Επιθεωρήσεις Δημόσιας Διακυβέρνησης από τον ΟΟΣΑ

ΕΛΛΑΔΑ

ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ



OECD

Επιθεωρήσεις Δημόσιας Διακυβέρνησης από τον ΟΟΣΑ

ΕΛΛΑΔΑ

ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ





Η εργασία αυτή εκδίδεται με ευθύνη του Γενικού Γραμματέα του ΟΟΣΑ. Οι θέσεις και οι απόψεις που διατυπώνονται σε αυτήν δεν αποτελούν απαραιτήτως τις επίσημες θέσεις του Οργανισμού ή των κυβερνήσεων των χωρών μελών του.

Το έγγραφο αυτό και κάθε χάρτης που περιλαμβάνεται σε αυτό δεν θίγουν το καθεστώς ή την κυριαρχία επί οιασδήποτε επικράτειας, τον καθορισμό διεθνών συνόρων και ορίων και την ονομασία οιασδήποτε επικράτειας, πόλης ή περιοχής.

Παρακαλούμε αυτή η έκδοση να παρατίθεται ως:
OECD (2012), *Greece: Review of the Central Administration (Greek version): OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264179158-el

ISBN 978-92-64-17915-8 (PDF)

Σειρά: OECD Public Governance Reviews
ISSN 2219-0406 (εκτύπωση)
ISSN 2219-0414 (στο διαδίκτυο)

Επιμέλεια Μετάφρασης: Ένωση Αποφοίτων Εθνικής Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Τα στατιστικά δεδομένα για το Ισραήλ παρέχονται με ευθύνη των αρμόδιων ισραηλινών αρχών. Η χρήση αυτών των δεδομένων από τον ΟΟΣΑ δεν θίγει το καθεστώς των Υψιπέδων του Γκολάν, της Ανατολικής Ιερουσαλήμ και των ισραηλινών οικισμών στην Δυτική Όχθη, υπό τους όρους του διεθνούς δικαίου.

Φωτογραφίες: Cover © iStockphoto.com/Silence.

Παροράματα των εκδόσεων του ΟΟΣΑ μπορούν να βρεθούν στο διαδίκτυο:
www.oecd.org/publishing/corrigenda.*
© OECD 2012

Επιτρέπεται η αντιγραφή, η μεταφόρτωση ή η εκτύπωση περιεχομένου από τον ΟΟΣΑ για προσωπική χρήση και η παράθεση αποσπασμάτων από εκδόσεις του ΟΟΣΑ, βάσεις δεδομένων και προϊόντων από πολυμέσα σε δικά σας έγγραφα, παρουσιάσεις, ιστολόγια, ιστότοπους και διδακτική ύλη, με την προϋπόθεση της συγκεκριμένης αναφοράς του ΟΟΣΑ ως πηγής και ιδιοκτήτη πνευματικών δικαιωμάτων. Όλα τα αιτήματα για δημόσια ή εμπορική χρήση και δικαιώματα μετάφρασης πρέπει να υποβάλλονται στο rights@oecd.org. Αιτήματα αδείας παραγωγής φωτοαντιγράφων αυτού του υλικού για δημόσια ή εμπορική χρήση θα απευθύνονται απευθείας στο Copyright Clearance Center (CCC) στο info@copyright.com ή στο Centre français d' exploitation du droit de copie (CFC) στο contact@cfcopies.com.

* Σ.τ.Μ: Για το αγγλικό κείμενο.

Πρόλογος

Η Ελλάδα σήμερα βρίσκεται αντιμέτωπη με μια τεράστια, μάλλον μοναδική ως προς τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της, και διαρκώς διογκούμενη πρόκληση, η οποία χρήζει άμεσης αντιμετώπισης. Πρέπει να έχει τη βούληση και να βρει τον τρόπο για να προβεί σε βαθιές μεταρρυθμίσεις αλλά και να γεφυρώσει τη διαδικασία λήψης έκτακτων μέτρων με την εφαρμογή μακροχρόνιων μεταρρυθμίσεων. Οι βαθιές μεταρρυθμίσεις ενδεχομένως φαίνονται λιγότερο επείγουσες σε σύγκριση με το πρόγραμμα ανάκαμψης των δημόσιων οικονομικών, είναι όμως απολύτως αναγκαίες. Παρά την ολοένα αυξανόμενη κοινωνική και πολιτική δυσαρέσκεια, το μέλλον της χώρας εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ικανότητα της κυβέρνησης να συνδυάσει βραχυπρόθεσμα μέτρα λιτότητας με ένα μακροπρόθεσμο όραμα για την ανάκαμψη της ανάπτυξης και την βελτίωση της ευημερίας του πληθυσμού, στη βάση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων ευρείας κλίμακας.

Η υλοποίηση αυτών των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων εξαρτάται ως επί το πλείστον από την εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Η περιορισμένη πρόοδος που έχει σημειωθεί σε ορισμένους τομείς δεν αρκεί ούτε στο ελάχιστο για να επιφέρει πραγματικές αλλαγές. Η λήψη δραστικών μέτρων για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας, της λογοδοσίας και της ακεραιότητας της δημόσιας διοίκησης, ώστε αυτή να είναι σε θέση να επιτελέσει τον σκοπό της, συνιστά στην παρούσα φάση προτεραιότητα, ενδεχομένως και την σημαντικότερη εκ των μεταρρυθμιστικών προτεραιοτήτων της Ελλάδας. Ενδεχόμενη αποτυχία εφαρμογής μιας μεγάλης και ολοκληρωμένης μεταρρύθμισης της δημόσιας διακυβέρνησης στην Ελλάδα είναι πιθανό να θέσει σε κίνδυνο τις ευρύτερες μεταρρυθμίσεις που απαιτούνται προκειμένου να εισέλθει η χώρα και πάλι σε τροχιά βιώσιμης ανάπτυξης. Διακυβεύεται η επιτυχία σημαντικών μεταρρυθμίσεων, όπως είναι οι αποκρατικοποιήσεις, η δημοσιονομική εξυγίανση, η μείωση του χρέους, ο φοροεισπρακτικός μηχανισμός, καθώς και η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας.

Η έκθεση αυτή αναλύει τα ζητήματα, παραθέτει τα στοιχεία και διατυπώνει συγκεκριμένες προτάσεις για την ταχεία μετάβαση προς την ενίσχυση της ελληνικής δημόσιας διακυβέρνησης. Το συνολικό συμπέρασμα της έκθεσης αυτής αφορά στο χαρακτήρα κατεπείγοντος της μεταρρύθμισης της δημόσιας διακυβέρνησης στην Ελλάδα, η οποία θεωρείται εκ των ων ουκ άνευ.

Η έκθεση αυτή καταρτίστηκε και συντάχθηκε από τους Caroline Varley και Reza Lahidji, με τη συνδρομή των Jean-François Leruste και Sophia Katsira, στο γενικότερο πλαίσιο του Προγράμματος Δημόσιας Διακυβέρνησης & Συνεργασιών του ΟΟΣΑ, υπό την διεύθυνση του Martin Forst και υπό την επίβλεψη του Rolf Alter. Η έκθεση αυτή βασίστηκε μερικώς σε μια σημαντική προπαρασκευαστική εργασία και ανάλυση η οποία είχε προηγουμένως συντονιστεί από τον Edwin Lau με την υποστήριξη της Audrey O'Byrne. Σχόλια και συμβουλές παρασχέθηκαν από διάφορους συνάδελφους του ΟΟΣΑ όπως οι Zsuzsanna Lonti, Ian Hawkesworth, Lisa Arnold, Maria Varinia Michalun and Edward Donelan. Ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλονται στα

στελέχη του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και ειδικότερα στη Βασιλική Μουστακάτου και στον Παναγιώτη Καρκατσούλη, καθώς και στα στελέχη που συμμετείχαν στις ελληνικές ομάδες καταγραφής του προγράμματος αυτού, για την ενδελεχή υποστηρικτική δουλειά τους. Η Jennifer Allain επιμελήθηκε το χειρόγραφο για δημοσίευση. Η παρούσα έκθεση αντανακλά τις απόψεις της Γραμματείας του ΟΟΣΑ.

Εισαγωγικό Σημείωμα

Πρόλογος ελληνικής μετάφρασης

Η ελληνική **Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης (ΕΣΔΔ)** ιδρύθηκε το 1983, κατά το πρότυπο της γαλλικής *ENA* (*École Nationale d'Administration*), και ξεκίνησε να λειτουργεί το 1985, με σκοπό τη δημιουργία στελεχών ταχείας εξέλιξης για την κεντρική και αποκεντρωμένη διοίκηση. Το 2003 ιδρύθηκε και η **Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΣΤΑ)**, με σκοπό τη δημιουργία αντίστοιχων στελεχών ταχείας εξέλιξης για τους ΟΤΑ, τις Περιφέρειες και για κεντρικές υπηρεσίες στους τομείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, της πολιτικής προστασίας και της μεταναστευτικής πολιτικής. Οι δυο σχολές συγχωνεύτηκαν από το 2011 στη νέα Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ).

Η **Ένωση Αποφοίτων της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης & Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΝΑΠ – www.enap.gr)** ιδρύθηκε από τους αποφοίτους της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης το 1995, ως συλλογικός φορέας εκπροσώπησης των αποφοίτων της πρώτης παραγωγικής σχολής δημοσίων υπαλλήλων στην ιστορία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης αλλά και ως ένωση προσώπων με σκοπό την προαγωγή της επιστήμης της διοίκησης. Το 2003, η Ένωση συμπεριέλαβε στους κόλπους της και τους αποφοίτους της ΕΣΤΑ. Σήμερα, πάνω από 2.100 στελέχη υψηλών επιστημονικών και επαγγελματικών προσόντων, υπηρετούν στο σύνολο σχεδόν του δημοσίου τομέα, κυρίως σε κεντρικές υπηρεσίες υπουργείων, αποκεντρωμένες διοικήσεις, ΟΤΑ, μεγάλα ΝΠΔΔ και ανεξάρτητες αρχές, καθώς και σε ειδικούς κλάδους (εμπορικοί ακόλουθοι, ακόλουθοι τύπου).

Από την ίδρυση της ΕΣΔΔ έως σήμερα, εκατοντάδες απόφοιτοι ΕΣΔΔ & ΕΣΤΑ, στελεχώνουν τις, κατά κοινή ομολογία, ανορθολογικές δημόσιες υπηρεσίες και, με ιδιαίτερο επαγγελματισμό και προσήλωση σε κοινές αξίες, επιχειρούν να εμφυσήσουν έναν αέρα μεταρρύθμισης στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Οι απόφοιτοι της ΕΣΔΔΑ σήμερα, διαπνέονται από σύγχρονη διοικητική κουλτούρα, απαλλαγμένη από τις πάγιες δυσλειτουργίες της ελληνικής διοίκησης. Με όπλα την αξιοκρατία και την τεχνογνωσία, περιφρόνησαν το υφιστάμενο καθεστώς πελατειακών σχέσεων ενώ ταυτόχρονα, δημιουργώντας ένα άτυπο δίκτυο διοικητικών στελεχών, ξεπέρασαν αγκυλώσεις του δημοσίου τομέα, όπως ο κατακερματισμός και η πολυδιάσπαση των υπηρεσιών. Χάρη στη σύγχρονη και υψηλού επιπέδου εκπαίδευσή τους κατάφεραν πάντοτε να διακριθούν στις υπηρεσίες και να συνδράμουν στην όποια ανάπτυξη, όσο δύσκολο και αν ήταν αυτό μιας και υπήρχαν – και υπάρχουν – άλλα παγιωμένα συμφέροντα που ωφελούνταν από τη στασιμότητα.

Αυτός είναι και ο λόγος που η ΕΝΑΠ αποφάσισε να αναλάβει την πρωτοβουλία μετάφρασης στα ελληνικά της Έκθεσης του ΟΟΣΑ για την Κεντρική Διοίκηση (ΟΟΣΑ, 2011) ώστε αυτή να καταστεί προσβάσιμη και κατανοητή για κάθε Έλληνα πολίτη. Με

αυτόν τον τρόπο, και παρά την εξειδικευμένη ορολογία, επιθυμεί να κάνει ευρύτερα γνωστή στη χώρα μας την εν λόγω μελέτη καθώς και να επισημάνει την αναγκαιότητα για τη θέση σε εφαρμογή σημαντικών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων με στόχο, φυσικά, την επιστροφή σε ρυθμούς ανάπτυξης. Και αυτό γιατί, ένας ισχυρός και αποτελεσματικός δημόσιος τομέας, είναι σε θέση να παρασύρει ολόκληρη την οικονομία σε μια ανοδική πορεία. Η κρίση που μαστίζει την Ελλάδα αλλά και την Ευρώπη τα τελευταία δύο χρόνια είναι πολυεπίπεδη. Δεν οφείλεται αποκλειστικά στα παραπαίοντα δημοσιονομικά μεγέθη. Οφείλεται εξίσου και στην αδυναμία της δημόσιας διοίκησης να ωθήσει την οικονομία προς την ανάπτυξη. Οφείλεται επίσης στο «φόβο για την αλλαγή» αλλά και στο διαχρονικό εθισμό του πολιτικού συστήματος σε μια διοίκηση και δημοσιοϋπαλληλία, πελατειακά εξαρτημένη από αυτό, το οποίο δε, εμφανίζεται διαχρονικά απρόθυμο να λειτουργήσει με μια επαγγελματική, ανεξάρτητη, ισχυρή και με κοινωνική λογοδοσία κρατική μηχανή. Ήρθε η ώρα να απαλειφθούν οι κακές πρακτικές του παρελθόντος και τη θέση τους να λάβουν οι διαρθρωτικές εκείνες μεταρρυθμίσεις που θα μας οδηγήσουν στην ανάκαμψη.

Στο σημείο αυτό, πρέπει να διευκρινιστεί ότι, οι απόψεις που διατυπώνονται στο αρχικό κείμενο της Έκθεσης, όπως αυτούσια έχουν μεταφερθεί στο κείμενο της ελληνικής μετάφρασης, δεν αντανακλούν απαραιτήτως τις θέσεις της ΕΝΑΠ.

Και λίγα λόγια για τη διαδικασία της μετάφρασης…

Η βασική επιδίωξη των μεταφραστών ήταν η πιστή απόδοση του κειμένου ώστε να μην υπάρξουν παρερμηνείες που ενδεχομένως να απομακρύνουν τον αναγνώστη από την αρχική στόχευση του κειμένου. Αυτή φυσικά, δεν είναι άλλη από την επεξεργασία και ανάλυση των δεδομένων της ελληνικής κεντρικής δημόσιας διοίκησης – που προέκυψαν από την έρευνα των ομάδων καταγραφής[1] που συστάθηκαν για τις ανάγκες της παρούσας Έκθεσης και οι οποίες στην πλειονότητά τους απαρτίζονταν από απόφοιτους – και η παράθεση συστάσεων για διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις επί των ευρημάτων της άσκησης καταγραφής του 2011. Στην πιστή απόδοση του κειμένου βοήθησε τόσο ο τεχνοκρατικός χαρακτήρας του κειμένου όσο και η εξοικείωση των μεταφραστών με τη σχετική διοικητική ορολογία.

Για τις ανάγκες της μετάφρασης δημιουργήθηκαν δύο ομάδες εργασίας, από μέλη της Ένωσης Αποφοίτων, οι οποίες εργάστηκαν σε εθελοντική βάση και με ασφυκτικά χρονοδιαγράμματα προκειμένου η παρούσα Έκθεση να λάβει, στο μικρότερο δυνατό χρόνο, τη μεγαλύτερη δυνατή δημοσιότητα εντός της ελληνικής επικράτειας. Η πρώτη και πολυπληθέστερη ομάδα ανέλαβε την πρωταρχική μετάφραση του αρχικού κειμένου ενώ η δεύτερη ανέλαβε τη διόρθωση, την επιμέλεια και το συντονισμό των επιμέρους ενεργειών

Η μετάφραση αυτή δεν θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί χωρίς τη συμμετοχή των οι: Μαργαρίτας Αλεξομανωλάκη, Γεωργίας Βουλιέρη, Αντιγόνης Γιαννουράκου, Θωμά Γιωτίτσα, Βασιλικής Καραγιαννάκου, Γιώργου Κασάπα, Χριστίνας Κρυσταλλίδου, Αδαμαντίας Λαζάνη, Νίκου Μυλωνά, Αλεξίας Παπαλεξίου, Μαρίας Πασχαλίδου, Γιάννη Σουροπάνη, Γιώργου Σταφυλάκη, Φώτη Φιλέντα, Παναγιώτη Χορού και Ξένης Χρονοπούλου. Ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλονται στην Άννα Μεγάλου που ανέλαβε το κύριο μέρος της διόρθωσης και επιμέλειας της μετάφρασης ενώ πολύ σημαντική υπήρξε η βοήθεια των Νεφέλης Λαπαρίδου, Έφης Στεφοπούλου και Πέτρου Τάσση τόσο σε επίπεδο μετάφρασης όσο και σε επίπεδο τελικών παρατηρήσεων. Τέλος, το συντονισμό και μέρος της επιμέλειας του παρόντος ανέλαβαν από κοινού ο Γιώργος Καραχάλιος και η Αναστασία Τσαρτσάρα.

Πίνακας περιεχομένων

Συντομογραφίες και ακρώνυμα 9

Γλωσσάρι 11

Κύριες Συστάσεις 19

Εισαγωγή 27

Περίληψη 31

Κεφάλαιο 1 **Η κρίση χρέους και ο ρόλος του Κέντρου Διακυβέρνησης** 45

Η δημοσιονομική κρίση 46
Προχωρώντας προς τα εμπρός: ο ρόλος του Κέντρου Διακυβέρνησης 53
Βιβλιογραφία 59

Κεφάλαιο 2 **Γενική οργάνωση της κεντρικής κυβέρνησης** 61

Σύνοψη ευρημάτων 62
Συστάσεις 78
Σημειώσεις 80
Βιβλιογραφία 81

Κεφάλαιο 3 **Ανθρώπινο Δυναμικό** 83

Σύνοψη ευρημάτων 84
Συστάσεις 96
Σημειώσεις 98
Βιβλιογραφία 99

Κεφάλαιο 4 **Προϋπολογισμός** 101

Σύνοψη ευρημάτων 102
Συστάσεις 112
Σημείωση 113
Βιβλιογραφία 114

Κεφάλαιο 5 **Διαμόρφωση και εφαρμογή πολιτικής** 115

Σύνοψη ευρημάτων 116
Συστάσεις 126
Βιβλιογραφία 128

Παράρτημα Α **Χάρτης της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης** 131

Παράρτημα Β **Κατάλογος Υπουργείων και τομέων πολιτικής που ελήφθησαν υπόψη στην καταγραφή** 133

Παράρτημα Γ **Πτυχές των διασυνδέσεων μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και των εποπτευομένων φορέων του δημοσίου τομέα** 135

Παράρτημα Δ **Μεθοδολογία καταγραφής**.....137

Πίνακες

Πίνακας 4.1. Αριθμός αποφάσεων αναπροσαρμογής του προϋπολογισμού το 2006 και το 2007.....111
Πίνακας 5.1. Ορόσημα για την ανάπτυξη πολιτικών για την καλή Νομοθέτηση στην Ελλάδα.....122

Σχήματα

Σχήμα 0.1. Εποπτεία των υπουργείων πάνω σε άλλους φορείς του δημόσιου τομέα.....33
Σχήμα 0.2. Κατανομή του αριθμού των τμημάτων ανάλογα με το προσωπικό τους.....35
Σχήμα 0.3. Εκροές γενικών διευθύνσεων για το 2010.....36
Σχήμα 0.4. Αριθμός αρμοδιοτήτων και νομικών κειμένων αναφοράς ανά υπουργείο για το 2011.....37
Σχήμα 0.5. Ηλικιακές τάσεις και εμπειρία στα υπουργεία.....40
Σχήμα 1.1. Η αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ.....46
Σχήμα 1.2. Πραγματική σταθμισμένη συναλλαγματική ισοτιμία στην Ελλάδα.....47
Σχήμα 1.3. Ανάλυση του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών στην Ελλάδα.....48
Σχήμα 1.4. Ανάλυση του δημοσιονομικού ελλείμματος.....49
Σχήμα 2.1. Αριθμός αρμοδιοτήτων και αντίστοιχων νομικών κειμένων ανά υπουργείο για το 2011.....62
Σχήμα 2.2. Αριθμός κυβερνητικών αρμοδιοτήτων που ορίζονται δια νόμου ανά έτος.....63
Σχήμα 2.3. Μερίδιο κύριων πεδίων πολιτικής στις αρμοδιότητες κάθε υπουργείου.....65
Σχήμα 2.4. Μερίδιο των ηγετικών υπουργείων στις κυβερνητικές αρμοδιότητες σε σχέση με κάθε πεδίο πολιτικής.....65
Σχήμα 2.5. Κατανομή του αριθμού των τμημάτων με βάση τη στελέχωσή τους.....70
Σχήμα 2.6. Οργανόγραμμα Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης.....71
Σχήμα 2.7. Τυπολογία των αρμοδιοτήτων της Κεντρικής Διοίκησης για το 2011.....73
Σχήμα 2.8. Μερίδιο των υπουργείων με υποστηρικτικές λειτουργίες.....74
Σχήμα 2.9. Τύποι υποστηρικτικών λειτουργιών.....74
Σχήμα 2.10. Αριθμός Εξυπηρετητών ΤΠΕ και εφαρμογές ανά υπουργείο.....75
Σχήμα 2.11. Αριθμός κτηρίων που χρησιμοποιούνται από τα υπουργεία.....77
Σχήμα 3.1. Η εξέλιξη της δημοσιοϋπαλληλίας της κεντρκής διοίκησης σε όρους εμπειρίας.....87
Σχήμα 3.2. Ηλικιακές τάσεις και εμπειρία στα υπουργεία.....88
Σχήμα 5.1. Αριθμός ρυθμίσεων που εκδόθηκαν από το 1995.....117
Σχήμα 5.2. Εκροές Γενικών Διευθύνσεων για το 2010.....117
Σχήμα 5.3. Κύκλος διακυβέρνησης της διαδικασίας χάραξης πολιτικής και του ρυθμιστικού σχεδιασμού.....120
Σχήμα Γ.1. Η περίπτωση του Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων.....136

Συντομογραφίες και ακρώνυμα

Α.Δ.	Ανθρώπινο Δυναμικό
Α.Εγ.Π.	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
Α.Κ.Ε.	Αξιολόγηση Κανονιστικών Επιπτώσεων
Α.Σ.Ε.Π.	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
Γ.Γ.Κ.	Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης
Γ.Ε.ΜΗ.	Γενικό Εμπορικό Μητρώο
Γ.Λ.Κ.	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (Υπουργείο Οικονομικών, Κεντρική Αρχή Π/Υ)
Ε.Κ.Δ.Δ.	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης
ΕΛ.ΣΤΑΤ.	Ελληνική Στατιστική Αρχή
Ε.Π.	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
Ε.Σ.	Ελεγκτικό Συνέδριο
Ε.Σ.Π.Α.	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
Κ.Ε.Π.	Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών
Κ.Ν.	Καλύτερη νομοθέτηση
Μ.Π.Δ.Σ.	Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Στρατηγικής
Μ.Σ.	Μνημόνιο Συνεννόησης
Ο.Ν.Ε.	Οικονομική Νομισματική Ένωση
Π.Ο.Π.	Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής
Τ.Α.Κ.Π.	Τμήμα Αναμόρφωσης Κρατικού Προϋπολογισμού (Υπουργείο Οικονομικών)
Τ.Λ.Κ.	Ταξινόμηση των Λειτουργιών της Κυβέρνησης (διεθνώςκαθιερωμένες)
Τ.Π.Ε.	Τεχνολογίες Πληροφοριών και Επικοινωνίας

Γλωσσάρι

Ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων

Η *εκ των προτέρων* αξιολόγηση των κανονιστικών επιπτώσεων είναι ένα εργαλείο το οποίο αποσκοπεί στο να βοηθήσει τους διαμορφωτές πολιτικής στην υιοθέτηση των πιο αποδοτικών και αποτελεσματικών επιλογών για την υποστήριξη μιας δημόσιας πολιτικής – συμπεριλαμβανομένης και της επιλογής της «μη ρύθμισης» – με τη χρήση τεχνικών που βασίζονται σε στοιχεία για να αιτιολογήσουν την καλύτερη επιλογή και να εντοπίσουν τις αντισταθμίσεις (*trade-offs*) που προκύπτουν όταν επιδιώκονται διαφορετικοί πολιτικοί στόχοι. Συνήθως θεωρείται ότι το κόστος της εφαρμογής των κανονιστικών πράξεων δεν θα πρέπει να υπερβαίνει το όφελος και ότι οι εναλλακτικές των ρυθμιστικών παρεμβάσεων (συμπεριλαμβανομένης και της επιλογής της «μη ρύθμισης») πρέπει να εξετάζονται παράλληλα με την επιλογή της «κανονιστικής ρύθμισης».

Αξιολόγηση απόδοσης

Η αξιολόγηση με βάση ένα σύνολο προκαθορισμένων κριτηρίων για την οικονομία, την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα με την οποία ένας οργανισμός επιτελεί μια συγκεκριμένη δραστηριότητα ή σειρά δραστηριοτήτων. Στους οργανισμούς ενδέχεται να τίθενται τακτικοί στόχοι σε συγκεκριμένες πτυχές της απόδοσής τους – έσοδα, αποδοτικότητα, ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών κτλ. – ενώ η επίδοσή τους στην επίτευξη αυτών των στόχων παρακολουθείται και αξιολογείται.

Αποδοτικότητα

Η επίτευξη των μέγιστων εκροών από ένα δεδομένο επίπεδο πόρων που χρησιμοποιήθηκαν για την εκτέλεση μιας δραστηριότητας.

Αποστολή

Βλ. «αρμοδιότητα» για τη σημασία του όρου. Σε αυτή την έκθεση, ο όρος αποστολή χρησιμοποιείται εναλλακτικά με τον όρο αρμοδιότητα.

Αποτελεσματικότητα

Ο βαθμός υλοποίησης των δηλωμένων στόχων μιας δραστηριότητας.

Αρμοδιότητα

Η έννοια της αρμοδιότητας απορρέει από την αρχή της νομιμότητας. Στην Ελλάδα, η αρμοδιότητα μιας διοικητικής αρχής είναι η δυνατότητα που της παρέχεται από τους κανόνες του νομικού συστήματος να εκδίδει νομικά δεσμευτικούς κανόνες (ειδικής ή γενικής φύσης) ή να συμβάλλει στη θέση σε ισχύ τέτοιων κανόνων, ή ακόμα και να αναλαμβάνει φυσική δράση (Yannakopoulos, 1997).

Επομένως, οι αποστολές και οι υποχρεώσεις του ελληνικού κράτους, που αποτελείται τόσο από την πολιτική τάξη όσο και από τη δημόσια διοίκηση, προσδιορίζονται σε ένα πολύ λεπτομερές επίπεδο από το νόμο και ορίζονται ως «αρμοδιότητες». Η αρμοδιότητα δεν πρέπει να συγχέεται με τις «ικανότητες» που σύμφωνα με την ορολογία του δημόσιου μάνατζμεντ σημαίνει τις δυνατότητες και τις δεξιότητες των μεμονωμένων δημόσιων υπαλλήλων.

Αστικό Δίκαιο

Το αστικό δίκαιο παραδοσιακά δίνει έμφαση στην ανάγκη για μια ολοκληρωμένη και λεπτομερή δομή νόμων και κανονισμών προκειμένου να καλυφθούν όλα τα θέματα. Η νομική δικαιοδοσία που βασίζεται στο αστικό δίκαιο (γνωστό και σαν δίκαιο των κωδίκων, εφόσον παραδοσιακά στηρίζεται σε κωδικοποιημένες διατάξεις) δίνει μικρότερη βαρύτητα στο δεδικασμένο από ό,τι τα συστήματα του αγγλοσαξονικού δικαίου (*common law systems*). Η ερμηνεία του νομικού κειμένου είναι κυρίαρχη στα συστήματα αστικού δικαίου. Ακαδημαϊκοί με εξειδίκευση σε νομικά θέματα παίζουν σημαντικό ρόλο στην ερμηνεία των νομικών κειμένων. Οι διατάξεις του αστικού δικαίου τείνουν να είναι πιο λεπτομερείς από τις διατάξεις στα συστήματα του αγγλοσαξονικού δικαίου. Το ελληνικό νομικό σύστημα ανήκει στην παράδοση του αστικού δικαίου της ηπειρωτικής Ευρώπης και έχει επηρεαστεί κυρίως από το γερμανικό και το γαλλικό δίκαιο. Βλ. και «κώδικας».

Δείκτης

Ποσοτικό ή ποιοτικό μέτρο το οποίο απορρέει από μια σειρά παρατηρημένων γεγονότων. Όταν αξιολογείται ανά τακτά χρονικά διαστήματα, ένας δείκτης θα πρέπει να είναι σε θέση να καταδείξει την κατεύθυνση και το ρυθμό της αλλαγής, για παράδειγμα στην περιοχή μιας δημόσιας πολιτικής. Οι κατευθύνσεις της ΕΕ για τις ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις ορίζουν το δείκτη ως μέτρο για έναν προς επίτευξη στόχο, τους πόρους που θα πρέπει να αξιοποιηθούν, ένα αποτέλεσμα που προκύπτει, μια μέτρηση ποιότητας ή μια κοινή μεταβλητή.

Δημόσια Διακυβέρνηση

Το πλαίσιο των θεσμών, των πολιτικών και των εργαλείων, εντός του οποίου, οι διάφοροι δρώντες που επηρεάζουν τη δημόσια πολιτική και έχουν έννομο συμφέρον επί της δημόσιας πολιτικής βρίσκουν τη θέση τους, υπό τη διαχείριση του κράτους. Η δημόσια διακυβέρνηση μπορεί, επίσης, να οριστεί βάσει των συστατικών μερών της. Για τον ΟΟΣΑ, περιλαμβάνει τη μακροπρόθεσμη πολιτική σταθερότητα, τη σταθερότητα αλλά και συνοχή των δημόσιων πολιτικών, την κανονιστική ποιότητα, το κράτος δικαίου, την ακεραιότητα και τον έλεγχο της διαφθοράς**,** το πλαίσιο για την ιδιωτική πρωτοβουλία και την οικονομική ανάπτυξη, την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης, εμπιστοσύνη στους δημόσιους θεσμούς και στην κυβέρνηση, τη διαφάνεια, τη λογοδοσία και τα ηθικά

πρότυπα. Η *Λεύκη Βίβλος για τη Διακυβέρνηση* της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που εκδόθηκε το 2004 ορίζει τη δημόσια διακυβέρνηση ως τους κανόνες, τις διαδικασίες και τη συμπεριφορά που επηρεάζουν τον τρόπο με τον οποίο ασκείται η δημόσια εξουσία, ιδιαιτέρως σε ό,τι αφορά το άνοιγμα, τη συμμετοχή, την λογοδοσία, την αποτελεσματικότητα και τη συνοχή.

Δημόσια πολιτική Μια δημόσια πολιτική ορίζεται ως ένα συνεπές σχέδιο δράσης, σχεδιασμένο για να απαντά σε ένα ζήτημα ή πρόβλημα για το οποίο το κράτος θεωρεί ότι απαιτείται δράση ή μεταρρύθμιση και υλοποιείται από ένα δημόσιο φορέα (υπουργείο, υπηρεσία, κτλ). Παράδειγμα θα αποτελούσε μια πολιτική για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής ή μια άλλη, για την εκπαιδευτική μεταρρύθμιση. Σε μια δημόσια πολιτική συχνά προσδίδεται ένα τυπικό πλαίσιο μέσα από τη νομοθεσία ή/και δευτερεύουσες κανονιστικές ρυθμίσεις, ιδιαίτερα σε χώρες που ακολουθούν το σύστημα του αστικού δικαίου. Σημαντικό υποσύνολο των δημοσίων πολιτικών αποτελούν οι πολιτικές εκείνες που σχεδιάζονται για να ανταποκριθούν σε ζητήματα που αφορούν στο εσωτερικό της ίδιας της δημόσιας διοίκησης και να προωθήσουν την αποτελεσματική και αποδοτική λειτουργία των θεσμών του κράτους, όπως η διοίκηση των ανθρώπινων πόρων στη δημόσια διοίκηση.

Δημόσιο Έλλειμμα Βλ. «πρωτογενές ισοζύγιο».

Δημόσιο χρέος Δημόσιο (ή εθνικό) χρέος, είναι το σύνολο του κυβερνητικού χρέους (δανεισμός) το οποίο έχει διογκωθεί σε βάθος χρόνου και δεν έχει αποπληρωθεί ακόμα από την κυβέρνηση. Συχνά εκφράζεται σαν ποσοστό του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος (ΑΕγχΠ).

Διοίκηση Απόδοσης Μπορεί να πάρει διαφορετικές μορφές, αλλά συνήθως περιλαμβάνει την ετήσια επεξεργασία σκοπών και στόχων και την υιοθέτηση δεικτών απόδοσης. Η διοίκηση απόδοσης μπορεί να εφαρμόζεται σε επίπεδο οργανισμού και να αφορά στην ικανότητά του να επιτυγχάνει στόχους, αλλά επίσης και σε επίπεδο μεμονωμένων δημοσίων υπαλλήλων στο πλαίσιο μιας στρατηγικής για τη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού.

Διοικητικές Δομές Το ελληνικό δίκαιο καθιερώνει τέσσερα επίπεδα διοίκησης: γενικές γραμματείες και ενιαίοι διοικητικοί τομείς, γενικές διευθύνσεις, διευθύνσεις και τμήματα. Όταν αντιμετωπίζονται συνολικά, τα επίπεδα αυτά αναφέρονται ως «διοικητικές δομές».

Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς

Το ΕΣΠΑ 2007-2013 συνιστά το έγγραφο αναφοράς για τον προγραμματισμό των πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε εθνικό επίπεδο για την περίοδο 2007-2013. Η επεξεργασία του πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο της νέας στρατηγικής προσέγγισης για την Πολιτική Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σύμφωνα με την οποία το ΕΣΠΑ «διασφαλίζει ότι η βοήθεια που προέρχεται από τις χρηματοδοτήσεις είναι συνεπής με τις Στρατηγικές Κατευθύνσεις της Κοινότητας για τη συνοχή και προσδιορίζει το δεσμό ανάμεσα στις κοινοτικές προτεραιότητες, από τη μια πλευρά, και το εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων από την άλλη». Το ΕΣΠΑ υλοποιείται στην πράξη μέσα από τα Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΕΠ). Ο αριθμός τους για την Ελλάδα είναι μικρότερος από ό,τι στην προηγούμενη προγραμματική περίοδο (2000-2006): 8 τομεακά ΕΠ, 5 περιφερειακά ΕΠ και 12 Προγράμματα Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας. Στην Ελλάδα δόθηκαν 20,4 δις (τρέχουσα αξία, όπως συμφωνήθηκε τον Δεκέμβριο του 2005). Αυτοί οι πόροι θα χρησιμοποιηθούν για να χρηματοδοτήσουν παρεμβάσεις μέσα από το Ευρωπαϊκό Περιφερειακό Ταμείο (ΕΤΠΑ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) και το Ταμείο Συνοχής.

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα (ΕΠ) «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» αποτελεί ένα από τα τομεακά ΕΠ που συμφωνήθηκαν με την Ελλάδα στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ για την προγραμματική περίοδο 2007-2013 και αντικατοπτρίζει μέρος των ελληνικών στρατηγικών επιλογών για τη χρήση των ευρωπαϊκών πόρων για αυτή την περίοδο. Μια δέσμη των αξόνων προτεραιότητας για αυτό το ΕΠ είναι η «ενίσχυση της ποιότητας των δημόσιων πολιτικών μέσα από τον εκσυγχρονισμό του κανονιστικού πλαισίου και των επιχειρησιακών δομών της δημόσιας διοίκησης». Έχουν προσδιοριστεί τέσσερις ειδικοί στόχοι προκειμένου να υλοποιηθεί το παραπάνω: η ενίσχυση των μηχανισμών για το στρατηγικό σχεδιασμό, την εφαρμογή και τον έλεγχο των δημόσιων πολιτικών, η βελτίωση της λογοδοσίας και της διαφάνειας, η καλή νομοθέτηση, και η βελτίωση της ποιότητας των δημοσίων υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Το άλλο σύνολο αξόνων προτεραιότητας αφορά στην ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού στη δημόσια διοίκηση. Ειδικοί σκοποί εδώ είναι η ενδυνάμωση της πολιτικής για την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού μέσω διαρθρωτικών και θεσμικών μεταβολών και η βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας του συστήματος εκπαίδευσης και επιμόρφωσης για την υποστήριξη των διαρθρωτικών και θεσμικών μεταβολών στη δημόσια διοίκηση. Η υλοποίηση αυτών των στόχων υποστηρίζεται από έναν αριθμό δράσεων και έργων. Η αξιολόγηση της προόδου επιτυγχάνεται μέσω μιας δέσμης δεικτών εκροών και αποτελεσμάτων.

Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση

Η χρήση των τεχνολογιών της πληροφορικής και της επικοινωνίας (ΤΠΕ) και, κυρίως, του διαδικτύου, σαν εργαλείο για να επιτευχθεί καλύτερη διακυβέρνηση. Η έκφραση αφορά περισσότερο στη «διακυβέρνηση» παρά στην «ηλεκτρονική». Οι πρωτοβουλίες της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης εστιάζουν εκ νέου την προσοχή σε μια σειρά ζητημάτων: τη βελτίωση της αποδοτικότητας, το ζήτημα της εσωτερικής κυβερνητικής διαβούλευσης, της επικοινωνίας και της λήψης αποφάσεων. Πώς να γίνει πιο αποτελεσματική η συνεργασία μεταξύ των υπουργείων, των οργανισμών και άλλων οντοτήτων της δημόσιας διοίκησης στην αντιμετώπιση κοινών προβλημάτων, πώς να ενισχυθεί η έμφαση στον πολίτη (με την πελατοκεντρική έννοια) πώς να δημιουργηθούν σχέσεις με τους εταίρους του ιδιωτικού τομέα.

Κέντρο Διακυβέρνησης

Μια μικρή ομάδα θεσμών στον πυρήνα του κράτους, οι οποίοι μοιράζονται την εξουσία, την αρμοδιότητα και την ικανότητα να ηγηθούν της ανάπτυξης ενός στρατηγικού οράματος και κατεύθυνσης για τις δημόσιες πολιτικές και την αποτελεσματική υλοποίηση αυτού του οράματος στην πράξη και σε βάθος χρόνου. Η βασική λειτουργία του Κέντρου Διακυβέρνησης είναι να δρα σαν κόμβος της κεντρικής ηγεσίας προκειμένου να διευκολυνθεί η συνεργασία οριζόντια σε όλη τη δημόσια διοίκηση, με αντικειμενικό στόχο τη διασφάλιση ενός ισχυρού, συνεκτικού και συλλογικού στρατηγικού οράματος αναφορικά με την κατεύθυνση που χρειάζεται να πάρει η χώρα και τον τρόπο με τον οποίο θα φτάσει εκεί. Στο παρόν ελληνικό σύστημα, δύο οντότητες είναι δυνατόν να παρατεθούν – η νεοσυσταθείσα Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού και η Γραμματεία της Κυβέρνησης. Το Υπουργείο Οικονομικών και το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης συνιστούν, επίσης, κομβικούς δρώντες.

Κλάδος

Σημαίνει τις κατηγορίες ή ταξινομήσεις θέσεων εργασίας στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

Κράτος

Ένα σύνολο διαρκών θεσμών μέσα από τους οποίους κατανέμεται η πολιτική εξουσία.

Κυβέρνηση

Προσδιορίζει γενικά τα άτομα και τα θεσμικά όργανα που ασκούν την πολιτική εξουσία στο κράτος σε μια δεδομένη στιγμή. Στις δημοκρατίες, τα κράτη υπηρετούνται από μια διαδοχή διαφορετικών κυβερνήσεων.

Κώδικας

Ομάδα νόμων που σχετίζονται μεταξύ τους στο σύστημα του αστικού δικαίου.

Κωδικοποίηση

Η ενοποίηση όλων των τροποποιήσεων που γίνονται με την πάροδο του χρόνου σε έναν ψηφισμένο νόμο, οι οποίες συχνά υλοποιούνται μέσα από συμπληρωματικούς νόμους.

Λειτουργία

Σε αυτήν την Έκθεση, οι όροι «λειτουργία» και «λειτουργικός» αναφέρονται στις πραγματικές (υφιστάμενες και παρατηρούμενες) δραστηριότητες και παραγόμενα αποτελέσματα των κεντρικών δημόσιων διοικητικών δομών, σε αντίθεση με τις τυπικές αρμοδιότητες που αποδίδονται σε αυτές από το νόμο. Βλ. και αρμοδιότητα.

Λειτουργική αξιολόγηση

Η ανάλυση του δημόσιου τομέα με βάση δεδομένα και στοιχεία, προκειμένου να εντοπιστούν και ενδεχομένως να ποσοτικοποιηθούν αφενός οι όποιες δυνατότητες εξοικονόμησης πόρων και αφετέρου οι απαραίτητες ενέργειες για τη βελτίωση της παραγωγικότητας του δημόσιου τομέα. Προκειμένου να διατηρηθεί διαχειρίσιμο το εγχείρημα, οι λειτουργικές αξιολογήσεις συνήθως διεξάγονται περισσότερο σε τμήματα του δημόσιου τομέα παρά στο σύνολό του, κατά είδος θεσμικού οργάνου, π.χ. κεντρικά υπουργεία ή εκτελεστικούς φορείς ή κατά τομεακό πρόγραμμα, ή εστιάζοντας είτε στα κεντρικά στοιχεία του δημόσιου τομέα, είτε στα στοιχεία του εκείνα που βρίσκονται σε επίπεδο χαμηλότερο του εθνικού. Ο αντικειμενικός στόχος αυτής της λειτουργικής αξιολόγησης είναι να προσδιοριστούν τα σημαντικά ζητήματα που αφορούν στην κεντρική διοίκηση τα οποία απαιτούν προσοχή για να αυξηθεί η αποδοτικότητα αλλά και η μακροπρόθεσμη αποτελεσματικότητα της διαμόρφωσης δημόσιας πολιτικής, των μεταρρυθμίσεων και της εφαρμογής τους.

Μεσοπρόθεσμη Δημοσιονομική Στρατηγική

Η Μεσοπρόθεσμη Δημοσιονομική Στρατηγική υιοθετήθηκε από το ελληνικό κοινοβούλιο στα τέλη Ιουνίου 2011. Η ΜΔΣ περιγράφει μια δέσμη μέτρων για την περίοδο 2011-2015 συνολικού ύψους 28,3 δισεκατομμυρίων Ευρώ (12% του ΑΕΠ) τα οποία προβλέπεται να μειώσουν το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης από 7,5% του ΑΕΠ το 2011 στο 1% του ΑΕΠ το 2015. Οι κυβερνητικές δαπάνες αναμένεται να μειωθούν κατά 14,8 δις Ευρώ και τα έσοδα να αυξηθούν κατά 13,4 δις κατά τη διάρκεια της ίδιας περιόδου. Η έγκριση της ΜΔΣ από το κοινοβούλιο αποτέλεσε εγγύηση για την εκταμίευση της πέμπτης δόσης του πακέτου οικονομικής βοήθειας του Μαΐου του 2010 και εκπλήρωσε τις προϋποθέσεις για ένα επιπλέον πακέτο βοήθειας που θα καλύψει την περίοδο 2012-2015.

Νομικός φορμαλισμός

Ο νομικός φορμαλισμός έχει ένα επίσημο νόημα στη φιλοσοφία δικαίου. Σε αυτή την έκθεση, χρησιμοποιείται για να χαρακτηρίσει την ελληνική κουλτούρα και ένα πλαίσιο που δίνει έμφαση στην υπεροχή των νόμων, των κανονισμών και των τυπικών διαδικασιών που προσδιορίζουν το έργο της δημόσιας διοίκησης.

Πελατειακές σχέσεις Μπορούν να οριστούν ως σχέσεις (πολιτικών) πατρώνων και πελατών, που κρίνονται αμοιβαία επωφελείς, και στο πλαίσιο των οποίων οι πελάτες λαμβάνουν κάποιου είδους όφελος σε ανταπόδοση της πολιτικής υποστήριξης που παρέχουν.

Πολιτική/διοικητική διεπαφή Η πολιτική/διοικητική διεπαφή είναι το σημείο δια μέσου του οποίου τα σημαντικά πολιτικά μηνύματα και η ατζέντα της κυβέρνησης διαχέονται στα ανώτερα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης για ανάληψη δράσης. Μερικά κράτη μέλη του ΟΟΣΑ κάνουν μια ξεκάθαρη και επίσημη διάκριση ανάμεσα στο πολιτικό επίπεδο της κυβέρνησης (διορισμένοι ή εκλεγμένοι υπουργοί και οι πολιτικοί σύμβουλοί τους), και στον δημόσιο τομέα, ο οποίος αποτελείται εξολοκλήρου από μηπολιτικούς λειτουργούς οι οποίοι παραμένουν στη θέση τους ανεξάρτητα από τις αλλαγές στην κυβέρνηση (το Ηνωμένο Βασίλειο συνιστά τέτοιο παράδειγμα). Σε άλλα κράτημέλη του ΟΟΣΑ (όπως είναι η Γερμανία), τα υψηλότερα κλιμάκια της δημοσιοϋπαλληλικής ιεραρχίας στελεχώνουν πολιτικά διορισμένοι λειτουργοί, οι οποίοι αλλάζουν με τις μεταβολές στην κυβέρνηση. Ωστόσο, και στις δύο περιπτώσεις, η ανώτερη δημοσιοϋπαλληλία είτε πολιτικά διορισμένη είτε όχι, βρίσκεται στο κρίσιμο σταυροδρόμι ανάμεσα στην πολιτική ατζέντα και στην υλοποίηση αυτής της ατζέντας από τη δημόσια διοίκηση. Χρειάζεται αξιοπιστία και ικανότητες για να είναι αποτελεσματική σε αυτό το ρόλο και λειτουργήσει ως διαχειριστής βιώσιμων πολιτικών που διαπερνούν τους εκλογικούς κύκλους.

Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΠΣΑ) Το ελληνικό Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΠΣΑ) αντιπροσωπεύει την κυβερνητική ανταπόκριση στις προκλήσεις που αντιμετωπίζει η χώρα: την εξυγίανση της δημοσιονομικής θέσης της χώρας μέσα από αποτελεσματικές δημοσιονομικές και διαρθρωτικές πολιτικές οι οποίες στοχεύουν στο να περιοριστεί δραστικά το δημόσιο έλλειμμα και να μειωθεί το συνολικό δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ.

Προσοδοθηρία Στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης, ο όρος «προσοδοθηρία» χαρακτηρίζει καταστάσεις όπου πόροι της δημόσιας διοίκησης (ανθρώπινοι ή άλλοι) υφαρπάζονται με σκοπό το πολιτικό, οικονομικό ή κοινωνικό όφελος, χωρίς να προκύπτει κάποια προστιθέμενη αξία για την οικονομία ή την κοινωνία.

Προϋπολογισμός απόδοσης Ο προϋπολογισμός απόδοσης συνήθως αναφέρεται στη χρήση πληροφοριών σχετικών με την απόδοση προκειμένου: *i)* να υπάρχει πληροφόρηση για λήψη αποφάσεων που αφορούν στον προϋπολογισμό (με την παροχή των σχετικών πληροφοριών ή την εισροή δεδομένων για το στρατηγικό σχεδιασμό), και *ii)* να εισαχθεί ενισχυμένη λογοδοσία σε ολόκληρη τη διαδικασία του προϋπολογισμού (π.χ. διασφαλίζοντας ότι οι ενέργειες ευθυγραμμίζονται με τους στόχους πολιτικής). Οι πληροφορίες για την απόδοση

μπορούν να προέρχονται τόσο από την κυβέρνηση όσο και από μη κυβερνητικούς οργανισμούς και μπορεί να περιλαμβάνουν πληροφορίες, όπως: στατιστικά στοιχεία, δεδομένα από τους χρηματοοικονομικούς και/ή τους επιχειρησιακούς λογαριασμούς των υπουργείων/φορέων οριζοντίων αρμοδιοτήτων, εκθέσεις επιδόσεων που παράγονται από υπουργεία/φορείς οριζοντίων αρμοδιοτήτων, αξιολογήσεις πολιτικών, προγραμμάτων ή οργανισμών, ή Εκθέσεις Δαπανών).

Πρωτογενές Ισοζύγιο Το πρωτογενές ισοζύγιο είναι η διαφορά ανάμεσα στα έσοδα και τις δαπάνες του κράτους, εξαιρουμένης της πληρωμής τόκων επί του δημοσίου χρέους. Όταν το πρωτογενές ισοζύγιο είναι αρνητικό, υπάρχει δημόσιο έλλειμμα.

Τρόικα Στο ελληνικό πλαίσιο και για αυτή την Έκθεση, η Τρόικα είναι ο όρος που χρησιμοποιείται για να περιγραφούν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Αυτή η έκθεση είναι μέρος του Μνημονίου Συνεννόησης που υπογράφηκε τον Μάιο του 2010 ανάμεσα στην ελληνική κυβέρνηση και την Τρόικα, το οποίο θέτει υποχρεώσεις στην ελληνική κυβέρνηση, με τη μορφή συγκεκριμένων δράσεων και μεταρρυθμίσεων οι οποίες πρέπει να ολοκληρωθούν εντός συγκεκριμένων χρονοδιαγραμμάτων, ως προϋπόθεση για τις τετραμηνιαίες εκταμιεύσεις της οικονομικής βοήθειας. Το Μνημόνιο ορίζει, μεταξύ άλλων δράσεων, ότι η ελληνική κυβέρνηση θα πρέπει να «μεταρρυθμίσει και να εκσυγχρονίσει τη δημόσια διοίκησή της», πράγμα που προϋποθέτει μια λειτουργική αξιολόγηση της κεντρικής δημόσιας διοίκησης.

Κύριες Συστάσεις

1. Δεν υπάρχει ένα προφανές συνολικό στρατηγικό όραμα που να διαμορφώνει στόχους και κατευθύνσεις για το μέλλον της ελληνικής κοινωνίας και οικονομίας σε μακροπρόθεσμη βάση, ούτε όμως και για τα μέτρα που πρέπει να εφαρμοστούν σε βραχυπρόθεσμη, μεσοπρόθεσμη ή μακροπρόθεσμη βάση.

Είναι εντυπωσιακή η απουσία ενός κοινού στρατηγικού οράματος για το πού θέλουν να βρίσκονται στο μέλλον η κοινωνία και οικονομία της Ελλάδας. Αυτό σημαίνει ότι η προσοχή του κοινού, των μέσων μαζικής ενημέρωσης αλλά και της ίδιας της κυβέρνησης επικεντρώνεται με τρόπο όχι εποικοδομητικό σε δημοσιονομικά θέματα, που όμως, δεν εξετάζονται στο πλαίσιο ενός ευρύτερου θεματολογίου. Δεν υπάρχει σαφής κεντρική καθοδήγηση ούτε σαφής ανάληψη ίδιας ευθύνης για τις μεταρρυθμίσεις, ή λογοδοσίας σε ό,τι αφορά στα αποτελέσματα. Στον πυρήνα του διοικητικού μηχανισμού της, η Ελλάδα χρειάζεται απαραιτήτως μια υψηλού επιπέδου δομή, η οποία θα έχει την εξουσία, την αρμοδιότητα και την ικανότητα να ηγηθεί της διαδικασίας διαμόρφωσης ενός στρατηγικού οράματος, δίνοντας μια αίσθηση προσανατολισμού στις δημόσιες πολιτικές και της αποτελεσματικής εφαρμογής του οράματος αυτού στην πράξη.

Κύριες μεταρρυθμίσεις	***Άμεσες ενέργειες***
Διασφάλιση ενός ισχυρού κέντρου ηγεσίας, που θα αναλάβει την πλήρη ευθύνη των μεταρρυθμίσεων και θα έχει την εξουσία να καθοδηγεί, να διαιτητεύει και να λαμβάνει αποφάσεις, σε πολιτικό επίπεδο. Απλές διοικητικές δομές και, κυρίως, όχι πολλές επιτροπές. Ενδυνάμωση της ηγεσίας με τις βασικές λειτουργίες ενός ισχυρού κέντρου (στρατηγικός σχεδιασμός, επικοινωνία, μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης με την στρατηγική διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού, στρατηγική διαχείριση του προϋπολογισμού, καλύτερη νομοθέτηση, ηλεκτρονική διακυβέρνηση, κανονιστική διαχείριση του κεκτημένου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και διαχείριση τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας/δεδομένων.	• Σύσταση μιας υψηλού επιπέδου ομάδας καθοδήγησης των μεταρρυθμίσεων στο κέντρο της ελληνικής Κυβέρνησης, που θα αναφέρεται απευθείας στον Πρωθυπουργό και η οποία θα επιβλέπει τη διαδικασία των μεταρρυθμίσεων και θα διασφαλίζει τη συνοχή των μεταρρυθμιστικών δράσεων. Έργο της θα είναι η διαμόρφωση του οράματος και ο προσδιορισμός των απαραίτητων μεταρρυθμίσεων, η δημιουργία ενός οδικού χάρτη, ορόσημων στην πορεία των μεταρρυθμίσεων κι ενός συστήματος παρακολούθησης της προόδου του εγχειρήματος, ο εντοπισμός των βασικών δρώντων εντός της διοίκησης (κεντρικής αλλά και αυτοδιοίκησης) που έχουν σημαντικό ρόλο στην επίτευξη αποτελεσματικών μεταρρυθμίσεων, όπως επίσης και η επικοινωνιακή προβολή της σημασίας που δίνει η Ελλάδα στο ‘μεταρρυθμιστικό εγχείρημα’. Η ομάδα καθοδήγησης θα πρέπει να έχει τη δυνατότητα να ελέγχει πλήρως τη διαδικασία των μεταρρυθμίσεων, να επιλέγει μεταξύ εναλλακτικών δράσεων και να λαμβάνει αποφάσεις. Θα πρέπει να ενεργεί ως «διαλογέας»: καμιά πρωτοβουλία, καμιά πολιτική, κανένας νόμος δεν θα μπορεί να προωθηθεί χωρίς την συμφωνία της. • Σχεδιασμός και εφαρμογή μιας επικοινωνιακής στρατηγικής για την τακτική ενημέρωση τόσο της κυβέρνησης και της δημόσιας διοίκησης όσο και του ευρύτερου κοινού σχετικά με την πρόοδο των μεταρρυθμίσεων. Εξέταση του τρόπου με τον οποίο η ενημέρωση αυτή μπορεί να συνδεθεί με την πληροφόρηση που παρέχεται μέσα από τις δημοσιονομικές αναφορές.

2. Τα διάχυτα προβλήματα διαφθοράς μπορούν να συνδεθούν με την πολιτική και δημόσια διοικητική κουλτούρα και τα αδιαφανή και περίπλοκα συστήματά της.

Τα συστήματα στα οποία εμπλέκεται η δημόσια διοίκηση δημιουργούν τις συνθήκες για την ανάπτυξη της διαφθοράς και διευκολύνουν την εκδήλωση ανάρμοστων ατομικών συμπεριφορών, προσοδοθηρικών διεκδικήσεων και πελατειακών σχέσεων. Μεταξύ των συνθηκών εκείνων που ευνοούν τη διαφθορά συμπεριλαμβάνονται η αδυναμία της κεντρικής εξουσίας, η πολυπλοκότητα του νομικού πλαισίου, η απουσία βασικών δεδομένων, η αδυναμία των μηχανισμών δημοσιονομικών και λοιπών ελέγχων και η ανεπάρκεια της διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού. Σύμφωνα με πρόσφατη έρευνα γνώμης του Ευρωβαρόμετρου, το 98% του πληθυσμού, το υψηλότερο ποσοστό μεταξύ των πληθυσμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκτιμά ότι η διαφθορά αποτελεί μείζον πρόβλημα για την Ελλάδα. Πρέπει να σημειωθεί ότι σε όλα τα επίπεδα διοίκησης συναντώνται εξαιρετικά ικανά άτομα τα οποία κινητοποιούνται για την προώθηση θεμελιωδών μεταρρυθμίσεων, οι προσπάθειές τους όμως υπονομεύονται ή αχρηστεύονται από τις συμπεριφορές και τις ενέργειες άλλων, οι οποίοι δεν έχουν τα ίδια πρότυπα και αξίες.

Κύριες μεταρρυθμίσεις	***Άμεσες ενέργειες***
Διαμόρφωση στρατηγικής για τη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού, η οποία θα έχει ως βάση τους μηπολιτικούς διορισμούς, δηλαδή διορισμούς που πραγματοποιούνται με αξιοκρατικά κριτήρια, από τα ψηλότερα μέχρι τα χαμηλότερα κλιμάκια. Η εν λόγω στρατηγική θα πρέπει να στηριχθεί σε πιο ανεξάρτητες και σταθερές δομές και να αναπτύξει περαιτέρω τις μεταρρυθμίσεις που έχουν ήδη δρομολογηθεί προς την κατεύθυνση αυτή. Θέσπιση μιας στρατηγικής για την αντιμετώπιση του πολύπλοκου νομικού και διοικητικού διαδικαστικού πλαισίου με έμφαση στην απλότητα και διαφάνεια των διαδικασιών. Προαγωγή των ικανοτήτων διαχείρισης δεδομένων και γνώσης σε όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης και διάχυση δεδομένων και καλών πρακτικών τόσο εντός όσο και εκτός της δημόσιας διοίκησης.	• Επικύρωση και περαιτέρω διαμόρφωση της επιχειρούμενης, δια της παρούσας έκθεσης, διάγνωσης, των συστημικών ατελειών ή αδυναμιών εντός του πλαισίου της δημόσιας διοίκησης που δημιουργούν εστίες διαφθοράς και χρήση της διάγνωσης αυτής για την ανάπτυξη και ταχεία εφαρμογή μιας στρατηγικής ενάντια στη διαφθορά. • Προσδιορισμός άμεσων δράσεων και διάχυση αυτών στα ανώτατα επίπεδα διοίκησης. Παροχή παραδειγμάτων καλής διακυβέρνησης. • Προώθηση ενός κώδικα δεοντολογίας για την ενίσχυση της ηθικής ακεραιότητας στο δημόσιο τομέα.

3. Η ελληνική δημόσια διοίκηση δεν λειτουργεί σε ενιαίο πλαίσιο και υπάρχει ελάχιστος συντονισμός, γεγονός που θέτει σε κίνδυνο τις μεταρρυθμίσεις, οι περισσότερες από τις οποίες απαιτούν συλλογική δράση.

Ο συντονισμός μεταξύ των υπηρεσιών του ίδιου υπουργείου αλλά και μεταξύ των υπηρεσιών διαφορετικών υπουργείων είναι ελάχιστος. Η διοίκηση σε γενικές γραμμές λειτουργεί υπό τη μορφή «σιλό», δηλαδή αποσπασματικά και αποκομμένα. Ο κατακερματισμός των δομών και η αλληλοεπικάλυψη των αρμοδιοτήτων αποθαρρύνουν τη συντονισμένη δράση. Επιπλέον, απουσιάζει η συλλογική δέσμευση στην τήρηση ενός μεταρρυθμιστικού προγράμματος δράσης. Τα υπουργεία παρουσιάζονται απρόθυμα στη διάχυση πληροφοριών. Όπου υπάρχει συντονισμός, αυτός γίνεται κατά περίπτωση και βασίζεται σε προσωπική γνώση. Ένα χαρακτηριστικό πρόσφατο παράδειγμα της αποσπασματικότητας με την οποία λειτουργεί η ελληνική δημόσια διοίκηση είναι οι προϋπολογισμοί προγραμμάτων που καταρτίστηκαν χωρίς καμία απολύτως σύνδεση με συστήματα διοίκησης της απόδοσης. Ο εξορθολογισμός της χρήσης των συστημάτων ΤΠΕ έτσι ώστε να επιτευχθεί διάχυση δεδομένων εντός και μεταξύ υπουργείων είναι αναμενόμενο να επιφέρει θεαματική αύξηση της παραγωγικότητας.

Κύριες μεταρρυθμίσεις	***Άμεσες ενέργειες***
Ανάπτυξη μιας απλουστευμένης αλλά πλήρους στρατηγικής για την ενδυνάμωση του Κέντρου Διακυβέρνησης, του στρατηγικού κέντρου των υπουργείων και του διϋπουργικού συντονισμού που πρέπει να τα συνδέει. Δημιουργία και εφαρμογή μιας πλήρους στρατηγικής για κοινά εσωτερικά συστήματα ΤΠΕ και συνεπακόλουθος εξορθολογισμός της χωροταξίας των κυβερνητικών κτιρίων.	• Καθιέρωση μιας σταθερής δομής, αρμόδιας για τον διϋπουργικό συντονισμό στο ανώτατο επίπεδο της διοικητικής ιεραρχίας, με σαφώς καθορισμένες αρμοδιότητες, μεταξύ των οποίων θα περιλαμβάνεται ο χειρισμός των τρεχόντων θεμάτων που απαιτούν διϋπουργικό συντονισμό. Ωστόσο, σε πρώτη φάση, η δομή αυτή θα πρέπει να είναι επίσης υπεύθυνη για την εφαρμογή των αποφάσεων που λαμβάνονται από την υψηλού επιπέδου ομάδα καθοδήγησης των μεταρρυθμίσεων, για την οποία έγινε λόγος προηγουμένως. • Καθιέρωση στρατηγικών μονάδων στο κέντρο κάθε υπουργείου με αρμοδιότητες που θα αφορούν θέματα στρατηγικού σχεδιασμού, ανθρώπινου δυναμικού, προϋπολογισμού, καλύτερης νομοθέτησης, διαχείρισης δεδομένων και ΤΠΕ, προκειμένου να διασφαλιστεί ο συντονισμός μεταξύ των υπηρεσιών του ίδιου υπουργείου, η αποτελεσματική διασύνδεση μεταξύ των υπηρεσιών διαφορετικών υπουργείων, καθώς επίσης και υποστήριξη της ομάδας καθοδήγησης αλλά και της ομάδας διϋπουργικού συντονισμού. Ιδανικά, στις στρατηγικές μονάδες θα πρέπει να απασχολούνται και υπάλληλοι αποσπασμένοι από άλλα υπουργεία. Στο μέτρο του δυνατού, δεν θα πρέπει να γίνεται ανάθεση των στρατηγικών αρμοδιοτήτων σε εξωτερικούς συνεργάτες. • Διαμόρφωση ενός σχεδίου ΤΠΕ που θα διασφαλίσει τη διαλειτουργικότητα μεταξύ των συστημάτων ΤΠΕ των υπουργείων, προωθώντας έτσι τη συλλογή και διάχυση δεδομένων, αρχής γενομένης από τα βασικά υπουργεία και κτίρια και με την επιφύλαξη του εκσυγχρονισμού των τελευταίων.

