



**Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης**

Νομική Σχολή

Τμήμα Νομικής

Τομέας Δημοσίου Δικαίου και Πολιτικής Επιστήμης



**Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών**

5ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων

# ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΤΗ ΜΕΤΑ ΤΟ «ΜΝΗΜΟΝΙΟ» ΕΠΟΧΗ

Επιστημονική Επιμέλεια:

**Αντώνης Μακροδημήτρης**

**Ευγενία Πρεβεδούρου**

**Χρήστος Δετσαριδής**

**Μαρία-Ηλιάνα Πραβίτα**



ΕΘΝΙΚΟ ΤΥΠΟΓΡΑΦΕΙΟ

**ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ  
ΣΤΗ ΜΕΤΑ ΤΟ «ΜΝΗΜΟΝΙΟ» ΕΠΟΧΗ**

**ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ  
ΣΤΗ ΜΕΤΑ ΤΟ «ΜΝΗΜΟΝΙΟ» ΕΠΟΧΗ**

---

**Επιμέλεια:** Αντώνης Μακρυδημήτρης  
Ευγενία Πρεβεδούρου  
Χρήστος Δετσαρίδης  
Μαρία-Ηλιάνα Πραβίτα

**Σχεδιασμός εντύπου - σελιδοποίηση:** ΕΘΝΙΚΟ ΤΥΠΟΓΡΑΦΕΙΟ

**Εκτύπωση - βιβλιοδεσία:** ΕΘΝΙΚΟ ΤΥΠΟΓΡΑΦΕΙΟ

**Εργασία:** 238/15.

---

Η παρούσα έκδοση απαγορεύεται να διατεθεί σε ιδιώτες προς πώληση, σύμφωνα με το δεύτερο εδάφιο της παρ. 6 του άρθρου 18 του ν. 3469/2006.

---

5ο ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΩΝ

# ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΤΗ ΜΕΤΑ ΤΟ «ΜΝΗΜΟΝΙΟ» ΕΠΟΧΗ

28-30 Νοεμβρίου 2013

Κεντρικό Αμφιθέατρο Νομικής Σχολής,  
Πανεπιστημιούπολη Κομοτηνής του Πανεπιστημίου Θράκης

Επιστημονική Επιμέλεια:

**Αντώνης Μακρυδημήτρης**

**Ευγενία Πρεβεδούρου**

**Χρήστος Δετσαρίδης**

**Μαρία-Ηλιάνα Πραβίτα**

Γλωσσική Επιμέλεια:

**Μαρίκα Βαρεία**

**Αθανάσιος Χαντζάρας**





Στον Λέανδρο Ρακιντζή  
Αρεοπαγίτη ε.τ.,  
τ. Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης



## ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Τα επεξεργασμένα κείμενα των εισηγήσεων και παρεμβάσεων που ανακοινώθηκαν στο 5ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων με αντικείμενο την ‘Αναδιοργάνωση της Διοίκησης και του Κράτους στη Μετά το «Μνημόνιο» Εποχή’, περιλαμβάνονται στον ανά χείρας τόμο. Τη διοργάνωση του Συνεδρίου, το οποίο έλαβε χώρα στις 28-30 Νοεμβρίου 2013 στο Κεντρικό Αμφιθέατρο Νομικής Σχολής στην Πανεπιστημιούπολη Κομοτηνής του Πανεπιστημίου Θράκης, ανέλαβαν από κοινού ο Τομέας Δημοσίου Δικαίου και Πολιτικής Επιστήμης του Τμήματος Νομικής του Πανεπιστημίου Θράκης και το Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, με την υποστήριξη του Δήμου Κομοτηνής και της Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας - Θράκης.

Τα Συνέδρια Διοικητικών Επιστημόνων ξεκίνησαν να πραγματοποιούνται με πρωτοβουλία του Τομέα Διοικητικής Επιστήμης και Δημοσίου Δικαίου και του Εργαστηρίου Διοικητικών Επιστημών του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αθηνών το 2005 και έκτοτε διεξάγονται ανά διετία σε συνεργασία με διαφορετικό κάθε φορά πανεπιστήμιο ύστερα από ανοιχτή πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος που απευθύνεται σε κάθε αναλυτή του διοικητικού φαινομένου και υπηρεσιακό στέλεχος της Διοίκησης. Ειδικότερα, του 5ου Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων προηγήθηκαν το 4ο Συνέδριο το οποίο έλαβε χώρα στο Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο στη Θεσσαλονίκη τον Δεκέμβριο 2011, το 3ο Συνέδριο που πραγματοποιήθηκε στο Πανεπιστήμιο Κρήτης στο Ρέθυμνο τον Οκτώβριο 2009, το 2ο Συνέδριο το οποίο διεξήχθη στο Πανεπιστήμιο Αιγαίου στη Χίο τον Οκτώβριο 2007, καθώς και το 1ο Συνέδριο που πραγματοποιήθηκε στο Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο στην Αθήνα τον Οκτώβριο 2005. Το 6ο Συνέδριο προγραμματίστηκε να λάβει χώρα στο ΤΕΙ Πελοποννήσου στην Καλαμάτα τον Νοέμβριο 2015.

Ο διοικητικός μηχανισμός του κράτους βρέθηκε όχι απλά απροετοίμαστος αλλ’ ίσως και παντελώς ακατάλληλος, προκειμένου να αντιμετωπίσει τις καινοφανείς προκλήσεις και τη δοκιμασία από την αιφνίδια πολιτική λιτότητας και δημοσιονομικής προσαρμογής που ενέσκηψε στην Ελλάδα λόγω της κρίσης δανεισμού της. Μολονότι είχε από καιρού επισημανθεί η ανάγκη ριζικής μεταρρύθμισης και ουσιαστικού εκσυγχρονισμού της Διοίκησης και του κράτους σε διάφορες όψεις και εκφάνσεις της λειτουργίας τους, η μεταρρυθμιστική ολιγωρία του πολιτικο-διοικητικού μετασχηματισμού δεν έμεινε άμοιρη συνεπειών και επιπτώσεων διαχρονικού ίσως χαρακτήρα.



Δεδομένης εντούτοις της δυναμικής των κοινωνικών φαινομένων και των πιέσεων, έσωθεν και έξωθεν προερχομένων, φαίνεται πως σημειώθηκε μια κινητικότητα στα επιφανόμενα τουλάχιστον, αν όχι και στη βαθειά δομή, του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος στο επίπεδο της κεντρικής διοίκησης και διακυβέρνησης, στη στελέχωση και τη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών και στις ελεγκτικές διαδικασίες και τους συναφείς θεσμούς. Ιδιαίτερη έμφαση και σημασία αποδόθηκε, εν πρώτοις, στην οικονομικότερη και αποδοτικότερη λειτουργία των μηχανισμών με τη συγκράτηση του σχετικού κόστους και των δαπανών, αλλά και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δραστηριοτήτων.

Το ζήτημα που αναφέρεται είναι εάν εξίσου υιοθετήθηκαν και πιο 'παραδοσιακές' ή σταθερές αρχές της διοίκησης, όπως η νομιμότητα, η λογοδοσία, η ανταπόκριση στα αιτήματα και τις ανάγκες των πολιτών, αλλά και η ηθική και η δεοντολογία που ως «αφανής θεά» περισσότερο προδίδεται παρά τηρείται στην πράξη. Στο 5ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων εξετάστηκαν τα ως άνω θέματα, τα οποία ανέκυψαν σε μια από τις πιο κρίσιμες στιγμές του διοικητικού εκσυγχρονισμού του κράτους. Με την ολοκλήρωση των δώδεκα θεματικών ενοτήτων οι σύνεδροι κατέληξαν στο ακόλουθο ψήφισμα:

1. Η ανάγκη πρόωξης αλλαγών και μεταρρυθμίσεων τόσο στο οργανωτικό σχήμα, όσο και στις μεθόδους λειτουργίας, αλλά και στη νοοτροπία που συχνά απαντά στη δημόσια διοίκηση, έχει πολλαπλώς επισημανθεί στη χώρα μας κατά το παρελθόν, ιδίως δε κατά την τελευταία δεκαετία.

Σήμερα, στο πιεστικό πλαίσιο των μνημονιακών δεσμεύσεων επιχειρούνται αλλαγές με έμφαση στην εξοικονόμηση πόρων και τη δημοσιονομική πειθαρχία. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν μέτρα για την κινητικότητα - διαθεσιμότητα των υπαλλήλων, την αξιολόγηση δομών και διαδικασιών στο κεντρικό, το περιφερειακό και το τοπικό επίπεδο της διοίκησης και της αυτοδιοίκησης, και τις αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας σχολείων, πανεπιστημίων και νοσοκομείων.

2. Το 5ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, που διεξήχθη στη Νομική Σχολή του Δημοκρίτειου Πανεπιστημίου Θράκης στην Κομοτηνή, απασχόλησαν αυτά και άλλα συναφή ζητήματα στην οργάνωση και λειτουργία του διοικητικού συστήματος της χώρας.

Ιδίως επισημάνθηκε η παντελής απουσία, συχνά, ή η ελλειμματική χρήση συστηματικής ανάλυσης και αξιόπιστης επιστημονικά μεθοδολογίας για τη λήψη των σχετικών μέτρων.

3. Έπειτα, ωστόσο, από την αναγνώριση και εκ μέρους της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας της υποχρέωσης της Διοίκησης να ενεργεί και να δρα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της με βάση και γνώμονα τα πορίσματα της Διοικητικής Επιστήμης ούτως ώστε να μην παραβιάζεται η συνταγματική αρχή της κατά τρόπο ορθολογικό οργάνωσης και λειτουργίας των δημόσιων οργανισμών

και υπηρεσιών, το Συνέδριο υπογραμμίζει ότι αλλαγές και μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση μπορεί να πραγματοποιούνται υπό τις ακόλουθες αναγκαίες για τη δημοκρατία και το κράτος δικαίου προϋποθέσεις:

α) να έχουν ολοκληρωμένο και συστηματικό, όχι αποσπασματικό και ερασιτεχνικό, χαρακτήρα,

β) να σχεδιάζονται και οργανώνονται από ειδικούς επιστήμονες, στελέχη και εμπειρογνώμονες της Διοίκησης, με αναλυτική τεκμηρίωση και μεθοδολογία, περιλαμβανομένης οπωσδήποτε της σαφούς διάγνωσης των προς αντιμετώπιση προβλημάτων, των αιτίων διαμόρφωσής τους, της διερεύνησης εναλλακτικών λύσεων, της πλήρους αιτιολόγησης των προκρινόμενων επιλογών και του επακριβούς στοχο-χρονο-προσδιορισμού της εφαρμογής τους, καθώς και των αναμενόμενων συνεπειών και επιπτώσεών τους.

4. Εν ολίγοις, το 5ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων τονίζει την αναγκαιότητα της προώθησης αλλαγών στη Διοίκηση υπό τον όρο ότι αυτές πραγματοποιούνται με συστηματικό και επιστημονικά άρτιο τρόπο, συντείνουν στη βελτίωση της λειτουργικής ικανότητας και ποιότητας της δημόσιας διοίκησης, προάγουν το δημόσιο συμφέρον και την καλύτερη δυνατή εξυπηρέτηση των πολιτών, ιδίως των λιγότερο ευνοημένων και πιο ευάλωτων εξ αυτών, που τα όρια της αντοχής τους δοκιμάζονται υπό τις συνθήκες της κρίσης που βιώνει η κοινωνία.

5. Επισημαίνεται, συναφώς, ότι η πολυδιάστατη έννοια του δημόσιου συμφέροντος, της νομιμότητας και της νομιμοποίησης της δράσης της Διοίκησης δεν εξαντλείται στη δημοσιονομική διάσταση, αλλά εμπεριέχει κατ' ανάγκη και ορίζεται από σύνθετα κριτήρια και συντεταγμένες κοινωνικού, περιβαλλοντικού, πολιτιστικού, αλλά και ηθικού και αξιακού χαρακτήρα.

Το διοικητικό - επιστημονικό δυναμικό της χώρας, γνωρίζοντας άμεσα τα προβλήματα, διατίθεται να συμβάλει στην αντιμετώπισή τους με τις ιδέες, την πείρα και τη γνώση του.

Στις σελίδες που ακολουθούν περιλαμβάνονται περί τις 40 επιλεγμένες ανακοινώσεις του 5ου Συνεδρίου, κατανεμημένες στις επιμέρους ενότητες που αναφέρονται στην πολιτική προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, στον έλεγχο της Διοίκησης, στη διοικητική μεταρρύθμιση και τη νέα μεθοδολογία διοίκησης (new public management), στην αναδιοργάνωση των δομών, στις συνέπειες της οικονομικής κρίσης στα διάφορα πεδία δημόσιας πολιτικής αλλά και στις δυνατότητες οικονομικής ανάπτυξης, στην κανονιστική μεταρρύθμιση και την ηλεκτρονική δημοκρατία.

Η περιοδική έκδοση των πρακτικών των Συνεδρίων Διοικητικών Επιστημόνων αποσκοπεί να συνεισφέρει στην εξέλιξη της Διοικητικής Επιστήμης στη χώρα μας, με τη διάδοση της προβληματικής τους και την προώθηση του επιστημονικού διάλογο προκειμένου να ερμηνευθούν οι ποικίλες πτυχές του διοικητικού φαινομένου.

Ευχαριστίες οφείλονται στον Καθηγητή και τ. Αναπληρωτή Υπουργό Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης κ. Γεώργιο Κατρούγκαλο, για την αποδοχή από μέρος του της πρότασης του Ελληνικού Ινστιτούτου Διοικητικών Επιστημών να εκτυπωθεί ο παρών τόμος των πρακτικών του Συνεδρίου από το Εθνικό Τυπογραφείο.

Περαίνοντας αυτό το εισαγωγικό σημείωμα, οι επιστημονικοί υπεύθυνοι της έκδοσης θα ήθελαν να αφιερώσουν τον ανά χείρας τόμο στον Επίτιμο Αρεοπαγίτη και νυν Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης κ. Λέανδρο Ρακιντζή, ο οποίος έχει λάβει ενεργό μέρος στα τακτικά Συνέδρια Διοικητικών Επιστημόνων, συμβάλλοντας εμπράκτως στην επιτυχία τους.

*Αντώνης Μακρυδημήτρης*  
Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών

*Ευγενία Πρεβεδούρου*  
Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης

*Χρήστος Δετσαρίδης*  
Επίκουρος Καθηγητής Πανεπιστημίου Θράκης

*Μαρία-Ηλιάννα Πραβίτα*  
Λέκτορας Πανεπιστημίου Αθηνών

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Πρόλογος.....	Σελ. VII
---------------	-------------

### ΜΕΡΟΣ Α

#### ΜΟΝΙΜΟΤΗΤΑ Ή ΕΥΕΛΙΚΤΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ; ΛΙΓΟ ΠΡΙΝ ΤΗ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ

<i>Μηνάς Σαματάς</i> Από το συγκεντρωτικό Κομματικό Κράτος της Μεταπολίτευσης και των Μνημονίων στο νέο Δικτυακό Κράτος των Ελληνικών Περιφερειών .....	21
<i>Έβη Μαυρομούστακου</i> Προσωπικό της δημόσιας διοίκησης: κατάργηση θέσεων, αξιολόγηση, διαθεσιμότητα.....	35
<i>Αθανάσιος Τσιρωνάς</i> Η άσκηση «πειθαρχικής προσφυγής» για την οριστική παύση δημόσιου υπαλλήλου – Μια αμφιλεγόμενη αρμοδιότητα του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης .....	49

### Παρεμβάσεις

<i>Ελισάβετ Παναγιωτίδου</i> Η αρχή του τέλους της μονιμότητας των δημόσιων υπαλλήλων μέσα από την επίκληση του ταμειακού συμφέροντος του Δημοσίου.....	67
--	----

### ΜΕΡΟΣ Β

#### ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ: ΚΡΙΤΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ

<i>Λέανδρος Ρακιντζής</i> Το παρόν και το μέλλον του θεσμού του «Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης». ....	77
<i>Κωνσταντίνος Μπακογιάννης</i> Συνήγορος του Πολίτη. Ταυτότητα της αρχής και ενδείξεις ως προς τη δυνατότητα συμβολής της σε κάποιες σημαίνουσες αλλαγές. ....	85

Σελ.

*Χρήστος Δετσαρίδης*

Η συγκέντρωση του διοικητικού αυτοελέγχου επί των δημόσιων συμβάσεων και η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων: ρόλος - αρμοδιότητες - προκλήσεις ..... 97

**Παρεμβάσεις***Μαρία Βενετσανοπούλου, Νικολίτσα Ράπτη-Βελή*

Νόμος 3492/2006. Η αρχή της δημοσιονομικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα και η αναγκαιότητα αλλαγής των ελέγχων στο πλαίσιο της προσπάθειας για την αντιμετώπιση της διαφθοράς και της σπατάλης..... 129

*Δώρα Σταθοπούλου*

Η ετεροβαρής σχέση «Συνηγόρου του Πολίτη» - αρμόδιων υπουργείων μέσα από το παράδειγμα της ενωσιακής πολιτικής για την «καταπολέμηση των διακρίσεων» ..... 141

**Διανεμόμενες Εισηγήσεις***Νάνσυ Κωνσταντίνου*

«Συνήγορος του Πολίτη», «Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης» και Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης. Συγκριτική αποτίμηση της δράσης τους στην καταπολέμηση της διαφθοράς..... 155

**ΜΕΡΟΣ Γ****ΜΝΗΜΟΝΙΟ, ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ  
ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ***Αντώνης Μακρυδημήτρης*

Είναι εφικτή η αλλαγή της διοίκησης στην Ελλάδα, σήμερα; ..... 183

**Παρεμβάσεις***Μαντώ Λαμπροπούλου, Γιώργος Οικονόμου*

Θεωρητικά διοικητικά μοντέλα και οι πολιτικές των Μνημονίων για τη δημόσια διοίκηση: Σημεία Τομής, Αποκλίσεων και Αλλαγής..... 191

*Δημήτρης Κιούκιας*

Επιδιώκοντας αυθεντικότερες Νουβέλες για το κράτος και τις σχέσεις του... 209

## ΜΕΡΟΣ Δ

**ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΔΟΜΩΝ  
ΩΣ ΜΝΗΜΟΝΙΑΚΗ ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ**

<i>Ευγενία Πρεβεδούρου</i>	
Εισαγωγικό σημείωμα .....	223
<i>Παρασκευή Δραμαλιώτη, Κωνσταντίνος Παπαδημητρίου</i>	
Αξιολόγηση – αναδιοργάνωση δομών και κυβερνητικός συντονισμός.....	225

**Παρεμβάσεις**

<i>Ιωάννα Αμπατζή, Χρήστος Μπιμπίτσος, Βικτωρία Πέκκα-Οικονόμου, Ναούμ Μυλωνάς, Ευγενία Πετρίδου</i>	
Οι υπηρεσίες μιας στάσης (one-stop-shop) στο επίκεντρο της διοικητικής μεταρρύθμισης: η εμπειρία των Διευθύνσεων Αλλοδαπών και Μετανάστευσης.....	249
<i>Στέφανος Πετροπουλάκος, Ιωάννης Ρωσίδης</i>	
Η αναδιοργάνωση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους. Προκλήσεις και ευκαιρίες για το μέλλον .....	261

**Διανεμόμενες Εισηγήσεις**

<i>Νίκος Καραβάς, Αρτέμιος Χατζηαθανασίου</i>	
Η αναδιοργάνωση της διοίκησης: η περίπτωση των Φορέων Διαχείρισης προστατευόμενων περιοχών .....	279

## ΜΕΡΟΣ Ε

**ΝΕΑ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
(NEW PUBLIC MANAGEMENT)  
ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ**

<i>Θεόδωρος Κουτρούκης</i>	
Επαγγελματική κινητικότητα στη δημόσια διοίκηση: οι δυνατότητες για τη χρήση του εργαλείου του mentoring.....	291

**Παρεμβάσεις**

<i>Αγγελική Βασιλάκη</i>	
Ο ρόλος του δημόσιου management στις διαρθρωτικές αλλαγές στο δημόσιο τομέα. ....	307

Σελ.

## ΜΕΡΟΣ ΣΤ

**ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ:  
ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ, ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ  
ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ**

*Αθανάσιος Χαντζάρας*

Το μέγεθος στον δημόσιο τομέα και η διαφθορά και η σχέση τους με την οικονομική ανάπτυξη στην Ελλάδα..... 321

*Μαρία Βενετσανοπούλου, Χρήστος Ακριβός*

Ανάπτυξη Επιχειρηματικότητας στον Ελληνικό Δημόσιο Τομέα: Πραγματικότητα ή Ουτοπία;..... 361

**Παρεμβάσεις**

*Ευτυχία Βραιμάκη, Δημήτριος Στράνης, Σοφία Ιωαννίδου*

Η επίδραση της δημοσιονομικής κρίσης στις εργασιακές σχέσεις για τους εργαζομένους στον δημόσιο τομέα. Ένα προτεινόμενο ερευνητικό μοντέλο ..... 371

## ΜΕΡΟΣ Ζ

**ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ  
ΣΤΑ ΠΕΔΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ**

*Δημήτρης Σωτηρόπουλος*

Κράτος πρόνοιας και κοινωνία στη μεταπολεμική και μεταπολιτευτική Ελλάδα: Μια ιστορική περιδολόγηση των σχέσεών τους..... 397

*Αθανασία Τριανταφυλλοπούλου*

Memorandum of Understanding και τοπική αυτοδιοίκηση: Αναδιοργάνωση και οπισθοδρόμηση ..... 415

**Διανεμόμενες Εισηγήσεις**

*Λάμπρος Σδρόλιας, Ιωάννα Γρηγορίου, Δημήτρης Κυριάκου, Ιωάννης Κουκουμπλιάκος*

Ο ρόλος των αγροτικών συνεταιρισμών σε περίοδο οικονομικής κρίσης. Η περίπτωση των συνεταιρισμών της Περιφέρειας Θεσσαλίας ..... 427

## ΜΕΡΟΣ Η

**ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ  
ΚΑΙ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

*Σταυρούλα Κτιστάκη*

Ευέλικτες μορφές απασχόλησης στη Δημόσια Διοίκηση: μια νέα πρόκληση σε εποχή κρίσης..... 441

Σελ.

**Παρεμβάσεις***Ελισάβετ Αλαγιαλόγλου*

Η αποτελεσματικότητα του θεσμού της διαθεσιμότητας ως εργαλείο για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης..... 459

*Χρήστος Πιτσούλης*

Θεσμοί του δημοσιούπαλληλικού δικαίου – που συνιστούν διοικητικά μέτρα – στην υπηρεσία της κινητικότητας και της πρόωρης αποχώρησης των υπαλλήλων από το Δημόσιο ..... 467

**ΜΕΡΟΣ Θ****ΠΑΙΔΕΙΑ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ:  
ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ***Γεώργιος Ανδρουλάκης, Λεωνίδα Μαρούδας, Μαριάνθη Στογιαννίδου*

Οι επιδράσεις των εκπαιδευτικών μεταρρυθμίσεων στις γυναικείες ακαδημαϊκές σταδιοδρομίες ..... 483

*Ιωάννης Χάλαρης*

Σχεδιασμός και Διαχείριση Ακαδημαϊκής Στρατηγικής ως εργαλείο διασφάλισης ποιότητας. Από τη Θεωρία στην Πράξη..... 501

**Παρεμβάσεις***Μάριος Κωστάκης*

Η δυστοκία της αλλαγής. Αποτελέσματα των μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων στη διοίκηση του Σύγχρονου Πολιτισμού (2011-2013) ..... 517

**Διανεμόμενες Εισηγήσεις***Άγγελος Καραγιάννης*

Σχολική αυτονομία και ευθύνη: Αναζητώντας τις ορθές διαστάσεις..... 529

**ΜΕΡΟΣ Ι****ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ,  
ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ  
ΔΥΝΑΜΙΚΟ ΣΤΗ ΜΕΤΑ-ΜΝΗΜΟΝΙΟ ΕΠΟΧΗ***Αγλαΐα Ρομπόκου-Καραγιάννη, Σάββας Μακρίδης*

Ο ρόλος των ΟΤΑ στην ενίσχυση της τοπικής επιχειρηματικότητας στην μετα-Καλλικράτεια περίοδο..... 547

*Δημήτριος Στράνης*

Η σύγχρονη κοινωνική επιχειρηματικότητα ως ενδιάμεση πραγματικότητα μεταξύ δυο άκρων..... 559



**Παρεμβάσεις**

- Πρόδρομος Γιαννάς, Γεώργιος Λάππας, Χρήστος Μπιμπίτσος*  
 Η από υπολογιστή δημοσιοποίηση των απολογισμών δήμων και περιφερειών: ανάλυση περιεχομένου και προτάσεις ενδυνάμωσης της ηλεκτρονικής δημοκρατίας ..... 579
- Γεώργιος Ασπρίδης, Λάμπρος Σδρόλιας*  
 Η πρόκληση της διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού σε περίοδο οικονομικής κρίσης..... 593

**Διανεμόμενες Εισηγήσεις**

- Τρύφωνας Κοροντζής*  
 Η συγκρότηση δημοτικής αστυνομίας στην Ελλάδα ως διοικητική μεταρρύθμιση. Αξιολογική προσέγγιση..... 611

## ΜΕΡΟΣ ΙΑ

**ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ,  
ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ  
ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ**

- Ηλίας Μικρουλέας*  
 Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου και δημοκρατική διακυβέρνηση..... 631

**Διανεμόμενες Εισηγήσεις**

- Αλέξανδρος Γέροντας*  
 Προτάσεις για τη δημιουργία ενός μοντέλου Ηλεκτρονικής Αναδιοργάνωσης του Ελληνικού Δημοσίου Τομέα (Μελέτη της εξέλιξης της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στην Ελλάδα - Πατί αρκετά έργα Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης αποτυγχάνουν;)..... 653

## ΜΕΡΟΣ ΙΒ

**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ  
ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ  
ΚΑΙ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ**

- Βασίλης Τζέμος*  
 Η μεταρρύθμιση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας..... 667
- Πάρης Ζορμπάς*  
 Μεταρρυθμίσεις στην προσωρινή δικαστική προστασία της διοικητικής δικαιοσύνης..... 675

	Σελ.
<i>Λάμπρος Μπαμπαλιούτας</i>	
Ο έλεγχος της δράσης των οργάνων της δημόσιας διοίκησης (από ποινική άποψη) και η αδυναμία (;) των ποινικών Δικαστηρίων ν' ασκήσουν παρεμπόδιοντα έλεγχο νομιμότητας επί των διοικητικών πράξεων στα πλαίσια των εκδικαζόμενων υποθέσεων.....	687

#### **Διανεμόμενες Εισηγήσεις**

<i>Σταύρος Τασιόπουλος</i>	
Η αρχή της διαφάνειας απέναντι στη διαφθορά (κριτική ανασκόπηση της εποχής των μνημονίων) .....	705



ΜΕΡΟΣ Α

**ΜΟΝΙΜΟΤΗΤΑ Ή ΕΥΕΛΙΚΤΕΣ ΜΟΡΦΕΣ  
ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ;  
ΛΙΓΟ ΠΡΙΝ ΤΗ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ**



Μηνάς Σαματάς\*

ΑΠΟ ΤΟ ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΤΙΚΟ ΚΟΜΜΑΤΙΚΟ  
ΚΡΑΤΟΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΠΟΛΙΤΕΥΣΗΣ  
ΚΑΙ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ ΣΤΟ ΝΕΟ ΔΙΚΤΥΑΚΟ ΚΡΑΤΟΣ  
ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

Εισαγωγή

Το 5<sup>ο</sup> Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων διεξάγεται σε μια εξαιρετικά κρίσιμη περίοδο για την πολύπαθη χώρα μας, με τη Διοικητική Επιστήμη αλλά και όλες τις κοινωνικές και ανθρωπιστικές επιστήμες να έχουν πεταχτεί στον κάλαθο των αχρήστων τόσο από τους μνημονιακούς κυβερνώντες όσο και από τους Τροϊκανούς επιτηρητές των δανειστών της χώρας.<sup>1</sup>

Θεωρώ ότι χρέος όλων εμάς που άμεσα ή έμμεσα υπηρετούμε τη Διοικητική Επιστήμη είναι μια συντονισμένη αντίδραση και αντίσταση στον κομματικό και λαϊκίστικο πολιτικισμό, όσο και στο μνημονιακό, νεοφιλελεύθερο οικονομισμό. Όμως στις έκτακτες αυτές συνθήκες η αντίδρασή μας δεν μπορεί να είναι ένας φορμαλιστικός “διοικητισμός” με ορθολογικές διοικητικές συνταγές και μόνο, αλλά μια διεπιστημονικά τεκμηριωμένη ανάλυση των βαθύτερων αιτίων της Ελληνικής κρίσης, συν μια αντικειμενική εκτίμηση των καταστροφικών συνεπειών των μνημονιακών διοικητικών μεταρρυθμίσεων, οι οποίες παρουσιάζονται ως αναπόφευκτος μονόδρομος. Οφείλουμε επίσης να διατυπώσουμε ουσιαστικές προτάσεις για την μετα-μνημονιακή ανασυγκρότηση του κράτους και της κοινωνίας μας, που είναι και το θέμα του Συνεδρίου μας.

Άσχετα αν συμφωνούμε για τα αίτια της κρίσης,<sup>2</sup> σίγουρα πιστεύω ότι η μεγάλη πλειοψηφία των αδέσμευτων διοικητικών επιστημόνων θα συμφωνεί ότι

---

\* Καθηγητής Πολιτικής Κοινωνιολογίας, Τμήμα Κοινωνιολογίας, Πανεπιστημίου Κρήτης

1 Είναι γεγονός ότι «το ελληνικό κράτος σνόμπαρα, περιφρόνησε και λοιδόρησε τις μεθόδους και τις τεχνικές της Διοικητικής Επιστήμης και πρακτικής» σύμφωνα και με τα άρθρα του Π. Καρκατσούλη, «Η αξιολόγηση των αξιολογητών», ΙΝΕΠΙ, 15/05/2013, «Πρόσωπα και προσωπεία: Όταν η αντι-μεταρρύθμιση βαφτίζεται μεταρρύθμιση», ΙΝΕΠΙ, 12/09/2013.

2 Βλέπε σχετικά Μουζέλης Ν. (2012) «Η διαμάχη γύρω από την κρίση: Τέσσερις βασικές προσεγγίσεις», *Athens Review of Books*, Σεπτεμβρίου 12 και Μουζέλης, Ν. (2012) “Πώς και γιατί φθάσαμε ως εδώ,” *Το ΒΗΜΑ*, 22/04/ 2012, σ. Α49 Γιαννίτσης, Τ. (2013) *Η Ελλάδα στην Κρίση*, Πόλις και Λάσκος, Χρήστος & Τσακαλώτος, Ευκλ. (2012) *22 Πράγματα που μας λένε για την ελληνική κρίση και δεν είναι έτσι*, Αθήνα, εκδόσεις ΚΨΜ.

οι τρέχουσες οριζόντιες, μαζικές απολύσεις Δημοσίων Υπαλλήλων και οι ξαφνικοί θάνατοι Δημοσίων Οργανισμών, σε ένα πλαίσιο καθολικής απαξίωσης, δυσφήμισης, τρομοκράτησης και ανασφάλειας των Δημοσίων Υπαλλήλων, δεν αποτελούν εκσυγχρονισμό, αλλά μια πλήρη απορρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης και βίαιη συρρίκνωση του Κράτους, με πρόδηλους νεοφιλελεύθερους στόχους υπέρ των δανειστών της χώρας. Κατά τη γνώμη μου η δική μας διεπιστημονική κοινότητα των Διοικητικών Επιστημόνων, ως η κατεξοχήν επιστημονικά αρμόδια οργάνωση της κοινωνίας των πολιτών που κατέχει την επιστημονική γνώση για τα θέματα της Διοίκησης του Κράτους, αλλά και διέπεται από κοινωνική ευαισθησία, οφείλει να ασκήσει με παρρησία τεκμηριωμένη κριτική στις ολέθριες, προκρούστιες, διοικητικές μεταρρυθμίσεις των μνημονιακών υποχρεώσεων<sup>3</sup> που επιβλήθηκαν από τους δανειστές της χώρας κι έγιναν άκριτα και παθητικά δεκτές από πανικόβλητες κυβερνήσεις. Γι' αυτό, και θεωρώντας εξαιρετικά επίκαιρο και πολιτικά σημαντικό το Συνέδριό μας στην κρίσιμη αυτή συγκυρία, επικροτώ απολύτως την πρόταση του Διοικητικού Επιμελητηρίου να συνδιαμορφώσουμε ένα σχετικό καταληκτικό ψήφισμα με το τέλος των συνεδριακών εργασιών μας.

### **Επισκόπηση των βασικών μας θέσεων**

Όπως είναι γνωστό, η Ελλάδα από το 2009, στο πλαίσιο της διεθνούς δημοσιονομικής κρίσης, αντιμετωπίζει μια δραματική κρίση χρέους, η οποία έθεσε σε κίνδυνο τη θέση της στην Ευρωζώνη, την ύπαρξη και το μέλλον της Ευρωζώνης αλλά και της ίδιας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Σε αντάλλαγμα για ένα σχέδιο διάσωσης, το «Μνημόνιο», που σχεδιάστηκε από την Τρόικα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ) και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ), επέβαλλε δρακόντεια μέτρα λιτότητας που συρρίκνωσαν τις δημόσιες δαπάνες και επέβαλαν αναγκαστικές οριζόντιες διοικητικές μεταρρυθμίσεις στον κρατικό και ευρύτερα σ' ολόκληρο τον δημόσιο τομέα με κατάργηση οργανισμών και μαζικές απολύσεις δημοσίων υπαλλήλων. Η ελληνική κρίση χρέους από το 2009 χρησιμοποιήθηκε ως ένα εργαστήριο για μια θεραπεία σοκ από την Τρόικα, με την επιβολή μιας πειθαρχικής διάσωσης μέσω Μνημονίων από δρακόντειες διατάξεις λιτότητας, τα οποία έχουν γονατίσει την ελληνική οικονομία και κοινωνία, αλλά και έχουν μετατρέψει την Ελλάδα, σύμφωνα με αρκετούς αναλυτές, σε μια «αποικία χρέους» με μακροχρόνιες καταστροφικές επιπτώσεις.<sup>4</sup>

---

3 Το Διοικητικό Επιμελητήριο (ΔΕΕ) ασκεί με παρρησία αυτήν την κριτική. Βλ. ΔΕΕ: «Διοικητική Μεταρρύθμιση ή Προσημαστική επίκλησή της», Σεπτέμβριος 2013.

4 Σύμφωνα π.χ. με τον Νίκο Κοτζιά, Η Ελλάδα (είναι) Αποικία Χρέους (Πατάκη 2013, σ. 15) γιατί «βρίσκεται στο κάτω μέρος της αλυσίδας κρίκων της ΕΕ, έχει δραστικά περιορισμένη κυριαρχία στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, και το κράτος υπόκειται στην άμεση εποπτεία τρίτων δυνάμεων» (σελ. 15).

Η εισήγησή μου αυτή, με βάση τις μέχρι τώρα αναλύσεις μου για τον κομματικό γραφειοκρατισμό του μεταδικτατορικού κράτους,<sup>5</sup> προσεγγίζει τις τρέχουσες κοινωνικοπολιτικές επιπτώσεις των σημερινών μνημονιακών μεταρρυθμίσεων στη δομή και λειτουργία του ελληνικού κρατικού μηχανισμού από τη σκοπιά του κοινωνικο-πολιτικού ελέγχου. Δηλαδή, ο στόχος της κοινωνικο-πολιτικής μου ανάλυσης είναι να επανεξετάσουμε το ρόλο του κράτους και τη δυνατότητα εκσυγχρονισμού του υπό αυτές τις έκτακτες συνθήκες, στο πλαίσιο δηλαδή της διεθνούς καπιταλιστικής κρίσης και της χρεοκοπημένης Ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας, η οποία βρίσκεται για ακόμη μια φορά κάτω από ξένη - διεθνή κηδεμονία.<sup>6</sup>

Η συγκριτική μου ανάλυση τόσο των διοικητικών μεταρρυθμίσεων από το πελατειακό κομματικό κράτος της μεταπολίτευσης όσο και των μνημονιακών μεταρρυθμίσεων, τις οποίες υπαγορεύει η τρόικα των δανειστών και εκτελεί το κομματικό κράτος των μνημονίων, δείχνει ότι αμφότερες δεν έχουν σχέση με έναν πραγματικό κρατικό εκσυγχρονισμό. Διότι ένας πραγματικός εκσυγχρονισμός του κράτους, όπως τον αντιλαμβανόμαστε, συνεπάγεται «μια δημιουργική, δίκαιη και συναινετική ορθολογικότητα» για ένα αποκεντρωμένο και δικτυακό κράτος στην υπηρεσία των πολιτών (Samatas 1993, ό.πρ. σημ. 5).

Αν το ουσιαστικό πρόβλημα από την ίδρυση του Νεοελληνικού κράτους θεωρήσουμε ότι παραμένει το υδροκέφαλο Αθηναϊκό κομματικό κράτος και οι παραφυάδες του στην Ελληνική περιφέρεια, η λύση του δεν μπορεί να είναι μεταρρυθμιστικοί δημοσιονομικοί λαϊμητόμοι βίαιης συρρίκνωσης του μεγέθους του, αλλά μια ριζοσπαστική περιφερειακή αποκέντρωση με αμεσοδημοκρατική αυτοδιοίκηση και τοπική οικονομική αυτοδιαχείριση, με βάση την παράδοση του Ελληνικού κοινοτισμού και στο πλαίσιο της Ευρώπης των Περιφερειών. Με συνέργεια και αλληλεγγύη των παραγωγικών ανθρώπινων και φυσικών πόρων των περιφερειών, και ουσιαστική δικτύωση μεταξύ τους και με τις απανταχού Ελληνικές κοινότητες μέσω των νέων τεχνολογιών, θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί το όραμα ενός «*Οικουμενικού Δικτυακού Ελληνισμού*», σύμφωνα με τις ιδέες του αείμνηστου οραματιστή του Διαδικτύου, καθηγητή στο ΜΙΤ, Μιχάλη Δερτούζου που πέθανε στις 27 Αυγούστου 2001.<sup>7</sup>

---

5 Ενδεικτικά, Samatas M. (1986) "Greek Bureaucratism: A System of Sociopolitical Control" Ph.D Dissertation G.F. New School for Social Research, N.Y. και Samatas, M. (1993) "De-bureaucratization failure in post-dictatorial Greece: A Sociopolitical control approach" *Journal of Modern Greek Studies*, (Vol. 11, no. 2, Oct. 1993), Σαματάς Μ. (2007) «Διαπιστώσεις από τη σισύφεια διοικητική μεταρρύθμιση της τριαντάχρονης μεταδικτατορικής περιόδου και ο προβληματισμός για το ξεπέρασμα του συνεχιζόμενου κομματικού γραφειοκρατισμού του ελληνικού κράτους» στο *Διοικητική Θεωρία και Πράξη-Διοίκηση και Κοινωνία, Πρακτικά 1<sup>ου</sup> Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων*, εκδ. Σάκουλα.

6 Βλ. Τσουκαλάς Κ. (2012), *Ελλάδα της Λήθης και της Αλήθειας*, Αθήνα, εκδόσεις Θεμέλιο.

7 Ο Μιχάλης Δερτούζος πίστευε ότι τα παγκόσμια δίκτυα της πληροφορικής θα επη-



Για την τεκμηρίωση της ανάλυσής μας προσεγγίζουμε τις τρέχουσες μνημονιακές διοικητικές μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα, όχι ως ένα καθαρά τεχνοκρατικό, διοικητικό ή δημοσιονομικό πρόβλημα, αλλά ως ένα πολιτικό κυρίως ζήτημα, λαμβάνοντας υπόψη τις σχέσεις κυριαρχίας, δηλαδή τον τρόπο που ο κρατικός μηχανισμός ελεγχόταν πριν την κρίση και ελέγχεται τώρα κατά τη διάρκεια της κρίσης.<sup>8</sup> Με την έννοια «κομματικό κράτος» εννοούμε το μεταπολιτευτικό κομματικοκρατικό σύστημα με την Γκραμισιανή έννοια του «διευρυμένου κράτους», δηλαδή του «διευρυμένου κρατικού μηχανισμού με όλους τους ιδιωτικούς θεσμούς ηγεμονίας». Σ' αυτό το διευρυμένο ή ολοκληρωμένο κράτος (lo stato integrale) περιλαμβάνεται τόσο η «πολιτική κοινωνία» όσο και η «κοινωνία πολιτών».<sup>9</sup> Ενώ στην «πολιτική κοινωνία» ανήκει ο κρατικός μηχανισμός, στη διευρυμένη έννοια της «κοινωνίας πολιτών» συμπεριλαμβάνονται και τα συνδικάτα, οι επιχειρηματικές ενώσεις, και γενικά οι ομάδες συμφερόντων και πίεσης που έχουν εκτραφεί στο θερμοκήπιο μιας «κομματικοκρατικής δημοκρατίας» (Μουζελής 2012).<sup>10</sup>

Βασικός παράγοντας του κομματικού κράτους των Μνημονίων είναι η ξένη κηδεμονία του κρατικού μηχανισμού και της διακυβέρνησης από την Τρόικα των δανειστών, δηλαδή το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο πλαίσιο μιας ευρωπαϊκής και παγκόσμιας αναδιάταξης. Η Τρόικα έχει συστήσει έναν εκτεταμένο διοικητικό μηχανισμό εποπτείας με άγνωστο αριθμό εποπτών σε όλα σχεδόν τα υπουργεία, στην ΕΛΣΤΑΤ, ακόμα και στο ΔΣ του Ταμείου Διαχείρισης της Ελληνικής Δημόσιας Περιουσίας. Επίσης στο όνομα της τεχνικής βοήθειας «η Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα» (Task Force) υπό τον Horst Reichenbach, με επιμέρους ομάδες εργασίας σε ειδικά

---

ρεάσουν σημαντικά το ελληνικό έθνος, συνενώνοντας το κέντρο με τη διασπορά και δημιουργώντας το «ελληνικό δικτυωτό έθνος». Οι μισοί Έλληνες που βρίσκονται εντός συνόρων, με τους άλλους μισούς που βρίσκονται στην Αμερική, στην Αυστραλία ή στην Ευρώπη μπορούν να φτιάξουν ένα δίκτυο και να δυναμώσουν όλοι μαζί το Ελληνικό Έθνος. Βλ. «Το Ελληνικό Δικτυωτό Έθνος, ΤΟ ΒΗΜΑ 18/05/1997, <http://www.tovima.gr/relatedarticles/?aid=88354>.

8 Για τις 'σχέσεις κυριαρχίας' μέσα και γύρω από το κράτος βλ. Σαματάς Μ. (1999). «Για μια πολιτική κοινωνιολογία της κρατικής οργάνωσης στην Ελλάδα: Θεωρητικο-Μεθοδολογικές Προσεγγίσεις και Στόχοι» στο αφιέρωμα «Διοίκηση και Εκπαίδευση: Διοικητικές Σπουδές και Έρευνα στην Ελλάδα» στην *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, τχ 5 1999, σελ. 9-32.

9 Βλ. Gramsci, A. (1971) *Selections from the Prison Notebooks*, International Publishers, N.Y. και Μπουσί-Γκλύκμαν, Κ. (1984) *Ο Γκράμσι και το Κράτος*, Θεμέλιο.

10 Έτσι νομίζω μπορούν να συνδυαστούν οι θεμιτές ενστάσεις του Χ. Ιορδάνογλου (στο *Κράτος και Ομάδες Συμφερόντων*, Πόλις, 2013), με τις απόψεις για τις πελατειακές σχέσεις και την κοινωνία των πολιτών του Νίκου Μουζέλη («Κράτος και Κοινωνία Πολιτών: Από το Παλιό στο Νέο Παράδειγμα;», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 30, Νοέμβριος 2007, σελ. 107-114).

υπουργεία, αποτελεί καταλυτικό παράγοντα στις επιχειρούμενες μεταρρυθμίσεις, αφού καθοδηγούν το ελληνικό Δημόσιο με δεσμευτικές οδηγίες, χωρίς κανένα δημοκρατικό ή άλλο θεσμικό έλεγχο.<sup>11</sup>

Όμως, η ξένη κηδεμονία του κρατικού μηχανισμού σε συνδυασμό με την κομματική κυριαρχία του ελληνικού μεταδικτατορικού κράτους που εξακολουθεί και συνεχίζεται από τα παραπαίοντα κυβερνητικά κόμματα, τα οποία ευθύνονται για την κρίση, αποτελεί, όπως επεξηγούμε παρακάτω, έναν αντιφατικό συνδυασμό που αντανακλάται και στις διοικητικές δράσεις ή μεταρρυθμίσεις που επιβάλλουν τα Μνημόνια.

Συγκεκριμένα, υποστηρίζουμε ότι η επιβολή από την Τρόικα και η αντιφατική εφαρμογή από το κομματικό κράτος των μνημονίων μιας εξαναγκαστικής και πειθαρχικής μεταρρύθμισης του κράτους, με την υποχρεωτική, δραστική, οριζόντια συρρίκνωση του διοικητικού προσωπικού και των παρερχομένων υπηρεσιών του, δεν αποτελεί πολιτική κρατικού εκσυγχρονισμού. Οι αναγκαστικές προκρούστιες μεταρρυθμιστικές δράσεις έχουν σχεδιαστεί κυρίως με δημοσιονομικά και νεοφιλελεύθερα κριτήρια, και στερούνται διοικητικού ορθολογισμού και κοινωνικής νομιμοποίησης. Αποβλέπουν σε ένα νεοφιλελεύθερο κρατισμό προς όφελος του ιδιωτικού τομέα και των αγορών, με ουσιαστική συρρίκνωση του ούτως ή άλλως ισχνού κράτους πρόνοιας, αλλά και καταστρατήγηση του κράτους δικαίου σε βάρος της δημοκρατίας και της κοινωνίας. Ως εκ τούτου, οι τρέχουσες μνημονιακές διοικητικές δράσεις για «ένα λιτό και αποτελεσματικό κράτος» έχουν ένα βαρύτατο διοικητικό και κοινωνικό κόστος, το οποίο αντανακλά το συνολικό κόστος του χρεοκοπημένου πελατειακού κομματικού κράτους της μεταπολίτευσης.<sup>12</sup>

Οι αυταρχικές προκρούστιες μνημονιακές «μεταρρυθμιστικές δράσεις» με τις μαζικές απολύσεις και τον ξαφνικό θάνατο οργανισμών του Δημοσίου, δυστυχώς επιβεβαίωσαν τις βασικές μας απόψεις που συνοψίζονται στην ανάλυση του πολιτικοδιοικητικού συστήματος της χώρας ως **γραφειοκρατισμό**.<sup>13</sup> Δηλαδή, ως μια

---

11 Επίσης, εκτός από την κηδεμονία του Ράιχενμπαχ, ο εντεταλμένος από την Καγκελάριο Μέρκελ, υφυπουργός Φούχτελ, ηγείται της «Γερμανο-Ελληνικής Συνέλευσης» για την παροχή γερμανικής τεχνογνωσίας στις διαρθρωτικές (υπερ των δανειστών) αλλαγές στην Ελλάδα. Κοτζιάς, οπ.πρ. σημ. 4, σελ. 345, και συνολικά για την ξένη επιτροπεία σσ. 331-354. Ο τότε υπουργός ΔΜ & ΗΔ, καθηγ. Αντ. Μανιτάκης επαινεί τη διεθνή συμφωνία με την «Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα» στο άρθρο του «Διοικητική Μεταρρύθμιση, ο αμετάθετος στόχος μας», *Καθημερινή*, 22/07/2012.

12 Βλ. Διοικητικό Επιμελητήριο (2013) «Διοικητική Μεταρρύθμιση ή Προσχηματική επίκλησή της», Σεπτέμβριος 2013, και Καρκατσούλης Π. (2013β) «Πρόσωπα και προσωπεία: Όταν η αντι-μεταρρύθμιση βαφτίζεται μεταρρύθμιση», ΙΝΕΠΙ, 12/09/2013.

13 Για μια νεομαρξιστική ανάλυση του «γραφειοκρατισμού» βλ. τις αναλύσεις του Νίκου Πουланτζά (1975) *Πολιτική εξουσία και Κοινωνικές Τάξεις*, Θεμέλιο, 1975, και *Το Κράτος, η Εξουσία, ο Σοσιαλισμός*, Θεμέλιο, 1984.

εν πολλής σκόπιμης πελατειακής δομής και λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού και του ευρύτερου δημόσιου τομέα, διαμορφωμένης από το εκάστοτε κομματικό σύστημα εξουσίας. Αντίθετα, με τις γραφειοπαθολογικές προσεγγίσεις που ερμηνεύουν το διοικητικό πελατειακό σύστημα και τη συνακόλουθη διαφθορά ως δυσλειτουργίες, διαπιστώνουμε, τώρα ακόμα περισσότερο, ότι ο κομματικός και πελατειακός αυτός γραφειοκρατισμός υπήρξε λειτουργικός για το κομματικό κράτος και για τα πολιτικο-οικονομικά συμφέροντα που αυτό εξυπηρετούσε, αλλά και για την ανάγκη δημόσιας απασχόλησης μεγάλης μερίδας του πληθυσμού που δεν μπορούσε να απορροφηθεί από τον ιδιωτικό τομέα.<sup>14</sup>

Αναγκαστικά λόγω της στενότητας του χώρου, θα αναφερθώ πάρα πολύ σύντομα στο κομματικό κράτος της μεταπολίτευσης και στο τρέχον δικομματικό κράτος των μνημονίων, για να διατυπώσω την ένστασή μου στις μνημονιακές μεταρρυθμιστικές πολιτικές στη Δημόσια Διοίκηση, προτείνοντας μια ρηξικέλευθη, νομίζω, λύση δραστικής αποκέντρωσης, που ήδη προανέφερα, και η οποία θα μπορούσε να μας απελευθερώσει από το Αθηνοκεντρικό κομματικό κράτος και τις παραφυάδες του.

Η άποψή μου είναι ότι το παγιωμένο κομματικό κράτος της μεταπολίτευσης, που έφτασε στα ιστορικά του όρια μετά από 35 χρόνια λαϊκισμού και φαυλοκρατίας, προσκάλεσε και συμάχησε ακόμη και με τη «διαβολική Τρόικα» προκειμένου να διασωθεί, εφαρμόζοντας αντιφατικές πολιτικές, καταστροφικές για τη Διοίκηση, την οικονομία και γενικά για τη χώρα. Το κομματικό αυτό κράτος, σε όλες του τις εκδοχές του, είτε μονοκομματικό, δικομματικό ή και τρικομματικό, δεν μπορεί να συμβάλλει στην αυτοκαταστροφή του. Διότι οποιαδήποτε ουσιαστική μεταρρυθμιστική «περεστρόικα» που θα καταργούσε τον κομματικό γραφειοκρατισμό του κράτους, δηλαδή τις δομές και λειτουργίες του κομματικού κρατισμού, θα έβαζε τέλος στα κομματικά-πελατειακά και οικονομικά συμφέροντα μέσα κι έξω από τη χώρα, που το κομματικό κράτος εκπροσωπεί και αναπαράγει.

Κατά τη γνώμη μου, η πτωχευμένη στην ουσία Ελλάδα δεν θα μπορέσει να βγει από την καταστροφική κρίση εκσυγχρονίζοντας ή αναπαράγοντας τον συγκεντρωτικό κρατισμό. Είναι πρόκληση και ευκαιρία, με τη χρεοκοπία του κομματικού κράτους και στα ερείπια των σημερινών καταστροφικών μνημονιακών πολιτικών, να δομηθεί η *Ελλάδα των Περιφερειών*, με μια «ειρηνική επανάσταση»<sup>15</sup>

14 Βλ. Σαματάς Μ. (1993) «Δυσλειτουργική γραφειοκρατία ή παγιωμένος γραφειοκρατισμός; Μια κοινωνικοπολιτική κριτική στην Ελληνική Διοικητική Γραφειοπαθολογία», πρώτη δημοσίευση στην *Διοικητική Μεταρρύθμιση*, τχ. 53, Ιαν.-Ιούν. 1993, 33-51, καθώς επίσης στα *Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης*, Επιμ. Α. Μακρυδημήτρη, Α. Σάκκουλα 1995.

15 Σε μια «ειρηνική επανάσταση» στην οργάνωση και λειτουργία του κράτους αναφέρεται και ο Α. Μακρυδημήτρη (2013) *Υφαίνοντας τον Ιστό της Πηνελόπης: Διοίκηση και Δημοκρατία στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης*, Εκδ. Σάκκουλα, σελ. 140.

από τα κάτω που θα επιτύχει μια ουσιαστική αποκέντρωση για να αναζωογονήσει τις ελληνικές περιφέρειες και τις τοπικές κοινωνίες. Αυτές οι περιφέρειες και τοπικές κοινωνίες που έχουν παθητικοποιηθεί από τον κομματισμό και στραγγαλίζονται τώρα από τον μνημονιακό δημοσιονομικολετήρα, εμφανίζουν κάποια δειλά σημάδια αυτο-οργάνωσης και άμυνας με εναλλακτικές μορφές κοινωνικής οικονομίας και δράσεις ενάντια στη φτώχεια και εξαθλίωση. Με ειρηνικό και αμεσο-δημοκρατικό τρόπο μπορούν να απαλλαγούν από τον χρεοκοπημένο μικροκομματισμό, και να πετύχουν μια πραγματική τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση και αυτοδιαχείριση των πόρων τους, με ταυτόχρονη διαδραστική δικτύωση και αλληλέγγυα αλληλοϋποστήριξη-αδελφοποίηση μεταξύ τους, καθώς και με τις κοινότητες της Ελληνικής Διασποράς, συγκροτώντας ένα παγκοσμιοτοπικό «Δικτυωμένο Ελληνισμό των Περιφερειών», σύμφωνα, όπως προαναφέραμε, με τον οραματιστή του διαδικτύου Μιχάλη Δερτούζο, αλλά και τις απόψεις του Manuel Castells για τη «Δικτυακή Κοινωνία».<sup>16</sup>

### **Η προβλέψιμη χρεοκοπία του Κομματικού Γραφειοκρατισμού και η από-δαιμονοποίηση του πελατειακού συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο**

Μελετώντας και αναλύοντας την αέναη «αποτυχία απογραφειοκρατικοποίησης» ή τα εμπόδια του πολιτικο-διοικητικού εκσυγχρονισμού στη μεταδικτατορική Ελλάδα, δεν ήταν δύσκολο να προβλέψουμε, ήδη από το 1993, ότι:

«... Αργά ή γρήγορα τόσο τα κοινωνικά στρώματα που εξαρτώνται από το κράτος όσο και οι ανασφαλείς, μυωπικές πολιτικο-οικονομικές δυνάμεις που κυβερνούν την Ελλάδα θα αναγκαστούν από την ΕΕ να δεχθούν σημαντικά επώδυνες υπερεθνικές διοικητικές μεταρρυθμίσεις. Μένει να δούμε αν αυτός ο υπερεθνικά επιβαλλόμενος «εκσυγχρονισμός» θα ταρακουνήσει αρκετά τις δομές του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος ώστε να απελευθερωθούν νέες εκσυγχρονιστικές κοινωνικοπολιτικές δυνάμεις και να σχηματιστεί η απαραίτητη συναίνεση για συνεργασία και αξιοκρατικές σχέσεις μεταξύ κοινωνίας και κρατικής διοίκησης. Αλλιώς, το βαρύ κόστος του νέου ευρωπαϊκού καταμερισμού της εργασίας και εξουσίας (σε βάρος των χωρών του Ευρωπαϊκού νότου) θα σπρώξει την Ελλάδα πολύ πίσω, αφήνοντάς την χωρίς καμία διαπραγματευτική ισχύ στη διακρατική διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης».<sup>17</sup>

---

16 Βλ. Το βασικό βιβλίο του Μιχ. Δερτούζου *Τι μέλει γενέσθαι*; Λιβάνης, (1998), και Castells M. (1996) *The Rise of the Network Society*, Blackwell.

17 Samatas, M. (1993) "Debureaucratization failure in post-dictatorial Greece: A Sociopolitical control approach", *Journal of Modern Greek Studies*, (Vol. 11, no. 2, Oct. 1993, 208-209).

Με άλλα λόγια, η παρούσα ελληνική χρεοκοπία ήταν εύκολα προβλέψιμη από πολλά χρόνια πριν, ως φυσικό αποτέλεσμα του μετα-δικτατορικού πελατειακού κομματικού κράτους, δεδομένου ότι κάθε ουσιαστικός κρατικός εκσυγχρονισμός αποτύγχανε, εφόσον αντέκρουσε στα πολιτικά συμφέροντα των ελληνικών κυρίαρχων δυνάμεων και στα οικονομικά συμφέροντα που αυτές εκπροσωπούν. Ωστόσο, επειδή η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), πολύ πριν την 1η Ιανουαρίου 2001, οπότε η Ελλάδα εντάχθηκε στην Ευρωζώνη, θεωρείτο ακόμη ως μια ένωση από ισότιμα δημοκρατικά κράτη-μέλη, που αγωνίζονταν με αλληλεγγύη για το σχέδιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, οι φιλο-Ευρωπαϊστές είχαν τότε την αφελή προσδοκία ότι ένας πραγματικός υπερ-κρατικός εκσυγχρονισμός-εξευρωπαϊσμός του ελληνικού κράτους μετά από πίεση και βοήθεια της ΕΕ θα ήταν εφικτός και ευπρόσδεκτος.<sup>18</sup> Αυτό που την εποχή εκείνη δεν ήταν προβλέψιμο ήταν η διεθνής οικονομική κρίση από το 2008, καθώς και το γεγονός ότι η ΕΕ έχει τελικά μεταλλαχθεί σε μια νεοφιλελεύθερη γραφειοκρατία στις Βρυξέλλες, υπό την κυριαρχία της Γερμανίας, η οποία έχει επιβάλει διχαστικές πολιτικές λιτότητας με πολύ αρνητικές συνέπειες για τον Ευρωπαϊκό Νότο.<sup>19</sup>

Για να κατανοήσουμε τη λειτουργία των πελατειακών προσλήψεων στο δημόσιο τομέα από το κομματικό κράτος και τη σκοπιμότητα, αλλά και τις επιπτώσεις των μαζικών μνημονιακών απολύσεων δημοσίων υπαλλήλων στη παρούσα φάση της κρίσης, που βαφτίζονται ως μεταρρύθμιση, πρέπει να εξηγήσουμε αφενός τη «φетиχοποίηση» της δημόσιας απασχόλησης στην Ελληνική κοινωνία, αναλύοντας την κοινωνικοπολιτική λειτουργία του πελατειακού συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο, και αφετέρου να απομυθοποιήσουμε τη μνημονιακή δαιμονοποίηση της πελατειακής κρατικής εργοδοσίας.

Καθόλη τη διάρκεια της μετα-δικτατορικής περιόδου στην Ελλάδα (1974-2009), τα κυβερνητικά κόμματα, δηλαδή, η συντηρητική Νέα Δημοκρατία και το «σοσιαλιστικό» ΠΑΣΟΚ επέβαλαν και διαιώνισαν μια πελατειακή οργάνωση και λειτουργία ολόκληρου του κρατικού μηχανισμού, δηλαδή τον κομματικό γραφειοκρατισμό του κράτους. Αυτό που έχω προσπαθήσει να τονίσω είναι ότι ο κομματικός και πελατειακός γραφειοκρατισμός υπήρξε λειτουργικός για το κομματικό κράτος και για τα πολιτικο-οικονομικά συμφέροντα που αυτό εξυπηρετούσε. Οι συχνά διακηρυσσόμενες διοικητικές μεταρρυθμίσεις, με ελάχιστες εξαιρέσεις όπως το ΑΣΕΠ, που κι αυτό υπονομεύτηκε με δεκάδες νομοθετικές ρηγματώσεις, εφαρμόζονταν μόνο στο βαθμό που δεν παρεμπόδιζαν τον κομματικό έλεγχο του κρατικού μηχανισμού και του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Όμως το ταγκό με τους κομματικούς πάτρωνες χόρευε και μεγάλο μέρος της κρατοδίατης κοινωνίας, ιδίως εκείνα τα κοινωνικά στρώματα που δεν εύρισκαν απασχόληση στον

---

18 Π.χ. βλ. Ιωακείμης Π. (1998) *Ευρωπαϊκή Ένωση και Ελληνικό Κράτος*, Θεμέλιο.

19 Beck, U. (2013) *Από τον Μακιαβέλλι στη Μερκιαβέλλι: Η Γερμανική Ευρώπη και οι στρατηγικές εξουσίας της κρίσης*, Αθήνα, εκδόσεις Πατάκη.

ιδιωτικό τομέα και εξασφάλιζαν «αποκατάσταση» μέσω της κομματικής εργοδοσίας στον δημόσιο τομέα. Το κομματικό πελατειακό κράτος εκμεταλλεύτηκε τη μεγάλη ζήτηση για εργασιακή εξασφάλιση στο Δημόσιο και προσλάμβανε με πελατειακά κριτήρια εργατικό δυναμικό με σύμβαση περιορισμένου ή αορίστου χρόνου για να το κρατά όμηρο, υποσχόμενο τη μονιμοποίησή του σε κάθε προεκλογική περίοδο.<sup>20</sup>

Στην παρούσα φάση της κρίσης και στο πλαίσιο μιας παγκόσμιας ανεξέλεγκτης νεοφιλελεύθερης και νεοσυντηρητικής απορρυθμίσης που εμφανίζεται ως αγοραία νομοτέλεια, καταργείται ουσιαστικά το κράτος πρόνοιας, αλλά και ο ρόλος του κράτους εργοδότη στην Ελλάδα, που παρείχε δημόσια εργασιακή ασφάλεια με μονιμότητα, σταθερό μισθό, ιατροφαρμακευτική περίθαλψη και αξιοπρεπή σύνταξη. Σύμφωνα με τον Κωνσταντίνο Τσουκαλά,<sup>21</sup> ο δημοκρατικός πολίτης ως φορέας δικαιωμάτων και υποχρεώσεων αντικαθίσταται από έναν οικονομικά δαρβινικό, ικανότερο να επιβιώσει άνθρωπο. Έτσι, ο νέος κοινωνικός δαρβινισμός, στο όνομα του αγοραίου ορθολογισμού και της ατομικής ευθύνης, επιβάλλει μια αγοραία «θεοδικία», ηθική απαξίωση, ενοχοποίηση και τιμωρία όλων των ανορθολογικών, κρατοδιδαιτων πολιτών σε χώρες όπως στην Ελλάδα, όπου υπήρξε μια γενικευμένη κοινωνική και πολιτική συναίνεση για την «ανομολόγητη» κοινωνικο-πολιτική συναλλαγή για δημόσια απασχόληση ως μέρος του κοινωνικού κράτους με δεδομένη την υστέρηση της ιδιωτικής οικονομίας. Με αυτό το πελατειακό κομματικό κράτος δεν εξυπηρετείτο μόνο το πολιτικό σύστημα, αλλά και τα ατομικά και οικογενειακά συμφέροντα, μεγιστοποιώντας τις επιβιοτικές τους δυνατότητες. Συνεπώς η φετιχοποίηση της δημόσιας απασχόλησης σ' όλη τη μεταπολεμική Ελλάδα και μέχρι και πριν την τρέχουσα κρίση προήλθε από την εργασιακή ανασφάλεια που χαρακτήριζε τον αδύναμο ιδιωτικό τομέα και λόγω της αποκατάστασης που εξασφάλιζε η κρατική απασχόληση, έστω και με αρχικό μικρό μισθό που συνδυαζόταν όμως με παράλληλες επικουρικές επιβιοτικές δράσεις. Έτσι, στη μεταπολίτευση, και κυρίως με τις λαϊκίστικες πολιτικές του ΠΑΣΟΚ που ενσωμάτωσε τα πρώην αποκλεισμένα από το δημόσιο στρώματα, σταθεροποιήθηκε μια μικρομεσαία, κρατοδιδαιτη και αυτοαπασχολούμενη οικογενειοκεντρική κοινωνία, με ένα στοιχειώδες επίπεδο ευημερίας, βασισμένο σ' ένα δημόσιο τομέα που λειτουργούσε ως καταφύγιο του πλεονάζοντος εργατικού δυναμικού το οποίο δεν μπορούσε ν' απορροφηθεί από την αδύναμη ιδιωτική οικονομία. Το με

---

20 Σαματάς Μ. (2009) «Η Διοικητική Μεταρρύθμιση στις Μυλόπετρες της Κοινωνικο-οικονομικής και Πολιτικής Ανασφάλειας: Η αυξανόμενη ζήτηση απασχόλησης στο Δημόσιο και η συνεχιζόμενη κομματική και διοικητική κακοδιοίκηση στις εκτός διαδικασιών ΑΣΕΠ προσλήψεις προσωπικού στο Δημόσιο Τομέα» στο *Σύγχρονες τάσεις στη διοικητική επιστήμη: 'Νέα Δημόσια Διοίκηση', εταιρική κοινωνική ευθύνη και κοινωνία πολιτών*, Πρακτικά 2<sup>ου</sup> Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων, εκδ. Σάκκουλα.

21 Τσουκαλάς Κ. (2012) *Ελλάδα της Λήθης και της Αλήθειας*, Αθήνα, εκδόσεις Θεμέλιο.

αγοραία κριτήρια ανορθολογικό αυτό σύστημα εξασφάλισε ένα σχετικό επίπεδο καταναλωτικής ευημερίας που ενισχύθηκε και με την ένταξή μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, σταθεροποιώντας το δημοκρατικό μας πολίτευμα. Όμως, οι Ευρωπαϊκές επιδοτήσεις και τα πακέτα στήριξης που «κολυβοποιήθηκαν», διατέθηκαν δηλαδή σε μικρά ψηφοθηρικά έργα ενισχύοντας το χαμηλό καταναλωτικό επίπεδο της υπαίθρου, εξυπηρετούσαν πρώτιστα τα πελατειακά συμφέροντα του κομματικού κράτους, χωρίς να αναπτυχθεί μια παραγωγική και ανταγωνιστική οικονομία κι ένα δίκαιο και βιώσιμο κράτος πρόνοιας.

Ο κυρίαρχος συστημικός λόγος που εκπέμπεται από τα διαπλεκόμενα ΜΜΕ αποσιωπά τις ευθύνες του κομματικού κράτους, ηθικολογεί και καταγγέλλει όλους συλλήβδην τους δημόσιους υπαλλήλους για γενικευμένη ανεπάρκεια, ανικανότητα και διαφθορά, η οποία όντως καλλιεργήθηκε στο κομματικοκρατικό θερμοκήπιο, ώστε να αποδεχτούν αδιαμαρτύρητα τη μνημονιακή τιμωρία τους με διαθεσιμότητα και απολύσεις. Δεν κατηγορούνται βέβαια, οι κυβερνητικοί εταίροι του συνεχιζόμενου κομματικού κράτους και το πελατειακό τους σύστημα διαπλοκής με τους εθνικούς εργολάβους και τα τρωκτικά του δημόσιου πλούτου. Δεν αποδίδονται ευθύνες σε αυτούς που τροποποίησαν κατ' επανάληψη τον Ν. 2190/94 και χρησιμοποίησαν ένα εντελώς διάτρητο σύστημα προσλήψεων.<sup>22</sup> Κατηγορούνται ως τεμπέληδες και διεφθαρμένοι όλοι σχεδόν οι Έλληνες πολίτες, και κυρίως οι δημόσιοι υπάλληλοι και όσοι εργάζονται στον δημόσιο τομέα, ώστε να παραδεχτούν παθητικά τη συλλογική ευθύνη και συνενοχή τους για ατασθαλίες και ανεπάρκειες του προτέρου δήθεν «έκλυτου» βίου τους και να αποδεχτούν αδιαμαρτύρητα πως δεν υπάρχει άλλη λύση από τη μνημονιακή τιμωρία, τη φτωχοποίηση και την αέναη εξάρτηση της χώρας από τους «σωτήρες» δανειστές. Γιατί οι μνημονιακές προσαρμογές που επιβάλλονται στην Ελλάδα, άσχετα πως βαφτίζονται, δεν μπορούν πλέον να κρύψουν τη δημοσιονομική τους σκοπιμότητα και το γεγονός ότι δεν στοχεύουν σε μια ορθολογική ανασυγκρότηση και οικονομική ανάπτυξη που θα δώσει στη χώρα οικονομική και πολιτική αυτοδυναμία. Επιπλέον, δυστυχώς στοχεύουν σε μια δραστική κοινωνική μεταλλαγή, με βίαιη αναπροσαρμογή των εργασιακών και επιβιοτικών προοπτικών της πλειοψηφίας του πληθυσμού για μια εσαεί υποτελή και εξαρτημένη θέση της Ελλάδας στον Ευρωπαϊκό και παγκόσμιο καπιταλισμό (Τσουκαλάς 2012, σημ. 21).

