

ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΚΡΗΤΗΣ



ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Η Μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης στο Πλαίσιο των
Μνημονίων: Προτάσεις, Υλοποίηση και Αξιολόγηση

Στέφανος Μπομπολάκης

A.M. 4629

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια

Δρ. Μαρία Ραμματά

Ηράκλειο, Οκτώβριος 2017

Copyright © Μπομπολάκης Στέφανος, 2017

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Η έγκριση της πτυχιακής εργασίας από το Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων του ΤΕΙ Κρήτης δεν υποδηλώνει απαραίτητως και αποδοχή των απόψεων του συγγραφέα εκ μέρους του Τμήματος.

Ευχαριστίες

Με την ολοκλήρωση της πτυχιακής εργασίας θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά την κυρία Ραμματά Μαρία για την επιστημονική καθοδήγηση, τις γνώσεις καθώς και την πολύτιμη βοήθεια που μου παρείχε καθ' όλη τη διάρκεια εκπόνησης της εργασίας.

Επίσης ένα μεγάλο ευχαριστώ στην οικογένεια μου για την στήριξη που μου προσέφεραν όλα τα χρόνια των σπουδών μου.

Τέλος, ευχαριστώ πολύ όλους όσους δέχτηκαν να συμμετάσχουν στην έρευνα, για τη συμβολή τους στο ερευνητικό έργο της πτυχιακής.

Περίληψη

Η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης έχει αναδειχθεί σε διαδικασία ύψιστης σημασίας για τα κράτη τα οποία επιθυμούν να εκμεταλλευτούν στο έπακρο τις δυνατότητες των δημοσίων οργανισμών τους και των πόρων που αφιερώνονται προς όφελος της οικονομίας αλλά και της κοινωνίας.

Σύμφωνα με τον ΟΗΕ (UNPD, 2004) η διαδικασία αυτή πραγματοποιείται μέσα από τη δρομολόγηση αλλαγών στις δομές της δημόσιας διοίκησης μιας χώρας, την εξέλιξη των συστημάτων διοίκησης, την αποκέντρωση, τη βέλτιστη διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων αλλά και των δημόσιων οικονομικών και τις νομοθετικές μεταρρυθμίσεις.

Η παρούσα πτυχιακή εργασία εξετάζει τις μεταρρυθμιστικές δράσεις που αναλήφθηκαν στην ελληνική δημόσια διοίκηση και οι οποίες εντάσσονται στο πλαίσιο των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής.

Αρχικά, θα επιχειρηθεί ο εντοπισμός των αιτιών που οδήγησαν στην ανάγκη μεταρρύθμισης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Στη συνέχεια θα αναλυθούν οι μεταρρυθμιστικές προτάσεις που εντάσσονται σε κάθε ένα από τα τρία Μνημόνια συνεννόησης και οι διαφορές που εντοπίζονται μεταξύ τους. Ακόμη θα μελετηθούν οι μεταρρυθμίσεις οι οποίες υλοποιήθηκαν στην πράξη, ώστε να διαπιστωθεί ο βαθμός εφαρμογής των προτεινόμενων δράσεων, αλλά και τα αποτελέσματα που αυτές επέφεραν.

Εκτός από τη βιβλιογραφική επισκόπηση πραγματοποιήθηκε και πρωτογενής έρευνα στα Υπουργεία Οικονομίας και Ανάπτυξης, Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Οικονομικών, αλλά και σε ΔΟΥ της περιφέρειας Αττικής, ώστε να εντοπιστούν οι μεταρρυθμίσεις που υλοποιήθηκαν σε συγκεκριμένους τομείς της δημόσιας διοίκησης και οι επιπτώσεις από την εφαρμογή τους.

Τέλος, με βάση τα αποτελέσματα της πρωτογενούς έρευνας, αλλά και μετά από μελέτη των δεδομένων που συλλέχθηκαν από τις βιβλιογραφικές πηγές, επιχειρήθηκε η ανάπτυξη ορισμένων προτάσεων για μελλοντικές δράσεις που αφορούν τομείς της δημόσιας διοίκησης στους οποίους θα μπορούσε να δοθεί περισσότερη μέριμνα (ή δεν υλοποιήθηκαν οι προβλεπόμενες από τα προγράμματα μεταρρυθμίσεις εν τέλει) κατά το σχεδιασμό και την εφαρμογή των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών.

Οι προτάσεις αυτές αφορούν τον ανασχεδιασμό του κυβερνητικού σχήματος, την εισαγωγή της ΔΟΠ στη δημόσια διοίκηση, την επέκταση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, την επιμόρφωση του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης, την κανονιστική μεταρρύθμιση και την απλούστευση των διαδικασιών, αλλά και την πλήρη εφαρμογή των харτών των δικαιωμάτων των πολιτών σε όλο το φάσμα του δημοσίου τομέα.

Abstract

The reform and modernization of public administration nowadays has become an area of utmost importance for countries wishing to take full advantage of the capacity of both their public institutions and the resources they use. If such a process is carried out successfully, both the economy and the society of the country that has implemented it can be benefited.

According to the United Nations (UNPD, 2004), the aforementioned process is accomplished through the implementation of changes in the structure of a country's public administration, the development and renewal of management systems in its public institutions, the optimal management of human resources and public finances, legislative reforms and decentralization.

This thesis examines the reform actions concerning the Greek public administration, which were proposed and implemented in the context of the economic adjustment programs for Greece – also known as “Memoranda of Understanding”.

Initially, an identification of the reasons that led to the weakening of the Greek public administration and the inevitable reforms will be attempted.

Thereafter follows an analysis of the proposals that were included in each of the three Memoranda and the differences found among them. In addition, the reforms that have been successfully implemented will be examined, in order to ascertain the rate of the implementation of the proposed actions as well as the outcomes they resulted to.

In addition to the bibliographic research, primary research was carried out as well in order to identify the reforms implemented in specific areas of the public administration. The research was conducted by the method of the interview and the primary focus group were executives of ministries and other public institutions.

In conclusion, the results of both the researches – bibliographic and primary – were combined in order to determine areas of the Greek public administration which were not reformed as envisaged by the Memoranda. Based on these facts the development of certain proposals for future reform actions concerning the Greek public administration was attempted.

Πίνακας Περιεχομένων

Εισαγωγή.....	7
Κεφάλαιο 1: Ανάγκη για μεταρρυθμίσεις στην ελληνική δημόσια διοίκηση	8
1.1 Οι παθογένειες της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης.....	8
1.2 Λόγοι που υπαγόρευσαν τη μεταρρύθμιση του δημοσίου τομέα	11
1.3 Προσαρμογή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης στα πρότυπα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) και του ΟΟΣΑ	12
1.3.1 Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης	14
1.3.2 Το πρόγραμμα «Ευρώπη 2020»	16
1.3.3 Ευρωπαϊκό Πλαίσιο Διαλειτουργικότητας.....	17
1.4 Το νέο δημόσιο μανάτζμεντ στην περίπτωση της Ελλάδας.....	18
1.4.1 Μεταρρυθμιστικές προσπάθειες στη δημόσια διοίκηση από τη μεταπολίτευση μέχρι σήμερα	19
Κεφάλαιο 2: Η αναγκαία μεταρρύθμιση υπό το πρίσμα των Μνημονίων συνεννόησης.....	21
2.1 Τα μνημόνια συνεννόησης και οι λόγοι που οδήγησαν σε αυτά	21
2.2 Τα μνημόνια συνεννόησης για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης.....	22
Κεφάλαιο 3: Το περιεχόμενο των Μνημονίων συνεννόησης.....	23
3.1 Το πρώτο μνημόνιο συνεννόησης (2010 - 2012)	23
3.1.1 Φορολογική διοίκηση	24
3.1.2 Ασφαλιστικοί οργανισμοί δημοσίου τομέα	25
3.1.3 Διοίκηση δημοσίων οργανισμών	26
3.1.4 Ανθρώπινο δυναμικό δημοσίου τομέα	27
3.1.5 Ιδιωτικοποιήσεις	30
3.1.6 Νομοθετικό και δικαστικό σύστημα.....	30
3.2 Το δεύτερο μνημόνιο συνεννόησης (2012 - 2015)	31
3.2.1 Φορολογική διοίκηση	32
3.2.2 Ασφαλιστικοί οργανισμοί δημοσίου	34
3.2.3 Ανθρώπινο δυναμικό δημοσίου τομέα	34
3.2.4 Ιδιωτικοποιήσεις	36
3.2.5 Προάσπιση της διαφάνειας	36
3.2.6 Νομοθετικό και δικαστικό σύστημα.....	37
3.3 Το τρίτο μνημόνιο συνεννόησης (2015 - σήμερα)	38
3.3.1 Φορολογική διοίκηση	39

3.3.2 Ασφαλιστικοί οργανισμοί και συνταξιοδοτικό σύστημα	40
3.3.3 Ανθρώπινο δυναμικό δημοσίου τομέα	41
3.3.4 Ιδιωτικοποιήσεις	43
3.3.5 Καταπολέμηση της διαφθοράς στο δημόσιο	44
3.3.6 Νομοθετικό και δικαστικό σύστημα.....	45
Κεφάλαιο 4: Πρόσθετες δράσεις για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης	47
4.1 Ενσωμάτωση των νέων τεχνολογιών στη δημόσια διοίκηση.....	47
4.1.1 Πρόγραμμα «Διαύγεια»	48
4.1.2 Πληροφοριακό Σύστημα Φορολογίας «TAXIS»	49
4.1.3 Κέντρο Διαλειτουργικότητας Υπουργείου Οικονομικών	50
4.1.4 Διαδικτυακή Πύλη «ΕΡΜΗΣ»	51
4.2 Αποπολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης	52
Κεφάλαιο 5: Αποτίμηση των μεταρρυθμίσεων που επιχειρήθηκαν στην ελληνική δημόσια διοίκηση	53
5.1 Εμπόδια κατά την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων.....	53
5.2 Παροχή τεχνικής βοήθειας και παρακολούθηση υλοποίησης από τους θεσμούς.....	56
5.3 Αποτελέσματα από την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων.....	58
Κεφάλαιο 6: Διεξαγωγή πρωτογενούς έρευνας.....	60
6.1 Μεθοδολογία έρευνας	61
6.2 Αποτελέσματα έρευνας.....	62
6.3 Συμπεράσματα έρευνας	67
Κεφάλαιο 7: Προτάσεις για μελλοντικές δράσεις μεταρρυθμίσεων.....	68
7.1 Ανασχεδιασμός κυβερνητικού σχήματος	68
7.2 Εισαγωγή της ΔΟΠ στη δημόσια διοίκηση	68
7.3 Ηλεκτρονική διακυβέρνηση	69
7.3.1 Προάσπιση της διαφάνειας μέσα από την εφαρμογή ΤΠΕ.....	70
7.3.2 Χρήση ΤΠΕ για την οργάνωση ανθρωπίνων πόρων.....	71
7.4 Ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου τομέα	71
7.5 Κανονιστική μεταρρύθμιση.....	73
7.6 Απλούστευση των διαδικασιών	74
7.6.1 Μεταφορά της Ευρωπαϊκής εμπειρίας στις διοικητικές διαδικασίες	75
7.7 Φορολογική διοίκηση και συνταξιοδοτικό σύστημα.....	75
7.8 Πλήρης εφαρμογή των χαρτών δικαιωμάτων του πολίτη.....	76
Γενικά συμπεράσματα	77

Βιβλιογραφικές Πηγές.....	79
Παραρτήματα	87

Λίστα Διαγραμμάτων

Διάγραμμα 1: Δαπάνες και Ένταση R&D στην Ελλάδα ως ποσοστό του ΑΕΠ.....	16
Διάγραμμα 2: Αριθμός διοικητικών μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα την περίοδο 2007-2012	20
Διάγραμμα 3: Δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ την περίοδο 2000-2009	21
Διάγραμμα 4: Βαθμίδες εκπαίδευσης υπαλλήλων κεντρικής διοίκησης	29
Διάγραμμα 5: Αριθμός προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων ανά κατηγορία σε κάθε αξιολόγηση	31
Διάγραμμα 6: Φορολογικές οφειλές και εισπράξεις τα έτη 2012-2013 (ΕΚ. ΕΥΡΩ)	33
Διάγραμμα 7: Συνταξιοδοτικές δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ στην Ε.Ε. το 2013	34
Διάγραμμα 8: Ποσοστά εξοικονόμησης (ΑΕΠ) από τη χρηματοοικονομική μεταρρύθμιση (2015-2018)	40
Διάγραμμα 9: Ποσοστά εκθέσεων για την αναζήτηση πειθαρχικών/ ποινικών ευθυνών	42
Διάγραμμα 10: Αξίες ιδιωτικοποιήσεων (δισ. ευρώ) τα έτη 2011-2015.....	43
Διάγραμμα 11: Χρόνος εκδίκασης (ημέρες) αστικών, διοικητικών και άλλων υποθέσεων στην Ε.Ε..	47
Διάγραμμα 12: Διεκπεραιωμένες ηλεκτρονικές υπηρεσίες της πύλης «ΕΡΜΗΣ» 2014-2017	51
Διάγραμμα 13: Μέσος όρος ηλικίας ανθρώπινου δυναμικού (2012-2016)	55
Διάγραμμα 14: Απασχόληση στο δημόσιο και συνταξιοδοτήσεις το διάστημα 2009-2013	58

Λίστα Πινάκων

Πίνακας 1: Διοικητικά βάρη στις χώρες της Ε.Ε. (ως % ΑΕΠ) από νομοθεσία	38
---	----

Κατάλογος Αρκτικόλεξων

ΑΑΔΕ	Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων
ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΓΓΠΣ	Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων
ΓΕΔΔ	Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης
ΔΕΗ	Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού
ΔΕΥΑ	Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης Αποχέτευσης
ΔΙΑΣ	Διατραπεζικές Συναλλαγές
ΔΝΤ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΔΟΠ	Διοίκηση Ολικής Ποιότητας
ΔΟΥ	Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία
ΕΑΑΔΗΣΥ	Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων
ΕΑΠ	Ενιαία Αρχή Πληρωμής
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Επιτροπή
ΕΔΗΣ	Εταιρεία Δημοσίων Συμμετοχών
ΕΕΔΕ	Ελληνική Εταιρία Διοίκησης Επιχειρήσεων
ΕΕΤΗΔΕ	Έκτακτο Ειδικό Τέλος Ηλεκτροδοτημένων Δομημένων Επιφανειών
ΕΚΑΣ	Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Συνταξιούχων
ΕΚΔΔΑ	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
ΕΛΣΤΑΤ	Ελληνική Στατιστική Αρχή
ΕΝΦΙΑ	Ενιαίος Φόρος Ιδιοκτησίας Ακινήτων
ΕΟΠΥΥ	Εθνικός Οργανισμός Παροχής Υπηρεσιών Υγείας
ΕΠΑ	Επιχείρηση Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης
ΕΣΠΑ	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
ΕΣΥ	Εθνικό Σύστημα Υγείας
ΕΤΑΔ	Εταιρία Ακινήτων Δημοσίου

ΕΤΕΑ	Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης
ΕΥΔΑΠ	Εταιρεία Υδρεύσεως και Αποχετεύσεως Πρωτευούσης
ΙΚΑ	Ίδρυμα Κρατικών Ασφαλίσεων
ΚΕΙΣΕΠ	Κεντρικό Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων
ΚΕΠ	Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητική Οργάνωση
ΜΜΕ	Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης
ΝΠΔΔ	Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
ΟΑΕΔ	Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού
ΟΑΕΕ	Οργανισμός Ασφάλισης Ελεύθερων Επαγγελματιών
ΟΓΑ	Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων
ΟΝΕ	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΠΑΔ	Οργανισμός Περίθαλψης Ασφαλισμένων Δημοσίου
ΟΠΑΠ	Οργανισμός Προγνωστικών Αγώνων Ποδοσφαίρου
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΟΤΕ	Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδας
ΣΔΟΕ	Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος
ΣΕΕΔΔ	Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης
ΤΑΙΠΕΔ	Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου
ΤΠΕ	Τεχνολογία Πληροφοριών και Επικοινωνίας
ΦΑΠ	Φόρος Ακίνητης Περιουσίας
ΦΠΑ	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας
A2A	Administration to Administration
A2B	Administration to Business
A2C	Administration to Citizen
CRM	Customer Relationship Management
EFQM	European Foundation for Quality Management
ERP	Enterprise Resource Planning

ICT	Information and Communications Technology
ISO	International Organization for Standardization
MBO	Management by Objectives
R&D	Research & Development
TFGR	Task Force for Greece

Εισαγωγή

Η ένταξη της Ελλάδας στα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής ήρθε ως απόρροια της ραγδαίας αύξησης του δημοσίου χρέους και των δημοσιονομικών ελλειμάτων που παρουσίασε η χώρα το 2009. Μεγάλο μέρος των ελλειμάτων αυτών οφείλονταν στη συνεχή διόγκωση του κράτους και σε άλλες χρόνιες παθογένειες της δημόσιας διοίκησης. Για το λόγο αυτό κρίθηκε απαραίτητο στα προγράμματα αυτά, εκτός των δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων, να συμπεριληφθούν και διαρθρωτικές αλλαγές, οι οποίες με τη σειρά τους περιλάμβαναν μέτρα τα οποία αφορούσαν τη δημόσια διοίκηση.

Μέσα από τις συγκεκριμένες μεταρρυθμιστικές δράσεις, οι «θεσμοί» (πρώην Τρόικα), οι οποίοι αποτελούνται από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ), την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (ΕΕ) και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ), στόχευαν στον γενικότερο εξορθολογισμό του πολυδάπανου κρατικού μηχανισμού και στην αντιμετώπιση των παθογενειών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Οι παθογένειες αυτές συσσωρεύονταν για δεκαετίες πριν το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης, ενώ οι προσπάθειες αντιμετώπισής τους ήταν διάσπαρτες και χωρίς ουσιαστικά αποτελέσματα κατά το διάστημα αυτό.

Ήδη από το πρώτο μνημόνιο συνεννόησης εκφράστηκε η ανάγκη για άμεση επίλυση σημαντικών προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης όπως της αδιαφάνειας στις διοικητικές πράξεις, της αναποτελεσματικότητας μεγάλου μέρους δημοσίων υπηρεσιών, της γραφειοκρατίας, της κακοδιαχείρισης του προϋπολογισμού και της απουσίας προγραμματισμού των ανθρωπίνων πόρων και προτάθηκαν μέτρα προς αυτή την κατεύθυνση.

Στα επόμενα δυο μνημόνια συνεννόησης συμπεριλήφθηκαν εκ νέου μέτρα που αφορούσαν αρκετές από τις παραπάνω παθογένειες, καθώς αποδείχθηκε αδύνατο να επιλυθούν στο σύντομο χρονικό διάστημα του 1 έτους και 10 μηνών που διήρκησε το πρώτο πρόγραμμα (Μάιος 2010 – Μάρτιος 2012). Επιπλέον, συνέχισαν να προστίθενται νέες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις οι οποίες συχνά βασίζονταν σε εκθέσεις διεθνών οργανισμών όπως του ΟΟΣΑ και ήταν άμεσα συνδεδεμένες με τους δημοσιονομικούς στόχους του προγράμματος της εκάστοτε περιόδου.

Κεφάλαιο 1: Ανάγκη για μεταρρυθμίσεις στην ελληνική δημόσια διοίκηση

1.1 Οι παθογένειες της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης

Οι αδυναμίες της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα προϋπήρχαν της οικονομικής κρίσης του 2009, έγιναν πιο αισθητές όμως έπειτα από την επιβολή των μέτρων λιτότητας που προέβλεπε το πρώτο μνημόνιο συνεννόησης μεταξύ της Ελλάδας και των θεσμών.

Τα βασικότερα από αυτά τα προβλήματα εντοπίζονται:

- ο στην απουσία ελέγχου και σωστής εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών από τους αρμόδιους φορείς
- ο στην έλλειψη διαφάνειας στις συναλλαγές που εμπλέκεται το κράτος
- ο στη γραφειοκρατία η οποία τροφοδοτείται από το πολύπλοκο ρυθμιστικό και νομικό πλαίσιο
- ο στην κακοδιαχείριση και τη χαμηλή αποτελεσματικότητα των δημοσίων φορέων η οποία έχει αρνητικές επιπτώσεις και στην εξυπηρέτηση των πολιτών και επιχειρήσεων

Σε ορισμένα από αυτά είχε γίνει αναφορά ήδη από την επικύρωση της συνθήκης του Μάαστριχτ από την Ελληνική Βουλή το 1992 και είχαν προταθεί μέτρα για την αντιμετώπιση τους, που συμπεριλάμβαναν ελέγχους στα δημοσιονομικά των δημοσίων υπηρεσιών, αλλαγές στην οργανωσιακή δομή αυτών, περιορισμό των δημοσίων δαπανών και ιδιωτικοποιήσεις.

Αργότερα, το 2007, κύριες στρατηγικές του επιχειρησιακού προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» αποτέλεσαν η επίλυση των ανωτέρω παθογενειών σε συνδυασμό με θέματα ανθρώπινου δυναμικού (OECD, 2011, σ.12) ενώ σε παρόμοιους πυλώνες βασίστηκε και το πρόγραμμα «Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-2016» που αφορούσε και πιο πρόσφατες διοικητικές παθογένειες (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014, σ.6).

Πιο αναλυτικά, τα κυριότερα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα σήμερα εντοπίζονται στους εξής τομείς:

- I. Διοικητικές δομές: Συχνά, ο καθορισμός των δομών του διοικητικού συστήματος δεν πραγματοποιείται σύμφωνα με τις ακολουθούμενες κυβερνητικές πολιτικές αλλά με βάση τις εκάστοτε επιθυμίες του πελατειακού κράτους. Επιπλέον η συνεχής δημιουργία νέων δομών οι οποίες αναλαμβάνουν νέες αρμοδιότητες που προκύπτουν, χωρίς όμως να έχει εξεταστεί προηγουμένως η ύπαρξη δομής με παρεμφερείς αρμοδιότητες (και η οποία θα μπορούσε να αναλάβει αντίστοιχα τις νέες αυτές αρμοδιότητες) καταδεικνύουν τα φαινόμενα «δομομανίας» που επικρατούν στη χώρα (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, 2012, σ.38).

Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα την πολύπλοκη διάρθρωση και τη συνεχή αναδιάρθρωση των διοικητικών δομών χωρίς να συνυπολογίζονται οι διαδικασίες και ο ανθρώπινος παράγοντας. Δημιουργούνται έτσι φαινόμενα σύγχυσης αρμοδιοτήτων αλλά και προσπάθειες μετακύλισης αρμοδιοτήτων από υπαλλήλους και διευθυντές σε οριζόντια ή ανώτερα ιεραρχικά επίπεδα (Ντάνος, 2014, σ.107).

Παρόμοια φαινόμενα συναρμοδιοτήτων παρατηρούνται ακόμα και στα ανώτερα κλιμάκια της διοίκησης και τα Υπουργεία. Ο υψηλός αριθμός Υπουργείων (15 σήμερα¹) και πολύ περισσότερο οι εσωτερικές οργανικές μονάδες αυτών (439 κατά μέσο όρο σε κάθε Υπουργείο), δημιουργούν δυσκολίες συνεργασίας ανάμεσα τους αλλά και αδυναμία καθορισμού των αρμοδιοτήτων του καθενός² (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014, σ.9).

- II. Ανθρώπινο δυναμικό: Η έλλειψη κριτήριων για τις τοποθετήσεις των δημοσίων υπάλληλων σε θέσεις ανάλογες με τις ικανότητες τους, δημιουργεί φαινόμενα υποστελέχωσης συγκεκριμένων οργανισμών ή θέσεων, μετατοπίζοντας πολύ μεγάλο φόρτο εργασίας στις ειδικότητες αυτές. Οι ευνοϊκές τοποθετήσεις και μεταθέσεις υπαλλήλων όπως και οι προσλήψεις προσωπικού, συχνά καθορίζονται και από τις πελατειακές σχέσεις που κυριαρχούν στο δημόσιο, παρά τις προσπάθειες για πιο αξιολογικές διαδικασίες (προσλήψεις μέσω ΑΣΕΠ, μεταθέσεις με το σύστημα μοριοδότησης, κάλυψη κενών οργανικών θέσεων με το ανανεωμένο σύστημα κινητικότητας κτλ.).

Αντίστοιχα, παρατηρούνται φαινόμενα άνισης κατανομής καθηκόντων στους υπαλλήλους. Επιπλέον, η απουσία μέτρων αξιολόγησης αλλά και προγραμμάτων κατάρτισης, συχνά καθιστά τους δημόσιους οργανισμούς στελεχωμένους από προσωπικό με περιορισμένες ή μη συμβατές με τις εκάστοτε θέσεις δεξιότητες (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, 2014α, σ.18-19).

- III. Πολυνομία και κακονομία: Το πολύπλοκο νομικό και ρυθμιστικό πλαίσιο συνεχίζει να αποτελεί εξέχον πρόβλημα για το κράτος και τους δημόσιους οργανισμούς, δημιουργώντας σοβαρά γραφειοκρατικά προβλήματα, τα οποία επωμίζονται στη συνέχεια οι επιχειρήσεις και οι πολίτες κατά τις συναλλαγές τους με τη δημόσια διοίκηση. Οι δημόσιοι υπάλληλοι λειτουργούν συχνά άτυπα, ώστε να παρακάμψουν τα γραφειοκρατικά εμπόδια ενώ οι εξυπηρετούμενοι, μη μπορώντας να κατανοήσουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, δυσχεραίνουν άθελα τους περαιτέρω την κατάσταση.

Ο υπέρογκος αριθμός νομοθετήσεων μπορεί να διαπιστωθεί εάν λάβουμε υπόψιν τη ρυθμιστική παραγωγή των 15 τελευταίων ετών, η οποία αντιστοιχεί στην ψήφιση περίπου 100 νόμων κάθε έτος (συνολικά 1478 νόμοι) και περισσότερων από 3.400 Προεδρικών Διαταγμάτων (Σωτηρόπουλος et al, 2016, σ.6). Να τονιστεί ότι πολλές από αυτές τις διατάξεις είναι αλληλοαναιρούμενες και αναποτελεσματικές καθώς δεν προβλέπεται κατάργηση των παρωχημένων νομοθετήσεων, ενώ το περιεχόμενο αρκετών εξ' αυτών δεν έχει υλοποιηθεί μέχρι σήμερα.

Από το σύνολο των νόμων που ψηφίστηκαν το διάστημα 2002-2015 το 41% αφορά την κατηγορία «Κράτος και Δημόσια Διοίκηση». Το γεγονός αυτό δείχνει με τη σειρά του τον υψηλό βαθμό εξάρτησης των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών και γενικότερης οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης από τις νομοθετικές διατάξεις, φαινόμενο γνωστό και ως «νομομανία» (Μαΐστρος, 2009, σ.176).

¹ Σύμφωνα με βέλτιστες πρακτικές διεθνών οργανισμών όπως ο ΟΟΣΑ και ο ΟΗΕ, οι οποίες προβλέπουν την ύπαρξη 10 κυβερνητικών δράσεων που πρέπει να αναλαμβάνονται από διαφορετικό υπουργείο (Παπαδημητρίου, 2013).

² Αυτό γίνεται αντιληπτό και από το γεγονός ότι σε 27 διαφορετικές αρμοδιότητες που αφορούν τον τομέα του τουρισμού εμπλέκονται 13 υπουργεία.

Για την αντιμετώπιση του φαινομένου έχουν γίνει προσπάθειες από την έναρξη εφαρμογής των Μνημονίων συνεννόησης, όπως με την ψήφιση του νόμου 4048/2012 (ΦΕΚ Α' 34/23.02.2012) που αφορά στην καλή νομοθέτηση και η υιοθέτηση όλων των μέτρων που προβλέπονται σε αυτόν.

IV. Σύγχρονα εργαλεία διοίκησης: Τα νομικά εμπόδια συχνά δεν διευκολύνουν την ανανέωση των εργαλείων διοίκησης και την αντικατάσταση πεπαλαιωμένων μεθόδων συλλογής δεδομένων με νεότερες και πιο αποτελεσματικές. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα τα δεδομένα που συλλέγονται να μην οργανώνονται σωστά και έτσι η αξιοποίησή τους για τη χάραξη δημοσίων πολιτικών καθίσταται δύσκολη ή ακόμη και αδύνατη (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017b, σ.11).

V. Διαφθορά: Η Ελλάδα αποτελεί περίπτωση χώρας με αυξημένα επίπεδα διαφθοράς στο δημόσιο τομέα, περιορισμένες διαδικασίες ελέγχου αλλά και με πολύ αργά αντανakλαστικά στη λήψη μέτρων για την επίλυση αυτών των προβλημάτων. Χαρακτηριστικές είναι οι περιπτώσεις της υιοθέτησης των διεθνών συμβάσεων για τη διαφθορά μόλις το 2000 και παραλληλισμού με άλλες σχετικές ευρωπαϊκές πρακτικές το 2004 με τον νόμο 3251/2004 (Lambropoulou, 2012, σ.83).

Επιπλέον, ο συνδυασμός του καθεστώτος ατιμωρησίας για τους υπαλλήλους που διαπράττουν αδικήματα και η έλλειψη διαφάνειας στους δημόσιους φορείς συνθέτει το ιδανικό περιβάλλον για την εξάπλωση της διαφθοράς ακόμα και στα υψηλόβαθμα στελέχη. Αυτό με τη σειρά του έχει πολλαπλές αρνητικές επιπτώσεις τόσο στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης όσο και στην κοινωνική συμβίωση και ισότητα (Ντάνος, 2014, σ.102).

Χαρακτηριστική είναι η έρευνα για το μέγεθος της διαφθοράς του δημοσίου τομέα ανά χώρα (όπου οι χώρες με τη λιγότερη διαφθορά λαμβάνουν υψηλότερη θέση), σύμφωνα με την οποία η Ελλάδα βρίσκεται στην 69^η θέση το 2016 (ανάμεσα σε 176 χώρες), ενώ το 2011 βρισκόταν στη 71^η (Transparency International, 2016).

VI. Νέες τεχνολογίες: Η απουσία ευρείας εφαρμογής των τεχνολογιών πληροφορίας και επικοινωνιών (ICT - Information and Communications Technology) και της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην ελληνική δημόσια διοίκηση δημιουργεί προβλήματα αλληλεπίδρασης και συνεργασίας μεταξύ των μηχανισμών του κράτους αλλά και στην εξυπηρέτηση πολιτών και επιχειρήσεων.

Όσον αφορά τα συστήματα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης που έχουν ήδη εφαρμοστεί, τα κυριότερα προβλήματα που αντιμετωπίζουν αφορούν κυρίως στη διαλειτουργικότητα μεταξύ των πληροφοριακών συστημάτων του δημοσίου καθώς και στη διεπαφή με το χρήστη (User Interface) (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, 2014a, σ.121).

Από την προηγηθείσα ανάλυση προκύπτει η μεταρρυθμιστική ανάγκη που προήλθε αρχικά από τη συσσώρευση των συγκεκριμένων παθογενειών στη δημόσια διοίκηση της χώρας επί σειρά δεκαετιών και η οποία γιγαντώθηκε κατά το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης και τα χρόνια που την ακολούθησαν.

1.2 Λόγοι που υπαγόρευσαν τη μεταρρύθμιση του δημοσίου τομέα

Η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης και η προσαρμογή της στα νέα δεδομένα αποτελεί σημείο αιχμής για κάθε αναπτυσσόμενη χώρα, καθώς μέσω ενός αποδοτικότερου δημοσίου τομέα εξασφαλίζεται η βέλτιστη αξιοποίηση των υλικών και αύλων πόρων. Τα πολλαπλά οφέλη που μπορούν να προκύψουν για την κοινωνία και το κράτος από τη μεταρρύθμιση αυτή αφορούν:

- Ποιοτικότερη εξυπηρέτηση των πολιτών, επιχειρήσεων και λοιπών χρηστών της δημόσιας διοίκησης, η οποία περιλαμβάνει και τη δραστική μείωση του χρόνου εξυπηρέτησης στις δημόσιες υπηρεσίες
- Καλύτερη διαχείριση των εσόδων και των δαπανών του δημοσίου
- Βελτίωση αποτελεσματικότητας στις οργανωτικές και κυβερνητικές διαδικασίες
- Ενίσχυση της διαφάνειας στις συναλλαγές του κράτους
- Βέλτιστη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων από τους δημόσιους οργανισμούς
- Εξασφάλιση των δικαιωμάτων των πολιτών με έμφαση στις αδύναμες κοινωνικά ομάδες
- Ανάπτυξη της οικονομίας και επίτευξη οικονομικής προόδου του κράτους

Στην Ελλάδα η προσκόλληση στο γραφειοκρατικό μοντέλο διοίκησης και ο μεγάλος αριθμός επιπέδων της διοικητικής πυραμίδας μεταξύ άλλων, δημιούργησε με την πάροδο του χρόνου αυξημένα προβλήματα στη διαχείριση του δημοσίου τομέα, τα οποία δεν επιλύονταν, αλλά αντίθετα εντεινόταν ακόμα περισσότερο με το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης το 2009.

Επιπλέον, την ίδια περίοδο διεθνείς οργανισμοί όπως ο ΟΟΣΑ (Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης) υπογράμμιζαν την ανάγκη για μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα, εμφανίζοντάς την τελευταία ανάμεσα σε 31 χώρες στο δείκτη αποδοτικότητας της διοίκησης³. Παράλληλα, σε άλλες εκθέσεις του ίδιου οργανισμού για την Ελλάδα, γίνονταν αναφορές για ραγδαία αύξηση των δημοσίων δαπανών σε πολύ μικρά χρονικά διαστήματα⁴ (OECD, 2010, σ.3-4).

Στο πλαίσιο αυτό και για τη μείωση του συνεχώς αυξανόμενου δημοσίου χρέους, οι θεσμοί (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, Διεθνές Νομισματικό Ταμείο) σχεδίασαν τα Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής της Ελλάδας τα οποία προέβλεπαν μέτρα σχετικά με τη δημοσιονομική πολιτική του κράτους, διαρθρωτικές αλλαγές στον κρατικό μηχανισμό και αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης.

Στον τομέα της δημόσιας διοίκησης, τα τρία προγράμματα που έχουν συμφωνηθεί έως τώρα με τους θεσμούς, θέτουν ως κυρίαρχο στόχο τη δραστική μείωση του μεγέθους του δημοσίου και των υπέρογκων δαπανών αυτού, καθώς το 2009 το 53,2% του ΑΕΠ (Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν) προοριζόταν για τη συντήρηση του (Μέργος et al, 2012, σ.170). Άλλα σημαντικά ζητήματα που προβλέπονται στις συμφωνίες αφορούν την καλύτερη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού και των δημοσίων οργανισμών στο σύνολο τους, τη μετάβαση σε έναν

³ Την ίδια περίοδο, η γραφειοκρατία υπολογιζόταν ότι στοιχίζει στην Ελλάδα και τη δημόσια διοίκηση 15 δις ευρώ ετησίως.

⁴ Χαρακτηριστικό είναι ότι μόνο την τριετία 2006-2009 οι δαπάνες του κράτους αυξήθηκαν σε ποσοστό 9% του ΑΕΠ, ποσοστό πολύ υψηλότερο από οποιαδήποτε άλλη χώρα-μέλος του ΟΟΣΑ.

πιο αποτελεσματικό και αποδοτικό δημόσιο τομέα, μέσα από σύγχρονα μοντέλα διοικήσεως και τη βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών και επιχειρήσεων από τις δημόσιες υπηρεσίες.

1.3 Προσαρμογή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης στα πρότυπα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) και του ΟΟΣΑ

Ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής δημόσιας διοίκησης ξεκίνησε σχεδόν 20 έτη πριν την ένταξη της Ελλάδας στην Ε.Ε. το 1981. Ο εκσυγχρονισμός αυτός είχε λάβει χώρα στο πλαίσιο της εφαρμογής των κριτηρίων της Κοπεγχάγης τα οποία προέβλεπαν την τήρηση ορισμένων κοινών αρχών από όλα τα υποψήφια κράτη, ώστε αυτά να μπορέσουν να προσχωρήσουν στην Ένωση. Οι αρχές αυτές αφορούσαν διάφορους τομείς της οικονομίας και του δημόσιου βίου, συμπεριλαμβανομένης της δημόσιας διοίκησης (Larsen, 2010, σ.9).

Βάσει των οδηγιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι βασικές αρχές της δημόσιας διοίκησης που πρέπει να τηρούνται, σύμφωνα με τα κριτήρια της Μαδρίτης και τη Κοπεγχάγης, διακρίνονται σε τέσσερις κατηγορίες (OECD et al., 1999, σ.8-10) :

- ο τη διαφάνεια
- ο την αξιοπιστία, την ευθύνη και την οργανωσιακή ικανότητα της διακυβέρνησης,
- ο την επάρκεια διαχείρισης
- ο τη συμμετοχή των πολιτών στο δημόσιο βίο (π.χ. προτάσεις εκ μέρους των πολιτών για τη βελτίωση προωθούμενων μεταρρυθμίσεων κ.α.)

Μετά την ένταξη τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση, τα κράτη-μέλη μπορούν να αναπτύξουν τα σημεία εκείνα της δημόσιας διοίκησης που θεωρούν ότι θα έχουν τις βέλτιστες επιπτώσεις στη λειτουργία του κρατικού μηχανισμού τους, τηρώντας όμως τα παραπάνω κριτήρια καθώς και το κοινοτικό κεκτημένο της ένωσης (acquis communautaire).

Συνεπώς, κάθε χώρα, ανάλογα με το μοντέλο δημόσιας διοίκησης που εφαρμόζει, εντάσσεται σε μια διαφορετική κατηγορία και δύναται να εφαρμόζει διαφορετικές πολιτικές στις οποίες περιλαμβάνονται τα εξής συστήματα:

Σύστημα ανθρωπίνου δυναμικού: Αποτελείται από το «σύστημα καριέρας» (career-based system) και το «σύστημα θέσης» (position-based system). Στην Ελλάδα εφαρμόζεται το σύστημα καριέρας, σύμφωνα με το οποίο τίθενται συγκεκριμένα κριτήρια ή εξετάσεις για την απόκτηση θέσης σε δημόσιο οργανισμό (π.χ. ΑΣΕΠ στην περίπτωση της Ελλάδας) και οι προαγωγές των υπαλλήλων πραγματοποιούνται σύμφωνα με συστήματα μοριοδότησης και τον αριθμό ετών που έχουν συμπληρωθεί στην υπηρεσία, ενώ γίνεται προσπάθεια να ενσωματωθούν και στοιχεία από το σύστημα με έμφαση στις απαιτήσεις της θέσης εργασίας (Position Based System) (Ραμματά, 2017, σ.106).

Πράγματι, η θέση της Ελλάδας τείνει να μετατοπιστεί, μετά τις αναπροσαρμογές που έχουν εφαρμοστεί εν μέσω των Μνημονίων, προς ένα σύστημα περισσότερο συνδυαστικό. Αυτό οφείλεται στην υιοθέτηση του νέου συστήματος διαχείρισης του ανθρωπίνου δυναμικού, που περιλαμβάνει αξιολογήσεις, μετακινήσεις υπαλλήλων μέσω της κινητικότητας και εφαρμογή πιο αυστηρών κριτηρίων για τους υποψήφιους δημοσίου υπαλλήλους. Υπολογίζεται ότι 18 ευρωπαϊκές χώρες εφαρμόζουν το σύστημα καριέρας, ανάμεσα τους η Γαλλία, η Γερμανία, το Βέλγιο, η Ισπανία και η Κύπρος (Halaskova, 2015, σ.48).

Σύστημα διοικήσεως: Κατατάσσει τις χώρες ανάλογα με τον αριθμό επιπέδων των τοπικών κυβερνήσεων που διαθέτουν και με το ποσοστό αποκέντρωσης που επικρατεί σε κάθε μια από αυτές. Η Ελλάδα διαθέτει δυο επίπεδα τοπικής αυτοδιοίκησης (325 δήμους και 13 περιφέρειες) και έχει μικρό ποσοστό αποκέντρωσης, οπότε εφαρμόζεται το σύστημα διοικήσεως από την κεντρική κυβέρνηση.

Μετά την εφαρμογή του Προγράμματος «Καλλικράτης» (ν.3852/2010) το 2011, με το οποίο μειώθηκε ο αριθμός των δήμων από 910 σε 325 και η τάση αποκέντρωσης έγινε πιο έντονη, η Ελλάδα κινήθηκε προς το αποκεντρωτικό σύστημα διοίκησης, το οποίο εφαρμόζεται κατά κύριο λόγο στη Γαλλία και τις Σκανδιναβικές χώρες. Επιπλέον αφαιρέθηκαν από τον χάρτη της διοικητικής διαίρεσης οι Νομοί και οι Κοινότητες και προστέθηκαν επτά νέες αποκεντρωμένες διοικήσεις (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014, σ.17-18).

Σύστημα παροχών: Εξετάζει τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης μιας χώρας και τις παροχές δημοσίων υπηρεσιών που αυτά προσφέρουν. Πιο συγκεκριμένα, στις μεσογειακές χώρες όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης παρέχουν υπηρεσίες. Στην ελληνική περίπτωση και σύμφωνα με τον νόμο 3852/2010 (ΦΕΚ 87 Α/7-6-2010) μερικές από αυτές μπορεί να είναι:

- Στους δήμους οι οποίοι αποτελούν την πρώτη βαθμίδα της τοπικής αυτοδιοίκησης εντάσσονται οι δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης (ΔΕΥΑ) και άλλες κοινωφελείς επιχειρήσεις
- Στις περιφέρειες οι οποίες αποτελούν τη δεύτερη βαθμίδα μπορεί να συστηθούν επιχειρήσεις με στόχο την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης της περιφέρειας ή στην επιστημονική υποστήριξη αυτής
- Στην κεντρική διοίκηση εντάσσονταν επιχειρήσεις όπως ο ΟΤΕ, οι Οργανισμοί Λιμένων και άλλα κοινωφελή ιδρύματα τα οποία ανήκαν στο δημόσιο αλλά αρκετά εξ αυτών ιδιωτικοποιήθηκαν στο πλαίσιο των Μνημονίων συνεννόησης

Στην Ελλάδα, όπως προαναφέρθηκε, παρέχονται υπηρεσίες από κάθε επίπεδο της διοίκησης, ωστόσο ορισμένα από τα μέτρα του Μνημονίου επηρέασαν τις παροχές αυτές. Αυτό συνέβη στην περίπτωση ιδιωτικοποιήσεων δημοσίων οργανισμών, όπως αυτή των τηλεπικοινωνιών (ΟΤΕ), όπου σταμάτησε η εκμετάλλευσή του από το δημόσιο και το κεντρικό επίπεδο της διοικήσεως και μεταφέρθηκε σε ιδιωτικούς οργανισμούς. Ακόμη, επιτράπηκε η πρόσβαση ιδιωτικών επιχειρήσεων σε τομείς όπου δραστηριοποιούνταν έως πρότινος μόνο κρατικοί οργανισμοί (π.χ. ΔΕΗ), ώστε να αποφευχθούν τυχόν μονοπώλια (Halaskova, 2015, σ.51).

Την ένταξη της Ελλάδας στην Ε.Ε. ακολούθησαν συνεχείς αναπροσαρμογές των δημοσίων πολιτικών της ώστε αυτές να παραλληλίζονται με τις βέλτιστες ευρωπαϊκές πρακτικές. Σε αυτό το πλαίσιο ακολούθησε ένα μεταρρυθμιστικό κύμα του δημοσίου τομέα κατά τη δεκαετία του 1990, ενώ πριν την ένταξή της στην ΟΝΕ (Οικονομική και Νομισματική Ένωση) το 2001 είχε προηγηθεί και επίβλεψη των μακροοικονομικών της μεγεθών σύμφωνα με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (OECD, 2011, σ.25). Μετά το 2000, η χώρα μαζί με τα υπόλοιπα κράτη-μέλη εντάχθηκε σε αρκετά προγράμματα καθοδηγούμενα από την Ένωση όπως το «Ευρώπη 2020», το «Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης» και το «Ευρωπαϊκό Πλαίσιο για τη Διαλειτουργικότητα».

1.3.1 Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης

Από τον Μάιο του 2000 έχει θεσπιστεί το «Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης» (Common Assessment Framework) το οποίο αποτελεί τον πρώτο οδηγό διαχείρισης της ποιότητας για τη δημόσια διοίκηση στην Ευρώπη. Πιο συγκεκριμένα, ο βασικός στόχος του Πλαισίου είναι η καθοδήγηση των δημοσίων φορέων μέσα από ορισμένες κατευθυντήριες γραμμές, ώστε να οργανώσουν κατάλληλα τις καθημερινές δραστηριότητές τους, παρέχοντας υπηρεσίες υψηλής ποιότητας. Το Πλαίσιο αναβαθμίστηκε το 2002 και το 2006, ενώ η πιο πρόσφατη αναθεώρηση του έγινε το 2013 (ΕΙΡΑ, 2013, σ.7).

Στο ανανεωμένο Πλαίσιο έχουν συμπεριληφθεί 9 κριτήρια τα οποία θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη από τη διοίκηση ενός οργανισμού. Αυτά μπορούν να καταταχθούν ακολούθως σε δυο κατηγορίες:

- Κριτήρια 1-5: Η ονομασία που δίνεται στην πρώτη ομάδα κριτηρίων είναι «Ενεργοποιητές» (Enablers), καθώς συνθέτουν τις ενέργειες που ακολουθεί ένας οργανισμός και το πώς οργανώνει τις λειτουργίες του ώστε να επιτύχει τα επιθυμητά αποτελέσματα
- Κριτήρια 6-9: Αποτελούν τα αποτελέσματα (Results) που προκύπτουν από τις προηγούμενες ενέργειες και αφορούν τις γενικότερες επιδόσεις, την ποιότητα υπηρεσιών προς τους πολίτες/επιχειρήσεις, την ικανοποίηση του προσωπικού και την κοινωνική ευθύνη του οργανισμού

Πιο αναλυτικά, τα κριτήρια που συνθέτουν τις παραπάνω κατηγορίες είναι τα ακόλουθα (ΕΙΡΑ, 2013):

1. Ηγεσία: Εστιάζει στην ορθή συμπεριφορά των ανωτάτων στελεχών προς τους εργαζομένους, την ανάπτυξη σχέσεων με τα ενδιαφερόμενα μέρη (stakeholders) και την εγκαθίδρυση ενός αξιοκρατικού συστήματος στο εσωτερικό του οργανισμού.
2. Στρατηγική και σχεδιασμός: Αφορά τη θέσπιση των στόχων του οργανισμού σύμφωνα με τις δημόσιες πολιτικές και τους διαθέσιμους πόρους και τον προσδιορισμό των επιθυμητών αποτελεσμάτων.
3. Ανθρώπινο δυναμικό: Προάγει την ορθή και δίκαιη διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού από τα στελέχη και προασπίζει την ισότητα των εργαζομένων του οργανισμού, ώστε να επιτευχθούν από κοινού οι επιχειρησιακοί στόχοι.
4. Συνεργασίες και πόροι: Η εξασφάλιση των κατάλληλων εταιρικών σχέσεων σε συνδυασμό με την αποτελεσματική διαχείριση των πόρων -οικονομικών και μη- είναι από τους σημαντικότερους παράγοντες ορθής λειτουργίας κάθε οργανισμού.
5. Διαδικασίες: Στο ΚΠΑ περιλαμβάνονται οι βασικές διαδικασίες μέσω των οποίων μπορεί να επιτευχθεί η αποστολή και το όραμα του οργανισμού. Οι οργανισμοί μπορούν να εκμεταλλευτούν τις συνεχείς αλλαγές στην τεχνολογία, την οικονομία και την αυξανόμενη συμμετοχή των πολιτών στις διαδικασίες της δημόσιας διοίκησης ώστε να αναπροσαρμόσουν τις διοικητικές τους διαδικασίες προς το καλύτερο.
6. «Πελάτες» (Πολίτες) και προσανατολισμένα αποτελέσματα: Το έκτο κριτήριο είναι το πρώτο στην κατηγορία των «Αποτελεσμάτων» και αφορά την ικανοποίηση του πολίτη-«πελάτη» όσον αφορά τις παρεχόμενες υπηρεσίες του οργανισμού. Η καταμέτρηση

τόσο της ικανοποίησης του πολίτη όσο και της γενικότερης απόδοσης του οργανισμού είναι από τα βασικά μέτρα για τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών.

