



**ΕΛΙΑΜΕΠ**  
**ΕΛΙΑΜΕΠ**

ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ & ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ  
HELLENIC FOUNDATION FOR EUROPEAN & FOREIGN POLICY

30+ χρόνια | years



ΠΑΡΑΤΗΡΗΤΗΡΙΟ  
CRISIS ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΡΙΣΗ  
OBSERVATORY



THE A. G. LEVENTIS  
FOUNDATION

# ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗ ΔΙΑΡΚΕΙΑ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ/ ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ/ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ

*Συντονισμός ερευνητικού έργου:*  
Καλλιόπη Σπανού

Οκτώβριος 2018

## ΣΥΝΟΠΤΙΚΟ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ

### ΓΕΝΙΚΗ ΕΙΣΑΓΩΓΗ

#### **ΜΕΡΟΣ Ι. Διαδικασίες: Η Δημοσιονομική Διαχείριση**

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. Εξορθολογισμός των διαδικασιών προϋπολογισμού

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. Δημιουργία δικτύου δημοσιονομικών υπηρεσιών

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. Δημοσιονομική διαφάνεια και εγγυήσεις

#### **ΜΕΡΟΣ ΙΙ. Τα Δεδομένα στην ελληνική διοίκηση**

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. Απογραφή ανθρώπινου δυναμικού και φορέων και Ενιαία Αρχή Πληρωμής

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5. Το Ελληνικό Κτηματολόγιο

#### **ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ. Ανθρώπινο δυναμικό**

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6. Κινητικότητα του ανθρώπινου δυναμικού

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7. Ο εξορθολογισμός του συστήματος των κλάδων

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8. Αξιολόγηση απόδοσης υπαλλήλων

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9. Σταδιοδρομία και επιλογή Διευθυντικών Στελεχών

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10. Αποπολιτικοποίηση επιτελικών θέσεων

#### **ΜΕΡΟΣ ΙV. Αναδιάρθρωση της κεντρικής διοίκησης και του δημοσίου τομέα**

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 11. Αναδιοργάνωση της Κεντρικής Διοίκησης

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 12. Η προσαρμογή των διοικητικών δομών για την άσκηση της πολιτικής των ιδιωτικοποιήσεων

#### **ΜΕΡΟΣ V. Διοίκηση και άσκηση πολιτικής**

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 13. Διοικητικές μεταρρυθμίσεις και Χωρικές πολιτικές

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 14. Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις και Μνημόνια: Το παράδειγμα της καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας

### ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

**Παράρτημα: Η μεταρρύθμιση του συστήματος δημοσίων συμβάσεων.**

## Η ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΗ ΟΜΑΔΑ

Καλλιόπη Σπανού, Καθηγήτρια Διοικητικής Επιστήμης, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών (Συντονισμός)

Χρήστος Ιωάννου, Οικονομολόγος (PhD.)

Μαντώ Λαμπροπούλου, PhD., Μεταδιδακτορική ερευνήτρια, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών.

Ευαγγελία Κ. Μπαλλά, Διπλ. Αγρονόμος Τοπογράφος Μηχανικός, Πολεοδόμος Χωροτάκτης MSc, PMP, PhDc.

Δημήτρης Οικονόμου, Καθηγητής Χωροταξίας-Πολεοδομίας, Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

## ΑΝΑΛΥΤΙΚΑ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<b>ΣΥΝΟΠΤΙΚΟ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ .....</b>	<b>1</b>
<b>Η ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΗ ΟΜΑΔΑ .....</b>	<b>2</b>
<b>ΑΝΑΛΥΤΙΚΑ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ.....</b>	<b>3</b>
<b>ΓΕΝΙΚΗ ΕΙΣΑΓΩΓΗ .....</b>	<b>8</b>
Οι προϋπάρχουσες αδυναμίες .....	10
Μνημόνια και διοικητικές μεταρρυθμίσεις.....	11
Τι επιχειρεί η έκθεση .....	13
Βιβλιογραφικές αναφορές.....	17
<b>ΜΕΡΟΣ Ι. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ: Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ .....</b>	<b>19</b>
<b>Εισαγωγή .....</b>	<b>20</b>
<b>Το πρόβλημα: Η καθυστέρηση μιας αναγκαίας μεταρρύθμισης.....</b>	<b>21</b>
<b>Η επίστευση της δημοσιονομικής μεταρρύθμισης .....</b>	<b>26</b>
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. Εξορθολογισμός των διαδικασιών προϋπολογισμού.....</b>	<b>30</b>
1. Επέκταση της εποπτείας ΥπΟικ επί των προϋπολογισμών Γενικής Κυβέρνησης.....	32
2. Εκ των άνω διαδικασία κατάρτισης.....	37
3. Ενίσχυση μηχανισμών παρακολούθησης της εκτέλεσης των προϋπολογισμών.....	38
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. Δημιουργία δικτύου δημοσιονομικών υπηρεσιών .....</b>	<b>45</b>
1. Ο κομβικός ρόλος του ΓΛΚ .....	48
2. Οι αντένες του ΓΛΚ: ΓΔ.ΟΥ .....	51
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. Δημοσιονομική διαφάνεια και εγγυήσεις .....</b>	<b>64</b>
1. Προδιαγραφές δημοσιονομικής διαφάνειας.....	64
2. Θεσμικές εγγυήσεις .....	66
Συμπεράσματα .....	71
Συντομογραφίες.....	74
Βιβλιογραφικές αναφορές.....	75
<b>ΜΕΡΟΣ ΙΙ: ΤΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ .....</b>	<b>77</b>
<b>Εισαγωγή .....</b>	<b>78</b>
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Απογραφή ανθρώπινου δυναμικού και φορέων. Ενιαία Αρχή Πληρωμής.....</b>	<b>81</b>
1. Το πρόβλημα .....	81
2. Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου.....	83
3. Ενιαία Αρχή Πληρωμής.....	93
4. Συμπεράσματα .....	94

## ΑΝΑΛΥΤΙΚΑ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Συνομογραφίες .....	97
Βιβλιογραφικές αναφορές.....	97
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Το Ελληνικό Κτηματολόγιο .....</b>	<b>98</b>
1. Το ελληνικό Κτηματολόγιο έως την έναρξη της κρίσης: η ατελής μεταρρύθμιση ενός αδύναμου διοικητικά κράτους.....	99
2. Το Κτηματολόγιο στο επίκεντρο των μεταρρυθμίσεων για την αύξηση της ανταγωνιστικότητας της χώρας και την προσέλκυση επενδύσεων την περίοδο της κρίσης.....	103
3. Αποτίμηση: προκλήσεις και προοπτικές για την ολοκλήρωση του Κτηματολογίου σήμερα .....	148
Συνομογραφίες .....	154
Βιβλιογραφικές Αναφορές .....	155
<b>ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ.....</b>	<b>160</b>
<b>Εισαγωγή .....</b>	<b>163</b>
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6. Κινητικότητα του ανθρώπινου δυναμικού .....</b>	<b>167</b>
1. Η απουσία κινητικότητας ως πρόβλημα .....	167
2. Πρώτη φάση: Η δημοσιονομική προτεραιότητα .....	174
3. Συμπέρασμα .....	185
4. Δεύτερη φάση: Η κινητικότητα ως διαρθρωτική αλλαγή.....	186
5. Συμπέρασμα .....	198
Συνομογραφίες.....	200
Βιβλιογραφικές αναφορές.....	201
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7. Ο εξορθολογισμός του συστήματος των κλάδων .....</b>	<b>203</b>
1. Εισαγωγή.....	203
2. Το πρόβλημα του κατακερματισμού. ....	203
3. Έκθεση ΟΟΣΑ, μεταρρυθμιστικά προγράμματα και απαιτήσεις Μνημονίων .....	207
4. Προς την αναδιάρθρωση των κλάδων .....	208
5. Συμπεράσματα .....	211
Συνομογραφίες .....	212
Βιβλιογραφικές αναφορές.....	213
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8. Αξιολόγηση .....</b>	<b>214</b>
1. Το πρόβλημα .....	214
2. Μέτρα Μνημονίων .....	217
3. Μεταρρυθμιστικές δράσεις .....	218
4. Συμπεράσματα - I.....	221
5. Το νέο σύστημα αξιολόγησης .....	222
6. Συμπεράσματα - II .....	230

## ΑΝΑΛΥΤΙΚΑ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Βιβλιογραφικές αναφορές.....	231
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9. Σταδιοδρομία και επιλογή διευθυντικών στελεχών .....</b>	<b>232</b>
1. Το πρόβλημα .....	232
2. Τα Μνημόνια .....	233
3. Μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις .....	235
4. Επιλογή σε θέσεις ευθύνης: κρίσιμα στοιχεία .....	240
5. Συμπεράσματα .....	252
Συνομογραφίες .....	254
Βιβλιογραφικές αναφορές.....	255
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10. Αποπολιτικοποίηση επιτελικών θέσεων .....</b>	<b>256</b>
1. Εισαγωγή.....	256
2. Τα μέτρα των Μνημονίων .....	256
3. Το νέο καθεστώς των επιτελικών στελεχών .....	258
4. Μετακλητοί .....	262
5. Συμπεράσματα .....	263
Συνομογραφίες .....	266
Βιβλιογραφικές αναφορές.....	266
<b>ΜΕΡΟΣ IV. ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ .....</b>	<b>267</b>
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 11. Αναδιοργάνωση της Κεντρικής Διοίκησης .....</b>	<b>269</b>
Εισαγωγή.....	269
1. Προβλήματα & η κατάσταση προ κρίσης .....	270
2. Στόχοι & μέτρα πολιτικής .....	274
3. Αποτελέσματα & αποτίμηση.....	296
Συμπεράσματα .....	303
Συνομογραφίες .....	307
Βιβλιογραφικές αναφορές.....	308
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 12. Η προσαρμογή των διοικητικών δομών για την άσκηση της πολιτικής των ιδιωτικοποιήσεων .....</b>	<b>310</b>
Εισαγωγή.....	310
1. Τα προ-κρίσης δεδομένα και προβλήματα .....	311
2. Επισκόπηση των μέτρων των προγραμμάτων προσαρμογής .....	315
3. Εφαρμογή και αποτίμηση .....	320
Συμπεράσματα .....	329
Συνομογραφίες .....	332
Βιβλιογραφικές αναφορές.....	333
<b>ΜΕΡΟΣ V. ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΣΚΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ .....</b>	<b>335</b>

<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 13. Διοικητικές μεταρρυθμίσεις και χωρικές πολιτικές .....</b>	<b>336</b>
Εισαγωγή.....	336
1. Στρατηγικές επενδύσεις .....	337
2. Δημόσιοι φορείς συνδεδεμένοι με το χωρικό σχεδιασμό.....	340
3. Πράσινο Ταμείο .....	345
4. Νομοθεσία χωρικού σχεδιασμού.....	346
5. Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις και Ηλεκτρονικό Μητρώο .....	351
Συμπεράσματα .....	354
Συντομογραφίες.....	357
Βιβλιογραφικές αναφορές.....	358
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 14. Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις και Μνημόνια: Το παράδειγμα της καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας .....</b>	<b>359</b>
Εισαγωγή και Σύνοψη.....	359
1. Η Ευρωπαϊκή προέλευση της πολιτικής για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας .....	360
2. Η ελληνική ατζέντα για την μετατροπή της αδήλωτης σε κανονική εργασία .....	365
3. Η μετατροπή της πολιτικής για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας σε Μνημονιακή υποχρέωση .....	369
4. Νέες ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας και εθνικές εκκρεμότητες της προηγούμενης περιόδου.....	373
5. Η προσφυγή στη διεθνή τεχνική βοήθεια της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας.....	375
Συμπεράσματα .....	380
Συντομογραφίες.....	382
Βιβλιογραφικές αναφορές.....	383
<b>ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ: Κρίσιμη τομή ή χαμένη ευκαιρία;.....</b>	<b>385</b>
Δυσκολίες σφαιρικής αποτίμησης .....	385
Μια μικτή εικόνα.....	386
Τα χαρακτηριστικά των μεταρρυθμίσεων των Μνημονίων .....	388
<b>ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ .....</b>	<b>392</b>
<b>ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ.....</b>	<b>393</b>
<b>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ .....</b>	<b>395</b>
<b>Παράρτημα: Μεταρρύθμιση του συστήματος δημοσίων συμβάσεων .....</b>	<b>395</b>
I. Ποσοτική ανάλυση ανά πρόγραμμα .....	395
II. Θεματική ανάλυση της εξέλιξης του αριθμού των δράσεων .....	431
<b>Παράρτημα Κεφαλαίου 6: Στατιστικά στοιχεία από τον πρώτο κύκλο κινητικότητας ...</b>	<b>437</b>
<b>Παράρτημα Κεφαλαίου 9: Οριζόντιες Γενικές Διευθύνσεις.....</b>	<b>440</b>

## ΑΝΑΛΥΤΙΚΑ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Παράρτημα Κεφαλαίου 10: Πίνακας θέσεων επιτελικών στελεχών υπό διαδικασία πλήρωσης .....	441
Παράρτημα Κεφαλαίου 11 .....	444
Παράρτημα Κεφαλαίου 12 .....	451



## ΓΕΝΙΚΗ ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Καλλιόπη Σπανού

Στα τρία προγράμματα οικονομικής προσαρμογής που εφαρμόστηκαν την περίοδο 2010-18, τα προβλήματα και οι αδυναμίες του δημοσίου τομέα και της δημόσιας διοίκησης θεωρήθηκαν σημαντικοί παράγοντες για τα δεινά της χώρας.<sup>1</sup> Δύσκολα θα μπορούσε να διαφωνήσει κανείς με αυτή τη διαπίστωση. Τουλάχιστον κατά τη σύγχρονη (μεταπολεμική) εποχή, τόσο οι πολίτες όσο και οι ειδικοί διαφόρων επιστημονικών κλάδων επισήμαιναν τα ελλείμματα της διοικητικής λειτουργίας και αποτελεσματικότητας, αναφερόμενοι στον «μεγάλο ασθενή». Το ζητούμενο της αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης κωδικοποιήθηκε ήδη το 1952 από τον Κυριάκο Βαρβαρέσο στην Έκθεση του για το Οικονομικό πρόβλημα της Ελλάδος.<sup>2</sup> Αυτός ο εξωστρεφής ρόλος της διοίκησης για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη παρέμεινε το μεγάλο ζητούμενο σε όλες τις μετέπειτα δεκαετίες.

Η ανάγκη μεταρρυθμίσεων για αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη λειτουργία στη διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων επισημαίνεται συστηματικά και διαχρονικά από όλες τις πλευρές. Το ίδιο το πολιτικό σύστημα και τα κόμματα που εναλλάσσονται στην εξουσία διατηρούν μονίμως το ζήτημα της διοικητικής μεταρρύθμισης στη δημόσια ατζέντα. Παρά τις πρωτοβουλίες που αναλήφθηκαν κατά καιρούς και τα βήματα που αναμφισβήτητα συντελέστηκαν τις τελευταίες δεκαετίες, η διοίκηση δεν κατάφερε να παρακολουθήσει την εξέλιξη των αναγκών και απαιτήσεων της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας. Αυτή η καθυστέρηση οδήγησε στον χαρακτηρισμό της ως «χαμηλής ικανότητας μεταρρύθμισης» (low reform capacity).

Η δυνατότητα ενός πολιτικού συστήματος να υλοποιεί μεταρρυθμίσεις κρίνεται από το κατά πόσον πραγματοποιούνται αλλαγές στους υφιστάμενους «κανόνες του παιχνιδιού». Οι αλλαγές αυτές μπορεί να αφορούν στη νομοθεσία, στους κανονισμούς και στους θεσμούς ενός κράτους.<sup>3</sup> Πρόκειται για το πλέον ορατό μέρος και ταυτόχρονα αυτό στο οποίο εκφράζεται ο πολιτικός βολонταρισμός. Πέρα όμως από την αλλαγή στο θεσμικό πλαίσιο και τους τυπικούς θεσμούς, ουσιαστικές αλλαγές εμπεριέχουν ή προϋποθέτουν και μεταβολές στον τρόπο αντίληψης ενός

<sup>1</sup> «Η Ελλάδα πρέπει να επανεξετάσει τον δημόσιο τομέα της. Η δημόσια διοίκηση είναι υπέρ-στελεχωμένη, χαρακτηρίζεται από περίπλοκες, βαριές, και χρονοβόρες διαδικασίες, δεν παρέχει ασφάλεια δικαίου στις επιχειρήσεις και δεν εξασφαλίζει πάντα την εφαρμογή των πολιτικών της μέσα τη νομοθετική τους υιοθέτηση» European Economy (2010) no 61, The Economic Adjustment Programme for Greece, May 2010, σελ. 23. Η αναποτελεσματικότητα του δημοσίου τομέα εντοπίστηκε και στην ύπαρξη υπερβολικά πολλών ρυθμίσεων που επιβάρυνε το κόστος και την ποιότητα των δημοσίων υπηρεσιών, ενώ παράγγαγε ένα μη φιλικό επιχειρηματικό περιβάλλον.... Όπ.π σελ. 21.

<sup>2</sup> Οι ανεπάρκειες της κρατικής μηχανής συνδέονταν με τη δυσμενή οικονομική κατάσταση της χώρας και εκφραζόταν η πεποίθηση ότι «ουδεμία πραγματική βελτίωση των οικονομικών της χώρας θα καταστή δυνατή, εφ' όσον δεν αντιμετωπίζεται το βασικόν τούτο πρόβλημα της πλημμελούς λειτουργούσας διοικητικής μηχανής» Κ. Βαρβαρέσος (2000), Η πλημμελής λειτουργία της Διοικήσεως και η ανάγκη αναδιοργάνωσής αυτής [1952], στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης 2000, σελ. 69.

<sup>3</sup> Διεθνείς οργανισμοί όπως ο ΟΟΣΑ, το ΔΝΤ, η ΔΟΕ κλπ. ορίζουν συνήθως τη μεταρρύθμιση των δημοσίων πολιτικών ως εξής: «A process in which changes are made to the formal “rules of the game” – including laws, regulations and institutions – to address a problem or achieve a goal such as economic growth, environmental protection or poverty alleviation.» <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7239>

προβλήματος και των δυνατών τρόπων αντιμετώπισής του και μαζί, μεταβολή των κατεστημένων αξιακών πλαισίων. Εξαρτώνται επίσης από τον βαθμό στον οποίο οι αποδέκτες των νέων ρυθμίσεων υιοθετούν τις συμπεριφορές που προδιαγράφονται σ' αυτές και τείνουν να ενστερνιστούν τους μεταρρυθμιστικούς στόχους.

Στη θεωρία τη δημόσιας πολιτικής, η έννοια της αλλαγής έχει προβληματίσει πολλαπλώς: ως προς τη στρατηγική και τη διαδικασία που ακολουθείται, ως προς τις συνθήκες που επιτρέπουν, ενισχύουν ή και ανακόπτουν μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες και ως προς τα άμεσα ή μακροπρόθεσμα αποτελέσματά τους. Βεβαίως οι αλλαγές δεν είναι όλες της ίδιας εμβέλειας. Επομένως ο ίδιος ο σχεδιασμός τους μπορεί να είναι περισσότερο ή λιγότερο φιλόδοξος. Από τη διαδικασία βαθμιαίας προσαρμογής μέσω επαυξητικών βημάτων (incrementalism) μέχρι την αλλαγή παραδειγματικού μοντέλου<sup>4</sup>, οι μεταρρυθμίσεις μπορεί να προκαλούν βελτιώσεις της προϋπάρχουσας κατάστασης ως προς ορισμένες πλευρές ή και ριζικές στροφές.

Η έννοια της μεταρρύθμισης περιβάλλεται συνήθως με μια θετική πρόσληψη ή προκατάληψη που συχνά αυτονομείται από το συγκεκριμένο περιεχόμενό της. Υπ' αυτήν την έννοια τείνουν να βαπτίζονται ως μεταρρυθμίσεις διάφορων ειδών παρεμβάσεις. Στην περίοδο των μνημονίων όμως μέτρα χωρίς ουσιαστικό μεταρρυθμιστικό αντίκρισμα και αναγκαίες μεταρρυθμίσεις τείνουν να συγχέονται, όπως θα φανεί και πιο κάτω, ιδιαίτερα υπό τα δύο πρώτα Μνημόνια.

Όσον αφορά την ελληνική διοίκηση, οι μεταρρυθμιστικές απαιτήσεις όπως περιγράφονται στα μνημόνια προσέλαβαν χαρακτηριστικά «big bang» και «institution building», με την έννοια της έκτασης, της έντασης και της φιλοδοξίας που εξέφραζαν. Η οικονομική κρίση εμφανίστηκε ως ευκαιρία ριζικής μεταμόρφωσης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, γι' αυτό και η διοικητική μεταρρύθμιση αποτέλεσε ιδιαίτερο και εκτενές κεφάλαιο των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων σε όλα τα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής. Μακροχρόνιες ελλείψεις και αδυναμίες έπρεπε να αντιμετωπιστούν με επιχείρημα την ενίσχυση της δυνατότητας της διοίκησης να συμβάλει στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της χώρας. Το προφανές αυτό επιχείρημα δεν περιοριζόταν στο να πείσει για την αναγκαιότητα των μεταρρυθμίσεων αλλά συνδυάστηκε με την υπαγωγή σειράς δράσεων στην αιρεσιμότητα των μνημονίων.<sup>5</sup> Η πίεση αυτή στόχευε να ενισχύσει τα κίνητρα για μεταρρυθμίσεις που είχαν καθυστερήσει από καιρό.<sup>6</sup>

Από πολλές απόψεις δεν μπορεί να είναι κανείς υπερήφανος που ένα ζήτημα απολύτως εσωτερικής προτεραιότητας, όπως είναι η οργάνωση και λειτουργία της διοίκησης, κατέληξε να γίνει αντικείμενο εξωτερικής πίεσης. Ωστόσο, έστω και έτσι, η

<sup>4</sup> Hall, P. (1993) "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain" *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, σελ. 275-296.

<sup>5</sup> Στο πρώτο Μνημόνιο αιρεσιμότητα περιλάμβανε και τη διοργάνωση μιας ανεξάρτητης εξωτερικής «λειτουργικής αξιολόγησης της δημόσιας διοίκησης» προκειμένου να επανεξεταστεί η επάρκειά της για την εκτέλεση της αποστολής της, να αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητά της και να προταθούν δράσεις εξορθολογισμού της οργάνωσης, βελτίωσης της παραγωγικότητας, και να ποσοτικοποιηθεί ενδεχόμενη οικονομία πόρων που προκύπτει από τις δράσεις αυτές. Η αξιολόγηση αυτή έγινε από τον ΟΟΣΑ και καταγράφηκε στη σχετική έκθεση. Βλ. OECD (2011) *Greece: Review of the Central Administration*. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing.

<sup>6</sup> Spanou, C. (2018) "External influence on structural reform: Did policy conditionality strengthen reform capacity in Greece?" *Public Policy and Administration* DOI: 10.1177/0952076718772008, σελ. 1-23.

ελπίδα ήταν να προωθηθούν οι αναγκαίες μεταρρυθμίσεις. Η κρίση θα μπορούσε να αποτελέσει ευκαιρία. Η δυνατότητα αξιοποίησης τεχνικής βοήθειας θα προσέφερε μάλιστα και σχετική τεχνογνωσία.

Με την ολοκλήρωση και του 3<sup>ου</sup> προγράμματος οικονομικής προσαρμογής, εύλογα τίθεται το ερώτημα τί τελικά έγινε και σε ποιο βαθμό πράγματι αντιμετωπίστηκαν οι αδυναμίες αυτές. Μέσα στις αντίξοες συνθήκες που δημιούργησε η δημοσιονομική προσαρμογή, η διοίκηση υπέστη πολλαπλές παρεμβάσεις άλλοτε βραχυπρόθεσμης-δημοσιονομικής και άλλοτε διαρθρωτικής λογικής. Πόσο προχώρησαν οι μεταρρυθμίσεις, πόσο και προς ποια κατεύθυνση άλλαξε η διοίκηση, και κατά πόσον αναβαθμίστηκε η ικανότητά της;

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

### **Οι προϋπάρχουσες αδυναμίες**

Πυρήνας των προβλημάτων του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος υπήρξε ανέκαθεν η αδυναμία ενός υπερδιογκωμένου κατά τα λοιπά κέντρου να ρυθμίσει αποτελεσματικά κοινωνικές και οικονομικές λειτουργίες, ακόμη και την ίδια την εσωτερική του λειτουργία. Αυτές οι αδυναμίες δεν είναι άσχετες προς τον κατακερματισμό και την εικόνα άναρχων πρακτικών και φυγόκεντρων τάσεων που αντιστέκονται στον συντονισμό και την άσκηση συνεκτικής πολιτικής, στη διαφάνεια και τη δημοκρατική λογοδοσία. Φορμαλισμός και παράκαμψη των τυπικών κανόνων συμπληρώνουν το πάζλ στο βαθμό που το πολιτικό-διοικητικό σύστημα επιδιώκει να λειτουργεί χωρίς νομικές και διαδικαστικές δεσμεύσεις αλλά ταυτόχρονα να εμφανίζεται ότι τις τηρεί. Οι αιτίες για αυτά έχουν κατά καιρούς αναλυθεί και δείχνουν στην κατεύθυνση της πελατειακής παράδοσης και της αιχμαλωσίας της δημόσιας πολιτικής από κατακερματισμένα συντεχνιακά και μερικά συμφέροντα.<sup>7</sup>

Αν υπάρχει λοιπόν ένας όρος ιδιαίτερα χαρακτηριστικός της κατάστασης της ελληνικής διοίκησης είναι ο κατακερματισμός. Ειδικότερες πλευρές του αναδεικνύονται σε επιμέρους κεφάλαια της έκθεσης. Ωστόσο, μια ματιά στην κατάσταση της νομοθεσίας, στην πολλαπλότητα των ρυθμίσεων και των εξαιρέσεων από αυτές, την πολλαπλότητα του καθεστώτος των υπαλλήλων, την εσωστρέφεια των διοικητικών δομών και την έλλειψη μηχανισμών οριζόντιας ολοκλήρωσης, συντονισμού και ελέγχου, την έλλειψη διασύνδεσης των ηλεκτρονικών βάσεων δεδομένων κλπ. αρκεί για να εντοπίσει κανείς τις κρίσιμες διοικητικές αδυναμίες. Αυτή η εικόνα κατακερματισμού διατρέχει το σύνολο των πεδίων πολιτικής και έχει ρίζες στον τρόπο λειτουργίας του πολιτικού συστήματος και την επίδραση πελατειακο-συντεχνιακών λογικών. Σε αντιστοιχία με αυτή την κατάσταση, οι εξορθολογιστικές παρεμβάσεις είναι συχνά

---

<sup>7</sup> Σπανού Κ. (2001) Δημόσια Διοίκηση και δημόσια πολιτική, Στο Ε. Σηλιωτόπουλος, Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.) Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 169-188 και Σπανού, Κ. (1996) Το πρόβλημα της δημόσιας διοίκησης. Μια πρώτη προσέγγιση, Αθήνα, IOBE, Νο 4/1996.

συνώνυμες με τη διαμόρφωση ενιαίων κανόνων και προδιαγραφών, ενιαίας αντίληψης και ενότητας δράσης κλπ.

Ο κατακερματισμός παράγει μια κατάσταση αδιαφάνειας τόσο για τη διοίκηση όσο και για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις που συναλλάσσονται μαζί της που φτάνει να μην επιτρέπει την συνεπή τήρηση διαδικασιών και υποχρεώσεων. Ακόμη και η χρήση των νέων τεχνολογιών έγινε με εξίσου κατακερματισμένο τρόπο, αναπαράγοντας τον οργανωτικό κατακερματισμό και δημιουργώντας επιπλέον εμπόδια, αντί να διευκολύνει τον συντονισμό και την ενιαία αντιμετώπιση των θεμάτων.

Οι προαναφερθείσες αιτίες διαμορφώνουν ένα πλέγμα παραγόντων που ανατροφοδοτεί και ενισχύει τις αρχικές αδυναμίες. Η έκθεση του ΟΟΣΑ για την ελληνική διοίκηση (2011)<sup>8</sup> δίνει μια σφαιρική προσέγγιση και αναδεικνύει τη διασύνδεση των επιμέρους προβλημάτων μεταξύ τους. Για παράδειγμα σημειώνει ότι «μεταξύ των συνθηκών που ευνοούν τη διαφθορά συμπεριλαμβάνονται η αδυναμία της κεντρικής εξουσίας, η πολυπλοκότητα του νομικού πλαισίου, η έλλειψη βασικών δεδομένων, η αδυναμία των μηχανισμών δημοσιονομικών και λοιπών ελέγχων και η ανεπάρκεια της διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού.» Η αντιμετώπιση των προβλημάτων απαιτεί επομένως τόσο οριζόντιες όσο και τομεακές μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις.

Η διάγνωση των προβλημάτων και στις δύο αυτές διαστάσεις δεν ήταν σε καμιά περίπτωση νέα. Κοινό χαρακτηριστικό των θεμάτων που παρουσιάζονται στην έκθεση είναι ότι βρίσκονταν διαρκώς στην πολιτική ατζέντα προ κρίσης και εκκρεμούσαν, χωρίς να υπάρχει πραγματική ή εμφανής διαφωνία για την αναγκαιότητα τους. Με άλλα λόγια θα έπρεπε ή θα μπορούσαν να έχουν πραγματοποιηθεί σε προηγούμενες εποχές. Συχνά, είχαν μάλιστα γίνει αντικείμενο συστάσεων από διεθνείς οργανισμούς και την ΕΕ καθώς και σχεδίων δράσεων ή ακόμη και κοινοτικής χρηματοδότησης. Υπ' αυτή την έννοια ενώ θεωρητικά οι προϋποθέσεις να προχωρήσουν υπήρχαν, για διάφορους λόγους αυτό τελικά δεν έγινε. Έτσι κατέληξαν να ενταχθούν αναγκαστικά στην ατζέντα των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων των προγραμμάτων προσαρμογής, ως αιρεσιμότητες συνδεδεμένες με την εκταμίευση των δόσεων των δανείων. Υπήχθησαν λοιπόν σε στενή παρακολούθηση, λεπτομερειακή καθοδήγηση και σφιχτές προθεσμίες.

## **Μνημόνια και διοικητικές μεταρρυθμίσεις**

Σε πολλές περιπτώσεις οι διαρθρωτικές αλλαγές συνίσταντο στην ανατροπή αυτού του κατακερματισμού και των προβλημάτων που δημιουργούσε για μια αποτελεσματική διοίκηση. Τέτοια παραδείγματα αποτελούν η εισαγωγή ενιαίων σαφών κανόνων και προδιαγραφών (π.χ. στα δεδομένα, στη διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων κλπ.), η εισαγωγή συνοχής μέσω της ενίσχυσης του κεντρικού κυβερνητικού συντονισμού, η δημιουργία και διασύνδεση βάσεων δεδομένων, η συντονισμένη δράση των υπηρεσιών κλπ.

Στο πρώτο πρόγραμμα η διοικητική μεταρρύθμιση χαρακτηρίζεται επείγουσα και «στοιχείο κλειδί».<sup>9</sup> Τα επιμέρους στοιχεία της αφενός προσδιορίστηκαν σταδιακά, με την

<sup>8</sup> OECD (2011) Greece: Review of the Central Administration. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing, σελ. 12.

<sup>9</sup> European Economy no 61, The Economic Adjustment Programme for Greece, May 2010, σελ. 20.

εξαιρέση των τομέων δημοσιονομικής προτεραιότητας που τέθηκαν αμέσως επί τάπητος, και αφετέρου, πολλές διοικητικού χαρακτήρα μεταρρυθμίσεις εμφανίζονταν κάτω από τίτλους τομεακών διαρθρωτικών πολιτικών.

Η θεματολογία ήταν ευρύτατη, έστω και αν δεν βρίσκεται πάντοτε υπό τον τίτλο «διοικητικές μεταρρυθμίσεις». Ο κατάλογος είναι μακρύς. Αναφέρονταν η δημοσιονομική διαχείριση, η φορολογική διοίκηση, το σύστημα προσλήψεων, η ολοκλήρωση της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής, η εισαγωγή απλοποιημένου συστήματος αμοιβών, οι διαδικασίες προμηθειών, μεταρρυθμίσεις στο σύστημα διοίκησης-διαχείρισης του συστήματος υγείας, η αναδιοργάνωση της περιφερειακής και τοπικής διοίκησης, η βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος και η ενίσχυση του ρόλου της Επιτροπής Ανταγωνισμού, αυξημένη εποπτεία των κρατικών επιχειρήσεων, ιδιωτικοποιήσεις, απελευθέρωση βιομηχανιών δικτύων και η ενίσχυση των ρυθμιστικών αρχών στους αντίστοιχους τομείς, η κανονιστική μεταρρύθμιση και η μείωση του διοικητικού βάρους, η βελτίωση της απορρόφησης των πόρων από ευρωπαϊκά διαρθρωτικά ταμεία κλπ. Ενώ λοιπόν η διοικητική μεταρρύθμιση εμφανίζεται ως ένα υποκεφάλαιο των διαρθρωτικών πολιτικών, είναι μια πανταχού παρούσα οριζόντια δράση.

Όπως σημειώνεται και σε σχετική έκθεση του Παρατηρητηρίου για την κρίση του ΕΛΙΑΜΕΠ<sup>10</sup>, οι ελληνικές κυβερνήσεις κλήθηκαν να υλοποιήσουν ένα πολύ μεγάλο όγκο διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων μέσα σε ένα πολύ σύντομο χρονικό διάστημα. Το κατά πόσον ήταν εφικτή η μεταρρυθμιστική ατζέντα αμφισβητείται σοβαρά (Βλ. και Τσουκάλης 2016, 192-194). Ο όγκος των μεταρρυθμιστικών απαιτήσεων στη διάρκεια της κρίσης και ιδιαίτερα υπό τα δύο πρώτα τα Μνημόνια αυξάνεται με κάθε αξιολόγηση, σε συνδυασμό βεβαίως και με τις καθυστερήσεις που παρατηρούνταν: όσο περισσότερο καθυστερούσε η επιτυχής ολοκλήρωση κάθε αξιολόγησης τόσο περισσότερο αυξανόταν ο αριθμός των νέων μέτρων που εισάγονταν στην επόμενη αξιολόγηση.<sup>11</sup>

Ιδιαίτερα όμως στα θέματα της διοικητικής μεταρρύθμισης η ατζέντα άνοιξε υπερβολικά σε μια λογική «big bang».<sup>12</sup> Τα πεδία αυξάνονται διαρκώς όχι μόνο με τα διαδοχικά προγράμματα αλλά και σε κάθε αξιολόγηση. Το περιεχόμενο των μεταρρυθμίσεων εξειδικεύεται, διευρύνεται και εμβαθύνει, χωρίς μεταρρυθμιστική στρατηγική και προτεραιότητες, ενώ παράλληλα επιχειρείται μια δραστική δημοσιονομική προσαρμογή. Πολλά ζητήματα αρχίζουν πολύ συνοπτικά ή δεν εμφανίζονται αρχικά καθόλου και καταλήγουν σε μικροδιαχείριση από την τρόικα και τους θεσμούς.

<sup>10</sup> Κατσίκας, Δ. Χ. και Γ. Βιντζηλαίος (2018) Το Πρόγραμμα Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα (2010-2014): Συνολική Επισκόπηση και Αποτίμηση, στο Δ. Χ. Κατσίκας κ.ά. Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα κατά τη διάρκεια της Κρίσης (2010-2014), ΕΛΙΑΜΕΠ και Τράπεζα της Ελλάδος, σελ. 12 κ. επ.

<sup>11</sup> Βλ. σχετικά στην παρούσα έκθεση το παράρτημα σχετικά με τη Μεταρρύθμιση του συστήματος Δημοσίων Συμβάσεων.

<sup>12</sup> «Public governance reform in Greece has to be designed and conducted in an integrated manner. Measures limited to one area of governance, or approached without a clear roadmap, are unlikely to achieve much. ... This means that a “big bang” approach is probably the only option...». OECD (2011), σελ. 28.

Ωστόσο, η υπερφορτωμένη και πιεστική μεταρρυθμιστική ατζέντα έχει και παράπλευρο κόστος. Ένας αδύναμος πολιτικό-διοικητικός μηχανισμός επιβαρύνθηκε υπέρμετρα τόσο ως εργαλείο για την προώθηση τεράστιου όγκου μεταρρυθμίσεων αλλά και ως αντικείμενο αυτών. Η επάρκεια και σαφήνεια της μεταρρυθμιστικής στόχευσης μπορεί συνεπώς να αμφισβητηθεί. Γενικότερα στη βιβλιογραφία για τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις τονίζεται το «less is more». Η συμβουλή αυτή αγνοήθηκε για μεγάλο χρονικό διάστημα.<sup>13</sup>

Αναζητώντας συνεπώς τις «διοικητικές μεταρρυθμίσεις» στη διάρκεια των μνημονίων οφείλει κανείς να διευρύνει την αντίληψη για το τί περιλαμβάνουν. Στο βαθμό που η διοίκηση αποτελεί το βασικό εργαλείο κάθε πολιτικής, είναι αντικείμενο παρέμβασης και συνιστώσα όλων των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Για παράδειγμα, κρίσιμο στοιχείο της πολιτικής για την κοινωνική ασφάλιση, την υγεία ή τη φορολογία είναι οι υπηρεσίες που αναλαμβάνουν την εφαρμογή των αντίστοιχων πολιτικών αλλά και οι σχετικές διαδικασίες.

Μια τέτοια οπτική αναγνωρίζει το εύρος, το βάθος αλλά και την πολυπλοκότητα και εντέλει δυσκολία του εγχειρήματος που με τρόπο συνοπτικό αποκαλείται διοικητική μεταρρύθμιση. Η επισήμανση αυτή έχει σημασία όταν οι απαιτούμενες παρεμβάσεις και αλλαγές πρέπει να γίνουν σε μικρό χρονικό διάστημα ενώ μάλιστα συνδέονται μέσω της αιρεσιμότητας με την αποδέσμευση των δόσεων των δανείων.

Είναι τέλος σημαντικό να τονιστεί ότι, παρά την πίεση -και ορισμένες φορές εξαιτίας της- οι συνθήκες δεν ήταν πάντοτε πρόσφορες ή ευνοϊκές.<sup>14</sup> Η ίδια η ευρύτητα της ατζέντας των μεταρρυθμίσεων, η παντού διάχυτη δημοσιονομική προτεραιότητα και η εξαιρετική χρονική πίεση δεν βοηθούν. Οι κυβερνήσεις οδηγούνταν να λαμβάνουν μέτρα που εμφανίζονται περισσότερο ως σπασμωδικές παρά ως μελετημένες κινήσεις. Ακόμη και με τη συμβολή της τεχνικής βοήθειας, αυτά τα προβλήματα δεν ήταν δυνατόν να αντιμετωπιστούν. Άλλωστε όπως σημείωνε και η Έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου της ΕΕ, η έλλειψη προτεραιοτήτων χαρακτήριζε και την ίδια την Task Force for Greece, η οποία καλείτο να εισφέρει την ελλείπουσα τεχνογνωσία για τις μεταρρυθμίσεις.<sup>15</sup>

## Τι επιχειρεί η έκθεση

Δεδομένων του δυνητικού εύρους του αντικειμένου και των περιορισμών σε χρόνο και πόρους, είναι δύσκολο να καλυφθεί ερευνητικά όλο το πεδίο. Η παρούσα έκθεση κάνει μια βασική μεθοδολογική επιλογή.

Πρώτον, υιοθετεί μια οριζόντια ματιά που τοποθετεί στο επίκεντρο τη διοίκηση ως αντικείμενο μεταρρύθμισης. Εκκινεί από ορισμένα κρίσιμα ζητήματα που διατρέχουν όλη τη διοίκηση και στις μεταρρυθμίσεις που επαγγέλθηκαν την αντιμετώπισή τους.

<sup>13</sup> Βλ. Spanou C. (2016) Policy conditionality, structural adjustment and the domestic policy system. Conceptual framework and research agenda”, Working Paper Robert Schuman Centre for Advanced Studies EUI, RSCAS 2016/60, <http://ssrn.com/abstract=2872090>

<sup>14</sup> Featherstone, K. (2015) External conditionality and the debt crisis: the ‘Troika’ and public administration reform in Greece *Journal of European Public Policy* 22(3) σελ. 295–314.

Spanou, C. (2018) External influence on structural reform, όπ.π.

<sup>15</sup> ECA (2015) More Attention to Results Needed to Improve the Delivery of Technical Assistance to Greece. Special Report No. 19/2015. Luxembourg: European Court of Auditors.

Αυτά περιλαμβάνουν «οριζόντιες» μεταρρυθμίσεις που κατά την κλασική προσέγγιση της διοίκησης αναφέρονται στις διαδικασίες, τους ανθρώπινους πόρους και την οργανωτική διάρθρωση.

Ειδικότερα, ως προς τις διαδικασίες, επιλέχθηκε να εξεταστεί η δημοσιονομική διαχείριση, η οποία, πέραν της προφανούς σημασίας της σε συνθήκες δημοσιονομικής κρίσης, αφορά όλους τους φορείς και τις δημόσιες πολιτικές. Στο πεδίο των ανθρωπίνων πόρων, το οποίο συγκέντρωσε μεγάλο μέρος της προσοχής τα τελευταία χρόνια, εξετάζονται η κινητικότητα και η αναδιάρθρωση των κλάδων, η αξιολόγηση, η σταδιοδρομία και η επιλογή σε θέση ευθύνης (προϊσταμένοι, διεθυντικά στελέχη), η αποπολιτικοποίηση των επιτελικών στελεχών και η αξιολόγηση των υπαλλήλων. Όσον δε αφορά την οργανωτική αναδιάρθρωση της κεντρικής διοίκησης και του δημοσίου τομέα, εξετάζεται η αναδιοργάνωση των υπουργείων, η συγχώνευση και κατάργηση φορέων καθώς και η δημιουργία νέων δομών, και γίνεται ιδιαίτερη αναφορά στον τομέα των ιδιωτικοποιήσεων που αποτέλεσε προτεραιότητα των προγραμμάτων προσαρμογής. Τα θέματα αυτά καλύπτουν μάλιστα μεγάλο μέρος των παρατηρήσεων και συστάσεων της έκθεσης του ΟΟΣΑ για την ελληνική διοίκηση (2011) καθώς και των απαιτήσεων των Μνημονίων.

Η έκθεση περιλαμβάνει όμως μια ακόμη οριζόντια διάσταση, που αφορά το σύνολο της διοίκησης: τη συλλογή και επεξεργασία δεδομένων, τα οποία και αποτελούν βάση για σχεδιασμό και άσκηση πολιτικής. Πρόκειται για κρίσιμο παράγοντα της διοικητικής ικανότητας και της ικανότητας άσκησης πολιτικής, που εμφανίζονται εξαιρετικά υποτιμημένες στο ελληνικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα. Η ανυπαρξία αξιόπιστων δεδομένων διαφόρων τύπων (οικονομικά, γεωχωρικά, κλπ.) αναδείχθηκε ιδιαίτερα κατά την περίοδο των Μνημονίων και οδήγησε στην υποχρέωση συγκρότησης Μητρώων κ.α. βάσεων δεδομένων σε σειρά τομέων πολιτικής. Το ζήτημα αυτό καλύπτεται με αιχμή δύο τομείς: την απογραφή των υπαλλήλων και φορέων του κράτους και την επιτάχυνση της ολοκλήρωσης του κτηματολογίου. Όπως αναφέρεται στο κεφάλαιο για το Κτηματολόγιο -αλλά μπορεί να γενικευθεί για το σύνολο των τομέων πολιτικής- η ύπαρξη έγκυρων δεδομένων αποτελεί τεστ αξιοπιστίας για τις διοικητικές ικανότητες της χώρας.

Επειδή όμως ενδιαφέρει εντέλει η επίτευξη στόχων πολιτικής, η οριζόντια διάσταση συμπληρώνεται με μια τομεακή προσέγγιση. Επιχειρείται να εξετασθεί τι έγινε (ή δεν έγινε) σε περιπτώσεις που μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις στη διοίκηση βρισκόνταν σε άμεση συνάρτηση με τη βελτίωση της ικανότητας άσκησης πολιτικής σε συγκεκριμένο πεδίο. Επιλέχθηκαν προς ειδικότερη μελέτη δύο τομείς πολιτικής όπου παρατηρούνται χρόνιες δυσλειτουργίες και αναποτελεσματικότητα. Πρόκειται αφενός για τις χωρικές πολιτικές, συμπεριλαμβανομένων των σχετικών με τις στρατηγικές επενδύσεις, και αφετέρου για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας. Και οι δύο μελέτες περίπτωσης αφορούν διαρθρωτικές πολιτικές με έντονη διοικητική διάσταση. Το πλεονέκτημα αυτής της προσέγγισης είναι ότι συμπληρώνει την εικόνα των οριζόντιων μεταρρυθμίσεων με τη διάσταση της διοικητικής ικανότητας για επίτευξη συγκεκριμένων στόχων πολιτικής. Κατ' αυτόν τον τρόπο επιχειρείται μια πρώτη απάντηση στο ερώτημα κατά πόσον τελικά η διοίκηση αναβαθμίστηκε ποιοτικά την τελευταία οκταετία.

Η έκθεση επέλεξε να αποφύγει επικαλύψεις, εστιάζοντας σε κρίσιμα ζητήματα που δεν έχουν μελετηθεί. Άφησε λοιπόν εκτός του πεδίου της θέματα για τα οποία υπάρχουν

συναφείς και σχετικά πρόσφατες μελέτες, έστω και από διαφορετική σκοπιά. Στα θέματα αυτά περιλαμβάνονται η μελέτη του νέου μισθολογίου των δημοσίων υπαλλήλων<sup>16</sup>, η ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων<sup>17</sup>, η μεταρρύθμιση της φορολογικής διοίκησης.<sup>18</sup> Ακόμη, δεν συμπεριλήφθηκε η αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης η οποία αξίζει ειδικότερης ανάλυσης στη βάση των θεσμικών και λειτουργικών της ιδιαιτεροτήτων.

Προκειμένου τέλος να αναδειχθεί ο τρόπος με τον οποίο τα Μνημόνια προσέγγισαν τη μεταρρυθμιστική διαδικασία, πραγματοποιήθηκε μια ποσοτική ανάλυση των απαιτήσεων των Μνημονίων στη χρονική τους εξέλιξη, σε ένα σχετικά οριοθετημένο αλλά σημαντικό αντικείμενο μεταρρύθμισης, αυτό του συστήματος δημοσίων συμβάσεων. Με βάση τα κείμενα των Μνημονίων αλλά και των διαδοχικών αξιολογήσεων αναδεικνύεται η διαρκής διεύρυνση και εξειδίκευση των απαιτήσεων και αναλύεται η κλιμάκωση της πίεσης μέσω των σύντομων χρονικών προθεσμιών, της μικρο-διαχείρισης και της αναβάθμισης των παραδοτέων σε προαπαιτούμενες δράσεις (Παράρτημα).

Η έκθεση οργανώνεται σε 5 μέρη:

- I. Διαδικασίες: Η Δημοσιονομική Διαχείριση
  - II. Τα δεδομένα στην ελληνική διοίκηση
  - III. Ανθρώπινο δυναμικό
  - IV. Αναδιάρθρωση της κεντρικής διοίκησης και του δημοσίου τομέα
  - V. Διοίκηση και άσκηση πολιτικής
- Παράρτημα: Η μεταρρύθμιση του συστήματος δημοσίων συμβάσεων.

Τα επιμέρους κεφάλαια ακολουθούν με παραλλαγές την ίδια δομή, καθοδηγούμενη από το ερώτημα προς απάντηση: Ποιες είναι οι προ-κρίσης διαπιστωμένες αδυναμίες, ποιες οι μεταρρυθμίσεις και παρεμβάσεις που καταγράφηκαν στα Μνημόνια και τα αντίστοιχα μεταρρυθμιστικά σχέδια και τέλος, τι από αυτά έγινε και πώς αποτιμάται.

\*

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

\*

Ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλονται στο Ίδρυμα Λεβέντη και το ΕΛΙΑΜΕΠ, και ειδικότερα τον Πρόεδρό του Λουκά Τσούκαλη και τον υπεύθυνο του Παρατηρητηρίου για την Κρίση, Δ. Χ. Κατσίκας για την υποστήριξη της έρευνας αυτής, στους βοηθούς – συνεργάτες του ΕΛΙΑΜΕΠ που συνέβαλλαν στη συλλογή και επεξεργασία στοιχείων για

---

<sup>16</sup> Νίτση, Ε, Μ. Αναστασάτου και Δ. Χ. Κατσίκας (2018) Η μεταρρύθμιση του ενιαίου μισθολογίου στον δημόσιο τομέα, στο Δ. Χ. Κατσίκας, κ.ά. Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα κατά τη διάρκεια της Κρίσης (2010-2014), όπ.π. σελ. 42-75.

<sup>17</sup> Σωτηρόπουλος, Δ. Α. και Λ. Χριστόπουλος (2017) Πολυνομία και κακονομία στην Ελλάδα, Διανέοσις.

<sup>18</sup> Dimitrakopoulos, D. και A. Passas (2016) The reform of the public revenue administration in Greece: re-building the ship during the storm? Final Report 2016. <http://www.lse.ac.uk/Hellenic-Observatory/Assets/Documents/Research/External-Research-Projects/Dimitrakopoulos-and-Passas-FINAL-REPORT.pdf>



## ΓΕΝΙΚΗ ΕΙΣΑΓΩΓΗ

το έργο, κκ. Πέρη Μπαζώτη, Ιουλία Γιαννακοπούλου, Μαρίνα Κούστα και Βαγγέλη Αρβανίτη καθώς και στον Γιάννη Βιντζηλαίο.

## Βιβλιογραφικές αναφορές

- Βαρβαρέσος, Κ., (2000) Η πλημμελής λειτουργία της Διοικήσεως και η ανάγκη αναδιοργανώσεως αυτής [1952], στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης 2000.
- Dimitrakopoulos, D. και A. Passas (2016), The reform of the public revenue administration in Greece: re-building the ship during the storm? Final Report 2016. <http://www.lse.ac.uk/Hellenic-Observatory/Assets/Documents/Research/External-Research-Projects/Dimitrakopoulos-and-Passas-FINAL-REPORT.pdf>
- ECA (European Court of Auditors) (2015) More Attention to Results Needed to Improve the Delivery of Technical Assistance to Greece. Special Report No. 19/2015. Luxembourg: European Court of Auditors.
- European Economy (2010) no 61, The Economic Adjustment Programme for Greece, May 2010.
- Featherstone, K. (2015) External conditionality and the debt crisis: the 'Troika' and public administration reform in Greece Journal of European Public Policy 22(3) 2015: 295–314.
- Hall, P. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain" Comparative Politics , Vol. 25, No. 3, 1993, σελ. 275-296.
- Κατσίκας, Δ. Χ. και Γ. Βιντζηλαίος (2018), Το Πρόγραμμα Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα (2010-2014): Συνολική Επισκόπηση και Αποτίμηση, στο Δ. Χ. Κατσίκας, Μ. Αναστασάτου, Ε. Νίτση, Α. Πετραλιάς και Κ. Φιλίνης, Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα κατά τη διάρκεια της Κρίσης (2010-2014), ΕΛΙΑΜΕΠ και Τράπεζα της Ελλάδος, 2018, σελ. 12 κ. επ.
- Νίτση, Ε., Μ. Αναστασάτου και Δ. Χ. Κατσίκας (2018), Η μεταρρύθμιση του ενιαίου μισθολογίου στον δημόσιο τομέα, στο Δ. Χ. Κατσίκας, Μ. Αναστασάτου, Ε. Νίτση, Α. Πετραλιάς και Κ. Φιλίνης, Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα κατά τη διάρκεια της Κρίσης (2010-2014), ΕΛΙΑΜΕΠ και Τράπεζα της Ελλάδος, 2018, σελ. 42-75 (υπό δημοσίευση).
- OECD (2011) Greece: Review of the Central Administration. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing 2011.
- Σπανού, Κ., (2001) Δημόσια Διοίκηση και δημόσια πολιτική, Στο Ε. Σπηλιωτόπουλος, Α. Μακρυδημήτρης, (επιμ.) Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα, Εκδόσεις Σάκκουλα 2001, σελ. 169-188.
- Σπανού, Κ., (1996) Το πρόβλημα της δημόσιας διοίκησης. Μια πρώτη προσέγγιση, Αθήνα, IOBE, No 4/1996.
- Spanou, C., (1996) Policy conditionality, structural adjustment and the domestic policy system. Conceptual framework and research agenda", Working Paper Robert Schuman Centre for Advanced Studies EUI, RSCAS 2016/60, <http://ssrn.com/abstract=2872090>

## ΓΕΝΙΚΗ ΕΙΣΑΓΩΓΗ

- Spanou, C. (2018) "External influence on structural reform: Did policy conditionality strengthen reform capacity in Greece?" Public Policy and Administration DOI: 10.1177/0952076718772008, σελ. 1-23.
- Σωτηρόπουλος, Δ. Α., Λ. Χριστόπουλος (2017) Πολυνομία και κακονομία στην Ελλάδα, Διανέοσις
- Τσούκαλης, Λ. (2016) Υπεράσπιση της Ευρώπης, Παπαδόπουλος.

## ΜΕΡΟΣ Ι. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ: Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ

Εισαγωγή.....	20
Το πρόβλημα: Η καθυστέρηση μιας αναγκαίας μεταρρύθμισης .....	21
Η επίσπευση της δημοσιονομικής μεταρρύθμισης .....	26
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. Εξορθολογισμός των διαδικασιών προϋπολογισμού.....</b>	<b>30</b>
1. Επέκταση της εποπτείας ΥπΟικ επί των προϋπολογισμών Γενικής Κυβέρνησης.....	32
1.1. Ανατροπή της προϋπάρχουσας κατάστασης.....	32
1.2. Η επίπτωση της ευρωπαϊκής πολιτικής .....	34
2. Εκ των άνω διαδικασία κατάρτιση .....	37
3. Ενίσχυση μηχανισμών παρακολούθησης της εκτέλεσης των προϋπολογισμών .....	38
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. Δημιουργία δικτύου δημοσιονομικών υπηρεσιών .....</b>	<b>45</b>
1. Ο κομβικός ρόλος του ΓΛΚ.....	48
1.1. Κατάρτιση και εκτέλεση του Προϋπολογισμού .....	48
1.2. Σύστημα δημοσιονομικών ελέγχων.....	49
2. Οι αντένες του ΓΛΚ: ΓΔ.ΟΥ .....	51
2.1. Παρακολούθηση κατάρτισης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού.....	52
2.1.1. Το δίκτυο Οικονομικών Υπηρεσιών .....	52
2.1.2. Εγγυήσεις, στελέχωση, εγγυήσεις και αναπροσδιορισμός του ρόλου τους ....	54
2.1.3. Αποτίμηση των ΓΔ.ΟΥ .....	57
2.2. Ενδο-υπουργική διαχείριση και έλεγχος .....	60
2.2.1. Διαχωρισμός διατάκτη – ΓΔ.ΟΥ .....	60
2.2.2. Κατάργηση του προληπτικού ελέγχου .....	61
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. Δημοσιονομική διαφάνεια και εγγυήσεις .....</b>	<b>64</b>
1. Προδιαγραφές δημοσιονομικής διαφάνειας.....	64
1.1. Λογιστικό σχέδιο .....	64
1.2. Δημοσιονομικές αναφορές.....	65
2. Θεσμικές εγγυήσεις .....	66
2.1. ΕΛΣΤΑΤ .....	66
2.2. Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή .....	68
2.3. Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο.....	70
Συμπεράσματα .....	71
Συντομογραφίες.....	74
<b>Βιβλιογραφικές αναφορές.....</b>	<b>75</b>

## Εισαγωγή

Καλλιόπη Σπανού

Όπως επισημάνθηκε στην αρχή της έκθεσης, πυρήνας των προβλημάτων του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος υπήρξε ανέκαθεν η αδυναμία ενός υπερδιογκωμένου κατά τα λοιπά κέντρου να ρυθμίσει αποτελεσματικά κοινωνικές και οικονομικές λειτουργίες, ακόμη και την ίδια την εσωτερική του λειτουργία. Κάθε τομέας πολιτικής έχει αναμφίβολα ιδιαιτερότητες ως προς τον τρόπο με τον οποίο εκφράζονται οι βαθύτερες αιτίες. Ωστόσο, η εικόνα αυτή αναδεικνύεται πάνω απ' όλα σε κρίσιμες οριζόντιες λειτουργίες και πολιτικές όπως η διαχείριση των δημοσίων οικονομικών (βλ. επίσης και αδύναμο κέντρο διακυβέρνησης, ελλιπής συντονισμός κλπ.). Το πεδίο όμως της οικονομικής διαχείρισης όχι μόνο αποτελεί τον πυρήνα της κρατικής λειτουργίας αλλά και συμπυκνώνει τις κρίσιμες αδυναμίες της. Οι άναρχες και φυγόκεντρες πρακτικές, ο κατακερματισμός και η αδυναμία κεντρικού συντονισμού και παρακολούθησης εκφράζονται με ιδιαίτερη ένταση αλλά έχουν και σημαντικές επιπτώσεις. Όπως αποκάλυψε η κρίση, «Η συμμόρφωση όλων προς τον προϋπολογισμό ήταν ένας διαρκής και δυσάρεστος αγώνας».<sup>19</sup>

Αν και συχνά αντιμετωπίζεται ως τεχνικό ζήτημα, η διαδικασία διαμόρφωσης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού αποτελούν τη διαχρονικά κρισιμότερη διάσταση της δημοκρατικής διακυβέρνησης. Η διαφάνεια και η λογοδοσία για τη διαχείριση των δημοσίων οικονομικών τόσο στο σκέλος των εσόδων (φορολογία) όσο και στο σκέλος των δαπανών αποτελεί την πλέον προβεβλημένη απαίτηση, αν και υπάρχουν εξίσου σημαντικά ζητήματα που αφορούν την κατανομή των πόρων μεταξύ προτεραιοτήτων αλλά και μεταξύ παρουσών και μελλοντικών αναγκών.<sup>20</sup>

Η υποχρέωση ψήφισης του προϋπολογισμού και των φορολογικών νόμων ως μορφή διαφάνειας αλλά και παροχής συναίνεσης εκ μέρους της Βουλής υπογραμμίζει ακριβώς αυτή τη δημοκρατική απαίτηση. Ωστόσο, στην Ελλάδα το πεδίο αυτό μπορεί να χαρακτηριστεί μέχρι πρόσφατα τουλάχιστον, ως το «μαύρο κουτί» της διακυβέρνησης. Ο δημοσιονομικός αντίκτυπος της κατάστασης αυτής έφτασε στα όριά του με την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης, οπότε η δημοσιονομική μεταρρύθμιση τέθηκε στην πρώτη γραμμή. Το διαχρονικό χάσμα εσόδων και δαπανών (περί το 8%)<sup>21</sup> έπρεπε πλέον να αντιμετωπιστεί με ενίσχυση των πρώτων και μείωση των δεύτερων. Οι σχετικές παρεμβάσεις δεν περιορίζονται όμως στις επιλογές αντίστοιχων πολιτικών (αύξηση φορολογίας και περιστολή δαπανών) αλλά εκτείνονται και στο επίπεδο του τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας των μηχανισμών και των διαδικασιών διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών. Αυτή η οπτική υιοθετείται και εδώ.

Η εξυγίανση των δημοσίων οικονομικών αφορά προφανώς τόσο τη συνεπή και αποτελεσματική είσπραξη δημοσίων εσόδων όσο και τη συγκράτηση των δαπανών, συμπεριλαμβανομένων και των ζητημάτων διαφάνειας που θέτει η δημοκρατική

<sup>19</sup> Σημίτης, Κ. (2005) Πολιτική για μια δημιουργική Ελλάδα 1996-2004, Πόλις, σελ. 463.

<sup>20</sup> OECD (2002) Models of Public Budgeting and Accounting Reform, OECD Journal on Budgeting Vol. 2, Supplement 1, 2002.

<sup>21</sup> Γιαννίτης, Τ. και Στ. Ζωγραφάκης (2016) Ανισότητες, φτώχεια, οικονομικές ανατροπές στα χρόνια της κρίσης, Πόλις, σελ.44 κ επ.

απαιτήση και στους δύο τομείς. Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις που έλαβαν χώρα από το 2010 μέχρι σήμερα αφορούν και τις δύο αυτές διαστάσεις, αν και εκτυλίσσονται με διαφορετική προτεραιότητα, βαρύτητα και χρονική κλιμάκωση στα διαδοχικά προγράμματα προσαρμογής. Η μεταρρύθμιση της δημοσιονομικής διαχείρισης εκτυλίσσεται γρήγορα ως άμεση δημοσιονομική και διαρθρωτική προτεραιότητα, λόγω της ανάγκης ελέγχου και περιστολής των ελλειμμάτων, και συνεχίζεται μέχρι σήμερα. Οι οργανωτικο-λειτουργικές παρεμβάσεις στη φορολογική διοίκηση αρχίζουν πιο σταδιακά και επιταχύνονται στη συνέχεια.<sup>22</sup>

Ωστόσο οι δύο πολιτικές εμφανίζουν διαφορετικές μεταρρυθμιστικές προκλήσεις. Αν και είναι αναμφισβήτητα κρίσιμος ο ρόλος της φορολογικής διοίκησης, αυτή βρίσκεται υπό την άμεση εξουσία του αρμόδιου ΥπΟικ, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για την ευχέρεια προώθησης των απαιτούμενων αλλαγών. Αντίθετα, η παρακολούθηση και η συγκράτηση των δαπανών εξαρτάται από τη συμπεριφορά και συμμόρφωση του συνόλου των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, πολλοί εκ των οποίων είχαν έως τότε συνηθίσει να λειτουργούν με μεγάλο περιθώριο ευχέρειας έναντι του θησαυροφυλακίου. Έπρεπε δηλαδή να διαμορφωθεί ένα αποτελεσματικό διοικητικό δίκτυο διασύνδεσης και ελέγχου και ένα πλαίσιο αυστηρών διαδικασιών συντονισμού, προδιαγραφών και παρακολούθησής τους που θα ήταν ικανά να δαμάσουν τις φυγόκεντρες τάσεις του παραδοσιακά κατακερματισμένου ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος. Από τη σκοπιά αυτή η μεταρρύθμιση της δημοσιονομικής διαχείρισης εμφανίζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον στο πλαίσιο της παρούσης μελέτης.

## Το πρόβλημα: Η καθυστέρηση μιας αναγκαίας μεταρρύθμισης

Τα προβλήματα διαμόρφωσης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού, η διάγνωση των αιτιών τους και μάλιστα οι μεταρρυθμιστικές κατευθύνσεις ήταν δεδομένα και γνωστά στο υπουργείο Οικονομικών και το ΓΛΚ. Ήδη από τη δεκαετία του 1980<sup>23</sup> αλλά ιδιαίτερα από τα μέσα της δεκαετίας του 2000, είχαν διατυπωθεί σχετικές συγκλίνουσες παρατηρήσεις και συστάσεις από διεθνείς οργανισμούς (ΔΝΤ, ΟΟΣΑ)<sup>24</sup> που είχαν

<sup>22</sup> Βλ. σχετική μελέτη Dimitrakopoulos, D. & A. Passas (2016), The reform of the public revenue administration in Greece: re-building the ship during the storm? Final Report, 2016. <http://www.lse.ac.uk/Hellenic-Observatory/Assets/Documents/Research/External-Research-Projects/Dimitrakopoulos-and-Passas-FINAL-REPORT.pdf>

<sup>23</sup> Στη δεκαετία του 1980, η Τράπεζα της Ελλάδος είχε συντάξει μια έκθεση για τη Διαδικασία προϋπολογισμού στην Ελλάδα (Β. Μανειώτης, 1985). Μεταξύ άλλων παρατηρούσε ότι οι οδηγίες του ΥπΟικ προς τα υπουργεία για την προετοιμασία του προϋπολογισμού «είτε είναι ασαφείς και πολύ γενικές είτε ασχολούνται με ασήμαντες λεπτομέρειες». Η υπηρεσία Τεχνικής Συνεργασίας (TECO) του ΟΟΣΑ είχε ήδη εμπλακεί από τη δεκαετία του 1980. Σχετική έκθεση εμπειρογνώμονα αναφέρει ότι τα «δαπανώντα υπουργεία» έχουν αρκετά μεγάλη ελευθερία στη προετοιμασία των αιτημάτων τους, κάθε υπουργείο ζητάει περισσότερα από όσα περιμένει να πάρει και το ΥπΟικ από τον Αύγουστο μέχρι τον Νοέμβριο κάθε χρόνου αγωνίζεται να διαμορφώσει τους αριθμούς που μπορούν να παρουσιαστούν ως ευθυγραμμισμένοι με την οικονομική πολιτική της κυβέρνησης προκειμένου να ψηφιστεί στη Βουλή. Επισημαίνει την ανυπαρξία πολυετούς πλαισίου και εκ των άνω προσέγγισης του προϋπολογισμού (όρια δαπανών) και αξιολόγησης της αποδοτικότητας των δαπανών των επιμέρους υπουργείων. OECD/TECO, Control and Management of Government Expenditure in Greece, Consultant's report by Patricia Brown, Paris August 1988. Βλ. και Μ. Κλαυδάτου (2009) Κρατικός Προϋπολογισμός, Εκδόσεις Κριτική, σελ. 106 κ. επ.

<sup>24</sup> Ενδεικτικά αναφέρονται: IMF (2006) Country report-Greece, 06/49, Fiscal transparency. OECD (2008) Budgeting in Greece, OECD Journal on Budgeting vol. 3, σελ. 618, κλπ. Βλ. και Παλακωνσταντίνου, Γ. (2016) Game Over, Παπαδόπουλος, σελ. 101-102.

εμπλακεί εισφέροντας σχετική τεχνογνωσία. Από αυτή την άποψη η δημοσιονομική μεταρρύθμιση μπορεί να χαρακτηριστεί ως ιδιαίτερα καθυστερημένη.

Ενώ η συζήτηση συστηματικά περιστρεφόταν γύρω από τη μεταρρύθμιση του φορολογικού συστήματος, το σκέλος των δαπανών παρέμενε στο περιθώριο.<sup>25</sup> Δεν είχε προφανώς υπάρξει επαρκής πίεση για την αλλαγή του κατακερματισμένου και αδιαφανούς συστήματος. Αντίθετα, τα κενά και οι αδυναμίες του αξιοποιούνταν για την ικανοποίηση πελατειακό-συντεχνιακών προτεραιοτήτων υποθάλλοντας πολιτικές πρακτικές που παραδοσιακά ανθίστανται σε κεντρικό έλεγχο, συνοχή αλλά και ευθύνη και λογοδοσία.<sup>26</sup>

Οι αδυναμίες του συστήματος κατάρτισης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού, όπως σημείωνε ο Β. Ράπανος<sup>27</sup>, επιχειρούνταν να αντιμετωπιστούν με την ενίσχυση του ρόλου του ΓΛΚ, με περισσότερους προληπτικούς ελέγχους νομιμότητας, με αποτέλεσμα να δημιουργείται έτσι ένα είδος φαύλου κύκλου: «Με το να καθορίζονται κεντρικά και με μεγάλη λεπτομέρεια όλες οι δαπάνες, στην ουσία υπουργεία και φορείς δεν έχουν ιδιοκτησία των προγραμμάτων τους και γι' αυτό και η λογοδοσία τους είναι περιορισμένη. Αποτέλεσμα αυτού του συστήματος είναι να μην υπάρχει κανένα κίνητρο για εξοικονόμηση πόρων, να μην γνωρίζει το Κοινοβούλιο και ο πολίτης τί 'τόπο πίνουν τα λεφτά' του».

Σε έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το 2007 για την πορεία των οικονομικών σε 18 χώρες της ΟΝΕ, η Ελλάδα εμφανίζεται προ-τελευταία στον δείκτη της εκ των άνω (top-down) διαδικασίας κατάρτισης προϋπολογισμού, τρίτη από το τέλος στον δείκτη συγκεντρωτισμού της κατάρτισης του προϋπολογισμού, πρώτη στον δείκτη συγκεντρωτισμού της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και τελευταία στον δείκτη διαφάνειας του προϋπολογισμού.<sup>28</sup>

Ιδιαίτερη σημασία έχει εν προκειμένω η διάσπαση της εικόνας των δημοσίων οικονομικών σε χωριστούς προϋπολογισμούς (Κρατικός Προϋπολογισμός [:Τακτικός

<sup>25</sup> Βλ. Ράπανος, Β. (2007) Σύνταξη και Εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού: Ευρωπαϊκή εμπειρία και η Ελληνική πραγματικότητα Κείμενο εργασίας, IOBE, Νοέμβριος 2007, σελ. 8.  
[http://www.euro2day.gr/dm\\_documents/meleti\\_iobe\\_gia\\_proupologismo\\_151107.pdf](http://www.euro2day.gr/dm_documents/meleti_iobe_gia_proupologismo_151107.pdf)

<sup>26</sup> Όπως αναγνωρίζει και ο πρώην υπουργός Οικονομικών Γ. Αλογοσκούφης, η διαδικασία προϋπολογισμού είχε κυρίως ενδεικτικό χαρακτήρα, χαλαρές λογιστικές προδιαγραφές και χαλαρή παρακολούθηση στη διάρκεια του έτους. Οι επιμέρους φορείς βασιζόνταν στην κάλυψη των ελλειμμάτων τους από την κεντρική κυβέρνηση ενώ επίσης δανείζονταν με εγγύηση του δημοσίου. Συνέπειες της κατάστασης αυτής ήταν συστηματικές υπερβάσεις δαπανών και διεύρυνση του ευρύτερου δημόσιου τομέα, αδυναμία αξιολόγησης αποδοτικότητας και αποτελεσμάτων, μη συμμόρφωση με την εισοδηματική πολιτική και οι «ελληνικές στατιστικές», με χαρακτηριστικό την καθυστέρηση και ανακριβή υποβολή των αποτελεσμάτων της διαχείρισης του προϋπολογισμού. Βλ. Alogoskoufis, G. (2014) The Budget and the Wider Public Sector, in LSE, Administrative Reform in Greece – A Report on a Keynote Policy Symposium of the Hellenic Observatory, London School of Economics and Political Science (LSE) (April 11, 2014).  
<http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/hellenicObservatory/CMS%20pdf/Various/Administrative-Reform-in-Greece-%E2%80%93-A-Report-on-a-Keynote-Policy-Symposium-of-the-Hellenic-Observatory.-LSE.pdf>

<sup>27</sup> Επιγραμματικά τα προβλήματα του συστήματος κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού συνίστανται στα εξής: Έλλειψη διαφάνειας, Προϋπολογισμός ετήσιος και χωρίς σύνδεση με αποτελέσματα, Μεγάλος βαθμός συγκεντρωτισμού στη λήψη αποφάσεων, μικρή ευελιξία σε ανακατανομή πόρων, διασπορά αρμοδιοτήτων, Πολλαπλοί έλεγχοι που όμως δεν είναι ουσιαστικοί, Απουσία ουσιαστικής λογοδοσίας, Οργανωτικές αδυναμίες. βλ περισσότερο στο Ράπανος, Β. (2007) Σύνταξη και Εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού, όπ.π. σελ. 48 κ. επ.

<sup>28</sup> Βλ. πιο αναλυτικά Κλαουδάτου, Μ. (2009) *Κρατικός Προϋπολογισμός* όπ.π., σελ. 182 κ. επ. και Ράπανος, Β. (2007) Σύνταξη και Εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού, όπ.π. σελ. 19-40.

και Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων] και προϋπολογισμοί επιμέρους φορέων που συναποτελούσαν τη Γενική Κυβέρνηση). Από οργανωτική και λειτουργική άποψη, το υπουργείο Οικονομικών εμφανιζόταν απομονωμένο αν όχι αδύναμο. Όσο και αν εκπλήσσει, δεν είχε δυνατότητα να παρακολουθεί κεντρικά και σε πραγματικό χρόνο την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Ήδη στο επίπεδο της Κεντρικής Κυβέρνησης, πέραν της Κεντρικής Διοίκησης και των ΝΠΔΔ υπήρχαν σοβαρές αδυναμίες. Εύγλωττο παράδειγμα είναι ότι δεν μπορούσε να καθορίσει *ex ante* το πλαίσιο της μισθολογικής πολιτικής των ΝΠΔΔ, τα οποία αποφάσιζαν μισθολογικές αυξήσεις χωρίς έγκριση και ζητούσαν εκ των υστέρων κάλυψη των ελλειμμάτων τους από τον κρατικό προϋπολογισμό.<sup>29</sup> Σε επίπεδο ΟΤΑ, ασφαλιστικών ταμείων, νοσοκομείων και ΔΕΚΟ, δεν ήταν δυνατόν να υπάρχει εικόνα για τις υποχρεώσεις που αναλάμβαναν και μόνο εκ των υστέρων τις ανακάλυπτε το ΥΠΟΙΚ. Έτσι, οι αρχικές προβλέψεις του προϋπολογισμού ανατρέπονταν από τις υπερβάσεις των επιμέρους φορέων, στην πορεία δημιουργούνταν ελλείμματα και χρέη χωρίς να έχει ένας κεντρικός διαχειριστής σαφή συνολική πληροφόρηση, εικόνα και δυνατότητα παρέμβασης.

Υπολογίζεται ότι ο υπουργός Οικονομικών μπορούσε να παρακολουθεί μόλις το 60% του συνόλου των δαπανών που αντιστοιχούσε στη Γενική Κυβέρνηση. Η όποια ενημέρωση για την πορεία των δημοσιονομικών μεγεθών ήταν αποσπασματικού χαρακτήρα, έφτανε με καθυστέρηση τουλάχιστον 6 μηνών και επιπλέον ήταν ποιοτικά προβληματική λόγω διαφορετικών συστημάτων λογιστικής αποτύπωσης. Η κατάσταση αυτή ακύρωνε τη δυνατότητα ενδεχόμενης αλλαγής πορείας για την πρόληψη προβλημάτων.<sup>30</sup> Η διπλή έλλειψη α) κατάλληλου πληροφοριακού συστήματος αφενός και β) νομοθετημένης κεντρικής ευθύνης στο ΓΛΚ αφετέρου βρισκόταν στο επίκεντρο των προβλημάτων.

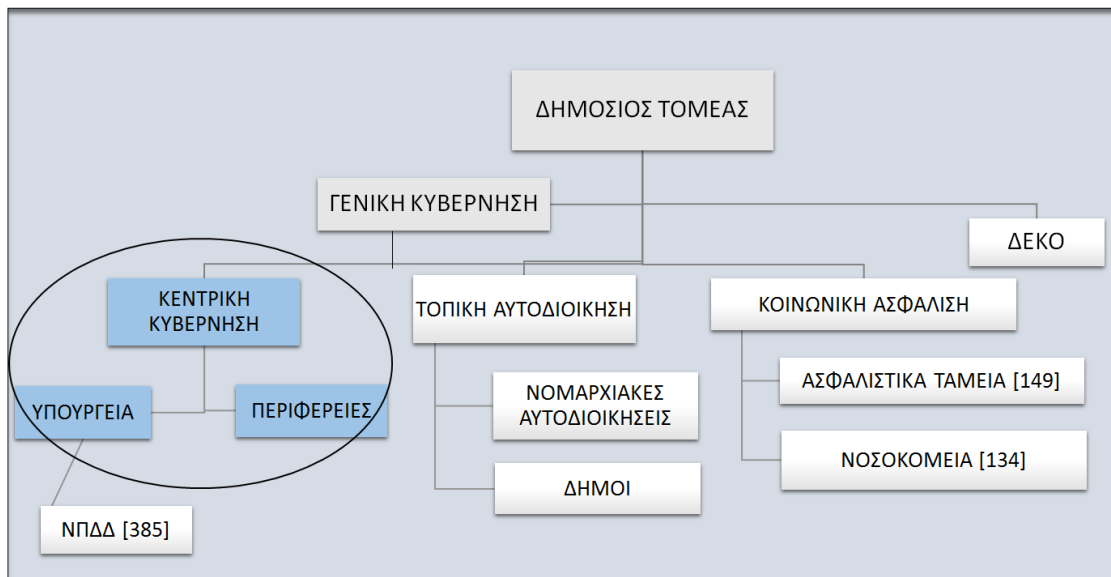
Στο ακόλουθο Διάγραμμα περιγράφεται με την κυκλική γραμμή το (μικρό) μέρος του Δημοσίου τομέα που κάλυπτε ο Κρατικός προϋπολογισμός.

<sup>29</sup> Βλ. και Κλαουδάτου (2009) όπ.π. σελ. 111.

<sup>30</sup> Την περίοδο 2001-09, τα δημοσιονομικά ελλείμματα ήταν 70-80% υψηλότερα από τον στόχο. Sachinidis, Ph. (2016) Why Nations Fail. Speech at the 29th Liberty Forum, Porto Alegre 12 April 2016. Βλ. και Sachinidis, Ph. (2017) Speech at the ECPRD Seminar «Parliaments Dealing with Financial Markets' Issues» Athens, Hellenic Parliament, 5-6 October 2017.



**Διάγραμμα 1. ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ ΚΑΙ ΚΡΑΤΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΜΕΧΡΙ ΤΟ 2010**



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

Στις εκθέσεις του, το ΔΝΤ<sup>31</sup> είχε ειδικότερα σημειώσει ότι ο προϋπολογισμός δεν καλύπτει όλη τη Γενική κυβέρνηση ενώ δεν υπήρχε πειστική αιτιολογία για τον διαχωρισμό του προϋπολογισμού της κεντρικής κυβέρνησης από τους προϋπολογισμούς των διάφορων δημοσίων οργανισμών. Κατ' αυτόν τον τρόπο δεν υπήρχε σφαιρική εικόνα ούτε δυνατότητα εξέτασης και έγκρισης του συνόλου της δημοσιονομικής δραστηριότητας από τη Βουλή (π. χ. για τους 1033 ΟΤΑ, τα 149 ασφαλιστικά ταμεία κλπ., οι προϋπολογισμοί εγκρίνονταν μόνο από το εποπτεύον υπουργείο και το ΥπΟικ).

Οι προτάσεις του ΔΝΤ και του ΟΟΣΑ συνέκλιναν:

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

Όσον αφορά τον έλεγχο της εκτέλεσης του προϋπολογισμού, προτεινόταν:

<sup>31</sup> IMF (2006) Country Report No. 06/49. Greece: Report on Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency Module. February 2006. Γενικότερα, μέχρι την κρίση το ένα τρίτο σχεδόν από τα έσοδα και τις δαπάνες της ΓΚ βρίσκονταν εκτός των διαδικασιών του προϋπολογισμού.

## ΜΕΡΟΣ Ι. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ: Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ

- Εγκατάλειψη του λεπτομερειακού κεντρικού ελέγχου με παράλληλη ενίσχυση της εσωτερικής οικονομικής διαχείρισης των επιμέρους φορέων ώστε να λογοδοτούν για τη διαχείριση του προϋπολογισμού τους.
- Κατάργηση των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ/ΥπΟικ) (προληπτικός έλεγχος).
- Μετάβαση σε κατασταλτικό έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο και σε έλεγχο αποδοτικότητας ενόψει ενίσχυσης της διαφάνειας της δημοσιονομικής διαχείρισης και της δυνατότητα εποπτείας εκ μέρους του Κοινοβουλίου.
- Στενή παρακολούθηση της λειτουργίας των ασφαλιστικών ταμείων με έγκαιρη δημοσιοποίηση και ανάλυση των αποτελεσμάτων τους
- Καλύτερη οριοθέτηση των υποχρεώσεων των ΟΤΑ για δημοσιονομικές αναφορές της δημοσιονομικής τους διαχείρισης, ιδιαίτερα μάλιστα του δανεισμού τους, όπου απαιτείται στενότερος κεντρικός έλεγχος και εποπτεία.

Ο ΟΟΣΑ<sup>32</sup> παρατηρούσε ειδικότερα ότι η πρωτοβουλία για νέες πολιτικές και μέτρα προερχόταν από τους υπουργούς (bottom up) χωρίς ex ante δεσμευτικές κεντρικές οδηγίες, πράγμα που ασκούσε μεγάλη πίεση στις δημόσιες δαπάνες ενώ τους απάλλασσε από την πίεση να ιεραρχήσουν τις προτεραιότητές τους. Μεγάλο μέρος δαπανών δεν συμπεριλαμβάνονταν σε ενιαίο προϋπολογισμό του κράτους οπότε δεν υπήρχε εικόνα ούτε και παρακολούθηση της διαχείρισης τους. Η αποκεντρωμένη και κατατεμημένη διαχείριση μετέφερε τελικά μεγάλο βάρος στο ΥπΟικ, το οποίο δεν είχε επαρκή πληροφορία για να διαχειριστεί αυτή την αποστολή (ασυμμετρία πληροφόρησης). Το όλο σύστημα ήταν χαλαρό και δεν στήριζε τη δημοσιονομική πειθαρχία. Έπρεπε λοιπόν ενισχυθεί η εκ των άνω διάσταση της διαδικασίας κατάρτισης του προϋπολογισμού, να τεθούν ανώτατα όρια δαπανών, να μειωθεί η έμφαση στις λεπτομερείς εισροές και να μεταφερθεί η ευθύνη ιεράρχησης προτεραιοτήτων και διαχείρισης των πιστώσεων στα υπουργεία. Ο ρόλος του Κοινοβουλίου, που ήταν ο πλέον περιορισμένος μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ, έπρεπε να ενισχυθεί: περισσότερος χρόνος για την εξέταση του προϋπολογισμού στη φάση της ψήφισής του, ανάπτυξη της ικανότητας ανάλυσης και της δυνατότητα αξιολόγησης των δαπανών στη βάση προγραμμάτων δράσης, καθώς και δυνατότητα παρακολούθησης των τροποποιήσεων στη διάρκεια του έτους.<sup>33</sup>

Τόσο το ΔΝΤ όσο και –κυρίως- ο ΟΟΣΑ συνιστούσαν την εισαγωγή του προϋπολογισμού προγραμμάτων, που παρέχει μεγαλύτερη διαφάνεια ως προς την αξιοποίηση των πιστώσεων και επιτρέπει την αξιολόγηση της οικονομικής διαχείρισης με βάση τις δράσεις που υποστηρίζουν. Στην κατεύθυνση αυτή είχε υπάρξει ένα σχετικό πιλοτικό πρόγραμμα στο Υπουργείο Πολιτισμού το 2008 και σχεδιαζόταν η πιλοτική γενίκευσή του σε όλα τα υπουργεία το 2009, παράλληλα με τη διαμόρφωση νέας λειτουργικής ταξινόμησης.

Ωστόσο, το χαλαρό πλαίσιο του προϋπολογισμού και τα προβλήματα που δημιουργούσε δυσκόλευαν και την εισαγωγή της νέας αυτής μεθόδου απεικόνισης. Προϋπόθεση για την εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων ήταν, σε κάθε περίπτωση, να ενισχυθεί η ευθύνη των εκτελεστικών υπουργείων για την ακρίβεια του προϋπολογισμού τους και να αναλάβουν τη διαχείριση των πιστώσεών τους με αντίστοιχη ευθύνη για αποτελεσματική χρήση τους. Σε κεντρικό επίπεδο έπρεπε να

<sup>32</sup> OECD (2008) *Journal on Budgeting*, όπ.π.

<sup>33</sup> Στην πράξη δεν γίνονταν τροποποιήσεις στη διάρκεια του έτους.

ενισχυθεί η ικανότητα ανάλυσης πολιτικής και προϋπολογισμού του ΓΛΚ από τη σκοπιά της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας (επισκοπήσεις δαπανών, αξιολόγηση προγραμμάτων κλπ.), δηλ. να αναχθεί σε επιτελική υπηρεσία, σε αντίθεση με την κυρίαρχουσα τάση επικέντρωσης στη λεπτομέρεια της διαχείρισης.

Κάποιες προσπάθειες μεταρρύθμισης<sup>34</sup> πριν την κρίση για ενίσχυση του διϋπουργικού συντονισμού υπό τον υπουργό Οικονομικών ενόψει της βελτίωσης της διαδικασίας προϋπολογισμού είτε εφαρμόστηκαν μερικώς είτε καθόλου. Τα εμπόδια που συνάντησαν προήλθαν από τους ίδιους τους φορείς, τις ηγεσίες και τα συνδικάτα τους, αλλά και από τα υπουργεία που τους επόπτευαν (Εσωτερικών και Δημόσιας Διοίκησης, Απασχόλησης και Κοινωνικής ασφάλισης, Υγείας, Μεταφορών και Επικοινωνιών, τα Μέσα Ενημέρωσης κλπ).<sup>35</sup>

## Η επίσπευση της δημοσιονομικής μεταρρύθμισης

Στο νέο πλαίσιο της κρίσης, η δημοσιονομική συμπεριφορά του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος γενικά, και ιδιαίτερα η ενίσχυση της αξιοπιστίας του προς εταίρους και δανειστές, υπήρξαν καίρια ζητήματα, πολλώ μάλλον που η κρίση χαρακτηρίστηκε κατ' αρχήν ως δημοσιονομική και στη συνέχεια ως κρίση χρέους - αλλά και ανταγωνιστικότητας. Η αδυναμία παροχής έγκυρων και έγκαιρων δημοσιονομικών στοιχείων (fiscal reporting) προς την ΕΕ και διεθνείς οργανισμούς συνδεόταν άμεσα με την έλλειψη εσωτερικών μηχανισμών και διαδικασιών για την αποτελεσματική παρακολούθηση των κρίσιμων οικονομικών μεγεθών, ούτως ώστε οι αποκλίσεις να εντοπίζονται και οι αιτίες τους να αντιμετωπίζονται εγκαίρως.<sup>36</sup>

Τα προαναφερθέντα προβλήματα τέθηκαν επί τάπητος ήδη προς το τέλος του 2009, αρκετούς μήνες πριν αναγκαστεί η Ελλάδα να ζητήσει οικονομική στήριξη. Στην επιστολή διαβίβασης του προϋπολογισμού για το 2010 στη Βουλή (20.11.2009) ο τότε υπουργός Οικονομικών αναφέρεται σε σειρά επικείμενων νομοθετικών πρωτοβουλιών, όπως η ανεξαρτητοποίηση της Στατιστικής Υπηρεσίας, η εκ βάθρων αναθεώρηση του συστήματος σύνταξης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού, αλλαγές στα συστήματα καταγραφής και ελέγχου των δαπανών των Νομικών προσώπων του στενού και ευρύτερου δημόσιου τομέα και των ΟΤΑ, η λειτουργία της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής ως της κεντρικής αρχής μισθοδοσίας όλων των δημοσίων υπαλλήλων -που αποτελεί και τη σημαντικότερη δαπάνη στο δημόσιο τομέα κλπ.<sup>37</sup>. Επρόκειτο για προβληματικές περιοχές της διοικητικής λειτουργίας που υπονόμειαν την αξιοπιστία της χώρας και την προσπάθεια αντιμετώπισης της κρίσης

<sup>34</sup> Ν. 3429/2005 για τις δημόσιες επιχειρήσεις και /2008 για τα ΝΠΔΔ (ΟΤΑ, Ασφαλιστικά ταμεία, Νοσοκομεία). Ωστόσο, ο ρόλος των ελλειμμάτων, του υψηλού δανεισμού και χρέους των ΔΕΚΟ στο συνολικό δημοσιονομικό έλλειμμα υπήρξε κρίσιμος. Βλ. Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του προγράμματος στήριξης της ελληνικής οικονομίας»

<sup>35</sup> Βλ. Alogoskoufis, G. (2014) The Budget and the Wider Public Sector, in LSE, *Administrative Reform in Greece – A Report on a Keynote Policy Symposium of the Hellenic Observatory*, London School of Economics and Political Science (LSE) (April 11, 2014).

<http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/hellenicObservatory/CMS%20pdf/Various/Administrative-Reform-in-Greece-%E2%80%93-A-Report-on-a-Keynote-Policy-Symposium-of-the-Hellenic-Observatory,-LSE.pdf>

<sup>36</sup> Vraniali, E. (2010) Rethinking Public Financial Management and Budgeting in Greece: time to reboot? Hellenic Observatory - LSE [http://eprints.lse.ac.uk/29097/1/GreeSE\\_No37.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/29097/1/GreeSE_No37.pdf)

<sup>37</sup> Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού για το 2010, σελ. 26κ.επ.

αφού, μεταξύ άλλων, δημιουργούσαν αρνητικές συνθήκες αντιμετώπισής της από το ευρωπαϊκό και διεθνές περιβάλλον της.

Η προετοιμασία για τη θέσπιση ενός συνεκτικού συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης ξεκίνησε στις αρχές του 2010 με εγχώρια πρωτοβουλία και με την τεχνική υποστήριξη του ΔΝΤ. Η μεταρρύθμιση της δημοσιονομικής διαχείρισης αποτελούσε μάλιστα στοιχείο του προεκλογικού προγράμματος της τότε κυβέρνησης.<sup>38</sup> Αντιμετωπιζόταν ως ένα σημαντικό εργαλείο για να μπει τάξη στα οικονομικά, παράλληλα με τα διαδοχικά μέτρα για την άμεση μείωση των δημοσίων δαπανών (βλ. μισθολογικές περικοπές, μεταξύ άλλων), την αύξηση των εσόδων (παρεμβάσεις στη φορολογία), αλλά και την απογραφή, την δημιουργία της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής και τη μεταρρύθμιση της ΕΛΣΤΑΤ.

Όταν η Ελλάδα ζήτησε βοήθεια από τον Μηχανισμό Στήριξης και εντάχθηκε σε Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής (Μάιος 2010), οι εν εξελίξει πρωτοβουλίες μεταρρύθμισης του διάτρητου αυτού συστήματος αναπόφευκτα συμπεριλήφθηκαν στις απαιτούμενες δράσεις. Πρώτη προτεραιότητα ήταν η ακρίβεια της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και η θέσπιση αυστηρών δεσμευτικών δημοσιονομικών κανόνων, με στόχο την αποφυγή διόγκωσης των δαπανών, ελλειμμάτων και εντέλει του χρέους. Κρίσιμη προϋπόθεση ήταν η ύπαρξη σφαιρικής εικόνας για την πορεία εκτέλεσης του προϋπολογισμού και η παραγωγή και παροχή έγκαιρων και έγκυρων δημοσιονομικών στοιχείων. Η αντιμετώπιση χρόνιων στρεβλώσεων στο πεδίο αυτό ήταν η πλέον επείγουσα προτεραιότητα μεταξύ των διαρθρωτικών δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων που συμφωνήθηκαν, λόγω της ανάγκης δημιουργίας διαδικασιών και μηχανισμών παρακολούθησης και συγκράτησης δαπανών.

Η προτεραιότητα της αυστηρής δημοσιονομικής διαχείρισης παρέμεινε σταθερή σε όλα τα προγράμματα προσαρμογής, προκειμένου να επιτυγχάνονται οι δημοσιονομικοί στόχοι. Πολλές από τις διαρθρωτικές δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις που καταγράφηκαν ως απαιτήσεις των τριών Μνημονίων υπήρξαν προαπαιτούμενα για την εκταμίευση δόσεων δανείων.<sup>39</sup> Αξίζει πάντως να επισημανθεί ότι σε πρώτη φάση, η Ευρωπαϊκή Ένωση ενδιαφερόταν κυρίως για τη λήψη μέτρων περιστολής δαπανών και ελλειμμάτων παρά διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων.

Η καθυστερημένη δημοσιονομική μεταρρύθμιση υπήρξε μια από τις κρίσιμες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις με σημαντικές διοικητικές (οργανωτικές και λειτουργικές) διαστάσεις. Είχε μάλιστα την τύχη να έχει προετοιμαστεί σε ανύποπτο χρόνο αλλά κατέληξε να εφαρμοστεί υπό την πίεση των απαιτήσεων των Μνημονίων. Σε σχέση με τις ως άνω συστάσεις του ΔΝΤ και του ΟΟΣΑ<sup>40</sup>, η μόνη διαφορά των απαιτήσεων του

<sup>38</sup> Παπακωνσταντίνου (2016) *Game over*, ό.π., 197.

<sup>39</sup> Βλ. και Σαββαΐδου, Αικ. (2017) *Δημοσιονομική Διαφάνεια*, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 577.

<sup>40</sup> Είναι χαρακτηριστικό ότι και η έκθεση του ΟΟΣΑ (OECD 2011, σελ. 14, 71 κ. επ.) για τη «λειτουργική αξιολόγηση της Κεντρικής διοίκησης» χαρακτηρίζει επείγουσα την ανάγκη μεταρρύθμισης του προϋπολογισμού και εμμένει στις προτεραιότητες που είχαν ήδη επισημανθεί τα προηγούμενα χρόνια: Ενίσχυση του ρόλου του ΥπΟικ μέσω «εκ των άνω» ελεγχόμενων διαδικασιών για την κατάρτισή του, εισαγωγή μακροπρόθεσμου οικονομικού και δημοσιονομικού πλαισίου καθώς και προϋπολογισμού προγραμμάτων για μεγαλύτερη επικέντρωση στις εκροές, δηλ. τους στόχους πολιτικής, αντί της συνήθους επικέντρωσης στις εισροές (πιστώσεις), παροχή μεγαλύτερης αυτονομίας αλλά και ενίσχυση της ευθύνης για λογοδοσία των τομεακών υπουργείων. Βλ. αντίστοιχους προβληματισμούς και στη Λευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης 2012, ενότητα 10, Προϋπολογισμός.

[http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2012/01/lefki\\_vivlos.pdf](http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2012/01/lefki_vivlos.pdf)

Μνημονίου είναι ότι η εισαγωγή του προϋπολογισμού προγραμμάτων περνάει σε δεύτερη μοίρα σε σχέση με την αυστηροποίηση του πλαισίου δημοσιονομικής διαχείρισης ενώ ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην παραγωγή και παροχή αξιόπιστων δημοσιονομικών στοιχείων.

Το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο στόχευε στην ανάκτηση από την κυβέρνηση του Δημοσιονομικού ελέγχου επί του Προϋπολογισμού (όπως και άλλων μεγεθών, πχ. σχετικών με τους ανθρώπινους πόρους [βλ. απογραφή υπαλλήλων του δημοσίου, Ενιαία αρχή πληρωμής], τις προμήθειες, τα πάγια κεφάλαια κλπ.). Να έχει δηλαδή ανά πάσα στιγμή ολοκληρωμένη έγκαιρη και ακριβή πληροφόρηση για τη θέση των Δημόσιων Οικονομικών (πορεία των δαπανών και εσόδων) και να διαθέτει μηχανισμούς συγκράτησης και ελέγχου τους.

Οι δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις έχουν εξαιρετικά μεγάλο εύρος και περιλαμβάνουν:

α) την ενίσχυση του ρόλου του ΥπΟικ τόσο οργανωτικά όσο και στη βάση των διαδικασιών που επιβάλλονται σε όλο το φάσμα των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης,

β) την ενίσχυση της ευθύνης των οικονομικών υπηρεσιών επιμέρους υπουργείων και φορέων,

γ) την αλλαγή του συστήματος ελέγχου των δαπανών,

δ) τη δημιουργία συνθηκών διαφάνειας και αξιοπιστίας των δεδομένων των δημοσίων οικονομικών.

Σειρά άλλων μεταρρυθμίσεων δημοσιονομικά κρίσιμων λόγω κοστοβόρου χαρακτήρα, τέθηκαν για τους ίδιους λόγους σε προτεραιότητα, όπως το σύστημα δημοσίων συμβάσεων και προμηθειών το οποίο συγκεντρώνεται και οριοθετείται στενά, το σύστημα υπηρεσιών υγείας και η φαρμακευτική δαπάνη, η κοινωνική ασφάλιση και ιδιαίτερα το συνταξιοδοτικό σύστημα κλπ.

Η σημερινή εικόνα είναι εξαιρετικά διαφοροποιημένη. Σ' αυτό συνέβαλαν οι μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις που προωθήθηκαν στη διάρκεια της κρίσης με συνδυασμό εγχώριων πρωτοβουλιών, απαιτήσεων των Μνημονίων<sup>41</sup> αλλά και της γενικότερης αυστηροποίησης του ευρωπαϊκού συστήματος δημοσιονομικού συντονισμού και εποπτείας για τις χώρες της Ευρωζώνης, με εντονότερη παρέμβαση στις χώρες που έλαβαν οικονομική βοήθεια.

Μια συνολική παρουσίαση των δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων δεν είναι ούτε στους στόχους ούτε στις δυνατότητες της μελέτης αυτής. Στη συνέχεια εξετάζονται επιλεκτικά ορισμένες κρίσιμες παρεμβάσεις των οποίων οι διοικητικές και διαδικαστικές διαστάσεις είναι σημαντικές και αφορούν κατά προτεραιότητα τον ρόλο του ΥπΟικ στο διοικητικό σύστημα και τις σχέσεις του με τους επιμέρους φορείς.

Το πρώτο κεφάλαιο θα αναφερθεί στον εξορθολογισμό των διαδικασιών κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού με επίκεντρο την ενίσχυση της εποπτείας του ΥπΟικ

---

<sup>41</sup> Η Σαββαΐδου, Αικ. (2017, σελ. 575-576) καταγράφει σειρά νομοθετικών παρεμβάσεων για την ενίσχυση της δημοσιονομικής διαφάνειας (Ν.3832/2010 (ΕΛΣΤΑΤ), 3845/2010, 3871/2010, 3943/2011, 3965/2011, 3986/2011, 4013/2011, 4046/2012, 4047/2012, 4072/2012, 4081/2012, 4111/2013, 4129/2013, 4151/2013, 4223/2013, 4254/2014, 4261/2014, 4262/2014, 4270/2014, 4281/2014, 4314/2014, 4334/2015, 4336/2015, 4317/2015, 4354/2015, 4398/2016, 4430/2016, 4446/2016.

επί του συνόλου της Γενικής Κυβέρνησης. Στο δεύτερο κεφάλαιο θα αναλυθεί η δημιουργία του δικτύου δημοσιονομικών υπηρεσιών που προεκτείνουν οργανωτικά τον έλεγχο και την εποπτεία του ΥπΟικ επί των φορέων της Γενικής κυβέρνησης αλλά και πέραν αυτών. Τέλος στο τρίτο κεφάλαιο θα αναφερθούν εν συντομία οι θεσμικές εγγυήσεις που εισήχθησαν προκειμένου να υπάρξει δημοσιονομική διαφάνεια και κυρίως εγγύηση της εξωτερικής παρακολούθησης της πορείας των δημοσίων οικονομικών από ανεξάρτητους θεσμούς, που δημιουργούν συνθήκες περαιτέρω διαφάνειας και πίεσης προς την κατεύθυνση της τήρησης των δημοσιονομικών κανόνων.

Αξίζει να σημειωθεί ότι οι μεταρρυθμίσεις που παρουσιάζονται εδώ βρίσκονται σε διαρκή εξέλιξη. Μετά από τις αρχικές παρεμβάσεις οι οποίες επεδίωξαν να ανατρέψουν τον πρότερο κατακερματισμό και την αδυναμία ελέγχου των δημοσίων οικονομικών, το σύστημα δημοσιονομικής διαχείρισης εξακολουθεί να αυστηροποιείται, εξειδικεύοντας όλο και περισσότερο τις απαιτήσεις για τις προδιαγραφές και τη συνοχή του.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. Εξορθολογισμός των διαδικασιών προϋπολογισμού

Καλλιόπη Σπανού

Από την αρχή της εκδήλωσης της δημοσιονομικής κρίσης και με το πρώτο Πρόγραμμα Οικονομικής προσαρμογής οι διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης τέθηκαν στο μικροσκόπιο. Ο εξορθολογισμός των διαδικασιών κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού υπηρετούσε διπλό στόχο: όχι μόνο την αντιμετώπιση των βραχυπρόθεσμων δημοσιονομικών προκλήσεων αλλά και τη μακροπρόθεσμη απόδοση, τη διαφάνεια και λογοδοσία.

Μεταξύ των μεθόδων εξορθολογισμού των διαδικασιών προϋπολογισμού μπορούν να αναφερθούν τα ανώτατα όρια δαπανών, η επισκόπηση δαπανών (Spending reviews)<sup>42</sup>, ο προϋπολογισμός προγραμμάτων κλπ.<sup>43</sup> Όλα αυτά δίνουν σε διάφορους βαθμούς έναν παρεμβατικό ρόλο στο ΥΠΟΙΚ, ως θεματοφύλακα των δημοσίων

<sup>42</sup> Η *επισκόπηση δαπανών* αν και βρισκόταν στην ατζέντα δεν προχώρησε με τον ίδιο ρυθμό. Στην έκθεση της Task Force (TF-GR, Report no 7, July 2014, σελ. 12) αναφέρεται η παροχή εκ μέρους του ΔΝΤ τεχνικής βοήθειας για την ανάπτυξη ικανότητας ανάλυσης πολιτικής στο ΓΛΚ και προετοιμασία μιας διαδικασίας επισκόπησης δαπανών που επρόκειτο να ξεκινήσει. Μια πρώτη γενικευμένη επισκόπηση διεξήχθη από το ΚΕΠΕ σε συνεργασία με ΓΛΚ και υπουργεία το 2012. Η δεύτερη διενεργήθηκε πιλοτικά το διάστημα 2014-2016 σε 6 Υπουργεία (Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού Δημόσιας Τάξης και προστασίας του Πολίτη) που επελέγησαν με κριτήριο το μέγεθός τους και τον μεγάλο αριθμό φορέων υπό την εποπτεία τους, που αποτελούν μεγάλο μέρος της ΓΚ. (Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2015, σελ. 31 και για το 2016, σελ. 31-32).

Η επισκόπηση δαπανών αντιμετωπίζεται ως τρόπος ενίσχυσης της υπευθυνότητας των υπουργείων και εποπτευομένων φορέων τους σχετικά με τη διαχείριση του προϋπολογισμού τους αλλά και ως προετοιμασία για τη μετάβαση σε προϋπολογισμό προγραμμάτων.

Σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2018 (σελ. 35), υπήρξε πιλοτική εφαρμογή της επισκόπησης των πρωτογενών λειτουργικών δαπανών σε τρία Υπουργεία (Οικονομικών, Πολιτισμού & Αθλητισμού και Οικονομίας & Ανάπτυξης) από τον Σεπτέμβριο του 2016, ενώ το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (βλ. Δ/νση Επισκόπησης Δαπανών) προχώρησε στις αρχές του 2017 σε καθολική επέκταση του εγχειρήματος στους φορείς Γενικής Κυβέρνησης, ενώπει εξοικονόμησης πόρων για δράσεις για την κοινωνική προστασία (π.χ. οικογενειακά επιδόματα, παιδικοί σταθμοί κλπ.). Πέραν όμως της άμεσης χρησιμότητας για την εξοικονόμηση πόρων, αποτελεί και ένα εργαλείο «τεχνογνωσίας στα Υπουργεία και τους λοιπούς φορείς της γενικής κυβέρνησης για καλύτερη κοστολόγηση των δράσεων τους και ιεράρχηση των προτεραιοτήτων τους ...».

<sup>43</sup> Ο *προϋπολογισμός προγραμμάτων* βρισκόταν σε συζήτηση και πιλοτική εφαρμογή μέχρι το 2009, βάσει των προτροπών και συστάσεων του ΟΟΣΑ (OECD 2011, σελ. 74). Στην Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2010, (σελ. 26) αναφέρεται η άμεση προοπτική μετασχηματισμού του προϋπολογισμού σε προϋπολογισμό προγραμμάτων με τη μορφή ζετών συμβολαίων. Ωστόσο με την υπαγωγή στο Πρόγραμμα Προσαρμογής οι προτεραιότητες μετακινήθηκαν προς τη δημιουργία αστηρού συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης για τη συγκράτηση δαπανών, ελλειμμάτων και χρέους. Τόσο ο τότε υπουργός όσο και το ΔΝΤ το οποίο παρείχε τεχνική βοήθεια (ήδη πριν το Μνημόνιο) έκριναν ότι δεδομένης της προβληματικής κατάστασης του όλου συστήματος δεν ήταν τότε εφικτή μια τέτοια αλλαγή ούτε ήταν προτεραιότητα το πέρασμα σε ένα άλλο τρόπο απεικόνισης των δαπανών. Έλειπαν σημαντικές ευρύτερες προϋποθέσεις, όπως π.χ. το μεσοπρόθεσμο πλαίσιο, το ενιαίο λογιστικό σχέδιο για την αποτύπωση των προϋπολογισμών και για διοικητική και λειτουργική ταξινόμηση, κωδικοποίηση οικονομικής ταξινόμησης κλπ. ενώ απαιτείτο και διαφορετικός τρόπος οργάνωσης της διοίκησης, στην κατεύθυνση της προσαρμογής της σε λειτουργίες και στόχους (Βλ. και Κλαουδάτου 2009, σελ. 268). Η προοπτική εισαγωγής του προϋπολογισμού προγραμμάτων αναφέρεται και στην Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2011 (σελ. 53) ως το επόμενο βήμα μετά την μεταρρύθμιση του δημοσιονομικού συστήματος που βρισκόταν σε εξέλιξη. Το θέμα φαίνεται πάντως επανέφερε πρόσφατα το ΔΝΤ, ως την επόμενη φάση των δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων.

οικονομικών αλλά ταυτόχρονα ενισχύουν την υπευθυνότητα των λοιπών φορέων που συμμετέχουν στη δημοσιονομική διαχείριση όσον αφορά τις επιλογές τους. Ωστόσο, οι συνθήκες υπό τις οποίες ξεκίνησε η μεταρρύθμιση αυτή επέβαλαν την ιεράρχηση των στόχων. Η άμεση ανάγκη να ελεγχθούν οι δαπάνες ήταν όχι μόνο αναμφισβήτητη αλλά και προϋπόθεση ώστε να αξιοποιηθούν σε στέρεη βάση άλλα εργαλεία. Γι' αυτόν τον λόγο προτάχθηκε η αυστηροποίηση της δημοσιονομικής διαχείρισης έναντι της εισαγωγής των δύο άλλων εργαλείων εξορθολογισμού.

Η έννοια του εξορθολογισμού συμπυκνώνεται στη *συγκέντρωση, διεύρυνση και ενίσχυση της εποπτείας του ΥπΟικ* επί των δημοσίων οικονομικών. Η τυπική και άτυπη ενίσχυση του Υπουργείου Οικονομικών αποτελεί άλλωστε γενικότερα το συχνότερο αποτέλεσμα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στη διάρκεια της κρίσης ακόμη και σε χώρες που δεν εντάχθηκαν σε προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής.<sup>44</sup> Στην περίπτωση μάλιστα δανειακών συμβάσεων που συνοδεύονται από προγράμματα οικονομικής προσαρμογής, αυτό είναι άμεση συνέπεια και της συνολικής ευθύνης που αναλαμβάνει ο Υπουργός Οικονομικών για την εφαρμογή τους συνυπογράφοντάς τα.<sup>45</sup> Η διασφάλιση αξιόπιστων δημοσιονομικών προβλέψεων, η παροχή έγκυρων και έγκαιρων στοιχείων για έσοδα και δαπάνες στη Γενική Κυβέρνηση και ο αυστηρός έλεγχος κρατικών δαπανών (συμπεριλαμβανομένων και των δαπανών μισθοδοσίας, βλ. σχετικά το μέρος της έκθεσης του αφορά τα: Δεδομένα) για την αποφυγή δημιουργίας νέων ληξιπρόθεσμων οφειλών προϋπέθετε ότι η εκτέλεση του προϋπολογισμού και τα σχετικά οικονομικά στοιχεία παρακολουθούνται *τακτικά*, σε μηνιαία βάση, τόσο συνολικά όσο και ανά υπουργείο / φορέα. Οι επιμέρους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης έπρεπε να ενταχθούν σε ένα ενιαίο σύστημα δημοσιονομικής διαχείρισης, παρακολούθησης και ελέγχου με ενιαίες προδιαγραφές του ΓΛΚ. Με άλλα λόγια έπρεπε να οικοδομηθεί εκ βάθρων ένας σύγχρονος μηχανισμός παρακολούθησης της πορείας των δημοσιονομικών στόχων και τήρησης ενιαίων δημοσιονομικών κανόνων. Η υποστήριξη του απαιτούσε διαφορετική οργάνωση της κατάρτισης, παρακολούθησης της εκτέλεσης του προϋπολογισμού, και της παροχής δημοσιονομικών στοιχείων καθώς και ένα ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα για όλες τις Οικονομικές υπηρεσίες σε επίπεδο Γενικής Κυβέρνησης.<sup>46</sup>

Σειρά νομοθετικών παρεμβάσεων πραγματοποιήθηκε, αρχής γενομένης με τον Ν.3871/2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη» (που τροποποίησε τον Ν.2362/1995 περί Δημοσίου Λογιστικού<sup>47</sup>). Ο πρώτος αυτός νόμος του 2010 μπορεί να χαρακτηριστεί ανατρεπτικός για τα μέχρι τότε ελληνικά δεδομένα. Υλοποιούσε μεγάλο

<sup>44</sup> Βλ. Kickert, W. and T. Randma Liiv, (2015) *Europe managing the crisis*, Routledge, London 2015.

<sup>45</sup> Μάλιστα η συνολική ευθύνη και συνεπώς ενίσχυση του ΥπΟικ φαίνεται και εκ του γεγονότος ότι η επιρροή του επεκτείνεται και σε άλλα πεδία, πέραν των δημοσίων οικονομικών, όπως π.χ. την απελευθέρωση της εσωτερικής αγοράς. Το άρθρο 38 του Ν.3844/2010 παρέχει για παράδειγμα συντονιστικό ρόλο στο ΥπΟικ σχετικά με τις υποχρεώσεις που προκύπτουν από την Οδηγία 123/2006. Επίσης, η Διεύθυνση Σχεδιασμού, Διαχείρισης και Παρακολούθησης του Υπουργείου Οικονομικών ανέλαβε από το 2013 την προσπάθεια βελτίωσης της διαχείρισης και της εποπτείας των μεταρρυθμίσεων. Βλ. Σπανού, Κ. (2017) «Μνημόνιο και Ευρωπαϊκές πολιτικές. Αναγκαστικός αλλά επιλεκτικός εκσυγχρονισμός», στο Σ. Βέρνυ, Α. Κόντης (επιμ.), *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Τιμητικός τόμος για τον Παναγιώτη Κ. Ιωακειμίδη, Παπαζήσης*.

<sup>46</sup> Μέχρι τότε το ΓΛΚ δεν διέθετε ολοκληρωμένο σύστημα παρακολούθησης της διαχείρισης των δημοσίων εσόδων, ενώ συνυπήρχαν διάφορα κατακερματισμένα συστήματα των επιμέρους φορέων με ασύμβατες εφαρμογές. Βλ. Μ. Κλαουδάτου (2009) σελ. 145 κ. επ.

<sup>47</sup> Το νομοθετικό πλαίσιο ίσχυε στην ουσία από το 1969 (ΝΔ 321), έχοντας υποστεί μερικές τροποποιήσεις με τον Ν.2362/95 περί Δημοσίου Λογιστικού.



μέρος των απαιτήσεων που είχαν καταγραφεί στο πρώτο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής. Αντιμετώπιζε για πρώτη φορά ριζικά τις κρίσιμες αδυναμίες του παλαιότερου κατακερματισμένου συστήματος που ήταν υπεύθυνες για τον δημοσιονομικό εκτροχιασμό. Είναι σημαντικό μάλιστα να επισημανθεί ότι συνάντησε ευρύτατη αποδοχή στο Κοινοβούλιο, έστω κι αν δεν ψηφίστηκε ομόφωνα.<sup>48</sup> Οι ρυθμίσεις του αποτελούσαν σημαντικά βήματα για τον εκσυγχρονισμό των ελέγχων και την ενίσχυση της διαφάνειας και ευθύνης.

Οι βασικές κατευθύνσεις για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημοσιονομικής διοίκησης ήταν: α) Κάθε υπουργείο είναι υπεύθυνο για τη διαχείριση του προϋπολογισμού του αλλά και για τους φορείς που εποπτεύει, στο ευρύτερο δημοσιονομικό πλαίσιο το οποίο β) διαμορφώνει και καθοδηγεί το ΥΠΟΙΚ για το σύνολο της Γενικής Κυβέρνησης. Με άλλα λόγια, η ανάκτηση του δημοσιονομικού ελέγχου δεν ήταν μόνο υπόθεση του ΥΠΟΙΚ, αλλά όλων των φορέων της ΓΚ.

## **1. Επέκταση της εποπτείας ΥΠΟΙΚ επί των προϋπολογισμών Γενικής Κυβέρνησης**

### **1.1. Ανατροπή της προϋπάρχουσας κατάστασης**

Ο Ν. 3871/2010 (Δημοσιονομική διαχείριση και ευθύνη) διαμορφώνει το νέο πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης και θέτει σε νέες βάσεις την κατάρτιση, εκτέλεση και παρακολούθηση του προϋπολογισμού. Στη διαμόρφωσή του συνέβαλε ομάδα υποστήριξης από το ΔΝΤ που παρείχε τεχνική βοήθεια, σε συνέχεια άλλωστε των εκθέσεων της προηγούμενης δεκαετίας.<sup>49</sup>

Μεταξύ των γενικών αρχών των δημοσιονομικών κανόνων που έθεσε, σημαντικές για την αντιμετώπιση των προαναφερθέντων προβλημάτων από τη σκοπιά της παρούσας μελέτης είναι οι εξής: η αρχή της μεσοπρόθεσμης διάρκειας, της διαφάνειας (εκ των προτέρων προσδιορισμός ποσοτικών στόχων βάσει των οποίων και κρίνεται η εκτέλεσή τους), της συνολικής περιεκτικότητας (συμπεριλαμβάνεται δηλ. το σύνολο της Γενικής Κυβέρνησης) και της ανεξάρτητης αξιολόγησης από ειδικούς θεσμούς.

Πρώτη σημαντική αλλαγή είναι η εισαγωγή μεσοπρόθεσμης δημοσιονομικής δέσμευσης δηλ. το Μακροπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ), στο οποίο εντάσσεται ο ετήσιος προϋπολογισμός. Το ΜΠΔΣ καταρτίζεται από το ΥΠΟΙΚ/ΓΛΚ καλύπτει τους στόχους όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης<sup>50</sup> και ψηφίζεται από τη Βουλή. Έχει τριετή κυλιόμενο χαρακτήρα, δηλ. περιλαμβάνει τις μεσοπρόθεσμες δημοσιονομικές επιδιώξεις, τους στόχους και τις προβλέψεις για το έτος που αφορά και τα τρία επόμενα έτη (δηλ. 4 έτη) συνολικά αλλά και ανά υπουργείο. Περιλαμβάνει σύνοψη των κύριων μέτρων πολιτικής του ετήσιου

<sup>48</sup> Παπακωνσταντίνου (1996) ό.π.

<sup>49</sup> Παπακωνσταντίνου (1996), σελ. 101-102.

<sup>50</sup> Ο μεσοπρόθεσμος χαρακτήρας θα μπορούσε να είναι πρώτη φάση για την υλοποίηση πολυετών προϋπολογισμών προγραμμάτων. Πρόσφατα αρχίζει να υπάρχει κάποια κινητικότητα στον τομέα αυτό μετά από σχετική ώθηση εκ μέρους του ΔΝΤ.

προϋπολογισμού και δήλωση ως προς τις κυριότερες πηγές κινδύνων για την δημοσιονομική θέση της Γενικής Κυβέρνησης. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσονται κατά τον ίδιο τρόπο οι ετήσιοι προϋπολογισμοί όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης.

Η σημασία της δέσμευσης σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα είναι ιδιαίτερη στο ελληνικό πλαίσιο, δεδομένου του κατακερματισμού και της ασυνέχειας των δημοσίων πολιτικών. Κάθε υπουργείο έπρεπε συνεπώς να διαμορφώσει τριετή προοπτική για τις προτεραιότητες της πολιτικής του. Αυτό συνιστά ένα δεσμευτικό πλαίσιο στο οποίο δεν είχε μάθει να λειτουργεί το πολιτικό σύστημα. Εισηγάγε συνεπώς από τη δημοσιονομική σκοπιά μια υποχρέωση προγραμματισμού και δέσμευση τήρησής του σε μεσοπρόθεσμη προοπτική που ήταν ιδιαίτερα κρίσιμη τόσο για τη συγκράτηση της δυναμικής του χρέους όσο για την προβολή σοβαρής δημοσιονομικής διαχείρισης σε επίπεδο εταιρών και δανειστών αλλά και αγορών.

Δεύτερη σημαντική αλλαγή είναι η έννοια της Γενικής Κυβέρνησης<sup>51</sup>, η οποία εντάσσει σε κοινό δημοσιονομικό πλαίσιο μεγάλο μέρος φορέων του δημοσίου τομέα επί του οποίου το ΥπΟικ μέχρι τότε δεν είχε επιρροή ούτε καν πληροφόρηση. Ο Υπουργός Οικονομικών δεν έχει πλέον μόνο αρμοδιότητα άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής για την Κεντρική Διοίκηση, αλλά αναλαμβάνει και τον συντονισμό και την εποπτεία των οικονομικών όλων των φορέων που εμπίπτουν στη Γενική Κυβέρνηση. Ενόψει της διαδικασίας ψήφισης, έχει μάλιστα την ευθύνη να βεβαιώσει τη συμμόρφωση των ετήσιων προϋπολογισμών τους με το ΜΔΠΣ. Πιο συγκεκριμένα, ο προϋπολογισμός της Γενικής Κυβέρνησης, πέραν του προϋπολογισμού της Κεντρικής Διοίκησης (Κρατικός προϋπολογισμός), περιλαμβάνει τους προϋπολογισμούς των οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης και των Νοσοκομείων (Κοινωνικός προϋπολογισμός), τον προϋπολογισμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τον προϋπολογισμό των λοιπών φορέων της ΓΚ που μέχρι τότε βρίσκονταν εκτός και για τα οικονομικά των οποίων υπήρχε πλήρης αδιαφάνεια (βλ. Διάγραμμα 2).

Το πλαίσιο αυτό συνεπάγεται νέες διαχειριστικές αρμοδιότητες για τον ΥπΟικ και τους αρμόδιους υπουργούς. Οι τελευταίοι αναλαμβάνουν την ευθύνη των επιλογών τους που έχουν δημοσιονομικό αντίκτυπο, γενικά αλλά και στην κατάρτιση και την παρακολούθηση του προϋπολογισμού του υπουργείου τους καθώς και των προϋπολογισμών των φορέων του εποπτεύουν. Όσον αφορά ειδικότερα τις ΔΕΚΟ<sup>52</sup>, το ΥπΟικ (ΓΑΚ) συγκεντρώνει την οικονομική τους εποπτεία με παρακολούθηση των προϋπολογισμών τους και εξέταση της συμβατότητάς τους με το ΜΠΔΣ (με τη

<sup>51</sup> Η Γενική Κυβέρνηση, πέραν της Κεντρικής Κυβέρνησης (Διοίκηση, Ανεξάρτητες Αρχές, Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, ΝΠΔΔ και ΚΝΠΠΔ), περιλαμβάνει τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) και τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ) συμπεριλαμβανομένων και των νοσοκομείων (ΝΠΔΔ), ακολουθώντας τα κριτήρια του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών. Ο Δημόσιος τομέας περιλαμβάνει την Γενική Κυβέρνηση και τις δημόσιες επιχειρήσεις και τους δημόσιους οργανισμούς (Ν.3429/2005 άρθρο 1 παρ. 1,2,3,6). Ο μεταγενέστερος Ν.3943/2011 (άρθρο 50) προβλέπει ότι τα νομικά πρόσωπα που περιλαμβάνονται στην Κεντρική Κυβέρνηση, τους ΟΤΑ και τους ΟΚΑ προσδιορίζονται αναλυτικά από το Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης που τηρεί η Ελληνική Στατιστική Αρχή.

<sup>52</sup> Αξίζει να σημειωθεί ότι στην ίδια κατεύθυνση αναθεωρήθηκε με διάφορες παρεμβάσεις από το 2010 και μετά ο Ν.3429/2005 για τις δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς, με στόχο την υιοθέτηση διεθνών βέλτιστων πρακτικών. Για παράδειγμα ο Ν. 3899/2010 κατήργησε τις εξαιρέσεις που είχαν εισαχθεί με διάσπαρτες διατάξεις όσον αφορά την ένταξη δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών στο κεφάλαιο Α' του Ν 3429/2005, ενόψει αποτελεσματικότερου ελέγχου και εποπτείας επί των δημοσίων επιχειρήσεων. Επιπλέον προβλέπεται έλεγχος των λογαριασμών των επιχειρήσεων (τουλάχιστον εξαμηνιαίο, αλλά γίνεται τουλάχιστον τριμηνιαίο για τις δέκα μεγαλύτερες σε κύκλο εργασιών κρατικές επιχειρήσεις) και ενίσχυση του εσωτερικού ελέγχου των επιχειρήσεων.

δημιουργία Ειδικής Γραμματείας Δημόσιων Επιχειρήσεων, που καταργείται το 2012. Βλ. κεφάλαιο 12). Η τομεακή-επιχειρησιακή εποπτεία παραμένει στα αρμόδια Υπουργεία.

Και οι δύο αυτές διαστάσεις της δημοσιονομικής μεταρρύθμισης ενισχύονται περισσότερο με μεταγενέστερες νομοθετικές παρεμβάσεις, όπως θα φανεί στη συνέχεια.

## 1.2. Η επίπτωση της ευρωπαϊκής πολιτικής

Παράλληλα, οι πολιτικές σε Ευρωπαϊκό επίπεδο για την ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης, της οικονομικής συνεργασίας αλλά και της εποπτείας των εθνικών προϋπολογισμών έδωσαν περαιτέρω ώθηση για αλλαγές. Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο εισάγει απαίτηση δημοσιονομικής πειθαρχίας, επιβάλλοντας ισοσκελισμένους ή πλεονασματικούς προϋπολογισμούς και μηχανισμούς αυτόματης διόρθωσης σε περίπτωση αποκλίσεων. Προβλέπει προληπτική παρακολούθηση και ενισχυμένο συντονισμό μακροοικονομικών, δημοσιονομικών και διαρθρωτικών πολιτικών αλλά και μηχανισμούς πρόληψης και διόρθωσης υπερβολικών ελλειμμάτων (έναρξη εφαρμογής 1.1.2013).<sup>53</sup>

Ο Ν.4270/2013 (Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας) ενσωματώνει την Κοινοτική Οδηγία 2011/85/ΕΕ (L 306/45)<sup>54</sup>, «σχετικά με τις απαιτήσεις των πλαισίων κατάρτισης και εκτέλεσης των Προϋπολογισμών των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Με αφετηρία το νέο Ευρωπαϊκό πλαίσιο αναθεωρεί το σύστημα δημοσίου λογιστικού, προκειμένου αυτό να εναρμονιστεί με τις προδιαγραφές άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής στην Ευρωζώνη. Επίσης, κωδικοποιεί τις αλλαγές του πλαισίου δημοσιονομικής διαχείρισης που είχαν ήδη συντελεστεί από το 2010, με προηγούμενες νομοθετικές παρεμβάσεις.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> Τον Δεκέμβριο του 2011 υιοθετήθηκε μια «δέσημη 6 μέτρων» (5 Κανονισμοί, 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011 και η Οδηγία 85/2011) που αυστηροποιούν το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και προβλέπουν (προληπτικά) επιτήρηση των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών και (κατασταλτικά) διαδικασία αποκατάστασης υπερβολικού ελλείμματος. Η Οδηγία 2011/85/ΕΕ εισάγει ειδικότερες απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών και λεπτομερείς κανόνες για τους εθνικούς προϋπολογισμούς. Η παρακολούθηση των δημοσίων οικονομικών μεταξύ των χωρών της ευρωζώνης, υπάγεται σε ετήσιο κοινό ευρωπαϊκό χρονοδιάγραμμα (το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο» - European Semester). Η δέσημη δύο μέτρων (κανονισμός 473/2013 και 472/2013, Μάιος 2013) αφορά μόνο τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης για την εξασφάλιση της διόρθωσης των υπερβολικών ελλειμμάτων και προβλέπει ενισχυμένη δημοσιονομική εποπτεία για κράτη που αντιμετωπίζουν σοβαρές δυσκολίες ή έχουν λάβει οικονομική βοήθεια. Βλ. Σαββαΐδου (2017) σελ. 534-535, Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή (2014) Η Νέα Οικονομική Διακυβέρνηση στη Ζώνη του Ευρώ και η Ελλάδα. Οι μηχανισμοί εποπτείας και αλληλεγγύης υπό όρους μετά το Μνημόνιο, Ιανουάριος 2014, και Εισηγητική Έκθεση Ν.4270/2014. Ο Ν. 4063/2012 κύρωσε την Απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 25 Μαρτίου 2011 που τροποποιεί το άρθρο 136 της ΣΛΕΕ, τη Συνθήκη για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας και τη Συνθήκη για τη σταθερότητα, το συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση. Ο Ν.4270/2014 ενσωμάτωσε την Οδηγία 85/2011.

<sup>54</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/el/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0085&qid=1427895613721&from=EN>

<sup>55</sup> Συνολτικά, οι αλλαγές αφορούν τους ρόλους και τις αρμοδιότητες των θεσμικών οργάνων που συμμετέχουν στη δημοσιονομική διαχείριση, τους δημοσιονομικούς κανόνες που διέπουν τη χάραξη της οικονομικής πολιτικής και την προετοιμασία της κατάρτισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και σχεδιασμού του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ). Βάσει της σχετικής Ευρωπαϊκής νομοθεσίας εισάγεται η έννοια του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου (Medium-Term Objective) και των κατάλληλων διορθωτικών μηχανισμών που ενεργοποιούνται σε περίπτωση σημαντικών αποκλίσεων από το στόχο αυτό. Παράλληλα, δημιουργείται το Δημοσιονομικό Συμβούλιο

Όσον αφορά ειδικότερα την (επιβεβλημένη και από την Οδηγία 2011/85/ΕΕ) στενότερη παρακολούθηση όλων των υποτομών της Γενικής Κυβέρνησης (πέραν όσων προβλέπει το Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής) θεσπίζονται σε επίπεδο Γενικής Κυβέρνησης, αριθμητικοί δημοσιονομικοί κανόνες (fiscal rules), και σαφείς στόχοι (μεσοπρόθεσμος δημοσιονομικός στόχος) Προβλέπονται σε περιπτώσεις απόκλισης από τους στόχους διορθωτικοί μηχανισμοί και, περιοριστικά, οι εξαιρέσεις από τους κανόνες αυτούς. Επίσης ορίζονται συγκεκριμένες ημερομηνίες για τα διάφορα στάδια έκδοσης και δημοσίευσης των δημοσιονομικών αναφορών, ώστε να είναι εναρμονισμένες με το Ευρωπαϊκό χρονοδιάγραμμα («Ευρωπαϊκό εξάμηνο»).

Με βάση τους νέους ορισμούς που εισάγει ο Ν.4270/2014 και τους κανόνες και τα κριτήρια του ΕΣΟΛ 2010, η Γενική Κυβέρνηση οργανώνεται σε τρεις υποτομείς: Κεντρικής Κυβέρνησης, Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ) και Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ). Οι φορείς εκτός Κεντρικής Διοίκησης, που περιλαμβάνονται στους υποτομείς της Γενικής Κυβέρνησης, προσδιορίζονται, ανά υποτομέα (ΟΚΑ, ΟΤΑ), από το Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης, που τηρείται με ευθύνη της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής.<sup>56</sup> Σε αντίθεση με τους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης<sup>57</sup>, αποτελούν ξεχωριστά νομικά πρόσωπα εποπτευόμενα από φορείς της Κεντρικής Διοίκησης ή από ΟΤΑ (βλ. ενότητα ΕΛΣΤΑΤ). Τέλος ο Δημόσιος τομέας περιλαμβάνει τη Γενική Κυβέρνηση, τα εκτός αυτής ΝΠΔΔ, καθώς και τις εκτός αυτής δημόσιες επιχειρήσεις και τους οργανισμούς (άρθρο 1, παρ. 1, 2, 3 και 6 του Ν. 3429/2005).

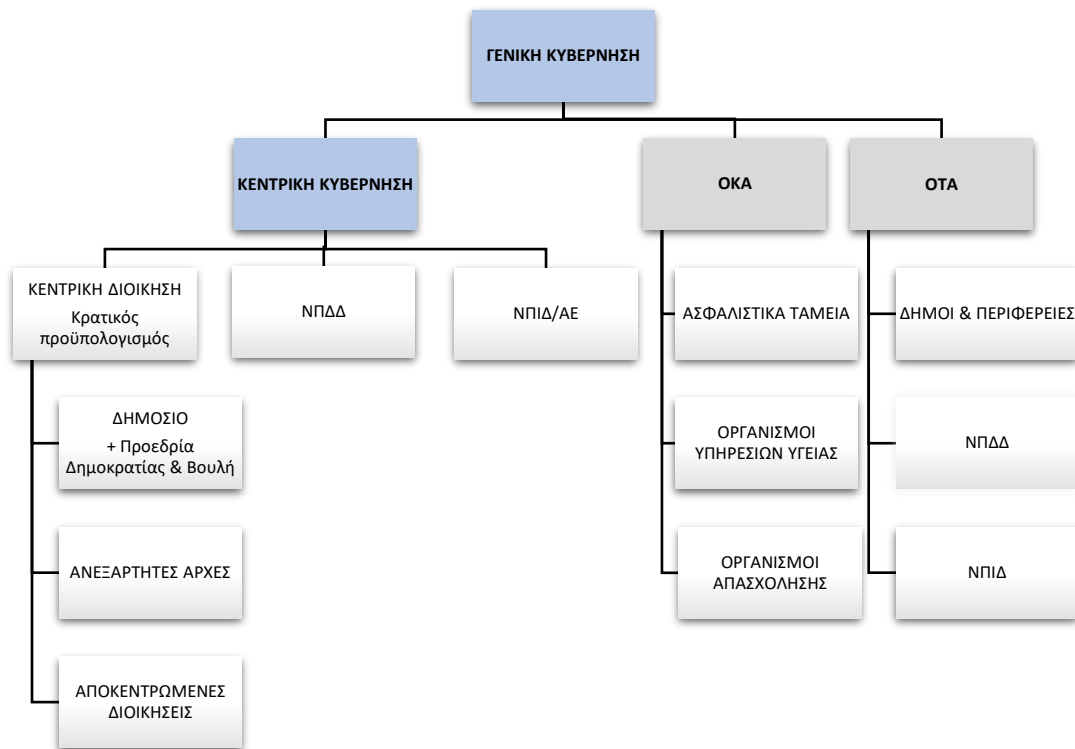
---

ως θεσμός ανεξάρτητης αξιολόγησης της συμμόρφωσης με τους δημοσιονομικούς κανόνες και στόχους (βλ. πιο κάτω).

<sup>56</sup> Η κατάρτιση και τακτική επικαιροποίηση του στατιστικού Μητρώου των Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης αποτελεί υποχρέωση όλων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την ορθή οριοθέτηση του θεσμικού τομέα της Γενικής Κυβέρνησης, όπως ορίζεται από το Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών – ESA 2010 (Κανονισμός 549/2013), βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων. Ο νέος κανονισμός ESA 2010 τέθηκε σε ισχύ την 1η Σεπτεμβρίου 2014, και το πρώτο μητρώο που βασίζεται στα κριτήρια ταξινόμησης του ESA 2010 είναι το μητρώο του Σεπτεμβρίου 2014. Επισημαίνεται ότι η κατάρτιση και επικαιροποίηση του Μητρώου των Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης είναι διαρκής. <http://www.statistics.gr/register-general-government-entities>

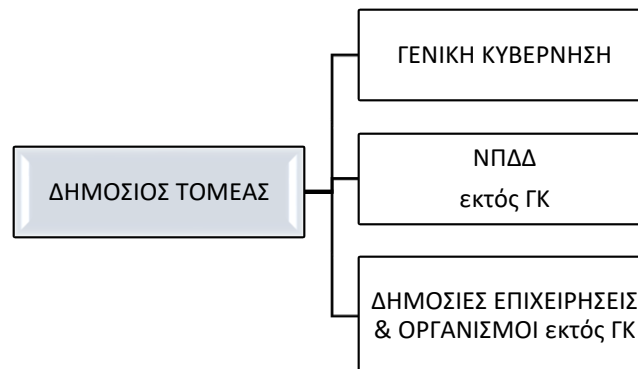
<sup>57</sup> Οι φορείς της Κεντρικής Διοίκησης και οι υποδιαιρέσεις τους σε ειδικούς φορείς είναι διοικητικές μονάδες και μονάδες του προϋπολογισμού της, χωρίς όμως αυτοτελή νομική προσωπικότητα.

**Διάγραμμα 2. Η ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΟΜΗ<sup>58</sup>**



Πηγή: Επεξεργασία διαγράμματος βάσει Ν. 4270/2014 Κ. Σπανού

**Διάγραμμα 3. ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ<sup>59</sup>**



Πηγή: Επεξεργασία διαγράμματος βάσει Ν. 4270/2014, Κ. Σπανού

Επίσης ο Ν.4270/2014 (Άρθρο 17) προσδιορίζει το ρόλο των θεσμικών οργάνων που συμμετέχουν στη δημοσιονομική διαχείριση.

<sup>58</sup> Άρθρο 14.2 Ν.4270/2014. Οι ορισμοί αντιστοιχούν στα άρθρα 2 και 6(2) της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ.

<sup>59</sup> Άρθρο 14.1 Ν.4270/2014. Περιλαμβάνονται οι ΔΕΚΟ που εμπιπτουν στις παραγράφους 1, 2,3 και 6 του άρθρου 1 του Ν.3429/2005.

**Πίνακας 1. ΘΕΣΜΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ**

ΟΡΓΑΝΑ ΜΕ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ Ν. 4270/2014		
Βουλή Υπουργικό Συμβούλιο Υπουργός Οικονομικών Υπουργός Ανάπτυξης & Ανταγωνιστικότητας Επικεφαλής φορέων ΓΚ	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους ΓΔ.ΟΥ Υπουργείων Προϊστάμενοι Οικονομικών υπηρεσιών Φορέων ΓΚ Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας ΟΤΑ ΟΔΗΧ	Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή Δημοσιονομικό Συμβούλιο ΕΛΣΤΑΤ Ελεγκτικό Συνέδριο

Ο Υπουργός Οικονομικών έχει τη γενική διαχείριση των οικονομικών της Κεντρικής Διοίκησης, καθώς και τον γενικό συντονισμό και την εποπτεία των οικονομικών των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Το ΓΛΚ (ΓΓ Δημοσιονομικής Πολιτικής) αποτελεί την υπηρεσία κλειδί για την εκπλήρωση αυτού του ρόλου.

## 2. Εκ των άνω διαδικασία κατάρτισης

Στην ίδια κατεύθυνση ενίσχυσης του κεντρικού ρόλου του ΥπΟικ (και του ΓΛΚ) σημαντική είναι η υιοθέτηση της «εκ των άνω» (top-down) διαδικασίας κατάρτισης προϋπολογισμού (Ν.3871/2010). Πρόκειται για μια ακόμη σημαντική ανατροπή της προϋπάρχουσας διαδικασίας, η οποία χαρακτηριζόταν ως «εκ των κάτω» (bottom-up) και «αποκεντρωμένη», με συνέπειες την περιορισμένη δυνατότητα του υπουργείου Οικονομικών να ελέγξει τα δημόσια οικονομικά. Οι υπουργοί έστελναν προτάσεις στον ΥπΟικ ο οποίος, αν και δεν είχε εικόνα της ιεράρχησης των προτεραιοτήτων σε κυβερνητικό ή υπουργικό επίπεδο, αναλάμβανε σε ένα ιδιότυπο «παζάρι» να «διαιτητεύσει» στο πλαίσιο των δυνατοτήτων των διαθέσιμων πόρων. Οι φορείς γενικότερα έτειναν να διογκώνουν την εκτίμηση των αναγκών τους γνωρίζοντας ότι θα λάβουν λιγότερα, έτσι ώστε τελικά να προσεγγίσουν το επιθυμητό. Παράλληλα, όσο δεν υπάγονταν σε ex ante έγκριση μπορούσαν να λαμβάνουν αποφάσεις το κόστος των οποίων έπρεπε να καλυφθεί καθ' υπέρβαση από το Υπουργείο Οικονομικών.

Η εκ των άνω διαδικασία κατάρτισης προϋπολογισμού επιβάλλει πειθαρχία σε προκαθορισμένο πλαίσιο. Η διαδικασία αρχίζει με τον καθορισμό της γενικής κυβερνητικής στρατηγικής βάσει της οποίας συντάσσεται το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο ΔΣ, το οποίο εγκρίνεται από τη Βουλή. Στη συνέχεια προετοιμάζεται ο κρατικός προϋπολογισμός και ο προϋπολογισμός των λοιπών φορέων της ΓΚ. Η πειθαρχία επιτυγχάνεται με την πρόβλεψη ανωτάτων δεσμευτικών ορίων δαπανών ανά φορέα της Κεντρικής Διοίκησης, εντός των οποίων αποκλειστικά θα πρέπει στη συνέχεια οι φορείς μπορούν να καταλείψουν με ορισμένο βαθμό ευελιξίας τις δαπάνες τους. Έτσι αναλαμβάνουν την ευθύνη να ορίσουν τις προτεραιότητές τους στο δεδομένο δημοσιονομικό πλαίσιο.

Τα ανώτατα όρια δαπανών ξεκίνησαν ήδη τον Ιούνιο 2010 ενόψει του προϋπολογισμού για το 2011, σύμφωνα και με τις απαιτήσεις του Μνημονίου.

Διακρίνονται 3 κατηγορίες δαπανών: μισθοδοσία (ανελαστική), επιχορηγήσεις (προς φορείς εντός και εκτός ΓΚ) και λειτουργικές δαπάνες. Το υπουργείο (και ειδικότερα η ΓΔ Οικονομικών Υπηρεσιών - ΓΔ.ΟΥ), μπορεί να κάνει ανακατανομές στις προβλέψεις του ΓΛΚ μεταξύ των δύο τελευταίων κατηγοριών.

Περαιτέρω σημαντικές παρεμβάσεις αφορούσαν τον περιορισμό στο ελάχιστο των δυνατοτήτων τροποποίησης των πιστώσεων πέραν των αρχικών κατανομών. Σε αυτή την περίπτωση ενημερώνεται και η Βουλή από τον ΥπΟικ, ενώ η χρήση του προβλεπόμενου αποθεματικού περιορίζεται αποκλειστικά για την κάλυψη σημαντικών, άμεσων, αναπόφευκτων, επείγουσών και απρόβλεπτων επείγουσών δαπανών. Και άλλοι περιορισμοί τέθηκαν σταδιακά, όπως π.χ. η απαγόρευση (από 1.1.2014) στους φορείς να δανείζονται για άλλους σκοπούς πλην επενδύσεων και μόνο μετά από έγκριση του Υπουργού Οικονομικών.

### **3. Ενίσχυση μηχανισμών παρακολούθησης της εκτέλεσης των προϋπολογισμών**

Σε επίπεδο παρακολούθησης της εκτέλεσης του προϋπολογισμού ιδιαίτερα σημαντική ήταν η δημιουργία και τήρηση Μητρώου Αναλήψεων Υποχρεώσεων (ΠΔ 113/2010 και Ν.4046/2012) που τις υπήγαγε σε διαδικασίες ελέγχου και άμεσης σχετικής ενημέρωσης του ΥπΟικ. Ήταν από τις πρώτες παρεμβάσεις στο σύστημα δημοσιονομικής διαχείρισης προκειμένου να υπάρχει σφαιρική εικόνα για τις οικονομικές υποχρεώσεις όλων των φορέων της ΓΚ. Η υποχρεωτική τήρηση του Μητρώου αποτελεί εργαλείο παρακολούθησης, ελέγχου και ορθής εκτέλεσης των δαπανών αλλά και αποτύπωσης των υποχρεώσεων της ΓΚ. Για την κινητοποίηση των φορέων χρειάστηκε να ασκηθεί πίεση αν και προβλήματα τέθηκαν κυρίως λόγω ελλείψεων προσωπικού και κατάλληλης εκπαίδευσης. Φαίνεται ότι έχει πολύ ικανοποιητικά αποτελέσματα τόσο ως προς το ποσοστό φορέων που το τηρούν και στέλνουν στοιχεία στο ΓΛΚ όσο και ως προς την ποιότητα των στοιχείων. Το ΓΛΚ διεξάγει δειγματοληπτικούς ελέγχους για την διακρίβωση της πιστής τήρησης των σχετικών υποχρεώσεων. Στην παρούσα φάση βρίσκεται σε εξέλιξη προσπάθεια ανασχεδιασμού του Μητρώου Δεσμεύσεων και του συστήματος υποβολής στοιχείων για την καλύτερη παρακολούθηση και πληρέστερη συλλογή στοιχείων.<sup>60</sup>

Η ενίσχυση της δημοσιονομικής εποπτείας υπέρ του ΥπΟικ συμπληρώθηκε με τις επόμενες νομοθετικές παρεμβάσεις (Ν. 4111/2013 και Ν. 4270/2014). Εισήχθη υποχρέωση προγραμμάτων μηνιαίας εκτέλεσης του προϋπολογισμού και θεσπίστηκαν τριμηνιαίοι στόχοι των υπουργείων και εποπτευόμενων φορέων τους. Μέσω της στενής παρακολούθησης των στόχων αυτών εντοπίζονται εγκαίρως τυχόν αποκλίσεις ώστε να ληφθούν διορθωτικά μέτρα.

Επίσης, επισημοποιώντας μια ανεπίσημη πρακτική που είχε αρχίσει από το 2010 με τις μόνιμες διμερείς επιτροπές ΓΛΚ-υπουργείων, προβλέφθηκαν προγραμματικές συμφωνίες (ή «Ετήσια Μνημόνια συνεργασίας») μεταξύ του Υπουργείου Οικονομικών και των υπολοίπων Υπουργείων για την ομαλή εκτέλεση του προϋπολογισμού και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση (Ν.4111/2013, άρθρο 2: Δημοσιονομικοί κανόνες και

<sup>60</sup> Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2017, σελ. 35 και Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2018, σελ. 35.

πρακτικές). Σ' αυτά περιλαμβάνονται οι τριμηνιαίοι στόχοι εκτέλεσης του προϋπολογισμού, προκαθορίζονται οι διορθωτικές παρεμβάσεις σε περίπτωση αποκλίσεων καθώς και οι κυρώσεις σε περίπτωση μη συμμόρφωσης. Επίσης προσδιορίζονται οι υποχρεώσεις του φορέα όσον αφορά τον χρόνο και το είδος των δημοσιονομικών αναφορών που υποβάλλει, τη δημιουργία εσωτερικών μηχανισμών χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης κλπ.<sup>61</sup> Η υλοποίηση του μέτρου ξεκίνησε με τους Ν. 4093/2012 και Ν. 4111/2013

Το Υπουργείο Οικονομικών έχει υπογράψει σχετικά ετήσια Μνημόνια με όλα τα Υπουργεία για τους δημοσιονομικούς τους στόχους, την παρακολούθηση της ορθής εκτέλεσης του προϋπολογισμού και για την πληρωμή καθυστερούμενων οφειλών (συνυπογράφονται από τον ΓΔ.ΟΥ του εκάστοτε υπουργείου). Η σημασία τους έγκειται στη διαμόρφωση της στοχοθεσίας για τον τακτικό προϋπολογισμό του υπουργείου, που λειτουργεί ως σημείο αναφοράς (benchmark), ώστε να υπάρξουν μέτρα και κυρώσεις, εφόσον παρατηρηθούν υπερβάσεις.

Προαιρετικά, υπογράφονται αντίστοιχα μνημόνια συνεργασίας μεταξύ του εκάστοτε υπουργείου και των εποπτευόμενων από αυτό φορέων. Σε αυτά μπορεί να περιλαμβάνονται στοιχεία και μέτρα για την αντιμετώπιση αρνητικών αποκλίσεων στην εκτέλεση του προϋπολογισμού. Οι εποπτευόμενοι φορείς υποβάλλουν στο υπουργείο και το ΓΛΚ αντίστοιχο πρόγραμμα εκτέλεσης του προϋπολογισμού τους. Απόκλιση άνω του 10% από τους τριμηνιαίους δημοσιονομικούς στόχους για τη διαφορά μεταξύ εσόδων και υποχρεώσεων, και εφόσον δεν ληφθούν διορθωτικά μέτρα, συνεπάγεται ισόποση περικοπή (εκ μέρους του Διευθυντή Προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης) από τις πιστώσεις για λειτουργικές δαπάνες των Υπουργείων, από την επιχορήγηση, απόδοση πόρων ή ενίσχυση των φορέων της ΓΚ από τον Κρατικό Προϋπολογισμό. Αν παρατηρηθεί απόκλιση άνω του 10% για δύο συνεχόμενα τρίμηνα χωρίς λήψη μέτρων, ο Υπουργός Οικονομικών ορίζει Επόμενη Οικονομικών Υπηρεσιών σε εποπτευόμενους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης.

Η συγκέντρωση του ελέγχου των δημοσίων οικονομικών υπέρ του ΥπΟικ, προεκτείνεται και ως συγκέντρωση υπέρ του εποπτευόμενου υπουργείου έναντι των εποπτευόμενων φορέων. Ενισχύεται δηλαδή ως προς το οικονομικό σκέλος η τομεακή εποπτεία τους από τα αρμόδια υπουργεία, τα οποία διαμεσολαβούν στη σχέση με το ΓΛΚ. Από τη σκοπιά της διοικητικής οργάνωσης, αυτό αντιστρέφει της αποκεντρωτικές τάσεις που είχαν αρχίσει να διαφαίνονται στη δεκαετία 1990 και 2000 και την ευελιξία που επιχειρείτο να παρασχεθεί σε αυτόνομες μονάδες (π.χ. ΑΕ, ανεξάρτητες αρχές κλπ.). Ειδικά για τις ανεξάρτητες αρχές (ΑΑ) αυτό ερχόταν σε αντίθεση με την κατοχυρωμένη ανεξαρτησία τους –αν και άργησε να αναδειχθεί ως θέμα. Νεότερη διάταξη (Ν.4484/2017, άρθρο 34 που τροποποιεί τον Ν.4270/2014) αναγνωρίζει το πρόβλημα και καταργεί την υποχρέωση να περνούν από τα αρμόδια υπουργεία, αποκαθιστώντας τον σεβασμό της ανεξαρτησίας τους.<sup>62</sup> Έτσι αποστέλλουν τα απαραίτητα στοιχεία απ' ευθείας στο

<sup>61</sup>Πρωτόκολλο συνεργασίας υπεγράφη το 2015 μεταξύ των ΓΓ του ΥπΟικ (ΓΓΔΠ, ΓΓΟΠ και ΓΓΔΕ) για τον συντονισμό στην άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και τη βελτίωση της δημοσιονομικής διαχείρισης. Βλ. Απκ. Σαββαΐδου (2017) σελ. 610 κ. επ.

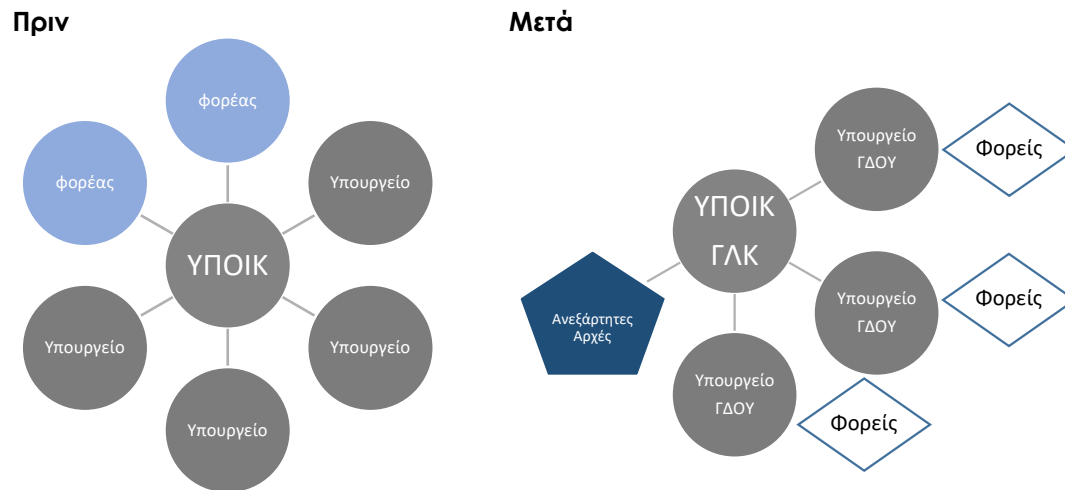
<sup>62</sup>Επισημαίνεται ότι η αναμόρφωση και εναρμόνιση του θεσμικού πλαισίου των ανεξάρτητων αρχών είχε προβλεφθεί στο τρίτο (συμπληρωματικό) Μνημόνιο, με στόχο την ενίσχυση της ανεξαρτησίας τους (κεφάλαιο 5.4). Supplemental Memorandum of Understanding (Second addendum to the Memorandum of Understanding) between the European Commission Acting on Behalf Of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and the Bank of Greece. Βλ. επίσης συμπληρωματικό Μνημόνιο Δεκέμβριος 2017.



## ΜΕΡΟΣ Ι. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ: Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ

Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και εμφανίζονται ως ξεχωριστές οντότητες στο ΜΠΔΣ. Εφόσον μάλιστα ο προϋπολογισμός τους υπερβαίνει συγκεκριμένο ποσό (βάσει σχετικής απόφασης του ΥΠΟΙΚ) συνάπτουν μνημόνια συνεργασίας απευθείας με το Υπουργείο Οικονομικών και υποβάλλουν μηνιαία προγράμματα για την εκτέλεση του προϋπολογισμού δαπανών τους.

### Διάγραμμα 4. ΤΟ ΔΙΚΤΥΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ



Πηγή: Επεξεργασία διαγραμμάτων Κ. Σπανού

Μέσω της συγκέντρωσης υπέρ των εποπτευόμενων υπουργείων, το ΥΠΟΙΚ απλοποίησε και έκανε πιο συνεκτικό το δίκτυο των συνομιλητών του, αφού κατ' αρχήν συνομιλεί μόνο με αυτά. Η συγκέντρωση αυτή είναι εμφανής τόσο έναντι των δημοσίων επιχειρήσεων όσο και έναντι των ΟΤΑ, όπου και εκδηλώθηκαν οι περισσότερες αντιδράσεις έναντι του Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ.

Ειδικότερα: ως προς τους προϋπολογισμούς των ΔΕΚΟ (Άρθρο 3, Ν.4111/2013 και Ν.4270/2014) και ΝΠΙΔ του Κεφαλαίου Α' του Ν.3429/2005), προβλέφθηκαν αντίστοιχοι μηχανισμοί παρακολούθησης.<sup>63</sup> Οι φορείς αυτοί υποβάλλουν στο ΥΠΟΙΚ (μετά από

<sup>63</sup> ΥΑ. 2/23416/ΔΠΓΚ/1.3.2013 Δημοσιονομικοί κανόνες και πρακτικές. Μηχανισμός παρακολούθησης των εγκεκριμένων προϋπολογισμών για τις ΔΕΚΟ, τα ΝΠΙΔ του Κεφαλαίου Α του Ν. 3429/2005 και για τα ΝΠΙΔ φορείς της Γενικής Κυβέρνησης. Ειδικότερα σ' αυτήν προβλέπεται: α) ότι καταρτίζουν τα σχέδια των ετήσιων προϋπολογισμών τους, μετά από συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες των Υπουργείων που παρακολουθούν και κατευθύνουν τους φορείς που εποπτεύουν για την κατάρτιση του προϋπολογισμού τους και την ορθή εκτέλεσή τους, εντός των ορίων του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής. β) Οι διοικήσεις, οι Διευθύνοντες Σύμβουλοι υποβάλλουν στη συνέχεια τα σχέδια των ετήσιων προϋπολογισμών τους στη Διεύθυνση Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών (Δ.Ε.Κ.Ο.) της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικής Πολιτικής με κοινοποίηση στη Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών των εποπτευόμενων Υπουργείων και εάν πρόκειται για φορείς Γενικής Κυβέρνησης ή φορείς που ελιχορηγούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, και στη Δ/νση Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης και στη Δ/νση Προγραμματισμού Δημοσιονομικών Στοιχείων και Μεθοδολογίας του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους. γ) Εντός ενός μηνός από την ημερομηνία ψήφισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και αφού έχει προηγηθεί η έγκρισή τους από τη Διυπουργική Επιτροπή Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών (Δ.Ε.Δ.Ε.Κ.Ο.) του άρθρου 10 του Ν. 3429/2005, οι φορείς υποχρεούνται, σε συνεργασία με τα εποπτευόμενα Υπουργεία, να εξειδικεύσουν τον εγκεκριμένο

συνεργασία με τις ΓΔΟΥ των αρμοδίων υπουργείων/ΓΔΟΥ) τους ετήσιους προϋπολογισμούς τους, οι οποίοι θα πρέπει να είναι σύμφωνοι με τους στόχους του ΜΠΔΣ, και τους τριμηνιαίους στόχους για τις βασικές κατηγορίες εσόδων και εξόδων οι οποίοι και παρακολουθούνται σε μηνιαία και τριμηνιαία βάση. Οι διοικήσεις των φορέων έχουν την ευθύνη για αποφυγή αρνητικών αποκλίσεων και τη διόρθωσή τους. Σε περίπτωση μάλιστα αποκλίσεων πάνω από 10% κλιμακώνονται οι επιπτώσεις - κυρώσεις από περικοπές των επιχορηγήσεων, ενισχύσεων ή του ακαθάριστου δανεισμού μέχρι και την αναστολή καταβολής αμοιβών του ΔΣ ή και την αυτοδίκαια λήξη της θητείας του σε περίπτωση υποτροπής. Σε ειδικές περιπτώσεις μόνο μπορεί να υπάρξει αναθεώρηση του προϋπολογισμού όταν δεν μπορεί να εκτελεστεί για αντικειμενικούς λόγους.

Ενδιαφέρον από την άποψη αυτή έχει η προσπάθεια ισχυροποίησης της δημοσιονομικής εποπτείας επί των ΟΤΑ, με την ίδρυση του Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ<sup>64</sup>, στο (γενικότερα αρμόδιο για την εποπτεία τους) Υπουργείο Εσωτερικών. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του Ν.4270/2014, η αποστολή του Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ<sup>65</sup> είναι η παρακολούθηση, σε μηνιαία βάση, της εκτέλεσης του προϋπολογισμού των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων και η γνωμοδότηση προς τους Υπουργούς Εσωτερικών και Οικονομικών επί των σχεδίων προϋπολογισμών. Οι προϋπολογισμοί πρέπει να είναι ισοσκελισμένοι, ρεαλιστικοί και να τηρούν τους δημοσιονομικούς κανόνες, τους στόχους και τα όρια των πιστώσεων του ΜΠΔΣ.<sup>66</sup>

Η ΚΕΔΕ άσκησε σκληρή κριτική στις ρυθμίσεις για τον ρόλο του Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ. Θεώρησε ότι αφενός αποσκοπεί στην μείωση των πόρων της αυτοδιοίκησης και αφετέρου ότι καταργεί τη συνταγματικά κατοχυρωμένη αυτοτέλεια της Αυτοδιοίκησης. Το Επιστημονικό Συμβούλιο της Βουλής εξέφρασε αντίστοιχες επιφυλάξεις επί της ρύθμισης.

---

ετήσιο προϋπολογισμό σε μηνιαία και τριμηνιαία βάση και να αποστέλλουν την εν λόγω εξειδίκευση στη Διεύθυνση Δ.Ε.Κ.Ο., με κοινοποίηση στη Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών των εποπτευόμενων Υπουργείων και εάν πρόκειται για φορείς Γενικής Κυβέρνησης ή φορείς που επιχορηγούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, και στη Δ/ση Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης και στη Δ/ση Προγραμματισμού Δημοσιονομικών Στοιχείων και Μεθοδολογίας του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους. Επίσης, δ) αποστέλλουν εντός 20 ημερών από την λήξη κάθε περιόδου τα μηνιαία, τριμηνιαία και ετήσια στοιχεία της εκτέλεσης των προϋπολογισμών στη Διεύθυνση Δ.Ε.Κ.Ο. της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικής Πολιτικής, με κοινοποίηση στη Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών των εποπτευόμενων Υπουργείων και εάν πρόκειται για φορείς Γενικής Κυβέρνησης ή φορείς που επιχορηγούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, και στη Δ/ση Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης και στη Δ/ση Προγραμματισμού Δημοσιονομικών Στοιχείων και Μεθοδολογίας του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.

<sup>64</sup> Βλ. Ν.4093/2012 άρθρο πρώτο, υποπαρ. Στ.3. Πρέπει να σημειωθεί ότι η δημιουργία του Παρατηρητηρίου συνέπεσε με τη διαδικασία της διαθεσιμότητας – απολύσεων υπαλλήλων (και) στους ΟΤΑ και ενέτεινε την αντίδραση. Σε ψήφισμα που εξέδωσε η ΚΕΔΕ «εκφράζει τη πλήρη διαφωνία της με τη διαθεσιμότητα των εργαζομένων που οδηγεί τους δήμους σε αδυναμία εκπλήρωσης του ρόλου τους. Δηλώνει ότι οι δήμοι δεν θα γίνουν συμμετοχοί σ' αυτήν τη διαδικασία και προτρέπει τους αιρετούς να μη συμμετάσχουν». 11.11.2012.

<http://www.aftodioikisi.gr/ota/dimoi/kedeantarsia-gia-apoliseis-prosfigi-gia-epopteia/>

<sup>65</sup> Το οποίο είχε συσταθεί με την παρ. 1 του άρθρου 4 του Ν.4111/13 (Α' 18) και συμπληρώθηκε με τα άρθρα 76 και 77 του Ν.4172/2013.

<sup>66</sup> Σε περίπτωση απόκλισης από τους τριμηνιαίους δημοσιονομικούς στόχους άνω του 10%, το Παρατηρητήριο προτείνει τρόπους διόρθωσης ενώ αν παρόλα αυτά συνεχιστεί η απόκλιση για δύο συνεχόμενα τρίμηνα χωρίς λήψη διορθωτικών μέτρων, με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών ο Ο.Τ.Α. υπάγεται υποχρεωτικά σε Πρόγραμμα εξυγίανσης.

Το ΣΤΕ (Γ' Τμήμα) έκρινε όμως ότι δεν ετίθετο ζήτημα αντισυνταγματικότητας και απέρριψε τις αιτήσεις ακύρωσης της ΚΕΔΕ και της ΕΝΠΕ κατά των αποφάσεων των υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών για την κατάρτιση και υποβολή προϋπολογισμού των περιφερειών οικονομικού έτους 2014 και για την παροχή οδηγιών για την κατάρτιση των προϋπολογισμών των Δήμων και Κοινοτήτων. Η γνώμη που παρέχει το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης υποδεικνύοντας τα ποσά που πρέπει να εγγραφούν στους κωδικούς των προϋπολογισμών ώστε αυτοί να είναι ισοσκελισμένοι και ρεαλιστικοί, δεν δεσμεύει το περιφερειακό συμβούλιο, το οποίο ψηφίζει τελικά τον προϋπολογισμό. Η γνωμοδότηση του Παρατηρητηρίου δεν θίγει τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, αλλά και οι επίμαχες υπουργικές αποφάσεις περιέχουν οδηγίες κατάρτισης των προϋπολογισμών των περιφερειών και δεν περικόπτουν τα έσοδα των ΟΤΑ, καταλήγει το ΣΤΕ.<sup>67</sup>

Μετά τις εκλογές του Ιανουαρίου 2015, η κυβέρνηση εξήγγειλε την αλλαγή του πλαισίου οικονομικής εποπτείας, επικρίνοντας κυρίως τον «πιμωρητικό χαρακτήρα του».<sup>68</sup> Νομοσχέδιο που τέθηκε τον Ιούνιο 2015 σε διαβούλευση προέβλεπε κατάργηση του «Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας Ο.Τ.Α.» (άρθρο 18) και εισαγωγή νέου συστήματος οικονομικής εποπτείας και ταυτόχρονα στήριξης των Ο.Τ.Α., ώστε να διασφαλίζεται η οικονομική βιωσιμότητα και η αυτοτέλειά τους.<sup>69</sup> Οι αλλαγές αυτές δεν προχώρησαν εκείνη τη στιγμή, πιθανόν διότι αφορούν μέρος του συστήματος εποπτείας των δημοσίων οικονομικών που έχει εισαχθεί λόγω των σχετικών ευρωπαϊκών υποχρεώσεων της χώρας.

Ωστόσο, αλλαγές επήλθαν σταδιακά και με έμμεσο τρόπο. Πρώτον, με τον νέο Οργανισμό (ΠΔ 141/2017) του ΥΠΕΣ. Ειδικότερα, το Παρατηρητήριο<sup>70</sup> αρχικά

<sup>67</sup> <http://www.aftodioikisi.gr/ota/dimoi/ste-sintagmatiko-to-paratiritirio-oikonomikis-aftoteleias-ton-ota/> <http://www.aftodioikisi.gr/ipourgeia/epistimoniko-simvoulis-voulis-antisintagmatiko-to-paratiritirio-ota/>

<sup>68</sup> 22.2.2015: «Διαδικασίες για την κατάργηση του Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ θα κινήσει το υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης. Ωστόσο η διαδικασία ελοπτείας και παρακολούθησης ελοπτείας των προϋπολογισμών των ΟΤΑ θα συνεχίσουν να διεξάγονται από τις διοικητικές υπηρεσίες του υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης». <http://www.aftodioikisi.gr/ota/dimoi/kede-gia-paratiritirio-doureios-ippos-gia-nea-perikopi-poron/>

<http://www.aftodioikisi.gr/ipourgeia/to-ipesda-anamorfonei-pliers-tin-epopteia-ton-oikonomikon-ton-ota-pos-tha-ginetai-apo-edo-kai-sto-exis-o-elegxos/> ' <http://www.aftodioikisi.gr/ipourgeia/ipesda-se-dimosia-diavoulesfi-to-ns-gia-ti-leitourgia-ton-ota-oi-allages-se-epopteia-kai-paratiritirio/>

<sup>69</sup> Θα δημιουργούσε δομή παρακολούθησης των οικονομικών δεδομένων των Ο.Τ.Α., υπό τον τίτλο «Επιτροπή Οικονομικής Ανασυγκρότησης Ο.Τ.Α.» με αποστολή τη διαχρονική παρακολούθηση των οικονομικών μεγεθών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τη μέριμνα για τον εξορθολογισμό της οικονομικής διαχείρισης των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων και την υποβολή εισηγήσεων σχετικά με δημοσιονομικές πολιτικές που το Κράτος ή οι Ο.Τ.Α. και τα νομικά τους πρόσωπα ενδείκνυται να υλοποιήσουν, προκειμένου να διασφαλιστεί η συνταγματικά κατοχυρωμένη οικονομική αυτοτέλεια των τελευταίων.

<sup>70</sup> Σύμφωνα με τον (αρχικό) Ν.4093/2012 υποπαρ. Στ.3, είναι & μελές και αποτελείται από έναν Σύμβουλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως Πρόεδρο, τον Γενικό Διευθυντή Οικονομικών Υπηρεσιών του Υπουργείου Εσωτερικών, τον αρμόδιο Διευθυντή της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών του Υπουργείου Εσωτερικών, έναν εκπρόσωπο της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας (για Δήμους) ή έναν εκπρόσωπο της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας (για περιφέρειες), τον Γενικό Διευθυντή Θησαυροφυλακίου του Προϋπολογισμού του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και μέχρι 2 εμπειρογνώμονες εγνωσμένου κύρους χωρίς δικαίωμα ψήφου. Ο Ν. 4111/2013 (άρθρο 4) επέφερε

υποστηριζόταν διοικητικά από τη Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών του Υπουργείου Εσωτερικών<sup>71</sup> η οποία λειτουργεί υπό τις κατευθύνσεις του ΓΛΚ (βλ. πιο κάτω). Βάσει όμως του νεότερου Οργανισμού συστήθηκε (νέα) Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Αναπτυξιακής Πολιτικής, της οποίας η Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης<sup>72</sup> αναλαμβάνει ειδικότερα την αρμοδιότητα παρακολούθησης των οικονομικών των ΟΤΑ. Κατ'αυτόν τον τρόπο περιορίστηκε ο ρόλος της ΓΔ.ΟΥ του υπουργείου Εσωτερικών αλλά και εισήχθη μια εξαίρεση στο δίκτυο δημοσιονομικής εποπτείας που συντονίζει το ΓΛΚ και του οποίου «ανταποκριτές» είναι οι ΓΔ.ΟΥ. Η μεταφορά της αρμοδιότητας έχει μάλιστα τη σημασία της ιδιαίτερα λόγω του μεγέθους του προϋπολογισμού των ΟΤΑ.

Μια δεύτερη αλλαγή προέκυψε μέσω της πρωτοβουλίας (και πάλι) του ΥΠΕΣ, για τον Κλεισθένη Ι<sup>73</sup> (Ν. 4555/2018, άρθρα 197-201) που τροποποίησε αισθητά τις ρυθμίσεις σχετικά με το Παρατηρητήριο. Πρώτον διευρύνεται και αλλάζει μερικώς η σύνθεσή του. Διπλασιάζεται ο αριθμός των μελών (από 7μελές γίνεται 14μελές), προβλέπονται 3 εκπρόσωποι της αυτοδιοίκησης (ΚΕΔΕ ή ΕΝΠΕ) αντί για έναν και ενισχύεται εντυπωσιακά η παρουσία στελεχών του ΥΠΕΣ σε σχέση με αυτή του ΓΛΚ. Στη θέση του ΓΔ.ΟΥ του ΥΠΕΣ συμμετέχει πλέον ο (νέος) ΓΔ Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Αναπτυξιακής Πολιτικής του ΥΠΕΣ, δύο Δ/ντές της ίδιας ΓΔ (:Προϊστάμενοι της Διεύθυνσης Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Διεύθυνσης Οικονομικής και Αναπτυξιακής Πολιτικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης του ίδιου Υπουργείου) αλλά και δύο Τμηματάρχες των Δ/νσεων αυτών (Προϊστάμενοι του Τμήματος Οικονομικής Διοίκησης και Προϋπολογισμού και του Τμήματος Παρακολούθησης και Επεξεργασίας Οικονομικών Στοιχείων Τοπικής Αυτοδιοίκησης), δηλ. 5 στελέχη του ΥΠΕΣ. Τα στελέχη του ΓΛΚ είναι 3: πέραν του ΓΔ Δημοσιονομικής Πολιτικής και Προϋπολογισμού, συμμετέχουν πλέον και οι Προϊστάμενοι της Διεύθυνσης Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης και του Τμήματος Ε' Προϋπολογισμού. Επίσης απαλείφεται η διάταξη του 4111/2013 σύμφωνα με την οποία: «...και τον Γενικό Διευθυντή Θησαυροφυλακίου του Προϋπολογισμού του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, η σύμφωνη γνώμη του οποίου απαιτείται για την έκδοση απόφασης από το Παρατηρητήριο».

Σ'αυτό το πλαίσιο όχι μόνο τείνει να γίνει εσωτερική υπόθεση του ΥΠΕΣ η παρακολούθηση των προϋπολογισμών των ΟΤΑ (σε τριμηνιαία πλέον αντί μηνιαία βάση), αλλά και ενισχύεται ο ρόλος του Υπουργού Εσωτερικών αφού σε αυτόν υποβάλλεται η σχετική ενημέρωση και η Γνώμη του Παρατηρητηρίου για την

---

μικρές τροποποιήσεις: στη θέση των 2 εμπειρογνομόνων προβλέπεται ένας και ένας εκπρόσωπος του ΥπΟικ.

<sup>71</sup> Ενδεικτικό είναι, όπως ανέφερε ο κ. Τζανακούλης ότι «δεν είναι δυνατόν να βάζουν έναν διευθυντή του υπουργείου Οικονομικών να ελέγχει τους προϋπολογισμούς των δήμων». Βλ. για τη σχετική αντιπαράθεση <http://www.aftodioikisi.gr/ota/dimoi/kede-skliri-kritiki-gia-to-paratiritirio-oikonomikis-aftoteleias/>

<sup>72</sup> Η Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει ως επιχειρησιακό στόχο την επεξεργασία, εφαρμογή και ερμηνεία του θεσμικού πλαισίου που διέπει την οικονομική διοίκηση και διαχείριση, την περιουσία, τα έσοδα και την τήρηση, παρακολούθηση και επεξεργασία οικονομικών στοιχείων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού και των πάσης φύσεως νομικών τους προσώπων, καθώς και τη λήψη μέτρων για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας των διαδικασιών που αφορούν στην κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων αυτών (άρθρο 16, ΠΔ 141/2017).

<sup>73</sup> Ν. 4555/2018, Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Εμβάθυνση της Δημοκρατίας – Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των ΟΤΑ. [Πρόγραμμα « ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι »] - Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ.

αντιμετώπιση ενδεχόμενων αρνητικών αποκλίσεων. Σε αυτόν μόνο επίσης υποβάλλεται η Έκθεση αξιολόγησης των οικονομικών στοιχείων και κυρίως των μέτρων για την ισοσκέλιση του προϋπολογισμού του ΟΤΑ εκ μέρους του Παρατηρητηρίου ο οποίος μάλιστα μπορεί να ζητήσει νέα αξιολόγηση. Ο ΥΠΕΣ είναι αυτός που υπογράφει την προγραμματική συμφωνία οικονομικής στήριξης με τον ΟΤΑ, ενώ το Παρατηρητήριο περιορίζεται στην παρακολούθησή της εφαρμογής της.

Οι ρυθμίσεις αυτές είναι πολύ πρόσφατες. Δείχνουν ωστόσο αφενός μια απομάκρυνση από την αρχική, συγκεντρωτική ομολογουμένως, σύλληψη του τρόπου παρακολούθησης της δημοσιονομικής κατάστασης και συμπεριφοράς των ΟΤΑ εκ μέρους του ΥΠΟικ και αφετέρου την ανάκτηση του ελέγχου του πεδίου των Οικονομικών των ΟΤΑ από το ΥΠΕΣ, με το επιχείρημα της γενικότερης αρμοδιότητας εποπτείας των ΟΤΑ.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. Δημιουργία δικτύου δημοσιονομικών υπηρεσιών

Καλλιόπη Σπανού

Η αναδιαμόρφωση των διαδικασιών δημοσιονομικής διαχείρισης επεφύλασσε ρόλο-κλειδί στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους.<sup>74</sup> Ακολουθώντας τις σύγχρονες πρακτικές διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών, ο ρόλος του έπρεπε να αλλάξει με έμφαση στον επιτελικό του χαρακτήρα. Οι κρίσιμες αρμοδιότητές από αυτή τη σκοπιά συνοψίζονται α) στη χάραξη οικονομικής πολιτικής και την κατάρτιση της μεσοπρόθεσμης δημοσιονομικής στρατηγικής, β) στην κατάρτιση των προϋπολογισμών Κράτους και Γενικής Κυβέρνησης και του απολογισμού και ισολογισμού του Κράτους, και γ) στην εποπτεία της εκτέλεσής τους.

Ήδη η αλλαγή του πλαισίου της δημοσιονομικής διαχείρισης (βλ. πιο πάνω) ανέθετε στο ΓΛΚ νέες αρμοδιότητες. Ειδικότερα, η ευθύνη που του είχε ανατεθεί για την κατάρτιση του ΜΠΔΣ απαιτούσε προσανατολισμό στο μέλλον και στη χάραξη πολιτικής. Η υποχρέωση συγκέντρωσης δημοσιονομικών αναφορών της Γενικής Κυβέρνησης διέυρνε τις ευθύνες του στο μεγαλύτερο μέρος του δημοσίου τομέα και ο έλεγχος των δεσμεύσεων απαιτούσε πιο ενεργό ρόλο στον έλεγχο των δημοσίων δαπανών. Για να υποστηρίξει αυτά, έπρεπε συνεπώς να αναδιοργανωθεί.<sup>75</sup>

Ενόψει του εκσυγχρονισμού του και της ανταπόκρισής του στους νέους αυτούς ρόλους, το ΓΛΚ έπρεπε να απαλλαγεί από δραστηριότητες που δεν είχε καμία από τις αντίστοιχες υπηρεσίες σε άλλες Ευρωπαϊκές χώρες, και που καταλάμβαναν πρακτικά το 50% της συνολικής δραστηριότητάς του.<sup>76</sup> Σημαντική συμπληρωματική αλλαγή στην ίδια κατεύθυνση ήταν η ανάπτυξη της δυνατότητας οικονομικής διαχείρισης στα επιμέρους υπουργεία. Σ' αυτό αποσκοπούσε η δημιουργία των Γενικών Διευθύνσεων Οικονομικών Υπηρεσιών (ΓΔ.ΟΥ) και η μεταφορά σε αυτές αρμοδιοτήτων του ΓΛΚ

<sup>74</sup> Στην αναδιοργάνωση και τον εκσυγχρονισμό του ΓΛΚ συνέδραμε μελέτη του ΔΝΤ ως τεχνικού συμβούλου (2011). Η εσωτερική οργάνωση του ΥπΟικ γνώρισε αρκετές μεταβολές λόγω της νέας δημοσιονομικής διαχείρισης και απαιτήσεων σχετικών με την κεντρική παρακολούθηση των δράσεων του Μνημονίου, της σταδιακής αλλαγής καθεστώτος και απόσπασης της Φορολογικής διοίκησης (με τη δημιουργία της ΑΑΔΕ), της απαιτούμενης σύμπτυξης δομών με τους Οργανισμούς του 2014 (ΠΔ 111/2014) και της πιο πρόσφατης αντίστροφης τάσης (ΠΔ 142/2017). Οι διαδοχικές μεταβολές δεν εξετάζονται εδώ στο σύνολό τους αλλά στο μέτρο που συνδέονται με τον υπό εξέταση ρόλο του ΓΛΚ (ΓΤ Δημοσιονομικής Πολιτικής).

<sup>75</sup> Πρόβλημα θεωρήθηκε ο μεγάλος κατακερματισμός των διευθύνσεων και η ανορθολογική κατανομή του προσωπικού που δεν αντιστοιχούσε στις στρατηγικές προτεραιότητες και τις ευθύνες του ΓΛΚ. Επίσης σημαντικό πρόβλημα ήταν η επικέντρωση της λειτουργίας του σε δραστηριότητες ρουτίνας και σε λειτουργίες ελέγχου και συμμόρφωσης, ενώ θα έπρεπε να επικεντρωθεί σε τομείς διαμόρφωσης πολιτικής και ανάλυσης της δημόσιας οικονομικής διαχείρισης.

Εντοπίζονταν επίσης κενά και επικαλύψεις μεταξύ των λειτουργιών του ΓΛΚ και των λειτουργιών άλλων Υπουργείων και φορέων της κυβέρνησης. Μεταξύ αυτών η κατάρτιση του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων γινόταν από το Υπ. Ανάπτυξης ενώ όσον αφορά τον τομέα δημοσιονομικού ελέγχου επικάλυψη εμφανίζεται στους ελέγχους προ-πληρωμών ΓΛΚ και Ελεγκτικού Συνεδρίου. Άλλα προβλήματα σχετίζονταν με την κατάτμηση της διαχείρισης ταμειακών διαθεσίμων και δανειοδότησης (στο ΓΛΚ και τον ΟΔΔΗΧ αντίστοιχα), την απουσία μονάδας αξιολόγησης των μακρο-οικονομικών μεγεθών στο ΓΛΚ το οποίο είχε την ευθύνη του προϋπολογισμού κλπ.

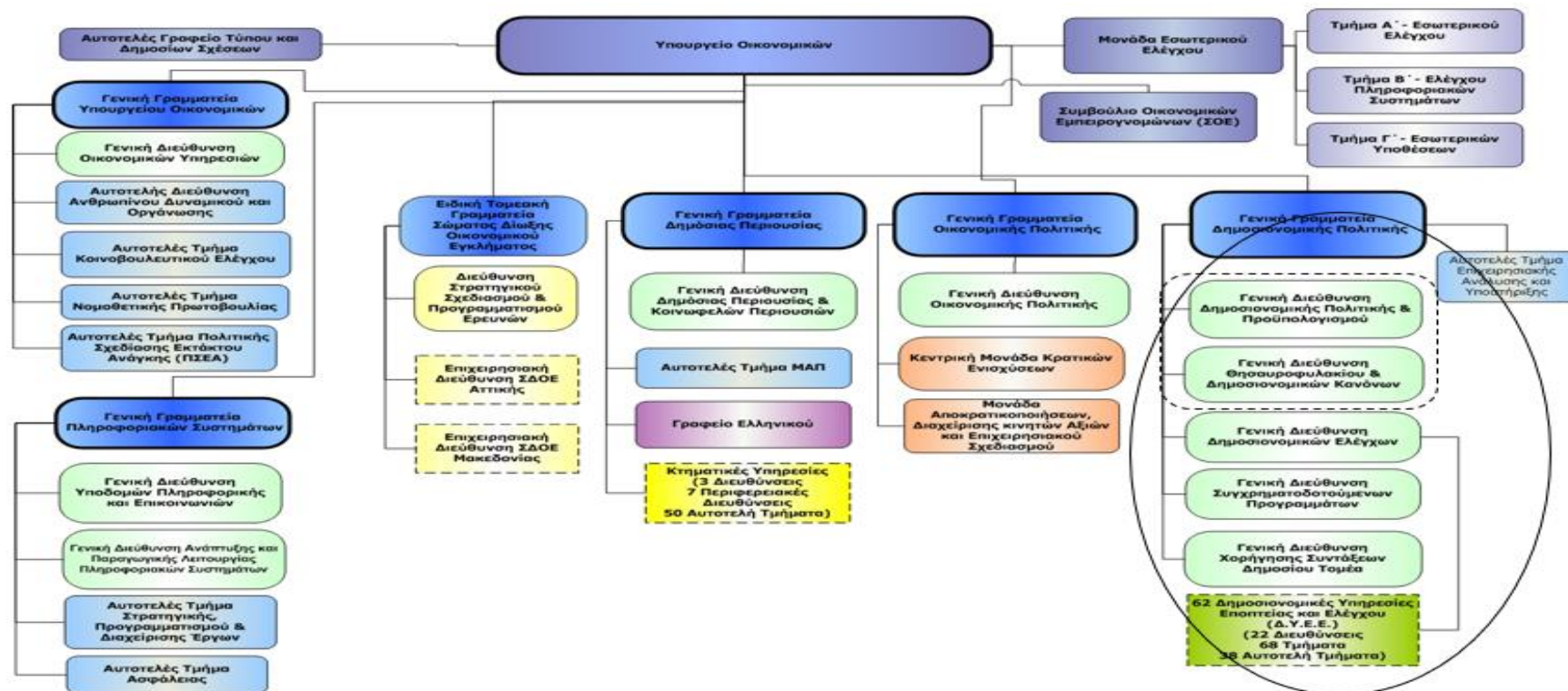
<sup>76</sup> Για παράδειγμα, σ' αυτήν την κατεύθυνση μεταφέρθηκαν πρόσφατα οι υπηρεσίες συντάξεων στον ΕΦΚΑ και οι αρμοδιότητες των υπηρεσιών δημοσιονομικού ελέγχου στα κατ'ίδιαν υπουργεία.

## ΜΕΡΟΣ Ι. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ: Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ

όσον αφορά την κατάρτιση, την εκτέλεση, τον έλεγχο, τον λογιστικό έλεγχο του προϋπολογισμού τους καθώς και την υποβολή σχετικών αναφορών. Οι ΓΔ.ΟΥ εμπλέκονται συνεπώς σε όλες τις διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης εφαρμόζοντας τις οδηγίες του ΓΛΚ και παρέχοντας συστηματική ενημέρωση για την πορεία του προϋπολογισμού του υπουργείου στο οποίο ανήκουν και των φορέων που εποπτεύονται από αυτό. Στη συνέχεια του κεφαλαίου, η πρώτη ενότητα (1) επικεντρώνεται στον ρόλο του ΓΛΚ ενώ η επόμενη (2) θα αναλύσει ειδικότερα τον ρόλο των ΓΔ.ΟΥ.

Error! Use the Home tab to apply Επικεφαλίδα 1 to the text that you want to appear here.

Διάγραμμα 5. ΟΡΓΑΝΟΓΡΑΜΜΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΓΛΚ (2017)<sup>77</sup>



Πηγή <http://www.minfin.gr/web/guest/organogramma-olou-tou-ypoik> βάσει του ΠΔ 141/2017.<sup>78</sup>

<sup>77</sup> Σημειώνεται ότι ο Οργανισμός του 2017 και ειδικότερα όσον αφορά την Γενική Διεύθυνση Θησαυροφυλακίου και Δημοσιονομικών Κανόνων υπέστη νέες τροποποιήσεις με τα άρθρα 86-90 του Ν. 4549/2018 (ΦΕΚ 105<sup>Α</sup>, 14.6.2018) με τη σύσταση Διεύθυνσης Λογαριασμών και Ταμειακού Προγραμματισμού

<sup>78</sup> Για τον εκσυγχρονισμό του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου, δημιουργήθηκαν επίσης μονάδες εσωτερικού ελέγχου (audit) υπό την εποπτεία του ΓΛΚ (Ν.4081/2012 και Ν.4270/2014, άρθρο 168) στα υπουργεία, τις αποκεντρωμένες διοικήσεις και τους λοιπούς φορείς. Λειτουργούν με βάση προκαθορισμένα από το ΓΛΚ πρότυπα και το ενημερώνουν (ΓΔ Δημοσιονομικών Ελέγχων) σχετικά με τα ευρήματά τους και την επάρκεια των συστημάτων εσωτερικής διαχείρισης και ελέγχου των αντίστοιχων φορέων. Οι μονάδες αυτές εντάχθηκαν στους Οργανισμούς των υπουργείων που εκδόθηκαν το 2014. Ωστόσο είναι υποστελεχωμένες με την εξαίρεση του υπουργείου Άμυνας. Αντίστοιχους ελέγχους διενεργεί και το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.



## 1. Ο κομβικός ρόλος του ΓΛΚ

Ο ρόλος του ΓΛΚ στο σύστημα δημοσιονομικής διαχείρισης είναι συνυφασμένος με τον ρόλο του Υπουργού Οικονομικών τον οποίο και υποστηρίζει. Σήμερα το ΓΛΚ αποτελεί τη Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής.<sup>79</sup>

Η μεταρρύθμιση του ΓΛΚ είχε ως πρωταρχικό στόχο τη μετατροπή του σε επιτελική υπηρεσία κατάρτισης προϋπολογισμού και ελέγχου της ορθής εκτέλεσής του βάσει των προαναφερθεισών κατευθύνσεων, αλλά και αξιολόγησης δαπανών (spending review).

### 1.1. Κατάρτιση και εκτέλεση του Προϋπολογισμού

Το ΓΛΚ καταρτίζει και επικαιροποιεί το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής και το σχέδιο του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού, που περιλαμβάνει επιμέρους προτάσεις για τις πιστώσεις των φορέων. Η αρμοδιότητα και ευθύνη του ενισχύθηκαν και διευρύνθηκαν στην κατάρτιση και παρακολούθηση του προϋπολογισμού όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, τη διαχείριση του Λογιστικού συστήματος της Γενικής Κυβέρνησης και του συστήματος δημοσιονομικών αναφορών για όλους τους υποτομείς της ΓΚ (Ν. 4270/2014, άρθρο 157), συμπεριλαμβανομένης της παραγωγής στοιχείων βάσει των προδιαγραφών του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών (ΕΣΟΛ - ESA) (βλ. και ενότητα ΕΛΣΤΑΤ). Το ΓΛΚ συντάσσει μηνιαίες, τριμηνιαίες και εξαμηνιαίες εκθέσεις για την εκτέλεση των ετήσιων Προϋπολογισμών της Γενικής Κυβέρνησης, με βάση τα στοιχεία που αποστέλλουν τακτικά τα υπουργεία και οι φορείς (βλ. πιο κάτω, ρόλος των ΓΔ.ΟΥ). Αντιστοίχως, οι φορείς της ΓΚ οφείλουν να παρέχουν στο ΓΛΚ τις απαιτούμενες πληροφορίες για την παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού τους και την παραγωγή οικονομικών στοιχείων βάσει των προδιαγραφών του ΕΣΟΛ. Η διεύρυνση και ενίσχυση της αποστολής του ΓΛΚ επέφερε επίσης αυξημένες εγγυήσεις για τα στελέχη του έναντι πολιτικών παρεμβάσεων, όπως άλλωστε είχε προβλεφθεί στις δεσμεύσεις του Μνημονίου.

Για την υποστήριξη του ρόλου του ΓΛΚ αναπτύχθηκε από το 2010 και μετά Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Δημοσιονομικής Πολιτικής Γενικής Κυβέρνησης, που καλύπτει προϋπολογισμό, θησαυροφυλάκιο, δημοσιονομικό έλεγχο, παροχή πληροφοριών. Το ΟΠΣ αυτό διασυνδέθηκε με άλλα πληροφοριακά συστήματα του ΓΛΚ, του ΥπΟικ αλλά με τους φορείς που συμμετέχουν στο αντίστοιχο δίκτυο συντονισμού του και εξελίσσεται διαρκώς.<sup>80</sup>

Η αυξημένη ανάγκη για τη συγκέντρωση αξιόπιστης εικόνας και στοιχείων σε επίπεδο συνολικής ΓΚ, αποτυπώθηκε σε διάφορες φάσεις και στην οργανωτική δομή του ΓΛΚ. Με διαδοχικές αλλαγές των Οργανισμών<sup>81</sup> δημιουργήθηκαν (ήδη από τον Ν.4254/2014) στη Δ/ση Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης (της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικής Πολιτικής και Προϋπολογισμού, άρθρο 41 ΠΔ 142/2017), δύο Τμήματα: α. Σχεδιασμού και Υποστήριξης και β. ΔΕΚΟ και Λοιπών φορέων. Το πρώτο έχει ως αντικείμενο την

<sup>79</sup> Οργανώνεται σε 5 Γενικές Δ/σεις: 1. Δημοσιονομικής Πολιτικής και Προϋπολογισμού, 2. Θησαυροφυλακίου και Δημοσιονομικών κανόνων, 3. Δημοσιονομικών Ελέγχων, 4. Συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων και 5. Χορήγησης Συντάξεων Δημοσίου Τομέα. Βλ. οργανόγραμμα.

<sup>80</sup> Βλ. και Σαββαΐδου (2017), σελ. 608.

<sup>81</sup> Ήδη το 2010, στη Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής δημιουργήθηκε (Άρθρο 50 του Ν. 3871/2010) Διεύθυνση Δημοσιονομικής Διαχείρισης με αρμοδιότητα τη συγκέντρωση, παρακολούθηση, έλεγχο, αξιολόγηση, επεξεργασία και κατάρτιση των δημοσιονομικών στοιχείων και αναφορών τόσο της Κεντρικής Κυβέρνησης, όσο και της Γενικής Κυβέρνησης και των επί μέρους φορέων της.

καθοδήγηση και υποστήριξη των ΓΔ.ΟΥ και των Οικονομικών υπηρεσιών των φορέων της ΓΚ για την κατάρτιση, εκτέλεση και παρακολούθηση των προϋπολογισμών τους, την παρακολούθηση των θεμάτων οργάνωσης και λειτουργίας τους και την παροχή κατευθύνσεων προς τα υπουργεία και τους φορείς της γενικής Κυβέρνησης.

Το δεύτερο έχει ως αντικείμενο την άσκηση οικονομικής εποπτείας με την έννοια της συγκέντρωσης, επεξεργασίας και παρακολούθησης των προϋπολογισμών των ΔΕΚΟ και ΝΠΙΔ (Ν. 3429/2005 κεφ. Α) καθώς και την αξιολόγησή των αποτελεσμάτων τους σε σχέση με τους δημοσιονομικούς στόχους όπως ορίζονται στο Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής, σε συνεργασία με τα εποπτεύοντα υπουργεία (και ειδικά τις ΓΔ.ΟΥ).

Ο ρόλος αυτός ανάγει το ΓΛΚ<sup>82</sup> σε βασικό κόμβο και διαχειριστή ενός διοικητικού δικτύου οικονομικών υπηρεσιών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, στους οποίους παρέχει καθοδήγηση (steering), αλλά και από τους οποίους αντλεί πληροφόρηση (reporting) και μέσω αυτών διενεργεί ex ante ελέγχους και διορθωτικές παρεμβάσεις (correcting). Η φύση των αρμοδιοτήτων αυτών καθιστά ιδιαίτερα σημαντική την οργανωτική-λειτουργική αυτή παρέμβαση.<sup>83</sup> Ξεφεύγει από τα στενά όρια ενός -σημαντικού έστω- υπουργείου και αντιμετωπίζει αδυναμίες που διατρέχουν όλο το πολιτικό-διοικητικό σύστημα. Υπηρετεί την ενίσχυση του συντονισμού και της συνοχής στον κρίσιμο τομέα συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης, εποπτείας και πληροφόρησης.

## 1.2. Σύστημα δημοσιονομικών ελέγχων

Στην κατεύθυνση ενίσχυσης της υπευθυνότητας των επιμέρους υπουργείων και φορέων σχετικά με τη διαχείριση του προϋπολογισμού τους, αυξήθηκε η ευθύνη των διατακτών όσον αφορά την ανάληψη δεσμεύσεων. Αυστηρές απαιτήσεις εισήχθησαν για την παρακολούθηση της ανάληψης υποχρεώσεων αλλά και της πορείας της πληρωμής τους,

<sup>82</sup> Σημαντικό ρόλο στο δίκτυο της Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής έχουν ειδικότερα οι δύο ακόλουθες ΓΔ. Η Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικής Πολιτικής και Προϋπολογισμού έχει μεταξύ άλλων α. τον σχεδιασμό της δημοσιονομικής στρατηγικής (Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής και σύνταξη Προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης), καθώς και τον αποτελεσματικό συντονισμό και την καθοδήγηση όλων των δημοσίων υπηρεσιών ως προς αυτό, β. τη διασφάλιση της δημοσιονομικής πειθαρχίας και την αποφυγή δημιουργίας ληξιπρόθεσμων οφειλών από το σύνολο των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, μέσω της αυστηρής παρακολούθησης της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, γ. την αξιολόγηση των δημοσιονομικών επιπτώσεων στον Προϋπολογισμό και στο ΜΠΔΣ, από κάθε νομοθετική ή κανονιστική πρωτοβουλία των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, δ. την κατάρτιση μεθοδολογίας για τη μετατροπή των ταμειακών στοιχείων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης σε δεδουλευμένη βάση κατά την κατηγοριοποίηση των διεθνών και ευρωπαϊκών προτύπων, και ε. την αξιολόγηση των δράσεων της Γενικής Κυβέρνησης με στόχο την βέλτιστη σχέση πόρων και αποτελέσματος που παράγουν. Περιλαμβάνει τις εξής Δ/νσεις: (α) Διεύθυνση Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης (β) Διεύθυνση Προγραμματισμού και Δημοσιονομικών Στοιχείων (γ) Διεύθυνση Εισοδηματικής Πολιτικής (δ) Διεύθυνση Αξιολόγησης Δράσεων Γενικής Κυβέρνησης (ε) Διεύθυνση Επεξεργασίας Νομοθετικών Πράξεων και Κανονιστικών Διοικητικών Πράξεων.

Η Γενική Διεύθυνση Θησαυροφυλακίου & Δημοσιονομικών Κανόνων της οποίας οι αρμοδιότητες περιλαμβάνουν α. την έγκαιρη και ενιαία ερμηνεία των δημοσιολογιστικών διατάξεων προς υποστήριξη των υπηρεσιών του Δημόσιου, β. την αποτελεσματική διαχείριση των διαδικασιών πληρωμής του Ελληνικού Δημοσίου, γ. τον καθορισμό και την παρακολούθηση και τη διαχείριση του ενιαίου λογιστικού σχεδίου για όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης και δ. τον καθορισμό και η παρακολούθηση εφαρμογής των ενιαίων διαχειριστικών κανόνων για όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης. (α) Διεύθυνση Λογιστικής Γενικής Κυβέρνησης (β) Διεύθυνση Κρατικών Εγγυήσεων και Κίνησης Κεφαλαίων (γ) Διεύθυνση Κατάρτισης και Συντονισμού Εφαρμογής Δημοσιονομικών Κανόνων (δ) Ενιαία Αρχή Πληρωμής.

<sup>83</sup> Βλ. για παράδειγμα την Εγκύκλιο του ΥπΟικ προς τις ΓΔ.ΟΥ: ΓΓ Δημοσιονομικής Πολιτικής, ΓΛΚ, Αρ. Πρωτ.: οικ. 2/3296/ΔΠΓΚ, 15 Ιανουαρίου 2014, με θέμα Υποβολή απολογισμών – προϋπολογισμών και ειδικού απολογισμού της επιχορήγησης φορέων (παρ. 2 άρθ. 29 Ν. 4223/31-12-2013).

ενόψει της αποφυγής συσσώρευσης ληξιπρόθεσμων οφειλών εκ μέρους του δημοσίου (π.χ. ασφαλιστικά ταμεία).

Οι έλεγχοι διενεργούνται με βάση διεθνή ελεγκτικά πρότυπα ενώ δημιουργείται και Επιτροπή Συντονισμού Ελέγχων (ΕΣΕΛ) στη Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων του ΓΛΚ (Ν.4081/2012 και Ν.4151/2013 και ΠΔ 142/2017 άρθρο 51)<sup>84</sup>. Ο έλεγχος δεν εξαντλείται σε προληπτικό και τυπικό αλλά περιλαμβάνει και επιτόπιο έλεγχο φυσικού αντικείμενου στο στενό και ευρύτερο δημόσιο τομέα με βάση μοντέλα ανάλυσης κινδύνου, και επιφέρει κυρώσεις (δημοσιονομικές διορθώσεις ή καταλογισμοί). Για παράδειγμα έλεγχοι γίνονται για την τήρηση Μητρώου Δεσμεύσεων από τους φορείς της ΓΚ<sup>85</sup>, για την τήρηση της νομοθεσίας σχετικά με τις δαπάνες μισθοδοσίας<sup>86</sup> κλπ.

Μέχρι το 2016 το σύστημα δημοσιονομικών ελέγχων βασιζόταν σε προληπτικό έλεγχο δαπανών από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ) του ΓΛΚ. Κατ' αυτόν τον τρόπο αποτρεπόταν η πληρωμή δαπανών που κρίνονταν ως μη νόμιμες. Μια κρίσιμη μεταρρύθμιση επήλθε με την *πλήρη κατάργηση του προληπτικού ελέγχου* από τις υπηρεσίες του ΓΛΚ ενόψει της επικέντρωσης σε κατασταλτικούς ελέγχους, επιφέροντας σημαντικές αλλαγές τόσο στον ρόλο των ΥΔΕ όσο και στον ρόλο των ΓΔ.ΟΥ των υπουργείων.

Ειδικότερα με τον Ν.4337/2015 (που τροποποίησε τον 4270/2014) αναδιοργανώθηκε το δημοσιονομικό σύστημα ως προς τη διαχείριση και τον έλεγχο των δαπανών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Η μεταρρύθμιση αυτή ενισχύει τον εξ αρχής επιζητούμενο επιτελικό ρόλο του ΓΛΚ, με την απεμπλοκή των υπηρεσιών του (ΥΔΕ) από τον προληπτικό έλεγχο δαπανών ρουτίνας. Οι σχετικές αρμοδιότητες των ΥΔΕ μεταβιβάζονται στις ΓΔ.ΟΥ στην επίσης εξ αρχής δεδομένη κατεύθυνση της ενίσχυσης της υπευθυνότητας των οικονομικών υπηρεσιών των επιμέρους φορέων για τη διαχείριση του προϋπολογισμού τους (βλ. σχετικά επόμενη ενότητα).

Ταυτόχρονα όμως, ενισχύεται ο εποπτικός και ελεγκτικός ρόλος του ΓΛΚ στο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου των δημοσίων δαπανών της Γενικής κυβέρνησης. Με την μετατροπή των 62 ΥΔΕ σε Δημοσιονομικές Υπηρεσίες Εποπτείας και Ελέγχου (ΔΥΕΕ) δημιουργείται ένα αποκεντρωμένο δίκτυο και ένας μηχανισμός κατασταλτικού πλέον ελέγχου υπό την Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων [ΓΔΔΕ]).

Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση στον προϋπολογισμό του 2018 (σελ.33), η Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων (ΓΔΔΕ) του ΓΛΚ αποσκοπεί στη δημιουργία ενός εθνικού επιπέδου ισχυρού μηχανισμού κατασταλτικών ελέγχων επί των δημοσίων δαπανών, σε αντίβαρο του καταργηθέντος προληπτικού ελέγχου. Στρατηγικός στόχος είναι η βελτίωση της λειτουργίας των συστημάτων διαχείρισης των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, και η εμπέδωση της δημοσιονομικής πειθαρχίας καθώς και η διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και καταπολέμηση της διαφθοράς, μέσω τακτικών και εκτάκτων ελέγχων.

<sup>84</sup> Η Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων περιλαμβάνει: (α) Αυτοτελές Τμήμα Νομικής Υποστήριξης (β) Διεύθυνση Σχεδιασμού Μεθοδολογίας και Επιβολής Κυρώσεων (γ) Διεύθυνση Προγραμματισμού και Συντονισμού Ελέγχων (δ) Δημοσιονομικές Υπηρεσίες Εποπτείας και Ελέγχου (ΔΥΕΕ).

<sup>85</sup> Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2013, σελ. 34. Προβλήματα παρουσιάστηκαν κυρίως στα ασφαλιστικά ταμεία και τέθηκε ζήτημα επιβολής κυρώσεων στους υπευθύνους (βλ. αξιολόγηση 2ου προγράμματος, Δεκέμβριος 2012).

<sup>86</sup> Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2014, σελ. 31.

Οι ΔΥΕΕ αναλαμβάνουν τον κατασταλτικό έλεγχο δαπανών και ασκούν εποπτεία επί του προϋπολογισμού των φορέων Γενικής Κυβέρνησης βάσει συνδυασμού τομεακής και χωρικής αρμοδιότητας. Ειδικότερα οι ΔΥΕΕ των υπουργείων έχουν αρμοδιότητα για το εκάστοτε υπουργείο και τους εποπτευόμενους φορείς της χωρικής τους αρμοδιότητας, ενώ οι ΔΥΕΕ που λειτουργούν στις έδρες περιφερειακών ενοτήτων έχουν αντίστοιχη γεωγραφική αρμοδιότητα επί των δημοσίων φορέων ανεξαρτήτως εποπτευόμενου υπουργείου. Ο νέος ρόλος των ΔΥΕΕ συμπεριλαμβάνει συμμετοχή σε τακτικές επισκοπήσεις δαπανών (spending reviews)<sup>87</sup> των φορέων από μηδενική βάση. Πέραν αυτής της γενικής αρμοδιότητας, θα λειτουργούν υποστηρικτικά προς τις ΓΔ.ΟΥ του εκάστοτε εποπτευόμενου Υπουργείου αφενός για την κατάρτιση και παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού των αντίστοιχων φορέων Γενικής Κυβέρνησης στο πλαίσιο των στόχων του ΜΠΔΣ και του Προϋπολογισμού και αφετέρου για την υιοθέτηση βέλτιστων πρακτικών και διαδικασιών χρηστής οικονομικής διαχείρισης.<sup>88</sup> Οι ΔΥΕΕ είναι πάντως ακόμη σε μεταβατική φάση και φαίνεται να αναζητούν τον ρόλο τους.

Την αλλαγή του συστήματος δημοσιονομικών ελέγχων συμπληρώνει η από 1.1.2017 κατάργηση του προληπτικού ελέγχου δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, η οποία θα ισχύσει για τους ΟΤΑ και λοιπούς φορείς από 1.1.2019.<sup>89</sup> Κατ' αυτόν τον τρόπο ολοκληρώνεται η μεταφορά του συνόλου της διαχείρισης στους επιμέρους φορείς, στην προσπάθεια να αναδειχθεί και να αναληφθεί από αυτούς η ευθύνη, χωρίς μεν την ασφάλεια του προληπτικού ελέγχου, αλλά με τη δικλίδα της ενίσχυσης του κατασταλτικού ελέγχου (βλ. σχετικά και πιο κάτω).

## 2. Οι αντένες του ΓΛΚ: ΓΔ.ΟΥ

Σε συνέχεια της πολιτικής συγκέντρωσης του σχεδιασμού και της εκτέλεσης του προϋπολογισμού υπέρ του ΓΛΚ/ΥπΟικ, έπρεπε να δημιουργηθεί μηχανισμός ενισχυμένης επιρροής επί των λοιπών («δαπανώντων») υπουργείων. Όπως προκύπτει από τα προηγούμενα, όλες οι υποχρεώσεις συμμόρφωσης, παρακολούθησης της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και ενημέρωσης για υπουργεία και εποπτευόμενους φορείς έχουν ως κεντρικό σημείο αναφοράς τον Γενικό Διευθυντή Οικονομικών Υπηρεσιών (ΓΔ.ΟΥ). Ο ρόλος τους είναι συνεπώς ιδιαίτερα κρίσιμος, «ως πυλώνας στήριξης της δημοσιονομικής εξυγίανσης, προσαρμογής και πειθαρχίας»<sup>90</sup> όπως άλλωστε θα δειχθεί στη συνέχεια. Δύο βασικές διαστάσεις του ρόλου τους μπορούν να διακριθούν: α) ως «προκεχωρημένο φυλάκιο» του ΓΛΚ για την παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και τη

<sup>87</sup> Στο νέο οργανόγραμμα του Υπουργείου Οικονομικών (2017) ιδρύθηκε Διεύθυνση Επισκόπησης Δαπανών με στόχο, μεταξύ άλλων, «τη διαρκή συγκριτική αξιολόγηση κάθε πρωτογενούς δαπάνης του Ελληνικού Δημοσίου ώστε οι φόροι που συλλέγει το Υπουργείο Οικονομικών να έχουν υψηλή και μετρήσιμη κοινωνική ανταποδοτικότητα». Εισηγητική Έκθεση στον Προϋπολογισμό του 2018, σελ. 35.

<sup>88</sup> Ως προς την κεντρική υπηρεσία του ΥπΟικ εισηγούνται επί σχεδίων νόμων, προεδρικών διαταγμάτων, υπουργικών αποφάσεων, πολιτικών ή προγραμμάτων, που προτείνουν φορείς αρμοδιότητάς τους, εφόσον έχουν οικονομική επίπτωση ιδίως στο ΜΠΔΣ ή στον προϋπολογισμό των φορέων, παρέχουν διαχειριστικά στοιχεία και πληροφορίες ελεγκτικού ενδιαφέροντος στις αρμόδιες Υπηρεσίες του ΓΛΚ για τη διενέργεια ελέγχων και ελέγχουν δειγματοληπτικά την τήρηση του Μητρώου του πάσης φύσεως προσωπικού των φορέων αρμοδιότητάς τους και ενημερώνουν σχετικά την Ενιαία Αρχή Πληρωμής και το Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

<sup>89</sup> Βλ. Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2016, σελ. 30-31.

<sup>90</sup> Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2013, σελ. 35.

συμμόρφωση στις κατευθύνσεις του και β) ως προς την ενίσχυση της ευθύνης τους σχετικά με την ενδο-υπουργική οικονομική διαχείριση.

## 2.1. Παρακολούθηση κατάρτισης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού

Πιο συγκεκριμένα, για την αυστηρή παρακολούθηση της κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού απόλυτη προτεραιότητα ήταν το 2010 η δημιουργία του δικτύου Οικονομικών υπηρεσιών στους φορείς της Γενικής κυβέρνησης γύρω από το ΓΛΚ (άρθρο 5/3B Ν.3871/2010). Έτσι δημιουργήθηκαν οι Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών (ΓΔ.ΟΥ) σε κάθε υπουργείο<sup>91</sup> ως επιτελικές υπηρεσίες υπό τον Γενικό Γραμματέα, στις οποίες υπήχθησαν όλες οι υφιστάμενες οργανικές μονάδες με αρμοδιότητα τα οικονομικά του Υπουργείου.<sup>92</sup> Οι αρμοδιότητες και ευθύνες του επικεφαλής τους Γενικού Διευθυντή Οικονομικών υπηρεσιών, όπως σταδιακά εξελίχθηκαν, θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν μια ιδιαίτερα ριζοσπαστική μεταρρύθμιση, όπως θα φανεί από τη σύντομη περιγραφή τους.

### 2.1.1. Το δίκτυο Οικονομικών Υπηρεσιών



Το δίκτυο Οικονομικών Υπηρεσιών υποστηρίζει μια διπλής κατεύθυνσης επικοινωνία: αφενός μεταφέρει τις κατευθύνσεις του ΓΛΚ για την κατάρτιση του προϋπολογισμού και αφετέρου μεταφέρει στο ΓΛΚ πληροφορία σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Έχει συνεπώς μια οιονεί ιεραρχική διάρθρωση η οποία συνίσταται στη λειτουργική υπαγωγή των υπηρεσιών αυτών στο ΓΛΚ (κατευθύνσεις, προδιαγραφές, υποχρεώσεις, κυρώσεις) ενώ ταυτόχρονα

παραμένουν υπηρεσιακές μονάδες τομεακού υπουργείου, υπό την πολιτική ηγεσία, με ό,τι μπορεί αυτό να σημαίνει για τη σχέση των αντίστοιχων ΓΔ με αυτήν. Ειδικότερα:

Ο επιτελικός ρόλος των Γενικών Δ/ντών Οικονομικών Υπηρεσιών, όπως προδιαγράφεται από τη μεταρρύθμιση αυτή, είναι πρωτοποριακός και ίσως πρωτόγνωρος. Οι ΓΔ.ΟΥ είναι υπεύθυνοι για το συντονισμό της προετοιμασίας του ΜΠΔΣ και του ετήσιου προϋπολογισμού του Υπουργείου και των εποπτευόμενων φορέων, βάσει των οδηγιών του ΓΛΚ. Πριν την υποβολή τους σε αυτό, τα σχέδια ΜΠΔΣ και προϋπολογισμού εγκρίνονται από τον αρμόδιο Υπουργό. Έχουν παράλληλα ρόλο θεματοφύλακα των ανωτάτων ορίων δαπανών και των σχετικών αναλήψεων δεσμεύσεων καθώς και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Μάλιστα, εφόσον κρίνουν ότι οι προβλέψεις του ΜΠΔΣ ή του ετήσιου προϋπολογισμού του υπουργείου τα παραβιάζουν, ενημερώνουν για τις απόψεις τους όχι μόνο τον προϊστάμενό τους Υπουργό του αλλά και το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους. Πέραν της «εκπομπής σήματος κινδύνου» ο ρόλος τους έχει και θετική διάσταση αφού σε περίπτωση που κρίνουν ότι συντρέχει κίνδυνος μη τήρησης του προϋπολογισμού

<sup>91</sup> Ο Ν.3871/2010 ανέφερε «προϊστάμενους» Οικονομικών υπηρεσιών, τροποποίησή του με τον Ν.3943/2011 (άρθρο 49.12) ΓΔ.ΟΥ. Σχετική πρόταση υπήρχε και στην Έκθεση του ΟΟΣΑ (OECD, Greece: Review of Central administration, όπ.π. σελ. 70 κ. επ.).

<sup>92</sup> Στους λοιπούς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης οι αντίστοιχες αρμοδιότητες ασκούνται από τον ανώτερο κατά περίπτωση προϊστάμενο Οικονομικών Υπηρεσιών ή τον υπεύθυνο οικονομικών του φορέα (Ν.3943/2011, άρθρο 49.12<sup>α</sup>).

και των ανώτατων ορίων δαπανών, πέραν της σχετικής ενημέρωσης της πολιτικής ηγεσίας οφείλουν να προτείνουν τις απαραίτητες διορθωτικές παρεμβάσεις, περιλαμβανομένων και τυχόν ανακατανομών πιστώσεων.

Η ΓΔ.ΟΥ λειτουργεί υπό τις οδηγίες του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους όσον αφορά την εποπτεία των διαδικασιών προϋπολογισμού και λογιστικής αποτύπωσης των δραστηριοτήτων. Διαβιβάζει σε αυτό έγκαιρα και αξιόπιστα πληροφορίες και σχετικά δημοσιονομικά στοιχεία. Πριν την έναρξη του οικονομικού έτους ο ΓΔ.ΟΥ υποβάλλει στο ΓΛΚ μηνιαίο πρόγραμμα εκτέλεσης του προϋπολογισμού του Υπουργείου, όπου προσαρμόζεται η κατανομή των πιστώσεων ανάλογα με τις ανάγκες και καθορίζονται τριμηνιαίοι στόχοι για τη διαφορά μεταξύ εσόδων και υποχρεώσεων (και το ενδεχόμενο σκοπούμενο πλεόνασμα).

Επιπλέον, η ευθύνη του ΓΔ.ΟΥ για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης υπερβαίνει τον φορέα/υπουργείο στον οποίο ανήκει και εκτείνεται επί των εποπτευόμενων από αυτόν φορέων της Γενικής Κυβέρνησης καθώς και για τους φορείς εκτός Γενικής Κυβέρνησης αλλά εντός δημόσιου τομέα.<sup>93</sup>

Ο κρίσιμος ρόλος των ΓΔ.ΟΥ επιβεβαιώθηκε και ενισχύθηκε με επανειλημμένες νομοθετικές παρεμβάσεις. Ιδιαίτερη μνεία αξίζει η εξαιρετική ενίσχυση των εξουσιών («ειδικά δικαιώματα και αρμοδιότητες») των προϊσταμένων των ΓΔ.ΟΥ (Άρθρο 5, Ν.4111/2013), βάσει των οποίων αποτελούν προέκταση ή «προκεχωρημένο φυλάκιο» του ΓΛΚ στα επιμέρους υπουργεία με πρωτογενή υποχρέωση έναντι του ΓΛΚ σε σχέση με τις υποχρεώσεις εντός του υπουργείου τους. Ο ρόλος αυτός αποτελεί έκφραση των προσαρμογών που έγιναν με αφετηρία τις υποχρεώσεις που εισάγει η κοινοτική νομοθεσία [άρθρα 13(1) και 13(2) της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ] όπως ενσωματώθηκε με τον Ν.4270/2014. Μάλιστα οι ΓΔ.ΟΥ αναφέρονται ρητά μεταξύ των θεσμικών οργάνων «με αρμοδιότητα επί των δημοσίων οικονομικών» (Ν.4270/2014, άρθρο 17).<sup>94</sup>

Με τον πιο πρόσφατο Ν.4337/2015 το σύστημα δημοσιονομικής εποπτείας επιβεβαιώνεται και ενισχύεται. Οι ΓΔ.ΟΥ αναλαμβάνουν περαιτέρω αρμοδιότητες και για τους φορείς του δημοσίου τομέα εκτός Γενικής Κυβέρνησης (Κεφ Α' του Ν.3429/2005). Κάθε δημόσια επιχείρηση είτε εντός Γενικής Κυβέρνησης είτε εκτός, εφόσον ο προϋπολογισμός της υπερβαίνει ορισμένο όριο, υποβάλλει στη Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών του εποπτευόμενου υπουργείου τετραετές επιχειρησιακό σχέδιο, σύμφωνο με τους

<sup>93</sup> Με τους Ν.4055/2012 (82.3), 4129/2013 (άρθρο 41.3) και 4223/2013 (29.2), εισήχθη η υποχρέωση των φορέων που επιχορηγούνται ή χρηματοδοτούνται από φορείς της Γενικής Κυβέρνησης να υποβάλλουν τον απολογισμό τους, ειδικό απολογισμό επιχορήγησης και τον προϋπολογισμό του επόμενου έτους και στους φορείς από τους οποίους εποπτεύονται, καθώς και στους φορείς επιχορήγησης ή και χρηματοδότησης, στην περίπτωση που αυτοί οι δύο δεν ταυτίζονται. Από ότι φαίνεται πάντως χρειάστηκε να ασκηθεί σχετική πίεση στους φορείς αυτούς ώστε να συμμορφωθούν. Βλ. Εγκύκλιο ΓΛΚ/ΥπΟικ της 15 Ιανουαρίου 2014 (ΑΠ: οικ. 2/3296/ΔΠΓΚ) με θέμα: «Υποβολή απολογισμών – προϋπολογισμών και ειδικού απολογισμού της επιχορήγησης φορέων (παρ. 2 άρθρ. 29 Ν. 4223/31-12-2013)» η οποία επισημαίνει στους ΓΔ.ΟΥ να ενημερώσουν τους εποπτευόμενους φορείς για τις υποχρεώσεις τους». «Η επίτευξη δημοσιονομικής πειθαρχίας προϋποθέτει την ενεργοποίηση όλων των εμπλεκόμενων φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, με σκοπό την ακριβή εκτέλεση του προϋπολογισμού τους και τη συνεπή επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων. Κύριο μέλημα των αρμοδίων οικονομικών υπηρεσιών των Υπουργείων θα πρέπει να αποτελεί ο έλεγχος των προϋπολογισμών όλων των φορέων είτε αυτών που είναι ενταγμένοι στη Γενική Κυβέρνηση είτε εκτός αυτής και επιχορηγούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό, καθώς και η συνεχής αξιολόγηση των δράσεων που χρηματοδοτούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό»... [www.minfin.gr](http://www.minfin.gr)

<sup>94</sup> Στο άρθρο 171 του Ν.4270/2014 θεσπίζονται πρόσθετες αρμοδιότητες και υποχρεώσεις για τους Γενικούς Διευθυντές οικονομικών υπηρεσιών, στις περιπτώσεις εκείνες που διαπιστώνεται ότι φορείς της Γενικής Κυβέρνησης της αρμοδιότητάς τους, αποκλίνουν από το πλαίσιο δημοσιονομικών κανόνων που θέτει ο Κρατικός Προϋπολογισμός ή/και το ΜΠΔΣ.

δημοσιονομικούς στόχους του ΜΠΔΣ και με τις κατευθυντήριες οδηγίες του εποπτεύοντος Υπουργείου και σε συνδυασμό με τις βασικές αρχές και τους στόχους του ΓΛΚ. Τα επιχειρησιακά σχέδια εγκρίνονται με απόφαση του εποπτεύοντος Υπουργού, κατόπιν σχετικής εισήγησης της οικείας Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών και κοινοποιούνται στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους.

Οι αναλυτικοί προϋπολογισμοί των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης (πλην των ΟΤΑ) αλλά και οι προϋπολογισμοί των εκτός Γενικής Κυβέρνησης φορέων του δημοσίου τομέα (κεφάλαιο Α' του Ν.3429/2005) υιοθετούνται από την ηγεσία του εκάστοτε φορέα και εγκρίνονται από τον εποπτεύοντα Υπουργό μετά από εισήγηση του ΓΔ.ΟΥ. Επίσης για την ανάληψη πολυετών υποχρεώσεων από τους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης που βαρύνουν τα επόμενα έτη του ΜΠΔΣ (όπως και οι συμβάσεις μίσθωσης ακινήτων) εφόσον υπερβαίνουν ετησίως ένα όριο πρέπει να έχουν έγκριση του Υπουργού Οικονομικών, μετά από έλεγχο και βεβαίωση του Γενικού Διευθυντή Οικονομικών Υπηρεσιών ότι δεν γίνεται υπέρβαση των δεσμευτικών ορίων του ΜΠΔΣ.

Ο ΓΔ.ΟΥ διατυπώνει γνώμη σχετικά με τη *δημοσιονομική επίπτωση όλων των πολιτικών, προγραμμάτων και προτάσεων που έχουν αντίκτυπο στον προϋπολογισμό ή το ΜΠΔΣ του Υπουργείου ή των εποπτευόμενων φορέων πριν υιοθετηθούν*. Η γνώμη αυτή είναι στη διάθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, των Υπουργών και των Γενικών Γραμματέων του Υπουργείου, καθώς και των Προϊσταμένων Οικονομικών Υπηρεσιών των φορέων που εποπτεύονται από το Υπουργείο. Ο ΓΔ.ΟΥ εγκρίνει όλες τις δεσμεύσεις και διασφαλίζει την ορθή τήρηση του Μητρώου Δεσμεύσεων.

Σε κάθε περίπτωση οι ΓΔ.ΟΥ έχουν διαφορετικό εύρος και εμβέλεια ανάλογα με το μέγεθος του υπουργείου. Σημαντική διάσταση αποτελεί και ο *αριθμός και το μέγεθος των εποπτευόμενων φορέων* (π.χ. το Υπουργείο Παιδείας έχει περί τους 200 εποπτευόμενους φορείς). Επομένως μια ειδικότερη ανάλυση του κατά περίπτωση ρόλου των ΓΔ.ΟΥ θα έπρεπε να συμπεριλάβει και αυτή τη διάσταση. *Αξίζει πάντως να επισημανθεί η τάση αποδυνάμωσης του δικτύου αυτού στο επίπεδο των ΟΤΑ, όπως αναλύθηκε στο τέλος του κεφαλαίου 1.*

### **2.1.2. Εγγυήσεις, στελέχωση, εγγυήσεις και αναπροσδιορισμός του ρόλου τους**

Από τα προηγούμενα φαίνεται η σημασία που αποδίδεται στην αποστολή των Γενικών Διευθυντών Οικονομικών Υπηρεσιών. Η πενταετής θητεία, όπως άλλωστε προέκυπτε από τον αρχικό νόμο βάσει του οποίου επιλέχθηκαν οι πρώτοι ΓΔ.ΟΥ (Ν.3839/2010) αποτελούσε μια πρώτη εγγύηση. Προκειμένου όμως να μπορέσουν να αναλάβουν το αυξημένο βάρος των ευθυνών τους και να είναι σε θέση να αντιμετωπίσουν ενδεχόμενες πολιτικές παρεμβάσεις, προβλέφθηκαν επιπλέον δυνατότητες. Οι εγγυήσεις αυτές στοχεύουν παράλληλα να ενισχύσουν τον προαναφερθέντα *οιονεί ιεραρχικό* χαρακτήρα της λειτουργικής εξάρτησής τους από το ΓΛΚ/ΥπΟικ αντισταθμίζοντας την επίσημη ιεραρχική υπαγωγή και υπηρεσιακή εξάρτηση από την πολιτική ηγεσία του υπουργείου στο οποίο εντάσσονται. Η δυνατότητα να ζητήσει βοήθεια ή στήριξη από το ΓΛΚ, αν ο υπουργός διαφωνεί αποτελεί πάντα μια επιλογή που ενισχύει –θεωρητικά τουλάχιστον- τη θέση του.

Ειδικότερα, σε περίπτωση που δεχθούν εντολή από οποιαδήποτε αρμόδια αρχή (π.χ. πολιτική ηγεσία του υπουργείου) για ενέργεια που δεν συνάδει με τις προδιαγραφές της

αποστολής τους όπως προσδιορίζεται στο νόμο<sup>95</sup>, οφείλουν να αρνηθούν και να ενημερώσουν εγγράφως την εν λόγω αρχή. Σε περίπτωση περαιτέρω επιμονής της τελευταίας απαιτείται η εντολή να δοθεί εγγράφως και ταυτόχρονα να κοινοποιηθεί στον Πρόεδρο της Βουλής, στον Γενικό Επίτροπο Επικρατείας, στο Ελεγκτικό Συνέδριο και στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους. Η άσκηση των δυνατοτήτων αυτών αποτελεί μάλιστα υποχρέωση για τους ΓΔ.ΟΥ αφού η παραβίασή τους συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα παράβασης καθήκοντος. Νεότερη διάταξη (Ν.4337/2015) φαίνεται να θωρακίζει περαιτέρω τον αυτόνομο ρόλο του ΓΔ.ΟΥ. Έτσι, προβλέφθηκε ότι μετακίνηση του προϊσταμένου οικονομικών υπηρεσιών Υπουργείου κατά τη διάρκεια της θητείας του επιτρέπεται μόνον σε αντίστοιχη θέση προϊσταμένου Οικονομικών Υπηρεσιών άλλου Υπουργείου. Η διάταξη αυτή προσφέρεται ωστόσο για διπλή ανάγνωση.

### **Στελέχωση**

Οι ΓΔ.ΟΥ προβλέφθηκαν νομοθετικά το 2010 και στελεχώθηκαν στο τέλος 2011 – αρχές 2012. Μέχρι να αρχίσουν να λειτουργούν, τις αρμοδιότητες ασκούσαν οι Γενικοί Γραμματείς των υπουργείων. Μάλιστα σε μεγάλα υπουργεία, χρειάστηκε περισσότερος χρόνος, διότι έπρεπε να μεταφερθούν οι διάσπαρτες υπηρεσίες οικονομικού χαρακτήρα (που συνέχιζαν να λειτουργούν στις ΓΓ, ΓΔ) υπό τον ΓΔ.ΟΥ. Στην ουσία άρχισαν να λειτουργούν στα μέσα του 2013 (για παράδειγμα η σχετική ΚΥΑ που συγκεντρώνει τις οικονομικές Υπηρεσίες του υπουργείου Παιδείας στο πλαίσιο της ΓΔ.ΟΥ εκδόθηκε τον Αύγουστο του 2013) ενώ χρειάστηκε ένα εξάμηνο μέχρι να γίνει αντιληπτό το εύρος των αρμοδιοτήτων τους.

Η προκήρυξη για την πλήρωση των θέσεων προϊσταμένων των ΓΔ οικονομικών υπηρεσιών έγινε τον Νοέμβριο του 2011.<sup>96</sup> Ήταν διϋπουργικού χαρακτήρα και δεν περιοριζόταν από την κλαδική διάρθρωση της δημοσιοϋπαλληλίας, ενώ προέβλεπε αυτοδίκαια απόσπαση όταν επιλεγόταν υπάλληλος διαφορετικού υπουργείου. Οι υποψήφιοι πέραν της κατηγορίας (ΠΕ) και του βαθμού Α, έπρεπε επίσης να έχουν διατελέσει προϊστάμενοι Γενικής Διεύθυνσης, Διεύθυνσης ή Υποδιεύθυνσης για τρία τουλάχιστον έτη ή να έχουν 18 τουλάχιστον έτη υπηρεσίας και να έχουν διατελέσει ή να είναι προϊστάμενοι Διεύθυνσης κατά το χρόνο υποβολής της αίτησης υποψηφιότητας. Δεν έπρεπε να τους έχει επιβληθεί τελεσίδικα οποιαδήποτε πειθαρχική ποινή για παράπτωμα (109.2 ΥΚ). Πρόσθετη προϋπόθεση επιλογής ήταν τριετής (ή ελλείψει υποψηφίων, διετής) τουλάχιστον εμπειρία σε θέματα οικονομικής διαχείρισης ή διαχειριστικού ελέγχου. Με μεταγενέστερες ρυθμίσεις (Ν.4270/2014 και Ν.4337/2015) η απαιτούμενη σχετική εμπειρία είναι πλέον 5ετής.

Η επιλογή των προϊσταμένων των θέσεων αυτών έγινε με τη διαδικασία που προέβλεπε το άρθρο 5 του Ν.3839/2010, το οποίο έδινε ιδιαίτερη έμφαση στα υψηλά τυπικά προσόντα. Σύμφωνα με τις μεταβατικές διατάξεις, η πρώτη εφαρμογή του δεν περιλάμβανε γραπτή εξέταση ούτε συνέντευξη αλλά βασίστηκε στη μοριοδότηση από το ΕΙΣΕΠ (Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού). Ο νόμος αυτός πριμοδοτούσε τους αποφοίτους της ΕΣΔΔ και γενικότερα τα τυπικά προσόντα. Έτσι, επτά από τους 11 ΓΔ.ΟΥ που επελέγησαν και τοποθετήθηκαν στην αρχή του 2012, ήταν απόφοιτοι της ΕΣΔΔ, ενώ 5 τοποθετήθηκαν

<sup>95</sup> Για παράδειγμα, ανάληψη υποχρέωσης ή εκτέλεση δαπάνης καθ' υπέρβαση των ορίων δαπανών του προϋπολογισμού και των ποσοστών διάθεσης ή του ΜΠΔΣ ή δεν είναι νόμιμη και κανονική.

<sup>96</sup> Για τα τότε υπουργεία Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Εσωτερικών, Οικονομικών, Εξωτερικών, Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας, Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Πολιτισμού και Τουρισμού.



βάσει σειράς προτεραιότητας και της δήλωσης προτίμησής τους σε υπουργεία εκτός του υπουργείου προέλευσης.

Η ολοκλήρωση της θητείας των ΓΔ.ΟΥ βρήκε νέο σύστημα επιλογής σε θέσεις ευθύνης (βλ. κεφάλαιο – Ανθρώπινοι πόροι) και οι νέοι ΓΔ.ΟΥ επελέγησαν πλέον για *τριετή θητεία* στη διάρκεια του 2017 βάσει των (μεταβατικών και πάλι) διατάξεων του νεότερου Ν 4369/2016 (Προκήρυξη Απρίλιος 2017 – Ολοκλήρωση Δεκέμβριος 2017). Στο μεταξύ είχαν επέλθει δύο (τουλάχιστον) τροποποιήσεις των εσωτερικών Οργανισμών των υπουργείων (και η διαμόρφωση περιγραμμάτων θέσεων) (βλ. κεφάλαιο 9, Σταδιοδρομία και επιλογή Διευθυντικών Στελεχών).

Κατά τα λοιπά, η στελέχωσή τους βασίστηκε στο προσωπικό των προϋπαρχουσών οικονομικών υπηρεσιών και σε ορισμένες περιπτώσεις τουλάχιστον αυτό δεν ήταν σε θέση να ανταποκριθεί στις νέες αυξημένες απαιτήσεις των ΓΔ.ΟΥ. Όπως σημειώνει έμπειρο στέλεχος, «στις παλιές οικονομικές υπηρεσίες η δουλειά δεν ήταν ελκυστική. Ήταν τυποποιημένη και δεν προσείλκυε υπαλλήλους με μεγαλύτερη εμβέλεια». Η αποτελεσματικότητα της λειτουργίας των ΓΔ.ΟΥ των επιμέρους υπουργείων παρέμεινε στην προτεραιότητα των Μνημονίων και των αξιολογήσεων από την τρόικα. Στη διάρκεια των αξιολογήσεων των προγραμμάτων προσαρμογής, συχνές ήταν οι αναφορές στην ανάγκη περαιτέρω βελτίωσης της λειτουργίας τους ενόψει της στενής παρακολούθησης της διαδικασίας εκτέλεσης του προϋπολογισμού (τήρηση μητρώου ανάληψης δαπανών, αυστηρή συμμόρφωση με τα ανώτατα όρια δαπανών του φορέα, παροχή έγκαιρης και αξιόπιστης δημοσιονομικής πληροφόρησης), ούτως ώστε ο κεντρικός διαχειριστής του συστήματος δηλ. το ΓΛΚ του υπουργείου Οικονομικών, να εξασφαλίζει δυνατότητα διαρκών διορθωτικών παρεμβάσεων. Μεταξύ των ζητημάτων που τέθηκαν ήταν η επάρκεια της στελέχωσης και της εκπαίδευσης των στελεχών αλλά και ζητήματα επικαλύψεων αρμοδιοτήτων και έλλειψης συντονισμού.<sup>97</sup>

#### **ΓΔ.ΟΥ και οριζόντιες λειτουργίες**

Τέλος, πρέπει να επισημανθεί ότι, αν και η δημιουργία των ΓΔ.ΟΥ κατά προτεραιότητα αφορούσε την αυστηροποίηση και διασύνδεση του συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης, εξ ου και προηγήθηκε σημαντικά, αποτελούσε ταυτόχρονα μέρος της παράλληλης διαδικασίας *αναδιοργάνωσης των υπουργείων*, στην κατεύθυνση μεγαλύτερης συνοχής και μείωσης των οργανικών μονάδων (βλ. Κεφάλαιο Δομές). Μια βασική κατεύθυνση σ' αυτό το πλαίσιο ήταν σε κάθε υπουργείο να δημιουργηθούν ενιαίες ΓΔ για τις «οριζόντιες» υποστηρικτικές λειτουργίες, πέραν των οικονομικών (διοικητικών υπηρεσιών και ανθρωπίνων πόρων, ηλεκτρονικής διακυβέρνησης κλπ.). Οι οριζόντιες ΓΔ θα λειτουργούσαν με ενιαίους κανόνες για όλα τα υπουργεία.<sup>98</sup>

Οι ΓΔ.ΟΥ λόγω της προτεραιότητας των ζητημάτων δημοσιονομικής διαχείρισης και της σχετικής απαίτησης των Μνημονίων προβλέφθηκαν νομοθετικά ξεχωριστά (Ν.3871/2010 και Ν.3943/2011), με δυνατότητα όμως να ενσωματώσουν τις λοιπές υποστηρικτικές λειτουργίες εφόσον το μέγεθος του υπουργείου δεν δικαιολογούσε την αυτόνομη ύπαρξή τους. Ωστόσο, ο ρόλος τους σε σχέση με τη δημοσιονομική διαχείριση εμφανίζει σαφή προτεραιότητα, αφού ο προϊστάμενος (μικτών) ΓΔ.ΟΥ πρέπει να έχει τα προσόντα που απαιτούνται για τον Γενικό Διευθυντή Οικονομικών Υπηρεσιών. Μετά τη χρήση αυτής της δυνατότητας, οι Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών υπηρεσιών εμφανίζονται ως εξής:

<sup>97</sup> Βλ. και Αικ. Σαββαΐδου (2017) σελ. 735).

<sup>98</sup> Βλ. και τη σχετική πρόταση στην Έκθεση του ΟΟΣΑ (OECD, 2011., σελ. 78).

**Πίνακας 2. ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ / ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ**

ΓΔ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	ΓΔ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ & ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ	ΓΔ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ, ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ & ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ</li> <li>• ΠΑΙΔΕΙΑΣ</li> <li>• ΕΡΓΑΣΙΑΣ</li> <li>• ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ</li> <li>• ΥΓΕΙΑΣ</li> <li>• ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ</li> <li>• ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ</li> <li>• ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ, ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ</li> <li>• ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΚΑΙ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ</li> <li>• ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ</li> </ul>

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων Κ. Σπανού

### 2.1.3. Αποτίμηση των ΓΔ.ΟΥ

Ο ρόλος των ΓΔ.ΟΥ, όπως περιγράφεται στις σχετικές διατάξεις, *υπερβαίνει τα συνήθη* στην ελληνική διοίκηση. Η πλέον κρίσιμη διάστασή του είναι ότι η μεταρρύθμιση αυτή τείνει να καταστήσει ένα ανώτατο διοικητικό στέλεχος ένα είδος αντίβαρου στην πολιτική ηγεσία και τις ενδεχόμενες διαθέσεις της να μην τηρήσει ένα αυστηρό δημοσιονομικό πλαίσιο. Χωρίς αμφιβολία, μια τέτοια ενίσχυση των ΓΔ.ΟΥ δεν μπορεί παρά να εκφράζει την δυσπιστία του ίδιου του πολιτικού συστήματος έναντι των πολιτικών προϊσταμένων, η δημοσιονομική συμπεριφορά των οποίων οφείλει να οροθετηθεί κατά κάποιον τρόπο. Ο ρόλος των ΓΔ.ΟΥ ως θεματοφυλάκων της συνεπούς δημοσιονομικής διαχείρισης προκύπτει από την πρωτογενή και κατά προτεραιότητα υποχρέωση συμμόρφωσης και συνεργασίας τους με το ΓΛΚ. Είναι μάλιστα υπεύθυνοι όχι μόνο έναντι του άμεσου πολιτικού τους προϊστάμενου και του εποπτεύοντος υπουργού αλλά και του Υπουργού Οικονομικών και της Βουλής.

Το ζήτημα που δημιουργείται είναι ποια είναι η πραγματική δυνατότητα επιρροής του ΓΔ.ΟΥ, στο βαθμό που υπάγεται σε ένα υπουργείο του οποίου τα οικονομικά παρακολουθεί για λογαριασμό άλλου. Η διπλή υποχρέωση υποταγής, αφενός στην ευθεία ιεραρχική γραμμή προς τους πολιτικούς προϊσταμένους του υπουργείου του και αφετέρου προς εξωτερικούς προς αυτό (ΓΛΚ, ΥπΟικ κλπ.) είναι οργανωτικά καινοφανής και ενέχει δυσκολίες. Η αντιμετώπιση των δυσκολιών αυτών παραπέμπει εκ των πραγμάτων την εκπλήρωση του ρόλου σε ζητήματα προσωπικής συνείδησης και αντοχής στις δύσκολες συνθήκες τις οποίες ακριβώς τους απαιτείται να ρυθμίσουν (π.χ. διαφωνία με πολιτικό προϊστάμενο), λαμβανομένης ιδιαίτερα υπόψη της γενικότερης φυσικής τάσης των στελεχών να λειτουργήσουν στο πλαίσιο (ή υπέρ) του υπουργείου στο οποίο ανήκουν. Είναι επομένως μεγάλο το βάρος που φέρει όταν πρέπει να «εκθέσει» (αν όχι να «καταγγείλει») τον υπουργό του σε τρίτον (ΓΛΚ, Βουλή κλπ.). Σ' αυτό το πλαίσιο όμως μπορεί να εκτιμηθεί και η βαρύτητα μιας τέτοιας αποστολής, δεδομένου ότι στην Ελλάδα δεν έχει επαρκώς αναπτυχθεί ο ρόλος των ανωτάτων δημοσίων υπαλλήλων ως υπηρεσιακό αντίβαρο.

Πράγματι, όπως σημειώνεται από έμπειρο στέλεχος, «Όντας μέσα στη ΔΔ και την ιεραρχία, δεν μπορείς να μην απευθυνθείς στον άμεσο προϊστάμενο ΓΓ και τον υπουργό. Δεν μπορεί να παρακάμψεις, δεν μπορείς να μην υπακούσεις, έστω διατυπώνοντας προφορικές ή γραπτές αντιρρήσεις». Ο ρόλος των ΓΔ.ΟΥ μπορεί να περιγραφεί πάντως πιο δημιουργικά

ως εξής «εντός του πλαισίου των περιορισμένων οικονομικών και ανθρώπινων πόρων να βρίσκει τρόπους να εξυπηρετεί νόμιμα την πολιτική του υπουργού.»

Από την άλλη πλευρά, οι προβλέψεις αυτές του νόμου ίσως να εμφανίζονται «υπερβολικές». Τελικά, δεν φαίνεται να χρειάστηκε κάποιος ΓΔ.ΟΥ να ενεργοποιήσει αυτές τις δυνατότητες, π.χ. να απευθυνθεί στη Βουλή ή αλλού, λόγω διαφωνίας με τον πολιτικό προϊστάμενο, για κάτι παράνομο. «Οι προτεραιότητες του υπουργού μπορούν να εξυπηρετηθούν με διαφορετική κατανομή και εξορθολογισμό δαπανών». Ίσως μάλιστα η συγκυρία στην οποία ξεκίνησε ο θεσμός να βοήθησε. «Δεν έχει ακουστεί τίποτε ως προς ενδεχόμενες αντιδράσεις υπουργών στις ΓΔ.ΟΥ. Όλοι είχαν στο μυαλό τους τις περικοπές. Αντιλαμβάνονταν ότι χρειαζόταν περιστολή δαπανών, δηλαδή 'να τρέξουν με άλλο τρόπο'». Το ερώτημα που παραμένει ωστόσο είναι κατά πόσον σε μελλοντικές και ενδεχομένως λιγότερο πιεστικές δημοσιονομικά συνθήκες οι συμπεριφορές θα παραμείνουν εξίσου οριοθετημένες.

Όσον αφορά τη σχέση με τους εποπτευόμενους φορείς, κρίνεται ότι οι κυρώσεις που προβλέπεται να επιβληθούν όταν δεν αντιμετωπίζουν ενδεχόμενες αρνητικές αποκλίσεις εμφανίζουν εγγενή αδυναμία. Ενώ ο ΓΔ.ΟΥ έχει ευθύνη αν δεν εφαρμόσει τις σχετικές προβλέψεις, η παρέμβασή του είναι διαδικαστική. Αντίθετά, ως προς το ουσιαστικό ζήτημα της συμμόρφωσης με το δημοσιονομικό πλαίσιο και τις σχετικές κατευθύνσεις, η πιθανότητα περικοπής της επιχορήγησης έχει νόημα μόνο αν αυτό αποτελεί πράγματι ζήτημα για τους επικεφαλής του εποπτευόμενου οργανισμού. Για παράδειγμα μπορεί οι επιπτώσεις της περικοπής να θίγουν όχι αυτούς τους ίδιους αλλά τον πληθυσμό που εξυπηρετείται από τον φορέα. Έτσι, δύσκολα θα ληφθούν τέτοια μέτρα. Σε τέτοιες συνθήκες λοιπόν, όσο πιο αυστηρό γίνεται το πλαίσιο υποχρεώσεων/κυρώσεων τόσο χειρότερα. Το παράδειγμα αυτό αναδεικνύει το γεγονός ότι, παρά τη θεσμικά και τυπικά ισχυρή θέση του ΓΔ.ΟΥ, το ζήτημα κρίνεται στον άτυπο συσχετισμό δυνάμεων: ένα στέλεχος της διοίκησης έναντι ενός (ιδίως μεγάλου, σημαντικού) εποπτευόμενου φορέα. Ζητούμενο είναι συνεπώς μια ευρύτερη ανατροπή σε επίπεδο νοοτροπίας.

Ένα ζήτημα που μπορεί να τεθεί –και μάλιστα υπήρξε ως σκέψη– είναι κατά πόσον οι ΓΔ.ΟΥ ως υπηρεσίες και ως στελέχη θα μπορούσαν να ανήκουν στο ΓΛΚ (κατά το πρότυπο των ΥΔΕ). Αντί να έχουν διπλή υποχρέωση υποταγής, δηλ. να λαμβάνουν εντολές από το ΓΛΚ και τον πολιτικά προϊστάμενο του υπουργείου στο οποίο υπηρετούν, να εντάσσονται σε υπουργείο αλλά να αποτελούν μονάδα του ΓΛΚ και να λειτουργούν ως εκπρόσωποι του όσον αφορά τα ζητήματα εκτέλεσης τους προϋπολογισμού. Η θέση τους θα μπορούσε να είναι ισχυρότερη στην περίπτωση αυτή ώστε να αντιμετωπίσουν ενδεχόμενες διαφωνίες με την πολιτική ηγεσία του υπουργείου. Ο αντίλογος ήταν ότι στην περίπτωση αυτή θα «αντιμετωπίζονταν ως ξένο σώμα» από τα υπουργεία και οι αντιδράσεις θα ήταν περισσότερες, με ενδεχόμενες επιπτώσεις στο έργο τους.

Η εικόνα του ΓΛΚ από την συμπεριφορά των ΓΔ.ΟΥ πάντως φαίνεται να ποικίλλει. Ενώ για παράδειγμα κανονικά οι ΓΔ.ΟΥ πρέπει να εξειδικεύουν τα όρια δαπανών και τις προβολές που κατ' αρχήν προσδιορίζει το ΓΛΚ, καταρτίζοντας συνοπτικό προϋπολογισμό με το δημοσιονομικό αποτέλεσμα ανά φορέα, αυτό δεν τηρείται πάντα.

Στην περίπτωση που το ΓΛΚ δεν λάβει συνοπτικό προϋπολογισμό, καθορίζει το ίδιο το δημοσιονομικό αποτέλεσμα όσον αφορά τα όρια δαπανών και μεταβιβάσεων. Έτσι όμως χάνεται μια ευκαιρία να προσαρμοστούν οι προβλέψεις του ΓΛΚ στα δεδομένα του υπουργείου/των φορέων και επομένως να ενισχυθεί ο ρεαλιστικός χαρακτήρας του προϋπολογισμού. «Ο ΓΔ μπορεί να μην ασχοληθεί για να μοιράσει τις πιστώσεις ρεαλιστικά

μεταξύ φορέων» (πχ. μεταξύ νοσοκομείων κλπ.) διότι ενδεχομένως αυτό θα τον έφερνε σε αντιπαράθεση με τον υπουργό του ή/και τους εποπτευόμενους φορείς. Η ποιότητα της συνεργασίας με πολιτικούς προϊστάμενους και ηγεσίες εποπτευόμενων φορέων μπορεί συνεπώς να θέτει όρια στη δυνατότητα του ΓΔ.ΟΥ να εξειδικεύσει τον προϋπολογισμό. Η αποδοχή της πρότασης του ΓΛΚ αποτελεί σε τέτοια περίπτωση την απλή και ανώδυνη λύση.

Ωστόσο τα προβλήματα θα εμφανιστούν στη διάρκεια της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και απολογιστικά ως προς τους δημοσιονομικούς στόχους. Για παράδειγμα, ως αποτέλεσμα μιας τέτοιας επιλογής πιθανόν να μη πληρωθούν οφειλές, να παραχθεί μεν πλεόνασμα λόγω της καθυστέρησης / ή μη πληρωμής τους, αλλά και να δημιουργηθούν υποχρεώσεις που θα μεταφερθούν στο επόμενο έτος.

Γενικότερα, η προσφυγή των ΓΔ.ΟΥ στο ΓΛΚ για καθοδήγηση και στήριξη ποικίλλει σε συχνότητα (π.χ. από καθημερινή σε ανά τετράμηνο). Δεδομένου ότι «η γνώση και η ικανότητα των ΓΔ.ΟΥ να αντιμετωπίσουν τις προκλήσεις ποικίλλει», το ΓΛΚ μπορεί να έχει άμεση επαφή με (μεγάλους) φορείς αν το ζήτημα δεν αντιμετωπιστεί από τον ΓΔ.ΟΥ. Πάντως, όσο τυποποιούνται οι διαδικασίες τείνει να χρειάζεται λιγότερο συχνή επικοινωνία.

Από τα σύντομα παραδείγματα πάντως φαίνεται ότι το σύστημα αυτό είναι ιδιαίτερα απαιτητικό έναντι των ΓΔ.ΟΥ και σε αυτό ακριβώς μπορεί να εντοπιστεί το αδύνατο σημείο του, ιδιαίτερα στο ελληνικό διοικητικό πλαίσιο. Επιφυλάσσει έναν ρόλο «κακού» ή αυστηρού που αν δεν είναι τα πρόσωπα σε θέση να εκπληρώσουν αναγκαστικά θα προσανατολιστούν σε συμπεριφορές κάλυψης του προβλήματος (π.χ. ύπαρξη δαπάνης), υπεκφεύγοντας και προσαρμόζοντας την ακρίβεια της πληροφόρησης που μεταφέρεται, κατ' επιταγή του υπουργού.

\*

Η διάχυτη και έντονη πίεση της εποχής για αυστηρή δημοσιονομική πολιτική δεν άφησε πολλά περιθώρια αντιδράσεων από τους επιμέρους υπουργούς και επικεφαλής φορέων οι οποίοι σε άλλες εποχές θα μπορούσαν να δουν το περιοριστικό αυτό πλαίσιο ως κηδεμονία, και μάλιστα μέσω ενός ανωτάτου διοικητικού στελέχους του υπουργείου τους. Σύμφωνα με ανώτατους αξιωματούχους, από τη μια στις αρχές της κρίσης οι παρεμβάσεις του υπουργείου Οικονομικών ήταν «ωμές» ενώ από την άλλη τα θεσμικά ζητήματα (όπως το καθεστώς και οι αρμοδιότητες των ΓΔ.ΟΥ) ενδιέφεραν λιγότερο τους υπουργούς από το πρακτικό ζήτημα των πιστώσεων που θα είχαν τελικά στη διάθεσή τους. Η γενική –και δικαιολογημένη– εκτίμηση είναι πάντως ότι δύσκολα θα πέρανε μια τέτοια μεταρρύθμιση σε άλλες εποχές.

Η μεταρρύθμιση αυτή έφερε «τα πάνω κάτω». Αποτιμάται ως κατ'αρχήν θεσμικά επιτυχημένη μεταξύ άλλων διότι λόγω Μνημονίων και της αιρεσιμότητας, όλες οι κυβερνήσεις (χρειάστηκε να) διατηρήσουν το ίδιο πλαίσιο πολιτικής και να το συμπληρώσουν διαρκώς. Το ίδιο το ΓΛΚ φαίνεται να «άλλαξε κουλτούρα» μετά από αυτήν τη μεταρρύθμιση και την προτεραιότητα που έλαβε, ενώ παλαιότερα τέτοιες μεταρρυθμίσεις δεν είχαν γίνει και λόγω της δικής του αδράνειας. Επιπλέον, αν και ο ΓΔ.ΟΥ μπορεί να είναι ο αδύναμος κρίκος λόγω ανθρώπινων σχέσεων εντός του υπουργείου, το σύστημα είναι δύσκολο να ανατραπεί διότι παράγει εσωτερικές αντιστάσεις στη χαλάρωσή του. Για παράδειγμα, εφόσον λειτουργούν σε ένα αυστηρό δημοσιονομικό πλαίσιο οι ΓΔ.ΟΥ (και το ΓΛΚ) ενδυναμώνονται ώστε να ανταποκριθούν στον απαιτητικό ρόλο που τους επιφυλάσσεται. Τέλος, δεν πρέπει να υποτιμάται ότι υπάρχει πλέον ένα αυστηρό ευρωπαϊκό οικονομικό πλαίσιο για τους εθνικούς προϋπολογισμούς.

Από την άλλη πλευρά, τόσο η παρέμβαση στις αρμοδιότητες των ΓΔ.ΟΥ μέσω των Οργανισμών των υπουργείων (π.χ. τροποποίηση αρμοδιοτήτων, όπως η αφαίρεση της αρμοδιότητας υποστήριξης του Παρατηρητηρίου Οικονομικών των ΟΤΑ στο ΥΠΕΣ από τη ΓΔ.ΟΥ και μεταφορά της σε νέα ΓΔ ή η ανάθεση σε αυτές και άλλων οριζόντιων αρμοδιοτήτων σε συνδυασμό με τροποποιήσεις σχετικά με τον ρόλο του Παρατηρητηρίου) όσο και η εξάρτηση του καθεστώτος τους από τις συχνά μεταβαλλόμενες προϋποθέσεις και ρυθμίσεις του ΔΥ κώδικα (τρόπος επιλογής, διάρκεια θητείας κλπ.) αποτελούν ενδείξεις ότι παρά τη σημασία του ρόλου τους, η μεταρρύθμιση αυτή παραμένει ευάλωτη στο πλαίσιο της ελληνικής διοίκησης. Αν μάλιστα ληφθεί υπόψη η διπλή και ενίοτε αντικρουόμενη υπαγωγή τους αφενός στο ΥπΟικ και αφετέρου στο υπουργείο όπου υπηρετούν, οι πηγές αβεβαιότητας για το μέλλον μιας ουσιαστικής και κρίσιμης μεταρρύθμισης αξίζει να διατηρήσουν την προσοχή.