Συνοπτικά, όπως τονίζει και ο Τάσος Γιαννίτης (2013: 235), το ότι απέτυχε το κράτος στην Ελλάδα «δεν οφειλόταν στο μικρό ή μεγάλο μέγεθός του... Ήταν τα ποιοτικά στοιχεία του *συστήματος εξουσίας που έλεγε το κράτος*, οι στόχοι και ο τρόπος λειτουργίας του... *καθώς επίσης και η αποτυχία της αγοράς* (το σύνολο δηλαδή των παραγόντων που διαμορφώνουν την παραγωγική βάση και τις σχέσεις με

22 Καρκατσούλης Π. (2014) «Ποια Δημόσια Διοίκηση και με ποια αξιολόγηση», *Ημερησία*, 14/09/2014, και του ίδιου *Ρύθμιση, Απορρύθμιση, Μεταρρύθμιση*, Ι. Σιδέρης, 2011.

την οικονομία) (που απέτυχε) να δημιουργήσει ένα ανταγωνιστικό και παραγωγικό σύστημα.<sup>23</sup>

### **Το αντιφατικό κομματικό κράτος των Μνημονίων**

Τις δρακόντιες μνημονιακές μεταρρυθμίσεις που υπαγορεύονται και επιβάλλονται από την Τρόικα των δανειστών έχει αναλάβει να υλοποιήσει, όχι μια έκτακτη κυβέρνηση τεχνοκρατών, αλλά τα ίδια κυβερνητικά κόμματα που ευθύνονται για τη χρεοκοπία. Αυτή η αντίφαση χαρακτηρίζει το συνεχιζόμενο κομματικό κράτος των μνημονίων και αντανακλάται στις πολιτικές του. Αποτελείται από το συνασπισμό των υπολειμμάτων των δύο κυβερνητικών κομμάτων, Νέας Δημοκρατίας και ΠΑΣΟΚ, των οποίων η νομενκλατούρα κατέχει τα πόστα ευθύνης υπό τη στενή κηδεμονία της Τρόικα που προαναφέραμε. Στηρίζεται από τους «εθνικούς» εργολάβους του κράτους και βαρόνους των μέσων ενημέρωσης, καθώς και ορισμένους καλοπροαίρετους και μη δημοσιογράφους, πανεπιστημιακούς και καλλιτέχνες που προσπαθούν φιλότιμα να διαμορφώσουν μνημονιακά την κοινή γνώμη, προβάλλοντας κατά κόρον τα υπαρκτά αρνητικά φαινόμενα του παρελθόντος, αποδίδοντας τις ευθύνες στους πολίτες, και σε ολόκληρες επαγγελματικές κατηγορίες, αποσιωπώντας τις ευθύνες της συνεχιζόμενης κομματοκρατίας.

Στην παρούσα σύντομη εισήγηση δεν έχω χώρο για να τεκμηριώσω με πλείστες όσες περιπτώσεις και στοιχεία το συνεχιζόμενο κομματικό κράτος των μνημονίων, το οποίο είναι αναμενόμενα αδύνατον να προβεί σε διαρθρωτικές αλλαγές που θα υπονόμειαν τα κομματικά του συμφέροντα. Απλά, υπό την πίεση της Τρόικα, ολοκληρώνει τις μνημονιακές νεοφιλελεύθερες μεταρρυθμίσεις προς όφελος κυρίως των δανειστών, απορυθμίζοντας πλήρως το κράτος και την κοινωνία με δραματικές συνέπειες, που φθάνουν στα όρια της ανθρωπιστικής κρίσης.<sup>24</sup>

Όπως πριν την κρίση τα ίδια κυβερνητικά κόμματα διόριζαν πελατειακά και δεν ενδιαφερόταν για την αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης και τις δημοσιονομικές συνέπειες της κομματικής πατρωνίας τους, τώρα χύνουν κροκοδείλια δάκρυα για τις οριζόντιες διαθεσιμότητες και μαζικές απολύσεις δημοσίων υπαλλήλων. Οι πολιτικές «κινητικότητας» και «αξιολόγησης», οι οποίες υπό ομαλές συνθήκες και προϋποθέσεις θα ήταν ευπρόσδεκτες, στοχεύουν αποκλειστικά στη συρρίκνωση του δημοσίου τομέα στο πλαίσιο συμμόρφωσης με τις συμβατικές μνημονιακές υποχρεώσεις. Έτσι, διατηρώντας την κομματική νομενκλατούρα στα υπουργεία και στις διοικήσεις των δημόσιων οργανισμών,<sup>25</sup>

23 Γιαννίτσης Τ. (2013) *Η Ελλάδα στην Κρίση*, Πόλις, σ. 235.

24 Μαλούτας Θ. (2011) «Χωρικές & κοινωνικές επιπτώσεις της κρίσης στην Αθήνα: Από τις ρυθμίσεις του πελατειακού κράτους στην κρίση των ελλειμμάτων», *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 134-135, Α' - Β' 2011, σσ. 51-70

25 Βλ. Σαματάς Μ. (2012) «Το καταστροφικό κόστος της κομματικής 'Νομενκλατούρας' στην ποιότητα της διοίκησης και δημοκρατίας στη μεταπολιτευτική Ελλάδα» στο Α.



και πλήρως ανίκανοι να αξιολογήσουν σωστά το προσωπικό και να διώξουν από καιρό τους όποιους επίορκους που προστάτευε το κομματικό κράτος, διώχνουν μαζικά ικανούς και έμπειρους υπαλλήλους που έχουν προσληφθεί πριν και μετά από το ΑΣΕΠ. Εξαιτίας και της ουσιαστικά κατάργησης νέων προσλήψεων η Δημόσια Διοίκηση, αποστερούμενη έμπειρου δυναμικού αδυνατεί να λειτουργήσει εύρυθμα και αποδοτικά, δίνοντας λαβή σε έναν φαύλο κύκλο περαιτέρω συρρίκνωσής της.

Συνοπτικά, η συνεργασία της τεχνοκρατικής Τρόικας με το παρεφθαρμένο κομματικό κράτος και τα παραπαίοντα κυβερνητικά κόμματα που ευθύνονται για την κρίση, είναι εξαρχής αντιφατική και τα αποτελέσματά της εξορισμού αποτυχημένα και σίγουρα σε βάρος της Δημόσιας Διοίκησης και των Ελλήνων πολιτών. Η μνημονιακή δικομματική κυβέρνηση της ΝΔ και του ΠΑΣΟΚ αποτελεί μια τελευταία προσπάθεια διάσωσης και επιβίωσης του μετα-δικτατορικού καθεστώτος και της διατήρησης των κατεστημένων συμφερόντων στο κράτος και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα.

Στην επικείμενη μεταμνημονιακή περίοδο είναι ενδιαφέρον να δούμε αν θα έχουμε κατάργηση ή απλή ανατροπή του κομματικού κράτους των Μνημονίων και αντικατάστασή του από ένα νέο «ανανεωτικό» κομματικό κράτος, όπως τελικά συνέβη από την πολλά υποσχόμενη σοσιαλιστική αλλαγή του ΠΑΣΟΚ στη δεκαετία του 80. Διατηρώντας επιφυλάξεις για όλες τις μεταμνημονιακές υποσχέσεις θα τελειώσω με την αναφορά μου σε αυτό το όραμα που προανέφερα στην εισαγωγή για τη μεταμνημονιακή προοπτική ενός «δικτυακού Ελληνισμού των αποκεντρωμένων δικτυακών περιφερειών». Και αντί να θεωρητικολογήσω θα αναφερθώ σύντομα στην περίπτωση του Πανεπιστημίου Κρήτης (ΠΚ), που αυτή τη στιγμή, αν και έχει συμμορφωθεί προς τις μνημονιακές υποδείξεις του Υπουργείου, στην ουσία έχει γονατίσει από τις περικοπές στον προϋπολογισμό και τις απολύσεις μεγάλου ποσοστού του διοικητικού του προσωπικού στις δύο πανεπιστημιούπολεις Ηρακλείου και Ρεθύμνου. Όπως είχα διατυπώσει και στο παρελθόν (Σαματάς 1995: 140) χωρίς να έχω προβλέψει την τωρινή μιζέρια και το αδιέξοδο που έχουμε τώρα φτάσει,<sup>26</sup> θεωρώ ότι το ΠΚ δεν μπορεί να εξαρτάται απόλυτα και αυταρχικά από

---

Μακρυδημήτρης, Μ. Σαματάς, Λ. Μαρούδας & Μ.-Η. Πραβίτα (επιμ.), *Διοίκηση & Δημοκρατία: Ποιότητα, αποτελεσματικότητα, νομιμοποίηση*, Αθήνα, εκδόσεις Σάκκουλα, σσ. 76-96. Επίσης Τσούκας Χ. (2012) «Η αερολογία της διοικητικής μεταρρύθμισης», *Η Καθημερινή*, 5/08/2012, σ 18, και Τσούκας Χαρ. (2007) «Η αμοραλιστική νομενκλατούρα». [http://htsoukas.blogspot.com/2007/09/blog-post\\_1749.html](http://htsoukas.blogspot.com/2007/09/blog-post_1749.html)

26 Παρά τη συνταγματική υποχρέωση του Κράτους να εξασφαλίζει τη λειτουργία των πανεπιστημίων, όπως επιτάσσουν και οι ρυθμίσεις του άρθρου 63 του ν. 4009/2011, και χωρίς την εκφρασμένη βούληση της Βουλής, η κρατική επιχορήγηση για λειτουργικές δαπάνες του Πανεπιστημίου Κρήτης προβλέπεται να περιορισθεί σε 3.840.200 ευρώ για το 2015, κατά 36% μειωμένη σε σχέση με το 2013, ενώ το όριο των λειτουργικών δαπανών για το Πανεπιστήμιο Κρήτης είναι διαπιστωμένα 6.000.000 ευρώ. Η δραστική μείωση της κρατικής επιχορήγησης προτρέπει την ανεύρεση πόρων από ιδιωτικές πηγές. Τα στοιχεία είναι από τη δήλωση απο-

το Αθηνοκεντρικό Υπουργείο Παιδείας, αλλά θα πρέπει να καταστεί πραγματικά αυτόνομο, αυτοδιοικητο ίδρυμα, ως μια κοινωφελής εταιρεία περιφερειακής βάσης που θα ανήκει στην Αυτοδιοικούμενη και αυτοδιαχειριζόμενη Περιφέρεια Κρήτης.

Αυτό το πραγματικά αυτοδιοικούμενο ίδρυμα θα διοικείται και θα χρηματοδοτείται από τους κύριους φορείς του νησιού συμπεριλαμβανομένων και των φορέων της Κρητικής Διασποράς, η οποία ήδη χρηματοδοτεί τις Πανεπιστημιακές Εκδόσεις του ΠΚ. Ταυτόχρονα το Περιφερειακό Πανεπιστήμιο Κρήτης θα είναι δικτυωμένο ηλεκτρονικά και ουσιαστικά με όλα τα αντίστοιχα αυτόνομα περιφερειακά πανεπιστήμια-ΑΕΙ της χώρας, ιδίως όσα είναι σε ευαίσθητες ακριτικές περιοχές όπως το Δημοκρίτειο Πανεπ/μιο Θράκης, καθώς και με πολλά πανεπιστήμια του εξωτερικού, ανταλλάσσοντας προγράμματα και πόρους και αλληλοβοηθώντας συμπληρωματικά σε οτιδήποτε συμβάλλει στην αμοιβαία ποιοτική τους αναβάθμιση. Και βέβαια αυτό το όραμα των αυτοδιοικούμενων και αυτοδιαχειριζόμενων Ελληνικών περιφερειακών ΑΕΙ, ως συνεκτικών κόμβων σε ένα παγκοσμιοποιητικό διαδραστικό ακαδημαϊκό δίκτυο, έχει πολλές δυσκολίες και προϋποθέσεις, με πρώτη την πραγματική τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση και αυτοδιαχείριση των φυσικών και ανθρωπίνων πόρων, ανεξάρτητα από το Αθηναϊκό κράτος, το οποίο αν αποκομματικοποιηθεί θα μπορούσε στο μέλλον να παίξει ένα συντονιστικό ρόλο.

Σπεύδω να προλάβω τις όποιες παρανοήσεις σε σχέση με τα παραπάνω, γνωρίζοντας ότι βρισκόμαστε στην ευαίσθητη περιοχή της Θράκης μας. Μακριά από εμάς οι εθνοτικές, μειονοτικές και κάθε είδους απομονωτικές αυτονομήσεις από τον κορμό του ελληνικού κράτους, ιδίως τώρα που εμείς στην Κρήτη εορτάζουμε τα 100 χρόνια της ένωσής της με τη μητέρα Ελλάδα. Όμως στα ερείπια της κρίσης και των μνημονιακών πολιτικών ίσως είναι η ευκαιρία για μας τους χρεοκοπημένους και εξευτελισμένους διεθνώς Έλληνες, να αναστοχαστούμε την παραδοσιακή μας παρακαταθήκη του Ελληνικού Κοινοτισμού, για να τη συνδυάσουμε με το ευρωπαϊκό κεκτημένο των Ευρωπαϊκών Περιφερειών, δραστηριοποιώντας το πλούσιο γνωστικό μας κεφάλαιο και την τεχνογνωσία των νέων τεχνολογιών της νεολαίας μας, για να ξεφύγουμε από τις αγκυλώσεις του απαρχαιωμένου συγκεντρωτικού κομματικού κράτους και να υλοποιήσουμε το όραμα του «*Νέου Δικτυακού Ελληνισμού*». Πιστεύω ότι ένα πανεπιστημιακό περιφερειακό δίκτυο μπορεί να αποτελέσει τον αρχικό καταλύτη για τη δημιουργία αυτού του «δικτυακού Ελληνισμού των αποκεντρωμένων περιφερειών». Δύσκολο; Σίγουρα.

Ουτοπικό και ανέφικτο; Για να υπερβούμε την υπαρκτή μιζέρια αξίζει να επιδιώκουμε οραματικά το ανέφικτο.



Έβη Μαυρομούστακου\*

**ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ:  
ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ ΘΕΣΕΩΝ, ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ, ΔΙΑΘΕΣΙΜΟΤΗΤΑ**

**1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις**

Η εισήγηση διερευνά τα κριτήρια επιλογής και αξιολόγησης που εφαρμόζονται στη διαθεσιμότητα λόγω μερικής κατάργησης οργανικών θέσεων<sup>1</sup> και στην κινητικότητα λόγω διαθεσιμότητας<sup>2</sup> του προσωπικού, μονίμου και αορίστου χρόνου, του δημοσίου τομέα.<sup>3</sup>

Στην εισήγηση αυτή τα κριτήρια επιλογής και αξιολόγησης εξετάζονται ως ένα νέο σύστημα αποτίμησης τυπικών και ουσιαστικών προσόντων, το οποίο ισχύει αποκλειστικά για όσους υπαλλήλους τίθενται σε καθεστώς διαθεσιμότητας ή (και) κινητικότητας.<sup>4</sup> Πρόκειται για ένα νέο σύστημα αξιολόγησης που υπερεκτιμά τον

---

\* Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Π.Κ.

1 Σύμφωνα με την υποπαράγραφο Ζ.2 της παρ. Ζ του άρθρου πρώτου του Ν. 4093/2012 (ΦΕΚ 222 τ. Α'), όπου το νέο πλαίσιο της μετάταξης, μεταφοράς και διαθεσιμότητας δημοσίων υπαλλήλων, το οποίο τροποποιήθηκε στη συνέχεια με τα άρθρα 90 και 91 του Ν. 4172/2013 «Φορολογία εισοδήματος, επείγοντα μέτρα εφαρμογής του Ν. 4046/2012, του Ν. 4093/2012 και του Ν. 4127/2013 και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 167 τ. Α'), όπως ισχύει.

2 Όταν πρόκειται είτε για πλήρη είτε για μερική κατάργηση οργανικών θέσεων. Σχετικά με τις εξαιρέσεις υπαλλήλων από τη θέση σε διαθεσιμότητα, ιδίως άρθρο 90 παρ. 2 περίπτ. Δ' του Ν. 4172/2013.

3 Η διαθεσιμότητα (άρθρο 90 του Ν. 4172/2013, όπως ισχύει) εφαρμόζεται σε υπηρεσίες του Δημοσίου, των Ανεξάρτητων Αρχών και των Ν.Π.Δ.Δ. Ενώ η κινητικότητα εφαρμόζεται επιπλέον και σε Ν.Π.Ι.Δ. του ευρύτερου δημοσίου τομέα, βλ. περίπτ. 1 εδ. α' και β' της υποπαραγράφου Ζ.1 της παρ. Ζ του άρθρου πρώτου του Ν. 4093/2012 (όπως αντικαταστάθηκε με την παρ. 1 του άρθρου 91 του Ν. 4172/2013) και την εκεί οριοθέτηση του τελευταίου για τη μεταφορά προσωπικού των Ν.Π.Ι.Δ. σε υπηρεσίες του Δημοσίου, των Ανεξάρτητων Αρχών και των Ν.Π.Δ.Δ., και αντιστρόφως για τη μεταφορά προσωπικού των υπηρεσιών του Δημοσίου κ.λπ. με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου σε Ν.Π.Ι.Δ. Στην παρούσα μελέτη χρησιμοποιείται συνοπτικά ο όρος δημόσιος τομέας.

4 Διαφορετικά συστήματα έχουν θεσπιστεί κατά καιρούς για τις βαθμολογικές προαγωγές, την επιλογή προϊσταμένων οργανικών μονάδων και την υπηρεσιακή αξιολόγηση. Για τις βαθμολογικές προαγωγές, βλ. Κεφάλαιο Β' του Ν. 4024/2011 (ΦΕΚ 226 τ. Α') όπως ισχύει, με το οποίο εισήχθησαν νέες ρυθμίσεις σχετικά με το σύστημα βαθμολογικών προαγωγών

τρόπο εισαγωγής στη δημόσια διοίκηση, υποβαθμίζοντας ταυτόχρονα τα τυπικά προσόντα (τίτλους σπουδών, ξένη γλώσσα κ.ά.), τη διοικητική εμπειρία, την εσωτερική αξιολόγηση και την υπηρεσιακή εν γένει εξέλιξη του υπαλλήλου.

## 2. Διαθεσιμότητα, κινητικότητα και κριτήρια επιλογής και αξιολόγησης

Η θέση σε διαθεσιμότητα, άρθρο 90 παρ. 1 εδ. α', αποτελεί αναγκαία συνέπεια της κατάργησης θέσεων προσωπικού ανά κατηγορία, κλάδο ή και ειδικότητα στον δημόσιο τομέα.<sup>5</sup> Ο νομοθέτης θέτει ως προϋπόθεση για την κατάργηση θέσεων την τεκμηρίωση, η οποία πρέπει να στηρίζεται σε εκθέσεις αξιολόγησης δομών και σχέδια στελέχωσης.<sup>6</sup> Η κατάργηση των θέσεων μπορεί να διενεργείται με κοινή απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και του οικείου Υπουργού, σε εκτέλεση σχετικών αποφάσεων του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης.

Με το ίδιο άρθρο (παρ. 2) προβλέπεται η μερική κατάργηση θέσεων. Στην περίπτωση της μερικής κατάργησης οργανικών θέσεων του ίδιου κλάδου ή και της ίδιας ειδικότητας, η επιλογή των υπαλλήλων που τίθενται σε διαθεσιμότητα και συνακόλουθα η κατάρτιση σχετικών (βαθμολογικών) πινάκων, διενεργείται από τα προβλεπόμενα όργανα (Τριμελή Ειδικά Υπηρεσιακά Συμβούλια)<sup>7</sup> μετά από αποτίμηση των προσόντων, τυπικών και ουσιαστικών, όλων των υπαλλήλων του κλάδου ή και της ειδικότητας όπου ανήκουν οι υπό κατάργηση οργανικές θέσεις του κάθε φορέα, υπό την προϋπόθεση ότι υπηρετούν σε υπηρεσίες ή μονάδες που έχουν προηγουμένως αξιολογηθεί. Τα προσόντα των υπαλλήλων αποτιμώνται στη βάση βαθμολογικής κλίμακας και αντικειμενικής μοριοδότησης, οπότε σε καθεστώς διαθεσιμότητας τίθενται οι υπάλληλοι που διαθέτουν τα λιγότερα προσόντα, όπως αυτοί προκύπτουν κατά φθίνουσα σειρά από τον βαθμολογικό πίνακα.<sup>8</sup>

των υπαλλήλων του κράτους, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού και άλλων φορέων του δημοσίου τομέα (άρθρα 6 και 7). Επίσης, τα μοριοδοτούμενα κριτήρια επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων του άρθρου 85 του Υ.Κ. (Ν. 3528/2007, ΦΕΚ 26 τ. Α') τροποποιήθηκαν με το άρθρο πρώτο του Ν. 3839/2010 (ΦΕΚ 51 τ. Α') και με το άρθρο 1 του Ν. 4275/2014 (ΦΕΚ 149 τ. Α'). Βλ. όμως και το άρθρο 10 του Ν. 4024/2011 (ΦΕΚ 226 τ. Α') σε συνδυασμό με το άρθρο 6 παρ. 2 του Ν. 4275/2014, καθώς και το άρθρο 33 παρ. 12 του Ν. 4024/2011. Σχετικά με το ισχύον σύστημα αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων, βλ. Π.Δ. 318/1992 (ΦΕΚ 161 τ. Α'), όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 4250/2014 (ΦΕΚ 74 τ. Α').

5 Για το ζήτημα της κατάργησης οργανικών θέσεων και της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων, αντί άλλων, Τσιρωνάς, Αθ., 2012. «Η κατάργηση των οργανικών θέσεων των δημοσίων υπαλλήλων (Συνιστά η κατάργηση τρόπο απόλυσης;)». *ΕφημΔΔ*, 6, σ. 801-816, Καποτάς, Π., «Ευρεία Κατάργηση Οργανικών θέσεων Δημοσίων Υπαλλήλων για λόγους Δημοσίου Συμφέροντος», <http://www.constitutionalism.gr/site/katargisi-organikon-theseon/>.

6 Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου (άρθρο 90 παρ. 1).

7 Άρθρο 90 παρ. 2 περιπτ. Γ' και περιπτ. Ε' του Ν. 4172/2013.

8 Άρθρο 90 παρ. 2 περιπτ. Α', Β' και Γ' του Ν. 4172/2013.

Ο νομοθέτης μετατρέπει τα προσόντα του υπαλλήλου σε πέντε επιμέρους κριτήρια (άρθρο 90 παρ. 2 περιπτ. Α΄) που αφορούν: α) τη «βασική και επαγγελματική εκπαίδευση», β) την «εν γένει εργασιακή και διοικητική εμπειρία», γ) τα «ειδικά καθήκοντα»<sup>9</sup>, δ) την «εργασιακή φυσιογνωμία»<sup>10</sup> και ε) τον «τρόπο εισαγωγής» στον οικείο φορέα, ιδίως εάν πρόκειται για διαδικασία γραπτού διαγωνισμού του ΑΣΕΠ<sup>11</sup> ή για διαδικασία πλήρωσης θέσεων με σειρά προτεραιότητας η οποία διενεργείται εξ ολοκλήρου από το ΑΣΕΠ ή για διαδικασία που εποπτεύει το ΑΣΕΠ, καθώς και για διαγωνισμό εισαγωγής στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Η εν γένει διαδικασία αποτίμησης των προσόντων και μοριοδότησης των επιμέρους κριτηρίων καθορίζεται με απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.<sup>12</sup> Ενώ με κοινή απόφαση του παραπάνω Υπουργού και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού μπορεί να ορίζονται πρόσθετα ειδικά κριτήρια ή να διαφοροποιείται η μοριοδότηση των (γενικών) κριτηρίων ανάλογα με το είδος της δραστηριότητας του οικείου φορέα.<sup>13</sup>

Με το άρθρο 91 (παρ. 1) τροποποιήθηκαν οι διατάξεις του Ν. 4093/2012, κατά την Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου, προκειμένου να επιτευχθεί η πλήρης διαμόρφωση, διοικητικά και κανονιστικά, της κινητικότητας των υπαλλήλων του δημοσίου τομέα<sup>14</sup> και η διασφάλιση της αντιστοίχισής της προς την εργασιακή τους φυσιογνωμία που την καθορίζουν οι δεξιότητες ή οι επιδόσεις, οι ηθικές αμοιβές, οι πειθαρχικές ποινές, οι μακρόχρονες ή οι συστηματικά επαναλαμβανόμενες αναρρωτικές άδειες ή οι αδικαιολόγητες απουσίες.<sup>15</sup> Η εξειδίκευση και μοριοδότηση των κριτηρίων επιλογής και κατάταξης των υπαλλήλων καθορίζεται, μεταξύ άλλων θεμάτων, με απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.<sup>16</sup>

9 Όπως των υπηρετούντων με οποιαδήποτε σχέση σε Διεθνείς Οργανισμούς.

10 Που την καθορίζουν οι δεξιότητες ή οι επιδόσεις, οι ηθικές αμοιβές, οι πειθαρχικές ποινές, οι μακρόχρονες ή οι συστηματικά επαναλαμβανόμενες αναρρωτικές άδειες ή οι αδικαιολόγητες απουσίες.

11 Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού.

12 Άρθρο 90 παρ. 2 περιπτ. Ε΄. Βλ. Ξηρός, Θ., 2013. «Δημόσιο και μνημονιακές υποχρεώσεις - Διαθεσιμότητα, εφεδρεία, κινητικότητα, κατάργηση θέσεων και ειδικοτήτων». *Συνήγορος*, 98, σ. 46 (44-49).

13 Άρθρο 90 παρ. 2 περιπτ. ΣΤ΄ του Ν. 4172/2013.

14 Βλ., επίσης, διατάξεις για τη κινητικότητα των υπαλλήλων του κράτους στο άρθρο 5 του Ν. 4024/2011.

15 Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου και άρθρο 91 παρ. 2 του Ν. 4172/2013.

16 Άρθρο 91 παρ. 2 με το οποίο αντικαταστάθηκε η περίπτ. 4 της υποπαραγράφου Ζ.1 της παρ. Ζ του άρθρου πρώτου του Ν. 4093/2012.

Η διαθεσιμότητα και η κινητικότητα έχουν ως κοινό χαρακτηριστικό την παροχή δυνατότητας στην κανονιστική διοίκηση να μεταβάλει την οργανωτική δομή του δημοσίου τομέα είτε καταργώντας πλήρως ή μερικώς θέσεις υπηρετούντος προσωπικού είτε μετατάσσοντας ή μεταφέροντας αυτό. Επιπλέον και τα δύο «εργαλεία» επαγγέλλονται τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας της δημοσίας διοίκησης και συσχετίζονται με ένα νέο σύστημα αξιολόγησης των υπαλλήλων ενόψει διαθεσιμότητας ή και κινητικότητας. Ανατρέχοντας στον τρόπο προσδιορισμού των υπαλλήλων που απολύονται σε περίπτωση κατάργησης ορισμένων θέσεων μίας υπηρεσίας κατά τον Υπαλληλικό Κώδικα (άρθρο 154 παρ. 2)<sup>17</sup>, όπου εμμέσως παραπέμπει το επίμαχο άρθρο περί διαθεσιμότητας<sup>18</sup>, διαπιστώνει κανείς ότι ο νομοθέτης κάνει μνεία αορίστως σε απόλυση των υπαλλήλων εκείνων, οι οποίοι συγκεντρώνουν τα λιγότερα ουσιαστικά προσόντα –χωρίς περαιτέρω καθορισμό των προσόντων αυτών– σε περίπτωση που οι δηλώσεις προς μετάταξη σε άλλη υπηρεσία είναι λιγότερες από τον αριθμό των καταργούμενων θέσεων. Επιπλέον το Π.Δ. 117/2008 (ΦΕΚ 180 τ.Α'), που εκδόθηκε με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης στο πλαίσιο σχετικής εξουσιοδοτικής διάταξης<sup>19</sup>, προκειμένου να ορίσει τους ειδικότερους όρους και τη διαδικασία μετάταξης των προς απόλυση υπαλλήλων λόγω κατάργησης θέσεων, προέβλεψε κριτήρια επιλογής των υπαλλήλων μόνον σε περίπτωση σύμπτωσης περισσοτέρων δηλώσεων προτίμησης για την ίδια θέση, και ειδικότερα την οικογενειακή κατάσταση, τον συνολικό χρόνο υπηρεσίας και τον μέσο όρο της βαθμολογίας των εκθέσεων αξιολόγησης των πέντε (5) τελευταίων ετών.

Συνεπώς, ο νομοθέτης θέλησε να «υπερβεί» τις ελλείπουσες προδιαγραφές του παραπάνω κώδικα και να προβλέψει σύστημα αξιολόγησης των υπαλλήλων που πρόκειται να τεθούν σε διαθεσιμότητα ή να ενταχθούν στην κινητικότητα. Απομένει λοιπόν να εξετάσει κανείς πως εξειδικεύονται τα επιμέρους (γενικά) κριτήρια επιλογής και αξιολόγησης των υπαλλήλων λόγω εφαρμογής της διαθεσιμότητας και της κινητικότητας μέσα από τις κατ' εξουσιοδότηση των εν λόγω άρθρων εκδοθείσες υπουργικές αποφάσεις<sup>20</sup> και πως μπορεί να αποτιμηθούν αυτά τα ίδια τα

---

17 Βλ., επίσης, Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων, Ν. 3584/2007 (ΦΕΚ 143 τ. Α'), άρθρο 158 παρ. 2.

18 Βλ. υποπάργραφο Ζ.2 της παρ. Ζ του άρθρου πρώτου του Ν. 4093/2012, όπου παραπέμπει η παρ. 2 του άρθρου 90 του Ν. 4172/2013.

19 Της παρ. 4 του άρθρου 154 του Υ.Κ.

20 Για τη διαθεσιμότητα, βλ. ΔΙΠΠΔΔ/Β.2/2/οικ.21634/2.8.2013 (ΦΕΚ 1914 τ. Β') «Καθορισμός της διαδικασίας επιλογής των υπαλλήλων που τίθενται σε διαθεσιμότητα, των κριτηρίων επιλογής και κατάταξης τους, τον τρόπο μοριοδότησής τους και ρύθμιση ζητημάτων λειτουργίας των Τριμελών Ειδικών Υπηρεσιακών Συμβουλίων», όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει (σχετικά ΔΙΠΠΔΔ/Β.2/Δ/33/οικ.27653, ΦΕΚ 2560/Β'/11.10.2013). Για την κινητικότη-

επιμέρους κριτήρια, αλλά και ως σύνολο, δηλαδή ως αυτοτελές σύστημα αξιολόγησης.

### 3. Αξιολόγηση των κριτηρίων αξιολόγησης

#### 3.1 Η μοριοδότηση τεσσάρων επιμέρους κριτηρίων

Οι δύο υπουργικές αποφάσεις επαναλαμβάνουν εν πολλοίς τα επιμέρους κριτήρια του νομοθέτη της διαθεσιμότητας και της κινητικότητας, χωρίς όμως να αποτιμούν σε μόρια, με θετικό ή αρνητικό τρόπο, αφενός την άσκηση ειδικών καθηκόντων και αφετέρου τις δεξιότητες ή τις επιδόσεις, τις ηθικές αμοιβές και τις μακροχρόνιες ή τις συστηματικά επαναλαμβανόμενες αναρρωτικές άδειες ή τις αδικαιολόγητες απουσίες που θεωρεί ο ίδιος ότι συνιστούν το περιεχόμενο της «εργασιακής φυσιογνωμίας» του υπαλλήλου. Το τελευταίο αυτό κριτήριο του νομοθέτη δεν το επαναλαμβάνουν αυτούσιο οι δύο υπουργικές αποφάσεις, αλλά φαίνεται να το υποκαθιστούν εν μέρει με ένα άλλο επιμέρους κριτήριο, την «υπηρεσιακή αξιολόγηση».<sup>21</sup> Αυτό δεν συμβαίνει στην περίπτωση του κριτηρίου «ειδικά καθήκοντα» που προέ-

---

τα, βλ. ΔΙΠΙΔΔ/Β.2/3/οικ. 22274/9.8.2013 (ΦΕΚ 1992 τ. Β') «Καθορισμός της διαδικασίας επιλογής των προς μετάταξη ή μεταφορά υπαλλήλων, των κριτηρίων επιλογής και κατάταξης τους καθώς και του τρόπου μοριοδότησής τους», όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει με την ΔΙΔΑΔ/48Α/58/οικ.29040/23.10.2013 (ΦΕΚ 2757 τ. Β'). Με την τελευταία έχει προστεθεί στο κριτήριο «τρόπος εισαγωγής στη Δημόσια Διοίκηση» υποκριτήριο «πρόσληψη βάσει Ν. 2725/1999, όπως ισχύει» που μοριοδοτείται με 20 μόρια. Βλ., επίσης, τροποποίηση της ΔΙΠΙΔΔ/Β.2/3/οικ.22274/9.8.2013 (ΦΕΚ 1992 τ. Β') με τη ΔΙΠΙΔΔ/Β.2/3/οικ.828/ (ΦΕΚ 44/Β'/15.1.2014), όπου στο παραπάνω κριτήριο το υποκριτήριο «Επετηρίδα» μοριοδοτείται με επιπλέον μόρια (συνολικά 15) και εισάγεται υποκριτήριο «(όσοι έχουν) διορισθεί σε γραπτό διαγωνισμό του ΑΣΕΠ, οι οποίοι επέλεξαν τον διορισμό τους μέσω κατάταξης στον πίνακα αναπληρωτών με πραγματική προϋπηρεσία» που μπορεί να μοριοδοτηθεί με 20 μόρια. Ειδικότερα για την έκδοση της παραπάνω ΔΙΠΙΔΔ/Β.2/3/οικ. 22274/9.8.2013, από το σώμα της οποίας προκύπτει ότι ερείδεται στις διατάξεις της περίπτ. 4 της υποπαραγράφου Ζ.1 της παρ. Ζ του άρθρου πρώτου του Ν. 4093/2012, όπως αντικαταστάθηκε με την παρ. 2 του άρθρου 91 του Ν. 4172/2013 και της περίπτ. 8 της υποπαραγράφου Ζ.1, έχει υποστηριχθεί ότι ελλείπει παντελώς η σχετική νομοθετική εξουσιοδότηση, με τη σκέψη ότι ο αρμόδιος Υπουργός έκανε χρήση στην περίπτωση της κινητικότητας της νομοθετικής εξουσιοδότησης που παρέχει το άρθρο 90 του Ν. 4172/2013, χωρίς να υπάρχει νομοθετική εξουσιοδότηση παρεχόμενη από το άρθρο 91, και πάντως αυτή δεν είναι ειδική και ορισμένη (βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 3370/2010 και 1667/2002).

<sup>21</sup> Ενδεικτικά, στο κριτήριο «ικανότητες-δεξιότητες» το άρθρο πρώτο του Ν. 3839/2010 που είχε αντικαταστήσει το άρθρο 85 του Υ.Κ., περιλάμβανε την υπηρεσιακή αξιολόγηση, τις ειδικές δραστηριότητες, την ηθική αμοιβή, τη συνέντευξη και τη γραπτή εξέταση, ενώ οι συστηματικά επαναλαμβανόμενες αναρρωτικές άδειες και οι πειθαρχικές ποινές μείωναν την βαθμολογία των υποψηφίων για τη θέση προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης και προϊσταμένου Διεύθυνσης.



βλεψε ο νομοθέτης, αφού δεν φαίνεται να υποκαθίσταται από κανένα υποκριτήριο των άλλων επιμέρους κριτηρίων.<sup>22</sup>

Στις υπουργικές αποφάσεις μοριοδοτούνται τέσσερα επιμέρους κριτήρια: 1) τα «τυπικά προσόντα», 2) η «διοικητική εμπειρία», 3) ο «τρόπος εισαγωγής στη Δημόσια Διοίκηση»<sup>23</sup> και 4) η «υπηρεσιακή αξιολόγηση». Το πέμπτο κριτήριο, οι «πειθαρχικές ποινές» μοριοδοτείται αρνητικά. Για τρία από τα κριτήρια αυτά ορίζονται ειδικότερα τα εξής: α) ο «τρόπος εισαγωγής στη Δημόσια Διοίκηση» (άρθρο 3) αφορά αποκλειστικά τη διαδικασία πρόσληψης με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου ή διορισμού σε θέση μόνιμου προσωπικού, καθώς η διαδικασία μετατροπής της σχέσης εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου ή σύμβασης μίσθωσης έργου σε αορίστου χρόνου αποκλείεται, β) οι «πειθαρχικές ποινές» (άρθρο 4) λαμβάνονται υπόψη μόνον εφόσον έχουν εκδοθεί τελεσίδικες πειθαρχικές αποφάσεις και υπό την προϋπόθεση ότι δεν έχουν διαγραφεί από το προσωπικό μητρώο του υπαλλήλου, γ) η «υπηρεσιακή αξιολόγηση» (άρθρο 5) προκύπτει από τις εκθέσεις αξιολόγησης των τελευταίων οκτώ (8) ετών. Απαραίτητη προϋπόθεση για τη βαθμολογία του εν λόγω κριτηρίου είναι η ύπαρξη μίας (1) τουλάχιστον έκθεσης αξιολόγησης κατά την τελευταία οκταετία. Ο ανώτατος αριθμός των μορίων που μπορεί να λάβει κάθε επιμέρους κριτήριο και κάθε υποκριτήριό του καθορίζεται στις ίδιες υπουργικές αποφάσεις ανά κατηγορία υπαλλήλων και παρατίθενται σε σχετικούς Πίνακες.<sup>24</sup>

Τα υποκριτήρια στα οποία εξειδικεύεται το κριτήριο «τυπικά προσόντα» με ανώτατο συνολικό αριθμό μορίων 30, για την κατηγορία προσωπικού ΠΕ και ΤΕ, είναι ο «βασικός τίτλος σπουδών» (βαθμός πτυχίου επί 0,5) έως 5 μόρια, ο «δεύτερος τίτλος σπουδών» (της ίδιας κατηγορίας με τον βασικό τίτλο σπουδών) 3 μόρια, το «διδασκαλικό δίπλωμα» (συναφές με το αντικείμενο του φορέα) 7 μόρια, ο «μεταπτυχιακός τίτλος σπουδών» (συναφής με το αντικείμενο του φορέα) 4 μόρια και η «αποφοίτηση από την ΕΣΔΔ ή ΕΣΤΑ» 5 μόρια. Η «γνώση ξένης γλώσσας» (μοριοδοτούνται έως 2 ξένες γλώσσες), εφόσον είναι άριστη λαμβάνει 3 μόρια, πολύ καλή 2 μόρια και καλή 1 μόριο. Όσον αφορά την κατηγορία ΔΕ ισχύει ο ίδιος ανώτατος συνολικός αριθμός μορίων 30 και ο ίδιος αριθμός μορίων στο υποκριτήριο «γνώση

22 Βλ. διευκρινίσεις σχετικά με την εφαρμογή των επιμέρους κριτηρίων στην Εγκύκλιο της Γενικής Διεύθυνσης Κατάστασης Προσωπικού του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, ΔΙΠΙΔΔ/Β.2/Δ/10/οικ.22738/19.8.2013, με θέμα: «Πρόγραμμα Κινητικότητας Ν. 4172/2013» (ΑΔΑ: ΒΛΩΦΧ-ΖΘΣ), η οποία εκδόθηκε λίγο αργότερα από τις κατ' εξουσιοδότηση των διατάξεων των άρθρων 90 και 91 του Ν. 4172/2013 εκδοθείσες ΔΙΠΙΔΔ/Β.2/2/οικ.21634/2.8.2013 (ΦΕΚ1914 τ.Β') και ΔΙΠΙΔΔ/Β.2/3/οικ.22274/9.8.2013 (ΦΕΚ 1992 Β') που εξετάζονται εδώ, στο εξής: Εγκύκλιος για το πρόγραμμα κινητικότητας.

23 Βλ. σχετικά επόμενη ενότητα.

24 Πίνακες Ι, ΙΙ και ΙΙΙ του Παραρτήματος Α'.

ξένης γλώσσας», αλλά διαφοροποιείται ο «βασικός τίτλος σπουδών» (βαθμός επί 1) κατά την επιμέρους μοριοδότησή του με έως 20 μόρια, ενώ εισάγεται το υποκριτήριο «μεταλυκειακές σπουδές» που λαμβάνει 4 μόρια. Για δε την κατηγορία ΥΕ, ο ανώτατος συνολικός αριθμός μορίων του εν λόγω κριτηρίου είναι 20 μόρια. Εκτός του υποκριτηρίου «γνώση ξένης γλώσσας» όπου ισχύει η ίδια μοριοδότηση, διαφοροποιείται κατά τη μοριοδότησή του το υποκριτήριο «βασικός τίτλος σπουδών» (βαθμός επί 0,70) που λαμβάνει έως 14 μόρια.

Από την εφαρμογή του κριτηρίου «τυπικά προσόντα» στην κατηγορία ΠΕ και ΤΕ προκύπτει ότι υπερέχει η μοριοδότηση του διδακτορικού διπλώματος έναντι του βασικού τίτλου σπουδών. Εάν μάλιστα ο αξιολογούμενος υπάλληλος κατέχει ταυτόχρονα μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών, διδακτορικό δίπλωμα και είναι απόφοιτος της ΕΣΔΔ ή της ΕΣΤΑ, ο βασικός τίτλος σπουδών μοριοδοτούμενος με τον ανώτατο αριθμό των 5 μορίων φθάνει στο 1/3 του συνόλου των μορίων που συγκεντρώνουν τα παραπάνω υποκριτήρια (αντίστοιχα 7, 4 και 5 μόρια). Επίσης, ο δεύτερος τίτλος σπουδών λαμβάνει σχεδόν τα ίδια μόρια με τον βασικό τίτλο σπουδών όταν αυτός φέρει τον χαρακτηρισμό «καλώς». Είναι λοιπόν προφανής η πρόθεση του κανονιστικού νομοθέτη να δώσει προβάδισμα σε τίτλους σπουδών, μεταπτυχιακούς και διδακτορικό δίπλωμα, συναφείς με το αντικείμενο του κάθε φορέα, που αποδεικνύουν εξειδικευμένες γνώσεις για την κατηγορία ΠΕ και ΤΕ. Στην περίπτωση αυτή όμως θα έπρεπε να μοριοδοτούνται και δεύτεροι αντίστοιχοι τίτλοι σπουδών, ακόμη και μη συναφείς (που δεν μοριοδοτούνται στις εν λόγω υπουργικές αποφάσεις).<sup>25</sup> Όσον αφορά τις ξένες γλώσσες, δύο σε επίπεδο άριστης γνώσης (από 3 μόρια) υπερβαίνουν τον αριθμό των μορίων του βασικού τίτλου σπουδών όταν λαμβάνει τον ανώτατο αριθμό των 5 μορίων για την κατηγορία ΠΕ και ΤΕ, και πάντως αντιστοιχούν στο 1/5 του ανώτατου συνολικού αριθμού μορίων του κριτηρίου «τυπικά προσόντα». Αντίθετα στην περίπτωση της κατηγορίας ΔΕ, τα μόρια από τη γνώση δύο ξένων γλωσσών σε επίπεδο άριστα ανέρχονται σχεδόν στο 1/3 των μορίων που μπορεί να λάβει ο βασικός τίτλος σπουδών όταν μοριοδοτείται με τον ανώτατο αριθμό των 20 μορίων και ομοίως στο 1/5 του ανώτατου συνολικού αριθμού μορίων του κριτηρίου αυτού. Ενώ στην περίπτωση της κατηγορίας ΥΕ προσεγγίζουν περίπου το 1/2 του ανώτατου αριθμού των μορίων (14) με τα οποία μπορεί να μοριοδοτηθεί ο βασικός τίτλος σπουδών και σχεδόν το 1/3 του ανώτατου συνολικού αριθμού μορίων του ίδιου κριτηρίου.

Το κριτήριο «διοικητική εμπειρία» με ανώτατο συνολικό αριθμό μορίων 30, μοριοδοτείται κατά το υποκριτήριο «έτη υπηρεσίας», στην περίπτωση της κατηγορίας ΠΕ και ΤΕ, ως εξής: Για τα πρώτα 5 έτη (αριθμός ετών x συντελεστή 1) έως 5 μόρια, για τα επόμενα 10 έτη (αριθμός ετών x συντελεστή 0,5) έως 5 μόρια, και για τα επό-

---

25 Βλ. ενδεικτικά στο άρθρο πρώτο του Ν. 3839/2010 το κριτήριο «επαγγελματικά-τεχνικά προσόντα» για τις θέσεις προϊσταμένων οργανικών μονάδων.

μενα 20 έτη (αριθμός ετών x συντελεστή 0,25) έως 5 μόρια. Το δεύτερο υποκριτήριο «χρόνος υπηρεσίας σε θέση ευθύνης» μοριοδοτείται για τη θέση προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης (max 5 έτη x 1,5 μόριο για κάθε έτος) με έως 7,5 μόρια, για τη θέση προϊσταμένου Διεύθυνσης (max 5 έτη x 1 μόριο για κάθε έτος) με έως 5 μόρια, και για τη θέση προϊσταμένου Τμήματος (max 5 έτη x 0,5 μόριο για κάθε έτος) με έως 2,5 μόρια. Όσον αφορά την κατηγορία ΔΕ, τα «έτη υπηρεσίας» μοριοδοτούνται με τον ίδιο ακριβώς τρόπο και με ανώτατο συνολικό αριθμό μορίων ομοίως τα 30 μόρια. Διαφοροποιείται μόνον η μοριοδότηση του υποκριτηρίου «χρόνος υπηρεσίας σε θέση ευθύνης» για τη θέση προϊσταμένου Διεύθυνσης (max 5 έτη x 2 μόρια για κάθε έτος) που λαμβάνει έως 10 μόρια και για τη θέση του προϊσταμένου Τμήματος (max 5 έτη x 1 μόριο για κάθε έτος) που μπορεί να λάβει έως 5 μόρια, ενώ για προφανείς λόγους παραλείπεται η μοριοδότηση της θέσης προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης. Στην κατηγορία ΥΕ ο ανώτατος συνολικός αριθμός μειώνεται για το κριτήριο «διοικητική εμπειρία» στα 25 μόρια, ενώ μοριοδοτούνται τα πρώτα 10 έτη υπηρεσίας (αριθμός ετών x συντελεστή 1,25) με έως 12,5 μόρια και τα επόμενα 25 έτη (αριθμός ετών x συντελεστή 0,5) με έως 12,5 μόρια. Στην ίδια κατηγορία προστίθεται ένα ακόμη κριτήριο, η «οικογενειακή κατάσταση» που λαμβάνει ανώτατο συνολικό αριθμό μορίων 20 και αφορά τον αριθμό προστατευομένων τέκνων (ανώτατος αριθμός τέκνων τα 5 και για κάθε τέκνο 4 μόρια).

Διαπιστώνεται ότι στο κριτήριο «διοικητική εμπειρία» τα δύο υποκριτήριά του, «έτη υπηρεσίας» και «χρόνος υπηρεσίας σε θέση ευθύνης», μοριοδοτούνται με τον ίδιο αριθμό μορίων για τις κατηγορίες ΠΕ, ΤΕ και ΔΕ. Από δε τη διαβάθμιση των μορίων για τα «έτη υπηρεσίας» προκύπτει ότι ευνοούνται οι νεότεροι υπάλληλοι. Αντίθετα, αν εφαρμοστεί κανείς το παρόμοιο κριτήριο «εργασιακή-διοικητική εμπειρία», όπως το προέβλεπε το άρθρο πρώτο του Ν. 3839/2010 που είχε αντικαταστήσει το άρθρο 85 του Υ.Κ., παρατηρεί ότι για τις θέσεις προϊσταμένων οργανικών μονάδων, τα ίδια προαναφερθέντα υποκριτήρια ελάμβαναν επίσης σχεδόν ίσο αριθμό μορίων, χωρίς όμως να διαφοροποιείται η μοριοδότηση των «ετών υπηρεσίας», αφού κάθε έτος υπηρεσίας ελάμβανε 10 μόρια με ανώτατο όριο τα 30 έτη. Δηλαδή στην περίπτωση αυτή ευνοούνταν οι αρχαιότεροι υπάλληλοι.

Το κριτήριο της «υπηρεσιακής αξιολόγησης» που μοριοδοτείται με τον μέσο όρο βαθμολογίας των εκθέσεων των τελευταίων οκτώ (8) ετών, λαμβάνει ανώτατο συνολικό αριθμό μορίων 10, για όλες τις κατηγορίες, ως εξής: Ο Μ.Ο. βαθμολογίας έως και 8,00 μπορεί να λάβει 2 μόρια, ο Μ.Ο. βαθμολογίας από 8,01 έως 9,00 4 μόρια, ο Μ.Ο. βαθμολογίας από 9,01 έως 9,50 6 μόρια, ο Μ.Ο. βαθμολογίας από 9,51 έως 9,80 8 μόρια, και ο Μ.Ο. βαθμολογίας από 9,81 έως 10,00 10 μόρια. Είναι εμφανές ότι υπολείπεται κατά πολύ των υπολοίπων κριτηρίων ο ανώτατος συνολικός αριθμός μορίων με τα οποία μοριοδοτείται το κριτήριο της «υπηρεσιακής αξιολόγησης». Ο κανονιστικός νομοθέτης μάλλον έθεσε υπό αμφισβήτηση το ισχύον σύστημα

αξιολόγησης.<sup>26</sup> Όπως προαναφέρθηκε στην προκειμένη περίπτωση λαμβάνεται υπόψη ο μέσος όρος της τελικής βαθμολογίας των εκθέσεων αξιολόγησης της τελευταίας οκταετίας.<sup>27</sup> Προκύπτει, όμως, άنيση μεταχείριση όταν οι υπάρχουσες εκθέσεις αξιολόγησης του υπαλλήλου δεν καλύπτουν πλήρη οκταετία, οπότε η βαθμολογία του κριτηρίου αυτού εξάγεται με βάση τις υπάρχουσες εκθέσεις των οποίων η βαθμολογία ενδέχεται να μην είναι ιδιαίτερα ευνοϊκή για τον υπάλληλο. Αντίστοιχο ζήτημα τίθεται και στην περίπτωση κατά την οποία εκθέσεις αξιολόγησης που έχουν ειδική αιτιολογία για βαθμολογία 9 ή 10, έχουν εισαχθεί σε πολύ προγενέστερο χρόνο στην Ειδική Επιτροπή Αξιολόγησης, όπως απαιτεί ο νομοθέτης, και η ανωτέρω επιτροπή δεν έχει ακόμη αποφανθεί και κληθεί επ' ευκαιρία εφαρμογής των συγκεκριμένων διατάξεων να ολοκληρώσει το έργο της.<sup>28</sup>

Όλες οι «πειθαρχικές ποινές» που απαριθμεί ο Υ.Κ. (άρθρο 109), εκτός από την έγγραφη επίπληξη, μοριοδοτούνται αρνητικά από δέκα έως τριάντα μόρια, χωρίς να προβλέπεται εσωτερική διαβάθμιση των μορίων εντός του ίδιου υποκριτηρίου. Ειδικότερα: α) το πρόστιμο έως τις αποδοχές 12 μηνών -10 μόρια, β) η στέρηση δικαιώματος προαγωγής από 1 έως 5 έτη, η στέρηση δικαιώματος συμμετοχής σε διαδικασία επιλογής προϊστάμενου οργανικής μονάδας οποιουδήποτε επιπέδου από 1 έως 5 έτη και η αφαίρεση της άσκησης των καθηκόντων προϊσταμένου οργανικής μονάδας οποιουδήποτε επιπέδου για τη θητεία ή το υπόλοιπό της -20 μόρια, γ) ο υποβιβασμός έως 2 βαθμούς και την προσωρινή παύση από 3 έως 12 μήνες με πλήρη στέρηση αποδοχών -30 μόρια. Για όλες τις κατηγορίες οι πειθαρχικές ποινές και η μοριοδότηση ταυτίζονται, πλην της κατηγορίας ΥΕ όπου μοριοδοτούνται μόνον: α) το πρόστιμο έως τις αποδοχές 12 μηνών με -10 μόρια, β) η στέρηση δικαιώματος προαγωγής από 1 έως 5 έτη με -20 μόρια, και γ) ο υποβιβασμός έως 2 βαθμούς, καθώς και η προσωρινή παύση από 3 έως 12 μήνες με πλήρη στέρηση αποδοχών με -30 μόρια.

### 3.2 Οι διαφορετικές διαδικασίες εισαγωγής στη Δημόσια Διοίκηση

Το κριτήριο «τρόπος εισαγωγής στη Δημόσια Διοίκηση» για την κατηγορία προσωπικού ΠΕ και ΤΕ μοριοδοτείται με ανώτατο συνολικό αριθμό μορίων 30. Η μοριοδότηση όμως των επιμέρους υποκριτηρίων διαφέρει, καθώς η «εισαγωγή με διαγωνισμό στην ΕΣΔΔ ή στην ΕΣΤΑ» λαμβάνει 30 μόρια, ο «γραπτός διαγωνισμός ΑΣΕΠ» 30 μόρια, η «κατά προτεραιότητα μέσω ΑΣΕΠ με κριτήρια και διαδικασία του άρθρου 18 του Ν. 2190/1994» 25 μόρια, οι «λοιπές διαδικασίες υπό τον έλεγχο του ΑΣΕΠ» 20 μόρια, η «πρόσληψη βάσει Ν. 1648/1986 ή Ν. 2643/1998» 15 μόρια, οι «διαδικασίες με τη συμμετοχή μέλους του ΑΣΕΠ σε επιτροπή αξιολόγησης» 15 μόρια, ο «γραπτός

26 Π.Δ. 318/1992 (ΦΕΚ 161 τ. Α'), που τροποποιήθηκε στη συνέχεια με τον Ν. 4250/2014.

27 Σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 1 περίπτ. ε' του άρθρου 1 του Π.Δ. 178/2004 (ΦΕΚ 154 τ. Α').

28 Άρθρο 13 παρ. 4 του Π.Δ. 318/1992.

διαγωνισμός προ ΑΣΕΠ» 20 μόρια, και η «επετηρίδα» 5 μόρια. Για την κατηγορία ΔΕ, ο ανώτατος συνολικός αριθμός μορίων, τα υποκριτήρια και η μοριοδότησή τους είναι τα ίδια, αφαιρείται μόνον το υποκριτήριο «εισαγωγή με διαγωνισμό στην ΕΣΔΔ ή στην ΕΣΤΑ», καθώς δεν αφορά την κατηγορία αυτή. Για την κατηγορία ΥΕ, ισχύει η ίδια μοριοδότηση όσον αφορά τα παραπάνω υποκριτήρια, παραλείπονται βέβαια τα υποκριτήρια γραπτοί διαγωνισμοί προ και μετά ΑΣΕΠ, ενώ ο ανώτατος συνολικός αριθμός μορίων ανέρχεται στα 25 μόρια.

Ο ανώτατος συνολικός αριθμός των μορίων (max 30) με τα οποία μπορεί να μοριοδοτείται το κριτήριο του «τρόπου εισαγωγής στη Δημόσια Διοίκηση», θέτει καταρχήν ζήτημα παραβίασης της αρχής της αξιοκρατίας, καθώς επιδρά καθοριστικά στο τελικό αποτέλεσμα της βαθμολογίας, μειώνοντας τη συμβολή άλλων κριτηρίων, όπως των «τυπικών προσόντων» και της «διοικητικής εμπειρίας» του υπαλλήλου. Ομοίως και η εσωτερική διαβάθμιση των μορίων που αντιστοιχούν στα υποκριτήρια του «τρόπου εισαγωγής στη Δημόσια Διοίκηση» καταλήγει σε παραβίαση της αρχής αυτής, αφού ευνοούνται όσοι προσελήφθηκαν με διαδικασίες μέσω ΑΣΕΠ έναντι όσων προσελήφθηκαν προ της εισαγωγής αυτών (όπως με γραπτό διαγωνισμό προ ΑΣΕΠ<sup>29</sup>) ή και παράλληλα με αυτές, αλλά με άλλες διαδικασίες όπως της επετηρίδας για τους εκπαιδευτικούς ή του ΟΑΕΔ για τα προστατευόμενα πρόσωπα<sup>30</sup>. Αμφισβητείται, λοιπόν, από τον κανονιστικό νομοθέτη κατά πόσον όλες οι διαδικασίες εισαγωγής στον δημόσιο τομέα ήταν σύνομες, και ως εκ τούτου υφίσταται παραβίαση των αρχών του κράτους δικαίου και της ισότητας.

Παραβίαση της αρχής της αξιοκρατίας προκύπτει και από τη διαβάθμιση των μορίων με τα οποία μοριοδοτούνται ισόκυρες διαδικασίες εισαγωγής στο Δημόσιο μέσω ΑΣΕΠ σύμφωνα με το άρθρο 103 παρ. 7 Σ., τον κοινό νομοθέτη και το ίδιο το ΑΣΕΠ<sup>31</sup> που εφαρμόζει τον «πρότυπο» νόμο για την επιλογή προσωπικού μέσω

29 Αν και στην Εγκύκλιο για το πρόγραμμα κινητικότητας στην περίπτωση του «γραπτού διαγωνισμού ΑΣΕΠ» παρατίθενται παραδείγματα προκηρύξεων, στην προκειμένη περίπτωση γίνεται απλώς ενδεικτική αναφορά σε σχετικές διατάξεις και στις αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας με τις οποίες η διαδικασία αυτή περιβάλλεται (άρθρα 28-29 του Π.Δ. 611/1977, ΦΕΚ 198 τ. Α', άρθρο 12 παρ. 1 του Ν. 993/1979, ΦΕΚ 281 τ. Α' και άρθρο 3 παρ. 2 του Ν. 1057/1980, ΦΕΚ 152 τ. Α'). Δεδομένου ότι εάν πράγματι είχαν διεξαχθεί τέτοιοι διαγωνισμοί θα έπρεπε να μοριοδοτούνται όπως και οι διαγωνισμοί μέσω ΑΣΕΠ, αφού και αυτοί αναφέρονται στην εν λόγω Εγκύκλιο ως αξιοκρατικοί και διαφανείς.

30 Προσλήψεις βάσει του Ν. 1648/1986 (ΦΕΚ 147 τ. Α') ή του Ν. 2643/1998 (ΦΕΚ 220 τ. Α') με διεξαγωγή από τον ΟΑΕΔ της διαδικασίας διορισμού ή πρόσληψης των προστατευομένων από τις οικείες διατάξεις προσώπων, σύμφωνα με τα οριζόμενα στα άρθρα 3 και 4 του Ν. 2643/1998.

31 Βλ. Ετήσια Έκθεση 2004, σ. 25-29, όπου το ΑΣΕΠ ταξινομεί τη συνολική δραστηριότητά του, ως εξής: α) Διαδικασίες επιλογής προσωπικού που διεξάγονται από το ΑΣΕΠ, β) Διαδικασίες επιλογής προσωπικού που ελέγχονται από το ΑΣΕΠ, γ) Λοιποί έλεγχοι που

ανεξάρτητης αρχής, Ν. 2190/1994.<sup>32</sup> Δεδομένου ότι ευνοούνται όσοι υποβλήθηκαν σε γραπτή διαγωνιστική διαδικασία που διεξήγαγε το ΑΣΕΠ<sup>33</sup> έναντι όσων προσελήφθηκαν με διαδικασία επιλογής κατά σειρά προτεραιότητας που διενεργεί είτε το ΑΣΕΠ απευθείας είτε οι ίδιοι οι φορείς υπό τον έλεγχο του.<sup>34</sup> Ο γραπτός διαγωνισμός, όπως εννοείται από την παραπάνω συνταγματική διάταξη, είναι εξ ορισμού αξιοκρατικός. Το ίδιο βέβαια ισχύει και για την επιλογή, αφού τα προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια αποσκοπούν στην αξιοκρατική πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα σύμφωνα με το άρθρο 103 παρ. 7 Σ. Εξάλλου ο έλεγχος των διαδικασιών από ανεξάρτητη αρχή που εισάγει η ίδια αυτή διάταξη, εγγυάται την τήρηση της αρχής της αξιοκρατίας. Σκοπός του αναθεωρητικού νομοθέτη του 2001 που εισήγαγε τη διάταξη αυτή είναι η πρόσληψη των υπαλλήλων να περιβάλλεται με εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας που απορρέουν από την αρχή της ισότητας, από το δικαίωμα ανάπτυξης της προσωπικότητας και συμμετοχής στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή και τέλος από την αρχή του κράτους δικαίου, υπό τον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής.<sup>35</sup>

Και σε σχέση με τη διαδικασία της επιλογής κατά προτεραιότητα υποβαθμίζονται οι «λοιπές διαδικασίες υπό τον έλεγχο του ΑΣΕΠ», στις οποίες περιλαμβάνονται η

---

ασκούνται από το ΑΣΕΠ και δ) Διαδικασίες επιλογής προσωπικού μη υπαγομένων στο ΑΣΕΠ φορέων.

32 Σχετικά Μαυρομούστακου, Η., 2006. «Η προφορική συνέντευξη στο σύστημα προσλήψεων του δημοσίου τομέα: η σχετικοποίηση των αντικειμενικών κριτηρίων». *ΕφημΔΔ*, 2, σ. 260-269, Αλεξόπουλος, Α. - Μαυρομούστακου, Η., 2005. «Πολιτικές Θεωρίες και Θεσμικές Παρεμβάσεις κατά της Διαφθοράς στις Προσλήψεις στο Δημόσιο Τομέα: η περίπτωση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.)». Στο: Κλ. Κουτσούκης - Παν. Σακκάς (επιμ.), *Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική*. Σιδέρης: Αθήνα, σ. 727-752, Καράκωστας, Β. Κ., 2006. «Αξιοκρατία στις προσλήψεις προσωπικού και προφορική συνέντευξη, με αφορμή το 281/2005 πρακτικό επεξεργασίας του Ε' τμήματος του Σ.τ.Ε.». *ΔΦΟΡΝ*, 1337, σ. 9-14.

33 Σύμφωνα με τα άρθρα 15-17 του Ν. 2190/1994 (ΦΕΚ 28 τ. Α'), όπως ισχύει (γραπτοί διαγωνισμοί για την πρόσληψη μονίμων υπαλλήλων ή υπαλλήλων με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου) και το άρθρο 6 του Ν. 2525/1997 (ΦΕΚ 188 τ. Α'), όπως ισχύει (γραπτοί διαγωνισμοί για τις προσλήψεις εκπαιδευτικών). Βλ. σχετικά και Εγκύκλιο για το πρόγραμμα κινητικότητας.

34 Άρθρο 18 του Ν. 2190/1994 όπως ισχύει. Σύμφωνα με την Εγκύκλιο για το πρόγραμμα κινητικότητας στο εν λόγω υποκριτήριο περιλαμβάνεται και η διαδικασία επιλογής με σειρά προτεραιότητας μέσω του κυλιόμενου πίνακα επιλαχόντων που διενεργεί το ΑΣΕΠ, χωρίς την έκδοση προκήρυξης (άρθρο 3 του Ν. 3320/2005, ΦΕΚ 48 τ. Α').

35 Η εν λόγω συνταγματική αρχή επιβάλλει ο καθένας να αντιμετωπίζεται αποκλειστικά κατά τον λόγο της προσωπικής του αξίας και ικανότητας με ίσους όρους, ενδεικτικά ΣτΕ 2396/2003 (Ολ.) και 1252-3/2003 (Ολ.).

διαδικασία επιλογής (με σειρά προτεραιότητας) του άρθρου 19 του Ν. 2190/1994 για την πρόσληψη ειδικού επιστημονικού προσωπικού και υπαλλήλων επί θητεία, καθώς και η διαδικασία επιλογής προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου για την πλήρωση θέσεων σε δημόσιες επιχειρήσεις, οργανισμούς και εταιρείες.<sup>36</sup> Παράλληλα υποβαθμίζονται και οι «διαδικασίες με τη συμμετοχή μέλους του ΑΣΕΠ σε επιτροπή αξιολόγησης» που αφορούν διαδικασίες επιλογής τακτικού προσωπικού με ειδικές διατάξεις, κατά τις οποίες συγκροτείται επιτροπή από τον εκάστοτε αρμόδιο φορέα, όπου συμμετέχει Σύμβουλος του ΑΣΕΠ.<sup>37</sup>

Από τη μοριοδότηση του κριτηρίου «τρόπος εισαγωγής στη Δημόσια Διοίκηση», οι δύο υπουργικές αποφάσεις αποκλείουν διαδικασίες μετατροπής σχέσης εξαρτημένης εργασίας ορισμένου χρόνου σε αορίστου που εφαρμόστηκαν κατά καιρούς στον δημόσιο τομέα<sup>38</sup>, θεωρούμενες ως μη «επαρκώς» νόμιμες ή αξιοκρατικές, παρότι ο νομοθέτης τις είχε θέσει υπό τον έλεγχο του ΑΣΕΠ με σειρά διατάξεων.<sup>39</sup> Το ίδιο το ΑΣΕΠ είχε σχολιάσει την επιπρόσθετη αυτή αρμοδιότητα ως «επιβάρυνση» του έργου του<sup>40</sup>, αλλά «χαιρέτισε»<sup>41</sup> το νέο πεδίο ελέγχου που του ανατέθηκε στη συνέχεια επί των διαδικασιών μετατροπής διαδοχικών συμβάσεων ορισμένου χρόνου σε αορίστου βάσει των Π.Δ. 164/2004 και 180/2004. Ο κανονιστικός νομοθέτης απέκλεισε και τις τελευταίες αυτές διαδικασίες από τη μοριοδότηση του κριτηρίου «τρόπος εισαγωγής στη Δημόσια Διοίκηση».<sup>42</sup> Ο ρητός αποκλεισμός από τη διαδικασία μοριοδότησης των υπαλλήλων που εισήχθησαν στον δημόσιο τομέα μέσω μετατροπής σχέσης εξαρτημένης εργασίας ορισμένου χρόνου σε αορίστου, συνιστά παραβίαση της αρχής της μη διάκρισης. Όντως, οι εν λόγω υπάλληλοι υφίστανται δυσμενέστερη μεταχείριση έναντι των εργαζόμενων αορίστου χρόνου, συνδεδεμένη με την προγενέστερη απασχόλησή τους ως εργαζόμενοι ορισμένου χρόνου. Ο απο-

36 Των Κεφαλαίων Α' και Β' του Ν. 3429/2005 (ΦΕΚ 314 τ. Α'), όπως η ΕΑΒ ΑΕ και η ΔΕΗ αντίστοιχα, βλ. Εγκύκλιο για το πρόγραμμα κινητικότητας.

37 Ο οποίος ορίζεται μετά από κλήρωση μεταξύ των μελών της ανεξάρτητης αρχής ή από τον Πρόεδρο αυτής.

38 Η και έργου εφόσον αποδεδειγμένα υποκρύπτει σχέση εξαρτημένης εργασίας ορισμένου χρόνου και εξυπηρετεί πάγιες και διαρκείς ανάγκες, ειδικότερα στην Εγκύκλιο για το πρόγραμμα κινητικότητας.

39 Βλ. άρθρο 10 παρ. 7 και 8 του Ν. 2266/1994 (ΦΕΚ 218 τ. Α'), άρθρο 32 του Ν. 2508/1997 (ΦΕΚ 124 τ. Α'), άρθρο 17 παρ. 11 του Ν. 2839/2000 (ΦΕΚ 196 τ. Α') και Π.Δ. 164/2004 (ΦΕΚ 134 τ. Α') και 180/2004 (ΦΕΚ 77 τ. Α') για την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας.

40 Στην Ετήσια Έκθεση 2001, σ 12 (II).

41 Στον Πρόλογο της Ετήσιας Έκθεσης 2004.

42 Με πεδίο εφαρμογής τον δημόσιο τομέα (άρθρο 3 περίπτ. γ' του Π.Δ. 164/2004) και τον ιδιωτικό τομέα (άρθρο 1 του Π.Δ. 180/2004).

κλεισμός αυτός συνιστά επιπλέον παραβίαση της αρχής του κράτους δικαίου και της ισότητας, καθώς υπονοείται ότι δεν είναι όλοι οι τρόποι πρόσληψης στον δημόσιο τομέα σύννομοι.