4. Η εφαρμογή των πολιτικών και των μεταρρυθμίσεων αποτελεί μεγάλο και εξουθενωτικό πρόβλημα, εξαιτίας του συνδυασμού αδύναμης κεντρικής εποπτείας και κουλτούρας που ευνοεί περισσότερο την παραγωγή νομοθετημάτων παρά την παραγωγή αποτελεσμάτων.

Τα υπουργεία λαμβάνουν αποφάσεις, αλλά αυτές συχνά δεν αντικατοπτρίζονται σε συγκεκριμένα αποτελέσματα. Η διαδοχή των μεταρρυθμίσεων που ξεκίνησαν τα τελευταία χρόνια (συμπεριλαμβανομένων των μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης) δεν επέφερε τα αναμενόμενα αποτελέσματα, λόγω κακής εφαρμογής. Η παρακολούθηση και ο έλεγχος γενικότερα του δημόσιου τομέα από την κεντρική διοίκηση είναι αναποτελεσματικός. Οι σχέσεις μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και του υπόλοιπου δημόσιου τομέα χρήζουν προσοχής. Το κεντρικό όραμα και το σύστημα διεύθυνσης θα πρέπει να συνδεθούν με τους βασικούς δρώντες σε ολόκληρη τη δημόσια διοίκηση (κεντρική διοίκηση και αυτοδιοίκηση), προκειμένου να εξασφαλιστεί η συμμετοχή τους και η αποτελεσματική εφαρμογή. Η εφαρμογή των πολιτικών, η αξιολόγηση και ο συντονισμός αποτελούν ένα ιδιαίτερα χαμηλό ποσοστό της παραγωγής των ελληνικών υπουργείων, η οποία συνίσταται κυρίως στην παραγωγή κανονισμών. Δεν δίνεται καμία προσοχή στην κατάρτιση εκθέσεων, τον έλεγχο ή την παρακολούθηση.

Κύριες μεταρρυθμίσεις	***Άμεσες ενέργειες***
Καθιέρωση μιας στρατηγικής για την αντιμετώπιση των ζητημάτων που παρεμποδίζουν την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων. Παρακολούθηση της εφαρμογής τους, με ένα σύστημα μέτρησης το οποίο θα προσδιορίζει τις προτεραιότητες της πολιτικής και τα αναμενόμενα αποτελέσματα, μέσω της καθιέρωσης δεικτών/κατωφλιών/διεθνών βέλτιστων πρακτικών, όπου αυτό είναι εφικτό. Ενίσχυση των δομών που συνδέουν την κεντρική διοίκηση με τον υπόλοιπο δημόσιο τομέα. Εντοπισμός και δραστηριοποίηση των ηγετών στον υπόλοιπο δημόσιο τομέα προκειμένου να ανταποκριθούν στις βασικές πρωτοβουλίες πολιτικής.	• Να οριστεί ότι κάθε νέος νόμος ή πολιτική θα περιλαμβάνει ένα σχέδιο εφαρμογής, με ενδιάμεσους στόχους και ποσοτικούς δείκτες βασισμένους στα πραγματικά δεδομένα που προκύπτουν από τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας, όπως επίσης και σαφή προσδιορισμό των δρώντων που πρέπει να διαδραματίσουν κάποιο ρόλο στη διαδικασία υλοποίησης.

5. Η διαχείριση του προϋπολογισμού χρειάζεται άμεση εξέταση, για τη βελτίωση του ελέγχου των δαπανών.	
Παρά τις όποιες μεταρρυθμίσεις, ο ρυθμός της αλλαγής είναι πολύ αργός και αποσπασματικός. Είναι πολύ δύσκολο να γίνει παρακολούθηση και έλεγχος των δαπανών. Ο προϋπολογισμός είναι κατακερματισμένος και αδιαφανής, με υπερβολική λεπτομέρεια και προσανατολισμένος στις εισροές. Δεν υπήρξε σχεδόν καμία χρήση των πληροφοριών για τις εκροές και την απόδοση, στο πλαίσιο της διαδικασίας του προϋπολογισμού. Αντ' αυτού, υπάρχει ένα άκαμπτο και πολύπλοκο σύστημα αδιάλειπτης κεντρικής παρακολούθησης. Αυτό αφήνει στις Υπηρεσίες Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού και στους προϊσταμένους ελάχιστα περιθώρια ελιγμών και υπονομεύει την υποχρέωση λογοδοσίας τους.	
Κύριες μεταρρυθμίσεις	***Άμεσες ενέργειες***
Εξορθολογισμός και διευκρίνιση του πλαισίου διαμόρφωσης του προϋπολογισμού. Συνέχιση της ενίσχυσης των μεταρρυθμίσεων για την καθιέρωση προϋπολογισμού προγραμμάτων και απόδοσης, ο οποίος να εστιάζει στους στόχους της πολιτικής.	• Μετακίνηση της εστίασης από κεντρικούς και εκ των προτέρων ελέγχους, σε εκ των υστέρων ελέγχους της διαχείρισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Η μετακίνηση αυτή να πραγματοποιηθεί υπό αυστηρή παρακολούθηση και επιβολή των ανώτατων ορίων στο προϋπολογισμό των υπουργείων οριζοντίων αρμοδιοτήτων και με την κατάργηση των αναποτελεσματικών εκ των προτέρων ελέγχων, που πραγματοποιούνται επί του παρόντος από το Υπουργείο Οικονομικών. Οι εκ των προτέρων έλεγχοι θα πρέπει να είναι η νομική ευθύνη των υπουργείων οριζοντίων αρμοδιοτήτων.

6. Η διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού χρειάζεται εξίσου επείγουσα εξέταση, προκειμένου να ενισχυθεί η δημόσια διοίκηση και να προωθηθεί η κινητικότητα.

Η ανώτερη δημόσια διοίκηση χρειάζεται αξιοπιστία και ικανότητες για να είναι αποτελεσματική ως διαχειριστής βιώσιμων πολιτικών που διαπερνούν τους εκλογικούς κύκλους. Η διάκριση μεταξύ του πολιτικού επιπέδου και μιας τεχνικά ικανής και αντικειμενικής δημοσιοϋπαλληλίας πρέπει να καταστεί σαφής. Η σημερινή ιεραρχία είναι κορυφοκεντρική, με την έννοια ότι ανώτεροι δημόσιοι υπάλληλοι είναι μερικές φορές υπεύθυνοι για τμήματα «φαντάσματα». Δεν υπάρχει αποτελεσματική δομή μεσαίων στελεχών. Τα υπουργεία επηρεάζονται αρνητικά από την οργανωσιακή εξάπλωση, τις περιττές δομές και την πληθώρα των διοικητικών μονάδων. Υπάρχει ελάχιστο περιθώριο ή κίνητρο έτσι ώστε τα υπουργεία να κατανείμουν και να διαχειριστούν τους πόρους τους ανάλογα με τις ανάγκες. Υπάρχει πολύ περιορισμένη κινητικότητα εντός του ελληνικού δημόσιου τομέα. Η κινητικότητα συνεπάγεται δύσκαμπτες και γραφειοκρατικές διαδικασίες. Η αναμόρφωση του ισχύοντος πλαισίου που εμποδίζει τα υπουργεία να διοχετεύσουν ανθρώπινους πόρους προς τομείς προτεραιότητας αποτελεί θεμελιώδη ανάγκη.

Κύριες μεταρρυθμίσεις	***Άμεσες ενέργειες***
Επιβεβαίωση και ενίσχυση της μη πολιτικά διορισμένης ανώτερης δημοσιοϋπαλληλίας και ενδυνάμωση των μεσαίων στελεχών. Εξορθολογισμός και ενίσχυση του θεσμικού πλαισίου για την υποστήριξη μιας αποτελεσματικής στρατηγικής διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού. Καθιέρωση μιας στρατηγικής ολοκληρωμένης διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού. Καθιέρωση αξιολόγησης της απόδοσης των ανώτατων στελεχών. Η καθιέρωση της αξιολόγησης αυτής να συνδεθεί με τα ορόσημα για την μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης. Επιβεβαίωση και ενίσχυση σαφών κανόνων και διαδικασιών για βασικά ζητήματα όπως οι διαδικασίες διορισμού και η διάρκεια θητείας. Αντιμετώπιση των προβλημάτων κινητικότητας, αν μη τι άλλο μέσω του εξορθολογισμού των κατηγοριών θέσεων.	• Καθιέρωση πρακτικών αρχών, με σκοπό την υποστήριξη άμεσων ενεργειών για την καθιέρωση αποδοτικότερων και αποτελεσματικότερων διοικητικών δομών, εν αναμονή βαθύτερων μεταρρυθμίσεων. Στις αρχές αυτές θα πρέπει να περιλαμβάνεται η αρχή της ύπαρξης «μονάδων για την επίτευξη συγκεκριμένου σκοπού» (ώστε να αντιμετωπιστεί το φαινόμενο των τμημάτων «φαντασμάτων» και να συγχωνευτούν αλληλοεπικαλυπτόμενες υποστηρικτικές μονάδες). Όπως επίσης και η αρχή μιας σαφέστατα ορισμένης ιεραρχίας με ξεκάθαρους ρόλους ηγεσίας και διοίκησης, ξεκινώντας από μια απλοποιημένη ανώτατη διοίκηση (εξορθολογίζοντας τα καθήκοντα, τον αριθμό και τις αρμοδιότητες των γενικών γραμματέων, ορίζοντας την φυσική ηγεσία της δημοσιοϋπαλληλίας εντός ενός υπουργείου και διασαφηνίζοντας τους ρόλους των στελεχών στο ανώτατο επίπεδο). • Να δημιουργηθούν οι απαραίτητες διασυνδέσεις μεταξύ των μεταρρυθμίσεων στη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού και των μεταρρυθμίσεων στον προϋπολογισμό. Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων που βασίζεται σε στόχους πολιτικής οι οποίοι πρέπει να επιτευχθούν θα πρέπει να διασυνδέεται με σαφήνεια με την ανάπτυξη της διοίκησης απόδοσης, μέσω στόχων. Η διοίκηση μέσω στόχων με τη σειρά της θα πρέπει να είναι ξεκάθαρα συνδεδεμένη με τις ατομικές αξιολογήσεις.

7. *Υπάρχουν πολύ σοβαρά μειονεκτήματα στη συλλογή και διαχείριση δεδομένων, τα οποία εμποδίζουν τις αποτελεσματικές και τεκμηριωμένες μεταρρυθμίσεις.*

Δεν γίνεται συστηματική τήρηση αρχείων και παρατηρείται χρονική υστέρηση των πραγματικών στοιχείων και δεδομένων, τα οποία θα μπορούσαν να αποτελέσουν τη βάση για τη λήψη αποφάσεων πολιτικής – συμπεριλαμβανομένης της καθημερινής διοικητικής λειτουργίας. Οι διαδικασίες για τη συλλογή, τη σύγκριση και την ανάλυση των δεδομένων είναι κάθε άλλο παρά επαρκείς. Η διοίκηση δεν έχει την συνήθεια της τήρησης αρχείων ή την ικανότητα να εξάγει πληροφορίες από τα δεδομένα, ούτε και γενικά την ικανότητα να διαχειριστεί την οργανωσιακή γνώση. Ανεπαρκή δεδομένα σημαίνει ότι οι στρατηγικές μεταρρύθμισης στερούνται ισχυρής βάσης τεκμηρίωσης για την υποστήριξη αποτελεσματικών και αποδοτικών αποφάσεων πολιτικής. Η συστηματική χρήση των δεδομένων και η υιοθέτηση μιας προσέγγισης τεκμηρίωσης βάσει στοιχείων στη χάραξη πολιτικής θα απαιτήσει μια βαθιά αλλαγή κουλτούρας σε όλους τους τομείς της διοίκησης.

Κύριες μεταρρυθμίσεις	*Άμεσες ενέργειες*
Καθιέρωση μιας στρατηγικής για την αντιμετώπιση της συλλογής και διαχείρισης δεδομένων, με την εισαγωγή κατάλληλων θεσμών, χρηματοδότησης, και σχετικής κατάρτισης σε όλα τα επίπεδα της διοίκησης. Εφαρμογή Συστήματος Διαχείρισης της Γνώσης στο σύνολο της δημόσιας διοίκησης.	• Εντοπισμός των σημαντικών δεδομένων που θα πρέπει να συλλεγούν από τα υπουργεία, μέσω των στρατηγικών μονάδων που προτείνεται να ιδρυθούν στο κέντρο κάθε υπουργείου, στη Σύσταση 3, παραπάνω.

8. *Η ελληνική διοίκηση έχει παγιδευτεί σε ένα περίπλοκο νομικό πλαίσιο, το οποίο αποθαρρύνει την ανάληψη πρωτοβουλιών, εστιάζει στις διαδικασίες και όχι στις πολιτικές, και εμποδίζει την προώθηση της μεταρρύθμισης.*

Το πρόβλημα πρέπει να αντιμετωπιστεί στη ρίζα του. Νόμοι, κανονισμοί και τυπικές διαδικασίες, τα οποία έχουν συσσωρευτεί με την πάροδο του χρόνου, οριοθετούν το έργο της δημόσιας διοίκησης, αφήνοντας ελάχιστο χώρο για την αποτελεσματική χάραξη πολιτικής, ή κίνητρα γι' αυτήν. Οι διοικητικές διαδικασίες είναι πιο σημαντικές από την ουσία της πολιτικής. Το έργο της ελληνικής διοίκησης ορίζεται σε εξαιρετικά αναλυτικό επίπεδο από τους νόμους και διαδικασίες. Όλες οι αποφάσεις πρέπει να προέρχονται από μια νομική διάταξη. Οι υπουργοί και οι δημόσιοι υπάλληλοι συχνά αποκλείονται από τη απόφαση ακόμη και για ήσσονος σημασίας ενέργειες (όπως η αφαίρεση μιας περιττής μονάδας), εάν ο νόμος δεν το προβλέπει. Ο «νομικός φορμαλισμός» αρχικά δημιουργήθηκε για να διασφαλίσει την ακεραιότητα και την προστασία από πολιτικές παρεμβάσεις. Αντ' αυτού, προκάλεσε αναποτελεσματικότητα σε τεράστια κλίμακα, και έκανε ελάχιστα για την διατήρηση της ακεραιότητας.

Κύριες μεταρρυθμίσεις	*Άμεσες ενέργειες*
Να εξεταστούν τα βαθύτερα αίτια που οδηγούν στη συνεχή ανάπτυξη και χρήση νόμων και διαδικασιών, έτσι ώστε να απλοποιηθούν η νομική δομή και διαδικασίες. Εντοπισμός και ανάλυση των μερών εκείνων του νομικού πλαισίου που χρήζουν τροποποίησης προκειμένου να αλλάξει το επίκεντρο του έργου της Διοίκησης, και να προσανατολιστεί από την τυπική τήρηση των λεπτομερειών, στην επίτευξη των στρατηγικών στόχων και πολιτικών.	• Επιτάχυνση των διαδικασιών για απλούστευση των νομικών και κανονιστικών διατάξεων, και διασφάλιση ότι κάθε νέα νομοθεσία που σχετίζεται με τις μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση θα συνάδει με τη γενικότερη μεταρρυθμιστική προσπάθεια. • Θέσπιση και εφαρμογή Νόμου για την Καλή Νομοθέτηση.

Εισαγωγή

Αυτή η έκθεση του ΟΟΣΑ παρουσιάζει τα αποτελέσματα μιας λειτουργικής επιθεώρησης της ελληνικής κεντρικής διοίκησης. Εστιάζει στην οργάνωση και λειτουργία της κεντρικής διοίκησης. Δεν συζητά τους στόχους των κυβερνητικών πολιτικών, αλλά κατά κύριο λόγο αποσκοπεί στην αξιολόγηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της κεντρικής διοίκησης όσον αφορά στην επίτευξη των στόχων αυτών.

Η έκθεση εκκινεί από τα αποτελέσματα της λειτουργικής επιθεώρησης για να θέσει επί τάπητος ένα ευρύ φάσμα προτάσεων για τη μεταρρύθμιση της κεντρικής δημόσιας διοίκησης.

Η έκθεση ανατέθηκε από το ελληνικό Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης με στόχο τη στήριξη της προσπάθειας για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διακυβέρνησης στην Ελλάδα. Τα συμπεράσματα και οι συστάσεις της συζητήθηκαν και αναλύθηκαν.

Η έκθεση εντάσσεται στο πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων που αναπτύσσει η κυβέρνηση υπό το ευρωπαϊκό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» και την εσωτερική μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης – «Μεταρρύθμιση του Κράτους: Προς ένα Επιτελικό Κράτος» – το οποίο προωθεί η κυβέρνηση το τελευταίο έτος. Ο γενικός στόχος αυτών των μεταρρυθμίσεων είναι να δημιουργηθεί ένα «επιτελικό κράτος» – που θα είναι σε θέση να καθορίσει, κατευθύνει, παρακολουθεί και να υλοποιεί αποφασιστικά επιτελικούς στόχους και στόχους πολιτικής. Η Έκθεση αποτελεί επίσης μέρος του Μνημονίου Συνεννόησης του Μαΐου 2010 μεταξύ της ελληνικής Κυβέρνησης και της λεγόμενης Τρόικα που αποτελείται από τη Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Η έκθεση είναι, ως εκ τούτου, ένα στοιχείο των στρατηγικών αυτών, μαζί με τις δυο άλλες λειτουργικές επιθεωρήσεις, που έχουν τεθεί σε εφαρμογή στο δημόσιο τομέα στην Ελλάδα[1].

Η έκθεση βασίζεται στα αποτελέσματα μιας λεπτομερούς καταγραφής της κεντρικής διοίκησης από το ελληνικό Υπουργείο Εσωτερικών (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης από τον Ιούνιο του 2011), με την υποστήριξη της Γραμματείας του ΟΟΣΑ, η οποία διεξήχθη μεταξύ Φεβρουαρίου και Ιουνίου 2011[2]. Επιπλέον, η Έκθεση στηρίζεται σε μια σειρά ερευνών πάνω σε συγκεκριμένες πτυχές της δημόσιας διακυβέρνησης, που πραγματοποιήθηκαν από την Γραμματεία του ΟΟΣΑ στην Ελλάδα μεταξύ 2008 και 2011. Αυτές οι μεθοδολογικές βάσεις επέτρεψαν την ανάπτυξη της Έκθεσης και των συστάσεων πάνω σε πραγματικά δεδομένα και τεκμήρια προκειμένου να προσδιοριστούν οι μεταρρυθμίσεις που απαιτούνται για μια ισχυρότερη κεντρική δημόσια διοίκηση.

Η έκθεση αντικατοπτρίζει την υφιστάμενη κατάσταση από 15ης Ιουλίου 2011, ημερομηνία κατά την οποία η διαδικασία συλλογής δεδομένων για την Έκθεση έκλεισε. Οι σημαντικές εξελίξεις από τότε αναφέρονται αλλά δεν έχουν αξιολογηθεί.

Το πεδίο της καταγραφής και, σε μεγάλο βαθμό, της Έκθεσης αυτής, καλύπτει την κεντρική διοίκηση και ειδικότερα τις κεντρικές υπηρεσίες. Αν και η κεντρική διοίκηση αντιπροσωπεύει μόνο ένα μέρος του ελληνικού δημόσιου τομέα, βρίσκεται στο επίκεντρο της ατζέντας των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών, εξαιτίας του τυπικού κύρους της και της εν δυνάμει επιρροής της σε άλλα τμήματα του δημόσιου τομέα.

Η Έκθεση δεν εξετάζει άμεσα τις σχέσεις μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και του υπόλοιπου δημόσιου τομέα. Το συγκεκριμένο ζήτημα, ωστόσο είναι σημαντικό και χρήζει περαιτέρω εξέτασης, παράλληλα με τη συνολική θεσμική δομή του δημόσιου τομέα και το κατά πόσο η δομή αυτή είναι η βέλτιστη για την πρόοδο των μεταρρυθμίσεων της δημόσιας πολιτικής. Ορισμένες από τις μεταρρυθμίσεις που απαιτούνται για την ενίσχυση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης υπερβαίνουν το εύρος εφαρμογής της παρούσας έκθεσης.

Πλαίσιο 1. **Η δομή του ελληνικού δημόσιου τομέα και το εύρος εφαρμογής της παρούσας έκθεσης**

Ο ελληνικός δημόσιος τομέας δομείται από δυο μείζονα μέρη, όπως φαίνεται στο Παράρτημα Α. Τα μέρη αυτά είναι η «γενική κυβέρνηση» και οι «δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμοί».

- Η γενική κυβέρνηση αποτελείται από την κεντρική κυβέρνηση, την τοπική αυτοδιοίκηση και τις υπηρεσίες κοινωνικής ασφάλειας.
- Η κεντρική κυβέρνηση διαιρείται περαιτέρω ανάμεσα στην κεντρική διοίκηση (κεντρικές και αποκεντρωμένες υπηρεσίες των υπουργείων), τα Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου.
- Η κεντρική διοίκηση αποτελείται από τον Πρόεδρο, τα υπουργεία, τις ανεξάρτητες αρχές και τις αποκεντρωμένες αρχές.
- Τα υπουργεία διαιρούνται σε κεντρικές υπηρεσίες και αποκεντρωμένες υπηρεσίες.

Το εύρος εφαρμογής της καταγραφής και σε μεγάλο βαθμό της παρούσας έκθεσης περιορίστηκε στις κεντρικές υπηρεσίες των υπουργείων (βλ. τον κατάλογο των υπουργείων, Παράρτημα Β), με την εξαίρεση μικρού αριθμού δεικτών που αφορούσαν και τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες. Η καταγραφή καλύπτει 53.440 υπαλλήλους της κεντρικής διοίκησης (23.736 σε κεντρικό επίπεδο και 29.704 σε αποκεντρωμένες υπηρεσίες). Οι αριθμοί αποτελούν περίπου το ένα πέμπτο του συνολικού αριθμού απασχολουμένων στο δημόσιο σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία, παρόλο που η μέτρηση της απασχόλησης στο δημόσιο τομέα στην Ελλάδα παρουσιάζει σημαντικά μεθοδολογικά προβλήματα και ασάφειες (βλ. Κεφάλαιο 3 και συγκεκριμένα Πλαίσιο 3.1).

Η Έκθεση είναι οργανωμένη σε πέντε κεφάλαια. Το πρώτο κεφάλαιο θέτει την Έκθεση στο πλαίσιο της κρίσης δημοσίου χρέους και του ρόλου του Κέντρου Διακυβέρνησης. Ακολουθείται από τέσσερα κεφάλαια που προσεγγίζουν αντίστοιχα την γενική οργάνωση της κεντρικής διοίκησης, τη διοίκηση ανθρωπίνων πόρων, τη διαχείριση του προϋπολογισμού και την ανάπτυξη και εφαρμογή πολιτικών.

Σημειώσεις

1. Παράλληλα με την Έκθεση αυτή, ο ΟΟΣΑ διεξάγει μια λειτουργική επιθεώρηση των κοινωνικών προγραμμάτων στην Ελλάδα. Επιπροσθέτως, η ελληνική κυβέρνηση επιθεωρεί την τρέχουσα κατάσταση στα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου.
2. Βλέπε την περιγραφή της μεθοδολογίας καταγραφής στο Παράρτημα Δ.

Περίληψη

Κάποια μεταρρυθμιστικά μέτρα εισήχθησαν κατά την τελευταία δεκαετία, αλλά έτυχαν ελάχιστης επικοινωνιακής εκμετάλλευσης και εφαρμογής

Για να αξιολογήσει κανείς τις τρέχουσες μεταρρυθμιστικές ανάγκες και προσπάθειες της Ελλάδας, είναι σημαντικό να ανατρέξει πίσω στις μεταρρυθμίσεις που έχουν ήδη εισαχθεί. Η οικονομική και κοινωνική στρατηγική που ακολούθησαν οι ελληνικές κυβερνήσεις σε ένα μεγάλο βαθμό εστίασε στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Πριν την ένταξή της στην Οικονομική Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ), την 1η Ιανουαρίου 2001, η Ελλάδα έπρεπε να σημειώσει σημαντική πρόοδο στη διαχείριση των μακροοικονομικών της μεγεθών, ώστε να μειωθεί ο ρυθμός του βασικού πληθωρισμού και να διατηρηθούν υπό έλεγχο τα δημόσια ελλείμματά της. Μεγάλες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις έκαναν επίσης την εμφάνισή τους κατά τη διάρκεια του 1990 σε διάφορα σημεία του δημόσιου τομέα. Η απελευθέρωση των αγορών προχώρησε, η ρύθμιση των αγορών ανατέθηκε σε ανεξάρτητα σώματα και ελάχιστα μόνο κρατικά μονοπώλια παρέμειναν.

Ελήφθησαν επίσης αρκετά και σημαντικά μέτρα προκειμένου να αντιμετωπιστούν χρόνια προβλήματα της κεντρικής διοίκησης, όπως μέτρα για το ανθρώπινο δυναμικό (διαδικασία πρόσληψης δημοσίων υπαλλήλων), η καθιέρωση του Συνηγόρου του Πολίτη και η μεταρρύθμιση και ο εξορθολογισμός των περιφερειακών και τοπικών διοικήσεων (ο επονομαζόμενος "Καλλικράτης"). Μια δέσμη αναγκαίων ενεργειών συμφωνήθηκε για να μειωθεί το κόστος απασχόλησης στο δημόσιο καθώς και για να επιτευχθεί καλύτερος έλεγχος των δαπανών και των δεσμεύσεων του προϋπολογισμού.

Δύο σημαντικές πρωτοβουλίες έχουν ήδη δρομολογηθεί προκειμένου να ενισχυθεί η δημόσια διαβούλευση και να βελτιωθεί η διαφάνεια των δημοσίων αποφάσεων. Μέσω του έργου "Ανοικτή Διακυβέρνηση", τα σχέδια νόμων κοινοποιούνται διαδικτυακά σε ιστοσελίδα της κεντρικής κυβέρνησης, για να τύχουν δημόσιας διαβούλευσης. Η ηλεκτρονική δημοσιοποίηση όλων των αποφάσεων, συμπεριλαμβανομένων των χρηματοοικονομικών αποφάσεων, που λαμβάνονται από την κεντρική διοίκηση, την τοπική αυτοδιοίκηση και τα σώματα της δημόσιας διοίκησης, είναι υποχρεωτική ενώ οι αποφάσεις δεν έχουν εφαρμοστική ισχύ έως ότου η προϋπόθεση αυτή εκπληρωθεί.

Η κυβέρνηση έχει κάνει σημαντικά βήματα ως προς τη βελτίωση της εστίασης των υπουργείων στις στρατηγικές τους λειτουργίες, με τη μεταβίβαση της παροχής δημοσίων υπηρεσιών από την κεντρική διοίκηση σε αποκεντρωμένες υπηρεσίες ή στην τοπική αυτοδιοίκηση. Η δημιουργία Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών "μίας στάσης" (ΚΕΠ) υπήρξε ένα μεγάλο βήμα προς αυτήν την κατεύθυνση. Αυτό σημαίνει ασφαλώς ότι η κεντρική διοίκηση έχει πλέον ελάχιστες εκτελεστικές λειτουργίες και εστιάζει κατά κύριο λόγο στη δημόσια πολιτική.

Σε γενικές γραμμές, αυτά τα επιτεύγματα δεν είναι ιδιαίτερα γνωστά. Αυτό σημαίνει ότι η δημόσια αντίληψη για τη Διοίκηση και την ικανότητά της για αλλαγή παραμένει ριζωμένη στο αρνητικό παρελθόν. Την ίδια στιγμή, η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων αποδείχθηκε μια τεράστια αδυναμία.

Οι μεταρρυθμίσεις στην κεντρική διοίκηση, απέτυχαν παταγωδώς να διασφαλίσουν ισχυρή, συνεκτική στρατηγική και τάση προς αποτελεσματική δημόσια διακυβέρνηση

Σε αρκετούς τομείς κομβικής σημασίας, οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις απέτυχαν να αντιμετωπίσουν ζητήματα δημόσιας διακυβέρνησης. Βασικές λειτουργίες της κυβέρνησης όπως η συλλογή φόρων ή η σύνταξη του προϋπολογισμού δεν λειτούργησαν σωστά. Πολλές φιλόδοξες μεταρρυθμίσεις δεν εφαρμόστηκαν όπως θα έπρεπε[1]. Η διαφαινόμενη ανικανότητα διαδοχικών ελληνικών κυβερνήσεων να εφαρμόσουν μέτρα τα οποία είχαν ήδη θεσπιστεί, μπορεί να αιτιολογηθεί από σημαντικές αδυναμίες, οι οποίες αφέθηκαν να υφίστανται εντός των λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης. Συγκεκριμένα, η ελληνική Δημόσια Διοίκηση μαστιζόταν από μη αποδοτικές δομές, ανεπαρκή πρόσβαση σε πληροφορίες και έλλειψη συντονισμού. Τέτοιου είδους προβλήματα υπήρξαν το σήμα κατατεθέν του ελληνικού συστήματος διακυβέρνησης πολύ πριν την οικονομική κρίση, με σημαντικό κόστος για την ελληνική οικονομία και κοινωνία.

Παρά τις ελλείψεις αυτές, επιτράπηκε στην Ελλάδα να προσχωρήσει στην ΟΝΕ το 2001 και να αποκομίσει σημαντικά οφέλη από αυτήν την ένταξη, με σημαντικότερο εξ αυτών, τις ευνοϊκές συνθήκες αντιμετώπισης από τις διεθνείς χρηματοοικονομικές αγορές.

Στις απαρχές του νέου αιώνα, δεδηλωμένος στόχος της ελληνικής κυβέρνησης ήταν να χτίσει πάνω στα επιτεύγματά της, ούτως ώστε να αναπτύξει ένα «κοινωνικό κράτος». Παρόλο που επί της αρχής, υπήρξε ανάμεσα στα κύρια πολιτικά κόμματα της χώρας μια χωρίς προηγούμενο σύγκλιση πάνω στη μεταρρυθμιστική ημερησία διάταξη (Featherstone and Papadimitriou, 2008), επί του πρακτέου, οι ευνοϊκές δημοσιονομικές και χρηματοοικονομικές συνθήκες της ΟΝΕ, λειτούργησαν ως ευκαιρίες για να επεκταθεί περαιτέρω η κρατική ομπρέλα χωρίς να υπάρξει ιδιαίτερη ανησυχία για τις ανεπάρκειες που παρουσίαζε.

Το αποτέλεσμα είναι μια ημερησία διάταξη δημόσιας διακυβέρνησης που έχει άμεση ανάγκη από ανανέωση και από ένα ξεκάθαρο και ολοκληρωμένο στρατηγικό όραμα που θα τεθεί σε ισχύ χωρίς καμιά καθυστέρηση.

Τα παραπάνω είναι σημαντικά επειδή η ισχυρή κεντρική διοίκηση είναι βασικό προαπαιτούμενο για την επιτυχία όλων των μεταρρυθμίσεων της δημόσιας πολιτικής στην Ελλάδα

Η κεντρική διοίκηση είναι απαραίτητη για τον έλεγχο, την καθοδήγηση και τη διαχείριση συνολικά του δημόσιου τομέα. Το Σχήμα 0.1 δείχνει το ρόλο-κλειδί των υπουργείων, τα οποία έχουν τυπικά την ευθύνη για την επίβλεψη όλων των υπόλοιπων φορέων του δημοσίου τομέα. Το Παράρτημα Γ΄ παρέχει λεπτομέρειες για τη φύση των διασυνδέσεων ανάμεσα στα υπουργεία και τους άλλους δημόσιους φορείς, γεγονός που απεικονίζεται μέσω της περίπτωσης του Υπουργείου Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων και τις χιλιάδες εποπτευομένων φορέων του.

Σχήμα 0.1. **Εποπτεία των υπουργείων πάνω σε άλλους φορείς του δημόσιου τομέα**



Τα συμπεράσματα αυτής της Έκθεσης, καθώς και μια σειρά άλλων μελετών[2] για τον ελληνικό δημόσιο τομέα, καταδεικνύουν ότι σε πολλές περιπτώσεις, οι λειτουργίες εποπτείας και ελέγχου δεν εκτελούνται αποτελεσματικά και επιπλέον, ότι αδυναμίες και ανεπάρκειες στη λειτουργία της κεντρικής διοίκησης τείνουν να διαχέονται στο σύνολο του δημόσιου τομέα.

Παρά τις προσπάθειες μεταρρύθμισης, το Κέντρο Διακυβέρνησης διαθέτει περιορισμένες μόνο δυνατότητες να θέσει στρατηγικές κατευθύνσεις και προτεραιότητες, να καθοδηγήσει και να συντονίσει εξελίξεις στα επιτελικά υπουργεία και να διασφαλίσει ότι οι πολιτικές εφαρμόζονται αποτελεσματικά

Η αποστολή και οι δυνατότητες άσκησης επιρροής του Κέντρου Διακυβέρνησης παραμένουν ανεπαρκώς προσδιορισμένες, περιορισμένες και κατακερματισμένες, ακόμη και μετά από προσπάθειες για μεταρρύθμιση. Αυτό γίνεται φανερό αφενός από τη μειωμένη ικανότητα να θέσει στρατηγικές κατευθύνσεις και προτεραιότητες πολιτικής που θα ακολουθηθούν από την υπόλοιπη κεντρική διοίκηση, και αφετέρου από την αναποτελεσματική παρακολούθηση του προϋπολογισμού.

Πρόσφατες πρωτοβουλίες δεν έχουν ξεκάθαρα ενταχθεί σε ένα συνεκτικό και ολοκληρωμένο πλαίσιο το οποίο θα επέτρεπε πραγματικά στον ελληνικό Κέντρο Διακυβέρνησης να λειτουργήσει αποτελεσματικά και – το σημαντικότερο – να υποστηρίξει τις επείγουσες μεταρρυθμίσεις που απαιτούνται. Για την ώρα δεν είναι ξεκάθαρο το πώς οι υπάρχουσες και οι νέες οντότητες του Κέντρου Διακυβέρνησης θα συνεργαστούν προκειμένου να εξασφαλίσουν την ηγεσία που χρειάζεται για να προωθηθούν μεταρρυθμίσεις, μεταξύ των οποίων το απαραίτητο στρατηγικό όραμα, η λογοδοσία, ο στρατηγικός σχεδιασμός, η συνοχή πολιτικών και η συλλογική δέσμευση και η επικοινωνία. Ουσιαστικά, **δεν υπάρχει εμφανής διαχειριστής της μεταρρυθμιστικής ατζέντας,** είτε αυτός είναι κάποιος συγκεκριμένος φορέας του Κέντρου Διακυβέρνησης, είτε πρόκειται για συνδιαχείριση της ατζέντας αυτής από περισσότερους του ενός φορείς του Κέντρου Διακυβέρνησης. **Η δυνατότητα συντονισμού με τα κύρια υπουργεία είναι επίσης αδύναμη.**

Η κεντρική διοίκηση στο σύνολό της στερείται των πρακτικών εργαλείων, της νοοτροπίας και ικανότητας να καινοτομεί, να παρακολουθεί και να εφαρμόζει συνεκτικές πολιτικές

Ένα σημαντικό εύρημα αυτής της έκθεσης είναι ότι η παρακολούθηση, ο συντονισμός και οι μηχανισμοί διάχυσης της πληροφορίας είναι εξαιρετικά αδύναμοι σε ολόκληρη την κεντρική διοίκηση, γεγονός το οποίο καθιστά πολύ δύσκολο για το κάθε υπουργείο να επιβλέπει και να ελέγχει αποτελεσματικά τους σχετικούς φορείς του δημοσίου τομέα.

Η κεντρική διοίκηση στερείται δομών παρακολούθησης, εποπτείας και συντονισμού για την υποστήριξη της αποτελεσματικής εφαρμογής και τη μακροχρόνια διαχείριση μέτρων πολιτικής, συμπεριλαμβανομένων των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που υποστηρίζουν την αειφόρο οικονομική ανάπτυξη. Πρόκειται για ένα θεμελιώδες εμπόδιο πάνω στο οποίο ήδη πολλές μεταρρυθμίσεις έχουν σκοντάψει.

Η κυρίαρχη νοοτροπία και διαδικασίες στην κεντρική διοίκηση ενθαρρύνουν μια λογική διακυβέρνησης «σιλό*», ανά υπουργείο. Η λογική αυτή δεν επιτρέπει την ανάπτυξη ή την τάση συνεργασίας ούτε ανάμεσα στα υπουργεία αλλά ούτε και εντός αυτών. Η κουλτούρα διοίκησης είναι σε μεγάλο βαθμό εστιασμένη στην υλοποίηση των τυπικών αρμοδιοτήτων, όπως αυτές καθορίζονται από το νόμο.

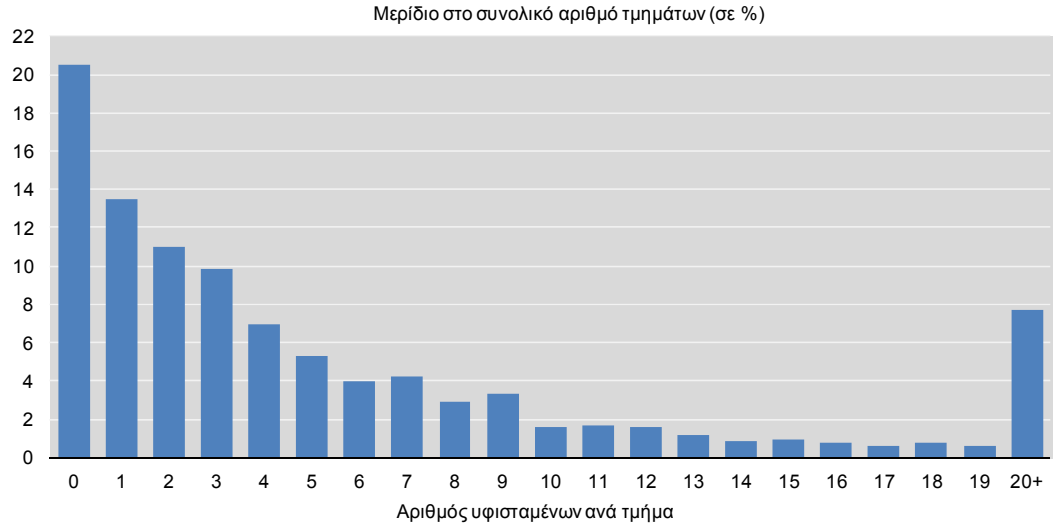
Ο συντονισμός μεταξύ των υπουργείων είναι πολύ αδύναμος. Τα υπουργεία επηρεάζονται από την υπάρχουσα οργανωσιακή εξάπλωση. Το κάθε ένα από αυτά έχει κατά μέσο όρο 439 εσωτερικές οργανικές μονάδες.

Ο όγκος των υφιστάμενων οργανικών μονάδων δεν έχει το απαραίτητο κρίσιμο μέγεθος έτσι ώστε να είναι αποτελεσματικός. Ο αριθμός των ατόμων σε θέσεις προϊσταμένων είναι ανεπαρκώς μεγάλος συγκρινόμενος με τον αριθμό των εργαζομένων υπό την επίβλεψή τους (βλ. Σχήμα 0.2). Μιλώντας γενικά, το γεγονός αυτό καταδεικνύει

*. Η έννοια του «σιλό» εδώ, παραπέμπει στην περιγραφή οργανισμών και μονάδων που δεν συναναστρέφονται με άλλους, και γενικότερα βασίζουν την ύπαρξή τους στην απομόνωση. Στη συγκεκριμένη περίπτωση της κεντρικής κυβέρνησης, η έννοια του «σιλό» παραπέμπει στην σχέση μεταξύ υπουργείων και σχετιζόμενων μονάδων που δεν βασίζουν την ύπαρξή τους στη συνεργασία, επικοινωνία και συντονισμό, οδηγώντας στην απομονωμένη λήψη αποφάσεων.

ότι η μια στις πέντε οργανικές μονάδες δεν έχει υπαλλήλους πέραν του επικεφαλής του τμήματος και λιγότερες από 1 στις 10 έχουν πάνω από 20 υπαλλήλους.

Σχήμα 0.2. **Κατανομή του αριθμού των τμημάτων ανάλογα με το προσωπικό τους**



Πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Ως αποτέλεσμα, οι διοικητικές λειτουργίες είναι κατακερματισμένες και στεγανοποιημένες εντός των υπουργείων. Τα υπουργεία δεν είναι ικανά να ιεραρχήσουν τις αρμοδιότητές τους και παραλύουν από προβλήματα συντονισμού. Σε περιπτώσεις που ο συντονισμός επιτυγχάνεται, πρόκειται για κατά περίπτωση συντονισμό, που βασίζεται στην ατομική πρωτοβουλία και γνώση και δεν υποστηρίζεται από δομές.

Η εφαρμογή πολιτικών και μεταρρυθμίσεων είναι ιδιαίτερα αδύναμη. Ο δημόσιος τομέας σε μεγάλο βαθμό επηρεάζεται από την ανεπαρκή ικανότητα των υπουργείων να οδηγήσουν τις μεταρρυθμίσεις στο στάδιο της εφαρμογής.

Τα παραδείγματα αδυναμιών στην εφαρμογή φιλόδοξων μεταρρυθμίσεων αφθονούν, ιδιαίτερα όταν απαιτείται συντονισμός μεταξύ διαφορετικών μερών της δημόσιας διοίκησης. Η μεταρρύθμιση στο σύστημα υγείας τη δεκαετία του 1980 ομόφωνα χαιρετίστηκε σαν ένα τεράστιο βήμα για τον εκσυγχρονισμό του συστήματος υγείας της χώρας, αλλά ορισμένα από τα πιο σημαντικά της σημεία δεν εφαρμόστηκαν ποτέ. Ένας σημαντικός νόμος του 2003 για την πολιτική προστασία δεν εφαρμόστηκε ποτέ κανονικά. Η αδυναμία αυτή στην εφαρμογή επηρέασε επίσης τις μεταρρυθμίσεις που στόχευαν στην ενίσχυση της ίδιας της κεντρικής διοίκησης, συγκεκριμένα με την εισαγωγή της αξιολόγησης κανονιστικών επιπτώσεων το 2006 και με το νόμο του 2004 για τη διοίκηση μέσω στόχων.

Τα σημαντικότερα επιτεύγματα της κεντρικής διοίκησης τα πρόσφατα χρόνια είναι, όπως θα ήταν αναμενόμενο, έργα τα οποία διέφυγαν τόσο της κρατούσας αντίληψης όσο και των υφισταμένων δομών: η πετυχημένη οργάνωση των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004, ή η προετοιμασία σημαντικών στρατηγικών σχεδίων όπως το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007 – 2013.

Η αναποτελεσματική διακυβέρνηση και οι αποτυχημένες προσπάθειες μεταρρύθμισης συνδέονται με τον εκτεταμένο νομικό φορμαλισμό

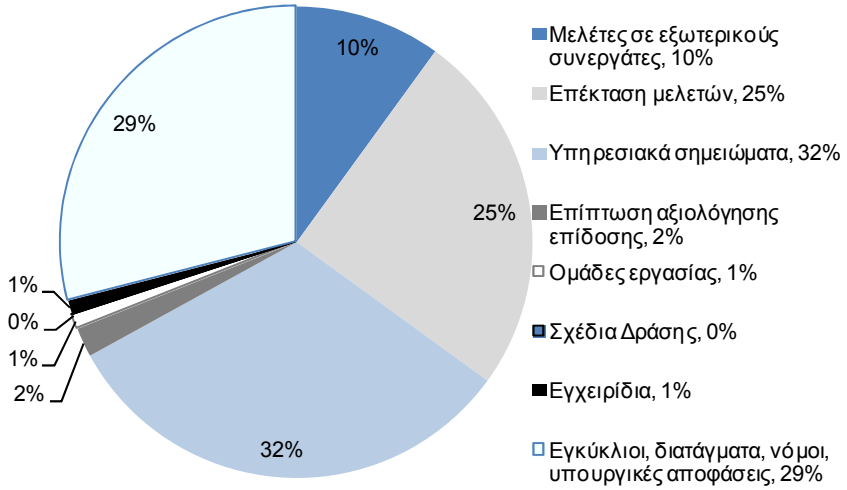
Όλες οι θεματικές που καλύπτονται από την παρούσα επισκόπηση – από τη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού μέχρι τις διαδικασίες προϋπολογισμού – αντανακλούν ένα τεράστιο ζήτημα «νομικού φορμαλισμού» το οποίο αποτελεί εμπόδιο για μια αποτελεσματική και αποδοτική διακυβέρνηση.

Αυτό υπονομεύει την παραγωγικότητα και αποδοτικότητα της κεντρικής διοίκησης, αυξάνει τα κόστη της και υπονομεύει επίσης την αποτελεσματικότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών της κεντρικής διοίκησης προς τις επιχειρήσεις και τους πολίτες.

Ο νομικός φορμαλισμός έχει δημιουργήσει μία συγκεκριμένη νοοτροπία και ένα νομικό πλαίσιο που δεν παρέχουν κανένα κίνητρο για πρωτοβουλία από τη μεριά των δημοσίων υπαλλήλων, αποθαρρύνουν κάθε δράση πολιτικής η οποία δεν συνοδεύεται από ένα νομικό κείμενο, ευνοούν την ευλαβική τήρηση (και ανάπτυξη) των διοικητικών διαδικασιών και όχι την έμφαση στην ουσία της πολιτικής που εμπεριέχεται στην λειτουργία μιας δημόσιας υπηρεσίας, πράγμα που επιβραδύνει την λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.

Το Σχήμα 0.3 δείχνει ότι η εφαρμογή πολιτικών, η αξιολόγηση και ο συντονισμός αποτελούν ένα εξαιρετικά χαμηλό ποσοστό των εκροών των ελληνικών υπουργείων, εκροών που συνίστανται κυρίως στην προετοιμασία (μέσω μελετών και ενημερωτικών σημειωμάτων) και την παραγωγή διατάξεων.

Σχήμα 0.3. **Εκροές γενικών διευθύνσεων για το 2010**



Σημείωση: Το σχήμα καλύπτει τις εκροές των Γενικών Διευθύνσεων με εκτελεστικές αρμοδιότητες και ως εκ τούτου δεν αναφέρεται στις εκροές Γενικών Διευθύνσεων με υποστηρικτικές αρμοδιότητες.

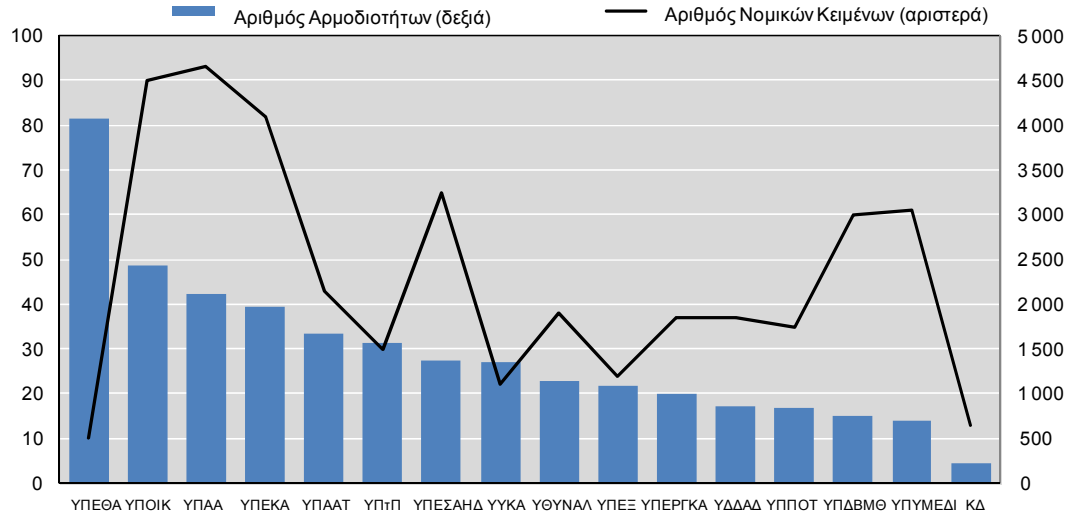
Πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Ο νομικός φορμαλισμός είναι εν μέρει υπο-προϊόν ενός νομικού συστήματος που βασίζεται στο αστικό δίκαιο, το οποίο παραδοσιακά δίνει έμφαση στην ανάγκη για ολοκληρωμένη και λεπτομερή δομή των νομικών κειμένων και ρυθμίσεων, έτσι ώστε να καλύπτονται όλα τα θέματα. Ωστόσο, οι διορθωτικές παρεμβάσεις που εφαρμόστηκαν σε κάποια άλλα κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ με παρόμοια παράδοση, έτσι ώστε να εξασφαλιστεί η σαφήνεια στα νομικά κείμενα, να εκσυγχρονιστούν οι κώδικες[3] που δομούν αυτό το είδος νομικού συστήματος και να απλουστεύεται το δίκαιο περιοδικά μέσω της εξάλειψης περιττών κειμένων και ενοποίηση των υπολοίπων, στην Ελλάδα δεν αναπτύχθηκαν ή δεν εμφανίστηκαν ποτέ.

Ο νομικός φορμαλισμός αντανακλά επίσης την υπερβολική χρήση εσωτερικών διοικητικών διαδικασιών οι οποίες οριοθετούν το έργο της διοίκησης, με αποτέλεσμα να δίνεται μεγαλύτερη βαρύτητα στην τήρηση αυτών των διαδικασιών παρά στην υλοποίηση της σχετικής δημόσιας πολιτικής. Το παραπάνω αποτελεί πρόβλημα και για άλλα κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ, αλλά στην ελληνική περίπτωση, ο νομικός φορμαλισμός εφαρμόστηκε σε τέτοια έκταση, που καλύπτει, για παράδειγμα, πολιτικές διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού και σταδιοδρομίας δημοσίων υπαλλήλων με συνέπεια την δημιουργία ενός πλαισίου, το οποίο είναι ταυτόχρονα υπερβολικά λεπτομερές και καθόλου ευέλικτο. Μεταξύ άλλων, αυτό έχει σαν αποτέλεσμα να δυσχεραίνεται σημαντικά η κινητικότητα του προσωπικού μεταξύ των Υπουργείων.

Ένα άλλο παράδειγμα αφορά στις κρατικές αρμοδιότητες. Αυτές ορίζονται με εξαιρετικά μεγάλη λεπτομέρεια από το νόμο. Είναι πρακτικά αδύνατη η λήψη μιας απόφασης δημόσιας πολιτικής ή μιας διοικητικής απόφασης, σε οποιοδήποτε κυβερνητικό επίπεδο, εάν δεν εμπίπτει στο πεδίο της νομίμως οριζόμενης αρμοδιότητας (Σχήμα 0.4). Για παράδειγμα, οι υπουργοί δεν μπορούν (χωρίς μεγάλη δυσκολία) να εξορθολογίσουν και να προσαρμόσουν τη δομή των Υπουργείων τους.

Σχήμα 0.4. **Αριθμός αρμοδιοτήτων και νομικών κειμένων αναφοράς ανά υπουργείο για το 2011**



Σημείωση: Οι πλήρεις ονομασίες των υπουργείων αναγράφονται στο Παράρτημα Β.

Πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Κάποιες από αυτές τις νομικές και διοικητικές διατάξεις καθιερώθηκαν αρχικά για να προστατέψουν τη διοίκηση από την πολιτική παρέμβαση και να διασφαλίσουν την ακεραιότητά της. Ωστόσο, το σύστημα παρήγαγε εκτεταμένες ανεπάρκειες όπως επίσης και έλλειψη συντονισμού εντός της κεντρικής διοίκησης και, στην καλύτερη περίπτωση, ανάμεικτα αποτελέσματα όσον αφορά την ακεραιότητα των δημόσιων υπηρεσιών.

Ο νομικός φορμαλισμός συνδέεται εν μέρει με τις επικρατούσες ανάμεσα στο πολιτικό και διοικητικό προσωπικό αντιλήψεις και προσδοκίες για τη λειτουργία της κυβέρνησης και του δημόσιου τομέα εν γένει. Λέγεται συχνά ότι οι αντιλήψεις αυτές αποτελούν μέρος της ελληνικής κουλτούρας, αλλά οι πρόσφατες εξελίξεις δείχνουν ότι δεν ανταποκρίνονται πλέον στις προσδοκίες και επιθυμίες της κοινωνίας.

Η διαχείριση δεδομένων – από τη συλλογή στην αντιπαραβολή και την ανάλυση – αποτελεί μια τεράστια αδυναμία

Μια κρίσιμη αδυναμία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης είναι η έλλειψη πραγματικών στοιχείων και δεδομένων για να χρησιμοποιηθούν ως βάση για τις αποφάσεις πολιτικής – συμπεριλαμβανόμενης της καθημερινής διοικητικής λειτουργίας. Οι διαδικασίες για τη συλλογή, την αντιπαραβολή και την ανάλυση δεδομένων είναι μακράν ανεπαρκείς. Η διοίκηση δεν συνηθίζει να διατηρεί αρχεία και δεν διαθέτει τη δυνατότητα να εξάγει πληροφορίες από δεδομένα (όπου αυτά είναι διαθέσιμα), ούτε να διαχειρίζεται εν γένει την οργανωσιακή γνώση.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το εγχείρημα της καταγραφής που υλοποιήθηκε για τους σκοπούς της παρούσας Έκθεσης, μια σημαντική και σε μεγάλο βαθμό επιτυχής προσπάθεια προσδιορισμού και εξέτασης των απαραίτητων στοιχείων που θα υποστηρίξουν το ζήτημα της μεταρρύθμισης στην κεντρική διοίκηση. Η καταγραφή αποκάλυψε ότι οι προϊστάμενοι δυσκολεύονται να παράξουν πληροφορίες και συχνά βασίζονται σε κατά περίπτωση μεθόδους και πόρους. Οι ίδιες οι ομάδες καταγραφής (που δημιουργήθηκαν για τους σκοπούς της παρούσας Έκθεσης) συνάντησαν, σε αρκετές περιπτώσεις, σημαντικές δυσκολίες ως προς τη συλλογή πληροφοριών.

Το εγχείρημα της καταγραφής, παρότι επιτυχημένο, ήταν μόνο ένα έργο και οι ομάδες καταγραφής βρίσκονται ήδη σε διαδικασία κατάργησης. Η διαχείριση των δεδομένων δεν θα έπρεπε να αντιμετωπίζεται ως ένα κατά περίπτωση έργο και δεν θα έπρεπε να περιορίζεται μόνο σε χρηματοοικονομικά δεδομένα. Χρειάζεται πλέον να ενταχθεί σε μια βιώσιμη, πιο ευρεία και μακροπρόθεσμη βάση, με τα ανάλογα θεσμικά όργανα, χρηματοδότηση και εκπαίδευση σε κάθε επίπεδο διακυβέρνησης.

Το Μνημόνιο Συνεννόησης που υπογράφτηκε από την Ελλάδα και την Τρόικα το Μάιο του 2010, δίνει έμφαση στη σημασία παραγωγής αξιόπιστων δεδομένων. Ωστόσο, αυτές οι απαιτήσεις γενικά περιορίζονται σε δεδομένα εσόδων και εξόδων. Θα βοηθούσε εάν το Μνημόνιο Συνεννόησης της Τρόικα αναφερόταν και στην ανάγκη μιας διοίκησης με ενδυναμωμένες ικανότητες και αρμοδιότητα που να μπορεί να υποστηρίξει μια ευρύτερη δυνατότητα διαχείρισης δεδομένων.

Ο σχεδιασμός πολιτικής με τη χρήση τεκμηρίωσης δεν έχει ακόμη αναπτυχθεί, κάτι που αντανακλά την κουλτούρα νομικού φορμαλισμού, όπως επίσης την απουσία βασικών δεδομένων και την έλλειψη εμπειρίας στη χρήση της τεκμηρίωσης για την ανάπτυξη των δημόσιων πολιτικών

Εξαιτίας των ανεπαρκών συστημάτων συλλογής στοιχείων και της έλλειψης δεδομένων υψηλής ακρίβειας, οι μεταρρυθμιστικές στρατηγικές στερούνται της ισχυρής εκείνης «εμπειρικής» βάσης η οποία θα δικαιολογούσε, θα υποστήριζε – και θα ποσοτικοποιούσε – αποτελεσματικές και αποδοτικές αποφάσεις πολιτικής. Οι σημαντικές μεταρρυθμίσεις, τέτοιες που είναι απαραίτητες προκειμένου να αντιστραφεί η οικονομική απόδοση και να ενδυναμωθεί η κοινωνία, πρέπει να είναι ακλόνητα στηριγμένες σε εμπειρικά στοιχεία.

Η αδυναμία προσέγγισης του σχεδιασμού πολιτικής με βάση την τεκμηρίωση αποτελεί ένα από τα αρνητικά αποτελέσματα του νομικού φορμαλισμού, που αποσυνδέει τη δημόσια διοίκηση από την οικονομία και την κοινωνία. Η ανάπτυξη νόμων παραμένει ουσιαστικά ζήτημα εσωτερικού «διαλόγου» εντός της κυβέρνησης. Ως εκ τούτου, λαμβάνει χώρα χωρίς την συναίσθηση του αντίκτυπου που θα έχουν οι νόμοι αυτοί στον πραγματικό κόσμο, ή – και αυτό είναι κρίσιμο – του τρόπου με τον οποίο θα εφαρμοστούν στην πράξη.

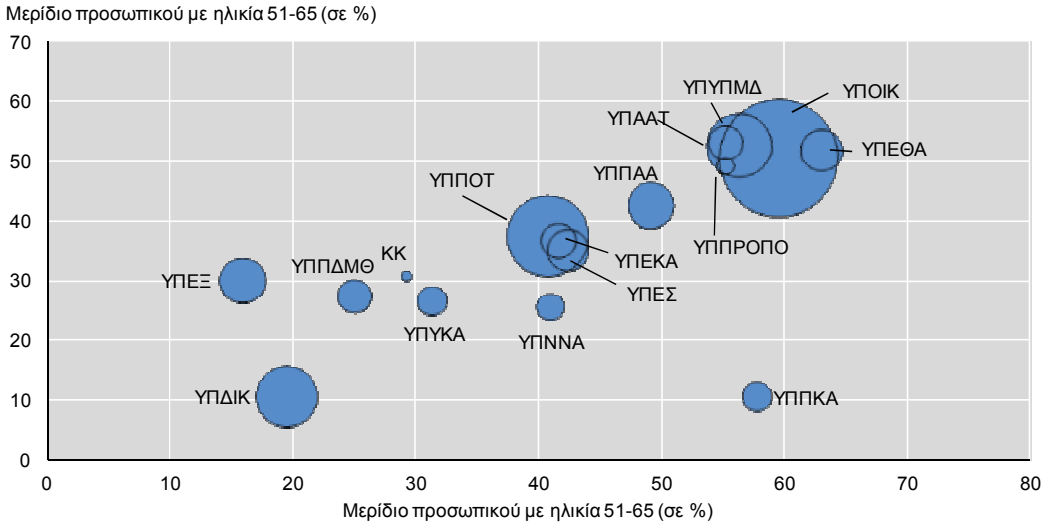
Οι εκ των προτέρων αναλύσεις επιπτώσεων, αν και πλέον υποχρεωτικές κατ' αρχήν, είναι κυρίως πολύ χαμηλής ποιότητας, ή δεν γίνονται καθόλου. Οι εκ των υστέρων αξιολογήσεις, οι οποίες θα συνέβαλαν αποφασιστικά στην παρακολούθηση και αξιολόγηση των κανονιστικών πρωτοβουλιών, είναι επί της ουσίας ανύπαρκτες.

Παρά τις όποιες μεταρρυθμίσεις, δεν υπάρχει ακόμα ολοκληρωμένη και συνεκτική στρατηγική για το ανθρώπινο δυναμικό ενώ και η σύνδεση με τις διαδικασίες του προϋπολογισμού πρέπει να ενισχυθεί

Η διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού της κεντρικής διοίκησης διακρίνεται παραδοσιακά από έλλειψη στρατηγικού οράματος και σχεδόν παντελή έλλειψη σχεδιασμού των αναγκών σε προσωπικό, από βραχυπρόθεσμη έμφαση σε μεμονωμένες μεταρρυθμίσεις και από απουσία συνδέσεων με άλλες περιοχές του δημοσίου μάνατζμεντ. Η μεταρρυθμιστική προσπάθεια στο ανθρώπινο δυναμικό καρκινοβατεί.

Οι επί σειρά ετών περιορισμοί στις προσλήψεις, ουσιαστικά, δεν έχουν μειώσει τους εγγεγραμμένους στις μισθολογικές καταστάσεις αλλά έχουν οδηγήσει σε μία σημαντική δημογραφική μετατόπιση όσον αφορά στους υπαλλήλους της κεντρικής διοίκησης. Σήμερα, η Ελλάδα έχει αρκετά γηρασμένο ανθρώπινο δυναμικό στην κεντρική της διοίκηση, του οποίου η ηλικία αυξάνεται ταχύτατα, κατά τα πρότυπα του ΟΟΣΑ. Εάν οι αυστηροί περιορισμοί στις προσλήψεις εφαρμοστούν, όπως έχουν προγραμματιστεί για τα επόμενα χρόνια, η στελέχωση της διοίκησης σε κεντρικό επίπεδο θα συρρικνωθεί σημαντικά. Η διαχείριση αυτής της μετάβασης θα αποτελέσει ιδιαίτερη πρόκληση σε ορισμένα υπουργεία (βλ. Σχήμα 0.5).