7. Αποτελέσματα ανθρωπίνου δυναμικού: Αφορούν τις ικανότητες, τις επιδόσεις και την ικανοποίηση των υπαλλήλων του οργανισμού, οι οποίες μπορούν να καταμετρηθούν μέσα από μετρήσεις αντίληψης (perception measurements) που περιλαμβάνουν συνεντεύξεις και ερωτηματολόγια ή μέσα από μετρήσεις απόδοσης (performance measurements).
8. Αποτελέσματα κοινωνικής ευθύνης: Η κοινωνική ευθύνη αποτελεί πρωταρχικό παράγοντα για έναν οργανισμό που επιθυμεί να βελτιώσει τη γενικότερη εικόνα του προς την κοινωνία, να προσελκύσει νέους εργαζομένους και να εξασφαλίσει συνεργασίες με επιχειρήσεις και άλλους δημοσίου οργανισμούς. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί μέσα από την προστασία του περιβάλλοντος, τη συμβολή στην ανάπτυξη του τόπου όπου βρίσκεται ο οργανισμός και τις ηθικές διαδικασίες που αυτός ακολουθεί.
9. Αποτελέσματα βασικής απόδοσης: Αφορούν τους μακροπρόθεσμους ή βραχυπρόθεσμους στόχους που έχει θέσει ο οργανισμός και η επίτευξη τους συνδέεται άμεσα με την ορθή εφαρμογή των κριτηρίων 1-5.

Σημειώνεται πως σύμφωνα με τις αρχές του πλαισίου, οι δημόσιες διοικήσεις των κρατών-μελών έχουν τη δυνατότητα να εφαρμόσουν ένα μέρος των παραπάνω αρχών ή να τις αναπροσαρμόσουν στις ανάγκες του εκάστοτε οργανισμού. Προτείνεται παρ' όλα αυτά η συνολική εφαρμογή του μοντέλου για επίτευξη των βέλτιστων αποτελεσμάτων (EIPA, 2013, σ.12).

Στην Ελλάδα, έχει δοθεί ιδιαίτερη σημασία στην εφαρμογή του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης (ΚΠΑ) τα τελευταία χρόνια, καθώς αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την επίτευξη των στόχων της προγραμματικής περιόδου 2014-2020 που αφορά την ενίσχυση της θεσμικής ικανότητας και αποτελεσματικότητας των δημοσίων φορέων και γενικότερα της δημόσιας διοίκησης.

Προς αυτή την κατεύθυνση καθορίστηκε το «Σχέδιο Δράσης 2015-2016» το οποίο περιλαμβάνει όλες τις απαιτούμενες ενέργειες για την εφαρμογή του Πλαισίου σε όλες τις Γενικές Διευθύνσεις των Υπουργείων εντός του 2016 και τη σταδιακή εξάπλωση σε όλο το εύρος της δημόσιας διοίκησης στη συνέχεια (Υπουργείο Εσωτερικών, 2016c).

Το 2017 εκδόθηκε νέα εγκύκλιος (ΔΙΟΜ/19690) επί του θέματος με αφορμή την περιορισμένη ανταπόκριση των υπηρεσιών στην υιοθέτηση του Πλαισίου. Για την αύξηση της συμμετοχής εκδόθηκε ο «Οδηγός Εφαρμογής του ΚΠΑ» ο οποίος περιλαμβάνει κατευθυντήριες οδηγίες και εργαλεία και η εφαρμογή του Πλαισίου τέθηκε ως ζήτημα άμεσης προτεραιότητας με παράλληλη υποχρέωση των υπηρεσιών για άμεση θέσπιση ομάδας εργασίας που θα αναλάβει το συγκεκριμένο καθήκον (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017a).

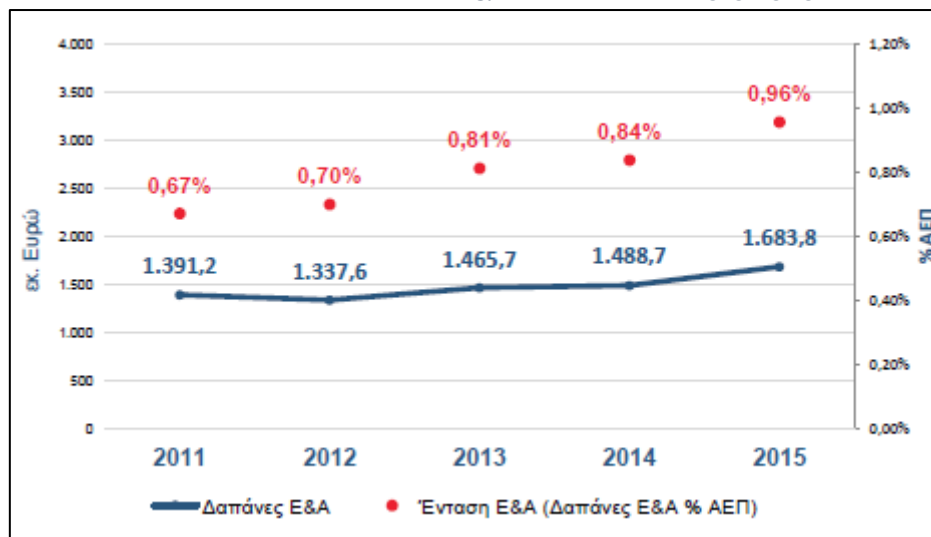
1.3.2 Το πρόγραμμα «Ευρώπη 2020»

Το 2000 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έθεσε σε εφαρμογή τη «Στρατηγική της Λισαβόνας», ένα μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα το οποίο αποσκοπούσε στην αύξηση της ανταγωνιστικότητας των κρατών-μελών της Ένωσης και είχε ορίζοντα το 2010 (Μέργος et al, 2012, σ.299). Το πρόγραμμα «Ευρώπη 2020» τέθηκε σε ισχύ μετά τη λήξη της «Στρατηγικής της Λισαβόνας» και θέτει με τη σειρά του συγκεκριμένους μακροπρόθεσμους στόχους για μια σειρά από βασικούς τομείς πολιτικής, συμπεριλαμβανομένης της δημόσιας διοίκησης. Αφού καθοριστούν οι στόχοι και ολοκληρωθεί η ακολουθούμενη πολιτική, γίνεται μέτρηση και σύγκριση των αποτελεσμάτων με ποσοτικούς και ποιοτικούς δείκτες, ώστε να προσδιοριστούν τυχόν ελλείψεις που παρατηρήθηκαν σε κάποιο κράτος-μέλος και να επιλυθούν από κοινού οι μελλοντικές προκλήσεις της ένωσης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014, σ.4). Οι πιο σημαντικοί στόχοι αφορούν την έρευνα και ανάπτυξη, την επέκταση της χρήσης των νέων τεχνολογιών στους δημοσίους οργανισμούς και τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών αυτών.

Πιο συγκεκριμένα, σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, επιδιώκεται το 3% του ευρωπαϊκού ΑΕΠ να προορίζεται για σκοπούς έρευνας και ανάπτυξης (R&D), να γίνουν βήματα προς τον εκσυγχρονισμό της παιδείας και να επιστευσθεί η εφαρμογή των νέων τεχνολογιών σε διάφορους τομείς του δημοσίου τομέα (European Commission, 2010a, σ.3-5). Παρ' όλο που τα δεδομένα εκφράζονται σε πανευρωπαϊκή κλίμακα, απαιτείται από όλα τα κράτη-μέλη η ανάλογη προσαρμογή ώστε από κοινού να επιτευχθούν οι στόχοι.

Για το σκοπό αυτό η Ελλάδα θα πρέπει να συνεχίσει να αυξάνει τους πόρους για σκοπούς έρευνας και ανάπτυξης, που την τετραετία 2011-2014 αυξήθηκαν μόλις κατά 0.29% του ΑΕΠ⁵ (Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης, 2016, σ.7).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1: ΔΑΠΑΝΕΣ ΚΑΙ ΎΝΤΑΣΗ R&D ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΩΣ ΠΟΣΟΣΤΟ ΤΟΥ ΑΕΠ



Πηγή: Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης (2016)

Επιπλέον καλείται να εφαρμόσει μια σειρά από μέτρα στα οποία περιλαμβάνονται:

⁵ Οι πόροι για σκοπούς έρευνας και ανάπτυξης αυξήθηκαν από 0.67% του ΑΕΠ το 2011 σε 0.96% το 2014.

- ο η αναβάθμιση των δημοσίων οργανισμών ώστε να παρέχουν υπηρεσίες υψηλής ποιότητας σύμφωνα με τα διεθνή και ευρωπαϊκά πρότυπα
- ο η επέκταση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης
- ο η περαιτέρω ψηφιοποίηση των λειτουργιών στις δημόσιες υπηρεσίες
- ο η βελτίωση στην ποιότητα του εκπαιδευτικού συστήματος, δράση η οποία θα συμβάλλει στην επίλυση προβλημάτων που έχουν αυξηθεί ραγδαία κατά την περίοδο της κρίσης στην Ελλάδα. Τέτοια είναι η φυγή νέων επιστημόνων στο εξωτερικό (brain drain) και η μαθητική διαρροή

1.3.3 Ευρωπαϊκό Πλαίσιο Διαλειτουργικότητας

Το «Ευρωπαϊκό Πλαίσιο για τη Διαλειτουργικότητα» αποτελεί πρόγραμμα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την ανάπτυξη των ΤΠΕ (Τεχνολογία της Πληροφορίας) στις δημόσιες διοικήσεις των κρατών-μελών της Ένωσης. Η εφαρμογή της πρώτης έκδοσης του προγράμματος ξεκίνησε το 2003 ενώ στη συνέχεια ανανεώθηκε δυο φορές: το 2010 με τη δεύτερη έκδοση (EIF Version 2) και τον Μάρτιο του 2017 με το νέο Πλαίσιο Διαλειτουργικότητας (New EIF) (Ραμματά, 2011, σ.216).

Το ανανεωμένο πλαίσιο, μέσα από τη συντονισμένη και ισομερή επέκταση των πληροφοριακών συστημάτων στις χώρες-μέλη της Ένωσης αποσκοπεί στη μείωση των διοικητικών εμποδίων και στη βελτιστοποίηση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες, τις επιχειρήσεις αλλά και τις υπόλοιπες δημόσιες διοικήσεις. Έτσι, το πρόγραμμα καλύπτει τρεις τύπους αλληλεπιδράσεων προς ανάπτυξη (European Commission, 2017b, σ.7):

- ο Από διοίκηση σε διοίκηση (Administration to administration) (A2A)
- ο Από διοίκηση σε επιχειρήσεις (Administration to business) (A2B)
- ο Από διοίκηση σε πολίτες (Administration to citizen) (A2C)

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα καθοδηγεί τις δημόσιες διοικήσεις των κρατών-μελών καθ' όλη τη διάρκεια του σχεδιασμού, ανάπτυξης και υλοποίησης των ΤΠΕ, διαδικασίες οι οποίες θα βασίζονται στις 12 αρχές της διαλειτουργικότητας (βλ. Παράρτημα 3). Επιπλέον, ιδιαίτερη έμφαση θα δοθεί στην ανάπτυξη των συστημάτων εκείνων που θα βελτιώσουν την αλληλεπίδραση μεταξύ των δημοσίων διοικήσεων, διαδικασία η οποία αντιμετωπίζει αρκετές προκλήσεις ακόμα και σήμερα⁶ (European Commission, 2017, σ.10).

Ο εκσυγχρονισμός των ΤΠΕ απαιτεί μεγάλα χρονικά διαστήματα ώστε να επιτευχθούν τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Είναι βέβαιο όμως ότι θα συμβάλει στη βέλτιστη ανταπόκριση των διοικήσεων στις όλο και αυξανόμενες απαιτήσεις των χρηστών αλλά και στην εναλλαγή προς σύγχρονα και πιο αποτελεσματικά μοντέλα διοίκησης σε όλα τα κράτη-μέλη της Ε.Ε.

⁶ Τα εμπόδια επικοινωνίας μεταξύ των διοικήσεων έχουν προκύψει εξαιτίας της απουσίας συντονισμένων προσπαθειών κατά την ανάπτυξη των ΤΠΕ στο παρελθόν (European Commission, 2017, σ.43).

1.4 Το νέο δημόσιο μάνατζμεντ στην περίπτωση της Ελλάδας

Σύμφωνα με τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών (UNPD, 2004, σ.4-6) η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης βάσει των αρχών του νέου δημοσίου μάνατζμεντ, αποτελείται από ορισμένα μέτρα στα οποία περιλαμβάνονται:

- ο αλλαγές στις δομές και στην οργάνωση της δημόσιας διοίκησης
- ο διαφορετικός τρόπος διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού και δημοσίων δαπανών
- ο αποκέντρωση αρμοδιοτήτων
- ο προσήλωση στην επίτευξη των βέλτιστων αποτελεσμάτων
- ο μια γενικότερη μεταστροφή του τρόπου διοικήσεως από το γραφειοκρατικό μοντέλο προς το δημόσιο μάνατζμεντ

Οι αλλαγές αυτές, εκτός από την εξυγίανση του κρατικού μηχανισμού, την αύξηση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων οργανισμών και τον εξορθολογισμό των δαπανών, στοχεύουν παράλληλα και στην αναβίωση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τους δημόσιους φορείς και το κράτος.

Σε διεθνές επίπεδο, η μεταστροφή από το γραφειοκρατικό μοντέλο διοίκησης προς το νέο δημόσιο μάνατζμεντ, ξεκίνησε από χώρες όπως η Νέα Ζηλανδία, ήδη από το 1975, ενώ η ευρύτερη επέκτασή της σε περισσότερες χώρες έγινε πιο έντονη την τελευταία εικοσαετία (Ραμματά, 2011, σ.92). Βασικοί λόγοι που συνέβαλαν σε αυτό ήταν η ραγδαία τεχνολογική ανάπτυξη καθώς και οι οικονομικές κρίσεις που εντάθηκαν κατά τη συγκεκριμένη περίοδο, οπότε και έγινε πιο αισθητή η ανάγκη για αποτελεσματικότερους κρατικούς μηχανισμούς. Άλλα εργαλεία διοικήσεως που χρησιμοποιούνται στο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, όπως η Διοίκηση Μέσω Στόχων (Management by Objectives), είχε ξεκινήσει να εφαρμόζεται στον δημόσιο τομέα των ΗΠΑ πριν από το 1971⁷.

Παρά τις διεθνείς εξελίξεις στην εφαρμογή των αρχών του δημοσίου μάνατζμεντ, η ελληνική δημόσια διοίκηση παρέμενε προσκολλημένη στο γραφειοκρατικό μοντέλο διοικήσεως, εξαιτίας των ελάχιστων ενεργειών για την εξάλειψη τους ή της ανεπιτυχούς υλοποίησης αυτών. Οι πιο χαρακτηριστικές προσπάθειες καθιέρωσης του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ που πραγματοποιήθηκαν πριν την υπογραφή των Μνημονίων συνεννόησης το 2010 αφορούσαν:

- ο Το «Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983-1987», το οποίο αποτέλεσε την πρώτη προσπάθεια εισαγωγής του MBO στην ελληνική δημόσια διοίκηση (Ραμματά, 2011, σ.74).
- ο Την ίδρυση επιτροπών υπεύθυνων για την απλοποίηση και τον ανασχεδιασμό των διοικητικών διαδικασιών, αλλά και τη θέσπιση του προγράμματος «Πολιτεία» (2880/2001 - ΦΕΚ Α' 9/ 30.01.2001), που αφορούσε στην αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών και της βέλτιστης διαχείρισης των ανθρωπίνων πόρων (Ντάνος, 2014, σ.112).

⁷ Το συγκεκριμένο διοικητικό σύστημα καθιερώθηκε το 1955 από τον Peter Drucker και εφαρμόστηκε αρχικά στον ιδιωτικό τομέα, ενώ επεκτάθηκε από τη δεκαετία του '70 και σε δημόσιες υπηρεσίες αρκετών χωρών, συμπεριλαμβανομένων των Σκανδιναβικών, των ΗΠΑ και του Ηνωμένου Βασιλείου.

- ο Την πρώτη επίσημη θέσπιση συστημάτων μέτρησης της αποδοτικότητας και στοχοθεσίας με τον νόμο 3230/2004⁸ (ΦΕΚ 44 Α'/11.2.2004). Ο νόμος προέβλεπε τον καθορισμό συγκεκριμένων, μετρήσιμων στόχων, οι οποίοι ανανεώνονταν κάθε έτος, έπειτα από συνεννόηση της διοίκησης με τους υπαλλήλους (Ραμματά, 2011, σ.75).

Ωστόσο δεν πραγματοποιήθηκαν οι απαιτούμενες ενέργειες για την πλήρη εφαρμογή του νόμου και τη διάδοση των μεθόδων του σε όλα τα ΝΠΔΔ (Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου), ενώ ένα μέρος των περιεχομένων του τροποποιήθηκε από τις ανάλογες εγκυκλίους⁹.

Μετά την εμφάνιση της οικονομικής κρίσης το 2009, ξεκίνησαν να εμπεριέχονται στις μεταρρυθμίσεις περισσότερες δράσεις εμπνευσμένες από το δημόσιο μάντζμεντ. Χαρακτηριστικές είναι οι περιπτώσεις προγραμμάτων όπως η «Πολιτεία 2008-2010» και «Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα 2014-2020».

1.4.1 Μεταρρυθμιστικές προσπάθειες στη δημόσια διοίκηση από τη μεταπολίτευση μέχρι σήμερα

Στην Ελλάδα οι τάσεις μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση διατηρούνταν σε πολύ χαμηλά επίπεδα συγκριτικά με τον μέσο όρο της Ε.Ε. και χωρίς ιδιαίτερα αυξητική τάση πριν το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης το 2009 και της υπογραφής των Μνημονίων συνεννόησης (Featherstone, 2014, σ.301-302).

Πριν την ένταξη της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση το 1981 είχαν πραγματοποιηθεί προσπάθειες μεταρρυθμίσεων, οι οποίες επαναλήφθηκαν την περίοδο 1994-2000 με νέο κύμα μεταρρυθμίσεων που αποσκοπούσε στην ανάκτηση της εμπιστοσύνης της Ένωσης και είχε ως απώτερο σκοπό την αποδοχή και ένταξη στην ΟΝΕ. Ωστόσο, οι προσπάθειες αυτές αποδείχθηκαν επιφανειακές, χωρίς να αποφέρουν ουσιαστικές αλλαγές στις δομές και τη νοοτροπία της διοίκησης (Μέργος et al, 2012, σ.172-174).

Οι κυριότερες ενέργειες καθ' όλο το διάστημα από τη μεταπολίτευση μέχρι και την έναρξη εφαρμογής των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής το 2010 ήταν προσηλωμένες στις εξής ενέργειες:

- ο από το 1974 και για τα πρώτα χρόνια της μεταπολίτευσης στον εκδημοκρατισμό του κράτους και τη νομιμοποίηση του πολιτικού και διοικητικού συστήματος (Σπανου et al, 2011, σ.724)
- ο τα χρόνια που ακολούθησαν και ιδιαίτερα μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1980, στον εξευρωπαϊσμό του κράτους και της δημόσιας διοίκησης (δημιουργία νέων δομών και εκσυγχρονισμός των υπαρχουσών, ίδρυση του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης¹⁰) αλλά και στην ίδρυση νέων θεσμών (Εθνικό Σύστημα Υγείας, Εταιρεία Υδρεύσεως και Αποχετεύσεως Πρωτεύουσας, Επιχείρηση Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης)
- ο από τα μέσα του 1980 στην αποκέντρωση και μεταφορά περισσότερων λειτουργιών στην τοπική αυτοδιοίκηση (ίδρυση της Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης και

⁸ Ο νόμος τροποποιήθηκε με τον 4369/2016, ο οποίος προβλέπει αλλαγές στον τρόπο καθορισμού της στοχοθεσίας.

⁹ Οι εγκύκλιοι εκδίδονται κάθε χρόνο και αφορούν τους στόχους των οργανισμών που τίθενται για το επόμενο έτος (Βλ. Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, 2013 και Υπουργείο Εσωτερικών, 2007).

¹⁰ Νόμος 1388/1983 - ΦΕΚ 113/τ.Α/29.8.1983

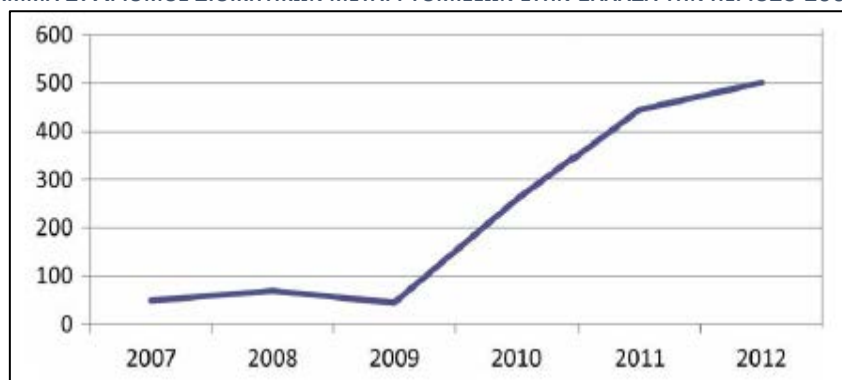
Αυτοδιοίκησης το 1985 και μερική υιοθέτηση του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας το 1989)

- ο από το 1990 και έπειτα συνεχίστηκε η ίδρυση νέων θεσμών όπως του ΑΣΕΠ (1994), του Συνηγόρου του Πολίτη (1997) και των ΚΕΠ (νομοθετήθηκαν το 2002, είχαν ξεκινήσει όμως τη λειτουργία τους από το 1998) και εκσυγχρονίστηκε περαιτέρω η δημόσια διοίκηση¹¹.
- ο την περίοδο 1997-1999 επιχειρήθηκε και πάλι η καλύτερη οργάνωση της περιφέρειας μέσα από την ίδρυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης¹² και πραγματοποιήθηκε η συνένωση των ΟΤΑ (Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης) α' βαθμού μέσω του προγράμματος «Καποδίστριας»¹³ (Μαΐστros, 2009, σ.152-159). Παράλληλα, την ίδια περίοδο διεκπεραιώθηκαν σημαντικά έργα πληροφοριακών συστημάτων σε όλο το εύρος της δημόσιας διοίκησης όπως το πρόγραμμα «ΣΥΖΕΥΞΙΣ» (1996), η ΓΓΠΣ (Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων) (1997) και το TAXIS (1999)
- ο από το 2004 έως το 2009 υπήρξε μια προσπάθεια ριζικής επανίδρυσης του κράτους και προάσπισης της διαφάνειας (εισαγωγή της διοίκησης μέσω στόχων (ν.3230/2004), εγκαθίδρυση πιο διαφανών διαδικασιών επιλογής ανωτάτων στελεχών της δημόσιας διοίκησης με το νόμο 3528/2007 - ΦΕΚ 26 Α'/9.2.2007) και επέκτασης των ΤΠΕ (έναρξη λειτουργίας της διαδικτυακής πύλης «ΕΡΜΗΣ» το 2007)
- ο μια από τις μεγαλύτερες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες του 2010 αποτέλεσε το πρόγραμμα «Καλλικράτης» το οποίο αποτέλεσε τη συνέχεια του προγράμματος «Καποδίστριας» και αφορούσε αλλαγές στην τοπική αυτοδιοίκηση (Μαΐστros, 2016, σ.9)

Την εποχή προ-κρίσης πάρα τις προσπάθειες που είχαν γίνει για μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, οι περισσότερες εξ 'αυτών παρέμεναν στο στάδιο της νομοθέτησης, αφού δεν υπήρχε η απαιτούμενη θέληση από την κεντρική διοίκηση για στενή επίβλεψη της εφαρμογής τους, ούτε εξωτερικά όργανα που να επιβάλλουν την εφαρμογή των μέτρων.

Μετά το 2010 και την πρώτη εφαρμογή του προγράμματος οικονομικής προσαρμογής, υπήρξε ανοδική τάση στον αριθμό των μεταρρυθμίσεων, ο οποίος πενταπλασιάστηκε σε διάστημα δυο ετών, κυρίως εξαιτίας της στενής επίβλεψης από τους θεσμούς (Featherstone, 2014, σ.301).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2: ΑΡΙΘΜΟΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 2007-2012



Πηγή: Featherstone (2014)

¹¹ Νόμος 1943/1991 - ΦΕΚ 50/Α/11.4.1991. «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις.»

¹² Νόμος 2218/1994 - ΦΕΚ Α-90/13.6.1994. «Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης - Τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση και την Περιφέρεια και άλλες διατάξεις.»

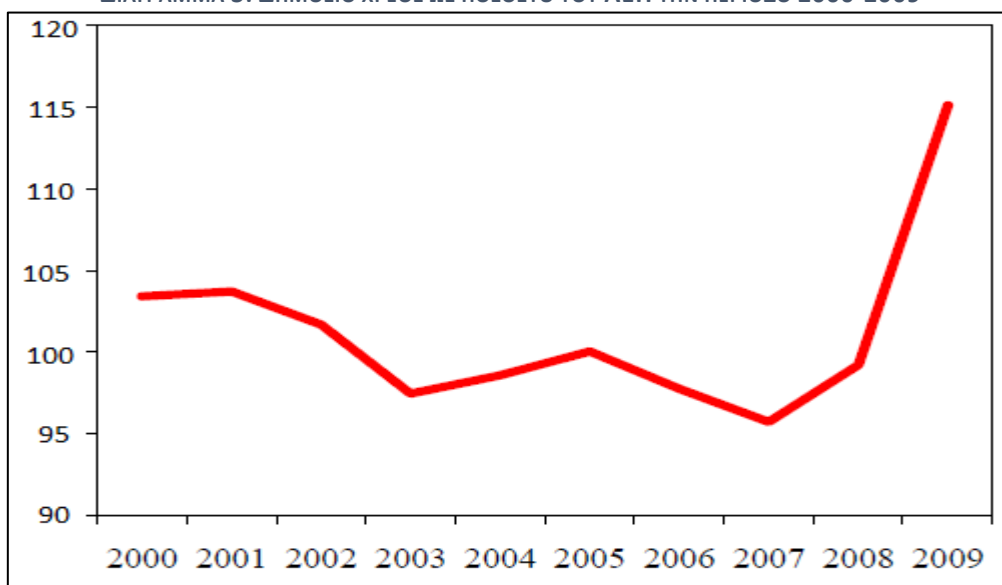
¹³ Νόμος 2539/1997- ΦΕΚ 244/Α/4.12.1997. «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.»

Κεφάλαιο 2: Η αναγκαία μεταρρύθμιση υπό το πρίσμα των Μνημονίων συνεννόησης

2.1 Τα μνημόνια συνεννόησης και οι λόγοι που οδήγησαν σε αυτά

Η ραγδαία αύξηση του ελλείματος στον προϋπολογισμό του ελληνικού κράτους που ανερχόταν σε 30.6 δισ. ευρώ στα τέλη του 2009 (15.7% του ΑΕΠ) σε συνδυασμό με το μέγεθος του χρέους που είχε φτάσει το 129% του ΑΕΠ, είχαν ως αποτέλεσμα την υποβάθμιση της ελληνικής οικονομίας από πολλούς διεθνείς οίκους αξιολόγησης και τον αποκλεισμό της από τις διεθνείς κεφαλαιαγορές. Εκτός των άλλων, τα έξοδα για τη μισθοδοσία των δημοσίων υπαλλήλων την περίοδο εκείνη είχαν εκτοξευτεί φτάνοντας το 10,10% του ΑΕΠ για το 2009, εξαιτίας της αδυναμίας επιβολής περιορισμών στις προσλήψεις τα προηγούμενα χρόνια (ΣΕΒ, 2016, σ.2).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3: ΔΗΜΟΣΙΟ ΧΡΕΟΣ ΩΣ ΠΟΣΟΣΤΟ ΤΟΥ ΑΕΠ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 2000-2009



Πηγή: European Commission (2010)

Αρχικά, υπήρξε αύξηση της φορολογίας και κατάργηση των φοροαπαλλαγών σε διάφορους τομείς, με στόχο την ενίσχυση των κρατικών εσόδων και την ανάκτηση της εμπιστοσύνης των κεφαλαιαγορών τον Μάρτιο του 2010, η οποία όμως δεν απέφερε τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Η αδυναμία δανεισμού για την εξυπηρέτηση των χρεών οδήγησε τελικά στην πρώτη συμφωνία οικονομικής προσαρμογής ανάμεσα στην Ελλάδα (ελληνική Κυβέρνηση) και τους θεσμούς (ΕΕ, ΕΚΤ, ΔΝΤ) η οποία προέκυψε τον Μάιο του 2010.

Σε αυτό το πλαίσιο υπογράφηκε το πρώτο μνημόνιο συνεννόησης που περιελάμβανε τη λήψη δανείου ύψους 110 δισ. ευρώ σε τριετή βάση¹⁴ από την ελληνική πλευρά, έχοντας σαν αντιστάθμισμα νέα μέτρα. Οι πρώτες από τις μεταρρυθμίσεις που έλαβαν χώρα αφορούσαν

¹⁴ Το πρόγραμμα προοριζόταν να έχει ημερομηνία έναρξης τον Μάιο του 2010 και λήξης τον Ιούνιο του 2013.

τα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης, αφού ήταν από τους πιο πολυδάπανους φορείς¹⁵. (Pelagidis, 2016).

Η επίβλεψη για την εφαρμογή των μέτρων από τους θεσμούς ήταν ιδιαίτερα στενή αφού περιελάμβανε αξιολογήσεις κάθε τρίμηνο και έκδοση εκθέσεων ανασκόπησης της προόδου που είχε επιτευχθεί. Σε περιπτώσεις όπου παρατηρούνταν αδυναμία ή έλλειψη υιοθέτησης μέτρων εκδίδονταν συμπληρωματικές συμφωνίες με επιπρόσθετα μέτρα.

Παρά την επίτευξη ορισμένων στόχων, όπως η μείωση του ελλείματος¹⁶, παρατηρήθηκε έλλειψη στην εφαρμογή ορισμένων μεταρρυθμίσεων, γεγονός το οποίο οδήγησε στην παράταση του Μνημονίου συνεννόησης, με το δεύτερο μέρος του να υπογράφεται τον Μάρτιο του 2012 (ν. 4046/2012). Η νέα αυτή συμφωνία έθεσε τα θεμέλια για την αξιολόγηση των δημοσίων οργανισμών και την ανακατανομή των ανθρωπίνων πόρων στις υπηρεσίες εκείνες που είχαν τη μεγαλύτερη ανάγκη από στελέχωση. Αποφασίστηκαν επιπλέον μέτρα για την καλύτερη διαχείριση των δημοσίων δαπανών και έλεγχοι ενάντια στη φοροδιαφυγή, καθώς και ενίσχυση των ιδιωτικοποιήσεων.

Το πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής συνεχίστηκε με τη μορφή αξιολογήσεων βασισμένων στο δεύτερο μνημόνιο συνεννόησης, οι οποίες περιλαμβάνουν και επιπρόσθετα μέτρα για την επίτευξη των αρχικά τεθειμένων στόχων. Με τη λήξη του δεύτερου Μνημονίου το καλοκαίρι του 2015, η Ελληνική κυβέρνηση εξέφρασε την ανάγκη για νέα οικονομική βοήθεια από τους θεσμούς και ανανέωση του προγράμματος. Μετά την παροχή ενός βραχυπρόθεσμου δανείου¹⁷ τον Ιούλιο του 2015, υπογράφηκε τελικά το νέο μνημόνιο συνεννόησης ένα μήνα αργότερα, το οποίο αποτελούνταν από νέο πακέτο μέτρων και συμφωνία παροχής δανείου ύψους 86 δισ. σε τριετή βάση από το 2015 έως το 2018 (ν.4336/2015 - ΦΕΚ Α' 94/14.08.2015).

2.2 Τα μνημόνια συνεννόησης για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης

Τα μνημόνια συνεννόησης αποτελούνται από τρεις τομείς μεταρρυθμίσεων οι οποίοι αφορούν τις δημοσιονομικές πολιτικές (π.χ. αύξηση/μείωση φόρων εισοδημάτων και καταναλωτικών φόρων), τις πολιτικές του χρηματοπιστωτικού τομέα (π.χ. καθορισμός των επιτοκίων των τραπεζών) και τις διαρθρωτικές πολιτικές (Λαδής, 2011, σ.28).

Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις εντάσσονται στις διαρθρωτικές πολιτικές και χωρίστηκαν με τη σειρά τους σε επτά τομείς (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, 2011, σ.7):

- Τις δομές του κράτους και τα κρατικά όργανα
- Τον κρατικό προϋπολογισμό
- Το ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου

¹⁵ Το 31.7% του κρατικού προϋπολογισμού το 2009 προοριζόταν για την κάλυψη των εξόδων των ασφαλιστικών οργανισμών.

¹⁶ Το έλλειμμα μειώθηκε το 2011 κατά σχεδόν 7 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ, στο 9,2%.

¹⁷ Το νέο δάνειο ήταν ύψους 7.16 δισ και προοριζόταν για την κάλυψη των χρηματοδοτικών αναγκών του κράτους μέχρι την επίτευξη συμφωνίας.

- Τη μείωση της γραφειοκρατίας
- Την αντιμετώπιση της διαφθοράς
- Την ηλεκτρονική διακυβέρνηση
- Την κανονιστική μεταρρύθμιση

Οι μεταρρυθμίσεις σχεδιάζονταν από τους θεσμούς (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΕΚΤ, ΔΝΤ) με γνώμονα τους παραπάνω τομείς αλλά και το πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής¹⁸ κάθε περιόδου και στη συνέχεια εντάσσονταν στα μνημόνια συνεννόησης (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, 2011, σ.6-8).

Μετά την έγκριση των Μνημονίων συνεννόησης ξεκινούσαν οι μελέτες για την εφαρμογή και τον προγραμματισμό των μεταρρυθμίσεων από τα αρμόδια Υπουργεία¹⁹ με συγκεκριμένα χρονοδιαγράμματα υλοποίησης που ποικίλαν από έναν έως εννέα μήνες. Με το πέρας των προθεσμιών εφαρμόζονταν έλεγχοι για να διαπιστωθεί η ορθή εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων. Διενεργούνταν κυρίως από την Task Force, η οποία ήταν υπεύθυνη για την κεντρική διοίκηση και τη γερμανική εταιρεία GIZ για την αποκεντρωμένη διοίκηση και οδηγούσαν συχνά σε εντατικές προσπάθειες από την ελληνική πλευρά, ιδίως όταν υπήρχαν στενά χρονικά περιθώρια υλοποίησης²⁰ (Μαΐστρος, 2016, σ.114).

Τέλος, για την καλύτερη επίβλεψη της υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων, πριν αυτές αξιολογηθούν από τους θεσμούς, λειτούργησε σε κάθε Υπουργείο Ομάδα Διοίκησης Έργου (ΟΔΕ).

Κεφάλαιο 3: Το περιεχόμενο των Μνημονίων συνεννόησης

3.1 Το πρώτο μνημόνιο συνεννόησης (2010 - 2012)

Το πρώτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα, η εφαρμογή του οποίου ξεκίνησε το 2010 με την ψήφιση του νόμου 3833/2010 (ΦΕΚ Α' 40/ 15.03.2010), εκτός από μέτρα που αφορούν τον χρηματοπιστωτικό τομέα και την αγορά εργασίας, απαρτιζόταν από μια σειρά μεταρρυθμίσεων για την εξυγίανση του δημόσιου τομέα. Σε αυτά περιλαμβάνονταν:

- οι αλλαγές στο μισθολογικό σύστημα των δημοσίων υπάλληλων και στο συνταξιοδοτικό, με παράλληλες μειώσεις των διαφόρων επιδομάτων
- μειώσεις προσωπικού
- μέτρα κατά της διαφθοράς στο δημόσιο
- αποκρατικοποιήσεις μη κερδοφόρων οργανισμών

¹⁸ Η αδυναμία πραγματοποίησης βασικών διοικητικών μεταρρυθμίσεων μιας περιόδου θα σήμαινε απώλεια κρατικών εσόδων από τη συγκεκριμένη δράση, γεγονός που θα οδηγούσε στην εξεύρεσή των συγκεκριμένων πόρων από άλλες πηγές.

¹⁹ Ορισμένες μελέτες που δεν υπάγονταν στην αρμοδιότητα κάποιου υπουργείου πραγματοποιούνταν από εξωτερικούς συνεργάτες.

²⁰ Τέτοια περίπτωση αποτελούσαν τα βασικά παραδοτέα (key deliverables), τα οποία ήταν οι σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις μιας περιόδου και προγραμματίζονταν για ολοκλήρωση στο μεσοδιάστημα δυο αξιολογήσεων (τριών μηνών).

- ο άλλα μέτρα δημοσιονομικής φύσης και φορολογικής διοίκησης όπως αύξηση στις διαφορετικές κατηγορίες φόρων
- ο η κανονιστική μεταρρύθμιση

Προβλέπονταν ακόμη μεταρρυθμίσεις για το νομικό σύστημα, το σύστημα υγείας αλλά και περικοπές στις δαπάνες εθνικής άμυνας.

Η πρώτη αξιολόγηση από τους θεσμούς πραγματοποιήθηκε τον Αύγουστο του 2010, έξι μήνες μετά την επίτευξη συμφωνίας του πρώτου Μνημονίου. Σε αυτή, σχολιάζονται θετικά οι μειώσεις των κρατικών δαπανών και η συγκράτηση τους εντός του προβλεπόμενου προϋπολογισμού αλλά και τα πρώτα βήματα που έγιναν στη μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού και εργασιακού περιβάλλοντος με την ψήφιση των αντίστοιχων νόμων από τη Βουλή (European Commission, 2010b).

Ακολούθησαν επιπλέον τέσσερις αξιολογήσεις βασιζόμενες στο πρώτο πρόγραμμα, με την τελευταία να δημοσιεύεται τον Οκτώβριο του 2011²¹.

3.1.1 Φορολογική διοίκηση

Στο πρώτο πρόγραμμα δινόταν ιδιαίτερη έμφαση στην ανάγκη για επίσπευση των προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων στη φορολογική διοίκηση, γεγονός το οποίο προβλεπόταν ότι θα απέφερε πολλαπλά οφέλη στο κράτος όπως:

- ο μείωση της φοροδιαφυγής στα υψηλά εισοδήματα και αύξηση των κρατικών εσοδών μέσω αυτών
- ο εγκαθίδρυση ενός πιο αποτελεσματικού συστήματος ελέγχου των δημοσίων δαπανών
- ο το άνοιγμα των κλειστών επαγγελμάτων

Πιο αναλυτικά, τα μέτρα περιλάμβαναν εισαγωγή του φόρου ακίνητης περιουσίας (αρχικά γνωστός ως ΦΑΠ) και μείωση του αφορολόγητου από τις 12.000 ευρώ ανά οικονομικό έτος στα 8.000 ευρώ, ενώ τέθηκαν στόχοι για κατάργηση τυχόν φορολογικών εξαιρέσεων σε διάφορα επαγγέλματα. Η βάση του κανονικού συντελεστή ΦΠΑ (Φόρος Προστιθέμενης Αξίας) αυξήθηκε από το 19% στο 23%, ενώ παράλληλα έγιναν αυξήσεις φόρων σε διάφορους τομείς, όπως στις επιχειρήσεις εστίασης, όπου υπήρξε αλλαγή του ΦΠΑ από τον μειωμένο συντελεστή (13%) στον κανονικό (European Commission, 2011a, σ.113).

Επιπρόσθετες δράσεις αφορούσαν τη συγχώνευση στοιχείων των φορολογουμένων από τις εφορίες όλης της επικράτειας σε μια ενιαία ηλεκτρονική πλατφόρμα, ώστε να καταστεί ευκολότερη η διαχείριση τους, δράση η οποία βρισκόταν σε στάδιο υλοποίησης το ίδιο χρονικό διάστημα.

Η προσπάθεια καταπολέμησης της φοροδιαφυγής ωστόσο, δεν πέτυχε τα αναμενόμενα αποτελέσματα, γι' αυτό το λόγο σχεδιάστηκε νέο πλάνο για την επόμενη περίοδο.

Χρήση των ΤΠΕ στη φορολογική διοίκηση

²¹ Σύμφωνα με τη συγκεκριμένη αξιολόγηση, η Ελλάδα κατάφερε να εφαρμόσει στο πλαίσιο του πρώτου Μνημονίου μέτρα ισοδύναμα με το 16% του ΑΕΠ της.

Αρχικά, η δημιουργία της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων, η οποία μετονομάστηκε αργότερα σε Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ν.4369/2016²²), επέτρεψε την καλύτερη διαχείριση των οφειλών προς το δημόσιο μέσα από νέα πληροφοριακά συστήματα και την εντατικοποίηση των ελέγχων που αφορούσαν τη δυνατότητα αποπληρωμής χρεών. Παρομοίως, σχεδιάστηκε και υλοποιήθηκε τη διετία 2011-2012 η εφαρμογή εξειδικευμένων πληροφοριακών συστημάτων σε όλο το φάσμα της φορολογικής διοίκησης, γεγονός που βοήθησε στην περισυλλογή δεδομένων φορολογουμένων και τη διασταύρωση πληροφοριών από άλλες κρατικές υπηρεσίες (Featherstone, 2015, σ.305-206).

Στο πλαίσιο των διακρατικών συνεργασιών πραγματοποιήθηκαν ανταλλαγές πληροφοριών με άλλες χώρες, οι οποίες προορίζονταν για αξιοποίηση από τις ελληνικές οικονομικές υπηρεσίες μέσα από το πρόγραμμα διασταύρωσης στοιχείων. Επιπλέον, την ίδια περίοδο συστήθηκε το Πληροφοριακό Σύστημα Ελεγκτικών Υπηρεσιών «ELENXIS» και πραγματοποιήθηκε η αναβάθμιση του TaxisNet ώστε να γίνει πιο φιλικό προς τον χρήστη (IOBE, 2014, σ.10).

3.1.2 Ασφαλιστικοί οργανισμοί δημοσίου τομέα

Ένας μεγάλος αριθμός των δημοσιονομικών στόχων που είχαν τεθεί στα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής, βασιζόταν στην επιτυχή μεταρρύθμιση των ασφαλιστικών οργανισμών. Επιπλέον, η αδυναμία των φορολογικών μηχανισμών να εισπράξουν με αποτελεσματικό τρόπο και σύμφωνα με τα πρότυπα άλλων ευρωπαϊκών χωρών τις κοινωνικές εισφορές, ΦΠΑ και φόρους επιχειρήσεων, υπολογιζόταν από τον ΟΟΣΑ ότι στερούσε ετησίως από το κράτος το 4.5% των συνολικών φορολογικών του εσόδων.

Παθογένειες ασφαλιστικών οργανισμών

Πιο αναλυτικά, τα προβλήματα που είχαν προκύψει και αφορούσαν τους ασφαλιστικούς οργανισμούς προέρχονταν από (Μέργος et al, 2012, σ.42-43, 58-60):

- Αλλαγές στα δημογραφικά δεδομένα όπως η αύξηση του προσδόκιμου ζωής
- Τον χαμηλό μέσο όρο εισφορών και την υψηλή εισφοροδιαφυγή
- Τη νομοθετική πολυπλοκότητα από την οποία διακατεχόταν το ασφαλιστικό σύστημα
- Την ελλιπή αξιοποίηση της παρουσίας των ασφαλιστικών ταμείων
- Την ύπαρξη μεγάλου αριθμού ασφαλιστικών ταμείων

Οι παραπάνω παράγοντες στους οποίους οφειλόταν ένα μεγάλο μέρος του δημοσίου χρέους, δημιούργησαν την ανάγκη για άμεσες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στη φορολογική διοίκηση και τα ασφαλιστικά ταμεία.

Μεταρρυθμιστικές προσπάθειες

Οι μεταρρυθμίσεις του ασφαλιστικού συστήματος ξεκίνησαν με την ψήφιση των νόμων 3863/2010 (ΦΕΚ 115 Α/15-7-2010), 3865/2010 (ΦΕΚ 120/Α/21-7-2010), 3918/2011 (ΦΕΚ 31/Α/2-3-2011) και 3986/2011 (ΦΕΚ 152/τ. Α'/01-07-2011). Αυτοί αφορούσαν μεταξύ άλλων:

²² ΦΕΚ Α' 33/27.02.2016

- Τη θέσπιση της εισφοράς αλληλεγγύης των συνταξιούχων
- Τις συγχωνεύσεις των ασφαλιστικών ταμείων
- Την αξιοποίηση της περιουσίας των ασφαλιστικών ταμείων μέσα από επενδύσεις
- Προσαρμογές στις συντάξεις και συνεχή παρακολούθηση των εθνικών συνταξιοδοτικών δαπανών

Τα πρώτα μέτρα που εφαρμόστηκαν εξ' αυτών αφορούσαν την αύξηση των εισφορών οι οποίες έφταναν το 10% για συντάξεις άνω των 650€ (ν.3986/2011), ενώ ακολούθησαν περικοπές για τις επικουρικές συντάξεις, οι οποίες καθορίζονταν βάσει του ύψους εισφορών του φορολογουμένου.

Περισσότερο εντατικοί έγιναν οι έλεγχοι για τη λήψη ειδικής κατηγορίας σύνταξης (π.χ. αναπηρική) και τον Σεπτέμβριο του 2011 συγχωνεύτηκαν όλες οι αρμόδιες υπηρεσίες που ενέκριναν την λήψη των επιδομάτων σε μια. Από τη συγχώνευση προέκυψε το Εθνικό Μητρώο Δικαιούχων Επιδομάτων (ν. 4025/2011)²³ (European Commission, 2011a, σ.35). Ακόμη, πραγματοποιήθηκε καταγραφή παρόμοια με αυτήν των δημοσίων υπαλλήλων και για τους συνταξιούχους δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, ώστε να εξιχνιαστούν υποθέσεις αχρεωστήτως καταβληθεισών συντάξεων²⁴.