Συνοψίζοντας τις ανωτέρω διαπιστώσεις για τα επιμέρους κριτήρια του νέου συστήματος αξιολόγησης των υπαλλήλων, είναι φανερό ότι ο «τρόπος εισαγωγής στη Δημόσια Διοίκηση» λαμβάνει σχεδόν το 30% του ανώτατου συνολικού αριθμού μορίων με τα οποία μπορεί να μοριοδοτηθεί ο υπάλληλος. Το υπόλοιπο 60% συγκεντρώνουν τα «τυπικά προσόντα» (30%) και η «διοικητική εμπειρία» (30%) και μόλις 10% λαμβάνει η «υπηρεσιακή αξιολόγηση» του υπαλλήλου. Με τα δύο τελευταία κριτήρια αποτιμάται ουσιαστικά η υπηρεσιακή εξέλιξη του υπαλλήλου, η οποία μπορεί να μοριοδοτηθεί με ελάχιστα μόρια όταν υπάρχουν πειθαρχικές ποινές. Θα πρέπει να σημειωθεί πως η εξισορρόπηση του ανώτατου αριθμού μορίων (30 μόρια) που μπορεί να λάβει το υποκριτήριο «γραπτός διαγωνισμός ΑΣΕΠ» ή «εισαγωγή στην ΕΣΔΔ ή στην ΕΣΤΑ» με το κριτήριο «τυπικά προσόντα» μπορεί να επιτευχθεί σε ελάχιστες περιπτώσεις, ενώ επίσης η ανώτατη βαθμολογία στα λοιπά κριτήρια είναι εξαιρετικά δύσκολο να συγκεντρωθεί, αφού όποιος εισήλθε στον δημόσιο τομέα με γραπτό διαγωνισμό ή μέσω της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης δεν αναμένεται να υπαχθεί σε καθεστώς διαθεσιμότητας ή κινητικότητας.<sup>43</sup> Συνεπώς, ο «τρόπος εισαγωγής στη Δημόσια Διοίκηση» ως κριτήριο επιλογής και αξιολόγησης, επιδρά καθοριστικά στο τελικό αποτέλεσμα της αξιολόγησης, αφού μειώνει τη συμβολή των άλλων κριτηρίων και ιδίως των «τυπικών προσόντων» και της «διοικητικής εμπειρίας» του υπαλλήλου. Ως εκ τούτου σχετικοποιείται η αξία των κριτηρίων αυτών, τα οποία υποβαθμίζονται οδηγώντας σε «υποχώρηση» τις προϋποθέσεις εφαρμογής της συνταγματικής αρχής της αξιοκρατίας. Και εντέλει αναιρείται η πρόθεση του νομοθέτη να αποτιμήσει με τρόπο αντικειμενικό και αξιοκρατικό τα προσόντα του υπαλλήλου, αφού καθιερώνεται διά των υπουργικών αποφάσεων για πρώτη φορά ένα νέο «(υπέρ)προσόν», ο τρόπος εισαγωγής του στη Δημόσια Διοίκηση, που μετατρέπεται σε τυπικό μοριοδοτούμενο προσόν και αξιολογείται με διαβαθμισμένα μόρια. Άρα ο υπάλληλος αναβαθμολογείται με ένα ενιαίο βαθμό για ένα «(υπέρ)προσόν», τη συγκεκριμένη διαδικασία εισαγωγής του στον δημόσιο τομέα, με τα κριτήρια της οποίας είχε ήδη βαθμολογηθεί και αξιολογηθεί.<sup>44</sup> Το αποτέλεσμα είναι η κανονιστική διοίκηση να βαθμολογεί τον κοινό νομοθέτη για τις πρότερες πολιτικές του στις προσλήψεις υπαλλήλων του δημοσίου τομέα.

43 Σχετικά, Ξηρός, Θ., ό.π., σ. 48.

44 Βλ. για παράδειγμα τελευταία τροποποίηση του άρθρου 18 του Ν. 2190/1994 (επιλογή με σειρά προτεραιότητας) με τον Ν. 3812/2009 (ΦΕΚ 234 τ. Α΄) και τα εκεί μοριοδοτούμενα κριτήρια επιλογής, για τις κατηγορίες ΠΕ, ΤΕ και ΔΕ, όπως τίτλοι σπουδών, εμπειρία στο αντικείμενο της θέσης, γνώση ξένης γλώσσας και εντοπιότητα.





Αθανάσιος Β. Τσιρωνάς\*

Η ΑΣΚΗΣΗ «ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗΣ ΠΡΟΣΦΥΓΗΣ»  
ΓΙΑ ΤΗΝ ΟΡΙΣΤΙΚΗ ΠΑΥΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥ –  
ΜΙΑ ΑΜΦΙΛΕΓΟΜΕΝΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ  
ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΠΙΘΕΩΡΗΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

### 1. Προδιάθεση

Το διοικητικό σύστημα της χώρας κατά την περίοδο της «μνημονιακής νομοθεσίας» διέρχεται από μία μεταβατική φάση, κατά την οποία πολλά από τα δομικά στοιχεία του κράτους αναμορφώνονται υπό την επιδίωξη της διόρθωσης των σφαλμάτων του παρελθόντος. Σε πολλούς τομείς, όμως, η θεσμική ή κανονιστική αυτή αναμόρφωση κυριαρχείται, σκοπίμως ή και αθέλητα, από την λογική του «άλλου άκρου». Έτσι, και το θεμελιώδες διοικητικό σύστημα των δημοσίων υπηρεσιών<sup>1</sup>, με την οργανική έννοια, έχει καταληφθεί από την υπερβολή αυτή και μεταλλάσσεται με κατεύθυνση «από το ένα άκρο στο άλλο», δηλαδή από τη μία υπερβολή στην ακριβώς αντίθετη.

Αυτή η αδυναμία εύρεσης του μέτρου συμβαίνει σχεδόν πάντοτε, όταν ένα υπερβολικά στρεβλό σύστημα «υπερδιορθώνει». Ως «υπερδιορθωση» αποδίδεται εν προκειμένω η διαδικασία διόρθωσης που ξεπερνά τα απαραίτητα όρια για την αποκατάσταση του σφάλματος. Η διαδικασία, λοιπόν, κατά την οποία εφαρμόζονται μέθοδοι αποκατάστασης σφαλμάτων, που παρεμβαίνουν πέρα από όσο χρειάζεται ή πάνω από όσο είναι κατάλληλο και αναγκαίο, καταλήγει και η ίδια σε σφάλμα. Η υπερβολική διόρθωση μιας στρέβλωσης καταλήγει αναγκαστικά σε μία νέα στρέβλωση. Όταν η διορθωτική μεταβολή υπερβαίνει όχι μόνο το αναγκαίο αλλά και το ανεκτό, τότε συνιστά υπερβολική αντίδραση στο λάθος, δηλαδή υπερδιορθωση, και οδηγεί επίσης σε λάθος<sup>2</sup>.

---

\* Δ.Ν. Δικηγόρος, Λέκτορας Νομικής Σχολής ΔΠΘ

1 Βλ. Ι. Συμεωνίδη, Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων στην εποχή των μνημονίων, 2014, σελ. 16 επ.

2 Τα σύγχρονα νομικά συστήματα έχουν προνοήσει και έχουν προβλέψει υπερνομοθετικές αρχές αποτροπής τέτοιων υπερβολικών κανονιστικών αντιδράσεων σε σφάλματα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα συνιστά η αρχή της αναλογικότητας, κατά την οποία ακριβώς ελέγχεται η αναλογία, η αναγκαιότητα και η καταλληλότητα ενός περιορισμού σε σχέση με τον επιδιωκόμενο νομοθετικό σκοπό, βλ. αναλυτικά Δ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου,

Τέτοια υπερδιόρθωση παρατηρείται τελευταίως και στις σχέσεις του κράτους με το προσωπικό του. Ξεχωριστή θέση εδώ, εκτός των υπηρεσιακών μεταβολών<sup>3</sup>, καταλαμβάνει το πεδίο του πειθαρχικού ελέγχου των δημοσίων υπαλλήλων<sup>4</sup>. Έτσι, από τη στιγμή που η ιδιότυπη πειθαρχική επιείκεια του παρελθόντος (η οποία έφθανε συχνά έως την πειθαρχική ασυλία των υπαλλήλων) θεωρήθηκε υπαίτια για όλες τις κακοδαιμονίες του Δημοσίου, προτάθηκε εν τέλει η αναγωγή της πειθαρχικής διαδικασίας σε φάρμακο για κάθε πρόβλημα (ακόμη και σε μέθοδο μείωσης του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων<sup>5</sup>).

Η άσκηση πειθαρχικής προσφυγής από τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας με αίτημα την οριστική παύση δημοσίου υπαλλήλου αποτελεί ένα από τα χαρακτηριστικότερα παραδείγματα υπερδιόρθωσης στον πειθαρχικό έλεγχο των δημοσίων υπαλλήλων.

## 2. Η «πειθαρχική προσφυγή» κατά δημοσίων υπαλλήλων στην νομοθεσία

Μία νομοθετική καινοτομία του 2007, η οποία θεσπίστηκε χωρίς να ελεγχθούν οι ευρύτερες συνταγματικές, δικονομικές και διοικητικές της επιπλοκές, ακολουθήθηκε από μία συστηματική νομοθετική κατοχύρωση της ρύθμισης το 2012. Η αποδοχή της συνταγματικότητας της ως άνω ρύθμισης από το Συμβούλιο της Επικρατείας (βασανισμένη αρχικώς το 2011 από αρκετές μειοψηφίες) ακολουθήθηκε (ίσως και υπό το βάρος της συγκυρίας) από αρκετές αποφάσεις στην συνέχεια που επιβεβαίωσαν την αρχική κρίση. Με την εξέλιξη αυτή λίγο καιρό αργότερα οι εφημερίδες άρχισαν να φιλοξενούν τίτλους, όπως «Νέες απολύσεις επίορκων από το Συμβούλιο της Επικρατείας<sup>6</sup>» ή «Το Συμβούλιο της Επικρατείας απέλυσε επίορκους υπαλλήλους<sup>7</sup>».

Η πρώτη αντίρρηση που θα μπορούσε να προβληθεί στον οχληρό τρόπο με τον οποίο αποδίδεται η συμμετοχή του δικαστηρίου στις περιγραφόμενες απολύσεις, εί-

---

Η αρχή της αναλογικότητας στο εσωτερικό δημόσιο δίκαιο, 1989, σελ. 51 επ. και 67 επ., Σ. Ορφανουδάκη, Η αρχή της αναλογικότητας στην ελληνική έννομη τάξη. Από τη νομολογιακή εφαρμογή της στη συνταγματική της καθιέρωση, 2003, σελ. 61 επ., Ε. Θεοχαροπούλου, Δημοσιονομικό Σύνταγμα, σε: Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου, 2014, σελ. 361.

3 Βλ. Γ. Κατρούγκαλου, Εργασιακή εφεδρεία και προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα, ΕΔΚΑ 2/2012, σελ. 164, Ι. Συμεωνίδη, Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων στην εποχή των μνημονίων, όπ. π., σελ. 60.

4 Βλ. Κ. Ρέμελη, Η αναδρομική εφαρμογή της αυτοδίκαιης θέσης σε αργία επί εκκρεμών πειθαρχικών υποθέσεων, ΕφημΔΔ 2012, σελ. 786 επ.

5 Βλ. Α. Τσιρωνά, Η κατάργηση των οργανικών θέσεων των δημοσίων υπαλλήλων (Συνιστά η κατάργηση τρόπο απόλυσης;), ΕφημΔΔ 2012, σελ. 809 επ.

6 Βλ. εφημερίδα «ΕΘΝΟΣ» της 25-5-2013, όπου αναφερόταν ότι «το Συμβούλιο της Επικρατείας εξακολουθεί να δείχνει με αμείωτη ένταση το τελευταίο διάστημα την “πόρτα εξόδου” από το Δημόσιο σε επίορκους υπαλλήλους».

7 Βλ. εφημερίδα «ΗΜΕΡΗΣΙΑ» της 20-5-2013, στην οποία αναφερόταν ότι «το ΣτΕ απομάκρυνε επίορκους υπαλλήλους υπουργείων από την υπηρεσία τους».

ναι ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας δεν απολύει δημοσίους υπαλλήλους. Το δικαστήριο από ιδρύσεώς του αποφαινεται επί Υπαλληλικών Προσφυγών που έχουν ασκηθεί από τους υπαλλήλους στους οποίους επιβλήθηκε η πειθαρχική ποινή της απόλυσης, και ορθότερα της οριστικής παύσης<sup>8</sup>. Εντούτοις, η αντίρρηση αυτή δεν έχει πλέον την αδιάψευστη βάση που θα διεκδικούσε στο παρελθόν. Με τη θέσπιση της προκείμενης πειθαρχικής προσφυγής κατά δημοσίων υπαλλήλων το Συμβούλιο της Επικρατείας αποκτά τον κυρίαρχο ρόλο στην διαδικασία απόλυσής τους. Απλώς το θέμα δεν έχει λάβει την νομική διάσταση που αρμόζει στην ιδιομορφία του και στις ποικίλες επιπλοκές του.

Στην διαδικασία αυτή ως «πειθαρχικώς επισπεύδων» εμφανίζεται ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης και ως αρμόδιο όργανο για την επιβολή της πειθαρχικής ποινής της οριστικής παύσης ορίζεται το Συμβούλιο της Επικρατείας. Σύμφωνα λοιπόν με μία διάταξη που προβλέφθηκε αρχικώς με το άρθρο 3 παρ. 5 του ν. 3613/2007 ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης έχει δικαίωμα προσφυγής ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά όλων των τελεσίδικων αποφάσεων όλων των πειθαρχικών συμβουλίων και μάλιστα ιδίως για πειθαρχικά αδικήματα που επισύρουν την ποινή της οριστικής παύσης ή του υποβιβασμού. Με την ίδια δε διάταξη μπορεί να ασκεί προσφυγές και ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου κατά όλων των άλλων τελεσίδικων αποφάσεων μονομελών ή πειθαρχικών οργάνων.

Ωστόσο, οι αρμοδιότητες του Γενικού Επιθεωρητή δεν συμπεριελάμβαναν εξ αρχής την εξουσία προσφυγής ενώπιον των δικαστηρίων με σκοπό την πειθαρχική τιμωρία ή την απόλυση υπαλλήλου, αλλά περιοριζόνταν στη συμμετοχή του αποκλειστικώς στο διοικητικό στάδιο της πειθαρχικής διαδικασίας. Πιο συγκεκριμένα, η θέση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης είχε προβλεφθεί με τον ν. 3074/2002 και με κύρια αποστολή την παρακολούθηση του έργου των ελεγκτικών σωμάτων της δημόσιας διοίκησης<sup>9</sup>. Με διαδοχικές νομοθετικές προσθήκες στο πλέγμα των αρμοδιοτήτων του, ο Επιθεωρητής απέκτησε εν τέλει αυτοτελή εξουσία παρέμβασης στην διαδικασία πειθαρχικού ελέγχου των δημοσίων υπαλλήλων<sup>10</sup>. Η λειτουργία του αυτή ξεκίνησε ως άσκηση εποπτείας, περιοριζόμενη στην παρακολούθηση και την αξιολόγηση του έργου των ελεγκτικών οργάνων, και σταδιακά εξελίχθηκε σε αρμοδιότητα διενέργειας πειθαρχικών ελέγχων, άσκησης πειθαρχικών διώξεων και

8 Βλ. αντί πολλών Μ. Στασινόπουλου, Δίκαιο των διοικητικών διαφορών, 1964, σελ. 147 και 246 επ.

9 Βλ. Α. Τσιρώνά, Η άσκηση προσφυγής ενώπιον του ΣτΕ από τον ΓΕΔΔ με αίτημα την οριστική παύση δημοσίου υπαλλήλου (παρατηρήσεις στην ΣτΕ 82/2011), ΔιΔικ 3/2012, σελ. 614.

10 Η θέση του Επιθεωρητή εξελίχθηκε σε Γραφείο και επανδρώθηκε με προσωπικό, βοηθούς Επιθεωρητές και ειδικούς Επιθεωρητές, βλ. κυρίως τις διατάξεις του άρθρου 26 του ν. 3200/2003 κ.ε.

λήψης σχετικών διοικητικών μέτρων. Στο πλαίσιο δε της ως άνω παρέμβασης στην πειθαρχική διαδικασία, προβλέφθηκε η δυνατότητα άσκησης ενστάσεων κατά πειθαρχικών αποφάσεων και παραπομπής των οικείων υποθέσεων είτε σε ανώτερο είτε σε δευτεροβάθμιο πειθαρχικό όργανο<sup>11</sup>.

Με τον ν. 3613/2007 προστέθηκε στις αρμοδιότητες του Επιθεωρητή μία νέα εξουσία, η οποία αποτελεί κατά το πλείστον πρωτοτυπία στο σύγχρονο πειθαρχικό μας δίκαιο. Ο Επιθεωρητής απέκτησε αρχικώς δικαίωμα άσκησης προσφυγής κατά των τελεσίδικων αποφάσεων όλων των πειθαρχικών οργάνων ενώπιον των αρμοδίων διοικητικών δικαστηρίων. Απέκτησε, όμως, και δικαίωμα άσκησης προσφυγής κατά υπαλλήλου ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας για πειθαρχικά αδικήματα που επισύρουν την ποινή της οριστικής παύσης ή του υποβιβασμού<sup>12</sup>. Η προσφυγή αυτή δεν έχει άτυπο ή διαδικαστικό χαρακτήρα και δεν εξαντλείται στην παραπομπή ή τη διαβίβαση μιας υποθέσεως στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Η επίμαχη προσφυγή ασκείται με δικόγραφο το οποίο υπογράφεται από τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, και συνεπώς φέρει και τα ουσιαστικά και τα τυπικά χαρακτηριστικά του ενδίκου βοηθήματος<sup>13</sup>. Προς τούτο μάλιστα ο νόμος προέβλεψε ότι επιβάλλεται υποχρεωτικώς η κοινοποίηση όλων των πειθαρχικών αποφάσεων στο Γραφείο του Γενικού Επιθεωρητή και από τον χρόνο της ως άνω κοινοποίησης εκκινεί και η προθεσμία άσκησης της πειθαρχικής του προσφυγής.

Με τη συγκεκριμένη ρύθμιση είναι αδιαμφισβήτητο ότι δημιουργήθηκε ένας ιδιαίζων τύπος προσφυγών του υπαλληλικού δικαίου, ο οποίος πλέον έχει ως αίτημα, όχι την ακύρωση ή τροποποίηση, αλλά την για πρώτη φορά επιβολή από το δικαστήριο των ως άνω πειθαρχικών ποινών σε περιπτώσεις που δεν επιβλήθηκαν από τα αρμόδια πειθαρχικά όργανα. Στην συνέχεια με τον ν. 4057/2012 προβλέφθηκε ότι δικαίωμα προσφυγής ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης μόνον κατά των αποφάσεων του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου που επιβάλλουν τις πειθαρχικές ποινές της προσωρινής παύσης και του υποβιβασμού με αίτημα την επιβολή της πειθαρχικής ποινής της οριστικής παύσης<sup>14</sup>. Το πλέγμα των εν λόγω ρυθμίσεων, παρά το ότι θέσπισε μία εντυπωσιακά καινοτόμο διαδικασία, πέρασε μάλλον απαρατήρητο. Εντούτοις, η νομική του λειτουργία δεν

---

11 Βλ. τις αρμοδιότητες που προστέθηκαν με την παρ. 10 του άρθρου 6 του ν. 3491/2006.

12 Βλ. την διάταξη του τελευταίου εδαφίου του άρθρου 3 παρ. 4 του ν. 3613/2007.

13 Βλ. το προτελευταίο εδάφιο της παρ. 4 του άρθρου 3 του ν. 3613/2007, όπως ισχύει.

14 Με το άρθρο δεύτερο του ν. 4057/2012 αναμορφώθηκε το πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων. Η ως άνω ρύθμιση εντάχθηκε στην διάταξη του άρθρου 142 παρ. 3 του ν. 3528/2007 (Υπαλληλικός Κώδικας). Μολονότι από την γραμματική διατύπωσή της δεν προκύπτει αβίαστα, εάν η συγκεκριμένη ρύθμιση συνιστά περιορισμό του εύρους της αρμοδιότητας του Επιθεωρητή που προέβλεπε το άρθρο 3 παρ. 4 του ν. 3613/2007, παρά ταύτα μία συστηματική ανάλυση της εξαιρετικής αυτής εξουσίας του Γενικού Επιθεωρητή θα έκλινε προς αυτή την ερμηνεία.

στερείται ενδιαφέροντος, καθόσον δημιουργεί σοβαρότατα οικονομικά και συνταγματικά ζητήματα.

### 3. Η πειθαρχική προσφυγή ως ένα ιδιότυπο νέο ένδικο βοήθημα

Με την πρόβλεψη μιας προσφυγής, που ασκείται από την διοίκηση και στρέφεται κατά του διοικουμένου, δημιουργήθηκε, όπως ήδη αναφέρθηκε, ένας ιδιαίζων τύπος «πειθαρχικής αγωγής». Η συγκεκριμένη προσφυγή έχει ως αίτημα, όχι την ακύρωση ή την τροποποίηση, αλλά την επιβολή μιας πειθαρχικής ποινής για πρώτη φορά από το δικαστήριο, σε περιπτώσεις που η ποινή δεν επιβλήθηκε από τα αρμόδια πειθαρχικά όργανα. Με άλλα λόγια, ο Επιθεωρητής ζητεί από το δικαστήριο να επιβάλει εκείνο την ποινή της οριστικής παύσης στον υπάλληλο. Ως εκ τούτου, με την εν λόγω ρύθμιση δεν προβλέπεται απλώς μία ιδιαίζουσα αρμοδιότητα για τον Επιθεωρητή, αλλά (κάτι πολύ σημαντικότερο) θεσπίζεται ένα εντελώς νέας φυσιογνωμίας ένδικο βοήθημα. Παράλληλα με την πρόβλεψη της «υπαλληλικής προσφυγής», που ασκείται από τον υπάλληλο με αίτημα την ακύρωση της πειθαρχικής ποινής της, προβλέπεται πλέον η «πειθαρχική προσφυγή» που ασκείται από την διοίκηση με αίτημα την αυστηρότερη τιμωρία του υπαλλήλου. Όμως, η συγκεκριμένη διάταξη δεν είναι τόσο σημαντική επειδή θεσπίζει απλώς ένα νέο ένδικο βοήθημα. Είναι πιο σημαντική επειδή θεσπίζει ένα ένδικο βοήθημα εντελώς ιδιαίτερο και ξένο (ένα *aliud*) σε σχέση με ό,τι άλλο γνωρίζει η διοικητική μας δικονομία<sup>15</sup>.

Στην παραδοσιακή διδασκαλία του διοικητικού δικαίου δεν θα διαφωνούσε κανείς με την βασική αρχή ότι ο προορισμός της διοικητικής δίκης είναι πρωτίστως η έννομη προστασία του διοικουμένου<sup>16</sup>, δηλαδή η αποτελεσματική άμυνά του κατά των παράνομων αποφάσεων και ενεργειών της διοίκησης<sup>17</sup>. Και τούτο, πρωτίστως διότι η διοίκηση δεν έχει ανάγκη προστασίας από τα δικαστήρια, επειδή διαθέτει το προνόμιο της «αυτοδικίας», δηλαδή το προνόμιο του «διοικητικού καταναγκασμού»<sup>18</sup>. Με τη δυνατότητα να εκδίδει η ίδια αποφάσεις για την προάσπιση των

---

15 Στη διοικητική δικονομία η αναφορά σε «ένδικο βοήθημα» διακρίνει το αίτημα παροχής δικαστικής προστασίας, το οποίο στρέφεται κατά μίας βλαπτικής πράξης της διοίκησης, από το «ένδικο μέσο», με το οποίο νοείται ένα αίτημα παροχής δικαστικής προστασίας κατά μίας δικαστικής απόφασης, βλ. αντί πολλών Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, τόμος 2, 2010, σελ. 77, υποσημ. 1, Π. Δαγτόγλου, Διοικητικό δικονομικό δίκαιο, 2011, σελ. 360.

16 Εκτός από την παροχή έννομης προστασίας στον διοικούμενο, σκοπός της διοικητικής δίκης δεν μπορεί να είναι και ο αυτεπάγγελτος ή αντικειμενικός έλεγχος της νομιμότητας της διοικήσεως, βλ. Γ. Σιούτη, Το έννομο συμφέρον στην αίτηση ακυρώσεως, 1998, σελ. 45 επ.

17 Αντί πολλών βλ. χαρ/κά Β. Σκουρή, Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο (I), 1996, σελ. 30.

18 Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, τόμος 1, 2010, σελ. 118, Π. Δαγτόγλου, Διοικητικό δικονομικό δίκαιο, όπ. π., σελ. 394.

συμφερόντων της και με την εξουσία να προβαίνει η ίδια σε πράξεις αναγκαστικής εκτέλεσης των αποφάσεών της δεν υφίσταται λόγος η διοίκηση να προσφεύγει στα δικαστήρια για την λήψη δικαστικής απόφασης, που τη δικαιώνει, ή για την απόκτηση «εκτελεστού τίτλου»<sup>19</sup>. Άρα κατά κανόνα η διοίκηση δεν χρειάζεται ένδικο βοήθημα το οποίο να της επιτρέπει την πρόσβαση σε δικαστική προστασία από τους διοικουμένους<sup>20</sup>.

Επίσης, η διοίκηση δεν χρειάζεται προστασία από τον εαυτό της. Η προστασία ενός διοικητικού οργάνου από τη δράση ενός άλλου οργάνου του ίδιου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου καθορίζεται από τις διατάξεις που ρυθμίζουν την εσωτερική του οργάνωση και τις εσωτερικές του διαδικασίες<sup>21</sup>. Εάν μάλιστα τίθεται ζήτημα επέμβασης ενός οργάνου στο πεδίο καθηκόντων ή εξουσιών άλλου οργάνου, τότε η σύγκρουση επιλύεται κατά τους κανόνες της αρμοδιότητας. Υπεύθυνη δε για την τήρηση των κανόνων αυτών είναι η ιεραρχία, η οποία επιλύει τις σχετικές διενέξεις<sup>22</sup>. Κατά συνέπεια, κανένα διοικητικό όργανο δεν χρειάζεται κατ' αρχήν δικαστική προστασία για τη διαφύλαξη της λειτουργίας του, καθόσον όλα τα σχετικά ζητήματα κατοχύρωσης της αρμοδιότητάς του επιλύονται εντός της διοικητικής οργάνωσης<sup>23</sup>. Έτσι, και η ενδοστρεφής δίκη για την επίλυση διαφωνιών μεταξύ οργάνων της διοίκησης κατά κανόνα δεν επιτρέπεται. Η δικαστική προστασία δε των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου από το κράτος, όπου προβλέπεται, δεν μεταβάλλει τον ως άνω κανόνα, καθόσον στην περίπτωση αυτή το δημόσιο νομικό πρόσωπο αντιμετωπίζεται από τους δικονομικούς κανόνες ως οιοσδήποτε διοικούμενος, καθόσον υφίσταται την εξουσία του εποπτεύοντος κράτους<sup>24</sup>.

Το ένδικο βοήθημα όμως της πειθαρχικής προσφυγής είναι εντελώς καινοφανές, ακριβώς επειδή με αυτό η διοίκηση στρέφεται κατά του διοικουμένου. Ένα διοικητικό όργανο προσφεύγει στο διοικητικό δικαστήριο, ανοίγοντας δίκη κατά ενός δημοσίου υπαλλήλου, και μάλιστα με αίτημα που δεν ενσωματώνει (όπως τα άλλα ένδικα βοηθήματα της διοικητικής δικονομίας, δηλαδή η αίτηση ακυρώσεως, η προ-

---

19 Βλ. Π. Δαγτόγλου, Διοικητικό δικονομικό δίκαιο, όπ. π., σελ. 399.

20 Για τις εξαιρέσεις επί του ως άνω κανόνα βλ. αναλυτικά Π. Δαγτόγλου, Διοικητικό δικονομικό δίκαιο, όπ. π., σελ. 393 επ., και ιδίως υποσημ. 107 και 108.

21 Διοικητικό όργανο μπορεί να προσφύγει στα διοικητικά δικαστήρια κατά πράξεως άλλου οργάνου του ίδιου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, μόνο εφόσον το προβλέπει ρητώς ο νόμος, κατ' εξαίρεση της γενικής απαγορεύσεως της «ενδοστρεφούς δίκης», βλ. Π. Δαγτόγλου, Διοικητικό δικονομικό δίκαιο, όπ. π., σελ. 590 επ.

22 Βλ. Α. Τάχου, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, 2005, σελ. 203 επ.

23 Βλ. Γ. Παπαχατζή, Αι οργανικά σχέσεις της διοικητικής ιεραρχίας και αι συναφείς προς αυτές αρμοδιότητες, τ.τ. Ζηλήμονος, 1939, σελ. 251 επ., Δ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Η έννοια της διοικητικής ιεραρχίας σε κρίση; Σύμμεικτα Φ. Βεγλερή, τ. Ι, 1988, σελ. 403 επ.

24 Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, τόμος 1, όπ. π., σελ. 262 επ.

σφυγή, η αγωγή και η ανακοπή) μία αξίωση δικαστικής προστασίας κατά ορισμένης βλαπτικής διοικητικής πράξης, αλλά περιέχει αίτημα επιβολής μιας κύρωσης στον διοικούμενο, δηλαδή συνιστά αίτημα εκδόσεως βλαπτικής πράξης. Και να μεν στην περίπτωση των ενδίκων μέσων μπορεί και η διοίκηση να ζητεί να τροποποιηθεί μία δικαστική απόφαση, ώστε να χειροτερεύει η θέση του διοικουμένου-αντιδίκου<sup>25</sup>, αλλά τα ένδικα βοηθήματα της διοικητικής δικονομίας έχουν κατά κανόνα θεσπιστεί για την προστασία του διοικουμένου, και δεν είναι συνήθως η θέσπιση ενδίκων βοηθημάτων που να οδηγούν σε βλάβη ή τιμωρία των διοικουμένων<sup>26</sup>.

Το ένδικο, λοιπόν, αυτό βοήθημα αποτελεί μία εξάπαντος ασυνήθιστη δικονομική ρύθμιση<sup>27</sup>. Ακόμη δε και στην ήδη αναφερθείσα περίπτωση της ενδοστρεφούς δίκης απαιτείται η πράξη ενός οργάνου ή φορέα του δημοσίου να βλάπτει συμφέροντα που προασπίζει άλλος φορέας, απαιτείται δηλαδή η συνδρομή ενός οιονεί εννόμου συμφέροντος. Με την έννοια αυτή, ακόμη και στην περίπτωση που από την ενδοστρεφή δίκη προκληθεί βλάβη διοικουμένου ως τρίτου, η βλάβη αυτή δεν εσκοπείτο με το ένδικο βοήθημα καθ' εαυτήν. Ενώ αντίθετα στην πειθαρχική προσφυγή η βλάβη του υπαλλήλου είναι αυτοσκοπός, αποτελεί το μοναδικό αίτημα, και δεν απαιτείται η απόδειξη εννόμου συμφέροντος. Στην διοικητική μας δικονομία δεν υπάρχει άλλο ένδικο βοήθημα που να ασκείται υπέρ του νόμου ή υπέρ του δημοσίου συμφέροντος ή υπέρ του συμφέροντος της υπηρεσίας<sup>28</sup>.

Επίσης, εν προκειμένω, ο νόμος δεν έχει θεσπίσει κριτήρια με βάση τα οποία ο Επιθεωρητής, που διαθέτει την δικονομική πρωτοβουλία, αποφαινεται εάν πρέπει να ασκήσει την πειθαρχική αγωγή ή όχι, και ομοίως δεν προβλέπονται συγκεκριμένοι λό-

---

25 Βλ. Π. Δαγτόγλου, Διοικητικό δικονομικό δίκαιο, όπ. π., σελ. 835.

26 Είναι χαρακτηριστική η περίπτωση της υπαλληλικής προσφυγής του ν. 3713/1928, κατά τον οποίο την προσφυγή μπορούσε να ασκήσει, όχι μόνον ο απολυθείς υπάλληλος, αλλά και ο αρμόδιος υπουργός. Επί τη βάσει δε της διατύπωσης αυτής η θεωρία πρότεινε ότι και ο υπουργός ασκεί την υπαλληλική προσφυγή υπέρ του υπαλλήλου, καθόσον δεν μπορούσε να υποστηριχθεί ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας είχε την εξουσία να παύσει οριστικά υπάλληλο με δική του απόφαση. Ωστόσο, με το άρθρο 170 του ν. 1811/1951 (υπαλληλικός κώδικας) προστέθηκε στην υπαλληλική προσφυγή του υπουργού η φράση ότι αυτή ασκείται «υπέρ της διοικήσεως». Με την προσθήκη κρίθηκε από το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ 1506/1955) ότι ο υπουργός μπορεί να ασκεί την υπαλληλική προσφυγή και υπέρ και κατά του υπαλλήλου. Βλ. πιο αναλυτικά Μ. Στασινόπουλου, Δίκαιον των διοικητικών διαφορών, όπ. π., σελ. 262 επ. και 272 επ.

27 Πρβλ. όμως την «προσφυγή» του ν.δ. 3830/1958, που μπορούσε να ασκήσει ο Πρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά πράξεων πειθαρχικών συμβουλίων λόγω μη επιβολής επαρκούς ποινής κατά του υπαλλήλου.

28 Υφίστανται ένδικα μέσα υπέρ του νόμου, τα οποία, όμως, ρητώς δεν θίγουν το δεδικασμένο, βλ. ιδίως την έφεση και αναιρέση υπέρ του νόμου (άρθρο 57 παρ. 1 του ν. 3900/2011, καθώς και άρθρα 53 παρ. 5 και 58 παρ. 4 του π.δ. 18/1989).



γοι προσφυγής. Κατ' αυτόν τον τρόπο δημιουργείται ένα ιδιότυπο δικονομικό βάρος στον Επιθεωρητή να ασκήσει την πειθαρχική αγωγή σε όλες τις σχετικές περιπτώσεις, εκτός των άλλων, και για να μην θεωρηθεί η επιλογή του (σε ορισμένες υποθέσεις να ασκήσει και σε άλλες όχι) ως αποτέλεσμα διακριτικής μεταχείρισης. Κάτι ανάλογο συμβαίνει με τις εφέσεις ενώπιον των δευτεροβάθμιων πειθαρχικών συμβουλίων, όπου ο Επιθεωρητής προσβάλλει κατά κανόνα όλες τις πρωτοβάθμιες αποφάσεις.

Έτσι, πλέον εκτός από την παραδοσιακή υπαλληλική προσφυγή το δικονομικό μας σύστημα απέκτησε και την ως άνω πειθαρχική προσφυγή ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία μάλιστα αποτελεί κατ' ουσίαν μία πειθαρχική αγωγή, καθόσον δεν έχει σκοπό την προστασία του προσφεύγοντος, αλλά την τιμωρία του καθ' ου υπαλλήλου.

#### 4. Η «*reformatio in pejus*» και η πειθαρχική προσφυγή

Εξαιρετικά δυσχερή προβλήματα δημιουργεί και το εύρος της εξουσίας του Συμβουλίου της Επικρατείας που κρίνει επί της επίμαχης προσφυγής του Επιθεωρητή. Το θέμα είναι αρκετά πολύπλοκο, και πάλι επειδή η συγκεκριμένη προσφυγή κατατείνει στην επιβολή το πρώτον της ποινής της απόλυσης σε υπάλληλο, που δεν του επιβλήθηκε ποτέ τέτοια ποινή από τα αρμόδια πειθαρχικά όργανα. Το πρόβλημα, που ανακύπτει με την θέσπιση του συγκεκριμένου ενδίκου βοηθήματος, συναρτάται κατ' αρχάς με την εξουσία που διαθέτει το δικαστήριο να επιβάλλει σε υπάλληλο μια ποινή βαρύτερη από εκείνη που του επέβαλαν τα αρμόδια πειθαρχικά όργανα. Δηλαδή, εν προκειμένω, τίθεται το ζήτημα εάν το δικαστήριο μπορεί να επιβάλει με απόφασή του πειθαρχική ποινή που χειροτερεύει την κατάσταση του υπαλλήλου, εάν επιτρέπεται η «*reformatio in pejus*».

Το Συμβούλιο της Επικρατείας, όταν δικάζει την παραδοσιακή υπαλληλική προσφυγή, επανεξετάζει ούτως ή άλλως την υπόθεση στο σύνολό της και εξ υπαρχής, και άρα εκτιμά χωρίς περιορισμούς άπαντα τα πραγματικά περιστατικά. Τούτο όμως δεν σημαίνει ότι το δικαστήριο ανέκαθεν μπορούσε να καταλήξει σε βαρύτερη ποινή από αυτήν που είχε επιβάλει η διοίκηση και που είχε προσβάλει ο υπάλληλος. Η αρμοδιότητα πλήρους επανεξέτασης της υπόθεσης από το Συμβούλιο της Επικρατείας δεν σήμαινε ότι το δικαστήριο αποκτούσε πρωτογενή πειθαρχική εξουσία. Η αρμοδιότητα αυτή απέδιδε δύο άλλα χαρακτηριστικά της υπαλληλικής προσφυγής, πρώτον ότι το ένδικο βοήθημα επέτρεπε τον πλήρη έλεγχο της ουσίας της υπόθεσης, και δεύτερον ότι το δικαστήριο δεν δεσμευόταν από το νομικό και πραγματικό υλικό που είχε λάβει υπόψιν της η διοίκηση, και άρα μπορούσαν να εισφερθούν στο δικαστήριο νέοι ισχυρισμοί<sup>29</sup>. Η μη δέσμευση του δικαστηρίου από την ελεγχόμενη πειθαρχική απόφαση σήμαινε ότι το δικαστήριο δεν περιοριζόταν κατά την κρίση του από το ληφθέν υπόψιν διοικητικό υλικό, και έτσι μπορούσε κρίνει τον υπάλληλο

29 Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, τόμος 2, όπ. π., σελ. 167.

αυθεντικώς<sup>30</sup>, δεν σήμαινε όμως ότι μπορούσε και να επιβάλει βαρύτερη ποινή από την επίδικη.

Σε κάθε πάντως περίπτωση, οι υπαλληλικοί νόμοι παραδοσιακά όριζαν ότι «το Συμβούλιο της Επικρατείας, όταν κρίνει μετά από προσφυγή, δεν δύναται να χειροτερεύει την θέση του υπαλλήλου»<sup>31</sup>, και έτσι δεν ετίθετο κανένα ερμηνευτικό ζήτημα. Εξάλλου, όπως ήδη αναπτύχθηκε, το διοικητικό δικονομικό μας σύστημα είναι σύστημα προορισμένο για την προστασία του διοικουμένου, η οποία πρέπει να παρέχεται χωρίς τον κίνδυνο της *reformatio in pejus*. Σε κάθε πάντως περίπτωση, προ της θεσπίσεως της πειθαρχικής προσφυγής, η απαγόρευση της χειροτέρευσης της θέσης του υπαλλήλου αποτελούσε κατά το μεγαλύτερο μέρος των υποθέσεων περιττή ρύθμιση. Και τούτο για τον απλούστατο λόγο ότι η υπαλληλική προσφυγή ασκείτο ήδη για την ακύρωση της βαρύτερης πειθαρχικής ποινής, δηλαδή αυτής της οριστικής παύσης, και κατά συνέπεια δεν ετίθετο ζήτημα χειροτέρευσης. Η απαγόρευση χειροτέρευσης της θέσης του υπαλλήλου εύρισκε πεδίο εφαρμογής μόνον στην περίπτωση που είχε επιβληθεί η ποινή του υποβιβασμού.

Εν πάση όμως περίπτωση, ο νομοθέτης απαγόρευε ρητώς την επιβολή από το δικαστήριο βαρύτερης ποινής σε σχέση με την προσβαλλόμενη. Η εν λόγω μάλιστα νομοθετική απαγόρευση της χειροτέρευσης της θέσης του υπαλλήλου ίσχυε αρχικά και παρά τη θέσπιση της πειθαρχικής προσφυγής του Επιθεωρητή με τον ν. 3613/2007, ρύθμιση που αναμορφώθηκε μόλις με τον ν. 4057/2012. Μετά βέβαια από την θέση σε ισχύ του ν. 4057/2012, η διατύπωση του άρθρου 142 παρ. 7 του Υ.Κ. άλλαξε, και η μη χειροτέρευση της θέσης του υπαλλήλου προβλέπεται πλέον μόνον στην περίπτωση «προσφυγής του ίδιου του υπαλλήλου».

Εντούτοις, η νομολογία δέχθηκε, ακόμη και προ θεσπίσεως του ν. 4057/2012, ότι το δικαστήριο μπορεί να χειροτερεύσει τη θέση του υπαλλήλου, καθόσον, όπως κρίθηκε, στο Συμβούλιο της Επικρατείας ανατίθεται η δυνατότητα για την επιβολή, κατά την κρίση του, ακόμη και βαρύτερων πειθαρχικών ποινών<sup>32</sup>. Κρίθηκε, επίσης, ότι η πρόβλεψη από τον νόμο της δυνατότητας επιβολής βαρύτερης πειθαρχικής ποινής στον ελεγχόμενο δημόσιο υπάλληλο από το Συμβούλιο της Επικρατείας «εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον, που απαιτεί οι παρανομούντες υπάλληλοι να τιμωρούνται με την προσήκουσα εκάστοτε πειθαρχική ποινή»<sup>33</sup>.

Από την ως άνω στάση της νομολογίας συνάγονται δύο βασικά συμπεράσματα: Πρώτον, η θεσπισθείσα προσφυγή έχει πράγματι τον χαρακτήρα μιας (κατά την ορολογία των μειοψηφιών στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας) «πειθαρχ-

30 Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, τόμος 2, όπ. π., σελ. 166, καθώς και την εκεί παραπεμπόμενη νομολογία.

31 Βλ. την διάταξη του άρθρου 142 παρ. 7 του 3528/2007 (Υπαλληλικός Κώδικας) ως ίσχυε προ του ν. 4057/2012.

32 Βλ. ΣτΕ 82/2011, 329/2012 και 1670/2013.

33 Βλ. ΣτΕ 82/2011, 3433/2011.

χικής αγωγής», δηλαδή μιας δίωξης που κατατείνει στη συνέχιση της διαδικασίας πειθαρχικού ελέγχου του τιμωρηθέντος υπαλλήλου<sup>34</sup>. Δεύτερον, το Συμβούλιο της Επικρατείας μπορεί πράγματι να απολύσει δημόσιο υπάλληλο, μπορεί δηλαδή να επιβάλει πρωτογενώς την πειθαρχική ποινή της οριστικής παύσης<sup>35</sup>.

### 5. Η απόλυση δημοσίου υπαλλήλου χωρίς προηγούμενη απόφαση Υπηρεσιακού Συμβουλίου

Ακόμη και στην περίπτωση που θεωρηθεί δεδομένο ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας μπορεί να χειροτερεύσει την θέση του υπαλλήλου, συνεχίζει να εκκρεμεί ένα ακόμη σοβαρότερο ζήτημα, το οποίο έχει σημαντικές συνταγματικές προεκτάσεις. Η προσφυγή του Επιθεωρητή δεν κατατείνει απλώς στη χειροτέρευση της θέσης του ελεγχόμενου υπαλλήλου, αλλά στην επιβολή εις βάρος του της πειθαρχικής ποινής της οριστικής παύσης. Η πειθαρχική αυτή ποινή αποτελεί μία ρωγμή στο υπόλοιπο σύστημα της συνταγματικής προστασίας της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων, και κατά συνέπεια μπορεί να επιβληθεί μόνον επί τη βάση αυστηρών προϋποθέσεων. Οι εν λόγω δε προϋποθέσεις προβλέπονται ρητώς στο ίδιο το Σύνταγμα, και άρα δεν τίθενται στη διάθεση του νομοθέτη να τις περιορίσει ή να τις παρακάμψει.

Σύμφωνα με την διάταξη του άρθρου 103 παρ. 4 Συντ., «οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν μπορούν να παυθούν χωρίς απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου». Το γράμμα της διάταξης είναι μεν αφαιρετικό, ίσως και ελλειπτικό, όπως αρμόζει σε μια συνταγματική ρύθμιση, είναι όμως σαφές. Δεν επιτρέπει, δηλαδή, διαφορετικές ερμηνείες ούτε ως προς το πως θα μπορούσε να νοηθεί ο όρος «χωρίς απόφαση», αλλά ούτε ως προς το είδος ή το περιεχόμενο της απαιτούμενης απόφασης. Όταν, λοιπόν, η συνταγματική διάταξη απαιτεί πριν από την παύση του υπαλλήλου «απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου», όλες οι επιτρεπόμενες ερμηνευτικές προσεγγίσεις (η λογική, η συστηματική, η τελολογική ερμηνεία) κατατείνουν στο συμπέρασμα ότι η διάταξη απαιτεί «απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου, η οποία αποφαίνεται ότι ο υπάλληλος πρέπει να παυθεί».

Δεν μπορεί εύκολα να υποστηριχθεί ότι η ρύθμιση εννοεί πως οι υπάλληλοι «μπορούν να παυθούν, ακόμη κι αν έχει εκδοθεί απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου, η οποία τους απαλλάσσει». Και τούτο διότι στην περίπτωση αυτή ο υπουργός ή άλλος διοικητικός προϊστάμενος θα μπορούσε να επιβάλλει την ποινή της οριστικής παύσης σε οποιονδήποτε υπάλληλο ακώλυτα, και ανεξάρτητα από την κρίση του

34 Βλ. την ορθή επισήμανση στις μειοψηφίες των ΣτΕ 82/2011, 3433/2011, 329/2012.

35 Κατά τη διατύπωση της νομολογίας «το Συμβούλιο της Επικρατείας, επιλαμβανόμενο της προσφυγής του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης μπορεί να επιβάλει, το πρώτον αυτό, την ποινή της οριστικής παύσης ή του υποβιβασμού», βλ. ΣτΕ 3433/2011, 329/2012, 1670/2013.

αρμόδιου υπηρεσιακού συμβουλίου. Για τον λόγο αυτό θεωρείται πως πριν από την επιβολή της παύσης απαιτείται υποχρεωτικώς μία προς τούτο «απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου», η οποία συνιστά ουσιώδη συνταγματική εγγύηση. Η συγκεκριμένη απόφαση έχει τον χαρακτήρα «υποχρεωτικής γνωμοδότησης» με την έννοια ότι είναι δεσμευτική ως προς το περιεχόμενό της<sup>36</sup>. Ως τέτοια η ως άνω απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου είναι αυτοτελής εκτελεστή διοικητική πράξη, η οποία προηγείται της διαπιστωτικής πράξης της απόλυσης, και, μάλιστα, συνιστά προϋπόθεση έκδοσής της<sup>37</sup>.

Το ίδιο συμπέρασμα ισχύει και ως προς την εξουσία του δικαστηρίου, όταν επιλαμβάνεται πειθαρχικής προσφυγής κατά απόφασης υπηρεσιακού συμβουλίου η οποία δεν έπαυσε τον υπάλληλο. Το δικαστήριο, όταν επιβάλλει, το πρώτον αυτό, την ποινή της οριστικής παύσης, χωρίς προηγουμένως το υπηρεσιακό συμβούλιο να έχει αποφανθεί υπέρ της απόλυσης, στην ουσία παύει τον υπάλληλο χωρίς να πληρούται η σχετική συνταγματική εγγύηση. Τη θέση αυτή υποστήριξαν και οι μειοψηφίες της νομολογίας, οι οποίες προέβλεπαν ότι η διάταξη που προβλέπει την προσφυγή του Επιθεωρητή αντίκειται στο Σύνταγμα, καθόσον πλήττει τη θεσμική εγγύηση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων<sup>38</sup>. Και τούτο διότι τα θέματα υπηρεσιακής κατάστασης του μονίμου υπαλλήλου επιφυλάσσονται για την αποκλειστική αρμοδιότητα υπηρεσιακών αρχών και οργάνων που τελούν σε ιεραρχική υπηρεσιακή σχέση προς τον υπάλληλο. Ως εκ τούτου δεν επιτρέπεται παρέμβαση (στην υπηρεσιακή κατάσταση του υπαλλήλου) από άλλα όργανα, όπως είναι ένα δικαστήριο ή ένα άλλο διοικητικό όργανο εκτός της υπηρεσίας του υπαλλήλου. Τέτοιο διοικητικό όργανο αποτελεί και ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, ο οποίος δεν σχετίζεται με τον εκάστοτε πειθαρχικώς διωκόμενο υπάλληλο, και εκτός τούτου ο ίδιος είναι μετακλητός υπάλληλος και τελεί σε σχέση πολιτικής εμπιστοσύνης προς το πολιτικό όργανο που τον διορίζει<sup>39</sup>.

Η άποψη όμως που εκράτησε στην νομολογία έκρινε ότι μία δικαστική απόφαση που κόντρα στο Υπηρεσιακό Συμβούλιο αποφασίζει το πρώτον την οριστική παύση υπαλλήλου δεν αντιβαίνει στο άρθρο 103 παρ. 4 του Συντ., καθόσον η πειθαρχική υπόθεση του υπαλλήλου έχει ήδη κριθεί από υπηρεσιακό συμβούλιο, και τούτο μόνο αρκεί, χωρίς να χρειάζεται να έχει αποφανθεί και υπέρ της απολύσεως. Ωστόσο, θα έπρεπε να επισημανθεί ότι στο άρθρο 103 παρ. 4 του Συντ. δεν κατοχυρώνεται μόνον η προηγούμενη κρίση της πειθαρχικής υπόθεσης από αρμόδιο υπηρεσιακό συμβού-

36 Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου – Χ. Χρυσανθάκη, Βασικοί θεσμοί δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου, 1999, σελ. 167 επ.

37 Βλ. Α. Τάχου, Δημόσιο υπαλληλικό δίκαιο, 1996, σελ. 295.

38 Βλ. ΣτΕ μειοψηφίες στις 82/2011, 329/2012 και 1670/2013.

39 Για την υπηρεσιακή κατάσταση του Επιθεωρητή η σχολιαζόμενη παραπέμπει στην ΣτΕ Ολ. 1849/2008, βλ. επίσης ΣτΕ 1401/2010 και ΔΕφΑθ 1831/2010.

λιο, αλλά κατοχυρώνεται επιπροσθέτως, και μάλιστα κυρίως, η επιβολή της συγκεκριμένης ποινής από το συγκεκριμένο όργανο. Σύμφωνα, δηλαδή, με την ως άνω συνταγματική διάταξη, οι μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι δεν μπορούν να παυθούν χωρίς απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου που αποφασίζει ότι πρέπει να παυθούν. Δεν αρκεί εν προκειμένω απλώς η προηγούμενη κρίση ή διήθηση της υπόθεσης από το αρμόδιο υπηρεσιακό όργανο, αλλά απαιτείται η απόφαση για την επιβολή της ποινής να προέρχεται από το όργανο αυτό<sup>40</sup>.

#### **6. Το δίλημμα μεταξύ διάρρηξης της πειθαρχικής δίκης και αλλοίωσης του χαρακτήρα της υπαλληλικής προσφυγής**

Το ιδιότυπο ένδικο βοήθημα της πειθαρχικής προσφυγής, ανοίγοντας μία δίκη εναντίον ενός υπαλλήλου, δημιουργεί, εκτός από τα συνταγματικά, και σημαντικά δικονομικά προβλήματα. Κυριότερο των προβλημάτων αυτών είναι η αρχική διάρρηξη και στη συνέχεια η επανασυγχώνευση της υπόθεσης, που οφείλονται στην αναγκαστική διαφοροποίηση ως προς την δικαστική αρμοδιότητα. Και τούτο ανακύπτει κυρίως διότι το δικαίωμα του Επιθεωρητή να ασκεί προσφυγή, που κατατείνει στην οριστική παύση του υπαλλήλου, δημιουργεί μία διαφορά, η οποία συντρέχει με την διαφορά που ούτως ή άλλως δημιουργείται από την προσβολή της εν τέλει επιβληθείσας στον υπάλληλο πειθαρχικής ποινής (η οποία δεν είναι η ποινή της παύσης). Στην περίπτωση, λοιπόν, που συντρέχουν οι εν λόγω δύο προϋποθέσεις, δηλαδή αφ' ενός ο Επιθεωρητής έχει προσβάλλει την πράξη του πειθαρχικού οργάνου, επειδή δεν επέβαλε την ποινή της οριστικής παύσης, και αφ' ετέρου ο υπάλληλος έχει προσβάλλει την ηπιότερη ποινή που του επιβλήθηκε, είναι επόμενο ότι λόγω της διαφορετικής δικονομικής κατανομής των υποθέσεων θα ανοίξουν δύο διαφορετικές δίκες σε δύο διαφορετικά δικαστήρια.

Ειδικότερα, ο Επιθεωρητής, κατά το μέρος που με την προσφυγή του ζητεί την επιβολή της βαρύτερης ποινής της οριστικής παύσεως, θα πρέπει να προσφύγει στο Συμβούλιο της Επικρατείας<sup>41</sup>. Εν προκειμένω ορθώς η αρμοδιότητα για την προσφυγή του Επιθεωρητή δεν καθορίζεται από την ήδη επιβληθείσα πειθαρχική ποινή, αλλά από την ποινή την οποία επιδιώκει η προσφυγή<sup>42</sup>. Και τούτο καθόσον για θέματα που αφορούν την οριστική παύση μόνο αρμόδιο κατά το Σύνταγμα είναι το Συμβούλιο της Επικρατείας και δεν θα μπορούσε επ' ευκαιρία της ήδη επιβληθείσας ποινής να αποφανθεί σε σχέση με την οριστική παύση υπαλλήλου άλλο δικαστήριο. Αυτονοήτως όμως, εφόσον και ο πειθαρχικώς τιμωρούμενος υπάλληλος επιδιώξει

---

40 Βλ. Α. Τσιρωνά, Η άσκηση προσφυγής ενώπιον του ΣτΕ από τον ΓΕΔΔ, όπ. π., σελ. 615.

41 Βλ. το τελευταίο εδάφιο της παρ. 4 του άρθρου 103 του Συντ.

42 Βλ. Α. Τσιωνά, Η άσκηση προσφυγής ενώπιον του ΣτΕ από τον ΓΕΔΔ, όπ. π., σελ. 615.

την ακύρωση της ήδη επιβληθείσας ποινής, η οποία δεν είναι η οριστική, αλλά μία προσωρινή παύση, αρμόδιο δικαστήριο για την εκδίκαση της οικείας προσφυγής του είναι κατά νόμον το Διοικητικό Εφετείο<sup>43</sup>.

Οι δίκες, όμως, αυτές αφορούν αναγκαστικώς στην ίδια υπόθεση και έχουν το ίδιο αντικείμενο διαφοράς, δηλαδή πρόκειται για δίκες στις οποίες κρίνεται η ίδια διοικητική πράξη, η οποία εκδόθηκε βάσει της αυτής πειθαρχικής διαδικασίας και αφορά στον ίδιο υπάλληλο. Τίθεται λοιπόν το ζήτημα πώς θα κριθεί η προσφυγή για την ακύρωση ή τροποποίηση της ήδη επιβληθείσας ποινής και η προσφυγή για την επιβολή ακόμη βαρύτερης από δύο διαφορετικά δικαστήρια. Η νομολογία εν προκειμένω είχε αρχικώς αποφανθεί ότι το σύνολο της διαφοράς οφείλει να αχθεί ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας με σκοπό μία ολοκληρωμένη και ενιαία δικαστική κρίση. Και τούτο προτάχθηκε για δύο λόγους: πρώτον προς εξυπηρέτηση της αρχής της οικονομίας της δίκης, και δεύτερον χάριν της ενιαίας κρίσης της διαφοράς, δηλαδή προς αποφυγή εκδόσεως αντιφατικών αποφάσεων για την αυτή πράξη και τον αυτόν υπάλληλο<sup>44</sup>.

Το ζήτημα ωστόσο επέλυσε ο ν. 4057/2012, ο οποίος, ακολουθώντας την ως άνω νομολογία, όρισε και ρητώς ότι στην περίπτωση που ο Επιθεωρητής έχει ασκήσει πειθαρχική προσφυγή, το Διοικητικό Εφετείο οφείλει να παραπέμψει την υπαλληλική προσφυγή που έχει ασκηθεί ενώπιόν του στο Συμβούλιο της Επικρατείας<sup>45</sup>. Και η ρύθμιση αυτή όμως δεν είναι άμοιρη προβλημάτων. Με την παραπομπή κάθε προσφυγής υπαλλήλου στο Συμβούλιο της Επικρατείας αλλοιώνεται ο παραδοσιακός χαρακτήρας της συγκεκριμένης υπαλληλικής προσφυγής και μετατρέπεται σε γενική προσφυγή για κάθε πειθαρχική ποινή.

## 7. Οι διάδικοι στην πειθαρχική προσφυγή

Σε σχέση με τους διαδίκους γεννάται το ζήτημα ότι στις δύο δίκες, που αφορούν προδήλως το ίδιο αντικείμενο διαφοράς, δηλαδή την ίδια επιβληθείσα ποινή, ενόψει της διάστασης των δύο αιτημάτων, δεν συμμετέχουν οι αυτοί διάδικοι. Η ταυτότητα

---

43 Βλ. τις διατάξεις του άρθρου 142 του ν. 3528/2007 (Υ.Κ.) για την υπαλληλική προσφυγή ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου. Βλ. επίσης τις διατάξεις του άρθρου 1 (και ιδίως της παρ. 1 περ. α' και της παρ. 2 περ. ζ' και η') του ν. 702/1977 για τις περιπτώσεις άσκησης αίτησης ακυρώσεως κατά της επιβολής συναφών διοικητικών μέτρων (π.χ. αργίας).

44 Προς υποστήριξη της ως άνω κρίσεως η ΣτΕ 82/2011 περιέλαβε και μνεία της αρχής «non bis in idem». Εν προκειμένω όμως δεν μπορεί να στοιχειοθετηθεί τέτοιο επιχείρημα, καθόσον δεν πρόκειται για δύο διαφορετικές πειθαρχικές διαδικασίες, οι οποίες θα καταλήξουν στην σωρευτική επιβολή δύο πειθαρχικών ποινών. Εδώ επιχειρείται να αποφευχθεί η έκδοση δύο αποφάσεων σε σχέση με τον χαρακτήρα και την βαρύτητα της αυτής πειθαρχικής ποινής, οι οποίες μπορεί να είναι είτε ανόμοιες είτε και αντιφατικές.

45 Με διάταξη του άρθρου δευτέρου του ν. 4057/2012 προστέθηκε σχετική παρ. 3 στο άρθρο 142 του ν. 3528/2007.

της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης εξασφαλίζει βέβαια ότι και στις δύο δίκες ως καθ' ου παρίσταται ο αρμόδιος Υπουργός. Ωστόσο, στην προσφυγή που ασκείται ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου προσφεύγων διάδικος είναι ο υπάλληλος, ενώ στην προσφυγή που ασκείται ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας προσφεύγων διάδικος είναι ο Επιθεωρητής.

Στην περίπτωση, λοιπόν, της ενιαίας εκδίκασης της υπόθεσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας ο πειθαρχικώς τιμωρηθείς υπάλληλος και ο Επιθεωρητής αντιπαράτιθενται ως δικονομικοί αντίδικοι. Στις κατ' ιδίαν δίκες δεν θα μπορούσε να υπάρξει μία τέτοια δικονομική σχέση, καθόσον στις υπαλληλικές προσφυγές χαρακτηριστικό στοιχείο αποτελεί ο κανόνας της απαγόρευσης άσκησης παρέμβασης, ώστε η πειθαρχική υπόθεση ενός υπαλλήλου να μην γίνεται σημείο αντιπαράθεσης μεταξύ υπαλλήλων, υπηρεσιών ή οργάνων<sup>46</sup>. Εντούτοις, και σε σχέση με το πρόβλημα αυτό, κρίθηκε ότι η διαφορά οφείλει να αντιμετωπισθεί ενιαία και από πλευράς υποκειμένων της δίκης<sup>47</sup>. Έτσι, στην ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας δίκη κύριοι διάδικοι είναι, εκτός του αρμόδιου Υπουργού, τόσο ο Επιθεωρητής όσο και ο τιμωρηθείς υπάλληλος.

Η ίδια η θέσπιση του δικαιώματος προσφυγής του Επιθεωρητή δημιουργεί πάντως ως προς τους νομιμοποιούμενους διαδίκους ένα αυτοτελές ζήτημα, το οποίο αναφύεται ανεξαρτήτως της ενιαίας εκδίκασης των ως άνω υποθέσεων. Το πρόβλημα αφορά στην ούτως ή άλλως παθητική νομιμοποίηση του τιμωρηθέντος υπαλλήλου στην προσφυγή του Επιθεωρητή, μολοντί δεν επιτρέπεται η άσκηση παρέμβασης. Στο σημείο αυτό η νομολογία ορθώς έχει δεχθεί ότι ο υπάλληλος νομιμοποιείται παθητικά αυτοτελώς, δηλαδή ανεξάρτητα από τη συγχώνευση των δικών και άρα ανεξάρτητα από το εάν έχει και ο ίδιος ασκήσει προσφυγή<sup>48</sup>. Αναγνωρίζεται, μάλιστα, ως διάδικος και μόνον εκ του λόγου ότι προβλέπεται η κοινοποίηση σε αυτόν κάθε προσφυγής της διοίκησης που τον αφορά<sup>49</sup>.

## 8. Η αρχή *non bis in idem* και η πειθαρχική προσφυγή

Έχει ορθά επισημανθεί από τις εμμένουσες μειοψηφίες στις σχετικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας το ζήτημα της παράβασης της αρχής «*non bis in idem*» από τη θέσπιση της επίμαχης πειθαρχικής προσφυγής. Η αρχή αυτή κατά την ΕΣΔΑ και τη νομολογία του ΕΔΔΑ έχει εφαρμογή και σε πειθαρχικές διαφορές που πληρούν τα κριτήρια μιας ποινικής διαδικασίας. Ειδικότερα δε η ποινή της οριστικής παύσεως, που εν προκειμένω αξιώνει από το δικαστήριο ο Γενικός Επιθεωρητής,

46 Βλ. την διάταξη του άρθρου 44 του π.δ. 18/1989.

47 Βλ. ΣτΕ 82/2011.

48 Βλ. ΣτΕ 3432, 3433/2011.

49 Βλ. την διάταξη του άρθρου 21 παρ. 3 περ. β' του π.δ. 18/1989.

εντάσσεται ως κύρωση κατά το μάλλον στην κατηγορία των ποινικών κυρώσεων<sup>50</sup>, καθόσον πληροί τα κριτήρια διάκρισης της ποινής κατά την νομολογία του ΕΔΔΑ (κριτήρια «Engel»<sup>51</sup>), ιδίως μάλιστα ως προς την βαρύτητα και τις έννομες συνέπειες της κύρωσης της οριστικής παύσης. Πρέπει, επομένως, να γίνει δεκτό ότι οι εγγυήσεις των ποινικών κυρώσεων, όπως είναι η αρχή non bis in idem, επεκτείνονται και στην περίπτωση των σοβαρών πειθαρχικών κυρώσεων, όπως είναι η οριστική παύση<sup>52</sup>.

Η ως άνω αρχή απαγορεύει, όχι μόνον τη διπλή τιμωρία για το ίδιο αδίκημα, αλλά και τη δεύτερη δίωξη για το ίδιο παράπτωμα. Επισημαίνεται, λοιπόν, ότι η πειθαρχική αγωγή που ασκεί ο Επιθεωρητής, μετά την ολοκλήρωση της πειθαρχικής διαδικασίας, συνιστά ανεπίτρεπτη δεύτερη πειθαρχική δίωξη για το ίδιο πειθαρχικό αδίκημα. Έτσι, έχει προταθεί ότι η διάταξη που προβλέπει την πειθαρχική προσφυγή του Επιθεωρητή αντίκειται και στο άρθρο 25 παρ. 1 του Συντ., διότι υπερβαίνει το επιβαλλόμενο αναγκαίο μέτρο, αφού στην πραγματικότητα ζητείται από το Συμβούλιο Επικρατείας να κρίνει για δεύτερη φορά τη βασιμότητα της πειθαρχικής αγωγής, για την οποία έχει ήδη αποφανθεί το αρμόδιο υπηρεσιακό-πειθαρχικό συμβούλιο<sup>53</sup>. Με την έννοια αυτή, η άσκηση από τον Επιθεωρητή της επίμαχης πειθαρχικής προσφυγής συνιστά δεύτερη δίωξη του υπαλλήλου για το ίδιο πειθαρχικό παράπτωμα, η οποία δεν απαγορεύεται μόνον από την ΕΣΔΑ, αλλά και από τον ισχύοντα υπαλληλικό νόμο<sup>54</sup>.

## 9. Τελικές σκέψεις

Τελευταίως, έχει συνδεθεί η πειθαρχική διαδικασία με την οικονομική κρίση, υπό την έννοια ότι σε μια τόσο επαχθή δημοσιονομική συγκυρία δεν είναι δυνατόν να υπολειπεται ο πειθαρχικός έλεγχος των δημοσίων υπαλλήλων. Η άποψη αυτή είναι προδήλως εσφαλμένη, καθόσον υπονοεί ότι σε μία χώρα χωρίς δημοσιονομικά προβλήματα θα μπορούσε να συγχωρευτεί η πειθαρχική ασυλία των υπαλλήλων της. Σύμφωνα δε με άλλες προσεγγίσεις οι οποίες επίσης συνδέουν τα δημοσιονομικά ελλείμματα με την πειθαρχική λειτουργία, η ποινή της οριστικής παύσης αποτελεί

---

50 Βλ. Α. Τσιρώνά, Ο χαρακτήρας της αυτοδικαίως έκπτωσης δημοσίου υπαλλήλου (με αφορμή την ΣτΕ 2550/2006), ΕφημΔΔ 2/2007, σελ. 159 επ.

51 Βλ. ΕΔΔΑ απόφαση της 8-6-1976 (Engel κατά Ολλανδίας), απόφαση της 10-2-1999 (Zolotukhin κατά Ρωσίας), απόφαση της 23-11-2006 (Jussila κατά Φινλανδίας), απόφαση της 11-4-2007 (Μαμιδάκης κατά Ελλάδος), απόφαση της 16-9-2009 (Ruotsalainen κατά Φινλανδίας) κ.ά.

52 Βλ. χαρακτηριστικά την μειοψηφία στην ΣτΕ 1670/2013, όπως διατυπώθηκε από τον Σύμβουλο Γ. Ποταμιά.

53 Βλ. την μειοψηφία στην ΣτΕ 1670/2013.

54 Σύμφωνα με την διάταξη του άρθρου 110 παρ. 3 του Υ.Κ. (ν. 3528/2007) «δεν επιτρέπεται δεύτερη δίωξη για το ίδιο πειθαρχικό παράπτωμα».



έναν από τους πιο ενδεδειγμένους τρόπους μείωσης του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης. Και η ανάλυση όμως αυτή είναι εκτός από εσφαλμένη, και εντελώς ανεπίτρεπτη, και τούτο για δύο λόγους: Πρώτον, η οριστική παύση συνιστά πειθαρχική ποινή και μάλιστα τη σοβαρότερη κύρωση που μπορεί να επιβληθεί σε υπάλληλο, και για τον λόγο αυτόν η κατάγνωση και επιβολή της περιβάλλεται από συνταγματικές εγγυήσεις. Κατά συνέπεια, η οριστική παύση δεν ενδείκνυται να επιβάλλεται για την επιτέλεση σκοπών αλλοτρίων της θεσπίσεώς της, και ιδίως προς τον σκοπό της άρσεως των περιορισμών της συνταγματικά κατοχυρωμένης μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων και της μείωσης του αριθμού τους. Δεύτερον, την ποινή της οριστικής παύσης επισύρουν σοβαρότατα πειθαρχικά παραπτώματα, τα οποία οφείλουν να τιμωρούνται δια της απομακρύνσεως του δημοσίου υπαλλήλου από την υπηρεσία του, ανεξαρτήτως του εάν υφίσταται ανάγκη μείωσης του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων ή όχι.

Η πειθαρχική, λοιπόν, προσφυγή κατά δημοσίων υπαλλήλων, η καινοφανής αυτή επέμβαση στην πειθαρχική διαδικασία, δυστυχώς επεβίωσε νομοθετικά μάλλον χάριν της οικονομικής συγκυρίας, καθόσον δημιουργεί περισσότερα και σημαντικότερα προβλήματα από όσα καλείται να επιλύσει. Με την έννοια αυτή, η δημοσιονομική σκοπιμότητα κατηύθυνε και εδώ τον νομοθέτη από το ένα άκρο στο άλλο, δηλαδή από την πειθαρχική ατιμωρησία στη διωκτική υπερβολή. Ωστόσο, ο πειθαρχικός έλεγχος των υπαλλήλων του κράτους δεν πρέπει να συνδέεται με συγκυριακές ανάγκες (παραδειγματισμού, μείωσης των υπαλλήλων κ.λπ.), καθόσον οι συσχετισμοί αυτοί οδηγούν σε υπερβολικές αντιδράσεις και η υπερδιόρθωση είναι πολλές φορές πιο επικίνδυνη και από το ίδιο το λάθος. Στην περίπτωση δε των διοικητικών συστημάτων η υπερδιόρθωση οδηγεί σχεδόν πάντοτε σε μεγαλύτερες στρεβλώσεις, και, εν προκειμένω, η υπερδιόρθωση της προηγούμενης πειθαρχικής ασυλίας οδηγεί με μεγάλη πιθανότητα στην ανατροπή των συνταγματικών και δογματικών θεμελίων του δημοσιοϋπαλληλικού μας δικαίου.

## ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ



Ελισάβετ Παναγιωτίδου\*

Η ΑΡΧΗ ΤΟΥ ΤΕΛΟΥΣ ΤΗΣ ΜΟΝΙΜΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ  
ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΜΕΣΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΠΙΚΛΗΣΗ  
ΤΟΥ ΤΑΜΕΙΑΚΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

*ι) Η συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας των δημόσιων υπαλλήλων, ιδίον του ελληνικού δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου*

Ο θεσμός της μονιμότητας των δημόσιων υπαλλήλων μετρά περισσότερο από έναν αιώνα ζωής, καθώς για πρώτη φορά θεσπίστηκε με την αναθεώρηση του Συντάγματος του 1911<sup>1</sup>. Ωστόσο, η διαχρονικότητά του είναι εμφανής, ιδιαιτέρως κατά τη μνημονιακή περίοδο που διανύει η χώρα μας. Αξίζει να αναφερθεί πως η συνταγματική κατοχύρωση της αρχής της μονιμότητας των δημόσιων υπαλλήλων αποτελεί ελληνική πρωτοτυπία, καθώς σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες η υπαλληλική μονιμότητα προβλέπεται στους υπαλληλικούς κώδικες<sup>2</sup>. Ο δικαιολογητικός λόγος αυτής της αυξημένης προστασίας του καθεστώτος μονιμότητας των δημόσιων υπαλλήλων είναι η αδήριτη ανάγκη για μια δημόσια διοίκηση αμερόληπτη και πολιτικώς ουδέτερη, που θα μπορεί να δημιουργεί εμπιστοσύνη στον πολίτη για τις επιλογές της.