Σχήμα 0.5. **Ηλικιακές τάσεις και εμπειρία στα υπουργεία**



Σημείωση: Το μέγεθος των κύκλων είναι ανάλογο του αριθμού των υπαλλήλων σε κάθε υπουργείο (κεντρικές και αποκεντρωμένες υπηρεσίες).

Πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Υπάρχουν, παράλληλα, σοβαρά εμπόδια στην κινητικότητα των υπαλλήλων εντός των δημοσίων υπηρεσιών, και λιγοστοί μηχανισμοί κινήτρων για να στηρίξουν την ατομική απόδοση. Η πολύ λεπτομερής και άκαμπτη διαδικασία προϋπολογισμού, αφήνει στο ανθρώπινο δυναμικό και στα επιτελικά στελέχη πολύ μικρά περιθώρια κίνησης. Δεν υπάρχει σύνδεση ανάμεσα στις προσπάθειες για την εισαγωγή διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού με βάση την απόδοση και της μέτρησης της απόδοσης σε επίπεδο δομών.

Ο σχετικά υψηλός (αλλά όχι ασυνήθιστος για πολλά από τα κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ) ρυθμός εναλλαγής υπουργών υπονομεύει τη συνέχεια της εφαρμογής των πολιτικών και επιδεινώνει την πολιτική διάσταση της λήψης αποφάσεων για τις δημόσιες πολιτικές, λόγω της απουσίας μίας ισχυρής και ανεξάρτητης ανώτερης δημοσιοϋπαλληλίας.

Σημαντικές συνδέσεις με τη διαχείριση του προϋπολογισμού δεν έχουν πραγματοποιηθεί. Μία από τις σημαντικότερες προκλήσεις που αντιμετωπίζει η πρωτοβουλία για εφαρμογή προϋπολογισμού απόδοσης είναι η ανάγκη οικοδόμησης της ικανότητας των Υπουργείων να δεχθούν την ευθύνη και τη λογοδοσία για τους προϋπολογισμούς τους.

Ο συνδυασμός αυτών των παραγόντων-μια αδύναμη κεντρική κυβέρνηση, ο νομικός φορμαλισμός, η απουσία βασικών δεδομένων, η έλλειψη τεκμηρίωσης στην διαμόρφωση πολιτικής και μια υποανάπτυκτη στρατηγική διαχείρισης ανθρωπίνων πόρων, έχουν δημιουργήσει ένα περιβάλλον που οδηγεί στην προσοδοθηρία.

Όλες οι οικονομίες και κοινωνίες υποφέρουν από την προσοδοθηρία σε μικρό ή μεγάλο βαθμό. Στην Ελλάδα, οι δομικές συνθήκες στη δημόσια διοίκηση παρέχουν ιδιαίτερα πολλές ευκαιρίες για προσοδοθηρία, κατά την οποία, πόροι της δημόσιας διοίκησης (ανθρώπινοι ή άλλοι) γίνονται αντικείμενο σφετερισμού για πολιτικά,

οικονομικά και κοινωνικά οφέλη, χωρίς να παράγουν κάποια προστιθέμενη αξία. Για παράδειγμα, ο νομικός φορμαλισμός, ενώ αρχικά προοριζόταν να προστατέψει τη διοίκηση από την πολιτική ανάμιξη και να διασφαλίσει την ακεραιότητα της, έχει γίνει υπερβολικός, σε σημείο που καθιστά τις διοικητικές/πολιτικές διαδικασίες αδιαφανείς και πολύπλοκες, παρέχοντας προπέτασμα σε ατομικές συμπεριφορές που υπονομεύουν το κοινό συμφέρον. Η ανάδυση των ενιαίων διοικητικών τομέων (γνωστοί και ως ειδικές γραμματείες) γύρω από τους υπουργούς προκάλεσε σύγχυση στη διασύνδεση πολιτικής και διοίκησης, συγκέντρωσε τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στο πολιτικό πεδίο και υπονόμευσε την εργασία των γενικών γραμματειών που αποτελούνται από μη πολιτικούς δημοσίους υπαλλήλους, υπονομεύοντας ταυτόχρονα τα κίνητρα των εργαζομένων στο δημόσιο τομέα. Η έλλειψη μιας ολοκληρωμένης και συνεκτικής στρατηγικής ανθρωπίνων πόρων επέτρεψε επίσης την εμφάνιση προσωπικών θέσεων και ειδικών επιδομάτων.

Οι μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης είναι – σε ασυνήθιστο επίπεδο σε σχέση με άλλα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ – αλληλοεξαρτώμενες

Η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα πρέπει να σχεδιαστεί και να διεξαχθεί με ολοκληρωμένο τρόπο. Μέτρα που περιορίζονται σε μια πλευρά της διοίκησης ή προσεγγίζονται χωρίς έναν ξεκάθαρο οδικό χάρτη, είναι απίθανο να πετύχουν πολλά. Για παράδειγμα είναι δύσκολο να φανταστούμε ότι η μεταρρύθμιση στη διαχείριση ανθρωπίνων πόρων μπορεί να επιτύχει χωρίς την υποστήριξη συγκλινουσών και συντονισμένων μεταρρυθμίσεων στην ολική δομή της διοίκησης και στις διαδικασίες του προϋπολογισμού.

Αυτή η περιπλοκή έχει δύο βασικές αιτίες. Μία είναι ότι οι δυσλειτουργίες της ελληνικής κεντρικής διοίκησης σωρεύτηκαν στην πορεία δεκαετιών και οι αναποτελεσματικότητες σε μια περιοχή έχει επιτραπεί να διαχυθούν και σε άλλες περιοχές. Η άλλη αιτία είναι τα στενά πλαίσια που έχει η κυβέρνηση για να ελιχθεί, δεδομένων των οικονομικών περιορισμών. Αυτό σημαίνει ότι η προσέγγιση της «μεγάλης έκρηξης» είναι προφανώς η μόνη επιλογή. Μόνο μέσα από μια γενική αναδόμηση της διοίκησης η κυβέρνηση μπορεί να δημιουργήσει περιθώρια ανακατανομής πόρων και να εκσυγχρονίσει δομές έτσι ώστε αυτές να καταστούν ικανές να εφαρμόσουν το μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα.

Για να επιτευχθεί κάτι τέτοιο θα απαιτηθεί ισχυρή δέσμευση στο ανώτατο πολιτικό επίπεδο και ένα σημαντικά ισχυροποιημένο Κέντρο Διακυβέρνησης, καθώς και την εμπλοκή και υποστήριξη όλων των ενδιαφερόμενων πλΕυρών, τόσο εντός της διοίκησης όσο και εκτός (τοπική αυτοδιοίκηση, εμπορικές ενώσεις και άλλοι μέτοχοι καθώς και οι ευρωπαίοι εταίροι της Ελλάδας και η Τρόικα).

Είναι απαραίτητος ένας επιχειρησιακός οδικός χάρτης για την εφαρμογή της μεταρρύθμισης, ο οποίος να συσχετίζεται με καθαρά χρονοδιαγράμματα, τη συστηματική παρακολούθηση και αξιολόγηση της προόδου και μια ισχυρή επικοινωνιακή στρατηγική

Ένας ολοκληρωμένος και συνεκτικός οδικός χάρτης που μπορεί γρήγορα να γίνει επιχειρησιακός, είναι ουσιώδης, με καθαρά χρονοδιαγράμματα για την επίτευξη των επιμέρους μεταρρυθμίσεων.

Οι ευρείας κλίμακας μεταρρυθμίσεις που προτείνονται σε αυτή την έκθεση πρέπει να αποφασιστούν, να θεσπιστούν και να εφαρμοστούν. Αυτό θα απαιτήσει σταθερή και συνεπή υποστήριξη σε υψηλό πολιτικό επίπεδο, μια Ομάδα Καθοδήγησης της μεταρρύθμισης στο κέντρο της ελληνικής Κυβέρνησης που να αναφέρεται στον Πρωθυπουργό και μια δομή στο υψηλότατο επίπεδο, υπεύθυνη για τον διυπουργικό συντονισμό, για την υποστήριξη της Ομάδας Καθοδήγησης και την ενασχόληση με τα τρέχοντα ζητήματα διυπουργικού συντονισμού. Το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης έχει ήδη δείξει το δρόμο με την ομάδα δράσης για την υποστήριξη της προετοιμασίας της παρούσας Έκθεσης του ΟΟΣΑ.

Η διάχυση πληροφοριών για τη μεταρρύθμιση – τι έχει ήδη επιτευχθεί και ποιες εργασίες εκτελούνται, τι είναι ανάγκη να γίνει, και οπωσδήποτε, τα επιτεύγματα και τα αποτελέσματα που προκύπτουν – είναι ένα σημαντικό μέρος της διαδικασίας η οποία πρέπει τώρα να αναπτυχθεί. Ένα κρίσιμο σημείο θα είναι οι αντιλήψεις των ενδιαφερομένων μερών (εντός και εκτός της διοίκησης) για τη διαδικασία. Εάν ένας μεγάλος αριθμός των ενδιαφερόμενων μερών και του ευρύτερου κοινού δεν ενημερωθεί για τα επιτεύγματα και τις προκλήσεις ώστε να εκφράζει απόψεις σε μελλοντικές μεταρρυθμίσεις, θα είναι πολύ δύσκολο να επιτευχθεί συναίνεση και υποστήριξη για την πορεία που θα ακολουθηθεί. Απαιτείται δηλαδή μια ενεργητική, αξιόπιστη, τεκμηριωμένη επικοινωνιακή πολιτική η οποία θα διευθύνεται από το Κέντρο Διακυβέρνησης.

Σημειώσεις

1. Στο κεφάλαιο 5 περιγράφονται διάφορες περιπτώσεις μεταρρυθμίσεων ευρείας μορφής οι οποίες υιοθετήθηκαν από την κυβέρνηση κατά την τελευταία δεκαετία αλλά δεν εφαρμόστηκαν σωστά. Ο νόμος 3013/2003 για την πολιτική προστασία, η εισαγωγή κατά το 2006 της αξιολόγησης κανονιστικών επιπτώσεων, ή ο νόμος 3230/2004 για τη διοίκηση της απόδοσης (Σ.τ.Μ.: Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις).

2. Βλ. ειδικότερα, ΟΟΣΑ (2009) αναφορικά με δημοσιονομικές σχέσεις μεταξύ της κεντρικής κυβέρνησης και άλλων μερών της γενικής κυβέρνησης, ΟΟΣΑ (2007) αναφορικά με την επίβλεψη και ρύθμιση των βιομηχανιών δικτύων, ΟΟΣΑ (2009 και 2005) αναφορικά με τη δημόσια υγεία και περίθαλψη και ΟΟΣΑ (2002) αναφορικά με τις διαδικασίες δημοσιονομικού ελέγχου της κυβέρνησης.

3. Ομάδες σχετικών νόμων.

Βιβλιογραφία

Featherstone, K. and D. Papadimitriou (2008), *The Limits of Europeanization*, Palgrave MacMillan.

ΟΟΣΑ (2002), *OECD Economic Surveys: Greece 2002*, εκδόσεις ΟΟΣΑ, Παρίσι, *http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-grc-2002-en.*

ΟΟΣΑ (2005), *OECD Economic Surveys: Greece 2005*, εκδόσεις ΟΟΣΑ, Παρίσι, *http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-grc-2005-en.*

ΟΟΣΑ (2007), *OECD Economic Surveys: Greece 2007*, εκδόσεις ΟΟΣΑ, Παρίσι, *http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-grc-2007-en.*

ΟΟΣΑ (2009), *OECD Economic Surveys: Greece 2009*, εκδόσεις ΟΟΣΑ, Παρίσι, *http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-grc-2009-en.*

Κεφάλαιο 1

Η κρίση χρέους και ο ρόλος του Κέντρου Διακυβέρνησης

Αυτό το κεφάλαιο περιγράφει το ιστορικό της δημοσιονομικής κρίσης στην Ελλάδα. Εξετάζει το σχέδιο διαρθρωτικής προσαρμογής που υιοθέτησε η Ελλάδα την περίοδο 2010-2011 και τη μεσοπρόθεσμη οικονομική στρατηγική της χώρας. Στη συνέχεια εξετάζονται οι προσπάθειες για την ενίσχυση του ελληνικού Κέντρου Διακυβέρνησης και για τη διευκόλυνση του συντονισμού και της συνεργασίας σε όλο το φάσμα της ελληνικής κεντρικής διοίκησης.

Η δημοσιονομική κρίση

Τα χρόνια της ασύμμετρης ανάπτυξης

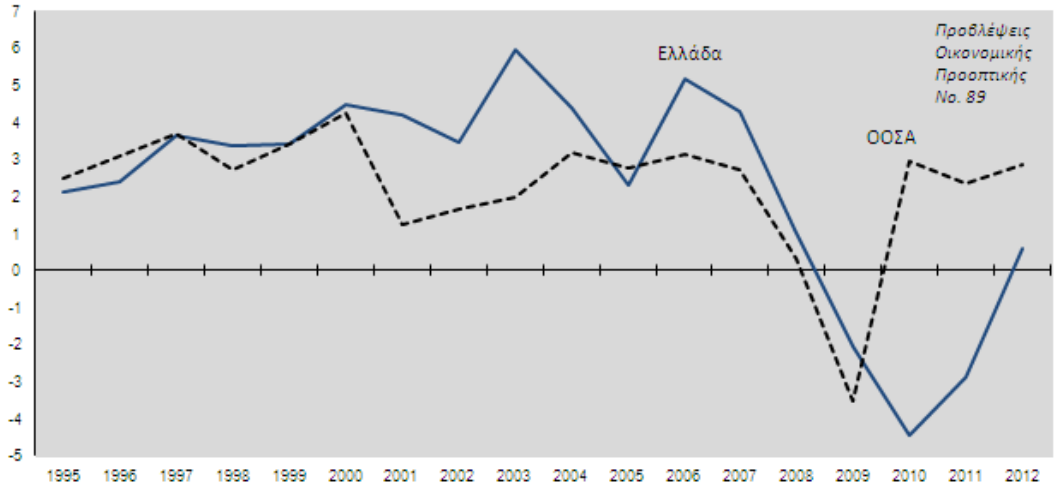
Παρότι το ξέσπασμα της τρέχουσας δημοσιονομικής κρίσης στην Ελλάδα συνέπεσε με την παγκόσμια οικονομική ύφεση, παραδόξως η κρίση αυτή είχε ήδη αρχίσει να εκδηλώνεται τη στιγμή που η χώρα βίωνε μια από τις πιο δυναμικές φάσεις ανάπτυξης στη μεταπολεμική ιστορία της.

Η οικονομική δραστηριότητα στην Ελλάδα είχε ήδη αναπτυχθεί με γοργούς ρυθμούς μεταξύ 1995 και 2000, στο ίδιο επίπεδο με το μέσο όρο του ΟΟΣΑ. Ωστόσο, ενώ η δυναμική της οικονομίας επιβραδύνθηκε στον υπόλοιπο ΟΟΣΑ από το 2000 έως το 2007, στην Ελλάδα επιταχύνθηκε, με μέσο ετήσιο ρυθμό αύξησης 4,2%. Η χώρα τότε κάλυπτε γρήγορα τη διαφορά με το μέσο όρο του ΟΟΣΑ σε όρους κατά κεφαλήν ΑΕΠ.

Παρά ταύτα, κατά την περίοδο αυτή της παρατεταμένης οικονομικής ανάπτυξης, η Ελλάδα συσσώρευσε πλήθος μακροοικονομικών ανισορροπιών και κυρίως έλλειμμα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών που έφτασε το 15% του ΑΕΠ το 2008.

Ομολογουμένως, η οξεία επιδείνωση του εξωτερικού ισοζυγίου της Ελλάδας προκλήθηκε εν μέρει από τη μεγάλη διαφορά εγχώριας ζήτησης μεταξύ της χώρας και των κύριων εμπορικών εταίρων της, καθώς και από την απώλεια της ανταγωνιστικότητας των τιμών στο πλαίσιο της σταθερής συναλλαγματικής ισοτιμίας της ζώνης του Ευρώ (βλ. Σχήμα 1.1).

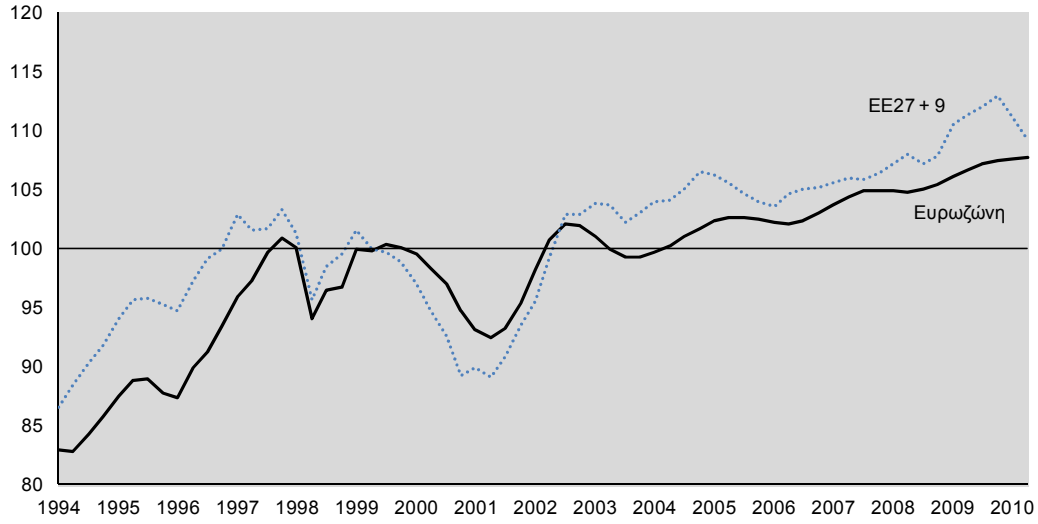
Σχήμα 1.1. **Η αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ**



Πηγή: ΟΟΣΑ (2011), «OECD Economic Outlook No. 89», *OECD Economic Outlook: Statistics and Projections* (βάση δεδομένων), εκδόσεις ΟΟΣΑ, Παρίσι, *http://dx.doi.org/10.1787/data-00539-en*.

Σχήμα 1.2. **Πραγματική σταθμισμένη συναλλαγματική ισοτιμία στην Ελλάδα**

Προσαρμοσμένη στο κόστος εργασίας ανά μονάδα προϊόντος, 1999 = 100



Σημείωση: το «+9» αναφέρεται σε Αυστραλία, Καναδά, Ιαπωνία, Μεξικό, Νέα Ζηλανδία, Νορβηγία, Ελβετία, Τουρκία και Ηνωμένες Πολιτείες.

Πηγή: Eurostat.

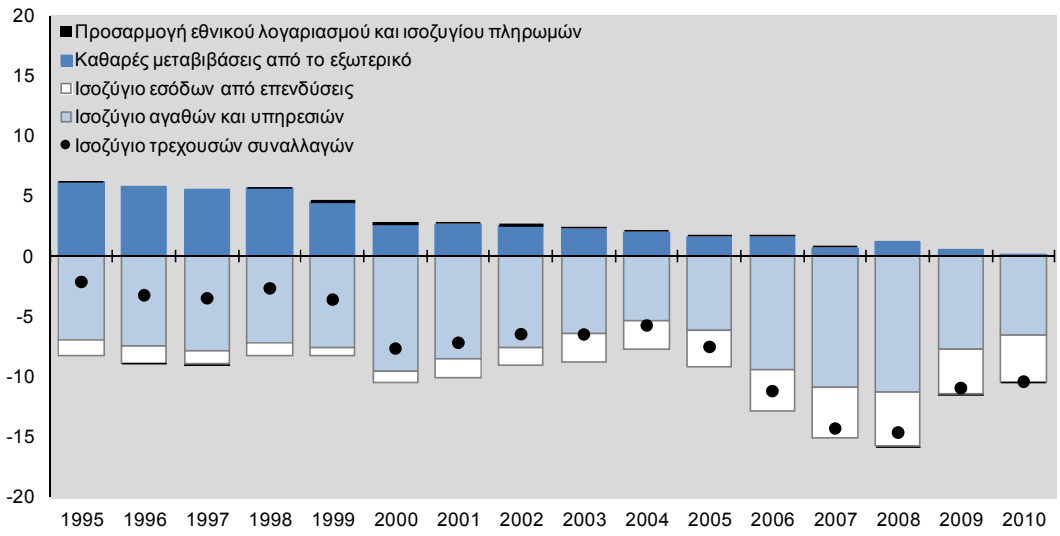
Εξίσου σημαντική, ωστόσο, ήταν η εξάλειψη των εμβασμάτων από το εξωτερικό, στα οποία η χώρα είχε καταλήξει να στηρίζεται. Το διάγραμμα 1.3 δείχνει ότι:

- το ισοζύγιο αγαθών και υπηρεσιών αντιμετώπιζε διαρθρωτικό έλλειμμα κατά τα τελευταία 15 χρόνια και για την ακρίβεια παρουσίασε μία από τις καλύτερες επιδόσεις του το 2010,
- καθαρές μεταβιβάσεις από το εξωτερικό κάλυπταν ένα μεγάλο μέρος αυτού του ελλείμματος μέχρι το τέλος του αιώνα, μέχρις ότου σταδιακά στέρεψαν, καθώς μειώθηκαν οι καθαρές εισροές προς τη Ελλάδα, από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, ενώ τα εμβάσματα που αποστέλλονταν στο εξωτερικό από τους μετανάστες αυξάνονταν σταθερά (βλ. επίσης ΟΟΣΑ, 2009i),
- το βάρος της καταβολής τόκων σε μόνιμους κατοίκους αλλοδαπής, κατόχους ομολόγων δημοσίου έχει αυξηθεί δραματικά τα τελευταία χρόνια.

Για να αντισταθμιστεί αυτή η απώλεια, **η Ελλάδα θα έπρεπε να έχει καταβάλει σημαντικές προσπάθειες για να γεφυρωθεί το χάσμα ανάμεσα στην εθνική αποταμίευση και τις επενδύσεις.** Συνέβη όμως το αντίθετο, κυρίως λόγω μιας ουσιώδους (και κυκλικής διακύμανσης) αύξησης του δημόσιου ελλείμματος (βλ. Σχήμα 1.4). Μεταξύ 2000 και 2008, οι δημόσιες δαπάνες αυξήθηκαν κατά μέσο ετήσιο όρο 5,5% σε πραγματικούς όρους, δηλαδή κατά 1,5 μονάδες ταχύτερα από το ΑΕΠ και τα δημόσια έσοδα κάθε έτους. Τα έσοδα από τη φορολογία, τα οποία είχαν αυξηθεί σημαντικά μεταξύ 1997 και 2000, παρουσίασαν στη συνέχεια διαρκή μείωση ως ποσοστό του ΑΕΠ. Η μη βιώσιμη δυναμική των δημόσιων οικονομικών έγινε εμφανής όταν, με τις πρόσθετες επιπτώσεις της οικονομικής ύφεσης, το δημόσιο έλλειμμα εκτινάχθηκε στο 10% του ΑΕΠ το 2008, και σχεδόν στο 16% το 2009.

Σχήμα 1.3. **Ανάλυση του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών στην Ελλάδα**

σε % επί του ΑΕΠ



Πηγή: Eurostat, υπολογισμοί ΟΟΣΑ.

Τα χρόνια των σοβαρών δυσχερειών

Αυτή η επιδείνωση στα δημόσια οικονομικά αύξησε ραγδαία τις ανησυχίες για το αξιόχρεο του ελληνικού κράτους, και οδήγησε σε μια απότομη διεύρυνση της διαφοράς επιτοκίων μεταξύ ελληνικών και γερμανικών ομολόγων, η οποία βρισκόταν κάτω από τις 100 μονάδες βάσης από την ένταξη της Ελλάδας στη ζώνη του Ευρώ. Τον Απρίλιο του 2010, η ελληνική κυβέρνηση αποφάσισε να ζητήσει οικονομική στήριξη από της εταίρους της στην Ευρωπαϊκή Ένωση και από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Διατέθηκε ένα πακέτο διάσωσης 110 δισ. Ευρώ και, προκειμένου να διασφαλιστεί η αποκατάσταση της βιωσιμότητας των δημοσίων οικονομικών της Ελλάδας, προβλέφθηκε ένα Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής (ΠΟΠ) που περιλάμβανε μια σειρά βραχυπρόθεσμων και διαρθρωτικών μέτρων. Η κυβέρνηση υπέγραψε Μνημόνιο Συνεννόησης με την Τρόικα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, Διεθνές Νομισματικό Ταμείο) για την παρακολούθηση της εφαρμογής του ΠΟΠ.

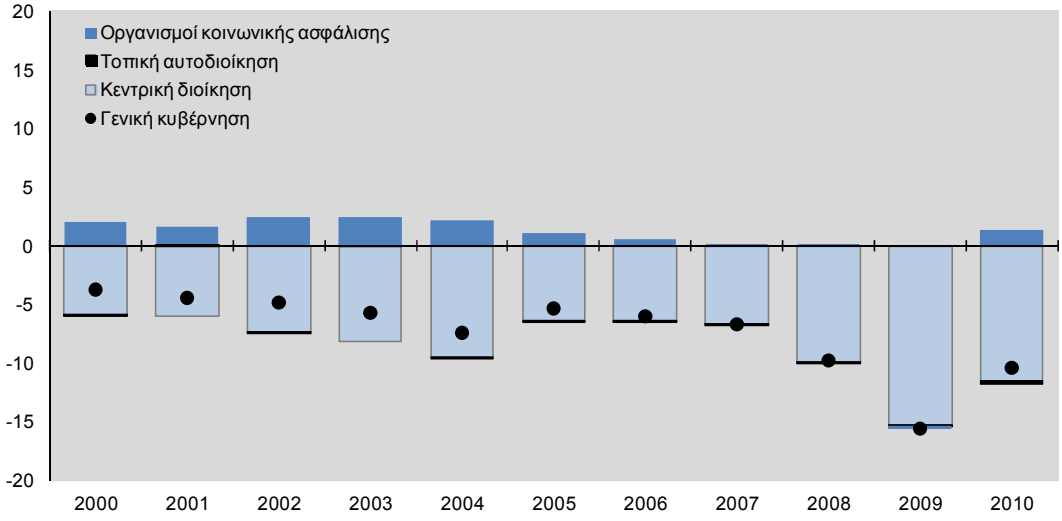
Το 2010, η ελληνική κυβέρνηση έλαβε στα πλαίσια του ΠΟΠ σημαντικά μέτρα, τα οποία μείωσαν σημαντικά το δημόσιο έλλειμμα (βλ. Πλαίσιο 1.1). Λαμβανομένης υπ' όψιν της επίδρασης της ύφεσης στα δημόσια οικονομικά, το μέγεθος του προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής στην Ελλάδα εκτιμάται σε 10,2% του ΑΕΠ το 2010 και σε 5,8% το 2011, **το οποίο κατά πάσα πιθανότητα το καθιστά ως το μεγαλύτερο σχέδιο διαρθρωτικής προσαρμογής που έχει αναληφθεί ποτέ από οποιαδήποτε χώρα μέλος του ΟΟΣΑ** (ΟΟΣΑ, 2011d).

Όπως αναμενόταν, αυτά τα μέτρα είχαν ως αποτέλεσμα να ενισχυθούν έντονα οι κυκλικές τάσεις, οι οποίες αντανακλούν τη χαλαρή δημοσιονομική πολιτική των ετών 2000-2008. Το 2011, η χώρα διανύει το τρίτο έτος σοβαρής ύφεσης. Από το ξέσπασμα της κρίσης χρέους της το 2009, έχει χάσει συνολικά περίπου το 10% της παραγωγής της, το οποίο θα οδηγήσει μέχρι το τέλος του 2011 το ελληνικό ΑΕΠ περίπου στα ίδια επίπεδα με το 2004. Το πραγματικό διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών συρρικνώθηκε κατά 2,5% κατά κεφαλήν μεταξύ 2008 και 2009, και κατά πάσα

πιθανότητα μειώθηκε περαιτέρω το 2010. Το ποσοστό ανεργίας ανήλθε στο 16% τον Ιούνιο του 2011, και εκτιμήθηκε σε 38,8% το Μάρτιο για τις ηλικίες κάτω των 25 ετών (Eurostat).

Σχήμα 1.4. **Ανάλυση του δημοσιονομικού ελλείμματος**

σε % επί του ΑΕΠ



Πηγή: ΟΟΣΑ (2010), «OECD Economic Outlook No. 88», *Economic Outlook: Statistics and Projections* (βάση δεδομένων), εκδόσεις ΟΟΣΑ, Παρίσι, *http://dx.doi.org/10.1787/data-00533-en*.

Πλαίσιο 1.1. **Δημοσιονομική εξυγίανση το 2010-2011**

Η ελληνική κρίση δημοσίου χρέους πυροδοτήθηκε από την αναθεώρηση των εκτιμήσεων για το επίσημο δημόσιο έλλειμμα από λιγότερο από 4% στο 12,5% του ΑΕΠ μεταξύ Απριλίου και Νοεμβρίου 2009. Η τιμή σταθεροποιήθηκε τελικά στο 15,4%. Σχεδόν το ένα τρίτο των δαπανών της γενικής κυβέρνησης δεν χρηματοδοτήθηκε από έσοδα εκείνη τη χρονιά. Για να αποφευχθεί η αδυναμία πληρωμής του χρέους της, η νέα κυβέρνηση είχε ως μόνη λύση να ζητήσει εξωτερική οικονομική βοήθεια και να εφαρμόσει ένα ριζοσπαστικό πρόγραμμα δημοσιονομικής εξυγίανσης.

Το Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής

Υπό την αιγίδα της Τρόικα (που απαρτίζεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο), το Μάιο του 2010 σχεδιάστηκε για την Ελλάδα ένα Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής, το οποίο η χώρα υποχρεώθηκε να εφαρμόσει προκειμένου να της καταβληθούν οι διαδοχικές δόσεις ενός πακέτου οικονομικής βοήθειας 110 δισ.Ευρώ. Οι τρεις υποκείμενοι στόχοι του προγράμματος ήταν η επαναφορά των δημόσιων οικονομικών σε βιώσιμη τροχιά, η σταθεροποίηση του χρηματοπιστωτικού τομέα και η εφαρμογή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της οικονομικής ανάπτυξης. Μέχρι τον Ιούλιο του 2011 είχε ληφθεί μια σειρά μέτρων που προβλέπονταν από το πρόγραμμα, όπως τεκμηριώνεται από την τελευταία αναθεώρηση του Μνημονίου Συνεννόησης ανάμεσα στην Ελλάδα και την Τρόικα και έχουν καταβληθεί πέντε δόσεις συνολικού ύψους 85 δισεκατομμυρίων Ευρώ. Η τελική εκταμίευση ήταν προγραμματισμένη να πραγματοποιηθεί στις αρχές του 2012, υπό την προϋπόθεση ότι η Ελλάδα θα είχε ανακτήσει μέχρι τότε πρόσβαση στις διεθνείς κεφαλαιαγορές.

Πλαίσιο 1.1. **Δημοσιονομική εξυγίανση το 2010-2011** (*συνέχεια*)

Ο προϋπολογισμός του 2010

Παρά το γεγονός ότι δεν επιτεύχθηκαν όλοι οι στόχοι του προγράμματος για το 2010, η δημοσιονομική εξυγίανση που πέτυχε η κυβέρνηση κατά τη διάρκεια αυτού του πρώτου έτους λιτότητας ήταν εντυπωσιακή: το έλλειμμα του προϋπολογισμού μειώθηκε κατά 5 μονάδες του ΑΕΠ, από 15,4% του ΑΕΠ το 2009 σε 10,4% το 2010. Δεδομένων των επιπτώσεων της βαθιάς οικονομικής ύφεσης της περιόδου αυτής στα δημόσια οικονομικά, το μέγεθος των μέτρων της Κυβέρνησης εκτιμάται σε 9,1% του ΑΕΠ (ΟΟΣΑ, 2011d), που αποτελεί τη μεγαλύτερη μείωση διαρθρωτικού δημοσίου ελλείμματος που πραγματοποιήθηκε ποτέ από χώρα μέλος του ΟΟΣΑ. Εξήντα τοις εκατό του συνόλου αυτού (5,5% του ΑΕΠ) αποτελείτο από μέτρα στο σκέλος των εσόδων του προϋπολογισμού και συγκεκριμένα, αυξήσεις φόρων (ειδικοί φόροι κατανάλωσης, ΦΠΑ και άμεσοι φόροι καθώς και φόροι ιδιοκτησίας της τάξης του 3,2% του ΑΕΠ). Το υπόλοιπο 40% (3,5% του ΑΕΠ) ήταν στο σκέλος των δαπανών, κυρίως με σημαντικές περικοπές στις συντάξεις των δημοσίων υπαλλήλων (1,3% του ΑΕΠ) και στα επιδόματα επί του μισθού (1,1% του ΑΕΠ).

Παρά το γεγονός ότι το 2010 η δημοσιονομική εξυγίανση βασιζόταν κατά κύριο λόγο σε εισπρακτικά μέτρα, υπήρξαν μεγάλες ανεπάρκειες στην είσπραξη των φόρων. Τα έσοδα του κράτους υπολείπονταν του αρχικού στόχου (που τέθηκε το Μάιο του 2010) κατά 4,5 δισ. Ευρώ. Αυτό δεν οφειλόταν μόνο στο γεγονός ότι η εγχώρια ζήτηση ήταν λιγότερο δυναμική από το αναμενόμενο, αλλά και στην περιορισμένη επιτυχία των μέτρων για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής. Για να αντισταθμιστεί αυτή η έλλειψη εσόδων, έγιναν επιπρόσθετες αναθεωρήσεις δαπανών και συνακόλουθες περικοπές κατά τη διάρκεια του έτους, ιδίως σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης. Ωστόσο, αυτές οι προσπάθειες υπονομεύτηκαν από την έλλειψη ελέγχου του Υπουργείου Οικονομικών επί των δαπανών των μη κεντρικών δημόσιων φορέων, όπως τα νοσοκομεία, η τοπική αυτοδιοίκηση και οι κρατικές επιχειρήσεις.

Ο προϋπολογισμός του 2011

Ο προϋπολογισμός του 2011 θέτει στόχο δημοσιονομικού ελλείμματος 7,5% του ΑΕΠ. Τα συνοδευτικά μέτρα είναι ελαφρώς πιο επικεντρωμένα στην αύξηση των εσόδων (3,4% του ΑΕΠ) παρά στη μείωση των δαπανών (2,9% του ΑΕΠ). Εξοικονόμηση δαπανών αναμένεται να πραγματοποιηθεί σε μεγάλο βαθμό μέσω των μέτρων που ελήφθησαν μετά το πρόγραμμα του Μαΐου του 2010 (π.χ. περικοπές στις νοσοκομειακές δαπάνες). Τα μέτρα που περιλαμβάνονται στο πρόγραμμα του Μαΐου 2010 αναμένεται να μειώσουν τις συνολικές δαπάνες κατά 1,5 δισ. Ευρώ. Από τα μέτρα αυτά, η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης (0,5 δισ. Ευρώ) και η μείωση των δημοσίων επενδύσεων (0,5 δισ. Ευρώ) είναι τα πιο σημαντικά. Η μεταφορά των πιστώσεων των άλλων μέτρων που ελήφθησαν το 2010 αναμένεται να εξασφαλίσει τα υπόλοιπα 1,2 δισ. Ευρώ από εξοικονόμηση δαπανών. Όσον αφορά στα έσοδα, τα περισσότερα οφέλη αναμένονται από τα μέτρα που ελήφθησαν στα πλαίσια του προγράμματος του Μαΐου 2010 (4,1 δισ. Ευρώ/1.8% του ΑΕΠ). Από αυτά, οι φόροι και τα ειδικά τέλη αποφέρουν το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων (3 δισ. Ευρώ από το συνδυασμό φόρου ιδιοκτησίας και άμεσου φόρου, ΦΠΑ και ειδικών φόρων κατανάλωσης, και ειδικές εισφορές επί των κερδών των επιχειρήσεων). Τα μέτρα κατά της φοροδιαφυγής ενισχύθηκαν, καθώς αυτά που ελήφθησαν με το πρόγραμμα του Μαΐου 2010 αναμένεται να αποφέρουν μόνο 0,3 δισ. Ευρώ σε έσοδα, ενώ τα μέτρα που ελήφθησαν μετά αναμένεται να αποφέρουν 1,6 δισ. Ευρώ.

Πλαίσιο 1.1. **Δημοσιονομική εξυγίανση το 2010-2011** (*συνέχεια*)

Διαρθρωτικά μέτρα

Το Πρόγραμμα Προσαρμογής περιλαμβάνει μια σειρά διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, με σκοπό την ενίσχυση του μέρους της προσφοράς της οικονομίας με τη βελτίωση του εσωτερικού ανταγωνισμού και της εξωτερικής ανταγωνιστικότητας. Μια σημαντική μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος ψηφίστηκε στις αρχές του 2010, και ένα νέο κύμα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων εφαρμόζονται σήμερα σε τομείς όπως η αγορά εργασίας, η πολιτική ανταγωνισμού, η άσκηση των επαγγελμάτων, η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών, η προώθηση των επενδύσεων και των εξαγωγών και η αναδιάρθρωση των κρατικών επιχειρήσεων. Η αποτελεσματικότητα αυτών των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων θα εξαρτηθεί από την ποιότητα και την εφαρμογή της προκύπτουσας νομοθεσίας.

Ο ΟΟΣΑ στην *Οικονομική Έρευνα για την Ελλάδα 2011* εκτιμά ότι υπό την επίδραση του σχεδίου δημοσιονομικής εξυγίανσης το 2010 και το 2011 μειώθηκε το ΑΕΠ κατά περίπου 3,5% ποσοστιαίες μονάδες το 2010 και 2,25 ποσοστιαίες μονάδες το 2011.

Η επίμονα ασθενής οικονομική δραστηριότητα έκανε, με τη σειρά της, τη δημοσιονομική προσαρμογή πιο δύσκολη, κυρίως λόγω της διάβρωσης των φορολογικών βάσεων. Παράλληλα, η κυβέρνηση αντιμετώπισε δυσκολίες στην υλοποίηση ορισμένων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2011). Τα μέτρα που είχαν ως στόχο τη μείωση της φοροδιαφυγής και τη βελτίωση στον έλεγχο των δαπανών δεν επέφεραν τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Για παράδειγμα, η ανάπτυξη υπηρεσιών μιας στάσης για την εξυπηρέτηση και την αδειοδότηση επιχειρήσεων σημειώνει πολύ αργή πρόοδο. Ένας νέος νόμος έχει θεσπιστεί για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, χωρίς όμως τις απαραίτητες πρακτικές προϋποθέσεις για την εφαρμογή του, ενώ το νομοσχέδιο για την Καλύτερη Νομοθέτηση δεν έχει ακόμη παρουσιαστεί στο Κοινοβούλιο.

Μετά από μια σύντομη περίοδο σχετικής ηρεμίας στις χρηματοπιστωτικές αγορές, κατά το πρώτο εξάμηνο του 2011 άρχισαν να αυξάνονται και πάλι οι ανησυχίες όσον αφορά στη μακροπρόθεσμη ικανότητα της Ελλάδας να εξυπηρετεί το δημόσιο χρέος της, το οποίο πλησιάζει το 160% του ΑΕΠ. Τον Ιούνιο του 2011, η κυβέρνηση κατέθεσε μια Μεσοπρόθεσμη Δημοσιονομική Στρατηγική (ΜΠΔΣ) που αποσκοπούσε στην πρόληψη της αύξησης του ελλείμματος μέσω ενός συνδυασμού πρόσθετων περικοπών δαπανών και αύξησης των εσόδων, διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και ενός μεγάλου προγράμματος ιδιωτικοποίησης, που θα εφαρμοστούν μεταξύ 2011 και 2015 (βλ. Πλαίσιο 1.2).

Οι κρίσιμοι παράγοντες που θα καθορίσουν το κατά πόσον η Κυβέρνηση, μέσω της ΜΠΔΣ, θα επιτύχει να επαναφέρει το δημόσιο χρέος σε μια βιώσιμη τροχιά είναι η αύξηση του ΑΕΠ και η ικανότητα της χώρας να διατηρήσει ένα υψηλό πρωτογενές πλεόνασμα του προϋπολογισμού για πολλά χρόνια. Και οι δύο παράγοντες εξαρτώνται, με τη σειρά τους, από την ικανότητα της χώρας να μεταρρυθμίσει γρήγορα και να εκσυγχρονίσει τις πρακτικές της στην δημόσια διοίκηση. Αυτό με τη σειρά του εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ενίσχυση του Κέντρου Διακυβέρνησης, που είναι και το αντικείμενο της επόμενης ενότητας.

Πλαίσιο 1.2. **Η Μεσοπρόθεσμη Δημοσιονομική Στρατηγική του 2011-2015**

Προκειμένου να επιτευχθούν οι δημοσιονομικοί στόχοι του 2011 που καθορίζονται από το Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής, η Μεσοπρόθεσμη Δημοσιονομική Στρατηγική ψηφίστηκε από το Κοινοβούλιο στο τέλος Ιουνίου του 2011. Η ΜΠΔΣ παρουσιάζει ένα σύνολο μέτρων για την περίοδο 2011-2015, συνολικού ύψους 28,3 δισ. Ευρώ (12% του ΑΕΠ), τα οποία προβλέπεται να μειώσουν το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης από 7,5% του ΑΕΠ το 2011 στο 1% του ΑΕΠ το 2015. Οι δημόσιες δαπάνες αναμένεται να μειωθούν κατά 14,8 δισ. Ευρώ και τα έσοδα να αυξηθούν κατά 13,4 δισ. Ευρώ κατά την ίδια περίοδο. Η έγκριση της ΜΠΔΣ από το Κοινοβούλιο αποτέλεσε την εγγύηση για την καταβολή της πέμπτης δόσης του πακέτου οικονομικής βοήθειας του Μαΐου του 2010 και εξασφάλισε τις προϋποθέσεις για ένα πρόσθετο οικονομικό πακέτο βοήθειας που θα καλύψει την περίοδο 2012-2015.

Επιπτώσεις για το 2011

Για το 2011, η ΜΠΔΣ ορίζει μέτρα ύψους 4,8 δισ., που πρέπει να εφαρμοστούν στο δεύτερο εξάμηνο του έτους. Τα εισπρακτικά μέτρα αναμένεται να επιφέρουν 2,55 δισ. Ευρώ, εκ των οποίων το 95% θα προκύψει μέσω της μεταρρύθμισης της φορολογικής πολιτικής. Τα επίπεδα φορολογίας της μεγάλης ακίνητης περιουσίας, των προϊόντων πολυτελείας, του καπνού, των αναψυκτικών και των οχημάτων θα υποστούν αύξηση και πολλά είδη αγαθών θα μεταφερθούν από την κατηγορία του 13% ΦΠΑ στο 23%. Έχουν σχεδιαστεί μέτρα για τις δαπάνες, τα οποία θα προκαλέσουν εξοικονόμηση ύψους 2,25 δισ. Ευρώ, εκ των οποίων τα 1,15 δισ. Ευρώ θα προκύψουν από τη μεταρρύθμιση της μισθοδοσίας στο δημόσιο, τη μείωση των λειτουργικών δαπανών, τη μείωση των επιδοτήσεων προς την τοπική αυτοδιοίκηση και την κατάργηση ή τη συγχώνευση δημόσιων φορέων. Δεδομένου ότι τα μέτρα αυτά καλύπτουν μόνο το 75%, ήτοι τα 4,8 από τα 6,4 δισ. Ευρώ του δημοσιονομικού ελλείμματος, θα απαιτηθούν 1,6 δισ. Ευρώ επιπλέον. Τα υπόλοιπα 1,1 δισ. Ευρώ από εξοικονόμηση των δαπανών θα προκύψουν από μέτρα μεταρρύθμισης των διάφορων ταμείων κοινωνικής ασφάλισης, από τον εξορθολογισμό της νοσοκομειακής και της φαρμακευτικής δαπάνης έως και τον εξορθολογισμό των κριτηρίων για τους δικαιούχους συντάξεων και κοινωνικών επιδομάτων.

Επιπτώσεις στα έτη 2012-2015

Κατά την περίοδο 2012-2015 απαιτούνται μέτρα αξίας 22 δισ. Ευρώ ώστε να μειωθεί το δημοσιονομικό έλλειμμα στο 2,6% του ΑΕΠ μέχρι το 2015. Η ΜΠΔΣ ορίζει μέτρα ύψους 19,2 δισ. Ευρώ, επομένως οφείλουν ακόμη να προσδιοριστούν πρόσθετα μέτρα ύψους 2,9 δισ. Ευρώ. Τα περισσότερα έσοδα θα προέρχονται από την ενίσχυση της φορολογικής συμμόρφωσης (3 δισ. Ευρώ), από την τροποποίηση ή δημιουργία νέων φόρων (2,5 δισ. Ευρώ) και από τη βελτίωση των εσόδων των ταμείων κοινωνικής ασφάλισης, καθώς και με την αντιμετώπιση της εισφοροδιαφυγής (2,4 δισ. Ευρώ). Εξοικονόμηση δαπανών θα γίνει κυρίως μέσω περικοπών των κοινωνικών δαπανών (2,6 δισ. Ευρώ), μέσω της αναδιάρθρωσης των κρατικών επιχειρήσεων (1,5 δισ. Ευρώ), μέσω μείωσης των λειτουργικών δαπανών (1,2 δισ. Ευρώ) και μέσω του εξορθολογισμού των μισθών στο δημόσιο τομέα (1,2 δισ. Ευρώ). Το Οικονομικό Πρόγραμμα Προσαρμογής του Μαΐου 2010 είχε αρχικά ορίσει τον ρυθμό αντικατάστασης των δημοσίων υπαλλήλων στο ένα προς πέντε. Η ΜΠΔΣ επέκτεινε τον κανόνα ένα προς πέντε και κατά την περίοδο 2012-2015, μεταβάλλοντάς τον προς το αυστηρότερο σε ένα προς δέκα για το 2011, γεγονός που θα επιφέρει μια συνολική μείωση του αριθμού των εργαζομένων στο Δημόσιο Τομέα κατά 150.000, από 727.000 το 2010 σε 577.000 το 2015.

Πλαίσιο 1.2. **Η Μεσοπρόθεσμη Δημοσιονομική Στρατηγική του 2011-2015** (*συνέχεια*)

Το πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων

Εκτός από τα μέτρα που περιγράφονται ανωτέρω, η ΜΠΔΣ θέτει την βάση για μεγάλης κλίμακας έσοδα μέσω ενός φιλόδοξου προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων. Τα περιουσιακά στοιχεία που περιλαμβάνονται στο πλαίσιο του παρόντος προγράμματος αποτιμώνται σε 50 δισ. Ευρώ, γεγονός που υποδηλώνει μια πιθανή μείωση του δημόσιου χρέους στην Ελλάδα κατά 20 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ. Το πρόγραμμα παρέχει έναν κατάλογο των περιουσιακών στοιχείων και ένα χρονοδιάγραμμα για να προχωρήσει πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων. Τα εν λόγω περιουσιακά στοιχεία περιλαμβάνουν μετοχές σε το Ταμείο Δημόσιας Περιουσίας – μια νεοσύστατη ανεξάρτητη υπηρεσία – στο πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων. Τα εν λόγω περιουσιακά στοιχεία περιλαμβάνουν μετοχές σε κρατικές επιχειρήσεις, τράπεζες, δημόσιες υποδομές, μονοπωλιακά δικαιώματα και ακίνητα. Το πρόγραμμα αναμένεται να αποφέρει 5 δισ. Ευρώ μέχρι το τέλος του 2011, 10 δισ. Ευρώ το 2012 και 35 δισ. Ευρώ κατά την περίοδο 2013-2015.

Χρέος / προβλέψεις ΑΕΠ

Το Υπουργείο Οικονομικών[1] έχει παρουσιάσει τρία σενάρια για το δημόσιο χρέος. Κατά το πρώτο και χειρότερο σενάριο, η αύξηση του ΑΕΠ μετά το 2014 παραμένει κάτω του 2% και το πρωτογενές έλλειμμα δεν υπερβαίνει το 3,2% του ΑΕΠ: η αύξηση του δημοσίου χρέους το καθιστά μη βιώσιμο σε βάθος χρόνου και θα οδηγήσει αναπόφευκτα στην αναδιάρθρωσή του. Κατά το δεύτερο σενάριο, η αύξηση του ΑΕΠ παραμένει πάνω από 3,5% και το πρωτογενές πλεόνασμα παραμένει πάνω από 5,5% του ΑΕΠ: το επίπεδο του δημόσιου χρέους θα είναι βιώσιμο, αλλά δεν θα μειωθεί κάτω από το 100% του ΑΕΠ πριν από το 2025, με αποτέλεσμα την ανάγκη για πρόσθετα μέτρα και πρόσθετες δημοσιονομικές στρατηγικές. Κατά το τρίτο και πιο επιθυμητό σενάριο, αν και η αύξηση του ΑΕΠ και το πρωτογενές έλλειμμα έχουν τα ίδια χαρακτηριστικά όπως στο δεύτερο σενάριο, το πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων και διαχείρισης περιουσιακών στοιχείων ύψους 50 δισ. Ευρώ θεωρείται ότι εφαρμόζεται πλήρως και με επιτυχία. Συνεπώς, το δημόσιο χρέος θα μειωθεί κάτω του 100% πριν από το 2025, με την προϋπόθεση ότι τα ονομαστικά επιτόκια θα παραμείνουν κάτω από το 5,5%. Αν οι ιδιωτικοποιήσεις και η διαχείριση των περιουσιακών στοιχείων του προγράμματος δεν υλοποιηθούν πλήρως, το πρωτογενές πλεόνασμα που θα απαιτείται για να επιτευχθεί το ίδιο αποτέλεσμα επί του δημοσίου χρέους, θα πρέπει να παραμείνει μεγαλύτερο του 7,5% και μετά το 2014.

1. Ελληνικό Υπουργείο Οικονομικών (2011), «Μεσοπρόθεσμη Δημοσιονομική Στρατηγική», παρουσίαση, 23 Μαΐου.

Προχωρώντας προς τα εμπρός: ο ρόλος του Κέντρου Διακυβέρνησης

Η φύση και η σημασία του Κέντρου Διακυβέρνησης

Στα Κράτη Μέλη του ΟΟΣΑ, ως Κέντρο Διακυβέρνησης ορίζεται το μικρό σύνολο των θεσμικών οργάνων στο επίκεντρο της κεντρικής διοίκησης που έχουν την εξουσία, την ευθύνη και την ικανότητα να καθοδηγήσουν την ανάπτυξη στρατηγικού οράματος και την κατεύθυνση των δημόσιων πολιτικών, καθώς και την αποτελεσματική υλοποίηση αυτού του οράματος στην πράξη και σε βάθος χρόνου.

Πλαίσιο 1.3. **Το Κέντρο Διακυβέρνησης: ορισμός και επεξήγηση**

Λειτουργίες του Κέντρου Διακυβέρνησης

Η βασική λειτουργία του Κέντρου Διακυβέρνησης είναι να λειτουργήσει ως ένας κόμβος κεντρικής ηγεσίας, προκειμένου να διευκολύνει το συντονισμό και τη συνεργασία σε όλη τη δημόσια διοίκηση, με στόχο τη διασφάλιση ενός ισχυρού, συνεκτικού και συλλογικού στρατηγικού οράματος για το πού πρέπει να πάει η χώρα, και πώς θα φτάσει εκεί. Η ηγεσία είναι απαραίτητη για την επίτευξη και την προώθηση των μεταρρυθμίσεων, καθώς και για τη δημιουργία και τη διαχείριση των αλληλεξαρτήσεων σε όλο το φάσμα της διοίκησης, έτσι ώστε η συνεργασία να καταστεί η βασική επιλογή και όχι η εξαίρεση. Η ηγεσία είναι επίσης αναγκαία για να αλλάξει ο τρόπος με τον οποίο η δημόσια διοίκηση αντιλαμβάνεται το ρόλο της και για να ενθαρρυνθεί η ευρεία αποδοχή των νέων δεδομένων, έτσι ώστε το στρατηγικό όραμα για μια χώρα να εφαρμοσθεί.

Ένα αποτελεσματικό Κέντρο Διακυβέρνησης είναι σημαντικό για τα παρακάτω:

- **Στρατηγικό όραμα.** Το Κέντρο Διακυβέρνησης πρέπει να είναι σε θέση να διαμορφώνει μακροπρόθεσμους, συνολικούς γενικούς στόχους για την οικονομία και την κοινωνία. Για παράδειγμα, μπορεί ο στόχος να είναι η ελαχιστοποίηση της φτώχειας και της ανεργίας, η προώθηση ενός βιώσιμου περιβάλλοντος ή η διαφοροποίηση της βάσης της οικονομικής δραστηριότητας για τη στήριξη της ανάπτυξης. Οι στόχοι αυτοί διαμορφώνουν και αντικατοπτρίζουν τις αξίες τόσο του δημοσίου τομέα, όσο και της κοινωνίας. Με τα ανωτέρω είναι πολύ πιθανόν να σχετίζονται και προϋποθέσεις και σκοποί που τίθενται από το Σύνταγμα. Το όραμα πρέπει να ανήκει σε όλο το δημόσιο τομέα και να προωθείται από όλα τα μέρη του, ως όραμα «του συνόλου της κυβέρνησης».

- **Λογοδοσία.** Το Κέντρο Διακυβέρνησης είναι ο θεματοφύλακας του στρατηγικού οράματος. Καθίσταται υπόλογο για τα συνολικά αποτελέσματα και την επίβλεψη των παραχωρούμενων αρμοδιοτήτων. Είναι σημαντικό, ωστόσο, να αποφευχθούν υπερβολικά άκαμπτες δομές «εντολής και ελέγχου» και μικροδιαχείρισης και αντ' αυτού, να γίνουν οι ενέργειες για τη δημιουργία ενός συστήματος όπου το Κέντρο Διακυβέρνησης θα μπορεί να ασκήσει αποτελεσματική εποπτεία και να ορίσει το επίπεδο λογοδοσίας του κάθε φορέα διακυβέρνησης. Τα υπουργεία οριζόντιου αντικειμένου οφείλουν επίσης να ασκούν ηγετικό ρόλο στις δράσεις και στις πολιτικές για τις οποίες είναι υπεύθυνα, στο συνολικό πλαίσιο της κοινής συλλογικής δέσμευσης.

- **Στρατηγικός σχεδιασμός**, συνοχή των πολιτικών και συλλογική δέσμευση. Το κέντρο πρέπει να έχει τη δυνατότητα να δίνει στο στρατηγικό όραμα συγκεκριμένο σχήμα, να εξασφαλίζει τη συνοχή του και να το καθιστά λειτουργικό. Ένα πιθανό σημείο εκκίνησης είναι το κυβερνητικό πρόγραμμα ή κάτι ισοδύναμο, που θα καθιστά εφαρμοστέο το πολιτικό μανιφέστο του κόμματος ή των κομμάτων που βρίσκονται στην εξουσία. Είναι κομβικής σημασίας το στρατηγικό όραμα να είναι λειτουργικό, διαφορετικά το όραμα αυτό θα καταλήξει «κενό γράμμα». Είναι επίσης υψίστης σημασίας, το δόγμα της συλλογικής ευθύνης να δεσμεύει τα υπουργεία οριζόντιου αντικειμένου καθώς και το Κέντρο Διακυβέρνησης σε μια πορεία δράσης. Η συλλογική δέσμευση είναι επίσης εξαιρετικά σημαντικό να δημιουργείται, να ανα-πτύσσεται, να συζητείται και συμφωνείται από όλο το φάσμα των φορέων που εμπλέκονται στη δημιουργία και εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών και στην παροχή δημοσίων υπηρεσιών.

Πλαίσιο 1.3. **Το Κέντρο Διακυβέρνησης: ορισμός και επεξήγηση** (*συνέχεια*)

- **Επικοινωνία.** Το Κέντρο Διακυβέρνησης πρέπει να μπορεί να διαχέει το στρατηγικό όραμα, την εξέλιξη και την εφαρμογή του. Η διαφάνεια και οι ανοιχτές διαδικασίες βοηθούν στην προώθηση μιας αίσθησης κοινού σκοπού στους εμπλεκόμενους, εκτός και εντός της κυβέρνησης. Η σαφήνεια της επικοινωνίας εντός της διοίκησης είναι σημαντική, έτσι ώστε, για παράδειγμα, η τοπική αυτοδιοίκηση να μπορεί να κατανοήσει το όραμα και να συμμετάσχει στην δημιουργία του, καθώς και για να κατανοήσουν όλα τα τμήματα του δημοσίου τομέα τον ρόλο τους, την ευθύνη τους και την υποχρέωση λογοδοσίας για τα αποτελέσματα τους.

Θεσμικές δομές για το Κέντρο Διακυβέρνησης

Σε Κράτη Μέλη του ΟΟΣΑ είναι σπάνιο φαινόμενο η ύπαρξη ενός μόνο θεσμού που να καλύπτει όλες αυτές τις λειτουργίες. Είναι πολύ πιο σύνηθες το έργο αυτό να εκτελείται από κοινού, από ένα μικρό σύνολο βασικών συντελεστών. Οι δομές των Κέντρων Διακυβέρνησης στα Κράτη Μέλη του ΟΟΣΑ διαφέρουν σημαντικά, ανάλογα με την ιστορική εξέλιξη, το πολιτισμικό περιβάλλον και το συνταγματικό πλαίσιο κάθε χώρας.

Στις περισσότερες χώρες, ωστόσο, εντοπίζονται σε ένα συνδυασμό μονάδων της κεντρικής διοίκησης οι οποίες:

- **Παρέχουν άμεση στήριξη στον επικεφαλής της Κυβέρνησης** (Γραφείο Πρωθυπουργού/Προέδρου/Καγκελάριου). Σε πολλές χώρες, ωστόσο, αυτά τα γραφεία δεν έχουν τη δυνατότητα και δεν επιδιώκουν να καλύψουν το σύνολο της λειτουργίας του Κέντρου Διακυβέρνησης. Χρειάζεται να έχουν τη δυνατότητα να προβάλλουν το κύρος και τη φήμη του Πρωθυπουργού/Προέδρου μένοντας εκτός αντιπαραθέσεων, χωρίς να εμπλέκονται στη καθημερινή διαχείριση συγκεκριμένων πολιτικών. Μπορεί επίσης να θεωρηθεί ότι ο ρόλος τους είναι περισσότερο πολιτικός παρά τεχνοκρατικός. Συχνά, ωστόσο, είναι ο κόμβος επικοινωνίας για την κυβερνητική πολιτική, και η συνήθης αρμοδιότητά τους στη διαχείριση της ημερήσιας διάταξης του Υπουργικού Συμβουλίου, τους παρέχει σημαντικό ρόλο στη ρύθμιση των προτεραιοτήτων του Πρωθυπουργού/Προέδρου.

- **Διαχειρίζονται τον προϋπολογισμό.** Η συγκεκριμένη ευθύνη βαρύνει κανονικά το Υπουργείο Οικονομικών. Ο προϋπολογισμός μπορεί να θεωρηθεί ως το βασικό λειτουργικό σύστημα της διακυβέρνησης. Είναι το κομβικό οικονομικό έγγραφο, το οποίο κατανέμει ένα σημαντικό ποσοστό του ΑΕΠ μιας χώρας – πάνω από το μισό σε ορισμένα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ. Είναι το βασικό προγραμματικό έγγραφο πολιτικής, βάσει του οποίου οι κυβερνήσεις θεσπίζουν τις προτεραιότητες της πολιτικής τους, με συγκεκριμένους όρους, μέσω της κατανομής των πόρων. Είναι κομβικό διαχειριστικό έγγραφο διότι στο πλαίσιο αυτού ορίζονται οι βασικές λειτουργικές παράμετροι των κυβερνητικών υπουργείων. Με λίγα λόγια, ο προϋπολογισμός παρέχει την κεντρική λειτουργική αρχιτεκτονική για το έργο της κυβέρνησης.

- Έχουν την ευθύνη των βασικών οριζόντιων πολιτικών, συμπεριλαμβανομένης της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης, της κεντρικής πολιτικής για το ανθρώπινο δυναμικό, του συντονισμού του νομοθετικού σχεδιασμού και της καλύτερης νομοθέτησης, καθώς και της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Αυτές οι πολιτικές αφορούν συνήθως Υπουργεία όπως το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, το Υπουργείο Εσωτερικών και το Υπουργείο Δικαιοσύνης.

Πλαίσιο 1.3. **Το Κέντρο Διακυβέρνησης: ορισμός και επεξήγηση** (*συνέχεια*)

- Για τα κράτη μέλη της ΕΕ, η συμμετοχή οποιασδήποτε ειδικής **μονάδας εποπτείας της ΕΕ για τη διαπραγμάτευση και την εφαρμογή (ενσωμάτωση) των οδηγιών της ΕΕ** είναι ουσιαστικής σημασίας, δεδομένου ότι αυτές διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση του νομοθετικού και πολιτικού τοπίου της χώρας-μέλους.

Μερικές από αυτές τις μονάδες ή τα θεσμικά όργανα πρέπει να συντονίζονται ιδιαίτερα στενά (ή να αποτελούν την ίδια δομή). Τα παραδείγματα περιλαμβάνουν:

- **Την κανονιστική πολιτική και τη διαχείριση της ημερήσιας διάταξης του Υπουργικού Συμβουλίου**, δεδομένου ότι η εύρυθμη λειτουργία της κανονιστικής πολιτικής συνεπάγεται την ανάπτυξη της αξιολόγησης των κανονιστικών επιπτώσεων (ΑΚΕ) στα σχέδια νόμου. Σε χώρες όπου οι πολιτικές είναι συνήθως συνώνυμα των νόμων, η μονάδα που είναι υπεύθυνη για τις ΑΚΕ πρέπει να συνεργάζεται στενά με τη μονάδα (ή να είναι η ίδια μονάδα) που καθορίζει την ημερήσια διάταξη του Υπουργικού Συμβουλίου.