Παράλληλα, για την καλύτερη διαχείριση των ασφαλιστικών οργανισμών, συστάθηκε ο ΕΟΠΥΥ (Εθνικός Οργανισμός Παροχής Υπηρεσιών Υγείας), ο οποίος προέκυψε μετά τη συγχώνευση των τεσσάρων μεγαλύτερων δημοσίων ασφαλιστικών οργανισμών (ΙΚΑ, ΟΠΑΔ, ΟΓΑ και ΟΑΕΕ), οι οποίοι κάλυπταν το 95% του πληθυσμού.

Επιπρόσθετες δράσεις που αφορούσαν τον βέλτιστο έλεγχο των δαπανών των ασφαλιστικών ταμείων και εφαρμόστηκαν την περίοδο του πρώτου προγράμματος ήταν:

- Η εφαρμογή του σχεδίου «Αριάδνη», το οποίο προέβλεπε την υποχρεωτική δήλωση ληξιαρχικών γεγονότων σε συμβολαιογράφο, ώστε να ενημερώνονται ηλεκτρονικά τα ασφαλιστικά ταμεία και να προχωρούν σε ανάλογες δράσεις.
- Υποχρεωτική υιοθέτηση της ηλεκτρονικής συνταγογράφησης και νέων σχετικών κανόνων, μέτρα τα οποία αφορούσαν τις φαρμακευτικές δαπάνες των ασφαλιστικών ταμείων.

3.1.3 Διοίκηση δημοσίων οργανισμών

Μεγάλο μέρος των μεταρρυθμίσεων που περιλαμβάνονταν στο πρώτο πρόγραμμα και αφορούσαν τον τρόπο διοίκησης των δημοσίων οργανισμών, βασίστηκαν σε ανάλογες εκθέσεις του ΟΟΣΑ. Σχεδόν το 40% των προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων την περίοδο 2010-2012 αναφέρονταν στη βελτίωση της διαχείρισης των δημοσίων φορέων (Featherstone, 2014, σ.301-302).

²³ Σε περιπτώσεις μη καταγραφής του συνταξιούχου ή δικαιούχου επιδόματος επιβαλλόταν μόνιμη διακοπή παροχής των ανάλογων αποδοχών (Ιωαννίδου, 2012, σ.23-24).

²⁴ Η διαδικασία ολοκληρώθηκε τον Σεπτέμβριο του 2012 και υπολογίζεται ότι η εξοικονόμηση που προήλθε από την εξιχνίαση σχετικών υποθέσεων ξεπέρασε τα 20 εκ. ευρώ το χρόνο.

Από τα σημαντικότερα μέτρα, για το οποίο εκφραζόταν η ανάγκη άμεσης εφαρμογής, ήταν η απλοποίηση της διοικητικής πυραμίδας, εννοώντας την κατά το δυνατόν μείωση και καλύτερη ανάθεση των αρμοδιοτήτων στους δημόσιους οργανισμούς και τα Υπουργεία²⁵. Οι συγκεκριμένοι στόχοι ήταν σχεδιασμένοι να υλοποιηθούν μέσα από μια σειρά δράσεων οι οποίες περιλάμβαναν:

- ο την καλύτερη κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των φορέων, ώστε τα ανώτερα κλιμάκια της διοίκησης και τα Υπουργεία να είναι επιφορτισμένα αποκλειστικά με αρμοδιότητες επιτελικού χαρακτήρα και τα κατώτερα είτε με υποστηρικτικές αρμοδιότητες είτε με αρμοδιότητες παροχής υπηρεσιών
- ο συγχωνεύσεις οργανισμών με παρόμοιες ή αλληλοαναιρούμενες αρμοδιότητες
- ο το πρόγραμμα κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων, ώστε να στελεχωθούν υπηρεσίες με βασικές ελλείψεις σε ανθρώπινους πόρους, οι οποίοι θα προέλθουν κυρίως από υπηρεσίες με πλεονάζον προσωπικό
- ο τη διάδοση των νέων τεχνολογιών στους δημοσίους φορείς

Μεγάλο μέρος των συγκεκριμένων μεταρρυθμίσεων δεν εφαρμόστηκε εντός των προβλεπόμενων χρονικών ορίων και έτσι οι δράσεις μετατέθηκαν χρονικά για το 2012, όπου και συμπεριλήφθηκαν εν τέλει στο δεύτερο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής. Εξαιτίας του ελλιπούς σχεδιασμού ιδίως στα θέματα ανασχεδιασμού των οργανογραμμάτων και της κινητικότητας των υπαλλήλων²⁶, οι δράσεις αυτές δεν έχουν ολοκληρωθεί σε ικανοποιητικό βαθμό ούτε μέχρι σήμερα (Μανιτάκης et al, 2015).

3.1.4 Ανθρώπινο δυναμικό δημοσίου τομέα

Μισθολόγιο δημοσίου τομέα

Για τον καλύτερο έλεγχο της μισθοδοσίας των δημοσίων υπαλλήλων, ξεκίνησε το Δεκέμβριο του 2010 η λειτουργία της Ενιαίας Αρχής Πληρωμών (άρθρο 2 του ν. 3845/2010). Σε αυτή προβλεπόταν η εγγραφή όλων των δημοσίων υπαλλήλων και η ένταξη τους σε ηλεκτρονική βάση δεδομένων. Στην αντίστοιχη νομοθέτηση οριζόταν ότι από την έναρξη λειτουργίας της αρχής οι μισθοί θα καταβάλλονταν αποκλειστικά μέσω του συστήματος πληρωμών ΔΙΑ.Σ. (Διατραπεζικές Συναλλαγές), ενώ η μισθοδοσία με οποιοδήποτε άλλο μέσο θεωρείτο πλέον παράνομη.

Υπήρξε ακόμη σύνδεση του συστήματος της αρχής με το σύστημα φορολογίας TAXIS και με τα Μητρώα Ανθρώπινου Δυναμικού δημοσίου. Μέσω αυτών αντλούνταν στοιχεία που επέτρεπαν τη διασταύρωση πληροφοριών των μισθωτών. Σε περίπτωση που υπήρξε αδυναμία εύρεσης στοιχείων κάποιου υπαλλήλου ενημερώνονταν από την ΕΑΠ οι αντίστοιχοι διαχειριστές του διοικητικού προσωπικού, ώστε να προχωρήσουν στην απογραφή του υπαλλήλου. Επιπλέον, όταν η απογραφή δεν ολοκληρωνόταν σε διάστημα τριών μηνών πραγματοποιούνταν προσωρινή διακοπή της μισθοδοσίας του υπαλλήλου.

²⁵ Μόνο οι αρμοδιότητες των κεντρικών υπηρεσιών και Υπουργείων εκείνη την περίοδο έφταναν τις 10.765 επιτελικές, 9.816 υποστηρικτικές, 998 παροχικές και 1.563 ελεγκτικές (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, 2012, σ.19).

²⁶ Οι προσπάθειες εφαρμογής προγραμμάτων κινητικότητας είχαν ξεκινήσει αρκετά πριν την εφαρμογή των Μνημονίων συνεννόησης (ν.3528/2007), δεν είχαν εφαρμοστεί όμως ποτέ με επιτυχία.

Ακολούθησαν αλλαγές στα μισθολόγια των δημοσίων υπαλλήλων, με τον μέσο όρο αυτών να μειώνεται κατά 17% (ν. 4024/2011) (Ντάνος, 2014, σ.176). Οι περικοπές που θα ακολουθούσαν τα επόμενα δύο χρόνια αφορούσαν μισθούς και επιδόματα και επρόκειτο να μειώσουν συνολικά τις μέσες αποδοχές κατά 35%.

Ο ίδιος νόμος προέβλεπε την εισαγωγή μισθολογικών κινήτρων σε περίπτωση επίτευξης συγκεκριμένων στόχων, η οποία όμως δεν εφαρμόστηκε εν τέλει. Σύμφωνα με αυτόν, προβλεπόταν ένας υπάλληλος να μπορεί να λάβει το παρόν οικονομικό κίνητρο εάν η υπηρεσία που υπηρετούσε είχε επιτύχει το 80% των ετήσιων στόχων της. Σε αυτήν την περίπτωση ο υπάλληλος θα λάμβανε τις επιπλέον αποδοχές που του αναλογούσαν (οι οποίες δεν μπορούσαν να ξεπερνάνε το 3% των ετήσιων αποδοχών του) εφόσον όμως είχε επιτύχει και ο ίδιος συγκεκριμένο ποσοστό επί των στόχων που είχαν τεθεί για τη θέση του. Αν και η συγκεκριμένη διάταξη επρόκειτο να συμβάλει σημαντικά στην αύξηση της αποδοτικότητας των υπαλλήλων, παραμένει ανεφάρμοστη μέχρι σήμερα.

Απασχόληση ανθρώπινου δυναμικού

Για τον περαιτέρω περιορισμό των δαπανών σχεδιάστηκε η μείωση των θέσεων εργασίας στο δημόσιο κατά 150.000, δράση η οποία είχε ορίζοντα το τέλος του 2015 (Ντάνος, 2014, σ.175). Η αναλογία προσλήψεων/αποχωρήσεων είχε οριστεί εκείνο το διάστημα στο 1:10, δηλαδή μια πρόσληψη για κάθε δέκα αποχωρήσεις. Η αναλογία αυτή μειώθηκε μετά το 2012 σε 1:5 (European Commission, 2011a, σ.47).

Παρά όλα αυτά τους πρώτους 8 μήνες του 2011 οι προσλήψεις νέων υπαλλήλων με σύμβαση ορισμένου χρόνου έφτασαν τις 10.862, σχεδόν διπλάσιες από τις προβλεπόμενες για ολόκληρο το έτος, γεγονός το οποίο θεωρήθηκε κατά τις αξιολογήσεις σημαντική παρέκκλιση από τους στόχους.

Αξιολόγηση ανθρώπινου δυναμικού

Η κύρια μορφή του συστήματος αξιολόγησης όπως τη γνωρίζουμε σήμερα διαμορφώθηκε με το προεδρικό διάταγμα 318/1992 (ΦΕΚ τ.Α' /161/25-9-1992), σύμφωνα με το οποίο η βαθμολογία αξιολόγησης των υπαλλήλων πραγματοποιείται στην κλίμακα 1-10²⁷ (Ραμματά, 2011, σ.159). Ακολούθησε η Υπουργική Απόφαση ΔΙΔΑΔ-Φ.32-47-1353-19/1/1993 (ΦΕΚ 8B'), η οποία επέβαλε αναπροσαρμογές που αποσκοπούσαν στον εκσυγχρονισμό του συγκεκριμένου συστήματος και την προάσπιση της διαφάνειας στις διαδικασίες που το αφορούσαν:

- την εφαρμογή του συστήματος ποσόστωσης, σύμφωνα με το οποίο με βαθμό 9-10 βαθμολογούνταν έως και ένας υπάλληλος ενώ με 8-8,9 μέχρι 45% των υπαλλήλων
- καθιέρωση συνέντευξης μεταξύ του προϊσταμένου και των αξιολογούμενων υπαλλήλων, μετά το πέρας της αξιολόγησης
- τη δυνατότητα του υπαλλήλου να εκφράσει τη γνώμη του για την απόδοση του και να ασκήσει ένσταση για τις αποφάσεις της επιτροπής αξιολόγησης

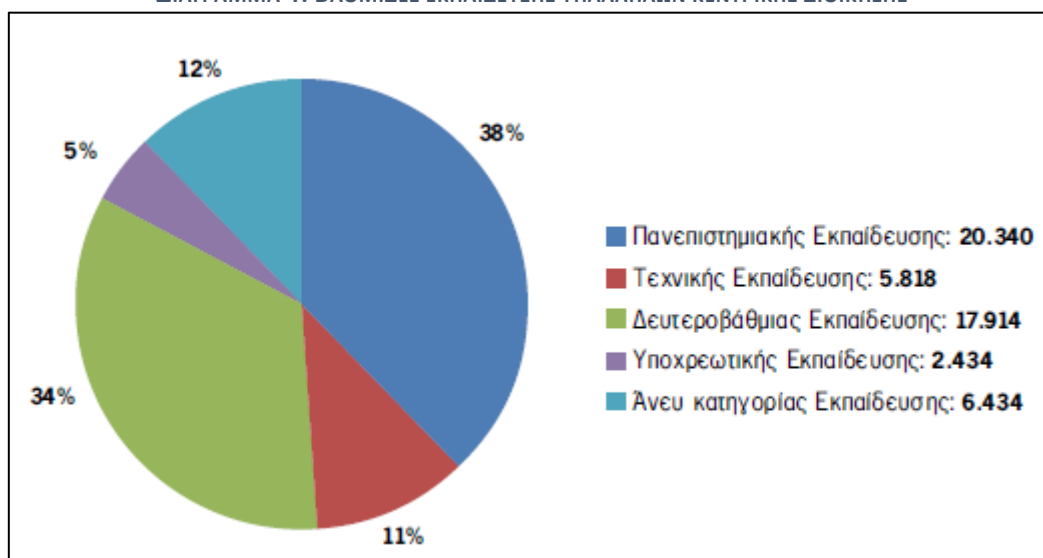
²⁷ Για τους υπαλλήλους που αξιολογούνται με βαθμό 9 ή 10, απαιτείται επιπλέον αιτιολόγηση από τον προϊστάμενο, η οποία στη συνέχεια ελέγχεται και εγκρίνεται από την Ειδική Επιτροπή Αξιολόγησης

Η πρώτη προσπάθεια καθορισμού ενός ανανεωμένου συστήματος αξιολόγησης, που πραγματοποιήθηκε μετά την έναρξη εφαρμογής των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής, έγινε με τον νόμο 3839/2010 (ΦΕΚ Α' 51/29.03.2010) που αφορούσε την ανανέωση του συστήματος αξιολόγησης²⁸ και επιλογής προϊσταμένων, με εισαγωγή της συνέντευξης των υποψηφίων από το Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων (Ραμματά, 2017, σ.110). Ένα μόλις χρόνο αργότερα ακολούθησε η ψήφιση νέου νόμου επί του ίδιου θέματος, ο οποίος όμως προέβλεπε επιπλέον αλλαγές στο σύστημα προαγωγών και τη μισθολογική εξέλιξη των υπαλλήλων (ν.4024/2011).

Ο νόμος 4024/2011 καθόρισε επτά διαφορετικές βαθμίδες αξιώματος για τους υπαλλήλους, ο διαχωρισμός των οποίων προβλεπόταν να γίνεται με διάφορα κριτήρια όπως τα χρόνια υπηρεσίας και το επίπεδο εκπαίδευσης. Προβλεπόταν ακόμη η αλλαγή στον τρόπο προαγωγής, ο οποίος πλέον θα καθοριζόταν από κριτήρια επίτευξης της στοχοθεσίας. Πιο συγκεκριμένα, οι υπάλληλοι θα προάγονταν σε υψηλότερο αξίωμα σε περίπτωση επίτευξης του 90% των στόχων που είχαν τεθεί τα τελευταία δυο χρόνια (Ραμματά, 2017, 111).

Έτσι, το συγκεκριμένο μοντέλο αξιολόγησης διαφοροποιήθηκε από τις προϋπάρχουσες τακτικές, οι οποίες συνέδεαν τη θέση που κατέχει κάποιος υπάλληλος αποκλειστικά με το επίπεδο εκπαίδευσης του. Παρ' όλα αυτά, τα περισσότερα από τα αξιώματα στρατηγικής σημασίας, συνέχισαν να προορίζονται ως επί το πλείστον για άτομα με πτυχίο ανώτατης εκπαίδευσης, αφού το 2014 στην κεντρική διοίκηση το 49% των εργαζομένων κατείχε πτυχίο πανεπιστημιακής ή τεχνικής εκπαίδευσης (Καρκατσούλης, 2014, σ.600).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4: ΒΑΘΜΙΔΕΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ



Πηγή: Καρκατσούλης (2014)

Ακόμη, το επίπεδο των πανεπιστημιακών σπουδών εξακολούθησε να συνδέεται με την άμεση προαγωγή, όπως σε περιπτώσεις που ο υπάλληλος έχει μεταπτυχιακό ή διδακτορικό τίτλο (προαγωγή απευθείας στην 5^η και 4^η βαθμίδα αντίστοιχα).

Επιπλέον κριτήρια που προβλέπονται για την προαγωγή σε υψηλότερο αξίωμα, είναι η επίτευξη των στόχων που είχαν τεθεί για την προηγούμενη θέση που κατείχε ο υπάλληλος,

²⁸ Η συγκεκριμένη διάταξη του νόμου δεν εφαρμόστηκε και έτσι συνέχισε να ισχύει η παλαιά διαδικασία επιλογής προϊσταμένων βάσει των αντικειμενικών τους προσόντων και της υπηρεσιακής τους δραστηριότητας (Ραμματά, 2017, σ.110).

σε συνδυασμό με την απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου. Το συμβούλιο αποφασίζει για τους υπαλλήλους που θα προαχθούν συνυπολογίζοντας την απόδοση τους, τις διοικητικές τους ικανότητες, ακόμα και τη συμπεριφορά τους. Εάν ο υπάλληλος επιτύχει την προαγωγή, παραμένει δοκιμαστικά στη νέα θέση για δυο έτη, ώστε να αξιολογηθεί η ανταπόκριση του στις αυξημένες απαιτήσεις.

3.1.5 Ιδιωτικοποιήσεις

Αν και κατά το πρώτο έτος εφαρμογής του προγράμματος δεν είχε πραγματοποιηθεί καμία ιδιωτικοποίηση, μετά το 2012 ακολούθησαν τα πρώτα βήματα προσπαθειών με τις πωλήσεις υψηλών ποσοστών των οργανισμών ΟΠΑΠ (Οργανισμός Προγνωστικών Αγώνων Ποδοσφαίρου) και ΟΤΕ (Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος), από τις οποίες συγκεντρώθηκε το ποσό του 1.2 δισ. ευρώ.

Σημαντικό βήμα αποτέλεσε και η ίδρυση του ΤΑΙΠΕΔ (Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου), στον οποίο υπάχθηκε η διαχείριση μεγάλου μέρους της κρατικής περιουσίας, η οποία περιλάμβανε ακίνητα και υποδομές με αξία που τότε έφτανε τα 390 εκατομμύρια ευρώ. Ο στόχος που είχε προταθεί στη δεύτερη αξιολόγηση, ήταν το ύψος των ιδιωτικοποιήσεων να φτάσει τα 15 δισ. ευρώ μέχρι το 2012 και τα 50 δισ. μέχρι το 2015 (European Commission, 2011a, σ.28-32).

3.1.6 Νομοθετικό και δικαστικό σύστημα

Συνέπειες των παθογενειών του νομοθετικού και δικαστικού συστήματος

Οι χρονοβόρες διαδικασίες στην απονομή δικαιοσύνης, σε συνδυασμό με τον μεγάλο αριθμό αντιφατικών νομοθετικών ρυθμίσεων, έχουν αρνητικό αντίκτυπο στην ελληνική οικονομία και την ανάπτυξη του ΑΕΠ. Δημιουργούν ακόμη μια σειρά επιπρόσθετων προβλημάτων στα οποία περιλαμβάνονται:

- Αύξηση διαφθοράς και ενίσχυση του πελατειακού κράτους στο δημόσιο, γεγονός που προκαλείται από τις χρονοβόρες διαδικασίες εκδίκασης υποθέσεων.
- Απουσία διαφανών διαδικασιών.
- Ενίσχυση των οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων και αύξηση της ανεργίας.
- Αδυναμία προσέλκυσης κυρίως ξένων επενδύσεων, εξαιτίας της νομικής πολυπλοκότητας που αφορά την έναρξη επιχειρήσεων²⁹.
- Έλλειψη επενδύσεων σε τομείς με αυστηρότερους κανονισμούς³⁰.

²⁹ Τα συγκεκριμένα γραφειοκρατικά βάρη στην περίπτωση της Ελλάδας υπολογίζεται ότι είναι διπλάσια σε σχέση με την υπόλοιπη Ευρωπαϊκή Ένωση, καθώς το κόστος τους ανέρχεται στο 7% του ΑΕΠ, την ίδια στιγμή που ο αντίστοιχος ευρωπαϊκός μέσος όρος είναι μόλις 3,5%. (Μέργος, 2012, σ.182)

³⁰ Η βαριά βιομηχανία (π.χ. ενεργειακός κλάδος) συγκαταλέγεται σε αυτούς, εξαιτίας των αυστηρών κανόνων που τη διέπουν. Αυτό μπορεί να επηρεάσει αρνητικά την οικονομία μέσα από την προσκόλληση των επενδύσεων αποκλειστικά σε παραδοσιακούς τομείς παραγωγής και τη μείωση των εξαγωγών της χώρας. (Παπαϊωάννου, 2011, σ.10-13)

Νομοθετικό σύστημα

Τα πρώτα μέτρα που προτάθηκαν για την εξυγίανση του νομοθετικού συστήματος ήταν στοχευμένα στη μείωση των διοικητικών βαρών τουλάχιστον κατά 20% (βασικό παραδοτέο του πρώτου προγράμματος). Προς αυτή την κατεύθυνση κρίθηκε απαραίτητη η υιοθέτηση της ατζέντας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την καλή νομοθέτηση (European Commission, 2011b).

Αξίζει να σημειωθεί ότι πολλές από τις νομοθετικές δράσεις εκείνης της περιόδου ήταν στοχευμένες προς συγκεκριμένες κατευθύνσεις που θα διευκόλυναν την έμμεση υλοποίηση άλλων μέτρων του προγράμματος (π.χ. νομοθέτηση της απλοποίησης των διαδικασιών για τους φορολογικούς ελέγχους) (European Commission, 2011b, σ.53,89).

Δικαστικό σύστημα

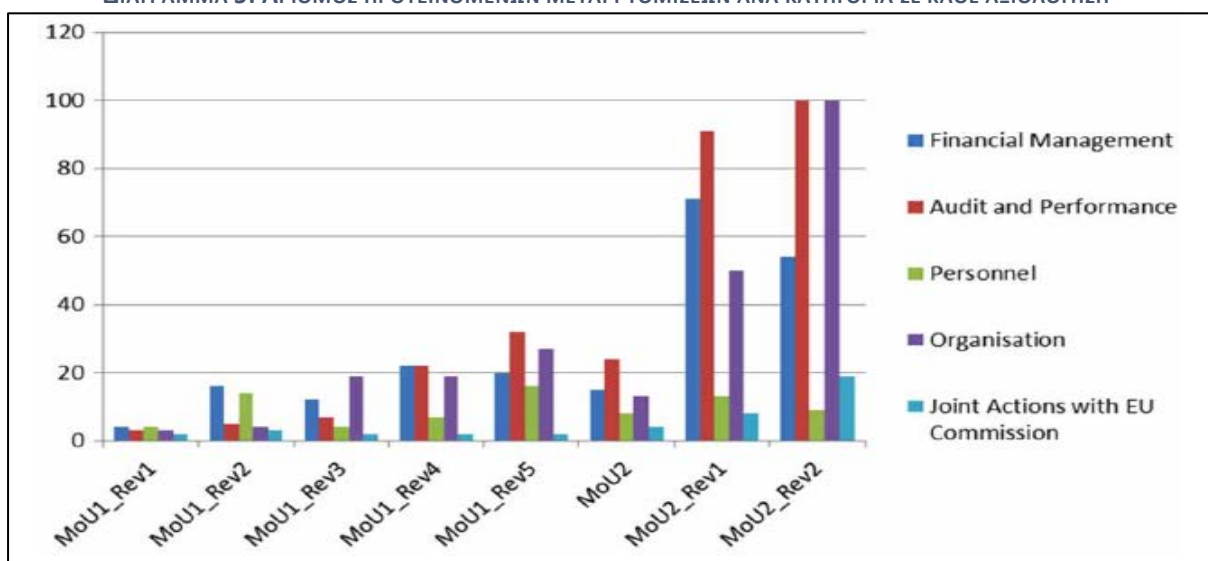
Τα πρώτα βήματα για μεταρρύθμιση του δικαστικού τομέα έγιναν με την εισαγωγή των νέων τεχνολογιών και πιο συγκεκριμένα, των συστημάτων ηλεκτρονικής καταχώρησης και παρακολούθησης των δικαστικών υποθέσεων. Τα συστήματα αυτά προοριζόταν προς εγκατάσταση σε όλα τα δικαστήρια της επικράτειας.

Επιπλέον προβλεπόταν η σταδιακή ψηφιοποίηση των νομοθετημάτων και η γενικότερη επέκταση της ψηφιακής δικαιοσύνης, ώστε να υπάρξει καλύτερη ενημέρωση των πολιτών πάνω σε νομικά θέματα αλλά και η ταχύτερη διεκπεραίωση των δικαστικών υποθέσεων. Σε αυτό το πλαίσιο προτάθηκε και η εφαρμογή κινήτρων μέχρι το τέλος του 2011 για όσους έβρισκαν εξωδικαστικές λύσεις στις υποθέσεις τους.

3.2 Το δεύτερο μνημόνιο συνεννόησης (2012 - 2015)

Παρά την αρχική συμφωνία για εφαρμογή του πρώτου προγράμματος οικονομικής προσαρμογής για τρία χρόνια (2010–2013), οι πολιτικές εξελίξεις οδήγησαν την Ελληνική κυβέρνηση σε ψήφιση και λήψη επιπρόσθετων μέτρων τον Φεβρουάριο του 2012, τα οποία αυξήθηκαν ραγδαία τον Δεκέμβριο του ίδιου έτους, οπότε και ολοκληρώθηκε η πρώτη αξιολόγηση του δεύτερου προγράμματος (ν. 4046/2012 - ΦΕΚ 28 Α' /28.2.2012).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5: ΑΡΙΘΜΟΣ ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΣΕ ΚΑΘΕ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ



Πηγή: Featherstone (2015)

Ακολούθησε η έκδοση του δεύτερου προγράμματος προσαρμογής ένα μήνα αργότερα, στο οποίο περιλαμβάνονταν η ανασκόπηση από την εφαρμογή των μέτρων του πρώτου προγράμματος καθώς και μελλοντικές μεταρρυθμίσεις. Μεταξύ άλλων σχολιάζονται τα εξής:

- ο η απλοποίηση του φορολογικού συστήματος και διεύρυνση των φορολογικών συντελεστών, μέτρο το οποίο αν και ήταν στοχοθετημένο για τον Σεπτέμβριο του 2011, αναβλήθηκε για τον Ιούνιο του 2012
- ο η πρόοδος στις ιδιωτικοποιήσεις, οι οποίες αν και πραγματοποιούνταν με αργούς ρυθμούς, η επίτευξη του στόχου των 50 δισ. ευρώ σε αξία ιδιωτικοποιήσεων κρινόταν επιτεύξιμη
- ο οι μειώσεις προσωπικού του δημοσίου τομέα, για τις οποίες εκφραζόταν η ανάγκη επίστευσης, αφού είχαν τεθεί στις 150.000 για το διάστημα 2010-2015
- ο η ανασύσταση των ασφαλιστικών ταμείων ώστε να καταστούν βιώσιμα για το δημόσιο
- ο η θετική εφαρμογή της ηλεκτρονικής δικαιοσύνης, η οποία αν και βρισκόταν σε πρώιμο στάδιο είχε επισπεύσει σημαντικά τις διαδικασίες

Μετά την ανανέωση της συμφωνίας τον Νοέμβριο του 2012, η οποία επρόκειτο να διαρκέσει δυο χρόνια, ακολουθήσαν τέσσερις αξιολογήσεις³¹ με την τελευταία να δημοσιεύεται τον Μάρτιο του 2014.

3.2.1 Φορολογική διοίκηση

Η μείωση των κοινωνικών εισφορών από τους ιδιώτες και ο υψηλός αριθμός συνταξιοδοτήσεων οδήγησαν σε σημαντική συρρίκνωση των εσόδων των ασφαλιστικών ταμείων. Ως αντισταθμιστικό μέτρο, εισήχθη νέος φόρος ακίνητης περιουσίας (ΕΝΦΙΑ) ο οποίος προβλεπόταν να εισφέρει 2.4 δισ. ευρώ στα κρατικά ταμεία το 2014. Ο νέος φόρος αντικατέστησε τους ΦΑΠ και ΕΕΤΗΔΕ (οι οποίοι καταβάλλονταν μέσω των λογαριασμών ηλεκτρικού ρεύματος) που είχαν εφαρμοστεί κατά την περίοδο εφαρμογής του πρώτου Μνημονίου (European Commission, 2014, σ.30-31).

Η μειωμένη ρευστότητα είχε οδηγήσει πολλές επιχειρήσεις και νοικοκυριά στην αποφυγή ή καθυστέρηση καταβολής των φόρων, παρά τον μεγάλο αριθμό μέτρων για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και του εκσυγχρονισμού του φορολογικού συστήματος. Για την εξάλειψη της φοροδιαφυγής είχε προταθεί νέος φορολογικός κώδικας για τον Σεπτέμβριο του 2011, ο οποίος εν τέλει όμως τέθηκε σε εφαρμογή τον Ιούλιο του 2013. Αυτός παρείχε περισσότερα στοιχεία φορολογουμένων στις ελεγκτικές αρχές και αποσαφήνιζε τις κυρώσεις για τους παραβάτες.

Για τη φορολόγηση των επιχειρήσεων προβλεπόταν επίσης η εφαρμογή νέων φορολογικών κανόνων, από τον Ιανουάριο του 2015, που θα διευκόλυναν κυρίως τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις μέσα από απλοποιημένες λογιστικές διαδικασίες. Η απλοποίηση των φορολογικών διαδικασιών για μικρομεσαίες και νεοφυείς επιχειρήσεις (start ups) αποσκοπούσε στην τόνωση της επιχειρηματικότητας και προσέλκυση επενδύσεων για τέτοιου είδους επιχειρηματικούς σχεδιασμούς.

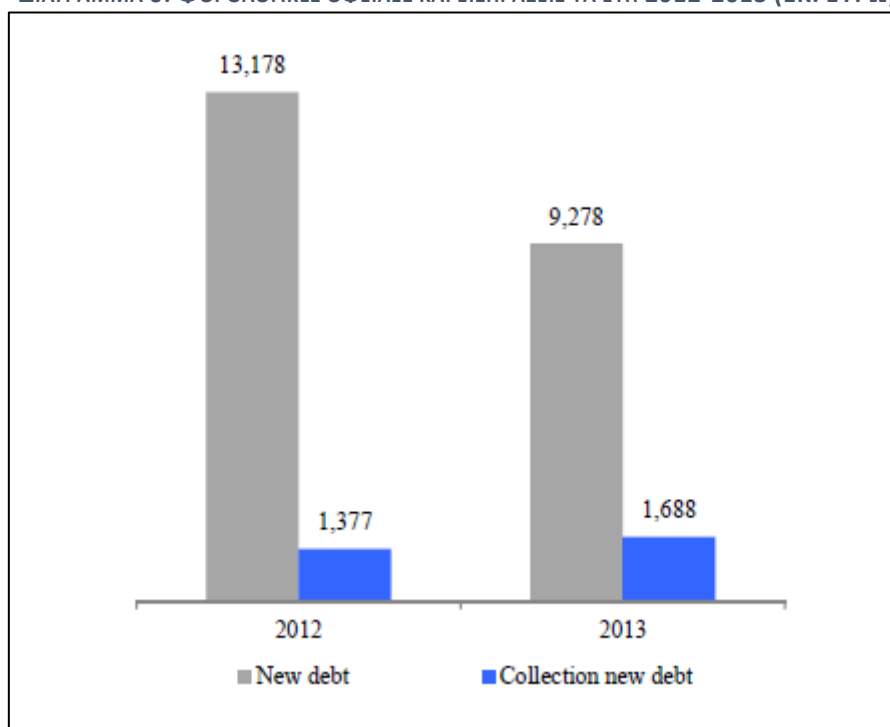
³¹ Οι αξιολογήσεις πραγματοποιούνταν στο μεσοδιάστημα μεταξύ των δανειοδοτήσεων, ώστε να κρίνεται εάν η πρόοδος των μεταρρυθμίσεων ήταν ικανοποιητική. Το συνολικό δάνειο μετά την επίτευξη της συμφωνίας την ίδια περίοδο, ανερχόταν στο ποσό των 49.1 δισ Ευρώ το οποίο εκταμιεύθηκε σε τρεις δόσεις, οι δυο από τις οποίες συνοδεύονταν και από μια σειρά επιπρόσθετων μέτρων.

Επιπλέον η δημιουργία του νέου ηλεκτρονικού μητρώου επιχειρήσεων Γ.Ε.ΜΗ. (Γενικό Εμπορικό Μητρώο) από τον Απρίλιο του 2011, βοήθησε στην ταχύτερη διεκπεραίωση των συναλλαγών των επιχειρήσεων με το δημόσιο, ενώ η διασύνδεσή του με το ηλεκτρονικό φορολογικό σύστημα TAXIS προσέφερε αρκετά πλεονεκτήματα³².

Φορολογικοί έλεγχοι

Η υποστελέχωση των φορολογικών και ελεγκτικών υπηρεσιών που είχε δημιουργηθεί από τις μειώσεις θέσεων, δεν επέτρεπαν την αύξηση των εσόδων από την εισπραξη φορολογικών οφειλών, οι οποίες μόνο εντός του 2013 ξεπέρασαν τα 9 δισ. Ευρώ (European Commission, 2014). Για το λόγο αυτό τέθηκαν προτεραιότητες για εντατικοποιήσεις των ελέγχων αρχικά στους μεγάλους οφειλέτες. Επιπρόσθετες αλλαγές αφορούσαν στη διεύρυνση της βάσης αρμοδιοτήτων των ελεγκτικών οργανισμών (κυρίως του ΣΔΟΕ) και στην παύση αποπληρωμής οφειλών με μετρητά.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 6: ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΕΣ ΟΦΕΙΛΕΣ ΚΑΙ ΕΙΣΠΡΑΞΕΙΣ ΤΑ ΕΤΗ 2012-2013 (ΕΚ. ΕΥΡΩ)



Πηγή: European Commission (2014)

Η εντατικοποίηση των ελέγχων στις επιχειρήσεις το ίδιο έτος, αντανakλάται στα θετικά αποτελέσματα εισπράξεων ΦΠΑ το 2014, οι οποίες αυξήθηκαν κατά 34% σε σχέση με το 2013. Παράγοντας που συνέβαλε σημαντικά στην εισπραξιμότητα των φόρων ήταν και η αύξηση της γενικότερης φορολογικής συμμόρφωσης χάρη στα νέα μέτρα που θεσπίστηκαν:

- Υψηλά πρόστιμα για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις που υπέβαλλαν λανθασμένες ή εκπρόθεσμες φορολογικές δηλώσεις

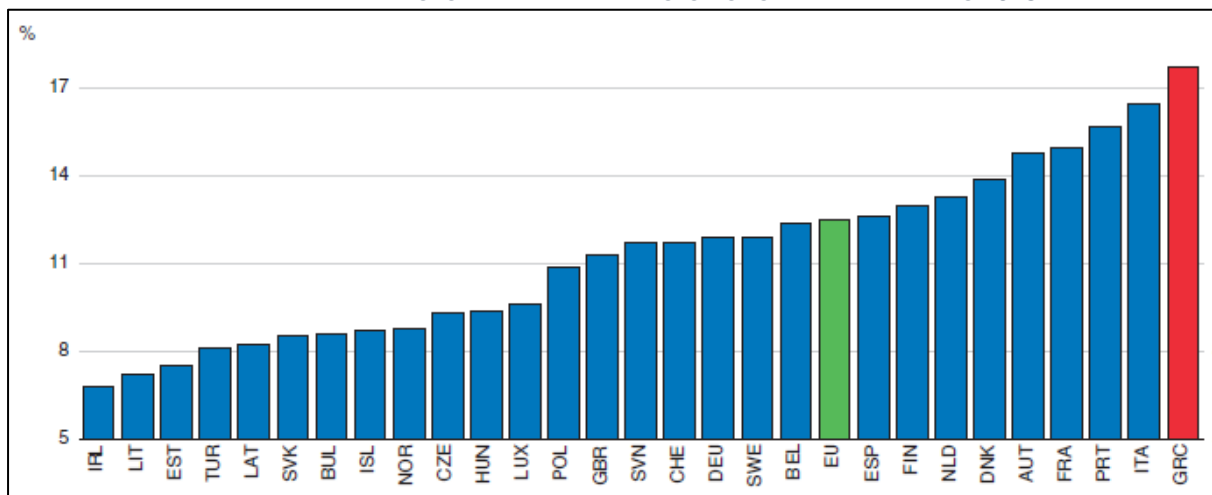
³² Ο χρήστης εφόσον ήταν εγγεγραμμένος στο TAXIS είχε τη δυνατότητα να συνδεθεί στο σύστημα του Γ.Ε.ΜΗ. εισάγοντας απλώς το ΑΦΜ του. Το σύστημα πραγματοποιούσε διασταύρωση των στοιχείων και έπειτα δημιουργούσε νέο λογαριασμό χρήστη στην ηλεκτρονική πλατφόρμα του Γ.Ε.ΜΗ.

- ο Οι επιχειρήσεις πλέον τιμωρούνταν ακόμη και με προσωρινή διακοπή λειτουργίας σε περιπτώσεις μη έκδοσης αποδείξεων

3.2.2 Ασφαλιστικοί οργανισμοί δημοσίου

Η συγχώνευση των μεγαλύτερων ασφαλιστικών ταμείων κατά το διάστημα εφαρμογής του πρώτου προγράμματος, επέφερε θετικά αποτελέσματα στη διαχείριση των δαπανών τους, οι οποίες υπολογίζεται ότι το διάστημα 2008-2014 αυξήθηκαν κατά 5.4 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ. Σχετικές ενέργειες επιχειρήθηκαν και κατά τη διάρκεια του δεύτερου προγράμματος με την ψήφιση του νόμου 4052/2012 (ΦΕΚ Α' 270/24-12-2014), ο οποίος αφορούσε στη συγχώνευση των ασφαλιστικών ταμείων για τις επικουρικές συντάξεις, η οποία τελικά ολοκληρώθηκε το 2013 με τη σύσταση του ταμείου ΕΤΕΑ (Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης). Ακολούθησε η ψήφιση του νόμου 4093/2012 για την αύξηση των ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης και των εισφορών που απαιτούνται για τη λήψη πλήρους σύνταξης (ΙΟΒΕ, 2014, σ.12).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7: ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ ΩΣ ΠΟΣΟΣΤΟ ΤΟΥ ΑΕΠ ΣΤΗΝ Ε.Ε. ΤΟ 2013



Πηγή: OECD (2016)

Επιπλέον εφαρμόστηκε πλήρως η ηλεκτρονική συνταγογράφηση, η οποία συνέβαλε σημαντικά στη διατήρηση των δαπανών εντός των προβλεπόμενων στόχων, αφού το 90% των φαρμάκων που χορηγούνται μέσω ΕΟΠΥΥ συνταγογραφούνται πλέον μέσω του νέου συστήματος. Για την περαιτέρω ελαχιστοποίηση των δαπανών νομοθετήθηκε εντός του 2013 η αλλαγή στην τιμολόγηση των φαρμάκων αλλά και η μείωση των τιμών στα γενόσημα φάρμακα, τα οποία πωλούνταν στις πιο υψηλές τιμές σε σύγκριση με τα υπόλοιπα κράτη-μέλη της Ε.Ε..

3.2.3 Ανθρώπινο δυναμικό δημοσίου τομέα

Απασχόληση ανθρώπινου δυναμικού

Για τη βελτίωση της αποδοτικότητας των δημοσίων οργανισμών και την εξοικονόμηση πόρων, το δεύτερο πρόγραμμα προέβλεπε την κατάργηση πλεοναζουσών θέσεων, με το στόχο

μείωσης του προσωπικού να φτάνει τις 150.000 θέσεις μέχρι το τέλος του 2015. Επιπλέον 25.000 υπάλληλοι τέθηκαν σε καθεστώς διαθεσιμότητας κατά το διάστημα 2012-2013³³.

Υλοποιήθηκε ακόμη η προβλεπόμενη από το πρώτο πρόγραμμα αλλαγή στις προσλήψεις, με εφαρμογή της μιας πρόσληψης για κάθε πέντε υπαλλήλους που αποχωρούσαν από το δημόσιο.

Παράλληλα, για την κατά το δυνατόν αντιμετώπιση της ανεργίας, τα προγράμματα του ΟΑΕΔ την περίοδο 2012-2013 προσέφεραν 50.000 θέσεις προσωρινής απασχόλησης σε οργανισμούς του δημοσίου τομέα (European Commission, 2014, σ.106).

Μισθολόγιο δημοσίου τομέα

Για τον καλύτερο έλεγχο του προϋπολογισμού των δημοσίων οργανισμών και τη συγκράτηση των δαπανών τους εντός των προβλεπόμενων ορίων, κρίθηκε απαραίτητη η θεσμοθέτηση ενός συστήματος που θα συνδέει τον διαθέσιμο κρατικό προϋπολογισμό με το συνολικό κόστος μισθοδοσίας ενός οργανισμού, για μια συγκεκριμένη περίοδο. Με αυτόν τον τρόπο θα γινόταν πιο απλός ο εντοπισμός οικονομικών ελλειμμάτων, ώστε να πραγματοποιούνται ανάλογες μειώσεις στις δαπάνες, αλλά και ο προσδιορισμός δυνατότητας παροχής οικονομικών κινήτρων (bonus) στους υπαλλήλους, σε περιπτώσεις παρουσίασης πλεονάσματος (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014, σ.216-217).

Μεταξύ των προτεινομένων μέτρων για τη μισθοδοσία ήταν και η ευθυγράμμιση των μισθολογικών κανονισμών με τις ευρωπαϊκές πρακτικές, όπου οι αποδοχές θα ήταν άμεσα συνδεδεμένες με τα καθήκοντα, την αποδοτικότητα και τις ικανότητες του υπαλλήλου.

Καθεστώς κινητικότητας

Πραγματοποιήθηκαν περαιτέρω αλλαγές στη διαχείριση ανθρωπίνων πόρων που αφορούσαν τη μετακίνηση και εκπαίδευση προσωπικού, με στόχο το 2013 να συμπεριληφθούν στο πρόγραμμα κινητικότητας 27.000 υπάλληλοι. Το πρόγραμμα κινητικότητας θεσπίστηκε αρχικά με τον νόμο 4093/2012, ο οποίος τροποποιήθηκε αργότερα με τον 4172/2013, και προοριζόταν να διαδοθεί μέχρι το 2015 σε όλο το φάσμα του δημοσίου και να λειτουργεί σαν μια εσωτερική αγορά εργασίας (Ντάνος, 2014, σ.180).

Τα συνεχή προγράμματα κατάρτισης που είχαν σχεδιαστεί ώστε να συμπεριληφθούν στην κινητικότητα, θα παρείχαν δυνατότητα προσδιορισμού των κενών στη διοίκηση του ανθρωπίνου δυναμικού και θα εφοδίαζαν τους υπαλλήλους με τις απαραίτητες ικανότητες για να ανταποκριθούν στο όλο και αυξανόμενο φόρτο εργασίας, το οποίο είχε προκύψει από τις μειώσεις προσωπικού στο δημόσιο. Για την περαιτέρω βελτίωση των προγραμμάτων, προβλέπονταν κίνητρα στους οργανισμούς που θα δημιουργούσαν και θα εφάρμοζαν με επιτυχία τη δική τους στρατηγική διαχείρισης ανθρωπίνων πόρων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014, σ.212).

Αξιολόγηση ανθρώπινου δυναμικού

³³ Το καθεστώς διαθεσιμότητας διαρκεί για 8 μήνες και καθ' όλο το διάστημα καταβάλλονται στον υπάλληλο τα τρία τέταρτα των αποδοχών του (Ντάνος, 2014, σ.178).

Στο δεύτερο πρόγραμμα εκτός από την αξιολόγηση που θα ολοκληρωνόταν εσωτερικά (από τα ανώτατα στελέχη των υπηρεσιών) προβλέπονταν και έλεγχοι από τις Υπηρεσίες Εσωτερικού Ελέγχου, οι οποίες θα εξακρίβωναν ελλείψεις που παρουσιαζόντουσαν στην απόδοση των υπαλλήλων και θα πρότειναν λύσεις μέσα από προγράμματα κατάρτισης και άλλες ενέργειες. Ανάλογες διαδικασίες αποφασίστηκαν και με την ψήφιση του νόμου 4250/2014, σύμφωνα με τον οποίο στις αρμοδιότητες των αξιολογητών εντάσσεται και η υποβολή μέτρων που θα αποσκοπούν στη βελτίωση της απόδοσης των εργαζομένων.

Μετά το πέρας των αξιολογήσεων προβλεπόταν η έκδοση ξεχωριστών αναφορών με το σύνολο των αποδόσεων όλων των οργανισμών, από τις οποίες θα επιλέγονταν εκείνοι που παρουσίασαν το χαμηλότερο επίπεδο απόδοσης και θα δινόταν προτεραιότητα στην κατάρτιση των υπαλλήλων που υπάγονταν σε αυτούς. Σημειώνεται πως τα ελεγκτικά σώματα θα αποκτούσαν και ρόλο συμβουλευτικό προς τους ελεγχόμενους οργανισμούς, ώστε να εξασφαλίζεται η καλή μεταξύ τους συνεργασία και η άρτια εφαρμογή των προτεινόμενων ρυθμίσεων (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, 2014α, σ.15-16).

Ακολούθησε η ψήφιση του νόμου 4275/2014 που αφορούσε την ανανέωση του συστήματος προαγωγών των υπαλλήλων αλλά και την επιλογή των διευθυντικών στελεχών. Η εφαρμογή της δομημένης συνέντευξης έγινε πλέον υποχρεωτική και για τις δυο περιπτώσεις και διενεργούνταν από το Συμβούλιο Συνέντευξης (Ραμματά, 2017, σ.112).

3.2.4 Ιδιωτικοποιήσεις

Προσπάθεια έγινε και για την εντατικοποίηση των ιδιωτικοποιήσεων, ώστε να επιτευχθούν οι στόχοι που είχαν τεθεί το 2013 για μεταφορά 700 ακινήτων στο χαρτοφυλάκιο του ΤΑΙΠΕΔ. Στα τέλη του ίδιου έτους βρισκόταν σε εξέλιξη η μεταφορά 250 κρατικών ακινήτων στο ταμείο, από τα οποία τελικά μεταφέρθηκαν μόνο τα 168 τον Μάρτιο του 2014³⁴. Ακόμη πραγματοποιήθηκαν οι πρώτες κινήσεις για την ιδιωτικοποίηση περιφερειακών αεροδρομίων, σιδηροδρόμων (ΤΡΑΙΝΟΣΕ) και λιμένων (κυρίως του Πειραιά και της Θεσσαλονίκης).