Από την ανωτέρω αιτιολογία προκύπτει αβίαστα ότι η μονιμότητα αποτελεί από την αρχή της θεσμοθέτησής της το προστατευτικό πλέγμα έναντι σε τυχόν αυθαιρεσίες της πολιτικής εξουσίας, διασφαλίζοντας με αυτόν τον τρόπο την απρόσκοπτη συνέχεια της Δημόσιας Διοίκησης, με τη διατήρηση του ίδιου ανθρώπινου δυναμικού στις υπηρεσίες της. Πρόκειται για τη μία οπτική της μονιμότητας των δημόσιων υπαλλήλων. Ωστόσο, υπάρχει και εκείνη η οπτική, σύμφωνα με την οποία ο θεσμός της μονιμότητας μπορεί να μετατραπεί σε τροχοπέδη του υπαλλήλου, ο οποίος εφησυχασμένος δύναται να καλύψει την όποια αδυναμία του κατά την άσκηση των καθηκόντων του.

---

\* Υποψήφια Διδάκτορας Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, Δικηγόρος, Υπεύθυνη Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων Κέντρου Διεθνούς Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου

1 Χάρη σε εισήγηση του Ελ. Βενιζέλου, εισήχθη ο θεσμός της μονιμότητας στο Σύνταγμα της Β' Αναθεωρητικής Βουλής.

2 Μ.Ε. Παναγοπούλου, Η συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας των δημόσιων υπαλλήλων και η νομολογιακή επεξεργασία του θεσμού, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1986, 30.

Στη χώρα μας, οι δύο πλευρές της μονιμότητας των δημόσιων υπαλλήλων συνυπάρχουν και διατρέχουν όλο το φάσμα της Δημόσιας Διοίκησης. Όμως, σε κάθε περίπτωση, η συνταγματική εγγύηση της μονιμότητας στο δημοσιούπαλληλικό δίκαιο αποτελούσε πάντα τη μοναδική λύση για την ελληνική νομική πραγματικότητα και δεν αμφισβητήθηκε ο σκοπός τον οποίο εξυπηρετούσε. Στο πλαίσιο αυτό, η ίδια η ιδιότητα του δημόσιου υπαλλήλου, αν δοκιμάσουμε να την ερμηνεύσουμε, συνίσταται στη σύνδεση του υπαλλήλου με τρόπο συνεχή και σταθερό με το Δημόσιο εν γένει. Σκοπός δε της οργάνωσης κάθε δημόσιας υπηρεσίας είναι η όσο το δυνατόν αποτελεσματικότερη εξυπηρέτηση του κοινωνικού συνόλου. Συνεπώς, από τον κάθε δημόσιο υπάλληλο είναι αναμενόμενο να έχει επιλεγεί με τρόπο αξιοκρατικό, να διαθέτει τα κατάλληλα προσόντα που είναι προαπαιτούμενα για την απόκτηση της θέσης του και να ανταποκρίνεται στα καθήκοντά του με συνέπεια και ευσυνειδησία, προκειμένου να συμβάλλει στην εύρυθμη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης. Χωρίς αμφιβολία, ο θεσμός της μονιμότητας μπορούμε να πούμε ότι τέθηκε εξ αρχής υπέρ του λαού<sup>3</sup> και της εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος. Με αυτόν τον τρόπο, κάθε πρόσληψη ενός υπαλλήλου από τον κρατικό μηχανισμό ανταποκρίνεται σε συγκεκριμένες και πραγματικές ανάγκες μιας δημόσιας υπηρεσίας, οι οποίες συνδέονται άμεσα με τα απαιτούμενα τυπικά και ουσιαστικά του προσόντα. Ως προστατευόμενο αγαθό της μονιμότητας μπορεί να οριστεί σύμφωνα με τα παραπάνω η ανεπηρέαστη παροχή υπηρεσιών από τους υπαλλήλους χάριν του δημοσίου συμφέροντος, καθώς και η προαγωγή του κράτους δικαίου<sup>4</sup>.

### ***ii) Το περιεχόμενο του άρθρου 103 του Συντάγματος επικαιροποιημένο***

Η πρωτόγνωρη οικονομική κρίση που γνώρισε η χώρα μας τα τελευταία χρόνια υπήρξε ο γενεσιουργός λόγος μιας τάσης επαναπροσδιορισμού θεσμών και εννοιών στο πλαίσιο του οικονομικού Συντάγματος και, πιο συγκεκριμένα, στο ίδιο το κείμενο του Μνημονίου αποτυπώνεται η δέσμευση του ελληνικού κράτους να λάβει μέτρα βάσει της ιδιότητάς του ως κράτους μέλους της ΕΕ<sup>5</sup>. Μέσα σε αυτό το κλίμα ήταν αναμενόμενο και ο θεσμός της μονιμότητας των δημόσιων υπαλλήλων να αρχίσει να αντιμετωπίζεται με σκεπτικισμό. Ενώ, δηλαδή, σκοπός της μονιμότητας παραμένει η θωράκιση του δημόσιου υπαλλήλου από την αυθαίρετη υποβίβαση ή παύση του<sup>6</sup> από θέση που έχει προβλεφθεί προκειμένου να εξυπηρετηθούν συγκεκριμέ-

3 I. Μαθιουδάκης, Η μονιμότητα των δημόσιων υπαλλήλων στην προοπτική της συνταγματικής αναθεώρησης, ΕφημΔΔ, 3/2013, 305.

4 Αθ. Τσιρωνάς, Η κατάργηση των οργανικών θέσεων των δημόσιων υπαλλήλων (συνιστά η κατάργηση τρόπο απόλυσης;), ΕφημΔΔ, 6/2012, 816.

5 Δ. Καββαδά, Μ. Χ. Οικονόμου, Οικονομική κρίση: μια νέα θεώρηση του ρόλου του κράτους και του οικονομικού Συντάγματος, ΘΠΔΔ, 10-11/2011, 918.

6 Χ. Χρυσανθάκης, Τα συστήματα προσλήψεως των δημόσιων υπαλλήλων, Αντ. Σάκουλας, 2001, 45.

νες ανάγκες της Δημόσιας Διοίκησης, νέα νομοθετήματα, όπως για παράδειγμα ο Ν. 4024/2011 (ΦΕΚ Α 226/27.10.2011) και ο Ν. 4093/2012 (ΦΕΚ Α 222/12.11.2012), επιφέρουν πολύ σημαντικές τροποποιήσεις στο δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο όπως το γνωρίζουμε μέχρι σήμερα, με πρωταρχική αυτών τη δυνατότητα κατάργησης οργανικών θέσεων ανά κατηγορία, κλάδο ή και ειδικότητα<sup>7</sup>.

Στο σημείο αυτό είναι αναγκαίο να παρουσιασθεί το εύρος προστασίας της μονιμότητας που προβλέπεται στο άρθρο 103 παράγραφοι 4 και 6 του Συντάγματος. Πιο συγκεκριμένα, η συνταγματικώς κατοχυρωμένη μονιμότητα καταλαμβάνει τους δημόσιους υπαλλήλους που κατέχουν οργανικές θέσεις είτε ως υπάλληλοι της Δημόσιας Διοίκησης είτε ως υπάλληλοι της Ελληνικής Βουλής και είτε ως υπάλληλοι ΟΤΑ ή ΝΠΔΔ, εφόσον αυτές υφίστανται. Η αρχή της μονιμότητας που καλύπτει τις εν λόγω κατηγορίες των δημόσιων υπαλλήλων λαμβάνει τρεις εκφάνσεις, διότι συνιστά καταρχήν μία οργανωτική αρχή για τη Δημόσια Διοίκηση, εφόσον σύμφωνα με αυτήν συστήνονται οργανικές θέσεις, οι οποίες ανταποκρίνονται σε ορισμένες διοικητικές αρμοδιότητες. Από την άλλη πλευρά, η αρχή της μονιμότητας αποτελεί ταυτόχρονα και μία αρχή «διαχείρισης» του προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης, διότι οι αποφάσεις σχετικά με τις υπηρεσιακές μεταβολές του προσωπικού θα πρέπει να λαμβάνονται προς το συμφέρον της ίδιας της υπηρεσίας. Πρόκειται, τελικά, για ένα συνολικό σύστημα διαδικαστικών εγγυήσεων, οι οποίες πρέπει στο ελάχιστο να ακολουθούνται από τον νομοθέτη και τη Διοίκηση για κάθε ενδεχόμενη υπηρεσιακή μεταβολή<sup>8</sup>.

Ωστόσο, στη δεδομένη χρονική στιγμή διαπιστώνεται ότι ο ελληνικός δημόσιος τομέας χρήζει αναδιοργάνωσης, προκειμένου η χώρα να ανταποκριθεί στις αυξημένες δημοσιονομικές δεσμεύσεις της. Ο δημόσιος τομέας καλείται, πλέον, να εξυπηρετήσει αποτελεσματικά τους σκοπούς του, με τη μέγιστη εξοικονόμηση πόρων<sup>9</sup>, η

7 Άρθρο 90 του Ν. 4172/2013 (ΦΕΚ Α 167/23-7-2013) «Επιτρέπεται να καταργούνται θέσεις ανά κατηγορία, κλάδο ή και ειδικότητα σε υπουργεία, αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες, αποκεντρωμένες διοικήσεις, ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού και λοιπά ΝΠΔΔ με απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και του Οικείου Υπουργού, σε εκτέλεση σχετικών αποφάσεων του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης, μετά από τεκμηρίωση που στηρίζεται σε εκθέσεις αξιολόγησης δομών και σχέδια στελέχωσης».

8 Ο.Μ. Παπαδοπούλου, Η δημόσια υπαλληλία: Η τροποποίηση του άρθρου 103 στην αναθεώρηση του Συντάγματος, στον τόμο «Η Διοίκηση και το Σύνταγμα», Επιμ. Α.Μακρυδημήτρη, Ο. Ζύγουρα, Ε. Ι. Δ. Ε., Εκδ. Α.Ν. Σάκκουλα, 153.

9 Από την αιτιολογική έκθεση του Ν.4024/2011 «Ο ελληνικός δημόσιος τομέας παρουσιάζει χρόνια φαινόμενα παθογένειας στη λειτουργία του λόγω των παραδοσιακών κομματικών παρεμβάσεων (...) τα φαινόμενα αυτά προσδίδουν στη δράση της διοίκησης τα χαρακτηριστικά της αναποτελεσματικότητας, των αργών ρυθμών, της αντιμετώπισης κατά περίπτωση, της αποσύνδεσης από τις ανάγκες της αγοράς και των απλών πολιτών, της αστα-

οποία μπορεί να συνεπάγεται περικοπές των μισθών, κινητικότητα των δημόσιων υπαλλήλων ή ακόμη και κατάργηση της οργανικής τους θέσης. Το τελευταίο αυτό μέτρο της κατάργησης της οργανικής θέσης οδηγεί στην αυτοδίκαιη λύση της υπαλληλικής σχέσης. Από τη γραμματική ερμηνεία του άρθρου 103 παράγραφος 4 του Συντάγματος μια τέτοια κατάργηση φαίνεται να είναι ανεκτή, καθώς ο ίδιος ο νομοθέτης μπορεί να προχωρήσει σε κατάργηση οργανικών θέσεων σε περίπτωση που υφίσταται ανάγκη αναδιοργάνωσης και αναδιάρθρωσης των δημόσιων υπηρεσιών. Ωστόσο, η εν λόγω κατάργηση των οργανικών θέσεων πρέπει να υπαγορεύεται από κριτήρια οργανικά και απρόσωπα<sup>10</sup>, τα οποία συνάδουν με τις λειτουργικές ανάγκες του δημόσιου τομέα. Διότι, κάθε οργανική θέση έχει θεσμοθετηθεί προς την εξυπηρέτηση συγκεκριμένων αναγκών της δημόσιας διοίκησης, ενώ η κατάργησή της πρέπει να είναι αποτέλεσμα προσεκτικού εκ νέου οργανωτικού σχεδιασμού. Εφόσον πληρούνται τα ανωτέρω κριτήρια, το δυσμενές αυτό μέτρο δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι καταρχήν παραβιάζει την αρχή της μονιμότητας των δημόσιων υπαλλήλων.

Από τα παραπάνω δεδομένα προκύπτει πως η αυξημένη εργασιακή προστασία που επιφυλάσσει για τους δημόσιους υπαλλήλους το άρθρο 103 του Συντάγματος είναι δυνατόν να σχετικοποιηθεί σε μια περίοδο που η χώρα έχει να καλύψει αυστηρούς δημοσιονομικούς στόχους. Ακόμη όμως και υπό αυτό το πρίσμα, δεν μπορεί να γίνει λόγος για κατάργηση της αρχής της μονιμότητας των δημόσιων υπαλλήλων.

### *iii) Η επίδραση του ταμειακού συμφέροντος του Δημοσίου στο θεσμό της μονιμότητας των δημόσιων υπαλλήλων*

Αρχικά, είναι απαραίτητο να γίνει διαχωρισμός μεταξύ του δημοσίου συμφέροντος και του ταμειακού συμφέροντος του Δημοσίου. Από τη μία πλευρά, το δημόσιο συμφέρον συνιστά μια αόριστη νομική έννοια, με την επίκληση της οποίας θεωρούνται θεμιτοί τυχόν περιορισμοί σε θεμελιώδη δικαιώματα. Από την άλλη πλευρά, το ταμειακό συμφέρον αποτελεί μια όχι τόσο ευρεία έννοια και αφορά τα μέτρα εκείνα που έχουν στόχο την εξοικονόμηση πόρων και σε γενικές γραμμές αποσκοπούν στη δημοσιονομική ενίσχυση του κράτους.

Επί σειρά ετών, το ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου δεν μπορούσε να θεωρηθεί ικανό για τη στοιχειοθέτηση του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο, εφόσον γίνει δεκτό, δύναται να εισάγει διαφοροποιήσεις στον τρόπο άσκησης θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ωστόσο, η εφαρμογή του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής<sup>11</sup> φαίνεται να δημιουργήσει την ανάγκη ενσωμάτωσης στην έννοια του

---

θούς εν τέλει σχέσης κράτους-πολίτη. Τα προαναφερόμενα καθιστούν την απαίτηση για αλλαγή της λειτουργικής οργάνωσης της διοίκησης επιτακτική (...) προκειμένου να επιτευχθεί για το δημόσιο τομέα η δημιουργία ενός υγιούς ανταγωνιστικού περιβάλλοντος, που συνδυάζει την εργασιακή ασφάλεια με την αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης...

10 Α. Τσιφωνάς, ό.π., 813.

11 Ν. 3845/2010 (ΦΕΚ Α 65/6-5-2010).

δημόσιου συμφέροντος άλλων ειδικότερων δικαιολογητικών λόγων παρέκκλισης από συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές, όπως η αρχή της ισότητας. Χαρακτηριστική προς την κατεύθυνση αυτή είναι η πρόσφατη νομολογιακή αντιμετώπιση της συνταγματικότητας της διαφοροποίησης του επιτοκίου μεταξύ των αξιώσεων του Δημοσίου και των ιδιωτών δανειστών δυνάμει του άρθρου 21 του Κώδικα Νόμων περί δικών του Δημοσίου<sup>12</sup>. Στην εν λόγω παραπεμπτική απόφαση του ΣτΕ γίνεται λόγος για «διασφάλιση της δημοσιονομικής ισορροπίας του Κράτους», η οποία είναι δυνατόν να εξασφαλιστεί με την παρούσα διαφοροποίηση του επιτοκίου που αφορά στις οφειλές του Δημοσίου και του γενικώς ισχύοντος επιτοκίου που αφορά στις οφειλές των ιδιωτών<sup>13</sup>. Η ίδια απόφαση, μέσα από μια γλαφυρή σκιαγράφηση της δυσμενούς οικονομικής κατάστασης της χώρας μας και των υποχρεωτικών πολιτικών εξοικονόμησης πόρων στις οποίες πρέπει να προχωρήσει δεσμευόμενη από τις μνημονιακές της υποχρεώσεις, αναδεικνύει την ανωτέρω διαφοροποίηση σε λόγο αποτροπής μέχρι και της οικονομικής κατάρρευσης της χώρας<sup>14</sup>.

Παρόμοια νομολογιακή προσέγγιση συναντούμε και σε απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου<sup>15</sup> αυτήν την φορά, με την οποία δεν θεωρείται αντίθετη προς την αρχή της ισότητας η αναδρομική αναγνώριση σε βάρος Δημόσιου Ταμείου οικονομικών δικαιωμάτων από συντάξεις με χρονικό περιορισμό τα τρία έτη (άρθρο 60 παράγραφος 1 του π.δ.166/2000). Στην περίπτωση αυτή, ο χρονικός περιορισμός των τριών ετών κρίθηκε δικαιολογημένος με μια εξίσου νέα έκφανση του δημόσιου συμφέροντος, την τήρηση της αρχής της ακρίβειας του κρατικού προϋπολογισμού.

Παρατηρείται, ωστόσο, ότι και στις δύο αποφάσεις ο δικαιολογητικός λόγος της απόκλισης από συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές προσεγγίζει σε έναν μεγάλο βαθμό την έννοια του ταμειακού συμφέροντος του Δημοσίου, η επίκληση του οποίου αποσκοπεί στην καθιέρωση δημοσιονομικών μέτρων εξοικονόμησης πόρων. Συνεπώς, παρατηρείται μία μεταστροφή του δημόσιου συμφέροντος<sup>16</sup> σε σχέση με

---

12 ΣτΕ 1620/2011 (Τμ. Στ').

13 Αντίστοιχα και η ΑΕΔ 25/2012, η οποία τάσσεται υπέρ της συνταγματικότητας του άρθρου 21 ΚΝΔΔ, με το αιτιολογικό ότι «είναι αναγκαία η εξασφάλιση της δυνατότητας υπολογισμού εκ των προτέρων της επιβαρύνσεως του Δημοσίου από τόκους για τις οφειλές του, ώστε να είναι τούτο σε θέση να προβλέψει με τη μεγαλύτερη κατά το δυνατόν ακρίβεια τις επιπτώσεις από την καθυστέρηση εξοφλήσεως των οφειλών του και να προνοήσει για την εξασφάλιση των αναγκαίων εσόδων για την εξόφλησή τους κατά την κατ' έτος κατάρτιση του κρατικού προϋπολογισμού.

14 ΣτΕ 1620/2011 (Τμ. Στ'), σκέψη 8 «Και τούτο διότι συμβάλλει στην επίτευξη ενός μείζονος εθνικού συμφέροντος σκοπού, εκείνου της διασφάλισης της δημοσιονομικής ισορροπίας αρχικά, ήδη δε της αποτροπής της οικονομικής κατάρρευσης της Χώρας».

15 ΟΛΕΣ 166/2010.

16 Π. Καποτάς, Ευρεία κατάργηση οργανικών θέσεων δημόσιων υπαλλήλων για λόγους δημόσιου συμφέροντος, ΘΠΔΔ, 10-11/2011, 934.



όσα γνωρίζαμε έως σήμερα και μία μετατόπισή του προς το ταμειακό συμφέρον, ακόμη και αν αυτό παρουσιάζεται στην πρόσφατη νομολογία με διαφορετικά ονόματα, όπως «διασφάλιση της δημοσιονομικής ισορροπίας του Κράτους» ή/και «αρχή της ακρίβειας του προϋπολογισμού». Χαρακτηριστικός, άλλωστε, είναι και ο συλλογισμός στη μειοψηφία της απόφασης του ΣτΕ 693/2011, από τον οποίο προκύπτει ότι πλέον δεδομένης της δεινής οικονομικής θέσης της χώρας, το ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου επαναπροσδιορίζεται και από απλό οικονομικό συμφέρον του κράτους αναδεικνύεται σε συμφέρον ζωτικής σημασίας για τη συνέχιση ύπαρξής του<sup>17</sup>.

Εξετάζοντας τώρα την επίδραση που μπορεί να έχει η σημειωθείσα νομολογιακή τάση στην αρχή της μονιμότητας των δημόσιων υπαλλήλων, αξίζει να αναφερθούμε στη νομοθετική επιλογή της κατάργησης οργανικών θέσεων στον δημόσιο τομέα με σκοπό τη μείωση των λειτουργικών εξόδων του κρατικού μηχανισμού, η οποία προβλέπεται σε σειρά εφαρμοστικών νομοθετημάτων. Άλλωστε, η στάση τελικά των δικαστηρίων είναι ο καταλυτικός παράγοντας στην εφαρμογή των προγραμμάτων δημοσιονομικής σταθερότητας<sup>18</sup>. Ωστόσο, από τη στιγμή που η αρχή της μονιμότητας δεν είναι αυτοσκοπός παρά εξυπηρετεί τις ανάγκες μιας ορθολογικής Δημόσιας Διοίκησης, η οποία δρα αποτελεσματικά έναντι των πολιτών, δημιουργείται ένα προαπαιτούμενο στάδιο πριν την επιλογή κάποιου μέτρου κινητικότητας των δημόσιων υπαλλήλων. Δηλαδή, ακόμη και στην περίπτωση που θα κριθεί αναγκαίο κάποιο δυσμενές μέτρο εις βάρος του δημόσιου υπαλλήλου, υπό το βάρος της δημοσιονομικής εξυγίανσης του κράτους, δεν μπορεί παρά να έχει απώτερο σκοπό την εύρυθμη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών.

Η αναγκαιότητα του προηγούμενου ανακαθορισμού των λειτουργιών του Κράτους και της μεταρρύθμισης των οργανικών αναγκών της Διοίκησης με τρόπο ορθολογικό, κατά την εφαρμογή μέτρων από τον νομοθέτη, τα οποία αποσκοπούν στον περιορισμό του Κράτους και τη μείωση της δημόσιας δαπάνης, υφίσταται πλέον και ρητώς διατυπωμένη σε πρόσφατη απόφαση του ΣτΕ 3354/2013 (Ολομ.), η οποία καταλήγει στην αντισυνταγματικότητα του μέτρου της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας (άρθρο 33 του Ν.4024/2011), ενός μέτρου που υλοποιήθηκε με κριτήρια τυχαία και συμπτωματικά όσον αφορά τις κατηγορίες των υπαλλήλων που υπήχθησαν σε αυτό<sup>19</sup>.

---

17 Ι. Μαθιουδάκης, Μετασχηματισμοί του ταμειακού συμφέροντος του Δημοσίου σε περίοδο έντονης οικονομικής κρίσης. Με αφορμή τις πρόσφατες αποφάσεις 693/2011 (κατά μειοψ.) και 1620/2011 (κατά πλειοψ.) του ΣΤ' Τμ. Του ΣτΕ.

18 Π. Μαντζούφας, Ο «χρυσός» δημοσιονομικός κανόνας στο Σύνταγμα, Περιοδικό ΕΝΩΠΙΟΝ, Σεπτέμβριος 2013, 21.

19 ΣτΕ 3354/2013 (Ολομ.), σκέψη 11 «... οι μνησθείσες διατάξεις του άρθρου 33 του Ν. 4024/2011 (...) αντίκεινται στο προαναφερθέν άρθρο 103 καθώς και στην επίσης κατοχυρούμενη αρχή της ισότητας. Και τούτο διότι η μεταβολή αυτή στο υπηρεσιακό καθεστώς των

**iv) Τελικές σκέψεις**

Στα παραπάνω δεδομένα, παρατηρείται μία τάση και μία ελπίδα διάψευσής λόγω της πιο πρόσφατης νομολογιακής προσέγγισης του θέματος της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας των δημόσιων υπαλλήλων, νομοθετικής πρόβλεψης που αναμφίβολα θέτει επιφυλάξεις ως προς την αρχή της μονιμότητας στο δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο. Ωστόσο, η νομολογιακή επιλογή που τείνει προς τη διατήρηση μιας Δημόσιας Διοίκησης με ανθρώπινο δυναμικό που θα μπορεί να εξυπηρετεί με τρόπο ρεαλιστικό τις ανάγκες των πολιτών μάς απομακρύνει από μια «ζοφερή» μεταστροφή του γενικού συμφέροντος του Δημοσίου σε αμιγώς ταμειακό, χάριν του οποίου θα δικαιολογούνται κάθε είδους μέτρα εξοικονόμησης δημόσιων πόρων, ακόμη και στις περιπτώσεις που οδηγούν σε απρόοπτη μεταβολή των συνθηκών διαβίωσης μεγάλου αριθμού συνανθρώπων μας.

---

δημόσιων υπαλλήλων που έχει συνέπειες στην οργάνωση και λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών, αφενός δεν βασίζεται σε προηγούμενο ανακαθορισμό των λειτουργιών του Κράτους και διοικητική αναδιοργάνωσή του κατ'εκτίμηση των υπηρεσιακών αναγκών και με κριτήριο την αποτελεσματικότητα των δημόσιων υπηρεσιών...».



ΜΕΡΟΣ Β  
ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ:  
ΚΡΙΤΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ



Λέανδρος Ρακιντζής\*

**ΤΟ ΠΑΡΟΝ ΚΑΙ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ  
ΤΟΥ «ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΠΙΘΕΩΡΗΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ»**

Στο συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, το οποίο διενεργήθηκε στις 11-13 Οκτωβρίου 2007, στη Χίο παρουσίασα με εισήγηση με τίτλο: “ΓΕΝΙΚΟΣ ΕΠΙΘΕΩΡΗΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ”, που δημοσιεύθηκε στα εκδοθέντα πρακτικά του συνεδρίου τον Θεσμό του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ).

Συνεπώς η παρούσα εισήγησή μου αποτελεί συνέχεια της προηγούμενης και αναφέρεται στα δρώμενα του θεσμού του ΓΕΔΔ για το μεταγενέστερο χρονικό διάστημα, τα οποία αποτυπώνονται στις ετήσιες εκθέσεις πεπραγμένων του θεσμού, τις οποίες παρουσιάζω ετησίως δημοσίως, τις υποβάλλω στον Πρόεδρο της Κυβέρνησης και τη Βουλή των Ελλήνων και είναι αναρτημένες στο διαδίκτυο.

Η ενίσχυση του θεσμικού ρόλου του ΓΕΔΔ καταδεικνύεται από συγκεκριμένες νομοθετικές επιλογές, με τις οποίες πιστοποιήθηκε η αποτελεσματικότητα της δράσης του σε διάφορους τομείς της αρμοδιότητάς του, κυρίως δε στο πεδίο του πειθαρχικού ελέγχου και της αντιμετώπισης της κακοδιοίκησης, καθώς και η ολοένα ευρύτερη αποδοχή και καθιέρωση του θεσμού τόσο στη συνείδηση του κοινού –πολιτών και ιδιωτικών φορέων της οικονομίας– όσο και στο σύνολο των δημοσίων υπηρεσιών.

Ειδικότερα, με τη διάταξη της τελευταίας παραγράφου του άρθρου 3 παρ. 5 του Ν.3613/2007, δίνεται το δικαίωμα στον ΓΕΔΔ να προσφύγει απ’ ευθείας ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά όλων των τελεσίδικων αποφάσεων όλων των πειθαρχικών συμβουλίων των φορέων, στους οποίους δικαιούται, κατά τα ανωτέρω, να ασκεί ελέγχους, επανελέγχους και επιθεωρήσεις για τα πειθαρχικά εκείνα αδικήματα που επισύρουν την ποινή της παύσης ή του υποβιβασμού, καθώς και ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου κατά όλων των άλλων τελεσίδικων αποφάσεων μονομελών ή πειθαρχικών οργάνων.

Η άσκηση του ανωτέρω δικαιώματος διευκολύνεται από την υποχρέωση κοινοποίησης στο Γραφείο του ΓΕΔΔ όλων των πειθαρχικών αποφάσεων, από την οποία, αρχίζει, άλλωστε, και η προθεσμία για την άσκηση της προσφυγής και συμπληρώνει την πειθαρχική αρμοδιότητα του ΓΕΔΔ, καθώς του δίνει την ευχέρεια παρέμβασης ακόμη και επί τελεσίδικων πειθαρχικών αποφάσεων.

---

\* Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης.

Επιπροσθέτως, με τη διάταξη του άρθρου 3§2 του ίδιου ως άνω νόμου επεκτάθηκε η αρμοδιότητα του ΓΕΔΔ να ασκεί έλεγχο των ετήσιων δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης όλων των οποιουδήποτε οργανωτικού επιπέδου ή ονομασίας οργανικών μονάδων Πολεοδομίας των ΟΤΑ α' και β' βαθμού και συνιστά η διάταξη του άρθρου 116 του Ν.3528/2007 (Υπαλληλικός Κώδικας). Στην εν λόγω διάταξη ο ΓΕΔΔ αναφέρεται, ρητά πλέον, μεταξύ των οργάνων που ασκούν πειθαρχική εξουσία στους υπαλλήλους. Όμοιου δε περιεχομένου διάταξη περιλαμβάνει και το άρθρο 120 του Ν.3584/2007 (Κώδικας Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων).

Επιπλέον και στους δύο ανωτέρω νόμους, στις διατάξεις αντίστοιχα των άρθρων 107§1 περ. κγ και 111§1 περ. κστ ορίζεται ρητά ως πειθαρχικό παράπτωμα η άρνηση σύμπραξης, συνεργασίας και χορήγησης στοιχείων ή εγγράφων κατά τη διεξαγωγή έρευνας, επιθεώρησης ή ελέγχου από τον ΓΕΔΔ και τα ιδιαίτερα Σώματα και Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου.

Στον ΓΕΔΔ έχει επίσης ανατεθεί:

- Η εποπτεία της δράσης και η αξιολόγηση του έργου των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου.
- Ο έλεγχος των ετήσιων δηλώσεων οικονομικής κατάστασης (πόθεν έσχες) όλων των μελών των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου.
- Ο έλεγχος των ετήσιων δηλώσεων οικονομικής κατάστασης όλων των προϊσταμένων των Δημοσίων Οικονομικών Υπηρεσιών και των λοιπών ελεγκτικών υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών και των υπαλλήλων (ελεγκτών) που υπηρετούν σε αυτές, καθώς και των προϊσταμένων και των υπαλλήλων των πολεοδομικών γραφείων και υπηρεσιών των ΟΤΑ.
- Η υποβολή νομοθετικών και οργανωτικών προτάσεων για την πάταξη της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης στην ελληνική δημόσια διοίκηση.
- Η σύγκληση και η προεδρία του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου (άρθρο 8 ν. 3074/2002).
- Η εξέταση προσφυγών κατά αποφάσεων φορέων του δημόσιου τομέα με τις οποίες απορρίπτονται, στο σύνολό τους ή εν μέρει, αιτήσεις χορήγησης εγγράφων για περαιτέρω χρήση (άρθρο 5 του ν. 3448/2006).
- Ο έλεγχος της προσβασιμότητας Ατόμων Με Ειδικές Ανάγκες σε δημόσιες υπηρεσίες (εγκύκλιος Υπουργού Εσωτερικών αριθμ. ΔΙΑΔΠ/Π.ΑμεΑ/Φ.3/6/1537/20-1-2009).

Μία από τις τελευταίες αρμοδιότητες που εντάχθηκαν στο πεδίο του ΓΕΔΔ θεσπίστηκε στο άρθρο 9 του ν. 3904/2010, με το οποίο τροποποιήθηκε το άρθρο 43 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας. Στο τελευταίο εδάφιο της πρώτης παραγράφου του άρθρου αυτού ορίζεται ότι αν έχει προηγηθεί Ε.Δ.Ε. ή υπάρχει πόρισμα ή έκθεση ελέγχου του ΓΕΔΔ ή Σώματος ή Υπηρεσίας Επιθεώρησης και Ελέγχου των φορέων της παραγράφου 2 του άρθρου 1 του ν. 3074/2002 και προκύπτουν επαρκείς ενδείξεις για να κινηθεί η ποινική δίωξη, μπορεί να μην ενεργηθεί προκαταρκτική εξέταση.

Από τον Δεκέμβριο του 2011 άρχισαν οι γνωστές περιπέτειες του θεσμού του ΓΕΔΔ. Κατά την τελευταία συνεδρίαση του Υ.Σ. της Κυβέρνησης του Γ. Παπανδρέου αποφασίσθηκε η τοποθέτηση του Γ. Μουσιώνη ως ΓΕΔΔ, αλλά η απόφαση αυτή δεν υλοποιήθηκε λόγω αλλαγής της κυβέρνησης. Στη συνέχεια, με το νέο Πειθαρχικό Δίκαιο που θεσπίστηκε με τον ν. 4057/2012 περιορίστηκε δραστικά η δυνατότητα του ΓΕΔΔ να ασκεί ένσταση κατά όλων των πειθαρχικών αποφάσεων αλλά και προσφυγή κατά των τελεσίδικων πειθαρχικών αποφάσεων. Με τις διατάξεις αυτές παρείχετο στον ΓΕΔΔ η δυνατότητα ένστασης μόνο στις περιπτώσεις που είχε ασκήσει πειθαρχική δίωξη ο ίδιος.

Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του παραπάνω νόμου, δεν υφίσταται πλέον ουσιαστικά λόγος παροχής στο ΓΕΔΔ δυνατότητας ένστασης σε όλες τις περιπτώσεις, καθώς αφενός μεν στα Πειθαρχικά Συμβούλια θα μετέχουν εφεξής αντικειμενικοί κριτές (Πρόεδρος Δικαστής), και κατά συνέπεια εξασφαλίζεται ορθή και δίκαια κρίση, αφετέρου δε η δυνατότητα ένστασης παρέχεται στον Υπουργό και στα οικεία πειθαρχικά όργανα. Κατά του νόμου αυτού αντέτεινα τα εξής: Η αιτιολογία αυτή δεν παρίσταται πειστική, κατά την άποψή μας, για τους εξής λόγους:

- Η δυνατότητα ένστασης στον Υπουργό και στα οικεία πειθαρχικά όργανα παρείχετο σε κάθε περίπτωση και με το προηγούμενο πειθαρχικό δίκαιο.

- Η δυνατότητα ένστασης με το νέο πειθαρχικό δίκαιο παρέχεται, όπως παρείχετο άλλωστε και με το προηγούμενο πειθαρχικό δίκαιο εκτός, από τον Υπουργό, και στα οικεία πειθαρχικά όργανα (Δημάρχους, Περιφερειάρχες Προέδρους ΝΠΔΔ, κλπ), οι οποίοι όμως σε ελάχιστες περιπτώσεις έχουν κάνει χρήση ενώ την αποστέρηθηκε ο πλέον ειδικευμένος προς τούτο ΓΕΔΔ.

- Στο Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο δεν μετέχουν δικαστές, αλλά Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Πρέπει να σημειωθεί ότι ο ΓΕΔΔ είναι το μόνο όργανο της Διοίκησης στο οποίο εκοινοποιούνται υποχρεωτικά όλες οι εκδιδόμενες πειθαρχικές αποφάσεις όλων των μονομελών και συλλογικών οργάνων.

Κατά κοινή ομολογία, η συμμετοχή του ΓΕΔΔ στην πειθαρχική διαδικασία είναι αδιαμφισβήτητα ιδιαίτερος σημαντική, γεγονός που αποδεικνύεται από τον απολογισμό της δράσης του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου, από όπου προκύπτει σαφώς ότι αφενός η πλειονότητα των ενστάσεων εκ μέρους της διοίκησης έχει ασκηθεί από τον ΓΕΔΔ, και αφετέρου ότι οι περισσότερες ενστάσεις που υποβλήθηκαν από το ΓΕΔΔ έγιναν δεκτές.

Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι σε αρκετές περιπτώσεις ορισμένα μονομελή όργανα (Διοικητές Οργανισμών, Δήμαρχοι, Περιφερειάρχες κλπ) δεν παραπέμπουν σοβαρές υποθέσεις που επισύρουν ποινή μεγαλύτερη της αρμοδιότητάς τους στα οικεία Υπηρεσιακά Συμβούλια, αλλά επιλαμβάνονται τα ίδια, με αποτέλεσμα να επιβάλλονται αδικαιολόγητα ελαφρές ποινές. Δεδομένου ότι εφεξής μόνο τα όργανα αυτά θα έχουν δικαίωμα ένστασης, που προφανώς δε θα ασκούν, καταδεικνύεται



σαφέστατα το έλλειμμα που δημιουργείται εξαιτίας της μη δυνατότητας του ΓΕΔΔ να ασκεί πλέον ενστάσεις. Επίσης, με τη νέα ρύθμιση του άρθρου 142 του Υπαλληλικού Κώδικα (άρθρο δεύτερο του ν. 4057/2012) περιορίζεται κατά πολύ, ουσιαστικά δε ακυρώνεται, η δυνατότητα άσκησης προσφυγής από τον ΓΕΔΔ στα Διοικητικά Δικαστήρια κατά τελεσίδικων πειθαρχικών αποφάσεων, καθόσον δικαίωμα προσφυγής προβλέπεται πλέον μόνο κατά των αποφάσεων του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου με τις οποίες έχουν επιβληθεί οι πειθαρχικές ποινές της προσωρινής παύσης και του υποβιβασμού. Συρρικνώνεται, έτσι, δραστικά το πεδίο δράσης του ΓΕΔΔ στο συγκεκριμένο αντικείμενο, τόσο σε ό,τι αφορά στο πειθαρχικό όργανο κατά των αποφάσεων του οποίου μπορεί να στραφεί όσο και σε ό,τι αφορά το είδος των αποφάσεων αυτών. Πράγματι, με τη διάταξη αυτή ο ΓΕΔΔ δεν θα μπορεί να προσβάλλει οποιαδήποτε τελεσίδικη πειθαρχική απόφαση που εκδίδει οποιοδήποτε πειθαρχικό όργανο του ευρύτερου δημόσιου τομέα όπως ισχύει σήμερα, εφόσον η αρμοδιότητά του αυτή θα περιορισθεί μόνο στις αποφάσεις του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου. Αλλά ακόμη και οι αποφάσεις του τελευταίου δεν θα μπορούν να προσβληθούν παρά μόνο αν με αυτές επιβάλλονται οι ποινές της προσωρινής παύσης ή του υποβιβασμού, αποκλεισμένων έτσι των απαλλακτικών αποφάσεων ή των αποφάσεων με τις οποίες επιβάλλεται ελαφρύτερη ποινή.

Ακόμη όμως και στην περίπτωση που συντρέχουν οι ανωτέρω προϋποθέσεις, δηλαδή α) η προσβαλλόμενη απόφαση έχει εκδοθεί από το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο, β) με αυτήν αποφασίζεται η επιβολή ποινής προσωρινής παύσης ή υποβιβασμού και γ) κρίνεται από τον ΓΕΔΔ αναγκαία η επιβολή της οριστικής παύσης, το παραδεκτό της προσφυγής του ΓΕΔΔ και κυρίως το ουσία βάσιμό της υπονομεύονται έτι περαιτέρω από την ίδια διάταξη. Ειδικότερα, στη δεύτερη περίοδο της τρίτης παραγράφου του ίδιου ως άνω άρθρου ορίζεται ότι *το αίτημα* (δηλονότι της προσφυγής) *πρέπει να στηρίζεται σε συγκεκριμένα στοιχεία του πειθαρχικού φακέλου*. Όμως οι αποφάσεις που κοινοποιούνται στο Γραφείο του ΓΕΔΔ δεν συνοδεύονται για πρακτικούς λόγους από τον πειθαρχικό φάκελο, οι δε λόγοι της προσφυγής προκύπτουν κάθε φορά από το περιεχόμενο της ίδιας της απόφασης.

Επισημαίνεται ότι, από τότε που θεσμοθετήθηκε για τον ΓΕΔΔ η δυνατότητα άσκησης προσφυγής κατά τελεσίδικων πειθαρχικών αποφάσεων, το δικαίωμα αυτό ασκήθηκε με ιδιαίτερη προσοχή και περίσκεψη. Συγκεκριμένα από το 2008 μέχρι σήμερα έχουν ασκηθεί 46 προσφυγές, εκ των οποίων οι 35 ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, οι 10 ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών και μία ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Τριπόλεως.

Αξίζει να σημειωθεί επίσης ότι, σε αρκετές περιπτώσεις, ο ΓΕΔΔ εκτός από την κατ' ουσίαν εξέταση της υποθέσεως, προσβάλλει και την ερμηνεία και εφαρμογή του νόμου, με αποτέλεσμα να συνδράμει στη δημιουργία νομολογίας για τα κρινόμενα κάθε φορά ζητήματα.

Η αλλαγή αυτή της συνθέσεως των πειθαρχικών συμβουλίων προκάλεσε υπερβολικές δυσλειτουργίες στην απόδοση του πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων

υπαλλήλων, γιατί καθυστέρησε υπερβολικά τόσο η συγκρότηση των νέων πειθαρχικών συμβουλίων, λόγω του ότι, ενώ καταργήθηκαν τα παλαιά πειθαρχικά συμβούλια καθυστέρησε η συγκρότηση των νέων, και στη συνέχεια καθυστέρησε η υποβολή ερωτημάτων προς τα οικεία ανώτατα δικαστικά συμβούλια για την τοποθέτηση δικαστών σ' αυτά. Η όλη διαδικασία προεβλέπετο από τον ν. 4057/2012 να συντελεσθεί εντός τριμήνου, αλλά καθυστέρησε σε πολλές περιπτώσεις πλέον του έτους. Επιπλέον, είχαμε διάφορες δυσλειτουργίες, όπως την άρνηση ορισμένων δικαστών του Ελεγκτικού Συνεδρίου να μετάσχουν σ' αυτά. Ο ίδιος νόμος προέβλεπε ότι μέχρι λειτουργίας των νέων συμβουλίων λειτουργούσαν τα παλαιά υπό την παλαιά σύνθεση, αλλά στερούσε από τη δημοσίευσή του το δικαίωμα του ΓΕΔΔ να ασκεί ενστάσεις κατά των αποφάσεων των πρωτοβάθμιων πειθαρχικών οργάνων. Η αβλεψία αυτή του νόμου είχε ως αποτέλεσμα να εκδοθούν από τα παλαιά συμβούλια που λειτουργούσαν ακόμη πλείστες αποφάσεις που η ορθότητά τους δεν ήταν δυνατόν να ελεγχθεί δια της υποβολής ενστάσεως από τον ΓΕΔΔ, ενώ μερικοί μίλησαν για πλυντήριο αθωωτικών αποφάσεων.

Στο πρόσφατο παρελθόν επιχειρήθηκε –ανεπιτυχώς– η συγχώνευση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης με το Σώμα Ελεγκτών Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης. Η συγχώνευση (επί της ουσίας κατάργηση του ΓΕΔΔ) με το ΣΕΕΔΔ είναι αλυσιτελής δεδομένου ότι οποιαδήποτε αλλαγή στο καθεστώς λειτουργίας του ΓΕΔΔ αντιβαίνει στις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας για την ίδρυση ανεξάρτητης αρχής καταπολέμησης της διαφθοράς. Επιπλέον, ο χαρακτήρας του Γραφείου του ΓΕΔΔ ως ολιγάριθμου, ευέλικτου και συντονιστικού οργάνου εκτός ιεραρχίας δεν συνάδει με το ΣΕΕΔΔ, το οποίο υπάγεται στην ιεραρχική δομή και ελέγχεται, ενώ δεν διαθέτει εποπτικές και συντονιστικές αρμοδιότητες. Ορθώς λοιπόν εγκαταλείφθηκε οριστικά η προσπάθεια συγχώνευσης των δύο φορέων, καθώς θα παρόπλιζε τον ΓΕΔΔ, ο οποίος θα αδυνατούσε πλέον να ασκήσει ανεξάρτητα και ανέλεγκτα το έργο του.

Έχει διαπιστωθεί ένα σοβαρό έλλειμμα συντονισμού μεταξύ των διαφόρων σωμάτων ελέγχου και επιθεώρησης της Δημόσιας Διοίκησης. Ο ΓΕΔΔ αδυνατεί να ασκήσει αποτελεσματικά τις συντονιστικές του αρμοδιότητες, καθώς εντοπίζεται μία ιδιαίτερα αυξημένη πολυδιάσπαση των φορέων ελέγχου, με συχνές ασάφειες του θεσμικού πλαισίου και επακόλουθα αλληλεπικαλυπτόμενες αρμοδιότητες. Το πλαίσιο αυτό αυξάνει σημαντικά το ονομαζόμενο «βάρος της επιθεώρησης και ελέγχου», δηλαδή το κόστος και το χρόνο των επιθεωρήσεων με επιβάρυνση του Δημοσίου. Προτείνεται η επίλυση του ζητήματος αυτού θεσμικά με σαφή κατανομή αρμοδιοτήτων θεματικά ανά υπουργείο και συγχώνευση σωμάτων, ώστε να αντιστοιχεί ένα σώμα θεματικής αρμοδιότητας ανά υπουργείο στα πρότυπα των γαλλικών σωμάτων επιθεώρησης και ελέγχου. Η ανάγκη για διατομεακή προσέγγιση ορισμένων αντικειμένων ελέγχου θα εξακολουθήσει να καλύπτεται από τη δυνατότητα του ΓΕΔΔ να συστήνει μικτά κλιμάκια ελέγχου με ελεγκτές-επιθεωρητές από το Γραφείο ΓΕΔΔ

και άλλα σώματα ελέγχου, μια αρμοδιότητα που έχει ασκηθεί με μεγάλη επιτυχία και έχει οδηγήσει στην έκδοση πολύ σημαντικών πορισμάτων ελέγχου (για παράδειγμα το πόρισμα ελέγχου για τα έργα διάνοιξης σηράγγων της ΤΡΕΝΟΣΕ Α.Ε.).

Από την ίδρυση του θεσμού εκκρεμεί η έκδοση του προεδρικού διατάγματος σχετικά με τα κριτήρια αξιολόγησης του έργου των εποπτευομένων ελεγκτικών σωμάτων. Αν και στο Γραφείο ΓΕΔΔ κοινοποιούνται υποχρεωτικώς όλα τα πορίσματα και οι εκθέσεις ελέγχου των ελεγκτικών σωμάτων και ακολούθως δίδονται εντολές επανελέγχου σε περιπτώσεις ελλείψεων, εντούτοις δεν υπάρχει σαφές θεσμικό πλαίσιο αξιολόγησης με δείκτες και ορισμένα κριτήρια. Η έκδοση του σχετικού διατάγματος θα αποσαφήνιζε τον τρόπο αξιολόγησης και θα διευκόλυνε τον εντοπισμό των σωμάτων που παγίως εμφανίζουν αδυναμίες κατά την πραγματοποίηση επιθεωρήσεων. Η τυποποίηση της διαδικασίας του ελέγχου μόνο θετικά αποτελέσματα μπορεί να αποφέρει στην κατεύθυνση της ασφάλειας δικαίου και πάταξης της διαφθοράς στο Δημόσιο.

Στο σημείο αυτό θα ήθελα να επισημάνω τις πάγιες προτάσεις μου αναφορικά με το φλέγον θέμα της καταπολέμησης της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης. Η χώρα μας παρά την ανάληψη της διεθνούς δέσμευσης για την προστασία των πληροφοριοδοτών (whistle blowers) δεν έχει προχωρήσει στην υιοθέτηση των σχετικών μέτρων. Επιπλέον, δεν έχουν ψηφιστεί σημαντικά μέτρα, όπως το κώλυμα εντοπιότητας για υπαλλήλους/λειτουργούς του κράτους σε κρίσιμους κρατικούς τομείς (αστυνομία, δικαιοσύνη, πολεοδομία, λιμενικά σώματα), η καθιέρωση της εσωτερικής κινητικότητα στις θέσεις ευθύνης και η ενεργοποίησης της νομοθεσίας περί καταλογισμών.

Έχει ήδη διανυθεί αρκετός δρόμος στην κατεύθυνση μείωσης διοικητικών βαρών, απλούστευσης και ηλεκτρονικοποίησης διαδικασιών και ενίσχυσης της διαφάνειας. Αναλήφθηκαν και έχουν τεθεί σε εφαρμογή σημαντικές πρωτοβουλίες, με πιο προβεβλημένη τη «Διαύγεια» για την παρακολούθηση των δαπανών.

Σε συνεργασία του ΓΕΔΔ με άλλους φορείς καταπολέμησης της διαφθοράς της χώρας και με την Ομάδα Δράσης της ΕΕ για την Ελλάδα (Task Force Greece) κατάρτιστηκε ένας νέος οδικός χάρτης για την καταπολέμηση της διαφθοράς που αποτυπώνει τη διαφθορά στο Δημόσιο και προτείνει λύσεις. Βάσει του οδικού χάρτη συστάθηκε θέση Εθνικού Συντονιστή κατά της Διαφθοράς, στην οποία τοποθετήθηκε ήδη ο κ. Τέντες, με τον οποίον έχουμε συνεχή συνεργασία. Ο οδικός χάρτης στόχο έχει την συνολική αποτύπωση του φαινομένου της διαφθοράς και έχει ενσωματώσει πολλές από τις πάγιες προτάσεις του ΓΕΔΔ. Ενδεικτικά αναφέρω τη βελτίωση και την ενίσχυση του θεσμικού πλαισίου καταπολέμησης της διαφθοράς, τη βελτίωση του συντονισμού των φορέων καταπολέμησης της διαφθοράς, τη δημιουργία μιας συνολικής στρατηγικής κατά της διαφθοράς σε εθνικό επίπεδο, την καλλιέργεια μιας κουλτούρας ανεξάρτητου εσωτερικού ελέγχου στους φορείς του Δημοσίου, καθώς και την οικοδόμηση ενός συνεκτικού και αποτελεσματικού δικτύου κατά της διαφθοράς.

Πρέπει τέλος να επισημανθεί ότι το έργο του ΓΕΔΔ τα τελευταία χρόνια παρουσιάζει αυξανόμενη σημασία και λόγω της μεγάλης καθυστέρησης στην απονομή της δικαιοσύνης (διοικητικής και ποινικής) με αποτέλεσμα να είναι αναγκαία η επίλυση ζητημάτων μέσω της διοικητικής οδού και της ταχείας επιβολής πειθαρχικών ποινών για την αποκατάσταση της νομιμότητας και της εύρυθμης λειτουργίας εντός της Διοίκησης. Ο ΓΕΔΔ καλείται λοιπόν να διαδραματίσει στην παρούσα συγκυρία τον ρόλο του επόπτη της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης που παρεμβαίνει σε κρίσιμες περιπτώσεις ολιγωρίας/παρανομίας των διοικητικών μηχανισμών.



**Κωνσταντίνος Μπακογιάννης\***  
**ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ.**  
**ΤΑΥΤΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΚΑΙ ΕΝΔΕΙΞΕΙΣ**  
**ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΗ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΑ ΣΥΜΒΟΛΗΣ**  
**ΤΗΣ ΣΕ ΚΑΠΟΙΕΣ ΣΗΜΑΙΝΟΥΣΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ**

Ο Συνήγορος του Πολίτη, δεκαπέντε έτη μετά την έναρξη λειτουργίας του<sup>1</sup>, αποτελεί μια συνταγματικά κατοχυρωμένη ανεξάρτητη αρχή με ευρύτατο, και συνεχώς περαιτέρω διευρυνόμενο, πεδίο αρμοδιότητας, βάση του οποίου αποτελεί ο έλεγχος παράνομων ατομικών πράξεων, παραλείψεων και υλικών ενεργειών οργάνων της δημόσιας διοίκησης στο σύνολο σχεδόν της δραστηριότητάς της<sup>2</sup>. Ο έλεγχος αυτός ασκείται κατ' αρχήν σε συνέχεια αναφοράς φυσικών και νομικών προσώπων που πληρούν την προϋπόθεση του εννόμου συμφέροντος για την αμφισβήτηση της νομιμότητας των εν λόγω πράξεων, παραλείψεων και υλικών ενεργειών. Η στελέχωση του Συνηγόρου του Πολίτη με υψηλής στάθμης επιστημονικό προσωπικό και τα ποσοστά αποτελεσματικότητας σε ό,τι αφορά την παρέμβασή του αποτελούν επίσης στοιχεία αναγνωρισιμότητας του συγκεκριμένου θεσμού.

---

\* Διδάκτορας Νομικής Παν/μίου Aix – Marseille III, Δικηγόρος, Ειδικός Επιστήμονας στον Συνήγορο του Πολίτη

1 Ο Συνήγορος του Πολίτη ιδρύθηκε με τον ν.2477/1977. Η έναρξη λειτουργίας του σηματοδοτήθηκε από την ημερομηνία κατάθεσης (1.10.1998) της πρώτης αναφοράς που περιήλθε στην Αρχή. Κατά τη δεκαετία του 1990 εμφανίστηκε μια νεώτερη γενιά σημαντικών ανεξάρτητων αρχών (Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, Συνήγορος του Πολίτη) οι οποίες προστέθηκαν σε κάποιες ήδη συνειστιμένες, μεταξύ των οποίων οι περισσότερο γνωστές ήσαν τότε η Επιτροπή Προστασίας του Ανταγωνισμού και το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης.

2 Πρόκειται για έλεγχο ο οποίος τοποθετείται στο πλαίσιο της ευρύτερης αποστολής του Συνηγόρου του Πολίτη, η οποία, σύμφωνα με τον ν.3094/2003, συνίσταται στη «διαμεσολάβηση μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ν.Π.Ι.Δ., όπως αυτά ορίζονται στο άρθρο 3 παρ. 1 του παρόντος [νόμου], για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας», καθώς και στην «προάσπιση των δικαιωμάτων του παιδιού» (άρθρο 1 παρ. 1). Για εκτενέστερη μελέτη του θεσμού, βλ. ΒΑΣΙΛΗ ΤΖΕΜΟΥ, *Συνήγορος του Πολίτη. Αρμοδιότητες, Διοικητική Διαδικασία. Διαμεσολαβητική Δράση. Μεταρρυθμιστικές Προτάσεις. Νομοθεσία*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012.

Δεν πρόκειται προεχόντως για ελεγκτικό θεσμό, αλλά για θεσμό διαμεσολάβησης που, μέσω του χειρισμού ενός εντυπωσιακά υψηλού αριθμού αναφορών, επεξεργάζεται σε καθημερινή βάση τα στοιχεία ευελιξίας και προσαρμοστικότητας που εμφανίζονται ως απαραίτητα για την ευόδωση της διαμεσολαβητικής αποστολής του. Παράλληλα, φαίνεται ότι ο Συνήγορος του Πολίτη είναι σε θέση να συμβάλει καθοριστικά και σε κάποιες ακόμη αλλαγές με καίρια σημασία για τον διοικητικό πολιτισμό της χώρας μας.

#### A. Τα στοιχεία αναγνωρισιμότητας

*Η ιδιότητα ανεξάρτητης αρχής.* Ο Συνήγορος του Πολίτη, ως ανεξάρτητη αρχή, δεν υπόκειται σε ιεραρχικό έλεγχο προϊσταμένου υπουργού, όπως οι δημόσιες υπηρεσίες των κατά περίπτωση Υπουργείων. Ομοίως, ούτε και σε εποπτεία με αντικείμενο τον έλεγχο νομιμότητας της δράσης του από εποπτεύοντα υπουργό, όπως θα συνέβαινε αν επρόκειτο για ένα οποιοδήποτε δημόσιο νομικό πρόσωπο που αναπτύσσει δραστηριότητα στον τομέα ευθύνης του. Άλλωστε, στην περίπτωση των ανεξάρτητων αρχών δεν υφίσταται το στοιχείο της ιδιαίτερης νομικής προσωπικότητας, το οποίο προϋποθέτει η κατά τα ανωτέρω άσκηση εποπτείας<sup>3</sup>.

*Η συνταγματική κατοχύρωση.* Ο Συνήγορος του Πολίτη είναι μια από τις πέντε ανεξάρτητες αρχές οι οποίες, στο πλαίσιο της αναθεώρησης του 2001, κατοχυρώθηκαν συνταγματικά<sup>4</sup>. Αν και, σε αντίθεση με τις λοιπές συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, ο Συνήγορος του Πολίτη δεν προσδιορίζεται από το κείμενο του Συντάγματος μέσω αναφοράς στο πεδίο της αποστολής του, αλλά με τη συγκεκριμένη αυτή ονομασία του, δεν θα έπρεπε να θεωρηθεί ότι ο αναθεωρητικός νομοθέτης απέβλεψε σε αυτό. Με την αναφορά στην ονομασία η οποία εξακολουθεί να προσδιορίζει τη συγκεκριμένη ανεξάρτητη αρχή, κατοχυρώνονται προεχόντως τα βασικά γνωρίσματα με τα οποία αυτή είναι αναγνωρίσιμη έναντι των λοιπών ανεξάρτητων

3 Είναι γνωστό ότι οι ανεξάρτητες αρχές, τόσο στην Ελλάδα όσο και σε άλλες χώρες στις οποίες εμφανίστηκε ο θεσμός, τροφοδότησαν τον προβληματισμό ως προς τη δημοκρατική νομιμοποίησή τους. Κομβικό σημείο υπήρξε ακριβώς αυτή η έλλειψη σχέσης ιεραρχίας ή εποπτείας με την κυβέρνηση, και κατ'επέκταση με το νομοθετικό σώμα που νομιμοποιεί δημοκρατικά την κυβέρνηση, μέσω της παροχής ψήφου εμπιστοσύνης. Το ζήτημα, σε ό,τι αφορά τη χώρα μας, απαντήθηκε από το Συμβούλιο της Επικρατείας ήδη από το 1990 (ΣτΕ 930/1990, Ολομ.). Ενδιαφέρον παρουσιάζει εν προκειμένω η ιδιαίτερα επιφυλακτική, αν και θετική, στάση του εισηγητή Συμβούλου Επικρατείας Γ. Κουβελάκη. Για το κείμενο της εν λόγω εισήγησης καθώς και για το σχετικό σχόλιο του Ν. Αλιβιζάτου, βλ. ΤοΣ 1990, σελ. 57 επ.

4 Πρόκειται για την Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών, την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης και τον Συνήγορο του Πολίτη (άρθρα 9 Α, 15 παρ.2, 19 παρ.2, 103 παρ.7 και 9 του Συντάγματος).

αρχών, δηλαδή η λειτουργία της διαμεσολάβησης, στην οποία θα επανέλθουμε στη συνέχεια, το εύρος αρμοδιότητας, που με την επιφύλαξη κάποιων ειδικών εξαιρέσεων καλύπτει τη δημόσια διοίκηση σε όλο το φάσμα της δραστηριότητά της και ενδεχομένως ο μονοπρόσωπος χαρακτήρας της Αρχής, δεδομένου ότι, μεταξύ τουλάχιστον των συνταγματικά κατοχυρωμένων ανεξάρτητων αρχών, είναι η μόνη που δεν διοικείται από συλλογικό όργανο. Τα παραπάνω στοιχεία δεν μπορούν να καταργηθούν με νεώτερη νομοθετική παρέμβαση αλλά ούτε και να υπονομευθούν στην πράξη. Ο Συνήγορος του Πολίτη πρέπει, δηλαδή, να διαθέτει ανά πάσα στιγμή τη στελέχωση, τους πόρους και την υλικοτεχνική υποδομή που θα επιτρέπουν σε αυτόν να ανταποκρίνεται σε μια ευρεία αποστολή διαμεσολάβησης η οποία, με την επιφύλαξη κάποιων συγκεκριμένων εξαιρέσεων, καλύπτει τη δραστηριότητα των φορέων της δημόσιας διοίκησης σε όλο της το εύρος.

*Η διαρκώς διευρυνόμενη αρμοδιότητα.* Ήδη με τον ν. 3094/2003, που, μετά τον ιδρυτικό ν. 2477/1997, διέπει σήμερα την οργάνωση και λειτουργία του Συνηγόρου του Πολίτη και οριοθετεί το πεδίο αρμοδιότητάς του, η αρχική αρμοδιότητα επί παράνομων πράξεων, παραλείψεων και υλικών ενεργειών οργάνων της δημόσιας διοίκησης είχε διευρυνθεί με την ίδρυση και ενσωμάτωση στην Αρχή του θεσμού του Συνηγόρου του Παιδιού, ο οποίος παρεμβαίνει όχι μόνο έναντι δημοσίων φορέων αλλά και έναντι ιδιωτών των οποίων οι συμπεριφορές πλήττουν ή θέτουν σε διακινδύνευση τα δικαιώματα του παιδιού. Επόμενα βήματα διεύρυνσης της αρμοδιότητας του Συνηγόρου του Πολίτη υπήρξαν ο ν. 3293/2004 (ένταξη στον Συνήγορο του Πολίτη του θεσμού του Συνηγόρου της Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης), ο ν. 3304/2005 (καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού και προώθηση της ίσης μεταχείρισης στις δημόσιες υπηρεσίες) ο ν. 3488/2006 (παρακολούθηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών όσον αφορά την πρόσβαση στην απασχόληση, στην επαγγελματική εκπαίδευση και ανέλιξη, στους όρους και τις συνθήκες εργασίας), ο ν. 3769/2009 (παρακολούθηση και προώθηση της εφαρμογής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών όσον αφορά την πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες στον δημόσιο τομέα), ο ν. 3722/2009 (άρθρο 20 παρ. 2 περί πρόσβασης του Συνηγόρου του Πολίτη στα καταστήματα κράτησης, ως προσθήκη στην παράγραφο 7 του Σωφρονιστικού Κώδικα), ο ν. 3896/2010 (άρθρο 25 περί του ελέγχου και της προώθησης από τον Συνήγορο του Πολίτη της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα απασχόλησης και εργασίας και της αρχής των ίσων ευκαιριών για άνδρες και γυναίκες σε εργασιακά θέματα, όπου και πρόβλεψη για την, κατ' εξαίρεση σε σχέση προς τα γενικώς ισχύοντα περί αρμοδιότητας επί εκκρεμοδικίας, σχετική παρέμβαση της Αρχής μέχρι τη διεξαγωγή της πρώτης συζήτησης στο ακροατήριο ή μέχρι την άσκηση ποινικής δίωξης ή έως ότου το αρμόδιο δικαστήριο ή η αρμόδια αρχή αποφανθεί επί αιτήσεως παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας), ο ν. 4097/2012 περί εναρμόνισης της ελληνικής



νομοθεσίας με την από 7.7.2010 Οδηγία 2010/41/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (άρθρο 8 περί ορισμού του Συνηγόρου του Πολίτη ως φορέα παρακολούθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης αυτοαπασχολούμενων ανδρών και γυναικών), ο ν. 3839/2010 (άρθρο 157 περί συμμετοχής Βοηθού Συνηγόρου του Πολίτη στο Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων), ο ν. 3907/2011 (άρθρο 23 παρ. 7 περί λειτουργίας, με μέριμνα του Συνηγόρου του Πολίτη και σε συνεργασία με διεθνείς οργανισμούς και ΜΚΟ, συστήματος εξωτερικού ελέγχου στις διαδικασίες απομάκρυνσης υπηκόων τρίτων χωρών καθώς και για τη διατύπωση πρότασης στο πλαίσιο της διαδικασίας έκδοσης ΚΥΑ με αντικείμενο τη ρύθμιση της οργάνωσης και λειτουργίας του εν λόγω συστήματος ελέγχου), ο ν. 4048/2012 (συνεργασία των Γραφείων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας των Υπουργείων με τον Συνήγορο του Πολίτη για τη βελτίωση της ποιότητας ανάλυσης των συνεπειών που μπορεί να έχουν κανονιστικές ρυθμίσεις), ο ν. 4152/2013 (συμμετοχή του Συνηγόρου του Πολίτη στη Συντονιστική Επιτροπή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς), και ο ν. 4228/2014, με τον οποίο κυρώθηκε το Προαιρετικό Πρωτόκολλο στη Σύμβαση κατά των Βασανιστηρίων και άλλων Μορφών Σκληρής, Απάνθρωπης ή Ταπεινωτικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας (άρθρο 2 περί ανάθεσης στον Συνήγορο του Πολίτη της αρμοδιότητας του Εθνικού Μηχανισμού Πρόληψης κατά των Βασανιστηρίων, με τη διενέργεια, μεταξύ άλλων, επισκέψεων σε χώρους στέρησης της ελευθερίας, και ιδίως σε φυλακές, αστυνομικά τμήματα και κέντρα κράτησης για την πρόληψη και τον έλεγχο πιθανών προσβολών της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και τη βελτίωση των συνθηκών κράτησης).

*Υψηλός αριθμός υποβαλλομένων αναφορών, σχετικά μικρός αριθμός βάσιμων αιτημάτων αλλά και ικανοποιητικό ποσοστό επίλυσής τους.* Κατά τη διάρκεια του παρελθόντος ημερολογιακού έτους (2013) στον Συνήγορο του Πολίτη υποβλήθηκαν 14.738 αναφορές πολιτών.<sup>5</sup> Ο αριθμός αυτός είναι σημαντικά αυξημένος έναντι των 11.702 αναφορών του προηγούμενου έτους και υπερδιπλάσιος των 7.284 αναφορών οι οποίες υποβλήθηκαν το 1999, που είναι το πρώτο πλήρες ημερολογιακό έτος λειτουργίας της Αρχής. Με τον τρόπο αυτό, η προγενέστερη μείωση του 2011 (10.706 αναφορές έναντι 13.179 αναφορών του 2010) φαίνεται να είχε παροδικό χαρακτήρα. Σε ό,τι αφορά ωστόσο τις 14.738 αναφορές του 2013, περισσότερες από 4 στις 10 (41,36%) κινήθηκαν εκτός του πεδίου αρμοδιότητας της Αρχής, ενώ σχεδόν στις μισές (46,02%) από τις κινούμενες εντός αρμοδιότητας δεν διαγνώσθηκε πρόβλημα κακοδιοίκησης που θα επέτρεπε την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη. Με βάση τα προηγούμενα στοιχεία επομένως, μόνο 4.656 αναφορές, μεταξύ των υπερ-

---

5 Παρά το γεγονός ότι η εισήγηση στην οποία αναφέρεται το παρόν κείμενο παρουσιάστηκε ένα μήνα πριν από την εκπνοή του έτους 2013, θεωρήσαμε ανεκτό να ληφθούν εδώ υπόψη στατιστικά στοιχεία για όλη τη διάρκεια του συγκεκριμένου έτους, όπως αυτά έχουν καταγραφεί στην αντίστοιχη Ετήσια Έκθεση της Αρχής.

τριπλάσιων σε αριθμό που υποβλήθηκαν κατά τη διάρκεια του συγκεκριμένου ημερολογιακού έτους, ή διαφορετικά μόνο το 31,58% από αυτές, περιείχαν βάσιμο αίτημα περικλειόμενο στις αρμοδιότητες του Συνηγόρου του Πολίτη. Στις περιπτώσεις όμως αυτές η διαμεσολάβηση της Αρχής ήταν επιτυχής σε ποσοστό 81,44%. Το ποσοστό είναι ιδιαίτερα ικανοποιητικό αν ληφθεί υπόψη ότι ο Συνήγορος του Πολίτη εξαντλείται σε διαμεσολαβητική και μόνο λειτουργία, δεν εκδίδει δηλαδή εκτελεστές πράξεις που δεσμεύουν την κατά περίπτωση εμπλεκόμενη δημόσια υπηρεσία να τις εφαρμόσει. Άλλωστε, και σε απόλυτους αριθμούς μιλώντας, είναι σημαντικό το γεγονός ότι περί τα 3.700 βάσιμα αιτήματα πολιτών, τα οποία μέχρι τότε προσέκρουαν στις αντίθετες απόψεις της διοίκησης, επιλύθηκαν εντός ενός συγκεκριμένου ημερολογιακού έτους χάρη στην απλά διαμεσολαβητικού χαρακτήρα παρέμβαση μιας ανεξάρτητης αρχής.