## **2.2. Ενδο-υπουργική διαχείριση και έλεγχος**

Με βάση το αρχικό νομοθετικό πλαίσιο, οι ΓΔ.ΟΥ λειτούργησαν μέχρι το τέλος του 2016, όταν πλέον άλλαξε ο ρόλος τους και ως προς την ενδο-υπουργική οικονομική διαχείριση αφενός με το ασυμβίβαστο διατάκτη-προϊσταμένου Οικονομικών Υπηρεσιών και αφετέρου με την προαναφερθείσα κατάργηση του προληπτικού ελέγχου δαπανών. Πρόκειται για την «εσωστρεφή» διάσταση της λειτουργίας τους, δηλ. τη δημοσιονομική διαχείριση για τις ανάγκες του υπουργείου. Ο συνδυασμός των δύο αυτών αλλαγών επηρεάζει σημαντικά τον ρόλο των ΓΔ.ΟΥ στη διαχείριση των δαπανών ενισχύοντας την ευθύνη τους για την έγκριση πληρωμών.

### **2.2.1. Διαχωρισμός διατάκτη – ΓΔ.ΟΥ**

Πρώτον, ο Ν. 4270/2014 (άρθρο 65) εισήγαγε το ασυμβίβαστο διατάκτη<sup>99</sup>-προϊσταμένου Οικονομικών Υπηρεσιών. Οι Γενικοί Διευθυντές Οικονομικών Υπηρεσιών (και οι αντίστοιχοι προϊστάμενοι Οικονομικών υπηρεσιών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης) έχασαν την αρμοδιότητα διαχείρισης του προϋπολογισμού του φορέα τους και ανάληψης υποχρεώσεων σε βάρος του προϋπολογισμού που ασκούσαν (εκ του νόμου ή με εξουσιοδότηση ανάλογα με το ύψος της δαπάνης).

Το σχήμα αυτό που άρχισε να λειτουργεί από 1.1.2015 φαίνεται να δημιουργεί μια ασάφεια αφού έπρεπε να βρεθεί (ποιος θα είναι) διατάκτης (π.χ. εντός ή εκτός ΓΔ.ΟΥ;). Ο διαχωρισμός αρχικά ερμηνεύτηκε ως προς το πρόσωπο του ΓΔ.ΟΥ (οπότε υπέγραφε κατ' εξουσιοδότηση ως διατάκτης ο αναπληρωτής του, ο τμηματάρχης κλπ.). Στη συνέχεια όμως διευκρινίστηκε ότι το ασυμβίβαστο αφορά όλη την υπηρεσία. Συνεπώς, από 1.1.2017 ο διατάκτης (διαχείριση) πρέπει να προέρχεται εκτός ΓΔ.ΟΥ, από άλλες υπηρεσίες και όργανα του υπουργείου.

Η αλλαγή αυτή βασίζεται στο σκεπτικό ότι ο ρόλος του ΓΔ.ΟΥ στη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση είναι και ελεγκτικός. Συνυπογράφει με τον διατάκτη την απόφαση Ανάληψης Υποχρέωσης βεβαιώνοντας ότι το ποσό της δαπάνης που αφορά, βρίσκεται εντός των ορίων της σχετικής πίστωσης και ότι έχει δεσμευθεί από τον προϋπολογισμό του φορέα (άρθρο 66, Ν.4270/2014). Εξασφαλίζει άλλωστε την ορθή τήρηση του Μητρώου Αναλήψεων Υποχρεώσεων. Επομένως δεν μπορεί να συνδυάζει τις δύο ιδιότητες.

<sup>99</sup> Διατάκτης είναι ο Υπουργός ή το προβλεπόμενο από τις οργανωτικές διατάξεις όργανο του φορέα της Γενικής Κυβέρνησης είτε άλλο εξουσιοδοτημένο από αυτούς όργανο, το οποίο αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος των πιστώσεων του προϋπολογισμού του φορέα του και προσδιορίζει τις απαιτήσεις σε βάρος του (Ν.3871/2010).

Ενδιαφέρον είναι πάντως ότι απύτως, οι Υπουργοί συνεχίζουν να ζητούν την άποψη-εισήγηση του ΓΔ.ΟΥ για να υπογράψουν μετά τον (όποιο άλλο εξουσιοδοτημένο) διατάκτη. Από αυτή τη σκοπιά, ο ΓΔ.ΟΥ φαίνεται να έχει εδραιωθεί ενώ μπορεί να έχει συνολική εικόνα και άποψη, έστω κι αν δεν τα υπογράφει επίσημα.

Η αλλαγή αυτή φαίνεται πάντως να βιώνεται ως υποβάθμιση: «Μέχρι τον 4270, οι ΓΔ.ΟΥ ήταν σχεδόν υπερ-υπουργοί. Αποφάσιζαν, απευθύνονταν στον πρωθυπουργό κλπ., διαχειρίζονταν εκ του νόμου πιστώσεις μέχρις ορισμένου ύψους (μετά τον ΓΓ και Υπουργό) και εξουσιοδοτούσαν Διευθυντές και Τμηματάρχες για χαμηλότερου ύψους δαπάνες.» Τώρα οι ΓΔ.ΟΥ «υποβιβάζονται σε μια μορφή 'Εντελλομένων' ... Ο ΓΔ.ΟΥ μετατρέπεται σε 'έναν μεγάλο λογιστή'».

Σύμφωνα με απόψεις ορισμένων στελεχών η εξέλιξη αυτή προβληματίζει για διάφορους λόγους. Πρώτον, οι εκτός ΓΔ.ΟΥ υπηρεσίες δεν έχουν την κατάλληλη γνώση και τις υπηρεσίες να στηρίξουν τη διαδικασία. Δεύτερον, φαίνεται να διασπώνται οι οικονομικές αρμοδιότητες τις οποίες αρχικά είχε συγκεντρώσει η ΓΔ.ΟΥ, αφού ο διατάκτης βρίσκεται εκτός των οικονομικών υπηρεσιών, σε υπηρεσίες του υπουργείου που δεν έχουν τις προϋποθέσεις άσκησης τους. Και τέλος, οι διαδικασίες γίνονται πιο περίπλοκες και χρονοβόρες, αφού το ζήτημα πάει κι έρχεται πολλές φορές. Για παράδειγμα, όταν πρόκειται για προμήθειες: δημιουργείται μια μεγάλη γραφειοκρατία η οποία αντί να επιταχύνει επιβραδύνει τις διαδικασίες διαχείρισης και αποπληρωμής οφειλών.

Εκτίμηση είναι πάντως ότι γίνονται «αλλαγές του θεσμικού πλαισίου χωρίς πρόβλεψη νέων διαδικασιών». Πράγματι, ενώ η σχετική εγκύκλιος σχετικά με το πώς θα λειτουργεί το νέο σχήμα βγήκε με καθυστέρηση (Ιούνιος 2017), η εφαρμογή του νέου πλαισίου ήταν στην ουσία μετέωρη. Σε τέτοιες συνθήκες η διοίκηση «αναγκάζεται να αυτοσχεδιάσει, δημιουργώντας όμως περισσότερη γραφειοκρατία για να μπορέσει να σεβαστεί τους νέους κανόνες».

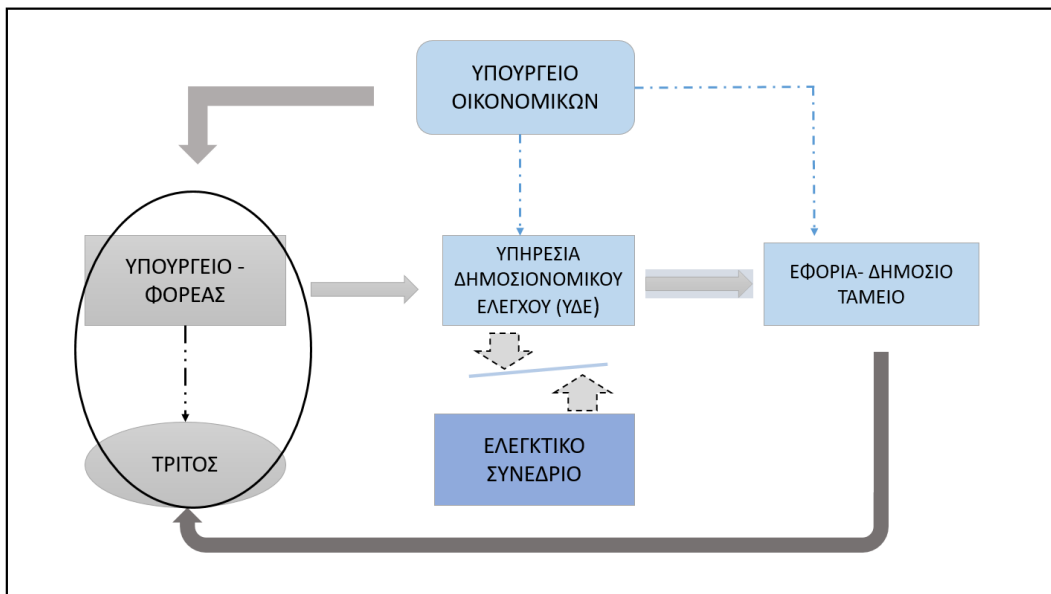
### **2.2.2. Κατάργηση του προληπτικού ελέγχου**

Η δεύτερη σημαντική αλλαγή επήλθε, όπως προαναφέρθηκε, με τον Ν 4337/2015 (άρθρο 69Γ) που αναδιοργανώνει το σύστημα δημοσιονομικού ελέγχου των δαπανών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Ειδικότερα καταργήθηκαν οι αρμοδιότητες προληπτικού ελέγχου δαπανών (αρμοδιότητες ελέγχου, εκκαθάρισης και πληρωμής δαπανών) των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου (Fiscal Audit Offices (FAOs ΥπΟικ) και μεταφέρθηκαν εντός των ΓΔ.ΟΥ, ως προσπάθεια ενίσχυσης της οικονομικής υπευθυνότητας των επιμέρους φορέων. Επίσης, καταργήθηκε και ο προληπτικός έλεγχος από τους επιτρόπους του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Γενικότερα το μέχρι τώρα σύστημα δημοσιονομικών ελέγχων προληπτικού χαρακτήρα είχε θεωρηθεί αργό, ενώ μετέφερε ευθύνη στις υπηρεσίες του ΥπΟικ και δεν καλλιεργούσε τη σχετική ικανότητα και ευθύνη των οικονομικών υπηρεσιών των επιμέρους φορέων.<sup>100</sup>

<sup>100</sup> Η Έκθεση του ΟΟΣΑ επεσήμανε τις επικαλύψεις μεταξύ των υπηρεσιών προληπτικού ελέγχου OECD (2011) σελ., 76.

**Διάγραμμα 6. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΔΑΠΑΝΩΝ  
[ΚΑΙ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΠΡΙΝ ΤΗΝ ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ ΤΟΥ]**



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

Από 1.1.2017, οι προϊστάμενοι οικονομικών υπηρεσιών των Υπουργείων και των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης αναλαμβάνουν αποκλειστικά τις αρμοδιότητες δημοσιονομικής διαχείρισης του φορέα τους.<sup>101</sup> Αυτό σημαίνει ότι το ανωτέρω σχήμα απλοποιείται και ασχολείται μόνο το εμπλεκόμενο υπουργείο /φορέας. Πρόκειται για ριζική αλλαγή, δεδομένου ότι το σύστημα προληπτικού ελέγχου, το οποίο επικρινόταν ως πηγή καθυστερήσεων, παρείχε ασφάλεια στις οικονομικές υπηρεσίες ως προς τη νομιμότητα και κανονικότητα της δαπάνης.

Ενώ λοιπόν μπορεί να θεωρηθεί ότι αυτή η αρμοδιότητα ενισχύει ακόμη περισσότερο τις ΓΔ.ΟΥ, υπάρχει και η εκτίμηση ότι η έγινε «αλόγιστα». Η αιτιολογική έκθεση εξηγεί την αλλαγή ως απαραίτητη α) για την αποφυγή διπλής δουλειάς από διαφορετικές υπηρεσίες (οικονομικές υπηρεσίες φορέα, ΥΔΕ, Ελεγκτικό Συνέδριο), β) για την αποφυγή διάχυσης της ευθύνης καθώς και γ) για λόγους επιτάχυνσης των διαδικασιών εξόφλησης οφειλών. Από την άλλη πλευρά όμως, στο παρελθόν, η συνεργασία ΓΔ.ΟΥ-ΥΔΕ έλυε προβλήματα σε προληπτικό στάδιο και παρείχε ασφάλεια στους υπαλλήλους των οικονομικών υπηρεσιών.

Ακόμη περισσότερη ασφάλεια έδινε μάλιστα η θεώρηση από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου όσον αφορά αμφισβητούμενες ερμηνείες. Για τους λόγους αυτούς οι εισηγήσεις των ΓΔ.ΟΥ ήταν στην κατεύθυνση να διατηρηθεί ο προληπτικός έλεγχος από Ελεγκτικό Συνέδριο για ορισμένες τουλάχιστον κατηγορίες δαπανών. Η κρισιμότητά του έγκειται στο ότι απέτρεπε την πληρωμή μη νόμιμων δαπανών, ιδιαίτερα σε περιπτώσεις διστάμενων ερμηνειών, όπου δηλ. δεν ήταν απλά ζήτημα υπαγωγής στο νόμο αλλά *ζήτημα ερμηνείας* των διατάξεων από τη διοίκηση (ενδεχομένη «συγγνωστή πλάνη»). Η δυνατότητα αυτή

<sup>101</sup> Μεταξύ των αρμοδιοτήτων που μεταφέρονται στις ΓΔ.ΟΥ είναι και η τήρηση Μητρώου του πάσης φύσεως προσωπικού του οικείου φορέα (άρθρο 69F, Ν.4337/2015).

τώρα χάνεται. Το ζήτημα (μη) νομιμότητας θα προκύψει ενδεχομένως στον κατασταλτικό έλεγχο πολύ αργότερα, ενώ θα χρειαστεί να αναζητηθούν εκ των υστέρων οι δαπάνες ως αχρεωστήτως καταβληθείσες με δικαστικές αμφισβητήσεις που καθυστερούν χρόνια. Αλλά και οι ΓΔ.ΟΥ θα τείνουν να είναι πιο διστακτικοί και αυστηροί, διότι δεν έχουν δυνατότητα προληπτικής αξιολόγησης. Αναλαμβάνουν πολύ μεγαλύτερη ευθύνη και θα τείνουν να γίνουν πιο διστακτικοί (το ζήτημα «θα σε κυνηγάει»).

Η μεταφορά, από 1.1.2017, των αρμοδιοτήτων των ΥΔΕ στις ΓΔ.ΟΥ επιφέρει και αλλαγές στη διάρθρωση και την εσωτερική κατανομή αρμοδιοτήτων τους.<sup>102</sup> Προτάθηκε μάλιστα μια πρότυπη δομή που μπορεί να προσαρμόζεται κατά περίπτωση, χωρίς όμως συνολική αύξηση των δομών και με παράλληλη τήρηση του ασυμβίβαστου μεταξύ μονάδων αρμοδίων για τον έλεγχο, εκκαθάριση και έκδοση εντολής πληρωμής δαπανών και αυτών που είναι αρμόδιες για την εξόφληση.<sup>103</sup>

Η μετάβαση στη νέα εποχή της δημοσιονομικής διαχείρισης φαίνεται πάντως να προβληματίζει, λόγω της ταχύτητας και της εμβέλειας των αλλαγών αλλά και των ασαφειών που προκύπτουν. Κρίνεται ότι οι ΓΔ.ΟΥ δεν είχαν λειτουργήσει επαρκές χρονικό διάστημα ώστε να έχουν δοκιμαστεί στην άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και να αξιολογηθούν. Πολύ περισσότερο που το ζητούμενο είναι η ανατροπή της λογικής δεκαετιών. Το σύστημα «χάνει την παλιά λογική του χωρίς να είναι σαφής η νέα». Παράλληλα, εμφανίζει μεγαλύτερη γραφειοκρατική επιβάρυνση. Ιδιαίτερα ως προς το σύστημα πληρωμών έχει γίνει πολύ δυσκίνητο και «βάζει τρικλοποδιά στον εαυτό του», με αποτέλεσμα την καθυστέρηση εξόφλησης και τη δημιουργία ληξιπρόθεσμων οφειλών, ενώ δεν φαίνεται να οφείλονται πλέον σε έλλειψη ρευστότητας. Ενόψει αυτού του προβλήματος, το ζήτημα των περίπλοκων, δυσλειτουργικών κανόνων για τις πληρωμές αλλά και της οργάνωσης των οικονομικών υπηρεσιών απασχολεί πλέον ιδιαίτερα.<sup>104</sup>

<sup>102</sup> Αντίστοιχα, απαιτήθηκε αναδιοργάνωση και ανακατανομή αρμοδιοτήτων των Γενικών Διευθύνσεων Εσωτερικής Λειτουργίας των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων (που αντιστοιχούν στους Γενικούς Διευθυντές Οικονομικών Υπηρεσιών) αφού αναλαμβάνουν τις αρμοδιότητες δημοσιονομικής διαχείρισης τις οποίες ασκούσαν οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ) του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους

<sup>103</sup> Βλ. Σχετικές εγκυκλίους ΥπΟικ: Εγκύκλιος Παροχής οδηγιών επί της αριθ. 2/16570/0026/13.5.2016 κοινής υπουργικής απόφασης «Καθορισμός διαδικασίας και εξειδίκευση μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου/Ειδικό Λογιστήριο στις Οικονομικές Υπηρεσίες Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης και Εγκύκλιοι Αριθ. πρωτ.: 2/77786/0026 της 26 Σεπτεμβρίου 2016 και Αριθ. πρωτ.: 2/76130/0026 20 Σεπτεμβρίου 2016.

<sup>104</sup> Βλ. τη σχετική συζήτηση και την ομιλία του Φ. Κουτεντάκη (Διευθυντή του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή) στην Επιτροπή του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους, και Ελέγχου της Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους Περίοδος ΙΖ' - Σύνοδος Γ', 30.5.2018.



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. Δημοσιονομική διαφάνεια και εγγυήσεις

Καλλιόπη Σπανού

Η δημοσιονομική διαφάνεια<sup>105</sup> υπηρετείται από δύο βασικές διαδικασίες. Πρώτον από την παραγωγή και δημοσιοποίηση έγκαιρων και έγκυρων στοιχείων για την πορεία των δημοσίων οικονομικών και αφετέρου από τη δημιουργία Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών (watchdogs) που αποτελούν θεσμικές εγγυήσεις για την παρακολούθηση και αξιολόγηση της δημοσιονομικής κατάστασης. Και στις δύο περιπτώσεις οι σχετικές απαιτήσεις εφαρμόστηκαν στην Ελλάδα με ιδιαίτερη προτεραιότητα λόγω των Μνημονίων και των απαιτήσεων της δημοσιονομικής προσαρμογής. Περαιτέρω βάση όμως προέκυψε και λόγω της ευρωπαϊκής νομοθεσίας για την οικονομική διακυβέρνηση και την αμοιβαία δημοσιονομική εποπτεία.

### 1. Προδιαγραφές δημοσιονομικής διαφάνειας

Η έγκαιρη παραγωγή αξιόπιστων στοιχείων και η ορθή αξιολόγησή τους αποτελούν δύο ακόμη πεδία στα οποία η ανάγκη παρεμβάσεων ήταν προτεραιότητα. Και τα δύο υπηρετούν τόσο τη λήψη οικονομικών αποφάσεων όσο και τη διαφάνεια και επομένως της δυνατότητα λογοδοσίας σχετικά με αυτές. Προϋποθέτουν όμως ενιαίους κανόνες και προδιαγραφές ώστε τα στοιχεία αυτά να είναι συμβατά και αξιοποιήσιμα για περαιτέρω επεξεργασία. Σειρά νομοθετικών παρεμβάσεων διαμόρφωσε ένα νέο πλαίσιο με βάση τους ευρωπαϊκούς κανόνες και τις διεθνείς προδιαγραφές

#### 1.1. Λογιστικό σχέδιο

Η ποιότητα των δημοσιονομικών στοιχείων τέθηκε στην καρδιά της ελληνικής κρίσης. Η ορθή απεικόνιση της οικονομικής κατάστασης και η αξιοπιστία τους βάσει διεθνών προδιαγραφών για όλο τον δημόσιο τομέα συμπεριλαμβανομένων των ΔΕΚΟ και ΟΤΑ ήταν συνεπώς ιδιαίτερα κρίσιμο πεδίο μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων που προαναγγέλθηκαν ήδη από το τέλος του 2009.<sup>106</sup> Πρώτα, ο Ν 3871/2010 εισήγαγε ενιαίους κανόνες λογιστικής απεικόνισης (Λογιστικό Σχέδιο της Γενικής Κυβέρνησης) των οικονομικών μεγεθών βάσει διπλογραφικού συστήματος σε δεδουλευμένη βάση (ΠΔ 15/2011). Σε Ευρωπαϊκό επίπεδο λίγο αργότερα, η Οδηγία 85/2011 (που ενσωματώθηκε με τον Ν. 4270/2014) προέβλεπε ότι «τα κράτη μέλη διαθέτουν δημόσια λογιστικά συστήματα τα οποία καλύπτουν συνολικά και συστηματικά όλους τους υποτομείς της Γενικής Κυβέρνησης και περιέχουν τις αναγκαίες πληροφορίες για την παραγωγή δεδομένων δεδουλευμένων [...]». Σ' αυτό το πλαίσιο, ο Ν.4270/2014 (άρθρα 158-159) προέβλεψε το Λογιστικό Σχέδιο της Κεντρικής Διοίκησης και στη συνέχεια ο Ν.4336/2015 (παράγραφος Γ, υπό-παράγραφος 2.4.1.) προέβλεψε τη λογιστική μεταρρύθμιση του δημοσίου τομέα και ο Ν.4337/2015, άρθρο 10 (σελ. 1192).<sup>107</sup>

<sup>105</sup> Βλ. σχετικά το ομώνυμο βιβλίο της Σαββαΐδου (2017).

<sup>106</sup> Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2010, σελ. 27.

<sup>107</sup> «Με το Λογιστικό Σχέδιο της Γενικής Κυβέρνησης επιδιώκεται ο λογιστικός χειρισμός των συναλλαγών της με ομοιόμορφο τρόπο, η αληθής και ορθή απεικόνιση της οικονομικής καταστάσεως και της περιουσιακής διάρθρωσής της, η διευκόλυνση της παραγωγής ενοποιημένων λογιστικών καταστάσεων, η ορθή εκτίμηση της πιστοληπτικής ικανότητάς της, η άντληση αξιόπιστων πληροφοριών κάθε φύσης για αξιοποίηση, τόσο

Η μεταρρύθμιση αυτή βρίσκεται σε τροχιά ολοκλήρωσης. Στοχεύει να αντιμετωπίσει τον ανορθολογισμό των κατακερματισμένων πέντε λογιστικών συστημάτων που χρησιμοποιούν οι επιμέρους φορείς της ΓΚ (Κράτος, ΟΚΑ, ΟΤΑ, ΝΠΔΔ, Νοσοκομεία)<sup>108</sup> και κατ' αυτόν τον τρόπο να ενισχύσει τη δημοσιονομική διαφάνεια. Με το Νέο Λογιστικό Σχέδιο υιοθετείται ένας κοινός τρόπος απεικόνισης των οικονομικών μεγεθών για το σύνολο των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Παράλληλα συντελείται η μετάβαση σε πλήρως δεδουλευμένη φάση εσόδων-εξόδων ώστε να καταγράφεται αξιόπιστα η χρηματοοικονομική κατάσταση του δημοσίου τομέα και ως προς τις μελλοντικές του υποχρεώσεις. Η νέα ταξινόμηση<sup>109</sup> είναι συμβατή με το ΕΣΟΛ προκειμένου τα διαχειριστικά στοιχεία που εξάγονται να είναι ομοιογενή.

Όπως επισημαίνεται στην Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2018<sup>110</sup>, τα δεδομένα αυτά αποτελούν ταυτόχρονα εργαλείο αξιόπιστης και ολοκληρωμένης πληροφόρησης για τη λήψη αποφάσεων πολιτικής.<sup>111</sup> Το Ενιαίο Λογιστικό Σχέδιο για όλους τους φορείς του δημόσιου τομέα που ήταν ένα από τα «προσ απαιτούμενα» της τρίτης αξιολόγησης του τρίτου προγράμματος έχει ολοκληρωθεί και μετά την επεξεργασία τους από το Σ.τ.Ε<sup>112</sup>, επρόκειτο να χρησιμοποιηθεί για τη σύνταξη του προϋπολογισμού του 2019.<sup>113</sup> Ήδη εκδόθηκε σχετικά το ΠΔ 54/2018 (Ενιαίο Λογιστικό Σχέδιο για τη Γενική Κυβέρνηση).<sup>114</sup>

## 1.2. Δημοσιονομικές αναφορές

Το σύστημα δημοσιονομικών αναφορών (fiscal reporting) είναι σημαντικό για την ενίσχυση της λογοδοσίας του συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης. Οι απαιτήσεις παροχής δημοσιονομικών στοιχείων και απολογισμών όλων των υποτομέων και φορέων της ΓΚ έγιναν τακτικές, συστηματικές και με βάση αυστηρό χρονοδιάγραμμα. Η Οδηγία 85/2011 επέβαλε μάλιστα υποχρεώσεις σχετικά με την έγκαιρη και τακτική δημοσίευση δημοσιονομικών δεδομένων για όλους τους υποτομείς της Γενικής Κυβέρνησης και πληροφορίες για την μεθοδολογία παραγωγής τους. Ειδικότερα απαιτούσε μηνιαία στοιχεία για την κεντρική διοίκηση και τους ΟΚΑ και ανά τρίμηνο για τους ΟΤΑ.

---

από τις διάφορες υπηρεσίες όσο και από τους διεθνείς οργανισμούς, η εξαγωγή δεδομένων βάσει του ΕΣΟΛ, η απλούστευση και διευκόλυνση των κάθε μορφής ελέγχων.» Ν. 4337/2015, άρθρο 10 (σελ. 1192).

<sup>108</sup> α. Το ΠΔ 15/2011 (Α' 30) για την Κεντρική Διοίκηση, β. το ΠΔ 80/1997 (Α' 68) για τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης, γ. το ΠΔ. 205/1998 (Α' 163) για τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, δ. το ΠΔ 146/2003 (Α' 122) για τις Δημόσιες Μονάδες Υγείας και τον Ν.3697/2008 (Α' 194) σχετικά με την «Ενίσχυση της διαφάνειας του Κρατικού Προϋπολογισμού, έλεγχος των δημοσίων δαπανών, μέτρα φορολογικής δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις», για τα δημόσια νοσοκομεία, ε. το ΠΔ 315/1999 (Α' 302) για τους Ο.Τ.Α. Α' βαθμού και κατ' αναλογία για τους Ο.Τ.Α. Β' βαθμού.

<sup>109</sup> Η ταξινόμηση γίνεται ως προς τρεις διαστάσεις: οικονομική, διοικητική και λειτουργική.

<sup>110</sup> Εισηγητική Έκθεση προϋπολογισμού για το 2018, σελ. 32.

<sup>111</sup> Βλ. σχετική ανάλυση Σαββαΐδου (2017) σελ. 614 κ. επ.

<sup>112</sup> Βλ. σχετικό άρθρο του Φ. Κουτεντάκη, ΓΓ Δημοσιονομικής Πολιτικής στο

<http://www.euro2day.gr/specials/opinions/article/1589548/h-megalh-metarrythmish-sth-diaheirish-dhmosioy-hrh.html>

<sup>113</sup> Βλ. S. Miliakou, S., A. Pappa, K. Tetorou, E. Tserkezis (2017) Greece: Recent developments in Public Financial Management, Ministry of Finance General Accounting Office General Secretariat for Fiscal Policy, Athens May 2017. Και Σαββαΐδου (2017) σελ. 614-616.

<sup>114</sup> Το προσχέδιο του Προϋπολογισμού για το 2019 παρουσιάζει τα δημοσιονομικά δεδομένα σε δεδουλευμένη βάση, λαμβάνοντας δηλαδή υπόψη τις μεταβολές των υποχρεώσεων. Η ταξινόμηση έχει ακολουθήσει τις προβλέψεις του Ενιαίου Λογιστικού Σχεδίου για τη Γενική Κυβέρνηση όπως διαμορφώθηκε με το Π.Δ. 54/2018.

Ήδη από τον Ν.3845/2010 προβλέφθηκαν σχετικές υποχρεώσεις έγκαιρης δημοσίευσης μηνιαίων στοιχείων για το ΓΛΚ. Με τους Ν.3871/2010, Ν.4111/2013 και Ν.4270/2014 δημιουργήθηκε ένα πλαίσιο υποχρεώσεων τακτικής, έγκαιρης και έγκυρης ενημέρωσης που ενισχύει τη διαφάνεια σχετικά με την πορεία εκτέλεσης του Προϋπολογισμού στο σύνολο των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Από τον Οκτώβριο του 2010 άρχισαν μάλιστα να αναρτώνται οι μηνιαίες αναφορές της ΓΚ στο του ΥποΟικ, σύμφωνα και με τις αντίστοιχες συστηματικές απαιτήσεις των Μνημονίων.

Το όλο σύστημα συγκέντρωσης της δημοσιονομικών πληροφοριών και στοιχείων διαχειρίζεται το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, το οποίο και διαμορφώνει τις σχετικές προδιαγραφές και τα πρότυπα για τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης. Οι φορείς αυτοί υποχρεούνται να υποβάλλουν μηνιαίες εκθέσεις προς τον αρμόδιο εποπτεύοντα υπουργό ο οποίος και έχει την υποχρέωση και ευθύνη διαβίβασής τους στο ΥποΟικ.

Το σύστημα δημοσιονομικών αναφορών βασίζεται στο προαναφερθέν δίκτυο Οικονομικών υπηρεσιών (ΓΔ.ΟΥ) που –όπως περιγράφεται πιο πάνω- δημιουργήθηκε γύρω από το ΓΛΚ. Η λειτουργία αυτή συμπληρώνει την αμφίδρομη επικοινωνία μαζί του, στηρίζοντας και τη δημοσιονομική διαφάνεια. Δύο μηνιαία Δελτία εκδίδονται από το ΓΛΚ, για τον Κρατικό προϋπολογισμό και τον προϋπολογισμό της Γενικής Κυβέρνησης. Έναντι μάλιστα της Βουλής, ο ΥποΟικ έχει υποχρέωση τακτικής ενημέρωσης με 3μηνιαίες εκθέσεις ή μέσα από τη διαδικασία του συμπληρωματικού προϋπολογισμού.

## **2. Θεσμικές εγγυήσεις**

Πέραν της ποιότητας των δημοσιονομικών στοιχείων, σημαντικές παρεμβάσεις για τη δημοσιονομική διαφάνεια έγιναν και στο επίπεδο ειδικευμένων υπηρεσιών και θεσμών που εμπλέκονται στην παραγωγή και αξιολόγησή τους. Ιδιαίτερο χαρακτηριστικό εν προκειμένω είναι η προσπάθεια από-πολιτικοποίησης των σχετικών ζητημάτων, όπως δείχνει η έμφαση στο καθεστώς ανεξαρτησίας έναντι της πολιτικής που οφείλουν να απολαμβάνουν οι αντίστοιχες υπηρεσίες και θεσμοί.

### **2.1. ΕΛΣΤΑΤ**

Η μετατροπή της Στατιστικής Υπηρεσίας από Γενική Γραμματεία του ΥποΟικ σε Ανεξάρτητη Αρχή με τη δημιουργία της ΕΛΣΤΑΤ (Ν. 3832/2010), η οποία μάλιστα προηγήθηκε του Μνημονίου, ήταν η πρώτη προσπάθεια αποκατάστασης της αξιοπιστίας των ελληνικών κυβερνήσεων στις σχέσεις τους με τους ευρωπαϊκούς εταίρους (και μετέπειτα δανειστές) στο πεδίο αυτό. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε διαπιστώσει τα προβλήματα στην τήρηση δημοσιονομικών στατιστικών (Ιανουάριος 2010) που μάλιστα οδήγησαν σε επανειλημμένες αναθεωρήσεις των στοιχείων. Η νέα ανεξάρτητη ΕΛΣΤΑΤ εντάχθηκε στις προδιαγραφές του Ευρωπαϊκού Στατιστικού Συστήματος. Ο σχετικός Ν 3832/2010 για το ελληνικό στατιστικό σύστημα παραπέμπει μάλιστα ευθέως στις διατάξεις του άρθρου 2 του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 223/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Μαρτίου 2009 που εξειδικεύουν τις προδιαγραφές της επαγγελματικής ανεξαρτησίας, της αμεροληψίας, της αντικειμενικότητας, της αξιοπιστίας, κλπ. όσον αφορά την παραγωγή και διάδοση των στατιστικών.

Στο ελληνικό πλαίσιο, όπως προεκτέθηκε, το ζήτημα των στατιστικών σχετιζόταν με την ευρύτερη αδυναμία του δημοσίου τομέα να παράγει ενιαία και αξιόπιστα στοιχεία. Πέραν των ενδεχομένων τεχνοκρατικών και μεθοδολογικών ανεπαρειών, κρίσιμο ζήτημα ήταν και οι ενδεχόμενες πολιτικές σκοπιμότητες. Η ίδρυση ανεξάρτητης αρχής ήλθε, όπως και σε σειρά άλλων τομέων (π.χ. η μετατροπή της Φορολογικής Διοίκησης σε ανεξάρτητη αρχή,

ΑΑΔΕ) να αντιμετωπίσει και τα δύο προβλήματα. Τόσο η προσωπική ανεξαρτησία των μελών της όσο και η λειτουργική τους ανεξαρτησία στόχευαν ακριβώς να διασφαλίσουν την επικέντρωση στην ορθή πρακτική και την αποστασιοποίηση από πολιτικές παρεμβάσεις.<sup>115</sup>

Ως ανεξάρτητη Αρχή, η ΕΛΣΤΑΤ δεν υπόκειται σε έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλη διοικητική αρχή αλλά στον έλεγχο της Βουλής. Η επιλογή τεσσάρων εκ των επτά μελών της, συμπεριλαμβανομένου του προέδρου της, γίνεται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής -όπως και για τις Ανεξάρτητες Αρχές που προβλέπονται στο Σύνταγμα- για 5ετή θητεία. Τα τρία υπόλοιπα μέλη υποδεικνύονται ανά ένα από τον Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, από τον Υπουργό Οικονομικών και από το σύλλογο εργαζομένων στην ΕΛΣΤΑΤ.

Σειρά υποχρεώσεων αναλήφθηκαν στο πλαίσιο του Μνημονίου προκειμένου η λειτουργική της ανεξαρτησία να είναι ουσιαστική. Σ' αυτό το πλαίσιο απαιτήθηκε και η αποσύνδεση του προϋπολογισμού της ΕΛΣΤΑΤ από τον προϋπολογισμό του Υπουργείου Οικονομικών, καθώς και η εξαίρεσή της από τους κανόνες του δημοσίου λογιστικού. Από 1.1.2013 η ΕΛΣΤΑΤ ως ιδιαίτερη νομική οντότητα δημοσίου δικαίου απέκτησε αυτονομία στην εκτέλεση του προϋπολογισμού της (άρθρο 323 του Ν. 4072/2012). Ευρύτερα, η Κυβέρνηση ανέλαβε την υποχρέωση τροποποίησης κάθε ρύθμισης του αρχικού Ν. 3832/2010 και άλλων νόμων που δεν συμβιβάζονταν με την ανεξαρτησία της ΕΛΣΤΑΤ (2012).

Αν και πέτυχε στην αποστολή της για αξιοπιστία των ελληνικών στατιστικών στοιχείων και τη συμμόρφωση με τις σχετικές ευρωπαϊκές προδιαγραφές, το πολιτικό σύστημα ενέπλεξε την ΕΛΣΤΑΤ και τον πρώτο της πρόεδρο<sup>116</sup> στις δικές του αντιπαραθέσεις σχετικά με τη δημοσιονομική πορεία που οδήγησε στην κρίση.<sup>117</sup> Πρόκειται για μια (ακόμη) έκφραση της αδυναμίας του πολιτικού συστήματος να λειτουργήσει στη βάση συναινέσεων που περιλαμβάνουν και την αποδοχή ανεξάρτητων θεσμών, όπως άλλωστε διαφαίνεται και σε άλλα πεδία.

Μεταξύ των αρμοδιοτήτων της, η ΕΛΣΤΑΤ οφείλει να τηρεί Μητρώα, με σημαντικότερο στο παρόν πλαίσιο το Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης. Αυτό στοχεύει στην ορθή και συγκρίσιμη οριοθέτηση του θεσμικού τομέα της Γενικής Κυβέρνησης, με βάση το Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών (ΕΣΟΛ/ESA) 2010<sup>118</sup> και τα συγκεκριμένα κριτήρια που αυτό θέτει.<sup>119</sup> Το Μητρώο επικαιροποιείται διαρκώς, δηλ. παρακολουθούνται και καταγράφονται τακτικά οι ενδεχόμενες διοικητικές μεταβολές στο πλαίσιο της διοικητικής μεταρρύθμισης, καθώς και τα νέα οικονομικά δεδομένα των φορέων (εισαγωγή ή απαλοιφή φορέων όταν καταργούνται ή δεν πληρούν τα κριτήρια ταξινόμησης στη ΓΚ). Το

<sup>115</sup> Βλ. πιο αναλυτικά, Σαββαΐδου (2017), σελ. 682 κ.ε.

<sup>116</sup> Όπως φαίνεται (European Economy 94, March 2012, 103) γρήγορα τέθηκε ζήτημα ασάφειας στη σχέση του προέδρου της ΕΛΣΤΑΤ με το ΔΣ και ιδιαίτερα τον συμβουλευτικό ρόλο του δεύτερου. Η ελληνική κυβέρνηση ανέλαβε να ενισχύει τις εξουσίες του προέδρου και να διευκρινίσει τις αρμοδιότητές του ως του επικεφαλής της και συντονιστή του Εθνικού Στατιστικού Συστήματος.

<sup>117</sup> Έκτοτε ασκήθηκαν επανειλημμένες διώξεις στον Πρόεδρο της ΕΛΣΤΑΤ, Ανδρέα Γεωργίου.

<sup>118</sup> Αντικατέστησε το ESA (ΕΣΟΛ) 1995 προκειμένου να προσαρμοστούν οι εθνικοί λογαριασμοί στο νέο οικονομικό περιβάλλον. Βλ. Κανονισμός 549/2013, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, για το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εθνικών και Περιφερειακών Λογαριασμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ESA 2010, που τέθηκε σε ισχύ 1.9.2014. Αυτή η προσαρμογή των λογαριασμών δεν αφορά μόνο την Ευρώπη αλλά και όλο τον κόσμο. Το ESA 2010 συμβαδίζει με το παγκόσμιο σύστημα SNA 2008, που βρίσκεται σε διαδικασία εφαρμογής παγκοσμίως. Βλ. <http://www.statistics.gr/el/register-general-government-entities>

<sup>119</sup> Οι στατιστικές ταξινομήσεις και ονοματολογίες αποσκοπούν στην παρουσίαση των στατιστικών με ενιαία μορφή ώστε να διασφαλίζεται η διαχρονική και γεωγραφική συγκρισιμότητα και της συνέχειας μεταξύ των εθνικών, των ευρωπαϊκών και των διεθνών στατιστικών.

πρώτο Μητρώο βάσει αυτών των κριτηρίων του ΕΣΟΛ 2010 καταρτίστηκε τον Σεπτέμβριο 2014.

Η σημασία του Μητρώου είναι προφανής, δεδομένου ότι τα δημοσιονομικά στοιχεία έχουν ως σημείο αναφοράς την έννοια της Γενικής κυβέρνησης. Τα στοιχεία αυτά διαβιβάζονται στη Eurostat βάσει υποχρέωσης που έχουν όλα τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το Μητρώο αποτελεί τη βάση για την κατάρτιση των τριμηνιαίων και ετήσιων δημοσιονομικών στατιστικών από την ΕΛΣΤΑΤ καθώς και για την κατάρτιση των πινάκων της Διαδικασίας Υπερβολικού Ελλείμματος. Τα κριτήρια σύνταξης του είναι ευρύτερα και δεν περιορίζονται σε αυτό της χρηματοδότησης από τον τακτικό προϋπολογισμό ή το ΠΔΕ.<sup>120</sup>

Επισημαίνεται πάντως<sup>121</sup> ότι για τον υποτομέα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΝΠΙΔ) η ταξινόμηση δεν έχει ολοκληρωθεί διότι δεν έχει γίνει η εισαγωγή οικονομικών στοιχείων στη βάση του ΥΠΕΣ από τους εν λόγω φορείς (όπως προέβλεπε ήδη η ΥΑ 74712/29-12-2010, άρθρο 3 και 3 ΥΑ 74713/29-12-2010, άρθρο 3).

## 2.2. Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή

Όπως είχε επανειλημμένα επισημανθεί από εκθέσεις διεθνών οργανισμών και πριν από την κρίση, ο ρόλος του Κοινοβουλίου ήταν εξαιρετικά περιορισμένος όσον αφορά την παρακολούθηση των δημοσίων οικονομικών. Αυτό ακύρωνε τον ρόλο του Κοινοβουλίου ως χώρου διαφάνειας και διαβούλευσης. Ήδη στην Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2010, αναφέρεται η προοπτική αναβάθμισης του ρόλου της Βουλής στη διαδικασία κατάθεσης και συζήτησης του ετήσιου Προϋπολογισμού και του Απολογισμού, και της Έκθεσης Ελέγχου. Για τη στήριξη αυτού του αναβαθμισμένου ρόλου δημιουργήθηκε το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή. Η απαίτηση αυτή, που στη συνέχεια περιλήφθηκε και στο Μνημόνιο, αποτελεί κρίσιμο στοιχείο για τη διασφάλιση της δημοσιονομικής διαφάνειας, ιδιαίτερα λόγω της έλλειψης αξιοπιστίας της χώρας σχετικά με την ακριβή πορεία των δημοσιονομικών μεγεθών.<sup>122</sup> Ωστόσο, ούτε η διαδικασία αυτή ήταν εύκολη, ιδιαίτερα λόγω των διακυβευμάτων της εσωτερικής πολιτικής.

Η σχετική απαίτηση του Μνημονίου, υλοποιήθηκε με την ίδρυση Γραφείου Προϋπολογισμού της Βουλής με βάση τροποποίηση του Κανονισμού<sup>123</sup> της και τον Ν. 3871/2010, ο οποίος μεταξύ των αρχών δημοσιονομικής διαχείρισης διατύπωσε και αυτή της ανεξάρτητης αξιολόγησης από εξειδικευμένους θεσμούς (watchdogs). Προέβλεψε επίσης την

<sup>120</sup> Για παράδειγμα, τα κριτήρια συμπεριλαμβάνουν το κατά πόσον δεν έχει αυτονομία αποφάσεων, αλλά ελέγχεται από τον δημόσιο τομέα ο οποίος: καθορίζει τη γενική πολιτική της εν λόγω μονάδας, διορίζει την πλειοψηφία των μελών του ΔΣ της, έχει πλειοψηφία των δικαιωμάτων ψήφου ή προνόμια ειδικών μετοχών και δικαιωμάτων προαίρεσης, δικαιώματα ελέγχου μέσω συμβατικών διατάξεων ή μέσω υπερβολικού-αυστηρού ρυθμιστικού πλαισίου κλπ. Βλ. Μεθοδολογικό Σημείωμα για τα Κριτήρια Ταξινόμησης ESA 2010, 31.12.2014. <http://www.statistics.gr>.

<sup>121</sup> Δελτίο Τύπου ΕΛΣΤΑΤ 14.11.2017. Όπως φαίνεται, η απογραφή φορέων έχει προχωρήσει αλλά δεν έχει ολοκληρωθεί. Επομένως δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως βάση για άλλες πολιτικές (π.χ. μετακινήσεις προσωπικού).

<sup>122</sup> Η δημιουργία μιας ειδικής υπηρεσίας προϋπολογισμού στο Κοινοβούλιο προβλέφθηκε ως διαρθρωτική δημοσιονομική μεταρρύθμιση. Ο ρόλος της συνίσταται στο να παρέχει ανεξάρτητες συμβουλές και ειδικό λεπτομερή έλεγχο σε δημοσιονομικά ζητήματα, να αναφέρεται δημοσίως για τα δημοσιονομικά σχέδια και την εκτέλεσή τους, καθώς και για τις μακροοικονομικές υποθέσεις που χρησιμοποιούνται στον προϋπολογισμό.

<sup>123</sup> Άρθρο 30<sup>Α</sup>, πρώην 36<sup>Α</sup>, το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 16 παρ. 2 της από 5.8.2010 απόφασης της Ολομέλειας της Βουλής (ΦΕΚ Α' 139), όπως, εν συνεχεία, τροποποιήθηκε με το άρθρο 12 της από 10.10.2013 απόφασης της Ολομέλειας της Βουλής (ΦΕΚ Α' 224), οι δε αρμοδιότητες και ο τρόπος λειτουργίας του εξειδικεύονται περαιτέρω στον «Ειδικό Κανονισμό Εσωτερικής Λειτουργίας και Οργάνωσης του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή» (ΦΕΚ Β' 2123/2010).

υποχρέωση παροχής των απαιτούμενων πληροφοριών από το Υπουργείο Οικονομικών και τα λοιπά υπουργεία και φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, Αποτελεί ανεξάρτητη οργανική μονάδα με συμβουλευτικό ρόλο που υπάγεται απ' ευθείας στον Πρόεδρο της Βουλής.<sup>124</sup> Μεταξύ άλλων υποβάλλει εκθέσεις επί του Προσχεδίου και του Σχεδίου του Προϋπολογισμού του Κράτους.<sup>125</sup>

Ο Ν. 4270/2014 (Άρθρο 28) στη συνέχεια επιβεβαιώνει τον συμβουλευτικό ρόλο και την επιστημονική υποστήριξη που παρέχει το ΓΠΚΒ προς τον Πρόεδρο της Βουλής και τους Προέδρους Ειδικών Επιτροπών (της Ειδικής Διαρκούς Επιτροπής του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και Ελέγχου της Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους, καθώς και της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων της Βουλής). Συγκεκριμένα, η υποστήριξη αφορά την παρακολούθηση της εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού, την παρακολούθηση της εφαρμογής των δημοσιονομικών πολιτικών και μεταρρυθμίσεων, την ανάλυση και αξιολόγηση των στοιχείων του προϋπολογισμού, των προβλέψεων για τα δημόσια έσοδα και δαπάνες και τη βιωσιμότητα των μακροχρόνιων δημοσιονομικών μεγεθών. Το Υπουργείο Οικονομικών, τα λοιπά Υπουργεία, οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και οι λοιποί φορείς της Γενικής Κυβέρνησης υποχρεούνται να παρέχουν στο Γραφείο κάθε πληροφορία που εκείνο κρίνει αναγκαία για την επιτέλεση του έργου του.

Του Γραφείου αυτού προϊστάται Συντονιστής με πενταετή θητεία. Ορίζεται με απόφαση της Επιτροπής Κανονισμού της Βουλής, μετά από πρόταση του Προέδρου της Βουλής. περιλαμβάνει τετραμελή Επιστημονική Επιτροπή που επιλέγεται από την Ειδική Διαρκή Επιτροπή του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και Ελέγχου της Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού. Αυτή γνωμοδοτεί επί των θεμάτων που της τίθενται υπόψη από τον Πρόεδρο της Βουλής ή το Συντονιστή του Γραφείου ή αρμόδιες Κοινοβουλευτικές Επιτροπές και εγκρίνει τις τριμηνιαίες και ετήσιες εκθέσεις.

Και η εμπειρία του ΓΠΚΒ δείχνει τη δυσκολία της ανεξάρτητης αξιολόγησης σε δύσκολες εποχές και σε πολιτικά ευαίσθητα πεδία. Τα δημοσιονομικά μεγέθη και οι αξιολογήσεις τους βρίσκονται στο επίκεντρο της πολιτικής αντιπαράθεσης από το 2009-10. Επομένως η δυνατότητα ενός θεσμού που βρίσκεται στην καρδιά του πολιτικού συστήματος, τη Βουλή, να έχει ανεξάρτητη φωνή, μπορεί να ενοχλεί. Η παραίτηση της επικεφαλής της το 2011<sup>126</sup> και η –πρακτικά προαναγγελθείσα- μη ανανέωση της θητείας του επικεφαλής της το 2017 δείχνουν μικρά περιθώρια ανοχής.

<sup>124</sup> Ειδικός Κανονισμός για την Εσωτερική Λειτουργία και Οργάνωση του ΓΠΚΒ (ΦΕΚ 309/Β' 12-2-2014).

<sup>125</sup> <http://www.pbo.gr>

<sup>126</sup> Τον Σεπτέμβριο του 2011 παραιτήθηκε η επικεφαλής του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, μετά από τις αντιδράσεις στην έκθεση που δημοσιοποίησε για την πορεία της Οικονομίας στην οποία εμφανίζονταν δυσσιώνες προβλέψεις για έσοδα, έλλειμμα και χρέος. Οι επικρίσεις αφορούσαν την τεχνοκρατική εγκυρότητα των τεσσάρων μελών του Γραφείου ΠΚΒ τα οποία στη συνέχεια παραιτήθηκαν. Παράλληλα, πολιτικές δηλώσεις αφορούσαν την αναβάθμιση του Γραφείου, Βλ. 1.9.2011 <http://www.capital.gr/oikonomia/1273185/paraitithike-i-epikefalis-tou-grafeiou-proupologismou> Τελικά το Γραφείο στελεχώθηκε στο τέλος του 2012. Η θητεία του Συντονιστή (Π. Λιαργκόβας) έληξε στο τέλος 2017 και δεν ανανεώθηκε. Ωστόσο, η αντιπαράθεση με τις εκθέσεις του ΓΠΚΒ συνεχίστηκε και εντάθηκε ιδιαίτερα μετά το 2015. Βλ. και 6.12.2017. <http://www.tovima.gr/politics/article/?aid=922362>. Ως νέος Συντονιστής του Γραφείου ΠΚΒ επελέγη στις 5.3.2018 ο μέχρι τότε Γενικός Γραμματέας Δημοσιονομικής Πολιτικής (επικεφαλής του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους την περίοδο 2015-2018), Φραγίσκος Κουτεντάκης.

### 2.3. Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο

Η σύσταση του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου (Fiscal Council), με τη μορφή μιας ανεξάρτητης αρχής με λειτουργική ανεξαρτησία που δεν υπόκειται σε έλεγχο από κρατικούς φορείς είναι άμεση απόρροια της κοινοτικής νομοθεσίας και ειδικότερα της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ (άρθρα 4 (5) και (6), 5 και 6) και του Κανονισμού (ΕΕ) 473/2013 (ΕΕ L 140/11). Στην Ελλάδα περιλήφθηκε στις απαιτήσεις του Μνημονίου και τελικά ιδρύθηκε με τον Ν. 4270/2014 (άρθρο 2-13 και 29) που ενσωματώνει την Οδηγία.<sup>127</sup> Αποτελεί «όργανο εμπλεκόμενο στη διαχείριση των δημοσίων οικονομικών» και ακολουθεί το πρότυπο αντίστοιχων δημοσιονομικών συμβουλίων που ήδη λειτουργούσαν σε άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του ΟΟΣΑ.<sup>128</sup>

Ο Πρόεδρος, τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου και το προσωπικό του Δημοσιονομικού Συμβουλίου (ΕΔΣ), κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, δεν λαμβάνουν οδηγίες από οποιονδήποτε κυβερνητικό φορέα ή άλλον δημόσιο ή ιδιωτικό οργανισμό. Ο Πρόεδρος και τα μέλη του απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Το ΕΔΣ Διοικείται από ΔΣ το οποίο επιλέγεται μετά από ανοικτό διαγωνισμό από επιτροπή που αποτελείται από τον Υπουργό Οικονομικών, τον Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος και τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου με βάση προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια. Πρέπει να πρόκειται για πρόσωπα εγνωσμένου κύρους με επιστημονική κατάρτιση και επαγγελματική εμπειρία στους τομείς αρμοδιότητάς του.<sup>129</sup> Το Υπουργικό Συμβούλιο επιλέγει μεταξύ των επικρατέστερων υποψηφίων που περιλαμβάνονται σε λίστα με διπλάσιο αριθμό από τις προς πλήρωση θέσεις. <sup>130</sup>Η τελική έγκριση δίνεται από την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. Η θητεία του προέδρου είναι εξαετής (για 2 μέλη του ΔΣ είναι πενταετής και για άλλα 2 τετραετής) και δεν ανανεώνεται. Ο ορισμός του πρώτου ΔΣ τον Νοέμβριο του 2015 σηματοδότησε την έναρξη λειτουργίας του ενώ η πρώτη του έκθεση δημοσιοποιήθηκε τον Νοέμβριο του 2016. <sup>131</sup>

Οι αρμοδιότητές του περιλαμβάνουν την αξιολόγηση των μακροοικονομικών προβλέψεων πάνω στις οποίες βασίζονται το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής και το σχέδιο ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού, την παρακολούθηση της συμμόρφωσης με τους δημοσιονομικούς κανόνες, και τη γνωμοδότηση επ' αυτής. Δημοσιοποιεί εκθέσεις τουλάχιστον δύο φορές το έτος. Το Δημοσιονομικό Συμβούλιο μπορεί να ζητήσει για την εκπλήρωση των καθηκόντων του κάθε αναγκαία πληροφορία από οποιονδήποτε φορέα του δημοσίου τομέα που οφείλει να ανταποκριθεί με ακρίβεια και συνέπεια, διαφορετικά υποπίπτει σε πειθαρχικό παράπτωμα. Υποβάλλει στη Βουλή ετήσια έκθεση σχετικά με τις δραστηριότητές του και τα αναρτά στην ιστοσελίδα του. Προβλέπεται μάλιστα εξωτερική

<sup>127</sup> Βλ. και Το Βήμα 12.3 2015 <http://www.tovima.gr/finance/article/?aid=684772>. Φαίνεται ότι αρχικά υπήρξε σκέψη για την αναβάθμιση του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή ενόψει της συμμόρφωσης με τις ευρωπαϊκές προδιαγραφές ή ακόμη υπαγωγή του στη νέα ανεξάρτητη αρχή. Ωστόσο τελικά αποφασίστηκε η δημιουργία νέου θεσμού.

<sup>128</sup> Βλ. Τριαντόπουλος, Χρ (2015) «Δημοσιονομικό Συμβούλιο και Αξιολόγηση Οικονομικών Προγραμμάτων Κομμάτων», Παρατηρητήριο για την κρίση. Κείμενο Πολιτικής νο 28, Μάρτιος 2015.

<sup>129</sup> Οι υποψήφιοι πρέπει να διαθέτουν: α) πτυχίο οικονομικών β) διδακτορικό τίτλο σε συναφή προς το σκοπό του Δημοσιονομικού Συμβουλίου γνωστικά αντικείμενα, γ) συναφή επαγγελματική εμπειρία τουλάχιστον 15 ετών και δ) άριστη γνώση τουλάχιστον μιας ξένης γλώσσας.

<sup>130</sup> Μπορεί όμως να παύσει τον πρόεδρο ή μέλη του ΔΣ για περιοριστικά αναφερόμενους λόγους.

<sup>131</sup> <https://www.hfisc.gr/>

αξιολόγηση της ποιότητας λειτουργίας του Δημοσιονομικού Συμβουλίου κάθε τέσσερα έτη από αντίστοιχο ανεξάρτητο φορέα κράτους-μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης.<sup>132</sup>

Ο ρόλος του ΕΔΣ είναι σημαντικός από τρεις τουλάχιστον απόψεις. Πρώτον ενισχύει τη διαφάνεια, δεύτερον, εισάγει μια μορφή εποπτείας και αξιολόγησης της δημοσιονομικής πολιτικής και διαχείρισης και τρίτον, αποτελεί πηγή εξειδικευμένης γνώσης που μπορεί να αξιοποιηθεί από την εκάστοτε κυβέρνηση. Για παράδειγμα, η γνώμη του αποτελεί μια εκ των προϋποθέσεων που λαμβάνει υπόψη ο Υπουργός Οικονομικών για την ενεργοποίηση του διορθωτικού μηχανισμού σε περίπτωση αποκλίσεων από τους δημοσιονομικούς στόχους (άρθρο 38.3 όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 4336/2015) ενώ οι σχετικές παρεμβάσεις αξιολογούνται από αυτό ως προς την καταλληλότητά τους. Μπορεί να θεωρηθεί κατ' αναλογία ότι εκπληρώνει τη λειτουργία εποπτείας επί του ΥΠΟικ και της κυβέρνησης για τα δημόσια οικονομικά, την οποία το ΥΠΟικ ασκεί επί του δημοσίου τομέα.

Μέχρι στιγμής δεν φαίνεται να έχει υπάρξει πάντως τέτοια ουσιαστική του παρέμβαση ώστε να αξιολογηθεί και ο εν τοις πράγμασι ρόλος του, και ειδικότερα ο βαθμός αποδοχής του από την πολιτική εξουσία. Αυτή η πρόκληση μένει να δοκιμαστεί μελλοντικά στην πράξη. Το γεγονός πάντως ότι αποτελεί θεσμό που εντάσσεται στο ευρωπαϊκό σύστημα δημοσιονομικής διακυβέρνησης ενισχύει τις προοπτικές βιωσιμότητας.

## Συμπεράσματα

Η δημοσιονομική μεταρρύθμιση διακρίνεται από συνέχεια και συνέπεια. Οι κατευθύνσεις της είχαν διαμορφωθεί πριν την κρίση και τα προγράμματα προσαρμογής αλλά επιταχύνθηκε λόγω των συνθηκών που παρείχαν την ευκαιρία υπέρβασης των αντιστάσεων που προέβλεπε η παραδοσιακή λειτουργία του πολιτικό-διοικητικού συστήματος. Η μεταρρύθμιση εισήγαγε συνεκτικό και αυστηρό πλαίσιο πολιτικής, μηχανισμούς, διαδικασίες και κυρώσεις σε ένα κατ' εξοχήν κρίσιμο αλλά και προβληματικό τομέα του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος, ενώ κατάφερε να πειθαρχήσει τη δημοσιονομική συμπεριφορά του. Παράλληλα, προήγαγε την αξιοπιστία του συστήματος των δημοσίων οικονομικών και έστω και με δυσκολία, αποδέχθηκε ανεξάρτητους θεσμούς εποπτείας. Σημαντική εγγύηση για τη βιωσιμότητά της αποτελεί η ευρωπαϊκή διάστασή της.

Το εντυπωσιακό είναι ότι πρόκειται για μια από τις ελάχιστες μεταρρυθμίσεις η οποία εμφανίζει συνοχή και συνέχεια ως προς τις κατευθύνσεις της, παρότι εκτυλίσσεται σταδιακά και υπερβαίνει υπουργούς και κυβερνήσεις.<sup>133</sup> Όλες ακολούθησαν ενιαία κατεύθυνση, συμπλήρωσαν και οικοδόμησαν επί της βασικής σύλληψης του 2010 αλλά και επί των παλαιότερων συστάσεων των διεθνών οργανισμών. Η προτεραιότητα ανάκτησης του ελέγχου των δημοσίων οικονομικών λόγω των Μνημονίων και των υποχρεώσεων που αναλάμβανε η χώρα έναντι των εταίρων και πιστωτών της συνέβαλε καθοριστικά. Σ' αυτό βέβαια βοήθησε και η αντίστοιχη λογική ευρωπαϊκή νομοθεσία, που χαρακτηριζόταν από τους ίδιους στόχους αυστηρής εποπτείας της κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Αντίθετα, σε άλλα πεδία πολιτικής –και περισσότερο όταν δεν είχαν άμεση σχέση με δημοσιονομικό σύστημα– οι κατευθύνσεις και επιλογές άλλαζαν από

<sup>132</sup> Βλ. αναλυτικότερα Σαββαΐδου (2017) σελ. 659-681.

<sup>133</sup> Ιδιαίτερα στο επίπεδο των αν. υπουργών που είχαν την εποπτεία του ΓΛΚ (Φ. Σαχινίδης, Χ. Σταϊκούρας, Ν. Χουλιαράκης), η κοινή οικονομική τους παιδεία φαίνεται να διευκόλυνε την ενιαία αντίληψη για τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις. Έτσι δεν παρατηρήθηκαν ανατροπές σε πρωτοβουλίες των προκατόχων τους.



διαδοχικούς υπουργούς. Αν και υπήρχε και σε αυτές τις περιπτώσεις πλαίσιο πολιτικής, φάνηκε να παρέχεται περισσότερη ευχέρεια κινήσεων στο εγχώριο πολιτικό-διοικητικό σύστημα, με αποτέλεσμα διαδοχικούς ανασχεδιασμούς και χαμηλότερο βαθμό εφαρμογής.

Η δημοσιονομική μεταρρύθμιση (αλλά και σε σημαντικό βαθμό η μεταρρύθμιση της φορολογικής διοίκησης) φέρει συνεπώς χαρακτηριστικά που τη διαφοροποιούν από άλλα πεδία πολιτικής. Οι βασικές κατευθύνσεις που υπάρχουν εξ αρχής υλοποιούνται σταδιακά, πάντα στην κατεύθυνση αυστηροποίησης και περιορισμού των κενών. Ο κεντρικός στόχος είναι να καταστούν υπεύθυνοι οι κατ' ιδίαν υπουργοί και τα υπουργεία για τον προϋπολογισμό τους και τη διαχείρισή του, ώστε να μην φέρει «μόνος» ο υπουργός Οικονομικών αυτή την ευθύνη αλλά κυρίως να έχει τον κρίσιμο ρόλο του «ενορχηστρωτή». Αφενός, όλα τα υπουργεία αναλαμβάνουν ευθύνη στη διαμόρφωση και εκτέλεση του δικού τους προϋπολογισμού και του προϋπολογισμού των εποπτευομένων φορέων τους και υπάγονται σε ενιαίες προδιαγραφές, τις οποίες διαμορφώνει και ελέγχει ως προς την τήρησή τους το ΓΛΚ. Αφετέρου, σε επίπεδο ενδο-υπουργικής διαχείρισης, το υπουργείο Οικονομικών (ΓΛΚ) απεμπλέκεται από τον προληπτικό έλεγχο και στρέφεται σε κατασταλτικό έλεγχο και αξιολόγηση δαπανών. Η πλήρης ευθύνη για την οικονομική διαχείριση ανατίθεται στα επιμέρους υπουργεία και φορείς (Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών υπηρεσιών) με βάση ενιαίες προδιαγραφές του ΓΛΚ, χωρίς όμως συμμετοχή του στη διαδικασία.

Πέραν όμως των θεσμικών διαστάσεων που προαναφέρθηκαν, απαιτεί και μια αλλαγή κουλτούρας και νοοτροπίας τόσο σε επίπεδο πολιτικών ηγεσιών όσο και σε επίπεδο διοικητικών στελεχών. Οι πρώτοι οφείλουν αφενός να αποδεχτούν ένα περιοριστικό, ελεγχόμενο, συνεκτικό πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης με ορίζοντα τριετίας, και αφετέρου να διαμορφώσουν υπεύθυνα προτεραιότητες εν μέσω περιορισμένων πόρων. Στην καλή του εκδοχή αυτό προϋποθέτει αντιμετώπιση πελατειακό-συντεχνιακών πιέσεων και εξορθολογισμό των πολιτικών προτεραιοτήτων. Αλλά η εκδοχή αυτή δεν είναι η μόνη. Το περιοριστικό πλαίσιο καθιστά μεγαλύτερο και σκληρότερο τον πελατειακό-συντεχνιακό ανταγωνισμό για πόρους και δεν αποκλείει τη συνέχιση του κατακερματισμού τους. Εφ' όσον μάλιστα το περιοριστικό πλαίσιο κάποια στιγμή εμφανισθεί να χαλαρώνει, δεν είναι απολύτως βέβαιο ότι δεν θα παρατηρηθούν συμπεριφορές επιλεκτικών ανατροπών σε μικρο-επίπεδο, κάτω από τα ραντάρ των δημοσιονομικών θεσμών που έχουν δημιουργηθεί και την εκ των έσω υπονόμηση του νέου δημοσιονομικού πλαισίου.

Τα διοικητικά στελέχη βρίσκονται επίσης αντιμέτωπα με σημαντικές προκλήσεις. Πρώτον τους έχει αποδοθεί ένας ρόλος θεματοφύλακα που μεταβάλλει τα δεδομένα της ισορροπίας διοίκησης-πολιτικής. Δεύτερον, υποχρεούνται να αναλάβουν διαχειριστικές ευθύνες χωρίς την προστασία των προληπτικών ελέγχων που έδιναν μεγαλύτερη ευχέρεια κινήσεων εκ του ασφαλούς και τους διευκόλυναν σε περίπτωση ενδο-υπουργικής διαφωνίας. Και τρίτον, οφείλουν να αναλάβουν απαιτητικό επιτελικό ρόλο εγκαταλείποντας την ασφάλεια της διαχειριστικής ρουτίνας.

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

Σε κάθε περίπτωση, έχουν τεθεί οι βάσεις εξορθολογισμού υπό την πίεση των Μνημονίων. Η εμβέλεια των αλλαγών που περιγράφονται πιο πάνω –όπως και σε άλλες περιπτώσεις- θα κριθεί σε βάθος χρόνου. Βασικό κριτήριο είναι η διατήρησή τους ιδιαίτερα σε ένα λιγότερο

πιεστικό μετα-μνημονιακό περιβάλλον. Ενώ η απαίτηση να ανταποκριθεί η δημοσιονομική διαχείριση σε προδιαγραφές που απορρέουν από τις διαδικασίες της ΕΕ, ενδεχομένως να συμβάλει στην κατεύθυνση αυτή, δεν μπορούν να αποκλεισθούν λιγότερο ή περισσότερο εμφανείς ανατροπές. Οι τροποποιήσεις που επήλθαν με πρωτοβουλία του ΥΠΕΣ στο Παρατηρητήριο Οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ τα δύο τελευταία χρόνια αξίζουν στενότερη παρακολούθηση.

## Συντομογραφίες

ΑΑ	Ανεξάρτητες Αρχές
ΓΓ	Γενική Γραμματεία
ΓΔΔΕ	Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων
ΓΔ.ΟΥ	Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών
ΓΛΚ	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
ΓΚ	Γενική Κυβέρνηση
ΓΠΚΒ	Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή
ΔΕΚΟ	Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί
ΔΝΤ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΔΥΕΕ	Δημοσιονομικές Υπηρεσίες Εποπτείας και Ελέγχου
ΕΔΣ	Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΛΣΤΑΤ	Ελληνική Στατιστική Αρχή
ΕΝΠΕ	Ένωση Περιφερειών Ελλάδας
ΕΣΕΛ	Επιτροπή Συντονισμού Ελέγχων
ΕΣΟΛ	Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών
ΕΣΑ	European System of Accounts)
ΚΕΔΕ	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας
ΜΠΔΣ	Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής
ΟΚΑ	Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης
ΟΝΕ	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΠΣ	Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΥΔΕ	Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου
ΥΠΕΣ	Υπουργείο Εσωτερικών
ΥΠΟΙΚ	Υπουργείο Οικονομικών

## Βιβλιογραφικές αναφορές

- Alogoskoufis, G. (2014) The Budget and the Wider Public Sector, in LSE, Administrative Reform in Greece – A Report on a Keynote Policy Symposium of the Hellenic Observatory, London School of Economics and Political Science (LSE) (April 11, 2014).
- <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/hellenicObservatory/CMS%20pdf/Various/Administrative-Reform-in-Greece-%E2%80%93-A-Report-on-a-Keynote-Policy-Symposium-of-the-Hellenic-Observatory,-LSE.pdf>
- Γιαννίσης, Τ., Στ. Ζωγραφάκης (2016), Ανισότητες, φτώχεια, οικονομικές ανατροπές στα χρόνια της κρίσης, Πόλις 2016.
- Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή (2014), Η Νέα Οικονομική Διακυβέρνηση στη Ζώνη του Ευρώ και η Ελλάδα. Οι μηχανισμοί εποπτείας και αλληλεγγύης υπό όρους μετά το Μνημόνιο, Ιανουάριος 2014
- Dimitrakopoulos, D. & A. Passas, The reform of the public revenue administration in Greece: re-building the ship during the storm? Final Report, 2016.  
<http://www.lse.ac.uk/Hellenic-Observatory/Assets/Documents/Research/External-Research-Projects/Dimitrakopoulos-and-Passas-FINAL-REPORT.pdf>
- Εισηγητικές Εκθέσεις Προϋπολογισμού 2010, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018
- Εισηγητική Έκθεση Ν.4270/2014
- European Economy (2012) no 94, March 2012
- IMF (2006) Country Report No. 06/49. Greece: Report on Observance of Standards and Codes— Fiscal Transparency Module. February 2006.
- Kickert, W. and T. Randma Liiv (2015), Europe managing the crisis, Routledge, London 2015.
- Κλαουδάτου, Μ. Κρατικός Προϋπολογισμός, Εκδόσεις Κριτική 2009
- Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση (2012), Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης 2012 [http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2012/01/lefki\\_vivlos.pdf](http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2012/01/lefki_vivlos.pdf)
- Miliakou, S., A. Pappa, K. Tetorou, E. Tserkezis, (2017) Greece: Recent developments in Public Financial Management, Ministry of Finance General Accounting Office General Secretariat for Fiscal Policy, Athens May 2017.
- OECD (2011), Greece: Review of Central Administration, Paris, 2011
- OECD, Models of Public Budgeting and Accounting Reform, OECD Journal on Budgeting Vol. 2, Supplement 1, 2002
- OECD (2008), Budgeting in Greece, OECD Journal on Budgeting vol. 2008 (3).
- OECD/TECO (1988), Control and Management of Government Expenditure in Greece, Consultant's report by Patricia Brown, Paris August 1988
- Παπακωνσταντίνου, Γ. (2016) Game Over, Παπαδόπουλος 2016
- Ράπανος, Β. (2007) Σύμβαση και Εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού: Ευρωπαϊκή εμπειρία και η Ελληνική πραγματικότητα Κείμενο εργασίας, IOBE, Νοέμβριος 2007, σελ. 8.  
[http://www.euro2day.gr/dm\\_documents/meleti\\_iobe\\_gia\\_proupologismo\\_151107.pdf](http://www.euro2day.gr/dm_documents/meleti_iobe_gia_proupologismo_151107.pdf)
- Σαββαΐδου, Αικ. (2017) Δημοσιονομική Διαφάνεια, Νομική Βιβλιοθήκη 2017.
- Sachinidis Ph. (2016) Why Nations Fail. Speech at the 29th Liberty Forum,
- Porto Alegre 12 April 2016.
- Sachinidis Ph. (2017) Speech at the ECPRD Seminar, "parliaments dealing with financial market issues", Athens Hellenic Parliament, 5-6 October 2017.

## ΜΕΡΟΣ Ι. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ: Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ

- Σημίτης, Κ. (2005) Πολιτική για μια δημιουργική Ελλάδα 1996-2004, Πόλις, 2005.
- Σπανού, Κ. (2017) «Μνημόνιο και Ευρωπαϊκές πολιτικές. Αναγκαστικός αλλά επιλεκτικός εκσυγχρονισμός», στο Σ. Βέρνυ, Α. Κόντης (επιμ.), Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Τιμητικός τόμος για τον Παναγιώτη Κ. Ιωακειμίδη, Παπαζήσης 2017.
- Supplemental Memorandum of Understanding (second addendum to the Memorandum of Understanding) between the European Commission Acting on Behalf Of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and the Bank of Greece. Βλ. επίσης συμπληρωματικό Μνημόνιο Δεκέμβριος 2017
- TF-GR (2014), Report no 7, July 2014
- Τριαντόπουλος, Χρ. «Δημοσιονομικό Συμβούλιο και Αξιολόγηση Οικονομικών Προγραμμάτων Κομμάτων», Παρατηρητήριο για την κρίση. Κείμενο Πολιτικής νο 28, Μάρτιος 2015.
- Vraniali, E. (2010) Rethinking Public Financial Management and Budgeting in Greece: time to reboot? Hellenic Observatory - LSE 2010.  
[http://eprints.lse.ac.uk/29097/1/GreeSE\\_No37.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/29097/1/GreeSE_No37.pdf).

## ΜΕΡΟΣ ΙΙ: ΤΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Απογραφή ανθρώπινου δυναμικού και φορέων. Ενιαία Αρχή Πληρωμής</b> .....	<b>81</b>
1. Το πρόβλημα .....	81
2. Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου .....	83
2.1. Διαμόρφωση και εφαρμογή του κανονιστικού πλαισίου .....	83
2.2. Διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής .....	84
2.3. Δυσκολίες και αντιστάσεις – Κυρώσεις .....	87
2.3.1. Απογραφή φορέων .....	87
2.4. Παρακολούθηση και ενημέρωση του Μητρώου .....	91
3. Ενιαία Αρχή Πληρωμής.....	93
4. Συμπεράσματα .....	94
Συνομογραφίες .....	97
Βιβλιογραφικές αναφορές.....	97
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Το Ελληνικό Κτηματολόγιο</b> .....	<b>98</b>
1. Το ελληνικό Κτηματολόγιο έως την έναρξη της κρίσης: η ατελής μεταρρύθμιση ενός αδύναμου διοικητικά κράτους.....	99
2. Το Κτηματολόγιο στο επίκεντρο των μεταρρυθμίσεων για την αύξηση της ανταγωνιστικότητας της χώρας και την προσέλκυση επενδύσεων την περίοδο της κρίσης.....	103
2.1. Η Κατάσταση του Κτηματολογίου κατά την πρώτη περίοδο της ελληνικής κρίσης (2010-2012) .....	103
2.2. Το ζήτημα του Κτηματολογίου την περίοδο 2012-2015.....	116
2.3. Το ζήτημα του Κτηματολογίου την περίοδο 2015-2018.....	128
3. Αποτίμηση: προκλήσεις και προοπτικές για την ολοκλήρωση του Κτηματολογίου σήμερα .....	148
Συνομογραφίες .....	154
Βιβλιογραφικές Αναφορές .....	155

## Εισαγωγή

Καλλιόπη Σπανού

Η έλλειψη επαρκών και αξιόπιστων δεδομένων και η συναφής ανεπαρκής προετοιμασία των δημοσίων πολιτικών αποτελούν διαχρονικά γνωρίσματα του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος. Το ελληνικό κράτος δεν είχε θέσει ως προτεραιότητα την συγκέντρωση και επεξεργασία αξιόπιστων στοιχείων, λόγω του τρόπου με τον οποίο συνήθως λαμβάνονται οι αποφάσεις: αποσπασματικά, χωρίς ενδιαφέρον για τη διασφάλιση της συνέχειας και των προϋποθέσεων εφαρμογής και επιτυχίας τους.<sup>134</sup> Αυτό το «έλλειμμα γνώσης» ή η αδιαφορία για την εξειδικευμένη γνώση θεωρούνται υπεύθυνα για την αποτυχία μεταρρυθμιστικών προσπαθειών, προφανώς σε συνδυασμό και με άλλους παράγοντες.<sup>135</sup>

Οι από δεκαετίες αντιπαραθέσεις σχετικά με τον αριθμό των απασχολούμενων στο δημόσιο, η ασαφής εικόνα σχετικά με τον αριθμό και τη δραστηριότητα φορέων του δημοσίου τομέα, καθώς και τις οικονομικές υποχρεώσεις τους, η ελλιπής και αποσπασματική εικόνα των επωφελουμένων από παροχές και επιδόματα, η έλλειψη ενιαίου μητρώου επιχειρήσεων, απασχολούμενων, δημόσιας περιουσίας, ακίνητης ιδιοκτησίας κλπ. δείχνουν ότι το πρόβλημα δεν είναι ίδιον ενός τομέα πολιτικής. Αντίθετα η έλλειψη συστηματικής συλλογής, επεξεργασίας και αξιοποίησης έγκυρων στοιχείων διατρέχει το σύνολο των δημόσιων πολιτικών. Η κατάσταση αυτή δεν βελτιώθηκε ούτε με την χρήση των νέων τεχνολογιών, αφού και όταν υπήρχαν ηλεκτρονικές βάσεις δεν επικοινωνούσαν μεταξύ τους, με αποτέλεσμα να γίνεται δυσκολότερος τόσο ο συντονισμός της διοίκησης όσο και η επαφή των πολιτών με αυτήν. Ο κατακερματισμός και τα στεγανά αποτυπώνονται και στις αντιστάσεις που εμφανίζονται απέναντι σε ένα συνεκτικό και τεκμηριωμένο τρόπο λήψης των αποφάσεων, με άλλα λόγια στον εξορθολογισμό της διαχείρισης των δημοσίων υποθέσεων.

Ο ΟΟΣΑ<sup>136</sup> στην έκθεσή του για την ελληνική διοίκηση δεν παρέλειψε να επισημάνει τις πολύ σοβαρές αδυναμίες στη συλλογή και διαχείριση δεδομένων, οι οποίες εμποδίζουν τις αποτελεσματικές και τεκμηριωμένες μεταρρυθμίσεις. Αναφέρθηκε στη μη τήρηση συστηματικών αρχείων και στην καθυστέρηση παροχής πραγματικών στοιχείων και δεδομένων, τα οποία θα μπορούσαν να αποτελέσουν τη βάση για τη λήψη αποφάσεων. Χαρακτήριζε ανεπαρκείς τις διαδικασίες συλλογής, και ανάλυσης των στοιχείων αλλά και την ικανότητα της διοίκησης να αξιοποιεί δεδομένα και γνώση. Σημείωνε μάλιστα ότι η αναβάθμιση αυτής της ικανότητας θα έπρεπε να αποτελεί κατά προτεραιότητα αντικείμενο των απαιτήσεων του Μνημονίου. Τέλος χαρακτήριζε τη μεταρρύθμιση στο πεδίο αυτό ως μια αναγκαία βαθιά αλλαγή κουλτούρας σε όλους τους τομείς της διοίκησης.

<sup>134</sup> Βλ. σχετικά Σπανού, Κ. (1996) Το πρόβλημα της Δημόσιας Διοίκησης. Μια πρώτη προσέγγιση, Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών, Οικονομικά Θέματα αρ. 4, Οκτώβριος 1996 και (2001) «Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική», στο Ε. Σπλιωτόπουλος, Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.), Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα, Αντ. Σάκκουλας, σελ. 169-188.

<sup>135</sup> Monastiriotis, V. and A. Antoniadis (2012) «Reform that! Greece's failing reform technology», στο: Kalyvas S, Pagoulatos G and Tsoukas Haridimos (eds) From stagnation to forced adjustment. Reforms in Greece 1974–2010, London: Hurst & Co, σελ. 31–46.

<sup>136</sup> OECD (2011) Greece: Review of the Central Administration. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing, σελ., 15 και Σύσταση 6 σελ. 56.

Το ζήτημα της ύπαρξης, της ακρίβειας και αξιοπιστίας των δεδομένων υπήρξε κεντρικό σε όλη τη διάρκεια των τριών προγραμματών προσαρμογής. Όπως ήταν αναμενόμενο, το ζήτημα τέθηκε ευθύς αμέσως όσον αφορά τα δημοσιονομικά δεδομένα. Η αμφίβολη αξιοπιστία τους ήταν κεντρικό πρόβλημα στο ξέσπασμα της κρίσης ενώ υπέσκαπτε την όποια εμπιστοσύνη απέναντι στο πολιτικο-διοικητικό σύστημα και την διάθεση ή δυνατότητά του να λάβει τα αναγκαία μέτρα. Όταν πλέον αυτό βρέθηκε υπό εποπτεία προκειμένου να εξασφαλίσει την αναγκαία χρηματοδότησή του, το ζήτημα των δεδομένων αναδείχτηκε πέραν των δημοσίων οικονομικών και σε σειρά άλλων τομέων τόσο για λόγους παρακολούθησης της δημοσιονομικής κατάστασης όσο και ως βάση για διαρθρωτικές αλλαγές.

Ο εξορθολογισμός της δημοσιονομικής διαχείρισης περιλάμβανε τη συλλογή και επεξεργασία έγκαιρων και έγκυρων δεδομένων για συστηματική παρακολούθηση της δημοσιονομικής κατάστασης σε όλη τη Γενική Κυβέρνηση (συμπεριλαμβανομένων των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης, των Νοσοκομείων και της αυτοδιοίκησης για τα οποία δεν υπήρχαν επαρκή στοιχεία). Σ' αυτή τη βάση θα λαμβάνονταν αποφάσεις για τη δημοσιονομική πολιτική, με προτεραιότητα τον περιορισμό των ελλειμμάτων (βλ. Δημοσιονομική Διαχείριση). Η δημιουργία και συνεπής τήρηση Μητρώων όπως αυτό των Δημοσίων Επιχειρήσεων (ΥΠΟΙΚ) ή των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΛΣΤΑΤ) κλπ. αποτελούσαν προϋποθέσεις -μεταξύ άλλων- για ακριβέστερη γνώση της δημοσιονομικής κατάστασης. Στοιχεία επίσης απαιτούνταν εν όψει της μεταρρύθμισης του ασφαλιστικού συστήματος (Εθνική αναλογιστική αρχή), σχετικά με την απορρόφηση των πόρων από το Ταμείο Συνοχής και τα Διαρθρωτικά Ταμεία, την καταγραφή της δημόσιας αλλά και της ιδιωτικής περιουσίας<sup>137</sup> κλπ. Άλλα παραδείγματα είναι η εκπαίδευση (ηλεκτρονική βάση δεδομένων για τα σχολεία), η απασχόληση, οι δημόσιες προμήθειες (Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων), και βέβαια οι φορείς και το προσωπικό του δημοσίου (πιο κάτω).<sup>138</sup>

Αλλά και στο πεδίο της βελτίωσης του επιχειρηματικού περιβάλλοντος και της ενίσχυσης των επενδύσεων και της ανάπτυξης απαιτήθηκε άμεσα η ενεργοποίηση της λειτουργίας του ΓΕΜΗ (Γενικό Εμπορικό Μητρώο)<sup>139</sup> και, ακόμη περισσότερο, η επιτάχυνση της ολοκλήρωσης του κτηματολογίου. Το κτηματολόγιο αποτελεί μάλιστα ένα εξαιρετικό παράδειγμα βάσης δεδομένων που δυνητικά συνδέεται με σειρά δημοσίων πολιτικών.

<sup>137</sup> Για παράδειγμα, η δημιουργία ενιαίου ηλεκτρονικού Μητρώου Ακίνητης Περιουσίας του δημοσίου ξεκίνησε το 2012 κατ'αίτηση του Μνημονίου. Ωστόσο, δεδομένης της ύπαρξης ακινήτων που δεν έχουν καταγραφεί περιλήφθηκε ως προαπαιτούμενο για την ολοκλήρωση της δεύτερης αξιολόγησης του 3ου μνημονίου και δημιουργήθηκε σχετική ομάδα εργασίας για τον εντοπισμό ακινήτων του Δημοσίου που βρίσκονται εκτός μητρώου ακίνητης περιουσίας (ΜΑΠ της ΓΓ Δημόσιας Περιουσίας). Ν.4389/2016 άρθρο 196, παρ. 6, και Ν. 4472/2017) Βλ. <http://www.aftodioikisi.gr/oikonomia/kinigi-gia-ta-akinita-pou-yriskontai-ektos-mitroou-akinitis-periousias/> και Καθημερινή 18.3.2018, σελ. 14 «Δημόσια Περιουσία αγνώστου διευθύνσεως».

<sup>138</sup> Τα τελευταία χρόνια η δημιουργία βάσεων – μητρώων κλπ. ενισχύθηκε σε διάφορους τομείς πολιτικής και ως αποτέλεσμα της εφαρμογής κοινοτικής νομοθεσίας και υπό την πίεση των υποχρεώσεων των Μνημονίων. Τέτοια παραδείγματα είναι η δημιουργία ενός εθνικού ηλεκτρονικού μητρώου των μεταφορικών εταιριών (Ν 3887/2010, Κανονισμός 1071/2009, άρθρο 16), και Ηλεκτρονικού Μητρώου Αποβλήτων (Ν.4042/2012, άρθρο 42).

<sup>139</sup> Σύμφωνα με την Ετήσια Έρευνα του ΣΕΒ «Ο σφυγμός του επιχειρείν» 2018, σε ερώτηση σχετικά με την Αξιολόγηση της επίδρασης μεταρρυθμίσεων που πραγματοποιήθηκαν στη διάρκεια των τελευταίων ετών στη λειτουργία και την πορεία των επιχειρήσεων, το ΓΕΜΗ εμφανίζεται πρώτο με διπλάσια θετική εκτίμηση σε σχέση με μεταρρυθμίσεις φορολογικές, εργασιακές ή του εξωδικαστικού μηχανισμού επίλυσης διαφορών. Βλ. Οικονομία και Επιχειρήσεις, Εβδομαδιαίο Δελτίο Για την Ελληνική οικονομία, Τεύχος 155, 4 Οκτωβρίου 2018, σελ. 18 [http://www.sev.org.gr/Uploads/Documents/51538/Weekly\\_04\\_10\\_2018.pdf](http://www.sev.org.gr/Uploads/Documents/51538/Weekly_04_10_2018.pdf) και <http://www.sev.org.gr/vivliothiki-tekmiriosi/special-report/erevna-tou-sev-o-sfygmos-tou-epicheirein-okloklromenes-metarrythmises-kai-apotelesmatiko-kratos-zita-i-agera-gia-na-edraiothei-i-anakampsi/>



Περιλαμβάνει εν πρώτοις καταγραφή δικαιωμάτων ιδιοκτησίας -που μπορούν να συμπληρώνονται με τις αγοραπωλησίες ακινήτων και της αξίας τους- και, πέραν αυτών, γεωχωρικά δεδομένα (περιβαλλοντικά π.χ. ρύπανση, υδάτων, αέρα, σύσταση εδάφους, χρήσεις γης, αρχαιολογικοί χώροι, δασικοί χάρτες κλπ.). Αυτά αποτελούν την αναγκαία βάση για πολλές δημόσιες πολιτικές, π.χ. για την ανάπτυξη και τις επενδύσεις, το περιβάλλον και την πολιτιστική κληρονομιά, την πολεοδομία, τη βιομηχανία, τη γεωργία αλλά και τη φορολογία.

Επειδή, όπως επισημάνθηκε, το ζήτημα των δεδομένων και της διασύνδεσής τους αφορά όλα τα πεδία πολιτικής, στην παρούσα έκθεση επιλέχτηκαν ενδεικτικά δύο κρίσιμοι τομείς προκειμένου να εξεταστούν πιο συστηματικά οι μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις στη διάρκεια της κρίσης.

Πρώτον, η απογραφή του ανθρώπινου δυναμικού (και φορέων) (Κεφάλαιο 4) ως βάση για την αναμόρφωση της οργάνωσης και της στελέχωσης του δημοσίου και δεύτερον, η προσπάθεια επίσπευσης της ολοκλήρωσης του Κτηματολογίου (Κεφάλαιο 5) ως βάση, μεταξύ άλλων, για την επιζητούμενη προώθηση των επενδύσεων και ενίσχυση της ανάπτυξης.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Απογραφή ανθρώπινου δυναμικού και φορέων. Ενιαία Αρχή Πληρωμής

Καλλιόπη Σπανού

### 1. Το πρόβλημα

Ήταν παλαιόθεν γνωστή η απουσία γενικής εικόνας για το ανθρώπινο δυναμικό της ελληνικής διοίκησης και οι από δεκαετίες αντιπαραθέσεις σχετικά με τον αριθμό των απασχολουμένων στο δημόσιο, βασισμένες ακριβώς την έλλειψη αξιόπιστων στοιχείων. Στατιστικά στοιχεία για το προσωπικό συγκεντρώνονταν στο Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, ωστόσο αφορούσαν το τακτικό προσωπικό της δημόσιας διοίκησης αλλά όχι το σύνολο της Γενικής Κυβέρνησης.<sup>140</sup> Οι αποσπασματικές και άναρχες προσλήψεις με συμβάσεις ορισμένου χρόνου ή έργου— που κάποια στιγμή μετατρέπονταν σε αορίστου χρόνου, με επιχείρημα την κάλυψη παγίων και διαρκών αναγκών— θόλωναν το τοπίο.<sup>141</sup> Ασαφής ήταν και η εικόνα σχετικά με τους φορείς του δημοσίου, ιδιαίτερα μάλιστα για τα κρατικά ή αυτό-διοικητικά ΝΠΙΔ. Στο παρελθόν είχαν επιχειρηθεί καταγραφές που αντιμετώπιζαν σημαντικές δυσκολίες και παρέμειναν ημιτελείς. Η απουσία ενιαίου Μητρώου υπαλλήλων του δημοσίου και σύγχρονου πληροφοριακού συστήματος διαχείρισης προσωπικού και μισθοδοσίας ευθυνόταν για την αντίστοιχα ασαφή γενική εικόνα για τη μισθολογική δαπάνη στο ΥπΟικ.<sup>142</sup>

Η Έκθεση του ΟΟΣΑ αναφερόταν σε ενδείξεις ότι η δημόσια απασχόληση και οι δαπάνες για τη δημόσια διοίκηση υπό-εκτιμώνται στις επίσημες στατιστικές, κυρίως όσον αφορά τη Γενική Κυβέρνηση. Επισημάνε μάλιστα την επιτακτική ανάγκη βελτίωσης με βάση διεθνείς προδιαγραφές της στατιστικής κάλυψης του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα σε έκταση και ποιότητα<sup>143</sup>.

Οι ελλείψεις αυτές επηρέαζαν τη δυνατότητα του κράτους να διαμορφώσει και να προγραμματίσει σοβαρή και συνεκτική πολιτική απασχόλησης του ανθρώπινου δυναμικού, προκειμένου, μεταξύ άλλων, να αντιμετωπίσει την ανορθολογική κατανομή του σε ποσοτικούς και ποιοτικούς όρους. Επίσης, είχε ως αποτέλεσμα την αδυναμία διαμόρφωσης ή εξορθολογισμού της μισθολογικής πολιτικής για το δημόσιο. Η μισθολογική δαπάνη αυξήθηκε στο διάστημα 2001-2009 με σημαντική απόκλιση από τους

<sup>140</sup> Βλ. Ioannou, Ch. (2017) Public sector employment relations in Greece: Adjustment and reforms, στο Stephen Bach και Lorenzo Bordogna (eds) Public Service Management and Employment Relations in Europe; Emerging from the Crisis, Routledge, London, σελ. 29-55.

<sup>141</sup> Σπανού, Κ. (1995) «Σε αναζήτηση του εκσυγχρονισμού. Οι πολιτικές προσλήψεων στο δημόσιο και οι μεταρρυθμίσεις τους» στο Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.), Προβλήματα διοικητικής μεταρρύθμισης, Σάκκουλας, σελ. 64-94 και Σπανού, Κ. (1991) «Εκλογές και Δημόσια Διοίκηση. Η εκλογική ενεργοποίηση των ενδο-διοικητικών πελατειακών μηχανισμών», εις Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του 80, Ελληνική Εταιρεία Πολιτικής Επιστήμης, Θεμέλιο 1991, σελ. 165-199.

<sup>142</sup> Βλ. και τις σχετικές παρατηρήσεις στο Κλαουδάτου, Μ. (2009) Κρατικός Προϋπολογισμός, Εκδ. Κριτική σελ. 132-133.

<sup>143</sup> OECD (2011) Greece: Review of the Central Administration. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing, σελ. 59-60

μέσους όρους της ΕΕ και της Ευρωζώνης<sup>144</sup>, πράγμα το οποίο είχε σημαντικές δημοσιονομικές επιπτώσεις.<sup>145</sup>

Η απογραφή του ανθρώπινου δυναμικού και η δημιουργία της Ενιαίας Αρχής Πληρωμών (ΕΑΠ) αποτελούν πρωτοβουλίες που ξεκίνησαν πριν το πρώτο Μνημόνιο.<sup>146</sup> Η υλοποίηση και ολοκλήρωσή τους περιλήφθηκε σε αυτό ως διαρθρωτική μεταρρύθμιση για τον διοικητικό εκσυγχρονισμό<sup>147</sup> ενόψει –μεταξύ άλλων- της απλοποίησης του μισθολογίου και κυρίως της συμπίεσης του μισθολογικού κόστους (Βλ. άρθρο 2, Ν. 3845/2010).

Ο διπλός σκοπός της πρωτοβουλίας αυτής αποτυπώθηκε στον Ν. 3870/2010 (άρθρο 20):

(α) Η δημιουργία κεντρικής βάσης δεδομένων ανθρώπινου δυναμικού στη ΓΓ Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του υπουργείου Εσωτερικών<sup>148</sup>, για την τήρηση των στοιχείων όλων των απογραφομένων, για την αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού και γενικά για την άσκηση πολιτικής προσωπικού της διοίκησης και της αυτοδιοίκησης.

(β) Ο έλεγχος της μισθοδοσίας και των πρόσθετων αμοιβών και η άσκηση μισθολογικής πολιτικής από το ΥΠΟΙΚ σε συνεργασία με το ΥΠΕΣ/ΔΜΗΔ για τη δημιουργία εργαλείου που επιτρέπει συνολική εικόνα αλλά και προσδιορισμό του ύψους της μισθολογικής δαπάνης στο Ελληνικό Δημόσιο για τις πάσης φύσεως πληρωμές.

Η κεντρική ηλεκτρονική βάση δεδομένων ως «Μητρώο μισθοδοτούμενων του Ελληνικού Δημοσίου» βρίσκεται στη συμβολή των δύο αυτών βασικών στόχων. Σε συνθήκες δημοσιονομικής πίεσης βέβαια, η προτεραιότητα των δύο αυτών πεδίων βρισκόταν σε άμεση σύνδεση με την πολιτική περιστολής των δημοσίων δαπανών (μειώσεις προσωπικού και μισθών). Αν και η δημοσιονομική διάσταση ήταν κυρίαρχη, η δημιουργία βάσης δεδομένων αποτελούσε ταυτόχρονα και διαρθρωτικής φύσης παρέμβαση, σε άμεση σχέση, με τον εξορθολογισμό της λειτουργίας της διοίκησης. Αποκαθιστούσε μάλιστα τη μέχρι τότε πρακτικά ανύπαρκτη σύνδεση διοικητικής και οικονομικής πολιτικής.

<sup>144</sup> Νίτση, Ε., Μ. Αναστασάτου και Δ. Χ. Κατσίκας (2018) «Η μεταρρύθμιση του ενιαίου μισθολογίου στον δημόσιο τομέα», στο Δ. Χ. Κατσίκας, κ.ά. Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα κατά τη διάρκεια της Κρίσης (2010-2014), Μελέτη κατ' ανάθεση από την Τράπεζα της Ελλάδος, ΕΛΙΑΜΕΠ, 2018, σελ. 42-43.

<sup>145</sup> Βλ. σχετικά τις περιπτώσεις του κατ' επίφαση μόνο ενιαίου μισθολογίου, μετά τον Ν. 1586/1985 τις εξαιρέσεις και αποκλίσεις που παρήχθησαν συν τω χρόνω, τις προτάσεις του ΟΟΣΑ πριν το 2011 και την σχετική έκθεση του 2011. Η αιτιολογική έκθεση του Ν.4024/2011 αναφέρεται στην έλλειψη «επιτελικής σχεδίασης και στρατηγικής δράσης» σχετικά με το μισθολόγιο και τις αποσπασματικές προσπάθειες αναμόρφωσης του συστήματος αμοιβών. Η παροχή από υπουργούς ειδικών επιδομάτων σε ομάδες υπαλλήλων με ανεπαρκή τεκμηρίωση και η εν συνεχεία γενίκευσή τους μέσω δικαστικών αποφάσεων ανέτρεπαν τις γενικές ρυθμίσεις και ευρύτερα τη μισθολογική πολιτική. Βλ. και σχετικές παρατηρήσεις στο Ε. Νίτση, Μ. Αναστασάτου και Δ. Χ. Κατσίκας, Η μεταρρύθμιση του ενιαίου μισθολογίου...» (σελ. 44) για τη «μηχανιστική» του λογική, αποκομμένο από αναπτυξιακές, κοινωνικές και παραγωγικές προτεραιότητες της Δημόσιας Διοίκησης, τις αποσπασματικές του τροποποιήσεις και τον κατακερματισμό του σε διαφορετικά υπουργεία και φορείς.

<sup>146</sup> Βλ. εξαγγελία Νοεμβρίου 2009 από τον υπουργό Οικονομικών Γ. Παλακωνσταντίνου <http://www.enet.gr/?i=news.el.article&id=101869>.

<sup>147</sup> European Economy 61, 2010, σελ. 47-48, 67. Εκεί προβλέπεται η «ολοκλήρωση» της πρωτοβουλίας αυτής (finalizing) και Ν.3845/2010 «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας ...».

<sup>148</sup> Το Υπουργείο αυτό περιλάμβανε τότε και τη ΓΓ Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης η οποία παλαιότερα ήταν αυτόνομο υπουργείο. Αυτονομήθηκε και πάλι στη συνέχεια και εμφανίζεται ως υπ. Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΥΔΜΗΔ), και πιο πρόσφατα υπ. Διοικητικής Ανασυγκρότησης (ΥπΔΑν).

Σύμφωνα με τη σχετική εγκύκλιο<sup>149</sup>:

«Η αποτελεσματική αξιοποίηση του Ανθρώπινου Δυναμικού του Δημοσίου απαιτεί την ύπαρξη μηχανισμών καταγραφής και διαχείρισης του προσωπικού ενταγμένους παραγωγικά στο πλαίσιο λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης. Προς την κατεύθυνση αυτή έχει σχεδιαστεί και υλοποιείται σειρά δράσεων με στόχο τη σταδιακή μετάβαση σε έναν ολοκληρωμένο μηχανισμό διαχείρισης ανθρώπινων πόρων για όλο το Δημόσιο Τομέα. Βασικοί άξονες για τις παραπάνω δράσεις αποτελούν η δημιουργία Ενιαίας Αρχής Πληρωμής (ΕΑΠ) του Υπουργείου Οικονομικών και η απογραφή προσωπικού του δημοσίου. Η απογραφή προσωπικού του δημοσίου στοχεύει στην ενδυνάμωση του ρόλου των υπαλλήλων, στην ανάδειξη και την καλύτερη αξιοποίηση των δυνατοτήτων τους και στην παροχή των απαραίτητων δεδομένων και εργαλείων στη Δημόσια Διοίκηση για την αποτελεσματική διαχείριση του προσωπικού της.»

## 2. Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου

Η δημιουργία του Μητρώου απαιτούσε να συλλεγεί και να ελεγχθεί πληροφορία σχετικά με το ανθρώπινο δυναμικό ανά φορέα, καθεστώς απασχόλησης κλπ., και να υπάρξει η τεχνολογική υποδομή που θα την υποδεχόταν με τις απαραίτητες εφαρμογές για τη διαρκή του ενημέρωση ώστε να το καταστήσει ασφαλή και αξιόπιστη βάση άσκησης πολιτικής. Δεδομένης της άναρχης κατάστασης στο πεδίο της δημόσιας απασχόλησης, το εγχείρημα ήταν τόσο σημαντικό όσο και πολύπλοκο. Κατά την περίοδο 2010-2017 χρειάστηκαν 9 νομοθετικές παρεμβάσεις με τροποποιήσεις και προσθήκες στην αρχική ρύθμιση του Ν.3845/2010, 5 Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις (ΥΠΟικ-ΥΠΕσ-ΔΜ) και 13 εγκύκλιοι του ΥπΔΜ.

### 2.1. Διαμόρφωση και εφαρμογή του κανονιστικού πλαισίου

Ήδη στον Ν.3845/2010 (άρθρο 2 παρ. 1β), που επικύρωσε το πρώτο μνημόνιο, περιλήφθηκαν δεσμεύσεις για την απογραφή και τη σύσταση της ΕΑΠ. Με ΚΥΑ ορίστηκαν, η διαδικασία απογραφής, η ένταξη των αναγκαίων στοιχείων σε ηλεκτρονική βάση δεδομένων, ο χρόνος, ο τρόπος και τα όργανα απογραφής, καθώς και η ημερομηνία έναρξης της καταβολής των πάσης φύσεως αποδοχών, από την Ενιαία Αρχή Πληρωμής.

Η απογραφή ενέπλεκε δύο κεντρικά υπουργεία (ΥΠΟικ και ΥπΔΜ) και βασιζόταν στη συνεργασία των απασχολούμενων και των διαφόρων δημοσίων φορέων. Οι μεν απασχολούμενοι καλούντο να εισαγάγουν τα στοιχεία τους (να απογραφούν) οι δε φορείς έπρεπε απογραφούν (οι ίδιοι) και να οργανώσουν τις σχετικές διαδικασίες με κύρια την πιστοποίηση εκείνων από τις διευθύνσεις προσωπικού οι οποίοι στη συνέχεια θα έλεγχαν και διόρθωναν τα στοιχεία των απογραφομένων, θα συνεργάζονταν με την κεντρική βάση δεδομένων και θα ενημέρωναν τη βάση με νέα στοιχεία και με τις μεταβολές του προσωπικού ή της υπηρεσιακής του κατάστασης. Η πρώτη απογραφή ήταν ένα απαιτητικό εγχείρημα το οποίο ολοκληρώθηκε σε πρώτη φάση εσπευσμένα μέσα σε δύο μήνες και μάλιστα σε καλοκαιρινή περίοδο. Με βάση τα στοιχεία που είχαν συγκεντρωθεί έως 29.7.2010 το σύνολο των απογραφέντων ήταν 768.009 άτομα.<sup>150</sup>

<sup>149</sup> Αριθμ. Πρωτ.: ΔΙΔΑΔ/Φ.18.22/1829/οικ.14321, 21-6-2010 (ΥΠΕΣΑΗΔ) και ΚΥΑ 2/37345/0004/4-6-201, Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών.

<sup>150</sup> Βλ. Ενημερωτικό σημείωμα για τα Αποτελέσματα της απογραφής 30.7.2010 <http://www.ypes.gr/el/MediaCenter/Minister/Seasonable/?id=30245b8b-5586-48fa-9018-b680b1b8feeb> Η ΑΔΕΔΥ σε δελτίο τύπου (4.8.2010) σχετικά με τα αποτελέσματα της απογραφής αναφέρει: «Οι αριθμοί διαφεύδουν μια συστηματική και χρόνια παραποίηση, διαστρέβλωση της πραγματικότητας με τα περί 1,5-2

## 2.2. Διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής

Η απογραφή αφορούσε το «πάσης φύσεως προσωπικό» του δημοσίου και των ΝΠΔΔ, το οποίο στη συνέχεια θα λάμβανε τις πάσης φύσεως αποδοχές διατραπεζικά μέσω της ΕΑΠ. η διαδικασία της απογραφής έπρεπε ταυτόχρονα να αντιμετωπίσει δύο πεδία ασάφειας:

- α) τη μορφή απασχόλησης («πάσης φύσεως») αλλά και
  - β) τους φορείς απασχόλησης, για μέρος των οποίων δεν υπήρχε εικόνα.
- Αυτοί ήταν οι δύο πυλώνες του εγχειρήματος.

Το εύρος εξειδικεύτηκε σταδιακά και προσδιορίστηκε επανειλημμένα. Ο αρχικός νόμος (Ν. 3845/2010) προέβλεπε απογραφή για το δημόσιο και τα ΝΠΔΔ και δυνητικά ένταξη του προσωπικού των ΟΤΑ στην ΕΑΠ. Η πρώτη ΚΥΑ εφαρμογής<sup>151</sup> στο άρθρο 1 συμπεριέλαβε ρητά και τους ΟΤΑ α και β' βαθμού, πράγμα το οποίο επανέλαβε ο Ν.3870/2010 (άρθρο 20) που επέφερε τροποποιήσεις και συμπληρώσεις. Ως προς το καθεστώς απασχόλησης η πρώτη ΚΥΑ είχε εκτενή αν και ρητά ενδεικτική απαρίθμηση.<sup>152</sup> Στη συνέχεια, απαντώντας σε σχετικές «αντιδράσεις»<sup>153</sup>, δεύτερη ΚΥΑ<sup>154</sup> προσδιόρισε ότι απογράφεται όλο το προσωπικό ανεξαρτήτως καθεστώτος (συμπεριλαμβάνονται δημόσιοι και δικαστικοί λειτουργοί, αιρετοί, δικηγόροι με έμμισθη εντολή, στρατιωτικοί και ένστολοι, συμβάσεις έργου ή παροχής ανεξαρτήτων υπηρεσιών). Επόμενες ΚΥΑ επέφεραν σειρά τροποποιήσεων στην αρχική, ανταποκρινόμενες σε ζητήματα που εμφανίστηκαν στη διάρκεια του εγχειρήματος και παραπέμπουν στη χαοτική κατάσταση της απασχόλησης στο δημόσιο.

---

ακόμη και 2,5 εκατ. Δημοσίων Υπαλλήλων. Αποδεικνύεται ότι τόσο σε αριθμό όσο και σε μισθολογική δαπάνη είμαστε κάτω από το Μ.Ο. της ΕΕ». Βλ. επίσης Γ. Κουζής, Κ. Δημούλας, Θ. Μητράκος, Μ. Φιλιπούλου (2013), *Επιπτώσεις των περιοριστικών πολιτικών στις δημόσιες υπηρεσίες, δημόσια αγαθά και ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης*, Αθήνα ΑΔΕΔΥ Κοινωνικό Πολύκεντρο.

<sup>151</sup> ΚΥΑ Αριθμ. 2/37345/0004 Απογραφή προσωπικού του δημοσίου, των ΝΠΔΔ. και των ΟΤΑ α' και β' βαθμού και σύσταση Ενιαίας Αρχής Πληρωμής. 4-6-2010 ΦΕΚ 784

<sup>152</sup> «1. Μόνιμο προσωπικό, 2. προσωπικό ΙΔΑΧ, 3. προσωπικό ΙΔΟΧ, 4. οι μετακλητοί, ειδικοί σύμβουλοι, ειδικοί συνεργάτες των γραφείων των μελών της Κυβέρνησης και των Υφυπουργών, των γραφείων των Γενικών και Ειδικών Γραμματέων, των γραφείων Προέδρων και Αντιπροέδρων των Ν.Π.Δ.Δ., 5. επί θητεία υπάλληλοι, 6. οι υπάλληλοι κατηγορίας ειδικών θέσεων, 7. δικηγόροι με έμμισθη εντολή, 1.8. μόνιμο εκπαιδευτικό προσωπικό πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, καθώς και οι αναπληρωτές και οι ωρομίσθιοι εκπαιδευτικοί. Το πάσης φύσεως διδακτικό και βοηθητικό διδακτικό προσωπικό των ΑΕΙ και ΤΕΙ, καθώς και το πάσης φύσεως διδακτικό προσωπικό των Σχολών του δημοσίου και των Ν.Π.Δ.Δ., 9. δικαστικοί λειτουργοί και το κύριο προσωπικό του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, 10. τα μόνιμα στελέχη των ενόπλων δυνάμεων, της Ελληνικής Αστυνομίας, του Πυροσβεστικού και Λιμενικού Σώματος, 11. το επί θητεία και ΙΔΟΧ στρατιωτικό και ένστολο προσωπικό των Υπουργείων Εθνικής Άμυνας και Προστασίας του Πολίτη, 12. ιατροί του ΕΣΥ, οι μόνιμοι ιατροί, οι ιατροί υπηρεσίας υπαίθρου, καθώς και οι επικουρικοί ιατροί, 13. οι κληρικοί όλων των βαθμίδων και το προσωπικό της Εκκλησίας της Ελλάδος και των ΝΠΔΔ που υπάγονται στην εποπτεία της, 14. διπλωματικοί υπάλληλοι του Υπουργείου Εξωτερικών, 15. οι απασχολούμενοι με σύμβαση μίσθωσης έργου, 16. οι διοικητές, υποδιοικητές, πρόεδροι και αντιπρόεδροι των Ν.Π.Δ.Δ., 1.17. πρόεδροι, αντιπρόεδροι και τα μέλη των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, 18. τα αιρετά όργανα των Ο.Τ.Α. Α' και Β' βαθμού, 19. το λοιπό πάσης φύσεως προσωπικό των φορέων της παρ. 1 του άρθρου αυτού, το οποίο δεν περιλαμβάνεται στην ως άνω ενδεικτική απαρίθμηση. 2. Το πάσης φύσεως προσωπικό της Εθνικής Υπηρεσίας Πληροφοριών απογράφεται στις προθεσμίες του άρθρου 2 της παρούσας απόφασης, ξεχωριστά, με τη φροντίδα της υπηρεσίας τους.»

<sup>153</sup> Διάφορες αβλεψίες, όπως η έλλειψη πρόβλεψης καθεστώτος δημοσίων λειτουργών (δικαστικοί, πανεπιστημιακοί...) δημιούργησαν ασάφειες και αντιδράσεις.

<sup>154</sup> ΚΥΑ Αριθμ. 2/49931/0004/27-7-2010 Τροποποίηση της υπ' αριθμ. 2/37345/0004/4-6-2010 απόφασης των Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών, «Απογραφή ...». Οι ΟΤΑ α' βαθμού καθώς και τα λοιπά ΝΠΔΔ ήταν υποχρεωμένα να εντάξουν τις αμοιβές τους στην ΕΑΠ μέχρι την 31η Δεκεμβρίου 2010.

Το 2012 μεταγενέστερη τροποποιητική ΚΥΑ<sup>155</sup> συμπληρώνει και επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής της απογραφής, ως εξής:

- Πρώτον, εντάσσει στην απογραφή το πολιτικό προσωπικό (μέλη της Κυβέρνησης και Υφυπουργοί, Γενικοί και Ειδικοί Γραμματείς. Το προσωπικό της Βουλής και Ειδικοί και Επιστημονικοί Συνεργάτες των Βουλευτών).<sup>156</sup>
- Δεύτερον, επιχειρεί εκ νέου μια συμπληρωματική αποτύπωση των ποικίλων καθεστώτων απασχόλησης, διευκρινίζοντας ότι η απογραφή αφορά και «οποιοδήποτε τύπου σύμβαση έμμισθης εντολής, μίσθωσης έργου ή παροχής ανεξάρτητων υπηρεσιών» αλλά και τα φυσικά πρόσωπα που δεν αποτελούν τακτικό ή έκτακτο προσωπικό των φορέων αλλά λαμβάνουν αποδοχές ή αμοιβές μέσω της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής». Αλλά και το πάσης φύσεως προσωπικό που λαμβάνει «καθ' οιοδήποτε τρόπο κάθε είδους αποδοχές ή πρόσθετες αμοιβές, ή αποζημιώσεις και με οποιαδήποτε άλλη ονομασία καταβαλλόμενες απολαβές από το Ελληνικό Δημόσιο».

Στη συνέχεια προστέθηκαν σταδιακά νέες κατηγορίες εργασιακού καθεστώτος, για την ακριβέστερη αποτύπωση του προσωπικού του δημοσίου<sup>157</sup>: απασχολούμενοι ΙΔΟΧ ή με σύμβαση έργου σε έργα που χρηματοδοτούνται μέσω ΕΣΠΑ, ή μέσω αντιπίμου, με προσωρινή διαταγή ή ασφαλιστικά μέτρα, με σύμβαση ανεξάρτητων υπηρεσιών, πρακτική άσκηση (stage), μαθητεία ή επαγγελματική κατάρτιση, οι υπότροφοι και οι αντιρρησίες συνείδησης, όσοι λαμβάνουν αποζημίωση λόγω δικαστικής απόφασης κλπ.<sup>158</sup>

- Και τρίτον επεκτείνει την απογραφή στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπου και υπήρχε η πλέον ασαφής εικόνα για τους απασχολούμενους στα διάφορα ΝΠΙΔ και δημόσιες επιχειρήσεις (προς ολοκλήρωση μέχρι τις 31.12.2012). Η απογραφή και εδώ αφορά αφενός τους φορείς (δεδομένης και της σχετικής μνημονιακής υποχρέωσης<sup>159</sup>) και αφετέρου «τα φυσικά πρόσωπα που μισθοδοτούνται ή αμείβονται με πάσης φύσεως αμοιβή και συνδέονται με οποιαδήποτε σχέση ή σύμβαση εργασίας ή έργου με τους φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα...».<sup>160</sup>

<sup>155</sup> ΚΥΑ Αριθμ. ΔΙΔΑΔ/Φ.81/28/οικ. 22624 Αρ. Φύλλου 2658, 28-9-2012, Τροποποίηση της υπ' αριθμ. 2/37345/0004/4-6-2010 (ΦΕΚ 784/Β' /4-6-2010) όπως τροποποιήθηκε με την υπ' αριθμ. 2/49931/0004/27-7-2010 (ΦΕΚ 1135/Β' /27-7-2010).

<sup>156</sup> Η ΚΥΑ Αριθμ. ΕΑΠ2003486 ΕΞ 2013 3091 5 Δεκεμβρίου 2013 επανέρχεται να υπενθυμίσει ότι στην απογραφή υπάγονται επίσης τα μέλη της Κυβέρνησης και οι Υφυπουργοί, οι Γενικοί και Ειδικοί Γραμματείς, το προσωπικό της Βουλής και οι Ειδικοί και Επιστημονικοί Συνεργάτες των Βουλευτών».

<sup>157</sup> ΔΙΔΑΔ/Φ.81/92/οικ.530/9-1-2014.

<sup>158</sup> Όπως σημειώνεται στον ιστότοπο της απογραφής, «Οι λοιπές ειδικές κατηγορίες, αν και δεν αποτελούν μέρος του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης, αποτυπώνονται στο Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού του Ελληνικού Δημοσίου (Απογραφή) για λόγους πληρότητας της συνολικής εικόνας, δεδομένης μάλιστα της υποχρέωσης πληρωμής τους μέσω της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής (όπως φυσικά πρόσωπα σε πρακτική άσκηση ή μαθητεία ή επαγγελματική κατάρτιση, αντιρρησίες συνείδησης, δικαιούχοι αποζημιώσεων με δικαστικές αποφάσεις, εκπαιδευτές, θεραπευτές ΥΕΘΑ, ιδιώτες μέλη επιτροπών, σχολικοί τροχονόμοι, υπότροφοι)» <http://apografi.yap.gov.gr>

<sup>159</sup> Σχετική υποχρέωση υπήρχε βάσει του Μνημονίου και στο άρθρο. 35 του Ν.4024/2011, προβλέφθηκε ότι η Ελλάδα με τη συνδρομή Γάλλων εμπειρογνομώνων, όφειλε να απογράψει και να αξιολογήσει τις δομές της δημόσιας διοίκησης (υπουργεία και ΝΠΙΔ) ενόψει της διοικητικής αναδιοργάνωσης.

<sup>160</sup> Για τον ορισμό του δημοσίου τομέα παραπέμπει στην περ. η' της παρ. 1 του άρθρου 14 του Ν.2190/1994 όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 1 του Ν.3812/2009. Προβλέπεται ότι υπάγονται στις διατάξεις του νόμου «η. Τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ανήκουν στο Κράτος ή επιχορηγούνται τακτικά, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, από κρατικούς πόρους κατά 50% τουλάχιστον του ετήσιου προϋπολογισμού τους». Από την απογραφή εξαιρούνται οι ΔΕΚΟ που υπάγονται στο κεφάλαιο Β' του Ν.3429/2005 (εκτός δημοσίου τομέα: εισηγμένες στο χρηματιστήριο κλπ.).

Η πρόσκληση σε απογραφή περνάει από τα εποπτευόμενα υπουργεία που διαβιβάζουν τη σχετική εγκύκλιο σε όλα τα ΝΠΙΔ και τις Δημόσιες Επιχειρήσεις του χώρου εποπτείας τους. Κατ' αυτόν τον τρόπο στην ουσία επιχειρείται ταυτόχρονα και απογραφή των φορέων του δημοσίου με καθεστώς ΝΠΙΔ, απογραφή που είχε επιχειρηθεί και παλιότερα.

Με τον Ν.4389/2016 (άρθρο 101, περί απογραφής όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης που περιλαμβάνονται στο αντίστοιχο Μητρώο της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής), τροποποιείται ακόμη μια φορά ο Ν.3845/2010 προκειμένου το πεδίο εφαρμογής να καλύψει τους φορείς του δημόσιου τομέα που ορίζονται στην παρ. 1 του άρθρου 14 του Ν.2190/1994 αλλά και τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης με βάση το Μητρώο της ΕΛΣΤΑΤ, το οποίο ακολουθεί πλέον το Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών.<sup>161</sup>

Η κατάρτιση Μητρώου, πέραν της αριθμητικής καταγραφής και του καθεστώτος απασχόλησης, περιλάμβανε αρχικά προσωπικά στοιχεία, στοιχεία υπηρεσιακής κατάστασης και τίτλους σπουδών.<sup>162</sup> Στη συνέχεια προστέθηκαν<sup>163</sup> οι γνώσεις και δεξιότητες, και προτιμήσεις και προτάσεις, και μισθολογικά στοιχεία αλλά και αναγνωρισμένη προϋπηρεσία.

Η σχετική ηλεκτρονική εφαρμογή αναβαθμίστηκε αρκετές φορές για να περιλάβει και νέα πεδία (κατηγορία προσωπικού, τρόπος διορισμού, ΦΕΚ διορισμού/μετάταξης, αναγνωρισμένη προϋπηρεσία, προϋπηρεσία στον ιδιωτικό τομέα, μισθολόγιο, μισθολογικό κλιμάκιο), ημερομηνία πρόσληψης/μετάταξης. Η συλλογή των στοιχείων αυτών στόχευε στο να δημιουργηθεί ένα «δυναμικό εργαλείο για την διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού και ως προς τις ποιοτικές του διαστάσεις».<sup>164</sup>

Όπως προαναφέρθηκε, η απογραφή είχε δύο εμφανείς στόχους εξορθολογισμού:

- α) όσον αφορά τους ανθρώπινους πόρους, καταγραφή απασχολούμενου προσωπικού βάσει φορέων, είδους απασχόλησης και στη συνέχεια ποιοτικού χαρακτήρα στοιχείων και
- β) όσον αφορά τις δαπάνες μισθοδοσίας κλπ., καταγραφή και όσων δεν φαινόταν να απασχολούνται ή είχαν απολαβές από το δημόσιο χωρίς να φαινόταν ότι απασχολούνται (π.χ. πρακτική άσκηση κλπ.). Εξ ου και η διαρκής υπενθύμιση ότι αφορά όλους όσοι «λαμβάνουν καθ' οιονδήποτε τρόπο κάθε είδους αποδοχές ή πρόσθετες αμοιβές, ή αποζημιώσεις και με οποιαδήποτε άλλη ονομασία καταβαλλόμενες απολαβές από το Ελληνικό Δημόσιο».<sup>165</sup>

<sup>161</sup> ESA 2010 (Κανονισμός ΕΕ 549/2013, ΕΕΕΚ L174/1). Βάσει των κριτηρίων που περιλαμβάνει αποτυπώνεται ο θεσμικός τομέας της Γενικής Κυβέρνησης, στο πλαίσιο υποχρέωσης που έχουν όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ.

<sup>162</sup> Για τα στοιχεία βλ. παράρτημα της πρώτης ΚΥΑ.

<sup>163</sup> ΥΑ Αριθμ. ΔΙΔΑΔ/Φ.81/28/οικ. 22624/28-9-2012. Προκειμένου για το προσωπικό των ΝΠΙΔ, τα πεδία που συμπληρώνονται υποχρεωτικά είναι: Όνομα, Επώνυμο, ΑΦΜ, ΑΜΚΑ, Όνομα Πατέρα, Φύλο, Ημερομηνία Γέννησης, Διεύθυνση Ηλεκτρονικού Ταχυδρομείου, Φορέας Απασχόλησης, Εργασιακή Σχέση, Ημερομηνία Πρόσληψης, Συνολικός Χρόνος Υπηρεσίας, Μισθολογικά Στοιχεία.

<sup>164</sup> ΔΙΠΑΑΔ/Φ.81/142/οικ.16235/ 26-5-2015: Νέα Εφαρμογή Απογραφής – Παροχή Κωδικού ΔΙΠΑΑΔ από την Εφαρμογή.

<sup>165</sup> Πχ. Αριθμ. ΕΑΠ2003486 ΕΕ 2013 3091 5 Δεκεμβρίου 2013. Τροποποίηση της αριθ. 2/37345/0004/4-6-2010 (ΦΕΚ 784/ Β' /4.6.2010) απόφασης των Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών, «Απογραφή του πάσης φύσεως προσωπικού του δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού», όπως ισχύει.

Είχε όμως παράλληλα και έναν τρίτο στόχο που αποτελούσε προϋπόθεση της απογραφής των απασχολουμένων:

- γ) την καταγραφή των φορέων του δημοσίου με καθεστώς ΙΔ και την ένταξή τους στο σύστημα πληρωμών της ΕΑΠ. Η σημασία αυτής της απογραφής φορέων είναι ιδιαίτερα μεγάλη διότι αποτελούσαν για δεκαετίες μια αφανή πλευρά του δημοσίου, που δεν υπόκειτο σε έλεγχο συμμόρφωσης στις διαδικασίες προσλήψεων και δαπανών.<sup>166</sup>

Στη διάρκεια των σημαντικών ανακατατάξεων που πραγματοποιήθηκαν στο δημόσιο, τα τελευταία χρόνια με τις πιέσεις για δραστική μείωση ή ανακατανομή του προσωπικού (βλ. κεφάλαιο 6, Κινητικότητα), το εργαλείο αυτό χρησιμοποιήθηκε κατά βάση για τον έλεγχο εφαρμογής των διαδικασιών διαθεσιμότητας ή απολύσεων. Τα μέτρα μείωσης και ανακατανομής προσωπικού, λόγω του οριζόντιου κυρίως χαρακτήρα τους, παρήγαγαν σημαντικούς ανορθολογισμούς στην ήδη ανορθολογική κατανομή των ανθρωπίνων πόρων.

Από την άλλη πλευρά, εξορθολόγησαν τη διαδικασία εισροής προσωπικού μέσω αυξημένων απαιτήσεων δημοσιότητας και ενίσχυσαν τη δυνατότητα ελέγχου των συχνά ανεξέλεγκτων προσλήψεων με ποικίλα καθεστώτα απασχόλησης, που στη συνέχεια δημιουργούσαν πιέσεις και προσδοκίες για μονιμοποιήσεις. Υπ' αυτή την έννοια, όλο το εγχείρημα αποτελεί σημαντικό συμπλήρωμα των (επανελημμένως μεταβαλλόμενων) διαδικασιών προσλήψεων που όμως αφορούσαν μόνο τις προσλήψεις μέσω των επίσημων διαδικασιών του ΑΣΕΠ. Άφηναν δηλαδή εκτός (ελέγχου και καταγραφής) όλες αυτές τις μορφές απασχόλησης που αποκαλύφθηκαν όταν έγινε προσπάθεια συνολικής καταγραφής των απασχολουμένων αλλά και των φορέων του δημοσίου που παρέμειναν σε μια γκρίζα περιοχή.

Έτσι, για παράδειγμα, μέσω του Μητρώου μπορούσαν πλέον να εντοπιστούν εκείνοι οι οποίοι δεν δικαιώθηκαν από το δικαστήριο (απορριπτική απόφαση ως προς την απασχόλησή τους για πάγιες και διαρκείς ανάγκες) ή των οποίων τα ασφαλιστικά μέτρα έληξαν (το άρθρο 106 του Ν.4172/2013 έθεσε ως όριο αυτοδίκαιης λήξης την 1.11.2013). Η απασχόληση και η μισθοδοσία τους έπρεπε συνεπώς να διακοπεί. Υπενθυμίζεται ότι, εκμεταλλευόμενοι την καθυστέρηση των δικαστηρίων, πολλοί παρέμεναν με προσωρινές διαταγές ή ασφαλιστικά μέτρα μέχρι την τελική έκβαση της απόφασης, πράγμα που μπορούσε να διαρκέσει χρόνια.

## **2.3. Δυσκολίες και αντιστάσεις – Κυρώσεις**

### **2.3.1. Απογραφή φορέων**

Η δεύτερη φάση της απογραφής, που αφορούσε τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, αποδείχτηκε και η πιο αργή και δύσκολη. Ορισμένοι φορείς δεν ανταποκρίθηκαν εντός της

<sup>166</sup> Βλ. Alogoskoufis, G. (2014) The Budget and the Wider Public Sector, in LSE, Administrative Reform in Greece – A Report on a Keynote Policy Symposium of the Hellenic Observatory, London School of Economics and Political Science (LSE) (April 11, 2014).

<http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/hellenicObservatory/CMS%20pdf/Various/Administrative-Reform-in-Greece-%E2%80%93-A-Report-on-a-Keynote-Policy-Symposium-of-the-Hellenic-Observatory.-LSE.pdf>



αρχικής προθεσμίας.<sup>167</sup> Νέες εγκύκλιοι τους καλούσαν να συμμορφωθούν τάσσοντας νέα προθεσμία (30.4.2014), υπενθυμίζοντας ότι η απογραφή ήταν το πρώτο βήμα για την ένταξη της μισθοδοσίας τους στην ΕΑΠ. Μάλιστα προκειμένου να πείσουν για την αναγκαιότητα συμμόρφωσης υπενθύμιζαν ότι η διαδικασία αποτελεί μέρος «των διεθνών δεσμεύσεων που έχει αναλάβει η χώρα» και τον κίνδυνο παραβίασής τους.<sup>168</sup> Με βάση στοιχεία της απογραφής, το προσωπικό των ΝΠΙΔ εμφανίζεται για πρώτη φορά στις στατιστικές της ΕΛΣΤΑΤ από το 2015 (Πίνακας 3).<sup>169</sup>

**Πίνακας 3. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ (2009-2017)**

Υπουργεία, ΑΑ, ΝΠΔΔ, ΟΤΑ (όχι ΝΠΙΔ)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Τακτικό προσωπικό	692,907	667,374	646,657	629,114	599,207	576,856	566,913	565,671	566,861
Έκτακτο προσωπικό (1)				56005	58756	62580	65547	71042	78297
<b>ΝΠΙΔ</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Τακτικό προσωπικό							33571	33199	36047
Έκτακτο προσωπικό (2)							10772	11443	12869

Πηγή: Στοιχεία από την Απογραφή. Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού [www.apografi.gov.gr/](http://www.apografi.gov.gr/)

Το Μητρώο Φορέων βάσει του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών (ΕΣΟΛ 2010) καταρτίστηκε από την ΕΛΣΤΑΤ τον Σεπτέμβριο του 2014. Στον πίνακα φαίνεται και η σταδιακή ένταξη των διαφόρων κατηγοριών προσωπικού και φορέων στην απογραφή. Το έκτακτο προσωπικό (1) περιλαμβάνει ειδικότερα τους μετακλητούς, τις συμβάσεις ορισμένου χρόνου, έργου και τους ωρομίσθιους. Το έκτακτο προσωπικό των ΝΠΙΔ (2) περιλαμβάνει τις συμβάσεις ορισμένου χρόνου, έργου και ωρομίσθιους.

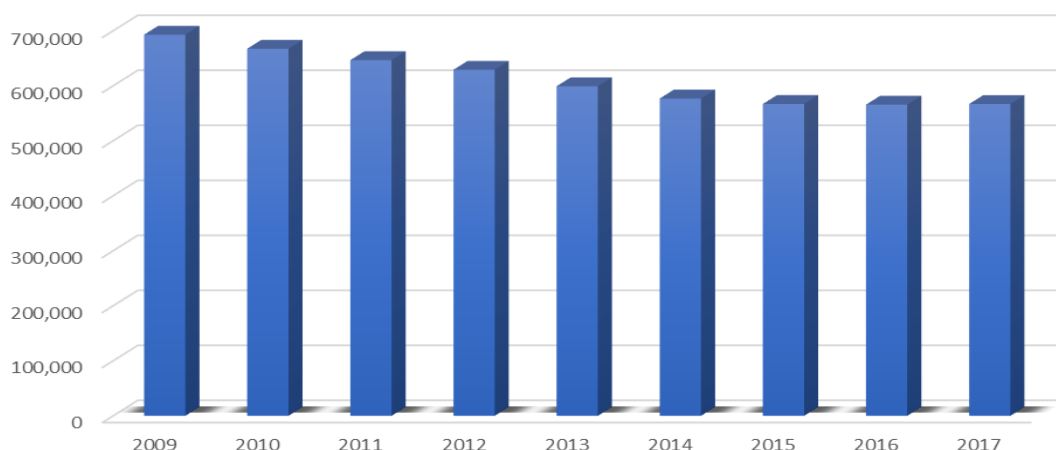
<sup>167</sup> Μεταξύ αυτών πολλές δημοτικές επιχειρήσεις. Ορισμένες αναπτυξιακές δημοτικές επιχειρήσεις, όπως επισημάνθηκε από τον υφυπουργό Εσωτερικών Γ. Ντόλιο, προβάλλουν το επιχείρημα ότι δεν επιχορηγούνται μέσω κρατικής χρηματοδότησης. Βλ. *Τα 133 νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που δεν έχουν απογραφεί* [http://www.express.gr/news/ellada/7545120z\\_20140723754512.php3](http://www.express.gr/news/ellada/7545120z_20140723754512.php3) 23.7. 2014. Επίσης στις 15.3.2016, σύμφωνα με γραπτή απάντηση του αναπλ. υπουργού Εσωτερικών Χ. Βερναρδάκη σε ερώτηση του Γ. Αμυρά, 178 φορείς του δημοσίου δεν έχουν απογραφεί αλλά χρηματοδοτούνται κανονικά από το κράτος. Βλ. την απάντηση του υπουργού στο <http://www.skai.gr/news/politics/article/311149/178-foreis-tou-dimosiou-den-ehoun-apografei-alla-hrimatodotoudai-kanonika/> 30. 3. 2016.

<sup>168</sup> ΔΙΔΑΔ/Φ.81/ 111 /οικ. 9613/11-4-2014.

<sup>169</sup> [http://apografi.yap.gov.gr/apografi/2015/Flows\\_2015.htm](http://apografi.yap.gov.gr/apografi/2015/Flows_2015.htm)

**Διάγραμμα 7. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ**

**Τακτικό Προσωπικό 2009 - 2017**



Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων Απογραφής Κ. Σπανού

Οι δυσκολίες αλλά και αντιστάσεις στον ευρύτερο δημόσιο τομέα ήταν συνεπώς σημαντικές. Αυτό προκύπτει και από τη σειρά νομοθετικών ρυθμίσεων προέβλεψαν κυρώσεις για τους φορείς που δεν συμμορφώνονταν με την υποχρέωση απογραφής του προσωπικού τους ή δεν εντάσσονταν στο σύστημα πληρωμών της ΕΑΠ.<sup>170</sup> Είναι επίσης εμφανείς από τις εγκυκλίους που επανειλημμένα υπενθύμιζαν τις σχετικές υποχρεώσεις, ορίζοντας προθεσμίες και επισημαίνοντας τις προβλεπόμενες κυρώσεις.

Η κλιμάκωση της πίεσης και η δι' εγκυκλίων διαρκής υπενθύμιση των κυρώσεων δίνει το μέτρο των αντιστάσεων. Για τα νομικά πρόσωπα προβλέφθηκε ότι για όσο διάστημα δεν τηρείται η υποχρέωση απογραφής στο Μητρώο μισθοδοτούμενων του δημοσίου και πληρωμής μέσω ΕΑΠ αναστέλλεται η επιχορήγηση ή απόδοση πόρων ή οποιασδήποτε μορφής ενίσχυση από τον Κρατικό Προϋπολογισμό. Επίσης, δεν εγκρίνονται προσλήψεις προσωπικού με συμβάσεις μίσθωσης έργου και ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου. Επιπλέον για τις ΔΕΚΟ, τα ΝΠΙΔ, και για τα ΝΠΔΔ που δεν συμμορφώνονται με την υποχρέωση πληρωμής μέσω ΕΑΠ, αναστέλλεται η καταβολή των αμοιβών των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου. Εφόσον μάλιστα η παρέκκλιση υπερβεί το δίμηνο παύεται αυτοδικαίως η θητεία των εκτελεστικών μελών του Διοικητικού Συμβουλίου.<sup>171</sup>

Στο τέλος του 2015 νέα εγκύκλιος<sup>172</sup> επανέρχεται στην υποχρέωση απογραφής ΝΠΙΔ και ΝΠΔΔ. Επισημαίνει τις προβλεπόμενες αυστηρές κυρώσεις για τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου που δεν ανταποκρίνονται στην υποχρέωση απογραφής στο Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού και την ένταξη στο σύστημα πληρωμών της Ενιαίας

<sup>170</sup> Βλ. τις σχετικές τροποποιήσεις του αρχικού Ν.3845/2010: Ν.4223/2013 (άρθρο 37, παρ. 1), Ν.4254/2014 (άρθρο πρώτο, παρ. Θ2).

<sup>171</sup> Όπως παρατηρούν οι Νίτση, Ε., Μ. Αναστασάτου και Δ. Χ. Κατσίκας, «Η μεταρρύθμιση του ενιαίου μισθολογίου στον δημόσιο ...» (σελ. 46), η ένταξη των ΔΕΚΟ στο σύστημα δεν σήμανε αυτομάτως και την εφαρμογή του ενιαίου μισθολογίου εκ μέρους τους. Τουλάχιστον για τα πρώτα χρόνια μετά την εισαγωγή τους στο ενιαίο μισθολόγιο, πολλές ΔΕΚΟ δεν το εφάρμοσαν και συνέχιζαν να πληρώνουν αμοιβές εκτός των προδιαγραφών του συστήματος. Βλ. και Ιωάννου (2017), Public sector employment relations in Greece... .

<sup>172</sup> ΔΙΠΛΑΔ/Φ.81/167/οικ.34787/ 09-11-2015 ΘΕΜΑ: Υποχρέωση Απογραφής Ν.Π.Ι.Δ. και Ν.Π.Δ.Δ. που δεν έχουν απογραφεί στο Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου - Αποστολή καταλόγου επιχορηγούμενων από τον Κρατικό Προϋπολογισμό Ν.Π.Ι.Δ. Γενική Διεύθυνση Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού.

Αρχής Πληρωμής. Επειδή διάφορα ΝΠΙΔ προέβησαν το επιχείρημα ότι δεν εντάσσονται στο πεδίο εφαρμογής (διατάξεις του άρθρου 14 του Ν.2190/1994 όπως έχει τροποποιηθεί με το άρθρο 1 του Ν.3812/2009), η εγκύκλιος ζητά έγγραφη νομική τεκμηρίωση εκ μέρους του εποπτεύοντος υπουργείου ότι πράγματι δεν ανήκουν στο κράτος αλλά και βεβαίωση του προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών ότι δεν επιχορηγούνται τακτικώς κατά 50% τουλάχιστον του ετήσιου προϋπολογισμού τους από κρατικούς πόρους. Επίσης καλεί όσους έχουν απογραφεί να ενταχθούν στο σύστημα της ΕΑΠ. Μάλιστα, προκειμένου να διαμορφωθεί κατά το δυνατόν ακριβής εικόνα για το σύνολο των κρατικών ΝΠΙΔ, ζητήθηκε από τις Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών να στείλουν κατάλογο των ΝΠΙΔ που επιχορηγούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό κατά 50% τουλάχιστον του ετήσιου προϋπολογισμού τους, και άρα υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής της απογραφής. Καθώς δεν ανταποκρίθηκαν όλοι εντός της προθεσμίας (30.11.2015), νέα εγκύκλιος επανέρχεται να υπενθυμίσει την υποχρέωση στο τέλος Μαρτίου του 2016.<sup>173</sup>

Σύμφωνα με διασταυρώσεις που έκανε η ΕΑΠ των φορέων που έχουν ήδη ενταχθεί στο σύστημα πληρωμών της με τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, όπως αυτοί περιγράφονται στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης της ΕΛΣΤΑΤ, προέκυψαν φορείς που έχουν μεν απογραφεί, αλλά δεν έχουν ενταχθεί στο σύστημα πληρωμών της ΕΑΠ, όπως επίσης και φορείς που ούτε έχουν απογραφεί, ούτε έχουν ενταχθεί στο σύστημα πληρωμών της ΕΑΠ. Ενώ στο τέλος του 2015 υπολογίζονταν σε 350 τα Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού και Δημοσίου Δικαίου που δεν είχαν απογραφεί, σύμφωνα με στοιχεία που παρείχε η ΕΑΠ τον Μάρτιο 2016, οι φορείς της Γενικής Κυβέρνησης που δεν είχαν απογραφεί και δεν είχαν ενταχθεί στο σύστημα πληρωμών της ΕΑΠ ήταν 204.<sup>174</sup>

Ένας από τους (τεχνικούς) λόγους που προβλήθηκαν για τη μη απογραφή ήταν και η έλλειψη προσωπικού που θα μπορούσε να την κάνει, όπως για παράδειγμα στις Σχολικές Επιτροπές των Δήμων (ΝΠΔΔ), οι οποίες δεν είχαν τη δυνατότητα να απογραφούν επειδή εξυπηρετούνται διοικητικά από υπαλλήλους των Δήμων. Άλλοι φορείς εξυπηρετούνταν από αποσπασμένους δημόσιους υπαλλήλους οι οποίοι ήταν ήδη απογεγραμμένοι στον φορέα όπου ανήκαν οργανικά, ή -επειδή δεν διέθεταν προσωπικό- εξυπηρετούνταν για τις ανάγκες της απογραφής από κάποιο μέλος του Διοικητικού Συμβουλίου.

Ωστόσο, εμφανίστηκαν και νομικές αμφισβητήσεις σχετικά με την υποχρέωση απογραφής και ένταξης στην ΕΑΠ. Όπως ανέφερε ο αρμόδιος υπουργός, αυτό οφείλεται στο ότι υπάρχουν διατάξεις που εξαιρούν ορισμένα ΝΠΙΔ από τις γενικές διατάξεις του δημόσιου τομέα (π.χ. ο Οργανισμός Μεσολάβησης και Διαιτησίας, η Εστία Ναυτικών, ο Οργανισμός Βιομηχανικής Ιδιοκτησίας). Άλλα ΝΠΙΔ (όπως π.χ. πολλές Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης και Αποχέτευσης), προσέφυγαν στη Δικαιοσύνη και εφαρμόζοντας προσωρινές διαταγές δικαστηρίων, δεν απέγραψαν το προσωπικό τους μέχρι τη συζήτηση της κύριας αίτησης<sup>175</sup>. Επομένως δεν ήταν δυνατόν να επιβληθούν κυρώσεις αν δεν λυνόταν η σχετική αμφισβήτηση.

<sup>173</sup> ΔΙΠΠΑΔ/Φ.81/187/οικ.8463/23-03-2016 ΘΕΜΑ: Υπενθύμιση αποστολής καταλόγου επιχορηγούμενων από τον Κρατικό Προϋπολογισμό Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου (υπουργός Χ. Βερναρδάκης) Προθεσμία 31.3.2016.

<sup>174</sup> <https://www.paraskhnio.gr/178-fantasmata-toy-dimosioy-me-1-000-kryfo/> και Εφημερίδα ΠΑΡΑΣΚΗΝΙΟ Σάββατο 27/08/2016 (όπου και αναφορά σε συγκεκριμένους φορείς).

<sup>175</sup> <http://www.skai.gr/news/politics/article/31149/178-foreis-tou-dimosiou-den-ehoun-apografei-alla-hrimatodotoudai-kanonika/> Απάντηση Χ. Βερναρδάκη αναπλ. Υπουργού Εσωτερικών σε ερώτηση του Γ. Αμυρά (30.3.2016)

Στο βάθος αυτής της αντιπαράθεσης πάντως βρίσκεται ο άνευ σαφών κριτηρίων και μάλλον ευκαιριακός προσδιορισμός του Δημοσίου τομέα<sup>176</sup>, ο οποίος κατά καιρούς ενέτασσε ή αποδέσμευε κρατικούς φορείς ιδιωτικού δικαίου από τις δεσμευτικές ρυθμίσεις του κυρίως ως προς τα ζητήματα των προσλήψεων και του καθεστώτος των υπαλλήλων ή τις διαδικασίες απόκτησης και χρήσης των πόρων. Οι εξαιρέσεις από τον δημόσιο τομέα αναφέρονταν κατά περίπτωση στην (αποτελεσματική) επιδίωξη του σκοπού δημοσίου συμφέροντος. Ήταν λοιπόν επόμενο να υπάρξει διάσταση των κριτηρίων αυτών με τον νέο ορισμό του δημοσίου τομέα που προέκυψε από τις ανάγκες της σφιχτής οικονομικής διαχείρισης τόσο στο ελληνικό πλαίσιο της κρίσης όσο και στο ευρωπαϊκό πλαίσιο με τους νέους κανόνες οικονομικής διακυβέρνησης (βλ. σχετικά Μέρος Ι, Δημοσιονομική διαχείριση).<sup>177</sup>

Πέραν των ανωτέρω τεχνικών και νομικών λόγων πάντως, φαίνεται να υπάρχουν φορείς αδρανείς οι οποίοι θα έπρεπε να είχαν καταργηθεί ή και φορείς που επιβιώνουν ακριβώς λόγω της αδυναμίας του δημοσίου να χαρτογραφήσει τους φορείς του κυρίως στον ευρύτερο δημόσιο τομέα (ΝΠΙΔ). Ο πιθανός δισταγμός έναντι της απογραφής συνδέεται επίσης με τη γενικότερη ανησυχία ότι κινδύνευαν να καταργηθούν –σύμφωνα και με σχετικούς νόμους που είχαν παράλληλα εκδοθεί<sup>178</sup> (βλ. κεφάλαιο 11).

#### **2.4. Παρακολούθηση και ενημέρωση του Μητρώου**

Ενώ στην πρώτη φάση οι υπάλληλοι έπρεπε να απογραφούν οι ίδιοι, με την ολοκλήρωση της (αρχικής) καταγραφής<sup>179</sup> καταργήθηκε η δυνατότητα συμπλήρωσης στοιχείων από τους απογεγραμμένους, οι οποίοι μπορούν μόνο να ενημερωθούν (<https://hr.apografi.gov.gr>).

Τη συνεχή παρακολούθηση της εξέλιξης του Μητρώου Υπηρεσιών και Φορέων του δημοσίου ενόψει διαρκούς και αξιόπιστης καταγραφής τους έχει αναλάβει το υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης που ενημερώνει σχετικά την ΕΛΣΤΑΤ. Η ετήσια επικαιροποίηση δημοσιεύεται από το υπουργείο ηλεκτρονικά ([www.minadmin.gov.gr](http://www.minadmin.gov.gr)).

Για τη διαρκή ενημέρωση του Μητρώου διαμορφώθηκε ένα διοικητικό δίκτυο παρακολούθησης και ενημέρωσης των εξελίξεων και μεταβολών, με την επιπλέον ευθύνη ενημέρωσης των νέων πεδίων που αναμορφώνονται ή προστίθενται στην εφαρμογή. Το

<sup>176</sup> Η έννοια του δημοσίου τομέα περιγράφεται από διάφορους –αποσπασματικούς και με διάφορα κριτήρια νόμους. Βλ. Ν.1892/1990 (άρθρο 51 παρ. 1), όπως τροποποιήθηκε με τον Ν.1943/1991 (άρθρο 4 παρ. 6), τον 2190/1994 τον Ν.3229/2004 (άρθρο 3 παρ. 6), τον Ν. 3812/2009, τον Ν.4170/2013 (άρθρο 36 ) κλπ. Το «Μητρώο» περιλαμβάνει το σύνολο σχεδόν των φορέων που σχετίζονται με την έννοια του δημοσίου τομέα ανεξάρτητα από τον νόμο και τα κριτήρια που υιοθετεί για την έννοιά του.

<sup>177</sup> Βλ. σχετικά το σχόλιο της Πρεβεδούρου, Ε. (Θεωρία και πράξη Διοικητικού Δικαίου τ. 7, 2016) στην απόφαση του ΣτΕ (1007/2016, Δ' Τμήμα) σχετικά με την υποχρέωση απογραφής στο Μητρώο Μισθοδοτούμενων του Ελληνικού Δημοσίου του του προσωπικού Οργανισμού Μεγάλου Μουσικής Θεσσαλονίκης και την ένταξή του στο σύστημα πληρωμών της ΕΑΠ. Το ΣτΕ ακύρωσε τη σχετική πράξη του Γενικού Γραμματέα του ΥΔΜΗΔ και την ανέλεμψε στη διοίκηση προκειμένου να παράσχει ειδική αιτιολογία σε σχέση με την περίπτωση του ΟΜΜΘ, ενός sui generis ΝΠΙΔ. Είχαν προηγηθεί και άλλες νομικές αμφισβητήσεις των υποχρεώσεων αυτών.

<sup>178</sup> Ν.3895/2010, 4002/2011, 4109/2013, 4172/2013, 4250/2014. Ο τελευταίος νόμος για παράδειγμα καταργούσε 23 φορείς και υπηρεσίες και απομάκρυνε το προσωπικό τους. Επιχειρούσε να αντιμετωπίσει την «κωλυσιεργία όσον αφορά στην κατάργηση φορέων που εδώ και καιρό έχουν εκληρώσει την αποστολή τους, [την] αδιαφορία μπροστά σε προφανείς επικαλύψεις αρμοδιοτήτων και [τη] σπατάλη δημοσίων πόρων. Οι υπάλληλοι ΙΔΑΧ των φορέων αυτών απολύονταν ενώ οι υπάλληλοι των ΝΠΙΔΔ εντάσσονταν στο πρόγραμμα κινητικότητας. Βλ. Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4250/2014.

<sup>179</sup> Δεν έχουν –ακόμη- απογραφεί ορισμένα ΝΠΙΔ της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Βλ. και Δελτίο Τύπου ΕΛΣΤΑΤ 14.11.2017.

βάρος πέφτει πλέον στις υπηρεσίες προσωπικού που οφείλουν να ενημερώνουν διαρκώς το Μητρώο ως προς το ενεργό δυναμικό τους. Άλλωστε, οι προσλήψεις - αποχωρήσεις έπρεπε να παρακολουθούνται κατά μήνα (και) λόγω των δεσμεύσεων του Μνημονίου.

Ειδικότερα, οι Διευθύνσεις Διοικητικού/Προσωπικού έχουν υποχρέωση τήρησης στοιχείων για το διορισμό ή πρόσληψη προσωπικού ή μεταφορά από τους φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα (στ' έως θ' του άρθρου 1 παρ. 1 του Ν.3812/2009) και ενημέρωσης του ηλεκτρονικού Μητρώου. Σε κάθε περίπτωση, εφόσον το αρμόδιο όργανο δεν ανταποκριθεί εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας η διαρκής επικαιροποίηση και συμπλήρωση γίνεται από το υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης.<sup>180</sup>

Προκειμένου να ελέγχονται οι προσλήψεις και να αποφευχθεί η αναπαραγωγή του φαινομένου αδήλωτων απασχολούμενων στο δημόσιο τομέα, προβλέφθηκε επίσης μάλιστα δημοσίευση στο ΦΕΚ πράξεων πρόσληψης<sup>181</sup> και αποχώρησης προσωπικού ΙΔΑΧ του δημοσίου και των ΝΠΙΔ.<sup>182</sup> Η βεβαίωση καταχώρισης/ενημέρωσης των στοιχείων αποτελεί ουσιώδη τύπο της διαδικασίας και καταγράφεται στις πράξεις πρόσληψης ή αποχώρησης ή μεταφοράς προσωπικού.<sup>183</sup>

Μάλιστα με τον Ν. 4337/2015 (άρθρο 69F) η αρμοδιότητα τήρησης Μητρώου του πάσης φύσεως προσωπικού ρητά ανατίθεται στη Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών. Ωστόσο καθυστερήσεις εκ μέρους των υπηρεσιών προσωπικού στην συμπλήρωση νέων στοιχείων παρατηρήθηκαν μέχρι και τις αρχές του 2017.<sup>184</sup>

Η ανησυχία για την ενδεχόμενη παράκαμψη της διαδικασίας τήρησης του Μητρώου<sup>185</sup> οδήγησε στην πρόβλεψη ποινικών και πειθαρχικών κυρώσεων σε περίπτωση μη συμμόρφωσης των αρμοδίων υπηρεσιακών παραγόντων ενώ πραγματοποιούνταν και δειγματοληπτικοί έλεγχοι από το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ).<sup>186</sup> Ταυτόχρονα και η ΕΑΠ πραγματοποιεί διασταυρώσεις των στοιχείων μισθοδοσίας των επιμέρους φορέων με τα στοιχεία του Μητρώου Ανθρώπινου δυναμικού.

Είναι προφανές ότι η δημιουργία, ενημέρωση και αναβάθμιση του Μητρώου αποτελεί μια διαρκή διαδικασία. Η διαδικασία κατάρτισης του Μητρώου έχει προχωρήσει πολύ -αν και

<sup>180</sup> ΠΝΠ ΦΕΚ 237/τ.Α' /2012, άρθρο 18, όπως κυρώθηκε με τον Ν 4111/2013 (άρθρο 18 περί διαρκούς επικαιροποίησης και συμπλήρωσης των στοιχείων Μητρώου).

<sup>181</sup> Όταν πρόκειται για νέο διορισμό στην σχετική πράξη που δημοσιεύεται στο ΦΕΚ αναφέρεται και η απόφαση κατανομής προσωπικού που έχει αναρτηθεί στη Διαύγεια (δηλ. τον σχετικό κωδικό).

<sup>182</sup> Ν.4038/2012 άρθρο 1, παρ. 9,10,11.

<sup>183</sup> ΔΙΠΑΑΔ/Φ.81/142/οικ.16235/ 26-5-2015 ΘΕΜΑ: Νέα Εφαρμογή Απογραφής – Παροχή Κωδικού ΔΙΠΑΑΔ από την Εφαρμογή

<sup>184</sup> Οι υπηρεσίες θα έπρεπε να έχουν ολοκληρώσει τη συμπλήρωση των νέων πεδίων των υπηρετούντων υπαλλήλων τους μέχρι το τέλος του έτους 2015 (31.12.2015). Βλ. Εγκύκλιο ΔΙΠΑΑΔ/Φ.81/253/οικ.2819/27-01-2017.

<sup>185</sup> Πιο πρόσφατο παράδειγμα της διαρκούς εγρήγορσης για τη στήριξη και ενημέρωση του Μητρώου είναι η εγκύκλιος για την καταχώριση του εκτάκτου προσωπικού που προσλαμβάνεται για την αντιμετώπιση μεταναστευτικών/προσφυγικών ροών και φυσικών καταστροφών αλλά και τη διαγραφή όσων η θητεία ή η σύμβαση λήγει. Πρόσφατες σχετικές εγκύκλιοι: ΔΙΠΑΑΔ/Φ.81/277/οικ.22076/06-07-2017 με Θέμα: «Διαγραφή έκτακτου προσωπικού λόγω λήξης σύμβασης από το Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου», ΔΙΠΑΑΔ/Φ.81/287/οικ.30338/06-07-2017 με Θέμα: «Καταχώριση και ενημέρωση στο Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου των προσλαμβανόμενων για την αντιμετώπιση των προσφυγικών/μεταναστευτικών ροών και των προσλαμβανόμενων για αντιμετώπιση φυσικών καταστροφών».

<sup>186</sup> Ν.3943/2011 (άρθρο 49). Η παράλειψη τήρησης της διαδικασίας αυτής συνιστά το πειθαρχικό παράπτωμα της παράβασης καθήκοντος κατά τον Ποινικό Κώδικα ή άλλους ειδικούς ποινικούς νόμους (107.1β ΥΚ) Ν. 3528/2007.

δεν φαίνεται να έχει φτάσει σε πλήρη ανάπτυξη στον 8ο πλέον χρόνο εφαρμογής της. Αναδείχθηκαν οι δυσκολίες συντονισμού για την πραγματοποίηση ενός εγχειρήματος μεγάλης εμβέλειας ώστε να προκύψει η δυνατότητα σφαιρικής εικόνας για τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου αλλά και για το σύνολο των φορέων του.

Ποσοτικά στοιχεία για την εξέλιξη του προσωπικού δημοσιεύονται συστηματικά<sup>187</sup>, ωστόσο ποιοτική ανάλυσή τους (ηλικία, φύλο, επίπεδο εκπαίδευσης κλπ.)<sup>188</sup> δημοσιεύτηκε από το υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης τον Μάρτιο του 2016 και καλύπτει συγκεντρωτικά την περίοδο από το 2012 έως το 2015.<sup>189</sup>

### 3. Ενιαία Αρχή Πληρωμής

Η Ενιαία Αρχή Πληρωμής, συστήθηκε σε επίπεδο Διεύθυνσης στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, υπαγόμενη απ' ευθείας στον ΓΓ Δημοσιονομικής Πολιτικής<sup>190</sup> σε άμεση διασύνδεση με το Μητρώο, όπως προέκυψε από την απογραφή. Ωστόσο η λειτουργία της με λίγο διαφορετική μορφή είχε προβλεφθεί από το 2009, δηλαδή πριν το πρώτο Μνημόνιο<sup>191</sup> αλλά δεν είχε ακόμη αρχίσει να λειτουργεί. Ένας από τους στόχους της ήταν η διευκόλυνση του δημοσιονομικού σχεδιασμού της εκάστοτε εισοδηματικής πολιτικής, «καθώς ανά πάσα στιγμή θα είναι διαθέσιμος ο ακριβής αριθμός των υπηρετούντων υπαλλήλων με τις καταβαλλόμενες σε αυτούς αποδοχές».

Η δημιουργία της ΕΑΠ εντάχθηκε στη συνέχεια στη διαθρωτική αιρεσιμότητα του πρώτου Μνημονίου και έπρεπε να αρχίσει να λειτουργεί τον Δεκέμβριο 2010. Προβλεπόταν μάλιστα για το τέλος του 2010 η σύνταξη λεπτομερούς έκθεσης από το ΥΠΟΙΚ σε συνεργασία με την Ενιαία Αρχή Πληρωμής για τη δομή και το επίπεδο των αμοιβών και το μέγεθος και τη δυναμική της απασχόλησης στη Γενική Κυβέρνηση. Συνδεόταν με τον μακροοικονομικό στόχο της μείωσης της κλιμάκωσης στις αμοιβές και της βελτίωσης της διαφάνειας στην

<sup>187</sup> Παρά τις σχετικές εντυπώσεις, η Ελλάδα δεν εμφανίζει υπερβολικά μεγάλο αριθμό εργαζομένων στον δημόσιο τομέα. Βρίσκεται κοντά στον Μ.Ο. του ΟΟΣΑ ενώ στη διάρκεια της κρίσης ο αριθμός μειώθηκε σημαντικά. Βλ. Λαδής, Στ., Δ. Χ. Κατσίκας (2017) «Είναι αλήθεια ότι ο δημόσιος Τομέας είναι υπερβολικά μεγάλος;», στο Δ. Χ. Κατσίκας κ. α. (επιμ.) Κατανοώντας την Ελληνική Κρίση, Παταζήσης, σελ. 94 κ. επ. Για μια ανάλυση των μεταβολών βλ. Ch. Ιωάννου (2017) σελ. 31-33.

<sup>188</sup> Βλ. μεταξύ άλλων Συνέντευξη Δ. Ρέππα, υπουργού ΔΜΗΔ, Γραφείο Τύπου, Αθήνα, 10 Απριλίου 2012: «Για πρώτη φορά στην ιστορία της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης να παρουσιάζουμε αριθμητικά στοιχεία για όλους τους εργαζόμενους στο Δημόσιο, τα Νομικά Πρόσωπα και τους ΟΤΑ, τον αριθμό των υπαλλήλων σε κάθε φορέα, σε κάθε υπηρεσία, τη σχέση εργασίας για κάθε εργαζόμενο, το επίπεδο της εκπαίδευσής του, τη θέση ευθύνης του, την ειδικότητά του, το βαθμό του και άλλα σχετικά στοιχεία».

<sup>189</sup> [http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20160318\\_analisi\\_metabolon\\_taktikou\\_prosopikou2015.pdf](http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20160318_analisi_metabolon_taktikou_prosopikou2015.pdf)  
<http://www.data.gov.gr/dataset/e3eli3h-ths-apasxolhshs-sto-dhmosio-tomea-2013-2016>

<sup>190</sup> Ν.3870/2010, άρθρο 20 και ΚΥΑ Αριθμ. 2/37345/0004/4-6-2010 «Απογραφή προσωπικού...». Επιμέρους θέματα ρυθμίστηκαν με τροποποιήσεις και προσθήκες σε μεταγενέστερους νόμους και ΚΥΑ, όπως μεταξύ άλλων η Π.Ν.Π. ΦΕΚ 240/τ.Α' /2012, άρθρο 3, όπως κυρώθηκε με τον Ν 4111-2013 (ΦΕΚ 18/τ.Α') (άρθρο 48) περί διασύνδεσης Μητρώου και Ενιαίας Αρχής Πληρωμής. Βλ. και Αικ. Σαββαΐδου, Δημοσιονομική Διαφάνεια, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017.

<sup>191</sup> Περίπου στην ίδια κατεύθυνση, ο Ν.3763/2009 ΦΕΚ 80<sup>Α</sup> 27.5.2009 (Άρθρο 35) είχε προβλέψει στο ΓΛΚ (ΓΓ Δημοσιονομικής Πολιτικής) τη σύσταση Γενικής Διεύθυνσης Μισθών με αποστολή την ενιαία διενέργεια ελέγχου, εκκαθάρισης και εντολής πληρωμής των πάσης φύσεως αποδοχών και επιδομάτων του προσωπικού των υπηρεσιών του Δημοσίου, ΟΤΑ, ΝΠΔΔ και των μονίμων στελεχών των Ενόπλων Δυνάμεων και των Σωμάτων Ασφαλείας. Η ΓΔ αυτή αποσκοπούσε στη σωστή εφαρμογή των μισθολογικών διατάξεων, χωρίς αφηνδισμούς του κρατικού προϋπολογισμού. Δεν είχε όμως αρχίσει να λειτουργεί.

[http://minfin.gr/documents/20182/225124/kef2\\_oikon\\_dhmosion\\_politikh\\_2010.pdf/ac0ee9e6-5e60-4803-b02e-982d7df1148e](http://minfin.gr/documents/20182/225124/kef2_oikon_dhmosion_politikh_2010.pdf/ac0ee9e6-5e60-4803-b02e-982d7df1148e)

απασχόληση στο δημόσιο τομέα. Περαιτέρω υποχρέωση ήταν η διαμόρφωση νέου απλοποιημένου συστήματος αμοιβών για το δεύτερο τρίμηνο του 2011.<sup>192</sup> Το Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου διασυνδέθηκε με την Ενιαία Αρχή Πληρωμής στο τέλος του 2012.<sup>193</sup> Σήμερα η ΕΑΠ βρίσκεται στη Γ.Γ. Δημοσιονομικής Πολιτικής (Θησαυροφυλακίου & Δημοσιονομικών Κανόνων/Ενιαία Αρχή Πληρωμών).

Η πρώτη αποστολή της ΕΑΠ συνίσταται στη διατραπεζική πληρωμή «των πάσης φύσεως αποδοχών, προσθέτων αμοιβών, αποζημιώσεων και με οποιαδήποτε άλλη ονομασία καταβαλλόμενων απολαβών» όλου του προσωπικού, το οποίο εντάσσεται στην διαδικασία απογραφής. Οποιαδήποτε πληρωμή εκτός της διαδικασίας αυτής μετά την 1.1.2013 δεν είναι νόμιμη. Πέραν όμως της λειτουργίας κεντρικής οικονομικής διαχείρισης που επιτελεί, ακόμη σημαντικότερη διάσταση της αποστολής της είναι η παροχή στοιχείων για την άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής και των ελέγχων μισθοδοσίας. Σ' αυτό το πλαίσιο πραγματοποιεί διασταυρώσεις στοιχείων που υποβάλλονται από τους εκκαθαριστές μισθοδοσίας με τη βάση δεδομένων του Μητρώου Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου.<sup>194</sup> Έτσι, μέσω της λειτουργίας της ΕΑΠ ήταν δυνατός ο έλεγχος εφαρμογής του νέου ενιαίου μισθολογίου (π.χ. σύγκριση με τις προ της ισχύος του αποδοχές)<sup>195</sup> και των εν γένει μισθολογικών κλπ. παρεμβάσεων, η διαθεσιμότητα και οι (αναγκαστικές) αποχωρήσεις κλπ.

Σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση στον προϋπολογισμό του 2018 (σελ. 33), το ποσοστό των φορέων που έχουν ενταχθεί στο σύστημα πληρωμών της ΕΑΠ υπερβαίνει το 98%, ενώ σε διαδικασία συμμόρφωσης βρίσκεται το 1,5% των φορέων. Επισημαίνεται μάλιστα η σημασία που έχει η πλήρης συμμόρφωση των φορέων για την παραγωγή πλήρων και αξιόπιστων στατιστικών αμειβόμενου προσωπικού και αντίστοιχων δαπανών για όλους τους φορείς του δημόσιου τομέα. Σ' αυτή τη βάση θα μπορεί να σχεδιάζεται, και να αξιολογείται η πολιτική αποδοχών στο δημόσιο ενώ θα ενισχυθούν και η διαφάνεια και λογοδοσία στη διαχείριση των μισθολογικών δαπανών.

## 4. Συμπεράσματα

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

Παρά τις δυσκολίες και καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση του Μητρώου φορέων και προσωπικού αλλά και στην ένταξή τους στην Ενιαία Αρχή Πληρωμής, δημιουργήθηκε ένα εργαλείο κρίσιμο για τη διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων και των σχετικών δαπανών. Όχι μόνο διαμορφώνει προϋποθέσεις καλύτερης διαχείρισης ανθρωπίνου δυναμικού και

<sup>192</sup> Βλ. Νίτση, Ε., Μ. Αναστασάτου και Δ. Χ. Κατσιάκας (2018), σελ. 42-75.

<sup>193</sup> <https://apografi.gov.gr/index.php/esk/mobility-1-2017.html> Η διασύνδεση αυτή οδήγησε στην απογραφή μισθοδοτούμενων πέραν του τακτικού ή έκτακτου προσωπικού που είτε δεν ήταν υπόχρεοι απογραφής, είτε δεν είχαν απογραφεί για οποιοδήποτε λόγο.

<sup>194</sup> ΚΥΑ ΔΙΔΑΔ/Φ.81/28/οικ. 22624/28-9-2012 ΦΕΚ 2658/τ.Β'/2012 περί τροποποίησης της ΚΥΑ και Απογραφής των ΝΠΙΔ.

<sup>195</sup> Βλ. σχετικά Νίτση, Ε., Μ. Αναστασάτου και Δ. Κατσιάκας, «Η μεταρρύθμιση του ενιαίου μισθολογίου στον δημόσιο», όπ.π.

μισθολογικής δαπάνης αλλά και προσφέρει τον ελλείποντα μέχρι πρότινος σύνδεσμο μεταξύ πολιτικής ανθρωπίνων πόρων και δημοσιονομικής πολιτικής.

Το εξαιρετικά σημαντικό αυτό εγχείρημα προσφέρει πολλές περαιτέρω δυνατότητες με βάση και τα ποιοτικά στοιχεία που περιλαμβάνει. Επιτρέπει να οικοδομηθούν επάνω στην απογραφή και την αντίστοιχη ηλεκτρονική βάση ποσοτικών και ποιοτικών δεδομένων για το προσωπικό και άλλα εργαλεία, στην κατεύθυνση δημιουργίας ενός ενιαίου συστήματος διαχείρισης ανθρωπίνου δυναμικού με την ψηφιοποίηση των υπηρεσιακών φακέλων των υπαλλήλων που αρχίζει (2018)<sup>196</sup>. Ήδη τέτοια παραδείγματα είναι το Ψηφιακό οργανόγραμμα, που αποτυπώνει τη διάρθρωση της διοίκησης και των επιμέρους δημοσίων φορέων (Διάγραμμα 8), η εφαρμογή του νέου συστήματος κινητικότητας, (βλ. σχετικά Κεφάλαιο 6) και πιο πρόσφατα η ηλεκτρονική διαδικασία αξιολόγησης (Κεφάλαιο 8). Η ολοκλήρωση της βάσης δεδομένων και του Ψηφιακού οργανογράμματος αποτελεί μάλιστα υποχρέωση και για τη μεταμνημονιακή περίοδο.<sup>197</sup>

Εν κατακλείδι, το Μητρώο ανθρωπίνου δυναμικού αποτελεί μια σημαντική τομή για τον εξορθολογισμό των διοικητικών πολιτικών. Κρίσιμες προϋποθέσεις ώστε να συμβάλει μελλοντικά σε ένα ποιοτικό άλμα είναι: α) η αποφυγή αναπαραγωγής των άναρχων πρακτικών προσλήψεων β) η συνεπής τήρηση και συνεχής ενημέρωση προκειμένου να μην επιστρέψει στην πρότερη κατάσταση αδιαφάνειας σε επίπεδο διαχείρισης ανθρωπίνου δυναμικού και μισθολογικών παροχών αλλά και η περαιτέρω ανάπτυξή του για την καταγραφή ποιοτικών στοιχείων και γ) η πραγματική αξιοποίησή του ως βάσης για άσκηση συνεκτικής και τεκμηριωμένης πολιτικής στους δύο αυτούς τομείς.

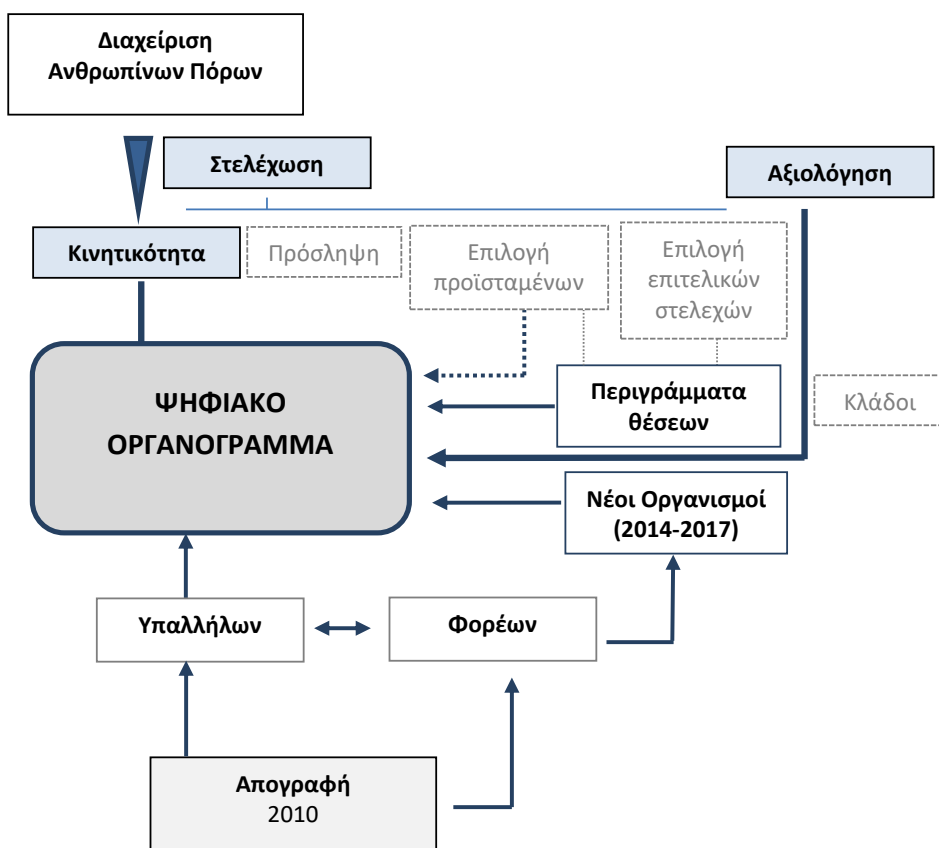
---

<sup>196</sup> <http://www.kathimerini.gr/953117/article/epikairothta/ellada/pros-thn-yhfiakh-epoch-odeyei-to-dhmosio-to-2018>, 11.3.2018 και <http://www.kathimerini.gr/941004/article/epikairothta/ellada/yhfiakoi-fakeloi-kai-proaraitoymena-sto-dhmosio-to-2018> 28.12.2017.

<sup>197</sup> Καθημερινή 20.6.2018 σελ.23.



Διάγραμμα 8. ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΑΘΡΩΠΙΝΩΝ ΠΟΡΩΝ(υπό διαμόρφωση)



Πηγή: Επεξεργασία διαγράμματος Κ. Σπανού

## Συντομογραφίες

ΕΑΠ	Ενιαία Αρχή Πληρωμής
ΕΛΣΤΑΤ	Ελληνική Στατιστική Αρχή
ΓΕΜΗ	Γενικό Εμπορικό Μητρώο
ΥΠΕΣ/ΔΜΗΔ	Υπουργείο Εσωτερικών / Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
ΥΠΟικ	Υπουργείο οικονομικών

## Βιβλιογραφικές αναφορές

- Alogoskoufis, G. (2014) The Budget and the Wider Public Sector, in LSE, Administrative Reform in Greece – A Report on a Keynote Policy Symposium of the Hellenic Observatory, London School of Economics and Political Science (LSE) (April 11, 2014). <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/hellenicObservatory/CMS%20pdf/Various/Administrative-Reform-in-Greece-%E2%80%93-A-Report-on-a-Keynote-Policy-Symposium-of-the-Hellenic-Observatory,-LSE.pdf>
- European Economy (2010) no 61, The Economic Adjustment Programme for Greece, 2010.
- Ιοαννου, Ch. (2017) Public sector employment relations in Greece: Adjustment and reforms, στο Stephen Bach και Lorenzo Bordogna (eds) Public Service Management and Employment Relations in Europe; Emerging from the Crisis, Routledge, London, 2017, 29-55.
- Κλαουδάτου, Μ. (2009) Κρατικός Προϋπολογισμός, Εκδ. Κριτική 2009.
- Κουζής, Γ, Κ. Δημουλάς, Θ. Μητράκος, Μ. Φιλιπούλου (2013), Επιπτώσεις των περιοριστικών πολιτικών στις δημόσιες υπηρεσίες, δημόσια αγαθά και ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης, Αθήνα ΑΔΕΔΥ Κοινωνικό Πολύκεντρο 2013
- Λαδής, Στ., Δ. Χ. Κατσίκας (2017), «Είναι αλήθεια ότι ο δημόσιος Τομέας είναι υπερβολικά μεγάλος;», στο Δ. Χ. Κατσίκας, Κ. Φιλίνης και Μ. Αναστασάτου (επιμ.) Κατανοώντας την Ελληνική Κρίση, Παπαζήσης 2017, σελ. 94 κ. επ.
- Monastiriotis V. and A. Antoniadou (2012) «Reform that! Greece's failing reform technology», στο: Kalyvas S., G. Pagoulatos and H. Tsoukas (eds.) From stagnation to forced adjustment. Reforms in Greece 1974–2010, London: Hurst & Co, 31–46.
- Νίτση, Ε. Μ. Αναστασάτου και Δ. Χ. Κατσίκας (2018), «Η μεταρρύθμιση του ενιαίου μισθολογίου στον δημόσιο τομέα», στο Δ. Χ. Κατσίκας, Μ. Αναστασάτου, Ε. Νίτση, Α. Πετραλιάς και Κ. Φιλίνης, Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα κατά τη διάρκεια της Κρίσης (2010-2014), Μελέτη κατ' ανάθεση από την Τράπεζα της Ελλάδος, ΕΛΙΑΜΕΠ, 2018 (υπό δημοσίευση).
- OECD (2011) Greece: Review of the Central Administration. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing.
- Πρεβεδούρου Ε. (2016) «Παρατηρήσεις στην απόφαση ΣτΕ 1007/2016. Διασταλτική ερμηνεία της έννοιας της 'εκτελεστής πράξης διοικητικής αρχής' – Οριοθέτηση του Δημόσιου Τομέα» Θεωρία και πράξη Διοικητικού Δικαίου τ. 7, σελ. 668-672.
- Σπανού, Κ. (1995) «Σε αναζήτηση του εκσυγχρονισμού. Οι πολιτικές προσλήψεων στο δημόσιο και οι μεταρρυθμίσεις τους» στο Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.), Προβλήματα διοικητικής μεταρρύθμισης, Σάκκουλας 1995 (64-94).
- Σπανού, Κ. (1991) «Εκλογές και Δημόσια Διοίκηση. Η εκλογική ενεργοποίηση των ενδο-διοικητικών πελατειακών μηχανισμών», εις Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του 80, Ελληνική Εταιρεία Πολιτικής Επιστήμης, Θεμέλιο 1991, 165-199.
- Σπανού, Κ. (1996) Το πρόβλημα της Δημόσιας Διοίκησης. Μια πρώτη προσέγγιση, Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών, Οικονομικά Θέματα αρ. 4, Οκτώβριος 1996
- Σπανού, Κ. (2001) «Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική», στο Ε. Σπηλιωτόπουλος, Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.), Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα, Αντ. Σάκκουλας 2001, 169-188.
- Σαββαΐδου, Αικ. (2017), Δημοσιονομική Διαφάνεια, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Το Ελληνικό Κτηματολόγιο

Ευαγγελία Μπαλλά

*«It's impossible to give any exact information about the nature and extent of the property retained by the Government because we have no (Cadastre) or Register and we cannot prepare this as we do not possess the means of doing so<sup>198</sup>.»*

Υπουργείο Οικονομικών, 1857, προς Διεθνή Οικονομική Εξεταστική Επιτροπή<sup>199</sup>

*«The attention of the Greek Government should be seriously called to the necessity of putting an end to the encroachments committed upon the public domain, by a 'Cadastre' or by the verification of property titles, or by any other means which have the desired result<sup>200</sup>.».*

Διεθνής Οικονομική Εξεταστική Επιτροπή, Έκθεση για την οικονομία της Ελλάδας, 1857

*“The absence of a complete and operational land registry in Greece has been a longstanding source of uncertainty and disruption for both public and private purchasers/sellers of land. The current situation adversely impacts major infrastructure projects the sale or privatisation of public real estate where land title is not clearly secured. To illustrate the dimension of the problem, it is estimated that the land title has not been clearly established for half of the real estate assets transferred to the privatisation fund for sale.”*

Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2η Έκθεση, Μάρτιος 2012<sup>201</sup>

---

<sup>198</sup> McGrew, W. William (1986) «Land and Revolution in Modern Greece, 1800-1881. The Transition in the Tenure and Exploitation of Land from Ottoman Rule to Independence, The Kent State University Press», σελ.134-135.

<sup>199</sup> Η Διεθνής Οικονομική Εξεταστική Επιτροπή (International Financial Commission of Inquiry) δημιουργήθηκε το 1857 με σκοπό την εξέταση της οικονομικής κατάστασης της Ελλάδας. Λειτουργήσε μέχρι το 1859, με μέλη της, εκπροσώπους της Αγγλίας, της Γαλλίας και της Ρωσίας, για να γνωμοδοτήσει για μέτρα που μπορούσε να λάβει η τότε κυβέρνηση για την αποπληρωμή του δανείου που πήρε η Ελλάδα το 1833 ως συνέπεια της στάσης που είχε κρατήσει η Ελλάδα κατά τον Πόλεμο της Κριμαίας.

<sup>200</sup> McGrew, W. William (1986) «Land and Revolution in Modern Greece, 1800-1881...», οπ.π..

<sup>201</sup> Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2η Έκθεση, Μάρτιος 2012, σελ. 27

## 1. Το ελληνικό Κτηματολόγιο έως την έναρξη της κρίσης: η ατελής μεταρρύθμιση ενός αδύναμου διοικητικά κράτους

Το ζήτημα του Κτηματολογίου απασχόλησε το Ελληνικό Κράτος από την συγκρότησή του. Μετά την ανεπιτυχή προσπάθεια της κυβέρνησης Καποδίστρια για την καταγραφή των εθνικών γαιών, το πρώτο εγχείρημα του νεότερου Ελληνικού Κράτους για την δημιουργία ενός ολοκληρωμένου μητρώου με την καταγραφή της θέσης και του εμβαδού όλων των γαιών, εθνικών, δημοτικών, ιδιωτικών, των χρήσεων τους καθώς και άλλων πληροφοριών, ανατρέχει στο έτος 1834 με την ίδρυση του Γραφείου Δημόσιας Οικονομίας<sup>202</sup> ενώ δύο χρόνια αργότερα ψηφίζεται το Διάταγμα περί Κτηματολογίου<sup>203</sup>. Ωστόσο η έλλειψη ικανού αριθμού γεωμετρών, οικονομικών πόρων<sup>204</sup>, η έλλειψη τίτλων και οι νομικές αμφισβητήσεις επί του τρόπου απόδειξης κυριότητας επί ακινήτων<sup>205</sup> καθώς και οι πολιτικές αντιπαραθέσεις<sup>206</sup> οδήγησαν στην εγκατάλειψη της προσπάθειας λίγα χρόνια αργότερα και συγκεκριμένα το 1841 με την αποχώρηση του Βαυαρού αρχιγεωμέτρη D.A. Gubhard από την Ελλάδα<sup>207</sup>. Η καταγραφή των εθνικών γαιών ήταν ιδιαίτερα σημαντική εκείνη την

<sup>202</sup>Βασιλικό Διάταγμα 29 Απριλίου/11 Μαΐου 1834 «Περί συστάσεως Γραφείου της Δημοσίου Οικονομίας παρά τη επί των Εσωτερικών Γραμματεία της Επικρατείας» (ΦΕΚ 18/22.05.1834). Στα γενικά καθήκοντα του Γραφείου Εθνικής Οικονομίας περιλαμβάνονταν η «ακριβής χωρογραφική και τοπογραφική περιγραφήν του Κράτους» με σκοπό να λάβει «ακριβείς γνώσεις των διαφόρων πόρων των εθνικών προσόδων και της παρούσης εκ τούτων ωφελείας». Στα ειδικά καθήκοντα του Γραφείου περιλήφθηκε η καταμέτρηση όλων των γαιών των φυτειών και των κτιρίων κάθε πόλης και χωριού, με εξακρίβωση ποιες από αυτές ήταν εθνικές, δημοτικές ή ιδιωτικές.

<sup>203</sup> Διάταγμα Περί Κτηματολογίου, ΦΕΚ αρ.70/1836. Οι βασικές διατάξεις του Διατάγματος ήταν εμπνευσμένες από την γερμανική νομοθεσία που αφορούσε το τυπικό και ουσιαστικό δίκαιο των κτηματικών βιβλίων, στην πραγματικότητα ωστόσο παρά το γεγονός ότι το Διάταγμα χρησιμοποιούσε την λέξη «Κτηματολόγιο» δεν ήταν κάτι περισσότερο από κτηματικούς καταλόγους. Το ίδιο έτος δημοσιεύεται ο Νόμος Περί Υποθηκών, ΦΕΚ αρ.41/1836 και ακολουθεί το 1856 ο πρώτος νόμος που καθορίζει το σύστημα δημοσιότητας των εμπράγματων σχέσεων ο Ν.ΤΗ της 29/10-6/11 του 1856. Με το νόμο αυτό καθορίζεται ότι οι μεταγραφές δικαιοπραξιών θα γίνονται στα γραφεία Υποθηκών και έτσι τελικά προκρίνεται ο θεσμός των Μεταγραφών και Υποθηκών έναντι του θεσμού του Κτηματολογίου, καταδεικνύοντας, ότι παρά την αρχική πρόθεση, η ελληνική νομοθεσία εγκαταλείπει την ιδέα των Κτηματικών Βιβλίων και του Κτηματολογίου, και προσχωρούσε πλέον στην ομάδα των χωρών που είχαν υιοθετήσει το γαλλικό σύστημα δημοσιότητας των βιβλίων.

<sup>204</sup> Το Γραφείο Δημόσιας Οικονομίας προέβλεπε την συγκρότησή του με τρεις συμβούλους, έναν μηχανικό, δύο γραμματείς και έναν γραφέα. Ο Ιωάννης Κωλέττης, ο οποίος εισηγήθηκε την σύσταση του Γραφείου Δημόσιας Οικονομίας ως υπουργός των εσωτερικών, βοηθούμενος από Γάλλους φιλέλληνες και ξενотραφείς Έλληνες, φιλοδοξούσε να εφαρμόσει τα πιο προωθημένα ευρωπαϊκά πρότυπα στην προσπάθεια συγκρότησης του κράτους. Ζήτησε την πρόσληψη προσώπων 135 ατόμων στο Γραφείο Δημόσιας Οικονομίας με ένα κόστος 220.000 φράγκων και πρότεινε την ίδρυση μίας σχολής τοπογραφίας προκειμένου να εκπαιδεύσει τους Έλληνες στον τομέα της τοπογραφίας.

<sup>205</sup> Ο Α.Μάνσολας το 1867 στις «Πολιτειογραφικά πληροφορία της Ελλάδος» αναφέρει χαρακτηριστικά για το Κτηματολόγιο: «Πληροφορίες ακριβείς και θετικές περί της καταστάσεως της ημετέρας γεωργίας δεν έχομεν, καθόσον ελλείπουσιν ημίν τα στοιχεία εφ'ών στηριζόμενοι δυνάμεθα να προσδιορίσωμεν την έκτασιν των καλλιεργούμενων, καλλιεργήσιμων και μη καλλιεργήσιμων γαιών. Και είναι μιν αληθές ότι κατά το έτος 1836 εξεδόθη νόμος δι'ου διετάσσετο η σύνταξις προσωρινού των ιδιωτικών κτήσεων κτηματολογίου στηριζόμενου κατά μέγα μέρος επί της δηλώσεως των ιδιοκτητών, επί των τίτλων της ιδιοκτησίας αυτών και επί υπολογισμών κατά το μάλλον και ήττον υποθετικών' προσκόμματα όμως διάφορα παρεμπόδιαν την εκτέλεσιν του νόμου τούτου όστις κυρίως προυτίθετο να προετοιμάση την οδόν της πλήρους και επιστημονικής κτηματογραφίας, της οποίας η κατάρτισις παρείχε και παρέχει εισέτι παρ'ημίν ανυπερβλήτους πρακτικής δυσχερείας, ου μόνον ένεκα της ελλείψεως του απαιτούμενου αριθμού γεωμετρών και των προς εκτέλεσιν αυτής αδρών δαπανών, αλλά και ένεκα της αβεβαίας καταστάσεως εις ην έτι ευρίσκειται παρ'ημίν η ακίνητος ιδιοκτησία».

<sup>206</sup> Οι αντιπαλότητες που είχε δημιουργήσει ο Κωλέττης και η έλλειψη εμπιστοσύνης των Βαυαρών στους Σανισμονιστές, ανάμεσα στους οποίους και ο συνοδεία του Κωλέττη, συνετέλεσαν ώστε να υποπέσει σε δυσμένεια το Γραφείο Δημόσιας Οικονομίας και ο ίδιος ο Κωλέττης άφησε το Υπουργείο Εσωτερικών το καλοκαίρι του 1835 για μία τμητική εξορία στο Παρίσι ως διπλωμάτης, McGrew (1986), σελ.131-132.

<sup>207</sup>Στις αρχές του 1835 ο Βαυαρός τοπογράφος D.A. Gubhard είχε επεξεργαστεί ένα πρόγραμμα κτηματογράφησης των εθνικών γαιών. Η υλοποίηση του ωστόσο δεν προωθήθηκε καθώς πέραν της έλλειψης

περίοδο καθώς αποτελούσαν την μόνη σημαντική πηγή πόρων για το νεοσύστατο κράτος, εγγύηση των μεγάλων δανείων για τον αγώνα της ανεξαρτησίας και υπήρχε συστηματική πίεση από την πλευρά των Μεγάλων Δυνάμεων εκείνης της εποχής για την καταγραφή τους.

Επί κυβερνήσεως Χαρίλαου Τρικούπη ακολούθησε νέα προσπάθεια<sup>208</sup> για την δημιουργία Κτηματολογίου από το Ελληνικό Κράτος ενώ ανάλογα εγχειρήματα<sup>209</sup> τα οποία επιχειρήθηκαν σε όλη την διάρκεια του 20<sup>ου</sup> αιώνα παρέμειναν ατελή. Μετά την αποκατάσταση της Δημοκρατίας συστήθηκαν νέες επιτροπές για την δημιουργία Κτηματολογίου<sup>210</sup>, ωστόσο μόνο αρκετά χρόνια αργότερα και με την συστηματική πίεση και συμβολή του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδος<sup>211</sup>, δημιουργείται ένα Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου, ο Οργανισμός Κτηματολογίου και Χαρτογραφίας Ελλάδος (ΟΚΧΕ) με τον Νόμο 1647/1986 και σκοπό<sup>212</sup> την «σύνταξη, τήρηση και ενημέρωση του ενιαίου αποδεικτικού κτηματολογίου της Ελλάδας» .

Ωστόσο η έναρξη σύνταξης του ΕΚ με τρία (3) προγράμματα κτηματογράφησης<sup>213</sup> πιλοτικού ουσιαστικά χαρακτήρα, που θα αφορούσε 35.000τ.χλμ. συνολικά και 700 δήμους, συνολικού κόστους 172 εκατομμυρίων ευρώ, ξεκινά αρκετά χρόνια αργότερα, με την ένταξη του προγράμματος στο Β' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης τον Ιούλιο του 1994 και την

πόρων, υπήρχε η εκτίμηση, ότι θα καθυστερούσε και την υλοποίηση του προγράμματος διανομής των εθνικών γαιών. Το 1836, και μετά την αποχώρηση του Κωλέττη στο εξωτερικό, ο προϋπολογισμός που είχε διατεθεί στο γραφείο ανερχόταν σε 25.992 δραχμές και αφορούσε κυρίως χαρτογραφικές εργασίες ενώ μόλις τέσσερις υπάλληλοι είχαν διατεθεί για την λειτουργία του Γραφείου Εθνικής Οικονομίας. Το 1841, ο επικεφαλής γεωμέτρης του Γραφείου D.A. Gubhard αποχωρεί από την Ελλάδα, αφήνοντας μία πολυσέλιδη έκθεση για το ζήτημα με τίτλο "Instruction sur l'arpentage, le dession et le calcul des biens nationaux du Royaume de la Grèce". McGrew, 1986, σελ.131-132

<sup>208</sup> Οι προσπάθειες κτηματογράφησης της χώρας επί Χ. Τρικούπη, ήταν άρρηκτα συνδεδεμένες με την ανάγκη προστασίας των δημοσίων κτημάτων εκ της εφαρμογής του νόμου ΥΛΑ του 1871 «περί διανομής και διαθέσεως των εθνικών γαιών». Στο πλαίσιο αυτό, αποστέλλει τον Κ.Δ. Καρούσο στην Βιέννη για να μελετήσει το ζήτημα του Κτηματολογίου. Τον Οκτώβριο του 1888 ανακοινώνεται στην Κυβέρνηση από την αρμόδια Υπηρεσία του Υπουργείου Οικονομικών ότι το Κράτος υπέστη ζημιά ενός εκατομμυρίου δραχμών περίπου, λόγω της κατοχής από τους ιδιώτες εθνικών γαιών που δεν είχαν δηλωθεί σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου ΥΛΑ του 1871. Τον Δεκέμβριο του 1888 ο Χαρίλαος Τρικούπης ανακοινώνει στη Βουλή την ζημιά που υπέστη το κράτος και υποβάλλει νομοσχέδιο «Περί συστάσεως τμήματος χαρτογραφίας» στο Υπουργείο Στρατιωτικών με σκοπό την σύνταξη χαρτών και την κατάρτιση «κτηματολογικού χάρτου του Δημοσίου» ο οποίος «θα είναι η αφετηρία της συντάξεως του γενικού Κτηματολογίου του κράτους». Το νομοσχέδιο αυτό ψηφίστηκε μόνο στην πρώτη ανάγνωση και εγκαταλείφθηκε εν συνεχεία ως μη ψηφισθέν. (Λαμπαδάριος Δ.Ν., «Το Πρόβλημα του Ελληνικού Κτηματολογίου», Τεχνικά Χρονικά, Έτος Α', Αριθμ.20, 15 Οκτωβρίου 1932).

<sup>209</sup> Οι προσπάθειες για σύνταξη του Εθνικού Κτηματολογίου δεν εγκαταλείπονται τελείως. Η περίοδος 1910-1930 που χαρακτηρίζεται από έντονη κινητικότητα σε ότι έχει να κάνει με τη γη (διανομές αγροτικής γης, πολεοδομική νομοθεσία κτλ) ξεκινάει με το νόμο ΓΧΝΖ (3657) "Περί Κτηματικού Χάρτου και Οροθεσίας των Ακινήτων Κτημάτων", ΦΕΚ Α αρ.120/1910 και συνεχίζει μετά από μια δεκαετία με το νομοθετικό διάταγμα Ν.Δ. της 5 Σεπτεμβρίου του 1923 "Περί Κωδικοποιήσεως των Περί Κτηματογράφησης Αστικών Ακινήτων", ΦΕΚ Α αρ.268/1923 [εδώ], βάσει του οποίου ιδρύεται το Κτηματολογικό Γραφείο Πρωτεύουσας (Παλιό Φάληρο-Καλλιθέα), χωρίς όμως τελικά οι προσπάθειες αυτές να ολοκληρωθούν και η χώρα να αποκτήσει Εθνικό Κτηματολόγιο.

<sup>210</sup> Γαζής Ανδρέας, 1992, «Το Κτηματολόγιο και τα Κτηματικά Βιβλία», Νομικό Βήμα, Τόμος 40, σελ.1170-1178.

<sup>211</sup> Τεχνικά Χρονικά, 1978, Τεύχος 7, «Το Κτηματολόγιο της Ελλάδας: Οι θέσεις του ΤΕΕ και του ΠΣΔΑΤΜ που ανακοινώθηκαν στις 8.6.77»

<sup>212</sup> Άρθρο 1παρ.2 Ν.1647/1986.

<sup>213</sup> Η πρώτη γενιά κτηματογράφησης στηρίχθηκε σε μικρές μελέτες που ανατέθηκαν διάσπαρτα σε όλη τη χώρα. Δόθηκε βάρος στη γεωγραφική διασπορά των επιλεχθέντων ΟΤΑ και στη διαφορετικότητα ώστε να αποκτηθεί εμπειρία σε διάφορες περιπτώσεις (αστικές-αγροτικές περιοχές, σε νησιά, σε ορεινές εκτάσεις κ.λπ.). Τα προγράμματα αυτά ολοκληρώθηκαν και από το 2003 σταδιακά λειτουργεί Κτηματολόγιο για τις εν λόγω περιοχές.

χρηματοδότησή του με 129 εκατομμύρια ευρώ κοινοτικής συνδρομής. Για την υλοποίηση του έργου, συστήνεται το 1995 μία ανώνυμη εταιρεία του Δημοσίου, η ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε.<sup>214</sup>, η οποία απαλλαγμένη από τους γραφειοκρατικούς περιορισμούς του στενού δημόσιου τομέα, αναλαμβάνει την επιχειρησιακή ολοκλήρωση του έργου. Το 1995 ψηφίζεται ο βασικός νόμος για την κτηματογράφηση Ν.2308/1995<sup>215</sup> με τον οποίο τίθεται ο στόχος ολοκλήρωσής του έργου το 2009, ενώ λίγα χρόνια μετά εισάγεται και το θεσμικό πλαίσιο για την λειτουργία του Κτηματολογίου, ο Ν.2664/1998<sup>216</sup>.

Το έτος 2001, κατά το οποίο ολοκληρώνεται η συνταγματική αναθεώρηση και εισάγεται ρητή πλέον υποχρέωση του Κράτους για σύνταξη Εθνικού Κτηματολογίου αλλά και Δασολογίου<sup>217</sup> εκδίδεται η απόφαση 4519/20.12.2001<sup>218</sup> της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την ανάκτηση κοινοτικής συνδρομής ύψους 100 εκατομμυρίων ευρώ περίπου, όσον αφορά το Κτηματολόγιο, από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης για το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα "Περιβάλλον". Η απόφαση αυτή ήταν καθοριστική για την δημιουργία ρήγματος εμπιστοσύνης στην ικανότητα των ελληνικών αρχών να ολοκληρώσουν το έργο, τόσο από την ελληνική και ευρωπαϊκή<sup>219</sup> κοινή γνώμη, όσο και από τις αρμόδιες ευρωπαϊκές αρχές. Μετά την δυσμενή αυτή εξέλιξη, ακολούθησαν επίπονες διαπραγματεύσεις με την ΕΕ και υποβλήθηκε η αναθεωρημένη πρόταση για το πρόγραμμα του Κτηματολογίου στο πλαίσιο του Γ' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (31.08.2004) ύψους 80 εκατ.ευρώ<sup>220</sup>.

Στο τέλος του 2009 και ήδη 15 χρόνια μετά την έναρξη σύνταξης του Κτηματολογίου στη χώρα, η κτηματογράφηση είχε ολοκληρωθεί μόλις στο 6% της συνολικής έκτασης της χώρας καταγράφοντας το 17% περίπου του συνόλου των εκτιμώμενων εγγραπτέων

<sup>214</sup>Με την Κ.Υ.Α. με αριθμό 81706/6085/6-10-1995, ΦΕΚ Β αρ.872/1995 συστήθηκε νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου με τη μορφή ανώνυμης εταιρείας η "Κτηματολόγιο ΑΕ" με σκοπό την μελέτη, σύνταξη, λειτουργία και τήρηση του Εθνικού Κτηματολογίου.

<sup>215</sup> «Κτηματογράφηση για τη δημιουργία Εθνικού Κτηματολογίου- Διαδικασία έως τις πρώτες εγγραφές στα κτηματολογικά βιβλία και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α αρ.114/1995». Κατά την ψήφισή του στη Βουλή ως βασικά πλεονεκτήματα του ΕΚ παρατίθενται: α) η αποκάλυψη της Δημόσιας Περιουσίας με όφελος 1 τρις β) έσοδα από τη λειτουργία Κτηματολογίου την επόμενη 20ετία 500 δις. γ) η δημιουργία 2.000 θέσεων εργασίας ετησίως, δ) η εξοικονόμηση εκατομμυρίων εργατοωρών με το τέλος των δικαστικών κύκλων. Ο προγραμματισμός του έργου, με βάση την εισηγητική έκθεση του Ν.2308/1995, προέβλεπε την κτηματογράφηση 150 Δήμων - Κοινοτήτων (έκταση 3,5 εκατ. στρεμμάτων κόστους 10 δις) με αφετηρία το 1995, την εν συνεχεία εκπόνηση του έργου έως το 1999 σε 1700 Δήμους και Κοινότητες (40 εκατ. στρεμμάτων, κόστους 80 δις) και την ολοκλήρωσή του το 2009 για το σύνολο των 132 εκατ. στρεμμάτων της ελληνικής γης.

<sup>216</sup> «Εθνικό Κτηματολόγιο και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ 275Α/1998

<sup>217</sup> Άρθρο 24 παρ.1 εδάφ. δ και παρ.2. εδάφ. γ (ΦΕΚ 84Α/17.04.2001) Ψήφισμα της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων

<sup>218</sup> Η απόφαση της ΕΕ καταλόγιζε, μεταξύ άλλων, στην ελληνική πλευρά σημαντικές τροποποιήσεις στη φύση και στις συνθήκες υλοποίησης του έργου χωρίς η Επιτροπή να έχει εγκρίνει τις τροποποιήσεις αυτές, σημαντική υπέρβαση του κόστους κτηματογράφησης, σημαντική απόκλιση μεταξύ των προγραμματισμένων εργασιών και αυτών που βρίσκονταν στο στάδιο υλοποίησης, ύπαρξη σοβαρών προβλημάτων διαχείρισης και παραβίαση της οδηγίας 92/50/ΕΟΚ καθώς και ότι κατά τη διάρκεια των 6 ετών οι εργασίες του Κτηματολογίου βασιζόνταν σε εσφαλμένο στρατηγικό σχέδιο, κατάθεση μεγάλου αριθμού ενστάσεων κατά τη διάρκεια της κτηματογράφησης οι οποίες πέραν της αύξησης του κόστους του έργου εγείρουν ζητήματα ως προς την ποιότητα της κτηματογράφησης,

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=list&coteId=3&year=2001&number=4519&version=A11&language=en> και εδώ

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:92001E002563&from=EN>

<sup>219</sup> <https://openeurope.org.uk/today/blog/reforming-greece-easier-said-done-never-ending-case-land-registry/> <https://www.reuters.com/article/eurozone-greece-cadastre-idUSL8N12E1Z520151018>

<sup>220</sup> Ανακοίνωση Τύπου 04/03/2005 ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε.

<http://www.ktimatologio.gr/Pages/News.aspx?id=14>

δικαιωμάτων<sup>221</sup>, το συνολικό κόστος ολοκλήρωσης του έργου υπολογίζονταν σε 1,45 δις ευρώ (με ΦΠΑ 1,725δις) και ο στόχος της ολοκλήρωσής του, με βάση το επικαιροποιημένο Επιχειρησιακό Σχέδιο του ΤΕΕ, είχε τεθεί για το έτος 2016<sup>222</sup>. Αντίστοιχα, σε περισσότερα από 30 χρόνια από την ψήφιση σχετικού θεσμικού πλαισίου<sup>223</sup> δεν είχε τελεσίδικα οριοθετηθεί καμία δημόσια δασική έκταση και δεν είχε κυρωθεί ούτε ένας δασικός χάρτης στο σύνολο της χώρας. Παρομοίως, στην 70ετία από την ψήφιση του πρώτου θεσμικού πλαισίου καθορισμού αιγιαλού και παραλίας (Ν.2344/1940), γραμμή αιγιαλού και παραλίας είχε θεσμοθετηθεί αποσπασματικά και σε ποσοστό μόλις 8% της συνολικής ζώνης της ελληνικής ακτογραμμής<sup>224</sup> της χώρας. Οι στόχοι για το Εθνικό Κτηματολόγιο, σύμφωνα με το επικαιροποιημένο Επιχειρησιακό Σχέδιο του ΤΕΕ του 2009 ήταν:

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

Την ίδια εποχή, η χώρα καταλάμβανε την 107<sup>η</sup> θέση σε σύνολο 183 χωρών παγκοσμίως στον δείκτη καταγραφής ιδιοκτησίας (Registering Property) της Έκθεσης Επιχειρηματικότητας<sup>225</sup> της Παγκόσμιας Τράπεζας του έτους 2010 ενώ η ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε., στο τέλος του 2009, ολοκλήρωνε με επιτυχία μία σειρά σημαντικών έργων με τίτλο «Υποδομή δεδομένων και Τεχνολογίας Πληροφοριών για ένα σύγχρονο Κτηματολόγιο<sup>226</sup>»,

<sup>221</sup> Ενημερωτικό Δελτίο ΤΕΕ, Τεύχος 2565/21.12.2009, σελ.6-8,

[http://portal.tee.gr/portal/page/portal/press/ENHMEROTIKO\\_DELTIO/ED-YEAR-2009/ED2565/2565\\_DRASTHRIOTHTES.pdf](http://portal.tee.gr/portal/page/portal/press/ENHMEROTIKO_DELTIO/ED-YEAR-2009/ED2565/2565_DRASTHRIOTHTES.pdf)

<sup>222</sup> Στο Εθνικό Χωροταξικό Σχέδιο (ΚΥΑ 6876/4871/2008, ΦΕΚ 128Α/2008) είχε τεθεί στόχος ολοκλήρωσης του Κτηματολογίου «εντός δεκαετίας». Στο ίδιο κείμενο για την προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων ως στοιχείου φυσικού πλούτου, αναφέρονταν η προώθηση κατάρτισης δασολογίου, δηλαδή η χαρτογράφηση των δασών και των δασικών εκτάσεων εντός τετραετίας. «Ωστόσο, κρίσιμο θέμα για την προώθηση του δασολογίου αλλά και για την ολοκλήρωση του κτηματολογίου, είναι ο προσδιορισμός του χρόνου λήψης των αεροφωτογραφιών που θα αποτελέσει τη βάση χαρακτηρισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων» (σελ.2296, ΦΕΚ 128Α/2008).

<sup>223</sup> Ν. 248/76 «Περί οριοθεσίας των δασικών εκτάσεων και προστασίας των δημοσίων δασικών εκτάσεων», Ν. 998/79 «περί προστασίας των δασών και των δασικών εν γένει διατάξεων της χώρας». Τα συνεργεία κτηματογράφησης του ν. 248/76 κατέγραψαν συνολικά 3.132.602 στρ. σε 189 ΟΤΑ, εκ των οποίων το 75,7% είναι δάση και δασικές εκτάσεις, χωρίς όμως οι καταρτισθέντες χάρτες να κυρωθούν και να καταστούν οριστικοί. Τα 100 προβλεπόμενα συνεργεία του ΠΔ 1141/80 δεν συγκροτήθηκαν ποτέ, ελλείψει πιστώσεων ή άλλων παραγόντων.

<sup>224</sup> Βλ. Εισηγητική Έκθεση Ν.4281/2014 καθώς και Δημόσια Διαβούλευση για το σχέδιο νόμου «Οριοθέτηση, διαχείριση και προστασία αιγιαλού και παραλίας» (<http://www.opengov.gr/minfin/?p=4692>)

<sup>225</sup> Σεπτέμβριος 2009, Doing Business Report 2010,

<http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB10-FullReport.pdf>

<sup>226</sup> <http://www.ktimatologio.gr/infrastructureprojects/Pages/Zh91HKBKwWdN1vFW.aspx>

προϋπολογισμού περίπου 80 εκατ. Ευρώ<sup>227</sup>, ατενίζοντας το μέλλον με αυτοπεποίθηση και αισιοδοξία.

## **2. Το Κτηματολόγιο στο επίκεντρο των μεταρρυθμίσεων για την αύξηση της ανταγωνιστικότητας της χώρας και την προσέλκυση επενδύσεων την περίοδο της κρίσης**

### **2.1. Η Κατάσταση του Κτηματολογίου κατά την πρώτη περίοδο της ελληνικής κρίσης (2010-2012)**

Στις αρχές του 2010 και την ίδια εποχή που κορυφωνόταν η αρνητική δημοσιότητα της χώρας σε ευρωπαϊκό επίπεδο για τις οικονομικές της επιδόσεις, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, για πρώτη φορά, μετά το αρνητικό προηγούμενο του 2001, αξιολογούσε θετικά την επιτυχή ολοκλήρωση των έργων του Γ' ΚΠΣ<sup>228</sup> για το Εθνικό Κτηματολόγιο, απευθύνοντας πρόσκληση στην ελληνική πλευρά για τον προσδιορισμό νέων δράσεων συγχρηματοδότησης στα πλαίσια της τέταρτης προγραμματικής περιόδου 2007-2013 (ΕΣΠΑ)<sup>229</sup>. Η θετική αυτή αξιολόγηση της υλοποίησης του Επιχειρησιακού Προγράμματος της ΚΤΠ "Υποδομή Δεδομένων και Τεχνολογίας Πληροφοριών για ένα σύγχρονο Κτηματολόγιο" από την ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε. οδήγησε τις Υπηρεσίες της Ε.Ε. να προτείνουν στην Εταιρεία<sup>230</sup> τον προσδιορισμό νέων προς χρηματοδότηση έργων στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2007-2013, πρόταση που τελικά οδήγησε στην ένταξη 13 νέων έργων στο ΕΣΠΑ συνολικού προϋπολογισμού 57,5 εκατομ. Ευρώ.

Το 2010, μετά την είσοδο της Ελλάδας στο μηχανισμό στήριξης, την ψήφιση του πρώτου μνημονίου<sup>231</sup> και την έναρξη του προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής, η ολοκλήρωση του Εθνικού Κτηματολογίου εισάγεται ως μία από τις σημαντικές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις για τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος. Έτσι το καλοκαίρι του 2010, στην πρώτη επικαιροποίηση του μνημονίου, καταγράφεται η πρώτη αναφορά στο Κτηματολόγιο: «Η Κυβέρνηση επιταχύνει την ολοκλήρωση του κτηματολογίου και συντάσσει αναφορά προόδου, συμπεριλαμβανομένου ενός σχεδίου δράσης». Την ίδια εποχή, το καλοκαίρι του 2010, η τότε πολιτική ηγεσία του Υπουργείου Περιβάλλοντος προβαίνει σε μία συμβολικού, παρά πρακτικού περιεχομένου, απόφαση, για την κήρυξη

<sup>227</sup> Τα έργα αυτά στόχευαν στην βελτιστοποίηση και τον εκσυγχρονισμό της σύνταξης και λειτουργίας του Εθνικού Κτηματολογίου και είχαν ενταχθεί στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Κοινωνία της Πληροφορίας» του Γ' ΚΠΣ (2000-2006). Περιλάμβαναν, μεταξύ άλλων, την δημιουργία του Ελληνικού Συστήματος Εντοπισμού Θέσης (HEPOS), την σύνταξη βασικών χαρτογραφικών υποβάθρων όπως ορθοφωτοχαρτών, την οριοθέτηση δασών και δασικών εκτάσεων, την σύνταξη υποβάθρου για την χάραξη αιγιαλού, υποδομές πληροφορικής και την ψηφιοποίηση αρχείου διανομών και αναδασμών. Το σημαντικότερο ωστόσο έργο εντός του προγράμματος αυτού, αφορούσε την επιτυχή συλλογή και καταχώριση 5,5 εκατ. δικαιωμάτων περίπου σε 107 αστικά κέντρα της χώρας, σε 178 ημέρες (Ψηφιακή βάση δεδομένων των «ενεργών» τίτλων των υποθηκοφυλακείων των αστικών περιοχών).

<sup>228</sup> κατόπιν της θετικής αξιολόγησης ανεξάρτητης ομάδας εμπειρογνομόνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ανακοίνωση 28/01/2010, Σύνοψη εκτιμήσεων εμπειρογνομόνων Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Κτηματολόγιο Α.Ε., <http://www.ktimatologio.gr/Pages/News.aspx?id=75>

<sup>229</sup> Τριμηνιαία Ενημερωτική Έκδοση, Κτηματολόγιο εν δράσει, Τεύχος 2, Σεπτέμβριος 2010, <http://www.ktimatologio.gr/mediacenter/Newsletters/2301.pdf>

<sup>230</sup> Δελτίο Τύπου ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε., 16.3.2011, <http://www.ktimatologio.gr/Pages/News.aspx?id=100>

<sup>231</sup> Ν.3845/2010



υπό κτηματογράφηση του υπολοίπου της χώρας<sup>232</sup> (ΦΕΚ 1077/2010). Η ίδια διατύπωση επαναλαμβάνεται στο 2ο επικαιροποιημένο Μνημόνιο Συνεννόησης, ενώ μια πιο συγκεκριμένη διατύπωση<sup>233</sup> με εξειδικευμένους στόχους, μαζί με το στόχο της ολοκλήρωσης του Εθνικού Κτηματολογίου έως το 2020, συμπεριλήφθηκαν στην 3η επικαιροποίηση του Μνημονίου τον Φεβρουάριο του 2011.

Ανάλογες προβλέψεις περιλήφθηκαν στην 4<sup>η</sup> επικαιροποίηση του Μνημονίου τον Ιούλιο του 2011<sup>234</sup> με μία επιπλέον υποχρέωση: *«την ψηφιοποίηση της λειτουργίας όλων των υποθηκοφυλακείων και των συμβολαιογραφικών γραφείων και τη μεταφορά όλων των νέο-καταχωρούμενων δικαιωμάτων στο Κτηματολόγιο ως το 2015»*. Έτσι, το Κτηματολόγιο, ρητά πλέον συμπεριλήφθηκε στις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις για την ενίσχυση της ανάπτυξης<sup>235</sup>.

Τον Οκτώβριο του 2011 ο Οργανισμός Κτηματολογίου και Χαρτογραφήσεων Ελλάδος (ΟΚΧΕ) θέτει σε διαβούλευση<sup>236</sup> προς επαγγελματικούς φορείς την *«Ύσταση Κτηματολογικών Γραφείων»* με προτάσεις για την οργάνωση των οριστικών Κτηματολογικών Γραφείων, τις αρμοδιότητες και τη στελέχωσή τους καθώς και το δικαίωμα πρόσβασης στα κτηματολογικά στοιχεία. Ο ΟΚΧΕ πρότεινε την δημιουργία 16 Κτηματολογικών Γραφείων χωροθετημένα σε αντίστοιχες γεωγραφικές περιφέρειες της χώρας, λαμβάνοντας υπόψη την πρόσφατη τότε περιφερειακή διοικητική οργάνωση (Ν.3852/2010), τις γεωγραφικές ιδιαιτερότητες της χώρας, καθώς και τον όγκο των εμπράγματων συναλλαγών. Επιπλέον πρότεινε την ανάθεση των αρμοδιοτήτων διεκπεραίωσης συγκεκριμένων εργασιών<sup>237</sup> στα ΚΕΠ πρωτοβαθμίων ΟΤΑ αλλά και τήρησης κτηματολογικών στοιχείων, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 3§1β Ν.2664/1998. Η πρόταση ΟΚΧΕ δεν συμπεριελάμβανε υπολογισμό του μισθολογικού, λειτουργικού αλλά και αρχικού κόστους δημιουργίας των γραφείων και δαπανών υλικοτεχνικής υποδομής.

<sup>232</sup> Η απόφαση αυτή δεν συνοδεύεται από ολοκληρωμένο σχεδιασμό για την ολοκλήρωση του έργου του ΕΚ σε ολόκληρη τη χώρα. Στην πραγματικότητα στόχευε «να σχεδιαστεί με ολοκληρωμένο τρόπο το σύνολο του έργου και να τεθεί χρονοδιάγραμμα υλοποίησης των επιμέρους προγραμμάτων κτηματογράφησης, γεγονός που επιτρέπει και την οικονομικότερη διαχείρισή του» (βλ.σημ.226). Περαιτέρω, η κήρυξη της χώρας υπό κτηματογράφηση δημιούργησε αρχικά σύγχυση στους πολίτες σχετικά με τις συνέπειες της σχετικής απόφασης. Διευκρινίσθηκε ωστόσο στη συνέχεια ότι η σχετική Υπουργική απόφαση, δεν δημιουργούσε υποχρεώσεις στους πολίτες που έχουν ακίνητη περιουσία στις υπό κτηματογράφηση περιοχές, Βλ. Δελτίο Τύπου ΥΠΕΚΑ 05/08/2010, «Κήρυξη υπό κτηματογράφηση και του υπολοίπου της χώρας» (<http://www.ktimatologio.gr/Pages/News.aspx?id=89>) και Ανακοίνωση Τύπου ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε., 16/08/2010, «Χρόνοι υποβολής δήλωσης στις υπόλοιπες περιοχές της χώρας» (<http://www.ktimatologio.gr/Pages/News.aspx?id=90>).

<sup>233</sup> Σύμφωνα με αυτή «Η κυβέρνηση παρέχει επαρκείς πόρους για την επιτάχυνση της ολοκλήρωσης του Κτηματολογίου, με στόχο την δημοπράτηση κτηματολογικών έργων 4 εκατομμυρίων επιπρόσθετων δικαιωμάτων μέχρι τον Δεκέμβριο του 2011, ολοκληρώνοντας τις εργασίες για τα μεγάλα αστικά κέντρα μέχρι το 2015 και το σύνολο του έργου μέχρι το 2020».

<sup>234</sup> Η Κυβέρνηση παρέχει επαρκείς πόρους για την επιτάχυνση της ολοκλήρωσης του κτηματολογίου με σκοπό: α) τη διεξαγωγή διαγωνισμού για κτηματολογικά έργα για 4 εκατομμύρια επιπλέον δικαιώματα ως το Δεκέμβριο του 2011, β) την ψηφιοποίηση της λειτουργίας όλων των υποθηκοφυλακείων και των συμβολαιογραφικών γραφείων και τη μεταφορά όλων των νέο-καταχωρούμενων δικαιωμάτων στο Κτηματολόγιο ως το 2015, γ) τη λειτουργία κτηματολογικών γραφείων αποκλειστικά για μεγάλα αστικά κέντρα ως το 2015, δ) την καθιέρωση ενός ολοκληρωμένου κτηματολογίου και κτηματολογικών γραφείων αποκλειστικής λειτουργίας σε εθνικό επίπεδο μέχρι το 2020 [Q4-2011].

<sup>235</sup> Συγκεκριμένα οι υποχρεώσεις της χώρας για το Εθνικό Κτηματολόγιο συμπεριλαμβάνονται στο Υποκεφάλαιο 4.2 «Βελτίωση του Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος & Ενίσχυση του Ανταγωνισμού στις ανοικτές αγορές» και στην ενότητα «Ελλάδα φιλική στις επιχειρήσεις».

<sup>236</sup> ΤΕΕ, ΠΣΔΑΤΜ και Συμβολαιογραφικό Σύλλογο Αθηνών.

<sup>237</sup> Κατάθεση αιτήσεων και λήψη αντιγράφων, πιστοποιητικών και αποσπασμάτων.

Εμπεριείχε ωστόσο την εκτίμηση ότι με «βάση τις σημερινές εκτιμήσεις<sup>238</sup> τα έσοδα από την λειτουργία των Κ.Γ. υπολογίζεται ότι θα υπερκαλύπτουν τα έξοδα λειτουργίας τους και θα αποσβέσουν το κόστος δημιουργίας τους» καταλήγοντας ότι είναι οικονομικά συμφέρουσα για το Δημόσιο η επίσπευση ίδρυσης των Κ.Γ. επιφέροντας σημαντικά έσοδα σε αυτό.

Τον Νοέμβριο του 2011 η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Δράσης για την Ελλάδα<sup>239</sup> (Task Force for Greece/TFGR) δημοσιεύει την πρώτη έκθεση<sup>240</sup> της στην οποία αναγνωρίζει την σημασία του Κτηματολογίου για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της χώρας, συνδέοντας το με το πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων αλλά και την φορολογική διοίκηση. Εν συνεχεία το Υπουργείο Περιβάλλοντος τον Δεκέμβριο του 2011 κατόπιν σχετικής επικοινωνίας με το Ολλανδικό Υπουργείο Εξωτερικών προσκάλεσε το Ολλανδικό Κτηματολόγιο<sup>241</sup> (Kadaster) με σκοπό την αποτίμηση του Κτηματολογίου, των εμπλεκόμενων οργανισμών καθώς και το γενικό περιβάλλον στο οποίο αναπτύσσεται το Σύστημα Διοίκησης Γης στη χώρα<sup>242</sup>. Συγκεκριμένα, οι στόχοι της αποστολής των Ολλανδών εμπειρογνομόνων<sup>243</sup> ήταν:

- Η αξιολόγηση της υπάρχουσας κατάστασης και ο εντοπισμός των προβλημάτων στα οποία οφείλεται η καθυστέρηση στην υλοποίηση του έργου
- Η κατάθεση προτάσεων για την βελτιστοποίηση της οργανωτικής δομής του θεσμού του Κτηματολογίου
- Η κατάθεση προτάσεων για την επιτάχυνση της σύνταξης του Εθνικού Κτηματολογίου στη χώρα.

Την ίδια εποχή, δηλαδή τον Δεκέμβριο του 2011 και κατ' επιταγή του Μνημονίου που προέβλεπε την προκήρυξη κτηματολογικών έργων για 4.000.000 δικαιώματα, η

<sup>238</sup> Τα έσοδα από την λειτουργία του Κτηματολογίου κατά τα έτη 2009 και 2010 ήταν 18 εκατομμύρια ευρώ και 17 εκατομμύρια ευρώ αντίστοιχα.

<sup>239</sup> Τον Ιούλιο του 2011, ο Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής José Manuel Barroso με τον Έλληνα πρωθυπουργό Γιώργο Παπανδρέου συμφωνούν στη δημιουργία μίας ειδικής υπηρεσίας δράσης (Task Force for Greece) για την παροχή τεχνικής βοήθειας στη χώρα με σκοπό την επιτάχυνση των μεταρρυθμίσεων και την κινητοποίηση των πόρων των διαρθρωτικών ταμείων για την ενίσχυση της ανάπτυξης. Η έναρξη λειτουργίας της TFGR έγινε την 1η Σεπτεμβρίου του 2011, ενώ λίγες ημέρες μετά, ο επικεφαλής της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα Horst Reichenbach, στην πρώτη συνέντευξη τύπου προσδιόρισε δύο βασικές προτεραιότητες για τη νεοσύστατη τεχνική βοήθεια. Το πλαίσιο λειτουργίας της TFGR περιγράφηκε με σαφήνεια και στις 12 Οκτωβρίου 2011, διοργανώθηκε η πρώτη συντονιστική συνάντηση υψηλού επιπέδου της TFGR με την συμμετοχή 100 περίπου εκπροσώπων της ελληνικής διοίκησης, πιθανούς παρόχους τεχνικής βοήθειας και υπηρεσίες της Επιτροπής στις Βρυξέλλες, για το συντονισμό της διεθνούς υποστήριξης με σκοπό την προώθηση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα για ένα νέο αναπτυξιακό μοντέλο που θα βασίζεται στις επιχειρήσεις και τις επενδύσεις.

<sup>240</sup> «Οι ελληνικές αρχές υπέβαλαν αρχικά αιτήματα για τεχνική βοήθεια για:.... διευκρίνιση του καθεστώτος χρήσης της γης μέσα από κατάλληλες μεταρρυθμίσεις στο κτηματολόγιο, οι οποίες θα συμβάλλουν στην επίτευξη υψηλότερων τιμών όταν τα ακίνητα περιουσιακά στοιχεία διατεθούν στην αγορά. Συγκεκριμένα, μία περιεκτική απογραφή περιουσιακών στοιχείων συνιστά βασική προϋπόθεση προκειμένου το ταμείο ιδιωτικοποιήσεων να προχωρήσει στο έργο του», Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα, 1<sup>η</sup> Τριμηνιαία Έκθεση, σελ. 23 Ελλ. Έκδοση, σελ. 20 Αγγλική Έκδοση, [http://ec.europa.eu/archives/commission\\_2010-2014/president/news/documents/2011/11/20111117\\_documents\\_1\\_en.htm](http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/news/documents/2011/11/20111117_documents_1_en.htm)

<sup>241</sup> <http://www.ypeka.gr/LinkClick.aspx?fileticket=Qeqpo4Udslc%3d&tabid=367&language=el-GR>

<sup>242</sup> Ειδικότερα το ΥΠΕΚΑ ζήτησε από τους Ολλανδούς εμπειρογνώμονες να υποβάλλουν προτάσεις για την βελτίωση της οργανωτικής δομής του Κτηματολογίου και την επιτάχυνση της κτηματογράφησης με στόχο την έγκαιρη ολοκλήρωση του κτηματολογίου στη χώρα.

<sup>243</sup> Συνέντευξη Τύπου Υπουργείου Περιβάλλοντος για το Κτηματολόγιο, 01.03.2012, σελ. 19 παρουσίασης Υπουργού, Πηγή :

<http://www.ypeka.gr/LinkClick.aspx?fileticket=j81a5gWhzz8%3d&tabid=367&language=el-GR>

ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε. προκήρυξε δύο νέα προγράμματα κτηματογράφησης για σύνολο 7 περίπου εκατομμυρίων δικαιωμάτων, υπερκαλύπτοντας έτσι τον μνημονιακό στόχο που είχε τεθεί τον Φεβρουάριο του 2011. Τα νέα αυτά έργα κτηματογράφησης αφορούσαν:

- 268 περιαστικούς, κατά βάση, ΟΤΑ για τους οποίους έχει ήδη παραχθεί το απαραίτητο χαρτογραφικό υπόβαθρο για το σύνολο της υπό κτηματογράφησης περιοχής στο πλαίσιο του σχετικού έργου του Γ' ΚΠΣ. (2.575.119 δικαιώματα)
- 10 νομούς της χώρας με εκτεταμένες αγροτικές εκτάσεις με αναδασμούς και διανομές, στις οποίες προβλεπόταν να αξιοποιηθούν τα σχετικά δεδομένα που ψηφιοποιήθηκαν κατά την υλοποίηση του αντίστοιχου συγχρηματοδοτούμενου έργου του Γ' ΚΠΣ καθώς και τα στοιχεία του συστήματος αναγνώρισης αγροτεμαχίων και των δηλώσεων για γεωργικές επιδοτήσεις (LPIS). (4.346.878 δικαιώματα).

Η υποχρέωση της Ελληνικής Δημοκρατίας για τη δημιουργία πλήρους κτηματολογικού μητρώου σε εθνικό επίπεδο έως το 2020 ως μια διαρθρωτική μεταρρύθμιση που ενισχύει την ανάπτυξη και μπορεί να βελτιώσει το επιχειρηματικό περιβάλλον και να ενισχύσει τον ανταγωνισμό στις ανοικτές αγορές περιλήφθηκε στο νόμο 4046/2012. Η ολοκλήρωση του Εθνικού Κτηματολογίου ως κίνητρο για νέες επενδύσεις στην Ελλάδα υποστηρίχθηκε περαιτέρω από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή η οποία δεσμεύτηκε "να στηρίξει τις προσπάθειες των ελληνικών αρχών ... για την ολοκλήρωση του κτηματολογίου που παρέχει ασφάλεια και μπορεί να συμβάλλει στην προσέλκυση επενδύσεων"<sup>244</sup>, αναγνωρίζοντας ότι "η απουσία ενός λειτουργικού κτηματολογίου λειτουργεί συχνά ως εμπόδιο στις επενδύσεις και στην ομοιόμορφη είσπραξη των φόρων ιδιοκτησίας"<sup>245</sup>.

Τον Μάρτιο του 2012 διοργανώνεται συνέντευξη τύπου<sup>246</sup> στο Υπουργείο Περιβάλλοντος στην οποία παρουσιάζεται η πορεία του Κτηματολογίου, η έκθεση των Ολλανδών εμπειρογνομώνων καθώς και οι αποφάσεις και οι πολιτικές κατευθύνσεις για τα επόμενα βήματα στο μεγάλο αυτό αναπτυξιακό έργο. Σε ότι αφορά στην πρόοδο του έργου, ο Υπουργός Περιβάλλοντος, παρουσιάζοντας τα σχετικά στοιχεία παραδέχεται ότι «το 6% ολοκληρωμένης κτηματογράφησης από πλευράς έκτασης προφανώς είναι πάρα πολύ μικρό» ενώ «με βάση τα δικαιώματα είναι ολοκληρωμένο το 18%...άρα με βάση τα δικαιώματα η κατάσταση εμφανίζεται καλύτερη, αλλά και πάλι απέχουμε από το να έχουμε μία ολοκληρωμένη πορεία<sup>247</sup>».

<sup>244</sup> COM (2012) 183 final EC "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee the Committee of the Regions and the European Investment Bank: Growth for Greece", Σελ.29, Διαθέσιμο στο

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2012/EN/1-2012-183-EN-F1-1.Pdf>

<sup>245</sup>European Commission, 2011, The Economic Adjustment Programme for Greece-3rd Review, Winter 2011, Occasional Paper 77, February 2011, Σελ. 40, Διαθέσιμο στο

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2011/pdf/ocp77\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp77_en.pdf)

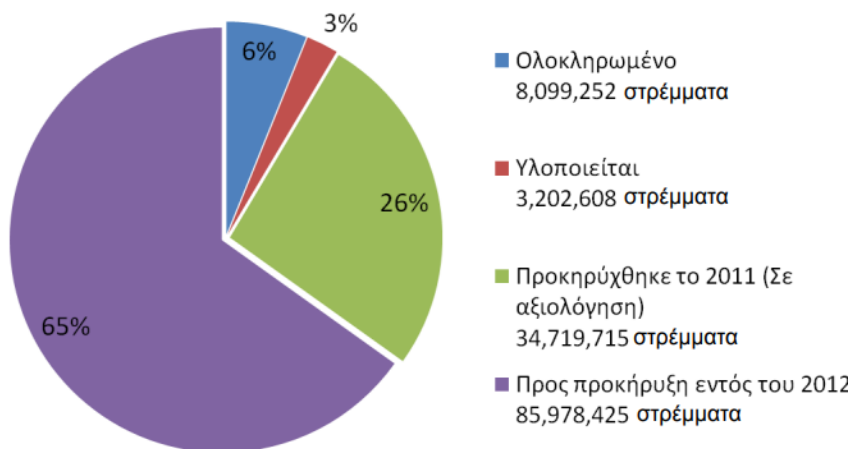
<sup>246</sup> Συνέντευξη Τύπου Υπουργού ΠΕΚΑ Γιώργου Παπακωνσταντίνου και Αναπληρωτή Υπουργού ΠΕΚΑ Νίκου Σηφουνάκη για το Κτηματολόγιο, 01.03.2012,

[http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif\[524\]=1626&language=el-GR](http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif[524]=1626&language=el-GR)

<sup>247</sup> Ο.π. 244.

**Διάγραμμα 9. Η ΠΡΟΟΔΟΣ ΣΥΝΤΑΞΗΣ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟΥ ΤΟΝ ΜΑΡΤΙΟ ΤΟΥ 2012**

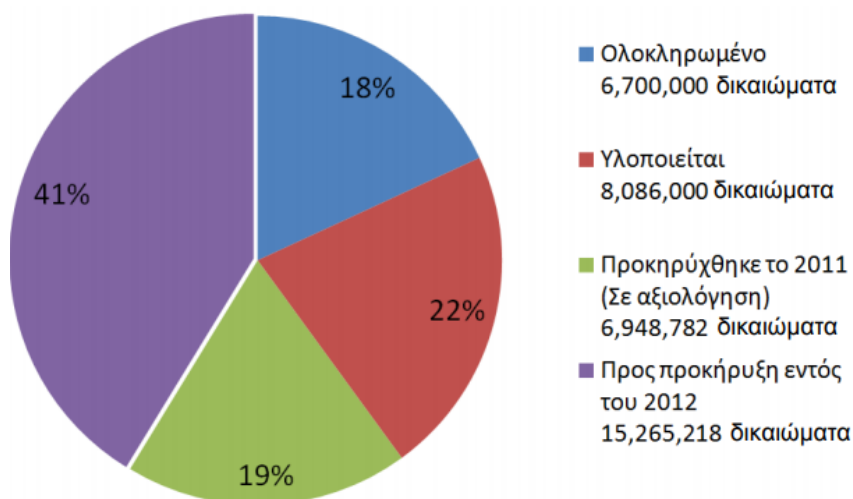
**Πρόοδος Κτηματογράφησης με βάση την Έκταση**



Πηγή: ΥΠΕΚΑ<sup>248</sup>

**Διάγραμμα 10. Η ΠΡΟΟΔΟΣ ΤΟΥ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟΥ ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΝ ΜΑΡΤΙΟ ΤΟΥ 2012**

**Πρόοδος Κτηματογράφησης με βάση τα Δικαιώματα**



Πηγή: ΥΠΕΚΑ<sup>249</sup>

<sup>248</sup> <http://www.ypeka.gr/LinkClick.aspx?fileticket=j81a5gWhzz8%3d&tabid=367&language=el-GR>

<sup>249</sup> Ο.π. σημ. 248

Η υστέρηση της προόδου σύνταξης του κτηματολογίου στη χώρα αλλά και συγκεκριμένες αδυναμίες του υφιστάμενου συστήματος καταγραφής εμπράγματων δικαιωμάτων τόσο σε επίπεδο οργανωτικό όσο και θεσμικό, περιλαμβάνονται στην έκθεση των Ολλανδών εμπειρογνομόνων που υποβλήθηκε στο ελληνικό Υπουργείο Περιβάλλοντος κατόπιν της σύντομης αναγνωριστικής<sup>250</sup> αποστολής στελεχών του Ολλανδικού Κτηματολογίου στην Ελλάδα και παρουσιάστηκαν στην συνέντευξη τύπου του ΥΠΕΚΑ. Οι Ολλανδοί εμπειρογνώμονες πρότειναν<sup>251</sup> μεταξύ άλλων:

- άμεση αναθεώρηση της οργανωτικής δομής του Συστήματος Διοίκησης Γης (κυρίως του ΟΚΧΕ και της ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε.) στη χώρα με την δημιουργία ενός νέου ενιαίου κεντρικού οργανισμού με κατάλληλη οικονομική επάρκεια και ανθρώπινο δυναμικό.
- Την προετοιμασία του στρατηγικού σχεδίου για την μετάβαση στα οριστικά Κτηματολογικά Γραφεία υπό την εποπτεία του Υπουργείου Περιβάλλοντος
- Την εισαγωγή της «Υπηρεσίας Μίας Στάσης» με σκοπό την βέλτιστη εξυπηρέτηση των πολιτών και την δημιουργία Στρατηγικής για την βελτίωση της ποιότητας των κτηματολογικών δεδομένων.
- Την περαιτέρω διερεύνηση του ρόλου των συμβολαιογράφων και δικηγόρων με βασικό στοιχείο την ενίσχυση της θέσης των συμβολαιογράφων αλλά και βελτίωση της θέσης των τοπογράφων μηχανικών στο γενικό σύστημα Διοίκησης Γης με την έκδοση οδηγιών και την εισαγωγή του θεσμού του Διαπιστευμένου Τοπογράφου σε καθεστώς Λειτουργούντος Κτηματολογίου.
- Την επιτάχυνση της κτηματογράφησης με απλούστευση των διαδικασιών διαγωνισμού για τα έργα κτηματογράφησης και την προκήρυξη του υπολοίπου των εγγραπτέων δικαιωμάτων της χώρας σε έναν μόνο διαγωνισμό με συμβάσεις μεγάλου φυσικού αντικειμένου.
- Τη δημιουργία στρατηγικής για την συλλογή δεδομένων στη νέα κτηματολογική βάση, λαμβάνοντας υπόψη και την τρέχουσα στα υποθηκοφυλακεία πληροφορία η οποία θα πρέπει να ενσωματωθεί στις αρχικές εγγραφές.
- Την έναρξη δημιουργίας των βασικών μητρώων για πρόσωπα, επιχειρήσεις, γεωτεμάχια, διευθύνσεις, κτίρια και τοπογραφία με κατάλληλο συντονισμό και συνεργασία των αρμόδιων υπηρεσιών.

Σε ό,τι αφορά στην δημιουργία ενός ενιαίου κεντρικού οργανισμού οι Ολλανδοί εμπειρογνώμονες κατέληξαν σε τρία βασικά σενάρια:

1. Το πρώτο σενάριο προέβλεπε την δημιουργία μίας Ανεξάρτητης Αρχής μέσω συγχώνευσης ΟΚΧΕ και ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε. υπό την εποπτεία του Υπουργείου Περιβάλλοντος.

<sup>250</sup> 14 έως 16 Δεκεμβρίου 2011.

<sup>251</sup> Ως επόμενα βήματα οι ολλανδοί εμπειρογνώμονες πρότειναν α) την διοργάνωση στην Αθήνα, το πρώτο τρίμηνο του 2012, ενός διεθνούς σεμιναρίου με την συμμετοχή επιστημόνων από άλλους Διεθνείς φορείς Κτηματολογίου όπως η Σουηδία, η Λιθουανία, η Αυστρία, η Αγγλία, η Ισπανία, ο Καναδάς, η Ολλανδία και η ΠΓΔΜ με στόχο την παρουσίαση των δικών τους οργανισμών και θέμα το Ενοποιημένο Κτηματολογικό Οργανισμό σε ένα φορέα που θα συγκεντρώνει τόσο τις λειτουργίες του Κτηματολογίου όσο και του Μητρώου Ακινήτων, β) την παροχή Τεχνικής Βοήθειας στην Ελλάδα με την υποστήριξη της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Δράσης και την συμμετοχή διεθνών εμπειρογνομόνων υπό τον συντονισμό του Ολλανδικού Κτηματολογίου.

2. Την διακριτή λειτουργία ΟΚΧΕ και Κτηματολογίου Α.Ε. με πλήρη ιδιωτικοποίηση της «Κτηματολόγιο Α.Ε.»
3. Ένα μεικτό σενάριο, με το διακριτό ρόλο ως δημοσίου εποπτικού οργάνου του ΟΚΧΕ, και την είσοδο στρατηγικού επενδυτή στην Α.Ε.

Όπως ανακοινώνει ο Υπουργός Περιβάλλοντος στη συγκεκριμένη συνέντευξη τύπου « η Κυβέρνηση, το ΥΠΕΚΑ θέλει να διερευνήσει τη λύση του στρατηγικού επενδυτή για το Κτηματολόγιο. Και στο πλαίσιο αυτό υπάρχει μία συνεννόηση με το Υπουργείο Οικονομικών για την πρόσληψη Συμβούλων για να γίνει αποτίμηση και διερεύνηση της λύσης αυτής. Δεν έχουμε καταλήξει ούτε στο πιο ακριβώς θα είναι το σχήμα, ούτε για τι ποσοστά θα κρατήσει το Ελληνικό Δημόσιο, αλλά πιστεύουμε πως είναι μία κατεύθυνση, η οποία θα προσφέρει πολλά στη χώρα, και άρα, θέλουμε να την διερευνήσουμε με απόλυτη σοβαρότητα και μέσω της χρήσης συμβούλων όπως γίνεται σε όλες τις παρόμοιες διαδικασίες».

Πράγματι, λίγες ημέρες μετά και εν μέσω προεκλογικής περιόδου<sup>252</sup>, και συγκεκριμένα στην συνεδρίαση 205 / 25.04.2012 (ΑΔΑ Β4Ω8Η-ΦΧΡ) η Διυπουργική Επιτροπή Αναδιρθώσεων και Αποκρατικοποιήσεων, μετά από εισήγηση του Υπουργού Οικονομικών, αποφασίζει:

1. Τη διερεύνηση της δυνατότητας εξεύρεσης στρατηγικού επενδυτή για την εταιρεία Κτηματολόγιο Α.Ε., προκειμένου να υπάρξει έγκαιρη υλοποίηση του στόχου της κτηματογράφησης της χώρας και αποτελεσματικότερη λειτουργία του Κτηματολογίου.
2. Την εξουσιοδότηση της Ειδικής Γραμματείας Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών να συντάξει και αναρτήσει στο διαδίκτυο πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος για την επιλογή χρηματοοικονομικού συμβούλου του Δημοσίου για την υλοποίηση της παρούσας απόφασης.

Στις 16 Μαΐου 2012 δημοσιεύεται στον ιστότοπο του Υπουργείου Οικονομικών πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος<sup>253</sup> από την Ειδική Γραμματεία ΔΕΚΟ για την πρόσληψη οικονομικών συμβούλων για την αξιολόγηση των βέλτιστων διαθέσιμων επιλογών εισόδου στρατηγικού επενδυτή στην ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε. με σκοπό την επιτάχυνση του Κτηματολογίου και την βελτιστοποίηση του πλαισίου λειτουργίας του. Ωστόσο, η εκ νέου προκήρυξη νέων εκλογών, μετά την αδυναμία σχηματισμού κυβέρνησης, στις 19 Μαΐου 2012<sup>254</sup>, οδήγησε στην ματαίωση διερεύνησης της συγκεκριμένης προοπτικής.

Στο μεταξύ, τον Απρίλιο του 2012 είχε παρουσιαστεί το επιχειρησιακό σχέδιο<sup>255</sup> για την ολοκλήρωση σύνταξης του Κτηματολογίου. Το σχέδιο περιλαμβάνει αναλυτικό σχεδιασμό κτηματογράφησης του υπολοίπου της χώρας, την ανάλυση των επιχειρησιακών επιλογών, τις προϋποθέσεις επίτευξης των επιχειρησιακών στόχων, καθώς και χρηματοοικονομικό σχεδιασμό του έργου μέχρι την ολοκλήρωσή του, το 2020. Το προτεινόμενο σενάριο για την υλοποίηση της κτηματογράφησης στο υπόλοιπο της χώρας περιλαμβάνει 12 συμβάσεις συνολικού προϋπολογισμού 602 εκατ.€ περίπου και συνολικής διάρκειας 72 μηνών η κάθε μία. Σύμφωνα με τις αναλύσεις του Σχεδίου, το συνολικό κόστος ολοκλήρωσης του έργου

<sup>252</sup> Οι εκλογές προκηρύχθηκαν στις 10 Απριλίου 2012 και η διεξαγωγή τους έλαβε χώρα στις 6 Μαΐου 2012.

<sup>253</sup> Invitation for Expression of Interest to Act as Financial Advisor to the Hellenic Republic in Relation to Cadaster Project (Ktimatologio S.A),

<sup>254</sup> Π.Δ. 72/2012, ΦΕΚ 125/19.05.2012.

<sup>255</sup> ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε. Επιχειρησιακό Σχέδιο 2012,

<http://www.ktimatologio.gr/aboutus/Pages/htSwFsW1ELgXfyD8.aspx>

του Κτηματολογίου, λαμβάνοντας υπόψη συγκεκριμένες παραδοχές, ανέρχεται σε 1,44 δισεκατομμύρια ευρώ ενώ τα συνολικά έσοδα, μέχρι την ολοκλήρωσή του, εκτιμώνται σε 1,24 δις ευρώ περίπου. Για την αντιμετώπιση του ελλείμματος των 200 περίπου εκατομμυρίων ευρώ στις χρηματορροές του έργου, προτείνεται η εξεύρεση πόρων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πλαίσιο ενός νέου συγχρηματοδοτούμενου έργου ή ο δανεισμός από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων. Επισημαίνονται ωστόσο και οι υφιστάμενοι οργανωτικοί<sup>256</sup>, θεσμικοί<sup>257</sup> και οικονομικοί<sup>258</sup> κίνδυνοι για την ολοκλήρωση του Κτηματολογίου η άρση των οποίων, απαιτεί άμεσες πολιτικές αποφάσεις, από τις οποίες θα δημιουργηθούν οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την έγκαιρη ολοκλήρωση του έργου.

**Πίνακας 4: ΠΡΟΟΔΟΣ ΚΤΗΜΑΤΟΓΡΑΦΗΣΕΩΝ (ΜΑΡΤΙΟΣ 2012)**

**Πρόοδος Κτηματογραφίσεων – Κατάσταση Μάρτιος 2012**

Πρόγραμμα	Κατάσταση	ΟΤΑ (προκαποδ/κοί)	Δικαιώματα	Ποσοστό δικαιωμάτων (%)	Έκταση (σε στρέμματα)	Ποσοστό έκτασης (%)
Πρώτη γενιά κτηματογραφίσεων	Λειτουργεί Κτηματολόγιο	333	6.700.000	17,73%	8.099.252	6,14%
	Υπάρχουν εμπλοκές στην υλοποίηση	6	36.000	0,10%	156.000	0,12%
Αστικά Κέντρα	Σε εξέλιξη	50	2.540.743	6,72%	3.046.608	2,31%
	Προς έναρξη υλοποίησης	55	5.500.666	14,55%		
Πάρνηθα	Αξιολόγηση	11	113.000	0,30%	490.834	0,37%
Περιαστικές περιοχές	Αξιολόγηση	268	2.575.119	6,81%	4.656.071	3,53%
Πρόγραμμα αγροτικών περιοχών	Αξιολόγηση	1024	4.346.878	11,50%	29.572.810	22,40%
<b>Ενταγμένα στις διαδικασίες του Κτηματολογίου (κτηματογράφιση - λειτουργία)</b>			<b>21.812.406</b>	<b>57,79%</b>	<b>46.021.575</b>	<b>34,86%</b>
	<b>Απομένουν</b>		<b>15.979.909</b>	<b>42,28%</b>	<b>85.978.425</b>	<b>65,14%</b>
	<b>Σύνολο χώρας</b>	<b>5775</b>	<b>37.792.315</b>	<b>100,00%</b>	<b>132.000.000</b>	

Πηγή: Επιχειρησιακό Σχέδιο Κτηματολογίου 2012, σελ. 17<sup>259</sup>.

<sup>256</sup> Επικαλυπτόμενες αρμοδιότητες μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων, ενεργή συνδρομή των δημοσίων υπηρεσιών (π.χ. Δασικών, Κτηματικών) αρμόδιων για την οριστικοποίηση ειδικών θεσμικών καθεστώτων όπως δάση και αιγιαλοί, αριθμητική επάρκεια ανθρώπινου δυναμικού της Κτηματολόγιο Α.Ε. και μελετητικών σχημάτων.

<sup>257</sup> Ανάγκη απλοποίησης θεσμικού πλαισίου ανάθεσης έργων, κίνδυνος καθυστερήσεων στην υλοποίηση εξαιτίας ειδικών ιδιοκτησιακών καθεστώτων.

<sup>258</sup> Ανάγκη διασφάλισης χρηματοδότησης για την κάλυψη του ελλείμματος των 200 εκατ.ευρώ, κίνδυνος μη είσπραξης αναμενόμενων εσόδων παλαιών και νέων προγραμμάτων, αδυναμία παροχής κινήτρων στο προσωπικό της Εταιρείας.

<sup>259</sup> Βλ. σημείωση 255.

Πίνακας 5: ΧΡΟΝΟΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟΥ ΤΟ 2020

ΜΕΛΕΤΕΣ-ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ	Ποσοστό των μελετών του προγρ/τος	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
		2012	2012	2013	2013	2014	2014	2015	2015	2016	2016	2017	2017	2018	2018	2019	2019
ΚΤ08,ΚΤ09,ΚΤ16,ΚΤ17, ΚΤ18,ΚΤ20	100%																
ΚΤ02 ΚΤ03	100%																
ΚΤ4, ΚΤ13	100%																
ΚΤ15,22	100%																
ΚΤ14,21	100%																
ΚΤ1,,05,06,07,10,11,12, 19	30%																
	70%																
ΠΑΡΝΗΘΑ	100%																
	50%																
268 ΟΤΑ (ΚΤΙΜΑ_11_Α)	50%																
ΑΝΑΔΑΣΜΟΙ (ΚΤΙΜΑ_11_Β) Α	50%																
	50%																
ΥΠΟΛΟΙΠΗ ΧΩΡΑ	15%																
	40%																
	45%																

Πηγή: Επιχειρησιακό Σχέδιο Κτηματολογίου 2012, σελ.24<sup>260</sup>.

<sup>260</sup> Βλ. σημείωση 255.



Πίνακας 6: ΕΚΤΙΜΗΣΗ ΕΞΟΔΩΝ, ΚΑΤΑ ΤΟ ΕΤΟΣ 2012, ΓΙΑ ΤΗΝ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΤΟΥ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟΥ

<b>ΕΞΟΔΑ μέχρι ολοκλήρωση</b>		
<b>Εργασίες</b>	<b>Δικαιώματα</b>	<b>Κόστος έργου</b>
Κτηματολόγιο σε λειτουργία	6.700.000	
Εκκρεμότητες παλαιών	36.000	1.012.386
Έργα Κτηματογράφησης		
β' φάση ενεργών τίτλων	8.041.409	175.300.257
Πάρνηθα	113.000	5.549.723
268 περιαστικές περιοχές (προκήρυξη 2011)	2.575.119	83.512.875
10 αγροτικές περιφερειακές ενότητες (Νομοί) (προκήρυξη 2011)	4.346.878	139.322.717
Υπόλοιπο Χώρας (προκήρυξη 2012)	15.929.461	602.217.034
<b>Κόστος μελετών κτηματογράφησης</b>		<b>1.006.914.992</b>
Έργα ελέγχου		20.000.000
Επιτροπές ενστάσεων		20.341.920
Γραφεία Κτηματογράφησης		10.625.274
<b>Διαχειριστικά κόστη:</b>		
Υποστήριξη σύνταξης κτηματολογίου		132.675.000
Υποστήριξη λειτουργίας κτηματολογίου		132.675.000
Ενημέρωση		14.000.000
Κόστος είσπραξης νέων τελών		20.000.000
Βελτίωση κτηματολογικών διαγραμμάτων παλαιών προγραμμάτων		10.000.000
Υποστηρικτικά έργα		50.000.000
Βελτιώσεις στις διαδικασίες κτηματογράφησης		-15.000.000
Μερικό σύνολο		1.402.232.186
Απρόβλεπτα		35.055.805
<b>ΣΥΝΟΛΟ χωρίς ΦΠΑ</b>	<b>37.741.867</b>	<b>1.437.287.991</b>
Δασικοί Χάρτες (χρηματοδότηση από τέλος κτηματογράφησης)		1.720.874
<b>ΣΥΝΟΛΟ με κάλυψη υπολοίπου Δασικών</b>		<b>1.439.008.865</b>
Κατάρτιση Δασικών Χαρτών (υπόλοιπο χώρας)		99.818.987
Έλεγχος δασικών χαρτών (υπόλοιπο χώρας)		5.000.000

Πηγή: Επιχειρησιακό Σχέδιο Κτηματολογίου 2012, σελ.33<sup>261</sup>.

<sup>261</sup> Βλ. σημείωση 255.

**Πίνακας 7: ΕΚΤΙΜΗΣΗ ΕΣΟΔΩΝ, ΚΑΤΑ ΤΟ 2012, ΜΕΧΡΙ ΤΗΝ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΤΟΥ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟΥ**

<b>ΕΣΟΔΑ μέχρι ολοκλήρωση</b>	
<b>Πηγή εσόδων</b>	<b>ΕΚΤΙΜΗΣΗ (ΜΑΡΤ 2012)</b>
Τέλη Κτηματογράφησης	
Παλαιά προγράμματα	95.000.000
Πάγια τέλη	744.629.578
Αναλογικά τέλη	290.997.653
Δημόσια συμμετοχή	0
Αναλογικά τέλη μεταβατικής λειτουργίας	109.354.525
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>1.239.981.756</b>
<b>Υστέρηση εσόδων κτηματογράφησης</b>	<b>-199.027.109</b>
Απαραίτητα Έσοδα για την ολοκλήρωση των Δασικών Χαρτών	103.098.113

Πηγή: Επιχειρησιακό Σχέδιο Κτηματολογίου 2012, σελ.37.

Στο τέλος της πρώτης περιόδου της ελληνικής κρίσης, το Κτηματολόγιο βρίσκεται στο επίκεντρο των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων του Μνημονίου για την αύξηση της ανταγωνιστικότητας της χώρας, την ενίσχυση της ανάπτυξης και την δημιουργία ενός ευνοϊκότερου επιχειρηματικού περιβάλλοντος για την προσέλκυση επενδύσεων. Ο στόχος της ολοκλήρωσής του τίθεται για το έτος 2020, ενώ την περίοδο αυτή, πρόοδος καταγράφεται:

- στις ενέργειες επίλυσης των εμπλοκών διαγωνισμού β' φάσης κτηματογράφησης<sup>262</sup>
- στην ψήφιση ρυθμίσεων για την βελτίωση της ακρίβειας των κτηματολογικών διαγραμμάτων σε κτηματογραφημένες περιοχές λόγω εκτεταμένων γεωμετρικών αποκλίσεων<sup>263</sup>
- στις αναρτήσεις κτηματογράφησης περιστατικών ΟΤΑ Αττικής, Θεσσαλονίκης και 8 ακόμη περιοχών,
- στην προκήρυξη νέων έργων κτηματογράφησης για επτά (7) εκατ.δικαιώματα
- στην ένταξη νέων υποστηρικτικών έργων για το Κτηματολόγιο, ύψους 57 εκατ.ευρώ<sup>264</sup> (χωρίς ΦΠΑ) στο ΕΣΠΑ.

<sup>262</sup> Άρθρο 51, παρ.10 του Ν.4042/2012 με το οποίο τροποποιείται το άρθρο 45 παρ.1 εδ.αφ.2 του Ν.3316/2005.

<sup>263</sup> Άρθρο 24, παρ. 2, ΦΕΚ Α' /144/17-06-2011.

<sup>264</sup> Νέες υπηρεσίες σε πολίτες και επαγγελματίες κατά τη λειτουργία του Κτηματολογίου, Προσαρμογή των κτηματολογικών δεδομένων στην INSPIRE και ΕΥΓΕΠ, νέα χαρτογραφικά υπόβαθρα στη χώρα σε συνεργασία με τον ΟΚΧΕ, Δασικοί Χάρτες σε 11 περιφερειακές ενότητες.