- **Τη διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού και τη διαχείριση του προϋπολογισμού**, αφού ο προϋπολογισμός απόδοσης και η τήρηση των δημοσιονομικών στόχων συνεπάγεται και την παραμονή, των προϊσταμένων των υπηρεσιών ανθρώπινου δυναμικού, εντός πλαισίων προϋπολογισμού. Ο σχεδιασμός προϋπολογισμού από πάνω προς τα κάτω απαιτεί να έχουν καθοριστεί από πάνω προς τα κάτω τα σχετικά όρια στα υπουργεία οριζοντίων αρμοδιοτήτων και αυτά τα όρια να παρακολουθούνται και να τηρούνται αυστηρά κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Αυτό συνεπάγεται επίσης μια νέα προσέγγιση στην διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού, σύμφωνα με την οποία, οι διαχειριστές έχουν μεν τον περιορισμό της διατήρησης των δαπανών για ανθρώπινο δυναμικό εντός πλαισίων προϋπολογισμού, αλλά την ίδια στιγμή πρέπει να έχουν και μεγαλύτερη ελευθερία στην διαχείριση και ανάπτυξη του προσωπικού.

Η βιωσιμότητα του Κέντρου Διακυβέρνησης κατά τη διάρκεια των εκλογικών κύκλων είναι σημαντική. Τα θεσμικά όργανα του Κέντρου Διακυβέρνησης είναι ευκταίο να δημιουργούνται, στο μέτρο του δυνατού, ώστε να αντέχουν τις ιδιομορφίες των αλλαγών κυβερνήσεων και να είναι βιώσιμα στο βάθος χρόνου που χρειάζεται για να εφαρμοστούν μακροπρόθεσμες στρατηγικές. Μέσω της σταθερότητας των βασικών λειτουργιών και δομών, θα αυξηθεί η εμπιστοσύνη στο ότι το στρατηγικό όραμα λαμβάνεται σοβαρά υπόψη και ότι η χώρα θα έχει τη θεσμική ικανότητα, με την πάροδο του χρόνου, να εφαρμόσει το όραμα αυτό.

Η εξωτερική εποπτεία και ο έλεγχος συμβάλλουν στο να διασφαλιστεί ότι το στρατηγικό όραμα και η υλοποίησή του παραμένουν σε καλό δρόμο και ότι το Κέντρο Διακυβέρνησης – από κοινού με άλλους φορείς – είναι υπόλογο για την πρόοδο, και σε περίπτωση έλλειψης προόδου μπορεί να θεωρηθεί υπεύθυνο. Σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες, οι εθνικές ελεγκτικές μονάδες παρέχουν πολύτιμες ανεξάρτητες λύσεις όχι μόνο για την αποδοτικότητα αλλά και την αποτελεσματικότητα των κυβερνητικών πολιτικών. Για την ανάπτυξη των νέων νόμων και πολιτικών, μερικές ευρωπαϊκές χώρες έχουν θεσπίσει εξωτερικούς φορείς εποπτείας (που αποτελούνται από φορείς εκτός κυβέρνησης) για να παρέχουν συμβουλές επί των προτάσεων τις οποίες και θέτουν υπό αμφισβήτηση εάν αυτές δεν έχουν αναπτυχθεί με τη δέουσα επιμέλεια και προσοχή.

Πηγή: Επιθεωρήσεις της Δημόσιας Διακυβέρνησης από τον ΟΟΣΑ, ΟΟΣΑ (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, εκδόσεις ΟΟΣΑ, Παρίσι, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en*.

Η ενίσχυση του ελληνικού Κέντρου Διακυβέρνησης σημειώνει πρόοδο

Όπως και σε άλλα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ, δεν υπάρχει ένα ενιαίο Κέντρο Διακυβέρνησης στην Ελλάδα. Βασικές λειτουργίες είναι διασκορπισμένες σε διαφορετικούς φορείς. Η δημιουργία των προϋποθέσεων που θα οδηγήσουν στην καλύτερη λειτουργία του Κέντρου Διακυβέρνησης σημειώνει πρόοδο και περιλαμβάνει:

- Την απόφαση για την αναβάθμιση του γραφείου του πρωθυπουργού σε «Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού» και τη στελέχωσή του με απόφοιτους της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης.
- Την ίδρυση του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης, το οποίο έχει αναλάβει την ευθύνη για τον στρατηγικό προγραμματισμό, και είναι ειδικά υπεύθυνο για ένα σχέδιο νόμου για τη θεσμική μεταρρύθμιση του ελληνικού κράτους (καθώς και την πιλοτική εφαρμογή του νόμου περί καλής νομοθέτησης).
- Τη δημιουργία δύο γραφείων στο Υπουργείο Οικονομικών για να διαχειριστούν τις μεταρρυθμίσεις στο δημόσιο λογιστικό και στον προϋπολογισμό αντίστοιχα (το Γραφείο Λογαριασμών Λογιστηρίου και η Κυβερνητική Μονάδα Μεταρρύθμισης του Προϋπολογισμού). Προκειμένου να ενισχυθεί η εφαρμογή της πρωτοβουλίας για μεταρρύθμιση της οικονομικής διαχείρισης, έχουν συσταθεί επιτροπές συντονισμού για να εργάζονται για την προετοιμασία του προϋπολογισμού, τη γνωστοποίηση των δημοσιονομικών μεγεθών και την εγκατάσταση μητρώων δεσμεύσεων.
- Την ενίσχυση του θεσμικού πλαισίου για την καλή νομοθέτηση (ΚΝ), μέσω της δημιουργία μιας κεντρικής μονάδας Καλής Νομοθέτησης, που βρίσκεται στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (ΓΓΚ), υπεύθυνη για τον έλεγχο, την υποστήριξη και το συντονισμό της λειτουργίας των μονάδων ΚΝ σε όλα τα υπουργεία. Οι μονάδες αυτές είναι υπεύθυνες για την προετοιμασία εκθέσεων αξιολόγησης κανονιστικών επιπτώσεων.
- Τη δημιουργία μιας Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υποθέσεων σε κάθε υπουργείο, υπό την ευθύνη ενός και μοναδικού προϊσταμένου.

Αξίζει επίσης να σημειωθεί η δημιουργία ενός Κοινοβουλευτικού Γραφείου Προϋπολογισμού, με στόχο την ενίσχυση της εποπτείας του Κοινοβουλίου.

Αυτό το καινούργιο θεσμικό πλαίσιο παραμένει ωστόσο πολύ ασθενές: πρέπει τώρα να ενοποιηθεί και να ενδυναμωθεί άμεσα, καθώς και να καταστεί βιώσιμο στο χρόνο

Αυτές οι πρόσφατες πρωτοβουλίες δεν υπάγονται στο πλαίσιο ενός συνεκτικού και ενοποιημένου πλαισίου που θα επιτρέψει πραγματικά στο ελληνικό Κέντρο Διακυβέρνησης να λειτουργήσει αποτελεσματικά, αν μη τι άλλο για την υποστήριξη των επειγουσών μεταρρυθμίσεων που χρειάζονται. Ορισμένες πτυχές, όπως η ανάγκη να ληφθεί υπόψη η διάσταση του κοινοτικού δικαίου, δεν αντιμετωπίζονται άμεσα. Για την ώρα, δεν είναι σαφές πώς υφιστάμενες και νέες μονάδες και φορείς του Κέντρου Διακυβέρνησης θα λειτουργήσουν από κοινού, προκειμένου να εξασφαλισθεί η μορφή ηγεσίας που απαιτείται για τις μεταρρυθμίσεις, συμπεριλαμβανομένου του αναγκαίου στρατηγικού οράματος, της λογοδοσίας, του στρατηγικού σχεδιασμού, της συνοχής της πολιτικής και της συλλογικής δέσμευσης, καθώς και της επικοινωνίας (Πλαίσιο 1.3). Οι ρόλοι και οι αρμοδιότητες έχουν κατανεμηθεί, αλλά οι πρωτοβουλίες παραμένουν αποσπασματικές. Στην ουσία, **δεν είναι εμφανής ο κεντρικός υπεύθυνος του**

προγράμματος μεταρρυθμίσεων, ανεξάρτητα αν αυτός θα μπορούσε να είναι κάποια συγκεκριμένη οντότητα του Κέντρου Διακυβέρνησης ή μια ομάδα τέτοιων οντοτήτων.

Η δυνατότητα συνεργασίας με τα κύρια υπουργεία είναι επίσης μικρή. Η Κυβερνητική Επιτροπή, υπό την προεδρία του Πρωθυπουργού, με την υποστήριξη της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης (ΓΓΚ), συντονίζει την εκτέλεση και την εφαρμογή των αποφάσεων που λαμβάνονται από το Υπουργικό Συμβούλιο. Συνολικά, ωστόσο, το σύστημα των επιτροπών που βοηθά πολλά άλλα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ στη εκτέλεση εργασιών και στην εξασφάλιση της συνοχής των πολιτικών, στην Ελλάδα είναι υπανάπτυκτο και δεν αποτελεί μέρος της ελληνικής διοικητικής νοοτροπίας. Ενώ κατ' αρχήν υφίστανται δομές διυπουργικού συντονισμού και παρακολούθησης, ο ρόλος τους συνίσταται περισσότερο στην επίσημη ανταλλαγή πληροφοριών σε υψηλό επίπεδο. Οι επαφές μεταξύ των υπουργείων σε επιχειρησιακό επίπεδο αποτελούν την εξαίρεση, ακόμη και σε ότι αφορά σε θέματα κοινού ενδιαφέροντος. Αυτό σημαίνει ότι η χάραξη πολιτικής σπανίως έχει συνοχή, πέραν των ορίων ενός υπουργείου.

Βιβλιογραφία

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2011), "The economic adjustment for Greece – fourth review, spring 2011", *Occasional Paper 82*, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Brussels, July.

ΟΟΣΑ (2008), *Ireland: Towards an Integrated Public Service*, OECD Public Governance Reviews, εκδόσεις ΟΟΣΑ, Παρίσι, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264043268-en*.

ΟΟΣΑ (2009a), "Civil protection", OECD Working Paper V6, unpublished, final version, April.

ΟΟΣΑ (2009b), "Food safety", OECD Working Paper V2, unpublished.

ΟΟΣΑ (2009c), *Government at a Glance 2009*, εκδόσεις ΟΟΣΑ, Παρίσι, *http://dx.doi.org/10.1787/97892640750 61-en.*

ΟΟΣΑ (2009d), "Human resource management in government", OECD Working Paper H5, unpublished.

ΟΟΣΑ (2009e), "Health", OECD Working Paper V5, unpublished, final version, April.

ΟΟΣΑ (2009f), "Improving the quality of public services", OECD Working Paper H4, unpublished, final version, June.

ΟΟΣΑ (2009g), "Improving regulation", OECD Working Paper H3, unpublished, final version, May.

ΟΟΣΑ (2009h), "Leading and enabling user-focused e-government", OECD Working Paper H7, unpublished.

ΟΟΣΑ (2009i), *OECD Economic Surveys: Greece 2009*, εκδόσεις ΟΟΣΑ, Παρίσι, *http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-grc-2009-en*.

ΟΟΣΑ (2009j), "Performance management as a strategic planning tool", OECD Working Paper H1b, unpublished, final version, April.

ΟΟΣΑ (2009k), "Strategic planning: Supporting coherent policy making and effective regulation (documentation centres)", OECD Working Paper H1a, unpublished, final version, April.

ΟΟΣΑ (2009l), "Supporting administrative change", OECD Working Paper H6, unpublished, final version, May.

ΟΟΣΑ (2009m), "Transparency and accountability in the public service", OECD Working Paper H2, unpublished, final version, July.

ΟΟΣΑ (2010a), *Finland: Working Together to Sustain Success*, OECD Public Governance Reviews, εκδόσεις ΟΟΣΑ, Παρίσι, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264086 081-en*.

ΟΟΣΑ (2010b), "OECD Economic Outlook No. 88", *OECD Economic Outlook: Statistics and Projections* (βάση δεδομένων), εκδόσεις ΟΟΣΑ, Παρίσι, *http://dx.doi.org/10.1787/data-00533-en.*

ΟΟΣΑ (2011a), *Estonia: Towards a Single Government Approach*, OECD Public Governance Reviews, εκδόσεις ΟΟΣΑ, Παρίσι, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264104860-en*.

ΟΟΣΑ (2011b), *Government at a Glance 2011*, εκδόσεις ΟΟΣΑ, Παρίσι, *http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en*.

ΟΟΣΑ (2011c), "OECD Economic Outlook No. 89", *OECD Economic Outlook: Statistics and Projections* (βάση δεδομένων), εκδόσεις ΟΟΣΑ, Παρίσι, *http://dx.doi.org/10.1787/data-00539-en*.

ΟΟΣΑ (2011d), *OECD Economic Surveys: Greece 2011*, εκδόσεις ΟΟΣΑ, Παρίσι, *http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-grc-2011-en*.

ΟΟΣΑ (2011e), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, εκδόσεις ΟΟΣΑ, Παρίσι, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en*.

Pelagidis, T. and M. Mitsopoulos (2011), *Understanding the Crisis in Greece: From Boom to Bust*, Palgrave Macmillan, New York, NY.

Κεφάλαιο 2

Γενική οργάνωση της κεντρικής κυβέρνησης

Αυτό το κεφάλαιο εξετάζει τη γενική οργάνωση της ελληνικής κεντρικής κυβέρνησης. Προσφέρει μια περιγραφή της κατάστασης και καταλήγει στη διατύπωση οκτώ συστάσεων για μια καλύτερη και πιο αποτελεσματική κεντρική κυβέρνηση.

Σύνοψη ευρημάτων

Η απόλυτη προσκόλληση στα νομικά κείμενα όσον αφορά στον καθορισμό των κυβερνητικών αρμοδιοτήτων έχει σημαντικό κόστος

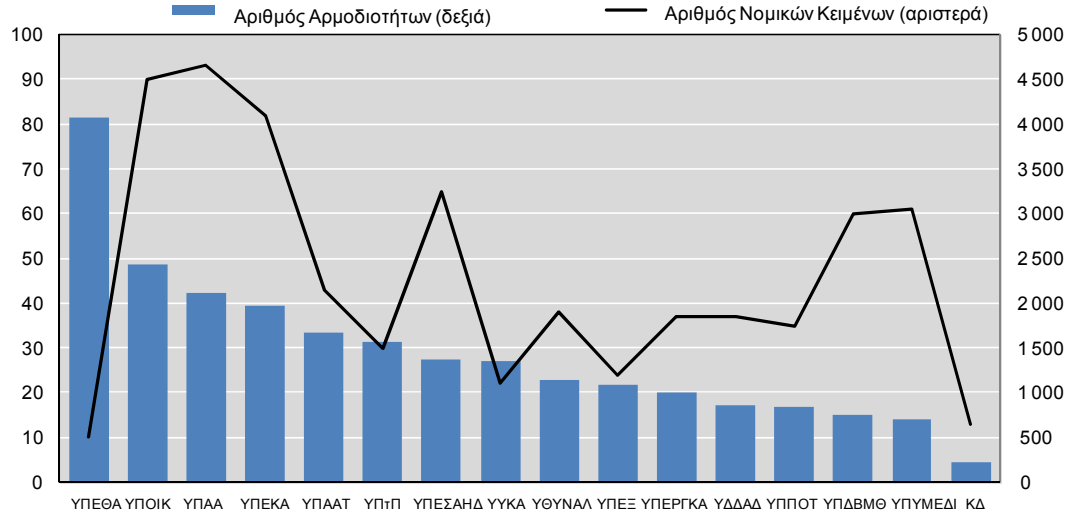
Στην Ελλάδα, οι αποστολές του κράτους ορίζονται με ιδιαίτερη λεπτομέρεια από το νόμο, και ονομάζονται «αρμοδιότητες». Είναι πραγματικά αδύνατο να χαραχτεί μια σημαντική πολιτική ή να ληφθεί μια διοικητική απόφαση σε οποιοδήποτε κυβερνητικό επίπεδο, εάν δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής μιας αρμοδιότητας παρεχόμενης από το νόμο[1].

Για τον καθορισμό των εξουσιών και των υποχρεώσεων της διοίκησης χρησιμοποιείται μια πλειάδα νομικών εργαλείων: νόμοι που πρέπει να ψηφιστούν από το Κοινοβούλιο, προεδρικά διατάγματα που εξετάζονται ως προς τη νομιμότητα τους από το Συμβούλιο της Επικρατείας και υπουργικές αποφάσεις που απαιτούν ηπιότερες διαδικασίες έκδοσης[2].

Ο νόμος αναγνωρίζει τέσσερις βαθμίδες διοίκησης: γενικές γραμματείες και ενιαίους διοικητικούς τομείς, γενικές διευθύνσεις, διευθύνσεις και τμήματα[3].

Επιπλέον του καθορισμού των επίσημων αρμοδιοτήτων για κάθε μία εξ' αυτών, τα νομικά κείμενα συνήθως παρέχουν μια πληθώρα οργανωτικών λεπτομερειών, όπως ο αριθμός των υπαλλήλων και τα προσόντα τους. Στο κεντρικό επίπεδο των υπηρεσιών τους και μόνο, οι αποστολές, οι οργανισμοί και οι πόροι των ελληνικών υπουργείων ορίζονται από εκατοντάδες (συχνά χιλιάδες) αρμοδιότητες, που διατυπώνονται λεπτομερέστατα σε δεκάδες νομικά κείμενα (Σχήμα 2.1).

Σχήμα 2.1. **Αριθμός αρμοδιοτήτων και αντίστοιχων νομικών κειμένων ανά υπουργείο για το 2011**



Σημείωση: Τα πλήρη ονόματα των υπουργείων βρίσκονται στο παράτημα Β.

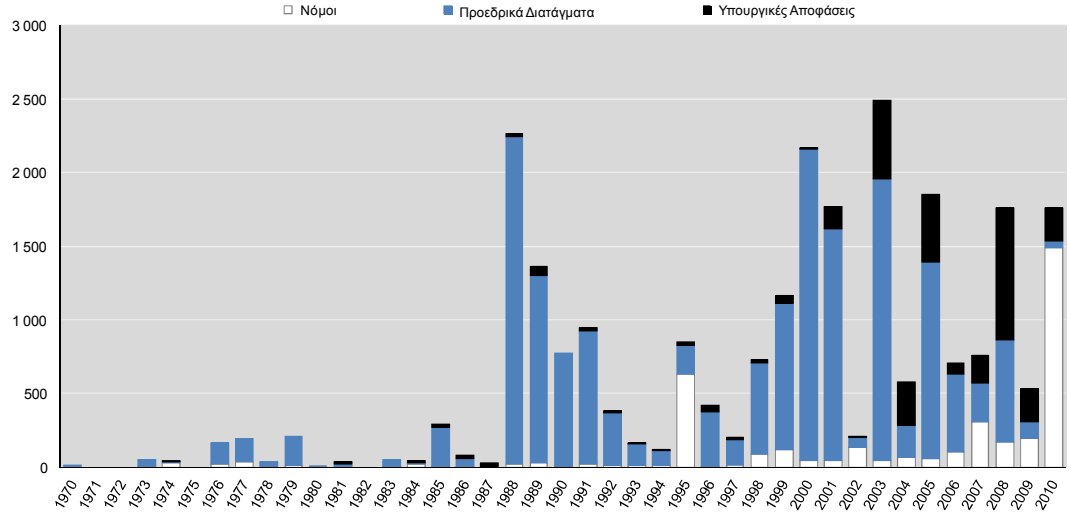
Πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Στο ελληνικό νομικό οικοδόμημα η όποια αλλαγή στην οργάνωση ή τις αρμοδιότητες μιας δομής απαιτεί την ψήφιση ενός νέου νόμου, την έκδοση ενός προεδρικού διατάγματος ή μιας υπουργικής απόφασης. Ο γενικός κανόνας είναι ότι απαιτείται η έκδοση προεδρικού διατάγματος για την εισαγωγή μιας νέας αρμοδιότητας ή για την υλοποίηση μιας οργανωτικής αλλαγής. Με άλλα λόγια δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί ένας ανασχηματισμός ή υψηλού επιπέδου αναδιανομή αρμοδιοτήτων έως ότου τεθεί σε ισχύ η αντίστοιχη νομική αλλαγή. Αλλά και καθημερινές αποφάσεις όπως ο αριθμός του προσωπικού ή η σύνθεση μιας μονάδας πρέπει να συμμορφώνονται με τις συγκεκριμένες διατάξεις του νόμου.

Ο προσδιορισμός των αρμοδιοτήτων της κυβέρνησης είναι από μόνος του πηγή σταθερής και σημαντικής δραστηριότητας για την εκτελεστική και τη νομοθετική εξουσία. Για το Υπουργείο Οικονομικών και μόνο, έχουν οριστεί ή τροποποιηθεί με νόμο 537 αρμοδιότητες, 1.449 με προεδρικά διατάγματα και 284 με υπουργικές αποφάσεις κατά την περίοδο 1996-2011. Για το σύνολο της κεντρικής κυβέρνησης τα αντίστοιχα αριθμητικά μεγέθη είναι: 2.890 αλλαγές αρμοδιοτήτων με νόμο, 11.018 με προεδρικά διατάγματα και 3.191 με υπουργικές αποφάσεις, δηλαδή **ένας μέσος όρος 1.140 τροποποιήσεων κυβερνητικών αρμοδιοτήτων κατ' έτος**.

Όπως φαίνεται στο Σχήμα 2.2, δύο περίοδοι εντατικής ανακατανομής κυβερνητικών αρμοδιοτήτων συνέπεσαν με σημαντικά βήματα της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ενοποίησης: η δημιουργία της Ενιαίας Αγοράς μέσω της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (1987-1992) και η εφαρμογή της Ευρωπαϊκής Νομισματικής Ένωσης (1999-2001). Κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών ωστόσο, τα υψηλά επίπεδα ανακατάταξης αρμοδιοτήτων φαίνεται να καθίστανται χρόνιο φαινόμενο.

Σχήμα 2.2. **Αριθμός κυβερνητικών αρμοδιοτήτων που ορίζονται δια νόμου ανά έτος**



Πηγή : Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Ο υπερβολικός νομικός φορμαλισμός είναι η πιθανότερη αιτία μιας σειράς δυσλειτουργιών και αναποτελεσματικότητας της κεντρικής διοίκησης, οι οποίες επισημαίνονται και αποτυπώνονται σε αυτή την έκθεση:

- Οδηγεί στη σπατάλη πόρων εν ανεπάρκεια, ιδιαίτερα του εξειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού, σε καθήκοντα που δεν συμβάλλουν στην επίτευξη κοινωνικής ευημερίας αλλά απλώς αιτιολογούνται από γραφειοκρατικές, διαδικαστικές αναγκαιότητες.
- Προκαλεί σε σημαντικό βαθμό αδράνεια στην εφαρμογή των κυβερνητικών αποφάσεων. Δεν είναι ασυνήθιστο να παρατηρείται η παρακώλυση σημαντικών δράσεων, εν αναμονή της έκδοσης του απαιτούμενου προεδρικού διατάγματος ή υπουργικής απόφασης.
- Ευνοεί την τομεακή κατάτμηση της χάραξης πολιτικών, η οποία συχνά χαρακτηρίζεται ως προσέγγιση «σιλό», και περιπλέκει την ουσιαστική συνεργασία μεταξύ των υπουργείων ή των μονάδων επί θεμάτων κοινού ενδιαφέροντος.
- Κατασκευάζει προσαρμοστικές συμπεριφορές, οι οποίες με τη σειρά τους οδηγούν σε αναποτελεσματικότητα. Παραδείγματος χάριν, ο αριθμός των υπαλλήλων που περιλαμβάνεται στα νομοθετήματα υπερεκτιμά τις ανάγκες σε προσωπικό προκειμένου να υπάρξει ευελιξία στην αντιμετώπιση απρόβλεπτων αναγκών, όμως ο αριθμός των θέσεων που μένουν κενές σε κάθε μονάδα χρησιμοποιείται από τους επικεφαλής ως επιχείρημα για την πρόσληψη περισσότερων υπαλλήλων.
- Τροφοδοτεί την ασυμβατότητα μεταξύ των τυπικών δομών (όπως αποτυπώνονται για παράδειγμα στα οργανογράμματα των υπουργείων) και της πραγματικότητας της δημόσιας διοίκησης, καθιστώντας δυσχερή την συναλλαγή με τις δημόσιες υπηρεσίες για τους πολίτες, τις επιχειρήσεις, ακόμα και τους ίδιους τους δημοσίους υπαλλήλους.

Είναι κρίσιμη η ανάγκη για καλύτερη συνεργασία και συντονισμό μεταξύ των υπουργείων

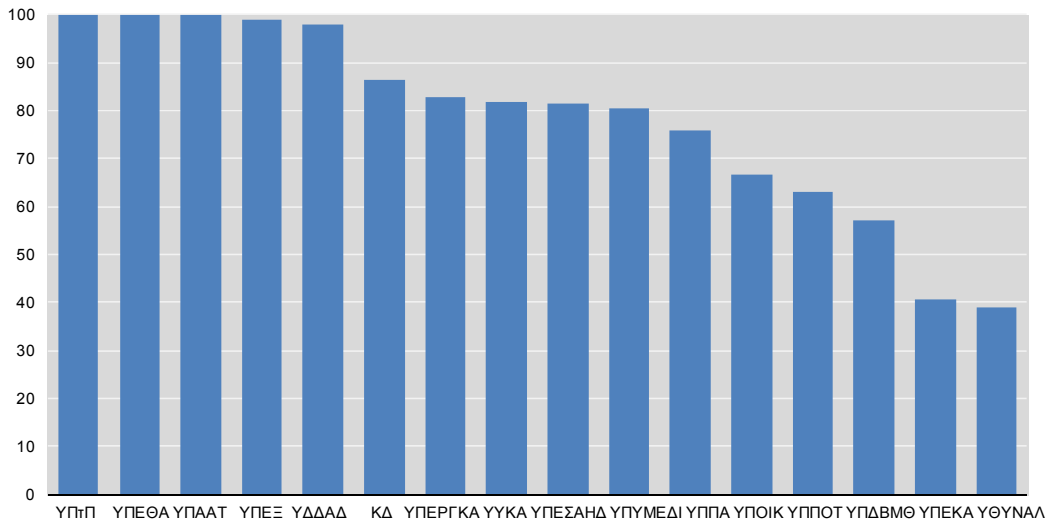
Ο τυπικός καταμερισμός εργασίας εντός της κυβερνήσεως βασίζεται σε τομεακά «σιλό»

Μέσω του νομικού προσδιορισμού των αρμοδιοτήτων είναι δυνατή η καταγραφή του καταμερισμού εργασίας εντός της δημόσιας διοίκησης, δηλαδή η ανάλυση του τρόπου κατανομής στα υπουργεία, των αρμοδιοτήτων χάραξης πολιτικής στα διαφορετικά πεδία πολιτικής, από τον Έλληνα νομοθέτη. Για να γίνει αυτό, οι νομικές αρμοδιότητες πρέπει να είναι κατηγοριοποιημένες με βάση πεδία πολιτικής. Τα Σχήματα 2.3 και 2.4 καταδεικνύουν το ποσοστό του σημαντικότερου πεδίου πολιτικής του κάθε υπουργείου σε σχέση με τις συνολικές του αρμοδιότητες και αντίστροφα το ποσοστό του σημαντικότερου, για κάθε πεδίο πολιτικής, υπουργείου στις κυβερνητικές αρμοδιότητες[4].

Δίνεται η εικόνα αρκετά εξειδικευμένων υπουργείων, τα οποία εστιάζουν σε συγκεκριμένα πεδία πολιτικών και συγκεντρώνουν τις αντίστοιχες αρμοδιότητες χάραξης πολιτικής. Υπάρχουν μερικές μόνο εξαιρέσεις αυτού του κανόνα. Υπουργεία, τα οποία συνήθως μοιράζονται τις αρμοδιότητες τους είναι το Εμπορικής Ναυτιλίας[5], το Περιβάλλοντος και το Παιδείας (σε μικρότερο βαθμό). Πεδία πολιτικών για τις οποίες οι αρμοδιότητες είναι κατακερματισμένες σε διάφορα υπουργεία είναι, όπως είναι φυσικό, οι ειδικές δραστηριότητες της κυβέρνησης (στις οποίες περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, η διοίκηση, η δημόσια πληροφόρηση και η έρευνα και ανάπτυξη) όπως επίσης οι οικονομικές σχέσεις και η ανάπτυξη.

Σχήμα 2.3. **Μερίδιο κύριων πεδίων πολιτικής στις αρμοδιότητες κάθε υπουργείου**

επί %

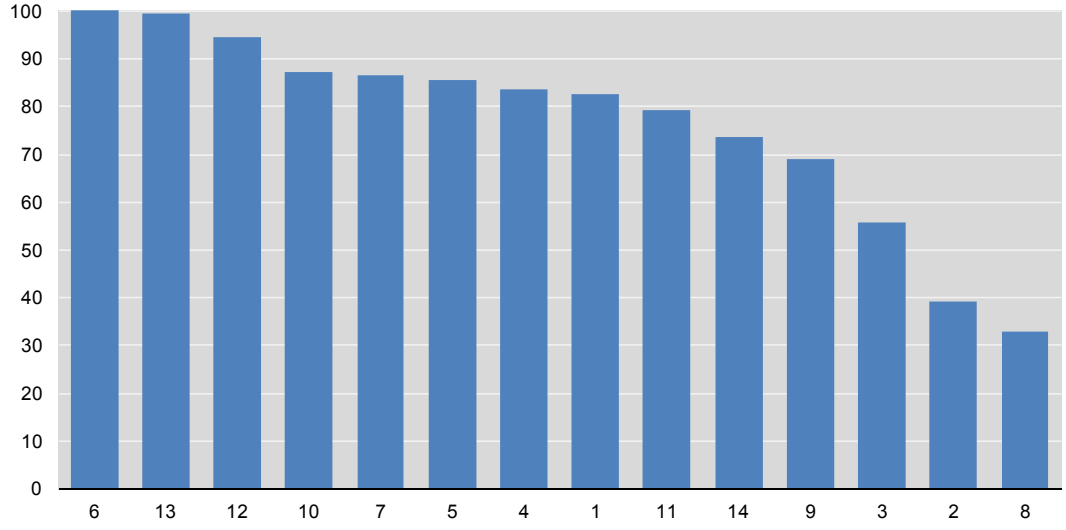


Σημείωση: Η περιγραφή των πεδίων πολιτικής παρέχεται στο Παράρτημα Β.

Πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Σχήμα 2.4. **Μερίδιο των ηγετικών υπουργείων στις κυβερνητικές αρμοδιότητες σε σχέση με κάθε πεδίο πολιτικής**

επί %



Σημείωση: Η περιγραφή των πεδίων πολιτικής παρέχεται στο Παράρτημα Β.

Πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Στο εξόχως προσκολλημένο στο γράμμα του νόμου υπόβαθρο το οποίο περιγράφηκε στο προηγούμενο τμήμα, αυτός ο βαθμός εξειδίκευσης σημαίνει ότι **τα υπουργεία «ιδιοποιούνται» πεδία πολιτικών, γεγονός το οποίο αποθαρρύνει τη συνεργασία με άλλα μέρη της κυβέρνησης**.

Ομολογουμένως η εξειδίκευση θα μπορούσε να ερμηνευθεί ως συνέπεια μιας ορθολογικής και συνεπούς κατανομής αρμοδιοτήτων πολιτικής στα υπουργεία. Με άλλα λόγια δεν υπάρχουν ουσιαστικές αποδείξεις, **στο επίπεδο των τυπικών ορισμών**, για τον κατακερματισμό αρμοδιοτήτων μεταξύ των υπουργείων. Ωστόσο κάτι τέτοιο δεν ισχύει απαραιτήτως και στο επίπεδο της **πρακτικής εφαρμογής**. Ποιοτικές πληροφορίες, οι οποίες συγκεντρώθηκαν μέσω στοχευμένων ομαδικών συζητήσεων και διμερών συνεντεύξεων δείχνουν ότι λόγω της ανεπάρκειας των μηχανισμών συνεργασίας, τα υπουργεία τείνουν να αναπτύσσουν δραστηριότητες αμοιβαίων αρμοδιοτήτων σε μια κατά περίπτωση βάση, πράγμα που έχει ως αποτέλεσμα την επικάλυψη αρμοδιοτήτων.

Οι κυβερνητικές δομές δεν ευνοούν τη διυπουργική συνεργασία και το συντονισμό

Σε πολιτικό επίπεδο, υφίστανται πολλές διυπουργικές συντονιστικές δομές. Η πιο σημαντική από αυτές είναι η Κυβερνητική Επιτροπή, στην οποία προεδρεύει ο Πρωθυπουργός με την υποστήριξη της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης (ΓΓΚ) και συγκεντρώνει εξέχοντα μέλη της Κυβέρνησης. Η Κυβερνητική Επιτροπή, έχει σκοπό το συντονισμό της εκτέλεσης των αποφάσεων που λαμβάνονται στο Υπουργικό Συμβούλιο και συγκεκριμένα την εξασφάλιση της λήψης των αναγκαίων μέτρων για την υλοποίηση και πρακτική εφαρμογή των αποφάσεων αυτών. Η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης δεν λαμβάνει μέρος σε άλλες διυπουργικές επιτροπές αν και ενημερώνεται για την ημερήσια διάταξη και τα πρακτικά των συνεδριάσεων τους.

Σε άλλα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ, τέτοιες κυβερνητικές επιτροπές ή κυβερνητικές επιτροπές περιορισμένης σύνθεσης συχνά συνδέονται (για παράδειγμα μέσω του σκιώδους μοντέλου) με συναντήσεις ανώτατων δημοσίων υπαλλήλων, πρακτική που είναι αποδοτική για την προετοιμασία του εδάφους και την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των υπουργείων. Στην Ελλάδα, ωστόσο, δεν υπάρχει ευρέως διαδεδομένο δίκτυο επιτροπών, οι οποίες να συγκεντρώνουν υπουργεία με συναφείς αρμοδιότητες σε οριζόντια πεδία πολιτικής (όπως για παράδειγμα το περιβάλλον, οι κοινωνικές υποθέσεις, η άμυνα κ.τ.λ.). Ένα επαναλαμβανόμενο σχόλιο που ακούστηκε τόσο στις ομαδικές συζητήσεις όσο και κατά τη διάρκεια διαφόρων αποστολών του ΟΟΣΑ ανάμεσα στο 2009 και το 2011, ήταν ότι αυτές αποτελούσαν μοναδικές ευκαιρίες για το προσωπικό από διαφορετικά υπουργεία να συναντηθεί δια ζώσης και να συζητήσει θέματα πολιτικής κοινού ενδιαφέροντος. Σε υψηλότερο επίπεδο ο Γενικός Γραμματέας της Κυβέρνησης συναντάται με τους ομολόγους του από τα άλλα υπουργεία δύο φορές το χρόνο, για περίπου δύο ώρες, συνήθως για τους ενημερώσει για τα πλέον επείγοντα ζητήματα οριζόντιων πολιτικών. Αντίθετα, σε άλλα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ ο Γενικός Γραμματέας της Κυβέρνησης έχει τακτικές εβδομαδιαίες συναντήσεις με τους/τις ομολόγους του προκειμένου να προετοιμάσουν τις συνεδριάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου ή για την παρακολούθηση ειλημμένων αποφάσεων.

Η κατατετμημένη προσέγγιση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης ως προς τη διαδικασία χάραξης πολιτικής, είναι ιδιαιτέρως αναποτελεσματική σε περιοχές που υπερβαίνουν τα όρια του κάθε υπουργείου. Δύο παραδείγματα παρατίθενται στο Πλαίσιο 2.1.

Πλαίσιο 2.1. **Παραδείγματα κατατετμημένης παραγωγής πολιτικής**

Μια έρευνα του ΟΟΣΑ στον τομέα της ασφάλειας των τροφίμων το 2009 κατέδειξε ότι οι πολιτικές αρμοδιότητες σε κεντρικό επίπεδο μοιράζονταν κατά μείζονα λόγο μεταξύ του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, του Ενιαίου Φορέα Ελέγχου Τροφίμων, του πρώην Υπουργείου Εσωτερικών (ως επιβλέπουσας αρχής για την τοπική αυτοδιοίκηση) και του Υπουργείου Υγείας (για θέματα πόσιμου νερού). Ωστόσο δεν φαίνεται να υφίστατο κάποια επίσημη δομή για την συνάντηση του προσωπικού αυτών των θεσμών σε τακτική βάση, ούτως ώστε να ανταλλάσσονται πληροφορίες και να συζητείται ο καλύτερος δυνατός τρόπος αντιμετώπισης ζητημάτων πολιτικής (ΟΟΣΑ, 2009b).

Στο ίδιο πνεύμα, η ανάλυση στον τομέα της πολιτικής προστασίας έδειξε ότι πέντε αρχές της κεντρικής κυβέρνησης εμπλέκονταν στην αξιολόγηση των αναφορών ασφαλείας που υποβάλλονταν από τις επικίνδυνες εγκαταστάσεις στα πλαίσια της ευρωπαϊκής οδηγίας «*Seveso II*». Κάθε μία από αυτές θα έπρεπε να εστιάζει σε διαφορετικές όψεις της ασφάλειας και να προωθεί τα πορίσματά της στην Αρχή Αδειοδότησης, η οποία καταρτίζει τη συνολική αξιολόγηση. Δεν υφίσταται όμως μηχανισμός συντονισμού, προκειμένου να πιστοποιήσει ότι τα διάφορα αυτά στοιχεία είναι συνεπή και από κοινού συνθέτουν την κατάλληλη αξιολόγηση των πιθανών κινδύνων των εγκαταστάσεων και, εφόσον χρειαστεί, να απαιτήσει τις κατάλληλες προσθήκες από τα καθ' ύλη αρμόδια διοικητικά όργανα (ΟΟΣΑ, 2009a).

Αυτά τα παραδείγματα καταδεικνύουν ότι ακόμα και όταν οι τυπικές αρμοδιότητες ορίζονται με πληρότητα και κατανέμονται διακριτά μεταξύ διαφορετικών υπουργείων, ο συντονισμός εξακολουθεί να είναι αναγκαίος προκειμένου να γίνει διάχυση των πληροφοριών και να εξασφαλισθεί, τελικά, η συνοχή και η αποτελεσματικότητα της κυβερνητικής προσέγγισης στο συγκεκριμένο ζήτημα πολιτικής. **Αυτός ο τύπος διάχυσης της πληροφορίας, συντονισμού και ολοκληρωμένης προσέγγισης στη χάραξη πολιτικής είναι εξαιρετικά ανεπαρκής** στην ελληνική κεντρική διοίκηση. Το Κέντρο Διακυβέρνησης ειδικά, δεν έχει την εξουσιοδότηση ούτε τη δυνατότητα να επιβάλλει ένα κοινό όραμα χάραξης πολιτικής στα υπουργεία οριζόντιου αντικειμένου. Σαν συνέπεια αυτού, η ανάμειξη διαφορετικών υπουργείων σε ένα συγκεκριμένο πεδίο πολιτικής οδηγεί αναπόφευκτα σε αποτυχία των πολιτικών.

Πλαίσιο 2.2. **Η συνοχή πολιτικών και η σημασία της ενοποιημένης διακυβέρνησης**

Η συνοχή πολιτικών αναφέρεται στις προσπάθειες των κυβερνήσεων να διασφαλίσουν ότι οι όλο και πιο πολύπλοκοι και παγκοσμιοποιημένοι πολιτικοί στόχοι μπορούν να επιτευχθούν, και ότι η επίτευξη πολιτικών στόχων υψηλού επιπέδου δεν υπονομεύεται από την αδυναμία αντιμετώπισης αυτής της πολυπλοκότητας. Η απλούστερη έκφραση της συνοχής πολιτικών είναι η «ενοποιημένη διακυβέρνηση» (εντός και εκτός εθνικών συνόρων).

Κάποιες εντάσεις ανάμεσα σε πολιτικές και προγράμματα είναι αναπόφευκτες λόγω της πολυπλοκότητας της διαχείρισης των δημοσίων υποθέσεων στις σύγχρονες πλουραλιστικές κοινωνίες. Ο ανταγωνισμός των πολιτικών μπορεί επίσης να προωθείται, ούτως ώστε να προκύψουν ευεργετήματα από την δημιουργική ένταση και να βελτιωθεί η ποιότητα της χάραξης πολιτικής. Ωστόσο μια ενιαία (αν όχι συνεκτική) θέση είναι θεμελιώδους σημασίας στο τέλος της διαδικασίας, για να διατηρήσουν οι κυβερνήσεις την αξιοπιστία τους και για να επιτευχθούν οι στόχοι χωρίς την απώλεια πόρων.

Πλαίσιο 2.2. **Η συνοχή πολιτικών και η σημασία της ενοποιημένης διακυβέρνησης** (*συνέχεια*)

Δεν υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον η αποτυχία υλοποίησης πολιτικών από ένα τμήμα της κυβέρνησης και είναι εντελώς αντίθετη προς το δημόσιο συμφέρον η αναίρεση ή η υπονόμευση δραστηριοτήτων της κυβέρνησης από ένα τμήμα της.

Πρόσφατες εκθέσεις και πραγματογνωμοσύνες του ΟΟΣΑ επιβεβαιώνουν ότι η επίτευξη συνοχής πολιτικών υπόκειται σε έναν αριθμό προκλήσεων:

- **Αρχικά σχέδια και προγράμματα μπορεί να εκτροχιαστούν** από γεγονότα, νέες πληροφορίες και, πολύ πιθανό, κρίσεις, όλα εκ των οποίων απαιτούν προσαρμογή των αρχικών σχεδίων. Το γεγονός αυτό μπορεί να περιπλέξει την προσπάθεια διατήρησης συνοχής των αρχικών υψηλών στόχων. Η ικανότητα προσαρμογής στις αλλαγές πρέπει να προβλέπεται.
- **Οι δυνατότητες και οι μηχανισμοί δεν λειτουργούν πάντα αποτελεσματικά**, ιδιαίτερα όταν το πολιτικό περιεχόμενο φορτίζεται κατακόρυφα και σε συγκεκριμένα σημεία του εκλογικού κύκλου. Και αυτό πρέπει να προβλεφθεί.
- **Η συνοχή πολιτικών μπορεί να επιτυγχάνεται στο στάδιο χάραξης πολιτικών και αποφάσεων και να παύει να υφίσταται στο στάδιο της εφαρμογής,** το οποίο βρίσκεται συνήθως στη δικαιοδοσία διαφορετικών δρώντων (παραδείγματος χάριν ρυθμιστικών αρχών, τοπικής αυτοδιοίκησης και πολύ πιθανόν, για κάποια κομβικά ζητήματα, στο διεθνές επίπεδο και μέσω δράσεων άλλων κυβερνήσεων).

Όπως συνάγεται από τον όρο «συμβιβασμός» (*trade-off*), η επίτευξη της συνοχής πολιτικών δεν είναι οπωσδήποτε εφικτή, εάν το νόημά της είναι η πλήρης ικανοποίηση της επίτευξη των στόχων υψηλής πολιτικής επί ίσοις όροις. Κάποια «έλλειψη συνοχής» είναι ενδεχομένως αναπόφευκτη. Οι πολιτικοί συμβιβασμοί (*trade-offs*) ενδέχεται να γίνουν εμφανείς μόνο όταν η διαδικασία λεπτομερούς ανάπτυξης των πολιτικών έχει ήδη δρομολογηθεί.

Οι πολιτικές καθίστανται περισσότερο περίπλοκες και αλληλεξαρτώμενες. Για παράδειγμα, είναι αδύνατο να διαχειριστεί κανείς την πολιτική για την κλιματική αλλαγή χωρίς να υπεισέλθει σε ζητήματα μεταφορών, ενέργειας και οικιστικής πολιτικής, καθώς οι τρεις αυτοί τομείς είναι η κύρια πηγή εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου. **Αυτό σημαίνει ότι πολιτικές πρέπει να αξιολογούνται σε ένα αυξανόμενα συγκεντρωτικό επίπεδο και ότι οι σχετικές νομοθετικές ρυθμίσεις δεν μπορούν να αντιμετωπίζονται μεμονωμένα. Σε αυτό το πλαίσιο, δεν είναι πλέον επαρκές να εξετάζεται αν μια και μοναδική πολιτική ή μια κανονιστική διάταξη είναι ορθή για την επίτευξη του σκοπού, ούτε ακόμη και εάν το σύνολο του σχετικού κανονιστικού πλαισίου μιας πολιτικής (αντιμετωπιζόμενης μεμονωμένα) είναι επαρκές.**

Η εμπειρία επιθεώρησης χωρών από τον ΟΟΣΑ δείχνει ότι οι κυβερνήσεις επιδιώκουν την επίτευξη συνοχής πολιτικών με τους εξής όρους:

- Επιδιώκοντας την επίτευξη των στόχων υψηλής πολιτικής σε κυβερνητικά προγράμματα ή σε συμφωνίες συνασπισμών μετά τις εκλογές.
- Τείνοντας να καταστήσουν λεπτομερέστερη την εφαρμογή των στόχων υψηλής πολιτικής μέσω της ανάπτυξης πιο συγκεκριμένων, λεπτομερών προτάσεων πολιτικής, οι οποίες συνήθως προέρχονται από τα αρμόδια υπουργεία.

Πλαίσιο 2.2. **Η συνοχή πολιτικών και η σημασία της ενοποιημένης διακυβέρνησης** (*συνέχεια*)

- Διασφαλίζοντας ότι οι προτάσεις πολιτικής εκτιμώνται και συζητούνται συλλογικά από την κυβέρνηση έτσι ώστε τα αποτελέσματα της επιλογής μιας πορείας να μπορούν να αξιολογηθούν. Αυτό εμπεριέχει σε μεγάλο βαθμό κάποιας **μορφής ανάλυση (όπως η ανάλυση επιπτώσεων)** για να αναδειχθούν τα κόστη, τα οφέλη, οι συμβιβασμοί (*trade-offs*) και οι συνέπειες (συμπεριλαμβανομένων και των ακούσιων) της προτεινόμενης δράσης.
- Εδραιώνοντας **ένα μηχανισμό μέσα στο Κέντρο Διακυβέρνησης,** που αποφασίζει αν μια πρόταση πολιτικής θα πρέπει να προχωρήσει, ή όχι, ή αν θα πρέπει να προσαρμοστεί.
- Εφαρμόζοντας το **δόγμα της συλλογικής ευθύνης**, δηλαδή της δέσμευσης όλων των μελών της διοίκησης σε μια απόφαση αμέσως όταν αυτή ληφθεί σε συλλογικό επίπεδο.

Πηγές: Επιθεωρήσεις της Δημόσιας Διακυβέρνησης από τον ΟΟΣΑ, ΟΟΣΑ (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, εκδόσεις ΟΟΣΑ, Παρίσι, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en.*

Η παρακάτω ενότητα καταδεικνύει ότι το πρόβλημα της συνοχής πολιτικών υφίσταται και στο εσωτερικό των υπουργείων.

Οι οργανωσιακές δομές μεταξύ των υπουργείων είναι κατακερματισμένες και παρωχημένες

Υπάρχει μια εξίσου επείγουσα ανάγκη να ενισχυθεί η συνοχή πολιτικών στο εσωτερικό των υπουργείων. **Η διοίκηση επηρεάζεται από την οργανωσιακή εξάπλωση.** Κατά μέσο όρο, ένα υπουργείο έχει τουλάχιστον πέντε γενικές γραμματείες ή ενιαίους διοικητικούς τομείς. Καθένας από αυτούς έχει δύο γενικές διευθύνσεις, κάθε γενική διεύθυνση έχει έξι διευθύνσεις και κάθε διεύθυνση έχει τέσσερα τμήματα. Αυτές οι δομές φτάνουν τις 302 κατά μέσο όρο ανά υπουργείο σε κεντρικό επίπεδο. Επιπλέον, ένα υπουργείο έχει κατά μέσο όρο 137 αποκεντρωμένες δομές σε περιφερειακό επίπεδο.

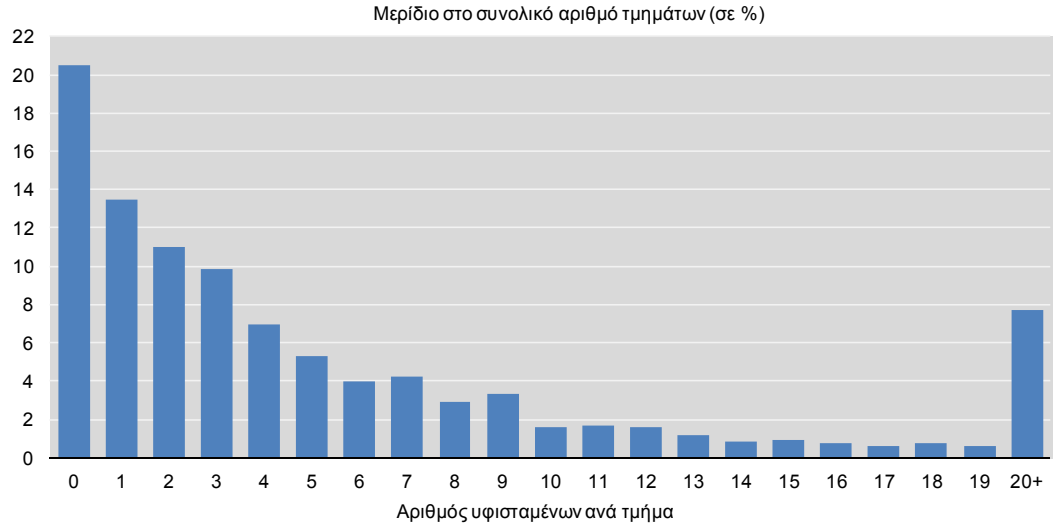
Σε όλες τις υπηρεσίες των υπουργείων, ένα τμήμα στα πέντε δεν έχει καθόλου υπαλλήλους (εκτός από τον τμηματάρχη), ένα στα τρία έχει έναν υπάλληλο ή λιγότερο και η πλειοψηφία έχει τρεις υπαλλήλους ή λιγότερους (Σχήμα 2.5).

Η παρούσα κατάσταση είναι το αποτέλεσμα πολλών δεκαετιών σταδιακής διεύρυνσης της οργανωσιακής δομής των υπουργείων, κατά την οποία νέες δομές δημιουργήθηκαν σε ανταπόκριση νέων αναγκών ή ευκαιριών χρηματοδότησης, αλλά σπάνια απομακρύνθηκαν οι παρωχημένες δομές.

Οι ενιαίοι διοικητικοί τομείς, για παράδειγμα, δημιουργήθηκαν αρχικά για τη διαχείριση προγραμμάτων συγχρηματοδοτούμενων από την ΕΕ, σε συμμόρφωση με την προϋπόθεση που τίθεται από την ΕΕ ότι ο διαχειριστής ενός προγράμματος θα πρέπει να είναι ξεκάθαρα διακριτός από τους ωφελούμενούς του. Από τότε δημιουργήθηκε ένας αριθμός ενιαίων διοικητικών τομέων για να ικανοποιηθούν συγκεκριμένες επιχειρησιακές ανάγκες, σε *κατά περίπτωση* βάση, με επικεφαλής έναν Ειδικό Γραμματέα κάθε φορά. Υπάρχει η αντίληψη, μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων, ότι μόλις δημιουργείται ένας ενιαίος διοικητικός τομέας, αφαιρεί τις πιο στρατηγικές αρμοδιότητες από την προϋπάρχουσα διοίκηση, καθώς και το πιο εξειδικευμένο προσωπικό της. Ωστόσο, οι παλιές δομές συχνά διατηρούνται και υπάρχει επικάλυψη ανάμεσα στις

τυπικές αρμοδιότητές τους με εκείνες του ενιαίου διοικητικού τομέα. Παρά το ότι δεν υπάρχουν νομικές διαφορές ανάμεσα στον ενιαίο διοικητικό τομέα και στις γενικές γραμματείες, οι πρώτοι συχνά αντιμετωπίζονται σαν μικρότερες, περισσότερο ευέλικτες δομές, που βρίσκονται σε στενότερη αλληλεπίδραση με το πολιτικό επίπεδο και διαδραματίζουν περισσότερο στρατηγικό ρόλο από ό,τι οι δεύτερες.

Σχήμα 2.5. **Κατανομή του αριθμού των τμημάτων με βάση τη στελέχωσή τους**



Πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Η οργανωσιακή εξάπλωση απεικονίζεται εύγλωττα από τις τρέχουσες δομές του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, οι οποίες σχετίζονται με 15 διαφορετικές «γενιές» νόμων και διαταγμάτων και έχουν αναπτυχθεί εδώ και 20 χρόνια, όπως φαίνεται στο Σχήμα 2.6.

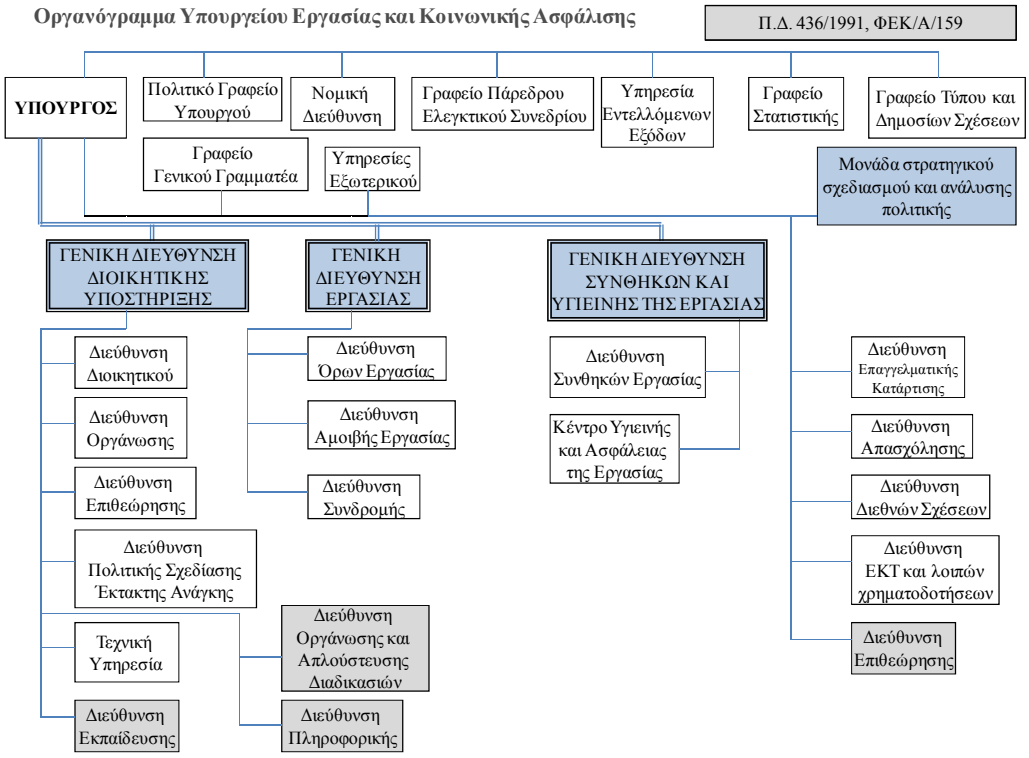
Σύμφωνα με τις στοχευμένες ομαδικές συζητήσεις, το πραγματικό διοικητικό αντικείμενο διαφέρει- πολλές φορές σε μεγάλο βαθμό- από τις αρμοδιότητες που ορίζονται από τον νόμο. Επιπλέον, τα οργανογράμματα που δίδονται από τα υπουργεία, για παράδειγμα στις ιστοσελίδες τους, διαφέρουν και από τις νομικές και από τις πραγματικές δομές.

Το μεγαλύτερο μέρος των στοιχείων που συλλέχθηκαν από την καταγραφή επιδεικνύουν την ανάγκη μιας **γενικής επικαιροποίησης των οργανογραμμάτων και των τυπικών αρμοδιοτήτων**, όπως προσδιορίζονται από τον νόμο, προκειμένου να εναρμονιστούν με την πραγματικότητα.

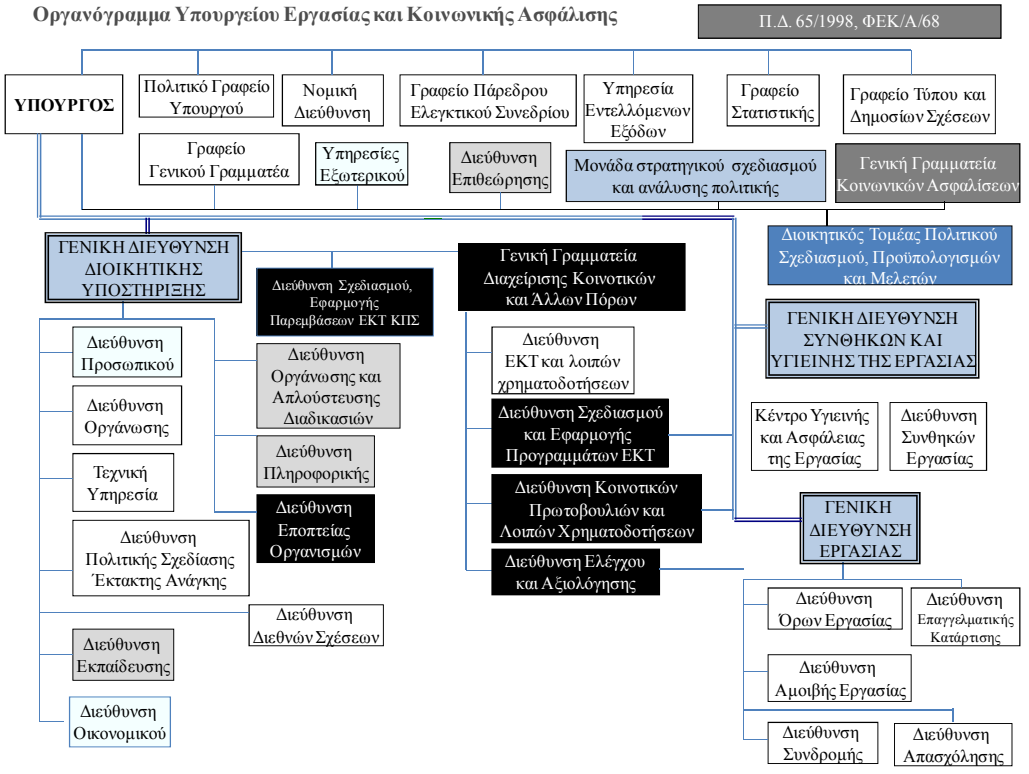
Ωστόσο, σημαντικότερη είναι η διαπίστωση πως ο όγκος των υφιστάμενων τμημάτων πιθανόν δεν έχει το απαιτούμενο μέγεθος για να είναι αποτελεσματικός, πράγμα που υποβαθμίζει την παραγωγικότητα· πως ο αριθμός των υπαλλήλων σε θέσεις ευθύνης είναι επίσης αναποτελεσματικά μεγάλος συγκρινόμενος με τον αριθμό των υφισταμένων τους.

Σχήμα 2.6. **Οργανόγραμμα Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης**

1991

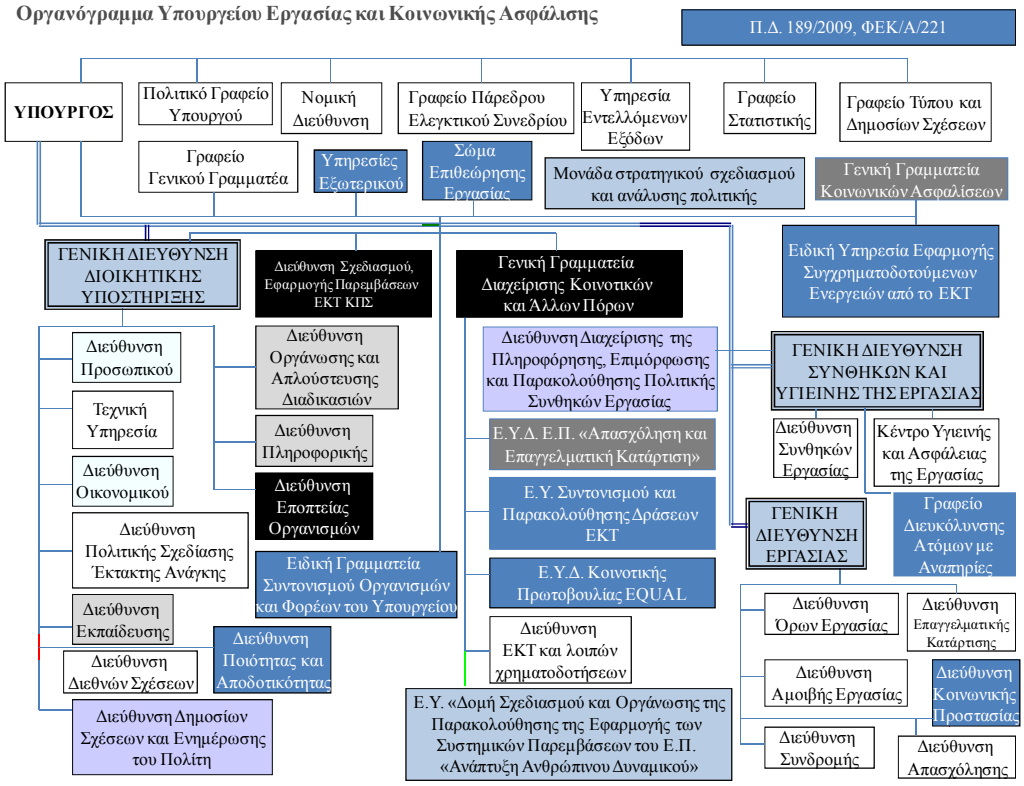


1998



Σχήμα 2.6. **Οργανόγραμμα Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης** (*συνέχεια*)

2009



Πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Τελευταίο, αλλά όχι λιγότερο σημαντικό, το γεγονός ότι **η διοικητική δραστηριότητα είναι κατακερματισμένη και κατατετμημένη και εντός των υπουργείων.** Σαν αποτέλεσμα, τα υπουργεία δεν είναι σε θέση να ιεραρχήσουν τις αρμοδιότητές τους και παραλύουν εξαιτίας προβλημάτων συντονισμού. Σε περιπτώσεις που πράγματι επιτυγχάνεται ο συντονισμός, αυτό συμβαίνει κατά περίπτωση και βασίζεται στην προσωπική πρωτοβουλία και γνώση χωρίς να υποστηρίζεται από δομές.