*Υψηλή στάθμη και διεπιστημονικός χαρακτήρας στελέχωσης.* Ο χειρισμός του μεγάλου αριθμού αναφορών στον οποίο αναφερθήκαμε απαιτεί και την εμπλοκή σε αυτόν ενός ικανού αριθμού ειδικών επιστημόνων. Με βάση τα δεδομένα της Ετήσιας Έκθεσης της Αρχής για το 2013, στο δυναμικό του Συνηγόρου του Πολίτη εμφανίζονται 136 ειδικοί επιστήμονες, συνυπολογιζομένων και εκείνων (12 άτομα) που απουσιάζουν με αποσπάσεις σε άλλες υπηρεσίες ή με μακροχρόνιες άδειες. Από τους εν λόγω ειδικούς επιστήμονες 41 είναι κάτοχοι διδακτορικού τίτλου και 74 κάτοχοι μεταπτυχιακών τίτλων. Σε ποσοστό περίπου 30% μεταπτυχιακούς τίτλους σπουδών διαθέτει και το διοικητικό προσωπικό της Αρχής. Ενδιαφέρον στοιχείο αποτελεί και ο διεπιστημονικός χαρακτήρας στελέχωσης του Συνηγόρου του Πολίτη. Παρά το γεγονός ότι ασκείται έλεγχος νομιμότητας, ο αριθμός των ειδικών επιστημόνων με νομικές σπουδές δεν υπερβαίνει κατά πολύ το 50% του συνόλου τους. Ένας σημαντικός αριθμός πολιτικών επιστημόνων, οικονομολόγων, κοινωνιολόγων, αρχαιολόγων και άλλων συναφών με το αντικείμενο της Αρχής ειδικοτήτων επιχειρούν να συμβάλουν στην κατά το δυνατόν πληρέστερη γνώση του πεδίου στο οποίο εκτείνεται κατά περίπτωση ο έλεγχος νομιμότητας που ασκεί ο Συνήγορος του Πολίτη στο πλαίσιο του διαμεσολαβητικού έργου του αλλά και σε μια ευρύτερη θεώρηση του έργου της διαμεσολάβησης συνολικά.

## B. Η απουσία γενικευμένου ελεγκτικού ρόλου

Αντίθετα προς ότι ίσως γενικά πιστεύεται, ο Συνήγορος του Πολίτη δεν διεκπεραιώνει ένα ευρύ κατά το αντικείμενό του ελεγκτικό έργο που, με αφετηρία μια συγκεκριμένη υπόθεση, θα μπορούσε να καταλαμβάνει όλα τα κακώς κείμενα μιας δημόσιας υπηρεσίας ή μιας γενικότερης αρμοδιότητας του κράτους. Με την επιφύλαξη αρμοδιοτήτων οι οποίες κατά βάση κινούνται σε συγκεκριμένους τομείς προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και που σταδιακά ανέλαβε η Αρχή με νομοθετικές παρεμβάσεις της τελευταίας δεκαετίας στις οποίες μόλις αναφερθήκαμε, ο Συνήγορος του Πολίτη σχεδόν πάντοτε εξαντλεί τη διαμεσολάβησή του στην προσπάθεια

χειρισμού και επίλυσης των εξατομικευμένων υποθέσεων που περιάγουν σε γνώση του οι εκάστοτε αναφερόμενοι πολίτες. Σε συνέχεια αυτού του χειρισμού μπορεί βεβαίως να υπάρξουν νομοθετικές προτάσεις, όπως και προτάσεις για την καλύτερη οργάνωση και λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, οι οποίες συνήθως διατυπώνονται στο πλαίσιο της Ετήσιας Έκθεσης που υποβάλλεται στον πρόεδρο της Βουλής ή στο πλαίσιο ειδικών θεματικών εκθέσεων που υποβάλλονται στον πρωθυπουργό και στον πρόεδρο της Βουλής και κοινοποιούνται στον κατά περίπτωση αρμόδιο υπουργό (άρθρο 3 παρ. 5 εδ. β' -δ' του ν. 3094/2003). Πρόκειται, ωστόσο, για προτάσεις προσανατολισμένες στον στόχο της βελτίωσης των πραγμάτων, και όχι της αναζήτησης και κατάγνωσης ευθυνών γι ένα σύνολο καταγγελλομένων πράξεων και παραλείψεων.

Ο νόμος επιτρέπει παράλληλα την αυτεπάγγελτη παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη (άρθρο 4 παρ. 2 του ν. 3094/2003), ωστόσο η χρήση της σχετικής δυνατότητας γίνεται με ιδιαίτερη φειδώ. Σύμφωνα με την Ετήσια Έκθεση του 2013 υπήρξε μία και μόνη αυτεπάγγελτη έρευνα σε όλη τη διάρκεια του έτους, εκείνη με αντικείμενο «την προαγωγή αλλοδαπών φοιτητών που φοιτούν με ελλιπή δικαιολογητικά εγγραφής», που διεξήχθη δυνάμει της υπ' αριθ. 1000.2/20229/2013 απόφασης της Συνηγόρου του Πολίτη.

Ομοίως, με εξαίρεση την ειδική περίπτωση της διαβίβασης σε εισαγγελικές αρχές εννέα υποθέσεων παραβίασης δικαιωμάτων ανηλίκων, διαβίβαση έκθεσης σε εισαγγελική αρχή για την αναζήτηση ποινικών ευθυνών ως συνέπεια αποχρωσών ενδείξεων για την τέλεση αξιόποινης πράξης, κατ' εφαρμογή της σχετικής διάταξης του ν. 3094/2003 (άρθρο 4 παρ. 11), έγινε σε μία και μόνη περίπτωση και αφορούσε πιθανές ποινικές ευθύνες δημοτικών υπαλλήλων για θέματα ηχορρύπανσης, αυθαίρετων κατασκευών και κατάληψης πεζοδρομίων και λοιπών κοινόχρηστων χώρων στην ακτή Δηλαβέρη του Πειραιά. Αντιστοίχως, σύμφωνα με την Ετήσια Έκθεση του 2012, πέραν των δώδεκα υποθέσεων παραβίασης δικαιωμάτων ανηλίκων που διαβιβάστηκαν σε εισαγγελικές αρχές, η χρήση της σχετικής διάταξης για τις λοιπές υποθέσεις της Αρχής έγινε επίσης μία και μόνη φορά.

Αντίθετα, ευρύτερη υπήρξε η χρήση (δέκα περιπτώσεις) των διατάξεων του ίδιου νόμου (άρθρο 4 παρ. 10 εδ. β' -δ') περί διαβίβασης έκθεσης του Συνηγόρου του Πολίτη στον πειθαρχικώς αρμόδιο επί των κατά περίπτωση δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων ή μελών διοίκησης που παραβιάζουν τον νόμο. Πρέπει ωστόσο να σημειωθεί ότι στις περισσότερες από τις περιπτώσεις αυτές η παράβαση του νόμου αφορούσε ειδικά την τέλεση του ιδιώνυμου πειθαρχικού παραπτώματος της άρνησης συνεργασίας με τον ίδιο τον Συνήγορο του Πολίτη, στο οποίο αναφέρεται το πρώτο εδάφιο της εν λόγω παρ. 10 προβλέποντας ότι «*άρνηση λειτουργού ή υπαλλήλου ή μέλους διοίκησης να συνεργασθεί με τον Συνήγορο του Πολίτη, κατά τη διεξαγωγή της έρευνας, συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα παράβασης καθήκοντος, για δε τα μέλη της διοίκησης λόγο αντικατάστασής τους*».

Τη δική της έμμεση επιρροή σε αυτήν την ιδιαίτερα οικονομημένη χρήση των όποιων θεσμικών μέσων διεύρυνσης του πεδίου της κάθε εξατομικευμένης υπόθεσης έχει κατά τη γνώμη μου και η αναρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη τόσο στις περιπτώσεις που η αμφισβητούμενη νομιμότητα πράξη ή παράλειψη έχει δημιουργήσει δικαιώματα και συμφέροντα τρίτων προσώπων όσο και στο ιδιαίτερα ευρύ πεδίο της υπηρεσιακής κατάστασης του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών (άρθρο 4 παρ. 3 και άρθρο 2 παρ. 2 εδ. β' του ν. 3094/2003).

Γ. Η συμβολή στη διαρκή επεξεργασία των στοιχείων ευελιξίας που προϋποθέτει η άσκηση του έργου της «διαμεσολάβησης»

Όπως προαναφέρθηκε, η διαμεσολάβηση, «με κάθε πρόσφορο μέσον για την επίλυση του προβλήματος του πολίτη», κατά τα οριζόμενα στη σχετική διάταξη του ν. 3094/2003 (άρθρο 4 παρ. 6), αποτελεί βασικό –και κατά τη γνώμη μου συνταγματικά κατοχυρωμένο– στοιχείο αναγνωρισιμότητας του Συνηγόρου του Πολίτη.

Η διαμεσολάβηση αυτή προϋποθέτει αρμοδιότητα της Αρχής, και γενικότερα συνδρομή των προϋποθέσεων του παραδεκτού της υποβαλλόμενης αναφοράς, και στη συνέχεια διάγνωση της βασιμότητας, εν όλω ή εν μέρει, του αιτήματός της με κριτήριο την κατά περίπτωση εφαρμοστέα νομοθεσία. Έχει σημασία το γεγονός ότι μεταξύ των προϋποθέσεων του παραδεκτού της αναφοράς είναι η προηγούμενη διατύπωση σχετικού αιτήματος προς την εμπλεκόμενη δημόσια υπηρεσία και η ρητή ή σιωπηρή απόρριψή του από αυτήν, στο πλαίσιο μιας αντίληψης κατά την οποία η διαμεσολάβηση της Αρχής έρχεται σε δεύτερο στάδιο, ως συνέχεια και συνέπεια μιας διαπιστωμένης αδυναμίας συνεννόησης της δημόσιας υπηρεσίας και του πολίτη σε συγκεκριμένη υπόθεσή του, με την έννοια είτε ότι η δημόσια υπηρεσία δεν ικανοποιεί το αίτημα του πολίτη είτε ότι ο τελευταίος αμφισβητεί τη νομιμότητα μιας δυσμενούς για τον ίδιον απόφασής της. Μάλιστα, παρά το γεγονός ότι αυτό δεν προβλέπεται ρητά, η κατά τα ανωτέρω προηγούμενη απεύθυνση του πολίτη προς την κατά περίπτωση εμπλεκόμενη δημόσια υπηρεσία πρέπει να έχει περιβληθεί τον έγγραφο τύπο (γραπτό αίτημα), ώστε να μην τίθεται εν αμφιβόλω η στοιχειοθέτησή της.

Από την πλευρά της, η δημόσια υπηρεσία προς την οποία απευθύνεται η κατά τον ν. 3094/2003 διαμεσολάβηση δεν οφείλει να ανταποκριθεί στις υποδείξεις του Συνηγόρου του Πολίτη, όπως θα συνέβαινε αν επρόκειτο για την εκτέλεση δικαστικής απόφασης. Οφείλει, ωστόσο, αν επιλέξει να εμμείνει στην αρχική θέση της, να εκθέσει αιτιολογημένα τις απόψεις της, έστω και με συνοπτικό τρόπο (άρθρο 4 παρ. 6 του ν. 3094/2003). Σε περίπτωση που η βραχύτητα και ο γενικόλογος ή ταυτολογικός χαρακτήρας των εγγράφων της διοίκησης δεν επιτρέπουν τη στοιχειοθέτηση αιτιολογίας, ο Συνήγορος του Πολίτη οφείλει να θεωρήσει ότι η διοίκηση δεν έχει ανταποκριθεί στην κατά τα ανωτέρω υποχρέωσή της.

Η άσκηση του έργου της διαμεσολάβησης προϋποθέτει την κατάκτηση μιας ευελιξίας η οποία, με γνώμονα τη διασφάλιση του βέλτιστου δυνατού αποτελέσματος,

μπορεί να εκτυλίσσεται σε περισσότερα του ενός επίπεδα ανάλογα με το αν αυτή αφορά: i) *το επιλεγόμενο μέσον διαμεσολάβησης* (τηλεφωνική επικοινωνία με τη δημόσια υπηρεσία, επίσκεψη στα γραφεία της, άλλες άτυπες πρωτοβουλίες αυτοψία, απλό έγγραφο, πόρισμα, ειδική έκθεση) με βάση τον επείγοντα χαρακτήρα, τη δυσκολία, το γενικότερο ενδιαφέρον ή την όποια ιδιαιτερότητα της υπόθεσης, ii) *τον κύκλο των αποδεκτών της διαμεσολάβησης*, αν δηλαδή αποδέκτες θα είναι μόνον οι αρμόδιοι υπηρεσιακοί παράγοντες ή και οι προϊστάμενοί τους, η κατά περίπτωση πολιτική ηγεσία, και σε ποίο ακριβώς επίπεδο και η τυχόν εποπτεύουσα αρχή, iii) *τα συχνά περισσότερα στάδια διαμεσολάβησης*, με τη χρήση της δυνατότητας επανόδου στο θέμα, iv) *οι δυνατότητες κλιμάκωσης της πίεσης με περισσότερους του ενός τρόπους*, όπως η σταδιακή διεύρυνση του κύκλου των αποδεκτών, ο ορισμός προθεσμιών προς ενέργεια και η χρήση της δυνατότητας δημοσιοποίησης της άρνησης αποδοχής των προτάσεων του Συνηγόρου του Πολίτη κατά τα προβλεπόμενα στις σχετικές διατάξεις του άρθρου 4 παρ. 6 του ν. 3094/2003, v) *η προώθηση ενδιάμεσων λύσεων*, στο πλαίσιο μιας ευελιξίας άγνωστης στην κλασική σύλληψη του ελέγχου νομιμότητας την οποία εκπροσωπούν οι ακυρωτικές αποφάσεις δικαστηρίων ή οργάνων της διοίκησης με εποπτική αρμοδιότητα.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, στα δεκαπέντε και πλέον έτη λειτουργίας του, εργάστηκε συστηματικά και συνέβαλε αποφασιστικά στη διαμόρφωση αυτής της πολυεπίπεδης ευελιξίας, σκοπός της οποίας είναι η κάμψη, σε όσο το δυνατόν περισσότερες περιπτώσεις, των εμμονών σε ανεπιεικείς ερμηνείες και παρωχημένες πρακτικές που ταλαιπωρούν χωρίς λόγο τον πολίτη. Κάθε αναφορά με βάσιμο αίτημα οφείλει, ως αφετηρία διαμεσολάβησης, να αποτελεί για τον Συνήγορο του Πολίτη και μια νέα πρόκληση για την αναζήτηση όχι μόνο του *πειστικότερου λόγου* που θα τεκμηριώνει καλύτερα τις θέσεις του, αλλά και *πειστικότερων μέσων και πολιτικών διαμεσολάβησης* που θα οδηγήσουν ευκολότερα στην αποδοχή τους. Η αναζήτηση πειθούς και μέσων αποτελεσματικής πίεσης αποτελεί όρο επιβίωσης για το διαμεσολαβητικό έργο της Αρχής, τα δε υψηλά ποσοστά επίλυσης βάσιμων αιτημάτων, στα οποία προηγουμένως αναφερθήκαμε, φαίνεται να ευνοούν τη συναγωγή πραγματικά αισιόδοξων συμπερασμάτων.

Δ. Η συμβολή σε προφανή, αν και μη αυτονόητα, “*minima*”. Η διασφάλιση απάντησης στον αναφερόμενο πολίτη

Αδιαμφισβήτητο γεγονός, παρά την απουσία σχετικής αποτύπωσης στα στατιστικά στοιχεία των Ετήσιων Εκθέσεων της Αρχής, αποτελεί και ο μεγάλος αριθμός των ποικίλης θεματικής αναφορών οι οποίες εστιάζουν στην έλλειψη της οφειλόμενης κατά τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (άρθρο 4 του ν. 2690/1999) απάντησης των κατά περίπτωση δημοσίων υπηρεσιών στον πολίτη που έχει απευθυνθεί σε αυτές. Οι χειριστές των αναφορών, στις μεταξύ τους καθημερινές συζητήσεις, συχνά επισημαίνουν το όλως εύλογο ενδιαφέρον των αναφερόμενων πολιτών για την

ύπαρξη απάντησης, έστω και αρνητικής, από την υπηρεσία στην οποία έχουν απευθύνει το αίτημά τους. Δεν πρόκειται για κάποια τυπολατρική θεώρηση, αλλά για την ανάγκη διασφάλισης ενός ελάχιστου σεβασμού στο πρόσωπο του πολίτη.

Ο μεγάλος αριθμός των σχετικών αιτημάτων που απευθύνονται στον Συνήγορο του Πολίτη, σε συνδυασμό με τη διασφάλιση της ζητούμενης απάντησης σε συνέχεια της διαμεσολαβητικής παρέμβασής του, επιτρέπουν το συμπέρασμα ότι η συμβολή της Αρχής στο συγκεκριμένο, καθοριστικό για τον διοικητικό και πολιτικό πολιτισμό μας, κεφάλαιο θα πρέπει να τεκμαίρεται ως καθοριστική.

Πρόσθετο στοιχείο που πρέπει να ληφθεί σχετικά υπόψη είναι το γεγονός ότι, ήδη από τους πρώτους μήνες λειτουργίας της Αρχής, ο Συνήγορος του Πολίτη διαμεσολαβεί για τη χορήγηση της οφειλόμενης στον πολίτη απάντησης, αυτονομώντας το σχετικό αίτημα, ακόμη και στις περιπτώσεις εκείνες που αυτό διατυπώνεται στο πλαίσιο υποθέσεων οι οποίες κατά το κύριο μέρος τους δεν εμπίπτουν στο πεδίο αρμοδιότητας της Αρχής. Με τον τρόπο αυτό, το τυχόν αίτημα περί παροχής απάντησης, όπως άλλωστε και το συγγενές αίτημα για την πρόσβαση του πολίτη σε στοιχεία, αυτονομείται από το κύριο αντικείμενο υποθέσεων υπηρεσιακής κατάστασης του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών, οι οποίες δεν εμπίπτουν ως τέτοιες στο πεδίο αρμοδιότητας της Αρχής.

#### E. Η εξοκείωση του πολίτη με τη λογική δημοσίου συμφέροντος που ενδέχεται να υπηρετούν βλαπτικές για τα συμφέροντά του ρυθμίσεις

Παρά τις εσφαλμένες εντυπώσεις περί άκριτης συνηγορίας και ολοκληρωτικής ταύτισης που μπορεί να δημιουργεί η ονομασία της Αρχής, η εκ μέρους της άσκηση του κατά τον ν. 3094/2003 διαμεσολαβητικού έργου προϋποθέτει, όπως ήδη αναφέρθηκε, παράβαση της κείμενης νομοθεσίας. Οι κατά περίπτωση νομοθετικές ρυθμίσεις είναι αυτονοήτως δεσμευτικές για τον Συνήγορο του Πολίτη, ακόμη και όταν εμφανίζονται ως εξ αρχής ανεπαρκείς και αναντίστοιχες προς τον σκοπό που οφείλουν να υπηρετούν, όπως και όταν έχουν σταδιακά ξεπεραστεί από τον χρόνο. Τόσο στις άτυπες επαφές με τον πολίτη όσο και με το κείμενο των εγγράφων της Αρχής που τού απευθύνονται, αναλαμβάνεται συχνά από τους χειριστές των αναφορών η εργώδης προσπάθεια εξήγησης της λειτουργίας των δικαιοκρατικών αυτών ορίων, που όλοι γνωρίζουμε ότι δεν είναι δυστυχώς για τον καθένα προφανή. Αντίστοιχο έργο συνεπάγεται, ειδικότερα, και η εξήγηση της δέσμευσης του απόλυτου σεβασμού των νομοθετημένων ορίων εντός των οποίων οφείλει να ασκείται κάθε φορά η διαμεσολαβητική λειτουργία της Αρχής, όπως και εκείνων τα οποία οριοθετούν γενικά την καθ' ύλην αρμοδιότητά της.

Ακόμη δυσχερέστερη είναι η προσπάθεια εξήγησης των λογικών δημοσίου συμφέροντος με τις οποίες μπορεί να προσεγγίζονται από τη διοίκηση οι κατά περίπτωση εφαρμοστέες διατάξεις, όταν αυτές προσκρούουν σε μια καθ' αρχήν πειστική, ή τουλάχιστον συζητήσιμη, αντίθετη ερμηνεία την οποία ο αναφερόμενος πολίτης

επιθυμεί να επιβάλει ως έρεισμα των εν κινδύνω συμφερόντων που, με θεμιτό τρόπο, υπερασπίζεται. Αυτό θα μπορούσε να γίνει σαφέστερο με τη σύντομη, εντελώς ενδεικτικού χαρακτήρα, μνεία δύο συγκεκριμένων περιπτώσεων από υποθέσεις που είχα την ευκαιρία να χειριστώ προσωπικά.

Πρόκειται, πρώτον, για την υπ' αριθ. 169878/2013 υπόθεση, μέσω της οποίας ο αναφερόμενος μεταπτυχιακός φοιτητής του Ελεύθερου Ανοικτού Πανεπιστημίου διεκδίκησε την απαλλαγή του από τη διδασκαλία, όπως και από τα δίδακτρα, Θεματικής Ενότητας που είχε διδαχθεί ως μεταπτυχιακός φοιτητής του Ανοικτού Πανεπιστημίου Κύπρου. Το αίτημα, που φαίνεται να είναι λογικό, προσκρούει σε ρητή διάταξη του ιδρυτικού του ΕΑΠ ν. 2552/1997 (άρθρο 5 παρ. 11) με την οποία το εν λόγω δικαίωμα περιορίζεται στους προπτυχιακούς φοιτητές του. Ο Συνήγορος του Πολίτη θεώρησε, ωστόσο, σκόπιμο να μην περιοριστεί στη μνεία της εν λόγω αντίθετης ρύθμισης, αλλά να επιχειρήσει να εξοικειώσει τον πολίτη με τη λογική που αυτή ενδέχεται να υπηρετεί. Αναφέρει λοιπόν επί λέξει στο σχετικό έγγραφο: *«Άλλωστε, όπως σας εξηγήθηκε και κατά τη διάρκεια της τηλεφωνικής επικοινωνίας που είχατε με τον χειριστή της αναφοράς, πρόκειται για διάταξη που φαίνεται να υπηρετεί συγκεκριμένο σκοπό, συναπτόμενο με την περιφρούρηση της υπόστασης και του ολοκληρωμένου χαρακτήρα των μεταπτυχιακών προγραμμάτων σπουδών του ΕΑΠ, δεδομένου ότι αυτά, όπως είναι λογικό, συνήθως εξαντλούνται σε αριθμό Θεματικών Ενοτήτων εμφανώς περιορισμένο έναντι εκείνου των Θεματικών Ενοτήτων οι οποίες συνθέτουν τα προγράμματα προπτυχιακών σπουδών του ίδιου πανεπιστημίου».*

Στην υπ' αριθ. 17002/2013 υπόθεση, προπτυχιακός φοιτητής του ΕΑΠ επισημαίνει το γεγονός του έμμεσου αποκλεισμού των τελειοφοίτων του εν λόγω πανεπιστημίου με διάταξη του Κανονισμού Χορήγησης Υποτροφιών του ΕΑΠ, κατά την οποία η χορηγούμενη υποτροφία αριστείας, λειτουργώντας αποκλειστικά ως ολική απαλλαγή των δικαιούχων της από τα προβλεπόμενα δίδακτρα, *«θα αφορά στην απαλλαγή όσων θεματικών ενοτήτων δηλωθούν στο επόμενο ακαδημαϊκό έτος».* Ο Συνήγορος του Πολίτη θώρησε σκόπιμο να εκφράσει την πλήρη κατανόησή του σε ό,τι αφορά το σκεπτικό του αναφερομένου πολίτη, επιχειρεί, ωστόσο, και πάλι να τον εξοικειώσει με τη λογική της συγκεκριμένης διάταξης, στην οποία ούτως ή άλλως προσκρούει η ικανοποίηση του αιτήματός του. Σε αυτό το πνεύμα επισημαίνονται σχετικά τα εξής: *«Ειδικότερα, πέραν της κατ' ανάγκην υπολογισίμης παραμέτρου των πεπερασμένων δυνατοτήτων του σχετικού προϋπολογισμού, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η ανωτέρω ρύθμιση μπορεί να εμφανίζεται ως συμβατή με τον σκοπό της ενίσχυσης του αριστεύοντος φοιτητή μέχρι την ολοκλήρωση των σπουδών του, και όχι μετά από αυτήν, σε συνδυασμό και με εκείνον της έγκαιρης διευθέτησης των εκατέρωθεν απαιτήσεων που μπορεί να γεννώνται μεταξύ του κατ' αρχήν υπόχρεου σε καταβολή διδάκτρων φοιτητή και του συγκεκριμένου πανεπιστημίου».*

*Επιλογικώς*

Με βάση τα παραπάνω, η συμβολή του Συνηγόρου του Πολίτη στην οικοδόμηση μιας σύγχρονης έννοιας διαμεσολάβησης θα πρέπει να αποτιμηθεί ως ιδιαίτερα θετική. Αποφασιστική, ειδικότερα, δείχνει να είναι μέχρι σήμερα η συμβολή της Αρχής στη διαμόρφωση αντιλήψεων και διοικητικών πρακτικών που, μεταξύ άλλων: i) κάνουν διαρκώς και λιγότερες τις περιπτώσεις κατά τις οποίες ο πολίτης δεν λαμβάνει απάντηση στα εύλογα ή μη ερωτήματά του, ii) εξοικειώνουν σταδιακά τη διοίκηση με μια μεγαλύτερη ευελιξία και κινητικότητα στην αναζήτηση λύσεων, έστω και όταν αυτές δεν ταυτίζονται με την απερίκλητη εφαρμογή του νόμου που θα απέρρεε από την υποχρέωση εφαρμογής μιας ακυρωτικής διοικητικής ή δικαστικής απόφασης, και iii) συμφιλιώνουν, από την άλλη πλευρά, τον πολίτη με την ιδέα ότι μια δυσμενής για τα συμφέροντά του διάταξη τυπικού ή ουσιαστικού νόμου μπορεί να εκφράζει μια άλλη λογική, εξίσου νοητή και αποδεκτή στο πλαίσιο της εξυπηρέτησης ενός δημοσίου συμφέροντος σκοπού.





Χρήστος Δετσαρίδης\*

Η ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΣΗ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΑΥΤΟΕΛΕΓΧΟΥ  
ΕΠΙ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΚΑΙ  
Η ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ:  
ΡΟΛΟΣ – ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ – ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ

1. Δημόσιες συμβάσεις. Ένας χώρος με πολλά προβλήματα

Ανατρέχοντας στο ελληνικό νομοθετικό-κανονιστικό πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις με βεβαιότητα μπορεί κανείς να συμπεράνει ότι χαρακτηρίζεται από πληρότητα ως προς την έκταση και το περιεχόμενό του<sup>1</sup>. Πρόκειται για μία εκτεταμένη και εξαιρετικά λεπτομερή ρύθμιση των διαδικασιών ανάθεσης, γεγονός το οποίο αποτελεί το χαρακτηριστικό των κανόνων, που ρυθμίζουν τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα<sup>2</sup>. Ο Έλληνας κανονιστικός νομοθέτης μέσα από τις πολλές πρωτοβουλίες του σε μικρό σχετικά χρονικό διάστημα προσπάθησε να ρυθμίσει, όσο το δυνατόν πιο διεξοδικά, όλα τα θέματα που αναφέρονται κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, ώστε να επιτρέψει την απρόσκοπτη εφαρμογή τους στην πράξη από τις αναθέτουσες αρχές<sup>3</sup>. Στη δράση του αυτή προσμετρώνται και οι ενσωματώσεις στην εσωτερική έννομη τάξη των σχετικών Οδηγιών για την εναρμόνιση των διαδικασιών των δημοσίων συμβάσεων με το ενωσιακό δίκαιο<sup>4</sup>. Παρόλα αυτά όμως, είναι

---

\* Επίκουρος Καθηγητής Νομικής Σχολής Δ.Π.Θ.

1 **Κ. Παννακοπουλος**, Η σχέση του προσυμβατικού ελέγχου νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο με άλλες μορφές ελέγχου νομιμότητας της ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων στην εθνική έννομη τάξη, ΕφημΔΔ 2013, σελ. 457 επ., **Θ. Αλαμπάση**, Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων ως φορέας ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας του ελληνικού συστήματος των δημοσίων συμβάσεων, ΕπιθΔιοικΕπιστ 2013 σελ. 83 ε.

2 Για την αναλυτική παρουσίαση του ελληνικού νομικού-κανονιστικού πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις, βλ. μελέτη εκπονηθείσα για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τίτλο: “Study to the European Commission on the Greek public procurement law”, KGDI 12/12/2012.

3 Βλ. ανάλυση στο «Σχέδιο δράσης για την αναμόρφωση του νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων» της ΕΑΑΔΗΣΥ το 2012, σελ. 3 επ.

4 **Ε Τροβά/ Π. Σκουρής**, Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, 2009, σελ. 29 επ. 72 επ., 189 επ., **Ε Τροβά**, Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και το δίκαιο της απελευθέρωσης του διεθνούς εμπορίου, 2000, 25 επ., **Α. Γέροντας**, Δίκαιο δημοσίων έργων,

αναμφισβήτητη η κοινή διαπίστωση από όλους όσους ασχολούνται με το ζήτημα ότι το όλο σύστημα παρουσιάζει μακρόχρονες παθογένειες που θίγουν σοβαρά την αποτελεσματικότητά του και υπονομεύουν την επίτευξη του βασικού του στόχου, που συνίσταται στην εγκαθίδρυση μιας διαφανούς, ανταγωνιστικής και αποδοτικής αγοράς δημοσίων συμβάσεων στη χώρα<sup>5</sup>.

Με στόχο να δοθεί τέλος στον κατακερματισμό αρμοδιοτήτων, στην αδικαιολόγητη πολυπλοκότητα της νομοθεσίας αλλά και στην άσκοπη και πολλές φορές αδιαφανή κατασπατάληση πόρων σε ό,τι αφορά τις δημόσιες συμβάσεις δημιουργήθηκε με τον Ν. 4013/2011 η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ), ως ένας κεντρικός ρυθμιστικός και εποπτικός φορέας στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και ως ένα ενιαίο σημείο επικοινωνίας με τα αρμόδια ευρωπαϊκά και διεθνή θεσμικά όργανα<sup>6</sup>. Σύμφωνα με τον σχεδιασμό του Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, η ΕΑΑΔΗΣΥ θα συγκέντρωνε τις αρμοδιότητες, που μέχρι τότε ήταν διάσπαρτες σε διάφορα υπουργεία και φορείς, θα αναλάμβανε το δύσκολο έργο της παρακολούθησης, της κωδικοποίησης και απλούστευσης του υφιστάμενου πολύπλοκου νομικού πλαισίου, και θα είχε την πρωταρχική ευθύνη για τη χάραξη και παρακολούθηση της εθνικής στρατηγικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Κατά την αιτιολογική έκθεση του νόμου, η σύσταση της Αρχής έχει σκοπό την ανάπτυξη και προαγωγή της εθνικής στρατηγικής, πολιτικής και δράσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, τη διασφάλιση της διαφάνειας, αποτελεσματικότητας, συνοχής και εναρμόνισης των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων προς το εθνικό και ευρωπαϊκό δίκαιο, τη διαρκή βελτίωση του νομικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και τον έλεγχο της τήρησης του από τα δημόσια όργανα και τις αναθέτουσες αρχές<sup>7</sup>. Βασικός σκοπός του νόμου ήταν μέσω της Αρχής να ενοποιηθεί η εθνική νομοθεσία για τις δημόσιες συμβάσεις και να διευκολυνθεί η ανάπτυξη της αγοράς μέσω ενός σαφούς πλαισίου κανόνων δικαίου και μέσω της ενοποίησης της διαγωνιστικής πρακτικής των αναθετουσών αρχών. Την ανάγκη αντιμετώπισης του υπάρχοντος διεσπαρμένου νομικού πλαισίου διαπι-

---

2009, σελ. 73 επ., **Κ. Γιαννακόπουλος**, Η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού κατά την εκτέλεση των διοικητικών συμβάσεων, 2006, σελ. 10 επ., 169 επ., **Ε. Αδαμαντίδου**, Νομολογικές εξελίξεις στις κοινοτικές δημόσιες συμβάσεις, ΝοΒ 2002, σελ. 629 επ., **Κ. Γώγος**, Η έννοια του οργανισμού δημοσίου δικαίου στην πρόσφατη νομολογία του ΔΕΚ για τις δημόσιες συμβάσεις, ΕΕΕυρΔ 1999, σελ. 79 επ.

5 **Ε. Βενετσανάκη**, Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ): πανάκεια της παθογένειας της Δημόσιας Διοίκησης ή αναγκαιότητα των καιρών; ΕφημΔΔ 2013, σελ. 232 επ. (235), **Θ. Αλαμπάση**, Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, όπ.π., σελ 94 επ.

6 ΦΕΚ Α' 204/15-9-2011.

7 Βλ. αιτιολογική έκθεση σελ 1.

στώνει και ο ενωσιακός νομοθέτης, που καταβάλει συνεχή προσπάθεια με τα όργανα του για περαιτέρω απλούστευση και ενοποίηση των κανόνων της ευρωπαϊκής νομοθεσίας που αφορά τις δημόσιες συμβάσεις<sup>8</sup>. Η Αρχή, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του Ν. 4013/2011, καλείται να συνδράμει στο πεδίο της αναμόρφωσης και του εξορθολογισμού του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων, επιβλέποντας και διασφαλίζοντας ότι τα αρμόδια δημόσια όργανα και οι αναθέτουσες αρχές εφαρμόζουν μία ενιαία προσέγγιση κατά τη διαδικασία ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και κατά τα στάδια του προσυμβατικού και μετασυμβατικού ελέγχου σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές της ευρωπαϊκής νομοθεσίας<sup>9</sup>.

Με τον τρόπο αυτό εκτιμάται ότι θα επέλθει εξυγίανση στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, αφού μέσα από τη δράση της Αρχής θα αντιμετωπισθούν τα αίτια που δημιουργούν το σύνθετο πρόβλημα. Ειδικότερα, θα καταπολεμηθεί το περιορισμένο επίπεδο διαφάνειας και ανταγωνισμού, οι χρονοβόρες διαδικασίες, ιδίως στην περίπτωση των δικαστικών εμπλοκών, η χρήση πεπαλαιωμένων τεχνικών αγοράς και ξεπερασμένων μεθόδων σύναψης δημοσίων συμβάσεων και η διαφθορά σε κάποιους κρίκους της αλυσίδας σύναψης και εκτέλεσης συμβάσεων<sup>10</sup>.

## 2. Η ίδρυση της ΕΑΑΔΗΣΥ και οι αρμοδιότητες της. Το μεγάλο στοίχημα το εθνικού νομοθέτη

Σύμφωνα με το σχέδιο δράσης που υιοθετήθηκε στο πλαίσιο του αναθεωρημένου Μνημονίου της 02.08.2010, η Ελληνική Κυβέρνηση ψήφισε τον Ν. 4013/2011, δια του οποίου ιδρύθηκε η ΕΑΔΗΣΥ η οποία συνιστά νομοθετικά κατοχυρωμένη Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή (ΑΔΑ), αρμόδια για την εποπτεία και τη διασφάλιση της νομιμότητας κατά την τήρηση και εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων εκ μέρους όλων των δημοσίων αρχών και φορέων, συμπεριλαμβανομένων των αρμόδιων ελεγκτικών και εποπτικών διοικητικών οργάνων στον τομέα αυτό. Ο νομοθέτης σκόπιμα δεν δημιούργησε ένα απλό διοικητικό όργανο ώστε να επιτελέσει το έργο αυτό, άλλα σύνεστησε Ανεξάρτητη Αρχή, ώστε να έχει αυξημένο καθεστώς αυτονομίας και ανεξαρτησίας<sup>11</sup>. Έτσι έδωσε στο το νέο θεσμικό όργανο τη

8 **Ε. Βενετσανάκη**, Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ), όπ.π., σελ. 247 επ.

9 Βλ. αιτιολογική έκθεση σελ 2.

10 «Σχέδιο δράσης για την αναμόρφωση του νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου ...» όπ.π., σελ. 3 επ.

11 Για της ανεξάρτητες αρχές βλ. **Σ. Κουτσομπίνας**, Ανεξάρτητες αρχές και ατομικά δικαιώματα, ΔτΑ 2001 σελ. 377 επ., **Κ. Χρυσόγονος**, Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο Σχέδιο της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ΤοΣ 2000 σελ. 1163 επ., **Γ. Καμίνης**, οι Ανεξάρτητες αρχές μεταξύ ανεξαρτησίας και κοινοβουλευτικού ελέγχου, ΝοΒ 2002 σελ. 95 επ., **Β. Καρακωστας**, Η κατά το Σύνταγμα ανεξάρτητες αρχές και η δικονομική τους θέση, ΝοΒ 2003 σελ. 2087 επ., **Ε. Βενιζέλος**, Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος, ΔτΑ

δυνατότητα να λειτουργήσει απερίσπαστα και χωρίς άνωθεν επιρροές και παρεμβάσεις, ώστε να παραγάγει απτά αποτελέσματα και να μπορέσει να χαράξει με βάση αντικειμενικά και τεχνοκρατικά κριτήρια τις βασικές κατευθυντήριες γραμμές της εθνικής πολιτικής δημοσίων συμβάσεων<sup>12</sup>.

Η αποστολή της ΕΑΑΔΗΣΥ, σύμφωνα και με τις εθνικές δεσμεύσεις για τη μεταρρύθμιση του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων, που πηγάζουν από το Μνημόνιο<sup>13</sup>, είναι η διασφάλιση ενός διαφανούς, αποτελεσματικού και συνεκτικού συστήματος δημοσίων συμβάσεων, σύμφωνα και με τις αρχές του πρωτογενούς και παράγωγου ενωσιακού δικαίου, η εμπέδωση της διαφάνειας και η συμβολή στην ορθότερη λειτουργία του ανταγωνισμού, καθώς και στη χρηστή διαχείριση και παρακολούθηση της εύρυθμης εκτέλεσης του προϋπολογισμού ως προς το σκέλος των δαπανών που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις, μέσω ενός ολοκληρωμένου πληρο-

---

2004 σελ. 361 επ., **Ε. Βενιζέλος**, Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο, 2002, σελ. 227 επ. **Χ. Χρυσανθάκης**, Οι ανεξάρτητες δημόσιες αρχές στο σκόπευτρο της συνταγματικής αναθεώρησης, ΕΔΔΔ 2001 σελ. 8 επ., **Α. Παραράς**, Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές σήμερα, ΕφημΔΔ 2006 σελ. 123 επ., **Α. Ηλιάδου**, Το Σύνταγμα και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, ΔιΔικ. 2000 σελ. 784 επ., **Α. Ηλιάδου**, Η σημασία και οι συνέπειες της κατοχύρωσης ανεξάρτητων αρχών στο νέο Σύνταγμα, Το νέο Σύνταγμα, Πρακτικά Συνεδρίου για το Αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001 σελ. 387 επ., **Ι. Καμτσιδου**, Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, ΤοΣ 1999 σελ. 543 επ., **Χ. Δετσαρίδης**, Οι ανεξάρτητες Αρχές και η τυπική διάκριση των λειτουργιών, ΔτΑ 2009, σελ. 99 επ., **Η. Μαυρομούστακου**, Οι διαδρομές από την αμφισβήτηση στην καθολική αποδοχή μιας νέας μορφής διοίκησης, οι ελληνικές ανεξάρτητες αρχές, ΕφημΔΔ 2012. σελ. 236 επ.

12 Από τα κράτη μέλη της ΕΕ ανεξάρτητη διοικητική αρχή για τις δημόσιες συμβάσεις υπάρχει στην Ουγγαρία: Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή (Public Procurement Authority), την Πορτογαλία: Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή (Portugal National Agency for Public Procurement) και την Αυστρία: Federal Public Procurement Office Πολωνία: Public Procurement Office. Σε άλλα κράτη υπάρχουν είτε αυτόνομα γραφεία – υπηρεσίες δημοσίων συμβάσεων, είτε ανήκουν σε άλλες ανεξάρτητες αρχές. Έτσι στο Βέλγιο υπάρχει Υπηρεσία που ασχολείται με τις δημόσιες συμβάσεις και ονομάζεται Federal Public Service, στην Τσεχία η αντίστοιχη υπηρεσία εντάσσεται μέσα στα πλαίσια της Επιτροπής Ανταγωνισμού και ονομάζεται The Office for the Protection of Competition., στη Δανία επίσης η αντίστοιχη υπηρεσία ανήκει στην Επιτροπή Ανταγωνισμού και στη Γενική Γραμματεία Καταναλωτή Danish Competition and Consumer Authority, στη Γαλλία στο Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, ενώ στη Γερμανία στο Bundeskartellamt. Στο Ηνωμένο Βασίλειο το Γραφείο αυτό ανήκει στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης και ονομάζεται UK Cabinet Office Government Procurement Office, και στην Κύπρο ανήκει στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους Cyprus Public Procurement Directorate, Treasury Office.

13 Στο πλαίσιο του αναθεωρημένου Μνημονίου της 02.08.2010, βλ. και Ν. 4046/2012 (Α' 28), Παράρτημα V\_2\_ΕΛΛ Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής και ειδικότερα άρθρο 2.5, υπότιτλος «Αποτελεσματικότητα των διαδικασιών».

φοριακού συστήματος όπου θα τηρούνται όλα τα σχετικά δεδομένα. Περαιτέρω, στοχεύει στην ανάπτυξη και προώθηση της εθνικής στρατηγικής και πολιτικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, τη βελτίωση καθώς και την ενοποίηση του συναφούς νομικού πλαισίου<sup>14</sup>. Το έργο της Αρχής δομείται σε τρεις κύριους άξονες, εκείνον της πρόληψης, μέσω της εκ των προτέρων διατύπωσης γνώμης για διαδικασίες ανάθεσης και για σχέδια νόμων και άλλων κανονιστικών πράξεων, εκείνον της εποπτείας, μέσω δειγματοληπτικών ελέγχων, εξέτασης καταγγελιών σε εν εξελίξει διαδικασίες προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων και συντονισμού των ελεγκτικών οργάνων, και εκείνον της καταστολής, μέσω ενός οιονεί εισαγγελικού ρόλου παρέμβασης και διακοπής εν εξελίξει διαγωνιστικής διαδικασίας που λαμβάνει χώρα κατά παράβαση της νομοθεσίας<sup>15</sup>. Παράλληλα, η Αρχή καλείται να παρακολουθεί και να εποπτεύει τις διαδικασίες ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων σύμφωνα με τις συνεχείς νομοθετικές αλλαγές σε επίπεδο ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Έτσι ουσιαστικά, στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων συντονίζει την εθνική στρατηγική, ελέγχει την τήρηση των κανόνων και αρχών της ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας και διατυπώνει προτάσεις στα αρμόδια εθνικά όργανα για την προσήκουσα εναρμόνιση της εθνικής έννομης τάξης προς την ευρωπαϊκή νομοθεσία<sup>16</sup>. Στις αρμοδιότητες της είναι, επίσης, η συμμετοχή της στα αρμόδια, ευρωπαϊκά ή διεθνή, θεσμικά όργανα ως πρωτεύουσα εθνική αρχή επικοινωνίας, συντονισμού και εκπροσώπησης όσον αφορά θέματα που άπτονται του τομέα των δημοσίων συμβάσεων<sup>17</sup>.

Σύμφωνα με τις επιταγές του Ν. 4013/2011 η Αρχή εποπτεύει και συντονίζει την δράση των φορέων της κεντρικής διοίκησης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, συγκαλώντας συσκέψεις με εκπροσώπους των φορέων της κεντρικής διοίκησης ή συγκροτώντας ομάδες εργασίας με τη συμμετοχή εκπροσώπων όλων των συναρμόδιων Υπουργείων<sup>18</sup>. Επιπλέον, μεριμνά για την τήρηση των αρχών του εθνικού και του ενωσιακού δικαίου με την εισήγηση προς τα αρμόδια εθνικά όργανα για την εισαγωγή ρυθμίσεων για την εναρμόνιση της εθνικής έννομης τάξης προς το ευρωπαϊκό δίκαιο<sup>19</sup>, και συμβάλει στη διαμόρφωση της εθνικής στρατηγικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων με την κωδικοποίηση και ενοποίηση των σχετικών

14 Βλ. αιτιολογική έκθεση σελ 1.

15 **Θ. Αλαμπάση**, Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων ως φορέας, ό.π.π., σελ. 88 και Έκθεση Πεπραγμένων 2012 της Αρχής σελ. 21 επ.

16 Άρθρο 2 παρ. 2 εδ α', β', γ' του Ν. 4013/2011.

17 **Θ. Αλαμπάση**, Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων ως φορέας, ό.π.π., σελ. 87 επ. και «Σχέδιο δράσης για την αναμόρφωση του νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου ...» ό.π.π., σελ. 3 επ.

18 Άρθρο 2 παρ. 2 εδ α', του Ν. 4013/2011.

19 Άρθρο 2 παρ. 2 εδ β', του Ν. 4013/2011.

νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων<sup>20</sup>. Έχει εκτεταμένη γνωμοδοτική αρμοδιότητα για τη νομιμότητα κάθε διάταξης σχεδίου νόμου ή κανονιστικής πράξης που αφορά στις δημόσιες συμβάσεις και συμμετέχει στις οικείες νομοπαρασκευαστικές επιτροπές<sup>21</sup>. Κατά τρόπο ειδικό ο νόμος προβλέπει την διατύπωση σύμφωνης γνώμης σε αιτήματα των αναθετουσών αρχών που αφορούν προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου 25 παρ. 3 ΠΔ 59/2007<sup>22</sup> και των άρθρων 24 και 25 του ΠΔ 60/2007<sup>23</sup>, σε μια προσπάθεια ελέγχου των διαδικασιών διαπραγμάτευσης, που από την φύση τους αποτελούν εξαίρεση της διαγωνιστικής διαδικασίας, δίνοντας έτσι περιθώρια στον περιορισμό του ανταγωνισμού και της εμφάνισης φαινομένων διαφθοράς.

Στην αρμοδιότητα της Αρχής επίσης προβλέπεται η έκδοση και ανάρτηση στην ιστοσελίδα της κανονισμών για ειδικότερα τεχνικά ή λεπτομερειακά θέματα των δημοσίων συμβάσεων και η παροχή κατευθυντήριων οδηγιών προς τις αναθέτουσες αρχές και τους αρμόδιους δημόσιους φορείς σχετικά με την αρτιότερη εφαρμογή των σχετικών με τις συμβάσεις διατάξεων<sup>24</sup>. Εκδίδει πρότυπα τεύχη δημοπράτησης και παρακολουθεί και αξιολογεί την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των δράσεων όλων των δημοσίων φορέων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, συμπεριλαμβανομένων των συναρμόδιων Υπουργείων, των αρμόδιων διοικητικών οργάνων άσκησης ελέγχου και εποπτείας, καθώς και των αναθετουσών αρχών, στο πλαίσιο του ισχύοντος εθνικού και ευρωπαϊκού νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου<sup>25</sup>.

Μια από τις σημαντικότερες αρμοδιότητες της αρχής αποτελεί η άσκηση δειγματοληπτικών ελέγχων, αυτεπαγγέλτως ή μετά από καταγγελία, σχετικά με τις εν εξελίξει διαδικασίες προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων<sup>26</sup>. Συγκεκριμένα, η Αρχή εξετάζει όλες τις διαδικασίες προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων που αποτελούν αντικείμενο διερεύνησης εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης για φερόμενες παραβάσεις της ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Προ-

---

20 Άρθρο 2 παρ. 2 εδ γ', του Ν. 4013/2011.

21 Άρθρο 2 παρ. 2 εδ δ', του Ν. 4013/2011, όπου για τις γνωμοδοτήσεις σε κανονιστικές πράξεις ο νομοθέτης εφοδίασε την Αρχή με την πρόβλεψη της σύμφωνης γνωμοδότησης τονίζοντας με έντονο τρόπο το σημαντικό ρόλο που της επιφυλάσσει. Το 2012 η Αρχή εξέδωσε 2 γνώμες (απλή γνωμοδότηση) επί σχεδίων νόμου και ΠΔ και 3 το 2013 και 10 γνώμες (σύμφωνη γνωμοδότηση) επί των λοιπών κανονιστικών πράξεων, ΥΑ και κανονισμών το 2013 και 31 το 2013.

22 Άρθρο 40 παρ. 3 της Οδηγίας 2004/17/ΕΚ.

23 Άρθρα 30 και 31 της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ.

24 Άρθρο 2 παρ. 2 εδ. δ', του Ν. 4013/2011.

25 Άρθρο 2 παρ. 2 εδ. ε' και στ του Ν. 4013/2011.

26 Άρθρο 2 παρ. 2 εδ. ζ', του Ν. 4013/2011.

βλέπεται δε ρητά ότι, εφόσον η Αρχή διαπιστώσει παραβίαση του εθνικού ή του ευρωπαϊκού δικαίου επί των δημοσίων συμβάσεων, η πρόοδος των διαδικασιών προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων διακόπτεται με σχετική απόφαση της και δεν μπορεί να συνεχιστεί χωρίς νέα απόφασή της που να παρέχει την έγγραφη συναίνεση για την πρόοδο της σχετικής διαδικασίας μετά την επέλευση της θεραπείας της διαπιστωθείσας παράβασης. Τέλος, στην αρμοδιότητά της υπάγεται η ενημέρωση των αρμόδιων οργάνων εποπτείας και ελέγχου, προκειμένου αυτά να επιληφθούν για την άσκηση των κατά το νόμο αρμοδιοτήτων τους, εφόσον διαπιστωθεί παράβαση του νόμου, καθώς και η εποπτεία και αξιολόγηση των κατά περίπτωση αρμόδιων ελεγκτικών οργάνων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, ως προς την άσκηση των καθηκόντων τους, σύμφωνα με το ισχύον εθνικό και ευρωπαϊκό νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο και τις κατευθυντήριες οδηγίες της<sup>27</sup>.

Ο νομοθέτης με ιδιαίτερη προσοχή ανέθεσε στην ΕΑΑΔΗΣΥ καίριες αρμοδιότητες σε έναν από τους πλέον νευραλγικούς τομείς της διοικητικής δράσης, τις δημόσιες συμβάσεις. Αυτό που πλέον απομένει είναι η καθιέρωσή της στη συνείδηση των αναθετουσών αρχών ως αξιόπιστο συνεργάτη, όπου στο πλαίσιο της αμοιβαίας συνδρομής θα προασπίζεται την εύρυθμη λειτουργία των σχετικών διαδικασιών. Τα οφέλη από τη δράση της Αρχής θα είναι πολλαπλά, τόσο για τις αναθέτουσες αρχές όσο και για τους συμμετέχοντες στην διαγωνιστική διαδικασία, αφού με τη δράση της και τις αποφάσεις της θα εξασφαλισθεί ένα διαφανές, ανταγωνιστικό και αξιοκρατικό σύστημα σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

### **3. Ο γνωμοδοτικός και ο ελεγκτικός ρόλος της Αρχής**

#### **α) Η έκφραση σύμφωνης γνώμης για προσφυγή στη διαδικασία της απευθείας διαπραγμάτευσης**

Βασικός σκοπός του νομοθέτη είναι καθιέρωση της Αρχής ως το κεντρικό όργανο για τον έλεγχο και την εποπτεία των αναθετουσών αρχών και γενικότερα της ορθής και σύμφωνης με το κοινοτικό δίκαιο εφαρμογής του κανονιστικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων. Παρακολουθεί και ελέγχει τη λειτουργία του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων, συμβουλεύει και υποστηρίζει τις αναθέτουσες αρχές για τη σωστή εφαρμογή του νόμου και των Οδηγιών της ΕΕ. Η Αρχή διασφαλίζει με τη δράση της το συντονισμό της πολιτικής στις δημόσιες συμβάσεις καθώς και τον έλεγχο και την εποπτεία κατά τον σχεδιασμό και την εκτέλεση των σχετικών διαγωνιστικών διαδικασιών.

Ο νομοθέτης προέβλεψε στο άρθρο 2 παρ. 2 περ. γ' υποπερ. δδ' του νόμου τον έλεγχο και στην συνέχεια την παροχή σύμφωνης γνώμης από την Αρχή επί του αιτήματος των αναθετουσών αρχών για υπαγωγή στη διαδικασία σύμφωνα με τις

---

27 Άρθρο 2 παρ. 2 ε', δ', η' του Ν. 4013/2011.



διατάξεις του άρθρου 25 παρ. 3 του ΠΔ 59/2007<sup>28</sup> και των άρθρων 24 και 25 του ΠΔ 60/2007<sup>29</sup>, εξαιρουμένων των περιπτώσεων ανωτέρας βίας. Με δεδομένο ότι πρόκειται για ειδική διαδικασία που εκφεύγει των προβλεπόμενων διαγωνιστικών διαδικασιών που χαρακτηρίζονται καταρχήν από μεγάλη διαφάνεια και ευρύτατο

---

28 Άρθρο 25 παρ. 3 του ΠΔ 59/2007: «...3. Οι αναθέτοντες φορείς μπορούν να χρησιμοποιούν μια διαδικασία χωρίς προηγούμενη προκήρυξη διαγωνισμού, στις ακόλουθες περιπτώσεις: α) εάν, ύστερα από διαδικασία με προηγούμενη προκήρυξη διαγωνισμού, δεν υποβλήθηκε καμία προσφορά ή καμία από τις υποβληθείσες προσφορές δεν είναι κατάλληλη ή εάν δεν υπάρχει κανείς υποψήφιος, εφόσον δεν έχουν τροποποιηθεί ουσιαστικά οι αρχικοί όροι της σύμβασης· β) εάν η σύναψη της σύμβασης γίνεται αποκλειστικά για λόγους έρευνας, δοκιμών, μελέτης ή ανάπτυξης και όχι με σκοπό την εξασφάλιση κέρδους ή την ανάκτηση των δαπανών έρευνας και ανάπτυξης και στο βαθμό που η σύναψη μιας τέτοιας σύμβασης δεν θίγει την προκήρυξη διαγωνισμού για τις επόμενες συμβάσεις που θα επιδιώκουν, ιδίως, αυτούς τους σκοπούς· γ) εάν, για λόγους τεχνικούς ή καλλιτεχνικούς ή σχετικούς με την προστασία αποκλειστικών δικαιωμάτων, η σύμβαση μπορεί να ανατεθεί μόνο σε ορισμένο οικονομικό φορέα· δ) στο βαθμό που είναι απολύτως απαραίτητος, εάν, λόγω κατεπείγουσας ανάγκης οφειλόμενης σε γεγονότα απρόβλεπτα για τους αναθέτοντες φορείς, δεν είναι δυνατή η τήρηση των προθεσμιών που προβλέπονται για τις ανοικτές ή κλειστές διαδικασίες, ή τις διαδικασίες με διαπραγμάτευση...».

29 Άρθρο 24 παρ. 1 του ΠΔ 60/2007: «...1. Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να συνάπτουν δημόσιες συμβάσεις προσφεύγοντας σε διαδικασία με διαπραγμάτευση, αφού προηγηθεί δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού, στις ακόλουθες περιπτώσεις: α) Σε περίπτωση μη κανονικών προσφορών ή κατάθεσης προσφορών που είναι απαράδεκτες σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, τηρουμένων των οριζόμενων στις διατάξεις των άρθρων 28, 39 έως 52 και 55, έπειτα από ανοικτή ή κλειστή διαδικασία ή ανταγωνιστικό διάλογο, με την προϋπόθεση ότι οι αρχικοί όροι της σύμβασης δεν τροποποιούνται ουσιαστικά...». Άρθρο 25 του ΠΔ 60/2007: «...Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να συνάπτουν τις δημόσιες συμβάσεις τους προσφεύγοντας σε διαδικασία με διαπραγμάτευση, χωρίς να προηγείται δημοσίευση σχετικής προκήρυξης, στις ακόλουθες περιπτώσεις: 1) Προκειμένου για δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών: α) εάν, ύστερα από ανοικτή ή κλειστή διαδικασία, δεν υποβλήθηκε καμία προσφορά ή καμία από τις υποβληθείσες προσφορές δεν κρίνεται κατάλληλη, ή εάν δεν υπάρχει κανείς υποψήφιος, εφόσον δεν έχουν τροποποιηθεί ουσιαστικά οι αρχικοί όροι της σύμβασης και με την προϋπόθεση ότι διαβιβάζεται σχετική έκθεση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ύστερα από αίτημά της, β) εάν, για λόγους τεχνικούς, καλλιτεχνικούς ή σχετικούς με την προστασία αποκλειστικών δικαιωμάτων, η σύμβαση μπορεί να ανατεθεί μόνο σε συγκεκριμένο οικονομικό φορέα, γ) στο μέτρο που είναι απολύτως απαραίτητο, εάν λόγω κατεπείγουσας ανάγκης, οφειλόμενης σε γεγονότα απρόβλεπτα για τις ενδιαφερόμενες αναθέτουσες αρχές, δεν είναι δυνατή η τήρηση των προθεσμιών που προβλέπονται για τις ανοικτές, κλειστές ή με διαπραγμάτευση διαδικασίες με δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού που αναφέρονται στο άρθρο 24. Οι περιστάσεις που επικαλούνται οι αναθέτουσες αρχές για την αιτιολόγηση της κατεπείγουσας ανάγκης δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να απορρέουν από δική τους ευθύνη...».

ανταγωνισμό, η Αρχή καλείται να κρίνει και να επιτρέψει με την στενότητα που επιβάλλει η νομολογία του ΔΕΕ την υπαγωγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης<sup>30</sup>. Οι διατάξεις εισάγουν εξαιρέσεις που συνιστούν παρέκκλιση από τη βασική ρύθμιση, ήτοι από τους κανόνες που αποσκοπούν στη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας των αναγνωριζομένων από τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης δικαιωμάτων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, και για τον λόγο αυτό πρέπει να αποτελούν αντικείμενο συσταλτικής ερμηνείας. Μάλιστα δε, προκειμένου η οδηγία 2004/18/ΕΚ να μην απωλέσει την πρακτική αποτελεσματικότητά της, έκρινε το Δικαστήριο της ΕΕ ότι τα κράτη μέλη και οι αναθέτουσες αρχές τους δεν επιτρέπεται να προβλέπουν περιπτώσεις προσφυγής στη διαδικασία με διαπραγμάτευση που δεν προβλέπονται στην οδηγία ή να συνοδεύουν τις ρητώς προβλεπόμενες από την οδηγία αυτή περιπτώσεις με νέους όρους που έχουν ως αποτέλεσμα να καθιστούν ευκολότερη την προσφυγή στη διαπραγματευτική διαδικασία<sup>31</sup>. Σύμφωνα με την προσέγγιση του δικαστηρίου, το βάρος απόδειξης, περί του ότι συντρέχουν όντως οι έκτακτες περιστάσεις που δικαιολογούν την απόκλιση, το φέρει ο προτιθέμενος να κάνει χρήση των διατάξεων αυτών<sup>32</sup>.

Ήδη τους 24 μήνες που ουσιαστικά λειτουργεί η Αρχή εξέδωσε πλήθος σχετικών αποφάσεων ελέγχοντας αιτήματα για υπαγωγή στη διαδικασία διαπραγμάτευσης<sup>33</sup>. Στα πλαίσια αυτά κρίθηκε ότι είναι επιτρεπτή κατά το άρθρο 24 παρ. 1 ΠΔ 60/2007 η υπαγωγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης με δημοσίευση προκήρυξης, όταν η προσφορά που κατατέθηκε στην προηγηθείσα της διαπραγμάτευσης ανοικτή ή κλειστή διαδικασία διαγωνισμού είναι «ακατάλληλη». Τέτοια θεωρείται όταν το περιεχόμενό της δεν έχει καμία σχέση με τις υπό ανάθεση υπηρεσίες και δεν μπορεί, συνεπώς, να ανταποκριθεί στις ανάγκες της αναθέτουσας αρχής, όπως αυτές καθορίστηκαν στα έγγραφα (τεχνικές προδιαγραφές) του διαγωνισμού, εξομοιώνεται δε με τη μη υποβολή προσφοράς<sup>34</sup>. Η Αρχή έκρινε επίσης ότι η υποβολή «μη κανονι-

30 **Ε. Τροβά / Π. Σκουρής**, Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, οπ.π., σελ. 347 επ., ΔΕΕ 13-1-2005 Επιτροπή κατά Ισπανίας υπόθ. C- 28/2003, ΔΕΕ 8-4-2008 8<sup>ο</sup> Απριλίου 2008, Επιτροπή κατά Ιταλίας, υπόθ. C-337/05.

31 ΔΕΕ 18-5-1995, Επιτροπή κατά Ιταλίας, υπόθ. C-57/94, ΔΕΕ 28-3-1996 Επιτροπή κατά Γερμανίας υπόθ. C-318/94.

32 ΔΕΕ 10 -3-1987, Επιτροπή κατά Ιταλίας, υπόθ. C-199/85, ΔΕΕ 18-5-1995, Επιτροπή κατά Ιταλίας, υπόθ. C-57/94, ΔΕΕ 2-6-2005 Επιτροπή κατά Ελλάδας, υπόθ. C-394/02.

33 Η αρχή άρχισε ουσιαστικά να λειτουργεί και να εκδίδει αποφάσεις στις 6/6/2012, ήτοι μετά την παρέλευση τριμήνου από την έκδοση, στις 6/3/2012, της υπουργικής απόφασης διορισμού των μελών της, όπως προέβλεπε ο νόμος και εξέδωσε 146 γνώμες το 2012 και 391 μέχρι τον Νοέμβριο του 2013.

34 ΕΑΑΔΗΣΥ 15/2014, ΕΑΑΔΗΣΥ 33/2014, βλ. επίσης βλ. ΔΕΕ 4-6-2009, υπόθ. C-250/07, ΕΣ VI Τμ. 44/2007.

κής» προσφοράς του άρθρου 24 παρ. 1 περ. α' του ΠΔ 60/2007 εξομοιώνεται με την υποβολή απαράδεκτης προσφοράς<sup>35</sup>. Τούτο σαφώς συνάγεται από τη γραμματική ερμηνεία των ως άνω διατάξεων, καθόσον υφίσταται συνάρτηση, αφενός μεταξύ της περίπτωσης απουσίας προσφοράς και της περίπτωσης υποβολής ακατάλληλης προσφοράς, αφετέρου μεταξύ της περίπτωσης υποβολής απαράδεκτης (σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, τηρουμένων των οριζόμενων στις διατάξεις των άρθρων 28, 39 έως 52 και 55 του ΠΔ 60/2007) προσφοράς και εκείνης της υποβολής μη κανονικής προσφοράς, οι οποίες προβλέπεται ότι μπορούν, εναλλακτικά, να αποτελέσουν λόγο απευθείας ανάθεσης<sup>36</sup>. Οι περιπτώσεις αυτές είναι ισοδύναμες όχι μόνον όσον αφορά στις συνέπειες που απορρέουν από αυτές, αλλά και όσον αφορά στις δυσκολίες που συνεπάγονται για τον αναθέτοντα φορέα, δεδομένου ότι είτε δεν καλύπτονται οι σχετικές με τις υπό ανάθεση υπηρεσίες ανάγκες λόγω μη συμβατότητας των υποβληθεισών προσφορών με τις τεχνικές προδιαγραφές είτε δεν πληρούνται κάποιες προϋποθέσεις που τίθενται από το νόμο ή τη διακήρυξη σχετικά με τη συμμετοχή στο διαγωνισμό και την υποβολή παραδεκτής προσφοράς<sup>37</sup>. Επομένως, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να συνάψει σύμβαση ανάθεσης υπηρεσιών χωρίς να ακολουθήσει τη συνήθη διαδικασία διαγωνισμού μόνον εάν οι προσφορές που υποβλήθηκαν είναι «ακατάλληλες» ή «μη κανονικές», στην κατηγορία δε των προσφορών αυτών δεν εμπίπτουν σε καμία περίπτωση οι οικονομικά «μη συμφέρουσες» για την αναθέτουσα αρχή προσφορές.

Ιδιαίτερη έμφαση δίδεται από την Αρχή στους κανόνες που αφορούν τη δημοσιότητα, όταν η διαγωνιστική διαδικασία καταλήγει στην έλλειψη προσφορών. Έτσι, έκρινε ότι δεν είναι αρκετή η μη υποβολή προσφοράς για την υπαγωγή στην εξαιρετική διαδικασία, όταν η προηγούμενη διαγωνιστική διαδικασία είναι μη νόμιμη<sup>38</sup>. Η προσφυγή στη διαδικασία των διαπραγματεύσεων συνδέεται άμεσα με τον προηγούμενο αυτής διαγωνισμό, με συνέπεια η μη νομιμότητα της υποκείμενης διαγωνιστικής διαδικασίας να καθιστά για το λόγο αυτό παρακολουθηματικά παράνομη στο σύνολό της και τη συγκεκριμένη διαδικασία<sup>39</sup>. Με αυτή την προσέγγιση διαπιστώνεται ότι η μη αναγραφή στην δημοσίευση της διακήρυξης της ακριβούς ποσότητας κατά κατηγορία και είδος των προς προμήθεια αγαθών ειδών ή η παροχή διαφορετικών πληροφοριών στις δημοσιευμένες περιλήψεις στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και τις δημοσιευόμενες στον ελληνικό τύπο, αποτελεί παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας του διαγωνισμού, η οποία πλήττει τις αρχές

35 ΕΑΑΔΗΣΥ 54/2014.

36 ΕΣ VI Τμ. 3558/2009, ΕΑΑΔΗΣΥ 54/2014, ΕΑΑΔΗΣΥ 71/2014.

37 ΕΑΑΔΗΣΥ 71/2014.

38 ΕΑΑΔΗΣΥ 76/2014, ΕΑΑΔΗΣΥ 56/2014, ΕΑΔΗΣΥ 52/2014.

39 ΕΑΑΔΗΣΥ 81/2014, βλ. επίσης ΕΣ VI Τμ. 12492011, ΕΣ VI Τμ. 466/2011, ΕΣ VI Τμ. 29/2012.

του ανταγωνισμού, της πρόσβασης στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων και της διαφάνειας και καθιστά μη νόμιμη τη διενέργειά του<sup>40</sup>.

Ως προς την εφαρμογή της προϋπόθεσης του κατεπείγοντος του άρθρου 25 περ. 1 υποπερ. γ' του ΠΔ 60/2007, η Αρχή έκρινε ότι αυτή πρέπει να εξαρτάται από τη συνδρομή τριών σφρευτικών προϋποθέσεων, την ύπαρξη απροβλέπτου γεγονότος, την ύπαρξη κατεπείγουσας ανάγκης που δεν συμβιβάζεται με τις προθεσμίες που επιτάσσουν άλλες διαδικασίες και, τέλος, την ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ του απροβλέπτου γεγονότος και της κατεπείγουσας ανάγκης που ανακύπτει<sup>41</sup>. Σε κάθε περίπτωση οι περιστάσεις που επικαλούνται οι αναθέτουσες αρχές για την αιτιολόγηση της κατεπείγουσας ανάγκης δεν πρέπει να απορρέουν από δική τους ευθύνη<sup>42</sup>. Σύμφωνα με την διαμορφωθείσα από την Αρχή «νομολογία», ως απρόβλεπτες περιστάσεις πρέπει να νοούνται γεγονότα που υπερβαίνουν κατά πολύ τον συνήθη ρου του οικονομικού και κοινωνικού βίου. Έτσι, κρίθηκε ότι απρόβλεπτες περιστάσεις είναι τα γεγονότα που δεν μπορούν αντικειμενικά με βάση τα διδάγματα της ανθρώπινης πείρας και λογικής να προβλεφθούν, είναι δε ανεξάρτητα της βούλησης της αναθέτουσας αρχής και δεν πρέπει να απορρέουν από έλλειψη προγραμματισμού και επιμέλειας της αναθέτουσας αρχής<sup>43</sup>. Οφείλει, δηλαδή, η αναθέτουσα αρχή να αποδείξει ότι επικαλούμενοι λόγοι συνιστούν όχι εξελίξεις πιθανές και συνήθεις, άλλα απρόβλεπτες περιστάσεις, ήτοι έκτακτα και ασυνήθιστα γεγονότα, που αντικειμενικά δεν ήταν δυνατόν να προβλεφθούν σύμφωνα με τους κανόνες της ανθρώπινης εμπειρίας κατά τον προγραμματισμό των σχετικών προμηθειών<sup>44</sup>. Στα πλαίσια αυτά έγινε δεκτό ότι η ανάγκη προμήθειας όταν είναι διαρκής και επαναλαμβανόμενη, ανακύπτει δε σε ετήσια βάση, σε καμία περίπτωση δεν αποτελεί απρόβλεπτο γεγονός και κατ' επέκταση αιτία καθυστέρησης της διαγωνιστικής διαδικασίας<sup>45</sup>.

Περαιτέρω, η Αρχή δέχθηκε ότι αφού η διαδικασία της διαπραγμάτευσης συνήχεται άμεσα με τον προηγθέντα αυτής διαγωνισμό, είναι αυτονόητο ότι η πραγματοποίηση πλημμελούς ή μη νόμιμης διαγωνιστικής διαδικασίας είναι εξ ορισμού ασύμβατη με την έλλειψη ευθύνης της αναθέτουσας αρχής και την πρόκληση του κατεπείγοντος χαρακτήρα της προς κάλυψη ανάγκης<sup>46</sup>. Τέτοια είναι η τυχόν διακοπή της διαγωνιστικής διαδικασίας λόγω ευδοκίμησης αίτησης ασφαλιστικών μέτρων

40 ΕΑΑΔΗΣΥ 44/2014, ΕΑΑΔΗΣΥ 56/2014, ΕΑΑΔΗΣΥ 79/2014 βλ. επίσης ΕΣ VI Τμ. 2263/2011, ΕΣ VI Τμ. 1780/2011, ΕΣ VI Τμ. 1646/2011.

41 ΕΑΑΔΗΣΥ 31/2014, ΕΑΑΔΗΣΥ 48/2014, ΕΑΑΔΗΣΥ 10236/2014.