Σημειώνεται πως παρόλο που ο στόχος για δημιουργία χαρτοφυλακίου 50 δισ. ευρώ (μέχρι τα τέλη του 2015) αναθεωρήθηκε προς τα κάτω σε 22.3 δισ. μέχρι το 2020, συνέχισε να αποτελεί πρωταρχικό παράγοντα για την επιτυχία του δεύτερου προγράμματος³⁵ και την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων της συγκεκριμένης περιόδου (European Commission, 2014, σ.26-27).

3.2.5 Προάσπιση της διαφάνειας

Για την περαιτέρω διάδοση της διαφάνειας στο δημόσιο, ξεκίνησε το 2013 η λειτουργία της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.) (είχε συσταθεί με το ν.4013/2011 - ΦΕΚ Α 204/15-09-2011) σκοπός της οποίας είναι η διασφάλιση της νομιμότητας στις συμβάσεις του δημοσίου με ιδιωτικούς φορείς. Έργο της αρχής είναι η καθοδήγηση των

³⁴ Διυπουργική απόφαση 247 - (ΦΕΚ Β/571/7-3-2014)

³⁵ Οι ιδιωτικοποιήσεις αποσκοπούσαν στην εξυγίανση των κρατικών επιχειρήσεων που παρουσίαζαν χρόνια ελλείματα και οι οποίες μπορούσαν να περιέλθουν και πάλι στην ιδιοκτησία του κράτους μετά από συγκεκριμένο αριθμό ετών (σε περιπτώσεις που προβλεπόταν εκμετάλλευση ορισμένου χρόνου από ιδιωτικό φορέα) αλλά και στην πώληση ακινήτων του δημοσίου που παρέμεναν ανεκμετάλλετα για μεγάλα χρονικά διαστήματα.

δημοσίων οργανισμών σε θέματα συμβάσεων καθώς και η εξέταση της νομιμότητας των πεπραγμένων.

Σε περιπτώσεις όπου διαπιστωθεί η μη δημοσιοποίηση κάποιας σύμβασης ή μη συμμόρφωση της με τους ανάλογους κανόνες, η αρχή έχει τη δυνατότητα ακύρωσης. Σημειώνεται πως με τη δράση της αρχής έχει αυξηθεί σημαντικά η διαφάνεια στον συγκεκριμένο τομέα και έχουν περιοριστεί οι άτυπες συμβάσεις.

3.2.6 Νομοθετικό και δικαστικό σύστημα

Νομοθετικό σύστημα

Ένα μήνα πριν τη δημοσιοποίηση των μέτρων του δεύτερου προγράμματος τον Μάρτιο του 2012, ψηφίστηκε ο νόμος 4048/2012 αντικείμενο του οποίου αποτελούσε αποκλειστικά η καλή νομοθέτηση. Πιο συγκεκριμένα, ο νόμος δεν πρότεινε άμεσα τα νέα μέτρα για τον εκσυγχρονισμό του νομοθετικού συστήματος, αλλά αποσαφήνιζε τις διαδικασίες μέσα από τις οποίες θα μπορούσε να επιτευχθεί ο εκσυγχρονισμός και η αναμόρφωση της εσωτερικής έννομης τάξης. Οι προτάσεις αυτές ήταν εξ ολοκλήρου βασισμένες στις αρχές της καλής νομοθέτησης.

Οι ίδιες πολιτικές αποτέλεσαν τη βάση για τη μετέπειτα έκθεση του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης, στην οποία γινόταν εκτενής αναφορά στη βελτίωση του νομοθετικού συστήματος, μέσα από τροποποιήσεις ή καταργήσεις προβληματικών ρυθμίσεων. Ιδιαίτερα σημαντική μπορεί να χαρακτηριστεί η απόφαση του Υπουργείου που προβλέπει τη συμβολή και άλλων δημοσίων φορέων στο εγχείρημα, ώστε να καθορίσουν οι ίδιοι τις ρυθμίσεις εκείνες που είχαν δυσκολέψει το έργο τους κατά το παρελθόν. Θα δημιουργηθεί έτσι ένας κατάλογος από τους νόμους που θεωρούνται ανεπαρκείς για τα σημερινά δεδομένα και θα προταθεί η κατάργησή τους, με τη χρήση συγκεκριμένων μεθόδων (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, 2014a, σ.17).

Το μέτρο αυτό είναι καθοριστικής σημασίας όχι μόνο για την ανασύσταση του νομοθετικού συστήματος, αλλά και για την υποβοήθηση των φορέων να αυξήσουν την αποδοτικότητα τους. Τα οφέλη που θα προέκυπταν από τον περιορισμό των γραφειοκρατικών διαδικασιών είναι αναμφισβήτητα, αφού υπολογίζεται ότι κοστίζουν στο ελληνικό δημόσιο κάθε έτος το 6,8% του ΑΕΠ, ενώ ο αντίστοιχος μέσος όρος στην Ευρώπη ανέρχεται στο 3,5%. Οι πολίτες και οι επιχειρήσεις³⁶ θα μπορούσαν να επωφεληθούν στον ίδιο βαθμό, μέσα από την ταχύτερη διεκπεραίωση των αιτήσεων τους και τις λιγότερο πολύπλοκες διοικητικές διαδικασίες (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, 2012, σ.28-30).

³⁶ Συγκεκριμένα για τις επιχειρήσεις, υπολογίζεται ότι τα κόστη που επωμίζονται εξαιτίας των γραφειοκρατικών διαδικασιών ανέρχονται στα 2 δις ευρώ ετησίως (Ημερησία, 2012).

ΠΙΝΑΚΑΣ 1: ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΒΑΡΗ ΣΤΙΣ ΧΩΡΕΣ ΤΗΣ Ε.Ε. (ΩΣ % ΑΕΠ) ΑΠΟ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

Χώρα	Κατώτερη εκτίμηση συνολικών διοικητικών βαρών	Ανώτερη εκτίμηση συνολικών διοικητικών βαρών
	Ως % του ΑΕΠ	
Φινλανδία	1,2	1,5
Σουηδία	1,2	1,5
Ηνωμένο Βασίλειο	1,2	1,5
Δανία	1,6	1,9
Ιρλανδία	1,9	2,4
Βέλγιο	2,2	2,8
Τσεκία	2,6	3,3
Γαλλία	2,9	3,7
Γερμανία	2,9	3,7
Ολλανδία	2,9	3,7
Σλοβενία	3,3	4,2
Αυστρία	3,6	4,6
Ιταλία	3,6	4,6
Πορτογαλία	3,6	4,6
Σλοβακία	3,6	4,6
Ισπανία	3,6	4,6
Πολωνία	4,0	5,0
Ελλάδα	5,4	6,8
Ουγγαρία	5,4	6,8

Πηγή: Σωτηρόπουλος et al (2016)

Δικαστικό σύστημα

Η εισαγωγή της ηλεκτρονικής δικαιοσύνης και η εγκαθίδρυση νέων τεχνολογικών συστημάτων σε πολλά δικαστήρια, είχε συμβάλει σημαντικά στην επίτευξη των υποθέσεων. Τα δικαστήρια ήδη από την εφαρμογή του πρώτου προγράμματος, είχαν ξεκινήσει να εκδίδουν σε συνεργασία με την ΕΛΣΤΑΤ (Ελληνική Στατιστική Αρχή) αναφορές που περιλάμβαναν διάφορα στατιστικά στοιχεία. Ορισμένα από αυτά αφορούσαν το ποσοστό εκδίκασης υποθέσεων για συγκεκριμένα χρονικά διαστήματα και την αναλογία νέων/εκδικασμένων υποθέσεων (European Commission, 2012, σ.47-48).

Το μέτρο αυτό βοήθησε όχι μόνο στην καλύτερη επόπτευση της προόδου που είχε επιτευχθεί στην αποσυμφόρηση των δικαστηρίων, αλλά και στον ευκολότερο εντοπισμό των δικαστηρίων εκείνων με μικρότερο ποσοστό εκδίκασης υποθέσεων ώστε να παρθούν τα ανάλογα μέτρα.

3.3 Το τρίτο μνημόνιο συνεννόησης (2015 - σήμερα)

Ακολούθησαν οι διαδικασίες για την πέμπτη αξιολόγηση τον Σεπτέμβριο του 2014 η οποία ωστόσο διακόπηκε τον Δεκέμβριο του ίδιου έτους εξαιτίας των πρόωρων βουλευτικών εκλογών που προγραμματίστηκαν για τον Ιανουάριο του 2015. Κατά συνέπεια η νεοεκλεγείσα κυβέρνηση αναγκάστηκε να οδηγηθεί ξανά σε συζητήσεις με τους θεσμούς για εφαρμογή νέων μέτρων. Η συμφωνία που προέκυψε παράτεινε το πρόγραμμα μέχρι και τον Ιούνιο του 2015 (European Commission, 2017a).

Η ανανέωση του προγράμματος, πραγματοποιήθηκε δυο μήνες μετά τη διενέργεια δημοψηφίσματος στις 5 Ιουλίου 2015. Εξαιτίας του χρηματοδοτικού κενού που δημιουργήθηκε το διάστημα αυτό, η κυβέρνηση κατέφυγε στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (European Stability Mechanism) για χρηματοοικονομική βοήθεια.

Από την ανανέωση της συμφωνίας προέκυψε το τρίτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής που επρόκειτο να ισχύσει για τρία χρόνια, με την Ελλάδα να λαμβάνει σε αυτό το διάστημα μακροπρόθεσμο δάνειο ύψους 86 δισ. ευρώ. Τον Ιούνιο του 2016 υπογράφηκε συμπληρωματική συμφωνία με επιπρόσθετα μέτρα³⁷, μετά την πραγματοποίηση της πρώτης αξιολόγησης από τους θεσμούς. Η δεύτερη αξιολόγηση του τρίτου προγράμματος ολοκληρώθηκε ένα χρόνο αργότερα, τον Ιούνιο του 2017 (European Commission, 2017c).

3.3.1 Φορολογική διοίκηση

Οι ποινές για φοροδιαφυγή και διάπραξη οικονομικών εγκλημάτων υποβλήθηκαν σε δραστηρές νομοθετικές αλλαγές στο τέλος του 2015, ενώ και οι έλεγχοι σε επιχειρήσεις από το ΣΔΟΕ είχαν εντατικοποιηθεί από την αρχή του έτους. Από την υποχρεωτική χρήση των ηλεκτρονικών μέσων πληρωμών για τις επιχειρήσεις, μέτρο που προοριζόταν για το 2016, αναμενόταν να περιοριστεί σε μεγάλο βαθμό η φοροδιαφυγή, με ταυτόχρονα φορολογικά κίνητρα για τους πολίτες που πραγματοποιούσαν ηλεκτρονικές συναλλαγές.

Ο Φόρος Ακίνητης Περιουσίας (ΦΑΠ) το ίδιο έτος αναμενόταν να αποφέρει στα κρατικά ταμεία 2.65 δισ. ευρώ, ενώ τα συνολικά μέτρα στο φόρο εισοδήματος και ΦΠΑ για το διάστημα 2015-2018, αφορούσαν ποσό της τάξης του 1% και 0.2% του ΑΕΠ αντίστοιχα (European Commission, 2016a, σ.4-5).

Σημαντικό βήμα για τη φορολογική διοίκηση αποτέλεσε και η νομοθέτηση για τη θέσπιση της ΑΑΔΕ (η οποία προέκυψε από την ανεξαρτητοποίηση της ΓΓΔΕ) με το νόμο 4389/2016 (ΦΕΚ 94/Α/27-5-2016). Η ανεξαρτητοποίηση ολοκληρώθηκε τον Ιανουάριο του 2017 και έκτοτε η αρχή είναι υπεύθυνη για τη συλλογή φόρων. Η συγκεκριμένη δράση στοχεύει στη βελτίωση του τρόπου διαχείρισης των δημοσίων εσόδων και στην αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής.

Ηλεκτρονικές πληρωμές

Οι εισπράξεις φόρων, ιδίως από επιχειρήσεις, συνέχισαν την αυξητική τους πορεία και τα δυο επόμενα έτη. Σε αυτό συνέβαλε και η ραγδαία αύξηση στη χρήση του πλαστικού χρήματος, το οποίο αφήνει ελάχιστα περιθώρια φοροδιαφυγής. Γι' αυτό το λόγο οι πληρωμές με πλαστικό χρήμα συνδέθηκαν από τα τέλη του 2015 με το αφορολόγητο.

Έτσι εάν ένας πολίτης επιθυμεί να επωφεληθεί από το αφορολόγητο, να έχει δηλαδή μείωση στον φόρο εισοδήματος που θα καταβάλει για ένα οικονομικό έτος, θα πρέπει να πραγματοποιήσει συγκεκριμένη αξία συναλλαγών (η οποία καθορίζεται βάσει του εισοδήματος του) με χρήση πλαστικού χρήματος.

Παράλληλα πάρθηκαν μέτρα ώστε το πλαστικό χρήμα να γίνεται απαραίτητως αποδεκτό από επιχειρήσεις και κλάδους όπου είχε παρατηρηθεί μεγάλο ποσοστό φοροδιαφυγής (π.χ. υποχρεωτική εγκατάσταση τερματικών αποδοχής καρτών (POS)), με την προοπτική αργότερα

³⁷ Τα νέα μέτρα έθεταν δημοσιονομικούς στόχους για την ανάκαμψη από το έλλειμα 0.25% του ΑΕΠ το 2015, στην επίτευξη πρωτογενούς πλεονάσματος 3.5% του ΑΕΠ μέχρι το 2018. (European Council, 2017)

να επεκταθεί σε όλο το φάσμα της εγχώριας αγοράς (Τράπεζα της Ελλάδος, 2016, σ.111-112).

3.3.2 Ασφαλιστικοί οργανισμοί και συνταξιοδοτικό σύστημα

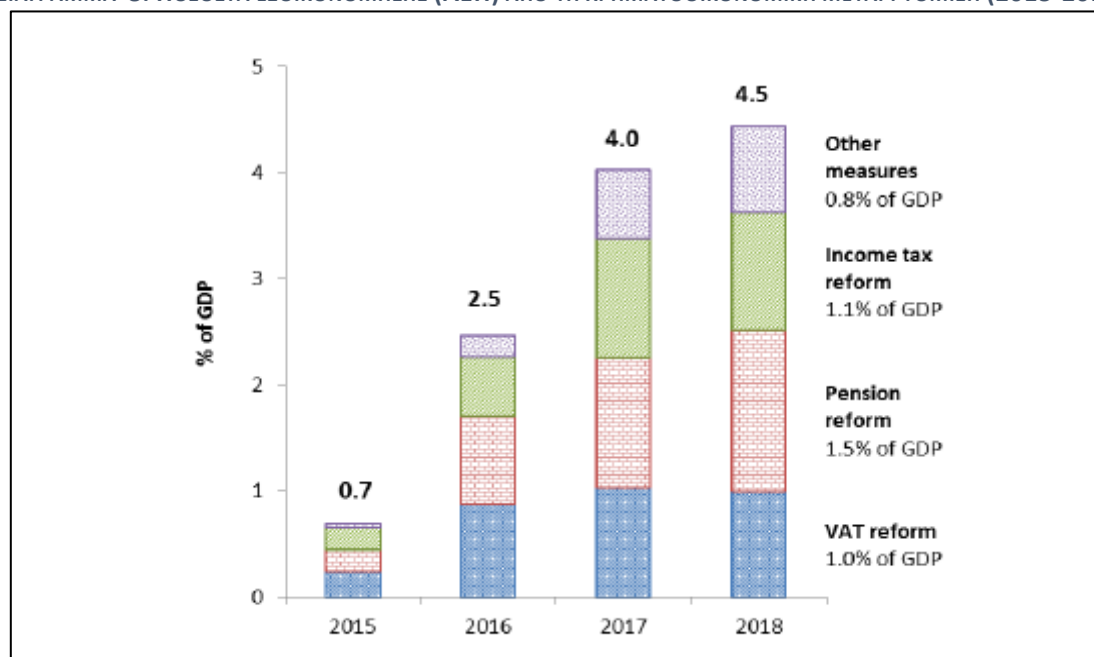
Από τη νέα μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού η οποία ξεκίνησε το 2015, υπολογιζόταν να εξοικονομηθούν πόροι που θα συνεισέφεραν σχεδόν κατά το 1/3 στους δημοσιονομικούς στόχους που είχαν τεθεί για την περίοδο 2015-2018.

Ο αριθμός των πρόωρων συντάξεων, αν και είχε μειωθεί σημαντικά κατά τη διάρκεια του δεύτερου προγράμματος, δέχτηκε περαιτέρω περιορισμούς μέσω αντικινήτρων³⁸, ενώ αργότερα σχεδιάστηκε και σταδιακή κατάργηση του ΕΚΑΣ (ν.4367/2016) μέχρι το 2019 (European Commission, 2017c). Ελαχιστοποιήθηκαν επιπλέον οι ανισότητες που αφορούσαν:

- ο συντάξιμες αποδοχές πολύ υψηλότερες από τον μέσο όρο, οι οποίες επρόκειτο να δεχθούν προσωρινό “πάγωμα”
- τις συνεισφορές στα ασφαλιστικά ταμεία

Σύμφωνα με τις τελευταίες μελέτες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (European Commission, 2017c), μέσα από την μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος εξοικονομήθηκαν πόροι της τάξεως του 1% του ΑΕΠ για το 2017, ενώ για το 2018 οι προβλέψεις κάνουν λόγο για εξοικονόμηση 1,5% του ΑΕΠ, όπως φαίνεται και στο σχεδιάγραμμα που ακολουθεί.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 8: ΠΟΣΟΣΤΑ ΕΞΟΙΚΟΝΟΜΗΣΗΣ (ΑΕΠ) ΑΠΟ ΤΗ ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ (2015-2018)



Πηγή: European Commission (2017c)

³⁸ Τα μέτρα που αφορούσαν περικοπές στις πρόωρες συνταξιοδοτήσεις στόχευαν στην εξοικονόμηση πόρων της τάξης του 0,5% του ΑΕΠ για τα 2016. (European Commission, 2016a)

3.3.3 Ανθρώπινο δυναμικό δημοσίου τομέα

Στο τρίτο μνημόνιο συνεργασίας δίνεται ιδιαίτερη βάση στη βελτίωση του συστήματος διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού στη δημόσια διοίκηση και τονίζονται τα προσφάτως νομοθετημένα μέτρα τα οποία βοήθησαν στην εφαρμογή του νέου δημοσίου μάνατζμεντ. Τέτοια είναι:

- Η περαιτέρω ανάπτυξη των συστημάτων αξιολόγησης που αφορούν την επίδοση των υπαλλήλων και η σύνδεση της με διάφορα κίνητρα.
- Η εγκαθίδρυση του συστήματος της διοίκησης μέσω στόχων (management by objectives), το οποίο ανταμείβει τους υπαλλήλους που επιτυγχάνουν τους τεθειμένους από τη διοίκηση στόχους για συγκεκριμένο διάστημα (ν.4369/2016). Τονίζεται πως ο συγκεκριμένος νόμος σε συνδυασμό με τον ν. 3230/2004 αποτελούν τις κυρίαρχες διατάξεις για την εφαρμογή του MBO στην ελληνική δημόσια διοίκηση.
- Η ανάπτυξη νέων, περισσότερο διαφανών διαδικασιών που αφορούν τις προσλήψεις διευθυντικών στελεχών, οι οποίες θα γίνονται μέσα από ειδική επιτροπή του πλέον εκσυγχρονισμένου ΑΣΕΠ.

Παράλληλα προτείνονται και μέτρα που θα πρέπει να εφαρμοστούν κατά τη διάρκεια του τρίτου προγράμματος, τα οποία αφορούν στην αύξηση του ποσοστού συμμετοχής των δημοσίων υπαλλήλων στην κινητικότητα και την αναθεώρηση των ειδικών μισθολογίων (European Commission, 2016b: 30-34).

Καθεστώς Κινητικότητας

Σύμφωνα με το νέο πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων, προβλέπεται η εφαρμογή του «Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας» (ν.4440/2016 - ΦΕΚ 240/Α/02.12.2016), ενός καθεστώτος μόνιμης κινητικότητας το οποίο θα επιτρέπει τη μετακίνηση των υπαλλήλων σε διαφορετικές θέσεις και υπηρεσίες, ανάλογα με τις ανάγκες που θα παρουσιάζονται.

Η πρώτη εφαρμογή του συστήματος έχει προγραμματιστεί για τον Σεπτέμβριο του 2017, διάστημα κατά το οποίο οι δημόσιες υπηρεσίες θα πρέπει να αποστείλουν τα αιτήματα³⁹ τους που αφορούν την κάλυψη κενών θέσεων στο πλαίσιο της κινητικότητας. Η διαδικασία προϋποθέτει κάθε υπηρεσία να έχει καταρτίσει περιγράμματα θέσεων εργασίας και να τα έχει αναρτήσει στο Ψηφιακό Οργανόγραμμα, καθώς επίσης να έχει συντάξει αξιολόγηση των δομών της ώστε να υπάρχει καλύτερη εκτίμηση των υπηρεσιακών αναγκών της.

Κύριος στόχος της ενέργειας αυτής είναι η διεύρυνση των εμπειριών των υπαλλήλων εντός του κλάδου που απασχολούνται, γι' αυτό και η κινητικότητα θα αφορά περισσότερο τους υπαλλήλους που παραμένουν σε συγκεκριμένη θέση για πολύ μεγάλο διάστημα (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, 2016, σ.20). Η πρώτη κινητικότητα υπαλλήλων μέσω του προγράμματος έχει προγραμματιστεί για τον Σεπτέμβριο του 2017, ενώ κατά το ίδιο διάστημα προβλέπεται η ολοκλήρωση των περιγραμμάτων θέσης εργασίας (European Commission, 2017c).

Οι υπάλληλοι θα εκπαιδεύονται κατά τη διάρκεια της κινητικότητας ώστε να υπάρχει ομαλή προσαρμογή στις απαιτήσεις που θα έχει η εκάστοτε θέση. Τα προγράμματα εκπαίδευσης θα ανασχεδιαστούν ώστε να περιλαμβάνουν περισσότερη κατάρτιση πάνω στις νέες τεχνολογίες

³⁹ Τα αιτήματα αποστέλλονται στην Κεντρική Επιτροπή Κινητικότητας η οποία και αξιολογεί τις εκθέσεις των υπηρεσιών για κάλυψη των κενών οργανικών τους θέσεων (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017c).

και πληροφοριακά συστήματα, ενώ θα αντικατασταθούν τυχόν τεχνικές που δεν θα ανταποκρίνονται στις νέες απαιτούμενες δεξιότητες.

Πειθαρχικές κυρώσεις

Ο νόμος 4325/2015, ο οποίος τροποποίησε την προηγούμενη διάταξη του δημοσιοϋπαλληλικού κώδικα (ν.3528/2007), εισήγαγε την επιβολή πειθαρχικών κυρώσεων σε περίπτωση που κάποιος δημόσιος υπάλληλος ενεργεί προς προσωπικό του όφελος, παραβαίνει τα καθήκοντα του ή διαπράττει άλλα παραπτώματα κατά την διάρκεια τέλεσης των καθηκόντων του. Οι κυρώσεις αυτές ορίζεται ότι ποικίλουν ανάλογα με την σοβαρότητα των παραβατικών πράξεων.

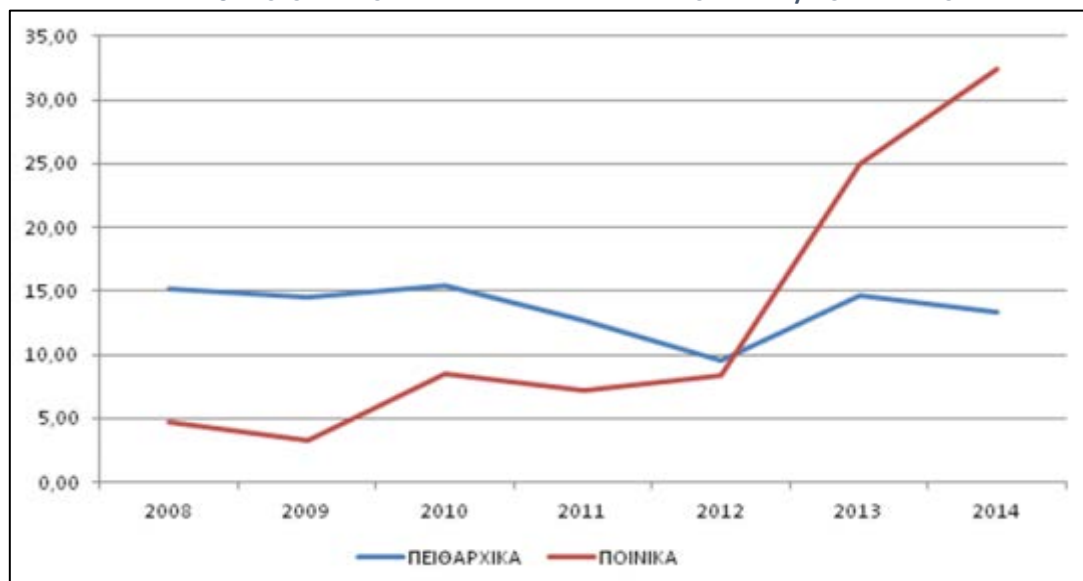
Για τη διευκόλυνση του πειθαρχικού συμβουλίου το οποίο έχει τεθεί αρμόδιο για τον καθορισμό των ποινών, θα δημιουργηθεί προσωπικό μητρώο για κάθε υπάλληλο, ώστε η ανάκτηση στοιχείων και παρελθόντων γεγονότων που τον αφορούν να γίνει ευκολότερη.

Σύμφωνα με τον ίδιο νόμο, τα πιο σοβαρά πειθαρχικά παραπτώματα, που τιμωρούνται ακόμα και με την ποινή της οριστικής παύσης, αφορούν:

- Τη δωροληψία και την αποδοχή οικονομικών κινήτρων από τον υπάλληλο κατά την άσκηση των καθηκόντων του
- Την ανάρμοστη συμπεριφορά κατά τη διάρκεια ή μη τέλεσης των καθηκόντων του
- Την παράβαση εχεμύθειας, ιδίως σε σημαντικά ζητήματα
- Την αδικαιολόγητη απουσία από την υπηρεσία για μεγάλο διάστημα

Άλλα, λιγότερο σοβαρά παραπτώματα, προβλέπουν την επιβολή κυρώσεων όπως παρακράτηση αποδοχών για μικρό χρονικό διάστημα, ο υποβιβασμός αξιώματος και η προσωρινή παύση του υπαλλήλου.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 9: ΠΟΣΟΣΤΑ ΕΚΘΕΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΖΗΤΗΣΗ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΩΝ/ ΠΟΙΝΙΚΩΝ ΕΥΘΥΝΩΝ

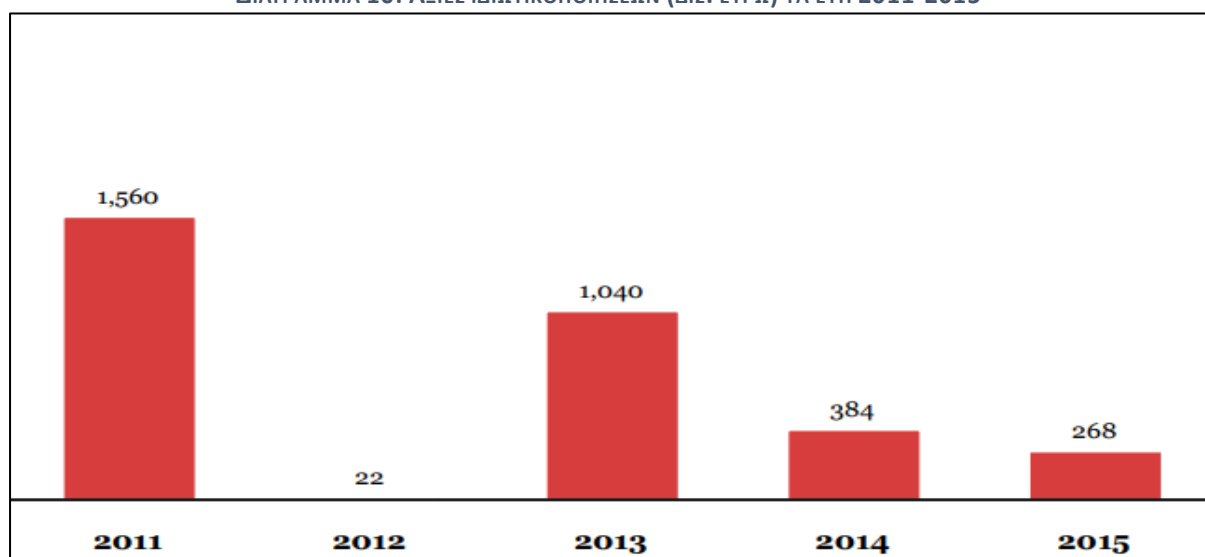


Πηγή: ΣΕΕΔ (2014)

3.3.4 Ιδιωτικοποιήσεις

Η αξία των ιδιωτικοποιήσεων εντός του 2015 έφτασε τα 268 εκ. ευρώ, ποσό που όμως δεν ανταποκρινόταν στον αρχικό στόχο των 2.2 δισ. ευρώ⁴⁰ (PwC, 2016, σ.7). Οι μεγαλύτερες ιδιωτικοποιήσεις της περιόδου αφορούσαν τα περιφερειακά αεροδρόμια και τους λιμένες Πειραιώς και Θεσσαλονίκης, η αποκρατικοποίηση των οποίων προβλεπόταν από το προηγούμενο πρόγραμμα. Νομοθετήθηκε επιπλέον η παράταση εκμετάλλευσης του αερολιμένα Αθήνας από ιδιωτικό οργανισμό, καθώς και πλειστηριασμοί δημοσίων ακινήτων, όπως το πρώην αεροδρόμιο Ελληνικού για ανάπτυξη και εμπορική εκμετάλλευση (ν.4336/2015 - ΦΕΚ Α' 94/14.08.2015).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 10: ΑΞΙΕΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΩΝ (ΔΙΣ. ΕΥΡΩ) ΤΑ ΕΤΗ 2011-2015



Πηγή: PwC (2016)

Η κυριότητα της πλειοψηφίας των δημοσίων ακινήτων πέρασε το 2015 από τον ΤΑΙΠΕΔ στην ΕΤΑΔ (Εταιρία Ακινήτων Δημοσίου). Ο αριθμός ακινήτων προς αποκρατικοποίηση έφτασε τις 70.000 κατά το ίδιο διάστημα, με ελάχιστες εξαιρέσεις όπως δασικές εκτάσεις, παραλίες και αρχαιολογικοί χώροι (ν. 4389/2016).

Τον Φεβρουάριο του 2017 ξεκίνησε η λειτουργία του νέου υπερταμείου για τις αποκρατικοποιήσεις (Ελληνική Εταιρία Συμμετοχών και Περιουσίας) το οποίο νομοθετήθηκε με το νόμο 4336/2015 (European Commission, 2017c). Υπό τη διοίκηση του νέου ταμείου θα μεταφερθούν οι ΤΑΙΠΕΔ, ΕΤΑΔ και ΕΔΗΣ (χωρίς όμως να προβλέπεται συγχώνευση τους) και θα πραγματοποιηθεί διορισμός Ομάδος Δράσης η οποία θα είναι υπεύθυνη για την κατάρτιση του σχεδίου δράσης του υπερταμείου.

⁴⁰ Ο στόχος είχε τεθεί στην 4^η αξιολόγηση του δευτέρου Μνημονίου Συνεργασίας.

3.3.5 Καταπολέμηση της διαφθοράς στο δημόσιο

Αίτια διαφθοράς

Σύμφωνα με το Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (2015, σ.7), υπάρχουν ορισμένοι παράγοντες οι οποίοι συμβάλλουν στην εξάπλωση της διαφθοράς στο δημόσιο:

- Η υψηλή εξάρτηση της διοίκησης από τα πολιτικά κόμματα και τις κυβερνήσεις
- Οι ελλείψεις έλεγχοι που εφαρμόζονται στη δημόσια διοίκηση αλλά και η αοριστία των πορισμάτων των ελέγχων
- Η έλλειψη διαφάνειας που προκύπτει από την απουσία εφαρμογής της «Διαύγειας» σε ορισμένους τομείς της δημόσιας διοίκησης
- Η πολυνομία, οι αλληλοαναιρούμενες νομοθετικές ρυθμίσεις και τα γραφειοκρατικά εμπόδια που προκύπτουν από αυτές
- Οι βραδείες διαδικασίες απονομής δικαιοσύνης

Εξαιτίας αυτών, το πρόγραμμα αποπολιτικοποίησης του δημοσίου τομέα και καταπολέμησης της διαφθοράς, σχεδιάστηκε με βασικό γνώμονα την αντιμετώπιση παρομοίων φαινομένων (Lambropoulou, 2012, σ.94). Σε αυτή την προσπάθεια προβλεπόταν να συμβάλει και ο Υπουργός Ενάντια στη Διαφθορά, η θέση του οποίου όμως καταργήθηκε λίγους μόλις μήνες μετά την θέσπιση της τον Φεβρουάριο του 2015 (IRM, 2016, σ.93).

Σημερινοί στόχοι του προγράμματος για την καταπολέμηση της διαφθοράς είναι η βελτίωση του συντονισμού των ελεγκτικών μηχανισμών, ώστε να μπορούν να ανταλλάσσουν πληροφορίες πιο αποτελεσματικά, η ενθάρρυνση των πολιτών να καταγγέλλουν φαινόμενα διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση μέσω ενός νέου συστήματος υποδοχής καταγγελιών, καθώς επίσης και η υιοθέτηση διεθνών ελεγκτικών προτύπων από τα ελεγκτικά σώματα (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017b, σ.95-97).

Επιλογή στελεχών δημόσιας διοίκησης

Η καταπολέμηση του φαινομένου της υψηλής επιρροής που είχαν οι εκάστοτε κυβερνήσεις στη δημόσια διοίκηση πρόκειται να γίνει πράξη αρχικά μέσα από την πιο εκτεταμένη χρήση του ΑΣΕΠ για προσλήψεις σε υψηλόβαθμα αξιώματα, όπως αυτά των γενικών γραμματειών και των διευθυντικών στελεχών. Ο Μάρτιος του 2018 έχει τεθεί ως καταληκτική ημερομηνία επιλογής και τοποθέτησης Διευθυντικών στελεχών (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017b, σ.81).

Επόμενα βήματα αποτελούν η αλλαγή των καταστατικών στα ανώτερα επίπεδα διοίκησης και η ανάρτηση διαθέσιμων θέσεων σε διαδικτυακή βάση δεδομένων, ώστε να εξαλειφθούν κατά το μέγιστο τα φαινόμενα πελατειακού κράτους και των παράνομων προσλήψεων. Να σημειωθεί ότι μετά την ψήφιση του νόμου 4369/2016, οι Γενικοί Γραμματείς των υπουργείων θα επιλέγονται αποκλειστικά μέσα από το Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών.

Συναλλαγές με το δημόσιο

Για την επέκταση της χρήσης του πλαστικού χρήματος και τον καλύτερο έλεγχο των δημοσίων οικονομικών, στο τρίτο πρόγραμμα προβλέπεται η σταδιακή κατάργηση των αποπληρωμών για φόρους και εισφορές με μετρητά, ιδίως για μεγάλα ποσά. Οι συναλλαγές αυτές πρόκειται

στο μέλλον να πραγματοποιούνται αποκλειστικά με ηλεκτρονικά μέσα (πλαστικό χρήμα, e-banking κ.α.).

Η επέκταση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης είναι ακόμα ένα μέτρο το οποίο συνέβαλε σημαντικά στον περιορισμό της επέκτασης της διαφθοράς. Στο πλαίσιο αυτό υλοποιήθηκε η δυνατότητα αγοράς ηλεκτρονικού παραβόλου μέσω του συστήματος e-panoio, το οποίο οι πολίτες μπορούν να χρησιμοποιούν πλέον για τις συναλλαγές τους με όλες τις δημόσιες υπηρεσίες.

Χρηματοδότηση πολιτικών κομμάτων

Η νομοθεσία για τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων από το δημόσιο επρόκειτο να δεχτεί αλλαγές και οι διαδικασίες να γίνονται μέσα από πιο διαφανείς διαδικασίες (European Commission, 2016a, σ.12-13). Προς αυτή την κατεύθυνση ψηφίστηκε ο νόμος 4472/2017 (ΦΕΚ 74/A/19.5.2017) ο οποίος προβλέπει περισσότερους ελέγχους στις ιδιωτικές χρηματοδοτήσεις προς πολιτικά κόμματα (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017b, σ.39).

Από τους πρώτους μήνες του 2016, ξεκίνησε ο σχεδιασμός επιτροπών που εξετάζουν τη δραστηριότητα των κομμάτων και τη σχέση τους με υποθέσεις διαφθοράς. Πρώτη λειτουργήσε το Σεπτέμβριο του 2016 η Εξεταστική Επιτροπή της Βουλής για τις δανειοδοτήσεις κομμάτων και ΜΜΕ.

Δημόσιες συμβάσεις

Πραγματοποιήθηκε ακόμα αναθεώρηση της νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις, η οποία στόχευε στον παραλληλισμό με τις βέλτιστες ευρωπαϊκές πρακτικές. Οι νέοι κανόνες στοχεύουν στη:

- βελτίωση του τρόπου διαχείρισης του προϋπολογισμού των συμβάσεων
- εξοικονόμηση σε πόρους
- καλύτερη παρακολούθηση και τήρηση των ορίων που είχαν τεθεί στον προϋπολογισμό

3.3.6 Νομοθετικό και δικαστικό σύστημα

Νομοθετικό σύστημα

Εντός του 2015 πραγματοποιήθηκε η ψήφιση του νόμου 4336/2015 ο οποίος προέβλεπε μέτρα που αφορούσαν στον εκσυγχρονισμό του νομοθετικού συστήματος μέσα από τη σταδιακή ψηφιοποίηση των νόμων, ξεκινώντας τη διαδικασία με τους πιο βασικούς εξ αυτών, ώστε να είναι πιο εύκολα προσβάσιμοι στους πολίτες και τις επιχειρήσεις μέσω διαδικτύου.

Η διαδικασία για την επέκταση της ηλεκτρονικής δικαιοσύνης (e-justice) πρόκειται να ολοκληρωθεί με τη συνδρομή και άλλων ευρωπαϊκών αρμόδιων φορέων, ενώ οι νόμοι προβλέπεται να ψηφιοποιηθούν και να αναρτηθούν στην υπό σχεδιασμό «Εθνική Πύλη για την Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση της Ελληνικής Νομοθεσίας» μέχρι το τέλος του 2018 (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017b, σ.85).

Δικαστικό σύστημα

Βασικό μέλημα των μέτρων στο τρίτο πρόγραμμα είναι η αποσυμφόρηση των δικαστηρίων, ιδίως από παλιές υποθέσεις, ώστε να επιλυθούν τα προβλήματα των υπερβολικά μεγάλων καθυστερήσεων εκδίκασης⁴¹. Από τους βασικούς παράγοντες που έχουν επιβαρύνει το δικαστικό σύστημα κατά την περίοδο εφαρμογής των προγραμμάτων οικονομικής αναπροσαρμογής, είναι η ραγδαία αύξηση των υποθέσεων επίλυσης μη εξυπηρετούμενων δανείων (European Commission, 2015, σ.18,31).

Για την αντιμετώπιση του συγκεκριμένου φαινομένου κρίθηκε απαραίτητος αρχικά ο διορισμός και μετέπειτα η εκπαίδευση περισσότερων δικαστικών λειτουργιών. Περαιτέρω δράσεις που σχεδιάστηκαν προς την κατεύθυνση της αποσυμφόρησης των δικαστηρίων ήταν:

- Καλύτερη ενημέρωση των πολιτών πάνω σε νομικά ζητήματα καθώς και στα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους
- Εφαρμογή κινήτρων για τους ιδιώτες εκείνους που θα έβρισκαν εξωδικαστικές λύσεις στις υποθέσεις τους – ενίσχυση της πρακτικής διαμεσολάβησης
- Ενσωμάτωση των νέων τεχνολογιών στην εκδίκαση υποθέσεων
- Αύξηση των δικαστικών εξόδων (τα οποία κατατάσσονταν στα χαμηλότερα της Ε.Ε.) σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, διασφαλίζοντας παράλληλα την πρόσβαση των οικονομικά ασθενέστερων πολιτών στη δικαιοσύνη. Το συγκεκριμένο μέτρο συμπεριλήφθηκε στο νόμο 4446/2016 (ΦΕΚ Α' 240/22.12.2016) ο οποίος προέβλεπε επιπλέον δικαστικά έξοδα σε περιπτώσεις όπως η άσκηση έφεσης κατά απόφασης δικαστηρίου⁴².

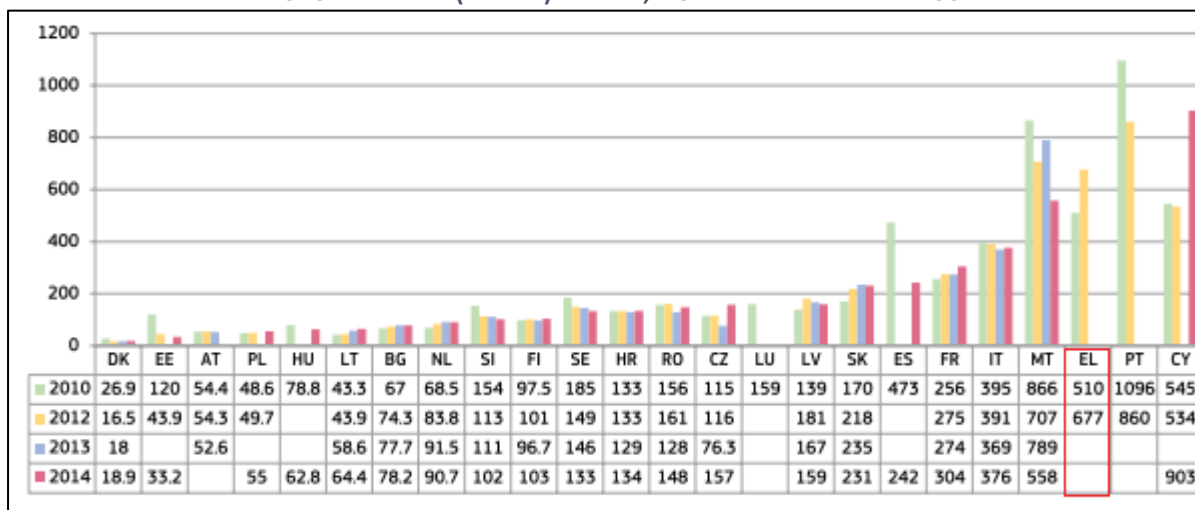
Αξίζει να σημειωθεί ότι παρ' όλα τα μέτρα που πάρθηκαν για την εξυγίανση της δικαιοσύνης από την έναρξη εφαρμογής των προγραμμάτων το 2010, φαίνεται ότι απαιτούνται πολλές προσπάθειες ακόμη ώστε να επιτευχθεί το επίπεδο ποιότητας όμοιο με αυτό της πλειοψηφίας των χωρών της Ευρώπης. Αυτό γίνεται εύκολα αντιληπτό από το γεγονός ότι το 2010 ο μέσος χρόνος εκδίκασης μιας υπόθεσης στην Ελλάδα ήταν 509.5 ημέρες, διάστημα σχεδόν διπλάσιο από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, ενώ ακόμα και τα χρόνια που ακολούθησαν η κατάσταση επιδεινώθηκε⁴³. (Dubois et al, 2013, σ.234)

⁴¹ Η Ελλάδα από το 1997 έχει καταδικαστεί από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων για περισσότερες από 360 υποθέσεις, η εκδίκαση των οποίων είχε καθυστερήσει σε υπερβολικά μεγάλο βαθμό. (Φορτσάκης, 2012, σ.564)

⁴² Στο παρελθόν το χαμηλό κόστος της έφεσης, έκανε δυνατή την άσκηση της στην πλειοψηφία των υποθέσεων, αν και τις περισσότερες φορές το αποτέλεσμα παρέμενε το ίδιο.

⁴³ Το 2012 ο μέσος χρόνος εκδίκασης μιας υπόθεσης αυξήθηκε στις 819 ημέρες και το 2014 σχεδόν διπλασιάστηκε φτάνοντας τις 1580 ημέρες. (Alpha Bank, 2014, σ.4)

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 11: ΧΡΟΝΟΣ ΕΚΔΙΚΑΣΗΣ (ΗΜΕΡΕΣ) ΑΣΤΙΚΩΝ, ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΑΛΛΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ ΣΤΗΝ Ε.Ε.



Πηγή: EU Justice Scoreboard (2016c)

Κεφάλαιο 4: Πρόσθετες δράσεις για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης

4.1 Ενσωμάτωση των νέων τεχνολογιών στη δημόσια διοίκηση

Ο εκσυγχρονισμός του κρατικού μηχανισμού που προβλεπόταν από τα μνημόνια συνεννόησης περιλάμβανε και τη διεύρυνση της χρήσης των νέων τεχνολογιών σε συγκεκριμένους δημοσίους φορείς, με απώτερο σκοπό την πλήρη υιοθέτησή τους σε όλο το φάσμα της δημόσιας διοίκησης. Τα πλεονεκτήματα που αποφέρει η ηλεκτρονική διακυβέρνηση και που οδήγησαν στην απόφαση για υιοθέτησή της, εντοπίζονται κυρίως:

- ο στην επίσπευση των διαδικασιών, που μεταφράζεται σε εξοικονόμηση πόρων και μεγαλύτερη ικανοποίηση των εξυπηρετούμενων από τις απλοποιημένες διαδικασίες (Ντάνος, 2014, σ118)
- ο στην αύξηση της αποδοτικότητας των υπαλλήλων και βελτίωση των συνθηκών εργασίας
- ο στη βέλτιστη χρήση των διαθέσιμων ανθρωπίνων πόρων
- ο στη μείωση των φαινομένων διαφθοράς
- ο στην ευκολότερη υλοποίηση διακρατικών συνεργασιών μεταξύ ομότυπων οργανισμών από διαφορετικές χώρες, με στόχο την ανταλλαγή τεχνογνωσίας (Ρωσσιδής, 2014, σ.246)

Τα πρώτα σύγχρονα ηλεκτρονικά συστήματα διαχείρισης που καθιερώθηκαν, κατά την έναρξη εφαρμογής των Μνημονίων συνεννόησης το 2010, ήταν αυτά που αφορούσαν τη μισθοδοσία των δημοσίων υπαλλήλων (Ενιαία Αρχή Πληρωμών), τη διαφάνεια στις πράξεις που αφορούν το δημόσιο (Διαύγεια), καθώς και τα προγράμματα του ΕΣΠΑ για χρηματοδότηση επιχειρήσεων. Ένα χρόνο αργότερα οι νέες τεχνολογίες επεκτάθηκαν και στους τομείς της φορολογίας, με τη δημιουργία του Πληροφοριακού Συστήματος Φορολογίας «TAXISnet» και στην εξυπηρέτηση πολιτών, μετά την έναρξη λειτουργίας της διαδικτυακής πύλης «ΕΡΜΗΣ» και της ηλεκτρονικής πλατφόρμας των ΚΕΠ. Οι υπηρεσίες αυτές είναι από τις περισσότερο

χρησιμοποιούμενες και συνεπώς τα οφέλη για τους πολίτες και τη δημόσια διοίκηση είναι πολλαπλά:

- ο δραστική μείωση της φυσικής παρουσίας των εξυπηρετούμενων στις δημόσιες υπηρεσίες και του χρόνου εξυπηρέτησης
- ο μείωση του κόστους αποθήκευσης των διοικητικών εγγράφων
- ο αύξηση της διαφάνειας στις παρεχόμενες υπηρεσίες
- ο συνεχής προσβασιμότητα στις υπηρεσίες των οργανισμών μέσω διαδικτύου, ακόμα και όταν τα φυσικά καταστήματα είναι κλειστά
- ο καλύτερη παρακολούθηση της πορείας των αιτημάτων από τους εξυπηρετούμενους, μέσα από ηλεκτρονική πληροφόρηση (ενημέρωση από την υπηρεσία για τη διεκπεραίωση των αιτημάτων με μηνύματα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου και άλλα ηλεκτρονικά μέσα)
- ο παροχή προσωποποιημένων υπηρεσιών σε ορισμένες περιπτώσεις, όπου κάθε εγγεγραμμένος χρήστης μπορεί να απολαμβάνει υπηρεσίες προσαρμοσμένες στις ανάγκες του

Το 2014 ξεκίνησε η υλοποίηση του προγράμματος Ανοικτής Διακυβέρνησης (OpenGov), η ολοκλήρωση του οποίου πρόκειται να πραγματοποιηθεί σε διάστημα επτά ετών και στοχεύει στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας της δημόσιας διοίκησης, καθώς επίσης και στην αύξηση της συμμετοχής των πολιτών στη λήψη αποφάσεων που αφορούν τη δημόσια διοίκηση.