Οι αναφορές για το Κτηματολόγιο σε κάθε επικαιροποίηση των Μνημονίων Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Κυβέρνησης και της Τρόικα γίνονται όλο και πιο συγκεκριμένες και λεπτομερέστερες. Παράλληλα, με την πρώτη αποστολή των Ολλανδών εμπειρογνομόνων, σκιαγραφείται το ιδιαίτερο ευρωπαϊκό ενδιαφέρον για το έργο, γεγονός που θα διαφανεί με μεγαλύτερη ευκρίνεια την επόμενη περίοδο, ενώ μέσω των προτεινόμενων εναλλακτικών σεναρίων της Ολλανδικής αποστολής, συζητείται για πρώτη φορά, από την ελληνική κυβέρνηση η προοπτική ιδιωτικοποίησης του θεσμού για την ολοκλήρωση του έργου.

Τέλος, την περίοδο αυτή γίνεται εμφανής η θεμελιώδης αντίφαση ανάμεσα στον επιδιωκόμενο σκοπό και στα μέσα για την επίτευξή του. Από την μία πλευρά, τίθεται για πρώτη φορά το έτος ορόσημο 2020 για την ολοκλήρωση του Κτηματολογίου, ενώ από την άλλη, οι δημοσιονομικοί περιορισμοί που εισάγονται λόγω της κρίσης δημιουργούν ασφυκτικές προϋποθέσεις για την επίτευξη του σκοπού. Η ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε. που είχε δημιουργηθεί το 1995 με τις ευελιξίες που είχαν θεωρηθεί ως αναγκαίες για την αντιμετώπιση της χρόνιας διοικητικής ανεπάρκειας του ελληνικού δημοσίου ενόψει των μεγάλων έργων υποδομής<sup>265</sup>, χάνει σταδιακά την διαχειριστική και οικονομική της αυτοτέλεια με την ένταξή της στις ΔΕΚΟ του κεφαλαίου Α του Νόμου 3429/2005, με τον Ν.3899/2010, καθώς και στο δημόσιο λογιστικό με τον Ν. 3871/2010.

<sup>265</sup> Η ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε. συστήθηκε βάσει σχετικής εξουσιοδοτικής διάταξης της παρ.6 του άρθρου 5 του ν.2229/1994 (ΦΕΚ 138Α/1994) με την οποία συστήθηκαν και άλλες ανώνυμες εταιρείες του Δημοσίου εκείνη την εποχή για τα μεγάλα έργα υποδομής της χώρας, όπως η ΕΓΝΑΤΙΑ ΟΔΟΣ Α.Ε., κ.α. Η διάταξη αυτή προέβλεπε ότι: «*Με κοινές αποφάσεις των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας, Οικονομικών, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού, που δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, μπορεί να ιδρύονται νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου χωριστά για κάθε μεγάλο έργο ύψους άνω των είκοσι πέντε δισεκατομμυρίων (25.000.000.000) δραχμών με τη μορφή της ανώνυμης εταιρείας. Με τις αποφάσεις αυτές προσδιορίζεται το συγκεκριμένο έργο, την πραγματοποίηση του οποίου αναλαμβάνει η εταιρεία και καθορίζεται κάθε άλλη σχετική λεπτομέρεια. "Με όμοια απόφαση καθορίζεται ο τρόπος χρηματοδότησης του έργου". (προσθ. του εδαφ. από την παρ. 5 του άρθρου τέταρτου του Ν. 2372/96, ΦΕΚ-29 Α'). Τα νομικά αυτά πρόσωπα εφεξής θα διέπονται από τις διατάξεις του κωδικοποιημένου νόμου 2190/1920, όπως κάθε φορά ισχύει εφόσον δεν τροποποιούνται από τις διατάξεις του νόμου αυτού». Περαιτέρω, σύμφωνα με την παρ. 11 εδαφ. Α' του άρθρου 5 του ως άνω Ν.2229/1994 «1. Οι εταιρείες λειτουργούν για χάρη του δημοσίου συμφέροντος, είναι επιχειρήσεις κοινής ωφελείας και διέπονται από τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας. Οι εταιρείες δεν υπάγονται στην κατηγορία των οργανισμών και επιχειρήσεων του ευρύτερου δημόσιου τομέα ούτε στις διατάξεις που διέπουν εταιρείες που ανήκουν άμεσα ή έμμεσα στο Δημόσιο».*

**Πίνακας 8: ΟΙ ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ ΣΤΑ ΜΝΗΜΟΝΙΑ ΣΥΝΕΝΝΟΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΜΕ ΤΗΝ ΤΡΟΙΚΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 2010-2012**

Κείμενο	Κεφάλαιο	Περιγραφή Στόχου
Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής 6/8/2010 (1 <sup>η</sup> Επικαιροποίηση)	iv.Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις Για την ενδυνάμωση του ανταγωνισμού στις ανοικτές αγορές Επιχειρηματικό Περιβάλλον '	Η Κυβέρνηση επιταχύνει την ολοκλήρωση του κτηματολογίου και συντάσσει αναφορά προόδου, συμπεριλαμβανομένου ενός σχεδίου δράσης (σελ. 26) *να έχουν ολοκληρωθεί έως το τέλος του τέταρτου τριμήνου 2010
Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής (3 <sup>η</sup> επικαιροποίηση/ 11/2/2011)	iv. Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις./ Βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος και ενίσχυση του ανταγωνισμού στις ανοικτές αγορές./ Εμπορικό Μητρώο και Κτηματολόγιο	Η κυβέρνηση παρέχει επαρκείς πόρους για την επιτάχυνση της ολοκλήρωσης του Κτηματολογίου, με στόχο την δημοπράτηση κτηματολογικών έργων 4 εκατομμυρίων επιπρόσθετων δικαιωμάτων μέχρι τον Δεκέμβριο του 2011, ολοκληρώνοντας τις εργασίες για τα μεγάλα αστικά κέντρα μέχρι το 2015 και το σύνολο του έργου μέχρι το 2020 (σελ.14-15)
Μνημόνιο Συνεννόησης για τις συγκεκριμένες προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής (τέταρτη επικαιροποίηση) 2 Ιουλίου 2011)	ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ	Η Κυβέρνηση παρέχει επαρκείς πόρους για την επιτάχυνση της ολοκλήρωσης του κτηματολογίου με σκοπό: α) τη διεξαγωγή διαγωνισμού για κτηματολογικά έργα για 4 εκατομμύρια επιπλέον δικαιώματα ως το Δεκέμβριο του 2011, β) την ψηφιοποίηση της λειτουργίας όλων των υποθηκοφυλακείων και των συμβολαιογραφικών γραφείων και τη μεταφορά όλων των νέο-καταχωρούμενων δικαιωμάτων στο Κτηματολόγιο ως το 2015, γ) τη λειτουργία κτηματολογικών γραφείων αποκλειστικά για μεγάλα αστικά κέντρα ως το 2015, δ) την καθιέρωση ενός ολοκληρωμένου κτηματολογίου και κτηματολογικών γραφείων αποκλειστικής λειτουργίας σε εθνικό επίπεδο μέχρι το 2020 [Q4-2011
N.4046/2012 (ΦΕΚ 28 <sup>Α</sup> /14.02.2012)  Memorandum of Understanding On Specific Economic Policy Conditionality	4 GROWTH-ENHANCING STRUCTURAL REFORMS 4.2 To improve the business environment and enhance competition in open markets Business environment	Land registry and spatial planning (σελ. 760)  The Government accelerates the completion of the land registry, with a view to:  tendering out all remaining rights (ca. 15 million) and awarding cadastral projects for 7 million rights. [Q4-2012]  digitalising the operations of all mortgage and notaries' offices and conveying all newly registered deeds to the cadastre by 2015.  exclusively-operating cadastral offices for large urban centres by 2015.  establishing a complete cadastral register and exclusively operating cadastral offices nationwide by 2020.  The Government adopts legislation to ... (ii) update and codify legislation on forests, forest lands and parks. [Q3-2012]

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων Ε. Μπαλλά.

## 2.2. Το ζήτημα του Κτηματολογίου την περίοδο 2012-2015

Η δεύτερη περίοδος, χαρακτηρίζεται από την συστηματική παρουσία και ενεργοποίηση της Ομάδας Δράσης (Task Force for Greece/TFGR) στο Ελληνικό Κτηματολόγιο με στόχο την εντατικοποίηση των ενεργειών για την ολοκλήρωση του έργου καθώς και από την πρώτη απόπειρα θεσμικής αναδιοργάνωσης του οργανωτικού σχήματος του συστήματος Διοίκησης Γης στη χώρα. Οι εναλλαγές της πολιτικής ηγεσίας στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και οι επακόλουθες συχνές αλλαγές στη διοίκηση της αρμόδιας για την σύνταξη του έργου, εταιρείας ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε., σε συνδυασμό με την ματαίωση του διαγωνισμού για την κτηματογράφηση του υπολοίπου της χώρας, όπως παρατίθεται στη συνέχεια αλλά και η προκήρυξη των εκλογών τον Δεκέμβριο του 2014, δημιούργησαν κενά, ασυνέχειες, αλλά και μεγάλες καθυστερήσεις σημαντικά για ένα έργο αυτής της εμβέλειας.

Μετά τις εκλογές του Ιουνίου του 2012 και την συγκρότηση της νέας κυβέρνησης, τον Σεπτέμβριο του 2012, το Υπουργείο Περιβάλλοντος ζητά από την Ομάδα Δράσης να παράσχει τεχνική βοήθεια στη χώρα για τον σχεδιασμό, την προκήρυξη και παρακολούθηση ολοκλήρωσης του έργου του Εθνικού Κτηματολογίου (περίπου 16 εκατομμύρια δικαιώματα). Έτσι συγκροτείται ειδική ομάδα ξένων εμπειρογνομόνων από ευρωπαϊκούς κτηματολογικούς οργανισμούς (Αυστρία, Ολλανδία, Γερμανία και Ισπανία) η οποία συντονίζεται από το Ολλανδικό Κτηματολόγιο, με στόχο τη συνδρομή της ελληνικής κυβέρνησης στη μεταρρύθμιση του Κτηματολογίου.

Η ομάδα των ξένων εμπειρογνομόνων διοργανώνει την πρώτη της αποστολή τον Νοέμβριο του 2012<sup>266</sup> με σκοπό την λεπτομερή της ενημέρωση σχετικά με την πρόοδο και την πορεία εκτέλεσης του έργου του Εθνικού Κτηματολογίου και τον εντοπισμό των προβλημάτων τα οποία δυσκολεύουν και επιβραδύνουν την ολοκλήρωσή του. Παράλληλα, τον Νοέμβριο του 2012, ορίζεται από τον Υπουργό Περιβάλλοντος επιχειρησιακός Συντονιστής και ομάδα διοίκησης έργου με Έλληνες εμπειρογνώμονες για το Κτηματολόγιο<sup>267</sup>. Αντικείμενο του Έλληνα επιχειρησιακού συντονιστή ήταν «η επίσπευση του έργου του Κτηματολογίου και της αναδιοργάνωσης των συναφών λειτουργιών της ενότητας «Χαρτογράφηση – Γεωχωρικές Πληροφορίες – Κτηματολόγιο, ώστε να αντιμετωπιστούν οι καθυστερήσεις και οι δυσκολίες πραγματοποίησης του έργου, η ολοκλήρωση του οποίου είχε καθοριστεί για το έτος 2020». Την ίδια περίοδο, ο αρμόδιος για το Κτηματολόγιο Αναπληρωτής Υπουργός Περιβάλλοντος θέτει σε δημόσια διαβούλευση σχέδιο νόμου με τίτλο «Συμπλήρωση των διατάξεων περί Εθνικού Κτηματολογίου και άλλες ρυθμίσεις»<sup>268</sup> το οποίο περιλαμβάνει διατάξεις για την επιτάχυνση των διαδικασιών ανάθεσης και ολοκλήρωσης των μελετών κτηματογράφησης έως το έτος 2020 αλλά και άλλων συμβάσεων εκπόνησης μελετών ή παροχής υπηρεσιών που σχετίζονται άμεσα με το Εθνικό Κτηματολόγιο, όπως η σύνταξη δασικών χαρτών. Παράλληλα, στο σχέδιο νόμου συμπεριλαμβάνονταν ρυθμίσεις για την βελτίωση και απλοποίηση των διαδικασιών των

<sup>266</sup> Δελτίο Τύπου ΥΠΕΚΑ, 14 Νοεμβρίου 2012, «ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΗΓΕΣΙΑΣ ΥΠΕΚΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΟΡΕΙΑ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΟΥ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟΥ», Διαθέσιμο στο

[http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif\[524\]=2129&language=el-GR](http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif[524]=2129&language=el-GR)

<sup>267</sup> Δελτίο Τύπου ΥΠΕΚΑ, 28 Νοεμβρίου 2012, «ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΗ ΚΑΙ ΟΜΑΔΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΡΓΟΥ ΟΡΙΣΕ Ο ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΠΕΚΑ, ΕΥΑΓΓΕΛΟΣ ΛΙΒΙΕΡΑΤΟΣ, ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠΙΣΠΕΥΣΗ ΤΗΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ ΤΟΥ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟΥ», Διαθέσιμο στο

[http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif\[524\]=2155&language=el-GR](http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif[524]=2155&language=el-GR)

<sup>268</sup> Δημόσια Διαβούλευση για το σχέδιο νόμου «Συμπλήρωση των διατάξεων περί Εθνικού Κτηματολογίου και άλλες ρυθμίσεις», Αναρτήθηκε 27 Νοεμβρίου 2012, Διαθέσιμο στο

<http://www.opengov.gr/minenv/?p=4659>

συναλλαγών με τα Κτηματολογικά Γραφεία. Το σχέδιο νόμου ωστόσο, εκείνη την χρονική περίοδο, δεν προωθείται περαιτέρω, αφού συμπίπτει με την έναρξη της τεχνικής βοήθειας από τους ξένους εμπειρογνώμονες. Επιπλέον, η διαδικασία της διαβούλευσης του σχεδίου νόμου, κατέδειξε την αναγκαιότητα:

- αποσαφήνισης των ρόλων των εμπλεκόμενων φορέων και των αρμοδιοτήτων μεταξύ Ο.Κ.Χ.Ε. και Κτηματολόγιο Α.Ε. για την ταχύτερη ολοκλήρωση του Εθνικού Κτηματολογίου και τη δημιουργία ενιαίου φορέα υλοποίησης των έργων κτηματογράφησης και γεωχωρικών δεδομένων.
- αλλαγής του σχεδιασμού και της λειτουργίας των κτηματολογικών γραφείων.
- θεσμοθέτησης ηλεκτρονικών διαδικασιών με σκοπό την μείωση της γραφειοκρατίας προς όφελος του πολίτη.

Κατά το πρώτο τρίμηνο του 2013, οι εμπειρογνώμονες των κρατών μελών και η Κτηματολόγιο ΑΕ συνεργάστηκαν εντατικά για ζητήματα σχετικά με τον προγραμματισμό του έργου του ΕΚ και τους διαγωνισμούς με στόχο την απλούστευση του νομικού πλαισίου<sup>269</sup>. Ολοκληρώθηκε επίσης η συγκριτική αξιολόγηση προκειμένου να διατεθεί στις ελληνικές αρχές η εμπειρία άλλων κρατών μελών σχετικά με το κατάλληλο νομοθετικό πλαίσιο για έργα κτηματολογίου (δηλ. συμβάσεις παροχής υπηρεσιών έναντι συμβάσεων έργων μηχανικού<sup>270</sup>) αφού, ένα από τα μεγάλα εμπόδια που είχαν καταγραφεί εκείνη την περίοδο για την ολοκλήρωση του Κτηματολογίου ήταν οι μεγάλες καθυστερήσεις στην ανάθεση των συμβάσεων κτηματογράφησης που εν μέρει οφειλόταν στο νομικό πλαίσιο της διαδικασίας διαγωνισμών.

Τον Μάρτιο του 2013 αντικαθίσταται το Διοικητικό Συμβούλιο της ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε.<sup>271</sup> που είχε προκύψει από τις εκλογές του 2009, ενώ με τον Ν.4164/2013 που ψηφίζεται τον Ιούλιο του 2013 καταργείται ο Οργανισμός Κτηματολογίου και Χαρτογραφήσεων Ελλάδος (ΟΚΧΕ) και μέρος των αρμοδιοτήτων του μεταφέρονται στην ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε. η οποία μετονομάζεται σε Εθνικό Κτηματολόγιο και Χαρτογράφηση Α.Ε. (Ε.Κ.ΧΑ. Α.Ε.). Η απόφαση κατάργησης του ΟΚΧΕ εναρμονίζεται με τις συστάσεις των Ολλανδών εμπειρογνομώνων στις αρχές του 2012 για την δημιουργία ενός νέου κεντρικού οργανισμού για το Κτηματολόγιο, ενώ η συγκεκριμένη νομοθετική επιλογή, κατά την εισηγητική έκθεση του Ν.4164/2013, κρίθηκε αναγκαία, αφού μετά την αναθεώρηση του θεσμικού του πλαισίου το 2009<sup>272</sup> ο ΟΚΧΕ «εξελίχθηκε σε έναν οργανισμό ανταγωνιστικό με την εταιρεία ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε.». Περαιτέρω, η κατάργηση του ΟΚΧΕ, στόχευε «στον εξορθολογισμό των φορέων του Δημοσίου με συναφές αντικείμενο και επικαλυπτόμενες αρμοδιότητες, στην εξοικονόμηση κόστους και στην επίτευξη οικονομιών κλίμακος με τη συγκέντρωση διοικητικών και υποστηρικτικών υπηρεσιών σε υπάρχουσες δομές<sup>273</sup>». Στην πράξη ωστόσο, η κατάργηση του ΟΚΧΕ με το άρθρο 1 του Ν.4164/2013, σε συνδυασμό και με

<sup>269</sup> Το πρόγραμμα εργασιών περιλαμβάνει τέσσερα συστατικά στοιχεία: προϋποθέσεις (δηλαδή στήριξη προς τη δομή διαχείρισης του σχεδίου του έργου και την οργανωτική δομή των γραφείων κτηματολογίου), προγραμματισμό (δηλαδή συνολική επανεξέταση του υφιστάμενου επιχειρηματικού σχεδίου)-προσκλήσεις υποβολής προσφορών (με έμφαση στην απλούστευση της συγγραφής υποχρεώσεων)- και παρακολούθηση (π.χ. ανάπτυξη ενός πίνακα προόδου με απεικόνιση των εδαφικών χαρτών).

<sup>270</sup> Τριμηνιαία Έκθεση Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα, Απρίλιος 2013, σελ.59.

<sup>271</sup> <http://www.ktimatologio.gr/Pages/News.aspx?id=167>

<sup>272</sup> Άρθρο 29 Ν.3882/2010.

<sup>273</sup> Βλ. Εισηγητική Έκθεση Ν.4164/2013.

μεταγενέστερη νομοθεσία και κανονιστικές αποφάσεις<sup>274</sup>, δημιούργησε κενά, ασάφειες και καθυστερήσεις στην υλοποίηση της Εθνικής Υποδομής Γεωχωρικών Πληροφοριών (ΕΥΓΕΠ) και στην πρόοδο εφαρμογής της οδηγίας INSPIRE (2007/2/ΕΚ) παρά την όποια πρόοδο είχε καταγραφεί το διάστημα 2010-2013, κατά την οποία ο ΟΚΧΕ είχε τον επιχειρησιακό ρόλο υλοποίησης της ΕΥΓΕΠ, που του είχε αποδοθεί με το Ν.3882/2010. Σημαντικότερη ωστόσο επίπτωση από την κατάργηση του ΟΚΧΕ, η οποία έγινε εμφανής κατά την επόμενη περίοδο, και ιδίως υπό τον φόβο αναβίωσης του σεναρίου ιδιωτικοποίησης του θεσμού που είχε εμφανιστεί στις αρχές του 2012, ήταν η απουσία ενός φορέα με σαφή «δημόσιο χαρακτήρα» για το Κτηματολόγιο με σκοπό «την άσκηση υψηλής κρατικής εποπτείας και την κυριότητα των δεδομένων από το Δημόσιο<sup>275</sup>». Περαιτέρω ο Ν.4164/2013 περιείχε σημαντικές ρυθμίσεις που τροποποιούσαν το θεσμικό πλαίσιο της κτηματογράφησης (Ν.2308/1995), της λειτουργίας του Κτηματολογίου (Ν.2664/1998) και των δασικών χαρτών (Ν.3889/2010).

Τον Ιούλιο του 2013, συμπεριλήφθηκαν συγκεκριμένες και πολύ λεπτομερείς δεσμεύσεις για το Κτηματολόγιο, στο Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής. Συγκεκριμένα, στην ενότητα 5.1.2 “Περιορισμός διαδικαστικών και άλλων διοικητικών βαρών” αναφέρεται ότι «η επιτάχυνση των εργασιών για ένα σύγχρονο κτηματολόγιο είναι αναγκαία για να διασφαλιστεί η έγκαιρη καταγραφή της ιδιοκτησίας που θα καλύπτει όλη τη γη και τα κτίρια της Ελλάδας. Αυτό είναι αναγκαίο για την διασφάλιση των δημοσιονομικών εσόδων από το φόρο ακίνητης περιουσίας ενώ θα παράσχει και τη νομική βεβαιότητα που χρειάζεται ώστε να ανοίξει η αγορά ακινήτων σε νέες επενδύσεις, συμπεριλαμβανομένων των άμεσων ξένων επενδύσεων». Αναλυτικότερα, οι δεσμεύσεις της χώρας που συμπεριλήφθηκαν στο Μνημόνιο του Ιουλίου 2013 εμφανίζονται στον κάτωθι πίνακα:

<sup>274</sup> Βλ. άρθρο 1 του Ν.4164/2013, ΥΑ 45246/2013 (κατηγοριοποίηση αρμοδιοτήτων ΕΚΧΑ), άρθρο 36παρ.3 Π.Δ.100/2014, Ν.4305/2014 και ΠΔ 28/2015. Τα ανωτέρω εμπεριέχουν αντιφατικές ρυθμίσεις σχετικά με το ρόλο και τις αρμοδιότητες των εμπλεκόμενων φορέων (ΥΠΕΚΑ, ΕΚΧΑ, ΕΘΕΓ, λοιποί φορείς ) στον σχεδιασμό, την ανάπτυξη, λειτουργία και διαχείριση της Εθνικής Υποδομής Γεωχωρικών.

<sup>275</sup> Η απουσία ενός φορέα για το Κτηματολόγιο, με τη μορφή ενός Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου, μετά την κατάργηση του ΟΚΧΕ, αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα στην επόμενη περίοδο (2015-2018) και συγκεκριμένα κατά το έτος 2018, όπου ο νομοθέτης επανέρχεται στη δημιουργία ενός Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου με την επωνυμία «ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ» ΝΠΔΔ. Βλ. Εισηγητική Έκθεση Ν.4512/2018 καθώς και Εισήγηση Ματθαίου Παναγιώτη, 2015, «ΕΘΝΙΚΟ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ: ΑΝΑΜΕΣΑ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ» στο πλαίσιο διδασκαλίας στο Πάντειο Παν/μιο, Σχολή Επιστημών Οικονομίας και Διοίκησης, Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών: «Νομικός Πολιτισμός-Δημόσιο και Ιδιωτικό Δίκαιο» (15 Δεκεμβρίου 2015) (εδώ <https://www.eap.gr/images/stories/pdf/20160401-dialeksi-panteiou-Mathaiou.pdf>).

**Πίνακας 9: ΟΙ ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ ΣΤΟ ΜΝΗΜΟΝΙΟ ΣΥΝΕΝΝΟΗΣΗΣ ΣΤΙΣ ΣΥΓΚΕΚΡΙΜΕΝΕΣ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ – ΙΟΥΛΙΟΣ 2013**

5.1.2.9. Μετά την υιοθέτηση του Νόμου 4164/2013, η Κυβέρνηση:		
i.	Θα διασφαλίσει ότι το Υπουργείο Οικονομικών και η φορολογική διοίκηση έχουν πλήρη πρόσβαση στην κτηματολογική βάση δεδομένων για φορολογικούς σκοπούς, συμπεριλαμβανομένων και των φορολογικών δηλώσεων Ε9.	Ιούλιος 2013
ii.	Θα εκπονήσει ένα επιχειρηματικό πλάνο για τη δημιουργία ενός συστήματος σε όλη την επικράτεια γραφείων κτηματολογίου υπό την ΕΚΧΑ ΑΕ. Το επιχειρηματικό πλάνο θα περιλαμβάνει τα προτεινόμενα οργανογράμματα για κάθε γραφείο ώστε να προετοιμάσει τη μετατροπή τους σε τελικά γραφεία. Θα διασφαλίσει ότι μέχρι να είναι έτοιμο το πλήρες κτηματολόγιο, οι καταχωρητές θα λειτουργούν ως αντιπρόσωποι των κτηματολογικών γραφείων.	Νοέμβριος 2013
iii.	Θα διασφαλίσει την άμεση μετατροπή των προσωρινών γραφείων του κτηματολογίου σε οριστικά στην πρωτεύουσα των περιοχών όπου το κτηματολόγιο είναι σε εφαρμογή με την έκδοση του σχετικού ΠΔ για κάθε γραφείο. Θα διασφαλίσει ότι όλες οι αρμοδιότητες των καταχωρητών θα μεταφερθούν σε αυτά τα γραφεία.	Δεκέμβριος 2013
iv.	Θα διασφαλίσει ότι όλες οι συναλλαγές που σχετίζονται με τα ακίνητα στη χώρα έχουν καταχωρηθεί ηλεκτρονικά με τη χρήση της διαδικτυακής πλατφόρμας που παρέχει η ΕΚΧΑ ΑΕ και ότι θα χρησιμοποιηθεί μία τυποποιημένη μορφή για την καταχώρηση	Σεπτέμβριος 2013
v.	Θα διασφαλίσει ότι τα τέλη των συναλλαγών προς το Κράτος μεταφέρονται αυτόματα στο λογαριασμό του Υπουργείου Οικονομικών. Δεδομένα για όλα τα άλλα τέλη συναλλαγών θα πρέπει να υπολογίζονται πλήρως και να ελέγχονται από το Υπουργείο Οικονομικών	Σεπτέμβριος 2013
vi.	Θα διασφαλίσει ότι η Πολεοδομία και οι Άδειες Κατασκευών θα βασίζονται σε χάρτες που παρέχει ή που είναι σύμφωνοι με την ΕΚΧΑ ΑΕ	Δεκέμβριος 2013
vii.	Θα διασφαλίσει ότι όλες οι υπόλοιπες κτηματολογικές προσπάθειες (π.χ. αρχαιολογική ή βιομηχανική ανάπτυξη) που είναι απαραίτητες για τις λειτουργίες σε διαφορετικά Υπουργεία θα βασίζονται στην κτηματολογική βάση δεδομένων και σε επίπεδα που έχει δημιουργήσει και διαχειρίζεται η ΕΚΧΑ ΑΕ	Δεκέμβριος 2013
viii.	Θα υιοθετήσει δευτερεύουσα νομοθεσία για να διασφαλίσει ότι η βάση δεδομένων του Κτηματολογίου ΑΕ συνδέεται σε άλλες βάσεις δεδομένων, όπως η βάση δεδομένων των ακινήτων, της πολεοδομίας, των αδειών κατασκευών και το Σύστημα Αναγνώρισης Αγροτεμαχίων (LPIS) για τον υπολογισμό των αγροτικών επιχορηγήσεων βάσει της κτηματολογικής βάσης δεδομένων	Δεκέμβριος 2013
ix.	Θα επεκτείνει την κτηματολογική βάση δεδομένων ώστε να συμπεριλάβει τιμές συναλλαγών, αντικειμενικές αξίες των συναλλαγών. Το πεδίο εφαρμογής του κτηματολογίου θα πρέπει να διευρυνθεί ώστε να συμπεριλάβει κτίρια και άλλες κατασκευές σε μη αστική γη	Δεκέμβριος 2013
		Δεκέμβριος 2014
10.	Για την επίτευξη της έγκαιρης υλοποίησης του κτηματολογίου, η κυβέρνηση:	
i.	Με βάση υπάρχουσες έρευνες, θα παράσχει χάρτες κτισμάτων εκτός σχεδίου πόλεως	Ιούνιος 2014
ii.	Θα επικυρώσει νομικά τους δασικούς χάρτες και τις παράκτιες ζώνες όλης της χώρας βάσει των σχετικών χαρτών της ΕΚΧΑ που καταρτίστηκαν το 2009. Θα τεθούν ορόσημα για την ολοκλήρωση συγκεκριμένων περιοχών.	Δεκέμβριος 2015
iii.	Θα προχωρήσει στην ανάθεση των επτά (7) εκατομμυρίων ενεργών δικαιωμάτων ιδιοκτησίας που έχουν προκηρυχθεί από το Δεκέμβριο του 2011	Μάρτιος 2014
	Θα προκηρύξει τα υπόλοιπα δικαιώματα ιδιοκτησίας (περίπου 15 εκατομμύρια).	Σεπτέμβριος 2013
	Θα ολοκληρώσει την παραχώρηση των προκηρύξεων των ημιτελών έργων του κτηματολογίου	Δεκέμβριος 2014
iv.	Θα καταστήσει υποχρεωτική την αναγραφή του ειδικού κωδικού αριθμού του κτηματολογίου του κάθε τεμαχίου στις φορολογικές δηλώσεις (έντυπο Ε9) για τα ακίνητα	Ιούλιος 2013



Τον Οκτώβριο του 2013 προκηρύσσεται ο διεθνής διαγωνισμός για την κτηματογράφηση στο υπόλοιπο της χώρας<sup>276</sup> ύψους 527 εκατομμυρίων ευρώ πλέον ΦΠΑ (ΚΤΙΜΑ 13). Η νέα προκήρυξη αφορούσε στο 42% των δικαιωμάτων της χώρας, δηλαδή πάνω από 16 εκατομμύρια δικαιώματα ή το 65% της επικράτειας. Σε αντίθεση ωστόσο με τον επιχειρησιακό σχεδιασμό ενάμισι χρόνο νωρίτερα, ο διαγωνισμός περιλαμβάνει 28 έργα κτηματογράφησης έναντι 12 του Επιχειρησιακού Σχεδίου<sup>277</sup> του 2012. Βασικά σημεία του νέου προγράμματος για την κτηματογράφηση του υπολοίπου της χώρας, όπως παρουσιάστηκε<sup>278</sup> στο Υπουργείο Περιβάλλοντος, ήταν:

- η πρόβλεψη δημιουργίας 12.000 θέσεων εργασίας για μηχανικούς, επιστήμονες πληροφορικής, δικηγόρους και άλλα στελέχη.
- Η ανάδειξη αναδόχων σε λιγότερο από ένα έτος και η έναρξη συλλογής δηλώσεων στις πρώτες περιοχές στις αρχές του 2015
- Η τμηματική περαίωση της κτηματογράφησης, όπου δεν υποβάλλονται ενστάσεις μετά την ανάρτηση των κτηματολογικών πινάκων και διαγραμμάτων
- Η δημιουργία νέων διαδικτυακών εφαρμογών για την κτηματογράφηση (ηλεκτρονική υποβολή δήλωσης, ηλεκτρονική ανάρτηση, on – line εφαρμογές για τα Γραφεία Κτηματογράφησης)
- Η τεχνική υποστήριξη των Κτηματολογικών Γραφείων και μετά την περαίωση της κτηματογράφησης (δωρεάν «τεχνικός σύμβουλος», οριστική επίλυση ζητημάτων).

Προαναγγέλθηκε επίσης η πλήρης διοικητική και οργανωτική υπαγωγή των Κτηματολογικών Γραφείων στο ΥΠΕΚΑ και η οργάνωσή τους, έως το 2020 με πιο ορθολογικό και αποτελεσματικό τρόπο, αφού «η μεταβατική περίοδος λειτουργίας των Υποθηκοφυλακείων ως Κτηματολογικών Γραφείων έχει εξαντλήσει τον προορισμό της»<sup>279</sup>. Η ολοκλήρωση του Κτηματολογίου το 2020, προβλήθηκε ως η «Μεγαλύτερη Διοικητική – Αναπτυξιακή Μεταρρύθμιση» με στόχους : α) ασφάλεια και εγγύηση στις συναλλαγές των ακινήτων, β) αποκάλυψη και προστασία της δημόσιας γης, γ) επιτάχυνση και διασφάλιση επενδύσεων και δ) ολοκληρωμένη ψηφιακή υποδομή για πολυδιάστατη προστασία του περιβάλλοντος και στήριξη αιφόρου/βιώσιμης ανάπτυξης σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο<sup>280</sup>.

<sup>276</sup> "Ανάθεση συμβάσεων μελετών κτηματογράφησης & υποστηρικτικών υπηρεσιών για τη δημιουργία Εθνικού Κτηματολογίου στο υπόλοιπο της χώρας" Δελτίο Τύπου ΥΠΕΚΑ, 1 Οκτωβρίου 2013, Διαθέσιμο στο [http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif\[524\]=2651&language=el-GR](http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif[524]=2651&language=el-GR)

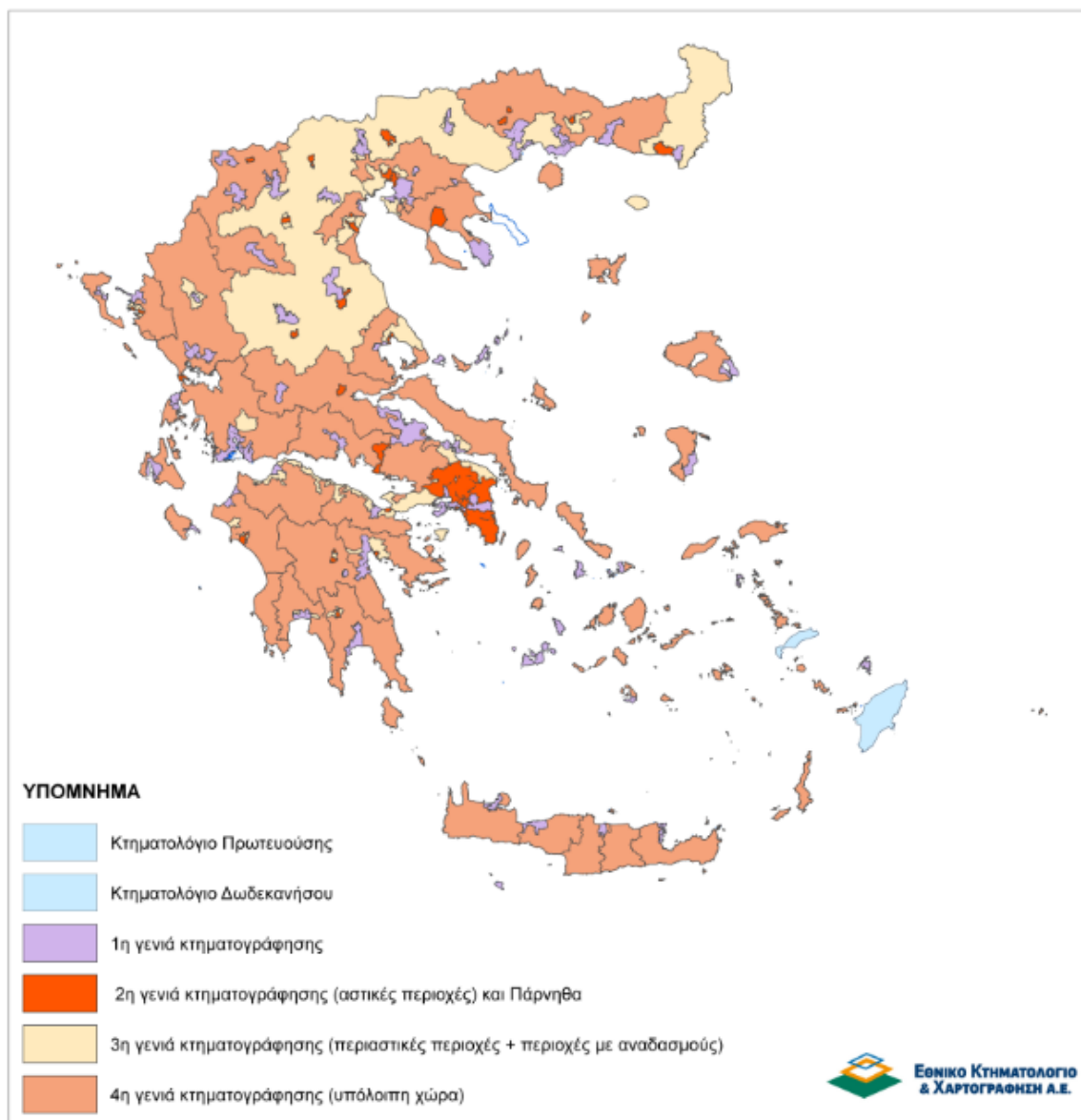
<sup>277</sup> Σύμφωνα με το Επιχειρησιακό Σχέδιο του 2012, προτεινόταν ο επιμερισμός του εναπομένοντος αντικειμένου, σε 12 συμβάσεις, ακολουθώντας τη διοικητική δομή των περιφερειών της χώρας, έτσι ώστε ο προϋπολογισμός κάθε μελέτης να μην υπερβαίνει τα 100 εκατομμύρια αλλά ούτε και να είναι μικρότερος των 45 εκατομμυρίων. Εναλλακτικές οι οποίες εξετάστηκαν με 20 και 30 συμβάσεις απορρίφθηκαν λόγω της μεγάλης κατάτμησης του αντικειμένου του έργου, τον περιορισμό της δυνατότητας επίτευξης σημαντικών οικονομικών κλίμακας, της υπερβολικής αύξησης των απαιτούμενων πόρων και του διαχειριστικού φόρτου της εταιρείας καθώς και της ανομοιογενούς αντιμετώπισης της ίδιας γεωγραφικής περιοχής (ΕΣ 2012, σελ.27).

<sup>278</sup> <https://www.slideshare.net/YPEKA/20131001-26746528>

<sup>279</sup> <https://www.slideshare.net/YPEKA/20131001-26746528> σελ. 20.

<sup>280</sup> Συνέντευξη Τύπου Υπουργού ΠΕΚΑ για την κτηματογράφηση, 01.10.2013, Παρουσίαση <https://www.slideshare.net/YPEKA/20131001-26746528>

**Εικόνα 1: Η ΠΟΡΕΙΑ ΚΤΗΜΑΤΟΓΡΑΦΗΣΗΣ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ**



Πηγή: Συνέντευξη Τύπου Υπουργού ΠΕΚΑ για το νέο πρόγραμμα Κτηματολογίου, Οκτώβριος 2013<sup>281</sup>.

Τον Δεκέμβριο του 2013 διοργανώνεται διευρυμένη σύσκεψη φορέων και Task Force για το Κτηματολόγιο<sup>282</sup> με στόχο «την ανταλλαγή απόψεων, την διαμόρφωση ενός πλαισίου συναντίληψης όλων των εμπλεκομένων για το Εθνικό Κτηματολόγιο και τη δημιουργία ενός νέου οράματος με ορίζοντα ολοκλήρωσης του έργου το 2020». Το κλιμάκιο της Task Force ενημέρωσε για τη συνεργασία που είχε αναπτυχθεί με την ΕΚΧΑ ΑΕ στην κατεύθυνση της διερεύνησης εναλλακτικών δυνατοτήτων καλύτερης λειτουργίας και αξιοποίησης του

<sup>281</sup> Ο.π. 278

<sup>282</sup> Ανακοίνωση ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε., Διευρυμένη σύσκεψη φορέων και Task Force για το Εθνικό Κτηματολόγιο 20/12/2013, Διαθέσιμο στο <http://www.ktimatologio.gr/Pages/News.aspx?id=192>

κτηματολογίου και ανέπτυξε τις βασικές κατευθύνσεις ενός νέου προγράμματος 8μηνης συνεργασίας με χρηματοδότηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στις αρχές του 2014 διαφαινόταν ότι, παρά τις δυσκολίες για την ολοκλήρωση ενός εγχειρήματος αυτού του μεγέθους, το έργο σύνταξης του Εθνικού Κτηματολογίου είχε «μπει στην τελική ευθεία ανάπτυξής του, αφού όλοι οι διαγωνισμοί για την κτηματογράφηση του υπολοίπου της χώρας είχαν προκηρυχθεί<sup>283</sup>». Κρίσιμοι παράγοντες για την επιτυχία του έργου ωστόσο αποτελούσαν:

- αφενός «η διασφάλιση της χρηματοδότησης του έργου<sup>284</sup>» που είχε ήδη προκηρυχθεί τον Οκτώβριο του 2013 συνολικού ύψους 527 εκατ.€ για το οποίο οι ενέργειες κοινοτικής χρηματοδότησής<sup>285</sup> του βρισκόταν σε εξέλιξη.
- και αφετέρου «η ανάκτηση της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας της εταιρείας, έτσι ώστε να είναι σε θέση να ανταποκριθεί στις ανάγκες του έργου<sup>286</sup>». Η παράμετρος αυτή ήταν ιδιαίτερα κρίσιμη, αφού, όπως προαναφέρθηκε, η Ε.Κ.ΧΑ. Α.Ε. ήδη από το 2010 είχε ενταχθεί στις ΔΕΚΟ του κεφαλαίου Α του Ν.3429/2005 καθώς και στο δημόσιο λογιστικό.

Κατά την παρουσίαση στη Βουλή, της Έκθεσης Πεπραγμένων 2013 της Ε.Κ.ΧΑ. Α.Ε.<sup>287</sup> τον Φεβρουάριο του 2014 τονίστηκε τόσο από την πολιτική ηγεσία του ΥΠΕΚΑ<sup>288</sup> όσο και από την διοίκηση<sup>289</sup> της ΕΚΧΑ ΑΕ, ότι το έργο που πρέπει να εκτελεστεί το επόμενο διάστημα είναι

<sup>283</sup> Έκθεση Πεπραγμένων Ε.Κ.ΧΑ. Α.Ε. 2013, σελ. 30,

<http://www.ktimatologio.gr/Documents/News/2014/197/%CE%88%CE%BA%CE%B8%CE%B5%CF%83%CE%B7%20%CE%A0%CE%B5%CF%80%CF%81%CE%B1%CE%B3%CE%BC%CE%AD%CE%BD%CF%89%CE%BD%20%CE%95%CE%9A%CE%A7%CE%91.pdf>

<sup>284</sup> Ο. π. 281.

<sup>285</sup> Σύμφωνα με την εισήγηση του Προέδρου ΔΣ της ΕΚΧΑ Α.Ε. κατά την παρουσίαση της Έκθεσης Πεπραγμένων «Σε συνεργασία με το ΥΠΕΚΑ και το ΥΠΙΑΝ έχουμε εξασφαλίσει από το καλοκαίρι την εγγύηση της κυβέρνησης για την χρηματοδότηση του έργου. Παράλληλα ενεργοποιήσαμε μια διαδικασία συνεργασίας για την εξασφάλιση των απαιτούμενων πόρων από την Ε.Ε. Ήτοι έχουμε εκπονήσει από το καλοκαίρι του 2013 ένα μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα που μας δίνει τις αναγκαίες χρηματοροές ως το 2020. Με βάση αυτό εκπονήσαμε με δικές μας δυνάμεις και σε συνεργασία με την ΕΕ μια προμελέτη μεγάλου έργου στο οποίο αποτυπώνονται οι ανάγκες ευρωπαϊκής χρηματοδότησης τόσο από το ΕΣΠΑ όσο κι από το ΣΕΣ. Την τελική μελέτη για την υποβολή του φάκελου μεγάλου έργου ήδη την αναθέσαμε και στις αρχές Μαρτίου θα την καταθέσουμε στις αρμόδιες διαχειριστικές αρχές για προέγκριση».

<sup>286</sup> Έκθεση Πεπραγμένων 2013.

<sup>287</sup> Θεσμοθετημένη υποχρέωση με βάση τον Ν.4164/2013.

<sup>288</sup> Ο Υπουργός ΠΕΚΑ, τόνιζε ότι «αυτό που απαιτείται και απαιτούμε όλοι μας από την εταιρεία του Κτηματολογίου, είναι το επόμενο χρονικό διάστημα πρακτικά να δεκαπλασιάσει την αποδοτικότητα και παραγωγικότητα, που είχε τα τελευταία χρόνια. Αυτό είναι υποχρεωτικό να το κάνει, διότι είναι δέσμευση της χώρας, το 2020, να έχει ολοκληρωθεί το Εθνικό Κτηματολόγιο». Πηγή <http://www.ktimatologio.gr/Documents/News/2014/197/%CE%9F%CE%BC%CE%B9%CE%BB%CE%AF%CE%B1%20%CE%A5%CF%80%CE%BF%CF%85%CF%81%CE%B3%CE%BF%CF%8D%20%CE%A0%CE%95%CE%9A%CE%91%20.pdf>

<sup>289</sup> Στην ίδια κατεύθυνση ο Πρόεδρος της ΕΚΧΑ Α.Ε. δήλωνε ότι «Εν κατακλείδι, το έργο που έχει να υλοποιήσει την επόμενη περίοδο η ΕΚΧΑ (κυρίως λόγω των κτηματογραφήσεων και των δασικών χαρτών) είναι περίπου δεκαπλάσιο από αυτό που μέχρι τώρα διαχειρίζονταν. Πρέπει να έχουμε το απαιτούμενο ανθρώπινο δυναμικό και την αντίστοιχη χρηματοδότηση στην επόμενη εξαετία επταετία. Η εταιρεία διαθέτει αξιόλογο ανθρώπινο δυναμικό και με τη συνδρομή της Τεχνικής Βοήθειας της Task Force, θα είναι σε θέση να υποστηρίξει αποτελεσματικά την ολοκλήρωση του έργου. Στο πλαίσιο αυτό θα συνέβαλε ουσιαστικά η ανάκτηση της διαχειριστικής αυτοτέλειας της εταιρείας, με την δέσμευσή μας ότι δεν θα επιβαρύνει τα αντικειμενικά διαχειριστικά κόστη του έργου», Περίληψη εισήγησης του Προέδρου & Δ/ντος Συμβούλου της ΕΚΧΑ Α.Ε., Δ.Καλουδιώτη, στην παρουσίαση του έργου του Εθνικού Κτηματολογίου στην Επιτροπή Παραγωγής & Εμπορίου, 11/2/2014, <http://www.ktimatologio.gr/Documents/News/2014/197/%CE%95%CE%B9%CF%83%CE%AE%CE%B3%CE%B7%CF%83%CE%B7%20%CE%A0%CF%81%CE%BF%CE%AD%CE%B4%CF%81%CE%BF%CF%85%20%CE%BA%CE%B1%CE%B9%20%CE%94%CE%B9%CE%B5%CF%85%CE%B8%CF%8D%CE%BD%CE%BF%CE>

## ΜΕΡΟΣ ΙΙ: ΤΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

το δεκαπλάσιο σε σχέση με τα προηγούμενα χρόνια (κυρίως λόγω των κτηματογραφήσεων και των δασικών χαρτών) και για το λόγο αυτό είναι αναγκαία τόσο η ύπαρξη του απαιτούμενου ανθρώπινου δυναμικού όσο και η αντίστοιχη χρηματοδότηση στην επόμενη εξαετία επταετία.

Στην ολοκλήρωση του 2013 η πρόοδος<sup>290</sup> που είχε καταγραφεί στο έργο του Εθνικού Κτηματολογίου ήταν η κάτωθι:

**Πίνακας 10: ΣΥΝΟΠΤΙΚΑ Η ΠΡΟΟΔΟΣ ΚΤΗΜΑΤΟΓΡΑΦΗΣΗΣ ΕΩΣ ΤΕΛΟΣ 2013**

Κατάσταση	Αριθμός Εγγραπτέων Δικαιωμάτων	Ποσοστό επί του συνόλου
Ολοκλήρωση κτηματογράφησης και λειτουργία κτηματολογίου	7.600.000	20,1%
Υπό υλοποίηση έργα κτηματογράφησης	7.700.000	20,3%
Υπό εξέλιξη διαγωνιστική διαδικασία για την ανάθεση έργων κτηματογράφησης	22.500.000	59,6%
Σύνολο	~37.800.000	100%

Πηγή: Έκθεση Πεπραγμένων 2013 ΕΚΧΑ Α.Ε.

[E%BD%CF%84%CE%BF%CF%82%20%CE%A3%CF%85%CE%BC%CE%B2%CE%BF%CF%8D%CE%BB%CE%BF%CF%85%20%CE%95%CE%9A%CE%A7%CE%91%20%CE%91.%CE%95.pdf](#)

<sup>290</sup> Έκθεση Πεπραγμένων 2013 ΈΚΧΑ Α.Ε. σελ. 16, Πηγή

<http://www.ktimatologio.gr/Documents/News/2014/197/%CE%88%CE%BA%CE%B8%CE%B5%CF%83%CE%B7%20%CE%A0%CE%B5%CF%80%CF%81%CE%B1%CE%B3%CE%BC%CE%AD%CE%BD%CF%89%CE%BD%20%CE%95%CE%9A%CE%A7%CE%91.pdf>

**Πίνακας 11: Η ΠΡΟΟΔΟΣ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟΥ, ΑΝΑΛΥΤΙΚΑ ΑΝΑ ΓΕΝΙΑ ΚΤΗΜΑΤΟΓΡΑΦΗΣΗΣ, ΣΤΟ ΤΕΛΟΣ ΤΟΥ 2013**

ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΠΟΡΕΙΑ ΚΤΗΜΑΤΟΓΡΑΦΗΣΗΣ							
	Χαρακτηριστικά περιοχών	ΟΤΑ*	Έκταση (σε στρ.)	Ποσοστό έκτασης	Δικαιώματα	Ποσοστό δικαιωμάτων	Κατάσταση
1η γενιά κτηματογράφησης (1995-1999)	Πιλοτικά προγράμματα - διάσπαρτες περιοχές	340	8.255.252	6,25%	6.736.000	17,8%	Λειτουργεί Κτηματολόγιο
2η γενιά κτηματογράφησης (2008)	Υπόλοιτες Πρωτεύουσες Νομών - Δήμοι Αττικής & Θεσσαλονίκης (αστικές περιοχές)	16	3.046.608	2,31%	873.529	2,3%	Λειτουργεί Κτηματολόγιο
		91			7.167.880	19,0%	Σε φάση υλοποίησης*
	Πάρνηθα	11	490.834	0,37%	113.000	0,3%	Διαγωνιστική διαδικασία
3η γενιά κτηματογράφησης (2011)	Περιαστικές περιοχές	22	4.656.071	3,53%	102.913	0,3%	Σε φάση υλοποίησης
		246			2.472.206	6,5%	Διαγωνιστική διαδικασία
	Περιοχές αναδασμών (10 νομοί στο σύνολό τους)	127	29.572.810	22,40%	416.366	1,1%	Σε φάση υλοποίησης
	897	3.930.512			10,4%	Διαγωνιστική διαδικασία	
4η γενιά κτηματογράφησης (2013)	Υπόλοιτη Χώρα	4.025	85.978.425	65,14%	15.979.909	42,3%	Διαγωνιστική διαδικασία
<b>Σύνολο χώρας</b>	<b>Σύνολα</b>	<b>5.775</b>	<b>132.000.000</b>	<b>100,00%</b>	<b>37.792.315</b>	<b>100,0%</b>	

\*Προκαποδιασπαικοί ΟΤΑ

\*\* Τα έργα υλοποιούνται με δύο διακριτές συμβάσεις

Πηγή : Έκθεση Πεπραγμένων Ε.Κ.ΧΑ. Α.Ε. 2013, σελ.17.

Παρά το γεγονός ότι την προηγούμενη περίοδο, η συχνή αλλαγή πολιτικής ηγεσίας στο Υπουργείο Περιβάλλοντος<sup>291</sup> δεν μετέβαλε ανάλογα την διοίκηση της Ε.Κ.ΧΑ. Α.Ε., σε διάστημα ενός μόλις έτους από την αλλαγή του Διοικητικού Συμβουλίου το 2013, υπάρχει νέα αλλαγή στη σύνθεση του Διοικητικού Συμβουλίου τον Μάρτιο του 2014, μετά από την παραίτηση του τότε προέδρου του Δ.Σ. της Ε.Κ.ΧΑ. Α.Ε. εν μέσω δημόσιων καταγγελιών<sup>292</sup> από την πλευρά του.

Την ίδια περίοδο, στο πλαίσιο των δεσμεύσεων του Μνημονίου για την διασύνδεση του Κτηματολογίου με βάσεις δεδομένων άλλων Υπουργείων που εκδίδουν κανονιστικές πράξεις που επηρεάζουν την ακίνητη περιουσία, συγκροτείται, με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος διυπουργική ομάδα εργασίας και με «απώτερο στόχο όλες οι θεσμικές γραμμές που καταγράφονται από το Ελληνικό Δημόσιο θα εντάσσονται στην μεγάλη πληροφοριακή βάση του Εθνικού Κτηματολογίου, έτσι ώστε να ξέρει ο καθένας, όταν ενδιαφέρεται για ένα ακίνητο ή για μία έκταση, ποιοι περιορισμοί ή ποιες ελευθερίες

<sup>291</sup>Πέντε υπουργοί στο διάστημα 2009-2013 ήτοι Τ. Μπιρμπίλη, Γ. Παπακωνσταντίνου, Π. Τσάλτας, Ε. Λιβιεράτος, Ι. Μανιάτης καθώς και ανάλογος αριθμός υφυπουργών ή/και αναπληρωτών υπουργών με αρμοδιότητα στο Κτηματολόγιο.

<sup>292</sup>“Μετωπική με καταγγελίες και υπονοούμενα”, Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία, Κυριακή 2 Μαρτίου 2014, <http://www.enet.gr/?i=news.el.article&id=418281>

επενδύσεων μπορεί να υπάρχουν. Έτσι, με την ολοκλήρωση της προσπάθειας που καταβάλλουμε, θα μπορεί ένας ενδιαφερόμενος με μια πιστοποίηση να παίρνει όλες τις γραμμές μαζί». απώτερο στόχο τις λεγόμενες θεσμικές γραμμές. Αναλυτικά, το αντικείμενο της ομάδας εργασίας αφορούσε :

- α) την καταγραφή σε ψηφιακή μορφή των επίσημων θεσμικών γεωχωρικών συνόλων (υφιστάμενων και προγραμματιζόμενων), που σχετίζονται με τη διαχείριση ακίνητης περιουσίας.
- β) τον καθορισμό στοιχείων των εν λόγω δεδομένων που θα πρέπει να είναι προσβάσιμα στους ενδιαφερόμενους μέσω του Εθνικού Κτηματολογίου και η θεσμοθέτηση διάθεσης αυτών.
- γ) την πρόταση τεχνικής λύσης για τη βέλτιστη διάθεση των εν λόγω δεδομένων.
- δ) την θεσμοθέτηση της δυνατότητας έκδοσης πιστοποιητικών που σχετίζονται με την ακίνητη περιουσία μέσω του Κτηματολογίου, καθώς και η διαχείριση και απόδοση τελών.
- ε) την υιοθέτηση ελάχιστων κοινών τεχνικών προδιαγραφών για την παραγωγή και επικαιροποίηση των θεσμικών γραμμών.

Η Διυπουργική Ομάδα Εργασίας<sup>293</sup> συνεδριάζει για πρώτη φορά τον Μάρτιο του 2014, και το αποτέλεσμα των εργασιών της συμπεριλαμβάνεται στο άρθρο 11 του Ν.4269/2014 «Ψηφιοποίηση και ηλεκτρονική καταγραφή των θεσμικών γραμμών, πληροφοριών, όρων και χρήσεων γης» το οποίο προέβλεπε ότι «ως το 2020 ολοκληρώνεται με ευθύνη όλων των αρμόδιων Υπουργείων η ψηφιοποίηση και καταγραφή όλων των θεσμικών γραμμών αρμοδιότητός τους, οι οποίες εντάσσονται σε κεντρική βάση δεδομένων του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής». Το άρθρο αυτό καταργήθηκε στη συνέχεια με το άρθρο 14 του Νόμου 4447/2016, χωρίς ωστόσο καμία αναφορά στην εισηγητική έκθεση του νόμου αυτού για τους λόγους κατάργησής του.

Το ζήτημα του ελληνικού Κτηματολογίου, σε όλη τη διάρκεια της κρίσης και κυρίως μετά το 2012 με την εμπλοκή της ομάδας δράσης και των ξένων εμπειρογνομόνων, αποτέλεσε ζήτημα ιδιαίτερου ενδιαφέροντος των κρατών μελών της ΕΕ. Έτσι τον Απρίλιο του 2014 ο Υπουργός Περιβάλλοντος ενημερώνει σε ειδική εκδήλωση τους Πρέσβεις των 27 κρατών μελών της ΕΕ και δηλώνει ότι «Εργαζόμαστε σκληρά κι ήδη έχουν επιτευχθεί οι περισσότεροι από τους όρους που απαιτούνται για την ολοκλήρωση της κτηματογράφησης και τη δημιουργία ενός σύγχρονου οργανισμού, ώστε να λειτουργήσει πλήρως το Κτηματολόγιο μέχρι το 2020. Προσαρμόζουμε στα ελληνικά δεδομένα τις βέλτιστες πρακτικές από άλλες ευρωπαϊκές χώρες, με συνέπεια και διαφάνεια. Βρισκόμαστε σε καλό δρόμο και υπάρχει βούληση από όλες τις πλευρές να προχωρήσουμε και να ολοκληρώσουμε ένα αξιόπιστο έργο». Πέραν την απλοποίησης του πλαισίου ανάθεσης έργων κτηματογράφησης, την προκήρυξη του διαγωνισμού ΚΤΗΜΑ 13 για την κτηματογράφηση του υπολοίπου της χώρας<sup>294</sup>, ως στοιχεία προόδου που επετεύχθη για το Κτηματολόγιο παρουσιάζεται η ίδρυση Γραφείου Διοίκησης Έργων (Project Management Office) για την ενίσχυση της δυνατότητας διαχείρισης έργων, σε συνεργασία με την Task Force<sup>295</sup>. Περαιτέρω,

<sup>293</sup> Ανακοίνωση Ε.Κ.ΧΑ. Α.Ε., 14/03/2014, <http://www.ktimatologio.gr/Pages/News.aspx?id=202>

<sup>294</sup> συνολικού προϋπολογισμού 527 εκατομμυρίων ευρώ, που αφορά στο 42% των δικαιωμάτων για ακίνητα και περίπου το 65% του εδάφους της Ελλάδας.

<sup>295</sup> Δελτίο Τύπου ΥΠΕΚΑ, 31.03.2014 «Ενημέρωση του Υπουργού ΠΕΚΑ, Γιάννη Μανιάτη, προς τους Πρέσβεις των χωρών της ΕΕ στην Ελλάδα για το Κτηματολόγιο», [http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif\[524\]=3062&language=el-GR](http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif[524]=3062&language=el-GR)

προαναγγέλλεται η «μεγάλη τομή του ανοίγματος των πρώτων μη μεταβατικών Κτηματολογικών Γραφείων, που θα ανήκουν στο ΥΠΕΚΑ». Πράγματι, με το άρθρο 52 του Ν.4277/2014 παύει η μεταβατική λειτουργία των έμμισθων Υποθηκοφυλακείων Θεσσαλονίκης και Πειραιά ως Κτηματολογικών Γραφείων για τις κτηματολογικές εγγραφές που αφορούν σε ακίνητα των περιοχών τοπικής τους αρμοδιότητας και ορίζεται η σύσταση Κτηματολογικών Γραφείων Θεσσαλονίκης και Πειραιά κατά παρέκκλιση κάθε άλλης διάταξης. Τον Σεπτέμβριο του 2014 εγκαινιάζεται το Οριστικό Κτηματολογικό Γραφείο Θεσσαλονίκης το οποίο μαζί με αυτό του Πειραιά, έχουν επιλεγεί για την πιλοτική εφαρμογή του Οριστικού Κτηματολογικού Γραφείου<sup>296</sup>, χωρίς ωστόσο να προσδιορίζονται με ευκρίνεια οι διαφορές μεταξύ του προηγούμενου καθεστώτος μεταβατικής λειτουργίας με το καθεστώς οριστικής λειτουργίας που φέρεται να εισάγει ο Ν.4277/2014.

Όπως προαναφέρθηκε, στην επικαιροποίηση του Μνημονίου τον Ιούλιο 2013 (δράση 5.2.1.9.v) προβλέφθηκε η αλλαγή του τρόπου είσπραξης των τελών των εμπράγματων συναλλαγών. Η δέσμευση επαναλήφθηκε στην αναθεώρηση του Μνημονίου του Απριλίου 2014 (δράση 5.1.3.1.i) «Εκσυγχρονισμός και απλοποίηση είσπραξης τελών υποθηκοφυλακείων». Στην κατεύθυνση υλοποίησης της συγκεκριμένης δέσμευσης, με απόφαση<sup>297</sup> Υπουργού Οικονομικών συγκροτήθηκε Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή για την κωδικοποίηση τελών Υποθηκοφυλακείων. Τον Σεπτέμβριο του 2014 παρουσιάστηκε προς δημόσια διαβούλευση Σχέδιο Νόμου<sup>298</sup> για τα Τέλη & Δικαιώματα Υποθηκοφυλάκων (παραδοτέο της ως άνω νομοπαρασκευαστικής επιτροπής). Οι ρυθμίσεις του σχεδίου νόμου στόχευαν στην εξάλειψη των «παθογενειών του συστήματος είσπραξης των τελών από τα κατά τόπους αρμόδια υποθηκοφυλακεία της χώρας» και στην αλλαγή του τρόπου είσπραξης των τελών στο πλαίσιο εκσυγχρονισμού των διαδικασιών.

Τον Μάρτιο του 2014 ολοκληρώνεται η πρώτη φάση του μεγάλου διεθνούς διαγωνισμού ΚΤΗΜΑ 13 για το υπόλοιπο της χώρας<sup>299</sup> και τον Σεπτέμβριο του 2014 ο Υπουργός ΠΕΚΑ διαβεβαιώνει ότι το ζήτημα χρηματοδότησης του έργου για την κτηματογράφηση του υπολοίπου της χώρας επιλύεται με διασφάλιση ποσού 114 εκ. ευρώ από το Υπουργείο Ανάπτυξης<sup>300</sup>.

Η τεχνική βοήθεια της Task Force για το Κτηματολόγιο, με διαβούλευση όλων των εμπλεκόμενων μερών<sup>301</sup> που αφορούσε την οργάνωση ενός Γραφείου Διοίκησης Έργων (PMO) καθώς και την θεσμική αναδιοργάνωση και την «ανάπτυξη ικανοτήτων» (capacity building) ολοκληρώνεται τον Ιούλιο του 2014<sup>302</sup> με σκοπό την συνέχιση της συνδρομής της

<sup>296</sup> Δελτίο Τύπου ΥΠΕΚΑ 08.09.2014, «Γιάννης Μανιάτης: Το Οριστικό Κτηματολογικό Γραφείο Θεσσαλονίκης, ένα πολύ σπουδαίο βήμα στη μεταρρύθμιση του διοικητικού συστήματος της χώρας», [http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif\[524\]=3295&language=el-GR](http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif[524]=3295&language=el-GR)

<sup>297</sup> Δ6Α 1047132ΕΞ2014/17.03.2014.

<sup>298</sup> <http://www.opengov.gr/minfin/?p=4786>

<sup>299</sup> Ολοκλήρωση πρώτης φάσης του διαγωνισμού των 28 Μελετών για την Κτηματογράφηση του υπολοίπου της χώρας με την Έκδοση Πρακτικού Ι κατά την συνεδρίαση του ΔΣ της ΕΚΧΑ Α.Ε. υπό τον Υπουργό ΠΕΚΑ, Γιάννη Μανιάτη και με τη συμμετοχή του Γ.Γ Χωροταξίας και Αστικού Περιβάλλοντος, Σωκράτη Αλεξιάδη (<http://www.ktimatologio.gr/Pages/News.aspx?id=204>).

<sup>300</sup> Ανακοίνωση ΥΠΕΚΑ 22.09.2014,

[http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif\[524\]=3317&language=el-GR](http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif[524]=3317&language=el-GR)

<sup>301</sup> “The different deliverables have been prepared in consultation with EKXA, the Ministry of Environment, Energy and Climate Change, and the main stakeholders (e.g. Ministry of Finance, Ministry of Justice, Notaries, Registrars, Registrars employees, Surveyors, Banks)”.

<sup>302</sup> 7<sup>η</sup> αναφορά δραστηριοτήτων TASK FORCE,

με νέα τεχνική βοήθεια για την υποστήριξη της ελληνικής κυβέρνησης στην ολοκλήρωση του Κτηματολογίου. Στην 7<sup>η</sup> Έκθεση Δραστηριοτήτων της Task Force αναφέρεται ότι «το δεύτερο εξάμηνο του 2014 θα είναι εξαιρετικά κρίσιμο για την πρόοδο του έργου σε διάφορους τομείς όπως η εξέλιξη της διαγωνιστικής διαδικασίας του μεγάλου διαγωνισμού ΚΤΗΜΑ 13, οι δασικοί χάρτες, η οριοθέτηση του αιγιαλού και η λειτουργία της ΕΚΧΑ Α.Ε.».

Τον Σεπτέμβριο του 2014 Κατά την παρουσίαση του πιλοτικού προγράμματος ηλεκτρονικής διαβίβασης συμβολαιογραφικών πράξεων με χρήση ψηφιακής υπογραφής στη βάση δεδομένων της ΕΚΧΑ Α.Ε. από τους συμβολαιογράφους, ο Υπουργός ΠΕΚΑ τονίζει ότι το Κτηματολόγιο «συνιστά -μετά τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών, τα ΚΕΠ- τη μεγαλύτερη Διοικητική Μεταρρύθμιση της χώρας» η οποία «στέλνει ένα μήνυμα ελπίδας και αισιοδοξίας...όποιου ενδιαφέρεται να επενδύσει σε αυτή τη χώρα. Μπορεί να αρχίσει πια να βρίσκει απαντήσεις στο βασικό ερώτημα «αν μπορώ, που μπορώ, να κάνω τι». Και πια, με ηλεκτρονικό τρόπο θα μπορεί η Δημόσια Διοίκηση να του δίνει απαντήσεις. Ο πολίτης ασφαλώς να διασφαλίσει τη δική του ακίνητη περιουσία και το ελληνικό δημόσιο να την προστατέψει από καταπατήσεις και μη βιώσιμες ορθολογικές χρήσεις».

Στο τέλος ωστόσο του 2014, το έργο του Κτηματολογίου κλυδωνίζεται εκ νέου καθώς αφενός προκύπτουν προβλήματα στην χρηματοδότηση του έργου και αφετέρου ο μεγάλος διεθνής διαγωνισμός ΚΤΙΜΑ 13 για την κτηματογράφηση του υπολοίπου της χώρας οδηγείται σε ακύρωση εν μέσω καταγγελιών για προσυμφωνημένες εκπώσεις<sup>303</sup>. Στις 9 Δεκεμβρίου 2014 το Δ.Σ. της ΕΚΧΑ ΑΕ συζητεί την (μερική) ακύρωση του διαγωνισμού. Στην συνεδρίαση παρίστανται εκπρόσωποι του ΔΣ του Συνδέσμου Εταιρειών Γεωπληροφορικής και Κτηματολογίου (ΣΕΓΕΚ), ο Πρόεδρος του ΠΣΔΑΤΜ και ανεξάρτητοι μελετητές οι οποίοι ζητούν:

- «Να μη ληφθεί άμεσα απόφαση περί ακύρωσης του διαγωνισμού αν δεν εκτιμηθούν όλοι οι παράγοντες, με δεδομένο ότι δεν υπάρχει καμία χρονική πίεση αφού δεν έχει λυθεί το πρόβλημα της χρηματοδότησης του Κτηματολογίου.
- Επειδή σαν λόγος ακύρωσης προβάλλεται το δημόσιο συμφέρον, ζητήσαμε στην έννοια αυτή να συνεκτιμηθεί η απώλεια εσόδων και η επιβάρυνση του κόστους διαχείρισης από τις καθυστερήσεις που θα προκαλέσει στην υλοποίηση του Κτηματολογίου ενδεχόμενη ακύρωση του διαγωνισμού<sup>304</sup>».

Οι αρχές του 2015 βρίσκουν τη χώρα σε μία νέα προεκλογική περίοδο και τον σχεδιασμό της δεύτερης περιόδου της κρίσης για την ολοκλήρωση του έργου του Κτηματολογίου το 2020, να έχει ναυαγήσει. Στην έκθεση Πεπραγμένων του 2014 της ΕΚΧΑ ΑΕ αναφέρεται<sup>305</sup> ότι «Ο διαγωνισμός ΚΤΙΜΑ 13, ο οποίος αναφέρεται στην κτηματογράφηση του υπολοίπου της χώρας, αν και έχει ολοκληρωθεί η διαγωνιστική διαδικασία, δεν συμβασιοποιήθηκε εγκαίρως, λόγω έλλειψης συμφωνίας για τη χρηματοδότηση του έργου<sup>306</sup>, και κατά συνέπεια, στην παρούσα φάση επανασχεδιάζεται η υλοποίησή του με ένα πολύ πιο

<https://ec.europa.eu/greece/sites/greece/files/docs/body/7thtfgactivityreporten.pdf>

<sup>303</sup> Επένδυση, 27.12.2014, «Το φιάσκο με το Κτηματολόγιο», Πρώτο Θέμα, 21.12.2014 «Στέλνουν στις καλάνδες το Κτηματολόγιο», Ναυτεμπορική «Καταγγελία για 28 στημένους διαγωνισμούς 527 εκατ.»

<sup>304</sup> <http://segek.gr/index.php/nea-anakoynoseis/4-deltio-typou-ethniko-ktimatologio>

<sup>305</sup>

<http://www.ktimatologio.gr/aboutus/Documents/Pages/%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97%CE%A0%CE%95%CE%A0%CE%A1%CE%91%CE%93%CE%9C%CE%95%CE%9D%CE%A9%CE%9D%2014%20%CE%95%CE%9A%CE%A7%CE%91%20%CE%91%CE%95.pdf>

<sup>306</sup> Βλ. και Ναυτεμπορική, 19 Δεκεμβρίου 2014, «Διαξιφισμοί για τα κονδύλια του Εθνικού Κτηματολογίου»



σύντομο χρονοδιάγραμμα, ώστε να παραμείνει ρεαλιστικός ο στόχος ολοκλήρωσής του έως το 2020. Ο διαγωνισμός ΚΤΙΜΑ 14 που αφορά επαναπροκηρύξεις περιοχών του προγράμματος 2009 μεταξύ των οποίων και ο Δήμος Αθηναίων βρίσκεται στη φάση υπογραφής των σχετικών συμβάσεων».

### 2.3. Το ζήτημα του Κτηματολογίου την περίοδο 2015-2018

Η τελευταία περίοδος της κρίσης που εξετάζουμε, ξεκινά από το 2015 και φθάνει έως σήμερα. Η περίοδος αυτή σηματοδοτείται από μία νέα τεχνική βοήθεια στο Κτηματολόγιο που αυτή την φορά προέρχεται από την Παγκόσμια Τράπεζα στο πλαίσιο συμφωνίας με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και ολοκληρώνεται με την ψήφιση ενός νέου νόμου, του Ν.4512/2018, με τον οποίο προκρίνεται οριστική λύση για το ζήτημα που τέθηκε την πρώτη περίοδο της κρίσης: τη δημιουργία ενός νέου ενιαίου οργανισμού για το Κτηματολόγιο αλλά και την «πλήρη διοικητική και οργανωτική υπαγωγή των Κτηματολογικών Γραφείων στο ΥΠΕΚΑ και την οργάνωσή τους, έως το 2020 με πιο ορθολογικό και αποτελεσματικό τρόπο» όπως προανήγγειλε ο Υπουργός ΠΕΚΑ τον Οκτώβριο του 2013. Παρατηρούμε επομένως, ότι αν και ο ενιαίος κεντρικός οργανισμός είχε δημιουργηθεί την προηγούμενη περίοδο με την κατάργηση του ΟΚΧΕ με τον Ν.4164/2013, και την υπαγωγή (μέρους) των αρμοδιοτήτων του στην ΕΚΧΑ Α.Ε., η ολοκλήρωση του σχεδιασμού που αφορά την πλήρη διοικητική και οργανωτική υπαγωγή των Κτηματολογικών Γραφείων στο ΥΠΕΚΑ λαμβάνει χώρα αυτή την περίοδο και συγκεκριμένα το 2018.

Τον Απρίλιο του 2015 η νέα ελληνική κυβέρνηση που προέκυψε από τις εκλογές του Ιανουαρίου, σε συνέχεια της συμφωνίας στο Eurogroup στις 20/2/2015, έστειλε στους Θεσμούς λίστα μεταρρυθμίσεων<sup>307</sup> στην οποία συμπεριλαμβάνονταν<sup>308</sup> και το Κτηματολόγιο. Οι προτεινόμενες ενέργειες της ελληνικής κυβέρνησης για την συγκεκριμένη μεταρρύθμιση περιλάμβαναν<sup>309</sup> «την ηλεκτρονική υποβολή και καταγραφή όλων των ακινήτων από τους ιδιοκτήτες σε μία ενιαία καμπάνια και την συσχέτιση των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων με τους ορθοφωτοχάρτες της ΕΚΧΑ Α.Ε. ....η οποία θα μειώσει σημαντικά κατά 30% (sic) το έργο του Εθνικού Κτηματολογίου καθώς επίσης και τα απαιτούμενα κόστη». Από την διατύπωση της πρότασης αυτής, διαφαινόταν ότι η ολοκλήρωση του έργου θα βασιζόταν στην ηλεκτρονική υποβολή δηλώσεων ακινήτων όλων των ιδιοκτητών και στην, εν συνέχεια, συσχέτιση των δηλώσεων αυτών με τις δηλώσεις του Ε9 με στόχο την δημιουργία μίας νέας ενιαίας βάσης δεδομένων περιουσιολογίου και κτηματολογίου. Η πρόταση συνοδεύονταν από ένα χρονοδιάγραμμα που έθετε έναρξη τον Ιούνιο του 2015 και ολοκλήρωση το 2017 χωρίς ωστόσο να διασαφηνίζεται ποιες δράσεις θα υλοποιούνταν σε αυτές τις ημερομηνίες. Η συγκεκριμένη πρόταση της ελληνικής κυβέρνησης ξεσήκωσε θύελλα αντιδράσεων, κυρίως από τους επαγγελματικούς φορείς των μηχανικών, που κορυφώθηκε με επιστολή του Τεχνικού Επιμελητηρίου (ΤΕΕ) στον Πρωθυπουργό της χώρας Αλέξη Τσίπρα στις 8 Απριλίου 2015. Στην επιστολή αυτή το ΤΕΕ επεσήμανε ότι ο νέος αυτός τρόπος σύνταξης του Κτηματολογίου θα υπερδιπλασίαζε το τελικό κόστος σύνταξης του Κτηματολογίου με οικονομική επιβάρυνση τόσο του Δημοσίου όσο και των πολιτών ενώ θα

<sup>307</sup> Greek Reforms in the context of the 20/02/2015 EUROGROUP Agreement (<http://s.kathimerini.gr/resources/article-files/h-lista-twn-ellhnikwn-metarry8misewn.pdf>)

<sup>308</sup> Κεφάλαιο 9 «Επιχειρηματικό Περιβάλλον και Ανταγωνιστικότητα», Παράγραφος 9.6 «Coordination of National Cadastre mapping process with the Property Registry».

<sup>309</sup> «b. Proposed measures: Proposed actions include the electronic submission and registration of land plots by all owners under a unified campaign and correlation of property rights against NCMA S.A. photo-maps. The simultaneous land and property registry in one single procedure will significantly reduce the national cadastre project (estimated by up to 30%) whilst also sourcing respective funds».

οδηγούσε στην αναστολή δημιουργίας «10.000 θέσεων εργασίας» με την ακύρωση των εν εξελίξει ήδη τότε διαγωνισμών.

Λίγους μήνες μετά, την 1<sup>η</sup> Ιουλίου 2015, ο Υπουργός Δικαιοσύνης αποφασίζει την συγκρότηση Ειδικής Επιτροπής<sup>310</sup> με αντικείμενο την εξέταση συγχώνευσης Υποθηκοφυλακείων και Κτηματολογικών Γραφείων της χώρας. Στην επιτροπή συμμετείχαν εκπρόσωποι του Υπουργού Δικαιοσύνης, υπηρεσιακά στελέχη του Υπουργείου Δικαιοσύνης, εκπρόσωπος της Ε.Κ.ΧΑ. Α.Ε., ο τότε Πρόεδρος της Ένωσης Αμίσθων Υποθηκοφυλάκων, εκπρόσωποι υπαλλήλων των Εμμίσθων αλλά και Αμίσθων Υποθηκοφυλακείων. Η Επιτροπή όμως, στη δίνη των γενικότερων πολιτικών εξελίξεων για τη χώρα, φέρεται να συνεδριάζει, όπως υποστηρίζεται στη συνέχεια<sup>311</sup>, μία μόνο φορά «στην οποία απλά τέθηκαν τα ζητήματα που θα αποτελούσαν αντικείμενό της και ποτέ ξανά».

Μετά την αποτυχία των διαπραγματεύσεων της ελληνικής κυβέρνησης με τους Θεσμούς, και την διεξαγωγή δημοψηφίσματος, τον Ιούλιο του 2015, ψηφίζεται στη Βουλή το τρίτο μνημόνιο ως ο Νόμος 4336/2015 (ΦΕΚ 94<sup>Α</sup>/14.08.2015) σε συνέχεια της σχετικής συμφωνίας και απόφασης της Συνόδου Κορυφής της. Στο νόμο αυτόν και ειδικότερα στην Παράγραφο Γ που περιλαμβάνει την συμφωνία Δημοσιονομικών Στόχων και Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων, συμπεριελήφθησαν οι κάτωθι, σχετικές με το Κτηματολόγιο, προβλέψεις:

- Στις Μεταρρυθμίσεις Φορολογικής Πολιτικής:
  - Για τον φόρο ακίνητης περιουσίας: «Έως τον Σεπτέμβριο του 2016, οι αρχές θα εναρμονίσουν όλες τις αντικειμενικές αξίες ακινήτων με τις τιμές της αγοράς, με ισχύ από τον Ιανουάριο του 2017. Μέχρι εκείνη την ημερομηνία, θα διασταυρώσουν το σύνολο των ιδιοκτησιακών συμφερόντων με τα στοιχεία για το σύνολο των ατομικών ιδιοκτησιών στο κτηματολόγιο» (βασικό παραδοτέο)».
- Στις Διαρθρωτικές πολιτικές για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της ανάπτυξης<sup>312</sup>
  - «Οι αρχές θα εγκρίνουν το προεδρικό διάταγμα για τους ορισμούς στον τομέα της δασοκομίας έως τον Δεκέμβριο του 2015 και θα εφαρμόσει πλήρως το νόμο περί δασοκομίας έως τον Ιούλιο του 2016».
  - «Έως τον Φεβρουάριο του 2016 οι αρχές θα εγκρίνουν το νομικό πλαίσιο για τα κτηματολογικά γραφεία σε εθνική κλίμακα με βάση το επιχειρηματικό σχέδιο, την εμπειρία των δύο πιλοτικών γραφείων και την πρόσφατη τεχνική βοήθεια και συμβουλές και θα διασφαλίσει την επαρκή οικονομική ανεξαρτησία και διοικητική ικανότητα της υπηρεσίας Κτηματολογίου (βασικό παραδοτέο)».

Στις 25 Αυγούστου 2015 ορίζεται νέο Διοικητικό Συμβούλιο<sup>313</sup> στον φορέα σύνταξης του Εθνικού Κτηματολογίου, την ΕΚΧΑ Α.Ε. η οποία είχε παραμείνει χωρίς Διοίκηση από τον

<sup>310</sup> Υπουργική Απόφαση 44452/02.07.2015 (ΦΕΚ 1305/01.07.2015).

<sup>311</sup> Βλ.σχόλιο Χρ. Δημητριάδη, Υποθηκοφύλακα Σπάτων, στη Δημόσια Διαβούλευση του Νομοσχεδίου «Σύσταση του Οργανισμού Εθνικού Κτηματολογίου» (εδώ <http://www.opengov.gr/minenv/?p=9213#comments>).

<sup>312</sup> Στο κεφάλαιο 4 «Διαρθρωτικές πολιτικές για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της ανάπτυξης» και στην παράγραφο 4.2. Αγορές Προϊόντων και Επιχειρηματικό Περιβάλλον: για το Κτηματολόγιο και τους Δασικούς Χάρτες στην ενότητα ..... (σελ.1028):

<sup>313</sup> ΦΕΚ ΥΟΔΔ 610/25.8.2015 (ΚΥΑ 35685).

Απρίλιο του 2015<sup>314</sup>, ενώ τρεις μόλις ημέρες μετά, στις 28 Αυγούστου 2015, θυροκολλείται το Προεδρικό Διάταγμα για την διάλυση της Βουλής της ΙΣΤ' Περιόδου Προεδρευόμενης Δημοκρατίας, με το οποίο προκηρύσσονται νέες εκλογές η διεξαγωγή των οποίων ορίζεται στις 20 Σεπτεμβρίου 2015. Οι προτεραιότητες της νέας κυβέρνησης που προέκυψε από τις εκλογές του Σεπτεμβρίου 2015 για το Κτηματολόγιο, παρουσιάζονται στις προγραμματικές δηλώσεις<sup>315</sup> του αρμόδιου Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας στην Βουλή στις 6 Οκτωβρίου 2015:

«Μετά τον πρόσφατο ορισμό νέας διοίκησης στην ΕΚΧΑ ΑΕ, προωθείται η ολοκλήρωση του Κτηματολογίου σε όλη τη χώρα, μέσα από:

- την επίσπευση της ανάθεσης με διαφάνεια και ισονομία των μελετών κτηματογράφησης σε όλη τη χώρα.

- την προτεραιότητα στην ολοκλήρωση, ανάρτηση και κύρωση των Δασικών Χαρτών και η συνεργασία με το Υπουργείο Οικονομικών για την παράλληλη ολοκλήρωση και κύρωση των γραμμών αιγιαλού με τον αναγκαίο επιστημονικό τρόπο. Η σωστή οριοθέτηση προστατευόμενων περιοχών, ακτών και ευαίσθητων οικοσυστημάτων είναι παράλληλα πολιτική που εμπίπτει στην εθνική στρατηγική μας για την αντιμετώπιση της Κλιματικής Αλλαγής.

Από την ΕΚΧΑ ΑΕ, δίνεται επίσης έμφαση στην ανάπτυξη της εθνικής υποδομής γεωχωρικών δεδομένων. Στρατηγικός στόχος της πολιτικής μας παραμένει ο κοινωνικός και οικολογικός μετασχηματισμός του παραγωγικού μοντέλου, η ουσιαστική ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης στα προγράμματα για την βιώσιμη ανασυγκρότηση της οικονομίας<sup>316</sup>».

Στο μεταξύ κυοφορείται μία νέα τεχνική βοήθεια στην Ελληνική Κυβέρνηση για το Κτηματολόγιο. Στο Πρόγραμμα Τεχνικής Συνεργασίας μεταξύ Ελλάδας και Ευρωπαϊκής Επιτροπής που υπεγράφη τον Οκτώβριο του 2015, συμφωνήθηκε η παροχή τεχνικής βοήθειας<sup>317</sup> από την Παγκόσμια Τράπεζα στην ελληνική κυβέρνηση στον τομέα του Κτηματολογίου. Η μεταρρύθμιση της Πολιτικής Γης και του Κτηματολογίου περιλαμβάνεται

<sup>314</sup> Έκθεση Πεπραγμένων 2015, σελ.19, εδώ

<http://www.ktimatologio.gr/aboutus/Documents/Pages/%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97%CE%A0%CE%95%CE%A0%CE%A1%CE%91%CE%93%CE%9C%CE%95%CE%9D%CE%A9%CE%9D%2015%20EKXA%20A.E.pdf>

<sup>315</sup> [http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif\[524\]=3977&language=el-GR](http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif[524]=3977&language=el-GR)

<sup>316</sup> Συνεχίζοντας «Η χώρα διαθέτει ένα μοναδικό φυσικό και οικιστικό περιβάλλον, με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, που προσδίδει αξία στο σύνολο της παραγωγικής διαδικασίας, για μια σειρά κλάδους της οικονομίας (τουρισμός, παραγωγή τροφίμων, μεταποίηση και βιομηχανία, ανανεώσιμες πηγές ενέργειας) και περιοχές της χώρας. Η καλή ποιότητα του περιβάλλοντος αποτελεί σημαντικό συγκριτικό πλεονέκτημα και αποτελεί όρο για την ικανοποίηση βασικών αναγκών, ενώ βελτιώνει πολύπλευρα την ποιότητα ζωής όλων των κατοίκων.

Το υπόδειγμα βιώσιμης παραγωγικής ανασυγκρότησης που καταθέτει ο ΣΥΡΙΖΑ προς την κοινωνία βρίσκεται στον αντίποδα του μοντέλου υπερεκμετάλλευσης και αυθαιρεσίας που γνωρίσαμε. Θέτει στο επίκεντρό του την περιβαλλοντική προστασία, τη συμμετοχή των πολιτών, τη δημιουργία ποιοτικών θέσεων εργασίας. Επιδιώκει την αποκατάσταση των εργαλείων του δημόσιου σχεδιασμού που αποσυντάχθηκαν τα προηγούμενα χρόνια. Εστιάζει στην αξιοποίηση των διαθέσιμων ανανεώσιμων πόρων, στην εγχώρια επιστημονική γνώση και τις υπάρχουσες δυνατότητες για κοινωνική καινοτομία, ιδιαίτερα σε τοπικό επίπεδο».

<sup>317</sup> Το αίτημα της ελληνικής κυβέρνησης προς τους Θεσμούς για τεχνική υποστήριξη είχε ήδη υποβληθεί στις 20 Ιουλίου του 2015 από τον Υπουργό Οικονομικών Ε. Τσακαλώτο ενώ η αναγνώριση της ανάγκης παροχής τεχνικής βοήθειας στη χώρα αναφερόταν στην Ανακοίνωση της Συνόδου Κορυφής στις 12 Ιουλίου του 2015. <http://www.fortunegreece.com/article/sinantisi-tou-ikonomikou-epiteliou-tis-kivernisis-me-tin-srss/>

και πάλι στον τομέα ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας και ανάπτυξης. Μετά την λήξη δε, λειτουργίας της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα (TFGR) στις 30 Ιουνίου 2015, η Υπηρεσία Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων (Structural Reform Support Service/ (SRSS<sup>318</sup>), η οποία αντικατέστησε την Task Force για την Ελλάδα από 1η Ιουλίου 2015, ανέλαβε την παρακολούθηση της παροχής της τεχνικής βοήθειας στην ελληνική κυβέρνηση από την Παγκόσμια Τράπεζα, στον τομέα του Κτηματολογίου.

Το 2015, έτος διεξαγωγής δύο εθνικών εκλογών και ενός δημοψηφίσματος, ήταν μία δύσκολη χρονιά όχι μόνο για την χώρα αλλά και για το Εθνικό Κτηματολόγιο. Η λήξη του βρίσκει το έργο σε μία δύσκολη καμπή: όπως αναφέρεται στην Έκθεση Πεπραγμένων 2015<sup>319</sup> «*πο 2015, αποτέλεσε μια δύσκολη γενικά χρονιά για το έργο της εταιρείας, καθότι η εταιρεία παρέμεινε χωρίς Διοικητικό Συμβούλιο από τον Απρίλιο έως και τον Αύγουστο του έτους. Παρόλα αυτά, όπως αναφέρθηκε προηγουμένως το έργο της εταιρείας συνεχίστηκε και επιτελέστηκε σημαντική πρόοδος. Όμως πλέον, ο χρόνος που απομένει έως το 2020, ορόσημο το οποίο έχει συμφωνηθεί ως ημερομηνία ολοκλήρωσης της κτηματογράφησης της χώρας, είναι εξαιρετικά περιορισμένος*». Λαμβάνοντας δε υπόψη, την ουσιαστικά προαναγγελθείσα από τις προγραμματικές δηλώσεις της κυβέρνησης, ακύρωση του διαγωνισμού «ΚΤΙΜΑ 13» για την κτηματογράφηση του υπολοίπου της χώρας «*με διαφάνεια και ισονομία*», το ορόσημο του 2020, διαφαινόταν ως εξαιρετικά φιλόδοξο, αν όχι μη ρεαλιστικό.

---

<sup>318</sup> η ίδρυση της οποίας ανακοινώθηκε στις 17 Ιουνίου 2015 από τον Αντιπρόεδρο της ΕΕ Dombrovskis

<sup>319</sup> ΕΚΧΑ Α.Ε., Έκθεση Πεπραγμένων 2015, σελ.19.

[http://www.ktimatologio.gr/aboutus/Documents/Pages/%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97\\_%CE%A0%CE%95%CE%A0%CE%A1%CE%91%CE%93%CE%9C%CE%95%CE%9D%CE%A9%CE%9D\\_2015%20EKXA%20A.E.pdf](http://www.ktimatologio.gr/aboutus/Documents/Pages/%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97_%CE%A0%CE%95%CE%A0%CE%A1%CE%91%CE%93%CE%9C%CE%95%CE%9D%CE%A9%CE%9D_2015%20EKXA%20A.E.pdf)

Πίνακας 12: ΠΡΟΟΔΟΣ ΚΤΗΜΑΤΟΓΡΑΦΗΣΗΣ ΚΑΤΑ ΤΟ 2015

ΓΕΝΙΑ ΚΤΗΜΑΤΟΓΡΑΦΗΣΕΩΝ	ΦΥΣΙΟΓΝΩΜΙΑ ΠΕΡΙΟΧΩΝ		ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ	ΕΚΤΑΣΗ (Km <sup>2</sup> )	ΠΟΣΟΣΤΟ (%)	ΠΛΗΘΟΣ ΠΕΡΙΟΧΩΝ (ΟΤΑ)	ΠΛΗΘΟΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ	ΠΟΣΟΣΤΟ (%)
1η γενιά Κτηματογράφησης (Α', Β' πλοτικό, 1η φάση κτηματογράφησης) 1995,1997,1998	Πρόκειται για πιλοτικά προγράμματα. Παρουσίαζαν σημαντική χωρική διασπορά ανά τη χώρα συμπεριλαμβάνοντας αστικές, αγροτικές και περιβαντολογικά ευαίσθητες περιοχές)		ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ	8.100.000	6,1%	333	6.700.000	18,2%
2η γενιά Κτηματογράφησης Β' φάση κτηματογράφησης 2008,2009	Αστικά κέντρα (Αθήνα, Θεσσαλονίκη, Πειραιάς και περίχωρα αυτών, πρωτεύουσες νομών. Η συλλογή δηλώσεων έγινε τη περίοδο 2008-09. Η διαγωνιστική διαδικασία αναθέσεων της β' φάσης ξεκίνησε το 2009 και οι συμβάσεις υλοποιούνται από τότε μέχρι σήμερα. Κωδικός: "Β' φάση"	ΚΤΙΜΑ/ ΠΑΡΝΙΤΗ	ΚΤΗΜΑΤΟΓΡΑΦΗΣΗ ΣΕ ΕΞΕΛΙΞΗ	2.140.000	1,6%	78	3.012.000	8,2%
			ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ	1.160.000	0,9%	34	2.708.000	7,3%
		ΚΤΙΜΑ 14	ΥΠΟ ΑΝΑΘΕΣΗ	262.500	0,2%	4	1.535.000	4,2%
3η γενιά Κτηματογράφησης Κτηματογραφήσεις του 2011	Κτηματογράφηση παραθαλάσσιων και περιαστικών περιοχών. Το πρόγραμμα ξεκίνησε το 2011  Κτηματογράφηση 10 νομών. Το πρόγραμμα ξεκίνησε το 2011 Κωδικός: ΚΤΙΜΑ11Β	ΚΤΙΜΑ 11Α	ΚΤΗΜΑΤΟΓΡΑΦΗΣΗ ΣΕ ΕΞΕΛΙΞΗ	940.000	0,7%	71	450.000	1,2%
			ΥΠΟ ΑΝΑΘΕΣΗ	3.760.000	2,8%	197	2.125.000	5,8%
		ΚΤΙΜΑ 11Β	ΚΤΗΜΑΤΟΓΡΑΦΗΣΗ ΣΕ ΕΞΕΛΙΞΗ	24.400.000	18,5%	797	3.715.000	10,1%
			ΥΠΟ ΑΝΑΘΕΣΗ	5.100.000	3,9%	227	630.000	1,7%
4η γενιά Κτηματογράφησης Υπόλοιπες κτηματογραφήσεις	Κτηματογράφηση Υπολοίπου της χώρας. Κωδικός: ΚΤΙΜΑ13	ΚΤΙΜΑ 13	ΥΠΟ ΑΝΑΘΕΣΗ	86.149.500	65,3%		15.980.000	43,4%
<b>ΣΥΝΟΛΑ</b>				<b>132.000.000</b>	<b>100,0%</b>	<b>5.775</b>	<b>36.855.000</b>	<b>100,00%</b>

Πηγή: Έκθεση Πεπραγμένων ΕΚΧΑ ΑΕ 2015, σελ. 8.

Στα τέλη του 2015 είχε ολοκληρωθεί η σύνταξη του Κτηματολογίου και βρισκόταν σε φάση λειτουργίας σε 367 περιοχές (ΟΤΑ) της χώρας που αντιστοιχούσε περίπου στο 25,5% των προεκτιμημένων δικαιωμάτων. Αντίστοιχα υλοποιούνταν η κτηματογράφηση σε περίπου 950 περιοχές της χώρας που αντιστοιχεί στο 19,5% των προεκτιμώμενων δικαιωμάτων. Την ίδια εποχή, τέλη δηλαδή του 2015, λειτουργούσαν στη χώρα 107 μεταβατικά Κτηματολογικά Γραφεία (95 σε άμισθα και 10 σε έμμισθα Υποθηκοφυλακεία) που υπαγόταν στο Υπουργείο Δικαιοσύνης και 2 Κτηματολογικά Γραφεία (Θεσσαλονίκης και Πειραιά) που υπάγονται απευθείας στο ΥΠΕΚΑ, στα οποία εγγράφονται εμπράγματα συναλλαγές για 367 ΟΤΑ (προ Καποδίστρια) της χώρας, στους οποίους είχε ολοκληρωθεί η σύνταξη του Εθνικού Κτηματολογίου. Το Σύστημα Πληροφορικής Εθνικού Κτηματολογίου (ΣΠΕΚ) περιελάμβανε εγγραφές για 4.773.500 ακίνητα (ΚΑΕΚ) στο σύνολο των κτηματογραφημένων περιοχών της χώρας, τα οποία καταλάμβαναν συνολική έκταση 9.880.000 στρεμμάτων και στα οποία αντιστοιχούσαν συνολικά 9.040.300 εμπράγματα δικαιώματα.

Κατόπιν σχετικών διαβουλεύσεων, τους πρώτους μήνες του 2016<sup>320</sup>, της πολιτικής ηγεσίας του ΥΠΕΝ και της Διοίκησης της ΕΚΧΑ Α.Ε. με εκπροσώπους του Συνδέσμου Εταιρειών

<sup>320</sup> Ανακοίνωση Τύπου ΥΠΕΚΑ, 12.02.2016, Συνάντηση του Υπουργού ΠΕΝ για το «ΚΤΙΜΑ 13», [http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif524\]=4132&language=el-GR](http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif524]=4132&language=el-GR), Δελτίο Τύπου ΣΕΓΕΚ 01.03.2016 «Τα λάθη του παρελθόντος δεν έγιναν μαθήματα για το κτηματολόγιο» <http://segek.gr/index.php/nea-anakoinoseis/3-deltio-typou-ta-lathi-tou-parelthontos-den-eginan>

Γεωπληροφορικής και Κτηματολογίου (ΣΕΓΕΚ), του Συνδέσμου Ελληνικών Εταιρειών Γραφείων Μελετών (ΣΕΓΜ), του Πανελλήνιου Συλλόγου Διπλωματούχων Αγρονόμων και Τοπογράφων Μηχανικών και του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας (ΤΕΕ), το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΧΑ Α.Ε σε συνεδρίαση<sup>321</sup> του στις 17 Μαρτίου 2016 αποφάσισε «την ακύρωση του διαγωνισμού "ΑΝΑΘΕΣΗ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ ΚΤΗΜΑΤΟΓΡΑΦΗΣΗΣ & ΥΠΟΣΤΗΡΙΚΤΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΓΙΑ ΤΗ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΕΘΝΙΚΟΥ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟΥ ΣΤΟ ΥΠΟΛΟΙΠΟ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ (ΚΤΙΜΑ-13) και προέβη στις απαραίτητες ενέργειες για την προετοιμασία της προκήρυξης νέου διαγωνισμού για την κτηματογράφηση του υπολοίπου της χώρας».

Λίγες ημέρες μετά, στις 21 Μαρτίου 2016 σε συνέντευξη Τύπου<sup>322</sup> η ΕΚΧΑ Α.Ε. ανακοινώνει τον νέο «Προγραμματισμό του έργου για την ολοκλήρωση του Κτηματολογίου της χώρας». Ο βασικός λόγος ακύρωσης του διαγωνισμού ΚΤΙΜΑ 13, κατά την παρουσίαση στη συνέντευξη τύπου, είναι «η καθυστέρηση επίτευξης συμφωνίας στους όρους χρηματοδότησης του έργου» η οποία «αποτέλεσε το βασικό εμπόδιο για την ολοκλήρωση της διαδικασίας του διαγωνισμού, την κατακύρωση του αποτελέσματός του και την έγκαιρη υπογραφή των συμβάσεων». Περαιτέρω υποστηρίχθηκε ότι «είναι προφανές ότι σήμερα το 70μηνο χρονοδιάγραμμα υλοποίησης του έργου, όπως προβλεπόταν στα τεύχη δημοπράτησης του διαγωνισμού της «ΚΤΙΜΑ-13», καθιστά αδύνατη την επίτευξη του μνημονιακού στόχου για την ολοκλήρωση της κτηματογράφησης του υπόλοιπου της χώρας ως το 2020, ακόμα και στην περίπτωση που θα ήταν δυνατή η άμεση υπογραφή των συμβάσεων». Ως εκ τούτου, η ΕΚΧΑ Α.Ε. επανασχεδίασε «το έργο, ώστε να επιτευχθεί σύντμηση του χρονοδιαγράμματος του, διατηρώντας παράλληλα την ποιότητα του έργου». Τα βασικά στοιχεία του επανασχεδιασμού του έργου της κτηματογράφησης του υπόλοιπου της χώρας, κατά την παρουσίαση της συνέντευξης τύπου είναι:

- έμφαση στην υποβολή δήλωσης μέσω διαδικτύου<sup>323</sup>,
- έμφαση στην επικοινωνία για την ενημέρωση των δικαιούχων μέσω διαδικτύου<sup>324</sup>.
- έναρξη λειτουργίας του κτηματολογίου μετά την ανάρτηση<sup>325</sup> και άμεση ενημέρωση των δικαιούχων για τις πρώτες εγγραφές
- νέα απλή διαδικασία διόρθωσης, σε καθεστώς λειτουργίας του Κτηματολογίου, των όποιων σφαλμάτων διαπιστωθούν στις πρώτες εγγραφές<sup>326</sup>.

---

[mathimata-gia-to-ktimatologio](http://mathimata-gia-to-ktimatologio) , Δελτίο Τύπου - Ο Σκουρλέτης σταματά και το Κτηματολόγιο» 18.03.2016, <http://segek.gr/index.php/nea-anakoinoiseis/2-deltio-typou-o-skourletis-stamata-kai-to-ktimatologio>, <http://www.in.gr/2016/03/11/economy/pagwnoyh-oi-daneistes-tin-akyrwsi-diagwnismou-toy-ktimatologiov/>

<sup>321</sup> Ακύρωση Διαγωνισμού ΚΤΙΜΑ 13 και Προετοιμασία Προκήρυξης Νέου, 17.03.2016 <http://www.ktimatologio.gr/Pages/News.aspx?id=284>

<sup>322</sup> Συνέντευξη Τύπου ΕΚΧΑ ΑΕ για τον "Προγραμματισμό του έργου για την ολοκλήρωση του Κτηματολογίου της χώρας" 21.03.2016, <http://www.ktimatologio.gr/Pages/News.aspx?id=285>

<sup>323</sup> «...δεδομένου ότι οι δικαιούχοι των ακινήτων στις περιοχές που πρόκειται να κτηματογραφηθούν, σε ποσοστό μεγαλύτερο από 50% κατοικούν σε μεγάλα αστικά κέντρα, με δημιουργία νέας ηλεκτρονικής εφαρμογής υποβολής δήλωσης, φιλικής προς τον χρήστη, που θα παρέχει και νέες δυνατότητες εντοπισμού των ακινήτων».

<sup>324</sup> «Αποστολή των στοιχείων των κτηματολογικών εγγραφών και πληροφοριακού υλικού στους δικαιούχους κατά την προ-ανάρτηση και την ανάρτηση με χρήση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου και έμφαση στην επικοινωνία μέσω διαδικτύου».

<sup>325</sup> Έναρξη λειτουργίας του κτηματολογίου με την ολοκλήρωση των τεχνικών εργασιών μετά την ανάρτηση και άμεση ευρεία ενημέρωση των δικαιούχων για το περιεχόμενο των πρώτων εγγραφών.

- «μονάδες ενημέρωσης» για την πληροφόρηση του κοινού στους καλλικρατικούς δήμους<sup>327</sup>

Σύμφωνα με τα παραπάνω, η διάρκεια των εργασιών κτηματογράφησης στον «ΚΤΙΜΑ 16» προσδιορίζεται πλέον, στους 40 μήνες, έναντι 70 μηνών του διαγωνισμού «ΚΤΙΜΑ 13», γεγονός που κατά την παρουσίαση της Συνέντευξης Τύπου «καθιστά εφικτό τον στόχο της ολοκλήρωσης του έργου το 2020, ενώ παράλληλα επιτυγχάνεται και μείωση του κόστους του έργου». Κατόπιν αυτών το ΔΣ της ΕΚΧΑ ΑΕ, αποφάσισε:

1. Ανάκληση της προκήρυξης και ματαίωση του διαγωνισμού «ΚΤΙΜΑ-13» για το σύνολο των συμβάσεων.
2. Τροποποίηση των Προδιαγραφών και του Τιμολογίου των Μελετών Κτηματογράφησης.
3. Έγκριση σχεδίων των τευχών του νέου διαγωνισμού.

Ο νέος διαγωνισμός «αναφέρεται σε περίπου 16 εκ. δικαιώματα που αντιστοιχούν στο 43% του συνόλου των δικαιωμάτων της χώρας και περίπου στο 65% της έκτασης της χώρας. Ο προϋπολογισμός του νέου διαγωνισμού ανέρχεται περίπου στα 440 εκ. ευρώ και περιλαμβάνει 30 συμβάσεις». Κατά την συνέντευξη τύπου, υποστηρίζεται, ότι υπάρχει «χρηματοδοτικό κενό της τάξεως των 84-85 εκατομμυρίων κυρίως άμεσα» και «άρα είναι κρίσιμο για την υλοποίηση του έργου να εξασφαλιστούν και αυτοί οι πόροι» ωστόσο «Δεν έχουμε υπογράψει συμφωνία σήμερα, αλλά έχουμε όλα εκείνα τα στοιχεία που μας εξασφαλίζουν ότι θα την έχουμε τη στιγμή ακριβώς που θα τη χρειαστούμε» αφού «Έχουμε κάνει όλες τις επεξεργασίες που χρειάζονται, έχει δημιουργηθεί φάκελος μεγάλου έργου, όλες οι διαδικασίες προχωρούν πολύ θετικά<sup>328</sup>». Η εκτίμηση δε, κατά την συνέντευξη τύπου τον Μάρτιο του 2016 ήταν ότι «στις αρχές του επόμενου έτους το αργότερο, ή στο τέλος του 2016, θα έχει εγκριθεί η χρηματοδότηση» ή και νωρίτερα αφού «η κατακύρωση των συμβάσεων ανάθεσης» η οποία για να γίνει «πρέπει οπωσδήποτε να έχει εξασφαλιστεί η χρηματοδότηση» τοποθετείται το «Τελευταίο τρίμηνο του 2016». Ο εκτιμώμενος χρόνος ωστόσο αυτός «Είναι χωρίς τις ενστάσεις. Θα πρέπει να προστεθεί εφόσον εξαντληθούν όλα τα ένδικα μέσα στα σημεία του διαγωνισμού που μπορούν να ασκηθούν, θα πρέπει να προστεθεί ένα εξάμηνο».

Πράγματι, στις 8 Απριλίου 2016, προκηρύσσεται ο διαγωνισμός<sup>329</sup> «ΚΤΙΜΑ-16», αντικείμενο του οποίου είναι η επιλογή αναδόχων για τη δημιουργία Εθνικού Κτηματολογίου στο υπόλοιπο της Ελλάδος με την ολοκλήρωση της κτηματογράφησης σε πενήντα επτά (57) Περιφερειακές Ενότητες (Π.Ε.) της χώρας. Ο διαγωνισμός περιλαμβάνει την προκήρυξη τριάντα δύο (32) τελικά, συμβάσεων κάθε μία από τις οποίες αφορά στις περιοχές της Ελλάδας που αναφέρονται στον τίτλο κάθε σύμβασης. Ο συνολικός προϋπολογισμός των

<sup>326</sup> «Δρομολόγηση ενεργειών για τη θέσπιση νέας απλής διαδικασίας διόρθωσης, σε καθεστώς λειτουργίας του Κτηματολογίου, των όποιων σφαλμάτων διαπιστωθούν στις πρώτες εγγραφές. Με τον τρόπο αυτό, ο μόνος εξωγενής παράγοντας που προκαλούσε στο παρελθόν σημαντικές καθυστερήσεις στη διαδικασία κτηματογράφησης μεταφέρεται εκτός της διαδικασίας αυτής».

<sup>327</sup> Ανάπτυξη δικτύου σταθερών ή και κινητών σημείων πληροφόρησης του κοινού και παροχής οδηγιών («μονάδες ενημέρωσης»), τουλάχιστον στην έδρα όλων των καλλικρατικών δήμων και όπου αλλού απαιτηθεί.

<sup>328</sup> «...Το feedback που έχουμε και από την Commission και από άλλους φορείς είναι πολύ θετικό αυτή τη στιγμή, έτσι ώστε να έχουμε αυτούς τους πόρους στον κατάλληλο χρόνο που τους χρειαζόμαστε, για να μην υπάρξει κανένα πρόβλημα στη χρηματοδότηση του έργου...».

<sup>329</sup> Προκήρυξη διαγωνισμού "Ανάθεση Συμβάσεων Μελετών Κτηματογράφησης και Υποστηρικτικών Υπηρεσιών για τη δημιουργία Εθνικού Κτηματολογίου στο Υπόλοιπο της Χώρας – ΚΤΙΜΑ\_16» (κωδικός: ΚΤΙΜΑ\_16)" <http://www.ktimatologio.gr/Pages/Proclamations.aspx?id=238>

τριάντα δύο (32) προκηρυσσόμενων συμβάσεων ανέρχεται σε 465.187.918,11 € ενώ η διάρκεια της κάθε Σύμβασης, 47 μήνες από την υπογραφή της. Για πρώτη φορά, ο διαγωνισμός θα διενεργηθεί με ηλεκτρονική διαδικασία με χρήση της πλατφόρμας του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων<sup>330</sup> (ΕΣΗΔΗΣ), και θα ανατεθεί με ανοικτή διαδικασία και με κριτήριο την χαμηλότερη τιμή.

Στο μεταξύ, στις 28 Ιουνίου 2016 τίθεται σε δημόσια διαβούλευση<sup>331</sup> η νομοθετική πρωτοβουλία του Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, υπό τον τίτλο: «Αναδιοργάνωση των υποθηκοφυλακείων της χώρας». Το νομοσχέδιο προέβλεπε την κατάργηση ειδικών και μη ειδικών άμισθων υποθηκοφυλακείων και τη σύσταση, πλέον των ήδη λειτουργούντων, σαράντα ενός (41) έμμισθων υποθηκοφυλακείων. Επιπλέον το νομοσχέδιο προέβλεπε και την μεταφορά του προσωπικού των άμισθων υποθηκοφυλακείων στα υποθηκοφυλακεία, δικαστήρια και δικαστικές υπηρεσίες της χώρας σε συνιστώμενες προσωποπαγείς θέσεις με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου. Το σχέδιο νόμου, φέρεται να υπαγορεύτηκε από την ανάγκη αντιμετώπισης των προβλημάτων που είχαν δημιουργηθεί στη λειτουργία των άμισθων υποθηκοφυλακείων λόγω της οικονομικής κρίσης και της επακόλουθης μείωσης των εγγραπτέων στα υποθηκοφυλακεία πράξεων<sup>332</sup>. Μείωση στα έσοδα των πράξεων των Κτηματολογικών Γραφείων, την ίδια εποχή, όπως αναφέρεται στην Έκθεση Πεπραγμένων ΕΚΧΑ ΑΕ 2015, καταγράφεται και στα Κτηματολογικά Γραφεία, αφού από το 2011 και έπειτα, και παρά την σταδιακή ένταξη 34 νέων αστικών περιοχών από το 2013, παρατηρείται σταθερή και σημαντική μείωση του αριθμού των εισερχόμενων πράξεων, η οποία αποδίδεται στη γενικότερη οικονομική ύφεση που επηρεάζει αρνητικά το πλήθος των συναλλαγών<sup>333</sup>. Το νομοσχέδιο ωστόσο δεν προωθείται εκείνη την εποχή για ψήφιση στη Βουλή, αφού η μεταβολή της δομής των Υποθηκοφυλακείων συνδέεται με την γενικότερη στρατηγική της χώρας για την μετάβαση από το καθεστώς του Συστήματος Μεταγραφών και Υποθηκών στην οριστική δομή λειτουργίας του Κτηματολογίου, αντικείμενο της τεχνικής βοήθειας που συμφωνείται λίγες ημέρες μετά, τον Αύγουστο του 2016, ανάμεσα στην Παγκόσμια Τράπεζα και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Η παροχή τεχνικής βοήθειας από την Παγκόσμια Τράπεζα στο Κτηματολόγιο, είχε ήδη περιληφθεί, στο Συμπληρωματικό Μνημόνιο Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Κυβέρνησης και των Θεσμών της 16<sup>ης</sup> Ιουνίου 2016<sup>334</sup>. Σε αυτό, συμπεριλήφθηκε πρόβλεψη<sup>335</sup> για δέσμευση των ελληνικών αρχών να υιοθετήσουν νέο θεσμικό πλαίσιο για τα κτηματολογικά γραφεία σε όλη τη χώρα, με βάση την εμπειρία των δύο πιλοτικών

<sup>330</sup> Δηλαδή με ηλεκτρονική κατάθεση προσφορών.

<sup>331</sup> <http://www.opengov.gr/ministryofjustice/?p=6472>

<sup>332</sup> Βλ. σχετικά την υπ' αριθμ. 503/27.07.2016 απάντηση του Αυτοτελούς Τμήματος Κοινοβουλευτικού Ελέγχου του Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων στην υπ' αριθμ. 2755/15-7-2016 Αναφορά στη Βουλή με θέμα «Ανάγκη Διατήρησης Υποθηκοφυλακείου Άργους», Πηγή:

<https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/67715b2c-ec81-4f0c-ad6a-476a34d732bd/9687115.pdf>

<sup>333</sup> Έκθεση Πεπραγμένων 2015 ΕΚΧΑ Α.Ε., σελ. 9.

<sup>334</sup> Supplemental Memorandum of Understanding, 16. 06. 2016,

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ecfin\\_smou\\_en1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ecfin_smou_en1.pdf) σελ. 29 – 30

<sup>335</sup> «On cadastre, the authorities will adopt by September 2016 the new legal framework for nationwide cadastral offices on the basis of the experience of the two pilot offices and recent technical assistance advice, and in accordance with the roadmap in the Agreement between the World Bank and the EC (key deliverable). They will ensure by June 2016 stronger governance, adequate financial independence and administrative capacity of the cadastral 30 agency ΕΚΧΑ (see section 5.4). The authorities will use the ongoing technical assistance to ensure an effective implementation of the new legal framework», Πηγή: Βλ. Σημ. 114.



γραφείων (Θεσσαλονίκη – Πειραιά) και την πρόσφατη τεχνική βοήθεια, σε συμφωνία με τον Οδικό Χάρτη που είχε συμφωνηθεί να εκπονηθεί από την Παγκόσμια Τράπεζα. Στο ίδιο κείμενο, προβλεπόταν, ότι έως τον Δεκέμβριο του 2016 θα είχε διασφαλιστεί «ισχυρότερη διακυβέρνηση, επαρκής οικονομική ανεξαρτησία και διοικητική ικανότητα της ΕΚΧΑ». Σε ότι αφορά στους Δασικούς Χάρτες<sup>336</sup> προβλεπόταν ότι έως τον Ιούλιο του 2016 θα έχουν θεσμοθετήσει τον Δασικό Νόμο και οι Δασικοί Χάρτες, οι οποίοι είχαν ήδη ολοκληρωθεί από την ΕΚΧΑ ΑΕ και θεωρηθεί από τις Δασικές Υπηρεσίες, θα αναρτηθούν έως τον Σεπτέμβριο του 2016 και θα κυρωθούν «πέντε μήνες αργότερα- λαμβάνοντας ως έναρξη την ημερομηνία ανάρτησης».

Η υπογραφή της συμφωνίας ανάμεσα στην Παγκόσμια Τράπεζα και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή έγινε στις 19 Αυγούστου 2016. Για την υλοποίηση της τεχνικής βοήθειας<sup>337</sup> της Παγκόσμιας Τράπεζας, για τον εκσυγχρονισμό και την δημιουργία Εθνικού Κτηματολογίου έως το 2020, ύψους 1,5 εκατ. Ευρώ<sup>338</sup> που αφορά την επίστευση του έργου του Κτηματολογίου, τον σχεδιασμό της οριστικής δομής του και την διαχείριση των γεωχωρικών δεδομένων, συνιστώνται τρεις ομάδες εργασίας με συμμετοχή εκπροσώπων των Υπουργείων Περιβάλλοντος και Δικαιοσύνης, της ΕΚΧΑ Α.Ε., των κατά περίπτωση συναρμόδιων Υπουργείων οι οποίες υποστηρίζουν το έργο των εμπειρογνομόνων της Παγκόσμιας Τράπεζας και συντονίζεται από το Υπουργείο Περιβάλλοντος<sup>339</sup>. Στο μεταξύ, παράλληλα με την παροχή της τεχνικής βοήθειας της Παγκόσμιας Τράπεζας για τον Οδικό Χάρτη του Κτηματολογίου, την ίδια περίοδο, βρίσκεται σε εξέλιξη «η προετοιμασία του φακέλου «μεγάλου έργου» προκειμένου να εξασφαλιστεί από την ΕΚΧΑ (Εθνικό Κτηματολόγιο Χαρτογράφηση) κοινοτική χρηματοδότηση έως 85 εκατ. ευρώ, με την οποία θα χρηματοδοτηθεί το τελευταίο έργο για το υπόλοιπο της κτηματογράφησης (ΚΤΙΜΑ 16)<sup>340</sup>» .

Την ίδια περίοδο, τον Ιούλιο του 2016, θεσμοθετείται με το άρθρο 40 του Νόμου 4440/2016<sup>341</sup> η υποχρέωση ηλεκτρονικής υποβολής τοπογραφικών διαγραμμάτων στη βάση δεδομένων της ΕΚΧΑ ΑΕ σύμφωνα με την οποία «τοπογραφικά διαγράμματα, τα οποία, κατά την κείμενη νομοθεσία, συντάσσονται και προσαρτώνται σε πράξεις εγγραπτές στα βιβλία μεταγραφών και υποθηκών και στα κτηματολογικά βιβλία, υποβάλλονται, υποχρεωτικά, με ηλεκτρονικό τρόπο από τον συντάκτη μηχανικό στη βάση δεδομένων της ΕΚΧΑ Α.Ε.» στοχεύοντας «στην αναβάθμιση των συναλλαγών με το

<sup>336</sup> «The authorities will fully implement the forestry law by July 2016. The forest maps already completed by ΕΚΧΑ and endorsed by the forestry services will be uploaded by September 2016 and ratified by five months later - taking as starting date the date of upload - following the prescribed review process, which will be fully functional by the time the maps are uploaded».

<sup>337</sup> Οι δράσεις τεχνικής βοήθειας της Παγκόσμιας Τράπεζας περιελάμβαναν τον προσδιορισμό των απαιτήσεων και προδιαγραφών για τη δημιουργία ενός πληροφοριακού συστήματος διοίκησης έργων, την συμβουλευτική υποστήριξη στη Διοίκηση Έργων, την προετοιμασία ενός πλαισίου διασφάλισης ποιότητας, ενός οδικού χάρτη για την ολοκλήρωση του Κτηματολογίου έως το 2020, ανάλυση κινδύνων καθώς και προτάσεις για την λειτουργία μίας αποτελεσματικής Εθνικής Υποδομής Γεωχωρικών Δεδομένων. EUROPE 2020 PROGRAMMATIC TRUST FUNDS, World Bank Group, March 2017, σελ. 9, Πηγή: <http://pubdocs.worldbank.org/en/350441490889450712/Europe-2020-Programmatic-Trust-Funds.pdf>

<sup>338</sup> EUROPE 2020 PROGRAMMATIC TRUST FUNDS, World Bank Group, March 2017, σελ. 9 <http://pubdocs.worldbank.org/en/350441490889450712/Europe-2020-Programmatic-Trust-Funds.pdf>

<sup>339</sup> Έκθεση Πεπραγμένων ΕΚΧΑ Α.Ε. 2016, σελ. 20-21

<sup>340</sup> Ναυτεμπορική, 28 Σεπτεμβρίου 2016, «Νέος οδικός χάρτης για το Κτηματολόγιο: Προθεσμίες: Έως το 2020 η ολοκλήρωση της προσπάθειας - Σε εξέλιξη η προετοιμασία του φακέλου για το υπόλοιπο της χρηματοδότησης», Πηγή, <http://www.naftemporiki.gr/finance/story/1152684/neos-odikos-xartis-gia-to-ktimatologio>

<sup>341</sup> <http://www.ktimatologio.gr/Documents/N%204409%20%CE%A6%CE%95%CE%9A%20136A.pdf>

Κτηματολόγιο μέσω των ηλεκτρονικών υπηρεσιών, καθώς και στον εκσυγχρονισμό του Κτηματολογίου προς όφελος των Ελλήνων πολιτών<sup>342</sup>). Ωστόσο τόσο ο σχεδιασμός, όσο και η μέχρι σήμερα λειτουργία του Κτηματολογίου, βρίσκονται στο επίκεντρο κριτικής στο πλαίσιο ημερίδας για τα αποτελέσματα και την εμπειρία του νομικού κόσμου από την 21 χρόνων πορεία και λειτουργία του Κτηματολογίου που διοργανώνεται τον Νοέμβριο του 2016 από την Συντονιστική Επιτροπή των Συμβολαιογραφικών Συλλόγων Ελλάδας<sup>343</sup>.

Τον Δεκέμβριο του 2016, ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Δικαιοσύνης, στην Γενική Συνέλευση των υπαλλήλων αμίσθων Υποθηκοφυλακείων ανακοινώνει<sup>344</sup> «την συμφωνία με το Υπουργείο Περιβάλλοντος για την από κοινού προετοιμασία σχεδίου νόμου για τα κτηματολογικά γραφεία, σύμφωνα με το οποίο τόσο η ιδιοκτησία και η διαχείριση του κτηματολογίου όσο και οι αρμοδιότητες καταχώρισης, οι οποίες τώρα ασκούνται από την ΕΚΧΑ και τους υποθηκοφύλακες αντίστοιχα, θα ασκούνται από έναν δημόσιο φορέα και ειδικότερα από ένα ΝΠΔΔ το οποίο, σε πρώτη φάση, θα αποτελείται από μια κεντρική Διεύθυνση και περίπου 77 περιφερειακά γραφεία» και προαναγγέλλει την προετοιμασία του νομοσχεδίου από «μια ειδική νομοπαρασκευαστική επιτροπή στην οποία θα συμμετέχουν οι εκπρόσωποι της Ένωσής σας» με στόχο να «ψηφιστεί το συντομότερο δυνατό, με απώτατο όριο τον Μάρτιο του 2017» και η «μεταρρύθμιση θα αρχίσει να εφαρμόζεται από τις αρχές Απριλίου του 2017». Σύμφωνα με τον Γενικό Γραμματέα Δικαιοσύνης, οι βασικές αρχές της νέας πρότασης είναι<sup>345</sup> :

- «ο υπό σύσταση φορέας δεν θα είναι η ΕΚΧΑ ΑΕ (δηλαδή μια ανώνυμη εταιρία που ανήκει μεν στο Ελληνικό Δημόσιο αλλά διέπεται από τους κανόνες που ισχύουν για τις ιδιωτικές εταιρίες και που έχει κεφάλαιο, οι μετοχές του οποίου μπορούν ανά πάσα στιγμή να μεταβιβαστούν σε ιδιώτες) όπως προβλεπόταν μέχρι σήμερα ακόμη και στο Μνημόνιο με τους δανειστές, αλλά ένα Νομικό Πρόσωπο του Δημοσίου Δικαίου, το

<sup>342</sup> <http://www.ktimatologio.gr/Pages/News.aspx?id=354>

<sup>343</sup> Σύμφωνα με το από 17.11.2016 Δελτίο Τύπου της Συντονιστικής Επιτροπής των Συμβολαιογραφικών Συλλόγων Ελλάδας, τα βασικότερα προβλήματα αφορούν «την ύπαρξη πολλών και σοβαρών λαθών στις μελέτες κτηματογράφησης, τόσο κατά το πιλοτικό στάδιο της λειτουργίας των μεταβατικών κτηματολογικών γραφείων, όσο και στις νεότερες μελέτες», την εξαίρεση του Ελληνικού Δημοσίου για την υποβολή δηλώσεων στο αρχικό στάδιο του έργου, σε εσφαλμένες αρχικές εγγραφές που βασίστηκαν σε ψευδείς ή ελλιπείς δηλώσεις των δικαιούχων ή των φερόμενων ως δικαιούχων, σε προβληματική καταχώριση των εγγραπτών δικαιωμάτων των πιστωτικών ιδρυμάτων, ζητήματα που συνδέονται με την ακρίβεια της χωρικής πληροφορίας, την έλλειψη κυρωμένων δασικών χαρτών και οριοθέτησης αιγιαλού κ.α. καταλήγοντας «ότι ένα έργο που με όλες αυτές τις παθογένειες έχει καταφέρει να καλύψει σε 21 χρόνια μόνο το 6,25 % της επιφάνειας της χώρας και αισιοδοξεί ότι θα αποπερατωθεί έως το 2020, για να τα καταφέρει είναι απαραίτητο να αναθεωρηθεί ως προς τον δομικό του σχεδιασμό και τη λειτουργία του. Το όλο εγχείρημα, έτσι όπως σχεδιάστηκε προϋπέθετε επανακαταχώριση όλων των εμπραγμάτων δικαιωμάτων από την αρχή, σαν η Ελλάδα προηγουμένως να μην είχε καμία υποδομή. Δηλαδή, ενώ όλα τα εμπράγματα δικαιώματα είναι σχολαστικά μετεγγραμμένα στα υποθηκοφυλακεία της χώρας το υπάρχον σύστημα αγνοήθηκε και ζητήθηκε η εκ νέου δήλωση των δικαιωμάτων στο Κτηματολόγιο. Ωστόσο, την ίδια στιγμή αγνοήθηκε εντελώς η ανάγκη για νομική επεξεργασία των νέων αυτών δηλώσεων. Η σταδιακή απομάκρυνση των νομικών επιστημόνων από τη διαδικασία κτηματογράφησης αλλά και κατά τη λειτουργία του Κτηματολογίου (όπου λειτουργεί βεβαίως) οδηγεί σε σφάλματα που για να διορθωθούν αυξάνουν το κόστος της διαδικασίας».

Πηγή, Δελτίο Τύπου Συντονιστικής για Ημερίδα Κτηματολογίου 11.11.2016, 17.11.2016  
<http://enotariat.gr/?p=2254>

<sup>344</sup> <http://www.sypam.gr/index.php/2010-10-30-07-06-10/117-2016-12-12>

<sup>345</sup> Επιπλέον, σύμφωνα με τον Γ.Γ. του ΥΔΔΑΔ, πρώτιστης σημασίας για την κυβέρνηση, πολιτικές, είναι: «α) η διασφάλιση των θέσεων εργασίας και η σταθερή μισθοδοσία των υπαλλήλων των αμίσθων υποθηκοφυλακείων, β) η διατήρηση και επέκταση ενός δημόσιου συστήματος καταχώρισης των πράξεων και άσκησης του σχετικού με αυτές νομικού ελέγχου, ώστε οι εν λόγω υπηρεσίες να μην υπόκεινται στις διακυμάνσεις της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, και γ) η διαφύλαξη των εσόδων των υποθηκοφυλακείων ως δημοσίων εσόδων».

οποίο θα διέπεται από τους κανόνες που ισχύουν για τον δημόσιο τομέα και επί του οποίου θα ασκείται κυβερνητική εποπτεία».

- «Η ρητή πρόβλεψη ότι τα έσοδα από τη λειτουργία των υπηρεσιών θα αποτελέσουν έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού, με παρακράτηση εκ μέρους του ΝΠΔΔ ενός ποσοστού επί των εσόδων προκειμένου να καλυφθούν οι ανάγκες λειτουργίας του»
- «Η μετάταξη, στο νέο φορέα, του προσωπικού από τα υπάρχοντα υποθηκοφυλακεία ενώ τυχόν πλεονάζον προσωπικό θα μεταταχθεί στα δικαστήρια. Επισημαίνεται ότι για τη λειτουργία των 77 υπηρεσιών, θα αξιοποιηθεί μόνο το υπάρχον προσωπικό των υποθ/κειών».

Τις ίδιες ημέρες, έρχεται στη δημοσιότητα, έκθεση της Παγκόσμιας Τράπεζας που περιλαμβάνει την πρότασή της για τον Οδικό Χάρτη του Κτηματολογίου, η οποία αναφέρεται στη δημιουργία ενός Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) «με σημαντική ευελιξία στις προσλήψεις, απολύσεις προσωπικού κλπ»<sup>346</sup>. Στην έκθεση της περαιτέρω, η Παγκόσμια Τράπεζα εντοπίζει 20 αβεβαιότητες ή ρίσκα<sup>347</sup> για την ολοκλήρωση του έργου, μεταξύ των οποίων και τη μειωμένη απόδοση των υπαλλήλων που θα πλαισιώσουν το νέο φορέα – ΝΠΔΔ, επισημαίνοντας την ανάγκη ισχυρής πολιτικής βούλησης και προσήλωσης για την συνέχιση του έργου, ενώ θέτει ασφυκτικές ημερομηνίες για την ολοκλήρωση των διαδικασιών ίδρυσης και λειτουργίας του νέου φορέα. Παράλληλα, στον Οδικό Χάρτη για το Κτηματολόγιο, η Π.Τ. προτείνει την ψηφιοποίηση του αρχείου των Υποθηκοφυλακείων (900 εκατ.σελίδες), έργο που προεκτιμά ότι θα απαιτήσει επιπλέον 63,2 εκατ. € ενώ επισημαίνει την ανάγκη εύρεσης 38 εκατ.ευρώ για την σύνταξη των δασικών χαρτών. Η πρόταση αυτή συγκεντρώνει την αντίδραση των στελεχών της ΕΚΧΑ<sup>348</sup> όχι όμως των εργαζομένων στα άμισθα Υποθηκοφυλακεία της Χώρας<sup>349</sup>.

Στις 19/12/2016 ανακοινώνεται από την ΕΚΧΑ Α.Ε. η αποσφράγιση των οικονομικών προσφορών των 26 από τις 32 συμβάσεις κτηματογράφησης του υπολοίπου της χώρας (ΚΤΙΜΑ-16), και οι εκπτώσεις που προσφέρθηκαν από τους υποψήφιους αναδόχους οι οποίες κυμαίνονται από 5% έως 55%<sup>350</sup>. Παρά την πρόοδο ωστόσο στην εξέλιξη του διαγωνισμού για την κτηματογράφηση του υπολοίπου της χώρας, στις αρχές του 2017, στην έκθεση πεπραγμένων<sup>351</sup> 2016 της ΕΚΧΑ Α.Ε. υπάρχει η παραδοχή ότι «ο χρόνος που απομένει έως το 2020, έτος το οποίο έχει συμφωνηθεί ως ημερομηνία ολοκλήρωσης της κτηματογράφησης της χώρας, είναι εξαιρετικά περιορισμένος χωρίς ακόμη οι ακόλουθοι κρίσιμοι παράγοντες-προϋποθέσεις για την επιτυχία του έργου να έχουν ακόμη βρει τη λύση τους». Ως κρίσιμοι παράγοντες για την επιτυχία του έργου αναφέρονται:

<sup>346</sup> Ναυτεμπορική, 19.12.2016 «20 ρίσκα στον σχεδιασμό για το νέο κτηματολόγιο».

<sup>347</sup> Βλ. Σημ.347.

<sup>348</sup> Ναυτεμπορική, 22.12.2016, «ΕΚΧΑ: Ηχηρό «όχι» διευθυντών - εργαζόμενων στη δημιουργία νέου φορέα κτηματογράφησης», Πηγή: <https://www.naftemporiki.gr/finance/story/1186502> καθώς και Καθημερινή, 22.12.2016, «Αντιδράσεις ΕΚΧΑ για το Κτηματολόγιο», Πηγή: <http://www.kathimerini.gr/888962/article/oikonomia/ellhnikh-oikonomia/antidraseis-ekxa-gia-to-kthmatologio>

<sup>349</sup> <http://www.sypam.gr/index.php/2010-10-30-07-06-10/118-4-2-2017>

<sup>350</sup> Ανακοίνωση - Εξέλιξη Διαγωνισμού ΚΤΙΜΑ-16, 19.12.2016, <http://www.ktimatologio.gr/Pages/News.aspx?id=341>

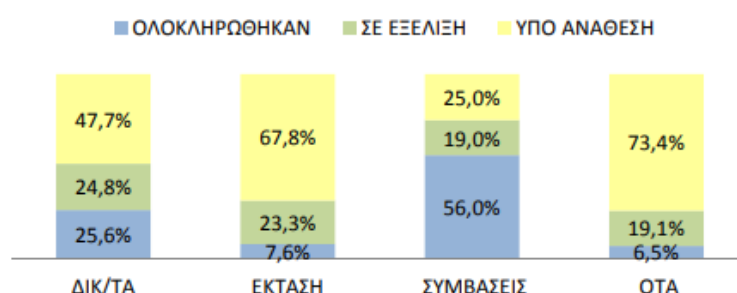
<sup>351</sup>

<http://www.ktimatologio.gr/aboutus/Documents/Pages/%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97%CE%A0%CE%95%CE%A0%CE%A1%CE%91%CE%93%CE%9C%CE%95%CE%9D%CE%A9%CE%9D%2016%20%CE%95%CE%9A%CE%A7%CE%91%20%CE%91%CE%95.pdf> σελ.20

- η διασφάλιση της χρηματοδότησης του έργου.
- η αναμόρφωση του λειτουργικού πλαισίου της εταιρείας έτσι ώστε να είναι σε θέση να ανταποκριθεί στις ανάγκες του έργου.
- και η οριστικοποίηση του θεσμικού πλαισίου λειτουργίας του Κτηματολογίου.

Το μέγεθος δε του προς εκπόνηση έργου, για το οποίο δεν είχαν διασφαλιστεί έως το τέλος του 2016 οι «κρίσιμοι παράγοντες επιτυχίας του», όπως καταγραφόταν στην Έκθεση Πεπραγμένων 2016 της ΕΚΧΑ Α.Ε. ανερχόταν σε 67,8% της έκτασης της χώρας ή το 47,7% των εκτιμώμενων εγγραπτέων δικαιωμάτων<sup>352</sup>.

#### Διάγραμμα 11. Η ΠΡΟΟΔΟΣ ΣΥΝΤΑΞΗΣ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟΥ – ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 2017



Πηγή: Έκθεση Πεπραγμένων 2016 ΕΚΧΑ Α.Ε., σελ. 8.

Στις αρχές Ιανουαρίου 2017 ο Υπουργός Περιβάλλοντος<sup>353</sup>, σε συνάντησή του με το Σωματείο Εργαζομένων της ΕΚΧΑ Α.Ε., επιβεβαιώνει την πρόθεση της κυβέρνησης για την δημιουργία ενός ενιαίου φορέα που θα αναλάβει το κρίσιμο για τη χώρα αναπτυξιακό έργο, ο οποίος «θα είναι μετεξέλιξη της Ανώνυμης Εταιρίας «Εθνικό Κτηματολόγιο και Χαρτογράφηση» (ΕΚΧΑ), θα έχει δημόσιο χαρακτήρα και θα διασφαλίζει όλες τις θέσεις εργασίας, καθώς και τα εργασιακά δικαιώματα των εργαζομένων, υπό το καθεστώς του ενιαίου μισθολογίου. Ο νέος φορέας θα ανήκει στην εποπτεία του ΥΠΕΝ και θα προκύψει από τη συγχώνευση των υφιστάμενων Υποθηκοφυλακείων και Κτηματολογικών Γραφείων». Πράγματι, λίγες ημέρες μετά, με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος<sup>354</sup>, συγκροτείται νομοπαρασκευαστική επιτροπή με αντικείμενο «την επεξεργασία σχεδίου νόμου σχετικά με τη δημιουργία ενός ενιαίου φορέα, ο οποίος θα αναλάβει τις υπηρεσίες κτηματογράφησης και καταχώρισης των δικαιωμάτων των πολιτών». Το πλαίσιο ωστόσο και οι βασικές κατευθύνσεις της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής είχαν ήδη προσδιορισθεί σε πολιτικό επίπεδο πριν τη συγκρότησή της, σε συμφωνία μεταξύ του Υπουργείου Περιβάλλοντος και του Υπουργείου Δικαιοσύνης, όπως είχε προαναγγείλει τόσο ο Υπουργός Περιβάλλοντος όσο και ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Δικαιοσύνης. Περαιτέρω, η υπουργική απόφαση για τη σύνθεση της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής συναντά την αντίδραση<sup>355</sup>

<sup>352</sup> Έκθεση Πεπραγμένων 2016 ΕΚΧΑ Α.Ε., σελ. 8.

<sup>353</sup> Γ. Σταθάκης: μεγάλη τομή για το κτηματολόγιο ο ενιαίος φορέας, ΔΕΛΤΙΟ ΤΥΠΟΥ, Αθήνα, 5 Ιανουαρίου 2017, [http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snl\[524\]=4560&language=el-GR](http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snl[524]=4560&language=el-GR)

<sup>354</sup> Υπ' αριθμ. 891/09.02.2017 Απόφαση Υπουργού ΠΕΝ (ΑΔΑ: 6Φ1Ο4653Π8-ΙΚΥ).

<sup>355</sup> ΔΕΛΤΙΟ ΤΥΠΟΥ 08/03/2017 «Οι πειραματισμοί με το έργο του Εθνικού Κτηματολογίου πρέπει επιτέλους να τελειώσουν», Πηγή: <http://www.psdattm.gr/images/pdf/08.03.2017.pdf>

του Πανελληνίου Συλλόγου Διπλωματούχων Αγρονόμων Τοπογράφων Μηχανικών αφού από «από τα 10 μέλη... κανένα δεν έχει την ιδιότητα του Αγρονόμου Τοπογράφου Μηχανικού»

Τον Μάρτιο του 2017 ψηφίζεται ο Ν.4465/2017 (ΦΕΚ 24<sup>Α</sup>/01.03.2017) στο άρθρο 32<sup>356</sup> του οποίου προβλέπεται η μετατροπή ειδικού άμισθου υποθηκοφυλακείου σε έμμισθο. Κατά την εισηγητική έκθεση<sup>357</sup> του νόμου η ρύθμιση επιβάλλεται «προκειμένου να αντιμετωπίσει το πρόβλημα που δημιουργείται κατά την αποχώρηση του υποθηκοφύλακα. Πιο συγκεκριμένα, επιχειρείται η δημιουργία του κατάλληλου πλαισίου, προκειμένου να τεθεί σε ισχύ η δυνατότητα μετατροπής ενός ειδικού άμισθου υποθηκοφυλακείου σε έμμισθο σε περίπτωση που ο υποθηκοφύλακας αποχωρήσει για οποιονδήποτε λόγο, δυνατότητα η οποία εφαρμόστηκε ελάχιστες φορές μέχρι σήμερα παρά την αποτελεσματικότητά του. Με την έμμισθοποίηση εξασφαλίζεται η άμεση λειτουργία του υποθηκοφυλακείου, η είσπραξη των εσόδων υπέρ του Κρατικού Προϋπολογισμού χωρίς παρακράτηση υπέρ του υποθηκοφύλακα, καθώς και η διατήρηση των θέσεων εργασίας των υπαλλήλων»<sup>358</sup>.

Τον Μάιο του 2017 το Κυβερνητικό Συμβούλιο Οικονομικής Πολιτικής (ΚΥΣΟΙΠ) ενέκρινε το πλαίσιο πολιτικής καθώς και το χρονοδιάγραμμα – οδικό χάρτη<sup>359</sup> για τον εκσυγχρονισμό και την ολοκλήρωση του Εθνικού Κτηματολογίου μέχρι το 2020<sup>360</sup>. Το χρονοδιάγραμμα – οδικός χάρτης αφορούσε τρία (3) τμήματα με επιμέρους φάσεις και αντίστοιχα χρονικά ορόσημα για α) την ίδρυση και λειτουργία του ενιαίου φορέα, β) Την φάση μετάβασης σε καθεστώς κτηματολογίου και γ) την ολοκλήρωση της κτηματογράφησης.

Με την ολοκλήρωση της δεύτερης αξιολόγησης του ελληνικού προγράμματος τον Ιούλιο 2017, οι ελληνικές αρχές υπογράφουν Συμπληρωματικό Μνημόνιο το οποίο, πέραν της υιοθέτησης από το ΚΥΣΟΙΠ του χρονοδιαγράμματος για τον οδικό χάρτη του Κτηματολογίου όπως προέκυψε από την τεχνική βοήθεια της Παγκόσμιας Τράπεζας, προβλέπει ως βασικό παραδοτέο την υιοθέτηση νέας νομοθεσίας για το Κτηματολόγιο έως τον Σεπτέμβριο του 2017<sup>361</sup>. Περαιτέρω, για τους Δασικούς Χάρτες προβλέπει<sup>362</sup> την

<sup>356</sup> <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/bcc26661-143b-4f2d-8916-0e0e66ba4c50/s-epita-apospasma.pdf>

<sup>357</sup> <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2fo26f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/s-epita-eisanat-synolo.pdf>

<sup>358</sup> Το νομοσχέδιο συνάντησε την αντίδραση της Ένωσης Δικαστών και Εισαγγελέων η οποία όπως επεσήμανε στο υπόμνημά της, η ανωτέρω διάταξη είναι ιδιαίτερος προβληματική, καθόσον πέραν της ιδιαίτερης περιπλοκότητας του ελέγχου των πράξεων (ιδίως στα υποθηκοφυλακεία που λειτουργούν και ως κτηματολογικά γραφεία), για τα οποία απαιτείται σταθερή και μόνιμη απασχόληση αρμοδίου υποθηκοφύλακα και όχι περιστασιακή ενός αναπληρωτή (για αόριστο χρόνο), η συγκεκριμένη ανάθεση αρμοδιότητας, εκφεύγει κατ' αρχήν του δικαιοδοτικού έργου των ειρηνοδικών, τυγχάνει δε αντιπαραταγματική (σ.σ. επικαλούνται το άρθρο 89 παρ. 3 εδάφιο 1 του Συντάγματος, όπου αναφέρεται ότι «η ανάθεση διοικητικών καθηκόντων σε δικαστικούς λειτουργούς απαγορεύεται»).

<https://www.iapopsi.gr/%CE%B1%CE%BB%CE%B1%CE%BB%CE%BF%CF%8D%CE%BC-%CE%BC%CE%B5-%CF%84%CE%B1-%CF%85%CF%80%CE%BF%CE%B8%CE%B7%CE%BA%CE%BF%CF%86%CF%85%CE%BB%CE%B1%CE%BA%CE%B5%CE%AF%CE%B1/>

<sup>359</sup> <http://www.kathimerini.gr/910007/article/epikairothta/ellada/agwnas-dromoy-gia-to-kthmatologio>

<sup>360</sup> καθώς και τη «μεταρρύθμιση δια της δημιουργίας του θεσμικού πλαισίου για την λειτουργία των κτηματολογικών γραφείων υπό ένα νέο φορέα με διασφαλισμένη οικονομική αυτονομία, διοικητική και διαχειριστική επάρκεια».

<sup>361</sup> SUPPLEMENTAL MEMORANDUM OF UNDERSTANDING (second addendum to the Memorandum of Understanding), σελ. 37, “On cadastre, KYSOIP will formally endorse as a prior action the new framework principles and roadmap for nationwide cadastral offices based on the technical assistance by the World Bank and in agreement with the EC. The new framework will ensure adequate financial autonomy and administrative capacity of the new cadastral entity. By September 2017, the authorities will adopt primary legislation in line with the agreed framework (key deliverable)», Πηγή

κύρωσή τους, σε όσες περιοχές δεν έχουν ασκηθεί αντιρρήσεις από τους πολίτες, έως τον Σεπτέμβριο του 2017. Για αυτούς δε που έχουν ασκηθεί αντιρρήσεις, θέτει απώτατη προθεσμία για την κύρωσή τους από τις Δασικές Υπηρεσίες, τον Μάρτιο του 2018 ενώ δεσμεύει την ελληνική κυβέρνηση για προκήρυξη διαγωνισμού σύνταξης Δασικών Χαρτών για τον υπόλοιπο της χώρας τον Ιούλιο του 2017.

Στο μεταξύ, με Προεδρικά Διατάγματα<sup>363</sup> που εξεδόθησαν σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 4 παρ. 1 του Ν. 811/1971, όπως αυτό προστέθηκε με το άρθρο 32 του Ν. 4456/2017 και σε συνδυασμό με το άρθρο 44 του Ν. 4487/2017, ειδικά άμισθα υποφυλακεία μετετράπησαν σε έμμισθα και επήλθαν συγχωνεύσεις. Με την υπ' αριθμ. 69209οικ./29.9.2017 απόφαση<sup>364</sup> του Υπουργού Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων ανατέθηκαν καθήκοντα καταχώρισης στα βιβλία μεταγραφών και υποθηκών και στα κτηματολογικά φύλλα στου Προϊσταμένους των Γραμματειών και των οικείων Ειρηνοδικείων ή Πρωτοδικείων, κατά τα οριζόμενα στην ίδια διάταξη.

Στις 13 Δεκεμβρίου του 2017 το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας θέτει σε δημόσια διαβούλευση<sup>365</sup>, έως τις 20 Δεκεμβρίου, σχέδιο νόμου για την «*ύσταση του Οργανισμού Εθνικού Κτηματολογίου*», χωρίς να συνοδεύεται όμως με εισηγητική έκθεση. Με το σχέδιο νόμου συστήνεται ένας ενιαίος φορέας, ο «*Οργανισμός Εθνικού Κτηματολογίου*», ο οποίος θα αναλάβει την ολοκλήρωση της κτηματογράφησης της χώρας έως το 2020, τη λειτουργία, καθώς και τη σταδιακή συγχώνευση των υφιστάμενων Κτηματολογικών Γραφείων και Υποθηκοφυλακείων. Στο Δελτίο Τύπου<sup>366</sup> του ΥΠΕΝ με το οποίο ανακοινώνεται η δημόσια διαβούλευση αναφέρεται ότι «*μέσω της δημιουργίας ενός οργάνου, με ενιαία στρατηγική επιτυγχάνεται ο απαραίτητος συντονισμός, προκειμένου να τεθεί σε λειτουργία το σύστημα του Κτηματολογίου, ώστε να εξασφαλίζεται πλήρως η αρχής της δημοσιότητας και να κατοχυρώνεται η ασφάλεια των συναλλαγών*». Περαιτέρω, ως κύριοι στόχοι της αναδιοργάνωσης «*των δομών κτηματογράφησης*» αναφέρονται:

- Ο εκσυγχρονισμός του συστήματος δημοσιότητας των εμπράγματων σχέσεων, μέσω της επέκτασης του συστήματος του ενιαίου αποδεικτικού κτηματολογίου σε εθνική κτηματοκεντρική βάση (βάσει του μοναδιαίου κωδικού ακινήτου - ΚΑΕΚ).
- Η κεντρική εποπτεία για την ενιαία εφαρμογή των κανόνων καταχώρισης και δημοσιότητας των δικαιωμάτων των πολιτών αλλά και του Ελληνικού Δημοσίου επί της ακίνητης περιουσίας.
- Η παροχή των υπηρεσιών καταχώρισης με διαφανή και αποτελεσματικό τρόπο.

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/smou\\_final\\_to\\_esm\\_2017\\_07\\_05.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/smou_final_to_esm_2017_07_05.pdf)

<sup>362</sup> «*As prior action, the forest maps already completed by the cadastral agency EKXA and endorsed by the forestry services will be uploaded. In areas where no objections are raised the forest maps will be ratified by September 2017. In areas where objections are raised, the ratification will follow the prescribed process, and will be completed at the latest by March 2018 following the relevant legislative provisions. In addition, the authorities will tender by July 2017 all remaining forest maps for the rest of the country*», Πηγή, Βλ.Σημ. 363.

<sup>363</sup> Πρόκειται για τα υπ' αριθμ. 102 έως 112 (ΦΕΚ 142<sup>Α</sup>/28.09.2017) με τα οποία «εμμοσθοποιούνται» 11 ειδικά άμισθα υποθηκοφυλακεία καθώς και τα υπ' αριθμ. 113 έως 117 (ΦΕΚ 143<sup>Α</sup>/28.09.2017)

<sup>364</sup> ΦΕΚ 3428Β/02.10.2017.

<sup>365</sup> <http://www.opengov.gr/minenv/?p=9214>

<sup>366</sup> ΔΕΛΤΙΟ ΤΥΠΟΥ ΥΠΕΝ, 13 Δεκεμβρίου 2017, «*Σε δημόσια διαβούλευση το σχέδιο νόμου ύστασης του Οργανισμού Εθνικού Κτηματολογίου*»,

[http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif\[524\]=5323&language=el-GR](http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif[524]=5323&language=el-GR)

- Η βέλτιστη εξυπηρέτηση των χρηστών με την παροχή ηλεκτρονικών εφαρμογών κατάθεσης των προς καταχώριση πράξεων, λήψης πιστοποιητικών, έρευνας κτηματολογικών δεδομένων κ.τ.λ.

Κατά το παραπάνω Δελτίο Τύπου του Υπουργείου Περιβάλλοντος, αναφέρεται ότι η νομική μορφή του Οργανισμού ως Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου επιλέχθηκε για δύο βασικούς λόγους:

- «Ο νομικός έλεγχος και η καταχώριση των δικαιωμάτων των πολιτών συνιστά άσκηση δημόσιας εξουσίας και επομένως δεν μπορεί παρά να ανατεθεί σε όργανο που ανήκει στο Κράτος.
- Τα δεδομένα που τηρούνται στο Κτηματολόγιο αφορούν την ακίνητη περιουσία των πολιτών και του Δημοσίου σε όλη την επικράτεια και εξυπηρετούν άμεσα δημόσιους σκοπούς. Συνεπώς, η κυριότητα και η συναφής διαχείριση/εκμετάλλευσή τους, οφείλει να ανήκει αποκλειστικά στο Κράτος».

Περαιτέρω επισημαίνεται ότι «μεγάλη βαρύτητα δίνεται επιπλέον, στη διασφάλιση της ομαλής εξέλιξης των τρεχουσών και υπολειπόμενων συμβάσεων των έργων κτηματογράφησης, των δασικών χαρτών, καθώς και στην τήρηση των σχετικών χρονοδιαγραμμάτων. Το νομοσχέδιο συγκεντρώνει 372 σχόλια επί της διαβούλευσης στο οποίο καταγράφονται αντιδράσεις από την Ένωση Αμίσθων Υποθηκοφυλάκων, οι οποίοι ξεκινούν αποχή από τα καθήκοντά τους<sup>367</sup> αλλά και άλλους φορείς, μεταξύ των οποίων το ΤΕΕ Δωδεκανήσου, ο ΠΣΔΑΤΜ<sup>368</sup> κ.α. Αντίθετα, οι εργαζόμενοι, τόσο στα Άμισθα Υποθηκοφυλακεία<sup>369</sup> όσο και στην ΕΚΧΑ Α.Ε., με την εξαίρεση των δικηγόρων και των τεχνικών επιστημόνων<sup>370</sup> της Εταιρείας αυτής, είχαν τοποθετηθεί υπέρ του σχεδίου νόμου.

Στην εκπνοή του 2017 και μετά την ολοκλήρωση της δημόσιας διαβούλευσης του σχεδίου νόμου για την «ΣΥΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟΥ» και συγκεκριμένα την ημέρα ολοκλήρωσης της δημόσιας διαβούλευσης, στις 20 Δεκεμβρίου 2017, υπογράφηκαν 31 συμβάσεις<sup>371</sup> με 16 μελετητικά σχήματα για την κτηματογράφηση του υπολοίπου της χώρας. Έτσι στις αρχές του 2018 και προ της ψήφισης του σχεδίου νόμου, η κατάσταση σε ό,τι αφορά την ολοκλήρωση του Κτηματολογίου ήταν η εξής:

<sup>367</sup> Κλειστά τα άμισθα υποθηκοφυλακεία από αύριο μέχρι 22 Δεκεμβρίου, Πηγή: Taxheaven <https://www.taxheaven.gr/news/news/view/id/38389>

<sup>368</sup> ΔΕΛΤΙΟ ΤΥΠΟΥ ΓΙΑ ΤΗ ΣΥΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟΥ, 21 Δεκεμβρίου 2017, <http://www.psdadm.gr/index.php/latest-nes/2016-08-10-14-02-08/293-2017-12-21-16-40-38>

<sup>369</sup> Ανακοίνωση Συλλόγου Υπαλλήλων Αμίσθων Υποθηκοφυλακείων, 22.10.2017, <http://www.sypam.gr/index.php/2010-10-30-07-06-10/123-22-10-2017>

<sup>370</sup> Ανακοίνωση Επαγγελματικού Σωματείου Τεχνικών Επιστημόνων Κτηματολογίου (ΕΣΤΕΚ) 15.12.2017.

<sup>371</sup> Οι 31 αυτές συμβάσεις οι οποίες υπογράφηκαν στην εκπνοή του 2017, αφορούν 27 συμβάσεις του τελευταίου διεθνούς διαγωνισμού ΚΤΗΜΑ 16 καθώς και 4 συμβάσεις διεθνούς διαγωνισμού του 2011 (ΚΤΗΜΑ 11B). Μέχρι παράδοσης του παρόντος κειμένου, εκκρεμεί –λόγω δικαστικών προσφυγών- η υπογραφή άλλων πέντε (5) συμβάσεων για την έναρξη κτηματογράφησης στην Θεσπρωτία & Κέρκυρα, στις Κυκλάδες (Θήρα, Πάρος, Μήλος, Μύκονος, Τήνος, Άνδρος, Κέα –Κύθνος και Νάξος), Περιφερειακή Ενότητα Ρεθύμνου, Χανίων και των Καλλικρατικών Δήμων Μαλεβιζίου, Ηρακλείου και Χερσονήσου της Περιφερειακής Ενότητας Ηρακλείου.

Πίνακας 13: Η ΠΡΟΟΔΟΣ ΣΥΝΤΑΞΗΣ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟΥ ΣΤΙΣ ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ 2018

	Πλήθος Συμβάσεων Κτηματογράφησης	Ποσοστό έκτασης	Ποσοστό επί των εγγραπτών δικαιωμάτων
Ολοκληρωμένες Συμβάσεις Κτηματογράφησης	108	7,8%	29,2%
Συμβάσεις κτηματογράφησης σε εξέλιξη	40	26,8%	24,9%
Υπογεγραμμένες μετά την 20/12/2017	31	57,7%	36,8%
Υπό ανάθεση	5	6,3%	7,0%
Λοιπά		1,3%	2,0%
Σύνολο	184	100%	100%
Σύνολο έκτασης χώρας		131.941.513 στρέμματα	

Πηγή: ΕΚΧΑ Α.Ε. όπως αναδημοσιεύτηκε στην ΑΥΓΗ 14.01.2018.

Στο μεταξύ, την ίδια περίοδο και συγκεκριμένα στις 27 Δεκεμβρίου 2017, υπογράφεται εκ νέου Κοινή Υπουργική Απόφαση<sup>372</sup> για την διασύνδεση των κεντρικών υπολογιστικών συστημάτων της Ε.Κ.Χ.Α. Α.Ε. και της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων. Παρόμοια απόφαση ωστόσο είχε εκδοθεί τέσσερα χρόνια πριν<sup>373</sup> κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 9<sup>374</sup> του Ν.4164/2013 η οποία προέβλεπε την διασύνδεση των κεντρικών υπολογιστικών συστημάτων και ανταλλαγή δεδομένων μεταξύ της Ε.Κ.Χ.Α. Α.Ε. και του Υπουργείου Οικονομικών.

Στις 9 Ιανουαρίου 2018 κατατίθεται στη Βουλή το πολυνομοσχέδιο «Ρυθμίσεις για την εφαρμογή των Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων του Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής και άλλες διατάξεις» στα άρθρα 1 έως 42 του οποίου περιλαμβάνονται διατάξεις για την ίδρυση και λειτουργία του ΝΠΔΔ «Ελληνικό Κτηματολόγιο». Στην Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής<sup>375</sup> καταγράφεται «προβληματισμός ως προς τη συνταγματικότητα της ρύθμισης διά της οποίας οι ως άνω (εννοεί τους Άμισθους Υποθηκοφύλακες) υπάγονται στην εποπτεία του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Διά της ένταξής τους στον ιδρυόμενο Φορέα» ενώ κατά την ακρόαση των διαφόρων φορέων στη Βουλή υπέρ του Σχεδίου Νόμου τοποθετούνται, με την εξαίρεση των δικηγόρων της ΕΚΧΑ Α.Ε., οι εργαζόμενοι της καθώς και οι εργαζόμενοι στα Άμισθα Υποθηκοφυλακεία

<sup>372</sup> Υπ' αριθμ.52409/28.12.2017 (ΦΕΚ 24B/12.01.2018).

<sup>373</sup> Υπ' αριθμ.11179/27.02.2014 (ΦΕΚ 569B/07.03.2014).

<sup>374</sup> Άρθρο 9 Ν.4164/2013 «Τα κεντρικά υπολογιστικά συστήματα της εταιρείας «ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ», όπως αυτή μετονομάζεται και της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων (ΓΓΠΣ) διασυνδέονται μόνιμα για την παροχή αμοιβαίας δυνατότητας άμεσης πρόσβασης στα στοιχεία των ηλεκτρονικών αρχείων που τηρούν και ανταλλαγής δεδομένων με μέσα ηλεκτρονικής αποθήκευσης, κατ' εξαίρεση των οριζομένων στις διατάξεις του ν. 2472/1997 για την προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (Α' 50). Με απόφαση των Υπουργών Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής και Οικονομικών καθορίζονται ο τρόπος, οι όροι, οι ειδικότερες προϋποθέσεις, η διαδικασία και οι τεχνικές προδιαγραφές για τη σύνδεση των υπολογιστικών συστημάτων, καθώς και κάθε άλλο σχετικό θέμα».

<sup>375</sup> <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7b24652e-78eb-4807-9d68-e9a5d4576eff/r-dimetr-epist.pdf>



ενώ τις επιφυλάξεις τους διατυπώνουν οι μηχανικοί της ΕΚΧΑ Α.Ε.<sup>376</sup>, οι εργαζόμενοι στα Έμμισθα Υποθηκοφυλακεία και επιστημονικοί Φορείς όπως ο Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών και ο ΠΣΔΑΤΜ αλλά και την πλήρη αντίθεσή της η Ένωση Αμίσθων Υποθηκοφυλάκων<sup>377</sup>.

Παρά τις όποιες αντιδράσεις ωστόσο, ο νόμος ψηφίζεται στις 15 Ιανουαρίου 2018 και με την δημοσίευσή του στο ΦΕΚ 5Α/17.01.2018 (Ν.4512/2018) η σύσταση του νέου Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου με την επωνυμία «Ελληνικό Κτηματολόγιο» υπό την εποπτεία του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας είναι γεγονός. Σκοπός του νέου Φορέα είναι η «*διασφάλιση της αξιοπιστίας, δημοσιότητας και διαθεσιμότητας των χωρικών και νομικών δεδομένων που αφορούν την ακίνητη ιδιοκτησία και η διασφάλιση της δημόσιας πίστης και ασφάλειας των συναλλαγών σε σχέση με τα δεδομένα αυτά*<sup>378</sup>). Ο σκοπός του Φορέα επιτυγχάνεται «*με την καταχώριση νομικών και τεχνικών πληροφοριών, για τον ακριβή καθορισμό της θέσης και των ορίων των ακινήτων και τη δημοσιότητα των εγγραπτέων δικαιωμάτων και βαρών μέσω της σύνταξης, τήρησης, ενημέρωσης και λειτουργίας του Εθνικού Κτηματολογίου*». Περαιτέρω κατά το άρθρο 1 παρ.2 του Ν.4512/2018 στον σκοπό του νέου, ενιαίου και δημόσιου Φορέα «Ελληνικό Κτηματολόγιο» περιλαμβάνεται η γεωδαιτική και χαρτογραφική κάλυψη της χώρας και η δημιουργία και τήρηση ψηφιακών γεωχωρικών δεδομένων, οι οποίες είχαν ήδη μεταφερθεί στην ΕΚΧΑ Α.Ε. μετά την κατάργηση του ΟΚΧΕ το 2013. Βασικές επιλογές στη δημιουργία του νέου ενιαίου φορέα αποτελούν, κατά την εισηγητική έκθεση του νόμου:

- «Ο δημόσιος χαρακτήρας του νέου φορέα και η διοικητική του αυτοδυναμία με την επιλεγείσα νομική μορφή του ΝΠΔΔ, με σκοπό την διασφάλιση άσκησης υψηλής κρατικής εποπτείας καθώς και την κυριότητα των δεδομένων από το Δημόσιο,
- Η διασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας του φορέα από τα ανταποδοτικά τέλη των ληπτών των υπηρεσιών,
- Η παροχή υπηρεσιών και των δύο συστημάτων (Εθνικού Κτηματολογίου & Μεταγραφών & Υποθηκών) από περιφερειακές υπηρεσίες του ενιαίου φορέα».

Με την κατάργηση της Ε.Κ.ΧΑ. Α.Ε. κατά το άρθρο 1§3 του Ν.4512/2018 οι αρμοδιότητές της ασκούνται πλέον από την κεντρική υπηρεσία του Φορέα. Στο νέο Φορέα, περιήλθαν οι αρμοδιότητες κτηματογράφησης και λειτουργίας του συστήματος του ενιαίου αποδεικτικού κτηματολογίου καθώς και αυτές της τήρησης και λειτουργίας του υφιστάμενου, στις περιοχές όπου δεν έχει ολοκληρωθεί ακόμη το Εθνικό Κτηματολόγιο, συστήματος Μεταγραφών και Υποθηκών καθώς και κάθε άλλη αρμοδιότητα που ασκούνταν, μέχρι την ψήφιση του νόμου από την Ε.Κ.ΧΑ Α.Ε. καθώς και όλα τα έμμισθα και άμισθα υποθηκοφυλακεία της χώρας. Τα 357 έμμισθα και άμισθα υποθηκοφυλακεία του Συστήματος Μεταγραφών και Υποθηκών καταργούνται σταδιακά, σε βάθος δύο χρόνων

<sup>376</sup> Ο ΕΣΤΕΚ στην από 12.01.2018 ανακοίνωσή του δηλώνει ότι «με αφορμή τη συζήτηση στη Βουλή για τη σύσταση του νέου φορέα, αφού χαρακτηρίζει «ευπρόσδεκτη, ιστορικά προδιαγεγραμμένη και θεσμικά επιβεβλημένη» τη δημιουργία ενός ενιαίου, δημόσιου και αυτοχρηματοδοτούμενου φορέα κτηματολογίου, εκφράζει τις επιφυλάξεις του εάν με τις προωθούμενες ρυθμίσεις διασφαλίζεται η έγκαιρη και απρόσκοπτη ολοκλήρωση του έργου της κτηματογράφησης καθώς και αν παρέχονται οι αναγκαίες θεσμικές εγγυήσεις για την ασφάλεια των εμπράγματων συναλλαγών και την εύρυθμη λειτουργία των Κτηματολογικών Γραφείων και Υποθηκοφυλακείων», Ναυτεμπορική 15 Ιανουαρίου 2018.

<sup>377</sup> [https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law\\_id=0367fb46-e175-4848-842e-a86301587f1c](https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=0367fb46-e175-4848-842e-a86301587f1c)

<sup>378</sup> Εισηγητική Έκθεση Νόμου 4512/2018 <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/r-dimetr-eisig-synolo2.pdf>

ΜΕΡΟΣ ΙΙ: ΤΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

(24 μηνών) και οι αρμοδιότητές τους μεταφέρονται στις περιφερειακές υπηρεσίες του νέου ενιαίου φορέα. Οι νέες περιφερειακές δομές διαρθρώνονται σε 17 Κτηματολογικά Γραφεία στα οποία αναλογούν 77 υποκαταστήματα. Η έναρξη λειτουργίας κάθε Κτηματολογικού Γραφείου εκκινεί από την δημοσίευση των αποφάσεων του Δ.Σ. του Φορέα «Ελληνικό Κτηματολόγιο» με την οποία καταργούνται τα αντίστοιχα Υποθηκοφυλακεία κάθε έδρας Κτηματολογικού Γραφείου.

**Πίνακας 14: Η ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΩΝ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΚΩΝ ΓΡΑΦΕΙΩΝ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΥΠΟΚΑΤΑΣΤΗΜΑΤΩΝ ΤΟΥΣ ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΟΝ Ν.4512/2018**

A/A	Κτηματολογικό Γραφείο (17)	Έδρα	Υποκαταστήματα (77)
1	Ανατολικής Μακεδονίας & Θράκης	Κομοτηνή	Αλεξανδρούπολης, Ορεστιάδας, Δράμας, Καβάλας, Ξάνθης
2	Θεσσαλονίκης	Θεσσαλονίκη	Καλαμαριάς, Λαγκαδά
3	Κεντρικής Μακεδονίας	Θεσσαλονίκη	Βέροιας, Κιλκίς, Έδεσσας, Γιαννιτσών, Κατερίνης, Σερρών, Πολυγύρου.
4	Δυτικής Μακεδονίας	Κοζάνη	Γρεβενών, Καστοριάς, Φλώρινας, Εορδαίας
5	Ηπείρου	Ιωάννινα	Άρτας, Ηγουμενίτσας, Πρέβεζας
6	Θεσσαλίας	Λάρισα	Τυρνάβου, Καρδίτσας, Βόλου, Σκιάθου, Τρικάλων
7	Δυτικής Ελλάδος	Πάτρα	Αιγιαλείας, Αιγίου, Μεσσολογγίου, Αγρινίου, Πύργου, Αμαλιάδας
8	Στερεάς Ελλάδας	Λαμία	Λιβαδειάς, Θήβας, Χαλκίδας, Καρπενησίου, Άμφισσας
9	Αθηνών	Αθήνα	Χαλανδρίου, Περιστερίου, Ηλιουπόλεως, Καλλιθέας
10	Αττικής	Κορωπί	Αμαρουσίου, Κηφισιάς, Αχαρνών, Νέας Ιωνίας, Ελευσίνας, Μαραθώνα
11	Πειραιώς & Νήσων	Πειραιάς	Γλυφάδας, Παλαιού Φαλήρου
12	Πελοποννήσου	Τρίπολη	Ναυπλίου, Κορίνθου, Σπάρτης, Καλαμάτας, Κυπαρισσίας
13	Βορείου Αιγαίου	Μυτιλήνη	Χίου, Ικαρίας, Σάμου, Λήμνου
14	Κυκλάδων	Ερμούπολη	Άνδρου, Θήρας, Τήνου, Μήλου, Μυκόνου, Νάξου και Πόρου
15	Κρήτης	Ηράκλειο	Ρεθύμνου, Χανίων, Αγίου Νικολάου Λασιθίου
16	Δωδεκανήσου	Ρόδος	Καλύμνου, Πάτμου, Καρπάθου, Κω, Λέρου
17	Ιονίων Νήσων	Κέρκυρα	Λευκάδας, Ζακύνθου, Κεφαλληνίας –

ΜΕΡΟΣ ΙΙ: ΤΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

			Ιθάκης.
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	17		77

Πηγή: Νόμος 4512 /2018 – Άρθρο 15 (Επεξεργασία στοιχείων Ε. Μπαλλά).

Η ολοκλήρωση της κατάργησης των Υποθηκοφυλακείων και των μεταβατικών Κτηματολογικών Γραφείων προβλέπεται να ολοκληρωθεί σταδιακά και το αργότερο εντός αποκλειστικής προθεσμίας εικοσιτεσσάρων (24) μηνών από την ημερομηνία δημοσίευσης του Ν.4512/2018<sup>379</sup> λαμβάνοντας υπόψη, κατά την εισηγητική έκθεση, «λειτουργικά κριτήρια όπως ενδεικτικά η εξέλιξη των έργων κτηματογράφησης, ο αριθμός των πράξεων που ήδη διενεργούνται ηλεκτρονικά, η έκταση κάθε αρχείου των υπό κατάργηση Υποθηκοφυλακείων και όλα τα δεδομένα οικονομικά στοιχεία». Σύμφωνα δε, με την εισηγητική έκθεση του Νόμου, ο ρυθμός κατάργησης των άμισθων Υποθηκοφυλακείων υπολογίζεται ως εξής:

**Πίνακας 15: Ο ΡΥΘΜΟΣ ΚΑΤΑΡΓΗΣΗΣ ΤΩΝ ΆΜΙΣΘΩΝ ΥΠΟΘΗΚΟΦΥΛΑΚΕΙΩΝ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ ΚΑΤΑ ΤΟΝ Ν.4512/2018 (ΕΚΤΙΜΗΣΗ)**

Ημερομηνία (Χρονικό Ορόσημο)	Αριθμός καταργούμενων Άμισθων Υποθηκοφυλακείων
Ιούνιος 2018	10
Σεπτέμβριος 2018	20
Δεκέμβριος 2018	30
Μάρτιος 2019	70
Ιούνιος 2019	80
Σεπτέμβριος 2019	80
Δεκέμβριος 2019	67
<b>Σύνολο</b>	<b>357</b>

Πηγή: Εισηγητική Έκθεση Ν. 4512/2018 (Επεξεργασία στοιχείων Ε. Μπαλλά)

Στο Τεχνικό Μνημόνιο Συνεννόησης στο πλαίσιο της 3<sup>ης</sup> αξιολόγησης του ελληνικού προγράμματος τον Μάρτιο 2018 για το Κτηματολόγιο αναφέρεται η εκκρεμότητα υπογραφής πέντε (5) συμβάσεων κτηματογράφησης οι οποίες εξαιρούνται από τις προαπαιτούμενες ενέργειες της ελληνικής κυβέρνησης<sup>380</sup>.

Τον Μάρτιο του 2018 κατατίθεται προσφυγή αμισθων Υποθηκοφυλάκων από όλη τη χώρα και στρέφεται κατά της πρόσκλησης που τους απηύθυνε το Ελληνικό Κτηματολόγιο ΝΠΔΔ

<sup>379</sup> Ήτοι την 17<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2018.

<sup>380</sup> The following contracts are exempted from the Cadastre Prior Actions: Contract KT5-09: "Cadastral Survey and Delivery of Support Services for the creation of the National Cadastre in the remaining areas of the Regional Unit of Thesprotia, Region of Epirus and Regional Unit of Corfu, Region of Ionian Islands", Contract KT5-29: "Cadastral Survey and Delivery of Support Services for the creation of the National Cadastre in the remaining areas of the Regional Unit of Rethymno, Region of Crete", Contract KT5-30: "Cadastral Survey and Delivery of Support Services for the creation of the National Cadastre in the remaining areas of the Regional Unit of Chania, Region of Crete", Contract KT5-31: "Cadastral Survey and Delivery of Support Services for the creation of the National Cadastre in the remaining areas of the Municipalities of Malevizio, Heraklion and Hersonissos, of the Regional Unit of Heraklion, Region of Crete", Contract KT5-26 "Cadastral Survey and Delivery of Support Services for the creation of the National Cadastre in the remaining areas of the Regional Unit of Santorini, Paros, Milos, Mykonos, Tinos, Andros, Naxos, Kea and Kythnos, Region of South Aegean Islands." These contracts will be signed after the relevant Court decisions.

σύμφωνα με το άρθρο 18§4περ.β του Ν.4512/2018<sup>381</sup> για την υπαγωγή τους στο νέο Φορέα ζητώντας να κηρυχθεί ο νόμος 4512/2018 αντισυνταγματικός<sup>382</sup> η οποία συζητήθηκε στις 3 Μαΐου 2018 στο Συμβούλιο της Επικρατείας<sup>383</sup>.

Παράλληλα τον Μάιο του 2018 υποβάλλουν παραίτηση 21 από τους 51 Δικηγόρους<sup>384</sup> της ΕΚΧΑ Α.Ε. οι οποίοι δεν μεταφέρθηκαν στις 12 θέσεις Δικηγόρων με έμμισθη εντολή του νέου Φορέα<sup>385</sup>. Η εξέλιξη αυτή, σύμφωνα και με σχετικά δημοσιεύματα αναμένεται να επιφέρει δυστοκίες και καθυστερήσεις στο νομικό έλεγχο της κτηματογράφησης καθώς και στον χρόνο ολοκλήρωσης του Κτηματολογίου<sup>386</sup>. Πράγματι, στο σχέδιο Συμπληρωματικού Μνημονίου<sup>387</sup> της 4ης αξιολόγησης (Staff level Agreement) η ημερομηνία ολοκλήρωσης της κτηματογράφησης αλλά και σύνταξης και κύρωσης των δασικών χαρτών μετατίθεται για τις 31/6/2021<sup>388</sup>. Περαιτέρω, στο σχέδιο Συμπληρωματικού Μνημονίου αναφέρεται ότι για τους Δασικούς Χάρτες ένα 8% αναμένεται να αναρτηθεί έως τον Σεπτέμβριο του 2018 ενώ η σύνταξη των δασικών χαρτών για το υπόλοιπο της χώρας θα γίνει από το καλοκαίρι του 2018 έως το καλοκαίρι του 2019. Έως σήμερα έχουν κυρωθεί δασικοί χάρτες που καλύπτουν το 32,2% της επιφάνειας της χώρας. Στις περιοχές που καλύπτονται από δασικούς χάρτες και έχουν ασκηθεί αντιρρήσεις κατά τη διάρκεια του 2017, η κύρωση των δασικών χαρτών κατά τα οριζόμενα στη σχετική διαδικασία, θα ολοκληρωθεί το αργότερο έως τον Νοέμβριο του 2018, σύμφωνα με τις σχετικές νομοθετικές διατάξεις.

<sup>381</sup> β) από τους ειδικούς άμισθους Υποθηκοφύλακες εφόσον υποβάλουν στο Φορέα σχετική αίτηση εντός αποκλειστικής προθεσμίας ενός (1) μηνός από την πρόσκληση του επόμενου εδαφίου. Ο Φορέας αποστέλλει, εντός προθεσμίας ενός (1) μηνός από τη δημοσίευση του παρόντος, προς τους υπηρετούντες άμισθους Υποθηκοφύλακες, πρόσκληση προς υποβολή αίτησης μεταφοράς και ένταξης στο Φορέα. Η ένταξη των ειδικών άμισθων Υποθηκοφυλάκων σε υπαλληλικό βαθμό διενεργείται με απόφαση του Δ.Σ. του Φορέα, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στις διατάξεις των άρθρων 80 και 82 του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. (ν. 3528/2007, όπως ισχύει). Η υπηρεσία των ανωτέρω στις θέσεις άμισθων Υποθηκοφυλάκων θεωρείται ως πραγματική δημόσια υπηρεσία για κάθε νόμιμη συνέπεια.

<sup>382</sup> Καθημερινή, 26.03.2018 «Υποθηκοφύλακες εναντίον Κτηματολογίου» και 27.03.2018 «Υποθηκοφύλακες: ο ν.4512/2018 παραβιάζει το Σύνταγμα».

<sup>383</sup> Σε αυτή, πρόσθετη παρέμβαση υπέρ του Δημοσίου και του «Ελληνικού Κτηματολογίου» και κατά όσων άμισθων υποθηκοφυλάκων προσέφυγαν στο ΣτΕ άσκησε ο Σύλλογος Εργαζομένων στο Ελληνικό Κτηματολόγιο, Δελτίο Τύπου ΣΕΚΤ, 21 Μαρτίου 2018, <http://www.sekt-net.gr/>

<sup>384</sup> Ναυτεμπορική 12 Μαΐου 2018, «Χάνεται στη μετάφραση η υπόθεση Ελληνικό Κτηματολόγιο» <https://www.naftemporiki.gr/finance/story/1349898/xanetai-sti-metafrasi-i-upothesi-elliniko-ktimatologio>

<sup>385</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 19παρ.3 περ.β. του Ν.4512/2018 οι 51 από τους 63 Δικηγόρους με έμμισθη εντολή της ΕΚΧΑ Α.Ε. οι οποίοι δεν μεταφέρονται στις 12 θέσεις των Δικηγόρων με έμμισθη εντολή του Ελληνικού Κτηματολογίου, η σύσταση των οποίων προβλέφθηκε με το άρθρο 17παρ.1.περ.α.υποπ.ι, μεταφέρονται αυτοδίκαια σε θέσεις Κλάδου Νομικών εκτός εάν δηλώσουν με αίτησή τους προς τον Φορέα ότι δεν επιθυμούν τη μεταφορά, οπότε καταβάλλεται η αποζημίωση που προβλέπεται στις διατάξεις του άρθρου 46 του Ν.4194/2013.

<sup>386</sup> Βλ. σημ.188 καθώς και εφημερίδα Φιλελεύθερος, 07.05.2018, «Δέκα χρόνια καθυστέρηση στο Κτηματολόγιο»

<sup>387</sup> <http://www.consilium.europa.eu/el/meetings/eurogroup/2018/05/24/>

<sup>388</sup> «In addition to the forest maps covering 35.72% of the country which were uploaded in 2017 forest maps covering an additional 9% of the country's surface completed by the Hellenic Cadastre or forestry services and endorsed by the forestry services have been uploaded for public consultation. Another 8% is pending for upload until September 2018, while the drafting of forest maps for the rest of the country will take place in the period summer 2018 to summer 2019 (14 months). To date date, 32.2% of the country's surface has ratified and definitive maps. In areas where objections were raised during 2107, the ratification will follow the prescribed process, and will be completed at the latest by November 2018 following the relevant legislative provisions. On cadastre, the authorities will, as a prior action, produce and agree with the institutions a roadmap and timetable with key steps for a) the completion of the cadastral mapping and b) the completion and ratification of the forest maps, with a final deadline 31/06/2021 for both». Πηγή, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/draft\\_smou\\_4th\\_review\\_23\\_05\\_2018.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/draft_smou_4th_review_23_05_2018.pdf)

Τέλος, στο Αναπτυξιακό Σχέδιο της χώρας που παρουσιάστηκε τον Μάιο 2018 αναδεικνύεται ο σημαντικός ρόλος του Κτηματολογίου για την Βιώσιμη Ανάπτυξη, την βελτίωση του επιχειρηματικού Περιβάλλοντος και την ενίσχυση των επενδύσεων<sup>389</sup> αλλά και για την διαχείριση κρατικών περιουσιακών στοιχείων. Ειδικά ως προς το τελευταίο, αναφέρεται ότι «το κράτος δεσμεύεται να συνεχίσει το πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων, με τη δημιουργία του Μητρώου Ακίνητης Περιουσίας (ΜΑΠ), στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας ψηφιοποίησης της δημόσιας διοίκησης. Η προσπάθεια επικεντρώνεται στο γεγονός ότι το ΜΑΠ είναι ένα επικαιροποιημένο γεωγραφικό και περιγραφικό μητρώο, που θα συνδέσει τις βάσεις δεδομένων δημόσιας ακίνητης περιουσίας όλων των Υπουργείων. Παράλληλα, το ΜΑΠ διασυνδέεται με όλες τις δημόσιες ψηφιακές βάσεις δεδομένων (είτε ήδη σε λειτουργία είτε σε στάδιο ανάπτυξης), με συστήματα πληροφοριών όπως τα δεδομένα του Κτηματολογίου (Κτηματογραφικοί Χάρτες, Ιταλικό Κτηματολόγιο, Δασικοί Χάρτες, Ορθοφωτογραφίες), της Γεωγραφικής Υπηρεσίας Στρατού, της ΕΛΣΤΑΤ, αλλά και της «ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑ» που περιλαμβάνει ψηφιακά δεδομένα σχετικά με ειδικές ρυθμίσεις - όρους και περιορισμούς δόμησης. Το Μητρώο αυτό θα χρησιμοποιηθεί ως ένα ολοκληρωμένο εργαλείο τόσο για την αποτελεσματική ανάπτυξη των περιουσιακών στοιχείων που διαχειρίζεται το Δημόσιο όσο και για τα περιουσιακά στοιχεία που μεταφέρθηκαν στην ΕΕΣΥΠ, αφού με τη χρήση ενός τέτοιου εργαλείου, θα μπορούσε να ξεπεραστεί τάχιστα κάθε νομικό ή τεχνικό εμπόδιο».

### 3. Αποτίμηση: προκλήσεις και προοπτικές για την ολοκλήρωση του Κτηματολογίου σήμερα

Στο κεφάλαιο αυτό επιχειρήθηκε να αναδειχθεί το ζήτημα του Κτηματολογίου, στον γενικότερο καμβά των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων την περίοδο της κρίσης, με την κεντρική θέση που αυτό έχει για την ύπαρξη επαρκών και αξιόπιστων δεδομένων για την ιδιωτική και δημόσια περιουσία και για τη δημιουργία ενός ολοκληρωμένου Μητρώου Ακίνητης Περιουσίας ενός σύγχρονου κράτους. Η διασαφήνιση του ιδιοκτησιακού καθεστώτος της έγγειας ιδιοκτησίας στην Ελλάδα, με σκοπό καταρχήν την αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας αλλά και άρσης των χωροθετικών εμποδίων για την διευκόλυνση των επενδύσεων και μέσω αυτών για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της χώρας, βρέθηκαν στο επίκεντρο των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων κατά τη διάρκεια της κρίσης. Στενά συνδεδεμένα με το ζήτημα του Κτηματολογίου και την πλήρη καταγραφή της δημόσιας αλλά και ιδιωτικής περιουσίας, είναι η καταγραφή των δασών και των δασικών εκτάσεων και η οριοθέτηση του αιγιαλού η αναλυτική παρουσίαση των οποίων καθώς και των αλλαγών που επήλθαν σε αυτούς τους τομείς κατά την οκταετή διάρκεια της κρίσης, θα απαιτούσε ανάλογη έκταση με αυτή που κάλυψε το ζήτημα του Κτηματολογίου.

Είναι γεγονός, ότι η απουσία του Κτηματολογίου, ως ένα μέρος του «δίπολου των γεωχωρικών υποδομών μαζί με την χαρτογράφηση<sup>390</sup>» καταδυναστεύει τη χώρα από

<sup>389</sup> «Όσον αφορά το Εθνικό Κτηματολόγιο, έχει εγκριθεί ένας οδικός χάρτης, ο οποίος προβλέπει σημαντικά ορόσημα για την πλήρη λειτουργία του νέου οργανισμού και την έγκαιρη ολοκλήρωση της χωροταξικής χαρτογράφησης, η οποία θα παρακολουθείται και θα ενημερώνεται τακτικά (θα οριστικοποιηθεί μέχρι το 2021). Ο οδικός χάρτης επίσης περιλαμβάνει ένα χρονοδιάγραμμα για την συμπλήρωση των δασικών χαρτών και τον ορισμό των ακτών (αρχές 2019)».

<sup>390</sup> Λιβιεράτος Ευάγγελος, 2012, «Χαιρετισμός στην Ημερίδα της Επιστημονικής Εταιρείας Δικαίου Πολεοδομίας και Χωροταξίας «Επιχειρηματικότητα και Σχεδιασμός του Χώρου: Συνύπαρξη ή Ανταγωνισμός;», 24 Οκτωβρίου 2012, Αθήνα.

συστάσεως του νέου Ελληνικού κράτους, το οποίο ως ένα «περατώδες έλλειμμα» εν τέλει «δεσμεύει, ακυρώνει, αλλοιώνει, καθυστερεί, παραμορφώνει και τελικά ναρκοθετεί κάθε αναπτυξιακή προσπάθεια που έχει την αναφορά της στη γη και το περιβάλλον της<sup>391</sup>». Η κεντρική θέση όμως του Κτηματολογίου ως το κατεξοχήν αναπτυξιακό εργαλείο, για την παροχή αξιόπιστων δεδομένων για την ιδιωτική και δημόσια ακίνητη περιουσία, στον σχεδιασμό και στην εφαρμογή χωρικού σχεδιασμού και έργων υποδομής, στην πολιτική γης και στις πολιτικές προστασίας του περιβάλλοντος, στην φορολογία ακινήτων καθώς και στη δημιουργία προϊόντων και υπηρεσιών βασισμένων στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση, αναδεικνύει και το πιτάνιο έργο που έπρεπε να γίνει σε μικρό χρονικό διάστημα και την εγγενή αντίφαση «να ψάχνουμε για τα «επόμενα», χωρίς να διαθέτουμε τα απαραίτητα «προηγούμενα» στο θέμα της χωρικότητας<sup>392</sup>.

Το χρονικό διάστημα των οκτώ ετών που μεσολάβησε από την έναρξη της κρίσης, ήταν ένα διάστημα, και σε αυτόν τον τομέα δημόσιας πολιτικής, πυκνό σε θεσμικές και οργανωτικές πρωτοβουλίες και αλλαγές, στον οποίο, οι επιπτώσεις τόσο των δημοσιονομικών περιορισμών όσο και της κυβερνητικής αστάθειας, ήταν εμφανείς σε διάφορες επιμέρους πτυχές του. Τέθηκαν υψηλοί στόχοι, με αυστηρά χρονοδιαγράμματα χωρίς να συνοδεύονται απαραίτητα από εκτίμηση του μεγέθους της προσπάθειας, του κόστους, των συνεπειών και των επιπτώσεων για την επίτευξή τους καθώς και εκτίμηση αντίστοιχα της οργανωτικής και διαχειριστικής επάρκειας των διοικητικών δομών που καλούνταν να τους υλοποιήσουν.

Σε απόλυτους αριθμούς, εκ πρώτης όψεως τα αποτελέσματα μπορούν να αναγνωσθούν ως πενιχρά. Από 6% το ποσοστό ολοκλήρωσης της κτηματογράφησης επί του συνόλου της έκτασης της χώρας (17% του συνόλου των εγγραπτέων δικαιωμάτων) κατά την έναρξη της κρίσης το 2009, σε 7,8% στις αρχές του 2018 (28,7% επί των εγγραπτέων δικαιωμάτων<sup>393</sup>). Ωστόσο σε αυτή τη χρονική στιγμή, βρίσκεται σε εξέλιξη η κτηματογράφηση στο 84,6% της χώρας (62,2% επί των εγγραπτέων δικαιωμάτων), όπου στο μεγαλύτερο μέρος αυτού<sup>394</sup> η συλλογή δηλώσεων ιδιοκτησίας αναμένεται να ξεκινήσει το Φθινόπωρο του 2018. Τέλος, σε ένα ακόμη ποσοστό που ανέρχεται στο 7,6% της επιφάνειας της χώρας (9,1% επί των δικαιωμάτων), η έναρξη της κτηματογράφησης δεν έχει ξεκινήσει ακόμη. Από το ποσοστό αυτό, σε ένα μέρος του που αφορά το 6,3% της επιφάνειας της χώρας, η κτηματογράφηση θα ξεκινήσει με την ολοκλήρωση των δικαστικών προσφυγών στις υπό ανάθεση συμβάσεις. Σε ό,τι αφορά στους Δασικούς Χάρτες το έργο, σε απόλυτους αριθμούς, που έχει επιτευχθεί έως σήμερα, φαντάζει τεράστιο, αν αναλογιστεί κανείς ότι το 2009 το ποσοστό κύρωσής τους ήταν μηδαμινό<sup>395</sup>

<sup>391</sup> Βλ. σχετικά Λιβιεράτος Ευάγγελος, 2012, «Χαιρετισμός στην Ημερίδα της Επιστημονικής Εταιρείας Δικαίου Πολεοδομίας και Χωροταξίας «Επιχειρηματικότητα και Σχεδιασμός του Χώρου: Συνύπαρξη ή Ανταγωνισμός;», ο.π.π.

<sup>392</sup> Βλ. σχετικά Λιβιεράτος Ευάγγελος, 2012, «Χαιρετισμός στην Ημερίδα της Επιστημονικής Εταιρείας Δικαίου Πολεοδομίας και Χωροταξίας «Επιχειρηματικότητα και Σχεδιασμός του Χώρου: Συνύπαρξη ή Ανταγωνισμός;», ο.π.π.

<sup>393</sup> Πηγή, Ελληνικό Κτηματολόγιο ΝΠΔΔ (Οκτώβριος 2018)

<sup>394</sup> Αφορά τον διαγωνισμό ΚΤΙΜΑ 16 που περιλαμβάνει συμβάσεις κτηματογράφησης, η υλοποίηση των οποίων έχει ξεκινήσει και καλύπτουν το 57,7% της έκτασης της χώρας ή το 36,8% επί των προεκτιμώμενων εγγραπτέων δικαιωμάτων.

<sup>395</sup> Βλ. Μελέτη ΓΕΩΤΕΕ, 2009, ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟ ΚΑΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΣΧΕΔΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΤΩΝ ΔΑΣΙΚΩΝ ΧΑΡΤΩΝ. Βλ. επίσης στο Ταμπέκης Σ., κ.α. (2015) Επιχειρησιακό Σχέδιο Ολοκλήρωσης Δασικών Χαρτών, όπου αναφέρεται ότι το 2013 το ποσοστό κυρωμένων δασικών χαρτών ανερχόταν στο 0,3%. Επίσης το 2015 το ποσοστό κυρωμένων δασικών χαρτών ανερχόταν στο 0,57% βλ. Μπαλλά Ευαγγελία (2015) «Το Εθνικό Κτηματολόγιο ως εργαλείο αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας», Εισήγηση στην Ημερίδα

έναντι ποσοστού 32,2 % κυρωμένων Δασικών Χαρτών τον Ιούνιο του 2018. Αλλά και σε ό,τι αφορά στον αιγιαλό η αριθμητική πρόοδος είναι εμφανής: ενώ μέχρι το 2009, η οριοθέτησή του είχε γίνει αποσπασματικά σε ποσοστό μόλις 8% της ακτογραμμής της χώρας, έως το τέλος του 2018 αναμένεται να κυρωθεί σε ολόκληρη τη χώρα, κατόπιν διαδοχικών νομοθετικών παρεμβάσεων αλλά και παρατάσεων, με βάση τα υπόβαθρα που παρήχθησαν από την ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε. στο πλαίσιο του Γ' ΚΠΣ το 2008<sup>396</sup>. Πρόοδος, αριθμητική, έχει επιτευχθεί και σε ό,τι αφορά στη μεταβατική περίοδο λειτουργίας του Κτηματολογίου: το 2009 λειτουργούσαν 95 Κτηματολογικά Γραφεία σε 326 περιοχές<sup>397</sup> ενώ σήμερα λειτουργούν 117 Κτηματολογικά Γραφεία σε 422 Προκαποδιστριακούς ΟΤΑ. Νομοθετικές πρωτοβουλίες λήφθηκαν επίσης για την επίλυση των ζητημάτων ποιότητας των κτηματολογικών εγγραφών των πρώτων πιλοτικών προγραμμάτων<sup>398</sup>, αν και η διαδικασία υλοποίησής τους είναι ακόμη σε εξέλιξη και με ερωτηματικό σε ποιο βαθμό αυτές θα αποδειχθούν επαρκείς<sup>399</sup>. Η ποιότητα των αρχικών κτηματολογικών εγγραφών, αποτελεί εξάλλου τον λόγο για τις συνεχείς παρατάσεις των προθεσμιών διόρθωσης των αρχικών κτηματολογικών εγγραφών των προγραμμάτων κτηματογράφησης των ετών 1997-1999<sup>400</sup>. Τέλος, στον δείκτη καταγραφή ιδιοκτησίας (Registering Property) της Έκθεσης Επιχειρηματικότητας της Παγκόσμιας Τράπεζας για το έτος 2018, η χώρα καταλαμβάνει την 145<sup>η</sup> θέση έναντι της 107<sup>ης</sup> θέσης το 2009, με την ποιότητα του Συστήματος Διοίκησης Γης (Land Administration Index) να αξιολογείται με μόλις 4,5 βαθμούς (εύρος 0-30).

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

---

«Αξιοποίηση Ακίνητης Περιουσίας: Νομοθεσία-Εργαλεία-Υποδομή», Ελληνικό Ινστιτούτο Εκτιμητικής, 12.12.2015.

<sup>396</sup> Περισσότερα για το θέμα βλ. Giannakourou G., Balla E. (2015) “Coastal Protection and Management in Greece: From Laws and Policies to Actual Implementation”, Mare Nostrum Academic Conference, Haifa, Israel, 10-13 November 2015.

[https://www.researchgate.net/publication/310138910\\_COASTAL\\_PROTECTION\\_AND\\_MANAGEMENT\\_IN\\_GREECE\\_FROM\\_LAWS\\_AND\\_POLICIES\\_TO\\_ACTUAL\\_IMPLEMENTATION](https://www.researchgate.net/publication/310138910_COASTAL_PROTECTION_AND_MANAGEMENT_IN_GREECE_FROM_LAWS_AND_POLICIES_TO_ACTUAL_IMPLEMENTATION)

<sup>397</sup> Μπαλλά Ευαγγελία (2009) «Το Εθνικό Κτηματολόγιο ως εργαλείο ανάπτυξης και διαχείρισης γης», Διημερίδα «Διαχείριση και Αξιοποίηση Ακινήτων. Επενδύσεις-Προοπτικές», Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος/Τμήμα Κεντρικής Μακεδονίας, Σύλλογος Διπλ.Αγρονόμων-Τοπογράφων Μηχανικών Βορείου Ελλάδος, Τμήμα Αγρονόμων & Τοπογράφων Μηχανικών, Θεσσαλονίκη 11-12 Μαΐου 2009.

<sup>398</sup> Άρθρο 19Α του Ν.2664/1998 για τον επαναπροσδιορισμό της θέσης και των ορίων των ακινήτων στα κτηματολογικά διαγράμματα, όπως εισήχθη με το άρθρο 24παρ.2 του Ν.3983/2011.

<sup>399</sup> Εφημερίδα Το Παρόν, 14.06.2018, «Πρώην πρόεδρος Κτηματολογίου: Λάθος όλη η κτηματογράφηση που έγινε το 2000» (<http://www.paron.gr/2018/06/14/proin-proedros-ktimatologiou-lathos-oli-i-ktimatografisi-pou-egine-to-2000/>).

<sup>400</sup> Η προθεσμία αυτή καθορίστηκε εκ νέου, με το άρθρο 37 του Ν. 4361/2016, σε 14 έτη, τόσο για τους κατοίκους εσωτερικού όσο και για τους κατοίκους του εξωτερικού και το Ελληνικό Δημόσιο. Με το άρθρο 126 του Ν.4514/2018 δόθηκε νέα τρίμηνη παράταση «αποκλειστικά για τις περιοχές στις οποίες λήγει εντός του έτους 2018». Ωστόσο, σε αρκετές περιοχές που έχει ήδη λήξει, ή επίκειται η λήξη της προθεσμίας διόρθωσης των αρχικών εγγραφών, υπάρχει αίτημα από τοπικούς φορείς αλλά και δημόσιες υπηρεσίες για την εκ νέου παράταση της προθεσμίας. Βλ. και εδώ «Παράταση προθεσμίας για την καταχώρηση αρχικών εγγραφών στο Κτηματολογικό Γραφείο της Πάτρας», <http://www.agrinioimes.gr/paratasi-prothesmias-kataxorisi-arxikon-eggrafon-ktimatologiko-grafeio-patras/>

θεσμοθέτηση του νέου αυτού Δημόσιου Φορέα, προδιαγράφεται, η κατάργηση του Θεσμού των Μεταγραφών και Υποθηκών 162 χρόνια μετά από την εισαγωγή του στη χώρα μας.

Περαιτέρω αξίζει να σημειωθεί ότι την περίοδο αυτή, το Ελληνικό Κτηματολόγιο αποτέλεσε αντικείμενο διευρυμένου ενδιαφέροντος από το εξωτερικό με δύο τεχνικές βοήθειες, την πρώτη από την Ομάδα Δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και συντονιστή το Ολλανδικό Κτηματολόγιο και την δεύτερη από την Παγκόσμια Τράπεζα κατόπιν συμφωνίας με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Θα πρέπει να τονιστεί επίσης, ότι παρά τις συνεχείς αλλαγές στην πολιτική ηγεσία και διοίκηση των φορέων για την σύνταξη και λειτουργία του Κτηματολογίου, η υλοποίησή του φαίνεται να ακολουθεί, έστω και με καθυστερήσεις, τις βασικές κατευθύνσεις που είχαν προδιαγραφεί για αυτό από πολύ νωρίς, στο πλαίσιο των Μνημονίων Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής, με ορισμένες διαφοροποιήσεις όπως ενδεικτικά με τον αριθμό των συμβάσεων για την κτηματογράφηση του υπολοίπου της χώρας.

Παρά το γεγονός ωστόσο, ότι το έργο που παρήχθη για την δημιουργία μίας ενιαίας βάσης χωρικών δεδομένων (κτηματολογίου, δασολογίου, αρχαιολογικού κτηματολογίου, αιγιαλού και παραλίας, περιοχών περιβαλλοντικής προστασίας κ.α.) με σκοπό την σύσταση ενός ενιαίου Μητρώου Ακίνητης Περιουσίας, δεν είναι ευκαταφρόνητο, αυτό που απομένει να γίνει ακόμη, απαιτεί την κινητοποίηση εξαιρετικά σημαντικών δυνάμεων και πόρων, τόσο ανθρώπινων όσο και οικονομικών καθώς και τεράστιας διοικητικής, οργανωτικής και επιχειρησιακής προσπάθειας.

Συγκεκριμένα, το αμέσως προσεχές διάστημα θα δοκιμαστεί στην πράξη κατά πόσον α) η σύλληψη και ο σχεδιασμός του εγχειρήματος, όπως προβλέπεται κυρίως από τις επιταγές του Ν. 4512/2018 είναι επαρκής αλλά και β) η Διοίκηση, θα μπορέσει να ανταποκριθεί και να συγκεράσει ταυτόχρονα τους διαφορετικούς, ανταγωνιστικούς και μαζιμαλιστικούς στόχους που έχουν τεθεί με τη μεγάλη αυτή θεσμική μεταρρύθμιση. Από την μια, θα πρέπει να επιτευχθεί ο στόχος της ολοκλήρωσης του Κτηματολογίου σε όλη τη χώρα, έως τον Ιούνιο του 2021, όπως προσδιορίστηκε μετά την τελευταία αναθεώρηση της προθεσμίας, ένα έργο που από μόνο του είναι τεράστιο, εάν αναλογιστεί κανείς τον χρόνο που απαιτήθηκε έως σήμερα για την ολοκλήρωση του σε ένα ποσοστό 7,6% της επικράτειας της χώρας. Από την άλλη, προστέθηκε ένας ακόμη στόχος, αυτός της τήρησης και λειτουργίας του Θεσμού των Μεταγραφών και Υποθηκών μέχρι την ολοκλήρωση του Κτηματολογίου, ο οποίος απαιτεί την σταδιακή κατάργηση των 357 άμισθων και έμμισθων Υποθηκοφυλακείων της χώρας σε χρονικό διάστημα μόλις 24 μηνών καθώς και την δημιουργία νέων περιφερειακών δομών με 17 Κτηματολογικά Γραφεία και 77 Υποκαταστήματα. Ωστόσο η υλοποίηση των παραπάνω στόχων, τελεί υπό την προϋπόθεση της ταυτόχρονης επίτευξης ενός τρίτου στόχου: αυτού της επιτυχίας του εγχειρήματος μετάβασης στον καινούργιο Δημόσιο Φορέα και κατά το δυνατόν πιο σύντομης ολοκλήρωσης όλων των απαραίτητων διοικητικών και οργανωτικών προσαρμογών που απαιτούνται για αυτή την μείζονα οργανωτική και επιχειρησιακή μεταβολή.

Από την έκβαση των παραπάνω την επόμενη περίοδο θα κριθεί, εάν θα επιβεβαιωθεί και στην περίπτωση του Κτηματολογίου, η επανάληψη ενός πάγιου χαρακτηριστικού του πολιτικο-διοικητικού συστήματος στη χώρα σύμφωνα, με το οποίο δεν προηγείται καμία εμπειριστατωμένη και συστηματική αξιολόγηση όλων των προηγούμενων προσπαθειών έτσι ώστε τα συμπεράσματα να λαμβάνονται υπόψη για τον ανασχεδιασμό των δημόσιων πολιτικών τόσο ως προς τα επιλεγόμενα μέσα όσο και ως προς τη διασφάλιση των



προϋποθέσεων υλοποίησης των πολιτικών αυτών<sup>401</sup>. Η αναλογικότητα των μέτρων<sup>402</sup> αλλά και η ενδελεχής εκτίμηση και διασφάλιση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητάς τους, σε συνδυασμό με την αποδοχή και κατανόηση μίας σαφώς προσδιορισμένης επιτακτικής ανάγκης που επιβάλλει την επιχειρούμενη κάθε φορά μεταρρύθμιση, από όλα τα εμπλεκόμενα μέρη, αποτελεί θεμελιώδες και κεντρικό στοιχείο οιασδήποτε αλλαγής ή μεταρρύθμισης στις δημόσιες πολιτικές. Στο βαθμό επομένως που επιχειρούμενη θεσμική μεταρρύθμιση ή οργανωτική αλλαγή δεν λαμβάνει υπόψη της τα ανωτέρω, εμπεριέχει εν τη γενέσει της τα στοιχεία της υπονόμευσής της με βασικότερο κίνδυνο εν τέλει την αποσταθεροποίηση και περαιτέρω αποδόμηση, του ισχύοντος έστω και προβληματικού συστήματος, με ευνόητες, πλην διόλου επιθυμητές συνέπειες.

Αναμφίβολα, η σύνταξη του Κτηματολογίου αποτελεί μία τεράστια διοικητική μεταρρύθμιση σε μία χώρα. Πρόκειται για «εργασία κοπιώδη, χρονοβόρα και δαπανηρή» όπως διαπιστώνει και ένας από τους πρωταγωνιστές για την εγκαθίδρυση του θεσμού του Κτηματολογίου για πολλά χρόνια, ο αείμνηστος Καθηγητής Αστικού Δικαίου του Πανεπιστημίου Αθηνών Ανδρέας Γαζής, ο οποίος το 1992 στην «διαθήκη του για το θέμα<sup>403</sup>» του Κτηματολογίου, καταλήγει ότι «από τις ...μεταρρυθμίσεις άλλες είναι εύκολες και άλλες δύσκολες. Αλλά για τις τελευταίες απαιτείται πολιτική βούληση και κάποια ηρεμία, που λείπει εντελώς σήμερα». Παρόμοια διαπίστωση κάνει και ο Benzenberg το 1818<sup>404</sup>: «η εισαγωγή του θεσμού του κτηματολογίου πρέπει να θεωρείται από τα πιο σημαντικά τεστ που μπορεί να υποστεί μία χώρα και πρέπει να θεωρείται μεγάλης αξιοπιστίας έλεγχος για τις διοικητικές ικανότητες της».

Και ενώ η χώρα οδεύει στην έξοδο της από τον μηχανισμό στήριξης και την εποχή των Μνημονίων, μετά από οκτώ ολόκληρα χρόνια από την εισοδό της σε αυτήν, η πρόκληση της ολοκλήρωσης της ατελούς μεταρρύθμισης του Κτηματολογίου, παραμένει πιο αναγκαία, πιο επιτακτική αλλά και πιο ζωτική από ποτέ. Το Κτηματολόγιο, σε όλες τις σύγχρονες κοινωνίες, αποτελεί την βάση για την σύνδεση της οικονομικής παραγωγής με την κοινωνική ευημερία, προσφέροντας πολλαπλά οφέλη για την διασφάλιση, αξιοποίηση και κινητοποίηση της δημόσιας και ιδιωτικής ακίνητης περιουσίας. Στην Ελλάδα, η σημασία της ατομικής ιδιοκτησίας «ως τη μόνη υγιή βάση της εθνικής οικονομικής πολιτικής» καθώς και για την δημιουργία ενός «πληθυσμού από ευτυχισμένους ανθρώπους<sup>405</sup>» αναγνωρίστηκε έγκαιρα και υποστηρίχθηκε με σθένος από τον Ιωάννη Καποδίστρια, μετά τον πόλεμο της ανεξαρτησίας, το 1828<sup>406</sup>. Πράγματι, το 1830 το Ελληνικό Δημόσιο ήταν ο

<sup>401</sup> Βλ. και Σπανού Κ. (επιμέλεια) (2010) «Δημόσιες πολιτικές στην Ελλάδα: Όψεις και αντιφάσεις», Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 292-293.

<sup>402</sup> Καταλληλότητα, εύλογη σχέση μέσου και σκοπού.

<sup>403</sup> Στο άρθρο του αυτό (βλ. Σημ.13), ο Ανδρέας Γαζής καταλήγει «κλείνω τις γραμμές αυτές με πολλή απαισιοδοξία για θέμα που με απασχόλησε περισσότερο από μισόν αιώνα και για το οποίο κατανάλωσα πολύ χρόνο και κόπους. Δεν επιθυμώ να ξαναπασχοληθώ και να ξαναενοχληθώ με αυτό και οι παραπάνω σκέψεις μου ας είναι η διαθήκη μου για το θέμα».

<sup>404</sup> Johann Friedrich Benzenberg, 1818, «Über das Kadaster».

<sup>405</sup> Ως ένας από τους λόγους για τους οποίους θεσπίζεται ο νόμος της 26ης Μαΐου 1835 «περί προικοδοτήσεως των ελληνικών οικογενειών» (ΦΕΚ 2/19-6-1835), όπως αναφέρεται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης, είναι ότι: «Η ατομική ιδιοκτησία αποτελεί τη μόνη υγιή βάση της εθνικής οικονομικής πολιτικής. Επομένως, η δυνατότητα ανταλλαγής του καθεστώτος του ενοικιαστή-καλλιεργητή με τον αξιοπρεπή τίτλο του ιδιοκτήτη συντελεί στο να δημιουργηθεί ένας πληθυσμός από ευτυχισμένους ανθρώπους» Βλ. σχετικά Βλ. Ι. Πετρόπουλος, Αικ. Κουμαριανού (1977) «Η περίοδος βασιλείας του Όθωνος, 1833-1862», στο Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμος ΙΓ', Αθήνα, σελ.59.

<sup>406</sup> «Ο ελληνικός λαός, ο οποίος σήμερα είναι μία μάζα ακτημόνων (προλετάρων), θα πρέπει να αναβαθμιστεί σε ένα λαό ιδιοκτητών. Και όταν ο στόχος αυτός θα επιτευχθεί, τότε η συνταγματική οργάνωση της χώρας, δεν θα είναι μόνο εφικτή, αλλά και εύκολη». «Πραγματεία για την κατάσταση της Ελλάδας», όπως

κύριος κάτοχος της γης στην επικράτεια που κατείχε περίπου το 35-50% των καλλιεργειών του νέου Ελληνικού Βασιλείου<sup>407</sup> για να ακολουθήσουν στην συνέχεια οι διανομές, προικοδοτήσεις και παραχωρήσεις εθνικών γαιών έως την μεγάλη αγροτική μεταρρύθμιση η οποία υλοποιήθηκε σταδιακά έως τα μέσα του 1920, δημιουργώντας μία πολυπληθή τάξη ανεξάρτητων μικρών ιδιοκτητών-κτηματιών. Έτσι η κυριότερη πρόκληση η οποία διαφαίνεται για το επόμενο διάστημα, είναι εάν τα προβλήματα τα οποία αναδεικνύονται από και δια της σύνταξης του Κτηματολογίου και Δασικών Χαρτών, σε συνδυασμό με τα οικονομικά βάρη που συνεπάγεται πλέον η κατοχή της ακίνητης περιουσίας<sup>408</sup>, θα οδηγήσουν σε μία νέα αναδιάταξη της εγγείου ιδιοκτησίας στην Ελλάδα, αυτή την φορά στην αντίθετη κατεύθυνση. Η τελευταία θα αναμετρηθεί με μία ακόμη: τον βαθμό στον οποίο το Κτηματολόγιο, έχει ήδη ή δύναται να εδραιωθεί στην αντίληψη των τελικών χρηστών του και κυρίως των Ελλήνων πολιτών, για την αναγκαιότητά του, την σημασία και την αξία του, δίνοντας έτσι μία αποφασιστική ώθηση, στο μετέωρο έως σήμερα βήμα, για την ολοκλήρωσή του.

Η Ελλάδα στην μακραιώνη ιστορία της έως σήμερα, καταγράφει υπερφιλόδοξα εγχειρήματα, αναπόφευκτες καταστροφές και ξένες διασώσεις, ακροβατώντας ανάμεσα σε καταστροφές και θριάμβους, σε έπη και τραγωδίες<sup>409</sup> με ρητό ή άρρητο φόντο το ιδεώδες της ελευθερίας και της ανεξαρτησίας υπό το βάρος διαρκών γεωπολιτικών πιέσεων κι απειλών για την εθνική της κυριαρχία. Στην λήξη επομένως του όγδοου χρόνου και στην έξοδο μίας από τις σφοδρότερες οικονομικές κρίσεις που γνώρισε ποτέ η χώρα μας αλλά και η παγκόσμια ιστορία, το Ελληνικό Κτηματολόγιο αναζητεί τον δρόμο για να μετατρέψει τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει σε Έπος και Θρίαμβο ή να επιβεβαιώσει «εάν θα παραμένει πάντα ανολοκλήρωτο και προβληματικό.....σε μια αμήχανη και ασθμαίνουσα, βραδυπορούσα και αγχωτική πορεία, εν συγχύσει<sup>410</sup>».

Στην ίδια κατεύθυνση και η χώρα αναζητεί τον δρόμο για να πραγματοποιήσει το όραμα ενός μεγάλου πολιτικού για τον εκσυγχρονισμό του νέου ελληνικού κράτους, του «Ονειροπόλου

---

διατυπώθηκε από τον Ιωάννη Καποδίστρια στον Μιχαήλ Σούτσο, διπλωματικό εκπρόσωπο της Ελλάδας στο εξωτερικό, τον Νοέμβριο του 1830.

<sup>407</sup> Πατρώνης Β. (2010), «Το Αγροτικό Ζήτημα στην Ελλάδα», Καθημερινή <http://www.kathimerini.gr/383037/article/epikairothta/politikh/to-agrotiko-zhthma-sthn-ellada>

<sup>408</sup> Έλλειψη συμμετοχής των πολιτών για την δήλωση των ιδιοκτησιών τους στο υπόλοιπο της χώρας (πρόγραμμα ΚΤΙΜΑ 16) καθώς οι περιοχές που πρόκειται να κτηματογραφηθούν είναι χαμηλής αξίας και είτε υπάρχει έλλειψη τίτλων ιδιοκτησίας, είτε/και δυσανάλογο κόστος για την απόδειξη της κυριότητας τους σε συνδυασμό με την αντίληψη ότι πρόκειται για έναν ακόμη φόρο επί της ακίνητης περιουσίας και την έλλειψη διαθέσιμων κεφαλαίων από τα νοικοκυριά για αυτό τον σκοπό. Επιπροσθέτως η διαχείριση ενός έργου τέτοιου μεγέθους όπως η κτηματογράφηση όλης της χώρας είναι ιδιαίτερα δύσκολη και θα δοκιμαστεί στην πράξη η επιχειρησιακή ικανότητα του νέου Δημόσιου Φορέα να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις αυτού, σε συνδυασμό με την ικανότητα ανταπόκρισής του στις απαιτήσεις που απορρέουν από την μετάβασή του από το καθεστώς της ΑΕ σε αυτό του Δημοσίου και ενσωμάτωσής και λειτουργίας του θεσμού των Μεταγραφών και Υποθηκών, έως την πλήρη αντικατάστασή του από τον θεσμό του Κτηματολογίου. Βλ. σχετικά Καθημερινή, 11.05.2018, «Στις 130.000 εκτινάχθηκαν οι αποποιήσεις κληρονομιών»

<http://www.kathimerini.gr/963619/article/oikonomia/ellhnikh-oikonomia/stis-130000-ektinax8hkan-oi-apoioihseis-klhronomiwn>, B2Green, Νικόλαος Ζαχαριάς, 01.03.2017, «Δασικοί χάρτες: η κρατικοποίηση της ιδιοκτησίας» <https://www.b2green.gr/el/post/43810/dasikoi-chartes-i-kratikopoiisi-tis-idioktisis>, Ναυτεμπορική, 20.12.2016, «20 ρίσκα στον σχεδιασμό για το νέο κτηματολόγιο. Ποιες αβεβαιότητες διαπιστώνει η Παγκόσμια Τράπεζα στο πλαίσιο για την κτηματογράφηση του υπολοίπου της χώρας», ΠΣΔΑΤΜ, Δελτίο Τύπου, 26.01.2017, «Το Εθνικό Κτηματολόγιο δεν είναι παιχνίδι Jenga», <https://www.b2green.gr/el/post/42760/to-ethniko-ktimatologio-den-einai-paichnidi-jenga>

<sup>409</sup> Βλ. Καλύβας Στάθης (2015) «Καταστροφές και Θρίαμβοι: οι 7 κύκλοι της σύγχρονης ελληνικής ιστορίας», Εκδόσεις Παπαδόπουλος.

<sup>410</sup> Βλ. σχετικά Λιβιεράτος Ευάγγελος (2012) «Χαιρετισμός στην Ημερίδα της Επιστημονικής Εταιρείας Δικαίου Πολεοδομίας και Χωροταξίας «Επιχειρηματικότητα και Σχεδιασμός του Χώρου: Συνύπαρξη ή Ανταγωνισμός;», ο.π.

Πραγματοποιού<sup>411</sup>» Ελευθέριου Βενιζέλου, όπως διατυπώθηκε πριν 190 χρόνια<sup>412</sup> και μετά την ολοκληρωτική και καταστροφική ήττα της Μικράς Ασίας και της Μεγάλης Ιδέας, αλλά φαντάζει σήμερα πιο επίκαιρο από ποτέ:

*"Καλούμεθα να συγκροτήσουμε ένα συγχρονισμένο κράτος, το οποίον εις μεν το εσωτερικό, αποστολήν έχει να υψώνη καθ'ημέραν το ηθικόν, το πνευματικόν και το υλικόν επίπεδο του λαού, εις δε το εξωτερικόν να είναι στοιχείον ειρήνης και αρμονίας των εθνών"....*

## Συνομογραφίες

ΓΕΩΤΕΕ	ΓΕΩΤΕΧΝΙΚΟ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΡΙΟ ΕΛΛΑΔΟΣ
ΕΚ	ΕΘΝΙΚΟ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ
ΕΚΧΑ ΑΕ	ΕΘΝΙΚΟ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ ΚΑΙ ΧΑΡΤΟΓΡΑΦΗΣΗ Α.Ε.
ΕΣΤΕΚ	ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΟ ΣΩΜΑΤΕΙΟ ΤΕΧΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΩΝ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟΥ
ΚΤΠ	ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΗΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΣ
ΟΚΧΕ	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΘΝΙΚΟΥ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟΥ ΚΑΙ ΧΑΡΤΟΓΡΑΦΗΣΕΩΝ ΕΛΛΑΔΟΣ
ΠΣΔΑΤΜ	ΠΑΝΕΛΛΗΝΙΟΣ ΣΥΛΛΟΓΟΣ ΑΓΡΟΝΟΜΩΝ ΤΟΠΟΓΡΑΦΩΝ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ
ΣΕΓΕΚ	ΣΥΛΛΟΓΟΣ ΕΤΑΙΡΕΙΩΝ ΓΕΩΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ / ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟΥ
ΣΕΚΤ	ΣΥΛΛΟΓΟΣ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟΥ
ΣΥΠΑΜ	ΣΥΛΛΟΓΟΣ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΑΜΙΣΘΩΝ ΥΠΟΘΗΚΟΦΥΛΑΚΕΙΩΝ
ΤΕΕ	ΤΕΧΝΙΚΟ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΡΙΟ ΕΛΛΑΔΑΣ
ΥΠΕΚΑ	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΚΛΙΜΑΤΙΚΗΣ ΑΛΛΑΓΗΣ
ΥΠΕΝ	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΚΑΙ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ

---

<sup>411</sup> Χριστοπούλου Μαριάννα (2014) «Ο «Ονειροπόλος Πραγματοποιός»: Ελευθέριος Βενιζέλος και η Μεγάλη Ιδέα 1909-1920» στο Συλλογικό Έργο «ΕΛΕΥΘΕΡΙΟΣ ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ - Η ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΚΕΨΗΣ ΤΟΥ ΙΔΕΟΛΟΓΙΚΕΣ ΑΦΕΤΗΡΙΕΣ ΚΑΙ ΕΠΙΡΡΟΕΣ», επιμέλεια Νικόλαος Παπαδάκης, Εκδότης Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων.

<sup>412</sup> Προσχέδιο ομιλίας του στη Θεσσαλονίκη το 1928, Βλ. σχετικά Χριστοπούλου Μαριάννα, (2014) «Ο «Ονειροπόλος Πραγματοποιός», οπ.π., σελ.267.

## Βιβλιογραφικές Αναφορές

### Ελληνικές

- Γαζής Ανδρέας, (1992) «Το Κτηματολόγιο και τα Κτηματικά Βιβλία», Νομικό Βήμα, Τόμος 40, σελ.1170-1178.
- ΓΕΩΤΕΕ, 2009, Στρατηγικό και Επιχειρησιακό Σχέδιο για την κατάρτιση των Δασικών Χαρτών, [https://www.geotee.gr/lnkFiles/20120101\\_stratigiko\\_dasikon\\_xarton.pdf](https://www.geotee.gr/lnkFiles/20120101_stratigiko_dasikon_xarton.pdf)
- Ε.Κ.ΧΑ. Α.Ε., (2014) Έκθεση Πεπραγμένων, [http://www.ktimatologio.gr/aboutus/Documents/Pages/%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97\\_%CE%A0%CE%95%CE%A0%CE%A1%CE%91%CE%93%CE%9C%CE%95%CE%9D%CE%A9%CE%9D\\_2014%20%CE%95%CE%9A%CE%A7%CE%91%20%CE%91%CE%95.pdf](http://www.ktimatologio.gr/aboutus/Documents/Pages/%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97_%CE%A0%CE%95%CE%A0%CE%A1%CE%91%CE%93%CE%9C%CE%95%CE%9D%CE%A9%CE%9D_2014%20%CE%95%CE%9A%CE%A7%CE%91%20%CE%91%CE%95.pdf).
- Ε.Κ.ΧΑ. Α.Ε., (2015) Έκθεση Πεπραγμένων, [http://www.ktimatologio.gr/aboutus/Documents/Pages/%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97\\_%CE%A0%CE%95%CE%A0%CE%A1%CE%91%CE%93%CE%9C%CE%95%CE%9D%CE%A9%CE%9D\\_2015%20EKXA%20A.E.pdf](http://www.ktimatologio.gr/aboutus/Documents/Pages/%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97_%CE%A0%CE%95%CE%A0%CE%A1%CE%91%CE%93%CE%9C%CE%95%CE%9D%CE%A9%CE%9D_2015%20EKXA%20A.E.pdf).
- Ε.Κ.ΧΑ. Α.Ε., (2016) Έκθεση Πεπραγμένων, [http://www.ktimatologio.gr/aboutus/Documents/Pages/%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97\\_%CE%A0%CE%95%CE%A0%CE%A1%CE%91%CE%93%CE%9C%CE%95%CE%9D%CE%A9%CE%9D\\_2016%20%CE%95%CE%9A%CE%A7%CE%91%20%CE%91%CE%95.pdf](http://www.ktimatologio.gr/aboutus/Documents/Pages/%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97_%CE%A0%CE%95%CE%A0%CE%A1%CE%91%CE%93%CE%9C%CE%95%CE%9D%CE%A9%CE%9D_2016%20%CE%95%CE%9A%CE%A7%CE%91%20%CE%91%CE%95.pdf).
- Ε.Κ.ΧΑ. Α.Ε., (2016) Συνέντευξη Τύπου 21.03.2016 ΕΚΧΑ ΑΕ για τον «Προγραμματισμό του έργου για την ολοκλήρωση του Κτηματολογίου της χώρας» <http://www.ktimatologio.gr/Pages/News.aspx?id=285>.
- Ε.Κ.ΧΑ. Α.Ε., (2016) Ανακοίνωση 17.03.2016, «Ακύρωση Διαγωνισμού ΚΤΙΜΑ 13 και Προετοιμασία Προκήρυξης Νέου», <http://www.ktimatologio.gr/Pages/News.aspx?id=284>.
- ΥΠΕΚΑ, 01.03.2012, Εθνικό Κτηματολόγιο: Πρόσδος και Επόμενα Βήματα, <http://www.ypeka.gr/LinkClick.aspx?fileticket=i81a5gWhzz8%3d&tabid=367&language=el-GR>.
- Ε.Κ.ΧΑ. Α.Ε., «Ανακοίνωση 14.03.2014», <http://www.ktimatologio.gr/Pages/News.aspx?id=202>.
- Ε.Κ.ΧΑ. Α.Ε., 2013, Ανακοίνωση 20.12.2013, «Διευρυμένη σύσκεψη φορέων και Task Force για το Εθνικό Κτηματολόγιο», <http://www.ktimatologio.gr/Pages/News.aspx?id=192>.
- Ε.Κ.ΧΑ. Α.Ε., (2013) Έκθεση Πεπραγμένων <http://www.ktimatologio.gr/Documents/News/2014/197/%CE%88%CE%BA%CE%B8%CE%B5%CF%83%CE%B7%20%CE%A0%CE%B5%CF%80%CF%81%CE%B1%CE%B3%CE%BC%CE%AD%CE%BD%CF%89%CE%BD%20%CE%95%CE%9A%CE%A7%CE%91.pdf>.
- Ε.Κ.ΧΑ. Α.Ε., (2014) Ανακοίνωση 27.03.2014, «Ολοκλήρωση πρώτης φάσης του διαγωνισμού των 28 Μελετών για την Κτηματογράφηση του υπολοίπου της χώρας», <http://www.ktimatologio.gr/Pages/News.aspx?id=204>.
- Ε.Κ.ΧΑ. Α.Ε., (2016) Ανακοίνωση 19.12.2016, «Εξέλιξη Διαγωνισμού ΚΤΙΜΑ-16», <http://www.ktimatologio.gr/Pages/News.aspx?id=341>.
- Επένδυση, 27.12.2014, «Το φιάσκο με το Κτηματολόγιο».
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2001, «Απόφαση 4519/20.12.2001», <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=list&coteld=3&year=2001&number=4519&version=ALL&language=en>.
- ΕΣΤΕΚ, (2017) Ανακοίνωση Επαγγελματικού Σωματείου Τεχνικών Επιστημόνων Κτηματολογίου 15.12.2017.
- ΕΣΤΕΚ, (2017) Ανακοίνωση Επαγγελματικού Σωματείου Τεχνικών Επιστημόνων Κτηματολογίου 12.01.2018.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2011) Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα, 1η Τριμηνιαία Έκθεση, Νοέμβριος 2011.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2012) Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα, 2η Έκθεση, Μάρτιος 2012.
- Ζαχαριάς Νικόλαος, 01.03.2017, «Δασικοί χάρτες: η κρατικοποίηση της ιδιοκτησίας» <https://www.b2green.gr/el/post/43810/dasikoi-chartes-i-kratikoipoisi-tis-idioktisias>.

## ΜΕΡΟΣ II: ΤΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

- Καθημερινή 27.03.2018 «Υποθηκοφύλακες: ο ν.4512/2018 παραβιάζει το Σύνταγμα» <http://www.kathimerini.gr/955928/article/epikairothta/ellada/ypo8hkofylakes-o-n451218-paraviazei-to-syntagma>.
- Καθημερινή, 11.05.2018, «Στις 130.000 εκτινάχθηκαν οι αποποιήσεις κληρονομιών» <http://www.kathimerini.gr/963619/article/oikonomia/ellhnikh-oikonomia/stis-130000-ektinaxhkan-oi-apopoihseis-klhronomiwn>.
- Καθημερινή, 22.12.2016, «Αντιδράσεις ΕΚΧΑ για το Κτηματολόγιο», <http://www.kathimerini.gr/888962/article/oikonomia/ellhnikh-oikonomia/antidraseis-ekxa-gia-to-kthmatologio>.
- Καθημερινή, 26.03.2018 «Υποθηκοφύλακες εναντίον Κτηματολογίου» <http://www.kathimerini.gr/955805/article/epikairothta/perivallon/ypo8hkofylakes-enantion-kthmatologiov>.
- Καλύβας Στάθης, (2015) «Καταστροφές και Θρίαμβοι: οι 7 κύκλοι της σύγχρονης ελληνικής ιστορίας», Εκδόσεις Παπαδόπουλος.
- ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε., (2010) «Κτηματολόγιο εν δράσει», Τριμηνιαία Ενημερωτική Έκδοση, Τεύχος 2, Σεπτέμβριος 2010, <http://www.ktimatologio.gr/mediacenter/Newsletters/2301.pdf>.
- ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε., (2012) Επιχειρησιακό Σχέδιο 2012, <http://www.ktimatologio.gr/aboutus/Pages/htSwFsW1ELgXfYD8.aspx>.
- ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε., Ανακοίνωση 09.04.2013, «ΑΝΤΙ ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ της απελευθέρωσης την 9.4.2013 Διοίκησης της Κτηματολόγιο Α.Ε.», <http://www.ktimatologio.gr/Pages/News.aspx?id=167>.
- ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε., Ανακοίνωση 28.01.2010, «Ξύνοψη εκτιμήσεων εμπειρογνομόνων Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Ένωση για την Κτηματολόγιο Α.Ε.» <http://www.ktimatologio.gr/Pages/News.aspx?id=75>.
- ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε., Ανακοίνωση Τύπου 04.03.2005, «Απάντηση σε δημοσιεύματα σχετικά με το Γ' ΚΠΣ», <http://www.ktimatologio.gr/Pages/News.aspx?id=14>.
- ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε., Ανακοίνωση Τύπου, 16.08.2010, «Χρόνοι υποβολής δήλωσης στις υπόλοιπες περιοχές της χώρας» <http://www.ktimatologio.gr/Pages/News.aspx?id=90>.
- ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε., Δελτίο Τύπου 16.3.2011, <http://www.ktimatologio.gr/Pages/News.aspx?id=100>.
- Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία, (2014) «Μετωπική με καταγγελίες και υπονοούμενα», Κυριακή 2 Μαρτίου 2014, <http://www.enet.gr/?i=news.el.article&id=418281>.
- Λαμπαδάριος Δ.Ν., (1932) «Το Πρόβλημα του Ελληνικού Κτηματολογίου», Τεχνικά Χρονικά, Έτος Α', Αριθμ.20, 15 Οκτωβρίου 1932.
- Λιβιεράτος Ευάγγελος, (2012) Χαιρετισμός στην Ημερίδα της Επιστημονικής Εταιρείας Δικαίου Πολεοδομίας και Χωροταξίας «Επιχειρηματικότητα και Σχεδιασμός του Χώρου: Συνύπαρξη ή Ανταγωνισμός;», 24 Οκτωβρίου 2012, Αθήνα.
- Μάνσολας Α., (1867) Πολιτειογραφικά πληροφορία περί Ελλάδος, Αθήνα, Εθνικό Τυπογραφείο.
- Ματθαίου Παναγιώτης, (2015) «Εθνικό Κτηματολόγιο: Ανάμεσα Στο Δημόσιο Και Ιδιωτικό Δίκαιο», Εισήγηση στο πλαίσιο διδασκαλίας στο Πάντειο Παν/μιο, Σχολή Επιστημών Οικονομίας και Διοίκησης, Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών: «Νομικός Πολιτισμός-Δημόσιο και Ιδιωτικό Δίκαιο» <https://www.eap.gr/images/stories/pdf/20160401-dialeksi-panteiou-Mathaiou.pdf>.
- Μπαλλά Ευαγγελία, (2009) «Το Εθνικό Κτηματολόγιο ως εργαλείο ανάπτυξης και διαχείρισης γης», Διημερίδα «Διαχείριση και Αξιοποίηση Ακινήτων. Επενδύσεις-Προοπτικές», Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος/Τμήμα Κεντρικής Μακεδονίας, Σύλλογος Διπλ.Αγρονόμων-Τοπογράφων Μηχανικών Βορείου Ελλάδος, Τμήμα Αγρονόμων & Τοπογράφων Μηχανικών ΑΠΘ, Θεσσαλονίκη 11-12 Μαΐου 2009.
- Μπαλλά Ευαγγελία, (2015) «Το Εθνικό Κτηματολόγιο ως εργαλείο αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας», Εισήγηση στην Ημερίδα «ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ: ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ-ΕΡΓΑΛΕΙΑ-ΥΠΟΔΟΜΗ», Ελληνικό Ινστιτούτο Εκτιμητικής, 12.12.2015.
- Ναυτεμπορική, 12.05.2018, «Χάνεται στη μετάφραση η υπόθεση Ελληνικό Κτηματολόγιο», <https://www.naftemporiki.gr/finance/story/1349898/xanetai-sti-metafrasi-i-upothesi-elliniko-ktimatologio>.

## ΜΕΡΟΣ ΙΙ: ΤΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

- Ναυτεμπορική, 19.12.2014, «Διαξιφισμοί για τα κονδύλια του Εθνικού Κτηματολογίου
- Ναυτεμπορική, 20.12.2016, "20 ρίσκα στον σχεδιασμό για το νέο κτηματολόγιο. Ποιες αβεβαιότητες διαπιστώνει η Παγκόσμια Τράπεζα στο πλάνο για την κτηματογράφηση του υπολοίπου της χώρας» <https://m.naftemporiki.gr/story/1185180/20-riska-ston-sxediasmo-gia-to-neo-ktimatologio>.
- Ναυτεμπορική, 22.12.2016, «ΕΚΧΑ: Ηχηρό «όχι» διευθυντών - εργαζόμενων στη δημιουργία νέου φορέα κτηματογράφησης», <https://www.naftemporiki.gr/finance/story/1186502>.
- Ναυτεμπορική, 28.09.2016, "Νέος οδικός χάρτης για το Κτηματολόγιο: Προθεσμίες: Έως το 2020 η ολοκλήρωση της προσπάθειας - Σε εξέλιξη η προετοιμασία του φακέλου για το υπόλοιπο της χρηματοδότησης", <http://www.naftemporiki.gr/finance/story/1152684/neos-odikos-xartis-gia-to-ktimatologio>.
- Παγκόσμια Τράπεζα, (2009) «Doing Business Report 2010», [http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB10-FullReport.pdf](http://www.doingbusiness.org/~/media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB10-FullReport.pdf).
- Πατρώνης Βασίλης, (2010) «Το Αγροτικό Ζήτημα στην Ελλάδα», Καθημερινή <http://www.kathimerini.gr/383037/article/epikairothta/politikh/to-agrotiko-zythma-sthn-ellada>.
- Πετρόπουλος Ι., Αικ. Κουμαριανού, (1977) «Η περίοδος βασιλείας του Όθωνος, 1833-1862», στο Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμος ΙΓ', Αθήνα.
- Πρώτο Θέμα, 21.12.2014 «Στέλνουν στις καλένδες το Κτηματολόγιο».
- ΠΣΔΑΤΜ, Δελτίο Τύπου 08.03.2017 «Οι πειραματισμοί με το έργο του Εθνικού Κτηματολογίου πρέπει επιτέλους να τελειώσουν», <http://www.psdاتم.gr/images/pdf/08.03.2017.pdf>.
- ΠΣΔΑΤΜ, Δελτίο Τύπου 21.12.2017, «ΓΙΑ ΤΗ ΣΥΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟΥ» <http://www.psdاتم.gr/index.php/latest-nes/2016-08-10-14-02-08/293-2017-12-21-16-40-38>.
- ΠΣΔΑΤΜ, Δελτίο Τύπου, 26.01.2017, «Το Εθνικό Κτηματολόγιο δεν είναι παιχνίδι Jenga», <https://www.b2green.gr/el/post/42760/to-ethniko-ktimatologio-den-einai-paichnidi-jenga>.
- ΣΕΓΕΚ, 2016, Δελτίο Τύπου 01.03.2016 «Τα λάθη του παρελθόντος δεν έγιναν μαθήματα για το κτηματολόγιο», <http://segek.gr/index.php/nea-anakoinoseis/3-deltio-tyπου-ta-lathi-tou-parelthontos-den-eginan-mathimata-gia-to-ktimatologio>.
- ΣΕΓΕΚ, 2016, Δελτίο Τύπου 18.03.2016, «Ο Σκουρλέτης σταματά και το Κτηματολόγιο», <http://segek.gr/index.php/nea-anakoinoseis/2-deltio-tyπου-o-skourletis-stamata-kai-to-ktimatologio>
- ΣΕΚΤ, Δελτίο Τύπου 21.03.2018, <http://www.sekt-net.gr/>.
- Σπανού Καλλιόπη (επιμέλεια), 2010, «δημόσιες πολιτικές στην Ελλάδα: Όψεις και αντιφάσεις», Εκδόσεις Παπαζήση.
- Συντονιστική Επιτροπή των Συμβολαιογραφικών Συλλόγων Ελλάδας, Δελτίο Τύπου 17.11.2016 για Ημερίδα Κτηματολογίου 11.11.2016, <http://enotariat.gr/?p=2254>.
- ΣΥΠΑΜ, 2017, Ανακοίνωση Συλλόγου Υπαλλήλων Αμίσθων Υποθηκοφυλακείων, 22.10.2017, <http://www.sypam.gr/index.php/2010-10-30-07-06-10/123-22-10-2017>.
- Ταμπέκης Σ., Χριστοπούλου Ο., Σαμαρά Φ., Σακελλαρίου Σ., 2015, Επιχειρησιακό σχέδιο ολοκλήρωσης δασικών χαρτών, Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, [https://www.researchgate.net/publication/304482861\\_EPICHEIRESIAKO\\_SCHEDIIO\\_OLOKLER\\_OSES\\_DASIKON\\_CHARTON- SWOT\\_ANALYSE](https://www.researchgate.net/publication/304482861_EPICHEIRESIAKO_SCHEDIIO_OLOKLER_OSES_DASIKON_CHARTON- SWOT_ANALYSE)
- Τεχνικά Χρονικά, (1978), Τεύχος 7, «Το Κτηματολόγιο της Ελλάδας: Οι θέσεις του ΤΕΕ και του ΠΣΔΑΤΜ που ανακοινώθηκαν στις 8.6.77.
- Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας, (2009) «Κτηματολόγιο: Μπορεί (και πρέπει) να ολοκληρωθεί έως το 2016», Ενημερωτικό Δελτίο, Τεύχος 2565/21.12.2009, σελ.6-8. [http://portal.tee.gr/portal/page/portal/press/ENHMEROTIKO\\_DELTIO/ED-YEAR-2009/ED2565/2565\\_DRASTHRIOTHTES.pdf](http://portal.tee.gr/portal/page/portal/press/ENHMEROTIKO_DELTIO/ED-YEAR-2009/ED2565/2565_DRASTHRIOTHTES.pdf).
- Το Παρόν, 14.06.2018, «Πρώην πρόεδρος Κτηματολογίου: Λάθος όλη η κτηματογράφηση που έγινε το 2000» <http://www.paron.gr/2018/06/14/proin-proedros-ktimatologiou-lathos-oli-i-ktimatografisi-pou-egine-to-2000/>.

## ΜΕΡΟΣ ΙΙ: ΤΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

- ΥΠΕΚΑ, 01.03.2012, Συνέντευξη Τύπου Υπουργού ΠΕΚΑ Γιώργου Παπακωνσταντίνου και Αναπληρωτή Υπουργού ΠΕΚΑ Νίκου Σηφουνάκη για το Κτηματολόγιο, [http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif524\]=1626&language=el-GR](http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif524]=1626&language=el-GR).
- ΥΠΕΚΑ, (2012) Δελτίο Τύπου, 14.11.2012, «ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΗΓΕΣΙΑΣ ΥΠΕΚΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΟΡΕΙΑ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΟΥ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟΥ», [http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif524\]=2129&language=el-GR](http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif524]=2129&language=el-GR).
- ΥΠΕΚΑ, (2012) Δελτίο Τύπου, 28.11.2012, «ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΗ ΚΑΙ ΟΜΑΔΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΡΓΟΥ ΟΡΙΣΕ Ο ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΠΕΚΑ, ΕΥΑΓΓΕΛΟΣ ΛΙΒΙΕΡΑΤΟΣ, ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠΙΣΠΕΥΣΗ ΤΗΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ ΤΟΥ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟΥ», [http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif524\]=2155&language=el-GR](http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif524]=2155&language=el-GR).
- ΥΠΕΚΑ, (2012) Δημόσια Διαβούλευση για το σχέδιο νόμου «Συμπλήρωση των διατάξεων περί Εθνικού Κτηματολογίου και άλλες ρυθμίσεις», Αναρτήθηκε 27 Νοεμβρίου 2012, <http://www.opengov.gr/minenv/?p=4659>.
- ΥΠΕΚΑ, (2013) Δελτίο Τύπου, 1.10.2013, "Ανάθεση συμβάσεων μελετών κτηματογράφησης & υποστηρικτικών υπηρεσιών για τη δημιουργία Εθνικού Κτηματολογίου στο υπόλοιπο της χώρας" [http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif524\]=2651&language=el-GR](http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif524]=2651&language=el-GR).
- ΥΠΕΚΑ, (2013) Συνέντευξη Τύπου Υπουργού ΠΕΚΑ για την κτηματογράφηση 01.10.2013, Παρουσίαση <https://www.slideshare.net/YPEKA/20131001-26746528>.
- ΥΠΕΚΑ, (2014) Δελτίο Τύπου 08.09.2014, «Γιάννης Μανιάτης: Το Οριστικό Κτηματολογικό Γραφείο Θεσσαλονίκης, ένα πολύ σπουδαίο βήμα στη μεταρρύθμιση του διοικητικού συστήματος της χώρας», [http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif524\]=3295&language=el-GR](http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif524]=3295&language=el-GR).
- ΥΠΕΚΑ, (2014) Δελτίο Τύπου 31.03.2014 «Ενημέρωση του Υπουργού ΠΕΚΑ, Γιάννη Μανιάτη, προς τους Πρέσβεις των χωρών της ΕΕ στην Ελλάδα για το Κτηματολόγιο», [http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif524\]=3062&language=el-GR](http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif524]=3062&language=el-GR).
- ΥΠΕΚΑ, (2014) Δελτίο Τύπου, 22.09.2014, «Με 114 εκ. ευρώ ξεκινά το Κτηματολόγιο. Τις επόμενες εβδομάδες υπογράφονται οι πρώτες συμβάσεις» [http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif524\]=3317&language=el-GR](http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif524]=3317&language=el-GR).
- ΥΠΕΚΑ, (2016) Ανακοίνωση Τύπου, 12.02.2016, Συνάντηση του Υπουργού ΠΕΝ για το «ΚΤΙΜΑ 13», [http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif524\]=4132&language=el-GR](http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif524]=4132&language=el-GR).
- ΥΠΕΚΑ, Δελτίο Τύπου 05.08.2010, «Κήρυξη υπό κτηματογράφηση και του υπόλοιπου της χώρας», <http://www.ktimatologio.gr/Pages/News.aspx?id=89>.
- ΥΠΕΝ, (2017) Δελτίο Τύπου 5.01.2017, Γ. Σταθάκης: μεγάλη τομή για το κτηματολόγιο ο ενιαίος φορέας, [http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif524\]=4560&language=el-GR](http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif524]=4560&language=el-GR).
- ΥΠΕΝ, (2017) Δελτίο Τύπου 13.12.2017, «Σε δημόσια διαβούλευση το σχέδιο νόμου σύστασης του Οργανισμού Εθνικού Κτηματολογίου», [http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif524\]=5323&language=el-GR](http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif524]=5323&language=el-GR).
- Φιλελεύθερος, 07.05.2018, «Δέκα χρόνια καθυστέρηση στο Κτηματολόγιο».
- Χριστοπούλου Μαριάννα, (2014) «Ο «Ονειροπόλος Πραγματοποιός»: Ελευθέριος Βενιζέλος και η Μεγάλη Ιδέα 1909-1920» στο Συλλογικό Έργο «ΕΛΕΥΘΕΡΙΟΣ ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ - Η ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΚΕΨΗΣ ΤΟΥ ΙΔΕΟΛΟΓΙΚΕΣ ΑΦΕΤΗΡΙΕΣ ΚΑΙ ΕΠΙΡΡΟΕΣ», επιμέλεια Παπαδάκης Νικόλαος, Εκδότης Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων.

### Ξενόγλωσσες

- Benzenberg Johann Friedrich (1818), «Über das Cadasten».
- CNN, 07.05.2018, «Η Παγκόσμια Τράπεζα βλέπει ολοκλήρωση του Κτηματολογίου το 2030», <https://www.cnn.gr/oikonomia/story/128894/h-pagkosmia-trapeza-vlepei-oloklirosi-toy-ktimatologioy-to-2030>.
- European Commission, (2011) «The Economic Adjustment Programme for Greece-3rd Review», Winter 2011, Occasional Paper 77, February 2011,

## ΜΕΡΟΣ ΙΙ: ΤΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2011/pdf/ocp77\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp77_en.pdf).

- European Commission, (2012) COM 183 final EC «Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee the Committee of the Regions and the European Investment Bank: Growth for Greece», <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2012/EN/1-2012-183-EN-F1-1.Pdf>.
- European Commission, (2014) Task Force for Greece, July 2014, Seventh Activity Report, <https://ec.europa.eu/greece/sites/greece/files/docs/body/7thtfgactivityreporten.pdf>.
- Giannakourou G., Balla E., (2015) «Coastal Protection And Management In Greece: From Laws And Policies To Actual Implementation», Mare Nostrum Academic Conference, Haifa, Israel, 10-13 November 2015, [https://www.researchgate.net/publication/310138910\\_COASTAL\\_PROTECTION\\_AND MANA GEMENT IN GREECE FROM LAWS AND POLICIES TO ACTUAL IMPLEMENTATION](https://www.researchgate.net/publication/310138910_COASTAL_PROTECTION_AND_MANAGEMENT_IN_GREECE_FROM_LAWS_AND_POLICIES_TO_ACTUAL_IMPLEMENTATION).
- In.gr, 11.03.2016, «Πατώνουν οι δανειστές την ακύρωση διαγωνισμού του Κτηματολογίου», <http://www.in.gr/2016/03/11/economy/pagwnoun-oi-daneistes-tin-akyrsi-diagwnismoy-toy-ktimatologioy/>.
- Kadaster, (2011) «Review Mission: State of Play of Land Administration in Greece», <http://www.ypeka.gr/LinkClick.aspx?fileticket=Qeqpo4Udslc%3d&tabid=367&language=el-GR>.
- McGrew W. William, (1986) «Land and Revolution in Modern Greece, 1800-1881. The Transition in the Tenure and Exploitation of Land from Ottoman Rule to Independence, The Kent State University Press.
- Open Europe, 5.03.2015, «Reforming Greece easier said than done: The never-ending case of the land registry», <https://openeurope.org.uk/today/blog/reforming-greece-easier-said-done-never-ending-case-land-registry/>.
- Reuters, 18.10.2015, «INSIGHT-Typically Greek, delayed land register is never-ending epic», <https://www.reuters.com/article/eurozone-greece-cadastre-idUSL8N12E17520151018>.
- Taxheaven, 18.12.2017, «Κλειστά τα άμισθα υποθηκοφυλακεία από αύριο μέχρι 22 Δεκεμβρίου», <https://www.taxheaven.gr/news/news/view/id/38389>.



## ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ

<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6. Κινητικότητα του ανθρώπινου δυναμικού .....</b>	<b>167</b>
1. Η απουσία κινητικότητας ως πρόβλημα .....	167
1.1. Η Έκθεση του ΟΟΣΑ .....	170
1.2. Οι απαιτήσεις των Μνημονίων .....	171
2. Πρώτη φάση: Η δημοσιονομική προτεραιότητα .....	174
2.1. Σύγκυση κινητικότητας – μείωσης προσωπικού .....	175
2.2. Άρση των εμποδίων στην κινητικότητα .....	179
2.3. Κεντρική διαχείριση της κινητικότητας .....	182
2.4. Αναδιοργάνωση της διοίκησης .....	183
3. Συμπέρασμα .....	185
4. Δεύτερη φάση: Το νέο σύστημα κινητικότητας .....	186
4.1. Στοιχεία εξορθολογισμού .....	187
4.1.1. Ανατροπή σχέσης αποσπάσεων – μετατάξεων .....	187
4.1.2. Γενική κυβέρνηση .....	188
4.1.3. Κεντρική διαχείριση .....	188
4.1.4. Περιοδικότητα .....	188
4.1.5. Μετάταξη αποσπασμένων .....	191
4.2. Παράλληλες δράσεις εξορθολογισμού .....	192
4.2.1. Ψηφιακό οργανόγραμμα .....	192
4.2.2. Περιγράμματα θέσεων εργασίας .....	194
4.3. Προβλήματα – κενά του νέου συστήματος .....	196
4.3.1. Υπηρεσιακές ανάγκες .....	196
4.3.1. Ενσωμάτωση στη σταδιοδρομία .....	198
5. Συμπέρασμα .....	198
Συντομογραφίες .....	200
Βιβλιογραφικές αναφορές .....	201
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7. Ο εξορθολογισμός του συστήματος των κλάδων .....</b>	<b>203</b>
1. Εισαγωγή .....	203
2. Το πρόβλημα του κατακερματισμού. ....	203
2.1. Αιτίες και συνέπειες .....	203

## ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ

2.2 Ανεπιτυχείς προσπάθειες δημιουργία διυπουργικών κλάδων .....	206
3. Έκθεση ΟΟΣΑ, μεταρρυθμιστικά προγράμματα και απαιτήσεις Μνημονίων .....	207
4. Προς την αναδιάρθρωση των κλάδων .....	208
4.1. Οι σχεδιαζόμενες παρεμβάσεις .....	208
4.2. Το «προσοντολόγιο» .....	209
4.3. Κλάδοι και θέσεις ευθύνης .....	210
5. Συμπέρασμα .....	211
Συνομογραφίες .....	212
Βιβλιογραφικές αναφορές .....	213
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8. Αξιολόγηση .....</b>	<b>214</b>
1. Το πρόβλημα .....	214
2. Μέτρα Μνημονίων .....	217
3. Μεταρρυθμιστικές δράσεις .....	218
3.1 Η απόπειρα δραστηκής λύσης .....	219
3.2. Αντιδράσεις και έκβαση .....	220
4. Συμπεράσματα - I .....	221
5. Το νέο σύστημα αξιολόγησης .....	222
5.1. Μίγμα παλαιών και νέων ρυθμίσεων .....	222
5.2. Αντιδράσεις και έκβαση .....	225
6. Συμπεράσματα - II .....	230
Βιβλιογραφικές αναφορές .....	231
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9. Σταδιοδρομία και επιλογή διευθυντικών στελεχών .....</b>	<b>232</b>
1. Το πρόβλημα .....	232
2. Τα Μνημόνια .....	233
3. Μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις .....	235
3.1. Βαθμολόγιο .....	235
3.2. Στελέχωση θέσεων ευθύνης .....	238
3.2.1. Ανώτατη δημοσιούπαλληλία και πολιτική .....	238
4. Επιλογή σε θέσεις ευθύνης: κρίσιμα στοιχεία .....	240
4.1. Οι προϋποθέσεις .....	241
4.2. Οι διαδικασίες αξιολόγησης και το περιβάλλον καχυποψίας .....	241
4.3. Συνθετική αποτίμηση των αλλαγών 2007-2016 .....	242
4.4. Το ισχύον σύστημα επιλογής διευθυντικών στελεχών .....	248

4.5. Πρώτη εφαρμογή. Οριζόντιες θέσεις ευθύνης .....	249
5. Συμπέρασμα .....	252
Συντομογραφίες .....	254
Βιβλιογραφικές αναφορές.....	255
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10. Αποπολιτικοποίηση επιτελικών θέσεων .....</b>	<b>256</b>
1. Εισαγωγή.....	256
2. Τα μέτρα των Μνημονίων .....	256
3. Το νέο καθεστώς των επιτελικών στελεχών .....	258
3.1. Η διαδικασία αξιολόγησης και επιλογής των υποψηφίων .....	259
3.2. Επιτελικές θέσεις.....	260
3.3 Η πρώτη εφαρμογή .....	261
4. Μετακλητοί .....	262
5. Συμπέρασμα .....	263
5.1. Ως προς τη διαδικασία επιλογής.....	263
5.2. Ως προς το την αποσαφήνιση ρόλων και τη θεσμική συνέχεια .....	264
Συντομογραφίες .....	266
Βιβλιογραφικές αναφορές.....	266

## Εισαγωγή

Καλλιόπη Σπανού

Οι παρεμβάσεις στο πεδίο των ανθρωπίνων πόρων αποτέλεσαν εκτενές κεφάλαιο των προγραμμάτων προσαρμογής. Ενώ το πρώτο Μνημόνιο αφορούσε μάλλον ad hoc παρεμβάσεις σε συγκεκριμένους τομείς, χωρίς να θέτει το ευρύτερο ζήτημα, αυτό τέθηκε σταδιακά. Ως αφετηρία εμφανίζεται η Έκθεση του ΟΟΣΑ, την οποία είχε προβλέψει το πρώτο Μνημόνιο και δημοσιεύτηκε το 2011. Αυτή άνοιξε μια ευρύτατη διαρθρωτική ατζέντα διοικητικών μεταρρυθμίσεων η οποία τροφοδότησε τις απαιτήσεις των Μνημονίων.