42 ΕΑΑΔΗΣΥ 44/2014.

43 ΕΑΑΔΗΣΥ 102/2014, ΕΑΑΔΗΣΥ 98/2014, ΕΑΑΔΗΣΥ 31/2014, βλ. επίσης ΕΣ VI Τμ. 91/2007, ΕΣ VI Τμ. 105/2007, ΕΣ VI Τμ. 74/2008, ΕΣ VI Τμ. 93/2011.

44 ΕΑΑΔΗΣΥ 93/2014, ΕΑΑΔΗΣΥ 73/2014.

45 ΕΑΑΔΗΣΥ 48/2014.

46 ΕΑΑΔΗΣΥ 81/2014, ΕΑΑΔΗΣΥ 57/2014.

από συμμετέχοντα στον διαγωνισμό, όταν το Δικαστήριο με την απόφαση του διαπιστώνει πλημμέλειες εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής<sup>47</sup>.

### **β) Οι έλεγχοι για τη διαπίστωση παράβασης της εθνική η ενωσιακής νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις**

Στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς της για την άσκηση ελέγχου, σύμφωνα με την παρ. 2 περ. ζ του άρθρου 2 του Ν. 4013/2011 η Αρχή μπορεί να ελέγχει τις εν εξελίξει διαδικασίες προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων από τις αναθέτουσες αρχές και τους εμπλεκόμενους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς<sup>48</sup>. Αποτελεί ουσιαστικά τον πυρήνα για την διαμόρφωση ενός αποτελεσματικού ολοκληρωμένου ελεγκτικού συστήματος στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Το κρίσιμο στοιχείο για την αποτελεσματικότητά της είναι ότι αποτελεί η ίδια ελεγκτικό μηχανισμό και έτσι μπορεί να γνωρίζει με αμεσότητα –ως προς τον χρόνο και τις πληροφορίες– λανθασμένες πρακτικές, καταχρηστική άσκηση κανονιστικών διατάξεων που διαστρεβλώνουν τον ανταγωνισμό και την αρχή της ίσης μεταχείρισης, σημαντικές παραβιάσεις του ενωσιακού και εθνικού δικαίου που οδηγούν αφενός τους οικονομικούς φορείς σε καθεστώς ανασφάλειας δικαίου και σε συνεχή προσφυγή στην δικαιοσύνη με συνέπεια την καθυστέρηση υλοποίησης έργων, υπηρεσιών και προμηθειών, αφετέρου δε τη χώρα σε παραπομπή λόγω παραβιάσεων κανόνων του ενωσιακού δικαίου ενώπιον των ευρωπαϊκών δικαστηρίων.

---

47 ΕΑΑΔΗΣΥ49/2014, ΕΑΑΔΗΣΥ 1/2014 που δέχεται χαρακτηριστικά «...Το γεγονός ωστόσο της καθυστέρησης υλοποίησης και μη ολοκλήρωσης μέχρι σήμερα του σχετικού ως άνω διαγωνισμού εξαιτίας της άσκησης προδικαστικής προσφυγής δε δικαιολογεί την προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης, καθώς δε συνιστά απρόβλεπτη περίπτωση, δηλαδή έκτακτο και ασυνήθιστο γεγονός, που αντικειμενικά δεν ήταν δυνατόν να προβλεφθεί σύμφωνα με τους κανόνες της ανθρώπινης πείρας και λογικής κατά τον προγραμματισμό της σχετικής σύμβασης, αλλά εξέλιξη πιθανή και συνήθη. Ειδικότερα, κατά πάγια νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου η τήρηση χρονοβόρων, ενδεχομένως, διαδικασιών διενέργειας διαγωνισμών, εξαιτίας των δημοσιεύσεων ή της υποβολής ενστάσεων, προσφυγών και αιτήσεων ασφαλιστικών μέτρων από τους συμμετέχοντες, δεν συνιστά απρόβλεπτη περίπτωση η οποία να συνδέεται αιτιωδώς με την κατεπείγουσα ανάγκη απευθείας ανάθεσης της σχετικής προμήθειας (βλ. ενδεικτικά πράξεις VI Τμ. Ελ. Συν. 91/2007 και 205/2007)...».

48 Σύμφωνα με την Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων του 2012, η Αρχή έγινε αποδέκτης είκοσι δύο (22) έγγραφων καταγγελιών. Στις ως άνω καταγγελίες, οι οποίες προήλθαν κυρίως από οικονομικούς φορείς, ενδιαφερόμενους –συμμετέχοντες ή μη– σε διαγωνιστικές διαδικασίες, διαλαμβάνονται αιτιάσεις σε βάρος των αναθετουσών αρχών, μεταξύ άλλων, για φωτογραφικές διακηρύξεις, έλλειψη διαφάνειας, κατακερματισμό προμηθειών και διαβλητές διαδικασίες συλλογής προσφορών (ιδίως στην περίπτωση εξωσυμβατικών προμηθειών των νοσοκομείων), καθώς και δημιουργία αδικαιολόγητων εμποδίων στον ανταγωνισμό (κυρίως στον τομέα των δημοσίων έργων). Μέχρι το τέλος του 2013 εκκρεμούσαν περίπου 65 καταγγελίες οι οποίες ήταν υπό διερεύνηση.

Η Αρχή, ασχολούμενη με τις καταγγελίες, ελέγχει την αιτιολόγηση της επιλογής για ανάθεση κατόπιν διαπραγματεύσεως προκειμένου να εντοπίσει ζητήματα αδικαιολόγητης εύνοιας συγκεκριμένου αναδόχου, την πληρότητα και ακρίβεια περιγραφής του φυσικού αντικείμενου της προκήρυξης, την ύπαρξη σαφώς προσδιορισμένων παραδοτέων και προαιρέσεων, τη δέσμευση ότι το φυσικό αντικείμενο θα παραμείνει αναλλοίωτο κατά τη σύμβαση, την εξασφάλιση ότι τυχόν πρόσθετο αντικείμενο θα παραμένει διακριτό. Επίσης, ελέγχει την τήρηση των προβλεπόμενων προθεσμιών για παραλαβή των αιτήσεων συμμετοχής και προσφορών. Κατά τον έλεγχο της σύμβασης διαπιστώνει τον βαθμό συμφωνίας του φυσικού αντικείμενου της σύμβασης με αυτόν της προκήρυξης ή των προτεινόμενων τροποποιήσεων και αλλαγών κατά την εκτέλεση της σύμβασης, καθώς και τον βαθμό σαφήνειας στις περιγραφές των παραδοτέων της σύμβασης, τα πρακτικά των επιτροπών αξιολόγησης για την ύπαρξη καταγεγραμμένων προβλημάτων καθώς και την ύπαρξη, το περιεχόμενο και την έκβαση των προσφυγών και ενστάσεων που ασκήθηκαν.

Οι αρχές του ενωσιακού δικαίου που διέπουν τη δημόσια σύμβαση, όπως οι αρχές της ίσης μεταχείρισης, της προστασίας του ανταγωνισμού και της προστασίας του εθνικού και κοινοτικού συμφέροντος, επιβάλλουν τη διακοπή της σύμβασης, όταν διαπιστωθεί από την αναθέτουσα αρχή η το Δικαστήριο ή ακόμη και κάθε ελεγκτικό μηχανισμό ότι ένα από τα κριτήρια ανάθεσης παραβιάζει το κοινοτικό δίκαιο<sup>49</sup>. Με την προσέγγιση αυτή στη δικονομική οδηγία 89/665/ΕΟΚ «για το συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων περί της εφαρμογής των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης συμβάσεων κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων»<sup>50</sup>, δίδεται δυνατότητα άμεσης δικαστικής προστασίας στην περίπτωση που ανακύψει ζήτημα παράβασης κανόνα σχετικού με τις δημόσιες συμβάσεις<sup>51</sup>. Κατά τη νομολογία, ελέγχεται η διακήρυξη και ειδικότερα αν κάποια

---

49 **Ε Τροβά/ Π. Σκουρής**, Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, οπ.π., σελ. 365 επ., και ΔΕΕ 4-12-2001 EVN Wiestrom, υπόθ. C – 448/2001.

50 Στην χώρα μας η οδηγία μεταφέρθηκε με τον Ν. 2722/1997 (ΦΕΚ 178/Α/8.9.1997) Δικαστική προστασία κατά το στάδιο που προηγείται της σύναψης συμβάσεως δημοσίων έργων, κρατικών προμηθειών και υπηρεσιών σύμφωνα με την οδηγία 89/665 Ε.Ο.Κ., ο οποίος ψηφίστηκε μετά την καταδικαστική απόφαση ΔΕΕ 19-9-1996, Επιτροπή κατά Ελλάδα, υπόθ. C – 236/95 που διαπίστωσε την μη ορθή μεταφορά της Οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο.

51 Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 1 της Οδηγ 2007/66/ΕΚ που τροποποίησε την Οδηγ 89/665/ΕΟΚ: «... α) να λαμβάνονται, το συντομότερο δυνατόν και με τη διαδικασία ασφαλιστικών μέτρων, προσωρινά μέτρα για να επανορθωθεί η εικαζόμενη παράβαση ή να αποτραπεί η περαιτέρω ζημία των θιγομένων συμφερόντων, συμπεριλαμβανομένων μέτρων που αναστέλλουν ή επιτρέπουν την αναστολή της διαδικασίας ανάθεσης δημόσιας σύμβασης ή της εκτέλεσης οιασδήποτε απόφασης λαμβάνουν οι αναθέτουσες αρχές...». Σχετικά βλ. **Κ. Ρέμελης**, Η αίτηση Ασφαλιστικών μέτρων ενώπιον του ΣτΕ, 2000, σελ. 245 επ., **Α. Γέροντας**, Δίκαιο δημοσίων έργων, όπ.π., σελ. 741 επ., **Α. Γέροντας**, Η προσωρινή δικαστική προ-

από τις διατάξεις της παραβιάζει το κοινοτικό δίκαιο, αφού δεν είναι για τον λόγο αυτό δυνατή η συνέχιση της διαγωνιστικής διαδικασίας<sup>52</sup>. Κατ' επέκταση και η απόφαση ματαίωσης του διαγωνισμού ή ακόμη και η απόφαση της αναθέτουσας αρχής περί μη ανάθεσης της σύμβασης σε κάποιον από τους διαγωνιζόμενους ελέγχεται ως προς την συμβατότητα της με τις αρχές του ενωσιακού δικαίου<sup>53</sup>. Σύμφωνα με την διαμορφωθείσα νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποτελεί επίσης σοβαρή παράβαση που χρήζει άμεσης δικαστικής επίλυσης η απόφαση της αναθέτουσας αρχής να μην προχωρήσει σε δημοσίευση προκήρυξης για την ανάθεση σύμβασης, αφού παραβιάζεται η αρχή της δημοσιότητας, η οποία αποτελεί γενική αρχή του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων<sup>54</sup>. Γενικά, η έννοια της παράβασης των διατάξεων που έθεσε ο ενωσιακός νομοθέτης για το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων θα πρέπει να αντιμετωπίζεται με ευρύτητα ως προς το πεδίο μέσα στο οποίο μπορεί να ενταχθεί. Ενώ, λοιπόν, στη δικονομική οδηγία 89/665/ΕΟΚ προβλέπεται διαβάθμιση της παράβασης του ενωσιακού δικαίου, με την «κατάφορη παραβίαση» να είναι αντικείμενο ελέγχου της επιτροπής και την «εικαζόμενη παράβαση» του Δικαστηρίου, στον Ν. 4013/2011 η ελεγκτική εξουσία της Αρχής φαίνεται ευρύτερη<sup>55</sup>. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 2 παρ. 2 ζ) του νόμου γίνεται ρητή αναφορά σε «παραβάσεις της ευρωπαϊκής νομοθεσίας» γενικά. Αυτό από μόνο του σημαίνει ότι η εξουσία της Αρχής για την άσκηση της κυρωτικής της λειτουργίας στην περίπτωση της παράβασης της ενωσιακής νομοθεσίας είναι ιδιαίτερα διευρυμένη ως προς το σύνολο των διαπιστούμενων παραβάσεων. Έτσι, θα μπορούσαμε εύλογα να καταλήξουμε ότι για την κυρωτική αυτή λειτουργία είναι απλά αναγκαία η διαπίστωση της οποιασδήποτε παράβασης, και ως τέτοια παράβαση θα πρέπει να λογίζεται κάθε τι που αντιβαίνει σε διάταξη του ενωσιακού δικαίου και επιφέρει η μπορεί να επιφέρει βλάβη, τόσο στον ιδιώτη όσο και στην αναθέτουσα αρχή που προστατεύει το δημό-

---

στασία στα δημόσια έργα. Υπεροχή του δημοσίου συμφέροντος αποτελεσματική προστασία του πολίτη, ΔιΔικ 1997, σελ. 1101 επ., **Φ. Αρναούτογλου**, Η αίτηση ασφαλιστικών μέτρων του Ν. 3886/2010, 2011 σελ. 113 επ., **Σ. Βλαχόπουλος**, Όψεις της δικαστικής προστασίας ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, το παράδειγμα του Ν. 2522/1997 για δημόσια έργα. 1998 σελ. 37 επ., **Ε. Κουτούπα Ρεγκάκου**, Η προσωρινή προστασία κατά τη διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων μετά το Ν. 2522/1997, ΝοΒ 1999 σελ. 35 επ.

52 ΔΕΕ 18-3-2004 Siemens και Arge Telekom, υπόθ. C – 314/2001.

53 ΔΕΕ 18-6-2002, Hospital Ingenieure, υπόθ. C – 92-2000, ΔΕΕ 2-6-2005, Koppensteiner GmbH υπόθ. C – 25/2004.

54 ΔΕΕ 18-3-2004 Siemens και Arge Telekom, υπόθ. C – 314/2001.

55 Για τις έννοιες «κατάφορη παραβίαση» και «εικαζόμενη παράβαση» βλ. **Κ. Ρέμελης**, Η αίτηση Ασφαλιστικών μέτρων ενώπιον του ΣτΕ, όπ.π., σελ. 247 επ., **Σ. Βλαχόπουλος**, Όψεις της δικαστικής προστασίας ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, όπ.π., σελ. 151 επ., **Φ. Αρναούτογλου**, Η αίτηση ασφαλιστικών μέτρων του Ν. 3886/2010, όπ.π., σελ. 220 επ.

σιο συμφέρον<sup>56</sup>. Με την εξουσία που δίδει ο νομοθέτης στον ελεγκτικό μηχανισμό της Αρχής, μπορεί μόλις διαπιστώσει την οποιαδήποτε παράβαση του ενωσιακού ή εθνικού δικαίου, με απόφαση της να διακόψει την εκτέλεση της σύμβασης ανεξάρτητα στο σημείο που αυτή βρίσκεται και χωρίς κανέναν άλλο περιορισμό. Δεν είναι τυχαία αυτή η ευρύτατη κυρωτική λειτουργία της Αρχής προκειμένου να θεραπευτεί η τρωθείσα κοινοτική ή εθνική νομιμότητα, και καταδεικνύει το ιδιαίτερο βάρος που επιδεικνύει προς τούτο τόσο ο κοινοτικός όσο, όπως εν προκειμένω, και ο εθνικός νομοθέτης.

#### 4. Η ελεγκτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε σχέση με την αντίστοιχη της ΕΑΑΔΗΣΥ

Από μια πρώτη ματιά θα θεωρούσε κανείς ότι οι ελεγκτικές αρμοδιότητες της Αρχής σε κάποιο σημείο ταυτίζονται με τον προσυμβατικό έλεγχο που είναι επιφορτισμένο το Ελεγκτικό Συνέδριο. Ωστόσο, όμως μια προσεκτικότερη προσέγγιση αποκλείει αυτήν την εκτίμηση.

Ο αναθεωρητικός νομοθέτης στο άρθρο 98 παρ. 1 εδ. β' Συντ. προέβλεψε ότι στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκει και «ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή, όπως νόμος ορίζει», σε μια προσπάθεια να προστατευθεί ακόμη καλύτερα το δημόσιο χρήμα μέσω του ελέγχου και της διαφάνειας<sup>57</sup>. Πρόκειται για εξωτερικό έλεγχο, αφού δεν ανήκει στην εκτελεστική εξουσία ή στη διοικητική λειτουργία, ούτε ανήκει σε όρ-

56 **Κ. Ρέμελης**, Η αίτηση Ασφαλιστικών μέτρων ενώπιον του ΣτΕ, όπ.π., σελ. 248 επ.

57 **Ε. Καραθανασόπουλος**, Ο προσυμβατικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο, 2010, σελ. 25 επ., **Ι. Κάρκαλης**, Ζητήματα ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων προμηθειών κατά τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ΑρχΝ 2002, σελ. 433 επ., **Γ. Κούρτης**, Διαφάνεια και έλεγχος δημοσίων συμβάσεων από το ΕλΣυν, Διδικ 2004, σελ. 1121 επ., **Ε. Κουλουμπίνη**, Ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή (άρθρο 98 παρ.1 εδ. β' Συντ.), ΘΠΔΔ 2012, σελ. 760 επ., **Α. Γέροντας**, Οι θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις. Οι πρόσφατες νομολογιακές προσεγγίσεις, Εφαρμ ΔΔ 2006, σελ. 397 επ., **Κ. Βολτής**, Ο έλεγχος νομιμότητας συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ΤιμΤομ για τα 170 χρόνια του ΕλΣυν, 2004, σελ. 15 επ., **Α. Κοκκίδου**, Η αίτηση ανάκλησης ενώπιον του VI Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ΤιμΤομ για τα 170 χρόνια του ΕλΣυν, 2004, σελ. 359 επ., **Ε. Μπαλτά**, Ο προληπτικός έλεγχος των συμβάσεων δημοσίων έργων, παροχής υπηρεσιών και προμηθειών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ΔηΣΚΕ 2005, σελ. 155 επ., **Χ. Χρυσανθάκης**, Ο δικαστικός έλεγχος των προδικαστικών ζητημάτων από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ΝοΒ 2007, σελ. 1778 επ., **Α. Μαυρομάτη**, Η αίτηση ανάκλησης κατά τον προσυμβατικό έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Ένα νέο ένδικο βοήθημα, ΕφημΔΔ 2007, σελ. 701 επ., **Π. Λαζαράτος**, Η έκταση του ελέγχου νομιμότητας μεγάλων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ΘΠΔΔ 2008, σελ. 1154 επ.



γανα του Κοινοβουλίου, αλλά επιβάλλεται ευθέως από το Σύνταγμα<sup>58</sup>. Η φύση του προληπτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο, σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ, δεν αποτελεί άσκηση δικαιοδοτικής εξουσίας, και, συνεπώς, δεν υποκαθιστά τον δικαστικό έλεγχο, που ασκούν τα διοικητικά δικαστήρια επί της νομιμότητας της διοικητικής διαδικασίας που απολήγει στη σύναψη διοικητικών συμβάσεων<sup>59</sup>.

---

58 **Γ. Δελλής**, Το εύρος του προσυμβατικού ελέγχου νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ΕφημΔΔ 2013, σελ. 450 επ., **Ε. Καραθανασόπουλος**, Ο προσυμβατικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο, όπ.π., σελ. 26 επ., **Γ. Κούρτης**, Ο έλεγχος των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας από το Ελεγκτικό Συνέδριο και οι κανόνες που τον διέπουν, ΔηΣΚΕ, 2005, σελ. 293 επ., **Α. Γέροντας**, Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο σε: Διαφάνεια και Ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος, ΤιμΤομ για τα 170 χρόνια του ΕΛΣυν, 2004, σελ. 65 επ.,

59 ΣτΕ 1633/2002 ΝοΒ 2003, σελ. 340, Αρμ 2005, σελ. 2043, η οποία επίσης δέχεται ότι η φύση δε του προληπτικού αυτού ελέγχου δεν μεταβλήθηκε εκ του γεγονότος ότι μετά την δια νόμου θέσπιση του απέκτησε και συνταγματικό έρεισμα. Βλ. επίσης ΣτΕ Ολ 2472/2008 «... Επειδή, εν όψει των οριζόμενων στη διάταξη του άρθρου 98 παράγραφος 3 του Συντάγματος (παρτεθείσα ανωτέρω, στην τέταρτη σκέψη), η υπό κρίση αίτηση, με την οποία ζητείται η ακύρωση πράξεως Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, είναι απορριπτέα, ως απαράδεκτη. Και να μεν η αιτούσα προβάλλει συναφώς ότι η διάταξη της παραγράφου 3 του άρθρου 98 του Συντάγματος, ορθώς ερμηνευόμενη, αποκλείει μόνον τον έλεγχο, από το Συμβούλιο της Επικρατείας, των αποφάσεων τις οποίες εκδίδει το Ελεγκτικό Συνέδριο στο πλαίσιο των δικαιοδοτικών αρμοδιοτήτων του που προβλέπονται στις περιπτώσεις στ' και ζ' της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος και ότι, επομένως, η υπό κρίση αίτηση παραδεκτώς στρέφεται κατά πράξεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η οποία έχει εκδοθεί κατ' ενάσκηση της αρμοδιότητος που προβλέπεται στην περίπτωση β' της ως άνω παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος, ο ισχυρισμός, όμως, αυτός είναι απορριπτέος. Πράγματι, η προβαλλόμενη από την αιτούσα ερμηνεία της παραγράφου 3 του άρθρου 98 του Συντάγματος δεν ευρίσκει, κατ' αρχάς, έρεισμα στο γράμμα της συνταγματικής αυτής διατάξεως, η οποία αναφέρεται στις «υποθέσεις της παραγράφου 1» χωρίς περαιτέρω διάκριση (πρβλ. το κείμενο της εν λόγω διατάξεως, όπως είχε προ της μεταφοράς του, με το από 6.3.1986 Β' Ψήφισμα της ΣΤ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων, Α' 24, στη δημοτική γλώσσα, το οποίο ήταν διατυπωμένο ως εξής: «Αι αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των εν τη παραγράφω 1 υποθέσεων, δεν υπόκεινται εις τον έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας» πρβλ., επίσης, υπό το προΐσχυσαν του Συντάγματος του 1975 καθεστώς, ΣτΕ 2204/1974). Εξ άλλου, από τις συζητήσεις στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή ευθέως συνάγεται ότι, αντιθέτως προς τα προβαλλόμενα από την αιτούσα, ο εισαγόμενος με την παράγραφο 3 του άρθρου 98 του Συντάγματος κανόνας καταλαμβάνει όλες, ανεξαιρέτως, τις υποθέσεις της παραγράφου 1 του αυτού άρθρου 98. είναι δε, κατά τούτο, χαρακτηριστικό ότι δεν έγινε δεκτή τροπολογία, σύμφωνα με την οποία θα έπρεπε να εισαχθεί απόκλιση από τον ως άνω ανεξαιρέτο κανόνα, ώστε να υπόκεινται στον έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας οι αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου, οι οποίες εκδίδονται στο πλαίσιο των δικαιοδοτικών αρμοδιοτήτων του (βλ. Πρακτικά της Α' Υποεπιτροπής επί της Αναθεωρήσεως του Συντάγματος, συνεδρίαση 16η/18.2.1975, σ. 249

Αποτελεί πράξη που εκδίδεται από δικαστικό σχηματισμό, η οποία όμως δεν έχει χαρακτήρα δικαστικής απόφασης<sup>60</sup>. Η φύση του ελέγχου αυτού δεν μεταβλήθηκε εκ του γεγονότος ότι μετά την δια νόμου θέσπισή του απέκτησε και συνταγματικό έρεισμα<sup>61</sup>. Η θέση αυτή επιβεβαιώθηκε με την ΑΕΔ 20/2005 που έκρινε ότι ασκώντας τη

---

και 263-5, Πρακτικά της Ολομελείας της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής επί του Συντάγματος, συνεδρίαση 25η/22.3.1975, σ. 410-12 και Πρακτικά της Ολομελείας της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής, συνεδριάσεις ΠΒ'/11.5.1975, σ. 725 και ΠΓ'/12.5.1975, σ. 753) ...», ΣτΕ 32/2012, Διαφορετική προσέγγιση σε **Ε. Κουλουμπίνη**, Ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο, όπ.π., σελ. 764 επ., **Ν. Μηλιώνης**, Η διεκυστίνδα περί του φυσικού δικαστή επί του προσυμβατικού ελέγχου των δημόσιων συμβάσεων, ΘΠΔΔ 2010, σελ. 1001 επ.

60 ΣτΕ ΕπΑν 224/2012 «...Επειδή, με τις διατάξεις του άρθρου 19 παρ. 7 του π.δ. 774/1980 περί κωδικοποίησης των περί Ελεγκτικού Συνεδρίου διατάξεων (Α' 189), όπως ισχύουν, θεσπίζεται, σε αρμονία προς το άρθρο 98 παρ. 1 περ. β' του Συντάγματος, σύστημα προληπτικού ελέγχου δημοσίων συμβάσεων προμηθειών, έργων και υπηρεσιών μεγάλης αξίας, ο οποίος δεν συνιστά άσκηση δικαιοδοτικής εξουσίας. Οι αποφάσεις, συνεπώς, όλων των αρμοδίων σχηματισμών του Ελεγκτικού Συνεδρίου, οι οποίες εκδίδονται στο πλαίσιο του ελέγχου αυτού, δεν αποτελούν αποφάσεις δικαστικές και δεν υποκαθιστούν τον δικαστικό έλεγχο που ασκείται από τα αρμόδια δικαστήρια, όπως το Συμβούλιο της Επικρατείας, επί της διαδικασίας που καταλήγει στην σύναψη των ανωτέρω συμβάσεων (βλ. Α.Ε.Δ. 20/2005, ΣτΕ 2472-3/2008 Ολ., Ε.Α. 249/2011, 582/2009, 77/2008). Τούτο δε ισχύει και προκειμένου περί των αποφάσεων που εκδίδονται από το Τμήμα Μειζονος Συνθέσεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί αιτήσεων αναθεώρησης κατά των αποφάσεων του αρμοδίου Τμήματος που έχουν εκδοθεί επί αιτήσεων ανακλήσεως κατά των πράξεων των Κλιμακίων, κατά την διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 19α του π.δ. 774/1980, το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 14 του ν.3932/2001 (Α' 49). Περαιτέρω, αποκλείεται μεν, σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 98 του Συντάγματος, η ευθεία προσβολή ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας αποφάσεως οποιουδήποτε σχηματισμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η οποία εκδόθηκε στο πλαίσιο του ως άνω προληπτικού ελέγχου (βλ. ΣτΕ 2472-3/2008 Ολ), οι πράξεις, όμως, της οικείας διαδικασίας αναθέσεως δημόσιας συμβάσεως, οι οποίες εκδίδονται σε συμμόρφωση προς τις αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου, προσβάλλονται παραδεκτώς ενώπιον του αρμοδίου δικαστηρίου, το οποίο δεν δεσμεύεται από όσα έκρινε το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά την άσκηση της ανωτέρω, μη δικαιοδοτικής αρμοδιότητάς του. Εν όψει των ανωτέρω, η υπό κρίση αίτηση ασκείται παραδεκτώς μετά την έκδοση των προμνησθεισών πράξεων και αποφάσεων των αρμοδίων σχηματισμών του Ελεγκτικού Συνεδρίου ...». Επίσης βλ. **Κ. Γιαννακοπούλος**, Η σχέση του προσυμβατικού ελέγχου νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο με άλλες μορφές ελέγχου νομιμότητας, όπ.π., σελ. 458 επ.

61 ΕΣ Πρακτ. Ολομ. 16ης ΓΣ/19.9.2012 «... Η φύση, τέλος, των δικαστικών πράξεων, που εκδίδονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, στο πλαίσιο του ανωτέρω προσυμβατικού ελέγχου, δεν μεταβλήθηκε εκ του γεγονότος ότι ο έλεγχος αυτός, μετά τη δια νόμου θέσπισή του (άρθρο 15 του ν. 2145/1993), απέκτησε και συνταγματικό έρεισμα από του έτους 2001, καθόσον ούτε ο σκοπός του ελέγχου μεταβλήθηκε ούτε απονεμήθηκε στο Ελεγκτικό Συνέδριο,

συγκεκριμένη αρμοδιότητά του το Ελεγκτικό Συνέδριο ούτε ενεργεί ως Δικαστήριο, ούτε διεξάγει δίκη, ούτε επιλύει διαφορές, υποκαθιστάμενο στη δικαιοδοσία άλλων δικαστηρίων και ότι η πράξη, την οποία εκδίδει δεν είναι απόφαση δικαιοδοτού- ντος οργάνου, επομένως, ο εν λόγω έλεγχος δεν υποκαθιστά τον δικαστικό έλεγχο, τον οποίον ασκεί, κατ' εφαρμογή του άρθρου 95 παράγραφος 1 περίπτωση α' του Συντάγματος, το Συμβούλιο της Επικρατείας επί της νομιμότητας της διοικητικής διαδικασίας<sup>62</sup>. Το Κλιμάκιο, στην περίπτωση της διενέργειας του συνταγματικά κα-

---

κατά παρέκκλιση των διατάξεων των άρθρων 93, 94 και 95 του Συντάγματος, σχετική δικαιοδοτική αρμοδιότητα (ΑΕΔ 20/2005). Τούτο άλλωστε μαρτυρεί και η γλωσσική εκφορά του συνταγματικού κειμένου, αφού όσον αφορά στις ελεγκτικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου γίνεται λόγος για έλεγχο δαπανών, έλεγχο συμβάσεων και έλεγχο λογαριασμών (περ. α', β' και γ' της παρ. 1 του άρθ. 98), ενώ, ως προς τις δικαιοδοτικές του αρμοδιότητες, η διατύπωση είναι εκδίκαση διαφορών και εκδίκαση υποθέσεων (περ. στ' και ζ'). Συνεπώς, ο σκοπός του ελέγχου παραμένει - και μετά τη συνταγματική του κατοχύρωση - πρωτίστως και πρωταρχικός η προστασία του δημοσίου χρήματος και η εμπέδωση της αρχής της διαφάνειας ως προς τις οικονομικές λειτουργίες του κράτους, το δε Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί δικαστικό καθήκον εκτίμησης και εξακρίβωσης ως προς τη νομιμότητα των αποτελεσμάτων της διοικητικής δραστηριότητας (π.ρ.β.λ. και ΔΕΚ C 440/1998) ...».

62 ΑΕΔ 20/2005 Αρμ 2005, σελ. 2039, ΕΔΚΑ 2006, σελ. 44. Βλ. επίσης ΣτΕ Ολ 2473/2008 Αρμ 2010, σελ. 558: Αντίθετα με την ΕΣ Πρακτ. Ολομ. 3ης ΓΣ/23.2.2005, Β' έγινε δεκτό ότι το προσωρινό δεδικασμένο της κρίσης της Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας, που δικάζει σε συμβούλιο, δεν μπορεί να καταλύσει το δεδικασμένο της κρίσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που έχει κατά το Σύνταγμα δικαιοδοσία για επίλυση θεμάτων που αφορούν στον έλεγχο συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας και της κατάρτισής τους. καθόσον από 17.4.2001 τούτο έγινε αποκλειστικά αρμόδιο για τον έλεγχο νομιμότητας των εν λόγω συμβάσεων, και, συνεπώς, κανένα άλλο δικαστήριο δεν έχει την αρμοδιότητα αυτή και δεν μπορεί να αντικαταστήσει άμεσα ή έμμεσα το Ελεγκτικό Συνέδριο στην άσκηση της αρμοδιότητας αυτής. Το Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην προκειμένη περίπτωση δεν επιλύει διοικητική διαφορά ουσίας, με την έννοια παροχής ένδικης προστασίας για ικανοποίηση προβληθέντος ιδιωτικού ή δημοσίου δικαιώματος του διοικουμένου από παράνομη διοικητική πράξη, ούτε διοικητική διαφορά δημοσίου δικαίου για παροχή δικαστικής βεβαίωσης (αναγνώρισης), αλλά επιλύει διαφορά δημοσίου δικαίου για παροχή δικαστικής βεβαίωσης (αναγνώρισης) νομιμότητας ή ακυρότητας που απορρέει ευθέως από το άρθρο 98 παρ. 1 περ. β' Συντ. Βλ. επίσης ΕΣ Πρακτ. Ολομ. 16ης ΓΣ/19.9.2012 «... Επομένως, ο καθιερούμενος με τις προπαρατεθείσες διατάξεις προληπτικός έλεγχος των μεγάλης οικονομικής αξίας συμβάσεων δεν αποτελεί άσκηση δικαιοδοτικής λειτουργίας και οι εκδιδόμενες σχετικές δικαστικές πράξεις δεν συνιστούν δικαστικές αποφάσεις, μη απορρέοντες εξ αυτών δεδικασμένου (σχ. ΑΕΔ 32/2001, 20/2005, ΣτΕ 1633/2002, 2473/2008, Ολομ. Ελ. Συν. 2822/2011). Τούτο δε διότι, σύμφωνα με τις προπαρατεθείσες συνταγματικές διατάξεις (άρθρα 93 και 94), ο συνταγματικός νομοθέτης κατανέμει, με γνώμονα τη φύση των διαφορών, τις μεν διοικητικές διαφορές στα διοικητικά δικαστήρια, τις δε ιδιωτικές στα πολιτικά,

τοχρωμένον προσυμβατικού ελέγχου, δεν επιλύει διοικητική διαφορά ουσίας, με την έννοια της παροχής ένδικης προστασίας για ικανοποίηση προσβληθέντος από παράνομη διοικητική πράξη ιδιωτικού ή δημόσιου δικαιώματος του διοικουμένου, ούτε διοικητική διαφορά ακύρωσης, αλλά επιλύει δημοσιολογιστική διαφορά για παροχή βεβαίωσης (αναγνώρισης) νομιμότητας ή ακυρότητας, ασκώντας ελεγκτική αρμοδιότητα που απορρέει ευθέως από το άρθρο 98 παρ. 1 περ. β' του Συντάγματος, και στηρίζει την κρίση του αποκλειστικά στην εφαρμογή κανόνων δικαίου<sup>63</sup>. Παραμένει, ωστόσο, η εκτίμηση ότι δεν πρόκειται περί δικαιοδοτικής λειτουργίας, όπως, μάλιστα, με πρόσφατη απόφαση του το ΔΕΕ απεφάνθη<sup>64</sup>. Σε κάθε περίπτωση, το Ελεγκτικό Συνέδριο, στο οποίο έχει ανατεθεί ο έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων

---

μη καταλείποντας περιθώρια στον κοινό νομοθέτη (με εξαίρεση τη νέα διάταξη του άρθρου 94 παρ. 3 του Συντάγματος περί της ενιαίας εφαρμογής της αυτής νομοθεσίας) να χαρακτηρίζει διαφορές, που από τη φύση τους είναι ιδιωτικές, ως διοικητικές υπάγοντας αυτές στα διοικητικά δικαστήρια και αντιστρόφως, καθώς και να αναθέτει την εκδίκαση διαφορών, που από τη φύση τους υπάγονται στα πολιτικά ή κατά περίπτωση στα διοικητικά δικαστήρια, στα ειδικής δικαιοδοσίας δικαστήρια, ήτοι σε αυτά τα δικαστήρια στην αρμοδιότητα των οποίων υπάγονται οι διαφορές που ρητώς τους έχουν απονεμηθεί από το Σύνταγμα ...».

63 Με την ΕΣ VI Τμ. 245/2007 έγινε δεκτό ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο, κατά τον έλεγχο νομιμότητας των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας, δε δεσμεύεται από το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων ως προς τη δημοσιονομική τους έκφραση. Συνακόλουθα, οι ελεγχόμενες διοικητικές πράξεις εκδόθηκαν κατά παράβαση της νομιμότητας και, όταν μάλιστα η κρίση αυτή δεν ανατραπεί από το αρμόδιο Τμήμα, δεν άγουν σε δημοσιονομικό αποτέλεσμα. Το Ελεγκτικό Συνέδριο, δεσμεύεται, όμως, από το δεδικασμένο του αρμόδιου φυσικού δικαστή, ο οποίος στην περίπτωση της κρίσης για τη νομιμότητα διοικητικής πράξης είναι καταρχήν το Συμβούλιο της Επικρατείας, όταν το τελευταίο έχει αποφανθεί με ισχύ δεδικασμένου για τη νομιμότητα ή μη ορισμένης διοικητικής πράξης. Το Κλιμάκιο, όσο και το αρμόδιο Τμήμα, δεν δύνανται να αποστούν από κρίση του αρμόδιου δικαστηρίου κατά τον έλεγχο, όταν η κρίση αυτή είναι εξοπλισμένη με ισχύ δεδικασμένου. Βλ. επίσης **Ε. Καραθανασόπουλος**, Ο προσυμβατικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο, *όπ.π.*, σελ. 69 επ.

64 ΔΕΕ 19-12-2012, Επιτροπος ΕΛΣυν, υπόθ. C – 363/2011 σκ. 26, όπου χαρακτηριστικά γίνεται δεκτό ότι: «... Ακολούθως επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, αντίθετα με ό,τι ισχύει ως προς τις αρμοδιότητές του για την «εκδίκαση διαφορών» σχετικά με την απονομή συντάξεων, όπως προβλέπει το άρθρο 98, παράγραφος 1, στοιχείο στ', του Συντάγματος, καθώς και για την «εκδίκαση» υποθέσεων που αναφέρονται στην ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών δημόσιων υπαλλήλων κατά το άρθρο 98, παράγραφος 1, στοιχείο ζ', του Συντάγματος, η αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο πλαίσιο εντός του οποίου εντάσσεται η υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά τον προληπτικό «έλεγχο» των δαπανών του Κράτους δυνάμει του άρθρου 98 παράγραφος 1, στοιχείο α', του εν λόγω Συντάγματος και συνεπώς δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι καταλήγει στην έκδοση τέτοιου είδους αποφάσεως ...». Με την απόφαση ουσιαστικά κρίθηκε ότι η ελεγκτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν αποτελεί κατά το ΔΕΕ δικαστική απόφαση.

μεγάλης οικονομικής αξίας, δεν κωλύεται να ασκήσει την ελεγκτική του αυτή αρμοδιότητα, ακόμη και όταν εκκρεμεί ενώπιον διοικητικού ή πολιτικού δικαστηρίου ένα ή περισσότερα ένδικα βοηθήματα κατά πράξης ή πράξεων της διαδικασίας σύναψης της υπό έλεγχο σύμβασης<sup>65</sup>.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο με τα Κλιμάκια του ελέγχει κατ' αρχήν την αρμοδιότητά του, δεχόμενο ότι απαραδέκτως υποβάλλονται για την άσκηση του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας συμβάσεις, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων είναι μικρότερη των οριζόμενων από τον νόμο ορίων, και για τον λόγο αυτό απέχουν του ελέγχου, ώστε να μην μεταβληθεί σε γνωμοδοτικό όργανο, του οποίου οι πράξεις δεν επάγονται τις προβλεπόμενες εκ του νόμου κυρώσεις<sup>66</sup>. Ο προληπτικός έλεγχος νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου πρέπει να διενεργείται σε χρόνο κατά τον οποίο η σύμβαση δεν έχει ακόμη υπογραφεί, αφού μετά την υπογραφή της το Κλιμάκιο στερείται της αναγκαίας χρονικής αρμοδιότητας και υποχρεούται να απόσχει τούτου<sup>67</sup>. Το τελευταίο ισχύει πολύ περισσότερο όταν αποδεδειγμένα η σύμβαση έχει ήδη εκτελεστεί<sup>68</sup>. Όπως εύστοχα υποστηρίζεται, σε περίπτωση που υποβληθεί στο Κλιμάκιο σύμβαση, η οποία είτε έχει υπογραφεί και έχει ήδη αρχίσει να εκτελείται είτε το περιεχόμενό της αφορά σε εργασίες που έχουν ήδη κατά το μεγαλύτερο μέρος ή και εξ ολοκλήρου εκτελεσθεί με πρόδηλο σκοπό τη «νομιμοποίηση» των εργασιών αυτών, υφίσταται παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας και το Κλιμάκιο θεωρεί ότι στερείται της χρονικής αρμοδιότητας να προβεί στον έλεγχο και ως εκ τούτου οφείλει να απόσχει αυτού<sup>69</sup>. Η αδυναμία μάλιστα διενέργειας ελέγχου μετά την έναρξη εκτέλεσης της σύμβασης συνεπάγεται, την αυτοδίκαιη ακυρότητα της σχετικής σύμβασης, η οποία δεν δύναται να θεραπευθεί ούτε με την εκ των υστέρων υποβολή αυτής προς έλεγχο<sup>70</sup>.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά την άσκηση της αρμοδιότητάς του ερευνά, ως ελεγκτικό όργανο, εάν η διοίκηση ορθά ερμήνευσε και εφάρμοσε τη νομοθεσία που διέπει το διαγωνισμό και την οικεία σύμβαση, και αν οι εκδοθείσες από αυτή διοικητικές πράξεις βρίσκουν έρεισμα στον νόμο<sup>71</sup>. Πρόκειται περί ελέγχου νομιμότητας

65 ΑΕΔ 20/2005, ΕΣ VI Τμ. 179/2007.

66 ΕΣ Κλιμ Ε' 122/2005.

67 ΕΣ Κλιμ Ζ' 19/2005, ΕΣ Κλιμ. ΣΤ' 41/2000, ΕΣ Κλιμ. Ε' 189/2003.

68 **Ε. Καραθανασόπουλος**, Ο προσυμβατικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο, όπ.π., σελ. 48 επ.

69 **Α. Τσιρώνας**, Χρόνος διενέργειας του ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων από το ΕλΣυν σε σχέση με τον χρόνο κατάρτισης τους (Είναι πράγματι «προσυμβατικός» ο έλεγχος;), ΘΠΔΔ, 2012, σελ. 967 επ. (973) και ΕΣ VI Τμ. 184/2006, ΕΣ VI Τμ. 28/2007, ΕΣ VI Τμ. 172/2007, ΕΣ VI Τμ. 233/2006, ΕΣ VI Τμ. 74/2007.

70 ΕΣ VI Τμ. 35/2005, ΕΣ VI Τμ. 172/2007.

71 **Ε. Καραθανασόπουλος**, Ο προσυμβατικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο,

προς το σκοπό της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος χωρίς όμως να ελέγχεται η ορθότητα των τεχνικών κρίσεων ή η σκοπιμότητα των πράξεων της αναθέτουσας αρχής και των οργάνων της<sup>72</sup>. Δεν περιορίζεται στη νομιμότητα της οικείας σύμβασης και τη διαδικασία ανάθεσης, αλλά εκτείνεται επί του συνόλου της διαδικασίας δια του παρεμπόδιου ελέγχου του συνόλου των πράξεων που προηγήθηκαν<sup>73</sup>. Ο έλεγχος αυτός είναι καθολικός και αυτεπάγγελτος, περιλαμβάνει δε την έρευνα των προβαλλόμενων συγκεκριμένων αιτιάσεων επί της νομιμότητας της διαδικασίας ή των προϋποθέσεων του παραδεκτού ή άλλων δικονομικών κανόνων<sup>74</sup>. Τις περισσότερες φορές, μάλιστα, υπερβαίνει τα αμιγώς δημοσιονομικά ζητήματα, όπως αποφαίνεται και η νομολογία του Δικαστηρίου, αφού ο βασικός σκοπός του είναι όχι μόνο η προστασία του δημοσίου χρήματος, αλλά και του γενικότερου δημοσίου συμφέροντος, η οποία επιτυγχάνεται μέσα από την ενίσχυση των διαδικασιών διαφάνειας των διαδικαστικών διαδικασιών ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων<sup>75</sup>. Ο έλεγχος, μολοντί προληπτικός, έχει ως αντικείμενο ήδη εκδοθείσες πράξεις της αναθέτουσας αρχής, ενώ μόνον η μέλλουσα να υπογραφεί σύμβαση υποβάλλεται από πριν σε σχέδιο<sup>76</sup>. Στην διαπίστωση δε ουσιωδών νομικών πλημμελειών η κρίση

---

όπ.π., σελ. 51 επ., **Ε. Κουλουμπίνη**, Ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο, όπ.π., σελ. 765 επ.

72 ΕΣ Κλιμ. Ε' 156/2000, ΕΣ Κλιμ. ΣΤ' 22/1999, ΕΣ VI Τμ. 42/2009. Ειδικά για τον έλεγχο σκοπιμότητας γίνεται δεκτό ότι όταν αμφισβητείται η απόφαση του αρμόδιου οργάνου, και η αμφισβήτηση αυτή εμφανίζεται σε διατυπωθείσα διαφωνία των μελών του οργάνου τεχνικής αξιολόγησης των προσφορών ή σε ενστάσεις κατά των αποφάσεων αυτού και σε καταγγελίες που έλαβαν καθ' οιονδήποτε τρόπο δημοσιότητα και είναι σαφείς και ορισμένες, τότε το Ελεγκτικό Συνέδριο δικαιούται και σε ουσιαστικό έλεγχο των αποφάσεων τεχνικής αξιολόγησης των προσφορών του διαγωνισμού, διότι έτσι καθίσταται ουσιαστικός ο προληπτικός έλεγχος που ασκεί στις υπό κατάρτιση συμβάσεις, ΕΣ Κλιμ. Ε' 163/2005. Επίσης κρίθηκε ότι το Δικαστήριο μπορεί να προβαίνει σε έλεγχο των αποφάσεων τεχνικής αξιολόγησης των προσφορών κάνοντας έλεγχο ουσιαστικό, όταν ερευνά αν είναι νομικά υποστηρίξιμη η ερμηνευτική εκδοχή στην οποία στηρίχθηκαν οι διοικητικές πράξεις ΕΣ Πρακτ. Ολομ. 15ης ΓΣ/21.5.2003, ΕΣ VI Τμ. 42012/2010.

73 **Ν. Μηλιώνης**, Η διεκυστίδα περί του φυσικού δικαστή επί του προσυμβατικού ελέγχου, όπ.π., σελ. 1004 επ., και ΕΛΣυν (πρακτ. Ολομ.) 15ης Γ.Σ./21.5.2003 για το έλεγχο επί της τυχόν απόρριψης προσφορών ως απαραδέκτων, της προσήκουσας αιτιολόγησης των τεχνικών κρίσεων κ.λπ.

74 **Ι. Καραβοκύρης**, Ο προσυμβατικός έλεγχος νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ΘΠΔΔ 2008, σελ. 1149 επ. (1150).

75 ΕΣ VI Τμ. 89/2008, ΕΣ Ολ 2822/2011, **Γ. Δελλής**, Το εύρος του προσυμβατικού ελέγχου νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο, όπ.π., 453 επ., **Ν. Μηλιώνης**, Το Ελεγκτικό Συνέδριο. Σύγχρονες τάσεις και εξελίξεις, 2012, σελ. 212 επ.

76 **Χ. Μητκίδης**, Συμβάσεις Δημοσίων Έργων, 2009, σελ. 244 επ., **Α. Τσιφώνας**, Χρόνος διενέργειας του ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων από το ΕΛΣυν, όπ.π., σελ. 972 επ. όπ.π., σελ. 244 επ.

είναι αρνητική, οπότε διακόπτεται η διαδικασία ανάθεσης. Ως τέτοιες θεωρούνται οι πλημμέλειες με τις οποίες νοθεύεται ο ελεύθερος και υγιής ανταγωνισμός ή η διαφάνεια των διαδικασιών ή όταν δηλαδή προσβάλλονται έννομα αγαθά, τα οποία συνθέτουν την έννοια του δημοσίου συμφέροντος<sup>77</sup>. Με την έννοια αυτή, είναι ουσιώδεις πλημμέλειες οι τυπικές πλημμέλειες που αναφέρονται σε παραβιάσεις κανόνων που διέπουν την εσωτερική οργάνωση και λειτουργία της Διοίκησης χωρίς να έχουν επιπτώσεις σε τρίτους, άλλα και όταν μία πλημμέλεια έχει επιπτώσεις σε τρίτους, και ιδίως ότι πλήττει ένα από τα αγαθά που αναφέρονται ανωτέρω, δηλαδή τον υγιή ανταγωνισμό ή τη διαφάνεια των διαδικασιών<sup>78</sup>.

Ο έλεγχος περιλαμβάνει πράξεις που, όπως ανωτέρω αναπτύχθηκε, εμπίπτουν στον έλεγχο της ΕΑΑΔΗΣΥ, και αφορούν στο σύνολο των πράξεων που συνθέτουν τη διαδικασία επιλογής του αναδόχου, όπως των όρων της διακήρυξης<sup>79</sup>, της τήρησης των κανόνων δημοσιότητας<sup>80</sup>, της συγκρότησης και της σύνθεσης της Επιτροπής Διεξαγωγής του Διαγωνισμού<sup>81</sup>, της προσκόμισης των προβλεπομένων από τη διακήρυξη δικαιολογητικών<sup>82</sup>, καθώς και της παράβασης της κοινοτικής νομοθεσίας σχετικά με τη δυνατότητα της επίκλησης ικανότητας τρίτου οικονομικού φορέα<sup>83</sup>. Δεν εκφεύγει του ελέγχου ούτε το σχέδιο σύμβασης, όμως επικεντρώνεται, χάριν του σκοπού που καλείται να υπηρετήσει, στα ζητήματα εκείνα τα οποία είτε τίθενται από την ίδια τη Διοίκηση είτε απετέλεσαν αντικείμενο διαφωνίας μεταξύ των μελών επιτροπών του διαγωνισμού ή περιεχόμενο υποβληθεισών ενστάσεων ή προσφυγών<sup>84</sup>, χωρίς να αποκλείεται να λαμβάνονται υπόψη και οι καταγγελίες στις οποίες δόθηκε δημοσιότητα<sup>85</sup>. Είναι πλήρης, και περιέχει σαφή όρια οικονομικού ελέγχου υπηρετώντας την αρχή της δημοσιολογιστικής νομιμότητας, που ως βάση έχει τον δημοσιολογιστικό κανόνα δικαίου, αλλά με δυνατότητα να επεκτείνεται επί των παρεπιπτόντων ζητημάτων που οδηγούν στη σύναψη έγκυρης σύναψης<sup>86</sup>.

---

77 ΕΣ Πρακτ. Ολομ. 15ης ΓΣ/21.5,2003, ΕΣ Κλιμ. Ε' 172/2000, ΕΣ Κλιμ. Ε' 49/2001, ΕΣ Κλιμ. Ε' 73/2003, **Ε. Καραθανασόπουλος**, Ο προσυμβατικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο, όπ.π., σελ. 53 επ.

78 ΕΣ Κλιμ. Ε' 199/2002.

79 ΕΣ VI Τμ. 44/2007.

80 ΕΣ VI Τμ. 17/2009, ΕΣ VI Τμ. 116/2004, ΕΣ VI Τμ. 165/2008.

81 ΕΣ VI Τμ. 271/2008 /2007 Πρ. Ζ' Κλιμ. ΕΣ 271/2008.

82 ΕΣ VI Τμ. 137/2007.

83 ΕΣ VI Τμ. 233/2007.

84 ΕΣ Κλιμ. Ε' 82/2009.

85 ΕΣ Κλιμ. Ε' 199/2002.

86 **Ι. Κάρκαλης**, Ζητήματα ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων προμηθειών, όπ.π., σελ. 434 επ., **Κ. Βολτής**, Ο έλεγχος νομιμότητας συμβάσεων του Δημοσίου από το Ελεγκτικό Συνέδριο, Διαφάνεια και Ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος, Τιμητικός Τόμος

Από την ανωτέρω ανάλυση σαφώς προκύπτει ότι οι ελεγκτικές αρμοδιότητες της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων κινούνται παράλληλα με τις αντίστοιχες του Ανώτατου Δημοσιονομικού Δικαστηρίου. Στο προσυμβατικό επίπεδο ο έλεγχος της Αρχής αναφέρεται στην παροχή σύμφωνης γνώμης επί του αιτήματος των αναθετουσών αρχών για υπαγωγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 24 και 25 του ΠΔ. 60/2007, για την οποία το Ελεγκτικό Συνέδριο έκρινε ότι, μετά τη συγκρότηση της ΕΑΑΔΗΣΥ, η λειτουργία της οποίας άρχισε στις 6/6/2012, ήτοι μετά την παρέλευση τριμήνου από την έκδοση, στις 6/3/2012, της υπουργικής απόφασης διορισμού των μελών της, απαιτείται, ως ουσιαστικός τύπος της διαδικασίας, πριν την έκδοση της σχετικής απόφασης έγκρισης σύναψης της σύμβασης, η διατύπωση προηγούμενης σύμφωνης γνώμης από την ανωτέρω Αρχή<sup>87</sup>. Διευκρινίζει δε ότι αυτό ισχύει και για τις συναπτόμενες υπό το καθεστώς ισχύος του Ν. 4013/2011 συμπληρωματικές συμβάσεις, ανεξάρτητα αν οι αρχικές συμβάσεις είχαν συναφθεί πριν την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού, εφόσον οι τελευταίες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του ως άνω ΠΔ<sup>88</sup>. Πρόκειται για ένα στάδιο της διοικητικής διαδικασίας που προηγείται του προσυμβατικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο και για το οποίο ο ίδιος ο νομοθέτης για την προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης ρητά επέβαλε ως ουσιαστικό τύπο της διαδικασίας, τη σύμφωνη γνώμη της Αρχής. Ως εκ τούτου, ειδικά για την περίπτωση αυτή δεν τίθεται θέμα αμφισβήτησης ή εμπλοκής των ελεγκτικών αρμοδιοτήτων του Δικαστηρίου και της Αρχής<sup>89</sup>.

---

για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, 2004, σελ. 15 επ. (41), **Ε. Καραθανασόπουλος**, Ο προσυμβατικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο, όπ.π., σελ. 58 επ.

87 ΕΣ VI Τμ. 3630/2013, ΕΣ VI Τμ. 3631/2013, ΕΣ VI Τμ. 3640/2013.

88 ΕΣ VI Τμ. 3017/2013, ΕΣ VI Τμ. 3012/2013, ΕΣ VI Τμ. 2270/2013, οι οποίες δέχονται ότι από 6.6.2012, σε περίπτωση κατά την οποία μία αναθέτουσα αρχή κρίνει αναγκαία τη σύναψη συμπληρωματικής σύμβασης οφείλει, πριν τη λήψη της απόφασης έγκρισης του σχετικού Α.Π.Ε. και σύναψης της σύμβασης, να υποβάλει το φάκελο με όλα τα αναγκαία στοιχεία ενώπιον της ανωτέρω Αρχής, προκειμένου αυτή να ασκήσει τη γνωμοδοτική της αρμοδιότητα. Αν η Αρχή γνωμοδοτήσει αρνητικά η σύμβαση δεν μπορεί να συναφθεί, αφού ο νόμος ορίζει ότι η γνώμη που διατυπώνει είναι σύμφωνη και κατά συνέπεια το όργανο που ασκεί την αποφασιστική αρμοδιότητα υποχρεούται να ενεργήσει κατά τον τρόπο που του υποδεικνύει το γνωμοδοτούν όργανο...».

89 Εξαιρεση αποτέλεσε αρχικά η ΕΣ Κλιμ. Ζ' 126/2013 η οποία δέχθηκε ότι «... για τη νομιμότητα προσφυγής στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης κατά το άρθρο 25 του π.δ. 59/2007 αρκεί η αίτηση της αναθέτουσας αρχής για την έκδοση της γνώμης της ως άνω Ανεξάρτητης Αρχής, η γνώμη δε αυτή ουδόλως δεσμεύει το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά την άσκηση του συνταγματικά προβλεπόμενου προσυμβατικού ελέγχου του, το οποίο κρίνει και αξιολογεί εξ υπαρχής τη συνδρομή των προϋποθέσεων για τη νόμιμη προσφυγή στην εξαιρετική διαδικασία της διαπραγμάτευσης και αποφαίνεται στη συνέχεια για τη νομιμότητα



Προς διερεύνηση τυγχάνει η ενδιαφέρουσα περίπτωση κατά την οποία η Αρχή χορηγήσει σύμφωνη γνώμη και στην συνέχεια κατά τον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου διαπιστωθεί ότι κωλύεται η υπογραφή της σύμβασης για λόγο που κρίθηκε θετικά ως νόμιμος από την Αρχή. Ωστόσο εκ πρώτης όψεως δεν δημιουργείται κάποιο ζήτημα αμφισβήτησης των δύο ελεγκτικών οργάνων, αφού ο έλεγχος του Δημοσιονομικού Δικαστηρίου έπεται και μπορεί να αμφισβητήσει την ελεγχθείσα νομιμότητα από την Αρχή. Άλλωστε την μη δέσμευση του από το έλεγχο των άλλων οργάνων την αντλεί από τη συνταγματική διάταξη. Όπως ήδη έχει αναπτυχθεί, το Ελεγκτικό Συνέδριο, κατά τον έλεγχο νομιμότητας των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας, δε δεσμεύεται από το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων ως προς τη δημοσιονομική τους έκφραση. Κατ' επέκταση, οι ελεγχόμενες διοικητικές πράξεις που εκδόθηκαν κατά παράβαση της νομιμότητας δεν άγουν σε δημοσιονομικό αποτέλεσμα αν κρίθει από το αρμόδιο κλιμάκιο, πολύ δε περισσότερο μάλιστα όταν η κρίση αυτή δεν ανατραπεί από το αρμόδιο Τμήμα<sup>90</sup>. Έτσι, η θετική σύμφωνη γνώμη της Αρχής από μόνη της δεν δεσμεύει το Δημοσιονομικό Δικαστήριο. Είναι πράξη που εντάσσεται στη γενικότερη ελεγκτική διαδικασία των δημοσίων συμβάσεων, η οποία μπορεί να κριθεί διαφορετικά από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Σε κάθε περίπτωση δεν θα πρέπει να παραβλέπει η φύση του ελέγχου με τον οποίο είναι από τη συνταγματική διάταξη επιφορτισμένο το Ελεγκτικό Συνέδριο. Πρόκειται για έλεγχο επικεντρωμένο στο δημοσιονομικό γενικό συμφέρον, δηλαδή στον τομέα εκείνο του δημοσίου συμφέροντος που αφορά την προστασία των δημοσίων πόρων. Αυτός άλλωστε είναι και ο λόγος που δίδεται ιδιαίτερη βαρύτητα στην επικράτηση των αρχών της διαφάνειας και του υγιούς ανταγωνισμού, ώστε να προστατευτεί με τον καλύτερο τρόπο το δημόσιο χρήμα<sup>91</sup>. Ουσιαστικά, δηλαδή,

---

σύναψης της κρινόμενης σύμβασης ...». Πρόσφατα εκδόθηκε η ΕΣ Τμ. Μεζ 7μ με την οποία κρίθηκε ότι «... Η άσκηση της ως άνω γνωμοδοτικής αρμοδιότητας της Ανεξάρτητης αυτής Αρχής, που ασκείται στο πλαίσιο της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, οφείλει να σέβεται τη συνταγματικά κατοχυρωμένη αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τον έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων, η οποία ασκείται στο πλαίσιο των ελεγκτικών αρμοδιοτήτων του, με τις εγγυήσεις που αυτό απολαμβάνει ως Ανώτατο Δικαστήριο. Κατά τη γνώμη που επικράτησε στο Δικαστήριο, η διατύπωση γνώμης από την Αρχή αυτή, δεν μπορεί να οδηγήσει στην ματαίωση του ελεγκτικού έργου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εφόσον η αναθέτουσα αρχή, κρίνει, με αιτιολογημένη απόφασή της, ότι ο φάκελος μαζί με το σχέδιο της σύμβασης πρέπει να υποβληθεί στο Ελεγκτικό Συνέδριο ...» Βλ. **Σπ. Βλαχόπουλος** σχόλιο στην απόφαση σε Διδικ 2014, σελ. 563 επ.

90 ΕΣ VI Τμ. 245/2007.

91 **Γ. Δελλής**, Το εύρος του προσυμβατικού ελέγχου νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο, όπ.π., 454 επ., όπου εκφράζει την άποψη ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο οφείλει κατά το έλεγχο του αν εστιάζει στη δημοσιονομική νομιμότητα και μόνο, η οποία δεν ταυτίζεται με την εν γένει νομιμότητα. Με την έννοια αυτή, ορθά εξετάζει εάν έχουν τηρηθεί οι κανόνες

πρόκειται για άλλο είδος ελέγχου από αυτόν που κάνει η ΕΑΑΔΗΣΥ, με διαφορετικό στόχο και διαφορετικό αντικείμενο προστασίας. Το Ελεγκτικό Συνέδριο προστατεύει το δημόσιο συμφέρον από δημοσιονομικής πλευράς ενώ η Αρχή προστατεύει το δημόσιο συμφέρον, μέσα από την τήρηση των κανόνων και αρχών της ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις<sup>92</sup>.

Στην περίπτωση που η Αρχή αποφαινεται αρνητικά επί του αιτήματος της παροχής σύμφωνης γνώμης, η διοικητική διαδικασία διακόπτεται ως προς τον έλεγχο της από το Ελεγκτικό Συνέδριο, αφού ήδη εκδόθηκε η σχετική εκτελεστή πράξη ελεγκτικού οργάνου, η οποία ελέγχεται ως προς τη νομιμότητά της μόνο από τα αρμόδια διοικητικά δικαστήρια. Με την παρέλευση της προθεσμίας προσβολής της διοικητικής πράξης της Αρχής καθίσταται απρόσβλητη, και, ως εκ τούτου, δεσμεύει κάθε άλλο όργανο ή αρχή που έπεται στην διαδικασία ή καλείται να την αντιμετωπίσει<sup>93</sup>. Η εν λόγω αρνητική σύμφωνη γνώμη της ΕΑΑΔΗΣΥ μπορεί να παρακαμφτεί μόνο στην περίπτωση της διαπίστωσης από το Ακυρωτικό Δικαστήριο του μη νόμιμου της έκδοσής της και στην συνέχεια μετά την ακύρωσή της. Την δέσμευση που πηγάζει από την αρνητική σύμφωνη γνώμη ως προς την συνέχιση της διαδικασίας ακόμη και αυτής του ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο διαπιστώνει το ίδιο το Δημοσιονομικό Δικαστήριο δεχόμενο ότι «... Αν η Αρχή γνωμοδοτήσει αρνητικά η σύμβαση δεν μπορεί να συναφθεί, αφού ο νόμος ορίζει ότι η γνώμη που διατυπώνει είναι σύμφωνη, και, κατά συνέπεια, το όργανο που ασκεί την αποφασιστική αρμοδιότητα υποχρεούται να ενεργήσει κατά τον τρόπο που του υποδεικνύει το γνωμοδοτούν όργανο, ενώ αν ο αναθέτων φορέας δεν υποβάλλει το φάκελο της διαδικασίας ενώπιον της Αρχής, τυχόν απόφαση του αρμόδιου οργάνου περί σύναψης της συμπληρωματικής σύμβασης είναι παράνομη ως εκδοθείσα κατά παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας ...»<sup>94</sup>.

Ομοίως, δεν τίθεται ζήτημα σύγχυσης των αρμοδιοτήτων της Αρχής με το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά την άσκηση ελέγχων που γίνονται κατόπιν καταγγελιών ή ακόμη και αυτεπαγγέλτως από την Αρχή, σύμφωνα με τον Ν. 4013/2011. Η Αρχή, όπως σαφώς ορίζεται στον ιδρυτικό της νόμο, ελέγχει την παράβαση επί των δημοσίων συμβάσεων του εθνικού ή του ευρωπαϊκού δικαίου και με απόφασή της μπορεί να διακόψει την πρόοδο των διαδικασιών προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης χω-

---

του ανταγωνισμού και της διαφάνειας κατά την σύναψη δημόσιας σύμβασης, ωστόσο, όμως, ο έλεγχος αυτός θα πρέπει να περιορίζεται μόνο στο μέρος που οι κανόνες αυτοί αντικειμενικά διασφαλίζουν το εν λόγω δημοσιονομικό συμφέρον.

92 ΕΣ VI Τμ. 39/2008 με την οποία εγκρίνεται η υπογραφή της σύμβασης αν και με την τροποποιητική σύμβαση είχαν μεταβληθεί οι όροι της αρχικής, διότι κρίθηκε ότι η τροποποίηση δεν ελέγχεται, αφού δεν επήλθε αύξηση του οικονομικού αντικειμένου της σύμβασης.

93 Γλ. Σιούτη, Το τεκμήριο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, 1994, σελ. 28 επ.

94 ΕΣ VI Τμ. 3631/2013.

ρίς διάκριση η περιορισμό. Η κυρωτική της αυτή λειτουργία, είτε γίνει στο προσυμβατικό στάδιο είτε στο στάδιο της εκτέλεσης της σύμβασης, ελέγχεται μόνο από τα αρμόδια διοικητικά δικαστήρια, τα οποία στα πλαίσια του ακυρωτικού τους ελέγχου μπορούν να ακυρώσουν την πράξη ως μη νόμιμη. Η διακοπή κάθε διαδικασίας ανάθεσης με απόφαση της Αρχής κατά το προσυμβατικό στάδιο κωλύει την συνέχιση της και κατ' επέκταση την υποβολή της προς υπογραφή σύμβασης στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ως εκ τούτου, δεν μπορεί μία τέτοια πράξη διακοπής να αποτελέσει αντικείμενο ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Ομοίως, δεν ελέγχεται από το Δημοσιονομικό Δικαστήριο η πράξη διακοπής, που εκδίδεται στο στάδιο της εκτέλεσης της σύμβασης, αφού η ελεγκτική του αρμοδιότητα ολοκληρώνεται χρονικά μέχρι την υπογραφή της σύμβασης.

Ο βασικός σκοπός του προσυμβατικού ελέγχου δεν είναι η προστασία των ιδιωτικών συμφερόντων που ενδεχόμενα θίγονται από μία διαγωνιστική διαδικασία, αφού προς τούτου αρμόδια είναι διοικητικά δικαστήρια σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 3886/2010 και ΠΔ 18/1989, που θα κρίνουν κατά την αρμοδιότητά τους<sup>95</sup>. Αν η απόφαση κατά τον έλεγχο εμπίπτει με την προστασία του συμμετέχοντα στον διαγωνισμό ιδιώτη, αυτό δεν συνεπάγεται ότι ο έλεγχος του Συνεδρίου μπορεί να εκφεύγει του σαφούς προσανατολισμού και σκοπού του, που είναι η προστασία του δημοσιονομικού δημοσίου συμφέροντος, και όχι της νομιμότητας και του δημοσίου συμφέροντος εν γένει<sup>96</sup>. Αντίθετα ο έλεγχος με τον οποίο επιφορτίστηκε από τον κοινό νομοθέτη η ΕΑΑΔΗΣΥ αφορά στην εν γένει νομιμότητα της διαγωνιστικής διαδικασίας στα πλαίσια των κανόνων και αρχών του εθνικού και ενωσιακού νομοθέτη, με σκοπό την προστασία του εθνικού και κοινοτικού συμφέροντος. Πρόκειται για γενικότερο έλεγχο νομιμότητας που δεν μπορεί να ταυτίζεται με τον αντίστοιχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου<sup>97</sup>. Δεν πρόκειται για έλεγχο που έχει το ίδιο αντικείμενο και ασκείται παράλληλα

95 **Κ. Γιαννακοπουλος**, Η σχέση του προσυμβατικού ελέγχου νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο ό.π., σελ. 461 επ.

96 **Γ. Δελλής**, Το εύρος του προσυμβατικού ελέγχου νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ό.π., 454 επ. ο οποίος εκτιμά ότι η περιχαράκωση του ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην δημοσιονομική του φύση και μόνο, όπως το προέβλεψε ο αναθεωρητικός νομοθέτης, εκτός των άλλων θα το απάλλαζε από την ανάγκη καταφυγής πολλές φορές στην έννοια της «συγγνωστής νομικής πλάνης», προκειμένου να επιτρέψει την υπογραφή σύμβασης που περιέχει ουσιώδεις πλημμέλειες ρόλο για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Επίσης, κριτική στη θέση του Ελεγκτικού Συνεδρίου περί «συγγνωστής νομικής πλάνης» σε **Κ. Γιαννακοπουλος**, Η σχέση του προσυμβατικού ελέγχου νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο ό.π., σελ. 462 επ.

97 Αντίθετα, **Κ. Γιαννακοπουλος**, Η σχέση του προσυμβατικού ελέγχου νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο ό.π., σελ. 463 επ., που υποστηρίζει ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο θα πρέπει να κάνει εκτεταμένο έλεγχο, και μάλιστα σε κάθε φάση της διαδικασίας σύναψης μίας σύμβασης με την τήρηση φακέλου, ο οποίος θα ενημερώνεται εντός σύντομου χρονικού

από τους δύο ελεγκτικούς μηχανισμούς, άλλα για ελέγχους με διαφορετική αφετηρία και διαφορετικό σκοπό σε σχέση με το προστατευόμενο έννομο αγαθό.