Αναφορικά με την ασφάλεια των συστημάτων, πρωταρχικοί στόχοι είναι η προστασία των προσωπικών στοιχείων που βρίσκονται στις βάσεις δεδομένων των διαφόρων υπηρεσιών και η αποτροπή πλαστογραφήσεων σε δημόσια έγγραφα μέσω διαδικτύου. Επιπλέον κρίνεται απαραίτητη και η ταυτοποίηση των υπαρχόντων και νέων χρηστών σε όλες τις ηλεκτρονικές υπηρεσίες ώστε να διασφαλιστεί η φερεγγυότητα των συναλλαγών (π.χ. ο χρήστης θα παρέχει διαδικτυακά μέσω πλατφόρμας φωτογραφίες από επίσημο έγγραφο που αποδεικνύει την εγκυρότητα των στοιχείων του) (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014, σ.134).

Για την ευελιξία στις συναλλαγές με τους πολίτες σχεδιάζεται η ανάπτυξη συστημάτων ταυτοποίησης ηλεκτρονικών υπογραφών, ώστε οι εξυπηρετούμενοι να μπορούν να υπογράφουν από τον προσωπικό υπολογιστή τους τυχόν έγγραφα και να τα αποστέλλουν διαδικτυακά στην αρμόδια υπηρεσία (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014, σ.96). Αυτός είναι ακόμη ένας παράγοντας που θα συμβάλει στην αποσυμφόρηση των φυσικών καταστημάτων. Για τη διασφάλιση της ποιότητας εξυπηρέτησης θα αναπτυχθεί ενιαίο μοντέλο παροχής υπηρεσιών, ώστε να μην διαφέρουν οι διαδικασίες ανάμεσα στις φυσικές και τις εξ αποστάσεως αιτήσεις.

Μελλοντικές ενέργειες προβλέπουν την περαιτέρω ανάπτυξη των πληροφοριακών συστημάτων ώστε να διασφαλιστεί η εφαρμογή μειζόνων δικλίδων ασφαλείας για την προστασία των προσωπικών δεδομένων και τη δημιουργία ενός πιο ευέλικτου περιβάλλοντος συναλλαγών (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017b, σ.37).

4.1.1 Πρόγραμμα «Διαύγεια»

Η λειτουργία του διαδικτυακού χώρου της «Διαύγειας» ξεκίνησε το 2010 (ν.3861/2010 - ΦΕΚ 112/Α' /13.7.2010) και είχε ως αντικείμενό της την ανάρτηση όλων των διοικητικών πράξεων

που λάμβαναν χώρα στους δημοσίους οργανισμούς. Η προάσπιση της διαφάνειας και της λογοδοσίας στο κράτος σε συνδυασμό με την εξάλειψη φαινομένων διαφθοράς ήταν από τις πρωταρχικές προτεραιότητες του προγράμματος, το οποίο σήμερα αριθμεί περισσότερες από 16 εκατομμύρια αναρτημένες αποφάσεις (IRM, 2016, σ.43).

Όσον αφορά στην ανάρτηση υποθέσεων, είχε δοθεί προτεραιότητα σε ευάλωτους στη διαφθορά τομείς, όπως είναι οι διαγωνισμοί για την ανάληψη δημοσίων έργων από ιδιωτικούς οργανισμούς. Σήμερα, αντιθέτως, οι μηνιαίες αναρτήσεις πράξεων ξεπερνούν τις 200.000 και περιλαμβάνουν ακόμα και τις μικρότερες προσωπικές δαπάνες των υπαλλήλων που καλύπτονται με κρατικά έξοδα (π.χ. κάλυψη δαπανών στο πλαίσιο κάποιου προγράμματος επιμόρφωσης). Παρομοίως οι ενταγμένοι στο πρόγραμμα οργανισμοί, αν και αρχικά ήταν περιορισμένοι, σήμερα φθάνουν τους 3.660. Το πρόγραμμα που περιλαμβανόταν στις μεταρρυθμίσεις του πρώτου Μνημονίου, αποτέλεσε πρωτοποριακή πράξη και βραβεύθηκε από διεθνή συνέδρια σαν βέλτιστη καλή πρακτική (Diangeia, 2014). Άλλη μια βασική καινοτομία που εισήγαγε το πρόγραμμα ήταν και η διακοπή της εκτέλεσης των διοικητικών αποφάσεων που δεν αναρτώνταν στον ιστόχωρο και δεν λάμβαναν Αριθμό Διαδικτυακής Ανάρτησης (ΑΔΑ) (Ντάνος, 2014, σ.122).

Από το 2014, λειτουργεί ο αναβαθμισμένος ιστότοπος «Διαύγεια» (diangeia.gov.gr) με νέα βελτιωμένα χαρακτηριστικά, πιο φιλικά προς τους χρήστες και απλοποιημένη διεπαφή (interface). Κατά την ανανέωση της ιστοσελίδας, η οποία έλαβε χώρα στο πλαίσιο του προγράμματος «Διαύγεια II», προστέθηκε και η επιλογή δημιουργίας προσωπικού λογαριασμού, μέσω του οποίου οι χρήστες μπορούν να ενημερώνονται τακτικά για τις υποθέσεις των φορέων που τους απασχολούν και να υποβάλλουν προτάσεις. Ακόμα, λειτουργούν στον ανανεωμένο διαδικτυακό τόπο και ορισμένες «έξυπνες» εφαρμογές, όπως η ανταλλαγή εγγράφων με άλλα πληροφοριακά συστήματα του δημοσίου, όπως επίσης και η χρήση της ηλεκτρονικής υπογραφής στα έγγραφα που ανακοινώνονται, ώστε να καταστεί πιο απλή η αυθεντικοποίηση τους (Diangeia, 2014).

Οι σημερινοί στόχοι του προγράμματος περιλαμβάνουν την έναρξη ανάρτησης στοιχείων για τη χρηματοδότηση οργανισμών ΜΚΟ (Μη Κυβερνητική Οργάνωση) από το δημόσιο (ν.4305/2014 - ΦΕΚ Β' 237/31.10.014), πράξη η οποία προβλέπεται και στο νέο πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων για την Ελλάδα, καθώς και την εντατικοποίηση των αναρτήσεων για τις διοικητικές πρακτικές που εφαρμόζονται σε οργανισμούς όπου οι έλεγχοι είναι πιο δύσκολοι. Τέτοιοι είναι οι οργανισμοί τοπικού και περιφερειακού επιπέδου (European Commission, 2016b, σ.31).

4.1.2 Πληροφοριακό Σύστημα Φορολογίας «TAXIS»

Το «TAXISnet» αποτελεί μια ηλεκτρονική πλατφόρμα οικονομικών συναλλαγών η οποία εντάσσεται και λειτουργεί από το 2000 υπό τον έλεγχο του Υπουργείου Οικονομικών (ν. 2753/1999). Η λειτουργία της στοχεύει στην ελαχιστοποίηση των ψευδών φορολογικών δηλώσεων και της φοροδιαφυγής, καθώς και στην απλούστευση των φορολογικών διαδικασιών. Ανάμεσα στις προσφερόμενες υπηρεσίες της πλατφόρμας εντοπίζονται οι δηλώσεις φόρου εισοδήματος για φυσικά πρόσωπα και οι δηλώσεις ΦΠΑ για τις επιχειρήσεις.

Μέσα από την πλατφόρμα του TAXIS οι φορολογούμενοι μπορούν να δημιουργήσουν τον προσωπικό τους λογαριασμό και να κάνουν ηλεκτρονικά τις δηλώσεις φόρου που επιθυμούν, παρακάμπτοντας τις προϋπάρχουσες χρονοβόρες διαδικασίες που απαιτούσαν επίσκεψη

στις Δ.Ο.Υ. και άλλες υπηρεσίες. Τα βασικότερα πλεονεκτήματα της μετάβασης σε αυτό το σύστημα είναι:

- ο η επίσπευση των διαδικασιών για τις υπηρεσίες και τους πολίτες
- ο η βελτίωση της ποιότητας διεκπεραίωσης
- ο η σημαντική αύξηση των φορολογικών εσόδων του κράτους
- ο η αποσυμφόρηση των φυσικών καταστημάτων των συγκεκριμένων υπηρεσιών, γεγονός που εξοικονόμησε πόρους και εργατοώρες και επέτρεψε στις διευθύνσεις τη μεταφορά των υπαλλήλων σε πιο καίριες θέσεις

4.1.3 Κέντρο Διαλειτουργικότητας Υπουργείου Οικονομικών

Η διαλειτουργικότητα ορίζεται ως η δυνατότητα δυο ή περισσότερων συστημάτων να επικοινωνούν, να ανταλλάσσουν πληροφορίες και δεδομένα και να χρησιμοποιούν τα δεδομένα που αποκτήθηκαν. Η αμφίδρομη αυτή επικοινωνία μπορεί να πραγματοποιείται μεταξύ:

- ο των υποσυστημάτων που εντάσσονται σε ένα ευρύτερο σύστημα ενός οργανισμού (π.χ. ανάμεσα σε συστήματα ERP και CRM)
- ο των διαφορετικών συστημάτων ενός οργανισμού (π.χ. ανάμεσα στα τμήματα μιας δημόσιας υπηρεσίας)
- ο των συστημάτων που εντάσσονται σε διαφορετικούς οργανισμούς (π.χ. μεταξύ των συστημάτων της πολεοδομίας και μιας κατασκευαστικής εταιρίας)

Αντίστοιχα, η διαλειτουργικότητα μπορεί να αφορά την επικοινωνία ανάμεσα σε δημόσιες υπηρεσίες και υπουργεία ενός κράτους, αλλά και τη διακρατική ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ δημοσίων διοικήσεων. Για να πραγματοποιηθούν αυτές οι δράσεις αποτελεσματικά, συχνά κατασκευάζονται συστήματα που εξυπηρετούν τη διαλειτουργικότητα στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση ενός κράτους. Τα συστήματα αυτά βελτιώνουν σημαντικά τη συνεργασία των κρατικών φορέων και υπουργείων και ελαχιστοποιούν τις δαπάνες που προκύπτουν από την κατασκευή και συντήρηση μεγάλου αριθμού πολύπλοκων ηλεκτρονικών συστημάτων (Αλεξόπουλος, 2011).

Από το 2016 λειτουργεί το Κέντρο Διαλειτουργικότητας, ένα πληροφοριακό σύστημα που αναπτύχθηκε από τη ΓΓΠΣ και τελεί υπό τον έλεγχο του Υπουργείου Οικονομικών. Στόχος του συστήματος είναι η διασύνδεση των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης και πιο συγκεκριμένα, η ανταλλαγή δεδομένων και υπηρεσιών μεταξύ του Υπουργείου Οικονομικών και άλλων δημοσίων και ιδιωτικών φορέων (Υπουργείο Οικονομικών, 2016, σ.2-3).

Οι φορείς που έχουν συνδεθεί με το σύστημα έχουν τη δυνατότητα να υποβάλουν στοιχεία στη διάθεση του Υπουργείου Οικονομικών ή να χρησιμοποιήσουν οι ίδιοι δεδομένα και υπηρεσίες που θα τους παράσχει το Υπουργείο. Έτσι, για παράδειγμα, εάν το Υπουργείο Οικονομικών επιθυμεί τον έλεγχο εγκυρότητας των στοιχείων φορολογουμένων που διαθέτει στις βάσεις δεδομένων του TAXISnet, μπορεί να ανασύρει τα στοιχεία αστυνομικών ταυτοτήτων που του έχουν παραχωρηθεί μέσω του συστήματος από την Ελληνική Αστυνομία. Μοναδική προϋπόθεση για την ανταλλαγή πληροφοριών είναι να έχει προηγηθεί εγγραφή και πιστοποίηση του συνεργαζόμενου φορέα στο σύστημα. (Υπουργείο Οικονομικών, 2016)

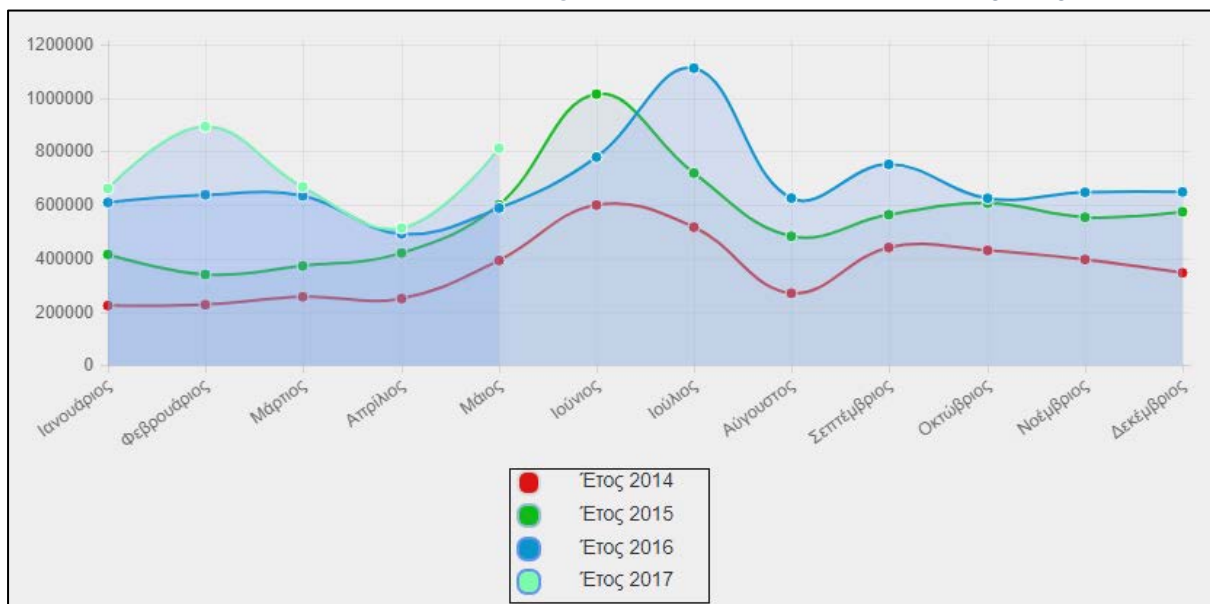
Οι λειτουργίες του συστήματος, που με τη σειρά τους παρέχουν μια σειρά από υπηρεσίες προς τους εγγεγραμμένους φορείς, είναι οι εξής:

- Εφαρμογή Διαχείρισης Αιτημάτων Διαλειτουργικότητας, μέσω της οποίας οι φορείς έχουν τη δυνατότητα να εξουσιοδοτήσουν κάποιον υπάλληλο τους για να ενεργεί εκ μέρους τους στο χώρο του συστήματος ή να καταχωρήσουν αίτηση για κάποια διαδικτυακή υπηρεσία που τους ενδιαφέρει
- Πλατφόρμα Διαχείρισης Διαδικτυακών Υπηρεσιών (Enterprise Service Bus), η οποία λειτουργεί ως αποθετήριο όλων των διαδικτυακών υπηρεσιών που παρέχονται από τους εγγεγραμμένους φορείς
- Κοινός Οδηγός Υλοποίησης Διαδικτυακών Υπηρεσιών, ο οποίος παρέχει κυρίως υπηρεσίες ασφαλείας δεδομένων, όπως η αυθεντικοποίηση των φορέων και η επαλήθευση των ψηφιακών υπογραφών τους που χρησιμοποιούνται σε έγγραφα

4.1.4 Διαδικτυακή Πύλη «ΕΡΜΗΣ»

Η κεντρική πύλη δημόσιας διοίκησης «ΕΡΜΗΣ», ξεκίνησε τη λειτουργία της το 2007 και έκτοτε διεκπεραιώνει σε συνδυασμό με την ηλεκτρονική πλατφόρμα των ΚΕΠ πάνω από 5 εκατομμύρια υποθέσεις σε ετήσια βάση. Μέσω της ιστοσελίδας η οποία παρέχει πάνω από 124 υπηρεσίες, οι πολίτες μπορούν μεταξύ άλλων να ενημερώνονται για οποιαδήποτε ενέργεια απαιτεί έγγραφα δημοσίου (π.χ. άνοιγμα νέας επιχείρησης), να κάνουν αιτήσεις για διαφόρων ειδών πιστοποιητικά και να αποκτούν αναγνωρισμένη από το δημόσιο ηλεκτρονική υπογραφή, μετά από σχετική διαδικασία έγκρισης της υπηρεσίας (European Commission, 2016b).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 12: ΔΙΕΚΠΕΡΑΙΩΜΕΝΕΣ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΤΗΣ ΠΥΛΗΣ «ΕΡΜΗΣ» 2014-2017



Πηγή: <http://kepstats.yap.gov.gr>

Από το 2015 πραγματοποιήθηκε διασύνδεση της διαδικτυακής πύλης ΕΡΜΗΣ με το σύστημα «ΤΑΧΙΣ», γεγονός το οποίο απέφερε πολλαπλά οφέλη για τους χρήστες των συστημάτων. Βασικό πλεονέκτημα της σύνδεσης αυτής είναι ότι ο χρήστης που επιθυμεί να δημιουργήσει λογαριασμό στην πλατφόρμα ΕΡΜΗΣ, μπορεί να παρακάμψει τη χρονοβόρα διαδικασία της εγγραφής και απλά να συνδεθεί με τα στοιχεία του λογαριασμού του από το «ΤΑΧΙΣ».

Η διεκπεραίωση υποθέσεων χωρίς να απαιτείται η φυσική παρουσία του πολίτη σε κάποιο ΚΕΠ, είναι από τα πιο σημαντικά επιτεύγματα του προγράμματος και εκτός από την εξυπηρέτηση που παρέχει μεταξύ άλλων σε ειδικές κατηγορίες ατόμων (άτομα με αναπηρία, κάτοικοι εξωτερικού), έχει συμβάλει στην παράκαμψη των προϋπάρχοντων χρονοβόρων διαδικασιών και στη δραστική μείωση των διαχειριστικών κοστών.

Επιπλέον, σημαντικό βήμα θεωρείται η δυνατότητα που παρέχεται σε πολίτες και επιχειρήσεις να λαμβάνουν επίσημα δικαιολογητικά μέσω της πλατφόρμας ΕΡΜΗΣ και να τα χρησιμοποιούν για τις συναλλαγές τους στις δημόσιες υπηρεσίες (ν.4325/2015). Πριν από την τροποποίηση της ανάλογης νομοθεσίας χρειαζόταν ο εξυπηρετούμενος να προσκομίζει το πιστοποιητικό μαζί με την αίτηση του ή να γίνεται αυτεπάγγελτη αναζήτηση του πιστοποιητικού από την υπηρεσία, γεγονός το οποίο ήταν ιδιαίτερα χρονοβόρο για τον ίδιο και για τους εμπλεκόμενους φορείς. Με τις αλλαγές αυτές, επιταχυνθήκαν σημαντικά οι διαδικασίες διεκπεραίωσης των αιτήσεων, αλλά και η ποιότητα εξυπηρέτησης και εξοικονομήθηκαν εκατοντάδες χιλιάδες εργατοώρες. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση που αφορά την αυτεπάγγελτη αναζήτηση πιστοποιητικών γέννησης για μαθητές, η οποία από μόνη της υπολογίζεται ότι αντιστοιχεί με την ετήσια εργασία περισσότερων από 159 υπαλλήλων.

Τέλος, η όλο και αυξανόμενη τάση υιοθέτησης διαδικτυακών υπηρεσιών όπως η ηλεκτρονική υπογραφή, υπολογίζεται ότι μπορεί να συνεισφέρει στην εξοικονόμηση έως και 380 εκ. ευρώ το χρόνο. Σημειώνεται ότι ο βαθμός εξοικείωσης των πολιτών με τα ηλεκτρονικά συστήματα είναι πλέον τέτοιος, ώστε να έχουν εκχωρηθεί περισσότερες από 20.000 ηλεκτρονικές υπογραφές μέσω της πύλης ΕΡΜΗΣ (Υπουργείο Εσωτερικών, 2016α, σ.17-22).

4.2 Αποπολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης

Η έντονη πολιτικοποίηση από την οποία διακατέχεται η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα και ιδιαίτερα τα ανώτερα κλιμάκια της, είναι από τα βασικά προβλήματα που πλήττουν τους δημόσιους φορείς και τα Υπουργεία από την περίοδο της μεταπολίτευσης και μετά (OECD, 2011, σ.79). Παρ' όλα αυτά, η ανάγκη αποπολιτικοποίησης των διοικήσεων δεν ήταν από τα μέτρα που περιλαμβάνονταν στις μεταρρυθμίσεις των πρώτων δυο Μνημονίων (Πελαγίδης, 2015, σ.40-42).

Εκθέσεις του ΟΟΣΑ ήδη από το 2010 έκαναν λόγο για την ανάγκη διορισμού ανεξάρτητων ανωτάτων επιτελικών στελεχών, που δεν θα διορίζονται από την κυβέρνηση, ώστε να ελαχιστοποιηθούν οι πολιτικές σκοπιμότητες (OECD, 2011, σ.80). Ακόμα, προβλέπονταν δράσεις που θα καταστούσαν τα Υπουργεία αρμόδια αποκλειστικά για τη χάραξη των στρατηγικών των όποιων δημοσίων φορέων και θα τα απέτρεπαν από την παρέμβαση στη διοίκηση τους. Με αυτόν τον τρόπο θα διασφαλιζόταν η ανεξαρτησία από πολιτικά συμφέροντα και θα μπορούσαν να περιοριστούν φαινόμενα μετάδοσης των όποιων κομματικών «γραμμών» στις διοικήσεις των φορέων αυτών (OECD, 2010, σ.7).

Ωστόσο, στις μεταρρυθμίσεις ξεκίνησαν να περιλαμβάνονται δράσεις για την αποπολιτικοποίηση των διοικήσεων μόνο μετά την εφαρμογή του δεύτερου Μνημονίου και την ψήφιση του νόμου 4275/2014, σύμφωνα με τον οποίο προβλεπόταν η σύσταση επιτροπής (Κ.ΕΙ.Σ.Ε.Π. - Κεντρικό Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων) από τον ΑΣΕΠ, υπεύθυνη για την επιλογή διευθυντικών στελεχών.

Κατά τη διάρκεια του τρίτου προγράμματος ψηφίστηκαν δύο νόμοι οι οποίοι αφορούσαν τα ανώτερα διοικητικά στελέχη. Αρχικά ο νόμος 4336/2015, ο οποίος περιλάμβανε πρόσθετες δράσεις για την καλύτερη αξιολόγηση και πρόσληψη διευθυντικών στελεχών, οι οποίες θα ολοκληρώνονταν τον Μάιο του 2016. Στον ίδιο νόμο προβλεπόταν η αναβάθμιση των διαδικασιών για τις προσλήψεις οι οποίες αφορούσαν όλους τους υπαλλήλους ανεξαρτήτως αξιώματος και στόχευε εκτός των άλλων στην παρεμπόδιση της επέκτασης των παράνομων προσλήψεων.

Ένα χρόνο αργότερα ψηφίστηκε ο νόμος 4369/2016, με τον οποίο πραγματοποιήθηκε η αλλαγή των κριτηρίων αξιολόγησης, συμπεριλαμβάνοντας σε αυτά την αποτελεσματικότητα, τη δημιουργικότητα και τη συμπεριφορά του υπαλλήλου στην υπηρεσία και εισήγαγε επιπλέον την αξιολόγηση των υπηρεσιών από τους πολίτες οι οποίοι θα μπορούν να παρακολουθούν και την εξέλιξη των αξιολογήσεων τους μέσω διαδικτύου (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, 2017b, σ.33).

Τέλος, με τον ίδιο νόμο συστάθηκε το Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών στο οποίο μπορούν να εγγράφονται υπάλληλοι οι οποίοι πληρούν συγκεκριμένα κριτήρια και να κάνουν αίτηση για την κάλυψη διοικητικών θέσεων αυξημένης ευθύνης. Το μητρώο ανέλαβε επιπλέον την αξιολόγηση υποψήφιων διευθυντικών στελεχών και γενικών γραμματέων (Ραμματά, 2017, σ.114).

Κεφάλαιο 5: Αποτίμηση των μεταρρυθμίσεων που επιχειρήθηκαν στην ελληνική δημόσια διοίκηση

5.1 Εμπόδια κατά την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων

Σύμφωνα με τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών (Robinson, 2015, σ.7) η πλειονότητα των προκλήσεων που παρατηρήθηκαν κατά τη διάρκεια μεταρρυθμίσεων σε δημόσιους οργανισμούς προέρχονταν από:

- Ελλιπή σύνδεση των μεταρρυθμίσεων με την πολιτική και οικονομική συγκυρία της χώρας κατά το διάστημα εφαρμογής των συγκεκριμένων πολιτικών
- Μεταφορά της τεχνογνωσίας, των οργανωτικών δομών και γενικότερα της μεταρρυθμιστικής πολιτικής από τις «χώρες-πρότυπα» στις χώρες εφαρμογής, χωρίς να συνυπολογίζονται διαφορές στους τρόπους διοίκησης και δόμησης του κάθε κράτους
- Υπερβολική έμφαση στις περικοπές δαπανών και μείωση των μεγεθών των υπηρεσιών
- Μη διασύνδεση των συγκεκριμένων μεταρρυθμίσεων με ένα ευρύτερο πολιτικό και οργανωτικό πλαίσιο

Στην περίπτωση της Ελλάδας, οι προσπάθειες μεταρρυθμίσεων συνάντησαν αρκετά προβλήματα, συμπεριλαμβανομένων και των ανωτέρω. Πιο συγκεκριμένα, αρκετά από τα μέτρα αντιμετώπισαν τις εξής προκλήσεις:

Έλλειψη προσαρμογής των μέτρων στα κοινωνικοοικονομικά ελληνικά δεδομένα: Σε αρκετές περιπτώσεις τα κλιμάκια τεχνικής βοήθειας μετέφεραν τεχνογνωσία, χωρίς όμως να την έχουν

αναπροσαρμόσει πριν την εφαρμογή της στις διοικητικές δομές του ελληνικού δημοσίου (Μαΐστρος, 2016, σ.26). Το γεγονός αυτό δημιούργησε αρκετά εμπόδια στο στάδιο της υλοποίησης. Μια τέτοια περίπτωση αφορούσε την αξιολόγηση των υπαλλήλων, η οποία εισήχθη ακολουθώντας το αντίστοιχο γαλλικό σύστημα, χωρίς όμως να υπολογιστούν οι ελλείψεις σε προαπαιτούμενες διοικητικές δομές στην Ελλάδα (Διοικητικό Επιμελητήριο, 2014, σ.19-20)

Επιπλέον, οι θεσμοί, μη αναμένοντας να υπάρξουν έντονες οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις εξαιτίας ορισμένων αυστηρών μεταρρυθμίσεων, δεν είχαν προχωρήσει σε συνυπολογισμό των κοινωνικοοικονομικών δεδομένων της χώρας, ιδίως κατά τη διάρκεια του πρώτου προγράμματος (Μαΐστρος, 2016, σ.11). Αυτό δημιούργησε αρκετά προβλήματα στην εφαρμογή συγκεκριμένων μεταρρυθμίσεων (ιδίως εκείνων που αφορούσαν μεγάλα τμήματα του πληθυσμού), προκαλώντας ακόμη και πολιτικές και κοινωνικές αντιδράσεις⁴⁴ αλλά και ενδο-οργανωσιακές συγκρούσεις και αμφιβολίες για την επιτυχία των μεταρρυθμίσεων.

Έμφαση μόνο στις νομοθετήσεις και όχι στην υλοποίηση: Οι μεταρρυθμίσεις αρχικά νομοθετούνταν από τη Βουλή αλλά η εφαρμογή τους ολοκληρωνόταν με μεγάλες καθυστερήσεις ενώ συχνά απαιτούνταν πρόσθετες νομοθετικές πρωτοβουλίες επί του ίδιου θέματος (προεδρικά διατάγματα ή εφαρμόστηκες εγκυκλίους), ώστε να προσδιοριστούν περιεχόμενα ζωτικής σημασίας⁴⁵ (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014, σ.5). Στη συνέχεια οι οργανισμοί λάμβαναν τις αποφάσεις μεταρρύθμισης από το αρμόδιο Υπουργείο, χωρίς να τους παρέχεται το σχέδιο εφαρμογής, γεγονός που έκανε την υλοποίηση τους χρονοβόρα και αβέβαιη.

Σε πολλές περιπτώσεις, η μη συμμετοχή των στελεχών της διοίκησης, κατά το στάδιο της διατύπωσης των μεταρρυθμίσεων, δείχνει ότι οι αποφάσεις λήφθηκαν μονομερώς και χωρίς να συνδράμουν οι αρμόδιοι για τη μετέπειτα εφαρμογή των μεταρρυθμιστικών αποφάσεων (Μέργος et al, 2012, σ.205).

Η έλλειψη παρακολούθησης κατά τη διαδικασία της υλοποίησης από ανώτατους θεσμούς (π.χ. Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης) έκανε το έργο τους ακόμα πιο δύσκολο και ανάγκαζε τις διευθύνσεις των οργανισμών να δρουν χωρίς καθοδήγηση και συχνά να καταφεύγουν σε λύσεις «αυτοσχεδιασμού».

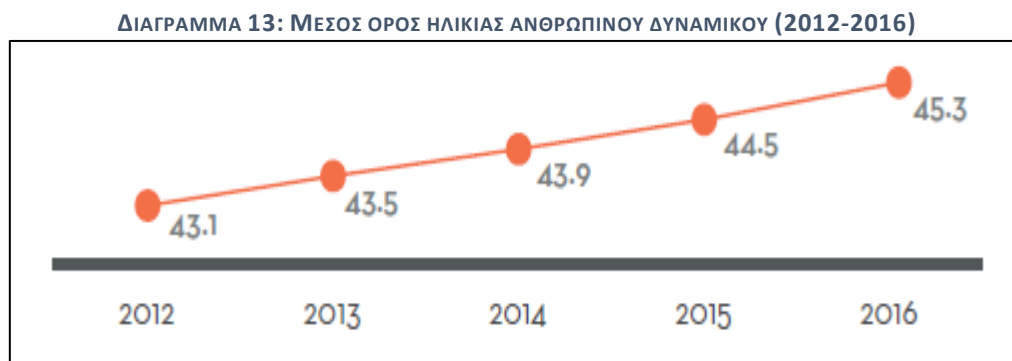
Προσκόλληση σε ποσοτικές προσεγγίσεις μεταρρυθμίσεων: Η δραστική μείωση στις δομές αρκετών δημοσίων οργανισμών, ακόμα και μέχρι το 50% του συνολικού μεγέθους τους, πραγματοποιήθηκε με βασικό γνώμονα την ελαχιστοποίηση των δαπανών και συχνά χωρίς να έχουν προηγηθεί επαρκείς μελέτες. Σε ορισμένες περιπτώσεις καταργήθηκε εξ' ολοκλήρου ο δημόσιος οργανισμός ή ενσωματώθηκαν οι αρμοδιότητές του σε άλλους φορείς. Μια τέτοια περίπτωση είναι αυτή της Δημοτικής Αστυνομίας, η οποία αν και καταργήθηκε το 2013 με το νόμο 4172/2013 (ΦΕΚ 167/Α/23-07-2013) επανασυστήθηκε το 2015.

⁴⁴ Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι περικοπές συντάξεων, μέτρο το οποίο υλοποιήθηκε σε πολύ πιο αργούς ρυθμούς από τους αναμενόμενους και είχε σημαντικά πολιτικά κόσθη για τους κυβερνώντες (OECD, 2016, σ.40).

⁴⁵ Μια περίπτωση μεταρρύθμισης η οποία χρειάστηκε παραπάνω από έναν νόμους για να εφαρμοστεί, αποτελεί η αξιολόγηση του ανθρώπινου δυναμικού. Την περίοδο 2010-2016 νομοθετήθηκαν τέσσερις νόμοι για το συγκεκριμένο θέμα, από το περιεχόμενο των οποίων εφαρμόστηκε εν τέλει μόνο η ανασυγκρότηση του συστήματος προσλήψεων (Μαΐστρος, 2016).

Σε πολλές περιπτώσεις, όπως αυτή των υποχρεωτικών απολύσεων που είχαν τεθεί στις 150.000 για το διάστημα 2010-2015, απομακρύνθηκαν αρκετά καταζωμένα στελέχη, ενώ αρκετές υπηρεσίες οδηγήθηκαν στην υποστελέχωση, η οποία θα μπορούσε να αποφευχθεί εάν οι συγκεκριμένες θέσεις καλύπτονταν μέσω της κινητικότητας των υπαλλήλων, πράγμα που όμως δεν συνέβη (Featherstone, 2014, σ.307).

Ακόμη, η μείωση του προσωπικού μέσω του συστήματος της ποσόστωσης δεν συνυπολόγιζε τα δημογραφικά δεδομένα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης με αποτέλεσμα την υποστελέχωση αρκετών υπηρεσιών και την ραγδαία αύξηση του μέσου όρου ηλικίας του ανθρώπινου δυναμικού (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017b, σ.13).



Πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, (2017b)

Έλλειψη ενός μακροπρόθεσμου σχεδίου: Η ανάγκη μιας ριζικής αναδιάρθρωσης των δομών της διοίκησης, η οποία προκλήθηκε από την ύπαρξη και μεταφορά σημαντικών παθογενειών σε όλο το εύρος της επί πολλές δεκαετίες, έκανε επιτακτική την ύπαρξη ενός συνολικού επιχειρησιακού πλαισίου εφαρμογής.

Παρ' όλα αυτά οι μεταρρυθμίσεις που είχαν προταθεί στο πλαίσιο των Μνημονίων συνεννόησης νομοθετούνταν με αποσπασματικές ρυθμίσεις χωρίς να εντάσσονται σε ένα γενικότερο μεταρρυθμιστικό σχέδιο που να είναι ευρύτερα αποδεκτό και να συνοδεύεται από ρεαλιστικά χρονικά πλαίσια υλοποίησης (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, 2011).

Έτσι, προέκυψε ένα αρκετά μεγάλο μέρος των μεταρρυθμίσεων που δεν υλοποιήθηκαν ή δεν πέτυχαν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα. Τέτοιες περιπτώσεις ήταν:

- αυτή των περιγραμμάτων θέσης, τα οποία παραμένουν σε πιλοτικό στάδιο
- η κινητικότητα των υπαλλήλων του πρώτου και δεύτερου προγράμματος, ο ελλιπής σχεδιασμός της οποίας δεν επέτρεψε τελικά την εφαρμογή της κατά τα προβλεπόμενα διαστήματα
- η αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων και δομών, η υλοποίηση της οποίας απέτυχε για τους ίδιους λόγους και παρόλο που επανεισάχθηκε με το νόμο 4369/2016 δεν έχει εφαρμοστεί μέχρι σήμερα (Μανιτάκης et al, 2015)

Απουσία μετρήσιμων στόχων: Η συλλογή υπηρεσιακών δεδομένων που προβλεπόταν στα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής περιοριζόταν στις δαπάνες και τα έσοδα των

δημοσίων υπηρεσιών, ενώ λοιπά δεδομένα συλλέγονταν σε σπάνιες περιπτώσεις (ad hoc)⁴⁶. Αυτό, σε συνδυασμό με την παράλληλη ύπαρξη του προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής⁴⁷, οδήγησε στη θέσπιση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που περιλάμβαναν στόχους αποκλειστικά συνδεδεμένους με τις δαπάνες και τα έσοδα της διοίκησης (π.χ. στην περίπτωση της Δημοτικής Αστυνομίας ενώ υπήρξε κατάργηση του σώματος με σκοπό την εξοικονόμηση πόρων, οι αρμοδιότητες που αυτό κατείχε μετακυλίστηκαν αργότερα στο Αστυνομικό Σώμα επιβαρύνοντας αρκετά το έργο του) (OECD, 2011, σ.29).

Εξαιτίας αυτής της απουσίας ουσιαστικών ποιοτικών στόχων⁴⁸ δεν κατέστη δυνατός ο σχεδιασμός καλύτερα εστιασμένων και αποτελεσματικών στρατηγικών αλλά ούτε ο καθορισμός των σημείων της διοίκησης στα οποία οι εφαρμοσμένες μεταρρυθμίσεις είχαν θετικά ή αρνητικά αποτελέσματα.

Επιπλέον, η σύνδεση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων αποκλειστικά με δημοσιονομικούς στόχους δεν άφησε περιθώρια για την υλοποίηση ποιοτικών αλλαγών που αφορούν τη βελτίωση εξυπηρέτησης, την αύξηση της αποτελεσματικότητας των υπαλλήλων και την αναβάθμιση των σχέσεων της διοίκησης με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014).

5.2 Παροχή τεχνικής βοήθειας και παρακολούθηση υλοποίησης από τους θεσμούς

Η Ελλάδα αποτέλεσε την πρώτη περίπτωση κράτους-μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης το οποίο βρέθηκε υπό τόσο αυστηρή επίβλεψη για την πρόοδο των μεταρρυθμίσεων που του επιβλήθηκαν. Η συμμετοχή και οι παρεμβάσεις της Ε.Ε. σε ζητήματα αναδιάρθρωσης των δομών του κράτους, όπως η μείωση του αριθμού των Υπουργείων⁴⁹, ήταν πρωτοφανής για τα ευρωπαϊκά δεδομένα και δεν είχε επαναληφθεί στο παρελθόν για άλλο κράτος-μέλος (Featherstone, 2014, σ.308).

Αυτό οφειλόταν στην αδυναμία υλοποίησης αρκετών εκ των συμφωνηθέντων μεταρρυθμίσεων από την ελληνική πλευρά, ιδίως τα πρώτα χρόνια εφαρμογής του προγράμματος. Πιο συγκεκριμένα, την περίοδο 2010-2011, πολλά από τα μέτρα που στόχευαν στη μείωση των κρατικών δαπανών και στην αύξηση εσόδων στα κρατικά ταμεία δεν εφαρμόζονταν με επιτυχία (Πελαγίδης, 2015, σ.102). Σε μια προσπάθεια κάλυψης των ελλειμάτων που δημιουργούνταν, εξαιτίας τέτοιων καθυστερήσεων, οι θεσμοί προχωρούσαν

⁴⁶ Ιδίως το πρώτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής προέβλεπε τη συλλογή δεδομένων (από τις διοικήσεις) τα οποία αφορούσαν αποκλειστικά τις δαπάνες και τα έσοδα των δημοσίων οργανισμών, χωρίς να γίνεται αναφορά σε άλλα μεγέθη (π.χ. καταμέτρηση της ικανοποίησης των πολιτών από τις παρεχόμενες υπηρεσίες, καταμέτρηση του ρυθμού διεκπεραίωσης υποθέσεων για ένα συγκεκριμένο διάστημα κτλ.)

⁴⁷ Βλ. Μανιτάκης και Μπαλαμπανίδης (2015), «Η Ελλάδα ... υποχρεώθηκε να εκπληρώσει ... ένα πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής με μετρήσιμους και χρηματοπιστωτικούς στόχους και ένα πρόγραμμα αναδιάρθρωσης της δημόσιας διοίκησης με στόχους καθαρά ποιοτικούς και διαρθρωτικούς ... οι δεύτεροι υποτάχθηκαν στην λογική των πρώτων».

⁴⁸ Οι στόχοι αυτοί θα έπρεπε να συνδέονται με τη γενικότερη προσπάθεια βελτίωσης της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας της Δημόσιας Διοίκησης.

⁴⁹ Αν και μειώθηκε ο αριθμός των Υπουργείων, παρέμεινε ο ίδιος αριθμός Υφυπουργών, Υπουργών Επικρατείας και Αναπληρωτών Υπουργών.

σε περαιτέρω περικοπές των κρατικών δαπανών, το μεγαλύτερο μέρος των οποίων αφορούσε μισθούς, συντάξεις και χρηματοδοτήσεις δημοσίων οργανισμών (Featherstone, σ.16).

Πέραν της επίβλεψης που διενεργείτο από τους θεσμούς κάθε τρεις μήνες, εξειδικευμένα ζητήματα τεχνικής βοήθειας ανατέθηκαν σε ξεχωριστές οργανώσεις. Μια τέτοια περίπτωση αποτέλεσε η δημιουργία της ομάδας Task Force for Greece (ομάδα Γάλλων εμπειρογνομόνων) της οποίας το έργο στην Ελλάδα ξεκίνησε τον Σεπτέμβριο του 2011 (TFGR, 2011).

Η ομάδα ήταν υπεύθυνη για θέματα δημόσιας διοίκησης και βέλτιστης αξιοποίησης των ευρωπαϊκών κονδυλίων⁵⁰ που παρέχονταν στην Ελλάδα για την ανάκαμψη της ανάπτυξης και της αγοράς εργασίας και ανακοίνωνε τα αποτελέσματα της προόδου με τριμηνιαίες εκθέσεις (Featherstone, 2014, σ.296).

Οι τρόποι δράσης της ομάδας, περιλάμβαναν αρκετά συχνά την κινητοποίηση και άλλων κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή διεθνείς οργανισμούς, ώστε αυτοί με τη σειρά τους να συμβάλλουν σε κάποια συγκεκριμένη μεταρρυθμιστική προσπάθεια με την παροχή της ανάλογης τεχνογνωσίας (TFGR, 2013, σ.56). Αυτό γινόταν πράξη με διάφορους τρόπους και πιο συγκεκριμένα μέσα από:

- Σεμινάρια μικρής διάρκειας από διοικήσεις άλλων κρατών-μελών, κατά τη διάρκεια των οποίων παρουσιάζονταν και επιλέγονταν οι βέλτιστες λύσεις για μια μεταρρύθμιση
- Μακροπρόθεσμη υποστήριξη σε ζητήματα με περισσότερη εξειδίκευση
- Παροχή τεχνικής βοήθειας καθ' όλη τη διάρκεια μιας μεταρρύθμισης, σε περιπτώσεις όπου το κράτος ή ο οργανισμός παροχής είχε μεγάλη εξειδίκευση επί του συγκεκριμένου θέματος

Το έτος 2013, εξαιτίας των αυξημένων απαιτήσεων από τους θεσμούς για ολοκλήρωση των συμφωνηθέντων, η παροχή βοήθειας από την TFGR αυξήθηκε σημαντικά⁵¹. Για τους ίδιους λόγους η ομάδα ορίστηκε υπεύθυνη για την παροχή τεχνικής βοήθειας στους περισσότερους τομείς μεταρρύθμισης, όπως των συγκοινωνιών, των ιδιωτικοποιήσεων, των δημοσίων υπηρεσιών, ακόμα και του τουρισμού.

Η παροχή τεχνικής βοήθειας ξεκίνησε να παρέχεται από τον Μάιο του 2016 από την Υπηρεσία Υποστήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Για την παροχή τεχνικής βοήθειας που αφορά τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις ορίστηκε υπεύθυνη την ίδια περίοδο η Expertise France, το έργο της οποίας αναμένεται να ολοκληρωθεί τον Οκτώβριο του 2017 (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, 2017b, σ.54).

⁵⁰ Οι τομείς για τους οποίους προβλεπόταν από τους θεσμούς μη επίτευξη των συμφωνηθέντων ήταν εκείνοι για τους οποίους θα παρεχόταν βοήθεια από την TFGR. Η απορρόφηση των ευρωπαϊκών κονδυλίων ανήκε σε αυτούς, αφού το 2011 η Ελλάδα βρισκόταν στη 18^η θέση στην Ευρώπη στον συγκεκριμένο τομέα (TFGR, 2014, σ.5). Στα τέλη του 2012 το ποσοστό απορρόφησης ήταν μόλις 46,25%, αυξήθηκε ωστόσο μέσα σε λίγους μήνες στο 56% τον Φεβρουάριο του 2013 (TFGR, 2013, σ.7).

⁵¹ Το πρώτο τρίμηνο του 2013 παραδόθηκε περισσότερο από το 30% του συνόλου της τεχνικής βοήθειας που είχε παρασχεθεί στην Ελλάδα από το 2011 (TFGR, 2013, σ.6).

5.3 Αποτελέσματα από την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων

Οι κυριότερες αλλαγές που έχουν επιτευχθεί από την έναρξη της εφαρμογής του προγράμματος οικονομικής προσαρμογής μέχρι σήμερα και σχετίζονται με τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης αφορούν:

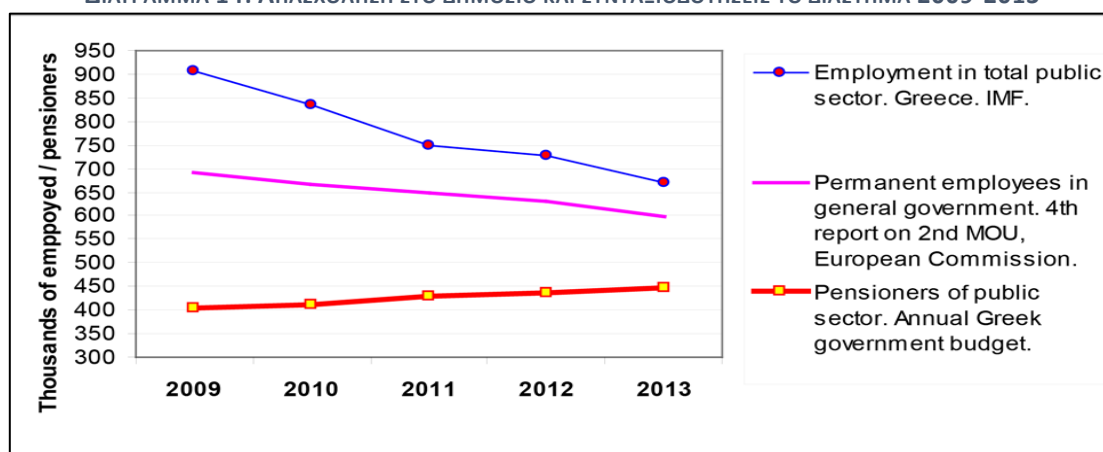
1) Το προσωπικό των δημοσίων υπηρεσιών

Σημαντική πρόοδος έχει σημειωθεί όσον αφορά τη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού στο δημόσιο τομέα, όπου επιτεύχθηκε ο εξορθολογισμός της στελέχωσης των υπηρεσιών με εφαρμογή του μέτρου της μετακίνησης υπαλλήλων σε θέσεις όπου θα υπάρχει η μέγιστη αξιοποίηση των δεξιοτήτων τους. Σε περιπτώσεις όπου οι δυνατότητες των εργαζομένων αποδείχθηκαν ανεπαρκείς, αυτοί ετίθεντο σε καθεστώς διαθεσιμότητας και έπειτα απομακρύνονταν μόνιμα εάν δεν προέκυπταν επιχειρησιακές ανάγκες ή οι δεξιότητες τους δεν επαρκούσαν για την κάλυψη άλλης θέσης στη δημόσια διοίκηση (European Commission, 2014, σ.39).