Μεταξύ αυτών, η μεταρρύθμιση του συστήματος διαχείρισης των ανθρωπίνων πόρων αναγόταν σε επείγουσα προτεραιότητα. Η Έκθεση παρατηρούσε την απουσία γενικότερης στρατηγικής για τους ανθρώπινους πόρους: έλλειψη σχεδιασμού της στελέχωσης και ανισοκατανομή του προσωπικού, ad hoc αποσπασματικές μεταρρυθμίσεις χωρίς μακροπρόθεσμη βλέψη, χωρίς συνέχεια, και με έλλειψη διασύνδεσης των επιμέρους διαστάσεων, όπως για παράδειγμα με τη διοίκηση της απόδοσης κλπ. Η κατάσταση της διοίκησης χαρακτηριζόταν από μια «γερασμένη» δημοσιοϋπαλληλία, με προβληματική σχέση με την πολιτική, με εξαιρετικά περιορισμένη κινητικότητα κυρίως εξαιτίας του συστήματος των κλάδων, με απουσία κινήτρων και ουσιαστικής αξιολόγησης κλπ.

Οι μεταρρυθμίσεις στο πεδίο των ανθρωπίνων πόρων προσδιορίστηκαν και εξειδικεύτηκαν κυρίως την περίοδο 2011-2014, στη διάρκεια των αξιολογήσεων του πρώτου και δεύτερου προγράμματος. Στην 4<sup>η</sup> αξιολόγηση του δεύτερου Προγράμματος (Απρίλιος 2014) φαινόταν να έχουν σε γενικές γραμμές δρομολογηθεί. Ωστόσο, η μη ολοκλήρωση της 5<sup>ης</sup> αξιολόγησης του δεύτερου προγράμματος και οι εκλογικές εξελίξεις που μεσολάβησαν στην αρχή του 2015 άφησαν ημιτελείς τις σχετικές πολιτικές. Στο τρίτο Μνημόνιο πέρασαν οι μεταρρυθμίσεις που είχαν μείνει σε εκκρεμότητα αλλά και ορισμένες που είχαν ήδη ολοκληρωθεί το 2014 (όπως η αναδιοργάνωση των υπουργείων αλλά και το σύστημα επιλογής διευθυντικών στελεχών που είχε ρυθμίσει ο Ν.4275/2014). Τέθηκε ωστόσο επιπλέον ευθέως το γενικότερο ζήτημα της από-πολιτικοποίησης της κορυφής της πυραμίδας, σε επίπεδο πολιτικά διοριζόμενων επιτελικών στελεχών (Γενικοί Γραμματείς, επικεφαλής οργανισμών).

Η αντιμετώπιση του ανθρωπίνου δυναμικού στην ελληνική διοίκηση δεν γίνεται κατανοητή αν δεν ενταχθεί στο πλαίσιο του ρόλου τους κράτους-εργοδότη, της πελατειακής του παράδοσης και της ανισορροπίας στις σχέσεις διοίκησης-πολιτικής. Αυτά τα χαρακτηριστικά δημιουργούν ένα σύνθετο πλέγμα σχέσεων και προτεραιοτήτων που μικρή σχέση έχουν με τη δημιουργία μιας ανεξάρτητης και επαγγελματικής δημοσιοϋπαλληλίας. Όπως και σε άλλες πλευρές της δημόσιας διοίκησης, αποσπασματικότητα, στεγανά και άναρχες πρακτικές είχαν δημιουργήσει ένα σύστημα το οποίο υπηρετούσε περισσότερο πολιτικές-κομματικές ή πελατειακό-συντεχνιακές λογικές παρά τη δημιουργία ενός ικανού και επαγγελματικού μηχανισμού στην υπηρεσία των συλλογικών υποθέσεων. Το ανθρωπινό δυναμικό αν και αποτελεί δυναμικά το συγκριτικό πλεονέκτημα και τον πιο πολύτιμο πόρο της δημόσιας διοίκησης, είχε καθλωθεί σε χαμηλό επίπεδο λειτουργίας και απόδοσης.

Αυτός ο κατακερματισμός, εξαιτίας του άναρχου τρόπου με τον οποίο διαμορφώθηκε η δημοσιοϋπαλληλία, αναδείχθηκε σε όλο του το εύρος όταν επιχειρήθηκε η αντιμετώπιση ιδιαίτερα της ανορθολογικής κατανομής των ανθρωπίνων πόρων. Άλλωστε, από τη

δεκαετία του 1980 ο εξορθολογισμός της διοίκησης συνδέθηκε με την αναζήτηση του «ενιαίου» (μισθολόγιο, βαθμολόγιο, συστήματα αξιολόγησης), αν και γρήγορα υπονομεύθηκε από εξαιρέσεις επί εξαιρέσεων.

Η δημοσιοϋπαλληλία αποτελεί εκλογικά σημαντική ομάδα πληθυσμού. Οι εκάστοτε παρεμβάσεις στους κανόνες οργάνωσής της αντανακλούν και αυτή τη διάσταση παραπέμποντας σε πελατειακό-συντεχνιακές διευθετήσεις, με τη μορφή της συλλογικής εύνοιας προς ομάδες δημοσίων υπαλλήλων. Τα προνόμια (πχ. επιδόματα, δικαιωμάτων ή δυνατότητες εξέλιξης κλπ.) που αποσπούσαν άλλωστε κλάδοι ή ειδικότητες υπαλλήλων ή φορέων με την υποστήριξη του εκάστοτε υπουργού παρέχουν τέτοια παραδείγματα (πολλαπλασιασμός οργανικών μονάδων με μεταβολή των Οργανισμών ή υποστήριξη οικονομικών αιτημάτων για ad hoc επιδόματα).

Για αντίστοιχους λόγους, η ελληνική διοίκηση έχει παραμείνει οργανισμός «εντάσεως εργασίας». Σε αντιστάθμισμα του ελλειπούς εκσυγχρονισμού των υποδομών και διαδικασιών της, έτεινε να αυξάνει το προσωπικό της. Η ιστορική επισκόπηση αναδεικνύει μια επιλογή υπέρ μιας μαζικής και χαμηλά αμειβόμενης δημοσιοϋπαλληλίας. Ο πολλαπλασιασμός του ανθρώπινου δυναμικού ιδιαίτερα μέσω των «μονιμοποιήσεων» συμβασιούχων επισκίαζε ατέλειες στις δομές, στις διαδικασίες, τις υποδομές και γενικότερα στον εκσυγχρονισμό της οργάνωσης και λειτουργίας της.

Παρά την καθήλωση σε χαμηλό επίπεδο και τη διαιώνιση προβληματικών καταστάσεων, τα θέματα ανθρωπίνων πόρων κάθε άλλο παρά αγνοήθηκαν από τις μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις των προηγούμενων δεκαετιών.<sup>413</sup> Φαίνονται μάλιστα να κυριαρχούν διαχρονικά σε σχέση με άλλες πλευρές των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων, ενώ μάλιστα τις επηρεάζουν (π.χ. τη διοικητική διάρθρωση, δηλ. δομές, ύψος της πυραμίδας, εσωτερικά οργανογράμματα, διαδικασίες, μηχανοργάνωση κλπ.). Αλλεπάλληλες μεταρρυθμίσεις επικεντρώνονταν στις αλλαγές του πλαισίου συγκρότησης και οργάνωσης της δημοσιοϋπαλληλίας (προσλήψεις, βαθμολόγιο, προαγωγές κλπ.), ενώ παράλληλα απέφευγαν να αγγίξουν άλλα ίσως σημαντικότερα ζητήματα διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού (π.χ. κινητικότητα, αξιολόγηση).

Με άλλα λόγια, το πολιτικό σύστημα εμφάνιζε μια επιλεκτική μεταρρυθμιστική υπέρ-δραστηριότητα που συνοδευόταν από συμβολική υπερφόρτωση, ενώ οι όποιες αλλαγές στην πράξη αποτελούσαν κυρίως παραλλαγές στο ίδιο θέμα. Ταυτόχρονα, ελάχιστο ενδιαφέρον υπήρχε για την εφαρμογή τους αλλά και την ουσιαστική τους επίπτωση στη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας. Το σύστημα διαχείρισης των ανθρωπίνων πόρων οδηγήθηκε σε φορμαλισμό και τυπολατρία στο όνομα της διαφάνειας, της αξιοκρατίας και της καταπολέμησης των πελατειακών πρακτικών, τις οποίες παράλληλα έτεινε να αναπαράγει υπονομεύοντας την αξιοπιστία των όποιων μεταρρυθμιστικών προσπαθειών.

Είναι συνεπώς βέβαιο ότι το πεδίο των ανθρωπίνων πόρων αποτελούσε πεδίο δόξης λαμπρό για ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις. Δύο βασικά πεδία μπορούν να διακριθούν εν προκειμένω. Το πρώτο αφορά τις προϋποθέσεις και διαδικασίες ευέλικτης και ορθολογικής διαχείρισης των ανθρωπίνων πόρων. Περιλαμβάνει την κινητικότητα, με την οποία συνδέεται η κλαδική διάρθρωση αλλά και την αξιολόγηση. Το δεύτερο αφορά ειδικότερα τη σχέση διοίκησης-πολιτικής με αιχμή την ανάδειξη των διευθυντικών στελεχών και την

<sup>413</sup> Βλ. Σπανού, Κ. (2016) «Η πολιτική ανθρώπινου δυναμικού στην ελληνική διοίκηση: Διαχρονικές επιλογές, διαχρονικά προβλήματα» στο Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις και Ανάπτυξη. Πρακτικά Συνεδρίου του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, Αθήνα 2016, σελ. 57-65.

επανεξέταση του ρόλου και του καθεστώτος των πολιτικά διοριζόμενων επιτελικών στελεχών. Κρίσιμη αναδεικνύεται εν προκειμένω η ενίσχυση της ανώτατης δημοσιοϋπαλληλίας και αντίστοιχη οριοθέτηση του ρόλου της πολιτικής, με στόχο την αντιμετώπιση των προβληματικών μεταξύ τους σχέσεων και την εξασφάλιση της *θεσμικής συνέχειας*.

Ωστόσο, στο μεγαλύτερο μέρος τους, οι παρεμβάσεις που έγιναν την περίοδο της κρίσης και κυρίως του πρώτου και δεύτερου προγράμματος, διαποτίστηκαν από την κυρίαρχη δημοσιονομική λογική, επισκιάζοντας σημαντικές διαρθρωτικές διαστάσεις. Επιπλέον, δεν υπήχθησαν σε αξιολόγηση προτεραιοτήτων με αποτέλεσμα τη διάσπαση των προσπαθειών. Αξίζει ακόμη να επισημανθεί ότι οι αλλαγές αυτές εξελίσσονταν σε ένα παραγμένο περιβάλλον. Πέρα από άλλες παράλληλες μεταρρυθμίσεις (αξιολόγηση του προσωπικού, αναδιάρθρωση υπουργείων και κατάρτιση νέων οργανισμών, πάγιο σύστημα κινητικότητας κλπ.) βρίσκονταν σε εξέλιξη υποχρεώσεις μείωσης (κατά 150000) και ανακατανομής του προσωπικού (μεταφορά 25000 συνολικά υπαλλήλων στην υποχρεωτική κινητικότητα και 5000 απολύσεις).

Η εκ του σύνεγγυς ανάλυση δείχνει ότι το ανθρώπινο δυναμικό ήταν αντικείμενο υπερβολικά πολλών παρεμβάσεων σε μικρό χρόνο και αντίξοες συνθήκες. Μάλιστα, η χρησιμότητα και η καταλληλότητα ορισμένων εξ αυτών είναι συζητήσιμη.

Η ανάλυση που ακολουθεί επιχειρεί να αναδείξει την πολυπλοκότητα των θεμάτων, τα βήματα που έγιναν αλλά και τη, σε ορισμένες περιπτώσεις, σπατάλη πολύτιμης ενέργειας για περιορισμένο αποτέλεσμα. Τα επόμενα πέντε κεφάλαια εστιάζουν στα μείζονα θέματα στο πεδίο αυτό: κινητικότητα, κλαδική διάρθρωση της δημοσιοϋπαλληλίας, αξιολόγηση της επίδοσης, σταδιοδρομία και ανάδειξη διευθυντικών στελεχών, αποπολιτικοποίηση επιτελικών στελεχών.

Στον πίνακα που ακολουθεί συνοψίζονται οι στόχοι των προγραμμάτων προσαρμογής με αναφορά τη διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων.

**Πίνακας 16. ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΠΟΡΩΝ**

Στόχοι Μνημονίων 1 & 2	Μέτρα
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Δημοσιονομικές προτεραιότητες:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Μείωση μισθοδοτικής δαπάνης</li> <li>&gt; Μείωση αμοιβών</li> <li>&gt; Μείωση προσωπικού</li> <li>&gt; Μείωση δομών (συγχωνεύσεις, καταργήσεις οργανικών μονάδων και φορέων)</li> </ul> </li> <li>• <b>Διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Εξορθολογισμός διαχείρισης Ανθρώπινων Πόρων</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Απογραφή υπαλλήλων – Ενιαία Αρχή Πληρωμής – Σχέδια ανακατανομής προσωπικού (M1)</li> <li>&gt; Αναλογία προσλήψεων-αποχωρήσεων 1:5/10 (M1 &amp; M2)</li> <li>&gt; Μειώσεις μισθών</li> <li>&gt; Ενιαίο Μισθολόγιο</li> <li>&gt; Μείωση συμβ/χων ορισμένου χρόνου</li> <li>&gt; Κατάργηση κενών θέσεων (M1)</li> <li>&gt; Σχέδια στελέχωσης (με ανώτατα όρια)</li> <li>&gt; Εντοπισμός πλεονάζοντος προσωπικού</li> <li>&gt; Εφεδρεία (M1) διαθεσιμότητα, κινητικότητα (M2)</li> <li>&gt; Ανακατανομή προσωπικού (M1 &amp; M2)</li> <li>&gt; Απολύσεις (M2)</li> <li>&gt; Αναδιοργάνωση συστήματος προσλήψεων (M1)</li> <li>&gt; Πάγιος μηχανισμός κινητικότητας (M2)</li> <li>&gt; Σύστημα Αξιολόγησης προσωπικού (M2)</li> <li>&gt; Ανάπτυξη στρατηγικής ανθρώπινων πόρων (M2)</li> </ul>
<i>Εξειδίκευση:</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ο Απλοποίηση συστήματος ταξινόμησης των υπαλλήλων (Κλάδοι)</li> <li>ο Περιγράμματα θέσης</li> <li>ο Επιλογή, ρόλος και ανάπτυξη υψηλόβαθμων διοικητικών στελεχών</li> <li>ο Σύγχρονο σύστημα αξιολόγησης της απόδοσης</li> <li>ο Βελτίωση της κατάρτισης του προσωπικού</li> </ul>
Στόχοι Μνημονίου 3	Μέτρα
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Βέλτιστη αξιοποίηση ανθρώπινων πόρων <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Αποπολιτικοποίηση</li> <li>&gt; Θεσμική Μνήμη</li> <li>&gt; Διοίκηση της απόδοσης</li> <li>&gt; Κινητικότητα</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Διαδικασίες επιλογής στελεχών (managers)</li> <li>&gt; Προγραμματισμός αναγκών σε ανθρώπινο δυναμικό</li> <li>&gt; Δημοσιονομικά ουδέτερη μεταρρύθμιση του ενιαίου μισθολογίου</li> <li>&gt; Σύγχρονο σύστημα αξιολόγησης για προσανατολισμό στα αποτελέσματα</li> <li>&gt; Εκσυγχρονισμός διαδικασιών προσλήψεων</li> <li>&gt; Ενίσχυση κινητικότητας για αξιοποίηση των ανθρώπινων πόρων</li> </ul>
<i>Εξειδίκευση - Προαπαιτούμενα (III)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ο Μεταρρύθμιση ενιαίου μισθολογίου</li> <li>ο Εξορθολογισμός ειδικών μισθολογίων</li> <li>ο Επιλογή διευθυντικών στελεχών</li> <li>ο Τροποποίηση καθεστώτος ΓΓ κ.λπ. επιτελικών στελεχών</li> <li>ο Νέο πλαίσιο αξιολόγησης επίδοσης</li> <li>ο Νέο πάγιο σύστημα κινητικότητας</li> </ul>

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων Κ. Σπανού

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6. Κινητικότητα του ανθρώπινου δυναμικού

Καλλιόπη Σπανού

### 1.Η απουσία κινητικότητας ως πρόβλημα

Η απουσία κινητικότητας αποτελεί διαρκές χαρακτηριστικό του ελληνικού συστήματος δημοσιούπαλληλίας. Όχι μόνο δεν υπήρξε διαχρονικά ενδιαφέρον για την αξιοποίησή της ως εργαλείο διοίκησης των ανθρωπίνων πόρων, αλλά αντίθετα στην πορεία του χρόνου σειρά ρυθμίσεων και πρακτικών κατέληξε να την καθιστά εξαιρετικά δύσκολη αν όχι να την αποκλείει.

Το ζήτημα είναι συνυφασμένο με σειρά παραγόντων που ευθύνονται για τους ανορθολογισμούς της οργάνωσης και διαχείρισης των ανθρωπίνων πόρων στο ελληνικό διοικητικό σύστημα. Αναφέρονται ενδεικτικά οι εξής: *Πρώτον*, η στελέχωση γίνεται με τρόπο κατακερματισμένο, συχνά άναρχο και χωρίς επαρκή συσχέτιση με τις ανάγκες. Τέτοια παραδείγματα είναι οι προσλήψεις τακτικού προσωπικού ανά υπουργείο/φορέα που οδηγούν στη σύνδεση της σταδιοδρομίας με αυτά και που, σε συνδυασμό με την κατά κλάδους (ειδικότητες) σύνθεση του προσωπικού της διοίκησης, καταλήγει σε στεγανά.<sup>414</sup> Η το «πάγωμα» προσλήψεων επί σειράν ετών, με παράλληλη χρήση της δυνατότητας απασχόλησης συμβασιούχων με επιχείρημα κάλυψη προσωρινών ή έκτακτων αναγκών (συμβάσεις ορισμένου χρόνου) και εν συνεχεία μαζικές μονιμοποιήσεις στους αντίστοιχους φορείς με επιχείρημα ότι καλύπτουν πάγιες και διαρκείς ανάγκες.

*Δεύτερον*, σειρά ρυθμίσεων που αναπτύσσονταν γύρω από εσωτερικές διαφοροποιήσεις του δημοσίου τομέα όρθωναν δομικά και συντεχνιακά εμπόδια. Τέτοια παραδείγματα είναι, το καθεστώς των υπαλλήλων ως δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, ο κατακερματισμός των ειδικοτήτων σε πολλούς κλάδους και η ταύτισή τους με υπουργεία/φορείς απασχόλησης, οι απολαβές (με το κατ' ευφημισμόν μόνο ενιαίο μισθολόγιο), τα στεγανά μεταξύ δομών του δημοσίου τομέα (Κεντρικές υπηρεσίες, ΟΤΑ, ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ) κλπ. Συχνά αμέσως ή εμμέσως εισάγονταν ρυθμίσεις που προστάτευαν τους υπηρετούντες συγκεκριμένων φορέων ή κλάδων/ειδικοτήτων έναντι ανεπιθύμητων μετακινήσεων ή τους παρείχαν κάποια αποκλειστικά προνόμια τα οποία λειτουργούσαν και ως αντικίνητρο στην κινητικότητα. Οι σχετικές ρυθμίσεις βρίσκονταν στον Δημοσιούπαλληλικό Κώδικα (ΔΥΚ), σε διάφορους νόμους ή και τους οργανισμούς των υπουργείων/φορέων. Στην ουσία, κάθε θεμιτή εσωτερική διαφοροποίηση μπορεί να έδινε ευκαιρία να δημιουργηθεί γύρω της ένα προνομιακό καθεστώς και εμπόδια στην κινητικότητα των υπαλλήλων.

*Τρίτον*, οι ρυθμίσεις αυτές αμέσως ή εμμέσως κατοχύρωναν την προτεραιότητα της ατομικής επιλογής για μετακίνηση (ή μη) έναντι των υπηρεσιακών αναγκών. Αυτό είχε ταυτόχρονα και μια άλλη διάσταση: μια κινητικότητα βάσει ατομικών αποκλειστικά επιθυμιών και κινήτρων, σε συνδυασμό με την απουσία ευρύτερου πλαισίου εξυπηρέτησης υπηρεσιακών αναγκών, ενθαρρύνει την πολιτική δικτύωση και την αναζήτηση πολιτικής διαμεσολάβησης. Στο βαθμό μάλιστα που οι ενδεχόμενες δυνατότητες μετακίνησης ανακαλύπτονται από τους ενδιαφερομένους ιδίοις μέσοις, δημιουργείται μια κατάσταση

<sup>414</sup> Βλ. τις παρατηρήσεις του G. Langrod (2000) Έκθεσις αφορώσα την Διοικητική Αναδιοργάνωση, [1964] στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Έκθεσις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης, σελ. 195, 211 κλπ.



αδιαφάνειας που ευνοεί όσους με κάποιο τρόπο έχουν προσβάσεις σε πληροφορία και φορείς υποδοχής ή και πολιτική στήριξη. Από αυτή τη σκοπιά, το ζήτημα αποτελεί ακόμη μια έκφραση πελατειακών και συντεχνιακών διευθετήσεων που ανθούν σε συνθήκες έλλειψης συγκεκριμένων διαδικασιών και κανόνων.<sup>415</sup>

Τέταρτον, οι ίδιες οι επιμέρους υπηρεσίες, είχαν την τάση να προσελκύουν προσωπικό μέσω αποσπάσεων, ιδιαίτερα στο μέτρο που δεν επιβαρυνόταν ο προϋπολογισμός τους, εφόσον δηλαδή το αποσπασμένο προσωπικό συνέχιζε να αμείβεται από την υπηρεσία προέλευσης. Προκειμένου μάλιστα να τίθενται όρια στην απρογραμμάτιστη διόγκωση του προσωπικού, προβλέφθηκε κατά εποχές η προϋπόθεση ύπαρξης κενής θέσης (σε κατηγορία, κλάδο και βαθμό) ή ακόμη ότι η μισθοδοσία του αποσπασμένου προσωπικού βαρύνει τον προϋπολογισμό του φορέα υποδοχής.<sup>416</sup>

Φυσική συνέπεια όλων αυτών είναι η απρογραμμάτιστη αύξηση του αριθμού των υπαλλήλων είτε γενικά είτε ορισμένων κατηγοριών και η ανορθολογική κατανομή του προσωπικού: υπέρ-στελεχωμένες και υπό-στελεχωμένες υπηρεσίες, δυσκολία ποσοτικής και ποιοτικής αντιστοίχισης διαθέσιμων ανθρωπίνων πόρων και (μεταβαλλόμενων) υπηρεσιακών αναγκών, επιβάρυνση αν όχι παραμόρφωση των εσωτερικών Οργανισμών των υπουργείων και φορέων που έπρεπε να απορροφήσουν υπερβάλλον προσωπικό κλπ.<sup>417</sup> Οι επιπτώσεις αυτές είχαν από πολύ νωρίς επισημανθεί.<sup>418</sup>

Μη ενσωματώνοντας την κινητικότητα παρά μόνο εφόσον την επιζητεί ο ενδιαφερόμενος υπάλληλος, η ελληνική διοίκηση είχε στην πράξη απεμπολήσει τη δυνατότητα χρήσης ενός σημαντικού εργαλείου ευελιξίας για τη διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων. Οι επιπτώσεις της κατάστασης αυτής είχαν εντοπιστεί από πολύ νωρίς. Πέραν του ότι δεν συνέβαλε στην αντιμετώπιση του διαρκούς ζητήματος της ανισοκατανομής, δημιουργούσε και ασφυκτικές συνθήκες στο εσωτερικό υπουργείων και φορέων όσον αφορά τις προαγωγές σε θέσεις προϊσταμένων. Η συνήθης διαδρομή όσων φθάνουν στις υψηλότερες ιεραρχικά θέσεις διανυόταν μέχρι πρότινος αποκλειστικά εντός του ίδιου υπουργείου. Ελλείπει διυπουργικής κινητικότητας όμως, ο συναγωνισμός για τις ανώτερες θέσεις γίνεται σκληρότερος. Οι αναγκαστικά περιορισμένες θέσεις στην κορυφή της δημοσιοϋπαλληλικής πυραμίδας δεν έδιναν διέξοδο σε θεμιτές προσδοκίες με αποτέλεσμα να υπάρχει σημαντική πίεση για τον

<sup>415</sup> Οι όποιες μετακινήσεις επιζητούνταν ενόψει διαφόρων προνομίων, όπως π.χ. μεγαλύτερες αμοιβές μέσω συσσώρευσης πλεονεκτημάτων από την υπηρεσία προέλευσης και υποδοχής..

<sup>416</sup> Εκτός εξαιρέσεων π.χ. ΠΔ 351/1992, 63/2005

<sup>417</sup> Χαρακτηριστικό είναι εν προκειμένω ότι, μετά τη μαζική μονιμοποίηση συμβασιούχων στα μέσα της δεκαετίας του 2000, ο Ν.3801/2009 ήλθε να εξομοιώσει το προσωπικό Ιδιωτικού Δικαίου αορίστου χρόνου, με τους δημοσίους υπαλλήλους όσον αφορά την προαγωγή σε θέσεις ευθύνης. Το επιχείρημα ήταν ακριβώς ότι η (τότε πρόσφατη) μαζική μετατροπή συμβάσεων τους από ορισμένου σε αορίστου χρόνου (ανεξαρτήτως διαδικασιών πρόσληψης) δημιουργούσε μια δεξαμενή ταλέντου που θα μπορούσε κατ' αυτόν τον τρόπο να αξιοποιηθεί από τη διοίκηση. Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση «Στη Δημόσια Διοίκηση σήμερα, πέρα από τους δημοσίους υπαλλήλους υπό την στενή του όρου έννοια, υπηρετεί και μεγάλος αριθμός υπαλλήλων με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου Ο αριθμός αυτός αυξήθηκε σημαντικά όταν, με το ΠΔ 164/2004, οι συμβάσεις πάνω από 35.000 συμβασιούχων ορισμένου χρόνου ή έργου μετατράπηκαν σε αορίστου χρόνου. Α. Το Υπουργείο Εσωτερικών είχε εγκαίρως επισημάνει ότι το ανθρώπινο αυτό δυναμικό, το οποίο, σε μεγάλο τουλάχιστον βαθμό, διαθέτει πλούσια εμπειρία και αναβαθμισμένα τυπικά προσόντα, πρέπει πλέον να αξιοποιείται καταλλήλως και στο πλαίσιο της διοικητικής ιεραρχίας. Ανάλογη άποψη έχει εκφράσει και η ΑΔΕΔΥ...».

<sup>418</sup> Βλ. Βαρβαρέσος, Κ. (2000) Η πλημμελής λειτουργία της Διοικήσεως και η ανάγκη αναδιοργάνωσής αυτής [1952] στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος όπ.π. σελ. 70, 76-77. Μαραγκόπουλος, Γ. (2000), Μέθοδοι επιλογής και εκπαίδευσής του προσωπικού της Διοικήσεως [1950] στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος, όπ.π.

πολλαπλασιασμό των οργανικών μονάδων (Τμήματα, Διευθύνσεις, Γενικές Διευθύνσεις) του εκάστοτε υπουργείου, παραμορφώνοντας τη δομή του.

Αν και θα μπορούσε να αποτελέσει διέξοδο, η κινητικότητα δεν προωθήθηκε ως λύση, διότι ο περιορισμός του συναγωνισμού στο εσωτερικό του υπουργείου έχει και κάποιες θετικές πλευρές: η ανταλλαγή υποστήριξης και οι συμβιβασμοί με την εκάστοτε πολιτική ηγεσία γίνονται μακριά από τα αδιάκριτα βλέμματα και τον εξωτερικό ανταγωνισμό, αφού η τροποποίηση των εσωτερικών οργανισμών και η δημιουργία νέων οργανικών μονάδων (και θέσεων προϊσταμένων) παραμένει στην αρμοδιότητα του εκάστοτε υπουργού. Η παραμόρφωση των οργανισμών έφτασε συχνά σε σημείο που να εμφανίζεται ως ανεστραμμένη πυραμίδα, με πληθωρισμό στα ανώτερα επίπεδα και μεγάλη αναλογία προϊσταμένων προς υφισταμένους (βλ. κεφάλαιο Δομές).

Το περιορισμένο πλαίσιο ενός υπουργείου και η απουσία κινητικότητας περιορίζει επίσης τόσο την εμπειρία όσο και τις προοπτικές των μελλοντικών ανωτάτων στελεχών. Εμποδίζει τη δημιουργία ενός ευρύτερου διυπουργικού δικτύου επαφών που αποτελεί κρίσιμο πόρο για ένα σώμα ανωτάτων υπαλλήλων και που θα μπορούσε να αξιοποιηθεί στο πλαίσιο εκπλήρωσης ενός πιο απαιτητικού ρόλου τους. Μάλιστα, η διαμόρφωση μιας διυπουργικής σταδιοδρομίας για ένα σώμα ανωτάτων διοικητικών στελεχών αποτέλεσε επανειλημμένα σύσταση των εμπειρογνομόνων σε όλη τη μεταπολεμική εποχή.<sup>419</sup>

Το ζήτημα της κινητικότητας για την ορθολογική κατανομή του προσωπικού είχαν τεθεί και στα πενταετή προγράμματα για τη δημόσια διοίκηση 1983-87 και 1988-1992. Ήδη στη σχετική Έκθεση του ΚΕΠΕ για τη Δημόσια Διοίκηση<sup>420</sup> τονίστηκε ιδιαίτερα ο κατακερματισμός των υπουργικών κλάδων και τα στεγανά μεταξύ υπουργείων. Αντίστοιχες επισημάνσεις για την επίπτωση της «πολυκλαδίας» στην αδυναμία ορθολογικής κατανομής και αξιοποίησης του προσωπικού περιείχε και η Έκθεση για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης το 1990.<sup>421</sup>

Οι κατά εποχές ρυθμίσεις του ΥΚ προέβλεπαν τις κλασικές δυνατότητες, απόσπασης (προσωρινής μεταφοράς) ή και μετάταξης (οριστικής ένταξης) σε άλλο υπουργείο/φορέα<sup>422</sup> οποίες είχαν όμως εξαιρετικό χαρακτήρα. Για παράδειγμα, το ΠΔ 611/1977 προέβλεπε απόσπαση σε άλλο υπουργείο/φορέα για ένα έτος το πολύ, σε περιπτώσεις σοβαρής υπηρεσιακής ανάγκης, όχι όμως δυνατότητα μετάταξης σε άλλο υπουργείο/φορέα. Ο Ν.1735/1987 (άρθρο 20) επιχειρούσε μέσα από τον θεσμό των μετατάξεων ορθολογικότερη κατανομή του προσωπικού, επιτρέποντας μετάταξη μεταξύ υπουργείων, ΟΤΑ, ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ του δημόσιου τομέα, αλλά μετά από αίτημα του ενδιαφερομένου. Ο Ν.2683/1999 δεν προέβλεπε μετάταξη σε άλλο υπουργείο ή Νομικό Πρόσωπο, ενώ ο Ν.3528/2007 (άρθρο 71) επέτρεπε μετάταξη από Υπουργείο σε Υπουργείο ή σε άλλη δημόσια υπηρεσία ή σε ΝΠΔΔ και αντιστρόφως ή μεταξύ τους, μετά από

<sup>419</sup> Μαραγκόπουλος (2000), όπ.π. Langrod (2000), Επιτροπή για την Εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής (2000), Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση [1998] στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση, όπ.π. και OECD (2011) Greece: Review of the Central Administration. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing.

<sup>420</sup> ΚΕΠΕ 92000) Δημόσια Διοίκηση. Έκθεση για το Πρόγραμμα 1988-1992 [1988] στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση, όπ.π. σελ. 437, 462 κ. επ.

<sup>421</sup> Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης (2000), Έκθεση για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης [1990], στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος όπ.π. σελ. 591 κ. επ.

<sup>422</sup> Δεν θεωρείται εν προκειμένω κινητικότητα η μετακίνηση εντός του ίδιου φορέα/υπουργείου ή η μετάταξη σε άλλο κλάδο εντός του ίδιου φορέα.

ανακοίνωση του φορέα υποδοχής που προσδιορίζει απαιτούμενα προσόντα και προθεσμίες για υποβολή αιτήσεων από τους ενδιαφερομένους.

Ελλείπει κεντρικής διαδικασίας για την ορθολογική κατανομή του προσωπικού με βάση τις υπηρεσιακές ανάγκες και λόγω της στενά ατομοκεντρικής λογικής της κινητικότητας, εισήχθησαν περιορισμοί στις μετατάξεις μεταξύ φορέων –όπως και στη διάρκεια των αποσπάσεων, που παρά ταύτα έτειναν να διαιωνίζονται. Οι σχετικές ρυθμίσεις αποτελούσαν από ορισμένη άποψη μια -ανεπαρκή κατ' αποτέλεσμα- προσπάθεια συγκράτησης της ανορθολογικής κατανομής που προέκυπτε από τις ατομικές προτιμήσεις.<sup>423</sup>

Εξ αιτίας των ανωτέρω δυσκαμψιών, η (εξωτερική) μετακίνηση ήταν σχεδόν αδύνατη αν δεν προερχόταν από πρωτοβουλία του υπαλλήλου. Είναι χαρακτηριστικό ότι σε εποχές που είθετο ζήτημα ορθολογικής κατανομής του προσωπικού ή/και προείχε η ανάγκη περιστολής των δαπανών με περιορισμό νέων προσλήψεων και καλύτερη αξιοποίηση του υπάρχοντος προσωπικού, εμφανίζονταν ρυθμίσεις αναγκαστικής μετάταξης.<sup>424</sup> Για παράδειγμα ο Ν.2085/1992 (άρθρο 10) προέβλεπε αναγκαστικές μετατάξεις μετά από καθορισμό του αριθμού πλεοναζόντων υπαλλήλων δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου για κάθε υπηρεσία, ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ (Επιτροπή στην οποία προέδρευε ο Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης, και οι Υπουργοί Προεδρίας, Οικονομικών και ο εκάστοτε αρμόδιος υπουργός). Ή, ο Ν.1943/1991 που επέτρεπε τη μεταφορά προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού Δικαίου από ΝΠΙΔ του δημοσίου τομέα σε υπηρεσίες του δημοσίου ή ΝΠΔΔ (1943/1991 άρθρο 56). Σταδιακά ωστόσο κυριάρχησε η πλέον ευνοϊκή για τους υπαλλήλους εκδοχή της κινητικότητας, δηλαδή η δυνατότητα (απόσπασης αλλά κυρίως) μετάταξης σε άλλο υπουργείο/φορέα μετά από αίτησή τους.<sup>425</sup>

Για όλους τους ανωτέρω λόγους, η διοίκηση είχε χάσει ένα εργαλείο πολύτιμο για τη διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων για *ex officio* ορθολογική κατανομή του προσωπικού, για ευελιξία στη διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων και εμπλουτισμό της σταδιοδρομίας των υπαλλήλων, και ιδιαίτερα των ανωτάτων στελεχών.

### 1.1. Η Έκθεση του ΟΟΣΑ

Στην Έκθεσή του για την αξιολόγηση της Κεντρικής Διοίκησης, ο ΟΟΣΑ<sup>426</sup> επισήμανε την ανισοκατανομή προσωπικού και πολύ περιορισμένη κινητικότητα εντός του δημόσιου τομέα. Αυτό οφειλόταν τόσο σε νοοτροπίες όσο και σε γραφειοκρατικά και άλλα εμπόδια. Επεσήμανε ειδικότερα τον «υψηλό βαθμό αποστροφής» έναντι της κινητικότητας κυρίως εκ μέρους των παλαιότερων γενεών δημοσίων υπαλλήλων αλλά και τις αντιστάσεις της διοικητικής ιεραρχίας, η οποία δεν θέλει να χάσει νεότερα και δυναμικά στελέχη της.

<sup>423</sup> Για παράδειγμα, προκειμένου να αποφευχθεί η αποψίλωση των νοσοκομείων προβλέφθηκε ότι «η μετάταξη ή μεταφορά του πάσης φύσεως προσωπικού, πλην ιατρικού των Νοσηλευτικών Ιδρυμάτων επιτρέπεται μόνον κατόπιν *συμφώνου* γνώμης του Διοικητικού Συμβουλίου (Δ.Σ) του Νοσηλευτικού Ιδρύματος που ανήκει το προσωπικό αυτό» Ν.3755/2009. Ή ακόμη «Δεν επιτρέπεται μετάταξη υπαλλήλου στις υπηρεσίες που αναφέρονται στην παράγραφο 1 του παρόντος άρθρου, όπως ισχύει, πριν παρέλθουν πέντε (5) έτη από το διορισμό ή από προηγούμενη μετάταξη» Ν. 3801/2009 (άρθρο 19.1).

<sup>424</sup> Στην αρχή της δεκαετίας του 1990 για παράδειγμα, τέθηκε ζήτημα πλεονάζοντος προσωπικού. Ο αριθμός των εργαζομένων στο δημόσιο τομέα από 484.000 το 1989 μειώθηκε στις 458.000 το 1993, όπως προκύπτει από τα επίσημα στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος. <http://www.aftodioikisi.gr/politiki/ti-eixe-kanei-kivernisi-mitsotaki-se-dimosio-sintaxeis/>

<sup>425</sup> Η ΑΔΕΔΥ είχε πάντα επιφυλακτική αν όχι αρνητική στάση έναντι τέτοιων μετακινήσεων στο βαθμό που γίνονταν χωρίς την ρητή επιθυμία του υπαλλήλου.

<sup>426</sup> OECD (2011) Greece: Review of the Central Administration. όπ.π. σελ. 65 κ. επ.

Παρατηρούσε ότι η κινητικότητα συνεπάγεται δύσκαμπτες και γραφειοκρατικές διαδικασίες και αντιμετωπίζει ισχυρά εμπόδια που δεν επιτρέπουν στα υπουργεία να διοχετεύσουν ανθρώπινους πόρους προς τομείς προτεραιότητας, ακόμα και στο εσωτερικό Γενικών Διευθύνσεων τους. Μεταξύ των εμποδίων ως πλέον κρίσιμο εντόπιζε το σύστημα των κλάδων (βλ. κεφάλαιο 7). Κατέληγε ότι η αναμόρφωση του πλαισίου της κινητικότητας είναι ιδιαίτερα κρίσιμη. Σε συνδυασμό μάλιστα με την αναδιάρθρωση της κεντρικής διοίκησης, θα μπορούσε να δώσει περιθώριο αντιμετώπισης της υπό-στελέχωσης των υπηρεσιών αλλά και θα μπορούσε να αποτελέσει μέρος ενός συστήματος κινήτρων συνδεδεμένων με την αξιολόγηση.

Πιο συγκεκριμένα πρότεινε<sup>427</sup> ενίσχυση της κινητικότητας μέσω της δημιουργίας ενός ενιαίου συστήματος κατηγοριοποίησης των θέσεων εργασίας στη Γενική Κυβέρνηση και δραστικού περιορισμού των κλάδων, άνοιγμα της κινητικότητας μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και των άλλων τομέων της γενικής κυβέρνησης (αποκεντρωμένες διοικήσεις, νομικά πρόσωπα), μέσω της παροχής κατάλληλων κινήτρων και προγραμμάτων κατάρτισης. Σύνδεση των παροχών (μισθοί, συντάξεις, άδειες, επιδόματα κλπ.) με την κατηγοριοποίηση των θέσεων εργασίας. Επέκταση του συστήματος των αποσπάσεων στη Γενική Κυβέρνηση, με δημοσιοποίηση των προσφερόμενων θέσεων εργασίας και οργάνωση ανοικτών διαγωνισμών για την κατάληψη κάθε θέσης. Πρότεινε επίσης τη λειτουργία ενός ισχυρού κεντρικού φορέα διοίκησης ανθρωπίνου δυναμικού με αποστολή τον σχεδιασμό και την παρακολούθηση των βασικών πολιτικών διαχείρισης ανθρωπίνων πόρων αφήνοντας την υλοποίησή τους στις μονάδες ανθρωπίνων πόρων των επιτελικών υπουργείων και στα επιτελικά στελέχη.

## 1.2. Οι απαιτήσεις των Μνημονίων

Αν και η έκθεση του ΟΟΣΑ έδινε –και σωστά– ιδιαίτερη βαρύτητα στο ζήτημα της κινητικότητας του προσωπικού της διοίκησης και την αναμόρφωση του συστήματος των κλάδων, ως αντικείμενο μεταρρύθμισης άργησε να έλθει στο επίκεντρο. Παρόλο που θεωρήθηκε εξ αρχής ότι υπάρχει ζήτημα υπέρ-στελέχωσης (ιδιαίτερα από τη σκοπιά της επίπτωσης της μισθοδοσίας στις δημόσιες δαπάνες), η κινητικότητα δεν αναφέρεται στο πρώτο πρόγραμμα προσαρμογής. Στην πρώτη αξιολόγηση του πρώτου προγράμματος περιλαμβάνονται πάντως δράσεις που μπορεί να θεωρηθούν συναφείς και προπαρασκευαστικές. Πρόκειται για την απογραφή των υπαλλήλων και δημιουργία της Ενιαίας Αρχής Πληρωμών με τις οποίες θα γινόταν δυνατή η παραγωγή λεπτομερούς έκθεσης σχετικά με τη δομή και το επίπεδα αμοιβών καθώς και τον όγκο της απασχόλησης στο σύνολο της Γενικής κυβέρνησης. Η έκθεση αυτή θα έπρεπε μάλιστα να παρουσιάσει και σχέδια ανακατανομής των ανθρωπίνων πόρων με ορίζοντα το 2013, με έμφαση στους τομείς προτεραιότητας για την εφαρμογή του Μνημονίου (π.χ. φορολογική διοίκηση, ΓΛΚ, ΣΕΠΕ, ρυθμιστικές αρχές και Επιτροπή Ανταγωνισμού).<sup>428</sup>

Η διαχείριση ανθρωπίνων πόρων προσδιορίστηκε στην 2<sup>η</sup> αξιολόγηση του πρώτου προγράμματος<sup>429</sup> ως κρίσιμο πεδίο μεταρρύθμισης. Σταδιακά στις επόμενες αξιολογήσεις

<sup>427</sup> OECD (2011) όπ.π. σελ. 68, Σύσταση 2.

<sup>428</sup> European Economy no 68, 2010. The Economic Adjustment Programme for Greece First review – summer 2010, Updated Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality, August 6, 2010, σελ. 97.

<sup>429</sup> European Economy no 72, December 2010, 32. Βλ. και European Economy no 82, Fourth Review July 2011, σελ.114, 122, 139 και 38-39. European Economy no 87, Fifth Review, October 2011, σελ. 34.

τίθενται ad hoc ζητήματα κινητικότητας π.χ. στον τομέα της υγείας (συμπεριλαμβανομένων των ιατρών) και της δικαιοσύνης (κινητικότητα δικαστικών υπαλλήλων).

Προείχε πάντως η επιβολή περιορισμών στις νέες προσλήψεις. Ο προγραμματισμός διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού με ορίζοντα το 2015 οικοδομήθηκε στη βάση του κανόνα 1:5 για τις προσλήψεις/αποχωρήσεις (που έγινε 1:10 για το 2011), αυστηρών κανόνων για τις συμβάσεις ορισμένου χρόνου και κατάργησης των κενών θέσεων.<sup>430</sup> Παράλληλα αναγγέλθηκε σχέδιο ανακατανομής εξειδικευμένου προσωπικού σε τομείς προτεραιότητας, και εντοπισμού, με τη συμβολή της τεχνικής βοήθειας, φορέων που είναι υπέρ-στελεχωμένοι ή έχουν επικαλυπτόμενες αρμοδιότητες ενόψει συγχώνευσης ή κατάργησης στη διάρκεια του 2012. Σ' αυτό το σημείο η κινητικότητα συναντά (και συγχέεται με) την αναδιοργάνωση της διοίκησης και τη μείωση του προσωπικού της.

Όπως φάνηκε και στη συνέχεια, το ενδιαφέρον για τη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων υπηρετούσε κατά προτεραιότητα τη μείωση της δημόσιας απασχόλησης<sup>431</sup>. Στο Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής του Οκτωβρίου 2011, υπό τον τίτλο «εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης» προβλέπεται η «εργασιακή εφεδρεία» (Ν.4093/2011) με την υποχρέωση ένταξης 15 000 υπαλλήλων σε αυτήν μέχρι το τέλος του 2011 και ένταξη άλλων τόσων σε καθεστώς «προ-συνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας» με 60% του βασικού τους μισθού για 12 μήνες (ή 24 εφόσον βρίσκονται κοντά στην συνταξιοδότηση).<sup>432</sup>

Σημειώνεται ότι η χώρα είχε αναλάβει τη δέσμευση να μειώσει την απασχόληση στο δημόσιο κατά τουλάχιστον 150.000 θέσεις στο διάστημα 2011-2015. Στο τέλος του 2012 είχε πετύχει μείωση κατά 79.923 θέσεις ως αποτέλεσμα εφαρμογής του κανόνα 1:5 και του αυξημένου κύματος συνταξιοδοτήσεων, δηλαδή μείωση της τάξης του 28% σε σχέση με την 31.12.2009.<sup>433</sup> Η απαίτηση περαιτέρω μείωσης («εξόδου») του προσωπικού<sup>434</sup> και η ενεργοποίηση της κινητικότητας ως ενδιάμεσου σταδίου, υπηρετούσε ιδεολογικές επιλογές κυρίως τους ΔΝΤ που εμφανιζόταν υπέρμαχος του «να σπάσει το ταμπού των απολύσεων» στο δημόσιο. Παράλληλα, ως αντιστάθμισμα προφέρονταν στοχευμένες προσλήψεις νέων (σε ηλικία) υπαλλήλων με υψηλά προσόντα για πολλούς τομείς προτεραιότητας (π.χ. φορολογική διοίκηση, ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές), προκειμένου να ανανεωθεί και αναβαθμιστεί το ανθρώπινο δυναμικό, οι δεξιότητες και οι επιδόσεις της δημόσιας

<sup>430</sup> Βλ. Ν.3845/2010, 3943/2011, 4093/2011. Την τήρηση της αναλογίας παρακολουθεί η Διεύθυνση Προσλήψεων του υπ. Διοικητικής Μεταρρύθμισης. Πέραν του παγώματος προσλήψεων μέσω ΑΣΕΠ και της σταδιακής πρόσληψης των ήδη επιτυχόντων, οι δεσμεύσεις για τη μείωση προσωπικού αφορούσαν τις εγκρίσεις για προσλήψεις ΙΔΟΧ και συμβάσεις έργου (μειώθηκαν κατά 50% το 2011 σε σχέση με το 2010 με επιπλέον μείωση κατά 10% για το 2012). Για το 2014 και 2015 το ποσοστό ορίστηκε σε 20% σε σχέση με το 2012 και για το 2015 και 2016 σε 10% σε σχέση με το προηγούμενο έτος. Επίσης προβλεπόταν μείωση μετακλητών κατά 20% (προσωπικό που προβλέπει το ΠΔ 63/2005).

<sup>431</sup> European Economy no 68, 2010. First Review, August 2010, σελ.29.

<sup>432</sup> European Economy no 87, Fifth Review, October 2011, Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality (fifth update), σελ. 136 (31 October 2011)

<sup>433</sup> Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Μεταρρύθμιση του Δημοσίου Τομέα 2014-2020, 2014, σελ. 7.

<sup>434</sup> Όπως αναφέρεται στην Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-16, σελ. 6: «Από τα τέλη του 2009 έως το Μάρτιο του 2014 η απασχόληση στο Δημόσιο Τομέα έχει συρρικνωθεί κατά 27% (247,678 λιγότεροι μισθοδοτούμενοι). Το σύνολο των μισθοδοτούμενων από τον κρατικό προϋπολογισμό ανέρχεται πλέον στο 7,9% του συνολικού εργατικού δυναμικού (έναντι 15,5% μέσου όρου των κρατών-μελών του ΟΟΣΑ). Αξιοσημείωτη είναι επίσης η μείωση της μισθολογικής δαπάνης και του κόστους μισθοδοσίας η οποία εκτιμάται ότι θα διαμορφωθεί στα 15,754 δις ευρώ ή 8,61% του ΑΕΠ από (24,5 δις ή 10,6% του ΑΕΠ για το 2009). Παράλληλα, και όπως προκύπτει από τις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας, οι απασχολούμενοι στο δημόσιο θα συνεχίσουν να μειώνονται, ενώ θα αυξάνεται η μέση ηλικία τους, όπως επίσης οι χρηματικοί πόροι θα είναι περιορισμένοι έως και το 2015.»

διοίκησης. Στην κατεύθυνση εντοπισμού πλεονάζοντος προσωπικού κινήθηκε παράλληλα και η διοικητική αναδιοργάνωση με την αξιολόγηση δομών προς κατάργηση ή συγχώνευση<sup>435</sup> (βλ. κεφάλαιο Δομές).

Το δεύτερο Μνημόνιο εντείνει την πίεση για μείωση της δημόσιας απασχόλησης, ιδίως μετά την συγκρότηση τρικομματικής κυβέρνησης τον Ιούνιο 2012. Η ανακατανομή του προσωπικού μέσω της κινητικότητας θα μπορούσε να λειτουργήσει ως αντιστάθμισμά στην πίεση των απολύσεων, δεδομένου ότι ήταν γνωστή η ανισοκατανομή του. Ωστόσο, στην πρώτη αξιολόγηση του δεύτερου προγράμματος<sup>436</sup> η κινητικότητα συνδέεται πλέον απολύτως με τις απολύσεις αφού η εφεδρεία μετονομάζεται σε «κινητικότητα» αλλά περισσότερο από την ανακατανομή στοχεύει στην «έξοδο». Έτσι άλλωστε εμφανίζεται στα επίσημα κείμενα του ΔΝΤ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την παρακολούθηση του προγράμματος. Η επιμονή του ΔΝΤ στις απολύσεις είναι ιδιαίτερη ενόψει του να «σπάσει το ταμπού» των απολύσεων στο δημόσιο.<sup>437</sup> Παρά την επιχειρηματολογία τόσο της Task Force όσο και του υπουργείου, δεν ήταν δυνατόν να γίνει αντιληπτή η ανάγκη στροφής προς ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις.

Στο απόγειο των πολιτικών μείωσης του προσωπικού, προς το τέλος του 2012 εμφανίζεται το ζήτημα της δημιουργίας «μόνιμου μηχανισμού κινητικότητας μεταξύ υπουργείων προς το συμφέρον των υπηρεσιών».<sup>438</sup> Ωστόσο, προτεραιότητα παραμένει η μείωση προσωπικού που γίνεται πλέον «προσπαιτούμενο».<sup>439</sup>

Το ζήτημα επανέρχεται πιο έντονα αργότερα (2014). Ένα νέο σύστημα κινητικότητας θα έπρεπε να λειτουργεί «ως μόνιμος μηχανισμός εθελοντικής και υποχρεωτικής κινητικότητας» χωρίς σύνδεση με απολύσεις. Με ορίζοντα τον Μάρτιο 2015 θα διαμορφωνόταν μια «εσωτερική αγορά εργασίας» που σε συνδυασμό με την υποχρεωτική κινητικότητα (rotation) στο εσωτερικό του δημοσίου τομέα θα πρόσφερε ένα εργαλείο μεγαλύτερης ευελιξίας, ενώ θα ανανεώνει τις δεξιότητες και τη μεταφορά εμπειρίας και τεχνογνωσίας.<sup>440</sup> Θα έπρεπε να λειτουργεί με διαφάνεια και καθορισμένες διαδικασίες αξιολόγησης, ενώ απαιτούσε τη δημιουργία βάσης δεδομένων για τη διαχείριση του προσωπικού και αντίστοιχες βάσεις για τις προς πλήρωση θέσεις. Επιπλέον, αυτή η νέα κινητικότητα θα αντιμετώπιζε το πρόβλημα των καταχρηστικά μακροχρόνιων αποσπάσεων, οι οποίες θα

<sup>435</sup> Βλ. European Economy no 87, Fifth Review, October 2011, Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality (fifth update), σελ. 136 (31 October 2011). Επίσης, «Προκειμένου να τεθεί ένας περιορισμός, θα προσδιοριστεί για όλα τα υπουργεία ένα ανώτατο όριο στελέχωσης καθώς και ο αναμενόμενος αριθμός πλεονάζοντος προσωπικού που πρέπει να εντοπιστεί. Κάθε υπουργείο θα πρέπει εν συνεχεία να καταναείμει το προσωπικό στους φορείς που εποπτεύει, βάσει των ανώτατων ορίων στελέχωσης» (Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-16, σελ. 12).

<sup>436</sup> European Economy no 123, Second Adjustment Programme, First Review, December 2012, σελ. 40. Όπως αναφέρει ο τ. υπουργός κ. Α. Μανιτάκης «Δυστυχώς, η κινητικότητα ενσωματώθηκε για να υλοποιηθεί στο αναθεωρημένο Μνημόνιο του Νοεμβρίου του 2012. Μπήκε έτσι στη λογική του Μνημονίου, κρίθηκε και αξιολογήθηκε, τελικά από την Τρόικα με όρους ποσοτικούς και αριθμητικούς, και όχι διαρθρωτικούς...» στο Α. Μανιτάκης, με τη συνεργασία του Γιάννη Μπαλαμπανίδη, Γιατί δεν ολοκληρώνεται η διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα. Δομικά ελλείμματα, προσπαιτούμενα και προκλήσεις <https://www.constitutionalism.gr/manitakis-dioikitiki-metarrhythmisi/>

<sup>437</sup> Βλ. IMF Country Reports No 14/151., σελ. 1 και 13, No 13/241 σελ. 1 και 4., No 13/53 σελ. 3 και 15, No 12/57 σελ. 42.

<sup>438</sup> Βλ. IMF Country Report No. 13/20. First and second reviews under the extended arrangement under the extended fund facility, request for waiver of applicability, modification of performance criteria, and rephasing of access, December 2012, σελ. 185

<sup>439</sup> European Economy no 159, July 2013 Third Review, σελ. 109.

<sup>440</sup> Σε περίπτωση άρνησης ανάληψης άλλης θέσης θα τίθεται σε διαθεσιμότητα. European Economy 192, April 2014, 4<sup>th</sup> Review, σελ. 38-39.

αφορούσαν πλέον περιοριστικά ορισμένες περιπτώσεις και θα είχαν συγκεκριμένη και περιορισμένη διάρκεια (Μάρτιος 2015). Θα μπορούσε επίσης να αντιμετωπίσει την υπάρχουσα νοοτροπία «σιλό» με βάση την οποία ολόκληρες σταδιοδρομίες εκτυλίσσονταν στο ίδιο υπουργείο ή οργανισμό. Αυτές είναι και οι προδιαγραφές ενός ολοκληρωμένου συστήματος κινητικότητας, που μπορεί να λειτουργεί ως ουσιαστικό εργαλείο διαχείρισης των ανθρωπίνων πόρων. Ο ορίζοντας αυτών των μεταρρυθμίσεων τοποθετούνταν στο τέλος 2014 και τον Μάρτιο 2015.<sup>441</sup>

Η σύσταση μόνιμου μηχανισμού κινητικότητας περιλήφθηκε στην Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-2016<sup>442</sup> και μάλιστα χαρακτηρίστηκε ως «αμιγώς εθελοντικού χαρακτήρα» -σε αντίθεση με τον παράλληλα και υποχρεωτικό χαρακτήρα που περιλαμβάνονταν στο Μνημόνιο. Οι υπερβολές της κινητικότητας που συνδέθηκε με τις απολύσεις ερμηνεύουν την επιλογή αυτή.

Η μεσολάβηση εκλογών και κυβερνητικής αλλαγής διέκοψε αυτό το σχεδιασμό (όπως και σε σειρά άλλων θεμάτων, πχ. αξιολόγηση προσωπικού, στελέχωση θέσεων ευθύνης κλπ.). Το ζήτημα της κινητικότητας περιλήφθηκε εκ νέου στο τρίτο πρόγραμμα προσαρμογής του Αυγούστου 2015, με ορίζοντα τον Δεκέμβριο του ίδιου έτους (Ν. 4336/2015 που κύρωσε το Σχέδιο Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και εισήγαγε ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης).<sup>443</sup> Αυτή τη φορά δεν υπήρχε πλέον πίεση για μείωση του προσωπικού, πέραν της προβλεπόμενης αναλογίας προσλήψεων/αποχωρήσεων. Το Συμπληρωματικό Μνημόνιο του 2017<sup>444</sup> περιλαμβάνει πλέον απαιτήσεις για την εφαρμογή του νέου συστήματος καθιστώντας την κατάρτιση των νέων οργανογραμμάτων προαπαιτούμενη δράση (ως βάση για την εφαρμογή της κινητικότητας) και την ολοκλήρωση του πρώτου κύκλου κινητικότητας μέχρι τον Μάρτιο 2018.

Στη συνέχεια εξετάζονται οι παρεμβάσεις για την κινητικότητα υπό την πίεση της μείωσης του προσωπικού.

## 2. Πρώτη φάση: Η δημοσιονομική προτεραιότητα

Η εισαγωγή οργανωμένης κινητικότητας άργησε αφού η σχετική μεταρρύθμιση έπεσε θύμα των περιστάσεων δηλ. των παράλληλων πολιτικών μείωσης προσωπικού. Ενώ μπορούσε πράγματι να αποτελέσει εργαλείο εξορθολογισμού και ήλθε εν μέρει ως αντιστάθμισμα στην πίεση για απολύσεις, η στόχευση παρέμεινε αμφίσημη. Έτσι, επισήμως εμφανιζόταν ως εργαλείο ορθολογικής –τουλάχιστον ποσοτικά- κατανομής του προσωπικού, αμέσως ή

<sup>441</sup> European Economy 192, April 2014, 4th Review, Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality, σελ. 170.

<sup>442</sup> <http://www.minadmin.gov.gr/?p=8095> «Ένα νέο και βιώσιμο σύστημα ανακατανομής που θα συμβαδίζει με τη διαχείριση σταδιοδρομίας των δημοσίων υπαλλήλων και θα καταργεί τα υφιστάμενα δεσμά και περιορισμούς, αποσυνδέοντας πλήρως την έννοια της κινητικότητας με αυτή των απολύσεων. Το προτεινόμενο έργο θα επιχειρήσει την εισαγωγή ενός καινοτόμου συστήματος αναφορικά με το πλαίσιο μετακίνησης, σταδιοδρομίας και αποτελεσματικότερης αξιοποίησης των δεξιοτήτων των δημοσίων υπαλλήλων. Η διαδικασία κινητικότητας θα βασίζεται σε μετακινήσεις αμιγώς εθελοντικού χαρακτήρα.»

<sup>443</sup> «Έως τον Δεκέμβριο του 2015, οι αρχές θα θεσπίσουν ένα νέο σύστημα μόνιμης κινητικότητας. Το σύστημα θα προωθήσει την χρήση της περιγραφής καθηκόντων και θα συνδέεται με μια ηλεκτρονική βάση δεδομένων που θα περιλαμβάνει όλες τις κενές θέσεις. Την τελική απόφαση για την κινητικότητα του προσωπικού θα λαμβάνει η εκάστοτε υπηρεσία. Με τον τρόπο αυτόν θα εξορθολογιστεί η κατανομή πόρων καθώς και η στελέχωση σε ολόκληρο τον τομέα της γενικής κυβέρνησης» Ν.4336/2015 ΦΕΚ 9αΑ, Παράγραφος Γ, σελ. 1032.

<sup>444</sup> Supplemental Memorandum of Understanding: Greece. Third Review of the ESM Programme, December 2017 (σελ. 44).

εμμέσως χρησιμοποιήθηκε ενόψει της μείωσής του. Η προτεραιότητα της τρόικας -και κυρίως του ΔΝΤ- για μείωση της δημόσιας απασχόλησης, ιδιαίτερα μέσω απολύσεων, δημιούργουσε γενικότερα συνθήκες πολιτικά δύσκολες για τις μεταρρυθμίσεις στο πεδίο των ανθρωπίνων πόρων.

## 2.1. Σύγχυση κινητικότητας – μείωσης προσωπικού

Η κινητικότητα στο δημόσιο ξεκινά «βίαια» με αφορμή την κατάργηση θέσεων και τη θέση σε διαθεσιμότητα υπαλλήλων, οι οποίοι κατά προτεραιότητα μπορούν να μεταφερθούν σε άλλες υπηρεσίες, υπό την απειλή/κίνδυνο της απόλυσης. Αξίζει όμως να αναδειχτεί ότι σ' αυτό το πλαίσιο λήφθηκαν μέτρα τα οποία ανέτρεπαν την προϋπάρχουσα κατάσταση όσον αφορά τους δομικούς και άλλους περιορισμούς της κινητικότητας.

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

α) *αναδιοργάνωση* των υπηρεσιών, με στόχο την κατάργηση υπηρεσιακών μονάδων και θέσεων (κριτήριο: αξιολόγηση αναγκών)

β) *απευθείας μείωση* του αριθμού των υπαλλήλων με υποχρεωτική συνταξιοδότηση και προ-συνταξιοδοτική διαθεσιμότητα (οριζόντιο κριτήριο: ηλικία και προϋπηρεσία)<sup>445</sup>

γ) *κατάργηση* φορέων, υπηρεσιών ή κλάδων υπαλλήλων και θέση τους σε εφεδρεία ή διαθεσιμότητα-κινητικότητα (κριτήριο: φορέας, υπηρεσία ή κλάδος)

δ) θέση σε διαθεσιμότητα-κινητικότητα υπαλλήλων με ορισμένα *χαρακτηριστικά* (κριτήριο: τρόπος πρόσληψης κλπ.).

Στον πίνακα που ακολουθεί καταγράφονται οι βασικές παρεμβάσεις που στόχευαν στη μείωση του προσωπικού και ενδεχόμενη μεταφορά μέρους αυτού σε άλλους φορείς.<sup>446</sup>

<sup>445</sup> Το ΣτΕ έκρινε αντισυνταγματικό το άρθρο 33 του Ν.4024/2011. Η επαναφορά των κατ' αυτόν τον τρόπο αυτοδίκαια απολυθέντων έρεπε να γίνει στο πλαίσιο των περιορισμών προσλήψεων, δηλ. την αναλογία 1:5. Βλ. ΔΙΠΠ/Φ.2.9/37/10325, 28. 4. 2014.

<sup>446</sup> Για τον νομικό και δικαστικό προβληματισμό γύρω από αυτές τις πρωτόγνωρες διαδικασίες κινητικότητας και διαθεσιμότητας-απόλυσης βλ. Συμεωνίδης, Ι. (2014) Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων στην εποχή των μνημονίων, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2014. Επίσης, Μαυρομούστακου, Η. (2016) Αξιολόγηση δημοσίων υπαλλήλων, Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνα 2016, σελ. 151 κ. επ.



ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ  
Πίνακας 17. ΜΕΙΩΣΗ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΚΑΙ ΚΙΝΗΤΙΚΟΤΗΤΑ (Βασικές ρυθμίσεις)

ΡΥΘΜΙΣΗ	ΣΤΟΧΟΣ	ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ	ΚΑΘΕΣΤΩΣ	ΕΠΙΛΟΓΗ
N.3895/2010	Κατάργηση και συγχώνευση υπηρεσιών, οργανισμών και φορέων του δημόσιου τομέα		Μεταφορά σε κενές οργανικές ή προσωποπαγείς θέσεις σε υπουργεία	Αίτηση προτίμησης. Επιτροπή στη ΓΓ Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Δια-κυβέρνησης για την επιλογή και διάθεση του προσωπικού στους φορείς υποδοχής
N.3986/2011 άρθρο 37.7	Πλεονάζον προσωπικό ΙΔΑΧ των ΝΠΙΔ κεφ. Α', Ν.3429/2005	Αξιολόγηση για εντοπισμό πλεονάζοντος προσωπικού	12 μήνες Εργασιακή εφεδρεία 60% μισθού – ως αποζημίωση λόγω απόλυσης	Κατάταξη από το ΑΣΕΠ βάσει αντικειμενικών & αξιοκρατικών κριτηρίων για πιθανή μεταφορά σε άλλες υπηρεσίες του ΔΤ κλπ. Προτεραιότητα για ΙΔΟΧ ή μερική απασχόληση
N.4002/2011 Άρθρα 57-64,66	Μείωση προσωπικού ΙΔΑΧ ΥΕ & ΔΕ Συγχώνευση ή κατάργηση φορέων	Καταργούμενοι φορείς	Αρχικά: μεταφορά σε άλλους φορείς Στη συνέχεια 4024/2011, 4047/2012 Εργασιακή εφεδρεία 12 μήνες και απόλυση	
N.4024/2011 Άρθρο 33	Μείωση προσωπικού Πλεονάζον ή ελλείπον προσωπικό Ανακατανομή οργανικών θέσεων και μεταφορά σε άλλες υπηρεσίες ή κατάργηση ΔΥ και ΙΔΑΧ	Κατάργηση κενών οργανικών θέσεων. Προ-συνταξιοδοτική διαθεσιμότητα Κατάργηση θέσεων και διαθεσιμότητα Αναδιοργάνωση Υπουργείων & ΝΠΔΔ (35.3). Νέα οργανογράμματα για 2013	Υποχρεωτική συνταξιοδότηση - Αυτοδίκαιη απόλυση: 55 ετών + 35 χρόνια υπηρεσία Προ-συνταξιοδοτική διαθεσιμότητα: 53 ετών + 33 χρόνια υπηρεσίας: Εργασιακή Εφεδρεία μέχρι 24 μήνες Λόγω κατάργησης θέσης: 12 μήνες με 60% μισθού. Υποχρεωτική Μετάταξη ή μεταφορά - Απόλυση Εξαιρέση: Γενικοί Διευθυντές	Εποπτεία αξιολόγησης προσωπικού σε εφεδρεία από ΑΣΕΠ για ενδεχόμενη μεταφορά (όπως ανωτέρω)
N.4093/2011, κεφ. Ζ 1-4	Μείωση προσωπικού λόγω μεταβολής αρμοδιοτήτων ή	Αξιολόγηση για εντοπισμό πλεονάζοντος προσωπικού	Διαθεσιμότητα Κινητικότητα	Αξιολόγηση, όπως ανωτέρω

ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ

	πλεονάζοντος προσωπικού Ανακατανομή	Κατάργηση θέσεων ΔΕ Διοικητικού κλπ. ΙΔΑΧ. (μονιμοποιηθέντες συμβασιούχοι, χωρίς διαγωνισμό) κλπ.	12 μήνες με 75% μισθού και απόλυση ΙΔΑΧ ΝΠΙΔ: καταγγελία σύμβασης (Ν.4152/2013)	
N.4172/2013 (81-82, 90, 91, 93)	Μείωση προσωπικού και ενδεχόμενη ανακατανομή Κατάργηση κλάδων και υπηρεσιών : * Δημοτικής Αστυνομίας (81) * 50 Ειδικοτήτων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης (Τεχνική) * Δ/νσης Κρατικών αυτοκινήτων * Σχολικών φυλάκων * Θέσεων μετά από αξιολόγηση δομών και νέα σχέδια στελέχωσης (90) Π.χ. πανεπιστήμια	Μεταφορά στην ΕΛΑΣ ως πολιτικό προσωπικό υπό προϋποθέσεις. <i>Εξαιρέσεις</i> βάσει κοινωνικών κριτηρίων και σπουδών (Μεταπτυχιακά Διδακτορικά): μετάταξη στον Δήμο, την περιφερειακή διεύθυνση εκπαίδευσης (αντίστοιχα) με κατάργηση ισάριθμων θέσεων. Οδηγοί: μετάταξη ή μεταφορά στους φορείς ή στο ΥΠΕΞ	Διαθεσιμότητα 8 μηνών με 75% μισθού  Κινητικότητα ή απόλυση	Επιλογή για κινητικότητα βάσει αποτίμησης και μοριοδότησης προσόντων.  Επιτροπή με συμμετοχή ΑΣΕΠ, όπως ανωτέρω
N.4250/2014 (άρθρο 19 και Κεφάλαιο Β)	Μείωση προσωπικού  Κατάργηση και συγχώνευση φορέων Π.χ ΕΑΧΑ, ΤΕΟ, ΕΚΕΒΙ, ΟΡΣΑ, ΟΡΘΕ και ΟΡΣΙ	Αυτοδίκαια λύση σύμβασης λόγω κατάργησης – αποζημίωση  Επανεξέταση συμβάσεων που είχαν μετατραπεί σε αορίστου χρόνου ως προς τη συγκέντρωση των νόμιμων προϋποθέσεων, ενόψει αυτοδίκαιης απόλυσης	Διαθεσιμότητα (αναλογική εφαρμογή Ν.4093/2011 και 4172/2013)	

Πηγή: Συγκέντρωση και επεξεργασία στοιχείων Κ. Σπανού

Υπό μεγάλη πίεση, οι διαδικασίες μείωσης του προσωπικού ξεκίνησαν από τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, με την αναζήτηση πλεοναζόντων υπαλλήλων<sup>447</sup> και συνεχίστηκαν στη δημόσια διοίκηση παράλληλα με την αξιολόγηση/αναδιάρθρωση υπουργείων και φορέων. Στη συνέχεια επιλέχθηκαν φορείς, υπηρεσίες και κλάδοι προς κατάργηση και στο τέλος ομάδες υπαλλήλων με ορισμένα χαρακτηριστικά. Οι ρυθμίσεις σταδιακά αυστηροποιούνται (μείωση χρόνου διαθεσιμότητας πριν την απόλυση<sup>448</sup>, μετακίνηση προσωπικού κατά προτεραιότητα μόνιμου και λιγότερο ΙΔΑΧ κλπ). Πέραν των ανωτέρω, η αναδιάρθρωση σε διάφορα πεδία πολιτικής οδήγησε επίσης σε διαθεσιμότητα το αντίστοιχο προσωπικό (όπως π.χ. η διαθεσιμότητα προσωπικού του ΕΟΠΥΥ και μεταφορά στις Διοικήσεις Υγειονομικών Περιφερειών και στη ΠΕΔΥ, Ν.4238/2014, του προσωπικού του ΟΠΑΔ στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ Ν.4254/2014 κλπ.).<sup>449</sup>

Ωστόσο η ταύτιση της κινητικότητας με τη μείωση του προσωπικού μέσω αξιολόγησης αναγκών σε προσωπικό, φορείς και δομές λειτούργησε υπονομευτικά. Το κατά τεκμήριο «ορθολογικό κριτήριο» της αξιολόγησης αναγκών εμφανίστηκε ως πρόσχημα ενόψει του προκαθορισμένου στόχου της μείωσης του προσωπικού ενώ η διαθεσιμότητα-κινητικότητα υποδεχόταν υπαλλήλους με ισχυρή πιθανότητα απόλυσης. Ως αποτέλεσμα, τα δύο αυτά εξορθολογιστικά εργαλεία έχασαν την αξιοπιστία τους.

Οι ρυθμίσεις που αφορούν διάφορες μορφές διαθεσιμότητας – κινητικότητας ενόψει μείωσης του προσωπικού αποτελούν σειρά αποσπασματικών ρυθμίσεων στα προβλήματα που έθετε μια τέτοια πρωτόγνωρη διαδικασία. Η δυσκολία νομιμοποίησης της τελικής επιλογής όσων θα έμεναν ή θα έφευγαν ενίσχυε την ανάγκη εγγυήσεων αντικειμενικότητας, για τις οποίες επιστρατεύθηκε το ΑΣΕΠ βάσει προκαθορισμένων κριτηρίων και χωρίς ουσιαστική κρίση. Όσο και να επιχειρείτο μια ήπια κατά το δυνατόν διαχείριση του θέματος και όποιο κριτήριο και αν εφαρμοζόταν, επρόκειτο για πολιτικά

<sup>447</sup> Για παράδειγμα, βάσει του Ν.3986/2011 (άρθρο 37.7) εκδόθηκε Εγκύκλιος του ΥπΟικ (Ειδική Γραμματεία ΔΕΚΟ, 1597/12.9.2011) με αποδέκτες 151 φορείς του κεφαλαίου Α του Ν.3429/2005, η οποία ζητούσε την άμεση εφαρμογή της εργασιακής εφεδρείας, λόγω των δημοσιονομικών εξελίξεων. Ζητούσε μια κατ' αρχήν εκτίμηση πλεονάζοντος προσωπικού που θα μπορούσε να τεθεί σε καθεστώς εργασιακής εφεδρείας η οποία αφορούσε κατά προτεραιότητα όσους είχαν ήδη θεμελιώσει συνταξιοδοτικό δικαίωμα, είχαν φθάσει σε συντάξιμη ηλικία και είχαν χαμηλά τυπικά προσόντα (κατηγορίες ΥΕ και ΔΕ). Πέραν αυτών τυχόν πλεονάζον προσωπικό μπορούσε να αναζητηθεί κατά προτεραιότητα μεταξύ εργαζομένων γενικών διοικητικών καθηκόντων, εργαζομένων σε τμήματα διοικητικής μέριμνας, γραμματειακής υποστήριξης κοκ. Εντός 15 ημερών (26.9.2011) έπρεπε να υποβληθούν στην Ειδική Γραμματεία ΔΕΚΟ προτάσεις, οι οποίες έπρεπε να αφορούν *τουλάχιστον 10% του συνόλου των εργαζομένων του φορέα*. Σε δεύτερη φάση, εάν ο φορέας απασχολούσε περισσότερους των 100 εργαζομένων, θα γινόταν αξιολόγηση με την υποστήριξη εξωτερικών συμβούλων που θα έπρεπε να προσληφθούν και λειτουργώντας υπό την εποπτεία του ΑΣΕΠ εντός 2 μηνών να διαπιστώσουν επιπλέον πλεονάζον προσωπικό για να ενταχθεί στο καθεστώς της εργασιακής εφεδρείας.

<sup>448</sup> Η διαθεσιμότητα λόγω κατάργησης θέσης προβλεπόταν στα άρθρα 99, 101, 102 και 154 του ΥΚ. Είχε διάρκεια μέχρι ένα έτος με 75% του μισθού. Οι υπάλληλοι είχαν τη δυνατότητα να ζητήσουν μετάταξη σε άλλη υπηρεσία ή ΝΠΔΔ, ενώ αν ξαναασυνητόταν η θέση μπορούσαν να επαναδιοριστούν. Στο τέλος της περιόδου διαθεσιμότητας και εφόσον δεν είχαν μεταταχθεί ή επαναδιοριστεί απολύονταν. Αν καταργούνταν ορισμένες μόνο θέσεις του ίδιου κλάδου, κατά προτεραιότητα απολύονται οι υπάλληλοι με λιγότερα ουσιαστικά προσόντα, ύστερα από απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου. Με τον Ν.4093/2012 (άρθρο 1. υποπαρ. Ζ.2) η *διαθεσιμότητα* μετατρέπεται σε εργαλείο υποχρεωτικής κινητικότητας για την καλύτερη αξιοποίηση του προσωπικού τόσο για μόνιμους υπαλλήλους όσο και για ΙΔΑΧ. (Βλ. εγκύκλιος ΔΙΔΑΔ-ΔΙΠΠΔΔ/οικ. 26188/2 Νοεμβρίου 2012). Οι σχετικές διατάξεις αναθεωρήθηκαν και με το άρθρο 90 παρ. 3. Ν.4172/2013 και παρ. 1 άρθρ. 40 παρ. 1 του Ν.4250/2014.

<sup>449</sup> Βλ. τα στοιχεία που παραθέτει ο Ιωάννου, Ch. (2016) *Public service employment relations in Greece: Adjustment and reforms*, στο S. Bach and L. Bordogna (eds), *Public Service Management and Employment Relations in Europe; Emerging from the Crisis?* Routledge, London, σελ. 43-44.

και κοινωνικά επώδυνα μέτρα. Γι' αυτό επελέγησαν κατά το δυνατόν οριζόντιου χαρακτήρα κριτήρια (π.χ. ηλικία και έτη υπηρεσίες για την εργασιακή εφεδρεία<sup>450</sup>, ή η σειρά κατάταξης με βάση τον τρόπο πρόσληψης και τυπικά προσόντα κλπ.).<sup>451</sup> Η συνύπαρξη διαφόρων μεθόδων και κριτηρίων αναδεικνύει πάντως ότι ο διοικητικός εξορθολογισμός δεν ήταν στο επίκεντρο.

Από τη σκοπιά της παρούσας έρευνας ωστόσο, ενδιαφέρουν κυρίως οι ρυθμίσεις που στόχευαν στην άρση των εμποδίων στην κινητικότητα και την εισαγωγή παγίου συστήματος κινητικότητας για ευέλικτη διαχείριση του προσωπικού.

## 2.2. Άρση των εμποδίων στην κινητικότητα

Τα εμπόδια εκ πρώτης όψεως φαίνονταν κυρίως τεχνικά αλλά –τουλάχιστον ορισμένα εξ αυτών- είχαν έντονη πολιτική διάσταση και είχαν ενσωματωθεί στο προηγούμενο θεσμικό πλαίσιο. Ιδιαίτερα σημαντικό από αυτή την άποψη είναι το παράδειγμα του αποκλειστικά εθελοντικού της χαρακτήρα. Στην πράξη εισήχθησαν ad hoc ρυθμίσεις (ή καταργήθηκαν προηγούμενες) ώστε να διευκολυνθεί η μεταφορά προσωπικού μεταξύ υπηρεσιών, σε μια προσπάθεια ενίσχυσης της στελέχωσης εκείνων που είχαν ήδη πληγεί από τις αθρόες συνταξιοδοτήσεις και την εφεδρεία, αλλά και ταυτόχρονης κατά το δυνατόν αποφυγής των απολύσεων. Αξίζει πάντως να σημειωθεί ότι όπως προαναφέρθηκε, ορισμένες από τις ρυθμίσεις που καταργήθηκαν αποτελούσαν προσπάθειες άμυνας έναντι του ανορθολογισμού της προηγούμενης κατάστασης. Ωστόσο, τα δεδομένα είχαν πλέον αλλάξει ριζικά.<sup>452</sup>

Οι παρεμβάσεις στόχευαν να υπερβούν τα εμπόδια

- α) του αποκλειστικά εθελοντικού χαρακτήρα, δηλ. της πρωτοβουλίας των υπαλλήλων ανεξαρτήτως υπηρεσιακών αναγκών,
- β) της ύπαρξης κενής οργανικής θέσης,
- γ) της ταύτισης του υπαλλήλου με υπουργείο/φορέα,
- δ) των στεγανών που δημιουργούσε η κατάτμηση των κλάδων,
- δ) του καθεστώτος δημοσίου δικαίου ή ΙΔΑΧ, και
- ε) των ορίων μεταξύ ΝΠΙΔ και ΟΤΑ αφενός και ΝΠΔΔ ή υπουργείων αφετέρου<sup>453</sup>, ενόψει κάλυψης όλου του πεδίου της Γενικής Κυβέρνησης.

<sup>450</sup> Η ένταξη στο καθεστώς εργασιακής εφεδρείας λογίζεται ως προαναγγελία απόλυσης για κάθε έννομη συνέπεια και οι αποδοχές που καταβάλλονται στο προσωπικό αυτό συμψηφίζονται με την αποζημίωση λόγω απόλυσης που τυχόν οφείλεται κατά τη λήξη του χρόνου εργασιακής εφεδρείας.

<sup>451</sup> Βλ. σχετικά Συμμεωνίδης (2014) ιδιαίτερα σελ. 222 κ. επ.

<sup>452</sup> Η διαμόρφωση των κριτηρίων και των αρχών για την κινητικότητα έγινε με τη συμβολή τεχνικής βοήθειας από την Task Force και τη Γαλλικής κυβέρνησης ως επικεφαλής του τομέα της Διοικητικής μεταρρύθμισης. Βλ. TF-GR, 5th Activity Report, October 2013, σελ. 5. Η εποπτεία της διαδικασίας διαθεσιμότητας-κινητικότητας ανατέθηκε στο ΑΣΕΠ που κατέτασσε βάσει προκαθορισμένων κριτηρίων σε σειρά προτεραιότητας τους υπαλλήλους σε διαθεσιμότητα, ενόψει ενδεχόμενης μεταφοράς τους (Βλ. παράρτημα της ΥΑ 559/2013).

<sup>453</sup> Άρθρο 5 ΥΑ 559/2013 σε εφαρμογή του 4093/2012 και Ν.4171/2013, άρθρο 91 : Επιτρέπεται: α) η μετάταξη μόνιμων πολιτικών υπαλλήλων και η μεταφορά υπαλλήλων με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου που υπηρετούν σε υπηρεσίες, κεντρικές και περιφερειακές, του Δημοσίου, των ανεξάρτητων αρχών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ.) πρώτου και δεύτερου βαθμού και των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ) και β) η μεταφορά υπαλλήλων που διατηρούν τη δημοσιούπαλληλική τους ιδιότητα των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου (ΝΠΙΔ) που

Ορισμένες από τις νέες ρυθμίσεις εμφανίζονται ως πάγιου χαρακτήρα αλλά συνυπάρχουν με, ή αναφέρονται στις, απαιτήσεις και την πίεση της συγκυρίας. Αποτελούν κυρίως *ad hoc* παρεμβάσεις, χωρίς να υπακούν σε μια πραγματικά νέα σύλληψη της κινητικότητας ως εργαλείου διαχείρισης των ανθρωπίνων πόρων. Χρησιμοποιούνται οι προϋπάρχουσες δυνατότητες (μετάταξη, μεταφορά ή προσωρινή τοποθέτηση) του ΥΚ.

Μια πρώτη προσπάθεια εισαγωγής ενός παγίου συστήματος κινητικότητας υπήρξε η καινοτόμος για τα ελληνικά δεδομένα έννοια του «υπαλλήλου του κράτους» που εισήγαγε ο Ν.4024/2011 (άρθρο 5).<sup>454</sup> Η αιτιολογική έκθεση αναφέρεται σαφώς στη «βέλτιστη δυνατή κατανομή προσωπικού και εργασίας» και στον εξορθολογισμό των εσωτερικών, άκρως γραφειοκρατικών διαδικασιών της διοίκησης που αφορούν την κινητικότητα του προσωπικού». Βάσει αυτής της ρύθμισης, οι υπάλληλοι δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, παύουν να ανήκουν αποκλειστικά στα υπουργεία αλλά ανήκουν ευρύτερα στο κράτος και διοικούνται από τον υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Επομένως δεν παραμένουν για όλη τους τη ζωή εκεί που έτυχε να προσληφθούν αλλά υπηρετούν κάθε φορά στην υπηρεσία (υπουργείο ή αποκεντρωμένη υπηρεσία) όπου υφίστανται ανάγκες...».

Κατ' αυτόν τον τρόπο η κινητικότητα διευρύνεται αφενός μεταξύ των υπηρεσιών κεντρικής ή αποκεντρωμένης διοίκησης και (ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ) (δεν αναφέρονται οι ΟΤΑ) και αφετέρου ως προς το καθεστώς των υπαλλήλων δηλ. *είτε μονίμων είτε ΙΔΑΧ*. Επρόκειτο ωστόσο για μετακίνηση για ορισμένο χρόνο λαμβανομένων υπόψη των υπηρεσιακών αναγκών και της κατηγορίας, του κλάδου και της ειδικότητας. Διενεργούνταν με απόφαση του υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και του αρμόδιου υπουργού, ενώ δεν αναφερόταν σε εμπλοκή του Υπηρεσιακού Συμβουλίου, σε αντίθεση με προγενέστερες διατάξεις του ΥΚ.<sup>455</sup>

Οι διατάξεις αυτές έδιναν συνεπώς την πρωτοβουλία και την ευχέρεια στην πολιτική ηγεσία και κυρίως στον υπουργό αρμόδιο για θέματα διοίκησης να ανακατανέμει το προσωπικό. Η καινοτόμος ρύθμιση περί του «κρατικού υπαλλήλου» δεν φάνηκε να έχει όμως συνέχεια, ή τουλάχιστον δεν φάνηκε να γίνεται συστηματική αξιοποίησή της σε επόμενα στάδια. Πιθανόν διότι τέθηκαν όλα τα τεχνικά ζητήματα (και κυρίως αυτό των κλάδων) που διατηρούσαν τα στεγανά από άλλη σκοπιά.

Ενόψει όμως των πιεστικών συνθηκών και της ανάγκης άμεσης παρέμβασης, ο Ν.4024/2011 (άρθρο 35.5) προέβλεπε ότι κατά τη διάρκεια του Μεσοπρόθεσμου

---

ανήκουν στο δημόσιο τομέα σε άλλες υπηρεσίες του Δημοσίου, ανεξάρτητων αρχών, ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού και των λοιπών ΝΠΔΔ όταν επιβάλλεται από το συμφέρον της υπηρεσίας υποδοχής, ιδίως για την κάλυψη άμεσων υπηρεσιακών αναγκών και την καλύτερη αξιοποίηση του ανθρωπίνου δυναμικού. Η μετάταξη ή μεταφορά του υπαλλήλου πρέπει να ανταποκρίνεται στην εργασιακή φυσιογνωμία του, όπως δεξιότητες ή επιδόσεις, ηθικές αμοιβές, πειθαρχικές ποινές, τις μακρόχρονες ή συστηματικά επαναλαμβανόμενες αναρρωτικές άδειες ή αδικαιολόγητες απουσίες, λαμβανομένων υπόψη των περιγραμμάτων θέσεων, εφόσον υπάρχουν, και των τυχόν αιτήσεων προτίμησης. Προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου μπορεί να μεταφέρεται για τον ίδιο λόγο σε ΝΠΙΔ του δημόσιου τομέα.

<sup>454</sup> Η ένταξη δημοσίων υπαλλήλων και ΙΔΑΧ σε μια ενιαία κατηγορία «υπαλλήλων του κράτους», ανακινεί γενικότερα ζητήματα σχετικά με άλλες πλευρές της υπηρεσιακής τους κατάστασης. Βλ. σχετικά Συμεωνίδης (2014) *όπ.π.*, σελ. 186-187, 207 κ. επ.

<sup>455</sup> Βλ. τον σχετικό προβληματισμό της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής στη γνώμη της επί του σχεδίου νόμου στο

<https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7b24652e-78eb-4807-9d68-e9a5d4576eff/s-efedreia-epis.pdf>

Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής, η μετάθεση ή μετάταξη (και κατά τα 69, 70, 72 του ΥΚ) διενεργείται και χωρίς κενή οργανική θέση στον κλάδο, υπηρεσία και φορέα υποδοχής με ταυτόχρονη μεταφορά της θέσης του υπαλλήλου. Δηλαδή, επιχειρείται να ξεπεραστούν οι προβλέψεις του οργανισμού που αποτελούσαν ένα εκ των εμποδίων στην κινητικότητα. Η ύπαρξη κενής θέσης είχε αποτελέσει στο παρελθόν μια θεσμική άμυνα στον ανορθολογισμό των ατομικών πρωτοβουλιών που οδηγούσαν στην παραμόρφωση των οργανισμών αλλά, στις συνθήκες της εποχής, φαινόταν ως περιπτώς περιορισμός της κινητικότητας. Ως στοιχείο ευελιξίας μπορούσε βεβαίως να χρησιμοποιηθεί κατά το δοκούν από ενδιαφερόμενους για να μεταφερθούν σε υπηρεσία επιλογής τους.

Ακόμη μια σημαντική καινοτομία από την σκοπιά της κινητικότητας είναι ότι ο ίδιος νόμος διευρύνει *διυπουργική προκήρυξη για θέσεις προϊστάμενων* οριζοντίων διευθύνσεων αλλά και τμημάτων Διοικητικών και Οικονομικών υπηρεσιών καθώς και υπηρεσιών πληροφορικής, όπου μπορούν να συμμετάσχουν υπάλληλοι από όλα τα υπουργεία και τα ΝΠΔΔ. Πρόκειται για μια σημαντική μορφή κινητικότητας που συνδέεται με την πρόσβαση σε θέσεις προϊστάμενων (βλ. πιο κάτω και κεφάλαιο Σταδιοδρομία).

Μεταγενέστερες διατάξεις διευρύνουν ακόμη περισσότερο τη δυνατότητα κινητικότητας (βλ. Ν.4093/2012 άρθρο πρώτο παρ. Ζ.1. ΜΕΤΑΤΑΞΗ – ΜΕΤΑΦΟΡΑ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ). Επιτρέπουν *μετάταξη* μόνιμων υπαλλήλων και υπαλλήλων ΙΔΑΧ από και προς το σύνολο των υπηρεσιών του δημοσίου (κεντρικές, περιφερειακές, ανεξάρτητες αρχές, ΝΠΔΔ) *συμπεριλαμβανομένων και των ΟΤΑ*, και *μεταφορά* υπαλλήλων των ΝΠΙΔ του δημοσίου για την κάλυψη υπηρεσιακών αναγκών. Η διάταξη αυτή εμφανίζεται να έχει *πάγιο* χαρακτήρα. Ως κατ' εξοχήν περίπτωση εφαρμογής της όμως αναφέρονται («ιδίως»): υπηρεσιακές ανάγκες που προκύπτουν λόγω *μεταβολής των αρμοδιοτήτων* των υπηρεσιών και των συναφών δραστηριοτήτων τους, η ύπαρξη *πλεονάζοντος προσωπικού* που διαπιστώνεται *μετά τη διενέργεια αξιολόγησης*, ή για την *καλύτερη αξιοποίηση* του ανθρώπινου δυναμικού γενικότερα. Προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου μπορεί να μεταφέρεται για τον ίδιο λόγο σε ΝΠΙΔ του δημόσιου τομέα. Η σημασία των ρυθμίσεων που διευρύνουν το πεδίο της κινητικότητας του προσωπικού πρέπει να γίνει αντιληπτή και στο πλαίσιο της διαφορετικής μεταχείρισής τους (μισθολογικής, σταδιοδρομίας, εγγυήσεων κλπ.) που δημιουργούσε σχετικά κίνητρα ή αντικίνητρα.

Εις επίρρωσιν των ανωτέρω υιοθετείται παράλληλα (Ν. 4093/2012, άρθρο πρώτο, Παρ Ζ. υποπαρ Ζ.1.10) ο εκτατικός ορισμός του δημοσίου τομέα του Ν.1256/1982, ειδικά για την εφαρμογή της διαδικασίας αυτής.<sup>456</sup> Σημαντικό είναι επίσης ότι *δεν τίθεται επ' ουδενί ζήτημα εθελοντικής κινητικότητας*, πράγμα το οποίο έως τότε αποτελούσε –και αποτελεί– ταμπού στο δημοσιοϋπαλληλικό σύστημα. Ειδικότερα, η μετάταξη ή μεταφορά των υπαλλήλων σε διαθεσιμότητα ορίζεται πλέον ως *υποχρεωτική* και γίνεται χωρίς αίτησή τους σε υφιστάμενες κενές θέσεις ή σε θέσεις που συνιστώνται ad hoc. Η

<sup>456</sup> Ως *δημόσιος τομέας* νοείται αυτός που έχει οριοθετηθεί με το άρθρο 1 παρ. 6 του Ν.1256/1982, όπως ίσχυε πριν τη θέση σε ισχύ του άρθρου 51 του Ν.1892/1990, συμπεριλαμβανομένων όλων των φορέων που απαριθμούνται ειδικότερα στο άρθρο 14 παρ. 1 του Ν.2190/1994 και μη εξαιρουμένων των περιπτώσεων που απαριθμούνται στην παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου, όπως ισχύει μετά την αντικατάστασή του με το άρθρο 1 του Ν.3812/2009. Εξαιρούνται μόνο τα νομικά πρόσωπα του Κεφαλαίου Β' όπως αυτά ορίζονται στην παρ. 5 του άρθρου 1 του ν. 3429/2005 (ΑΕ του δημοσίου εισηγμένες στο χρηματιστήριο, υπό από-κρατικοποίηση κλπ.).

υπέρβαση του εθελοντικού χαρακτήρα γίνεται ωστόσο υπό τη σκιά της μόνης εναλλακτικής λύσης, δηλ. της απόλυσης. Δεν παύει πάντως να αποτελεί μια πολιτικά τολμηρή ρύθμιση υπό την πίεση του επείγοντος.

Τέλος, οι διατάξεις του Ν.4325/2015 (άρθρο 9) εξομοιώνουν το καθεστώς υπαλλήλων ΙΔΑΧ με δημοσίους υπαλλήλους ΔΥ ως προς την ένταξή τους σε κινητικότητα. Οι ΙΔΑΧ που αρχικά αντιστοιχούσαν στο σύστημα συγκεκριμένων θέσεων (και όχι σταδιοδρομίας) είχαν πολύ περιορισμένη κινητικότητα. Προσλαμβάνονταν σε συγκεκριμένη θέση ενώ δεν εντάσσονταν στο σύστημα βαθμολογικής εξέλιξης των δημοσίων υπαλλήλων. Ο Ν.3801/2009 είχε όμως ήδη κάνει ένα σημαντικό βήμα από-διαφοροποίησής τους, αφού τους είχε εντάξει στο βαθμολογικό σύστημα και δώσει δυνατότητα πρόσβασης σε θέσεις προϊσταμένων. Η νέα αυτή ρύθμιση συμπληρώνει την από-διαφοροποίησή τους με τη δυνατότητα να μετακινούνται σε όλο το δημόσιο και τους ΟΤΑ σε κενές ή συνιστώμενες θέσεις, διατηρώντας μάλιστα το ασφαλιστικό και συνταξιοδοτικό καθεστώς τους, όπως και οι δημόσιοι υπάλληλοι (με ορισμένες εξαιρέσεις).<sup>457</sup>

### 2.3. Κεντρική διαχείριση της κινητικότητας

Η ανορθολογική κατανομή του προσωπικού επισημαινόταν συστηματικά για χρόνια. Η διάσταση οργανικών θέσεων και πραγματικής στελέχωσης ήταν κανόνας και συχνά χρησίμευε για τη διεκδίκηση περισσότερου προσωπικού.

Προκειμένου να ξεκαθαρίσει το τοπίο, ο Ν.4024/2011 προχώρησε στην κατάργηση όλων των κενών οργανικών θέσεων δημοσίου δικαίου στη κεντρική διοίκηση, τα ΝΠΔΔ και τους ΟΤΑ και ΙΔΑΧ (συμπεριλαμβανομένων των ΝΠΙΔ) (άρθρα 33-34)<sup>458</sup>. Εξαιρέθηκαν πάντως ορισμένες υπηρεσίες που είχαν ήδη ή κινδύνευαν να έχουν πρόβλημα ανεπαρκούς στελέχωσης (ΕΖΥ, εκπαίδευση, Διπλωματικό Σώμα αλλά και ότι σε περίπτωση κενών πάνω από το 60% των προβλεπόμενων θέσεων, ο αριθμός των υπό κατάργηση ορίζεται με ΥΑ του ΥΔΜΗΔ και αρμοδίου υπουργού).

Η σύζευξη προσφοράς και ζήτησης προσωπικού γινόταν βάσει του Ν.4093/2011 από ένα τριμελές συμβούλιο<sup>459</sup> το οποίο θα συγκέντρωνε ανά τρίμηνο αιτιολογημένα αιτήματα για ανάγκες των φορέων σε προσωπικό καθώς και στοιχεία για το πλεονάζον προσωπικό. Με βάση εισήγησή του θα εκδιδόταν από τον υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης σχετική ανακοίνωση με τις υπάρχουσες ανάγκες και τα απαιτούμενα προσόντα. Την απόφαση ελάμβαναν ο Υπουργός ΔΜ και ο αρμόδιος υπουργός (προέλευσης και υποδοχής).

<sup>457</sup> Εξαιρούνται α. το ειδικό επιστημονικό προσωπικό, β. οι νομικοί συνεργάτες και οι δικηγόροι που απασχολούνται στο δημόσιο με σχέση εντολής, γ. οι δημοσιογράφοι, δ. το προσωπικό της Προεδρίας της Δημοκρατίας.

<sup>458</sup> Βλ. Εγκύκλιος, 8 Νοεμβρίου 2011, Αριθ. Πρωτ.: ΔΙΠΙΔΔ/Β.10 Ε.Ε./ 2 /οικ.22225.

<sup>459</sup> Τα μέλη του ήταν Γενικοί Διευθυντές που ορίζονται αντιστοίχως από ΥπΔΜ, το ΥπΟικ και προέδρευε Πρόεδρος ή Αντιπρόεδρος του ΑΣΕΠ (άρθρο 5.3 του Ν.4024/2011 και ΔΙΔΑΔ-ΔΙΠΙΔΔ/οικ. 31164 28-12-2012) Βλ. και ΔΙΔΚ/Φ.38/4/27565/24-1-2013 «Έργο του Τριμελούς Συμβουλίου είναι η εκτίμηση των υπηρεσιακών αναγκών για την εφαρμογή της κινητικότητας των υπαλλήλων του Κράτους, σύμφωνα με το άρθρο 5 του Ν.4024/2011, καθώς και η εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου πρώτου, παρ. Ζ, υποπαρ. Ζ.1 και Ζ.2 του Ν.4093/2012, κατά τα ειδικώς οριζόμενα, ως προς τις αρμοδιότητες του Τριμελούς Συμβουλίου, στην αριθ. ΔΙΔΑΔ-ΔΙΠΙΔΔ/οικ.559/08-01-2013 (Β' 7) υπουργική απόφαση «Ρύθμιση ειδικότερων θεμάτων διαδικασίας και κριτηρίων κινητικότητας υπαλλήλων κατά το άρθρο πρώτο, παρ. Ζ (υποπαρ. Ζ.1 και Ζ.2) του Ν.4093/2012». <http://www.minadmin.gov.gr/?p=1807>

Οι υπάλληλοι ενημερώνονταν μέσω των υπηρεσιών τους για να εκδηλώσουν ενδιαφέρον. Ωστόσο, οι ρυθμίσεις αυτές επηρεάζονταν άμεσα από την απαίτηση εφαρμογής μέτρων και πολιτικών που στόχευαν στην κινητικότητα για ανακατανομή προσωπικού υπό την πίεση για μείωσή του. Εξ ου και δεν απαιτούσαν απαραίτητα τη συναίνεση των υπαλλήλων είτε επρόκειτο για εκείνους που ήδη βρίσκονταν σε διαθεσιμότητα λόγω κατάργησης της θέσης τους (βλ. Ν.4093/2011 κεφάλαιο Ζ2 Διαθεσιμότητα, σελ. 5571) είτε για εκείνους που διέθεταν τα απαιτούμενα τυπικά προσόντα για μετάταξη ή μεταφορά. Το υπηρεσιακό συμβούλιο διατύπωνε απλή γνώμη και καθόριζε τη σειρά προτεραιότητας αυτών που θα διατεθούν. Εντάσσονταν δηλαδή στους σχετικούς πίνακες *ανεξαρτήτως του αν έχουν υποβάλει σχετική δήλωση ενδιαφέροντος μαζί με όσους βρίσκονταν σε διαθεσιμότητα λόγω κατάργησης της θέσης τους*. Μάλιστα οι ενδιαφερόμενοι καλούνταν να απαντήσουν στο ερώτημα αν επιθυμούν να μεταταχθούν σε θέσεις κατώτερης κατηγορίας –ερώτηση αδιανόητη υπό φυσιολογικές συνθήκες.<sup>460</sup>

Προκειμένου να μην επαναληφθεί το φαινόμενο της διόγκωσης ορισμένων υπηρεσιών με εκ νέου εμφάνιση κενών οργανικών θέσεων, όσοι μετατάσσονταν ή μεταφέρονταν σε άλλες υπηρεσίες «δέσμευαν» ισάριθμες οργανικές θέσεις, οι οποίες δεν μπορούσαν να πληρωθούν για όσο ίσχυε η μεταφορά, ενώ η θέση τους στον φορέα προέλευσης καταργούνταν.

Η πρώτη αυτή προσπάθεια οργάνωσης πάγιου συστήματος κινητικότητας συνέπεσε με την υποχρεωτική κινητικότητα ως αποτέλεσμα της εφεδρείας, της αναδιάρθρωσης δομών και στη συνέχεια της διαθεσιμότητας-κινητικότητας.

## 2.4. Αναδιοργάνωση της διοίκησης

Με το διπλό επιχείρημα του εξορθολογισμού των πληθωριστικών δομών της διοίκησης αλλά και της αντιμετώπισης της ανισοκατανομής του προσωπικού έγινε προσπάθεια διοικητικής αναδιάρθρωσης. Σ' αυτή την κατεύθυνση, ο Ν.4024/2011 (άρθρο 35) συνιστούσε *Επιτροπές αναδιοργάνωσής δημοσίων υπηρεσιών* σε κάθε υπουργείο (ΓΓ του υπουργείου, ΓΓ των Γραμματειών και ΓΔ Διοικητικής υποστήριξης) οι οποίες εξέταζαν την οργανωτική διάρθρωση του υπουργείου και των εποπτευομένων φορέων ΝΠΔΔ, προκειμένου να εντοπίσουν μονάδες με περιορισμένο αντικείμενο ώστε να καταργηθούν ή να συγχωνευθούν, καθώς και πλεονάζον ή ελλείπον προσωπικό σε σχέση με τις αρμοδιότητες. Οι επιτροπές πρότειναν είτε ανακατανομή θέσεων προς υπηρεσίες που εμφάνιζαν ελλείψεις είτε κατάργησή τους (βλ. Κεφάλαιο 11).

Η δραστηριότητα της αξιολόγησης δομών, οι σχετικές εκθέσεις και τα νέα σχέδια στελέχωσης υπηρετούσαν όχι μόνο την αναδιάρθρωση του δημοσίου, αλλά και τη μείωση του προσωπικού και από αυτή τη σκοπιά συνδέθηκαν με την κινητικότητα (Ν.4172 /2013 άρθρα 90-91). Σ' αυτό το πλαίσιο προβλεπόταν δυνατότητα κατάργησης αλλά και σύστασης θέσεων (υπουργός Διοικητικής Μεταρρύθμισης και υπουργός Οικονομικών) σε φορείς υποδοχής σε όλο το δημόσιο, τα ΝΠΔΔ, τους ΟΤΑ βάσει αποφάσεων του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης.<sup>461</sup>

<sup>460</sup> Βλ. ΥΑ 559/ 8-1-2013 ΦΕΚ 7β Β για εφαρμογή του Ζ.1.8 Ν.4093/2011.

<sup>461</sup> Πρόκειται για νομοθετική εξουσιοδότηση, στο βαθμό που δημιουργία θέσεων απαιτεί κατά το Σύνταγμα διάταξη νόμου. Ωστόσο, τόσο το σκεπτικό (αξιολόγηση δομών, αποφάσεις Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης) όσο και η εξουσιοδότηση εμφάνιζαν πολύπλευρα νομικά προβλήματα. Βλ. Συμεωνίδης (2014) όπ.π., σελ 234 κ. επ.



Η διαδικασία αξιολόγησης υπηρεσιακών μονάδων και προσωπικού φορέων δημοσίου και ευρύτερου δημοσίου θα διαρκούσε όλο το 2012, με στόχο μέχρι το τέλος του 2013 να γίνει η αναδιάρθρωση και να καταρτιστούν νέα οργανογράμματα με βάση «επιστημονικά και αξιοκρατικά κριτήρια» και συμμετοχή εξωτερικών συμβούλων (βλ. κεφάλαιο 11). Το ΑΣΕΠ επόπτευε την αξιολόγηση του προσωπικού (άρθρο 35.4) για διασφάλιση αξιοκρατίας και αντικειμενικότητας. Με βάση αυτά μέχρι τέλος του 2013, θα ολοκληρωνόταν η αναδιάρθρωση δομών, η κατάργηση μονάδων περιορισμένου αντικειμένου και των αντίστοιχων οργανικών θέσεων και θα καταρτιζόνταν τα νέα οργανογράμματα. Το προσωπικό θα μεταφερόταν, εφόσον υπήρχε δυνατότητα, σε άλλους φορείς.

Η διαδικασία εντοπισμού «πλεονάζοντος» προσωπικού εμφάνιζε αναπόφευκτα δυσκολίες, ιδιαίτερα στο βαθμό που δεν υπήρχαν αξιόπιστες αξιολογήσεις. Δεν είναι άλλωστε προφανές ότι και να υπήρχαν, θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για μια τέτοια πρωτόγνωρη διαδικασία διαθεσιμότητας- απολύσεων. Ενώ κατά το Σύνταγμα η κατάργηση θέσεων κατ' αρχήν συνεπιφέρει την απόλυση, σε ένα σύστημα σταδιοδρομίας, οι υπάλληλοι μπορούν δυνητικά να καταλάβουν διάφορες θέσεις. Επομένως ο κίνδυνος να βρεθούν σε διαθεσιμότητα και εντέλει απόλυση είχε τυχαίο χαρακτήρα. Η εξατομίκευση του μέτρου απαιτούσε στοιχειωδώς αιτιολόγηση βάσει κριτηρίων. Γι' αυτό ο Ν.4093/2011 προέβλεπε ότι αν καταργούνται ορισμένες μόνο θέσεις του ίδιου κλάδου, οι υπάλληλοι που τίθενται σε διαθεσιμότητα προσδιορίζονται σύμφωνα με τις διατάξεις του ΥΚ.<sup>462</sup>

Η εξατομίκευση των αποφάσεων για θέση σε διαθεσιμότητα αλλά και για μεταφορά σε άλλη υπηρεσία ήταν προβληματική. Διάφορες ρυθμίσεις επιχείρησαν να προσδώσουν ένα αντικειμενικό χαρακτήρα στην επιλογή αυτή μέσω ορισμένων γενικών κριτηρίων και μοριοδότησης από το ΑΣΕΠ.<sup>463</sup> Ο Ν.4172/2013 (άρθρο 90) προέβλεπε ως μέθοδο εντοπισμού των υπό κινητικότητα ή απόλυση λόγω κατάργησης θέσης, αποτίμηση προσόντων με πρόσθετα κριτήρια τις πειθαρχικές ποινές, μακρόχρονες ή συστηματικά επαναλαμβανόμενες αναρρωτικές άδειες ή αδικαιολόγητες απουσίες) αλλά και τον τρόπο πρόσληψης (Διαγωνισμοί ΑΣΕΠ, μονιμοποιηθέντες άνευ διαγωνισμού ΑΣΕΠ κλπ.). Η αποτίμηση των προσόντων για την κατάρτιση βαθμολογικών πινάκων κατά κατηγορία, κλάδο ή και ειδικότητα γινόταν από Τριμελή Ειδικά Υπηρεσιακά Συμβούλια με συμμετοχή του ΑΣΕΠ, τον Διευθυντή ή Γενικού Διευθυντή Διοικητικού και ένα Διευθυντή ή Γενικό Διευθυντή του φορέα.

<sup>462</sup> Απολύονται οι υπάλληλοι οι οποίοι συγκεντρώνουν τα λιγότερα ουσιαστικά προσόντα, ύστερα από απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου (άρθρο 154.2 ΥΚ).

<sup>463</sup> Κριτήρια κατάταξης των υπαλλήλων που θα διατεθούν για την κάλυψη υπηρεσιακών αναγκών: Σπουδές, χρόνος υπηρεσίας, ομοεδρικότητα φορέα προέλευσης, συνυπαγωγή φορέα προέλευσης-υποδοχής. Βλ. ΥΑ υπ' αριθμ. ΔΙΔΑΔ – ΔΙΠΙΔ/οικ 559/8.1.2013 (ΦΕΚ Β' 7/8-1-2013). Προβλεπόταν μοριοδότηση, με εξαίρεση το κριτήριο «υπηρεσιακή αξιολόγηση» αφού έλειπαν (αξιόπιστες) αξιολογήσεις. Επίσης, «Καθορισμός των κριτηρίων και της διαδικασίας κατάρτισης των πινάκων κατάταξης του πλεονάζοντος προσωπικού του άρθρου 37 παρ. 7 του Ν.3986/2011», για την αξιολόγηση με βάση αντικειμενικά κριτήρια του προσωπικού που τυχόν χαρακτηριστεί ως πλεονάζον από τις διοικήσεις των ΝΠΙΔ του δημοσίου τομέα, και την κατάταξη του από το ΑΣΕΠ κατά κατηγορία και ειδικότητα, έτσι ώστε να είναι δυνατή η μεταφορά σύμφωνα με το νόμο, σε θέσεις τακτικού προσωπικού σε φορείς του δημόσιου τομέα ή η επιλογή τους για θέσεις εργασίας ορισμένου χρόνου ή μερικής απασχόλησης, με αδιάβλητο και απολύτως διαφανή τρόπο, κατά τη σειρά προτεραιότητας των πινάκων (15 Σεπτεμβρίου 2011).

[http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/data/20110915\\_prosxedio\\_pd\\_v3986\\_11.pdf](http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/data/20110915_prosxedio_pd_v3986_11.pdf)  
<http://www.naftemporiki.gr/story/322111/sto-ste-to-pd-gia-to-pleonazon-prosopiko-sto-dimosio>

Η δυνατότητα μετακίνησης σε όλο το φάσμα του δημοσίου τομέα επαναλαμβάνεται χαρακτηριστικά σε διάφορα νομοθετήματα της περιόδου, προκειμένου να αντιμετωπίσει τις ενδεχόμενες αντιδράσεις και να εδραιώσει την πεποίθηση ότι είναι πλέον δυνατή. Λειτουργεί όμως παράλληλα με την πίεση της αβέβαιης (αν όχι απουσίας) εναλλακτικής λύσης, δηλ. υπό την απειλή της απόλυσης. Είναι χαρακτηριστικό ότι προβλέφθηκε δυνατότητα αλλαγής της εργασιακής σχέσης από δημοσίου σε ιδιωτικού δικαίου ή μετάταξη σε *κατώτερη* κατηγορία προσωπικού που σε άλλες συνθήκες θα ήταν αδιανόητη.<sup>464</sup>

Η διαδικασία διαθεσιμότητας-κινητικότητας έληξε με τη ρητή κατάργησή της (Ν.4325/2015 άρθρα. 9, 14.3, 15, 21, 25) από την επόμενη κυβέρνηση. Οι θέσεις, ειδικότητες, κλάδοι και υπηρεσίες που καταργήθηκαν επανασυστήθηκαν (Δημοτική αστυνομία, Σχολικοί φύλακες, τεχνικές ειδικότητες της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης κλπ.) και το προσωπικό που είχε τεθεί σε διαθεσιμότητα ή απολυθεί έχει δυνατότητα συμμετοχής σε νέες διαδικασίες *ad hoc* εθελοντικής κινητικότητας (άρθρο 15) ή επαναφοράς στις θέσεις που κατείχε ή σε προσωποπαγείς θέσεις. Η διαδικασία περιλάμβανε μοριοδότητηση (τυπικά προσόντα, χρόνος υπηρεσίας, οικογενειακή κατάσταση, ομοεθνικότητα φορέα προέλευσης και υποδοχής, και συνυπαγωγή των φορέων προέλευσης και υποδοχής στο ίδιο υπουργείο) και αιτήσεις προτίμησης εκ μέρους των ενδιαφερομένων. Ο χρόνος της διαθεσιμότητας θεωρείται ως χρόνος πραγματικής υπηρεσίας και λαμβάνεται υπόψη για τη μισθολογική και βαθμολογική εξέλιξη (άρθρο 39, Ν.4369/2016). Η επαναφορά του προσωπικού πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο του γενικού προγραμματισμού προσλήψεων κάθε έτους (Ν.4325/2015 άρθρο 21<sup>Α</sup>).

### 3. Συμπέρασμα

Είναι πρακτικά αδύνατο να περιγραφούν με κάποια συνοχή οι διαδικασίες διαθεσιμότητας κινητικότητας. Η αποσπασματικότητα και ο επαναληπτικός χαρακτήρας των διατάξεων που αφενός αίρουν τα εμπόδια, αφετέρου επιχειρούν να εισαγάγουν στοιχειωδώς αποδεκτές διαδικασίες ή να αντισταθμίσουν με κάποιον τρόπο τις επιπτώσεις τους αντανακλούν τη δυσκολία που συνδέεται με την αναζήτηση πλεονάζοντος προσωπικού (και υπό την πίεση δυνητικών απολύσεων) στον δημόσιο τομέα. Από την άλλη πλευρά, η διενέργεια αξιολόγησης (δομών και αναγκών στελέχωσης) και ο σκοπός της καλύτερης αξιοποίησης των ανθρωπίνων πόρων που επιχειρούσαν να νομιμοποιήσουν τη διαδικασία εμφανίζονταν ανεπαρκείς. Τα επιχειρήματα ήταν ασύμμετρα, στο βαθμό που ο ορθολογισμός της διαδικασίας επιχειρούσε να αντισταθμίσει ένα μέτρο αναμφίβολα εξαιρετικά επώδυνο πολιτικά και κοινωνικά, ιδιαίτερα λόγω της σύνδεσής του με τις επαπειλούμενες απολύσεις.

<sup>464</sup> Για παράδειγμα, στη διαθεσιμότητα επανέρχεται ο Ν.4093/2011 (άρθρο πρώτο παρ Ζ 4), επιβεβαιώνοντας τη γενική αρχή ότι μόνιμοι υπάλληλοι (Δημοσίου, ανεξάρτητων αρχών, ΝΠΔΔ και ΟΤΑ) των οποίων οι θέσεις καταργούνται τίθενται σε διαθεσιμότητα. Μπορούν στη συνέχεια να μεταταχθούν *εκουσίως ή υποχρεωτικά ή να μεταφέρονται με μεταβολή της υπηρεσιακής τους σχέσης σε σχέση εργασίας ΙΔΑΧ* «για το συμφέρον και τις ανάγκες της υπηρεσίας και ιδίως για την καλύτερη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού» ή και να τοποθετούνται για την κάλυψη *προσωρινών* αναγκών σε οποιαδήποτε υπηρεσία του Δημοσίου, ΝΠΔΔ, ΟΤΑ ή οποιουδήποτε φορέα του δημόσιου τομέα ή να υπάγονται σε ειδικά προγράμματα επαγγελματικής *επανεκπαίδευσης* ή επανακατάρτισης. Η διαθεσιμότητα πλέον διαρκεί ένα (1) έτος και στον υπάλληλο καταβάλλονται τα τρία τέταρτα των αποδοχών του. Εφόσον δεν μεταταχθούν ή μεταφερθούν, απολύονται στο τέλος της περιόδου διαθεσιμότητας.

Δύσκολα μπορεί να θεμελιωθεί ότι οι επιλογές που έγιναν σ' αυτό το πλαίσιο ήταν προϊόν ορθολογικών επιλογών και όχι το τυχαίο αποτέλεσμα της λογικής των αριθμών. Το βέβαιον είναι ότι οι διαδικασίες αυτές απορρόφησαν υπερβολικά μεγάλη ενέργεια τόσο από τις πολιτικές ηγεσίες όσο και από τις υπηρεσίες όλων των εμπλεκομένων φορέων (πχ. για την επιλογή, μοριοδότηση και μετακίνηση και τις σχετικές διοικητικές πράξεις) και, βεβαίως, και του υπουργείου αρμόδιου για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση στην περίοδο 2011-2014. Η όλη εμπειρία λειτούργησε εις βάρος ουσιαστικών μεταρρυθμίσεων, οι οποίες εμφανίζονταν ψευδεπίγραφες ενώ δύσκολα έβρισκαν τον απαιτούμενο χώρο και χρόνο, πολύ περισσότερο που η σύνδεσή τους με τις απολύσεις είχε υπονομεύσει την αξιοπιστία κάθε σχετικού εγχειρήματος.

Η αναδρομή αυτή αναδεικνύει πάντως ότι έγιναν πολλές σημαντικές -αν και αποσπασματικές- παρεμβάσεις για την ανατροπή της κατάστασης «ακινήσιας» που είχε επανειλημμένα επισημανθεί. Ωστόσο, η συγκυριακή σύνδεση με τη διαθεσιμότητα και τις απολύσεις δημιούργησε σύγχυση ως προς τη λογική και την αιτιολογία τους.

Σ' αυτή την πρώτη φάση, η διαθεσιμότητα-κινητικότητα υπήρξε ένας βίαιος τρόπος να αρθούν τα στεγανά που είχαν δημιουργηθεί στο παρελθόν. Αυτά λειτουργούσαν ως άμυνες ενός συστήματος το οποίο επέτρεπε τις ατομικού χαρακτήρα επιδιώξεις, την πολιτική παρέμβαση για την ικανοποίησή τους και τις προστάτευε απέναντι στην προτεραιότητα της συνολικής ευρυθμίας του συστήματος κατανομής προσωπικού, δημιουργώντας αμυντικά «χαρακώματα» υπέρ ατομικών επιλογών των υπαλλήλων.

Ένα παράδοξο πάντως είναι ότι ορισμένα από τα εμπόδια στην κινητικότητα που χρειάστηκε να αρθούν είχαν εισαχθεί προκειμένου ακριβώς να αντισταθμίσουν την έμφαση στις ατομικές επιδιώξεις εις βάρος των υπηρεσιακών αναγκών (π.χ. μεταφορά από ΟΤΑ στο κέντρο, από νοσοκομεία-ΝΠΔΔ σε κεντρικές υπηρεσίες κλπ.).

Άλλα όμως, αποτελούσαν αναχώματα έναντι της μετακίνησης υπαλλήλων σε άλλη υπηρεσία ακόμη πολλές φορές και στην ίδια γεωγραφική περιοχή, υπονοώντας ότι αυτή ισοδυναμεί με δυσμενή μεταχείριση. Στην ουσία η αντίληψη αυτή αποτελεί το συμμετρικό αντίθετο της προνομιακής μετακίνησης στη βάση της ατομικής επιθυμίας, που δημιουργούσε παράλληλα προϋποθέσεις πολιτικής και συνδικαλιστικής συναλλαγής. Είναι εξ ίσου χαρακτηριστικό πάντως, ότι σε αντίθεση με το κατά τα λοιπά στεγανοποιημένο σύστημα, εισάγονταν κατ' εξαίρεση διατάξεις («κατά παρέκκλιση») που επέτρεπαν την άνευ ετέρου απόσπαση (κατά καιρούς και μετάταξη), δηλ. άνευ της συγκατάθεσης της υπηρεσίας προέλευσης. Τέτοια παραδείγματα κατ' εξοχήν αφορούσαν υπηρεσίες με ευνοϊκό μισθολογικό ή άλλο καθεστώς (αποσπάσεις σε υπουργικά γραφεία και Βουλή, ορισμένες νέες υπηρεσίες, Ανεξάρτητες Αρχές κλπ.).

#### **4. Δεύτερη φάση: Η κινητικότητα ως διαρθρωτική αλλαγή**

Όπως προαναφέρθηκε, το ζήτημα της κινητικότητας επανήλθε με το τρίτο Μνημόνιο, αποσυνδεδεμένο όμως από απαιτήσεις μείωσης προσωπικού και απολύσεων (Ν.4336/2015).<sup>465</sup> Οι προδιαγραφές του νέου παγίου συστήματος κινητικότητας

<sup>465</sup> ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ Γ': ΣΥΜΦΩΝΙΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΣΤΟΧΩΝ ΚΑΙ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ. Μνημόνιο Συνεννόησης για το τριετές πρόγραμμα του ΕΜΣ, 5.1. σελ. 1014.

ανανεώνονται προκειμένου να λάβουν υπόψη περαιτέρω απαιτήσεις, προδιαγραφές και προϋποθέσεις καθοδηγώντας στενά το υπό διαμόρφωση νέο θεσμικό πλαίσιο: «Το σύστημα θα προωθήσει την χρήση της περιγραφής καθηκόντων και θα συνδέεται με μια ηλεκτρονική βάση δεδομένων που θα περιλαμβάνει όλες τις κενές θέσεις. Την τελική απόφαση για την κινητικότητα του προσωπικού θα λαμβάνει η εκάστοτε υπηρεσία. Με τον τρόπο αυτόν θα εξορθολογιστεί η κατανομή πόρων καθώς και η στελέχωση σε ολόκληρο τον τομέα της Γενικής κυβέρνησης.»

Σ' αυτή τη βάση ψηφίστηκε ο Ν.4440/2016 που φιλοδοξεί να οργανώσει ένα ολοκληρωμένο, πάγιο σύστημα κινητικότητας, ο οποίος σε μεγάλο βαθμό κεφαλαιοποιεί τις προηγούμενες παρεμβάσεις. Η εισηγητική έκθεση κάνει αναφορά στον κατακερματισμό του παλαιότερου θεσμικού πλαισίου σχετικά με την κινητικότητα η οποία έπαιρνε τη μορφή απόσπασης ή μετάταξης. Το νέο σύστημα, αντίθετα, ενιαίους και ομοιόμορφους κανόνες, και εκτείνεται σε όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης

Ο δεδηλωμένος σκοπός είναι αφενός «η βέλτιστη αξιοποίηση και η ορθολογική κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού στις δημόσιες υπηρεσίες, αφετέρου η διευκόλυνση των υπαλλήλων να ενισχύσουν τις επαγγελματικές δεξιότητές τους, να αποκτήσουν εμπειρία σε θέσεις διαφόρων υπηρεσιών και να προωθήσουν την επαγγελματική σταδιοδρομία του» (άρθρο 1). Το Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας (ΕΣΚ) διέπεται από τις αρχές της ισότητας, της διαφάνειας και της αξιοκρατίας. Η κινητικότητα έχει εθελούσιο χαρακτήρα για τον υπάλληλο και διενεργείται με βάση την αρχή της δημοσιότητας.

#### **4.1.Στοιχεία εξορθολογισμού**

Το σύστημα διαχείρισης ανθρωπίνων πόρων εξορθολογίζεται ως προς ορισμένες κρίσιμες διαστάσεις του.

##### **4.1.1.Ανατροπή σχέσης αποσπάσεων – μετατάξεων**

Η μετακίνηση από μία δημόσια υπηρεσία σε άλλη διενεργείται ως μετάταξη σε κενή οργανική θέση<sup>466</sup> κλάδου/ειδικότητας της ίδιας ή ανώτερης κατηγορίας/εκπαιδευτικής βαθμίδας, για την οποία ο υπάλληλος έχει τα απαιτούμενα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα. Με άλλα λόγια ενώ στο σύστημα του ΥΚ 2007 η μετάταξη είχε εξαιρετικό χαρακτήρα, τώρα ενσωματώνεται σε μια μόνιμη διαδικασία και καθίσταται ο κύριος τρόπος ανακατανομής του προσωπικού για την εξυπηρέτηση παγίων αναγκών.

Αντιστρόφως η απόσπαση ανακτά τον προσωρινό της χαρακτήρα. Αποτελεί μέσο για την αντιμετώπιση προσωρινών και επειγουσών αναγκών και τίθεται υπό προϋποθέσεις και συγκεκριμένο χρονικό ορίζοντα (κατά μέγιστο 12 + 3 μήνες). Μετακίνηση μεγαλύτερης διάρκειας θεωρείται συνεπώς ως διαρκούς χαρακτήρα και περνάει από διαδικασία μετάταξης. Κατ' αυτόν τον τρόπο επιχειρείται να αντιμετωπιστεί η καταχρηστική, και κατά περίπτωση μακροχρόνια παράταση των αποσπάσεων που ευθυνόταν για την ασαφή εικόνα σε σχέση με το δυναμικό των υπηρεσιών ενώ αποτελούσε διαρκή πηγή ανορθολογικής κατανομής και άτυπων πιέσεων διάσπαρτων αιτημάτων για ad hoc μετατάξεις. Τέλος, απαιτείται παρέλευση (μόνο!) διετίας για νέα μετάταξη ή απόσπαση.

<sup>466</sup> Κενή οργανική θέση δεν χρειάζεται όταν πρόκειται για επείγουσες ανάγκες και διενεργείται απόσπαση (άρθρο 2 παρ.4 Ν.4440/2016).

Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι επανέρχεται η απαίτηση ύπαρξης κενής οργανικής θέσης με βάση τον οργανισμό της υπηρεσίας υποδοχής. Όπως προαναφέρθηκε, αυτή η ρύθμιση που για ένα διάστημα καταργήθηκε, προκειμένου μέσω της διαθεσιμότητας να είναι δυνατή η μεταφορά του προσωπικού σε οποιαδήποτε υπηρεσία, αποτελεί ανάχωμα στον ανορθολογισμό των ατομικών αιτημάτων, επιθυμιών και πρωτοβουλιών που παράγει ευρύτερα ανορθολογικά αποτελέσματα σε επίπεδο κατανομής προσωπικού και διάρθρωσης των υπηρεσιών. Η παράλληλη διαδικασία αναθεώρησης (και ενδεχομένως εξορθολογισμού) των οργανισμών, όπως και κατάρτισης περιγραμμάτων θέσης (βλ. πιο κάτω) οριοθετεί πλέον τις μετακινήσεις. Ακόμη και αν μπορούν να τεθούν ερωτήματα σχετικά με την αξιοπιστία των διαδικασιών μέσω των οποίων επιχειρήθηκε αυτός ο εξορθολογισμός, δεν παύει να αποτελεί ένα πλαίσιο το οποίο (πρέπει να) λαμβάνεται ως δεδομένο για την διεξαγωγή των μετακινήσεων.

#### **4.1.2. Γενική κυβέρνηση**

Το νέο σύστημα ενσωματώνει τις αλλαγές που είχαν γίνει σε προηγούμενες ευκαιρίες όσον αφορά το εύρος του πεδίου κινητικότητας. Καταγράφει και διατηρεί τις «κατακτήσεις» της «βίαιης κινητικότητας» ως προς την άρση των εμποδίων που δημιουργούσαν στεγανά. Για παράδειγμα οι διακρίσεις μεταξύ τύπων σχέσης εργασίας δηλαδή δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου καθώς και μεταξύ υπηρεσιών (κεντρικών, περιφερειακών υπηρεσιών, ανεξάρτητων αρχών, ΟΤΑ, ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ) δεν έχουν πλέον σημασία, αφού το πεδίο εφαρμογής ορίζεται με βάση το μητρώο φορέων Γενικής κυβέρνησης όπως οριοθετείται από την ΕΛΣΤΑΤ (άρθρο 3). Υπενθυμίζεται ότι χρειάστηκαν επανειλημμένες ρυθμίσεις προκειμένου να εμπεδωθεί η ενότητα του χώρου του Δημοσίου ως προς την μετακίνηση του προσωπικού. Η εξέλιξη αυτή εντάσσεται σε μια ευρύτερη στόχευση, δηλαδή να τεθούν ενιαίοι κανόνες για το σύνολο της Γενικής κυβέρνησης (βλ. για παράδειγμα και τους αντίστοιχους στόχους της μεταρρύθμισης της δημοσιονομικής διαχείρισης).

#### **4.1.3. Κεντρική διαχείριση**

Η διαχείριση του ενιαίου συστήματος κινητικότητας ανατίθεται στην Κεντρική Επιτροπή Κινητικότητας (άρθρο 5) που λειτουργεί στο ΥπΔΑν. Αυτή συντονίζει και επιβλέπει το σύστημα βάσει του Ψηφιακού οργανογράμματος, αξιολογεί τα αιτήματα των φορέων για αποσπάσεις λόγω σοβαρών και επείγουσών υπηρεσιακών αναγκών και γνωμοδοτεί για την πολιτική κινητικότητας και τη στελέχωση του Δημοσίου και την ανακατανομή του προσωπικού (ιδίως μετά από αναδιάρθρωση, συγχώνευση ή μεταβολή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των φορέων κλπ.). Αποτελείται από 7 μέλη με τριετή θητεία, με πρόεδρο έναν Αντιπρόεδρο του ΑΣΕΠ και μέλη ένα ακόμη μέλος ΑΣΕΠ, έναν νομικό σύμβουλο του ΝΣΚ και τους Διοικητικούς Γραμματείς του ΥπΔΑν και του ΥΠΕΣ, τους Προϊστάμενους της Γενικής Διεύθυνσης Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού του ΥπΔΑν και της Γενικής Διεύθυνσης Αποκέντρωσης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών. Ως παρατηρητές, χωρίς δικαίωμα ψήφου συμμετέχουν, ένας εκπρόσωπος της ΑΔΕΔΥ και ένας εκπρόσωπος της ΚΕΔΕ. Η Επιτροπή υποστηρίζεται από την ΓΔ Ανθρώπινου Δυναμικού.

#### **4.1.4. Περιοδικότητα**

Επιπλέον στοιχείο εξορθολογισμού της κινητικότητας αποτελεί ο περιοδικός χαρακτήρας της δυνατότητας μετακινήσεων. Το τελευταίο δεκαπενθήμερο κάθε έτους οι φορείς δια των υπουργών, των Συντονιστών Αποκεντρωμένων Διοικήσεων (και για

τους ΟΤΑ α), καθώς και οι επικεφαλής των Ανεξάρτητων Αρχών στέλνουν στην Κεντρική Επιτροπή Κινητικότητας αιτιολογημένα αιτήματά τους για κάλυψη θέσεων με μετάταξη ή απόσπαση (σ' αυτή την περίπτωση με τεκμηρίωση του επείγοντος χαρακτήρα). Τα αιτήματα συνοδεύονται από το περίγραμμα της θέσης και τα ενδεχομένως απαιτούμενα ειδικά προσόντα. Σ' αυτή τη βάση καλούνται οι ενδιαφερόμενοι να εκδηλώσουν ενδιαφέρον. Προβλέπονται μάλιστα τρεις κύκλοι κινητικότητας κατ' έτος (Φεβρουάριος-Απρίλιος, Αύγουστος).<sup>467</sup>

Η προβλεψιμότητα της διαδικασίας που απορρέει από την *περιοδικότητα* αλλά και τον προσδιορισμό συγκεκριμένων προθεσμιών αποτελούν σημαντικές προδιαγραφές για τη λειτουργία του συστήματος κινητικότητας.<sup>468</sup> Αποσκοπούν να προσδώσουν ευελιξία και άμεση κατά το δυνατόν χρονική ανταπόκριση στις μεταβαλλόμενες ανάγκες στελέχωσης των υπηρεσιών. Ταυτόχρονα ένα συστηματικό περιοδικό πλαίσιο δυνητικά αποθαρρύνει –επί της αρχής τουλάχιστον– την ατομική αναζήτηση τρόπων παράκαμψης ή επιτάχυνσης της διαδικασίας μέσω πολιτικής ή συνδικαλιστικής στήριξης που δημιουργούν αντίστοιχες εξαρτήσεις. Αυτά τα στοιχεία ενισχύουν την αυτόνομη λειτουργία των διοικητικών διαδικασιών και δυνητικά αποκόπτουν τον ομφάλιο λώρο από πολιτικές παρεμβάσεις. Το χρονοδιάγραμμα είναι αρκετά αυστηρό (τρίμηνο μετά την προθεσμία υποβολής αιτήσεων) και μένει να επιβεβαιωθεί στην πράξη η δυνατότητα της διοίκησης να ανταποκριθεί.

Η τελική απόφαση λαμβάνεται από την υπηρεσία υποδοχής, η οποία και αξιολογεί τις υποψηφιότητες.<sup>469</sup> Κριτήρια αξιολόγησης είναι η συνάφεια των τυπικών και ουσιαστικών προσόντων με την θέση, οι εκθέσεις αξιολόγησης, η εμπειρία στην άσκηση αντίστοιχων καθηκόντων και στοιχεία από το προσωπικό μητρώο του υπαλλήλου που καταδεικνύουν την καταλληλότητα του για τη συγκεκριμένη θέση. Προβλέπεται και συνέντευξη για θέσεις κλάδων/ειδικοτήτων ΠΕ και ΤΕ κατηγοριών μεταξύ των τριών (3) επικρατέστερων. Δυνητικά συνέντευξη μπορεί να γίνεται και για θέσεις κλάδων/ ειδικοτήτων ΔΕ και ΥΕ κατηγοριών. Το πρακτικό επιλογής είναι ειδικά αιτιολογημένο, με συγκριτική αξιολόγηση των υποψηφίων. Ο φορέας προέλευσης δεν χρειάζεται να συναινέσει, με εξαίρεση τη βεβαίωση ότι καλύπτεται το 50% των θέσεων του κλάδου του υπαλλήλου που επιθυμεί μετακίνηση.<sup>470</sup>

<sup>467</sup> Το νέο σύστημα διευκολύνει και την *ενδοϋπουργική κινητικότητα* (άρθρο 9) με αποσπάσεις μόνιμων και ΙΔΑΧ από μία αρχή σε άλλη που ανήκει στο ίδιο Υπουργείο ή εποπτεύεται από αυτό με απόφαση του Υπουργού, κατόπιν ανακοίνωσης - πρόσκλησης που δύναται να απευθύνεται σε έναν ή περισσότερους φορείς. Η διάταξη παραπέμπει στις ίδιες διαδικασίες με το ΕΣΚ, αλλά μένει να φανεί πώς θα λειτουργήσει στην πράξη.

<sup>468</sup> Κάθε κύκλος κινητικότητας οργανώνεται σε πέντε φάσεις που προσδιορίζονται χρονικά: Οι υπηρεσίες καταθέτουν οι υπηρεσίες αιτήματα για την κάλυψη θέσεων: το δεύτερο 15νθήμερο Δεκεμβρίου, Απριλίου και Αυγούστου. Οι προς κάλυψη θέσεις δημοσιοποιούνται 1η Φεβρουαρίου, 1η Ιουνίου και 1η Οκτωβρίου. Οι υπάλληλοι υποβάλλουν αιτήσεις για μετάταξη το πρώτο 15νθήμερο Φεβρουαρίου, Ιουνίου και Οκτωβρίου. Τα αιτήματα αξιολογούνται τ έως το τέλος Μαρτίου, Ιουλίου και Νοεμβρίου και οι μετατάξεις ολοκληρώνονται μέχρι το τέλος Μαΐου, Σεπτεμβρίου, Ιανουαρίου.

<sup>469</sup> Συγκροτείται τριμελές όργανο που αποτελείται από τον προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης και τον προϊστάμενο της Διεύθυνσης, στις οποίες ανήκει η εκάστοτε προκηρυσσόμενη θέση, και από τον προϊστάμενο της Διεύθυνσης προσωπικού της υπηρεσίας υποδοχής. Παρίσταται με συμβουλευτικό ρόλο και ο προϊστάμενος του Τμήματος στο οποίο ανήκει η θέση και συμμετέχει ως παρατηρητής εκπρόσωπος του συλλόγου εργαζομένων. Η παρουσία του μελλοντικού άμεσου προϊσταμένου μπορεί να θεωρηθεί σημαντικό στοιχείο, διότι τον οδηγεί σταδιακά στην ανάληψη μέρους της ευθύνης για την επιλογή.

<sup>470</sup> Η εξήντα πέντε τοις εκατό (65%) στους ΟΤΑ α' βαθμού που έχουν πληθυσμό μικρότερο από ενενήντα χιλιάδες (90.000) κατοίκους. Επίσης, πρέπει ο ατών υπάλληλος να μην είναι ο μοναδικός που υπηρετεί στον οικείο κλάδο, εκτός αν στο οργανόγραμμα του φορέα προβλέπεται μόνο μία θέση του εν

**Πίνακας 18. ΥΠΟΥΡΓΕΙΑ – ΦΟΡΕΙΣ ΠΟΥ ΣΥΜΜΕΤΕΙΧΑΝ ΣΤΟΝ 1ο ΚΥΚΛΟ ΚΙΝΗΤΙΚΟΤΗΤΑΣ**

1.	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΓΕΙΑΣ
2.	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΤΡΟΦΙΜΩΝ
3.	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ, ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ ΚΑΙ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ
4.	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ
5.	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ
6.	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ, ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ
7.	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ
8.	ΑΝΩΤΑΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ
9.	ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΣΟΔΩΝ

Πηγή: Απογραφή (ΕΣΚ)

Ο πρώτος κύκλος κινητικότητας αφορούσε 7 υπουργεία και 2 Ανεξάρτητες Αρχές, για 456 μετατάξεις και 345 αποσπάσεις. Οι αυστηρές προθεσμίες δεν έγινε πάντως δυνατόν να τηρηθούν στην πρώτη εφαρμογή του νέου συστήματος (15 Σεπτεμβρίου 2017 υποβλήθηκαν τα αιτήματα των υπηρεσιών, και οι αιτήσεις υπαλλήλων υποβλήθηκαν τον Νοέμβριο 2017). Παρατηρήθηκαν αρχικά καθυστερήσεις περίπου 3μήνου. Μια εκ των πηγών καθυστέρησης φαίνεται ότι ήταν η μη έγκαιρη απάντηση των φορέων προέλευσης σχετικά με τη μόνη προϋπόθεση στην οποία έχουν λόγο: δηλ. ότι καλύπτεται το 50% των θέσεων του κλάδου. Για την υπέρβαση τέτοιων καθυστερήσεων στο μέλλον και με επιχείρημα τον επείγοντα χαρακτήρα της εφαρμογής των διατάξεων για την κινητικότητα προβλέφθηκε πρόσφατα (Ν. 4531/2018)<sup>471</sup> ότι μετά παρέλευση 15 ημερών τεκμαίρεται θετική απάντηση του φορέα προέλευσης. Επιπλέον, χρειάστηκε ειδική ρύθμιση για τη μεταφορά μεταξύ φορέων Γενικής Κυβέρνησης των πιστώσεων για τις μετατάξεις αποσπάσεις.<sup>472</sup> Τελικά, οι μετακινήσεις του πρώτου κύκλου δεν φαίνεται να ολοκληρώνονται πριν τον Ιούλιο 2018, όπως σημειώνεται στην Έκθεση Συμμόρφωσης του Ιουνίου 2018 (4<sup>η</sup>

λόγω κλάδου. Ειδικά για τη μετάταξη υπαλλήλου από ΟΤΑ α' βαθμού απαιτείται επιπλέον η γνώμη του αρμόδιου για το διορισμό οργάνου (άρθρο 4.4 Ν.4440/2016).

<sup>471</sup> Με το άρθρο 34 επίσης στο τέλος του άρθρου 4 του Ν. 4440/2016 προστίθεται παράγραφος 5, σύμφωνα με την οποία σε περίπτωση που, εντός 15 ημερών από την καταληκτική ημερομηνία υποβολής των αιτήσεων, ο φορέας προέλευσης δεν βεβαιώνει την πλήρωση των προϋποθέσεων των παραγράφων 2, 3 και 4 του άρθρου, οι προϋποθέσεις αυτές τεκμαίρεται ότι πληρούνται». Βλ. [http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20180405\\_kinitikotita.pdf](http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20180405_kinitikotita.pdf)

<sup>472</sup> Ν. 4549/2018, άρθρο 120, Τροποποίηση των άρθρων 15 και 19 του Ν. 4440/2016: «Με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών είναι δυνατή η μεταφορά των αναγκαίων πιστώσεων για την ολοκλήρωση μετατάξεων ή αποσπάσεων μεταξύ φορέων της Γενικής Κυβέρνησης στο πλαίσιο των ρυθμίσεων του παρόντος νόμου, από πιστώσεις που εγγράφονται σε διακριτό Κωδικό Αριθμό Εξόδων του ειδικού φορέα “Γενικές Κρατικές Δαπάνες” του προϋπολογισμού του Υπουργείου Οικονομικών.» Ωστόσο προστέθηκε και η ακόλουθη παράγραφος (4) στο άρθρο 19 του Ν. 4440/2016: «4. Η κάλυψη των δαπανών μισθοδοσίας των αποσπάσεων και μετατάξεων του παρόντος άρθρου, καθώς και των αποσπάσεων και μετατάξεων που προβλέπονται κατά παρέκκλιση του παρόντος νόμου, στις περιπτώσεις που προκαλείται δαπάνη στο φορέα υποδοχής και αποκλειστικά για υπαλλήλους που προέρχονται από φορείς εντός Γενικής Κυβέρνησης και για αποφοίτους της ΕΣΔΔΑ που προέρχονται από φορείς εντός και εκτός Γενικής Κυβέρνησης, πραγματοποιείται σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 15 του παρόντος νόμου».

αξιολόγηση)<sup>473</sup>, δηλ. πολύ αργότερα από ό,τι είχε προβλεφθεί. Μέχρι τις αρχές Οκτωβρίου 2018 δεν είχαν ακόμη εκδοθεί τα σχετικά ΦΕΚ για την ολοκλήρωση των αποσπάσεων/μετατάξεων του 2017.

Στην παρούσα φάση βρίσκεται σε εξέλιξη ο πρώτος κύκλος κινητικότητας 2018, στον οποίο συμμετέχει ευρύτερος κύκλος υπουργείων αλλά και ΟΤΑ<sup>474</sup> και η διαδικασία βρίσκεται ενώπιον των τριμελών συμβουλίων των φορέων υποδοχής που εξετάζουν τους υποψήφιους για τις θέσεις. Έχει επίσης εκκινήσει και ο δεύτερος κύκλος (Ιούλιος 2018) που επίσης εμφανίζει καθυστερήσεις, αφού μόνο στις 22 Οκτωβρίου 2018 αξιολογήθηκαν από την Κεντρική Επιτροπή Κινητικότητας τα αιτήματα κάλυψης κενών θέσεων 165 φορέων, στους οποίους συμπεριλαμβάνονται πλέον περιφέρειες και δήμοι. Εγκρίθηκαν 5.481 αιτήματα (4754 θέσεις μέσω μετατάξεων και 727 αποσπάσεων) και θα ακολουθήσει η ανάρτηση του πίνακα των θέσεων ενόψει της εκδήλωσης ενδιαφέροντος εκ μέρους υποψηφίων.<sup>475</sup> Οι Θεσμοί φαίνεται να παρακολουθούν από κοντά την εξέλιξη της διαδικασίας<sup>476</sup> και ιδιαίτερα τις παρατηρούμενες καθυστερήσεις.

Προκαλεί πάντως κάποια απορία ο σχετικά μεγάλος αριθμός αποσπάσεων που εξακολουθούν να γίνονται ενώ στόχος είναι η οριστικοποίηση του ανθρωπίνου δυναμικού μέσω μετατάξεων και η κατ' εξαίρεση χρήση των προσωρινού χαρακτήρα αποσπάσεων. Η παρατήρηση αυτή δεν διαφεύγει και από την πρόσφατη Έκθεση Συμμόρφωσης μετά την 4<sup>η</sup> Αξιολόγηση, όπου αναφέρεται η «αυξανόμενη ανησυχία» για τη συνέχισή τους, τη στιγμή που θα έπρεπε να χρησιμοποιούνται μόνο σε εξαιρετικές ή ειδικές περιστάσεις».<sup>477</sup>

Μάλιστα, νεότερες διατάξεις (Ν. 4456/2017, άρθρο 38 παρ. 4) διευρύνουν τις εξαιρέσεις που είχαν ήδη προβλεφθεί στον Ν.4440/2016 (άρθρο 19 παρ. 1) από τις διαδικασίες και τις προϋποθέσεις που θέτει το νέο ενιαίο σύστημα κινητικότητας, διατηρώντας για ορισμένες υπηρεσίες το καθεστώς των αποσπάσεων.

#### 4.1.5. Μετάταξη αποσπασμένων

Προκειμένου τέλος να οριστικοποιηθεί κατά το δυνατόν και να αποσαφηνιστεί η εικόνα της πραγματικής στελέχωσης των φορέων αλλά και για να τερματιστεί το καθεστώς των μακροχρόνιων αποσπάσεων, δόθηκε στους ήδη με βάση παλαιότερες διαδικασίες αποσπασμένους υπαλλήλους η δυνατότητα να ζητήσουν μετάταξη στον φορέα όπου

<sup>473</sup> European Commission, DG Economic and Financial Affairs, Compliance Report, ESM Stability Support Programme for Greece, Fourth Review, June 2018, 23 Ιουνίου 2018, σελ. 35.

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/compliance\\_report\\_4r\\_2018.06.20.docx.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/compliance_report_4r_2018.06.20.docx.pdf)

<sup>474</sup> Για μετατάξεις: 9 υπουργεία, 3 Ανεξάρτητες Αρχές [ΑΑΔΕ, ΑΣΕΠ, ΕΕΤΤ] 4 Δήμοι και 4 Νομικά πρόσωπα. Για αποσπάσεις 3 υπουργεία, 2 Ανεξάρτητες Αρχές [ΕΕΤΤ, ΑΑΔΕ], 2 Νομικά πρόσωπα, 1 δήμος. Οι προκηρυσσόμενες θέσεις για μετάταξη είναι 785 προς μετάταξη και για απόσπαση 332.

<http://www.minadmin.gov.gr/?p=28247> και <http://www.minadmin.gov.gr/?p=26492>.

<sup>475</sup> <http://www.minadmin.gov.gr/?p=32363> και Καθημερινή 23.10.2018.

<sup>476</sup> Βλ. Καθημερινή 1.10.2018 <http://www.kathimerini.gr/987332/article/epikairothta/ellada/enoxlshh-Sesmwn-logw-stasimothtas-sthn-kinhtikothta>

Ένας από τους λόγους καθυστέρησης είναι και ο μεγάλος αριθμός ειδικών περιγραμμάτων θέσεων εργασίας που πρέπει να εισαχθούν στην ηλεκτρονική εφαρμογή της κινητικότητας.

<sup>477</sup> European Commission, DG Economic and Financial Affairs, Compliance Report, ESM Stability Support Programme for Greece, Fourth Review, June 2018, 23 Ιουνίου 2018, σελ. 66.

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/compliance\\_report\\_4r\\_2018.06.20.docx.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/compliance_report_4r_2018.06.20.docx.pdf)



υπηρετούν. Αυτό προβλέφθηκε τόσο με τον αρχικό Ν. 4440/2016 όσο και με τους Ν.4456/2017 (άρθρο 38), Ν.4472/2017 (άρθρο 100.3) και με τον νεότερο 4531/2018, ο οποίος παράλληλα (άρθρο 35) παρατείνει τις αποσπάσεις οι οποίες έπρεπε κανονικά να λήξουν την 15.4.2018.<sup>478</sup> Δεν μπορεί πάντως παρά παρατηρηθεί και ως προς αυτό, η επανειλημμένη ρύθμιση της μετάταξης των αποσπασμένων είτε με τάση διατήρησης του προηγούμενου καθεστώτος είτε με παρατάσεις, ενώ το ζήτημα έπρεπε να έχει ήδη λήξει. Όπως προαναφέρθηκε, η Έκθεση Συμμόρφωσης μετά την 4<sup>η</sup> Αξιολόγηση (Ιούνιος 2018) σημειώνει την «αυξανόμενη ανησυχία» της γι' αυτό.

## 4.2. Παράλληλες δράσεις εξορθολογισμού

Η κινητικότητα επιχειρείται να τεθεί σε νέες βάσεις και χάρις σε παράλληλες εξορθολογιστικές δράσεις που αναπτύσσονται στο πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων του Μνημονίου. Σ' αυτές μπορούν να περιληφθούν τρεις κατηγορίες: το ψηφιακό οργανόγραμμα, τα περιγράμματα θέσεων εργασίας και η μεταρρύθμιση του συστήματος των κλάδων. Στη συνέχεια αναλύονται οι πρώτες δύο, ενώ το ζήτημα των κλάδων λόγω της εμβέλειάς του εξετάζεται σε χωριστό κεφάλαιο.

### 4.2.1. Ψηφιακό οργανόγραμμα

Πέραν της άρσης στεγανών και εμποδίων, και προκειμένου να ενοποιηθεί στην πράξη ο χώρος της κινητικότητας απαιτείται να υπάρχει σφαιρική και εικόνα για την κατανομή των θέσεων στους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης και τις προϋποθέσεις κάλυψής τους. Αυτό ήδη ξεκίνησε με τη διαδικασία απογραφής (Κεφάλαιο 4) που είχε προηγηθεί και συνεχίστηκε με την κατάρτιση νέων επικαιροποιημένων οργανισμών υπουργείων και φορέων, που αντικαθιστούσαν τις αποσπασματικές τροποποιήσεις επιτρέποντας σαφέστερη εικόνα για την οργάνωσή τους, αλλά και τα περιγράμματα θέσεων εργασίας. Τα δύο τελευταία, που αποτελούν ζητούμενα από δεκαετίες στην ελληνική διοίκηση είναι και οι τεχνικές προϋποθέσεις του νέου συστήματος που προωθήθηκαν μέσω των απαιτήσεων των μνημονίων.

Οι οργανισμοί είχαν αναθεωρηθεί σε πρώτη φάση με την κατάργηση των κενών θέσεων και σε δεύτερη με την αξιολόγηση και εν τέλει σύμπτυξη δομών (2014). Ωστόσο υπήρξαν μεταγενέστερες τροποποιήσεις (2017-18), συχνά σε αντίστροφη κατεύθυνση- ενόψει των οποίων χρειάστηκε νέα επικαιροποίηση<sup>479</sup> (βλ. κεφάλαιο 11). Τα περιγράμματα θέσεων εργασίας, περιγράφουν τα καθήκοντα της θέσης και τις προϋποθέσεις (προσόντα) πρόσβασης σε αυτή και επιτρέπουν (μεταξύ άλλων) την αντιστοίχιση αναγκών και διαθέσιμου προσωπικού.

Επάνω σε αυτά οικοδομείται το σημαντικότερο στοιχείο του νέου συστήματος κινητικότητας, η δημιουργία μιας βάσης δεδομένων, το «Ψηφιακό Οργανόγραμμα» της Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης (βλ. κεφάλαια Δομές και Δεδομένα, Διάγραμμα 8). Αυτό αποτελεί ταυτόχρονα απάντηση σε δύο ζητούμενα της ελληνικής διοίκησης: την ύπαρξη αξιόπιστων δεδομένων για την οργάνωση και στελέχωσή της και τη δυνατότητα άσκησης πολιτικής στη βάση αυτών. Η διαχείρισή του έχει ανατεθεί στο Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης σε συνεργασία με το ΥπΟικ.

<sup>478</sup> <http://www.minadmin.gov.gr/?p=23353>

<sup>479</sup> Αν και μπορούν να τεθούν ερωτηματικά σχετικά με τις ήδη συχνές αλλαγές τους.

Στο Ψηφιακό οργανόγραμμα αποτυπώνονται ειδικότερα η διάρθρωση κατά οργανικές μονάδες, τα περιγράμματα θέσεων εργασίας και η στελέχωση όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης ενώ ενημερώνεται διαρκώς από τις αντίστοιχες Διευθύνσεις Διοικητικού ως προς τις μεταβολές στη δομή τους και την κατανομή των υπαλλήλων. Κατ' αυτόν τον τρόπο συγκεντρώνεται -και μάλιστα σε πραγματικό χρόνο- η συνολική εικόνα ενώ γίνεται δυνατή η δημοσιοποίηση των διατιθέμενων θέσεων και η αντιστοίχιση των αναγκών στελέχωσης του Δημοσίου με το ανθρώπινο δυναμικό που εκδηλώνει ενδιαφέρον για μετακίνηση.

Η ύπαρξη μιας τέτοιας βάσης δεδομένων δημιουργεί δηλαδή ταυτόχρονα και τις προϋποθέσεις διαφάνειας τόσο για το ίδιο το κράτος και τις δημόσιες υπηρεσίες όσο και για τους υπαλλήλους. Η υποχρεωτική και διαρκής δημοσιοποίηση των κενών (ανάρτηση σε διαδικτυακή πλατφόρμα του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης)<sup>480</sup> γνωστοποιεί την προσφορά βάσει της οποίας θα εκδηλωθεί η ζήτηση. Αντιστρέφει σε ορισμένο βαθμό την προηγούμενη κατάσταση στην οποία κάθε ενδιαφερόμενος αναζητούσε -και πολλές φορές δημιουργούσε- ευκαιρίες μετακίνησης μέσα από το δικό του δίκτυο σχέσεων και πληροφόρησης. Έτσι δημιουργούνται οι προϋποθέσεις ώστε να εκπληρώνονται οι αρχές της ισότητας, της διαφάνειας, της αξιοκρατίας και της δημοσιότητας για τις διατιθέμενες θέσεις.

Προκειμένου να ενεργοποιηθούν οι φορείς να αναθεωρήσουν τη διάρθρωσή τους και υπό την πίεση για άμεση θέση σε λειτουργία του νέου συστήματος κινητικότητας, η καταχώριση των επικαιροποιημένων οργανισμών και περιγραμμάτων θέσεων στο Ψηφιακό οργανόγραμμα τέθηκε ως προϋπόθεση συμμετοχής στη διαδικασία κινητικότητας για κάλυψη αναγκών στελέχωσης (άρθρο 4 και 16 Ν.4440/2016). Κατά την πρώτη εφαρμογή του νέου συστήματος, εξακολουθούσαν να υπάρχουν φορείς (κυρίως ΟΤΑ) που δεν είχαν προχωρήσει σε αξιολόγηση δομών και κατάρτιση νέων οργανογραμμάτων, περιγραμμάτων θέσεων εργασίας και σε κατανομή θέσεων ανά οργανική μονάδα, οπότε και δεν συμμετείχαν στη διαδικασία κινητικότητας (ως φορείς υποδοχής). Προκειμένου μάλιστα να υπερβληθεί και αυτό το εμπόδιο, νεότερη διάταξη φαίνεται να εγκαταλείπει την προσπάθεια για κατάρτιση νέων οργανισμών, προβλέποντας εναλλακτικά απλώς «βεβαίωση» ότι οι υπηρεσιακές ανάγκες καλύπτονται από τον υπάρχοντα οργανισμό, ώστε να γίνει δυνατή η συμμετοχή τους στη διαδικασία κινητικότητας.<sup>481</sup> Παρόλα αυτά, έχει ενδιαφέρον να παρατηρηθεί η υπαναχώρηση σχετικά με μια προϋπόθεση που στόχευε να ωθήσει στην έγκαιρη επικαιροποίηση των οργανισμών, και η αδυναμία του υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης και Εσωτερικών να εφαρμόσουν μια κεντρική πολιτική σε όλο το φάσμα της Γενικής Κυβέρνησης. Η αδυναμία αυτή αποτελεί διαρκές χαρακτηριστικό των κεντρικών αυτών υπηρεσιών.

<sup>480</sup> Βλ. Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού του Ελληνικού Δημοσίου - Απογραφή <http://apografi.gov.gr/> Για τον πρώτο κύκλο κινητικότητας 2017 του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης βλ. <https://apografi.gov.gr/index.php/esk/mobility-1-2017.html>

<sup>481</sup> «Δόγω του ελλείγοντος χαρακτήρα εφαρμογής των διατάξεων για την κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων στον Ν.4531/2018 προβλέφθηκε (άρθρο 33) ότι η προϋπόθεση της προηγούμενης έκδοσης οργανισμών σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παρ. 1 του άρθρου 4 του Ν. 4440/2016 (Α' 224) για τη συμμετοχή φορέων ως υπηρεσιών υποδοχής στο Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας (ΕΣΚ) δεν απαιτείται, εφόσον με αιτιολογημένη έκθεση του οικείου φορέα, η οποία εγκρίνεται από τον αρμόδιο Υπουργό, βεβαιώνεται ότι οι υπηρεσιακές ανάγκες για τη λειτουργία του καλύπτονται από τις υφιστάμενες οργανικές διατάξεις. Η προϋπόθεση καταχώρισης στο ψηφιακό οργανόγραμμα και η ύπαρξη περιγραμμάτων θέσεων εργασίας διατηρείται.»

#### 4.2.2. Περιγράμματα θέσεων εργασίας

Η ανάλυση και περιγραφή θέσεων εργασίας (job description) αποτελεί εργαλείο με πολλαπλή χρησιμότητα στον εξορθολογισμό της διαχείρισης των ανθρωπίνων πόρων. Διευκολύνουν την ορθολογική στελέχωση τόσο για την πρόσληψη και τις προαγωγές όσο και για την κινητικότητα και την αξιολόγηση δεδομένου ότι επιτρέπουν την αντιστοίχιση υπαλλήλων/προσόντων με απαιτήσεις των θέσεων εργασίας. Αποτελούν ταυτόχρονα σημείο αναφοράς για τους υπαλλήλους όσον αφορά τις απαιτήσεις της θέσης που κατέχουν ή επιθυμούν να καταλάβουν και τα σχετικά κριτήρια αλλά και αναδεικνύουν τις ανάγκες κατάρτισης ή επανακατάρτισης. Επίσης, στο βαθμό που περιλαμβάνουν και στόχους, διευκολύνουν την εφαρμογή της διοίκησης μέσω στόχων, την αξιολόγηση της απόδοσης και ενδεχομένως την εφαρμογή συστημάτων σύνδεσης αμοιβής με την απόδοση.

Η συζήτηση για τα περιγράμματα εργασίας κάθε άλλο παρά νέα είναι. Για να μην ανατρέξει κανείς στους σχετικούς προβληματισμούς των δεκαετιών 1980 και 1990, στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-13 διαπιστωνόταν η μειωμένη κινητικότητα και η απουσία περιγραφών θέσεων εργασίας και καθηκόντων. Έθετε στόχο την «Ανάπτυξη Συστήματος περιγραμμάτων θέσεων και σύνδεσή τους με την πρόσληψη, την αξιολόγηση, την εκπαίδευση, την προαγωγή, την κινητικότητα».

Στη Λευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση (2012, σελ. 61), όπου επανέρχεται το ζήτημα της απλοποίησης του συστήματος ταξινόμησης των υπαλλήλων (κλάδοι), τονίζεται η ανάγκη επέκτασης της χρήσης των περιγραμμάτων θέσης. Αναφέρονται μάλιστα αναλυτικά τα πλεονεκτήματά τους ως βάση για την άσκηση πολιτικής ανθρωπίνων πόρων και στελέχωσης στη διοίκηση. Μεταξύ αυτών αναφέρεται η σύνδεση του αντικείμενου εργασίας και των ιδιαίτερων απαιτήσεών του με το προφίλ των υπαλλήλων, και το ότι παρέχουν τη βάση για την ανάπτυξη συστήματος στοχοθεσίας και συστήματος αξιολόγησης βάσει της επίτευξης στόχων σε επίπεδο φορέα και κατ' ιδίαν υπαλλήλων. Μάλιστα ως προστιθέμενη αξία του περιγράμματος θέσης, θεωρείται ότι αξιολογείται ένας υπάλληλος «ως προς την καταλληλότητα του να υπηρετήσει σε μία θέση όχι μόνο βάσει των τυπικών του προσόντων αλλά πολύ περισσότερο με τη νοοτροπία, τις στάσεις, τις αξίες, τα κίνητρα με τα οποία ο υπάλληλος εμπλουτίζει τη θέση αυτή».

Ενώ λοιπόν φαινόταν να έχει ήδη ξεκινήσει στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος 2007-13<sup>482</sup>, το ζήτημα τέθηκε πιο επιτακτικά από τον Απρίλιο του 2013<sup>483</sup> και η πρώτη φάση προγραμματιζόταν να ολοκληρωθεί μέχρι το τέλος του ίδιου έτους. Στηριζόταν στις εκθέσεις αξιολόγησης δομών και τα νέα οργανογράμματα που είχαν εγκριθεί από το ΚΣΔΜ, το οποίο και είχε ορίσει ανώτατα όρια στελέχωσης (staffing plans) για κάθε υπουργείο ή φορέα. Οι νέοι οργανισμοί καθυστέρησαν ωστόσο – μεσολάβησε και αλλαγή υπουργού- και εκδόθηκαν τελικά τον Σεπτέμβριο του 2014.

Η Εθνική Στρατηγική για τη ΔΜ 2014-2016 (σελ. 20) αναπτύσσει παρόμοια επιχειρήματα και επιπλέον αντιμετωπίζει τα περιγράμματα εργασίας ευρύτερα ως βάση για την ανάπτυξη του επαγγελματισμού στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Κάθε νέα θέση που προκηρύσσεται θα έπρεπε να συνοδεύεται από το περίγραμμα ώστε να αποσαφηνίζεται το προφίλ και οι απαιτήσεις έναντι των νέο-προσλαμβανομένων

<sup>482</sup> <http://www.epdm.gr/index.php?obj=95c3f1a8b262ec7a>

<sup>483</sup> Βλ. την Εγκύκλιο του υπουργού Α. Μανιτάκη ΑΠ. ΔΟΑ/Φ.13/607/οικ.12461 29/4/2013.

υπαλλήλων. Σύμφωνα με το σχεδιασμό της Εθνικής Στρατηγικής, η χρήση των περιγραμμάτων εργασίας σε όλη τη διοίκηση είχε ως ορίζοντα τον Οκτώβριο 2014.

Στο 3<sup>ο</sup> Μνημόνιο, τα περιγράμματα (περιγραφές καθηκόντων) συνδέθηκαν ειδικότερα με τη μεταρρύθμιση των κλάδων και την κινητικότητα των υπαλλήλων, καθώς επίσης και με την προοπτική σύνδεσή τους με το μισθολόγιο. Ομοίως, αναφέρονται μαζί με το πάγιο σύστημα κινητικότητας και την ηλεκτρονική βάση δεδομένων για τις κενές θέσεις (ως προαπαιτούμενο) στο συμπληρωματικό Μνημόνιο Δεκεμβρίου 2017 (σελ. 44).<sup>484</sup>

Η πιο πρόσφατη Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-19 (σελ. 24) αναφέρει ότι «η κατάρτιση περιγραμμάτων θέσης εργασίας στο δημόσιο τομέα αποτέλεσε κρίσιμη προτεραιότητα για το 2016. Σε συνεργασία με την Τεχνική Βοήθεια, πραγματοποιήθηκαν συναντήσεις και επιμορφωτικές δράσεις σε στελέχη των υπουργείων με σκοπό την ενημέρωση και την παροχή τεχνογνωσίας. Ο στόχος ήταν να ολοκληρωθεί η διαδικασία κατάρτισης των περιγραμμάτων θέσης εργασίας μέχρι τον Αύγουστο του 2017, αρχικά στα υπουργεία και στη συνέχεια σε όλες τις δημόσιες υπηρεσίες». Τον Σεπτέμβριο 2017 προβλεπόταν η ολοκλήρωση διαδικασιών κατάρτισης περιγραμμάτων θέσεων εργασίας και ένταξή τους στο ψηφιακό Οργανόγραμμα για την έναρξη του νέου συστήματος κινητικότητας.

Τελικά τα περιγράμματα εργασίας έχουν ολοκληρωθεί κυρίως στο επίπεδο της κεντρικής διοίκησης, αλλά όχι στο σύνολο της Γενικής Κυβέρνησης. Η ενσωμάτωσή τους στη βάση δεδομένων «Ψηφιακό οργανόγραμμα» είναι ακόμη σε εξέλιξη. Προκειμένου να ασκηθεί πίεση στους φορείς που καθυστερούσαν, η ανάρτησή τους στο Ψηφιακό Οργανόγραμμα ορίστηκε ως προϋπόθεση για συμμετοχή στη διαδικασία κινητικότητας. Σταδιακά πάντως διευρύνεται και ο αριθμός των φορέων, ΟΤΑ και νομικών προσώπων που καταρτίζουν νέους οργανισμούς και περιγράμματα και συμπληρώνουν το Ψηφιακό Οργανόγραμμα.

Πέραν των διαδικασιών κινητικότητας, τα περιγράμματα θέσεων εργασίας χρησιμοποιήθηκαν για πρώτη φορά στην προκήρυξη για πλήρωση θέσεων προϊσταμένων οριζόντιων Γενικών Διευθύνσεων στη διάρκεια του 2017 και στην εν εξελίξει διαδικασία στελέχωσης θέσεων Διοικητικών και Τομεακών Γραμματέων (2018) (βλ. σχετικά κεφάλαιο Απο-πολιτικοποίηση επιτελικών θέσεων).

Στην πλήρη του ανάπτυξη ένα σύστημα καταγραφής και τακτικής επικαιροποίησης οργανογραμμάτων, περιγραμμάτων θέσεων και στελέχωσης σε κεντρική βάση δεδομένων (Ψηφιακό Οργανόγραμμα) θα μπορούσε να καταστήσει τη διοίκηση «ευανάγνωστη» -αν όχι διαφανή- ως προς τα καθήκοντα, τις θέσεις και τη στελέχωσή της. Ωστόσο η απροθυμία ή διστακτικότητα των φορέων να καταγράψουν τα σχετικά στοιχεία ίσως αποτελεί άμυνα σε αυτή τη δυνατότητα πλήρους γνώσης του κέντρου για τα ζητήματα αυτά και αντίστοιχα τον περιορισμό της ευχέρειάς τους ιδιαίτερα σε ζητήματα στελέχωσης.

<sup>484</sup> Οι γενικές και ειδικές περιγραφές θέσεων εργασίας όπως και τα νέα οργανογράμματα έπρεπε να ολοκληρωθούν (προαπαιτούμενο) ενόψει της λειτουργίας του νέου συστήματος κινητικότητας.

**Πίνακας 19. ΠΕΡΙΓΡΑΜΜΑΤΑ ΘΕΣΕΩΝ ΕΡΓΑΣΙΑΣ: ΕΓΚΥΚΛΙΟΙ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ**

29 Απριλίου 2013: Οδηγίες για την πρώτη εφαρμογή του έργου «Σχεδιασμός Περιγραμμάτων Θέσεων Εργασίας»
18 Οκτωβρίου 2016: Περιγράμματα Θέσεων Εργασίας
23 Νοεμβρίου 2016: Γενικά και Ειδικά Περιγράμματα Εργασίας
10 Μαρτίου 2017: Γενικά και Ειδικά Περιγράμματα Εργασίας
15 Μαΐου 2017: Ειδικά Περιγράμματα Θέσεων Ευθύνης στα Υπουργεία
7 Ιουνίου 2017: Γενικά και Ειδικά Περιγράμματα Θέσεων Εργασίας
4 Αυγούστου 2017: Ειδικά Περιγράμματα Εργασίας
8 Δεκεμβρίου 2017: Εφαρμογή του συστήματος των Περιγραμμάτων Θέσεων Εργασίας
20 Απριλίου 2018: Εκπαιδευτικά προγράμματα για το Ψηφιακό Οργανόγραμμα και την εφαρμογή του ενιαίου συστήματος κινητικότητας στη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση
17 Μαΐου 2018: Ψηφιακό Οργανόγραμμα της Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης και Απογραφή

Σύμφωνα με τα στοιχεία της Έκθεσης Συμμόρφωσης μετά την 4<sup>η</sup> Αξιολόγηση του 3<sup>ου</sup> Προγράμματος<sup>485</sup>, μέχρι τον Ιούνιο 2018, είχαν ενταχθεί στην ηλεκτρονική πλατφόρμα 209 φορείς και οι πρώτοι 60 «πιλοτικοί φορείς» είχαν αναρτήσει όλα τα περιγράμματα θέσεων εργασίας. Ο τελικός σκοπός της διασύνδεσης των περιγραμμάτων θέσεων με τις υπάρχουσες θέσεις που προγραμματίζεται για το τέλος 2019, θα επιτρέψει την ύπαρξη σφαιρικής εικόνας για την απασχόληση στο δημόσιο τομέα (ελλείψεις προσωπικού, διαμόρφωση μεσοπρόθεσμου σχεδίου προσλήψεων σε όρους περιοχών προτεραιότητας και απαιτούμενων προσόντων). Το όλο εγχείρημα βασίζεται σε ένα ηλεκτρονικό σύστημα πληροφόρησης στο οποίο κάθε υπάλληλος θα συνδέεται με ορισμένη θέση και δομή και θα έχει έναν ενιαίο αριθμό ταυτοποίησης.

### **4.3 Προβλήματα – κενά του νέου συστήματος κινητικότητας**

Παρά τις σημαντικές εξορθολογιστικές παρεμβάσεις, το νέο σύστημα κινητικότητας αφήνει ορισμένα κρίσιμα ζητήματα σε εκκρεμότητα. Πρώτον, το ζήτημα των υπηρεσιακών αναγκών. Και δεύτερον, τη σχέση κινητικότητας και σταδιοδρομίας.

#### **4.3.1 Υπηρεσιακές ανάγκες**

Σε αντίθεση με την αναγκαστική κινητικότητα, που όμως συνδέθηκε με τη διαθεσιμότητα και την απόλυση («έξοδο»), μια από τις βασικές αρχές του νέου συστήματος είναι ο αμιγώς εθελοντικός χαρακτήρας του (όπως άλλωστε και στο προϋπάρχον σύστημα του ΥΚ 2007). Με άλλα λόγια, η πρωτοβουλία επαφίεται στους ενδιαφερόμενους για

<sup>485</sup> European Commission, DG Economic and Financial Affairs, Compliance Report, ESM Stability Support Programme for Greece, Fourth Review, June 2018, 23 Ιουνίου 2018, σελ. 37 και 68. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/compliance\\_report\\_4r\\_2018.06.20.docx.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/compliance_report_4r_2018.06.20.docx.pdf)

μετακίνηση. Ακόμη και σε κατ' εξαίρεση περιπτώσεις που πρέπει να γίνει (προσωρινή) απόσπαση, απαιτεί τη συναίνεση του υπαλλήλου.<sup>486</sup>

Άλλωστε, οι προδιαγραφές της ισότητας, της διαφάνειας, της αξιοκρατίας και της δημοσιότητας για τις διατιθέμενες θέσεις αν και πράγματι σημαντικές, συνδέονται με τη διάσταση της κινητικότητας που αφορά τον τρόπο αντιμετώπισης των ατομικών αιτημάτων. Όπως αυτολεξεί αναφέρει η εισηγητική έκθεση, υπάρχει «εύλογη αξίωση» κάθε υπαλλήλου να μετακινείται σε άλλες υπηρεσίες και να εμπλουτίζει την εργασιακή εμπειρία του. Στο βαθμό που αυτό αποτελεί τη βασική αρχή του συστήματος κινητικότητας, εμφανίζεται το παράδοξο να θεωρείται ότι το όφελος που προκύπτει συνολικά για τη διοίκηση είναι αυτόματο αποτέλεσμα των ατομικών επιδιώξεων των υπαλλήλων.

Φαίνεται λοιπόν να υπάρχει κενό όσον αφορά τη δυνατότητα της ίδιας της διοίκησης να μετακινεί το προσωπικό για να καλύψει ανάγκες. Όπως φάνηκε στον πρώτο κύκλο κινητικότητας (Νοέμβριος 2017), ένα 10% (80/801) των θέσεων που προκηρύχθηκαν για κινητικότητα δεν προσέλκυσαν κανέναν από τους 1117 υπαλλήλους που ενδιαφέρονταν για μετακίνηση. Αντίθετα, το 1% (8/801) των θέσεων συγκέντρωσε τις περισσότερες προτιμήσεις, με πρώτο το ΑΣΕΠ.<sup>487</sup> Για παράδειγμα, έμειναν 42 κενές θέσεις στην ΑΑΔΕ (25%), η οποία κάλυψε μόνο το 74% των θέσεων που ζήτησε. Παράλληλα, ο μεγαλύτερος αριθμός αιτήσεων μετακίνησης έγινε από φορείς όπως ο ΕΦΚΑ (125), οι ΟΣΥ Α.Ε., οι Κτιριακές Υποδομές (ΑΕ) (28), η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής (26) αλλά και η Ελληνική Αεροπορική Βιομηχανία (25), ο Δήμος Αθηναίων κλπ. Μεταξύ αυτών φαίνεται να υπάρχουν φορείς που σύμφωνα με τη γενικότερη αντίληψη θα χρειάζονταν ενίσχυση (βλ. παράρτημα κεφαλαίου 6). Το ζήτημα επιχειρείται πάντως να αντιμετωπιστεί με παροχή κινήτρων, τουλάχιστον για τις νησιωτικές και απομακρυσμένες περιοχές (επιτάχυνση βαθμολογικής προαγωγής).

Ένα δεύτερο ζήτημα σχετικό με τις υπηρεσιακές ανάγκες αφορά την προϋπόθεση κάλυψης κατά 50% των θέσεων του κλάδου του υπαλλήλου που ζητά μετακίνηση στην υπηρεσία που υπηρετεί. Ωστόσο, αυτό δεν σημαίνει ότι καλύπτονται επαρκώς οι ανάγκες στελέχωσης του φορέα προέλευσης, ενώ δεν υπάρχει απάντηση για το πώς θα καλυφθούν οι λοιπές ανάγκες του, ιδιαίτερα όταν δεν προσελκύει υψηλή προτίμηση. Εύλογα μπορεί να θεωρηθεί ότι η καθυστέρηση αποστολής της σχετικής βεβαίωσης αποτελεί έκφραση του δισταγμού των φορέων προέλευσης να αποδεσμεύσουν

<sup>486</sup> Άρθρο 2 παρ.4 Ν.4440/2016: Κατ' εξαίρεση, εφόσον συντρέχουν αποδεδειγμένες σοβαρές και επείγουσες υπηρεσιακές ανάγκες, η μετακίνηση διενεργείται ως απόσπαση για χρονικό διάστημα έως ένα (1) έτος, με δυνατότητα παράτασης έως τρεις (3) μήνες με πρωτοβουλία της υπηρεσίας και συναίνεση του υπαλλήλου, για την άσκηση καθηκόντων κλάδου, για τον οποίο ο υπάλληλος έχει τα απαιτούμενα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα, χωρίς να απαιτείται η ύπαρξη κενής οργανικής θέσης.

<sup>487</sup> Στον πρώτο Κύκλο Κινητικότητας, υποβλήθηκαν 1117 αιτήσεις για 7449 θέσεις, κατά μέσο όρο υπήρξε ενδιαφέρον για 7 θέσεις ανά αίτηση. Οι περισσότερες αιτήσεις (311 υπάλληλοι) υποβλήθηκαν για 151 θέσεις στο υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης, και στο ΑΣΕΠ, όπου για 29 θέσεις υποβλήθηκαν 303 αιτήσεις. Από τις 10 πρώτες σε ζήτηση θέσεις, οι 8 αφορούν το ΑΣΕΠ. Υψηλή είναι επίσης η ζήτηση και για 58 θέσεις στο υπουργείο Τουρισμού (244 υπάλληλοι), καθώς και για 115 θέσεις στο υπουργείο Υγείας (258 υπάλληλοι). Αντίθετα στην Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ), για 42 από τις 163 προσφερόμενες θέσεις δεν υποβλήθηκε καμία αίτηση. Το ίδιο και για 10 θέσεις στο υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών, 9 στο υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, 8 στο υπουργείο Τουρισμού, 6 στο υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής και 5 στο υπουργείο Υγείας. Βλ. Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Στατιστική Αποτύπωση και Ανάλυση Αιτήσεων, 1ος Κύκλος Κινητικότητας 2017, Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης 6.12.2017. [www.minadmin.gov.gr](http://www.minadmin.gov.gr)

προσωπικό δημιουργώντας αντίστοιχο κενό.<sup>488</sup> Ο δισταγμός και η καθυστέρηση που συνεπάγεται επιχειρείται να παρακαμφθούν με την πρόβλεψη τεκμηρίου συναίνεσης μετά από άπρακτη παρέλευση δεκαπενθημέρου. Τέλος, τίθεται πράγματι ένα γενικότερο ζήτημα σχετικά με το πώς θα αντιμετωπιστεί η απροθυμία στελέχωσης ορισμένων υπηρεσιών που δεν προτιμώνται από τους υποψηφίους (πέραν των γεωγραφικά απομακρυσμένων).

Απ' αυτή τη σκοπιά μπορεί να θεωρηθεί ότι η έλλειψη προηγούμενης ενημέρωσης και έκφρασης άποψης εκ μέρους του φορέα προέλευσης σχετικά με τη μετακίνηση υπαλλήλων μπορεί να δημιουργεί πρόβλημα, χωρίς να διαφαίνεται τρόπος αντιμετώπισής του. Ας μην υποτιμάται και το γεγονός ότι, μεταξύ άλλων, εξασθενεί τη δυνατότητα της ηγεσίας του φορέα να διαχειρίζεται τους ανθρώπινους πόρους, πράγμα το οποίο αποτελεί προϋπόθεση για την αποτελεσματική λειτουργία του καθώς και για την ευθύνη λογοδοσίας της.

#### 4.3.1 Ενσωμάτωση στη σταδιοδρομία

Η κινητικότητα όπως εμφανίζεται στο νέο σύστημα δεν ενσωματώνεται συστηματικά στη σταδιοδρομία των υπαλλήλων. Με άλλα λόγια, δεν αποτελεί εργαλείο ανάπτυξης των ανθρωπίνων πόρων ούτε συνδέεται με κίνητρα. Με βάση το παρόν σύστημα, όπως άλλωστε και με τα προηγούμενα, η επιλογή ενός υπαλλήλου να παραμείνει στον ίδιο φορέα για όλη του τη σταδιοδρομία δεν αποκλείεται (ούτε και απασχολεί).

Το στοιχείο αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία για τα στελέχη στα ψηλότερα επίπεδα διοίκησης. Για παράδειγμα, η κινητικότητα θα μπορούσε να αποτελεί προϋπόθεση για την πρόσβαση σε ανώτερες θέσεις. Πολύ περισσότερο βέβαια, η κινητικότητα είναι απαραίτητη στην κορυφή της πυραμίδας για δύο λόγους. Αφενός ενόψει του εμπλουτισμού της εμπειρίας αφού το διοικητικό στέλεχος έχει δοκιμαστεί σε διάφορες συνθήκες και θέσεις. Και αφετέρου προκειμένου να υπάρχει δυνατότητα οριζόντιας μετακίνησης σε ομάδα ομοειδών θέσεων αντί του υποβιβασμού υπαλλήλου ο οποίος δεν επιλέγεται ξανά σε θέση ευθύνης.

Αυτή η διάσταση της κινητικότητας θα εισήγαγε σημαντική καινοτομία το ελληνικό σύστημα και θα την αναδείκνυε σε πολύ μεγαλύτερης εμβέλειας εργαλείο διαχείρισης και αξιοποίησης των ανθρωπίνων πόρων. Ένα περιορισμένο υποκατάστατο αποτελεί η διυπουργική προκήρυξη για την πλήρωση «οριζόντιων» θέσεων ευθύνης (Βλ. κεφάλαιο Σταδιοδρομία – επιλογή διεθυντικών στελεχών).

## 5. Συμπέρασμα

Αν και η εφαρμογή του είναι σε πρώιμο στάδιο, το σύστημα αυτό αποτελεί από ορισμένες κρίσιμες απόψεις εξορθολογισμό στη διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων. Αίρει παλιότερα στεγανά, μαζικοποιεί και οργανώνει τις διαδικασίες κινητικότητας ενώ την καθιστά περιοδική και επαναλαμβανόμενη και όχι εξαιρετική διαδικασία. Σε αυτά

<sup>488</sup> Όπως δήλωσε ο πρόεδρος της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας και δήμαρχος Αμαρουσίου Γιώργος Πατούλης η κινητικότητα στους δήμους είναι ένα θετικό βήμα, αρκεί στη διαδικασία να συμμετέχουν οι δήμαρχοι, οι οποίοι γνωρίζουν τις ανάγκες και θα εγκρίνουν την αποχώρηση ή την πρόσληψη ενός υπαλλήλου. Επισημαίνει τον κίνδυνο «να αφυδατωθούν οι υπηρεσίες των δήμων. ... Με την κινητικότητα θα πρέπει να διασφαλιστεί πως δεν θα καταρρεύσουν οι λειτουργίες των δήμων». Τα Νέα 27.1.2018 <http://www.tanea.gr/news/politics/article/5510958/erxetai-neos-gyros-anatropwn-sto-dhmosio/>

πρέπει να προστεθούν οι παράλληλες δράσεις εξορθολογισμού που το καθιστούν εφικτό, δηλ. τη βάση δεδομένων για δομές και προσωπικό που συνιστά το ψηφιακό οργανόγραμμα και τα περιγράμματα θέσεων εργασίας τα οποία σταδιακά περιλαμβάνονται σε αυτό.

Ωστόσο είναι σαφές ότι από τις επιμέρους διαστάσεις της κινητικότητας ως εργαλείου διαχείρισης ανθρώπινων πόρων προμοδοτήθηκε η εθελοντική και ad hoc (όχι ενσωματωμένη στην σταδιοδρομία). Δεν επινοούνται δηλαδή νέα καινοτόμα εργαλεία κινητικότητας (π.χ. ενσωμάτωση στην καριέρα, μέρος σταδιοδρομίας υψηλόβαθμων στελεχών, οριζόντια μετακίνηση εντός ομοειδών κλάδων κλπ.).

Το σύστημα αυτό μπορεί μάλιστα να χαρακτηριστεί ως «ατομοκεντρικό», στο βαθμό που η διαφαινόμενη προτεραιότητα είναι να δώσει δυνατότητα μετακίνησης σε όσους υπαλλήλους το επιθυμούν. Η εξυπηρέτηση των αναγκών των υπηρεσιών τείνει να έρχεται σε δεύτερη μοίρα, όπως αναλύθηκε πιο πάνω. Από αυτή την άποψη, φαίνεται ότι ο προσανατολισμός του καθορίστηκε ως αντίδραση στη «βίαιη κινητικότητα» που προηγήθηκε υπαναχωρώντας στην προσπάθεια ολοκληρωμένης αντιμετώπισης των υπηρεσιακών αναγκών.

Σημαντικό είναι βέβαια να αξιολογηθεί σε ένα βάθος χρόνου η εμπειρία της εφαρμογής του. Ιδιαίτερα ενδιαφέρει:

α) κατά πόσον οι ρυθμίσεις του ενδεχομένως θα συμπληρωθούν σταδιακά και με έμφαση στην προτεραιότητα των υπηρεσιακών αναγκών ή

β) θα τροποποιηθούν επισήμως ή ατύπως στην αντίθετη κατεύθυνση με «κατά παρέκκλιση» ρυθμίσεις που ευνοούν παλαιού τύπου πρακτικές τις οποίες στοχεύει να εξαλείψει (π.χ. συνέχιση της πρακτικής των αποσπάσεων ή/και κατ' εξαίρεση παράτασή τους κλπ., όπως έχει ήδη αρχίσει να γίνεται – βλ. πιο πάνω).<sup>489</sup>

Δεν είναι τυχαίο ότι η Έκθεση Συμμόρφωσης μετά την 4<sup>η</sup> Αξιολόγηση (Ιούνιος 2018)<sup>490</sup> εκφράζει σχετικά την ανησυχία της, όπως προαναφέρθηκε. Επίσης, το Συμπληρωματικό Μνημόνιο του Μαΐου 2018<sup>491</sup> αναφέρεται εμμέσως πλην σαφώς στην ανάγκη άμεσης ολοκλήρωσης του πρώτου κύκλου κινητικότητας (προσπαιτούμενο) αλλά και στην αντιμετώπιση ευρύτερων ζητημάτων που αυτή θέτει. Για παράδειγμα, τονίζεται ότι η απόφαση για τη μετάταξη θα λαμβάνεται από την υπηρεσία υποδοχής και μόνο, βάσει προκαθορισμένων κανόνων ώστε να μη δημιουργείται πρόβλημα παρεμπόδισης από την υπηρεσία προέλευσης, και χωρίς ανάμιξη του πολιτικού επιπέδου. Τονίζεται επίσης ότι σύμφωνα με τον Ν.4440/2016 οι αποσπάσεις δεν αποτελούν μέσο κινητικότητας αλλά προσωρινή λύση σε ειδικές περιπτώσεις και για αυστηρά περιορισμένο χρονικό διάστημα που δεν μπορεί να παραταθεί.

<sup>489</sup> Πρόσφατο παράδειγμα, η πρόσκληση για Μετάταξη υπαλλήλων στη Διεύθυνση Διοικητικής και Οικονομικής Υποστήριξης των ΑΥΕ Ο.Τ.Α., του Υπουργείου Εσωτερικών 26.10.2018 <http://www.minadmin.gov.gr/?p=32546> (βάσει του άρθρου 112 του Ν. 4555/2018) «9. Η κάλυψη των οργανικών θέσεων της Διεύθυνσης Διοικητικής και Οικονομικής Υποστήριξης των ΑΥΕ Ο.Τ.Α. γίνεται και με απόσπαση ή μετάταξη, κατ' εξαίρεση κάθε άλλης διάταξης, με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, η οποία είναι υποχρεωτική για τους φορείς προέλευσης».

<sup>490</sup> European Commission, DG Economic and Financial Affairs, Compliance Report, ESM Stability Support Programme for Greece, Fourth Review, June 2018, 23 Ιουνίου 2018.

<sup>491</sup> Supplemental Memorandum of Understanding Fourth Review of the ESM Programme DRAFT – 23 May 2018.

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/draft\\_smou\\_4th\\_review\\_23\\_05\\_2018.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/draft_smou_4th_review_23_05_2018.pdf)



## Συνομογραφίες

ΑΔΕΔΥ	Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΓΛΚ	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
ΕΑΧΑ	Εταιρεία Ενοποίηση Αρχαιολογικών Χώρων και Αναπλάσεις ΑΕ
ΕΚΕΒΙ	Εθνικό Κέντρο Βιβλίου
ΕΛΣΤΑΤ	Ελληνική Στατιστική Αρχή
ΕΟΠΥΥ	Ενιαίος Οργανισμός Παροχής Υπηρεσιών Υγείας
ΙΔΑΧ	(υπάλληλοι) Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου
ΙΔΟΧ	Ιδιωτικού Δικαίου Ορισμένου Χρόνου
ΙΚΑ - ΕΤΑΜ	Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων - Επικουρικό Ταμείο Ασφάλισης Μισθωτών
ΚΕΔΕ	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας
ΚΕΠΕ	Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών
ΚΣΔΜ	Κυβερνητικό Συμβούλιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης
ΝΠΔΔ	Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου
ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Ανάπτυξης και Συνεργασίας
ΟΠΑΔ	Οργανισμός Περιθαλψής Ασφαλισμένων Δημοσίου
ΟΡΣΕ	Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προστασίας Περιβάλλοντος της ευρύτερης περιοχής της Θεσσαλονίκης
ΟΡΣΑ	Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προστασίας Περιβάλλοντος της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας
ΟΡΣΙ	Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προστασίας Περιβάλλοντος της ευρύτερης περιοχής των Ιωαννίνων
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΣΕΠΕ	Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας
ΤΕΟ	Ταμείο Εθνικής Οδοποιίας
ΥΚ	Κώδικας Δημοσίων Υπαλλήλων
ΥΠΔΑΝ	Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης
ΥΠΕΣ	Υπουργείο Εσωτερικών

## Βιβλιογραφικές αναφορές

- Βαρβαρέσος, Κ. (2000) Η πλημμελής λειτουργία της Διοικήσεως και η ανάγκη αναδιοργανώσεως αυτής [1952], στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης 2000.
- Μαραγκόπουλος, Γ. (2000) Μέθοδοι επιλογής και εκπαιδύσεως του προσωπικού της Διοικήσεως [1950], στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης 2000.
- Ioannou, Ch. (2016) Greece: Public service employment relations in Greece: Adjustment and reforms, στο S. Bach and L. Bordogna (eds), Public Service Management and Employment Relations in Europe; Emerging from the Crisis? Routledge, London, 2016, σελ. 29-55
- Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-16, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Αθήνα.  
[http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/20140416\\_action\\_plan\\_gcr.pdf](http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/20140416_action_plan_gcr.pdf)
- Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-19 (2017) Δημόσιο 2020, Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Αθήνα, Ιούλιος 2017.  
<http://www.minadmin.gov.gr/?cat=34>
- Επιτροπή για την Εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής (1998/2000) , Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση [1998] (Έκθεση Γ. Σπράου) στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης 2000.
- Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Μεταρρύθμιση του Δημοσίου Τομέα 2014-2020 (2014)  
[https://www.espa.gr/elibrary/Metarythmisi\\_Dimosiou\\_2014GR05M2OP001\\_1\\_2\\_el.pdf](https://www.espa.gr/elibrary/Metarythmisi_Dimosiou_2014GR05M2OP001_1_2_el.pdf)
- European Commission (2018) Compliance Report, ESM Stability Support Programme for Greece, Fourth Review, June 2018, DG Economic and Financial Affairs 23 June 2018.  
[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/compliance\\_report\\_4r\\_2018.06.20.docx.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/compliance_report_4r_2018.06.20.docx.pdf)
- European Economy (2010) no 68, The Economic Adjustment Programme for Greece First review – summer 2010, Updated Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality, August 6, 2010.
- European Economy (2010) no 72, The Economic Adjustment Programme for Greece December 2010.
- European Economy (2011) no 82, The Economic Adjustment Programme for Greece Fourth Review July 2011,
- European Economy (2011) no 87, The Economic Adjustment Programme for Greece Fifth Review, October 2011.
- European Economy (2012) no123, Second Adjustment Programme, First Review, December 2012.
- European Economy (2013) no 159, Second Adjustment Programme, Third Review, July 2013.
- European Economy (2014) 192, Second Adjustment Programme, 4th Review, April 2014 Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality
- IMF Country Reports (2014) No 14/151. (2013) No 13/241 , No 13/53. (2012) No 12/57
- ΚΕΠΕ (2000) Δημόσια Διοίκηση. Έκθεση για το Πρόγραμμα 1988-1992 [1988], στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης 2000.
- Langrod, G. (2000) Έκθεση αφορώσα την Διοικητική Αναδιοργάνωση [1964] στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης 2000.
- Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση, Ιανουάριος 2012.  
[http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2012/01/lefki\\_vivlos.pdf](http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2012/01/lefki_vivlos.pdf)

### ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ

- Μαυρομούστακου (2016), Η. Αξιολόγηση δημοσίων υπαλλήλων, Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνα.
- OECD Greece: Review of the Central Administration. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing 2011
- Σπανού, Κ. (2016) «Η πολιτική ανθρώπινου δυναμικού στην ελληνική διοίκηση: Διαχρονικές επιλογές, διαχρονικά προβλήματα» στο Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις και Ανάπτυξη. Πρακτικά Συνεδρίου του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, Αθήνα 2016, 57-65.
- Supplemental Memorandum of Understanding: Greece. Third Review of the ESM Programme, January 2018.
- [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/draft\\_smou\\_3rd\\_review.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/draft_smou_3rd_review.pdf)
- Supplemental Memorandum of Understanding Fourth Review of the ESM Programme DRAFT 23 May 2018 [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/draft\\_smou\\_4th\\_review\\_23\\_05\\_2018.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/draft_smou_4th_review_23_05_2018.pdf)
- Συμεωνίδης, Ι. (2014) Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων στην εποχή των μνημονίων, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2014.
- Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης (2000) Έκθεση για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης [1990], στο Α. Μακροδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης 2000.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7. Ο εξορθολογισμός του συστήματος των κλάδων

Καλλιόπη Σπανού

### 1. Εισαγωγή

Στο πεδίο των ανθρωπίνων πόρων βασικός στόχος ήταν η ευέλικτη διαχείριση και αξιοποίησή τους. Η εισαγωγή ενιαίων κανόνων για το σύνολο του προσωπικού και η συναφής μείωση της πολυπλοκότητας και της δυσκαμψίας προϋποθέτουν άρση των παραγόντων που κατακερματίζουν και διαφοροποιούν επιμέρους ομάδες υπαλλήλων παράγοντας δυσκαμψίες και στεγανά.

Το σύστημα των κλάδων ταξινομεί και κατηγοριοποιεί τις θέσεις και τα απαιτούμενα για αυτές προσόντα<sup>492</sup> στη δημόσια διοίκηση. Ο κλάδος, ως χαρακτηριστικό της υπηρεσιακής κατάστασης του προσωπικού, παραπέμπει στο στοιχείο της ειδίκευσης ή της αποστολής του (καθήκοντα), τα οποία συνδέονται με το επίπεδο και το είδος εκπαίδευσης (τίτλοι σπουδών) και αποτελούν προϋπόθεση για την κατάληψη ομάδων θέσεων.

Σ' αυτό το πλαίσιο, ζητούμενο είναι κατ'ελάχιστον, η ισορροπία ανάμεσα στην ειδίκευση αφενός και στην ευρύτητα των αντίστοιχων κλάδων. Είναι σαφές ότι όσο στενότερα προσδιορίζονται οι κλάδοι τόσο περισσότερο δημιουργούνται εμπόδια και δυσκαμψίες στην διαχείριση και ορθολογική κατανομή των ανθρωπίνων πόρων. Γι' αυτό και το ζήτημα της αναθεώρησης του συστήματος των κλάδων τέθηκε πρόσφατα στο πλαίσιο της διευκόλυνσης της κινητικότητας και της ορθολογικής κατανομής των ανθρωπίνων πόρων.

### 2. Το πρόβλημα του κατακερματισμού.

#### 2.1. Αιτίες και συνέπειες

Το σύστημα των κλάδων αναπτύχθηκε ιστορικά με τρόπο που αντανάκλα τις παθογένειες του διοικητικού κατακερματισμού και των στεγανών (βλ. Κεφάλαιο Κινητικότητα). Διαχρονικό στοιχείο της ελληνικής διοίκησης είναι ότι ο υπάλληλος κατά τον διορισμό ή την πρόσληψή του τοποθετείται σε οργανική θέση συγκεκριμένου υπουργείου και σε κλάδο που προβλέπει ο Οργανισμός του. Παλαιότερα προβλέπονταν υπουργικοί διαγωνισμοί για την πρόσληψη υπαλλήλων αλλά η σύνδεση αυτή συνεχίστηκε και όταν οι διαγωνισμοί διενεργούνταν κεντρικά. Συνέπεια της σύνδεσης αυτής είναι αφενός η αντίληψη ότι ο υπάλληλος «ανήκει» σε υπουργείο/φορέα στο οποίο και διανύει κατ' αρχήν την σταδιοδρομία του, και όχι γενικά στο δημόσιο. Και αφετέρου, η τάση κατακερματισμού των κλάδων ανά φορέα απασχόλησης. Ομοειδείς ως προς τα καθήκοντα/ειδικότητα κλάδοι υποδιαιρούνται δηλαδή ανάλογα με τον φορέα απασχόλησης και δημιουργούν αποκλειστικότητα

<sup>492</sup> Αντιστοιχεί σε τυπικά προσόντα και ειδικότητες που χορηγούνται από τις διαφορετικές εκπαιδευτικές βαθμίδες.

απασχόλησης σε αυτόν. Στον πολλαπλασιασμό των κλάδων συνέτεινε επίσης η μετατροπή συμβάσεων ορισμένου σε αορίστου χρόνου («μονιμοποιήσεις συμβασιούχων») που προσέθεταν νέους κλάδους με διάφορες ονομασίες.

Ταυτόχρονα, η σύνδεση των υπουργικών κλάδων με επιμέρους καθεστώτα και προνόμια δημιουργούσε τάση εσωστρέφειας. Η ανάπτυξη πνεύματος υπηρεσιακής αλληλεγγύης μεταξύ των μελών του κλάδου/φορέα έτεινε στη δημιουργία στεγανών σε σχέση με άλλους κλάδους και φορείς. Είχε συνεπώς αρνητική επίπτωση στην επικοινωνία και συνεργασία εντός της διοίκησης. Ο πολλαπλασιασμός των κλάδων παράλληλα τροφοδοτούσε και αναπαρήγαγε πελατειακο-συντεχνιακές λογικές. Επιμέρους κλάδοι πετύχαιναν διάφορα προνόμια σε σχέση με τους υπαλλήλους άλλων φορέων ή κλάδων ακόμη και στον ίδιο φορέα (επιδόματα, διευκολύνσεις, ευκαιρίες προαγωγών, αμετάθετο, αποκλειστική απασχόληση κλπ.). Ο κατακερματισμός και πολλαπλασιασμός των κλάδων μπορεί επομένως να θεωρηθεί αντανάκλαση και προϊόν μιας ιδιότυπης συμβιωτικής σχέσης μεταξύ διοίκησης και πολιτικής.

Οι αρνητικές συνέπειες της κατάστασης αυτής υπογραμμίστηκαν ήδη από την Έκθεση Langrod<sup>493</sup>: Ακύρωση στην πράξη κάθε δυνατότητας αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού, περιορισμός των προοπτικών εξέλιξης και προαγωγής των υπαλλήλων μόνο εντός του κλάδου/υπουργείου με την προϋπόθεση κενής θέσης, αλλά και κατακερματισμός της δημόσιας υπηρεσίας. «Υπάρχουν στην πραγματικότητα τόσα κεχωρισμένοι δημόσιαι υπηρεσίαι όσα τα Υπουργεία και οι κλάδοι» (σελ. ό.π. 211)<sup>494</sup>.

Η έκθεση Langrod καταγράφει 788 κλάδους σε 16 υπουργεία για ένα σύνολο 37.182 υπαλλήλων. «Από τη λεπτομερή περιγραφή των ωρισμένοι κλάδοι ομοιάζουν πολύ... ο αριθμός τους είναι σαφώς υπερβολικός, καθιστά δυσχερή τον προσανατολισμό και περιπλέκει άνευ αποχρώντος λόγου την κατάσταση» (ό.π. 196). Ο Δ. Αργυριάδης <sup>495</sup> παρατηρεί τον «κατατεμαχισμό της ΔΔ σε μικρούς υπουργικούς κλάδους προσωπικού, ο αριθμός των οποίων αύξανε σταθερά». Αναφέρει ότι ο αριθμός των κλάδων, από 788 το 1961 πέρασε σε 1093 το 1967, αντιπροσωπεύοντας 169 πεδία εξειδικεύσεων. Η διαφορετική μεταχείριση αυτών των κλάδων ως προς τα επιπλέον οφέλη, τις πρόσθετες αμοιβές, τις παροχές και τα επιδόματα αυτές οι ανισότητες όξυναν το διαχωρισμό τους. Έκτοτε, οι κλάδοι έτειναν να πολλαπλασιάζονται άναρχα, σε σημείο που να μην είναι γνωστό κεντρικά πόσοι και ποιοι είναι.

Αντίστοιχα πολλά ήταν και τα εμπόδια αξιοποίησης του προσωπικού, με πρώτη την αδυναμία ορθολογικής κατανομής λόγω και της απουσίας συστήματος κινητικότητας. Μόνο μετακίνηση σε άλλη θέση του ίδιου κλάδου και της ίδιας υπηρεσίας ήταν δυνατή, βάσει του ΥΚ 1951 (αρθ. 95).

<sup>493</sup> Langrod, G. (2000) Έκθεσις αφορώσα την Διοικητική Αναδιοργάνωσιν, [1964] στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης 2000, σελ. 208-211.

<sup>494</sup> Ο Wilson σημείωνε επίσης την περιχαράκωση των υπουργείων. Wilson F.M.G. (2000) Ο κυβερνητικός μηχανισμός στην Ελλάδα [1966] στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης 2000.

<sup>495</sup> Αργυριάδης, Δ. (2000), Όψεις της διοικητικής αλλαγής στην Ελλάδα, [ΟΟΣΑ 1970], στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης 2000, σελ. 393).

Στο πεδίο της σταδιοδρομίας, η ταύτιση με τον συγκεκριμένο φορέα δημιουργούσε αφενός περιοριστικές συνθήκες για προαγωγή σε θέσεις ευθύνης αλλά και συνθήκες αποκλεισμού του εξωτερικού συναγωνισμού. Οι πιέσεις για διέξοδο απευθύνονταν στον εκάστοτε υπουργό, ο οποίος, έχοντας την ευχέρεια αλλαγής των Οργανισμών που προσδιορίζουν την εσωτερική διάρθρωση και στελέχωση (κατανομή των θέσεων σε κατηγορίες και κλάδους, προϋποθέσεις για την κατάληψη θέσεων ευθύνης όσον αφορά τον κλάδο κλπ.) μπορούσε να ικανοποιήσει συντηχιακές πιέσεις. Έτσι δημιουργούνταν ένα κλειστό – στεγανοποιημένο σύστημα στους επιμέρους φορείς.

Πέραν των εμποδίων που θέτει στην κατανομή του προσωπικού, το ζήτημα των κλάδων τέθηκε και από μια ειδικότερη σκοπιά από πολλούς εμπειρογνώμονες κατά τις μεταπολεμικές δεκαετίες. Πρόκειται για τη δημιουργία σώματος διϋπουργικών στελεχών που θα υπηρετούν ανάλογα με τις ανάγκες σε διαφορά υπουργεία και φορείς. Η έκθεση Langrod μεταξύ άλλων πρότεινε τη δημιουργία μιας κατηγορίας επίλεκτων υπαλλήλων του κράτους με διϋπουργική κινητικότητα (ή «κινητή σταδιοδρομία») και που θα είχε σημαντικό ρόλο στη μεταρρύθμιση της διοίκησης. Αντίστοιχες ιδέες και προτάσεις είχαν διατυπωθεί και από υψηλόβαθμους αξιωματούχους, όπως αναφέρει ο Αργυριάδης.<sup>496</sup>

Δεκαετίες αργότερα, η Έκθεση του ΚΕΠΕ<sup>497</sup> αναφέρεται στο ξεπερασμένο σύστημα διάρθρωσης βάσει των υπουργικών κλάδων που αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα ορθολογικότερης κατανομής και αξιοποίησης του προσωπικού και στη διϋπουργική επικοινωνία και συνεργασία. Οι κατά υπουργεία κλάδοι χαρακτηρίζονται μάλιστα ως «μηχανισμός αυτοάμυνας» των υπαλλήλων. Τονίζει την ανάγκη δημιουργίας διϋπουργικών κλάδων (σελ. 509) τη με βάση τα ίδια καθήκοντα ή την ίδια ειδικότητα (διοίκηση προσωπικού, οικονομολόγοι, χημικοί, μηχανικοί, Η/Υ ) ενόψει της ορθολογικής κατανομής, της εφαρμογής ενιαίων αρχών και κανόνων και της συνεργασίας μεταξύ υπουργείων. Θα είναι πράγματι «δημόσιοι υπάλληλοι» και θα αναπτύξουν γενική θεώρηση του έργου του κλάδου τους λόγω μετακίνησης.<sup>498</sup> Οι οργανισμοί δεν θα μπορούσαν να δημιουργούν νέους κλάδους πέραν αυτών του «ενιαίου εθνικού κλαδολογίου». Οι υπάλληλοι θα ανήκουν στο Δημόσιο και όχι στον φορέα που υπηρετούν ενώ θα ήταν χρήσιμο ένα Μητρώο προσωπικού με εξειδικεύσεις ώστε να λαμβάνονται υπόψη στις μετακινήσεις.

Επόμενες εκθέσεις<sup>499</sup> τόνιζαν τις αρνητικές επιπτώσεις της κατάτμησης των κλάδων στη λειτουργία της ΔΔ (π.χ. αδυναμία προγραμματισμού, περιορισμένη ανάπτυξη ουσιαστικών ικανοτήτων και αποτελεσματικής και αποδοτικής διοίκησης) και πρότειναν τη δημιουργία ανώτατων διϋπουργικών στελεχών / διϋπουργικών κλάδων για τη

<sup>496</sup> Αργυριάδης (2000) όπ.π. σελ. 422.

<sup>497</sup> ΚΕΠΕ (2000) Δημόσια Διοίκηση. Έκθεση για το Πρόγραμμα 1988-1992 [1988], στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνομένων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης 2000, σελ. 465-466.

<sup>498</sup> Σε αυτή την αντίληψη αντιστοιχεί η έννοια του «υπαλλήλου του κράτους» που εισήγαγε με καθυστέρηση ο Ν 4024/2011 (βλ. κινητικότητα).

<sup>499</sup> Έκθεση για τη μεταρρύθμιση και το εκσυγχρονισμό της ΔΔ [1990], σελ. 591. Ελληνική Διοίκηση 2000. Πρώτο πρόγραμμα διοικητικού εκσυγχρονισμού Αθήνα 1992, σελ. 693. Επιτροπή για την Εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής, Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση [1998] (Έκθεση Γ. Σπράου) προτείνει σώμα οικονομολόγων διοίκησης. Όλες οι εκθέσεις στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνομένων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης 2000.

βελτίωση συνεργασίας και συντονισμού, τον εμπλουτισμό και την ανάπτυξη των ικανοτήτων τους μέσα από διαφορετικές εμπειρίες και προκλήσεις.

Με άλλα λόγια, οι αρνητικές συνέπειες του υπάρχοντος συστήματος ήταν απόλυτα και από καιρό γνωστές, όπως και οι εναλλακτικές λύσεις. Ωστόσο, η βασική τάση του κατακερματισμού των υπουργικών κλάδων και του διαρκούς πολλαπλασιασμού τους παρέμεινε ισχυρή. Το σώμα επίλεκτων υπαλλήλων επρόκειτο να είναι το προϊόν της ΕΣΔΔ που λειτούργησε στα μέσα της 10ετίας του 1980 ως σχολή παραγωγής διοικητικών στελεχών αλλά έμεινε τελικά χωρίς διυπουργικό χαρακτήρα, αφού οι απόφοιτοι εξακολουθούν να τοποθετούνται σε οργανικές θέσεις υπουργείων.

Εν συντομία, λύσεις οι οποίες είχαν μέχρι τότε προταθεί σε παραλλαγές περιλαμβάνουν:

- διυπουργικό κλάδο ανώτερων στελεχών («διοικητική ελίτ», φορείς μεταρρύθμισης)
- κοινούς διυπουργικούς κλάδους για κοινά καθήκοντα (ορισμός καθηκόντων κλάδου ως βάση)
- εθνικούς κλάδους με βάση τυπικά γνωστικά προσόντα και όχι βάσει εξειδίκευσης του έργου
- διυπουργικές προκηρύξεις προϊστάμενων

## **2.2 Ανεπιτυχείς προσπάθειες δημιουργία διυπουργικών κλάδων**

Η προσπάθεια ενοποίησης των κανόνων οργάνωσης της δημοσιοϋπαλληλίας που επιχείρησε πρώτη φορά συστηματικά ο Υπαλληλικός Κώδικας του 1951 συνάντησε πολλές δυσκολίες. Ως αντίδοτο στην παγιωμένη κατάσταση του κατακερματισμού των κλάδων εμφανίστηκε η δυνατότητα σύστασης διυπουργικών κλάδων οι οποίοι ακριβώς ξεπερνούσαν τα στεγανά συγκεκριμένου υπουργείου/φορέα και δημιουργούσαν προϋποθέσεις δυναμικής οριζόντιας μετακίνησης μεταξύ υπουργείων.

Πολλοί νόμοι προέβλεπαν τη δυνατότητα συγχώνευσης ή, ακόμη περισσότερο, δημιουργίας διυπουργικών κλάδων. Ο Ν. 51/1975 (άρθρα 1-2) που προέβλεπε νέους οργανισμούς έδινε δι' αυτών τη δυνατότητα να συγχωνεύονται ή να δημιουργούνται νέοι κλάδοι στα υπουργεία. Πρώτη σαφής αναφορά σε διυπουργικούς κλάδους φαίνεται να κάνει ο Ν. 1586/1986 (Ενιαίο βαθμολόγιο, άρθρο 24) που παραπέμπει σε ΠΔ για τη δημιουργία τους. Το ίδιο και ο 1943/1991 (άρθρο 26) που προέβλεπε δυνατότητα νεοπροσλαμβανόμενων να ενταχθούν σε διυπουργικούς κλάδους με ΠΔ. Αργότερα, ο Ν. 2085/1992 (άρθρο 20) προέβλεπε επιπλέον διυπουργικούς κλάδους Επιθεωρητών (Υπ Προεδρίας της Κυβέρνησης –εκτός οικονομικών επιθεωρητών) αλλά και Πληροφορικής (Υπ Προεδρίας της Κυβέρνησης), Μηχανικών (ΥΠΕΧΩΔΕ) και Βιβλιοθηκονόμων (ΥΠΕΠΘ).

Έκτοτε επαναλαμβάνεται συστηματικά η δυνατότητα δημιουργίας διυπουργικών κλάδων σε όλες τις μέχρι σήμερα τροποποιήσεις του ΥΚ.<sup>500</sup> Οι δυνατότητες αυτές έμειναν ανεφάρμοστες ενώ αύξανε ο αριθμός των υπουργικών κλάδων.

<sup>500</sup> «Για την άσκηση καθηκόντων της ίδιας ειδικότητας ή την άσκηση της ίδιας λειτουργίας σε περισσότερα υπουργεία δύνανται α) να συνιστώνται διυπουργικοί κλάδοι ή β) να συγχωνεύονται ομοειδείς κλάδοι ή ειδικότητες κλάδων της ίδιας κατηγορίας περισσότερων υπουργείων σε ενιαίο διυπουργικό κλάδο ή γ) θέσεις της ίδιας κατηγορίας διαφορετικών κλάδων υπουργείων να συγκροτούν διυπουργικό κλάδο ορισμένης ειδικότητας (Ν.2683/99 Άρθρο 78, Ν. 3528/2007 Άρθρο 79).

### 3. Έκθεση ΟΟΣΑ, μεταρρυθμιστικά προγράμματα και απαιτήσεις Μνημονίων

Το ζήτημα της αναδιάρθρωσης των κλάδων δεν βρίσκεται στην πρώτη γραμμή στο πρώτο Μνημόνιο. Φαίνεται να τίθεται όμως πρώτη φορά με ιδιαίτερη έμφαση στην έκθεση του ΟΟΣΑ, ως δομική προϋπόθεση ενίσχυσης της κινητικότητας.

Η έκθεση του ΟΟΣΑ<sup>501</sup> επισημαίνει τα εμπόδια που δημιουργεί για την κινητικότητα ο κατακερματισμός των κλάδων. Με βάση την καταγραφή που έγινε σε αυτή την ευκαιρία αναφέρονται 1448 κλάδοι τις κεντρικές και περιφερειακές υπηρεσίες της κεντρικής διοίκησης εκ των οποίων όμως 358 δεν έχουν καμία θέση καλυμμένη. Ορισμένοι κλάδοι προβλέπονται ως κοινοί σε όλα τα υπουργεία (π.χ. ΠΕ Διοικητικού), αλλά υπάρχει και δυνατότητα εξειδίκευσης βάσει των ειδικών δεξιοτήτων που απαιτούνται σε συγκεκριμένο υπουργείο (πχ. ΠΕ Αρχαιολόγοι στο Υπουργείο Πολιτισμού). Κάθε κλάδος συνδέεται άμεσα με συγκεκριμένη εργασία και απολαβές. Η μετάταξη σε κλάδο άλλο από εκείνον του αρχικού διορισμού είναι πολύ δύσκολη ενώ αφού δεν υπάρχουν όλοι οι κλάδοι σε όλα τα υπουργεία είναι σχεδόν αδύνατο για έναν υπάλληλο να μετακινηθεί σε υπουργείο στον οργανισμό του οποίου δεν υπάρχει αντίστοιχος κλάδος. Η έκθεση του ΟΟΣΑ καταλήγει ότι η διάρθρωση των κλάδων χρήζει εξορθολογισμού με δραστική μείωσή τους, και ορισμένη ευελιξία κατά το δυνατόν στην κατανομή των θέσεων σε συγκεκριμένες κατηγορίες.

Στο 2<sup>ο</sup> Μνημόνιο, τίθεται με ένταση το ζήτημα της κινητικότητας και μάλιστα η δημιουργία μόνιμου συστήματος (υποχρεωτικής) κινητικότητας. Η μεταρρύθμιση του συστήματος των κλάδων περιλήφθηκε στον Οδικό Χάρτη των διοικητικών μεταρρυθμίσεων που διαμορφώθηκε με την τεχνική βοήθεια του Γαλλικού κράτους (Εργασία 4.1).

Στη βάση των παρατηρήσεων του ΟΟΣΑ και των απαιτήσεων του Μνημονίου, σειρά μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων των τελευταίων ετών αναφέρονται ομοίως στην ανάγκη αναδιάρθρωσης. Η Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση (2012, σελ. 60) επισημαίνει ότι ο μεγάλος αριθμός των κλάδων στην κεντρική διοίκηση καθιστά αδύνατη την με ενιαίο τρόπο διοίκησή τους ενώ, η ακινητοποιεί τους δημοσίους υπαλλήλους στον φορέα στον οποίο εισήχθηκαν αρχικά. Προτείνει τη δημιουργία διυπουργικών κλάδων με συγχώνευση των κατακερματισμένων κλάδων. Οι υπάλληλοι θα μπορούν δηλαδή να υπηρετούν σε όποιο φορέα της διοίκησης προκύπτει ανάγκη στελέχωσης με υπάλληλο αυτού του κλάδου με βάση προσόντα, γνώσεις και δεξιότητές.

Η Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-16 (σελ. 20) εντάσσει το ζήτημα των κλάδων στη διαδικασία απλοποίησης της διαχείρισης του προσωπικού. Προβλέπει δραστική αναδιάρθρωση του συστήματος των κλάδων, στην κατεύθυνση της μείωσής τους αλλά και της αναθεώρησης των αρχών στις οποίες βασίζεται. Αντί δηλαδή για το επίπεδο εκπαίδευσης των υπαλλήλων, κριτήριο θα είναι οι *κατηγορίες θέσεων εργασίας* και οι απαιτήσεις τους πέραν και πλέον των τυπικών προσόντων. Απ' αυτή τη σκοπιά, αντί για τους κλάδους, σημείο αναφοράς θα είναι τα *περιγράμματα θέσεων*. Σύμφωνα με το σχεδιασμό της Εθνικής Στρατηγικής, η χρήση

<sup>501</sup> OECD (2011) Greece: Review of the Central Administration. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing, σελ. 65.



των περιγραμμάτων εργασίας σε όλη τη διοίκηση είχε ως ορίζοντα τον Οκτώβριο 2014 και ο εξορθολογισμός του συστήματος των κλάδων τον Μάρτιο 2015. Μάλιστα οι οργανισμοί του 2014 ήταν μια πρώτη προσπάθεια εκσυγχρονισμού και ομαδοποίησης των κατακερματισμένων κλάδων των υπουργείων και εισαγωγής περιγραμμάτων για τις θέσεις ευθύνης, ώστε να συνδεθούν αποτελεσματικά με τα ουσιαστικά προσόντα που απαιτούν.<sup>502</sup>

Το 3<sup>ο</sup> Μνημόνιο, με κεντρική αναφορά στη καλύτερη αξιοποίηση των ανθρώπινων πόρων μέσω ενός παγίου συστήματος κινητικότητας, επιβάλλει την αναδιάρθρωση του συστήματος των κλάδων στη βάση περιγραφών καθηκόντων που θα έχουν μάλιστα και μισθολογικό αντίκρισμα (με ορίζοντα το 2018). Η αναμόρφωση των κλάδων και η ένταξή τους στο σύστημα απογραφής του προσωπικού αποτελεί δράση προβλεπόμενη και στην Εθνική Στρατηγική για τη ΔΜ 2017-19 (σελ. 76), με ορίζοντα τον Μάρτιο 2018. Η σύσταση διυπουργικών κλάδων, συνδέεται και με την βελτίωση του οριζόντιου και κάθετου συντονισμού, διάχυσης της γνώσης και μεγαλύτερη ανταπόκριση σε διεθνή πρότυπα και βέλτιστες πρακτικές. Το ζήτημα βρίσκεται ωστόσο ακόμη στη φάση της διαβούλευσης.

## 4. Προς την αναδιάρθρωση των κλάδων

Οι συνθήκες της κρίσης και όλα τα επιμέρους μέτρα στο πεδίο των αμοιβών και του μισθολογίου, η γενικότερη τάση άρσης των ειδικών καθεστώτων (επιστροφή στο «ενιαίο» ως ορθολογικό) αλλά και η αναγκαστική διαθεσιμότητα-κινητικότητα (με τις καταργήσεις ολόκληρων κλάδων) προετοίμασαν σε ορισμένο βαθμό το έδαφος. Δεν είναι όμως τυχαίο ότι αν και προϋπόθεση κινητικότητας, η μεταρρύθμιση του συστήματος των κλάδων καθυστέρησε όλα αυτά τα χρόνια, ενώ θα μπορούσε να θεωρηθεί ως πρώτης προτεραιότητας.

### 4.1. Οι σχεδιαζόμενες παρεμβάσεις

Τον Σεπτέμβριο 2016 (ΥΑ ΔΙΔΚ/Φ.38/οικ.25044/28-9-2016) συστήθηκε ομάδα εργασίας στο υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, για την συγχώνευση/κατάργηση των προβλεπόμενων κλάδων ή ειδικοτήτων προσωπικού στο δημόσιο καθώς και τη μελέτη για τη σύσταση διυπουργικών κλάδων. Κύριος –μεταξύ άλλων- στόχος ήταν η αποτελεσματική εφαρμογή του ενιαίου συστήματος κινητικότητας (Ν. 4440/2016) σε συνδυασμό με την παράλληλη διαδικασία κατάρτισης νέων οργανογραμμάτων και του «ψηφιακού οργανογράμματος» ως βάσης δεδομένων).

Σύμφωνα με δημοσιεύματα στον τύπο, το νέο «κλαδολόγιο» θα περιλαμβάνει περίπου 400 γενικούς ενιαίους κλάδους. Απλοποιείται και μειώνεται η υπερβολική εξειδίκευση με ενοποίηση συναφών κλάδων και κατάργηση των πολύ ειδικών, αλλά και αίρεται η ταύτιση με συγκεκριμένο φορέα. Πάντως μέχρι στιγμής, τα πρώτα συμπεράσματα της ομάδας εργασίας από την αξιολόγηση του υφιστάμενου συστήματος των κλάδων στο Δημόσιο οδήγησαν απλώς καταγράφουν τα πλεονεκτήματα της αναθεώρησης των κλάδων.<sup>503</sup>

<sup>502</sup> Επιχειρησιακό πρόγραμμα Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα 2014-20, σελ. 8.

<sup>503</sup> Εγκύκλιος ΔΙΠΑΑΔ/ΠΡΟΣ/149/οικ.7282 2-3-2017 <https://www.esos.gr/sites/default/files/articles-legacy/axiologisi-exorthologismos-dimosio.pdf>

Οι γενικές κατευθύνσεις της μεταρρύθμισης του συστήματος των κλάδων είναι ειδικότερα οι εξής:

1. Οι κλάδοι βασίζονται *περιοριστικά* στο «προσοντολόγιο» (πιο κάτω), αν και δίνεται η δυνατότητα, σε όλους τους φορείς, με την προκήρυξη πλήρωσης θέσεων να εξειδικεύουν τις απαιτήσεις τους, ανάλογα με τις υπηρεσιακές ανάγκες.
2. Η απλούστευση σημαίνει δημιουργία γενικότερων κλάδων που μπορούν να λειτουργήσουν ως «δεξαμενές» ειδικοτήτων. Για παράδειγμα, ο κλάδος ΥΕ Βοηθητικού προσωπικού θα περιλαμβάνει σειρά υποστηρικτικών υπηρεσιών (επιμελητές/επιστάτες, κλητήρες, θυρωρούς, εργάτες, προσωπικό καθαριότητας, κηπουρούς, αποθηκάριους κλπ.). Αντίστοιχα ο κλάδος ΔΕ Τεχνικού προσωπικού θα περιλαμβάνει πολλές τεχνικές ειδικότητες. Στη συνέχεια, ενδεχόμενες τεχνικές ειδικεύσεις μπορεί να αποτυπώνονται στα ειδικά περιγράμματα θέσεων<sup>504</sup> και στις σχετικές προκηρύξεις πλήρωσης θέσεων με διορισμούς/προσλήψεις.
3. Καταργείται σημαντικός αριθμός κλάδων που δεν ανταποκρίνεται στις σύγχρονες ανάγκες του δημοσίου τομέα, είτε λόγω έλλειψης αντικειμένου εργασίας είτε λόγω αλληλοεπικάλυψης με παρεμφερείς κλάδους.
4. Ενοποιούνται κλάδοι μόνιμου προσωπικού και συναφείς ειδικότητες προσωπικού ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (όμοια τυπικά προσόντα ή συναφείς αρμοδιότητες)
5. Το κοινό «κλαδολόγιο» θα εφαρμόζεται σε όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης (υπουργεία, ΝΠΔΔ, ΟΤΑ και ΝΠΙΔ) χωρίς διαφοροποιήσεις εφόσον δεν δικαιολογούνται από τη φύση των ασκούμενων αρμοδιοτήτων.

Από πρώτη άποψη, φαίνεται κατ' αυτόν τον τρόπο να γίνονται όλοι οι κλάδοι «διυπουργικοί». Ωστόσο, το σύστημα δεν έχει ολοκληρωθεί ακόμη ενώ είναι σημαντικό να παρακολουθήσει κανείς τη λειτουργία του σε βάθος χρόνου, ώστε να φανεί κατά πόσον η δυνατότητα των Οργανισμών (και των προκηρύξεων) να προβλέπουν ειδικά προσόντα δεν θα υπονομεύσει την προσπάθεια αυτή.

#### **4.2. Το «προσοντολόγιο»**

Η κατηγοριοποίηση και ο εξορθολογισμός των κλάδων («κλαδολόγιο») αποδείχθηκε περίπλοκη υπόθεση. Μια παράλληλη διαδικασία ήταν ο εξορθολογισμός δηλαδή η ενοποίηση και τυποποίηση των προϋποθέσεων ένταξης σε ευρείς κλάδους (προσόντα διορισμού, ή «προσοντολόγιο»).

Σειρά ρυθμίσεων προσδιορίζει τις απαιτήσεις για τους επιμέρους κλάδους ή ειδικότητες (π.χ. Διοικητικού/Οικονομικού, Μηχανικών, Πληροφορικής κλπ.). Τα προσόντα διορισμού συνδέονται με το εκπαιδευτικό επίπεδο και το είδος των σπουδών και παρακολουθούν –ορισμένες φορές με κάποια καθυστέρηση- την εξέλιξη του εκπαιδευτικού συστήματος. Η κατά καιρούς επικαιροποίηση και αναβάθμιση των απαιτούμενων σχετικών προσόντων διορισμού, προκειμένου να ληφθούν υπόψη εξελίξεις στο εκπαιδευτικό σύστημα σε νέες ειδικότητες και πτυχία αλλά και να προβλεφθεί ο τρόπος απόδειξης των προσόντων (π.χ. ξένες γλώσσες, Η/Υ κλπ.) είχε

<sup>504</sup> Βλ. εγκυκλίους υπ' αριθμ. ΔΙΠΑΑΔ/ΠΡΟΣ/127/οικ.26931/18.10.2016 και ΔΙΠΑΑΔ/Α.Π: ΔΙΠΑΑΔ/ΠΡΟΣ/139/οικ.30155/23.11.2016.

οδηγήσει σε αλληπάλληλες ρυθμίσεις που κωδικοποιήθηκαν<sup>505</sup> με το ΠΔ 50/2001. Και αυτό τροποποιήθηκε στη συνέχεια με τα ΠΔ 347/2003, 44/2005, 116/2006 και 146/2007 και στη φάση των προγραμμάτων προσαρμογής με τους Ν.4115/2013 (πιστοποίηση προσόντων) και Ν.4148/2013.

Το πεδίο εφαρμογής του «προσοντολογίου» καλύπτει τους υπαλλήλους δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου του δημοσίου, των ΝΠΔΔ, ΟΤΑ και ΝΠΙΔ (δηλ. στον δημόσιο τομέα όπως ορίζεται ειδικά για τις προσλήψεις και την αρμοδιότητα του ΑΣΕΠ (άρθρο 14 Ν.2190/1994).

Είναι σημαντικό ότι τα προσόντα για τους κλάδους που προβλέπονται από το ΠΔ αυτό ορίζονται κατ' αρχήν *περιοριστικά*. Άλλα ειδικά προσόντα διορισμού μπορεί να προσδιορίζονται στους οργανισμούς ή κανονισμούς, αλλά μόνο για κλάδους ή ειδικότητες που δεν καλύπτονται από τις ρυθμίσεις του ΠΔ αυτού. Επίσης, για ορισμένες ειδικότητες συγκεκριμένων υπηρεσιών ή νομικών προσώπων, μπορεί να προβλέπονται πρόσθετα προσόντα στην προκήρυξη, εφόσον το ζητήσει ο ενδιαφερόμενος φορέας αλλά με τη σύμφωνη γνώμη του ΑΣΕΠ. Οι περιορισμοί αυτοί αποτελούν προσπάθειες να προληφθούν τα εμπόδια που μπορεί να ορθώνονται μέσω της εξειδίκευσης των προσόντων για επιμέρους κλάδους, περιορίζοντας κατ'αντιστοιχία την πρόσβαση σε ορισμένο κλάδο αλλά και στις θέσεις στις οποίες οδηγεί.

Η μετάβαση σε διαφορετικό τρόπο προσδιορισμού των κλάδων, δηλ. όχι πλέον κυρίως στη βάση των τυπικών προσόντων αλλά με κριτήριο τις απαιτήσεις των θέσεων εργασίας, τείνει να μεταφέρει το κέντρο της προσοχής στα περιγράμματα θέσεων (βλ. σχετικά κεφάλαιο Κινητικότητα).

### **4.3. Κλάδοι και θέσεις ευθύνης**

Ως υποκατάστατο της αντιμετώπισης των εμποδίων που θέτουν οι κλάδοι στην κινητικότητα μπορούν να θεωρηθούν παρεμβάσεις που ανοίγουν τη διαδικασία συναγωνισμού για θέσεις ευθύνης σε υπαλλήλους που έχουν τις απαιτούμενες προϋποθέσεις ανεξαρτήτως του υπουργείου (ή και του κλάδου) στον οποίο υπηρετούν. Ενόψει αυτού εισάγονται άλλοτε γενικές ρυθμίσεις και άλλοτε γίνονται ad hoc παρακάμψεις του εμποδίου του κλάδου ως προϋπόθεσης κατάληψης θέσεων. Βέβαια οι ad hoc ρυθμίσεις μπορεί να είναι και αποτέλεσμα συντεχνιακών πιέσεων. Μέχρι στιγμής εντοπίζονται ρυθμίσεις που αποσυνδέουν τους υποψηφίους από:

1. το υπουργείο στο οποίο υπηρετούν
2. τον κλάδο στον οποίο ανήκουν και
3. τον βασικό τίτλο σπουδών τους

Από το 2007 και μετά εμφανίζεται μια τάση υπέρβασης του περιορισμού του υπουργείου προέλευσης για συμμετοχή σε κρίσεις για θέση Γενικού Διευθυντή. Οι προκηρύξεις έχουν δηλαδή *διϋπουργικό χαρακτήρα*.<sup>506</sup> Όσον αφορά τα κατώτερα επίπεδα ευθύνης όμως, εμφανίζεται όμως σημαντικός δισταγμός στο να ανοιχτούν σε

<sup>505</sup> Προηγούμενες ρυθμίσεις είχαν κάνει τα ΠΔ194/1988, 172/1992 και 368/1992.

<sup>506</sup> «ΥΚ άρθρο 86 παρ. 2γ: Για τις ΓΔ: Δικαίωμα υποβολής αίτησης υποψηφιότητας έχουν και υπάλληλοι άλλων δημόσιων υπηρεσιών ή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, εφόσον πληρούν τους όρους και τις προϋποθέσεις της προκήρυξης».

διϋπουργικό συναγωνισμό. Εξαιρέση αποτελεί ο Ν 4024/2011 ο οποίος έδινε αυτή τη δυνατότητα για τις θέσεις Διευθυντή και Τμηματάρχη Διοικητικού/Οικονομικού, επιχειρώντας δειλά το πλήρες άνοιγμα του κλάδου αυτού.

Ο κλάδος ως προϋπόθεση κρίσης για κατάληψη θέσης ευθύνης επαφίεται στους Οργανισμούς των υπηρεσιών (ΥΚ 3528/2007 άρθρο 84.5). Αυτοί καθορίζουν τους κλάδους των οποίων οι υπάλληλοι μπορούν να κριθούν για θέσεις *προϊσταμένων* οργανικών μονάδων (Γενική διεύθυνση, Διεύθυνση, Τμήμα, Γραφείο, το Αυτοτελές τμήμα ή γραφείο) ανάλογα με την ειδικότητα του κλάδου και το αντικείμενο των συγκεκριμένων οργανικών μονάδων. Η δυνατότητα αυτή μπορεί συνεπώς να λειτουργήσει υπέρ του αποκλεισμού υποψηφίων ορισμένων κλάδων. Αναπόφευκτα λοιπόν επιτρέπει σχετικές πιέσεις και κινητοποιεί την υπεράσπιση του status quo. Οι αντικρουόμενες πιέσεις ερμηνεύουν σε πολλές περιπτώσεις την καθυστέρηση αναμόρφωσης ή τις πολλαπλές τροποποιήσεις των οργανισμών με βάση το συσχετισμό των δυνάμεων μεταξύ των ομάδων υπαλλήλων των αντίστοιχων κλάδων.

Πιο πρόσφατα εμφανίζονται όμως και άλλες μορφές αποσύνδεσης από τον κλάδο προέλευσης.

*Πρώτον, με κριτήριο τον βασικό τίτλο σπουδών:* Υπάλληλος που κατέχει τον *βασικό τίτλο σπουδών*, ο οποίος αποτελεί το τυπικό προσόν του κλάδου, του οποίου οι υπάλληλοι προβλέπεται να προΐστανται στην προκηρυσσόμενη θέση, μπορεί να συμμετέχει στη διαδικασία επιλογής ανεξαρτήτως του κλάδου στον οποίο ανήκει (Ν.4275/2015, άρθρο 84.5 ΥΚ).

*Δεύτερον, παράκαμψη του κλάδου και του βασικού τίτλου σπουδών με κριτήριο την αποφοίτηση από ΕΣΔΔΑ:* Οι απόφοιτοι της ΕΣΔΔΑ (Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης) μπορούν να συμμετέχουν ως υποψήφιοι στην προκήρυξη οποιασδήποτε θέσης ευθύνης ανεξαρτήτως του τίτλου σπουδών που κατέχουν (Ν.4369/2016 άρθρο 29, 84.5 ΥΚ).

## 5. Συμπεράσματα

Παρά την ανάδειξη του προβλήματος εδώ και τουλάχιστον 5 δεκαετίες, η προσπάθεια εξορθολογισμού των κλάδων χρειάστηκε να ενταχθεί στην ατζέντα των Μνημονίων και να αναληφθεί πολιτική πρωτοβουλία σε εξαιρετικά πιεστικές συνθήκες. Οι δυσκολίες μπορούν να γίνουν αντιληπτές και εκ του ότι η πρόσφατη εγκύκλιος για τα πρώτα συμπεράσματα της ομάδας εργασίας ρητά καθισχάζει ότι σε καμία περίπτωση, δεν θίγονται τα τυχόν θεσμοθετημένα επαγγελματικά δικαιώματα. Δεν πρέπει άλλωστε να διαφεύγει το διακύβευμα των αλλαγών αυτών, ιδιαίτερα για την πρόσβαση στις θέσεις ευθύνης αλλά και εν τέλει για την δυνατότητα κινητικότητας. Είναι πάντως εύλωτο το γεγονός ότι η αναδιάρθρωση των κλάδων είναι από τις μεταρρυθμίσεις που δεν προχώρησαν όλα αυτά τα χρόνια.

Στο πεδίο της σύστασης διυπουργικών κλάδων δεν φαίνεται προς το παρόν να υπάρχει εξέλιξη. Οι ρυθμίσεις που σταδιακά τείνουν να υπερβούν τα εμπόδια του κλάδου αποτελούν μια ένδειξη της –αναποτελεσματικής εν πολλοίς– μέχρι τώρα προσπάθειας. Αφενός η σύνταξη των περιγραμμάτων θέσεων εργασίας μπορεί να παρακάμψει σε ορισμένο βαθμό το ζήτημα. Αφετέρου, ad hoc ρυθμίσεις –που όπως σημειώθηκε πιο πάνω– εισάγουν εξαιρέσεις, κυρίως όσον αφορά κρίσεις για υψηλές

θέσεις της ιεραρχίας (ΓΔ). Έτσι η μεταρρύθμιση αυτή φαίνεται να κινείται σε δύο ταχύτητες: ενώ εμφανίζεται μια τάση υπέρβασης των κλάδων μέσω ad hoc ρυθμίσεων για τις θέσεις ευθύνης, για τη συνολική υπέρβαση των εμποδίων που δημιουργεί στην κινητικότητα εμφανίζεται στασιμότητα ή προσπάθεια παράκαμψης μέσω της κατάρτισης των περιγραμμάτων θέσεων.

Όπως φαίνεται και στο συμπληρωματικό Μνημόνιο του Δεκεμβρίου 2017, η μεταρρύθμιση του συστήματος των κλάδων αναφέρεται ρητά σε συνδυασμό με το προαπαιτούμενο της σύνταξης νέων οργανισμών για την εφαρμογή της κινητικότητας. Στην επικαιροποίηση του Μαΐου 2018<sup>507</sup> η σχετική δράση χαρτογράφησης των κλάδων προβλεπόταν να συνδεθεί και να εναρμονιστεί με τα γενικά και ειδικά περιγράμματα θέσεων εργασίας σε συνεργασία με την τεχνική βοήθεια, μέχρι τα μέσα Ιουνίου 2018. Το ζήτημα των κλάδων παραμένει πάντως προς το παρόν σε εκκρεμότητα.

## Συντομογραφίες

ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΓΔ	Γενική Διεύθυνση
ΔΕ	(υπάλληλοι κατηγορίας:) Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης
ΕΣΔΔΑ	Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης)
ΠΕ	(υπάλληλοι κατηγορίας:) Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης
ΤΕ	(υπάλληλοι κατηγορίας:) Τεχνολογικής Εκπαίδευσης
ΥΕ	(υπάλληλοι κατηγορίας:) Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης
ΥΚ	Κώδικας Δημοσίων Υπαλλήλων

<sup>507</sup> Supplemental Memorandum of Understanding Fourth Review of the ESM Programme DRAFT – 23 May 2018

## Βιβλιογραφικές αναφορές

- Αργυριάδης, Δ. (1970/2000) Όψεις της διοικητικής αλλαγής στην Ελλάδα, [ΟΟΣΑ 1970], στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνομένων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης 2000.
- Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-16, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Αθήνα. [http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/20140416\\_action\\_plan\\_gcr.pdf](http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/20140416_action_plan_gcr.pdf)
- Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση (2017) 2017-19, Δημόσιο 2020, Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Αθήνα, Ιούλιος 2017. <http://www.minadmin.gov.gr/?cat=34>
- Επιτροπή για την Εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής (1998/2000), Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση [1998] (Εκθεση Γ. Σπράου) στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνομένων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης 2000.
- Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Μεταρρύθμιση του Δημοσίου Τομέα 2014-2020, (2014). [https://www.espa.gr/elibrary/Metarrythmisi\\_Dimosiou\\_2014GR05M2OP001\\_1\\_2\\_el.pdf](https://www.espa.gr/elibrary/Metarrythmisi_Dimosiou_2014GR05M2OP001_1_2_el.pdf)
- Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση, Προγραμματική Περίοδος 2007-2013 <http://www.epdm.gr/index.php?obj=95c3f1a8b262ec7a>
- OECD (2011) Greece: Review of the Central Administration. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing 2011
- ΚΕΠΕ (1988/2000), Δημόσια Διοίκηση. Έκθεση για το Πρόγραμμα 1988-1992 [1988], στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνομένων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης 2000
- Langrod, G., (1964/2000) Έκθεση αφορώσα την Διοικητική Αναδιοργάνωση, [1964] στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνομένων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης 2000.
- Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση, Ιανουάριος 2012. [http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2012/01/lefki\\_vivlos.pdf](http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2012/01/lefki_vivlos.pdf)
- Supplemental Memorandum of Understanding Third Review of the ESM Programme DRAFT – December 2017
- Supplemental Memorandum of Understanding Fourth Review of the ESM Programme DRAFT – 23 May 2018
- Wilson, F.M.G. (1966/2000) Ο κυβερνητικός μηχανισμός στην Ελλάδα [1966] στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνομένων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης 2000.
- Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης (1990/2000), Έκθεση για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης [1990], στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνομένων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης 2000.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8. Αξιολόγηση

Καλλιόπη Σπανού

### 1. Το πρόβλημα

Η αξιολόγηση του προσωπικού αποτελεί σημαντικό εργαλείο διοίκησης των ανθρωπίνων πόρων και μέρος της «διοίκησης της απόδοσης» (performance management). Συνδέεται μεταξύ άλλων με την καλύτερη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού, την περαιτέρω ανάπτυξή του (γνώσεις, ικανότητες, δεξιότητες κλπ.), την παρακίνηση αλλά και την ενίσχυση της συμβολής του στο συλλογικά παραγόμενο έργο της υπηρεσίας στην οποία ανήκει. Έχει με άλλα λόγια σημαντική λειτουργία ανατροφοδότησης τόσο για τα άτομα όσο και για το σύνολο της οργάνωσης σχετικά με απαιτούμενες προσαρμογές. Η αξιοποίηση όλων αυτών των δυνατοτήτων εξαρτάται ωστόσο από το κατά πόσον αντιστακτικά με ακρίβεια την πραγματικότητα τόσο των εργαζομένων όσο και της υπηρεσίας στην οποία ανήκουν συνολικά. Προκειμένου να εκπληρώσει τις δυναμικές της λειτουργίες, η αξιολόγηση πρέπει να πετυχαίνει την αποτύπωση των ποιοτικά και ποσοτικά διαφορετικών ικανοτήτων και αποδόσεων.

Τα συστήματα αξιολόγησης, στο μέτρο που λειτουργούν σε ένα πλαίσιο ανθρωπίνων σχέσεων, συστημάτων κατανομής εργασίας αλλά και σ' ένα πλέγμα αμοιβαίας εξάρτησης προϊσταμένων-υφισταμένων εμφανίζουν σημαντικά προβλήματα τα οποία αναφέρονται στη σχετική βιβλιογραφία ως «σφάλματα εκτίμησης». Για την αντιμετώπιση επινοούνται διάφορες τεχνικές που τείνουν να επικεντρώνονται τόσο σε ατομικά χαρακτηριστικά όσο και σε ποιοτικά και ποσοτικά χαρακτηριστικά των αποτελεσμάτων της εργασίας.<sup>508</sup>

Στο δημόσιο όμως εμφανίζονται περαιτέρω δυσκολίες που αμβλύνουν τη δυνατότητα διαφοροποίησης. Οι αυξημένες απαιτήσεις για διαφάνεια και αντικειμενικότητα οριοθετούν τις σχετικές δυνατότητες διαφοροποίησης. Εξάλλου, ο βαθμός στον οποίο η διαφοροποίηση συνδέεται με άλλες διαστάσεις της διοίκησης των ανθρωπίνων πόρων (π.χ. με την εξέλιξη της σταδιοδρομίας, με μισθολογικά κίνητρα κλπ.) μπορεί να της προσδίδει μεγαλύτερη ή μικρότερη σημασία, μέχρι και να την ακυρώνει στην πράξη.

Η ελληνική εμπειρία από την αξιολόγηση έχει επανειλημμένα επισημανθεί ως περιορισμένης αξίας. Πέραν της έλλειψης επίδρασής της στη σταδιοδρομία, το κυριότερο πρόβλημα είναι ο πληθωρισμός άριστων αξιολογήσεων που συνυπάρχει σε ορισμένες περιπτώσεις με την ελλιπή εκπλήρωση της υποχρέωσης αξιολόγησης. Και τα δύο είναι συμπτώματα ακύρωσης της όποιας χρησιμότητάς της ως εργαλείου διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού. Η ελλιπής αξιοπιστία της εμφανίζει δύο πλευρές: αφενός την αδυναμία ακριβούς αποτίμησης και αφετέρου -και συνυφασμένη με την πρώτη- την αμφισβήτηση του αντικειμενικού χαρακτήρα της.

<sup>508</sup> Βλ. μεταξύ άλλων, Παπαλεξανδρή, Ν. και Δ. Μπουραντάς (2003) Διοίκηση ανθρωπίνων πόρων, Εκδ. Μπένου 2003. Σπανού, Κ. (1992) Οργάνωση και Εξουσία, Παπαζήσης.

Οι αδυναμίες της αξιολόγησης ως εργαλείου διαχείρισης ανθρώπινων πόρων δεν είναι άσχετες με μια ευρύτερη τάση χαμηλής εσωτερικής διαφοροποίησης που χαρακτηρίζει την ελληνική διοίκηση και τη δημοσιouπαλληλία (βλ. και κεφάλαιο 9. Σταδιοδρομία). Αυτή μπορεί να οριστεί ως ελλιπής λειτουργική διαφοροποίηση και εκφράζεται εμφανέστερα στο επίπεδο των καθηκόντων (π.χ. με συγκέντρωση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων σε υψηλά επίπεδα), στη συναφή αδυναμία συγκρότησης ανώτατης δημοσιouπαλληλίας σε λειτουργικούς όρους, στην ελλιπή αξιοποίηση ανθρώπινου δυναμικού υψηλών προσόντων, αλλά και στην απουσία επιβράβευσης ως μορφής ηθικού κινήτρου κλπ. Η αδυναμία ή και άρνηση διαφοροποίησης μέσω της αξιολόγησης, αλλά και η έλλειψη εμπιστοσύνης στην κρίση και τους αξιολογητές, μπορούν μάλιστα να θεωρηθούν συμπτώματα ενός βαθύτερου ζητήματος με ρίζες τόσο οργανωτικές όσο και κοινωνικές.

Γενικότερα το σύστημα αξιολόγησης ουδέποτε υπήρξε αξιόπιστο ως κριτήριο διαφοροποίησης των καλύτερων για προαγωγές σε θέσεις προϊσταμένων. Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό όταν επιχειρήθηκε να επιστρατευθεί ως κριτήριο στο πλαίσιο διαδικασιών με σημαντικότερο διακύβευμα, όπως η διαθεσιμότητα-κινητικότητα και η μείωση του προσωπικού, γρήγορα εγκαταλείφθηκε. Για παράδειγμα, ενώ μεταξύ των κριτηρίων κατάταξης των υπαλλήλων που υπήχθησαν στην διαθεσιμότητα-κινητικότητα (ΥΑ 1/2013) υπήρχε και το κριτήριο της υπηρεσιακής αξιολόγησης, με επόμενη υπουργική απόφαση αυτό εξαιρέθηκε όχι μόνο λόγω ενστάσεων ως προς την αξιοπιστία της αλλά και λόγω παντελούς έλλειψης αξιολογήσεων σε ορισμένες περιπτώσεις. Με άλλα λόγια, όταν το πολιτικό-διοικητικό σύστημα επιχείρησε να τις αξιοποιήσει βρέθηκε προ των δικών του παραλείψεων και της *de facto* ακύρωσης του εργαλείου της αξιολόγησης.

Αξιολογήσεις καθυστερούσαν, παραλείπονταν και φαινόταν γενικότερα να υποβαθμίζονται τόσο από τους αξιολογητές όσο και από τους αξιολογούμενους. Παράλληλα εξουδετερώνονταν ως μηχανισμός κινήτρων, πράγμα που ακινητοποιούσε τους υπαλλήλους οι οποίοι θα έπρεπε να χρησιμοποιήσουν άλλες διόδους υποστήριξης της προοπτικής τους για πρόσβαση σε θέση ευθύνης. Σ' αυτό το πλαίσιο δεν εκπλήσσει ότι το σύστημα αξιολόγησης ήταν από τα ελάχιστα στοιχεία που είχε κατά βάση επιβιώσει αναλλοίωτο από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, τη στιγμή που, όπως αναδεικνύεται σε άλλα κεφάλαια, άλλες πλευρές του συστήματος διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων στο δημόσιο γνώρισαν αλλεπάλληλες μεταβολές.

Ειδικότερα, το σύστημα αξιολόγησης για πολλά χρόνια βασίστηκε στο Π.Δ. 318/1992 περί αξιολόγησης των ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών και των ΝΠΔΔ.<sup>509</sup> Το ΠΔ αυτό είχε εκδοθεί βάσει εξουσιοδοτικής διάταξης του Ν.1943/1991 (άρθρο 54) το οποίο συνέδεε την αξιολόγηση της απόδοσης των υπαλλήλων με στόχους και δείκτες. Περιλάμβανε αυτό-αξιολόγηση και συνέντευξη αξιολόγησης. Τα κριτήρια αφορούσαν κατά κύριο λόγο τα *χαρακτηριστικά του υπαλλήλου και ελάχιστα το έργο και περιλάμβαναν τα εξής*: 1. Γνώση του αντικειμένου. 2. Διοικητικές ικανότητες (για προϊσταμένους). 3. Ενδιαφέρον και δημιουργικότητα. 4. Υπηρεσιακές σχέσεις και συμπεριφορά. 5. Αποτελεσματικότητα (ικανότητα θέσης και επίτευξης στόχων. Ποιότητα και ποσότητα εργασίας).<sup>510</sup>

<sup>509</sup> Προ του 1992 το θεσμικό πλαίσιο περιλάμβανε τον Υπαλληλικό Κώδικα 1977 (ΠΔ 611/1977) άρθρο 128 και το ΠΔ 581/1984 βάσει άρθρου 18.6 Ν.1400/1983.

<sup>510</sup> Λεπτομερέστερη περιγραφή του συστήματος στο Μαυρομούστακου, Η. (2016) Αξιολόγηση δημοσίων υπαλλήλων, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 138 κ. επ.



Στο άρθρο 12 προβλεπόταν μια πρώτη μορφή διοίκησης βάσει στόχων σε σύνδεση με την αξιολόγηση των προϊσταμένων.<sup>511</sup> Η βαθμολογία 9-10 στο κριτήριο «ικανότητα θέσης και επίτευξης στόχων» εξαρτιόταν από την επίτευξή τους ενώ οι αποκλίσεις έπρεπε να αιτιολογούνται. Επιπλέον, κάθε προϊστάμενος διευθύνσης ή αντίστοιχου επιπέδου οργανικής μονάδας έπρεπε να κατατάξει αξιολογικά τους υπαλλήλους (ranking) κατά κλάδο και βαθμό (άρθρο 54 παρ. 8 του Ν. 1943/91). Αυτή ήταν η «ειδική κατάσταση αξιολόγησης» η οποία συνιστούσε έκφραση της συγκριτικής μεθόδου, όπου δεν μπορούν δύο υπάλληλοι να βρίσκονται στην ίδια σειρά υπεροχής. Αντίστοιχη «ειδική κατάσταση αξιολόγησης» συνέτασσε και ο ΓΔ για τους προϊσταμένους των Διευθύνσεων. Ενόψει αυτού του στόχου, το ΠΔ 318/1992 συμπληρώθηκε με Υπουργική Απόφαση (βάσει του άρθρου 54.2 του Ν.1943/1991) για την εφαρμογή ποσοστώςσεων δηλ. ανώτατων και κατώτατων ποσοστών για κάθε βαθμολογική ομάδα.

Ωστόσο η στόχευση του ΠΔ 318/1992 να υποχρεώσει σε διαφοροποίηση μέσω συγκριτικής αξιολόγησης τελικά ανατράπηκε. Αφενός ανακλήθηκε η ΥΑ που όριζε ποσοστά ανά βαθμολογική ομάδα και αφετέρου ατόνησε η «ειδική κατάσταση αξιολόγησης». Έτσι παρέμεινε μόνο η αυτοτελής αξιολόγηση κάθε υπαλλήλου.

Η εξουδετέρωσή του εξηγεί εν πολλοίς το ότι υπήρξε το μακροβιότερο μέρος του συστήματος διαχείρισης ανθρωπίνων πόρων. Το πολιτικό-διοικητικό σύστημα βρήκε κατ' αυτόν τον τρόπο το σημείο ισορροπίας που εξασφάλιζε την ανέφελη συμβίωση του.<sup>512</sup> Ελλείψει σύγκρισης αλλά και συγκεκριμένων κριτηρίων κατέληγε σε πληθωριστική βαθμολογία (η πλειοψηφία των υπαλλήλων βαθμολογείτο με άριστα 9-10), που στερούσε την αξιοπιστία της και ακύρωνε την αξιολόγηση ως εργαλείο διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού όταν πλέον χρειαζόταν σύγκριση, π.χ. ενόψει πρόσβασης σε θέσεις ευθύνης.