Επομένως, ο εξορθολογισμός των διοικητικών δομών είναι απόλυτη ανάγκη. Ο αριθμός των τμημάτων θα πρέπει να μειωθεί δραστικά μέσα από συγχωνεύσεις και κατάργηση των μη αναγκαίων δομών. Επιπροσθέτως, η μείωση του αριθμού των ιεραρχικών επιπέδων (ενιαίοι διοικητικοί τομείς και γενικές γραμματείες, γενικές διευθύνσεις, διευθύνσεις, τμήματα) θα βελτίωνε την αποτελεσματικότητα μέσα από την μείωση των επιπέδων εντολής και συμπιέζοντας την πυραμίδα των οργανωσιακών δομών των υπουργείων. Η παρούσα ιεραρχία είναι κορυφοκεντρική, με την έννοια ότι ανώτεροι δημόσιοι υπάλληλοι είναι μερικές φορές υπεύθυνοι για τμήματα «φαντάσματα».

Αν μια τέτοια αναδιάρθρωση βασίζεται σε μια λειτουργική[6] προσέγγιση και κατευθύνεται προς τη διαμόρφωση συνεργειών και τη διαβεβαίωση ότι τα τμήματα έχουν το απαιτούμενο μέγεθος, πολύ πιθανόν να επιφέρει σημαντική αύξηση της παραγωγικότητας στην κεντρική διοίκηση.

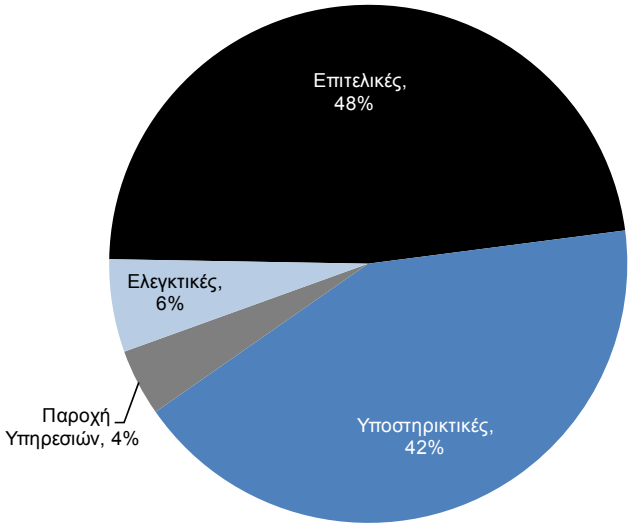
Παρά την πρόσφατη πρόοδο, σημαντικοί πόροι εξακολουθούν να διατίθενται για υποστηρικτικές λειτουργίες

Τα τελευταία χρόνια η κυβέρνηση έχει κάνει πολλά βήματα προς την κατεύθυνση της βελτίωσης «της στρατηγικής λειτουργίας των υπουργείων», όπως ονομάζεται στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013. Ο στόχος είναι κυρίως να μεταβιβαστεί η παροχή των δημόσιων υπηρεσιών και η άμεση επαφή με τους χρήστες τους στις αποκεντρωμένες υπηρεσίες και την τοπική αυτοδιοίκηση.

Εν προκειμένω, η λειτουργία των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) αποτελεί σημαντικό επίτευγμα (βλ. Κεφάλαιο 5).

Τα αποτελέσματα αυτής της πολιτικής εμφανίζονται ξεκάθαρα όταν οι αρμοδιότητες των τμημάτων σε κεντρικό επίπεδο κατηγοριοποιούνται σύμφωνα με τις τελικές τους εκροές (βλ. Σχήμα 2.7 και Παράρτημα Δ για τις μεθοδολογικές λεπτομέρειες). Οι λειτουργίες παροχής υπηρεσιών αντιπροσωπεύουν μόλις το 4% του συνόλου. Σχεδόν τα μισά από τα τμήματα έχουν εκτελεστικές λειτουργίες, αλλά το ποσοστό των τμημάτων που ασκούν υποστηρικτικές λειτουργίες είναι περίπου στο ίδιο επίπεδο.

Σχήμα 2.7. **Τυπολογία των αρμοδιοτήτων της Κεντρικής Διοίκησης για το 2011**



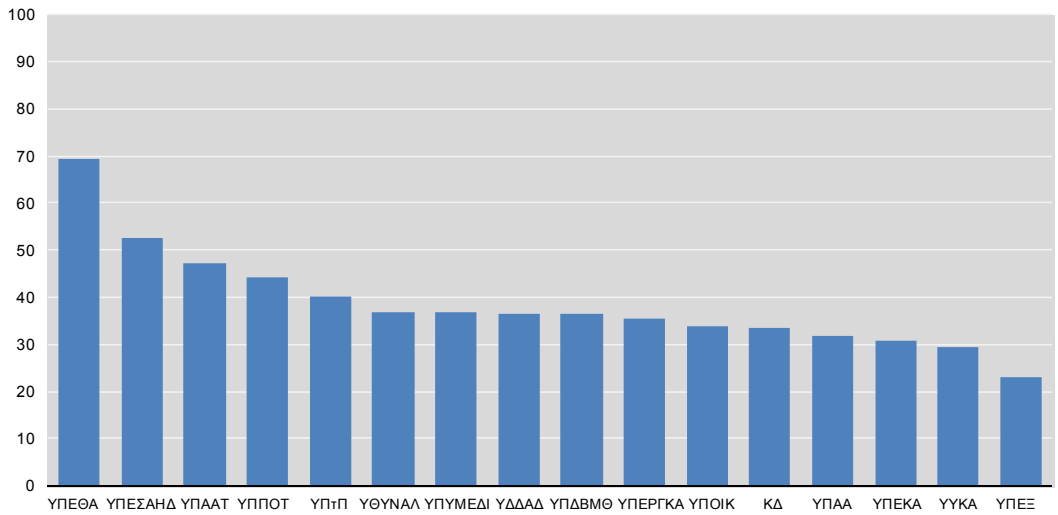
Πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Το υψηλό ποσοστό των υποστηρικτικών αρμοδιοτήτων μπορεί να εκληφθεί σαν πηγή αναποτελεσματικότητας, ιδιαίτερα σε συγκεκριμένα υπουργεία, στα οποία, η λειτουργία της πλειονότητας των τμημάτων αφορά στην παροχή υποστήριξης σε άλλες οργανικές μονάδες (βλ. Σχήμα 2.8).

Δεδομένης της έντονα εικονικής φύσης των νομικών αρμοδιοτήτων, ωστόσο, ένα τέτοιο αποτέλεσμα θα έπρεπε να θεωρείται ενδεικτικό και να υποστηρίζεται από συμπληρωματικές αναλύσεις.

Σχήμα 2.8. **Μερίδιο των υπουργείων με υποστηρικτικές λειτουργίες**

επί % του συνόλου



Σημείωση: Τα πλήρη ονόματα των υπουργείων βρίσκονται στο παράτημα Β.

Πηγή : Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Οι δύο εμφανέστερες λειτουργίες μεταξύ των υποστηρικτικών αρμοδιοτήτων είναι η διοίκηση των ανθρώπινων πόρων και οι υπηρεσίες ΤΠΕ (βλ. Σχήμα 2.9), οι οποίες αντιπροσωπεύουν σχεδόν το ένα τρίτο των συνολικών αρμοδιοτήτων της κεντρικής διοίκησης. Φαίνεται ότι τέτοιες λειτουργίες πολύ σπάνια ενοποιούνται στο επίπεδο των υπουργείων.

Σχήμα 2.9. **Τύποι υποστηρικτικών λειτουργιών**



Πηγή : Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Η σχετική σημασία των υπηρεσιών υποστήριξης στην κεντρική διοίκηση έχει σχέση με τα ανεπαρκή συστήματα ΤΠΕ και τη μεγάλη γεωγραφική διάχυση των υπηρεσιών πολλών υπουργείων.

Η τάση ανάμεσα σε όλο και μεγαλύτερο αριθμό των χωρών-μελών του ΟΟΣΑ είναι η δημιουργία κοινών κέντρων υπηρεσιών για τις υποστηρικτικές λειτουργίες (όπως διοίκηση ανθρώπινων πόρων, υπηρεσίες ΤΠΕ, λογιστική, ασφάλεια, μεταφορές, διαχείριση εγκαταστάσεων) οριζόντια, σε όλη την κεντρική διοίκηση. Στοιχεία δείχνουν ότι με τις μεταρρυθμίσεις αυτές, ενώ έχει μειωθεί κατά ένα μέρος η ευελιξία των υπουργείων και οι προδιαγραφές έχουν εξομοιωθεί σε ένα μέσο επίπεδο, έχει επιτευχθεί σημαντική εξοικονόμηση πόρων και αυξημένος επαγγελματισμός (ΟΟΣΑ, 2010b).

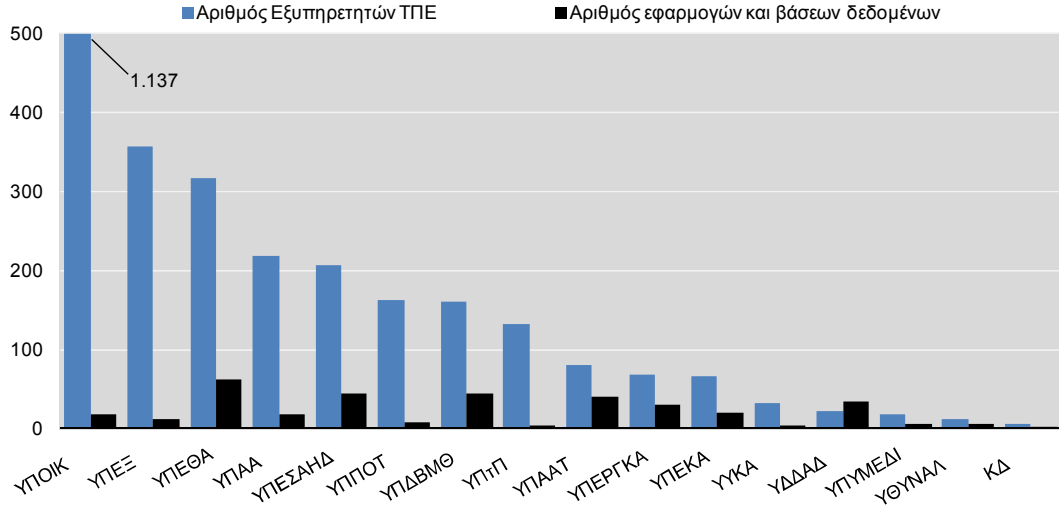
Η διοίκηση των υποδομών από την κυβέρνηση παρεμποδίζει την παραγωγικότητα

Οι εφαρμογές ΤΠΕ και η ηλεκτρονική διακυβέρνηση εντός της δημόσιας διοίκησης είναι πολύ περιορισμένες για να αποδώσουν στο μέγιστο

Η τρέχουσα κατάσταση των υποδομών των τεχνολογιών των πληροφοριών και των επικοινωνιών (ΤΠΕ) των υπουργείων δεν διευκολύνει την ανταλλαγή πληροφοριών και τη συνεργασία μεταξύ των υπουργείων. Παρατηρήθηκε, π.χ, ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι που εργάζονται σε θέματα αδειοδότησης επιχειρήσεων εντός μιας περιοχής δεν έχουν πρόσβαση στην ίδια βάση δεδομένων που αφορά σε επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στην περιοχή (ΟΟΣΑ, 2009h).

Το Σχήμα 2.10 δείχνει ότι η ανεπάρκεια των συστημάτων ΤΠΕ δεν οφείλεται στην έλλειψη εξοπλισμού χάρη στις ουσιαστικές επενδύσεις που πραγματοποιήθηκαν την περασμένη δεκαετία αλλά, περισσότερο, στον περιορισμένο αριθμό των εφαρμογών. Η ένδειξη που υπάρχει για την πραγματική ρίζα του προβλήματος της επιφανειακής ανάπτυξης των υποδομών ΤΠΕ στην κεντρική διοίκηση είναι η έλλειψη διαλειτουργικότητας ανάμεσα στα συστήματα των υπουργείων και η απουσία ενός κοινού οράματος γνώσης και ανταλλαγής στοιχείων μέσα στην Κυβέρνηση.

Σχήμα 2.10. **Αριθμός Εξυπηρετητών ΤΠΕ και εφαρμογές ανά υπουργείο**



Σημείωση: Τα πλήρη ονόματα των υπουργείων βρίσκονται στο παράτημα Β.

Πηγή : Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης το τρέχον διάστημα διεξάγει μια ανάλυση συστηματικής κατάταξης από την κορυφή προς τα κάτω, ώστε να αναπτυχθεί μια βάση κεντρικής γνώσης για την κεντρική διοίκηση ως ηλεκτρονική επέκταση του προγράμματος «Αναμόρφωση του κράτους: προς ένα επιτελικό κράτος». Σκοπός είναι η ανάπτυξη μιας κουλτούρας επαρκούς ανταλλαγής πληροφοριών, διοίκησης της γνώσης και συστημάτων λήψης αποφάσεων μαζί με τον ανασχεδιασμό των διαδικασιών του δημόσιου τομέα, βασισμένο στο Πλαίσιο Διαλειτουργικότητας της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης όπως αυτό αναπτύχθηκε από την βρετανική κυβέρνηση.

Εφόσον εφαρμοστεί ορθά, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση μπορεί να είναι ένας δυναμικός μοχλός μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διακυβέρνησης και της αλλαγής νοοτροπίας εντός των δημόσιων διοικήσεων. Εντούτοις, είναι διαδικασία υψηλής έντασης κατά την χρήση των πόρων και η τεχνική αρχιτεκτονική μπορεί εύκολα να κατατμηθεί ελλείψει μιας ισχυρής κεντρικής κατεύθυνσης. Επίσης, το προσωπικό χρειάζεται να είναι επαρκώς εκπαιδευμένο στις απαιτούμενες τεχνικές ικανότητες, ώστε να καταστεί δυνατή η αποτελεσματική χρήση των συστημάτων ΤΠΕ.

Η διασύνδεση της δημόσιας διοίκησης με εξωτερικούς χρήστες παραμένει επίσης περιορισμένη

Η αποδοχή υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης παραμένει περιορισμένη. Το ποσοστό των πολιτών που κάνουν χρήση του διαδικτύου για να αλληλεπιδράσουν με δημόσιες αρχές ανέρχονταν περίπου στο 12% το 2010, ένα από τα χαμηλότερα ποσοστά ανάμεσα στα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ. Η αποδοχή υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης από τις επιχειρήσεις είναι υψηλότερη – και κοντά στο μέσο όρο του ΟΟΣΑ, αλλά μειώθηκε μεταξύ του 2005 και του 2010 (ΟΟΣΑ, 2009c). Αυτό καταδεικνύει ότι οι πρώιμες πρωτοβουλίες ηλεκτρονικής διακυβέρνησης που απευθύνονταν σε επιχειρήσεις ήταν επιτυχείς, πρέπει όμως να ενισχυθούν.

Επιτεύγματα – κλειδιά στην κατεύθυνση αυτή περιλαμβάνουν την δημιουργία ενός ηλεκτρονικού μητρώου επιχειρήσεων (το Γενικό Εμπορικό Μητρώο – Γ.Ε.ΜΗ.) που χρησιμοποιείται ως πλατφόρμα για την ψηφιοποίηση και αυτοματοποίηση των εταιρικών διαδικασιών καταγραφής και ως ένα δίκτυο σχεδόν 60 επιμελητηρίων και 1.800 συμβολαιογράφων που λειτουργούν ως υπηρεσίες μιας στάσης για τη σύσταση επιχειρήσεων. Σε αξιολόγηση που διεξήχθη το 2009, ο ΟΟΣΑ εκτίμησε ότι το Γ.Ε.ΜΗ. δεν ήταν ακόμα έτοιμο να λειτουργήσει λόγω της ανομοιογένειας των ψηφιακών αρχείων των επιμελητηρίων (ΟΟΣΑ, 2009h).

Επιπρόσθετα, η κυβερνητική διαδικτυακή πύλη ΕΡΜΗΣ σχεδιάστηκε για να παρέχει σε πολίτες και επιχειρήσεις, από ένα κεντρικό σημείο, όλες τις διαθέσιμες πληροφορίες για όλες τις συναλλαγές τους με τη δημόσια διοίκηση (με φυσικό ή ηλεκτρονικό τρόπο), καθώς και επιλεγμένες ηλεκτρονικές συναλλαγές[7].

Επίσης, έχουν δρομολογηθεί δυο ακόμη σημαντικές πρωτοβουλίες με σκοπό την ενίσχυση της δημόσιας διαβούλευσης και τη βελτίωση της διαφάνειας στις δημόσιες αποφάσεις.

Από τον Οκτώβριο του 2009, το Γραφείο του Πρωθυπουργού εφαρμόζει το σχέδιο της «Ανοιχτής Διακυβέρνησης», το οποίο καθιστά ηλεκτρονικά διαθέσιμα όλα τα προσχέδια κανονισμών (νόμους, προεδρικά διατάγματα, υπουργικές αποφάσεις κ.λπ) σε μια κεντρική κυβερνητική ιστοσελίδα[8] προς δημόσια διαβούλευση. Η διαδικασία διαβούλευσης είναι ανοιχτή για ένα διάστημα τουλάχιστον δέκα ημερών, κατά τη

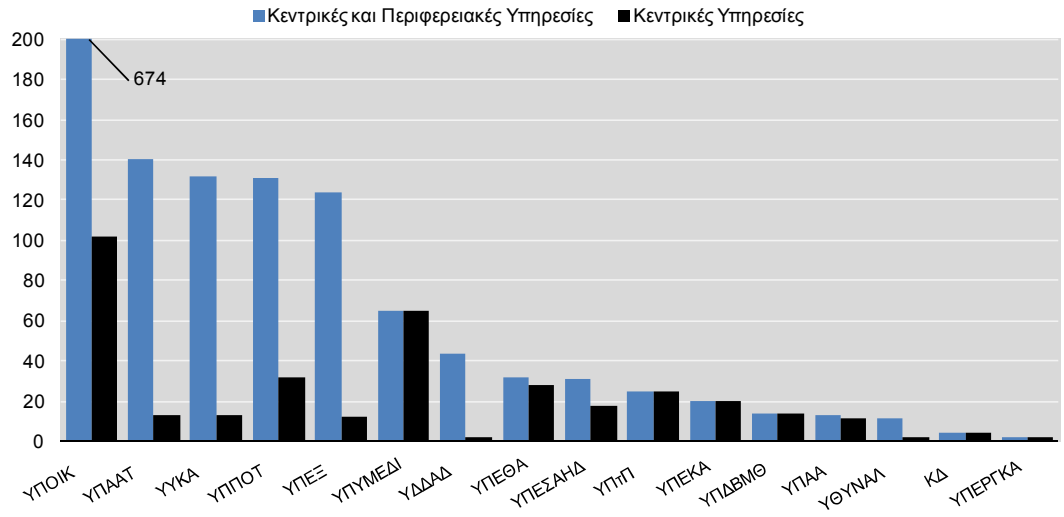
διάρκεια του οποίου όλοι (πολίτες, εμπορικές ενώσεις, ΜΚΟ κ.λπ) μπορούν να υποβάλλουν σχόλια και αντιρρήσεις. Όλα τα αποτελέσματα της διαβούλευσης αξιολογούνται από τις αρμόδιες αρχές και ανατροφοδοτούνται στην διαδικασία σχεδιασμού.

Έχει ψηφιστεί επίσης ένας νέος νόμος (ν. 3861/2010) που επιβάλλει την διαδικτυακή δημοσίευση όλων των αποφάσεων από την κεντρική κυβέρνηση, την τοπική αυτοδιοίκηση, και όλους τους φορείς της δημόσιας διοίκησης, συμπεριλαμβανομένων των δεσμεύσεων κονδυλίων και των οικονομικών αποφάσεων[9]. Σύμφωνα με τον εν λόγω νόμο, οι αποφάσεις δεν είναι εφαρμοστέες έως ότου δημοσιευτούν διαδικτυακά, όπως ορίζεται. Το πρόγραμμα ονομάζεται «Διαύγεια» και το συντονισμό του έχει αναλάβει το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Επίσης δίνει ελεύθερη πρόσβαση σε όλα τα Φύλλα Εφημερίδας Κυβέρνησης (ΦΕΚ)[10] και απαιτεί από τους δημόσιους φορείς να δημοσιεύουν συγκεκριμένες πληροφορίες (π.χ οργανογράμματα, αρμοδιότητες) στις διαδικτυακές τους πύλες. Εντούτοις, **το εγχείρημα της καταγραφής απέδειξε ότι οι διαδικτυακά παρεχόμενες πληροφορίες μπορούν να είναι ανακριβείς και/ή μη επικαιροποιημένες.**

Ανορθολογική διαχείριση των κυβερνητικών εγκαταστάσεων και κτιρίων

Η κεντρική κυβέρνηση καταλαμβάνει συνολικά 1.552 κτίρια συμπεριλαμβανομένων 348 μόνο για τις κεντρικές τις υπηρεσίες (βλ. Σχήμα 2.11). Η καταγραφή αποκάλυψε μια σειρά από ανωμαλίες στη διαχείριση του κυβερνητικού κτιριακού αποθέματος.

Σχήμα 2.11. **Αριθμός κτηρίων που χρησιμοποιούνται από τα υπουργεία**



Σημείωση: Τα πλήρη ονόματα των υπουργείων βρίσκονται στο παράτημα Β.

Πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Οι γεωγραφικά διασκορπισμένοι χώροι εγκατάστασης γραφείων συντελούν στον κατακερματισμό της διοικητικής δραστηριότητας και την δημιουργία λογικής «σιλό». Αυτό επιτείνει την περιπλοκότητα της επικοινωνίας και του συντονισμού μεταξύ των διοικητικών υπηρεσιών ενώ αυξάνει τεχνητά την ανάγκη για υπηρεσίες υποστήριξης. Καθιστά επίσης πιο περίπλοκο το εγχείρημα των πολιτών και των επιχειρήσεων να αλληλεπιδράσουν με τη διοίκηση.

Η κατάσταση και ο εξοπλισμός των κτιρίων δε φαίνεται να συντελούν στην επίτευξη υψηλών επιπέδων παραγωγικότητας. Πάνω από το 90% των κτιρίων δεν έχουν χώρο για μεσημεριανό γεύμα και, έτσι, οι δημόσιοι υπάλληλοι αναγκάζονται να φύγουν από το χώρο εργασίας τους κατά την ώρα μεσημεριανού φαγητού. Επιπλέον, σχεδόν το 83% των κτιρίων δεν έχουν χώρο συνεδριάσεων. Έτσι, υπάρχει έλλειψη χώρων άτυπων ή τυπικών συναντήσεων για το προσωπικό, πράγμα που παρεμποδίζει την ανάπτυξη ομαδικού πνεύματος και καθιστά δυσκολότερο το συντονισμό και την ανταλλαγή πληροφοριών εντός και μεταξύ των υπηρεσιών.

Περισσότερα από τα μισά κυβερνητικά κτίρια είναι ενοικιασμένα. **Το ετήσιο ενοίκιο που καταβάλλεται από την κυβέρνηση για στέγαση των κεντρικών υπηρεσιών της, που ανέρχεται σχεδόν στα 50 εκατομμύρια Ευρώ, είναι υπέρογκο.** Ενδεικτικό του υποκείμενου ζητήματος είναι επί παραδείγματι το γεγονός ότι το ποσό αυτό είναι 25 φορές υψηλότερο από το ποσό που καταβάλλεται για τα περιφερειακά γραφεία, παρά το γεγονός ότι υπάρχουν 3 φορές περισσότερα κτίρια στην περιφέρεια και ένας συγκρίσιμος αριθμός υπαλλήλων. Αυτό υποδηλώνει μια ισχυρή ανισορροπία ακόμη και αν οι τιμές των ακινήτων και των ενοικίων είναι εκ φύσεως υψηλότερα στην πρωτεύουσα.

Η τάση στα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ είναι η ενθάρρυνση της χρήσης των τιμών της αγοράς για τα κυβερνητικά κτίρια. Αυτό καθιστά τις δαπάνες διαφανείς ενώ βρίσκονται και σε μια σωρευτική βάση (π.χ σπάνια γίνονται ξαφνικά τεράστιες ανακαινίσεις καθώς τέτοιου είδους κόστη συμπεριλαμβάνονται στο ενοίκιο). Πολλές χώρες έχουν ιδρύσει έναν φορέα ακίνητης περιουσίας (υπό το Υπουργείο Οικονομικών), στον οποίο «ανήκουν» όλα τα κυβερνητικά κτίρια και ο οποίος είναι υπεύθυνος για: *i)* την πώλησή τους, αν απαιτείται, *ii)* την ενοικίαση στην κυβέρνηση (ή στον ιδιωτικό τομέα) σε τιμές αγοράς, *iii)* τη διατήρηση και διαχείριση των διατηρητέων μνημείων.

Έχουν ήδη αρχίσει οι προσπάθειες εξορθολογισμού της διαχείρισης των κυβερνητικών κτιρίων μέσω του εγκεκριμένου προγράμματος «Αναμόρφωση του κράτους: προς ένα επιτελικό κράτος» στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση». Το πρόγραμμα αποτελείται από δράσεις για: *i)* την επισκόπηση της τρέχουσας κατάστασης των κεντρικών κυβερνητικών κτιρίων που βασίζεται σε μια ολοκληρωμένη συλλογή και ανάλυση στοιχείων, *ii)* τη μελέτη πιθανών χρήσεων των κρατικών κτιρίων με σκοπό την ικανοποίηση τρεχουσών ή μελλοντικών στεγαστικών αναγκών των κεντρικών υπηρεσιών, *iii)* μια ολοκληρωμένη προσέγγιση για την ανάπτυξη ενός νέου διοικητικού κέντρου («Κυβερνητικό Πάρκο»).

Συστάσεις

- **Σύσταση 1:** Εντοπισμός και ανάλυση των σχετικών νόμων που προσδιορίζουν τις διοικητικές δραστηριότητες και αρμοδιότητες, με σκοπό τη μεταρρύθμισή τους, για να αμβλυνθεί η δυσκαμψία των οργανωτικών δομών, έτσι ώστε να προσαρμόζονται άμεσα στις μεταβαλλόμενες ανάγκες, διαδικασίες κατάρτισης προϋπολογισμού και σχήματα λήψης αποφάσεων καθώς και στη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σε προϊσταμένους.
- **Σύσταση 2:** Εντοπισμός και ανάλυση τμημάτων του νομικού πλαισίου που απαιτούν μεταρρυθμίσεις, έτσι ώστε να μετατοπιστεί η εστίαση της δημόσιας διοίκησης από την τυπική συμμόρφωση σε λεπτομερειακές προϋποθέσεις και περιορισμούς προς την επίτευξη στρατηγικών στόχων και πολιτικών. Κατάστρωση σχεδίου μεταφοράς των μηχανισμών ελέγχων και εξισορρόπησης –

που το τρέχον θεσμικό πλαίσιο φιλοδοξεί να παρέχει, με υπέρμετρο όμως κόστος και με πολύ περιορισμένα αποτελέσματα – σε ισχυρές και ικανές ελεγκτικές αρχές.

- **Σύσταση 3:** Επένδυση στη διαλειτουργικότητα των εσωτερικών συστημάτων ΤΠΕ της Διοίκησης και σε εφαρμογές ΤΠΕ που στοχεύει στη μείωση του όγκου των εγγράφων, τη βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ των υπουργείων και την αύξηση της παραγωγικότητας και αποδοτικότητας της κεντρικής διοίκησης. Διασφάλιση της ύπαρξης επαρκούς εκπαίδευσης σε ΤΠΕ, προς την υποστήριξη αυτού. Ξεκάθαρη ανάθεση της ευθύνης εποπτείας της εσωτερικής στρατηγικής ΤΠΕ σε μια από τις μονάδες του Κέντρου Διακυβέρνησης. Εξέταση του ενδεχόμενου αυτή η μονάδα να είναι υπεύθυνη και για τη μεταρρύθμιση του χωροταξικού σχεδιασμού (εξορθολογισμός της χωροταξικής θέσης των διοικητικών μονάδων) με στόχο τη διασφάλιση της συνεκτικότητας με τη στρατηγική και αρχιτεκτονική ΤΠΕ (βλ. επίσης Συσταση 7).

- **Σύσταση 4:** Εντατικοποίηση της ανταλλαγής πληροφορίας και του συντονισμού πολιτικών εντός και μεταξύ των υπουργείων και με το Κέντρο Διακυβέρνησης, κυρίως μέσω της δημιουργίας στρατηγικών μονάδων παρακολούθησης, που θα είναι υπεύθυνες για τον στρατηγικό σχεδιασμό, τον συντονισμό των πολιτικών και της διαχείρισης διαθέσιμου κεφαλαίου και άλλων καίριων θεμάτων, όπως η διαχείριση γνώσης και δεδομένων σε κάθε υπουργείο (η πλήρης και ακριβής λίστα δεν είναι ακόμα καθορισμένη).

- **Σύσταση 5:** Ενίσχυση προγραμματισμού και σχεδιαστικών μηχανισμών για την προώθηση πολιτικών και της σχετικής νομοθετικής ημερησίας διάταξης εντός των υπουργείων.

- **Σύσταση 6:** Ανάπτυξη μιας ισχυρής και αποτελεσματικής λειτουργίας για τη συλλογή δεδομένων, τη διοίκηση και την επεξεργασία δεδομένων που να συνδέεται με το Κέντρο Διακυβέρνησης και ανάθεση της ευθύνης της λειτουργίας αυτής σε μια μονάδα του Κέντρου Διακυβέρνησης, με την τεχνική υποστήριξη της ΕΛΣΤΑΤ. Εξέταση του ενδεχόμενου τρόπου ενδυνάμωσης της διαχείρισης δεδομένων εντός των υπουργείων. Ορισμός αποστολής και διάθεση πόρων σε στρατηγικές μονάδες των υπουργείων οριζόντιου αντικειμένου για την υλοποίηση του παραπάνω στόχου.

- **Σύσταση 7:** Αναθεώρηση και εξορθολογισμός της γεωγραφικής τοποθεσίας των κυβερνητικών μονάδων και κεντρικότερη διαχείριση των κρατικών κτιρίων. Έρευνα για το ποιος φορέας, με τις ανάλογες δυνατότητες και ανεξαρτησία, θα έπρεπε να τεθεί υπεύθυνος για τον εξορθολογισμό, και ποιος για τη μακροπρόθεσμη διαχείριση.

- **Σύσταση 8:** Επιτάχυνση της ανάπτυξης των ηλεκτρονικών υπηρεσιών για εξωτερικούς χρήστες. Ανασχεδιασμός της κυβερνητικής ηλεκτρονικής πύλης ΕΡΜΗΣ ως εναρκτήριου σημείου για τη δημιουργία μιας κοινής υποδομής για ΤΠΕ και ενός υποστηρικτικού συστήματος στα σχετικά σημεία του δημόσιου τομέα, με σκοπό τη βελτίωση της ανταλλαγής πληροφοριών, τη μείωση των επικαλύψεων και των διοικητικών βαρών και την παροχή στις επιχειρήσεις της δυνατότητας ηλεκτρονικής συναλλαγής με την κυβέρνηση.

Σημειώσεις

1. Αρμοδιότητα ενός διοικητικού φορέα αποτελεί η δυνατότητα που του παρέχεται από τις διατάξεις του νομικού συστήματος να εκδίδει (ατομικές ή κανονιστικές) πράξεις ή να συνεισφέρει στην έκδοση τέτοιων πράξεων, ή ακόμα να αναλαμβάνει φυσική λειτουργία. Η έννοια της αρμοδιότητας προέρχεται από την αρχή της νομιμότητας (Yannakopoulos, 1997).

2. Ως συνέπεια της αρχής της διάκρισης των εξουσιών, μόνο το Κοινοβούλιο έχει γενική νομοθετική εξουσία, σύμφωνα με το Σύνταγμα. Όλοι οι άλλοι πολιτειακοί θεσμοί έχουν ειδικές εξουσίες που τους παρέχονται είτε από το Σύνταγμα είτε από το νόμο. Το Σύνταγμα δίνει ευθέως κανονιστική εξουσία μόνο στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Σύμφωνα με το Άρθρο 43 του Συντάγματος, «ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει τα διατάγματα που είναι αναγκαία για την εκτέλεση των νόμων και δεν μπορεί ποτέ να αναστείλει την εφαρμογή τους ούτε να εξαιρέσει κανέναν από την εκτέλεσή τους. Ύστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όριά της».

3. Όταν τα θεωρούμε γενικά, τα ονομάζουμε «διοικητικές δομές».

4. Τα πεδία πολιτικής είναι αυτά που αναφέρονται στην πρόταση χρηματοδότησης του προγράμματος του 2009, τα οποία είναι παρόμοια με τη διεθνή κατηγοριοποίηση των κυβερνητικών λειτουργιών με μόνο δυο μικρές τροποποιήσεις (COFOG).

5. Το οποίο έχει από τότε συγχωνευθεί με το πρώην Υπουργείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας.

6. Στη μελέτη αυτή, οι όροι «λειτουργία» και «λειτουργικός» αναφέρονται στις ακριβείς δραστηριότητες και στην απόδοση των διοικητικών δομών εν αντιθέσει με τον τυπικό τομέα αρμοδιότητάς τους.

7. Παράλληλα, η διαδικτυακή πύλη «ΕΡΜΗΣ» λειτουργεί και ως επίσημο μέλος του δικτύου EUGO και ως το μόνο σημείο επαφής της διοίκησης για την Εφαρμογή της Οδηγίας των υπηρεσιών 2006/123.

8. *www.opengov.gr.*

9. Οι αποφάσεις δημοσιεύονται τόσο κεντρικά, στην ιστοσελίδα του Εθνικού Τυπογραφείου (*http://et.diavgeia.gov.gr*), όσο και στη σχετική ιστοσελίδα του δημόσιου φορέα.

10. *www.et.gr.*

Βιβλιογραφία

Ministry of Administrative Reform and E-Governance (n.d.), "OpenGov.gr – The Greek Open Government Initiative", National Centre for Public Administration and Local Government (E.K.D.D.A.), Athens, *www.opengov.gr/en*.

ΟΟΣΑ (2008), *Ireland: Towards an Integrated Public Service*, OECD Public Governance Reviews, εκδόσεις ΟΟΣΑ, Παρίσι, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264043268-en*.

ΟΟΣΑ (2009a), "Civil protection", OECD Working Paper V6, unpublished, final version, April.

ΟΟΣΑ (2009b), "Food safety", OECD Working Paper V2, unpublished.

ΟΟΣΑ (2009c), *Government at a Glance 2009*, εκδόσεις ΟΟΣΑ, Παρίσι, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264075061-en.*

ΟΟΣΑ (2009d), "Health", OECD Working Paper V5, unpublished, final version, April.

ΟΟΣΑ (2009e), "Human resource management in government", OECD Working Paper H5, unpublished.

ΟΟΣΑ (2009f), "Improving the quality of public services", OECD Working Paper H4, unpublished, final version, June.

ΟΟΣΑ (2009g), "Improving regulation", OECD Working Paper H3, unpublished, final version, May.

ΟΟΣΑ (2009h), "Leading and enabling user-focused e-government", OECD Working Paper H7, unpublished.

ΟΟΣΑ (2009i), "Performance management as a strategic planning tool", OECD Working Paper H1b, unpublished, final version, April.

ΟΟΣΑ (2009j), "Strategic planning: Supporting coherent policy making and effective regulation (documentation centres)", OECD Working Paper H1a, unpublished, final version, April.

ΟΟΣΑ (2009k), "Supporting administrative change", OECD Working Paper H6, unpublished, final version, May.

ΟΟΣΑ (2009l), "Transparency and accountability in the public service", OECD Working Paper H2, unpublished, final version, July.

ΟΟΣΑ (2010a), *Finland: Working Together to Sustain Success*, OECD Public Governance Reviews, εκδόσεις ΟΟΣΑ, Παρίσι, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264086081-en*.

ΟΟΣΑ (2010b), *Public Administration after "New Public Management"*, εκδόσεις ΟΟΣΑ, Παρίσι, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264086449-en*.

ΟΟΣΑ (2011a), *Estonia: Towards a Single Government Approach*, OECD Public Governance Reviews, εκδόσεις ΟΟΣΑ, Παρίσι, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264104860-en*.

ΟΟΣΑ (2011b), *Government at a Glance 2011*, εκδόσεις ΟΟΣΑ, Παρίσι, *http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en*.

ΟΟΣΑ (2011c), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, εκδόσεις ΟΟΣΑ, Παρίσι, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en*.

Pelagidis, T. and M. Mitsopoulos (2011), *Understanding the Crisis in Greece: From Boom to Bust*, Palgrave Macmillan, New York, NY.

Yannakopoulos, C. (1997), «L'apport de la notion de fait administratif institutionnel à la théorie du droit administratif», *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, Vol. 38.

Κεφάλαιο 3

Ανθρώπινο Δυναμικό

Αυτό το κεφάλαιο εξετάζει τη διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Παρακολουθεί τις συνεχιζόμενες προσπάθειες για αλλαγή των επικρατουσών πρακτικών και σκιαγραφεί τις επερχόμενες προκλήσεις. Καταλήγει σε δέκα συστάσεις για μεταρρύθμιση και ενδυνάμωση του ανθρώπινου δυναμικού εντός της ελληνικής διοίκησης.

Σύνοψη ευρημάτων

Οι προσπάθειες να προσαρμοστούν οι δημόσιες υπηρεσίες έχουν αρχίσει να αποδίδουν καρπούς αλλά υφίστανται σημαντικές προκλήσεις για το μέλλον

Παλαιότερες προσπάθειες για την αλλαγή των επικρατουσών πρακτικών στις δημόσιες υπηρεσίες δεν έχουν επαναληφθεί στον ίδιο βαθμό προσφάτως.

Η δημόσια διοίκηση έχει διαδραματίσει ένα σημαντικό ρόλο στην σύγχρονη δημοκρατία της Ελλάδας, και όχι μόνο με συμβολικούς όρους. Το Σύνταγμα της Ελλάδας δίνει έμφαση στην προστασία των δημόσιων υπαλλήλων από την πολιτική παρέμβαση και την αυθαιρεσία. Απαγορεύει το διορισμό ενός ατόμου σε θέση της δημόσιας διοίκησης που δεν προβλέπεται από το νόμο, με ρητές εξαιρέσεις (άρθρο 103 παράγραφος 2), υπαγορεύει ότι, πλην των παραπάνω εξαιρέσεων, όλοι οι δημόσιοι υπάλληλοι θα απασχολούνται σε μόνιμη βάση και τους προστατεύει από επιβαλλόμενες μετακινήσεις, υποβάθμιση ή απομάκρυνση (παράγραφος 4) και αποκλείει τον διορισμό δημόσιων υπαλλήλων σε άλλες θέσεις εντός της κεντρικής διοίκησης ή της τοπικής αυτοδιοίκησης, των δημόσιων επιχειρήσεων ή των δημοσίων επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας (άρθρο 104 παράγραφος 1).

Όπως και σε άλλους χώρους, οι διατάξεις αυτές σταδιακά μετατράπηκαν σε αποκλειστικά τυπικές προϋποθέσεις οι οποίες έχουν μειώσει την ικανότητα της δημόσιας διοίκησης να προσαρμόζεται στις διαφοροποιούμενες συνθήκες, ενώ παράλληλα απέκλιναν από τον αρχικό τους σκοπό. Τουλάχιστον μέχρι τα μέσα του 1990, η ελληνική δημόσια διοίκηση διέπετο από κανόνες που είχαν πελατειακό χαρακτήρα και ήταν αδιαφανείς και αυθαίρετοι. Τα σχετικά υψηλά επίπεδα ανεργίας των προηγούμενων ετών είχαν οδηγήσει το πολιτικό σύστημα στο να αυξάνει διαρκώς τον αριθμό των δημόσιων υπαλλήλων, παραμελώντας το συσχετισμό των αναγκών της διοίκησης με το προφίλ των νεοπροσληφθέντων. Δεν έγινε τίποτα που θα ενθάρρυνε τους δημόσιους υπαλλήλους να μετακινηθούν εντός του δημόσιου τομέα· οι φθίνουσες δραστηριότητες συντηρήθηκαν και η ανάπτυξη διοικητικών μονάδων (για παράδειγμα τοπικές αυτοδιοικήσεις την εποχή της αποκέντρωσης) μεταφράστηκαν μηχανιστικά σε καθαρή αύξηση της απασχόλησης στο δημόσιο. Το γεγονός ότι οι δημόσιες υπηρεσίες χαρακτηρίστηκαν υπερ-στελεχωμένες και αναποτελεσματικές δεν προκαλεί έκπληξη (ΟΟΣΑ, 2002).

Το 1994, η κυβέρνηση πραγματοποίησε ένα σημαντικό βήμα προς τον εκσυγχρονισμό με τον νόμο 2190/1994, ο οποίος εισήγαγε ένα επίσημο σύστημα προσλήψεων για να αντιμετωπίσει τις πελατειακές σχέσεις. Υιοθετήθηκαν κριτήρια επιλογής βασισμένα σε δεξιότητες και τυπικά προσόντα και καθιερώθηκε ως ανεξάρτητη αρχή το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, με σκοπό να επιτηρεί την διαδικασία επιλογής και να διασφαλίζει πως ήταν αμερόληπτη και διαφανής. Αυξήθηκαν οι δυνατότητες πρόσληψης μέσω συμβάσεων. Αν και πολλές τροποποιήσεις του νόμου τα ακόλουθα χρόνια εισήγαγαν έναν αριθμό εξαιρέσεων που περιόρισαν την ισχύ του, η μεταρρύθμιση μπορεί να θεωρηθεί επιτυχής. Διάφορες πτυχές του έχουν διατηρηθεί έως και σήμερα – και επεκτάθηκαν στις προσλήψεις μέσω συμβάσεων με το νόμο 3812/2009.

Επίσης πραγματοποιήθηκαν κάποιες προσπάθειες για την βελτίωση της εκπαίδευσης των δημόσιων υπαλλήλων, κυρίως μέσω του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης. Το Κέντρο λειτουργεί από το 1985. Μια από τις μονάδες του είναι η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, αρμόδια για την προεισαγωγική εκπαίδευση ενός επίλεκτου σώματος μονίμου προσωπικού υψηλού επιπέδου για τις δημόσιες υπηρεσίες, η οποία με

την αποφοίτηση ενσωματώνεται στο κανονικό σύστημα σταδιοδρομίας. Η δεύτερη μονάδα του Κέντρου είναι το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης, που διασφαλίζει την συνεχιζόμενη επαγγελματική εκπαίδευση. Το 1991, είχε δημιουργηθεί το Ινστιτούτο Εισαγωγικής Εκπαίδευσης με σκοπό την υποβοήθηση των Υπουργείων στην παροχή εισαγωγικής εκπαίδευσης για το νεοπροσλαμβανόμενο προσωπικό.

Στα τέλη του 1990, οι προσπάθειες της Ελλάδας να εισαχθεί στην Οικονομική Νομισματική Ένωση αποτυπώθηκαν σε ποσοτικούς περιορισμούς στην πολιτική απασχόλησης στο δημόσιο. Οι προσλήψεις περιορίστηκαν και σε αρκετές περιπτώσεις η αντικατάσταση του αποχωρούντος προσωπικού περιορίστηκε σε ένα προς τρία ή ένα προς πέντε (αν και αυτά τα μέτρα δεν εφαρμόστηκαν στο σύνολο του δημόσιου τομέα, εφαρμόστηκαν ανομοιογενώς και σε κάποιες περιπτώσεις σταδιακά εγκαταλείφθηκαν). Σημαντικά περιορίστηκε η πρόσληψη προσωπικού χωρίς δευτεροβάθμια εκπαίδευση.

Ως συνέπεια, η απασχόληση στο δημόσιο σχεδόν διατηρήθηκε σε σταθερό επίπεδο τα χρόνια που προηγήθηκαν και ακολούθησαν την ένταξη της Ελλάδας στην ΟΝΕ (+6.000 υπάλληλοι στην γενική κυβέρνηση μεταξύ του 1997 και 2002 σύμφωνα με διεθνή στατιστικά στοιχεία – αλλά τα δεδομένα της απασχόλησης στο δημόσιο χαρακτηρίζονται από διαβόητη αβεβαιότητα – βλ. Πλαίσιο 3.1)[1]. Συγχρόνως, ο καθορισμός τομέων προτεραιότητας επέτρεψε την οριακή ανακατανομή ανθρώπινων πόρων, ιδιαιτέρα εις όφελος του τομέα υγείας και της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Πλαίσιο 3.1. **Ποιο είναι το μέγεθος της απασχόλησης στο Ελληνικό δημόσιο;**

Σύμφωνα με κάποιες πηγές[1], η Ελλάδα εμφανίζει ένα αρκετά χαμηλό επίπεδο απασχόλησης στην γενική κυβέρνηση, με 392.000 δημοσίους υπαλλήλους συνολικά να εργάζονται για την κεντρική κυβέρνηση, μονάδες της τοπικής αυτοδιοίκησης και φορείς κοινωνικής ασφάλισης το 2008. Σε ποσοστό 7,9% του ενεργού ανθρώπινου δυναμικού, η απασχόληση στο δημόσιο ήταν χαμηλότερη από κάθε χώρα μέλος του ΟΟΣΑ πλην της Ιαπωνίας. Η κεντρική κυβέρνηση απασχολούσε τα τρία τέταρτα της συνολικής εργατικής δύναμης της γενικής κυβέρνησης (292.000 άτομα το 2008).

Σύμφωνα με τις ίδιες πηγές πάντα, η εικόνα διαφοροποιείται σημαντικά όταν λαμβάνεται υπόψη το σύνολο του δημόσιου τομέα. Η Ελλάδα είναι – μακράν – η χώρα μέλος του ΟΟΣΑ με το υψηλότερο ποσοστό του ενεργού ανθρώπινου δυναμικού της απασχολούμενο στις δημόσιες επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας (12,8%, το 2008, σε σύνολο 692.000 υπαλλήλων), έτσι ώστε το μέγεθος του δημόσιου τομέα στο σύνολο του είναι ελαφρά υψηλότερο από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ (1.000.000 εργαζόμενοι, 22,3% του ανθρώπινου δυναμικού το 2008).

Η καταγραφή των υπηρεσιών των υπουργείων, η οποία παρείχε μεγάλο μέρος της εμπειρικής βάσης αυτής της έκθεσης, αφορούσε περίπου 54.000 εργαζόμενους. Εάν τα παραπάνω στατιστικά στοιχεία ληφθούν ως σημείο αναφοράς, η καταγραφή κάλυψε περίπου το ένα πέμπτο των απασχολούμενων στην κεντρική κυβέρνηση. Ωστόσο, τα στοιχεία αυτά υπόκεινται σε έναν ασυνήθιστα υψηλό βαθμό αβεβαιότητας.

Από τη μία πλευρά, κάποιες πηγές υποδεικνύουν χαμηλότερα επίπεδα δημόσιας απασχόλησης. Αυτό συμβαίνει συγκεκριμένα στα επίσημα κυβερνητικά έγγραφα. Το κείμενο της Μεσοπρόθεσμης Δημοσιονομικής Στρατηγικής, για παράδειγμα, αναφέρει ένα συνολικό «ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου τομέα» της τάξης των 727.000 το 2011, αλλά δεν παρέχει μεθοδολογικές λεπτομέρειες σχετικά με τον αριθμό αυτό (Υπουργείο Οικονομικών, 2011).

Πλαίσιο 3.1. **Ποιο είναι το μέγεθος της απασχόλησης στο Ελληνικό δημόσιο;** (*συνέχεια*)

Από την άλλη πλευρά, υπάρχουν ενδείξεις ότι η δημόσια απασχόληση υποτιμάται στις επίσημες στατιστικές, ιδίως στον τομέα της γενικής κυβέρνησης. Για παράδειγμα, το κόστος των αμοιβών των εργαζομένων στη γενική κυβέρνηση αντιπροσώπευε το 13% του ΑΕΠ το 2009, περίπου 2 ποσοστιαίες μονάδες πάνω από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ[2].

Μια πιθανή πηγή αυτής της αβεβαιότητας είναι η συνύπαρξη ποικίλων νομικών καθεστώτων και μορφών συμβάσεων μέσα στον ελληνικό δημόσιο τομέα. Οι εργαζόμενοι στο δημόσιο διέπονται από τέσσερα είδη νομικών καθεστώτων:

- μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι με σχέση δημοσίου δικαίου, ενταγμένοι ως τακτικοί στο σύστημα σταδιοδρομίας,
- δημόσιοι υπάλληλοι με σύμβαση αορίστου χρόνου ιδιωτικού δικαίου, που εξομοιώνονται με την προηγούμενη κατηγορία κατά τη διάρκεια της θητείας τους,
- εργαζόμενοι που προσλήφθηκαν με συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου για ορισμένο χρόνο, για την αντιμετώπιση απρόβλεπτων και επειγουσών ή προσωρινών (εποχικών/περιστασιακών) αναγκών,
- μη τακτικοί υπάλληλοι, που διορίζονται σε υπουργικά γραφεία, οι οποίοι μπορούν να απολυθούν οποιαδήποτε στιγμή χωρίς ειδικές εγγυήσεις και αποζημίωση.

Μια πρόσφατη μελέτη του ΟΟΣΑ εκτίμησε ότι οι επίσημες στατιστικές για την απασχόληση υποβιβάζουν σε μεγάλο βαθμό τον αριθμό των εργαζομένων με συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου στην κεντρική διοίκηση ή την τοπική αυτοδιοίκηση, (ΟΟΣΑ, 2009c), αλλά υπάρχουν ενδείξεις ότι αυτό το είδος απασχόλησης έχει μειωθεί το 2010.

Η ανακολουθία των στατιστικών στοιχείων για την απασχόληση στο δημόσιο έχει παρατηρηθεί από καιρό3, αλλά επιμένει. Είναι μία ένδειξη (μεταξύ πολλών) της επιτακτικής ανάγκης να βελτιωθεί η στατιστική κάλυψη του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα τόσο σε εύρος όσο και σε ποιότητα.

1. Τα στατιστικά στοιχεία για την απασχόληση που αναφέρονται στις δύο πρώτες παραγράφους προέρχονται από τη βάση δεδομένων της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας, *Labour Statistics*.

2. Διαφορές μεταξύ στατιστικών που αφορούν στην απασχόληση στο δημόσιο και στατιστικών που αφορούν τις αποδοχές συναντώνται σε πολλές χώρες, αλλά είναι ιδιαίτερα σημαντικές στην Ελλάδα. Για παράδειγμα, ο ΟΟΣΑ σημείωσε το 2002: «η ακριβής μέτρηση της απασχόλησης στο δημόσιο είναι προβληματική. Δεδομένου του εύρους των καθεστώτων απασχόλησης, των δραστηριοτήτων με τις οποίες ο δημόσιος τομέας ασχολείται άμεσα ή έμμεσα, ως πάροχος και των θεσμικών ρυθμίσεων, υπάρχουν πολλά εμπόδια στη συγκρότηση ενός διεθνώς έγκυρου συνόλου δεδομένων» και: «Τα διαθέσιμα στοιχεία δείχνουν ότι οι δαπάνες δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα απορροφούν ένα πολύ μεγαλύτερο ποσοστό των συνολικών δημοσίων δαπανών σε σχέση με τις περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ. Αν και δύσκολο να αποδειχθεί άμεσα, το πιθανότερο είναι ότι αυτό προκύπτει από την υπερστελέχωση και από άλλες πηγές αναποτελεσματικότητας παρά από έναν μεγάλο όγκο παρεχόμενων υπηρεσιών». (ΟΟΣΑ, 2002)

3. Από τους Εθνικούς Λογαριασμούς του ΟΟΣΑ. Σύμφωνα με τους προσωρινούς λογαριασμούς για το 2010, το ποσοστό αυτό μειώθηκε κατά περισσότερο από μία ποσοστιαία μονάδα, στο 11,8%, κυρίως ως αποτέλεσμα της απόφασης της κυβέρνησης να μειώσει τις αποζημιώσεις.

Πηγή: Διεθνής Οργάνωση Εργασίας, Labour Force Statistics (βάση δεδομένων), ΟΟΣΑ Εθνικοί Λογαριασμοί (βάση δεδομένων), Ελληνικό Υπουργείο Οικονομικών (2011), «Ελλάδα: Μεσοπρόθεσμη Δημοσιονομική Στρατηγική 2012-15», έγγραφο παρουσίασης, ΟΟΣΑ (2002), *OECD Economic Surveys : Greece 2002*, εκδόσεις ΟΟΣΑ, Παρίσι, *http://dx.doi.org/10.1787/eco-surveysgrc-2002-en*, και ΟΟΣΑ (2009), «Human resource management in government», OECD Working Paper H5, αδημοσίευτο.

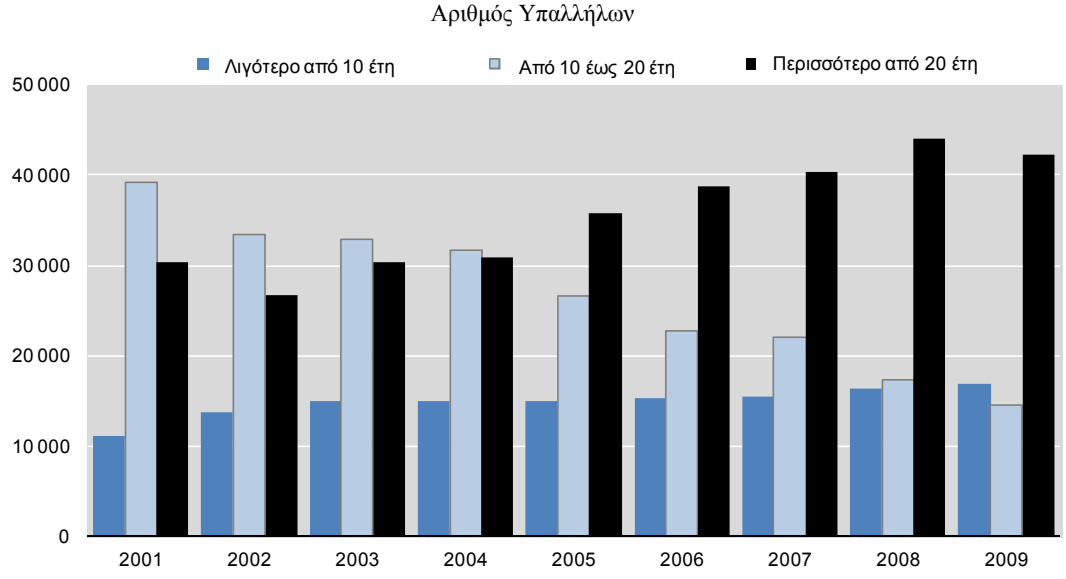
Μεταξύ του 2002 και του 2008 ωστόσο, ο αριθμός του προσωπικού της γενικής κυβέρνησης αυξήθηκε σημαντικά (+51.000 υπάλληλοι της γενικής κυβέρνησης)[2]. Αυτή η τάση υποστηρίζει την γενικότερη παρατήρηση πως η δυνατότητα ένταξης στην ΟΝΕ παρείχε στην Ελλάδα την ευκαιρία να σταθεροποιήσει τις μακροοικονομικές της επιδόσεις και να πραγματοποιήσει σημαντικές μεταρρυθμίσεις, οι προσπάθειες όμως αυτές, αργότερα διακόπηκαν.

Από το 2009, εφαρμόζεται ένας αυστηρός κανόνας αναπλήρωσης προσωπικού στο δημόσιο, του ένα προς πέντε. Η Μεσοπρόθεσμη Δημοσιονομική Στρατηγική της κυβέρνησης επέκτεινε αυτόν τον κανόνα για τα χρόνια 2012-2015 και τον «ισχυροποίησε» σε ένα προς δέκα το 2011.

Οι ποιοτικές αλλαγές στο δημόσιο τομέα δημιουργούν ευκαιρίες και προκλήσεις

Οι μακροχρόνιοι περιορισμοί στις προσλήψεις δεν έχουν μειώσει σημαντικά τη μισθοδοσία της κεντρικής κυβέρνησης, λόγω του χαμηλού αριθμού των εξόδων, αλλά έχουν οδηγήσει σε **μια σημαντική δημογραφική μετατόπιση μεταξύ των κεντρικών δημοσίων υπαλλήλων**. Σήμερα, η Ελλάδα έχει ένα αρκετά ηλικιωμένο και ταχέως γηράσκον ανθρώπινο δυναμικό στην κεντρική της κυβέρνηση, σε σχέση με τα πρότυπα του ΟΟΣΑ. Το 2009, το 38% των δημοσίων υπαλλήλων της κεντρικής κυβέρνησης, ήταν ηλικίας 50 ετών και άνω, σε σύγκριση με το 23% το 2000[3]. Σχεδόν το 60% εργαζόταν στο δημόσιο για περισσότερα από 20 χρόνια (βλ. Σχήμα 3.1).

Σχήμα 3.1. **Η εξέλιξη της δημοσιοϋπαλληλίας της κεντρκής διοίκησης σε όρους εμπειρίας**



Πηγή : Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Επομένως, εάν οι αυστηροί περιορισμοί στις προσλήψεις για τα επόμενα χρόνια εφαρμοστούν όπως έχουν προγραμματιστεί, το προσωπικό της κυβέρνησης σε κεντρικό επίπεδο είναι βέβαιο ότι θα συρρικνωθεί πολύ σημαντικά. Αυτό ισχύει πιθανότατα για ολόκληρη την γενική κυβέρνηση, με εξαίρεση την τοπική αυτοδιοίκηση και τον τομέα της υγείας.

Παρατηρείται, ωστόσο, μεγάλη ανισότητα μεταξύ των διαφόρων υπουργείων.

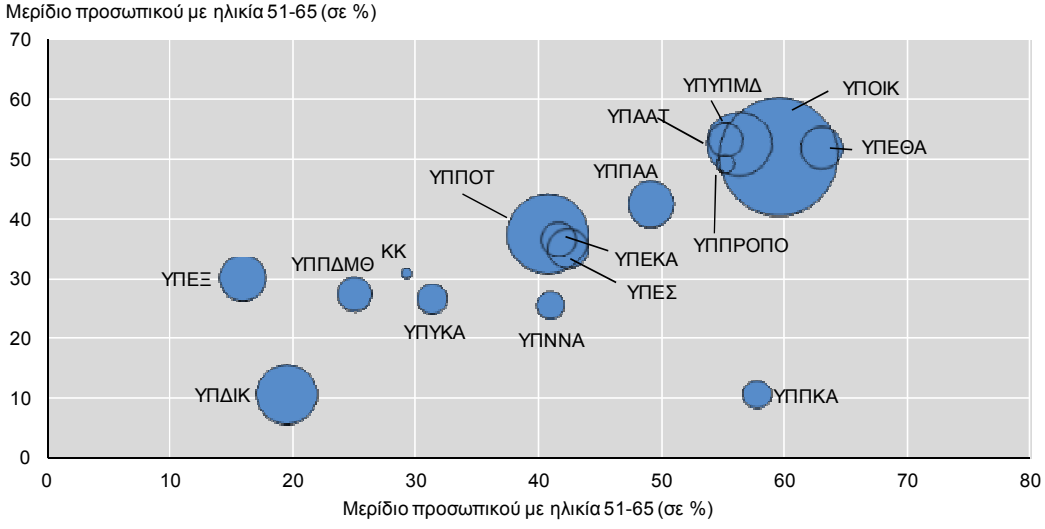
Το πρόβλημα της γήρανσης είναι ιδιαίτερα έντονο στο Υπουργείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, στο Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, το Υπουργείο Άμυνας, και το Υπουργείο Οικονομικών (βλ. Σχήμα 3.2). Σε όλα αυτά τα υπουργεία, η πλειονότητα των εργαζομένων είναι μεγαλύτεροι από 51 ετών και έχουν 20 χρόνια εμπειρίας. Ο περιορισμός των προσλήψεων αναμένεται να έχει δραματική επίδραση. Προκειμένου να αποφευχθούν ελλείψεις εξειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού στο άμεσο μέλλον, **είναι απολύτως απαραίτητο να υιοθετηθεί μια προληπτική προσέγγιση στην αναδιοργάνωση αυτών των υπουργείων και ένας προσανατολισμός προς τις πολιτικές ανθρώπινου δυναμικού.**

Από μια σφαιρική οπτική επί του συνόλου της κυβέρνησης, η ανομοιογένεια των υπουργείων όσον αφορά το πρόβλημα των ελλείψεων ανθρώπινου δυναμικού, καταδεικνύει την υποχρέωση να οργανωθεί η κινητικότητα στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης και να δημιουργηθούν κάποια περιθώρια ελιγμών μέσα από μια αναδιάρθρωση της κεντρικής διοίκησης.

Η διοίκηση των ανθρώπινων πόρων δεν διαθέτει όραμα και συνολική στρατηγική

Η αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων θα απαιτήσει μια σημαντική αλλαγή βηματισμού στην πολιτική ανθρωπίνων πόρων της κυβέρνησης και την ανάπτυξη μιας ολοκληρωμένης και συνεκτικής στρατηγικής ανθρώπινων πόρων. Στο παρελθόν, η διοίκηση ανθρωπίνων πόρων της κυβέρνησης έχει επικριθεί για την έλλειψη ενός στρατηγικού οράματος και την, σχεδόν παντελή, απουσία σχεδιασμού ανθρώπινου δυναμικού, την βραχυπρόθεσμη εστίαση σε μεμονωμένες μεταρρυθμίσεις, και την απουσία συνδέσεων με άλλους τομείς του δημόσιου μάνατζμεντ (ΟΟΣΑ, 2009).