### **5. Προοπτικές και προκλήσεις της Αρχής**

Με την καθιέρωση της Αρχής ως το βασικό όργανο για την εποπτεία και τη διασφάλιση της νομιμότητας κατά την τήρηση και εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, αναπτύσσεται σε αυτήν η εξής πρόκληση. Μέσα από την λειτουργία της και τις παρεμβάσεις της τόσο στον νομοθετικό όσο και στον ελεγκτικό τομέα μπορεί να φέρει τη ζητούμενη διαφορετική πραγματικότητα στο χώρο των δημοσίων συμβάσεων. Καταρχήν, η Αρχή θα πρέπει να συμβάλει στην αναμόρφωση του πλαισίου και την επικαιροποίησή του σύμφωνα με τη διαμορφωθείσα νομολογία του ΔΕΕ σχετικά με την ερμηνεία και εφαρμογή των οδηγιών για της δημόσιες συμβάσεις. Η δημιουργία ενός νέου συνεκτικού θεσμικού πλαισίου, το οποίο συμβάλει στο να ερμηνεύεται και να εφαρμόζεται κατά τρόπο ομοιόμορφο το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, θα αποτελούσε το σημαντικότερο ίσως βήμα στην επίλυση των προβλημάτων στο χώρο των δημοσίων συμβάσεων στη χώρα. Η Αρχή έχει την αρμοδιότητα να προτείνει την διαμόρφωση ενός ενιαίου κανονιστικού και θεσμικού πλαισίου σύναψης δημοσίων συμβάσεων για τα έργα, τις προμήθειες και τις υπηρεσίες, στο οποίο θα συμπεριλαμβάνονται οι αντίστοιχες συμβάσεις, που συνάπτονται στους τομείς του πόσιμου ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και ταχυδρομικών υπηρεσιών. Στο νέο πλαίσιο θα μπορούσαν να περιέχονται όλες οι σχετικές διατάξεις για την παροχή έννομης προστασίας κατά το στάδιο σύναψης των εν λόγω συμβάσεων, τη ρύθμιση ζητημάτων που αφορούν την εκτέλεση της σύμβασης και την διαμόρφωση ενός ολοκληρωμένου θεσμικού πλαισίου συντονισμού, ελέγχου και εποπτείας του τομέα των δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα.

Το εθνικό νομοθετικό πλαίσιο συγκροτείται από πληθώρα νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που ρυθμίζουν τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, ανάλογα είτε με το είδος της αναθέτουσας αρχής, αν είναι η κεντρική κυβέρνηση ή η τοπική αυτοδιοίκηση, είτε το είδος της σύμβασης, αν αφορά έργα ή προμήθειες ή υπηρεσίες, είτε ακόμη και τον κλάδο της αγοράς για τις δημόσιες συμβάσεις. Με την αποσαφήνιση σε ένα ενιαίο πλαίσιο όλων των κανόνων θα σταματήσει η επικρατούσα σύγχυση, τόσο στις αναθέτουσες αρχές όσο και στους οικονομικούς φορείς που συμμετέχουν για το τι ισχύει κάθε φορά, γεγονός που συχνά οδηγεί στον αποκλεισμό υποψηφίων ή προσφερόντων για τυπικά σφάλματα ή επουσιώδεις νομικές πλημμέλειες. Κατ' επέκταση, αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα την ποθούμενη σε όλους ασφάλεια δικαίου, τη μείωση του αριθμού των διοικητικών και δικαστικών προσφου-

---

διαστήματος σύμφωνα με την πρόοδο της σχετικής διαδικασίας. Επίσης, προτείνει ο έλεγχος να γίνει πληρέστερος και ουσιαστικότερος, επεκτεινόμενος και σε τομείς όπως εκτιμήσεις που αφορούν τις συνθήκες της οικείας αγοράς και τον σεβασμό των κανόνων προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού.

γών και συνεκδοχικά τη διενέργεια ταχειών, αποτελεσματικών και διαφανών διαγωνιστικών διαδικασιών<sup>98</sup>. Με τη συμβολή της Αρχής μπορούν επιτέλους τα εργαλεία απλούστευσης και εκσυγχρονισμού σύναψης των δημοσίων συμβάσεων, όπως η χρήση της συμφωνίας-πλαίσιου, του δυναμικού συστήματος αγορών, του ανταγωνιστικού διαλόγου, των ηλεκτρονικών συστημάτων αγορών και των ηλεκτρονικών πλειστηριασμών που προβλέπονται στις οδηγίες 2004/17/EK και 2004/18/EK, να τύχουν ευρείας εφαρμογής από πλευράς των αναθετουσών αρχών. Έτσι, θα επιτευχθούν οι βασικοί στόχοι της μείωσης του διοικητικού κόστους, της επίτευξης καλύτερης σχέσης ποιότητας-τιμής (value for money), της μείωσης του χρόνου ολοκλήρωσης των διαγωνιστικών διαδικασιών και της αύξησης του ανταγωνισμού και της διαφάνειας<sup>99</sup>. Βασική θα πρέπει να είναι η συμβολή της Αρχής στην προτυποποίηση των διαδικασιών, ώστε να παύσει το φαινόμενο, της αδυναμίας θέσης αντικειμενικών κριτηρίων, που παρατηρείται στις διαδικασίες ανάθεσης. Με τον τρόπο αυτό θα εξασφαλιστεί συμμόρφωση των διαδικασιών στις αρχές της διαφάνειας, της αποφυγής των διακρίσεων και της ίσης μεταχείρισης<sup>100</sup>. Άλλωστε είναι κοινή διαπίστωση ότι η έλλειψη προτυποποίησης, έχει επανειλημμένως οδηγήσει σε ακύρωση των διακηρύξεων από τα διοικητικά δικαστήρια λόγω παράβασης των σχετικών κανόνων, ύπαρξης φωτογραφικών διατάξεων, περιοριστικών όρων συμμετοχής που προσβάλλουν τις αρχές του ανταγωνισμού και της ίσης μεταχείρισης, με συνακόλουθο αποτέλεσμα τη δημιουργία προσκομμάτων στην εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος που επιδιώκεται μέσω της σύναψης των δημόσιων συμβάσεων<sup>101</sup>.

Τέλος, η Αρχή μπορεί να συμβάλει ουσιαστικά στην αντιμετώπιση δομικών αδυναμιών που ενυπάρχουν στο ισχύον σύστημα των δημόσιων συμβάσεων και οι οποίες αποτελούν σημαντικό εμπόδιο στη συμμετοχή των οικονομικών φορέων σε διαγωνιστικές διαδικασίες. Ειδικότερα μπορεί να συμβάλλει στην απλούστευση του πλαισίου των διαδικασιών και την ενίσχυση της ευελιξίας τους, ώστε να μειωθεί η ανάγκη προσκόμισης σημαντικού αριθμού πιστοποιητικών, νομιμοποιητικών εγγράφων και δικαιολογητικών. Παράλληλα θα πρέπει να καθορίσει πλαίσιο χωρίς την ύπαρξη όρων και απαιτήσεων, που δυσχερώς μπορούν να ικανοποιηθούν εντός των περιορισμένων χρονικών ορίων μίας συνήθους διαγωνιστικής διαδικασίας.

---

98 Έκθεση Πεπραγμένων 2012 της Αρχής σελ. 46 επ.

99 **Θ. Αλαμπάση**, Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων ως φορέας, όπ.π., σελ.95 Έκθεση Πεπραγμένων 2012 της Αρχής σελ. 48 επ.

100 Έκθεση Πεπραγμένων 2012 της Αρχής σελ. 49 επ.

101 ΣτΕ ΕπΑν 30/2006, ΣτΕ ΕπΑν 532/2004, ΣτΕ ΕπΑν 471-2/2000, ΣτΕ ΕπΑν 449/2000, ΣτΕ ΕπΑν 45/2008, ΣτΕ ΕπΑν 952/2007, ΣτΕ ΕπΑν 474/2005, ΣτΕ 3673/2007, ΣτΕ ΣτΕ ΕπΑν 87/2010, ΕΣ VI Τμ. 51/2008, ΔΕΕ 29-9-1988, Beentjes, υπόθ. 31/87, ΔΕΕ 25-4-1996 Επιτροπή κατά Βελγίου, υπόθ. C-87/94, ΔΕΕ 18-10-2001 SIAC Construction, υπόθ. C-19/00, ΔΕΕ 21-6-1988 Επιτροπή κατά Ιταλίας υπόθ. C-257/1986.

## **6. Συμπέρασμα**

Με την δημιουργία της Αρχής έγινε μία ουσιαστική προσπάθεια στην συγκέντρωση του διοικητικού αυτοελέγχου στις δημόσιες συμβάσεις με στόχο την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του εθνικού συστήματος δημοσίων συμβάσεων. Εξοπλισμένη με τα εχέγγυα της λειτουργικής ανεξαρτησίας και της μη υπαγωγής στην ιεραρχία του κρατικού μηχανισμού, μπορεί να αποτελέσει τον αξιόπιστο θεματοφύλακα της νομιμότητας στο χώρο των δημοσίων συμβάσεων. Η Αρχή έχει μπροστά της μια πρόκληση: Να αποτελέσει τον ουσιαστικό παράγοντα για την καθιέρωση και επικράτηση στο χώρο των δημοσίων συμβάσεων της ενίσχυσης της διαφάνειας και της αποφυγής της διασπάθισης του δημοσίου χρήματος, της διασφάλισης υγιούς και ανόθευτου ανταγωνισμού, της εμπέδωσης της εμπιστοσύνης των διοικουμένων, της αντικειμενικότητας των διαδικασιών ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων και της προάσπισης του δημοσίου συμφέροντος.



## **ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ**





Μαρία Βενετσανοπούλου\*, Νικολίτσα Ράπτη-Βελή\*\*

ΝΟΜΟΣ 3492/2006.

Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ  
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ Η ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΑΛΛΑΓΗΣ ΤΩΝ ΕΛΕΓΧΩΝ  
ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΑΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ  
ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΣΠΑΤΑΛΗΣ

Η αναγκαιότητα του ελέγχου, το περιεχόμενο, οι φορείς του και οι ελεγκτές δεν είναι κάτι καινούριο στην ελληνική έννομη τάξη. Οι αρχαίοι Έλληνες φιλόσοφοι, όπως ο Σωκράτης, ο Αριστοτέλης, ο Πλάτων, χάραξαν βασικές κατευθύνσεις στα προβλήματα της λειτουργίας της πολιτείας και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, οι οποίες διατηρούν ακόμη και σήμερα την επικαιρότητά τους και επηρεάζουν την πορεία της ανθρωπότητας σ' αυτούς τους τομείς.

Ελεγκτές, όμως, δεν συναντάμε μόνο στην ελληνική αρχαιότητα. Πολύ νωρίτερα στους ανατολικούς πολιτισμούς, γύρω στο 3.000 π.Χ., συναντώνται στη Βαβυλώνα ελεγκτικοί μηχανισμοί. Στον κώδικα του Χαμουραμπί, που υπήρξε η αρχαιότερη γραπτή συλλογή νόμων, αναφέρονται Ελεγκτές που είχαν αναλάβει τον έλεγχο των διοικητών των μεγάλων περιφερειών στις οποίες χώρισε το κράτος του ο Χαμουραμπί<sup>1</sup>.

Στην Φαραωνική Αίγυπτο, επειδή ο έλεγχος των συγκομιδών, που ήταν το κυριότερο φορολογητέο υλικό και ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα των Αιγυπτίων, δημιουργήθηκε ένα σώμα κρατικών λειτουργών, οι «επιστάτες», που προορίζονταν να κάνουν τον έλεγχο της συγκομιδής των σιτηρών. Αυτοί εκπαιδεύονταν στους ναούς, όπου κατέγραφαν τις εισαγωγές και εξαγωγές των σιτηρών και καταλάμβαναν μεγάλα αξιώματα.

Στην αρχαία Ελλάδα και ειδικότερα στην Αθήνα, ο δημοσιονομικός έλεγχος ήταν ένας από τους σημαντικότερους θεσμούς<sup>2</sup>, που την αναγκαιότητά του επισημαίνουν

---

\* Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

\*\* Διδάκτορας Παντείου Πανεπιστημίου, Ειδική Επιθεωρήτρια στον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης

1 Βλ. Κώδικας Χαμουραμπί. Ο Χαμπουραμπί (1792-1750 π.Χ.) ήταν βασιλιάς της Βαβυλώνας, και μεγάλος μεταρρυθμιστής και νομοθέτης. Οι νόμοι του, γνωστοί ως Κώδικας του Χαμουραμπί, υπήρξε η αρχαιότερη γραπτή συλλογή νόμων. Χώρισε το κράτος του σε μεγάλες περιφέρειες στις οποίες εγκατέστησε έμπιστους διοικητές τον έλεγχο των οποίων είχαν αναλάβει οι Ελεγκτές.

Βλ. επίσης *Επετηρίδα για την εικοσαετία του Σώματος Ορκωτών Λογιστών*, Αθήνα 1976.

2 Βλ. σχετικά, Σοφία Αδάμ-Μαγνήσαλη, *Έλεγχος και Λογοδοσία των Αρχών στην Αθηναϊκή Δημοκρατία*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2004.

όλοι οι μεγάλοι φιλόσοφοι. Ο Πλάτων αναφέρει στους *Νόμους*<sup>3</sup>: «δεν πρέπει να έχουμε κανένα δικαστή ή ανώτατο λειτουργό ο οποίος κρίνει ή κυβερνά χωρίς να αποδίδει λογαριασμό και ότι είναι αναγκαίο για να κριθούν οι λογαριασμοί να ορισθούν ανώτατοι λειτουργοί, οι οποίοι προικισμένοι με όλα τα είδη αρετών και τότε η πόλη θ' ανθίσει και θα κάνει προόδους». Παρόμοια θέση διατυπώνει και ο Αριστοτέλης στα *Πολιτικά* του<sup>4</sup>.

Στη δημοκρατική Αθήνα την επιτήρηση των οικονομικών του κράτους είχε η Βουλή η οποία ανέθετε το έργο αυτό σε δέκα Βουλευτές, που ονομάζονταν Λογισταί. Είχε, επίσης, θεσμοθετηθεί και ένα άλλο ανεξάρτητο σώμα αναθεωρητών ελεγκτών, που ονομάζονταν επίσης Λογισταί, οι οποίοι εκλέγονταν από τον λαό (δήμο) και είχαν ως αντικείμενο να ελέγχουν τους λογαριασμούς διαχειρίσεων των αρχόντων, όταν αυτοί αποχωρούσαν από το αξιωματί τους. Ο Αριστοτέλης περιγράφει λεπτομερώς στην «Αθηναίων Πολιτεία» τον τρόπο διεξαγωγής του δημοσιονομικού ελέγχου στην Αθήνα του 4ου π.Χ. αιώνα, και συγκεκριμένα από: α) τους «δέκα Λογιστές», την προαναφερόμενη επιτροπή της Βουλής, στην οποία λογοδοτούσαν όλοι ανεξαιρέτως οι Άρχοντες-υπόλογοι κατά τη διάρκεια της θητείας τους για τη χρηστή διαχείριση του δημοσίου χρήματος, β) την Αρχή των Δέκα Λογιστών, το διαφορετικό από τους προηγούμενους αξιωματούχους ελεγκτικό αυτό σώμα, που ήταν προορισμένο για την άσκηση του απολογιστικού ελέγχου των αξιωματούχων στο τέλος της θητείας τους, κατά την ευθυνοδοσία τους, γ) τους «δέκα Ευθύνους», ένα δεύτερο ελεγκτικό σώμα για την παραλαβή τυχόν καταγγελιών πολιτών κατά των απερχομένων αξιωματούχων, δ) τους είκοσι «Παρέδρους», δύο για κάθε έναν από τους «δέκα Ευθύνους», οι οποίοι τους βοηθούσαν στο έργο τους και ε) το δικαστήριο της Ηλιαίας, και ειδικότερα ένα συγκεκριμένο τμήμα της αποτελούμενο από πεντακόσιους και έναν δικαστές, στο οποίο παρέπεμπαν οι «Δέκα Λογιστές» μετά τον έλεγχό τους όλους τους απερχόμενους αξιωματούχους, προκειμένου να απαλλαγούν οριστικά από τις ευθύνες τους ή ανάλογα να καταδικαστούν αν είχαν προκύψει επιβαρυντικά στοιχεία από τον προηγηθέντα έλεγχο των λογιστών.

Παρόμοια ελεγκτικά σώματα υπήρχαν και σε άλλες πόλεις της αρχαίας Ελλάδας με διάφορες ονομασίες, «Εξετασταί», «Συνήγοροι», «Δοκιμασταί», «Αρχήσκοποι», «Κατόπται», «Απόλογοι».

Στη χώρα μας, τις τελευταίες δύο δεκαετίες έχει ξεκινήσει μια προσπάθεια συνεχούς βελτίωσης της νομοθεσίας, με κύριους στόχους την αύξηση των δημόσιων εσόδων, τη μείωση των δημόσιων δαπανών και την ουσιαστική αναδιοργάνωση, αφενός μεν του μηχανισμού ελέγχου, αφετέρου δε των ελεγκτικών υπηρεσιών.

Στην μέχρι πρότινος ακολουθούμενη πρακτική από το ελληνικό δημοσιονομικό σύστημα που στηριζόταν στον ν. 2362/1995<sup>5</sup>, πριν από την τροποποίησή του με τον

3 Πλάτων, *Νόμοι* 945 β'.

4 Αριστοτέλης, *Πολιτικά* 1322 b, 10.

5 ΦΕΚ 247 Α' /27.11.1995 «Περί δημοσίου λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του κράτους και άλλες διατάξεις».

ν. 3871/2010<sup>6</sup>, δεν διακρίνονταν εύκολα οι προτεραιότητες και οι στόχοι της δημόσιας πολιτικής. Κατά συνέπεια, αυτοί δεν ήταν δυνατόν να ελεγχτούν και να αξιολογηθούν, εξασθενίζοντας τη συνολική δυνατότητα δημοσιονομικού προγραμματισμού.

Για πρώτη φορά το ζήτημα της αξιολόγησης των δημόσιων δαπανών στην Ελλάδα τέθηκε με τον ν. 2469/1997<sup>7</sup> «Περιορισμός και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των κρατικών δαπανών και άλλες διατάξεις», όπου στο άρθρο 7, υπό τον τίτλο «Αξιολόγηση δαπανών», ορίζεται ότι κάθε χρόνο το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους επιλέγει για εξέταση και αξιολόγηση συγκεκριμένες δαπάνες ή ομάδες ή κατηγορίες ή υποκατηγορίες δαπανών του προϋπολογισμού. Τα συμπεράσματα αυτά λαμβάνονται υπόψη για τον εκτελούμενο κρατικό προϋπολογισμό, καθώς και την κατάρτιση των προϋπολογισμών των επόμενων οικονομικών ετών (παρ.1).

Η πρώτη όμως συστηματική απόπειρα για τον επανασχεδιασμό και την μετάβαση σε έναν έλεγχο των δημόσιων δαπανών στην Ελλάδα, με την εισαγωγή του ελέγχου απόδοσης, έγινε με την κατάρτιση και δημοσιοποίηση το έτος 2003 νομοσχεδίου με τίτλο «Συστήματα ελέγχου δαπανών, οργάνωση εσωτερικού ελέγχου του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών». Με το νομοσχέδιο αυτό επιχειρήθηκε η εισαγωγή του σχεδόν άγνωστου είδους ελέγχου της απόδοσης στην Ελλάδα, είδος που στα δημοσιονομικά συστήματα του συνόλου των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί τόπο κοινό. Η τύχη του νομοσχεδίου αυτού δεν ευοδώθηκε, αφού τούτο ουδέποτε έφθασε στη Βουλή.

Σταθμό στην εξέλιξη της δημοσιονομικής νομοθεσίας και την απαρχή της εισαγωγής της δημοσιονομικής διόρθωσης στην Ελλάδα αποτελεί ο ν. 3492/2006<sup>8</sup>. Η θέσπιση των διατάξεων του εν λόγω νόμου, κατά την αιτιολογική του έκθεση, υπήρξε η διαπίστωση ότι οι παραδοσιακές μορφές ελέγχου των δημόσιων δαπανών από τη δημοσιονομική διοίκηση και συγκεκριμένα, ο έλεγχος της νομιμότητας και κανονικότητας των δημόσιων δαπανών από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου και ο έλεγχος των δημόσιων διαχειρίσεων των υπολόγων από τους Οικονομικούς Επιθεωρητές αποδείχθηκαν αναποτελεσματικές για την προστασία του δημόσιου χρήματος από τα φαινόμενα της σπατάλης, της απάτης και της διαφθοράς, που εκδηλώνονται στο πεδίο της δημοσιονομικής διαχείρισης. Ως μια από τις αιτίες της κακοδαιμονίας αυτής θεωρήθηκε η παντελής έλλειψη από την εγχώρια δημοσιονομική κουλτούρα και πρακτική του κριτηρίου της αξιολόγησης του συστήματος εσωτερικού ελέγχου των ελεγχόμενων φορέων, καθώς και του ελέγχου απόδοσης των δαπανόμενων

6 [ΦΕΚ 141 Α'/17.8.2010] «Δημοσιονομική ευθύνη και διαχείριση».

7 [ΦΕΚ 38 Α'/14.3.1997] «Περιορισμός και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των κρατικών δαπανών και άλλες διατάξεις».

8 [ΦΕΚ 210 Α'/5.10.2006] «Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις».

οικονομικών πόρων με βάση τις αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, οι δε μέχρι πρότινος διενεργούμενοι εξωτερικοί έλεγχοι δεν λάμβαναν υπόψη τους τα διεθνή λογιστικά πρότυπα, με αποτέλεσμα τα εξαγόμενα συμπεράσματα να μην ανταποκρίνονται στην πραγματική κατάσταση των ελεγχόμενων δημοσιονομικών φορέων.

Η βασική φιλοσοφία του ν. 3492/2006 δεν είναι πρωτότυπη. Επηρεάζεται από τη διεθνή εμπειρία περί εισαγωγής της δημοσιονομικής διακυβέρνησης στα υφιστάμενα συστήματα. Παράλληλα, συνοδεύεται και από θεμελιώδεις μεταρρυθμίσεις στις μεθόδους κατάρτισης του κρατικού προϋπολογισμού, με την υιοθέτηση του προϋπολογισμού προγραμμάτων. Θεσμική ρύθμιση αποτελεί η ίδρυση στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων με αρμοδιότητες την άσκηση ελέγχου στη διαχείριση του προϋπολογισμού των φορέων, προκειμένου να διαπιστωθεί ότι τα ποσά που δαπανήθηκαν, χρησιμοποιήθηκαν για τους σκοπούς που χορηγήθηκαν, και ότι λαμβάνονται όλα τα απαραίτητα μέτρα για την εξασφάλιση της είσπραξης των εσόδων, καθώς και ελέγχου στα συστήματα διαχείρισης, προκειμένου να πιστοποιηθεί η επάρκειά τους.

Επίσης, αρμοδιότητά της είναι η εισήγηση κατάλληλων μέτρων για τη βελτίωση των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου, η καταπολέμηση κάθε παράνομης δραστηριότητας και η επιβολή κυρώσεων. Η διαμόρφωση προτύπων και μεθοδολογιών συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου, η σύνταξη προδιαγραφών οργάνωσης, εσωτερικής λειτουργίας και αρμοδιοτήτων των μονάδων εσωτερικού ελέγχου των υπουργείων, περιφερειών και λοιπών φορέων, η συνεργασία με αντίστοιχες υπηρεσίες άλλων κρατών μελών και υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων και η σύνταξη ετήσιας έκθεσης.

Ως θεσμικό οπλοστάσιο η ως άνω Γενική Διεύθυνση διαθέτει το εξειδικευμένο προσωπικό και τη χρησιμοποίηση μεθόδων και προτύπων που εφαρμόζονται από διεθνείς ελεγκτικούς οργανισμούς για τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση.

Έτσι, λοιπόν, με το νόμο 3492/2006 μεταβάλλεται πλέον ριζικά το σύστημα ελέγχου και εποπτείας των διαχειρίσεων των δημόσιων υπόλογων και αντικαθίσταται η Οικονομική Επιθεώρηση στη μεγαλύτερη έκταση των αρμοδιοτήτων της με τη Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων (Γ.Δ.Δ.Ε.) του Υπουργείου Οικονομικών.

Ειδικότερα, σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 4 του άρθρου 24 του ν. 3492/2006, όπως αντικαταστάθηκαν με την παρ. 6 του άρθρου 1 του ν. 4081/2012<sup>9</sup>, ορίζεται ότι: Οι εκκρεμείς κατά την έναρξη λειτουργίας των υπηρεσιακών μονάδων της Γ.Δ.Δ.Ε. [Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων] υποθέσεις διενέργειας ελέγχου από την Οικονομική Επιθεώρηση του Υπουργείου Οικονομικών, που περιέρχονται με τις διατάξεις του νόμου στην αρμοδιότητα της Γ.Δ.Δ.Ε. και για τις οποίες έχει εκδοθεί

---

9 [ΦΕΚ 184 Α' /27.9/.012] «Περιστολή δημοσίων δαπανών, ρύθμιση θεμάτων δημοσιονομικών ελέγχων και άλλες διατάξεις».

σχετική εντολή και έχει αρχίσει ο έλεγχος από Οικονομικό Επιθεωρητή, παραμένοντα και ολοκληρώνονται από την Οικονομική Επιθεώρηση.

Υποθέσεις για τις οποίες μετά την ημερομηνία δημοσίευσης του νόμου εκδοθούν σχετικές εντολές ελέγχου από την Οικονομική επιθεώρηση, αλλά δεν έχει πραγματοποιηθεί καμία ελεγκτική ενέργεια έως την έναρξη λειτουργίας των υπηρεσιακών μονάδων της Γ.Δ.Δ.Ε., αποτελούν αντικείμενο ελέγχου της Γ.Δ.Δ.Ε. προς την οποία στέλνονται αρμοδίως για έλεγχο.

Με τις διατάξεις της εκδοθείσας κανονιστικής Υπουργικής Απόφασης αριθμ. 2/70212/004/8-10-2012, με θέμα «Έναρξη λειτουργίας οργανικών μονάδων της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων της Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής/Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (B 2871/2012), ορίσθηκε ως ημερομηνία έναρξης λειτουργίας της Γ.Δ.Δ.Ε. η 1<sup>η</sup> Νοεμβρίου 2012.

Σύμφωνα με τον νόμο 3492/2006, συστήθηκαν οι εξής διευθύνσεις: Η Διεύθυνση Ελέγχου Υπουργείων, Ν.Π.Δ.Δ. και Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού (Διεύθυνση Α'), η Διεύθυνση Ελέγχου Φορέων Παροχής Υπηρεσιών Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Δ.Ε.Κ.Ο., Ν.Π.Ι.Δ. και λοιπών φορέων (Διεύθυνση Β') και η Διεύθυνση Υποστήριξης και Επικοινωνίας (Διεύθυνση Γ'). Κάθε Διεύθυνση αποτελείται από τρία (3) τμήματα.

Οι έλεγχοι διενεργούνται με εντολή του προϊστάμενου της Γενικής Διεύθυνσης και διακρίνονται σε τακτικούς και έκτακτους. Ως ελεγκτικά όργανα προσδιορίζονται οι Δημοσιονομικοί Ελεγκτές και οι υπάλληλοι των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου.

Μετά το πέρας του εσωτερικού, διοικητικού ελέγχου, οι Δημοσιονομικοί Ελεγκτές συντάσσουν έκθεση και σε περίπτωση διαπίστωσης ελλείμματος, φθοράς ή απώλειας τίτλων ή δικαιολογητικών ή αχρεωστήτων πληρωμών, μη οφειλόμενων σε απρόβλεπτα γεγονότα ή λόγους ανωτέρας βίας, καταλογίζουν το αντίστοιχο ποσό σε βάρος των υπευθύνων (άρθρο 16) των ελλειμματιών υπολόγων και λοιπών αλληλεγγύως και εις ολόκληρων συνευθυνόμενων προσώπων, προσαυξημένο με πρόστιμο 2%. Επίσης, παρέχεται η δυνατότητα κατάθεσης πρότασης έκδοσης καταλογιστικών πράξεων σε βάρος των υπευθύνων ή κατάθεσης πρότασης επιβολής δημοσιονομικών διορθώσεων σε βάρος των αντίστοιχων φορέων, που θα πρέπει να αποστείλουν νέα στοιχεία για έλεγχο στο Ελεγκτικό Συνέδριο.

Η μεγαλύτερη καινοτομία, η οποία εισάγεται με τον παραπάνω νόμο, είναι η σύσταση μονάδων εσωτερικού ελέγχου σε κάθε επιμέρους δημόσια υπηρεσία, σε όλα τα Υπουργεία και τις Περιφέρειες της χώρας, αλλά και στο σύνολο των φορέων που εποπτεύονται από αυτά, με προϋπολογισμό άνω των τριών εκατομμυρίων ευρώ (άρθρο 12). Οι εσωτερικές αυτές μονάδες ελέγχου επωμίζονται, μεταξύ άλλων, με τον οικονομικό και διαχειριστικό έλεγχο των δημόσιων υπολόγων και διαχειρίσεων που υπάγονται σε κάθε φορέα «τον έλεγχο ή συμπληρωματικό έλεγχο της νομιμότητας και κανονικότητας των δαπανών, της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης των πόρων και της ορθής είσπραξης και εμφάνισης των εσόδων των φορέων, καθώς και της

διαχείρισης της περιουσίας τους, για τον εντοπισμό και την αποτροπή φαινομένων κακοδιοίκησης και κακοδιαχείρισης, κατάχρησης, σπατάλης, απάτης ή διαφθοράς», σύμφωνα με το άρθρο 15 παρ. 1 περ. β, ενώ μέχρι τη σύσταση και την πλήρη στελέχωσή τους με δημοσιονομικούς ελεγκτές, οι αρμοδιότητές τους συνεχίζουν να ασκούνται από τα αντίστοιχα όργανα της Οικονομικής Επιθεώρησης.

Πιο συγκεκριμένα, αναφορικά με τις αρμοδιότητές τους, σύμφωνα με το άρθρο 15 παρ. 2 περ. α και β, οι Δημοσιονομικοί Ελεγκτές: α) δύναται να θέτουν προσωρινά εκτός διαχείρισης, με αιτιολογημένη απόφαση, οποιονδήποτε δημόσιο υπόλογο, κατά τη έννοια της παραγράφου 1 του άρθρου 54 του ν. 2362/1995, στις περιπτώσεις που: αα) αρνείται να εμφανίσει όλα τα βιβλία και στοιχεία της υπηρεσίας του, να εκθέσει ή να καταμετρήσει ενώπιόν τους όλα τα χρήματα, ένσημα, υλικό ή άλλους τίτλους που βρίσκονται στη διαχείρισή του, να δώσει όλες τις ζητούμενες πληροφορίες και να υπογράψει τα πρωτόκολλα και λοιπά έγγραφα του διενεργούμενου έλεγχου. Στις περιπτώσεις αυτές, τα παραπάνω πρωτόκολλα και έγγραφα υπογράφονται από τον προσωρινό αναπληρωτή του δημόσιου υπόλογου και από έναν μάρτυρα, ββ) κινδυνεύει το συμφέρον του Δημοσίου από τις πράξεις του υπόλογου, γγ) διαπιστωθούν αταξίες, που δημιουργούν υπόνοια κατάχρησης, δδ) εμποδίζουν την απρόσκοπτη διενέργεια του ελέγχου.

Θα πρέπει, πάντως, να διευκρινισθεί ότι η Οικονομική Επιθεώρηση δεν καταργείται στο σύνολό της, απλά ένα μεγάλο μέρος των αρμοδιοτήτων της μεταβιβάζεται σε νέα ελεγκτικά όργανα. Άλλωστε, σύμφωνα με το άρθρο 23 παρ. 1 του ν. 3492/2006, «οι διατάξεις της παραγράφου 2 του άρθρου 2 του ν. 2343/1995 εφαρμόζονται ανάλογα και επί των υπηρεσιών και του προσωπικού της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικού Ελέγχου», ενώ σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 24 «το προσωπικό της Οικονομικής Επιθεώρησης, το οποίο κατά την έναρξη ισχύος του ν. 3492/2006 εκτελεί αρμοδιότητες, οι οποίες ανατίθενται στη Γ.Δ.Δ.Ε., μετατάσσεται στον κλάδο Δημοσιονομικών του Γ.Λ.Κ. μετά από αίτηση των ενδιαφερόμενων, η οποία υποβαλλόταν μέσα σε προθεσμία ενός μηνός από τη δημοσίευση του παρόντος. Οι θέσεις που κατέχει το ανωτέρω προσωπικό μεταφέρονται στο Γ.Λ.Κ. και προστίθενται στις υφιστάμενες θέσεις του κλάδου Δημοσιονομικών». Παράλληλα με τα νέα ελεγκτικά όργανα, συνεχίζουν τη λειτουργία τους οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου του π.δ. 200/1997, οι οποίες μάλιστα σύμφωνα με το άρθρο 25 παρ. 2 ν. 3492/2006 αναβαθμίζονται.

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, η αναγκαιότητα επέκτασης του ελεγκτικού αντικειμένου προέκυψε από το γεγονός ότι, από αρκετούς ελέγχους που είχαν διενεργηθεί από όργανα του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους σε φορείς που χρηματοδοτούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό, είχε διαπιστωθεί η ανυπαρξία ουσιαστικού πρωτογενούς ελέγχου, η ανεπάρκεια των ελεγκτικών οργάνων, που προβλέπονταν από τους κανονισμούς λειτουργίας των φορέων και η αδυναμία διενέργειας καταλογισμών με αποτέλεσμα την πληρωμή σωρείας μη σύννομων δαπανών.

Εντός του έτους 2013 από την Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών ελέγχων:

1. Ολοκληρώθηκε η διαδικασία έκδοσης όλων των Κοινών Υπουργικών Αποφάσεων των διατάξεων του άρθρου 3 του ν. 3492/2006 με τις οποίες καθορίζεται το πεδίο εφαρμογής του ίδιου νόμου και έχει ξεκινήσει η διαδικασία επικαιροποίησης, τροποποίησης ή και αντικατάστασής τους λόγω μεταβολών που επήλθαν. Η τροποποίηση του άρθρου 3 του ν. 3492/2006, προκειμένου να προσαρμοστεί στα δεδομένα του ν. 3871/2010, θα αποτελέσει προτεραιότητα της Γ.Δ.Δ.Ε. και θα συμβάλλει αποτελεσματικά στη διαφάνεια της λειτουργίας της.
2. Τέθηκαν σε ισχύ τα κάτωθι τέσσερα (4) σχέδια Υπουργικών Αποφάσεων:
  - Ο «Κώδικας Δεοντολογίας των Δημοσιονομικών Ελεγκτών της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων (Γ.Δ.Δ.Ε.)» [ΦΕΚ Β' 1075/30-4-2013].
  - Ο «Κανονισμός Λειτουργίας των Διευθύνσεων της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων (Γ.Δ.Δ.Ε.) (παρ. 1 του άρθρου 6 του ν. 3492/2006)» [ΦΕΚ Β' 1075/30-4-2013].
  - Ο «Κανονισμός της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων (Γ.Δ.Δ.Ε.) περί Επιβολής Δημοσιονομικών Διορθώσεων» [ΦΕΚ Β' 1076/30-4-2013].
  - Ο «Κανονισμός Διενέργειας Ελέγχων και Ερευνών της Γ.Δ.Δ.Ε.» [ΦΕΚ Β' 2197/5-9-2013].
3. Καταρτίστηκε το ετήσιο πρόγραμμα ελέγχων για το έτος 2013. Επελέγησαν δώδεκα (12) φορείς με ανάλυση κινδύνου, σύμφωνα με τη μέθοδο και τη διαδικασία που καθορίστηκε στον «Κανονισμό Διενέργειας Ελέγχων και Ερευνών της Γ.Δ.Δ.Ε.».
4. Εκπονήθηκε εγκύκλιος «Πρότυπα και Μεθοδολογίες των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου των Υπουργείων, Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και Λοιπών Φορέων», όπως προβλέπεται από τις διατάξεις του άρθρου 12 του ν. 3492/2006, όπως ισχύει, και θα κοινοποιηθεί σε όλους τους αρμόδιους φορείς. Οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου οφείλουν να υλοποιούν πλήρως τις προδιαγραφές που ορίζονται από τα ανωτέρω πρότυπα, να ενημερώνουν τη Γ.Δ.Δ.Ε. σχετικά με τα ευρήματα των ελέγχων τους και να παρέχουν διαβεβαίωση περί της επάρκειας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου των φορέων του άρθρου 3 της αρμοδιότητάς τους. Η σύστασή τους θα συμβάλλει καθοριστικά στον έλεγχο του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου.
5. Με τις διατάξεις των άρθρων 11, 12, 13 και 14 του ν. 4151/2013 αναθεωρήθηκε ο ν. 3492/2006 με σκοπό τη βελτίωση του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου. Συγκεκριμένα, επήλθαν οι κατωτέρω ουσιαστικές αλλαγές:
  - Συστάθηκε Διεύθυνση Έκτακτων Δημοσιονομικών που προστέθηκε στις Διευθύνσεις του άρθρου 6, παρ. 1 του ν. 3492/2006, με αποστολή τη διενέργεια των έκτακτων δημοσιονομικών ελέγχων του άρθρου 13 του ν. 3492/2006,



όπως ισχύει, και των εκκρεμών υποθέσεων της Οικονομικής Επιθεώρησης που περιήλθαν στην αρμοδιότητα της Γ.Δ.Δ.Ε.

- Ορίστηκαν η διάρθρωση και οι αρμοδιότητες αυτής με σκοπό τη δρομολόγηση της διενέργειας ελέγχων για πληθώρα εκκρεμών υποθέσεων της Οικονομικής Επιθεώρησης, νέων υποθέσεων που βγαίνουν αυξανόμενες καθώς και των αποδοχών και των πρόσθετων αμοιβών προσωπικού του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. και των Ν.Π.Ι.Δ. που επιχορηγούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό σε εφαρμογή του άρθρου 28 του ν. 2470/1997 (αρμοδιότητες που περιήλθαν επίσης στην αρμοδιότητα της Γ.Δ.Δ.Ε. με την έναρξη λειτουργίας της).
  - Καθορίστηκε η διάρκεια της θητείας των Δημοσιονομικών Ελεγκτών της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων (Γ.Δ.Δ.Ε.) και της Επιτροπής Δημοσιονομικών Ελέγχων (Ε.Δ.ΕΛ.).
  - Ρυθμίστηκαν τα θέματα της κατάρτισης και τήρησης του Μητρώου Δημοσιονομικών Ελεγκτών και Ελεγκτών της Ε.Δ.ΕΛ., καθώς και του Μητρώου Εμπειρογνομόνων σε Δημοσιονομικούς Ελέγχους και Ελέγχους της Ε.Δ.ΕΛ., και της ένταξης σε αυτά δημόσιων υπαλλήλων και εμπειρογνομόνων.
6. Με την υπ' αριθμ. 2/95230/004/24-10-2013 [ΦΕΚ 2730/Β/25-10-2013] απόφαση του Υπουργού Οικονομικών καθορίστηκαν οι λεπτομέρειες εφαρμογής για τη σύσταση και χρήση του Μητρώου Δημοσιονομικών Ελεγκτών και Ελεγκτών της Ε.Δ.ΕΛ. και του Μητρώου Εμπειρογνομόνων.
  7. Με την υπ' αριθμ. 134139/16-10-2013 απόφαση του Προέδρου του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους ορίστηκε Νομικός Σύμβουλος του Κράτους στη Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων.

Επίσης, κατά το έτος 2013 η Γ.Δ.Δ.Ε. ανέπτυξε τις πιο κάτω δραστηριότητες ελεγκτικής φύσεως στο πλαίσιο του ν. 3492/2006:

1. Κατόπιν εισηγήσεων, η Επιτροπή Συντονισμού Ελέγχων, αξιολογώντας την αναγκαιότητα διενέργειας εκτάκτων ελέγχων σε εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 1 του ν. 4081/2012, αποφάσισε τη διενέργεια τριάντα εννέα (39) εκτάκτων ελέγχων, εκ των οποίων οι τριάντα τρεις (33) κατόπιν εισαγγελικής παραγγελίας, και οι υπόλοιποι έξι (6) κατόπιν αιτημάτων της πολιτικής ηγεσίας, καταγγελιών κ.λπ. Εξ αυτών, οι τέσσερις (4) διενεργήθηκαν στα πλαίσια του ελέγχου δαπανών μισθοδοσίας.
2. Επίσης, διενεργήθηκαν δυο (2) έκτακτοι έλεγχοι κατόπιν αιτημάτων της πολιτικής ηγεσίας (εκ των οποίων ο ένας (1) διενεργήθηκε στα πλαίσια του ελέγχου δαπανών μισθοδοσίας).
3. Κατά το τελευταίο τρίμηνο διενεργούνται βάσει του ετησίου προγράμματος, δώδεκα (12) έλεγχοι στους φορείς που επελέγησαν με ανάλυση κινδύνου και ειδικότερα: α) τρεις (3) έλεγχοι σε Νοσοκομεία, β) δυο (2) έλεγχοι σε

Δήμους, γ) δυο (2) έλεγχοι σε ΑΕΙ, δ) δυο (2) έλεγχοι σε Ν.Π.Δ.Δ. (εκτός Νοσοκομείων) και ε) τρεις (3) έλεγχοι σε Ν.Π.Ι.Δ.

Συντάχθηκε έκθεση με τίτλο «Έκθεση Αποτελεσμάτων ελέγχων Μητρώου Δεσμεύσεων – Ληξιπρόθεσμων Υποχρεώσεων έτους 2012 και Παρακολούθησης της συμμόρφωσης των φορέων προς τις συστάσεις των ελέγχων» στην οποία περιλήφθηκαν τα αποτελέσματα των εκατόν πενήντα (150) ελέγχων που διενεργήθηκαν το έτος 2012, η παρακολούθηση (follow-up) της συμμόρφωσης των φορέων στις συστάσεις των ελέγχων και τέλος η αξιολόγηση της συμμόρφωσής τους, η οποία έγινε με συγκεκριμένα κριτήρια και μέσω της βάσης δεδομένων της Γ.Δ.Δ.Ε.

### **Συμπερασματικές παρατηρήσεις**

Επιχειρώντας μια σύντομη κριτική του νέου νομοθετικού καθεστώτος παρατηρούμε πως ο δημοσιονομικός νόμος 3492/2006 εισάγει έναν επιπρόσθετο διοικητικό ελεγκτικό μηχανισμό των δημόσιων δαπανών και εν γένει του δημόσιου χρήματος, με στόχο να παρέχει περισσότερα εχέγγυα χρηστής, συνετής και νόμιμης δημοσιονομικής διαχείρισης του κρατικού προϋπολογισμού και των πόρων των φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Ο νέος νόμος προβλέπει τη σύσταση ελεγκτικών οργάνων μέσα στις ίδιες τις υπηρεσίες με αποστολή να ελέγχουν εκ των έσω με μεγαλύτερη αυστηρότητα τις δαπάνες τους, όχι μόνο τυπικά, αλλά και ουσιαστικά, να εξακριβώνουν την νομιμότητα και κανονικότητα κάθε δαπάνης αξιολογώντας τα αποτελέσματά της, καθώς επίσης τη σύσταση Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων με Ελεγκτικές, συμβουλευτικές κυρωτικές αρμοδιότητες, Επιτροπής Εποπτείας, Επιτροπής Διαβούλευσης, Επιτροπής Αντιρρήσεων.

Σύμφωνα με τη διεθνή πρακτική, ο δημοσιονομικός έλεγχος αποτελεί βασικό εργαλείο διασφάλισης της υγιούς δημοσιονομικής διαχείρισης.

Έτσι, λοιπόν, και η ελληνική Δημόσια Διοίκηση, με εμφανή την επιρροή από τις διεθνείς τάσεις καταστολής των φαινομένων της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης, υπέστη τα τελευταία χρόνια ριζικές τομές, αναμορφώθηκε και προσαρμόστηκε στα διεθνή πρότυπα, προκειμένου να επιτύχει την πάταξη των φαινομένων αυτών, που απασχολούν τη δημόσια ζωή και προβληματίζουν την κοινή γνώμη. Υιοθετήθηκαν, έτσι, διεθνή πρότυπα εσωτερικού ελέγχου, τα οποία προσαρμόστηκαν στις ιδιαιτερότητες της διάρθρωσης των ελληνικών δημόσιων υπηρεσιών. Με τον τρόπο αυτό, ο διοικητικός έλεγχος τα τελευταία χρόνια απομακρύνθηκε από το παραδοσιακό μοντέλο του ιεραρχικού ελέγχου, εφόσον ο τελευταίος κρίθηκε στην πράξη ανεπαρκής για να αντιμετωπίσει φαινόμενα όπως η κακοδιοίκηση και η διαφθορά.

Εν τω μεταξύ, οι απαιτήσεις, στις οποίες πρέπει να ανταποκρίνονται τα Ελεγκτικά Σώματα και οι Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου, καθώς και το περιβάλλον εντός του οποίου δραστηριοποιούνται, μεταβάλλονται συνεχώς. Συγχρόνως, εξελίσσεται και η ελεγκτική μεθοδολογία. Είναι λοιπόν απαραίτητη η διαρκής παρακο-

λούθηση των εξελίξεων αυτών και η συχνή αναθεώρηση των μεθόδων ελέγχου και των ελεγκτικών προτύπων, που ακολουθούνται κατά τη διενέργεια των ελέγχων<sup>10</sup>.

Είναι εμφανές ότι οι νέες μορφές δημοσιονομικού ελέγχου απαιτούν την εγκατάλειψη του υφιστάμενου συστήματος, που εστιάζεται στον έλεγχο ορισμένων μόνο δαπανών περιορισμένου αριθμού φορέων, που διαχειρίζονται δημόσιους πόρους και επιτυγχάνεται, μέχρι σήμερα, μέσω της εκκαθάρισης και ενταλματοποίησης αυτών από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών. Ο δημοσιονομικός έλεγχος απαιτεί πλέον τη μετάβαση σ' ένα σύστημα ελέγχου με αντικείμενο την εξέταση και αξιολόγηση των συστημάτων διαχείρισης και εσωτερικού ελέγχου των φορέων, αλλά και την επαλήθευση της νομιμότητας και κανονικότητας των δημόσιων δαπανών βάσει των αρχών της οικονομίας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας.

Στην αντιμετώπιση των αδυναμιών αυτών, στον εκσυγχρονισμό των δομών των δημοσιονομικών ελεγκτικών μηχανισμών, στην ποιοτική τους μετεξέλιξη και στη διεύρυνση του περιεχομένου τους, ώστε να μπορούν να ασκήσουν το ρόλο τους πιο αποτελεσματικά, τόσο οι ελεγχόμενοι φορείς όσο και το Υπουργείο, στο διαμορφούμενο «οικονομικό γίγνεσθαι», στοχεύει πλέον η Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων.

Η μετάβαση από τον τυπικό έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας των δημοσίων δαπανών, στον έλεγχο και στην αξιολόγηση των συστημάτων διαχείρισης και εσωτερικού ελέγχου των φορέων, καθώς και στον έλεγχο της απόδοσης των δαπανώμενων πόρων, αποβλέπει στην επίτευξη των ακόλουθων στόχων:

- α) Να καταστήσει περισσότερο υπεύθυνους τους φορείς, σχετικά με τη διαχείριση των δημόσιων πόρων και να εκχωρήσει σ' αυτούς την εξουσία του ελέγχου, η οποία άλλωστε απορρέει από αυτή την ευθύνη, σύμφωνα με τις αρχές της επιστήμης της διοίκησης και οργάνωσης. Έτσι, κάθε Υπουργείο, Περιφέρεια, Ν.Π.Δ.Δ. κ.λπ. θα διαχειρίζεται τους οικονομικούς δημόσιους πόρους με κριτήριο τους σκοπούς τους οποίους επιδιώκει και θα ελέγχει την νομιμότητα, κανονικότητα και απόδοση αυτής της διαχείρισης, τόσο κατά το στάδιο πραγματοποίησης των δαπανών και των έργων του όσο και κατά την αξιολόγηση των δραστηριοτήτων του.
- β) Να επαναπροσδιορίσει το ρόλο του Υπουργείου Οικονομικών σχετικά με τον έλεγχο των δημοσίων δαπανών και την αξιολόγηση αυτών, με σκοπό την ορθολογικότερη κατάρτιση του κρατικού προϋπολογισμού.
- γ) Να αναβαθμίσει τις δημοσιονομικές υπηρεσίες τόσο με τη διενέργεια ουσιαστικών ελέγχων των δημοσίων δαπανών, χρησιμοποιώντας σύγχρονες μεθόδους και τεχνικές, όσο και με την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων του ελεγκτικού τους έργου.

---

10 Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α./Ε.Π. «ΠΟΛΙΤΕΙΑ», Εγχειρίδιο Ελέγχου για τα Ελεγκτικά Σώματα και τις υπηρεσίες ελέγχου, Αθήνα Δεκέμβριος 2007, σ. 2.

- δ) Να επιτύχει καλύτερη σχέση κόστους-αποτελέσματος τόσο στους φορείς, όσο και στις δημοσιονομικές υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών.

Η Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων αποτελεί πρόσθετο εργαλείο ελέγχου της διοίκησης κάθε φορέα και συστάθηκε υπακούοντας σε διεθνή πρότυπα και ανάγκες αποτελεσματικής διοίκησης, και ευχόμαστε και πιστεύουμε ότι θα έχει τα αναμενόμενα αποτελέσματα.



Δώρα Σταθοπούλου\*

**Η ΕΤΕΡΟΒΑΡΗΣ ΣΧΕΣΗ «ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ» –  
ΑΡΜΟΔΙΩΝ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ ΜΕΣΑ ΑΠΟ ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ  
ΤΗΣ ΕΝΩΣΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ  
«ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΩΝ ΔΙΑΚΡΙΣΕΩΝ»**

**Η ενωσιακή και ελληνική πολιτική καταπολέμησης των διακρίσεων**

Η Ευρωπαϊκή Ένωση μόλις με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ συμπεριέλαβε για πρώτη φορά σε επίπεδο πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου ρητή διάταξη (άρθρο 6 Α/13 ΣΕΚ), βάσει της οποίας η Ένωση δημιουργεί τη δυνατότητα να αναλάβει «κατάλληλη δράση» για την «καταπολέμηση των διακρίσεων» λόγω φύλου, φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, ηλικίας ή γενετήσιου (sexual) προσανατολισμού. Πρόκειται, ουσιαστικά, για ρύθμιση η οποία λειτουργεί συμπληρωματικά της γενικής και θεμελιώδους ρήτηρας του κοινοτικού – ενωσιακού θεσμικού συστήματος περί «απαγόρευσης» των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας (άρθρο 6/12 ΣΕΚ) (Ιωακειμίδης Π.Κ., 1998).

Εν συνεχεία, με τη Συνθήκη της Λισαβόνας προβλέπεται ρητώς ότι η Ένωση, κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και των δράσεών της, επιδιώκει να καταπολεμήσει κάθε διάκριση λόγω φύλου, φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού (άρθρο 5β ΣΛΕΕ/10 ΕΣΛΕΕ).

Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΕ στις αρχές της δεκαετίας του 2000 εξέδωσε δύο οδηγίες: α) την Οδηγία 2000/43/ΕΚ «περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής» στους τομείς της απασχόλησης, της εργασίας, της συμμετοχής σε σωματεία και επαγγελματικές οργανώσεις, καθώς και στην εκπαίδευση, τις κοινωνικές παροχές και την πρόσβαση στη διάθεση και την παροχή αγαθών και υπηρεσιών, και β) την Οδηγία 2000/78/ΕΚ «για την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω θρησκείας ή πεποιθήσεων, ειδικών αναγκών, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού» αποκλειστικά στον τομέα της απασχόλησης και της εργασίας.

---

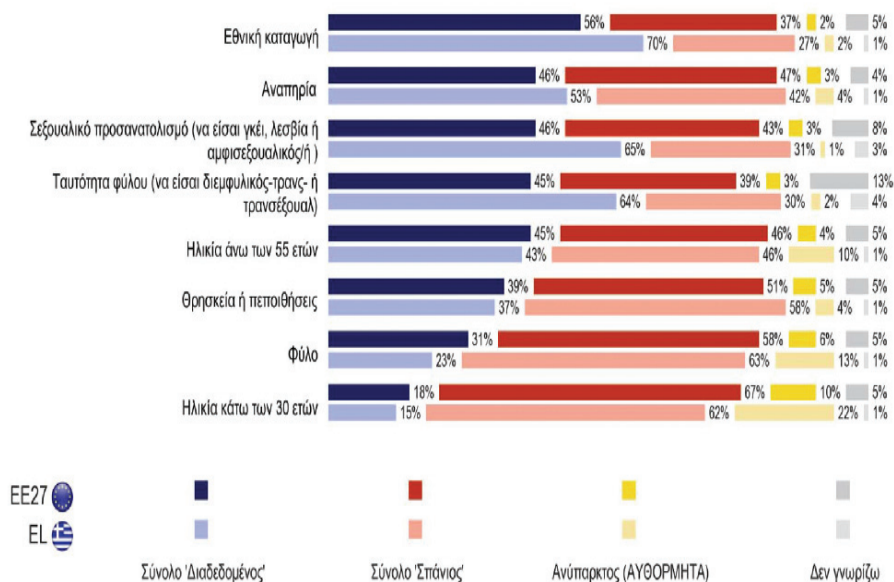
\* Κάτοχος ΜΔΕ Κράτος και Δημόσια Πολιτική, κάτοχος ΜΔΕ Ευρωπαϊκή Διοίκηση και Πολιτική, Απόφοιτη Εθνική Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, στέλεχος του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

Με τις ως άνω οδηγίες η Ευρωπαϊκή Ένωση στοχεύει αφενός στο να θεσπίσει στα κράτη μέλη της ένα πλαίσιο για την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, αναπηρίας, θρησκείας ή πεποιθήσεων, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού, και αφετέρου να δημιουργηθούν στα κράτη μέλη εκείνοι οι φορείς και μηχανισμοί που θα εφαρμόσουν τη σχετική νομοθεσία και εν γένει θα προωθήσουν την αρχή της ίσης μεταχείρισης (N. Σαρής, 2012).

Η Ελλάδα ανήκει σε εκείνες τις χώρες της Ευρώπης, που πριν την ενσωμάτωση των εν λόγω Οδηγιών δεν είχε εξειδικευμένη νομοθεσία για τη διασφάλιση των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων. Πράγματι, μέχρι την ψήφιση του ν. 3304/2005, βάσει του οποίου ενσωματώθηκαν οι ως άνω Οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στη χώρα μας τα άτομα που υφίσταντο διακριτική μεταχείριση έπρεπε να ανατρέξουν σε συνταγματικές διατάξεις ή σε διατάξεις διεθνών συμβάσεων – που δεν ήταν πάντοτε νομικά δεσμευτικές – για να υποστηρίξουν νομικά τα αιτήματά τους.

Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με την έκταση των διακρίσεων στη χώρα μας –όπως αποτυπώνεται στο γράφημα του Ευρωβαρόμετρου που ακολουθεί– συνετέλεσαν στο να θεωρηθεί ο ν. 3304/2005 ως «το πιο ουσιαστικό βήμα πολιτικής που σημειώθηκε τα τελευταία χρόνια» (Καραντίνος & Χριστοφιλοπούλου, 2009).

QC1. Για κάθε έναν από τους παρακάτω τύπους διακρίσεων, θα μπορούσατε παρακαλώ να μου πείτε αν, κατά τη γνώμη σας, είναι πολύ διαδεδομένος, αρκετά διαδεδομένος, αρκετά σπάνιος ή πολύ σπάνιος στην (ΧΩΡΑ ΜΑΣ); Διακρίσεις που βασίζονται στ...



Ευρωβαρόμετρο 2012 «Οι διακρίσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση»

### **N. 3304/2005: η ενσωμάτωση των οδηγιών**

Με τον ν. 3304/2005 (Φ.Ε.Κ. 16/Α/27-1-2005) «Εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού» ενσωματώθηκαν στην εθνική μας έννομη τάξη οι κοινοτικές οδηγίες 2000/43/ΕΚ και 2000/78/ΕΚ.

Σκοπός του νόμου αυτού είναι η θέσπιση του γενικού πλαισίου ρυθμίσεων για την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, καθώς και για την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού στον τομέα της απασχόλησης και της εργασίας (άρθρο 1).

Σύμφωνα με την αρχή της ίσης μεταχείρισης, όπως αυτή ορίζεται από τις διατάξεις του ν. 3304/2005, απαγορεύεται τόσο η άμεση όσο και η έμμεση διάκριση (παρ. 1 άρθρο 2).

Ως διάκριση, σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου, νοείται και η παρενόχληση ή κάθε άλλη προσβλητική ενέργεια που εκδηλώνεται με ανεπιθύμητη συμπεριφορά, η οποία σχετίζεται με έναν από τους παραπάνω λόγους, και έχει ως σκοπό ή αποτέλεσμα την προσβολή της αξιοπρέπειας του προσώπου και τη δημιουργία εκφοβιστικού, εχθρικού, εξευτελιστικού, ταπεινωτικού ή επιθετικού περιβάλλοντος, καθώς και οποιαδήποτε εντολή για τη διακριτική μεταχείριση σε βάρος προσώπου για οποιανδήποτε από τους προαναφερόμενους λόγους (παρ. 2 και 3 του άρθρου 2).

Ειδικότερα, άμεση διάκριση λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού, συντρέχει όταν ένα πρόσωπο, για τους παραπάνω λόγους, υφίσταται μεταχείριση λιγότερο ευνοϊκή από αυτή που τυγχάνει, έτυχε ή θα ετύγχανε άλλο πρόσωπο σε ανάλογη θέση (άρθρο 3α, άρθρο 7α).

Επίσης, έμμεση διάκριση συντρέχει όταν μια φαινομενικά ουδέτερη διάταξη, κριτήριο ή πρακτική μπορεί να θέσει πρόσωπα με τα παραπάνω χαρακτηριστικά σε μειονεκτική θέση συγκριτικά με άλλα πρόσωπα. Ωστόσο, δεν συνιστά έμμεση διάκριση, εάν η διάταξη, το κριτήριο ή η πρακτική αυτή δικαιολογείται αντικειμενικά από ένα θεμιτό σκοπό, και τα μέτρα επίτευξής του είναι πρόσφορα και αναγκαία ή όταν αφορά άτομα με αναπηρία και μέτρα που λαμβάνονται υπέρ αυτών, σύμφωνα με το άρθρο 10 του εν λόγω νόμου και το άρθρο 21 παρ. 6 του Συντάγματος (άρθρο 3β, 7β).

Η απαγόρευση των διακρίσεων λόγω θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού στον τομέα της απασχόλησης και της εργασίας, όπως ορίζεται στα άρθρο 8 του ν. 3304/05, εφαρμόζεται:

α) **Στους όρους πρόσβασης στην εργασία και την απασχόληση**, συμπεριλαμβανομένων και των όρων επιλογής, πρόσληψης και επαγγελματικής εξέλιξης,

β) **Στην πρόσβαση σε όλα τα είδη και επίπεδα επαγγελματικού προσανατολισμού**, επαγγελματικής κατάρτισης, επιμόρφωσης και επαγγελματικού αναπροσανα-



τολισμού, συμπεριλαμβανομένης της απόκτησης πρακτικής επαγγελματικής εμπειρίας,

γ) **Στους όρους και τις συνθήκες εργασίας** και απασχόλησης, συμπεριλαμβανομένων και αυτών που αφορούν τις απολύσεις και αμοιβές,

δ) **Στην ιδιότητα του μέλους και τη συμμετοχή σε οργανώσεις εργαζομένων ή εργοδοτών** ή σε οποιαδήποτε επαγγελματική οργάνωση, συμπεριλαμβανομένων των πλεονεκτημάτων που απορρέουν από τη συμμετοχή σε αυτές.

Σε ό,τι αφορά την απαγόρευση των διακρίσεων λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής αυτή εφαρμόζεται εκτός των ανωτέρω πεδίων και:

ε) **Στην κοινωνική προστασία**, συμπεριλαμβανομένης της κοινωνικής ασφάλισης και της υγειονομικής περίθαλψης,

στ) **Στις κοινωνικές παροχές**

ζ) **Στην εκπαίδευση** και

η) **Στην πρόσβαση, στη διάθεση και την παροχή αγαθών και υπηρεσιών** που διατίθενται στο κοινό συμπεριλαμβανομένης της στέγης.

Ωστόσο, στον ίδιο νόμο προβλέπονται συγκεκριμένες περιπτώσεις διακριτικής μεταχείρισης. Είναι χαρακτηριστικές οι περιπτώσεις, όπου προβλέπεται διαφορετική μεταχείριση λόγω ιθαγένειας, όπως αυτές ρυθμίζονται από τις διατάξεις βάσει των οποίων καθορίζεται η είσοδος κι η παραμονή υπηκόων τρίτων χωρών ή ατόμων άνευ υπηκοότητας (παρ. 2 άρθρο 4, παρ. 2 άρθρο 8), τις περιπτώσεις που αφορούν ουσιαστικές και καθοριστικές επαγγελματικές προϋποθέσεις και απαιτήσεις (άρθρο 5, 9).

Εν προκειμένω, είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι η ισχύουσα νομοθεσία δικαιολογεί τη θέσπιση ορίου ηλικίας ως όρου πρόσβασης στην εργασία και εν γένει στην απασχόληση –συμπεριλαμβανομένων των κριτηρίων επιλογής και όρων πρόσληψης– μόνο υπό συγκεκριμένες, αυστηρές προϋποθέσεις κι εφόσον παρέχεται ειδική προς τούτο αιτιολόγηση.

Πιο συγκεκριμένα, δεν συνιστά ανεπίτρεπτη διάκριση ή διαφορετική μεταχείριση εφόσον:

α) Βασίζεται σε χαρακτηριστικό σχετικό με την ηλικία, το οποίο αποτελεί λόγω της φύσης των συγκεκριμένων επαγγελματικών δραστηριοτήτων ή του πλαισίου εντός του οποίου αυτές ασκούνται, ουσιαστική και καθοριστική επαγγελματική προϋπόθεση,

β) Η μεταχείριση αυτή προβλέπεται στον νόμο, έχει ως γνώμονα την εξυπηρέτηση σκοπών της πολιτικής για την απασχόληση, την αγορά εργασίας και την επαγγελματική κατάρτιση, και τα μέσα, τα οποία μεταχειρίζεται για την επίτευξη των σκοπών αυτών, είναι πρόσφορα και αναγκαία.

Αυτή η διαφορετική μεταχείριση μπορεί ιδίως να περιλαμβάνει:

- Την **καθιέρωση ειδικών συνθηκών** για την πρόσβαση στην απασχόληση και την επαγγελματική κατάρτιση, καθώς και για την απασχόληση και εργασία, συμπερι-

λαμβανομένων των όρων απόλυσης και αμοιβής, για τους νέους, τους ηλικιωμένους και τους εργαζομένους που συντηρούν άλλα πρόσωπα, **προκειμένου να ευνοείται η επαγγελματική ένταξη ή να εξασφαλίζεται η προστασία τους.**

- Τον καθορισμό ελάχιστων ορίων ηλικίας, επαγγελματικής εμπειρίας ή αρχαιότητας στην απασχόληση για την πρόσβασή σε αυτή ή σε πλεονεκτήματα που συνδέονται με την απασχόληση.

- Τον **καθορισμό ανώτατου ορίου ηλικίας για την πρόσληψη**, με βάση την **απαιτούμενη κατάρτιση** για τη συγκεκριμένη θέση εργασίας ή την ανάγκη εύλογης περιόδου απασχόλησης πριν από τη συνταξιοδότηση.

Επιπλέον, βάσει του άρθρου 8 παρ. 4 του ν. 3304/2005, οι διατάξεις του νόμου δεν εφαρμόζονται στις ένοπλες δυνάμεις και τα σώματα ασφαλείας καθόσον αφορά σε διαφορετική μεταχείριση λόγω ηλικίας ή αναπηρίας **σχετικής με την Υπηρεσία.**

Σε κάθε περίπτωση όμως, η εξαίρεση αυτή δεν αποτελεί γενικό κώλυμα διορισμού των υποψηφίων στις ανωτέρω Υπηρεσίες λόγω ηλικίας, αλλά εξατομικευμένο κώλυμα που κρίνεται σε συνάρτηση με τη φύση και τα καθήκοντα της συγκεκριμένης θέσης, που καλούνται να ασκήσουν οι υποψήφιοι.

Τέλος, βάσει του άρθρου 26 του ως άνω νόμου «... καταργείται κάθε κανονιστική και νομοθετική διάταξη και καθίσταται άκυρη κάθε διάταξη ... η οποία είναι αντίθετη προς την, κατά τον παρόντα νόμο, αρχή της ίσης μεταχείρισης».

Ολοκληρώνοντας την εξέταση του κανονιστικού πλαισίου βάσει του οποίου ενσωματώθηκαν στην εθνική μας έννομη τάξη οι εν λόγω οδηγίες, πρέπει να επισημανθεί ότι, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 19 του ν. 3304/2005, αρμόδιοι φορείς προώθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης ορίζονται οι εξής:

- Ο Συνήγορος του Πολίτη για τις περιπτώσεις που η ανωτέρω αρχή παραβιάζεται από τις δημόσιες υπηρεσίες,
- Το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (Σ.ΕΠ.Ε.) για τις περιπτώσεις που η αρχή της ίσης μεταχείρισης παραβιάζεται στον τομέα της απασχόλησης και της εργασίας,
- Η Επιτροπή Ίσης Μεταχείρισης του Υπουργείου Δικαιοσύνης για τις περιπτώσεις που η εν λόγω αρχή παραβιάζεται από φυσικά ή νομικά πρόσωπα στην παροχή υπηρεσιών και στην πώληση αγαθών.

Εν προκειμένω, διαπιστώνεται ότι ο εθνικός νομοθέτης δεν προέκρινε τη θέσπιση ιδιαίτερης αρχής για την προώθηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης<sup>1</sup>. Τουναντίον,

---

1 Όπως επισημαίνεται στην ετήσια έκθεση του 2009 της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου: «Στο στάδιο της πρότασης για την επεξεργασία της οδηγίας, είναι γνωστό ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε προτείνει τη θέσπιση ανεξάρτητης αρχής στα κράτη μέλη για την προώθηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης. Στην πρόταση εκείνη είχαν προβάλλει σθεναρή αντίσταση τα περισσότερα από τα κράτη της ηπειρωτικής Ευρώπης, τα οποία δεν διέθεταν (σε αντίθεση με το Ηνωμένο Βασίλειο, την Ιρλανδία και τα Σκανδιναβικά κράτη) καμία εμπειρία εθνικού οργάνου στην περιοχή της ίσης μεταχείρισης με χαρακτηριστικά ανεξάρτητης αρχής».

προέκρινε την πολυδιάσπαση της σχετικής αρμοδιότητας μεταξύ μιας ανεξάρτητης αρχής (Συνήγορο του Πολίτη) και δύο συναρμοδίων Υπουργείων (Εργασίας και Δικαιοσύνης).

Επίσης, ο ν. 3304/2005 αναγνωρίζει ρόλο και στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή του ν. 2232/1994 στο πλαίσιο της αποστολής της για τη διεξαγωγή κοινωνικού διαλόγου για τη γενική πολιτική της χώρας και για θέματα κοινωνικής πολιτικής, επιφορτίζοντάς την, μεταξύ άλλων, με τη σύνταξη ετήσιων εκθέσεων αναφορικά με την εφαρμογή του παρόντος νόμου, την ενθάρρυνση του διαλόγου με αντιπροσωπευτικές οργανώσεις κι εν γένει μη κυβερνητικές οργανώσεις που έχουν ως καταστατικό σκοπό τους την καταπολέμηση των σχετικών διακρίσεων, καθώς και με τη μέριμνα για την ευρύτερη δημοσιότητα της σχετικής νομοθεσίας και των μέτρων που λαμβάνονται σε εθνικό ή τοπικό επίπεδο για την προώθηση των σκοπών του νόμου αυτού.

Εκ των ανωτέρω είναι προφανές, ότι με τον ν. 3304/2005 δημιουργήθηκε ένα σύνθετο πλέγμα μηχανισμών προστασίας του θιγόμενου προσώπου, το οποίο όμως υπερβαίνει το παραδοσιακό πρότυπο επιβολής κυρώσεων σε εξατομικευμένες περιπτώσεις. Πράγματι, στις διατάξεις των άρθρων 16 και 17 του ν. 3304/2005 προβλέπονται διευρυμένες διοικητικές και ποινικές κυρώσεις, η δε έμφαση μετατίθεται στη διαμεσολαβητική δράση ειδικών δημόσιων φορέων για την προώθηση της ίσης μεταχείρισης, στη δραστηριοποίηση της κοινωνίας των πολιτών, τόσο σε επίπεδο ευαισθητοποίησης του κοινού όσο και εκπροσώπησης των θιγομένων, στην πρόβλεψη ειδικών στρατηγικών υλοποίησης για την προώθηση του θεσμοθετημένου κοινωνικού διαλόγου, καθώς και στην ανάληψη θετικών μέτρων.