Παράλληλα, η προσοχή στράφηκε στη Διοίκηση βάσει στόχων η οποία, πέραν της ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας και του εξορθολογισμού της λειτουργίας της διοίκησης, μπορεί να αποτελέσει αντικειμενική βάση για αξιολόγηση υπηρεσιών και υπαλλήλων. Ως οιονεί διέξοδος και συμβολικός εκσυγχρονισμός εισήχθη στο διοικητικό οπλοστάσιο με τον Ν.3230/2004. Έκτοτε, διάφοροι επιμέρους νόμοι που ρύθμιζαν τις διαδικασίες επιλογής προϊσταμένων, σε μια προσπάθεια ενίσχυσης του αντικειμενικού και αξιόπιστου χαρακτήρα της αξιολόγησης, υιοθετούσαν –μεταξύ άλλων κριτηρίων- τον βαθμό επίτευξης της στοχοθεσίας.<sup>513</sup> Ωστόσο, παρά επανειλημμένες προσπάθειες του ΥπΔΜ κυρίως μέσω εγκυκλίων αλλά και πιλοτικών εφαρμογών η Διοίκηση μέσω στόχων δεν κατάφερε να εισχωρήσει επαρκώς και να αναμορφώσει τον τρόπο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης.

Αυτά αποτυπώνονται χαρακτηριστικά και στο Επιχειρησιακό πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-13. Αναγνωρίζοντας τις αδυναμίες στοχοθεσίας, μέτρησης

<sup>511</sup> Σύμφωνα με αυτήν οι στόχοι οριστικοποιούνται σε συζήτηση μεταξύ ΓΔ και διευθυντή, με αφετηρία τους γενικούς στόχους της ΓΔ. Διαμορφώνονται προτεραιότητες και χρονοδιάγραμμα και καταγράφονται σε έντυπο το οποίο συνυπογράφουν. Η διαδικασία επαναλαμβάνεται μεταξύ Διευθυντή και προϊσταμένων τμημάτων και μεταξύ αυτών και των προϊσταμένων γραφείων. Σε μεταβατική διάταξη προβλεπόταν ότι κατά την πρώτη εφαρμογή του (εκθέσεις αξιολόγησης έτους 1992) δεν θα αξιολογηθούν οι υπάλληλοι στο κριτήριο «Ικανότητα θέσης και επίτευξης στόχων».

<sup>512</sup> Παρ' όλα αυτά, στη Δευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση (2012, σελ. 61) αναφέρεται ότι με βάση ευρήματα έρευνας, οι ίδιοι οι δημόσιοι υπάλληλοι κρίνουν ως μη ικανοποιητικό τον τρόπο αξιολόγησής τους.

<sup>513</sup> Βλ. Ν.4024/2011 άρθρο 10, προϋπόθεση για την επιλογή σε θέση προϊσταμένου είναι η επίτευξη 90% στην υλοποίηση της στοχοθεσίας, κατά τα δύο τελευταία έτη πριν από την επιλογή.

αποτελεσμάτων και αξιολόγησης της αποδοτικότητας και της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών, αυτό προωθεί την εφαρμογή συστημάτων Διοίκησης με στόχους και Μέτρησης της αποδοτικότητας, χωρίς όμως αναφορά στο σύστημα αξιολόγησης προσωπικού.

## 2. Μέτρα Μνημονίων

Τα (ήδη γνωστά) προβλήματα του συστήματος αξιολόγησης ανέδειξε και η Έκθεση του ΟΟΣΑ.<sup>514</sup> Επισημαίνοντας τις ατελείς προσπάθειες ανάπτυξης συστημάτων υποκίνησης, τονίζει την αποσύνδεση της αξιολόγησης από τα αποτελέσματα της εργασίας σε ατομικό και συλλογικό επίπεδο και την περαιτέρω αποσύνδεσή της από άλλες όψεις της διοίκησης των ανθρωπίνων πόρων (αμοιβή, σταδιοδρομία, κινητικότητα). Σημειώνει ότι στην πράξη δεν υπάρχει ατομική αξιολόγηση επιδόσεων. Συνολικές αξιολογήσεις της απόδοσης των υπηρεσιών δεν πραγματοποιούνται παντού ενώ δεν αποτελούν βάση για συζήτηση των στόχων και της επίτευξής τους μεταξύ προϊσταμένων και υφισταμένων. Καταλήγει ότι δεν υφίστανται οι προϋποθέσεις για «διοίκηση της απόδοσης» που περιλαμβάνουν τη σύνδεση μισθού-επιδόσεων, την ύπαρξη διάλογου και εμπιστοσύνης μεταξύ προϊσταμένων-υφισταμένων, τη διαφάνεια στις προαγωγές κλπ. Σ' αυτή τη βάση διατυπώνει σύσταση για μεταρρύθμιση του συστήματος αξιολόγησης (και προαγωγών), ενόψει της διαμόρφωσης κινήτρων για βελτίωση της απόδοσης. Η *διοίκηση απόδοσης* προϋποθέτει την αξιολόγηση της απόδοσης ως εργαλείου ανατροφοδότησης, εντοπισμού ελλείψεων σε δεξιότητες και βελτίωσης της παρακίνησης. Σημειώνει πάντως ότι η σύνδεση μισθού με την ατομική απόδοση απαιτεί αντικειμενικό τρόπο μέτρησής της.<sup>515</sup>

Το ζήτημα της αξιολόγησης του προσωπικού δεν εμφανίζεται στο πρώτο Μνημόνιο. Ενδεχομένως αναφέρεται σε *ad hoc* περιπτώσεις, όπως π.χ. για την αποτελεσματικότερη λειτουργία της φορολογικής διοίκησης. Ενώ η έμφαση τίθεται στη μείωση της απασχόλησης και τον εντοπισμό φορέων για κατάργηση ή συγχώνευση, γενικές αναφορές στις διοικητικές μεταρρυθμίσεις γίνονται στις μετέπειτα επικαιροποιήσεις του Πρώτου Μνημονίου (3<sup>η</sup>, 4<sup>η</sup> και 5<sup>η</sup>)<sup>516</sup>, σε συνδυασμό με την εν εξελίξει λειτουργική αξιολόγηση της κεντρικής διοίκησης από τον ΟΟΣΑ. Ωστόσο το ζήτημα της αξιολόγησης δεν αναφέρεται -ούτε άλλωστε και άλλα ειδικότερα ζητήματα ανθρωπίνων πόρων. Τα ενδιάμεσα αποτελέσματα της Έκθεσης του ΟΟΣΑ σταδιακά τροφοδοτούσαν την ατζέντα και εμφανίζονται και ως νομοθετικές πρωτοβουλίες (όπως π.χ. στον Ν 4024/2011 όπου εμφανίζεται ένα νέο βαθμολόγιο [άρθρο 6] και εξουσιοδοτική διάταξη για νέο σύστημα αξιολόγησης [άρθρο 7] που εμφανίστηκε ως σχέδιο ΠΔ στις αρχές του 2012 αλλά δεν προχώρησε).

Η πρώτη συγκεκριμένη εμφάνιση του ζητήματος εντοπίζεται στην πρώτη αξιολόγηση του δεύτερου προγράμματος, στο τέλος του 2012.<sup>517</sup> Ωστόσο -και πάλι- η βασική λογική είναι να χρησιμοποιηθεί για πιο στοχευμένες μειώσεις προσωπικού (βλ.

<sup>514</sup> OECD (2011) Greece: Review of the Central Administration. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing 2011, σελ. 66-68

<sup>515</sup> Στη Δευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση (2012, σελ. 61), η αξιολόγηση του υπαλλήλου συνδέεται με την περιγραφή της θέσης (περιγράμματα θέσεων) με την έννοια της αποσαφήνισης του τι απαιτείται από τον υπάλληλο.

<sup>516</sup> Σε αυτές προβλέπεται γενικά ότι η κυβέρνηση αξιολογεί τα αποτελέσματα της λειτουργικής αξιολόγησης και υιοθετεί νομοθεσία για την υλοποίηση των συστάσεών της.

<sup>517</sup> European Economy 123, 1<sup>st</sup> review, Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality, December 2012, σελ. 39.

Ν.4024/2011 άρθρο 35 παρ. 4), με το (ορθολογικό) επιχείρημα του να προστατευθούν κρίσιμες λειτουργίες του δημοσίου τομέα από τις επιπτώσεις της μείωσης. Τόσο η αξιολόγηση δομών όσο και η αξιολόγηση του προσωπικού θα παρείχαν βάση για την κατάργηση φορέων, κινητικότητα και υποχρεωτική «έξοδο» (απόλυση) ενόψει της περιστολής των δαπανών.

Στην τρίτη αξιολόγηση του δεύτερου προγράμματος (Ιούλιος 2013), αναφέρεται επιπλέον η ανάγκη εκπόνησης μιας Στρατηγικής για τους ανθρώπινους πόρους που θα εντοπίζει τις αδυναμίες και θα υποδεικνύει τρόπους βελτίωσης. Θα καλύπτει τα ζητήματα προσλήψεων, εκπαίδευσης, αξιολόγησης, κινητικότητας κλπ. Ειδικότερα η διαμόρφωση ενός διαφανούς και αντικειμενικού συστήματος αξιολόγησης θα αποσκοπούσε στην βελτίωση της ατομικής απόδοσης και την ενίσχυση της υπευθυνότητας και αποτελεσματικότητας στη δημόσια διοίκηση.<sup>518</sup>

Η Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-2016 (σελ. 22), που εξειδίκευε τις σχετικές κατευθύνσεις, αναφέρεται στην εφαρμογή ενός σύγχρονου συστήματος αξιολόγησης της απόδοσης με βάση στοχοθεσία, αξιοκρατικό και σε σύνδεση με την υπηρεσιακή εξέλιξη ώστε να προσφέρει ευκαιρίες στους άξιους, ενώ θα περιλαμβάνει και μηχανισμό κατάρτισης και υποκίνησης όσων εμφανίζουν χαμηλή απόδοση. Αναφερόταν μάλιστα η διερεύνηση εισαγωγής ενός συστήματος πρόσθετων οικονομικών κινήτρων και υπηρεσιακής εξέλιξης για υπαλλήλους με την υψηλότερη απόδοση ώστε να προάγονται σε καίριες θέσεις στη διοίκηση. Το νέο σύστημα προγραμματιζόταν για τον Δεκέμβριο 2014 ενόψει της εφαρμογής του το 2015. Ο σχεδιασμός αυτός δεν πρόλαβε να υλοποιηθεί, λόγω των πολιτικών και εκλογικών εξελίξεων. Ενώ το ζήτημα ενός νέου συστήματος αξιολόγησης είχε πλέον ενταχθεί στην ατζέντα, βρισκόταν ήδη σε εξέλιξη διαδικασία αξιολόγησης με βάση ένα μεταβατικό σύστημα που κινητοποίησε έντονες αντιδράσεις (βλ. πιο κάτω).

Με τις εκλογές και την υπογραφή του τρίτου μνημονίου ένα «σύγχρονο σύστημα αξιολόγησης των επιδόσεων όλου του προσωπικού με σκοπό την καλλιέργεια ενός πνεύματος επίτευξης αποτελεσμάτων» αποτελεί εκ νέου απαίτηση (Ν.4336/2015).<sup>519</sup> Το νέο σύστημα αξιολόγησης εισήχθη τελικά με τον Ν.4369/2016.<sup>520</sup> Στο συμπληρωματικό Μνημόνιο του Ιουλίου 2017 η ολοκλήρωση της προπαρασκευαστικής εργασίας και η έκδοση των ΥΑ για την εφαρμογή του το 2017 αποτέλεσαν προαπαιτούμενες δράσεις, ενώ στο συμπληρωματικό Μνημόνιο του Ιανουαρίου 2018 (3<sup>η</sup> αξιολόγηση), η πρώτη εφαρμογή της αξιολόγησης αναβαθμίζεται σε προαπαιτούμενη δράση.

### 3. Μεταρρυθμιστικές δράσεις

Όπως φάνηκε από τα προηγούμενά, η αναμόρφωση του συστήματος αξιολόγησης εντάσσεται σταδιακά στην ατζέντα των υποχρεωτικών μεταρρυθμίσεων. Αν και τελικά ο σχετικός νόμος ψηφίζεται το 2016, είχαν προηγηθεί προσπάθειες οι οποίες για διάφορους λόγους δεν τελεσφόρησαν. Η εμπειρία αυτή όμως έχει αξία για τη βαθύτερη κατανόηση της πορείας αυτή της μεταρρύθμισης.

<sup>518</sup> European Economy 159, 3<sup>rd</sup> review, July 2013, σελ. 155 και 33.

<sup>519</sup> ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ Γ.: ΣΥΜΦΩΝΙΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΣΤΟΧΩΝ ΚΑΙ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ. Μνημόνιο Συνεννόησης για τριετές πρόγραμμα του ΕΜΣ, 5.1., (σελ. 215-216).

<sup>520</sup> ΜΕΡΟΣ Β' ΣΥΣΤΗΜΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ: Αξιολόγηση, Στοχοθεσία, Κοινωνική λογοδοσία και συμμετοχή.

### 3.1 Η απόπειρα δραστικής λύσης

Μια δραστική αντιμετώπιση του προβλήματος επιχειρήθηκε με το άρθρο 20 του Ν.4250/2014 (τροποποίηση του ΠΔ 318/1992, άρθρο 7), το οποίο εισήγαγε ένα σύστημα συγκριτικής αξιολόγησης με ανώτατα ποσοστά ανά κλίμακα βαθμολόγησης υπαλλήλων και προϊσταμένων.<sup>521</sup> Τα ποσοστά αυτά εφαρμόζονταν ανά ΓΔ ή αντίστοιχη υπηρεσιακή μονάδα, επί του συνόλου των αξιολογούμενων υπαλλήλων ή προϊσταμένων ιδίου επιπέδου που υπάγονται στην ΓΔ. Ειδικότερα, η βαθμολογία 9-10 (με δεκαδικά) μπορούσε να λάβει έως 25% των υπαλλήλων, 7-8,9 έως και 60% των υπαλλήλων και από 6,9 και κάτω το ποσοστό ήταν ανελαστικό 15% των υπαλλήλων. Τα αντίστοιχα ποσοστά για τους προϊσταμένους ήταν 9-10 έως 70% των προϊσταμένων ιδίου επιπέδου ευθύνης εντός της ΓΔ.

**Πίνακας 20. ΠΟΣΟΣΤΑ ΑΝΑ ΚΛΙΜΑΚΑ ΒΑΘΜΟΛΟΓΗΣΗΣ / ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ (Ν.4250/2014)**

ΒΑΘΜΟΣ	<6,9	7-8,9	9-10
ΠΟΣΟΣΤΟ	15%	60%	25%

Επίσης καταργούσε τους δύο αξιολογητές και διέκρινε τον ρόλο εισηγητή-αξιολογητή (άμεσος προϊστάμενος) και αξιολογητή (προϊστάμενος επόμενου ιεραρχικού επιπέδου). Ασφαλιστικές δικλίδες για την αντικειμενικότητα της αξιολόγησης συμπεριλάμβαναν την υποχρέωση ειδικής αιτιολογίας αλλά και το δικαίωμα ένστασης «για λόγους μεροληπτικής κρίσης ή πλάνης περί τα πράγματα του αξιολογητή» όταν η βαθμολογία ήταν κάτω του 6.

Στην πράξη το σύστημα αυτό, για τον επιμερισμό των ποσοστών απαιτούσε μια προ-αξιολόγηση με συνεργασία των άμεσων προϊσταμένων (εισηγητών-αξιολογητών) με τον υπεύθυνο για την κατανομή των ποσοστών αυτών (συνήθως σε επίπεδο Γενικού Διευθυντή). Έπρεπε δηλ. να προαποφασιστεί κατ' έτος<sup>522</sup> ο αριθμός των υπαλλήλων κάθε μονάδας υποκείμενης στην Γενική Διεύθυνση που θα αντιστοιχούσε σε κάθε ομάδα ποσόστωσης. Κριτήρια για τον επιμερισμό αυτό ήταν η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα των μονάδων, οι αρμοδιότητες των οργανικών μονάδων σε σχέση με τις προτεραιότητες της ασκούμενης πολιτικής, η κατανομή των υπαλλήλων ανά οργανική μονάδα ή ακόμη η σημασία των αρμοδιοτήτων των οργανικών μονάδων για την εύρυθμη λειτουργία του φορέα και την υλοποίηση των προτεραιοτήτων της

<sup>521</sup> Σύμφωνα με την Αιτιολογική έκθεση: «Σκοπός της ρύθμισης αυτής είναι ... και να αρθούν οι στρεβλώσεις και η απαξίωση του συστήματος αξιολόγησης, όπως εφαρμόζεται σήμερα. Η βαθμολόγηση της συντριπτικής πλειοψηφίας των υπαλλήλων με βαθμούς 9 και 10 με άριστα το 10, ... αναιρεί τη σημασία και τη λογική της αξιολόγησης και την καθιστά άνευ αντικειμένου, ενώ αντίθετα θα έπρεπε να αποτελεί κίνητρο για τον αξιολογούμενο και εργαλείο μεγιστοποίησης της απόδοσης του φορέα. Η θέσπιση ανώτατων ποσοστών ανά κλίμακα αξιολόγησης στη διοίκηση στοχεύει στην αποκατάσταση του ρόλου και του θεσμού της αξιολόγησης. Ο επιμερισμός των ποσοστών... εξασφαλίζει την αντικειμενικότητα στην αξιολόγηση αφενός και την κατά το δυνατόν δικαιότερη αξιολόγηση των υπαλλήλων αφετέρου, δεδομένου ότι ως εύρος πεδίου εφαρμογής καθορίζεται η Γενική Διεύθυνση. [...] η αξιολόγηση του υπαλλήλου τελεί σε σύγκριση της απόδοσής του με αυτήν των συναδέλφων του εντός της ίδιας οργανικής μονάδας. Τέλος, οι αποκλειστικές προθεσμίες ...αποσκοπούν στο να αποκαταστήσουν το κύρος και την υποχρεωτικότητα της αξιολόγησης. ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ' ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ-ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΗ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΤΟΥ ΠΔ 318/1992 (Α' 161), Άρθρο 21.

<sup>522</sup> Έκδοση σχετικής απόφασης τον Ιανουάριο κάθε έτους

πολιτικής του) με την κατάλληλη τεκμηρίωση. Τέλος, προέβλεπε την υποχρέωση συνέντευξης αξιολόγησης με «παιδευτικό χαρακτήρα» για την υποστήριξη της ανάπτυξης των απαιτούμενων ικανοτήτων και δεξιοτήτων του αξιολογούμενου.

Είναι προφανές ότι επρόκειτο για μια ριζική αλλαγή σε σχέση με το προϋπάρχον σύστημα. Επέβαλε μια σε ορισμένο βαθμό ανελαστική διαφοροποίηση της βαθμολογίας, με το κύριο βάρος να ανατίθεται στους προϊσταμένους οι οποίοι θα έπρεπε και να αιτιολογήσουν την κατάταξη αυτή. Με δεδομένο ότι ένα περιοριστικό ή και αυστηρό σύστημα συγκριτικής αξιολόγησης ερχόταν να εφαρμοστεί σε ένα πλαίσιο ανασφάλειας και ανησυχίας που είχαν διαμορφώσει άλλες παράλληλες πολιτικές και μέτρα (όπως η κατά το Μνημόνιο υποχρέωση απόλυσης 15000 υπαλλήλων και οι σχετικές διαδικασίες διαθεσιμότητας-κινητικότητας, και η γενικότερη μισθολογική συμπίεση), ήταν αναμενόμενες αρνητικές αντιδράσεις από τους υπαλλήλους. Γι' αυτό ρητά ο νόμος αποσυνέδεε την μεταβατική αυτή αξιολόγηση από τη διαθεσιμότητα ή ενδεχόμενες μισθολογικές επιπτώσεις.<sup>523</sup> Σειρά ρυθμίσεων επιχειρούσε επίσης να εμπεδώσει την αντίληψη ότι η αξιολόγηση αποτελεί υποχρέωση και καθήκον αξιολογούμενου και αξιολογητή και η μη τήρησή της αποτελεί πειθαρχικό παράπτωμα.

### 3.2. Αντιδράσεις και έκβαση

Οι αντιδράσεις ήταν έντονες με απεργίες, στάσεις εργασίας και άλλες μορφές κινητοποίησης. Η ΑΔΕΔΥ πρωτοστάτησε κηρύσσοντας απεργία-αποχή διάρκειας από την αξιολόγηση και καλύπτοντας συνδικαλιστικά όσους, ευρισκόμενοι σε θέση προϊσταμένου, έπρεπε να αποφασίσουν για τον επιμερισμό των ποσοστών. Το σκεπτικό συνέδεε σταθερά την αξιολόγηση με τις προοπτικές διαθεσιμότητας και απόλυσης

Εκ μέρους του ΥπΔΜ δόθηκαν διαδοχικές παρατάσεις για τεχνικούς και όχι μόνο λόγους με σειρά εγκυκλίων<sup>524</sup>, μεταθέτοντας σταδιακά την προθεσμία από το τέλος Απριλίου στο τέλος Οκτωβρίου 2014. Παράλληλα, ζητούσε να σταλούν στο ΥΔΜΗΔ από τα υπουργεία στατιστικά στοιχεία για την εφαρμογή των διατάξεων.

Η αντιμετώπιση υπήρξε συνδυασμός καθησυχασμού των ανησυχιών αλλά και μέτρων άσκησης πίεσης. Για να κατευνάσουν τις αντιδράσεις, νεότερες εγκύκλιοι<sup>525</sup>

<sup>523</sup> Τόσο στην εισηγητική έκθεση όσο και στο άρθρο 32.5 του Ν.4250/2014 και σε μεταγενέστερες εγκυκλίους ρητά διευκρινιζόταν ότι «οι εκθέσεις αξιολόγησης έτους 2013, οι οποίες έχουν συνταχθεί κατά τις διατάξεις του παρόντος ή κατά τις διατάξεις του τελευταίου εδαφίου της παραγράφου 4 του παρόντος άρθρου δεν θα ληφθούν υπόψη κατά τη διαδικασία αποτίμησης των προσόντων των υπαλλήλων για τη θέση τους σε διαθεσιμότητα και κινητικότητα κατά τα οριζόμενα στις διατάξεις των άρθρων 90 και 91 του ν. 4172/2013.

<sup>524</sup> ΔΙΔΑΔ/Φ.32.8/492/8501,8326/7.4.2014 και ΔΙΔΑΔ/Φ.32.8/497/10000/28.4.2014.

ΔΙΔΑΔ/Φ.32.9/507/10766 /125/2014, ΔΙΔΑΔ/Φ.32.12/645/οικ.20907/ 27.8.2014. π.χ. “Κατόπιν αιτημάτων πολλών υπηρεσιών και δεδομένου ότι στους ΟΤΑ α' και β' βαθμού ήδη είχε δοθεί εκτεταμένη παράταση προθεσμιών λόγω της επικείμενης διενέργειας των περιφερειακών και δημοτικών εκλογών καθώς και των ευρωεκλογών, για λόγους ισότιμης αντιμετώπισης των υπηρεσιών που καλούνται να εφαρμόσουν τις σχετικές διατάξεις του συστήματος αξιολόγησης, οι σχετικές προθεσμίες για τη σύνταξη εκθέσεων αξιολόγησης έτους 2013 για όλους τους φορείς που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του Π.Δ. 318/1992, συμπεριλαμβανομένων των ΟΤΑ α' και β' βαθμού διαμορφώνονται ως εξής...//τέλος Αυγούστου 2104».

<sup>525</sup> ΔΙΔΑΔ/Φ.32.10/559/οικ.15261 16.6.2014 και ΔΙΔΑΔ/Φ.32.12/645/οικ.20907 27.8.2014. Επιπλέον τονίζεται ότι το εφόσον η αξιολόγηση του επόμενου έτους κατά το πάγιο σύστημα που θα ισχύσει είναι καλύτερη της αξιολόγησης έτους 2013 με το μεταβατικό σύστημα αξιολόγησης, η καλύτερη αξιολόγηση του έτους 2014 ισχύει και για το έτος 2013. Η δυσμενέστερη αξιολόγηση του έτους 2013 στην περίπτωση αυτή αφαιρείται από το προσωπικό μητρώο του υπαλλήλου.

επαναλάμβαναν ότι δεν τίθεται θέμα απολύσεων ή μειώσεων μισθών ως αποτέλεσμα της ενδεχόμενης βαθμολόγησης στο κατώτερο 15% και ότι πρόκειται για μεταβατικό-προσωρινό σύστημα. Σε μεταγενέστερο νόμο (άρθρο 7 παρ.5 Ν.4275/2014 και άρθρο 250 Ν.4281/2014) προβλέφθηκαν μάλιστα ρυθμίσεις, προκειμένου να διασκεδαστούν περαιτέρω οι φόβοι (απολύσεων, μισθολογικών κυρώσεων) όσων θα βρίσκονταν στην κατώτερη βαθμολογική κατηγορία.<sup>526</sup> Προβλέφθηκε επίσης ρητά ότι θα έπρεπε υποχρεωτικά να ληφθούν μέτρα βελτίωσης της απόδοσης του αξιολογούμενου, ως τρόπος ανάδειξης της θετικής στόχευσης της αξιολόγησης (π.χ. επιμόρφωση, εκούσια μετακίνηση και μέτρα ανάπτυξης δεξιοτήτων ή βελτίωσης συγκεκριμένων χαρακτηριστικών).

Από την άλλη πλευρά, δεδομένου ότι η αυτό-αξιολόγηση συνιστούσε το σημείο εκκίνησης της διαδικασίας αξιολόγησης, δηλ. εξαρτιόταν από τη συμμετοχή των υπό αξιολόγηση υπαλλήλων στη διαδικασία, προβλέφθηκε (άρθρο 250.3) ότι ακόμη και αν παρέλθει άπρακτη η προθεσμία για τη αυτό-αξιολόγηση η διαδικασία συνεχίζεται χωρίς αυτήν από τον εισηγητή και τον τελικό αξιολογητή.<sup>527</sup> Παράλληλα, έγινε προσφυγή στη δικαιοσύνη προκειμένου να κηρυχθεί η απεργία-αποχή παράνομη και καταχρηστική.

Παρόλες τις προσπάθειες στάθηκε αδύνατο να εφαρμοστεί κανονικά το σύστημα αυτό. Αξίζει να υπενθυμιστεί ότι ανάλογη προσπάθεια εισαγωγής ποσοστώσεων είχε ταχύτατα ανακληθεί το 1993. Ενώ λοιπόν η αλλαγή αυτή αποτελούσε ενδιάμεσο βήμα ενόψει του νέου συστήματος αξιολόγησης, το σχετικό νομοσχέδιο για το πάγιο σύστημα που προετοιμάστηκε στο τέλος του 2014 δεν πρόλαβε να υιοθετηθεί. Η ΑΔΕΔΥ αρνήθηκε να ανταποκριθεί στην πρόσκληση του υπουργείου σε διαβούλευση.<sup>528</sup> Το νομοσχέδιο αναρτήθηκε και τέθηκε σε διαβούλευση τον Ιανουάριο 2015 αλλά οι πρόωρες εκλογές δεν επέτρεψαν να φτάσει στη Βουλή. Το ζήτημα παρέμεινε συνεπώς σε εκκρεμότητα.

## 4. Συμπεράσματα - Ι

Έχοντας πλέον την εμπειρία των μετέπειτα εξελίξεων, η αποτίμηση αυτής της προσπάθειας είναι μάλλον αρνητική. Ενώ επιχείρησε να εισαγάγει το προφανές, δηλαδή τη διαφοροποίηση μέσω της αξιολόγησης, δεν έλαβε υπόψη τη δυσκολία αιφνιδιαστικής και απότομης μετάβασης από ένα σύστημα πλήρως αδιάφορο σε ένα σύστημα στο οποίο το επίδικο αντικείμενο ήταν υπερβολικά μεγάλο. Η περιρρέουσα ανασφάλεια και καχυποψία λόγω των παράλληλων μέτρων διαθεσιμότητας και

<sup>526</sup> Επαναλαμβάνεται (250 παρ.4) δε ότι α) η αξιολόγηση έτους 2013 δεν λαμβάνεται υπόψη κατά την αποτίμηση των προσόντων των υπαλλήλων για τη θέση τους σε διαθεσιμότητα και κινητικότητα κατά τις διατάξεις των άρθρων 90 και 91 του Ν.4172/2014 και δεν επιφέρει οποιαδήποτε δυσμενή έννομη συνέπεια, υπηρεσιακού ή μισθολογικού χαρακτήρα, για τον αξιολογούμενο.

<sup>527</sup> Παράλληλα, τον Οκτώβριο 2014 ξεκινούσε η διαδικασία ανάδειξης ΓΔ με βάση νέο θεσμικό πλαίσιο. Υπενθυμίζεται ότι βρισκόταν ήδη σε εκκρεμότητα από το 2010-11. Ωστόσο θεωρήθηκε ότι στόχευε να αντικαταστήσει προϊστάμενους που αντιδρούσαν στην εφαρμογή του συστήματος αξιολόγησης.

<sup>528</sup> Σύμφωνα με συνέντευξη του προέδρου της ΑΔΕΔΥ Οδυσσέα Ντριβαλά (Το Βήμα 11.12.2014 «Σκληραίνει η κόντρα ΑΔΕΔΥ-Μητσοτάκη για την αξιολόγηση»), η Εκτελεστική επιτροπή της ΑΔΕΔΥ σε κατά πλειοψηφία απόφασή της θεώρησε ότι στην παρούσα φάση κατά την οποία συνεχίζονται οι απολύσεις στο δημόσιο και ήδη ο κ. Μητσοτάκης τονίζει σε όλους τους τόνους ότι θα ολοκληρωθούν οι 5000 απολύσεις ως το τέλος του 2014 δεν έχει νόημα να υπάρξει συνάντηση για το νέο σύστημα αξιολόγησης. [...] Εκτιμήθηκε από την πλειοψηφία της Εκτελεστικής Επιτροπής ότι όσο συνεχίζεται η μνημονιακή πολιτική, η συνάντηση με τον υπουργό δεν έχει να εισφέρει κάποια θετική εξέλιξη». <http://www.tovima.gr/politics/article/?aid=658526>

απολύσεων παρείχε μικρά περιθώρια πειθούς για τις προθέσεις της αλλαγής αυτής. Με δεδομένο ότι δεν επρόκειτο για ένα πάγιο αλλά μεταβατικό σύστημα αξιολόγησης ενώ ρητά δεν επρόκειτο να έχει οποιαδήποτε επίπτωση, είναι αμφίβολο αν άξιζε τη δαπάνη ενέργειας και πολιτικού κεφαλαίου. Δεν είναι σαφές αν η συμβολική αξία της αλλαγής αυτής είχε προτεραιότητα, πάντως είχε μακροπρόθεσμες επιπτώσεις.

Σε συνθήκες που δημιουργούσαν εύφορο έδαφος για καλλιέργεια και διασπορά ανησυχιών και ανασφάλειας, το εγχείρημα αυτό δημιούργησε έντονο κύμα αντιδράσεων από τα συνδικάτα. Παράλληλα, επέφερε μεγάλη εσωτερική αναστάτωση στη διοίκηση, διότι έφερνε σε δύσκολη θέση προϊστάμενους, ορισμένοι μάλιστα εκ των οποίων είχαν διοριστεί με βάση προσωρινές διαδικασίες και με ελεύθερη επιλογή των υπουργών και δεν είχαν επαρκή νομιμοποίηση ως αξιολογητές.

Ένα αυστηρό σύστημα αξιολόγησης πρέπει να μπορεί να βασιστεί σε προϊστάμενους που έχουν κύρος και εξουσία ώστε να αντισταθμίσουν τη φθορά που συνεπάγεται. Αυτό σχετίζεται με ένα γενικότερο ζήτημα στην ελληνική διοίκηση (βλ. κεφάλαιο 9, Σταδιοδρομία), όπου εν πολλοίς οι προϊστάμενοι είναι αδύναμοι, το όποιο κύρος και εξουσία τους από-νομιμοποιείται με τη διαρκή παράταση προσωρινών καταστάσεων και τη μη εφαρμογή των «κανονικών» διαδικασιών, χωρίς να αναφερθεί το συχνά υπόρρητο ζήτημα των κομματικών επιρροών και αντιπαράθεσεων.

Έτσι, κάποιοι προϊστάμενοι δεν δέχθηκαν να προχωρήσουν ούτε στον επιμερισμό των ποσοστών ούτε στις αξιολογήσεις αυτού του τύπου. Τα συνδικάτα καλούσαν σε αποχή από τα καθήκοντα αυτά και το όλο ζήτημα έγινε μέρος μιας ευρύτερης πολιτικής-κομματικής αντιπαράθεσης, ενόψει και των μετά βεβαιότητας επερχόμενων πρόωρων εκλογών.

## 5. Το νέο σύστημα αξιολόγησης

### 5.1. Μίγμα παλαιών και νέων ρυθμίσεων

Το νέο θεσμικό πλαίσιο (Ν.4369/2016)<sup>529</sup> επαναφέρει στοιχεία του ΠΔ 318/1992 (δηλ. πριν την κατά τα ανωτέρω τροποποίησή του). Η αξιολόγηση δεν είναι συγκριτική αλλά αυτοτελής. Αξιολογητές είναι οι δύο ιεραρχικά προϊστάμενοι<sup>530</sup>, όπως και παλαιότερα και μπορεί να είναι είτε δημόσιοι υπάλληλοι είτε υπάλληλοι ΙΔΑΧ. Τα κριτήρια αξιολόγησης των υπαλλήλων όλων των κατηγοριών δεν διαφέρουν ιδιαίτερα από εκείνα του ΠΔ 318/1992. Κατατάσσονται στις εξής κατηγορίες, κάθε μία εκ των οποίων αναλύεται σε επιμέρους κριτήρια: Α. Γνώση του αντικείμενου, ενδιαφέρον και δημιουργικότητα Β. Υπηρεσιακές σχέσεις και συμπεριφορά Γ. Αποτελεσματικότητα. Για τους προϊστάμενους υπάρχει επιπλέον μια ομάδα κριτηρίων για τη αξιολόγηση των διοικητικών ικανοτήτων.

<sup>529</sup> Η ΑΔΕΔΥ είχε ασκήσει κριτική στο νομοσχέδιο. Βλ. Υπόμνημα της Ε.Ε. της ΑΔΕΔΥ στη Διαρκή Επιτροπή δημόσιας Διοίκησης, Δημοσίας Τάξης & Δικαιοσύνης για το Σχέδιο Νόμου του Υπ. Εσωτερικών & Διοικητικής Ανασυγκρότησης «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, Βαθμολογική Διάρθρωση Θέσεων, Συστήματα Αξιολόγησης, Προαγωγών και Επιλογής Προϊστάμενων – Διαφάνεια - Αξιοκρατία και Αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης 9. 2. 2016.

<sup>530</sup> Στην περίπτωση Γενικών Διευθύνσεων, αξιολογητές είναι ο Υπουργός ή Αναπληρωτής Υπουργός ή ο Υφυπουργός και ο Γενικός ή ο Ειδικός Γραμματέας.

Στο κριτήριο της αποτελεσματικότητας συμπεριλαμβάνεται και η επίτευξη στόχων.<sup>531</sup> Μάλιστα στο νόμο ειδική διάταξη (άρθρο 14 παρ.3), συμβολικού και παραιναιτικού χαρακτήρα, τονίζει ότι «η αξιολόγηση και η συμμετοχή των δημοσίων υπαλλήλων στη διαδικασία θέσης στόχων, όπως και γενικότερα στη λειτουργία της διοίκησης, αποσκοπούν στη βελτίωση της ατομικής απόδοσης κάθε υπαλλήλου και συνολικά της απόδοσης έργου της δημόσιας υπηρεσίας».

Η επίτευξη στόχων αποτελεί το μόνο δυνητικά συγκεκριμένο κριτήριο αξιολόγησης, αφού αφορά την απόδοση του υπαλλήλου, και απαιτεί ειδική και τεκμηριωμένη αιτιολογία. Πέραν όμως του ότι λειτουργεί υπό την αίρεση του προηγούμενου προσδιορισμού των ατομικών στόχων, η δυνητική αξία της περιορίζεται αφού είναι μόνο ένα μεταξύ συνολικά 10 υπό-κριτηρίων για τους υπαλλήλους και ένα μεταξύ 11 για τους προϊσταμένους.<sup>532</sup>

Η βαθμολόγηση του κριτηρίου επίτευξης των στόχων προϋποθέτει (άρθρο 23) τη σύγκληση της Ολομέλειας του Τμήματος «για τη συλλογική αξιολόγηση και ατομική αυτό-αξιολόγηση κάθε υπαλλήλου, σε σχέση με τη στοχοθεσία του». Ο νόμος διευκρινίζει ότι η αυτό-αξιολόγηση δεν καταλήγει σε πρόταση βαθμολογίας κάθε υπαλλήλου, αλλά εντοπίζει προβλήματα και επιτεύγματα του τμήματος και λαμβάνεται υπόψη από τον αξιολογητή για τη διαμόρφωση της αιτιολογίας της βαθμολογίας του.

Η διαδικασία αυτή αποτελεί καινοτομία. Η συζήτηση για τη συνολική αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της υπηρεσιακής μονάδας έχει χρησιμότητα, αν και δύσκολα θα αποφευχθούν τα δύο άκρα: η γενικολογία και η εξατομίκευση (όπως επιχειρεί η διάταξη). Η ουσιαστική της χρησιμότητα δεν αμφισβητείται, ως τυπική όμως προϋπόθεση κινδυνεύει να τη στερηθεί ή ακόμη να αδρανήσει. Η ολομέλεια έχει ως αντικείμενο και την έγκριση των Εκθέσεων Αξιολόγησης που συντάσσει ο προϊστάμενος σχετικά με το έργο που παρήγαγαν οι αντίστοιχες μονάδες βάσει της στοχοθεσίας. Βαθμολογούνται σε κλίμακα 0-100 ενώ συνοδεύουν τον ατομικό φάκελο αξιολόγησης κάθε υπαλλήλου.

Ως συμβουλευτικά όργανα που αξιολογούν την πορεία υλοποίησης των στόχων και συζητούν άλλα υπηρεσιακά θέματα (π.χ. θέματα Ανεξάρτητων Αρχών ή ελεγκτικών μηχανισμών ή παράπονα πολιτών) σε τακτές συνεδριάσεις (τουλάχιστον τρεις φορές το χρόνο για τις Διευθύνσεις και κάθε δύο μήνες για τα Τμήματα) οι ολομέλειες αποτελούν δυνητικά σημαντικό εργαλείο συντονισμού και εσωτερικής επικοινωνίας συμπεριλαμβανομένης και της υποβολής προτάσεων προς την πολιτική ηγεσία.<sup>533</sup>

Όσον αφορά τις ατομικές βαθμολογίες, η κλίμακα (0-100) περιλαμβάνει 7 βαθμολογικές κατηγορίες: άριστοι (90-100) και απαιτείται ειδική αιτιολογία. Πολύ επαρκείς (75-89), Επαρκείς. (60-74), Μερικώς επαρκείς. (50-59), Μέτριοι (40-49), Ανεπαρκείς (25-39) Ακατάλληλοι (0-24). Πριν την οριστικοποίηση της αξιολόγησης προβλέπεται συνέντευξη στην οποία συζητούνται τρόποι βελτίωσης της απόδοσης και αξιοποίησης των ικανοτήτων του αξιολογούμενου. Μάλιστα, οι βαθμολογίες κάτω του

<sup>531</sup> ια) Βαθμός επίτευξης των στόχων της ατομικής του στοχοθεσίας και απαιτείται πάντοτε η παράθεση ειδικής αιτιολογίας.

<sup>532</sup> «Βαθμός επίτευξης των στόχων της ατομικής στοχοθεσίας και συμμετοχής στη στοχοθεσία του Τμήματος» και για τους προϊσταμένους «ια) Βαθμός επίτευξης των στόχων της ατομικής στοχοθεσίας».

<sup>533</sup> Το υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης καθοδηγεί μέσω εγκυκλίων τη διαδικασία στοχοθεσίας και τη σύγκληση ολομελειών. Βλ. τις πρόσφατες εγκυκλίους στο <http://www.minadmin.gov.gr/?p=24376> και <http://www.minadmin.gov.gr/?p=26695>



60 επιβάλλουν την αναγραφή μέτρων βελτίωσης που αφορούν σε ενέργειες του αξιολογούμενου, του αξιολογητή και της υπηρεσίας.

Γενικότερα, όσον αφορά το σύστημα βαθμολογίας, η νέα διαδικασία αξιολόγησης καθοδηγείται όχι τόσο από τη μέριμνα να αποτυπώσει με ακρίβεια τις διαφοροποιήσεις αλλά να εντάξει τον μεγάλο όγκο των υπαλλήλων σε μια μεγάλη κατηγορία αποδεκτής απόδοσης. Προκειμένου να αποφευχθεί ο πληθωρισμός<sup>534</sup> στις βαθμολογίες (90-100: άριστοι) απαιτείται ειδική αιτιολογία<sup>535</sup>. Ως μορφή σύνδεσης της αξιολόγησης με την παρακίνηση, προβλέπεται μείωση του χρόνου προαγωγής κατά ένα έτος όταν υπάλληλος επιτύχει βαθμολογία από 90 και πάνω για δύο συνεχείς περιόδους. Το ζήτημα είναι πάντως κατά πόσον μπορεί να παρέχει αξιόπιστη βάση για σημαντική «ανταμοιβή» όπως η μείωση του χρόνου προαγωγής (βλ. άρθρο 25 Ν.4369/2016 /82.5 ΥΚ).

Από την άλλη πλευρά και χαμηλότερες βαθμολογίες (κάτω του 60) απαιτούν ειδική αιτιολογία με πραγματικά περιστατικά, πειθαρχικές ποινές κλπ. Αντίστοιχα για τους προϊστάμενους η ειδική αιτιολογία βασίζεται σε «πραγματικά περιστατικά και αντικειμενικά στοιχεία, τα οποία να στοιχειοθετούν την ανεπαρκή διοίκηση της δομής, καθώς και την ανεπαρκή διαχείριση του ανθρωπίνου δυναμικού». Σε κάθε περίπτωση, προβλέπεται δυνατότητα ένστασης αν ο μέσος όρος βαθμολογίας είναι μικρότερος του 75, ενώ η ειδική αιτιολογία ελέγχεται από Ειδική επιτροπή αξιολόγησης (άρθρο 21)<sup>536</sup>, η οποία μπορεί να διορθώσει τη βαθμολογία με ειδική τεκμηρίωση ή να κρίνει επί ενστάσεων των ενδιαφερομένων, εφόσον ελλείπει η αιτιολογία.

Δεδομένου ότι βαθμολογία κάτω του 75 δίνει δυνατότητα ένστασης, το όλο σύστημα ωθεί τους αξιολογητές στις «ασφαλείς» βαθμολογίες 75-89, δηλαδή στην κατηγορία «Πολύ επαρκείς», πολύ περισσότερο αφού δεν υπάρχει όριο στο πόσοι μπορεί να περιληφθούν σ' αυτή τη κατηγορία. Έτσι, αποφεύγεται τόσο η υποχρέωση ειδικής αιτιολογίας (άριστοι) όσο και η πιθανότητα ενστάσεων (Επαρκείς, Μερικώς επαρκείς, Μέτριοι, Ανεπαρκείς, Ακατάλληλοι). Η εφαρμογή πάντως θα δείξει αν μπορούν να ξεπεραστούν τα προβλήματα προηγούμενων εκδοχών της διαδικασίας αξιολόγησης που την ακύρωναν στην πράξη.

Μπορεί πάντως ακόμη να τεθεί το ερώτημα σε τι χρειάζεται η διαβάθμιση σε τρεις κατηγορίες η βαθμολογία κάτω του 50. Τόσο χαμηλές βαθμολογίες σημαίνουν ότι δεν πληρούνται στοιχειώδεις προϋποθέσεις. Κυρίως όμως είναι προφανές ότι σπανιότατα θα υπάρχουν περιπτώσεις βαθμολόγησης σε αυτά τα επίπεδα. Όπως δείχνει η εμπειρία (ελληνική αλλά και διεθνής) σπάνια καταγράφονται τόσο επιβαρυντικά στοιχεία, με την εξαίρεση ίσως βαριών πειθαρχικών ποινών.<sup>537</sup>

<sup>534</sup> Το πρόβλημα της πληθωριστικής βαθμολογίας επισημαίνουν οι εισηγητικές εκθέσεις όλων πρόσφατων νόμων (βλ. Ν.4250/2014, Ν.4369/2016).

<sup>535</sup> Πρόκειται για ρύθμιση που προϋπήρχε, αν και υπήρχε η τάση να καταστρατηγείται ως προς την επάρκεια και εξειδίκευση της αιτιολογίας.

<sup>536</sup> Σύνθεση της επιτροπής: Ο Προϊστάμενος Γενικής Διεύθυνσης του οικείου φορέα αρμόδιος για θέματα προσωπικού, ο οποίος ορίζεται Πρόεδρος 2. Ένας Προϊστάμενος Γενικής Διεύθυνσης του οικείου φορέα, ο οποίος επιλέγεται με δημόσια κλήρωση 3. Ένας Προϊστάμενος Γενικής Διεύθυνσης από άλλο Υπουργείο ή άλλο φορέα, ο οποίος επιλέγεται υποχρεωτικώς μετά από δημόσια κλήρωση μεταξύ πέντε υποψηφίων από πέντε διαφορετικούς φορείς. Δύο αιρετοί των υπαλλήλων, χωρίς δικαίωμα ψήφου και Εκπρόσωπος του Επαγγελματικού Επιμελητηρίου ή Συλλόγου ή Σωματείου, του οποίου ο αξιολογούμενος είναι μέλος, ύστερα από αίτηση του αξιολογούμενου χωρίς δικαίωμα ψήφου. Η θητεία των μελών είναι διετής.

<sup>537</sup> Βλ. σχετικά Σπανού, Κ. (1992) Οργάνωση και Εξουσία, Παπαζήσης.

Στις καινοτομίες μπορούν ακόμη να περιληφθούν δύο στοιχεία: α) η εισαγωγή της αξιολόγησης προϊσταμένου από υφισταμένους και β) η δημιουργία μηχανισμού παρακολούθησης και στατιστικής Ανάλυσης των βαθμολογιών της αξιολόγησης.

Ως προς το πρώτο, προβλέπεται ότι ο προϊστάμενος εκάστου επιπέδου (Τμήμα, Διεύθυνση, Γενική Διεύθυνση) αξιολογείται από το σύνολο των άμεσα υφισταμένων του (υπάλληλοι ή προϊστάμενοι των κατώτερων επιπέδων), εφόσον αυτοί είναι τουλάχιστον τρεις (3). Η αξιολόγηση βασίζεται σε ανώνυμο ερωτηματολόγιο και περιλαμβάνει τα κριτήρια: α) ικανότητα διοίκησης και διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού, β) ικανότητα αποτελεσματικής καθοδήγησης των υφισταμένων, υπηρεσιακές σχέσεις και συμπεριφορά, γ) ικανότητα διαχείρισης κρίσεων, δ) ανάληψη ευθύνης, ε) δεκτικότητα στην εισαγωγή νέων μεθόδων και νέων τεχνολογιών. Αυτή η αξιολόγηση περιλαμβάνεται στον ατομικό φάκελο αξιολόγησης κάθε προϊσταμένου και συνεκτιμάται κατά τις αξιολογήσεις του/της.

Η εκ πρώτης όψεως ενδιαφέρουσα αυτή καινοτομία έχει πολλές πιθανότητες είτε να εξουδετερωθεί είτε να χρησιμοποιηθεί για ενδο-υπηρεσιακές συναλλαγές. Κυρίως όμως θέτει ζήτημα σε σχέση με το ρόλο του προϊσταμένου αλλά και ενδεχόμενης επιλεκτικής χρήσης της σε ενδο-υπηρεσιακές αντιπαραθέσεις. Όπως έχει επισημανθεί και αλλού, είναι γενικότερα παραγνωρισμένο ζήτημα στη δημόσια διοίκηση η αδυναμία των ενδιάμεσων προϊσταμένων (που επιτείνει η επιστροφή στην σύντομη Ζετή Θητεία) (βλ. κεφάλαιο Σταδιοδρομία).

Τέλος, καινοτομία αποτελεί η δημιουργία «Διεύθυνσης Παρακολούθησης και Στατιστικής Ανάλυσης των Βαθμολογιών Αξιολόγησης» στη Γενική Διεύθυνση Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού του ΥΠΔΑ. Στόχος είναι η αποφυγή ακραίων βαθμολογιών, οπότε με απόφαση του Κυβερνητικού Συμβουλίου μεταρρύθμισης μπορεί να προβλέπεται «συντελεστής διόρθωσης». Επίσης εκδίδει οδηγίες για τη διαδικασία αξιολόγησης. Η καινοτομία έγκειται στο ενδιαφέρον για συνολική εικόνα των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης, πράγμα το οποίο είχε συστηματικά αγνοηθεί μέχρι τώρα. Σ' αυτό το πλαίσιο δυνητικά θα παραχθούν στοιχεία για τη διόρθωση του συστήματος αξιολόγησης ώστε να αποτελέσει ουσιαστικό και αξιόπιστο εργαλείο διαχείρισης των ανθρωπίνων πόρων με δυνατότητα συγκρισιμότητα.

Εν κατακλείδι, οι σημαντικές πρόνοιες του συστήματος, η κατάτμηση των βαθμολογικών κατηγοριών αλλά και η σαφής ώθηση προς ανώτερες του μέσου βαθμολογίες, αποτελούν σαφή ένδειξη δισταγμού και καχυποψίας όσον αφορά την ίδια τη διαδικασία αξιολόγησης. Χαρακτηριστικές είναι οι δηλώσεις που τονίζουν τον φιλο-υπαλληλικό χαρακτήρα της σε σχέση με την προηγούμενη προσπάθεια εφαρμογής των ποσοστώσεων. Στην πράξη σε ένα διάστημα δύο ετών, το εκκρεμές κινήθηκε από το ένα άκρο στο άλλο.

## 5.2. Αντιδράσεις και έκβαση

Σ' αυτό το πλαίσιο μπορεί κανείς να κατανοήσει την έκπληξη και αμηχανία του υπουργείου απέναντι στις έντονες αντιδράσεις της ΑΔΕΔΥ και τις δυσκολίες που συνάντησε στην εφαρμογή του νέου συστήματος.<sup>538</sup> Η αξιολόγηση ήταν προ-απαιτούμενο της τρίτης αξιολόγησης και είχε ήδη υπερβεί τις προβλεπόμενες

<sup>538</sup> 3.9.2017 <http://www.iefimerida.gr/news/359847/i-gerovasili-kalei-dimosioys-ypalliloys-kai-syndikalistes-na-symmetashoyn-stin>. Βλ. και Συνέντευξη με τον Γιώργο Πετρόπουλο, μέλος ΔΣ ΑΔΕΔΥ Εποχή 25. 9. 2017. <http://epohi.gr/συνέντευξη-με-τον-γιώργο-πετρόπουλο-μ/>

προθεσμίες ενώ έπρεπε να ολοκληρωθεί μέχρι 23. 10. 2017. Η καθυστέρησή της επέφερε ανάλογη καθυστέρηση στην εφαρμογή άλλων μεταρρυθμίσεων. Σειρά εγκυκλίων (3. 3. 2017 και 12. 7. 2017), επιχείρησαν να κατευνάσουν αντιδράσεις και ανησυχίες, των οποίων την προέλευση εντόπιζαν στην προηγούμενη προσπάθεια εισαγωγής του συγκριτικού συστήματος αξιολόγησης.<sup>539</sup>

Ένα από τα επιχειρήματα της ΑΔΕΔΥ ήταν ότι οι ίδιοι προϊστάμενοι-αξιολογητές δεν είχαν αξιολογηθεί για την τοποθέτησή τους. Αυτό ήταν αποτέλεσμα των διαρκών προσωρινών ρυθμίσεων και έλλειψης χρόνου για την ολοκλήρωση των διαδικασιών όποτε ξεκίνησαν, σε συνδυασμό με τις διαδοχικές αλλαγές του θεσμικού πλαισίου (Βλ. κεφάλαιο Σταδιοδρομία). Γι' αυτό το λόγο και αυτή η αξιολόγηση (2016) θεωρείται «πιλοτική» και δεν λαμβάνεται υπόψιν για τις κρίσεις προϊσταμένων.<sup>540</sup>

Η ΑΔΕΔΥ επανέλαβε τη δράση της προηγούμενης φοράς (Έγγραφο εξώδικη δήλωση 16. 3. 2017) και κάλεσε σε αποχή από την αξιολόγηση, διότι «έθιγε ευθέως τη μισθολογική, βαθμολογική και υπηρεσιακή εξέλιξη των υπαλλήλων με βάση τις μνημονιακές δεσμεύσεις». Προχώρησε σε *συμβολικές καταλήψεις, αποκλεισμούς κτιρίων αλλά και συγκεντρώσεις έξω από το υπουργείο*. Κάλυπτε όσους την ακολουθήσουν ως προς τη νομιμότητα της αποχής τους διότι πρόκειται για «συμμετοχή σε νομίμως κηρυχθείσα απεργία». Με δεδομένο ότι το πρώτο βήμα ήταν η συμπλήρωση του εντύπου από τους υπαλλήλους, η διαδικασία δεν μπορούσε να προχωρήσει.

Προκειμένου να λάβει αποστάσεις από την προηγούμενη κυβέρνηση και την αντίστοιχη αντιπαράθεσή της με την ΑΔΕΔΥ, η υπουργός αρνήθηκε emphatically να προσφύγει στη δικαιοσύνη για την κήρυξη της απεργίας ως καταχρηστικής. Παράλληλα όμως έκρινε ως «μη αποδεκτό από την κοινωνία» χαρακτήρισε το αίτημα του δημοσίου τομέα να μην θέλει να αξιολογηθεί.<sup>541</sup>

Η κινητοποίηση φαινόταν να αποδίδει, με σημαντικά ποσοστά αποχής από την αξιολόγηση που δημιουργούσαν καθυστερήσεις στο αρχικό χρονοδιάγραμμα. Απέναντι στην συνεχιζόμενη αποχή από την αξιολόγηση, τον Σεπτέμβριο 2017 τροπολογία προσπάθησε να παρακάμψει τα εμπόδια και να ασκήσει πίεση για

<sup>539</sup> Αναφέρει χαρακτηριστικά: «...Κατανοώντας τις όποιες επιφυλάξεις έχουν ανακύψει εξαιτίας προηγούμενων συστημάτων αξιολόγησης και τη μη έγκυρη πληροφόρηση αρκετών συνδικαλιστικών φορέων για το περιεχόμενο του Ν.4369/2016 (Α' 33), παρακαλούμε τις αρμόδιες Διευθύνσεις Προσωπικού, αποδέκτες της παρούσας, να διανείμουν αμελλητί – με απόδειξη – τα έντυπα αξιολόγησης ... και να μεριμνήσουν για την άμεση ολοκλήρωση της διαδικασίας αξιολόγησης...»... «Η απαίτηση της κοινωνίας και των ίδιων των δημοσίων υπαλλήλων για μια νέα, αξιοκρατική, δημοκρατική, αποτελεσματική δημόσια διοίκηση δεν συνιστά μνημονιακή υποχρέωση αλλά συνταγματική επιταγή». Βλ. ΔΙΔΑΔ/Φ.32.14/770/οικ.23065 12/7/2017 [www.minadmin.gov.gr](http://www.minadmin.gov.gr)

<sup>540</sup> Στο Δελτίο Τύπου της 19.11.2017, η υπουργός αναφέρει σχετικά: «Το πρόβλημα το οποίο αναγνωρίσαμε ως υπουργοί και αναγνωρίστηκε και από το νομοθέτη τότε, ήταν ότι η πρώτη αξιολόγηση, του 2016, δηλαδή, είχε ένα σημαντικό πρόβλημα και σ' αυτό είχε δίκιο η ΑΔΕΔΥ. Αφορούσε το ότι δεν είχαν αξιολογηθεί, δεν είχαν γίνει κρίσεις προϊσταμένων, ούτως ώστε οι προϊστάμενοι που προήλθαν από κρίση να κάνουν την αξιολόγηση, .... Αυτό ήταν και το κύριο ζήτημα που προέβαλε το συνδικαλιστικό κίνημα για να μην γίνει η αξιολόγηση του 2016. Επειδή, όμως, αυτό το είχε προβλέψει κι ο νομοθέτης, είτε ότι επειδή στο ελληνικό δημόσιο έχουν να γίνουν αξιολογήσεις πάνω από 9-10 χρόνια, την πρώτη φορά δεν θα μπορούσε να είναι από κρίση. ... Έτσι, γι' αυτήν την πρώτη αξιολόγηση λέει ο νόμος ότι δεν λαμβάνεται υπόψιν στις κρίσεις που έρχονται. Θεωρείται, ας πούμε, πιλοτική η πρώτη εφαρμογή του 2016. Αυτά ήταν γνωστά στους εργαζόμενους και στην ΑΔΕΔΥ, γι αυτό λέω ότι το παιχνίδι είχε και μικροπολιτική και άλλα, που δεν θέλω τώρα να αναφέρω και δεν υπήρχε λόγος να γίνει όλο αυτό.» <http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/DT-Minadmin-20171119-SynteyxiGerovasil-KyritsiSiaxosAsfalistikogr.pdf>

<sup>541</sup> Το Βήμα 30.1.2017 <http://www.tovima.gr/politics/article/?aid=911596>

συμμόρφωση (όπως άλλωστε είχε επιχειρηθεί και στο πρόσφατο παρελθόν-2014). Προέβλεψε ότι δεν θα μπορούσαν να συμμετάσχουν στις κρίσεις προϊσταμένων οι υπάλληλοι που δεν είχαν συμμετάσχει στην αξιολόγηση (36 παρ. 4 Ν. 4489/2017 που προσθέτει το άρθρο 24<sup>Α</sup> στον Ν.4369/2017). Επίσης προβλέφθηκε ότι η αξιολόγηση ήταν έγκυρη ακόμη κι αν δεν είχε συμπληρώσει ο υπάλληλος το σχετικό έντυπο, εφόσον ένας τουλάχιστον αξιολογητής έχει συντάξει σχετική έκθεση. Τέθηκε μάλιστα ως τελευταία προθεσμία η 23η Οκτωβρίου 2017 για την ολοκλήρωση της αξιολόγησης σύμφωνα με εφαρμοστική εγκύκλιο που ακολούθησε.<sup>542</sup>

Η στάση της ΑΔΕΔΥ δεν εκάμφθη ούτε μετά την τροπολογία βάσει της οποίας η συμμετοχή στην αξιολόγηση ήταν προϋπόθεση συμμετοχής στην κρίση για θέσεις προϊσταμένων.<sup>543</sup> Χρησιμοποίησε σχετικά και νομικές γνωμοδοτήσεις που υποστήριζαν την άποψη ότι τέτοια κύρωση δεν περιλαμβάνεται στις πειθαρχικές ποινές κατά τον Κώδικα των ΔΥ ενώ η σχετική διάταξη προσκρούει «στις συνταγματικές διατάξεις στις οποίες θεμελιώνονται οι αρχές του πειθαρχικού δικαίου, ουσιαστικές και δικονομικές». Ως λευκή, αφανής ή ιδιόμορφη απεργία η αποχή από την αξιολόγηση έφερε το τεκμήριο νομιμότητας ενώ οι ρυθμίσεις που εισήγαγε η τροπολογία προσέκρουαν στην απαγόρευση της ανταπεργίας.<sup>544</sup>

Η τροπολογία φάνηκε πάντως να εξισορρόπησε τις συνδικαλιστικές πιέσεις με αποτέλεσμα στην κεντρική διοίκηση τουλάχιστον να προχωρήσει η διαδικασία και από το 20% η συμμετοχή να φτάσει περί το 80%. Η ΑΔΕΔΥ θεωρούσε ότι στην πράξη η αξιολόγηση ακυρώθηκε και καλούσε τους ΔΥ που «λύγισαν υπό την απειλή» να πάρουν πίσω τα έντυπα αξιολόγησης. Η τελική εικόνα είναι πάντως ασαφής διότι κατά την ΑΔΕΔΥ τα ποσοστά αποχής φτάνουν 75% ενώ κατά το υπουργείο η συμμετοχή έφτασε στο 80% και σε ορισμένα υπουργεία από 90-100%. Στην κεντρική διοίκηση η συμμετοχή εμφανίζεται υψηλότερη από ό,τι στους ΟΤΑ και ορισμένα ΝΠΔΔ (νοσοκομεία) (όπου η αποχή εμφανίζεται κοντά στο 80%).<sup>545</sup>

Το όλο θέμα προκάλεσε και αντιπαράθεση μεταξύ κυβέρνησης και αξιωματικής αντιπολίτευσης αφού η πρώτη κατηγορούσε τη δεύτερη ότι υποκίνησε τις αντιδράσεις.<sup>546</sup> Το βέβαιο είναι πάντως ότι βασικό θύμα της είναι η διαδικασία αξιόπιστης αξιολόγησης, η οποία από αδιάφορο και ανούσια ανήχθη σε αντικείμενο αντιπαράθεσης έστω και χωρίς αντίκρισμα. Η μόνη ρητή σύγκλιση έχει να κάνει με την

<sup>542</sup> Καθημερινή 20.10.2017, 3.10.2017, 6.10.2017.

<sup>543</sup> Η ΑΔΕΔΥ κατήγγειλε την κυβέρνηση ότι νομοθέτησε την ανταπεργία, κάτι που δεν τόλμησε καμία μεταπολιτευτική κυβέρνηση. Επίσης σύμφωνα με δημοσίευμα προβλήθηκε το επιχείρημα ότι «Δόθηκε μάχη με τους δανειστές για να καταλήξουμε σε αυτό το σύστημα αξιολόγησης που είναι ό,τι πιο δημοκρατικό έχει ψηφιστεί για το Δημόσιο. Είπαμε στην ΑΔΕΔΥ: Θέλουμε να αξιολογηθείτε για να μη στοχοποιηθείτε. Πάμε πιλοτικά στην πρώτη εφαρμογή του συστήματος αξιολόγησης και ερχόμαστε μαζί να θεραπεύσουμε όποιες αδυναμίες, έχοντας εισαγάγει την κουλτούρα της αξιολόγησης. Και λένε “όχι”, ρίχνοντας έτσι νερό στον μύλο του Μητσοτάκη και το σύστημα που θέλει να εμφανίσει τους δημοσίους υπαλλήλους ως τεμπέληδες». *Εφημερίδα των Συντακτών* 19.9.17 <http://www.efsyn.gr/arthro/teliki-mahi-gia-tin-axiologisi-sto-dimosio>. <http://aftodioikisi.gr/ergasiaka-ypallilwn-ota/adedi-axiologisi-antapergia-tis-k-gerovasili-den-tha-perasei/>

<sup>544</sup> <http://adedy.gr/gnwmotisiajiologisikazakou/> <http://adedy.gr/gnwmotisiajiologisilazaratow/>

<sup>545</sup> Καθημερινή 6.10.2017 και 21.1.2018.

<sup>546</sup> Εφημερίδα των Συντακτών 19.9.17, όπου εμφανίζεται αντιπαράθεση ανάμεσα σε συνδικαλιστές της ΔΑΚΕ στην ΑΔΕΔΥ και την ΝΔ. <http://www.efsyn.gr/arthro/i-apohi-apo-tin-axiologisi-efere-kontra-kyvernisis-nd>

ανάγκη ύπαρξης αξιολόγησης, κάτι που στη γενικότερα συγκρουσιακή ατμόσφαιρα της εποχής είχε φανεί ως υπό αμφισβήτηση.<sup>547</sup>

Η αντιπαράθεση συνεχίστηκε και στην αρχή του 2018.<sup>548</sup> Συγκροτήθηκε μικτή Ομάδα Εργασίας με την ΑΔΕΔΥ για θέματα Δημόσιας Διοίκησης, συμπεριλαμβανομένης της αξιολόγησης.<sup>549</sup> Εκ μέρους της ΑΔΕΔΥ πέραν των θεμάτων που αφορούν τη διαδικασία αξιολόγησης τέθηκαν δύο βασικά ζητήματα: Αφενός ότι προϋπόθεση συμμετοχής στην ομάδα εργασίας αποτελεί η αναστολή της διαδικασίας αξιολόγησης του 2018, για όσο διαρκεί ο διάλογος και αφετέρου η κατάργηση της τροπολογίας του άρθρου 36 του Ν.4489/17 (περί αποκλεισμού από τη διαδικασία επιλογής προϊσταμένων, όσων αρνούνται να συμμετάσχουν στη διαδικασία αξιολόγησης).<sup>550, 551</sup>

### Ηλεκτρονική αξιολόγηση

Παράλληλα, αναβλήθηκε η έναρξη της αξιολόγησης προκειμένου να διαμορφωθούν οι τεχνικές προϋποθέσεις για αξιολόγηση του προσωπικού μέσω ειδικής ηλεκτρονικής εφαρμογής που αναπτύχθηκε στο πλαίσιο του Μητρώου Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου.<sup>552</sup> Οι προπαρασκευαστικές ενέργειες για την καταγραφή των απαιτούμενων στοιχείων ολοκληρώθηκαν εντός του Μαΐου 2018, προκειμένου να συσχετισθούν αξιολογητές και αξιολογούμενοι και τέθηκε σε εφαρμογή η δεύτερη φάση.<sup>553</sup> Σειρά Υπουργικών αποφάσεων και εγκυκλίων<sup>554</sup> διευκρινίζει τις διαδικασίες,

<sup>547</sup> Όπως σημείωσε η υπουργός: «Η μεγαλύτερη ικανοποίηση είναι ότι έγινε μια πολύ μεγάλη συζήτηση στο δημόσιο χώρο για το ζήτημα της αξιολόγησης και έχει καταδειχθεί ότι η πλειοψηφία της κοινωνίας και των δημοσίων υπαλλήλων, λέει ότι ναι, η αξιολόγηση πρέπει να υπάρχει.» Δελτίο Τύπου 19.11.2017 <http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/DT-Minadmin-20171119-SynteyxiGerovasil-KyritsiSiaxosAsfalistikogr.pdf>

<sup>548</sup> Η ΑΔΕΔΥ διοργάνωσε Πανελλήνια Συνδιάσκεψη για την αξιολόγηση στις αρχές Φεβρουαρίου 2018. Σχετικά με την αξιολόγηση το Γενικό Συμβούλιο της Α.Δ.Ε.Δ.Υ. στη συνεδρίασή του στις 3/2/2018 αποφάσισε τη συνέχιση της απεργίας –αποχής και διατύπωσε τη δική της αντίληψη για την αξιολόγηση. «Η Α.Δ.Ε.Δ.Υ. είναι υπέρ της αξιολόγησης – αποτίμησης του έργου των Δημοσίων Υπηρεσιών και των Δημοσίων Υπαλλήλων, η οποία δεν θα είναι τιμωρητική και δεν θα συνδέεται με τη βαθμολογική και μισθολογική του εξέλιξη. Θα λαμβάνεται υπόψη για την επιλογή στελεχών στο Δημόσιο. Η αξιολόγηση δεν θα οδηγήσει στην απόλυση του υπαλλήλου, αλλά θα οδηγήσει στη βελτίωση των ικανοτήτων του, μέσω της διαδικασίας επιμόρφωσης. Στόχος της αξιολόγησης, την οποία εμείς προτείνουμε, είναι η βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τον πολίτη, μέσω της βελτίωσης των δομών, αλλά και των ίδιων των Δημοσίων Υπαλλήλων».

<sup>549</sup> Η πρώτη συνάντηση έγινε 14. 3. 2018. Σε ανακοίνωσή της 8. 3. 2018 η ΑΔΕΔΥ αναφέρεται στη συγκρότηση από το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης μικτής επιτροπής διαλόγου για τα θέματα δημόσιας διοίκησης, μεταξύ των οποίων και η αξιολόγηση, στην οποία εκ μέρους της Α.Δ.Ε.Δ.Υ. συμμετέχει το προεδρείο. Η επιτροπή αυτή δεν έχει συνεδριάσει ακόμη, ούτε μία φορά, όχι με δική μας ευθύνη.» <http://adedy.gr/ajiologisiapergiapoxidraseis/>

<sup>550</sup> Το ζήτημα εκκρεμεί και ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου. Καθημερινή 20.3.2018

<sup>551</sup> Το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης επισημαίνει ότι με δική του πρωτοβουλία ξεκίνησε το διάλογο και ότι έχει υιοθετήσει σειρά προτάσεων, στην κατεύθυνση της περαιτέρω θωράκισης των διαδικασιών του νέου συστήματος αξιολόγησης. Σε ό,τι αφορά το ζήτημα της επίμαχης ρύθμισης, αναφέρει ότι «Η συμμετοχή των εργαζομένων στις διαδικασίες αξιολόγησης, καθιστά άνευ αντικειμένου τις διατάξεις της συγκεκριμένης ρύθμισης.» <http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/DT-Minadmin-20180427-Anakoynosi-IlektronikiAxiologisiAdedy.pdf>

<sup>552</sup> Η ηλεκτρονική αξιολόγηση είχε αναγγελθεί από την υπουργό τον Νοέμβριο του 2017. Βλ. <https://www.protothema.gr/economy/article/736441/ilektroniki-axiologisi-ton-dimosion-upallilon-apo-to-2018/> 29.11.2017,

<sup>553</sup> Βλ. ΔΙΔΑΔ/Φ.2. /27/οικ.10178 14 Μαρτίου 2018 και ΔΑΠΔΕΠ/Φ.2/31/οικ.14951 24 .4 2018.

<sup>554</sup> ΥΑ ΔΑΠΔΕΠ/Φ.2/35/οικ.18485/22-5-2018 και ΥΑ ΔΑΠΔΕΠ/Φ.2/40/οικ.21465/14-6-2018 ΔΑΠΔΕΠ/Φ.2/36/οικ.18809/24-5-2018. ΔΑΠΔΕΠ/Φ.2/39/οικ. 19933/1-6-2018.

αντιμετωπίζει τα τεχνικά εμπόδια και υπενθυμίζει υποχρεώσεις και προθεσμίες οι οποίες αναπροσαρμόζονται ανάλογα με τις ανάγκες.<sup>555</sup>

Η ηλεκτρονική αξιολόγηση επιτρέπει την παράκαμψη των εμποδίων που έθεταν οι σχετικές αντιδράσεις και η παρεμπόδιση της διανομής ή και συμπλήρωσης των σχετικών εντύπων. Έτσι το υπουργείο ανακτά την πρωτοβουλία στη διαδικασία αξιολόγησης και μπορεί να απευθυνθεί απευθείας στους υπόχρεους υπαλλήλους.<sup>556</sup> Ωστόσο, η ΑΔΕΔΥ συνέχισε την απεργία-αποχή από τη διαδικασία επιμένοντας στην κατάργηση της επίμαχης διάταξης.<sup>557</sup>

Τελικά ολοκληρώθηκε η διαδικασία αξιολόγησης τον Ιούλιο 2018, με συμμετοχή 150000 από ένα σύνολο 230000 υπαλλήλων. Σε ορισμένες περιπτώσεις χρειάστηκε να γίνει αξιολόγηση με βάση το σχετικό έντυπο, αλλά το σύστημα συνολικά βρίσκεται σε τροχιά ολοκλήρωσης. Επί του παρόντος ελέγχεται η εγκυρότητα των εκθέσεων αξιολόγησης από τις αρμόδιες Διευθύνσεις προσωπικού προκειμένου να ανοίξει η διαδικασία των ενστάσεων κλπ. Μάλιστα προβλέπεται να αναρτηθούν το προφίλ και οι επιδόσεις των αξιολογούμενων στο Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού του Δημοσίου.<sup>558</sup>

Αξίζει τέλος να σημειωθούν οι επόμενοι μεταρρυθμιστικοί στόχοι, όπως διατυπώνονται στην Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-19 (σελ. 87). Περιλαμβάνουν τη λειτουργική διασύνδεση των συστημάτων στοχοθεσίας, αξιολόγησης απόδοσης και ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού στην κατεύθυνση της διαμόρφωσης ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού στηριζόμενου σε αντικειμενικά δεδομένα και τις διεθνείς και ευρωπαϊκές πρακτικές (2018-19) και την εφαρμογή του εργαλείου e-goal setting (ηλεκτρονική στοχοθεσία), το οποίο σχεδιάζεται να υλοποιήσει τις προβλέψεις του Ν.4369/2016 για την αξιολόγηση των δημόσιων υπηρεσιών από τους πολίτες.

---

ΔΑΠΔΕΠ/Φ.2/41/οικ.2204/19-6-2018.

Βλ. εγκύκλιο του υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης για τις φάσεις της αξιολόγησης. [https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20180525\\_eg\\_axiologisi.docx](https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20180525_eg_axiologisi.docx)

<sup>555</sup> ΔΑΠΔΕΠ/Φ.2/ 46 /οικ. 26897/24-7-2018.

[http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20180725\\_axiologisi.docx](http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20180725_axiologisi.docx)

<sup>556</sup> Βλ. «Συνέχιση της απεργίας-αποχής και το 2018» Δελτίο Τύπου της ΑΔΕΔΥ 26.4.2018.

<http://adedy.gr/synexisiapergiassapoxiskaito2018/> Στην απάντηση της η υπουργός αναφέρει «...Αναφορικά με το θέμα της ηλεκτρονικής αξιολόγησης, επισημαίνεται ότι η υιοθέτηση της ηλεκτρονικής διαδικασίας δεν επιφέρει καμία απολύτως αλλαγή στο σύστημα. Δεν μεταβάλλει τον χαρακτήρα του, το απλοποιεί, ενισχύει τη διαφάνειά του και εξοικονομεί πολύτιμους πόρους. Ως εκ τούτου, δεν είναι κατανοητές οι όποιες αντιδράσεις στην εφαρμογή του. Με δεδομένα: α) ότι η Α.Δ.Ε.Δ.Υ. τάσσεται υπέρ της αξιολόγησης και β) ότι το υφιστάμενο σύστημα αξιολόγησης διακρίνεται από δημοκρατικότητα, συμμετοχικότητα, διαφάνεια και αποτελεί μέρος μιας ολιστικής θεώρησης της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης είναι πάντοτε ανοιχτό στο διάλογο –αποδεδειγμένα– για όλα τα κρίσιμα θέματα που απασχολούν τη Δημόσια Διοίκηση.» 27. 4. 2018 <http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/DT-Minadmin-20180427-Anakoynosi-IlektronikiAxiologisiAdedy.pdf>

<sup>557</sup> Φαίνεται μάλιστα ότι έχουν δημιουργηθεί και εσωτερικές αντιπαραθέσεις γύρω από τον χειρισμό του θέματος. <http://paremvaseisdimosiou.blogspot.gr/>. «Η ηλεκτρονική αξιολόγηση «επιχειρείται να εφαρμοστεί για να παρακαμφθούν οι συλλογικές αντιδράσεις των σωματείων, να εξατομικευτεί η στάση των υπαλλήλων, να προστατευθούν όσοι-όσες θέλουν να προωθήσουν το μέτρο και να αποφύγουν τον έλεγχο της διαδικασίας από τους ίδιους τους εργαζόμενους, οι οποίοι το προηγούμενο διάστημα μάζευαν τα φύλλα αξιολόγησης στο σωματείο, μπλόκαραν τα γραφεία πρωτοκόλλου και συμμετείχαν ενεργά στην απεργία...» (30.1.2018).

<sup>558</sup> Βλ. Καθημερινή 13.9.3018.

<http://www.kathimerini.gr/984547/gallery/epikairothta/ellada/metamnthoniako-dhmosio> και <http://www.minadmin.gov.gr/?p=32353>

## 6. Συμπεράσματα - ΙΙ

Δύο βασικά συμπεράσματα στο πλαίσιο μιας συνολικής αποτίμησης μπορούν να διατυπωθούν. Πρώτον, τα τελευταία 5 χρόνια καταναλώθηκε εξαιρετικά πολλή ενέργεια γύρω από το ζήτημα της αξιολόγησης. Ακόμη περισσότερο, δημιουργήθηκε μια αντιπαράθεση που το κατέστησε θεμιτό ζήτημα συνδικαλιστικής κινητοποίησης και παίρνει πλέον διαστάσεις *bras de fer* μεταξύ της εκάστοτε κυβέρνησης και των συνδικάτων των δημοσίων υπαλλήλων –ακόμη και αν είναι αμφίβολο κατά πόσον τα ακολουθεί το μεγάλο μέρος των δημοσίων υπαλλήλων.

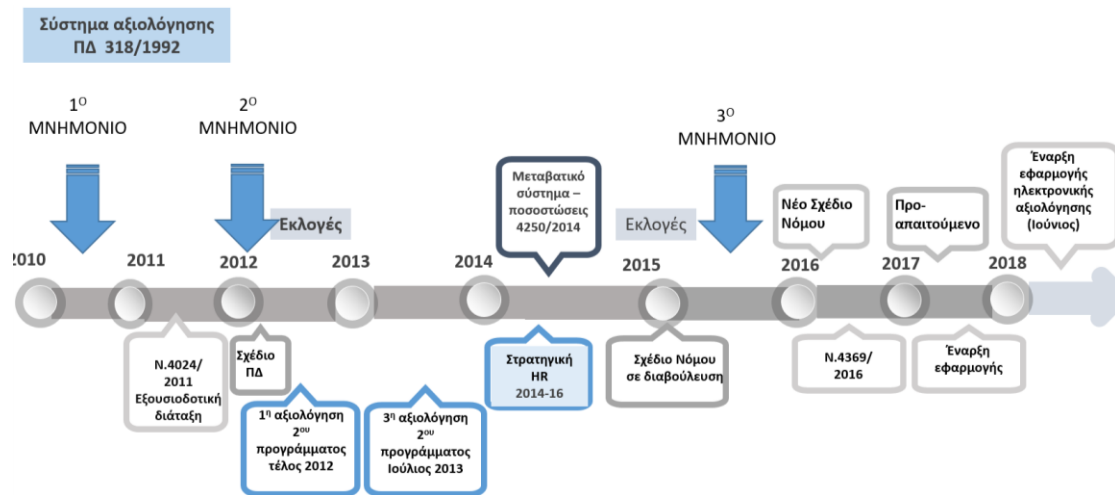
Οι πρόσφατες και τρέχουσες αντιδράσεις στο νέο σύστημα αξιολόγησης βρίσκουν τις ρίζες τους στις υπό πίεση προσπάθειες αλλαγών και αποτελούν ένδειξη του πόσο ευαίσθητες είναι οι παρεμβάσεις στα θέματα της δημοσιοϋπαλληλίας: Αφενός επηρεάζονται από τις παράλληλες πολιτικές που εκτυλίσσονται στο πεδίο της διοίκησης και τροφοδοτούν την ανασφάλεια. Αφετέρου, αν δεν έχουν εξασφαλίσει επαρκώς τις προϋποθέσεις εφαρμογής τους, μπορεί να υπονομεύσουν μακροπρόθεσμα μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις. Αντίστοιχη είναι άλλωστε και η εμπειρία στα θέματα κινητικότητας.

Η εμπειρία των πολιτικών που ασκήθηκαν υπό την πίεση του μνημονίου με απροσχεδίαστες κινήσεις και καταγισμό αρνητικών μέτρων διέρρηξε τη συμβιωτική σχέση που είχε δημιουργηθεί μεταξύ πολιτικής και διοίκησης. Με δεδομένη την περιορισμένη θεσμική εμπιστοσύνη μεταξύ πολιτικής και δημοσιοϋπαλληλίας, κάθε αλλαγή τείνει να αντιμετωπίζεται ως εχθρική κίνηση.

Δεύτερον, παρά την ενέργεια που επανειλημμένα καταναλώθηκε, το σύστημα αξιολόγησης υπέστη μόνο οριακές τελικά σε σχέση με την εμπειρία του παρελθόντος. Επί της ουσίας επαναλαμβάνονται παραλλαγές παλαιότερων ρυθμίσεων. Χωρίς αμφιβολία η ρητορική και τα μέσα εκσυγχρονίζονται (εργαλεία αξιολόγησης ατόμων και υπηρεσιών, παρακολούθηση της στοχοθεσίας της υπηρεσίας και συνολική αξιολόγηση της επίτευξής της από τις ολομέλειες, παρακολούθηση αποτελεσμάτων αξιολόγησης, ηλεκτρονική εφαρμογή της αξιολόγησης κλπ.). Δεν δημιουργούνται όμως βάσιμες προσδοκίες μιας ουσιαστικής αξιολόγησης που θα μπορούσε να αποτελέσει εργαλείο διοίκησης ανθρωπίνων πόρων, η οποία συναρτάται με την προσπάθεια διαφοροποίησης και κινήτρων. Ο βαθμός επίτευξης των στόχων αποτελεί ένα μεταξύ πολλών άλλων κριτηρίων (όπως άλλωστε φαίνεται και στην αξιολόγηση για επιλογή προϊσταμένων), τα οποία είναι αρκετά ασαφή, όπως έχει δείξει η πρότερη εμπειρία. Ενώ εισάγεται ένα δυναμικά ισχυρότερο κίνητρο καλής επίδοσης (επιτάχυνση της υπηρεσιακής εξέλιξης), η δυνατότητα των προϊσταμένων να διακρίνουν την ποσοτική και ποιοτική επίδοση των υπαλλήλων περιορίζεται. Από αυτή την άποψη φαίνεται το σύστημα να εμπεριέχει αντιφατικά στοιχεία, που αλληλο-ακυρώνονται. Εκτιμήσεις μπορούν σε κάθε περίπτωση να γίνουν στη βάση της εμπειρίας των προηγούμενων συστημάτων, εν αναμονή στοιχείων για τα αποτελέσματα του νέου συστήματος αξιολόγησης,

Τέλος, πέρα από τις όποιες εγγενείς αδυναμίες του νέου αλλά και των παλαιότερων συστημάτων αξιολόγησης, η εμπειρία των τελευταίων ετών ανέδειξε μια άλλη σημαντική διάσταση του θέματος: πρόκειται για το συγγενές αλλά συγχρόνως και διακριτό ζήτημα του ρόλου και του κύρους των προϊσταμένων που έχουν και το ρόλο του αξιολογητή.

**Διάγραμμα 12. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ 2010-18**



Πηγή: Συγκέντρωση και επεξεργασία στοιχείων Κ. Σπανού

**Βιβλιογραφικές αναφορές**

- Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-16, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Αθήνα. [http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/20140416\\_action\\_plan\\_gcr.pdf](http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/20140416_action_plan_gcr.pdf)
- Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-19 (2017), Δημόσιο 2020, Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Αθήνα, Ιούλιος 2017. <http://www.minadmin.gov.gr/?cat=34>
- Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση, Προγραμματική Περίοδος 2007-2013 <http://www.epdm.gr/index.php?obj=95c3f1a8b262ec7a>
- European Economy (2012) 123, 1st review, Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality, December 2012.
- European Economy (2013) 159, 3rd review, July 2013
- Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση, Ιανουάριος 2012. [http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2012/01/lefki\\_vivlos.pdf](http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2012/01/lefki_vivlos.pdf)
- Μαυρομούστακου (2016) Η. Αξιολόγηση δημοσίων υπαλλήλων, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2016,
- OECD (2011) Greece: Review of the Central Administration. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing 2011
- Παπαλεξανδρή Ν. και Δ. Μπουραντάς (2003), Διοίκηση ανθρωπίνων πόρων, Εκδ. Μπένου 2003.
- Σπανού, Κ. (1992) Οργάνωση και Εξουσία, Παπαζήσης 1992.
- Supplemental Memorandum of Understanding: Greece. Third Review of the ESM Programme, January 2018. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/draft\\_sμου\\_3rd\\_review.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/draft_sμου_3rd_review.pdf).



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9. Σταδιοδρομία και επιλογή διευθυντικών στελεχών

Καλλιόπη Σπανού

### 1. Το πρόβλημα

Το ζήτημα της σταδιοδρομίας των δημοσίων υπαλλήλων μπορεί να εξεταστεί από πολλές πλευρές: ως προς την υποκίνηση που προσφέρει, τον βαθμό αξιοποίησης του ανθρωπίνου δυναμικού, την ανάπτυξή του και διαρκή ανταπόκριση σε νέες ανάγκες κλπ. Ευρύτερα πάντως μπορεί να θεωρηθεί αφενός ως μηχανισμός προετοιμασίας και ανάδειξης στελεχών, ιδιαίτερα με αναφορά στην κατάληψη θέσεων ευθύνης, και αφετέρου ως έκφραση του τύπου σχέσεων διοίκησης – πολιτικής που διαμορφώνει.

Η ανισορροπία στις σχέσεις διοίκησης-πολιτικής αποτελεί διαχρονικό ζήτημα στο ελληνικό πλαίσιο.<sup>559</sup> Δεδομένου όμως ότι αφορά τον πυρήνα του κράτους, δεν μπορεί παρά να προκαλέσει κάποια έκπληξη το γεγονός ότι κατέληξε να περιληφθεί ρητά στην ατζέντα των μεταρρυθμίσεων, ιδιαίτερα με το 3<sup>ο</sup> πρόγραμμα προσαρμογής.

Η ανισορροπία υπέρ της πολιτικής βρίσκεται στην καρδιά του θέματος της σταδιοδρομίας των υπαλλήλων. Εκφράζει την πρόθεση και απόπειρα ελέγχου των κορυφών της διοικητικής ιεραρχίας από το εκάστοτε κυβερνών κόμμα και αντιστοίχως την αδυναμία αποδοχής και επιδίωξης της δημιουργίας μιας ανεξάρτητης επαγγελματικής δημοσιούπαλληλίας. Σ' αυτό το πλαίσιο γίνεται κατανοητή η εντυπωσιακή αστάθεια που διαχρονικά χαρακτηρίζει το σύστημα σταδιοδρομίας.

Η μεταβολή των κανόνων που ρυθμίζουν την πρόσβαση σε θέσεις ευθύνης βρίσκεται μονίμως στην ατζέντα των κυβερνήσεων. Ο στόχος που διακηρύσσουν είναι να εξασφαλιστεί ο αντικειμενικός και αξιοκρατικός χαρακτήρας της επιλογής διευθυντικών στελεχών, και να αντιμετωπιστεί η διαρκής υποψία περί κομματικών επιρροών. Μαρτυρεί όμως έναν διπλό ανταγωνισμό: α) μεταξύ ομάδων (κατηγοριών, κλάδων κλπ.) υπαλλήλων για περισσότερες διεξόδους και προνόμια αλλά και β) μεταξύ κομμάτων, κυβερνήσεων και υπουργών αφενός ως προς την δυνατότητα επιρροής επί της επιλογής διευθυντικών στελεχών και αφετέρου ως προς την ανακατανομή των δυνατοτήτων αυτών μεταξύ διαφόρων ομάδων υπαλλήλων. Μάλιστα, η επανειλημμένη μεταβολή των κανόνων σχετικά με τις προϋποθέσεις και διαδικασίες προαγωγών ακόμη και όταν (διατείνεται ότι) στοχεύει στον περιορισμό της κομματικής επιρροής, παράγει μια έμμεση μορφή πολιτικοποίησης, δημιουργώντας σχέσεις εξάρτησης των υπαλλήλων από τους εκάστοτε πολιτικούς τους προϊστάμενους.

<sup>559</sup> Βλ. μεταξύ άλλων Σωτηρόπουλος, Δ.Α. (1993) «Κρατική Γραφειοκρατία και πολιτικά κόμματα στη μεταπολιτευτική Ελλάδα. Μια σχέση ανισορροπίας», Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης τ.2 Οκτώβριος 1993, σελ. 83-100. και Γραφειοκρατία και πολιτική εξουσία (1996) Αντ. Σάκκουλας. Σπανου, C. (2001) «(Re)shaping the politics-administration nexus in Greece: the decline of a symbiotic relationship?», in B. Guy Peters and Jon Pierre (eds.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative reform*, London, Routledge ECPR series, σελ. 106-115. και (1998) «Les sirènes de la politisation. Fonction Publique et Politique en Grèce», *Revue Française d'Administration Publique* 86, avril-juin 1998, σελ. 243-54.

Βεβαίως στον επίσημο λόγο, όλες οι μεταβολές τεκμηριώνονται στη βάση της επιδίωξης μεγαλύτερης αντικειμενικότητας, διαφάνειας και αξιοκρατίας αλλά και εν τέλει από-πολιτικοποίησης», με την έννοια της κομματικής αμεροληψίας. Η πλειοδοσία των κυβερνήσεων σ' αυτό το ζήτημα την εμφανίζει ως μείζον διακύβευμα. Ως εκ τούτου, το σύστημα σταδιοδρομίας επισήμως επικεντρώνεται συστηματικά στην αναζήτηση της διαφάνειας και της αντικειμενικότητας. Η συνέπεια είναι ότι πολύ συχνά οδηγείται σε τυποποίηση και φορμαλισμό, μεταθέτοντας την όποια ουσιαστική αξιολόγηση στο επίπεδο των τυπικών προσόντων τα οποία γίνονται διαρκώς πιο απαιτητικά (π.χ. μεταπτυχιακοί τίτλοι, διδακτορικά), και περιορίζοντας κατ' αντιστοιχία το πεδίο της ουσιαστικής κρίσης, της αξιολόγησης της απόδοσης και της ουσιαστικής αντιστοίχισης με τις απαιτήσεις της εργασίας/θέσης. Τείνει δηλαδή να ταυτίζει την αξιοκρατία με τα τυπικά προσόντα διότι αυτά υπηρετούν την βασική στόχευση του να φαίνεται το σύστημα επιλογής διαφανές και αντικειμενικό.

Η αλλαγή της διαδικασίας και των κριτηρίων επιλογής σε θέσεις ευθύνης συχνά περιορίζεται κυρίως σε παραμετρικές αλλαγές (π.χ. χρόνια υπηρεσίας, προηγούμενη θητεία σε θέση ευθύνης κλπ.). Αυτές όμως μπορεί να παρέχουν παράλληλα ευχέρεια επιλογής στην κατεύθυνση που η εκάστοτε κυβέρνηση μπορεί να επιθυμεί. Μέσω της αλλαγής των κανόνων και κριτηρίων μπορεί να ευνοούνται κάποιες ομάδες υπαλλήλων μεταξύ των οποίων θα αναζητούσε φίλα προσκείμενους στη συνέχεια, χωρίς να προκύπτει άμεσα «μεροληψία». Ο συνδυασμός προϋποθέσεων και διαδικασιών κρίσης για διευθυντική θέση αποκαλύπτει τέτοιες σιωπηρές στοχεύσεις. Από την άλλη πλευρά, η επιδεικτική αποστασιοποίηση από ενδεχόμενες υποψίες μεροληψίας οδηγεί, όπως προαναφέρθηκε, στο άλλο άκρο: τον έντονο φορμαλισμό.

Η κατάσταση αυτή οδηγεί σε δύο παράδοξα: Πρώτον, ότι παρά το γεγονός ότι όλα τα κατά καιρούς συστήματα διεκδικούν τις δάφνες της από-πολιτικοποίησης, έχει εδραιωθεί η πεποίθηση ότι χωρίς πολιτική στήριξη δεν μπορεί κανείς να έχει πρόσβαση σε διοικητικές θέσεις ευθύνης. Και δεύτερον, ενώ υπάρχει αυτή η πεποίθηση, η επίσημη πολιτική ουδέποτε αποδέχτηκε την άσκηση διακριτικής ευχέρειας στην επιλογή υψηλόβαθμων στελεχών ως γεγονός ή επιλογή, με αποτέλεσμα ο φορμαλισμός να συνυπάρχει με την προσπάθεια έμμεσης πολιτικής επιρροής.

Το σύστημα σταδιοδρομίας (βαθμολογική εξέλιξη και επιλογή σε θέσεις ευθύνης) άλλαξε επτά φορές σε λιγότερο από 20 χρόνια (1999-2016). Οι διαδοχικές αντιφατικές πρωτοβουλίες προκαλούν αστάθεια και αβεβαιότητα στο εσωτερικό ενός θεσμού που έχει ανάγκη σταθερών κανόνων για την καλλιέργεια επαγγελματικής συνείδησης και ανεξαρτησίας. Ταυτόχρονα, αντανakλούν μια αμφίσημη αντίληψη για το καθεστώς της ανώτατης δημοσιοϋπαλληλίας, και την υποτίμηση του ρόλου της.

Στη διάρκεια της κρίσης συνεχίστηκε η αστάθεια του πλαισίου με τα συνήθη επιχειρήματα. Από την άποψη αυτή, οι αλλαγές της τελευταίας περιόδου δεν πρωτοτύπησαν, αν και η αστάθεια σε συνδυασμό με τις παράλληλες παρεμβάσεις (μείωση προσωπικού, διαθεσιμότητα-κινητικότητα, διοικητική αναδιάρθρωση κλπ.) επιβάρυνε ακόμη περισσότερο τη διοίκηση σε μια εποχή σημαντικών προκλήσεων.

## 2. Τα Μνημόνια

Το ζήτημα της σταδιοδρομίας και των προαγωγών σε θέσεις ευθύνης τέθηκε σταδιακά. Το πρώτο Μνημόνιο είναι μάλλον ασαφές σχετικά με τις μεταρρυθμίσεις στο πεδίο των ανθρωπίνων πόρων ενώ δίνει έμφαση στη μείωση προσωπικού και μισθολογικής

δαπάνης. Είχαν εξάλλου μόλις προηγηθεί οι Ν.3812/2009 που διεύρυνε το πεδίο αρμοδιότητας του ΑΣΕΠ για τις προσλήψεις και ο Ν.3839 τον Μάρτιο του 2010 για την επιλογή προϊσταμένων.<sup>560</sup>

Μεταξύ των βασικών θεμάτων που έθεσε η έκθεση του ΟΟΣΑ<sup>561</sup> στο πεδίο της διοικητικής μεταρρύθμισης, διατύπωσε και συστάσεις για τη μεταρρύθμιση και ενίσχυση της ανώτερης δημοσιοϋπαλληλίας, με στόχο την αντιμετώπιση των προβληματικών σχέσεων με την πολιτική. Τα ζητήματα αυτά εντάσσονται σταδιακά στο δεύτερο πρόγραμμα και αναδεικνύεται το ζήτημα των σχέσεων διοίκησης-πολιτικής. Η παρουσία πολιτικά διορισμένων στελεχών στην κορυφή της διοίκησης απαιτεί αποσαφήνιση και αναπροσαρμογή της σχέσης τους με τα διοικητικά στελέχη (εντολή, ρόλος, ευθύνη). Ένας από τους κρίσιμους στόχους των απαιτούμενων παρεμβάσεων είναι η διασφάλιση της *θεσμικής συνέχειας*. Η βαρύτητα της παρουσίας των πολιτικών στελεχών έπρεπε να περιοριστεί, μέσω της μείωσης του αριθμού των (μετακλητών) συμβούλων και της συγκεκριμενοποίησης της περιγραφής των καθηκόντων τους.

Στη Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση (2014-16), επαναλαμβάνονται οι στόχοι διασφάλισης της *θεσμικής συνέχειας* και υψηλότερης απόδοσης των ανωτάτων διοικητικών στελεχών, και ο επαναπροσδιορισμός της διαδικασίας επιλογής τους.<sup>562</sup> Στη διάρκεια του 2014 μεταξύ άλλων νομοθετικών πρωτοβουλιών διαμορφώθηκε ένα πλαίσιο για την αξιολόγηση των προσόντων ενόψει επιλογής σε θέσεις ευθύνης (Ν 4275/2014), βάσει του οποίου προγραμματιζόταν σύμφωνα με το Μνημόνιο να πληρωθούν οι αντίστοιχες θέσεις τον Ιούνιο 2015.<sup>563</sup> Εν τέλει, η 5<sup>η</sup> αξιολόγηση δεν ολοκληρώθηκε και οι εκλογικές εξελίξεις που μεσολάβησαν ανέτρεψαν τον προγραμματισμό.<sup>564</sup>

Στο τρίτο Μνημόνιο πέρασαν μεταρρυθμίσεις που είχαν μείνει σε εκκρεμότητα αλλά και άλλες που είχαν ήδη ολοκληρωθεί (ΠΔ νέων Οργανισμών [2014] και σύστημα επιλογής διευθυντικών στελεχών [Ν.4275/2014]) Επιπλέον όμως τέθηκε ευθέως το γενικότερο ζήτημα της *από-πολιτικοποίησης* των «επιτελικών στελεχών» που είχαν μέχρι τότε καθεστώς μετακλητού (Γενικοί και Ειδικοί Γραμματείς, επικεφαλής οργανισμών) Ειδικότερα, το πλαίσιο για τα διευθυντικά στελέχη θα επανεξεταζόταν με τη συνδρομή της τεχνικής βοήθειας ενόψει της έναρξης εφαρμογής του (Οκτώβριος 2015) και της ολοκλήρωσης της επιλογής των ΓΔ στο τέλος του 2016 και των Διευθυντών τον Μάιο

<sup>560</sup> Σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων με αντικειμενικά και αξιοκρατικά κριτήρια – Σύσταση Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙΣΕΠ) και λοιπές διατάξεις.

<sup>561</sup> OECD (2011) Greece: Review of the Central Administration. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing 2011

<sup>562</sup> European Economy 192 (4th review) April 2014, 93. Όσον αφορά το ρόλο των υψηλόβαθμων διοικητικών στελεχών, η Εθνική Στρατηγική για τη ΔΜ 2014-16 (21-22) προέβλεπε να προσδιοριστεί ένα μεγάλο χαρτοφυλάκιο αρμοδιοτήτων για έναν συγκεκριμένο αριθμό επιλεγμένων στελεχών που θα είναι επιφορτισμένα με τη διοίκηση και το συντονισμό τους και οι Γενικοί Διευθυντές να ενισχυθούν ώστε να εφαρμόζουν αποτελεσματικά τις δημόσιες πολιτικές χρησιμοποιώντας πλήρως τις δυνατότητες του διοικητικού μηχανισμού. Επίσης θα προβλεπόταν διαδικασία ανακατανομής των υψηλόβαθμων διοικητικών στελεχών μετά το τέλος της θητείας τους με τοποθέτησή τους σε επιτελικούς φορείς, μείωση του αριθμού των Γενικών Γραμματέων και των Γενικών Διευθυντών ως μέρος της αναδιοργάνωσης των υπουργείων αλλά και περαιτέρω μείωση του αριθμού των συμβούλων στα πολιτικά γραφεία (μέχρι τότε αναφέρεται μείωση ήδη κατά 20%).

<sup>563</sup> European Economy 192 (4<sup>th</sup>.review) April 2014, σελ. 170.

<sup>564</sup> Τον Οκτώβριο 2014 ξεκίνησε η διαδικασία ανάδειξης ΓΔ με βάση το νέο σύστημα. Υπενθυμίζεται ότι βρισκόταν ήδη σε εκκρεμότητα από το 2010-11. Ωστόσο θεωρήθηκε από πολλούς ότι ήταν ένας τρόπος παράκαμψης των προϊσταμένων που αντιδρούσαν στην εφαρμογή του μεταβατικού συστήματος αξιολόγησης με ποσοτώσεις.

2016. Οι κατευθύνσεις ήταν αξιοκρατική επιλογή, αποσύνδεση της εφαρμογής (διοίκηση) από την απόφαση (πολιτική) και αλλαγή του καθεστώτος των επικεφαλής δημοσίων οργανισμών και επιχειρήσεων (Γενικών Γραμματέων και άλλων επιτελικών στελεχών). Αυτή στόχευε στην αποπολιτικοποίησή τους και τη δημιουργία προϋποθέσεων θεσμικής μνήμης (βλ. επόμενο κεφάλαιο Αποπολιτικοποίηση επιτελικών στελεχών).

Στη συνέχεια καταγράφονται εν συντομία οι αλλαγές που επήλθαν στο σύστημα σταδιοδρομίας από τη σκοπιά α) της βαθμολογικής εξέλιξης και κυρίως β) της στελέχωσης των θέσεων ευθύνης.

### **3. Μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις**

#### **3.1. Βαθμολόγιο**

Το βαθμολογικό σύστημα άλλαξε δύο φορές στο πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων που έγιναν υπό καθεστώς Μνημονίων. Κύρια ερωτήματα που προσδιορίζουν τις διαφορετικές εκδοχές του βαθμολογίου είναι ο αριθμός των βαθμών, ο χρόνος εξέλιξης, η αυτοτελής ή μη κρίση και η ενδεχόμενη σύνδεση του βαθμού αφενός με θέση ευθύνης και αφετέρου με τη μισθολογική εξέλιξη. Τα συστήματα σταδιοδρομίας εμφανίζουν πολλές επιμέρους τεχνικές διαστάσεις, οι οποίες δεν αποκτούν νόημα παρά σε ένα συγκριτικό πλαίσιο. Στον κατωτέρω πίνακα αναδεικνύονται οι ομοιότητες και διαφορές μεταξύ των διαδοχικών βαθμολογικών συστημάτων ανάλογα με τα εκπαιδευτικά προσόντα των υπαλλήλων (επίπεδο εκπαίδευσης<sup>565</sup> και τυχόν επιπλέον προσόντα), τον αριθμό των βαθμών υπηρεσιακής εξέλιξης και τον απαιτούμενο χρόνο για την ολοκλήρωσή της. Στη συνέχεια εξετάζονται σύντομα οι αλλαγές του βαθμολογίου με αφετηρία τον Υπαλληλικό Κώδικα (ΥΚ) του 2007.

---

<sup>565</sup> Κατηγορίες ΠΕ (απόφοιτοι πανεπιστημιακής εκπαίδευσης), ΤΕ (απόφοιτοι Τεχνολογικής εκπαίδευσης), ΔΕ (απόφοιτοι Δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης), ΥΕ (Υποχρεωτικής εκπαίδευσης).

**Πίνακας 21. ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΤΙΚΟΣ ΠΙΝΑΚΑΣ ΑΛΛΑΓΩΝ ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΟΥ 2007--**

	<b>N.3528/2007</b>	<b>N.4024/2011</b>	<b>N.4369/2016</b>
Βαθμοί	5: E→A	6: ΣΤ → A	5: E→A
Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης (ΠΕ)	13 χρόνια Δ→A	20 χρόνια ΣΤ→ A	13 χρόνια Δ→ A
Μείωση χρόνου εξέλιξης για + ΕΣΔΔΑ + ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΑ + ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΑ	-7 & χρόνος φοίτησης= 5 - 2 = 11 -	- 6 =14 - 6 =14 - 2 =18	- 6 & χρόνος φοίτησης - 6 = 7 - 2 =11
Τεχνολογικής Εκπαίδευσης (ΤΕ)	15 χρόνια Δ→A	20 χρόνια ΣΤ→ A	14 χρόνια Δ→ A
Δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης (ΔΕ) + ΙΕΚ	19 χρόνια Δ→A	14 χρόνια ΣΤ→B -	16 χρόνια Δ→ A -2
Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης (ΥΕ)	22 χρόνια E→B	10 χρόνια ΣΤ→Γ	22 χρόνια E →B
Κρίση	Αυτοτελής	Συγκριτική αξιολόγηση & ποσόστωση	Αυτοτελής
Σύνδεση βαθμού-θέσης	Όχι	ΓΔ = A Δ=B	Όχι

Πηγή: Συγκέντρωση και επεξεργασία στοιχείων Κ. Σπανού

Όπως προκύπτει από τον συγκριτικό πίνακα, στις διαδοχικές εκδοχές του το βαθμολογικό σύστημα ταλαντεύεται ανάμεσα σε διάφορα διλήμματα όπως π.χ. αν πρέπει να φτάνουν στον καταληκτικό βαθμό οι ΔΕ έναντι των ΠΕ ή/και ΤΕ, προϋπόθεση που θα τους επιτρέψει να είναι υποψήφιοι για θέσεις ευθύνης. Η κατά πόσον πρέπει να προωθηθούν κατά προτεραιότητα οι απόφοιτοι της ΕΣΔΔΑ και αντίστοιχα πώς πρέπει να αντιμετωπίζονται τα υψηλά τυπικά προσόντα προς τα οποία άλλωστε το σύστημα σταδιοδρομίας ωθεί, χωρίς όμως να έχει σαφή πρόθεση ή τρόπο να τα αξιοποιήσει.

Η διαφορετική μεταχείριση που επιφυλάσσεται σε διάφορες ομάδες υπαλλήλων, δείχνει ότι πίσω από τις διαρκείς αλλαγές υπάρχουν/ κινητοποιούνται/ ικανοποιούνται οι προσδοκίες διαφόρων ομάδων (π.χ. ΔΕ, ΤΕ, ΠΕ κλπ.), όσον αφορά την υπηρεσιακή τους εξέλιξη. Επίσης αναδεικνύεται ο ανταγωνισμός ανάμεσα σε υπαλλήλους υψηλών τυπικών προσόντων (π.χ. απόφοιτοι ΕΣΔΔΑ, κάτοχοι μεταπτυχιακών και διδακτορικών τίτλων, κλπ.). Γι' αυτό άλλωστε τα συστήματα φαίνονται να ανακυκλώνουν παρεμφερείς λύσεις με παραμετρικές αλλαγές. Η παρατήρηση αυτή επιβεβαιώνεται και από παλιότερα βαθμολογικά συστήματα (1999, 2004) και αναδεικνύεται ακόμη περισσότερο αναφορικά με τις προϋποθέσεις πρόσβασης σε θέσεις ευθύνης, όπως φαίνεται στη συνέχεια.

Ένα ζήτημα που προκύπτει κατά καιρούς είναι κατά πόσον πρέπει να υπάρχουν φίλτρα ώστε να περιορίζεται ο ανταγωνισμός για τις θέσεις ευθύνης μεταξύ όσων έχουν ήδη περάσει κάποια συγκριτική αξιολόγηση (όπως για παράδειγμα όταν υπάρχουν ποσοστάσεις στην εξέλιξη από τον ένα βαθμό στον άλλο) ή αν όλοι οδηγούνται έστω με διαφορετική ταχύτητα στο επίπεδο εκείνο όπου αναγκαστικά θα υπάρξει σύνδεση με κενή θέση, δηλ. στις θέσεις ευθύνης. Η επιλογή του Ν.4024/2011 ήταν αρκετά αυστηρή.

Σε αντίθεση με προηγούμενα βαθμολογικά συστήματα, προέβλεπε ποσοστώσεις για την προαγωγή από τον ένα βαθμό στον άλλο.<sup>566</sup> Ωστόσο δεν εφαρμόστηκε.

Ο χρόνος και η ύπαρξη ή μη περιορισμών (ποσοστώσεις) επηρεάζουν (διευρύνουν ή περιορίζουν) τη δεξαμενή των υποψηφίων που τελικά θα φτάσουν στον βαθμό που τους επιτρέπει να είναι υποψήφιοι για θέσεις ευθύνης. Για παράδειγμα, η επιλογή για ταχεία βαθμολογική εξέλιξη έχει ως αποτέλεσμα τον συνωστισμό μεγάλου αριθμού δυνητικών υποψηφίων για θέσεις ευθύνης, οπότε το ζήτημα παραπέμπεται στις προϋποθέσεις επιλογής για τις θέσεις αυτές (βλ. πιο κάτω). Η δομή της σταδιοδρομίας, σε συνδυασμό με την έλλειψη προγραμματισμού της στελέχωσης, κινδυνεύει συνεπώς να υποκινήσει προσδοκίες χωρίς να είναι σε θέση να τις εκπληρώσει, λόγω περιορισμένων θέσεων. Αυτό όχι μόνο περιπλέκει τη διαδικασία επιλογής αλλά και λειτουργεί αρνητικά σε επίπεδο κινήτρων. Άλλωστε, οι πιέσεις για δημιουργία πληθωριστικών οργανικών μονάδων και θέσεων ευθύνης που διαχρονικά παραμορφώνουν τους οργανισμούς, αντιστοιχούν σε αυτή την πραγματικότητα, η οποία γίνεται μάλιστα πιο προβληματική και από την απουσία διυπουργικής κινητικότητας.

Το βαθύτερο ζήτημα είναι *πόση διαφοροποίηση* πρέπει να εισάγει το βαθμολογικό σύστημα. Αυτό αποτελεί άλλωστε κεντρικό δίλημμα σε όλες τις ρυθμίσεις που αφορούν την οργάνωση της δημοσιούπαλληλίας (αξιολόγηση, θέσεις προϊσταμένων κλπ.). Οι συχνές αλλαγές δείχνουν να μην έχει παγιωθεί η σχετική άποψη, ή ακριβέστερα να μη γίνεται ανεκτή η διαφοροποίηση ακόμη και όταν υπάρχει σχετικό νομοθετικό πλαίσιο, το οποίο εντέλει δεν εφαρμόζεται και αλλάζει στην αμέσως επόμενη ευκαιρία. Η ευχέρεια με την οποία ο εκάστοτε υπουργός αρμόδιος για τη δημόσια διοίκηση αλλάζει τους κανόνες σχετικά με το βαθμολογικό σύστημα καταλήγει σε διαδοχικές αποτυπώσεις των εκάστοτε συσχετισμών μεταξύ των επιμέρους ομάδων δημοσίων υπαλλήλων. Ανεξάρτητα από τους λόγους για τους οποίους ένας υπουργός αναλαμβάνει τη σχετική πρωτοβουλία, το αποτέλεσμα μπορεί να ερμηνευτεί από αυτή τη σκοπιά.

Αυτό που αξίζει να τονιστεί συνολικά είναι η αστάθεια του πλαισίου οργάνωσης της δημοσιούπαλληλίας –ως πάγιο χαρακτηριστικό του τρόπου διαχείρισης των ανθρωπίνων πόρων. Κυρίως όμως πρέπει να υπογραμμιστεί η υποτίμηση των συνεπειών των διαρκών αλλαγών. Πέραν των ζητημάτων που αφορούν τη διαμόρφωση της αντίληψης ότι οι κανόνες είναι ρευστοί, και των συμπεριφορών που απορρέουν από αυτή, υπάρχει και το θέμα του κόστους των αλλαγών. Ειδικότερα, οι διαδικασίες για την ένταξη στο εκάστοτε νέο βαθμολογικό σύστημα (δηλ. υπολογισμός βάσει των νέων κανόνων και αναγνώριση προϋπηρεσίας, διαπιστωτικές πράξεις, κρίσεις κλπ.) απορροφούν μεγάλη ποσότητα ενέργειας. Ιδιαίτερα σημαντική επιβάρυνση επέφερε για παράδειγμα η αλλαγή μισθολογίου και βαθμολογίου με τον Ν.4024/2011 που απαιτούσε επανακατάταξη όλων των υπαλλήλων σε βαθμολογικά και μισθολογικά κλιμάκια με διαφορετικά πλέον κριτήρια. Η διοίκηση οδηγήθηκε σε εσωστρέφεια τη στιγμή που έπρεπε να ανταποκριθεί σε πολλές σημαντικές

<sup>566</sup> Ο νόμος αυτός επιχείρησε να καταργήσει την ακώλυτη βαθμολογική εξέλιξη προβλέποντας ποσοστώσεις. Η αιτιολογική έκθεση του Ν.4024/2011 (σελ. 4) κάνει ρητή και συγκεκριμένη αναφορά στην παθολογία της «αντεστραμμένης πυραμίδας» και τα φαινόμενα πληθωρισμού υπαλλήλων στα ανώτερα βαθμολογικά κλιμάκια καθώς και τις δυσλειτουργίες που παράγει σε επίπεδο αξιοκρατικής αρχής αλλά και στο σύστημα ανάπτυξης ανθρώπινου δυναμικού.

προκλήσεις. Η πιο πρόσφατη αλλαγή (Ν. 4369/2016) οδήγησε σε ανατροπή και επανάληψη της διαδικασίας.

### **3.2. Στελέχωση θέσεων ευθύνης**

Η συνέχεια εστιάζει στο μείζον ζήτημα της στελέχωσης της κορυφής της διοικητικής πυραμίδας. Είναι χαρακτηριστικό ότι το σχετικό πλαίσιο άλλαξε 5 φορές σε λιγότερο από 10 χρόνια. Θα προηγηθεί ωστόσο μια σύντομη αναφορά στο ευρύτερο πλαίσιο των σχέσεων διοίκησης-πολιτικής που ερμηνεύουν αυτή την αστάθεια καθώς και τα χαρακτηριστικά της ανώτατης δημοσιοϋπαλληλίας.

#### **3.2.1. Ανώτατη δημοσιοϋπαλληλία και πολιτική**

Τα χαρακτηριστικά της ανώτατης δημοσιοϋπαλληλίας είναι απολύτως συνδεδεμένα με τη φύση των σχέσεων Διοίκησης-Πολιτικής. Τόσο η εγγύτητα και η ανάγκη συνεργασίας μεταξύ στελεχών διαφορετικού καθεστώτος και προδιαγραφών όσο και η συγκεκριμένη μορφή που αυτή λαμβάνει αποτελούν βαθύτατα πολιτικά ζητήματα. Από λειτουργική άποψη, οι ανώτατοι υπάλληλοι στην Ελλάδα δεν αντιστοιχούν στο ρόλο μιας «διοικητικής ελίτ». Οι επιτελικού τύπου αρμοδιότητες εμφανίζουν χαμηλό βαθμό ανάπτυξης σε διοικητικό επίπεδο αφού μικρά περιθώρια αφήνει ο πολιτικός συγκεντρωτισμός, τόσο με την έννοια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων όσο και με εκείνη της έντονης παρουσίας μετακλητών πολιτικών συμβούλων και συνεργατών.

Ο πολιτικός συγκεντρωτισμός αλλά και η μέγιστη (άτυπη) ευελιξία στην πράξη είναι ταυτόχρονα προϋποθέσεις και αποτέλεσμα της πελατειακής παράδοσης του πολιτικού συστήματος. Αποφεύγεται, οποιαδήποτε θεσμική ή λειτουργική δέσμευση (ακόμη και με τη μορφή μελέτης και υποστήριξης των κατευθύνσεων πολιτικής) που θα οριοθετούσε την ευχέρεια ad hoc πελατειακό-συντεχνιακών διευθετήσεων με βραχυπρόθεσμο ορίζοντα. Η δέσμευση σε ένα κυβερνητικό σχέδιο δράσης και συγκεκριμένες πολιτικές είναι σχεδόν ανύπαρκτη.<sup>567</sup> Κάθε υπουργός τείνει να αρχίζει από το μηδέν βασιζόμενος στους συμβούλους και συνεργάτες του και δεν επιζητείται να υπάρχει συνέχεια στις ασκούμενες πολιτικές. Η εκάστοτε πολιτική ηγεσία ενδιαφέρεται περισσότερο να έχει δυνατότητα να αλλάζει κατά το δοκούν τις κατευθύνσεις πολιτικής και τους κανόνες του παιχνιδιού, χωρίς ιδιαίτερη μέριμνα για τη συνέχεια ή την αξιοποίηση της παλαιότερης εμπειρίας. Κατ'αυτόν τον τρόπο τα ανώτατα στελέχη τείνουν να περιθωριοποιούνται, εις βάρος της θεσμικής συνέχειας και μνήμης.

Παράλληλα, οι υπουργικές ηγεσίες τείνουν να στηρίζονται σε δικό τους κύκλο μετακλητών συμβούλων και πολιτικά διορισμένων στελεχών (Γενικοί και Ειδικοί Γραμματείς). Η πρόσληψη στο υπουργικό γραφείο συμβούλων υπακούει πρώτα στο κριτήριο της πολιτικής συγγένειας και κατά δεύτερο λόγο της ειδίκευσης που τεκμηριώνεται ως αντιστάθμιση της εικαζόμενης ή πραγματικής έλλειψης τεχνικής γνώσης εντός της διοίκησης. Συχνά μάλιστα οι σύμβουλοι αυτοί υποκαθιστούν τα ανώτατα διοικητικά στελέχη στο ρόλο υποστήριξης της διαμόρφωσης πολιτικής, παρακάμπτοντας τους. Όταν μάλιστα τα μετακλητά στελέχη αποχωρούν, ελάχιστα μένουν πίσω για αξιοποίηση από τους διαδόχους τους. Όλα αυτά ερμηνεύουν τις δυσκολίες σχεδιασμού, την ανεπαρκή ανάπτυξη επιτελικών αρμοδιοτήτων και

<sup>567</sup> Είναι χαρακτηριστικό ότι το ζήτημα τέθηκε και από την Έκθεση του ΟΟΣΑ (OECD [2011] όπ.π. σελ. 40 κ. επ.) αλλά και από τα Μνημόνια. Έτσι προέκυψε η Γενική Γραμματεία Συντονισμού.

ικανοτήτων αλλά και την απουσία θεσμικής συνέχειας που χαρακτηρίζουν την ελληνική διοίκηση.

Σ' ένα τέτοιο πλαίσιο, η ανώτατη δημοσιοϋπαλληλία αναμένεται να διαχειρίζεται την ρουτίνα της εκάστοτε πολιτικής μάλλον παρά να προετοιμάζει μέσο-μακροπρόθεσμα σχέδια και να διατηρεί τη συνέχεια. Τελικά η καταλήγει να περιορίζεται στη γραφειοκρατική μικρό-διαχείριση. Άλλωστε η ικανότητα διαχείρισης της πολύπλοκης γραφειοκρατίας και νομοθεσίας μπορεί να είναι σημαντικός πόρος για την πολιτική ηγεσία.<sup>568</sup>

Η έλλειψη ζήτησης για ένα διαφοροποιημένο σώμα υψηλού επίπεδο διοικητικών στελεχών αποτελεί διαχρονική διαπίστωση όσο και η δημιουργία του αποτελεί διαχρονική σύσταση των εκθέσεων εμπειρογνομόνων για την ελληνική διοίκηση.<sup>569</sup> Η πορεία της ΕΣΔΔΑ και των αποφοίτων της εξίσου δείχνει τους σχετικούς δισταγμούς στην υλοποίηση της.

Αυτοί οι παράγοντες ερμηνεύουν και τη χαμηλή λειτουργική διαφοροποίηση των καθηκόντων στο εσωτερικό της διοικητικής πυραμίδας. Οι θέσεις ευθύνης και ιδιαίτερα η ανώτατη δημοσιοϋπαλληλία ελάχιστα διαφοροποιείται από το λοιπό σώμα των υπαλλήλων, αφού η διαφορά των καθηκόντων είναι μικρή. Η χαμηλή λειτουργική διαφοροποίηση ερμηνεύει και την έλλειψη δυνατότητας πραγματικής αξιοποίησης των υψηλών τυπικών προσόντων που κατά τα άλλα φαίνεται να απαιτούνται από τους δημοσίους υπαλλήλους για επιλογή σε θέσεις ευθύνης. Χαρακτηριστικό είναι, ότι τα προσόντα νοούνται κυρίως ως τυπικά, και υπηρετούν κυρίως το επιχείρημα της αντικειμενικότητας στην επιλογή.

Στοιχείο χαμηλής διαφοροποίησης είναι η τριετής θητεία για τις θέσεις ευθύνης που εισήχθη από τη δεκαετία του 1980 («κινητή ιεραρχία»). Η σύντομη διάρκειά της δημιουργεί μια λογική «κυκλικής εναλλαγής», καθιστά την ιεραρχική εξουσία προσωρινή και την εξασθενεί έναντι των υφισταμένων οι οποίοι αποτελούν στην ουσία δυνάμει ανταγωνιστές, ενώ θέτει περιορισμούς στην αποτελεσματική άσκηση των καθηκόντων προϊσταμένων. Ανάλογα μάλιστα με τις προϋποθέσεις που τίθενται κατά καιρούς για την πρόσβαση σε υψηλότερες θέσεις ευθύνης, ο ανταγωνισμός αυτός – και η αποδυνάμωση του ρόλου των προϊσταμένων- μπορεί να γίνεται μεγαλύτερος.

Αν η τριετής θητεία των προϊσταμένων θεωρηθεί σε συνδυασμό με την απουσία διϋπουργικής κινητικότητας στα υψηλότερα επίπεδα της ιεραρχίας, αναδεικνύεται και μια άλλη διάστασή της. Η βασική της χρησιμότητα μπορεί να περιγραφεί ως βαλβίδα εκτόνωσης έναντι όσων (πολλών) έχουν θεμιτή προσδοκία υπηρεσιακής εξέλιξης, ως μια υπόσχεση προοπτικής που διατηρεί και την πρόσδεση στην εκάστοτε πολιτική ηγεσία. Έτσι ερμηνεύεται το ότι η εναλλαγή μέσω της τριετούς θητείας παρέμεινε η σταθερά του συστήματος στελέχωσης των θέσεων ευθύνης. Διατηρήθηκε εν μέσω

<sup>568</sup> Βλ. Spanou, C. (2014) *Elites administratives et crise: Quelles perspectives pour la haute fonction publique en Grèce ?*, *Revue Internationale des Sciences Administratives* Vol. 80(4), σελ. 709–725 και (2014) «*La haute fonction publique hellénique: La permanence du provisoire*», *Revue Française d'Administration Publique*, No 151-152, σελ. 645-661.

<sup>569</sup> Βλ. Μαραγκόπουλος, Γ. (2000) *Μέθοδοι επιλογής και εκπαίδευσης του προσωπικού της Διοικήσεως [1950]*. Langrod, G. (2000) *Έκθεσις αφορώσα την Διοικητικήν Αναδιοργάνωσιν, [1964]*. Επιτροπή για την Εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής, Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση (2000) (Έκθεση Γ. Σπράου[1998]). Όλες οι εκθέσεις στο ) στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) *Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998*, Παπαζήσης 2000. Επίσης, OECD (2011) *όπ.π.*.



των συχνών αλλαγών άλλων –λιγότερο σημαντικών- πλευρών του, αφού επέτρεπε τουλάχιστον εμμέσως- στην εκάστοτε κυβέρνηση να προωθήσει άτομα της επιλογής της. Η επανεισαγωγή της σταθερής ιεραρχίας σε δύο ευκαιρίες (Ν. 2085/1992 και 2683/1999), δεν επιβίωσε πέραν του έτους.<sup>570</sup> Αλλαγή κυβέρνησης ή και υπουργού οδηγούσε και πάλι στην εισαγωγή της τριετούς θητείας. Ακόμη και η πιο πρόσφατη επιμήκυνσή της σε πενταετή (2010) ανατράπηκε στην επόμενη ευκαιρία (2016).

Μια ακόμη βαλβίδα εκτόνωσης των προσδοκιών υπηρεσιακής εξέλιξης, που χρησιμοποιήθηκε κατά καιρούς, είναι ο πολλαπλασιασμός των θέσεων ευθύνης σε κάθε υπουργείο. Αυτός ευθύνεται για την παραμόρφωση της οργανωτικής πυραμίδας και οδηγεί στο φαινόμενο Γενικών Διευθυντών ή Διευθυντών με ελάχιστους ή και κανέναν υφιστάμενο, όπως άλλωστε επεσήμανε και η έκθεση του ΟΟΣΑ<sup>571</sup> (βλ. επίσης Κεφάλαιο 11). Τόσο η τριετής θητεία όσο και η δημιουργία πληθωριστικών οργανικών μονάδων τείνουν να ενισχύουν την πολιτικοποίηση της δημοσιοϋπαλληλίας, αφού πρόκειται για διαδικασίες για τις οποίες απαιτείται πολιτική πρωτοβουλία και κάλυψη (π.χ. αλλαγές οργανισμών, προϋποθέσεων και κριτηρίων πρόσβασης σε θέσεις ευθύνης). Πρόκειται εντέλει για μια σχέση ανταλλαγής και εξάρτησης. Αυτή η «αμοιβαία επωφελής συμβιωτική σχέση» κατέληξε να βρίσκεται στην καρδιά της ελληνικής δημοσιοϋπαλληλίας<sup>572</sup> και αντιστοιχεί σε μια σιωπηρή διαπραγμάτευση (public service bargain)<sup>573</sup>, που καθορίζει και οριοθετεί τους αμοιβαίους ρόλους διοίκησης – πολιτικής και τις απαιτήσεις τους. Δεν εκπλήσσει λοιπόν ότι εντοπίστηκαν ως προβλήματα και κατά τη διάρκεια της κρίσης. Η έκθεση του ΟΟΣΑ ανέδειξε μεγάλο μέρος αυτών των παθολογιών ενώ τα Μνημόνια συμπεριέλαβαν σταδιακά παρεμβάσεις –λιγότερο ή περισσότερο εύστοχες- για την αντιμετώπισή τους.

#### 4. Επιλογή σε θέσεις ευθύνης: κρίσιμα στοιχεία

Τα κριτήρια και οι διαδικασίες επιλογής ανωτάτων στελεχών, γνώρισαν ιδιαίτερη ρευστότητα τα τελευταία χρόνια. Οι θέσεις ευθύνης αφορούν τους επικεφαλής οργανικών μονάδων, (Γενική Διεύθυνση, Διεύθυνση, Τμήμα, Γραφείο, και τυχόν ενδιάμεσα επίπεδα). Όπως προαναφέρθηκε, η βαθμολογική εξέλιξη μέχρι τον καταληκτικό βαθμό συνήθως γίνεται ακώλυτα (κυρίως βάσει αρχαιότητας)<sup>574</sup> ενώ η κατάληψη θέσης προϊσταμένου απαιτεί κενή θέση, λόγω της πυραμιδικής διάρθρωσης της διοίκησης και του μικρότερου αριθμού θέσεων στα ανώτερα επίπεδα. Επομένως η προαγωγή διενεργείται πλέον *κατ' επιλογή* από ειδικά όργανα (υπηρεσιακά συμβούλια). Για το σύστημα επιλογής κρίσιμες είναι οι προϋποθέσεις υποβολής υποψηφιότητας, η διαδικασία και τα κριτήρια αξιολόγησης των υποψηφιοτήτων καθώς και τα όργανα που τη διενεργούν.

<sup>570</sup> Σε τροποποίηση του ΥΚ (Ν.2683/1999), υιοθετήθηκε η «σταθερή» ιεραρχία παρά την αντίθεση των συνδικάτων του δημοσίου για τα δύο ανώτερα επίπεδα αλλά δεν διατηρήθηκε αφού στην επόμενη τροποποίηση (Ν. 3260/2004), η τριετής θητεία επανήλθε για όλα τα επίπεδα προϊσταμένων.

<sup>571</sup> OECD (2011) Greece: Review of..., όπ.π. σελ. 22-23.

<sup>572</sup> Spanou, C. (2001) «(Re)shaping the politics-administration nexus in Greece: the decline of a symbiotic relationship?», in B. Guy Peters and Jon Pierre (eds), Politicians, Bureaucrats and Administrative reform, London, Routledge ECPR series, σελ.109-110.

<sup>573</sup> Hood C., M. Lodge (2006) The politics of public service bargains, Oxford university Press 2006 και C. Spanou (2014) «La haute fonction publique hellénique: La permanence du provisoire», όπ.π.

<sup>574</sup> Πέραν της αρχαιότητας, λαμβάνονταν υπόψη οι εκθέσεις αξιολόγησης και η συνολικότερη επίδοση και ικανότητα του υπαλλήλου, με ασήμαντο πρακτικό αποτέλεσμα. Για λεπτομερή παρουσίαση των συστημάτων βλ. Μαυρομούστακου, Η. (2016) Αξιολόγηση δημοσίων υπαλλήλων, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 91 κ. επ.

#### 4.1. Οι προϋποθέσεις

Οι προϋποθέσεις υποβολής υποψηφιοτήτων περιλαμβάνουν α) τον κλάδο και το επίπεδο εκπαίδευσης (ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ) που προβλέπονται στον Οργανισμό, β) γενικότερες απαιτήσεις σχετικά με τον χρόνο υπηρεσίας, τον βαθμό και την ενδεχόμενη προηγούμενη άσκηση καθηκόντων προϊσταμένου τουλάχιστον της υποκείμενης βαθμίδας, που προβλέπονται στους γενικούς κανόνες σταδιοδρομίας και γ) ενδεχομένως πρόσθετα ειδικότερα προσόντα που μπορεί να ορίζονται μέσω της προκήρυξης.

Τα κριτήρια αυτά, σε συνδυασμό με το σύστημα βαθμολογικής εξέλιξης, ρυθμίζουν το εύρος της δεξαμενής των δυνητικών υποψηφίων και προκαθορίζουν το επίπεδο ανταγωνισμού και το αντίστοιχο βάρος της διαδικασίας αξιολόγησης. Η βασική τους λογική θα ήταν να ρυθμίζουν τη σταδιακή προώθηση προς τις ανώτερες βαθμίδες της ιεραρχίας, εξασφαλίζοντας την απαιτούμενη εμπειρία και ικανότητα απόδοσης. Πολλές φορές όμως οι σχετικές παρεμβάσεις μειώνουν τις απαιτήσεις στοχεύοντας να διευρύνουν τη δεξαμενή των υποψηφίων. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα, μεταξύ άλλων, ανταγωνισμό υποψηφίων με άνισο προφίλ (π.χ. κάποιος που έχει εμπειρία σε θέση ευθύνης και κάποιος που δεν έχει) αλλά παρέχει και μεγαλύτερη ευχέρεια επιλογής.

#### 4.2. Οι διαδικασίες αξιολόγησης και το περιβάλλον καχυποψίας

Βεβαρημένο με την καχυποψία περί μεροληψίας, το σύστημα επιλογής προϊσταμένων κινείται ανάμεσα σε αποκλειστικά ή κυρίως τυπικά κριτήρια (αρχαιότητα, τυπικά εκπαιδευτικά προσόντα, ενδεχόμενη προηγούμενη άσκηση καθηκόντων ευθύνης) και ουσιαστικά κριτήρια που συμπεριλαμβάνουν αξιολογούν άλλες ικανότητες και την προσωπικότητα των υποψηφίων και συχνά περιλαμβάνουν συνέντευξη. Τα τυπικά κριτήρια εξασφαλίζουν τη διαφάνεια που απαιτείται για τη νομιμοποίηση και αποδοχή του συστήματος επιλογής ως αμερόληπτου και αντικειμενικού αλλά συχνά καταλήγουν σε φορμαλισμό. Τα ουσιαστικά κριτήρια, στο βαθμό που ενέχουν κρίση/εκτίμηση κινδυνεύουν να θεωρηθούν υποκειμενικά ή μεροληπτικά.

Η καχυποψία έναντι της αξιολογικής κρίσης έχει αναχθεί σε εγγενές χαρακτηριστικό της ελληνικής κουλτούρας. Η έλλειψη εμπιστοσύνης στην κρίση αλλά και στους κριτές/αξιολογητές οδηγεί τόσο τις συνδικαλιστικές οργανώσεις όσο και –κατ'αντανάκλαση- τους πολιτικούς επικεφαλής να εισηγούνται κάποιου τύπου τυποποίηση, με μοριοδότηση διαφόρων στοιχείων του προφίλ των υποψηφίων. Η μοριοδότηση αυτή αντανακλά τα επιθυμητά προσόντα και δεξιότητες, όπως όμως προκύπτουν από τυπικά προσόντα και πιστοποιητικά, πτυχία κλπ. Αυτό έχει παραδοσιακά οδηγήσει τη δημοσιοϋπαλληλία στο κυνήγι πανεπιστημιακών τίτλων ή πιστοποιητικών επιμόρφωσης. Η υπερπληθώρα τυπικών προσόντων στην ελληνική διοίκηση είναι αποτέλεσμα αυτής της εμμονής (σε συνδυασμό βέβαια με τη γενικότερη πληθώρα αποφοίτων πανεπιστημίων στη χώρα) και επιτείνει το εκ πρώτης όψεως παράδοξο της αξιοποίησής της.

Η χρήση της μοριοδότησης παράγει εντέλει μια σύγχυση μεταξύ αξιοκρατίας, τυπικών προσόντων, διαφάνειας και αντικειμενικότητας. Ωστόσο και η μοριοδότηση μπορεί να ευνοεί συγκεκριμένες ομάδες υποψηφίων έναντι άλλων, όχι πάντοτε με κριτήριο την αξία. Με άλλα λόγια, άλλο διαφάνεια, άλλο αντικειμενικότητα και άλλο αξιοκρατία.

Από την άλλη πλευρά, είναι ευρύτερα αποδεκτό ότι τα τυπικά προσόντα δεν εξασφαλίζουν τις απαιτούμενες για θέσεις ευθύνης ικανότητες και δεξιότητες. Κάθε

ουσιαστική κρίση περί αυτών όμως κινδυνεύει να χαρακτηριστεί υποκειμενική, μεροληπτική και ύποπτη. Οι διάφορες διαβαθμίσεις της βαρύτητας της συνέντευξης, όποτε προβλέπεται, και η προσπάθεια τυποποίησής της (δομημένη συνέντευξη, τήρηση λεπτομερειακών πρακτικών, κλπ.) ή η δυνατότητα παρουσίας συνυποψηφίων και εκπροσώπων της ΑΔΕΔΥ για μεγαλύτερη διαφάνεια (βλ. Ν.3839/2010) στοχεύουν να αντιμετωπίσουν αυτή την καχυποψία ή και να επιτρέψουν τον δικαστικό έλεγχο. Δεν έχουν καταφέρει ωστόσο να εμπεδώσουν ακόμη την πεποίθηση αμεροληψίας ή αδιαφάνειας.

Μια σχετικά πιο πρόσφατη προσπάθεια *αντικειμενικοποίησης* της κρίσης βασίζεται στην αξιολόγηση βάσει του βαθμού επίτευξης των στόχων. Ωστόσο, το σύστημα αυτό δεν έχει καταφέρει να λειτουργήσει στην ελληνική διοίκηση επαρκώς ώστε να αποτελέσει πράγματι ουσιαστικό εργαλείο αξιολόγησης για την επιλογή σε θέσεις ευθύνης, σχετικοποιώντας είτε τον υπερβολικό φορμαλισμό των τυπικών προσόντων είτε την χαμηλής αξιοπιστίας συνέντευξη. Ακόμη όμως και αν λειτουργούσε, δεν θα αρκούσε για να υποκαταστήσει την ίδια την αξιολόγηση της προσωπικότητας που έχει σημασία όταν πρόκειται για θέσεις ευθύνης με ειδικές απαιτήσεις (π.χ. στοιχεία ηγεσίας).

Σε ένα τέτοιο πλαίσιο, το σύστημα επιλογής σε θέσεις ευθύνης βρίσκεται εγκλωβισμένο στην περιρρέουσα καχυποψία, βάσιμη ή μη. Τα διαδοχικά συστήματα κινούνται στο πλαίσιο αυτό, αλλάζοντας απλώς την αναλογία μεταξύ τυπικών και τυποποιημένων ουσιαστικών/αξιολογικών κριτήριων, ενώ διαρκής είναι και η αναζήτηση μιας σύνθεσης των οργάνων επιλογής που –τουλάχιστον για τις θέσεις Γενικών Διευθυντών- να προσδίδει α ρίσιμν νομιμοποίηση και κοινωνική αποδοχή στη διαδικασία επιλογής. Έτσι τα υπηρεσιακά συμβούλια<sup>575</sup> που μπορούσαν να ελέγχονται από τον εκάστοτε πολιτικό επικεφαλής διαδέχθηκαν ειδικά όργανα με ευρύτερη –εξωδιοικητική- σύνθεση (π.χ. δικαστικοί, πανεπιστημιακοί, μέλη ανεξάρτητων αρχών, εμπειρογνώμονες).

### **4.3. Συνθετική αποτίμηση των αλλαγών 2007-2016**

Στον πίνακα που ακολουθεί γίνεται σύγκριση των βασικών χαρακτηριστικών των συστημάτων επιλογής σε θέσεις Γενικών Διευθυντών, ξεκινώντας από τον ΥΚ του 2007 και μέχρι σήμερα.

<sup>575</sup> Τα υπηρεσιακά συμβούλια χειρίζονται γενικότερα θέματα της κατάστασης του προσωπικού. Η σημασία τους είναι όμως ιδιαίτερη για τις προαγωγές. Η συγκρότησή τους είναι μια κρίσιμη προϋπόθεση για την αμεροληψία των αποφάσεών τους και την αποτροπή ενδεχόμενης πολιτικής επιρροής αλλά και ευρύτερα για τη νομιμοποίηση των στελεχών της διοίκησης ως προϊόντων αντικειμενικών και πολιτικά ουδέτερων διαδικασιών.

**Πίνακας 22. ΕΞΕΛΙΞΗ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΓΕΝΙΚΩΝ ΔΙΕΥΘΥΝΤΩΝ**

ΓΔ	N.3528/2007 -	N.3839/2010	N.4024/2011	N.4275/2014	N.4369/2016
<b>Προϋποθέσεις:</b> Κατηγορία Βαθμός Αρχαιότητα Εμπειρία Πρόσθετα	ΠΕ, & Α+20 (ή 18) έτη υπηρεσίας & καθήκοντα Δ/ντή.	ΠΕ & Α' & καθήκοντα ΓΔ ή Α & 3 έτη καθήκοντα Δ/ντή ή Υποδ/ντή ή Α+18 έτη & καθήκοντα Δ/ντή	ΠΕ & Α & καθήκοντα Δ/ντή & 90% στοχοθεσία την προηγούμενη διετία (ή Β βαθμού)	ΠΕ ή ΤΕ & ΓΔ για 1 έτος ή +15 έτη υπηρεσίας & 3 έτη καθήκοντα Δ/ντή ή 18 έτη υπηρεσίας & 1 έτος καθήκοντα. Δ/ντή	ΠΕ ή ΤΕ & 1 έτος καθήκοντα ΓΔ ή & 3 έτη καθήκοντα Δ/ντή ή Απόφοιτοι ΕΣΔΔΑ, κάτοχοι συναφούς Διδακτορικού και κάτοχοι συναφούς μεταπτυχιακού, & βαθμό Α+8 έτη υπηρεσίας ή Α+10 έτη υπηρεσίας
<b>Όργανο επιλογής</b>	<b>Ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο (7μελές)</b> 1 Ανώτ. Δικαστικός 2 καθηγητές ΑΕΙ-ΕΜΠ 2 ΓΔ (ΥΠΕΣ-ΥΠΟΙΚ) 1 Δικηγόρος ΔΣΑ 1 ΑΔΕΔΥ	<b>Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων ΕΙΣΕΠ (5μελές)</b> Μέλη Ανεξάρτητων αρχών : 4 ΑΣΕΠ, 1 ΣΤΠ	Έπρεπε να προηγηθούν συμβούλια αξιολόγησης- σχετική βαρύτητα κριτηρίων κλπ. Παραπέμπει σε μελλοντικό ΠΔ	<b>Κεντρικό Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων ΚΕΙΣΕΠ (5μελές):</b> 1 ΑΣΕΠ, 2 ΓΔ ΥΔΜΗΔ (Ανθρωπίνου Δυναμικού + Ηλεκτρ. Διακυβέρνησης) + & 1 ΓΔ ΥπΟικ + 1 εμπειρογνώμονας ιδιωτικού τομέα με εξειδίκευση στο αντικείμενο της θέσης	<b>Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων ΕΙΣΕΠ (5μελές)</b> 2 μέλη ΑΣΕΠ, 1 ΝΣΚ, 1 μέλος του Επιστημονικού – Εκπαιδευτικού Συμβουλίου ή Δ/ντής Εκπαιδευτικής Μονάδας ΕΚΔΔΑ, και 1 Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου
<b>Διαγωνισμός</b>	Διϋπουργικός (ΓΔ) (άρθ. 86 ΥΚ)	Διϋπουργικός (ΓΔ)	Διϋπουργικός ΓΔ, (& Δ/νσεις και Τμ. Διοικ., Οικον., Πληροφορικής)	Διϋπουργικός (ΓΔ)	Διϋπουργικός (ΓΔ)
<b>Κριτήρια</b>	<b>Μοριοδότηση-</b> Αντικειμενικά κριτήρια: α. Επαγγελματικά – Τεχνικά προσόντα β. Εργασιακή – Διοικητική εμπειρία γ. Ικανότητες-δεξιότητες συμπεριλαμβάνεται και η <b>συνέντευξη</b>	<b>Μοριοδότηση</b> τυπικών προσόντων & <b>Συνέντευξη + Γραπτή εξέταση</b> (τα δύο τελευταία ως μέρος των «ικανοτήτων-δεξιοτήτων»)	Σχετικά με την στοχοθεσία- αξιολόγηση και τα κριτήρια παραπέμπει σε μελλοντικό ΠΔ	<b>Τυπικά</b> προσόντα (βιογραφικό) <b>Γραπτή εξέταση</b> ΑΣΕΠ (30%) Δομημένη <b>Συνέντευξη</b> 70% Θεματικές ενότητες Κεντρικό Συμβούλιο Συνέντευξης Προϊσταμένων (3μελές): 1 ΑΣΕΠ, 1 ΓΔ Διοικητικού ή Ανθρωπίνου Δυναμικού + 1 εμπειρογνώμων ιδιωτικού τομέα με εξειδίκευση στο αντικείμενο της θέσης	<b>Μοριοδότηση</b> προσόντων, εμπειρίας, αξιολόγησης βάσει στοχοθεσίας και δομημένης συνέντευξης. Κάθε κατηγορία 1000 μόρια αλλά διαφορετικός συντελεστής βαρύτητας ανάλογα με τη θέση ευθύνης.  Για ΓΔ 30% τυπικά προσόντα, 20% εμπειρία, 20% αξιολόγηση βάσει στοχοθεσίας, 30% συνέντευξη.  Στη συνέντευξη καλούνται οι 7 πρώτοι
<b>Θητεία ΓΔ</b>	Τριετής	Πενταετής (για όλους)	Πενταετής	Πενταετής	Τριετής
<b>Αξίες</b>	Αντικειμενικότητα- Διαφάνεια	Αντικειμενικότητα Διαφάνεια Αξιοκρατία  Αυτό- νομιμοποίηση	Αξιοκρατία Διαφάνεια Αντικειμενικότητα (στοχοθεσία) Φίλτρο-ποσοστώσεις	Αξιοκρατία Διαφάνεια  Άνοιγμα στον ιδιωτικό τομέα	Αντικειμενικότητα Διαφάνεια (μοριοδότηση) (στοχοθεσία, αλλά σε αναστολή) Α-διαφοροποίηση κριτηρίων
<b>Εφαρμογή</b>		Μόνο οι μεταβατικές	Μόνο οι μεταβατικές	Δεν εφαρμόστηκε	Μόνο οι μεταβατικές

Πηγή: Συγκέντρωση και επεξεργασία στοιχείων Κ. Σπανού

ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ

Πίνακας 23. ΕΞΕΛΙΞΗ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΓΕΝΙΚΩΝ ΔΙΕΥΘΥΝΤΩΝ (Μεταβατικές διατάξεις)

ΓΔ	N.3528/2007 -	N.3839/2010	N 4024/2011	N.4275/2014	N.4369/2016
<b>Μεταβατικό καθεστώς</b>		<p>-- Αυτοδίκαια παύση προϊσταμένων.</p> <p>--Προσωρινή σύνθεση ΕΙΣΕΠ 3 συν/χοι δικαστικοί λειτουργοί και 2 ΑΔΕΔΥ.</p> <p>-- Πρώτη εφαρμογή μόνο με μοριοδότηση (χωρίς υπηρεσιακή αξιολόγηση, συνέντευξη και γραπτό διαγωνισμό).</p>	<p>- Κενούμενες θέσεις (από εφεδρεία κλπ.) καλύπτονται με απόφαση Υπουργού, βάσει μόνο τυπικών προσόντων.</p> <p>Όσο εκκρεμεί η στοχοθεσία - αξιολόγηση εφαρμόζονται μόνο οι λοιπές διατάξεις για επιλογή σε θέσεις ευθύνης</p>	<p>--Με τα ΠΔ των νέων Οργανισμών (2014) <b>λήξη</b> άσκησης καθηκόντων ευθύνης των προϊσταμένων</p> <p>-- Προσωρινή τοποθέτηση με απόφαση Υπουργού νέων προϊσταμένων μέχρι την ενεργοποίηση του νέου συστήματος επιλογής</p>	<p>Για την πρώτη εφαρμογή δεν εφαρμόζεται η μοριοδότηση βάσει αξιολόγησης.</p> <p>Οι συντελεστές βαρύτητας προσαρμόζονται ενιαία ως εξής: 40% τυπικά προσόντα, 25% εμπειρία, και 35% συνέντευξη.</p> <p>Ειδικά για τους ΓΔ αυτή η μεταβολή λειτουργεί υπέρ των τυπικών προσόντων (+10%) και από +5% για την εμπειρία και τη συνέντευξη.</p> <p>Ελάχιστο δύο αξιολογήσεων (Μ.Ο.)</p>

Πηγή: Συγκέντρωση και επεξεργασία στοιχείων Κ. Σπανού

Η συγκριτική παράθεση επιτρέπει ορισμένες παρατηρήσεις. Πρώτον, στις προϋποθέσεις για επιλογή σε θέση Γενικού Διευθυντή, τίθενται τα εξής ζητήματα: πρόσβαση των αποφοίτων Τεχνολογικής εκπαίδευσης (ΤΕ) στο ανώτατο διοικητικό επίπεδο, ο αριθμός των ετών προϋπηρεσίας που μπορεί να ποικίλλουν από 8 σε 20, τα επιπλέον εκπαιδευτικά προσόντα (ΕΣΔΔΑ, μεταπτυχιακά, διδακτορικά) και η απαίτηση (η μη) προηγούμενης άσκησης καθηκόντων προϊσταμένου Διεύθυνσης. Οι διαφορετικές αυτές εκδοχές δείχνουν να μην υπάρχει σαφές σκεπτικό σχετικά με το τι ακριβώς στελέχη επιθυμεί η διοίκηση στην κορυφή της ιεραρχικής πυραμίδας. Αντίθετα αποκαλύπτουν το παιχνίδι των συσχετισμών μεταξύ διαφορετικών κατηγοριών υπαλλήλων.

Ως προς το όργανο επιλογής, οι διαρκείς μεταβολές της σύνθεσής του αποτυπώνουν τη δυσκολία ή μάλλον η δυσπιστία της ελληνικής κοινωνίας και πολιτικής απέναντι στην πιθανότητα αντικειμενικής κρίσης, χωρίς ακόμη να έχει βρεθεί απάντηση σε αυτό. Η αναζήτηση αυξημένων εγγυήσεων αντικειμενικότητας και αμεροληψίας, αρχής γενομένης από το 2007, δεν φαίνεται να καταλήγει σε κάποια συμφωνία. Προκειμένου να σηματοδοτηθεί η πολιτική αποστασιοποίηση, συνήθως τα μέλη αναζητούνται όχι μόνο εκτός πολιτικής αλλά και εκτός διοίκησης (δικαστικοί, πανεπιστημιακοί, εκπρόσωποι επιστημονικών φορέων, μέλη ανεξάρτητων αρχών, εμπειρογνώμονες, ΝΣΚ).

Στο πιο πρόσφατο σύστημα (Ν.4369/2016) φαίνεται ωστόσο να εγκαταλείπεται η προσπάθεια αποστασιοποίησης του ΕΙΣΕΠ (και των Συμβουλίων επιλογής προϊσταμένων –ΣΕΠ- για τους Διευθυντές) από πολιτικά διορισμένα στελέχη την οποία επιχειρούσαν προηγούμενες ρυθμίσεις. Για πρώτη φορά προβλέπεται ως μέλος των συμβουλίων αυτών ο Γενικός Γραμματέας και πολιτικά διορισμένα στελέχη (ΕΚΔΔΑ). Επίσης ενώ εμπλέκεται και το ΑΣΕΠ στην επιλογή διευθυντικών στελεχών, η συμμετοχή του είναι περιορισμένη (δύο μέλη στα 7 για ΓΔ και στα 5 για Διευθυντές).

Κρίσιμο είναι λοιπόν το κατά πόσον η διαδικασία επιλογής στο σύνολό της θα πετύχει να εδραιώσει την αξιοπιστία της. Πρέπει πάντως να επισημανθεί ότι μετά την πρώτη εφαρμογή του, το νέο σύστημα επιλογής ΓΔ, για τη στελέχωση του ΕΙΣΕΠ, θα αντλεί από στελέχη που θα έχουν προκύψει από το επίσης νέο σύστημα επιλογής επιτελικών στελεχών. Επομένως η έννοια της πολιτικής αποστασιοποίησης στην επιλογή των ΓΔ θα κρίνεται και με βάση την αξιοπιστία της διαδικασίας επιλογής των επιτελικών στελεχών (βλ. κεφάλαιο 10, Αποπολιτικοποίηση επιτελικών στελεχών).

Η ύπαρξη διυπουργικού διαγωνισμού για το επίπεδο του Γενικού Διευθυντή, δηλ. η δυνατότητα υπαλλήλων από άλλες υπηρεσίες και φορείς να θέσουν υποψηφιότητα, φαίνεται να αποτελεί κατάκτηση διαρκείας. Πρόκειται μάλιστα για ένα μικρής έκτασης υποκατάστατο της κινητικότητας στη δημόσια διοίκηση (βλ. κεφάλαιο 6, Κινητικότητα), το οποίο ωστόσο έχει την αξία του. Εν απουσία σώματος διυπουργικών στελεχών, η δυνατότητα μετακίνησης σε άλλο υπουργείο /φορέα μέσω επιλογής για υψηλόβαθμη θέση προσφέρει δυνατότητα εμπλουτισμού της εμπειρίας των ανωτάτων διοικητικών στελεχών αλλά και μια προοπτική δημιουργίας σώματος στελεχών που θα έχουν δοκιμαστεί και επιτύχει σε πιο απαιτητικά καθήκοντα. Το άνοιγμα αυτό δεν φαίνεται να επεκτείνεται ωστόσο σε χαμηλότερα επίπεδα (Διευθυντές και Τμηματάρχες).<sup>576</sup>

Ως προς τα κριτήρια επιλογής φαίνεται γενικά να κυριαρχεί η μοριοδότηση, με σημαντικές ωστόσο παραλλαγές. Η τροποποίηση του ΥΚ το 2007 (Ν. 3528/2007), εισήγαγε «αντικειμενικά κριτήρια» για πρώτη φορά στις προαγωγές. Αυτό αποτελούσε μάλιστα πάγιο αίτημα των συνδικαλιστικών οργανώσεων των δημοσίων υπαλλήλων. Επιπλέον,

<sup>576</sup> Εξαίρεση αποτελεί ο Ν.4024/2011, ο οποίος όμως δεν πρόλαβε να εφαρμοστεί.

κατά καιρούς εισάχθηκε διαδικασία συνέντευξης (2007 και εφεξής), γραπτού διαγωνισμού που διενεργείται από το ΑΣΕΠ (2010, 2014), αξιολόγηση βάσει στοχοθεσίας (2011, 2016).

Ιδιαίτερα η αξιολόγηση στη βάση επίτευξης στόχων προσκρούει διαρκώς στην έλλειψη γενικευμένης και αξιόπιστης εφαρμογής του συστήματος διοίκησης μέσω στόχων και αξιολογήσεων που θα βασίζονταν σε αυτή. Είναι χαρακτηριστικό ότι όποτε προβλέφθηκε ως μέρος του συστήματος αξιολόγησης, δεν εφαρμόστηκε τουλάχιστον στη μεταβατική περίοδο (αν και αυτή δεν ολοκληρωνόταν ποτέ αφού το σύστημα άλλαζε μετά από λίγο). Το ίδιο συνέβη και με το ισχύον σύστημα, το οποίο μεταξύ άλλων προσέκρουσε και στις αντιδράσεις στην αξιολόγηση (βλ. κεφάλαιο 8, Αξιολόγηση).

Η μοριοδότηση, που ξεκίνησε από τη δεκαετία του 1980 ως μέθοδος ποσοτικοποίησης και διαφάνειας των κριτηρίων επιλογής, έχει επικρατήσει σε σημαντικό βαθμό. Ωστόσο, τα στοιχεία που μοριοδοτούνται, η σχετική τους βαρύτητα όπως φαίνεται από τον αριθμό μορίων που τους αποδίδεται αλλά και η σχέση της μοριοδότησης με άλλες μεθόδους αξιολόγησης (γραπτός διαγωνισμός, συνέντευξη, στοχοθεσία) δυνητικά παράγουν διαφορετικά αποτελέσματα. Επομένως η λογική της μοριοδότησης δεν υπηρετεί απαραίτητα τη διαφοροποίηση, την αξιολόγηση και την αξιοκρατία αλλά αποκλειστικά τη διαφάνεια. Θα άξιζε συνεπώς να γίνει μια συγκριτική μελέτη των αποτελεσμάτων των ίδιων υποψηφίων με βάση διαφορετικές εκδοχές της μοριοδότησης που έχουν κατά καιρούς χρησιμοποιηθεί.

Τέλος, φαίνεται σταδιακά να εντάσσεται και η συνέντευξη στις διαδικασίες επιλογής στελεχών. Δεδομένης όμως της διατήρησης της δυσπιστίας σε σχέση με την αντικειμενική και αξιοκρατική κρίση, τείνει να περιορίζεται η βαρύτητά της και να οριοθετείται («δομημένη συνέντευξη») προκειμένου να αποφεύγεται η αυθαιρεσία, να εξασφαλίζεται ίση μεταχείριση των υποψηφίων αλλά και να μπορεί να ελεγχθεί κατά το δυνατόν εκ των υστέρων, σε περίπτωση ενστάσεων ή δικαστικής αμφισβήτησης. Μόνη εξαίρεση εν προκειμένω ήταν η δομημένη συνέντευξη σύμφωνα με το σύστημα του Ν.4275/2014 που ειδικά για τους Γενικούς Διευθυντές είχε σημαντικά μεγαλύτερη βαρύτητα (70%).

Γενικότερα, η επικέντρωση στα εξωτερικά χαρακτηριστικά του συστήματος επιλογής προκειμένου να πείσουν για την αντικειμενικότητά του, τείνει να οδηγεί σε βαριές διαδικασίες και πολύπλοκα συστήματα μοριοδότησης. Όπως άλλωστε συνέβη και με το σύστημα προσλήψεων που όφειλε να αντιμετωπίσει τη διάχυτη δυσπιστία, τελικά παράγονται άλλου τύπου δυσκαμψίες και προβλήματα χωρίς απαραίτητα να εκπληρώνεται το ουσιαστικά ζητούμενο: η επιλογή ικανών στελεχών.

Δεν πρέπει να παραλειφθεί επίσης το ζήτημα της *θητείας* των προϊσταμένων και της διάρκειάς της. Όπως επισημάνθηκε προηγουμένως, στο ελληνικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα, η άσκηση καθηκόντων προϊσταμένου δεν αποτελεί στοιχείο πάγιας ιεραρχίας. Αντίθετα κυριάρχησε η «κινητή» ιεραρχία στη βάση τριετούς θητείας που έχει, όπως σημειώθηκε, σημαντικά μειονεκτήματα. Ενόψει της διασφάλισης της συνέχειας της διοίκησης και της αποσύνδεσής της από την οποιαδήποτε κυβερνητική θητεία, η θητεία των προϊσταμένων επιμηκύνθηκε για πρώτη φορά σε πενταετία με τον Ν.3839/2010 και μάλιστα εφαρμόστηκε στην επιλογή των πρώτων ΓΔ Οικονομικών υπηρεσιών (βλ. κεφάλαιο 2,). Η διάρκεια αυτή είναι περισσότερο εύλογη για την άσκηση καθηκόντων ευθύνης και μάλιστα υπερβαίνει τη θητεία μιας κυβέρνησης. Παρά την ώθηση προς μεγαλύτερης διάρκειας θητείες ως εγγύηση ανεξαρτησίας που έδιναν οι υποχρεώσεις των Μνημονίων, οι αντιστάσεις του πολιτικού συστήματος είναι σημαντικές. Ο τελευταίος σχετικός νόμος (Ν.4369/2016) επαναφέρει την τριετή θητεία.

Η θητεία θέτει και το ζήτημα του τι γίνονται όσοι μετά τη θητεία τους δεν επιλεγούν και πάλι ως Γενικοί Διευθυντές. Για το ζήτημα αυτό έχουν κατά καιρούς αντιμετωπιστεί διάφορα ενδεχόμενα, που κυμαίνονται από την επάνοδο στην προηγούμενη θέση (συνήθως) μέχρι την μεταφορά σε ελεγκτικά σώματα ή επιτελικές υπηρεσίες όπου θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν. Ωστόσο και αυτό το ζήτημα παραμένει ανοιχτό αφού η μια ρύθμιση καταργεί την άλλη και δεν φαίνεται να έχει αποκρυσταλλωθεί η αντιμετώπιση των στελεχών αυτών, με αποτέλεσμα τον υποβιβασμό τους (επιστροφή στην πρότερη θέση). Εδώ η διϋπουργική κινητικότητα θα μπορούσε να αποτελεί λύση έναντι του υποβιβασμού τους, λύση η οποία όμως δεν έχει υιοθετηθεί.

Τέλος, ένα ευρύτερο ζήτημα που υπερβαίνει τις εκάστοτε συγκεκριμένες ρυθμίσεις, είναι η ταχύτατη διαδοχή αλλαγών στις προϋποθέσεις και διαδικασίες επιλογής σε θέσεις Γενικών Διευθυντών (και άλλες θέσεις ευθύνης). Μέσα σε λιγότερο από 10 χρόνια (2007-2016) υπήρξαν πέντε αλλαγές. Ιδιαίτερα υπό συνθήκες κρίσης και προγραμμάτων προσαρμογής έγιναν τέσσερις αλλαγές σε έξι χρόνια.<sup>577</sup> Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις το εκάστοτε νέο σύστημα δεν εφαρμόστηκε είτε καθόλου ολοκληρωμένα και δεν μπόρεσε ποτέ άλλωστε να ολοκληρωθεί αφού αντικαταστάθηκε μετά από λίγο. Μόνο μερικώς, ως προς τις μεταβατικές τους διατάξεις εφαρμόστηκαν, οι οποίες συνήθως παρέπεμπαν τα πιο καινοτόμα στοιχεία στο μέλλον. Αυτό συνέβη με την αξιολόγηση, τον γραπτό διαγωνισμό και τη συνέντευξη στον Ν.3839/2010, με την αξιολόγηση βάσει επίτευξης στόχων στον Ν.4024/2011, αλλά και με την μοριοδότηση βάσει αξιολόγησης της επίτευξης στόχων στον Ν.4369/2016. Παράπλευρη απώλεια της διαρκούς αστάθειας του συστήματος ήταν η προσωρινότητα των τοποθετήσεων προϊσταμένων και η ενδεχόμενη αμφισβήτηση της τοποθέτησής τους με απόφαση υπουργού.

Η ιεραρχία της διοίκησης βρέθηκε συνεπώς για όλο το διάστημα της κρίσης σε συνθήκες προσωρινότητας. Από την άλλη πλευρά τα αξιοσημείωτα επιδόματα ευθύνης που διατέθηκαν ιδιαίτερα στο επίπεδο του Γενικού Διευθυντή εν μέσω μισθολογικών περικοπών δείχνουν κάποιου είδους ενδιαφέρον για τη διοικητική ηγεσία<sup>578</sup> ενώ ενισχύουν το διακύβευμα στον ανταγωνισμό για τις θέσεις αυτές.

Από το 2011 ένα διαρκές «ράβε-ξήλωνε» διατήρησε τη διοίκηση σε κατάσταση εκκρεμότητας. Ενώ υπήρχε οργασμός νομοθετικής προετοιμασίας και ψηφίστηκαν τέσσερις σχετικοί νόμοι, η διοίκηση λειτουργούσε με προσωρινές κυρίως αναθέσεις που έγιναν μετά την κένωση θέσεων προϊσταμένων λόγω των αθρόων αποχωρήσεων, και την αλλαγή των οργανισμών που μείωσαν τις θέσεις ευθύνης. Η προσωρινότητα διατηρήθηκε μέχρι τις αρχές του 2018 που άρχισαν να τοποθετούνται νέοι Γενικοί Διευθυντές στις οριζόντιες ΓΔ βάσει του τελευταίου σχετικού νόμου, ενώ βρίσκεται ακόμη σε εξέλιξη η πλήρωση των θέσεων των λοιπών ΓΔ.<sup>579</sup>

<sup>577</sup> Μεσολάβησε και ένα Προσχέδιο νόμου (Α. Μανιτάκης) το οποίο βρισκόταν υπό συζήτηση τον Μάιο του 2013. Αυτό συντόμισε τον απαιτούμενο χρόνο υπηρεσίας (αρχαιότητα) σε 12 χρόνια για του ΓΔ ενώ προϋπέθετε την άσκηση καθηκόντων Διευθυντή. Κατ'αυτόν τον τρόπο θα ήταν δυνατή η ταχεία πρόσβαση στο ανώτατο υπηρεσιακό επίπεδο νέων ΔΥ με προσόντα χωρίς όμως να υποτιμάται η ανάγκη προηγούμενης εμπειρίας σε θέση ευθύνης, η οποία ήταν επίσης προϋπόθεση. Ο ανασχηματισμός του Ιουνίου 2013 και η αποχώρηση του υπουργού σήμανε την εγκατάλειψη του σχεδίου αυτού.

<sup>578</sup> Είναι χαρακτηριστικό ότι οι Γενικοί Διευθυντές εξαιρέθηκαν και από την εφεδρεία-προ-συνταξιοδοτική διαθεσιμότητα (σε αντίθεση με τους Διευθυντές). Σε δύο περιπτώσεις δηλαδή η ανώτατη δημοσιοϋπαλληλία ευνοήθηκε σημαντικά σε σχέση με τη λοιπή. Με αφετηρία αυτό μπορεί κανείς να αναφερθεί σε μια μορφή συμβιωτικής σχέσης ή σε μια υπόρρητη «διαπραγμάτευση». Βλ. Spanou, . C. (2014) «La haute fonction publique hellénique: La permanence du provisoire», *Revue Française d'Administration Publique*, No 151-152, 2014, σελ. 645-661.

<sup>579</sup> <http://www.aftodioikisi.gr/proslipseis/asep-epilechthikan-geniki-dieftnyntes-12-ypourgion-onomata/>



Τα ανωτέρω πρέπει να συνδεθούν και με τον γενικότερα ρευστό χαρακτήρα των καταστάσεων που βίωσε η ελληνική διοίκηση τα τελευταία χρόνια και των κλυδωνισμών που υπέστη (αθρόες συνταξιοδοτήσεις, προ-συνταξιοδοτική διαθεσιμότητα και εφεδρεία που της στέρησε έμπειρα στελέχη, διαθεσιμότητα-κινητικότητα και μείωση προσωπικού, νέο μισθολόγιο και διαρκείς περικοπές, αναδιοργάνωση και αλλαγή οργανισμών δύο φορές κλπ.). Οι διαρκείς αλλαγές του θεσμικού πλαισίου για την επιλογή σε θέσεις ευθύνης επέτειναν τα ήδη υπάρχοντα προβλήματα και δημιούργησαν αναπόφευκτα εσωστρέφεια, αχρεία στης συνθήκες αυτές.

#### 4.4. Το ισχύον σύστημα επιλογής διευθυντικών στελεχών

Στο ισχύον σύστημα επιλογής προϊσταμένων (Ν. 4369/2016, άρθρο 29/ άρθρο 85 ΥΚ), που από ορισμένες πλευρές επανέρχεται στο σύστημα του Ν.3528/2007 αλλά και του Ν.3839/2010, υιοθετείται ένα μάλλον πολύπλοκο σύστημα μοριοδότησης, η οποία κατά προτεραιότητα υπηρετεί τους στόχους της διαφάνειας.

Τα επιμέρους κριτήρια που μοριοδοτούνται δεν ιεραρχούνται με κάποιον τρόπο αλλά προστίθενται και χάνουν τη διακριτή σημασία τους. Ειδικότερα, μοριοδοτούνται 4 ομάδες κριτηρίων: α) τυπικά, εκπαιδευτικά προσόντα και επαγγελματική κατάρτιση, β) εργασιακή εμπειρία και άσκηση καθηκόντων ευθύνης, γ) αξιολόγηση και δ) συνέντευξη. Κάθε ομάδα κριτηρίων έχει όριο 1000 μορίων και διαφορετικό συντελεστή βαρύτητας στην τελική μοριοδότηση, που ποικίλλει ανάλογα με το επίπεδο της θέσης.<sup>580</sup>

**Πίνακας 24. ΜΟΡΙΟΔΟΤΗΣΗ ΚΡΙΤΗΡΙΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ ΒΑΡΥΤΗΤΑΣ Ν. 4369/2016 (I)**

ΘΕΣΗ	ΤΥΠΙΚΑ ΠΡΟΣΟΝΤΑ	ΕΡΓΑΣΙΑΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΚΑΘΗΚΟΝΤΑ ΕΥΘΥΝΗΣ	ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ	ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ
ΓΕΝ ΔΙΕΥΘΥΝΤΗΣ	30%	20%	20%	30%
ΔΙΕΥΘΥΝΤΗΣ	35%	20%	20%	25%
ΤΜΗΜΑΤΑΡΧΗΣ	40%	20%	20%	20%

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων Κ. Σπανού

Για παράδειγμα, η άσκηση καθηκόντων προϊσταμένου έχει χαμηλό συντελεστή βαρύτητας και μάλιστα ίδιο για όλες τις θέσεις ευθύνης, αλλά και χάνεται μέσα στην γενικότερη εργασιακή εμπειρία με την οποία προστίθεται, με αποτέλεσμα να υποβαθμίζεται η σημασία της. Επίσης, η έμφαση στα τυπικά προσόντα (π.χ. πτυχία, μεταπτυχιακά, διδακτορικά, επιμόρφωση) –που αποτελούν και στοιχείο το οποίο μπορούν οι ενδιαφερόμενοι να επηρεάσουν- έχει μεταθέσει το ζήτημα στην αναζήτηση πτυχίων αφού ο αριθμός μορίων που αποδίδεται σε αυτά δημιουργεί μεγάλη απόσταση από συνυποψηφίους. Κατ' αυτόν τον τρόπο όμως η διοίκηση «εκχωρεί» την επιλογή στελεχών σε ακαδημαϊκά ιδρύματα και διαδικασίες οι οποίες δεν λαμβάνουν υπόψη τις ανάγκες της. Πολύ περισσότερο, που τα τυπικά προσόντα παραμένουν τυπικά, ως εισιτήριο για θέση ευθύνης και δεν αξιοποιούνται.<sup>581</sup>

<sup>580</sup> Βλ. αναλυτικά ΔΙΔΑΔ/Φ.35.47/2306/οικ.17520 29 Μαΐου 2017.

<sup>581</sup>Βλ. για παράδειγμα τη μοριοδότηση εκπαιδευτικών προσόντων:

Με βάση τη σειρά κατάταξης που προκύπτει από τη μοριοδότησή του, το ΕΙΣΕΠ καλεί σε συνέντευξη (αρχικά πέντε<sup>582</sup>) τους 7 πρώτους υποψηφίους (Ν.4509/2017, άρθρο 48 που τροποποιεί τον 4369/2016 –ΥΚ άρθρο 86 παρ.7). Η μοριοδότηση της συνέντευξης προστίθεται στη συνέχεια στην προηγούμενη προκειμένου να προκύψει η τελική σειρά κατάταξης και ο επικρατέστερος.

#### 4.5. Πρώτη εφαρμογή. Οριζόντιες θέσεις ευθύνης

Όπως αναφέρθηκε στην αρχή, η εφαρμογή νέου συστήματος για την επιλογή των Γενικών Διευθυντών και Διευθυντών περιλήφθηκε στις υποχρεώσεις του 3<sup>ου</sup> Μνημονίου και μάλιστα προς ολοκλήρωση μέχρι το τέλος του 2015 για τους πρώτους και τέλος 2016 για τους δεύτερους. Στις επόμενες αξιολογήσεις, λόγω καθυστερήσεων το ζήτημα τέθηκε πλέον πιο πιεστικά με λεπτομερή παραδοτέα. Σταδιακά οι επιμέρους φάσεις (νομοθεσία, εφαρμοστικές εγκύκλιοι –π.χ. για τη δομημένη συνέντευξη, την αναγνώριση προϋπηρεσίας στον ιδιωτικό τομέα, τα περιγράμματα θέσεων εργασίας, για τη συγκρότηση οργάνων κλπ.) αναβαθμίστηκαν σε προαπαιτούμενες δράσεις. Η επιλογή και τοποθέτηση Γενικών Διευθυντών των οριζόντιων διευθύνσεων αλλά και η έναρξη της διαδικασίας για την επιλογή των τομεακών ΓΔ περιλήφθηκαν μεταξύ των προαπαιτούμενων δράσεων στο συμπληρωματικό Μνημόνιο του Ιουλίου και Δεκεμβρίου 2017.<sup>583</sup>

Το νέο σύστημα εφαρμόστηκε πρόσφατα για την πλήρωση των «οριζοντίων θέσεων ευθύνης» με βάση και τα περιγράμματα θέσεων που είχαν στο μεταξύ καταρτιστεί.<sup>584</sup> Ως τέτοιες ορίζονται στον (ΥΚ 84.7 – άρθρο 29 του 4369/2016) Γενικές Διευθύνσεις και Διευθύνσεις με όμοιες ή παρεμφερείς αρμοδιότητες σε όλους τους φορείς, και ιδίως Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Υποστήριξης, Οικονομικών Υπηρεσιών, Οικονομικών και Διοικητικών Υπηρεσιών, Πληροφορικής, Διεύθυνση Διοικητικού/Προσωπικού, Πληροφορικής, Προμηθειών, Προϋπολογισμού.

---

Πρώτο πτυχίο	100 μόρια.
Δεύτερο	30 μόρια.
Μεταπτυχιακό ετήσιο	150 μόρια (Συναφές)
Δεύτερο Μεταπτυχιακό	30 μόρια.
Αποφοίτηση από ΕΣΔΔΑ	250 μόρια.
Διδακτορικό	300 μόρια.
Πιστοποιημένη επιμόρφωση από ΕΚΔΔΑ 10 - ανώτατο όριο 40 μόρια (τελευταία δεκαετία). Πιστοποιημένη γλωσσομάθεια : άριστη γνώση κάθε ξένης γλώσσας με 40 μόρια, πολύ καλή γνώση με 30 μόρια καλή με 10 μόρια, με ανώτατο όριο τα 100 μόρια.	
β) <i>Μοριοδότηση</i> εργασιακής εμπειρίας και άσκησης καθηκόντων ευθύνης	
20 μόρια ανά έτος υπηρεσίας στο δημόσιο με ανώτατο όριο τα 33 έτη,	
25 μόρια ανά έτος (αναγνωρισμένης) απασχόλησης στον ιδιωτικό τομέα με ανώτατο όριο 7 έτη	
16,5 μόρια ανά έτος άσκησης καθηκόντων ευθύνης στο δημόσιο, με ανώτατο όριο τα 10 έτη.	
γ) <i>Αξιολόγηση</i> : Μέσος όρος των εκθέσεων αξιολόγησης της τελευταίας τριετίας (αναγωγή σε 1000).	
δ) Δομημένη Συνέντευξη (1000)	

<sup>582</sup> Προβλεπόταν στη εγκύκλιο ΔΙΔΑΔ/Φ. 35.47/2299 /12132, 21 Απριλίου 2017.

<sup>583</sup> Αυτό το σύστημα επιλογής αφορά δημόσιο και ΝΠΔΔ. Προβλέπεται ωστόσο ειδική διαδικασία και άλλα όργανα επιλογής προϊστάμενων οργανικών μονάδων των Ειδικών Υπηρεσιών διαχείρισης, ελέγχου και συντονισμού του σχεδιασμού και της εφαρμογής των Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ 2014-2020, του ΕΟΧ και της Κεντρικής Υπηρεσίας της Μονάδας Οργάνωσης της Διαχείρισης των Αναπτυξιακών Προγραμμάτων (ΜΟΔ) Α.Ε Βλ. ΚΥΑ 99400/ΕΥΘΥ 727/18.9.2017 (ΦΕΚ Β' 3354/22-09-2017).

<sup>584</sup> ΔΙΔΑΔ/Φ. 35.47/2299 /12132, 21 Απριλίου 2017, όπου και τα σχετικά περιγράμματα θέσεων.

Αξίζει εδώ να αναφερθεί η ειδικότερη περίπτωση των Γενικών Διευθύνσεων Οικονομικών υπηρεσιών. Αυτές δημιουργήθηκαν κατ' απαίτηση του Μνημονίου για τον καλύτερο έλεγχο δαπανών και εσόδων και λειτουργούν με βάση τις κατευθύνσεις του ΓΛΚ. Η αρχική προκήρυξη για την πλήρωση των θέσεων προϊστάμενων των ΓΔ οικονομικών υπηρεσιών έγινε τον Νοέμβριο του 2011.<sup>585</sup> Ήταν διϋπουργικού χαρακτήρα και δεν περιοριζόταν από την κλαδική διάρθρωση της δημοσιοϋπαλληλίας, ενώ προέβλεπε αυτοδίκαια απόσπαση όταν επιλεγόταν υπάλληλος διαφορετικού υπουργείου. Η πρώτη επιλογή τους έγινε βάσει των μεταβατικών διατάξεων του Ν.3839/2010, δηλαδή μόνο με μοριοδότηση τυπικών προσόντων.<sup>586</sup> Η θητεία τους ήταν πενταετής και τοποθετήθηκαν στο τέλος 2011, αρχές 2012. Πρόσθετη προϋπόθεση επιλογής ήταν τριετής (ή ελλείψει, διετής) εμπειρία σε θέματα οικονομικής διαχείρισης ή διαχειριστικού ελέγχου που στη συνέχεια έγινε 5ετής.

Η δημιουργία των ΓΔ.ΟΥ αποτελούσε ταυτόχρονα μέρος της διαδικασίας αναδιοργάνωσης των υπουργείων, στην κατεύθυνση μεγαλύτερης συνοχής και μείωσης των οργανικών μονάδων (βλ. Κεφάλαιο 11). Μια βασική κατεύθυνση σ' αυτό το πλαίσιο ήταν να δημιουργηθούν ενιαίες ΓΔ για τις «οριζόντιες» υποστηρικτικές λειτουργίες (οικονομικές, διοικητικές-ανθρώπινου δυναμικού, ηλεκτρονικής διακυβέρνησης), ιδιαίτερα σε μικρού μεγέθους υπουργεία. Οι οριζόντιες ΓΔ θα λειτουργούσαν με ενιαίους κανόνες για όλα τα υπουργεία.<sup>587</sup> Το προϊόν αυτής της αναδιοργάνωσης εμφανίζεται σε πίνακα στα παραρτήματα της έκθεσης.

Τον Απρίλιο του 2017 προκηρύχθηκαν οι θέσεις για 20 οριζόντιες ΓΔ<sup>588</sup> σε 12 υπουργεία<sup>589</sup>. Η διαδικασία ολοκληρώθηκε στις αρχές του 2018, οπότε ξεκίνησε και βρίσκεται σε εξέλιξη η διαδικασία για τις λοιπές (τομεακές) ΓΔ<sup>590</sup>. Στις προκηρύξεις επισυνάπτονται τα ήδη καταρτισθέντα περιγράμματα θέσεων εργασίας βάσει των οποίων και προσδιορίζονται ειδικότερες απαιτήσεις της θέσης.

Οι νέοι ΓΔ επιλέγονται πλέον για *τριετή* θητεία. Ως προς τη διαδικασία επιλογής ίσχυσαν οι μεταβατικές (και πάλι) διατάξεις του νεότερου Ν.4369/2016. Σύμφωνα με αυτές το κριτήριο της αξιολόγησης δεν μοριοδοτείται, αφού απαιτούνται τουλάχιστον δύο αξιολογήσεις με

<sup>585</sup> Για τα τότε υπουργεία Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Εσωτερικών, Οικονομικών, Εξωτερικών, Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας, Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Πολιτισμού και Τουρισμού.

<sup>586</sup> Ο νόμος αυτός πριμοδοτούσε τους αποφοίτους της ΕΣΔΔΑ και γενικότερα τα τυπικά προσόντα. Επτά από τους 11 ΓΔ.ΟΥ που επελέγησαν και τοποθετήθηκαν στην αρχή του 2012, ήταν απόφοιτοι της ΕΣΔΔΑ, ενώ 5 τοποθετήθηκαν βάσει σειράς προτεραιότητας και δήλωσης προτίμησής τους σε υπουργεία εκτός του υπουργείου προέλευσης.

<sup>587</sup> Βλ. και τη σχετική πρόταση στην Έκθεση του ΟΟΣΑ (OECD 2011, Greece: Review of the central administration, όπ.π. σελ. 78). Στις περιπτώσεις που οι οριζόντιες ΓΔ θα είχαν και οικονομικές αρμοδιότητες ο προϊστάμενος θα έπρεπε να έχει τα προσόντα που απαιτούνται για τον Γενικό Διευθυντή Οικονομικών Υπηρεσιών.

<sup>588</sup> 7 ΓΔ Οικονομικών, στα υπουργεία Οικονομίας και Ανάπτυξης, Παιδείας, Εργασίας, Οικονομικών, Υγείας, Πολιτισμού, Αγροτικής Ανάπτυξης. 2 ΓΔ Οικονομικών Υπηρεσιών και Διοικητικής Υποστήριξης, στα υπουργεία Εσωτερικών, Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 3 ΓΔ Οικονομικών Υπηρεσιών, Διοικητικής Υποστήριξης και Ηλεκτρονικής Υποστήριξης, στα υπουργεία Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Τουρισμού, 3 ΓΔ με αρμοδιότητες διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού στα υπουργεία Ανάπτυξης, Παιδείας και Υγείας, 3 ΓΔ με αρμοδιότητες διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού και πληροφορικής Ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στα υπουργεία Εργασίας, Πολιτισμού και Αγροτικής Ανάπτυξης και 2 ΓΔ με αρμοδιότητες πληροφορικής και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στα υπουργεία Οικονομίας και Οικονομικών.

<sup>589</sup> Υπέβαλαν υποψηφιότητα 254 άτομα και είχαν τη δυνατότητα να δηλώσουν μέχρι 5 προτιμήσεις. Βλ. Το Βήμα 30.7.2017 <http://www.tovima.gr/society/article/?aid=894750>

<sup>590</sup> Λόγω της χρονικής πίεσης και του φόρτου εργασίας το ΕΙΣΕΠ λειτουργεί σε τρεις συνθέσεις.

βάση το νέο σύστημα αξιολόγησης και βάσει στοχοθεσίας. Τα κριτήρια επομένως αναπροσαρμόζονται ως προς τον συντελεστή βαρύτητας ως ακολούθως:

**Πίνακας 25. ΜΟΡΙΟΔΟΤΗΣΗ ΚΡΙΤΗΡΙΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ ΒΑΡΥΤΗΤΑΣ Ν. 4369/2016 (ΙΙ)**

ΘΕΣΗ	ΤΥΠΙΚΑ ΠΡΟΣΟΝΤΑ	ΕΡΓΑΣΙΑΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΚΑΘΗΚΟΝΤΑ ΕΥΘΥΝΗΣ	ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ
<b>ΓΕΝ ΔΙΕΥΘΥΝΤΗΣ</b>	40%	25%	35%
<b>ΔΙΕΥΘΥΝΤΗΣ</b>	40%	25%	35%
<b>ΤΜΗΜΑΤΑΡΧΗΣ</b>	40%	25%	35%

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων Κ. Σπανού

Δεδομένου ότι η διαδικασία ανάδειξης των προϊσταμένων έχει καθυστερήσει σημαντικά, το συμπληρωματικό Μνημόνιο του Μαΐου 2018<sup>591</sup> ανήγαγε σε προαπαιτούμενο, μεταξύ άλλων, την ολοκλήρωση της επιλογής και την τοποθέτηση των 55 τομεακών ΓΔ (απομένουν 35) μέχρι τον Ιούλιο 2018 και στη συνέχεια την προκήρυξη 220 θέσεων (απομένουν 175), ενόψει του διορισμού όλων μέχρι τον Οκτώβριο 2018. Ακολουθεί η διαδικασία προκήρυξης των Διευθυντών (με τα συναφή περιγράμματα θέσεων) που βρίσκεται σε εξέλιξη και που πρέπει να ολοκληρωθεί μέχρι τον Δεκέμβριο 2018.

<sup>591</sup> Supplemental Memorandum of Understanding 4th Review of the ESM Programme 23 May 2018. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/draft\\_smou\\_4th\\_review\\_23\\_05\\_2018.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/draft_smou_4th_review_23_05_2018.pdf)

## 5. Συμπεράσματα

Παρά τις επανειλημμένες αλλαγές, το σύστημα σταδιοδρομίας και ιδιαίτερα επιλογής σε θέσεις ευθύνης περιστρέφεται γύρω από τις ίδιες λύσεις, με τον ίδιο φορμαλισμό, χωρίς να κάνει τη διαφορά. Τα επιχειρήματα και οι αξίες αναφοράς ανακυκλώνονται και οι αλλαγές είναι περιθωριακές, σε σημείο που να τίθεται το ερώτημα της σκοπιμότητάς τους –πέραν της ανακατανομής οφελών σε επιμέρους ομάδες. Ορισμένες αλλαγές τείνουν να διευρύνουν δυνητικά την πολιτική ευχέρεια και επιρροή αλλά εξασθενούν τη δυνατότητα των προϊσταμένων να παίξουν το ρόλο τους (θητεία). Γενικότερα το σύστημα κινείται στη γνωστή του διακύμανση, αυτή τη φορά επιστρέφοντας σε παλαιότερες εκδοχές. Η προσπιθέμενη αξία των διαδοχικών αλλαγών είναι μηδαμινή, ιδιαίτερα δεδομένου ότι διατήρησαν σε προσωρινότητα αν όχι σε εκκρεμότητα με υπηρεσιακή ηγεσία, πρακτικά για όλα τα χρόνια της κρίσης.

Υπενθυμίζεται ότι η Έκθεση του ΟΟΣΑ<sup>592</sup> έθεσε στην ατζέντα το θέμα της ενίσχυσης της ανώτερης δημοσιοϋπαλληλίας, με στόχο την αντιμετώπιση των προβληματικών σχέσεων με την πολιτική, με παράλληλη αποσαφήνιση του ρόλου των πολιτικά διορισμένων στελεχών. Ένας από τους κρίσιμους στόχους των απαιτούμενων παρεμβάσεων είναι η διασφάλιση της θεσμικής συνέχειας. Είναι σαφές ότι η (τριετής τώρα) θητεία και ο υποβιβασμός στη συνέχεια των προϊσταμένων που δεν επανεπιλέγονται δεν συμβάλλει στη θεσμική μνήμη. Το ζήτημα αυτό επανέρχεται σε σχέση με την επιλογή επιτελικών στελεχών, με τον ρόλο των οποίων θα απαιτηθεί άλλωστε εκ νέου διευκρίνιση (κεφάλαιο 10).

Στο κρίσιμο για την ελληνική περίπτωση ερώτημα κατά πόσον υπάρχει πράγματι αλλαγή των παραδοσιακών χαρακτηριστικών των σχέσεων διοίκησης και πολιτικής, η απάντηση είναι αρνητική. Άλλωστε, όπως έχει δείξει από καιρό η εμπειρία, οι παραλλαγές αυτές αποτελούν μικρό μέρος του ουσιαστικού θέματος. Το ζήτημα κρίνεται κυρίως από ένα αναβαθμισμένο ρόλο που πρέπει να επιφυλάσσεται για την ανώτατη δημοσιοϋπαλληλία και οι προϋποθέσεις της να ανταποκριθεί σε αυτόν.

Από αυτή τη σκοπιά σημαντικό είναι το πείραμα των ΓΔ Οικονομικών υπηρεσιών το οποίο ανταποκρίνεται στον στόχο ενίσχυσης της ανώτατης δημοσιοϋπαλληλίας. Ο επιτελικός ρόλος των Γενικών Δ/ντών Οικονομικών Υπηρεσιών, όπως περιγράφεται στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης της δημοσιονομικής διαχείρισης είναι πρωτοποριακός και ίσως πρωτόγνωρος στο ελληνικό σύστημα. Για παράδειγμα, η ευθύνη του ΓΔ.ΟΥ για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης υπερβαίνει τον φορέα/υπουργείο στον οποίο ανήκει και εκτείνεται επί των εποπτευόμενων από αυτόν φορέων. Οι ειδικές αρμοδιότητες και εξουσίες του είναι ιδιαίτερα ενισχυμένες σε σχέση με τους λοιπούς Γενικούς Διευθυντές, δεδομένου ότι του ανατίθεται ρόλος θεματοφύλακα της αυστηρής δημοσιονομικής διαχείρισης, ακόμη και έναντι του πολιτικού των πολιτικών του προϊσταμένων. Μια τέτοια ευθύνη μεταβάλλει δυνητικά τα συνήθη δεδομένα της σχέσης διοίκησης-πολιτικής. Αντίστοιχα συνοδεύεται από αυξημένες εγγυήσεις (σχετικά με τις αρμοδιότητες και τον ρόλο τους καθώς και τον σχετικό προβληματισμό βλ. κεφάλαιο 2). Κατ'αυτόν τον τρόπο σκιαγραφείται ένα νέο λειτουργικό προφίλ ανώτατου διοικητικού στελέχους -με όλες τις προκλήσεις που αυτό μπορεί να συνεπάγεται.

Ο αναπροσδιορισμός του ρόλου των ανωτάτων διοικητικών στελεχών είναι που μπορεί να δώσει νέο νόημα και πνοή σε πολλές πτυχές των μεταρρυθμίσεων οι οποίες έχουν

<sup>592</sup> OECD (2011) όπ.π. Βασική σύσταση νο 6, σελ. 15.

καταλήξει να είναι συμβολικές και φορμαλιστικές, αναπαράγοντας τον κατεστημένο τρόπο λειτουργίας και εξαρτήσεων. Η απομάκρυνση από τη γραφειοκρατική μικροδιαχείριση με την ανάδειξη της επιτελικής διάστασης απαιτεί όμως ρήξη με τη συμβιωτική σχέση που έχει διαμορφωθεί με την πολιτική, καθώς και μια διαφορετική αντίληψη των ανωτάτων στελεχών αλλά και της πολιτικής ηγεσίας για τους εκατέρωθεν ρόλους και όρους της μεταξύ τους συνεργασίας.

## Συντομογραφίες

ΑΕΙ	Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΑΔΕΔΥ	Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων
ΓΔ	Γενική Διεύθυνση
ΔΕ	(υπάλληλοι κατηγορίας:) Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης
ΔΣΑ	Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών
ΕΙΣΕΠ	Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων
ΕΣΔΔΑ	Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης)
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Ανάπτυξης και Συνεργασίας
ΠΕ	(υπάλληλοι κατηγορίας:) Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης
ΣτΠ	Συνήγορος του Πολίτη
ΤΕ	(υπάλληλοι κατηγορίας:) Τεχνολογικής Εκπαίδευσης
ΥΕ	(υπάλληλοι κατηγορίας:) Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης
ΥΚ	Κώδικας Δημοσίων Υπαλλήλων
ΥΠΕΣ	Υπουργείο Εσωτερικών
ΥΠΟΙΚ	Υπουργείο Οικονομικών

## Βιβλιογραφικές αναφορές

- Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-16, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Αθήνα. [http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/20140416\\_action\\_plan\\_gcr.pdf](http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/20140416_action_plan_gcr.pdf)
- European Economy (2014) 192 (4th review) April 2014.
- Μαυρομούστακου, Η. (2016) Αξιολόγηση δημοσίων υπαλλήλων, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2016
- OECD (2011) Greece: Review of the Central Administration. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing 2011
- Spanou, C. (2001) «(Re)shaping the politics-administration nexus in Greece: the decline of a symbiotic relationship?», in B. Guy Peters and Jon Pierre (eds.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative reform*, London, Routledge ECPR series 2001, 106-115.
- Spanou, C. (1998) «Les sirènes de la politisation. Fonction Publique et Politique en Grèce», *Revue Française d'Administration Publique* 86, avril-juin 1998, 243-54.
- Spanou, C. (2014) «Élites administratives et crise: Quelles perspectives pour la haute fonction publique en Grèce ? », *Revue Internationale des Sciences Administratives* vol. 80(4) 2014, 709-725
- Spanou, C. (2014) «La haute fonction publique hellénique: La permanence du provisoire», *Revue Française d'Administration Publique*, No 151-152, 2014, 645-661.
- Σωτηρόπουλος, Δ.Α. (1993), «Κρατική Γραφειοκρατία και πολιτικά κόμματα στη μεταπολιτευτική Ελλάδα. Μια σχέση ανισορροπίας», *Ελληνική Επιθεώρηση πολιτικής Επιστήμης* τ.2 Οκτώβριος 1993, 83-100.
- Σωτηρόπουλος, Δ. Α. (1996) *Γραφειοκρατία και πολιτική εξουσία*, Αντ. Σάκκουλας, 1996.
- Supplemental Memorandum of Understanding Fourth Review of the ESM Programme DRAFT 23 May 2018.
- [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/draft\\_smou\\_4th\\_review\\_23\\_05\\_2018.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/draft_smou_4th_review_23_05_2018.pdf).



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10. Αποπολιτικοποίηση επιτελικών θέσεων

Καλλιόπη Σπανού

### 1. Εισαγωγή

Η σχέση διοίκησης – πολιτικής<sup>593</sup> αποτυπώνεται, όπως προαναφέρθηκε, μεταξύ άλλων, στο καθεστώς και τον ρόλο των στελεχών που βρίσκονται στο σημείο συνάντησης των δύο χώρων. Η κορυφή της διοικητικής πυραμίδας περιλαμβάνει τους Γενικούς Διευθυντές, ενώ στελέχη που διορίζονται από την εκάστοτε κυβέρνηση αναλαμβάνουν τον ρόλο των αμέσως προϊστάμενων τους Γενικών και Ειδικών Γραμματέων (επιτελικά στελέχη). Η συγκέντρωση των αποφάσεων υπέρ της πολιτικής ηγεσίας με παράλληλη περιθωριοποίηση της διοικητικής (υπηρεσιακής) ηγεσίας αποτελεί ένδειξη της ανισορροπίας υπέρ της πολιτικής αλλά και σημαντικό παράγοντα έλλειψης θεσμικής μνήμης.

Σ' αυτό το πλαίσιο εντάσσεται ειδικότερα ο ρόλος των μετακλητών συμβούλων και συνεργατών –εκτός ιεραρχίας- που στελεχώνουν τα πολιτικά γραφεία υπουργών, υφυπουργών και Γενικών Γραμματέων. Οι υπουργικές ηγεσίες τείνουν να στηρίζονται κυρίως στα πολιτικά διορισμένα στελέχη και στον δικό τους κύκλο μετακλητών συμβούλων οι οποίοι τείνουν με τη σειρά τους να υποκαθιστούν την υπηρεσιακή ηγεσία στη διαμόρφωση πολιτικής και να χειρίζονται θέματα χωρίς επαρκή ενημέρωση και συμμετοχή της. Η κατ'αυτόν τον τρόπο περιθωριοποίηση της υπηρεσιακής ηγεσίας αποτελεί έναν από τους σημαντικούς παράγοντες έλλειψης θεσμικής μνήμης και συνέχειας.

Γενικότερα η ανάμιξη πολιτικά διορισμένων στελεχών στη λειτουργία της διοίκησης δεν επιτρέπει την ανάπτυξη μιας ανεξάρτητης επαγγελματικής δημοσιοϋπαλληλίας και ορισμένες φορές προβληματίζει αφενός τη συνεπή άσκηση πολιτικής και αφετέρου την εκπλήρωση κρίσιμων λειτουργιών. Αυτή η διάσταση των σχέσεων διοίκησης πολιτικής έγινε επίσης αντικείμενο μνημονιακών υποχρεώσεων με διάφορες μορφές.

### 2. Τα μέτρα των Μνημονίων

Το ζήτημα της από-πολιτικοποίησης της ηγεσίας συγκεκριμένων υπηρεσιών τέθηκε αρχικά σε τομείς πολιτικής όπου πολιτικές παρεμβάσεις έπλητταν την αξιοπιστία ή αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών. Σε αρκετές περιπτώσεις αυτό οδήγησε στη δημιουργία ή μετατροπή υπάρχουσών υπηρεσιών σε ανεξάρτητες αρχές. Στο πεδίο των δημοσίων οικονομικών, για παράδειγμα, το κρίσιμο θέμα της αξιοπιστίας των οικονομικών στατιστικών στοιχείων οδήγησε στην άμεση μετατροπή της Στατιστικής Υπηρεσίας από Γενική Γραμματεία σε ανεξάρτητη αρχή (ΕΛΣΤΑΤ 3832/2010). Ακολούθησε, ο κρίσιμος δημοσιονομικά τομέας της εισπραξης των δημοσίων εσόδων, όπου η αποτελεσματικότητα της Φορολογικής διοίκησης, συναρτήθηκε μεταξύ άλλων παραγόντων (κατάλληλη οργάνωση, φαινόμενα διαφθοράς κλπ.) και με την από-πολιτικοποίησή της ηγεσίας της. Σταδιακά τέθηκε το ζήτημα της εκχώρησης μεγαλύτερης αυτονομίας στη διοίκηση των δημοσίων εσόδων με ιδιαίτερη αναφορά στον τρόπο επιλογής και το καθεστώς του επικεφαλής της Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων (2<sup>ο</sup>

<sup>593</sup> Βλ. σχετικά και το Κεφάλαιο 9.

Μνημόνιο)<sup>594</sup>, ενώ σε επόμενη φάση απαιτήθηκε η μετατροπή της σε Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (3<sup>ο</sup> Μνημόνιο).

Το ευρύτερο ζήτημα των σχέσεων διοίκησης-πολιτικής στην Ελλάδα τέθηκε από την Έκθεση του ΟΟΣΑ.<sup>595</sup> Όπως έχει ήδη σημειωθεί, μεταξύ των βασικών προτάσεων της συμπεριλαμβάνονται η μεταρρύθμιση και ενίσχυση της ανώτερης δημοσιοϋπαλληλίας και η αντιμετώπιση των προβληματικών σχέσεων της διοίκησης με την πολιτική. Πέραν των διαδικασιών επιλογής των διευθυντικών στελεχών (βλ. (κεφάλαιο 9), το ζήτημα αφορά τους Γενικούς και Ειδικούς Γραμματείς και τους επικεφαλής δημοσίων οργανισμών (επιτελικά στελέχη) καθώς και τους πολιτικά διοριζόμενους μετακλητούς σύμβουλους υπουργών και υφυπουργών.

Σε συνέχεια της Έκθεσης του ΟΟΣΑ, στο πλαίσιο του 2<sup>ο</sup> Μνημονίου και κυρίως από την πρώτη αξιολόγηση και μετά<sup>596</sup> περιλαμβάνεται υποχρέωση αξιολόγησης του ρόλου και της ευθύνης και των πολιτικά διορισμένων στελεχών. Η τροποποίηση της νομοθεσίας θα συνέβαλε στο να διασαφηνιστούν οι αμοιβαίοι ρόλοι και να τεθεί ένα νέο πλαίσιο σχέσης ανάμεσα στη διοίκηση και την πολιτική. Σ' αυτό μάλιστα εντάσσεται η απαιτούμενη μείωση του αριθμού των μετακλητών συμβούλων καθώς και η συγκεκριμενοποίηση και οριοθέτηση του ρόλου τους.<sup>597</sup> Ρητός στόχος είναι η αντιμετώπιση του μείζονος στην ελληνική διοίκηση ζητήματος της *θεσμικής ασυνέχειας*.

Υπό τον τίτλο «Επαναπροσδιορισμός της επιλογής και του ρόλου των υψηλόβαθμων διοικητικών στελεχών», η Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-16 (σελ. 22) προέβλεπε μεταξύ άλλων τη μείωση του αριθμού των Γενικών Γραμματέων παράλληλα με την αναδιοργάνωση των υπουργείων. Ο αριθμός των συμβούλων στα πολιτικά γραφεία -που (σύμφωνα με την Εθνική Στρατηγική) είχε ήδη μειωθεί κατά 20%-θεωρούνταν ότι μπορεί να μειωθεί περαιτέρω, ανάλογα με το ρόλο τους και την πραγματική προστιθέμενη αξία τους.

Ωστόσο, στο 3<sup>ο</sup> Μνημόνιο (Ν. 4336/2015) το ζήτημα της από-πολιτικοποίησης των επιτελικών στελεχών εξειδικεύεται και παίρνει μεγαλύτερη έκταση και βαρύτητα. Οι κατευθύνσεις είναι πολύ συγκεκριμένες: πρόσληψη στη βάση αξίας και ικανότητας, αποσύνδεση της εφαρμογής από την πολιτική απόφαση και μεταβολή του καθεστώτος των Γενικών Γραμματέων και άλλων επικεφαλής δημοσίων φορέων και οργανισμών, στην κατεύθυνση της από-πολιτικοποίησής τους και της βελτίωσης της θεσμικής μνήμης. Το συμπληρωματικό Μνημόνιο του Δεκεμβρίου 2017 (σελ. 37) επανέρχεται να υπενθυμίσει τη «δέσμευση για επαγγελματισμό και από-πολιτικοποίηση της ελληνικής διοίκησης σε όλα τα επίπεδα», με αφορμή τη μεταρρύθμιση του τρόπου διακυβέρνησης των ΔΕΥΑ.

<sup>594</sup> Είχε πενταετή θητεία, διευρυμένες αρμοδιότητες, και υπέγραφε με τον υπουργό Οικονομικών συμβόλαιο αποδοτικότητας με ποιοτικούς και ποσοτικούς στόχους (Ν. 4093/2012). Η θέση καλύφθηκε στις αρχές 2013 και η εκχώρηση αρμοδιοτήτων υπήρξε σταδιακή. Ωστόσο τον Ιούνιο του 2014 οδηγήθηκε σε παραίτηση, ζήτημα που θεωρήθηκε καμπή στις σχέσεις με την τρόικα. Η διάδοχός του απεπέμφθη από τη νέα κυβέρνηση τον Οκτώβριο του 2015. Οι εμπειρίες αυτές δείχνουν τη δυσκολία πολιτικής αποστασιοποίησης από κρίσιμους τομείς πολιτικής.

<sup>595</sup> OECD (2011) Greece: Review of the Central Administration. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing 2011, σελ. 15 και 68.

<sup>596</sup> European Economy 123, First Review, December 2012, σελ. 206 και 148, 2<sup>nd</sup> Review, May 2013, σελ.

<sup>597</sup> Όπως προαναφέρθηκε, οι υπουργικές ηγεσίες τείνουν να στηρίζονται σε δικό τους κύκλο μετακλητών συμβούλων και πολιτικά διορισμένων στελεχών (ειδικοί και Γενικοί Γραμματείς). Οι σύμβουλοι αυτοί ορισμένες φορές τείνουν να υποκαθιστούν τον ρόλο των ανωτάτων ΔΥ στην υποστήριξη της διαμόρφωσης πολιτικής. Η περιθωριοποίηση της υπηρεσιακής ηγεσίας αποτελεί ένα σημαντικό παράγοντα έλλειψης θεσμικής μνήμης.

Είναι προφανές ότι η δυνατότητα των κυβερνήσεων να διορίζουν και να ανακαλούν κατά το δοκούν στελέχη σε επιτελικές θέσεις της διοίκησης και του δημοσίου τομέα θεωρήθηκε προβληματική –αν και στο μεταίχμιο διοίκησης-πολιτικής η διακριτική ευχέρεια της πολιτικής είναι αποδεκτή σε πολλά διοικητικά συστήματα. Η έμφαση δόθηκε στην αλλαγή του καθεστώτος αυτών των στελεχών με οριοθέτηση της κυβερνητικής διακριτικής ευχέρειας και μια διαδικασία αξιολόγησης προσόντων. Παρόλο που το ζήτημα αφορούσε την με κομματικά και όχι ικανότητας κριτήρια επιλογή, ο όρος από-πολιτικοποίηση χρησιμοποιήθηκε με την έννοια του περιορισμού της σχετικής ευχέρειας της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας.

### 3. Το νέο καθεστώς των επιτελικών στελεχών

Πρώτος σταθμός στην κατεύθυνση αυτή ήταν η μετατροπή του ΓΓ Δημοσίων Εσόδων από θέση μετακλητού σε θέση με πενταετή θητεία ώστε να μην επηρεάζεται από τις κυβερνητικές αλλαγές και να προφυλάσσεται από κυβερνητικές παρεμβάσεις. Αποτέλεσε μάλιστα προάγγελος της αντίστοιχης απαίτησης για από-πολιτικοποίηση των επιτελικών στελεχών και σε άλλα υπουργεία και οργανισμούς.

Στη συνέχεια, την απαίτηση από-πολιτικοποίησης της διαδικασίας επιλογής και του καθεστώτος των επιτελικών στελεχών που προσδιόρισε το τρίτο Μνημόνιο ήλθε να συγκεκριμενοποιήσει το νέο σύστημα επιλογής επιτελικών στελεχών (Ν. 4369/2016 και τροποποιήσεις του με Ν. 4389/2016 και Ν. 4509/2017).

Στόχος είναι η οριοθέτηση της διακριτικής ευχέρειας της πολιτικής ηγεσίας να επιλέγει με αμιγώς πολιτικά κριτήρια και χωρίς προκαθορισμένες προϋποθέσεις. Η οριοθέτηση αυτή επιχειρείται μέσω δύο κυρίως μηχανισμών. Ο πρώτος είναι το *Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών* το οποίο τηρείται ηλεκτρονικά από το ΑΣΕΠ και αποτελεί δεξαμενή από την οποία αντλούνται υποψήφιοι για την πλήρωση θέσεων αυξημένης ευθύνης στον κρατικό μηχανισμό.<sup>598</sup> Ο δεύτερος είναι η διαδικασία δημόσιας προκήρυξης και η διαδικασία αξιολόγησης των υποψηφιοτήτων από ειδικό όργανο, το «Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων» το οποίο προκρίνει 3 επικρατέστερους υποψηφίους, μεταξύ των οποίων θα πρέπει να επιλέξει ο υπουργός κατά διακριτική ευχέρεια.

Το Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών αποτελεί ένα καινοτόμο στοιχείο του νέου συστήματος, το οποίο προέκυψε σε συνεργασία με την τεχνική βοήθεια και δεν προδιαγραφόταν στο Μνημόνιο. Σύμφωνα με το νέο θεσμικό πλαίσιο, οι ενδιαφερόμενοι εγγράφονται σε αυτό εφόσον συγκεντρώνουν ορισμένες ελάχιστες προϋποθέσεις. Και αντιστρόφως, εγγραφή ισοδυναμεί με τον όρο συγκέντρωσης των προϋποθέσεων / προσόντων .

Συγκεκριμένα, μπορούν να εγγραφούν στο Μητρώο:

1) Δημόσιοι υπάλληλοι ή υπάλληλοι ΙΔΑΧ, με βαθμό Α', που για δύο συνεχείς φορές έχουν λάβει στην αξιολόγηση βαθμολογία μεγαλύτερη ή ίση του 75 και εναλλακτικά α) έχουν διδακτορικό ή μεταπτυχιακό δίπλωμα, β) είναι απόφοιτοι της ΕΣΔΔΑ, ή γ) έχουν διατελέσει ΓΔ για 3 έτη ή Διευθυντές για 10 έτη ή απόφοιτοι ΑΕΙ πενταετούς φοίτησης.

2) Μέλη ΔΕΠ και ερευνητές.

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

<sup>598</sup> Η επιλογή δημιουργίας του Μητρώου και μιας διαγωνιστικής διαδικασίας φαίνεται να προέκυψε σε συνεργασία με την Γαλλική τεχνική βοήθεια, χωρίς να προδιαγράφεται στο μνημόνιο. Στη συνέχεια όμως υιοθετήθηκε από τους Θεσμούς.

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

Με μεταγενέστερη τροποποίηση δόθηκε η δυνατότητα υποψηφιότητας και σε στελέχη που δεν προέρχονται από τον δημόσιο τομέα ή υπηρετούν στο δημόσιο τομέα με σχέση άλλη από εκείνη του τακτικού μόνιμου υπαλλήλου ή υπαλλήλου ΙΔΑΧ (Ν. 4509/2017 άρθρο 47).

Η κατ' αρχήν λειτουργία του Μητρώου θα ήταν ωστόσο να κάνει μια προκαταρκτική αξιολόγηση-επιλογή των δυνητικών υποψηφίων. Αυτό δεν φαίνεται να συμβαίνει αφού με βάση αυτά τα κριτήρια, η δεξαμενή που δημιουργείται είναι αρκετά ευρεία. Εξάλλου, τα προσόντα που απαιτούνται για την εγγραφή είναι αρκετά ετερογενή, πράγμα το οποίο περιπλέκει την μελλοντική αξιολόγηση των υποψηφίων για επιτελικές θέσεις. Η έλλειψη συγκρισιμότητας διευρύνει τη διακριτική ευχέρεια και την καθιστά δύσκολη να ελεγχθεί, έστω και στο προκαταρκτικό στάδιο της πρόκρισης των επικρατέστερων για τη συνέντευξη.

Γενικά μπορεί να παρατηρηθεί ότι ο ρόλος του Μητρώου περιορίζεται σε μια τυπική προϋπόθεση όσον αφορά τα ελάχιστα προσόντα, χωρίς προηγούμενη αξιολόγηση. Επομένως, πολύ μεγαλύτερη σημασία έχει η πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος - προκήρυξη που συμπεριλαμβάνει και το περίγραμμα της θέσης, και συγκεκριμενοποιεί τις απαιτήσεις, πέραν των προϋποθέσεων εγγραφής στο Μητρώο.<sup>599</sup> Στην πρώτη εφαρμογή του νόμου, το κριτήριο της αξιολόγησης δεν εφαρμόζεται<sup>600</sup>. Αλλά και όταν εφαρμοστεί η βαθμολογία 75/100 φαίνεται χαμηλή σε σχέση με τη φύση των θέσεων ως αυξημένης ευθύνης.

Με βάση τα στοιχεία του ΑΣΕΠ, μέχρι 5.10.2018 είχαν εγγραφεί 2803 ενδιαφερόμενοι.<sup>601</sup>

### **3.1. Η διαδικασία αξιολόγησης και επιλογής των υποψηφίων**

Οι θέσεις αυτές πληρούνται μετά από δημόσια προκήρυξη ώστε να εκδηλώσουν ενδιαφέρον οι υποψήφιοι. Αυτή συνοδεύεται από ειδικότερες απαιτήσεις προσόντων και το περίγραμμα της θέσης. Αυτά είναι και τα κριτήρια τα οποία μπορούν στη συνέχεια να χρησιμοποιηθούν για την αξιολόγηση των υποψηφίων.

Η αξιολόγηση των υποψηφίων γίνεται από το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων (ΕΣΕΔ) το οποίο συνιστάται στο ΑΣΕΠ, με διετή θητεία και στελεχώνεται με απόφαση του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης. Περιλαμβάνει τρία εννεαμελή τμήματα με την

<sup>599</sup> Η βασική ιδέα προήλθε από αντίστοιχη διαδικασία που ανέπτυξε από το 2010 η Γαλλική Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (ΓΓΚ) και αφορά τις θέσεις που πληρούνται με απόφαση του υπουργικού Συμβουλίου. Στοχεύει σε πιο προσωποποιημένη και επαγγελματική διαχείριση των στελεχών υψηλού δυναμικού. Ωστόσο, πέραν άλλων σημαντικών διαφορών, το Γαλλικό σύστημα προϋποθέτει κατ'έτος εντοπισμό στελεχών των ανωτάτων διοικητικών και τεχνικών σωμάτων με βάση τη σταδιοδρομία και τις ικανότητές τους (δηλ. όχι απλώς εκδήλωση ενδιαφέροντος). Της ένταξής τους στο αντίστοιχο «Μητρώο» προηγείται δηλ. αξιολόγησή τους τόσο από τα υπουργεία όσο και από εξωτερικό σύμβουλο όσον αφορά τις ικανότητές τους, ιδιαίτερα στη διαχείριση. Η διϋπουργική βάση δεδομένων περιλαμβάνει περίπου 1600 επιτελικά στελέχη. Μια επιτροπή της ΓΓΚ εκφράζει τη γνώμη της επί των προεπιλεγμένων από τον πρωθυπουργό και τον εκάστοτε υπουργό, ως συμβολή στην τελική απόφαση, ενώ αυτή δεν περιορίζεται κατ' ανάγκη μεταξύ των στελεχών από τη βάση δεδομένων. Μπορεί δηλαδή να θεωρηθεί ότι πρόκειται για ένα πολύ ελαφρύτερο σύστημα σε σχέση με το ελληνικό, το οποίο ούτε κατ' όνομα δεν εμφανίζεται να υποκαθιστά την πολιτική επιλογή. Βλ. σχετικά <https://www.gouvernement.fr/mission-cadres-dirigeants/missions-de-la-mcd>

<sup>600</sup> Το κριτήριο αξιολόγησης για την ένταξη στο Μητρώο, εφαρμόζεται μετά την παρέλευση δύο αξιολογικών περιόδων η δε αδυναμία εφαρμογής του δεν αποτελεί λόγο μη λειτουργίας του Μητρώου.

<sup>601</sup> [http://www.asep.gr/webcenter/faces/oracle/webcenter/page/scopedMD/s3eab32ab\\_c911\\_478a\\_8f8b\\_0ef74565e04d/Page802.jsp?\\_afLoop=2331962452122710&\\_adf.ctrl-state=5y4zpcfvn\\_38#!%40%40%3F\\_afLoop%3D2331962452122710%26\\_adf.ctrl-state%3D5y4zpcfvn\\_42](http://www.asep.gr/webcenter/faces/oracle/webcenter/page/scopedMD/s3eab32ab_c911_478a_8f8b_0ef74565e04d/Page802.jsp?_afLoop=2331962452122710&_adf.ctrl-state=5y4zpcfvn_38#!%40%40%3F_afLoop%3D2331962452122710%26_adf.ctrl-state%3D5y4zpcfvn_42)

εξής σύνθεση; 3 μέλη του ΑΣΕΠ, έναν Σύμβουλο ή Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, τον Πρόεδρο του ΕΚΔΔΑ (ή μέλος του Επιστημονικού – Εκπαιδευτικού Συμβουλίου ή προϊστάμενο Διεύθυνσης Εκπαιδευτικής Μονάδας του ΕΚΔΔΑ, που υποδεικνύει ο Πρόεδρος), τον Συνήγορο του Πολίτη (ή έναν Βοηθό Συνήγορο που υποδεικνύεται από αυτόν), έναν εμπειρογνώμονα που ορίζεται από το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης, έναν εμπειρογνώμονα σε θέματα διοίκησης ανθρωπίνου δυναμικού, που υποδεικνύεται από την ΑΔΕΔΥ, και έναν εμπειρογνώμονα, που ορίζεται από τις κεντρικές εργοδοτικές οργανώσεις (ΣΕΒ, ΕΣΕΕ, ΓΣΕΒΕΕ). Πρόεδρος του ΕΣΕΔ ορίζεται ένα από τα μέλη του ΑΣΕΠ.

Η αξιολόγηση των υποψηφίων γίνεται με βάση στοιχεία από το βιογραφικό τους και κυρίως, τα τυπικά τους προσόντα, το συναφές με το περίγραμμα της θέσης επιστημονικό και ερευνητικό έργο τους και την πρότερη διοικητική εμπειρία τους. Για την εκτίμηση της προσωπικότητας των υποψηφίων το ΕΣΕΔ διενεργεί δομημένη συνέντευξη στην οποία καλούνται τουλάχιστον δέκα υποψήφιοι για κάθε θέση, εκ των οποίων τουλάχιστον έξι πρέπει να είναι υποψήφιοι, μέλη του Μητρώου. Το πρακτικό της συνέντευξης συνυποβάλλεται στον υπουργό μαζί με την εισήγηση των τριών επικρατέστερων, μέχρι ένας εκ των οποίων μπορεί να προέρχεται από τον ιδιωτικό τομέα.<sup>602</sup>

Δεδομένου ότι δεν προσδιορίζεται ο τρόπος αξιολόγησης των επιμέρους προσόντων η αξιολόγηση των υποψηφιοτήτων ενέχει ευρεία διακριτική ευχέρεια. Το βάρος της νομιμοποίησης της κρίσης μεταφέρεται συνεπώς στη σύνθεση του ΕΣΕΔ (κυρίως με τη συμμετοχή μελών του ΑΣΕΠ, εκπροσώπων ανεξάρτητων αρχών και εμπειρογνομώνων που υποδεικνύουν οργανώσεις εκπροσώπησης (ΑΔΕΔΥ, εργοδοτών).

### 3.2. Επιτελικές Θέσεις

Η διαδικασία επιλογής με βάση το Μητρώο και ύστερα από δημοσίευση πρόσκλησης εκδήλωσης ενδιαφέροντος αφορά τις θέσεις που χαρακτηρίζονται ως επιτελικές. Δύο είναι οι βασικές κατηγορίες:

Πρώτον, επιτελικές θέσεις στον ευρύτερο δημόσιο τομέα δηλ. Πρόεδροι, Αντιπρόεδροι, Διοικητές, Αναπληρωτές Διοικητές, Υποδιοικητές, και επικεφαλής των ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ καθώς και μέλη των συλλογικών οργάνων διοίκησης των φορέων που ελέγχονται από το κράτος<sup>603</sup> και των οποίων η επιλογή ανήκει αποκλειστικά στην Κυβέρνηση. Ως μέλη των συλλογικών οργάνων διοίκησης ΝΠΙΔ ή σε θέσεις εκτελεστικών καθηκόντων (Διευθύνοντας Σύμβουλο) μπορούν να επιλεγούν και υποψήφιοι εκτός Μητρώου, δηλαδή που δεν υπηρετούν στον δημόσιο τομέα. Τέλος, ένα μέλος των συλλογικών οργάνων ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ ορίζεται κατά πλήρη διακριτική ευχέρεια, εκτός διαδικασιών προκήρυξης και διαδικασίας επιλογής.

Δεύτερον, επιτελικές θέσεις στην κεντρική διοίκηση. Με την τροποποίηση που εισήγαγε ο Ν.4389/2016, σε αντικατάσταση των προϋπαρχόντων Γενικών και Ειδικών Γραμματέων δημιουργούνται α) θέσεις Διοικητικών και Αναπληρωτών Διοικητικών Γραμματέων υπουργείων, ως επικεφαλής της διοικητικής ιεραρχίας με αρμοδιότητα την εκτέλεση και διοικητική εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής, καθώς και β) θέσεις Τομεακών

<sup>602</sup> Σχετικά με τη διαδικασία αξιολόγησης βλ. για παράδειγμα τις προσκλήσεις του ΑΣΕΠ στο [http://www.asep.gr/webcenter/portal/asep/%CE%91%CE%BD%CE%B1%CE%BA%CE%BF%CE%AF%CE%BD%CF%89%CF%83%CE%B7?var=ucmsserver%23dDocName%3AVDCCMS01.ASEP.021758& afrLoop=13295220532590239& adf.ctrl-state=1c3169t3iu\\_63#!%40%40%3Fvar%3Ducmsserver%2523dDocName%253AVDCCMS01.ASEP.021758%26 afrLoop%3D13295220532590239%26 adf.ctrl-state%3D1c3169t3iu\\_67](http://www.asep.gr/webcenter/portal/asep/%CE%91%CE%BD%CE%B1%CE%BA%CE%BF%CE%AF%CE%BD%CF%89%CF%83%CE%B7?var=ucmsserver%23dDocName%3AVDCCMS01.ASEP.021758& afrLoop=13295220532590239& adf.ctrl-state=1c3169t3iu_63#!%40%40%3Fvar%3Ducmsserver%2523dDocName%253AVDCCMS01.ASEP.021758%26 afrLoop%3D13295220532590239%26 adf.ctrl-state%3D1c3169t3iu_67)

<sup>603</sup> Εξαιρούνται δηλαδή οι ΑΕ του Κεφαλαίου Β' του Ν. 3429/2005.

Γραμματέων και Ειδικών Τομεακών Γραμματέων (βλ. κεφάλαιο 11). Το ΠΔ 81/2017 καθορίζει τις αρμοδιότητές τους οι οποίες αντιστοιχούν εν πολλοίς σε εκείνες των Γενικών και Ειδικών Γραμματέων.<sup>604</sup>

Όσοι επιλέγονται έχουν 4ετή θητεία που μπορεί να ανανεωθεί μια ακόμη φορά. Διοικητές ή Πρόεδροι ή Διευθύνοντες Σύμβουλοι των ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ υπογράφουν «συμφωνία δέσμευσης» επί προγράμματος δράσης με τον αρμόδιο Υπουργό, όπου περιγράφονται ποσοτικοί και ποιοτικοί στόχοι του φορέα και αναλαμβάνονται οι αντίστοιχες δεσμεύσεις. Σ' αυτή τη βάση υποβάλλουν αναλυτική έκθεση πεπραγμένων κατά την λήξη της θητείας τους. Ο βαθμός επίτευξης των στόχων καταγράφεται στο ατομικό τους Μητρώο και λαμβάνεται υπόψη σε αξιολογήσεις νέων αιτήσεών τους.

### 3.3 Η πρώτη εφαρμογή

Όπως αναμενόταν, οι προκηρύξεις έφεραν το κυρίως βάρος της εξειδίκευσης των προσόντων που απαιτούνται για τις διάφορες επιτελικές θέσεις. Μάλιστα παρατηρήθηκαν σημαντικές διαφοροποιήσεις στις απαιτήσεις χωρίς πειστική αιτιολογία (π.χ. όσον αφορά τον χρόνο και το είδος εργασιακής εμπειρίας στο δημόσιο ή τον ιδιωτικό τομέα, τον χρόνο άσκησης καθηκόντων ευθύνης, τις ξένες γλώσσες κλπ.). Όπως αναμενόταν, η εγγραφή στο Μητρώο αποδείχθηκε απλή τυπική προϋπόθεση ενώ η πολιτική ευχέρεια μπορούσε να ασκηθεί μέσω της ειδικότερης περιγραφής των τυπικών και άλλων προσόντων στην προκήρυξη της θέσης.

Η διαδικασία υλοποίησης της μεταρρύθμισης αυτής παρακολουθείται στενά κατά τις αξιολογήσεις από τους θεσμούς. Και μετά τη ψήφιση του νέου νόμου, το συμπληρωματικό Μνημόνιο του Ιουλίου 2017 (σελ. 51)<sup>605</sup> ασκεί περαιτέρω πίεση για την ταχεία εφαρμογή του, μεταξύ άλλων διότι στο μεταξύ οι κενούμενες θέσεις στελεχώνονται με τις προϋπάρχουσες διαδικασίες. Γίνονται πλέον *προσπαιτούμενα* ενδιάμεσες ενέργειες, όπως η υποβολή του σχεδίου ΠΔ σχετικά με τις αρμοδιότητες των Διοικητικών Γραμματέων, η ψήφιση νόμου σχετικά με τις αποδοχές τους, η επιλογή από το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης των μελών των επιτροπών αξιολόγησης των υποψηφίων κλπ.

Ο αρχικός σχεδιασμός ήταν εντός του 2016 να γίνει η προκήρυξη και να ολοκληρωθεί η διαδικασία πλήρωσης όλων των θέσεων Διοικητικών και Αναπληρωτών Διοικητικών Γραμματέων στην κεντρική διοίκηση, καθώς και των κενών θέσεων του δημοσίου τομέα. Η διαδικασία ξεκίνησε περίπου ένα έτος αργότερα και βρίσκεται σε εξέλιξη. Στο τέλος του 2017 προκηρύχθηκαν (17 θέσεις Διοικητικών Γραμματέων και 2 Αναπληρωτών Διοικητικών Γραμματέων) ενώ στις αρχές του 2018 προκηρύχθηκαν και οι θέσεις

<sup>604</sup> Βλ. άρθρα 3-6 ΠΔ 81/2017. Οι αρμοδιότητες αφορούν την στήριξη της πολιτικής ηγεσίας κατά τη διαδικασία σχεδιασμού των δημόσιων πολιτικών και προσδιορισμού των στρατηγικών στόχων του υπουργείου, τον συντονισμό των υπηρεσιών για την υλοποίησή τους και για τη διαχείριση κρίσεων, την καθοδήγηση των υπηρεσιών στη διαδικασία εξειδίκευσης των στρατηγικών στόχων, την παρακολούθηση εκτέλεσης του προϋπολογισμού και επίτευξης των δημοσιονομικών στόχων, και την ευθύνη για την εύρυθμη λειτουργία των υπηρεσιών του Υπουργείου. Υποβάλλουν ετήσια έκθεση προς τον Υπουργό ή και τον Υφυπουργό, για την πορεία υλοποίησης των πολιτικών του υπουργείου. Στους Διοικητικούς Γραμματείς μπορεί να μεταβιβάζεται η πολιτική διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού των υπηρεσιών του Υπουργείου.

<sup>605</sup> Βλ. και Συμπληρωματικό Μνημόνιο Ιανουαρίου 2018 (σελ. 44) όπου ασκείται πίεση για την επίτευξη της διαδικασίας και για την αντικατάσταση των παλαιών Γενικών και Ειδικών Γραμματέων το αργότερο εντός τριμήνου από την πλήρωση των θέσεων, με σχετική τροποποίηση του Ν. 4369/2016. Ο νόμος είχε μεταξύ άλλων προβλέψει ότι σε περίπτωση που οι θητείες των νέο-επιλεγέντων συμπέσουν χρονικά με τις θητείες των ήδη υπηρετούντων Γενικών και Ειδικών Γραμματέων, οι τελευταίοι ασκούν την αρμοδιότητα πολιτικού συντονισμού και αποτελεσματικής εφαρμογής της κυβερνητικής πολιτικής.

Τομεακών και Ειδικών Τομεακών Γραμματέων (33 θέσεις Τομεακών και 14 θέσεις Ειδικών τομεακών Γραμματέων μέχρι τον Φεβρουάριο 2018), συνολικά 69 θέσεις –για τις οποίες υποβλήθηκαν περίπου 7000 αιτήσεις.<sup>606</sup> Οι υπηρετούντες σε επιτελικές θέσεις του Δημοσίου τομέα προβλεπόταν να αποχωρήσουν το αργότερο 30.6.2018.

Ωστόσο, κατά την τέταρτη αξιολόγηση του 3<sup>ου</sup> Προγράμματος διαπιστώθηκε ότι η εφαρμογή αυτής της μεταρρύθμισης «συνάντησε προκλήσεις»<sup>607</sup>. Με άλλα λόγια, εγέρθηκαν αμφιβολίες για την ορθότητα της διαδικασίας και απαιτήθηκαν διορθωτικές παρεμβάσεις. Ειδικότερα, στο Συμπληρωματικό Μνημόνιο του Μαΐου 2018<sup>608</sup> περιλήφθηκε απαίτηση για μια αξιολόγηση της σχετικής διαδικασίας σε συνεργασία με την τεχνική βοήθεια, ενόψει διορθωτικής παρέμβασης, και σύνταξη έκθεσης σχετικά με τις ελάχιστες προϋποθέσεις των προκηρύξεων για τις θέσεις διοικητικών και αναπληρωτών Γραμματέων.

Η αξιολόγηση έγινε από μικτή ομάδα του ΥπΔΑν και της τεχνικής βοήθειας (Expertise France). Από την Έκθεσή της προέκυψε πράγματι ανομοιογένεια στις περιγραφές των θέσεων (και τις προκηρύξεις), που έκαναν τα διάφορα υπουργεία.<sup>609</sup> Ως ελάχιστες απαιτήσεις επιλογής για τις προκηρύξεις –με υποχρέωση σχετικής διόρθωσης των κριτηρίων του ΑΣΕΠ– προσδιορίστηκαν οι εξής: (1) Πτυχίο ΑΕΙ τουλάχιστον (2) Ξένη γλώσσα (πέραν της ελληνικής) (3) Εργασιακή εμπειρία 5-20 χρόνια και (4) διευθυντική εμπειρία 1-8 χρόνια, η οποία μάλιστα δεν πρέπει να απαιτείται αποκλειστικά στον δημόσιο τομέα. Με βάση τα κριτήρια αυτά 22 προκηρύξεις κρίθηκαν προβληματικές και έπρεπε να επαναληφθούν εντός του Ιουλίου 2018. Και οι 69 προκηρύξεις θα αξιολογηθούν με βάση τα νέα κριτήρια ενώ, αφού ολοκληρωθεί η διαδικασία διορισμού των 69 Διοικητικών και Τομεακών Γραμματέων στο τέλος του 2018, θα υπάρξει και ανεξάρτητη αξιολόγηση με τη στήριξη της Τεχνικής Βοήθειας που θα κάνει συστάσεις για τις απαιτούμενες βελτιώσεις, συμπεριλαμβανομένης της τροποποίησης της σχετικής νομοθεσίας. Στόχος είναι «να εξασφαλιστεί ότι μελλοντικοί διορισμοί θα εναρμονίζονται με το πνεύμα όσο και με το γράμμα του συμφωνηθέντος νομοθετικού πλαισίου».<sup>610</sup>

#### 4. Μετακλητοί

Η μείωση των μετακλητών καθώς και των ειδικών γραμματειών είχε ξεκινήσει από την αρχή της κρίσης για δημοσιονομικούς λόγους, για παράδειγμα με τη μη πλήρωση ορισμένων θέσεων Ειδικών Γραμματέων και τον περιορισμό των μετακλητών συμβούλων. Με βάση στοιχεία της απογραφής, σε πρώτη φάση υπάρχει μια συγκράτηση του αριθμού των μετακλητών η οποία αντιστρέφεται από το 2015 και μετά. Δεδομένου όμως ότι δεν είναι διαθέσιμα πιο λεπτομερή στοιχεία σε σχέση με τους φορείς στους οποίους υπηρετούν και, ακόμη περισσότερο, σε σχέση με τον ρόλο τους, δεν μπορεί να γίνει επί

<sup>606</sup> Αυγή 4.3.2018. <http://www.avgi.gr/article/10808/8746567/7-000-aiteseis-gia-69-theseis->

<sup>607</sup> European Commission, DG Economic and Financial Affairs, Compliance Report, ESM Stability Support Programme for Greece, Fourth Review, June 2018, 23 Ιουνίου 2018, σελ. 37.

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/compliance\\_report\\_4r\\_2018.06.20.docx.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/compliance_report_4r_2018.06.20.docx.pdf)

<sup>608</sup> Supplemental Memorandum of Understanding, Fourth Review of the ESM Programme DRAFT 23 May 2018.

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/draft\\_smou\\_4th\\_review\\_23\\_05\\_2018.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/draft_smou_4th_review_23_05_2018.pdf)

<sup>609</sup> Σύμφωνα με την υπουργό, το βασικό πρόβλημα εντοπίστηκε στους όρους που αφορούσαν την προϋπηρεσία (Καθημερινή 13.9.2018) –δηλαδή ένα από τα πλέον εξατομικευμένα στοιχεία του προφίλ των υποψηφίων.

<sup>610</sup> European Commission, DG Economic and Financial Affairs, Compliance Report, ESM Stability Support Programme for Greece, Fourth Review, June 2018, 23 Ιουνίου 2018, σελ. 37 (και 66).

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/compliance\\_report\\_4r\\_2018.06.20.docx.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/compliance_report_4r_2018.06.20.docx.pdf)

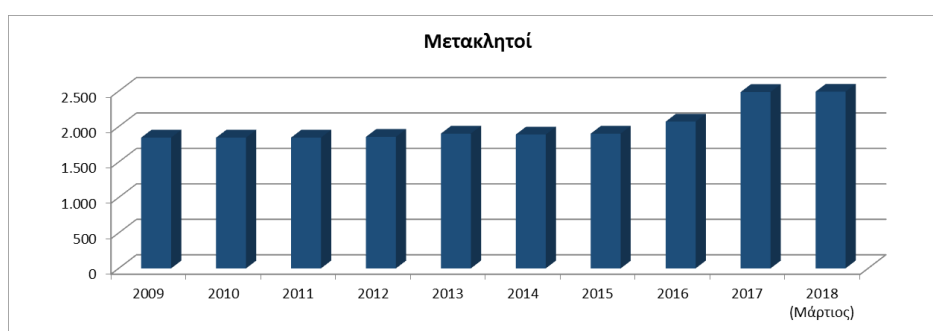
του παρόντος εκτίμηση σχετικά με τον περιορισμό ή μη της παρουσίας και κυρίως της παρέμβασής τους στην καθημερινή λειτουργία της διοίκησης –που ήταν και το ζητούμενο. Άλλωστε, η πρακτική αποσπάσεων ήδη υπηρετούντων υπαλλήλων σε υπουργικά γραφεία σημαίνει ότι αυτά πλαισιώνονται από μεγαλύτερο αριθμό οιονεί μετακλητών στελεχών από ό,τι δείχνουν αυτά τα στοιχεία, των οποίων ο ρόλος επίσης θα απαιτούσε άλλου τύπου ανάλυση.

**Πίνακας 26. ΕΞΕΛΙΞΗ ΑΡΙΘΜΟΥ ΜΕΤΑΚΛΗΤΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ<sup>611</sup>**

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1.844	1.844	1.844	1.855	1.901	1.888	1.901	2.070	2.487

Πηγή: <http://apografi.yap.gov.gr>

**Διάγραμμα 13. ΕΞΕΛΙΞΗ ΑΡΙΘΜΟΥ ΜΕΤΑΚΛΗΤΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ**



Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων απογραφής Κ. Σπανού

## 5. Συμπεράσματα

Η μεταρρύθμιση του καθεστώτος των επιτελικών στελεχών αποσκοπούσε μέσω της από-πολιτικοποίησης της επιλογής τους να τους εντάξει σε έναν διαφορετικό τρόπο πολιτικό-διοικητικής λειτουργίας. Αυτό περιγράφει ο στόχος της θεσμικής συνέχειας και μνήμης. Πέραν όσων σημειώθηκαν πιο πάνω, μια (πρώιμη) αποτίμηση μπορεί συνεπώς να γίνει (1) ως προς τη διαδικασία επιλογής (μέσο) και (2) ως προς την ανεξαρτησία, τη θεσμική συνέχεια και την αποσαφήνιση ρόλων διοίκησης-πολιτικής (επιζητούμενοι στόχοι).

### 5.1. Ως προς τη διαδικασία επιλογής

Η νέα διαδικασία (Μητρώο, δημόσιες προκηρύξεις, διαδικασία αξιολόγησης και επιλογής μεταξύ τριών επικρατέστερων) εμφανίζει διάφορα κενά τα οποία διευρύνουν αμέσως ή εμμέσως την πολιτική διακριτική ευχέρεια. Ενώ η σύλληψη τόσο του Μητρώου όσο και της προ-επιλογής τριών επικρατέστερων για διάφορες θέσεις του κρατικού μηχανισμού και του δημοσίου τομέα δίνει έμφαση στον περιορισμό της πολιτικής διακριτικής ευχέρειας, η ευρύτητα της δεξαμενής δυνητικών στελεχών του Μητρώου<sup>612</sup> σε συνδυασμό με την

<sup>611</sup> Σύμφωνα με εκτίμηση των διαθέσιμων στοιχείων συμπεριλαμβάνονται περί τους 550-600 επιστημονικοί συνεργάτες βουλευτών.

<sup>612</sup> Ο τότε υπουργός Χ. Βερναρδάκης υπολόγιζε ότι στις διαδικασίες για τη στελέχωση των θέσεων που θα καλυφθούν από το Μητρώο, «είναι 40.000 – 45.000 οι δημόσιοι υπάλληλοι που εν δυνάμει μπορούν να συμμετάσχουν». Συνέντευξη Χ. Βερναρδάκη 20.1.2016. <http://www.aftodioikisi.gr/proto-thema/eos-45-000-ipalliloi-sto-mitroo-epitelikon-theseon-poioti-tha-exoun-dikaioma-entaxis-ti-ginetai-me-axiologisi-epilogi-proistamenon/>



ευρεία δυνατότητα συγκεκριμενοποίησης των απαιτήσεων – κριτηρίων μέσω των προκηρύξεων παρέχει σαφή δυνατότητα προσανατολισμού προς συγκεκριμένους υποψηφίους. Σ' αυτό το πλαίσιο, η σημασία της προκήρυξης υπερβαίνει κατά πολύ την τυπική προϋπόθεση της εγγραφής στο Μητρώο. Αυτό άλλωστε είναι και η πηγή των προβλημάτων που παρατήρησε και η αξιολόγηση της εφαρμογής της, σύμφωνα με όσα προαναφέρθηκαν.

Περαιτέρω στο επίπεδο της επιλογής, ο στόχος της από-πολιτικοποίησης είναι συνάρτηση και άλλων παραγόντων (π.χ. αξιοπιστία της διαδικασίας και του οργάνου επιλογής κλπ.). Αυτά πρέπει να αξιολογηθούν σε βάθος χρόνου, διότι δεν υπάρχει αυτή τη στιγμή επαρκής εμπειρία ούτε πρόσβαση σε δεδομένα από τον τρόπο λειτουργίας του.

Επομένως μια πρώτη παρατήρηση είναι ότι το νέο σύστημα εκλογικεύει και τυποποιεί σε ορισμένο βαθμό μια διαδικασία μέχρι τώρα απόλυτης διακριτικής ευχέρειας. Ως προς την οριοθέτησή της ωστόσο, το αποτέλεσμα είναι περιορισμένο. Η δημιουργία και τήρηση του Μητρώου απαιτήσαν σημαντική επένδυση σε αντίστοιχη οργάνωση και υποδομή -αν και τελικά θα μπορούσαν απλώς να προδιαγραφούν τα προσόντα (και μάλιστα περισσότερα προσόντα, όπως πχ. επίπεδο ξένης γλώσσας) και να αποτελούν το κοινό μέρος των προκηρύξεων. Η έλλειψη προηγούμενης αξιολόγησης των στελεχών (και μάλιστα ειδικής αξιολόγησης) καθιστά το Μητρώο απλή τυπική προϋπόθεση. Στην πράξη κινδυνεύει πάντως να επαναληφθεί μια συνήθης στην ελληνική διοίκηση τάση υψηλού φορμαλισμού που δεν εγγυάται το ζητούμενο αποτέλεσμα.

## **5.2. Ως προς το την αποσαφήνιση ρόλων και τη θεσμική συνέχεια**

Η σύλληψη του καθεστώτος των Διοικητικών και Τομεακών Γραμματέων με θητεία ενέχει μια ασάφεια, αντανάκλαση της θέσης τους στο μεταίχμιο της πολιτικής. Σύμφωνα με τον τότε υπουργό οι θέσεις αυτές προσδιορίζονται ως «διοικητικές κορυφές της δημόσιας διοίκησης».<sup>613</sup> Ωστόσο, μπορεί να τεθεί το ερώτημα τί σημαίνει αυτό για τις έως τώρα κορυφές της υπηρεσιακής πυραμίδας, δηλ. τους Γενικούς Διευθυντές. Σημαίνει ότι επικάθεται ένα επιπλέον επίπεδο της ιεραρχίας; Σε αυτή την περίπτωση, οι ΓΔ κινδυνεύουν να υποβαθμιστούν ως προς αυτόν το ρόλο. Ή οι νέοι διοικητικοί γραμματείς αντικαθιστούν το επίπεδο των προϋπαρχόντων Γενικών Γραμματέων και αναλαμβάνουν τον πολιτικό τους ρόλο; Σε αυτή την περίπτωση όμως δεν μπορούν να θεωρηθούν μέρος της διοικητικής ηγεσίας.

Η τετραετής θητεία (που θα μπορούσε να συμπίπτει με τη θεσμικά προβλεπόμενη διάρκεια της κυβερνητικής θητείας) νοείται ως εγγύηση ώστε το επιτελικό στέλεχος να ασκεί απερίσπαστο και με επαγγελματικά κριτήρια τα καθήκοντά του. Η θητεία αντιπαρατίθεται δηλαδή στην εξάρτηση που δημιουργεί η ανά πάσα στιγμή δυνατότητα ανάκλησης μετακλητού στελέχους. Δεν εγγυάται την από-πολιτικοποίηση και πολύ περισσότερο δεν αντιμετωπίζει το κρίσιμο ζήτημα της θεσμικής συνέχειας και μνήμης. Τέλος, το καθεστώς που προβλέπει διαφοροποιείται σημαντικά από αυτό του Μόνιμου, Υπηρεσιακού ΓΓ –όπως στην περίπτωση του Υπουργείου Εξωτερικών.

Στελέχη με θητεία, που δεν έχουν σχέση με τον συγκεκριμένο χώρο και αποχωρούν μετά τη λήξη της, δεν συμμετέχουν στη θεσμική μνήμη. Αυτή μπορεί να υπάρξει με δύο επιπρόσθετες προϋποθέσεις: αφενός ότι υπάρχει στοιχειώδης σχεδιασμός και συνέχεια στις βασικές κατευθύνσεις της εκάστοτε τομεακής πολιτικής και αφετέρου ότι η μόνιμη

<sup>613</sup> Συνέντευξη Χ. Βερναρδάκη 20.1.2016, όπ.π.

υπηρεσιακή ηγεσία συμμετέχει σε αυτόν. Οι προϋποθέσεις αυτές δεν δημιουργούνται με τη μεταρρύθμιση αυτή.

Σημαντικό -και άγνωστο αυτή τη στιγμή- είναι το πώς θα λειτουργήσουν τα στελέχη αυτά σε περίπτωση κυβερνητικής αλλαγής. Κατά πόσον δηλαδή θα εκπληρώσουν το ρόλο τους στο μεταίχμιο της πολιτικής με έμφαση στην ουδετερότητα (:από-πολιτικοποίηση) ή με έμφαση στην πρόσδεση σε ορισμένη κομματική αντίληψη (: αναπαραγωγή του μέχρι τώρα ρόλου των ΓΓ οι οποίοι όμως αποχωρούσαν αυτοδικαίως). Εδώ υπεισέρχεται και ο αστάθμητος παράγων του τρόπου με τον οποίο οι ίδιοι θα ορίσουν και συγκεκριμενοποιήσουν τις προδιαγραφές του ρόλου τους έναντι της αντίστοιχης αντίληψης των πολιτικών τους προϊσταμένων.

Από την άλλη πλευρά δεν πρέπει να υποτιμάται ο κίνδυνος να υπάρξει διάσταση ανάμεσα στον τύπο και την ουσία, δηλαδή να δημιουργηθεί ένας υπερφορτωμένος φορμαλιστικός μηχανισμός που δεν θα αποτρέψει τελικά την πολιτικοποίηση της επιλογής των επιτελικών στελεχών. Από αυτή τη σκοπιά, ίσως τελικά να ήταν προτιμότερη η αποδοχή επί της αρχής ότι θέσεις που βρίσκονται στη διεπαφή διοίκησης-πολιτικής επισήμως ανάγονται στη διακριτική ευχέρεια της πολιτικής, με τήρηση ορισμένων προϋποθέσεων (ελάχιστων απαιτήσεων). Έτσι, οι επιλογές με πολιτικά κριτήρια δεν θα χρειάζεται να γίνονται εμμέσως, υπό την κάλυψη τυπικών διαδικασιών, οδηγώντας στη διάσταση μεταξύ τύπου και ουσίας, δηλ. στη συνήθη για τα ελληνικά δεδομένα τάση υψηλού φορμαλισμού χωρίς ουσιαστικό αντίκρισμα.

Οι προβληματισμοί αυτοί προκύπτουν από την προαναφερθείσα ασάφεια του καθεστώτος και ρόλου των επιτελικών στελεχών και τα χαρακτηριστικά του συστήματος που διαμορφώθηκε, σε συνδυασμό με ισχυρές τάσεις της ελληνικής πολιτικής κουλτούρας. Αυτής η αλλαγή θα πρέπει να αποτελεί εν τέλει τη βαθύτερη στόχευση της συγκεκριμένης μεταρρύθμισης. Μπορεί μάλιστα να υποστηριχθεί ότι αυτή η μεταρρύθμιση ενδέχεται να δημιουργήσει περισσότερα ζητήματα από όσα επιχειρεί να λύσει. ενώ θέτει περισσότερο από άλλες το ζήτημα της συμβατότητας με την ελληνική πολιτική κουλτούρα.

## Συντομογραφίες

ΑΔΕΔΥ	Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΓΓ	Γενικός Γραμματέας
ΕΚΔΔΑ	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΕΛΣΤΑΤ	Ελληνική Στατιστική Αρχή
ΕΣΕΔ	Εθνικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων
ΝΠΔΔ	Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Ανάπτυξης και Συνεργασίας

## Βιβλιογραφικές αναφορές

- Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-16, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Αθήνα. [http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/20140416\\_action\\_plan\\_gcr.pdf](http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/20140416_action_plan_gcr.pdf).
- European Commission (2018) Compliance Report, ESM Stability Support Programme for Greece, Fourth Review, June 2018, DG Economic and Financial Affairs, 23 Ιουνίου 2018. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/compliance\\_report\\_4r\\_2018.06.20.docx.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/compliance_report_4r_2018.06.20.docx.pdf).
- European Economy (2012) 123, 1<sup>st</sup> review December 2012.
- European Economy (2013) 148, 2<sup>nd</sup> Review, May 2013.
- OECD (2011) Greece: Review of the Central Administration. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing 2011.
- Supplemental Memorandum of Understanding: Greece. Third Review of the ESM Programme, January 2018.
- [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/draft\\_smou\\_3rd\\_review.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/draft_smou_3rd_review.pdf).
- Supplemental Memorandum of Understanding Fourth Review of the ESM Programme DRAFT 23 May 2018.

## ΜΕΡΟΣ IV. ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ

<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 11. Αναδιοργάνωση της Κεντρικής Διοίκησης .....</b>	<b>269</b>
Εισαγωγή .....	269
1. Προβλήματα & η κατάσταση προ κρίσης .....	270
2. Στόχοι & μέτρα πολιτικής .....	274
2.1 Επισκόπηση των μέτρων οργανωτικής αναδιάρθρωσης .....	274
2.2 Το κυβερνητικό επίπεδο και οι δομές συντονισμού .....	281
Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης .....	281
Δομές κυβερνητικού συντονισμού .....	282
2.3 Η διαδικασία της αναδιοργάνωσης .....	283
Αξιολόγηση δομών και νέοι οργανισμοί .....	283
Πρώτος κύκλος αναδιοργάνωσης: 2012-2014 .....	283
Δεύτερος κύκλος αναδιοργάνωσης: 2016-2018 .....	287
Ψηφιοποίηση των οργανογραμμάτων και σύνδεση με πολιτική προσωπικού .....	290
2.4 Συγχωνεύσεις / καταργήσεις φορέων .....	292
Περιορισμός διοικητικών δομών: καταργήσεις και συγχωνεύσεις φορέων .....	292
Η αντίστροφη τάση: δημιουργία νέων δομών .....	294
3. Αποτελέσματα & αποτίμηση .....	296
3.1 Ποσοτικά στοιχεία .....	297
Εξέλιξη αριθμού Υπουργείων .....	297
Μεταβολή εσωτερικών δομών Υπουργείων .....	298
Συγχωνεύσεις / καταργήσεις φορέων .....	301
3.2 Ποιοτικές παράμετροι .....	301
Κυβερνητικό σχήμα και Υπουργικά χαρτοφυλάκια .....	301
Αλλαγές στην οργάνωση των Υπουργείων .....	302
Η τάση εκχώρησης αρμοδιοτήτων σε ανεξάρτητες δομές .....	303
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ .....	303
Σύνοψη ευρημάτων .....	303
Ποιοτικές παράμετροι και κριτική αποτίμηση .....	304
Συντομογραφίες .....	307
Βιβλιογραφικές αναφορές .....	308
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 12. Η προσαρμογή των διοικητικών δομών για την άσκηση της πολιτικής των ιδιωτικοποιήσεων .....</b>	<b>310</b>

## ΜΕΡΟΣ ΙV. ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ

Εισαγωγή .....	310
1. Τα προ-κρίσης δεδομένα και προβλήματα .....	311
1.1 Η πορεία των ιδιωτικοποιήσεων πριν την εκδήλωση της κρίσης .....	311
1.2 Το πρόβλημα της διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας .....	312
2. Επισκόπηση των μέτρων των προγραμμάτων προσαρμογής .....	315
2.1 Μνημόνια Συνεργασίας και εφαρμοστικοί νόμοι .....	315
2.2 Προγράμματα, διαδικασίες και εργαλεία αποκρατικοποίησης .....	317
3. Εφαρμογή και αποτίμηση .....	320
3.1 Επιπτώσεις στη λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού .....	320
Κυβερνητικά όργανα .....	320
Διοικητικός μηχανισμός .....	321
Νέες δομές και φορείς διαχείρισης .....	322
Ρυθμιστικές Αρχές .....	326
3.2 Η πορεία υλοποίησης των ιδιωτικοποιήσεων .....	328
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ .....	329
Συνομογραφίες .....	332
Βιβλιογραφικές αναφορές .....	333

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 11. Αναδιοργάνωση της Κεντρικής Διοίκησης

Μαντώ Λαμπροπούλου

### Εισαγωγή

Τα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής της περιόδου 2010-2018 επέφεραν σημαντικές επιπτώσεις στην οργανωτική διάρθρωση της δημόσιας διοίκησης. Τα μέτρα που συγκρότησαν την ατζέντα της διοικητικής μεταρρύθμισης επηρέασαν το σύνολο των δομών, επιπέδων και διαδικασιών, μεταβάλλοντας ορισμένα κρίσιμα χαρακτηριστικά του διοικητικού μηχανισμού. Η πορεία και οι στόχοι της διοικητικής μεταρρύθμισης συνδέθηκαν πρωτίστως με τους δημοσιονομικούς περιορισμούς, επηρεάζοντας ωστόσο άμεσα και τις διαρθρωτικές παραμέτρους της διοίκησης. Κρίσιμο διακύβευμα αποτέλεσε το μέγεθος και το κόστος του δημόσιου τομέα, οδηγώντας στην εισαγωγή σειράς μέτρων περιορισμού της έκτασης και βελτίωσης της οικονομικής απόδοσής του. Στο πλαίσιο των εν λόγω πιέσεων, ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στην (ανα)διάρθρωση των δομών της διοίκησης, οι οποίες βρέθηκαν στο επίκεντρο εκτεταμένων παρεμβάσεων με στόχο τη μείωση και τον εξορθολογισμό τους.

Το παρόν κεφάλαιο διερευνά την επίπτωση των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής στον τρόπο οργάνωσης και διάρθρωσης του διοικητικού μηχανισμού. Εστιάζοντας κυρίως στην κεντρική διοίκηση, βασικό στόχο αποτελεί η αποτύπωση της διαδικασίας αναδιάρθρωσης των διοικητικών δομών και η αποτίμηση των αποτελεσμάτων της, σε ποσοτικούς και ποιοτικούς όρους. Τα μέτρα που εφαρμόστηκαν υπό την πίεση της κρίσης χρέους εν πολλοίς επιχείρησαν να απαντήσουν σε χρόνιες αδυναμίες και προβλήματα του οργανωτικού σχήματος της Ελληνικής διοίκησης. Ωστόσο, υποστηρίζεται ότι η κρίση μετέβαλε την ένταση, το ρυθμό και τις προϋποθέσεις εφαρμογής των πολιτικών, κυρίως ως συνέπεια της συνθήκης της αιρεσιμότητας, επιβάλλοντας μεγαλύτερης κλίμακας, ταχύτερες και πιο ανελαστικές προσαρμογές.

Για τη διερεύνηση αυτής της υπόθεσης, η ανάλυση που ακολουθεί καλύπτει τις μεταβολές που έλαβαν χώρα στο πολιτικό-κυβερνητικό και στο διοικητικό-υπηρεσιακό επίπεδο με αναφορά δύο παράλληλες διαδικασίες: (i) την αναδιάρθρωση των δομών της κεντρικής διοίκησης και (ii) την κατάργηση / συγχώνευση φορέων του δημόσιου τομέα.