Σχήμα 3.2. **Ηλικιακές τάσεις και εμπειρία στα υπουργεία**



Σημείωση: Το μέγεθος των κύκλων είναι ανάλογο του αριθμού των υπαλλήλων σε κάθε υπουργείο (κεντρικές και αποκεντρωμένες υπηρεσίες). Για το 2011, το Υπουργείο Οικονομικών είναι το μεγαλύτερο υπουργείο απασχολώντας το 39% του συνολικού ανθρώπινου δυναμικού, όμως το μερίδιό του μειώνεται σε 19% αν υπολογιστούν μόνο οι κεντρικές υπηρεσίες.

Πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Μια από τις σημαντικές παρενέργειες της απόλυτης προσκόλλησης στα νομικά κείμενα που επιδεικνύει η ελληνική δημόσια διοίκηση είναι το πρόβλημα των κενών οργανικών θέσεων. Οι οργανικές θέσεις προβλέπονται στο νομικό κείμενο που προσδιορίζει τις αρμοδιότητες ενός υπουργείου (ή γενικής γραμματείας) (βλ. Κεφάλαιο 2), αλλά δεν ανταποκρίνονται στις πραγματικές ανάγκες (ή δεν προσαρμόζονται ώστε να ανταποκρίνονται στην εξέλιξη των αναγκών αυτών) και παραμένουν κενές. Στο Υπουργείο Οικονομικών, για παράδειγμα, 11.485 θέσεις, ή το 36% του συνολικού αριθμού των θέσεων, είναι κενές. Στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, στο Τμήμα Αγροτικής Αστυνομίας, το σύνολο των 156 οργανικών θέσεων είναι κενές.

Συνολικά, το σύστημα διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού της Κυβέρνησης διακρίνεται για τον υψηλό βαθμό άμεσης κεντρικής διαχείρισης του προσωπικού, την ελάχιστη δυνατότητα συμμετοχής των ανώτατων διοικητικών στελεχών υπουργείων και οργανισμών, και τη μεγάλη σημασία της τυπικής προσέγγισης. Πέρα από τους ποσοτικούς περιορισμούς που περιγράφονται παραπάνω, **δεν υπάρχει ξεκάθαρη συνολική στρατηγική ανθρώπινων πόρων.** Πράγμα που **δεν δίνει σημαντικά περιθώρια ή κίνητρα στα τα υπουργεία και τους οργανισμούς έτσι ώστε να αναπτύξουν τη δική τους στρατηγική για το ανθρώπινο δυναμικό τους, να βελτιώσουν τη διοίκηση του προσωπικού τους και να προωθήσουν την οργανωσιακή καινοτομία** μέσω αλλαγής του μίγματος ικανοτήτων του προσωπικού ή των εισροών πόρων.

Πρόσφατα εγκρίθηκε μια πιο ολιστική προσέγγιση στην πολιτική διοίκησης των ανθρώπινων πόρων, ως μέρος του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-13» (Άξονας Προτεραιότητας 2). Έχουν εισαχθεί δράσεις προκειμένου να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα των Διευθύνσεων Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού στα υπουργεία, καθώς και εκείνη της Γενικής Διεύθυνσης Κατάστασης Προσωπικού του υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Έχει σχεδιαστεί ένα νέο σύστημα ορισμού του προφίλ των θέσεων εργασίας στη δημόσια διοίκηση, το οποίο συμπεριλαμβάνει και ενσωματώνει στοιχεία όπως η πρόσληψη και η διαδικασία επιλογής, η εκπαίδευση, ο σχεδιασμός σταδιοδρομίας και η κινητικότητα του ανθρώπινου δυναμικού όπως και η αξιολόγηση της εργασίας. Στο στάδιο της προετοιμασίας βρίσκεται και ένα νέο δημόσιο σύστημα αμοιβών με μια πιο «ενιαιοποιημένη» μισθολογική κλίμακα και την προαγωγή συνδεδεμένη (τουλάχιστον σε κάποιο βαθμό) με την αξιολόγηση των ατομικών επιδόσεων.

Ωστόσο, οι παραπάνω κινήσεις δεν ισοδυναμούν με αυτό που ονομάζουμε στρατηγική. Τα στοιχεία δεν είναι συνδεδεμένα μεταξύ τους, και κάποια εξ αυτών δεν υπάρχουν.

Οι θεσμικές ρυθμίσεις για τη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού χρήζουν επείγουσας επεξεργασίας, για να υποστηριχθεί μια αποτελεσματική στρατηγική

Το τρέχον θεσμικό σύστημα ανθρώπινου δυναμικού είναι κατανεμημένο σε διαφορετικούς φορείς (Πλαίσιο 3.2):

- Η επιλογή των δημοσίων υπαλλήλων εποπτεύεται από το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ).

- Οι αποφάσεις για την κατανομή του προσωπικού λαμβάνονται από τετραμελή Επιτροπή με επικεφαλής τον Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης και μέλη τον Υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, τον Υπουργό Οικονομικών και το Γενικό Γραμματέα της Κυβέρνησης.
- Οι μισθοί καθορίζονται ξεχωριστά από την Διεύθυνση Μισθοδοσίας του Υπουργείου Οικονομικών.
- Οι περισσότερες άλλες πτυχές της διοίκησης των ανθρώπινων πόρων στο δημόσιο τομέα είναι υπό την ευθύνη του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.
- Όπως περιγράφεται στο Κεφάλαιο 2, κάθε υπουργείο έχει μία ή περισσότερες διευθύνσεις ανθρώπινων πόρων.
- Το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης είναι υπεύθυνο για την κατάρτιση.

Πλαίσιο 3.2. **Οι τρέχουσες κεντρικές θεσμικές δομές Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα**

Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ)

Η επιλογή των δημοσίων υπαλλήλων γίνεται μέσα από διεξοδική εξέταση ή ένα σύστημα μοριοδότησης, ανάλογα με τις απαιτούμενες δεξιότητες και τα προσόντα. Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), το οποίο θεσμοθετήθηκε με το νόμο 2190/1994, είναι μια συνταγματικά κατοχυρωμένη ανεξάρτητη Αρχή που εποπτεύει τη διαδικασία επιλογής. Αποστολή του είναι να διασφαλίσει ότι τηρούνται οι αρχές της αξιοκρατίας, της αμεροληψίας και της διαφάνειας. Έχει την εξουσιοδότηση να επιλέγει το μόνιμο προσωπικό του ευρύτερου δημόσιου τομέα, να ελέγχει τη νομιμότητα των διαδικασιών πρόσληψης μη μόνιμου προσωπικού από τους οργανισμούς του ευρύτερου δημόσιου τομέα και να εντοπίζει περιπτώσεις παράνομων προσλήψεων. Οι κενές μόνιμες θέσεις προκηρύσσονται πάντα πανελλαδικά, με προκήρυξη στην οποία αναφέρονται τα απαιτούμενα προσόντα και οι σχετικές διαδικασίες. Η βασική προϋπόθεση της διαφάνειας ικανοποιείται μέσω της δημοσιοποίησης, για κάθε υποψήφιο, όλων των σταδίων της διαδικασίας επιλογής προσωπικού. Το ΑΣΕΠ είναι επίσης υπεύθυνο για τις εξετάσεις εισαγωγής στην δημοσιοϋπαλληλία, οι οποίες είναι ο κύριος τρόπος έναρξης μιας σταδιοδρομίας στις δημόσιες υπηρεσίες.

Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

Οι περισσότερες από τις άλλες πτυχές της διοίκησης των ανθρώπινων πόρων στο δημόσιο τομέα είναι υπό την ευθύνη του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Η Γενική Διεύθυνση Κατάστασης Προσωπικού του εν λόγω υπουργείου έχει τη συνολική ευθύνη για την αξιολόγηση της απόδοσης, τις προαγωγές και την κατάρτιση, καθώς για την επιλογή των στελεχών του δημόσιου τομέα.

Πλαίσιο 3.2. **Οι τρέχουσες κεντρικές θεσμικές δομές Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα** (*συνέχεια*)

Επιτροπή

Οι αποφάσεις σχετικά με την κατανομή του προσωπικού λαμβάνονται από τετραμελή Επιτροπή με επικεφαλής τον Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης και μέλη τους Υπουργούς Διοικητικής Μεταρρύθμισης, Οικονομικών και το Γενικό Γραμματέα της Κυβέρνησης. Η Επιτροπή καθορίζει τον αριθμό των θέσεων για κάθε διοικητική δομή, με βάση τις προτάσεις που υποβάλλονται σε ετήσια βάση από τα υπουργεία οριζοντίων αρμοδιοτήτων. Φαίνεται ότι οι αποφάσεις αυτές επηρεάζονται περισσότερο από προηγούμενους καθορισμούς θέσεων και νομικά δικαιώματα παρά από τη στρατηγική θεώρηση. Όταν οι θέσεις τελικά διατεθούν, ενδέχεται να χρειαστούν αρκετά χρόνια για την ολοκλήρωση της διαδικασίας πρόσληψης και την οριστική πλήρωσή τους. **Ως εκ τούτου, οι διαδικασίες πρόσληψης κρίνονται εξαιρετικά χρονοβόρες και αβέβαιες μην επιτρέποντας τον κατάλληλο προγραμματισμό για το ανθρώπινο δυναμικό.**

Η Γενική Διεύθυνση Μισθών του Υπουργείου Οικονομικών

Το ύψος των μισθών καθορίζεται από την Γενική Διεύθυνση Μισθών του Υπουργείου Οικονομικών. Αφορά στους μισθούς των δημοσίων υπαλλήλων καθώς και στις 17 κατηγορίες υπαλλήλων του δημόσιου τομέα, συμπεριλαμβανομένων των δικαστικών, των εκπαιδευτικών, των καθηγητών πανεπιστήμιου, των ιερέων και των γιατρών του Εθνικού Συστήματος Υγείας.

Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης

Το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ) ιδρύθηκε το 1983, προκειμένου να παράσχει κατάρτιση στους δημόσιους υπαλλήλους. Ειδικότερα, αποστολή του ΕΚΔΔΑ αποτελεί η προεισαγωγική εκπαίδευση με στόχο την δημιουργία στελεχών υψηλού επιπέδου για τη δημόσια διοίκηση. Με την ολοκλήρωση της φοίτησής τους, οι απόφοιτοι του ΕΚΔΔΑ ενσωματώνονται στο κανονικό σύστημα σταδιοδρομίας, έχοντας σχετικά ταχύτερη επαγγελματική ανέλιξη. Το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης (ΙΝ.ΕΠ.) αποτελεί την δεύτερη μονάδα του Κέντρου, και διασφαλίζει την συνεχή επαγγελματική κατάρτιση του υπηρετούντος προσωπικού καθώς και την αρχική κατάρτιση των νεοπροσλαμβανομένων υπαλλήλων.

Για την ανάπτυξη και υλοποίηση μιας αποτελεσματικής στρατηγικής διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης απαιτείται η ενδυνάμωση και ο εξορθολογισμός του παρόντος θεσμικού πλαισίου. Η Γενική Διεύθυνση Κατάστασης Προσωπικού του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης θα μπορούσε να μετεξελιχθεί, αποκτώντας σαφέστερη, ισχυρότερη και πιο αυτόνομη και εμφανή εντολή, προκειμένου να διευθύνει και να κατευθύνει τη στρατηγική διοίκησης ανθρωπίνων πόρων (Πλαίσιο 3.3).

Παράλληλα με την υιοθέτηση μιας πιο στρατηγικής και προληπτικής προσέγγισης σε κεντρικό επίπεδο, η κυβερνητική πολιτική διοίκησης ανθρώπινων πόρων θα πρέπει να αναθέσει αρμοδιότητες διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού στα υπουργεία και στις υπηρεσίες οριζοντίων αρμοδιοτήτων. Κάτι τέτοιο θα απαιτούσε την βελτίωση του συντονισμού με τις προβλέψεις του προϋπολογισμού (βλ. Κεφάλαιο 4) ώστε να δημιουργηθούν κίνητρα για τα υπουργεία προκειμένου να αναζητήσουν τρόπους βελτίωσης της αποτελεσματικότητας και να επιτρέψουν μεγαλύτερη ευελιξία στην κατανομή των πόρων.

Ύπαρξη ισχυρών εμποδίων στην κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων

Στο σύνολο της κυβέρνησης, η μεγάλη ανομοιογένεια που παρατηρείται μεταξύ των υπουργείων στο ζήτημα της έλλειψης ανθρώπινου δυναμικού δείχνει ότι υπάρχει ανάγκη για μεγαλύτερη κινητικότητα στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης και για περιθώριο ελιγμών, μέσω της αναδιάρθρωσης της κεντρικής διοίκησης.

Πλαίσιο 3.3. **Ενίσχυση της λειτουργίας διοίκησης ανθρωπίνων πόρων**

Η αποστολή και οι αρμοδιότητες των κεντρικών θεσμών διοίκησης ανθρωπίνων πόρων («γραφεία εργοδότη») διαφέρουν μεταξύ των χωρών μελών του ΟΟΣΑ. Σε γενικές γραμμές ωστόσο έχουν την ευθύνη για την προώθηση της επαγγελματικής διοίκησης ανθρωπίνων πόρων, σε συνεργασία με τους θεσμούς υλοποίησης του προϋπολογισμού και απολαμβάνοντας ανεξαρτησία από το πολιτικό επίπεδο και αποτελούν ένα επαγγελματικό σώμα διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού. Οι βασικές τους αρμοδιότητες μπορούν να περιλαμβάνουν:

- Το στρατηγικό σχεδιασμό του ανθρώπινου δυναμικού στο σύνολο της κεντρικής διοίκησης.
- Το σχεδιασμό, την προώθηση και την επιβολή κοινών συστημάτων όπως της ταξινόμησης των θέσεων αναλόγως καθηκοντολογίου, της διαχείρισης αρμοδιοτήτων, της διαχείρισης σταδιοδρομίας, καθώς και της αξιολόγησης επιδόσεων.
- Την εποπτεία και την προώθηση των αξιών και της δεοντολογίας της δημόσιας διοίκησης.
- Την κατάρτιση σε ολόκληρη τη δημόσια διοίκηση.
- Την πρόσληψη και την διατήρηση του ανθρώπινου δυναμικού.
- Τη διοίκηση των ανωτέρων στελεχών του δημοσίου τομέα.

Οι αρμοδιότητες των εν λόγω φορέων ενδέχεται να περιλαμβάνουν ακόμα στοιχεία που αφορούν στον προϋπολογισμό της Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού, αν και συχνά αυτές υπάγονται στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Οικονομικών. Σε αυτές περιλαμβάνονται ο καθορισμός του ύψους των μισθών, η εκπροσώπηση της κυβέρνησης ως εργοδότη στις κεντρικές διαπραγματεύσεις καλύπτοντας ορισμένες ή όλες τις ομάδες των χρηστών του προϋπολογισμού και ο καθορισμός των παραμέτρων για τις αποκεντρωμένες διαπραγματεύσεις, είτε μονομερώς είτε μέσω μιας κεντρικής συλλογικής σύμβασης.

Στην περίπτωση της παραπάνω κατανομής αρμοδιοτήτων, είναι πολύ σημαντικό να καθιερωθεί στενός και αποτελεσματικός συντονισμός μεταξύ του Υπουργείου Οικονομικών και της κεντρικής υπηρεσίας εργοδοσίας.

Η λειτουργία μιας κεντρικής υπηρεσίας εργοδοσίας συνεπάγεται την σαφή ανάθεση των αρμοδιοτήτων διοίκησης ανθρωπίνων πόρων από την πολιτική ηγεσία σε έναν αυτοτελή επαγγελματικό φορέα. Ο φορέας αυτός παραμένει υπόλογος στην πολιτική ιεραρχία και οι κεντρικές συλλογικές συμβάσεις μπορεί να υπόκεινται σε έγκριση στο πολιτικό επίπεδο.

Σε ένα κεντρικό όργανο για τη διοίκηση των ανθρωπίνων πόρων κατά κανόνα οι αποφάσεις δεν λαμβάνονται και οι διαδικασίες δεν διεξάγονται με συγκεντρωτικό τρόπο. Ένα τέτοιο όργανο συνήθως λειτουργεί μέσα σε ένα πλαίσιο αποκεντρωμένων αρμοδιοτήτων διοίκησης ανθρωπίνων πόρων, που ασκούνται από διευθυντικά στελέχη σε όλο το εύρος της δημόσιας διοίκησης, στους οποίους το όργανο αυτό παρέχει συμβουλές και υποστήριξη στις αποφάσεις των στελεχών και διασφαλίζει ταυτόχρονα τη χρήση κοινών συστημάτων. Η ύπαρξη ενός ισχυρού κέντρου επιτρέπει την αποτελεσματικότερη διάχυση συγκεκριμένων πτυχών της διοίκησης ανθρωπίνων πόρων στα επιτελικά υπουργεία και σε άλλους φορείς.

Πλαίσιο 3.3. **Ενίσχυση της λειτουργίας διοίκησης ανθρωπίνων πόρων** (*συνέχεια*)

Στην ουσία λοιπόν, η λειτουργία ενός ισχυρού κεντρικού φορέα διοίκησης ανθρωπίνου δυναμικού έγκειται στον σχεδιασμό και την παρακολούθηση των βασικών πολιτικών διαχείρισης ανθρωπίνων πόρων αφήνοντας την υλοποίησή τους στις μονάδες ανθρωπίνων πόρων των επιτελικών υπουργείων και στα επιτελικά στελέχη.

Τέτοιοι θεσμοί μπορούν να βρεθούν σε πολλά κράτη μέλη του ΟΟΣΑ, για παράδειγμα στην Αυστραλία (*Australian Public Service Commission*), το Βέλγιο (*Service Public Fédéral Organisation et Personnel/Federale Overheidsdienst Personnel en Organisatie*), στη Δανία (*Personalestyrelsen*), στη Φινλανδία (*Valtion tyomarkkinalaitos/Statens Arbetsmarknadsverk*), στη Γαλλία (*Direction générale l'Administration et la Fonction publique*), στη Νέα Ζηλανδία (*State Services Commission*), στη Σουηδία (*Arbetsgivarverket*) και στις Ηνωμένες Πολιτείες (*Office of Personnel Management*).

Κατ' αρχήν, οι δημόσιοι υπάλληλοι μπορούν να επανατοποθετηθούν από μια μονάδα σε μια άλλη εντός του ίδιου υπουργείου ή οργανισμού. Ακόμα μπορούν να μεταταχθούν μεταξύ υπουργείων, κατόπιν αιτήσεως, σε περίπτωση που υφίσταται κενή οργανική θέση[4]. Η απόσπαση από μία υπηρεσία στην άλλη είναι δυνατόν να συμβεί, κατόπιν αιτήματος του υπαλλήλου. Η επανατοποθέτηση σε παραμεθόριες περιοχές συνοδεύεται από οικονομικά κίνητρα, αλλά απαιτεί δεκαετή δέσμευση από τον εργαζόμενο.

Στην πράξη, **υπάρχει πολύ περιορισμένη κινητικότητα στο εσωτερικό του ελληνικού δημόσιου τομέα,** καθώς η μετακίνηση των υπαλλήλων προϋποθέτει δυσκίνητες και δύσκολες διοικητικές διαδικασίες ακόμα και αν αυτή λαμβάνει χώρα εντός της ίδιας γενικής διεύθυνσης.

Ένα από τα σημαντικότερα εμπόδια στην κινητικότητα στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης είναι το σύστημα των κλάδων, που καθορίζει τις κατηγορίες θέσεων εργασίας στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Ο νόμος προβλέπει ένα σύνολο 1.448 κλάδων για τις κεντρικές και περιφερειακές υπηρεσίες της κεντρικής διοίκησης που συμπεριλήφθησαν στην καταγραφή. Προεδρικό διάταγμα προβλέπει μια σειρά κλάδων που είναι κοινοί για όλα τα υπουργεία (π.χ. ΠΕ Διοικητικού). Παράλληλα προβλέπει την παραμετροποίηση του κάθε κλάδου σύμφωνα με τις ειδικές δεξιότητες που απαιτούνται σε κάθε συγκεκριμένο υπουργείο (Π.χ. ΠΕ Αρχαιολόγων στο Υπουργείο Πολιτισμού). Για κάθε κλάδο, ο οργανισμός κάθε υπουργείου (συνήθως προεδρικό διάταγμα) προβλέπει έναν συγκεκριμένο αριθμό οργανικών θέσεων. Για 358 από τους υπάρχοντες κλάδους, το σύνολο των διαθέσιμων θέσεων είναι κενές με αποτέλεσμα οι εν λόγω κλάδοι πρακτικά να μην υφίστανται. Κάθε κλάδος συνδέεται άμεσα με συγκεκριμένη εργασία και απολαβές ενώ θεωρείται πολύ δύσκολο για ένα δημόσιο υπάλληλο να μεταταγεί σε κλάδο άλλο από εκείνο στον οποίο είχε αρχικά διοριστεί. Δεν υπάρχουν όλοι οι κλάδοι σε όλα τα υπουργεία και είναι σχεδόν αδύνατο για έναν υπάλληλο να μετακινηθεί σε υπουργείο στον οργανισμό του οποίου δεν υπάρχει αντίστοιχος κλάδος.

Η συνολική οργανωτική δομή των κλάδων χρήζει εξορθολογισμού με στόχο μια απλουστευμένη κατηγοριοποίηση των θέσεων και, στο μέτρο του δυνατού, με κάποια (προσεχτικά καθορισμένη) ευελιξία όσον αφορά στην κατανομή των θέσεων σε συγκεκριμένες κατηγορίες. Θα πρέπει να υπάρξει δραματική μείωση του αριθμού κατηγοριών που συνοδεύονται από εναρμόνιση των απολαβών με τις συνθήκες εργασίας.

Επιπλέον, υπάρχει υψηλός βαθμός αποστροφής όσον αφορά στην κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων, ιδίως στις παλαιότερες γενιές. Οι νεότερες γενιές υπαλλήλων (για

παράδειγμα, οι απόφοιτοι του ΕΚΔΔΑ) είναι πιο θετικοί απέναντι στο ενδεχόμενο αλλαγής θέσης και καθηκόντων, αλλά στην περίπτωσή τους η αντίσταση φαίνεται να προέρχεται από την διοικητική ιεραρχία, η οποία δεν θέλει να απολέσει δυναμικά και επιμορφωμένα στελέχη του ανθρώπινου δυναμικού της.

Τέλος, δεν υπάρχει **ένα συνεπές σύστημα κατηγοριοποίησης θέσεων στο σύνολο της κεντρικής διοίκησης** (για να μην αναφέρουμε τη γενική κυβέρνηση), με αποτέλεσμα οι τρέχουσες αποφάσεις κινητικότητας να θεωρείται ότι συνδέονται με πολιτικές επιλογές και δεν έχουν σχέση με τις πραγματικές ανάγκες.

Η κατάρτιση διαδραματίζει σημαντικό ρόλο. Η συνεχής εκπαίδευση και η ανάπτυξη ικανοτήτων μέσα στη δημόσια διοίκηση βοηθά τους υπαλλήλους να είναι πιο αποτελεσματικοί και αποδοτικοί στο έργο τους. Επίσης, ενισχύει την ανάπτυξη κινήτρων και την αίσθηση της συμμετοχής στους στρατηγικούς στόχους. Πέρα από την τεχνικής φύσεως ανάγκη για εξειδίκευση σε συγκεκριμένες διαδικασίες όπως η αξιολόγηση επιπτώσεων, η έμφαση στην κατάρτιση των υπαλλήλων μεταφέρει στους τελευταίους το μήνυμα ότι η εκπαίδευσή τους αποτελεί σημαντικό ζήτημα, που αναγνωρίζεται ως τέτοιο από την διοικητική και πολιτική ιεραρχία. Έτσι λοιπόν δύναται να εκληφθεί ως μέτρο πολιτικής δέσμευσης.

Οι προσπάθειες για την ενίσχυση των ατομικών κινήτρων υπήρξαν ατελείς μέχρι στιγμής

Κατ' αρχήν, η ελληνική δημόσια διοίκηση χρησιμοποιεί ένα ατομικό σύστημα αξιολόγησης βασισμένο σε ορισμένα αξιολογικά κριτήρια, συμπεριλαμβανομένης της γνώσης των θεμάτων εργασίας, της διοικητικής ικανότητας, της αποτελεσματικότητας, της χρηστής συμπεριφοράς, του ενδιαφέροντος και της δημιουργικότητας (Προεδρικό Διάταγμα 318/1992).

Στην πράξη, ωστόσο, δεν υπάρχει ατομική αξιολόγηση απόδοσης και οι αξιολογήσεις που σχετίζονται με την συνολική επίδοση του οργανισμού δεν έχουν εφαρμοστεί πλήρως σε όλα τα τμήματα, ενώ δεν φαίνεται να διαδραματίζουν ρόλο στη συζήτηση για τους στόχους και τα επιτεύγματα μεταξύ των διευθυντών και του προσωπικού. Επίσης δεν υπάρχει σχεδόν κανένα κίνητρο συνδεδεμένο με τα αποτελέσματα των αξιολογήσεων, κυρίως όσον αφορά στην αμοιβή, στην καριέρα και στην κινητικότητα του υπαλλήλου. Οι μισθοί των Ελλήνων δημοσίων υπαλλήλων υποτίθεται ότι εξαρτώνται από την αξιολόγηση της απόδοσης του υπαλλήλου (σε συνδυασμό με την εκπαιδευτική κατηγορία και τον χρόνο προϋπηρεσίας), ωστόσο δεν θεωρούνται ως ρεαλιστική αξιολόγηση της επίδοσης του υπαλλήλου. Γενικά, τα επιδόματα θεωρούνται ως συμπλήρωμα του μισθού, που δίνεται σε όλο το προσωπικό και όχι ατομικά, με βάση την απόδοση. Το σύστημα προαγωγών παραμένει για χρόνια αδιαφανές και εξακολουθεί να θεωρείται αποτέλεσμα πολιτικών επιλογών, αν και ο ν. 3839/2010 εισήγαγε μια σειρά αντικειμενικών κριτηρίων.

Οι στοχευμένες ομαδικές συζητήσεις που διεξήχθησαν στα πλαίσια της καταγραφής επισημαίνουν ότι υπάρχει ένα διάχυτο πρόβλημα έλλειψης εμπιστοσύνης μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων και των πολιτικών τους προϊσταμένων. Οι Γενικοί Γραμματείς, οι οποίοι είναι ιεραρχικά οι ενδιάμεσοι μεταξύ της δημόσιας διοίκησης και της κυβέρνησης, διορίζονταν κατά παράδοση από τους υπουργούς, και παρά την απόφαση της σημερινής κυβέρνησης να ανοίξει τις θέσεις στον ανταγωνισμό, ο διορισμός τους παραμένει έντονα πολιτικός. Γενικότερα, παρά την πρόοδο που έχει σημειωθεί όσον αφορά στη διαφάνεια των υποψηφιοτήτων σε υψηλές θέσεις με την εισαγωγή πιο αντικειμενικών κριτηρίων και

τη βελτίωση της διαφάνειας κατά τη διαδικασία επιλογής, εξακολουθούν να υπάρχουν καταγγελίες για πολιτικές παρεμβάσεις.

Συμπερασματικά, **μια σειρά από προϋποθέσεις για την επιτυχή υλοποίηση της διοίκησης με βάση την απόδοση δεν πληρούνται στην κεντρική διοίκηση.** Αυτές περιλαμβάνουν: μισθολόγια συσχετισμένα με την απόδοση και ευελιξία μισθοδοσίας, διαφάνεια και αξιοκρατία σε προσλήψεις και προαγωγές, ύπαρξη διάλογου και εμπιστοσύνης ανάμεσα στους προϊσταμένους και το προσωπικό, καθώς και την ανάπτυξη ενός σώματος επίλεκτων, επαγγελματιών, μη πολιτικά τοποθετημένων δημοσίων υπαλλήλων (ανωτέρων στελεχών του δημοσίου τομέα).

Η εικόνα της κεντρικής διοίκησης για τον ρόλο που η ίδια διαδραματίζει έχει δεχτεί σοβαρό πλήγμα

Σύμφωνα με μια πρόσφατη δημοσκόπηση του Ευρωβαρόμετρου, το 98% του πληθυσμού εκτιμά ότι η διαφθορά αποτελεί μείζον πρόβλημα στην Ελλάδα – το υψηλότερο ποσοστό ανάμεσα στις 27 χώρες της ΕΕ (Ευρωβαρόμετρο, 2009). Οι αντιλήψεις για την ύπαρξη δικτύων διαφθοράς εκτείνονται σε ολόκληρο το εύρος του δημόσιου τομέα, αν και σε σχετικούς όρους, είναι υψηλότερες όσον αφορά στην κεντρική διοίκηση και τις υπηρεσίες υγείας, και χαμηλότερες όσον αφορά στις περιφερειακές και τοπικές αρχές[5]. Ενδιαφέρον είναι το γεγονός ότι το ποσοστό του πληθυσμού που βιώνει φαινόμενα διαφθοράς σε ετήσια βάση είναι σημαντικό, αλλά όχι μεταξύ των υψηλότερων στην Ευρώπη. Το γεγονός ενδέχεται να σχετίζεται με την αντίληψη του ελληνικού πληθυσμού για τις κυρίαρχες αιτίες της διαφθοράς. Ανάμεσά τους συγκαταλέγονται: Η έλλειψη δέσμευσης εκ μέρους της Κυβέρνησης και του Κοινοβουλίου για την καταπολέμηση της διαφθοράς, η ανεπαρκής εφαρμογή των νόμων, και η έλλειψη διαφάνειας στον τρόπο με τον οποίο δαπανάται το δημόσιο χρήμα.

Η έρευνα που πραγματοποιήθηκε από τις ομάδες καταγραφής μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων[6] αποκαλύπτει ότι **συμμερίζονται την αρνητική εικόνα του πληθυσμού για την διοίκηση**. Σχεδόν ένας στους τρεις δημοσίους υπαλλήλους πιστεύει ότι το βασικό πρόβλημα της διοίκησης είναι η ευνοιοκρατία (14%), οι πελατειακές σχέσεις (10%) ή η διαφθορά (6%). Η πλειονότητα των δημοσίων υπαλλήλων πιστεύει επίσης ότι η ποιότητα των ρυθμίσεων που επεξεργάζεται η διοίκηση δεν είναι καλή, και έχει επιδεινωθεί (ή τουλάχιστον δεν έχει βελτιωθεί) κατά τα τελευταία 20 χρόνια. Με το δεδομένο ότι η έκδοση ρυθμιστικών πράξεων αποτελεί τον μεγαλύτερο όγκο του έργου της διοίκησης (βλ. Κεφάλαιο 5), συμπεραίνει κανείς ότι η δημόσια διοίκηση έχει αρνητική γνώμη για την ποιότητα του ίδιου του έργου της.

Δεκαεπτά τοις εκατό των ερωτηθέντων πιστεύει ότι το κύριο πρόβλημα είναι η **ελάχιστη αξιοποίηση των ικανοτήτων του προσωπικού**. Επίσης, στις στοχευμένες ομαδικές συζητήσεις, το επίπεδο των προσόντων του υπηρετούντος προσωπικού (κυρίως στις νεότερες γενιές) συχνά αναφέρθηκε ως ένα από τα δυνατά σημεία της διοίκησης το οποίο όμως δεν αξιοποιείται. Την ίδια στιγμή, ωστόσο, **υπάρχουν ενδείξεις ανεπάρκειας τεχνικών ικανοτήτων σε συγκεκριμένους τομείς**, όπως η διαχείριση του προϋπολογισμού, και το δημόσιο λογιστικό (βλ. Κεφάλαιο 4) ή η αξιολόγηση κανονιστικών επιπτώσεων (βλ. Κεφάλαιο 5). Τα παραπάνω δείχνουν πόσο σημαντική είναι – τόσο για την συνολική απόδοση της διοίκησης όσο και για το ηθικό και την ευημερία των εργαζομένων της – η αύξηση των προσπαθειών για μια καλύτερα εκπαιδευμένη και καταρτισμένη δημοσιοϋπαλληλία και η βελτίωση της κατανομής του εξειδικευμένου προσωπικού μέσω μιας αποτελεσματικότερης διοίκησης ανθρωπίνων πόρων.

Φαίνεται ότι είναι αναγκαία μια μεταρρύθμιση αναφορικά με τους δημόσιους υπαλλήλους, η οποία και θα απελευθερώσει την ανάληψη πρωτοβουλιών εκ μέρους τους, θα επαναφέρει ένα αίσθημα αποστολής και θα αυξήσει την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα της διοίκησης – υπό την προϋπόθεση ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι θα εμπλακούν στην μεταρρύθμιση αυτή. Για παράδειγμα, **οι διμερείς συνεντεύξεις και οι στοχευμένες ομαδικές συζητήσεις υποδεικνύουν ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι υποστηρίζουν σε σημαντικό βαθμό την ουσιαστική αναδιοργάνωση του συστήματος των κλάδων**, παρά το ότι κάτι τέτοιο θα επηρεάσει το σύνολο των υπαλλήλων.

Το ζήτημα είναι να αλλάξει θετικά η οπτική γωνία, διά μέσου της οποίας οι δημόσιοι υπάλληλοι εκτελούν τα καθήκοντά τους. Η κρισιμότητα του ζητήματος αυτού έγκειται στο ότι οι άνθρωποι αυτοί έχουν επιλέξει μια επαγγελματική σταδιοδρομία βασισμένη σε ένα προϋφιστάμενο συμβόλαιο με την κοινωνία ή τον εργοδότη τους, πτυχές του οποίου μπορεί πλέον να καταστούν ανεπαρκείς ή και παρωχημένες. Πιο συγκεκριμένα, τα συστήματα σταδιοδρομίας οργανώνουν ένα σαφές πλαίσιο εξέλιξης και αναδεικνύουν τη σημασία της συμμόρφωσης στους τυπικούς και άτυπους κανόνες που δομούν τις γραφειοκρατικές κοινότητες. Πρέπει να γίνει κατανοητό ότι μια πιθανή εσωτερική αντίσταση στη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης δεν θα βασίζεται αποκλειστικά στην προσοδοθηρική συμπεριφορά των γραφειοκρατών. Προφανώς, οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι λογικό να προτιμούν την υφιστάμενη κατάσταση, καθώς, μέσω των θεσμοθετημένων και κατά κανόνα ασφαλών θέσεών τους, αντλούν πλεονεκτήματα και προσόδους κάθε είδους. Ωστόσο, είναι γεγονός ότι έχουν εκ των πραγμάτων συνάψει με το εργοδότη τους ένα συμβόλαιο, το οποίο και θα καταργηθεί ουσιαστικά από τη μεταρρύθμιση (ΟΟΣΑ, 2009).

Συστάσεις

- **Σύσταση 1:** Μεταρρύθμιση και ενίσχυση της ανώτερης δημοσιοϋπαλληλίας, με στόχο την αντιμετώπιση των αρνητικών πτυχών της τρέχουσας πολιτικο-διοικητικής αλληλεπίδρασης. Θέσπιση αξιολόγησης της απόδοσης των διευθυντικών στελεχών, από τους μη πολιτικά ελεγχόμενους επικεφαλής της νέας κεντρικής υπηρεσίας διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού. Η αξιολόγηση αυτή θα συνδέεται με την επίτευξη των κομβικών στόχων που θεσπίζονται με τη συνολική μεταρρυθμιστική στρατηγική της δημόσιας διοίκησης, και θα αποσκοπεί στη συγκρότηση ενός ανεξάρτητου, θεσμοθετημένου, επίλεκτου σώματος πλήρως ενσωματωμένων και ουδέτερων δημοσίων υπαλλήλων που θα συνεισφέρουν στην υλοποίηση της στρατηγικής. Θέσπιση σαφών κανόνων και διαδικασιών για κρίσιμα ζητήματα, όπως οι διαδικασίες υποψηφιότητας και η χρονική διάρκεια της θητείας.
- **Σύσταση 2:** Ενίσχυση της κινητικότητας. Δημιουργία ενός ενιαίου συστήματος κατηγοριοποίησης των θέσεων εργασίας στη γενική κυβέρνηση και υποστήριξη της κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων, συμπεριλαμβανομένης της κινητικότητας μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και των άλλων τομέων της γενικής κυβέρνησης (αποκεντρωμένες διοικήσεις, νομικά πρόσωπα), μέσω της παροχής κατάλληλων κινήτρων και προγραμμάτων κατάρτισης. Προϋπόθεση για κάτι τέτοιο είναι ο δραστικός περιορισμός του αριθμού των κλάδων. Εναρμόνιση των αναγκών της υπηρεσίας (μισθοί, συντάξεις, άδειες, επιδόματα κλπ), έτσι ώστε να εντάσσονται στο σύστημα κατηγοριοποίησης των θέσεων εργασίας. Επέκταση του συστήματος των αποσπάσεων στη γενική κυβέρνηση, δημοσιοποίηση των

προσφερόμενων θέσεων εργασίας και οργάνωση ανοικτών διαγωνισμών για την κατάληψη κάθε θέσης.

- **Σύσταση 3:** Ενδυνάμωση του θεσμικού πλαισίου ώστε να προσδιορίζεται και να υλοποιείται μια συνολική στρατηγική διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού. Δημιουργία μιας κεντρικής «εργοδοτικής» υπηρεσίας για στρατηγικά ζητήματα διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού και εξασφάλιση ότι αυτή είναι αποτελεσματικά συντονισμένη με τις δημοσιονομικές υποχρεώσεις του Υπουργείου Οικονομικών. Επιλογή του επίκεφαλής της υπηρεσίας αυτής με μη πολιτικά κριτήρια.

- **Σύσταση 4:** Προώθηση ενός πλαισίου δικτύωσης ως προς τη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού. Εμπέδωση διαλόγου μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων για τον εκσυγχρονισμό της διοίκησης και κυρίως για την ενδυνάμωση των αξιών της δημόσιας υπηρεσίας και της ακεραιότητας. Δημιουργία ενός δικτύου διευθυντικών στελεχών που ασκούν παρόμοιες, σχετιζόμενες με τη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού αρμοδιότητες, ώστε να συναντώνται τακτικά, να μοιράζονται νέες γνώσεις, να εξασφαλίζουν αμοιβαία υποστήριξη και να επικοινωνούν με την κεντρική υπηρεσία διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού για υποστήριξη και συμβουλές.

- **Σύσταση 5:** Ανάπτυξη μιας συνεπούς και λεπτομερούς στρατηγικής για τη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού, που θα συνδέεται με συστηματικό τρόπο με μέτρα που λαμβάνονται σε άλλους τομείς της κυβερνητικής δραστηριότητας και ειδικότερα με τη διαχείριση του προϋπολογισμού και το στρατηγικό σχεδιασμό πολιτικής. Προτεραιότητα σε δράσεις διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού έτσι ώστε να εφαρμοστεί η στρατηγική, αφού αυτή έχει θεσπιστεί, σύμφωνα με τις κατωτέρω κατευθύνσεις.

- **Σύσταση 6:** Θέσπιση προγραμματισμού ανθρώπινου δυναμικού. Υιοθέτηση μιας προληπτικής προσέγγισης για την αναδιοργάνωση των Υπουργείων και τον προσανατολισμό της πολιτικής τους σε θέματα ανθρώπινου δυναμικού. Είναι αναμενόμενο ότι περιορισμοί στις προσλήψεις θα έχουν δραματικά αποτελέσματα. Για να αποφευχθεί η έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού στο άμεσο μέλλον, το ζήτημα αυτό πρέπει να τύχει ιδιαίτερης προσοχής.

- **Σύσταση 7:** Βελτίωση της κατάρτισης, στο πλαίσιο του ΕΚΔΔΑ. Θέσπιση ισχυρής και συνεχούς κατάρτισης των διευθυντικών στελεχών, που θα καλύπτει σειρά θεμάτων ενδιαφέροντος για προϊσταμένους διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού και προϊσταμένους γενικότερα: διαχείριση προϋπολογισμού, διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού, λήψη απόφασης βάσει εμπειρικών στοιχείων. Εξάλλου, η χαμηλή κινητικότητα μπορεί και αυτή σε κάποιο βαθμό να αντιμετωπισθεί μέσω της κατάρτισης, η οποία υποβοηθά την ευελιξία και την προσαρμοστικότητα. Για την ενίσχυση των δεξιοτήτων γενικά, είναι απαραίτητη η βελτίωση της κατάρτισης όλων των στελεχών.

- **Σύσταση 8:** Αύξηση της αυτονομίας των υπουργείων οριζοντίων αρμοδιοτήτων και των στελεχών που προΐστανται της διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού. Σταδιακή εισαγωγή της αλλαγής αυτής, λόγω της αναγκαιότητας πρότερης ανάπτυξης των απαραίτητων δεξιοτήτων και ικανοτήτων, έτσι ώστε να γίνει η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού. Σχεδιασμός της σειράς των αλλαγών: για παράδειγμα, η εισαγωγή μισθολογικού συστήματος με βάση τις επιδόσεις, έπεται της πλήρους ενσωμάτωσης ενός συστήματος διοίκησης της απόδοσης.

- **Σύσταση 9:** Μεταρρύθμιση του συνολικού συστήματος προσλήψεων στην κεντρική διοίκηση, με στόχο την καλύτερη αντιμετώπιση των αναγκών για προσωπικό στο υπηρεσιακό επίπεδο και την εκ των προτέρων διαχείριση ποιοτικών και ποσοτικών αλλαγών ως προς τις ανάγκες αυτές. Συστηματική μείωση των κενών θέσεων, όταν αυτές δεν αντιστοιχούν στις προσδοκώμενες ανάγκες.
- **Σύσταση 10:** Μεταρρύθμιση του συστήματος αξιολόγησης και προαγωγών, με στόχο τη δημιουργία κινήτρων για μεταρρυθμίσεις προς την βελτίωση της απόδοσης, οι οποίες έχουν ήδη δρομολογηθεί. Η αξιολόγηση της απόδοσης, είναι ένα αποτελεσματικό εργαλείο για την ανάδραση, τον εντοπισμό ελλείψεων σε δεξιότητες και για τη βελτίωση της παρακίνησης. Η διαδικασία πρέπει να εξελιχθεί σταδιακά. Έναρξη μέσω δύο πιλοτικών προγραμμάτων (σε διαφορετικές υπηρεσίες) για τη διοίκηση απόδοσης. Συνυπολογισμός της παραδοχής ότι η διοίκηση απόδοσης μπορεί να επιτευχθεί μόνο με την κατάλληλη κατάρτιση των διευθυντικών στελεχών. Μια βασική προϋπόθεση ενός μισθολογικού συστήματος με βάση την απόδοση είναι ότι μπορεί να εφαρμοσθεί αποτελεσματικά μόνο εάν η ατομική επίδοση μπορεί να μετρηθεί αντικειμενικά.

Σημειώσεις

1. Βάσει της *ILO Labour Statistics*.
2. Βάσει της *ILO Labour Statistics*.
3. Βάσει ΟΟΣΑ (2010).
4. Παρόλο που οι δημόσιοι υπάλληλοι προστατεύονται από αναγκαστικές μετακινήσεις σε διαφορετικές τοποθεσίες καθώς και από αποσπάσεις που συνεπάγονται απώλεια των αποδοχών ή υποβάθμιση, μπορούν να μετακινηθούν μεταξύ των οργανικών μονάδων εντός του ιδίου Υπουργείου.
5. Τα αποτελέσματα αυτά αντιφάσκουν με την έκθεση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης. Εκεί, οι υποθέσεις διαφθοράς εντοπίζονται κυρίως στους ΟΤΑ (20.5%), σε άλλους δημόσιους φορείς (19.2%) και στις Νομαρχίες (17.3%), ενώ το ποσοστό στα Υπουργεία είναι μόλις 6.1%.
6. Βλέπε τις μεθοδολογικές λεπτομέρειες στο Παράρτημα Δ.

Βιβλιογραφία

Ευρωβαρόμετρο (2009), *Attitudes of Europeans towards Corruption, Full Report*, TNS Opinion & Social, Brussels, *http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_325_en.pdf*.

ILO Labour Statistics (βάση δεδομένων).

OECD National Accounts (βάση δεδομένων).

ΟΟΣΑ (2002), *OECD Economic Surveys: Greece 2002*, εκδόσεις ΟΟΣΑ, Παρίσι, *http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-grc-2002-en*.

ΟΟΣΑ (2009a), "Civil protection", OECD Working Paper V6, unpublished, final version, April.

ΟΟΣΑ (2009b), "Food safety", OECD Working Paper V2, unpublished.

ΟΟΣΑ (2009c), "Human resource management in government", OECD Working Paper H5, unpublished.

ΟΟΣΑ (2009d), "Health", OECD Working Paper V5, unpublished, final version, April.

ΟΟΣΑ (2009e), "Improving the quality of public services", OECD Working Paper H4, unpublished, final version, June.

ΟΟΣΑ (2009f), "Improving regulation", OECD Working Paper H3, unpublished, final version, May.

ΟΟΣΑ (2009g), "Leading and enabling user-focused e-government", OECD Working Paper H7, unpublished.

ΟΟΣΑ (2009h), "Performance management as a strategic planning tool", OECD Working Paper H1b, unpublished, final version, April.

ΟΟΣΑ (2009i), "Strategic planning: Supporting coherent policy making and effective regulation (documentation centres)", OECD Working Paper H1a, unpublished, final version, April.

ΟΟΣΑ (2009j), "Supporting administrative change", OECD Working Paper H6, unpublished, final version, May.

ΟΟΣΑ (2009k), "Transparency and accountability in the public service", OECD Working Paper H2, unpublished, final version, July.

ΟΟΣΑ (2010), "2010 Survey on Strategic Human Resource Management in Central/Federal Governments of OECD Countries", GOV/PGC/PEM(2010)2, ΟΟΣΑ, Παρίσι,.

ΟΟΣΑ (2011), *Government at a Glance 2011*, εκδόσεις ΟΟΣΑ, Παρίσι, *http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en*.

Pelagidis, T. and M. Mitsopoulos (2011), *Understanding the Crisis in Greece: From Boom to Bust*, Palgrave Macmillan, New York, NY.

Υπουργείο Οικονομικών (2011), "Greece: Medium-Term Fiscal Strategy 2012-15", presentation document.

Κεφάλαιο 4

Προϋπολογισμός

Το παρόν κεφάλαιο εξετάζει τον προϋπολογισμό, τις χρηματοοικονομικές και λογιστικές δομές στην ελληνική κεντρική διοίκηση, καθώς και τις πρόσφατες προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις και μέλλουσες προκλήσεις. Καταλήγει σε έξι συστάσεις για τη βελτίωση των διαδικασιών έκδοσης προϋπολογισμού.

Σύνοψη ευρημάτων

Η πρόκληση της συλλογής δεδομένων

Όσον αφορά στη διαδικασία του προϋπολογισμού, στόχος της καταγραφής υπήρξε η συλλογή των δεδομένων, των σχετικών με τις δαπάνες, σε επίπεδο γενικών γραμματειών και γενικών διευθύνσεων, καθώς και η παρακολούθηση της εξέλιξής τους στα τελευταία χρόνια. Η καταγραφή αντιμετώπισε διάφορα προβλήματα:

- Τα στοιχεία για τον προϋπολογισμό των γενικών γραμματειών δεν ήταν άμεσα διαθέσιμα: στην πλειονότητα των περιπτώσεων, ο καταμερισμός των δαπανών σε συγκεκριμένους τομείς ήταν προβληματικός, παρά τη λεπτομερή διάρθρωση του προϋπολογισμού. Σε μερικές περιπτώσεις δεν κατέστη δυνατόν να παρασχεθούν δεδομένα.
- Η συλλογή των δεδομένων γινόταν πιο περίπλοκη λόγω τις ύπαρξης πολλαπλών «ειδικών οντοτήτων προϋπολογισμού» και/ή ειδικών κατηγοριών δαπανών στην πλειονότητα των υπουργείων.
- Σε ορισμένες περιπτώσεις (Υπουργεία Δικαιοσύνης, Παιδείας, Πολιτισμού, Ανάπτυξης και Υποδομών), οι προϋπολογισμοί σε επίπεδο υπουργείου περιλαμβάνουν δαπάνες για την αποζημίωση των υπαλλήλων σε άλλους δημόσιους φορείς (π.χ. τοπική αυτοδιοίκηση ή δημόσιες υπηρεσίες) και δεν υπάρχει σαφής διάκριση μεταξύ αυτών των δαπανών και των δαπανών για αποζημίωση του προσωπικού της κεντρικής υπηρεσίας.

Αυτές οι παρατηρήσεις συμβαδίζουν με τα συμπεράσματα ποικίλων πρόσφατων ερευνών σχετικών με τις διαδικασίες προϋπολογισμού στην Ελλάδα[1].

Τους τελευταίους μήνες, η κυβέρνηση έχει εξαγγείλει ένα σύνολο βασικών μεταρρυθμίσεων στο χρηματοοικονομικό τομέα και στο δημόσιο λογιστικό, αλλά και στον τομέα του προϋπολογισμού, οι οποίες μπορούν να οδηγήσουν σε σημαντικές βελτιώσεις

Ανάμεσα στα μέτρα που περιλαμβάνονται στο Μνημόνιο (MOU) μεταξύ της Ελλάδας και της Τρόικα, δίνεται προτεραιότητα στις μεταρρυθμίσεις για τον προϋπολογισμό και την οικονομική διαχείριση, με δεδηλωμένο το στόχο της αντιμετώπισης τόσο των βραχυπρόθεσμων δημοσιονομικών προκλήσεων όσο και των θεμάτων των μακροπρόθεσμων επιδόσεων, της λογοδοσίας και της διαφάνειας. Στο πλαίσιο των παραπάνω, ο ν. 3871/2010 για τη Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη έχει θέσει το νέο πλαίσιο για την προετοιμασία του προϋπολογισμού και τις υποχρεώσεις εκτέλεσης και παρακολούθησής του. Ο νέος νόμος εισήγαγε μια τριετή στρατηγική δημοσιονομικής διαχείρισης και προϋπολογισμού (συμπεριλαμβανομένου των κυβερνητικών στόχων), καθώς και θέσπισης προϋπολογισμού «εκ των άνω», με ανώτατα όρια στις δαπάνες και συχνές δημοσιονομικές εκθέσεις. Έχει λάβει μέτρα για τον εκσυγχρονισμό των ελέγχων και την ενδυνάμωση της λογοδοσίας και της διαφάνειας. Ορισμένα από τα στοιχεία του ήδη έχουν τεθεί σε ισχύ για την προετοιμασία του προϋπολογισμού του 2011, αλλά αρκετά εξαρτώνται ακόμα από τις αποφάσεις εφαρμογής.

Η διαδικασία μεταρρύθμισης δεν έχει σε καμιά περίπτωση ολοκληρωθεί

Η αναθεώρηση του Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής του Ιουλίου του 2011 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2011), αναφέρει ότι οι απαιτούμενες μεταρρυθμίσεις στη δημοσιονομική διαχείριση έχουν εν μέρει υλοποιηθεί, ενώ τα μέτρα για την ενίσχυση των ελέγχων των δαπανών χρήζουν περαιτέρω βελτιώσεων. Παρόλο που έχει γίνει σημαντική πρόοδος για την ενίσχυση του προϋπολογισμού, με την εισαγωγή ενός πρώτου μεσοπρόθεσμου πλαισίου και μιας νέας κωδικοποίησης του προϋπολογισμού, παραμένουν σημαντικές προκλήσεις στους τομείς των εξόδων και της τακτικής υποβολής εκθέσεων.

Μέχρι σήμερα δεν είναι ξεκάθαρη η έκταση και ο τρόπος κατά τον οποίον θα μετασχηματιστούν οι ήδη υπάρχουσες διαδικασίες και πρακτικές σύνταξης του προϋπολογισμού. Λαμβάνοντας υπόψη τους παραπάνω περιορισμούς, τα ακόλουθα κεφάλαια αναλύουν τις μεταρρυθμίσεις με βάση τις μακροχρόνια υφιστάμενες ανεπάρκειες στις διαδικασίες του προϋπολογισμού και στοχεύουν στην αξιολόγηση του μέτρου στο οποίο οι μεταρρυθμίσεις αυτές θα μπορούσαν να βελτιώσουν την κατάσταση.

Το Κέντρο Διακυβέρνησης και το Υπουργείο Οικονομικών δεν έχουν ισχυρό έλεγχο στη διαμόρφωση του προϋπολογισμού

Όσον αφορά στη διαμόρφωση του προϋπολογισμού, τα δύο παραδοσιακά στοιχεία του προϋπολογισμού της ελληνικής κυβέρνησης ήταν η έλλειψη ισχυρών μηχανισμών «εκ των άνω» και ο προσανατολισμός προς την εξαντλητική λεπτομέρεια στις εισροές. Ο συνδυασμός τους οδήγησε σε εξασθένηση της δυνατότητας του Κέντρου Διακυβέρνησης να παρακολουθεί και να ελέγχει τις δαπάνες και να διασφαλίζει τον συντονισμό υπουργικών πρωτοβουλιών.

Ο προϋπολογισμός διαμορφώνεται σε μεγάλο βαθμό από «κάτω προς τα πάνω»

Η διαδικασία σύνταξης προϋπολογισμού συνήθως εκκινεί με την επεξεργασία από το Υπουργείο Οικονομικών (Διεύθυνση Μακροοικονομικής Ανάλυσης και Προβλέψεων) των μακροοικονομικών προβλέψεων για το έτος προϋπολογισμού, καθώς και για τα επόμενα δύο έτη. Τα υπουργεία οριζοντίων αρμοδιοτήτων, όμως, δε χρειάζεται να εφαρμόσουν αυτό το πλαίσιο και μπορούν να βασίσουν την υποβολή των προϋπολογισμών τους στις δικές τους προβλέψεις. Σαν αποτέλεσμα:

- Στην καλύτερη περίπτωση, ικανά στελέχη – τα οποία δεν είναι άφθονα στην ελληνική διοίκηση, σπαταλώνται ασχολούμενα με την αναπαραγωγή μακροοικονομικών προβλέψεων σε κάθε υπουργείο. Στη χειρότερη, ορισμένα υπουργεία βασίζουν τον προϋπολογισμό τους σε λανθασμένες υποθέσεις, βασισμένες σε ανεπαρκή τεχνογνωσία.
- Το σύνολο του προϋπολογισμού δεν παρουσιάζει συνέπεια.

Στα προηγούμενα χρόνια, η σύνταξη του προϋπολογισμού ήταν κατά ένα μεγάλο μέρος μια «από κάτω προς τα πάνω» διαδικασία. Τα αρμόδια υπουργεία είχαν μεγάλο βαθμό ελευθερίας κατά τη διάθεση των πόρων με ελάχιστη έγκαιρη καθοδήγηση από τον Πρωθυπουργό, το Υπουργικό Συμβούλιο ή το Υπουργείο Οικονομικών. Αυτή η έλλειψη έγκαιρης καθοδήγησης κυρίως αφορούσε στα κονδύλια για πρωτοβουλίες για νέες πολιτικές, καθώς η μισθολογική δαπάνη, στο πλαίσιο της τρέχουσας πολιτικής, ελεγχόταν κεντρικά.

Η συνεδρίαση του Υπουργικού Συμβουλίου αφορούσε μια γενική συζήτηση σχετικά με τον προϋπολογισμό, αλλά χωρίς αναφορές στις συνολικές πολιτικές προτεραιότητες ή στις δημοσιονομικές εξελίξεις σε υπουργικό επίπεδο. Πέραν των, λίγο πολύ, στερεότυπων υπολογισμών των δαπανών για το προσωπικό, δεν δίνονταν ανώτατα όρια δαπανών από το Υπουργικό Συμβούλιο στα υπουργεία ούτε σε αυτό το στάδιο, ούτε σε μεταγενέστερο στάδιο της διαδικασίας του προϋπολογισμού. Η πρωτοβουλία για νέες πολιτικές και δημοσιονομικά μέτρα παρέμενε στους αρμόδιους υπουργούς.

Αυτή η οργάνωση της διαδικασίας κατάρτισης του προϋπολογισμού, δεν έδινε κίνητρα στους αρμόδιους υπουργούς ώστε να εστιάζουν στην ανακατανομή και ιεράρχηση, αντί να ζητούν πρόσθετα κονδύλια, και συχνά οδήγησε σε ισχυρές πιέσεις στην πλευρά των δαπανών. Αντίθετα μια διαδικασία «εκ των άνω», όπου λαμβάνεται εκ των προτέρων απόφαση για το συνολικό επίπεδο δαπανών, οι οποίες μετά εξειδικεύονται σε οροφές για τις δαπάνες ανά υπουργείο, έχει αποδειχθεί ότι είναι πιο αποτελεσματική για τον περιορισμό του κόστους και τη λήψη δημοσιονομικών αποφάσεων εντός των αρμόδιων υπουργείων.

Όσο στα αρμόδια υπουργεία δεν ετίθεντο περιορισμοί κατά την αρχική φάση της προετοιμασίας του προϋπολογισμού, οι καταχωρήσεις ήταν συστηματικά πάνω από τα επίπεδα τα οποία, με δεδομένες τις εκτιμήσεις για τα έσοδα, θα εναρμονίζονται με τους στόχους για το έλλειμμα. Αυτή ήταν η απαρχή της διαδικασίας πολιτικής ιεράρχησης. Οι δαπάνες που προτείνονταν από τα υπουργεία ενδέχετο να είναι υπερβολικά μεγάλες σε σύγκριση με τα τελικά αποτελέσματα. Οι προτάσεις για τις δαπάνες αρχικά συζητούνταν σε χαμηλότερα επίπεδα, και εάν δεν ήταν εφικτή μια συμφωνία, η συζήτηση αυτή εμετατίθετο στο επόμενο ιεραρχικό επίπεδο, έως ότου έφτανε και σε επίπεδο υπουργού. Εάν ο αρμόδιος Υπουργός και ο Υπουργός Οικονομικών δεν κατέληγαν σε συμφωνία, τελικά απεφάσιζε ο Πρωθυπουργός. Αυτό δεν συνέβαινε συχνά, όμως μπορούσε να συμβεί περιστασιακά κατά τον κύκλο του προϋπολογισμού.

Η έλλειψη ορισμού μιας οροφής δαπανών «εκ των άνω», σήμαινε ότι το Υπουργείο Οικονομικών έπρεπε να εστιάζει στην συγκράτηση των αυξήσεων στις επιμέρους δαπάνες, πράγμα του άφηνε λιγότερο χρόνο να εστιάσει στη διεξοδική ανάλυση μειζόνων τομέων δαπανών. Σε ορισμένες περιπτώσεις, το Υπουργείο Οικονομικών – και γενικότερα η Κυβέρνηση – ενδέχετο ακόμη και να αγνοούσε το συνολικό μέγεθος των δαπανών του προϋπολογισμού.

Επιπροσθέτως, ο προϋπολογισμός συντάσσονταν για την περίοδο ενός μόνο έτους. Έτσι, όταν οι δημοσιονομικοί στόχοι που περιλαμβάνονταν στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης δεν μπορούσαν να επιτευχθούν εντός των μεσοπρόθεσμων μακροοικονομικών προβλέψεων, οι αποκλίσεις καλύπτονταν με μη προσδιορισμένα ή ενδεικτικά μεγέθη τα οποία δε σχετίζονταν με τα πραγματικά προβλεπόμενα μεγέθη. Υπήρχε επομένως η τάση κατά τη διαδικασία του προϋπολογισμού, να καταγράφονται μεγέθη που συσκότιζαν την ύπαρξη αποκλίσεων.

Το αποτέλεσμα ήταν μια αποδυνάμωση της ικανότητας του Κέντρου Διακυβέρνησης να προωθεί νέες κατευθύνσεις και να εφαρμόζει μια στρατηγική για το σύνολο της κυβέρνησης μέσα από τον προϋπολογισμό.

Εντός του πλαισίου των δημοσιονομικών-διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων του Μνημονίου, το Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Στρατηγικής, που κυρώθηκε από το Κοινοβούλιο τον Ιούνιο του 2011, έχει θέσει **οροφή δαπανών για πολλαπλά έτη στα υπουργεία οριζοντίων αρμοδιοτήτων, αλλά και στο συνολικό κρατικό προϋπολογισμό, για πρώτη φορά στην Ελλάδα**. Επίσης θέτει συγκεκριμένες

προβλέψεις για τα έσοδα, τις δαπάνες και τα ελλείμματα στους διάφορους τομείς της γενικής κυβέρνησης.

Επιπλέον, με στόχο την ενίσχυση της εφαρμογής των πρωτοβουλιών για τη μεταρρύθμιση της οικονομικής διαχείρισης, δημιουργήθηκαν επιτροπές συντονισμού οι οποίες θα αναλάβουν την προετοιμασία του προϋπολογισμού, τη σύνταξη δημοσιονομικών εκθέσεων αναφοράς και την εισαγωγή των δεσμεύσεων της συμφωνίας. Αυτές οι επιτροπές θα επιδιώξουν ποικίλους στόχους αποδοτικότητας, όπως η έκδοση της Μεσοπρόθεσμης Δημοσιονομικής Στρατηγικής, η μείωση των αποκλίσεων των δημοσιονομικών εκθέσεων, η ολοκλήρωση της εφαρμογής των δεσμεύσεων και ο περιορισμός των καθυστερούμενων οφειλών. Θα εποπτεύονται από έναν κεντρικό συντονιστή και θα υποβάλλουν εκθέσεις προόδου προς το Υπουργείο Οικονομικών.

Ο προϋπολογισμός είναι υπερβολικά λεπτομερής και προσανατολισμένος προς τις εισροές

Δεν υπήρξε σχεδόν καμία χρήση των πληροφοριών εκροής που σχετίζονται με τα αποτελέσματα και τις επιδόσεις, στη διαδικασία του προϋπολογισμού. Προς το παρόν, ο ελληνικός προϋπολογισμός περιέχει περίπου 14.000 καταχωρήσεις σύμφωνα με μια ταξινόμηση θεσμική και οικονομική. Η θεσμική ταξινόμηση περιλαμβάνει αρκετά επίπεδα, ξεκινώντας από το επίπεδο του αρμόδιου υπουργείου και φτάνοντας μέχρι τις μονάδες που πραγματοποιούν τις δαπάνες. Οι πιστώσεις του τακτικού προϋπολογισμού (ο προϋπολογισμός δημοσίων επενδύσεων προσδιορίζει τις επενδυτικές δαπάνες) καθορίζονται με τη σειρά τους σύμφωνα με την οικονομική ταξινόμηση, δηλαδή κατηγορίες δαπανών για τις οποίες μπορούν να υπάρχουν διαθέσιμα κεφάλαια: *i)* οι μισθοί και τα ημερομίσθια, *ii)* τα λειτουργικά έξοδα, *iii)* οι επιδοτήσεις και επιχορηγήσεις *iv)* επιστρεφόμενοι πόροι, *v)* οι συντάξεις, *vi)* τα διάφορα έξοδα, και *vii)* οι τόκοι επί του δημοσίου χρέους.