Η εφαρμογή των συγκεκριμένων μέτρων οδήγησε στη συρρίκνωση του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου κατά 27% το διάστημα 2009-2013 (ποσοστό επί του συνόλου μόνιμων και συμβασιούχων υπαλλήλων). Το τακτικό προσωπικό του δημοσίου τομέα δέχθηκε μειώσεις της τάξεως του 13.5% κατά το ίδιο διάστημα⁵² (European Commission, 2014, σ.38). Παράλληλα σημειώθηκε μείωση των μισθολογικών δαπανών από 10,10% του ΑΕΠ το 2009 σε 8,6% το 2014.

Ωστόσο πολλές από τις δράσεις μείωσης του ανθρώπινου δυναμικού, όπως οι υποχρεωτικές απολύσεις 150.000 υπαλλήλων που προβλέπονταν στα μέτρα της συμφωνίας, αποτέλεσαν αντικείμενο κριτικής από όργανα της διοικητικής μεταρρύθμισης. Αιτία στάθηκε η απομάκρυνση ακόμα και υπαλλήλων που κατείχαν καίριες θέσεις, ενέργεια η οποία θεωρήθηκε αντίθετη με την προσπάθεια διοικητικής μεταρρύθμισης, αλλά και ο αυξανόμενος αριθμός συνταξιοδοτήσεων εξαιτίας των δραστικών μειώσεων στο μισθολόγιο (Μανιτάκης et al, 2015).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 14: ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΚΑΙ ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΗΣΕΙΣ ΤΟ ΔΙΑΣΤΗΜΑ 2009-2013



Πηγή: Πελαγίδης (2015)

⁵² Όσον αφορά το τακτικό προσωπικό του δημοσίου ακολούθησαν μειώσεις της τάξης του 3.7% το 2014, 1.7% το 2015 και 0.2% το 2016, με τη συνολική μείωση να φθάνει το 18.4% κατά το διάστημα 2009-2016 (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017b, σ.12)

Για την προάσπιση της διαφάνειας και την καλύτερη εποπτεία του ανθρώπινου δυναμικού, συστάθηκε ηλεκτρονικό μητρώο για την απογραφή των δημοσίων υπαλλήλων. Η διαδικασία της απογράφης πραγματοποιείται μέσα από την Κεντρική Βάση Δεδομένων Ανθρώπινου Δυναμικού στην οποία οι Διευθυντές προσωπικού έχουν τη δυνατότητα να καταχωρήσουν ηλεκτρονικά τις νέες προσλήψεις υπαλλήλων του φορέα τους. Ακόμη παρέχεται η επιλογή να διαχειριστούν την υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων (καθεστώς διαθεσιμότητας, μετάταξη κ.λπ.) (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, 2014a, σ.27).

2) Τη διαφάνεια και υλοποίηση των ελέγχων

Στον τομέα της υλοποίησης των ελέγχων που αφορούν τη δράση της δημόσιας διοίκησης ξεκίνησαν συνεργασίες των ελεγκτικών σωμάτων με το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης με το οποίο υιοθετήθηκαν και κοινές δράσεις. Η συνεργασία αυτή εντάσσεται σε ένα πιλοτικό σχέδιο το οποίο αποσκοπούσε στη δημιουργία στρατηγικών συνεργασιών μεταξύ μεγάλου αριθμού ελεγκτικών αρχών και Υπουργείων (IRM, 2016, σ.75-76).

Για την περαιτέρω καταπολέμηση της διαφθοράς λειτουργεί από το 2015 η ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. (Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς) και έχει ξεκινήσει η αναδιοργάνωση και ενίσχυση πολλών ελεγκτικών σωμάτων συμπεριλαμβανομένης της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου των Υπουργείων⁵³ η οποία λειτουργεί υπό το πρίσμα της ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017b, σ.51). Μελλοντικά προβλέπεται και η εφαρμογή των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου και στους ΟΤΑ όπου θα κατέχει ρόλο συμβουλευτικό.

Επιπλέον, υλοποιήθηκε από το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης το πρόγραμμα «Διαύγεια» (ν. 3861/2010) που ως κύριο στόχο έχει την καλύτερη επόπτευση των δαπανών του κράτους, μέσω της δημοσιοποίησης αυτών στη διαδικτυακή ιστοσελίδα diangeia.gov.gr. Σε αυτό εντάσσεται η πλειονότητα των δημοσίων φορέων και Υπουργείων καθώς και άλλοι ανεξάρτητοι φορείς όπως ΜΚΟ που λαμβάνουν κρατικές επιχορηγήσεις.

Οι πολίτες μπορούν μέσω του ιστότοπου να ενημερώνονται για τις διοικητικές πράξεις που πραγματοποιούνται σε όλους τους φορείς που προαναφέρθηκαν, γεγονός που ενθάρρυνε σημαντικά τη συμμετοχή των πολιτών στα κοινά.

3) Την καλύτερη διαχείριση των κρατικών δαπανών

Για την καλύτερη διαχείριση των δημοσίων δαπανών δημιουργήθηκε το ενιαίο μισθολόγιο (αρχικά θεσπίστηκε με το ν.4024/2011 (ΦΕΚ Α' 226/27.10.2011) στον οποίο αργότερα υπήρξαν τροποποιήσεις με το ν.4354/2015 - ΦΕΚ Α' 176/16.12.2015), σύμφωνα με τον οποίο η αμοιβή των υπαλλήλων του δημοσίου τομέα θα καθορίζεται από την παλαιότητα και θα περιλαμβάνει 19 διαφορετικά στάδια μισθολογίου, σε κάθε ένα από τα οποία θα εντάσσονται υπάλληλοι με τα ίδια χρόνια υπηρεσίας.

Η μισθοδοσία των δημοσίων υπαλλήλων πραγματοποιείται πλέον αποκλειστικά μέσω της Ενιαίας Αρχής Πληρωμών, μιας ηλεκτρονικής πλατφόρμας η οποία σχεδιάστηκε με σκοπό την πλήρη αυτοματοποίηση των διαδικασιών μισθοδοσίας των δημοσίων υπαλλήλων. Η ανταπόκριση στην υιοθέτηση του συστήματος σε όλο το φάσμα της δημόσιας διοίκησης ήταν πολύ ικανοποιητική, αφού οι εγγραφές στην ΕΑΠ έφτασαν το 73% του συνόλου των δημοσίων

⁵³ Η Μ.Ε.Ε. έχει συσταθεί σε αρκετά Υπουργεία συμπεριλαμβανομένων του Υπουργείου Οικονομικών, Εθνικής Άμυνας, Ναυτιλίας και Παιδείας.

υπαλλήλων μόλις ένα χρόνο μετά την έναρξη λειτουργίας της, ενώ η εξοικονόμηση πόρων υπολογίζεται στα 100 εκ. ευρώ ετησίως (Ιωαννίδου, 2012, σ.31-35).

4) Την καλύτερη δομολειτουργική οργάνωση του κρατικού μηχανισμού

Η ελληνική δημόσια διοίκηση έχει κάνει σημαντικά βήματα τα τελευταία χρόνια όσον αφορά στη βελτίωση της γενικότερης οργάνωσης των Υπουργείων, το μέγεθος των οποίων έχει συρρικνωθεί κατά 40% μετά την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, 2014a, σ.6-7). Παράλληλα πραγματοποιήθηκαν και άλλες δράσεις όπως έρευνες αξιολόγησης των διοικητικών δομών των φορέων, με σκοπό την αναδιοργάνωση των οργανογραμμάτων, μέτρο που προβλεπόταν από το 2010.

Το 2011 εφαρμόστηκε με επιτυχία το πρόγραμμα «Καλλικράτης» (ν. 3852/2010) για την αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης, μέσω της μείωσης και συγχώνευσης δήμων και δημοτικών αρχών. Το πρόγραμμα συμπεριελάμβανε και τις νομαρχίες, οι οποίες συγχωνεύθηκαν με τις περιφέρειες και ο αριθμός τους μειώθηκε από 52 σε 13.

Σε αντίστοιχο καθεστώς τέθηκαν και οι μονάδες διοικητικής υποστήριξης που εντοπίζονταν στις Γενικές Γραμματείες και συγχωνεύτηκαν με τα αντίστοιχα Υπουργεία (Makrydemetres et al, 2016, σ.15-17). Η αναδιοργάνωση των Υπουργείων βασίστηκε στα πρότυπα του δημοσίου μανάτζμεντ και γι' αυτό το σκοπό σχεδιάστηκαν νέα οργανογράμματα τα οποία εκδόθηκαν και τέθηκαν σε εφαρμογή το 2014 (IRM, 2016, σ.20).

Με τον περαιτέρω εκσυγχρονισμό τα οργανογράμματα, τα οποία βρίσκονται σε στάδιο υλοποίησης και προβλέπεται να ολοκληρωθούν το 2018, πρόκειται να περιλαμβάνουν λεπτομερή ανάλυση των αρμοδιοτήτων κάθε επιπέδου της διοίκησης ενώ η πρόσβαση θα είναι ελεύθερη για τα στελέχη των υπηρεσιών μέσω της ενιαίας βάσης δεδομένων στην οποία θα καταχωρούνται (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017b, σ.17).

Κεφάλαιο 6: Διεξαγωγή πρωτογενούς έρευνας

Το κεφάλαιο αυτό αφορά την έρευνα που διεξήχθη στο πλαίσιο της παρούσας πτυχιακής εργασίας και είχε ως στόχο την συλλογή πρωτογενών στοιχείων που αφορούν τις μεταρρυθμίσεις στην ελληνική δημόσια διοίκηση την περίοδο εφαρμογής των Μνημονίων συνεννόησης, ώστε σε συνδυασμό με τη βιβλιογραφική έρευνα να προκύψουν στοιχεία που να καταδεικνύουν ποιες μεταρρυθμίσεις εφαρμόστηκαν, εάν υλοποιήθηκαν στα προβλεπόμενα χρονοδιαγράμματα και ποια τα πρακτικά αποτελέσματα τους συγκριτικά με τα αναμενόμενα.

Πιο συγκεκριμένα, θα αναλυθεί:

- η μεθοδολογία της έρευνας που επιλέχθηκε ώστε να συλλεχθούν τα ζητούμενα στοιχεία, τα οποία θα μας βοηθήσουν να κατανοήσουμε καλύτερα τα μέχρι τώρα αποτελέσματα της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων
- τα αποτελέσματα που προέκυψαν από τις απαντήσεις της έρευνας
- τα συμπεράσματα στα οποία καταλήγουμε μέσω αυτών

Τα παραπάνω πρωτογενή στοιχεία που αντλήθηκαν από την έρευνα, σε συνδυασμό με τα δευτερογενή στοιχεία όπως προέκυψαν από τη μελέτη της σχετικής βιβλιογραφίας και τη θεωρητική ανάλυση του φαινομένου της διοικητικής μεταρρύθμισης θα μας οδηγήσουν και στην κατάθεση ορισμένων προτάσεων για μελλοντικές μεταρρυθμιστικές ενέργειες.

6.1 Μεθοδολογία έρευνας

Για τη συλλογή των στοιχείων πραγματοποιήθηκε ποιοτική έρευνα ώστε να μπορέσουν να κατανοηθούν καλύτερα τα προβλήματα που υπήρχαν σε κάθε εξεταζόμενη υπηρεσία/Υπουργείο και να ληφθούν επαληθευμένες απαντήσεις για τις ενέργειες που πραγματοποιήθηκαν ώστε να αντιμετωπιστούν οι παθογένειες αυτές.

Επιπλέον, οι απαντήσεις βοήθησαν και στη διαμόρφωση χρήσιμων ιδεών και προτάσεων που απαντάνε στα δυο ερευνητικά ερωτήματα της εργασίας, που αφορούν στην υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων και πως αυτές βοήθησαν στην αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης.

Η έρευνα διεξήχθη με δυο μεθόδους:

- Για ορισμένα στελέχη επιλέχθηκε να γίνει προσωπική συνέντευξη και οι απαντήσεις καταγράφηκαν γραπτώς.
- Για όσα στελέχη βρίσκονταν σε απομακρυσμένες περιοχές ή δεν είχαν διαθέσιμο χρόνο για διεξαγωγή προσωπικής συνέντευξης, πραγματοποιήθηκε ασύγχρονη ηλεκτρονική συνέντευξη. Η αποστολή των ερωτηματολογίων έγινε μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, αφού είχε προηγηθεί ανάλογη ενημέρωση των ερωτώμενων.

Δείγμα έρευνας

Στην έρευνα συμμετείχαν στελέχη δημοσίων υπηρεσιών και υπουργείων. Τα στελέχη κρίθηκε απαραίτητο να κατέχουν υψηλή έως μεσαία ιεραρχική θέση στην υπηρεσία ή το Υπουργείο αρμοδιότητας τους, ώστε να έχουν ολοκληρωμένη άποψη για τις μεταρρυθμίσεις που επρόκειτο να συζητηθούν κατά τη διάρκεια της έρευνας. Οι υπηρεσίες/Υπουργεία και οι θέσεις των στελεχών που συμμετείχαν στην έρευνα έχουν ως εξής:

- ΔΟΥ της περιφέρειας Αττικής, Διευθύντρια Δικαστικού Τμήματος
- Διεύθυνση Οργάνωσης Υπουργείου Οικονομικών, Προϊστάμενος Διοικητικής Οργάνωσης ΑΑΔΕ
- Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, Ειδική Γραμματεία Διαχείρισης Τομεακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων ΕΤΠΑ και Ταμείου Συνοχής
- Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Νομικό Τμήμα

Τύπος συνέντευξης και περιεχόμενο ερωτηματολογίου

Ο τύπος συνέντευξης που χρησιμοποιήθηκε είναι η ημιδομημένη (semi-structured) και για τη διεξαγωγή της δημιουργήθηκε ερωτηματολόγιο το οποίο έδινε παράλληλα τη δυνατότητα ανάπτυξης περισσότερων θεμάτων μέσα από υποερωτήματα. Το ερωτηματολόγιο καλύπτει ένα μεγάλο μέρος της θεματολογίας των μεταρρυθμίσεων που έχουν συμπεριληφθεί και εξετάζονται σε όλη την έκταση της εργασίας. Αποτελείται από 19 ερωτήσεις (βλ. παράρτημα 4) οι οποίες καλύπτουν τις εξής θεματικές περιοχές:

1. Διαπιστώσεις από την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων: Επιχειρήθηκε αρχικά η διεξαγωγή ορισμένων εισαγωγικών ερωτήσεων που δεν αφορούσαν συγκεκριμένο τομέα μεταρρυθμίσεων, αλλά στόχευαν περισσότερο σε μια γενικότερη ανασκόπηση των μεταρρυθμίσεων που έχουν πραγματοποιηθεί κατά τη διάρκεια των Μνημονίων συνεννόησης.
2. Ανθρώπινο δυναμικό: Καθώς ο τομέας του ανθρώπινου δυναμικού αποτελεί το σημαντικότερο τμήμα όλων των οργανισμών και έχει επηρεαστεί άμεσα από τις μεταρρυθμίσεις των Μνημονίων συνεννόησης, θεωρήθηκε απαραίτητη η ύπαρξη ερωτήσεων σχετικά με τη διαθεσιμότητα και κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων, τις αλλαγές στις διαδικασίες του ΑΣΕΠ, τη στοχοθεσία, αλλά και τα προγράμματα επιμόρφωσης που εφαρμοστήκαν από το 2010 μέχρι σήμερα.
3. Διοικητικές δομές/διαδικασίες: Συμπεριλήφθηκαν ερωτήσεις οι οποίες αφορούν τις δράσεις για την αναδιοργάνωση των δομών στους δημόσιους οργανισμούς και Υπουργεία, καθώς επίσης και την εφαρμογή συστημάτων ΔΟΠ (Διοίκησης Ολικής Ποιότητας) για τον έλεγχο των διαδικασιών.
4. Προάσπιση της διαφάνειας: Πραγματοποιήθηκαν ερωτήσεις σχετικά με ενέργειες που προβλέπονταν στα μνημόνια συνεννόησης και αφορούσαν την προάσπιση της διαφάνειας στο δημόσιο, την εφαρμογή των επιταγών της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης καθώς και για το πρόγραμμα «Διαύγεια» και την επιτυχή εφαρμογή που αυτό είχε στους διάφορους οργανισμούς.
5. Νέες τεχνολογίες: Οι ερωτήσεις που αφορούσαν τις νέες τεχνολογίες ήταν στοχευμένες στα νέα πληροφοριακά συστήματα και προγράμματα ΤΠΕ που προβλέπονταν στις μεταρρυθμίσεις και κατά πόσο αυτά εφαρμόστηκαν στους οργανισμούς που εξετάστηκαν στην πρωτογενή έρευνα.
6. Νομοθετικό σύστημα: Ζητήθηκε η γνώμη των συνεντευξιαζόμενων για τον βαθμό που θα επηρέαζε η απλοποίηση του νομοθετικού συστήματος τον φορέα τους αλλά και για το αν συμμετείχαν (όπως προέβλεπε η ανάλογη μεταρρύθμιση) οι φορείς στην απλοποίηση των νομοθετημάτων που είχαν δυσκολέψει το έργο τους κατά το παρελθόν.
7. Μελλοντικές δράσεις: Τέλος, ζητήθηκε από τους συνεντευξιαζόμενους να αναλύσουν ορισμένες μεταρρυθμιστικές δράσεις που προβλέπονται για τους φορείς τους στο άμεσο μέλλον και ποιος θα επωφεληθεί περισσότερο από τις δράσεις αυτές (υπάλληλοι, αποδέκτες υπηρεσιών, δημόσια διοίκηση).

6.2 Αποτελέσματα έρευνας

Τα αποτελέσματα της έρευνας ανά κατηγορία ερωτήσεων, αναλύονται ως εξής:

1. Διαπιστώσεις από την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων

Μεταφορά τεχνογνωσίας

Τα στελέχη τόνισαν ότι ενώ η τεχνογνωσία στις περισσότερες μεταρρυθμίσεις που περιλαμβάνουν τα Μνημόνια συνεννόησης προέρχεται από χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είναι αποκλειστική αρμοδιότητα του φορέα υλοποίησης να καταρτίσει το σχέδιο εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων και επομένως να προσαρμόσει αναλόγως την παρεχόμενη τεχνογνωσία.

Έτσι, το Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης κλήθηκε να καταρτίσει το δικό του σχέδιο δράσης αφότου έλαβε από την Task Force την τεχνογνωσία που αφορούσε τη δημιουργία συνθηκών κατάλληλων για την ανάπτυξη της εξωστρέφειας των επιχειρήσεων.

Μια άλλη περίπτωση είναι αυτή της Παγκόσμιας Τράπεζας, η οποία να μεν λειτουργεί ως σύμβουλος των ελληνικών αρχών παρέχοντας τεχνογνωσία σε ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων, δεν είναι υπεύθυνη όμως για την υλοποίηση των δράσεων, καθώς δεν γνωρίζει την ελληνική νομοθεσία.

Διαφορές μεταξύ των μεταρρυθμίσεων που προέβλεπαν τα Μνημόνια και των προγενέστερων μεταρρυθμιστικών προσπαθειών

Όσον αφορά τις διαφορές ανάμεσα στις μεταρρυθμίσεις που συμπεριλήφθηκαν στα Μνημόνια συνεννόησης και σε αυτές που είχαν εφαρμοστεί την περίοδο προ-κρίσεως, τα στελέχη τόνισαν ότι οι σύγχρονες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες εστιάζουν σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό στη βέλτιστη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης.

Πιο συγκεκριμένα, οι μεγαλύτερες αλλαγές έχουν επιτευχθεί όσον αφορά στην καλύτερη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού και στην τοποθέτηση των κατάλληλων υπαλλήλων στις κατάλληλες θέσεις.

Μειονεκτήματα και προβλήματα των μεταρρυθμίσεων

Οι ερωτηθέντες σχολίασαν ότι ενώ υπήρξε αρκετά μεγάλη αύξηση στις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες τα τελευταία χρόνια, αυτές σε πολλές περιπτώσεις δεν είχαν «συνοχή». Έτσι, αναφέρουν, ενώ σε ορισμένα τμήματα του Υπουργείου/υπηρεσίας τους μπορεί να εφαρμόζονταν ριζικές αναδιαρθρώσεις, σε κάποια άλλα παρέμενε το ίδιο καθεστώς ή υπήρχαν μικρές βελτιώσεις.

Άλλα προβλήματα που παρουσιάστηκαν κατά τη διάρκεια εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων ήταν η απουσία αυστηρών χρονοδιαγραμμάτων τα οποία να καθορίζουν την έναρξη της μεταρρυθμιστικής ενέργειας και την ολοκλήρωση της. Επιπλέον, οι ελλείψεις τόσο σε ανθρώπινο δυναμικό που να έχει την κατάλληλη εμπειρία ώστε να υλοποιήσει τις μεταρρυθμίσεις, όσο και σε «υλικοτεχνικές υποδομές» ήταν από τα σημαντικότερα προβλήματα που παρουσιάστηκαν.

Τα στελέχη σημειώνουν ότι η πρόοδος υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων εξαρτάται και από το είδος των έργων που αυτή περιλαμβάνει και το βαθμό δυσκολίας αυτών. Επιπλέον, εάν μια μεταρρύθμιση απαιτεί τη συνεργασία πολλών Υπουργείων ή υπηρεσιών, η υλοποίηση της γίνεται ακόμη πιο χρονοβόρα καθώς απαιτείται άρτια οργάνωση των εργασιών κάθε συμμετέχοντα.

Επιτυχείς μεταρρυθμίσεις

Πιο συγκεκριμένα στο Υπουργείο Οικονομικών, τα στελέχη σχολίασαν ότι κατά τη διάρκεια του πρώτου Μνημονίου συνεννόησης υπήρξαν σημαντικές μεταρρυθμίσεις στην (πρώην) Γενική Γραμματεία Φορολογικών και Τελωνειακών Θεμάτων, ενώ κατά τη διάρκεια του δεύτερου Μνημονίου συνεννόησης οι προσπάθειες στράφηκαν προς τη σύσταση και οργάνωση της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων με το νόμο 4093/2012.

Μετά το 2015 έγιναν σημαντικά βήματα στον τομέα απλοποίησης των αδειοδοτήσεων για την έναρξη επιχείρησης (Υπουργείο Οικονομίας). Αυτό έγινε με το νόμο 4442/2016 (ΦΕΚ 230 Α' /7-12-2016) ο οποίος εισάγει «νέο θεσμικό πλαίσιο για την άσκηση

οικονομικής δραστηριότητας» το οποίο αφορά τη Γενική Γραμματεία Βιομηχανίας, η οποία είναι αρμόδια μεταξύ άλλων για την αδειοδότηση των επιχειρήσεων. Ρόλο τεχνικού συμβούλου για τη συγκεκριμένη δράση έχει αναλάβει η Παγκόσμια Τράπεζα.

Για την απλοποίηση των διαδικασιών ελέγχου των επιχειρήσεων λειτουργεί από τον Ιούνιο 2017 το Ολοκληρωμένο Σύστημα Άσκησης Δραστηριοτήτων και Ελέγχων, το οποίο δίνει τη δυνατότητα στους επιχειρηματίες να αδειοδοτηθούν χωρίς να έρχονται σε επαφή με τις υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών.

Άλλες σημαντικές μεταρρυθμίσεις που συμπεριλήφθηκαν στο τρίτο Μνημόνιο συνεννόησης και εφαρμόστηκαν στο Υπουργείο Οικονομικών αφορούσαν:

- ο την καλύτερη οργάνωση και τον εξορθολογισμό της διοικητικής μηχανής της φορολογικής διοίκησης, η οποία επιτεύχθηκε μέσα από τη σύσταση της Γενικής Διεύθυνσης Φορολογικής Διοίκησης
- ο τη δημιουργία της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, η οποία λειτουργεί από την 1η Ιανουαρίου 2017
- ο τη σύσταση οργανωτικών μονάδων με υψηλή εξειδίκευση φορολογικού αντικείμενου όπως του ΚΕΦΟΜΕΠ (Κέντρο Ελέγχου Φορολογουμένων Μεγάλου Πλούτου), του ΚΕΜΕΕΠ (Κέντρο Ελέγχου Μεγάλων Επιχειρήσεων), της ΥΕΔΔΕ (Υπηρεσία Ερευνών και Διασφάλισης Δημοσίων Εσόδων) και άλλων
- ο την εσωτερική αναδιάρθρωση των ΔΟΥ και των Τελωνείων, η οποία έλαβε χώρα την περίοδο εφαρμογής του πρώτου Μνημονίου και περιλάμβανε την αναστολή λειτουργίας 170 ΔΟΥ και 100 περίπου Τελωνείων

2. Ανθρώπινο δυναμικό

Καθεστώς κινητικότητας

Τα στελέχη σχολίασαν ότι υπήρξαν σημαντικές μεταρρυθμίσεις στον τομέα του ανθρωπίνου δυναμικού ιδιαίτερα κατά την περίοδο 2011-2013. Εντός της συγκεκριμένης περιόδου, εφαρμόστηκε η εσωτερική κινητικότητα του ανθρωπίνου δυναμικού η οποία «μετακίνησε σχεδόν το 50% των υπαλλήλων» της φορολογικής διοίκησης.

Τονίστηκε ότι η συγκεκριμένη δράση ακολούθησε αφού πρώτα είχε πραγματοποιηθεί μια σημαντική αναδιάρθρωση των περιφερειακών υπηρεσιών της φορολογικής διοίκησης. Νεότερα αποτελέσματα για το νέο καθεστώς κινητικότητας δεν έχουν υπάρξει, καθώς η κινητικότητα των υπαλλήλων πρόκειται να εφαρμοστεί εκ νέου εντός του 2018.

Αξιολόγηση υπαλλήλων

Όσον αφορά την αξιολόγηση των υπαλλήλων, τα στελέχη του Υπουργείου Οικονομικών αναφέρουν ότι δεν έχει εφαρμοστεί η αξιολόγηση που προβλέπεται στο νόμο 4369/2016, παρ' όλα αυτά εφαρμόζεται η αξιολόγηση που ισχύει από το 2011 και αφορά την καταμέτρηση της απόδοσης των υπαλλήλων βάσει των υποθέσεων που ανατέθηκαν στους υπαλλήλους και πόσες εξ αυτών έφεραν εν τέλει εις πέρας.

Ακόμα, σχολιάστηκε ότι όσοι υπάλληλοι τέθηκαν σε καθεστώς διαθεσιμότητας με τους νόμους 4093/2012, 4250/2014 και 4316/2014, επανήλθαν τελικά στις υπηρεσίες τους με τις διατάξεις των άρθρων 14, 17, 18 και 21 του νόμου 4325/2015. Σε αυτό έρχεται να

προσθεθεί και η μείωση της αναλογίας προσλήψεων/αποχωρήσεων, η οποία είχε μειωθεί όπως προβλεπόταν από 1/10 σε 1/5 και πρόκειται να μειωθεί σε 1/3.

3. Διοικητικές δομές/διαδικασίες

Στο Υπουργείο Οικονομικών, η ΑΑΔΕ εφαρμόζει σύστημα αξιολόγησης των δομών της το οποίο περιλαμβάνει την αξιολόγηση όλων των οργανικών της μονάδων, δηλαδή των Γενικών Διευθύνσεων, Διευθύνσεων και Τμημάτων. Σήμερα η αξιολόγηση γίνεται σύμφωνα με τους εκάστοτε στρατηγικούς και επιχειρησιακούς στόχους της Αρχής, στο μέλλον όμως προβλέπεται η εφαρμογή ενός εξειδικευμένου συστήματος αξιολόγησης διαφορετικό από αυτό που θα ισχύει στην υπόλοιπη δημόσια διοίκηση.

Όσον αφορά τα συστήματα ISO, τα στελέχη του Υπουργείου Οικονομίας απάντησαν ότι εφαρμόζονται τα συστήματα αυτά σε αρκετά από τα τμήματα του Υπουργείου.

4. Προάσπιση της διαφάνειας

Σύμφωνα με τα στελέχη του Υπουργείου Οικονομικών, γίνονται συνεχείς προσπάθειες για την επέκταση διαφανών διαδικασιών σε όλο το φάσμα των δραστηριοτήτων του Υπουργείου. Η δημιουργία της ΑΑΔΕ πραγματοποιήθηκε προς αυτή την κατεύθυνση. Προς το παρόν δεν υπάρχουν σημαντικά ευρήματα για τα αποτελέσματα της λειτουργίας της, ωστόσο η ανεξαρτητοποίηση της έπαιξε σημαντικό ρόλο στην αδιάβλητη και χωρίς πολιτική παρέμβαση λειτουργία της αλλά και στην καλύτερη οργάνωση των δραστηριοτήτων της, σύμφωνα με τα στελέχη του Υπουργείου.

Για να εξασφαλιστεί η διαφάνεια στη διαδικασία επιλογής των επιχειρήσεων που θα χρηματοδοτηθούν από το ΕΣΠΑ, επιχειρήθηκε παρομοίως να μη δίνεται η δυνατότητα παρεμβατισμού στην κυβέρνηση (Υπουργείο Οικονομίας). Προς αυτή την κατεύθυνση η επιλογή των επιχειρήσεων έγινε ηλεκτρονικά, χωρίς να υπάρχει παρέμβαση αξιολογητών, ενώ κανείς δεν γνώριζε τα αποτελέσματα ούτε μπορούσε να επηρεάσει τη βαθμολογία πριν την ανάρτηση των αποτελεσμάτων.

Τα στελέχη σημείωσαν ότι η επιλογή των Διοικητικών Γραμματειών των Υπουργείων από το Μητρώο Επιτελικών Στελεχών, αλλά και η αποπολιτικοποίηση των διοικήσεων είναι από τις πιο σημαντικές μεταρρυθμίσεις των τελευταίων χρόνων που αφορούν στην προάσπιση της διαφάνειας στη δημόσια διοίκηση.

5. Νέες τεχνολογίες

Όσον αφορά τις υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών, έχουν ήδη ξεκινήσει οι αποπληρωμές φόρων μέσα από συστήματα e-banking, χωρίς να απαιτείται η φυσική παρουσία των πολιτών στις ΔΟΥ. Επιπλέον, προβλέπεται η δημιουργία αυτοματοποιημένων ελέγχων για διάφορα οικονομικά αδικήματα όπως η φοροδιαφυγή.

Στις διαδικασίες που αφορούν το Υπουργείο Οικονομίας, για τη διενέργεια των ηλεκτρονικών διαγωνισμών λειτουργεί ήδη το ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα «Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων» στην ηλεκτρονική διεύθυνση www.promitheus.gov.gr, το οποίο επιτρέπει την υποβολή προσφορών και ενστάσεων, καθώς και τη σύναψη και εκτέλεση όλων των Δημοσίων Συμβάσεων. Χρησιμοποιείται υποχρεωτικά για τις συμβάσεις έργων με εκτιμώμενη αξία ίση ή ανώτερη των εξήντα

χιλιάδων ευρώ. Η χρήση του συστήματος από τους υποψήφιους προμηθευτές δημοσίου πραγματοποιείται με τη χρήση προηγμένης ψηφιακής υπογραφής.

Η εκτέλεση και παρακολούθηση των δημοσίων επενδύσεων πλέον πραγματοποιείται με ηλεκτρονικά μέσα από το «Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων» το οποίο λειτουργεί με ευθύνη της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσίων Επενδύσεων. Στο σύστημα καταχωρούνται με αυτοματοποιημένες διαδικασίες δεδομένα που αφορούν τον προγραμματισμό και την υλοποίηση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ). Ιδιαίτερα σημαντική μπορεί να χαρακτηριστεί και η διασύνδεση του συγκεκριμένου πληροφοριακού συστήματος με το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων και με κάθε άλλο πληροφοριακό σύστημα που αφορά στην παρακολούθηση των έργων του ΠΔΕ.

Τέλος, πρόκειται να πραγματοποιηθεί σε συνεργασία με τη ΓΓΠΣ η αναβάθμιση των παρόντων φορολογικών ηλεκτρονικών υπηρεσιών (κυρίως του Taxis) αλλά και η δημιουργία νέων, οι οποίες θα συμβάλλουν σημαντικά στην εξυπηρέτηση των πολιτών και των επιχειρήσεων.

6. Νομοθετικό σύστημα

Τα στελέχη του Υπουργείου Οικονομίας αναφέρουν ότι υπάρχουν αρκετοί νόμοι οι οποίοι δυσκολεύουν το έργο των τμημάτων αρμοδιότητας τους. Μια τέτοια περίπτωση είναι αυτή των διατάξεων που αφορούν την πρόσληψη προσωπικού με μίσθωση έργου. Αν και δεν έχουν υπάρξει πολλές δράσεις για την αντιμετώπιση της κακονομίας, ψηφίζονται τακτικά νόμοι οι οποίοι λαμβάνουν υπόψη τυχόν προβληματικές ρυθμίσεις και φροντίζουν για την τροποποίηση τους.

Στέλεχος του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης ανέφερε ότι γίνονται αρκετές προσπάθειες από το Υπουργείο ώστε οι νομοθετικές ρυθμίσεις που κατατίθενται να ακολουθούν τις αρχές της καλής νομοθέτησης.

Αναφέρθηκε ακόμη, ότι υπάρχουν βάσεις δεδομένων με ψηφιοποιημένους νόμους αλλά δεν υπήρχαν περισσότερες πληροφορίες που να αφορούν την ψηφιοποίηση των νόμων.

7. Μελλοντικές δράσεις

Από τις σημαντικότερες μελλοντικές δράσεις που πρόκειται να υλοποιηθούν στο Υπουργείο Οικονομικών είναι η σύνταξη κανονισμών λειτουργίας των αποκεντρωμένων μονάδων που εντάσσονται στην ΑΑΔΕ, ο σχεδιασμός και η υλοποίηση των περιγραμμάτων θέσης εργασίας και του νέου σχεδίου αξιολόγησης ανθρώπινου δυναμικού, καθώς επίσης και η ανάπτυξη σχεδίου για την απλοποίηση των διαδικασιών του Υπουργείου.

Στο Υπουργείο Οικονομίας έχουν σχεδιαστεί δράσεις οι οποίες θα απλοποιήσουν σημαντικά τις διαδικασίες διευκολύνοντας τους υπαλλήλους αλλά και τους αποδέκτες των υπηρεσιών. Τέτοιες δράσεις είναι η αναδιοργάνωση της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών του Υπουργείου, η επέκταση του ΕΣΗΔΗΣ, καθώς και η κατάρτιση ενιαίων προδιαγραφών για τις προμήθειες από τη Γενική Γραμματεία Εμπορίου για τον καλύτερο έλεγχο και την εποπτεία της αγοράς.

6.3 Συμπεράσματα έρευνας

Κατά τη διάρκεια των συνεντεύξεων, τα στελέχη υπέδειξαν ορισμένα προβλήματα που προέκυψαν κατά τη διάρκεια των μεταρρυθμίσεων. Μέσα από την ανάλυση αυτών των προβλημάτων, γίνεται πιο ευκολά κατανοητό ότι ορισμένες από τις μεταρρυθμιστικές δράσεις (όπως η απομάκρυνση έμπειρων στελεχών) έγιναν «βεβιασμένα» και χωρίς να συνυπολογιστούν οι επιπτώσεις που αυτές θα είχαν τόσο στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης (υποστελέχωση και υπολειτουργία υπηρεσιών, ανεπαρκής εξυπηρέτηση πολιτών και επιχειρήσεων), όσο και στην ορθή υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων (τα έμπειρα στελέχη με τα μέσα που τους παρέχονταν δεν επαρκούσαν για να υλοποιήσουν εγκαίρως τις εξειδικευμένες μεταρρυθμιστικές πολιτικές).

Αυτό μας δείχνει ότι εάν πριν την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων είχαν πραγματοποιηθεί περισσότερες μελέτες οι οποίες να ελέγχουν και να πιστοποιούν την επάρκεια των Υπουργείων (τα οποία καλούνταν να εφαρμόσουν τις μεταρρυθμίσεις) σε ανθρώπινο δυναμικό αλλά και σε τεχνολογικά μέσα, τότε το εγχείρημα αναδιοργάνωσης της δημόσιας διοίκησης θα είχε υλοποιηθεί συντομότερα, με μεγαλύτερη επιτυχία και με καλύτερα αποτελέσματα για την οικονομία της χώρας.

Επιπλέον, παρατηρούνται ακόμα και σήμερα ορισμένες αποκλίσεις από τους τιθέμενους στόχους. Μια τέτοια περίπτωση αφορά και την κινητικότητα των υπαλλήλων, η έναρξη της οποίας σύμφωνα με το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης (2017b) είχε προγραμματιστεί για το Σεπτέμβριο του 2017, σύμφωνα όμως με τα στελέχη των Υπουργείων θα ξεκινήσει εντός του 2018.

Παρ' όλα αυτά γίνεται αντιληπτό από τα αποτελέσματα των συνεντεύξεων ότι αρκετά από τα ορόσημα που προβλέπονται στα Μνημόνια συνεννόησης υλοποιήθηκαν επιτυχώς ή βρίσκονται σε στάδιο υλοποίησης. Ένα από αυτά αφορά την απλοποίηση του συστήματος αδειοδότησης για έναρξη νέας επιχείρησης. Η βαρύτητα της μεταρρύθμισης αυτής για την οικονομία της χώρας και την προσέλκυση επενδύσεων είναι χαρακτηριστική. Αυτό γίνεται αντιληπτό και από το γεγονός ότι είχε συμπεριληφθεί σαν ορόσημο και στα τρία Μνημόνια συνεννόησης.

Τα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής αναφέρουν ότι η αδειοδότηση των επιχειρήσεων θα πρέπει να γίνεται μέσα από απλοποιημένες διαδικασίες με παράλληλη μείωση των απαιτούμενων εγγράφων. Στο έργο αυτό έχει συμβάλει σημαντικά η διαδικτυακή πύλη «Ερμής», όπου οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να συμπληρώσουν ηλεκτρονικά τα απαιτούμενα έγγραφα, αλλά και τα καταστήματα μιας στάσης των ΚΕΠ.

Η υλοποίηση της δράσης ξεκίνησε με την ψήφιση του νόμου 4442/2016 (βλ. κεφάλαιο 6.2) και συμπεριλήφθηκε σαν προαπαιτούμενο στην τρίτη αξιολόγηση του τρίτου Μνημονίου. Αν και μέχρι σήμερα έχει συμπεριλάβει μόνο τους τομείς της βιομηχανίας τροφίμων και ποτών, τα καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος και τα τουριστικά καταλύματα προβλέπεται να επεκταθεί μέχρι το τέλος του 2018 στο σύνολο των οικονομικών δραστηριοτήτων της χώρας.

Τα στελέχη στις ερωτήσεις των συνεντεύξεων που αφορούν τις νέες τεχνολογίες ανέφεραν ότι αν και υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης, είναι αρκετά τα πληροφοριακά συστήματα εκείνα (ιδίως αυτά με παρεμφερείς λειτουργίες) τα οποία πλέον αλληλοεπιδρούν μεταξύ τους. Αυτό δείχνει ότι έχει επεκταθεί σημαντικά η λειτουργία του Κέντρου Διαλειτουργικότητας του

Υπουργείου Οικονομικών (βλ. κεφάλαιο 4.1.3), γεγονός που έχει επηρεάσει σημαντικά τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, απλουστεύοντας και επιταχύνοντας τις διαδικασίες και εγκαθιδρύοντας τη διαφάνεια.

Κεφάλαιο 7: Προτάσεις για μελλοντικές δράσεις μεταρρυθμίσεων

7.1 Ανασχεδιασμός κυβερνητικού σχήματος

Το πρόγραμμα Καλλικράτης αποτέλεσε επιτυχημένη προσπάθεια αναδιοργάνωσης του κυβερνητικού σχήματος μέσα από τη μείωση του αριθμού των δήμων και τη συγχώνευση των ΟΤΑ. Ωστόσο σχετικές ενέργειες δεν πραγματοποιήθηκαν για τα Υπουργεία, ο αριθμός των οποίων ήταν και παραμένει πλεονάζων⁵⁴. Μια τέτοια συνένωση Υπουργείων αλλά και υπηρεσιών θα μπορέσει να συμβάλει στην καλύτερη οργάνωση τους και την αποφυγή συναρμοδιοτήτων. Η διαδικασία προτείνεται να υλοποιηθεί μέσα από τις εξής διαδικασίες:

- Προτείνεται να καθοριστούν τα Υπουργεία τα οποία μπορούν να εκτελέσουν παρόμοιες κυβερνητικές δράσεις (π.χ. το Υπουργείο Εσωτερικών και το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης) και να πραγματοποιηθεί η συγχώνευση τους που θα συνοδεύεται από μια γενικότερη αναδιάρθρωση της λειτουργίας τους, όπως η μείωση των υφυπουργών και των αναπληρωτών Υπουργών.
- Για άλλους οργανισμούς και φορείς που υπάγονται στα Υπουργεία, να ακολουθηθούν παρόμοιες διαδικασίες συγχώνευσης όσων έχουν συναφείς αρμοδιότητες αλλά και εντοπισμός και κατάργηση όσων έχουν παρωχημένες αρμοδιότητες που δεν συνάδουν με την παρούσα δημόσια πολιτική (Μέργος et al, 2012, σ.186-188).

7.2 Εισαγωγή της ΔΟΠ στη δημόσια διοίκηση

Για την αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα, προτείνονται προς υλοποίηση ορισμένες πρακτικές οι οποίες αφορούν τη ΔΟΠ και τις στρατηγικές που αυτή περιλαμβάνει.

Μια από τις βασικές στρατηγικές είναι η υιοθέτηση διεθνών προτύπων αναγνώρισης ποιότητας από τον φορέα, όπως είναι τα ISO, ώστε να διασφαλιστεί η σίγουρη προσαρμογή στα προβλεπόμενα επίπεδα ποιότητας των υπηρεσιών και της λειτουργίας. Η λειτουργία των διαδικασιών αυτών στους δημόσιους οργανισμούς κατευθύνει τις πολιτικές κάθε υπηρεσίας με γνώμονα τους παρακάτω παράγοντες (Ραμματά, 2011, σ.71):

- Τους διαθέσιμους πόρους της υπηρεσίας για μια συγκεκριμένη περίοδο (οι οποίοι θα πρέπει να επιλέγονται σύμφωνα με τα ποιοτικά τους χαρακτηριστικά και όχι με κριτήρια κόστους⁵⁵)
- Τις ανάγκες εξυπηρέτησης του κοινού

⁵⁴ Το κυβερνητικό σχήμα το 2013 διαμορφωνόταν από 19 υπουργεία αριθμός που μειώθηκε σε 14 το 2015 (Σωτηρόπουλος, 2016, σ.125), τη στιγμή όπου οι διεθνείς βέλτιστες πρακτικές οργανισμών όπως ο ΟΟΣΑ και ο ΟΗΕ, υποστηρίζουν ότι απαιτούνται μόλις 10 διαφορετικά υπουργεία για την πλήρη κάλυψη των κυβερνητικών δράσεων (Παπαδημητρίου, 2013).

⁵⁵ Σύμφωνα με τη Δ.Ο.Π. θα πρέπει να αποφεύγεται η επιλογή των προμηθευτών με αποκλειστικό κριτήριο τις χαμηλές τιμές, αλλά να γίνεται ένας συνυπολογισμός της τιμής και της ποιότητας του παρεχόμενου προϊόντος/υπηρεσίας, ώστε να επιλέγεται εκείνο με τη βέλτιστη σχέση ποιότητας-τιμής (Ραμματά, 2011) .

Τα συγκεκριμένα συστήματα διαχείρισης ποιότητας εφαρμόζονται σε δημόσιους οργανισμούς και υπηρεσίες ανά τον κόσμο⁵⁶ και συνεπώς παρέχεται η παράλληλη δυνατότητα εφαρμογής τεχνικών benchmarking σε όσους τα υιοθετούν. Το benchmarking είναι μια τεχνική εμπνευσμένη από ιδιωτικές επιχειρήσεις, η οποία αξιολογεί τις επιδόσεις ενός οργανισμού και τις συγκρίνει με αυτές όμοιων οργανισμών. Επομένως, μέσω της παραπάνω διαδικασίας μπορούν να χρησιμοποιηθούν τα διαθέσιμα καταμετρημένα μεγέθη ενός δημοσίου φορέα (π.χ. ικανοποίηση εξυπηρετούμενων, ρυθμός διεκπεραίωσης εργασιών κλπ.) για σύγκριση με παρόμοια δεδομένα άλλων φορέων (παρόμοιου τύπου) από διαφορετικές χώρες.

Μέσα από τη συγκεκριμένη διαδικασία, χώρες με αναποτελεσματική δημόσια διοίκηση, μπορούν να εντοπίζουν τις παθογένειες των οργανισμών τους και να βασίζονται στις προσπάθειες αναδιοργάνωσης τους σε μοντέλα χωρών που διαθέτουν προηγμένα συστήματα διοίκησης και υψηλή καταμετρημένη αποτελεσματικότητα στις δημόσιες υπηρεσίες τους.

Επιπλέον, η εφαρμογή διαφορετικών προτύπων σε κάθε τομέα της δημόσιας διοίκησης⁵⁷ διαχωρίζει τη στρατηγική καθενός, ώστε να ταιριάζει απόλυτα στις δυνατότητες και απαιτήσεις του περιβάλλοντος εφαρμογής (ISO, 2014).