Μεθοδολογικά, η μελέτη είναι προσανατολισμένη στην εμπειρική διερεύνηση των επιπτώσεων της κρίσης στις διοικητικές δομές. Το υλικό που αξιοποιήθηκε βασίζεται στην υφιστάμενη βιβλιογραφία και κυρίως σε στοιχεία από τα προγράμματα προσαρμογής, τα Μνημόνια Συνεργασίας, τα Εθνικά Προγράμματα Μεταρρύθμισης, τη σχετική νομοθεσία, τις Εκθέσεις Αξιολόγησης, τα προγράμματα διοικητικής μεταρρύθμισης, ανεξάρτητες εκθέσεις / μελέτες, υλικό από τον τύπο και το διαδίκτυο και στοιχεία από το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης. Πρωτογενής έρευνα και επεξεργασία πραγματοποιήθηκε όσον αφορά τα εμπειρικά δεδομένα της ποσοτικής εξέλιξης των δομών της κεντρικής διοίκησης την περίοδο 2010-2018. Στα ευρήματα και τα συμπεράσματα της μελέτης συνέβαλαν επίσης στοιχεία από συνεντεύξεις με στελέχη της δημόσιας διοίκησης που ενεπλάκησαν στις σχετικές διαδικασίες και μέλη των ομάδων καταγραφής και αναδιοργάνωσης των διοικητικών δομών.

Η ανάλυση δομείται σε τρεις ενότητες: Στην πρώτη ενότητα καταγράφονται τα προβλήματα που χαρακτηρίζουν τον τρόπο διάρθρωσης των δομών του διοικητικού μηχανισμού σε βάθος χρόνου και, ειδικότερα, η κατάσταση πριν την εκδήλωση της κρίσης χρέους. Στη δεύτερη ενότητα παρουσιάζονται αναλυτικά οι στόχοι και το

περιεχόμενο των μέτρων αναδιοργάνωσης των δομών των οργανικών μονάδων και φορέων κατά τη διάρκεια των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής. Η τρίτη ενότητα εστιάζει στα αποτελέσματα των προσπάθειών μεταρρύθμισης, αποτυπώνοντας και αποτιμώντας τις ποσοτικές και ποιοτικές επιπτώσεις της αναδιάρθρωσης των δομών στο διοικητικό μηχανισμό. Τα βασικά συμπεράσματα και ορισμένες κριτικές παρατηρήσεις διατυπώνονται στην τελευταία ενότητα.

## 1. Προβλήματα & η κατάσταση προ κρίσης

Η αναδιάρθρωση των δομών του διοικητικού μηχανισμού αποτέλεσε βασικό πυλώνα των προγραμμάτων διοικητικής μεταρρύθμισης που εφαρμόστηκαν κατά τη διάρκεια των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής (2010-2018). Ωστόσο, τα προβλήματα στα οποία επιχείρησαν να απαντήσουν τα σχετικά μέτρα ανατρέχουν εν πολλοίς σε προηγούμενο χρόνο από την εκδήλωση της κρίσης. Προσπάθειες αντιμετώπισης των αδυναμιών και ελλείψεων που αναδείχθηκαν στις συνθήκες της κρίσης, από τα τέλη του 2009, εντοπίζονται σχεδόν στο σύνολο των προγραμμάτων διοικητικής μεταρρύθμισης των τελευταίων δεκαετιών. Οι βασικές αδυναμίες μπορούν να συνοψιστούν στο μεγάλο μέγεθος του δημόσιου τομέα, την ανορθολογική διάρθρωση των διοικητικών δομών και το υψηλό κόστος σε σχέση με την (χαμηλή) απόδοση του διοικητικού μηχανισμού.

Το ζήτημα της αναδιοργάνωσης των διοικητικών δομών δεν είναι νέο στην ατζέντα της διοικητικής μεταρρύθμισης, καθώς έχει αποτελέσει αντικείμενο προηγούμενων μεταρρυθμιστικών προσπαθειών, εκθέσεων και συστάσεων<sup>614</sup>. Μια εκ των βασικών αδυναμιών την οποία επιχείρησαν να αντιμετωπίσουν (και) οι πολιτικές της κρίσης, συνδέεται με την έκταση και την ανορθολογική διάρθρωση του δημόσιου τομέα<sup>615</sup>. Η πληθωρική και χωρίς προγραμματισμό αύξηση των δομών του διοικητικού μηχανισμού τις τελευταίες δεκαετίες είχε οδηγήσει στη διόγκωση των υπηρεσιακών μονάδων αλλά και σε ανομοιογένεια του δομικού σχήματος μεταξύ των Υπουργείων<sup>616</sup>. Οι κατευθύνσεις των μεταρρυθμίσεων τόνιζαν την ανάγκη μείωσης του μεγέθους και αύξησης της αποτελεσματικότητας των διοικητικών δομών, χωρίς ωστόσο να έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος.

Προβλήματα του τρόπου οργάνωσης των διοικητικών δομών εντοπίζονταν παράλληλα στην υπερβολική (επ)έκταση της κορυφής της διοικητικής ιεραρχίας (γενικές διευθύνσεις, διευθύνσεις, τμήματα), χωρίς αντίστοιχη ανάπτυξη της βάσης της πυραμίδας<sup>617</sup>. Η αύξηση των θέσεων ευθύνης αποτελούσε σε πολλές περιπτώσεις απόρροια της κατάχρησης των προαγωγών για την εξυπηρέτηση επιμέρους (προσωπικών) διευθετήσεων και όχι αντικειμενικών υπηρεσιακών αναγκών<sup>618</sup>. Η τάση «ευκαιριακού»

<sup>614</sup> Ενδεικτικά: Σπανού, Κ. (1996). Το πρόβλημα της δημόσιας διοίκησης. Μια πρώτη προσέγγιση. Αθήνα: ΙΟΒΕ. Μακρυδημήτρης Α., Μιχαλόπουλος, Ν. (2000). Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για την δημόσια διοίκηση 1950-1998. Αθήνα: Παπαζήσης.

<sup>615</sup> Αιτιολογική Έκθεση και Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων στο σχέδιο νόμου «Κατάργηση και συγχώνευση υπηρεσιών, οργανισμών και φορέων του δημόσιου τομέα» (Ν. 3895/2010).

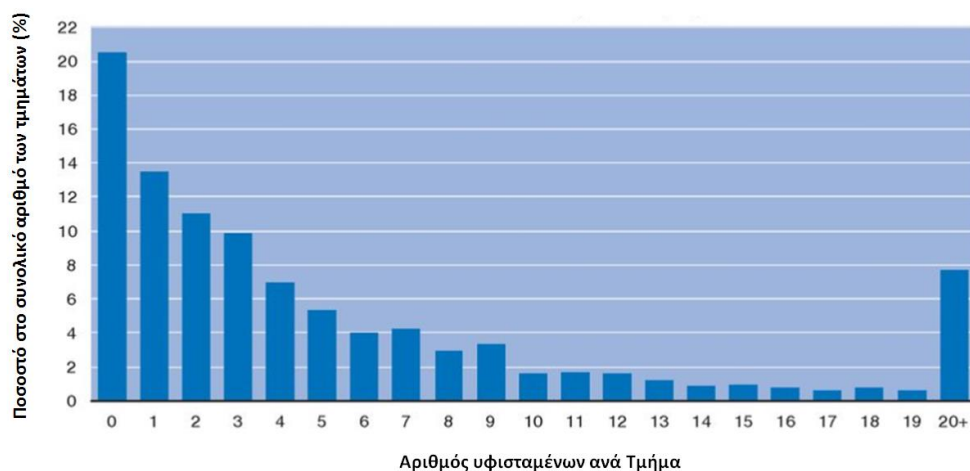
<sup>616</sup> Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2012). *Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση*, Ιανουάριος, Αθήνα, κεφ. 7.1.

<sup>617</sup> ΕΠ Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013, κεφ. 1.1.2.1.δ.

<sup>618</sup> Σχετικά έχει διατυπωθεί η άποψη ότι μετά τη συγκρότηση του ΑΣΕΠ (1994), ως αρμόδιου θεσμού για τις προσλήψεις στο δημόσιο τομέα, οι πιέσεις για την πραγματοποίηση προσλήψεων προσωπικού οι οποίες αφορούσαν σε υφιστάμενες δομές τείνουν να αλλάζουν στόχευση, επιδιώκοντας τη δημιουργία νέων διοικητικών δομών για την τοποθέτηση των προσλαμβανομένων (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2012). *Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση*, ο.π., σ. 39).

πολλαπλασιασμού των διοικητικών (υπηρεσιακών και πολιτικών) βαθμίδων, δεν αποτελεί νέο φαινόμενο, καθώς ήδη επισημαίνεται από τα μέσα της δεκαετίας του 1990<sup>619</sup>. Ο πληθωρισμός των δομών (κατά μέσο όρο 439 ανά Υπουργείο) και η αναντιστοιχία μεταξύ της (διογκωμένης) κορυφής και της (αδύναμης) βάσης της διοικητικής πυραμίδας ήταν εν πολλοίς αποτέλεσμα της αύξησης του αριθμού των προϊστάμενων βαθμίδων, χωρίς να έχει προηγηθεί η διασφάλιση του απαιτούμενου ανθρώπινου δυναμικού για να υποστηρίξει τις δομές<sup>620</sup>. Όπως φαίνεται και από το Διάγραμμα, στην αρχή της κρίσης, ένα μεγάλο μέρος των δομών σε επίπεδο τμήματος, σχεδόν το 1/5, στελεχωνόταν μόνο από τους προϊσταμένους τους, υποδηλώνοντας και το προβληματικό εύρος εποπτείας αυτών των διοικητικών μονάδων<sup>621</sup>.

**Διάγραμμα 14. ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΜΗΜΑΤΩΝ ΒΑΣΕΙ ΑΡΙΘΜΟΥ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ**



Πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (OECD 2011)

Το φαινόμενο της (άνισης) κατανομής του προσωπικού στις διοικητικές δομές και βαθμίδες, ως χρόνιο πρόβλημα της Ελληνικής διοίκησης<sup>622</sup>, δημιουργούσε περαιτέρω πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων και καθηκόντων και ενίσχυε τον κατακερματισμό των υπηρεσιών, εμφανίζοντας την εικόνα μιας διοίκησης εξαιρετικά διογκωμένης στην κορυφή, αλλά με τμήματα που διέθεταν περιορισμένο αριθμό υπαλλήλων<sup>623</sup>. Μια από τις βασικές αιτίες του ανορθολογικού τρόπου οργάνωσης και διάρθρωσης των διοικητικών δομών που συνδέεται με το ζήτημα της διόγκωσης του μεγέθους της διοίκησης, εντοπιζόταν στον πολλαπλασιασμό των διοικητικών μονάδων των Υπουργείων τις προκρίσης δεκαετίες (ιδίως λόγω των αναγκών διαχείρισης των προγραμμάτων χρηματοδότησης), καθώς και στη δημιουργία νέων δομών χωρίς κατάργηση υφισταμένων που πλέον δεν είχαν αντικείμενο και λόγο ύπαρξης<sup>624</sup>.

<sup>619</sup> Σπανού, Κ. (1996) Το πρόβλημα της δημόσιας διοίκησης. Μια πρώτη προσέγγιση, ο.π., κεφ. 3II.

<sup>620</sup> OECD (2011) *Greece: Review of the Central Administration*. OECD Public Governance Reviews, OECD: OECD Publishing, σ. 26, 57.

<sup>621</sup> OECD (2011). *Greece: Review of the Central Administration*, ο.π., σ. 26, 56-57 · Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2012). *Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση*, ο.π., σ. 39-41.

<sup>622</sup> Varvaressos, K. (1952) *Report on the Greek Economic Problem*. Washington DC (κεφ. D).

<sup>623</sup> ΕΠ Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013, κεφ. 1.1.2.1.δ · Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2012). *Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση*, σ. 40-41.

<sup>624</sup> OECD (2011) *Greece: Review of the Central Administration*, ο.π., σ. 57.



Συναφές ήταν το πρόβλημα της αύξησης των δομών εντός των Υπουργείων και η (αν)ισορροπία μεταξύ του πολιτικού και του υπηρεσιακού επιπέδου. Σε αυτήν την περίπτωση, η ανορθολογική διάρθρωση ή/και αύξηση των δομών συνδεόταν πρωτίστως με τον τρόπο προσέγγισης του διοικητικού μηχανισμού από την πολιτική ηγεσία και το ζήτημα της πολιτικοποίησης / κομματικοποίησης. Για παράδειγμα, το φαινόμενο των διακριτών διοικητικών τομέων, όπως οι Ειδικές Γραμματείες, συχνά οδηγούσε στη σύγχυση της σχέσης μεταξύ του πολιτικού και του διοικητικού επιπέδου των Υπουργείων, ενισχύοντας το συγκεντρωτισμό στο πολιτικό επίπεδο και αποδυναμώνοντας το ρόλο του μη-πολιτικού προσωπικού<sup>625</sup>.

Εκτός του μεγέθους των δομών, το οργανωτικό σχήμα της Ελληνικής διοίκησης χαρακτηριζόταν από σημαντικές λειτουργικές και ποιοτικές αδυναμίες, οι οποίες αναδείχθηκαν με επιτακτικό τρόπο στις συνθήκες της κρίσης. Η «έλλειψη επιτελικής σχεδίασης και στρατηγικής δράσης» στον τρόπο οργάνωσης και ιεραρχικής διάρθρωσης των υπηρεσιών και ο ανορθολογικός χαρακτήρας της οργάνωσης του διοικητικού μηχανισμού, αποτελούν χρόνια προβλήματα που επισημαίνονταν ήδη από την αρχή της κρίσης<sup>626</sup>. Τα προβλήματα συντονισμού εντοπίζονταν τόσο μεταξύ των φορέων, όσο και σε ενδο-οργανωσιακό επίπεδο, ενώ συνδέονταν και με τη χαμηλή ικανότητα επιχειρησιακού σχεδιασμού στη δημόσια διοίκηση<sup>627</sup>. Η πολυδιάσπαση των δομών και των αρμοδιοτήτων ήταν μια σημαντική αιτία αλλά και εκδήλωση της παρατηρούμενης έλλειψης συντονισμού, επικοινωνίας και ανταλλαγής της πληροφορίας μεταξύ των διοικητικών μονάδων, ιδίως σε πεδία συναρμοδιότητας, δημιουργώντας φαινόμενα «στεγανοποίησης» και επικαλύψεων μεταξύ των περιοχών αρμοδιότητας των κεντρικών δομών<sup>628</sup>, καθώς και στο εσωτερικό των Υπουργείων<sup>629</sup>. Έλλειψη συντονισμού εμφανιζόταν επίσης μεταξύ των κεντρικών διοικητικών δομών και του κέντρου της κυβέρνησης<sup>630</sup>.

Η απουσία αποτελεσματικών δομών και μηχανισμών οριζόντιας συνεργασίας μεταξύ των υπηρεσιών<sup>631</sup> οδηγούσε στον κατακερματισμό των αρμοδιοτήτων και των λειτουργιών εντός της διοίκησης. Ο εν λόγω κατακερματισμός αποτυπωνόταν και στη γεωγραφική διασπορά των διοικητικών μονάδων και υπηρεσιών<sup>632</sup>. Σε προηγούμενα εγχειρήματα διοικητικής μεταρρύθμισης, η ενίσχυση του συγκεντρωτικού χαρακτήρα του κράτους, σε πολιτικούς και γεωγραφικούς όρους, αποτέλεσε τη συνήθη πρακτική για την άμβλυνση αυτού του κατακερματισμού, χωρίς ωστόσο να έχει προσφέρει αποτελεσματική απάντηση στο πρόβλημα<sup>633</sup>. Οι παρεμβάσεις φαίνεται να είχαν αδύναμα αποτελέσματα

<sup>625</sup> OECD (2011) Greece: Review of the Central Administration, ο.π., σ. 31, 57.

<sup>626</sup> Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων στο σχέδιο νόμου «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο-βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015» (Ν. 4024/2011).

<sup>627</sup> Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2012). *Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση*, ο.π., κεφ. 6.2.

<sup>628</sup> Βλ. επίσης Greece – Memorandum of Economic and Financial Policies (March 2012), παρ. 7.

<sup>629</sup> Σπανού, Κ. (1996) *Το πρόβλημα της δημόσιας διοίκησης. Μια πρώτη προσέγγιση*, ο.π., σ. 39-43 · Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2012). *Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση*, ο.π., κεφ. 7.2 · OECD (2012). *Greece: Review of the Central Administration*, ο.π., σ. 52-54

<sup>630</sup> OECD (2011) Greece: Review of the Central Administration, ο.π., κεφ. 2.

<sup>631</sup> ΕΠ Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013, κεφ. 1.1.2.1.δ · Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-2016, σ. 3 · Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-2019, σ. 10.

<sup>632</sup> OECD (2011) Greece: Review of the Central Administration, ο.π., σ. 61.

<sup>633</sup> Σπανού, Κ. (2001). Δημόσια διοίκηση και δημόσια πολιτική, στο Ε. Σπλιωτόπουλος, Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.) *Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα*. Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Σάκκουλας, σελ. 170-171.

και στο επίπεδο των θεσμικών προσαρμογών, καθώς οι προσπάθειες αναδιοργάνωσης και εκσυγχρονισμού συνήθως εξαντλούνταν σε τυπικές, θεσμικού τύπου αλλαγές της οργανωτικής διάρθρωσης των υπηρεσιών (τροποποιήσεις / αναθεωρήσεις ΠΔ Οργανισμών), χωρίς να φτάνουν στις κρίσιμες οργανωτικές αδυναμίες<sup>634</sup>.

Η ποιότητα της διοικητικής διάρθρωσης επηρέαζε περαιτέρω την αποτελεσματικότητα των οργανικών μονάδων. Οι διοικητικές δομές εμφάνιζαν χαμηλό βαθμό προσαρμογής στο μεταβαλλόμενο πλαίσιο των αναγκών και των αρμοδιοτήτων των δημόσιων οργανισμών<sup>635</sup>, ως εκ τούτου χαμηλή ικανότητα ανταπόκρισης στις σύγχρονες ανάγκες της κοινωνίας και της οικονομίας<sup>636</sup>. Η παλαιότητα των υφιστάμενων Οργανισμών σε συνδυασμό με την ευκαιριακή και αποσπασματική τροποποίησή τους<sup>637</sup> αποτελούσε μια συναφή όψη αυτής της δυσλειτουργίας που υποδήλωνε τον προβληματικό χαρακτήρα της προσαρμογής του οργανωτικού σχήματος και την έλλειψη συνολικού σχεδιασμού και συστηματικής επικαιροποίησης. Η ανεπαρκής ανάπτυξη και διαφοροποίηση των διοικητικών δομών αποτελούσε περαιτέρω μια από τις βασικές συνιστώσες της εν γένει χαμηλής ικανότητας και ποιότητας του διοικητικού μηχανισμού<sup>638</sup>. Περαιτέρω, επηρέαζε αρνητικά άλλες παραμέτρους του διοικητικού μηχανισμού, όπως οι λειτουργίες και το ανθρώπινο δυναμικό. Για παράδειγμα, το πρόβλημα αναπαραγόταν στο επίπεδο της διαχείρισης και της κατανομής των ανθρώπινων πόρων, δεδομένης της απουσίας οργανωτικού πλαισίου όσον αφορά την περιγραφή των θέσεων εργασίας και των καθηκόντων του προσωπικού<sup>639</sup>.

Από την καταγραφή που προηγήθηκε, προκύπτει ότι τα βασικά προβλήματα που χαρακτήριζαν τον τρόπο οργανωτικής διάρθρωσης του διοικητικού μηχανισμού την περίοδο πριν την εκδήλωση της κρίσης (Πίνακας) αντιστοιχούσαν σε χρόνιες αδυναμίες των διοικητικών δομών, οι οποίες ήδη είχαν εντοπιστεί και επιχειρηθεί να αντιμετωπιστούν από προηγούμενες ή εν εξελίξει προσπάθειες εκσυγχρονισμού/μεταρρύθμισης, χωρίς ωστόσο να έχουν επέλθει σημαντικές βελτιώσεις. Με αυτά τα δεδομένα, ένα κρίσιμο ερώτημα είναι το εάν οι συνθήκες της κρίσης μετέβαλαν αυτήν την πορεία, οδηγώντας σε υψηλότερο βαθμό ενσωμάτωσης και υλοποίησης των (αναγκαίων) μεταρρυθμίσεων.

<sup>634</sup> ΕΠ Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013, σ. 16.

<sup>635</sup> ΕΠ Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013, κεφ. 1.1.2.1.δ.

<sup>636</sup> Ministry of Finance. *Medium term fiscal strategy 2012-2015*. Athens, June 2011, κεφ. 2.3.1.

<sup>637</sup> Αιτιολογική Έκθεση στο Σχέδιο Νόμου «Αναδιοργάνωση Υπουργείων και Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου» (βλ. Δελτίο Τύπου Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 19 Μαρτίου 2012).

<sup>638</sup> Makrydemetres, A., Zervopoulos P., Pravita M.-E. (2016). Reform of public administration in Greece; Evaluating structural reform of central government departments in Greece: Application of the DEA methodology. *GreeSE Paper No.97 Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe*, February, σ. 8-9.

<sup>639</sup> ΕΠ Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013, κεφ. 1.1.2.1.δ.

**Πίνακας 27. ΣΥΝΟΨΗ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΩΝ ΣΕ ΕΠΙΠΕΔΟ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΔΟΜΩΝ ΤΗΝ ΠΡΟ-ΚΡΙΣΗΣ ΠΕΡΙΟΔΟ**

Πρόβλημα (αιτία)	Εκδήλωση	Γενικές τάσεις
Αύξηση / πληθωρισμός θέσεων ευθύνης Αδύναμη βάση / στελέχωση υπηρεσιακών μονάδων	Διόγκωση διοικητικών δομών και ιεραρχικών βαθμίδων Προβληματικό εύρος εποπτείας	Μεγάλο μέγεθος δημόσιου τομέα
Δημιουργία νέων δομών και υπηρεσιακών μονάδων χωρίς αντικατάσταση υφισταμένων	Ασάφεια αρμοδιοτήτων Ανεξέλεγκτος πολλαπλασιασμός δομών	Ανορθολογική διάρθρωση διοικητικών δομών
Κατακερματισμός / πολυδιάσπαση δομών και αρμοδιοτήτων Γεωγραφική διασπορά υπηρεσιών	Ελλείψεις συντονισμού Ελλιπής επικοινωνία – οριζόντια συνεργασία Έλλειψη συντονισμού μεταξύ Υπουργείων και κέντρου της κυβέρνησης Προβλήματα εσωτερικού συντονισμού Στεγανοποίηση υπηρεσιών	Υψηλό κόστος και χαμηλή απόδοση διοικητικού μηχανισμού
Δημιουργία διακριτών διοικητικών τομέων (π.χ. Ειδικές Γραμματείες)	Διόγκωση πολιτικής ιεραρχίας Υπουργείων Αποδυνάμωση υπηρεσιακών δομών	
Αδυναμία προσαρμογής διοικητικών δομών	Χαμηλή ανταπόκριση διοικητικών δομών στις νέες ανάγκες και απαιτήσεις λειτουργίας Μη αποδοτικές δομές	

Πηγή: Επεξεργασία πίνακα Μ. Λαμπροπούλου

## 2. Στόχοι & μέτρα πολιτικής

### 2.1 Επισκόπηση των μέτρων οργανωτικής αναδιάρθρωσης

Η αναδιάρθρωση των δομών της διοίκησης αποτέλεσε μέρος των μέτρων και των δεσμεύσεων που περιλήφθηκαν στις συμφωνίες χρηματοδότησης (Μνημόνια Συνεννόησης) στο πεδίο της διοικητικής μεταρρύθμισης. Στο 1<sup>ο</sup> πρόγραμμα (2010)<sup>640</sup>, η έμφαση δόθηκε σε (άμεσα) μέτρα περιστολής του κόστους του δημόσιου τομέα, όπως η μείωση του αριθμού και του κόστους μισθοδοσίας των υπαλλήλων. Η αναδιοργάνωση αφορούσε κυρίως το επίπεδο της τοπικής και περιφερειακής διοίκησης (προσπατιούμενο), με στόχο τη μείωση του αριθμού των μονάδων και των θέσεων των αιρετών, μέσω του προγράμματος Καλλικράτης<sup>641</sup>. Προβλεπόταν επίσης η εκπόνηση ανεξάρτητων εκθέσεων της δημόσιας διοίκησης, προκειμένου να εξορθολογιστεί το πλαίσιο οργάνωσης και να αυξηθεί η παραγωγικότητα<sup>642</sup>, στο πλαίσιο των οποίων εκπονήθηκαν η Έκθεση του ΟΟΣΑ για την Ελληνική κεντρική διοίκηση<sup>643</sup>, το Μνημόνιο Συνεργασίας με τη Γαλλική Κυβέρνηση και την ΤFGR και ο Οδικός Χάρτης<sup>644</sup>. Βάσει αυτών

<sup>640</sup> Greece - Memorandum of Economic and Financial Policies, Memorandum of Understanding on specific economic policy conditionality (May 3, 2010) και Ν.3845/2010.

<sup>641</sup> Βλ. και Ministry of Finance. *Medium term fiscal strategy 2012-2015* Athens, June 2011, κεφ. 5.2.

<sup>642</sup> Βλ. και Ministry of Finance - Hellenic National reform Programme 2011-2014 (April 2011): 26.

<sup>643</sup> OECD (2011). *Greece: Review of the Central Administration*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.

<sup>644</sup> Μνημόνιο Συνεργασίας μεταξύ του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και του Υπουργείου Προϋπολογισμού, Δημόσιου Λογιστικού και Μεταρρύθμισης του Κράτους της Γαλλικής Δημοκρατίας, και σε συνεργασία, ως τρίτο μέρος, με την Ομάδα Δράσης για την

των κατευθύνσεων, οι ειδικότερες ρυθμίσεις για την αναδιοργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών προσδιορίστηκαν εν συνεχεία από την εθνική νομοθεσία, θέτοντας το πλαίσιο για την εκκίνηση της διαδικασίας αναθεώρησης των υφιστάμενων δομών<sup>645</sup>. Ως πρώτο βήμα ορίστηκε η συγκρότηση Επιτροπών Αναδιοργάνωσης<sup>646</sup> σε κάθε Υπουργείο, με αρμοδιότητα τον έλεγχο και τη βελτίωση της οργανωτικής διάρθρωσης των φορέων και την εισήγηση για την ανακατανομή των οργανικών θέσεων, τον ορισμό χρονοδιαγράμματος και των βασικών παραδοτέων της διαδικασίας αξιολόγησης των δομών<sup>647</sup>.

Στο 2<sup>ο</sup> πρόγραμμα<sup>648</sup> (2012), τα μέτρα που στόχευαν τις διοικητικές δομές απέκτησαν πιο συγκεκριμένο και εκτενή / λεπτομερή χαρακτήρα, ενώ εστίασαν και στις διαρθρωτικές διαστάσεις, διευρύνοντας την κατά βάση δημοσιονομική στόχευση των προβλέψεων του πρώτου μνημονίου. Η απαιτούμενη αναδιοργάνωση επεκτάθηκε στις κεντρικές διοικητικές δομές, θέτοντας βαθύτερες αλλαγές και ορίζοντας με μεγαλύτερη λεπτομέρεια τα αναγκαία μέτρα<sup>649</sup>: κατάργηση και περιορισμός μονάδων και υπηρεσιών της κεντρικής διοίκησης, αναζήτηση δυνατοτήτων εξωτερικών αναθέσεων λειτουργιών (outsourcing), εντοπισμός πλεονάζουσων δομών και εν γένει αναδιοργάνωση στο κεντρικό και τοπικό επίπεδο διοίκησης. Ως κεντρικά ζητούμενα τέθηκαν η δημιουργία ενός υψηλού επιπέδου οργάνου για την εποπτεία, παρακολούθηση και διασφάλιση της υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων, μιας σταθερής δομής δι-υπουργικού συντονισμού και η συγκρότηση οριζόντιων δομών σε κάθε Υπουργείο, αρμοδίων για τις οικονομικές λειτουργίες και τον προϋπολογισμό, τον εσωτερικό έλεγχο και τους ανθρώπινους πόρους, σε κοινό πλαίσιο κανόνων<sup>650</sup>. Ως μέρος της διαδικασίας διοικητικής μεταρρύθμισης, η αναδιοργάνωση συνδέθηκε κυρίως με το στόχο περιορισμού των δομών και περιέλαβε επίσης την κατάργηση/συγχώνευση φορέων του δημόσιου τομέα<sup>651</sup>.

Το 3<sup>ο</sup> πρόγραμμα<sup>652</sup> (2015) χαρακτηρίζεται από λιγότερο λεπτομερείς ρυθμίσεις σχετικά με τις διοικητικές δομές. Προβλέφθηκε η κατάρτιση στρατηγικής για την αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών, ενώ ως βασικά παραδοτέα ορίστηκαν η βελτίωση του κυβερνητικού συντονισμού, ιδίως μέσω της ενδυνάμωσης του ρόλου της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού και της ενίσχυσης των μονάδων άσκησης πολιτικής σε κρίσιμους τομείς<sup>653</sup>. Παράλληλα με το στόχο του εκσυγχρονισμού, ενδιαφέρουσα είναι η αναφορά στην ανάγκη από-πολιτικοποίησης του διοικητικού μηχανισμού. Η συμπληρωματική συμφωνία

---

Ελλάδα (Task Force For Greece) και Οδικός Χάρτης Διοικητικής Μεταρρύθμισης (Δεκέμβριος 2011). Σημειώνεται ότι συναφείς κατευθύνσεις και συστάσεις καταγράφονταν και στη *Λευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση* (2012).

<sup>645</sup> Ν. 4024/2011, άρθ. 35.

<sup>646</sup> Αποτελούμενες από τον Γενικό Γραμματέα, τους Γενικούς Γραμματείς και τον Γενικό Διευθυντή Διοικητικής Υποστήριξης.

<sup>647</sup> Βλ. παρακάτω, ενότητα 2.3.

<sup>648</sup> Greece - Memorandum of Economic and Financial Policies, Memorandum of Understanding on specific economic policy conditionality (March 11, 2012).

<sup>649</sup> Βλ. επίσης Greece – Memorandum of Economic and Financial Policies (March 2012), παρ. 7.

<sup>650</sup> Greece - Memorandum of Understanding on specific economic policy conditionality (March 11, 2012), κεφ. 2.6.

<sup>651</sup> Βλ. επίσης: Ministry of Finance - Greek National Reforms Programme 2013 (April 2013), κεφ. 7.1 και Ministry of Finance - Greek National Reforms Programme 2014 (April 2014), κεφ. 8.

<sup>652</sup> Memorandum of Understanding between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and The Bank of Greece (August 19, 2015) και Ν. 4336/2015, Παρ. Γ' - Μνημόνιο Συνεννόησης για τριετές πρόγραμμα του ΕΜΣ.

<sup>653</sup> Memorandum of Understanding between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and The Bank of Greece (August 19, 2015), κεφ. 5.1.

στο τρίτο πρόγραμμα<sup>654</sup> (2017) κινήθηκε στις ίδιες κατευθύνσεις, συνδέοντας περαιτέρω, με άμεσο τρόπο, τη διαδικασία αναθεώρησης των οργανογραμμάτων των φορέων με την εφαρμογή του συστήματος κινητικότητας. Έμφαση δόθηκε εκ νέου στη δημιουργία δομών συντονισμού και υποστήριξης πολιτικών εντός της δημόσιας διοίκησης, ενώ στο πλαίσιο της τριετούς στρατηγικής μεταρρύθμισης προβλέφθηκε η αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών<sup>655</sup>, μέσω της (επαν)εκκίνησης της διαδικασίας αναθεώρησης / βελτίωσης των υφιστάμενων, ιδίως για τα ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ<sup>656</sup>.

Τα βασικά μέτρα διοικητικής αναδιοργάνωσης που περιλήφθηκαν στα τρία προγράμματα (κείμενα συμφωνιών και εθνική νομοθεσία) και καλύπτουν τις πολιτικές για την αναδιάρθρωση των διοικητικών μονάδων από την έναρξη της κρίσης μέχρι σήμερα συνοψίζονται στον ακόλουθο Πίνακα.

---

<sup>654</sup> Supplemental Memorandum of Understanding between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and The Bank of Greece (July 5, 2017).

<sup>655</sup> Supplemental Memorandum of Understanding between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and The Bank of Greece (July 5, 2017), κεφ. 5.1.

<sup>656</sup> Greek National Reform Programme 2016 (April 2016), κεφ. 4.1.

**Πίνακας 28. ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ 2010-2018**

ΜΝΗΜΟΝΙΑ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΝΟΜΟΙ / ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ			
1 <sup>ο</sup> ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ	<p><b>Memorandum of Economic and Financial Policies, Memorandum of Understanding on specific economic policy conditionality (May 3, 2010) και Ν. 3845/2010</b></p>	<p>Εκσυγχρονισμός του δημόσιου τομέα, αποδοτικότητα, μείωση μεγέθους και κόστους</p>	<p>Έμφαση σε μέτρα δημοσιονομικού χαρακτήρα, με κύριο στόχο τη βελτίωση της απόδοσης</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Εξορθολογισμός οργάνωσης δημόσιας διοίκησης</li> <li>• Αναδιοργάνωση τοπικής – περιφερειακής διοίκησης</li> </ul> <p>Εκπόνηση ανεξάρτητων εκθέσεων της δημόσιας διοίκησης</p>
	<p><b>Νόμος 4024/2011 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο - βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015»</b></p>	<p>Αξιολόγηση και μείωση δομών</p>	<p>Αναδιοργάνωση Δημοσίων Υπηρεσιών και ανακατανομή οργανικών θέσεων</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Σύσταση Επιτροπών Αναδιοργάνωσης Δημοσίων Υπηρεσιών σε κάθε Υπουργείο</li> <li>• Διαδικασία αξιολόγησης οργανικών μονάδων και προσωπικού</li> <li>• Ανακατανομή οργανικών θέσεων – μεταφορά πλεοναζουσών θέσεων</li> </ul>
2 <sup>ο</sup> ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ	<p><b>Memorandum of Economic and Financial Policies, Memorandum of Understanding on specific economic policy conditionality (March 11, 2012) και Νόμος 4046/2012</b></p>	<p>Έμφαση στη μείωση του λειτουργικού κόστους του δημόσιου τομέα</p> <p>Εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης</p> <p>Αναδιάρθρωση της κυβερνητικής λειτουργίας</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Αναδιάρθρωση κυβερνητικών λειτουργιών</li> <li>• Κατάργηση / συγχώνευση μονάδων</li> <li>• Αναδιάρθρωση κεντρικής και τοπικής διοίκησης</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Συγκρότηση οργάνου σε ανώτατο επίπεδο (επικεφαλής πρωθυπουργός) για την παρακολούθηση, επίβλεψη και διασφάλιση της εφαρμογής των διοικητικών μεταρρυθμίσεων</li> <li>• Συγκρότηση οργάνου δι-υπουργικού συντονισμού</li> <li>• Δημιουργία (ομοιογενών) οριζόντιων δομών σε κάθε Υπ. για οικονομικά και π/υ, εσωτερικό έλεγχο και ανθρώπινους πόρους</li> </ul>
3 <sup>ο</sup> ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ	<p><b>Memorandum of Understanding between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and the Bank of Greece, agreed at staff level (August 2015) και Νόμος 4336/2015</b></p>	<p>Ένα σύγχρονο κράτος και μια σύγχρονη δημόσια διοίκηση</p>	<p>Έμφαση στην ενίσχυση της αποδοτικότητας</p> <p>Εκσυγχρονισμός, ενίσχυση, από-πολιτικοποίηση</p> <p>Συγκρότηση στρατηγικής για την αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών</p> <p>Παραδοτέα:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Καλύτερος κυβερνητικός συντονισμός</li> <li>• Ενδυνάμωση μονάδων άσκησης πολιτικής σε κρίσιμους τομείς</li> </ul>
	<p><b>Supplemental Memorandum of Understanding between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and The Bank of Greece (July 5, 2017)</b></p>	<p>Ένα σύγχρονο κράτος και μια σύγχρονη ΔΔ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Αναθεώρηση οργανογραμμάτων για την εφαρμογή του συστήματος κινητικότητας</li> <li>• Δημιουργία δομών συντονισμού – υποστήριξης πολιτικών</li> <li>• 3-ετής στρατηγική μεταρρύθμισης: αναδιοργάνωση διοικητικών δομών</li> </ul>

Πηγή: Συγκέντρωση και επεξεργασία στοιχείων Μ. Λαμπροπούλου

Παράλληλα με τα προβλεπόμενα στα Μνημόνια Συνεννόησης και τη νομοθεσία ενσωμάτωσης και εφαρμογής των σχετικών ρυθμίσεων, την περίοδο της κρίσης ήταν ή τέθηκαν σε εφαρμογή προγράμματα διοικητικής μεταρρύθμισης, τα οποία επηρεάστηκαν από τις απαιτήσεις των συμφωνιών χρηματοδότησης. Στο Μνημόνιο συνεργασίας και το Γενικό Οδικό Χάρτη για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση<sup>657</sup> (Δεκέμβριος 2011), τα οποία εκπονήθηκαν στο πλαίσιο των προβλεπόμενων υποχρεώσεων κατάρτισης εκθέσεων – λειτουργικών αξιολογήσεων της υφιστάμενης κατάστασης (1<sup>ο</sup> Μνημόνιο), οι βασικές κατευθύνσεις αντιστοιχούν στα μέτρα που περιλήφθηκαν λίγο αργότερα στο 2<sup>ο</sup> Μνημόνιο: σύσταση δομής διυπουργικού συντονισμού και σύνταξη νέων οργανογραμμάτων στα Υπουργεία, με εξειδίκευση λειτουργιών. Η διαδικασία και τα στάδια της αναδιοργάνωσης περιγράφηκαν και δρομολογήθηκαν σε λεπτομερές πλαίσιο, μαζί με σχετικό χρονοδιάγραμμα.

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» δεν περιλάμβανε ειδικές προβλέψεις για τη διοικητική αναδιοργάνωση. Αντίθετα, στο Ε.Π. Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014-2020 υπήρχαν ειδικές προβλέψεις για την οργανωτική μεταρρύθμιση, οι οποίες εν πολλοίς είχαν αναφορά στα μέτρα των Μνημονίων: ενίσχυση δομών συντονισμού, επιτελικών λειτουργιών και ορθολογική κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των διοικητικών επιπέδων. Σε αντίστοιχο πλαίσιο κινήθηκαν τα κείμενα της Εθνικής Στρατηγικής για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση (2013-2016 και 2017-2019), τα οποία εστίασαν στην ολοκλήρωση των διαδικασιών αξιολόγησης και αναθεώρησης των διοικητικών δομών και στην ενίσχυση των δομών συντονισμού. Στον Πίνακα συνοψίζονται οι ρυθμίσεις των παράλληλων προγραμμάτων διοικητικής μεταρρύθμισης την περίοδο της κρίσης, με αναφορά τη διοικητική αναδιοργάνωση.

---

<sup>657</sup> Μνημόνιο Συνεργασίας μεταξύ του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και του Υπουργείου Προϋπολογισμού, Δημόσιου Λογιστικού και Μεταρρύθμισης του Κράτους της Γαλλικής Δημοκρατίας, και σε συνεργασία, ως τρίτο μέρος, με την Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα (Task Force For Greece).

**Πίνακας 29. ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ ΜΕΤΡΑ ΠΑΡΑΛΛΗΛΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ 2007-2019**

<p><b>Μνημόνιο συνεργασίας και Γενικός Οδικός Χάρτης Διοικητικής Μεταρρύθμισης (Δεκέμβριος 2011)</b></p>	<p>Σύσταση δομής διυπουργικού συντονισμού Δημιουργία νέας οργάνωσης/νέων οργανογραμμάτων των Υπουργείων με υποστηρικτικές και επιτελικές λειτουργίες</p>	<p>Σύσταση υψηλού επιπέδου ομάδας αναδιάρθρωσης της δημόσιας διοίκησης Σύσταση ομάδας υποστήριξης της αναδιάρθρωσης της δημόσιας διοίκησης Σύσταση μονάδων αναδιάρθρωσης σε κάθε Υπουργείο Τμήματα διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού, προϋπολογισμού / οικονομικών και ΤΠΕ. Κανόνες κατάρτισης οργανογραμμάτων</p>
<p><b>Ε.Π. Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013</b></p>	<p>Αναβάθμιση των δημοσίων πολιτικών, εκσυγχρονισμός του ρυθμιστικού πλαισίου και των δομών της δημόσιας διοίκησης (Γενικός στόχος Ι)</p>	<p>Ενδυνάμωση μηχανισμών σχεδιασμού και εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών Βελτίωση της ποιότητας εξυπηρέτησης των πολιτών και επιχειρήσεων με τις δημόσιες υπηρεσίες (ΚΕΠ)</p>
<p><b>Ε.Π. Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014-2020</b></p>	<p>Διοικητική και οργανωτική μεταρρύθμιση για την αύξηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας του Δημοσίου Τομέα (Θεματικός Άξονας Ι)</p>	<p>Ενίσχυση του συντονισμού των φορέων του δημοσίου τομέα Ενίσχυση της επιτελικής ικανότητας της κεντρικής κυβέρνησης Επαναοριοθέτηση αρμοδιοτήτων τόσο οριζόντια, όσο και κάθετα μεταξύ των τριών επιπέδων άσκησης της εκτελεστικής εξουσίας (κεντρική διοίκηση, αποκεντρωμένη διοίκηση, τοπική αυτοδιοίκηση)</p>
<p><b>Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-2016</b></p>	<p>Αναδιοργάνωση διοικητικών δομών – ολοκλήρωση αξιολόγησης</p>	<p>Μέτρα βελτίωσης τη αποδοτικότητας και αξιοπιστίας των διοικητικών δομών Σχέδια στελέχωσης Αναθεωρημένα – λειτουργικά οργανογράμματα (και εξειδίκευση ρόλων ανά διοικητικό επίπεδο) Αξιολόγηση υποστηρικτικών υπηρεσιών και αναζήτηση δυνατοτήτων εναλλακτικής παροχής (κοινωνική οικονομία / αγορά)</p>
<p><b>Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-2019</b></p>	<p>Διυπουργικός συντονισμός Ολοκλήρωση διαδικασιών αξιολόγησης των δομών</p>	<p>Ενίσχυση οργανωτικού και συντονιστικού ρόλου ΥΔΜΗΔ Ομαλή και αποτελεσματική μετάβαση Υπουργείων στα νέα οργανογράμματα Θεσμική και επιχειρησιακή ενίσχυση ΥΔΜΗΔ Δημιουργία δικτύου μεταρρυθμιστικών πόλων εποπτών μεταρρύθμισης στα Υπουργεία, ενίσχυση συντονισμού ΥΔΜΗΔ-ΓΓΣ-ΓΛΚ, κ.α. Ενίσχυση ρόλου Γενικής Γραμματείας Συντονισμού Εντοπισμός μέτρων βελτίωσης της ποιότητας των υπηρεσιών ή της αποδοτικότητας και αξιοπιστίας των δομών Σύνταξη σχεδίων στελέχωσης φορέων Θέσπιση αναθεωρημένων και λειτουργικών οργανογραμμάτων με προσδιορισμό ρόλων διοικητικών επιπέδων</p>

Πηγή: Συγκέντρωση και επεξεργασία στοιχείων Μ. Λαμπροπούλου



Συνδυάζοντας τα μέτρα και τις ρυθμίσεις που περιλήφθηκαν στα Μνημόνια, τα προγράμματα και τους νόμους εφαρμογής, τα εθνικά προγράμματα μεταρρύθμισης και τα παράλληλα προγράμματα και στρατηγικά σχέδια για τη διοικητική μεταρρύθμιση της περιόδου της κρίσης, στον Πίνακα καταγράφονται συνολικά οι κεντρικές κατευθύνσεις πολιτικής για την αναδιοργάνωση των δομών της δημόσιας διοίκησης. Από αυτές, προκύπτει ότι οι κεντρικοί στόχοι των μεταρρυθμίσεων εν πολλοίς αντιστοιχούν σε πάγια ζητούμενα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα, όπως περιγράφηκαν στην ενότητα 1, επιγραμματικά: συντονισμός, ορθολογική διάρθρωση μονάδων και ιεραρχίας και λειτουργική κατανομή του προσωπικού.

**Πίνακας 30. ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΟΜΩΝ: ΑΠΑΙΤΟΥΜΕΝΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΚΑΙ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ**

Περιορισμός μεγέθους διοικητικών δομών
Αξιολόγηση, εξορθολογισμός, αναδιοργάνωση δομών και νέα οργανογράμματα
Καταργήσεις / συγχωνεύσεις φορέων
Δημιουργία οριζόντιων δομών Υπουργείων για οικονομικά και π/υ, εσωτερικό έλεγχο και ανθρώπινους πόρους, σε πλαίσιο κοινών κανόνων
Κατάρτιση περιγραμμάτων αποστολής και θέσεων και σχεδίων στελέχωσης
Συγκρότηση υψηλού επιπέδου συντονιστικής ομάδας για την εφαρμογή των διοικητικών μεταρρυθμίσεων
Συγκρότηση οργάνου δι-υπουργικού συντονισμού
Δημιουργία δομών συντονισμού – υποστήριξης πολιτικών

Πηγή: Συγκέντρωση και επεξεργασία στοιχείων Μ. Λαμπροπούλου

Από την εν λόγω καταγραφή, προκύπτει ότι οι απαιτούμενες μεταρρυθμίσεις δεν διέφεραν ουσιωδώς ως προς τη στόχευση και το περιεχόμενό τους από προηγούμενες προσπάθειες μεταρρύθμισης, αλλά κυρίως ως προς την ένταση, το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης και τη σύνδεση με το δημοσιονομικό αντίκτυπο των μέτρων. Με κυρίαρχη τη δημοσιονομική παράμετρο, στο επίκεντρο βρέθηκε η σημαντική μείωση του μεγέθους και του κόστους των δομών (ιδίως στο πλαίσιο του 2<sup>ου</sup> Μνημονίου) και η ενίσχυση των μηχανισμών συντονισμού και ελέγχου – παρακολούθησης. Σημείο διαφοροποίησης αποτέλεσε επίσης η εμπλοκή υπερεθνικών οργάνων και ο ρόλος των ξένων εμπειρογνομόνων στο σχεδιασμό και την εφαρμογή των μέτρων<sup>658</sup>. Η αναγκαιότητα της δέσμευσης για την παροχή τεχνικής υποστήριξης στο πεδίο της διοικητικής μεταρρύθμισης διατυπώνεται με αρκετά emphaticό τρόπο κυρίως στο πλαίσιο του τρίτου προγράμματος<sup>659</sup>. Αρμόδια για το συντονισμό της τεχνικής βοήθειας από την πλευρά της

<sup>658</sup> Spanou, C. (2018) EU coordination in Greece: ‘forced’ europeanization under the MoU? In Sabrina Ragone (ed.). *Managing the Euro Crisis National EU Policy Coordination in the Debtor Countries*. London: Routledge, ενότητα 2.1.2.

<sup>659</sup> Βλ. Supplemental Memorandum of Understanding – Fourth Review of the ESM Programme, Draft – 23 May 2018, σ. 2.

ΕΕ είναι η Υπηρεσία Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων (SRSS). Στο επίπεδο της κεντρικής διοίκησης, τεχνική βοήθεια για τη διοικητική αναδιοργάνωση παρείχε η Task Force και η Γαλλική κυβέρνηση<sup>660</sup>, ενώ της Τοπικής Αυτοδιοίκησης η Γερμανική κυβέρνηση<sup>661</sup>.

## 2.2 Το κυβερνητικό επίπεδο και οι δομές συντονισμού

Η διαδικασία της διοικητικής αναδιάρθρωσης την περίοδο της κρίσης επηρέασε το μέγεθος και το οργανωτικό σχήμα των υπηρεσιακών μονάδων και παράλληλα τη φύση των θεσμών και των οργάνων σχεδιασμού, υλοποίησης και συντονισμού της μεταρρύθμισης των δομών. Στο κυβερνητικό επίπεδο, από το 2012 καταγράφεται η σύσταση νέων μηχανισμών υποστήριξης και δομών συντονισμού του κυβερνητικού έργου, διευρύνοντας σημαντικά το υφιστάμενο οργανωτικό σχήμα.

### Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης

Το 2012 συνεστήθη το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ, με αρμοδιότητα τη διαμόρφωση των πολιτικών για τη βελτίωση της οργάνωσης, λειτουργίας και αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης και την αξιολόγηση των αντίστοιχων υπηρεσιών και των φορέων του δημόσιου τομέα<sup>662</sup>. Η σύνθεση του οργάνου περιλάμβανε τον Πρωθυπουργό, ως Πρόεδρο, και μέλη της Κυβέρνησης. Ο αριθμός των μελών του Κυβερνητικού Συμβουλίου παραμένει εν γένει σταθερός την περίοδο της κρίσης (έξι μέλη), ενώ μικρές αλλαγές παρατηρούνται στη σύνθεση του οργάνου, κατ' αναλογία (και) των μεταβολών του κυβερνητικού σχήματος, κυρίως όσον αφορά τη συμπερίληψη ή μη τομεακών Υπουργείων (Πίνακας).

**Πίνακας 31. ΣΥΝΘΕΣΗ ΤΟΥ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ 2012-2017**

	2012 (Φεβρ.)	2012 (Αύγ.)	2013	2015	2017
<b>Πρόεδρος</b>	Πρωθυπουργός	Πρωθυπουργός	Πρωθυπουργός	Πρωθυπουργός	Πρωθυπουργός
<b>Μέλη</b>	Κυβερνητική Επιτροπή	Υπουργοί Οικονομικών Εσωτερικών Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλ. Διακυβέρνησης Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων Επικρατείας	Αντιπρόεδρος Κυβέρνησης Υπουργοί Οικονομικών Εσωτερικών Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλ. Διακυβέρνησης Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας Επικρατείας	Υπουργοί Οικονομικών Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού Αναπληρωτής Υπ. Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης Επικρατείας	Υπουργοί Οικονομικών Εσωτερικών Διοικητικής Ανασυγκρότησης Οικονομίας και Ανάπτυξης Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης Επικρατείας

Πηγή: Συγκέντρωση και επεξεργασία στοιχείων Μ. Λαμπροπούλου

<sup>660</sup> Η οποία συνεχίζει τη συνεργασία της με τις Ελληνικές αρχές στο πεδίο της διοικητικής μεταρρύθμισης.

<sup>661</sup> Hellenic National Reform Programme 2012-2015. Report on the progress towards 'Europe 2020' and the implementation of the Euro plus Pact commitments Athens, April 2012), p.12.

<sup>662</sup> Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου 4/10-2-2012, η οποία τροποποιήθηκε με τις ΠΥΣ 27/10-8-2012, 14/16-7-2013, 46/8-12-2015 και 5/24-1-2017.

Για την προετοιμασία και την υποστήριξη του έργου του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης συνεστήθη επίσης Ομάδα Υποστήριξης της Μεταρρύθμισης<sup>663</sup>. Η σύνθεσή της περιλαμβάνει κατά κανόνα την πολιτική ηγεσία των Υπουργείων, των οποίων οι επικεφαλής συμμετέχουν στο ΚΣΜ (Πίνακας). Σημαντική ήταν η αλλαγή της αρχικής σύνθεσης του οργάνου (2012), όπου η πλειοψηφία των μελών ήταν ειδικοί σύμβουλοι / συνεργάτες, ενώ στις επόμενες συνθέσεις ενισχύθηκε η παρουσία των κυβερνητικών και των πολιτικών-υπηρεσιακών παραγόντων.

**Πίνακας 32. ΣΥΝΘΕΣΗ ΤΗΣ ΟΜΑΔΑΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ 2012-2017**

2012 (Φεβρ.)	2012 (Αύγ.)	2013	2015	2017
Υφυπουργοί ΥΔΜΗΔ Προϊστάμενος Γραφείου Ειδικών Πολιτικών ΓΓΠ 9 σύμβουλοι/ συνεργάτες (ΓΓΠ, ΥΔΜΗΔ, ΥΠΕΣ) 2 εμπειρογνώμονες	Υπουργός ΔΜΗΔ Υπ. Επικρατείας ΓΓ Υπ. Οικονομικών ΓΓ Υπ. Εσωτερικών ΓΓ ΥΔΜΗΔ ΓΓ Υπ. Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων	-	Αναπληρωτής Υπ. Εσωτερικών και Διοικ. Ανασυγκρότησης Υφυπουργός Εσωτερικών και Διοικ. Ανασυγκρότησης ΓΓ Υπ. Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού ΓΓ Υπ. Οικονομικών Αναπληρωτής ΓΓ Υπ. Εσωτερικών και Διοικ. Ανασυγκρότησης Πρόεδρος ΕΚΔΔΑ	ΓΓ Υπ. Εσωτερικών ΓΓ Υπ. Διοικητικής Ανασυγκρότησης ΓΓ Υπ. Οικονομίας, Ανάπτυξης ΓΓ Υπ. Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης ΓΓ Υπ. Οικονομικών ΓΓ Πρωθυπουργού Πρόεδρος ΕΚΔΔΑ

Πηγή: Συγκέντρωση και επεξεργασία στοιχείων Μ. Λαμπροπούλου

### Δομές κυβερνητικού συντονισμού

Αλλαγές παρατηρήθηκαν την περίοδο της κρίσης στις (αυτοτελείς) υπηρεσίες που υπάγονται απευθείας στον Πρωθυπουργό, επιβεβαιώνοντας την τάση ενίσχυσης των δομών που βρίσκονται στο κέντρο της κυβέρνησης και την (τυπική σε περιόδους κρίσης) τάση συγκεντρωτισμού και ενίσχυσης των μηχανισμών συντονισμού και παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου:

- Το 2011, η δομή του Πολιτικού Γραφείου του Πρωθυπουργού, αρμόδια για την επιτελική υποστήριξη του έργου του πρωθυπουργού, ενισχύθηκε και μετετράπη σε Γενική Γραμματεία<sup>664</sup>
- Το 2013 ιδρύθηκε η Γενική Γραμματεία Συντονισμού του Κυβερνητικού Έργου (ΓΓΣ)<sup>665</sup>, στο πλαίσιο των απαιτήσεων για τη δημιουργία ενός (ενιαίου) κέντρου συντονισμού στην κυβέρνηση<sup>666</sup>.

<sup>663</sup> Αρχικώς αποτελούμενη από τους Υφυπουργούς Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, τον Προϊστάμενο του Γραφείου Ειδικών Πολιτικών της Γενικής Γραμματείας Πρωθυπουργού (Συντονιστής) και λοιπούς συμβούλους/συνεργάτες της Γενικής Γραμματείας Πρωθυπουργού, του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και του Υπουργείου Εσωτερικών, των εποπτευόμενων φορέων και δύο εμπειρογνομόνων (Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου 4/10-2-2012, άρθ.2).

<sup>664</sup> ΠΔ 2/2011.

<sup>665</sup> Ν. 4109/2013.

<sup>666</sup> Η ΓΓΣ αποτελεί επιτελική δομή και υπάγεται απ' ευθείας στον Πρωθυπουργό. Ο ρόλος της συνίσταται στην οργάνωση, παρακολούθηση, τον προγραμματισμό και το συντονισμό μεταξύ των Υπουργείων, στην

- Οι δομές και οι αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης<sup>667</sup>, η οποία προϋπήρχε ως δομή, διευρύνθηκαν, μέσω της ενίσχυσης του ρόλου του γραφείου Καλής Νομοθέτησης<sup>668</sup> (2012) και της σύστασης του γραφείου Επιστημονικής και Γραμματειακής Υποστήριξης των Συλλογικών Κυβερνητικών Οργάνων<sup>669</sup> (2017).

### 2.3 Η διαδικασία της αναδιοργάνωσης

Στο διοικητικό επίπεδο, η διαδικασία αναδιοργάνωσης των δομών εκκίνησε από τις μονάδες της κεντρικής διοίκησης, ακολουθώντας τα τυπικά στάδια της αξιολόγησης και προσαρμογής του μεγέθους και των αρμοδιοτήτων των οργανικών μονάδων. Από την εκδήλωση της κρίσης έλαβαν χώρα δύο διακριτοί κύκλοι αναδιοργάνωσης (2012-2014 και 2016-2018), οι οποίοι αντιστοιχούν (και) σε διαφορετικές κυβερνητικές περιόδους και επιλογές, και οδήγησαν στην αναθεώρηση των υφισταμένων και την έκδοση νέων οργανογραμμάτων των κεντρικών δομών της διοίκησης. Η διαδικασία της αναδιοργάνωσης δεν ήταν συνεχής, καθώς διακοπές και διαφοροποιήσεις καταγράφηκαν όχι μόνο μεταξύ κυβερνητικών περιόδων, αλλά και κατά την εναλλαγή των Υπουργών Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης / Διοικητικής Ανασυγκρότησης. Η διάκριση που υιοθετείται στην παρούσα μελέτη δεν παραβλέπει τις εν λόγω ασυνέχειες, ούτε τις διαφοροποιήσεις μεταξύ των επιμέρους φάσεων αναδιοργάνωσης των διοικητικών δομών (οι οποίες καταγράφονται αναλυτικά), αλλά εξυπηρετεί την αποτύπωση των ολοκληρωμένων προγραμμάτων που υλοποιήθηκαν στην περίοδο της κρίσης.

#### Αξιολόγηση δομών και νέοι οργανισμοί

*Πρώτος κύκλος αναδιοργάνωσης: 2012-2014*

Η προετοιμασία της διαδικασίας αξιολόγησης και αναδιοργάνωσης των δομών και των μονάδων της κεντρικής διοίκησης είχε εκκινήσει από το 2011, οδηγώντας στην κατάθεση σχετικού Σχεδίου Νόμου το 2012<sup>670</sup>, στο οποίο προβλεπόταν συνολικά η αναθεώρηση των Οργανισμών 11 Υπουργείων, 2 Γενικών Γραμματειών και ορισμένων Νομικών Προσώπων. Ωστόσο, η διαδικασία ψήφισης και υλοποίησης αυτών των σχεδίων Οργανισμών δεν ολοκληρώθηκε, καθώς μεσολάβησε η κυβερνητική αλλαγή και η ακόλουθη αντικατάσταση της πολιτικής ηγεσίας του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Οι γενικές κατευθύνσεις, εντούτοις, διατηρήθηκαν και ενσωματώθηκαν εν πολλοίς στις πολιτικές που υιοθετήθηκαν και εφαρμόστηκαν στη συνέχεια, στοχεύοντας στην κατάργηση των πλεοναζουσών διοικητικών δομών, στη συγχώνευση μονάδων με παρεμφερείς λειτουργίες, στην απλούστευση των διοικητικών δομών μέσω του περιορισμού των ιεραρχικών επιπέδων

---

επίλυση διαφωνιών σε περιπτώσεις συναρμοδιότητας Υπουργείων, στην παρακολούθηση και προώθηση δράσεων απλούστευσης των διοικητικών διαδικασιών και στην τήρηση αρχείων.

<sup>667</sup> Βασική αρμοδιότητα της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης αποτελεί η υποστήριξη του έργου του Πρωθυπουργού και της Κυβέρνησης, η παροχή γραμματειακής υποστήριξης στα συλλογικά κυβερνητικά όργανα και τις διυπουργικές επιτροπές και ο συντονισμός και η παρακολούθηση της υλοποίησης των αποφάσεών τους.

<sup>668</sup> Ν. 4048/2012, άρθ. 14.

<sup>669</sup> ΠΔ 73/2017.

<sup>670</sup> «Αναδιοργάνωση Υπουργείων και Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου» (βλ. Δελτίο Τύπου Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 19 Μαρτίου 2012). Η εκτιμώμενη μείωση από τις εισηγούμενες αλλαγές προσέγγιζε το 40% (βλ. Αιτιολογική Έκθεση στο εν λόγω Σχέδιο Νόμου).

και στη σύσταση / ενίσχυση των μονάδων των υπηρεσιών υποστήριξης (οικονομικού, διοικητικού, πληροφορικής).

Ο πρώτος ολοκληρωμένος κύκλος αναδιάρθρωσης τέθηκε σε εφαρμογή το 2012, με προβλεπόμενη διάρκεια δύο (2) έτη, έως τις 31.12.2013. Οριζόταν ότι θα βασιστεί σε αξιολογικά – επιστημονικά κριτήρια, χωρίς ωστόσο ο νόμος να τα εξειδικεύει, και θα έχει ως βασικά παραδοτέα τα νέα Οργανογράμματα, την κατάργηση υπηρεσιακών μονάδων περιορισμένου /-ης αντικειμένου / αρμοδιότητας, τη μετακίνηση του προσωπικού και την κατάργηση των πλεοναζουσών θέσεων<sup>671</sup>. Από το περιεχόμενο των μέτρων, είναι εμφανές ότι οι πολιτικές της διοικητικής αναδιοργάνωσης σε αυτήν τη φάση συνδέθηκαν πρωτίστως με την τάση περιορισμού του μεγέθους και βελτίωσης της λειτουργίας του κράτους. Στη βάση αυτών των κατευθύνσεων, η αναθεώρηση των διοικητικών δομών είχε ως κύριους στόχους<sup>672</sup>:

- τον επανασχεδιασμό των αρμοδιοτήτων των διοικητικών μονάδων και την κατάργηση όσων δομών δεν εξυπηρετούν την κοινωνία και την οικονομία ή η λειτουργία τους εμφανίζει επικαλύψεις με άλλες μονάδες
- την ελαχιστοποίηση του αριθμού των οργανωτικών μονάδων, με στόχο την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων, όπως εξοικονομήσεις από περικοπές λειτουργικών δαπανών, οικονομίες κλίμακας και μειώσεις προσωπικού
- την ελαχιστοποίηση των διοικητικών διαδικασιών, στοχεύοντας στην επιτάχυνσή τους
- τον εντοπισμό υποστελεχωμένων ή/και υπερστελεχωμένων διοικητικών μονάδων και την αποτελεσματικότερη αξιοποίηση και (ανα)κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού της διοίκησης
- τη βελτίωση της ανταπόκρισης της δημόσιας διοίκησης στις απαιτήσεις της κοινωνίας, μέσω της παροχής αναβαθμισμένων και πιο ευέλικτων υπηρεσιών με τη μικρότερη δυνατή δημοσιονομική επιβάρυνση.

Το 2012 συγκροτήθηκαν οι πρώτες δώδεκα (12) Επιτροπές Αξιολόγησης για τις δομές των οργανικών μονάδων της κεντρικής διοίκησης<sup>673</sup>, οι οποίες απαρτιζόνταν από δημόσιους υπαλλήλους και είχαν ως αντικείμενο τον έλεγχο και την αξιολόγηση των υφιστάμενων δομών έντεκα (11) Υπουργείων<sup>674</sup>, των εποπτευόμενων φορέων και Ανεξάρτητων Αρχών, της Γενικής Γραμματείας Μέσων Ενημέρωσης, της Γενικής Γραμματείας Ενημέρωσης και Επικοινωνίας και των εποπτευόμενων φορέων τους. Το ΥΔΜΗΔ και το ΥΠΕΚΑ αποτέλεσαν τους 2 πρώτους φορείς, οι οποίοι λειτούργησαν και ως περιπτώσεις – πιλότοι για τη συνολική διαδικασία αναδιοργάνωσης των Υπουργείων<sup>675</sup>.

Τα κριτήρια και η μεθοδολογία της διαδικασίας αξιολόγησης και αναδιοργάνωσης των διοικητικών δομών προσδιορίστηκαν από την Ομάδα Συντονισμού για την αξιολόγηση

<sup>671</sup> Σημείο εκκίνησης ορίστηκε η 1.1.2012 (Ν. 4024/2011, άρθ. 35, παρ. 4).

<sup>672</sup> Ομιλία Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης σε Ημερίδα για την Αξιολόγηση (Γραφείο Τύπου ΥΔΜΗΔ - ΕΚΔΔΑ, 9 Οκτωβρίου 2012). Διαθέσιμο σε: [http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20121009\\_press\\_omilia\\_taskforce.pdf](http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20121009_press_omilia_taskforce.pdf) (πρόσβαση 5.3.2018).

<sup>673</sup> Βλ. αριθμ. ΔΙΑΚ/Φ.38/4/οικ.17644/30.7.2012 απόφαση Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και τροποποιήσεις (αριθμ. ΔΙΑΚ/Φ.38/4/18229/22.08.2012 και ΔΙΑΚ/Φ.38/4/21576/14.1.2013 αποφάσεις).

<sup>674</sup> Εξωτερικών, Οικονομικών, Εθνικής Άμυνας, Εσωτερικών, Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, Παιδείας, Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού, Υγείας, Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, Τουρισμού, Ναυτιλίας και Αιγαίου, και Μακεδονίας-Θράκης.

<sup>675</sup> Ministry of Finance - Greek National Reforms Programme 2013 (April 2013), σ. 72.

στο Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, σε συνεργασία με ξένους εμπειρογνώμονες (Γαλλική Κυβέρνηση<sup>676</sup>) και μέλη της Task Force. Τα κριτήρια που τέθηκαν περιλάμβαναν την αξιολόγηση των εξής παραμέτρων<sup>677</sup>:

- των ασκουμένων αρμοδιοτήτων (δημιουργία προστιθέμενης αξίας για πολίτες και επιχειρήσεις και επικαλύψεις αρμοδιοτήτων)
- της αποδοτικότητας των οργανωτικών μονάδων
- των διαδικασιών (βαθμός ανταπόκρισης στα αιτήματα των πολιτών)
- της συμβατότητας των δομών με τους αρχικούς λειτουργικούς στόχους, ιδίως όσον αφορά τις δημοσιονομικές επιπτώσεις (δαπάνες, κόστος, διαφάνεια)
- της δυνατότητας κατάργησης ή/και συγχώνευσης μονάδων ή εποπτευόμενων φορέων (ανταπόκριση σε αποστολή / επικαλύψεις αρμοδιοτήτων).

Βάσει του Ν. 4178/2013 (άρθρο 54), τα βασικά στοιχεία των Οργανισμών προβλεπόταν ότι προσδιορίζουν:

- την αποστολή του φορέα και τη διάρθρωση των υπηρεσιών του σε οργανικές μονάδες (γενικές διευθύνσεις, διευθύνσεις, υποδιευθύνσεις, τμήματα, αυτοτελή γραφεία)
- την ονομασία και την έδρα των οργανικών μονάδων, τους στρατηγικούς στόχους των Γενικών Διευθύνσεων, τους επιχειρησιακούς στόχους των Διευθύνσεων και Υποδιευθύνσεων και τις αρμοδιότητες των Τμημάτων και λοιπών οργανικών μονάδων
- τους κλάδους προσωπικού κατά κατηγορίες, τον αριθμό και την κατανομή των θέσεων σε κλάδους και ειδικότητες και τα αντίστοιχα τυπικά προσόντα διορισμού / πρόσληψης
- τη γενική περιγραφή προσόντων και καθηκόντων κάθε θέσης ευθύνης και των κλάδων των προϊσταμένων των οργανικών μονάδων.

Η αναδιάρθρωση των μονάδων προσεγγίστηκε όχι μόνο βάσει τεχνικών οργανωτικών κριτηρίων, αλλά παράλληλα συνδέθηκε με τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, την κατανομή του προσωπικού και τα περιγράμματα των θέσεων ευθύνης. Μέσω των Οργανισμών, προβλέφθηκε ότι θα μπορούν επιπλέον να ρυθμίζονται η κατάργηση / συγχώνευση υπηρεσιών ή οργανικών μονάδων και η μεταφορά των αρμοδιοτήτων τους ή η κατάργησή τους, η σύσταση / κατάργηση θέσεων προσωπικού, η σύσταση / συγχώνευση / κατάργηση κλάδων και οργανικών θέσεων, η μεταφορά θέσεων προσωπικού σε άλλους κλάδους και λοιπά οργανωτικά και λειτουργικά ζητήματα<sup>678</sup>.

Η διαδικασία αξιολόγησης των δομών προβλεπόταν να ολοκληρωθεί μέχρι την 31.12.2012, οδηγώντας στην αναδιάρθρωση των υπηρεσιών, τη σύνταξη των νέων Οργανογραμμάτων, την κατάργηση υπηρεσιακών μονάδων, τη μεταφορά του προσωπικού και την κατάργηση των πλεοναζουσών θέσεων μέχρι το τέλος του επόμενου

<sup>676</sup> Μοντέλο αναφοράς των μεταρρυθμίσεων, στο οποίο εν πολλοίς βασίστηκε η παρεχόμενη τεχνολογία, αποτέλεσε το RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques - 2007 / 2012) (προσωπικές συνεντεύξεις).

<sup>677</sup> Ομιλία Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης σε Ημερίδα για την Αξιολόγηση (Γραφείο Τύπου ΥΔΜΗΔ - ΕΚΔΔΑ, 9 Οκτωβρίου 2012). Διαθέσιμο σε: [http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20121009\\_press\\_omilia\\_taskforce.pdf](http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20121009_press_omilia_taskforce.pdf) (πρόσβαση 5.3.2018).

<sup>678</sup> άρθ. 54, Ν. 4178/2013.

έτους<sup>679</sup>. Οι Επιτροπές, σε συνεργασία με τους Γάλλους εμπειρογνώμονες εκπόνησαν σχέδια αναδιάρθρωσης των διοικητικών δομών (εκθέσεις αξιολόγησης δομών), στα οποία αποτυπώθηκε η οργανωτική διάρθρωση των κεντρικών φορέων<sup>680</sup> και διατυπώθηκαν προτάσεις περιορισμού και βελτίωσης των υφιστάμενων δομών. Η κεντρική Ομάδα Εργασίας ανέλαβε τον ορισμό της μεθοδολογίας και των κριτηρίων αξιολόγησης των δομών και παράλληλα ήταν υπεύθυνη για το συντονισμό και την παρακολούθηση της διαδικασίας<sup>681</sup>. Τα σχέδια που εκπόνησαν οι Επιτροπές, μετά από κατά περίπτωση επεξεργασία και προσαρμογές<sup>682</sup>, υποβλήθηκαν, εν είδει εισήγησης, στην Ομάδα Υποστήριξης του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης, το οποίο ενέκρινε τα τελικά κείμενα<sup>683</sup>. Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στο δημοσιονομικό αντίκτυπο των προτεινόμενων μέτρων, τα οποία αποτυπώνονταν στις εκτενείς υποστηρικτικές εκθέσεις των προτάσεων, μαζί με εκτιμήσεις και προτάσεις για τη διαχείριση του προσωπικού των φορέων<sup>684</sup>.

Βάσει των εισηγήσεων των ομάδων και των αποφάσεων του ΚΣΜ και μετά από την τεχνική επεξεργασία από το Συμβούλιο της Επικρατείας, τον Νοέμβριο του 2014 εκδόθηκαν οι νέοι Οργανισμοί δεκαέξι (16) Υπουργείων και μίας Γενικής Γραμματείας<sup>685</sup>. Με τους νέους Οργανισμούς επηρεάστηκε παράλληλα το καθεστώς των δημόσιων υπαλλήλων, καθώς τέθηκε ανώτατο όριο στις θέσεις ανά Υπουργείο και παγιώθηκε η αριθμητική κατανομή στις επιμέρους υπηρεσιακές μονάδες. Ως εκ τούτου, οι υπάλληλοι πλέον συνδέονται με τις προβλεπόμενες (οργανικές) θέσεις των φορέων, σε συγκεκριμένες οργανικές μονάδες (σχέδια στελέχωσης – staffing plans).

Οι νέοι Οργανισμοί περιέλαβαν δομές οι οποίες συνδέονταν με τις υποχρεώσεις της χώρας στο πλαίσιο των προγραμμάτων προσαρμογής, όπως η δημιουργία των Γενικών Διευθύνσεων με οικονομικές αρμοδιότητες<sup>686</sup> (βλ. Παράρτημα Π2). Επίσης, δημιουργήθηκαν σε κάθε Υπουργείο αυτοτελείς δομές, οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου, με αρμοδιότητα τον έλεγχο των εσωτερικών λειτουργιών των Υπουργείων: δημοσιονομική-οικονομική διαχείριση, διοικητικός έλεγχος, παρακολούθηση πληροφοριακών συστημάτων, παρακολούθηση και αξιολόγηση στόχων / απόδοσης υπηρεσιακών μονάδων, εντοπισμός φαινομένων διαφθοράς, κ.α. Παρότι η πρόβλεψη

<sup>679</sup> άρθ. 35, Ν. 4024/2011.

<sup>680</sup> Εκτός από την αξιολόγηση των δομών των Υπουργείων, ήταν εν εξελίξει αντίστοιχη διαδικασία για τον ΕΟΦ, το Δήμο Θεσσαλονίκης και την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής [Ministry of Finance - Greek National Reforms Programme 2013 (April 2013), σ. 29]. Έμφαση δόθηκε επίσης στην αναδιοργάνωση των εποπτευόμενων ΝΠΔΔ, οι δομές των οποίων προβλεπόταν ότι, σε επόμενη φάση, θα υποβληθούν στην ίδια διαδικασία αξιολόγησης που εφαρμόστηκε στα Υπουργεία (Εθνική Σχολή Δημόσιας Υγείας, Ταμεία Κοινωνικής Ασφάλισης, Ελληνικός Οργανισμός Τουρισμού, ΟΑΕΔ, Ανεξάρτητες Αρχές). Για τα ΝΠΔΔ προβλεπόταν διαφορετική διαδικασία [Ministry of Finance - National Reform Programme 2015 (April 2015), σσ. 19-20].

<sup>681</sup> Βλ. απόφαση Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης «Συγκρότηση και Ορισμός Μελών Ομάδας Εργασίας, με αντικείμενο την υποστήριξη του έργου της Μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης για την αξιολόγηση των οργανικών μονάδων των φορέων του δημόσιου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα, στο πλαίσιο του άρθρου 35 παρ.4 του Ν.4024/2011 (ΑΠ 124/6.2.2012).

<sup>682</sup> Οι τελικοί οργανισμοί, παρότι βασίστηκαν στις υποβληθείσες προτάσεις, εμφάνιζαν μικρής έκτασης διαφορές με αυτούς που πρότειναν οι ομάδες αξιολόγησης (Προσωπικές Συνεντεύξεις).

<sup>683</sup> Ministry of Finance - Greek National Reforms Programme 2013 (April 2013), κεφ. 7.1 (σ. 29).

<sup>684</sup> Προσωπικές συνεντεύξεις.

<sup>685</sup> Από την πρώτη φάση της αναδιοργάνωσης εξαιρέθηκαν τα Υπουργεία Εξωτερικών, Εθνικής Άμυνας και Προστασίας του Πολίτη, λόγω της ιδιαίτερης φύσης των αρμοδιοτήτων τους (Ministry of Finance - National Reform Programme 2015 (April 2015), σ. 19).

<sup>686</sup> Στις οποίες από το 2017 περιήλθαν και οι αρμοδιότητες των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ) που μετονομάστηκαν σε Δημοσιονομικές Υπηρεσίες Εποπτείας και Ελέγχου (ΔΥΕΕ) (Ν. 4337/2015, Υποκεφάλαιο 4). Βλ. κεφάλαιο 2, Δίκτυο Δημοσιονομικών Υπηρεσιών

λειτουργίας των εν λόγω Μονάδων προϋπήρχε από το 2006<sup>687</sup>, στις συνθήκες της κρίσης οι λειτουργίες ελέγχου και παρακολούθησης των λειτουργιών αναβαθμίστηκαν, ενώ το 2012 προβλέφθηκε ότι οι εν λόγω δομές υπάγονται απ' ευθείας στον αρμόδιο Υπουργό<sup>688</sup>.

*Δεύτερος κύκλος αναδιοργάνωσης: 2016-2018*

Το 2016, έχοντας μεσολαβήσει η κυβερνητική αλλαγή το 2015, η νέα κυβέρνηση έκρινε ότι έχει παρέλθει επαρκές χρονικό διάστημα από την αναδιοργάνωση του 2014 και εκκίνησε εκ νέου τη διαδικασία αξιολόγησης των δομών των οργανικών μονάδων των Υπουργείων<sup>689</sup>. Η αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών εν πολλοίς ακολούθησε τα ίδια στάδια με την 1<sup>η</sup> αναδιοργάνωση (Διάγραμμα). Η αλλαγή των Υπουργών Διοικητικής Ανασυγκρότησης και των προσώπων διαχείρισης των πολιτικών αναδιοργάνωσης το Νοέμβριο του 2016 δεν προκάλεσε σημαντικές μεταβολές στη διαδικασία, εντούτοις παρατηρήθηκαν μικρές διαφοροποιήσεις ως προς την προσέγγιση και τους επιμέρους στόχους της αναδιοργάνωσης<sup>690</sup>.

Όπως και στον πρώτο κύκλο αναδιοργάνωσης, αρχικώς συγκροτήθηκαν Επιτροπές Αξιολόγησης των υφιστάμενων δομών σε κάθε Υπουργείο και μια κεντρική ομάδα εργασίας για την παρακολούθηση και το συντονισμό του έργου των Επιτροπών<sup>691</sup>. Οι τελευταίες εκπόνησαν και κατέθεσαν σχετικές εκθέσεις αξιολόγησης και υπέβαλαν τις προτάσεις τους για την αναδιάρθρωση των υφιστάμενων δομών. Οι εν λόγω εκθέσεις - εισηγήσεις διέφεραν από τις αντίστοιχες του πρώτου κύκλου αναδιάρθρωσης ως προς την έκταση και την τεκμηρίωση (πιο περιορισμένες) αλλά και όσον αφορά τη στόχευση, καθώς η έμφαση των επιχειρούμενων αλλαγών δόθηκε στις οργανωτικές και λειτουργικές παραμέτρους των δομών, και σε μικρότερο βαθμό στις δημοσιονομικές επιπτώσεις, οι οποίες ήταν κυρίαρχες την προηγούμενη περίοδο<sup>692</sup>. Βάσει αυτών, μετά την έγκριση από το ΚΣΜ και της επεξεργασίας που ακολούθησε μέχρι την τελική κατάθεσή τους<sup>693</sup>, συντάχθηκαν τα σχέδια ΠΔ των Οργανισμών, εν συνεχεία εγκρίθηκαν από το Συμβούλιο της Επικρατείας και δημοσιεύθηκαν σταδιακά στα τέλη του 2017 και στις αρχές του 2018.

<sup>687</sup> Άρθ. 12, Ν. 3492/2006.

<sup>688</sup> Άρθ.1, Ν. 4081/2012.

<sup>689</sup> Αριθ. ΔΟΜ/Φ.20/οικ.2836/1-2- 2016 επιστολή Αναπληρωτή Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης «Επιαναξιολόγηση των δομών των οργανικών μονάδων των Υπουργείων» και ΔΟΜ/Φ.20/οικ.21424/9.8.2016 εγκύκλιος Υπουργού Διοικητικής Ανασυγκρότησης ««Επιαναξιολόγηση των δομών των οργανικών μονάδων των Υπουργείων».

<sup>690</sup> Προσωπικές συνεντεύξεις.

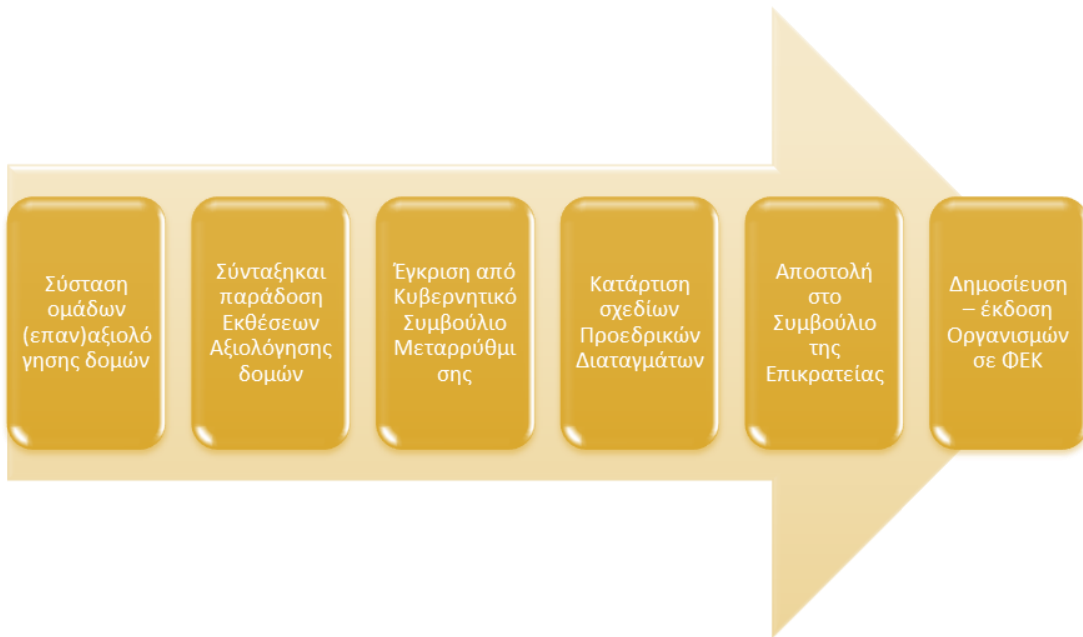
<sup>691</sup> Βλ. ΑΠ ΔΙΑΚ/Φ.38/οικ.15836/9.6.2016 Απόφαση Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης «Συγκρότηση και Ορισμός Μελών Ομάδας Εργασίας για τον συντονισμό και την παρακολούθηση των διαδικασιών επιαναξιολόγησης των δομών των οργανικών μονάδων των Υπουργείων».

<sup>692</sup> Προσωπικές συνεντεύξεις.

<sup>693</sup> Τα τελικά κείμενα των Οργανισμών της περιόδου 2017-2018 εμφάνιζαν σημεία διαφοροποίησης από τα αρχικά σχέδια που κατήρτισαν οι Επιτροπές, καθώς της τελικής έγκρισης προηγήθηκαν παρεμβάσεις και άλλων ενδιαφερομένων, από το πολιτικό και το υπηρεσιακό επίπεδο. Στην τελική διαμόρφωση των Οργανισμών, σημαντική ήταν επίσης η πίεση (ή και αντίθεση) των συνδικαλιστικών οργανώσεων (προσωπικές συνεντεύξεις).



**Διάγραμμα 15. ΣΤΑΔΙΑ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΟΜΩΝ**



Πηγή: Επεξεργασία Διαγράμματος Μ. Λαμπροπούλου

Οι κεντρικές κατευθύνσεις για την επαναξιολόγηση των διοικητικών δομών διαφοροποιήθηκαν από τους στόχους της πρώτης αναδιάρθρωσης, καθώς η βαρύτητα πλέον δεν εντοπίζεται στη μείωση των δομών αλλά κυρίως σε ποιοτικές-λειτουργικές παραμέτρους του τρόπου διάρθρωσης και λειτουργίας τους, στοχεύοντας<sup>694</sup>:

- στον περιορισμό της διάσπασης του αντικειμένου των Υπουργείων σε πολλές Γενικές και Ειδικές Γραμματείες
- στη διάκριση και πρόβλεψη θέσεων Διοικητικού Γραμματέα, Αναπληρωτή Διοικητικού Γραμματέα, Τομεακού Γραμματέα και Ειδικού Τομεακού Γραμματέα
- στη σύσταση ενιαίων δομών εσωτερικής διοίκησης, ιδίως όσον αφορά τις υποστηρικτικές υπηρεσίες (Διοικητικού/Προσωπικού, Οικονομικού, Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, κ.λπ.)
- στην ενσωμάτωση των αρμοδιοτήτων των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ) στις Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών των Υπουργείων.

Η εφαρμογή των μέτρων σημείωσε σημαντική καθυστέρηση, ενώ δόθηκαν αρκετές παρατάσεις στην καταληκτική προθεσμία υποβολής των σχεδίων των Προεδρικών Διαταγμάτων και των εκθέσεων αξιολόγησης των νέων Οργανισμών<sup>695</sup>. Τα ΠΔ με τους αναθεωρημένους Οργανισμούς των Υπουργείων ξεκίνησαν να εκδίδονται στα τέλη του 2017 και ολοκληρώθηκαν στις αρχές του 2018. Στον Πίνακα παρουσιάζεται το θεσμικό πλαίσιο των Οργανισμών των Υπουργείων<sup>696</sup> και οι σχετικές τροποποιήσεις που επήλθαν

<sup>694</sup> ΑΠ ΔΟΜ/Φ.20/οικ.21424/9.8.2016 εγκύκλιος Υπ. Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

<sup>695</sup> Η αρχικώς ορισθείσα προθεσμία, 31.12.2013 (παρ. 4, άρθ. 35, Ν. 4024/ 2011), παρατάθηκε διαδοχικά ως εξής: 30.06.2015 (παρ. 3, άρθ. 67, Ν. 4316/2014), 31.12. 2016 (άρθ.374369/2016), 15.2.2017 (ΔΟΜ/Φ. 20/οικ.33324/29.12.2016 εγκύκλιος Υπουργού Διοικητικής Ανασυγκρότησης), 31.7.2017 (ΔΟΜ/Φ. 20/οικ.22808/12.7.2017 εγκύκλιος Υπουργού Διοικητικής Ανασυγκρότησης).

<sup>696</sup> Το Υπουργείο Εξωτερικών δεν δημοσιοποίησε νέο Οργανισμό κατά τη διάρκεια της υπό μελέτη περιόδου, ενώ για το Υπουργείο Εθνικής Άμυνας, τα σχετικά στοιχεία είναι απόρρητα (προσωπικές συνεντεύξεις).

ΜΕΡΟΣ IV. ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ

ως αποτέλεσμα της αναδιάρθρωσης των δομών την περίοδο της κρίσης. Σημειώνεται ότι το 2015 έλαβαν χώρα συγχωνεύσεις ορισμένων εκ των Υπουργείων<sup>697</sup>, οι οποίες ωστόσο δεν επηρέασαν τις εσωτερικές δομές τους, καθώς δεν οδήγησαν σε οργανωτική – λειτουργική ενοποίηση, αλλά περιορίστηκαν στην (τυπική) αλλαγή του θεσμικού πλαισίου. Άλλωστε, το 2016, τα περισσότερα εξ αυτών επανασυστήθηκαν ως αυτοτελείς δομές, χωρίς να έχει μεταβληθεί η εσωτερική τους οργάνωση, παρά μόνο το επίπεδο αναφοράς της πολιτικής ηγεσίας.

**Πίνακας 33. ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ 2014-2018**

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ	ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ		
	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ 2014-	ΣΥΓΧΩΝΕΥΣΕΙΣ / ΕΠΑΝΑΣΥΣΤΑΣΕΙΣ (2015-2016)	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ 2017-18
Εσωτερικών	Π.Δ. 105/2014	Π.Δ. 24/2015 Π.Δ. 123/2016	Π.Δ. 141/2017
Οικονομίας και Ανάπτυξης	Π.Δ. 116/2014	Π.Δ. 70/2015 Π.Δ. 123/2016	Π.Δ. 147/2017
Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης	Π.Δ. 102/2014 (ως ΓΓ) (Π.Δ. 123/2016)		Π.Δ. 82/2017
Εθνικής Άμυνας	(Ν.2292/1995)		
Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων	Π.Δ. 114/2014	Π.Δ. 70/2015	Π.Δ. 18/2018
Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης	Π.Δ. 113/2014	Π.Δ. 70/2015	Π.Δ. 134/2017
Εξωτερικών	(Ν. 3566/2007)		
Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων	Π.Δ. 101/2014		Π.Δ. 96/2017
Οικονομικών	Π.Δ. 111/2014		Π.Δ. 142/2017
Υγείας	Π.Δ. 106/2014	Π.Δ. 70/2015	Π.Δ. 121/2017
Διοικητικής Ανασυγκρότησης	Π.Δ. 99/2014	Π.Δ. 123/2016	Π.Δ. 133/2017
Πολιτισμού και Αθλητισμού	Π.Δ. 104/2014	Π.Δ. 70/2015	ΠΔ 4/2018
Περιβάλλοντος και Ενέργειας	Π.Δ. 100/2014	Π.Δ. 70/2015	Π.Δ. 132/2017
Υποδομών και Μεταφορών	Π.Δ. 109/2014	Π.Δ. 70/2015	Π.Δ. 123/2017
Μεταναστευτικής Πολιτικής	Π.Δ. 123/2016	-	Π.Δ. 122/2017
Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής	Π.Δ. 103/2014	Π.Δ. 70/2015	ΠΔ 13/2018
Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων	Π.Δ. 107/2014	Π.Δ. 70/2015	Π.Δ. 97/2017
Τουρισμού	Π.Δ. 112/2014	Π.Δ. 123/2016	Π.Δ. 127/2017
Μακεδονίας και Θράκης	Π.Δ. 108/2014	-	-

Πηγή: Συγκέντρωση και επεξεργασία στοιχείων Μ. Λαμπροπούλου

<sup>697</sup> Βλ. Παραρτήματα Π3 και Π4.

**Πίνακας 34. ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΟΜΩΝ**

- Ν. 4024/2011, άρθρο 35 (δημιουργία Επιτροπών Αναδιοργάνωσης στα Υπουργεία)
- Ν. 4178/2013 άρθρο 54 «Περιεχόμενο, έγκριση και τροποποίηση Οργανισμών» [και τροποποιήσεις άρθρ. 27 του ν. 4210/2013 (Α' 254), 55 του ν. 4238/2014 (Α' 38 ), 46 του ν. 4250/2014 (Α' 574), 26 του ν. 4272/2014 (Α' 145), 7 του ν. 4275/2014 (Α' 149), 30 του ν. 4305/2014 (Α' 237), όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο πέμπτο του ν. 4464/2017 (Α' 46) και το 34 του ν. 4447/2016 (Α' 241)]
- Ν. 4440/2016, άρθρο 16 (Ψηφιακό Οργανόγραμμα της Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης)

Πηγή: Συγκέντρωση και επεξεργασία στοιχείων Μ. Λαμπροπούλου

Οι βασικοί σταθμοί και τα ορόσημα στην πορεία υλοποίησης της διαδικασίας αναδιοργάνωσης των διοικητικών δομών στους δύο κύκλους που περιγράφηκαν παραπάνω συνοψίζονται στο ακόλουθο Διάγραμμα.

**Διάγραμμα 16. Η ΠΟΡΕΙΑ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗΣ**



Πηγή: Επεξεργασία Διαγράμματος Μ. Λαμπροπούλου

*Ψηφιοποίηση των οργανογραμμάτων και σύνδεση με πολιτική προσωπικού*

Η διαδικασία επαναξιολόγησης των δομών και η αναθεώρηση των Οργανισμών των διοικητικών μονάδων συνδέθηκε εν μέρει με την πολιτική διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων του δημόσιου τομέα. Στα Οργανογράμματα της 1<sup>ης</sup> περιόδου αναδιοργάνωσης (2012-2014) προβλέφθηκε ότι θα περιλαμβάνονταν περιγράμματα των θέσεων εργασίας (ΠΘΕ). Ωστόσο, η ουσιαστική εφαρμογή του μέτρου εμφάνισε σημαντική καθυστέρηση. Στο πλαίσιο τις 2<sup>ης</sup> αναδιοργάνωσης, η πολιτική της διοικητικής αναδιάρθρωσης συνδέθηκε πιο άμεσα με το πεδίο της διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων, με αναφορά το Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας<sup>698</sup> (βλ. κεφάλαιο 4 Κινητικότητα).

Σημαντική και προαπαιτούμενη αλλαγή αποτέλεσε η προσαρμογή του τρόπου αποτύπωσης της διάρθρωσης των δομών και μονάδων της διοίκησης, μέσω της εισαγωγής του Ψηφιακού Οργανογράμματος της Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης<sup>699</sup> το 2016. Το Ψηφιακό Οργανόγραμμα αποτυπώνει τη διάρθρωση των φορέων του δημοσίου (οργανικές μονάδες, ιεραρχία) και τη στελέχωση των επιμέρους δομών και υπηρεσιών (προσωπικό που υπηρετεί ανά οργανική μονάδα). Η έκδοση των

<sup>698</sup> Ν. 4440/2016.

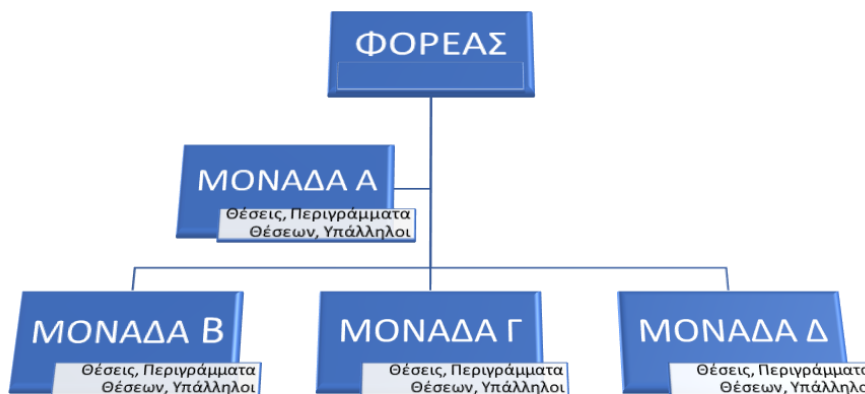
<sup>699</sup> Άρθ. 16, Ν. 4440/2016.

Οργανισμών μετά από την αξιολόγηση των δομών των φορέων, η κατάρτιση των περιγραμμάτων των θέσεων εργασίας και η καταχώριση αυτών των στοιχείων στο Ψηφιακό Οργανόγραμμα αποτελεί τυπική προϋπόθεση για τη συμμετοχή των φορέων στο ΕΣΚ<sup>700</sup>. Άλλωστε, για την υλοποίησή των Οργανισμών που συντάχθηκαν το 2016 προβλέφθηκε η κατανομή και η κατάταξη των θέσεων του προσωπικού στις οργανικές μονάδες<sup>701</sup> και παρασχέθηκαν λεπτομερείς οδηγίες στους φορείς<sup>702</sup>. Τα στοιχεία του οργανογράμματος συγκροτούν μια συνολική βάση δεδομένων και καταχωρούνται σε κεντρικό ιστότοπο, ενώ επικαιροποιούνται συναρτήσει των αλλαγών στις δομές και στην κατανομή του προσωπικού των φορέων (βλ. κεφάλαιο 4, Απογραφή ανθρώπινου δυναμικού και φορέων).

Τα πεδία που πρέπει να συμπληρωθούν για κάθε οργανική μονάδα είναι τα εξής:

- Η ονομασία
- Ο τύπος της μονάδας
- Η προϊστάμενη μονάδα
- Ο φορέας όπου βρίσκεται χωροταξικά η μονάδα
- Ο αριθμός των προβλεπόμενων θέσεων
- Ο αριθμός των κενών θέσεων

#### Διάγραμμα 17. ΨΗΦΙΑΚΟ ΟΡΓΑΝΟΓΡΑΜΜΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ



Πηγή: Απογραφή. Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου

Για την παρακολούθηση και το συντονισμό της διαδικασίας συνεστήθη στο Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης η Κεντρική Επιτροπή Κινητικότητας, η οποία επιβλέπει την εφαρμογή του, αξιολογεί τα αιτήματα των φορέων και γνωμοδοτεί για επιμέρους θέματα (συνυπηρέτηση, λόγοι υγείας, κ.α.)<sup>703</sup>. Η εφαρμογή του συστήματος κινητικότητας

<sup>700</sup> Άρθ.4, Ν. 4440/2016.

<sup>701</sup> ΑΠ ΔΟΜ/Φ. 20/οικ.29896/15.9.2017 εγκύκλιος Υπ. Διοικητικής Ανασυγκρότησης «Ενέργειες για την Υλοποίηση των νέων Οργανισμών των Υπουργείων».

<sup>702</sup> Εγκύκλιος Αριθ. Πρωτ.: ΔΟΜ/Φ.20/οικ.32644.3.10.2017 Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης «Ψηφιακό Οργανόγραμμα της Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Αποτύπωση οργανογράμματος σε πρότυπο αρχείο excel».

<sup>703</sup> Αριθμ. ΔΙΔΚ/Φ.38/4/οικ.28538 απόφαση Υπ. Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

υποστηρίζεται τεχνικά από τη δημιουργία μιας νέας εφαρμογής, η οποία εντάχθηκε στο Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού του Ελληνικού Δημοσίου<sup>704</sup>. Στην παρούσα φάση, είναι σε εξέλιξη ο δεύτερος κύκλος κινητικότητας (βλ. λεπτομέρειες κεφάλαιο 6, Κινητικότητα).

## 2.4 Συγχωνεύσεις / καταργήσεις φορέων

Παράλληλα με τις διαδικασίες αναδιοργάνωσης των διοικητικών δομών, την περίοδο της κρίσης απαιτήθηκε η καταγραφή και αξιολόγηση των φορέων του δημόσιου τομέα και η κατάργηση ή συγχώνευση όσων εξ αυτών ήταν αδρανείς ή εξυπηρετούσαν λειτουργίες οι οποίες μπορούσαν να ενσωματωθούν σε άλλους φορείς. Όπως και στην περίπτωση της αναδιάρθρωσης των δομών, εκπονήθηκε συγκεκριμένη μεθοδολογία και η πορεία υλοποίησης ακολούθησε διακριτά στάδια. Η διαδικασία των καταργήσεων / συγχωνεύσεων συνδέεται άμεσα με το εγχείρημα της καταγραφής και αποτύπωσης των φορέων που συγκροτούν το δημόσιο τομέα, με κρίσιμη παράμετρο τη δημιουργία του Μητρώου Υπηρεσιών και Φορέων της Ελληνικής Διοίκησης, στο οποίο περιλαμβάνονται το σύνολο των εν λόγω φορέων και επικαιροποιείται σε τακτική βάση<sup>705</sup> (βλ. κεφάλαιο 4, Απογραφή ανθρώπινου δυναμικού).

### Περιορισμός διοικητικών δομών: καταργήσεις και συγχωνεύσεις φορέων

Βασικό στόχο των καταργήσεων και συγχωνεύσεων δημόσιων φορέων αποτέλεσε η μείωση του λειτουργικού κόστους, ώστε να μην επιβαρύνεται ο κρατικός προϋπολογισμός, παράλληλα με τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών και την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος<sup>706</sup>. Στο ανώτερο κυβερνητικό επίπεδο, κεντρικό ρόλο ανέλαβε η Γνωμοδοτική Διυπουργική Επιτροπή για τη σύσταση, κατάργηση αναδιάρθρωση και μετατροπή Υπηρεσιών, Συμβουλίων, Επιτροπών και Φορέων του Δημόσιου Τομέα, η οποία είχε συσταθεί το 2006<sup>707</sup> και η σύνθεσή της αναθεωρήθηκε το 2010<sup>708</sup>.

Οι προϋποθέσεις που τέθηκαν για τις αποφάσεις κατάργησης ή συγχώνευσης φορέων περιλάμβαναν δύο κριτήρια<sup>709</sup>:

- τη δυνατότητα εξυπηρέτησης της αποστολής τους με πιο αποτελεσματικό τρόπο από άλλη υφιστάμενη δομή, και
- τη μη ανάληψη οποιασδήποτε δράσης για την εκπλήρωση του ρόλου και της αποστολής τους από τη δημιουργία τους.

Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε για την κατάργηση / συγχώνευση φορέων όρισε τρία βασικά στάδια της διαδικασίας: την αξιολόγηση των φορέων και την εκπόνηση μελετών σκοπιμότητας, τη σύνταξη αποφάσεων της Διυπουργικής Επιτροπής και των

<sup>704</sup> <https://hr.apografi.gov.gr/login>.

<sup>705</sup> Από την έναρξη της κρίσης τα στοιχεία του ανανεώνονται κατά κανόνα ετησίως (Οκτώβριος 2011, Απρίλιος 2013, Ιούνιος 2014, Απρίλιος 2015, Απρίλιος 2016, Ιούνιος 2017).

<sup>706</sup> Αιτιολογική Έκθεση και Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων στο σχέδιο νόμου «Κατάργηση και συγχώνευση υπηρεσιών, οργανισμών και φορέων του δημόσιου τομέα» (Ν.3895/2010) Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Διοικητικές Απλουστεύσεις – Καταργήσεις, Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημόσιου Τομέα – Τροποποίηση διατάξεων του π.δ. 318/1992 (Α' 161) και λοιπές ρυθμίσεις» (Ν. 4250/2014) Ministry of Finance - National Reform Programme 2015 (April 2015), σ. 20.

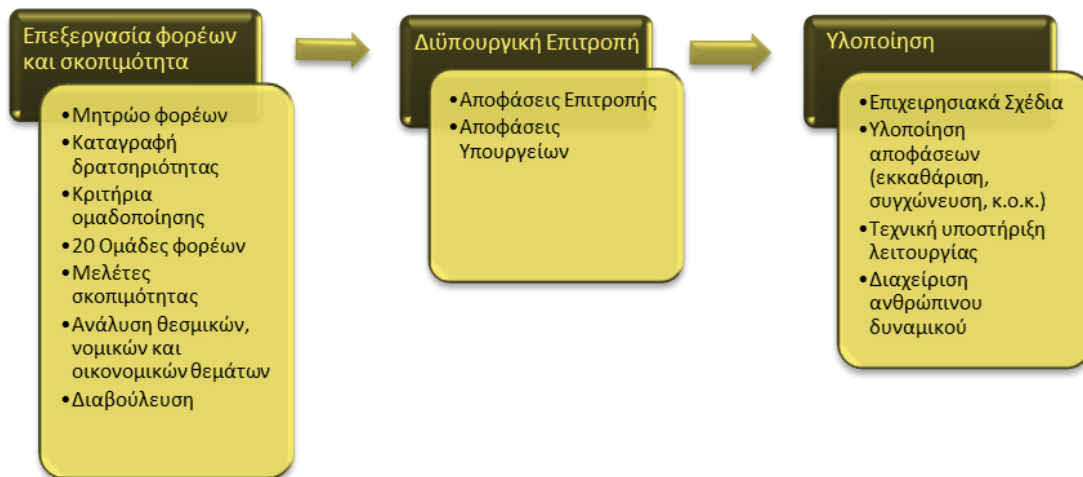
<sup>707</sup> ΦΕΚ 953 Β'.

<sup>708</sup> ΦΕΚ 19 Β'.

<sup>709</sup> Ministry of Finance - National Reform Programme 2015 (April 2015), σ. 20.

εποπτεύοντων Υπουργείων και την υλοποίηση των αποφάσεων (Διάγραμμα). Παράλληλα, κατά τη διαμόρφωση και αξιολόγηση των προτάσεων κατάργησης ή συγχώνευσης δημόσιων φορέων, ανατέθηκαν αρκετές μελέτες σε ιδιωτικές εταιρείες συμβούλων<sup>710</sup>.

**Διάγραμμα 18. ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΚΑΤΑΡΓΗΣΕΩΝ / ΣΥΓΧΩΝΕΥΣΕΩΝ ΦΟΡΕΩΝ**



Πηγή: Γραφείο Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης, *Συνοπτική παρουσίαση έργου συγχωνεύσεων* (01.09.2011)

Οι καταργήσεις και συγχωνεύσεις των ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ πραγματοποιήθηκαν κατά στάδια. Τα βασικά νομοθετήματα που περιέλαβαν ευρείες κατηγορίες φορέων εμφανίζονται στον Πίνακα που ακολουθεί, ενώ οι φορείς που τέθηκαν υπό κατάργηση ή συγχώνευση μέσω των εν λόγω νόμων παρατίθενται αναλυτικά στο Παράρτημα (Π1). Βάσει αυτών, την περίοδο 2010-2014, προβλέφθηκε η κατάργηση περίπου 51 και η συγχώνευση 43 φορέων του δημόσιου τομέα. Σημειώνεται ότι τα εν λόγω μέτρα στις περισσότερες περιπτώσεις προέβλεπαν τη συγχώνευση ή / και τη μεταφορά αρμοδιοτήτων υφιστάμενων φορέων, παρά την αυτοτελή κατάργησή τους. Παράλληλα, εστιασμένες ή/και μεμονωμένες καταργήσεις / συγχωνεύσεις φορέων εντοπίζονται σε διάφορα νομοθετήματα<sup>711</sup>, ωστόσο, ελλείπει διαθέσιμων στοιχείων, δεν είναι δυνατή η εξαντλητική καταγραφή τους. Από το 2015, δεν εμφανίζονται αντίστοιχες περιπτώσεις μαζικών οργανωμένων καταργήσεων φορέων και δεν εντοπίζονται στοιχεία σχετικά με την εξέλιξη και την πορεία εφαρμογής τους.

<sup>710</sup> Προσωπικές συνεντεύξεις.

<sup>711</sup> Παραδείγματος χάριν, ο Ν. 4051 (άρθ. 5) σχετικά με τις συγχωνεύσεις ερευνητικών φορέων.

**Πίνακας 35. ΚΑΤΑΡΓΗΣΕΙΣ / ΣΥΓΧΩΝΕΥΣΕΙΣ ΦΟΡΕΩΝ – ΒΑΣΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ**

<p><b>N.3895/2010</b> Κατάργηση και συγχώνευση υπηρεσιών, οργανισμών και φορέων του δημόσιου τομέα.</p> <p><b>N.4002/2011</b> (ΚΕΦΑΛΑΙΟ Θ') Κατάργηση και συγχώνευση υπηρεσιών και νομικών προσώπων του δημόσιου τομέα</p> <p><b>N.4109/2013</b> Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα - Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις</p> <p><b>N. 4250/2014</b> Διοικητικές Απλουστεύσεις – Καταργήσεις, Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα – Τροποποίηση Διατάξεων του Π.Δ. 318/1992 (Α' 161) και λοιπές ρυθμίσεις.</p>
---

Μέσω της υλοποίησης αυτών των ρυθμίσεων επήλθε ποσοτική μείωση των υφιστάμενων δομών. Σημειώνεται, ωστόσο, ότι αυτή η μείωση ήταν μικρότερη από τους στόχους που είχαν τεθεί, καθώς στην περίπτωση των καταργήσεων και συγχωνεύσεων φορέων παρατηρήθηκαν μεγαλύτερες αποκλίσεις μεταξύ των υποβληθέντων σχεδίων από τις ομάδες εργασίας – αξιολόγησης και των τελικών ρυθμίσεων, από ό,τι στην περίπτωση των Υπουργείων<sup>712</sup>. Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι, σε αρκετές περιπτώσεις, οι αρμοδιότητες δεν καταργήθηκαν, αλλά μεταφέρθηκαν σε άλλους φορείς. Εμφανίστηκαν επίσης περιπτώσεις όπου δεν ήταν σαφής η κατάργηση φορέων, οι οποίοι τίθεντο υπό καθεστώς «αναστολής λειτουργίας<sup>713</sup>».

**Η αντίστροφη τάση: δημιουργία νέων δομών**

Κατά τη διάρκεια της κρίσης, ενισχύθηκε η τάση δημιουργίας αυτοτελών ή οριζόντιων δομών στα Υπουργεία, οι οποίες συνδέονταν άμεσα με τις απαιτήσεις των προγραμμάτων προσαρμογής. Σημείο διαφοροποίησης αυτών των μονάδων από τις υφιστάμενες δομές ήταν ότι κατά κανόνα δεν υπάγονται στη βασική ιεραρχία της υπηρεσιακής δομής αλλά απ' ευθείας στον Υπουργό. Τυπικά παραδείγματα αυτού του τύπου νέων δομών αποτελούν:

- τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας, ως οι οργανωτικές μονάδες της καλής νομοθέτησης στα Υπουργεία<sup>714</sup> (2012)
- οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου (2014)
- τα Αυτοτελή τμήματα / διευθύνσεις διεθνών και ευρωπαϊκών σχέσεων (σε ορισμένες περιπτώσεις) (2014)

Παράλληλα, συστήθηκαν αυτοτελείς δομές εντός της κεντρικής διοίκησης, προκειμένου να διαχειριστούν ειδικές απαιτήσεις και λειτουργίες που συνδέονται με την οριζόντια εφαρμογή ή επιμέρους πεδία των προγραμμάτων προσαρμογής ιδίως με αναφορά τις δημοσιονομικές παραμέτρους (βλ. και σχετικά Μέρος Ι, Δημοσιονομική Διαχείριση), όπως:

- Η Υπηρεσία Σχεδιασμού και Παρακολούθησης της εφαρμογής των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής στο Υπουργείο Οικονομικών (2011), ως οργανική μονάδα επιπέδου Διεύθυνσης, υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό<sup>715</sup>, με αρμοδιότητα τη διαχείριση, παρακολούθηση και έλεγχο της

<sup>712</sup> Προσωπικές συνεντεύξεις.

<sup>713</sup> Για παράδειγμα, οι οργανικές μονάδες της Ειδικής Γραμματείας Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ) του Υπουργείου Οικονομικών (βλ. Αριθμ. 2/62043/0004 απόφαση Υπ. Οικονομικών).

<sup>714</sup> Ν. 4048/2012, άρθρ. 14-15.

<sup>715</sup> Ν. 4002/2011, άρθρ. 23.

πορείας υλοποίησης των προγραμμάτων προσαρμογής, εντός και εκτός του Υπουργείου Οικονομικών. Η εν λόγω μονάδα το 2014 υπήχθη στη Γενική Γραμματεία Οικονομικής και Δημοσιονομικής Πολιτικής<sup>716</sup> και εν συνεχεία το 2017 μετατράπηκε σε Τμήμα της αυτοτελούς (επιπέδου Διεύθυνσης) Μονάδας Αποκρατικοποιήσεων, Διαχείρισης κινητών Αξιών και Επιχειρησιακού Σχεδιασμού<sup>717</sup>

- Η Κεντρική Μονάδα Κρατικών Ενισχύσεων στο Υπουργείο Οικονομικών (2013), ως οργανική μονάδα επιπέδου Διεύθυνσης, υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό<sup>718</sup>, αρμόδια για τη τις διαδικασίες διαχείρισης ή παροχής κρατικών πόρων
- Η Ενιαία Αρχή Πληρωμής (ΕΑΠ) (2010), ως οργανική μονάδα επιπέδου Διεύθυνσης, υπαγόμενη στη Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής/Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, με βασική αποστολή τη διενέργεια των πληρωμών των αποδοχών και λοιπών απολαβών του προσωπικού του δημόσιου τομέα (Δημόσιο, ΝΠΔΔ, ΟΤΑ, φυσικά πρόσωπα με σύμβαση μίσθωσης έργου, αιρετοί ΟΤΑ)<sup>719</sup>.

Μια επιπλέον κατηγορία δομών οι οποίες δημιουργήθηκαν την περίοδο της κρίσης προκειμένου να εξυπηρετήσουν τις απαιτήσεις των προγραμμάτων προσαρμογής, εντοπίζεται στο επίπεδο των ανεξάρτητων αρχών. Συγκροτήθηκαν εν προκειμένω:

- το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο<sup>720</sup> (2014), με βασική αρμοδιότητα την αξιολόγηση των μακροοικονομικών προβλέψεων στις οποίες στηρίζονται το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ) και το (προ)σχέδιο του κρατικού προϋπολογισμού, την παρακολούθηση και τη συμμόρφωση με τους δημοσιονομικούς κανόνες που ενσωματώνονται στο εθνικό πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης και την αξιολόγηση της εφαρμογής των δημοσιονομικών κανόνων και την ενδεχόμενη ενεργοποίηση διορθωτικών μέτρων
- η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων<sup>721</sup> (2011), αρμόδια για την εποπτεία και το συντονισμό της δράσης των φορέων της κεντρικής διοίκησης στον πεδίο των δημόσιων συμβάσεων, την εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας, την προαγωγή της εθνικής στρατηγικής κ.α.

Παράλληλα, παρατηρήθηκε το φαινόμενο μετασχηματισμού υφιστάμενων διοικητικών δομών, οι οποίες υπάγονταν άμεσα ή έμμεσα στα κεντρικά Υπουργεία (κυρίως στο Υπουργείο Οικονομικών) και στις συνθήκες της κρίσης ανεξαρτητοποιήθηκαν, αναλαμβάνοντας αυτοτελώς τη διαχείριση των αντίστοιχων λειτουργιών. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν:

- η Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ)<sup>722</sup> (2010), αρμόδια για την καταγραφή και την παροχή των στατιστικών στοιχείων, και

<sup>716</sup> Ν. 4316/2014, άρθ. 106 και ΠΔ 111/2014, άρθ. 24Α.

<sup>717</sup> Π.Δ. 142/2017, άρθ. 31. Βλ αναλυτικά και στο κεφάλαιο: Η προσαρμογή των διοικητικών δομών για την άσκηση της πολιτικής των ιδιωτικοποιήσεων (ενότητα 3).

<sup>718</sup> Ν. 4152/2013, Άρθρο πρώτο (υποπαράγραφος Β.2).

<sup>719</sup> ΥΑ αρ. 2/37345/0004/4-6-2010 «Απογραφή προσωπικού του δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ο.Τ.Α α' και β' βαθμού και σύσταση Ενιαίας Αρχής Πληρωμής, κεφ. Β.

<sup>720</sup> Ν. 4270/2014.

<sup>721</sup> Ν. 4013/2011.

<sup>722</sup> Ν. 3832/2010.



- η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ)<sup>723</sup> (2016), αρμόδια για τις διαδικασίες προσδιορισμού, βεβαίωσης και είσπραξης των φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών δημοσίων εσόδων.

Και οι δύο Αρχές, προ κρίσης, αποτελούσαν Γενικές Γραμματείες του Υπουργείου Οικονομικών, στο οποίο υπάγονταν οι αντίστοιχες αρμοδιότητες. Η ανεξαρτητοποίησή τους αποτέλεσε βασική απαίτηση στο πλαίσιο των προγραμμάτων εξωτερικής χρηματοδότησης και προσαρμογής.

Το φαινόμενο της δημιουργίας ανεξάρτητων οργανικών μονάδων για την υποστήριξη των πολιτικών προσαρμογής εντοπίζεται περαιτέρω στο επίπεδο του Κοινοβουλίου, με τη σύσταση του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή (ΓΠΚΒ) (2010). Το εν λόγω γραφείο είναι αρμόδιο για την παρακολούθηση της εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού, τη στήριξη του έργου των σχετικών Επιτροπών της Βουλής και η σύνταξη τακτικών εκθέσεων, που αφορούν όσον αφορά την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων που προβλέπονται στα Μεσοπρόθεσμα Δημοσιονομικά Πλαίσια Στρατηγικής.

Τέλος, την περίοδο της κρίσης, παρατηρήθηκε το φαινόμενο απόσπασης αρμοδιοτήτων από παραδοσιακές κεντρικές διοικητικές δομές και ανάθεσής τους σε φορείς οι οποίοι διακρίνονται από διαφορετικό νομικό καθεστώς (ΝΠΙΔ/ΑΕ) και βρίσκονται εκτός δημόσιου τομέα, όπως το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας<sup>724</sup> (ΤΧΣ) (2010), αρμόδιο για τη διατήρηση της σταθερότητας του ελληνικού τραπεζικού συστήματος και το ΤΑΙΠΕΔ και η ΕΕΣΥΠ, με αρμοδιότητα τη διαχείριση των προγραμμάτων αξιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων του κράτους (βλ. Κεφάλαιο 12, Η προσαρμογή των διοικητικών δομών για την άσκηση της πολιτικής των ιδιωτικοποιήσεων).

### 3. Αποτελέσματα & αποτίμηση

Η ανταπόκριση στις απαιτήσεις των προγραμμάτων προσαρμογής μέσω της νομοθεσίας και των θεσμικών – διοικητικών προσαρμογών στην περίοδο της κρίσης επιχείρησε να απαντήσει ως ένα βαθμό στα προβλήματα που εντοπίστηκαν στην εισαγωγική ενότητα και που χαρακτήριζαν τη λειτουργία της ελληνικής διοίκησης (Πίνακας). Στην παρούσα ενότητα, επιχειρείται η αποτίμηση των αποτελεσμάτων των μέτρων διοικητικής αναδιάρθρωσης και η επίπτωσή τους, ποσοτική και ποιοτική, στο μέγεθος και τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.

---

<sup>723</sup> Ν. 4389/2016.

<sup>724</sup> Ν. 3864/2010.

**Πίνακας 36. ΣΤΟΧΟΙ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΘΕΣΜΙΚΕΣ – ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΕΣ**

Στόχοι	Μέτρα - προσαρμογές διοίκησης
Περιορισμός μεγέθους διοικητικών δομών	Μειώσεις δομών – οργανικών μονάδων
Αξιολόγηση, εξορθολογισμός και αναδιοργάνωση δομών – νέα οργανογράμματα	Έκδοση νέων οργανογραμμάτων Υπουργείων (αναθεώρηση 2014 και 2017)
Καταργήσεις / συγχωνεύσεις φορέων	Πραγματοποίηση καταργήσεων / συγχωνεύσεων φορέων
Δημιουργία οριζόντιων δομών Υπουργείων για οικονομικά και π/υ, εσωτερικό έλεγχο και ανθρώπινους πόρους, σε πλαίσιο κοινών κανόνων	Δημιουργία Γενικών Διευθύνσεων οριζόντιας αρμοδιότητας και Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου
Κατάρτιση περιγραμμάτων αποστολής και θέσεων και σχεδίων στελέχωσης	Μερική / σταδιακή έκδοση των περιγραμμάτων (βλ. κεφάλαιο Κινητικότητα)
Συγκρότηση υψηλού επιπέδου συντονιστικής ομάδας για την εφαρμογή των διοικητικών μεταρρυθμίσεων	Σύσταση Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης και Ομάδας Υποστήριξης
Συγκρότηση οργάνου δι-υπουργικού συντονισμού	Σύσταση Γενικής Γραμματείας Συντονισμού
Δημιουργία δομών συντονισμού – υποστήριξης πολιτικών	Ενίσχυση υπηρεσιών υπαγομένων στον Πρωθυπουργό

Πηγή: Συγκέντρωση και επεξεργασία στοιχείων Μ. Λαμπροπούλου

### 3.1 Ποσοτικά στοιχεία

#### Εξέλιξη αριθμού Υπουργείων

Ο αριθμός των Υπουργείων καταγράφει σημαντικές αυξομειώσεις κατά τη διάρκεια της κρίσης (Πίνακας και αναλυτικά στοιχεία σε Παραρτήματα Π3 και Π4). Με σημείο εκκίνησης το 2011 (15 Υπουργεία), το κυβερνητικό σχήμα διογκώνεται σταδιακά μέχρι το 2014 (18 Υπουργεία). Το 2015 καταγράφεται σημαντική μείωση, καθώς τα Υπουργεία περιορίζονται σε 10, ωστόσο σύντομα ο αριθμός τους αυξάνεται και στις τρέχουσες συνθήκες βρίσκεται πάλι στο μέγιστο σημείο της οκταετίας της κρίσης (18 Υπουργεία).

**Πίνακας 37. ΕΞΕΛΙΞΗ ΑΡΙΘΜΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ 2011 - 2017**

2011	2013	2014	2015	2016	2017
15	16	18	10	14	18

Πηγή: Συγκέντρωση και επεξεργασία στοιχείων Μ. Λαμπροπούλου

Σημειώνεται ότι, στις περισσότερες περιπτώσεις, η παρατηρούμενη ποσοτική αυξομείωση του αριθμού των Υπουργείων δεν αντιστοιχεί στην επέκταση ή τον περιορισμό των ασκούμενων αρμοδιοτήτων, αλλά αφορά κυρίως τη μεταβολή του ανώτερου (πολιτικού) επιπέδου, χωρίς να αλλάζει κατ' ουσία η περιλαμβανόμενη δομή. Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελούν τα λεγόμενα «Υπερ-Υπουργεία<sup>725</sup>», τα οποία συστάθηκαν με τη συγχώνευση των υφιστάμενων δομών το 2015, και, ενώ ενσωμάτωσαν τυπικά διαφορετικούς τομείς, οι συγχωνευθείσες δομές εξακολούθησαν να λειτουργούν σε διακριτό πλαίσιο, μέχρι τον εκ νέου διαχωρισμό τους σε αυτοτελή Υπουργεία.

<sup>725</sup> Παραδείγματος χάριν το Υπουργείο Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού και το Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης το 2015 (Π.Δ. 24/2015).

### Μεταβολή εσωτερικών δομών Υπουργείων

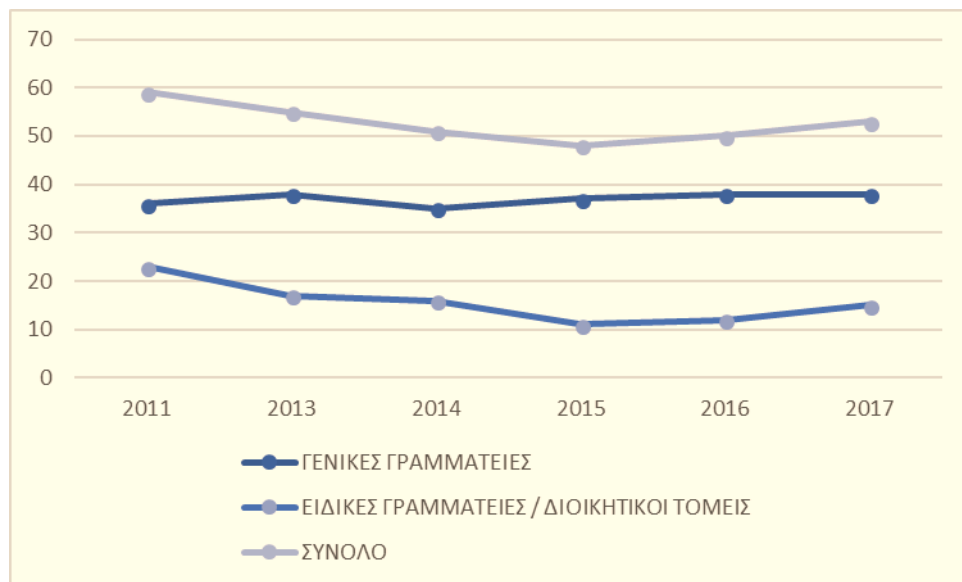
Βάσει επεξεργασίας των στοιχείων του Μητρώου Υπηρεσιών και Φορέων της Ελληνικής Διοίκησης που δημοσιεύει το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, η μεταβολή των δομών της πολιτικής ιεραρχίας των Υπουργείων<sup>726</sup> δείχνει ότι ο αριθμός των Γενικών Γραμματειών σε όλα τα Υπουργεία<sup>727</sup> αυξήθηκε οριακά κατά τη διάρκεια της τελευταίας οκταετίας. Παρότι εντός των Υπουργείων εμφανίζονται μεγαλύτερες αυξομειώσεις, το σύνολό τους δεν μεταβάλλεται σημαντικά. Ο αριθμός τους είναι πιο περιορισμένος το 2014 (35) και υψηλότερος τα έτη 2013, 2016 και 2017 (38). Στις Ειδικές Γραμματείες και τους Διοικητικούς Τομείς παρατηρούνται μεγαλύτερες αλλαγές. Το πλήθος τους καταγράφει σημαντική μείωση την πρώτη τετραετία της κρίσης (από 23 σε 11), σε συνδυασμό και με την αρχική τάση μείωσης των μετακλητών υπαλλήλων που καταλάμβαναν τις αντίστοιχες θέσεις. Ωστόσο, από το 2016 φαίνεται να αυξάνεται. Αντίστοιχα διαμορφώνεται αθροιστικά η πορεία των εν λόγω δομών, η οποία αποτυπώνεται στον ακόλουθο Πίνακα και στο σχετικό Διάγραμμα.

**Πίνακας 38. ΕΞΕΛΙΞΗ ΑΡΙΘΜΟΥ ΓΕΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΕΙΔΙΚΩΝ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΩΝ 2011 - 2017**

	2011	2013	2014	2015	2016	2017
ΓΕΝΙΚΕΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΕΣ	36	38	35	37	38	38
ΕΙΔΙΚΕΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΕΣ / ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΙ ΤΟΜΕΙΣ	23	17	16	11	12	15
ΣΥΝΟΛΟ	59	55	51	48	50	53

Πηγή: Συγκέντρωση και επεξεργασία στοιχείων Μ. Λαμπροπούλου

**Διάγραμμα 19. ΕΞΕΛΙΞΗ ΑΡΙΘΜΟΥ ΓΕΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΕΙΔΙΚΩΝ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΩΝ 2011 - 2017**



Πηγή: Συγκέντρωση και επεξεργασία στοιχείων Μ. Λαμπροπούλου

<sup>726</sup> Γενικές Γραμματείες και Ειδικές Γραμματείες / Διοικητικοί Τομείς.

<sup>727</sup> Συμπεριλαμβανομένων των δομών που υπάγονται στον Πρωθυπουργό ή / και στον Υπουργό Επικρατείας.

#### ΜΕΡΟΣ IV. ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ

Ωστόσο, θα πρέπει να σημειωθεί ότι, λόγω της μεταβολής του κυβερνητικού σχήματος, ορισμένες από τις δομές δημιουργούνταν ή συγχωνεύονταν αναλόγως του αριθμού και του χαρτοφυλακίου των Υπουργείων, ενώ υπάρχουν και περιπτώσεις δομών που συνιστούσαν Γενικές Γραμματείες και μετατράπηκαν σε αυτοτελή Υπουργεία (όπως το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής) ή ανεξάρτητες αρχές (όπως η ΑΑΔΕ και η ΕΛΣΤΑΤ), αλλά δεν αποτυπώνονται σε αυτήν την καταγραφή. Δεδομένης αυτής της τάσης, η πραγματική αύξηση των δομών εκτιμάται υψηλότερη από την ποσοτική τους αποτύπωση σε ενδο-υπουργικό επίπεδο.

Με αναφορά την υπηρεσιακή ιεραρχία των Υπουργείων, την πρώτη περίοδο της διοικητικής αναδιοργάνωσης (2013-2014) εκτιμάται ότι ο αριθμός των Γενικών Διευθύνσεων μειώθηκε κατά 23%, των Διευθύνσεων κατά 38% και των Τμημάτων κατά 23%<sup>728</sup>. Όπως φαίνεται στον Πίνακα που ακολουθεί, οι ποσοστιαίες μειώσεις των δομών των Υπουργείων εμφανίζουν σημαντική διακύμανση, από 1% (Υπ. Τουρισμού) έως 57% (ΥΔΜΗΔ), με σχεδόν το σύνολο των φορέων να καταγράφει περιορισμό των δομών σε ποσοστό άνω του 20%.

**Πίνακας 39. ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΜΕΙΩΣΗ ΔΟΜΩΝ ΑΝΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ (ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ 2014)**

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ	% ΜΕΙΩΣΗ ΔΟΜΩΝ
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	57%
ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ & ΤΡΟΦΙΜΩΝ*	54%
Γ.Γ. ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ & ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΚΑΙ Γ.Γ. ΜΕΣΩΝ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ	50%
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ	49%
ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ, ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ & ΚΛΙΜΑΤΙΚΗΣ ΑΛΛΑΓΗΣ	48%
ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ ΘΡΑΚΗΣ	44%
ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑΣ*	38%
ΕΡΓΑΣΙΑΣ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΑΙ ΠΡΟΝΟΙΑΣ	38%
ΥΠΟΔΟΜΩΝ, ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΔΙΚΤΥΩΝ	36%
ΥΓΕΙΑΣ	35%
ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ*	34%
ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ	32%
ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ, ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ*	27%
ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ*	26%
ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ*	21%
ΝΑΥΤΙΛΙΑΣ ΚΑΙ ΑΙΓΑΙΟΥ	20%
ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ	1%

Πηγή: Υλικό από συνέντευξη τύπου Υπ. ΥΔΜΗΔ (Απρίλιος 2014)

<sup>728</sup> Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης (2017). *Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-2019*. Αθήνα: ΥΔΑΣ, σ. 13.

#### ΜΕΡΟΣ ΙV. ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ

Με σημείο αφετηρίας το 2012, όπου οι δομές των Υπουργείων αντιστοιχούσαν συνολικά σε 157 Γενικές Διευθύνσεις, 1.978 Διευθύνσεις και 5.027 τμήματα<sup>729</sup>, η συγκριτική μεταβολή και επίπτωση των μέτρων των δύο κύκλων αναδιοργάνωσης διαφοροποιούνται.

Τα μέτρα του πρώτου κύκλου αναδιοργάνωσης εκτιμάται ότι συνολικά οδήγησαν σε μείωση του όγκου και του μεγέθους των διοικητικών μονάδων κατά 43,92% (από 7.636 οργανικές μονάδες σε 4.282), των θέσεων Γενικών Γραμματέων από 18%-27% (46-41 θέσεις από 56) και Ειδικών Γραμματέων από 30%-50% (5-7 θέσεις από 10)<sup>730</sup>.

Στην αντίθετη κατεύθυνση κινήθηκαν οι αλλαγές οι οποίες επήλθαν με τους Οργανισμούς που εκδόθηκαν τη δεύτερη περίοδο της αναδιοργάνωσης (2017-2018), καθώς καταγράφηκαν αυξήσεις στον αριθμό των δομών όλων των διοικητικών επιπέδων. Συνολικά, οι ΓΔ των Υπουργείων εκτιμάται ότι αυξήθηκαν κατά 8,5 % και οι Διευθύνσεις κατά 15% (Πίνακας 40 και Διάγραμμα 20).

**Πίνακας 40. ΕΞΕΛΙΞΗ ΜΕΓΕΘΟΥΣ ΔΟΜΩΝ ΑΝΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ 2014 - 2017**

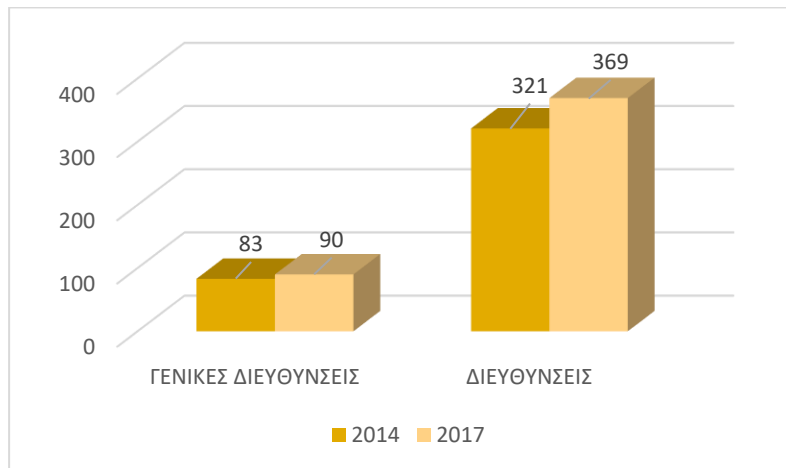
	ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ		ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ	
	2014	2017	2014	2017
ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ (τομέας εσωτερικών)	4	4	14	14
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ	12	10	51	37
ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΤΡΟΦΙΜΩΝ	6	8	35	42
ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑΣ	12	12	34	37
ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ	3	3	8	10
ΕΡΓΑΣΙΑΣ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΑΙ ΠΡΟΝΟΙΑΣ	5	5	19	20
ΝΑΥΤΙΛΙΑΣ ΚΑΙ ΑΙΓΑΙΟΥ / ΝΗΣΙΩΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	3	3	11	12
ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ	2	2	7	8
ΥΓΕΙΑΣ	3	3	17	17
ΥΔΜΗΔ / ΥΔΑΣ	3	3	8	10
ΥΠΕΚΑ / ΥΠΕΝ	9	9	27	32
ΥΠΟΔΟΜΩΝ – ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ (ΚΑΙ ΔΙΚΤΥΩΝ)	9	11	31	36
ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ	6	6	27	30
ΠΑΙΔΕΙΑΣ	6	7	32	40
ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	-	2	-	10
ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	-	2	-	14
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>83</b>	<b>90</b>	<b>321</b>	<b>369</b>

Πηγή: Συγκέντρωση και επεξεργασία στοιχείων Μ. Λαμπροπούλου

<sup>729</sup> Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2012). *Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση*, ο.π., σ. 40.

<sup>730</sup> Στοιχεία από Μανιτάκης Α., «Διοικητική Μεταρρύθμιση – Τι κάναμε, τι κάνουμε» (<http://law-constitution.web.auth.gr/manitakis/dioikitiki-metarythmisi/>).

**Διάγραμμα 20. Εξέλιξη μεγέθους διοικητικών δομών 2014 - 2017**



Πηγή: Συγκέντρωση και επεξεργασία στοιχείων Μ. Λαμπροπούλου

### Συγχωνεύσεις / καταργήσεις φορέων

Μετά το πρώτο κύμα καταργήσεων και συγχωνεύσεων φορέων, εκτιμάται ότι καταργήθηκαν οκτώ (8) και συγχωνεύθηκαν 197 φορείς, των οποίων οι αρμοδιότητες, αντίστοιχα, καταργήθηκαν ή μεταφέρθηκαν σε άλλους φορείς του δημόσιου τομέα<sup>731</sup>. Στη διάρκεια του 2<sup>ου</sup> προγράμματος, καταργήθηκαν επίσης 11 δημόσιοι φορείς και 4 νομικά πρόσωπα, ενώ συγχωνεύθηκαν ερευνητικά κέντρα και άλλες δομές<sup>732</sup>. Ωστόσο, δεν υπάρχουν διαθέσιμα συγκεντρωτικά στοιχεία όσον αφορά συνολικά τη πορεία των καταργήσεων – συγχωνεύσεων την περίοδο της κρίσης. Στο Παράρτημα του κεφαλαίου (Π1) παρατίθενται οι φορείς που περιλήφθηκαν στα βασικά νομοθετήματα περί καταργήσεων και συγχωνεύσεων φορέων του δημόσιου τομέα.

Σημειώνεται, ότι η αποτίμηση της μείωσης του αριθμού των Νομικών Προσώπων του δημόσιου τομέα θα πρέπει να λάβει υπ' όψιν την ίδρυση νέων φορέων κατά την περίοδο της κρίσης, ενώ το (καθαρό) τελικό αποτέλεσμα επηρεάζεται και από τις επόμενες μεταβολές, καθώς σε ορισμένες περιπτώσεις, οι αρχικές ρυθμίσεις ακυρώθηκαν μετά από ορισμένο διάστημα, οδηγώντας στην επανασύσταση των καταργηθέντων / συγχωνευθέντων φορέων<sup>733</sup>. Ωστόσο, ελλείψει στοιχείων, αντίστοιχη αποτίμηση δεν είναι δυνατή στο πλαίσιο της παρούσης μελέτης.

## 3.2 Ποιοτικές παράμετροι

### Κυβερνητικό σχήμα και Υπουργικά χαρτοφυλάκια

Βάσει των στοιχείων που παρουσιάστηκαν στην ενότητα 2.2, γενική διαπίστωση αποτελεί η τάση ενίσχυσης και διόγκωσης των οργάνων και των δομών υποστήριξης και συντονισμού του κυβερνητικού έργου στο ανώτερο πολιτικό επίπεδο την περίοδο της

<sup>731</sup> Ministry of Finance - Greek National Reforms Programme 2013 (April 2013), σ. 30.

<sup>732</sup> Ministry of Finance - Greek National Reforms Programme 2015 (April 2015), σ. 20.

<sup>733</sup> Για παράδειγμα, η ΕΡΤ καταργήθηκε το 2013, αντικαταστάθηκε από τη ΝΕΡΙΤ μετά από λίγους μήνες και εν συνεχεία επανήλθε το 2015, στην αρχική της μορφή, ως ΕΡΤ. Η Σχολή Επιμόρφωσης Υπαλλήλων Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών (ΣΕΥΥΟ), το 2011 καταργήθηκε ως αυτοτελής μονάδα και συγχωνεύθηκε με το ΕΚΔΔΑ, ενώ το 2016 οι σχετικές αρμοδιότητες μεταφέρθηκαν στη νεοσυσταθείσα Φορολογική και Τελωνειακή Ακαδημία, η οποία στην παρούσα φάση αποτελεί Διεύθυνση της ΑΑΔΕ. Παραδείγματα συγχώνευσης/κατάργησης ή επαναδημιουργίας φορέων περιλαμβάνονται και στα κεφάλαια 13, Διοικητικές μεταρρυθμίσεις και χωρικές πολιτικές και 5, Το Ελληνικό Κτηματολόγιο.

κρίσης. Η δημιουργία του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης και η ενίσχυση των Γενικών Γραμματειών (Κυβέρνησης, Πρωθυπουργού και Συντονισμού), υποδηλώνουν την τάση ενδυνάμωσης του κέντρου της κυβέρνησης και συγκεντρωτισμού. Ωστόσο, ένα ερώτημα το οποίο προκύπτει ως προς το πλήθος των εν λόγω δομών είναι η αναγκαιότητα δημιουργίας διακριτών οργανωτικά μονάδων, με συναφείς ως ένα βαθμό αρμοδιότητες, δημιουργώντας ενδεχομένως αλληλοεπικαλύψεις ή / και ζητήματα (εσωτερικού) συντονισμού και αναφοράς σε ένα (ενιαίο) κέντρο. Η μέχρι τώρα εμπειρία εφαρμογής οδηγεί στο συμπέρασμα ότι δεν υπάρχει αποτελεσματική επικοινωνία μεταξύ των συναρμόδιων δομών συντονισμού<sup>734</sup>. Περαιτέρω, ο πολλαπλασιασμός των δομών συντονισμού συνιστά μια αντιφατική τάση στην πορεία μεταρρύθμισης των διοικητικών δομών, καθώς από τη μια πλευρά επιδιώκεται η δραστική (ποσοτική) μείωσή τους, αλλά από άλλη, παρατηρείται η οργανωτική διόγκωση της κορυφής (κυβερνητικό-διοικητικό επίπεδο).

Όσον αφορά την εξέλιξη του κυβερνητικού σχήματος και την κατανομή των χαρτοφυλακίων πολιτικής, κατά τη διάρκεια της κρίσης παρατηρήθηκαν θεσμικά συγχωνεύσεις και επανασυστάσεις Υπουργείων, καθώς και μικρές ανακατανομές αρμοδιοτήτων μεταξύ τους (βλ. Παραρτήματα Π3 και Π4). Οι βασικοί τομείς πολιτικής δεν μεταβλήθηκαν σημαντικά, ενώ ορισμένοι εξ αυτών αναβαθμίστηκαν σε αυτοτελή Υπουργεία, όπως η μεταναστευτική και η ψηφιακή πολιτική (2017). Σημαντική αλλαγή ισορροπίας παρατηρήθηκε στις σχέσεις μεταξύ των Υπουργείων, με την εμφανή αναβάθμιση και ενίσχυση του ρόλου του Υπουργείου Οικονομικών, ήδη από το πρώτο Μνημόνιο, το πεδίο παρέμβασης του οποίου στις λειτουργίες των άλλων Υπουργείων διευρύνθηκε, για παράδειγμα όσον αφορά την προετοιμασία και την εκτέλεση των προϋπολογισμών<sup>735</sup> αλλά και εν γένει το ρόλο του στο συντονισμό και την παρακολούθηση των πολιτικών<sup>736</sup> (βλ. και κεφάλαια 1-3, Δημοσιονομική Διαχείριση).

### **Αλλαγές στην οργάνωση των Υπουργείων**

Συνολικά η σύνθεση των αντικειμένων των Γενικών και Ειδικών Γραμματειών των Υπουργείων δεν υπέστη σημαντικές αλλαγές την περίοδο της κρίσης. Αλλαγές παρατηρήθηκαν κυρίως στον τύπο των αρμόδιων οργανωτικών μονάδων, καθώς αρκετές από τις υφιστάμενες ΓΓ μετεξελίχθηκαν σε ανεξάρτητες αρχές (ΑΑΔΕ, ΕΛΣΤΑΤ) ή / και δομές εκτός Υπουργείων. Σε λίγες περιπτώσεις εμφανίστηκαν νέα χαρτοφυλάκια με αντίστοιχη σύσταση τομέων εντός των Υπουργείων, όπως η Γενική Γραμματεία Συντονισμού Διαχείρισης Αποβλήτων στο Υπουργείο Εσωτερικών (2015), η Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς στο Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρώπινων Δικαιωμάτων (2016) και οι Ειδικές Γραμματείες Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας και Κοινωνικής Ένταξης Ρομά στο Υπουργείο Εργασίας, κοινωνικής ασφάλισης και κοινωνικής αλληλεγγύης (2017).

Όπως ήδη αναφέρθηκε, κατά τη διάρκεια της κρίσης, εμφανής ήταν η ενίσχυση των δομών οικονομικής διαχείρισης, μέσω της σύστασης Γενικών Διευθύνσεων οικονομικού, οριζόντιας αρμοδιότητας, οι οποίες διατηρήθηκαν και στον 2<sup>ο</sup> κύκλο της αναδιοργάνωσης (Παράρτημα Π2). Επίσης, παρατηρήθηκε το φαινόμενο της δημιουργίας οριζόντιων δομών σε όλα τα Υπουργεία, για το συντονισμό και την εσωτερική παρακολούθηση των (τομεακών) πολιτικών, υπαγόμενες απ' ευθείας στον

<sup>734</sup> Προσωπικές συνεντεύξεις.

<sup>735</sup> Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality (May 2010), chapter 3ii.

<sup>736</sup> Spanou C. (2018). EU coordination in Greece: 'Forced' Europeanization under the MoU, ο.π., ενότητα 2.2.4.

Υπουργό, όπως οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου, τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας και (σε ορισμένες περιπτώσεις) τα Αυτοτελή τμήματα και οι διευθύνσεις διεθνών και ευρωπαϊκών σχέσεων (βλ. παραπάνω κεφ. 2.3). Ωστόσο, ο ρόλος και η συμβολή αυτών των δομών παραμένουν σε περιορισμένο πλαίσιο και φαίνεται ότι η δημιουργία τους εξυπηρέτησε πρωτίστως την τυπική ανταπόκριση στις απαιτήσεις προσαρμογής (βλ. ΜΕΕ). Αντίθετα, πιο ενεργές εμφανίζονται οι δομές οι οποίες συστάθηκαν εντός των Υπουργείων για την παρακολούθηση και υλοποίηση των Μνημονιακών δεσμεύσεων (κυρίως δημοσιονομικού χαρακτήρα), υπό τη μορφή μονάδων εκτός υπηρεσιακής ιεραρχίας, συνήθως υπαγομένων απ' ευθείας στον Υπουργό, ιδίως στην περίπτωση του Υπουργείου Οικονομικών<sup>737</sup>.

### **Η τάση εκχώρησης αρμοδιοτήτων σε ανεξάρτητες δομές**

Χαρακτηριστική αντίδραση στις απαιτήσεις που δημιούργησε η κρίση ήταν η δημιουργία ανεξάρτητων δομών, στις οποίες εκχωρήθηκαν αρμοδιότητες οι οποίες ασκούνταν από τις κεντρικές δομές των Υπουργείων, προκειμένου να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις ευελιξίας, αποτελεσματικότητας και αυτονομίας. Έχουν ήδη αναφερθεί παραδείγματα ανεξάρτητων αρχών (ΑΑΔΕ, ΕΑΔΗΣΥ, ΕΛΣΤΑΤ, ΕΔΣ) και νέων φορέων, εκτός δημόσιου τομέα (ΤΑΙΠΕΔ ΑΕ, ΕΕΣΥΠ ΑΕ, ΕΤΑΔ ΑΕ, ΤΧΣ), η λειτουργία των οποίων αποτέλεσε μνημονιακή υποχρέωση και συνδέεται άμεσα με απαιτήσεις οικονομικού – δημοσιονομικού χαρακτήρα. Η δημιουργία αυτών των δομών αντανάκλα αφενός την (έξωθεν) απαίτηση ανεξαρτησίας και ελέγχου τους, αλλά και την αδυναμία των υφισταμένων να διαχειριστούν τις αντίστοιχες λειτουργίες, υποδηλώνοντας εν πολλοίς και την τάση παράκαμψής τους (βλ. και Κεφάλαιο 12).

## **Συμπεράσματα**

### **Σύνοψη ευρημάτων**

Τα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής που εφαρμόστηκαν ως απάντηση στην κρίση χρέους είχαν σημαντικές επιπτώσεις στις δομές του διοικητικού μηχανισμού. Τα μέτρα της περιόδου της οικονομικής προσαρμογής (2010-2018) εν πολλοίς επιχειρήσαν να αντιμετωπίσουν ήδη διαπιστωμένα προβλήματα και χρόνιες αδυναμίες του τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, στοχεύοντας στον περιορισμό του μεγέθους (έκταση και κόστος) του δημόσιου τομέα και στον εξορθολογισμό των διοικητικών δομών (διάρθρωση, συντονισμός, απόδοση). Οι βασικοί άξονες πολιτικής εστίασαν σε μέτρα που αφορούσαν την αξιολόγηση και αναδιοργάνωση των δομών της διοίκησης και την κατάργηση ή συγχώνευση φορέων του δημόσιου τομέα. Το παρόν κεφάλαιο επιχειρήσει να καταγράψει το περιεχόμενο και τις επιπτώσεις της διαδικασίας αναδιάρθρωσης των διοικητικών δομών, διερευνώντας το αν και με ποιο τρόπο οι εν λόγω πολιτικές μετέβαλαν την μέχρι τότε πορεία (αργής και ελλιπούς) προσαρμογής των δομών στα ζητούμενα που αναλύθηκαν στην ενότητα 1.

Το ζήτημα της αναδιάρθρωσης των διοικητικών δομών κατέλαβε σημαντική θέση στην ατζέντα της διοικητικής μεταρρύθμισης την περίοδο της κρίσης. Οι βασικές κατευθύνσεις προσδιορίστηκαν στα κείμενα των συμφωνιών των προγραμμάτων χρηματοδότησης, με

<sup>737</sup> Όπως για παράδειγμα η Μονάδα Αλοκρατικοποιήσεων, Διαχείριση κινητών Αξιών και Επιχειρησιακού Σχεδιασμού [βλ. και Spanou C. (2018). EU coordination in Greece: 'Forced' Europeanization under the MoU, ο.π., ενότητα 2.2.4].



ιδιαίτερη δε λεπτομέρεια στο 2<sup>ο</sup> πρόγραμμα, στο πλαίσιο του οποίου οι απαιτήσεις αναδιοργάνωσης της κεντρικής διοίκησης διευρύνθηκαν και προσέλαβαν πιο λεπτομερή χαρακτήρα. Κεντρικά ζητούμενα αποτέλεσαν η μείωση του μεγέθους των δομών, με στόχο κυρίως την περιστολή του δημοσιονομικού κόστους, την ενδυνάμωση των μηχανισμών συντονισμού και την ορθολογικότερη διάρθρωση των μονάδων και των οργανισμών του διοικητικού μηχανισμού. Αντίστοιχα διαμορφώθηκε το περιεχόμενο της εθνικής νομοθεσίας και των προγραμμάτων διοικητικής μεταρρύθμισης.

Οι επιπτώσεις των μέτρων αναδιοργάνωσης δεν αντιστοιχούν σε συμμετρικές μεταβολές, ενώ η τελική (ποσοτική και ποιοτική) επίδρασή τους διαφοροποιείται κατά τη διάρκεια της υπό μελέτη περιόδου. Με αναφορά στο πολιτικό - κυβερνητικό επίπεδο, ο (ονομαστικός) αριθμός των Υπουργείων εμφανίζει σημαντικές διακυμάνσεις, μεταξύ 10 και 18, καταγράφοντας αυξομειώσεις χωρίς σταθερή κατεύθυνση. Για τη διαμόρφωση των πολιτικών αναδιάρθρωσης συνεστήθη ειδικό όργανο (Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης, 2012), ενώ την ίδια περίοδο ενισχύθηκαν οι υφιστάμενες και συγκροτήθηκαν νέες δομές συντονισμού στο κέντρο της κυβέρνησης. Όσον αφορά τη διαδικασία της αναδιοργάνωσης των δομών των οργανικών μονάδων της κεντρικής διοίκησης, την περίοδο 2010-2018 διακρίνονται δύο βασικοί κύκλοι προσαρμογής: Ο πρώτος ολοκληρώνεται με την έκδοση των Οργανισμών των Υπουργείων το 2014, οδηγώντας σε σημαντική (ποσοτική) μείωση των υφιστάμενων δομών, με σχεδόν το σύνολο των φορέων να καταγράφει μείωση σε ποσοστό άνω του 20%. Αντίθετα, στο δεύτερο κύκλο αναδιοργάνωσης, ο οποίος ολοκληρώθηκε με την έκδοση των αναθεωρημένων Οργανισμών στα τέλη του 2017 και στις αρχές του 2018, σημειώνεται αύξηση των δομών, άνω του 10%.

Το εγχείρημα της κατάργησης και συγχώνευσης φορέων του δημόσιου τομέα οδήγησε σε περαιτέρω ποσοτική μείωση των δομών, χωρίς ωστόσο να υπάρχει καταγεγραμμένη συνολικά η επίπτωση και η πορεία εφαρμογής τους. Σημειώνεται ότι τα μέτρα κυρίως αφορούσαν συγχωνεύσεις ή / και μεταφορά αρμοδιοτήτων υφιστάμενων φορέων, παρά αυτοτελή κατάργηση. Η έντασή τους είναι πιο υψηλή στην αρχή της κρίσης, ενώ μετά το 2015 (3<sup>ο</sup> πρόγραμμα) το εύρος και η εφαρμογή τους φαίνεται να ατονεί. Ωστόσο, καθ' όλη την υπό μελέτη περίοδο, καταγράφεται η αντίστροφη τάση δημιουργίας νέων δομών, κυρίως ως απάντηση στις αυξημένες (έξωθεν) απαιτήσεις διαχείρισης και παρακολούθησης των πολιτικών, ιδίως σε πεδία που συνδέονται με δημοσιονομικές λειτουργίες. Η εν λόγω τάση εκχώρησης αρμοδιοτήτων σε δομές με αυξημένο βαθμό ανεξαρτησίας ή υπαγόμενες απ' ευθείας στην πολιτική ιεραρχία συνιστά μια κρίσιμη ποιοτική μεταβολή του πλαισίου διάρθρωσης των διοικητικών δομών, καθώς διασπάται το παραδοσιακό ιεραρχικό - οργανωτικό σχήμα. Τέλος, την οκταετία της κρίσης, εμφανής ήταν η αναβάθμιση και ενίσχυση του ρόλου του Υπουργείου Οικονομικών έναντι των λοιπών Υπουργείων, καθώς και των δομών με οικονομικές αρμοδιότητες εντός των Υπουργείων (ΓΔ.ΟΥ), γεγονός που ερμηνεύεται πάλι με αναφορά στην έμφαση των μέτρων στα δημοσιονομικά κριτήρια (βλ. Κεφάλαιο 2).

### **Ποιοτικές παράμετροι και κριτική αποτίμηση**

Πέραν των άμεσων και ποσοτικών αποτελεσμάτων της διαδικασίας αναδιοργάνωσης, οι αλλαγές στον τρόπο διάρθρωσης των διοικητικών δομών συνοδεύτηκε από ποιοτικές μεταβολές οι οποίες αφορούν όχι μόνο το σχήμα συγκρότησης των δομών, αλλά και τον τρόπο προσέγγισης του ζητήματος της οργάνωσης του διοικητικού μηχανισμού, ως πολιτικής μεταρρύθμισης. Σημαντικό εύρημα αποτελεί η διαπίστωση ότι, μετά την εκδήλωση της κρίσης, αλλάζει η ένταση και ο ορίζοντας εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων, καθώς οι αναγκαίες προσαρμογές είναι μεγαλύτερης κλίμακας και η

υλοποίησή τους δρομολογείται σε πιο σύντομο χρονικό ορίζοντα. Παράλληλα, μεταβάλλεται το εύρος των ρυθμίσεων, καθώς, η αναδιάρθρωση των διοικητικών δομών επιχειρείται με οριζόντιο και οργανωμένο τρόπο για το σύνολο των Υπουργείων, ενώ παράλληλα στηρίζεται (ιδίως στην αρχική φάση) σε μια σαφή μεθοδολογία και συγκεκριμένα στάδια υλοποίησης.

Σημαντική πτυχή της διαδικασίας αναδιοργάνωσης συνιστά η προσπάθεια ενιαίας προσέγγισης και συντονισμού της εφαρμογής των αλλαγών στο σύνολο των Υπουργείων, υποδηλώνοντας την αλλαγή της μέχρι τότε ακολουθούμενης πρακτικής της μεμονωμένης αναθεώρησης των δομών, ανά Υπουργείο / φορέα. Στοιχείο διαφοροποίησης σε σχέση με προηγούμενα εγχειρήματα μεταρρύθμισης αποτελεί επίσης η σύνδεση της διαδικασίας διοικητικής αναδιάρθρωσης με την πολιτική ανθρώπινου δυναμικού, για παράδειγμα μέσω της περιγραφής των θέσεων εργασίας (περιγράμματα) και, ιδίως στις συνθήκες του τρίτου προγράμματος (2015-2018), του προγράμματος κινητικότητας των δημόσιων υπαλλήλων, τα οποία αναλύονται πιο πάνω (βλ. Ανθρώπινο Δυναμικό, κεφάλαιο Κινητικότητα).

Το περιεχόμενο και η προσέγγιση του ζητήματος της αναδιοργάνωσης των δομών επηρεάστηκε άμεσα (και πρωτίστως) από τις δημοσιονομικές συνθήκες αλλά και από την πολιτική συγκυρία. Στον πρώτο κύκλο είναι σαφής η -συχνά μονομερής- έμφαση στο δημοσιονομικό αντίκτυπο των μέτρων, μέσω της μείωσης των δομών, ενώ στο δεύτερο δεν υπάρχει τόσο άμεση σύνδεση με το δημοσιονομικό κόστος ή έξωθεν κατεύθυνση περιορισμού, εξ ου και στο επίκεντρο βρέθηκαν ποιοτικά και λειτουργικά κριτήρια του τρόπου διάρθρωσης και λειτουργίας τους, οδηγώντας μάλιστα στο αντίθετο αποτέλεσμα, δηλαδή στην ποσοτική αύξηση των δομών.

Η πίεση των οικονομικών συνθηκών και η σύνδεση των μέτρων αναδιάρθρωσης με τη διαδικασία της δημοσιονομικής προσαρμογής λειτούργησε ανασταλτικά για την υλοποίηση και την αποδοχή των πολιτικών. Αρνητική επίδραση είχε επίσης η συσχέτιση της αναδιοργάνωσης με μέτρα που είχαν προσλάβει αρνητικό περιεχόμενο, όπως οι απολύσεις των δημόσιων υπαλλήλων και η διαθεσιμότητα. Επιπλέον, ο απαιτούμενος εξορθολογισμός των δομών έγινε αντιληπτός εν πολλοίς ως απόρροια των δημοσιονομικών περιορισμών, με στόχο τη μείωση του μεγέθους και του κόστους του δημόσιου τομέα, ενώ η ασφυκτική χρονική πίεση αποτέλεσε τροχοπέδη στην ανάπτυξη ενός οργανωμένου σχεδίου προετοιμασίας, εφαρμογής και ενσωμάτωσης των αναγκαίων αλλαγών.

Επιπλέον, η εισαγωγή των μέτρων εκκίνησε χωρίς να έχει διασφαλιστεί η ετοιμότητα και η ικανότητα του διοικητικού μηχανισμού αφενός να υποστηρίξει την υλοποίησή τους και αφετέρου, σχεδόν ταυτόχρονα, να απορροφήσει και προσαρμοστεί (σ)τις απαιτούμενες μεταβολές. Συχνά δε, λόγω της έλλειψης εμπιστοσύνης αλλά και της αμφισβήτησης της ικανότητας της δημόσιας διοίκησης από την πλευρά των εξωτερικών οργάνων που ενεπλάκησαν στις σχετικές διαδικασίες, τα μέτρα υλοποιούνταν υπό συνθήκες που δεν λάμβαναν υπ' όψιν την ικανότητα ανταπόκρισης του διοικητικού μηχανισμού στις απαιτήσεις που τίθεντο. Η παροχή τεχνογνωσίας από εξωτερικούς εμπειρογνώμονες επιχειρήσε να αντιμετωπίσει ως ένα βαθμό τις εγχώριες αδυναμίες σχεδιασμού και υλοποίησης των πολιτικών, ωστόσο η τελική συμβολή τους παραμένει αμφίβολη, καθώς σε αρκετές περιπτώσεις φαίνεται ότι δεν διασφαλίστηκε επαρκώς η κατανόηση των συνθηκών εφαρμογής και η συμβατότητα των εισηγούμενων μέτρων με τα δεδομένα της ελληνικής διοίκησης.

Πέραν των αντικειμενικών δυσκολιών και της οικονομικής συγκυρίας, σημαντική ήταν η επίδραση χρόνιων αδυναμιών του εγχώριου πολιτικοδιοικητικού συστήματος, οι οποίες εξακολούθησαν να αναπαράγονται και να υπονομεύουν την εφαρμογή και την απόδοση των μεταρρυθμίσεων (και) στις συνθήκες της κρίσης. Κρίσιμο είναι εν προκειμένω το ζήτημα της συνέχειας και της μακροπρόθεσμης προσέγγισης των πολιτικών, όπου σημειώθηκαν σημαντικές αστοχίες. Οι στόχοι και κυρίως τα αποτελέσματα της αναδιοργάνωσης, όπως ήδη αναλύθηκε, διαφέρουν σημαντικά μεταξύ των διακριτών κυβερνητικών περιόδων που ορίζονται από τις εκλογές του 2015, ενώ επιμέρους ασυνέχειες παρατηρούνται και κατά την εναλλαγή Υπουργών, ωστόσο σε μικρότερη έκταση. Η επίπτωση αυτών των αλλαγών στις προοπτικές ενσωμάτωσης και τη βιωσιμότητα των προσαρμογών είναι αρνητική. Επιπλέον, εκτός από την έξωθεν πίεση για την άμεση (και μάλλον βεβιασμένη) εφαρμογή των μέτρων, μεταξύ των δύο κύκλων αναδιάρθρωσης είναι αμφίβολο ότι μεσολάβησε επαρκές διάστημα για την εκτίμηση της απόδοσης της πρώτης αναδιοργάνωσης (περίπου ένας χρόνος), εντείνοντας την έλλειψη συνέχειας στην πολιτική μεταρρύθμισης των δομών.

Με βάση τα ευρήματα της ανάλυσης, ένα ζήτημα που χρήζει περαιτέρω διερεύνησης αποτελεί η αποτελεσματικότητα και η ικανότητα διαχείρισης των νέων απαιτήσεων συντονισμού σε διαφορετικά επίπεδα, λόγω της τάσης δημιουργίας δομών εκτός υπηρεσιακής ιεραρχίας ή / και με απευθείας υπαγωγή στην πολιτική ηγεσία: μεταξύ των Υπουργείων και των δομών που ανεξαρτητοποιήθηκαν, μεταξύ των οριζόντιων δομών παρακολούθησης εντός των Υπουργείων και μεταξύ των διακριτών υπηρεσιών που υπάγονται στο κέντρο της κυβέρνησης. Η ενίσχυση των εν λόγω δομών συντονισμού και υποστήριξης του κυβερνητικού έργου, παρότι τυπικά απέβλεπε στην ενίσχυση της δι-υπουργικής συνεργασίας, αφενός οδήγησε σε συγκεντρωτισμό και διόγκωση (ή και πληθωρισμό) των δομών του κέντρου της κυβέρνησης και αφετέρου δημιούργησε επιπλέον ανάγκες συντονισμού των νέων μονάδων, επιβαρύνοντας την ήδη αδύναμη ως προς αυτή τη λειτουργία ικανότητα της διοίκησης.

Εν κατακλείδι, η αποτίμηση του εγχειρήματος της αναδιοργάνωσης, πέραν των ποσοτικών ενδείξεων, δεν έχει αποδώσει ακόμα σαφή αποτελέσματα ως προς την ποιοτική της επίπτωση στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Οι απαιτήσεις της δημοσιονομικής προσαρμογής σαφώς μετέβαλαν την ένταση και το ρυθμό υλοποίησης των μέτρων, απαντώντας ως ένα βαθμό σε χρόνιες αδυναμίες των χαρακτηριστικών οργάνωσης του διοικητικού μηχανισμού. Ωστόσο, η τελική απόδοση των αλλαγών που έλαβαν χώρα την οκταετία της κρίσης φάνηκε ότι εξαρτάται όχι μόνο από τις τεχνικές προδιαγραφές και τις συνθήκες εφαρμογής, αλλά και από τη συνδυαστική επίδραση των μέτρων που συγκροτούν συνολικά και μακροπρόθεσμα την ατζέντα της διοικητικής μεταρρύθμισης, ενώ, σαφώς, η αποτίμηση της τελικής επίπτωσής τους υπερβαίνει την περίοδο και τους στόχους της δημοσιονομικής προσαρμογής.

## Συντομογραφίες

ΑΑΔΕ	Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΓΓ	Γενική Γραμματεία
ΓΔ	Γενική Διεύθυνση
ΓΣ	Γενική Γραμματεία Συντονισμού
ΓΛΚ	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
ΓΠΚΒ	Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή
ΕΑΑΔΗΣΥ	Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων
ΕΑΠ	Ενιαία Αρχή Πληρωμής
ΕΔΣ	Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο
ΕΕΣΥΠ	Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας ΑΕ
ΕΚΔΔΑ	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΕΛΣΤΑΤ	Ελληνική Στατιστική Υπηρεσία
ΕΠ	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
ΕΤΑΔ	Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου ΑΕ
ΚΣΜ	Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης
ΝΠΔΔ	Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Ανάπτυξης και Συνεργασίας
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΤΑΙΠΕΔ	Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας Ελληνικού Δημοσίου ΑΕ
ΤΧΣ	Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας
ΥΔΑΣ	Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης
ΥΔΜΗΔ	Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
ΥΠΟΙΚ	Υπουργείο Οικονομικών

## Βιβλιογραφικές αναφορές

- European Commission (2016). Compliance report in the context of the first review of the Greece's macroeconomic adjustment programme (June). Διαθέσιμο σε [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/compliance\\_report-to\\_ewg\\_2017\\_06\\_21.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/compliance_report-to_ewg_2017_06_21.pdf) (πρόσβαση 3.1.2018).
- Memorandum of Economic and Financial Policies & Memorandum of Understanding on specific economic policy conditionality (May 3, 2010).
- Memorandum of Economic and Financial Policies & Memorandum of Understanding on specific economic policy conditionality (March 11, 2012).
- Memorandum of Understanding between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and the Bank of Greece, agreed at staff level (August 2015).
- Memorandum of Understanding between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and The Bank of Greece (August 19, 2015).
- Supplemental Memorandum of Understanding between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and The Bank of Greece (July 5, 2017).
- Makrydemetres A., Zervopoulos P., Pravita M.-E. (2016). Reform of public administration in Greece; Evaluating structural reform of central government departments in Greece: Application of the DEA methodology. GreeSE Paper No.97 Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, February 2016. Διαθέσιμο σε: <http://www.lse.ac.uk/Hellenic-Observatory/Assets/Documents/Publications/GreeSE-Papers/GreeSE-No97.pdf> (πρόσβαση: 10.3.2018).
- Ministry of Finance - Greek National Reform Programme 2016 (April 2016).
- Ministry of Finance - Greek National Reforms Programme 2013 (April 2013).
- Ministry of Finance - Hellenic National reform Programme 2011-2014 (April 2011).
- Ministry of Finance - National Reform Programme 2015 (April 2015).
- Ministry of Finance (2011). *Medium term fiscal strategy 2012-2015*. Athens, June.
- Ministry of Finance (2012). *Hellenic National Reform Programme 2012-2015. Report on the progress towards 'Europe 2020' and the implementation of the Euro plus Pact commitments*, Athens, April.
- OECD (2011). *Greece: Review of the Central Administration*. OECD Public Governance Reviews, OECD: OECD Publishing.
- Spanou C. (2018). EU coordination in Greece: 'Forced' Europeanization under the MoU? In Sabrina Ragone (ed.). *Managing the Euro Crisis National EU Policy Coordination in the Debtor Countries*. London: Routledge, pp. 13-38.
- Supplemental Memorandum of Understanding between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and The Bank of Greece (July 5, 2017).
- Varvaressos, K. (1952). *Report on the Greek Economic Problem*. Washington DC. Διαθέσιμο σε: <http://documents.worldbank.org/curated/en/709741468030326423/pdf/UNN18000Greece0the0economic0problem.pdf>.
- Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013».
- Μακρυδημήτρης Α., Μιχαλόπουλος, Ν. (2000). *Εκθέσεις εμπειρογνομώνων για την δημόσια διοίκηση 1950-1998*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Μανιτάκης Α., «Διοικητική Μεταρρύθμιση – Τι κάναμε, τι κάνουμε». Διαθέσιμο σε: <http://law-constitution.web.auth.gr/manitakis/dioikitiki-metarythmisi/> (πρόσβαση 2.2.2018).
- Μνημόνιο Συνεργασίας μεταξύ του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και του Υπουργείου Προϋπολογισμού, Δημόσιου Λογιστικού και Μεταρρύθμισης του Κράτους της Γαλλικής Δημοκρατίας, και σε συνεργασία, ως τρίτο μέρος, με την Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα (Task Force For Greece) και Οδικός Χάρτης Διοικητικής Μεταρρύθμισης (Δεκέμβριος 2012).

#### ΜΕΡΟΣ ΙV. ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ

- Σπανού Κ. (1996). *Το πρόβλημα της δημόσιας διοίκησης. Μια πρώτη προσέγγιση*. Αθήνα: ΙΟΒΕ.
- Σπανού, Κ. (2001). Δημόσια διοίκηση και δημόσια πολιτική. Στο Ε. Σπηλιωτόπουλος, Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.). *Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα*. Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών Αθήνα–Κομοτηνή: Αντ.Σάκκουλας, σελ. 169-188.
- Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης (2017). *Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-2019*. Αθήνα.
- Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2012). *Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση*. Αθήνα.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 12. Η προσαρμογή των διοικητικών δομών για την άσκηση της πολιτικής των ιδιωτικοποιήσεων

Μαντώ Λαμπροπούλου

### Εισαγωγή

Η δημόσια διοίκηση, υπό την πίεση της κρίσης χρέους που εκδηλώθηκε στα τέλη του 2009, βρέθηκε αντιμέτωπη με νέες απαιτήσεις διαχείρισης και άσκησης των πολιτικών, οι οποίες συνδέθηκαν κυρίως με τους στόχους και τις υποχρεώσεις των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής. Οι ιδιωτικοποιήσεις<sup>738</sup> αποτέλεσαν έναν από τους βασικούς πυλώνες των εν λόγω προγραμμάτων και ένα κρίσιμο πεδίο μεταρρύθμισης. Παρότι προσεγγίστηκαν κυρίως από τη σκοπιά των οικονομικών – δημοσιονομικών τους επιπτώσεων, επηρέασαν παράλληλα την ευρύτερη διαδικασία μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα, επιφέροντας αλλαγές στο ρόλο και τον τρόπο εμπλοκής του διοικητικού μηχανισμού σε κρίσιμα πεδία οικονομικής δραστηριότητας και στις διαδικασίες διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας. Η φύση και οι όροι των συμφωνιών χρηματοδότησης έθεσαν εν προκειμένω νέες απαιτήσεις διαχείρισης, υλοποίησης και παρακολούθησης - ελέγχου των πολιτικών, στις οποίες οι υφιστάμενες δομές φάνηκαν εν πολλοίς ανέτοιμες ή και αδύναμες να ανταποκριθούν.

Στο πλαίσιο αυτών των μετασχηματισμών, αντικείμενο μελέτης του παρόντος κεφαλαίου αποτελεί η καταγραφή και η αποτίμηση της προσαρμογής του διοικητικού μηχανισμού στις απαιτήσεις άσκησης των πολιτικών ιδιωτικοποίησης. Στο επίκεντρο βρίσκεται η διερεύνηση των μεταβολών που επήλθαν στους όρους οργάνωσης και λειτουργίας των δομών της διοίκησης που εμπλέκονται στις διαδικασίες σχεδιασμού και υλοποίησης των ιδιωτικοποιήσεων και, εν γένει, των ευρύτερων πολιτικών διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας.

Η προσαρμογή του διοικητικού μηχανισμού συνδέεται κυρίως με την αναδιοργάνωση των δομών του Υπουργείου Οικονομικών, τη δημιουργία νέων φορέων (όπως το ΤΑΙΠΕΔ και η ΕΕΣΥΠ) και τις αλλαγές στο πεδίο των ρυθμιστικών αρχών. Οι επιπτώσεις της κρίσης αναλύονται σε τρία διακριτά επίπεδα, συναρτήσεως των παραμέτρων του δημόσιου τομέα που επηρεάζει άμεσα ή έμμεσα η διαδικασία ιδιωτικοποίησης: (i) τους όρους ιδιοκτησίας και λειτουργίας των ΔΕΚΟ, (ii) την οργάνωση και δραστηριότητα των οικονομικών κλάδων και (iii) τη φύση και λειτουργία των μηχανισμών διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας. Βάσει αυτής της διάκρισης, υποστηρίζεται ότι η προσαρμογή των διοικητικών δομών, παράλληλα με τις έξωθεν πιέσεις, υπαγορεύτηκε από την αυξημένη συνθετότητα των νέων συνθηκών άσκησης πολιτικής, οι οποίες συνδυάζουν λειτουργίες διοικητικού, οικονομικού, ρυθμιστικού και εποπτικού τύπου. Με αφετηρία αυτήν την υπόθεση, διερευνώνται η διαδικασία και τα αποτελέσματα αναδιάρθρωσης των δομών που ασκούν τις αντίστοιχες λειτουργίες και αρμοδιότητες. Ιδιαίτερη έμφαση δίδεται στην

<sup>738</sup> Ως ιδιωτικοποίηση νοείται σε γενικούς όρους η διαδικασία υποχώρησης του κράτους από την οικονομία. Πρωτίστως αφορά την άμεση αποεπένδυση - αποκρατικοποίηση περιουσιακών στοιχείων και την εκχώρηση δραστηριοτήτων από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα. Παράλληλα, συνδέεται με ευρύτερες διαδικασίες που επηρεάζουν την εμπλοκή του κράτους στο καθεστώς λειτουργίας τομέων οικονομικής δραστηριότητας (απελευθέρωση) και στη διαμόρφωση των κανόνων του ρυθμιστικού πλαισίου (από/επαναρρύθμιση).

παρατηρούμενη ενίσχυση της δυναμικής δημιουργίας νέων φορέων, οι οποίοι χαρακτηρίζονται από αυξημένο βαθμό ανεξαρτησίας και εμφανίζουν σημαντικές διαφοροποιήσεις από τις παραδοσιακές γραφειοκρατικές δομές.

Μεθοδολογικά, η μελέτη στηρίζεται στη συλλογή και επεξεργασία στοιχείων από τα κείμενα των συμφωνιών χρηματοδότησης και τα προγράμματα προσαρμογής (Μνημόνια Συνεννόησης, Μεσοπρόθεσμα Προγράμματα, Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων), τα Επιχειρησιακά Προγράμματα Αξιοποίησης (ΤΑΙΠΕΔ), τις Εκθέσεις Αξιολόγησης των προγραμμάτων, την εθνική και ευρωπαϊκή νομοθεσία και υλικό από το Υπουργείο Οικονομικών. Εμπειρικά δεδομένα αντλήθηκαν επίσης μέσω συνεντεύξεων με εμπλεκόμενους στις διαδικασίες σχεδιασμού και εφαρμογής των ιδιωτικοποιήσεων.

Στην ενότητα 1 περιγράφονται τα δεδομένα και τα προβλήματα που διαπιστώνονταν στο πεδίο πολιτικής των ιδιωτικοποιήσεων και της διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας την περίοδο πριν την εκδήλωση της κρίσης χρέους. Η ενότητα 2 παρέχει μια επισκόπηση των μέτρων τα οποία περιλήφθηκαν στα τρία προγράμματα προσαρμογής. Στην ενότητα 3 επιχειρείται η αποτίμηση την ανταπόκρισης των διοικητικών δομών στις νέες απαιτήσεις άσκησης πολιτικής, καλύπτοντας το κυβερνητικό επίπεδο, το διοικητικό μηχανισμό, τους νέους φορείς διαχείρισης και τις ρυθμιστικές αρχές.

## 1. Τα προ-κρίσης δεδομένα και προβλήματα

### 1.1 Η πορεία των ιδιωτικοποιήσεων πριν την εκδήλωση της κρίσης

Οι ιδιωτικοποιήσεις δεν αποτέλεσαν νέο πεδίο παρέμβασης / μεταρρύθμισης, καθώς στην Ελλάδα η διαδικασία υποχώρησης του κράτους από κρίσιμα πεδία οικονομικής δραστηριότητας είχε ήδη εκκινήσει αρκετά νωρίτερα από την εκδήλωση της τρέχουσας κρίσης, από τη δεκαετία του 1990. Την εν λόγω περίοδο, γενική τάση αποτέλεσε η προσπάθεια αναστροφής της διόγκωσης του δημόσιου τομέα και περιορισμού του ρόλου του κράτους στην οικονομία<sup>739</sup>. Οι ιδιωτικοποιήσεις ενσωματώθηκαν στην επίσημη πολιτική ατζέντα ως μέρος του εγχειρήματος εκσυγχρονισμού του δημόσιου τομέα και συνδέθηκαν κυρίως με μεταρρυθμίσεις οικονομικής και διοικητικής / διαχειριστικής (management) φύσης<sup>740</sup>. Σε σημαντικό βαθμό λειτούργησαν επίσης ως μέσο βελτίωσης των δημοσιονομικών μεγεθών, ιδίως στην περίπτωση της ύπαρξης εξωτερικών περιορισμών (όπως η επίτευξη των κριτηρίων εισόδου στην ΟΝΕ) .

Παρότι δεν υπάγονταν σε ένα συνολικό (ενιαίο) σχέδιο ή πρόγραμμα, οι προηγούμενες μεταρρυθμίσεις είχαν ήδη αλλάξει σημαντικά τον τρόπο παρέμβασης και τις λειτουργίες του κράτους στο οικονομικό πεδίο (Πίνακας). Στο πεδίο των βιομηχανιών δικτύου<sup>741</sup>, σημείο αφετηρίας αποτέλεσε η μετοχοποίηση (μετατροπή σε ΑΕ) των μεγάλων ΔΕΚΟ και η διάθεση (μειοψηφικών) πακέτων μετοχών του Ελληνικού Δημοσίου στο χρηματιστήριο από το 1996 (ΟΤΕ), η οποία οδήγησε στην προοδευτική μείωση του ποσοστού συμμετοχής του κράτους στις εγχώριες βιομηχανίες. Σε αυτήν τη φάση, η αποκρατικοποίηση των δημόσιων επιχειρήσεων ήταν μερική, στο βαθμό που το κράτος

<sup>739</sup> Pagoulatos, G. (2007). The politics of privatisation: Redrawing the public–private boundary, *West European Politics*, 28(2): 358-380.

<sup>740</sup> Spanou, C. and Sotiropoulos, D. (2011). The odyssey of administrative reforms in Greece, 1981-2009: A tale of two reform paths. *Public Administration* 89(3): 723-737.

<sup>741</sup> Οι οποίοι, ως γενική κατηγορία, υπάγονται στο κοινό Ευρωπαϊκό πλαίσιο των Υπηρεσιών Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος (Services of General Economic Interest).



παρέμεινε ως πλειοψηφών ή βασικός μέτοχος, ενώ ο ρόλος τόσο των τομεακών Υπουργείων όσο και του Υπουργείου Οικονομικών παρέμεινε ισχυρός.

Την επόμενη δεκαετία, η έμφαση των πολιτικών δεν δόθηκε τόσο στην αποκρατικοποίηση (ιδιοκτησιακό καθεστώς), αλλά στη διαδικασία απελευθέρωσης και αναδιάρθρωσης των κρατικών μονοπωλίων και στην προσαρμογή του ρυθμιστικού πλαισίου στους κανόνες της ΕΕ, ιδίως σε τομείς όπως οι τηλεπικοινωνίες και η ενέργεια. Παράλληλα, συνεπεία των κανόνων της ΕΕ, συστήθηκαν ή/και ενισχύθηκαν οι ρυθμιστικές αρχές στους αντίστοιχους τομείς οικονομικής δραστηριότητας, στις οποίες περιήλθαν σημαντικές εποπτικές, ελεγκτικές και ρυθμιστικές αρμοδιότητες που μέχρι τότε ασκούνταν κατά κανόνα από τις κεντρικές δομές των αρμόδιων τομεακών Υπουργείων.

Όταν εκδηλώθηκαν τα πρώτα συμπτώματα της κρίσης, η κατάσταση στο πεδίο των ιδιωτικοποιήσεων χαρακτηριζόταν από τη μερική ή ολική αποκρατικοποίηση μεγάλων ΔΕΚΟ στις βιομηχανίες δικτύου (πλην των εταιρειών μεταφορών) και την ολοκλήρωση των (εν εξελίξει) διαδικασιών μερικής ή ολικής απελευθέρωσης των αγορών (Πίνακας 41). Ο διοικητικός μηχανισμός είχε ανταποκριθεί στις εν λόγω αλλαγές κυρίως μέσω της εκχώρησης αρμοδιοτήτων στις ρυθμιστικού τύπου αρχές<sup>742</sup> και με επιμέρους προσαρμογές εντός του Υπουργείου Οικονομικών<sup>743</sup>.

**Πίνακας 41. ΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΗΝ ΠΡΟ-ΚΡΙΣΗΣ ΠΕΡΙΟΔΟ**

	<b>ΠΟΛΙΤΙΚΗ</b>	<b>ΔΕΚΟ</b>	<b>ΤΟΜΕΙΣ/ΑΓΟΡΕΣ</b>
<b>1990</b>	Εκσυγχρονισμός Μετοχοποίηση Εξευρωπαϊσμός Μερική αποκρατικοποίηση	Δημόσια/Μεικτή ιδιοκτησία  Άμεσος/έμμεσος έλεγχος κράτους	Σταδιακή απελευθέρωση Συγκρότηση Ρυθμιστικών Αρχών
<b>2000</b>	Απελευθέρωση Εξευρωπαϊσμός Προσαρμογή ρυθμιστικού πλαισίου	Εταιρική διακυβέρνηση	Αναδιάρθρωση Απελευθέρωση Ενίσχυση Ρυθμιστικών Αρχών

Πηγή: Προσαρμογή από Lampropoulou 2018.

## 1.2 Το πρόβλημα της διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας

Η ιδιωτικοποίηση, στις διαφορετικές μορφές και πρακτικές εφαρμογής της<sup>744</sup>, αποτελεί μια εκ των εναλλακτικών απαντήσεων στο πρόβλημα / ζήτημα της διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας. Η τυπική τεκμηρίωση της σκοπιμότητας μεταφοράς πόρων και αρμοδιοτήτων από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα έχει αναφορά στα επιχειρήματα της «αποτυχίας του κράτους»<sup>745</sup> και έχει υποστηριχθεί κυρίως από οικονομικά φιλελεύθερες

<sup>742</sup> Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (1992), Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (1999).

<sup>743</sup> Για παράδειγμα η σύσταση της Ειδικής Γραμματείας Αποκρατικοποιήσεων (Ν. 3049/2002, άρθ. 3).

<sup>744</sup> Βλ. Savas, E.S. (1989). A taxonomy of privatization strategies. *Policy Studies Journal*, 18, pp. 343–355.

<sup>745</sup> Ενδεικτικά βλ. Simmons, R.T. (2011) *Beyond politics: The roots of government failure*. Oakland, CA: The Independent Institute · Schuck, P.H. (2014). *Why government fails so often: And how it can do better*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

σχολές σκέψης και τη σχολή της δημόσιας επιλογής (*public choice*). Από αυτήν τη σκοπιά, η ιδιοκτησία και διαχείριση πεδίων δραστηριότητας και περιουσιακών στοιχείων από το κράτος θεωρείται εγγενώς αναποτελεσματική, λόγω των (ιδιωφελών ή / και αδύναμων) κινήτρων των κυβερνήσεων και των διοικήσεων, της χαμηλής οικονομικής απόδοσης και αποδοτικότητας, της απουσίας ανταγωνισμού και των εμπλοκών που δημιουργούν οι πολιτικές παρεμβάσεις<sup>746</sup>.

Η τεκμηρίωση των πολιτικών αποκρατικοποίησης στο πλαίσιο των συμφωνιών χρηματοδότησης της ελληνικής οικονομίας συνδέεται εν πολλοίς με τα επιχειρήματα της «αποτυχίας του κράτους». Ως κεντρικό πρόβλημα αναδείχθηκε η χαμηλή οικονομική απόδοση των περιουσιακών στοιχείων που ήταν υπό κρατική ιδιοκτησία, η οποία συνδεόταν όχι μόνο με το περιεχόμενο των πολιτικών αλλά και με την (περιορισμένη) ικανότητα των υφιστάμενων δομών και μηχανισμών να διαχειριστούν με αποτελεσματικό και παραγωγικό τρόπο τη δημόσια περιουσία. Οι αποφάσεις ιδιωτικοποίησης βασίστηκαν σε επιχειρήματα κυρίως τεχνικής και οικονομικής φύσης (περιορισμός κόστους δημόσιου τομέα – ΔΕΚΟ, ανταγωνιστικότητα / αποτελεσματικότητα αγορών / κλάδων, αποτελεσματικότερη αξιοποίηση περιουσιακών στοιχείων), παράλληλα με το ρόλο των ιδιωτικοποιήσεων για την επίτευξη εισπρακτικών στόχων και τη βελτίωση των δημοσιονομικών μεγεθών.

Οι δομές διαχείρισης και ο τρόπος άσκησης των πολιτικών την περίοδο που προηγήθηκε της κρίσης χαρακτηρίζονταν από σημαντικά προβλήματα και ελλείψεις. Ως προς τη διάσταση της εμπλοκής του κράτους μέσω ιδιοκτησίας και εποπτείας, βασικές αδυναμίες των ΔΕΚΟ<sup>747</sup> εντοπιζόνταν στα περιορισμένα έσοδα ή / και ζημιές, τα υψηλά επίπεδα δανεισμού και χρέους, στην ελλιπή παρακολούθηση των οικονομικών τους μεγεθών, στην απόκλιση των (υψηλότερων συγκριτικά με τον ιδιωτικό τομέα) απολαβών των εργαζομένων και στο πλεονάζον προσωπικό<sup>748</sup> (βλ. και Μέρος I, Δημοσιονομική Διαχείριση). Αυτή η κατάσταση φαίνεται ότι δεν είχε αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά από τον τρόπο εποπτείας και διαχείρισης των επιχειρήσεων μέσω των τομεακών Υπουργείων και του Υπουργείου Οικονομικών.

Σε επίπεδο κλάδων, με αναφορά τις μεγάλες βιομηχανίες δικτύου<sup>749</sup>, σημαντικό πρόβλημα αποτελούσε η ελλιπής ή καθυστερημένη ολοκλήρωση των προσαρμογών που συνδέονται με την εσωτερική αγορά. Ελλείψεις παρατηρούνταν ειδικότερα στη διαδικασία ευθυγράμμισης με τις πολιτικές και το ρυθμιστικό πλαίσιο της ΕΕ, στο βαθμό εκσυγχρονισμού και ανταγωνιστικότητας των κλάδων και των αγορών, στη σταθερότητα του ρυθμιστικού πλαισίου, σε στρεβλώσεις μονοπωλιακής φύσης, στα κίνητρα για την ανάπτυξη της καινοτομίας και σε ειδικότερες τομεακές απαιτήσεις, όπως οι συνθήκες

<sup>746</sup> Vining, A.R. and Weimer, D.L. (1990) Government supply and government production failure: A framework based on contestability. *Journal of Public Policy*, 10 (1): 1-22 · Le Grand, J. (1991). The Theory of Government Failure. *British Journal of Political Science*, 21(4): 423-442 · Winston, C. (2006). *Government Failure versus Market Failure. Microeconomics Policy Research and Government Performance*. Washington, D.C: AEI-BROOKINGS joint center for regulatory studies.

<sup>747</sup> Σημειώνεται ότι ο ρόλος των ΔΕΚΟ στην εκδήλωση και την επιδείνωση των συμπτωμάτων της κρίσης ήταν σημαντικός, καθώς η ένταξη τους στα στοιχεία Γενικής Κυβέρνησης αποτέλεσε την κύρια αιτία για την αύξηση του δημόσιου χρέους του 2009 (κατά 7,75%) (Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του προγράμματος στήριξης της ελληνικής οικονομίας», σ. 1).

<sup>748</sup> Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του προγράμματος στήριξης της ελληνικής οικονομίας», σσ. 1-2 και Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Μεσοπρόθεσμο πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015», κεφ. 5.1.

<sup>749</sup> Επικοινωνίες, ενέργεια, μεταφορές, ύδρευση.

ανάπτυξης των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και του φυσικού αερίου<sup>750</sup>. Η λειτουργία των ρυθμιστικών αρχών επίσης εμφάνιζε προβλήματα, με σημαντικότερο εξ αυτών τον αδύναμο (ακόμα) ρόλο των ρυθμιστών σε πεδία που έχουν ανοίξει ή ανοίγουν σταδιακά στον ανταγωνισμό, ιδίως στους τομείς της ενέργειας και των μεταφορών<sup>751</sup>. Σε αυτό το πεδίο, το κεντρικό πρόβλημα εντοπιζόταν στην ατελή προσαρμογή των δομών και των εργαλείων παρέμβασης του διοικητικού μηχανισμού, κατά τη μετάβαση από τα κρατικά μονοπώλια (τομεακά Υπουργεία) στις απελευθερωμένες αγορές (ρυθμιστικές αρχές).

Όσον αφορά το ζήτημα της διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας, τα προβλήματα που αναδείχθηκαν και συνδέθηκαν (και) με τις απαιτήσεις της κρίσης αφορούσαν το χαμηλό βαθμό αξιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων του κράτους και την ανάγκη διαχείρισής τους με όρους διαφάνειας και διασφάλισης του δημόσιου συμφέροντος, αποβλέποντας στην ενίσχυση των επενδύσεων και της ανάπτυξης και παράλληλα στη μείωση του δημόσιου τομέα<sup>752</sup>. Η απουσία μιας συνολικής καταγραφής, ταξινόμησης και αποτίμησης της αξίας των περιουσιακών στοιχείων του ελληνικού δημοσίου συνιστούσε βασική αδυναμία, η οποία εντεινόταν από τον κατακερματισμό των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας, νομικά ζητήματα και ευρύτερα προβλήματα αστικού σχεδιασμού, καθιστώντας εν πολλοίς ανενεργό (ως προς τη δυνατότητα αξιοποίησης) το χαρτοφυλάκιο της περιουσίας του κράτους<sup>753</sup> (βλ. και προβλήματα καταγραφής στο Μέρος ΙΙ, Τα Δεδομένα στην ελληνική διοίκηση). Ο εν λόγω κατακερματισμός αναπαραγόταν και στο επίπεδο των δομών διαχείρισης, καθώς οι αρμόδιες υπηρεσίες ήταν εν πολλοίς διάσπαρτες ή εστιασμένες σε επιμέρους πεδία / κατηγορίες, χωρίς να υπάρχει μια αποτελεσματική κεντρική δομή οργάνωσης και συντονισμού.

<sup>750</sup> Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης» (Ν. 4336/2015), σσ. 213-214.

<sup>751</sup> Greece – Memorandum of Economic and Financial Policies, May 3, 2010, σ. 13.

<sup>752</sup> Συνολτική Έκθεση Αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων επί των αρχών του σχεδίου νόμου «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015» (Ν. 3986/2011), σ. 108.

<sup>753</sup> Stournaras, Y., Panagiotidis, Y., *Alternative Ways of State Property Utilization: A New Proposal (Arhimidis)*, Δεκέμβριος 2011. Διαθέσιμο σε: [http://www.bankofgreece.gr/BoGDocuments/RealEstate\\_Conference\\_Dec11\\_Stournaras\\_Panagi%CE%BFtidis.pdf](http://www.bankofgreece.gr/BoGDocuments/RealEstate_Conference_Dec11_Stournaras_Panagi%CE%BFtidis.pdf) (πρόσβαση, 12.3.2018).

**Πίνακας 42. ΣΥΝΟΨΗ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΩΝ ΠΡΙΝ ΤΗΝ ΕΚΔΗΛΩΣΗ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ**

	<b>Πρόβλημα</b>	<b>Εκδήλωση</b>	<b>Διοικητικές δομές</b>
<i>ΔΕΚΟ</i>	Υψηλά ελλείμματα – χρέη - δανεισμός Χαμηλά - μειούμενα έσοδα / ζημιές Χαμηλή οικονομική αποδοτικότητα Χαμηλή ανταγωνιστικότητα Πολιτικές παρεμβάσεις	Μη αποδοτική λειτουργία ΔΕΚΟ	Αναποτελεσματική εποπτεία Τομεακών Υπουργείων και Υπουργείου Οικονομικών
<i>Βιομηχανίες δικτύου</i>	Ανεπαρκής / καθυστερημένη ενσωμάτωση οδηγιών ΕΕ – προσαρμογή ρυθμιστικού πλαισίου Αδύναμος ρόλος ρυθμιστικών αρχών	Στρεβλώσεις στην (ανταγωνιστική) λειτουργία των αγορών	Ατελής μετάβαση δομών και εργαλείων διοικητικού μηχανισμού (ιδιοκτησία – ρύθμιση)
<i>Δημόσια περιουσία</i>	Χαμηλός βαθμός αξιοποίησης περιουσιακών στοιχείων ΕΔ Απουσία συνολικής καταγραφής, ταξινόμησης και αποτίμησης ιδιωτικής περιουσίας ΕΔ Νομικά προβλήματα, τίτλοι και δικαιώματα ιδιοκτησίας Απουσία επενδυτικών – αναπτυξιακών κινήτρων Κατακερματισμός υπηρεσιών και αρμοδιοτήτων	Μη αποδοτική διαχείριση δημόσιας περιουσίας	Απουσία δομών συντονισμού και αποτελεσματικής - παραγωγικής διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας

Πηγή: Συγκέντρωση και επεξεργασία στοιχείων Μ. Λαμπροπούλου

## 2. Επισκόπηση των μέτρων των προγραμμάτων προσαρμογής

### 2.1 Μνημόνια Συνεργασίας και εφαρμοστικοί νόμοι

Η προσαρμογή των δομών του διοικητικού μηχανισμού στους στόχους και τα απαιτούμενα των πολιτικών ιδιωτικοποίησης ακολούθησε τα μέτρα που προσδιορίστηκαν με αρκετά λεπτομερή τρόπο στα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής και εν συνεχεία ενσωματώθηκαν στην εθνική νομοθεσία. Το περιεχόμενο των πολιτικών στόχευε σαφώς στην υποχώρηση της κρατικής ιδιοκτησίας, ενώ οι προσαρμογές στο διοικητικό επίπεδο εστίασαν κυρίως στην ανεξαρτητοποίηση (αποπολιτικοποίηση) των μηχανισμών διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας και στην ενίσχυση των ρυθμιστικών αρχών.

Στο πλαίσιο των διαρθρωτικών παρεμβάσεων του πρώτου προγράμματος (Μάιος 2010) προβλεπόταν η μείωση των άμεσων συμμετοχών του κράτους σε εγχώριες βιομηχανίες και μέτρα διαχείρισης και από-επένδυσης για τις ΔΕΚΟ. Βασικούς στόχους αποτέλεσαν η βελτίωση της διαφάνειας, η εξυγίανση, η αύξηση της αποδοτικότητας και η μείωση των ζημιών των ΔΕΚΟ, ενώ οριζόταν η κατάρτιση ενός (συνολικού) σχεδίου αποκρατικοποιήσεων. Παράλληλα, έμφαση δόθηκε στην απελευθέρωση των αγορών (ιδίως στους τομείς των μεταφορών και της ενέργειας) και την ενίσχυση του ρόλου των ρυθμιστικών μηχανισμών. Σε αυτές τις κατευθύνσεις κινήθηκε ο εφαρμοστικός νόμος<sup>754</sup>

<sup>754</sup> Ν. 3845/2010.

και το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015<sup>755</sup>, στο οποίο συμπεριλήφθηκε το (1<sup>ο</sup>) Πρόγραμμα Αποκρατικοποιήσεων 2011-2015.

Το δεύτερο Μνημόνιο (Μάρτιος 2012) εστίασε στους στόχους της υποστήριξης της μεγέθυνσης και της μείωσης του χρέους μέσω του προγράμματος αποκρατικοποιήσεων. Βασικοί άξονες παρέμειναν η μείωση της κρατικής συμμετοχής στις ΔΕΚΟ και η αναδιάρθρωση των κλάδων και των επιχειρήσεων για τη βελτίωση της οικονομικής τους απόδοσης. Προβλέφθηκαν επίσης μέτρα ανά τομέα και τα απαιτούμενα στοιχεία και στάδια για την καταγραφή και την προετοιμασία των προς αναδιάρθρωση ή πώληση περιουσιακών στοιχείων, καθώς και το επικαιροποιημένο πρόγραμμα αποκρατικοποιήσεων. Οι ρυθμίσεις επικυρώθηκαν με το Ν. 4046/2012 και η εφαρμογή τους εξειδικεύτηκε περαιτέρω στο Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016<sup>756</sup>, στο οποίο προσδιορίστηκαν οι απαιτούμενες ενέργειες για την επανεκκίνηση της διαδικασίας αποκρατικοποιήσεων και το αντίστοιχο πρόγραμμα για την περίοδο 2013-2016<sup>757</sup>.

Στο τρίτο πρόγραμμα οικονομικής βοήθειας (Αύγουστος 2015), το οποίο επικυρώθηκε με το Ν. 4336/2015, οι κύριες επιδιώξεις μέσω των ιδιωτικοποιήσεων παρέμειναν η συμβολή στην αποδοτικότητα της οικονομίας και η αποπληρωμή του χρέους. Ως (προ)απαιτούμενα τέθηκαν η επανεκκίνηση του προγράμματος αποκρατικοποιήσεων και επιμέρους δράσεις ανά τομέα/ΔΕΚΟ, καθώς και η σύσταση Ταμείου για την (ενιαία) διαχείριση των περιουσιακών στοιχείων του ελληνικού δημοσίου, υπό την εποπτεία των ευρωπαϊκών θεσμών. Το σχέδιο αξιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων (Asset Development Plan) περιλήφθηκε ως Παράρτημα στα ως άνω κείμενα. Παράλληλα, προβλέφθηκαν μέτρα στους τομείς των βιομηχανιών δικτύου (ενέργεια, ύδρευση, μεταφορές και εφοδιαστική) σχετικά με τη λειτουργία των αγορών, το ιδιοκτησιακό καθεστώς και τα επιχειρησιακά σχέδια των ΔΕΚΟ και το ρυθμιστικό πλαίσιο.

Το συμπληρωματικό Μνημόνιο, το οποίο υπεγράφη τον Ιούλιο του 2017, προσδιόρισε εκ νέου και εξειδίκευσε τους στόχους και τα απαιτούμενα μέτρα στους παραπάνω τομείς. Περαιτέρω, όρισε τις αναγκαίες ενέργειες για την εφαρμογή και την προώθηση του προγράμματος αποκρατικοποιήσεων και ειδικότερες ρυθμίσεις για το Ταμείο Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ ΑΕ) και την Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας (ΕΕΣΥΠ ΑΕ). Η λειτουργία της τελευταίας, καθώς και ο Μηχανισμός Συντονισμού των οργάνων και δομών που εμπλέκονται στις διαδικασίες διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας εξειδικεύτηκαν με το Ν. 4512/2018 (βλ. παρακάτω, κεφ. 3.1).

Τα βασικά σημεία των Μνημονίων και των προγραμμάτων εφαρμογής με αναφορά το πεδίο των ιδιωτικοποιήσεων συνοψίζονται στον Πίνακα που ακολουθεί και παρουσιάζονται αναλυτικά στο Παράρτημα 1. Παρατηρείται ότι, όσον αφορά το περιεχόμενο και τη στόχευση των μέτρων, κατά τη διάρκεια των τριών προγραμμάτων, παρατηρήθηκε η σταδιακή τάση μετατόπισης της έμφασης, από το επίπεδο των ΔΕΚΟ με κυρίως δημοσιονομικό προσανατολισμό (1<sup>ο</sup> πρόγραμμα) σε αυτό της λειτουργίας των κλάδων (απελευθέρωση αγορών) και της διαχείρισης των περιουσιακών στοιχείων (2<sup>ο</sup> και 3<sup>ο</sup> πρόγραμμα), δηλαδή σε ευρύτερες παρεμβάσεις θεσμικού τύπου.

<sup>755</sup> Εγκρίθηκε με το Ν.3985/2011.

<sup>756</sup> Εγκρίθηκε με το Ν. 4093/2012.

<sup>757</sup> Κεφ. 3 (1.3).

**Πίνακας 43. ΒΑΣΙΚΑ ΣΗΜΕΙΑ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ (2010-2018)**

	1 <sup>ο</sup> Πρόγραμμα	2 <sup>ο</sup> Πρόγραμμα	3 <sup>ο</sup> Πρόγραμμα
ΔΕΚΟ	Μείωση συμμετοχών κράτους - απο-επένδυση Βελτίωση αποδοτικότητας, μείωση ζημιών	Μείωση κρατικής συμμετοχής Περιορισμός κόστους	Αναδιάρθρωση, επιμέρους αλλαγές, επιχειρησιακά σχέδια
Κλάδοι	Απελευθέρωση αγορών Ενίσχυση ρυθμιστικών μηχανισμών (ενέργεια, μεταφορές)	Αναδιάρθρωση και απελευθέρωση κλάδων (ενέργεια, μεταφορές) και λειτουργία αγορών (η-επικοινωνίες)	Μεταρρυθμίσεις στις βιομηχανίες δικτύου – (ενέργεια, μεταφορές, ύδρευση) Απελευθέρωση αγορών και ρυθμιστικό καθεστώς
Μηχανισμοί διαχείρισης	Προετοιμασία σχεδίου αξιοποίησης	Πρόγραμμα και διαδικασίες αποκρατικοποιήσεων  Καταγραφή - προετοιμασία περιουσιακών στοιχείων	Σύσταση και πλαίσιο λειτουργίας Ταμείου (ενιαίας) διαχείρισης περιουσιακών στοιχείων

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων Μ. Λαμπροπούλου

Από την καταγραφή προκύπτει ότι η έμφαση των μέτρων μεταβάλλεται μεταξύ των υποπεριόδων της κρίσης. Στο 1<sup>ο</sup> πρόγραμμα, στο επίκεντρο βρέθηκαν οι ΔΕΚΟ και η βελτίωση της οικονομικής τους απόδοσης και η επιτάχυνση της διαδικασίας απελευθέρωσης των κλάδων / βιομηχανιών δικτύου. Το 2<sup>ο</sup> πρόγραμμα επανέλαβε αυτούς τους στόχους, αλλά παράλληλα εστίασε στο πρόγραμμα και τις διαδικασίες αποκρατικοποίησης συνολικά και στο ρόλο του ΤΑΙΠΕΔ. Στο τρίτο πρόγραμμα, εντάθηκαν οι πιέσεις προσαρμογής των αγορών (ιδίως στον τομέα της ενέργειας) και, παράλληλα με τους στόχους του προγράμματος αποκρατικοποίησης-αξιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων, ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στους όρους λειτουργίας του νέου θεσμού διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας (ΕΕΣΥΠ ΑΕ). Διαπιστώνεται επομένως η σταδιακή διεύρυνση ή / και μετατόπιση των προβλεπόμενων παρεμβάσεων, από τις κυρίως δημοσιονομικά προσανατολισμένες απαιτήσεις του 1<sup>ου</sup> προγράμματος σε ευρύτερες, θεσμικού τύπου αλλαγές του τρόπου λειτουργίας των ΔΕΚΟ και διαχείρισης των περιουσιακών στοιχείων του κράτους, οι οποίες γίνονται πιο έντονες στο πλαίσιο του 2<sup>ου</sup> και ιδίως του τρέχοντος, 3<sup>ου</sup> προγράμματος.

## 2.2 Προγράμματα, διαδικασίες και εργαλεία αποκρατικοποίησης

Οι (νέες) προϋποθέσεις άσκησης των πολιτικών ιδιωτικοποίησης είχαν ως άμεση επίπτωση την ανάγκη αντίστοιχης προσαρμογής των δομών, λειτουργιών και εργαλείων

του διοικητικού μηχανισμού. Σημαντική ένδειξη αλλαγής του κυρίαρχου οργανωτικού παραδείγματος αποτελεί η σύσταση του ΤΑΙΠΕΔ και η εκχώρηση σε αυτό των βασικών αρμοδιοτήτων σχεδιασμού (εισήγησης) και υλοποίησης των πολιτικών ιδιωτικοποίησης, ο ρόλος του οποίου περιγράφεται αναλυτικά στην ενότητα 3.

Ως προς τα εργαλεία πολιτικής, η πορεία υλοποίησης των ιδιωτικοποιήσεων διαμορφώνεται βάσει αναλυτικών προγραμμάτων, τα οποία αποτέλεσαν αυτοτελή μέρη (συνήθως ως Παραρτήματα) των μνημονιακών συμφωνιών και των προγραμμάτων εφαρμογής. Ο σχεδιασμός των αποκρατικοποιήσεων αποτυπώνεται από το 2012 στα Επιχειρησιακά Προγράμματα Αξιοποίησης (ΕΠΑ / ADP), τα οποία εγκρίνονται από το ΤΑΙΠΕΔ και εν συνεχεία από το Υπουργικό Συμβούλιο ή το ΚΥΣΟΙΠ<sup>758</sup> και επικαιροποιούνται σε εξαμηνιαία βάση<sup>759</sup> (βλ. Παράρτημα 2). Η αρμοδιότητα υλοποίησης των προγραμμάτων αξιοποίησης ανήκει επίσης στο ΤΑΙΠΕΔ.

Το πρώτο πακέτο των περιουσιακών στοιχείων του Ελληνικού Δημοσίου μεταφέρθηκε στο ΤΑΙΠΕΔ στις 16 Σεπτεμβρίου 2011 και περιέλαβε μετοχές εταιρειών<sup>760</sup> και 35 ακίνητα<sup>761</sup>. Το χαρτοφυλάκιο του ΤΑΙΠΕΔ διευρύνθηκε το αμέσως επόμενο διάστημα και περιήλθε στην κυριότητά του σημαντικός αριθμός συμμετοχών του Δημοσίου σε μεγάλες εταιρείες (ΔΕΚΟ), υποδομές και ακίνητα. Το πρώτο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Αξιοποίησης (ΕΠΑ) του ΤΑΙΠΕΔ επικυρώθηκε και τέθηκε σε εφαρμογή τον Νοέμβριο του 2012. Σε συνέχεια αυτού, εκδόθηκαν τα επόμενα (επικαιροποιημένα) ΕΠΑ, βάσει των οποίων υλοποιούνται οι ιδιωτικοποιήσεις μέχρι την τρέχουσα περίοδο<sup>762</sup>.

Η διαδικασία υλοποίησης των ιδιωτικοποιήσεων ακολούθησε διακριτά στάδια, τα οποία αποτυπώνονται στο Διάγραμμα που ακολουθεί. Η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των εμπλεκόμενων πολιτικών-διοικητικών οργάνων δείχνει ότι το ελληνικό δημόσιο διατήρησε τις κρίσιμες αποφασιστικές αρμοδιότητες όσον αφορά τον ορισμό των στρατηγικών κατευθύνσεων και της τελικής έγκρισης, ενώ το ΤΑΙΠΕΔ είναι υπεύθυνο για όλα τα ενδιάμεσα στάδια προετοιμασίας, υλοποίησης και ολοκλήρωσης των ιδιωτικοποιήσεων. Επομένως, με τη σύσταση του ΤΑΙΠΕΔ, αλλάζει κατ' αρχάς ο εκτελεστικός μηχανισμός των ιδιωτικοποιήσεων, σε σχέση με την προ-κρίσης κατάσταση. Η ευθύνη εφαρμογής των πολιτικών ανήκει πλέον σε έναν ανεξάρτητο φορέα, ο οποίος βρίσκεται εκτός δημόσιου τομέα, ενώ ο ρόλος των δομών του Υπουργείου Οικονομικών καθίσταται πιο έμμεσος, όπως αναλύεται στην επόμενη ενότητα.

<sup>758</sup> Ν. 4336/2015 (σ. 1030).

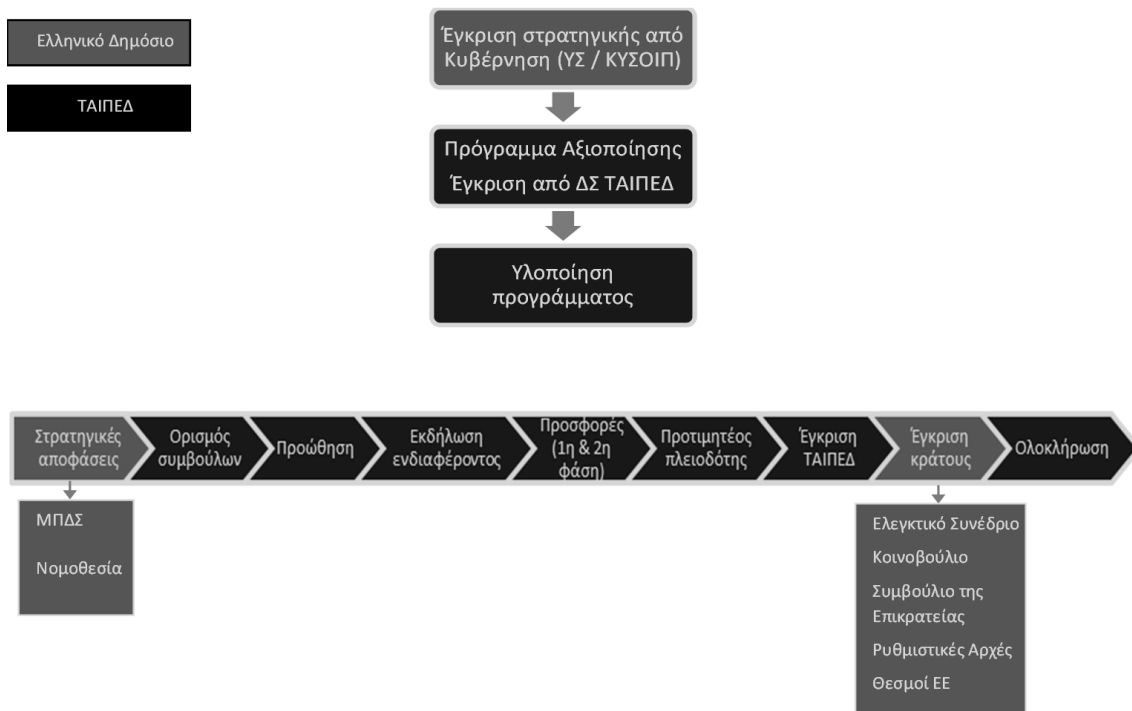
<sup>759</sup> Memorandum of Understanding between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and the Bank of Greece, agreed at staff level (August 2015), σ. 28.

<sup>760</sup> ΟΔΙΕ Α.Ε., Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών Α.Ε., Ελληνικά Πετρέλαια Α.Ε., ΕΛΛΗΝΙΚΟ Α.Ε., ΛΑΡΚΟ Α.Ε.

<sup>761</sup> ΤΑΙΠΕΔ. Απολογισμός πρώτου τριμήνου (1.07.2011-30.9.2011).

<sup>762</sup> Βλ. και Παράρτημα 3.

**Διάγραμμα 21. ΣΤΑΔΙΑ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΩΝ**



Πηγή: Προσαρμογή από ΤΑΙΠΕΔ. *Objectives and Principles: Putting Greece's privatisation programme back on track* (May 2013).

Το πλαίσιο άσκησης των πολιτικών καθίσταται ακόμα πιο σύνθετο, λαμβανομένης υπ' όψιν της έκτασης και των διαφορετικών μεθόδων και εργαλείων ιδιωτικοποίησης και αξιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων του κράτους. Όσον αφορά το βαθμό και τον τύπο της ιδιωτικοποίησης, αυτή μπορεί να είναι μερική ή ολική και προσλαμβάνει διαφορετικές μορφές, όπως παραχώρηση των δικαιωμάτων διαχείρισης, χρήσης, εκμετάλλευσης και λειτουργίας υποδομών, τομέων ή δραστηριοτήτων<sup>763</sup>, παροχή αδειών<sup>764</sup>, συμβάσεις παραχώρησης<sup>765</sup>, από-επένδυση και άμεση πώληση μετοχών<sup>766</sup>. Η υπαγωγή των περιουσιακών στοιχείων στο πρόγραμμα αξιοποίησης του ΤΑΙΠΕΔ δεν σημαίνει κατ' ανάγκη την ολική και οριστική παραχώρησή τους, ούτε αντίστοιχα την απόλυτη απόσυρση του κράτους (ως ιδιοκτήτη ή ρυθμιστή) από τα αντίστοιχα πεδία, καθώς το κράτος εξακολουθεί να διατηρεί ένα βαθμό ελέγχου, υπό διαφορετικές ιδιότητες, παραδείγματος χάριν ως μέτοχος, παραχωρητής ή/και ρυθμιστής. Αυτοί οι όροι μεταβάλλουν (και περιπλέκουν) το πλαίσιο άσκησης της πολιτικής, απαιτώντας αντίστοιχες προσαρμογές των δομών διαχείρισης.

<sup>763</sup> Αεροδρόμια, μαρίνες, ολυμπιακά ακίνητα, κρατικά λαχεία, ψηφιακό μέρισμα.

<sup>764</sup> Παιγνιομηχανήματα.

<sup>765</sup> Διεξαγωγή ιπποδρομιών.

<sup>766</sup> ΟΤΕ, ΔΕΣΦΑ, ΔΕΠΑ, ΔΕΗ, ΕΥΔΑΠ, ΕΥΑΘ, ΕΕΣΣΤΥ, ΕΛΠΕ, ΟΛΠ, ΟΛΘ, Αστέρας.



### 3. Εφαρμογή και αποτίμηση

#### 3.1 Επιπτώσεις στη λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού

Οι όροι και οι (νέες) απαιτήσεις υλοποίησης των ιδιωτικοποιήσεων στις συνθήκες της κρίσης μετέβαλαν τη μέχρι το τέλος της δεκαετίας του 2010 εφαρμοζόμενη διαδικασία και τα εμπλεκόμενα (πολιτικά και διοικητικά) όργανα. Αντίστοιχες προσαρμογές υπέστη το πλαίσιο σχεδιασμού, οργάνωσης και παρακολούθησης της εφαρμογής των πολιτικών και η κατανομή των εν λόγω αρμοδιοτήτων εντός των δομών και μονάδων του πολιτικο-διοικητικού μηχανισμού. Μικρές αναδιατάξεις καταγράφηκαν στο επίπεδο των κυβερνητικών οργάνων που εμπλέκονται στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων. Αντίθετα, αρκετά μεγαλύτερης έκτασης μεταβολές υπέστησαν οι οργανωτικές δομές και οι θεσμοί που έχουν ως βασική αρμοδιότητα την υλοποίηση και παρακολούθηση των ιδιωτικοποιήσεων και τη διαχείριση των περιουσιακών στοιχείων.

Η ανταπόκριση του διοικητικού μηχανισμού χαρακτηρίστηκε από την τάση δημιουργίας νέων δομών και φορέων, συνήθως υπό τη μορφή ΑΕ, εκτός δημόσιου τομέα, στους οποίους εκχωρήθηκαν αρμοδιότητες οι οποίες ανήκαν στο Υπουργείο Οικονομικών. Παράλληλα ενισχύθηκε η τάση μεταβίβασης ρυθμιστικών εξουσιών από την κεντρική διοίκηση προς ανεξάρτητες δομές, μέσω της σύστασης νέων και της ενδυνάμωσης των υφιστάμενων ρυθμιστικών αρχών.

#### Κυβερνητικά όργανα

Στο κυβερνητικό επίπεδο, την περίοδο της κρίσης οι μηχανισμοί και οι διαδικασίες λήψης των αποφάσεων ιδιωτικοποίησης δεν μεταβλήθηκαν τόσο ως προς τις εξουσίες, αλλά κυρίως ως προς τη σχετική κατανομή μεταξύ των οργάνων. Ως γενική διαπίστωση, η κρίση φαίνεται να ενίσχυσε το συγκεντρωτισμό των αποφάσεων στο κυβερνητικό επίπεδο, ιδίως στο πλαίσιο 2<sup>ου</sup> και του 3<sup>ου</sup> προγράμματος, καθώς ο ρόλος των υφιστάμενων Διυπουργικών Επιτροπών αποδυναμώθηκε και ενισχύθηκαν η θέση και οι αρμοδιότητες του Κυβερνητικού Συμβουλίου.

Η Διυπουργική Επιτροπή Αποκρατικοποιήσεων<sup>767</sup> (ΔΕΑ) αποτελούσε από το 2002 το αρμόδιο κυβερνητικό όργανο για τη χάραξη της κυβερνητικής πολιτικής αποκρατικοποίησης επιχειρήσεων του Δημοσίου<sup>768</sup>. Μετά την εκδήλωση της κρίσης, το 2010, μετονομάστηκε σε Διυπουργική Επιτροπή Αποκρατικοποιήσεων και Αναδιαρθρώσεων (ΔΕΑΑ). Ωστόσο, από το 2015, ενώ εξακολουθεί τυπικά να λειτουργεί και να εκδίδει αποφάσεις, η εμπλοκή της περιορίστηκε. Κεντρικό ρόλο ανέλαβε έκτοτε το Κυβερνητικό Συμβούλιο Οικονομικής Πολιτικής (ΚΥΣΟΙΠ), το οποίο είναι το ανώτατο κυβερνητικό όργανο που εμπλέκεται στη διαδικασία των ιδιωτικοποιήσεων. Το ΚΥΣΟΙΠ ανασυστάθηκε το 2015<sup>769</sup> (πρακτικά μετά τη διάσπαση της Επιτροπής Οικονομικής και Κοινωνικής Πολιτικής<sup>770</sup>) και είναι αρμόδιο για την έγκριση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων Αξιοποίησης (Asset Development Plans) που υποβάλλονται και

<sup>767</sup> Σύσταση με το Ν. 3049/2002.

<sup>768</sup> Βλ. ΠΔ 63/2005 (άρθρο 71). Η σύνθεση της Επιτροπής περιλάμβανε τον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών (πρόεδρος) και τους Υπουργούς Ανάπτυξης, Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας και τον αρμόδιο Υπουργό στην εποπτεία του οποίου ήταν οι υπό αποκρατικοποίηση επιχειρήσεις.

<sup>769</sup> ΠΥΣ 37/02.11.2015 (ΦΕΚ Α' 37). Στο ΚΥΣΟΙΠ μετέχουν ο Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης ως Πρόεδρος, οι Υπουργοί Οικονομίας και Ανάπτυξης, Οικονομικών, Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Υποδομών και Μεταφορών, Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, Τουρισμού και Επικρατείας και οι Αναπληρωτές Υπουργοί Οικονομίας και Ανάπτυξης και Οικονομικών.

<sup>770</sup> Παράλληλα συγκροτήθηκε το Κυβερνητικό Συμβούλιο Κοινωνικής Πολιτικής (ΚΥ.Σ.ΚΟΙ.Π.).

εγκρίνονται από το διοικητικό συμβούλιο του Ταμείου Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ Α.Ε.). Σημειώνεται επίσης ότι το 2014 καταργήθηκε η Διυπουργική Επιτροπή Δημόσιων Επιχειρήσεων και Οργανισμών (ΔΕΔΕΚΟ), η οποία είχε συσταθεί το 2005 και ήταν αρμόδια την πολιτική στρατηγικού και επιχειρησιακού σχεδιασμού των ΔΕΚΟ<sup>771</sup> κι επιμέρους ζητήματα λειτουργίας<sup>772</sup>.

### **Διοικητικός μηχανισμός**

#### **Υπ. Οικονομικών**

Οι δομές του Υπουργείου Οικονομικών που εμπλέκονται στη διαχείριση της δημόσιας περιουσίας και στο πρόγραμμα αποκρατικοποίησης υπέστησαν αλλαγές την περίοδο της κρίσης. Οι αποφάσεις της Διυπουργικής Επιτροπής Αποκρατικοποιήσεων και Αναδιαρθρώσεων συντονίζονταν και υλοποιούνταν από την Ειδική Γραμματεία Αποκρατικοποιήσεων του Υπουργείου Οικονομικών, για την υποστήριξη της οποίας είχε συσταθεί επίσης η Διεύθυνση Υποστήριξης και Αυτοτελούς Γραφείου του Ειδικού Γραμματέα Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων<sup>773</sup>. Η Ειδική Γραμματεία Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων<sup>774</sup> καταργήθηκε το Ιανουάριο του 2012<sup>775</sup> και οι αρμοδιότητες και υπηρεσίες της μεταφέρθηκαν στην Ειδική Γραμματεία ΔΕΚΟ.

Η Ειδική Γραμματεία ΔΕΚΟ καταργήθηκε το Σεπτέμβριο του 2012 και οι βασικές αρμοδιότητες όσον αφορά την παρακολούθηση των προϋπολογισμών και των οικονομικών στοιχείων των ΔΕΚΟ<sup>776</sup> μεταφέρθηκαν στη Διεύθυνση Δημόσιων Επιχειρήσεων και Οργανισμών της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομικών<sup>777</sup>. Η τελευταία καταργήθηκε το 2014<sup>778</sup> και οι εν λόγω αρμοδιότητες μεταφέρθηκαν στο νεοσυσταθέν Τμήμα ΔΕΚΟ και Λοιπών Φορέων της Διεύθυνσης Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (ΓΛΚ)<sup>779</sup>.

Το 2014 συνεστήθη η Μονάδα Αποκρατικοποιήσεων, η οποία εν πολλοίς αντικατέστησε τη Διεύθυνση Δημόσιων Επιχειρήσεων και Οργανισμών, ως προς το σκέλος των αρμοδιοτήτων παρακολούθησης των ΔΕΚΟ που δεν μεταφέρθηκαν στο ΓΛΚ. Με τον Οργανισμό του 2014, η δομή μετονομάστηκε σε Μονάδα Αποκρατικοποιήσεων, Διαχείρισης κινητών Αξιών και Επιχειρησιακού Σχεδιασμού (ΜΑΔΚΑ), διευρύνοντας τις αρμοδιότητές της πέραν των ΔΕΚΟ. Η ΜΑΔΚΑ υπαγόταν αρχικά στη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Περιουσίας, ενώ το 2017 μεταφέρθηκε στη Γενική Γραμματεία Οικονομικής Πολιτικής. Στις αρμοδιότητές της συμπεριλαμβάνονται η παρακολούθηση της υλοποίησης των αποκρατικοποιήσεων και των εσόδων τους, η διασφάλιση της ορθής εκτέλεσης των συμβάσεων αποκρατικοποίησης (Ν.3049/2002) και η παρακολούθηση της

<sup>771</sup> Τα οποία, από το 2016, αποτελούν μέρος των αρμοδιοτήτων της ΕΕΣΥΠ ΑΕ (βλ. παρακάτω, Νέες Δομές Διαχείρισης).

<sup>772</sup> Ν. 3429/2005.

<sup>773</sup> Ν. 3965/2011, άρθ. 23 και 48.

<sup>774</sup> Σύσταση με το Ν. 3429/2005.

<sup>775</sup> Δ6Α 1006639 ΕΞ2012/12.01.2012 ΚΥΑ Υπ. Διοικητικής Ανασυγκρότησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών (ΦΕΚ Β' 19).

<sup>776</sup> Παρακολούθηση των ετήσιων προϋπολογισμών και των τριμηνιαίων στόχων, των στόχων εσόδων/εξόδων, της συμβατότητας των επιχειρησιακών σχεδίων των ΔΕΚΟ με τους δημοσιονομικούς στόχους του ΜΠΔΣ, κ.α.

<sup>777</sup> Βλ. και Ν.4127/2013 (υποπαρ. Δ.3).

<sup>778</sup> Ν. 4254/2014, υποπαραγράφος Γ.2.

<sup>779</sup> Ν. 4254/2014, υποπαραγράφος Γ.2.

λειτουργίας των δημόσιων επιχειρήσεων και της εφαρμογής του σχετικού θεσμικού και ρυθμιστικού πλαισίου<sup>780</sup>. Η επιλογή της απ' ευθείας υπαγωγής της μονάδας στον Γενικό Γραμματέα τεκμηριώθηκε στην ανάγκη ευελιξίας και αμεσότερης επαφής με το επίπεδο του πολιτικού σχεδιασμού.

Τέλος, η συγκρότηση της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Περιουσίας (ΓΓΔΠ) το 2011<sup>781</sup> αποτέλεσε κρίσιμο σημείο όσον αφορά την αλλαγή του πλαισίου συντονισμού και τρόπου διαχείρισης των περιουσιακών στοιχείων του κράτους. Στόχος ήταν η δημιουργία μιας δομής η οποία θα διαχειρίζεται ενιαία και συνολικά τα εν λόγω στοιχεία που αφορούν στη δημόσια περιουσία (όχι μόνο τα προς ιδιωτικοποίηση στοιχεία). Σε αυτό το πλαίσιο, ως βασική αποστολή της ΓΓΔΠ ορίστηκε η εποπτεία, ο συντονισμός και ο έλεγχος της εφαρμογής της πολιτικής διαχείρισης, αξιοποίησης και προστασίας της περιουσίας του Δημοσίου και της κοινωφελούς περιουσίας. Στη ΓΓΔΠ συστάθηκε επίσης το Κεντρικό Συμβούλιο Διοίκησης για την Αξιοποίηση της Δημόσιας Περιουσίας, ως εισηγητικό – γνωμοδοτικό όργανο και αρμόδιο για την παρακολούθηση της εφαρμογής της νομοθεσίας όσον αφορά την αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας<sup>782</sup>. Η σύνθεση του οργάνου περιλαμβάνει τον Γενικό Γραμματέα Δημόσιας Περιουσίας (Πρόεδρος), ένα νομικό σύμβουλο του ΝΣΚ και τους Γενικούς Γραμματείς Υπουργείων των οποίων οι αρμοδιότητες συνδέονται με τη δημόσια περιουσία<sup>783</sup>.

### Νέες δομές και φορείς διαχείρισης

Σημαντική αλλαγή στο επίπεδο των μηχανισμών διαχείρισης και υλοποίησης του προγράμματος αποκρατικοποιήσεων την περίοδο της κρίσης αποτέλεσε η συγκρότηση νέων δομών και φορέων που, παρότι τελούν υπό την εποπτεία του Υπουργείου Οικονομικών, δεν εντάχθηκαν οργανικά σε αυτό, αλλά συστάθηκαν και λειτουργούν υπό τη μορφή ΑΕ και βρίσκονται εκτός του δημόσιου τομέα. Η επιλογή αυτού του σχήματος<sup>784</sup> απέβλεπε στην ενίσχυση της ανεξαρτησίας τους, στην αλλαγή του τρόπου διοίκησης και στην αποπολιτικοποίηση της διαδικασίας, τα οποία αποτέλεσαν -κυρίως εξωτερικές- απαιτήσεις στο πλαίσιο των συμφωνιών χρηματοδότησης.

Κεντρικό θεσμό στην εφαρμογή των ιδιωτικοποιήσεων αποτελεί το Ταμείο Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ ΑΕ), το οποίο συνεστήθη το 2011<sup>785</sup>, με προβλεπόμενη διάρκεια έξι (6) έτη<sup>786</sup>. Η δημιουργία του ΤΑΙΠΕΔ σηματοδότησε μια κρίσιμη αλλαγή στη μέχρι τότε προσέγγιση του ζητήματος της διαχείρισης των ιδιωτικοποιήσεων, καθώς επιχειρήθηκε να αντιμετωπιστεί συνολικά και η σχετική αρμοδιότητα ανατέθηκε σε έναν αυτοτελή φορέα, υπό τη μορφή ΑΕ, ο οποίος διακρίνεται από σχετική ανεξαρτησία και λειτουργεί σε διαφορετικό πλαίσιο κανόνων από την κεντρική διοίκηση<sup>787</sup>. Ως αποκλειστικός σκοπός<sup>788</sup> του Ταμείου ορίστηκε η αξιοποίηση

<sup>780</sup> ΠΔ 142/2017, άρθ. 31.

<sup>781</sup> Ν. 3965/2011, άρθ. 20.

<sup>782</sup> Ν. 3986/2011, άρθ. 16.

<sup>783</sup> Βιομηχανίας, λιμένων και λιμενικής πολιτικής, περιβάλλοντος και πολεοδομίας, τουρισμού και πολιτισμού, υποδομών, μεταφορών και δικτύων και δημοσίων έργων.

<sup>784</sup> «*at arm's length from the state*» [Supplemental Memorandum of Understanding between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and The Bank of Greece (July 5, 2017), σ. 46].

<sup>785</sup> Ν. 3986/2011.

<sup>786</sup> Αυτό ήταν το αρχικό εκτιμώμενο διάστημα για την ολοκλήρωση των ιδιωτικοποιήσεων.

<sup>787</sup> Ως ΑΕ, οι βασικοί κανόνες προσδιορίζονται από το πλαίσιο της Εταιρικής Διακυβέρνησης.

<sup>788</sup> Το ΤΑΙΠΕΔ προβλέπεται ότι λειτουργεί για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και διέπεται από τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας και των ΑΕ.

περιουσιακών στοιχείων της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου, καθώς και περιουσιακών στοιχείων των δημόσιων επιχειρήσεων στις οποίες το Δημόσιο ή ΝΠΔΔ κατέχουν εξ ολοκλήρου, άμεσα ή έμμεσα, το μετοχικό κεφάλαιο. Η δραστηριότητα του Ταμείου αποσκοπεί πρωτίστως στην επίτευξη των στόχων των εσόδων, ενώ προβλέπεται ότι το προϊόν της αξιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων χρησιμοποιείται αποκλειστικά για την αποπληρωμή του δημοσίου χρέους. Το 2017 η διάρκεια λειτουργίας του ΤΑΙΠΕΔ παρατάθηκε για τρία (3) έτη στο πλαίσιο της Β' αξιολόγησης του τρέχοντος προγράμματος (έως την 1.7.2020), καθώς θεωρήθηκε ότι δεν είχε ολοκληρώσει το έργο του.

Το 2016 το σχήμα οργάνωσης και συντονισμού των δομών διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας μεταβλήθηκε εκ νέου, με τη σύσταση της Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας<sup>789</sup> (ΕΕΣΥΠ), στην οποία περιήλθε το ΤΑΙΠΕΔ ως θυγατρική. Η ΕΕΣΥΠ ιδρύθηκε με στόχο την εξυπηρέτηση ειδικού δημόσιου σκοπού όσον αφορά την οργάνωση και διαχείριση της δημόσιας περιουσίας σε ενιαίο πλαίσιο. Αποτέλεσε εξωτερική απαίτηση και (ιδίως με αναφορά την ΕΔΗΣ) πρότυπο αναφοράς υπήρξε η γαλλική Agence des Participations de l' Etat (2004), βάσει και των κατευθύνσεων που δόθηκαν από την τεχνική βοήθεια (Expertise France). Ως κύρια αποστολή της ΕΕΣΥΠ ορίστηκε η αύξηση της αξίας και η βελτίωση της απόδοσης των περιουσιακών στοιχείων που συγκροτούν το χαρτοφυλάκιό της, ενώ δύναται επίσης να προωθή προγράμματα και δράσεις μεταρρύθμισης των δημόσιων επιχειρήσεων.

Η ΕΕΣΥΠ, όπως και το ΤΑΙΠΕΔ, διαφοροποιείται από τις κεντρικές διοικητικές δομές, καθώς λειτουργεί χάριν του δημοσίου συμφέροντος με κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας και δεν υπάγεται στο δημόσιο ή ευρύτερο δημόσιο τομέα. Μοναδικός μέτοχος είναι το Ελληνικό Δημόσιο, εκπροσωπούμενο από τον Υπουργό Οικονομικών. Σημαντική διαφορά συνιστά επίσης η προβλεπόμενη εμπλοκή των υπερεθνικών (ευρωπαϊκών) οργάνων στην εταιρεία, καθώς η διοίκηση του Ταμείου ασκείται από το ελληνικό δημόσιο, υπό την εποπτεία των ευρωπαϊκών θεσμών<sup>790</sup>. Οι πόροι που εισρέουν στην ΕΕΣΥΠ προβλέπεται ότι διατίθενται για την υλοποίηση της επενδυτικής και αναπτυξιακής πολιτικής (50%) και για την απομείωση του δημοσίου χρέους (50%). Στο τρέχον χαρτοφυλάκιό της περιλαμβάνονται δημόσιες επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε κρίσιμους οικονομικούς τομείς, όπως η ενέργεια, η ύδρευση, οι υποδομές, οι μεταφορές και ο κλάδος των κατασκευών.

Από το 2016, οι υφιστάμενες δομές διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας περιήλθαν στην ΕΕΣΥΠ, ως θυγατρικές. Συγκεκριμένα, στην ΕΕΣΥΠ υπήχθησαν το ΤΑΙΠΕΔ, η Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου (ΕΤΑΔ ΑΕ) και η νεοσυσταθείσα Εταιρεία Δημόσιων Συμμετοχών (ΕΔΗΣ ΑΕ), καθώς και το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΤΧΣ) (στο οποίο ωστόσο η αρμοδιότητα της ΕΕΣΥΠ είναι πολύ περιορισμένη). Το εν λόγω οργανωτικό σχήμα αποτέλεσε απάντηση σε έξωθεν πιέσεις και απαιτήσεις (και λόγω της μειωμένης εμπιστοσύνης), κυρίως προκειμένου να αποτυπώνεται με διακριτό τρόπο η απόδοση και το πλαίσιο ελέγχου των επιμέρους δομών. Όσον αφορά τις λοιπές θυγατρικές της ΕΕΣΥΠ:

<sup>789</sup> Ν. 4389/2016.

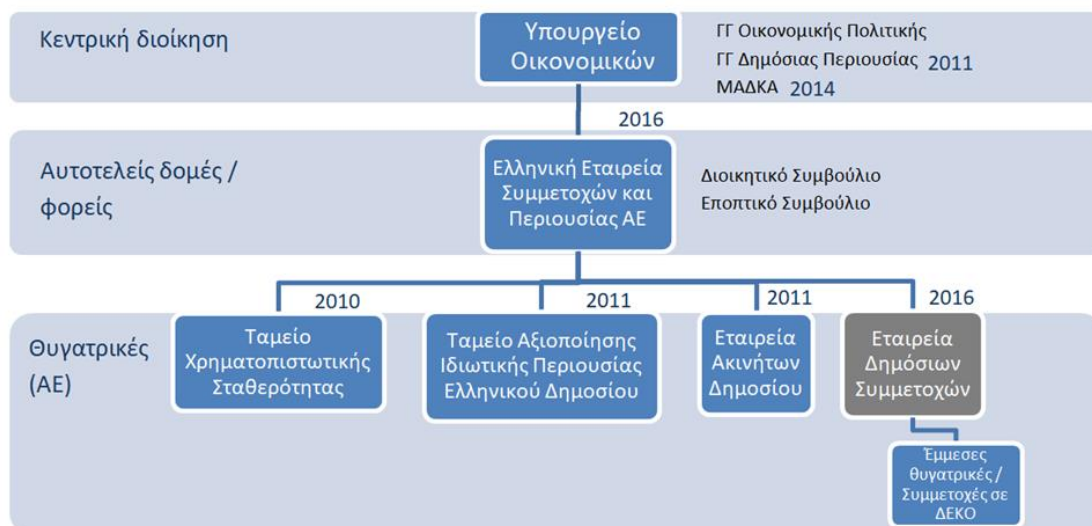
<sup>790</sup> Η εταιρεία διοικείται από 7-μελές ΔΣ το οποίο διορίζεται και λειτουργεί υπό την εποπτεία του Εποπτικού Συμβουλίου. Το Εποπτικό Συμβούλιο απαρτίζεται από πέντε (5) μέλη, τα δύο (2) μέλη (μεταξύ των οποίων ο Πρόεδρος) επιλέγονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ESM), κατόπιν σύμφωνης γνώμης του Υπουργού Οικονομικών, και τα τρία (3) από τον Υπ. Οικονομικών, κατόπιν σύμφωνης γνώμης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΕΣΥΠ 2017: 4).

#### ΜΕΡΟΣ ΙV. ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ

- Η Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου (ΕΤΑΔ ΑΕ) προέκυψε από τη συγχώνευση της Εταιρείας Τουριστικής Ανάπτυξης (ΕΤΑ ΑΕ) με την Κτηματική Εταιρεία Δημοσίου (ΚΕΔ ΑΕ) και την Ολυμπιακά Ακίνητα ΑΕ το 2011<sup>791</sup>. Βασική αποστολή της Εταιρείας είναι η διαχείριση, ανάπτυξη και αξιοποίηση της ιδιωτικής ακίνητης περιουσίας του ελληνικού δημοσίου. Το 2015, η εταιρεία «Παράκτιο Αττικό Μέτωπο ΑΕ» περιήλθε στην ΕΤΑΔ μέσω απορρόφησης<sup>792</sup>. Η ΕΤΑΔ συνεργάζεται με το ΤΑΙΠΕΔ στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών σχετικών με τη διαχείριση των ακινήτων που περιλαμβάνονται στο χαρτοφυλάκιο των εταιριών.
- Νέο θεσμό αποτελεί επίσης η Εταιρεία Δημόσιων Συμμετοχών (ΕΔΗΣ), η οποία συνεστήθη το 2016, μαζί με την ΕΕΣΥΠ. Βασική αρμοδιότητα της ΕΔΗΣ ορίστηκε η διαχείριση και η αξιοποίηση των συμμετοχών του κράτους στις δημόσιες επιχειρήσεις. Στο χαρτοφυλάκιο της μεταφέρθηκαν σταδιακά οι μεγάλες δημόσιες επιχειρήσεις (ΔΕΗ, ΕΥΔΑΠ, ΕΥΑΘ, Ελ. Βενιζέλος, ΟΑΣΑ, ΟΣΕ, ΣΤΑΣΥ, ΟΣΕ, Αττικό Μετρό, κ.α). Μια σημαντική διαφορά της ΕΔΗΣ από το ΤΑΙΠΕΔ, η οποία είχε και πολιτική και συμβολική σημασία, ήταν ότι η λειτουργία της πρώτης επιχειρούσε να δώσει έμφαση στην αξιοποίηση και σε μικρότερο βαθμό στην αποκρατικοποίηση, καθώς η αποστολή της αφορούσε εν γένει διαχείριση και αξιοποίηση των στοιχείων του χαρτοφυλακίου της. Ωστόσο, η ΕΔΗΣ, πριν ακόμα λειτουργήσει, καταργήθηκε και οι εταιρείες που υπάγονταν σε αυτήν περιήλθαν στην ΕΕΣΥΠ<sup>793</sup>.

Οι μεταβολές των δομών και των οργάνων που εμπλέκονται στις πολιτικές διαχείρισης (αξιοποίησης / αποκρατικοποίησης) της περιουσίας του ελληνικού δημοσίου και η αντίστοιχη κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ του Υπουργείου Οικονομικών και των αυτοτελών δομών οι οποίες συστάθηκαν κατά τη διάρκεια της κρίσης αποτυπώνονται στο Διάγραμμα που ακολουθεί.

**Διάγραμμα 22. ΔΟΜΕΣ ΚΑΙ ΕΠΙΠΕΔΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ (ΠΕΔΙΟ ΥΠ. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ)**



Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων Μ. Λαμπροπούλου

<sup>791</sup> Ν. 4002/2011 και υπ' αριθ. Δ6Α 1162069 ΕΞ 2011 ΚΥΑ.






<sup>792</sup> Παρ. 1, άρθ. 24, Ν. 4321/2015

<sup>793</sup> Ν. 4512/2018.

Η δημιουργία της ΕΕΣΥΠ και των λοιπών, ανεξάρτητων οργανικά, δομών διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας δημιούργησε αυξημένες απαιτήσεις συντονισμού και επαναπροσδιόρισε τα όρια και τον τρόπο εμπλοκής του Υπουργείου Οικονομικών στις σχετικές διαδικασίες. Στο νέο σχήμα, ο ρόλος του κράτος προσδιορίζεται μέσω του **Μηχανισμού Συντονισμού**, ο οποίος αποτελεί το πεδίο συνεργασίας της ΕΕΣΥΠ με το πολιτικό σύστημα (σχεδιασμός πολιτικής), τη δημόσια διοίκηση και τις ΔΕΚΟ. Τα βασικά «παραδοτέα» αυτής της διαδικασίας είναι ο προσδιορισμός της Αποστολής των ΔΕΚΟ (mandate), η Σύμβαση Απόδοσης και Στόχων (ειδικές υποχρεώσεις που αναθέτει το ελληνικό δημόσιο στις ΔΕΚΟ, η Δήλωση Δεσμεύσεων (στόχοι ΔΕΚΟ) και γ) ο προσδιορισμός του τρόπου εμπλοκής των ΔΕΚΟ σε τοπικές, κλαδικές ή βιομηχανικές πολιτικές<sup>794</sup>.

Στον Πίνακα που ακολουθεί αποτυπώνεται ο ρόλος και η υφιστάμενη κατανομή αρμοδιοτήτων των εμπλεκόμενων οργάνων (κυβέρνηση, διοίκηση, ΔΕΚΟ) στα παραδοτέα του Μηχανισμού Συντονισμού. Βάσει αυτής, παρατηρείται η σαφής υποχώρηση της (άμεσης) παρέμβασης του Υπουργείου Οικονομικών και η αντίστοιχη ενίσχυση του ρόλου της ΕΕΣΥΠ, στην οποία, όπως ήδη περιγράφηκε, περιήλθαν οι κρίσιμες αρμοδιότητες στο πεδίο της διαχείρισης της περιουσίας του ελληνικού δημοσίου.

**Πίνακας 44. ΕΜΠΛΟΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ-ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΣΤΟ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ**

	Περιεχόμενο	Αρμόδιο Όργανο
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Χάραξη των κλαδικών πολιτικών σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο</li> </ul>	Κυβέρνηση
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Κύριες επιχειρησιακές κατευθύνσεις επί τη βάσει της κλαδικής Πολιτικής</li> <li>Κεντρικός στόχος της Δημόσιας Επιχείρησης</li> </ul>	ΕΕΣΥΠ Κυβερνητική Επιτροπή
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Επιχειρησιακοί – χρηματοοικονομικοί στόχοι της κάθε Δημόσιας Επιχείρησης</li> </ul>	ΕΕΣΥΠ Δημόσια Επιχείρηση
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ορισμός και Ανάθεση ειδικών υποχρεώσεων Δημόσιας Επιχείρησης</li> <li>Υποχρέωση συμμόρφωσης με απαιτήσεις ΥΓΟΣ και κείμενη κλαδική νομοθεσία</li> <li>Πηγές χρηματοδότησης και εργαλεία υλοποίησης</li> <li>Ρόλος και δεσμεύσεις υπογραφόντων μερών</li> <li>Συγκεκριμένες ρήτρες αναθεώρησης</li> </ul>	Κυβερνητική Επιτροπή ΕΕΣΥΠ Δημόσια Επιχείρηση
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Αξιολόγηση εκτέλεσης της Σύμβασης</li> <li>Βαθμός επίτευξης δεικτών απόδοσης</li> <li>Εκπλήρωση δεσμεύσεων και ειδικών υποχρεώσεων</li> <li>Εισήγηση αναθεώρησης Σύμβασης Απόδοσης και Στόχων</li> </ul>	Κυβερνητική Επιτροπή (βάσει των αναφορών ΕΕΣΥΠ και Δημόσιας Επιχείρησης)

Πηγή: Στρατηγικό Σχέδιο ΕΕΣΥΠ (Ιανουάριος 2018), σ. 98.

<sup>794</sup> Στρατηγικό Σχέδιο ΕΕΣΥΠ (Ιανουάριος 2018), σσ. 96-97. Σημειώνεται ότι αρκετά από τα στοιχεία που περιλαμβάνονται στο Μηχανισμό Συντονισμού αποτελούσαν ήδη αντικείμενο υφιστάμενων (αλλά εν πολλοίς ανενεργών στην πράξη) ρυθμίσεων από τη δεκαετία του 1990, όπως για παράδειγμα οι προβλέψεις σχετικά με την κατάρτιση Στρατηγικών - Επιχειρησιακών Σχεδίων και Συμβολαίων Διαχείρισης των ΔΕΚΟ (Ν. 2414/1996).

### **Ρυθμιστικές Αρχές**

Οι μεταρρυθμίσεις των κλάδων οικονομικής δραστηριότητας που περιλήφθηκαν στα προγράμματα προσαρμογής δημιούργησαν νέες ανάγκες διαχείρισης και ελέγχου των (νέων και εκκρεμών) απαιτήσεων από το διοικητικό μηχανισμό. Η έμφαση δόθηκε στην απελευθέρωση των αγορών (ιδίως της ενέργειας και των μεταφορών) και στην ενδυνάμωση των ρυθμιστικών μηχανισμών στους τομείς των βιομηχανιών δικτύου. Στο επίπεδο των ρυθμιστικών αρχών, ως (οιονεί ανεξάρτητου) τμήματος του διοικητικού μηχανισμού, σημειώθηκαν ορισμένες κρίσιμες μεταβολές, οι οποίες αφορούν τόσο τη λειτουργία και τη μετεξέλιξη υφιστάμενων αρχών, όσο και τη δημιουργία νέων αρχών και μηχανισμών ρύθμισης, κυρίως ως συνέπεια των μεταρρυθμίσεων στους τομείς των δικτύων (αναδιάρθρωση, απελευθέρωση ή/και ιδιωτικοποίηση) και των αναγκών (επανα-)ρύθμισης και λειτουργίας των αντίστοιχων αγορών.

Παρακάτω, παρουσιάζονται οι βασικές αλλαγές με αναφορά τις τομεακές ρυθμιστικές αρχές στους τομείς των βιομηχανιών δικτύου. Σημειώνεται ότι την περίοδο της κρίσης ενισχύθηκαν επίσης οι αρμοδιότητες της Επιτροπής Ανταγωνισμού<sup>795</sup>, στην οποία ανήκει η οριζόντια αρμοδιότητα επί θεμάτων ανταγωνισμού και λειτουργία των αγορών.

#### **➤ Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας**

Η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ), παρότι υφίστατο ήδη από το 1999<sup>796</sup>, εκτιμήθηκε ότι δεν διέθετε επαρκή βαθμό ανεξαρτησίας και ήταν αναγκαία η ενδυνάμωσή της, για την υποστήριξη των διαρθρωτικών αλλαγών στην αγορά ενέργειας που περιλήφθηκαν στα Μνημόνια και τα προγράμματα προσαρμογής. Η σκοπιμότητα των μέτρων στηρίχθηκε πρωτίστως στις ευρύτερες αλλαγές που δρομολογήθηκαν σε επίπεδο λειτουργίας αγοράς, μεταβάλλοντας αντίστοιχα το πλαίσιο και τις απαιτήσεις άσκησης της ρυθμιστικής πολιτικής. Έμφαση δόθηκε επανειλημμένως στην ενίσχυση της ανεξαρτησίας της αρχής. Υπό τις δεσμεύσεις των Μνημονίων, επιταχύνθηκε η διαδικασία ενσωμάτωσης του τρίτου ενεργειακού πακέτου και η αντίστοιχη ανάθεση αρμοδιοτήτων στη ΡΑΕ. Το 2011<sup>797</sup> αναθεωρήθηκε το θεσμικό πλαίσιο προς αυτήν την κατεύθυνση.

#### **➤ Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων**

Η Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων (ΡΑΣ) συνεστήθη το 2010<sup>798</sup>, με βασική αρμοδιότητα τη ρύθμιση της αγοράς των σιδηροδρομικών μεταφορών. Η δημιουργία της ΡΑΣ, η οποία εν πολλοίς αποτελεί μετεξέλιξη του Εθνικού Συμβουλίου Σιδηροδρόμων<sup>799</sup>, αποτέλεσε συνέπεια της απαιτούμενης αναδιάρθρωσης των σιδηροδρομικών μεταφορών και της διαδικασίας ενοποίησης της αγοράς για την ανάπτυξη του ανταγωνισμού (διαχωρισμός υποδομής – μεταφορικού έργου), στο πλαίσιο των κατευθύνσεων της ΕΕ.

#### **➤ Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών**

Το 2013 ιδρύθηκε η Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών<sup>800</sup> (ΡΑΕΜ), με κανονιστικές και ρυθμιστικές αρμοδιότητες επί θεμάτων που αφορούν στις οδικές υπεραστικές μεταφορές επιβατών. Η σύσταση της αρχής, και σε αυτήν την περίπτωση, αποτέλεσε εν πολλοίς απόρροια της υποχρέωσης προσαρμογής της εθνικής στην ευρωπαϊκή

<sup>795</sup> Ν. 3959/2011.

<sup>796</sup> Ν. 2773/1999.

<sup>797</sup> Ν. 4001/2011.

<sup>798</sup> Ν. 3891/2010.

<sup>799</sup> Ν. 3710/2008 (άρθρο 20).

<sup>800</sup> Ν. 4199/2013 (Μέρος Δεύτερο).

νομοθεσία<sup>801</sup>, διαδικασία η οποία ήταν ήδη σε εξέλιξη όταν εκδηλώθηκε η κρίση και επιταχύνθηκε στο πλαίσιο των προγραμμάτων προσαρμογής.

➤ **Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων**

Το 2013 συνεστήθη η Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων<sup>802</sup> (ΡΑΛ), με αρμοδιότητα την εποπτεία των λιμένων, των διαδικασιών λειτουργίας και των λιμενικών υπηρεσιών. Αρχικώς αποτελούσε αυτοτελή δημόσια υπηρεσία, η οποία διέθετε διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, και τελούσε υπό την εποπτεία του Υπουργού Ναυτιλίας και Αιγαίου. Το 2016 το καθεστώς της άλλαξε, μέσω της μετατροπής της σε ανεξάρτητη διοικητική αρχή<sup>803</sup>. Ως βασική αποστολή της ΡΑΛ ορίστηκε η εποπτεία και η διασφάλιση της νομιμότητας των σχέσεων μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών φορέων του εθνικού λιμενικού συστήματος, ιδίως όσον αφορά την εφαρμογή της νομοθεσίας για τον ελεύθερο ανταγωνισμό. Μεταξύ των βασικών αρμοδιοτήτων της Αρχής είναι η παρακολούθηση της εφαρμογής των Συμβάσεων Παραχώρησης, το οποίο είναι το τυπικό σχήμα που υιοθετήθηκε για την αξιοποίηση-ιδιωτικοποίηση των λιμένων στην Ελλάδα.