Εν γένει, οι παραπάνω λεπτομερείς προδιαγραφές έχουν δημιουργήσει μια σειρά από προβλήματα:

- Ο ετήσιος προϋπολογισμός αποτελείται από εκτεταμένες ενότητες με αναλυτικούς πίνακες, όπου η εκτενής λεπτομέρεια καθιστά δύσκολη τη γενική άποψη και ανάλυση του προϋπολογισμού. Αυτό ισχύει ακόμη και αν υπάρχουν συνοπτικοί πίνακες που περιλαμβάνονται στην εισαγωγική έκθεση του προϋπολογισμού.
- Δεύτερον, οι λεπτομερείς προδιαγραφές καθιστούν δύσκολη την αντιμετώπιση των συνεχώς μεταβαλλόμενων περιστάσεων κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης του προϋπολογισμού από τις μονάδες οι οποίες πραγματοποιούν τις δαπάνες, χωρίς την έγκριση ανακατανομής κονδυλίων από το Υπουργείο Οικονομικών (βλ. επίσης παρακάτω, τα σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού).
- Τρίτον, δίνει στους προϊσταμένους των μονάδων που πραγματοποιούν τις δαπάνες ελάχιστα περιθώρια ελιγμών για την αποτελεσματική οργάνωση των δραστηριοτήτων τους (δηλαδή να λαμβάνουν αποφάσεις σχετικά με το μείγμα εισροών), εφόσον οι πιστώσεις συνδέονται με συγκεκριμένες κατηγορίες δαπανών. Επίσης, θα μπορούσε να οδηγήσει σε λιγότερη ευθύνη και λογοδοσία εκ μέρους των προϊσταμένων, επειδή αισθάνονται ότι τα πάντα είναι προαποφασισμένα σε ανώτερο επίπεδο, ενώ δεν δίνεται καμία ευθύνη στους ίδιους για την εκπλήρωση της αποστολής τους.

Πράγματι, το άκαμπτο και πολύπλοκο σύστημα συνεχούς παρακολούθησης, από τη Διεύθυνση Προϋπολογισμού και τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου του Υπουργείου Οικονομικών, θεωρείται από πολλούς ως μια ανταπόκριση στον ανεπαρκή βαθμό ευθύνης και λογοδοσίας των υπουργείων οριζοντίων αρμοδιοτήτων.

Από το 2008, το Υπουργείο Οικονομικών έχει αρχίσει να αναλαμβάνει έναν πιο ενεργό μεταρρυθμιστικό ρόλο στην προώθηση της κατάρτισης του προϋπολογισμού προγραμμάτων (βλ. Πλαίσιο 4.1). Το 2009, παρουσίασε μια επισκόπηση του προϋπολογισμού προγραμμάτων που είχε υποβληθεί από τα υπουργεία και έκανε προτάσεις για τον καθορισμό στόχων και μέτρων απόδοσης, τα οποία ήταν απαραίτητα για την παροχή κινήτρων στα αρμόδια υπουργεία. Ως αποτέλεσμα, ο προϋπολογισμός έχει πλέον μετατοπιστεί από τις απλές κατανομές των εισροών σε μια λεπτομερέστερη οικονομική κατηγοριοποίηση, με έμφαση στα αποτελέσματα.

Πλαίσιο 4.1. **Η εισαγωγή του προϋπολογισμού προγραμμάτων στην Ελλάδα**

Η ελληνική κυβέρνηση, αρχίζοντας με τον προϋπολογισμό του 2008, ξεκίνησε μεταρρυθμίσεις στον προϋπολογισμό, στις λογιστικές μεθόδους και στο δημοσιονομικό έλεγχο των διαδικασιών, με στόχο την αύξηση της αποδοτικότητας των δαπανών και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας. Για την επίτευξη των μεταρρυθμίσεων στο δημόσιο λογιστικό και στον προϋπολογισμό αντίστοιχα, συστάθηκαν δύο γραφεία στο Υπουργείο Οικονομικών. Στο Γραφείο Λογαριασμών Λογιστηρίου χρεώθηκε η θέσπιση ενός νέου λογιστικού συστήματος για τη διευκόλυνση της έγκαιρης και ακριβέστερης χρηματοοικονομικής πληροφόρησης. Η Κυβερνητική Μονάδα Μεταρρύθμισης του Προϋπολογισμού (ΚΜΜΠ) συστάθηκε για να οδηγήσει τη μετάβαση από την κατάρτιση του προϋπολογισμού με βάση τις εισροές, σε έναν προϋπολογισμό προγραμμάτων προσανατολισμένο στα αποτελέσματα. Η ΚΜΜΠ είχε επίσης την ευρύτερη αποστολή της εισαγωγής αλλαγών στο ελληνικό σύστημα προϋπολογισμού, με σκοπό να γίνεται η κατάρτισή του από την κορυφή προς τη βάση και να καταρτίζεται μεσοπρόθεσμα.

Σαν ένα πρώτο βήμα για την εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων, η ΚΜΜΠ ανέπτυξε ένα πρότυπο πρόγραμμα δόμησης του προϋπολογισμού που περιλήφθηκε στον προϋπολογισμό του 2008. Ο πρότυπος προϋπολογισμός παρουσίαζε τον ελληνικό προϋπολογισμό με βάση τη λειτουργία, τη βασική οικονομική κατηγορία και το Εθνικό Σχέδιο Προγραμμάτων του κάθε Υπουργείου. Η λειτουργική ταξινόμηση έγινε με βάση την Ταξινόμηση των Κρατικών Λειτουργιών (ΤΚΛ), με μία λειτουργία για τα έσοδα και 12 για τις δαπάνες. Παράλληλα εντοπίζονταν εβδομήντα τρία μεγάλα προγράμματα, ενώ παρουσιάστηκαν εκτιμήσεις για τις τακτικές δαπάνες, τον προϋπολογισμό των επενδύσεων και τις συνολικές δαπάνες. Η παρουσίαση του προϋπολογισμού προγραμμάτων για τον πολιτισμό, τη θρησκεία και τον αθλητισμό στο παράρτημα του προϋπολογισμού του 2008 ήταν η πρώτη ενοποιημένη παρουσίαση του προϋπολογισμού ανά λειτουργία, η οποία παρουσιάστηκε από την ελληνική κυβέρνηση.

Στον προϋπολογισμό του 2009, το Υπουργείο Οικονομικών παρουσίασε ένα Εθνικό Σχέδιο Προγραμμάτων δομημένο σε 12 λειτουργίες, 80 προγράμματα και 710 ενέργειες. Το Υπουργείο Οικονομικών παρείχε προβλέψεις του προϋπολογισμού με βάση το πρόγραμμα κάθε υπουργείου καθώς και λεπτομερείς προϋπολογισμούς προγραμμάτων, που καθόριζαν τους στόχους, τις δράσεις και τους δείκτες απόδοσης για τέσσερα πιλοτικά προγράμματα: το «Αστυνομία και Πυροσβεστικές Υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών», το «Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση» του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων και το «πρόγραμμα Γενικής Γραμματείας Αθλητισμού» του Υπουργείου Πολιτισμού. Για τον προϋπολογισμό του 2010, το Υπουργείο Οικονομικών ανέπτυξε 27 πιλοτικά προγράμματα, με τουλάχιστον 1 πιλοτικό πρόγραμμα για κάθε υπουργείο.

Η εμπειρία από τα πιλοτικά προγράμματα παρουσιάσθηκε σε μια προσθήκη στον προϋπολογισμό του 2010. Κάποιες υπηρεσίες όπως η Αστυνομία και η Πυροσβεστική του Υπουργείου Εσωτερικών σημείωσαν σημαντική πρόοδο στον καθορισμό των προγραμμάτων και τη μέτρηση των αποτελεσμάτων, σε σχέση με άλλες υπηρεσίες.

Ωστόσο, **η πλειοψηφία των μέτρων στα οποία γίνεται αναφορά στο κείμενο του προϋπολογισμού για το έτος 2010 αφορούν εκροές και όχι αποτελέσματα.** Η βελτίωση της διάρθρωσης των προϋπολογισμών προγραμμάτων απαιτεί αλλαγή της χρησιμοποιούμενης σήμερα οικονομικής ταξινόμησης των δαπανών, σε συμφωνία με τα διεθνή πρότυπα. Επιπλέον, η εμπειρία από την κατάρτιση προϋπολογισμών προγραμμάτων οδήγησε στην εξαγωγή δύο σημαντικών συμπερασμάτων, που παραμένουν επίκαιρα:

1. Παρατηρείται σοβαρή έλλειψη στη διάθεση ανθρώπινων πόρων για τον συντονισμό και την επιθεώρηση των προϋπολογισμών στο επίπεδο των υπουργείων. Για παράδειγμα, το Υπουργείο Δικαιοσύνης διαθέτει ένα μόνο δημόσιο λειτουργό αρμόδιο για θέματα που αφορούν τον προϋπολογισμό σε επίπεδο υπουργείου.
2. Διαπιστώνεται έλλειμμα στον συντονισμό μεταξύ των επιμέρους υπηρεσιακών μονάδων των υπουργείων σε ότι αφορά στην κατάρτιση του προϋπολογισμού.

Η Βουλή διαδραματίζει τυπικό μόνο ρόλο κατά την έγκριση του προϋπολογισμού

Ο ρόλος που καλείται να διαδραματίσει η Βουλή κατά τη διαδικασία έγκρισης του προϋπολογισμού ρυθμίζεται από τη διάταξη του άρθρου 79 παράγραφος 3 του Συντάγματος της Ελλάδος.

Σύμφωνα με το εν λόγω άρθρο, η Βουλή πρέπει να τοποθετηθεί επισήμως επί του προϋπολογισμού πριν από την παρουσίασή του. Την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου ο Υπουργός των Οικονομικών καταθέτει προσχέδιο του προϋπολογισμού στην αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή για τη διατύπωση παρατηρήσεων, που θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την οριστικοποίηση της πρότασης επί του προϋπολογισμού. Στην πράξη, ωστόσο, η συζήτηση που προηγείται της κατάθεσης της πρότασης επί του προϋπολογισμού φαίνεται να μην ασκεί ουσιαστική επίδραση στην ακολουθούμενη επί του προϋπολογισμού πολιτική, καθώς το προσχέδιο που παρουσιάζεται τον Οκτώβριο και ο προϋπολογισμός που παρουσιάζεται το Νοέμβριο είναι σε μεγάλο βαθμό ταυτόσημα.

Σύμφωνα πάντοτε με το εν λόγω άρθρο, ο Υπουργός Οικονομικών εισάγει τον προϋπολογισμό στη Βουλή, 40 τουλάχιστον ημέρες πριν από την έναρξη του οικονομικού έτους. Στον προϋπολογισμό που κατατίθεται στη Βουλή περιλαμβάνεται ο τακτικός προϋπολογισμός καθώς επίσης και το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων. Σε κάθε περίπτωση, και σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 5 του Κώδικα για το Δημόσιο Λογιστικό, απαιτείται αναλυτική οργανική ταξινόμηση των στοιχείων του προϋπολογισμού.

Κατά παράδοση, ο προϋπολογισμός συνοδευόταν από εισηγητική έκθεση επί των οικονομικών εξελίξεων και της κυβερνητικής πολιτικής. Στα έγγραφα τεκμηρίωσης του προϋπολογισμού περιλαμβάνονταν επίσης πληροφορίες σχετικά με τις κρατικές εγγυήσεις και τις φορολογικές δαπάνες όχι όμως και προβλέψεις σε βάθος περισσότερων του ενός ετών. Επιπλέον, **η Βουλή δεν είχε στη διάθεσή της εκτενή πληροφόρηση για το σύνολο του δημόσιου τομέα, συμπεριλαμβανομένων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης και άλλων δημόσιων οργανισμών**. Υπήρχε πληροφόρηση σχετικά με κάποια εκτός προϋπολογισμού κονδύλια, όμως η Βουλή ενέκρινε μόνο συνεισφορές στα έσοδά τους με μορφή ενισχύσεων από τον προϋπολογισμό. Ως εκ τούτου, τα διαθέσιμα έγγραφα τεκμηρίωσης χαρακτηρίζονταν από έλλειψη πληρότητας και είχαν περιορισμένη μόνο χρησιμότητα σε ό,τι αφορά στο διεξοδικό έλεγχο της κυβερνητικής πολιτικής.

Μετά την παρουσίασή του από τον Υπουργό Οικονομικών, ο προϋπολογισμός υπεβάλετο στην Διαρκή Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων της Βουλής για εξέταση. Ωστόσο, η Βουλή δεν διέθετε ανεξάρτητη διερευνητική δυνατότητα προκειμένου να υποστηριχθεί η ανάλυση κατά τη διάρκεια της διαδικασίας.

Τέλος, μετά την ολοκλήρωση της συζήτησης επί του προϋπολογισμού ενώπιον της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων, σχετική έκθεση εδιαβιβάζετο στο αρμόδιο Τμήμα της Βουλής τουλάχιστον τρεις ημέρες πριν από την έναρξη της συζήτησης ενώπιον της Ολομέλειας. Πρώτος ελάμβανε το λόγο ο Υπουργός των Οικονομικών, ο οποίος εισηγείτο τον προϋπολογισμό με την εναρκτήρια δήλωσή του, ενώ στη συνέχεια δινόταν η δυνατότητα στα διάφορα κόμματα να τοποθετηθούν επί του προϋπολογισμού. Η συζήτηση επί του νομοσχεδίου του προϋπολογισμού ολοκληρωνόταν τη δωδεκάτη νυχτερινή ώρα της τελευταίας συνεδρίασης και ακολουθούσε αμέσως ψηφοφορία της Ολομέλειας της Βουλής. Σε περίπτωση καταψήφισης του προϋπολογισμού, η θητεία της κυβέρνησης τερματιζόταν, ωστόσο κάτι τέτοιο δεν έχει συμβεί ποτέ μέχρι σήμερα. Η διαδικασία ψήφισης στην Ολομέλεια, η οποία είναι καθορισμένη από τον Κανονισμό της Βουλής, έπαιρνε την μορφή υπερψήφισης ή καταψήφισης του σχετικού νομοσχεδίου με ενιαία ψηφοφορία επί της πρότασης. **Το γεγονός αυτό απέκλειε το ενδεχόμενο τροποποιήσεων και η κοινοβουλευτική διαδικασία δεν επέφερε καμία αλλαγή στον προϋπολογισμό, όπως αυτός παρουσιαζόταν από την εκτελεστική εξουσία.** Η συζήτηση επί του νομοσχεδίου για τον προϋπολογισμό θα χαρακτηριζόταν για το λόγο αυτό ως μια κατ' ουσία τυπική διαδικασία.

Ο νόμος 3871/2010 εισήγαγε μια σειρά από αλλαγές προκειμένου να ενισχυθεί ο ρόλος της Βουλής στην προετοιμασία και εκτέλεση του προϋπολογισμού (άρθρα 11 και 15), συμπεριλαμβανομένης της σύστασης Γραφείου Προϋπολογισμού της Βουλής. Δεν μένει παρά να φανεί το πώς θα εφαρμοστούν στην πράξη οι διατάξεις του νόμου αυτού.

Παρατηρείται έλλειψη μέσων αποτελεσματικής εποπτείας επί της πολύπλοκης διαδικασίας εκτέλεσης του προϋπολογισμού

Ο έλεγχος της εκτέλεσης του προϋπολογισμού επικεντρώνεται στον έλεγχο της νομιμότητας

Η εφαρμογή του ελληνικού προϋπολογισμού εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κατά περίπτωση υπουργείων, ωστόσο ο έλεγχος που ασκεί το Υπουργείο Οικονομικών στη φάση της εκτέλεσης είναι πολύ εντονότερος από τον έλεγχο που ασκεί στη φάση της εκπόνησης του προϋπολογισμού, καθώς εμπλέκεται στην τριμηνιαία διάθεση του προϋπολογισμού και στην εξέταση ενδεχόμενων τροποποιήσεων στον προϋπολογισμό.

Η εκτέλεση του προϋπολογισμού διαφέρει ανάλογα με τη κατηγορία των δαπανών. Οι πληρωμές μισθών, ημερομισθίων και συντάξεων πραγματοποιούνται σύμφωνα με απλές διαδικασίες που έχουν θεσπιστεί από τη νομοθεσία. Όπως αναφέρεται στο Κεφάλαιο 3 της παρούσας έκθεσης, το μισθολόγιο των δημόσιων λειτουργών ορίζεται από το Υπουργείο Οικονομικών. Ο προϋπολογισμός για τη μισθοδοσία θεωρείται ανελαστική δαπάνη και προκειμένου για την εκτέλεσή του δεν υπόκειται σε εκτεταμένο έλεγχο πριν την πληρωμή. Οι πληρωμές των ελαστικών δαπανών, όπως οι επιδοτήσεις, οι μεταφορές πιστώσεων μεταξύ διαφορετικών φορέων (υπουργείων) και οι προμήθειες πρέπει να συμφωνούν με τη νομοθεσία, να συνάδουν με τις εγκεκριμένες διαθέσεις των πιστώσεων και να υποβάλλονται σε ουσιαστικό έλεγχο πριν την πληρωμή. Για τις

επενδυτικές δαπάνες, η Διεύθυνση Δημοσίων Επενδύσεων εκδίδει τριμηνιαία ανώτατα όρια δαπανών και τα υπουργεία καταρτίζουν σχέδια χρηματοδότησης των επενδύσεων με βάση τα οικεία χρονοδιαγράμματα.

Σε κάθε Υπουργείο λειτουργεί τουλάχιστον μία οργανική μονάδα στις αρμοδιότητες της οποίας συνήθως εμπίπτουν τόσο ο προϋπολογισμός όσο και η τήρηση λογιστικών στοιχείων. Στις βασικές αρμοδιότητες των οργανικών μονάδων αυτών υπάγονται:

- η συλλογή και μελέτη των απαραίτητων εγγράφων τεκμηρίωσης που απαιτούνται για την κατάρτιση και τροποποίηση του προϋπολογισμού του Υπουργείου,·
- η συλλογή, εξέταση και αποστολή προς τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου του Υπουργείου Οικονομικών των εγγράφων τεκμηρίωσης που απαιτούνται για την επαλήθευση των δαπανών του Υπουργείου (με την εξαίρεση ορισμένων υποχρεωτικών δαπανών),·
- η προετοιμασία και έγκριση των πληρωμών για ορισμένες από τις υποχρεωτικές δαπάνες (μισθοί, ενοίκια),·
- η (απαραίτητη για την καλή λειτουργία του Υπουργείου) εξασφάλιση κτιριακών εγκαταστάσεων, προμήθεια εξοπλισμών αλλά και η συντήρηση αυτών,
- το αναλώσιμο υλικό.

Τα υπουργεία επιβλέπουν τα οικονομικά στοιχεία των εκτελεστικών φορέων και λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου που εποπτεύονται από αυτά, όπως τα νοσοκομεία και τα πανεπιστήμια (βλ. Παράρτημα Γ).

Όλες οι συναλλαγές που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο εκτέλεσης του προϋπολογισμού ελέγχονται για τη νομιμότητα και κανονικότητά τους από το Υπουργείο Οικονομικών και το Ελεγκτικό Συνέδριο. Το Ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί τον ανώτατο θεσμό δημοσιονομικού ελέγχου της Ελλάδας. Οι ρίζες του χρονολογούνται από το 1833, οπότε και δημιουργήθηκε στα πρότυπα του Γαλλικού *Cour des Comptes*. Το 1887, το Ελεγκτικό Συνέδριο απέκτησε την αρμοδιότητα δημοσιονομικού προελέγχου ή προληπτικού ελέγχου, η οποία έκτοτε έχει διατηρηθεί ως βασική συνιστώσα της δικαιοδοσίας του.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί μέρος του δικαστικού σώματος και αποτελεί την ανώτατη δικαστική αρχή για θέματα που αφορούν στα δημόσια οικονομικά. Διαθέτει την εξουσία επιβολής κυρώσεων σε δημόσιους λειτουργούς που καταχρώνται δημόσιο χρήμα. Στην αρμοδιότητά του υπάγονται τα υπουργεία της κεντρικής διοίκησης, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και άλλοι φορείς του δημόσιου τομέα, ενώ δεν υπάγονται τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου. Επιπλέον, για λόγους εθνικής ασφάλειας εξαιρούνται από τον εξωτερικό δημοσιονομικό και κοινοβουλευτικό έλεγχο οι απόρρητες δαπάνες της αμυντικής και διεθνούς πολιτικής της χώρας, συμπεριλαμβανομένων των αμυντικών προμηθειών. Το προσωπικό του Ελεγκτικού Συνεδρίου αριθμούσε 650 άτομα το 2008, εκ των οποίων τα 400 ασκούσαν ελεγκτικές αρμοδιότητες. Στο επίκεντρο των δημοσιονομικών ελέγχων του δικαστηρίου βρίσκεται η νομιμότητα και κανονικότητα των δαπανών. Το συνταγματικό πλαίσιο υποχρεώνει το δικαστήριο να διενεργεί δημοσιονομικούς ελέγχους, τόσο εκ των προτέρων όσο και εκ των υστέρων, δηλαδή ελέγχους πριν και μετά την πραγματοποίηση της δαπάνης. Βασικό χαρακτηριστικό των δημοσιονομικών ελέγχων του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα είναι **η έκταση της αλληλοεπικάλυψης των ελέγχων που διεξάγονται από το Υπουργείο Οικονομικών (Υπηρεσία Δημοσιονομικών Ελέγχων) και το Ελεγκτικό Συνέδριο.**

Μέχρι την ψήφιση του νόμου 3871/2010, η κοινοβουλευτική συμμετοχή στην εκτέλεση του προϋπολογισμού ήταν περιορισμένη. Η Διαρκής Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων δεν προέβαινε σε εξέταση των μηνιαίων ενημερώσεων επί των πραγματικών εξόδων και εσόδων του προϋπολογισμού που δίνονταν στη δημοσιότητα από το Υπουργείο Οικονομικών ούτε όμως και σε εξέταση των εξαμηνιαίων εκθέσεων εκτέλεσης του προϋπολογισμού.

Το άρθρο 8 παράγραφος 2 του Κώδικα για το Δημόσιο Λογιστικό ρυθμίζει του όρους υπό τους οποίους κατατίθενται για έγκριση τροποποιήσεις των πιστώσεων του προϋπολογισμού. Ορίζει ότι, όταν τα πραγματικά έξοδα ή έσοδα αποκλίνουν «σημαντικά» από αυτά που έχουν εγκριθεί από τη Βουλή, απαιτείται η υποβολή «συμπληρωματικού ή διορθωτικού προϋπολογισμού», ο οποίος συνοδεύεται από σχετική έκθεση. Στην πράξη, **η κυβέρνηση έχει ερμηνεύσει τις οικείες διατάξεις με ιδιαίτερη ανεκτικότητα**. Συχνά παρατηρούνται μεγάλες αποκλίσεις μεταξύ του εγκεκριμένου προϋπολογισμού και των πραγματικών δαπανών και οι υπερβάσεις των δαπανών δεν είναι ασυνήθιστο φαινόμενο. Για παράδειγμα, οι πραγματικές δαπάνες του τακτικού προϋπολογισμού έχουν υπερβεί τις εγκεκριμένες, δια ψήφου, από τη Βουλή δαπάνες κατά ποσοστό μεγαλύτερο του 5% για ορισμένα πρόσφατα έτη. Ωστόσο, οι αποκλίσεις αυτές έχει θεωρηθεί ότι δεν υπόκεινται σε έλεγχο της «σημαντικότητάς» τους. Στην πράξη, το Υπουργείο Οικονομικών δεν υπέβαλε συμπληρωματικό προϋπολογισμό.

Οι πρόσφατες μεταρρυθμίσεις δίνουν έμφαση στη σύνταξη δημοσιονομικών εκθέσεων, ιδίως μέσα από την εισαγωγή ενός συστήματος επιβολής κυρώσεων. Πλέον, το 98% των εξόδων της γενικής κυβέρνησης καλύπτονται από δημοσιονομικά δεδομένα και δεδομένα εκπρόθεσμων οφειλών. Ωστόσο, η ποιότητα των εκθέσεων που υποβάλλονται για τις εκπρόθεσμες οφειλές επιδέχεται περαιτέρω βελτίωση. Για το λόγο αυτό, οι διυπουργικές επιτροπές συντονισμού έχουν επικεντρώσει το ενδιαφέρον τους στη συγκέντρωση δεδομένων σχετικά με τις εκπρόθεσμες οφειλές σε κρίσιμους τομείς, όπως η υγεία και η κοινωνική προστασία.

Επί του παρόντος, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, του Υπουργείου Οικονομικών, διενεργεί ελέγχους των εκπρόθεσμων οφειλών όλων των υπουργείων και των κυβερνητικών φορέων προκειμένου να διαπιστωθεί το που θα πρέπει κατά προτεραιότητα να δημιουργηθούν και να τηρηθούν σχετικά μητρώα, καθώς αναμένεται από την κυβέρνηση αφενός να εκκαθαρίσει τις καθυστερούμενες πληρωμές που έχουν συσσωρευθεί μέχρι τα τέλη του 2010 και αφετέρου να εγγυηθεί ότι δεν θα συσσωρευθούν καθυστερούμενες πληρωμές από το τρίτο τρίμηνο του 2011 και μετά.

Ο έλεγχος των εξόδων αναμενόταν να καταστεί περισσότερο αποδοτικός μέχρι το Σεπτέμβριο του 2011, με τον διορισμό μόνιμων δημόσιων λειτουργών επί της οικονομικής- λογιστικής και τη σύσταση Γενικών Διευθύνσεων Οικονομικών Υπηρεσιών σε όλα τα υπουργεία. Οι Γενικές αυτές Διευθύνσεις θα έχουν την ευθύνη διασφάλισης της αξιοπιστίας των οικονομικών ελέγχων. Πέραν αυτών, έχουν επίσης εφαρμοστεί Μητρώα Δεσμεύσεων, αν και μόνο εν μέρει.

Απαιτούνται σημαντικές αναπροσαρμογές του προϋπολογισμού

Η εξαιρετικά λεπτομερής διάρθρωση του ελληνικού προϋπολογισμού τον καθιστά δύσκαμπτο και μειώνει την λογοδοσία όσων παίρνουν αποφάσεις για την πραγματοποίηση δαπανών (διατάκτες). Προκειμένου να αντιμετωπιστεί η ανάγκη για περισσότερη ευελιξία πραγματοποιούνται ετησίως χιλιάδες δημοσιονομικές αναπροσαρμογές. Στον Πίνακα 4.1 εμφανίζεται ο αριθμός των αποφάσεων και το σύνολο των ποσών που αναδιανεμήθηκαν μετά από την έγκριση του προϋπολογισμού για τα έτη

2006 και 2007. Ιδιαίτερα αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι αριθμός ίσος σχεδόν με το ήμισυ των εγκεκριμένων αναπροσαρμογών πραγματοποιήθηκαν για αναδιανομές ποσών μικρότερων των 5.000 Ευρώ.

Πίνακας 4.1. **Αριθμός αποφάσεων αναπροσαρμογής του προϋπολογισμού το 2006 και το 2007**

Ποσό ανά απόφαση	2006	2007
< EUR 5 000	2 538	2 587
> EUR 5 000 and < 10 000	853	839
> EUR 10 000 and < 20 000	549	783
> EUR 20 000 and < 50 000	699	757
> EUR 50 000 and < 100 000	396	441
> EUR 100 000 and < 500 000	623	671
> EUR 500 000	511	572
Σύνολο	6 169	6 650

Πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Κατά τη διάρκεια του έτους ανακατανέμονται, συνήθως, περίπου 6 με 8 δισεκατομμύρια Ευρώ.

Ενδέχεται να υπάρξουν ανακατανομές σε γραμμές ελαστικών δαπανών κατά τη διάρκεια της διαπραγματευτικής διαδικασίας, εφόσον θεωρηθεί ότι είναι δικαιολογημένες.

Τα υπουργεία δεν έχουν ακόμη τη δυνατότητα κατάρτισης προϋπολογισμών βασισμένων στην απόδοση

Τα ελληνικά υπουργεία, μπορούμε να πούμε ότι σε γενικές γραμμές δεν έχουν ιδιαίτερα καταρτισμένο προσωπικό στις κεντρικές επιχειρησιακές μονάδες. Οι λειτουργικές μονάδες των υπουργείων είναι σχετικά ανεξάρτητες. Ένα από τα κλειδιά στην προσπάθεια για την εφαρμογή κατάρτισης προϋπολογισμών βασισμένων στην απόδοση θα είναι η ενίσχυση του συντονισμού στο εσωτερικό των Υπουργείων σε ό,τι αφορά την κατάρτιση τέτοιων προϋπολογισμών. Στην Επιθεώρηση του Προϋπολογισμού για την Ελλάδα που πραγματοποιήθηκε για το έτος 2008 από τον ΟΟΣΑ (Hawkesworth κ.ά., 2008) προτάθηκε η ίδρυση σε κάθε Υπουργείο, υπηρεσίας με αρμοδιότητα την κατάρτιση του προϋπολογισμού, την τήρηση και τον έλεγχο των λογιστικών στοιχείων. Σκοπός ήταν να δημιουργηθεί μια δομή που θα έδινε σε κάθε Υπουργείο το ισοδύναμο ενός εσωτερικού υπουργείου οικονομικών το οποίο θα αναφερόταν απευθείας στον Υπουργό και θα επέβλεπε όλες τις λειτουργίες της οικονομικής διαχείρισης που λαμβάνουν χώρα εντός του υπουργείου.

Το προσωπικό που ασχολείται με τη κατάρτιση του προϋπολογισμού έχει μικρή εμπειρία στην επιθεώρηση και αξιολόγηση προγραμμάτων. Για την εφαρμογή προϋπολογισμού προγραμμάτων, το προσωπικό που ασχολείται με τον προϋπολογισμό θα πρέπει στο σύνολό του να αποκτήσει νέες δεξιότητες, επικεντρωμένες στην ουσία της διαμόρφωσης και διαχείρισης του προϋπολογισμού. Ένα μείζον θέμα που εντοπίστηκε κατά τη διάρκεια των σεμιναρίων που διεξήχθησαν από τον ΟΟΣΑ το 2009 υπήρξε η ανάγκη για πρακτικές δεξιότητες κατάρτισης προϋπολογισμών προγραμμάτων: καθορισμός σκοπών και στόχων των προγραμμάτων, προσδιορισμός κατάλληλων μέτρων για τα προγράμματα και ανάλυση αποτελεσμάτων.

Μια από τις μεγαλύτερες προκλήσεις που καλείται να αντιμετωπίσει η προωθούμενη πρωτοβουλία της κατάρτισης προϋπολογισμών βασισμένων στην απόδοση αφορά στο **να καταστούν ικανά τα υπουργεία να αναλάβουν την αρμοδιότητα και την ευθύνη λογοδοσίας για τους προϋπολογισμούς τους.** Οι ελληνικές δημόσιες υπηρεσίες έχουν συνηθίσει σε ενδελεχείς ελέγχους των δεδομένων που εισάγονται για την κατάρτιση των προϋπολογισμών καθώς επίσης και σε αυστηρή κεντρική επίβλεψη και στο να επικεντρώνονται σε εκ των υστέρων ελέγχους της νομιμότητας και ορθότητας των δαπανών. Η εφαρμογή προϋπολογισμών βασισμένων στην απόδοση θα απαιτήσει μεγαλύτερη εκχώρηση αρμοδιοτήτων εκ μέρους του Υπουργείου Οικονομικών, κατάθεση προτάσεων επί του προϋπολογισμού εκ μέρους των υπουργείων για τη χρηματοδότηση βασικών προγραμμάτων και αυξημένη ευελιξία στη χρήση των κατανεμημένων πιστώσεων σε επίπεδο υπουργείου αλλά και προγράμματος/δράσης. Η αυξημένη ευελιξία θα πρέπει να αναπτυχθεί παράλληλα με αυξημένη λογοδοσία των υπουργείων σε ό,τι αφορά στα αποτελέσματα του προϋπολογισμού. Μια ιδέα που βρίσκεται υπό σκέψη είναι να παρασχεθεί αυξημένη ευελιξία στις μεταβιβάσεις, υπό την προϋπόθεση ότι τα υπουργεία θα είναι σε θέση να επιδείξουν ικανότητα λογιστικής διαχείρισης και ελέγχου των μακροπρόθεσμων αποτελεσμάτων.

Συστάσεις

- **Σύσταση 1:** Επέκταση των διαδικασιών από πάνω προς τα κάτω σε ό,τι αφορά στην προπαρασκευαστική φάση κατάρτισης του προϋπολογισμού και εξορθολογισμός της χρήσης οικονομικών προβλέψεων. Ανάπτυξη μακροπρόθεσμου οικονομικού και δημοσιονομικού πλαισίου για τον προϋπολογισμό.
- **Σύσταση 2:** Προτεραιότητα στην εισαγωγή προϋπολογισμού προγραμμάτων και εστίαση σε στόχους πολιτικής, στο πλαίσιο του ήδη προωθούμενου εκσυγχρονισμού της διαδικασίας κατάρτισης προϋπολογισμών. Αλλαγή του υφιστάμενου συστήματος ταξινόμησης του προϋπολογισμού σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα.
- **Σύσταση 3:** Ενίσχυση της αυτονομίας και λογοδοσίας των υπουργείων στο πλαίσιο της αυξημένης χρήσης διαδικασιών κατάρτισης του προϋπολογισμού με φορά από πάνω προς τα κάτω. Μεταφορά της κύριας αρμοδιότητας εκτέλεσης του προϋπολογισμού στις υπηρεσιακές μονάδες που πραγματοποιούν τις δαπάνες, χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η συνολική στρατηγική εξουσία του Κέντρου Διακυβέρνησης. Ταυτόχρονη διασφάλιση της ανάθεσης αρμοδιότητας για την επίβλεψη επί των μεταρρυθμίσεων σε φορείς του Κέντρου Διακυβέρνησης. Ανάπτυξη ικανότητας για αποκεντρωμένη δημοσιονομική αρμοδιότητα και ευθύνη.
- **Σύσταση 4:** Θέσπιση εις βάθος διαλόγου για τη μεταρρύθμιση του ελέγχου και των επιπέδων λογοδοσίας, ο οποίος θα φέρει σε επαφή όλους τους εμπλεκόμενους δρώντες – και ιδιαίτερα το Υπουργείο Οικονομικών, το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, το Ελεγκτικό Συνέδριο και τη Βουλή.
- **Σύσταση 5:** Ενίσχυση της ικανότητας του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους στη διεξαγωγή εκ των προτέρων και εκ των υστέρων δημοσιονομικών ελέγχων με όρους αποδοτικότητας (*value for money*).

- **Σύσταση 6:** Περαιτέρω ενδυνάμωση του ρόλου της Βουλής στον έλεγχο των λογαριασμών της γενικής κυβέρνησης και του δημόσιου τομέα. Ενίσχυση των αναλυτικών και διερευνητικών δυνατοτήτων της.

Σημείωση

1. Βλέπε, π.χ., Hawkesworth et al. (2008).

Βιβλιογραφία

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2011), "The Economic Adjustment for Greece – Fourth Review, Spring 2011", *Occasional Paper 82*, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Brussels, July.

Hawkesworth, I., D. Bergvall, R. Emery and J. Wehner (2008), "Budgeting in Greece", *OECD Journal on Budgeting*, 2008/3: 1-50, εκδόσεις ΟΟΣΑ, Παρίσι, *http://dx.doi.org/10.1787/budget-v8-art12-en.*

ΟΟΣΑ (2009a), "Civil protection", OECD Working Paper V6, unpublished, final version, April.

ΟΟΣΑ (2009b), "Food safety", OECD Working Paper V2, unpublished.

ΟΟΣΑ (2009c), "Health", OECD Working Paper V5, unpublished, final version, April.

ΟΟΣΑ (2009d), "Human resource management in government", OECD Working Paper H5, unpublished.

ΟΟΣΑ (2009e), "Improving the quality of public services", OECD Working Paper H4, unpublished, final version, June.

ΟΟΣΑ (2009f), "Improving regulation", OECD Working Paper H3, unpublished, final version, May.

ΟΟΣΑ (2009g), "Leading and enabling user-focused e-government", OECD Working Paper H7, unpublished.

ΟΟΣΑ (2009h), "Performance management as a strategic planning tool", OECD Working Paper H1b, unpublished, final version, April.

ΟΟΣΑ (2009i), "Strategic planning: Supporting coherent policy making and effective regulation (documentation centres)", OECD Working Paper H1a, unpublished, final version, April.

ΟΟΣΑ (2009j), "Supporting administrative change", OECD Working Paper H6, unpublished, final version, May.

ΟΟΣΑ (2009k), "Transparency and accountability in the public service", OECD Working Paper H2, unpublished, final version, July.

ΟΟΣΑ (2010), Update of *OECD Peer Review – Budgeting in Greece*. GOV/BUD internal memo, unpublished, ΟΟΣΑ, Παρίσι,.

ΟΟΣΑ (2011), *Government at a Glance 2011*, εκδόσεις ΟΟΣΑ, Παρίσι, *http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en*.

Pelagidis, T. and M. Mitsopoulos (2011), *Understanding the Crisis in Greece: From Boom to Bust*, Palgrave Macmillan, New York, NY.

Κεφάλαιο 5

Διαμόρφωση και εφαρμογή πολιτικής

Το παρόν κεφάλαιο περιγράφει τη διαδικασία χάραξης πολιτικής στην Ελλάδα. Επικεντρώνεται στις πρόσφατες προσπάθειες βελτίωσης της ποιότητας και της συνοχής της διαδικασίας χάραξης πολιτικής, εντοπίζοντας τους τομείς όπου είναι αναγκαία περαιτέρω μεταρρύθμιση και ανάπτυξη. Επίσης καταλήγει σε επτά συστάσεις για τη βελτίωση της διαδικασίας χάραξης πολιτικής στην Ελλάδα.

Σύνοψη ευρημάτων

Η διαδικασία χάραξης πολιτικής συχνά περιορίζεται στη δημιουργία νέων κανονισμών και αγνοεί σε μεγάλο βαθμό την εφαρμογή

Οι νέοι κανονισμοί αποτελούν το μεγαλύτερο μέρος των τελικών αποτελεσμάτων των Υπουργείων

Υπάρχουν τέσσερις κατηγορίες κυβερνητικών κανονισμών στην Ελλάδα:

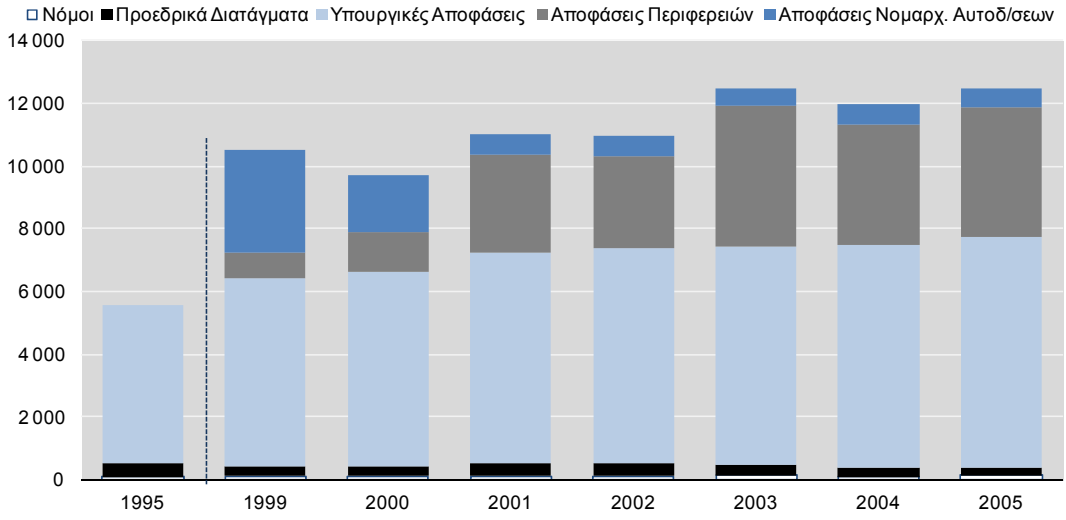
- **Πρωτογενείς Νόμοι**, οι οποίοι παρουσιάζονται πρώτα ως σχέδια νόμου από τους Υπουργούς, ενίοτε τροποποιούνται και υιοθετούνται από το Κοινοβούλιο, αποστέλλονται στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας προς έκδοση και δημοσιεύονται στην *Εφημερίδα της Κυβέρνησης*.
- **Προεδρικά Διατάγματα**, τα οποία εκδίδονται μετά από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού, αφού πρώτα το προσχέδιο τους ελεγχθεί από το Συμβούλιο Επικρατείας. Και αυτά δημοσιεύονται στην *Εφημερίδα της Κυβερνήσης*.
- **Υπουργικές Αποφάσεις** ή κανονιστικά διατάγματα που εκδίδονται από τους αρμοδίους Υπουργούς υπό την προϋπόθεση της ακόλουθης επικύρωσης από το Κοινοβούλιο.
- Οι δήμοι και οι περιφέρειες, τέλος προχωρούν στην έκδοση **κατώτερων κανονισμών,** που περιγράφονται ως Αποφάσεις.

Επιπρόσθετα, τα μέλη της Κυβέρνησης, συμπεριλαμβανομένου του Πρωθυπουργού, θέτουν στόχους πολιτικής και συστάσεις μέσω εγκυκλίων, οι οποίες δεν είναι νομικά δεσμευτικές αλλά αποτελούν μία μορφή «ελαστικού δικαίου».

Ο όγκος της νομοθεσίας έχει αυξηθεί ραγδαία στην αρχή του αιώνα λόγω του προσφάτως θεσπισμένου δικαιώματος της τοπικής αυτοδιοίκησης να εκδίδει κανονισμούς (χάρη στην μεταρρύθμιση του 1997 με τον «Καποδίστρια» που αύξησε την αυτονομία της) και σε μικρότερο βαθμό λόγω της πληθώρας υπουργικών αποφάσεων. Τα τελευταία χρόνια ο όγκος νομοθετικών κειμένων έχει σταθεροποιηθεί σε υψηλά επίπεδα (βλ. Σχήμα 5.1).

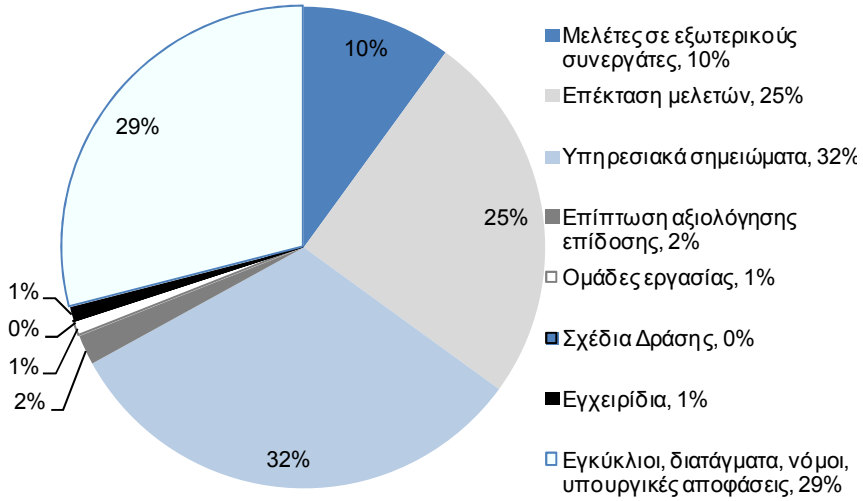
Η χάραξη πολιτικής επιδεικνύει μία ισχυρή απόκλιση υπέρ των νομοθετικών παρεμβάσεων (ΟΟΣΑ, 2009). Η κατάσταση αυτή επιβεβαιώνεται από την ανάλυση του είδους των εκροών που παράγουν τα Υπουργεία. Οι Γενικές Διευθύνσεις με εκτελεστικές αρμοδιότητες εκδίδουν ένα φάσμα εγγράφων τα οποία αποτελούν τις ενδιάμεσες (έρευνα, ενημέρωση, εκτιμήσεις) ή τις τελικές (σχέδια δράσης, πληροφόρηση προς το κοινό η τις επιχειρήσεις, κανονισμοί) εκροές τους. Όπως φαίνεται στο Σχήμα 5.2, **οι κανονισμοί αποτελούν τη μερίδα του λέοντος των εκροών της Κεντρικής Διοίκησης**.

Σχήμα 5.1. **Αριθμός ρυθμίσεων που εκδόθηκαν από το 1995**



Πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Σχήμα 5.2. **Εκροές Γενικών Διευθύνσεων για το 2010**



Σημείωση: Το σχήμα καλύπτει τις εκροές των Γενικών Διευθύνσεων με εκτελεστικές αρμοδιότητες και ως εκ τούτου δεν αναφέρεται στις εκροές Γενικών Διευθύνσεων με υποστηρικτικές αρμοδιότητες.

Πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Πολλά φιλόδοξα μέτρα και σχέδια έχουν υιοθετηθεί αλλά δεν έχουν ποτέ εφαρμοστεί.

Ενώ σχεδόν 8.000 αποφάσεις κανονιστικού χαρακτήρα υιοθετούνται κάθε χρόνο από την κεντρική Κυβέρνηση, εντούτοις η εφαρμογή τους αποτελεί παραδοσιακά ένα πεδίο αδυναμίας, ειδικότερα όταν πρόκειται για σημαντικά μέτρα που αφορούν στο συντονισμό των διαφορετικών φορέων της Κεντρικής Διοίκησης.

Η Ελλάδα βρίθει παραδειγμάτων αδυναμίας εφαρμογής φιλόδοξων μεταρρυθμίσεων. Η μεταρρύθμιση του συστήματος παροχής υπηρεσιών υγείας της δεκαετίας του ΄80 χαιρετίστηκε ομόφωνα ως ένα τεράστιο βήμα προς τον εκσυγχρονισμό του συστήματος υγείας της χώρας, αλλά κάποια από τα πιο σημαντικά του στοιχεία ποτέ δεν εφαρμόστηκαν, συμπεριλαμβανομένου του οικογενειακού γιατρού και των αστικών κέντρων υγείας (ΟΟΣΑ, 2009j). Πιο πρόσφατα, το 2003, με το μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα Ξενοκράτης σχεδιάστηκε μία φιλόδοξη επανεξέταση στην ικανότητα της χώρας να προλαμβάνει, να αμβλύνει και να ανταποκρίνεται σε σημαντικούς κινδύνους, από φυσικές καταστροφές έως πανδημίες. Η μεταρρύθμιση θα πραγματοποιείτο μέσω 11 τομεακών σχεδίων. Δυστυχώς **το σχέδιο δεν προέβλεπε κάποιον μηχανισμό αναφορών ή ελέγχου για την παρακολούθηση της πορείας αυτών των σχεδίων**. Κατά συνέπεια ποτέ δεν κατέστη πλήρως λειτουργικό (ΟΟΣΑ, 2009).

Μέχρι ενός βαθμού, το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα (Ε.Π.) «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» που αναπτύχθηκε εντός του πλαισίου και υλοποιείται με τη συνδρομή του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου, αποτελεί μία ακόμα περίπτωση που σηματοδοτεί τις δομικές ανεπάρκειες της εφαρμογής δημοσίων πολιτικών στην Ελλάδα. Το Ε.Π. επιχειρεί να αντιμετωπίσει αρκετές από τις βασικές προκλήσεις που παρουσιάζονται στην παρούσα έκθεση, με σημαντικότατη τέτοια πρόκληση την ανάγκη μεταρρύθμισης του θεσμικού περιβάλλοντος της δημόσιας διοίκησης έτσι ώστε να αξιοποιούνται οι διαθέσιμοι πόροι αποτελεσματικότερα και αποδοτικότερα. Επίσης θέτει ρυθμίσεις υλοποίησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς, με έμφαση στον προσδιορισμό των αρχών που θα είναι υπεύθυνες για το συντονισμό, τη διαχείριση και τον έλεγχο των προγραμμάτων.

Οι ρυθμίσεις του Ε.Π. περιορίζονται ουσιαστικά στις διοικητικές διαδικασίες του συντονισμού και της διαχείρισης. Δεν προσδιορίζονται συγκεκριμένοι μεσοπρόθεσμοι στόχοι, δεν ορίζονται κριτήρια αξιολόγησης της διαδικασίας εφαρμογής και παράλληλα δεν υπάρχουν προβλέψεις σχετικά με τους πόρους (οικονομικούς, υλικούς, ανθρώπινους, πληροφόρηση) που απαιτούνται για την εφαρμογή τους. Δεν υπάρχει ακριβής προσδιορισμός αλλά ούτε και ακριβής χρονολογική σειρά των διαφόρων ενεργειών εφαρμογής. **Αυτό αποδίδεται, σε μεγάλο βαθμό, στην έλλειψη μιας σαφώς προσδιορισμένης στρατηγικής που να θέτει το όραμα που θα διαπνέει το μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα.**

Πλαίσιο 5.1. **Ο κύκλος διακυβέρνησης μέσω πολιτικών και νομοθέτησης**

Η αποτελεσματική διακυβέρνηση μέσω πολιτικών και νομοθέτησης απαιτεί το συντονισμό δράσεων, από το σχεδιασμό και την ανάπτυξη πολιτικών και κανόνων μέχρι την υλοποίηση και την εφαρμογή, κλείνοντας τον κύκλο με την παρακολούθηση και την αξιολόγηση, από τις οποίες παρέχεται η ενημέρωση για την αναγκαιότητα σχεδιασμού νέων πολιτικών και κανονισμών και της προσαρμογής των υπαρχουσών πολιτικών και κανονισμών. **Η διακυβέρνηση πρέπει να εκλαμβάνεται ως μία δυναμική και συνεχής διαδικασία.**

Για να συμβεί αυτό, πρέπει να επιτευχθούν πολλές και διαφορετικές λειτουργίες και να εμπλακούν πλήρως πολλά και διαφορετικά θεσμικά όργανα. **Η συνοχή δεν αποτελεί ζήτημα διαδικασίας αλλά ζήτημα θεσμικών οργάνων**. Πώς πρέπει να αλληλεπιδράσουν; Ποια είναι τα κενά; Ποιες είναι οι αδυναμίες;

Πλαίσιο 5.1. **Ο κύκλος διακυβέρνησης μέσω πολιτικών και νομοθέτησης** (*συνέχεια*)

Η επίτευξη αποτελεσματικής **διακυβέρνησης μέσω πολιτικών και νομοθέτησης** απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή σε έναν αριθμό θεμάτων:

- Συνολική ηγεσία και επίβλεψη από την πλευρά του Κέντρου Διακυβέρνησης.
- Αλλαγή κουλτούρας εκ μέρους της διοίκησης και ενίσχυση των ικανοτήτων.
- Ανάγκη να εμπλακούν όλοι οι δρώντες της Διοίκησης και του ευρύτερου δημόσιου τομέα.
- Εξισορρόπηση των εισροών που προέρχονται από όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα.
- Ενσωμάτωση της διεθνούς διάστασης της διακυβέρνησης και – για τα κράτη μέλη της Ε. Ε. – της ευρωπαϊκής προοπτικής.

Τα κράτη συχνά αποτυγχάνουν στη δημιουργία ισχυρών διασυνδέσεων ανάμεσα στις φάσεις του σχεδιασμού, της εφαρμογής, του ελέγχου και της αξιολόγησης των δημοσίων πολιτικών. Σχεδόν όλες οι χώρες έχουν αρχές, πρότυπα, διαδικασίες, κριτήρια και μηχανισμούς για την αποτελεσματική προετοιμασία των πολιτικών και κανονισμών (**εκ των προτέρων αξιολόγηση επιπτώσεων των νέων προτάσεων**). Εντούτοις υπάρχει μια σημαντική εργασία, όσον αφορά την αντιμετώπιση των προβλημάτων, το συντονισμό και την εποπτεία, προκειμένου να εξασφαλισθεί ότι αυτές οι αρχές και οι διαδικασίες εφαρμόζονται, πριν ληφθεί μία τελική απόφαση σχετικά με το αν θα προχωρήσει ένα σχέδιο πρότασης.

Η **εκ των υστέρων αξιολόγηση** έχει παρατηρηθεί ότι αποτελεί τον αδύναμο κρίκο στον κύκλο διακυβέρνησης σε όλα τα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ. Όμως η αξιολόγηση της προόδου και των αποτελεσμάτων πρέπει να γίνεται έτσι ώστε να εξασφαλισθεί ότι η διακυβέρνηση ανταποκρίνεται στις υποσχέσεις της και να τροφοδοτεί με τις απαραίτητες πληροφορίες το επόμενο στάδιο του κύκλου χάραξης πολιτικής. Αυτό προϋποθέτει την αξιολόγηση κάθε μιας πολιτικής και κανονισμού ξεχωριστά αλλά και την αξιολόγηση των ευρύτερων αποτελεσμάτων των πολιτικών.

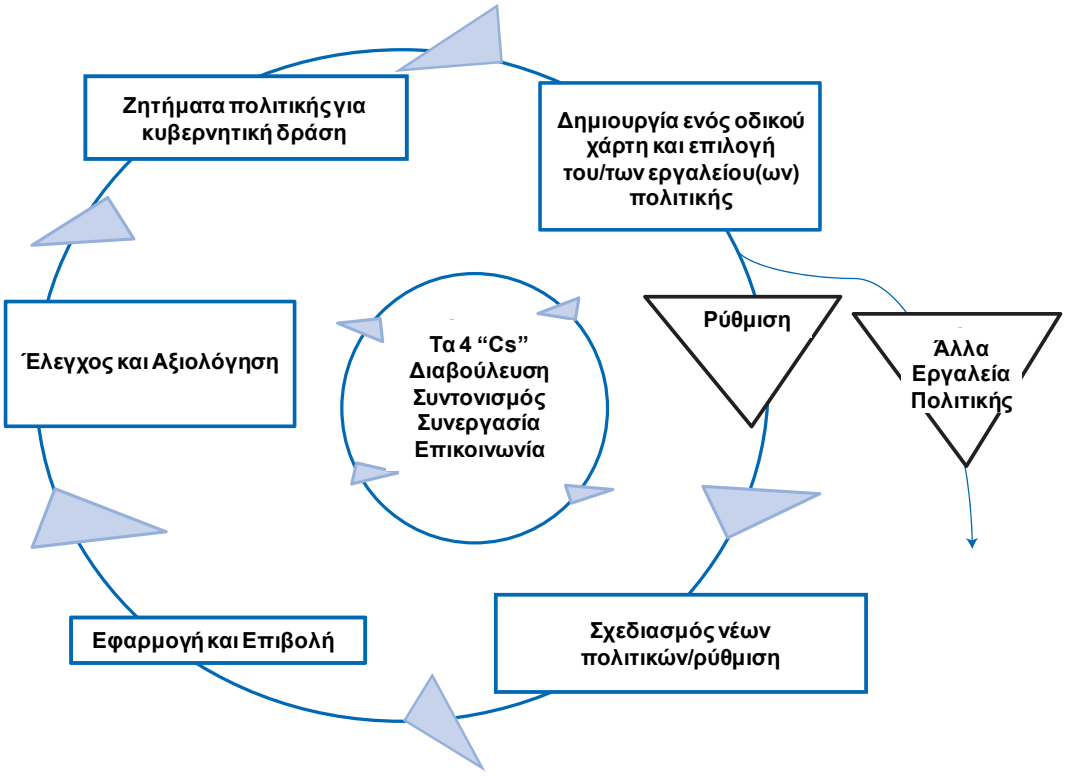
Προκειμένου η αξιολόγηση να είναι καλά αιτιολογημένη, απαιτούνται επίσης μέτρα μέτρησης της απόδοσης. Αυτά τα μέτρα βρίσκονται σε αρχικό στάδιο ανάπτυξης στα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ.

Η καλύτερη τοποθέτηση των θεσμικών οργάνων αξιολόγησης ποικίλει ανάλογα με τη χώρα (και ανάλογα με τη φύση της αξιολόγησης). Τα περισσότερα κράτη δεν έχουν αποδώσει αυτή τη λειτουργία σε ένα συγκεκριμένο σώμα. Ενδέχεται να είναι χρήσιμη η απόδοση αυτού του καθήκοντος να γίνει σε ήδη υπάρχοντες θεσμούς όπως τα γραφεία ελέγχου (τα οποία ελέγχουν ήδη την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα των κυβερνητικών δαπανών).

Πηγή: OECD Public Governance Reviews, ΟΟΣΑ (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, εκδόσεις ΟΟΣΑ, Παρίσι, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en*.

Το Σχήμα 5.3 δείχνει πώς τα διαφορετικά μέρη του κύκλου πολιτικής διαμορφώνουν ένα συνεχές κύκλωμα.

Σχήμα 5.3. **Κύκλος διακυβέρνησης της διαδικασίας χάραξης πολιτικής και του ρυθμιστικού σχεδιασμού**



Η διαδικασία χάραξης πολιτικής και η νομοπαρασκευαστική διαδικασία δεν έχουν συνοχή στην Ελλάδα

Αυτό αποτέλεσε σημαντικό εύρημα του δεύτερου κεφαλαίου σχετικά με τη γενικότερη οργάνωση της Κεντρικής Κυβέρνησης. Δεν υπάρχουν στοιχεία για την ύπαρξη κοινής συλλογικής προσέγγισης από τα υπουργεία σχετικά με την ανάπτυξη και εφαρμογή πολιτικών και κανονισμών. Η απουσία κοινών αρχών και διαδικασιών σχετικά με την ευθύνη νομοθέτησης ενισχύει μία κατακερματισμένη πορεία στην ανάπτυξη πολιτικών. Υπάρχει ελάχιστη οριζόντια συνεργασία και καθόλου αναφορές για «ενοποιημένη» ή «συνολική» προσέγγιση όσον αφορά την ανάπτυξη και εφαρμογή πολιτικών προς το εθνικό συμφέρον της Ελλάδας. Το κάθε υπουργείο επικεντρώνεται στην προώθηση των εργασιών σε δικές του προτεραιότητες χωρίς καμία αναφορά στο πώς αυτές εντάσσονται σε κάποιο ευρύτερο πρόγραμμα ή σε συνέργεια με το προωθούμενο έργο σε άλλα τμήματα της κυβέρνησης.

Η κατάσταση φαίνεται να επιβαρύνεται περαιτέρω από τον πολλαπλό κατακερματισμό αρμοδιοτήτων μεταξύ των φορέων που έχουν την ευθύνη ανάπτυξης του νομοθετικού πλαισίου. Ως συνέπεια των ανεπαρκών οριζόντιων μηχανισμών συντονισμού (βλ. Κεφάλαιο 2), **οι νόμοι και οι κανονισμοί καθιερώνονται μόνο μέσα στα υπάρχοντα νομικά πρόσωπα και στους παραδοσιακούς τομείς ενώ γίνεται μία πολύ περιορισμένη προσπάθεια να εξασφαλιστεί οριζόντια συνοχή**. Κατά αυτόν τον τρόπο αποτελεί πρόκληση η διατομεακή επισκόπηση των συνεπειών του κανονιστικού πλαισίου ως ενιαίου συνόλου, ενώ αντιθέτως αυτή η κατάσταση οδηγεί σε μία αποσπασματική θέσπιση των κανονισμών.

Η πολυπλοκότητα και ο κατακερματισμός των κανονισμών επιδεινώνεται από τις περιορισμένες νομικές γνώσεις των δημοσίων υπαλλήλων παράλληλα με την περιορισμένη τεχνογνωσία σχετικά με τη θέσπιση κανονιστικών διατάξεων. Επιπλέον οι ανακρίβειες και οι αντιθέσεις που προκύπτουν από το κατακερματισμένο νομικό και κανονιστικό πλαίσιο παράλληλα με την έλλειψη κωδικοποίησης και την ύπαρξη πεπαλαιωμένων κανονιστικών διατάξεων (οι οποίες δεν προσαρμόστηκαν ποτέ στην πρόοδο των νέων τεχνολογιών) αποτελούν επιπρόσθετα ζητήματα που απαιτούν την προσοχή της ελληνικής Κυβέρνησης ως μέρος της προσπάθειας ανάπτυξης ενός σύγχρονου νομικού πλαισίου.

Οι κυβερνητικές πρωτοβουλίες για τη βελτίωση της ποιότητας της διαδικασίας χάραξης πολιτικής και της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας υπήρξαν αξιόλογες, αλλά παραμένουν πολύ επιφανειακές

Διαδοχικές ελληνικές κυβερνήσεις έκαναν προκαταρτικά βήματα με σκοπό τη βελτίωση της ποιότητας και της συνοχής της διαδικασίας χάραξης πολιτικής μέσω της διαχείρισης της απόδοσης της γενικής κυβέρνησης και την ημερησία διάταξη για την Καλύτερη Νομοθέτηση (βλ. τον πίνακα 5.1 για μία σύνθεση των μέτρων που εφαρμόστηκαν σε αυτό το πεδίο στη διάρκεια των τελευταίων δυο δεκαετιών). Δυστυχώς αυτές οι προσπάθειες υποσκελίζονται από τις ανεπάρκειες που προσπαθούν να αντιμετωπίσουν, δηλαδή, της έλλειψης συντονισμού στην ανάπτυξη της πολιτικής, της ακατάλληλης εφαρμογής και μίας στενά νομικής προσέγγισης στη διαμόρφωση πολιτικής. Ωστόσο, έχουν επίσης προετοιμάσει το έδαφος για πιο φιλόδοξες μεταρρυθμίσεις στην παρούσα συγκυρία.