7.3 Ηλεκτρονική διακυβέρνηση

Η ανάπτυξη μεγάλων έργων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης τα τελευταία χρόνια (eGovNow, Διαύγεια II, ΕΡΜΗΣ κ.α.), έχει συμβάλλει ουσιαστικά στην καλύτερη απόδοση των δημοσίων οργανισμών, τη μείωση των γραφειοκρατικών βαρών αλλά και την καλύτερη εξυπηρέτηση του κοινού. Υπολογίζεται ότι η περαιτέρω εξάπλωση των ψηφιακών υπηρεσιών μπορεί να μειώσει έως και 80% τα ενδο-διοικητικά βάρη (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, 2012, σ.55). Για την καλύτερη προσαρμογή των πολιτών στα νέα δεδομένα⁵⁸, προτείνεται η σταδιακή εφαρμογή αλλαγών στις υπηρεσίες και η καλύτερη ενημέρωση των πολιτών για τις αλλαγές που πρόκειται να επακολουθήσουν (Ραμματά, 2011, σ.68).

Προτείνεται η διεύρυνση των συστημάτων ώστε να συμπεριλάβουν το σύνολο των δημοσίων φορέων και να καταστεί δυνατή η ψηφιοποίηση περισσότερων υπηρεσιών. Αυτό θα πρέπει να γίνει μέσα από την τήρηση συγκεκριμένων καλών πρακτικών για τη βέλτιστη εξυπηρέτηση των χρηστών, αλλά και την ορθή ανταλλαγή πληροφοριών ανάμεσα στους οργανισμούς:

- ο Οι καλές πρακτικές διαχείρισης των ενδοεπιχειρησιακών συναλλαγών προϋποθέτουν την τήρηση του πλαισίου διαλειτουργικότητας, καθώς και την ύπαρξη μιας ενιαίας δομής που θα τηρείται κατά την κατασκευή των πληροφοριακών υποδομών, ώστε να είναι δυνατή η χρήση τους από τους υπαλλήλους όλων των υπηρεσιών ανεξαιρέτως.

⁵⁶ Όσον αφορά την Ευρώπη, η εφαρμογή παρομοίων εργαλείων Διοίκησης Ολικής Ποιότητας σε δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς, γίνεται με τη συνδρομή του Ευρωπαϊκού Ιδρύματος Ποιοτικής Διοίκησης (EFQM), το οποίο παρέχει την κατάλληλη τεχνογνωσία και πληροφορίες στους ενδιαφερόμενους οργανισμούς. Στην Ελλάδα εκπροσωπείται από την ΕΕΔΕ (Ελληνική Εταιρία Διοίκησης Επιχειρήσεων).

⁵⁷ Η σειρά 9000 της ISO είναι από τα πιο διαδεδομένα συστήματα ανάπτυξης και εφαρμογής συστημάτων ΔΟΠ σε οργανισμούς παντός τύπου. Άλλα μοντέλα της ISO αποτελούν το ISO 18091, το οποίο εφαρμόζεται συνήθως στην τοπική αυτοδιοίκηση και το ISO 9001:2008 το οποίο αφορά στη βελτίωση της αποδοτικότητας των οργανισμών.

⁵⁸ Συχνά, οι πολίτες που ενδιαφέρονται να χρησιμοποιήσουν τις υπηρεσίες ενός φυσικού καταστήματος, αντιτίθενται σε αλλαγές που πρόκειται να εφαρμοστούν στις συγκεκριμένες υπηρεσίες (π.χ. να γίνουν διαθέσιμες μόνο μέσω διαδικτύου).

- ο Για τη βέλτιστη εξυπηρέτηση του κοινού προτείνεται η ανάπτυξη συστημάτων αμφίδρομης επικοινωνίας ανάμεσα στο χρήστη και την υπηρεσία. Οι πολίτες και οι επιχειρήσεις θα έχουν έτσι τη δυνατότητα υποβολής σχολίων κατά τη διεκπεραίωση των αιτημάτων τους τα οποία θα διευκολύνουν τις διαδικασίες. Απαραίτητη κρίνεται και η τήρηση των προτύπων του απλοποιημένου και φιλικού προς τον χρήστη περιβάλλοντος⁵⁹ και δυνατότητας εξυπηρέτησης ατόμων με ειδικές ανάγκες (IRM, 2016, σ.41). Η δε δυνατότητα αξιολόγησης των ηλεκτρονικών υπηρεσιών από τους χρήστες μέσω ειδικών εφαρμογών⁶⁰, είναι μια διαδικασία η οποία προασπίζει τη διαφάνεια των συστημάτων και σε συνδυασμό με τη συλλογή στατιστικών στοιχείων και άλλων επιχειρησιακών δεδομένων, μπορεί να συμβάλει σημαντικά στη βελτίωση τους.

Άλλα ψηφιακά εργαλεία που θα μπορούσαν να έχουν θετικό αντίκτυπο στην οργάνωση των πληροφοριών, είναι τα Συστήματα Ενδοεπιχειρησιακού Ελέγχου (ERP), που χρησιμεύουν στην ηλεκτρονική διαχείριση ανθρωπίνων πόρων, εφοδιαστικής αλυσίδας, προϋπολογισμού κάθε οργανισμού, όπως και το ηλεκτρονικό περιβάλλον αρχειοθέτησης και ανταλλαγής ψηφιοποιημένων εγγράφων.

Επιπλέον, ανάλογη μέριμνα απαιτείται και για την επίλυση θεμάτων ασφαλείας και προστασίας προσωπικών δεδομένων, ώστε να μην δημιουργηθούν νομικά εμπόδια κατά τη διάρκεια της υλοποίησης των συστημάτων.

7.3.1 Προάσπιση της διαφάνειας μέσα από την εφαρμογή ΤΠΕ

Η επέκταση των παρόντων και η δημιουργία νέων πληροφοριακών συστημάτων που να διενεργούν ελέγχους σε όλο το εύρος του δημοσίου, αποτελούν τις πλέον απαραίτητες ενέργειες που θα διασφαλίσουν τη διαφάνεια και τη λογοδοσία. Τέτοια συστήματα αφορούν:

- ο Τα συστήματα δημοσιονομικής διαχείρισης και ελέγχων για τον κρατικό προϋπολογισμό, τα οποία έχουν χρησιμοποιηθεί σε αρκετές ευρωπαϊκές χώρες και βοηθούν στον εντοπισμό κακοδιαχείρισης των πόρων. Η διαδικασία περιλαμβάνει την ανάλυση και δημοσιοποίηση στοιχείων για τις δαπάνες και τα αποτελέσματα που προκύπτουν, ακόμα και σε πραγματικό χρόνο (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, 2012, σ.82).
- ο Τις δημόσιες συμβάσεις, τομέας όπου έχουν πραγματοποιηθεί σημαντικές ενέργειες διαφανών διαδικασιών, μέσα από την κοινοποίηση των σχετικών πράξεων στη Διαύγεια, αλλά και τη λειτουργία της ΕΑΑΔΗΣΥ. Απαιτείται επιπλέον η δυνατότητα διενέργειας ηλεκτρονικών διαγωνισμών από την ΕΑΑΔΗΣΥ για όλες τις συμβάσεις, ανεξάρτητα από τον προϋπολογισμό τους, καθώς σήμερα η Αρχή αναλαμβάνει συμβάσεις αξίας 60.000€ και άνω (IOBE, 2014, σ.26).
- ο Την αναβάθμιση της Διαύγειας ώστε να αποκτήσει περιβάλλον πιο φιλικό προς τον χρήστη και τη μεταρρύθμιση της νομοθεσίας που εξαιρεί φορείς από την υποχρέωση

⁵⁹ Η ύπαρξη περιπλοκών στη χρήση συστημάτων μπορεί να δημιουργήσει αδυναμία εξυπηρέτησης ατόμων με μειωμένες ψηφιακές γνώσεις. Προγράμματα επιμόρφωσης του κοινού πάνω σε ανάλογα θέματα, θα μπορούσαν να μειώσουν το «ψηφιακό χάσμα» και να επεκτείνουν τη χρήση των συστημάτων σε περισσότερες ηλικιακές και κοινωνικές ομάδες (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, 2014a, σ.14).

⁶⁰ Παρόμοιο πρόγραμμα έχει υλοποιηθεί με την ονομασία Citizenlink στην Ολλανδία, κατά το οποίο ο χρήστης συμπληρώνει σε μια ειδική εφαρμογή τις απόψεις του και το βαθμό ικανοποίησής του για τις παρεχόμενες από το δημόσιο διαδικτυακές υπηρεσίες (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, 2012, σ.55).

ανάρτησης διοικητικών πράξεων, ώστε να ενταχθούν όλοι στο πρόγραμμα (IRM, 2016, σ.19).

Άλλες πρακτικές για την προάσπιση της διαφάνειας, όσον αφορά τη χρήση του κρατικού προϋπολογισμού, είναι η δρομολόγηση δειγματοληπτικών ελέγχων⁶¹ και η υιοθέτηση των βέλτιστων ευρωπαϊκών πρακτικών που αφορούν τα λογιστικά πρότυπα, όπως το Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών. Οι συγκεκριμένες, είναι από τις πιο διαδεδομένες τεχνικές της διεθνούς κοινότητας που έχουν συμβάλει σημαντικά στην επιτάχυνση των δημοσιονομικών ελέγχων (Καρκατσούλης, 2014, σ.604).

Τέλος, θα πρέπει να τονιστεί η ανάγκη τακτικής ενημέρωσης των δημοσίων λειτουργών πάνω σε θέματα ορθής υπαλληλικής συμπεριφοράς, όπως έχει ήδη ξεκινήσει να εφαρμόζεται από το ΕΚΔΔΑ, αλλά και η εγκαθίδρυση εκπαιδευτικών προγραμμάτων για την τήρηση των διαφανών διαδικασιών, ιδίως για τους εργαζόμενους σε φορείς επιρρεπείς στη διαφθορά.

7.3.2 Χρήση ΤΠΕ για την οργάνωση ανθρωπίνων πόρων

Προτείνεται η ηλεκτρονική καταγραφή των θέσεων εργασίας κάθε δημόσιου οργανισμού, με τη βοήθεια των νέων τεχνολογιών όπως και η αναλυτική επεξήγηση των αρμοδιοτήτων κάθε μιας εξ αυτών, μέσω των περιγραμμάτων εργασίας (job descriptions).

Αυτό θα συμβάλει στην οργάνωση μισθολογικών θεμάτων και σε θέματα πρόσληψης προσωπικού καθώς η βάση δεδομένων θα ενημερώνεται τακτικά ώστε να περιλαμβάνει διαθέσιμες θέσεις και ελλείψεις σε ανθρώπινο δυναμικό ανά οργανισμό (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, 2012, σ.61).

Έτσι, θα δημιουργηθεί μια “εσωτερική” αγορά εργασίας (internal job market) που θα επεκτείνεται σε όλο το φάσμα του δημοσίου και θα αφορά διαθέσιμες θέσεις για ανώτατα αλλά και πιο χαμηλόβαθμα στελέχη (IRM, 2016, σ.69).

7.4 Ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου τομέα

Τόσο η ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού όσο και η βελτίωση της αποδοτικότητας του, είναι απαραίτητοι παράγοντες για τη συνολική βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών στις δημόσιες υπηρεσίες. Προς αυτή την κατεύθυνση, προτείνεται η εφαρμογή ενός προγράμματος το οποίο θα βασίζεται σε τέσσερις παραμέτρους:

1. Αύξηση της κινητικότητας των υπαλλήλων: Η κινητικότητα μεταξύ διαφορετικών οργανισμών αλλά και επιπέδων της διοίκησης κρίνεται αναγκαία ώστε να μπορέσουν να εκπαιδευτούν οι υπάλληλοι σε μεγαλύτερο εύρος αρμοδιοτήτων και να καλυφθούν κενές θέσεις σε οργανισμούς (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, 2012, σ.60). Ένα μόνιμο καθεστώς κινητικότητας το οποίο να συνυπολογίζει τις ικανότητες κάθε υπαλλήλου και τις ανάγκες κάθε υπηρεσίας για στελέχωση θα έλυνε αρκετά

⁶¹ Το σύστημα δειγματοληπτικών δημοσιονομικών ελέγχων είναι ιδιαίτερα διαδεδομένο στο Ηνωμένο Βασίλειο, όπου το ανεξάρτητο ελεγκτικό γραφείο διενεργεί ελέγχους σε σχεδόν 60 οργανισμούς ανά έτος (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, 2012, σ.84).

προβλήματα όπως την υποστελέχωση υπηρεσιών που βρίσκονται στις περιφέρειες⁶², καθώς και την έλλειψη σε νέο ανθρώπινο κεφάλαιο⁶³.

2. Θέσπιση προγραμμάτων κατάρτισης: Τα εκπαιδευτικά προγράμματα που παρέχονται στους δημοσίους λειτουργούς χρειάζεται να ανασχεδιαστούν ώστε να προσαρμόζονται κατά το δυνατόν στις ανάγκες κάθε οργανισμού και υπαλλήλου (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, 2012, σ.62).

Στη συνέχεια οι υπάλληλοι θα εφαρμόζουν στην πράξη τις γνώσεις που απέκτησαν στο πρώτο στάδιο, σε συνθήκες πραγματικής εργασίας (on the job training), με τη διαφορά όμως ότι θα υπάρχει επίβλεψη από ανώτερο στέλεχος. Η διαδικασία θα “ολοκληρώνεται” μέσα από τα προγράμματα δια βίου κατάρτισης⁶⁴, που θα έχουν συνεχή ισχύ στις δημόσιες υπηρεσίες και θα αφορούν όλους τους υπαλλήλους (Ραμματά, 2011, σ.137). Κρίνεται απαραίτητη δε η συστηματική και εξειδικευμένη εκπαίδευση ανώτατων στελεχών και υπαλλήλων Υπουργείων που είναι επιφορτισμένοι με επιτελικό έργο, χωρίς αυτό όμως να αναιρεί την ανάγκη κατάρτισης και των χαμηλότερων κλιμακίων.

Επιπλέον, προτείνεται η συνεργασία με την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και άλλους φορείς, οι οποίοι μπορούν να παρέχουν εξειδικευμένη κατάρτιση σε επίπεδο δεξιοτήτων, τεχνογνωσίας αλλά και κουλτούρας και υπηρεσιακής συνείδησης (IRM, 2016, σ.53).

3. Καλύτερος προγραμματισμός: Για την καλύτερη οργάνωση του ανθρώπινου δυναμικού, προτείνεται αρχικά η ανανέωση των περιγραμμάτων εργασίας σε κάθε φορέα, ώστε αυτά να περιλαμβάνουν τις απαιτήσεις σε προσόντα και καθήκοντα που συνδέονται με κάθε θέση. Με αυτόν τον τρόπο θα αποφευχθεί η σύγχυση καθηκόντων και οι υπάλληλοι θα μπορούν να ενεργούν πιο αποτελεσματικά, αποφεύγοντας τις περιττές ενέργειες (Διοικητικό Επιμελητήριο, 2008, σ.39).

Ακολούθως, θα καθορίζεται ένα σχέδιο δράσης για κάθε υπηρεσία και Υπουργείο, βασιζόμενο στους διαθέσιμους υλικούς και άυλους πόρους και στη στοχοθεσία της συγκεκριμένης περιόδου. Σημαντικό παράγοντα αποτελεί η κατανομή των εργασιών με τρόπο που να προάγεται η ομαδικότητα⁶⁵, αφού είναι από τα πρωταρχικά μέσα αύξησης της αποτελεσματικότητας των υπαλλήλων (Ραμματά, 2011, σ.49).

4. Μεταρρύθμιση μισθολογίου: Η στενή συσχέτιση των αμοιβών με το βαθμολόγιο και την αρχαιότητα, δεν έχει επιτρέψει μέχρι σήμερα τη διαμόρφωση ενός δίκαιου συστήματος αμοιβών, το οποίο να λαμβάνει υπόψιν τις ιδιαιτερότητες κάθε θέσης και να ανταμείβει την αυξημένη απόδοση των υπαλλήλων (performance management). Ένα σύγχρονο μισθολόγιο που ακολουθεί τις αρχές του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ είναι απαραίτητο να συνδέεται στενά με το περιεχόμενο των περιγραμμάτων εργασίας (γνώσεις και

⁶² Καθώς συχνά παρατηρείται χαμηλή συμμετοχή σε προγράμματα κινητικότητας που μετακινούν υπάλληλους στην περιφέρεια, προτείνεται η υποχρεωτική συμπλήρωση ορισμένου χρόνου υπηρεσίας σε επαρχιακή περιοχή ώστε να μπορέσει ένας υπάλληλος να αναλάβει αργότερα υψηλή διοικητική θέση, πρακτική η οποία έχει εφαρμοστεί στο γαλλικό σύστημα κινητικότητας (Ραμματά, 2011, σ.154).

⁶³ Το φαινόμενο «γήρανσης» του ανθρώπινου δυναμικού παρατηρείται κατά κύριο λόγο στην κεντρική διοίκηση και τα Υπουργεία, σύμφωνα με έκθεση του ΟΟΣΑ (OECD, 2011, σ.30).

⁶⁴ Τα προγράμματα δια βίου μάθησης θα σχεδιάζονται σύμφωνα με τις εργασίες με τις οποίες είναι επιφορτισμένος ένας υπάλληλος μια συγκεκριμένη χρονική περίοδο, τις γνώσεις και ικανότητες του αλλά και τις γενικότερες συνθήκες του οργανισμού.

⁶⁵ Κάθε υπάλληλος μπορεί να αναλαμβάνει την ολοκλήρωση ενός έργου που εντάσσεται σε ένα ευρύτερο επιχειρησιακό σχεδιασμό. Με αυτόν τον τρόπο παρέχεται η δυνατότητα οι υπάλληλοι να εργάζονται και σε μικρές ομάδες με αλληλοσυμπληρούμενες εργασίες.

δεξιότητες υπαλλήλου, βαθμός και απαιτήσεις της θέσης), την επίτευξη των στόχων από τον υπάλληλο και τη γενικότερη επίδοση του.

Επιπλέον δεδομένα που πρέπει να λαμβάνονται υπόψιν είναι η οικογενειακή κατάσταση του υπαλλήλου και η τοποθεσία της θέσης που υπηρετεί (ώστε να παρέχονται οι ανάλογες διευκολύνσεις και προνόμια για όσους υπηρετούν σε απομακρυσμένες περιοχές) (Παπαδημητρίου, 2013).

Τέλος, όσον αφορά την αξιολόγηση των υπαλλήλων προτείνεται η πλήρης εφαρμογή των νόμων που αφορούν τη διοίκηση μέσω στόχων (MBO), η οποία θα βοηθήσει παράλληλα και την ορθή υλοποίηση των διαδικασιών για το ανθρώπινο δυναμικό που προαναφέρθηκαν.

Το πρόγραμμα αξιολόγησης των υπαλλήλων που θα καθιερωθεί, προτείνεται να βασιστεί και στις βέλτιστες ευρωπαϊκές πρακτικές, καθώς και στο «Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης» (Common Assessment Framework) (Μαΐστρος, 2016, σ.123).

Επιπροσθέτως, σε τοπικό επίπεδο μπορούν να αξιοποιηθούν τεχνικές αξιολόγησης από το κοινό, οι οποίες θα λαμβάνουν υπόψη ιδέες και προτάσεις των πολιτών για τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών.

7.5 Κανονιστική μεταρρύθμιση

Για την αντιμετώπιση της πολυνομίας και των διοικητικών βαρών που αυτή επιφέρει, προτείνεται η κατάργηση και επικαιροποίηση νόμων σύμφωνα με πρακτικές που έχουν εφαρμοστεί στις ΗΠΑ και το Ηνωμένο Βασίλειο. Για να μπορέσουν να πραγματοποιηθούν οι συγκεκριμένες δράσεις, απαιτείται αρχικά η κωδικοποίηση όλων των διαταγμάτων. Στη συνέχεια απαιτείται η αξιολόγηση των νόμων και κατάργηση όσων εξ αυτών κρίνονται ανεπαρκείς. Η διαδικασία αυτή μπορεί να πραγματοποιηθεί με τη χρήση διάφορων εργαλείων, συνίσταται όμως η χρήση της ρυθμιστικής «γκιλοτίνας», η οποία χρησιμοποιεί εξειδικευμένα λογισμικά και είναι περισσότερο αποτελεσματική για μεγάλο όγκο ρυθμίσεων.

Μέσα από τη συγκεκριμένη διαδικασία οι νόμοι αξιολογούνται και χωρίζονται ανάλογα με το αν πρόκειται να καταργηθούν οριστικά, να τροποποιηθούν μερικώς ή να διατηρηθούν ως έχουν. Στην περίπτωση της Ελλάδας, θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη έμφαση στους παλαιότερους νόμους, πολλοί εκ των οποίων δεν είναι εφαρμόσιμοι τη σημερινή εποχή και σε αυτούς που αφορούν τη λειτουργία της οικονομίας ώστε να αντιμετωπιστούν τα διοικητικά βάρη που επωμίζονται οι επιχειρήσεις (Σωτηρόπουλος et al, 2016, σ.108).

Μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας προτείνεται και η οργάνωση των νόμων σε διαφορετικές κατηγορίες ανάλογα με το περιεχόμενό τους (π.χ. υγεία, παιδεία, περιβάλλον) ώστε είναι πιο εύκολα προσβάσιμοι από τους πολίτες και τη διοίκηση.

Για να αποφευχθούν παρόμοια προβλήματα πολυνομίας και κακονομίας στο μέλλον, απαιτούνται συγκεκριμένα μέτρα στα οποία περιλαμβάνονται:

- Πλήρης εφαρμογή του νόμου 4048/2012 που αφορά την καλή νομοθέτηση και τήρηση όλων των κανόνων που αναφέρονται σε αυτόν κατά τη διαδικασία ψήφισης νέων νόμων
- Θέσπιση ανώτατου αριθμού νομοσχέδιων που δύνανται να καταθέτουν τα Υπουργεία κάθε χρόνο

- Έκδοση εκθέσεων βάσει του βρετανικού μοντέλου, που να αναλύουν το περιεχόμενο και τις προβλεπόμενες επιπτώσεις των νομοθετικών ρυθμίσεων που πρόκειται να ψηφιστούν στο άμεσο μέλλον, ώστε να δίνεται περιθώριο προσαρμογής στη διοίκηση αλλά και τις επιχειρήσεις
- Επαναξιολόγηση των ρυθμίσεων με την παρέλευση συγκεκριμένου αριθμού ετών, ώστε να επιβεβαιώνεται η καταλληλότητά της. Σε περιπτώσεις όπου κρίνεται ότι μια ρύθμιση είναι παρωχημένη, θα πρέπει να αποσύρεται (Σωτηρόπουλος et al, 110-115)

7.6 Απλούστευση των διαδικασιών

Πολλοί είναι οι οργανισμοί του δημοσίου που λειτουργούν στην Ελλάδα και έχουν καταστεί πλέον αναποτελεσματικοί ή το επίπεδο των παρεχόμενων υπηρεσιών τους προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις χαρακτηρίζεται εξαιρετικά χαμηλό. Αυτό οφείλεται κυρίως στην απουσία ανανέωσης των διοικητικών διαδικασιών και στην έλλειψη ικανότητας προσαρμογής στις αυξημένες απαιτήσεις της σύγχρονης εποχής (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, 2012). Η αντιμετώπιση των παθογενειών αυτών μεταφράζεται σε βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις και επαναφορά της γενικότερης αξιοπιστίας των πολιτών προς τις δημόσιες υπηρεσίες.

Οι μεταρρυθμίσεις για την απλοποίηση των διαδικασιών προτείνεται να σχεδιαστούν με γνώμονα τον ορθότερο καταμερισμό των διοικητικών αρμοδιοτήτων. Η επιφόρτιση των υπουργείων μονάχα με καθήκοντα επιτελικού χαρακτήρα, σε συνδυασμό με τη διαμόρφωση των διοικητικών αρμοδιοτήτων αποκλειστικά από προεδρικά διατάγματα⁶⁶, είναι από τα σημαντικότερα μέτρα ώστε να καταστούν τα υπουργεία στρατηγικά κέντρα και να αντιμετωπιστούν προβλήματα επικαλύψεων και συναρμοδιοτήτων.

Ακόμη, δεδομένου ότι σχεδόν το 60% των υποστηρικτικών διοικητικών διαδικασιών που πραγματοποιούν οι κεντρικές διοικήσεις αφορούν τη διατμηματική ή διεπιχειρησιακή μεταβίβαση πληροφοριών, γίνεται αντιληπτό πόσο σημαντική είναι η βελτίωση της επικοινωνίας μεταξύ οργανισμών και Υπουργείων. Η αντικατάσταση πεπαλαιωμένων και χρονοβόρων μεθόδων επικοινωνίας με νέα πληροφοριακά συστήματα που θα εξυπηρετούν την ταχύτερη μεταβίβαση πληροφοριών και καινοτόμων λύσεων, είναι από τα κυρίαρχα μέτρα για την βελτίωση της εσωτερικής λειτουργικότητας των οργανισμών (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, 2012, σ.47-55).

Άλλες δράσεις που προτείνεται να πραγματοποιηθούν, είναι η ελαχιστοποίηση των απαιτήσεων για σύσταση επιχείρησης, καθώς επίσης και εφαρμογή και τήρηση προθεσμιών εκ μέρους των υπηρεσιών, ιδίως σε σημαντικές κατηγορίες αιτημάτων (π.χ. απονομή σύνταξης). Σε περιπτώσεις αδικαιολόγητης καθυστέρησης, η υπηρεσία θα υποχρεούται να αποζημιώσει τον εξυπηρετούμενο, έργο στο οποίο μπορεί να συμβάλει και ο Συνήγορος του Πολίτη (Διοικητικό Επιμελητήριο, 2008, σ.38).

⁶⁶ Σήμερα, η πλειοψηφία των διοικητικών αρμοδιοτήτων διαμορφώνεται από προεδρικά διατάγματα, σε ποσοστό 63,78%. Ένα σημαντικό ποσοστό ωστόσο κατέχει και η θέσπιση μέσω νόμων (11,65%) και Υπουργικών Αποφάσεων (24,57%). Το γεγονός αυτό μπορεί να προκαλέσει ανομοιογένεια στη δομή και το περιεχόμενο των διοικητικών αρμοδιοτήτων, με ανάλογες επιπτώσεις στην ορθή λειτουργία των οργανισμών (Dubois et al, 2013, σ.238).

7.6.1 Μεταφορά της Ευρωπαϊκής εμπειρίας στις διοικητικές διαδικασίες

Σε επόμενο στάδιο, θα ήταν σημαντικό να σχεδιαστούν οι κατάλληλες δράσεις απλούστευσης των διαδικασιών, ακολουθώντας μοντέλα που έχουν εφαρμοστεί επιτυχώς σε χώρες όπως η Ολλανδία. Σύμφωνα με το συγκεκριμένο σύστημα, οι οργανισμοί υιοθετούν ορισμένα πρότυπα καλών πρακτικών και αξιολογούνται για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα βάσει παραγόντων όπως η δυνατότητα ανταπόκρισης στα αιτήματα των εξυπηρετούμενων μέσα σε διάστημα τριών ημερών, την απλοποίηση τυχόν ελέγχων που διενεργούνται και αύξηση των υπηρεσιών που παρέχονται ηλεκτρονικά (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, 2012, σ.24). Κατά την ολοκλήρωση της αξιολόγησης οι υπηρεσίες που έχουν επιτύχει τους τιθέμενους στόχους, επιβραβεύονται με πιστοποίηση αποδοτικότητας.

Αντίστοιχα η Γαλλία έχει πραγματοποιήσει αρκετές δράσεις για την απλούστευση των διαδικασιών, όπως η δραστική μείωση του αριθμού των διοικητικών εγγράφων και η ψηφιοποίηση της πλειοψηφίας αυτών, η δυνατότητα πρόσβασης σε υπηρεσίες ακόμα και της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω διαδικτύου και ελαχιστοποίηση των απαιτούμενων δικαιολογητικών για επιχειρήσεις που επιθυμούν να συμμετάσχουν σε δημόσιους διαγωνισμούς (Ραμματά, 2011, σ.213-225)

Η προσαρμογή των παραπάνω διαδικασιών μπορεί να ξεκινήσει με τους ανάλογους ελέγχους από τις Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου (αφού συσταθούν πρώτα και στους ΟΤΑ), οι οποίες θα προσδιορίζουν νέα διοικητικά εμπόδια που έχουν προκύψει και τους τρόπους αντιμετώπισής τους. Οι Μ.Ε.Ε. μπορούν επιπλέον να συμβάλουν στον προσδιορισμό των διοικητικών εγγράφων που μπορούν να ψηφιοποιηθούν ή που κρίνονται ανεπαρκή και απαιτείται η κατάργησή τους.

7.7 Φορολογική διοίκηση και συνταξιοδοτικό σύστημα

Φορολογική διοίκηση

Στη φορολογική διοίκηση έχουν γίνει σημαντικά βήματα την τελευταία τριετία για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και την επέκταση χρήσης του πλαστικού χρήματος. Άλλα προτεινόμενα μέτρα προς αυτές τις κατευθύνσεις είναι η υποχρεωτική χρήση πλαστικού χρήματος σε όλο το φάσμα της εγχωρίας αγοράς και η επέκταση των ελέγχων για περιπτώσεις φοροδιαφυγής με ηλεκτρονικά μέσα (π.χ. προγράμματα που να διασταυρώνουν πληροφορίες τραπεζικών λογαριασμών με φορολογικές δηλώσεις).

Επιπλέον, χρήσιμη για την αγορά εργασίας μπορεί να αποδειχθεί η μείωση της φορολογίας των εισοδημάτων η οποία είναι αρκετά υψηλότερη από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Αυτό μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνο υπό την προϋπόθεση ότι έχει γίνει η κατάλληλη αναδιάρθρωση των ασφαλιστικών οργανισμών ώστε να μπορέσουν να υποστηρίξουν μια πιθανή μείωση στις ασφαλιστικές εισφορές.

Όσον αφορά στην προσέλκυση επενδύσεων, προτείνεται η εφαρμογή μειωμένου συντελεστή φορολογίας για νεοφυείς επιχειρήσεις, ο οποίος όμως θα παραλληλίζεται με τον κανονικό συντελεστή μετά το πέρας συγκεκριμένου διαστήματός από την έναρξη της επιχείρησης. Στο ίδιο πλαίσιο μπορεί να εξεταστεί το ενδεχόμενο προσωρινής μείωσης της φορολογίας για τις

επιχειρήσεις εκείνες που αντιμετωπίζουν δυσκολίες στη λήψη χρηματοδότησης από τα κρατικά προγράμματα επιδοτήσεων.

Συνταξιοδοτικό σύστημα

Όπως αναλύθηκε και στα προηγούμενα κεφάλαια, το συνταξιοδοτικό σύστημα δεν κρίνεται βιώσιμο για την οικονομία της χώρας και απαιτούνται σημαντικές αναδιαρθρώσεις. Στην επιδείνωση της βιωσιμότητας των ασφαλιστικών οργανισμών συνέβαλλε σε μεγάλο βαθμό η οικονομική κρίση καθώς κατά αυτό το διάστημα μειώθηκε η αναλογία εργαζομένων προς συνταξιούχους.

Για την αντιμετώπιση των φαινομένων αυτών προτείνεται η λήψη μέτρων που να αποθαρρύνουν την πρόωρη συνταξιοδότηση και θα ευθυγραμμίζουν τα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης με αυτά της υπόλοιπης Ευρώπης. Αυτό μπορεί να γίνει πράξη και με τα αναπροσαρμοζόμενα όρια συνταξιοδότησης που εφαρμόζονται ήδη σε πολλές χώρες, αναμεσά τους η Δανία, Σουηδία, Αγγλία και Γερμανία.

Παράλληλα, για να εξυγιανθεί το συνταξιοδοτικό σύστημα και να μην επωμίζονται αποκλειστικά οι φορολογούμενοι τις δαπάνες των ασφαλιστικών ταμείων, κρίνεται απαραίτητη η πλήρης εκμετάλλευση της περιουσίας των ασφαλιστικών οργανισμών ώστε να εξοικονομηθούν πόροι ή να προκύψουν έσοδα (π.χ. μεταφορά των υπηρεσιών σε ιδιότητα κτήρια ή ενοικίαση αυτών).

7.8 Πλήρης εφαρμογή των χαρτών δικαιωμάτων του πολίτη

Οι χάρτες δικαιωμάτων του πολίτη είναι από τα πιο χρήσιμα εργαλεία που μπορεί να χρησιμοποιεί η δημόσια διοίκηση ώστε να γνωστοποιεί στους πολίτες τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους απέναντι στις δημόσιες υπηρεσίες. Για το σκοπό αυτό προτείνεται η ανανέωση και επέκταση των χαρτών σε όλους τους δημόσιους οργανισμούς. Η διαδικασία της εκ νέου διαμόρφωσης μπορεί να πραγματοποιηθεί μέσα από τη συνεργασία των δημόσιων φορέων και της κοινωνίας των πολιτών.

Η συγκεκριμένη δράση θα ενισχύσει σημαντικά τη συμμετοχή των πολιτών στη διοίκηση⁶⁷ και θα τους επιτρέψει να προβάλλουν τα αιτήματα και τις προσδοκίες τους για τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών (Ραμματά, 2011, σ.112). Αντίστοιχα, οι οργανισμοί θα μπορούν να προσδιορίσουν και να γνωστοποιήσουν άμεσα στους πολίτες τις δυνατότητες ανταπόκρισής τους στις προτεινόμενες δράσεις, ανάλογα με τις υπάρχουσες δομές, πόρους και ανθρώπινο δυναμικό.

Επιπλέον οφέλη που θα προκύψουν θα είναι η ελαχιστοποίηση φαινομένων μετακύλισης αρμοδιοτήτων μεταξύ διαφορετικών τμημάτων ή οργανισμών και η συνεπής άσκηση των καθηκόντων των δημοσίων υπαλλήλων, καθώς στους χάρτες θα αναφέρονται αναλυτικά οι υποχρεώσεις κάθε οργανισμού και τα δικαιώματα των πολιτών.

⁶⁷ Η συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων έχει ήδη εφαρμοστεί σε χώρες όπως η Γαλλία για θέματα ηλεκτρονικών υπηρεσιών.

Γενικά συμπεράσματα

Κυρίως σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να αναδείξει τις βασικές μεταρρυθμίσεις που αφορούν την ελληνική δημόσια διοίκηση και έχουν επιτευχθεί από την έναρξη εφαρμογής των Μνημονίων συνεννόησης το 2010 μέχρι σήμερα καθώς και να προβεί σε κριτική επισκόπηση των αποκλίσεων που εμφανίζονται μεταξύ του περιεχομένου των σχεδιασμένων μεταρρυθμίσεων και της πραγματικής υλοποίησής τους από τις δημόσιες υπηρεσίες. Η εφαρμογή των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων κρίθηκε απαραίτητη για την εξυγίανση της οικονομίας, με έμφαση κυρίως στην αναδιοργάνωση του δημοσίου τομέα. Η υπερβολική διόγκωση του κράτους, η γραφειοκρατία και η διαφθορά, ήταν μερικές μόνο από τις χρόνιες παθογένειες που έπλητταν τη δημόσια διοίκηση και που απαίτησαν τα περισσότερα διορθωτικά μέτρα ώστε να αντιμετωπιστούν.

Δuo μόλις χρόνια μετά την έναρξη εφαρμογής των προγραμμάτων, οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες σχεδόν πενταπλασιαστήκαν (βλ. διάγραμμα 2) και οδήγησαν στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, την επέκταση της διαφάνειας στις συναλλαγές του κράτους και στην υιοθέτηση μεγάλου αριθμού βέλτιστων διεθνών πρακτικών. Από το 2010 μέχρι σήμερα έχουν υλοποιηθεί πρωτοποριακά έργα προς συγκεκριμένες κατευθύνσεις. Ορισμένα μόνο από αυτά αφορούν την αποκέντρωση («Καλλικράτης»), την προάσπιση της διαφάνειας στο κράτος («Διαύγεια»), τις δημόσιες συμβάσεις («Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων», το «Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συβάσεων»), την εξυπηρέτηση των πολιτών (ηλεκτρονική πύλη «Ερμής») και την αυτοματοποίηση των διαδικασιών μισθοδοσίας των δημοσίων υπαλλήλων («Ενιαία Αρχή Πληρωμής»).

Γίνεται αντιληπτό ότι η δημόσια διοίκηση κατέχει πλέον τα απαραίτητα εργαλεία που την καθιστούν πολύ πιο ανταγωνιστική σε σχέση με την εποχή προ-κρίσης. Παρ' όλα αυτά εν μέσω Μνημονίων έχουν αναληφθεί και ορισμένες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, οι οποίες είχαν αρνητικό αντίκτυπο στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης (π.χ. απομάκρυνση έμπειρων στελεχών) καθώς και στην υλοποίηση των υπόλοιπων «υγειών μεταρρυθμίσεων». Για να αποφευχθούν παρόμοια φαινόμενα, προτείνεται οι μελλοντικές μεταρρυθμιστικές ενέργειες να καταλαμβάνονται από καλύτερη οργάνωση και να διενεργούνται αυστηρότεροι έλεγχοι που αφορούν τις επιπτώσεις των προωθούμενων μεταρρυθμίσεων, πριν αυτές υλοποιηθούν.

Μέσα από τη διεξαγωγή της πρωτογενούς έρευνας επιχειρήθηκε να αναδειχτούν ορισμένοι από τους τομείς υψηλής σημασίας της δημόσιας διοίκησης στους οποίους εφαρμοστήκαν εγκαίρως οι προβλεπόμενες μεταρρυθμίσεις, αλλά και εκείνοι στους οποίους εφαρμοστήκαν με καθυστερήσεις ή και καθόλου. Όπως και στα προηγούμενα Μνημόνια συνεννόησης, όπου οι στόχοι που δεν είχαν επιτευχθεί εντός των προβλεπόμενων χρονικών πλαισίων αναβάλλονταν για υλοποίηση στην επόμενη αξιολόγηση, υπήρξαν και πάλι ορισμένες περιπτώσεις παρεκκλίσεων από τους στόχους (π.χ. η κινητικότητα των υπαλλήλων).

Ωστόσο θα πρέπει να συνυπολογιστούν και οι επιτυχίες που σημειώθηκαν οι οποίες είναι ιδιαίτερα σημαντικές καθώς όπως φαίνεται οδηγούμαστε σε μια πιο ανεξάρτητη και αποπολιτικοποιημένη δημόσια διοίκηση, χωρίς κυβερνητικές παρεμβάσεις (δημιουργία ΑΑΔΕ, ανεξάρτητη υλοποίηση ΕΣΠΑ, επιλογή στελεχών από το Μητρώο Επιτελικών Στελεχών κ.α.) και σε ανανέωση των μεθόδων αξιολόγησης των υπαλλήλων και των οργανωτικών δομών. Ακόμα, γίνονται ενέργειες προς τη σωστή κατεύθυνση με στόχο την εσωτερική

αναδιοργάνωση αρκετών υπηρεσιών και την επέκταση των ΤΠΕ σε όλο το φάσμα της δημόσιας διοίκησης.

Τέλος να σημειωθεί ότι σύμφωνα με την πιο πρόσφατη αξιολόγηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το ελληνικό Πρόγραμμα (Ιούνιος 2017), υπήρξε σημαντική πρόοδος στις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες κατά το διάστημα 2016-2017. Παρ' όλα αυτά κρίνεται απαραίτητη η προώθηση των 18 βασικών παραδοτέων που αφορούν τη δημόσια διοίκηση και αρκετές μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες, ώστε να οδηγηθούμε σε ένα σύγχρονο κράτος με αποτελεσματική διοίκηση και να ακολουθήσει μέσω αυτού η ολοκλήρωση του τρίτου Προγράμματος τον Αύγουστο του 2018.

Βιβλιογραφικές Πηγές

Ελληνική Βιβλιογραφία

- Λαδής, Σ. και Νταλάκου, Β. (2008). *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική*. Πάτρα: Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο.
- Μαΐστρος, Π. (2009). *Τα τρία Κύματα Μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα [1975-2015+]*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Μαΐστρος, Π. (2016). *Μεταρρυθμίσεις ή Επικοινωνιακές Φωτοβολίδες;*. 1^η Έκδοση. Αθήνα: Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις.
- Μέργος, Γ. και Μακρυδημήτρης, Α. (2012). *Η Προώθηση των Μεταρρυθμίσεων στην Ελληνική Οικονομία*. Αθήνα: Ακαδημία Αθηνών.
- Μιχαλόπουλος, Ν. (2003). *Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Ντάνος, Α. (2014). *Δημόσια Διοίκηση*. Αθήνα: Σύγχρονη Εκδοτική
- Πελαγίδης, Θ. (2015). *Ανάλυση της Ελληνικής Οικονομίας*. Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών
- Ραμματά, Μ. (2011). *Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση Ανάμεσα στη Γραφειοκρατία και το Μάνατζμεντ*. 1^η Έκδοση. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.
- Ρωσσιδής, Ι. (2014). *Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*. 1^η Έκδοση. Αθήνα: Εκδόσεις Σταμούλη.

Άρθρα

- Καραμανώλη, Ε. (2015). «Το «γαλλικό μοντέλο» αξιολόγησης». *Η Καθημερινή*. 11 Μαρτίου. Ιστοσελίδα: <http://www.kathimerini.gr/806776/article/epikairothta/politikh/to-galliko-montelo-a3iologhshs> [Πρόσβαση, 09/2017]
- Καρκατσούλης, Π., (2014). «Διοικητική παθολογία και διοικητική μεταρρύθμιση». *Ελληνική Ένωση Τραπεζών*. Ιστοσελίδα: <http://www.hba.gr/5Ekdosis/UplPDFs/sylltomos14/589-606%20Karkatsoulis%202014.pdf> [Πρόσβαση 04/2017]
- Λαδής, Σ., (2011). «Οικονομική Κρίση και Διοικητική Μεταρρύθμιση στην Ελλάδα και στην Κύπρο: Ευκαιρίες και Περιορισμοί». Πανεπιστήμιο Λευκωσίας. Ιστοσελίδα: http://www.dee.gr/mediaupload/publications/LADI_BOOKLET_POLITIC_2_2011.pdf [Πρόσβαση 06/2017].
- Μανιτάκης, Α. και Μπαλαμπανίδης, Γ. (2015). «Γιατί δεν προχωρά η διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα: Δομικά ελλείμματα, προ-απαιτούμενα και απαιτούμενα». *Πολιτική Επιθεώρηση*. 22 Ιουνίου. Ιστοσελίδα: http://politicalreviewgr.blogspot.gr/2015/06/blog-post_61.html [Πρόσβαση, 04/2017].
- Παπαδημητρίου, Κ., (2013). «Πραγματικοί Όροι Λειτουργίας Δημοσίων Υπηρεσιών και Σύγχρονη Προσπάθεια Διοικητικής Μεταρρύθμισης». Διοικητικό Επιμελητήριο.

Ιστοσελίδα: <http://dee.gr/mediaupload/publications/SYNDIASKEPSH%20ADEDY-K%20PAPADHMHTRIOY.pdf> [Πρόσβαση, 04/2017].

- Παπαϊωάννου, Η., (2011). «Η αδικία της δικαιοσύνης». Κολλέγιο Ντάρτμουθ (Dartmouth), Πανεπιστήμιο Χάρβαρντ (Harvard) και Κέντρο Έρευνας Οικονομικής Πολιτικής (CEPR). Available at: http://greekeconomistsforreform.com/wp-content/uploads/injustice_Papaioannou_Greek.pdf [Πρόσβαση, 06/2017].
- Ραμματά, Μ., (2017). «Συστήματα αξιολόγησης και προαγωγικής εξέλιξης των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα: κριτική αξιολόγηση». *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*. Ιανουάριος – Φεβρουάριος 2017. Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Φορτσάκης, Θ., (2012). «Η επιτάχυνση της απονομής της δικαιοσύνης». Ιστοσελίδα: <http://www.hba.gr/5Ekdosis/UplPDFs/sylltomos14/563-574%20Fortsakis%202014.pdf>
- Featherstone, K., (2014). “External Conditionality and the Debt Crisis: the ‘Troika’ and Public Administration Reform in Greece”. *Journal of European Public Policy*. London: Routledge.
- Halaskova, M., (2015). “Public Administration in EU Countries: Selected Comparative Approaches”. *Central European Review of Economic Issues*, Vol 18: 1. Ιστοσελίδα: <http://dspace.vsb.cz/bitstream/handle/10084/111769/VOL18NUM01PAP%2004.pdf?sequence=1> [Πρόσβαση 04/2017]
- Lambropoulou, E., (2012). “Myths and Realities about Corruption in Public Administration and its Discourse in Greece”. Ιστοσελίδα: <http://amsterdamlawforum.org/article/view/281> [Πρόσβαση 06/ 2017].
- Makrydemetres, A., Zervopoulos, P. and Pravita, M., (2016). “Reform of Public Administration in Greece; Evaluating Structural Reform of Central Government Departments in Greece: Application of the DEA Methodology”. Hellenic Observatory. Ιστοσελίδα: <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/hellenicObservatory/CMS%20pdf/Publications/GreeSE/GreeSE-No97.pdf>
- Monastiriotis, V., (2011). “The Greek crisis in focus: Austerity, Recession and paths to Recovery”. Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe. Hellenic Observatory. Ιστοσελίδα: <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/hellenicObservatory/pdf/GreeSE/GreeSE%20Special%20Issue.pdf>
- Spanou, C. and Sotiropoulos, D., (2011). “The Odyssey of Administrative Reforms in Greece, 1981-2009”: A Tale of Two Reform Paths.