➤ **Ειδική Γραμματεία Υδάτων (Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας)**

Στα μέτρα των προγραμμάτων προσαρμογής τονίστηκε η σημασία δημιουργίας ενός σταθερού ρυθμιστικού περιβάλλοντος στον τομέα της ύδρευσης, προκειμένου να διευκολυνθεί η πραγματοποίηση επενδύσεων. Ωστόσο, η περίπτωση της ρυθμιστικής δομής για τα ύδατα εμφανίζει σημαντικές ιδιαιτερότητες και διαφορές από τις αντίστοιχες αρχές στους άλλους κλάδους. Σε συνεργασία με την Τεχνική Βοήθεια, προβλέφθηκαν μέτρα για την ενίσχυση του ρόλου και της λειτουργίας της Ειδικής Γραμματείας Υδάτων (ΥΠΕΝ), η οποία αποτελεί την εθνική ρυθμιστική αρχή. Η (μετ)εξέλιξη της ΕΓΥ, ως διοικητικής δομής, έχει ενδιαφέρον από τη σκοπιά της σύνθεσης στοιχείων δομών παραδοσιακού (διοικητικού) και νέου (ρυθμιστικού) τύπου. Οι ορισθείσες προδιαγραφές λειτουργίας προβλέπουν μεταξύ άλλων την οικονομική αυτονομία της μέσω της κατάθεσης διακριτού προϋπολογισμού, καθιστούν την ΕΓΥ μια ιδιαίτερη περίπτωση διοικητικής δομής με ρυθμιστικές αρμοδιότητες, η οποία, παρότι δεν αποτελεί ανεξάρτητη αρχή, εντούτοις δεν ταυτίζεται με τις τυπικές διοικητικές δομές, καθώς εξακολουθεί διοικητικά να υπάγεται στο αρμόδιο τομεακό Υπουργείο (ΥΠΕΝ).

Συνοψίζοντας τις μεταβολές στο πεδίο των ρυθμιστικών μηχανισμών, την περίοδο της κρίσης φαίνεται ότι ενισχύθηκαν ή / και μεταβλήθηκαν οι αρμοδιότητες των τεσσάρων (4) υφιστάμενων ρυθμιστικών δομών και δημιουργήθηκαν τρεις (3) νέες αρχές (Πίνακας 45). Η σύσταση και η λειτουργία αυτών των δομών συνδέθηκε πρωτίστως με τις ανάγκες που δημιούργησαν οι απαιτήσεις αναδιάρθρωσης των τομέων ή / και ιδιωτικοποίησης των παρόχων / υποδομών, καθώς απαιτήθηκε η ανεξαρτησία των φορέων άσκησης των αντίστοιχων (ρυθμιστικών) πολιτικών, οι οποίες δεν μπορούσαν πλέον να ασκούνται από τις κεντρικές δομές (Υπουργεία).

<sup>801</sup> Κανονισμός ΕΕ 1370/2007.

<sup>802</sup> Ν. 4150/2013 (άρθ. 43), Ν. 4254/2014 (υποπαράγραφος ΙΣΤ.1) και Ν. 4258 (άρθ.33).

<sup>803</sup> Ν. 4389/2016 «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις» (άρθ. 108).



**Πίνακας 45. ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΩΝ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ**

Υφιστάμενες (ενίσχυση αρμοδιοτήτων)	Δημιουργία νέων αρχών
Επιτροπή Ανταγωνισμού	Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων (2010)
Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών & Ταχυδρομείων	Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων (2013)
Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας	Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών (2013)
Ειδική Γραμματεία Υδάτων (ΥΠΕΝ)	

Πηγή: Συγκέντρωση και επεξεργασία στοιχείων Μ. Λαμπροπούλου

### 3.2 Η πορεία υλοποίησης των ιδιωτικοποιήσεων

Το κρίσιμο σημείο για την εκκίνηση της διαδικασίας υλοποίησης των ιδιωτικοποιήσεων υπήρξε η δημιουργία του ΤΑΙΠΕΔ το 2011<sup>804</sup>. Η εκχώρηση των αρμοδιοτήτων εφαρμογής των πολιτικών σε μια ανεξάρτητη δομή, με νομική μορφή ΑΕ και εκτός δημόσιου τομέα, σηματοδότησε την αλλαγή της μέχρι τότε ακολουθούμενης πρακτικής, δηλαδή τη διαχείριση της διαδικασίας από το Υπουργείο Οικονομικών. Στην ίδια κατεύθυνση κινήθηκε η συγκρότηση της ΕΕΣΥΠ το 2016, επίσης ως ΑΕ και με προδιαγραφές ανεξαρτησίας από την πολιτική σφαίρα, και η υπαγωγή σε αυτήν συνολικά των δομών διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας (ΤΑΙΠΕΔ και ΕΤΑΔ).

Η πορεία υλοποίησης των ιδιωτικοποιήσεων δεν ήταν συνεχής και εμφάνισε σημαντικές καθυστερήσεις, διακοπές και εμπλοκές, καθώς και αποκλίσεις από τον αρχικό σχεδιασμό των προγραμμάτων. Αυτές αφορούσαν τόσο πολιτικούς όσο και τεχνικούς λόγους. Ως προς τις εμπλοκές πολιτικού τύπου, διαπιστώθηκε ότι η ανεξαρτησία του ΤΑΙΠΕΔ από πολιτικές παρεμβάσεις δεν είχε διασφαλιστεί επαρκώς και, ελλείπει πολιτικής βούλησης για την εφαρμογή των ιδιωτικοποιήσεων, παρατηρούνταν καθυστερήσεις και δυσλειτουργίες στο έργο του<sup>805</sup>. Για παράδειγμα, στο αρχικό στάδιο των διαδικασιών, οι αποφάσεις ιδιωτικοποίησης του ΤΑΙΠΕΔ ανεστάλησαν το 2012 για τέσσερις μήνες (Απρίλιος – Ιούνιος), λόγω της πολιτικής κατάστασης<sup>806</sup> και του κόστους που ενείχαν για τα κυβερνώντα κόμματα, λόγω των επικείμενων εκλογών<sup>807</sup>. Στις αρχές του 2015, η εφαρμογή του εν εξελίξει προγράμματος αξιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων του ΤΑΙΠΕΔ διακόπηκε για οκτώ (8) μήνες, σε συνέχεια της κυβερνητικής αλλαγής (λόγω της αντίθεσης σημαντικού μέρους στελεχών του κυβερνώντος κόμματος στις εν λόγω πολιτικές) και επανεκκίνησε με το τρίτο πρόγραμμα χρηματοδότησης, το οποίο υπεγράφη

<sup>804</sup> Όπως ήδη περιγράφηκε, το Σεπτέμβριο του 2011 μεταφέρθηκαν στο ΤΑΙΠΕΔ τα πρώτα περιουσιακά στοιχεία του Ελληνικού Δημοσίου, ενώ το Νοέμβριο του 2012 εκκίνησε σε οργανωμένη βάση η διαδικασία εφαρμογής με το πρώτο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Αξιοποίησης (ΕΠΑ).

<sup>805</sup> European Commission (2012). *The Second Economic Adjustment Programme for Greece*, Occasional Papers 94, March, Brussels, σ. 33.

<sup>806</sup> European Commission (2012). *The Second Economic Adjustment Programme for Greece*, ό.π.

<sup>807</sup> Βλ. επίσης συνέντευξη Κ. Μητρόπουλου, Διευθύνοντα Συμβούλου του ΤΑΙΠΕΔ, σε Καθημερινή (21.5.2012) «Ο φόβος του πολιτικού κόστους πάγωσε τις αποκρατικοποιήσεις» και σχετική Επιστολή παραίτησης από τη διοίκηση του ΤΑΙΠΕΔ (Αθήνα, 19 Ιουλίου 2012).

τον Αύγουστο του ίδιου έτους<sup>808</sup>. Η διαδικασία προσέκρουσε επίσης σε σημαντικές δυσκολίες τεχνικής, διαδικαστικής ή/και νομικής φύσης, όπως για παράδειγμα στην περίπτωση του Ελληνικού και της πώλησης του ΔΕΣΦΑ στην Socar.

Τέλος, σημειώνεται ότι κατά τη διάρκεια των προγραμμάτων προσαρμογής, οι (εισπρακτικοί) στόχοι των ιδιωτικοποιήσεων αναθεωρήθηκαν αρκετές φορές, προς τα κάτω, καθώς οι αρχικές προβλέψεις<sup>809</sup> είχαν προσδιοριστεί σε μάλλον (υπερ)αισιόδοξο – και μάλλον μη ρεαλιστικό- ως προς τις δυνατότητες επίτευξης των στόχων πλαίσιο. Τα συνολικά έσοδα από τις πραγματοποιηθείσες αποκρατικοποιήσεις ομοίως αποκλίνουν από τις (ειδικές και γενικές) προβλέψεις<sup>810</sup>.

## Συμπεράσματα

Στην ανάλυση που προηγήθηκε διερευνήθηκε η ανταπόκριση των δομών του διοικητικού μηχανισμού στις απαιτήσεις άσκησης των πολιτικών ιδιωτικοποίησης κατά τη διάρκεια των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής (2010-2018). Εκκινώντας από την υπόθεση ότι οι υφιστάμενες διοικητικές δομές εμφανίστηκαν μάλλον ανέτοιμες να ανταπεξέλθουν στα ζητούμενα και τους όρους διαχείρισης των πολιτικών στις συνθήκες της κρίσης, υποστηρίχθηκε ότι σημαντικές αρμοδιότητες που ήταν συγκεντρωμένες στην κεντρική διοίκηση διαχωρίστηκαν και ανατέθηκαν σε νέα όργανα και μηχανισμούς διακριτούς από τις παραδοσιακές γραφειοκρατικές δομές. Σε συνδυασμό με τις έξωθεν απαιτήσεις ανεξαρτητοποίησης της διαδικασίας ιδιωτικοποιήσεων από το πολιτικό σύστημα και καλύτερης παρακολούθησης των μεταρρυθμίσεων, η αντίδραση του διοικητικού μηχανισμού χαρακτηρίστηκε από τρεις κύριες τάσεις: (i) το μετασχηματισμό των υφιστάμενων δομών, κυρίως με αναφορά το Υπουργείο Οικονομικών, (ii) τη δημιουργία νέων θεσμών και φορέων εκτός δημόσιου τομέα και (iii) την προσαρμογή του πεδίου των ρυθμιστικών αρχών.

Για τους σκοπούς της ανάλυσης, η ατζέντα των πολιτικών εξειδικεύθηκε συναρτήσει του επιπέδου παρέμβασης του κράτους (ΔΕΚΟ, κλάδοι, διαχείριση δημόσιας περιουσίας) και, εν συνέχεια, οι όροι υλοποίησης συνδέθηκαν με τις δομές άσκησης των αντίστοιχων πολιτικών. Στο σκέλος της πολιτικής ιδιοκτησίας (ΔΕΚΟ), οι παρατηρούμενες μετατοπίσεις εντοπίστηκαν στην ανάληψη κύριων λειτουργιών από ανεξάρτητους φορείς (όπως το ΤΑΙΠΕΔ και η ΕΕΣΥΠ) και στην αντίστοιχη αποδυνάμωση του ρόλου του Υπουργείου Οικονομικών (ως μετόχου) και των τομεακών Υπουργείων (ως εποπτεύουσες δομές). Στο σκέλος της ρυθμιστικής πολιτικής, διαπιστώθηκε ότι η προσαρμογή των δομών εκφράστηκε κυρίως ως ενίσχυση του ρόλου των υφιστάμενων και δημιουργία νέων Αρχών ρυθμιστικού τύπου. Στο σκέλος της πολιτικής διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας, η μεταβολή ήταν υψηλότερης έντασης, καθώς αρμοδιότητες που ανήκαν στην κεντρική δομή μεταφέρθηκαν σε νέες μονάδες / υπηρεσίες, εντός (ΜΑΔΚΑ) ή εκτός του Υπουργείου Οικονομικών (ΤΑΙΠΕΔ, ΕΕΣΥΠ). Οι τελευταίες διακρίνονται από διαφορετική

<sup>808</sup> Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης» (Ν. 4336/2015), σσ. 214.

<sup>809</sup> Στο 1<sup>ο</sup> πρόγραμμα (2010), ο αρχικός στόχος των εσόδων τα οποία αναμενόταν να εισπράξει το Ελληνικό Δημόσιο από τις ιδιωτικοποιήσεις είχε προσδιοριστεί στα 50 δισ. ευρώ μέχρι το 2015 (σε 35 δισ. μέχρι το τέλος του 2014 και συνολικά σε 50 δισ. ευρώ μέχρι το τέλος του 2015).

<sup>810</sup> Βλέπε σχετικά στοιχεία στο Παράρτημα 4.

νομική μορφή (ΑΕ), βρίσκονται εκτός δημόσιου τομέα και λειτουργούν με τεχνοκρατικά/επαγγελματικά κριτήρια διοίκησης, σε απόσταση από το πολιτικό σύστημα.

Εν συνόψει, το σχήμα διάρθρωσης και συντονισμού των δομών, αρχών και επιχειρήσεων του δημόσιου τομέα στα πεδία που συνδέθηκαν με τις ιδιωτικοποιήσεις κατέστη πιο ευρύ και σύνθετο. Σημαντική αλλαγή αποτέλεσε η δημιουργία μιας ενιαίας (υπερ)δομής για τη διαχείριση της δημόσιας περιουσίας το 2016 (ΕΕΣΥΠ ΑΕ), διακριτής από τις υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών, αυξάνοντας τις ενδιάμεσες βαθμίδες και ανακατανέμοντας ορισμένες λειτουργίες μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και των ΔΕΚΟ. Ωστόσο, η τάση δημιουργίας αυτοτελών μονάδων ή φορέων δημιούργησε ακολούθως αυξημένες απαιτήσεις συντονισμού μεταξύ των κεντρικών δομών (ΥΠΟΙΚ), των τομεακών υπηρεσιών, των ενδιάμεσων δομών διαχείρισης (ΕΕΣΥΠ και θυγατρικές), των ρυθμιστικών μηχανισμών και των ΔΕΚΟ, επιβαρύνοντας τον (ήδη έντονο) κατακερματισμό δομών και αρμοδιοτήτων που χαρακτηρίζει την ελληνική διοίκηση.

Από αυτήν τη σκοπιά, ενδιαφέρον εμφανίζει το ότι, στις συνθήκες της κρίσης, από την μια πλευρά το μέγεθος του δημόσιου τομέα και η άμεση παρέμβαση του κράτους περιορίστηκαν ως συνέπεια των ιδιωτικοποιήσεων (αποεπένδυση, αποκρατικοποίηση), ενώ, αντίθετα, το διοικητικό σχήμα και οι διαδικαστικές απαιτήσεις διαχείρισης των πολιτικών και συντονισμού των επιμέρους δομών / φορέων διευρύνθηκαν και ενισχύθηκαν (ρύθμιση, διαχείριση περιουσιακών στοιχείων). Τα βασικά ευρήματα της ανάλυσης και οι κύριες μεταβολές των δομών του διοικητικού μηχανισμού συνοψίζονται στον ακόλουθο Πίνακα.

**Πίνακας 46. ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΚΑΙ ΚΡΙΣΗ: ΣΥΝΟΨΗ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ ΣΤΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟ**

	<b>Πολιτικές / μεταρρυθμίσεις</b>	<b>Επιπτώσεις / απαιτήσεις</b>	<b>Μεταβολές στο διοικητικό μηχανισμό</b>
ΔΕΚΟ	Αποκρατικοποίηση – αποεπένδυση (διεύρυνση χαρτοφυλακίου και επιτάχυνση διαδικασίας)	Περιορισμός άμεσης συμμετοχής ΕΔ σε ΔΕΚΟ / περιουσιακά στοιχεία Περιορισμός μεγέθους δημόσιου τομέα	Αποδυνάμωση ρόλου κράτους (μέσω ΥΠΟΙΚ) ως μετόχου / ιδιοκτήτη ΔΕΚΟ Περιορισμός δυνατοτήτων άμεσης παρέμβασης – ελέγχου ΔΕΚΟ
Κλάδοι	Αναδιάρθρωση τομέων / αγορών Επιτάχυνση διαδικασίας απελευθέρωσης – προσαρμογής ρυθμιστικού πλαισίου	Μεταφορά ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων από κεντρική διοίκηση σε ανεξάρτητες Αρχές	Ενίσχυση υφιστάμενων ρυθμιστικών Αρχών Δημιουργία νέων ρυθμιστικών Αρχών Αλλαγή δομών εντός Υπουργείων (ΥΠΕΝ)
Διαχείριση περιουσίας	Δημιουργία ενιαίου μηχανισμού διαχείρισης περιουσιακών στοιχείων	Σύσταση ενιαίου φορέα διαχείρισης περιουσιακών στοιχείων ΕΔ Μεταφορά αρμοδιοτήτων σε αυτοτελείς δομές	Αναδιάρθρωση υπηρεσιών ΥΠΟΙΚ (ΕΓ ΔΕΚΟ, ΓΓΔΠ, ΜΑΔΚΑ) Σύσταση νέων δομών και μηχανισμών διαχείρισης – εφαρμογής εκτός ΥΠΟΙΚ (ΤΑΙΠΕΔ, ΕΤΑΔ, ΕΕΣΥΠ) Πληθωρισμός δομών Νέος μηχανισμός συντονισμού

Πηγή: Συγκέντρωση και επεξεργασία στοιχείων Μ. Λαμπροπούλου

## Συντομογραφίες

ΑΕ	Ανώνυμη Εταιρεία
ΓΓΔΠ	Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Περιουσίας
ΓΛΚ	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
ΔΕΑ	Διυπουργική Επιτροπή Αποκρατικοποιήσεων
ΔΕΑΑ	Διυπουργική Επιτροπή Αποκρατικοποιήσεων και Αναδιарθρώσεων
ΔΕΔΕΚΟ	Διυπουργική Επιτροπή Δημόσιων Επιχειρήσεων και Οργανισμών
ΔΕΗ	Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού ΑΕ
ΔΕΚΟ	Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί
ΔΕΠΑ	Δημόσια Επιχείρηση Αερίου ΑΕ
ΔΕΣΦΑ	Διαχειριστής Εθνικού Συστήματος Φυσικού Αερίου ΑΕ
ΕΓΥ	Ειδική Γραμματεία Υδάτων
ΕΔΗΣ	Εταιρεία Δημόσιων Συμμετοχών ΑΕ
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΣΣΤΥ	Ελληνική Εταιρεία Συντήρησης Σιδηροδρομικού Τροχαίου Υλικού ΑΕ
ΕΕΣΥΠ	Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας ΑΕ
ΕΛΠΕ	Ελληνικά Πετρέλαια
ΕΠΑ	Επιχειρησιακά Προγράμματα Αξιοποίησης
ΕΤΑΔ	Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου ΑΕ
ΕΥΑΘ	Εταιρεία Ύδρευσης Αποχέτευσης Θεσσαλονίκης ΑΕ
ΕΥΔΑΠ	Εταιρεία Ύδρευσης Αποχέτευσης Πρωτεύουσας ΑΕ
ΚΕΔ	Κτηματική Εταιρεία Δημοσίου ΑΕ
ΚΥΣΟΙΠ	Κυβερνητικό Συμβούλιο Οικονομικής Πολιτικής
ΜΑΔΚΑ	Μονάδα Αποκρατικοποιήσεων, Διαχείρισης Κινητών Αξιών και Επιχειρησιακού Σχεδιασμού
ΜΠΔΣ	Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
ΟΛΘ	Οργανισμός Λιμένος Θεσσαλονίκης ΑΕ
ΟΛΠ	Οργανισμός Λιμένος Πειραιά ΑΕ
ΟΝΕ	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΟΣΕ	Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδας
ΟΤΕ	Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδας ΑΕ
ΡΑΕ	Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας
ΡΑΕΜ	Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών
ΡΑΛ	Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων
ΡΑΣ	Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων
ΣΤΑΣΥ	Σταθερές Συγκοινωνίες ΑΕ
ΤΑΙΠΕΔ	Ταμείο Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου ΑΕ
ΤΧΣ	Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας
ΥΠΕΝ	Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας

## Βιβλιογραφικές αναφορές

- European Commission (2012). *The Second Economic Adjustment Programme for Greece*, Occasional Papers 94, March, Brussels.
- Memorandum of Economic and Financial Policies & Memorandum of Understanding on specific economic policy conditionality (May 3, 2010).
- Memorandum of Economic and Financial Policies & Memorandum of Understanding on specific economic policy conditionality (March 11, 2012).
- Memorandum of Understanding between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and the Bank of Greece, agreed at staff level (August 2015).
- Memorandum of Understanding between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and The Bank of Greece (August 19, 2015).
- Supplemental Memorandum of Understanding between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and The Bank of Greece (July 5, 2017).
- Lampropoulou, M. (2018). State-owned enterprises in Greece: The evolution of a paradigm 1996-2016. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 89 (3): 491-526.
- Le Grand, J. (1991). The Theory of Government Failure. *British Journal of Political Science*, 21 (4): 423-442.
- Pagoulatos, G. (2007). The politics of privatisation: Redrawing the public-private boundary, *West European Politics*, 28 (2): 358-380.
- Savas, E.S. (1989). A taxonomy of privatization strategies. *Policy Studies Journal*, 18, pp. 343-355.
- Schuck, P.H. (2014). *Why government fails so often: And how it can do better*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Simmons, R.T. (2011). *Beyond politics: The roots of government failure*. Oakland, CA: The Independent Institute.
- Spanou, C. & Sotiropoulos, D. (2011). The odyssey of administrative reforms in Greece, 1981-2009: A tale of two reform paths. *Public Administration* 89 (3): 723-737.
- Stourmaras, Y. & Panagiotidis, Y. (2011). *Alternative Ways of State Property Utilization: A New Proposal (Arhimidis)*, Διαθέσιμο σε: [http://www.bankofgreece.gr/BoGDocuments/RealEstate\\_Conference\\_Dec11\\_Stourmaras\\_Panagi%CE%Bftidis.pdf](http://www.bankofgreece.gr/BoGDocuments/RealEstate_Conference_Dec11_Stourmaras_Panagi%CE%Bftidis.pdf) (πρόσβαση, 12.3.2018).
- Supplemental Memorandum of Understanding between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and The Bank of Greece (July 5, 2017).
- Vining, A.R. & Weimer, D.L. (1990). Government supply and government production failure: A framework based on contestability. *Journal of Public Policy*, 10 (1): 1-22.
- Winston, C. (2006). *Government Failure versus Market Failure. Microeconomics Policy Research and Government Performance*. Washington, D.C: AEI-BROOKINGS joint center for regulatory studies.
- Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας (2018). *Στρατηγικό Σχέδιο ΕΕΣΥΠ* (Ιανουάριος). Διαθέσιμο σε [http://www.hcap.gr/sites/default/files/HCAP/Strategic\\_Plan\\_gr.pdf](http://www.hcap.gr/sites/default/files/HCAP/Strategic_Plan_gr.pdf) (πρόσβαση 13.5.2018).

#### ΜΕΡΟΣ ΙV. ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ

- Ελληνική Υπηρεσία Συμμετοχών και Περιουσίας (2017). *Ετήσια οικονομική έκθεση για την πρώτη εταιρική χρήση (25.10.2016 – 31.12.2016)*.
- ΤΑΙΠΕΔ. *Απολογισμός πρώτου τριμήνου (1.07.2011-30.9.2011)*.

## ΜΕΡΟΣ V. ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΣΚΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 13. Διοικητικές μεταρρυθμίσεις και χωρικές πολιτικές .....</b>	<b>336</b>
Εισαγωγή .....	336
1. Στρατηγικές επενδύσεις.....	337
2. Δημόσιοι φορείς συνδεδεμένοι με το χωρικό σχεδιασμό .....	340
3. Πράσινο Ταμείο .....	345
4. Νομοθεσία χωρικού σχεδιασμού .....	346
5. Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις και Ηλεκτρονικό Μητρώο .....	351
Συμπεράσματα .....	354
Συντομογραφίες.....	357
Βιβλιογραφικές αναφορές .....	358
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 14. Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις και Μνημόνια: Το παράδειγμα της καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας .....</b>	<b>359</b>
Εισαγωγή και Σύνοψη .....	359
1. Η Ευρωπαϊκή προέλευση της πολιτικής για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας.....	360
1.1. Η αφετηρία της ευρωπαϊκής πολιτικής .....	361
1.2. Η αναβάθμιση σε Ευρωπαϊκή προτεραιότητα.....	363
2. Η ελληνική ατζέντα για την μετατροπή της αδήλωτης σε κανονική εργασία.....	365
3. Η μετατροπή της πολιτικής για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας σε Μνημονιακή υποχρέωση.....	369
4. Νέες ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας και εθνικές εκκρεμότητες της προηγούμενης περιόδου. ....	373
5. Η προσφυγή στην διεθνή τεχνική βοήθεια της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας για την πρόοδο στον τομέα της καταπολέμησης της Αδήλωτης Εργασίας .....	375
Συμπεράσματα .....	380
Συντομογραφίες.....	382
Βιβλιογραφικές αναφορές .....	383



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 13. Διοικητικές μεταρρυθμίσεις και χωρικές πολιτικές

Δημήτρης Οικονόμου

### Εισαγωγή

Το παρόν κείμενο εστιάζει θεματικά στις αλλαγές<sup>811</sup> που επήλθαν κατ' επιταγήν των τριών «Μνημονίων»<sup>812</sup> στο πεδίο των χωρικών πολιτικών (πολεοδομικής, χωροταξικής και περιβαλλοντικής πολιτικής) και στην διοικητική τους αποτύπωση. Καλύπτει την χρονική περίοδο από την έναρξη της κρίσης μέχρι το πρώτο εξάμηνο του 2018<sup>813</sup>. Πρόκειται για αλλαγές που στις περισσότερες περιπτώσεις συνδέονται στενά με το ΥΠΕΝ<sup>814</sup> με (πολύ σημαντική) εξαίρεση στις Στρατηγικές Επενδύσεις (ΣΕ). Οι αλλαγές αυτές είναι αρκετές. Στο παρόν εστιάζουμε στις Στρατηγικές Επενδύσεις, τις συγχωνεύσεις και καταργήσεις φορέων του Δημοσίου, στη δέσμευση πόρων Πράσινου Ταμείου, στη νομοθεσία του χωρικού σχεδιασμού, τις Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις και το Ηλεκτρονικό Περιβαλλοντικό Μητρώο. Ορισμένες άλλες αλλαγές λαμβάνονται υπόψη χωρίς αναλυτική αξιολόγηση.

Οι αλλαγές αυτές υπήρξαν απόρροια των τριών Μνημονίων (Μ1, Μ2, Μ3), που προσδιόριζε τη γενική κατεύθυνσή τους, αλλά για την εξειδίκευσή τους μέσω συγκεκριμένων ρυθμίσεων οι Ελληνικές αρχές είχαν σημαντικά περιθώρια επιλογών και χειρισμών. Μια βασική παράμετρος των τελευταίων ήταν ο καθορισμός του ακριβούς περιεχομένου και του χρονισμού της—σχεδόν πάντα αναγκαίας—δευτερογενούς νομοθεσίας, καθώς και της εφαρμογής της στην πράξη μέσω της διοίκησης. Οι κατά περίπτωση επιλογές αυτές αποτελούν σαφή ένδειξη του βαθμού ουσιαστικής ανάληψης της «διοκτησίας» των διαφόρων αλλαγών, και υπογραμμίζονται πιο κάτω. Πρέπει να υπογραμμιστεί όμως ότι η πολιτική βούληση, ακόμα και όταν υπήρχε, ήταν αναγκαίος αλλά όχι ικανός όρος για την τελική αποτελεσματικότητα των αλλαγών. Σημαντικό και ενίοτε καθοριστικό ρόλο έπαιξε και η ικανότητα της διοίκησης να συμπράξει με το πολιτικό σύστημα στην εξειδίκευση της Μνημονιακής υποχρέωσης (συχνά διατυπωμένης με συνοπτικό τρόπο) και, στη συνέχεια, να ασκήσει τις αρμοδιότητες που προκύπτουν. Η συνεργασία και των δύο αυτών παραγόντων, πολιτικού και διοικητικού, ήταν σχεδόν πάντα προϋπόθεση της μετατροπής των αρχικών νομοθετικών αλλαγών σε ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις που αλλάζουν το τοπίο του πεδίου εφαρμογής τους.

<sup>811</sup> Το κατά πόσον μπορούν να προσδιοριστούν ως «μεταρρυθμίσεις» αποτελεί ένα από τα ερωτήματα της ανάλυσης που ακολουθεί.

<sup>812</sup> Χρησιμοποιούμε τον όρο με τη συνήθη έννοια κατά τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα, σε συνάρτηση με τα Μεσοπρόθεσμα Πλαίσια Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015, 2013-2016, και 2015. Για εννοιολογικές αποσαφηνίσεις βλ. Μανιτάκης Α. (2011) Τα Συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου ενόψει μοιρασμένης κρατικής κυριαρχίας και επιτηρούμενης δημοσιονομικής πολιτικής, <https://www.constitutionalism.gr/μανιτάκης-μνημόνιο/>.

<sup>813</sup> Κατά κανόνα δεν αναφερόμαστε στις *οριζόντιες* διοικητικές αλλαγές/μεταρρυθμίσεις που επηρέασαν μεταξύ άλλων και το πεδίο αυτό χωρίς κάποια ιδιομορφία, οι οποίες αναλύονται σε άλλα κεφάλαια του παρόντος, αλλά σε αλλαγές που στόχευαν ευθέως στη μεταρρύθμιση του περιεχομένου της χωρικής πολιτικής. Εξαίρεση γίνεται όπου οι οριζόντιες αλλαγές απέκτησαν ιδιαίτερα χαρακτηριστικά εφαρμοζόμενες στο χωρικό πεδίο (πχ. μείωση αριθμού αρμόδιων δημόσιων φορέων).

<sup>814</sup> ΥΠΕΧΩΔΕ μέχρι το 2009, ΥΠΕΚΑ από 2009 μέχρι το 2015, ΥΠΕΝ από τότε μέχρι σήμερα.

Για την ολοκληρωμένη αξιολόγηση του ζητήματος, τέλος, υπάρχει και μια άλλη κρίσιμη παράμετρος: κατά πόσον οι αλλαγές που προσδιορίστηκαν κατ' αρχήν από τα μνημόνια ήταν καθαυτές εύστοχες. Ο βαθμός ευστοχίας ήταν συνάρτηση διαφόρων παραγόντων, όπως ιδίως η ανταπόκριση στις πραγματικές ανάγκες, η προτεραιοποίησή τους, και η εφικτότητά τους. Είναι προφανές ότι αλλαγές που θα μπορούσαν να μετατραπούν σε ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις έπρεπε να πληρούν και τους τρεις αυτούς όρους. Η πλήρωσή τους δεν πρέπει να θεωρείται δεδομένη, και πρέπει να ελέγχεται κάθε φορά, μαζί με τα αναφερόμενα στην προηγούμενη παράγραφο. Με άλλα λόγια, για να αναφερόμαστε σε μεταρρύθμιση πρέπει να ισχύουν ταυτόχρονα τα εξής:

Μνημονιακή πρόβλεψη	Πολιτικό σύστημα	Διοίκηση
Ευστοχία	Ανάληψη ιδιοκτησίας	
	Εξειδίκευση	
		Εφαρμογή

## 1. Στρατηγικές επενδύσεις

Οι Στρατηγικές Επενδύσεις (ΣΕ) αποτελούν προϊόν της κρίσης και των Μνημονίων. Στην αφετηρία τους βρίσκονταν τρία αλληλοσυνδεόμενα προβλήματα:

1. Οι επείγουσες δημοσιονομικές ανάγκες,
2. Η ύπαρξη μεγάλων δημόσιων ακινήτων τα οποία το Κράτος δεν είχε ενδιαφερθεί να αξιοποιήσει ως επενδυτικούς πόρους και συνεπώς στερούνταν σχεδόν πλήρως αντίστοιχης εμπειρίας, και
3. Οι πολύ μεγάλες δυσκολίες στην πραγματοποίηση μεγάλων επενδύσεων στην Ελλάδα, για λόγους που ανάγονται στον τρόπο λειτουργίας των διαδικασιών χωρικής αδειοδότησης<sup>815</sup> (το τρίτο σημείο αφορούσε και τις ιδιωτικές επενδύσεις, που για αυτό το λόγο καθ' οδόν προστέθηκαν στο σύστημα των ΣΕ).

Η νομοθεσία για τις ΣΕ εισήχθη αρχικά προ του Μ1, με το Ν. 3775/2009, τροποποιήθηκε ριζικά με τον Ν. 3894/2010, γνωστό και ως Fast Track, στο πλαίσιο της εφαρμογής του Μ1, και έχει υποστεί διάφορες τροποποιήσεις στα επόμενα χρόνια (ιδίως υπό το Μ3). Αρχικά περιλάμβανε ρυθμίσεις για τη διευκόλυνση της αξιοποίησης δημοσίων ακινήτων (έχοντας στενή σχέση με την Μνημονιακή πρόβλεψη για ιδιωτικοποιήσεις) μέσω της άρσης εμποδίων που απέρρεαν από τις χωρικές πολιτικές. Πυρήνας της νομοθεσίας είναι η πρόβλεψη τρόπου αλλαγής θεσμοθετημένων χρήσεων γης που παρεμπόδιζαν αξιοποίηση μεγάλων δημόσιων ακινήτων στη βάση του επενδυτικού ενδιαφέροντος, με γρήγορες διαδικασίες. Στα ειδικότερα σημεία της, η νομοθεσία για τις ΣΕ περιλαμβάνει την αλλαγή χρήσεων γης καθορισμένων με πολεοδομικά σχέδια

- σε περιπτώσεις που αυτό ήταν μέχρι τότε μη δυνατό, για θεσμικούς λόγους (αντίθετες κατευθύνσεις από τον υπερκείμενο χωροταξικό σχεδιασμό,

<sup>815</sup> Βλ. ενδεικτικά ΣΕΒ (2014) Περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων» Περίοδος αξιολόγησης 11.2011 έως 12.2013 (ex post impact assessment), 2014 και Δ. Οικονόμου (2017) Πολιτική χρήσεων γης: επιστροφή στο zoning, στη Σειρά: Δημοσιεύματα Σπουδαστηρίου Πολεοδομικών Ερευνών του ΕΜΠ - τ. 2]. Οργάνωση χρήσεων και δραστηριοτήτων κατά τη διαδικασία του σχεδιασμού του χώρου. Επιμέλεια: Δ. Μέλισσας, Κ. Σερράος, 2017: 27-36

απαγόρευση τροποποίησης ορισμένων σχεδίων πολεοδομικού χαρακτήρα όπως η Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου)

- σε περιπτώσεις που αυτό ήταν θεσμικά εφικτό αλλά η διαδικασία ήταν στην πράξη τόσο χρονοβόρα, που να καθιστά ανεπίκαιρα τα επιχειρηματικά σχέδια (πχ. η τροποποίηση των χρήσεων γης ενός Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου, δηλ. του βασικού πολεοδομικού σχεδίου στην Ελλάδα, βάσει της πάγιας διαδικασίας απαιτούσε χρόνο της τάξης των 10-12 ετών<sup>816</sup>)
- σε περιπτώσεις που η αλλαγή προσέκρουε στην πράξη σε διοικητικά εμπόδια (λόγω της εμπλοκής στη διαδικασία πολλών υπηρεσιών από διάφορα Υπουργεία, της κυρίαρχης αντιεπενδυτικής κουλτούρας σε μεγάλα τμήματα της διοίκησης, στην υπέρβαση θεσμοθετημένων προθεσμιών για τη χορήγηση απαντήσεων από διάφορες υπηρεσίες χωρίς αιτιολόγηση<sup>817</sup>).

Το όλο θεσμικό σύστημα για τις ΣΕ δεν περιορίστηκε σε νομοθετικές αλλαγές αλλά συμπεριέλαβε τη δημιουργία νέων φορέων, όπως ο Οργανισμός Enterprise Greece<sup>818</sup> που υποστηρίζει διοικητικά και γραμματειακά τις ΣΕ, η Γενική Γραμματεία Στρατηγικών και Ιδιωτικών Επενδύσεων που λειτουργεί ως Υπηρεσία μιας στάσης για την αδειοδότηση των ΣΕ, και η Διυπουργική Επιτροπή Στρατηγικών Επενδύσεων ΔΕΣΕ, που αποτελεί το αρμόδιο κυβερνητικό (διυπουργικό) όργανο που συντονίζει τη διαδικασία ταχείας αδειοδότησης Στρατηγικών Επενδύσεων.

Από το 2013 οι ΣΕ μπορεί να αφορούν και ιδιωτικά ακίνητα, για τα οποία ισχύουν (με ορισμένες διαφορές) οι ίδιες βασικές διαδικασίες και όροι που ισχύουν και για τα δημόσια ακίνητα.

Το σύστημα των ΣΕ υπέστη σταδιακές τροποποιήσεις που διεύρυναν το πεδίο εφαρμογής τους, ιδιοκτησιακά και κλαδικά, ενώ παράλληλα επεδίωξαν να αυξήσουν την αποτελεσματικότητά του. Συζήτηση για περαιτέρω τροποποίηση του συστήματος βρίσκεται και σήμερα σε εξέλιξη<sup>819</sup>.

Το τελικό αποτέλεσμα, μέχρι σήμερα, του συστήματος των ΣΕ, όσον αφορά τις ιδιωτικές αναπτύξεις, συνίσταται στα εξής: έχουν υπαχθεί στο σύστημα 13 επενδυτικά σχέδια, στους τομείς των ΑΠΕ (5), του τουρισμού (7) και των μεταλλείων (1), συνολικού προβλεπόμενου ύψους επένδυσης 3,9 δισ. ευρώ<sup>820</sup>. Το ποσό αυτό αντιστοιχεί στο 2,1% του ελληνικού ΑΕΠ του 2016. Ωστόσο, κανένα από τα έργα αυτά δεν έχει τεθεί ακόμη σε παραγωγική λειτουργία.

<sup>816</sup> Βλ. OECD (2017) Land-Use Planning Systems in the OECD. OECD Publishing, Paris [Οικονομού D., contractor for Greece: 111-117], σελ. 111 κ.επ.

<sup>817</sup> Συνήθεις θεσμοθετημένες προθεσμίες της τάξης των 30 ημερών, 2 μηνών κ.ά. στην πράξη παρατείνονταν σε 2-3 χρόνια και όχι σπάνια σε αποφυγή απάντησης επ' αόριστον. Σημειωτέον ότι η νομολογία του ΣτΕ συνήθως επικυρώνει την άρνηση των υπηρεσιών να σεβαστούν τις θεσμοθετημένες προθεσμίες, πράγμα που δείχνει τα νομοθετικά όρια αντιμετώπισης του συγκεκριμένου προβλήματος.

<sup>818</sup> Αποτελεί μετεξέλιξη της ιδρυθείσας με το Ν. 3775/2009 «Επενδύστε στην Ελλάδα ΑΕ» (Invest in Greece) - στην οποία ενσωματώθηκαν, μεταξύ άλλων, και οι αρμοδιότητες του «Ελληνικού Οργανισμού Εξωτερικού Εμπορίου ΑΕ» (ΟΠΕ ΑΕ). Σημειώνεται ότι έχει και αρμοδιότητες πέραν των ΣΕ, που αφορούν γενικότερα την προώθηση των επενδύσεων.

<sup>819</sup> Βλ. πρόσφατες δηλώσεις του Αν. Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης Α. Χαρίτη, που ανακοίνωσε ότι έχει διαπιστωθεί πως το πλαίσιο για τις στρατηγικές επενδύσεις δεν επαρκεί γι' αυτό θα υπάρξει νομοθετική ρύθμιση για τον εκσυγχρονισμό του με τον εμπλουτισμό του με υπηρεσίες μιας στάσης για να απευθύνονται οι επενδυτές και με τη διεύρυνση των κριτηρίων των επιχειρήσεων που μπορούν να ενταχθούν στο καθεστώς fast track, πέρα από την ενέργεια και τον τουρισμό. (Ναυτεμπορική 7.5.2018).

<sup>820</sup> Υπολογισμοί δικοί μας με στοιχεία από τα εγκριτικά ΦΕΚ των επενδύσεων ή από τις ιστοσελίδες των εταιρειών.

Ειδική περίπτωση αποτελεί η αξιοποίηση του πρώην Αεροδρομίου του Ελληνικού. Δεν θα μπούμε στις λεπτομέρειες της διαδικασίας, που έχει συγγένειες με αυτή των άλλων μεγάλων δημόσιων ακινήτων (ΕΣΧΑΔΑ) αλλά με ιδιαιτερότητες (θεσμικές και άλλες). Σημειώνουμε όμως ότι η επένδυση εκτιμάται στο επίπεδο των 8,0 δισ. ευρώ–αντιστοιχεί στο 4,3% του ελληνικού ΑΕΠ– έχει εγκριθεί σε επίπεδο αντίστοιχο του ΕΣΧΑΣΕ (μέσω του ΣΟΑ Ελληνικού) και βρίσκεται σε εξέλιξη η διαδικασία έγκρισης των πολεοδομικών μελετών. Προφανώς επίσης παραμένει ακόμα στο στάδιο των σχεδίων.

Συνολικά οι ιδιωτικές ΣΕ και το Ελληνικό αντιστοιχούν σε επενδύσεις της τάξης των 11,9 δισ. ευρώ. Υποθέτοντας ένα μέσο χρόνο ολοκλήρωσης πέντε ετών για κάθε έργο<sup>821</sup>, προκύπτει ένα ετήσιο ύψος επενδύσεων 1,13 δισ. ευρώ. Για σύγκριση, υπενθυμίζουμε ότι σήμερα οι ετήσιες επενδύσεις στη χώρα είναι περ. 20 δισ. ευρώ, ενώ σύμφωνα με το ΣΕΒ το ύψος των επενδύσεων που απαιτούνται για τη σύγκλιση της Ελλάδας με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες ανέρχεται στα 45 δισ. ευρώ ετησίως. Συνεπώς, οι ιδιωτικές ΣΕ που έχουν ήδη εγκριθεί μέσα σε οκτώ χρόνια, και χωρίς ακόμα να έχουν φθάσει σε στάδιο πραγματικής εκταμίευσης, μπορεί να αυξήσουν ετησίως κατά την επόμενη πενταετία κατά 5,5% το ύψος των σημερινών επενδύσεων, και αντιστοιχούν στο περίπου 2,5% των αναγκαίων κατά τον ΣΕΒ ετησίων επενδύσεων. Αυτά υπό την προϋπόθεση ότι θα υλοποιηθούν τελικά όλες οι ενταγμένες ΣΕ. Τέτοια μεγέθη είναι δυσανάλογα μικρά σε σύγκριση με τις αντιδράσεις που έχει δημιουργήσει το σύστημα των ΣΕ. Σε κάθε περίπτωση, είναι σαφές ότι η αποτελεσματικότητα των ΣΕ, για να καταστούν σημαντικός παράγων εξόδου από την κρίση πρέπει να αυξηθεί πολύ σημαντικά.

Πάντως, για να ολοκληρωθεί σε κάποιο βαθμό η όλη εικόνα, πρέπει να ληφθούν υπόψη και ορισμένες άλλες παράμετροι. Πρώτον, τα πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα των επενδύσεων. Ενδεικτικά, μόνο οι ενταγμένες τουριστικές ιδιωτικές ΣΕ, συνολικού ύψους άμεσης επένδυσης περ. 2,5 δισ. ευρώ, θα έχουν και πρόσθετα πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα που μπορεί να εκτιμηθούν στο επίπεδο των 5,5 δισ. ευρώ<sup>822</sup>. Δεύτερον, στα μεγέθη που παρουσιάζονται πιο πάνω δεν έχουν ληφθεί υπόψη οι δημόσιες ΣΕ, που θα αυξήσουν τις συνολικές επενδύσεις. Σημειώνουμε ότι μέχρι σήμερα έχουν ενταχθεί έξι δημόσιες ΣΕ, όλες τουριστικές, οι οποίες –στο μέτρο που τελικά θα υλοποιηθούν– θα αυξήσουν αισθητά το συνολικό επενδυτικό ύψος των ΣΕ. Τέλος, υπάρχουν αρκετές μικρότερες αποκρατικοποιήσεις δημόσιων ακινήτων που δεν έχουν χαρακτήρα ΣΕ αλλά επίσης οδηγούν σε νέες επενδύσεις, πέραν των άμεσων δημοσιονομικών εσόδων από αυτές<sup>823</sup>.

Μια πρώτη αξιολόγηση του συστήματος των ΣΕ, έστω και με όχι πλήρη εικόνα για τα αποτελέσματά του<sup>824</sup>, συνοψίζεται στα εξής:

<sup>821</sup> Ειδικά για το Ελληνικό, λαμβάνουμε υπόψη ότι το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης της επένδυσης εκτείνεται συνολικά σε 25 έτη και επιμερίζεται σε διακριτές φάσεις και ότι εκτιμάται ότι το ποσοστό υλοποίησης της θα ανέρχεται μετά το τέλος της πρώτης πενταετίας σε 20% (<http://www.euro2day.gr/news/enterprises/article/1200895/lamda-pos-tha-ylopoihthei-to-project-sto-ellhniko.html>).

<sup>822</sup> Ο πολλαπλασιαστής της τουριστικής δραστηριότητας κυμαίνεται, ανάλογα με τις εκτιμήσεις μεταξύ 2,2 και 2,65 (αντίστοιχα: IOBE, Η επίδραση του τουρισμού στην ελληνική οικονομία 2012 και ΙΝΣΕΤΕ, Ελληνικός Τουρισμός Εξελίξεις-Προοπτικές, Τεύχος 3 Ιούλιος 1917). Για την πιο πάνω εκτίμηση λάβαμε υπόψη το χαμηλότερο από τους δύο πολλαπλασιαστές, 2,2.

<sup>823</sup> Στα πρώτα χρόνια της κρίσης είχε εκτιμηθεί ότι η χώρα θα μπορούσε να αντλήσει έως και 50 δισ. ευρώ από την πώληση κρατικής περιουσίας ενώ ο στόχος που είχαν θέσει η ΕΕ και το ΔΝΤ ήταν της τάξης των 22 έως 25 δισ. ευρώ.. Μέχρι σήμερα έχουν αντληθεί μόνο 5 δισ. ευρώ, αλλά με επιταχυνόμενο ρυθμό. Βλ. <https://www.naftemporiki.gr/finance/story/1357040/ft-anebazoun-taxutita-oi-ellinikes-idiotikopoiiseis>

<sup>824</sup> Οι πληροφορίες που είναι διαθέσιμες για τις ΣΕ είναι ελλιπείς και αποσπασματικές. Τόσο το ΤΑΙΠΕΔ όσο και η Enterprise Greece δεν καταγράφουν στις ιστοσελίδες συστηματικά στοιχεία.

- Με χρηματικούς όρους, το αποτέλεσμα παραμένει μέχρι σήμερα σχεδόν ασήμαντο, ενώ για τα επόμενα χρόνια θα αυξηθεί αλλά θα παραμείνει, με ρεαλιστικές εκτιμήσεις, χαμηλό. Συνεπώς, ο βασικός στόχος που οδήγησε στη δημιουργία των ΣΕ δεν έχει επιτευχθεί.
- Έχει επιτευχθεί, αντίθετα, σημαντική βελτίωση σε ένα πεδίο που αποτελούσε προϋπόθεση για τις ΣΕ, στον απαιτούμενο χρόνο χωρικής και περιβαλλοντικής αδειοδότησης των πολύ μεγάλων επενδύσεων. Από την υποβολή μέχρι την υπαγωγή στο σύστημα (πρώτο στάδιο της όλης διαδικασίας) χρόνοι της τάξης των 2-3 ετών είναι συνήθεις, ενώ για το δεύτερο στάδιο (που συνίσταται στην έγκριση αναλυτικών σχεδίων όπως τα ΕΣΧΑΔΑ και ΕΣΧΑΣΕ) απαιτούνται 1-2 έτη. Με τις συνήθεις διαδικασίες στην Ελλάδα, οι χρόνοι αυτοί μπορεί να είναι 5-10 φορές υψηλότεροι, ενώ και το ποσοστό των απορρίψεων ή διακοπών επενδυτικών σχεδίων είναι επίσης εξαιρετικά μεγάλο.
- Τα αποτελέσματα αυτά έχουν επιτευχθεί αφενός με ειδική νομοθεσία που «παρακάμπτει» την «κανονική» διαδικασία (εξ ου και fast track), και αφετέρου με τη δημιουργία εξειδικευμένων φορέων. Η μέθοδος αυτή έρχεται σε εκ πρώτης όψης σε αντίθεση με τον –δημοσιονομικής κυρίως λογικής– μνημονιακό στόχο μείωσης των φορέων του δημοσίου<sup>825</sup> (βλ. πιο κάτω, ενότητα «Δημόσιοι φορείς...»). Ωστόσο, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι η νέα νομοθεσία καθιέρωνε διαδικασίες που δεν μπορούσαν να εφαρμοστούν από την υφιστάμενη διοίκηση, και συνεπώς ήταν αναγκαίοι, παράμετρος που επίσης περιλαμβάνονταν στο μνημόνιο<sup>826</sup>. Το γεγονός ότι έχει παραχθεί έργο (βλ. προηγούμενο σημείο) αποτελεί επίσης ένδειξη της χρησιμότητας των νέων αυτών φορέων.
- Βρίσκεται σε εξέλιξη προσπάθεια ενσωμάτωσης της εμπειρίας από τις ΣΕ στο κυρίως σώμα του χωρικού σχεδιασμού. Κάτι τέτοιο (βλ. πιο κάτω, ενότητα «Νομοθεσία χωρικού σχεδιασμού») μπορεί να οδηγήσει στη μη επανάληψη της αποτυχίας αξιοποίησης της σημαντικής και καινοτομικής θεσμικής εμπειρίας που αποκτήθηκε κατά την περίοδο προετοιμασίας των Ολυμπιακών Αγώνων (αν και η «καταγωγή» των ΣΕ οφείλει αρκετά στην εμπειρία αυτή).

## 2. Δημόσιοι φορείς συνδεδεμένοι με το χωρικό σχεδιασμό

Η κρίση αποδόθηκε σε σημαντικό βαθμό στις διοικητικές αδυναμίες του ελληνικού Κράτους και παράλληλα τις ανέδειξε ακόμα περισσότερο, όπως προκύπτει και από άλλα κεφάλαια της παρούσας έρευνας. Στη «Λευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση» του 2012 που είχε ως στόχο τη διαμόρφωση προτάσεων εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης επισημαίνεται ως μείζον πρόβλημα ο «δομικός πληθωρισμός», αλλά η ανάλυση περιορίζεται στην εσωτερική δομή των Υπουργείων και δεν αναφέρεται στους εποπτευόμενους φορείς. Ωστόσο η κατάργηση ή συγχώνευση τέτοιων φορέων του Δημοσίου τέθηκε γρήγορα ως στόχος, και οι φορείς άσκησης χωρικών πολιτικών

<sup>825</sup> Βλ. 4ο επικαιροποιημένο Μνημόνιο, Ιούλιος 2011: «Η κυβέρνηση έχει στόχο να μειώσει τους απασχολούμενους στο δημόσιο τομέα κατά 150.000 ή περίπου 20% μέχρι το 2015. ... Οι αποχωρήσεις προσωπικού θα προκύψουν από το κλείσιμο δημοσίων φορέων ή από τις συγχωνεύσεις» (σελ. 4) [ανεπίσημη μετάφραση].

<http://crisisobs.gr/%CE%B1%CF%80%CE%BF%CE%B8%CE%B5%CF%84%CE%AE%CF%81%CE%B9%CE%BF/page/2/?ct=156&st=70>

<sup>826</sup> Στο ίδιο, σε άλλο σημείο, υπάρχει πράγματι αναφορά στην κατάργηση «μη απαραίτητων» φορέων (σελ. 4).

αποτελέσαν προνομιακό πεδίο ή και στόχο της πολιτικής περιορισμού του δημοσίου τομέα, μέχρι και την πιο πρόσφατη σταδιακή αντιστροφή της τάσης αυτής.

Μένοντας στο πεδίο των χωρικών πολιτικών και των αντίστοιχων φορέων, με την ΚΥΑ 25200/2011 (Μ1) συγχωνεύθηκαν το Εθνικό Κέντρο Περιβάλλοντος και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΕΚΠΑΑ), που είχε ως σκοπούς την υποστήριξη των χωρικών πολιτικών με πληροφορίες, αναλύσεις και έρευνες, την ενημέρωση του κοινού και την κατάρτιση δημοσίων υπαλλήλων, και το «Ινστιτούτο Γεωλογικών και Μεταλλευτικών Ερευνών» (ΙΓΜΕ), που είχε ως σκοπούς τη γεωλογική μελέτη της χώρας, την έρευνα και την αξιολόγηση των ορυκτών πρώτων υλών (πλην υδρογονανθράκων) και υπόγειων νερών. Είχαν ιδρυθεί αντίστοιχα το 1999 και το 1976 ενώ ο φορέας που προέκυψε από τη συγχώνευση, έλαβε την ονομασία «Εθνικό Κέντρο Βιώσιμης και Αειφόρου Ανάπτυξης» (ΕΚΒΑΑ). Το ΕΚΒΑΑ απορρόφησε όλο το προσωπικό<sup>827</sup> και τα περιουσιακά στοιχεία των δύο αρχικών φορέων. Σημειώνουμε ότι στον αρχικό σχεδιασμό ήταν η συγχώνευση στο νέο φορέα και του Κέντρου Ανανεώσιμων Πηγών και Εξοικονόμησης Ενέργειας (ΚΑΠΕ) και παράλληλα η μείωση του προσωπικού κατά το 40-50% των απασχολούμενων<sup>828</sup>. Το κοινό στοιχείο των φορέων αυτών ήταν η εποπτεία από το τότε ΥΠΕΚΑ (νυν ΥΠΕΝ), αν και στην αρχική επιδίωξη ήταν η συγχώνευση και άλλων φορέων εκτός ΥΠΕΚΑ<sup>829</sup>. Από άποψη αντικειμένου ήταν ανομοιογενείς, και δεν είναι σαφές με ποια κριτήρια, πέραν του οριζόντιου στόχου για μείωση του αριθμού των εποπτευόμενων φορέων, επιδιώχθηκε η συγχώνευσή τους, και δη με διατήρηση τελικά όλου του προσωπικού. Πέραν του αντικειμένου τους, ενδεικτικό της διαφοροποίησης των δύο φορέων ήταν ότι το ΕΚΠΑΑ είχε ιδρυθεί πρόσφατα και είχε λιγότερους από 10 απασχολούμενους<sup>830</sup> ενώ το ΙΓΜΕ είχε ιδρυθεί το 1976 αλλά με άλλη μορφή υπήρχε από το και είχε περί τους 300 απασχολούμενους.

Ωστόσο, τελικά ούτε ο οριζόντιος στόχος επιτεύχθηκε, γιατί το 2015 καταργήθηκε το ΕΚΒΑΑ με συνέπεια τη διάσπασή του, και οι δύο φορείς από τους οποίους είχε προέλθει (ΕΚΠΑΑ και ΙΓΜΕ) επανασυστάθηκαν με την ΚΥΑ 12395/2015. Η ακύρωση της συγχώνευσης είχε προταθεί αρχικά από βουλευτές ως τροπολογία στο Ν. 4325/2015, και η συνημμένη αιτιολογική έκθεση επικαλούνταν τον ετερόκλητο χαρακτήρα των δύο αρχικών φορέων αλλά και «μια σειρά από σημαντικές διοικητικές και διαχειριστικές δυσλειτουργίες του νέου φορέα, ως απόρροια ενός πρακτικά ανεφάρμοστου οργανογράμματος, που δεν ανταποκρίνεται, ούτε στην προώθηση και υλοποίηση του πολυσύνθετου ερευνητικού έργου του πρώην ΙΓΜΕ, ούτε στην προώθηση του, διοικητικά και διαχειριστικά, απλούστερου έργου του ΕΚΠΑΑ».

Μια δεύτερη προσπάθεια περιορισμού των φορέων με αντικείμενο χωρικού χαρακτήρα έγινε με το Ν. 4250/2014, με τον οποίο καταργήθηκαν οι Οργανισμοί Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προστασίας Περιβάλλοντος της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας (ΟΡΣΑ), της ευρύτερης περιοχής Θεσσαλονίκης (ΟΡΘΕ) και Ιωαννίνων (ΟΡΣΙ), καθώς και Ανώνυμη Εταιρεία Ενοποίηση Αρχαιολογικών Χώρων και Αναπλάσεις ΑΕ (ΕΑΧΑ), με μεταφορά των αρμοδιοτήτων τους σε δημόσιες υπηρεσίες.

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου, οι φορείς αυτοί καταργήθηκαν γιατί «η αποστολή και ο ρόλος τους είτε εξέλιπε είτε μπορεί πλέον να ασκηθεί από κάποια

<sup>827</sup> Περίπου 130 υπάλληλοι του ΙΓΜΕ τέθηκαν σε καθεστώς «εφεδρείας» αλλά τελικά αυτό δεν πραγματοποιήθηκε, λόγω της δικαστικής προσφυγής των απασχολούμενων στο ΙΓΜΕ.

<sup>828</sup> (<http://www.real.gr/DefaultArthro.aspx?page=arthro&id=93994&catID=2>)

<sup>829</sup> Ο τότε υπουργός ΥΠΕΚΑ είχε ζητήσει την ένταξη στο νέο φορέα και του Εθνικού Ιδρύματος Αγροτικής Ερευνας (ΕΘΙΑΓΕ).

<sup>830</sup> Βλ. Πρακτικά της Βουλής 3.3.2013 (σελ. 96, 166).

υφιστάμενη δομή αποτελεσματικότερα». Οι αρμοδιότητές του ΟΡΣΑ και του ΟΡΘΕ μεταφέρθηκαν σε Τμήματα του ΥΠΕΚΑ που λίγο αργότερα υπήχθησαν στη νέα Διεύθυνση Σχεδιασμού, Μητροπολιτικών, Αστικών και Περιαστικών Περιοχών (που προβλέφθηκε από τον νέο Οργανισμό του Υπουργείου<sup>831</sup>). Η αιτιολογική έκθεση ανέφερε ειδικότερα για τρεις ΟΡΣ ότι «με τη νομοθετική ρύθμιση εξασφαλίζονται ο εξορθολογισμός φορέων με συναφές αντικείμενο και επικαλυπτόμενες δραστηριότητες (περιορισμός πλήθους ομοειδών φορέων και αντιμετώπιση κατακερματισμού αντικειμένου), η σημαντική εξοικονόμηση κόστους μέσω π.χ. του περιορισμού των λειτουργικών δαπανών, και η επίτευξη οικονομιών κλίμακας με τη συγκέντρωση των σχετικών Αρμοδιοτήτων σε υφιστάμενες δομές που λειτουργούν σε κεντρικό/επιτελικό επίπεδο» (σελ. 16).

Ο ΟΡΣΑ και ο ΟΡΘΕ είχαν ιδρυθεί το 1985, με τους νόμους έγκρισης των Ρυθμιστικών Σχεδίων Αθήνας και Θεσσαλονίκης (νόμοι 1515/1985 και 1561/1985). Ο ΟΡΣΑ είχε «πλήρη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια» εποπτευόμενος από το τότε ΥΧΟΠ, και έργο του ήταν η παρακολούθηση και εξασφάλιση της εφαρμογής του Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας, η αναθεώρησή του, η εκπόνηση πολεοδομικών σχεδίων και περιβαλλοντικών μελετών, η εφαρμογή του προγράμματος προστασίας περιβάλλοντος της Αθήνας, και ο συντονισμός των δράσεων όλων των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα των οποίων η δραστηριότητα επεκτεινόταν στην ευρύτερη περιοχή της Αθήνας (Αττική). Προβλέφθηκε επίσης η συγκρότηση Συμβουλίου Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προστασίας Περιβάλλοντος με Πρόεδρο και μέλη εκπροσώπους διαφόρων φορέων, και Εκτελεστική Επιτροπή. Το Συμβούλιο είχε σημαντικές αρμοδιότητες και, μέσω της σύνθεσής του, ευρύτερη κοινωνική νομιμοποίηση. Παρόμοιες ήταν οι αρμοδιότητες και η συγκρότηση του ΟΡΘΕ αλλά με διαφορές που, λαμβανομένης υπόψη και της μεγάλης διαφοράς κλίμακας των περιοχών ευθύνης των δύο Οργανισμών, κατέστησαν τον ΟΡΣΑ σαφώς πιο ισχυρό και μερικώς και πιο αυτοδύναμο<sup>832</sup>. Ο ΟΡΣΑ έπαιξε σημαντικό ρόλο στην εφαρμογή του ΡΣΑ και γενικότερα του πολεοδομικού σχεδιασμού στην Αττική, ενώ μικρότερος ήταν ο ρόλος του ΟΡΘΕ. Είναι ενδεικτικές οι απόψεις που διατυπώθηκαν στο πλαίσιο της διαβούλευσης για το Ν. 4250/2014. Για παράδειγμα, σε σχετική Γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ΟΚΕ) η κατάργηση των φορέων αξιολογείται γενικώς ως στερούμενη τεκμηρίωσης, αλλά με ιδιαίτερα αρνητική αναφορά για την περίπτωση του ΟΡΣΑ<sup>833</sup>.

Διαφορετική περίπτωση αποτελεί του ΟΡΣΙ που ιδρύθηκε το 2009 (ΠΔ 02.9.2009) αλλά η Εκτελεστική Επιτροπή του ορίστηκε το 2012 και πρακτικά δεν είχε ενεργοποιηθεί μέχρι την κατάργησή του.

Πολύ διαφορετική ήταν, εξάλλου, και η θέση των τριών Οργανισμών στο σύστημα χωρικού σχεδιασμού. Ο ΟΡΣΑ ήταν αρμόδιος για το Ρυθμιστικό Σχέδιο της Αθήνας, που είχε εγκριθεί το 1985 και επικαιροποιήθηκε το 2014. Είναι ενδεικτικό ότι στο σχέδιο νόμου για την επικαιροποίηση του ΡΣΑ, που αναρτήθηκε για διαβούλευση στις 27 Μαρτίου 2014 (δημοσιεύθηκε ως νόμος σε ΦΕΚ τον Αύγουστο του ίδιου έτους), αναφέρεται ότι η εφαρμογή του νέου Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας υπάγεται στον ΟΡΣΑ (άρ. 33), ο

<sup>831</sup> ΠΔ 100 ΦΕΚ 167Α/2014, και διατηρήθηκε και στο νεότερο και σήμερα ισχύοντα Οργανισμό (ΠΔ 132 ΦΕΚ 160Δ/2017).

<sup>832</sup> Στις διαφορές περιλαμβάνεται ότι για τον ΟΡΘΕ δεν υπήρχε η πρόβλεψη για «πλήρη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια», ήταν διαφορετικός ο τρόπος ορισμός και ο ρόλος του Προέδρου του Συμβουλίου: στον ΟΡΣΑ διορίζονταν με ΚΥΑ και ήταν ταυτόχρονα και Πρόεδρος της Εκτελεστικής Επιτροπής, ενώ στον ΟΡΘΕ Πρόεδρος του Συμβουλίου ήταν *ex officio* ο Δήμαρχος Θεσσαλονίκης ενώ Πρόεδρος της Εκτελεστικής Επιτροπής ήταν ο Αντιπρόεδρος του Συμβουλίου και διορίζονταν με ΚΥΑ. Επίσης, ο ΟΡΣΑ κάλυπτε το σύνολο του τότε Νομού Αττικής, ενώ ο ΟΡΘΕ μόνο την Επαρχία Θεσσαλονίκης.

<sup>833</sup> «...ο Οργανισμός Αθήνας καταργείται χωρίς να αξιολογηθεί το έργο του και χωρίς να ληφθεί υπόψη ότι είναι ένας οργανισμός στελεχωμένος με προσωπικό υψηλών προσόντων...»

οποίος μόλις είχε καταργηθεί με το Ν. 4250 που δημοσιεύθηκε σε ΦΕΚ την προηγούμενη ημέρα, 26 Μαρτίου 2014. Με τον Ν. 4269/2014 που δημοσιεύθηκε σε ΦΕΚ στις 28 Ιουνίου 2014 και ο οποίος μείωσε τα προβλεπόμενα από την νομοθεσία επίπεδα χωρικών σχεδίων (βλ. πιο κάτω ...) το ΡΣΑ όχι μόνο διατηρήθηκε αλλά ενισχύθηκε επέχοντας ταυτόχρονα και θέση Περιφερειακού Χωροταξικού Πλαισίου Αττικής. Αντίθετα, το από το 1985 ισχύον ΡΣΘ καταργήθηκε ως αυτοτελές σχέδιο και οι ρυθμίσεις ενσωματώθηκαν στο Περιφερειακό Χωροταξικό Πλαίσιο Κεντρικής Μακεδονίας (άρ. 6). Το Ρυθμιστικό Σχέδιο Ιωαννίνων είχε διαφορετική θέση στο σύστημα σχεδιασμού από τα Ρυθμιστικά Σχέδια των δύο μεγάλων πόλεων, είχε προβλεφθεί με τον Ν. 2508/97 ως κατηγορία σχεδίου τα μεσαίου μεγέθους αστικά συγκροτήματα μεταξύ των οποίων και τα Ιωάννινα. Ρυθμιστικά Σχέδια αυτής της κατηγορίας δεν εγκρίθηκαν ποτέ<sup>834</sup> και καταργήθηκαν οριστικά με τον Ν. 4269/2014 (άρ. 13.α). Η μεταφορά των αρμοδιοτήτων του ΟΡΣΙ στο Τμήμα Αστικού Σχεδιασμού του ΥΠΕΚΑ που προβλέφθηκε από τον Ν. 4250/2014 δεν είχε, έτσι, ουσιαστικό αντίκρυσμα.

Τα παραπάνω σημαίνουν ότι η σκοπιμότητα της κατάργησης των τριών Οργανισμών δεν μπορεί να τεκμηριωθεί με την κοινή συνοπτική διατύπωση της αιτιολογικής έκθεσης που προαναφέρθηκε.

Ο τέταρτος φορέας που καταργήθηκε με τον Ν. 4250/2014 ήταν η Ανώνυμη Εταιρεία Ενοποίηση Αρχαιολογικών Χώρων και Αναπλάσεις ΑΕ (ΕΑΧΑ). Η ΕΑΧΑ είχε ιδρυθεί το 1995, αλλά υπήρξε μετεξέλιξη του Γραφείου Ενοποίησης Αρχαιολογικών Χώρων Αθήνας που συστάθηκε από το ΥΠΠΟ το 1993 με στόχο την υλοποίηση του Προγράμματος Ενοποίησης Αρχαιολογικών Χώρων που εκπονήθηκε το 1987, και της Εταιρείας «Ενοποίηση Αρχαιολογικών Χώρων Αθήνας ΑΕ» που ιδρύθηκε το 1997 με μέτοχο από κοινού το ΥΠΠΟ και το ΥΠΕΚΑ. Η ΕΑΧΑ παρήγαγε σημαντικό έργο, μικρό μέρος μόνο του οποίου αποτελεί η πολύ επιτυχημένη πεζοδρόμηση της οδού Διονυσίου Αεροπαγίτου. Λίγα χρόνια πριν από την κατάργησή της, ο Ν. 3843/2010 είχε επεκτείνει την αρμοδιότητα της ΕΑΧΑ σε όλη την Ελλάδα, με στόχο την αξιοποίηση της τεχνογνωσίας της εταιρείας σε αστικές αναπλάσεις<sup>835</sup>.

Οι αρμοδιότητες της ΕΑΧΑ μετά την κατάργησή της μεταφέρθηκαν στη Διεύθυνση Ειδικών Έργων Αναβάθμισης Περιοχών του (τότε) ΥΠΕΚΑ, που σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση «αναδιαρθρώνεται-μετεξελίσσεται στη Διεύθυνση Έργων Αστικών Αναπλάσεων», γιατί το αντικείμενο τελευταίας «παρουσιάζει συνάφεια, επικαλύψεις και ευκαιρίες για συνέργειες με το αντικείμενο και τις δράσεις της ΕΑΧΑ. Επίσης, υπήρχε το επιχείρημα ότι ένας από τους βασικότερους χρηματοδότες της καταργούμενης εταιρείας ήταν το εποπτευόμενο από το ΥΠΕΚΑ Πράσινο Ταμείο, «γεγονός που διευκολύνει περαιτέρω την υλοποίηση της συγκεκριμένης μεταρρυθμιστικής δράσης».

Για να ολοκληρωθεί η εικόνα πρέπει να σημειωθεί ότι πολύ πρόσφατα, με τον Ν. 4539/2018, συστήθηκε ανώνυμη εταιρεία το διακριτικό τίτλο «ΑΝΑΠΛΑΣΗ ΑΘΗΝΑΣ ΑΕ», σκοποί της οποίας είναι «ο συντονισμός του σχεδιασμού, ο προγραμματισμός και η

<sup>834</sup> Είχαν εκπονηθεί για έξι πόλεις, μεταξύ των οποίων και τα Ιωάννινα, κατά την περασμένη δεκαετία, αλλά δεν θεσμοθετήθηκαν.

<sup>835</sup> Άρθρο 12 παρ. 2 του Ν. 3843/2010: «2. Η εταιρεία μπορεί να παρέχει τεχνογνωσία και να λειτουργεί ως τεχνικός σύμβουλος, σε φορείς του Δημοσίου, του ευρύτερου Δημόσιου Τομέα, σε Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης .....». Στην Εισηγητική έκθεση αναφέρεται ότι: Επειδή η ΕΑΧΑ ΑΕ κατά τη δεκαετή και πλέον λειτουργία της «αναβάθμισε με τις παρεμβάσεις της την αισθητική της πόλης και βελτίωσε την καθημερινότητα των κατοίκων και των επισκεπτών της Αθήνας κρίνεται σκόπιμο η σημαντική αυτή τεχνογνωσία της να χρησιμοποιηθεί ως “εργαλείο” για αντίστοιχες παρεμβάσεις και σε άλλες πόλεις της χώρας, όπου είναι επιτακτική η ανάγκη για βελτίωση της ποιότητας της ζωής και αναβάθμιση του περιβάλλοντος, στόχου μείζονος σημασίας για τη ζωή των πολιτών».



υλοποίηση αναπλάσεων εντός των ορίων του Δήμου Αθηναίων, ιδίως στο κέντρο της πόλης των Αθηνών, με έμφαση στις περιοχές του Εμπορικού Τριγώνου και των Προσφυγικών της Λ. Αλεξάνδρας, προκειμένου να βελτιωθεί η ποιότητα ζωής, η κοινωνική συνοχή και η οικονομική ανάπτυξη των περιοχών». Η Εταιρεία θα μπορεί να επιχορηγείται από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, και θα έχει τη δυνατότητα να προσλαμβάνει προσωπικό με σύμβαση. Η τεκμηρίωση στην αιτιολογική έκθεση συνοψίζεται στην αναγκαία συμβολή της για τη συντονισμένη και ταχύρρυθμη υλοποίηση αναπλάσεων στην πόλη της Αθήνας και την ευαισθητοποίηση των φορέων και της κοινωνίας των πολιτών, και ο αρμόδιος Υπουργός την προσδιόρισε ως «ένα επιχειρησιακό κέντρο, μία “task force” ειδικής αποστολής, στο οποίο μετέχουν θεσμικά και ισότιμα η κυβέρνηση δια Υπουργών της Επιτροπής Μεγάλων Έργων, ο Δήμος Αθηναίων και η Περιφέρεια Αττικής... Οι υφιστάμενες αρμοδιότητες επιμέρους σχεδιασμών και αδειοδοτήσεων δεν θίγονται». Στο πλαίσιο της διαβούλευσης υπήρξε κριτική από επιστημονικούς φορείς, όσον αφορά τη σκοπιμότητα ενός ακόμα φορέα για αναπλάσεις, και με αναφορά σε αντίστοιχους φορείς που καταργήθηκαν πρόσφατα όπως ο ΟΡΣΑ και η ΕΑΧΑ<sup>836, 837</sup>.

Τα συμπεράσματα που προκύπτουν από την περιπέτεια της κατάργησης και δημιουργίας φορέων χωρικού σχεδιασμού κατά τη διάρκεια της Μνημονιακής περιόδου είναι πολλαπλά:

- Η κατάργησή τους δεν στηρίχθηκε σε εξειδικευμένη αξιολόγηση κάθε ενός φορέα αλλά σε αιτιολογίες που ουσιαστικά παραπέμπουν σε μια γενική προσπάθεια μείωσης του δημοσίου τομέα χωρίς σαφή κριτήρια. Στο πλαίσιο αυτό, καταργήθηκαν φορείς που φαίνεται ότι είχαν σημαντικό έργο και ρόλο (ΟΡΣΑ, ενδεχομένως ΕΑΧΑ) και φορείς που δεν είχαν πραγματικά λόγο ύπαρξης (ΟΡΣΙ), και συγχωνεύθηκαν φορείς με πολύ διαφορετικά χαρακτηριστικά και αντικειμενική δυσκολία ενιαίας λειτουργίας (ΕΚΠΑΑ και ΙΓΜΕ).
- Δεν υπάρχουν στοιχεία ότι προέκυψε εξοικονόμηση πόρων ή αύξηση της αποτελεσματικότητας και του συντονισμού των δημόσιων υπηρεσιών στα πεδία δραστηριοποίησης των καταργημένων φορέων.

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

<sup>836</sup> Βλ. πχ. την παρέμβαση Συλλόγου Αρχιτεκτόνων Διπλωματούχων Ανωτάτων Σχολών της Πανελληνίας Ένωσης Αρχιτεκτόνων (ΣΑΔΑΣ-ΠΕΑ) «Σε γενικές γραμμές έχουμε επαρκή θεσμικά εργαλεία για να μπορέσουμε να διαχειριστούμε τα ζητήματα της πόλης, είτε αυτά είναι σε επίπεδο υπουργείων είτε αυτά είναι σε επίπεδο αυτοδιοίκησης. Αυτό που δεν έχουμε -και το οποίο δεν διορθώνει η συγκεκριμένη πρόταση- είναι παρέμβαση σε τέσσερα συγκεκριμένα ζητήματα. Δεν έχουμε επαρκείς μελέτες, δεν έχουμε μια βελτίωση του θεσμικού πλαισίου παρέμβασης για όλους, όχι για τα τρία, τέσσερα συγκεκριμένα έργα τα οποία επαγγέλλεται η συγκεκριμένη εταιρεία ότι θα αναλάβει, δεν έχουμε χρήματα και δεν έχουμε μηχανισμούς ουσιαστικής κοινωνικής διαβούλευσης. Θεωρώ ότι η συγκεκριμένη ανώνυμη εταιρεία δεν πρόκειται να αντιμετωπίσει κανένα από αυτά τα τέσσερα ζητήματα. Μέχρι σήμερα υπήρχαν φορείς, όπως για παράδειγμα ο Οργανισμός Αθήνας που έκλεισε το 2014, όπως η ΑΧΑ, όπως οι Διευθύνσεις Αναπλάσεων στο υπουργείο Περιβάλλοντος, που θα μπορούσαν να αναβαθμιστούν, με τα οποία θα μπορούσαμε, πραγματικά, να προχωρήσουμε και να κάνουμε μια πάρα πολύ σημαντική δουλειά.

<sup>837</sup> Ενδιάμεσα είχε ιδρυθεί το 2013 άλλη μια κρατική Εταιρεία με παρεμφερή σκοπό, με την επωνυμία «ΠΑΡΑΚΤΙΟ ΑΤΤΙΚΟ ΜΕΤΩΠΟ ΑΕ», που καταργήθηκε το 2015.

### 3. Πράσινο Ταμείο

Το Πράσινο Ταμείο είναι ΝΠΔΔ εποπτευόμενο από το ΥΠΕΝ. Ιδρύθηκε (Ν. 3889/2010) με μετονομασία του προϋπάρχοντος επί 35 χρόνια Εθνικού Ταμείου Εφαρμογής Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων (ΕΤΕΡΠΣ), με σκοπό την διαχειριστική, οικονομική, τεχνική και χρηματοπιστωτική υποστήριξη δράσεων που αποβλέπουν στην ανάδειξη και αποκατάσταση του περιβάλλοντος και τη στήριξη της περιβαλλοντικής πολιτικής της χώρας. Οι πόροι του Πράσινου Ταμείου αυξήθηκαν σημαντικά κατά την ίδρυσή του βλ. ΥΠΕΚΑ, ΥΑ 4503/2012, και πιο πρόσφατα Ν. 4495/2017), όπως φαίνεται ενδεικτικά στον πιο κάτω πίνακα (ποσά σε εκατ. ευρώ).

**Πίνακας 47. ΟΙ ΠΟΡΟΙ ΤΟΥ ΠΡΑΣΙΝΟΥ ΤΑΜΕΙΟΥ**

	ΕΤΕΡΠΣ		Πράσινο Ταμείο (οικ. έτος)					
	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ταμειακά διαθέσιμα έτους			1.337	1.892	2.146	2.238	2.550	2.781
Έσοδα	29	71	900	644	305	237	236	272
Έξοδα	17	26	-59	-51	-61	19	52	40
Έξοδα ως προς ταμειακά διαθέσιμα			-4%	-3%	-3%	1%	2%	1%
Έξοδα ως προς έσοδα-	59%	37%	-7%	-8%	-20%	8%	22%	15%
Αναδιάρθρωση Ελληνικού Χρέους (PSI)				3.644	0			
Σύνολο Ταμειακών Διαθεσίμων. στο Ταμείο Παρακαταθηκών & Δανείων						2.238		

Πηγή: Στοιχεία 2008, 2009: PriceWaterhouseCoopers 2010 Αποτύπωση υφιστάμενης κατάστασης του ΕΤΕΡΠΣ, 2012 και 2016: Απολογισμοί Πράσινου Ταμείου οικ. έτους 2012 και 2016

Το Πράσινο Ταμείο έχει επιδείξει αξιόλογη δραστηριότητα μετά την ίδρυσή του, αλλά όπως φαίνεται στον πίνακα οι δαπάνες (για την προώθηση των σκοπών του) υστερούν πολύ σημαντικά έναντι των εσόδων και των ταμειακών διαθεσίμων—ιδίως ως προς τα δεύτερα τα ποσοστά των δαπανών είναι ασήμαντα, 1%-2%. Η εξέλιξη αυτή συνδέεται άμεσα με δημοσιονομικές Μνημονιακές υποχρεώσεις. Στο Μ1, προβλέφθηκε πράγματι ότι κατά τη διάρκεια της εφαρμογής του «η διάθεση των πόρων του Πράσινου Ταμείου κατ' έτος, όπως προβλέπονται στο άρθρο 8, για τις λειτουργικές του δαπάνες και την επίτευξη των σκοπών του, δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει το πέντε τοις εκατό (5%) επί του συνόλου των διαθεσίμων του κατά το τέλος του προηγούμενου έτους. Τα επιπλέον του ανωτέρω ποσοστού διαθέσιμα επιτρέπεται να περιέρχονται στον Κρατικό Προϋπολογισμό με κοινές αποφάσεις των Υπουργών Οικονομικών και Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής».

Το ποσοστό δυνατότητας αξιοποίησης των διαθεσίμων του Ταμείου μειώθηκε ακόμα περισσότερο με το Μ2, στο επίπεδο του 2,5%. Ως εκ τούτου, ένα χρόνο μετά την ίδρυσή του περιορίστηκαν εξαιρετικά οι δυνατότητες του Πράσινου Ταμείου να υποστηρίξει δράσεις προστασίας του περιβάλλοντος, του μόνο φορέα με κατάλληλους πόρους, σε μεγάλο βαθμό ακυρώνοντας τον λόγο ύπαρξής του. Είναι ενδεικτικό ότι ο περιορισμός περιλαμβάνει και τους πόρους του Ταμείου που εισπράχθηκαν με ρητό στόχο τη χρηματοδότηση περιβαλλοντικών δράσεων, όπως στην περίπτωση των προστίμων για την «τακτοποίηση» των αυθαιρέτων που υποτίθεται ότι έπρεπε να διατίθενται για τη

δράσεις «περιβαλλοντικού ισοζυγίου» (δημιουργία νέων κοινοχρήστων χώρων και χώρων πρασίνου κλπ.) στους δήμους στους οποίους «τακτοποιούνται» τα αυθαίρετα κτήρια<sup>838</sup>.

Η περίπτωση του Πράσινου Ταμείου (και της «τακτοποίησης» των αυθαιρέτων) είναι χαρακτηριστική των παρενεργειών από την εστίαση των Μνημονίων (με ευθύνη όλων των εμπλεκόμενων πλευρών) σε δημοσιονομικούς στόχους, παρενεργειών που επί του προκειμένου ισοδυναμούν κυριολεκτικά με αντιμεταρρύθμιση<sup>839</sup>.

#### 4. Νομοθεσία χωρικού σχεδιασμού

Στο Μ2 είχε περιληφθεί η «Πολεοδομική μεταρρύθμιση», με την έννοια της αναθεώρησης της γενικής νομοθεσίας περί πολεοδομίας και χωροταξίας, εξασφαλίζοντας μεγαλύτερη ευελιξία στην αξιοποίηση ακινήτων για ιδιωτικές επενδύσεις και στην απλούστευση και επιτάχυνση των χωροταξικών σχεδίων (σελ. 32), ενώ σε άλλο σημείο αναφέρεται ότι «η Κυβέρνηση υιοθετεί νομοθεσία προκειμένου (α) να απλουστεύσει και να μειώσει τον απαιτούμενο χρόνο για τις πολεοδομικές διαδικασίες, (β) να επικαιροποιήσει και να κωδικοποιήσει τη νομοθεσία για τα δάση, τις δασικές εκτάσεις και τα πάρκα » (σελ. 31), με χρονικό ορίζοντα το 3ο τρίμηνο 2012. Οι στόχοι αυτοί πρέπει να εξετασθούν μέσα από το πρίσμα της κατάστασης στο πεδίο της πολεοδομίας και χωροταξίας στις αρχές της τρέχουσας δεκαετίας, αλλά που σε γενικές γραμμές χαρακτήρισε και τις προηγούμενες 3-4 δεκαετίες.<sup>840</sup> Η κατάσταση αυτή μπορεί να συνοψιστεί στα εξής:

1. Αντίφαση μεταξύ τυπικής πολιτικής (νομοθεσία, σχέδια) (υπερρύθμιση) και της πλημμελούς εφαρμογής της στην πράξη, με χαρακτηριστικό παράδειγμα τις χρήσεις γης
2. Ανοχή ως υπόθαλψη των παράνομων πρακτικών που συνδέονται με την εκμετάλλευση της γης και τη δόμηση
3. Πριμοδότηση των μικρότερων έναντι των μεγαλύτερων επενδύσεων (κυρίως στον εκτός σχεδίου χώρο) μέσω των προβλεπόμενων διαφορετικών συντελεστών δόμησης (με συμπαρομαρτούν πρόβλημα την έλλειψη οργανικής σύνδεσης μεταξύ αναπτυξιακής και χωρικής πολιτικής).
4. Εξαιρετικά μεγάλοι απαιτούμενοι χρόνοι για την εκπόνηση και έγκριση των διαφόρων χωρικών σχεδίων, καθώς και για την ολοκλήρωση αδειοδοτήσεων (χωροθέτησης, δόμησης).

Η Μνημονιακή πρόβλεψη φαίνεται να εστιάζει κυρίως στο σημείο 4, σε συνάρτηση με την επείγουσα ανάγκη για αύξηση των επενδύσεων (η προαναφερθείσα νομοθεσία για τις ΣΕ εστίασε, από την άλλη πλευρά, στο σημείο 3), αλλά στην πραγματικότητα όλες οι πιο πάνω πτυχές αλληλεπιδρούσαν και συγκροτούσαν ένα ενιαίο σύστημα πολιτικής.

Το προϊόν αυτής της πρόβλεψης ήταν η ψήφιση του Ν. 4269/2014, δηλ. με περίπου δύο χρόνια καθυστέρηση, με τίτλο «Χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση - Βιώσιμη ανάπτυξη», από Επιτροπή του ΥΠΕΚΑ που συγκροτήθηκε το 2012. Στην πράξη, ο νόμος αυτός τροποποίησε το βασικό σύστημα χωρικών (χωροταξικών και πολεοδομικών)

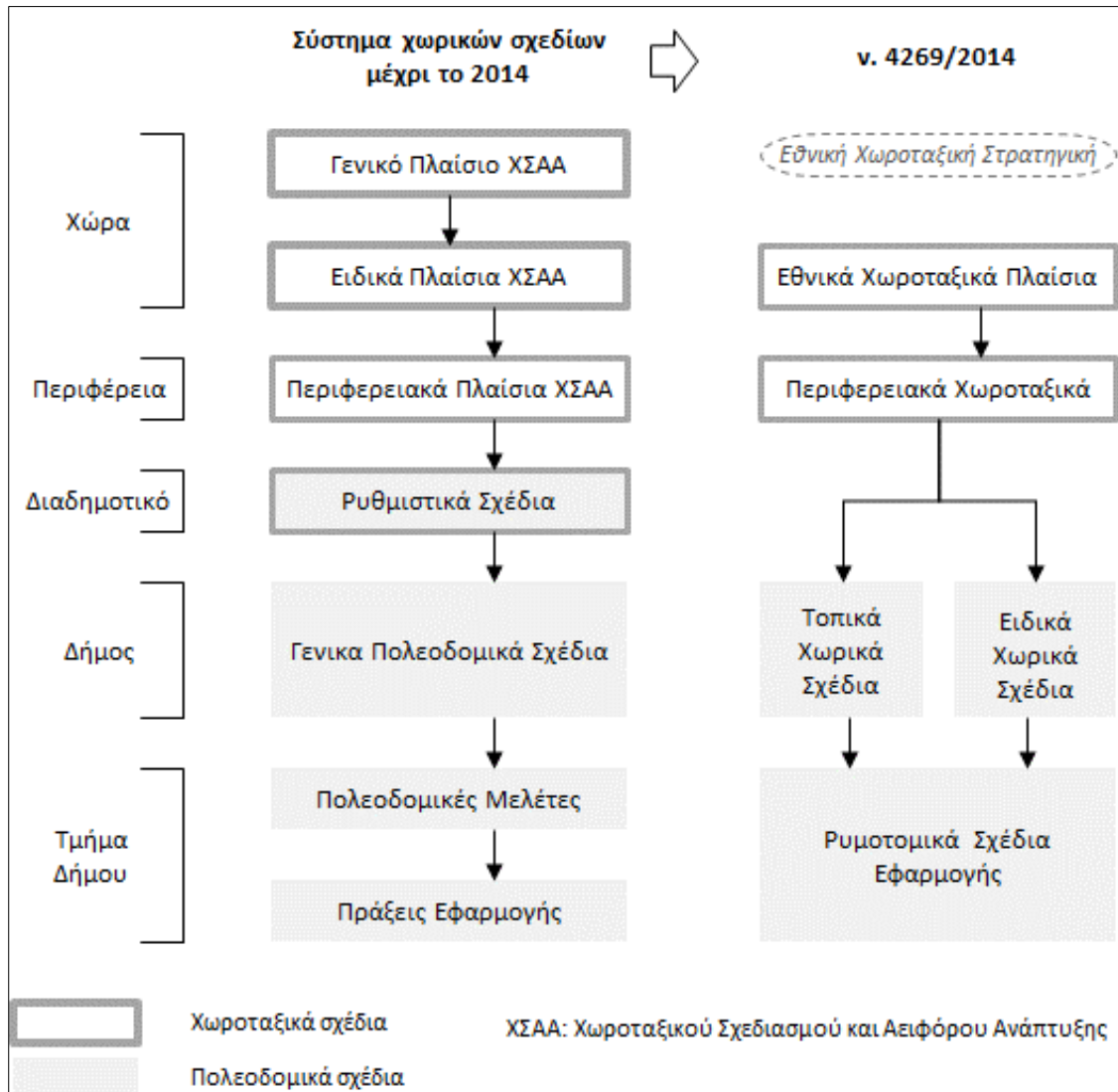
<sup>838</sup> Νόμοι 3843/2010, αρ. 7, 4178/2013, αρ. 39, και 4495/2017, αρ. 67. Σημειώνεται ότι Τα έσοδα από τον Ν. 4014/11 ήταν περισσότερα από 1 δισ. ευρώ, ενώ από τον Ν. 4178/13 έφτασαν τα 990 εκατ. Ευρώ.

<sup>839</sup> Όσον αφορά τη δέσμευση των πόρων. Αυτή καθαυτή η λειτουργία του Πράσινου Ταμείου ήταν πολύ πιο ικανοποιητική από αυτήν του «προκατόχου» ΕΤΕΡΠΣ, αλλά αυτό δεν έχει σχέση με Μνημονιακές δράσεις και ήταν καθαρά ενδογενής εξέλιξη.

<sup>840</sup> Δ. Οικονόμου (2013) «Χωρικές πολιτικές: Μεταρρύθμιση ή απορρύθμιση», στο: Ευθυμίου Η. (επιμ.) Για μια Δημοκρατική και Οικολογική Αριστερά, Εκδόσεις «Πλέθρον», Αθήνα: 175-20

σχεδίων, που αποτελούσε έναν σημαντικό αλλά όχι το μόνο παράγοντα των πιο πάνω προβλημάτων. Οι βασικές αλλαγές στο σύστημα των χωρικών σχεδίων καταγράφονται στο πιο κάτω διάγραμμα, που απεικονίζει την «προ» και «μετά» τον Ν. 4269/14 αρχιτεκτονική του συστήματος των χωρικών σχεδίων<sup>841</sup>.

**Διάγραμμα 23. Η ΑΡΧΙΤΕΚΤΟΝΙΚΗ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΤΩΝ ΧΩΡΙΚΩΝ ΣΧΕΔΙΩΝ (I)**



Πηγή: Επεξεργασία Δ. Οικονόμου

Οι βασικές νέες ρυθμίσεις ήταν, κατά σειράν σημασίας, οι εξής:

**1.** Η εισαγωγή των «Ειδικών Χωρικών Σχεδίων» (ΕΧΣ), δηλ. ενός είδους σχεδίου μέσω του οποίου ήταν δυνατή η δημιουργία οργανωμένων υποδοχέων δραστηριοτήτων ή για την

<sup>841</sup> Πέραν της αλλαγής των προβλεπόμενων από τη νομοθεσία χωρικών σχεδίων, ο νόμος περιέλαβε και ορισμένες άλλες ρυθμίσεις, με κυριότερες (α) τη δημιουργία διυπουργικού πληροφοριακού συστήματος γεωχωρικών δεδομένων που θα καταγράφει όλες τις θεσμικές χωρικές γραμμές και χωρικές πληροφορίες, και (β) η του από το 1987 «κώδικα» χρήσεων γης που καθορίζονται από τα πολεοδομικά σχέδια από έναν νέο κατάλογο χρήσεων γης που αφορά τόσο τον πολεοδομικό όσο και τον χωρικό σχεδιασμό και εισάγει και νέες κατηγορίες χρήσεων. Τα θέματα αυτά είναι σημαντικά, αλλά δεν καλύπτονται στο παρόν κείμενο. Από τη σκοπιά της συλλογής δεδομένων και δημιουργίας σχετικών βάσεων, βλ. το κεφάλαιο 5, σχετικά με το Κτηματολόγιο.

πραγματοποίηση προγραμμάτων στρατηγικής σημασίας. Βασικό εργαλείο για αυτό το ρόλο ήταν η ισχυρή θεσμική εξουσιοδότηση τροποποίησης προγενέστερων, ή θέσπισης για πρώτη φορά, χρήσεων γης. Το πρόβλημα των άκαμπτων ή ελλειπουσών χρήσεων γης αποτελεί ένα μείζον εμπόδιο για τις επενδύσεις, που δεν μπορούσε να αντιμετωπιστεί ικανοποιητικά από τα σχέδια της παλαιότερης νομοθεσίας. Ένας από τους κύριους στόχους της νομοθεσίας για τις ΣΕ ήταν η επίλυση αυτού ακριβώς του προβλήματος, αλλά αφορούσε μόνο περιορισμένο αριθμό πολύ μεγάλων επενδύσεων. Με τα ΕΧΣ δόθηκε η δυνατότητα αυτή σε ένα πολύ μεγαλύτερο αριθμό απλώς μεγάλων ή μεσαίων επενδύσεων.

Η σημασία των ΕΧΣ ενισχύθηκε από άλλες καινοτομίες. Πρώτον, τη δυνατότητα σχεδιασμού σε περιοχές προσδιοριζόμενες όχι μόνο με διοικητικά (κατ' ελάχιστον Δημοτικών Ενοτήτων, μέχρι τότε) αλλά και με λειτουργικά όρια. Η δυνατότητα αυτή αύξησε δραματικά τη γεωγραφική ευλυγισία του σχεδιασμού. Δεύτερον τη δυνατότητα και ιδιωτικών φορέων να εκπονούν και υποβάλουν προς έγκριση (από το ΥΠΕΚΑ, με προεδρικό διάταγμα). Τρίτον, τον περιορισμό των σταδίων εκπόνησης/έγκρισης των ΕΧΣ σε ένα, σε αντίθεση με τα «συμβατικά» πολεοδομικά σχέδια, που απαιτούν τρία στάδια, που επέτρεπε προσδοκίες περί σημαντικής μείωσης του απαιτούμενου χρόνου εκπόνησης και έγκρισης. Τέταρτον, την ενιαία έγκριση (με το εγκριτικό διάταγμα του ΕΧΣ) και άλλων υποστηρικτικών ή συμπληρωματικών σχεδίων, συμπεριλαμβανόμενης της περιβαλλοντικής αδειοδότησης και της πολεοδόμησης (ρυμοτομικού σχεδίου). Πέμπτο, η θέσπιση των ΕΧΣ ως «ομπρέλας» που ενοποιεί θεσμικά ένα σύνολο μέχρι τότε ανεξάρτητων μεταξύ τους σχεδίων που αφορούν κυρίως την οργάνωση διαφόρων μορφών οργανωμένων υποδοχέων παραγωγικών επενδύσεων<sup>842</sup>, και ήταν εκτός του κυρίως συστήματος χωρικού σχεδιασμού. Κατά την εκτίμησή μας, τα ΕΧΑ συνιστούν ενσωμάτωση στο κυρίως σύστημα σχεδιασμού βασικών στοιχείων της «παράκαμψης» του συστήματος που αποτελούσε η νομοθεσία για τις ΣΕ, χωρίς να απαιτούν και νέους φορείς εφαρμογής, με δυνατότητα χρήσης και από δημόσιους φορείς, και με πρόσθετες βελτιώσεις.

**2.** Η μείωση των επάλληλων ιεραρχικά διασυνδεδεμένων χωρικών σχεδίων από επτά (αριστερό τμήμα πιο πάνω διαγράμματος) σε τέσσερα (δεξιό τμήμα)<sup>843</sup>. Ο αριθμός των προβλεπόμενων σχεδίων, ο μεγαλύτερος μεταξύ όλων των ευρωπαϊκών αλλά και άλλων χωρών, ήταν ένας βασικός παράγοντας μείωσης των αντανάκλαστικών του συστήματος σχεδιασμού. Αν ληφθεί υπόψη και η μεγάλη καθυστέρηση για την εκπόνηση και έγκριση κάθε ενός από τα προβλεπόμενα σχέδια, η ολοκλήρωση ενός κύκλου επικαιροποίησης του όλου συστήματος απαιτούσε τουλάχιστον 20-25 χρόνια.<sup>844</sup> Το νέο σύστημα επεδίωξε να μειώσει κατακόρυφα αυτούς τους χρόνους.

**3.** Η έγκριση των βασικών πολεοδομικών σχεδίων (Τοπικών και Ειδικών Χωρικών Σχεδίων) με προεδρικό διάταγμα και του υποκείμενου σχεδίου (Ρυμοτομικό Σχέδιο Εφαρμογής) με Απόφαση ΓΓ Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Στο προγενέστερο σύστημα ο τρόπος θεσμοθέτησης ήταν αντίστροφος, δηλ. έγκριση του τότε βασικού πολεοδομικού σχεδίου (Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου) με απόφαση και του υποκείμενο σχεδίου (Πολεοδομική Μελέτη) με προεδρικό διάταγμα. Η αντιστροφή αυτή έχει δύο πολύ θετικές συνέπειες. Αφενός, μειώνει κατακόρυφα τον αριθμό των διαταγμάτων που πρέπει να χειριστεί το

<sup>842</sup> ΕΣΧΑΣΕ, ΕΣΧΑΔΑ, ΠΟΤΑ, Επιχειρηματικών Πάρκων, Εμπορευματικών Κέντρων κ.ά.

<sup>843</sup> Η Εθνική Χωροταξική Στρατηγική που αντικατέστησε το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης δεν είχε πλέον χαρακτηριστικά σχεδίου αλλά κειμένου αρχών πολιτικής, καθαρά ενδεικτικού χαρακτήρα και μη απαραίτητου για τη λειτουργία του συστήματος σχεδιασμού.

<sup>844</sup> Δ. Οικονόμου (2013) «Χωρικές πολιτικές: Μεταρρύθμιση ή απορρύθμιση», στο: Ευθυμίου Η. (επιμ.) Για μια Δημοκρατική και Οικολογική Αριστερά, Εκδόσεις «Πλέθρον», Αθήνα: 175-20

ΥΠΕΝ και να προελέγξει ως προς τη νομιμότητά τους το ΣΤΕ, δεδομένου ότι κάθε ένα ΓΠΣ (ή ΤΧΣ του νέου νόμου) οδηγεί σε, ενδεικτικά, πενταπλάσιο αριθμό Πολεοδομικών Μελετών. Αφετέρου, μέσω του ελέγχου από το ΣΤΕ αυξάνει πολύ σημαντικά την ασφάλεια δικαίου στο κατάλληλο σχεδιαστικό επίπεδο, δηλ. στο βασικό, προσδίδοντας μεγαλύτερη βεβαιότητα και στα υποκείμενα σχέδια.

Οι τρεις αυτές αλλαγές, και ιδίως η πρώτη, μπορούν ως ένα σημείο να δικαιολογήσουν τη διεκδίκηση μεταρρυθμιστικού χαρακτήρα που διατυπώνει ο τίτλος του νόμου. Σημαντικές προβληματικές παράμετροι του συνολικού συστήματος σχεδιασμού παρέμειναν όμως εκτός του ορίζοντα του νόμου. Τα ΕΧΣ υπήρξαν σημαντικό βήμα για τη διευκόλυνση ενός πολύ διευρυμένου φάσματος επενδύσεων, αλλά άλλες αδυναμίες του συστήματος όπως η χαοτική πολυνομία, η μεγάλη διάσταση μεταξύ τυπικών ρυθμίσεων και πραγματικής εφαρμογής, η αδυναμία υποστήριξης ουσιαστικών αναπλάσεων κλπ. παρέμειναν αμετάβλητες.

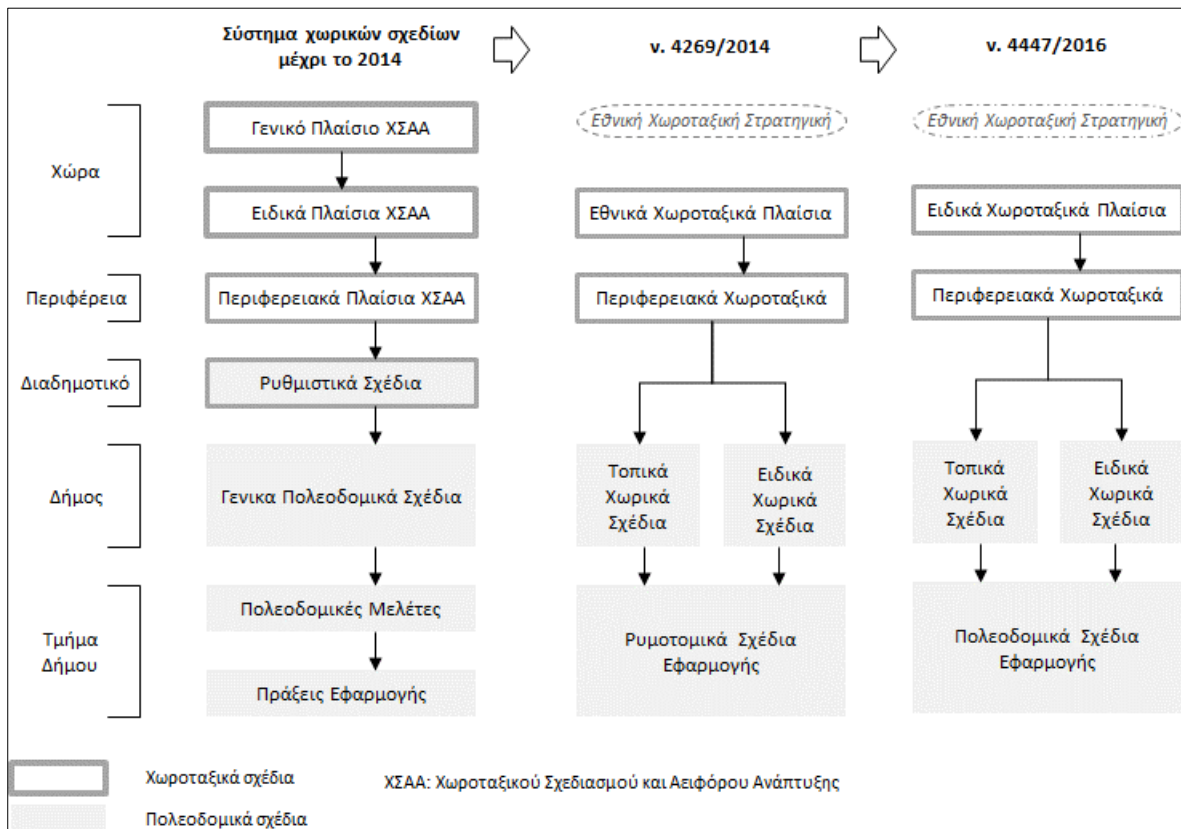
Πέραν των πιο πάνω σημείων, ο νόμος περιέλαβε και ορισμένες άλλες ρυθμίσεις, με κυριότερες (α) τη δημιουργία διυπουργικού πληροφοριακού συστήματος γεωχωρικών δεδομένων που θα καταγράφει όλες τις θεσμικές χωρικές γραμμές και χωρικές πληροφορίες, και (β) η του από το 1987 «κώδικα» χρήσεων γης που καθορίζονται από τα πολεοδομικά σχέδια από έναν νέο κατάλογο χρήσεων γης που αφορά τόσο τον πολεοδομικό όσο και τον χωρικό σχεδιασμό και εισάγει και νέες κατηγορίες χρήσεων<sup>845</sup>.

Η ουσιαστική εφαρμογή του Ν. 4269/2014 προϋπέθετε την κατ' εξουσιοδότηση έκδοση 17 κανονιστικών πράξεων. Από αυτές εξεδόθη μόνον εκείνη που αφορά τις Τεχνικές Προδιαγραφές των ΕΧΣ, που όντως επέτρεψαν την έναρξη της ενεργοποίησής τους. Στη διάρκεια της περιόδου επί 2,5 έτη ισχύος του νόμου, υποβλήθηκαν περί τους 20 φακέλους έγκρισης ΕΧΣ. Η διαδικασία έγκρισής τους όμως ανεστάλη, όπως και αυτή του Ν. 4269/2014 συνολικά από την επόμενη Κυβέρνηση, η οποία το 2015 ζήτησε από τους θεσμούς την τροποποίηση του νόμου, ως πολιτική επιλογή.

Οι βασικές διαφωνίες ήταν η κατάργηση του Γενικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης και των Ρυθμιστικών, η δυνατότητα εκπόνησης δημοτικών πολεοδομικών σχεδίων («τοπικών χωρικών σχεδίων» με τη νέα ορολογία) και σε επίπεδο δημοτικής ενότητας (και όχι υποχρεωτικά σε επίπεδο δήμου), τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια, και ο «ελαστικότερος» χαρακτήρας του νέου κώδικα χρήσεων γης. Το αίτημα έγινε δεκτό από τους θεσμούς, με χρονοδιάγραμμα που προέβλεπε την υιοθέτηση νέου κώδικα χρήσεων γης μέχρι το Δεκέμβριο 2015 και νέου νόμου για το χωρικό σχεδιασμό μέχρι τον Ιούλιο 2016. Τελικά ο νέος νόμος ψηφίστηκε το Δεκέμβριο 2016. Το σύστημα σχεδίων που προβλέπει απεικονίζεται στο πιο κάτω διάγραμμα, που περιλαμβάνει για λόγους σύγκρισης και τα προγενέστερα συστήματα.

<sup>845</sup> Τα θέματα αυτά είναι σημαντικά, αλλά δεν θα τα αξιολογήσουμε συστηματικά στο παρόν κείμενο, γιατί κάτι τέτοιο θα απαιτούσε εκτεταμένη ανάλυση.

**Διάγραμμα 24. Η ΑΡΧΙΤΕΚΤΟΝΙΚΗ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΤΩΝ ΧΩΡΙΚΩΝ ΣΧΕΔΙΩΝ (II)**



Πηγή: Επεξεργασία Δ. Οικονόμου

Όπως φαίνεται, οι διαφορές στα προβλεπόμενα σχέδια ήταν, τελικά, ελάχιστες, και δεν ενσωματώνουν αλλαγές αντίστοιχες με αρκετές από τις ενστάσεις της Κυβέρνησης που είχαν οδηγήσει στο αίτημα επανεξέτασης του νόμου. Υπήρξαν ωστόσο αλλαγές που δεν αντανακλώνται στο διάγραμμα, μεταξύ των οποίων μείζονα σημασία έχουν οι εξής<sup>846</sup>:

1. Για την έγκριση των Ειδικών Χωρικών Σχεδίων<sup>847</sup> προστέθηκε και ένα άλλο στάδιο, με αντικείμενο την προέγκρισή τους από το ΥΠΕΝ. Η εισαγωγή αυτού του σταδίου ερμηνεύθηκε από ορισμένες πλευρές ως ενδεικτικό πρόθεσης υπονόμευσης (ή τουλάχιστον ισχυρού ελέγχου) της ουσιαστικής εφαρμογής του καινοτομικού αυτού σχεδίου στην πράξη, επειδή η προέγκριση αποτελεί αρμοδιότητα του ΥΠΕΝ<sup>848</sup> και τα κριτήρια χορήγησής της ή μη είναι αρκετά γενικά και επιτρέπουν πολλαπλές ερμηνείες. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, σημαίνει μια προσαύξηση του χρόνου έγκρισης των σχεδίων αυτών, της τάξης τουλάχιστον μισού ως ενός έτους.

2. Το άλλο βασικό πολεοδομικό σχέδιο του συστήματος, το Τοπικό Χωρικό Σχέδιο, πρέπει να καλύπτει οπωσδήποτε το σύνολο της εδαφικής περιοχής ενός δήμου (αφαιρέθηκε δηλ.

<sup>846</sup> Πέραν αυτών, αφαιρέθηκαν οι διατάξεις που αφορούσαν τη δημιουργία διυπουργικού πληροφοριακού συστήματος γεωχωρικών δεδομένων, και καταργήθηκε ο νέος κώδικας χρήσεων γης που είχε θεσπίσει ο Ν. 4269/2014 με επαναφορά σε ισχύ του παλαιότερου κώδικα του 1985, μέχρι την έκδοση προεδρικού διατάγματος που θα τον επικαιροποιεί.

<sup>847</sup> Το πεδίο εφαρμογής των οποίων διευρύνθηκε, περιλαμβάνοντας και προγράμματα αναπλάσεων, στοιχείο σημαντικό λόγω της έλλειψης μέχρι τότε ενός επιχειρησιακού εργαλείου συσχέτισης των αναπλάσεων με το σχεδιασμό των χρήσεων γης.

<sup>848</sup> Για την ακρίβεια του Κεντρικού Συμβουλίου Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων (ΚΕΣΥΠΟΘΑ), οργάνου η σύνθεση του οποίου ελέγχεται σαφώς από το ΥΠΕΝ.

η δυνατότητα περιορισμού του σε μια δημοτική ενότητα). Η επιλογή αυτή διευκολύνει τον συντονισμό του συνολικού πολεοδομικού σχεδιασμού ενός δήμου, αλλά παράλληλα επιβαρύνει την διαδικασία λόγω του μεγάλου μεγέθους των Καλλικράτειων δήμων.

Για μια πρώτη αξιολόγηση του νέου νόμου για το χωρικό σχεδιασμό πρέπει να ληφθούν υπόψη τα πιο κάτω σημεία.

- Τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια έχουν πλέον «υιοθετηθεί» πολιτικά από το ΥΠΕΝ<sup>849</sup>. Ένα χρόνο μετά την έγκριση των αναγκαίων Τεχνικών Προδιαγραφών τους (Ιούνιος 2017), έχουν υποβληθεί στο ΥΠΕΝ ήδη περί τους 10 φακέλους και έχουν προεγκριθεί οι τρεις εξ αυτών. Οι χρόνοι που απαιτήθηκαν για την προέγκριση είναι μικρότεροι των έξι μηνών από την υποβολή των φακέλων. Μέχρι την οριστική έγκριση εκτιμάται ότι θα απαιτηθεί 1-1,5 χρόνος, κυρίως λόγω της υποχρέωσης ταυτόχρονης περιβαλλοντικής αδειοδότησης.
- Μια ιδιαίτερη αναφορά είναι χρήσιμη στα Τοπικά Χωρικά Σχέδια (ΤΧΣ), που θεσπίστηκαν με το Ν. 4269/2014 και διατηρήθηκαν με το Ν. 4447/2016. Η αναγκαία δευτερογενής νομοθεσία για την ενεργοποίησή τους (τεχνικές προδιαγραφές) εγκρίθηκε τον Ιούνιο 2017, και μόνο πρόσφατα τέθηκαν σε κίνηση διαδικασίες για την προκήρυξη σχετικών μελετών (ακόμα δεν έχει ανατεθεί καμία). Ως εκ τούτου, επί περίπου τέσσερα χρόνια αναστάλη η εκπόνηση τέτοιων σχεδίων που αποτελούν τον πυρήνα του τοπικού πολεοδομικού σχεδιασμού. Το γεγονός αυτό είχε ως επίπτωση την αδυναμία επικαιροποίησης των προγενέστερων σχεδίων χρήσεων γης. Οι συνέπειες ήταν αρνητικές τόσο για την προώθηση επενδύσεων (μικρότερων των ΣΕ) όσο και για την οικοδομική δραστηριότητα, σε μια περίοδο που η κρίση είχε πλήξει και τα δύο αυτά πεδία. Δεδομένου ότι οι διαφορές των ΤΧΣ μεταξύ των νόμων 4269/2014 και 4447/2016 είναι οριακές<sup>850</sup>, μια ταχύτερη ενεργοποίηση των ΤΧΣ, ακόμα και πριν το 2016, ήταν εφικτή και θα είχε λειτουργήσει καταλυτικά για ορισμένες επενδύσεις και για την οικοδομική δραστηριότητα<sup>851</sup>.

Ωστόσο, η όποια θετική αξιολόγηση των αλλαγών στο χωρικό σχεδιασμό αφορά προς το παρόν τη νομοθεσία. Πέραν της αναδυόμενης ζήτησης για ΕΧΣ δεν έχουν υπάρξει ακόμα αποτελέσματα στο πεδίο των εφαρμοσμένων πολιτικών<sup>852</sup>, και η τελική αξιολόγηση απαιτεί ακόμα αρκετό χρόνο.

## 5. Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις και Ηλεκτρονικό Μητρώο

Η Έγκριση Περιβαλλοντικών Όρων (ΕΠΟ) αποτελεί έναν από τους κύριους μηχανισμούς περιβαλλοντικού ελέγχου που εισήχθη στην Ελλάδα σε εφαρμογή μιας σειράς Οδηγιών της

<sup>849</sup> Βλ. για παράδειγμα την ομιλία του Υπουργού ΠΕΝ σε εκδήλωση του ΣΕΒ (21.2.2017), στην οποία περιέλαβε τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια στα «Δέκα βήματα για τη «δημιουργία ενός σαφούς πλαισίου χωρικού σχεδιασμού, που θα προτάσσει την προστασία του περιβάλλοντος και της ποιότητας ζωής των πολιτών, αλλά θα διευκολύνει επιπλέον το επιχειρείν περιγράφοντας ξεκάθαρα τους κανόνες.»

<sup>850</sup> Ουσιαστικά μόνο η υποχρέωση εκπόνησης ΤΧΣ σε επίπεδο δήμου και όχι, δυνητικά, σε επίπεδο δημοτικών ενότητες, που όμως ήταν δυνατόν να καλυφθεί με σχετική πρόβλεψη στην προκήρυξη της μελέτης (ο Ν. 4269/2014 προβλέπει τέτοια δυνατότητα).

<sup>851</sup> Σημειώνουμε πάντως ότι το ΥΠΕΝ ήδη σχεδιάζει ένα μεγάλο πρόγραμμα εκπόνησης ΤΧΣ σε όλους τους δήμους της χώρας, με εξασφαλισμένη χρηματοδότηση και έναρξη μέσα στο τρέχον έτος, που σε περίπτωση που υλοποιηθεί χωρίς καθυστερήσεις θα αποτελέσει μείζονα τομή στον πολεοδομικό σχεδιασμό με πολλαπλές θετικές συνέπειες.

<sup>852</sup> Είναι χαρακτηριστικό ότι η Ελλάδα κατατάσσεται ακόμα στη 145η θέση όσον αφορά την παράμετρο «χρήσεις γης και μεταβίβαση ακινήτων» στην κατάταξη Doing Business της Παγκόσμιας Τράπεζας (ΣΕΒ, Deloitte, Εργαλειοθήκη επιτάχυνσης παραγωγικών επενδύσεων, 2018, σελ. 7).



ΕΕ<sup>853</sup> για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον. Η ΕΠΟ βασίζεται στην κατάταξη των έργων σε κατηγορίες (Α1, Α2, Β) κατά φθίνουσες ενδεχόμενες επιπτώσεις στο περιβάλλον, και σε πρόβλεψη διαφορετικού τρόπου εκτίμησης των επιπτώσεων αυτών (και επιβολής όρων αντιμετώπισής τους) για κάθε συγκεκριμένο έργο. Μέχρι το 2011, για την ΕΠΟ έργων των κατηγοριών Α1 και Α2 έπρεπε να υποβληθεί από τον ενδιαφερόμενο Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ) η έγκριση της οποίας ακολουθούσε συγκεκριμένες διαδικασίες γνωμοδοτήσεων και έγκρισης και γινόταν με ΚΥΑ, ενώ για έργα κατηγορίας Β έπρεπε να υποβληθεί και εγκριθεί Περιβαλλοντική Έκθεση. Η διαδικασία ήταν ιδιαίτερα χρονοβόρα, απαιτούσε ΜΠΕ για πολύ περισσότερα έργα από αυτά που προέβλεπε η Κοινοτική Οδηγία, και μάλιστα για έργα και δραστηριότητες με μη σημαντικές δυνητικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, χωρίς να έχει επαρκή αποτελεσματικότητα όσον αφορά την περιβαλλοντική προστασία<sup>854</sup>. Ενδεικτικός είναι ο πιο κάτω πίνακας:

**Πίνακας 48. ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΠΟΤΥΠΩΣΗ ΤΩΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΑΔΕΙΟΔΟΤΗΣΗΣ**

Κράτος-μέλος της ΕΕ	Μέσος Αριθμός Φακέλων Περιβαλλοντικής Αδειοδότησης/έτος	Ετήσιος Αριθμός Φακέλων Περιβαλλοντικής Αδειοδότησης/εκ. κατοίκων	Ετήσιος Αριθμός Φακέλων Περιβαλλοντικής Αδειοδότησης/δισ. €
Αυστρία	23	3	0,09
Ηνωμένο Βασίλειο	334	5	0,20
Γερμανία	1.000	12	0,40
Ισπανία	1.054	23	0,99
Γαλλία	3.867	60	2,00
Πολωνία	2.200	58	6,21
<b>Ελλάδα</b>	<b>21.500</b>	<b>1.902</b>	<b>93,4</b>

Πηγή: ΥΠΕΚΑ (2012), Πίνακας 1

Ο δείκτης «Ετήσιος Αριθμός Φακέλων Περιβαλλοντικής Αδειοδότησης/εκ. κατοίκων ήταν, έτσι, 634 φορές μεγαλύτερος αυτού της Αυστρίας, 32 φορές μεγαλύτερος αυτού της Γαλλίας και της Πολωνίας, κοκ. Επιπρόσθετα, για την ολοκλήρωση των διαδικασιών αξιολόγησης των φακέλων και την έκδοση των αδειών απαιτούνταν χρόνοι, που στην περίπτωση των έργων κατηγορίας Α1 ξεπερνούσαν πολλές φορές τους 20 και έφθαναν έως και σε 42 μήνες. Την ίδια περίοδο, ο μέσος όρος του χρόνου ολοκλήρωσης της συνολικής διαδικασίας σε 8 κράτη μέλη της ΕΕ ήταν 9,8 μήνες.<sup>855</sup>

<sup>853</sup> Κύριες οι 1985/337/ΕΟΚ, 1997/11/ΕΚ, 2011/92/2011/ΕΕ.

<sup>854</sup> Το συμπέρασμα αυτό αναφέρεται σε πολλές σχετικές μελέτες, μεταξύ άλλων του ΥΠΕΚΑ (2012) ΥΠΕΚΑ (2012) Έκθεση για την εφαρμογή του κεφαλαίου Α του νόμου 4014/2011 και του ΣΕΒ (2014), ό.π.

<sup>855</sup> European Commission, DG Environment, GHK (2010), Collection of information and data to support the Impact Assessment study of the review of the EIA Directive, final report

Με το Ν. 4014/2011, που περιέλαβε την εφαρμογή διαφόρων υποχρεώσεων του Μ1<sup>856</sup>, εισήχθησαν στη διαδικασία ΕΠΟ σημαντικές καινοτομίες, μεταξύ των οποίων η αντικατάσταση, για τα έργα κατηγορίας Β, της υποβολής Περιβαλλοντικής Έκθεσης με την υποβολή απλής δήλωσης υπαγωγής προς Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις (ΠΠΔ), η οποία εγκρίνεται από τις αρμόδιες υπηρεσίες. Οι ΠΠΔ προσδιορίζουν, για κάθε είδος έργου (πχ. βιομηχανικά, γεωργικά, λιμενικά, τουριστικά κλπ.) μια σειρά από τυποποιημένα μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος που πρέπει να λάβει ο φορέας του έργου. Συμπληρωματικά ελήφθησαν και άλλα μέτρα απλοποίησης της ΕΠΟ<sup>857</sup>.

Σε μια αξιολόγηση του πρώτου χρόνου λειτουργίας του νέου συστήματος αριθμός των απαιτούμενων εκθέσεων/φακέλων/μελετών, που υποβλήθηκαν ετησίως στις αρμόδιες Υπηρεσίες (κεντρικές και αποκεντρωμένες) για την περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων ή δραστηριοτήτων μειώθηκε κατά περίπου 88,4% σχεδόν υποδεκαπλασιάστηκε, ενώ για την έκδοση νέων ΕΠΟ Κατηγορίας Α1, ο μέσος χρόνος αδειοδότησης μειώθηκε στους 6-13 μήνες.<sup>858</sup> Η μείωση είχε θετικές συνέπειες όχι μόνο στη συμπίεση του κόστους της διαδικασίας (συνολικά 85 εκ. ευρώ μόνο το 2012), αλλά και τη μείωση του «κόστους ευκαιρίας» λόγω επιτάχυνσης από 1% έως 30% ανάλογα με τον κλάδο, καθώς και την ασφάλεια δικαίου.<sup>859</sup>

Παρατηρήθηκε συνεπώς συνολικά σαφής βελτίωση στην διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης σε σχέση με το νομοθετικό πλαίσιο πριν τον Ν. 4014/2011. Ωστόσο, μια πιο λεπτομερής διερεύνηση αποκαλύπτει και μια σειρά αδυναμίες. Ιδιαίτερα σημαντικό είναι ότι οι χρόνοι για την έκδοση ΕΠΟ έργων και δραστηριοτήτων κατηγορίας Α2 με το νέο θεσμικό καθεστώς υπερέβησαν τους αντίστοιχους χρόνους που είχαν καταγραφεί με βάση το παλαιότερο καθεστώς (αύξηση χρόνου μεταξύ 68% και 120%, ανάλογα με το είδος έργου). Η αύξηση αποδίδεται στη μεταφορά της αρμοδιότητας έγκρισης ΕΠΟ κατηγορίας Α2 από το ΥΠΕΚΑ στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, και στις αδυναμίες των τελευταίων (στελέχωση, έλλειψη εμπειρίας).<sup>860</sup>

Ένα δεύτερο πρόβλημα είναι ότι υπήρξαν καθυστερήσεις στην έκδοση της αναγκαίας δευτερογενούς νομοθεσίας για την εφαρμογή διαφόρων διατάξεων του Ν. 4014/2011 (απόκλιση δύο ή και περισσότερα χρόνια, με αντίστοιχες συνέπειες στην πλήρη αξιοποίηση του συνόλου των δυνατικών ωφελειών. *Η μεγαλύτερη όμως αποτυχία είναι ότι ακόμα δεν έχει τεθεί σε εφαρμογή μια άλλη πολύ σημαντική καινοτομία του νόμου αυτού, που συνίσταται στη μετατροπή της υφιστάμενης αδειοδοτικής κατάστασης σε μία πλήρως ηλεκτρονική πλατφόρμα διεκπεραίωσης και ροής εργασιών με τη σύμπραξη και ιδιωτών μελετητών, και περιλαμβάνει τη δημιουργία Μητρώου Πιστοποιημένων ιδιωτών Αξιολογητών Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων και ιδιωτών περιβαλλοντικών Ελεγκτών Ηλεκτρονικού Περιβαλλοντικού Μητρώου (ΗΠΜ) πληροφοριών που αφορούν στη διαδικασία έκδοσης, ανανέωσης, τροποποίησης, καθώς και στην παρακολούθηση της εφαρμογής των ΕΠΟ και ΠΠΔ, και η ηλεκτρονική υποβολή των φακέλων των έργων. Αν και από το 2014 έχει υπογραφεί η σύμβαση για την υλοποίηση του ΗΠΜ μεταξύ ΥΠΕΚΑ*

<sup>856</sup> Χαρακτηριστικό το δημοσίευμα της Αυγής, στις 3.4.2016 «...Χαμένες στο πέρασος της απορρύθμισης των περιβαλλοντικών αδειοδοτήσεων έργων και δραστηριοτήτων που έφερε ο Μνημονιακός νόμος 4014/2011 παραμένουν οι αρμόδιες υπηρεσίες...».

<sup>857</sup> Πχ. μείωση του αριθμού έργων για τα οποία απαιτείται ΜΠΕ, ενσωμάτωση άλλων επικαλυπτόμενων αδειών στην ΕΠΟ, επιμήκυνση της ισχύος των ΕΠΟ κλπ.).

<sup>858</sup> ΣΕΒ 2014, ό. π. σελ. 12.

<sup>859</sup> ΣΕΒ 2014, ό. π. σελ. 131.

<sup>860</sup> ΣΕΒ 2014, ό. π., σελ. 15.

και εταιρίας, και μια πρώτη παρουσίαση του έγινε το 2016, εξακολουθεί να μην έχει εφαρμοστεί, επτά χρόνια μετά τη θέσπισή του και τρία χρόνια από την ημερομηνία υποχρεωτικής λειτουργίας του<sup>861</sup>, πέραν ορισμένων πιλοτικών ενεργειών. Η καθυστέρηση έχει πολλαπλές αρνητικές συνέπειες, από τη (μη) επιτάχυνση των διαδικασιών ΕΠΟ και τη μείωση του κόστους τους μέχρι τη (μη) διευκόλυνση της διαφάνειας και της συμμετοχής των πολιτών στην περιβαλλοντική αδειοδότηση.

Η καθυστέρηση δεν μπορεί να αποδοθεί σε τεχνικές δυσκολίες, μετά από τόσο χρόνο, δεδομένου ότι η σχετική τεχνολογία είναι ήδη διαθέσιμη και λειτουργική σε πολλές άλλες χώρες. Συνεπώς, πρέπει να αναζητηθεί μεταξύ έλλειψης πολιτικής βούλησης και διοικητικής ικανότητας. Από το WWF έχει, πχ., υποστηριχθεί ότι «βασική επιδίωξη της μη ύπαρξης ηλεκτρονικού περιβαλλοντικού μητρώου είναι ο περιορισμός, για όσο περισσότερο γίνεται, της ενημέρωσης και της συμμετοχής των πολιτών».<sup>862</sup> Κατά την εκτίμησή μας, η αποτυχία συνδέεται κυρίως με διοικητικές αδυναμίες του ΥΠΕΝ, με την προσπάθεια διατήρησης διοικητικών στεγανών, και με την ενόχληση από την προοπτική ανάθεσης αρμοδιοτήτων ελέγχου και αξιολόγησης στον ιδιωτικό τομέα.

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

## Συμπεράσματα

Στον πιο κάτω πίνακα γίνεται μια σύνοψη, αναγκαστικά σχηματική, των αναλύσεων που έχουν προηγηθεί για μια σειρά από αλλαγές στις χωρικές πολιτικές και διαδικασίες που προωθήθηκαν σε εφαρμογή των Μνημονίων (τμήμα «Αξιολόγηση αλλαγών που αναλύθηκαν στο παρόν»). Η τελική έμφαση είναι σε διοικητικές διαδικασίες και δομές, αλλά η φύση του πεδίου ανάλυσης επέβαλε και εκτενείς, ενίοτε, αναφορές στο θεματικό περιεχόμενο των αλλαγών αυτών. Σε αντίθετη περίπτωση, δεν θα ήταν δυνατή και πειστική η αξιολόγηση της διοικητικής και δομικής διάστασής τους. Επιπροσθέτως, επιχειρείται και μια αντίστοιχη αξιολόγηση ορισμένων άλλων αλλαγών στο ίδιο θεματικό πεδίο που δεν έχουν αναλυθεί στο παρόν αλλά για τις οποίες υπάρχει αρκετό πληροφοριακό υλικό για μια πρώτη προσέγγιση του ζητήματος.

<sup>861</sup> ΚΥΑ 30651/2014 το «ΗΠΜ τίθεται σε υποχρεωτική λειτουργία εντός ενός (1) έτους από τη δημοσίευση της παρούσας απόφασης» δηλαδή στις 3.7.2015.

<sup>862</sup> WWF Ελλάς (2016) Έκθεση 2016 για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, Αθήνα, σελ.7.

**Πίνακας 49. ΣΥΝΟΨΗ ΑΛΛΑΓΩΝ ΣΤΙΣ ΧΩΡΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΚΑΤ' ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ**

	Μνημονιακή πρόβλεψη (M1, M2, M3)			Κύριος στόχος		Βασική/πρώτη νομοθετική ρύθμιση	Επαρκής δευτερογενής νομοθεσία για λειτουργία	Αδρανοποίηση-Ακύρωση)	Καθυστερήσεις στην ενεργοποίηση	Υπαναχωρήσεις	Συνολική εκτίμηση σημασίας	Συνολική αξιολόγηση	
	Δημοσιονομικός	Διαρθρωτικός	ως προς Μνημονιακούς στόχους	ως προς λουτά αποτελέσματα									
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)		
<b>Αξιολόγηση αλλαγών που αναλύθηκαν στο παρόν</b>													
Στρατηγικές Επενδύσεις	☞	☞	☞	•	•	2010*, 2011	2013 (100%)	Όχι	Μικρές	Μικρές	ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ	+	++
Συγχωνεύσεις, καταργήσεις φορέων	☞	☞		•	•	2011	και 2015 (100%)	Μερικώς	Μικρές	Σημαντικές	Μικρή αλλαγή	+ -	+ --
Δέσμευση πόρων Πράσινου Ταμείου	☞			•	-	2011	2011 και 2013 (100%)	Όχι	Όχι	Όχι	Αντιμεταρρύθμιση	+++	---
Νομοθεσία χωρικού σχεδιασμού	☞	☞	☞	•	•	2014	2018 (περ. 50%)	Για τρία χρόνια	Αρκετές	Μερικές	Θετική αλλαγή	+	++
Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις	☞			-	•	2011	2013 (90%)	Όχι	Μικρές	Όχι	ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ	++	
Ηλεκτρονικό Περιβαλλοντικό Μητρώο	☞			-	•	2011	2014 (5%)	Ναι (μέχρι σήμερα)	Πολύ μεγάλες	Ναι	Μηδενικός	---	---
<b>Προκαταρκτική αξιολόγηση αλλαγών που δεν αναλύθηκαν στο παρόν</b>													
Επιτάχυνση και ψηφιοποίηση αδειών δόμησης	☞			-	•	2012	2017 (10%)	Ναι	Πολύ μεγάλες	Ναι	Ελάχιστη μέχρι σήμερα, Πολύ πρόσφατη ενεργοποίηση	---	--
Οργανισμός ΥΠΕΝ	☞			-	•	2014	2017 (100%, ακύρωση) 2017 100%)	Όχι	Μεγάλες	Ναι	Περιορισμένη	+	-

\* αρχική νομοθεσία προγενέστερη των Μνημονίων αλλά στην περίοδο της κρίσης

\*\* αρχική νομοθεσία προγενέστερη της κρίσης

Αξιολόγηση στηλών (11) και (12)			
Πολύ θετική	+++	Μάλλον αρνητική	-
Θετική	++	Αρνητική	--
-Σχετικά θετική	+	Πολύ αρνητική	---
		Μεικτή (θετικά και αρνητικά στοιχεία)	-   +

Πηγή: Συγκέντρωση και επεξεργασία στοιχείων Δ. Οικονομού

Ο πίνακας δείχνει ότι η εικόνα είναι όχι μόνο μεικτή αλλά και σύνθετη. Στο πλαίσιο αυτό, βασικά συμπεράσματα είναι τα εξής:

Οι στόχοι ήταν περίπου στα  $\frac{2}{3}$  των περιπτώσεων διαρθρωτικοί (άρα σε κατεύθυνση μεταρρύθμισης) και στο  $\frac{1}{3}$  δημοσιονομικοί.

Μόνο σε δύο από τις δέκα εξεταζόμενες αλλαγές, στις Στρατηγικές Επενδύσεις και τις Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η αλλαγή κατέληξε σε πραγματική μεταρρύθμιση. Και οι δύο έχουν ωστόσο ιδιαίτερη σημασία, έχουν οδηγήσει σε υπαρκτά αποτελέσματα τόσο στο άμεσο πεδίο εφαρμογής τους όσο και σε θεσμικό επίπεδο. Επιπλέον, είναι δύσκολο να θεωρηθεί ότι χωρίς τις συνθήκες της κρίσης θα ήταν δυνατή η υπέρβαση των τεχνικών αλλά κυρίως ιδεολογικών αντιθέσεων σε τέτοιες μεταρρυθμίσεις.

Σύνηθες πρόβλημα είναι η καθυστέρηση στην προώθηση της αναγκαιότητας για την ουσιαστική ενεργοποίηση των αλλαγών δευτερογενούς νομοθεσίας. Δεν είναι τυχαίο ότι στις δύο πραγματικές μεταρρυθμίσεις η νομοθεσία αυτή θεσπίστηκε σχετικά γρήγορα. Η σχέση αιτίου και αιτιατού μεταξύ των δύο παραγόντων δεν είναι σταθερή: άλλοτε οι τεχνικές δυσκολίες/αδυναμίες της διοίκησης ήταν ο κύριος λόγος των καθυστερήσεων (πχ. περιπτώσεις Εθνικού Κτηματολογίου και μερικώς Ηλεκτρονικού Περιβαλλοντικού Μητρώου) και της συνακόλουθης έλλειψης πραγματικής μεταρρύθμισης, και άλλοτε οι πολιτικές και ιδεολογικές αντιστάσεις (πχ. περίπτωση συγχώνευσης-κατάργησης φορέων).

Στη μεγάλη πλειονότητά τους οι αλλαγές είχαν προβλεφθεί από το Μ1 Είναι γεγονός ότι τα εκάστοτε χρονοδιαγράμματα ήταν συχνά μη ρεαλιστικά, λαμβανομένης υπόψη της πραγματικής θεσμικής ικανότητας της διοίκησης. Το αρχικό αυτό πρόβλημα έτεινε σε διάφορες περιπτώσεις να οδηγεί σε ανεπαρκώς τεκμηριωμένες ή βιαστικές αρχικές νομοθετήσεις, που υπονόμισαν τη μετέπειτα πορεία κάποιων αλλαγών (περίπτωση νομοθεσίας χωρικού σχεδιασμού) και στην ανάγκη μεταγενέστερων προσαρμογών (περίπτωση Στρατηγικών Επενδύσεων). Οι καθυστερήσεις μερικώς μπορούν να ερμηνευθούν με αυτόν τον παράγοντα αλλά η γενίκευσή τους καθώς και οι υπαναχωρήσεις (περιπτώσεις φορέων, χωρικής νομοθεσίας, και οργανισμών υπουργείων), οφείλονται πιο συχνά σε γνήσιες αντιστάσεις στις αλλαγές.

Σε κάτι λιγότερο από τις μισές αλλαγές το πρόσημο της συνολικής αξιολόγησης με Μνημονιακά κριτήρια είναι θετικό (στήλη 11) Οι θετικές εκβάσεις μειώνονται στο περίπου  $\frac{1}{3}$  όταν το κριτήριο αξιολόγησης είναι η κάλυψη εσωτερικών αναγκών της ελληνικής κοινωνίας (στήλη 12). Για σύγκριση πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι στις μισές από τις αλλαγές η στόχευση ήταν μόνο ή σημαντικά διαρθρωτική, και μόνο σε μια περίπτωση ο Μνημονιακός στόχος (δημοσιονομικός) ήταν σε αντίθεση με τις πραγματικές ανάγκες της χώρας (περίπτωση δέσμευσης πόρων Πράσινου Ταμείου) και μπορεί να χαρακτηριστεί ως «αντιμεταρρύθμιση».

## Συντομογραφίες

ΑΕΠ:	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΑΠΕ:	Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας
ΓΠΣ:	Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο
ΕΑΧΑ:	Εταιρεία Ενοποίηση Αρχαιολογικών Χώρων και Αναπλάσεις ΑΕ
ΕΕΣΥΠ:	Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας ΑΕ
ΕΘΙΑΓΕ:	Εθνικό Αγροτικής Ερευνας
ΕΚΒΑΑ:	Εθνικό Κέντρο Βιώσιμης και Αειφόρου Ανάπτυξης
ΕΚΠΑΑ:	Εθνικό Κέντρο Περιβάλλοντος και Αειφόρου Ανάπτυξης
ΕΠΟ:	Έγκριση Περιβαλλοντικών Όρων
ΕΣΧΑΔΑ:	Ειδικό Σχέδιο Χωρικής Ανάπτυξης Δημόσιου Ακινήτου
ΕΣΧΑΣΕ:	Ειδικό Σχέδιο Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων
ΕΤΕΡΠΣ:	Εθνικό Ταμείο Εφαρμογής Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων
ΕΧΣ:	Ειδικό Χωρικό Σχέδιο
ΗΠΜ:	Ηλεκτρονικό Περιβαλλοντικό Μητρώο
ΙΓΜΕ:	Ινστιτούτο Γεωλογικών και Μεταλλευτικών Ερευνών
ΚΑΠΕ:	Κέντρο Ανανεώσιμων Πηγών και Εξοικονόμησης Ενέργειας
ΚΥΑ:	Κοινή Υπουργική Απόφαση
Μ1:	Πρώτο Μνημόνιο
Μ2:	Δεύτερο Μνημόνιο
Μ3:	Τρίτο Μνημόνιο
ΜΠΕ:	Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων
ΟΚΕ:	Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή [της Ελλάδος]
ΟΡΘΕ:	Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προστασίας Περιβάλλοντος της ευρύτερης περιοχής της Θεσσαλονίκης
ΟΡΣΑ:	Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προστασίας Περιβάλλοντος της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας
ΟΡΣΙ:	Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προστασίας Περιβάλλοντος της ευρύτερης περιοχής των Ιωαννίνων
ΣΕ:	Στρατηγικές Επενδύσεις
ΣΤΕ:	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣΟΑ:	Σχέδιο Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού-Αγίου Κοσμά
ΤΧΣ:	Τοπικό Χωρικό Σχέδιο
ΥΠΕΚΑ:	Υπουργείο Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής
ΥΠΕΝ:	Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας
ΥΠΕΧΩΔΕ:	Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων
ΧΣΑΑ:	Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης

## Βιβλιογραφικές αναφορές

- ΓΓ ΥΠΕΚΑ (2013) Απολογισμός έργου και πολιτικού προβληματισμού, Μάρω Ευαγγελίδου
- European Commission, DG Environment, GHK (2010), Collection of information and data to support the Impact Assessment study of the review of the EIA Directive, final report
- ΙΝΣΕΤΕ (2017) Ελληνικός Τουρισμός Εξελίξεις-Προοπτικές, Τεύχος 3 Ιούλιος 1917
- ΙΟΒΕ (2012), Η επίδραση του τουρισμού στην ελληνική οικονομία
- Κερμελιώτης Γ. (2017) Θεσμικό πλαίσιο χωρικού σχεδιασμού για στρατηγικές επενδύσεις –Αξιολόγηση των εργαλείων ΕΣΧΑΔΑ-ΕΣΧΑΣΕ, Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία, ΕΜΠ
- Μανιτάκης Α. (2011) Τα συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου ενόψει μοιρασμένης κρατικής κυριαρχίας και επιτηρούμενης δημοσιονομικής πολιτικής, <https://www.constitutionalism.gr/μανιτάκης-μνημόνιο/>
- Μανιφάβα Δ. Καμία fast track επένδυση δεν έφτασε μέχρι σήμερα σε παραγωγική λειτουργία, Η Καθημερινή, 26.6.2017
- Ναυτεμπορική 7.5.2018 Αλλαγές στο νόμο για τις στρατηγικές επενδύσεις
- OECD (2017) Land-Use Planning Systems in the OECD. OECD Publishing, Paris [Οικονομου Δ., contractor for Greece: 111-117]
- Οικονόμου Δ. (2013) «Χωρικές πολιτικές: Μεταρρύθμιση ή απορρύθμιση», στο: Ευθυμιόπουλος Η. (επιμ.) Για μια Δημοκρατική και Οικολογική Αριστερά, Εκδόσεις «Πλέθρον», Αθήνα: 175-20
- Οικονόμου Δ. (2014) Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια: μεθοδολογικά ζητήματα και ενσωμάτωση στο συνολικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού, στο: Συνέδριο “ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ – ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ Νεώτερες εξελίξεις – Προβληματισμοί”, Ένωση Μελών του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους [ΕΜΝΣΚ], Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων [ΕΑΑΔΗΣΥ], Ναύπλιο Οκτώβριος 2014
- Οικονόμου Δ. (2017) Πολιτική χρήσεων γης: επιστροφή στο zoning, στο: Σειρά: Δημοσιεύματα Σπουδαστηρίου Πολεοδομικών Ερευνών του ΕΜΠ - τ. 2]. Οργάνωση χρήσεων και δραστηριοτήτων κατά τη διαδικασία του σχεδιασμού του χώρου. Επιμέλεια: Δ. Μέλισσας, Κ. Σερράος: 27-36
- Προστατευόμενες Περιοχές Natura 2000: Μια χαμένη ευκαιρία, στο: διαΝΕΟσις (2018) Έρευνες 2017, τεύχος 2<sup>ο</sup> Απρίλιος 2018: 62-71
- ΣΕΒ (2014) Περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων» Περίοδος αξιολόγησης 11.2011 έως 12.2013 (ex post impact assessment)
- ΣΕΒ, Deloitte (2018) Εργαλειοθήκη επιτάχυνσης παραγωγικών επενδύσεων
- ΣτΕ (2018α) ΠΕ 53/2018 Ολομ.
- ΣτΕ (2018β) ΠΕ 58/2018 Ολομ.
- Τζαναβάρα Χ. (2018) Η ανάπλαση της Αθήνας, <https://www.efsyn.gr/>, 23.4.2018
- ΥΠΕΚΑ (2012) Έκθεση για την εφαρμογή του κεφαλαίου Α του νόμου 4014/2011
- Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης (2012) Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση
- WWF Ελλάς (2012) Δεσμεύσεις για εφαρμογή-Η περιβαλλοντική νομοθεσία στην Ελλάδα.. Ετήσια έκθεση του WWF Ελλάς για το 2011. Αθήνα
- WWF Ελλάς (2016) Έκθεση 2016 για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, Αθήνα
- WWF Ελλάς (2017) Έκθεση 2017 για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, Αθήνα

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 14. Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις και Μνημόνια: Το παράδειγμα της καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας

Χρήστος Ιωάννου

### Εισαγωγή και Σύνοψη

Στην διάρκεια της υπερδεκαετούς κρίσης στην Ελλάδα, από το 2008 και μέχρι σήμερα, το 2018, πλήθος μεταρρυθμίσεων και πλήθος επενδύσεων, πολιτικών και οικονομικών, φαίνονται να μην αποδίδουν. Οι συνηθέστερα προβαλλόμενες ερμηνείες αυτής της κατάστασης περιλαμβάνουν αναφορές σε προβλήματα σχεδιασμού και υλοποίησης, σε ευθύνες της διοίκησης, του πολιτικού συστήματος ή της τρόικας, κοκ. Τα περισσότερα ζητήματα τείνουν να εμφανίζονται ως παιγνία μηδενικού αθροίσματος, σύγκρουσης συμφερόντων ή και με ιδεολογικό πρόσημο, κοκ.

Υπάρχει όμως κάποιο θέμα, αντικείμενο πολιτικής και εν προκειμένω διοικητικής μεταρρύθμισης, το οποίο να μην είναι τόσο συγκρουσιακό και στο οποίο να συγκλίνουν οι απόψεις των διαφορετικών πλευρών; Εάν υπήρχε ένα τέτοιο θέμα, θα επέτρεπε μία απλούστερη προσέγγιση η οποία θα επέτρεπε να δούμε σε συνθήκες «φυσικού πειράματος», τι και για ποιους λόγους ορίζει –και ενδεχομένως περιορίζει- τις δυνατότητες άσκησης πολιτικής, τις δυνατότητες διοικητικής μεταρρύθμισης στην πρόσφατη ελληνική εμπειρία.

Μεταξύ των πιθανών θεμάτων με αυτά τα χαρακτηριστικά, αναμφισβήτητα συγκαταλέγεται και αυτό της καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας, το οποίο αποτελεί ταυτόχρονα μια όψη της παρασικονομίας. Όλοι, κράτος, εργαζόμενοι και επιχειρήσεις εμφανίζονται από πολλών ετών αντίθετοι στο φαινόμενο. Κατ' αρχήν το κράτος, το ελληνικό δημόσιο, λόγω απώλειας φορολογικών εσόδων και ασφαλιστικών εισφορών. Δεν έχει υπάρξει πολιτικός που να μην ομνύει στην πάταξή της, επί πολλές δεκαετίες τώρα. Οι εκπρόσωποι των εργαζομένων και οι εργαζόμενοι που καταγγέλλουν χρόνια τώρα την ανασφάλιστη εργασία, την εκμετάλλευση και την υπερεκμετάλλευση των εργαζομένων. Και, επίσης, εκπρόσωποι των επιχειρήσεων και των επαγγελματικών οργανώσεων. Σε αντίθεση λοιπόν με άλλα ζητήματα, σε ένα τέτοιο θέμα, όπου εμφανίζεται ιδιαίτερα αυξημένη η συναίνεση για την εφαρμογή πολιτικών καταπολέμησης συμπεριλαμβανομένων των αναγκαίων διοικητικών μεταρρυθμίσεων που θα την υποστηρίξουν θα περίμενε κανείς α υπάρξει πρόοδος, ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια.

Αξίζει να σημειωθεί ότι το ζήτημα δεν απασχολεί αποκλειστικά την Ελλάδα. Πέραν των (θεωρητικά) αμέσως ενδιαφερομένων στην χώρα, το θέμα της μετατροπής της αδήλωτης εργασίας σε δηλωμένη άρχισε να ενδιαφέρει από δεκαετιών πλέον και την ευρωπαϊκή πολιτική, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αλλά και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Είχε επίσης απασχολήσει συστηματικά και διεθνείς οργανισμούς όπως την καθ' ύλην αρμόδια Διεθνή Οργάνωση Εργασίας.

Υπό αυτές τις συνθήκες λοιπόν έχει ενδιαφέρον να εστιάσει κανείς, ως μελέτη περίπτωσης, στην εξέλιξη της πολιτικής για την αδήλωτη εργασία και τις αναγκαίες διοικητικές μεταρρυθμίσεις. Στην υπερεικοσαετή πλέον πορεία τους αυτές οι μεταρρυθμιστικές συστάσεις και προσπάθειες έχουν γίνει αντικείμενο μελετών,



ευρωπαϊκών συστάσεων προς την χώρα, αλλά και αντικείμενο αλληπάλληλων προγραμμάτων και χρηματοδοτήσεων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στα ΚΠΣ και στα ΕΣΠΑ, έχουν γίνει μνημονιακές υποχρεώσεις, προαπαιτούμενα αξιολογήσεων για την εκταμίευση δόσεων, έχουν γίνει αντικείμενο διεθνούς τεχνικής βοήθειας, και ακόμη παραμένουν μεταμνημονιακές υποχρεώσεις σε εκκρεμότητα, καθώς η ολοκλήρωση των δεσμεύσεων του προγράμματος τεχνικής βοήθειας θα παραταθεί ως προς την υλοποίησή τους ενδεχομένως και μετά την τυπική λήξη του 3<sup>ου</sup> προγράμματος.

Η παρούσα μελέτη επιχειρεί να συμβάλει στην καλύτερη κατανόηση και γνώση του θέματος της μετατροπής της αδήλωτης εργασίας σε κανονική που επιμένει επί δεκαετίες. Ταυτόχρονα αναδεικνύεται και μια μικρή μεν αλλά ενδεικτική όψη της αέναης διοικητικής μεταρρύθμισης που ζει η Ελλάδα.

## **1. Η Ευρωπαϊκή προέλευση της πολιτικής για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας**

Με τον όρο αδήλωτη εργασία νοούνται<sup>863</sup> «όλες οι αμειβόμενες δραστηριότητες που είναι νόμιμες ως προς τη φύση τους αλλά δεν δηλώνονται στις δημόσιες αρχές, λαμβανομένων υπόψη βεβαίως των διαφορετικών κανονιστικών ρυθμίσεων που εφαρμόζονται στα διάφορα κράτη μέλη». Ο ορισμός αυτός συνδέει την αδήλωτη εργασία με τη φοροδιαφυγή και/ή την απάτη στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης και καλύπτει ποικίλες δραστηριότητες, από την άτυπη παροχή οικιακών υπηρεσιών έως την λαθραία εργασία ατόμων που διαμένουν παράνομα σε ένα κράτος, αλλά αποκλείει τις εγκληματικές δραστηριότητες. Πρόκειται για ένα πολυσύνθετο φαινόμενο που επηρεάζεται από μεγάλο φάσμα οικονομικών, κοινωνικών, θεσμικών και πολιτιστικών παραγόντων, αλλά αναγνωρίζεται, σε γενικές γραμμές, ότι η αδήλωτη εργασία τείνει να αποτελεί εμπόδιο για τις οικονομικές, δημοσιονομικές και κοινωνικές πολιτικές που προσανατολίζονται στην επίτευξη οικονομικής μεγέθυνσης.

Η αδήλωτη εργασία και η καταπολέμησή της είναι μια παλαιά ιστορία για την πολιτική μεταρρυθμίσεων και την πολιτική απασχόλησης στην Ελλάδα. Αντί να ανατρέξουμε στα βάθη της μεταπολεμικής και της μεταπολιτευτικής ελληνικής ιστορίας, είναι καλύτερα να εστιάσουμε στα τελευταία 20 χρόνια, δηλ. από το 1998 και μετά, όταν αφενός μεν υιοθετήθηκε και ο προαναφερθείς ορισμός, αφετέρου η μετατροπή της αδήλωτης εργασίας σε κανονική εντάχθηκε στις προτεραιότητες της έκτοτε αναδυόμενης Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση.

Η ουσία είναι ότι η πολιτική απασχόλησης στην Ελλάδα ετέθη έκτοτε σε ένα νέο πλαίσιο, οριζόμενο από τις εξελίξεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η προώθηση στόχου «υψηλού επιπέδου απασχόλησης» περιλαμβανόταν τόσο στις ιδρυτικές όσο και στις αναθεωρημένες εν συνεχεία συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Όμως η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση (ΕΣΑ) ήταν ένα σχετικά νέο θεσμικό στοιχείο της Ένωσης. Η ουσιαστική θεσμική αλλαγή αποτυπώνεται στην Συνθήκη του Άμστερνταμ (που υπογράφηκε τον Ιούνιο 1997), η οποία εισήγαγε στη Συνθήκη ανεξάρτητο κεφάλαιο σχετικά με την Απασχόληση. Οι διατάξεις του άρχισαν να εφαρμόζονται πλήρως το πρώτο εξάμηνο του 1999, όταν η Συνθήκη έγινε αποδεκτή από όλα τα Κράτη Μέλη.

<sup>863</sup> Communication from the Commission of 7 April 1998 on undeclared work, COM(98) 219 final.

Σημειωτέον βέβαια ότι και μετά την Συνθήκη του Άμστερνταμ, ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της Απασχόλησης (όπως και της Κοινωνικής Πολιτικής) παρέμεινε επικουρικός. Διαφοροποιείτο σαφώς σε σχέση με τους τομείς της Ενιαίας Αγοράς και του Ανταγωνισμού όπου η υιοθέτηση των νομοθετικών πράξεων είχε άμεσα οικονομικά και κοινωνικά αποτελέσματα. Στο άρθρο 126 της τότε Συνθήκης επιβεβαιώθηκε η εθνική αρμοδιότητα στην πολιτική για την απασχόληση, δηλώθηκε ότι η απασχόληση αποτελούσε κοινό μέλημα και καλούνταν τα κράτη μέλη να αναπτύξουν συντονισμένη στρατηγική σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Ένωση όριζε στόχους και διαδικασίες για την προώθηση της πολιτικής απασχόλησης από τα κράτη-μέλη. Αυτό συνιστούσε εξέλιξη έναντι των τριάντα και πλέον ετών της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και των πρώτων χρόνων της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης.

Αυτή η διαφοροποίηση είναι κρίσιμη για την κατανόηση της διαφοράς, και της διαφοράς επιδόσεων στον τομέα και στο αντικείμενο πολιτικής που εδώ χρησιμοποιείται ως παράδειγμα διαρθρωτικής μεταρρύθμισης, την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας. Είναι επίσης κρίσιμη και για τους λόγους, για τους οποίους, όπως θα δούμε στην συνέχεια, συστάσεις, προτάσεις και δυνατότητες πολιτικής οι οποίες ήταν γνωστές και διατυπωμένες από ετών, τουλάχιστον το 2007-2008, άρχισαν ουσιαστικά να υλοποιούνται δέκα χρόνια μετά στα πλαίσια των μνημονικών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων του 3<sup>ου</sup> μνημονίου. Δεν έλειπε το τί πρέπει να γίνει. Έλειπε ο μηχανισμός και ο συντονισμός της «επιβολής» για την εφαρμογή των προτάσεων και των λύσεων, ή και η αναγκαία ελάχιστη ταχύτητα κίνησης προς αυτούς τους διατυπωμένους στόχους και τις προταθείσες λύσεις.

### **1.1. Η αφετηρία της ευρωπαϊκής πολιτικής**

Στο νέο θεσμικό πλαίσιο του 1998-1999, ο στόχος του υψηλού ποσοστού απασχόλησης επιδιωκόταν να επιτευχθεί μέσω μιας συντονισμένης στρατηγικής για την απασχόληση, και μέσω αύξησης της αποτελεσματικότητας των εθνικών πολιτικών για την απασχόληση με την Ανοιχτή Μέθοδο Συντονισμού (ΑΜΣ), που προέβλεπε το τότε άρθρο 128 της Συνθήκης. Στο πλαίσιο της ΑΜΣ, οι Κατευθυντήριες Γραμμές για την Απασχόληση αποφασίζονταν κάθε χρόνο από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ύστερα από πρόταση της Επιτροπής, και έπρεπε να λαμβάνονται υπόψη στα Εθνικά Σχέδια Δράσης (ΕΣΔ), τα οποία αξιολογούνταν με την Κοινή Έκθεση για την Απασχόληση (ΚΕΑ). Από το 2000, το Συμβούλιο, ύστερα από πρόταση της Επιτροπής, άρχισε να εκδίδει συγκεκριμένες Συστάσεις προς τα Κράτη Μέλη, συμπληρώνοντας έτσι τις Κατευθυντήριες Γραμμές για την Απασχόληση.

Η αδήλωτη εργασία είχε λοιπόν αποτελέσει αντικείμενο ανάλυσης στην ανακοίνωση της Επιτροπής του 1998, με την οποία παρουσιάστηκε επισκόπηση των αιτιών και των επιπτώσεών της, και υπογραμμίστηκαν ορισμένες εμπειρίες πολιτικής. Η εν λόγω ανακοίνωση προετοίμασε το έδαφος για μια ευρύτερη συζήτηση πολιτικής σε πανευρωπαϊκό επίπεδο σχετικά με την αδήλωτη εργασία. Αυτή κορυφώθηκε με την έγκριση της κοινής προσέγγισης πολιτικής που αναλύεται στις κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση που υιοθετήθηκαν για την περίοδο 2003-2005<sup>864</sup>.

Οι εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές προέβλεπαν έναν ισορροπημένο συνδυασμό πρόληψης (κυρίως μέσω καλώς προσαρμοσμένων κανονισμών περί φορολογικών ελαφρύνσεων και διοικητικών κανονισμών) και ευαισθητοποίησης, κυρώσεων και επιβολής της νομοθεσίας. Αυτός ο συνδυασμός πολιτικής αναλύθηκε περαιτέρω στο

<sup>864</sup> ΕΕ L197 της 5.8.2003 (ειδική κατευθυντήρια γραμμή αριθ. 9 για την αδήλωτη εργασία).

πήφισμα του Συμβουλίου, της 29ης Οκτωβρίου 2003, σχετικά με τη μετατροπή της αδήλωτης εργασίας σε κανονική απασχόληση<sup>865</sup>, με το οποίο απευθύνθηκε επίσης έκκληση για δράση εκ μέρους των κοινωνικών εταίρων. Επιπλέον, η ανακοίνωση ήταν μια από τις πηγές έμπνευσης για το πείραμα που δρομολογήθηκε το 2000 για τη μείωση του ΦΠΑ επί συγκεκριμένων υπηρεσιών υψηλής έντασης εργατικού δυναμικού.<sup>866</sup>

Από το 1998 και εις το εξής η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ασχολούνταν συστηματικά με το θέμα της αδήλωτης εργασίας στα κράτη-μέλη, και στην Ελλάδα. Βέβαια, οι ελληνικές μεταφράσεις των εγγράφων της Επιτροπής μιλούσαν για «λαθραία εργασία», περιγράφοντας όμως ακριβώς αυτό που τα επόμενα χρόνια ονομάστηκε και ονομάζεται αδήλωτη εργασία. Όπως προαναφέρθηκε, ο ορισμός της αδήλωτης εργασίας είχε ήδη τότε υιοθετηθεί από τα κείμενα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Για την Ελλάδα η Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής<sup>867</sup> περιγράφει τις διαστάσεις του φαινομένου ως εξής:

<p><b>Ελλάδα</b></p> <p><b>Χαρακτηριστικά των λαθραίως εργαζομένων:</b> νόμιμοι μετανάστες, λαθρομετανάστες, συνταξιούχοι, γυναίκες που εργάζονται στο σπίτι, νέοι – κυρίως σε εποχικές θέσεις εργασίας.</p> <p><b>Κατανομή λαθραίας εργασίας ανά τομέα:</b> τομείς με δυνατότητες εργασίας στο σπίτι (κλωστοϋφαντουργία), ξενοδοχεία/εστιατόρια/τουρισμός, υπηρεσίες, υπηρεσίες στα νοικοκυριά, μεταφορές</p> <p><b>Μέτρα/ Πολιτικές:</b> Νομική δράση: Ενίσχυση των κυρώσεων/αύξηση των προστίμων. Οργάνωση για την εφαρμογή των φορολογικών νόμων. Φορολογική μεταρρύθμιση για τη μείωση των δυνατοτήτων φοροδιαφυγής. Μείωση των φόρων με την παρουσίαση αποδείξεων για αγορές και υπηρεσίες. Απορρύθμιση σχετικά με τις δυνατότητες των μεταναστών να παραμένουν στη χώρα.</p>
---

Σε προηγούμενες σελίδες της εν λόγω Ανακοίνωσης της Επιτροπής περιγράφονται επίσης τα ανωτέρω μέτρα στην Ελλάδα, σύμφωνα με τις ανακοινώσεις των εθνικών αρχών στην Επιτροπή. Όπως διαπιστώνει κανείς, δεν υπάρχει τίποτα το πρωτότυπο: για τα «νομικά μέτρα και μέτρα ελέγχου» αναφέρονται ότι «εντείνεται ο φορολογικός έλεγχος», γίνεται «αύξηση κυρώσεων και προστίμων». Ως προς την «αλλαγή στην εργατική νομοθεσία ή άλλα μέτρα» σημειώνεται «καταγραφή των λαθρομεταναστών με νομιμοποίηση της κατάστασης τους μετά παρέλευση 9-12 μηνών».

Έκτοτε χιλιάδες λέξεις γράφηκαν, δεκάδες μελέτες και ανακοινώσεις έγιναν, αλλά το μόνο σοβαρό αποτέλεσμα για την Ελλάδα ήταν ότι «η καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας»

<sup>865</sup> ΕΕ C 260/1 της 29.10.2003.

<sup>866</sup> Οδηγία 1999/85/ΕΚ, ΕΕ L277 της 28.10.1999 η οποία επιτρέπει στα κράτη μέλη να μειώνουν το ΦΠΑ για συγκεκριμένες υπηρεσίες υψηλής έντασης εργατικού δυναμικού, όπως ανακαίνιση ιδιωτικών κατοικιών, κομμώσεις, καθαρισμός υαλοπινάκων, κατ' οίκον φροντίδες και μικρές επισκευές. Το πείραμα αυτό παρατάθηκε έως τις 31.12.2010 με την οδηγία 2006/18/ΕΚ, ΕΕ L51 της 22.2.2006, σελ.12.

<sup>867</sup> Η Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής COM 98 (219) «Ανακοίνωση της Επιτροπής για την Λαθραία Εργασία», σελ. 24.

κατοχυρώθηκε ως μία μόνιμη σύσταση για την πολιτική απασχόλησης στην Ελλάδα, σταθερά επαναλαμβανόμενη, σε κάποιες παραλλαγές, στις ετήσιες συστάσεις της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση. Αυτό συνδέεται και με τον μη δεσμευτικό χαρακτήρα των συστάσεων και με την σταδιακή ανάπτυξη της πολιτικής απασχόλησης ως πεδίου της ευρωπαϊκής πολιτικής, το οποίο ωστόσο επηρέαζε μεν το πλαίσιο πολιτικής σε εθνικό επίπεδο, δεν οδηγούσε δε σε αποτελεσματικές πρωτοβουλίες.

Η σύνοδος κορυφής για την Απασχόληση στο Λουξεμβούργο (Νοέμβριος 1997), με τον ορισμό των στόχων και της διαδικασίας της ΕΣΑ η οποία προέβλεπε την διατύπωση Κατευθυντηρίων Γραμμών για την Απασχόληση και την σύνταξη, εφαρμογή και αξιολόγηση ετησίων Εθνικών Σχεδίων Δράσης για την Απασχόληση εκ μέρους των χωρών μελών, δημιούργησε ένα ριζικά νέο πλαίσιο για την πολιτική απασχόλησης στην Ελλάδα. Η αλλαγή επιτάχθηκε από την νέα μέθοδο της ανοικτής συνεργασίας Επιτροπής και κρατών-μελών, μέσα από την οποία προβλέπεται να συντονίζονται και να αξιολογούνται οι εθνικές πολιτικές.

Η ανάγκη εκσυγχρονισμού της εθνικής πολιτικής για την απασχόληση είχε ήδη εντοπισθεί από την περίοδο της Λευκής Βίβλου για την Ανταγωνιστικότητα, την Ανάπτυξη και την Απασχόληση (1994), η οποία, λόγω του τότε συγκρουσιακού περιβάλλοντος στο εθνικό σύστημα εργασιακών σχέσεων και των αποκλινοσών αντιλήψεων όσον αφορά τις προτεραιότητες της συνθήκης του Μάαστριχτ<sup>868</sup> δεν οδήγησαν σε πρακτικό αποτέλεσμα. Αναλόγως περιορισμένη επιρροή άσκησαν οι συστάσεις του συμβουλίου κορυφής του Έσπεν και οι προσπάθειες παρακολούθησης και follow up των προτάσεων της Λευκής Βίβλου παρά την διατύπωση εξειδικευμένων προτάσεων για τις ανάγκες της ελληνικής αγοράς εργασίας.<sup>869</sup>

Οι προσπάθειες για εκσυγχρονισμό της πολιτικής απασχόλησης περιορίστηκαν στην σύσταση επιτροπής εμπειρογνομόνων για την μελέτη μέτρων για την αντιμετώπιση της ανεργίας. Ως αποτέλεσμα, η πολιτική απασχόλησης (μέτρα και διαδικασίες) παρέμεινε κατ' ουσίαν σε στασιμότητα στόχων και μέσων, σε κατάσταση που έχει περιγραφεί από τις αρχές της δεκαετίας<sup>870</sup>. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, που είχε υιοθετήσει από το 1997 την Στρατηγική για την Απασχόληση, προέβη σε αναθεώρηση της το 2003, τόσο ως προς το περιεχόμενο της όσο και ως προς την σύνδεση της με τους Γενικούς Προσανατολισμούς της Οικονομικής Πολιτικής στην ΟΝΕ, η οποία είχε ήδη συσταθεί και έκανε τα πρώτα βήματά της.

## **1.2. Η αναβάθμιση σε Ευρωπαϊκή προτεραιότητα**

Η ρύθμιση της αδήλωτης εργασίας, και ειδικότερα η μετατροπή της αδήλωτης εργασίας σε κανονική απασχόληση ήταν από τις αρχές της δεκαετίας του 2000 μια από τις προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση. Αιτία ήταν η διαπίστωση κατά την αξιολόγηση του πρώτου πενταετούς κύκλου της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση ότι το φαινόμενο της αδήλωτης εργασίας παρατηρείται σε διαφορετικό βαθμό σε όλα τα κράτη μέλη και αφορά συνήθως, αλλά όχι αποκλειστικά,

<sup>868</sup> Χρ. Ιωάννου (1996), «Ευρωπαϊκή ενοποίηση και εργασιακές σχέσεις. Επαγγελματικές οργανώσεις και σύγκλιση», Επιθεώρηση Εργασιακών Σχέσεων (Αθήνα) σελ. 91-122, 158-167.

<sup>869</sup> Chr. Ioannou, et al. (1995) Determinants of Active Employment Policy in Greece, Study DGV/025/94, PLANET SA, Αθήνα.

<sup>870</sup> Commission of the European Communities (1993), Greece: Institutions, Procedures and Measures. Mutual Information System on Employment Policies (MISEP). Basic Information Report, Luxembourg.

θέσεις εργασίας χαμηλής ποιότητας που παρέχουν ελάχιστη ή και καθόλου ασφάλεια στους εργαζόμενους και συχνά, αλλά επίσης όχι αποκλειστικά, αφορά μετανάστες. Εκτιμήθηκε επίσης ότι το φαινόμενο της αδήλωτης εργασίας υπονομεύει τη χρηματοδότηση και την παροχή των υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας και των δημοσίων υπηρεσιών.

Είναι μάλιστα αξιοσημείωτο ότι και ο ίδιος ο ΟΟΣΑ επανεξετάζοντας το 2003 την Στρατηγική Απασχόλησης (OECD jobs strategy) που είχε σχεδιάσει και ανακοινώσει προ δεκαετίας, το 1994, συμπεριέλαβε στην αναθεωρημένη Στρατηγική Απασχόλησης προτεραιότητες όπως η ενίσχυση της μετάβασης από την αδήλωτη εργασία σε κανονική απασχόληση επηρεαζόμενος κυρίως από την έκταση του φαινομένου της αδήλωτης εργασίας σε κράτη που έγιναν μέλη του κατά την πρόσφατη περίοδο, όπως π.χ. η Τσεχία (1995), η Ουγγαρία και η Πολωνία (1996) και η Σλοβακία (2000).

Για τους ανωτέρω λόγους η μετατροπή της αδήλωτης εργασίας σε νόμιμη απασχόληση αποτέλεσε αντικείμενο πολυετούς ενασχόλησης του Συμβουλίου της ΕΕ, το οποίο κατέληξε στην υιοθέτηση σχετικού Ψηφίσματος<sup>871</sup>. Σ' αυτό τονίζεται ότι προκειμένου να είναι αποτελεσματική η καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας είναι ουσιώδους σημασίας η ύπαρξη μιας ευρείας στοχευμένης στρατηγικής που να περιλαμβάνει ένα μίγμα πολιτικής βασισμένο στην πρόληψη. Υπενθυμίζεται επίσης ότι η μετατροπή της αδήλωτης εργασίας σε κανονική απασχόληση θα συνέβαλλε στην επίτευξη πλήρους απασχόλησης, τη βελτίωση της ποιότητας και της παραγωγικότητας στην εργασία, την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και την ένταξη, την εξάλειψη των παγίδων της φτώχειας και την αποφυγή των στρεβλώσεων της αγοράς. Με τον τρόπο αυτό, θα μπορέσουν να αντιμετωπιστούν οι ισχυρές επιπτώσεις που επιφέρει η αδήλωτη εργασία στους εργαζομένους, τις επιχειρήσεις, τους καταναλωτές, στην ισότητα των φύλων και στα συστήματα κοινωνικής προστασίας, ενώ τονίζεται και ο ενεργός ρόλος των κοινωνικών εταίρων στο πεδίο αυτό, σε όλα τα στάδια, από το σχεδιασμό των πολιτικών μέχρι την εφαρμογή τους. Για όλους αυτούς τους λόγους, τα κράτη μέλη θα πρέπει να θεωρήσουν την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας ως τμήμα της γενικότερης στρατηγικής για την απασχόληση.

Στην κατευθυντήρια γραμμή για την απασχόληση αριθ. 9 σχετικά με την αδήλωτη εργασία, όπως εγκρίθηκε με την Απόφαση του Συμβουλίου της ΕΕ σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές των Κρατών – Μελών για την απασχόληση στις 22 Ιουλίου 2003, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εμφανίζεται αρκετά σαφής ως προς την προσέγγιση που θα πρέπει να υιοθετήσουν τα Κράτη- Μέλη για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας.

Εν προκειμένω ορίζεται ότι «Τα κράτη μέλη θα πρέπει να αναπτύξουν και να εφαρμόζουν ευρείες δράσεις και μέτρα για την εξάλειψη της αδήλωτης εργασίας, που θα συνδυάζουν την απλοποίηση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, την άρση των αντικινήτρων και την παροχή κατάλληλων κινήτρων στα συστήματα φορολογίας και παροχών, τη βελτίωση της ικανότητας επιβολής του νόμου και την εφαρμογή κυρώσεων. Θα πρέπει να καταβάλλουν τις απαραίτητες προσπάθειες, σε εθνικό επίπεδο και επίπεδο ΕΕ, προκειμένου να γίνει γνωστή η έκταση του προβλήματος και να συντελεσθεί πρόοδος σε εθνικό επίπεδο». Με την υιοθέτηση της Κατευθυντήριας αυτής Γραμμής για την Απασχόληση, διευρύνθηκαν οι προσπάθειες των Κρατών- Μελών να λαμβάνουν, εκτός

<sup>871</sup> Council resolution of 29 October 2003 on transforming undeclared work into regular employment, OJ C 260/1 of 29.10.2003.

από προληπτικά μέτρα, και κυρώσεις εις βάρος όσων δε συμμορφώνονται και εμπλέκονται σε καθεστώς αδήλωτης εργασίας.

Έκτοτε, στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση «η Ελλάδα καλείται», μεταξύ άλλων, σε ετήσια βάση και με λεκτικές παραλλαγές:

«Αδήλωτη εργασία

5. Να εφαρμόσει έναν επαρκή συνδυασμό πολιτικής για να μειώσει ουσιωδώς την αδήλωτη εργασία, συμπεριλαμβανομένης της μείωσης της φορολογίας στο χαμηλόμισθο εργατικό δυναμικό και των αυξημένων κινήτρων για τη μετατροπή της αδήλωτης εργασίας σε κανονική εργασία»<sup>872</sup>.

Ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 2000 είχε αρχίσει να γίνεται κατανοητό και να εντάσσεται στις προσεγγίσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας το μέτρο της «Διοικητικής μεταρρύθμισης και απλούστευσης»<sup>873</sup>. Η προσέγγιση αυτή θεωρούσε ότι σε συνδυασμό με τη φορολόγηση της εργασίας, η διοικητική επιβάρυνση, κυρίως της άτυπης και της εποχιακής εργασίας, φαίνεται ότι αποτελούσαν το ισχυρότερο κίνητρο για αδήλωτη εργασία. Σε ορισμένες ακραίες περιπτώσεις, ο συνδυασμός χαμηλής παραγωγικότητας και διοικητικής και/ή φορολογικής επιβάρυνσης καθιστούσε ορισμένες δραστηριότητες της επίσημης οικονομίας μη βιώσιμες από οικονομική άποψη.

## 2. Η ελληνική ατζέντα για την μετατροπή της αδήλωτης σε κανονική εργασία

Το 2007-2008, δέκα χρόνια μετά την ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής του 2008, που εισήγαγε το θέμα συστηματικά στην ευρωπαϊκή πολιτική απασχόλησης, εμφανίστηκε στην Ελλάδα μία σημαντική ευκαιρία για την ανάδειξη της ρύθμισης της Αδήλωτης Εργασίας ως Στοιχείο Αποτελεσματικής Πολιτικής για την Απασχόληση και την διάγνωση της ανάγκης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στον τομέα της διοίκησης της εργασίας και των εργασιακών σχέσεων.

Την ευκαιρία αυτή παρείχε στην Ελλάδα η συγκρότηση το Μάρτιο του 2007 της Ειδικής Επιστημονικής Επιτροπής (Απόφαση υπ' αριθμόν 91556/7.3.2007 του Υπουργού Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας). Έργο της ήταν η εκπόνηση μελέτης σχετικά με τις νέες προκλήσεις στην εργατική νομοθεσία και την απασχόληση, με αφορμή την «Πράσινη Βίβλο για τον Εκσυγχρονισμό της Εργατικής Νομοθεσίας» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η Ελληνική «Ενδιάμεση Έκθεση της Επιτροπής για τη Σύζευξη Ευελιξίας με Ασφάλεια» που συντάχθηκε από Έλληνες εμπειρογνώμονες για λογαριασμό του Υπουργείου Εργασίας (τότε Απασχόλησης) αναφέρθηκε στο 2ο Κεφάλαιό της στην «Μετατροπή της Αδήλωτης Εργασίας σε Κανονική Απασχόληση μέσω Ευελιξίας με Ασφάλεια» (βλ. και Ιωάννου, 2008).

<sup>872</sup> Βλ. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (διάφορα έτη), Κατευθυντήριες Γραμμές για την απασχόληση (διάφορα έτη), και Ευρωπαϊκή Επιτροπή (διάφορα έτη) Συστάσεις.

<sup>873</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2007) Ενίσχυση της καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας, COM(2007) 628 τελικό Βρυξέλλες, 24.10.2007, σελ. 8.

Η ρύθμιση της αδήλωτης εργασίας, σε συνδυασμό με την αποτελεσματική εφαρμογή της εργατικής νομοθεσίας, ήταν μία από τις έξι προτεραιότητες της «Πράσινης Βίβλου για τον Εκσυγχρονισμό της Εργατικής Νομοθεσίας» που είχε συντάξει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, και σε ανταπόκριση της οποίας δημιουργήθηκε η ελληνική «Ενδιάμεση Έκθεση της Επιτροπής για τη Σύζευξη Ευελιξίας με Ασφάλεια». Η ρύθμιση της αδήλωτης εργασίας ακόμη και αν δεν ήταν στις προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής «Πράσινης Βίβλου» αφορούσε θέμα που ενδιέφερε άμεσα και τις αγορές εργασίας στην Ελλάδα. Αυτές εμφανίζονταν μάλιστα ήταν περισσότερο κατακερματισμένες έναντι άλλων κρατών-μελών στην Ένωση. Αποσπασματικότητα, ασυνέχειες, αναποτελεσματικότητα και ανισότητες ως προς τις εξασφαλίσεις του ανθρώπινου δυναμικού ήταν οι συνέπειες αυτού του κατακερματισμού.

Η αδήλωτη εργασία είναι μια σημαντική πλευρά αυτού του κατακερματισμού στις Ελληνικές αγορές εργασίας. Λόγω των πιθανολογούμενων ευρωπαϊκών («ψηλών») επιπέδων της, η αδήλωτη εργασία ισοδυναμούσε με λειτουργία σε ακραία μορφή της άτυπης ευελιξίας, η οποία επιδρά αντι-αναπτυξιακά για το ανθρώπινο κεφάλαιο και την κοινωνική συνοχή και αντι-ανταγωνιστικά για υγιείς και ανταγωνιστικές επιχειρήσεις κάθε μεγέθους. Συνεπώς, για την ομαλή λειτουργία των αγορών εργασίας, καθώς και για ασφαλιστικούς και δημοσιονομικούς λόγους, ήταν, ούτως ή άλλως, η καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας ήταν θέμα προτεραιότητας για την Ελλάδα.

Οι προτάσεις που διατυπώθηκαν στην Έκθεση της Ειδικής Επιστημονικής Επιτροπής για την Ελλάδα αφορούσαν και το σύστημα διοίκησης της εργασίας, το οποίο θα έπρεπε να υπαχθεί σε ευρείες διαρθρωτικές και διοικητικές μεταρρυθμίσεις. Ήταν από τότε γνωστό ότι ένα αποτελεσματικό Σύστημα Διοίκησης της Εργασίας όφειλε καταρχήν να γνωρίζει, σε «πραγματικό χρόνο», το σύνολο των επιχειρήσεων που «επιχειρούν», λειτουργούν ή δραστηριοποιούνται στο σύνολο της οικονομίας. Για να πραγματοποιηθεί αυτό χρειάστηκε να περάσουν πέντε χρόνια – έως ότου λειτουργήσει το πληροφοριακό σύστημα ΕΡΓΑΝΗ, και δύο Μνημόνια. Προϋπόθεση για τον περιορισμό του φαινόμενου των αδήλωτων επιχειρήσεων που παράγουν και αδήλωτη εργασία ήταν, αντί του τότε ισχύοντος δυσμενούς γραφειοκρατικού και αναποτελεσματικού διοικητικού περιβάλλοντος και της έλλειψης ενιαίου μητρώου επιχειρήσεων, ο εκσυγχρονισμός στο διοικητικό περιβάλλον των επιχειρήσεων, ο εκσυγχρονισμός λειτουργίας των Επιμελητηρίων, και η δημιουργία Γενικού Εμπορικού Μητρώου (του Ν. 3419/2005), το οποίο είχε μεν νομοθετηθεί ως δυνατότητα αλλά δεν είχε υλοποιηθεί, καθώς και «υπηρεσιών μιας στάσης» για τις επιχειρήσεις (one-stop-shop) όχι μόνο χωροταξικά αλλά πλέον και στο διαδίκτυο.

Οι «υπηρεσίες μιας στάσης» (one stop shop) για την επιχειρηματική λειτουργία, με την αξιοποίηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, ήταν στοιχειώδης προϋπόθεση για τον περιορισμό της αδήλωτης εργασίας και τη βελτίωση της διοίκησης της εργασίας. Για παράδειγμα, η εργασία (ακόμα και με τεχνικές προβλέψεις και μεθόδους του 1950) έπρεπε να δηλώνεται σε επιχειρησιακά και λειτουργικά ασύμπτωτες υπηρεσίες: Ως προς τη σύναψη εργασιακής σχέσης στον ΟΑΕΔ και στην Επιθεώρηση Εργασίας. Ως προς την ασφάλισή της στο ΙΚΑ, και ως προς το εισόδημά της στη ΔΟΥ. Η ίδια επιχείρηση περιλαμβανόταν σε ασύμπτωτες και τεχνικά μη διασταυρούμενες βάσεις δεδομένων, όταν δεν ήταν μόνον απλά καταγεγραμμένη σε έντυπες καταστάσεις, που απλά παρήγαγαν έγγραφο γραφειοκρατικό φόρτο και για τις επιχειρήσεις και για τις διοικητικές υπηρεσίες.

Οι προτάσεις της Ειδικής Επιστημονικής Επιτροπής του 2008 θεωρούσαν ότι η ηλεκτρονική διακυβέρνηση μπορούσε να λύσει πολλά προβλήματα της αδήλωτης

εργασίας στην αρχική της μορφή. Με ένα οργανωμένο σύστημα που διασταυρώνει πληροφορίες - στοιχεία μεταξύ διαφορετικών υπηρεσιών όπως π.χ. η Εφορία, τα Ασφαλιστικά Ταμεία και οι Επιθεωρήσεις Εργασίας. Με «υπηρεσίες μιας στάσης» η επιχείρηση θα πρέπει να απευθύνεται και να συναλλάσσεται με μία «δικτυωμένη» διοικητική υπηρεσία (που απλοποιεί και «παρακολουθεί» την έναρξη, την αδειοδότηση, την απασχόληση προσωπικού, κλπ). Έτσι θα μπορούσαν να ελαχιστοποιηθούν τα φαινόμενα όπου π.χ. επιχειρήσεις υφίστανται μεν για την Οικονομική Εφορία, αλλά όχι για το ΙΚΑ, για την Επιθεώρηση Εργασίας, για τις διοικητικές αρχές αδειοδότησης, κλπ.

Όσον αφορά τα μέτρα πολιτικής για την αποτελεσματική Διοίκηση της Εργασίας, η Έκθεση θεωρούσε ότι παράγων που τροφοδοτούσε το φαινόμενο της αδήλωτης εργασίας ήταν ο περιορισμένος αριθμός των ελέγχων αλλά και η κατάτμηση των ελεγκτικών μηχανισμών. Για παράδειγμα η κοινωνική επιθεώρηση, η τεχνική επιθεώρηση και το ασφαλιστικό σύστημα (ΙΚΑ κλπ) ήταν κατακερματισμένα μέρη του συστήματος Διοίκησης της Εργασίας που έπρεπε να επιδιώκει τον έλεγχο και την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας. Σε συνδυασμό με τον κατακερματισμό αρμοδιοτήτων κάθετα (υπουργείο, περιφέρειες, νομαρχίες, δήμοι) και οριζόντια (Υπηρεσίες Υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Οικονομίας, Ανάπτυξης κ), χωρίς κοινές βάσεις δεδομένων η αποτελεσματικότητα της πρόληψης και της καταστολής της αδήλωτης εργασίας περιοριζόταν έτι περαιτέρω. Ήταν λοιπόν αναγκαία και πλέον τεχνικά δυνατή η τότε προτεινόμενη διασύνδεση δεδομένων των Ασφαλιστικών Ταμείων, των υπηρεσιών του ΟΑΕΔ, των ΔΟΥ, και του Σώματος Επιθεωρητών Εργασίας ώστε να είναι δυνατές οι διασταυρώσεις δεδομένων, απασχόλησης, ασφάλισης, καταβολής εισφορών, μισθολογικών δαπανών, κλπ.

Σε αυτό το πλαίσιο, στοιχειώδης προϋπόθεση για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας μέσω εφαρμογών της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης ήταν η εισαγωγή και εφαρμογή του μοναδικού Αριθμού Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης στο σύνολο του Εργατικού Δυναμικού της χώρας. Επιπλέον προϋπόθεση για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας ήταν η αναβάθμιση της επιχειρησιακής ικανότητας του ΣΕΠΕ (υποδομές, εξοπλισμός) για συστηματικούς επιτόπιους ελέγχους με μεικτά συνεργεία επιθεωρητών εργασίας και ελεγκτών - υπαλλήλων των ασφαλιστικών ταμείων.

Χρήσιμη ήταν η επανεξέταση του συστήματος δήλωσης της εργασίας από τις επιχειρήσεις. Για παράδειγμα, οι καταστάσεις προσωπικού (του άρθρου 16 παρ. 1 του Ν 2874/00), καθώς και τα προγράμματα ωρών εργασίας όταν το προσωπικό εναλλάσσεται σε βάρδιες (άρθρο 16 παρ. 6 του Ν 2874/2000) ή όταν έχει κυλιόμενες ημέρες ανάπαυσης, θα έπρεπε να μπορούν να υποβάλλονται και ηλεκτρονικά. Επιπλέον μπορούσε να εξετασθεί η διασύνδεση της ηλεκτρονικής υποβολής των καταστάσεων προσωπικού με τις υποχρεώσεις που συνδέονται για τις ατομικές συμβάσεις εργασίας, με την γνωστοποίηση των ουσιαστών όρων (ΠΔ 156/1994) και τις συμβάσεις της μερικής απασχόλησης, της εκ περιτροπής εργασίας, της διαλείπουσας απασχόλησης, του έργου ή των ανεξαρτήτων υπηρεσιών (άρθρα 1 και 2 του Ν 2639/1998).

Ομοίως, η Έκθεση θεωρούσε ότι έχρηζε επανεξέτασης για εκσυγχρονισμό το σύστημα διοίκησης της εργασίας σε όλες τις όψεις του, όπως π.χ. ο μηχανισμός παρακολούθησης της ασφάλισης του προσωπικού και η καταχώριση του στο ειδικό βιβλίο καταχώρισης νεοπροσλαμβανόμενου προσωπικού του ΙΚΑ (άρθρο 2 του Ν 2556/1997). Για παράδειγμα το βιβλίο νεοπροσλαμβανόμενων θα μπορούσε να υποκατασταθεί και από την ταυτόχρονη ηλεκτρονική αναγγελία της πρόσληψης στον ΟΑΕΔ και στην



Επιθεώρηση Εργασίας, με σκοπό την αύξηση της αποτελεσματικότητας και τον περιορισμό της αναποτελεσματικής γραφειοκρατίας.

Ανάλογες προτάσεις έκανε η Έκθεση όσον αφορά την παρακολούθηση της ασφάλισης του προσωπικού. Ενώ ο Επιθεωρητής Εργασίας κατά την διενέργεια του ελέγχου εκτός από την εφαρμογή της εργατικής νομοθεσίας εξέταζε και την ασφαλιστική κάλυψη των εργαζομένων (άρθρο 8 παρ. 2 του Ν 2639/1998), το ΣΕΠΕ δεν ήταν αρμόδιο για την επιβολή κυρώσεων, υποχρεούμενο μόνον να κοινοποιεί τα αποτελέσματα των ελέγχων του στην υπηρεσία του ΙΚΑ. Η Έκθεση πρότεινε ως προς αυτό, την εξέταση μέτρων βελτίωσης της επιχειρησιακής αποτελεσματικότητας με σύγχρονες μεθόδους και με διεύρυνση αρμοδιοτήτων μεταξύ των υφισταμένων καταμερισμένων υπηρεσιών. Ενιαίοι έλεγχοι υπό ενιαία διοίκηση θα βελτιώναν πολλαπλασιαστικά την διοικητική αποτελεσματικότητα του συστήματος. Επίσης θεωρήθηκε χρήσιμη η αύξηση της διαφάνειας στην ήδη υφιστάμενη δυνατότητα προσφυγής ενώπιον της λεγόμενης Τοπικής Διοικητικής Επιτροπής του ΙΚΑ για την υποβολή ενστάσεων κατά των σχετικών αποφάσεων με τις οποίες επιβάλλονται κυρώσεις για παραβάσεις του άρθρου 2 του Ν 2556/1997.

Για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας των νομίμως ή παρανόμως διασυννοριακά μετακινούμενων, και ενόψει των διευρύνσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδιαίτερη σημασία έπρεπε να δοθεί στις τεχνικές προϋποθέσεις για τον έλεγχο εφαρμογής του εφοδιασμού των αλλοδαπών και κοινοτικών εργαζομένων με τα απαραίτητα νομιμοποιητικά έγγραφα (του Ν. 3386/2005 και του ΠΔ 499/1987). Αντίγραφα των αδειών διαμονής των μισθωτών που απασχολούνταν ήδη έπρεπε να διατηρούνται από τους εργοδότες, ενώ προτάθηκε τα διακριτικά στοιχεία τους να είναι μέρος των επίσης προτεινομένων και ηλεκτρονικά υποβαλλομένων καταστάσεων προσωπικού.

Επίσης, σημαντική για την αποτελεσματική Διοίκηση της Εργασίας ήταν σύμφωνα με τις προτάσεις της Έκθεσης και η κωδικοποίηση της εργατικής νομοθεσίας. Η μη κωδικοποίηση και ο κατακερματισμός της ισχύουσας νομοθεσίας δημιουργούσαν ζήτημα ως προς την αποτελεσματικότητα ελέγχου της εφαρμογής της. Αναλόγως, εκτενείς προτάσεις της Έκθεσης αφορούσαν την Αδήλωτη Εργασία και την Αναδιοργάνωση του ΣΕΠΕ (βλ. Ιωάννου, 2008, σελ. 264-265).

Όλα αυτά έμειναν στο περιθώριο, αλλά ευτυχώς και στο συρτάρι, της δημόσιας πολιτικής έως το 2010. Ανασύρθηκαν από το συρτάρι όταν στις αρχές του 2010 αποφασίσθηκε από το Υπουργείο Εργασίας να συσταθεί Ομάδα Εργασίας για την κατάρτιση σχεδίου νομοθετικού κειμένου για θέματα «αδήλωτης εργασίας». Η Ομάδα ανέτρεξε στις προτάσεις της Ενδιάμεσης έκθεσης και αφού τις επανεκτίμησε σε σχέση με συνθήκες του 2010 διαμόρφωσε τις προτάσεις της.

Την ίδια εποχή τα θέματα της αδήλωτης εργασίας τα αντιμετώπιζε και άλλη Επιτροπή που είχε συσταθεί από το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, για το Ασφαλιστικό. Επανατέθηκαν οι προτάσεις της Ενδιάμεσης Έκθεσης για την Ηλεκτρονική Διασύνδεση και τη διαλειτουργικότητα, την ανάγκη πλήθους συνεργασιών μεταξύ ΙΚΑ, ΣΕΠΕ, ΟΑΕΔ του Υπουργείου Εργασίας και Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων του Υπ. Οικονομικών, ΓΕΜΗ του Υπουργείου Ανάπτυξης και την ηλεκτρονική κατάθεση καταστάσεων προσωπικού, μορφών συμβάσεων, κλπ. το ζήτημα των ελέγχων, της συνεργασίας των υπηρεσιών όπου τους μικτούς ελέγχους ΙΚΑ-ΣΕΠΕ όπου μικτά κλιμάκια θέτουν ως στόχο τον εντοπισμό της αδήλωτης εργασίας. Διαμορφώθηκε με σύγκλιση απόψεων και της Επιτροπής για το Ασφαλιστικό και της Επιτροπής για την

Αδήλωτη εργασία, ένα σχέδιο ενεργειών για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας το οποίο είχε και μία ισχυρή συνιστώσα διοικητικών μεταρρυθμίσεων.

### **3. Η μετατροπή της πολιτικής για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας σε Μνημονιακή υποχρέωση**

Τον Μάιο του 2010 οι ελληνικές αρχές υιοθέτησαν τα Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη - μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο για την Ελλάδα.

Το Μνημόνιο Συνεννόησης του προγράμματος περιλάμβανε στο κεφάλαιο Γ. «Διαρθρωτικές Πολιτικές» (σημείο 22), υπό τον τίτλο «Ενίσχυση της αγοράς εργασίας και της εισοδηματικής πολιτικής» την εξής δέσμευση: «Παράλληλα, η κυβέρνηση θα εφαρμόσει το νέο σύστημα ελέγχου για την αδήλωτη εργασία και θα εκσυγχρονίσει τους θεσμούς της αγοράς εργασίας.»

Αυτό ετέθη στον χρονοπρογραμματισμό για τις «5. Ενέργειες για τον πέμπτο απολογισμό (να έχουν ολοκληρωθεί ως το τέλος του δεύτερου τριμήνου του 2011)» στην ενότητα «iii. Διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, Μεταρρύθμιση για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης». «Οι αρχές θα λάβουν τα ακόλουθα μέτρα για την ενδυνάμωση των θεσμών στην αγορά εργασίας: ... Η Κυβέρνηση θα ολοκληρώσει τη μεταρρύθμιση για την ενδυνάμωση της Επιθεώρησης Εργασίας, η οποία πρέπει να στελεχωθεί πλήρως με εξειδικευμένο προσωπικό και να έχει ποσοτικούς στόχους σε σχέση με τον αριθμό των ελέγχων που θα πραγματοποιεί. Η κυβέρνηση θα υιοθετήσει νομοθεσία για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας και θα απαιτεί την εγγραφή / καταχώρηση νέων εργαζομένων πριν αυτοί αναλάβουν υπηρεσία».

Με άλλα λόγια τα μέτρα και οι προτάσεις για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας, και η αναγκαία διοικητική μεταρρυθμιστική τους διάσταση κατέστησαν μία συνοπτική «μνημονιακή υποχρέωση». Είχε μάλιστα εν συνεχεία εξειδικευθεί με επιλογές όπως π.χ. η πιλοτική μελέτη και εφαρμογή για την κάρτα εργασίας στις επιχειρήσεις και την έκπτωση 10% στις εισφορές για τις επιχειρήσεις που θα εισήγαγαν την εφαρμογή της ως κίνητρο περιορισμού της αδήλωτης εργασίας και διοικητικού και λειτουργικού εκσυγχρονισμού του συστήματος. Όμως παρέμεινε, μαζί με πολλές άλλες, στις μη υλοποιηθείσες δεσμεύσεις.<sup>874</sup>

<sup>874</sup> European Commission, 2012, The Second Economic Adjustment Programme for Greece March 2012, European Economy, Occasional Papers 94, March 2012, σελ. 68.

## Πίνακας 50. ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Table A4- Growth enhancing structural reforms	
	Comments
<i>To strengthen labour market institutions</i>	
<i>Wage setting</i>	
The Government initiates discussions [Q4-2011] with social partners to examine all labour market parameters that affect the competitiveness of the companies and the economy as a whole. The goal is to conclude a national tripartite agreement which addresses the macroeconomic challenges to support stronger competitiveness, growth and employment.	<b>Observed.</b> The Government initiated discussions with social partners. However, since the outcome was not satisfactory, the Government adopted legislation to reduce labour costs.
Moreover, based on a dialogue with social partners and taking into account the objective of creating and preserving jobs and improving the firms' competitiveness, the Government adopts further measures to allow the adaptation of wages to economic conditions. In particular: -the extension of occupational and sectoral collective agreements is suspended until end-2014; -the so-called favourability principle is suspended throughout the MTFS period, in such a manner that firm-level agreements take precedence over sectoral and occupational agreements; -firm-level collective contracts can be signed either by trade unions or, when there is no firm-level union, by work councils or other employees' representations, irrespective of the firms' size. These amendments are legislated <b>prior to the sixth disbursement.</b>	<b>Observed.</b>
<i>Fighting undeclared work</i>	
Quantitative targets on the number of controls of undeclared work to be executed are set for the Labour Inspectorate. A pilot study is implemented in order to verify the favourable financial net impact on the overall social security budget of a discount of up to 10 percent on social contributions for those enterprises introducing the labour card. The pilot study covers a limited scope of firms (maximum 100), over a short period of time (maximum four months). [December 2011]	<b>Not observed.</b> There has been no pilot study.
An assessment on the effectiveness of the Labour Inspectorate law will be made six months after its implementation. [Q4-2011] Should the law prove ineffective, an appropriate amendment will be adopted. In particular, any wider-scale application of a discount of up to 10 percent on social contributions for those enterprises introducing the labour card will be conditional on the pilot study showing sufficient evidence of a favourable financial impact of the discount on the overall social security budget.	

Πηγή: The Second Economic Adjustment Programme for Greece March 2012, σελ. 68

Ως γνωστόν οι εκκρεμότητες του 1ου Μνημονίου μεταφέρθηκαν, και εξειδικευτήκαν περαιτέρω, στο 2ο Μνημόνιο. Τον Φεβρουάριο του 2012 οι ελληνικές αρχές και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκριναν το πρόγραμμα στήριξης για την Ελλάδα του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.). Το Μνημόνιο Συνεννόησης του προγράμματος περιλάμβανε στα παραδοτέα του και τα μέτρα που αφορούσαν της αδήλωτη εργασία. Ειδικότερα:

«Non-wage labour costs, fighting undeclared work and social contribution evasion

An independent assessment on the effectiveness of the Labour Inspectorate structure and activities will be carried out. Corrective actions to tackle the ineffectiveness found in that assessment will be presented. These may include changes in the organisation and work of the Labour Inspectorate, reinforced anti-fraud and anticorruption mechanisms and reinforced monetary and legal penalties for infringement of law and labour regulations and for social contribution evasion. Quantitative targets on the number of controls of undeclared work to be executed will be set for the Labour Inspectorate [Q2-2012]. (EC 2012 p. 147).»

Επίσης στην ενότητα «4.4. GROWTH-ENHANCING STRUCTURAL REFORMS 4.4.1. «Αγορά Εργασίας» αναλήφθηκε η δέσμευση

«49. The fight against undeclared work and social contribution evasion is very important. There is evidence suggesting that the evasion of social contribution payments has increased in recent quarters. Moreover, there has been less action in fighting social contribution evasion than in tax evasion. In this context, increasing the effectiveness of the Labour Inspectorate is critical. Efforts to streamline social contribution collection will have to be stepped up in the course of 2012» (p.41).

Το θέμα της αδήλωτης επανερχόταν επίσης πλάι σε λοιπά θέματα που αποτέλεσαν αντικείμενο ιδιαίτερης προσοχής και συγκρούσεων, όπως π.χ. η μείωση των μισθών.

« 4. GROWTH-ENHANCING STRUCTURAL REFORMS

4.1 To ensure a rapid adjustment of the labour market and strengthen labour

market institutions. Given that the outcome of the social dialogue to promote employment and competitiveness fell short of expectations, the Government will take measures to foster a rapid adjustment of labour costs, fight unemployment and restore cost competitiveness, ensure the effectiveness of recent labour market reforms, align labour conditions in former state-owned enterprises to those in the rest of the private sector and make working hours arrangements more flexible. This strategy should aim at reducing nominal unit labour costs in the business economy by 15 percent in 2012-14. At the same time, the Government will promote smooth wage bargaining at the various levels and fight undeclared work.)

Στη διάρκεια του 2ου Μνημονίου υπήρξε πρόοδος κυρίως στο τομέα της εφαρμογής των προτάσεων για την ηλεκτρονική διασύνδεση και τις εφαρμογές πληροφορικής του Υπουργείου Εργασίας και επιχειρήσεων με την έναρξη λειτουργία και εφαρμογής συστημάτων πληροφοριακής διοίκησης του υπουργείου Εργασίας (τα συστήματα ΕΡΓΑΝΗ, ΑΡΤΕΜΙΣ, ΑΤΛΑΣ και ΗΛΙΟΣ).

Με το πληροφοριακό σύστημα «ΕΡΓΑΝΗ» έγινε υποχρεωτική η ηλεκτρονική υποβολή των εντύπων αρμοδιότητας ΣΕΠΕ<sup>875</sup> και ΟΑΕΔ από την 1η Μαρτίου 2013. Από την εφαρμογή προκύπτει πληροφόρηση, μεταξύ άλλων, για

- τις ροές απασχόλησης (αναγγελίες προσλήψεων, καταγγελίες συμβάσεων αορίστου χρόνου, λήξεις συμβάσεων ορισμένου χρόνου και οικειοθελείς αποχωρήσεις)
- τη κατηγοριοποίηση των προσλήψεων/απολύσεων ανά τύπο σύμβασης, μέγεθος επιχείρησης, περιφέρεια,
- την κλαδική εξειδίκευση των νέων προσλήψεων/απολύσεων,
- τις μετατροπές των συμβάσεων πλήρους ωραρίου σε μερική ή εκ περιτροπής απασχόληση,

Το σύστημα «ΑΤΛΑΣ», που συνδέεται με το Εθνικό Μητρώο Ασφαλισμένων άρχισε να διατηρεί το ασφαλιστικό ιστορικό όλων των εργαζομένων και αυτοπασχολούμενων της χώρας. Η Η.Δι.Κ.Α<sup>876</sup> ανέλαβε τη δημιουργία του κεντρικού πληροφοριακού συστήματος της κοινωνικής ασφάλισης, του Εθνικού Μητρώου Ασφάλισης-Ασφαλιστικής Ικανότητας «ΑΤΛΑΣ», ώστε (το σύστημα δεν είχε ολοκληρωθεί) να:

- ελέγχεται και να εκδίδονται οι βεβαιώσεις της ασφαλιστικής ικανότητας των δικαιούχων με ηλεκτρονικό τρόπο,

<sup>875</sup> Το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (ΣΕΠΕ), υπηρεσία στο Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, αποτελεί τον ελεγκτικό μηχανισμό για την ορθή εφαρμογή της εργατικής νομοθεσίας και για την τήρηση και εφαρμογή των διατάξεων σχετικά με τη νομιμότητα της απασχόλησης καθώς και την ασφαλιστική κάλυψη των εργαζομένων. Λειτουργεί από τον Ιούλιο 1999. Υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Εργασίας και προΐσταται μετακλητός Ειδικός Γραμματέας (άρθρο 28, Ν.1558/1985).

<sup>876</sup> Η Ανώνυμη Εταιρεία «Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση Κοινωνικής Ασφάλισης» (ΗΔΙΚΑ ΑΕ), μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα ιδρύθηκε με το Ν.3607/2007 και προέρχεται από το ΝΠΔΔ με την επωνυμία «Κέντρο Ηλεκτρονικού Υπολογιστή Κοινωνικών Υπηρεσιών (ΚΗΥΚΥ), που είχε ιδρυθεί με το Ν.Δ 390/69. Η εποπτεία και ο έλεγχος της εταιρείας ασκείται από το τότε ΙΚΑ ΕΤΑΜ. Η ΗΔΙΚΑ ΑΕ ανέλαβε έργα πληροφορικής και επικοινωνιών των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης, καθώς και τις επεκτάσεις τους. Η αποστολή της Εταιρείας περιελάμβανε και την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων, όπως η διαλειτουργικότητα / διασυνδεσιμότητα μεταξύ των προσφερόμενων από τους ασφαλιστικούς φορείς υπηρεσιών, αλλά και μεταξύ των τελικών χρηστών και υπηρεσιών αυτών, και η τυποποίηση και επικαιροποίηση των εφαρμογών των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης και άλλων Δημοσίων φορέων.

- καταργούνται τα βιβλιάρια ασθενείας

Το Σύστημα «ΑΡΤΕΜΙΣ» αποτέλεσε την κοινή ελεγκτική δράση του ΣΕΠΕ και της ΕΥΠΕΑ/ΙΚΑ-ΕΤΑΜ<sup>877</sup> για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας, με ελέγχους να διενεργούνται από μικτά κλιμάκια Επιθεωρητών Εργασιακών Σχέσεων και Επιθεωρητών Ασφάλειας & Υγείας της Εργασίας του Σ.Ε.Π.Ε. και σε ορισμένες περιπτώσεις με την συνδρομή της Ειδικής Υπηρεσίας Ελέγχου Ασφάλισης (ΕΥΠΕΑ) του ΙΚΑ. Η πλειοψηφία των ελέγχων ήταν κυρίως δειγματοληπτικοί σε όλους τους κλάδους οικονομικής δραστηριότητας αλλά και στοχευμένοι σε κλάδους που με βάση όλες τις ενδείξεις<sup>878</sup> παρουσίαζαν υψηλά ποσοστά ανασφάλιστης και αδήλωτης εργασίας. Για την αντιμετώπιση του κατακερματισμού των αρμοδιοτήτων τον Σεπτέμβριο 2014 αποφασίσθηκε η διεύρυνση της ελεγκτικής αρμοδιότητας της Ειδικής Υπηρεσίας Ελέγχου Ασφάλισης (ΕΥΠΕΑ) του ΙΚΑ στο σύνολο των μισθωτών εργαζομένων, ανεξάρτητα από το ταμείο κύριας ασφάλισης στο οποίο ήταν ασφαλισμένοι, ώστε να καλυφθεί μεγαλύτερο μέρος εργαζομένων, ενώ μέχρι τότε μεγάλο τμήμα των μισθωτών εργαζομένων που ανήκαν σε άλλα - πλην ΙΚΑ - ταμεία κύριας ασφάλισης (π.χ. ΕΤΑΑ) δεν ελέγχονταν ως προς την ασφαλιστική συμμόρφωση των εργοδοτών.

Εν τω μεταξύ στους Ελεγκτικούς Μηχανισμούς με αρμοδιότητα την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας είχε προστεθεί και η Υπηρεσία Οικονομικής Αστυνομίας και Δίωξης Ηλεκτρονικού Εγκλήματος<sup>879</sup> (ΥΠΟΑΔΗΕ) για την ενέργεια των ελέγχων, που προβλέπονταν ότι ενεργούνται από τα ελεγκτικά όργανα του ΙΚΑ –ΕΤΑΜ και το ΣΕΠΕ. Παρά τις ανωτέρω αλλαγές, το σχέδιο της διοικητικής μεταρρύθμισης και της διοικητικής συνεργασίας που συνδεόταν με την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας παρέμεινε με σημαντικές εκκρεμότητες, σημαντικότερη των οποίων η διαλειτουργικότητα των συστημάτων και των υπηρεσιών.

<sup>877</sup> Η Ειδική Υπηρεσία Ελέγχων Ασφάλισης του ΙΚΑ/ΕΤΑΜ συστήθηκε με το Νόμο 2556/24.12.97 με αρμοδιότητα την διενέργεια τακτικών, έκτακτων και ειδικών ελέγχων είτε αυτεπάγγελτα είτε κατόπιν υπηρεσιακής αναφοράς, καταγγελίας ή εντολής, για τον εντοπισμό των απασχολουμένων και μη ασφαλισμένων στο Ι.Κ.Α. και τον εντοπισμό της εισφοροδιαφυγής γενικότερα. Από την 1η Ιουνίου 2014 καταργήθηκε η υποχρεωτική τήρηση και συμπλήρωση του Ειδικού Βιβλίου Καταχώρησης Νεοπροσλαμβανομένου Προσωπικού εκ μέρους των εργοδοτών, και διευρύνθηκε η ελεγκτική αρμοδιότητα της ΕΥΠΕΑ, με τον έλεγχο υποβολής και της ορθής τήρησης των εντύπων Ε3 για την αναγγελία της πρόσληψης και Ε4 (Πίνακας Προσωπικού) τα οποία οι επιχειρήσεις ήταν πλέον υποχρεωμένες να υποβάλλουν μέσω του Πληροφοριακού Συστήματος «ΕΡΓΑΝΗ» του Υπουργείου Εργασίας.

<sup>878</sup> Με βάση τους ελέγχους του Σ.Ε.Π.Ε. το 2014 σε επιχειρήσεις όλων των κλάδων, στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Σχεδίου «ΑΡΤΕΜΙΣ» για τον έλεγχο της αδήλωτης εργασίας, οι κλάδοι με τη μεγαλύτερη παραβατικότητα (ανασφάλιστη εργασία άνω του 20%) ήταν: Επισιτιστικά επαγγέλματα (εστιατόρια-ταβέρνες, αίθουσες δεξιώσεων, μεζεδοπωλεία, καφετέριες μπαρ, κέντρα διασκέδασης), Κομμωτήρια, Πρατήρια Βενζίνης, Συνεργεία Αυτοκινήτων, Μεταφορικές Επιχειρήσεις, Λιανικό εμπόριο, Καθαριότητα, Κατασκευές, Φιλοξενία, Υπηρεσίες ασφαλείας (Security), Επιχειρήσεις Φασόν, Βιοτεχνικά Πάρκα, Βιομηχανικές ζώνες, αν και με τάση μείωσης της ανασφάλιστης (βλ. Έκθεση «ΑΡΤΕΜΙΣ» Μάιος 2014, Έκθεση «ΑΡΤΕΜΙΣ» Σεπτέμβριος 2014).

<sup>879</sup> Η Υπηρεσία Οικονομικής Αστυνομίας και Δίωξης Ηλεκτρονικού Εγκλήματος άρχισε τη λειτουργία της τον Ιούλιο του 2011 και διέπεται από ειδικό θεσμικό πλαίσιο, ως ειδική αυτοτελής Κεντρική Υπηρεσία της Ελληνικής Αστυνομίας με αποστολή τη διερεύνηση, εξιχνίαση και δίωξη εγκλημάτων που τελούνται σε βάρος των συμφερόντων του δημοσίου και την Εθνικής Οικονομίας ή έχουν τα χαρακτηριστικά του οργανωμένου οικονομικού εγκλήματος, καθώς και οποιαδήποτε εγκλήματα διαπράττονται με τη χρήση του διαδικτύου. Υπάγεται απευθείας στον Αρχηγό της Ελληνικής Αστυνομίας και εποπτεύεται στην προανακριτική της δράση από τον Εισαγγελέα του Οργανωμένου Εγκλήματος. Με το άρθρο 14, ν. 4144/2013 η Οικονομική Αστυνομία έγινε εκ παραλλήλου αρμόδια για τη διενέργεια των ελέγχων, που προβλέπονται και διενεργούνται από τα ελεγκτικά όργανα του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Πρόνοιας (ΣΕΠΕ και ΕΥΠΕΑ), π.χ. για αδήλωτη και ανασφάλιστη εργασία, παράνομη λήψη επιδόματος ανεργίας, παράνομη εργασία, κ.λπ.

#### **4. Νέες ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας και εθνικές εκκρεμότητες της προηγούμενης περιόδου.**

Εν τω μεταξύ σε ευρωπαϊκό επίπεδο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή<sup>880</sup> είχε εγκαινιάσει (Ιούλιος 2013) στο πλαίσιο του άρθρου 154 ΣυνΘΕΚ διαβούλευση με τους εκπροσώπους των συνδικαλιστικών ενώσεων των εργαζομένων και των οργανώσεων των εργοδοτών σχετικά με την πιθανότητα λήψης μελλοντικών μέτρων εκ μέρους της ΕΕ με σκοπό την πρόληψη και την αποτροπή της αδήλωτης εργασίας μέσω της καλύτερης συνεργασίας των αρχών επιβολής της νομοθεσίας των κρατών μελών, όπως είναι οι αρχές επιθεώρησης εργασίας, φορολογίας και κοινωνικής ασφάλισης, προκειμένου στη συνέχεια, αφού εξετάσει τις κατατεθείσες θέσεις και προτάσεις, να αποφανθεί αν υπάρχει πεδίο για κοινοτική δράση.

Η συνεργασία αυτή θα μπορούσε να περιλαμβάνει την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών σχετικά με τα μέτρα πρόληψης και αποτροπής, τον προσδιορισμό κοινών αρχών για την επιθεώρηση των εργοδοτών, την προώθηση των ανταλλαγών προσωπικού και την κοινή κατάρτιση, καθώς και τη διευκόλυνση κοινών ενεργειών ελέγχου. Η διαβούλευση αποσκοπούσε να βοηθήσει την Επιτροπή να υλοποιήσει τους στόχους της πολιτικής της για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας, όπως είχαν καθοριστεί τον Απρίλιο του 2012 στη δέσμη μέτρων για την απασχόληση. Στη δέσμη μέτρων τονιζόταν ότι η μετατροπή της ανεπίσημης ή της αδήλωτης εργασίας σε κανονική απασχόληση θα μπορούσε να συμβάλει στη μείωση της ανεργίας. Για τον λόγο αυτό, στη δέσμη μέτρων υπογραμμιζόταν η ανάγκη βελτίωσης της συνεργασίας των κρατών μελών όσον αφορά την αδήλωτη εργασία και ζητείται η δημιουργία μιας πλατφόρμας, σε επίπεδο ΕΕ, για τις επιθεωρήσεις εργασίας και τους άλλους φορείς επιβολής της νομοθεσίας ώστε να καταπολεμηθεί η αδήλωτη εργασία.

Στο έγγραφο διαβούλευσης παρουσιάστηκε μια γενική εικόνα των βασικών προβλημάτων που ανακύπτουν από την αδήλωτη εργασία εξετάζονται πρόσφατες μελέτες σχετικά με την αδήλωτη εργασία και περιγράφονται οι στόχοι και το πιθανό περιεχόμενο μιας μελλοντικής πρωτοβουλίας της ΕΕ για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας. Η πρωτοβουλία αυτή είχε εγκριθεί το δεύτερο εξάμηνο του 2013, ενώ συμμετείχαν με τις απόψεις και τις παρατηρήσεις τους και οι κοινωνικοί εταίροι. Ένα από τα αποτελέσματα αυτής της διαδικασίας ήταν η «Ευρωπαϊκή Πλατφόρμα για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας», που σκοπό είχε να «φέρει σε επαφή όλους τους φορείς επιβολής του νόμου που ασχολούνται με την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας, όπως οι επιθεωρήσεις εργασίας και οι επιθεωρήσεις κοινωνικής ασφάλισης, οι φορολογικές και μεταναστευτικές αρχές, καθώς και άλλοι ενδιαφερόμενοι φορείς (π.χ., σε επίπεδο ΕΕ, εκπρόσωποι των εργοδοτών και των εργαζομένων). Η πρόταση προβλέπει τη συμμετοχή όλων των κρατών μελών στην πλατφόρμα, εφόσον η αδήλωτη εργασία τα επηρεάζει στο σύνολό τους και η κοινή συμμετοχή όλων των χωρών της ΕΕ είναι καθοριστική για την αντιμετώπιση διασυνοριακών καταστάσεων»<sup>881</sup>.

<sup>880</sup> EC – European Commission, Consultation document “Consultation of social partners under article 154 TFEU on enhancing EU cooperation in the prevention and deterrence of undeclared work” Com(2013) 4145 final, 4.7.2013.

<sup>881</sup> «Η πλατφόρμα θα καλύψει ένα κενό σε επίπεδο ΕΕ, όπου μέχρι τώρα η αδήλωτη εργασία εξετάζεται αποσπασματικά και χωρίς συντονισμό σε διάφορες επιτροπές και ομάδες εργασίας. Θα επιτρέψει την

Απέναντι στην «Ευρωπαϊκή Πλατφόρμα» στην ελληνική πραγματικότητα εκκρεμούσε ακόμη η συνεργασία των ήδη υπαρχόντων οργάνων και υπηρεσιών στον τομέα της καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας ώστε αποφεύγονται αλληλοεπικαλύψεις και κενά.

Στο εθνικό επίπεδο, τον Αύγουστο του 2015, οι ελληνικές αρχές και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκριναν το πρόγραμμα στήριξης του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΜΣ) για την Ελλάδα. Ο Νόμος 4336/2015 (σελ. 1014-105) έθεσε τις εκκρεμότητες του 2<sup>ου</sup> προγράμματος μεταξύ των οποίων και εκείνη της καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας με διοικητικές μεταρρυθμίσεις στο πεδίο και την αρμοδιότητα της τεχνικής βοήθειας.

«ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ Γ.: ΣΥΜΦΩΝΙΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΣΤΟΧΩΝ ΚΑΙ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ, Ελλάδα, Μνημόνιο Συνεννόησης για τριετές πρόγραμμα του ΕΜΣ

Ένα σύγχρονο κράτος και μια σύγχρονη δημόσια διοίκηση (ενότητα 5) θα αποτελέσουν βασική προτεραιότητα του προγράμματος. Ιδιαίτερη προσοχή θα δοθεί στην ενίσχυση της αποδοτικότητας του δημόσιου τομέα κατά την παροχή ουσιωδών δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών. Θα ληφθούν μέτρα για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του δικαστικού συστήματος και για την αναβάθμιση της καταπολέμησης της διαφθοράς. Οι μεταρρυθμίσεις θα ενισχύουν τη θεσμική και λειτουργική ανεξαρτησία βασικών θεσμών, όπως η φορολογική διοίκηση και η στατιστική υπηρεσία (ΕΛΣΤΑΤ). Για την επιτυχία θα απαιτηθεί η συνεχής εφαρμογή των συμφωνημένων πολιτικών επί πολλά έτη. Για το σκοπό αυτόν, *απαιτείται πολιτική δέσμευση, αλλά επίσης και η τεχνική ικανότητα της ελληνικής διοίκησης να την υλοποιήσει. Οι αρχές έχουν δεσμευτεί να εκμεταλλευτούν πλήρως τη διαθέσιμη τεχνική βοήθεια, η οποία, από ευρωπαϊκής πλευράς, συντονίζεται από τη νέα υπηρεσία στήριξης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων (ΥΣΔΜ) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.* Η τεχνική βοήθεια είναι ήδη διαθέσιμη για ορισμένες βασικές μεταρρυθμιστικές δεσμεύσεις, μεταξύ άλλων σχετικά με τη φορολογική πολιτική, τη μεταρρύθμιση της φορολογικής διοίκησης, την επανεξέταση του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας, καθώς και τον εκσυγχρονισμό του δικαστικού συστήματος. Οι αρχές έχουν δεσμευτεί για την ταχεία ενίσχυση προϋπαρχόντων προγραμμάτων τεχνικής βοήθειας για τη στήριξη μεταρρυθμίσεων όπως η αξιολόγηση όσον αφορά τον ανταγωνισμό σε συνεργασία με τον ΟΟΣΑ, η αδειοδότηση επενδύσεων σε συνεργασία με την Παγκόσμια Τράπεζα, η ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, η αναθεώρηση του φόρου εισοδήματος, η διασταύρωση και είσπραξη οφειλών από εισφορές κοινωνικής ασφάλισης και φόρους, καθώς και η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης. Υπάρχει ακόμη πεδίο για την επεξεργασία προγραμμάτων τεχνικής βοήθειας, σε τομείς όπως η ενεργειακή πολιτική, οι πολιτικές για την αγορά εργασίας, συμπεριλαμβανομένης της αντιμετώπισης της αδήλωτης εργασίας, και η κωδικοποίηση της ελληνικής νομοθεσίας. Οι ελληνικές αρχές θα οριστικοποιήσουν,

---

αποτελεσματικότερη συνεργασία μεταξύ εκείνων που ασχολούνται με την αδήλωτη εργασία επιτόπου και σε καθημερινή βάση. Η νέα πλατφόρμα αναμένεται ότι θα προσφέρει ένα φόρουμ όπου οι εμπειρογνώμονες θα μπορούν να ανταλλάσσουν πληροφορίες και βέλτιστες πρακτικές. Θα εξετάσει εθνικά και κοινοτικά μέσα για την αντιμετώπιση κοινών προβλημάτων, όπως το φαινόμενο της ψευδούς αυτοασαχόλησης και της αδήλωτης εργασίας στο πλαίσιο αλυσίδων υπεργολαβίας. Θα αντιμετωπίσει διασυνοριακές πτυχές, διερευνώντας, π.χ. τρόπους για τη βελτίωση της ανταλλαγής δεδομένων μεταξύ των εθνικών διοικήσεων και θα ενισχύσει την επιχειρησιακή συνεργασία, όπως τους κοινούς κύκλους κατάρτισης, τις ανταλλαγές προσωπικού και τις κοινές επιθεωρήσεις. Παράλληλα, η πρωτοβουλία θα αναπτύξει κοινές αρχές και κατευθυντήριες γραμμές για τις επιθεωρήσεις με σκοπό την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας και θα αυξήσει την ευαισθητοποίηση σχετικά με το πρόβλημα με κοινές δραστηριότητες, όπως οι ευρωπαϊκές εκστρατείες και η θέσπιση περιφερειακών ή κοινοτικών στρατηγικών».

έως τα τέλη Σεπτεμβρίου του 2015, ένα μεσοπρόθεσμο σχέδιο τεχνικής βοήθειας με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή».

Το Μνημόνιο Συνεννόησης του προγράμματος τον Αύγουστο 2015 περιελάμβανε στην ενότητα «4. Διαρθρωτικές πολιτικές για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της ανάπτυξης, 4.1 Αγορά εργασίας και ανθρώπινο κεφάλαιο» το παρακάτω βασικό παραδοτέο:

«Αδήλωτη εργασία. Έως τον Δεκέμβριο του 2015, οι αρχές θα έχουν εγκρίνει ένα ολοκληρωμένο σχέδιο δράσης (βασικό παραδοτέο) για την καταπολέμηση της αδήλωτης και της ατελώς δηλωμένης εργασίας, προκειμένου να ενισχυθεί η ανταγωνιστικότητα των νόμιμων εταιρειών, να προστατευτούν οι εργαζόμενοι και να αυξηθούν τα έσοδα από τη φορολογία και την κοινωνική ασφάλιση. Αυτό θα περιλαμβάνει τη βελτίωση της διακυβέρνησης της Επιθεώρησης Εργασίας και θα παρέχει συγκεκριμένη τεχνική βοήθεια. Ως πρώτο βήμα, οι αρχές θα προβούν στη διασύνδεση του συστήματος πληροφοριών ΕΡΓΑΝΗ με την Εφορία και το Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων με σκοπό τον εντοπισμό της αδήλωτης εργασίας».

## 5. Η προσφυγή στη διεθνή τεχνική βοήθεια της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας

Για να καταστούν εφαρμόσιμες οι δεσμεύσεις του 3<sup>ου</sup> Μνημονίου στον τομέα της πολιτικής για την αδήλωτη εργασία, κατέστη αναγκαία η προσφυγή στις υπηρεσίες της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας. Άλλωστε οι διεθνείς κανόνες εργασίας που παράγονται στο πλαίσιο της ΔΟΕ από τα αρμόδια όργανά της, αποτελούν τις κύριες κανονιστικές πηγές ρύθμισης στο πεδίο της αδήλωτης εργασίας σε διεθνές επίπεδο<sup>882</sup>.

Στο πλαίσιο αυτό, το πρόγραμμα πρότεινε να υπάρξει επικέντρωση στη βελτίωση του κράτους δικαίου στην Ελλάδα μέσα από έξι βασικές πρωτοβουλίες:

- Τον εντοπισμό των συγκεκριμένων αιτιών-οδηγών που οδηγούν στην άτυπη οικονομία στη χώρα, συμπεριλαμβανομένης της αξιολόγησης του κανονιστικού πλαισίου με σκοπό την υποστήριξη της επίσημης και τυπικής οικονομίας.

<sup>882</sup> Στην Έκθεση του ΔΓΕ που συζητήθηκε στο πλαίσιο της γενικής συζήτησης που έλαβε χώρα κατά την 90η ΔΣΕ του 2002 για την αξιοπρεπή εργασία και την αδήλωτη οικονομία, περιγράφονται οι βασικοί στρατηγικοί στόχοι της ΔΟΕ για το ζήτημα αυτό, τονίζοντας ότι:

- οι ΔΣΕ περιλαμβάνουν συχνά ρητή πρόβλεψη ότι οι διεθνείς κανόνες εργασίας θα πρέπει να εφαρμόζονται από τα Κράτη- Μέλη, με τρόπο ο οποίος να συνάδει και να προσαρμόζεται ανάλογα με τις εκάστοτε συνθήκες και καταστάσεις που επικρατούν σε εθνικό επίπεδο,
- οι ισχύοντες διεθνείς κανόνες εργασίας δεν εφαρμόζονται μόνο σε όσους υπόκεινται σε καθεστώς «καθαρής» εργασιακής σχέσης,
- όταν ένας διεθνής κανόνας εργασίας εφαρμόζεται αρχικά μόνο σε εργαζόμενους στην επίσημη οικονομία, υπάρχει συνήθως ρητή πρόβλεψη επέκτασής του και στους εργαζόμενους υπό καθεστώς αδήλωτης εργασίας,
- υπάρχουν διεθνή κείμενα που αφορούν ιδιαίτερα ορισμένες κατηγορίες εργαζομένων που αγίζονται συνήθως από την αδήλωτη εργασία,
- ακόμα και στην περίπτωση που απουσιάζει σε κάποιο κείμενο ρητή αναφορά στους εργαζόμενους υπό καθεστώς αδήλωτης εργασίας, θα πρέπει να αναζητηθούν ερείσματα εφαρμογής των συγκεκριμένων διατάξεων στο πλαίσιο του γενικότερου συστήματος επιτήρησης της ΔΟΕ.



- Τον εξοπλισμό της Επιθεώρησης Εργασίας και άλλων συναφών Αρχών με σύγχρονες στρατηγικές, μεθόδους και εργαλεία για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης, με βάση την εμπειρία της ΕΕ.
- Την αξιολόγηση της διαλειτουργικότητας των συστημάτων πληροφορικής που λειτουργούν από διάφορους φορείς οι οποίοι εμπλέκονται στην εφαρμογή της εργασίας και στη νομοθεσία της κοινωνικής ασφάλισης.
- Δημιουργία μέσω του κοινωνικού διαλόγου, ενός Οδικού Χάρτη για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα.
- Εφαρμογή ενός πιλοτικού προγράμματος για την υλοποίηση ορισμένων μέτρων από τον Οδικό Χάρτη.
- Δημιουργία μίας ενημερωτικής καμπάνιας ως προς τους κοινωνικοοικονομικούς κινδύνους που σχετίζονται με την αδήλωτη εργασία.

Η ΔΟΕ, σε στενή συνεργασία με την Ελληνική Κυβέρνηση και τους κοινωνικούς εταίρους, στο πλαίσιο έργου χρηματοδοτούμενου από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, με στόχο την “Υποστήριξη της μετάβασης από την άτυπη στην επίσημη οικονομία και την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα”, εκπόνησε, μέσα από μία συμμετοχική διαδικασία διαβούλευσης, μία έκθεση με θέμα τη «Διάγνωση της Αδήλωτης Εργασίας στην Ελλάδα».

Η Διαγνωστική Έκθεση εγκρίθηκε από την Ελληνική Κυβέρνηση και τους κοινωνικούς εταίρους σε μία υψηλού επιπέδου τριμερή συνάντηση επικύρωσης που έλαβε χώρα στις 6 Ιουλίου 2016. Η επικυρωμένη έκθεση παρέχει μία δέσμη συστάσεων επί πολιτικών η οποία αντικατοπτρίζει το όραμα της ΔΟΕ για μία ισορροπημένη προσέγγιση που να συνδυάζει κίνητρα με μέτρα συμμόρφωσης, όπως προβλέπεται στη Σύσταση αρ. 204 της ΔΟΕ περί μετάβασης από την άτυπη στην επίσημη οικονομία, η οποία υιοθετήθηκε στη Διεθνή Διάσκεψη Εργασίας τον Ιούνιο του 2015.

Η διαγνωστική μελέτη διαπίστωσε όσον αφορά την οργάνωση της καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας και το ισχύον θεσμικό πλαίσιο ότι η Ελλάδα δεν διαθέτει έναν μοναδικό φορέα υπεύθυνο για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας, αλλά ούτε ένα κεντρικό όργανο υπεύθυνο για τη διασφάλιση του συντονισμού των ενεργειών των πολυάριθμων υπηρεσιών που εμπλέκονται στην αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας. Αντίθετα, υιοθετείται μία κατακερματισμένη προσέγγιση. Η αντιμετώπιση της αδήλωτης οικονομία θεωρείται πρωτίστως ως ένα θέμα κοινωνικής προστασίας, γεγονός που σημαίνει ότι το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλειας και Αλληλεγγύης θα έπρεπε να αναλαμβάνει το πρωτεύοντα ρόλο. Να μην υιοθετείται δηλαδή μία αποσπασματική προσέγγιση, με διάφορες υπηρεσίες να έχουν ευθύνη για διαφορετικά τμήματα της αδήλωτης οικονομίας.

Διαπίστωσε με άλλα λόγια, όπως είχε διαπιστώσει και η Ενδιάμεση Έκθεση του 2008, ότι ενώ οι παραβάσεις της εργατικής νομοθεσίας αποτελούσαν ευθύνη του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλειας και Αλληλεγγύης, την ευθύνη για τη φορολογική μη συμμόρφωση έφερε το Υπουργείο Οικονομικών, ενώ για τις ασφαλιστικές παραβάσεις υπεύθυνοι ήταν οι φορείς κοινωνικής ασφάλισης. Επιβεβαίωσε επίσης ότι υπήρχε ελάχιστος συντονισμός ως προς την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας μεταξύ αυτών των φορέων από στρατηγικής και επιχειρησιακής άποψης, αλλά και ως προς την ανταλλαγή δεδομένων, ενώ δεν υπήρχαν καθόλου κοινοί μεταξύ τους στόχοι. Ως εκ τούτου, διαγνώστηκε εκ νέου η ανάγκη να βελτιωθεί η ποιότητα της διακυβέρνησης με τις αναγκαίες διοικητικές και λειτουργικές μεταρρυθμίσεις, για περισσότερο συντονισμό ακολουθώντας μία ολοκληρωμένη και ολιστική στρατηγική.

Η διαγνωστική μελέτη πρότεινε να γίνει αυτό μέσω ενός ενιαίου εθνικού ανεξάρτητου φορέα, υπεύθυνου για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας. Ο φορέας αυτός θα πρέπει να έχει κατ' ελάχιστον την ευθύνη για την ανάπτυξη μίας ολοκληρωμένης ολιστικής στρατηγικής για την αδήλωτη οικονομία, ενώ θα μπορούσε να φιλοξενεί και μία μονάδα πληροφορικής για το συντονισμό της εξόρυξης και της κοινής χρήσης δεδομένων για το θέμα αυτό. Επιπροσθέτως, ως σημειωθεί ότι στις 19 Ιουλίου 2016, οι εθνικοί κοινωνικοί εταίροι (ΓΣΕΕ, ΣΕΒ, ΓΣΕΒΕΕ, ΕΣΕΕ, ΣΕΤΕ) υπέγραψαν μία κοινή δήλωση - διακήρυξη η οποία αφορά σε ζητήματα της αγοράς εργασίας, μεταξύ των οποίων η επέκταση των συλλογικών συμβάσεων εργασίας.

Η επίτευξη τριμερούς συμφωνίας επί των κύριων χαρακτηριστικών και παραγόντων που οδηγούν στην άτυπη οικονομία στην Ελλάδα, ήταν ένα σημαντικό βήμα. Το επόμενο βήμα ήταν ο σχεδιασμός, μέσα από τον τριμερή διάλογο, ενός οδικού χάρτη για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα. Ο στόχος αυτού του οδικού χάρτη ήταν να εμπεριέχει ένα ισορροπημένο πλαίσιο κανονιστικό και πολιτικών για αποτρεπτικά και κατάλληλα διορθωτικά μέτρα που θα διευκολύνουν τη μετάβαση στην επίσημη οικονομία και θα αντιμετωπίσουν την αδήλωτη εργασία. Η Ελληνική Κυβέρνηση και οι κοινωνικοί εταίροι, με την υποστήριξη της ΔΟΕ και της Υπηρεσίας Υποστήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων/ΕΕ, εργάστηκαν από κοινού προκειμένου για την επίτευξη αυτών των αποτελεσμάτων.

Η εκπόνηση Οδικού Χάρτη για την εφαρμογή μίας ολιστικής ολοκληρωμένης στρατηγικής προσέγγισης προς την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα, βασίσθηκε στην «Διαγνωστική Έκθεση για την Αδήλωτη Εργασία στην Ελλάδα» η οποία παρείχε μία δέσμη 25 συστάσεων επί πολιτικών η οποία αντικατοπτρίζει το όραμα της ΔΟΕ για μία ισορροπημένη προσέγγιση που να συνδυάζει κίνητρα με μέτρα συμμόρφωσης.

Προκειμένου να προχωρήσουμε από τις συστάσεις της Διαγνωστικής Έκθεσης σε έναν επιτυχημένο οδικό χάρτη χρειάστηκε να κατανοηθεί και να «επιβληθεί» το τί συνιστά έναν οδικό χάρτη (Ιοαννου et al., 2009) και ποια είναι τα πεδία εφαρμογής του, οι περιορισμοί του και οι διαδικασίες του, πριν από την περιγραφή του ίδιου του οδικού χάρτη για την εφαρμογή μίας ολιστικής ολοκληρωμένης στρατηγικής προσέγγισης για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα. Χρειάστηκε να γίνει αντιληπτό δηλαδή ότι η έννοια της εκπόνησης οδικού χάρτη αναφέρεται σε δραστηριότητες που σχετίζονται με στρατηγικό σχεδιασμό και λήψη αποφάσεων, και ο οδικός χάρτης είναι στην πραγματικότητα μία διαδικασία διαχείρισης έργου που περιγράφει μία αλληλουχία διαδικασιών και το πώς συνεχονται μεταξύ τους.

Ο οδικός χάρτης δεν εισάγει έννοιες διαχείρισης έργου ως προς την ανάλυση του είδους των δραστηριοτήτων που χρειάζεται να εφαρμοστούν και με ποια σειρά, αλλά προχωρεί περισσότερο, συμπεριλαμβάνοντας πτυχές πρόβλεψης και δημιουργία γνώσης μέσα από τη διαδικασία εφαρμογής του, σε πιο εκτεταμένα χρονοδιαγράμματα (συνήθως 3-10 χρόνια). Στόχος ήταν ο εντοπισμός δράσεων οι οποίες θα στρέψουν τη μελλοντική πορεία προς την επιθυμητή εφαρμογή μίας ολιστικής ολοκληρωμένης στρατηγικής προσέγγισης που να αντιμετωπίζει την αδήλωτη εργασία και να υποστηρίζει τη μάχη για την καταπολέμησή της μέσα από μία αλληλουχία συσχετιζόμενων μεταξύ τους δράσεων.

Από τη δέσμη 25 συστάσεων επί θεμάτων και τομέων πολιτικής με βάση τη Διαγνωστική Έκθεση για την Αδήλωτη Εργασία στην Ελλάδα, η ανάλυση υπέδειξε ότι κάποια στοιχεία ήταν κρίσιμα σημεία, προκλήσεις και εμπόδια καθ' οδόν προς μία ολιστική ολοκληρωμένη στρατηγική προσέγγιση για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα. Το πρώτο κρίσιμο στοιχείο ήταν η ανάγκη να καθοριστεί και να συσταθεί

(ορισθεί ή αναμορφωθεί) ο φορέας τριμερούς διαλόγου, σε μόνιμη βάση, και η σύνταξη/διατύπωση επί κατάλληλων νομοθετικών διατάξεων, της ευθύνης της πολιτικής ως προς τον σχεδιασμό, την επισκόπηση και την αξιολόγηση της ολιστικής ολοκληρωμένης στρατηγικής προσέγγισης που να αντιμετωπίζει την αδήλωτη εργασία στην Ελλάδα (συμπεριλαμβανομένου του Οδικού Χάρτη που επρόκειτο να συνταχθεί).

Το δεύτερο κρίσιμο στοιχείο ήταν εξίσου σημαντικό και αφορούσε την τεχνική ανάγκη για διαλειτουργικότητα των βάσεων δεδομένων για την ανταλλαγή δεδομένων ανάμεσα στο Υπουργείο Εργασίας, το Υπουργείο Οικονομικών και τη ΓΔΔΕ. Επρόκειτο για μία κρίσιμη προϋπόθεση για την ολιστική ολοκληρωμένη στρατηγική προσέγγιση. Πέρα από την τεχνική διαλειτουργικότητα των βάσεων δεδομένων, οι χρήστες αυτών των βάσεων δεδομένων θα έπρεπε να είναι σε θέση να συνεργάζονται και να συντονίζονται μεταξύ τους για την παραγωγική χρήση των βάσεων δεδομένων κατά στον σχεδιασμό και την εφαρμογή της ολιστικής ολοκληρωμένης στρατηγικής προσέγγισης που να αντιμετωπίζει την αδήλωτη εργασία στην Ελλάδα.

Στη βάση αυτών των δύο προϋποθέσεων θα μπορούσαν να αναπτυχθούν πιο αποτελεσματικά μέτρα και πρωτοβουλίες πολιτικής, σχεδιάζοντας αποτρεπτικά μέτρα και κίνητρα (από την πλευρά είτε της προσφοράς είτε της ζήτησης), έτσι ώστε οι προσπάθειες για αλλαγή αξιών, προτύπων και πεποιθήσεων των πολιτών να μην αναλαμβάνονται επί ματαίω.

Την περίοδο σχεδιασμού και σύνταξης του Οδικού Χάρτη το 2016 δεν ήταν δυνατό να συμπεριληφθούν ποσοτικοί στόχοι, αλλά περιγράφηκε αδρά η διαδικασία που οδηγεί σε αυτό. Στη βάση αυτών των δύο βασικών προϋποθέσεων που αναφέρθηκαν, και με συντονισμό σε αυτό το πλαίσιο, θα ήταν δυνατόν να γίνει πιο αποτελεσματική η σταδιακή εφαρμογή των μέτρων πολιτικής και εκστρατειών πληροφόρησης και ευαισθητοποίησης.

Ο στόχος της σύνταξης του οδικού χάρτη ήταν να παρέχει συνέχεια και συνεκτικότητα στην εκπόνηση πολιτικής και στα μέτρα πολιτικής. Οι δράσεις και οι συστάσεις διατυπώθηκαν και διαμορφώθηκαν, ενόψει της κάλυψης μειζόνων και ησσόνων κενών που είχε επαναβεβαιώσει και εντοπίσει η Διαγνωστική Έκθεση. Λαμβάνοντας υπόψη δυνατότητες και κατανομή πόρων, προτάθηκαν συγκεκριμένα χρονοδιαγράμματα και ορόσημα για το μέλλον, με ημερομηνίες-στόχους ολοκλήρωσης των δράσεων. Όλα τα σημεία του οδικού χάρτη έγιναν αντικείμενο διαβούλευσης με τους εκπροσώπους του Υπουργείου Εργασίας και των κοινωνικών εταίρων. Στόχος ήταν να διευκολύνεται η περαιτέρω επεξεργασία και η ιδιοκτησία ως προς την αλληλουχία και τη συνεκτικότητα των δράσεων του οδικού χάρτη από τους θεσμικούς του μετέχοντες συμπεριλαμβανομένων των υπηρεσιών του Υπουργείου Εργασίας οι οποίες θα επιφορτίζονταν με συγκεκριμένες δράσεις αυτού του οδικού χάρτη.

Για να πραγματοποιηθεί αυτή η πρόοδος, να υπάρξει ένας Οδικός Χάρτης, αλλά και να αρχίσει να εφαρμόζεται, χρειάστηκε αφενός η διεθνής τεχνική βοήθεια, αφετέρου η συστηματική εποπτεία συμμόρφωσης από τους Θεσμούς και τους δανειστές σε μικρο διαχειριστικό επίπεδο, όπου η εκταμίευση δόσεων συνδεόταν με την υλοποίηση πλήθους προαπαιτούμενων, μεταξύ των οποίων και στοιχεία εφαρμογής μέτρων του Οδικού Χάρτη για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας.

Για παράδειγμα το Compliance Report, The Third Economic Adjustment Programme for Greece Second Review, June 2017 αναφέρει:

## ΜΕΡΟΣ V. ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΣΚΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

«Another important objective of the ESM programme concerns the fight against undeclared work. With the contribution of technical assistance by the ILO, an action plan to tackle undeclared work has been adopted and is already being implemented. The plan promotes an integrated approach to undeclared work, reinforcing the cooperation among different institutions, improving the knowledge about and the capacity to detect the phenomenon, reviewing the system of incentives to promote a transition to the formal economy, and strengthening the capacity of the labour inspectorate».

Και όσον αφορά την «Implementation of Prior Actions» (σελ. 44) περιλάμβαναν βήμα-βήμα την πρόοδο των κρίσιμων στοιχείων του Οδικού Χάρτη.

	MoU action	Status	State of play
68	Adopt an integrated action plan to fight undeclared and under-declared work.	Done	Final draft received on 19 May.
69	Appoint the Supreme Labour Council (ASE) as the institutional body responsible for coordinating and supervising the implementation of the action plan to fight undeclared work	Done	Amendment to change the regulatory framework of ASE was passed on 26 April (Law 4468/17, Article 15).

Τόσο αυτών που είχαν υλοποιηθεί (σελ. 61),

III. Structural policies to enhance competitiveness and growth	
10	<b>Labour market: simplification of legislation.</b> The technical assistance project for the codification of labour laws will be launched by June 2017.
11	<b>Labour market: undeclared work.</b> By June 2017, develop new risk-analysis rules for targeting inspections.

όσο και των επομένων (σελ.69)

III. Structural policies to enhance competitiveness and growth	
98	<b>Labour market: arbitration on collective bargaining.</b> The authorities, in consultation with the social partners, will review the current procedures for mediation and arbitration by February 2018.
99	<b>Labour market: undeclared work.</b> Complete by February 2018 the automatic exchange of information between the databases of the Ministry of Labour, the Ministry of Finance, SEPE, IAPR, OAED, IKA (EFKA) and the Greek police
100	<b>Labour market: arbitration on collective bargaining.</b> Taking account of the independent legal report, the authorities will adopt any necessary measures by March 2018, in consultation with the institutions and in compliance with the Council of State ruling.

Τέλος και το πλέον πρόσφατο Staff Level Agreement της 23 Μαΐου 2018 για την 4<sup>η</sup> αξιολόγηση του 3<sup>ου</sup> προγράμματος περιλαμβάνει τις εκκρεμότητες στον τομέα της πολιτικής καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας, ως προαπαιτούμενα για την ολοκλήρωσή της (σελ.20).

«4. Structural policies to enhance competitiveness and growth

4.1 Labour market and human capital

Undeclared work. The authorities in cooperation with the social partners will continue the implementation of the Action Plan for fighting undeclared work. In particular:

- i. the existing system of fines for undeclared work will be revised in May 2018, providing sufficient incentives for compliance, promoting the regularisation of workers found undeclared and discouraging fraudulent behaviour (repeated offences in particular);

- ii. as a prior action, the automatic exchange of information between the databases of the Ministry of Labour, the Ministry of Finance, SEPE, IAPR, OΑED, IKA (EFKA) and the Greek police will be completed.»

Παρά τις μεγάλες καθυστερήσεις (πχ. η εφαρμογή του Οδικού Χάρτη παρουσιάζει πολύμηνες καθυστερήσεις έως και 16 μηνών έναντι του συμφωνηθέντος σχεδίου) υπάρχει πρόοδος. Εύλογα μπορεί κανείς να αναρωτηθεί αν θα υπήρχε (έστω) αυτή τη πρόοδος, εάν αυτό δεν ήταν μνημονιακή<sup>883</sup> υποχρέωση και προαπαιτούμενο της εκάστοτε αξιολόγησης και δόσης.

Ενδεικτικό της συνέχειας των πραγμάτων είναι και το περιεχόμενο του νομοσχεδίου με τίτλο «Ασφαλιστικές και συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, Αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας, Ενίσχυση της προστασίας των εργαζομένων, Επιτροπεία ασυνόδευτων ανηλίκων και άλλες διατάξεις», το οποίο τέθηκε σε δημόσια διαβούλευση στις αρχές Ιουνίου 2018. Το κεφάλαιο που αφορά σε διατάξεις σχετικά με την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας περιέχει σε μεγάλο βαθμό τις προτάσεις και τις αποφάσεις που είχαν ληφθεί στο πλαίσιο του Τμήματος για την Αντιμετώπιση της Αδήλωτης Εργασίας του Ανωτάτου Συμβουλίου Εργασίας και, ειδικότερα, την προτεινόμενη από το Υπουργείο Εργασίας νέα αρχιτεκτονική του προστίμου για την αδήλωτη εργασία.

Το φαινόμενο της αδήλωτης εργασίας και η αποτελεσματική του αντιμετώπιση θα έπρεπε και θα πρέπει να βασίζεται στον σχεδιασμό και την εφαρμογή μια σειράς πρωτοβουλιών και δράσεων, όπως αυτές έχουν συμφωνηθεί σε τριμερές επίπεδο, στο πλαίσιο του έργου για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας, που εκπονείται από τη ΔΟΕ σε συνεργασία με την κυβέρνηση και τους κοινωνικούς εταίρους, και το οποίο έχει ήδη καθυστερήσει σημαντικά στην υλοποίησή του (σχεδόν 16 μήνες). Αν και συχνά αποσιωπάται, είναι σαφές ότι το έργο αυτό αποτελεί υποχρέωση στο πλαίσιο προγράμματος οικονομικής προσαρμογής. Αξίζει μάλιστα να τονιστεί ότι πρόκειται για έργο που υλοποιείται σε τριμερές επίπεδο, με τη συνδρομή της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας και τους εθνικούς κοινωνικούς εταίρους, το οποίο η κυβέρνηση θα έπρεπε να προωθή και να επισπεύδει.

## Συμπεράσματα

Το θέμα της καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας και της μετατροπής της σε κανονική εργασία είναι ένα θέμα που η ελληνική πολιτεία θα όφειλε να αντιμετωπίζει εγχωρίως και ενδογενώς από δεκαετιών. Δεν το έπραξε.

Το ζήτημα εισήλθε στην εθνική πολιτική ατζέντα ως υποχρέωση έναντι της ΕΕ στα πλαίσια της αναδυόμενης μετά το 1997 Ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση. Παρά τις αλλεπάλληλες συστάσεις, επί μια και πλέον δεκαετία ουδέν ουσιαστικό συνέβη σε αυτόν τον τομέα. Κι αυτό ενώ θεωρητικά υπήρχε ευρεία συναίνεση για την αναγκαιότητα αντιμετώπισης του ζητήματος.

Μια από τις όψεις των μέτρων πολιτικής που απαιτούνταν, συνδεόταν με τις αναγκαίες διοικητικές μεταρρυθμίσεις, των συναρμόδιων και αναποτελεσματικών, φορέων στον

<sup>883</sup> Παρά το γεγονός ότι κυβερνητικά στελέχη τα παρουσιάζουν συστηματικά και ως πρωτοβουλίες της κυβέρνησης «εκτός μνημονίου» - έως και αντίθετα- του μνημονίου; Είναι κι αυτό μία μορφή «ιδιοκτησίας» του προγράμματος προσαρμογής.

τομέα της αδήλωτης εργασίας. Για την πρόοδο των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στον εν λόγω τομέα χρειάστηκε τα μέτρα πολιτικής να καταστούν μνημονιακές υποχρεώσεις, αυξανόμενης εξειδίκευσης από μνημόνιο σε μνημόνιο. Για την πρόοδο της εφαρμογής των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στον τομέα της αδήλωτης εργασίας χρειάστηκε επιπλέον ευρεία διεθνής τεχνική βοήθεια, την οποία ανέλαβε η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας. Παρά τη διαγνωστική μελέτη και τον οδικό χάρτη ενεργειών που εκπονήθηκε και συμφωνήθηκε το 2015-2016, ακόμη η ολοκλήρωση του έργου και των μεταρρυθμίσεων τελούν σε καθυστερήσεις και σε εκκρεμότητα.

Το ερώτημα ακόμη και σήμερα είναι εάν η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση που παραμένει σε εκκρεμότητα, είναι ένα ακόμη παράδειγμα από το πλήθος «μεταρρυθμίσεων που ξεβάφουν» και το πλήθος επενδύσεων, πολιτικών και οικονομικών, που δεν αποδίδουν ή υποαποδίδουν. Με βάση αυτήν την εμπειρία μπορεί η συζήτηση να προχωρήσει πέρα από το αν στη συγκεκριμένη πολιτική φταίει ο σχεδιασμός ή η υλοποίηση, και κατά πόσον φταίει η τρόικα, το πολιτικό σύστημα, η διοίκηση, κοκ.

Η μετατροπή της ανεπίσημης εργασίας σε επίσημη απασχόληση μπορεί να συμβάλει στη βελτίωση της ποιότητας και της διατηρησιμότητας των δημοσίων οικονομικών καθώς και την αποτελεσματικότητα της αγοράς, ενώ συμβάλλει στην επίτευξη πλήρους απασχόλησης, στη βελτίωση της ποιότητας και της παραγωγικότητας στην εργασία, στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και στην ένταξη, στην εξάλειψη των παγίδων της φτώχειας και την αποφυγή των στρεβλώσεων της αγοράς. Προς την κατεύθυνση αυτή η πολιτεία θα έπρεπε να είναι σε θέση να κινηθεί αυτοτελώς και ενδογενώς. Ωστόσο, η πλέον πρόσφατη έκδοση της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας<sup>884</sup> αναφέρει ότι η αδήλωτη εργασία στην Ελλάδα ανήλθε στο 32,8%, και αυτή είναι η χειρότερη επίδοση στην Ευρώπη. Στη Διαγνωστική Έκθεση για την αδήλωτη εργασία στην Ελλάδα, η οποία επικυρώθηκε σε τριμερές επίπεδο στις 6.7.2016, η ΔΟΕ υπολόγιζε το μέγεθος αυτό στο 25% του ΑΕΠ.<sup>885</sup> Απαιτείται μια νέα σύγχρονη διάγνωση και μία εγχώριας ιδιοκτησίας πολιτική η οποία δεν μπορεί ούτε να παραχθεί εξωγενώς, ούτε να υπάρξει στην πράξη εάν δεν την ενστερνιστούν και ενδογενείς δυνάμεις της κοινωνίας και της οικονομίας.

<sup>884</sup> ILO 30-4-2018 Women and men in the informal economy

[http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_626831/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_626831/lang--en/index.htm)

<sup>885</sup> [http://adilotiergia.org/wp-content/uploads/2017/02/FINAL\\_GR\\_DIAGNOSTIC-REPORT-1.pdf](http://adilotiergia.org/wp-content/uploads/2017/02/FINAL_GR_DIAGNOSTIC-REPORT-1.pdf)

## Συντομογραφίες

ΑΜΣ	Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού
ΔΓΕ	Διεθνές Γραφείο Εργασίας
ΔΟΕ	Διεθνής Οργάνωση Εργασίας
ΔΣΕ	Διεθνείς Συμβάσεις Εργασίας
ΕΥΠΕΑ	Ειδική Υπηρεσία Ελέγχου Ασφάλισης
ΣΕΠΕ	Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας
ΣυνΘΕΚ	Συνθήκη Ευρωπαϊκής Κοινότητας
ΥΠΟΑΔΗΕ	Υπηρεσία Οικονομικής Αστυνομίας και Δίωξης Ηλεκτρονικού Εγκλήματος

## Βιβλιογραφικές αναφορές

### Ελληνικές

- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1994) Λευκή Βίβλος για την Ανταγωνιστικότητα, την Ανάπτυξη και την Απασχόληση, Λουξεμβούργο.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, (1999), Κοινή Έκθεση για την Απασχόληση 1999, COM(1999)--- τελικό, Βρυξέλλες
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, (2000), Κοινή Έκθεση για την Απασχόληση 2001, COM(2000)551 τελικό, Βρυξέλλες.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, (2001), Κοινή Έκθεση για την Απασχόληση 2001, COM(2001)438 τελικό, Βρυξέλλες.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, (2000), Σύσταση του Συμβουλίου Σχετικά με την Εφαρμογή των Πολιτικών των Κρατών Μελών για την Απασχόληση, COM (2000) τελικό , Βρυξέλλες.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, (2001), Σύσταση του Συμβουλίου Σχετικά με την Εφαρμογή των Πολιτικών των Κρατών Μελών για την Απασχόληση, COM 2001,512 final, Βρυξέλλες
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2001), «Πρόταση για τις κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση το 2002», Σεπτέμβριος 2001.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, (2001) Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών-Ενδυνάμωση της Τοπικής Διάστασης της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση, Βρυξέλλες
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, (2007) Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Ενίσχυση της καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας, Βρυξέλλες, 24.10.2007, COM(2007) 628 τελικό
- Ιωάννου, Χρ. (1996), «Ευρωπαϊκή ενοποίηση και εργασιακές σχέσεις. Επαγγελματικές οργανώσεις και σύγκλιση», Επιθεώρηση Εργασιακών Σχέσεων (Αθήνα).
- Ιωάννου, Χρ. (2008) Μείωση της Αδήλωτης Εργασίας μέσω της Ευέλικτης Ασφάλειας, Επιθεώρησης Εργατικού Δικαίου, Τόμος 67ος, Τεύχος 5 / 2008, σελ. 257-266.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (1997) Απόφαση του Συμβουλίου της 15ης Δεκεμβρίου 1997 σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση το 1998, , Βρυξέλλες.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (1998) «Απόφαση του Συμβουλίου της 9ης Φεβρουαρίου 1999 σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση το 1999», Βρυξέλλες.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2000)«Απόφαση του Συμβουλίου σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση το 2000», Βρυξέλλες.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2001) «Απόφαση του Συμβουλίου της 19ης Ιανουαρίου 2001 σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση το 2001», Βρυξέλλες.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης 'Σύσταση του Συμβουλίου της 19/1/2001 σχετικά με την Εφαρμογή των Πολιτικών των Κρατών Μελών για την Απασχόληση' στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, τεύχος L22 της 24.1.2001, Βρυξέλλες .
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2001) Κοινή Έκθεση για την Κοινωνική Ενσωμάτωση , Βρυξέλλες.
- Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας (2000) Κοινωνικός Διάλογος για την Απασχόληση, Θέμα: Πόροι Γ'ΚΠΣ, Ο στόχος της απασχόλησης και οι επενδύσεις στο ανθρώπινο δυναμικό, Αύγουστος, ΥΠΕΘΟ.
- Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, (1998) Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση στην Ελλάδα-1998, Αθήνα.
- Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, (1999) Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση στην Ελλάδα-1999, Αθήνα..
- Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, (2000) Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση στην Ελλάδα-2000, Αθήνα.