Η μεταρρύθμιση προς τη διοίκηση απόδοσης δεν έχει οδηγήσει στα αναμενόμενα αποτελέσματα, επειδή εν μέρει δεν έχει ακόμα συνδεθεί με τον προϋπολογισμό και τη στρατηγική διοίκησης του προσωπικού

Η διοίκηση απόδοσης εισήχθη στο δημόσιο τομέα με το νόμο 3230/2004. Βάσει αυτής καθίσταται υποχρεωτική η ετήσια θέσπιση σκοπών και στόχων, η υιοθέτηση δεικτών μέτρησης απόδοσης και η δημιουργία «μονάδων ποιότητας και αποτελεσματικότητας» σε όλα τα επίπεδα της Κυβέρνησης. Ο νόμος απαιτούσε από τα υπουργεία να καταθέτουν ετησίως τις προβλέψεις τους σχετικά με την απόδοση για το επόμενο έτος στο Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (πλέον Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης). Ο νόμος αποσκοπούσε στην αναβάθμιση της συνολικής στρατηγικής και διαχειριστικής επιχειρησιακής αποτελεσματικότητας. Ο μηχανισμός υποτίθεται ότι θα παρείχε τόσο έναν τρόπο μέτρησης της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών, όσο και ένα σύστημα διαχείρισης μέσω στόχων για την δημόσια διοίκηση.

Παρά τον αρχικό δισταγμό κάποιων υπουργείων, ο νόμος εφαρμόστηκε αρκετά καλά – τουλάχιστον τυπικά. Τέθηκαν γενικοί και ειδικοί δείκτες μέτρησης απόδοσης μέσω υπουργικών αποφάσεων για 9 υπουργεία, 13 περιφέρειες και 4 άλλους δημόσιους οργανισμούς (π.χ. Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας και Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης) όπως και για 10 νομαρχίες (μετά από διαβούλευση με την Ένωση Περιφερειών Ελλάδας). Μονάδες ποιότητας και αποτελεσματικότητας δημιουργήθηκαν σε 14 υπουργεία και σε όλες τις περιφέρειες. Εκδόθηκαν τέσσερις εφαρμοστικές εγκύκλιοι σχετικά με την εισαγωγή της διοίκησης μέσω στόχων στη δημόσια διοίκηση, με κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τη μεθοδολογία της

κατάρτισης των δεικτών μέτρησης απόδοσης, με κατευθυντήριες γραμμές για το στρατηγικό σχεδιασμό και τις διαδικασίες αναφορών και επίσης διοργανώθηκε μια σειρά σχετικών σεμιναρίων από το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης. Ο νόμος 2839/2007 επίσης εισήγαγε τα ανωτέρω μέτρα στους δήμους, χωρίς όμως να υπάρξει πρακτική εφαρμογή.

Πίνακας 5.1. **Ορόσημα για την ανάπτυξη πολιτικών για την καλή Νομοθέτηση στην Ελλάδα**

1994	Απαραίτητη προϋπόθεση για την στελέχωση του δημοσίου τομέα, οι διαγωνιστικές διαδικασίες Αποκέντρωση των κυβερνητικών αρμοδιοτήτων Εναρμόνιση της διαδικασίας χάραξης πολιτικής στην Ελλάδα με τις αντίστοιχες σε επίπεδο ΕΕ
1996	Προώθηση διαχειριστικής αυτονομίας μέσω της τροποποίησης του νομικού πλαισίου των δημοσίων επιχειρήσεων Δημιουργία «Χάρτη του Πολίτη» για τις δημόσιες υπηρεσίες
1998	Αποκέντρωση 139 αρμοδιοτήτων από την Κεντρική Κυβέρνηση στις 13 περιφέρειες Θεσμοθέτηση του Συνηγόρου του Πολίτη για να αποδέχεται αναφορές των πολιτών αναφορικά με τις δημόσιες υπηρεσίες και να διενεργεί τις απαραίτητες ανακρίσεις
2002	Σχέδιο νόμου σχετικά με την κανονιστική μεταρρύθμιση από επιτροπή με πρόεδρο τον Αντιπρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο δεν κατετέθη προς ψήφιση
2004	Σχέδιο νόμου για την ποιότητα της νομοθεσίας, το οποίο δεν κατετέθη προς ψήφιση
2005	Δεύτερο σχέδιο νόμου για την κανονιστική μεταρρύθμιση, το οποίο αν και συζητήθηκε δύο φορές και έγινε αποδεκτό από κυβερνητική επιτροπή, τελικά δεν κατετέθη προς ψήφιση
2006	Εγκύκλιος του Πρωθυπουργού με την οποία εισάγεται η προϋπόθεση όλοι οι νέοι νόμοι να συνοδεύονται από έκθεση αξιολόγησης κανονιστικών επιπτώσεων
2007	Υιοθέτηση του στόχου για μείωση των διοικητικών βαρών κατά 25% μέχρι το 2013 Θεσμοθέτηση της Επιτροπής για την Καλή Νομοθέτηση για την εφαρμογή της εγκυκλίου του 2006 και την αξιολόγηση των επιπτώσεων
2009	Όλα τα σχέδια ρυθμίσεων αναρτώνται στην ιστοσελίδα www.opengov.gr για διαβούλευση Δημιουργία Γραφείου Εποπτείας της Καλής Νομοθέτησης στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης και Μονάδων Συντονισμού (Τεκμηρίωσης) σε κάθε Υπουργείο
2010	Ενσωμάτωση της Ευρωπαϊκής Οδηγίας για τις «Υπηρεσίες» στο εθνικό δίκαιο (νόμος 3848/2010) Απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών για έναρξη επιχείρησης (επιχειρησιακά μέτρα είναι αναγκαία έτσι ώστε ο Νόμος 3853/2010 να καταστεί λειτουργικός) Τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής σύμφωνα με την οποία κάθε πρόταση νόμου – νομοσχέδιο πρέπει να συνοδεύεται από ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων και έκθεση διαβούλευσης Νομοσχέδιο για την κωδικοποίηση και την ηλεκτρονική διαδικασία νομοθέτησης που έχει εγκριθεί από το Υπουργικό Συμβούλιο, που έχει υποβληθεί για διαβούλευση, αλλά ακόμα δεν κατετέθη προς ψήφιση Υποχρεωτική ανάρτηση στο Διαδίκτυο όλων των κυβερνητικών αποφάσεων, των αποφάσεων των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και όλων των φορέων της δημόσιας διοίκησης, συμπεριλαμβανομένης της δέσμευσης κονδυλίων και των αποφάσεων σχετικών με οικονομικά ζητήματα («Διαύγεια», νόμος 3861/2010)
2011	Πρόκειται να κατατεθεί στο Κοινοβούλιο το σχέδιο νόμου για την Καλή Νομοθέτηση, δεν έχει ακόμα κατατεθεί

Φαίνεται ωστόσο ότι, στην πράξη, η απόδοση αυτών των μέτρων ήταν σε μεγάλο βαθμό αποσυνδεμένη από τις πραγματικές λειτουργίες των Υπουργείων και υπερβολικά επιφανειακή για να επιφέρει κάποια σημαντική αλλαγή. Σε κάποια υπουργεία (πχ Παιδείας) οι δείκτες μέτρησης αποτελεσμάτων εισήχθησαν δια νόμου, όμως η πραγματική εφαρμογή – στην καλύτερη περίπτωση – μπορεί να χαρακτηρισθεί μερική. Συνολικά, οι δείκτες και οι στόχοι απλά ενσωματώθηκαν στο διοικητικό σύστημα των επίσημων προδιαγραφών, ή σύμφωνα με την ορολογία που χρησιμοποιήθηκε από την κα Σπανού το 2008, στη «γραφειοκρατική – νομική κουλτούρα των προτύπων εκτέλεσης».

Παράδειγμα της τάσης του σχεδιασμού μεταρρυθμίσεων με αποσπασματικό τρόπο (και άρα αναποτελεσματικό) αποτελεί η μετάβαση προς ένα προϋπολογισμό προγραμμάτων (βλ. Κεφάλαιο 4), η οποία διενεργήθηκε παράλληλα και χωρίς καμία διασύνδεση με την εισαγωγή της διοίκησης απόδοσης. Εντούτοις το υπάρχον σύστημα και οι υπάρχουσες δομές διοίκησης απόδοσης είναι επί του παρόντος υπό αναθεώρηση προκειμένου να υποστηριχθεί:

- το νέο πλαίσιο για την κατάρτιση και την εκτέλεση του προϋπολογισμού, που θα συνδέει τον στρατηγικό προγραμματισμό (τριετή και ετήσιο) και την αξιολόγηση απόδοσης με τον οικονομικό προγραμματισμό και την κατανομή πόρων, και
- η αξιολόγηση της απόδοσης του ανθρώπινου δυναμικού που απασχολείται στο δημόσιο τομέα.

Παρά την εισαγωγή της αξιολόγησης κανονιστικών επιπτώσεων, ο στόχος της χάραξης πολιτικής η οποία θα βασίζεται στην τεκμηρίωση βρίσκεται ακόμα μακριά

Μια εξέλιξη ορόσημο, των προσπαθειών της ελληνικής Κυβέρνησης να εισαγάγει και να εφαρμόσει μία συνεκτική πολιτική για την κατάρτιση κανονισμών, υπήρξε η έκδοση, τον Ιούλιο του 2006 (είχαν προηγηθεί προσπάθειες το 2004 και το 2005), της εγκυκλίου του Πρωθυπουργού «Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων».

Η εγκύκλιος υιοθέτησε μια ευρεία και φιλόδοξη προσέγγιση προς την κανονιστική πολιτική. Αναφερόταν στις «Αρχές του ΟΟΣΑ για την ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων» και τη «Διοργανική Συμφωνία για την βελτίωση της νομοθεσίας» της ΕΕ. Έδινε έμφαση στην αξιολόγηση των κανονιστικών επιπτώσεων, στην απλοποίηση της νομοθεσίας (δια μέσου εργαλείων όπως η κωδικοποίηση) στις προσπάθειες μείωσης των διοικητικών βαρών καθώς και στην αποτελεσματική ενσωμάτωση της κοινοτικής νομοθεσίας. Εισήγαγε για πρώτη φορά την έννοια της καλύτερης νομοθέτησης σε ένα νομικό κείμενο. Ένας από τους βασικούς της στόχους ήταν η βελτίωση της ποιότητας και της συνοχής της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας δια μέσου της αξιολόγησης των κανονιστικών επιπτώσεων και άλλων κανονιστικών εργαλείων.

Επειδή οι εγκύκλιοι στην Ελλάδα δεν είναι δεσμευτικές, η εγκύκλιος του 2006 δεν άλλαξε, από μόνη της, την προσέγγιση των υπουργείων προς τις κανονιστικές ρυθμίσεις. Εντούτοις, την εγκύκλιο αυτή ακολούθησε μία σειρά θετικών εξελίξεων, όπως κυρίως οι αξιοσημείωτες αλλαγές στον Κανονισμό της Βουλής το 2010, δια των οποίων κατέστη υποχρεωτικό οι προτάσεις νόμου να συνοδεύονται από έκθεση αξιολόγησης κανονιστικών επιπτώσεων και έκθεση διαβούλευσης. Το Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης παρείχε υποστηρικτικά έγγραφα για τα υπουργεία (πρότυπο έκθεσης κανονιστικών επιπτώσεων και κατευθυντήριες γραμμές).

Αποτέλεσμα των παραπάνω ήταν ή παραγωγή ενός σημαντικού αριθμού εκθέσεων αξιολόγησης κανονιστικών επιπτώσεων το 2010 (48 από τους 68 νόμους που κατατέθηκαν στο Κοινοβούλιο συνοδεύονταν από τη σχετική έκθεση. Τα αποτελέσματα ήταν ανάμικτα. **Ενώ κάποιες εκθέσεις αξιολόγησης κανονιστικών επιπτώσεων είναι αρκετά υψηλής ποιότητας, οι περισσότερες είναι περιορισμένες ως προς το αντικείμενό τους και παρουσιάζουν έκδηλα έλλειψη εμπειρογνωμοσύνης και στοιχείων**. Προς το παρόν τα περισσότερα υπουργεία δεν διαθέτουν επαρκώς καταρτισμένο ανθρώπινο δυναμικό για την ανάπτυξη υψηλής ποιότητας εκθέσεων αξιολόγησης επιπτώσεων. Επιπρόσθετα, λόγω της έλλειψης εκτενών, αξιόπιστων και εύκολα προσβάσιμων βάσεων δεδομένων σχετικά με τα κοινωνικά, οικονομικά και περιβαλλοντικά ζητήματα και τα αποτελέσματα από τις εφαρμοζόμενες πολιτικές, η πραγματική ενημέρωση που είναι διαθέσιμη στο προσωπικό των υπουργείων είναι συχνά πολύ περιορισμένη για να τους επιτρέψει να προχωρήσουν σε μία ρεαλιστική αξιολόγηση των κανονιστικών επιπτώσεων. Μέχρι το τέλος του 2010 μόλις το ένα τρίτο των εκθέσεων κανονιστικών επιπτώσεων που συνόδευαν τα νομοσχέδια περιείχαν ποσοτικά

στοιχεία επί του σχετικού θέματος. Το κόστος συλλογής των σχετικών στοιχείων, από μόνο του, είναι αρκετό για να καταστήσει δυσχερή την υιοθέτηση των εκθέσεων κανονιστικών επιπτώσεων, ως ένα χρήσιμο εργαλείο χάραξης πολιτικής.

Η πρόκληση, ωστόσο, πηγαίνει πολύ παραπέρα από τα τεχνικά ζητήματα της εμπειρογνωμοσύνης και της διαθεσιμότητας των στοιχείων. Η υιοθέτηση τεκμηριωμένης προσέγγισης προς τη χάραξη πολιτικής ισοδυναμεί με αλλαγή παραδείγματος για την ελληνική κεντρική διοίκηση και το πολιτικό προσωπικό. Τα υπάρχοντα στοιχεία υποδηλώνουν ότι **η κατάρτιση των εκθέσεων αξιολόγησης κανονιστικών επιπτώσεων είναι εξαρτημένη από πολιτικές παρεμβάσεις** και ότι **οι εκθέσεις αξιολόγησης κανονιστικών επιπτώσεων γίνονται αντιληπτές όχι ως ένα εργαλείο για τη λήψη κατάλληλων και αναλογικών μέτρων αλλά ως ένα επίσημο εμπόδιο στη διαδικασία έγκρισης κανονιστικών ρυθμίσεων**. Τέτοιες αντιλήψεις είναι συνήθεις και σε πολλές άλλες χώρες. Στην Ελλάδα, ωστόσο, ενισχύονται από την παρουσία μία ισχυρής νομικής παράδοσης και από την έλλειψη μίας αρμονικής συνεργατικής σχέσης μεταξύ της πολιτικής ηγεσίας και της διοίκησης.

Έχουν τεθεί οι βάσεις για την μείωση των διοικητικών βαρών αλλά δεν έχουν ακόμα υιοθετηθεί συγκεκριμένες ενέργειες

Τα κυβερνητικά σχέδια για τη μείωση των διοικητικών βαρών προωθήθηκαν τα τελευταία χρόνια με την υποστήριξη του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013».

Το 2008 διεξήχθη ένα πιλοτικό πρόγραμμα, με σκοπό να κάνει μια βασική μέτρηση του κόστους έναρξης για εταιρεία περιορισμένης ευθύνης στην Ελλάδα. Υπολόγισε το κόστος του διοικητικού βάρους σε ποσό της τάξεως των 4,5 εκατομμυρίων Ευρώ. Σχεδιάστηκε μία πρόταση απλοποίησης, η οποία χρησιμοποίησε πλατφόρμες τεχνολογιών πληροφορικής και τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) ως υπηρεσίες μίας στάσης. Η πρόταση μείωσε τον αριθμό των διοικητικών διαδικασιών από 15 σε 2, καθώς και το διοικητικό βάρος κατά 70%.

Το 2009 έγινε μερική αποτίμηση του διοικητικού βάρους σε οχτώ τομείς πολιτικής, με χρήση της ευρωπαϊκής μεθόδου για υπολογισμό σταθερού κόστους. Η αποτίμηση αυτή κάλυψε τους παρακάτω τομείς: εταιρικό δίκαιο, εργασιακές σχέσεις, αγροτικές ενισχύσεις, φόρο προστιθέμενης αξίας, δημόσιες προμήθειες, μεταφορές και αλιεία.

Παρόλο που οι προσπάθειες αυτές δεν οδήγησαν στην άμεση λήψη αποφάσεων απλοποίησης των διοικητικών διαδικασιών και μείωσης των βαρών, έθεσαν σταθερές βάσεις πολιτικής δια της συλλογής δεδομένων και της παραγωγής πληροφοριών για τα διοικητικά βάρη και δια του εντοπισμού των τομέων προτεραιότητας για ανάληψη σχετικών δράσεων. Ως μέρος αυτής της προσπάθειας, αναπτύχθηκε εθνική μεθοδολογία υπολογισμού σταθερού κόστους και εφαρμόστηκαν τα σχετικά πρότυπα. Η μέτρηση του 2008, σχετικά με το κόστος έναρξης, ενέπνευσε αργότερα το νόμο 3853/2010 για την «Απλοποίηση διαδικασιών προσωπικών και κεφαλαιουχικών εταιρειών και άλλες διατάξεις».

Κατά συνέπεια, η Ελλάδα είναι σε θέση να επιτύχει τον δομικό στόχο της ΕΕ για κατά 25% μείωση των συνολικών διοικητικών βαρών ως το 2013. Ως ενδιάμεσο στόχο, ο νόμος 3845/2010 («Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της ζώνης του Ευρώ και από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο») έχει θέσει ένα στόχο για κατά 20% μείωση των διοικητικών βαρών ως το τέλος

του Σεπτεμβρίου 2011 (με το επίπεδο του 2008 ως ορόσημο). **Εντούτοις, δεν προκύπτει ανάληψη πρακτικών μέτρων προς επίτευξη του στόχου αυτού.**

Η ημερησία διάταξη για την καλύτερη νομοθέτηση, ωστόσο, βρίσκεται ακόμα υπό επεξεργασία

Ένας σημαντικός νόμος για την καλύτερη νομοθέτηση ετοιμάζεται από την Κυβέρνηση, σε συμφωνία με το μνημόνιο συνεννόησής της με την Τρόικα, και αναμένεται να παρουσιαστεί στο κοινοβούλιο πριν από το τέλος του τρέχοντος έτους. Το νομοσχέδιο εισαγάγει διάφορες βελτιώσεις στη ρυθμιστική πολιτική (Πλαίσιο 5.2).

Πλαίσιο 5.2. **Το νομοσχέδιο για την καλύτερη νομοθέτηση**

- Οριοθετεί τις αρχές της καλύτερης νομοθέτησης, συμπεριλαμβανομένης της αναγκαιότητας, καταλληλότητας, αναλογικότητας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της νομοθέτησης.
- Επιβάλλει στον νομοθέτη να συμμορφώνεται με τις αρχές αυτές δια της περιγραφής του προβλήματος που ο νόμος σκοπεύει να αντιμετωπίσει, υπολογίζοντας την επάρκεια των υπαρχουσών ρυθμίσεων περί αυτού, καταγράφοντας τα αρνητικά αποτελέσματα που θα μπορούσε να έχει η απουσία τέτοιων ρυθμίσεων και αναλύοντας σύντομα εναλλακτικές επιλογές για την επίτευξη των επιθυμητών στόχων.
- Μαζί με την εκ των προτέρων Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων, απαιτεί εκ των υστέρων αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της νομοθεσίας μετά την εφαρμογή της.
- Προσδιορίζει τα στάδια και τις προθεσμίες για τις διαδικασίες δημόσιας διαβούλευσης για τους νέους νόμους.
- Περιλαμβάνει κεφάλαιο σχετικά με τη μεταφορά του κοινοτικού δικαίου στο εσωτερικό δίκαιο και καλεί στην αποφυγή του κανονιστικού υπερθεματισμού (gold plating) κατά τη διαδικασία αυτή.
- Ενισχύει το θεσμικό πλαίσιο καλύτερης νομοθέτησης μέσω μιας κεντρικής μονάδας καλύτερης νομοθέτησης που θα αναλάβει την εποπτεία, την υποστήριξη και το συντονισμό της λειτουργίας των μονάδων καλής νομοθέτησης σε όλα τα υπουργεία. Αυτές οι μονάδες προετοιμάζουν Αναλύσεις Κανονιστικών Επιπτώσεων τόσο εκ των προτέρων όσο και εκ των υστέρων και τις υποβάλλουν στην κεντρική μονάδα. Η κεντρική μονάδα αξιολογεί την ποιότητα των νομοσχεδίων και τα συμπεράσματά της δημοσιοποιούνται.
- Τέλος, ενδυναμώνει τη νομική θέση της πολιτικής καλύτερης νομοθέτησης, η οποία μέχρι σήμερα βασίζεται ακόμα στην από το 2006 σχετική εγκύκλιο του Πρωθυπουργού.

Ορισμένες πλευρές του νομοσχεδίου είναι ακόμα υπό συζήτηση εντός κυβέρνησης, κυρίως σε ό,τι αφορά:

- τον καταμερισμό ευθυνών ανάμεσα στο νεοσύστατο Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, και
- τους ουσιαστικούς και θεσμικούς δεσμούς ανάμεσα στην κωδικοποίηση και αναδιατύπωση της νομοθεσίας και στην καλύτερη νομοθέτηση.

Βασικό κίνδυνο σε αυτή τη φάση αποτελούν οι εσφαλμένα προσδιορισμένες αρμοδιότητες και η αποδυναμωμένη ισχύς, που θα μείωναν σημαντικά την ικανότητα των μονάδων καλύτερης νομοθέτησης να παράσχουν τις δικαιολογημένες μεταβολές ως προς το σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικής και θα άφηναν ελάχιστα περιθώρια για δομικές βελτιώσεις στις κυβερνητικές πολιτικές.

Αυτό το νομοσχέδιο δεν καλύπτει όλους τους τομείς ενός ορθολογικού συστήματος πολιτικής και νομοθεσίας, ιδίως όσον αφορά στον έλεγχο και στην αξιολόγηση των συνεπειών των νόμων από τη στιγμή που κυρώνονται και τίθενται σε εφαρμογή. Επιπλέον, απουσιάζει από το εν λόγω νομοσχέδιο η ανάγκη διαβούλευσης εντός της κυβέρνησης. Σημαντική είναι και η διασύνδεση με την επιτήρηση του προϋπολογισμού από το Υπουργείο Οικονομικών. Σε όλα τα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ, στην πλειονότητα των περιπτώσεων, τα Υπουργεία Οικονομικών εμπλέκονται σε κάποιο στάδιο των σχετικών διαδικασιών, πριν τη λήψη της τελικής απόφασης, κατά τρόπο ώστε να υπολογίσουν τις συνέπειες ως προς τον προϋπολογισμό και τα χρηματοοικονομικά στοιχεία (σε χώρες όπου η αξιολόγηση επιπτώσεων είναι καλά αναπτυγμένη, η φάση αυτή γίνεται συστατικό στοιχείο της συνολικής διαδικασίας αξιολόγησης επιπτώσεων).

Συστάσεις

- **Σύσταση 1:** Να θεσπιστεί ο νόμος για την Καλύτερη Νομοθέτηση και να διασφαλιστεί η πλήρης εφαρμογή του. Να διασφαλιστεί ότι ο νόμος περιγράφει με απόλυτη σαφήνεια τις αρμοδιότητες για τα μέτρα καλύτερης νομοθέτησης χωρίς να δημιουργεί μη αναγκαίες διοικητικές δομές και μορφώματα.
- **Σύσταση 2:** Να οργανωθεί το δίκτυο των μονάδων καλύτερης νομοθέτησης που προτείνει ο νόμος εντός του δικτύου των στρατηγικών υπομονάδων σε κάθε υπουργείο και να προσδώσει στην κεντρική μονάδα καλύτερης νομοθέτησης εξουσίες κατάλληλες ώστε να φέρει σε πέρας την αποστολή της αποτελεσματικά, συμπεριλαμβανομένης της ικανότητας και των πόρων που χρειάζονται για τον συντονισμό των μονάδων καλύτερης νομοθέτησης εντός των υπουργείων, καθώς και της αρμοδιότητας του «διαλογέα» προκειμένου να απορρίπτονται ανεπαρκή νομοσχέδια. Να διασφαλιστεί η κατάλληλη σχέση με το Υπουργείο Οικονομικών, για την παρακολούθηση του προϋπολογισμού των νομοσχεδίων.
- **Σύσταση 3:** Να συμπεριληφθεί στις διατάξεις του νόμου περί καλύτερης νομοθέτησης η προϋπόθεση ότι σε όλα τα νομοσχέδια θα επισυνάπτεται ένα λεπτομερές σχέδιο εφαρμογής που να ορίζει πλήρως τις αρμοδιότητες σε όλα τα επίπεδα διοίκησης, καθώς και η προϋπόθεση ότι τα αποτελέσματα των πλέον σημαντικών νομοθετημάτων θα αξιολογούνται από το κοινοβούλιο, με βάση κυρίως την εκ των προτέρων αξιολόγηση επιπτώσεων, όπως αυτή θα προετοιμάζεται από την κεντρική μονάδα καλύτερης νομοθέτησης.
- **Σύσταση 4:** Να διασφαλιστεί πως όλες οι σημαντικές προτάσεις πολιτικής θα τυγχάνουν της μέγιστης δυνατής Ανάλυσης Κανονιστικών Επιπτώσεων, συμπεριλαμβανομένων των προτάσεων πολιτικής που προωθήθηκαν στο πλαίσιο του μνημονίου συνεργασίας με την Τρόικα. Να υπάρχει συνεργασία με την Τρόικα ως προς την ανάπτυξη Αναλύσεων Κανονιστικών Επιπτώσεων για το πακέτο μέτρων 2012-2015, τόσο για να τονιστεί η καταλληλότητά τους όσο και για να βελτιωθεί η ικανότητα της κυβέρνησης να διεξάγει αποδοτική αξιολόγηση επιπτώσεων.

- **Σύσταση 5:** Να εγκαθιδρυθεί σε όλα τα κυβερνητικά επίπεδα ενιαίο σύστημα διαχείρισης της γνώσης σε συνδυασμό με την ικανότητα συλλογής διοικητικών δεδομένων, κατά τρόπο ώστε τα δεδομένα να αποθηκεύονται και να χρησιμοποιούνται καταλλήλως από τη διοίκηση με σκοπό τον σχεδιασμό πολιτικής και την αξιολόγηση.
- **Σύσταση 6:** Να συνδεθεί η υπάρχουσα στοχοθεσία και το σύστημα μέτρησης αποτελεσματικότητας με τις εκροές και τα αποτελέσματα των υπουργείων.
- **Σύσταση 7:** Να οριστεί έγκαιρη ημερομηνία για την αναθεώρηση του νόμου περί καλύτερης νομοθέτησης ούτως ώστε να αντιμετωπιστούν κενά και διάφορα θέματα, όπως η ανάγκη να διασφαλίζεται η αποδοτική μακροπρόθεσμη διαχείριση των οδηγιών της ΕΕ και να ενισχύονται οι προσπάθειες απλοποίησης του υπάρχοντος πλαισίου νομοθεσίας και ρυθμίσεων.

Βιβλιογραφία

ΟΟΣΑ (2008), *Ireland: Towards an Integrated Public Service*, OECD Public Governance Reviews, εκδόσεις ΟΟΣΑ, Παρίσι, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264043268-en*.

ΟΟΣΑ (2009a), "Civil protection", OECD Working Paper V6, unpublished, final version, April.

ΟΟΣΑ (2009b), "Food safety", OECD Working Paper V2, unpublished.

ΟΟΣΑ (2009c), "Health", OECD Working Paper V5, unpublished, final version, April.

ΟΟΣΑ (2009d), "Human resource management in government", OECD Working Paper H5, unpublished.

ΟΟΣΑ (2009e), "Improving the quality of public services", OECD Working Paper H4, unpublished, final version, June.

ΟΟΣΑ (2009f), "Improving regulation", OECD Working Paper H3, unpublished, final version, May.

ΟΟΣΑ (2009g), "Leading and enabling user-focused e-government", OECD Working Paper H7, unpublished.

ΟΟΣΑ (2009h), "Performance management as a strategic planning tool", OECD Working Paper H1b, unpublished, final version, April.

ΟΟΣΑ (2009i), "Strategic planning: Supporting coherent policy making and effective regulation (documentation centres)", OECD Working Paper H1a, unpublished, final version, April.

ΟΟΣΑ (2009j), "Supporting administrative change", OECD Working Paper H6, unpublished, final version, May.

ΟΟΣΑ (2009k), "Transparency and accountability in the public service", OECD Working Paper H2, unpublished, final version, July.

ΟΟΣΑ (2010), *Finland: Working Together to Sustain Success*, OECD Public Governance Reviews, εκδόσεις ΟΟΣΑ, Παρίσι, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264086081-en*.

ΟΟΣΑ (2011a), *Estonia: Towards a Single Government Approach*, OECD Public Governance Reviews, εκδόσεις ΟΟΣΑ, Παρίσι, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264104860-en*.

ΟΟΣΑ (2011b), *Government at a Glance 2011*, εκδόσεις ΟΟΣΑ, Παρίσι, *http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en*.

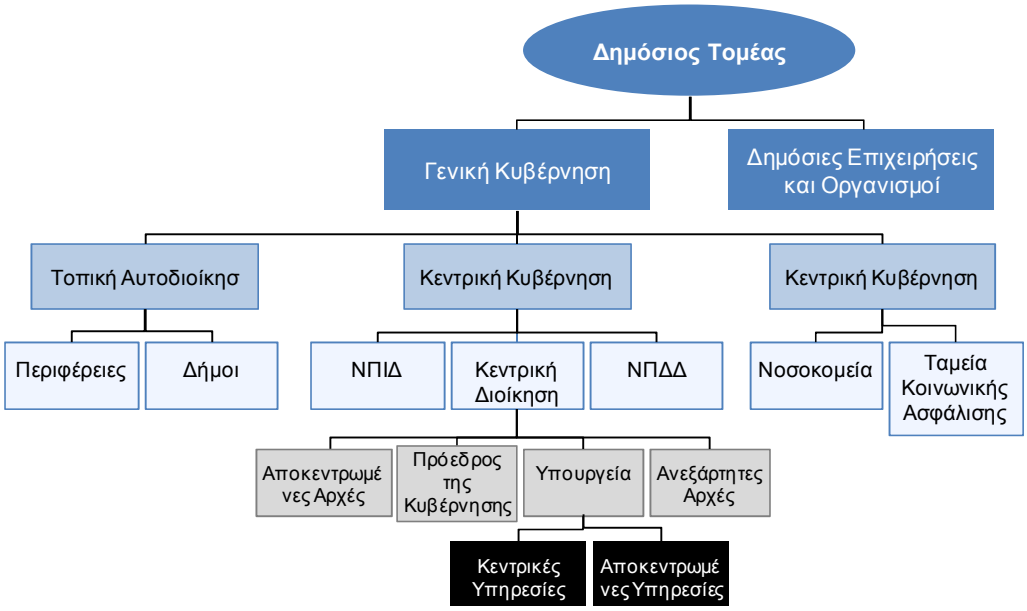
ΟΟΣΑ (2011c), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, εκδόσεις ΟΟΣΑ, Παρίσι, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en*.

Pelagidis, T. and M. Mitsopoulos (2011), *Understanding the Crisis in Greece: From Boom to Bust*, Palgrave Macmillan, New York, NY.

Spanou, C. (2008), "State Reform in Greece: responding to old and new challenges", *International Journal of Public Sector Management*, 21(2): 150-73.

Παράρτημα Α

Χάρτης της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης



Παράρτημα Β

Κατάλογος Υπουργείων και τομέων πολιτικής που ελήφθησαν υπόψη στην καταγραφή

Υπουργεία

ΥΠΑΑΤ	Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων
ΚΔ	Κέντρο Διακυβέρνησης[1]
ΥΠΠΟΤ	Υπουργείο Πολιτισμού και Τουρισμού
ΥΠΕΘΑ	Υπουργείο Εθνικής Άμυνας
ΥΠΔΒΜΘ	Υπουργείο Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων
ΥΠΕΚΑ	Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής
ΥΠΟΙΚ	Υπουργείο Οικονομικών
ΥΠΕΞ	Υπουργείο Εξωτερικών
ΥΥΚΑ	Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης
ΥΠΥΜΕΔΙ	Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων
ΥΠΕΣΑΗΔ	Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης[2]
ΥΠΔΔΑΔ	Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρώπινων Δικαιωμάτων
ΥΠΕΡΓΚΑ	Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης[3]
ΥΠτΠ	Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη
ΥΠΑΑ	Υπουργείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας[4]

Τομείς Πολιτικής

01	Διεθνείς δραστηριότητες	08	Οικονομικές υποθέσεις
02	Εγχώριες ειδικές δραστηριότητες	09	Αγροτική ανάπτυξη
03	Τοπική διακυβέρνηση	10	Προστασία περιβάλλοντος
04	Παιδεία	11	Υποδομές και μεταφορές
05	Αναψυχή, πολιτισμός και θρησκεία	12	Υγεία
06	Άμυνα	13	Δικαιοσύνη
07	Δημόσια τάξη και ασφάλεια	14	Κοινωνική πολιτική

Σημειώσεις

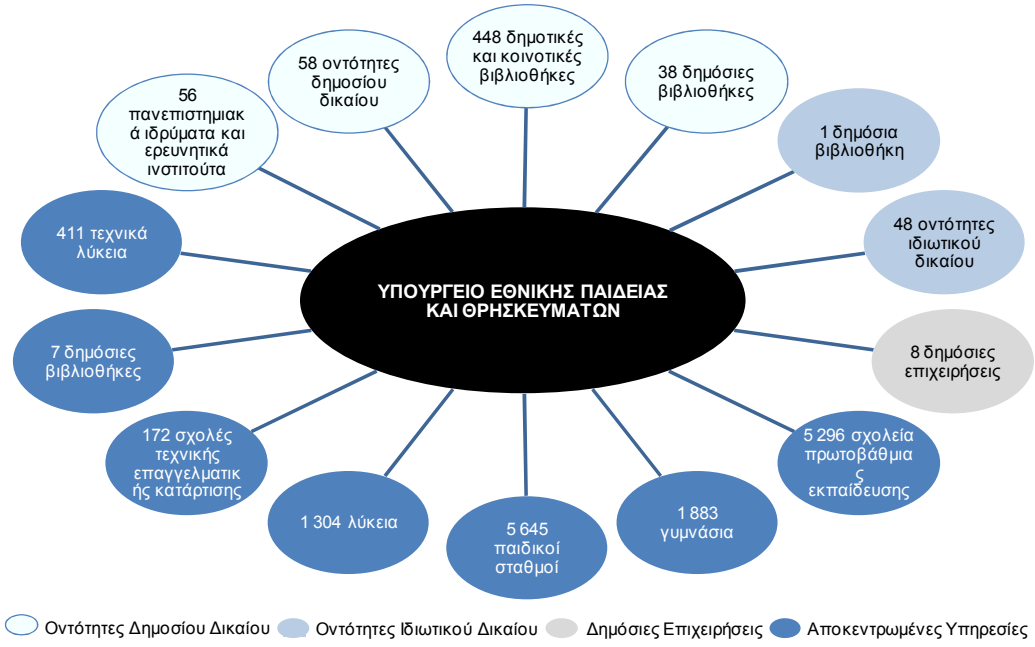
1. Αποτελείται από τη Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού και τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης. Για πρακτικούς λόγους, τα δεδομένα για τις δύο αυτές Γενικές Γραμματείες συνυπολογίστηκαν.
2. Διαχωρίστηκαν τον Ιούνιο του 2011 στο Υπουργείο Εσωτερικών και στο Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.
3. Συγχωνεύτηκε τον Ιούνιο του 2011 στο Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας.
4. Συγχωνεύτηκε τον Ιούνιο του 2011 στο Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας.

Παράρτημα Γ

Πτυχές των διασυνδέσεων μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και των εποπτευομένων φορέων του δημοσίου τομέα

	Νομικό Πρόσωπο Δημ. Δικαίου	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτ.Δικαίου	Δημόσια Επιχείρηση
Σκοπός	Υπηρεσίες και εκτέλεση μιας κρατικής/δημόσιας λειτουργίας ή υπηρεσίας	Επίτευξη κοινωφελών και άλλων δημοσίων σκοπών	Ανάληψη εμπορικών δραστηριοτήτων εκ μέρους του κράτους στο οποίο ανήκουν
Νομικό πλαίσιο	Ιδρύονται με προεδρικό διάταγμα, νόμο ή (σε εξαιρετικές περιπτώσεις) με υπουργική απόφαση. Η λειτουργία τους καθορίζεται από το δημόσιο δίκαιο	Δεν υπάρχει συγκεκριμένο νομικό πλαίσιο που να ορίζει τη μορφή ή την ίδρυση και δεν υπάρχει συνταγματικό πλαίσιο για οποιεσδήποτε μεταρρυθμίσεις των ΝΠΙΔ. Κατά περίπτωση εφαρμόζονται ορισμένα κοινά διατάγματα που ισχύουν για τον ιδιωτικό τομέα. Ιδρύονται με προεδρικό διάταγμα, νόμο ή (σε εξαιρετικές περιπτώσεις) με υπουργική απόφαση. Η λειτουργία τους καθορίζεται από το αστικό δίκαιο	Συνιδιοκτησία από το κράτος μέσω κατοχής ποσοστού μετοχών. Το κράτος μπορεί να εμπλέκεται άμεσα ή έμμεσα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων μιας δημόσιας επιχείρησης
Διοίκηση	Γενικά διοικείται από Διοικητικό Συμβούλιο αλλά σε κάποιες περιπτώσεις διορίζεται Ειδικός Γραμματέα	Γενικά διοικείται από Διοικητικό Συμβούλιο	Διοικείται από Διοικητικό Συμβούλιο το οποίο διορίζεται από τον αρμόδιο Υπουργό
Φύση εποπτείας	Εποπτεύεται από το αρμόδιο Υπουργείο και σε κάποιες περιπτώσεις από ένα Υπουργείο που παρέχει χρηματοδότηση. Η εποπτεία γίνεται σε δύο επίπεδα: – Επιχειρησιακό επίπεδο: ανώτερα στελέχη του αρμόδιου Υπουργείου συμμετέχουν στο Διοικητικό Συμβούλιο για ζητήματα που αφορούν στη λειτουργία του ΝΠΔΔ και στη διαδικασία λήψης αποφάσεων – Οικονομικό		Το κράτος επιβλέπει τη λειτουργία και τις δραστηριότητες της επιχείρησης. Οι δημόσιες επιχειρήσεις καταρτίζουν τις οικονομικές τους αναφορές βάσει προτύπων της ΕΕ όπως προβλέπεται στον κανονισμό ΕΕ 1 606/2002
Χρηματο-δότηση	Η βασική χρηματοδότηση των ΝΠΔΔ αποτελεί μέρος του κρατικού προϋπολογισμού. Άλλες πηγές μπορεί να προκύψουν από έσοδα του ΝΠΔΔ, πόρους της ΕΕ και/ή ιδιωτικές δωρεές	Οι κρατικοί συνιδιοκτήτες των ΝΠΙΔ και το επίπεδο ιδιοκτησίας ποικίλουν. Άλλες πηγές χρηματοδότησης μπορεί να προκύψουν από έσοδα του ΝΠΙΔ, πόρους της ΕΕ και/ή ιδιωτικές δωρεές	Η χρηματοδότηση ποικίλει μεταξύ των διαφορετικών εταιρειών
Διαδικασίες συμβάσεων	Η οικονομική λειτουργία των ΝΠΔΔ καθορίζεται από το δημόσιο λογιστικό και απαιτείται έγκριση από το Υπουργείο Οικονομικών	Τα ΝΠΙΔ διέπονται από την παροχή ιδιωτικών αγαθών	
Σχετική νομοθεσία	Νομοθετικό διάταγμα 496/1974 Προεδρ. διατάγμ. 118/2007, 60/2007, 470/1975, 465/1975, 656/1975		

Σχήμα Γ.1. **Η περίπτωση του Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων**



Παράρτημα Δ

Μεθοδολογία καταγραφής

Μεταξύ Φεβρουαρίου και Ιουνίου 2011, το Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης διεξήγαγε μία λεπτομερή καταγραφή της ελληνικής κεντρικής διοίκησης με τη μεθοδολογική υποστήριξη της Γραμματείας του ΟΟΣΑ. Η καταγραφή κάλυψε και τα 14 Υπουργεία της Ελληνικής Κυβέρνησης (σε επίπεδο γενικής γραμματείας και ενιαίων διοικητικών τομέων) όπως επίσης και τη Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού και τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης. Η καταγραφή απέβλεπε στη συστηματική συλλογή πληροφοριών σχετικά με τις δομές της διοίκησης, τις διαδικασίες και τις πρακτικές στους ακόλουθους πέντε τομείς:

- οργανωτικές δομές,
- διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού,
- υποδομές (κτίρια και ΤΠΕ),
- διαχείριση προϋπολογισμού και,
- λήψη αποφάσεων.

Η καταγραφή δομήθηκε σε τρία μέρη:

- Συλλογή περιγραφικών δεδομένων που αφορούν στην παρούσα κατάσταση: μία συγκεκριμένη ομάδα καταγραφής ήταν υπεύθυνη για τη συλλογή πληροφοριών σχετικά με την οργάνωση, τους ανθρώπινους πόρους, την υλικοτεχνική υποδομή και τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων του κάθε υπουργείου.
- Έρευνα αντιλήψεων των δημοσίων υπαλλήλων: διενεργήθηκε μία έρευνα σε δείγμα 4% του προσωπικού όλων των υπηρεσιών που κάλυπτε η καταγραφή, κατανεμημένου ανά υπουργείο (4% κάθε υπουργείου και 4% του Κέντρου Διακυβέρνησης). Συνολικά εστάλησαν 1.054 ερωτηματολόγια και συγκεντρώθηκαν 904 απαντήσεις. Το ερωτηματολόγιο διερευνούσε την ικανοποίηση των δημοσίων υπαλλήλων σε σχέση με το εργασιακό τους περιβάλλον και τις επιδόσεις της κεντρικής διοίκησης.
- Στοχευμένες ομαδικές συζητήσεις: οι προβληματικοί τομείς που εντοπίστηκαν μέσα από το κάθε ένα από τα παραπάνω δυο μέρη της καταγραφής και πιθανά λοιπά θέματα εξετάστηκαν και αναλύθηκαν με περισσότερη λεπτομέρεια μέσα από στοχευμένες ομαδικές συζητήσεις.

Οι πληροφορίες που συλλέχτηκαν μέσα από τα τρία μέρη της καταγραφής έχουν αποθηκευτεί σε ηλεκτρονική βάση δεδομένων δομημένη με βάση τα υπουργεία και τις διοικητικές δομές.

Η διαδικασία καταγραφής συντονίστηκε από μία ομάδα με μέλη από το Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΕΥΣΣΕΠ), το Υπουργείο Οικονομίας, Περιφερειακής Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και την Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ).

Περιγραφικά δεδομένα

Δεκαέξι (16) ομάδες καταγραφής ήταν υπεύθυνες για τη συλλογή των δεδομένων (μία ανά υπουργείο, μία για τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης και μία για το Γραφείο του Πρωθυπουργού). Οι ομάδες αποτελούνταν από 9 έως 17 δημοσίους υπαλλήλους (συνολικά περίπου 200 δημόσιοι υπάλληλοι είχαν προσφερθεί για το έργο), οι οποίοι αντιπροσώπευαν τρία υπουργεία, συμπεριλαμβανομένου του υπουργείου στο οποίο γινόταν η καταγραφή.

Εξαιτίας της έλλειψης διαδικασιών συλλογής δεδομένων και διαχείρισης της γνώσης στην ελληνική διοίκηση, οι ομάδες καταγραφής δεν μπόρεσαν να ακολουθήσουν μία τυποποιημένη προσέγγιση αλλά αναγκάστηκαν να βρουν συγκεκριμένες λύσεις για τη συλλογή πληροφοριών σε κάθε τομέα και υπουργείο. Γενικά, οι ομάδες χρησιμοποίησαν ένα μίγμα δευτερογενούς έρευνας και έρευνας πεδίου, με την πρώτη να εστιάζει περισσότερο σε νομικά και τυπικά χαρακτηριστικά και τη δεύτερη σε πραγματικές καταστάσεις. Χάρη στη διασταύρωση των στοιχείων που συλλέχτηκαν κατέστη εφικτή η σύγκριση πραγματικών διοικητικών πρακτικών με τη νομική και ρυθμιστική τους βάση.

Οι πληροφορίες σχετικά με τις οργανωτικές δομές και τους ανθρώπινους πόρους καταγράφηκαν συστηματικά για όλα τα επίπεδα της κεντρικής διοίκησης: γενικές γραμματείες και ενιαίοι διοικητικοί τομείς, γενικές διευθύνσεις, διευθύνσεις και τμήματα. Πληροφορίες σχετικά με υποδομές και διαδικασίες προϋπολογισμού συλλέχτηκαν για υπουργεία και, όπου ήταν δυνατό, αναλύθηκαν σε επίπεδο γενικής γραμματείας και ενιαίων διοικητικών τομέων. Τέλος, πληροφορίες σχετικά με τη λήψη αποφάσεων συλλέχτηκαν για όλες τις γενικές διευθύνσεις με εκτελεστικές αρμοδιότητες (βλ. παρακάτω). Στο μέτρο του δυνατού, τα δεδομένα διαχωρίστηκαν μεταξύ κεντρικών και αποκεντρωμένων υπηρεσιών.

Οργανωτικές δομές

Ο δια νόμου ή με ρύθμιση καθορισμός αρμοδιοτήτων κάθε δομής εντοπίστηκε και καταγράφηκε. Στη συνέχεια οι αρμοδιότητες κατηγοριοποιήθηκαν ανά πεδίο πολιτικής[1], ανά διοικητικό τύπο (αποκλειστική ή συντρέχουσα, αποφασιστική ή γνωμοδοτική) και ανάλογα με τις ακόλουθες επιχειρησιακές κατηγορίες και υποκατηγορίες:

Εκτελεστική:

- στρατηγικός σχεδιασμός,
- απλούστευση διαδικασιών,
- αξιολόγηση αποτελεσμάτων,
- οικονομικός προγραμματισμός,
- συντονισμός,
- επικοινωνία/διαχείριση γνώσης,
- παρακολούθηση αποτελεσμάτων πολιτικής.

Υποστηρικτική:

- οικονομική λειτουργία και διαχείριση πόρων,
- οργανωτική λειτουργία της υπηρεσίας/Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων,
- υποστήριξη Τεχνολογιών Πληροφορικής.

Παροχή υπηρεσιών:

- αδειοδότηση προς πολίτες,
- αδειοδότηση προς επιχειρήσεις,
- πιστοποίηση,
- εγκρίσεις για πολίτες,
- εγκρίσεις για επιχειρήσεις,
- πληροφόρηση.

Έλεγχος:

- επιθεωρήσεις,
- εσωτερικοί έλεγχοι.

Μέσα από την κατηγοριοποίηση εξετάστηκε, μεταξύ άλλων, πώς οι συνολικές (και συντρέχουσες) αρμοδιότητες ενός υπουργείου κατανέμονται σε πεδία πολιτικής και αντιστρόφως πώς οι αρμοδιότητες σε ένα συγκεκριμένο πεδίο πολιτικής κατανέμονται μεταξύ υπουργείων (βλ. Κεφάλαιο 2 και ειδικότερα Σχήματα 2.3 και 2.4).

Σχετικά με τους ανθρώπινους πόρους συλλέχτηκαν οι ακόλουθες πληροφορίες:

- αριθμός θέσεων (οργανικές, καλυμμένες, κενές),
- οργανικές και καλυμμένες θέσεις ανά κατηγορία εκπαίδευσης,
- ποσοστά ανά φύλο και ηλικιακή κατηγορία.

Όσον αφορά τις οικονομικές λειτουργίες, προϋπολογισθείσες και καταγραφείσες δαπάνες για τα έτη 2007-2011 καταγράφηκαν με την εξής κατηγοριοποίηση:

- μισθοί πολιτικού προσωπικού,
- μισθοί υπαλλήλων με συμβάσεις ορισμένου χρόνου και ειδικές περιπτώσεις,
- μισθοί στρατιωτικών,
- συμπληρωματικά επιδόματα,
- άλλες επιχειρησιακές δαπάνες (πληρωμές για υπηρεσίες, προμήθεια υλικών πόρων και εξοπλισμού, κτλ).

Σε αυτόν τον τομέα, η καταγραφή συνάντησε ορισμένες δυσκολίες:

- Τα δεδομένα του προϋπολογισμού σε επίπεδο γενικής γραμματείας δεν ήταν έγκαιρα διαθέσιμα· στις περισσότερες περιπτώσεις οι δαπάνες ήταν δύσκολο να κατανεμηθούν σε συγκεκριμένες δομές παρά την πολύ λεπτομερή φύση του προϋπολογισμού· σε κάποιες περιπτώσεις τα στοιχεία δεν μπόρεσαν να δοθούν.

- Η συλλογή στοιχείων περιπλέχτηκε περαιτέρω από την ύπαρξη πολυάριθμων «ειδικών οντοτήτων του προϋπολογισμού» και/ή ειδικών κατηγοριών δαπανών στα περισσότερα υπουργεία.
- Σε κάποιες περιπτώσεις (Υπουργεία Δικαιοσύνης, Παιδείας, Πολιτισμού, Αγροτικής Ανάπτυξης και Υποδομών), οι προϋπολογισμοί σε επίπεδο υπουργείου περιλαμβάνουν δαπάνες για την αποζημίωση υπαλλήλων άλλων νομικών προσώπων (πχ της τοπικής αυτοδιοίκησης ή δημοσίων φορέων) και δεν υπάρχει σαφής διαχωρισμός μεταξύ αυτών των δαπανών και της συνήθους αποζημίωσης του προσωπικού της κεντρικής υπηρεσίας.

Όσον αφορά στις υποδομές Τεχνολογιών Πληροφορικής, τα στοιχεία που συλλέχτηκαν αφορούσαν στον αριθμό βάσεων δεδομένων και εφαρμογών, στους εξυπηρετητές και τα τερματικά σε κάθε υπουργείο (και γενική γραμματεία), όπως επίσης και στον αριθμό των υπαλλήλων που διαθέτουν προσωπική διεύθυνση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου. Όσον αφορά στα κτίρια, καταγράφηκε ο αριθμός των κτιρίων της κεντρικής διοίκησης, η τοποθεσία τους, το ιδιοκτησιακό τους καθεστώς και το ετήσιο ενοίκιο.

Τέλος, καταγράφηκαν για τα έτη 2009 και 2010 οι επιχειρησιακές και ρυθμιστικές εκροές όλων των γενικών διευθύνσεων με εκτελεστικές αρμοδιότητες.

Η έρευνα μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων

Για την συλλογή πληροφοριών απευθείας από τους δημοσίους υπαλλήλους και για να διερευνηθούν οι δικές τους απόψεις σε θέματα που αφορούσαν τους πέντε τομείς της καταγραφής, σχεδιάστηκε ένα ερωτηματολόγιο.

Επελέγη ένα μεγάλο, τυχαίο δείγμα από τους υπαλλήλους των κεντρικών υπηρεσιών, με συγκέντρωση ανά υπουργείο, έτσι ώστε να διασφαλιστεί η αντιπροσωπευτικότητα. Διεξήχθη ένα πιλοτικό τεστ, έτσι ώστε να εντοπιστούν πιθανά προβλήματα κατανόησης και ερμηνείας.

Το ερωτηματολόγιο εστάλη ηλεκτρονικά στα προσωπικά γραμματοκιβώτια περίπου 8.000 δημοσίων υπαλλήλων και επιπλέον διετέθησαν τυπωμένα αντίγραφα του ερωτηματολογίου. Οι παραλήπτες πληροφορήθηκαν ότι μπορούσαν να χρησιμοποιήσουν όποια μορφή του ερωτηματολογίου προτιμούσαν και δόθηκαν διαβεβαιώσεις ότι η ανωνυμία τους ήταν εξασφαλισμένη, ακόμα και όταν απαντούσαν ηλεκτρονικά. Περίπου 1.600 δημόσιοι υπάλληλοι απάντησαν στο ερωτηματολόγιο.

Οι προκλήσεις που αντιμετωπίζει μια τέτοια έρευνα, αλλά και οι ευκαιρίες που δημιουργεί είναι εξαιρετικά σημαντικές, ιδιαίτερα στην παρούσα κατάσταση στην Ελλάδα. Ένα δύσκολο σημείο υπήρξε συγκεκριμένα η εξισορρόπηση των προκαταλήψεων απέναντι στις εν εξελίξει δομικές μεταρρυθμίσεις και τους περιορισμούς που θέτει ο προϋπολογισμός, δεδομένου ότι ήταν πιθανόν να επηρεάσουν τον τρόπο με τον οποίο οι δημόσιοι υπάλληλοι κατανόησαν την έρευνα και ανταποκρίθηκαν σε αυτήν.

Σε κάθε περίπτωση, πρέπει να δοθεί έμφαση στο γεγονός ότι τα αποτελέσματα της έρευνας αυτής αποτελούν μέτρο των απόψεων που επικρατούν στη δημόσια διοίκηση και συμπληρώνουν με ιδιαίτερα χρήσιμο τρόπο τα υπόλοιπα στοιχεία της καταγραφής.

Στοχευμένες ομαδικές συζητήσεις

Σκοπός των στοχευμένων ομαδικών συζητήσεων υπήρξε η περαιτέρω διερεύνηση θεμάτων ενδιαφέροντος τα οποία προέκυψαν από τα προηγούμενα δυο κομμάτια της καταγραφής, η εξέταση του βαθμού συναίνεσης ή αντιπαράθεσης στα θέματα αυτά και οι πιθανές αποκρίσεις. Τέλος, σκοπός των συζητήσεων αυτών υπήρξε και το ξεκίνημα ενός διαλόγου με το ανώτερο προσωπικό και τους προϊσταμένους, σχετικά με τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα της κεντρικής διοίκησης.

Μετά από μια πιλοτική εφαρμογή η οποία βοήθησε στο σχεδιασμό και στη διεξαγωγή των συζητήσεων, δημιουργήθηκαν τέσσερις ομάδες εστιασμένης συζήτησης στο Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, όπου η κάθε μια εκπροσωπούσε ένα από τα μεγαλύτερα υπουργεία της ελληνικής κυβέρνησης: Οικονομικών, Περιφερειακής Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, Παιδείας και Θρησκευμάτων και Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Το εγχείρημα των ομάδων εστίασης κάλυπτε δυο βασικές «τυπολογίες» υπουργείων: τα οριζόντια (επιτελικά) υπουργεία και τα κάθετα (θεματικά) υπουργεία, τα οποία ασχολούνται με βασικές περιοχές πολιτικής. Σε κάθε ομάδα, εκπροσωπούνταν δυο επίπεδα δομών (γενική διεύθυνση και τμήμα), όλοι οι επιλεγμένοι συμμετέχοντες είχαν πανεπιστημιακή μόρφωση και υπήρχε τουλάχιστον ένας προϊστάμενος από κάθε μια από τις επιχειρησιακές κατηγορίες «εκτελεστική», «υποστηρικτική», «παροχής υπηρεσιών».

Η ημερησία διάταξη των συζητήσεων αποτελούνταν από δέκα ερωτήματα που εστίαζαν σε τέσσερα ζητήματα στρατηγικής: ανθρώπινο κεφάλαιο της κεντρικής δημόσιας διοίκησης, αρμοδιότητες/δομές και επιχειρησιακή λειτουργία. Υπήρξαν επίσης ερωτήματα που αφορούσαν ζητήματα ταυτότητας των συμμετεχόντων και προτάσεις για τη βελτίωση της κεντρικής δημόσιας διοίκησης.

Συνολική αξιολόγηση

Το εγχείρημα της καταγραφής που διεξήχθη για την παρούσα έκθεση υπήρξε μια σημαντική και σε μεγάλο βαθμό επιτυχημένη προσπάθεια να εντοπιστούν και να εξεταστούν τα απαραίτητα στοιχεία για την υποστήριξη της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης.

Πέραν του πλούτου των δεδομένων που παρήγαγε (μέρος μόνο των οποίων χρησιμοποιήθηκε στην παρούσα έκθεση), η καταγραφή αποκάλυψε ότι οι προϊστάμενοι συναντούν δυσκολίες στην παροχή πληροφοριών και συχνά στηρίζονται σε κατά περίπτωση πόρους και μεθόδους. Σε μερικές περιπτώσεις, οι ίδιες οι ομάδες καταγραφής αντιμετώπισαν σημαντικές δυσκολίες στην συλλογή των πληροφοριών.

Η καταγραφή έχει ιδιαίτερη σημασία σε μια χώρα όπου οι αποφάσεις πολιτικής όπως επίσης και οι καθημερινές επιλογές διοίκησης γίνονται σε γενικές γραμμές χωρίς επαρκή στήριξη σε στοιχεία και δεδομένα. Παρά τους περιορισμούς της, η καταγραφή δείχνει ότι οι ελλείψεις αυτές μπορούν να αντιμετωπιστούν, όπως επίσης ότι όχι μόνο οι πληροφορίες, αλλά και οι ικανότητες για την συλλογή, την συρραφή και την επεξεργασία τους υπάρχουν διαθέσιμες στην κεντρική διοίκηση.

Παρά την επιτυχία που είχε, ωστόσο η καταγραφή διεξήχθη ως έργο, στο τέλος του οποίου δεν διατηρήθηκε καμία από τις δομές του. Η διαχείριση δεδομένων στην ελληνική κεντρική διοίκηση δεν θα έπρεπε να αντιμετωπίζεται σαν ευκαιριακό έργο. Χρειάζεται τώρα να τεθεί σε βιώσιμη, μακροπρόθεσμη βάση, με τα κατάλληλα θεσμικά όργανα και την αντίστοιχη χρηματοδότηση.

Σημειώσεις

1. Τα πεδία πολιτικής είναι εκείνα που λαμβάνονται υπόψη στην πρόταση του 2009 για προϋπολογισμούς προγραμμάτων, τα οποία είναι συναφή με την διεθνή ταξινόμηση των λειτουργιών της κυβέρνησης (COFOG), με τη συμπερίληψη μόνο δυο μικρών διαφοροποιήσεων (Βλέπε Παράρτημα Β).

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Ο ΟΟΣΑ είναι ένας μοναδικός χώρος συζητήσεων όπου οι κυβερνήσεις συνεργάζονται για την αντιμετώπιση των οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών προκλήσεων της παγκοσμιοποίησης. Ο ΟΟΣΑ βρίσκεται επίσης στην πρώτη γραμμή των προσπαθειών κατανόησης και βοήθειας προς τις κυβερνήσεις έτσι ώστε αυτές να ανταποκριθούν σε νέες εξελίξεις και ζητήματα, όπως η εταιρική διακυβέρνηση, η οικονομία της πληροφορίας και οι προκλήσεις ενός πληθυσμού που γηράσκει. Ο Οργανισμός παρέχει το χώρο όπου οι κυβερνήσεις μπορούν να συγκρίνουν εμπειρίες πολιτικής, να αναζητήσουν απαντήσεις σε κοινά προβλήματα, να εντοπίσουν καλές πρακτικές και να συντονίσουν εσωτερικές και διεθνείς πολιτικές.

Κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ είναι: η Αυστραλία, η Αυστρία, το Βέλγιο, ο Καναδάς, η Χιλή, η Δημοκρατία της Τσεχίας, η Δανία, η Εσθονία, η Φινλανδία, η Γαλλία, η Γερμανία, η Ελλάδα, η Ουγγαρία, η Ισλανδία, η Ιρλανδία, το Ισραήλ, η Ιταλία, η Ιαπωνία, η Κορέα, το Λουξεμβούργο, το Μεξικό, η Ολλανδία, η Νέα Ζηλανδία, η Νορβηγία, η Πολωνία, η Πορτογαλία, η Δημοκρατία της Σλοβακίας, η Σλοβενία, η Ισπανία, η Σουηδία, η Ελβετία, η Τουρκία, το Ηνωμένο Βασίλειο και οι Ηνωμένες Πολιτείες. Η Ευρωπαϊκή Ένωση συμμετέχει στις εργασίες του ΟΟΣΑ.

Οι Εκδόσεις του ΟΟΣΑ διαδίδουν ευρέως τα αποτελέσματα της συλλογής στατιστικών στοιχείων και της έρευνας, εκ μέρους του Οργανισμού, σε θέματα οικονομικά, κοινωνικά και περιβαλλοντικά, όπως επίσης και τις Διεθνείς Συμβάσεις, τις κατευθύνσεις και τα πρότυπα τα οποία συμφωνούνται από τα μέλη του.

Επιθεωρήσεις Δημόσιας Διακυβέρνησης από τον ΟΟΣΑ

ΕΛΛΑΔΑ

ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Περιεχόμενα

Κεφάλαιο 1. Η κρίση χρέους και ο ρόλος του Κέντρου Διακυβέρνησης

Κεφάλαιο 2. Γενική οργάνωση της κεντρικής κυβέρνησης

Κεφάλαιο 3. Ανθρώπινο δυναμικό

Κεφάλαιο 4. Προϋπολογισμός

Κεφάλαιο 5. Διαμόρφωση και Εφαρμογή Πολιτικής

Παράρτημα Α. Χάρτης του δημόσιου τομέα της Ελλάδας

Παράρτημα Β. Κατάλογος υπουργείων και τομέων πολιτικής που ελήφθησαν υπόψη στην καταγραφή

Παράρτημα Γ. Πτυχές των διασυνδέσεων μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και των εποπτευομένων φορέων του δημοσίου τομέα

Παράρτημα Δ. Μεθοδολογία Καταγραφής

Please cite this publication as:

OECD (2012), *Greece: Review of the Central Administration (Greek version)*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264179158-el

This work is published on the *OECD iLibrary,* which gathers all OECD books, periodicals and statistical databases.
Visit ***www.oecd-ilibrary.org***, and do not hesitate to contact us for more information.

Επιμέλεια Μετάφρασης: Ένωση Αποφοίτων Εθνικής Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης

OECD*publishing*
www.oecd.org/publishing

ISBN 978-92-64-17915-8
42 2012 06 G E