Μελέτες - Εκθέσεις

- Ανεξάρτητος Μηχανισμός Αξιολόγησης (IRM), (2016). *Έκθεση Προόδου 2014-2015: Ελλάδα*. Openwise - Δεύτερη Έκθεση Προόδου. Ιστοσελίδα: https://www.opengonpartnership.org/sites/default/files/Greece_IRM%20Report_2016_final_print.pdf [Πρόσβαση 06/2017].
- Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, (2015). *Ετήσια Έκθεση 2014*. Ιστοσελίδα: https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/125/EkthesiGEDD2014.pdf. [Πρόσβαση 07/2017]

- Διοικητικό Επιμελητήριο, (2008). *Η Μεταρρύθμιση του Κράτους: Διοίκηση και Διακυβέρνηση για τον 21ο αιώνα*. Αθήνα: Διοικητικό Επιμελητήριο. Ιστοσελίδα: http://www.dee.gr/mediaupload/publications/metarithmisi_delfon.pdf [Πρόσβαση 06/2017].
- Διοικητικό Επιμελητήριο, (2014). *Κείμενο Γνώμης του Δ.Ε.Ε. για την Αξιολόγηση των Δημόσιων & Δημοτικών Υπαλλήλων*. Ιστοσελίδα: <http://www.roeota.gr/anakoinoiseis/SYGNAJ10-7-2014.pdf> [Πρόσβαση 05/2017]
- Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης, (2016). *Βασικοί Δείκτες Έρευνας και Ανάπτυξης για δαπάνες και προσωπικό το 2015 στην Ελλάδα*. Αθήνα.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2010). *Το Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής για την Ελλάδα*. Occasional Papers. Βρυξέλλες. Ιστοσελίδα: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp61_el.pdf [Πρόσβαση, 02/2017].
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2014). *Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Βάσει του Στόχου «Επενδύσεις για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση»*. Περιφερειακή Πολιτική της ΕΕ: Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα - Ελλάδα. Βρυξέλλες: Υπηρεσία Εκδόσεων Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ιστοσελίδα: https://www.espa.gr/el/Documents/Metarhythmisi_Dimosiou_2014GR05M2OP001_1_2_el.pdf [Πρόσβαση, 02/2017].
- Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών (IOBE), (2014). *Ο ρόλος των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και οι προοπτικές της ελληνικής οικονομίας*. Ιστοσελίδα: http://iobe.gr/docs/research/res_03_20052014_rep_gr.pdf [Πρόσβαση 06/2017].
- Μασουράκης, Μ., Μήτσοπουλος, Μ. και Πρίντσιπας Κ., (2016). «Οι δυο όψεις της πραγματικότητας...». Σύνδεσμος Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών. *Οικονομία και Επιχειρήσεις: Εβδομαδιαίο Δελτίο για την Ελληνική Οικονομία*, 19 Μαΐου 2016. Ιστοσελίδα: http://www.sev.org.gr/Uploads/Documents/49525/weekly_19_5_2016.pdf [Πρόσβαση, 09/2017].
- Σωτηρόπουλος, Α. και Χριστόπουλος, Λ., (2016). *Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα: Ανάλυση Αποτυχιών του Παρελθόντος και Προτάσεις Βελτιωτικών Παρεμβάσεων*. Αθήνα: Διανέοσις. Ιστοσελίδα: https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2016/07/polynomia_final2.pdf [Πρόσβαση, 07/2017]
- Τράπεζα της Ελλάδος, (2016). *Νομισματική Πολιτική - Ενδιάμεση Έκθεση 2016*. Αθήνα: Ίδρυμα Εκτύπωσης Τραπεζογραμματίων και Άξιων της Τράπεζας της Ελλάδος. Ιστοσελίδα: http://www.bankofgreece.gr/BogEkdoseis/Inter_NomPol2016.pdf [Πρόσβαση, 02/2017].
- Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, (2017α). *Αποστολή Οδηγού Εφαρμογής του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης (ΚΠΑ) – Οδηγίες εφαρμογής του ΚΠΑ*. Αθήνα. Ιστοσελίδα: http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20170628_egiklios.pdf [Πρόσβαση, 07/2017]
- Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, (2017β). *Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση*. Ιστοσελίδα: http://dimosio2020.gov.gr/wp-content/uploads/2017/08/Dimosio_booklet-forsite.pdf [Πρόσβαση, 09/2017]
- Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, (2012). *Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση*. Ιστοσελίδα: http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2012/01/lefki_vivlos.pdf [Πρόσβαση, 04/2017].

- Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, (2014a). *Στρατηγική για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση 2014 – 2016*. Ιστοσελίδα: <http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2014/02/stratigiki-ilektron.-diakyv.-teliko-pdf1.pdf>
- Υπουργείο Εσωτερικών & Διοικητικής Ανασυγκρότησης, (2016a). *Σύστημα διεκπεραίωσης υποθέσεων πολιτών* www.ermis.gov.gr. Ιστοσελίδα: http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20160216_sistema_eksipiretisis_politon_stats.pdf
- Alpha Bank, (2014). *Εβδομαδιαίο Δελτίο Οικονομικών Εξελίξεων, Νοέμβριος*. Ιστοσελίδα: <https://www.alpha.gr/files/infoanalyses/weekly06112014.pdf> [Πρόσβαση, 06/2017]
- Dubois, E., Schurrer, C. and Velicogna, M., (2013). *The functioning of judicial systems and the situation of the economy in the European Union Member States*. Strasbourg: European Commission. Ιστοσελίδα: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/cepej_study_justice_scoreboard_en.pdf
- European Commission, (2010a). *EUROPE 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*. Brussels.
- European Commission, (2010b). *The Economic Adjustment Programme for Greece: First Review*. Occasional Papers 68. Brussels: Publications Office of the European Union. Ιστοσελίδα: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op68_en.htm. [Πρόσβαση, 03/2017]
- European Commission, (2011a). *The Economic Adjustment Programme for Greece: Fifth Review*. Occasional Papers 87. Brussels: Publications Office of the European Union. Ιστοσελίδα: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp87_en.pdf [Πρόσβαση, 03/2017]
- European Commission, (2011b). *The Economic Adjustment Programme for Greece: Fourth Review*. Occasional Papers. Brussels: Publications Office of the European Union.
- European Commission, (2012). *The Second Economic Adjustment Programme for Greece: First Review*. Occasional Papers. Brussels: Publications Office of the European Union. Ιστοσελίδα: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp123_en.pdf
- European Commission, (2014). *The Second Economic Adjustment Programme for Greece: Fourth Review*. Occasional Papers. Brussels: Publications Office of the European Union. Ιστοσελίδα: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2014/pdf/ocp192_en.pdf
- European Commission, (2015). *Greece: Memorandum of Understanding for a Three-year ESM Programme*. Brussels: Publications Office of the European Union. Ιστοσελίδα: https://ec.europa.eu/info/files/memorandum-understanding-greece-august-2015_en
- European Commission, (2016a). *Compliance Report: The Third Economic Adjustment Programme for Greece - First Review*. Brussels: Publications Office of the European Union. Ιστοσελίδα: https://ec.europa.eu/info/files/compliance-report-third-economic-adjustment-programme-greece-first-review_en

- European Commission, (2016b). *The 2016 National Reform Programme - Greece*. Ιστοσελίδα: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/nrp2016_greece_en.pdf [Πρόσβαση, 03/2017].
- European Commission, (2016c). *The 2016 EU Justice Scoreboard*. Ιστοσελίδα: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2016_selected_graphs_en.pdf [Πρόσβαση, 06/2017]
- European Commission, (2017a). *Financial Assistance to Greece*. Ιστοσελίδα: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-greece_en [Πρόσβαση, 02/2017].
- European Commission, (2017b). *New European Interoperability Framework*. Ιστοσελίδα: https://ec.europa.eu/isa2/eif_en. Luxembourg: Publications Office of the European Union. [Πρόσβαση, 07/2017]
- European Commission (2017c). *Compliance Report: The Third Economic Adjustment Programme for Greece - Second Review*. Brussels: Publications Office of the European Union. Ιστοσελίδα: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/compliance_report-to_ewg_2017_06_21.pdf [Πρόσβαση, 07/2017]
- European Council, (2017). *Greece: The Third Economic Adjustment Programme*. Consilium.europa.eu. Ιστοσελίδα: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/financial-assistance-eurozone-members/greece-programme>
- European Institute of Public Administration (EIPA), (2013). *The Common Assessment Framework (CAF): Improving Public Organisations through Self-Assessment*. Ιστοσελίδα: http://www.eipa.eu/files/File/CAF/CAF_2013.pdf [Πρόσβαση, 06/2017]
- Larsen, H. and Olsen, K., (2010). *Europeanization of Greece*. University of Copenhagen. Ιστοσελίδα: http://politicalscience.ku.dk/international_students/present_international_students/taking_exams/past_papers/Europeanization_of_Greece.pdf [Πρόσβαση 07/2017]
- OECD and European Union, (1999). *European Principles for Public Administration*. Sigma Papers. Ιστοσελίδα: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf>
- OECD, (2010). *Greece at a Glance Policies for a Sustainable Recovery*. Better Policies. Paris: OECD Publishing. Ιστοσελίδα: <https://www.oecd.org/greece/44785912.pdf>
- OECD, (2011). *Greece: Review of the Central Administration*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. Ιστοσελίδα: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264102880-en>
- OECD, (2016). *Economic Survey of Greece 2016*. OECD Economic Surveys. Paris. Ιστοσελίδα: <http://www.oecd.org/eco/surveys/GRC%202016%20Overview%20EN.pdf>
- PwC, (2016). *Deals in Greece 2015*. Ιστοσελίδα: <https://www.pwc.com/gr/en/publications/deals-in-greece-2015-eng.pdf> [Πρόσβαση, 07/2017]
- Robinson, M. (2015). *From Old Public Administration to the New Public Service*. UNPD. Ιστοσελίδα: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/global-centre-for-public-service-excellence/PS-Reform.html> [Πρόσβαση 06/2017].
- Task Force for Greece (TFGR), (2013). *Quarterly Report of the Task Force for Greece - April 2013*. European Commission. Ιστοσελίδα:

http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/pdf/qr4_en.pdf
[Πρόσβαση 06/2017].

- Task Force for Greece (TFGR), (2014). *Seventh Activity Report – July 2014*. European Commission. Ιστοσελίδα:
<https://ec.europa.eu/greece/sites/greece/files/docs/body/7thtfgactivityreporten.pdf>
- UNPD, (2004). *Public Administration Reform Practice Note*. Ιστοσελίδα:
http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/public-administration-reform-practice-note-/PARPN_English.pdf [Πρόσβαση, 03/2017].

Πτυχιακές Εργασίες

- Αλεξόπουλος, Χ. (2011). *Διαλειτουργικότητα Πληροφοριακών Συστημάτων Ανάλυση Πεδίου και Θεωρητική Τεκμηρίωση*. Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών, Διοίκηση Πληροφοριακών Συστημάτων. Πανεπιστήμιο Αιγαίου.
- Ιωαννίδου, Α. (2012). *Βασικές Μεταρρυθμίσεις στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση στα Πλαίσια των Μνημονίων I και II*. Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα MBA. Πανεπιστήμιο Μακεδονίας.

Ιστοσελίδες

- Ημερησία, (2012). «Στα 14 δισ. ευρώ η γραφειοκρατία στην Ελλάδα». Ιστοσελίδα:
<http://www.imerisia.gr/article.asp?catid=26516&subid=2&pubid=112958776> [Πρόσβαση 05/2017].
- Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2012). Ιστοσελίδα: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/67715b2c-ec81-4f0c-ad6a-476a34d732bd/7594374.pdf> [Πρόσβαση, 06/2017].
- Diavgeia.gov.gr. (2017). Ανάρτηση Πράξεων στο Διαδίκτυο | Πρόγραμμα Διαύγεια. Ιστοσελίδα: <https://diavgeia.gov.gr/info> [Πρόσβαση, 03/2017].
- Diavgeia.gov.gr. (2014). ΔΙΑΥΓΕΙΑ II: ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑ ΣΕ ΔΕΚΑ ΣΗΜΕΙΑ | *Diavgeia blog*. Ιστοσελίδα: <https://diavgeia.gov.gr/blog/?p=48> [Πρόσβαση, 03/2017].
- ISO, (2014). ISO 9001 and the public sector: Two new documents, one big benefit and millions of happy citizens. Ιστοσελίδα: <http://www.iso.org/iso/news.htm?refid=Ref1825> [Πρόσβαση, 02/2017].
- Transparency International, (2016). Corruption Perceptions Index 2016. Ιστοσελίδα: http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016 [Πρόσβαση, 03/2017].

Δελτία Τύπου - Εγκύκλιοι

- Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2011). Εισήγηση Δημήτρη Ρέππα, Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στο Εθνικό Συμβούλιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης.
- Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2013). «Εφαρμογή στοχοθεσίας για το έτος 2013 και επικαιροποίηση Δεικτών Μέτρησης Αποτελεσμάτων & Αποδοτικότητας.» Αθήνα.
- Υπουργείο Εσωτερικών - Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, (2007). «Εφαρμογή Συστήματος Διοίκησης με Στόχους για το έτος 2008.» Αθήνα.
- Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, (2005). «Αυτεπάγγελτη αναζήτηση πιστοποιητικών αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης». Αθήνα.
- Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (2016b). «Εφαρμογή Συστήματος Διοίκησης με Στόχους για το έτος 2017.» Αθήνα.
- Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (2016c). «Καθορισμός υπηρεσιών των Υπουργείων για την εφαρμογή του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης το 2016.» Αθηνά. Ιστοσελίδα: http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20170628_eg_gia_efarmogi_KPA.pdf [Πρόσβαση, 07/ 2017]
- Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, (2017c). «Έναρξη Εφαρμογής Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας (ν.4440/2016, όπως ισχύει)»
- Υπουργείο Οικονομικών, Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων, (2010). «Παροχή οδηγιών για την εφαρμογή των άρθρων 5 έως 20 της αριθμ. 2/37345/0004/4-6-2010 κυα, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, σχετικά με την καταβολή των πάσης φύσεως αποδοχών, αμοιβών, αποζημιώσεων και απολαβών μέσω της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής.» Αθήνα.
- Υπουργείο Οικονομικών - Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων & Διοικητικής Υποστήριξης Υπουργείου Οικονομικών, (2016). «Λειτουργία Κέντρου Διαλειτουργικότητας Υπουργείου Οικονομικών και Διαδικασία Διάθεσης Διαδικτυακών Υπηρεσιών.» Αθήνα. Ιστοσελίδα: http://www.gsis.gr/gsis/export/sites/default/gsis_site/Services/documents_DimosiaDioikisi/__.pdf [Πρόσβαση, 05/2017]
- Task Force for Greece (TFGR), (2011). *First quarterly report of Commission's Task Force for Greece shows cautious optimism.* Ιστοσελίδα: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1360_en.htm?locale=en [Πρόσβαση 06/2017].

Νομοθεσία

- Ν. 2753/1999 (ΦΕΚ Α' 249/17.11.1999), «Απλοποιήσεις και ελαφρύνσεις στη φορολογία εισοδήματος και άλλες διατάξεις.»
- Ν. 2880/2001 (ΦΕΚ 171 Α' /30.01.2001), «Πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις.»

- Ν. 3230/2004 (ΦΕΚ 44 Α'/11.2.2004) «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις.»
- Ν. 3528/2007 (ΦΕΚ 26 Α'/9.2.2007), «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.»
- Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87 Α' /7.6.2010) «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης.»
- Ν. 3861/2010 (ΦΕΚ 112 Α' /13.7.2010), «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο «Πρόγραμμα Διαύγεια» και άλλες διατάξεις.»
- Ν. 4024/2011 (ΦΕΚ Α' 226/27.10.2011), «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο-βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015.»
- Ν. 4048/2012 (ΦΕΚ Α' 34/23.02.2012), «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης.»
- Ν. 4250/2014 (ΦΕΚ Α' 74/26.03.2014), «Διοικητικές Απλουστεύσεις - Καταργήσεις, Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα - Τροποποίηση Διατάξεων του π.δ. 318/1992 (Α' 161) και λοιπές ρυθμίσεις.»
- Ν. 4275/2014 (ΦΕΚ Α' 149/15.07.2014), «Τροποποίηση διατάξεων του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. (ν. 3526/2007) – Επιλογή προϊσταμένων οργανικών μονάδων και άλλες διατάξεις.»
- Ν. 4305/2014 (ΦΕΚ Β' 237/31.10.2014), «Ανοικτή διάθεση και περαιτέρω χρήση εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα, τροποποίηση του ν. 3448/2006 (Α' 57), προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2013/37/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, περαιτέρω ενίσχυση της διαφάνειας, ρυθμίσεις θεμάτων Εισαγωγικού Διαγωνισμού Ε.Σ.Δ.Δ.Α. και άλλες διατάξεις.»
- Ν. 4325/2015 (ΦΕΚ Α' 47/11.05.2015), «Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης - Καταπολέμηση Γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις»
- Ν. 4336/2015 (ΦΕΚ Α' 94/14.08.2015), «Συνταξιοδοτικές διατάξεις - Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης.»
- Ν. 4369/2016 (ΦΕΚ Α' 33/27.02.2016), «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια - αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις.»
- Ν. 4446/2016 (ΦΕΚ Α' 240/22.12.2016), «Πτωχευτικός Κώδικας, Διοικητική Δικαιοσύνη, Τέλη-Παράβολα, Οικειοθελής αποκάλυψη φορολογητέας ύλης παρελθόντων ετών, Ηλεκτρονικές συναλλαγές, Τροποποιήσεις του ν. 4270/2014 και λοιπές διατάξεις»

Παραρτήματα

Παράρτημα 1

Διαδικασία καθορισμού στόχων στις δημόσιες υπηρεσίες σύμφωνα με το νόμο 4369/2016

1. Το αρμόδιο Υπουργείο στο οποίο εντάσσεται η υπηρεσία, ανακοινώνει τους προτεινομένους στρατηγικούς στόχους του επόμενου έτους.
2. Οι Γενικές Διευθύνσεις των υπηρεσιών ανακοινώνουν με τη σειρά τους στο Υπουργείο τους διαθέσιμους πόρους και τις εν εξελίξει δράσεις τους.
3. Εάν υπάρξουν αλλαγές βάσει αυτών, το Υπουργείο γνωστοποιεί στην υπηρεσία και τους υπαλλήλους της τους αναθεωρημένους στρατηγικούς στόχους που την αφορούν.
4. Οι γενικοί στόχοι της υπηρεσίας διαχωρίζονται σε επιμέρους στόχους τμημάτων. Κάθε προϊστάμενος τμήματος αναλαμβάνει να μεταφέρει τους στόχους του τμήματος του στους υφισταμένους του, ώστε αυτοί να υποβάλουν τις απόψεις και τις προτάσεις τους.
5. Οι γενικοί διευθυντές αποφασίζουν και ανακοινώνουν τους τελικούς στόχους κάθε τμήματος της υπηρεσίας τους.
6. Πραγματοποιείται ολομέλεια για κάθε τμήμα της υπηρεσίας, κατά την οποία γνωστοποιούνται οι τελικοί στόχοι του τμήματος και καθορίζονται οι ατομικοί στόχοι κάθε εργαζομένου που υπάγεται σε αυτό.

(Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2016b)

Παράρτημα 2

Αρχές Καλής Νομοθέτησης

1. Έλεγχος της αναγκαιότητας και καταλληλότητας των ρυθμίσεων
2. Η απλότητα και σαφήνεια του περιεχομένου τους
3. Αποφυγή ψήφισης αντιφατικών ρυθμίσεων
4. Συνεκτίμηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας καθώς και των συνεπειών της ρύθμισης
5. Η διαφάνεια
6. Εξασφάλιση της λογοδοσίας μέσα από τον προσδιορισμό των αρμόδιων οργάνων εφαρμογής των ρυθμίσεων
7. Η ασφάλεια του δικαίου
8. Εξασφάλιση της προσβασιμότητας στις ρυθμίσεις και με ηλεκτρονικά μέσα
9. Δυνατότητα υποβολής προτάσεων κατά το στάδιο της αξιολόγησης εφαρμογής των ρυθμίσεων
10. Η ισότητα των φύλων
11. Η δημοκρατική νομιμοποίηση

(Ν.4048/2012, ΦΕΚ Α' 34/23-02-2012)

Παράρτημα 3

Αρχές Διαλειτουργικότητας

1. Επικουρικότητα και αναλογικότητα: Η πρώτη αρχή αναφέρεται στο γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν υλοποιεί αποφάσεις που είναι λιγότερο αποτελεσματικές από αυτές που υλοποιούνται από τα κράτη-μέλη της, ενώ η αναλογικότητα αναφέρεται στο γεγονός ότι η Ένωση υλοποιεί αποκλειστικά τις δράσεις εκείνες μέσω των οποίων δύναται να επιτύχει τους στόχους των Συνθηκών της.
2. Ανοικτότητα των δεδομένων: Όστε όλα τα δημόσια δεδομένα να είναι ελεύθερα προσβάσιμα από τους πολίτες, εκτός από περιπτώσεις που πρόκειται για προσωπικά δεδομένα ή δεδομένα ευαίσθητης φύσης.
3. Εξασφάλιση διαφάνειας στις εσωτερικές διαδικασίες των δημοσίων διοικήσεων: Όστε πολίτες, επιχειρήσεις αλλά και δημόσιες διοικήσεις άλλων κρατών-μελών της Ε.Ε. να μπορούν να έχουν πρόσβαση αλλά και να κατανοήσουν τις διαδικασίες που ακολουθεί η δημόσια διοίκηση μιας χώρας, πως λαμβάνονται οι αποφάσεις των δράσεων που ακολουθεί και ποιοι οι κανόνες που τηρούνται κατά τη διάρκεια υλοποίησης των δράσεων.
4. Δυνατότητα επαναχρησιμοποίησης συστημάτων και δεδομένων: Τα οποία μπορούν να χρησιμοποιούνται από πολλές δημόσιες διοικήσεις κρατών-μελών και να εξοικονομούνται έτσι πόροι και χρόνος.
5. Τεχνολογική ουδετερότητα και φορητότητα: Μέσα από την τεχνολογική ουδετερότητα εξασφαλίζεται η προσβασιμότητα των δεδομένων από όλους τους χρήστες ενώ η φορητότητα αποσκοπεί στην εξασφάλιση της δυνατότητας μεταφοράς των δεδομένων μεταξύ των διαφορετικών συστημάτων.
6. Προσαρμογή στις ανάγκες των χρηστών: Η οποία μπορεί να επιτευχθεί δίνοντας τη δυνατότητα στους χρήστες να σχολιάζουν τυχόν προβλήματα ή παρατηρήσεις που αφορούν ένα σύστημα και οι παρατηρήσεις αυτές να λαμβάνονται υπόψη για τη βελτίωση των συστημάτων. Επιπλέον, δεν θα πρέπει να ζητείται από τους χρήστες να παρέχουν δεδομένα που δεν είναι απαραίτητα με σκοπό τη χρήση ενός συστήματος.
7. Προσιτότητα των συστημάτων στις ευπαθείς κοινωνικά ομάδες: Μέσα από ειδικά σχεδιασμένα συστήματα τα οποία είναι εγκεκριμένα από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι ομάδες αυτές περιλαμβάνουν τους ηλικιωμένους, τα άτομα με ειδικές ανάγκες κ.α.
8. Ασφάλεια και ιδιωτικότητα: Όστε οι χρήστες των συστημάτων να είναι σίγουροι ότι τα προσωπικά τους δεδομένα είναι ασφαλή και δεν είναι προσβάσιμα από τρίτους.
9. Πολυγλωσσία: Η οποία θα εξασφαλίζει ότι τα συστήματα είναι προσβάσιμα από τους πολίτες όλων των κρατών-μελών της Ένωσης.
10. Απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών: Μέσα από την ψηφιοποίηση όσο το δυνατόν περισσότερων υπηρεσιών.
11. Διατήρηση των πληροφοριών των δημοσίων υπηρεσιών: Όστε αυτά να είναι διαθέσιμα για μεγάλα χρονικά διαστήματα.
12. Αξιολόγηση αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των συστημάτων: Όστε να είναι δυνατός ο απολογισμός της σχέσης ποιότητας και κόστους των συστημάτων.

(European Commission, New European Interoperability Framework, 2017)

ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ ΕΡΕΥΝΑΣ – ΟΔΗΓΟΣ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗΣ

Η παρακάτω έρευνα διεξάγεται στο πλαίσιο της πτυχιακής εργασίας με τίτλο: «Η Μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης στο Πλαίσιο των Μνημονίων: Προτάσεις, Υλοποίηση και Αξιολόγηση»

Φοιτητής: Μπομπολάκης Στέφανος

Επιβλέπουσα καθηγήτρια: Δρ. Ραμματά Μαρία

Διαπιστώσεις από την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων

- 1) Από την ένταξη της Ελλάδας στο πρόγραμμα οικονομικής βοήθειας το 2010 έχουν εφαρμοστεί τρία μνημόνια συνεννόησης τα οποία εκτός των άλλων περιλαμβάνουν μεταρρυθμίσεις για την αναδιοργάνωση του κρατικού μηχανισμού και της δημόσιας διοίκησης. Πιστεύετε ότι στο υπουργείο/οργανισμό σας έχουν ενταθεί οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες από το 2010 και μετά;
- 2) Ποιες βασικές διαφορές παρατηρούνται ανάμεσα στις μεταρρυθμίσεις (που αφορούν το υπουργείο σας) πριν το 2010 και σε αυτές που εντάχθηκαν έπειτα στο μνημόνιο συνεννόησης (π.χ. οι μεταρρυθμίσεις μετά το 2010 συνοδεύονται από τη μεταφορά τεχνογνωσίας/εμπειρίας από τους θεσμούς και γι' αυτό η εφαρμογή τους έχει αποδειχθεί πιο εύκολη);
- 3) Ποια πιστεύετε ότι είναι τα κύρια πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα των μεταρρυθμίσεων που έχουν εφαρμοστεί στο υπουργείο σας από το 2010 και έπειτα (π.χ. δυνατότητα για πιο γρήγορη υλοποίηση μέσα από την παροχή συγκεκριμένης τεχνογνωσίας, σύνδεση με ένα ευρύτερο πλάνο μεταρρυθμίσεων, προσκόλληση μόνο σε ποσοτικά κριτήρια);

Ανθρώπινο Δυναμικό

- 4) Οι στόχοι μείωσης του προσωπικού στο δημόσιο που είχαν τεθεί στα μνημόνια από το 2010 αναφέρουν την έξοδο ή τη διαθεσιμότητα 150.000 δημοσίων υπαλλήλων έως το τέλος του 2015. Οι συγκεκριμένες μειώσεις εφαρμόστηκαν και στο υπουργείο σας ή σε κάποια υπηρεσία που εντάσσεται σε αυτό; Αν ναι πως επηρέασαν αυτές οι αποχωρήσεις την λειτουργία τους;
- 5) Ο νόμος 4275/2014 έθετε αυστηρότερα κριτήρια για την επιλογή διευθυντικών στελεχών στις δημόσιες υπηρεσίες (γραπτές εξετάσεις μέσω ΑΣΕΠ, δομημένη συνέντευξη). Η μεταρρύθμιση αυτή προοριζόταν να εφαρμοστεί μέχρι το καλοκαίρι του 2015. Στο υπουργείο αρμοδιότητας σας πραγματοποιήθηκε η συγκεκριμένη αλλαγή στον τρόπο επιλογής διευθυντών; Αν ναι, υλοποιήθηκε πριν ή μετά το στόχο εφαρμογής (καλοκαίρι 2015); Ποια ήταν τα αποτελέσματα της αλλαγής αυτής (π.χ. πιο αντικειμενική επιλογή);
- 6) Στο πρώτο μνημόνιο είχε οριστεί η αναλογία προσλήψεων-αποχωρήσεων σε 1 πρόσληψη υπαλλήλου για κάθε 10 αποχωρήσεις. Στην πέμπτη αξιολόγηση του πρώτου μνημονίου (Οκτώβρης 2011) γίνεται αναφορά στη μείωση της αναλογίας σε 1 πρόσληψη για κάθε 5 αποχωρήσεις, μετά το 2012. Αυτή η σχέση εφαρμόστηκε ως έχει στο υπουργείο της αρμοδιότητας σας; Η σχέση αυτή παραμένει η ίδια μέχρι και σήμερα ή έχουν υπάρξει αλλαγές;
- 7) Η κινητικότητα των υπαλλήλων ήταν ένα πρόγραμμα που θα ξεκινούσε το 2012 μετακινώντας 25.000 υπαλλήλους από πλεονάζουσες θέσεις, ώστε να εκπαιδευτούν και να αποκτήσουν νέες δεξιότητες. Συμμετείχαν στο συγκεκριμένο πρόγραμμα υπάλληλοι του υπουργείου σας; Αν ναι, καταρτίστηκαν όπως προέβλεπε το πρόγραμμα; Επηρέασε θετικά κάποιες από τις δεξιότητες τους ή βελτίωσε την αποδοτικότητα τους;

Το μάντζμεντ μέσω στόχων, είχε θεσμοθετηθεί με το νόμο 3230/2004 ενώ δέχτηκε αλλαγές και με τον νεότερο νόμο 4369/2016. Οι αλλαγές αυτές έχουν προλάβει να εφαρμοστούν μέχρι σήμερα σε ικανοποιητικό βαθμό στον τομέα σας; Αν ναι, πως επηρέασαν την αποδοτικότητα των υπαλλήλων;

Διοικητικές Δομές/Διαδικασίες

- 1) Στο πρόγραμμα «Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-2016» (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης), γίνεται αναφορά σε ορισμένες διαρθρωτικές αλλαγές (αξιολόγηση και αναδιοργάνωση των δομών και των περιγραμμάτων θέσης εργασίας), οι οποίες εκείνο το διάστημα είτε είχαν ολοκληρωθεί, είτε βρίσκονταν σε στάδιο υλοποίησης ή ήταν ακόμα σε στάδιο σχεδιασμού. Μπορείτε να προσδιορίσετε ποιες από αυτές τις αλλαγές έχουν πραγματοποιηθεί μέχρι σήμερα στο υπουργείο αρμοδιότητας σας; Ποιες άλλες ενέργειες πραγματοποιήθηκαν (αν υπήρξαν) στο πλαίσιο της μείωσης των διοικητικών βαρών;

- 2) Η εγκαθίδρυση συστημάτων ΔΟΠ είναι από τα σημαντικά εργαλεία που μπορεί να χρησιμοποιήσει η διοίκηση ενός οργανισμού/υπουργείου για να διασφαλίσει το καλό επίπεδο των παρεχόμενων υπηρεσιών. Έχουν εφαρμοστεί σχετικά εργαλεία (π.χ. ISO) στους φορείς ευθύνης σας τα τελευταία έτη; Ποια τα αποτελέσματα της χρήσης τους;

Προάσπιση της Διαφάνειας

- 3) Πρωταρχικούς παράγοντες διαφθοράς στο δημόσιο αποτελούν η υψηλή εξάρτηση των διοικήσεων από την εκάστοτε κυβέρνηση, οι οικονομικές συναλλαγές των πολιτών με τις υπηρεσίες (ιδίως συναλλαγές που πραγματοποιούνται με μετρητά) και η πολυνομία. Τα τελευταία χρόνια έχουν πραγματοποιηθεί ενέργειες από την κεντρική διοίκηση που να επηρεάζουν εκτός των άλλων και τους φορείς αρμοδιότητας σας και να αφορούν στη μείωση των παραπάνω παραγόντων;
- 4) Υπήρξε πλήρης εφαρμογή του προγράμματος της Διαύγειας στο υπουργείο αρμοδιότητάς σας και στους οργανισμούς που υπάγονται σε αυτό; Παραμένουν ορισμένες πράξεις που δεν δημοσιεύονται; Ποιες άλλες αξιοσημείωτες πράξεις όπως η Διαύγεια πιστεύετε ότι έχουν υλοποιηθεί τα τελευταία χρόνια που να προασπίζουν τη διαφάνεια στον τομέα σας;

Νέες Τεχνολογίες

- 5) Τα τελευταία χρόνια υπήρξε σημαντική επέκταση των νέων τεχνολογιών στο δημόσιο. Πως επηρέασαν αυτές οι αλλαγές την εξυπηρέτηση πολιτών και επιχειρήσεων από τις υπηρεσίες σας (π.χ. διεκπεραίωση αιτημάτων μέσω διαδικτύου, ηλεκτρονική υπογραφή).
- 6) Υπήρξε εφαρμογή νέων πληροφοριακών συστημάτων στον τομέα σας που να βελτιώσουν/απλοποιήσουν τις διαδικασίες (π.χ. Ενιαία Αρχή Πληρωμής);
- 7) Εφαρμόστηκαν συστήματα (όπως το Κέντρο Διαλειτουργικότητας του Υπουργείου Οικονομικών) τα οποία συνέβαλαν και στη βελτίωση της διαλειτουργικότητας με άλλα υπουργεία, υπηρεσίες ή και επιχειρήσεις;

Νομοθετικό Σύστημα

- 8) Στο πλαίσιο των μνημονίων ψηφίστηκαν νόμοι οι οποίοι αφορούσαν την καλή νομοθέτηση (ν.4048/2012). Πιστεύετε ότι η κατάργηση των πολύπλοκων νομοθετικών ρυθμίσεων θα είχε θετικό αντίκτυπο στη λειτουργία του φορέα σας; Έχουν

πραγματοποιηθεί ενέργειες προς αυτή την κατεύθυνση από την κεντρική διοίκηση μέχρι σήμερα;

- 9) Από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης (2014) προβλεπόταν η συμβολή όλων των υπουργείων στον καθορισμό ρυθμίσεων οι οποίες είχαν δυσκολέψει το έργο τους κατά το παρελθόν, ώστε αυτές να μπορέσουν να τροποποιηθούν/καταργηθούν. Έχει υλοποιηθεί κάποια αντίστοιχη ενέργεια μέχρι σήμερα; Αν όχι, πιστεύετε ότι θα ήταν χρήσιμη;
- 10) Η ψηφιοποίηση των νόμων είναι ενέργεια η οποία θα επηρέαζε τον τομέα σας ή αποτελεί εργαλείο χρήσιμο μόνο για το νομοθετικό και δικαστικό σύστημα;

Μελλοντικές Δράσεις

- 11) Ποιες είναι οι σημαντικότερες δράσεις που προβλέπονται για τον φορέα σας στο μέλλον και ποιοι πιστεύετε ότι θα επωφεληθούν περισσότερο από τις αλλαγές που θα επιφέρουν οι δράσεις (υπάλληλοι, αποδέκτες υπηρεσιών, δημόσια διοίκηση);

Υπουργείο – Υπηρεσία /Τμήμα

Παράρτημα 5

Πίνακας Προβλεπόμενων Μεταρρυθμίσεων στα Μνημόνια Συνεννόησης 1, 2 και 3

	<u>Φορολογική Πολιτική</u>	<u>Συνταξιοδοτικό & Ασφαλιστικοί Οργανισμοί</u>	<u>Δημόσια Διοίκηση</u>	<u>Ιδιωτικοποιήσεις</u>	<u>Νομοθετικό & Δικαστικό Σύστημα</u>	<u>Επιχειρηματικό Περιβάλλον</u>
<u>1ο Μνημόνιο</u>	<p>Μείωση φορολογικών εμποδίων για συγχωνεύσεις και εξαγορές επιχειρήσεων</p> <p>Επέκταση της βάσης του φόρου ακίνητης περιουσίας</p> <p>Εισαγωγή ειδικού φόρου κατανάλωσης σε συγκεκριμένα προϊόντα (πρόσθετα έσοδα τουλάχιστον 200 εκ. ευρώ)</p> <p>Εισαγωγή του Φόρου Ακίνητης Περιουσίας (ΦΑΠ) και ΕΕΤΗΔΕ</p> <p>Διεύρυνση της βάσης του ΦΠΑ (εφαρμογή του κανονικού συντελεστή για αγαθά και υπηρεσίες που υπάγονται στον μειωμένο συντελεστή)</p>	<p>Μείωση συνταξιοδοτικών ταμείων σε 3 και σύσταση του ΕΟΠΥΥ (απαιτούμενη έναρξη λειτουργίας τον Οκτώβριο του 2011)</p> <p>Μείωση σύνταξης κατά 6% ανά έτος για όσους συνταξιοδοτούνται σε ηλικία 60-65 έχοντας λιγότερα από 40 έτη εισφορών</p> <p>Περιορισμός πρόωρων συνταξιοδοτήσεων στα 60 έτη</p> <p>Αναθεώρηση συστήματος παροχής αναπηρικών συντάξεων</p>	<p>Ίδρυση Ενιαίας Αρχής Πληρωμών και απλοποίηση του συστήματος πληρωμών</p> <p>Εφαρμογή αλλαγών στα μισθολόγια των δημοσίων υπαλλήλων</p> <p>Μείωση των θέσεων εργασίας στο δημόσιο κατά 150.000 σε βάθος 5ετίας (2010- τέλος 2015)</p> <p>Προσδιορισμός των οργανισμών με πλεονάζον προσωπικό και εκείνων που είναι δυνατή η συγχώνευση τους εξαιτίας παρόμοιων αρμοδιοτήτων εντός του 2012</p> <p>Ανανέωση του συστήματος κρατικών συμβάσεων και εισαγωγή των ηλεκτρονικών δημοπρασιών (e-auctioning systems)</p> <p>Δημοσίευση όλων των δαπανών της κυβέρνησης στο διαδίκτυο</p> <p>Θέσπιση της αναλογίας προσλήψεων/απολύσεων σε 1:10 και αλλαγή του σε 1:5 μετά το 2012</p> <p>Υιοθέτηση της νομοθεσίας που αφορά την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης</p> <p>Μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης, για την εξοικονόμηση τουλάχιστον 500 εκ. ευρώ</p>	<p>Εκκίνηση διαδικασιών για την ιδιωτικοποίηση του ΤΡΑΙΝΟΣΕ και των περιφερειακών αεροδρομίων</p> <p>Ίδρυση και έναρξη λειτουργίας του ΤΑΙΠΕΔ</p> <p>Δημιουργία χαρτοφυλακίου ιδιωτικοποιήσεων αξίας 35 δισ. ευρώ μέχρι το τέλος του 2014 και επιπλέον 15 δισ. μέχρι το 2015 (τελικός στόχος 50 δισ. ευρώ)</p>	<p>Υιοθέτηση της νομοθεσίας που αφορά στην εφαρμογή της ατζέντας καλής νομοθέτησης</p> <p>Μείωση των διοικητικών βαρών κατά 20% (σε σχέση με τα δεδομένα του 2008)</p> <p>Επίσπευση στην εκδίκαση των φορολογικών υποθέσεων</p> <p>Θέσπιση κινήτρων για εξεύρεση εξωδικαστικών λύσεων έως το τέλος του 2011</p> <p>Επέκταση της ηλεκτρονικής δικαιοσύνης. Εγκατάσταση συστημάτων ηλεκτρονικής καταχώρησης και παρακολούθησης υποθέσεων σε όλα τα δικαστήρια της χώρας μέχρι το τέλος του 2013</p>	<p>Λειτουργία του Γενικού Εμπορικού Μητρώου (ΓΕΜΗ)</p> <p>Απλοποίηση διαδικασιών για αδειοδότηση επιχειρήσεων</p> <p>Απελευθέρωση των κλειστών επαγγελμάτων (ιδίως του φαρμακευτικού και νομικού επαγγέλματος)</p> <p>Απελευθέρωση του τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου</p>

<p><u>2ο</u> <u>Μνημόνιο</u></p>	<p>Θέσπιση νέου φόρου ακίνητης περιουσίας (ΕΝΦΙΑ) και κατάργηση των ΦΑΠ και ΕΕΤΗΔΕ (πρόβλεψη για έσοδα ύψους 2.4 δις ευρώ εντός του 2014)</p> <p>Απλοποίηση του φορολογικού συστήματος για φυσικά και νομικά πρόσωπα</p> <p>Ανανέωση των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων</p> <p>Συγχώνευση των εφοριών ώστε ο αριθμός τους να μειωθεί σε 120</p>	<p>Μείωση στις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης κατά 3.9%</p> <p>Ίδρυση του Κέντρου Είσπραξης Ασφαλιστικών Οφειλών (ΚΕΑΟ) για την είσπραξη ληξιπρόθεσμων ασφαλιστικών οφειλών</p> <p>Επέκταση στη χρήση της ηλεκτρονικής συνταγογράφησης</p> <p>Συγχώνευση ασφαλιστικών ταμείων και δημιουργία του Ενιαίου Ταμείου Επικουρικής Ασφάλισης (ΕΤΕΑ)</p>	<p>Μεταφορά 25.000 υπαλλήλων σε καθεστώς διαθεσιμότητας</p> <p>Επιπλέον μείωση των θέσεων κατά 15.000 μέχρι το τέλος του 2014</p> <p>Εκκίνηση των προγραμμάτων κινητικότητας των υπαλλήλων και δημιουργία μέχρι τον Μάρτιο του 2015 της εσωτερικής αγοράς εργασίας (internal job market)</p> <p>Θέσπιση νέου συστήματος πρόσληψης διευθυντικών στελεχών μέχρι τον Ιούνιο του 2015 και αντικατάσταση των διευθυντών που δεν πέτυχαν τους στόχους απόδοσης ή κατέχουν τη διευθυντική θέση για πάνω από 3 χρόνια</p> <p>Υιοθέτηση του διετούς προγράμματος για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση</p> <p>Εφαρμογή της στρατηγικής κατά της διαφθοράς σύμφωνα με τις πρακτικές των Ηνωμένων Εθνών και του ΟΟΣΑ</p> <p>Θέσπιση του Εθνικού Συντονιστή Κατά της Διαφθοράς</p> <p>Ολοκλήρωση της διαδικασίας αναδιάρθρωσης των υπουργικών δομών</p>	<p>Ολοκλήρωση ιδιωτικοποίησης του ΟΠΑΠ (622 εκ. ευρώ)</p> <p>Δημιουργία αναθεωρημένου χαρτοφυλακίου ιδιωτικοποιήσεων αξίας 22.3 δις μέχρι το 2020</p> <p>Υιοθέτηση νομοθεσίας για την ιδιωτικοποίηση των εταιριών ΤΡΑΙΝΟΣΕ, ΔΕΗ Ανανεώσιμες, ΔΕΣΦΑ, ΟΛΘ και ΟΛΠ</p> <p>Μεταφορά της πλειοψηφίας των κρατικών επιχειρήσεων και 250 ακινήτων του δημοσίου στο χαρτοφυλάκιο του ΤΑΙΠΕΔ</p>	<p>Εφαρμογή οργανωτικών αλλαγών στα δικαστήρια της χώρας</p> <p>Εξάλειψη των καθυστερήσεων στην εκδίκαση υποθέσεων και θέσπιση εξωδικαστικών μηχανισμών διευθέτησης</p> <p>Εφαρμογή του νόμου 4048/2012 για την καλή νομοθέτηση</p> <p>Δημοσιοποίηση στο διαδίκτυο των στατιστικών στοιχείων που αφορούν τις δικαστικές υποθέσεις (ρυθμός εκδίκασης υποθέσεων κλπ.)</p>	<p>Αξιολόγηση του ανταγωνισμού στους τομείς επεξεργασίας τροφίμων, λιανικού εμπορίου, τουρισμού και οικοδομικών υλικών</p> <p>Υποβοήθηση των μικρών και μικρομεσαίων επιχειρήσεων (με τζίρο μικρότερο από 700.000 ευρώ) μέσα από απλοποιημένες φορολογικές και λογιστικές διαδικασίες</p> <p>Συνέχιση της απελευθέρωσης των κλειστών επαγγελμάτων</p> <p>Διευκόλυνση των εξαγωγών μέσα από την εφαρμογή ηλεκτρονικών μέσων στα τελωνεία</p> <p>Θέσπιση νέας μορφής εταιρίας (Ιδιωτική Κεφαλαιουχική Εταιρία) η οποία δεν απαιτεί ελάχιστο κεφάλαιο επένδυσης</p> <p>Ίδρυση της ΕΑΑΔΗΣΥ, υπεύθυνη για τις δημόσιες συμβάσεις</p> <p>Εφαρμογή του αναθεωρημένου νομικού πλαισίου για την Έρευνα και Ανάπτυξη</p>
<p><u>3ο</u> <u>Μνημόνιο</u></p>	<p>Αύξηση του συντελεστή ΦΠΑ σε 24% μέχρι την 01/06/2016</p> <p>Ανεξαρτητοποίηση της Αρχής Δημοσίων εσόδων</p>	<p>Εναρμόνιση των ασφαλιστικών εισφορών και των υψηλών διαφορών στις συνταξιοδοτικές αποδοχές</p> <p>Σύνδεση των ασφαλιστικών εισφορών</p>	<p>Υιοθέτηση νομοθεσίας για την αποπολιτικοποίηση των θέσεων των Γενικών Γραμματειών</p> <p>Διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της</p>	<p>Ολοκλήρωση ιδιωτικοποίησης του ΟΛΠ, ΟΑΣΑ, των περιφερειακών αεροδρομίων και του αεροδρομίου του Ελληνικού</p>	<p>Εφαρμογή του νομικού πλαισίου για τις αλλαγές στη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων</p> <p>Εφαρμογή του αναθεωρημένου</p>	<p>Υιοθέτηση των συστάσεων του ΟΟΣΑ για την απελευθέρωση του φαρμακευτικού εμπορίου</p>

<p>Περαιτέρω διεύρυνση του κανονικού συντελεστή ΦΠΑ σε προϊόντα/υπηρεσίες με μειωμένο συντελεστή</p> <p>Διεύρυνση της φορολογικής βάσης για μισθωτούς και συνταξιούχους, γεγονός που θα αποφέρει επιπλέον έσοδα της τάξης του 0.2% του ΑΕΠ στα κρατικά ταμεία</p> <p>Απλοποίηση του καθεστώτος φόρου εισοδήματος και αλλαγή στη νομοθεσία για τη φορολόγηση των επιχειρήσεων</p> <p>Δημοσιοποίηση λίστας με μεγάλους φορολογικούς οφειλότες μέχρι τον Δεκέμβριο του 2016</p>	<p>με τις αποδοχές του συνταξιοδοτούμενου</p> <p>Εξάλειψη του ΕΚΑΣ</p> <p>Μεταρρύθμιση της τάξης του 1% του ΑΕΠ στις συντάξεις</p> <p>Μεταφορά όλων των ασφαλισμένων στον νεοσύστατο ΕΦΚΑ</p>	<p>ΔΙΑΥΓΕΙΑΣ σύμφωνα με το νόμο 4305/2014</p> <p>Τροποποίηση του νομικού πλαισίου που αφορά τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων</p> <p>Αντικατάσταση των θέσεων των Γενικών Γραμματειών με Διοικητικούς Γραμματείς</p> <p>Υιοθέτηση νομοθεσίας για την εφαρμογή μόνιμης κινητικότητας υπαλλήλων</p> <p>Εξορθολογισμός του ειδικού μισθολογίου</p> <p>Δημιουργία ενιαίου πληροφοριακού συστήματος διαχείρισης ανθρώπινων πόρων</p> <p>Εφαρμογή του ανανεωμένου σχεδίου για την αξιολόγηση των υπαλλήλων</p>	<p>Μεταφορά μετοχών του ΟΤΕ στο χαρτοφυλάκιο του ΤΑΙΠΕΔ</p> <p>Σύσταση της «Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας» υπό τον έλεγχο της οποίας θα περάσει ο ΤΑΙΠΕΔ, το ΤΧΣ, η ΕΤΑΔ και η ΕΔΗΣ και διεύρυνση του χαρτοφυλακίου της νεοσύστατης εταιρίας</p> <p>Έγκριση του σχεδίου ανάπτυξης 19 περιουσιακών στοιχείων από το χαρτοφυλάκιο του ΤΑΙΠΕΔ</p>	<p>Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας</p> <p>Νομιμοποίηση ηλεκτρονικών πλειστηριασμών</p> <p>Υιοθέτηση τριετούς επιχειρησιακού προγράμματος για την ενίσχυση του δικαστικού συστήματος μέχρι τον Ιούνιο του 2016</p>	<p>Περαιτέρω απελευθέρωση των κλειστών επαγγελμάτων (ιδίως του επαγγέλματος του μηχανικού)</p> <p>Υιοθέτηση της νομοθεσίας για την εγκαθίδρυση των «καταστημάτων μιας στάσης» για την εξυπηρέτηση των επιχειρήσεων από το δημόσιο</p> <p>Αναδιοργάνωση των τελωνειακών υπηρεσιών μέχρι τον Δεκέμβριο του 2016</p>
--	---	--	--	---	---

(European Commission, The Economic Adjustment Programme for Greece – Fifth Review)

(European Commission, The Second Economic Adjustment Programme for Greece – Fourth Review)

(European Commission, The Third Economic Adjustment Programme for Greece – First Review)