## ΜΕΡΟΣ V. ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΣΚΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

- Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (2000<sup>α</sup>), Κοινωνικός Διάλογος για την Απασχόληση, Ενημερωτικό Κείμενο, Σεπτέμβριος, ΥΠΕΚΑ.
- Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (2000<sup>β</sup>), Κοινωνικός Διάλογος για την Απασχόληση, Πολιτικές για την Απασχόληση και την Καταπολέμηση της ανεργίας, Κείμενο Διαλόγου, Σεπτέμβριος, ΥΠΕΚΑ.
- Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (2001) Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση στην Ελλάδα-2001, Αθήνα.

### Ξενογλώσσες

- Commission of the European Communities (2001<sup>a</sup>) Assessment of the Implementation of the 2001 Employment Guidelines –Supporting Document to the Joint Employment Report 2001, COM (2001)1398 revised, Βρυξέλλες.
- Commission of the European Communities (2002), The Lisbon Strategy - Making Change Happen, Communication from the Commission to the Spring European Council in Barcelona, COM (2002) 14 final, Brussels.
- Commission of the European Communities (1993), Greece: Institutions, Procedures and Measures. Mutual Information System on Employment Policies (MISEP). Basic Information Report, Luxembourg.
- European Commission (2004), Undeclared Work in an enlarged Union, Piet Renoy, Staffan Ivarsson, Olga van der Wusten-Gritsai, Emco Meijer - 2004
- European Commission (2012) The Second Economic Adjustment Programme for Greece March 2012, European Economy, Occasional Papers 94, March 2012.
- European Commission (2013) Consultation document "Consultation of social partners under article 154 TFEU on enhancing EU cooperation in the prevention and deterrence of undeclared work" Com(2013) 4145 final, 4.7.2013.
- Goetschy, Janine, (1999) The European Employment Strategy: Genesis and Development. European Journal of Industrial Relations - EUR J IND RELAT. 5. 10.1177/095968019952002.
- ILO, (2002) Decent Work and the Informal economy, International Labour Conference 90th Session 2002, Report VI, International Labour Office, Geneva.
- ILO, (2010) Labour Inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking, Working Document, Labour Administration and Inspection Programme LAB/ADMIN, January 2010.
- ILO, (2018) Women and men in the informal economy: a statistical picture (third edition), International Labour Office – Geneva: ILO, 2018.
- Ioannou, Chr. et al, (1995) Determinants of Active Employment Policy in Greece, Study DGV/025/94, PLANET SA, Αθήνα.
- Ioannou, Chr., Panagiotopoulos, P., and Lampros Stergioulas, (2009), Roadmapping as a Collaborative Strategic Decision-Making Process: Shaping Social Dialogue Options for the European Banking Sector, International Journal of Social, Behavioral, Educational, Economic, Business and Industrial Engineering Vol:3, No:6, 2009.

## ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ: ΚΡΙΣΙΜΗ ΤΟΜΗ ή ΧΑΜΕΝΗ ΕΥΚΑΙΡΙΑ;

Καλλιόπη Σπανού

Στα προηγούμενα κεφάλαια αποτιμήθηκαν τεκμηριωμένα μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις σε σειρά τομέων της δημόσιας διοίκησης ως προς τους στόχους και τα αποτελέσματά τους. Είναι λοιπόν σαφές ότι την περίοδο 2010-2018 έγιναν πολλά, άλλοτε με κυρίαρχη τη δημοσιονομική λογική και άλλοτε επιχειρώντας την αναβάθμιση του διοικητικού μηχανισμού στις διάφορες διαστάσεις του. Στο πεδίο της διοικητικής μεταρρύθμισης είναι δύσκολο ορισμένες φορές να διαχωριστεί η βελτιωτική παρέμβαση από τη δημοσιονομική στόχευση. Η σχέση τους είναι σύνθετη: ενώ η ακραία δημοσιονομική πίεση είχε σημαντικό εξορθολογιστικό χαρακτήρα, σε αρκετές περιπτώσεις ανέκοψε ή αποδυνάμωσε προσπάθειες για ουσιαστικές διοικητικές μεταρρυθμίσεις.

### Δυσκολίες σφαιρικής αποτίμησης

Όσο αναγκαίο και αναπόφευκτο είναι το ερώτημα του τί έγινε ή δεν έγινε στη διάρκεια της κρίσης και της οκταετίας των Μνημονίων, τόσο φιλόδοξη εμφανίζεται μια οριστική και πλήρης απάντηση. Πριν επιχειρηθεί μια σφαιρική προσέγγιση των μεταρρυθμίσεων που εξετάστηκαν, αξίζει επομένως να διατυπωθούν ορισμένες παρατηρήσεις σχετικά με τις εγγενείς δυσκολίες της αποτίμησης. Αυτές μπορούν να κατηγοριοποιηθούν σε τρεις ομάδες.

1. Χρόνος. Ένα μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα με ορίζοντα οκταετίας παρέχει σημαντικό χρόνο για την εισαγωγή αλλαγών. Βέβαια, τα τρία Προγράμματα προσαρμογής δεν αποτελούν ενιαίο μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα, πολύ περισσότερο που πέραν του βραχυπρόθεσμου ορίζοντά τους, έτειναν να εμπλουτίζονται διαρκώς με νέες υποχρεώσεις και στόχους.

Σε κάθε περίπτωση, η αποτίμηση της απόδοσής τους σε ορισμένες περιπτώσεις μπορεί να χρειάζεται περισσότερο χρόνο, προκειμένου να αξιολογηθεί κατά πόσον η αλλαγή των κανόνων του παιχνιδιού, πέρα από τις ορατές, θεσμικές της πλευρές, επέφερε πράγματι και αλλαγή στον τρόπο λειτουργίας της διοίκησης, στις νοοτροπίες και συμπεριφορές των εμπλεκόμενων εντός και εκτός αυτής, καθώς και στην ικανότητά της να επιτυγχάνει στόχους πολιτικής.<sup>886</sup> Οι θεσμοί, όπως είναι γνωστό, παράγουν αδράνεια τείνοντας να αφομοιώσουν ή να αναπροσαρμόσουν τις αλλαγές μέσα από το πρίσμα κατεστημένων τρόπων αντίληψης και δράσης.

2. Σφαιρικότητα. Σφαιρική αποτίμηση είναι δύσκολη. Δεδομένης της ευρύτατης μεταρρυθμιστικής ατζέντας, πραγματοποιήθηκαν πολλές και πολύμορφες παρεμβάσεις, σε πολλούς τομείς, και μάλιστα όχι πάντοτε σε κοινή κατεύθυνση αλλά με αντιφάσεις ή

<sup>886</sup> Οι προσπάθειες αποτίμησης ξεκίνησαν πολύ σύντομα, ακολουθώντας τις αξιολογήσεις της τρόικας για την εφαρμογή του προγράμματος. Υπενθυμίζεται όμως ότι πολύ βιαστικές αξιολογήσεις (βραχυπρόθεσμες), που δεν δίνουν χρόνο στην εφαρμογή, συχνά κάνουν περισσότερο κακό παρά καλό, δημιουργώντας αρνητικό κλίμα.

και ανατροπές. Όπως προαναφέρθηκε, πέραν των οριζόντιων διαστάσεων τους, οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις αποτελούν μέρος κάθε τομεακής πολιτικής. Επομένως μόνο με εις βάθος ανάλυση κάθε τομέα πολιτικής μπορεί σταδιακά να προκύψει μια πληρέστερη εικόνα ως προς τις ευρύτερες και βαθύτερες αλλαγές.

3. *Κριτήρια*. Η αποτίμηση βασίζεται πάντοτε σε ορισμένα κριτήρια και υιοθετεί ορισμένη οπτική. Τα κριτήρια όμως εκτείνονται σε μεγάλο εύρος: από το απλούστερο, που είναι η εκπλήρωση των δεσμεύσεων (συμμόρφωση στις απαιτήσεις των Μνημονίων), στα αποτελέσματα και τις συνέπειες (συμπεριλαμβανομένων και των δευτερογενών) που επέρχονται πέραν των άμεσων εκροών, μέχρι την καταλληλότητα της μεταρρυθμιστικής ατζέντας και τακτικής (ευστοχία, προτεραιοποίηση, εφικτός χαρακτήρας). Η αποτίμηση επίσης μπορεί να ποικίλλει, ανάλογα με το αν υιοθετείται η οπτική των αποδεκτών των συνεπειών τους, των επιμέρους μετόχων της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας κλπ. Τέλος, ακόμη δυσκολότερη είναι η αποτίμηση των συνολικών επιπτώσεων των μεταρρυθμίσεων στην κοινωνία και την οικονομία. Η αλυσίδα αιτιωδών σχέσεων είναι μακρά και πολύπλοκη. Άλλωστε, πίσω από αυτή τη δυσκολία κρύβονται οι επανειλημμένες αλλαγές, ίσως και οι ανατροπές τους, η σκοπιμότητα των οποίων συνηθέστερα τεκμηριώνεται μόνο σε επίπεδο ρητορικής.

## Μια μικτή εικόνα

Βεβαίως το ζητούμενο είναι η βελτίωση της ποιότητας της δημόσιας διοίκησης. Κατά πόσον λοιπόν πράγματι αντιμετωπίστηκαν οι προϋπάρχουσες αδυναμίες και αναβαθμίστηκε η ικανότητά της;

Όπως έχει ήδη τονιστεί σε άλλες ευκαιρίες<sup>887</sup>, σε μακροσκοπικό επίπεδο η ελληνική διοίκηση πάσχει από χαμηλό βαθμό θεσμοποίησης, νομιμοποίησης και αποτελεσματικότητας που σχετίζονται άμεσα με τον χαμηλό βαθμό εμπιστοσύνης από την κοινωνία και τους πολίτες. Έγινε δυνατό να ανατραπουν κάποια αν όχι όλα αυτά τα χαρακτηριστικά;

Οι συχνές αλλαγές σε επίπεδο οργανωτικής διάρθρωσης στις οποίες συνέβαλαν οι παρεμβάσεις για κατάργηση ή συγχώνευση φορέων, οι μετακινήσεις υπηρεσιών, προσωπικού και αρμοδιοτήτων, η δημιουργία νέων δομών εντός και εκτός δημοσίου τομέα, αλλά και οι αλληπάλληλες αλλαγές στους κανόνες οργάνωσης της δημοσιοϋπαλληλίας δεν ευνόησαν τη διαδικασία *θεσμοποίησης*. Αυτή θα χρειαστεί μια παρατεταμένη περίοδο «ηρεμίας» και κανονικής λειτουργίας προκειμένου να εμπεδωθεί η νέα κατάσταση, να γίνει λειτουργική και να εκτιμηθεί η *αποτελεσματικότητά* της. Άλλωστε σε διάφορα πεδία πολιτικής τέτοιου τύπου παρεμβάσεις δεν έχουν ολοκληρωθεί ή δεν έχουν δοκιμαστεί στη φάση της υλοποίησης (π.χ. πρόσφατη δημιουργία δομών για χωρικές πολιτικές, αναδιοργάνωση Κτηματολογίου, ιδιωτικοποιήσεις, αλλά και αλλαγές σε πεδία πολιτικής που δεν εξετάστηκαν εδώ, όπως η ενοποίηση των ασφαλιστικών ταμείων κ.α.).

Αλλά και σε επίπεδο *νομιμοποίησης* η ελληνική διοίκηση δεν έχει κερδίσει, μάλλον έχει χάσει, λόγω των αδυναμιών ανταπόκρισης σε ανάγκες των πολιτών, τόσο λόγω

<sup>887</sup> Spanou, C. (1995) *A la recherche du temps perdu. la modernisation de l'administration en Grèce* », *Revue Française d'Administration Publique* no 75, σελ. 426 κ. επ. και (1996) *Penelope's suitors: Administrative modernisation and party competition in Greece*, *West European Politics*, 19(1), 97-124, DOI: 10.1080/01402389608425123

δημοσιονομικών περιορισμών όσο και ως συνέπεια των ανωτέρω αλλαγών. Οι βελτιώσεις παραμένουν η εξαίρεση που επιβεβαιώνει τον κανόνα. Επομένως είναι αμφίβολο κατά πόσον, σε αυτή τη φάση και μέχρι αυτή τη στιγμή, οι πρόσφατες μεταρρυθμιστικές κλπ. παρεμβάσεις άλλαξαν το επίπεδο ικανότητας της ελληνικής διοίκησης.

Όπως φαίνεται στα επιμέρους κεφάλαια, υπήρξαν πολλές νομοθετικές παρεμβάσεις, δράσεις, πρωτοβουλίες υπό την πίεση και καθοδήγηση των Μνημονίων. Σε επίπεδο νομοθετικής παραγωγής υπήρξε κατακλυσμός ρυθμίσεων, συχνά προβληματικής ποιότητας, που επιβάρυναν την ήδη κακή κατάσταση της νομοθεσίας. Ορισμένες από αυτές ήταν απροετοίμαστες, χωρίς επαρκή μελέτη και τεκμηρίωση (βλ. για παράδειγμα κατάργηση, συγχώνευση ή δημιουργία δομών και φορέων με ασαφή λειτουργικά κριτήρια). Σε επίπεδο εφαρμογής αναδείχθηκαν τόσο οι τεχνικές όσο και οι πολιτικές δυσκολίες τις οποίες ακριβώς αποσκοπούσε να υπερκεράσει η πίεση της αιρεσιμότητας. Σε λειτουργικό επίπεδο δεν απέδειξαν πάντα τη σκοπιμότητά τους.

Γενικότερα, αν και υπήρξε «μεταρρυθμιστική υπερδραστηριότητα», σε αρκετές περιπτώσεις αυτή ήταν ασυνεχής, αλληλοαναιρούμενη, διστακτική, όπως και στο παρελθόν. Ο μαζικισμός της φιλόδοξης ατζέντας περιέκλειε υποτίμηση των πρακτικών εμποδίων και κυρίως αυτών που προέρχονται από μια προ-διαμορφωμένη άναρχη πραγματικότητα. Υπό την πίεση των Μνημονίων (αλλά όχι μόνο), σε πολλές περιπτώσεις, δεν εξασφαλιζόνταν οι προϋποθέσεις για ποιοτική αλλαγή. Ενδιέφεραν οι συμβολισμοί και η επίδειξη βολонταρισμού, που όμως κάθε άλλο παρά συνέβαλαν στην πραγματική προώθηση των απαιτούμενων αλλαγών. Μπορεί να υποστηριχθεί ότι οι περισσότερες μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις εστίασαν στα συμπτώματα, τα οποία -όπως γίνονταν και στο παρελθόν- επιχείρησαν να παρακάμψουν ίσως και με επιτυχία<sup>888</sup>, όχι όμως επαρκώς τις αιτίες των προβλημάτων.

Η επιζητούμενη αποτελεσματικότητα άλλοτε κινήθηκε στην κατεύθυνση της συγκέντρωσης και άλλοτε της αποκέντρωσης υπέρ Ανεξάρτητων Αρχών ή Εταιρειών του δημοσίου, άλλοτε με συγχωνεύσεις και άλλοτε με τη δημιουργία νέων φορέων με την ευελιξία που παρέχει η εκτός δημοσίου τομέα τοποθέτησή τους. Αντίθετα, άλλοι φορείς (π.χ. Κτηματολόγιο) εντάχθηκαν στον δημόσιο τομέα, εγκαταλείποντας έτσι μια επιλογή που είχε γίνει για αντίστοιχους λόγους στο παρελθόν. Είναι επομένως δύσκολο να διαπιστωθεί μια συνεκτική αντίληψη για τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις. Πέραν της κυρίαρχης δημοσιονομικής προτεραιότητας, πολλές αλλαγές ανταποκρίνονται σε ευκαιριακές ή συγκυριακές επιλογές, περισσότερο ή λιγότερο πραγματιστικές. Έτσι, πολλές φορές αντί να αντιμετωπιστούν προϋπάρχοντα προβλήματα (π.χ. συντονισμού) αυτά επιτείνονται ενώ οι επικαλύψεις και ασάφειες αυξάνονται.

Πάντως, ως προς το ζήτημα της εφαρμογής υπάρχουν αποχρώσεις. Σε επίπεδο θεσμικού πλαισίου οι αλλαγές είναι πολλές και η εφαρμογή πολλών εξ αυτών είναι σε εξέλιξη. Τα αποτελέσματα της αλλαγής των κανόνων του παιχνιδιού, των δομών και των αρμοδιοτήτων θα πρέπει να παρακολουθηθούν ανά τομέα. Με δεδομένη πάντως την παραδοσιακή αμέλεια της φάσης της υλοποίησης στην ελληνική διοίκηση, μπορεί να θεωρηθεί ότι υπήρξε πρόοδος, όπως φαίνεται ιδιαίτερα από την πραγματοποίηση έστω και καθυστερημένα ή με αργό ρυθμό μεταρρυθμίσεων σε πεδία όπου εκκρεμούσαν από καιρό, έστω και αν άλλες παραμένουν ζητούμενα.

---

<sup>888</sup> Χαρακτηριστική είναι η δημιουργία νέων δομών που παρακάμπτουν τα αρμόδια υπουργεία προκειμένου να επιτευχθεί η αντιμετώπιση των αδυναμιών της παραδοσιακής διοίκησης.

Στο ερώτημα αν οι μεταρρυθμίσεις της κρίσης αποτέλεσαν τομή για τη δημόσια διοίκηση, η απάντηση φαίνεται συνεπώς μικτή. Από τη μια πλευρά, μπορεί να θεωρηθεί ότι επήλθε σε κάποιο βαθμό εξορθολογισμός σε σειρά πεδίων (π.χ. κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων, σύνδεση διοίκησης ανθρωπίνων πόρων και προϋπολογισμού, πιο συνεκτική διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού και δημοσιονομικής διαχείρισης, συλλογή και επεξεργασία δεδομένων, αντιμετώπιση του κατακερματισμού σε πεδία όπως η καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας αλλά και στις στρατηγικές επενδύσεις κλπ.).

Αυτό που μπορεί να παρατηρηθεί συνολικά είναι ένας εκσυγχρονισμός και μια αναβάθμιση των διοικητικών εργαλείων. Χωρίς να είναι πλήρης, αγγίζει σε σημαντικό βαθμό τη διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων, τη συλλογή δεδομένων και στοιχείων, τις διαδικασίες (π.χ. δημοσιονομικής διαχείρισης, έγκρισης στρατηγικών επενδύσεων κλπ.). Ωστόσο, ο εξορθολογισμός αυτός είναι μερικός, ίσως και μετέωρος. Ορισμένες μεταρρυθμίσεις εμφανίζουν φορμαλιστικό χαρακτήρα, εκσυγχρονίζοντας την επιφάνεια αλλά διατηρώντας προϋπάρχουσες λογικές λειτουργίας. Η παρατήρηση αυτή επιβεβαιώνεται συχνά στο πεδίο των ανθρωπίνων πόρων (αξιολόγηση, επιλογή σε θέσεις ευθύνης). Ακόμη, ενώ ζητούμενο ήταν η λειτουργική αναπροσαρμογή των σχέσεων διοίκησης-πολιτικής (βλ. και τις συστάσεις του ΟΟΣΑ), οι μεταρρυθμίσεις περιορίστηκαν σε ορισμένες αλλαγές στο καθεστώς τους και είναι εξαιρετικά αμφίβολο αν έχουν επίδραση σε λειτουργικούς όρους.

Ο αναμφισβήτητος σημαντικός ρόλος του εξορθολογισμού των εργαλείων (αλλαγές πρώτης τάξης σε όρους Hall [1993] δεν εγγυάται ευρύτερες αλλαγές στον τρόπο δράσης του πολιτικό-διοικητικού μηχανισμού (αλλαγές δεύτερης τάξης). Πολύ περισσότερο δεν εντοπίζεται αλλαγή στην αντίληψη για τη λειτουργία του ή για την ασκούμενη πολιτική (αλλαγή τρίτης τάξης ή «παραδειγματική» αλλαγή). Σε ποιο βαθμό με αφετηρία τον εκσυγχρονισμό των εργαλείων είναι δυνατή η μετάβαση σε ευρύτερες και βαθύτερες αλλαγές εξαρτάται από σειρά παραγόντων. Αντίθετα, ο εξορθολογισμός των εργαλείων μπορεί πιο εύκολα να υπονομευτεί και να αδρανήσει.

Σε κάθε περίπτωση, τα όποια οφέλη τελούν υπό την προϋπόθεση της στήριξης και διατήρησής τους τα επόμενα χρόνια. Αυτό δεν σημαίνει ότι δεν μπορούν να επανεξεταστούν, αλλά ότι οι αλλαγές θα αποτελούν διορθωτικές παρεμβάσεις και δεν θα σημαίνουν απλή επάνοδο στο status quo ante.

## Τα χαρακτηριστικά των μεταρρυθμίσεων των Μνημονίων

Τέλος, η ανάλυση σειράς μεταρρυθμιστικών δράσεων που πραγματοποιήθηκαν βάσει των Μνημονίων αναδεικνύει τα ακόλουθα γενικά χαρακτηριστικά τους.

### Καθυστερημένες μεταρρυθμίσεις

1. Τα θέματα δεν τέθηκαν για πρώτη φορά. Τα σχετικά προβλήματα ήταν χρόνια και γνωστά ενώ είχαν κατά καιρούς βρεθεί στην ατζέντα προηγούμενων κυβερνήσεων, ανεξαρτήτως του αν είχαν αντιμετωπιστεί επαρκώς.
2. Πολύ συχνά, οι σχετικές λύσεις είχαν διατυπωθεί στο παρελθόν, και μάλιστα στο πλαίσιο εκθέσεων εμπειρογνομόνων και τεχνικής βοήθειας (π.χ. δημοσιονομική διαχείριση, αδήλωτη εργασία αλλά και κεντρική διοίκηση κλπ.).
3. Επρόκειτο συνεπώς συχνά για μεταρρυθμίσεις που έπρεπε να έχουν ήδη γίνει, έστω και από άλλη σκοπιά και σε άλλες συνθήκες. Για την ακρίβεια των γεγονότων, πρέπει να επισημανθεί ότι ορισμένες πράγματι ξεκίνησαν λίγο πριν το Μνημόνιο (π.χ. αδήλωτη εργασία, δημοσιονομική διαχείριση κλπ.) αλλά εντάχθηκαν σε αυτό ως εν εξελίξει μεταρρυθμιστικές δράσεις. Ενώ η

μεταρρυθμιστική πρωτοβουλία ανήκε στην Ελληνική κυβέρνηση, η μεταρρυθμιστική δυναμική υπερκαλύφθηκε από τις απαιτήσεις των Μνημονίων, στερώντας της πλέον τον έλεγχο της ατζέντας αλλά και της υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων (σε όρους χρονισμού και ευελιξίας).

*Κυριαρχία της δημοσιονομικής λογικής*

4. Τα θέματα που εμφανίζονται ως νέα συνδέονται περισσότερο με τη νέα δημοσιονομική οπτική. Έτσι ζητήματα που είχαν σε ορισμένο βαθμό απασχολήσει στο παρελθόν (απογραφή υπαλλήλων και επανεξέταση σκοπιμότητας φορέων του δημοσίου τομέα) και είχαν συναντήσει αντιστάσεις, συνδέονται πλέον με τη δημοσιονομική προτεραιότητα και βρίσκονται στην πρώτη γραμμή όχι τόσο για διαρθρωτικούς όσο για δημοσιονομικούς λόγους.
5. Δεν αποτελούσε ουσιαστική μεταρρύθμιση ό,τι τοποθετείτο υπό αυτόν τον τίτλο. Πολλές παρεμβάσεις που εμφανίστηκαν ως μεταρρυθμίσεις αποτελούσαν απλώς βραχυπρόθεσμες προσπάθειες μείωσης των δαπανών ενώ οι μέθοδοι που επελέγησαν είχαν άμεσες ή δευτερογενείς αρνητικές συνέπειες στη λειτουργία της διοίκησης, αν δεν υπονόμισαν την αναβάθμιση της διοικητικής ικανότητας σε άλλους τομείς. Η σύγχυση μεταρρυθμίσεων και μέτρων βραχυπρόθεσμης δημοσιονομικής λογικής λειτούργησε μάλιστα εις βάρος της υποστήριξης της μεταρρυθμιστικής δυναμικής.

*Επιπτώσεις της πίεσης της αιρεσιμότητας*

6. Το Μνημόνιο συνεισέφερε, και στην ουσία επέβαλε, ισχυρότερο κίνητρο λόγω της απειλής κυρώσεων μέσω της αιρεσιμότητας, εισήγαγε μηχανισμό παρακολούθησης της υλοποίησης που συμπληρώθηκε από τεχνική βοήθεια. Αυτά ενίσχυσαν τη δυναμική των μεταρρυθμίσεων και ίσως εξισορρόπησαν την προηγούμενη έλλειψη πίεσης και ισχυρών μεταρρυθμιστικών συμμαχιών. Αυτό ισχύει σε μεγαλύτερο βαθμό σε επίπεδο θεσμικών και νομοθετικών αλλαγών, ενώ στο στάδιο της εφαρμογής πέραν των αντιστάσεων πρέπει να ληφθούν υπόψη και οι αδυναμίες των αρχικών επιλογών σε όρους εφικτού.
7. Η ταχύτητα με την οποία εκτυλίσσονται οι παρεμβάσεις δεν είναι ίδια για όλες τις μεταρρυθμίσεις. Ορισμένα θέματα λόγω σύνδεσής τους με τη δημοσιονομική προτεραιότητα προχωρούν αμέσως, άλλα αργούν και άλλα γνωρίζουν υπαναχωρήσεις και ανατροπές. Επομένως, η αιρεσιμότητα δεν λειτουργεί με τον ίδιο τρόπο σε διάφορες χρονικές στιγμές ή σε διάφορους τομείς πολιτικής. Είναι άλλοτε πιο ήπια – άλλοτε πιο σκληρή, ανάλογα με τη δημοσιονομική -και όχι τη διαρθρωτική- μεταρρυθμιστική προτεραιότητα, με την οποία μπορεί να βρίσκεται σε ανταγωνισμό ή και σύγκρουση από την άποψη της χρονικής κλιμάκωσης και της ευελιξίας προσαρμογής.
8. Η χρονική πίεση οδηγούσε σε ανεπαρκώς τεκμηριωμένες ή βιαστικές λύσεις και σπασμωδικές κινήσεις που υπονόμισαν άλλοτε πρωτογενώς και άλλοτε δευτερογενώς τους όποιους αρχικούς εξορθολογιστικούς στόχους. Οι λύσεις που δόθηκαν αποδεικνύονταν δυσλειτουργικές και υπονόμισαν την αρχική στόχευση. Υπήρξαν ευκαιριακές επιλογές υπό την πίεση των Μνημονίων που δημιουργούν ερωτηματικά ως προς τη σκοπιμότητα και την αποτελεσματικότητά τους.
9. Τα προβλήματα καθυστερήσεων είναι αποτέλεσμα ενός μίγματος μη ρεαλιστικών στόχων και χρονοδιαγραμμάτων, διοικητικών αδυναμιών, τεχνικών δυσκολιών και (αναμενόμενων) αντιστάσεων σε αλλαγές. Οι αντιστάσεις φαίνονται σαφέστερα στις περιπτώσεις όπου υπήρξε υπαναχώρηση ή μεταγενέστερη ανατροπή.

*Πάγια χαρακτηριστικά του πολιτικού συστήματος*

10. Δεν αποφεύχθηκαν προβλήματα στη λειτουργία του πολιτικού συστήματος που επηρέασαν τη δυνατότητα προώθησης και εφαρμογής αλλά και τη βιωσιμότητα των μεταρρυθμίσεων. Με ελάχιστες εξαιρέσεις, οι συχνές κυβερνητικές αλλαγές επιβράδυναν σημαντικά τις μεταρρυθμίσεις ή και ανέτρεπαν τις προηγούμενες επιλογές. Πρόκειται για μια έκφραση της έλλειψης συναίνεσης αλλά και της έλλειψης συνέχειας, δύο πάγια χαρακτηριστικά της άσκησης πολιτικής στην Ελλάδα που κόστισαν σε χρόνο και μεταρρυθμιστική ενέργεια.
11. Η εμπλοκή διαφόρων πάλγιων χαρακτηριστικών της λειτουργίας του πολιτικό-διοικητικού συστήματος συνέχισε να επηρεάζει την πορεία και τη δυναμική των μεταρρυθμίσεων.<sup>889</sup> Παρατηρείται επίσης συνέχιση πελατειακό-συντεχνιακών λογικών και συμβολικών πολιτικών. Από αυτή την άποψη, ακόμη και όταν υπήρξε βελτίωση, οι βαθύτερες αιτίες των προβλημάτων δεν αντιμετωπίστηκαν. Ωστόσο, η άμεση σύνδεση με δημοσιονομικές προτεραιότητες και η στενή παρακολούθηση τείνουν σε ορισμένες περιπτώσεις να περιορίζουν την επιρροή τους.

*Μεταρρυθμιστική ατζέντα και διαδικασία*

12. Τόσο στη μεταρρυθμιστική διαδικασία όσο και στην ουσία των επιλογών δεν αποφεύχθηκαν οι αντιφάσεις και οι δυσλειτουργίες. Η υπερφορτωμένη ατζέντα σήμαινε ταυτόχρονη εισαγωγή πολλών μεταρρυθμίσεων, αλλά υφίστατο και τις συνέπειες μη ρεαλιστικών χρονοδιαγραμμάτων, υπερβολών της δημοσιονομικής προτεραιότητας και της αμοιβαίας αρνητικής αλληλεπίδρασης μεταξύ διαφόρων μέτρων και παρεμβάσεων (π.χ. επιπτώσεις στην ικανότητα άσκησης πολιτικής της δημοσιονομικής λογικής όπως μειώσεις και μετακινήσεις προσωπικού, συγχώνευση και κατάργηση δομών, ή ένταξη στο δημόσιο λογιστικό επί της ικανότητας άσκησης πολιτικής χωροταξία, κλπ.). Ορισμένες φορές κατέληγαν σε αντί-μεταρρύθμιση (βλ. χωρικές πολιτικές) ή σε ενίσχυση αντιμεταρρυθμιστικών στάσεων και συμμαχιών.
13. Είναι εξαιρετικά αμφίβολο το αν χρειαζόταν να ανοίξουν όλα τα θέματα της διοικητικής μεταρρύθμισης ταυτόχρονα. Ιδιαίτερα όταν δει κανείς τις περιορισμένες διαφορές μεταξύ των τελικών και των προ κρίσης ρυθμίσεων (επιλογή σε θέσεις ευθύνης, αξιολόγηση, κλπ. κατάργηση/συγχώνευση και επανασύσταση φορέων κλπ.) παρατηρεί την υπερβολική ενέργεια που αναλώθηκε για μικρά οφέλη. Η έλλειψη σαφών προτεραιοτήτων δεν βοήθησε την εισαγωγή ουσιαστικών μεταρρυθμίσεων σε όλα τα μέτωπα.
14. Τέλος, η βιωσιμότητα των μεταρρυθμίσεων δεν είναι πάντοτε δεδομένη, για λόγους που συνδέονται με την ίδια τη διαδικασία προώθησής τους και τη συνεπή εφαρμογή τους. Η αναστολή της κανονικής λειτουργίας του συστήματος δημόσιας πολιτικής μπορεί να έδωσε σε ορισμένες περιπτώσεις ευκαιρία για την εισαγωγή αλλαγών, από την άλλη πλευρά όμως τις ανήγαγε συχνά σε κομματικό-πολιτικά διακυβεύματα και εξασθένησε τη στήριξή τους.

Το ερώτημα αν η κρίση αποτέλεσε κρίσιμη τομή ή χαμένη ευκαιρία για τη μεταρρύθμιση της διοίκησης μπορεί να αναδιατυπωθεί ως κατά πόσον η τελευταία οκταετία αξιοποιήθηκε με τρόπο ώστε να προκύψει όφελος για τον πολιτικό-διοικητικό μηχανισμό ανάλογο με την ενέργεια που δαπανήθηκε. Η ερώτηση παραπέμπει κατά τα ανωτέρω

<sup>889</sup> Βλ. σχετικά Σπανού Κ. (επιμ.) *Δημόσιες Πολιτικές στην Ελλάδα. Όψεις και αντιφάσεις*, Αθήνα, Παπαζήσης 2011.

## ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ: Κρίσιμη τομή ή χαμένη ευκαιρία;

στην ατελή επιλογή προτεραιοτήτων, τις υπό πίεση ευκαιριακές λύσεις και τις αδυναμίες της μεταρρυθμιστικής στρατηγικής. Η απάντηση θα πρέπει επομένως να επισημάνει τη μεγάλη αναντιστοιχία μεταξύ αποτελέσματος/οφέλους και της ενέργειας που δαπανήθηκε.



## ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

ΠΙΝΑΚΑΣ 1. ΘΕΣΜΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ .....	37
ΠΙΝΑΚΑΣ 2. ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ / ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ .....	57
ΠΙΝΑΚΑΣ 3. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ (2009-2017) .....	88
ΠΙΝΑΚΑΣ 4: ΠΡΟΟΔΟΣ ΚΤΗΜΑΤΟΓΡΑΦΗΣΕΩΝ (ΜΑΡΤΙΟΣ 2012) .....	110
ΠΙΝΑΚΑΣ 5: ΧΡΟΝΟΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟΥ ΤΟ 2020 .....	111
ΠΙΝΑΚΑΣ 6: ΕΚΤΙΜΗΣΗ ΕΞΟΔΩΝ, ΚΑΤΑ ΤΟ ΕΤΟΣ 2012, ΓΙΑ ΤΗΝ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΤΟΥ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟΥ .....	112
ΠΙΝΑΚΑΣ 7: ΕΚΤΙΜΗΣΗ ΕΣΟΔΩΝ, ΚΑΤΑ ΤΟ 2012, ΜΕΧΡΙ ΤΗΝ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΤΟΥ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟΥ .....	113
ΠΙΝΑΚΑΣ 8: ΟΙ ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ ΣΤΑ ΜΝΗΜΟΝΙΑ ΣΥΝΕΝΝΟΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΜΕ ΤΗΝ ΤΡΟΙΚΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 2010-2012 .....	115
ΠΙΝΑΚΑΣ 9: ΟΙ ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ ΣΤΟ ΜΝΗΜΟΝΙΟ ΣΥΝΕΝΝΟΗΣΗΣ ΣΤΙΣ ΣΥΓΚΕΚΡΙΜΕΝΕΣ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ – ΙΟΥΛΙΟΣ 2013.....	119
ΠΙΝΑΚΑΣ 10: ΣΥΝΟΠΤΙΚΑ Η ΠΡΟΟΔΟΣ ΚΤΗΜΑΤΟΓΡΑΦΗΣΗΣ ΕΩΣ ΤΕΛΟΣ 2013 .....	123
ΠΙΝΑΚΑΣ 11: Η ΠΡΟΟΔΟΣ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟΥ, ΑΝΑΛΥΤΙΚΑ ΑΝΑ ΓΕΝΙΑ ΚΤΗΜΑΤΟΓΡΑΦΗΣΗΣ, ΣΤΟ ΤΕΛΟΣ ΤΟΥ 2013 .....	124
ΠΙΝΑΚΑΣ 12: ΠΡΟΟΔΟΣ ΚΤΗΜΑΤΟΓΡΑΦΗΣΗΣ ΚΑΤΑ ΤΟ 2015.....	132
ΠΙΝΑΚΑΣ 13: Η ΠΡΟΟΔΟΣ ΣΥΝΤΑΞΗΣ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟΥ ΣΤΙΣ ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ 2018 .....	143
ΠΙΝΑΚΑΣ 14: Η ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΩΝ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΚΩΝ ΓΡΑΦΕΙΩΝ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΥΠΟΚΑΤΑΣΤΗΜΑΤΩΝ ΤΟΥΣ ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΟΝ Ν.4512/2018 .....	145
ΠΙΝΑΚΑΣ 15: Ο ΡΥΘΜΟΣ ΚΑΤΑΡΓΗΣΗΣ ΤΩΝ ΞΑΜΙΣΘΩΝ ΥΠΟΘΗΚΟΦΥΛΑΚΕΙΩΝ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ ΚΑΤΑ ΤΟΝ Ν.4512/2018 (ΕΚΤΙΜΗΣΗ) .....	146
ΠΙΝΑΚΑΣ 16. ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΠΟΡΩΝ .....	166
ΠΙΝΑΚΑΣ 17. ΜΕΙΩΣΗ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΚΑΙ ΚΙΝΗΤΙΚΟΤΗΤΑ (ΒΑΣΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ).....	176
ΠΙΝΑΚΑΣ 18. ΥΠΟΥΡΓΕΙΑ – ΦΟΡΕΙΣ ΠΟΥ ΣΥΜΜΕΤΕΙΧΑΝ ΣΤΟΝ 1Ο ΚΥΚΛΟ ΚΙΝΗΤΙΚΟΤΗΤΑΣ 190	
ΠΙΝΑΚΑΣ 19. ΠΕΡΙΓΡΑΦΜΑΤΑ ΘΕΣΕΩΝ ΕΡΓΑΣΙΑΣ: ΕΓΚΥΚΛΙΟΙ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ .....	196
ΠΙΝΑΚΑΣ 20. ΠΟΣΟΣΤΑ ΑΝΑ ΚΛΙΜΑΚΑ ΒΑΘΜΟΛΟΓΗΣΗΣ / ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ (Ν.4250/2014) .....	219
ΠΙΝΑΚΑΣ 21. ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΤΙΚΟΣ ΠΙΝΑΚΑΣ ΑΛΛΑΓΩΝ ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΟΥ 2007-- .....	236
ΠΙΝΑΚΑΣ 22. ΕΞΕΛΙΞΗ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΓΕΝΙΚΩΝ ΔΙΕΥΘΥΝΤΩΝ .....	243
ΠΙΝΑΚΑΣ 23. ΕΞΕΛΙΞΗ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΓΕΝΙΚΩΝ ΔΙΕΥΘΥΝΤΩΝ (ΜΕΤΑΒΑΤΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ).....	244
ΠΙΝΑΚΑΣ 24. ΜΟΡΙΟΔΟΤΗΣΗ ΚΡΙΤΗΡΙΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ ΒΑΡΥΤΗΤΑΣ Ν. 4369/2016 (I) ..	248
ΠΙΝΑΚΑΣ 25. ΜΟΡΙΟΔΟΤΗΣΗ ΚΡΙΤΗΡΙΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ ΒΑΡΥΤΗΤΑΣ Ν. 4369/2016 (II) .	251
ΠΙΝΑΚΑΣ 26. ΕΞΕΛΙΞΗ ΑΡΙΘΜΟΥ ΜΕΤΑΚΛΗΤΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ .....	263
ΠΙΝΑΚΑΣ 27. ΣΥΝΟΨΗ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΩΝ ΣΕ ΕΠΙΠΕΔΟ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΔΟΜΩΝ ΤΗΝ ΠΡΟ- ΚΡΙΣΗΣ ΠΕΡΙΟΔΟ .....	274
ΠΙΝΑΚΑΣ 28. ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ 2010-2018 .....	277
ΠΙΝΑΚΑΣ 29. ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ ΜΕΤΡΑ ΠΑΡΑΛΛΗΛΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ 2007-2019 .....	279
ΠΙΝΑΚΑΣ 30. ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΟΜΩΝ: ΑΠΑΙΤΟΥΜΕΝΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΚΑΙ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ .....	280
ΠΙΝΑΚΑΣ 31. ΣΥΝΘΕΣΗ ΤΟΥ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ 2012-2017 ..	281
ΠΙΝΑΚΑΣ 32. ΣΥΝΘΕΣΗ ΤΗΣ ΟΜΑΔΑΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ 2012-2017 .....	282
ΠΙΝΑΚΑΣ 33. ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ 2014-2018 .....	289
ΠΙΝΑΚΑΣ 34. ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΟΜΩΝ.....	290
ΠΙΝΑΚΑΣ 35. ΚΑΤΑΡΓΗΣΕΙΣ / ΣΥΓΧΩΝΕΥΣΕΙΣ ΦΟΡΕΩΝ – ΒΑΣΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ .....	294
ΠΙΝΑΚΑΣ 36. ΣΤΟΧΟΙ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΘΕΣΜΙΚΕΣ – ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΕΣ.....	297

## ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

ΠΙΝΑΚΑΣ 37. ΕΞΕΛΙΞΗ ΑΡΙΘΜΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ 2011 - 2017 .....	297
ΠΙΝΑΚΑΣ 38. ΕΞΕΛΙΞΗ ΑΡΙΘΜΟΥ ΓΕΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΕΙΔΙΚΩΝ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΩΝ 2011 - 2017 .....	298
ΠΙΝΑΚΑΣ 39. ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΜΕΙΩΣΗ ΔΟΜΩΝ ΑΝΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ (ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ 2014) .....	299
ΠΙΝΑΚΑΣ 40. ΕΞΕΛΙΞΗ ΜΕΓΕΘΟΥΣ ΔΟΜΩΝ ΑΝΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ 2014 - 2017 .....	300
ΠΙΝΑΚΑΣ 41. ΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΗΝ ΠΡΟ-ΚΡΙΣΗΣ ΠΕΡΙΟΔΟ .....	312
ΠΙΝΑΚΑΣ 42. ΣΥΝΟΨΗ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΩΝ ΠΡΙΝ ΤΗΝ ΕΚΔΗΛΩΣΗ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ .....	315
ΠΙΝΑΚΑΣ 43. ΒΑΣΙΚΑ ΣΗΜΕΙΑ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ (2010-2018) .....	317
ΠΙΝΑΚΑΣ 44. ΕΜΠΛΟΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ-ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΣΤΟ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ .....	325
ΠΙΝΑΚΑΣ 45. ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΩΝ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ .....	328
ΠΙΝΑΚΑΣ 46. ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΚΑΙ ΚΡΙΣΗ: ΣΥΝΟΨΗ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ ΣΤΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟ .....	331
ΠΙΝΑΚΑΣ 47. ΟΙ ΠΟΡΟΙ ΤΟΥ ΠΡΑΣΙΝΟΥ ΤΑΜΕΙΟΥ .....	345
ΠΙΝΑΚΑΣ 48. ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΠΟΤΥΠΩΣΗ ΤΩΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΑΔΕΙΟΔΟΤΗΣΗΣ .....	352
ΠΙΝΑΚΑΣ 49. ΣΥΝΟΨΗ ΑΛΛΑΓΩΝ ΣΤΙΣ ΧΩΡΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΚΑΤ' ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ .....	355
ΠΙΝΑΚΑΣ 50. ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ .....	370
ΠΙΝΑΚΑΣ 51. ΔΡΑΣΕΙΣ ΤΟΥ 1ΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΚΑΙ Η ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥΣ .....	400
ΠΙΝΑΚΑΣ 52. ΔΡΑΣΕΙΣ ΤΟΥ 2ΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΚΑΙ Η ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥΣ .....	407
ΠΙΝΑΚΑΣ 53. ΔΡΑΣΕΙΣ ΤΟΥ 3ΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΚΑΙ Η ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥΣ .....	424

## ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1. ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ ΚΑΙ ΚΡΑΤΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΜΕΧΡΙ ΤΟ 2010... ..	24
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2. Η ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΟΜΗ .....	36
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3. ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ .....	36
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4. ΤΟ ΔΙΚΤΥΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ .....	40
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5. ΟΡΓΑΝΟΓΡΑΜΜΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΓΛΚ (2017) .....	47
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 6. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΔΑΠΑΝΩΝ .....	62
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ .....	89
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 8. ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΑΘΡΩΠΙΝΩΝ ΠΟΡΩΝ .....	96
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 9. Η ΠΡΟΟΔΟΣ ΣΥΝΤΑΞΗΣ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟΥ ΤΩΝ ΜΑΡΤΙΟ ΤΟΥ 2012 .....	107
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 10. Η ΠΡΟΟΔΟΣ ΤΟΥ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟΥ ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΩΝ ΜΑΡΤΙΟ ΤΟΥ 2012 .....	107
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 11. Η ΠΡΟΟΔΟΣ ΣΥΝΤΑΞΗΣ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟΥ – ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 2017 .....	139
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 12. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ 2010-18 .....	231
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 13. ΕΞΕΛΙΞΗ ΑΡΙΘΜΟΥ ΜΕΤΑΚΛΗΤΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ .....	263
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 14. ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΜΗΜΑΤΩΝ ΒΑΣΕΙ ΑΡΙΘΜΟΥ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ .....	271
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 15. ΣΤΑΔΙΑ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΟΜΩΝ ....	288
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 16. Η ΠΟΡΕΙΑ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗΣ .....	290
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 17. ΨΗΦΙΑΚΟ ΟΡΓΑΝΟΓΡΑΜΜΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ .....	291
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 18. ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΚΑΤΑΡΤΗΣΕΩΝ / ΣΥΓΧΩΝΕΥΣΕΩΝ ΦΟΡΕΩΝ .....	293
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 19. ΕΞΕΛΙΞΗ ΑΡΙΘΜΟΥ ΓΕΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΕΙΔΙΚΩΝ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΩΝ 2011 - 2017..	298
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 20. ΕΞΕΛΙΞΗ ΜΕΓΕΘΟΥΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΟΜΩΝ 2014 - 2017 .....	301
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 21. ΣΤΑΔΙΑ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΩΝ .....	319
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 22. ΔΟΜΕΣ ΚΑΙ ΕΠΙΠΕΔΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ (ΠΕΔΙΟ ΥΠ. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ) .....	324

## ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 23. Η ΑΡΧΙΤΕΚΤΟΝΙΚΗ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΤΩΝ ΧΩΡΙΚΩΝ ΣΧΕΔΙΩΝ (I) .....	347
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 24. Η ΑΡΧΙΤΕΚΤΟΝΙΚΗ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΤΩΝ ΧΩΡΙΚΩΝ ΣΧΕΔΙΩΝ (II) .....	350
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 25. ΠΛΗΘΟΣ ΔΡΑΣΕΩΝ ΠΟΥ ΑΝΑΓΡΑΦΟΝΤΑΝ ΣΕ ΚΑΘΕ ΕΠΙΚΑΙΡΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ 1ΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ .....	396
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 26. ΠΛΗΘΟΣ ΔΡΑΣΕΩΝ ΤΟΥ 1ΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΠΟΥ ΑΞΙΟΛΟΓΗΘΗΚΑΝ ΚΑΙ Η ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΠΟΥ ΒΡΕΘΗΚΑΝ ΣΤΗΝ ΑΝΤΙΣΤΟΙΧΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ .....	397
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 27. ΣΥΝΟΛΟ ΤΕΛΙΚΩΝ ΔΡΑΣΕΩΝ ΤΟΥ 1ΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΚΑΙ Η ΤΕΛΙΚΗ ΤΟΥΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΣΤΗ ΛΗΞΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ (ΣΕ ΠΛΗΘΟΣ ΚΑΙ ΣΕ ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ) .....	398
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 28. ΣΥΝΟΛΟ ΤΕΛΙΚΩΝ ΔΡΑΣΕΩΝ ΤΟΥ 1ΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΚΑΙ Η ΤΕΛΙΚΗ ΤΟΥΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΣΤΗ ΛΗΞΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ (ΣΕ ΠΛΗΘΟΣ ΚΑΙ ΣΕ ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ) .....	399
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 29. ΠΛΗΘΟΣ ΔΡΑΣΕΩΝ ΠΟΥ ΑΝΑΓΡΑΦΟΝΤΑΝ ΣΕ ΚΑΘΕ ΕΠΙΚΑΙΡΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ 2ΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ .....	403
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 30. ΠΛΗΘΟΣ ΔΡΑΣΕΩΝ ΤΟΥ 2ΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΠΟΥ ΑΞΙΟΛΟΓΗΘΗΚΑΝ ΚΑΙ Η ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΠΟΥ ΒΡΕΘΗΚΑΝ ΣΤΗΝ ΑΝΤΙΣΤΟΙΧΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ .....	404
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 31. ΣΥΝΟΛΟ ΤΕΛΙΚΩΝ ΔΡΑΣΕΩΝ ΤΟΥ 2ΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΚΑΙ Η ΤΕΛΙΚΗ ΤΟΥΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΣΤΟ ΤΕΛΟΣ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ (ΣΕ ΠΛΗΘΟΣ ΚΑΙ ΣΕ ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ) .....	405
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 32. ΣΥΝΟΛΟ ΤΕΛΙΚΩΝ ΔΡΑΣΕΩΝ ΤΟΥ 2ΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΚΑΙ Η ΤΕΛΙΚΗ ΤΟΥΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΣΤΟ ΤΕΛΟΣ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ (ΣΕ ΠΛΗΘΟΣ ΚΑΙ ΣΕ ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ) .....	406
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 33. ΠΛΗΘΟΣ ΔΡΑΣΕΩΝ ΠΟΥ ΑΝΑΓΡΑΦΟΝΤΑΝ ΣΕ ΚΑΘΕ ΕΠΙΚΑΙΡΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ 3ΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ .....	421
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 34. ΠΛΗΘΟΣ ΔΡΑΣΕΩΝ ΤΟΥ 3ΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΠΟΥ ΑΞΙΟΛΟΓΗΘΗΚΑΝ ΚΑΙ Η ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΠΟΥ ΒΡΕΘΗΚΑΝ ΣΤΗΝ ΑΝΤΙΣΤΟΙΧΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ .....	422
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 35. ΣΥΝΟΛΟ ΤΕΛΙΚΩΝ ΔΡΑΣΕΩΝ ΤΟΥ 3ΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΚΑΙ Η ΤΕΛΙΚΗ ΤΟΥΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΣΤΗ ΛΗΞΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ (ΣΕ ΠΛΗΘΟΣ ΚΑΙ ΣΕ ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ) .....	423
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 36. ΣΥΝΟΛΟ ΤΕΛΙΚΩΝ ΔΡΑΣΕΩΝ ΤΟΥ 3ΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΚΑΙ Η ΤΕΛΙΚΗ ΤΟΥΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΣΤΗ ΛΗΞΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ (ΣΕ ΠΛΗΘΟΣ ΚΑΙ ΣΕ ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ) .....	423
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 37. ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΠΛΗΘΟΣ ΤΕΛΙΚΩΝ ΔΡΑΣΕΩΝ ΑΝΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΚΑΙ Η ΤΕΛΙΚΗ ΤΟΥΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΣΤΗ ΛΗΞΗ ΚΑΘΕ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ .....	429
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 38. ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΠΛΗΘΟΣ ΔΡΑΣΕΩΝ ΑΝΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΙ Η ΤΕΛΙΚΗ ΤΟΥΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΣΤΗ ΛΗΞΗ ΚΑΘΕ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ.....	430
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 39. ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΠΛΗΘΟΣ ΔΡΑΣΕΩΝ ΣΕ ΚΑΘΕ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΚΑΙ Η ΤΕΛΙΚΗ ΤΟΥΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΣΤΗ ΛΗΞΗ ΚΑΘΕ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ .....	431

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

### Παράρτημα: Μεταρρύθμιση του συστήματος δημοσίων συμβάσεων

Γιάννης Βιντζηλαίος και Καλλιόπη Σπανού

Όπως έχει ήδη αναδειχτεί<sup>890</sup>, οι δεσμεύσεις και οι αιρεσιμότητες που περιλαμβάνονται στα Μνημόνια αυξάνονται με κάθε αξιολόγηση. Η τάση αυτή παρατηρείται και στα επιμέρους αντικείμενα της διοικητικής μεταρρύθμισης, ιδίως υπό τα δύο πρώτα προγράμματα. Προκειμένου να εξεταστεί από πιο κοντά σε τί συνίσταται η εξέλιξη του αριθμού των δράσεων, επιλέχθηκε ενδεικτικά ένας σημαντικός τομέας διοικητικής μεταρρύθμισης, αυτός των διαδικασιών προμηθειών. Στη συνέχεια γίνεται πρώτα μια ποσοτική ανάλυση των δράσεων που σχεδιάστηκαν και εφαρμόστηκαν στη διάρκεια και των τριών προγραμμάτων προσαρμογής (I) και ακολουθεί η θεματική ανάλυση της εξέλιξης του αριθμού των δράσεων.

## I. Ποσοτική ανάλυση ανά πρόγραμμα

### 1ο Πρόγραμμα

#### Σχεδιασμός 1ου Προγράμματος

Η μεταρρύθμιση του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων εισήχθη στο 1ο πρόγραμμα, όπου αναφερόταν ως μια δράση σε μία παράγραφο του ΜΕΦΡ.

Στην 1<sup>η</sup> αξιολόγηση οι δράσεις που αναφέρονταν έγιναν 2.

Στη 2<sup>η</sup> αξιολόγηση, οι δράσεις εμπλουτίστηκαν και εξειδικεύτηκαν με αποτέλεσμα να φτάσουν τις 6 δράσεις.

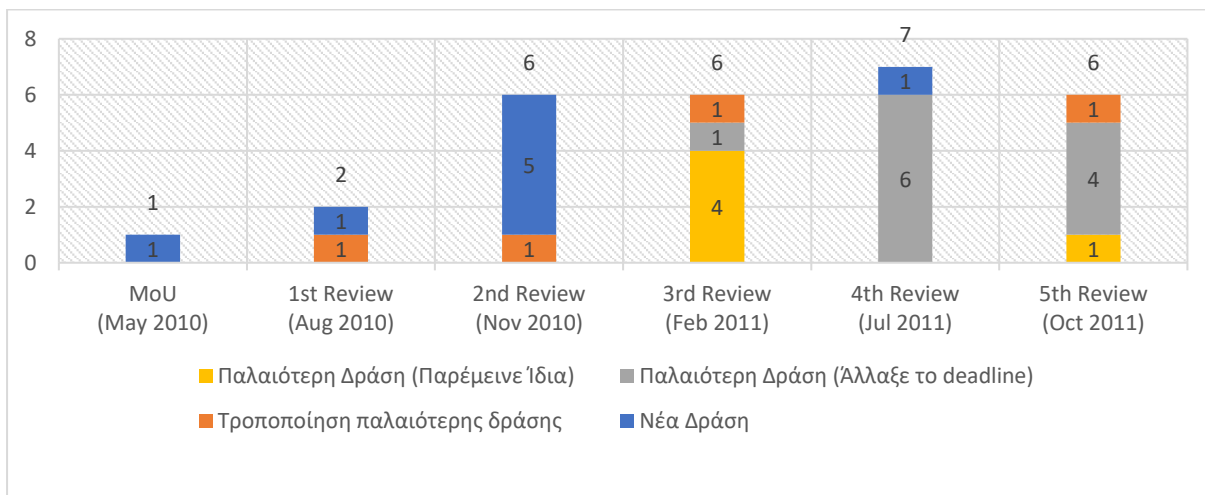
Μετά τη 2<sup>η</sup> αξιολόγηση, όταν και εισήχθησαν οι περισσότερες δράσεις, στις επόμενες αξιολογήσεις πολλές από τις δράσεις επαναλαμβάνονταν προκειμένου να εφαρμοστούν στο μέλλον. Στην 3<sup>η</sup> αξιολόγηση για παράδειγμα αναφέρονταν πολλές από τις δράσεις που είχαν εισαχθεί στη 2<sup>η</sup> αξιολόγηση και είχαν σχεδιαστεί να γίνουν αργότερα.

Από την 4<sup>η</sup> αξιολόγηση και μετά παρατηρείται ότι οι περισσότερες δράσεις που αναγράφονταν αφορούσαν τις παλαιότερες δράσεις που απλά μετατίθονταν χρονικά.

Αξίζει να σημειώσουμε ότι στο 1<sup>ο</sup> πρόγραμμα οι αξιολογήσεις γίνονταν σε πολύ τακτά χρονικά διαστήματα (ανά τρίμηνο).

<sup>890</sup> Βλ. Δ. Χ. Κατσίκας και Γ. Βιντζηλαίος, Το Πρόγραμμα Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα (2010-2014): Συνολική Επισκόπηση και Αποτίμηση, στο Δ. Χ. Κατσίκας κ.ά. Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα κατά τη διάρκεια της Κρίσης (2010-2014), ΕΛΙΑΜΕΠ και Τράπεζα της Ελλάδος, 2018 (υπό δημοσίευση).

**Διάγραμμα 25. ΠΛΗΘΟΣ ΔΡΑΣΕΩΝ ΠΟΥ ΑΝΑΓΡΑΦΟΝΤΑΝ ΣΕ ΚΑΘΕ ΕΠΙΚΑΙΡΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ 1ου ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ**



### Εφαρμογή 1ου Προγράμματος

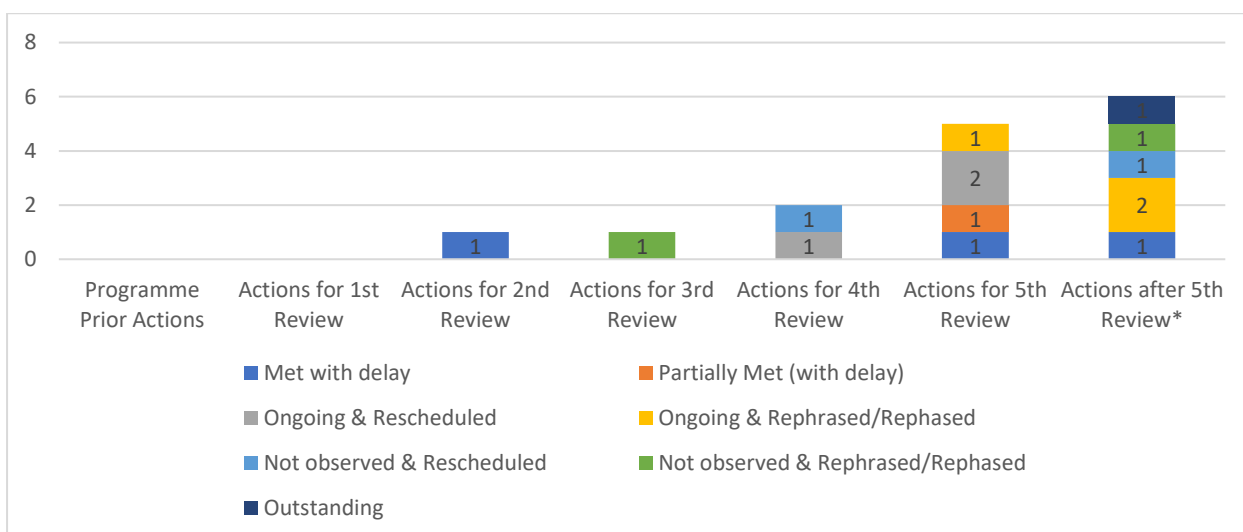
Ως προς την εφαρμογή των δράσεων του 1ου προγράμματος, η πρώτη δράση (εκπόνηση ενός action plan) που είχε σχεδιαστεί να εφαρμοστεί στη 2<sup>η</sup> αξιολόγηση, αξιολογήθηκε με επιτυχία με μικρή καθυστέρηση (met with delay).

Στη συνέχεια οι δράσεις που είχαν σχεδιαστεί να γίνουν στις επόμενες δύο αξιολογήσεις, αξιολογήθηκαν ως μη ολοκληρωμένες (not observed και ongoing).

Κατόπιν και μέχρι και τη λήξη του 1ου προγράμματος καταγράφονται σε κάθε αξιολόγηση πολλές καθυστερήσεις ως προς την εφαρμογή των δράσεων που είχαν σχεδιαστεί να γίνουν.

Όπως σημειώθηκε παραπάνω, οι αξιολογήσεις γίνονταν σε σύντομα χρονικά διαστήματα (ανά τρίμηνο) που ενδεχομένως να μην ήταν επαρκής χρόνος ώστε να υλοποιηθούν οι δράσεις σύμφωνα με τον σχεδιασμό τους.

**Διάγραμμα 26. ΠΛΗΘΟΣ ΔΡΑΣΕΩΝ ΤΟΥ 1ΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΠΟΥ ΑΞΙΟΛΟΓΗΘΗΚΑΝ ΚΑΙ Η ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΠΟΥ ΒΡΕΘΗΚΑΝ ΣΤΗΝ ΑΝΤΙΣΤΟΙΧΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ**



Όπου:

**Met:** Ολοκληρώθηκε στην προκαθορισμένη ημερομηνία

**Met with delay:** Ολοκληρώθηκε αργότερα από την προκαθορισμένη ημερομηνία

**Partially Met:** Ολοκληρώθηκε μερικώς (σύμφωνα με την αξιολόγηση της E.E.)

**Met (Continuous Action):** Πρόκειται για επαναλαμβανόμενες δράσεις που επιτεύχθηκαν

**Ongoing & Rescheduled:** Δράσεις που κατά την διάρκεια της αξιολόγησης δεν είχαν ολοκληρωθεί ενώ έπρεπε αλλά είχε σημειωθεί πρόοδος (σύμφωνα με την αξιολόγηση της E.E.), και μεταφέρονταν σε επόμενη αξιολόγηση.

**Ongoing & Rephrased/Rephased:** Δράσεις που κατά την διάρκεια της αξιολόγησης δεν είχαν ολοκληρωθεί ενώ έπρεπε αλλά είχε σημειωθεί πρόοδος (σύμφωνα με την αξιολόγηση της E.E.), και τροποποιούνταν σε επόμενη αξιολόγηση.

**Not observed & Rescheduled:** Δράσεις που κατά την διάρκεια της αξιολόγησης δεν είχαν ολοκληρωθεί ενώ έπρεπε, και μεταφέρονταν σε επόμενη αξιολόγηση.

**Not observed & Rephrased/Rephased:** Δράσεις που κατά την διάρκεια της αξιολόγησης δεν είχαν ολοκληρωθεί ενώ έπρεπε, και τροποποιούνται σε επόμενη αξιολόγηση.

**Outstanding:** Δράσεις που είχαν σχεδιαστεί να γίνουν σε μεταγενέστερο χρόνο και ως εκ τούτου δεν αξιολογήθηκε η εφαρμογή τους.

\* Λόγω της διακοπής/αντικατάστασης του πρώτου προγράμματος από το δεύτερο, οι δράσεις που ήταν να ολοκληρωθούν μετά την 5<sup>η</sup> αξιολόγηση, αξιολογήθηκαν ως προς την εφαρμογή τους στην έναρξη του 2<sup>ου</sup> προγράμματος (όσες από αυτές ήταν να γίνουν μέχρι τότε).

Εν τέλει λοιπόν, από τις 9 συνολικά ξεχωριστές δράσεις<sup>891</sup> που περιλαμβάνονταν στο 1<sup>ο</sup> πρόγραμμα, ολοκληρώθηκαν επιτυχώς ή μερικώς οι 4 δράσεις (44,4%), ενώ 5 δράσεις παρέμειναν ανολοκλήρωτες (55,6%). Από αυτές οι 2 είχαν καταγράψει κάποια πρόοδο και τροποποιήθηκαν οπότε παρέμειναν εκκρεμείς στη νέα τους μορφή, οι 2 δεν

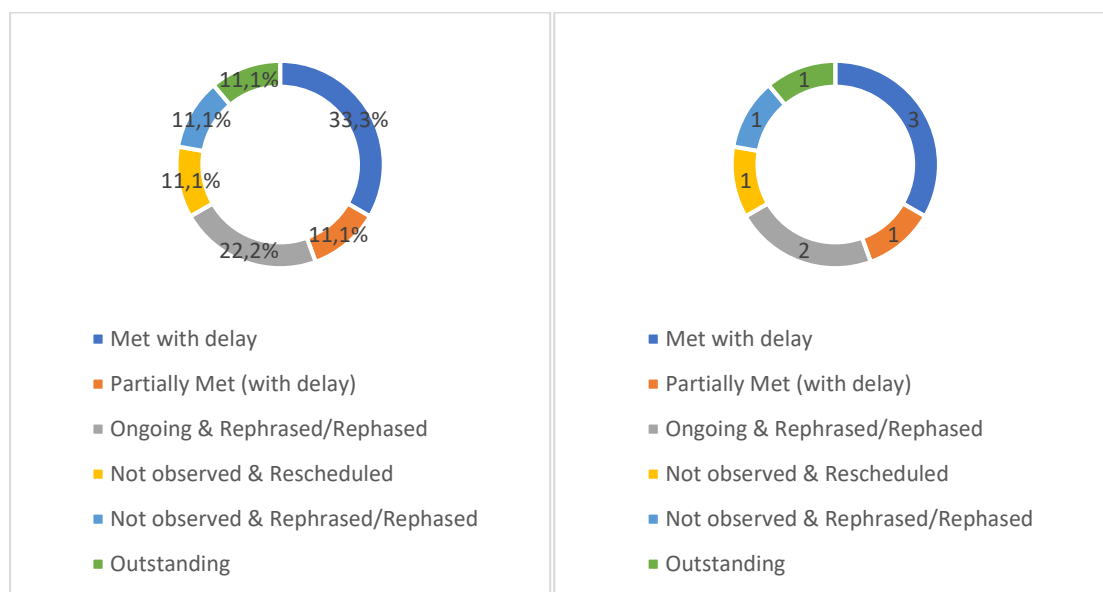
<sup>891</sup> Με στόχο να αποτυπωθεί η συνολική εικόνα του προγράμματος, ως συνολικές δράσεις χαρακτηρίζονται οι τελικές δράσεις στη λήξη του προγράμματος, όπως δηλαδή διαμορφώνονται στην τελευταία αξιολόγηση μετά τις αναβολές και τις τροποποιήσεις που έχουν προηγηθεί κατά τη διάρκεια του προγράμματος.

Συγκεκριμένα, για το 1<sup>ο</sup> πρόγραμμα στις συνολικές δράσεις προσμετρώνται οι δράσεις της τελευταίας αξιολόγησης (όπως αξιολογήθηκαν στην αρχή του 2ου προγράμματος) συν τις δράσεις που είχαν ολοκληρωθεί στις προηγούμενες αξιολογήσεις.

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

υλοποιήθηκαν και 1 δράση παρέμενε εκκρεμής (outstanding) καθώς ήταν να εφαρμοστεί σε μεταγενέστερη αξιολόγηση που δεν έγινε.

**Διάγραμμα 27. ΣΥΝΟΛΟ ΤΕΛΙΚΩΝ ΔΡΑΣΕΩΝ ΤΟΥ 1ΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΚΑΙ Η ΤΕΛΙΚΗ ΤΟΥΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΣΤΗ ΛΗΞΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ (ΣΕ ΠΛΗΘΟΣ ΚΑΙ ΣΕ ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ)**

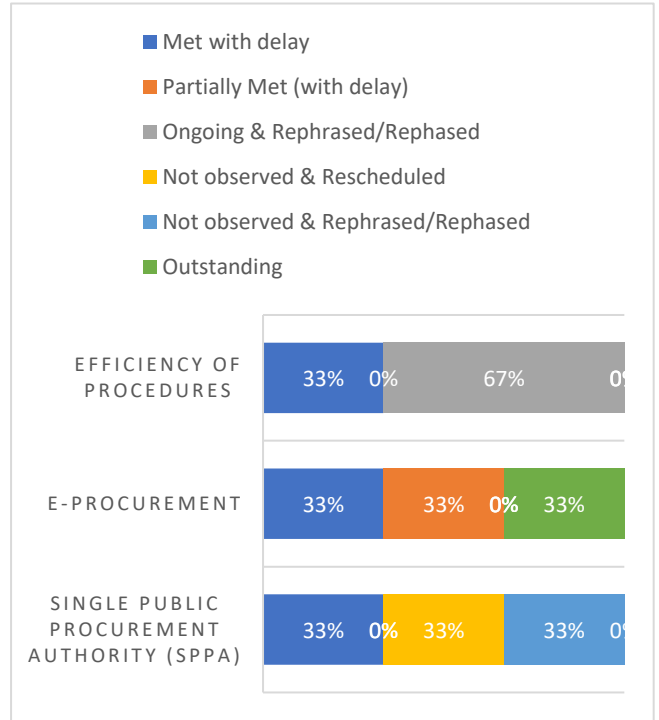
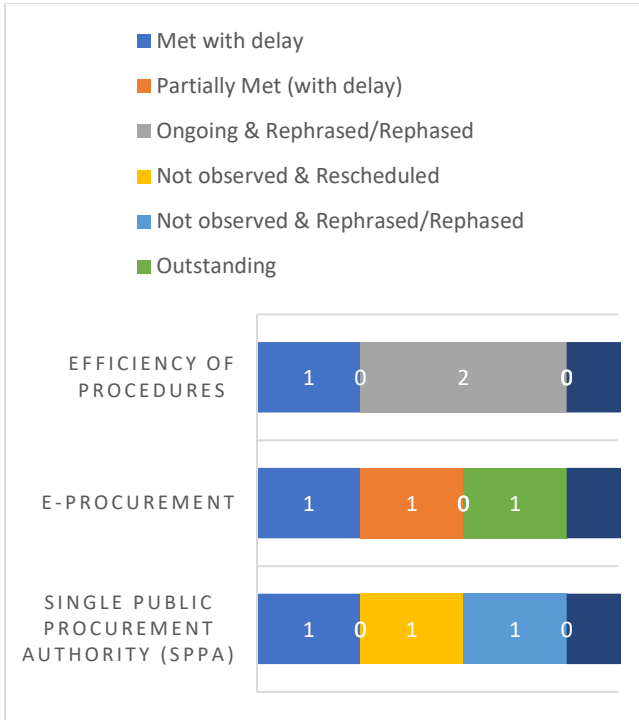


Ανά κατηγορία<sup>892</sup>, οι 9 δράσεις που περιλαμβάνονταν στο 1<sup>ο</sup> πρόγραμμα χωρίζονται σε 3 σχετικά με την αποδοτικότητα των διαδικασιών, σε 3 σχετικά με τις ηλεκτρονικές προμήθειες και σε 3 σχετικά με την Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων.

Από αυτές, τον υψηλότερο βαθμό υλοποίησης κατέγραψαν οι δράσεις σχετικά με τις ηλεκτρονικές προμήθειες (66% ολοκλήρωση-33% εκκρεμείς), ακολουθούν οι δράσεις σχετικά με την αποδοτικότητα (33% ολοκλήρωση-67% σε εξέλιξη) και τέλος οι δράσεις σχετικά με την Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (33% ολοκλήρωση-67% ανεπιτυχείς)

<sup>892</sup> Η κατηγοριοποίηση έγινε σύμφωνα με την κατηγοριοποίηση που χρησιμοποίησε η ίδια η Ευρωπαϊκή Επιτροπή η οποία χρησιμοποιήθηκε στο 2<sup>ο</sup> πρόγραμμα. Για τις ανάγκες της ανάλυσης, οι συγκεκριμένες κατηγορίες χρησιμοποιήθηκαν και στα άλλα δύο προγράμματα.

**Διάγραμμα 28. ΣΥΝΟΛΟ ΤΕΛΙΚΩΝ ΔΡΑΣΕΩΝ ΤΟΥ 1ΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΚΑΙ Η ΤΕΛΙΚΗ ΤΟΥΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΣΤΗ ΛΗΞΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ (ΣΕ ΠΛΗΘΟΣ ΚΑΙ ΣΕ ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ)**





## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

Πίνακας 51. ΔΡΑΣΕΙΣ ΤΟΥ 1ΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΚΑΙ Η ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥΣ

Σχεδιασμός			Αξιολόγηση		
Action	Introduced document	Deadline	Test document	Test Comments	Status
<b>Efficiency of procedures</b>					
Authorities complete the first phase of the public procurement system reform, with a central procurement authority and involving a swift implementation of the electronic platform for public procurement and introducing the use of e-auctioning system. It should ensure a common approach and tendering procedures, ex ante and ex post controls.	R0 (May 2010)	Dec. 2010	-	-	Rephrased/ Rephrased
Government agrees an <b>action plan</b> , with a timetable for concrete actions, leading to the creation of a central procurement authority, involving a swift implementation of the electronic platform for public procurement and introducing the use of an e-auctioning system. It should ensure a common approach across government authorities for tendering procedures, ex ante and ex post controls	R1 (Aug 2010)	Q3-2010	R2 (Nov 2010)	Action plan has been agreed with the Commission	Met with delay
Government implements the reform of the public procurement system, as defined in the action plan.	R1 (Aug 2010)	Q2-2011	-	-	Rephrased/ Rephrased
Government undertakes a review identifying areas to increase the efficiency of the public procurement system outside the Single Public Procurement Authority as specified in the Action Plan. Government provides an update of progress regarding the development of the e-procurement system.	R2 (Nov 2010)	Q1-2011	R5 (Oct 2011)	The information provided so far is not comprehensive and does not have sufficient degree of breakdown. The Greek authorities committed to provide a thorough study on this issue by the end of October 2011.	Ongoing & Rescheduled
	R3 (Feb 2011)	Q2-2011			
	R4 (Jul 2011)	Q3 2011			
	R5 (Oct 2011)	Q4-2011	2ο Πρόγραμμα (March 2012)	The Commission has received some data on appeals lodged throughout the various stages of the life of procurement contracts based on a questionnaire submitted to 500 public bodies. Data refer to 2010 and to the first half of 2011 to procurement of goods and services. Looking forward, data should also indicate among others, how many appeals reach the judicial system and cover other types of procurement contracts, such as works. The Ministry of Development, Competitiveness and Shipping is working on draft legislation to reduce the number of steps within the life of a procurement contract where decisions of the contracting authorities that can be appealed.	Ongoing & Rephrased/ Rephrased

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

Government undertakes a thorough review of the system of redress against award procedures and the role to confer to the Single Public Procurement Authority in agreement with the European Commission.	R2 (Nov 2010)	Q2-2011	R5 (Oct 2011)	A first report assessing the Greek public procurement system and the place of the SPPA within this system prepared by the Greek EU economic law centre (MOPADIS) was submitted to the Commission at the end of August 2011. Conclusions and actions need to be developed in cooperation with the European Commission.	Ongoing & Rescheduled
	R3 (Feb 2011)	Q2-2011			
	R4 (Jul 2011)	July 2011			
	R5 (Oct 2011)	Q4-2011	2ο Πρόγραμμα (March 2012)		
<b>E-procurement</b>					
Government provides timetable and details for the development of e-procurement and signs the respective contract for the provision of IT platform.	R2 (Nov 2010)	Q4-2010	R3 (Feb 2011)	The contract for the provision of the IT platform has not been signed; the timetable for the development of e-procurement will only be defined after the signature of the contract.	Not observed & Rephrased/ Rephased
Government ensures that the e-procurement framework is fully operational, and creates a common website for the publishing of all procurement procedures and outcomes.	R2 (Nov 2010)	Q3-2011	-	-	-
	R3 (Feb 2011)	Q3-2011	-	-	-
	R4 (Jul 2011)	Q2-2012	-	-	-
	R5 (Oct 2011)	October 2012	-	-	Outstanding
Government launches the development of an e-procurement IT platform and sets intermediate milestones in line with the Action Plan. This includes: testing a pilot version, availability of all functionalities for all contracts and phasing-in of the mandatory use of e-procurement system for supplies, services and works contracts. Works contracts will also be added to the e-procurement platform, promptly.	R3 (Feb 2011)	Q1-2011	R4 (Jul 2011)	The contract to provide an e-procurement platform has not been signed.	Not observed & Rescheduled
	R4 (Jul 2011)	July 2011	R5 (Oct 2011)	The contract for the development of an e-procurement IT platform was signed on 5 October 2011. Some functions, such as the e-auctioning system will be available by January 2012, whereas all applications of the platform are expected to be fully operational by October 2012.	Partially Met (with delay)

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

The Government launches the development of an e-procurement IT platform and sets intermediate milestones in line with the action plan. These milestones include testing a pilot version, availability of all functionalities for all contracts and phasing in of the mandatory use of e-procurement system for supplies, services and works. [October 2011]	R5 (Oct 2011)	October 2011	2ο Πρόγραμμα (March 2012)	The contract to develop an e-procurement platform was signed on 14 October 2011. The first module on e-auctions is expected to be operational in March 2012. The e-procurement platform is for supplies only. It will at a later stage accommodate services and eventually, public works.	Met with delay
<b>Single Public Procurement Authority</b>					
Government adopts legislation establishing the Single Public Procurement Authority with the mandate, objectives, competences, powers and schedule for entry into force in line with the Action Plan agreed with the Commission in November 2010. Government transmits the draft law to the European Commission by 1 February 2011 for review and an assessment of compliance with the Action Plan.	R2 (Nov 2010)	Q1-2011	R4 (Jul 2011)	The draft law on the Single Public Procurement Authority is in compliance with the Action plan agreed between the Commission and Greece in autumn 2010.	Ongoing & Rescheduled
	R3 (Feb 2011)	Q1-2011			
	R4 (Jul 2011)	July 2011	R5 (Oct 2011)	Law 4013/2011 setting up the Central Public Procurement Authority was adopted by Parliament on 6 September .	Met with delay
Single Public Procurement Authority starts its operations with the necessary resources to fulfil its mandate, objectives, competences and powers as defined in the Action Plan.	R2 (Nov 2010)	Q4-2011	2ο Πρόγραμμα (March 2012)	-	Not observed & Rescheduled
	R3 (Feb 2011)	Q4-2011			
	R4 (Jul 2011)	January 2012			
	R5 (Oct 2011)	January 2012			
The Government issues decisions, in consultation with the Commission services, - to provide for the institution and establishment of positions for the SPPA's personnel, as well as for the organisation of human resources and services of the Authority in accordance with the provisions of the law on the SPPA; [October 2011] - to appoint the members of the SPPA; [October 2011] - to provide for the operational regulation of the SPPA. [Q4-2011]	R4 (Jul 2011)	Q3-2011	R5 (Oct 2011)	The Greek Government has communicated that drafts of these Ministerial Decisions should be ready by end-October 2011	Ongoing & Rephrased/ Rephrased
	R5 (Oct 2011)	October 2011	2ο Πρόγραμμα (March 2012)	-	Not observed & Rephrased/ Rephrased

## 2ο Πρόγραμμα

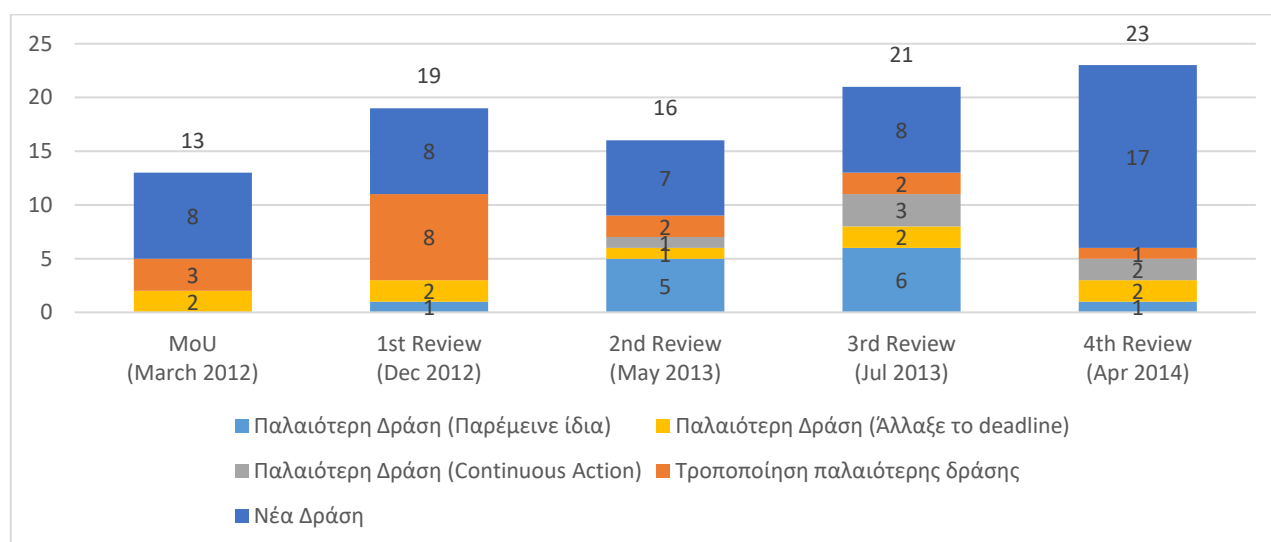
### Σχεδιασμός 2ου Προγράμματος

Στη συμφωνία του 2ου προγράμματος, τον Μάρτιο του 2012, εισήχθησαν αρχικά 13 δράσεις σχετικά με τη μεταρρύθμιση του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων (5 εξ αυτών αφορούσαν δράσεις του 1ου προγράμματος που μεταφέρθηκαν στο 2ο πρόγραμμα).

Με την πάροδο των αξιολογήσεων, οι δράσεις διαρκώς εμπλουτίζονταν και εξειδικεύονταν σε μεγαλύτερη λεπτομέρεια.

Χαρακτηριστικό είναι ότι σε κάθε αξιολόγηση εκτός από τις τροποποιήσεις που γίνονταν και παρά την εν τω μεταξύ εφαρμογή αρκετών δράσεων, εισαγόταν διαρκώς σημαντικός αριθμός νέων δράσεων.

**Διάγραμμα 29. ΠΛΗΘΟΣ ΔΡΑΣΕΩΝ ΠΟΥ ΑΝΑΓΡΑΦΟΝΤΑΝ ΣΕ ΚΑΘΕ ΕΠΙΚΑΙΡΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ 2ΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ**



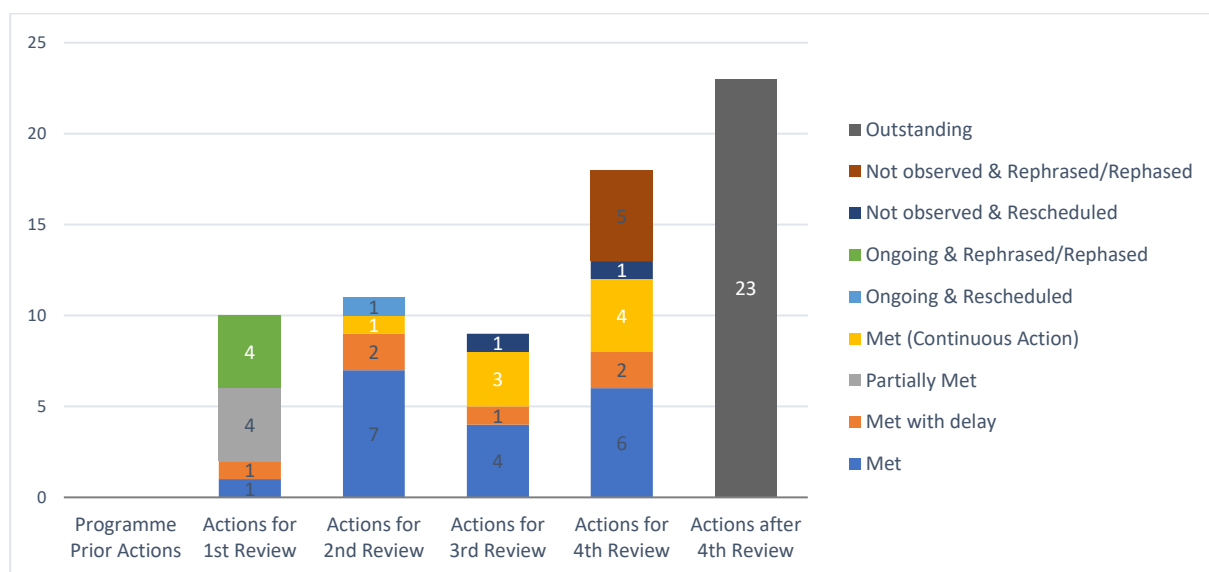
### Εφαρμογή 2ου προγράμματος

Ως προς την εφαρμογή των δράσεων του 2ου προγράμματος, παρατηρείται ότι παρά τον πολύ μεγάλο αριθμό δράσεων που έπρεπε να εφαρμοστούν σε κάθε αξιολόγηση, ο βαθμός υλοποίησής τους εμφανίζεται αρκετά υψηλός μέχρι και την 3η αξιολόγηση.

Στην 4η αξιολόγηση, η οποία μάλιστα καθυστέρησε πολύ να γίνει, υλοποιήθηκαν μεν 12 δράσεις, ωστόσο καταγράφηκαν και 6 δράσεις ως μη ολοκληρωμένες.

Στη συνέχεια, 23 δράσεις που αναγράφονταν στην 4η αξιολόγηση ώστε να εφαρμοστούν αργότερα παρέμειναν σε εκκρεμότητα καθώς δεν υπήρξε επόμενη αξιολόγηση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

**Διάγραμμα 30. ΠΛΗΘΟΣ ΔΡΑΣΕΩΝ ΤΟΥ 2<sup>ου</sup> ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΠΟΥ ΑΞΙΟΛΟΓΗΘΗΚΑΝ ΚΑΙ Η ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΠΟΥ ΒΡΕΘΗΚΑΝ ΣΤΗΝ ΑΝΤΙΣΤΟΙΧΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ**



Όπου:

**Met:** Ολοκληρώθηκε στην προκαθορισμένη ημερομηνία

**Met with delay:** Ολοκληρώθηκε αργότερα από την προκαθορισμένη ημερομηνία

**Partially Met:** Ολοκληρώθηκε μερικώς (σύμφωνα με την αξιολόγηση της Ε.Ε.)

**Met (Continuous Action):** Πρόκειται για επαναλαμβανόμενες δράσεις που επιτεύχθηκαν

**Ongoing & Rephrased/Rephased:** Δράσεις που κατά την διάρκεια της αξιολόγησης δεν είχαν ολοκληρωθεί ενώ έπρεπε αλλά είχε σημειωθεί πρόοδος (σύμφωνα με την αξιολόγηση της Ε.Ε.), και τροποποιούνταν σε επόμενη αξιολόγηση.

**Ongoing & Rescheduled:** Δράσεις που κατά την διάρκεια της αξιολόγησης δεν είχαν ολοκληρωθεί ενώ έπρεπε αλλά είχε σημειωθεί πρόοδος (σύμφωνα με την αξιολόγηση της Ε.Ε.), και μεταφέρονταν σε επόμενη αξιολόγηση.

**Not observed & Rephrased/Rephased:** Δράσεις που κατά την διάρκεια της αξιολόγησης δεν είχαν ολοκληρωθεί ενώ έπρεπε, και τροποποιούνταν σε επόμενη αξιολόγηση.

**Not observed & Rescheduled:** Δράσεις που κατά την διάρκεια της αξιολόγησης δεν είχαν ολοκληρωθεί ενώ έπρεπε, και μεταφέρονταν σε επόμενη αξιολόγηση.

**Outstanding:** Δράσεις που είχαν σχεδιαστεί να γίνουν σε μεταγενέστερο χρόνο και ως εκ τούτου δεν αξιολογήθηκε η εφαρμογή τους.

Εν τέλει λοιπόν, από τις 64 συνολικά δράσεις<sup>893</sup> που περιλαμβάνονταν στο 2<sup>ο</sup> πρόγραμμα, ολοκληρώθηκαν επιτυχώς ή μερικώς οι 36 δράσεις (56,3%).

Από αυτές οι 8 αφορούν 4 επαναλαμβανόμενες δράσεις που αξιολογήθηκαν επιτυχώς (1 δράση από 3 φορές, 2 δράσεις από 2 φορές και 1 δράση από μία φορά).

<sup>893</sup> Με στόχο να αποτυπωθεί η συνολική εικόνα του προγράμματος, ως συνολικές δράσεις χαρακτηρίζονται οι τελικές δράσεις στη λήξη του προγράμματος, όπως δηλαδή διαμορφώνονται στην τελευταία αξιολόγηση μετά τις αναβολές και τις τροποποιήσεις που έχουν προηγηθεί κατά τη διάρκεια του προγράμματος.

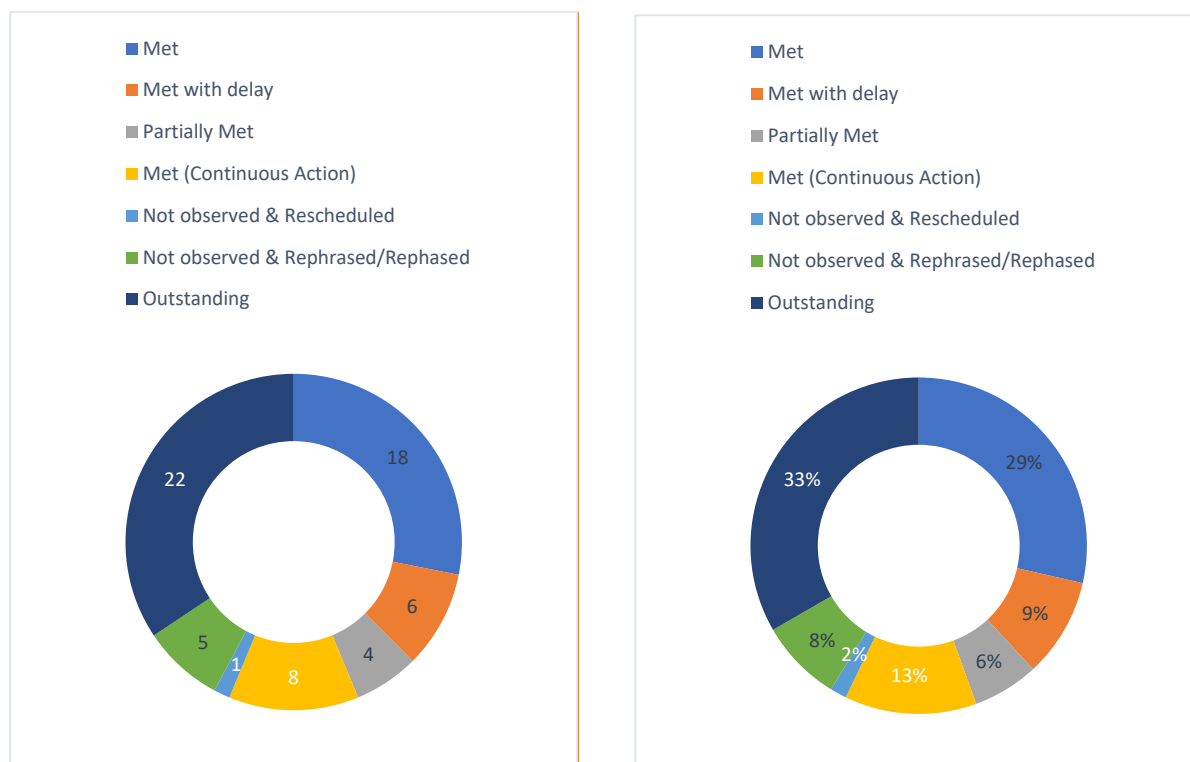
Δεδομένου ότι το 2<sup>ο</sup> πρόγραμμα διακόπηκε και δεν πραγματοποιήθηκε επόμενη αξιολόγηση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή μετά την 4<sup>η</sup> αξιολόγηση, στις συνολικές δράσεις του 2<sup>ου</sup> προγράμματος προσμετρώνται οι δράσεις που είχαν υλοποιηθεί μέχρι και την 4<sup>η</sup> αξιολόγηση (36 δράσεις), οι δράσεις της 4<sup>ης</sup> και τελευταίας αξιολόγησης που δεν υλοποιήθηκαν (6 δράσεις) και οι δράσεις που παρέμειναν σε εκκρεμότητα (outstanding) καθώς είχαν σχεδιαστεί να γίνουν μετά την 4<sup>η</sup> αξιολόγηση (23 δράσεις μείον 1 από αυτές που είχε αξιολογηθεί ήδη στην 4<sup>η</sup> αξιολόγηση ως μη ολοκληρωμένη και είχε επαναπρογραμματιστεί).

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

Μόλις 6 δράσεις (9,4%) απέτυχαν να ολοκληρωθούν ενώ έπρεπε να είχαν ολοκληρωθεί μέχρι και την 4<sup>η</sup> αξιολόγηση (5 από αυτές τροποποιήθηκαν και 1 από αυτές επαναπρογραμματίστηκε για επόμενη αξιολόγηση) .

Ενώ 22 δράσεις (34,4%) παρέμειναν σε εκκρεμότητα (outstanding) καθώς είχαν σχεδιαστεί να γίνουν μετά την 4<sup>η</sup> αξιολόγηση αλλά δεν αξιολογήθηκε η εφαρμογή τους λόγω του ότι δεν υπήρξε επόμενη αξιολόγηση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

**Διάγραμμα 31. ΣΥΝΟΛΟ ΤΕΛΙΚΩΝ ΔΡΑΣΕΩΝ ΤΟΥ 2ΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΚΑΙ Η ΤΕΛΙΚΗ ΤΟΥΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΣΤΟ ΤΕΛΟΣ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ (ΣΕ ΠΛΗΘΟΣ ΚΑΙ ΣΕ ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ)**



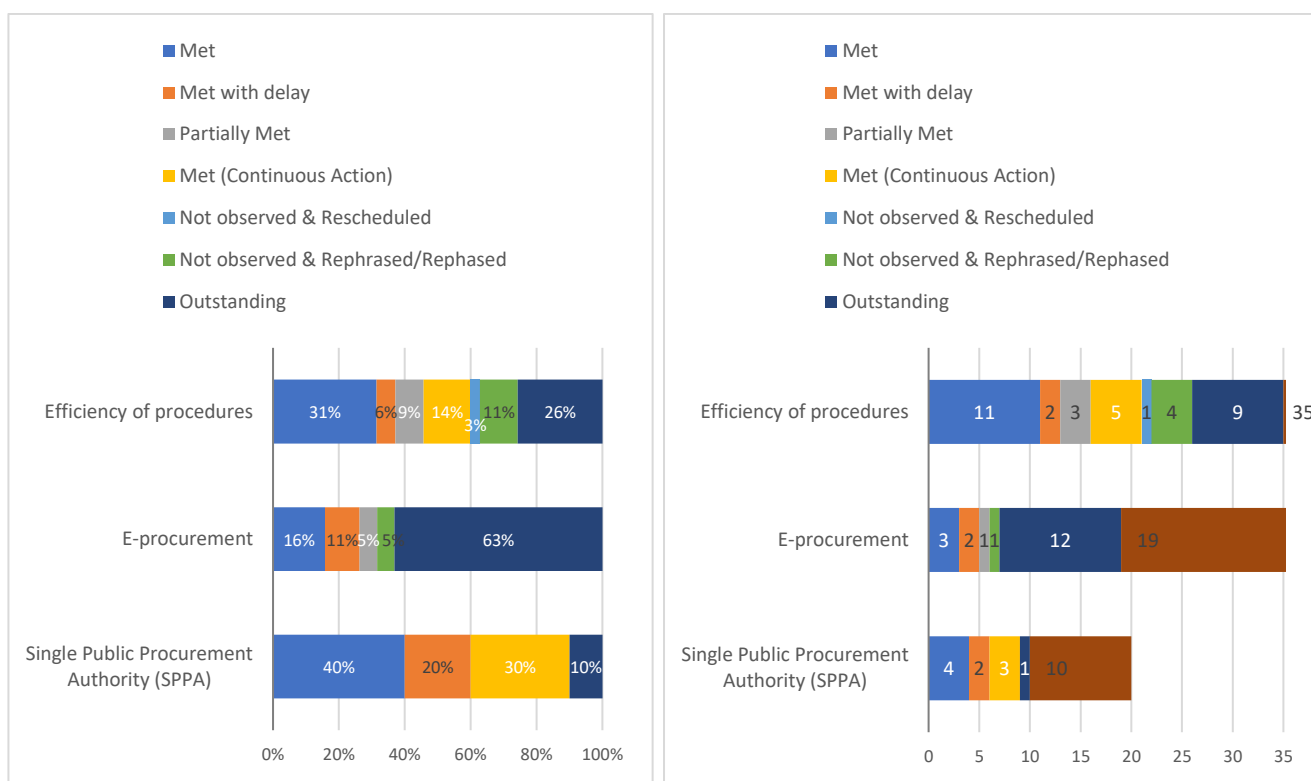
Ανά κατηγορία, από τις 64 τελικές δράσεις που περιλαμβάνονταν στο 2ο πρόγραμμα, οι 35 αφορούσαν την αποδοτικότητα των διαδικασιών, οι 19 τις ηλεκτρονικές προμήθειες και οι 10 την Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων.

Τον υψηλότερο βαθμό υλοποίησης κατέγραψαν οι δράσεις σχετικά με την Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων. Ολοκληρώθηκαν επιτυχώς και οι 9 από τις 10 δράσεις που είχαν σχεδιαστεί (οι τρεις εξ αυτών όπως και η μία που έμεινε σε εκκρεμότητα αφορούν μία επαναλαμβανόμενη δράση που ελεγχόταν σε κάθε αξιολόγηση).

Υψηλό βαθμό υλοποίησης κατέγραψαν και οι δράσεις σχετικά με την αποδοτικότητα των διαδικασιών όπου παρά τον πολύ μεγάλο αριθμό τους (35 δράσεις) επιτυχώς αξιολογήθηκαν 21 από αυτές - ποσοστό 60% - (οι 5 εξ αυτών όπως και 3 από αυτές που έμειναν σε εκκρεμότητα αφορούν 4 επαναλαμβανόμενες δράσεις που ελέγχονταν σε κάθε αξιολόγηση). Ωστόσο 5 δράσεις (14%) απέτυχαν να ολοκληρωθούν ενώ έπρεπε να είχαν ολοκληρωθεί μέχρι και την 4<sup>η</sup> αξιολόγηση και 9 δράσεις παρέμειναν σε εκκρεμότητα καθώς είχαν σχεδιαστεί να γίνουν μετά την 4<sup>η</sup> αξιολόγηση.

Τον χαμηλότερο βαθμό υλοποίησης κατέγραψαν οι δράσεις σχετικά τις ηλεκτρονικές προμήθειες όπου από τις 19 δράσεις αξιολογήθηκαν επιτυχώς οι 6 (ποσοστό 32%), μια αξιολογήθηκε ανεπιτυχώς και 12 παρέμειναν σε εκκρεμότητα καθώς είχαν σχεδιαστεί να γίνουν μετά την 4<sup>η</sup> αξιολόγηση.

**Διάγραμμα 32. ΣΥΝΟΛΟ ΤΕΛΙΚΩΝ ΔΡΑΣΕΩΝ ΤΟΥ 2ου ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΚΑΙ Η ΤΕΛΙΚΗ ΤΟΥΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΣΤΟ ΤΕΛΟΣ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ (ΣΕ ΠΛΗΘΟΣ ΚΑΙ ΣΕ ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ)**



## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

Πίνακας 52. ΔΡΑΣΕΙΣ ΤΟΥ 2ΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΚΑΙ Η ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥΣ

Σχεδιασμός			Αξιολόγηση		
Action	Introduced document	Deadline	Test document	Test Comments	Status
<b>Efficiency of procedures</b>					
<b>Central Purchasing Bodies (CPB)</b>					
The Government will move towards more centralised procurement, especially in the field of health procurement, services and supplies: The Government identifies a number of potential sectoral Central Purchasing Bodies (CPB) at central government level. The first CPBs are fully operational and coordinated by the SPPA. [Q2-2012]	R0 (March 2012)	Q2-2012	R1 (Dec. 2012)	The identified CPBs are the Health Procurement Committee (HPC) for health supplies and the General Secretariat of Commerce for supplies and services. Given the recent creation of the Single Public Procurement Authority (in April 2012), these CPBs are not yet coordinated by the Single Public Procurement Authority.	Met
The Government establishes centralised purchasing/framework contracts for frequently purchased supplies or services at central government level with the obligation for ministries and central government bodies to source via these contracts and optional use for regional entities. [Q3-2012]	R0 (March 2012)	Q3-2012	R1 (Dec. 2012)	A set of five framework contracts covering office and health supplies and business services was submitted to the Commission services on 10 December 2012. They do not include, however, the obligation for ministries and central government bodies to source via these contracts. This requirement has been moved to April 2013 in the updated MoU.	Ongoing & Rephrased/ Rephased
The Government proposes an Action Plan to establish CPB at regional/local level, at least one per administrative region. [Q3-2012] Regional/local CPBs are fully operational and coordinated by the SPPA.	R0 (March 2012)	Q3-2012	R1 (Dec. 2012)	A note on CPBs was sent to the Commission in October 2012, and TFGR has presented expertise to the Government to prepare an action plan within the deadline set in the new MoU (December 2012).	Partially Met
Presents a plan for the development of CPBs (such as the Greek General Secretariat for Commerce -for supplies and services- and EPY -for health procurement-) to the Commission Services by December 2012. The plan identifies all contracting authorities procuring supplies and services at the Central Government level and overviews their procurement needs, with a view to gradually increasing the share of supplies and services procured through those CPBs. Similarly, a plan to establish CPB at regional/local level is also submitted to the Commission services by December 2012	R1 (Dec. 2012)	Dec.. 2012	R2 (May 2013)	26/04/2013, the plan is presented. This action is considered DONE by Troika	Met



ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

Submits by December 2012 to the Commission services for evaluation two and one framework contracts used in frequently purchased supplies or services at central government and regional level, respectively, and mandates the relevant administration to source via those contracts. (April 2013)	R1 (Dec. 2012)	April 2013	R2 (May 2013)	26/04/2013, New Date June 2013	Met with delay
Mandates the relevant administrations to source via the framework contracts submitted to the Commission services (June 2013)	R2 (May 2013)	June 2013	R3 (July 2013)	Relevant Framework Agreements: a) FA that has been signed and call offs are attached (Purchasing Committee of Ministry of Health) b) FA that is signed with GSIS c) Two (2) FAs that are under at evaluation stage (KtP- Information Society S.A.) Every FA includes the relevant mandate. It will be fully implemented by July 2013	Not observed & Rescheduled
	R3 (July 2013)	Oct. 2013	R4 (Apr. 2014)	The obligation will be rephrased and rephased	Not observed & Rephrased/ Rephrased
Adopts decisions leading to the creation of a Central Purchasing Body at the General Directorate for the procurement of goods and services. In particular, the Government: i. draws a list of supplies and services where the requirements of multiple contracting authorities can be standardised into a limited number of alternatives. The list includes items, such as, office equipment, furniture, supplies and stationery, IT equipment, telecommunications, transport vehicles, travel services, etc. (May 2013)	R2 (May 2013)	May 2013	R3 (July 2013)	The competent authority has drawn a first draft list regarding supplies and services. The list was sent on 19.6.2013 (IT goods and services, office furniture, office supplies, photocopying paper, travel services, fuel, water pipes- drain pipes). Authorities are expecting comments from the Troika.	Met
ii. draws framework contracts for the procurement of the abovementioned standardised supplies and services through the CPB. (Continuous)	R2 (May 2013)	Conti- nuous	R3 (July 2013)	Competent authorities proceed to relevant tenders	Met
	R3 (July 2013)		R4 (Apr. 2014)	Framework contracts drawn by the CPBs in order to procure supplies and services according to the standardised list.	Met
	R4 (Apr. 2014)				Outstanding
iii. issues legislation mandating the purchase of the identified standard supplies and services through the CPB for all central government entities, with no monetary thresholds and with transitory periods agreed with the Commission services. Military purchases of standardised civil supplies and services (not falling under the scope of Directive 2009/81 on procurement in the fields of defence and security) are also carried out through the CPB. (June 2013)	R2 (May 2013)	June 2013	R3 (July 2013)	Relevant MD (amendment) is signed. <b>It will be published by end July 2013, according to the new deadline</b>	Met

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

vi. issues legislation mandating the purchase of the identified standard supplies and services through the CPB for all central Government authorities, with no monetary thresholds and with transitory periods agreed with the Commission services. Military purchases of standardised civil supplies and services (not falling under the scope of Directive 2009/81 on procurement in the fields of defence and security), and fuel, are also carried out through the CPB with a view of commencing on January 2014. (July 2013);	R3 (July 2013)	July 2013	R4 (Apr. 2014)	MD Π1/1732/23.7.13/ΦΕΚ 1869/31.7.13 contains a detailed list. The circular (Π1/1714/12.8.2013) regarding request of these 28 CPVs for the next year was sent to the central government on 12.8.2013.	Not observed & Rephrased/ Rephased
iv. tenders at least three framework contracts used in frequently purchased supplies or services at central government level through the CPB. (December 2013)	R2 (May 2013)	Dec. 2013	R4 (Apr. 2014)	The CPB publishes contract notices for at least 3 framework contracts used in frequently purchased supplies or services at central government level through the CPB and award contracts by mid-2014	Not observed & Rephrased/ Rephased
	R3 (Jul 2013)	Dec. 2013			
Adopts decisions leading to the creation of a Central Purchasing Body at the General Directorate for the procurement of goods and services. In particular, the Government and - once it has become operational - the CPB: i. Based on the list of categories defined in June 2013, establishes and publishes a detailed list of supplies and services where the requirements of multiple contracting Authorities will be standardised into a limited number of alternatives. (September 2013);	R3 (July 2013)	Sept. 2013	R4 (Apr. 2014)	MD Π1/1732/23.7.13/ΦΕΚ 1869/31.7.13 contains a detailed list. The circular (Π1/1714/12.8.2013) regarding request of these 28 CPVs for the next year was sent to the central government.	Met
ii. confirms at least 3 promising categories for procurement via framework contracts, finalises design of the call for tender and prepares tender specifications (October 2013);	R3 (July 2013)	Oct. 2013	R4 (Apr. 2014)	Categories have been specified. Drafts of three new framework agreements (paper, screen and toner) are submitted to EC/ECB/IMF and public consultation was completed on 07.01.2014.	Met
iii. publishes contract notices for at least 3 framework contracts used in frequently purchased supplies or services at central government level through the CPB; (December 2013) and award contracts by mid-2014;	R3 (July 2013)	Dec. 2013	R4 (Apr. 2014)	Categories have been specified. Drafts of three new framework agreements (paper, screen and toner) were submitted to EC/ECB/IMF and public consultation was completed on 07.01.2014. Contract notices are published	Not observed & Rephrased/ Rephased
Adopts a reorganisation and staffing plan for the General Secretariat of Commerce, corresponding to its new functions as a Central Purchasing Body (May 2014).	R4 (Apr. 2014)	May 2014	-	-	Outstanding

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

Revises the currently applicable Unified Public Procurement Programme with a view to: i. Submitting a proposal to the European Commission for the designing of a revised Unified Public Procurement Programme, by identifying the supplies and services the procurement of which is subject to central purchasing ('what'), the bodies and entities ('who') as well as the procedural and administrative arrangements ('how') for the operation of the revised Unified Public Procurement Programme (April 2014);	R4 (Apr. 2014)	April 2014	-	-	Outstanding
ii. Enacting the appropriate legislation implemented the revised Unified Public Procurement Programme as designed under (i) above, and rendering its use mandatory by other Ministries for their supplies and services procurement needs. (August 2014).	R4 (Apr. 2014)	Aug. 2014	-	-	Outstanding
iii. Applying the revised Unified Public Procurement Programme to cover public procurement needs of 2015 (October 2014).	R4 (Apr. 2014)	Oct. 2014	-	-	Outstanding
Monitors compliance of Ministries and other bodies with the requirement to make use of centrally managed framework agreements (continuous).	R4 (Apr. 2014)	Continuous	-	-	Outstanding
Promotes awareness and facilitates use of centrally managed framework agreements by other Ministries and agencies (continuous).	R4 (Apr. 2014)	Continuous	-	-	Outstanding
The CPB: i. Following the identification of three categories for procurement via framework contracts, and the publication of their contract notices, awards the relevant contracts by June 2014.	R4 (Apr. 2014)	June 2014	-	-	Outstanding
Ensures that framework agreements awarded under (i) above include clauses whereby the providers selected should be able to implement them and set up arrangements for the call-down procedures within two months from the entry into force. The Ministries should be provided the supplies and services under these framework agreements within four months from their entry into force (continuous).	R4 (Apr. 2014)	Continuous	-	-	Outstanding
iii. Revises the list of categories of supplies and services to be procured under the central purchasing scheme depending on the needs of public sector (including central government units and bodies). This list should be presented to and consulted with the European Commission and include in any event military purchases of standardised civil supplies – including fuel - and services (not falling under the scope of Directive 2009/81 on procurement in the fields of defence and security). This list should also identify the areas where further framework agreements should be entered into with a view to increasing efficiency and responding cost-effectively to recurrent needs (June 2014).	R4 (Apr. 2014)	Continuous	-	-	Outstanding

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

<b>Agora portal</b>					
Following the adoption of the JMD on the Agora Portal for contract transparency: i. publishes data on contract notices on supplies, services and works and on the number of contracting authorities uploading information on the AGORA portal starting with contracts above €30,000. (June 2013)	R2 (May 2013)	June 2013	R3 (July 2013)	The action is implemented. Requests for contracts above 1000€ are uploaded on the Agora Portal by the competent 4.000 Authorities. Considered as Done.	Met
ii. facilitates compliance, by reviewing standard documents and providing support to contracting authorities. (Continuous)	R2 (May 2013)	Continuous	R3 (July 2013)	The action is implemented, request for contracts above 1000€ are uploaded on the Agora Portal by the competent Authorities. At the meeting with Troika on 12.6.2013 there was a detailed presentation of the Agora Portal.	Met
	R3 (July 2013)		R4 (Apr. 2014)	Improvements based on the evaluation take place on a regular basis.	Met
	R4 (Apr. 2014)				Outstanding
publishes a set of standard forms for contract notices based on those used to publish notices on EU Tenders Electronic Daily (October 2013);	R3 (July 2013)	Oct. 2013	R4 (Apr. 2014)	The system covers the ted guidelines. E-sending system applies.	Met
starting from October 2013, publishes all contract award notices and contracts;	R3 (July 2013)	Oct. 2013	R4 (Apr. 2014)	According to EU and national regulatory framework, all contract award notices and contracts are published.	Met
publishes consolidated data on the number of contract notices on supplies, services and works and on the number of contracting authorities uploading information on the portal (for contracts with value above 30'000€) (Continuous);	R3 (July 2013)	Continuous	R4 (Apr. 2014)	Information are uploaded in portal www.promitheus.gov.gr.	Met
publishes the findings of an independent evaluation of the functioning of the portal, including a review of functionality and results (e.g. numbers of contract notices/contract award notices published, numbers and type of contracting authority, estimated values of contracts) (October 2013).	R3 (July 2013)	Oct. 2013	R4 (Apr. 2014)	The ministry proceeds with improvements based on the evaluation.	Met

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

<p><b>Reform of public procurement legislation</b></p> <p>The Government undertakes a reform of the public procurement system including works, supplies and services with a view to (a) simplifying, streamlining and consolidating the body of public procurement legislation, and (b) rationalising the administrative structures and processes in public procurement to desired procurement results in terms of efficiency and efficacy. The review starts from an analysis of the state of play (flowcharts, procedural phases, actors involved, timelines, statistics). <b>A first Action Plan for the reform is developed in agreement with the European Commission.</b> [Q2-2012]</p>	<p>R0 (Mar. 2012) Από το 1<sup>ο</sup> πρόγραμμα</p>	<p>Q2-2012</p>	<p>R1 (Dec. 2012)</p>	<p>A Steering Committee has been set up to coordinate the secretary generals with public procurement responsibilities in Greece. The Committee is chaired by the Deputy Minister of Development. Meanwhile, the EC has outsourced a study to map public procurement legislation, which will be used in the context of the review of Greek public procurement legislation and will be presented in December 2012. The new MoU calls the government to agree with the Commission services on an action plan for the reform of the public procurement system by January 2013 and to submit the draft legislation by Q3 2012. The action plan will factor in the findings of the EC study on the Greek public procurement system.</p>	<p>Partially Met</p>
<p>Government presents drafts of the necessary legislative and organisational measures to implement the above-mentioned Action Plan to the European Commission. [Q4-2012]</p>	<p>R0 (Mar. 2012) R1 (Dec. 2012)</p>	<p>Q4-2012 Sept. 2013</p>	<p>-</p>	<p>-</p>	<p>Rephrased/ Rephased</p>
<p>Proceeds with the reform of the public procurement legislation, in accordance with the action plan submitted to the Commission services in February 2013. The drafts of all legislative and organisational measures implementing the above-mentioned Action Plan are presented to the European Commission by September 2013.</p>	<p>R2 (May 2013) R3 (Jul 2013)</p>	<p>Sept. 2013 Sept. 2013</p>	<p>R4 (Apr. 2014)</p>	<p>SPPA and TASK FORCE are in cooperation in order to prepare a Bill. The draft legal provisions are finalised and delivered.</p>	<p>Met with delay</p>
<p>The Government undertakes a thorough review of the system of redress against award procedures with the objective of (1) reducing the significant and frequent delays triggered by excessive use and lengthy processing of redress in public procurement procedures and of (2) assessing the role to confer to the SPPA in this area. The Government proposes an Action Plan in agreement with the European Commission. [Q2-2012]</p>	<p>R0 (Mar. 2012) Από το 1<sup>ο</sup> πρόγραμμα</p>	<p>Q2-2012</p>	<p>R1 (Dec. 2012)</p>	<p>The Greek government has submitted data on the Greek redress system to the Commission services, the last time, on 4 October 2012. The information needs to be supplemented with data from the Administrative Courts of Appeals, which have a critical role in the adjudication of actions/interim measures requests against the decisions of the contracting authorities. Looking forward, the review of the redress system will become part of the review of the public procurement legislation.</p>	<p>Partially Met</p>

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

Undertakes to adopt by December 2013 a reform of the public procurement system including works, supplies and services under the coordination of the SPPA with a view to: i. simplifying, streamlining and consolidating the body of public procurement legislation; ii. rationalising the administrative structures and processes in public procurement to desired procurement results in terms of efficiency and efficacy; iii. improving national review procedures, including the reduction of delays triggered by the redress system and assessing the role to confer to the SPPA in the area of redress (remedies and judicial protection).	R0 (Mar. 2012) Από το 1 <sup>ο</sup> πρόγραμμα	Dec. 2013	R4 (Apr. 2014)	Under the competency of SPPA. Public consultation of the draft legislation is completed (31.1.2014) and it is prepared to be submitted to the Parliament (by 10.04.2014).	Not observed & Rescheduled
	R1 (Dec. 2012)	Dec. 2013			
	R2 (May 2013)	Dec. 2013			
	R3 (July 2013)	Dec. 2013			
	R4 (Apr. 2014)	May 2014	-	-	Outstanding
Develops an Action Plan for the reform, in agreement with the European Commission. (January 2013). It will include an analysis of the state of play (flowcharts, procedural phases, actors involved, timelines, statistics etc.) and factors in the results of the study on the Greek public procurement system commissioned by the EC.	R1 (Dec. 2012)	Jan. 2013	R2 (May 2013)	26/04/2013, the Action Plan is agreed with Troika. The action is considered DONE	Met
<b>E-procurement</b>					
The Government presents a detailed plan for the development of the eprocurement platform, including its phased roll-out, communication and training programmes, its target usage levels, and planned revision of the current legislation (if needed). [Q1-2012]	R0 (Mar. 2012)	Q1-2012	R1 (Dec. 2012)	A timeline for the development of the National Electronic Public Procurement System was submitted to the Commission Services on 1 August 2012. However, it did not qualify as a detailed plan for the development of the e-procurement platform. According to the updated MoU, the Authorities will submit in December 2012 a plan for the development of the e-procurement platform and to gradually extend its use to all public sector bodies in Greece.	Ongoing & Rephrased/ Rephased
To run public procurement procedures by electronic means (i.e., E-procurement):	R1 (Dec. 2012)	Dec. 2012	R2 (May 2013)	26/04/2013, new Date July 2013	Ongoing & Rescheduled

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

<p>The Government</p> <p>1. Refines, in consultation with the European Commission, the existing plan for the development of the e-procurement platform by December 2012, including, among others, measures and deadlines for:</p> <p>i. the operation of supplies, services and public works procurement contracts through the e-procurement platform;</p> <p>ii. the availability of functionalities such as e-notification and e-tendering;</p> <p>iii. the mandatory use of the platform by the central government, regional government and other public sector entities;</p> <p>iv. the communication and training programmes for users of the platform;</p> <p>v. the periodic monitoring mechanisms for the take-up of e-procurement platform by its users and the specification of target usage levels;</p> <p>vi. the interaction of the platform with the planned simplification of procurement legislation;</p> <p>vii. the means to facilitate access and use to the platform by users, including easy to use e-signature and e-ID solutions.</p>	R2 (May 2013)	May 2013	R3 (July 2013)	A new project plan including public works is sent to the Troika. (included all the clauses i-vii). Authorities are expecting comments from the Troika.	Met with delay
<p>The Government presents a pilot version of the e-procurement system. [Q2- 2012]</p>	R0 (Mar. 2012)	Q2- 2012	R1 (Dec. 2012)	The Government presented in October 2012 to the Commission services the software of the e-procurement platform. According to the new MoU, the platform will be tested between December 2012 and June 2013 on a pilot basis	Partially Met
<p>The e-procurement platform is fully operational and ready for use and a common portal is created for the publication of all procurement procedures and outcomes. The e-procurement framework is placed under the responsibility of the SPPA, which supervises its operations. [Q1-2013]</p>	R0 (Mar. 2012) Από το 1 <sup>ο</sup> πρόγραμμα	Q1-2013	R1 (Dec. 2012)	According to the Authorities' estimates, the e-procurement platform will be fully operational in July 2013.	Ongoing & Rephrased/ Rephrased
<p>ensure that the e-procurement platform is fully operational and ready for use by the Central Public Administration for supplies and services contracts in July- 2013.</p>	R1 (Dec. 2012)	July- 2013	-	-	Outstanding
	R2 (May 2013)	July- 2013			
<p>The whole public sector uses the e-procurement platform [Q4-2013] and</p>	R0 (Mar. 2012)	Q4-2013	-	-	Outstanding
	R1 (Dec. 2012)	Dec. 2015			
	R2 (May 2013)	Dec. 2015			
	R3 (July 2013)	Dec. 2015			

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

	R4 (Apr. 2014)	Oct. 2015			
Submits to the Commission services the data of the monitoring activities covering year 2013 against the target user levels. (1st half of January 2014) In addition, it presents data on: i. the number of calls for tender published electronically (in absolute terms and as a percentage of total number of published calls for tender); ii. the number of tenders with specifications published online; iii. the number of contracts carried out electronically relative to the total number of contracts. iv. the types of purchases carried out with the e-procurement platform. v. the number of contracting authorities using e-procurement.	R0 (Mar. 2012)	Jan. 2014	-	-	Outstanding
	R1 (Dec. 2012)	Jan. 2014			
	R2 (May 2013)	Jan. 2014			
	R3 (July 2013)	Jan. 2014			
	R4 (Apr. 2014)	Jan. 2014			
In the development of the e-procurement platform, commits to: i. complete the e-procurement infrastructure for supplies and services contracts by December 2012.	R1 (Dec. 2012)	Dec. 2012	R2 (May 2013)	The e-procurement platform is ready (IT infrastructure), 26/04/2013 the action is considered DONE by Troika	Met
ii. run supplies and services contracts for the Central Government on a pilot basis through the e-procurement platform throughout the 1st half of 2013.	R1 (Dec. 2012)	1st half of 2013	R3 (July 2013)	The e-procurement platform has been delivered and runs as pilot application (January 2013).	Met
	R2 (May 2013)	1st half of 2013			
Ensures the use of the platform as follows: i. the Central Government procures at least 25% of its supplies and services' needs (in terms of contract value) through the e-procurement platform by December 2013.	R1 (Dec. 2012)	Dec. 2013			Rephrased/ Rephased
ii. the Central Purchasing Bodies (CPBs) use the e-procurement platform for all their tendering procedures. (June 2014)	R1 (Dec. 2012)	June 2014	-	-	Outstanding
	R2 (May 2013)	June 2014			
	R3 (July 2013)	June 2014			
	R4 (Apr. 2014)	July 2014			



ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

<p>To run public procurement procedures by electronic means (i.e., E-procurement): The Government: 1. Following the transmission of the e-procurement plan to the Commission, adopts all necessary measures for its implementation according to the deadlines, including: i. the operation of supplies, services and public works procurement contracts through the e-procurement platform; ii. the availability of functionalities such as e-notification and e-tendering; iii. the mandatory use of the platform by the central Government, regional Government and other public sector entities; iv. the communication and training programmes for users of the platform; v. the periodic monitoring mechanisms for the take-up of e-procurement platform by its users and the specification of target usage levels; vi. the interaction of the platform with the planned simplification of procurement legislation; vii. the means to facilitate access and use to the platform by users, including easy to use e-signature and e-ID solutions. The execution of the plan and the respect of deadlines will be closely monitored in cooperation with the Commission, starting from September 2013.</p>	R3 (July 2013)	Sept. 2013	R4 (Apr. 2014)	The system is operational and other entities are in the process of adopting it.	Not observed & Rephrased/ Rephrased
<p>In the development of the e-procurement platform, commits to: present the results of the pilot testing of the system software/architecture. The "fitness for purpose" of the system will be subject to an independent assessment (September 2013).</p>	R3 (July 2013)	Sept.2013	R4 (Apr. 2014)	A team of experts is established, TASK FORCE is also involved. The platform is evaluated.	Met
<p>The execution of the action plan for e-procurement will be closely monitored in cooperation with the Commission services. In particular, the Government: Publishes monthly a report on the number of contract notices on supplies, services and works and on the number of contracting authorities uploading information on the portal (continuous).</p>	R4 (Apr. 2014)	Continuous	-	-	Outstanding
<p>Completes the running of pilot tenders on the ESHDHS system and draws conclusions for the further development of system management/governance, development of system functionality (April 2014).</p>	R4 (Apr. 2014)	April 2014	-	-	Outstanding
<p>Establishes a suitably equipped and resourced steering committee for ESHDHS and KHMDS, under the responsibility of the Minister, to develop and oversee implementation of a business continuity and development plan (April 2014).</p>	R4 (Apr. 2014)	April 2014	-	-	Outstanding

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

Sets the appropriate legal framework under the new law of SPPA to remove any duplication in data-entry requirements for contracting authorities, establishing interoperability among the various databases, creating thus KHMDHS as the single public system dedicated to the publication of contract notices and contract award notices in the Greek public administration (May 2014).	R4 (Apr. 2014)	May 2014	-	-	Outstanding
Establishes by May 2014 a business continuity and development plan for the KHMDHS and the ESHDHS systems which: i. Ensures that the Hellenic Republic becomes owner and manager of the systems needed to run the ESHDHS and the KHMDHS systems and ensure its continuity beyond the expiry of current contractual arrangements. ii. Complies with the recommendations set out in the systems evaluation carried out by the independent experts as well as the lessons from the pilot tenders. iii. Ensures that KHMDHS is appropriately visible and advertised, for instance in search engines, so as to increase its visibility. iv. Launches extensive communication and training plans for suppliers and contracting authorities. v. Ensures that ESHDHS is developed in a manner that ensures interoperability between KHMDHS, ESHDHS, and DIAVGEIA, so as to ensure the automatic transfer of information between the systems (e.g. user registration). vi. Ensure compliance of information entered in ESHDHS is compliant	R4 (Apr. 2014)	May 2014	-	-	Outstanding
Implements all arrangements, financial, managerial, staffing and otherwise, to ensure the uninterrupted development and implementation of ESHDHS and KHMDHS (September 2014).	R4 (Apr. 2014)	Sept. 2014	-	-	Outstanding
Ensures the mandatory use of the e-submission as follows: For all Ministries regarding the purchase of supplies and services. (continuous, beginning 1st July 2014).	R4 (Apr. 2014)	Continuous	-	-	Outstanding
For all local and regional bodies for the purchase of supplies and services (1st October 2014).	R4 (Apr. 2014)	Oct. 2014	-	-	Outstanding
For public procurement tenders regarding works by central government bodies by 1st January 2015 and by the contracting authorities other than the central government bodies by December 2015.	R4 (Apr. 2014)	Dec. 2015	-	-	Outstanding

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

Single Public Procurement Authority					
<p>The Government issues decisions:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>to appoint the members of the SPPA. [February 2012]</li> <li>to provide for the institution and establishment of positions for the SPPA's personnel, as well as for the organization of human resources and services of the Authority in accordance with the provisions of the law on the SPPA. [March 2012]</li> <li>to provide for the Implementing Regulation of the SPPA. [April 2012]</li> </ul>	R0 (Mar. 2012) Από το 1 <sup>ο</sup> πρόγραμμα	April 2012	R1 (Dec. 2012)	The decisions regarding the appointment of the members of the SPPA board, for the establishment of positions for the SPPA personnel, as well as the Presidential Decrees on the rules of operation of the SPAA (PD 122/2012; FEK A 215/5.11.2012) and on the organization of SPAA (PD 123/2012; FEK A 216/5.11.2012) have all been adopted. A draft Presidential Decree on the SPPA's financial regulation was submitted to the Commission services on 7 December 2012.	Ongoing & Rephrased/.R ephased
Ensures that all necessary staff is transferred to the SPPA, in accordance with the Presidential Decree 123/2-11-2012 on its organisation, so that the SPPA fulfils its mandate, objectives, competences and powers as defined in the implementing regulations, of the law on the SPPA and in the Action Plan agreed with the European Commission in November 2010. (February 2013)	R1 (Dec. 2012)	Feb. 2013	R2 (May 2013)	26/04/2013, New Date May 2013, 43 employees are working for SPPA and 29 secondments are pending	Met with delay
The SPPA starts its operations to fulfil its mandate, objectives, competences and powers as defined in the law on the SPPA and the Action Plan agreed with the European Commission in November 2010. [April 2012]	R0 (Mar. 2012) Από το 1 <sup>ο</sup> πρόγραμμα	April 2012	R1 (Dec. 2012)	The members of the Board have been appointed and 7 staff (5 lawyers, 2 engineers) have been moved to the Authority from various Greek public sector bodies (as of mid-September 2012). The SPPA is currently sharing the premises of the Greek Secretary General of Commerce and will be moved to a new building later in 2012. Also, as of mid-September, the SPPA had adopted 27 negative decisions against the adoption of a negotiated procedure without publication in the healthcare sector.	Met with delay
To make the Single Public Procurement Authority (SPPA) operational, The Government:					
1. By December 2012, issues the following implementing legislation of Law 4013/2011 on the Single Public Procurement Authority, providing for:	R1 (Dec. 2012)	Dec. 2012	R2 (May 2013)	PD 43, FEK A 80/5-4-2013	Met
i. the SPPA's financial management rules (Art. 4).					
ii. the SPPA's structure and remit of its services and any other matters pertaining to its organisation (Art. 4).	R1 (Dec. 2012)	Dec. 2012	R2 (May 2013)	PD 123, FEK A 216/5.11.2012, OBSERVED.	Met
iii. the SPPA's Rules of Procedure (Art. 7).	R1 (Dec. 2012)	Dec. 2012	R2 (May 2013)	PD 122, FEK A 215/5.11.2012, OBSERVED	Met

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

<p>iv. the Agora Portal for contract transparency (Art. 11). The above legislation shall enter into force at the latest by December 2012.</p>	<p>R1 (Dec. 2012)</p>	<p>Dec. 2012</p>	<p>R2 (May 2013)</p>	<p>JMD is ready, FEK 3400/B/20-12-2012, OBSERVED</p>	<p>Met</p>
<p>The SPPA ensures coordination and coherence of the functioning of the Central Purchasing Bodies, of the reform of the Greek public procurement regulations and of the e-procurement framework with the overall public procurement system and strategy. (Continuous)</p>	<p>R1 (Dec. 2012)</p>	<p>Continuous</p>	<p>R2 (May 2013)</p>	<p>The EAADISY proceeded in numerous decisions assent to resort to the negotiation process, in opinion of regulation on public procurement, processing complaints on matters violating national or Community law on public contracts. It has also set up working groups for a standard document and draft contracts and prepare an action plan for the reform of the legal and regulatory framework for public procurement. Moreover, it has sent document to the Ministry of Health for the immediate resolution of issues related to the use of the direct award procedure and oversight issues in the Health sector. MoH has consulted on the CMD for the Central Electronic Registry Public Procurement.</p>	<p>Met (Continuous Action)</p>
	<p>R2 (May 2013)</p>		<p>R3 (July 2013)</p>	<p>The EAADISY proceeded in numerous decisions assent to resort to the negotiation process, in opinion of regulation on public procurement, processing complaints on matters violating national or Community law on public contracts. It has also set up working groups for a standard document and draft contracts and prepare an action plan for the reform of the legal and regulatory framework for public procurement. Moreover, it has sent document to the Ministry of Health for the immediate resolution of issues related to the use of the direct award procedure and oversight issues in the Health sector. MoH has consulted on the CMD for the Central Electronic Registry Public Procurement.</p>	<p>Met (Continuous Action)</p>

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

	R3 (July 2013)		R4 (Apr. 2014)	SPPA is the coordinator for the overall public procurement strategy of the Government. The implementation of the e-procurement framework as well as the legislative framework in general are under the competency of SPPA.	Met (Continuous Action)
	R4 (Apr. 2014)		-	-	Outstanding

### 3ο Πρόγραμμα

#### Σχεδιασμός 3ου Προγράμματος

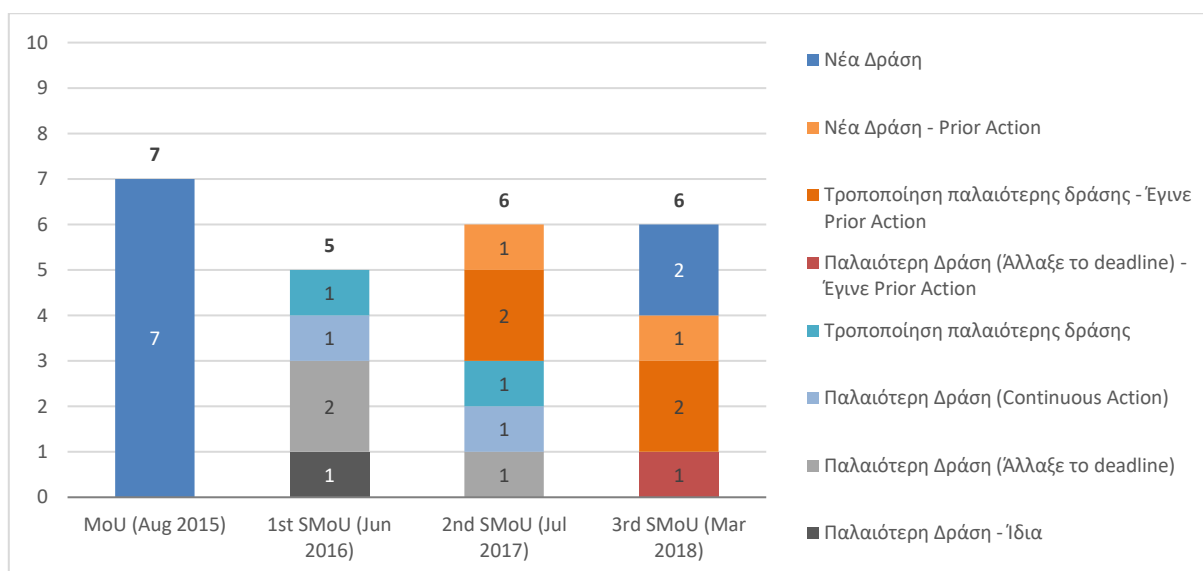
Μετά τη διακοπή του 2<sup>ου</sup> προγράμματος, στο 3<sup>ο</sup> πρόγραμμα τον Αύγουστο 2015 εισήχθησαν 7 δράσεις σχετικά με τη μεταρρύθμιση του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων.

Στις επόμενες αναθεωρήσεις του προγράμματος, οι περισσότερες δράσεις επαναλαμβάνονται είτε τροποποιημένες είτε με αλλαγή στο χρονοδιάγραμμά τους.

Χαρακτηριστικό είναι μάλιστα ότι στην 2<sup>η</sup> και στην 3<sup>η</sup> αναθεώρηση του προγράμματος αρκετές δράσεις μετατρέπονται σε προαπαιτούμενα (prior actions) προκειμένου να εφαρμοστούν.

Αξίζει να σημειώσουμε ότι στο 3<sup>ο</sup> μνημόνιο σε αντίθεση με τα 2 προηγούμενα, η κάθε αναθεώρηση ονομαζόταν συμπληρωματικό πρόγραμμα (Supplementary Memorandum of Understanding) και ήταν διαφορετική από την αξιολόγησή του (Compliance Report) η οποία προηγείτο χρονικά. Να σημειώσουμε επίσης ότι η κάθε αναθεώρηση γινόταν με πολύ μεγάλη χρονική καθυστέρηση, πράγμα που θεωρητικά έδινε και περισσότερο χρόνο για την υλοποίηση των δράσεων.

**Διάγραμμα 33. ΠΛΗΘΟΣ ΔΡΑΣΕΩΝ ΠΟΥ ΑΝΑΓΡΑΦΟΝΤΑΝ ΣΕ ΚΑΘΕ ΕΠΙΚΑΙΡΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ 3<sup>ου</sup> ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ**



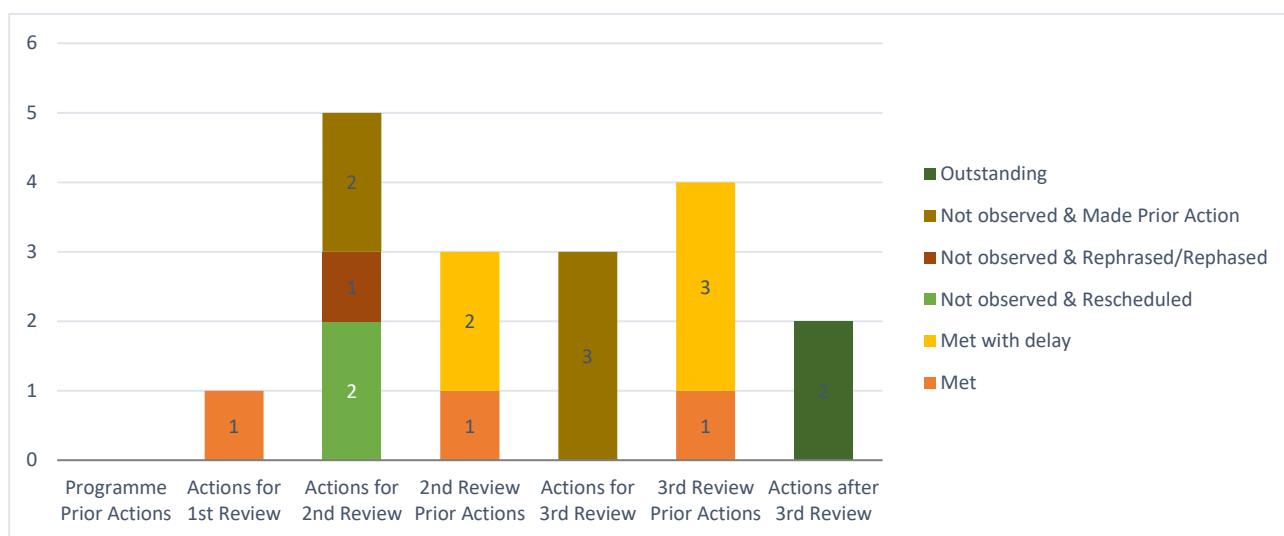
#### Εφαρμογή 3ου προγράμματος

Ως προς την εφαρμογή των δράσεων του 3<sup>ου</sup> προγράμματος, στην 1<sup>η</sup> αξιολόγηση πραγματοποιήθηκε μία δράση (και πάλι η εκπόνηση ενός action plan).

Στη 2<sup>η</sup> αξιολόγηση (Compliance Report - 2<sup>nd</sup> Review), σχεδόν 10 μήνες αργότερα, καμία από τις 5 δράσεις που ήταν να γίνουν στο μεσοδιάστημα δεν είχε επιτευχθεί. Δύο εξ αυτών μάλιστα έγιναν προαπαιτούμενα (prior actions) για το κλείσιμο της 2<sup>ης</sup> αναθεώρησης (2<sup>nd</sup> Supplementary MoU) και με αυτό τον τρόπο ολοκληρώθηκαν.

Το ίδιο συνέβη και στην 3<sup>η</sup> αξιολόγηση (Compliance Report, 3<sup>rd</sup> Review), όπου καμία από τις 3 δράσεις που ήταν να γίνουν στο μεσοδιάστημα (8 μήνες μετά) δεν είχε επιτευχθεί. Και οι τρεις δράσεις μετατράπηκαν σε προαπαιτούμενα (prior actions) για το κλείσιμο της 3<sup>ης</sup> αναθεώρησης (3<sup>rd</sup> Supplementary MoU) και με αυτό τον τρόπο ολοκληρώθηκαν.

**Διάγραμμα 34. ΠΛΗΘΟΣ ΔΡΑΣΕΩΝ ΤΟΥ 3ου ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΠΟΥ ΑΞΙΟΛΟΓΗΘΗΚΑΝ ΚΑΙ Η ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΠΟΥ ΒΡΕΘΗΚΑΝ ΣΤΗΝ ΑΝΤΙΣΤΟΙΧΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ**



\* Στο 3<sup>ο</sup> Πρόγραμμα, στις εκθέσεις συμμόρφωσης (*Compliance Reports*) σε κάθε αξιολόγηση εξετάζονται μόνο όσες δράσεις είχαν χαρακτηριστεί ως *prior actions* (*Implementation of Prior Actions*). Ως εκ τούτου δεν αναγράφονταν οι υπόλοιπες δράσεις που δεν είχαν γίνει. Για λόγους συγκρισιμότητας με τα προηγούμενα προγράμματα, όσες δράσεις δεν είχαν γίνει την προκαθορισμένη ημερομηνία και περνούσαν στα επόμενα ΣΜΟΥ χαρακτηρίστηκαν αντίστοιχα ως μη ολοκληρωμένες (*not observed*) τη συγκεκριμένη χρονική στιγμή.

Συνολικά λοιπόν, από τις 10 συνολικά δράσεις<sup>894</sup> που περιλαμβάνονταν στο 3<sup>ο</sup> πρόγραμμα (πρόκειται για τις τελικές δράσεις μετά τις αναβολές και τις τροποποιήσεις), ολοκληρώθηκαν επιτυχώς οι 8 δράσεις (80%). Από αυτές οι 5 δράσεις υλοποιήθηκαν όπως είδαμε και προηγουμένως με αρκετή καθυστέρηση αφού πρώτα είχαν μετατραπεί σε προαπαιτούμενα (*prior actions*).

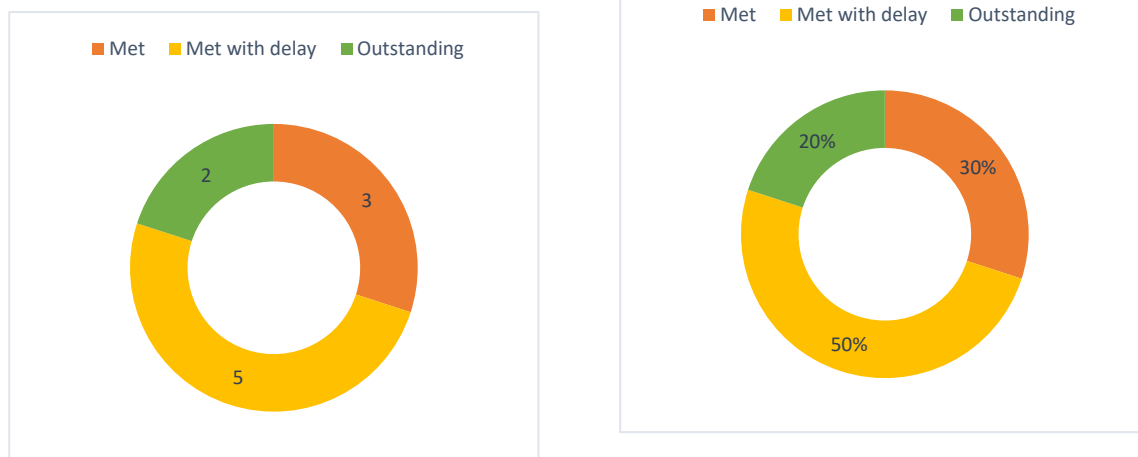
Μέχρι αυτή τη στιγμή, εκκρεμούν ακόμα 2 δράσεις (*outstanding*) καθώς είχαν σχεδιαστεί να γίνουν μετά την 3<sup>η</sup> αξιολόγηση.

<sup>894</sup> Με στόχο να αποτυπωθεί η συνολική εικόνα του προγράμματος, ως συνολικές δράσεις χαρακτηρίζονται οι τελικές δράσεις στη λήξη του προγράμματος, όπως δηλαδή διαμορφώνονται στην τελευταία αξιολόγηση μετά τις αναβολές και τις τροποποιήσεις που έχουν προηγηθεί κατά τη διάρκεια του προγράμματος.

Δεδομένου ότι το 3<sup>ο</sup> πρόγραμμα βρίσκεται ακόμα σε εξέλιξη, στις συνολικές δράσεις του 3<sup>ου</sup> προγράμματος προσμετρώνται οι δράσεις που έχουν υλοποιηθεί μέχρι και την 3<sup>η</sup> αξιολόγηση και οι δράσεις που βρίσκονται σε εκκρεμότητα (*outstanding*) καθώς έχουν σχεδιαστεί να γίνουν μετά την 3<sup>η</sup> αξιολόγηση

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

**Διάγραμμα 35. ΣΥΝΟΛΟ ΤΕΛΙΚΩΝ ΔΡΑΣΕΩΝ ΤΟΥ 3ου ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΚΑΙ Η ΤΕΛΙΚΗ ΤΟΥΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΣΤΗ ΛΗΞΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΠΛΗΘΟΣ ΚΑΙ ΣΕ ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ (ΣΕ**

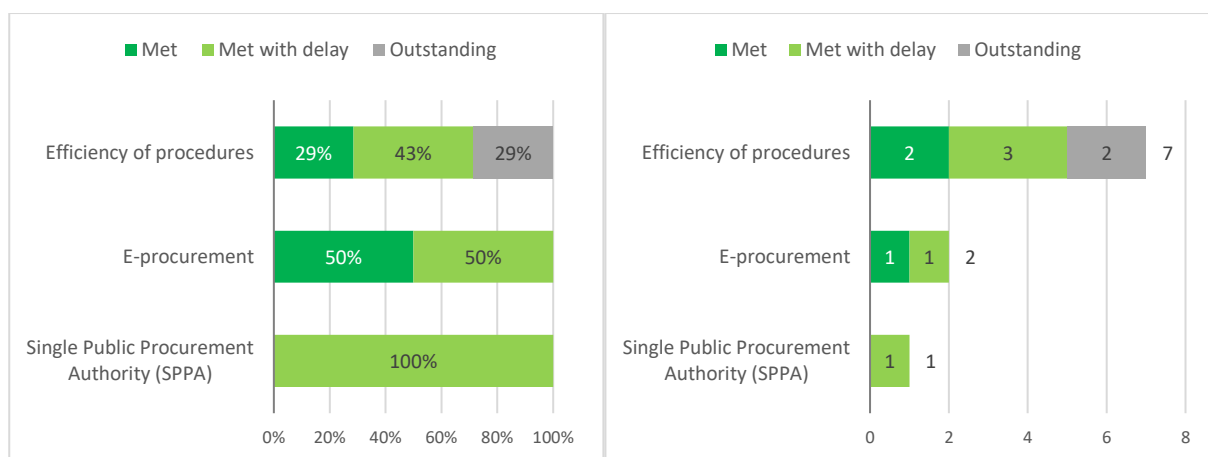


Ανά κατηγορία, από τις 10 τελικές δράσεις που περιλαμβάνονταν στο 3ο πρόγραμμα, οι 7 αφορούσαν την αποδοτικότητα των διαδικασιών, οι 2 τις ηλεκτρονικές προμήθειες και μόλις μία την Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων.

Οι δράσεις που αφορούν τις ηλεκτρονικές προμήθειες και την Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, παρά τις καθυστερήσεις που αναφέρθηκαν και προηγουμένως, έχουν ολοκληρωθεί όλες.

Σχετικά με τις δράσεις που αφορούν την αποδοτικότητα των διαδικασιών έχουν ολοκληρωθεί οι 5 από τις 7 δράσεις (71%) και εκκρεμούν ακόμα 2 δράσεις που έχουν σχεδιαστεί να γίνουν μετά την 3η αξιολόγηση.

**Διάγραμμα 36. ΣΥΝΟΛΟ ΤΕΛΙΚΩΝ ΔΡΑΣΕΩΝ ΤΟΥ 3ου ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΚΑΙ Η ΤΕΛΙΚΗ ΤΟΥΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΣΤΗ ΛΗΞΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ (ΣΕ ΠΛΗΘΟΣ ΚΑΙ ΣΕ ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ)**





## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

Πίνακας 53. ΔΡΑΣΕΙΣ ΤΟΥ 3ου ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΚΑΙ Η ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥΣ

Σχεδιασμός			Αξιολόγηση		
Action	Introduced document	Deadline	Test document	Test Comments	Status
<b>Efficiency of procedures</b>					
Greece needs to take further action in the area of public procurement to increase efficiency and transparency of the Greek public procurement system, prevent misconduct, and ensure more accountability and control. By September 2015 the authorities will agree with the European Commission, which will assist on implementation, an action plan to spell out the details of the actions below (key deliverable).	R0 (Aug 2015) Key deliverable	Sep 2015	Report on Greece's compliance with the first set of milestones of October 2015	Action Plan agreed, including on the adoption of the revised legal framework for public procurement, the reform of the remedies system, e-procurement, central purchasing, good management, administrative capacity, accountability, control, and coordination.	Met
By January 2016, a consolidated, comprehensive and simplified legislative framework (primary and secondary legislation) on public procurement and concessions, including the transposition of the new EU directives on public procurement and concessions (2014/23, 2014/24, 2014/25) will enter into force.	R0 (Aug 2015)	Jan 2016	-	-	Rephrased/ Rephased
By December 2016, the reform of the system of non-judicial/administrative remedies will enter into force. The authorities will present a detailed proposal for this reform to the Commission by October 2015.	R0 (Aug 2015)	Oct 2015	-	-	Rephrased/ Rephased
By February 2017, the authorities will adopt measures to improve the judicial remedies system. In preparation, the authorities will perform by September 2016 in cooperation with the Commission a comprehensive assessment of the effectiveness of the existing judicial remedies system, identifying problems (e.g. lack of effective and rapid remedies, delays, difficulty of obtaining damages, litigation costs).	R0 (Aug 2015)	Feb 2017	-	-	Rephrased/ Rephased
By May 2016, a new central purchasing scheme, established in cooperation with the Commission and the OECD will enter into force, to be applied for the needs of 2017.	R0 (Aug 2015)	May 2016	-	-	Rephrased/ Rephased

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

<p>Based on the Action Plan on Public Procurement agreed with the European Commission in October 2015, the authorities will: By May 2016, adopt a consolidated, comprehensive and simplified legislative framework (primary and secondary legislation) agreed with the European Commission on public procurement and concessions, including the transposition of the new EU Directives on public procurement and concessions (2014/23, 2014/24, 2014/25), and the establishment of a Remedies Review Body to provide fast and effective remedies as provided for in the EU Remedies Directives (first-instance remedies). The Remedies Review Body shall start operating by 31 December 2016.</p>	<p>1st SMoU (Jun 2016) key deliverable</p>	<p>May 2016</p>	<p>-</p>	<p>-</p>	<p>Not observed &amp; Rephrased/ Rephrased</p>
<p>The Greek authorities will take all necessary measures to establish the Remedies Review Body (first-instance remedies) by June 2017 (key deliverable) in view of it starting its operation (submission and review of remedy applications) by June 2017.</p>	<p>2nd SMoU (Jul 2017) key deliverable</p>	<p>June 2017</p>	<p>-</p>	<p>-</p>	<p>Not observed &amp; Made Prior Action</p>
<p>The authorities will take as a prior action all necessary measures and actions to ensure the full operation of the Remedies Review Body. Specifically, the authorities will (a) complete the procedure for the selection of the remaining members of the Body (temporary list of selected candidates); (b) appoint the general director of the Body; (c) appoint the legal counsels; and (d) start the procedure for the selection of the scientific and administrative personnel (as provided for in Law 4412/2016) by publishing the relevant invitation.</p>	<p>3rd SMoU (Mar 2018) prior action</p>	<p>3rd Review prior action</p>	<p>R3 (Mar 2018</p>	<p>Considerable progress; The Body has been established and reviews applications on public supply and service contracts. The body will start to review appeals on public works contracts in 2018. Human resources: the General Director has been appointed; 21/30 members already formally appointed and assumed their duties – 9/10 selected, formal appointment pending; Legal Counsels (five) already appointed; Invitation for the selection of personnel published. The appointment of all members and personnel has to be completed by April 2018 (SMoU, 3.12.17, Key Deliverable (April 2018)).</p>	<p>Met with delay</p>
<p>By February 2017, the authorities will adopt measures to improve the judicial remedies system in the area of public procurement (second-instance remedies), taking into account the establishment of the Remedies Review Body. In preparation, by June 2016, the authorities</p>	<p>1st SMoU (Jun 2016)</p>	<p>Feb 2017</p>	<p>-</p>	<p>-</p>	<p>Not observed &amp; Reschedu- led</p>

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

in cooperation with the Commission will complete a comprehensive assessment of the existing judicial remedies system, identifying problems (e.g. lack of effective and rapid remedies, delays, difficulty of obtaining damages, litigation costs) and proposing specific actions to improve effectiveness.	2nd SMoU (Jul 2017) <b>key deliverable</b>	June 2017	-	-	Not observed & <b>Made Prior Action</b>
	3rd SMoU (Mar 2018) <b>prior action</b>	3rd Review prior action	R3 (Mar 2018)	Measures have been adopted by the Greek authorities on 13 October 2017 (Law 4491/2017)	Met with delay
By 1 July 2016, a new central purchasing scheme for the needs of 2017 (onwards), on the basis of a plan developed in cooperation with the European Commission, will enter into force.	1st SMoU (Jun 2016)	July 2016	-	-	Not observed & <b>Made Prior Action</b>
As a prior action, a new centralised procurement scheme for the needs of 2017 (onwards), on the basis of a plan developed by the General Secretariat of Commerce in cooperation with the European Commission, will enter into force. In this regard, as a prior action, the Greek authorities will (a) by February 2017 enact the Ministerial Decision under Article 41 (4) of Law 4412/2016 to implement this scheme to cover needs of 2017; (b) by March 2017 at the latest, publish the contract notices for the award of the framework contracts (needs of 2017) on the purchase of (i) PC towers and computer desktops; (ii) LED lamps; (iii) copying paper and (iv) air-conditioning (machines and services) with the aim of awarding them by September 2017; and (c) by February of 2017, submit to the institutions an action plan including the detailed steps for the award of the framework contract on the purchase of PC towers and computer desktops to allow the monitoring of progress of its award.	2nd SMoU (Jul 2017) <b>prior action</b>	2nd Review prior action	R2 (Jun 2017)	The plan was submitted on 11/10/2016 and the relevant draft MDs sent on 28/11/2016 and 21/12/2016. FEK B'4515/30.12.2016 for MD 137954 was received on 25 January 2017. FEK B'663/02.03.2017 for MD 20886 was received on 03 March 2017. Contract notices for the award of the framework contracts were issued on 31 March 2017. The action plan for the award of a framework contract was received on 6 March 2017 and has 7 September 2017 as deadline.	Met with delay
As a prior action, the authorities will submit to the Court of Auditors the award of the three (3) framework contracts under the new centralised procurement scheme as agreed with the institutions. The authorities will continue to implement actions on establishing a new centralised procurement scheme in the health sector in line with the actions outlined in section 2.5.2.3.a.	3rd SMoU (Mar 2018) <b>prior action</b>	3rd Review prior action	R3 (Mar 2018)	Computers: submitted to CoA on 13/12 LED: submitted to CoA on 21/12 Paper: consent from CoA received	Met
As a key deliverable, the authorities, by February 2018, will appoint the remaining members of the Body	3rd SMoU (Mar 2018) <b>key deliverable</b>	Feb 2018			Outstanding

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

and, by March 2018, will complete the selection procedure and appoint the scientific and administrative personnel.	3rd SMoU (Mar 2018) key deliverable	March 2018			Outstanding
<b>E-procurement</b>					
The authorities will continue to implement the action plan on e-procurement as agreed with the Commission.	R0 (Aug 2015)	Continuous			Rephrased/ Rephrased
The authorities will continue to implement the actions on e-procurement (KHMDHS and ESHDHS) as agreed with the European Commission in the action plan	1st SMoU (Jun 2016)	Continuous			Not observed & Rescheduled
	2nd SMoU (Jul 2017) key deliverable	Continuous			Not observed & Made Prior Action
	3rd SMoU (Mar 2018) prior action	3rd Review prior action	R3 (Mar 2018)	Technical adjustment of the platform to include public works complete (assessment of DG GROW, 10th Steering Committee)	Met with delay
As a prior action, the Greek authorities will make the necessary amendments to law 4412/2016 and adopt the MD to ensure the operation of new KHMDHS.	3rd SMoU (Mar 2018) prior action	3rd Review prior action	R3 (Mar 2018)	Amendments to law 4412/2016 were adopted as article 47 of the omnibus (law 4472, GG A74 of 19 May 2017). MD 57654 was issued in Government Gazette B1781 of 23 May 2017. The operation of the new KHMDHS system started on 13 June 2017.	Met with delay
<b>Single Public Procurement Authority (SPPA)</b>					
The authorities will ensure that the SPPA remains the principal institution in the area of public procurement in Greece; the SPPA will cooperate with other Greek institutions and the Commission to prepare by March 2016 a national strategy, identify systemic deficiencies of the national public procurement system, and propose realistic solutions to be implemented by the authorities through an action plan.	R0 (Aug 2015)	March 2016			

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

<p>The authorities will ensure that the SPPA remains the principal institution in the area of public procurement in Greece. The SPPA will cooperate with other Greek Institutions and the Commission in order to agree by May 2016 a national strategy that will identify systemic deficiencies of the national public procurement system, and propose realistic solutions to be implemented by the authorities through an action plan.</p>	<p>1st SMoU (Jun 2016)</p>	<p>May 2016</p>			<p>Not observed &amp; Made Prior Action</p>
<p>As a prior action, the authorities will adopt the Strategy on Public Procurement (prepared by the Single Public Procurement Authority and finalised by the central government) in view of implementing its action plan as of adoption. This Strategy will implement specific actions to address systemic deficiencies of the national public procurement system and increase administrative capacity and good management in public procurement.</p>	<p>2nd SMoU (Jul 2017) prior action</p>	<p>2nd Review prior action</p>	<p>R2 (Jun 2017)</p>	<p>Strategy was adopted on 20 January 2017 (50A/20.1.2017) - Two implementing bodies were instituted: First meeting of political body took place on 30 March.</p>	<p>Met with delay</p>

### Συνολική εφαρμογή

Ως προς τη συνολική εφαρμογή της μεταρρύθμισης του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων, παρατηρούμε ότι στο 1<sup>ο</sup> πρόγραμμα υλοποιήθηκε μικρός αριθμός δράσεων (4 δράσεις), ενώ όσες δεν έγιναν μεταφέρθηκαν στο 2<sup>ο</sup> πρόγραμμα (5 δράσεις).

Στο 2<sup>ο</sup> πρόγραμμα, πραγματοποιήθηκε αρκετά μεγάλος αριθμός δράσεων σε κάθε αξιολόγηση (36 συνολικά), ωστόσο 6 δράσεις απέτυχαν να ολοκληρωθούν ενώ έπρεπε να είχαν γίνει μέχρι και την 4η αξιολόγηση και 22 δράσεις παρέμειναν σε εκκρεμότητα (outstanding) καθώς είχαν σχεδιαστεί να γίνουν μετά την 4<sup>η</sup> αξιολόγηση αλλά δεν αξιολογήθηκε η εφαρμογή τους λόγω του ότι δεν υπήρξε επόμενη αξιολόγηση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

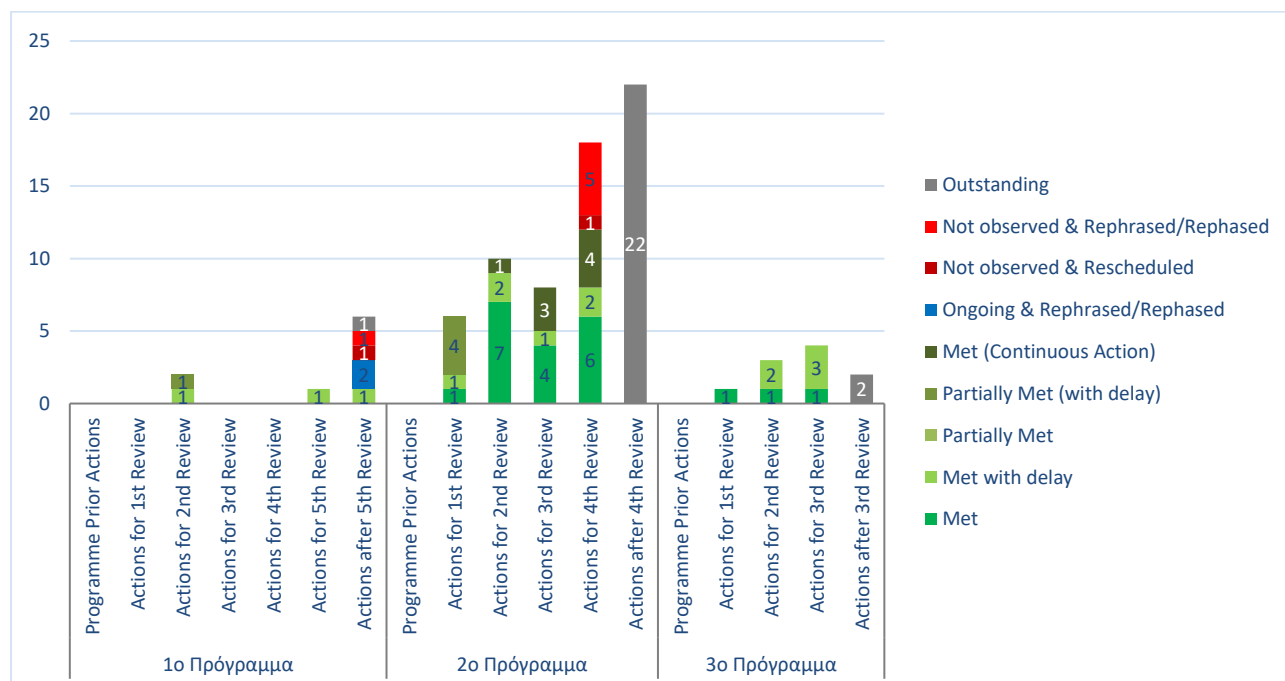
Στο 3<sup>ο</sup> πρόγραμμα, υλοποιήθηκε σχετικά μικρότερος αριθμός δράσεων (8 δράσεις) και μάλιστα με μεγάλες χρονικές καθυστερήσεις.

Όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως, οι μη ολοκληρωμένες και οι εκκρεμείς δράσεις στο τέλος του 1<sup>ου</sup> προγράμματος (Οκτώβριος 2011) πέρασαν στο 2<sup>ο</sup> πρόγραμμα (Μάρτιος 2012).

Το 2ο πρόγραμμα διακόπηκε στην 4<sup>η</sup> αξιολόγηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Απρίλιος 2014) με αποτέλεσμα να εμφανίζονται αρκετές δράσεις ανολοκλήρωτες και εκκρεμείς.

Η διακοπή του 2<sup>ου</sup> προγράμματος και το πέρασμα στο 3ο πρόγραμμα (Αύγουστος 2015) οδήγησε σε αναπροσανατολισμό των απαιτήσεων εστιάζοντας κυρίως στις βασικές όψεις για την ολοκλήρωση της μεταρρύθμισης. Το 3<sup>ο</sup> πρόγραμμα βρίσκεται ακόμα σε εξέλιξη.

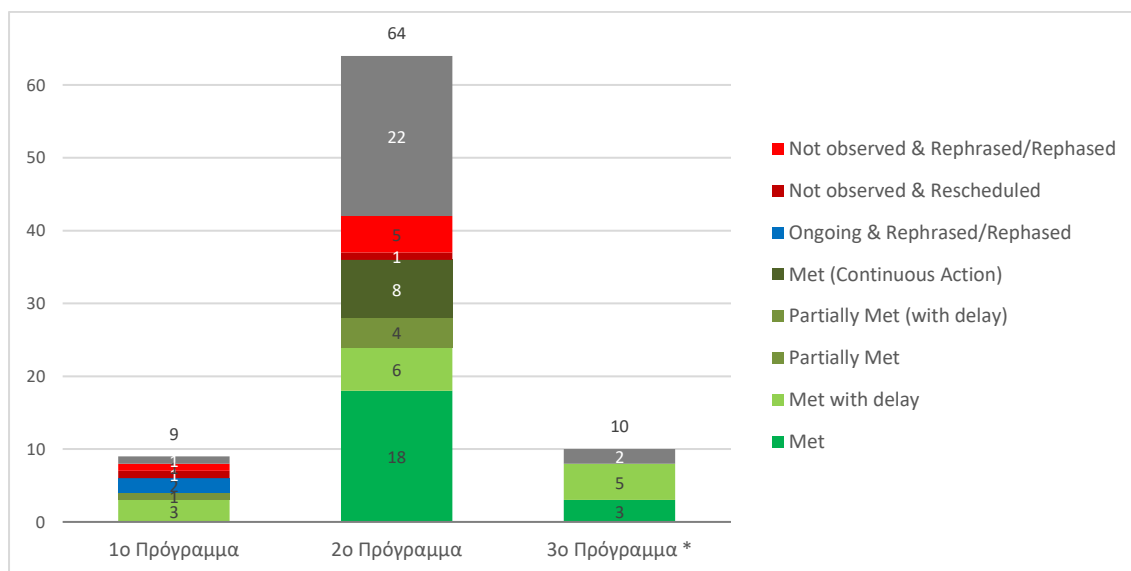
**Διάγραμμα 37. ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΠΛΗΘΟΣ ΤΕΛΙΚΩΝ ΔΡΑΣΕΩΝ ΑΝΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΚΑΙ Η ΤΕΛΙΚΗ ΤΟΥΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΣΤΗ ΛΗΞΗ ΚΑΘΕ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ**



## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

Συνολικά, λοιπόν, για τη μεταρρύθμιση του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων υλοποιήθηκαν 48 δράσεις (4 στο 1<sup>ο</sup> πρόγραμμα, 36 στο 2<sup>ο</sup> πρόγραμμα και 8 στο 3<sup>ο</sup> πρόγραμμα).

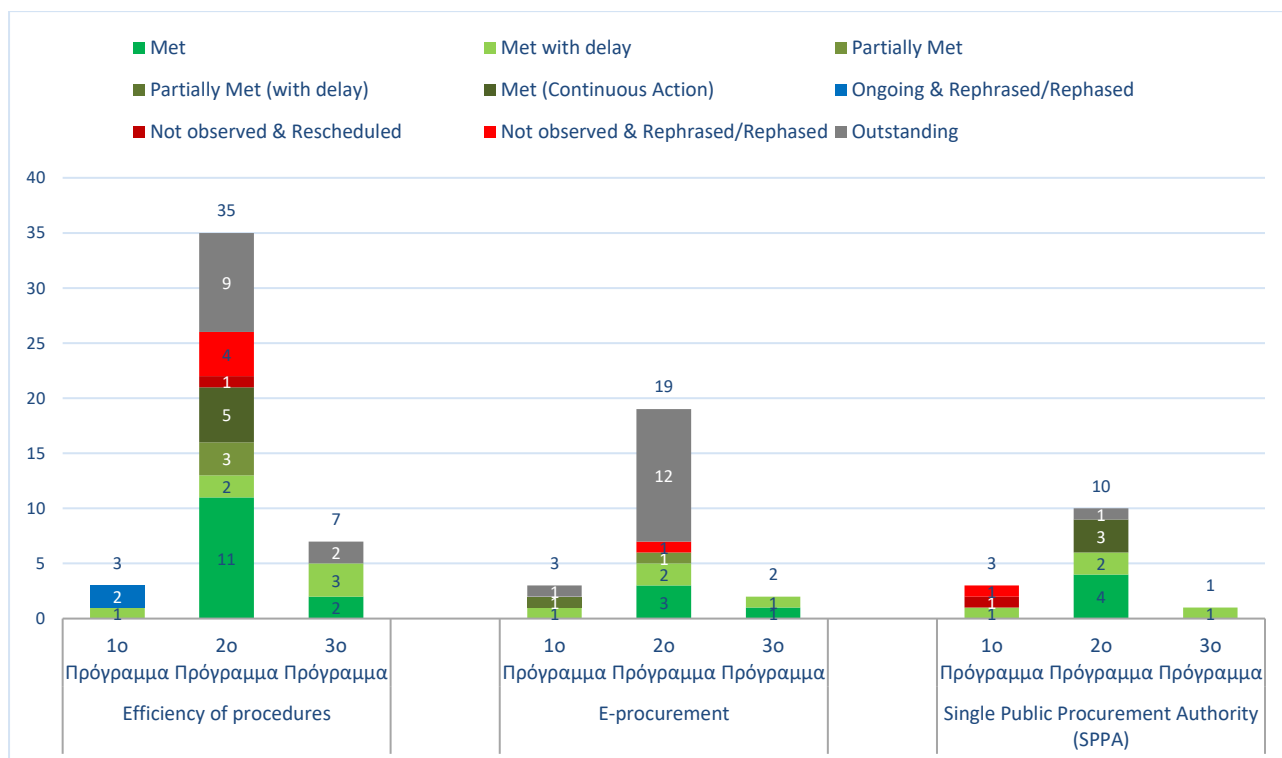
**Διάγραμμα 38. ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΠΛΗΘΟΣ ΔΡΑΣΕΩΝ ΑΝΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΙ Η ΤΕΛΙΚΗ ΤΟΥΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΣΤΗ ΛΗΞΗ ΚΑΘΕ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ**



Ανά κατηγορία:

- > Σχετικά με την αποδοτικότητα των διαδικασιών, υλοποιήθηκαν συνολικά 27 δράσεις (1 στο 1<sup>ο</sup> πρόγραμμα, 21 στο 2<sup>ο</sup> πρόγραμμα και 5 στο 3<sup>ο</sup> πρόγραμμα).
- > Σχετικά με την αποδοτικότητα τις ηλεκτρονικές προμήθειες, υλοποιήθηκαν συνολικά 10 δράσεις (2 στο 1<sup>ο</sup> πρόγραμμα, 6 στο 2<sup>ο</sup> πρόγραμμα και 2 στο 3<sup>ο</sup> πρόγραμμα).
- > Σχετικά με την Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, υλοποιήθηκαν συνολικά 11 δράσεις (1 στο 1<sup>ο</sup> πρόγραμμα, 9 στο 2<sup>ο</sup> πρόγραμμα και 1 στο 3<sup>ο</sup> πρόγραμμα).

**Διάγραμμα 39. Συνολικό πλήθος δράσεων σε κάθε πρόγραμμα ανά κατηγορία και η τελική τους κατάσταση στη λήξη κάθε προγράμματος**



## II. Θεματική ανάλυση της εξέλιξης του αριθμού των δράσεων

Η μεταρρύθμιση του συστήματος δημοσίων συμβάσεων αποτελεί ένα από τα πρώτα πεδία που εμφανίζονται στην ατζέντα της διοικητικής μεταρρύθμισης, όταν ακόμη κυριαρχείται από τη δημοσιονομική προτεραιότητα. Αν και αποτελεί και διαρθρωτική μεταρρύθμιση, λαμβάνει μεγαλύτερη έμφαση, λόγω του δημοσιονομικού της ενδιαφέροντος και διατρέχει και τα τρία προγράμματα προσαρμογής.

Παρότι πρόκειται για ζήτημα που αφορά τις διοικητικές διαδικασίες/λειτουργίες (όπως και στην περίπτωση της δημοσιονομικής διαχείρισης), οι μεταρρυθμίσεις και αλλαγές δεν περιορίζονται στην αναγκαία αναπροσαρμογή του νομικού πλαισίου. Περιλαμβάνουν επίσης δημιουργία θεσμών, στην προκειμένη περίπτωση ανεξάρτητης αρχής (ΕΑΔΗΣΥ), και Ηλεκτρονικής υποδομής (πλατφόρμα e-procurement). Το 1<sup>ο</sup> Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής (3 Μαΐου 2010) στο κεφάλαιο περί διαρθρωτικών πολιτικών και ειδικότερα της διοικητικής μεταρρύθμισης αναφέρει σχετικά: «Οι πρακτικές προμηθειών θα βελτιωθούν με στόχο τη ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και τη διασφάλιση της διαφάνειας». Στο Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής (3 Μαΐου 2010) αυτό αναλύεται ως εξής: «Οι αρχές θα ολοκληρώσουν την πρώτη φάση της μεταρρύθμισης για το ενιαίο σύστημα κρατικών συμβάσεων, με τη δημιουργία μιας κεντρικής αρχής προμηθειών και με την άμεση εφαρμογή της ηλεκτρονικής πλατφόρμας για τις κρατικές συμβάσεις και θα εισάγουν τη χρήση ηλεκτρονικών συστημάτων δημοπρασίας. Θα πρέπει να διασφαλιστεί μία ενιαία προσέγγιση και κοινές διαδικασίες για τη διενέργεια πλειοδοτικών διαγωνισμών, καθώς και για ελέγχους προληπτικούς (ex ante) και κατασταλακτικούς (ex post).



Σε αυτές τις λίγες γραμμές περιγράφεται συνοπτικά το σύνολο της μεταρρύθμισης, η οποία ωστόσο προκειμένου να υλοποιηθεί προϋποθέτει σειρά ενεργειών οι οποίες εδώ δεν αναφέρονται λεπτομερειακά. Η έκφραση «πρώτη φάση της μεταρρύθμισης» αναγνωρίζει προφανώς ότι δεν πρόκειται για μια μεταρρύθμιση απλή, που μπορεί να γίνει από τη μια ημέρα στην άλλη. Είναι ωστόσο φειδωλή στην ανάλυση των επιμέρους απαιτήσεων. Ταυτόχρονα όμως, η αναφορά σε ειδικότερα πεδία, με ιδιαίτερα προβλήματα, όπως ο τομέας της υγείας ή των εξοπλισμών δείχνει το εύρος της στόχευσης.<sup>895</sup>

Όπως δείχνει η ποσοτική αποτίμηση, στην πορεία των αξιολογήσεων, παρατηρείται αύξηση του αριθμού των δράσεων σε σχέση με την πρόβλεψη του πρώτου Μνημονίου (9 δράσεις συνολικά). Ενώ η αρχική στόχευση δεν αλλάζει, οι απαιτούμενες ενέργειες πολλαπλασιάζονται και μάλιστα ακόμη περισσότερο στο δεύτερο Μνημόνιο και τις διαδοχικές αναθεωρήσεις του μετά από τις αξιολογήσεις της εφαρμογής του (64 δράσεις). Στο τρίτο Μνημόνιο, οι σχετικές απαιτούμενες δράσεις μειώνονται σημαντικά (10 συνολικά).

Ειδικότερα, από την πρώτη αξιολόγηση του πρώτου προγράμματος, αρχίζουν να συγκεκριμενοποιούνται τα απαραίτητα βήματα και να αποτελούν συγκεκριμένες χωριστές δεσμεύσεις. Αυτές εντάσσονται στο ευρύτερο πλαίσιο ενός σχεδίου δράσης που απαιτείται να καταρτιστεί, με χρονοδιάγραμμα για τη δημιουργία κεντρικής αρχής προμηθειών, για την άμεση υλοποίηση μιας ηλεκτρονικής πλατφόρμας για τις δημόσιες προμήθειες και το σύστημα ηλεκτρονικών δημοπρασιών. Το σχέδιο δράσης στοχεύει επίσης στη διασφάλιση ενιαίας προσέγγισης της διαδικασίας προμηθειών σε όλη τη διοίκηση και ενός ενιαίου συστήματος προληπτικών και κατασταλτικών ελέγχων.<sup>896</sup>

Σε γενικές γραμμές, η αύξηση του αριθμού των δράσεων συνίσταται πρώτον στη μεταφορά καθυστερημένων δράσεων σε επόμενη αξιολόγηση, δεύτερον, και κυρίως, στην εξειδίκευση και λεπτομερή περιγραφή των επιμέρους δράσεων και τρίτον, στην προσθήκη νέων συμπληρωματικών ή πρόσθετων απαιτήσεων, που δεν είναι σαφές αν περιλαμβάνονταν εξ αρχής.

Αξίζει πάντως να σημειωθεί ότι οι «καθυστερήσεις» στην εκπλήρωση των απαιτήσεων του Μνημονίου που μεταφέρονται σε επόμενες αξιολογήσεις μπορεί να καλύπτουν διαφορετικές πραγματικότητες. Ορισμένοι τέτοιοι παράγοντες είναι ο χρόνος διενέργειας της αξιολόγησης, ο ρεαλιστικός χαρακτήρας των προθεσμιών που τίθενται αλλά και ο βαθμός της ενδεχόμενης καθυστέρησης. Για παράδειγμα, στο πρώτο πρόγραμμα οι αξιολογήσεις γίνονταν συχνά και συστηματικά κάθε τρίμηνο. Η μεταφορά των απαιτήσεων σε επόμενη αξιολόγηση λόγω καθυστέρησης δεν μπορεί επομένως να θεωρηθεί εξ ορισμού ως αποτέλεσμα κωλυσιεργίας στην εφαρμογή αλλά μπορεί να οφείλεται στην αρχική υποτίμηση του χρόνου που απαιτούσε η προετοιμασία τους. Θα άξιζε βεβαίως να διερευνηθεί κατά θέμα η αιτία των καθυστερήσεων, αλλά στις περισσότερες περιπτώσεις μπορεί να οφείλεται σε συνήθη διοικητική καθυστέρηση όταν πρόκειται για θέματα πολύπλοκα που χρειάζονται μελέτη και επεξεργασία, χρονοβόρες

<sup>895</sup> Ειδικότερη αναφορά γίνεται στην ανάγκη αλλαγής της νομοθεσίας για το θεσμικό πλαίσιο προμηθειών υγείας (Ν. 3580/2007), Επίσης απαιτείται η ολοκλήρωση της υιοθέτησης της Οδηγίας 2009/81 σχετικά με τον συντονισμό των διαδικασιών σύναψης ορισμένων συμβάσεων έργων, προμηθειών και παροχής υπηρεσιών που συνάπτονται από αναθέτουσες αρχές ή αναθέτοντες φορείς στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας. Βλ. β' αξιολόγηση, σελ. 101.

<sup>896</sup> Απαιτείται επίσης η αποτελεσματική ενσωμάτωση της Οδηγίας 2007/66/ΕΚ για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης δημόσιων συμβάσεων, και στη διασφάλιση ότι η αρμοδιότητα για την εξέταση των διαδικασιών ανάθεσης θα ανατεθεί στα διοικητικά δικαστήρια.

διαδικασίες (π.χ. συμβάσεις για ηλεκτρονική βάση) ή απαραίτητες τυπικές προϋποθέσεις (π.χ. επεξεργασία Προεδρικών Διαταγμάτων από ΣτΕ). Άλλωστε, οι καθυστερήσεις δεν είναι απαραίτητα σημαντικές. Για παράδειγμα ο Ν. 4013/2011 (Σύσταση ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων) τελικά ψηφίστηκε με μικρή καθυστέρηση στις 6.9.2011 αντί για τον Ιούνιο του ίδιου έτους.

Προκειμένου να γίνουν αντιληπτά ο πολλαπλασιασμός των απαιτήσεων, το εύρος και η εξειδίκευσή τους, επιχειρείται μια πρώτη θεματική προσέγγιση των ποσοτικών - περιγραφικών απαιτήσεων. Το ερώτημα σε τί αφορά η αύξηση των (σχεδιαζόμενων-απαιτούμενων) δράσεων θα εξετασθεί στη συνέχεια εγγύτερα. συνέχεια ως παραδείγματα η δημιουργία της ΕΑΔΗΣΥ και η βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών.

## **1. Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων**

Η δημιουργία της ΕΑΔΗΣΥ ως ανεξάρτητης αρχής, σύμφωνα με τον Ν. 4013/2011 στόχευε «στην ανάπτυξη και προαγωγή της εθνικής στρατηγικής, πολιτικής και δράσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, τη διασφάλιση της διαφάνειας, αποτελεσματικότητας, συνοχής και εναρμόνισης των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων προς το εθνικό και ευρωπαϊκό δίκαιο, τη διαρκή βελτίωση του νομικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και τον έλεγχο της τήρησής του από τα δημόσια όργανα και τις αναθέτουσες αρχές» Αποτελούσε δηλαδή τον κεντρικό άξονα του νέου συστήματος.

Μετά την αρχική συνοπτική περιγραφή της δημιουργίας «κεντρικής αρχής προμηθειών» στο πρώτο Μνημόνιο, η παρατηρούμενη αύξηση των δράσεων συνίσταται στην ανάλυση της αρχικής δράσης σε επιμέρους λεπτομερειακές ενέργειες. Έτσι προβλέπεται ειδικά η προετοιμασία και ψήφιση του νομοθετικού πλαισίου, σε συμφωνία με την ΕΕ, και στη συνέχεια επιμέρους ενέργειες αφορούν την οργάνωση, τη λειτουργία, τις διαδικασίες της ΕΑΔΗΣΥ, τη στελέχωση -κυρίως με αποσπάσεις-, τον ορισμό των μελών της κλπ. ώστε να αρχίσει να λειτουργεί. μετά την ψήφιση του σχετικού νόμου (Ν. 4013/2011) η έναρξη λειτουργίας της προβλεπόταν αρχικά για το τέλος 2011 (και μετά τον Ιανουάριο 2012). Λόγω της διακοπής του πρώτου προγράμματος, οι ενέργειες για την προετοιμασία της έναρξης λειτουργίας μεταφέρθηκαν στο 2<sup>ο</sup> ΕΑΠ με ορίζοντα τον Μάρτιο-Απρίλιο 2012, όπου προστίθεται και η απαίτηση έκδοσης εκτελεστικών πράξεων του προαναφερθέντος νόμου. Η Αρχή άρχισε να λειτουργεί τον Σεπτέμβριο 2012 και μέχρι το τέλος του ίδιου έτους έπρεπε να θεσμοθετηθούν οι διαδικασίες οικονομικής διαχείρισης, διαδικαστικοί κανόνες για τη λειτουργία της και το AGORA portal e-procurement, που προβλέφθηκαν με τα ΠΔ 122 και 123/2012. Ως επιπλέον νέα δράση εμφανίζεται στο 2<sup>ο</sup> πρόγραμμα η μεταφορά προσωπικού που ολοκληρώθηκε τον Φεβρουάριο του 2013.

Νέες απαιτήσεις στην 1<sup>η</sup> αξιολόγηση του 2<sup>ου</sup> προγράμματος αφορούν πλέον την συνεχή της λειτουργία ως κύριου φορέα για τον συντονισμό και τη συνοχή των διαδικασιών του συστήματος προμηθειών και του e-procurement και για τη μεταρρύθμιση των σχετικών κανόνων στο πλαίσιο της γενικότερης στρατηγικής δημοσίων συμβάσεων, αλλά και η υποχρέωση της κυβέρνησης να στηρίξει την ΕΑΔΗΣΥ με τα απαιτούμενα μέσα. Από τα παραπάνω είναι σαφές ότι η διάκριση μεταξύ εξειδίκευσης προϋπαρχουσών και προσθήκης νέων δράσεων δεν είναι πάντοτε εύκολη. Πολύ περισσότερο που ο βαθμός εξειδίκευσης των δράσεων ποικίλλει: άλλοτε εμφανίζονται πιο γενικές και άλλοτε εξαιρετικά λεπτομερειακές.

Στο 3<sup>ο</sup> πρόγραμμα μεταφέρονται οι προαναφερθείσες απαιτήσεις για στήριξη της ΕΑΔΗΣΥ (που δεν είχαν σαφή παραδοτέα, αν και αξιολογούνταν επιτυχώς ως συνεχείς δράσεις στο 2<sup>ο</sup>

πρόγραμμα) αλλά προστέθηκε και η προετοιμασία από την ΕΑΔΗΣΥ σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή μέχρι τον Μάρτιο 2016 μιας Εθνικής Στρατηγικής. Το ζήτημα της στρατηγικής αποτελούσε μέρος της διαρκούς απαίτησης για τον συντονισμό του συστήματος προμηθειών, ήδη από την πρώτη αξιολόγηση του 2<sup>ου</sup> προγράμματος. Σύμφωνα με τις λεπτομερέστερες προδιαγραφές του 3<sup>ου</sup> Προγράμματος, η Στρατηγική θα έπρεπε να εντοπίζει τις συστημικές αδυναμίες των διαδικασιών προμηθειών και να προτείνει λύσεις βάσει ενός Σχεδίου δράσης.

Στην πράξη, για την περίπτωση αυτή μόνο μια δράση προβλέπεται στο 3<sup>ο</sup> Μνημόνιο στην ενότητα που αφορά την ΕΑΔΗΣΥ, δηλ. η εκπόνηση της Στρατηγικής. Λόγω καθυστέρησης, στο συμπληρωματικό Μνημόνιο του Ιουλίου 2017, η εκπόνηση της προαναφερθείσας Εθνικής Στρατηγικής αναβαθμίζεται σε προαπαιτούμενο<sup>897</sup>, με στόχο «την αναβάθμιση της διοικητικής ικανότητας» στον τομέα των προμηθειών. Τελικά υιοθετείται την 20.1.2017 και έτσι ολοκληρώνεται κατά το σκέλος της ΕΑΔΗΣΥ η μεταρρύθμιση του συστήματος προμηθειών.

Αξίζει πάντως να αναφερθεί ότι παράλληλα με τα ανωτέρω, αναπτύσσονταν και άλλες δράσεις στο πεδίο των προμηθειών. Η ΕΑΔΗΣΥ έπρεπε να διαμορφώσει διαδικασίες για διαπραγματεύσεις, ενστάσεις, κανόνες και διαδικασίες για τομείς προτεραιότητας σε συνεργασία με αρμόδια υπουργεία, όπως για παράδειγμα στον τομέα των προμηθειών υγείας, όπου μεταξύ άλλων έπρεπε να εκπονηθεί σχέδιο για αλλαγή της νομοθεσίας περί προμηθειών.

## **2. Αποτελεσματικότητα διαδικασιών**

Στο πρώτο πρόγραμμα, πέραν του Σχεδίου δράσης που υιοθετήθηκε με μικρή καθυστέρηση σε συμφωνία με την ΕΕ, περιλαμβάνονταν η εκπόνηση λεπτομερών μελετών/εκθέσεων για την βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών -πέραν του συστήματος της ΕΑΔΗΣΥ- και τις διαδικασίες ενστάσεων κατά αναθέσεων και επανόρθωσης. Στο πλαίσιο αυτό θα έπρεπε να προσδιορίζεται και ο ρόλος της ΕΑΔΗΣΥ, πάντοτε σε συμφωνία με την ΕΕ. Οι σχετικές εκθέσεις υποβλήθηκαν αλλά επειδή παρέμεναν εκκρεμότητες στη συνεννόηση με την Επιτροπή, οι απαιτήσεις αυτές μεταφέρθηκαν στο 2<sup>ο</sup> μνημόνιο.

Η πληθώρα δράσεων που εντάσσεται στο 2<sup>ο</sup> πρόγραμμα αφορά κυρίως τις λεπτομερείς υποδιαιρέσεις της αρχικής ευρείας περιγραφής της μεταρρύθμισης, όπου προστίθενται και εξειδικεύονται δράσεις και ενέργειες, ανεβάζοντας κατακόρυφα τον αριθμό των απαιτήσεων. Πολλές δράσεις αφορούν τη δημιουργία συγκεντρωτικού συστήματος προμηθειών -κυρίως στον τομέα της υγείας- μέσω της λειτουργίας κεντρικών αναθετουσών αρχών (Central Purchasing Bodies) που θα συντονίζονται από την ΕΑΔΗΣΥ, καθώς και την κεντρική διαμόρφωση πλαισίων-προτύπων συμβάσεων για τις πιο συχνές προμήθειες, τα οποία θα χρησιμοποιούν υποχρεωτικά οι υπηρεσίες της κεντρικής κυβέρνησης και προαιρετικά οι περιφερειακές αρχές. Απαιτούνταν επίσης ένα Σχέδιο δράσης για τη δημιουργία Κεντρικών Αναθετουσών Αρχών (Central Purchasing Bodies) σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο με τουλάχιστον μια ανά διοικητική περιφέρεια, υπό τον συντονισμό της ΕΑΔΗΣΥ.

Περαιτέρω, προβλεπόταν η μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου για τις προμήθειες στην κατεύθυνση απλοποίησης του και εξορθολογισμού των αντίστοιχων δομών και διαδικασιών, στη βάση μιας έκθεσης και ενός σχεδίου δράσης, σχέδια οργανωτικών και νομοθετικών

<sup>897</sup> Η χρονική αναντιστοιχία οφείλεται στο ότι η δεύτερη αξιολόγηση διεξήχθη μεταξύ Οκτωβρίου 2016 και Μαΐου 2017 και ολοκληρώθηκε τον Ιούλιο του 2017.

αλλαγών για την εφαρμογή του σχεδίου δράσης. Ακόμη, προβλεπόταν να καταρτιστεί Έκθεση και σχέδιο δράσης για το σύστημα αμφισβήτησης και ενστάσεων ώστε να μειωθούν οι καθυστερήσεις κατά αποτελεσμάτων δημοσίων διαγωνισμών και να γίνει πρόταση για το ρόλο που θα έχει σε αυτό η ΕΑΔΗΣΥ. Όλα τα ανωτέρω έπρεπε να διαμορφωθούν σε συμφωνία με την ΕΕ.

Τέλος, προβλεπόταν η δημιουργία Κεντρικής Αναθέτουσας Αρχής (Central Purchasing Body) στη ΓΓ Εμπορίου και εφαρμογή των συγκεντρωτικών διαδικασιών διαγωνισμών για τις συνήθεις προμήθειες με βάση τυποποίηση και περιορισμό των εναλλακτικών (εξοπλισμός γραφείου, έπιπλα, γραφική ύλη, ηλεκτρονικός εξοπλισμός, τηλεπικοινωνίες, μεταφορικά οχήματα, υπηρεσίες ταξιδιών κλπ.) (Μάιος 2013).

Η διαμόρφωση του νομοσχεδίου για το νέο θεσμικό πλαίσιο ολοκληρώθηκε όπως προβλεπόταν από την ΕΑΔΗΣΥ με τη συνεργασία της TASK FORCE και υποβλήθηκε στην ΕΕ (4η αξιολόγηση, 2014). Έκτοτε το ζήτημα παρέμεινε σε εκκρεμότητα, αφού δεν ολοκληρώθηκαν οι επόμενες αξιολογήσεις, μεσολάβησαν εκλογές και υπογράφηκε το 3<sup>ο</sup> Πρόγραμμα.

Στο 3ο πρόγραμμα προβλεπόταν ως παραδοτέο σχέδιο δράσης για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και διαφάνειας του συστήματος προμηθειών, την πρόληψη της διαφθοράς, την λογοδοσία και τον έλεγχο. Περιλάμβανε νέο θεσμικό πλαίσιο και ενσωμάτωση νέων κοινοτικών Οδηγιών για δημόσιες προμήθειες και παραχωρήσεις (2014/23, 2014/24, 2014/25) για τον Μάιο του 2016, (Ν. 4412/2016), τη δημιουργία Σώματος επίλυσης διαφορών (Remedies review body) καθώς και ζητήματα στελέχωσης του κλπ., τη βελτίωση της διαδικασίας δικαστικής επίλυσης σχετικών διαφορών (Ν. 4491/2017) και την εφαρμογή του νέου συστήματος των προτύπων συμβάσεων σε συγκεκριμένες προμήθειες κλπ. Τα περισσότερα εξ αυτών αναβαθμίζονται λόγω καθυστέρησης σε προαπαιτούμενα και τελικά εκπληρώνονται.<sup>898</sup>

Συμπερασματικά μπορεί να διατυπωθούν οι εξής παρατηρήσεις. Στο πρώτο Μνημόνιο, περιγράφεται αδρά μια μεταρρύθμιση και ταυτόχρονα υποτιμάται χρονικά η διαδικασία υλοποίησής της. Γι' αυτό οι αξιολογήσεις τείνουν να προσθέτουν διαρκώς επιπλέον ζητήματα. Στο 2<sup>ο</sup> Μνημόνιο, η έκρηξη του αριθμού των απαιτήσεων αφενός δείχνει το εύρος και τον όγκο των ενεργειών που προϋποθέτει η μεταρρύθμιση και αφετέρου την ένταση της πίεσης για να προχωρήσει, καταλήγοντας σε μικροδιαχείριση των θεμάτων. Η διακοπή του δεύτερου Μνημονίου και το πέρασμα στο 3<sup>ο</sup> Μνημόνιο φαίνεται να οδηγεί σε αναπροσανατολισμό εστιάζοντας στις βασικές όψεις για την ολοκλήρωση της μεταρρύθμισης ενώ η πίεση εκφράζεται μέσω της μετατροπής των απαιτούμενων δράσεων σε προαπαιτούμενα. Έτσι ίσως ερμηνεύεται ότι οι αναλυτικές-λεπτομερειακές απαιτήσεις που είχαν καταγραφεί στο 2<sup>ο</sup> πρόγραμμα και στις διαδοχικές αξιολογήσεις του αλλά είχαν μείνει εκκρεμείς λόγω μη διενέργειας των επόμενων αξιολογήσεων δεν μεταφέρονται στο τρίτο πρόγραμμα.<sup>899</sup>

Συνολικά πάντως, η βασική εικόνα είναι ότι οι διάφορες όψεις της μεταρρύθμισης ωριμάζουν υπό την πίεση του σταθερού ενδιαφέροντος της ΕΕ για τη μεταρρύθμιση του συστήματος προμηθειών. Αυτό φαίνεται σαφώς και εκ του γεγονότος ότι σε κάθε βήμα απαιτείται η συνεργασία (και συμφωνία) με την ΕΕ. Πρέπει να ληφθεί βέβαια υπόψη ακόμη ότι η ελληνική διοίκηση δεν είχε μάθει να σχεδιάζει, να προγραμματίζει και να μεθοδεύει τη δράση της πράγμα

<sup>898</sup> Βλ. σχετικά <http://www.eaadhsy.gr/>

<sup>899</sup> Μια εκ του σύνεγγυς ανάλυση θα επέτρεπε να φανεί αν και ποιες είχαν ενδεχομένως εκπληρωθεί, παρότι δεν έτυχαν αξιολόγησης στο διάστημα μέχρι την υπογραφή του τρίτου Μνημονίου.

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

που οδήγησε στη μικρο-διαχείριση από την τρόικα. Η διοίκηση αρχίζει να κινείται και επιταχύνει σταδιακά υπό την πίεση αυτή.

Μια βαθύτερη ανάλυση των πιθανών εμποδίων και αντιστάσεων προϋποθέτει προφανώς άλλου τύπου ανάλυση για το θέμα. Στο πλαίσιο όμως της παρούσας έκθεσης αναδεικνύεται το βάθος των μεταρρυθμίσεων και ο συναφής όγκος των αναγκαίων δράσεων και ενεργειών καθώς και το βάρος το οποίο επέφερε στην ελληνική διοίκηση ενώ η ίδια βρισκόταν στη δίνη παράλληλων μέτρων.

## Παράρτημα Κεφαλαίου 6: Στατιστικά στοιχεία από τον πρώτο κύκλο κινητικότητας

### Αριθμός υπαλλήλων που έχουν υποβάλλει αίτηση ανά φορέα προορισμού

Φορέας προορισμού	Θέσεις Κινητικότητας	Θέσεις με αιτήσεις	Υπάλληλοι
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΣΟΔΩΝ	163	121	161
ΑΝΩΤΑΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ (Α.Σ.Ε.Π.)	29	29	303
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΤΡΟΦΙΜΩΝ	116	107	276
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ, ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ	44	44	162
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ	15	15	58
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ	58	50	244
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΓΕΙΑΣ	115	110	258
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ	110	100	159
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ, ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ ΚΑΙ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ	151	145	311
	<b>801</b>	<b>721</b>	<b>1932</b>

### Θέσεις για τις οποίες δεν υπήρξε αίτηση μετάταξης/απόσπασης:

Φορέας προορισμού	Θέσεις χωρίς αιτήσεις	Ποσοστό Κάλυψης
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΣΟΔΩΝ	42	74%
ΑΝΩΤΑΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ (Α.Σ.Ε.Π.)	0	100%
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΤΡΟΦΙΜΩΝ	9	92%
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ, ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ	0	100%
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ	0	100%
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ	8	86%
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΓΕΙΑΣ	5	96%
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ	10	91%
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ, ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ ΚΑΙ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ	6	96%
	<b>80</b>	

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

**Φορείς των οποίων υπάλληλοι έχουν κάνει αίτηση για μετάταξη/απόσπαση  
(>5 υπαλλήλοι)**

<b>ΦΟΡΕΑΣ</b>	<b>Υπάλληλοι</b>
ΕΝΙΑΙΟΣ ΦΟΡΕΑΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ	125
ΟΣΥ Α.Ε. ΟΔΙΚΕΣ ΣΥΓΚΟΙΝΩΝΙΕΣ	64
ΚΤΙΡΙΑΚΕΣ ΥΠΟΔΟΜΕΣ Α.Ε.	28
ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΑΤΤΙΚΗΣ	26
ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΑΕΡΟΠΟΡΙΚΗ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑ	25
ΔΗΜΟΣ ΑΘΗΝΑΙΩΝ	24
ΕΝΙΑΙΟ ΤΑΜΕΙΟ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΑΙ ΕΦΑΠΑΞ ΠΑΡΟΧΩΝ (Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π.-Ν.Π.Δ.Δ.)	23
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΑΤΤΙΚΗΣ	22
ΣΤΑΘΕΡΕΣ ΣΥΓΚΟΙΝΩΝΙΕΣ Α.Ε.	21
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΣΟΔΩΝ	19
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ	17
ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΑΜΥΝΤΙΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΑΒΕΕ	15
ΓΕΝΙΚΟ ΝΟΣΟΚΟΜΕΙΟ ΠΑΠΑΓΕΩΡΓΙΟΥ	14
ΕΘΝΙΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΠΑΡΟΧΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ	14
ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΥΠΟΔΟΧΗΣ ΚΑΙ ΤΑΥΤΟΠΟΙΗΣΗΣ	14
ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΕΡΓΑΤΙΚΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ (Ο.Α.Ε.Δ.)	11
ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑ	10
ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΑΜΕΣΗΣ ΒΟΗΘΕΙΑΣ (Ε.Κ.Α.Β.)	9
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΓΕΝΙΚΟ ΝΟΣΟΚΟΜΕΙΟ "ΑΤΤΙΚΟΝ"	9
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΝΟΤΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ	9
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ, ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ	9
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ	9
ΔΗΜΟΣ ΧΑΛΚΙΔΕΩΝ	8
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ	8
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΝΑΥΤΙΛΙΑΣ ΚΑΙ ΝΗΣΙΩΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	8
ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ, ΔΥΤΙΚΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΚΑΙ ΙΟΝΙΟΥ	7
ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑ ΟΧΗΜΑΤΩΝ Α.Β.Ε.	7
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΚΡΗΤΗΣ	7
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ	7
ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ - ΘΡΑΚΗΣ	6
ΓΕΝΙΚΟ ΝΟΣΟΚΟΜΕΙΟ ΑΘΗΝΩΝ "ΚΟΡΓΙΑΛΕΝΕΙΟ ΜΠΕΝΑΚΕΙΟ"	6
ΔΗΜΟΣ ΚΗΦΙΣΙΑΣ	6

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

ΔΗΜΟΣ ΜΥΚΟΝΟΥ	6
ΚΕΝΤΡΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΑΤΤΙΚΗΣ	6
ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΓΕΩΡΓΙΚΩΝ ΑΣΦΑΛΙΣΕΩΝ (Ο.Γ.Α.)	6
ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΠΛΗΡΩΜΩΝ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΕΝΙΣΧΥΣΕΩΝ ΠΡΟΣΑΝΑΤΟΛΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΕΓΓΥΗΣΕΩΝ	6
ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΑΣΥΛΟΥ / ΑΡΧΗ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ	6
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΤΡΟΦΙΜΩΝ	6
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΚΑΙ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ	6
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ	6

Πηγή: Στατιστική αποτύπωση του 1<sup>ου</sup> Κύκλου Κινητικότητας, [www.minadmin.gov.gr](http://www.minadmin.gov.gr)

Χρονοδιάγραμμα των Κύκλων Κινητικότητας														
	Δεκ-18	Ιαν-19	Φεβ-19	Μαρ-19	Απρ-19	Μια-19	Ιουν-19	Ιουλ-19	Αυγ-19	Σεπτ-19	Οκτ-19	Νοε-19	Δεκ-19	Ιαν-20
Υποβολή αιτημάτων φορέων														
Αξιολόγηση αιτημάτων														
Υποβολή αιτήσεων υποψηφίων														
Αξιολόγηση αιτήσεων														
Ολοκλήρωση μετακίνησης														

Πηγή: European Commission, Compliance Report ESM Stability Support Programme for Greece - Fourth Review June 2018, σ. 36.



## Παράρτημα Κεφαλαίου 9: Οριζόντιες Γενικές Διευθύνσεις

ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΓΔ  ΥΠΟΥΡΓΕΙΑ	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ Ή ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ	ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ	ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ & ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ Ή ΗΛ. ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ Ή ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ Ή ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ
ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ	ΓΔ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ & ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ			ΓΔ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ & ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ	ΓΔ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	ΓΔ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ		ΓΔ ΗΛ. ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ	ΓΔ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ			ΓΔ ΥΠΟΔΟΜΩΝ & ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ- ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ
ΕΡΓΑΣΙΑΣ, ΚΟΙΝ. ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΑΙ ΠΡΟΝΟΙΑΣ	ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ		ΓΔ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ & ΗΛ. ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	
ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ	ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ		ΓΔ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ & ΗΛ. ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	
ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΤΡΟΦΙΜΩΝ	ΓΔ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ		ΓΔ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ & ΗΛ. ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	
ΠΑΙΔΕΙΑΣ, ΕΡΕΥΝΑΣ & ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ	ΓΔ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	ΓΔ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ		ΓΔ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ, ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ
ΥΓΕΙΑΣ	ΓΔ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	ΓΔ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΠΟΡΩΝ & ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ		
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ	ΓΔ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ & ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ			ΓΔ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ
ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ, ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ	ΓΔ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ, ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ & ΗΛ. ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ			
ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΚΑΙ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ	ΓΔ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ, ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΑΙ ΗΛ.ΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ			
ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ	ΓΔ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ- ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΑΙ ΗΛ. ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ			

Πηγή: ΚΥΑ «Προκήρυξη πλήρωσης οριζόντιων θέσεων ευθύνης επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης»  
ΔΙΔΑΔ/Φ. 35.47/2299 /12132 21 Απριλίου 2017, Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης  
[www.minadmin.gov.gr](http://www.minadmin.gov.gr) και Οργανισμοί Υπουργείων.

## Παράρτημα Κεφαλαίου 10: Πίνακας θέσεων επιτελικών στελεχών υπό διαδικασία πλήρωσης

Καταγραφή βάσει ανακοινώσεων ΑΣΕΠ (Αναρτήσεις Προσκλήσεων Επιτελικών Στελεχών) – έως 4.2.2018

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ	ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΙ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΣ	ΤΟΜΕΑΚΟΙ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΣ	ΕΙΔΙΚΟΙ ΤΟΜΕΑΚΟΙ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΣ
<b>ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ</b>	✓ (τομ. εσωτερικών)	Τομεακός Γραμματέας Συντονισμού Διαχείρισης Αποβλήτων Τομεακός Γραμματέας Ισότητας των Φύλων	Ειδικός Τομεακός Γραμματέας Ιθαγένειας
<b>ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ &amp; ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ</b>	✓	ΓΓ Βιομηχανίας ΓΓ Εμπορίου και Προστασίας Καταναλωτή ΓΓ Στρατηγικών και Ιδιωτικών Επενδύσεων ΓΓ Δημοσίων Επενδύσεων και Εταιρικού Συμφώνου για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ)	Ειδική Γραμματεία Διαχείρισης Τομεακών Ε.Π. του Ε.Κ.Τ. Ειδική Γραμματεία Διαχείρισης Τομεακών Ε.Π. του Ε.Κ.Τ. Ειδική Γραμματεία Συντονισμού και Διαχείρισης Προγραμμάτων Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης και Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας και Άλλων Πόρων Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα
<b>ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ, ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ &amp; ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ</b>	✓	ΓΓ Ψηφιακής Πολιτικής ΓΓ Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων ΓΓ Ενημέρωσης και Επικοινωνίας	Ειδική Γραμματεία Διαχείρισης Τομεακών Ε.Π. του Ε.Τ.Π.Α. και ΤΣ Ειδική Γραμματεία Επικοινωνιακής Διαχείρισης Κρίσεων
<b>ΕΘΝΙΚΗΣ ΑΜΥΝΑΣ</b>			
<b>ΠΑΙΔΕΙΑΣ, ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ</b>	✓	ΓΓ Δια Βίου Μάθησης και Νέας Γενιάς ΓΓ Έρευνας και Τεχνολογίας ΓΓ Θρησκευμάτων	
<b>ΕΡΓΑΣΙΑΣ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ</b>	✓	ΓΓ Διαχείρισης Κοινοτικών και	Ειδική Γραμματεία Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

<b>ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ &amp; ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ</b>		Άλλων Πόρων ΓΓ Κοινωνικής Αλληλεγγύης ΓΓ Κοινωνικών Ασφαλίσεων	Ειδικός Τομεακός Γραμματέας Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας Ειδική Γραμματεία Κοινωνικής Ένταξης των Ρομά
<b>ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ</b>			
<b>ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ, ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ &amp; ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ</b>	✓	ΓΓ Ανθρώπινων Δικαιωμάτων ΓΓ Αντεγκληματικής Πολιτικής ΓΓ για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς	Ειδικός Τομεακός Γραμματέας Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΓΓ για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς)
<b>ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ</b>	✓	ΓΓ Δημόσιας Περιουσίας ΓΓ Πληροφοριακών Συστημάτων ΓΓ Δημοσιονομικής Πολιτικής ΓΓ Οικονομικής Πολιτικής ΕΓ Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος	
<b>ΥΓΕΙΑΣ</b>	✓	ΓΓ Δημόσιας Υγείας	
<b>ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ</b>	✓		Ειδικός Τομεακός Γραμματέας Εθνικού Τυπογραφείου
<b>ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ &amp; ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ</b>	✓ (ΓΓ Αθλητισμού)		Ειδικός Τομεακός Γραμματέας Σύγχρονου Πολιτισμού
<b>ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ &amp; ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ</b>	✓	Τομεακός Γραμματέας Χωρικού Σχεδιασμού και Αστικού Περιβάλλοντος Τομεακός Γραμματέας Περιβάλλοντος Τομεακός Γραμματέας Ενέργειας και Ορυκτών Πρώτων Υλών	Ειδικός Τομεακός Γραμματέας Υδάτων Ειδικός Τομεακός Γραμματέας Σώματος Επιθεωρητών και Ελεγκτών
<b>ΥΠΟΔΟΜΩΝ &amp; ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ</b>	✓	ΓΓ Μεταφορών ΓΓ Υποδομών	

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

<b>ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ</b>	✓	Τομεακός Γραμματέας Υποδοχής Τομεακός Γραμματέας Μεταναστευτικής Πολιτικής	
<b>ΝΑΥΤΙΛΙΑΣ &amp; ΝΗΣΙΩΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ</b>	✓	ΓΓ Λιμένων, Λιμενικής Πολιτικής και Ναυτιλιακών Επενδύσεων ΓΓ Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής	
<b>ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ &amp; ΤΡΟΦΙΜΩΝ</b>	✓	Τομεακός Γραμματέας Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων	
<b>ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ</b>	✓	ΓΓ Τουριστικής Πολιτικής & Ανάπτυξης	
<b>ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΧΡΕΟΥΣ</b> (ΥΠΟΥΡΓΕΙΑ: - ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ - ΕΡΓΑΣΙΑΣ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ - ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ, ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΘΡ.ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ - ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ)			Ειδική Γραμματεία Διαχείρισης Ιδιωτικού Χρέους του Κυβερνητικού Συμβουλίου Διαχείρισης Ιδιωτικού Χρέους,

Πηγή: Συγκέντρωση και επεξεργασία στοιχείων Κ. Σπανού

## Παράρτημα Κεφαλαίου 11

### Π1. Καταργήσεις - συγχωνεύσεις φορέων του δημόσιου τομέα

Καταργήσεις Νομικών Προσώπων		Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων
<b>N.</b> <b>3895/2010</b> <b>(κεφάλαιο</b> <b>Θ)</b>	Εθνικό Ταμείο Κοινωνικής Συνοχής Ειδικό Ταμείο Αντιμετώπισης Έκτακτων Αναγκών Μουσείο και Βιβλιοθήκη Εθνικού Τυπογραφείου Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής Δημόσια Επιχείρηση Πολεοδομίας και Στέγασης Εθνική Ακαδημία Γραμμάτων και Επιστημών Ιόνιος Ακαδημία Ιχθυοκαλλιεργητικό Κέντρο Αχελώου Α.Ε. Εταιρεία Διαχείρισης & Ανάπτυξης Τεχνολογικού Πάρκου Αττικής "Λεύκιππος ΑΕ" Εθνικό Κέντρο Ερευνών Υγείας Ινστιτούτο Έρευνας και Ελέγχου Ποιότητας Υπηρεσιών Υγείας Κέντρο Κληρονομικών Νόσων Αίματος Ινστιτούτο Κοινωνικής Δημογραφίας και Έρευνας Εθνικό Παρατηρητήριο Ατόμων με Αναπηρίες ΑΓΡΟΓΗ Α.Ε, 51 Τοπικά Κέντρα Αγροτικής Ανάπτυξης Εθνική Επιτροπή Γάλακτος Ελλάδας Επιστημονικό και Ερευνητικό Κέντρο Πολιτικής Προστασίας Διεθνής Ικάριος Αεραθλητική Ακαδημία	Σχολή Επιμόρφωσης Υπαλλήλων Υπουργείου Οικονομικών Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
		Ελληνικό κέντρο Δέρματος Α.Ε. Ελληνικό Κέντρο Αργυροχρυσοχοΐας Α.Ε. Ελληνικό Κέντρο Αργιλλομάζης Α.Ε. Κέντρο Ελληνικής Γούνας Α.Ε
		Δημόσια Επιχείρηση Αερίου Α.Ε. Εταιρία Διανομής Αερίου Α.Ε.
		Ινστιτούτο Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης
		Μουσείο Κινηματογράφου Θεσσαλονίκης Φεστιβάλ Κινηματογράφου Θεσσαλονίκης
<b>N.</b> <b>4002/2011</b>	Συμβούλιο Εθνικής Ενεργειακής Στρατηγικής Εθνικός Οργανισμός Έρευνας και Τεχνολογίας Εκπαιδευτικό Κέντρο Επιμόρφωσης Δασικών Υπαλλήλων Σταθμός Ελέγχου Κάπρων Εθνικό Κέντρο Θεάτρου και Χορού Έργο Πολιτών Εθνικό Στάδιο Νέας Ιωνίας Βόλου ΠΑΝΘΕΣΣΑΛΙΚΟ Κέντρο Εκπαίδευσης στην Ιππασία Όπερα Δωματίου Θεσσαλονίκης Εταιρεία Έρευνας και Ανάπτυξης Βιομηχανίας Τροφίμων Παρατηρητήριο για την Ψηφιακή Ελλάδα Ινστιτούτο Εκπαίδευσης και Επιμόρφωσης των Μελών του Οικονομικού Επιμελητηρίου Ελλάδας Οργανισμός Προβολής Ελληνικού Πολιτισμού ΑΓΡΟΤΗΜΑ ΑΕ	Ινστιτούτο Τεχνικής Σεισμολογίας και Αντσεισμικών Κατασκευών Οργανισμός Αντσεισμικού Σχεδιασμού και Προστασίας
		Εθνικό Κέντρο Ιστιοπλοΐας Πειραιά Εθνικό Αθλητικό Κέντρο Γλυφάδας "Ματθαίος Λιούγκας" Εθνικό Κλειστό Γυμναστήριο "Πέτρος Καπαγέρωφ" Εθνικό Αθλητικό Κέντρο Νεότητας Αγίου Κοσμά
		Εθνικό Αθλητικό και Ναυτικό Κέντρο Ιωαννίνων Πανεπειρωτικό Εθνικό Αθλητικό Κέντρο Ιωαννίνων
		Εθνικό Σκοπευτήριο Χανίων, ΝΠΔΔ Εθνικό Αθλητικό Κέντρο Χανίων ΝΠΔΔ
		Οργανισμός Ανάπτυξης και Διαχείρισης Πάρκου Περιβαλλοντικής Ευαισθητοποίησης "Αντώνης Τρίτσης" Οργανισμός Ανάπτυξης και Διαχείρισης

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

		<p>Ελαιώνα Αττικής Φορέας Διαχείρισης και Ανάπλασης του ποταμού Κηφισού Αττικής</p> <p>Αλεξάνδρειο Αθλητικό Μέγαθρον Θεσσαλονίκης, ΝΠΔΔ Εθνικό Ναυταθλητικό Κέντρο Θεσσαλονίκης ΝΠΔΔ</p> <p>Ψηφιακές Ενισχύσεις ΑΕ Κοινωνία της Πληροφορίας ΑΕ</p> <p>Ανώνυμη Εταιρεία Τεχνολογικής Ανάπτυξης Κεραμικών και Πυρίμαχων (ΕΚΕΡΥ ΑΕ) Εταιρεία Τεχνολογικής Ανάπτυξης Κλωστοϋφαντουργίας, ένδυσης και ινών ΑΕ Ανώνυμη Εταιρεία Βιομηχανικής Έρευνας και τεχνολογικής Ανάπτυξης Μετάλλων (ΕΒΕΤΑΜ ΑΕ)</p>
<b>N. 4109/2013</b>	<p>Ελληνική Θαλάσσια Ένωση Ινστιτούτο Οικονομίας Κατασκευών Ταμείο Διαχείρισης Πιστώσεων για Εκτελέσεις Αρχαιολογικών Έργων Οργανισμός Τουριστικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης Ευρωπαϊκό Κέντρο Επικοινωνίας Πληροφόρησης και Πολιτισμού – Εθνικό Κέντρο Χαρτών και Χαρτογραφικής Κληρονομιάς – Εθνική Χαρτοθήκη Εταιρείες Προστασίας Ανηλίκων</p>	<p>Κέντρο Έρευνας, Τεχνολογίας και Ανάπτυξης Θεσσαλίας Εθνικό Κέντρο Έρευνας και Τεχνολογικής Ανάπτυξης</p> <p>Φορέας Διαχείρισης Δέλτα Έβρου Φορέας Διαχείρισης Δάσους Δαδιάς</p> <p>Μονάδες Κοινωνικής Φροντίδας</p> <p>Κεφάλαια Αποζημίωσης Φορτοεκφορτωτών</p> <p>Διεθνής Έκθεση Θεσσαλονίκης Α.Ε. Ελληνικές Εκθέσεις – HELEXPO Α.Ε</p>
<b>N. 4250/2014</b>	<p>Ανώνυμη Εταιρία Εκμετάλλευσης και Διαχείρισης Ελληνικών Αυτοκινητοδρόμων Ενοποίηση Αρχαιολογικών Χώρων και Αναπλάσεις Εθνικό Κέντρο Βιβλίου Ινστιτούτο Συνταγματικών Ερευνών Ερευνητικό Ινστιτούτο Δικονομικών Μελετών Οργανισμός Παιδικών και Εφηβικών Βιβλιοθηκών Οργανισμός Αθήνας, Οργανισμός Θεσσαλονίκης, Οργανισμός Ιωαννίνων Οργανισμός Κωπαΐδας Ινστιτούτο Διεθνούς Δημοσίου Δικαίου και Διεθνών Σχέσεων Εθνικό Ίδρυμα Μελετών Θεόδωρος Κολοκοτρώνης «Ο Γέρος του Μοριά» Διεθνής Ακαδημία Ελευθερίας Μουσείο Επιστήμης και Τεχνολογίας Κεφάλαιο Επιχειρηματικών Συμμετοχών Υψηλής Τεχνολογία Α.Ε.</p>	<p>Κεντρική Αγορά Πατρών «Οργανισμός Κεντρικών Αγορών και Αλιείας Α.Ε.</p>

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

Π2. Ενίσχυση δομών οικονομικής διαχείρισης Υπουργείων

<b>ΓΕΝΙΚΕΣ Δ/ΝΣΕΙΣ ΜΕ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ Ή ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ 2014 / 2017</b>		
<b>ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ</b>	<b>Οργανισμοί 2014</b>	<b>Οργανισμοί 2017</b>
<b>ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ</b>	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ (+ΝΕΑ ΓΔ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ)
<b>ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ</b>	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ
<b>ΠΑΙΔΕΙΑΣ, ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ</b>	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ
<b>ΕΡΓΑΣΙΑΣ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ</b>	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ
<b>ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ, ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ</b>	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ, ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ, ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ
<b>ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ</b>	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ
<b>ΥΓΕΙΑΣ</b>	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	
<b>ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ</b>	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ
<b>ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ</b>	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ
<b>ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΚΑΙ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ</b>	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ, ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ
<b>ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΤΡΟΦΙΜΩΝ</b>	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ
<b>ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ</b>	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ- ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

Πηγή: Συγκέντρωση και επεξεργασία στοιχείων Μ. Λαμπροπούλου

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

Π3. Εξέλιξη κυβερνητικού σχήματος 2010- 2017 (Υπουργεία – τομείς πολιτικής)

ΤΟΜΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Εσωτερικών</b>	Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης	Εσωτερικών				Συγχώνευση στο Υπ. Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης	Εσωτερικών
<b>Διοικητικής Μεταρρύθμισης</b>		Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης					Διοικητικής Ανασυγκρότησης
<b>Μακεδονίας και Θράκης</b>		ΓΓ Μακεδονίας- Θράκης	Υπ. Μακεδονίας και Θράκης				Εσωτερικών
<b>Δημόσιας Τάξης</b>		Προστασίας του Πολίτη	Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη				
<b>Μετανάστευσης</b>							Μεταναστευτικής Πολιτικής
<b>Οικονομικών</b>	Οικονομικών						
<b>Παιδείας</b>	Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων		Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού	Παιδείας και Θρησκευμάτων		Πολιτισμού, Παιδείας και Θρησκευμάτων / Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων	
<b>Πολιτισμού</b>	Πολιτισμού και Τουρισμού			Πολιτισμού και Αθλητισμού		Πολιτισμού και Αθλητισμού (ανασύσταση)	
<b>Αθλητισμού</b>	ΓΓ						
<b>Δικαιοσύνης</b>	Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων						
<b>Τύπου - Ενημέρωσης</b>	ΓΓ (Πρωθυπουργός)				ΓΓ (Επικρατείας)		Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης
<b>Υγείας</b>	Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης		Υγείας			Υγείας , Κοινωνικής Ασφάλισης & Κοινωνικής Αλληλεγγύης	
<b>Ανάπτυξης</b>	Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας	Συγχώνευση σε Υπ. Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας	Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων	Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας		Συγχώνευση σε Υπ. Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού	Οικονομίας και Ανάπτυξης



ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

<b>Ναυτιλίας - νησιωτικής πολιτικής</b>	Θαλάσσιων Υποθέσεων, Νήσων και Αλιείας		Ναυτιλίας / Ναυτιλίας και Αιγαίου				
<b>Τουρισμού</b>	Πολιτισμού και Τουρισμού						Υπ. Τουρισμού
<b>Μεταφορών - Υποδομών</b>	Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων		Συγχώνευση σε Υπ. Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων				Υποδομών και Μεταφορών
<b>Εργασίας - Κοινωνικής Ασφάλισης</b>	Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης		Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας			Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης	
<b>Εθνικής Άμυνας</b>	Εθνικής Άμυνας						
<b>Εξωτερικών</b>	Εξωτερικών						
<b>Αγροτικής Ανάπτυξης</b>	Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων					Παραγωγικής Ανασυγκρότησης, Περιβάλλοντος και Ενέργειας	Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων
<b>Περιβάλλοντος</b>	Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής					Περιβάλλοντος και Ενέργειας	

Πηγή: Συγκέντρωση και επεξεργασία στοιχείων Μ. Λαμπροπούλου

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

Π4. Εξέλιξη αριθμού Υπουργείων 2010- 2017

ΥΠΟΥΡΓΕΙΑ					
2011	2013	2014	2015	2016	2017
<p>1. Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (Π.Δ. 65/2011)</p> <p>2. Υπουργείο Εσωτερικών (Π.Δ. 65/2011)</p> <p>3. Υπουργείο Οικονομικών (Π.Δ. 185/2009)</p> <p>4. Υπουργείο Εξωτερικών</p> <p>5. Υπουργείο Εθνικής Άμυνας</p> <p>6. Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας (Π.Δ. 65/2011)</p> <p>7. Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής</p> <p>8. Υπουργείο Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων</p> <p>9. Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων</p> <p>10. Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης</p> <p>11. Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης</p> <p>12. Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων</p> <p>13. Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων</p> <p>14. Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη (Π.Δ. 184/2009)</p> <p>15. Υπουργείο Πολιτισμού και Τουρισμού (Π.Δ. 186/2009)</p>	<p>1. Υπουργείο Εξωτερικών</p> <p>2. Υπουργείο Οικονομικών (Π.Δ. 185/2009)</p> <p>3. Υπουργείο Εθνικής Άμυνας</p> <p>4. Υπουργείο Εσωτερικών (Π.Δ. 65/2011)</p> <p>5. Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (Π.Δ. 65/2011)</p> <p>6. Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων (Π.Δ. 85/2012)</p> <p>7. Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού</p> <p>8. Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής</p> <p>9. Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας</p> <p>10. Υπουργείο Υγείας</p> <p>11. Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων</p> <p>12. Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων</p> <p>13. Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη (Π.Δ. 184/2009 &amp; Π.Δ. 85/2012)</p> <p>14. Υπουργείο Τουρισμού (Π.Δ. 85/2012)</p>	<p>1. Υπουργείο Εξωτερικών</p> <p>2. Υπουργείο Οικονομικών (Π.Δ. 185/2009)</p> <p>3. Υπουργείο Εθνικής Άμυνας</p> <p>4. Υπουργείο Εσωτερικών (Π.Δ. 65/2011)</p> <p>5. Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας (Π.Δ. 118/2013)</p> <p>6. Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων (Π.Δ. 118/2013)</p> <p>7. Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού (Π.Δ. 118/2013)</p> <p>8. Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (Π.Δ. 65/2011)</p> <p>9. Υπουργείο Υγείας</p> <p>10. Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας</p> <p>11. Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων</p> <p>12. Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων (Π.Δ. 118/2013)</p> <p>13. Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής</p> <p>14. Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων</p> <p>15. Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη (Π.Δ.</p>	<p>1. Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (Π.Δ. 24/2015)</p> <p>2. Υπουργείο Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού (Π.Δ. 24/2015)</p> <p>3. Υπουργείο Εθνικής Άμυνας</p> <p>4. Υπουργείο Πολιτισμού, Παιδείας και Θρησκευμάτων (Π.Δ. 24/2015)</p> <p>5. Υπουργείο Παραγωγικής Ανασυγκρότησης, Περιβάλλοντος και Ενέργειας (Π.Δ. 24/2015)</p> <p>6. Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων</p> <p>7. Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (Π.Δ. 70/2015)</p> <p>8. Υπουργείο Υγείας (Π.Δ. 70/2015)</p> <p>9. Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (Π.Δ. 24/2015 &amp; αρ. 27 του Ν.4320/2015)</p> <p>10. Υπουργείο Υγείας (Π.Δ. 24/2015 &amp; αρ. 27 του Ν.4320/2015)</p>	<p>1. Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (Π.Δ. 24/2015)</p> <p>2. Υπουργείο Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού (Π.Δ. 70/2015)</p> <p>3. Υπουργείο Εθνικής Άμυνας</p> <p>4. Υπουργείο Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων (Π.Δ. 70/2015)</p> <p>5. Υπουργείο Εξωτερικών</p> <p>6. Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων</p> <p>7. Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (Π.Δ. 70/2015)</p> <p>8. Υπουργείο Υγείας (Π.Δ. 70/2015)</p> <p>9. Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού (Π.Δ. 70/2015)</p> <p>10. Υπουργείο Οικονομικών</p> <p>11. Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας (Π.Δ. 70/2015)</p> <p>12. Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων (Π.Δ. 70/2015)</p> <p>13. Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής (Π.Δ. 123/2016)</p> <p>14. Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής (Π.Δ. 70/2015)</p>	<p>1. Υπουργείο Εσωτερικών (Π.Δ. 24/2015 &amp; Π.Δ. 123/2016)</p> <p>2. Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης (Π.Δ. 70/2015 &amp; Π.Δ. 123/2016)</p> <p>3. Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης (Π.Δ. 123/2016)</p> <p>4. Υπουργείο Εθνικής Άμυνας</p> <p>5. Υπουργείο Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων (Π.Δ. 70/2015)</p> <p>6. Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (Π.Δ. 70/2015)</p> <p>7. Υπουργείο Εξωτερικών</p> <p>8. Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων</p> <p>9. Υπουργείο Οικονομικών</p> <p>10. Υπουργείο Υγείας (Π.Δ. 70/2015)</p> <p>11. Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης (Π.Δ. 123/2016)</p> <p>12. Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού (Π.Δ. 70/2015)</p> <p>13. Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας (Π.Δ. 70/2015)</p> <p>14. Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών (Π.Δ. 70/2015 &amp; Π.Δ. 123/2016)</p> <p>15. Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής (Π.Δ. 123/2016)</p> <p>16. Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής (Π.Δ. 70/2015)</p> <p>17. Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης</p>

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

	15. Υπουργείο Ναυτιλίας και Αιγαίου (Π.Δ. 94/2012) 16. Υπουργείο Μακεδονίας και Θράκης (Π.Δ. 85/2012)	184/2009 & Π.Δ. 85/2012) 16. Υπουργείο Τουρισμού (Π.Δ. 85/2012) 17. Υπουργείο Ναυτιλίας και Αιγαίου (Π.Δ. 94/2012) 18. Υπουργείο Μακεδονίας και Θράκης (Π.Δ. 85/2012)		14. Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (Π.Δ. 70/2015)	και Τροφίμων (Π.Δ. 70/2015) 18. Υπουργείο Τουρισμού (Π.Δ. 123/2016)
--	--	--	--	---	--

Πηγή: Συγκέντρωση και επεξεργασία στοιχείων Μ. Λαμπροπούλου

## Παράρτημα Κεφαλαίου 12

## Π1. Επισκόπηση των μέτρων των Μνημονίων και των προγραμμάτων εφαρμογής (2010-2018)

ΜΝΗΜΟΝΙΑ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΝΟΜΟΙ / ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ			
1 <sup>ο</sup> ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ	Memorandum of Economic and Financial Policies, Memorandum of Understanding on specific economic policy conditionality (May 3, 2010) & N. 3845/2010 «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο»	ΔΕΚΟ:	Μείωση μεταβιβάσεων σε ΔΕΚΟ
		Διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις: μείωση άμεσης συμμετοχής κράτους	Δημοσίευση ισολογισμών των 10 περισσότερο ζημιωγόνων ΔΕΚΟ
		Διαχείριση και αποεπένδυση ΔΕΚΟ <ul style="list-style-type: none"> <li>• βελτίωση διαφάνειας</li> <li>• αύξηση αποδοτικότητας</li> <li>• μείωση ζημιών</li> </ul>	Σύνταξη σχεδίου δράσης για τη βελτίωση της οικονομικής απόδοσης των ΔΕΚΟ (ιδίως τομέα μεταφορών)
		Βιομηχανίες Δικτύου: <ul style="list-style-type: none"> <li>• απελευθέρωση αγορών</li> <li>• ενίσχυση Ρυθμιστικών Αρχών</li> </ul>	Ενέργεια: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Απελευθέρωση χονδρικής αγοράς η/ε</li> <li>• Εξορθολογισμός τιμολογίων η/ε</li> <li>• Διαχωρισμός δραστηριοτήτων η/ε – φ/α</li> <li>• Ενδυνάμωση ρόλου ΡΑΕ</li> </ul> Σιδηροδρομικές μεταφορές: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Αναδιάρθρωση τομέα</li> <li>• Σχέδιο εξυγίανσης (recovery plan) – επιχειρησιακό σχέδιο</li> <li>• Αποκατάσταση κερδοφορίας</li> <li>• Συμμόρφωση με Οδηγίες ΕΕ</li> <li>• Αναδιάρθρωση μητρικής εταιρείας και πώληση περιουσιακών στοιχείων</li> <li>• Όριο αποζημίωσης για υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας</li> </ul>
		Διαχείριση δημόσιας περιουσίας	Προετοιμασία σχεδίου-προγράμματος αποκρατικοποίησης – αξιοποίηση δημόσιας περιουσίας  Βελτίωση εταιρικής διακυβέρνησης και ενίσχυση εποπτείας κρατικής ιδιοκτησίας
	N.3985/2011 - Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012 - 2015	Αναδιοργάνωση ΔΕΚΟ	Ενίσχυση εσόδων συγκοινωνιακών φορέων και άλλων ΔΕΚΟ  Σχέδια αναδιάρθρωσης  Μείωση δαπανών προσωπικού  Μείωση λειτουργικών κ.λπ. δαπανών
	Πρόγραμμα Αποκρατικοποιήσεων (2011-2015)	Πώληση στρατηγικών δραστηριοτήτων	
N. 3986/2011 - Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής	Ίδρυση ΤΑΙΠΕΔ	Ταυτότητα, στόχοι, όροι λειτουργίας ταμείου και τρόποι διαχείρισης περιουσιακών στοιχείων	

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

	Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015	Λοιπές ρυθμίσεις για την αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας	Χωροθέτηση, χωρικός προορισμός – επενδυτική ταυτότητα δημοσίων ακινήτων, χωροθέτηση επενδυτικού σχεδίου, κ.α.  Σύσταση Κεντρικού Συμβουλίου Διοίκησης για την Αξιοποίηση της Δημόσιας Περιουσίας, κ.α.
2 <sup>ο</sup> ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ	Memorandum of Economic and Financial Policies, Memorandum of Understanding on specific economic policy conditionality, Memorandum of Economic and Financial Policies (March 11, 2012)  & Νόμος 4046/2012 - Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης (...) και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας  & Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016	Διαχείριση περιουσίας και αποκρατικοποιήσεις <ul style="list-style-type: none"> <li>• παραγωγικότερη χρήση περιουσιακών στοιχείων</li> <li>• ενθάρρυνση επενδύσεων</li> <li>• μείωση χρέους</li> <li>• υποστήριξη οικονομικής ανάκαμψης και ανάπτυξης</li> </ul>	Περιορισμός δημόσιου ελέγχου μόνο σε περιπτώσεις κρίσιμων υποδομών δικτύου  Άρση ειδικών δικαιωμάτων  Προσδιορισμός χαρτοφυλακίου περιουσιακών στοιχείων (ΔΕΚΟ, παραχωρήσεις, ακίνητα, δικαιώματα, συμμετοχές)  Προσδιορισμός σταδίων διαδικασίας ιδιωτικοποίησης  Ορισμός συμβούλων, νομικό πλαίσιο, μεταφορά περιουσιακών στοιχείων σε ΤΑΙΠΕΔ, προετοιμασία ΔΕΚΟ και ΠΣ, συντονισμός πολιτικής (+ ρυθμιστικοί φορείς), προσφορά (πώληση ΠΣ)  Διαφάνεια και αποσύνδεση της διαδικασίας από πολιτικές πιέσεις (μέσω ΤΑΙΠΕΔ)  Επικαιροποιημένο πρόγραμμα αξιοποίησης
		ΔΕΚΟ	Μείωση σπατάλης  Αύξηση τιμολογίων ΟΟΣΑ, ΟΣΕ, ΤΡΑΙΝΟΣΕ (>25%)  Επικαιροποίηση επιχειρησιακών σχεδίων  Μείωση συντάξεων ΟΤΕ, ΔΕΗ, ΟΑ, κ.α.  Όριο 1:10 για προσλήψεις σε ΔΕΚΟ το 2012
		Βιομηχανίες δικτύου	Ενέργεια:  <ul style="list-style-type: none"> <li>• Διαχωρισμός λειτουργιών δικτύου και προμήθειας</li> <li>• Ιδιωτικοποίηση ΔΕΗ – ΔΕΠΑ</li> <li>• Πρόσβαση 3ων στην παραγωγή λιγνίτη</li> <li>• Πώληση υ/η και λοιπών πηγών</li> <li>• Τιμολόγια η/ε</li> <li>• ΑΠΕ</li> </ul> Μεταφορές:  Λιμάνια, περιφ. αεροδρόμια, σιδηρόδρομοι  Η- Επικοινωνίες:  <ul style="list-style-type: none"> <li>• Αδειοδότηση</li> <li>• Ψηφιακό μέρισμα</li> <li>• Ενσωμάτωση νομοθεσίας ΕΕ</li> <li>• Λοιπά θέματα λειτουργίας αγοράς</li> </ul>
3 <sup>ο</sup> ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ	Memorandum of Understanding between the	ΔΕΚΟ	Πρόγραμμα αναδιάρθρωσης ή επιμέρους αλλαγών στις επιχειρήσεις



ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Στελέχωση και λειτουργία ΓΓΥ</li> <li>• Επιχειρησιακά σχέδια ΕΥΔΑΠ και ΕΥΑΘ</li> </ul>
	<p>Διαχείριση δημόσιας περιουσίας - ιδιωτικοποιήσεις</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• βελτίωση αποδοτικότητας οικονομίας</li> <li>• αποπληρωμή χρέους</li> </ul>	<p>Προαπαιτούμενα – μέτρα</p> <p>Πρόγραμμα ιδιωτικοποίησης – αξιοποίησης:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Επέκταση διάρκειας ΤΑΙΠΕΔ για 3 έτη</li> <li>• Έγκριση (ΚΥΣΟΙΠ) προγράμματος αξιοποίησης ΤΑΙΠΕΔ</li> <li>• Αναζήτηση συμβούλων για τις διαδικασίες αποκρατικοποίησης (ΕΛΠΕ, ΔΕΗ, ΔΕΠΑ, ΕΥΑΘ, ΕΥΔΑΠ, ΟΤΕ, Ελ. Βενιζέλος)</li> <li>• Ρυθμίσεις για Εγνατία</li> <li>• Ρυθμίσεις για Ελληνικό</li> <li>• Διαδικασία πώλησης 66% ΔΕΣΦΑ</li> <li>• κ.α.</li> </ul> <p>Ρυθμίσεις ΕΕΣΥΠ:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ολοκλήρωση διορισμού ΔΣ</li> <li>• Εσωτερικός Κανονισμός</li> <li>• Στρατηγικό σχέδιο, κριτήρια επιλογής ΕΣ, επιλογή, κανόνες, διορισμός, αξιολόγηση και αποζημίωση ΔΣ, Μηχανισμός συντονισμού, παρακολούθηση – έλεγχος, κώδικας εταιρικής διακυβέρνησης, κ.α.</li> <li>• Απόφαση ορισμού εναπομένουσών ΔΕΚΟ για μεταφορά στην ΕΕΣΥΠ</li> </ul>	
<p>Ν. 4512/2018 – Ρυθμίσεις για την εφαρμογή των Διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων του Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής και άλλες διατάξεις</p>	<p>Βιομηχανίες δικτύου</p>	<p>Χρηματιστήριο ενέργειας</p>	
	<p>Διαχείριση δημόσιας περιουσίας</p>	<p>ΕΕΣΥΠ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Τροποποιήσεις Ν. 4389</li> <li>• Εσωτερικός Κανονισμός</li> <li>• Μηχανισμός Συντονισμού</li> </ul>	

Πηγή: Συγκέντρωση και επεξεργασία στοιχείων Μ. Λαμπροπούλου

**Π2. Προγράμματα αποκρατικοποιήσεων – αξιοποίησης δημόσιας περιουσίας 2012-2017**

Πρόγραμμα Αποκρατικοποιήσεων 2011–2015

(Πίνακας II Κεφ. Β' - Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής)

Πρόγραμμα Αποκρατικοποιήσεων

(Παράρτημα VI Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος)

Πρόγραμμα Αποκρατικοποιήσεων 2013–2016

(Πίνακας II, Κεφ. Β' - Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016 )

ΤΑΙΠΕΔ, Asset Development Plan – November 2012

ΤΑΙΠΕΔ, Asset Development Plan – 30 July 2015 (Παράρτημα Ν. 4336/2015)

ΤΑΙΠΕΔ, Updated Asset Development Plan Revision of 26 April, 2016

Επικαιροποιημένο σχέδιο αξιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων - Ιούνιος 2016

(Παράρτημα του συμπληρωματικού μνημονίου συνεννόησης με την Ελλάδα)

ΤΑΙΠΕΔ, Asset Development Plan - 31 January, 2017

ΤΑΙΠΕΔ, Asset Development Plan - 20 December, 2017

ΤΑΙΠΕΔ, Asset Development Plan – 7 July, 2018

---

Πηγή: Συγκέντρωση και επεξεργασία στοιχείων Μ. Λαμπροπούλου



ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

Π.3 Εξέλιξη Χαρτοφυλακίου ΤΑΙΠΕΔ 2012 – 2017

Αρχική θέση	Ενδιάμεση θέση	Τρέχουσα θέση
ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗΣ (ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ 2012)	ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗΣ (ΙΟΥΛΙΟΣ 2015)	ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗΣ (ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2017)
10 ΜΕΓΑΛΑ ΛΙΜΑΝΙΑ ΑΣΤΕΡΑΣ ΒΟΥΛΙΑΓΜΕΝΗΣ ΑΦΑΝΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ ΑΕΡΙΟΥ (ΔΕΠΑ) ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΗΣ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΦΥΣΙΚΟΥ ΑΕΡΙΟΥ Α.Ε. (ΔΕΣΦΑ) ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ ΗΛΕΚΤΡΙΣΜΟΥ (ΔΕΗ) ΔΙΑΦΟΡΑ ΑΚΙΝΗΤΑ (Xenia, κ.α.) ΔΙΕΘΝΕΣ ΚΕΝΤΡΟ ΡΑΔΙΟΤΗΛΕΟΡΑΣΗΣ ΔΙΕΘΝΗΣ ΑΕΡΟΛΙΜΕΝΑΣ ΑΘΗΝΩΝ Α.Ε.  ΕΓΝΑΤΙΑ ΟΔΟΣ  ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΑΜΥΝΤΙΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΠΕΤΡΕΛΑΙΑ (ΕΛΠΕ)  ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΤΑΧΥΔΡΟΜΕΙΑ (ΕΛΤΑ)  ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑ ΟΧΗΜΑΤΩΝ (ΕΛΒΟ) ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΥΔΡΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗΣ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ (ΕΥΑΘ)  ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΥΔΡΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗΣ ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΑΣ (ΕΥΔΑΠ)  ΚΑΖΙΝΟ Mont Parnes ΚΑΣΣΙΟΠΗ ΚΡΑΤΙΚΑ ΛΑΧΕΙΑ ΛΑΡΚΟ ΟΔΙΚΕΣ ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΔΙΕΞΑΓΩΓΗΣ ΙΠΠΟΔΡΟΜΙΩΝ ΕΛΛΑΔΟΣ (ΟΔΙΕ) ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΛΙΜΕΝΟΣ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ (ΟΛΘ)  ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΛΙΜΕΝΟΣ ΠΕΙΡΑΙΩΣ (ΟΛΠ)  ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΠΡΟΓΝΩΣΤΙΚΩΝ ΑΓΩΝΩΝ ΠΟΔΟΣΦΑΙΡΟΥ (ΟΠΑΠ) ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΑ ΑΕΡΟΔΡΟΜΙΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΑ ΛΙΜΑΝΙΑ ΠΩΛΗΣΗ/ΕΠΑΝΑΜΙΣΘΩΣΗ 28 ΚΤΙΡΙΩΝ ΤΡΑΙΝΟΣΕ ΨΗΦΙΑΚΟ ΜΕΡΙΣΜΑ	Ε-AUCTION II, III, IV (ακίνητα)  Αθλητικό Κέντρο στο Μαρκόπουλο  ΑΣΤΕΡΑΣ ΒΟΥΛΙΑΓΜΕΝΗΣ ΑΦΑΝΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ ΑΕΡΙΟΥ (ΔΕΠΑ)  ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ ΗΛΕΚΤΡΙΣΜΟΥ (ΔΕΗ)  ΔΙΑΦΟΡΑ ΑΚΙΝΗΤΑ  ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΗΣ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΦΥΣΙΚΟΥ ΑΕΡΙΟΥ Α.Ε. (ΔΕΣΦΑ) ΕΓΝΑΤΙΑ  ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΠΕΤΡΕΛΑΙΑ (ΕΛΠΕ)  ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΤΑΧΥΔΡΟΜΕΙΑ (ΕΛΤΑ)  ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΥΔΡΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗΣ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ (ΕΥΑΘ)  ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΥΔΡΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗΣ ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΑΣ (ΕΥΔΑΠ)  ΜΑΡΙΝΕΣ  ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΛΙΜΕΝΟΣ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ (ΟΛΘ)  ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΛΙΜΕΝΟΣ ΠΕΙΡΑΙΩΣ (ΟΛΠ)  ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ ΕΛΛΑΔΑΣ (ΟΤΕ)  ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΑ ΑΕΡΟΔΡΟΜΙΑ Ποσειδι Χαλκιδικής  ΤΡΑΙΝΟΣΕ & ΕΕΣΣΤΥ (ROSCO)	ΑΦΑΝΤΟΥ  ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ ΑΕΡΙΟΥ (ΔΕΠΑ)  ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ ΗΛΕΚΤΡΙΣΜΟΥ (ΔΕΗ)  ΔΙΑΦΟΡΑ ΑΚΙΝΗΤΑ  ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΗΣ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΦΥΣΙΚΟΥ ΑΕΡΙΟΥ Α.Ε. (ΔΕΣΦΑ) ΔΙΕΘΝΗΣ ΑΕΡΟΛΙΜΕΝΑΣ ΑΘΗΝΩΝ Α.Ε.  ΕΓΝΑΤΙΑ ΟΔΟΣ  ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΠΕΤΡΕΛΑΙΑ (ΕΛΠΕ)  ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΤΑΧΥΔΡΟΜΕΙΑ (ΕΛΤΑ)  ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΥΔΡΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗΣ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ (ΕΥΑΘ)  ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΥΔΡΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗΣ ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΑΣ (ΕΥΔΑΠ)  ΜΑΡΙΝΕΣ  ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΛΙΜΕΝΟΣ  ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΛΙΜΕΝΟΣ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ (ΟΛΘ)  ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΛΙΜΕΝΟΣ ΠΕΙΡΑΙΩΣ (ΟΛΠ)  ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ ΕΛΛΑΔΑΣ (ΟΤΕ)  ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΑ ΑΕΡΟΔΡΟΜΙΑ  ΤΡΑΙΝΟΣΕ & ΕΕΣΣΤΥ (ROSCO)

Πηγή: ΤΑΙΠΕΔ - Επιχειρησιακά Προγράμματα Αξιοποίησης

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

## Π4. Χρονολόγιο και έσοδα από αποκρατικοποιήσεις 2011-2017

Έργο	Συνολικό Τίμημα	Καταβε- βλημένο	Ολοκλή- ρωση Συναλ- λαγής	Δόσεις / Τέλη Παραχώρησης							
				2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Χορήγηση δικαιωμάτων χρήσεως ραδιοσυχνοτήτων	393,5	424,5	2011	316,7				34,2	35,9	37,7	100,0
Πώληση άδειας εγκατάστασης και λειτουργίας παιγνιομηχανημάτων (VLTs)	560,0	560,0	2011	474,0		86,0					
Επέκταση διάρκειας σύμβασης δικαιώματος διεξαγωγής παιγνίων μεταξύ Ελληνικού Δημοσίου και ΟΠΑΠ για 10 χρόνια	375,0	375,0	2011	375,0							
Μετοχές ΕΤΕ - ALPHA - ΠΕΙΡΑΙΩΣ	14,7	14,7	2012	5,2		9,5					
Πώληση επιλεγμένων κτιρίων εξωτερικού (Λονδίνο, Τασκένδη, Βρυξέλλες)	30,3	30,3	2013			30,3					
Πώληση άδειας Κρατικών Λαχείων**	490,0	190,0	2013			190,0					
Πώληση 33% μετοχών ΟΠΑΠ	652,0	634,0	2013			622,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Μετοχές ΟΠΑΠ	21,6	21,6	2013			21,6					
Εκμίσθωση για 90 έτη του κτιρίου Διεθνούς Κέντρου Ραδιοηλεόρασης (IBC)	81,0	81,0	2013			81,0					
E-AUCTION I	11,045	10,593	2013				8,0	1,9	0,368	0,3	
Πώληση επιλεγμένων κτιρίων εξωτερικού (Ντίσελντορφ)	0,8	0,8	2014				0,8				
Παλιούρι	14,0	14,0	2014				7,0	3,0	2,0	2,0	
Ψηφιακό Μέρισμα	385,0	361,67	2014				114,0	189,8	29,6	28,27	26,9
Πώληση και επαναμίσθωση επιλεγμένων κτιρίων του Δημοσίου (28 ακίνητα)	261,3	261,3	2014				261,3				
E-AUCTION II	1,8	1,058	2014					0,5	0,3	0,3	
E-AUCTION III	8,5	6,9	2015					5,3	0,8	0,8	
Πώληση επιλεγμένων κτιρίων εξωτερικού (Βελιγράδι)	2,4	2,4	2015					2,4			
Ξενία Σκιάθου	2,6	2,6	2015					2,6			
Άγιος Ιωάννης	9,6	9,6	2015					9,6			
Αμοιβαίο Ιπποδρομιακό Στοιχείμα	40,5	40,5	2015					8,1	12,2	20,2	2,0
E-AUCTION IV	0,44	0,256	2015					0,10	0,16	0,05	
Πώληση επιλεγμένων κτιρίων εξωτερικού (Νέα Υόρκη, Ουάσιγκτον)	10,6	10,6	2016						10,6		
Πώληση επιλεγμένων κτιρίων εξωτερικού (Ρώμη, Ερεβάν)	10,8	10,8	2016						10,8		

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

Πώληση επιλεγμένων κτιρίων εξωτερικού (Λουμπλιάνα)	0,6	0,6	2016						0,6		
Οργανισμός Λιμένος Πειραιά (51% + 16%)	368,5	280,5	2016						280,5		
E-AUCTION VI	18,514	3,8	2016						3,8	3,7	
Αστήρ Βουλιαγμένης	95,0	95,0	2016						95,0		
Κασσιώπη	23,0	10,0	2016						10,0	3,0	3,0
Αγορά Μοδιάνο, Θεσσαλονίκη	1,90	0,76	2016						0,38	0,38	0,38
Πώληση 2 Airbus	3,84	3,84	2016						3,84		
E-AUCTION V	0,831	-	2017							0,8	
Περιφερειακά Αεροδρόμια	2.150,0	1.234,0	2017							1.234,0	23,0
Αφάντου, Ρόδος	42,1	-	2016							27,5	21,0
Αξιοποίηση έκτασης Ελληνικού	915,0	-	2016								300,0
ΤΡΑΙΝΟΣΕ	45,0	45,0	2017							45,0	
ΕΕΣΣΥ*	5,0	-	2018								5,0
ΟΛΘ	231,92	-	2018								231,92
ΟΤΕ 5%*	250,0	-	2018								250,0
ΕΓΝΑΤΙΑ ΟΔΟΣ*	50,0	-	2018								50,0
ΕΛΠΕ*	500,0	-	2018								500,0
Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών - Επέκταση	483,8	-	2017							240,0	
Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών - 30%*	500,0	-	2018								500,0
ΕΥΑΘ*	35,0	-	2018								35,0
ΔΕΗ*	100,0	-	2018								100,0
ΔΕΠΑ*	250,0	-	2018								250,0
ΔΕΣΦΑ*	188,0	-	2018								188,0
ΕΥΔΑΠ*	64,0	-	2018						-		64,0
Λοιπά ακίνητα*	110,0	-	2017								31,0
E-AUCTION VI*	20,0	-	2017							9,75	
ΜΙΚΡΟΙ ΛΙΜΕΝΕΣ ΚΑΙ ΜΑΡΙΝΕΣ*	66,4	-	2018								28,0
E-AUCTION VIII*	35,7	-	2018								24,8
<b>Σύνολο έργων: 52</b>	<b>9.931,59</b>	<b>4.737,7</b>		<b>1.165,7</b>	<b>5,2</b>	<b>1.040,4</b>	<b>394,1</b>	<b>260,6</b>	<b>499,8</b>	<b>1.656,7</b>	<b>2.736,9</b>

Πηγή: Εισηγητική Έκθεση Κρατικού Προϋπολογισμού 2018 (κεφ. 5)

**Έσοδα ιδιωτικοποιήσεων (ΕΠΑ) 2011-2016**

Έτος	Ετήσια έσοδα (€ εκατ.)	Σωρευμένα έσοδα (€ εκατ.)
2011	1.165,7	1.165,7
2012	5,2	1.170,9
2013	1.040,4	2.211,3
2014	419,6	2.630,9
2015	289,1	2.920,0
2016	498,0	3.418,0

Πηγή: ΕΕΣΥΠ<sup>900</sup>

<sup>900</sup> Ελληνική Υπηρεσία Συμμετοχών και Περιουσίας (2017). Ετήσια οικονομική έκθεση για την πρώτη εταιρική χρήση (25.10.2016 – 31.12.2016), σ. 20.