### **Η λειτουργία της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης**

Εξετάζοντας τη λειτουργία της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, τόσο κατά το στάδιο της διαμόρφωσης όσο και κατά το στάδιο της υλοποίησης της πολιτικής της ίσης μεταχείρισης, διαπιστώνονται αφενός οργανωτικές και θεσμικές ανεπάρκειες της Δημόσιας Διοίκησής μας, κι αφετέρου η σταδιακή προσαρμογή των εθνικών μας δομών στις ανάγκες κι εν γένει στις απαιτήσεις του ενωσιακού οικοδομήματος<sup>2</sup>.

Πιο αναλυτικά, στο στάδιο της διαμόρφωσης και της διαπραγμάτευσης των οδηγιών 2000/43/EK και 2000/78/EK η χώρα μας δεν συμμετείχε διοικητικά και τούτο προκύπτει από την πλήρη απουσία σχετικών εγγράφων (π.χ. Ενημερωτικά Σημειώματα, Υπηρεσιακά Σημειώματα) από το αρχείο της καθ' ύλη αρμόδιας υπηρεσίας του Υπουργείου Εργασίας, η οποία σημειωτέον συστάθηκε μόλις τον Ιούλιο του 2003 (ΦΕΚ 983/Β/16-07-2003). Πράγματι, το γεγονός ότι κατά τη διεξαγωγή της διαπραγμάτευσης στα κοινοτικά όργανα δεν υφίστατο διοικητικά συγκεκριμένη δομή, στο εν λόγω Υπουργείο, αρμόδια για τα θέματα της ίσης μεταχείρισης και της κατα-

---

2 Τα στοιχεία που παρατίθενται προέκυψαν από συνεντεύξεις με στελέχη της Διεύθυνση Κοινωνικής Προστασίας του Υπουργείου Εργασίας και με στελέχη του Τμήματος Ίσης μεταχείρισης κι ανθρωπίνων δικαιωμάτων του Υπουργείου Δικαιοσύνης.

πολέμησης των διακρίσεων είχε ως αποτέλεσμα είτε την αποσπασματική παρακολούθηση της διαμόρφωσης των οδηγιών από διοικητικούς υπαλλήλους διαφόρων διευθύνσεων ή ακόμη και από πολιτικό προσωπικό, είτε την πλήρη απουσία της χώρας μας. Σε κάθε περίπτωση, η σχετική θεσμική, διοικητική μνήμη δεν υφίσταται.

Επίσης, οι εν λόγω οδηγίες ενσωματώθηκαν με χρονική υστέρηση, ενώ δηλαδή προβλεπόταν ότι η μεταφορά τους στις εθνικές έννομες τάξεις των κρατών μελών έπρεπε να έχει ολοκληρωθεί έως τον Δεκέμβριο του 2003, παρόλα αυτά ο σχετικός ν. 3304/2005 εκδόθηκε μόλις τον Ιανουάριο του 2005. Αναζητώντας τα αίτια της ολιγωρίας αυτής, δεν διαπιστώνονται σκοπιμότητες οι οποίες να συναρτώνται με την προάσπιση συγκριμένων εθνικών συμφερόντων. Η ολιγωρία ενσωμάτωσης των οδηγιών αυτών οφείλεται, κατά το μάλλον ή ήττον, στην απουσία των σχετικών δομών, αφού το Τμήμα Ισότητας Ευκαιριών του Υπουργείου Εργασίας ιδρύθηκε έξι μήνες πριν την εκπονή της προθεσμίας μεταφοράς των οδηγιών στην εθνική μας έννομη τάξη, καθώς και στην πολιτική συγκυρία της περιόδου και τη διενέργεια των εθνικών εκλογών της 7<sup>ης</sup> Μαρτίου 2004. Να σημειωθεί, εν προκειμένω, ότι πέρα από το χρόνο σύστασης του καθ' ύλη αρμοδίου Τμήματος του Υπουργείου Εργασίας, κρίσιμη παράμετρος ήταν και η στελέχωση αυτού, η οποία παρουσίαζε σημαντικές αδυναμίες. Δεν είναι τυχαίο ότι μόλις το 2004 το εν λόγω τμήμα απέκτησε στελεχιακό προσωπικό πανεπιστημιακής εκπαίδευσης και γλωσσομαθές. Τέλος, παράγοντας ο οποίος λειτούργησε ως τροχοπέδη στην έγκαιρη ενσωμάτωση των εν λόγω οδηγιών ήταν η σύγκρουση αρμοδιοτήτων μεταξύ των συναρμόδιων Υπουργείων. Πράγματι, ενώ, όπως θα αναδειχθεί και στη συνέχεια, το Υπουργείο Εργασίας είναι επιφορτισμένο με το κύριο βάρος της υλοποίησης και παρακολούθησης των σχετικών οδηγιών, εντούτοις επισπεύδων Υπουργείο για τον ν. 3304/2005 ήταν το Υπουργείο Δικαιοσύνης.

Εξετάζοντας εν συνεχεία τις θεσμικές αλλαγές που προκλήθηκαν στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση στο πλαίσιο εφαρμογής των οδηγιών 2000/43/EK και 2000/78/EK, διαπιστώνεται ότι με τον ν. 3304/2005 συστήθηκαν νέες μονάδες τόσο στο Υπουργείο Εργασίας όσο και στο Υπουργείο Δικαιοσύνης, και παράλληλα ενισχύθηκαν σημαντικά οι αρμοδιότητες του Συνηγόρου του Πολίτη.

Ο Συνήγορος του Πολίτη σε σχετική έκθεσή του<sup>3</sup>, εξετάζοντας κριτικά τον ν. 3304/2005, ενώ αναγνωρίζει ότι αποτελεί τομή για τη προαγωγή της αρχής της ισότητας και την προστασία των δικαιωμάτων στη χώρα μας, εντούτοις διαπιστώνει ότι διέπεται από δύο βασικές δομικές ανεπάρκειες. Πρώτον, όπως σημειώνεται χαρακτηριστικά, «κατά τη συνήθη πρακτική των οργάνων του ελληνικού κράτους, το κείμενο της ενσωμάτωσης ελάχιστα προσθέτει στο ήδη υφιστάμενο ρυθμιστικό περιεχόμενο – πλαίσιο των δύο κοινοτικών Οδηγιών», και, δεύτερον, «μεταφέρεται στην πράξη αυτούσιο σχεδόν το βάρος της εξειδίκευσης των θεσμικών αυτών καινοτομιών στους εθνικούς φορείς προώθησης και στα εθνικά όργανα εφαρμογής των ρυθμίσεων».

3 [http://www.synigoros.gr/resources/docs/638\\_plires\\_keimeno\\_2005.pdf](http://www.synigoros.gr/resources/docs/638_plires_keimeno_2005.pdf).

Μ' άλλα λόγια, ο Συνήγορος του Πολίτη επισημαίνει ότι παρόλο που προβλέπεται ένα σύνθετο και καινοφανές πλέγμα μηχανισμών προστασίας του θιγόμενου προσώπου, εντούτοις προβλέπονται με ασαφή τρόπο αυτές οι νέες διευρυμένες διοικητικές και ποινικές κυρώσεις, με άμεσο αποτέλεσμα οι δημόσιοι φορείς που είναι επιφορτισμένοι με την προώθηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης να καλούνται να αντιμετωπίσουν πρόσθετες, ερμηνευτικές δυσκολίες.

Πέραν των τυπικών προβλέψεων, εξετάζοντας τον ρόλο που ουσιαστικά διαδραματίζουν τόσο τα εμπλεκόμενα Υπουργεία όσο και ο Συνήγορος του Πολίτη στο πλαίσιο της εφαρμογής των σχετικών κοινοτικών οδηγιών, διαπιστώνεται ότι:

Όσον αφορά στο Υπουργείο Εργασίας, το κάθετο Τμήμα Ισότητας Ευκαιριών της Διεύθυνσης Κοινωνικής Προστασίας, μετά και την επαρκή στελέχωσή του, «συλλειτουργεί» με τις υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο πλαίσιο της εφαρμογής των εν λόγω οδηγιών. Πράγματι, η υπηρεσία αυτή είναι επιφορτισμένη με την παροχή πληροφοριών, καθώς και των αναγκαίων διευκρινήσεων προς τα Κοινοτικά όργανα αναφορικά με την ενσωμάτωση των οδηγιών 2000/43/EK και 2000/78/EK. Η εν λόγω υπηρεσία διαχειρίστηκε τις αντιρρήσεις –αιτιολογημένη γνώμη– της Επιτροπής για πλημμελή μεταφορά στο εσωτερικό μας δίκαιο της οδηγίας 2000/78/EK, κι είναι η υπηρεσία, η οποία στον παρόντα χρόνο συντονίζει σε εθνικό επίπεδο και μετέχει σε ευρωπαϊκό-ενωσιακό στην τρέχουσα συζήτηση αναφορικά με την αναθεώρηση των εν λόγω οδηγιών.

Πέραν όμως της κεντρικής υπηρεσίας του Υπουργείου Εργασίας, κρίσιμο ρόλο στο πλαίσιο του εν λόγω κανονιστικού πλαισίου για την καταπολέμηση των διακρίσεων έχει ανατεθεί στο Σ.Ε.Π.Ε. (ελεγκτικό σώμα του Υπουργείου Εργασίας) (Δράκου Αγγ., 2011). Επί του πρακτέου όμως, ουδέποτε το Σ.Ε.Π.Ε. στο πλαίσιο των ετήσιων ελέγχων και εν γένει του έργου του έχει συντάξει την προβλεπόμενη ειδική έκθεση σχετικά με την εφαρμογή και την προώθηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης στον ιδιωτικό τομέα στο πεδίο της εργασίας και της απασχόλησης. Σύμφωνα με την άποψη της ΟΚΕ, «η έλλειψη καταγγελιών ή περιπτώσεων αυτεπάγγελτου εντοπισμού παραβιάσεων της αρχής της ίσης μεταχείρισης στον τομέα της εργασίας αποτελεί ανησυχητικό φαινόμενο, δεν σημαίνει πλήρη εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης, αλλά άγνοια των σχετικών δικαιωμάτων από πλευράς των θιγομένων και αδυναμία εντοπισμού τέτοιων περιπτώσεων από πλευράς των ελεγκτικών υπηρεσιών».

Αντιστοίχως, και το Υπουργείο Δικαιοσύνης δεν μπόρεσε να ανταποκριθεί στο ρόλο με τον οποίο επιφορτίστηκε στο πλαίσιο του ν. 3304/2005. Πράγματι, η Επιτροπή Ίσης Μεταχείρισης, που συνεστήθη στο εν λόγω Υπουργείο προκειμένου να επιλαμβάνεται στις περιπτώσεις που η αρχή της ίσης μεταχείρισης παραβιάζεται από φυσικά ή νομικά πρόσωπα στην παροχή υπηρεσιών και στην πώληση αγαθών, δεν επέλεξε το ρόλο της. Όπως επισημαίνεται χαρακτηριστικά στο σχετικό ιστότοπο<sup>4</sup>

4 [http://www.oke.gr/oke\\_treat.html](http://www.oke.gr/oke_treat.html).

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, «είναι απαραίτητη μια σημαντική αύξηση στους ανθρώπινους και χρηματικούς πόρους της Επιτροπής Ίσης Μεταχείρισης, ώστε να της δοθεί η δυνατότητα να λειτουργήσει πιο αποτελεσματικά. Όσον αφορά δε τις μέχρι σήμερα αρμοδιότητές της, διαπιστώνεται ότι είναι ιδιαίτερα περιορισμένες, γεγονός που σε συνδυασμό με την αδυναμία ουσιαστικής παρέμβασης και αρωγής σε εξατομικευμένες περιπτώσεις διακρίσεων μειώνει τον ρόλο της Επιτροπής και θέτει σε αμφιβολία την αξιοπιστία και την αποτελεσματικότητά της. Συνεπώς, πρέπει να δοθεί η δυνατότητα ουσιαστικής παρέμβασης της Επιτροπής, καθώς και η δυνατότητα επιβολής κυρώσεων, ώστε να λειτουργήσει όχι μόνο προληπτικά, αλλά και κατασταλτικά».

Τέλος, όσον αφορά στον Συνήγορο του Πολίτη, διαπιστώνεται ότι ο ρόλος του είναι ιδιαιτέρως κρίσιμος και νευραλγικός. Πράγματι, η εν λόγω Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή «σηκώνει» το κύριο βάρος της προώθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης. Πέραν των σχετικών κανονιστικών προβλέψεων (άρθρο 20 ν. 3304/2005) όπου, μεταξύ άλλων, ρητά διατυπώνεται ότι ο Συνήγορος του Πολίτη έχει ως αποστολή του την προώθηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης όλων των προσώπων –ακόμη και του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών σε σχέση με την υπηρεσιακή του κατάσταση– είναι επιφορτισμένος με τη διενέργεια ερευνών και τη δημοσίευση ειδικών εκθέσεων αναφορικά με την εφαρμογή και την προώθηση της ίσης μεταχείρισης χωρίς διάκριση λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού. Ουσιαστικά, δηλαδή, ο Συνήγορος επιλαμβάνεται του μεγαλύτερου μέρους των καταγγελιών, που αφορούν στην παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης, αναλαμβάνοντας, σε πολλές περιπτώσεις, μέρος των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής Ίσης Μεταχείρισης του Υπουργείου Δικαιοσύνης, και τούτο λόγω των οργανωτικών ανεπαρκειών που ήδη επισημάνθηκαν.

Να σημειωθεί ότι ο Συνήγορος του Πολίτη, στο πλαίσιο της προώθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης συμμετέχει σε δράσεις ευαισθητοποίησης και διακίνησης της σχετικής τεχνογνωσίας, καθώς και στον διάλογο που διεξάγεται με την κοινωνία των πολιτών επί των εν λόγω θεμάτων. Είναι χαρακτηριστικό ότι ο Συνήγορος συμμετέχει στην Εθνική Ομάδα Εργασίας του προγράμματος «Για τη διαφορετικότητα / κατά των διακρίσεων», που αποτελεί πρωτοβουλία της Γενικής Διεύθυνσης Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ίσων Ευκαιριών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, κι έχει ως στόχο του κυρίως την ευαισθητοποίηση υπηρεσιών κι οργανισμών του ευρύτερου δημόσιου τομέα σε θέματα διακριτικής μεταχείρισης και στην ενεργοποίηση της κοινωνίας των πολιτών για την καταπολέμηση τέτοιων φαινομένων.

Ο Συνήγορος μετέχει, επίσης, στο ευρωπαϊκό δίκτυο «Equinet», ένα δίκτυο οριζόντιας σύνδεσης και συντονισμού των επίσημων φορέων για την υλοποίηση των κοινοτικών οδηγιών κατά των διακρίσεων στις χώρες της ΕΕ και στις υπό ένταξη χώρες. Συγκεκριμένα, η Αρχή διαθέτει ενισχυμένο ρόλο στη δεύτερη τράπεζα του

δικτύου, που ασχολείται με την ανταλλαγή πληροφοριών για τα μέσα και τις στρατηγικές δράσεις που χρησιμοποιούν οι φορείς εφαρμογής των οδηγιών, για την αποτελεσματικότερη και συνολικότερη άσκηση των αρμοδιοτήτων τους πέραν των ατομικών υποθέσεων. Η συνεργασία έγκειται ειδικότερα στη διαρκή ανταλλαγή δεδομένων σχετικά με υποθέσεις και καλές πρακτικές χειρισμού τους.

Εκ των ανωτέρω καθίσταται σαφές ότι στο συγκεκριμένο πεδίο πολιτικής της προάσπισης και προώθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης, το οποίο συνδέεται άρρηκτα με στάσεις, όπως είναι η προκατάληψη και τα κοινωνικά στερεότυπα και με συμπεριφορές όπως είναι οι διακρίσεις, οι οποίες δεν αντιμετωπίζονται μόνο μέσα από την πρόβλεψη ρυθμίσεων και κυρώσεων, αλλά απαιτούνται ευρύτερα εργαλεία πολιτικής, όπως επί παραδείγματι η δημιουργία δικτύων με την κοινωνία των πολιτών και η ανάπτυξη δράσεων ευαισθητοποίησης, ο Συνήγορος του Πολίτη ανταποκρίνεται με πληρότητα στο θεσμικό του ρόλο.

### Διαπιστώσεις

Η «συλλειτουργία» της εθνικής Διοίκησης με την κοινοτική είναι μια αναπόφευκτη πραγματικότητα (Σκανδάμης Ν., 1990), και το κρίσιμο στοιχείο, που επηρεάζει τελικώς την παραγόμενη δημόσια πολιτική, αφορά πρωτίστως στην ετοιμότητα και τη δυνατότητα αποτελεσματικής λειτουργίας της εθνικής Δημόσιας Διοίκησης στο πλαίσιο του κοινοτικού οικοδομήματος. Πράγματι, η «υποχρέωση αποτελέσματος» (Σπανού Κ., 2001), ενώ αφήνει στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών τον τρόπο οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησής τους, προϋποθέτει, όμως, ότι πρέπει να δράσουν έτσι ώστε να εξασφαλίσουν την ικανοποιητική εκπλήρωση των στόχων των ευρωπαϊκών πολιτικών (ενσωμάτωση των κανόνων και υλοποίηση των πολιτικών).

Εξετάζοντας τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης στο πλαίσιο, εν προκειμένω, του πεδίου πολιτικής της ίσης μεταχείρισης διαπιστώνεται: πρώτον, η reactive δράση της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, η οποία δεν μετείχε στη διαμόρφωση της εν λόγω πολιτικής, και η οποία όταν τελικώς προχώρησε στην ενσωμάτωση των σχετικών κοινοτικών Οδηγιών δεν προέβη σε ουσιαστικές προσθήκες και στις αναγκαίες εξειδικεύσεις των θεσμικών προβλέψεων στο πλαίσιο του ήδη υφιστάμενου ρυθμιστικού περιεχομένου – πλαισίου των δύο κοινοτικών Οδηγιών. Και, δεύτερον, η ετεροβαρής σχέση που διαμορφώνεται μεταξύ των δομών της Κεντρικής Διοίκησης (Υπουργεία Εργασίας και Δικαιοσύνης) και της Ανεξάρτητης Διοικητικής Αρχής (Συνήγορος του Πολίτη) με τον ιδιαίτερος ενισχυμένο ρόλο του Συνηγόρου, που σε ορισμένες περιπτώσεις επιφορτίζεται και με αρμοδιότητες της Κεντρικής Διοίκησης.

Επίσης, είναι σαφές ότι η σχετική νομοθετική πρωτοβουλία σε ευρωπαϊκό-ενωσιακό επίπεδο συνέβαλε καθοριστικά στο να συντελεσθούν αλλαγές και να υιοθετηθεί και στη χώρα μας κανονιστικό πλαίσιο προαγωγής της αρχής της ισότητας και της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Τέλος, είναι σημαντική η δια-

πίστωση των λειτουργικών βελτιώσεων που εντοπίζονται στην κεντρική υπηρεσία του Υπουργείου Εργασίας. Πράγματι, η «υποχρέωση αποτελέσματος» της Δημόσιας Διοίκησης της χώρας μας στο πλαίσιο της συλλειτουργίας της με την Κοινοτική οδήγησε σε σημαντικές οργανωτικές και λειτουργικές αλλαγές και βελτιώσεις, τουλάχιστον όσον αφορά στο Υπουργείο Εργασίας.

#### **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ**

1. Ιωακειμίδης Π.Κ. (1998), *Η Συνθήκη του Άμστερνταμ. Νέο πρότυπο ολοκλήρωσης; Ή σύμπτωμα από – ολοκλήρωσης;*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα.
2. Δράκου Αγγ., (2011), *Θέσεις της ΓΣΕΕ για τις διακρίσεις κατά των γυναικών στην εργασία*, στο συλλογικό τόμο Ιωάννα Μαγγανάρα (επιμ) “Διακρίσεις κατά των γυναικών στην εργασία”, εκδ. Οδυσσέας.
3. Καραντινός Δ., Χριστοφιλοπούλου Στ., (2010), *Καταπολέμηση των διακρίσεων: μια προκαταρκτική προσέγγιση*, στο συλλογικό έργο “Το Κοινωνικό Πορτραίτο της Ελλάδας”, εκδ. ΕΚΚΕ.
4. Σαρρής Ν., 2012, «Το Θεσμικό Πλαίσιο της Καταπολέμησης των Διακρίσεων» στο συλλογικό τόμο Μπαλούρδος Δ., Χρυσάκης Ε., (επιμ) «Καταπολέμηση των Διακρίσεων: Τάσεις, Προκλήσεις, Πολιτικές», Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σελ. 64 – 132.
5. Σκανδάμης Ν. (1990), *Η κοινοτική λειτουργία της εθνικής διοίκησης*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή.
6. Σπανού Κ. (2001), *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.





## ΔΙΑΝΕΜΟΜΕΝΕΣ ΕΙΣΗΓΗΣΕΙΣ



**Νάνσυ Κωνσταντίνου\***  
**«ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ»,**  
**«ΓΕΝΙΚΟΣ ΕΠΙΘΕΩΡΗΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ» ΚΑΙ**  
**«ΣΩΜΑ ΕΠΙΘΕΩΡΗΤΩΝ-ΕΛΕΓΚΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ».**  
**ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΗΣ ΤΟΥΣ**  
**ΣΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ**

**Εισαγωγή**

Η διαφθορά ως έννοια και ως πρόβλημα είναι γνωστή από την αρχαιότητα. Το φαινόμενο της διαφθοράς χαρακτηρίζεται από διαχρονικότητα και πολυπλοκότητα. Διατρέχει όλες τις περιόδους, όλα τα καθεστώτα και όλες σχεδόν τις περιοχές του πλανήτη, εμφανίζοντας διαφορές μόνο ως προς τις μορφές, την έκταση και τη συζήτηση που γίνεται αναφορικά με το πρόβλημα αυτό. Εντούτοις, μόλις τις τελευταίες δεκαετίες έγινε αντιληπτή η φύση και η κλίμακα της επικινδυνότητας, καθώς και της βλαπτικότητας του φαινομένου αυτού σε παγκόσμιο επίπεδο.

Απαραίτητη προϋπόθεση για την προσέγγιση του προβλήματος της διαφθοράς και την ανάπτυξη μιας βιώσιμης στρατηγικής αντιμετώπισής του σε εθνικό, αλλά και διεθνές επίπεδο, αποτελεί ο εννοιολογικός προσδιορισμός της διαφθοράς. Ωστόσο, διαπιστώνεται έλλειψη κοινά αποδεκτής ορολογίας και ορισμού των διαφόρων μορφών και τύπων της διαφθοράς, καθώς το τι συνιστά διαφθορά και τι όχι, εξαρτάται από τις εκάστοτε κοινωνικές, πολιτικές, πολιτιστικές και ιστορικές αντιλήψεις των λαών.

Η ανάγκη για τη δραστική καταπολέμηση της μάστιγας της διαφθοράς σε παγκόσμιο επίπεδο ανάγκασε, αρχικά, τους διεθνείς νομοθέτες, και, στη συνέχεια, τους εθνικούς νομοθέτες να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα τόσο στα πλαίσια του ποινικού δικαίου όσο και του ιδιωτικού δικαίου τυποποιώντας εγκλήματα διαφθοράς. Σύμφωνα με τον καθηγητή Π. Μαντζούφα, από νομικής πλευράς, ως διαφθορά ορίζεται κάθε μορφή εγκληματικής συμπεριφοράς κατά την οποία το πρόσωπο που ασκεί δημόσια εξουσία καταχράται ή εκμεταλλεύεται την θέση του χάριν της εξασφάλισης αθέμιτων πλεονεκτημάτων για τον εαυτό του ή τρίτο.

---

\* Κάτοχος ΜΔΕ Κράτος και Δημόσια Πολιτική, Απόφοιτη Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Στέλεχος Υπουργείου Εσωτερικών

Πολλοί διεθνείς οργανισμοί και φορείς ασχολούνται συστηματικά με τη διαφθορά με σκοπό την καταπολέμησή της. Αποτέλεσμα της παγκόσμιας δραστηριοποίησης αποτελεί η δημιουργία ενός ευρύτατου συμβατικού πλαισίου, τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε διεθνές επίπεδο, που αποσκοπεί στην ενοποίηση των εθνικών πρακτικών και των μεθόδων δράσης τους. Ως εκ τούτου, Συμβάσεις και Διακηρύξεις που θωρακίζουν νομικά τη διεθνή κοινότητα κατά της διαφθοράς έχουν υπογραφεί στα πλαίσια του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών (Ο.Η.Ε.), του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.), του Συμβουλίου της Ευρώπης, της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Οργανισμού των Κρατών της Αμερικής. Επιπλέον, η συμβολή διεθνών οργανισμών όπως της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης, της GRECO (Group of States against Corruption) και της Διεθνούς Διαφάνειας χαρακτηρίζεται κρίσιμης σημασίας.

### **1. Μέτρηση της διαφθοράς**

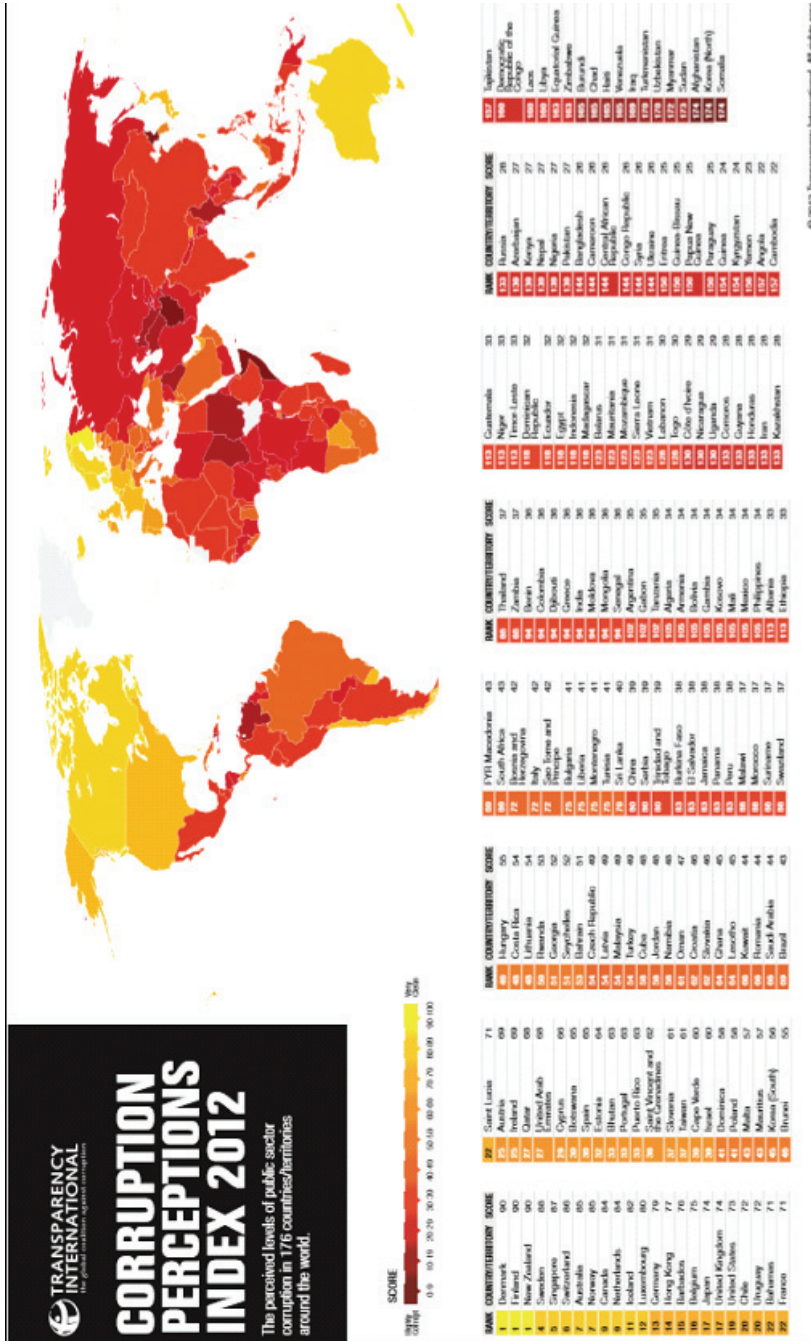
Οι διεθνείς οργανισμοί και οι Μ.Κ.Ο. που ασχολούνται με το φαινόμενο της διαφθοράς χρησιμοποιούν δείκτες μέτρησης προκειμένου να εκτιμήσουν το μέγεθος της διαφθοράς σε κάθε χώρα και να προβούν σε διακρατικές και διαχρονικές συγκρίσεις. Ο πιο διαδεδομένος στη διεθνή βιβλιογραφία δείκτης μέτρησης της διαφθοράς είναι ο Δείκτης Αντιλαμβανόμενης Διαφθοράς CPI (Corruption Perceptions Index) της Διεθνούς Διαφάνειας. Με βάση τον δείκτη αυτό προκύπτει μία παγκόσμια κατάταξη των χωρών ανάλογα με το βαθμό αντίληψης της διαφθοράς των δημοσίων αξιωματούχων και των πολιτικών χρησιμοποιώντας μία κλίμακα από το μηδέν (0 = πολύ μεγάλη διαφθορά) μέχρι το εκατό (100 = μηδέν διαφθορά).

Για το 2012 ο δείκτης CPI κατέταξε 174 χώρες. Η Ελλάδα βρέθηκε στην 94<sup>η</sup> θέση με δείκτη 36. Όσο υψηλότερα βρίσκεται μια χώρα στην κατάταξη, τόσο λιγότερο διεφθαρμένη θεωρείται. Ωστόσο, ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί στο ότι η πτώση μιας χώρας στην κατάταξη μπορεί να μην αντανακλά την αύξηση της αντιλαμβανόμενης διαφθοράς. Μπορεί απλά να οφείλεται στην ένταξη ορισμένων χωρών στο δείκτη ή στον αποκλεισμό<sup>1</sup> άλλων ή ακόμα και στην αλλαγή της μεθοδολογίας που χρησιμοποιείται για τον υπολογισμό του δείκτη. Γεγονός, πάντως, είναι ότι ο δείκτης υπόκειται σε μία χρονική υστέρηση σε σχέση με τα μέτρα κατά της διαφθοράς, τα ευεργετικά αποτελέσματα των οποίων δε γίνονται αντιληπτά αμέσως, και δε μεταβάλλεται εύκολα.

---

1 Ο αποκλεισμός ορισμένων χωρών που συμπεριλαμβάνονταν στο δείκτη μπορεί να οφείλεται στη μερική ή ολική έλλειψη ερευνών.

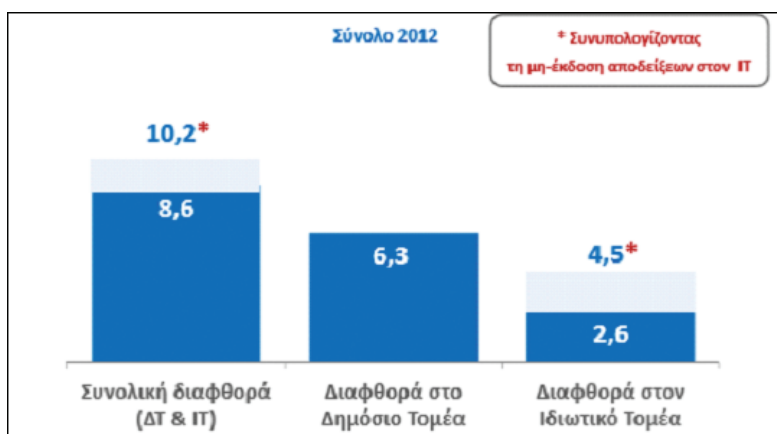
Παγκόσμιος χάρτης διαφθοράς (βάσει του CPI) για το 2012



Πηγή: Transparency International, CPI 2012 brochure.

Το 2012 η Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς διεξήγαγε εθνική έρευνα για την έκταση της διαφθοράς κατά τομέα στην Ελλάδα, τα αποτελέσματα της οποίας απεικονίζονται διαγραμματικά στο ακόλουθο Γράφημα:

**Γράφημα 1: Ποσοστό νοικοκυριών που αναφέρουν περιστατικά διαφθοράς κατά τομέα στην Ελλάδα, 2012**

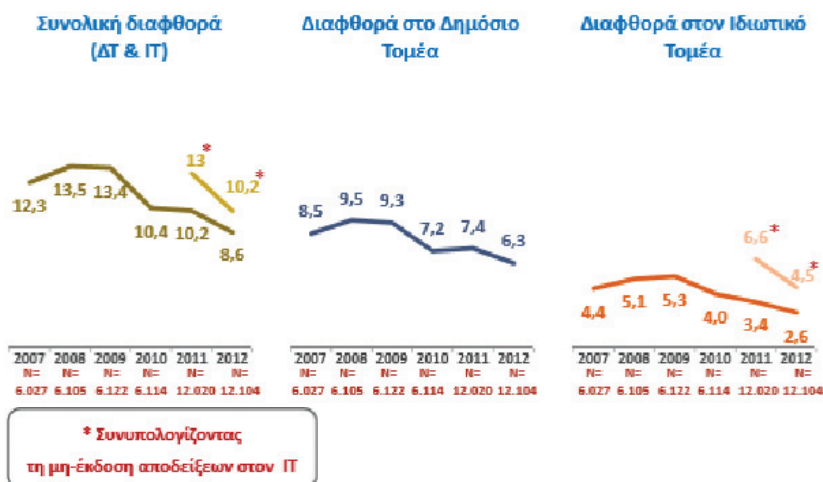


Πηγή: Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, Εθνική Έρευνα για τη διαφθορά στην Ελλάδα 2012, Τεύχος 1.

Σύμφωνα με το Γράφημα 1, το 2012 το ποσοστό των νοικοκυριών που ανέφερε περιστατικά διαφθοράς στον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα ανέρχεται σε 8,6%, και, αν συνυπολογίσουμε τη μη έκδοση αποδείξεων στον ιδιωτικό τομέα, αγγίζει το 10,2%. Όπως παρατηρούμε, το ποσοστό των νοικοκυριών που ανέφερε περιστατικά διαφθοράς στον δημόσιο τομέα (6,3%) είναι υπερδιπλάσιο από το ποσοστό των νοικοκυριών που ανέφερε περιστατικά διαφθοράς στον ιδιωτικό τομέα (2,6%). Ακόμη και όταν συνυπολογίζεται η μη έκδοση αποδείξεων στον ιδιωτικό τομέα (4,5%), το ποσοστό των νοικοκυριών που ανέφεραν περιστατικά διαφθοράς στον δημόσιο τομέα εξακολουθεί να είναι υψηλότερο.

Η ποσοστιαία σύγκριση των περιστατικών διαφθοράς στον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα για το έτος 2012 είναι σε πλήρη συμφωνία με τη διαχρονική εξέλιξη του φαινομένου, όπως απεικονίζεται στα διαγράμματα που ακολουθούν.

## Γράφημα 2: Ποσοστό νοικοκυριών που αναφέρουν περιστατικά διαφθοράς κατά τομέα στην Ελλάδα, 2007-2012



Πηγή: Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, Εθνική Έρευνα για τη διαφθορά στην Ελλάδα 2012, Τεύχος 1.

Όπως παρατηρούμε, κατά το χρονικό διάστημα 2007-2012 τα ποσοστά των νοικοκυριών που αναφέρουν περιστατικά διαφθοράς, τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα (συνολική διαφθορά), βαίνουν μειούμενα από το 2008 και έπειτα. Ωστόσο, καθ' όλη την εξεταζόμενη χρονική περίοδο τα ποσοστά των νοικοκυριών που αναφέρουν περιστατικά διαφθοράς στον δημόσιο τομέα είναι κατά πολύ υψηλότερα από εκείνα που αναφέρουν περιστατικά διαφθοράς στον ιδιωτικό τομέα.

Βάσει των δεικτών μέτρησης της διαφθοράς της Διεθνούς Διαφάνειας, φαινόμενα διαφθοράς εντοπίζονται κατά κύριο λόγο στο πεδίο δράσης της Δημόσιας Διοίκησης. Αυτά εντοπίζονται όταν τα διοικητικά όργανα παραβιάζουν, χάριν του ιδιωτικού οφέλους, τις αρχές που συνθέτουν και προσδιορίζουν νομικά την έννοια του κράτους δικαίου και την απορρέουσα από αυτή αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης. Ως εκ τούτου, βασικές παράμετροι στην οριοθέτηση της διαφθοράς στη διοικητική δράση αποτελούν: α) η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, και β) η ανιδιοτελής επιδίωξη του δημόσιου συμφέροντος. Στο σημείο αυτό, θα πρέπει να επισημάνουμε ότι η κακοδιοίκηση και η διαφθορά δεν ταυτίζονται, αλλά η κακοδιοίκηση οδηγεί συχνά στη διαφθορά ή ευνοεί την ανάπτυξη της.

## 2. Ελεγκτικοί Μηχανισμοί της Δημόσιας Διοίκησης

Η ελληνική Δημόσια Διοίκηση για τον εντοπισμό και την καταπολέμηση φαινομένων διαφθοράς που εμφανίζονται στο πλαίσιο δράσης της, πέρα από τις παραδοσιακές μορφές ελέγχου (κοινοβουλευτικό, δικαστικό, διοικητικό), έχει υιοθετήσει νέα πρότυπα ελέγχου είτε με τη μορφή Ανεξάρτητων Αρχών είτε με τη μορφή Ελεγκτικών



Σωμάτων και Υπηρεσιών Ελέγχου. Κυρίαρχη θέση κατέχουν ο Συνήγορος του Πολίτη, ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης και το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.

Ο **Συνήγορος του Πολίτη** είναι Ανεξάρτητη Αρχή κατοχυρωμένη στο Σύνταγμα. Ιδρύθηκε με τον Ν. 2477/1997 και ξεκίνησε τη λειτουργία του την 1η Οκτωβρίου 1998. Αποστολή του είναι η διαμεσολάβηση μεταξύ της Δημόσιας Διοίκησης και των πολιτών για την προστασία των δικαιωμάτων τους, την τήρηση της νομιμότητας και την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης. Ο Συνήγορος του Πολίτη είναι, επίσης, αρμόδιος για την προάσπιση και την προαγωγή των δικαιωμάτων του παιδιού, την προώθηση της ίσης μεταχείρισης στις δημόσιες υπηρεσίες, την παρακολούθηση και προώθηση της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών στην πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες στον δημόσιο τομέα, καθώς και τον έλεγχο και την προώθηση της εφαρμογής της αρχής των ίσων ευκαιριών για άνδρες και γυναίκες σε εργασιακά θέματα.

Ο θεσμός του **Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.)** καθιερώθηκε σε συμμόρφωση με τις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας για τη θέσπιση επιτελικού συντονιστικού οργάνου της δράσης των Σωμάτων και των Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης. Η σύστασή του πραγματοποιήθηκε με τον Ν. 3074/2002 και *αποστολή* του είναι: **α)** η διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, **β)** η παρακολούθηση και αξιολόγηση του έργου των ελεγκτικών σωμάτων της Δημόσιας Διοίκησης και **γ)** ο εντοπισμός φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης.

Το **Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.)** είναι όργανο εσωτερικού ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης που υπάγεται στον Υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Συστάθηκε με τον Ν. 2477/1997 και διαδέχθηκε το Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Δ.Δ.) που ιδρύθηκε με τον Ν. 1735/1987. Το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. ξεκίνησε τη λειτουργία του το 1998, ενώ το 2002 ο ρόλος του αναβαθμίστηκε. Σκοπός της λειτουργίας του είναι η διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης. Το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. μεριμνά για την επισήμανση φαινομένων:

- Διαφθοράς,
- Κακοδιοίκησης,
- Αδιαφανών διαδικασιών,
- Αναποτελεσματικότητας,
- Χαμηλής παραγωγικότητας, και
- Χαμηλής ποιότητας παρεχόμενων υπηρεσιών.

Στο πεδίο ελέγχου και των τριών θεσμών emπίπτουν οι υπηρεσίες:

- Του Δημοσίου
- Των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού
- Άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.)
- Των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.), των επιχειρήσεων και των οργανισμών που ελέγχονται από το κράτος ή από Ν.Π.Δ.Δ..

Ειδικά σε περιπτώσεις παραβίασης των δικαιωμάτων του παιδιού και της αρχής της ίσης μεταχείρισης στην απασχόληση, ο Συνήγορος του Πολίτη είναι αρμόδιος και για πράξεις ιδιωτών, φυσικών και νομικών προσώπων.

Η ταυτότητα, η αποστολή, καθώς και το πεδίο ελέγχου και ο τρόπος με τον οποίο είναι οργανωμένοι οι τρεις αυτοί ελεγκτικοί μηχανισμοί, αποτυπώνεται συνοπτικά στον ακόλουθο πίνακα:

**Πίνακας 1: Ταυτότητα, αποστολή, πεδίο ελέγχου, οργάνωση-στελέχωση του ΣτΠ, Γ.Ε.Δ.Δ. και Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.**

	<b>ΣτΠ</b>	<b>Γ.Ε.Δ.Δ.</b>	<b>Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.</b>
<b>Ταυτότητα</b>	Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή, συνταγματικά Κατοχυρωμένη (Ιδρυση Ν. 2477/1997)	Μονοπρόσωπη διοικητική αρχή – Ημιανεξάρτητη αρχή (Σύσταση: Ν. 3074/2002)	Μηχανισμός εσωτερικού ελέγχου (Σύσταση: Ν. 2477/1997)
<b>Αποστολή</b>	Διαμεσολάβηση μεταξύ της ΔΔ και των πολιτών για: α) την προστασία των δικαιωμάτων τους, β) την τήρηση της νομιμότητας και γ) την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης.	α) η διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της ΔΔ, β) η παρακολούθηση και αξιολόγηση του έργου των ελεγκτικών σωμάτων της ΔΔ και γ) ο εντοπισμός φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης.	Η διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της ΔΔ, επισημαίνοντας φαινόμενα: - διαφθοράς, - κακοδιοίκησης, - αδιαφανών διαδικασιών, - αναποτελεσματικότητας - χαμηλής παραγωγικότητας και - χαμηλής ποιότητας παρεχόμενων υπηρεσιών.
<b>Πεδίο ελέγχου</b>	α) Δημόσιο, β) Ο.Τ.Α. α' & β' βαθμού γ) Ν.Π.Δ.Δ. δ) Ν.Π.Ι.Δ., επιχειρήσεις και οργανισμοί που ελέγχονται από το κράτος ή από Ν.Π.Δ.Δ.		
<b>Οργάνωση - Στελέχωση</b>	- Συνήγορος - 5 Βοηθοί Συνηγόρου - 130 ειδικοί επιστήμονες, - 57 υπάλληλοι διοικητικής και γραμματειακής υποστήριξης	- Γ.Ε.Δ.Δ. - 4 Βοηθοί Γ.Ε.Δ.Δ. - 8 Ειδικοί Επιθεωρητές - 20 υπάλληλοι στην Γραμματεία και την Δ/νση Επεξεργασίας Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης	- Ειδικός Γραμματέας - 18 Προϊστάμενοι Επιθεωρητές, - 112 θέσεις Επιθεωρητών Ελεγκτών - 40 θέσεις Βοηθών Επιθεωρητών-Ελεγκτών - Δ/νση Διοικητικής Υποστήριξης

Πηγή: Ίδια επεξεργασία.

## Ελεγκτικές αρμοδιότητες

Τα αποτελέσματα της συγκριτικής μελέτης των ελεγκτικών αρμοδιοτήτων των τριών αυτών θεσμών, αποτυπώνονται στον πίνακα που ακολουθεί..

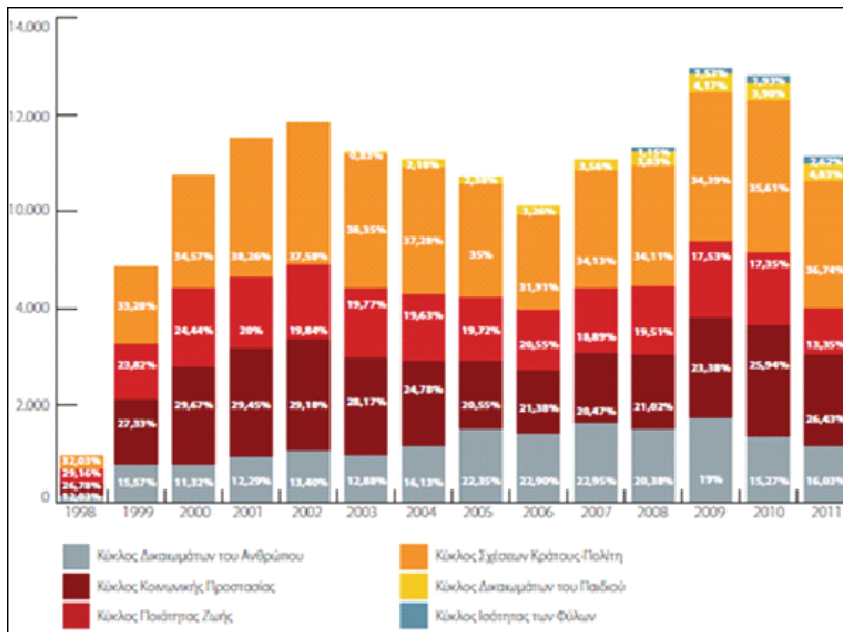
**Πίνακας 2: Ελεγκτικές αρμοδιότητες**

ΣτΠ	Γ.Ε.Δ.Δ.	Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.
<p>■ <b>Ερευνά:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ατομικές διοικητικές πράξεις/παραλείψεις/υλικές ενέργειες οργάνων των δημόσιων υπηρεσιών που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων.</li> <li>- ενέργειες/παραλείψεις της ΔΔ και ιδιωτών που παραβιάζουν τα δικαιώματα του παιδιού.</li> </ul> <p>- <u>Κύκλοι Δραστηριότητας:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) Δικαιώματα του ανθρώπου</li> <li>ii) Κοινωνική προστασία</li> <li>iii) Ποιότητα ζωής</li> <li>iv) Σχέσεις κράτους-πολίτη</li> <li>v) Δικαιώματα του παιδιού</li> <li>vi) Ισότητα των φύλων</li> </ul> <p>■ <b>Διατυπώνει:</b> συστάσεις και προτάσεις προς τη Δ.Δ.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Συντάσσει πορίσματα</li> <li>- Συντάσσει Ετήσια Έκθεση (υποβάλλεται το Μάρτιο στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής και κοινοποιείται στον Υπουργό Δ.Μ. &amp; Η. Δ.)</li> </ul>	<p><b>1.</b> Διεξάγει επιθεωρήσεις, ελέγχους, επανελέγχους και έρευνες ή διατάσσει τη διενέργειά τους από τα Σώματα και τις Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου.</p> <p><b>2.</b> Εξετάζει καταγγελίες ή αναφορές που υποβάλλονται στο Γραφείο του.</p> <p><b>3.</b> Παρακολουθεί τη δράση και αξιολογεί το έργο των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου.</p> <p><b>4.</b> Διεξάγει έλεγχο των ετήσιων δηλώσεων οικονομικής κατάστασης («πόθεν έσχες») όλων των μελών των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Συντάσσει Εκθέσεις</li> <li>- Συντάσσει Ετήσια Έκθεση (υποβάλλεται τον Μάιο στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής και κοινοποιείται στα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου)</li> </ul>	<p><b>1.</b> Διενεργεί επιθεωρήσεις – ελέγχους και έρευνες.</p> <p><b>2.</b> Διενεργεί έκτακτους ελέγχους, επιθεωρήσεις και έρευνες.</p> <p><b>3.</b> Διεξάγει έλεγχο της περιουσιακής κατάστασης των υπαλλήλων των φορέων που ελέγχονται από το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.</p> <p>Ο Ειδικός Γραμματέας εκδίδει τις εντολές για επιθεώρηση, έλεγχο:</p> <p><b>α)</b> αυτεπαγγέλτως ή</p> <p><b>β)</b> μετά από εντολή:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- του Υπουργού Δ.Μ. &amp; Η. Δ.</li> <li>- του οικείου Υπουργού ή ΓΓ Αποκεντρωμένης Διοίκησης για τις υπηρεσίες τους ή τα εποπτευόμενα από αυτούς Ν.Π.Δ.Δ. και κρατικά ΝΠΙΔ</li> <li>- του Γ.Ε.Δ.Δ. ή αίτημα του ΣτΠ ή του επικεφαλής ΑΔΑ</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Συντάσσει Εκθέσεις</li> <li>- Συντάσσει Ετήσια Έκθεση (υποβάλλεται στον Υπουργό Δ.Μ. &amp; Η.Δ.)</li> </ul>

Πηγή: Ίδια επεξεργασία.

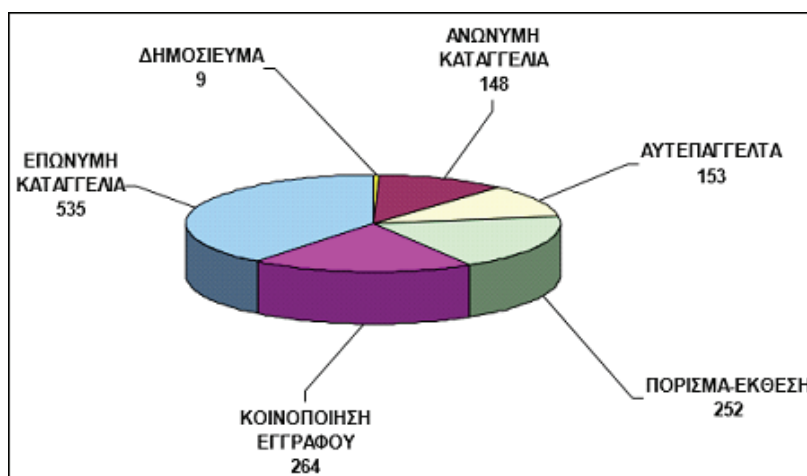
Στα γραφήματα και διαγράμματα που ακολουθούν απεικονίζονται διαγραμματικά, οι ελεγκτικές αρμοδιότητες του Συνηγούρου του Πολίτη.

**Γράφημα 3: Νέες αναφορές 1998-2011**



Πηγή: Ετήσια Έκθεση ΣτΠ, 2011.

**Γράφημα 4: Αριθμός υποθέσεων κατά προέλευση**



Πηγή: Ετήσια Έκθεση ΣτΠ, 2011.

Αντίστοιχα, η ελεγκτική δράση του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. αποτυπώνεται στον κάτωθι πίνακα:

**Πίνακας 3: Δράση του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., 1998-2010**

ΕΡΓΟ	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	ΣΥΝΟΛΟ
Έλεγχοι, επιθεωρήσεις	60	54	51	70	58	56	88	142	103	79	768	1.106	1.015	3.650
Προανακριτικό έργο	0	0	0	0	0	11	26	32	32	59	60	47	33	300
Ε.Δ.Ε.	0	0	0	0	0	11	14	8	12	7	6	5	9	72
Έλεγχοι περιουσιακής κατάστασης	0	0	0	12	1	3	1	4	6	18	17	18	15	95
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>60</b>	<b>54</b>	<b>51</b>	<b>82</b>	<b>59</b>	<b>81</b>	<b>129</b>	<b>186</b>	<b>153</b>	<b>163</b>	<b>851</b>	<b>1.176</b>	<b>1.072</b>	<b>4.117</b>

Πηγή: [www.seedd.gr](http://www.seedd.gr)

### Πειθαρχικές αρμοδιότητες

Στον πίνακα που ακολουθεί αποτυπώνονται τα αποτελέσματα της συγκριτικής μελέτης της πειθαρχικής αρμοδιότητας των τριών θεσμών.

**Πίνακας 4: Πειθαρχική αρμοδιότητα**

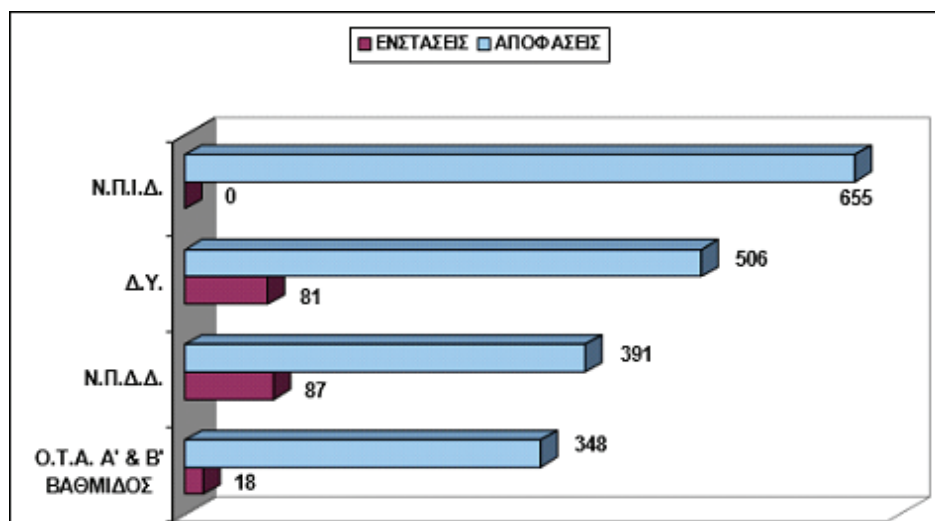
ΣτΠ	Γ.Ε.Δ.Δ.	Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Σε περίπτωση διαπίστωσης παράνομης συμπεριφοράς λειτουργού/υπαλλήλου/μέλους διοίκησης, διαβιβάζει την έκθεση στο αρμόδιο όργανο και μπορεί να προκαλέσει την πειθαρχική δίωξη του υπαίτιου.</li> <li>- Μετά την άπρακτη παρέλευση της προθεσμίας που έχει θέσει, μπορεί να παραγγέλλει ο ίδιος τον έλεγχο.</li> <li>- Σε σοβαρές περιπτώσεις, μπορεί να προκαλέσει με έγγραφό του προς το αρμόδιο όργανο την πειθαρχική δίωξη του υπαίτιου λειτουργού/υπαλλήλου για την ανωτέρω παράλειψη άσκησης του ενδεικνυόμενου ελέγχου.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Όλοι οι δημόσιοι φορείς υποχρεούνται να κοινοποιούν, στον Γ.Ε.Δ.Δ., όλες τις πειθαρχικές αποφάσεις και να ενημερώνουν για την πορεία των εκκρεμών πειθαρχικών υποθέσεων.</li> <li>- Ασκεί ή διατάσσει την άσκηση πειθαρχικής δίωξης ή τη λήψη άλλων διοικητικών μέτρων σε βάρος δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών και διενεργεί ΕΔΕ.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές ή Βοηθοί Επιθεωρητές-Ελεγκτές προτείνουν την άσκηση πειθαρχικής δίωξης.</li> <li>- Ο Ειδικός Γραμματέας μπορεί να προκαλέσει τη διενέργεια ΕΔΕ για τη διαπίστωση διάπραξης πειθαρχικών αδικημάτων είτε κατά τη διάρκεια είτε μετά το πέρας των επιθεωρήσεων-ελέγχων.</li> </ul>

- Σε περίπτωση που λειτουργός/ υπάλληλος δημόσιας υπηρεσίας παρακωλύει, για 2η φορά μέσα σε μια ζετία, το έργο της έρευνας ή αρνείται χωρίς σοβαρό λόγο να συμπράξει στην επίλυση του προβλήματος, μπορεί να του επιβληθεί η ποινή της οριστικής παύσης.
- Αν προκύψουν αποχρώσεις ενδείξεις για τέλεση αξιόποινης πράξης, ο Συνήγορος του Πολίτη διαβιβάζει την έκθεση και στον αρμόδιο Εισαγγελέα.
- Εξετάζει αποφάσεις πειθαρχικών οργάνων που εκδόθηκαν μετά την άσκηση από τον ίδιο πειθαρχικής δίωξης και τις παραπέμπει στο ανώτερο κατά περίπτωση πειθαρχικό όργανο.
- Προσφεύγει ενώπιον του ΣτΕ κατά τελεσίδικων αποφάσεων των πειθαρχικών συμβουλίων για πειθαρχικά αδικήματα που επισύρουν την ποινή της οριστικής παύσης ή του υποβιβασμού με αίτημα την επιβολή της πειθαρχικής ποινής της οριστικής παύσης.

Πηγή: Ετήσια Έκθεση ΣτΠ, 2011.

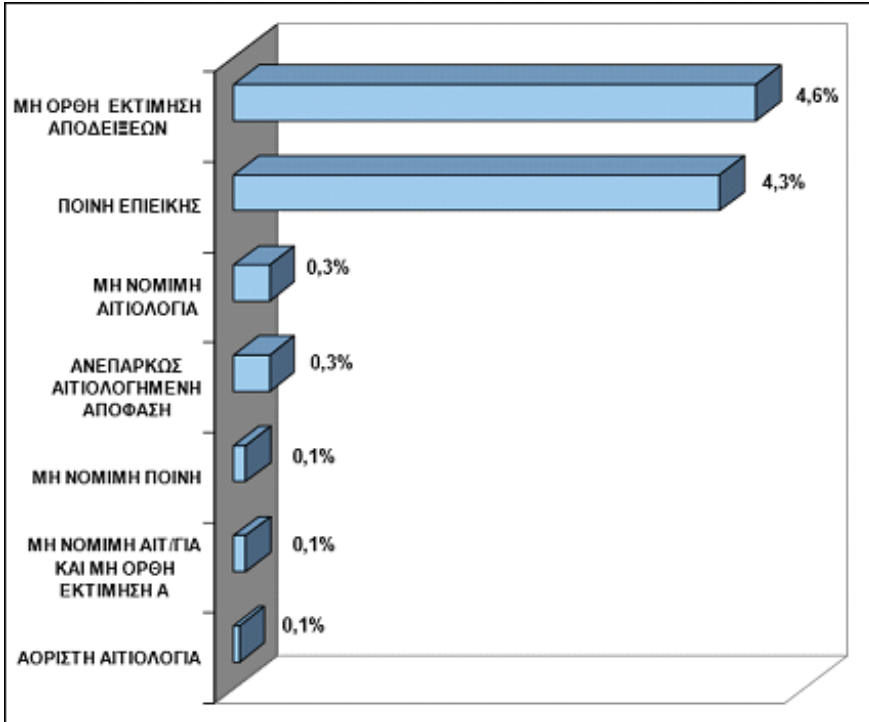
Η διαγραμματική απεικόνιση της πειθαρχικής αρμοδιότητας του Γ.Ε.Δ.Δ. αποτυπώνεται στα ακόλουθα διαγράμματα:

**Γράφημα 5: Αριθμός αποφάσεων και αριθμός ενστάσεων κατά νομική μορφή φορέα**



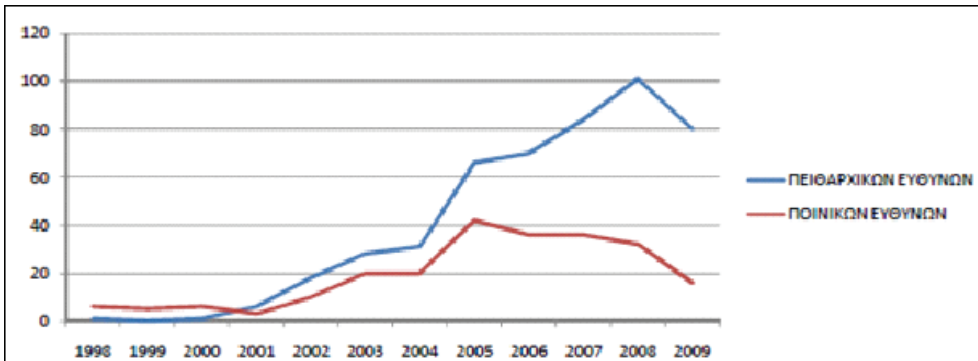
Πηγή: Ετήσια Έκθεση ΓΕΔΔ 2011.

Γράφημα 6: Ποσοστό ενστάσεων κατά λόγο ένστασης



Πηγή: Ετήσια Έκθεση ΓΕΔΔ 2011.

Γράφημα 7: Περιπτώσεις αναζήτησης πειθαρχικών και ποινικών ευθυνών Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.



Πηγή: [www.seedd.gr](http://www.seedd.gr).

### 3. Σύγκριση βαθμού ανεξαρτησίας και κύρους σε σχέση με την αποτελεσματικότητα της δράσης

Η παρέμβαση των ελεγκτικών σωμάτων δεσμεύει τη Διοίκηση, με την έννοια της υποχρέωσης της τελευταίας να προχωρήσει στην ακύρωση ή στην ανάκληση διοικητικής πράξης ή παράλειψης. Απόλυτη υποχρέωση εφαρμογής υφίσταται μόνο στην περίπτωση που οι ελεγκτές καταλήγουν στη διαπίστωση πειθαρχικών ευθυνών υπαλλήλων. Ακόμη, όμως, και στην περίπτωση αυτή, η υποχρέωση περιορίζεται στην άσκηση πειθαρχικής δίωξης, και όχι στην τελική επιβολή ποινής.

Αυτοτελές μέσο πίεσης για την εφαρμογή των προτάσεων αποτελεί και η υφιστάμενη σε πολλές περιπτώσεις υποχρέωση του ελεγχόμενου φορέα να ενημερώνει σχετικά με τις ενέργειες στις οποίες έχει προβεί σε συγκεκριμένο θέμα μετά την κοινοποίηση της αντίστοιχης έκθεσης ή πορίσματος. Αυτή η υποχρέωση, παρόλο που δεν συνεπάγεται και υποχρέωση εφαρμογής, σε κάθε περίπτωση υποχρεώνει την υπηρεσία να προβεί σε μελέτη των πορισμάτων. Ως εκ τούτου, η υψηλή αποτελεσματικότητα της δράσης των ελεγκτικών αυτών μηχανισμών οφείλεται, κατά κύριο λόγο, στο αυξημένο κύρος που έχουν προσλάβει οι εν λόγω θεσμοί.

Ο Συνήγορος του Πολίτη παρόλο που δεν μπορεί να επιβάλλει στη διοίκηση την αποδοχή των προτάσεών του και την υλοποίηση των βελτιωτικών αλλαγών προς την κατεύθυνση που προτείνει, η βαρύτητα και η σημασία τους είναι πολύ μεγάλη. Η δύναμή του αυτή, απορρέει από το υψηλό κύρος και την ολοένα αυξανόμενη κοινωνική αποδοχή που απολαμβάνει λόγω της συνταγματικά κατοχυρωμένης ανεξαρτησίας του, καθώς και λόγω των ολοένα και περισσότερων θετικών αποτελεσμάτων που επιτυγχάνει. Επισημαίνεται ότι με τη διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη αποκαταστάθηκε το πρόβλημα που αντιμετώπιζε ο πολίτης σε ποσοστό 71,5% επί του συνόλου των αναφορών που κατατέθηκαν σε αυτόν το 2011.

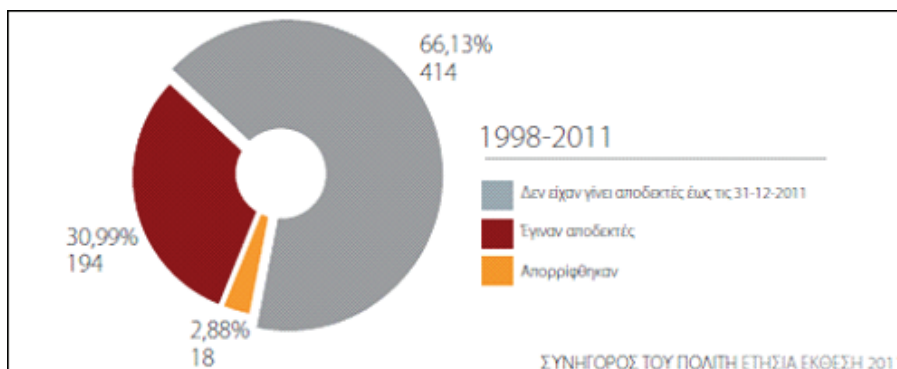
Γράφημα 8: Έκβαση των βάσιμων αναφορών



Πηγή: Ετήσια Έκθεση ΣτΠ, 2011.



**Γράφημα 9: Ποσοστό αποδοχής και αριθμός των νομοθετικών και οργανωτικών προτάσεων του Συνηγόρου (1998-2011)**



Πηγή: Ετήσια Έκθεση ΣτΠ, 2011.

Ως ανεξάρτητη αρχή, ο Συνήγορος του Πολίτη διέπεται από λειτουργική ανεξαρτησία. Δεν υπάγεται σε κανένα κρατικό όργανο και δεν υπόκειται σε έλεγχο από κυβερνητικό όργανο ή διοικητική αρχή. Είναι ο μοναδικός ελεγκτικός μηχανισμός που διαθέτει εγγύως πλήρους ανεξαρτησίας από κυβερνητικές επιρροές. Αυτό, ενισχύεται από το γεγονός ότι ο Συνήγορος του Πολίτη επιλέγεται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, σε αντίθεση με τον Γ.Ε.Δ.Δ. που επιλέγεται από το Υπουργικό Συμβούλιο μετά από εισήγηση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, και διορίζεται με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται μετά από πρόταση του ίδιου Υπουργού.

Επιπλέον, η προσωπική ανεξαρτησία του Συνηγόρου και των Βοηθών Συνηγόρων τους θωρακίζει να ασκούν τα καθήκοντά τους αντικειμενικά και αμερόληπτα, απαλλαγμένοι από οποιαδήποτε παρέμβαση. Ο Συνήγορος του Πολίτη και οι Βοηθοί Συνήγοροι δεν ευθύνονται, δεν διώκονται και δεν εξετάζονται για γνώμη που διατύπωσαν ή πράξη που εκτέλεσαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Δίωξη επιτρέπεται κατόπιν εγκλήσεως μόνο για συκοφαντική δυσφήμιση, εξύβριση ή παραβίαση του απορρήτου.

Ως εκ τούτου, διαπιστώνουμε ότι ο Συνήγορος του Πολίτη έχει ιδιαίτερα υψηλό κύρος, αλλά η κυρωτική του ισχύς είναι αντιστρόφως ανάλογη, καθώς δεν διαθέτει τον κατάλληλο θεσμικό εξοπλισμό, δεν διαθέτει, δηλαδή, αποφασιστική αρμοδιότητα.

Όσον αφορά τον Γ.Ε.Δ.Δ., οι ρητές διατάξεις περί των υψηλών προσόντων και της ανάγκης για την επιλογή κοινής αποδοχής προσώπου για την πλήρωση της θέσης του Γ.Ε.Δ.Δ., καθώς και της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας του, σε συνδυασμό με την πρόβλεψη για 5ετή ανανεώσιμη θητεία και τη μη οργανωτική ένταξή του στην οργανωτική δομή οποιουδήποτε άλλου δημόσιου φορέα, έχουν

συμβάλει στην καθιέρωσή του ως ισχυρής ημιανεξάρτητης ελεγκτικής αρχής αυξημένου κύρους.

Στη λειτουργική ανεξαρτησία του Γ.Ε.Δ.Δ. συνηγορεί και το γεγονός ότι έχει οικονομική αυτοτέλεια, καθώς οι απαιτούμενες πιστώσεις για τη λειτουργία του γραφείου του εγγράφονται υπό ίδιο φορέα στον προϋπολογισμό του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, ενώ διατάκτης των δαπανών ορίζεται ο ίδιος ο Γ.Ε.Δ.Δ.

Το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. έχει σε μεγάλο βαθμό οργανική και λειτουργική ανεξαρτησία. Υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, χωρίς, όμως, να εντάσσεται στη διοικητική δομή και στην ιεραρχία του Υπουργείου. Για τη θωράκιση του Ειδικού Γραμματέα, των Επιθεωρητών-Ελεγκτών και των Βοηθών Επιθεωρητών-Ελεγκτών, ώστε να ασκούν απρόσκοπτα τα καθήκοντά τους, δεν εξετάζονται, δεν διώκονται και δεν ενάγονται για γνώμη που διατύπωσαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Εξαιρείται, βεβαίως, η περίπτωση δόλου, η παραβίαση του απορρήτου των πληροφοριών και στοιχείων που περιήλθαν σε γνώση τους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και η παράβαση του καθήκοντος εχεμύθειας, στο οποίο υποχρεούνται οι υπηρετούντες στο Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. και μετά την αποχώρησή τους από αυτό.

Το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. διαθέτει, επίσης, οικονομική αυτοτέλεια, καθώς οι απαιτούμενες πιστώσεις για τη λειτουργία του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. εγγράφονται υπό ίδιο φορέα στον προϋπολογισμό του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, ενώ διατάκτης των δαπανών αυτών ορίζεται ο Ειδικός Γραμματέας του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.

#### **4. Σύγκριση συμβολής στους τρόπους καταπολέμησης της διαφθοράς**

Η αντιμετώπιση της διαφθοράς, προκειμένου να είναι αποτελεσματική, θα πρέπει να κινηθεί σε τρία επίπεδα: α) της πρόληψης, β) της εκπαίδευσης και γ) της καταστολής. Στο πρώτο επίπεδο, βασικά προληπτικά μέτρα αποτελούν η απλοποίηση των διαδικασιών και η εξασφάλιση της διαφάνειας στη διοικητική δράση. Στο δεύτερο επίπεδο, της εκπαίδευσης, εντάσσονται μέτρα και πολιτικές που κινούνται προς δύο κατευθύνσεις και αφορούν τόσο την υιοθέτηση κώδικα δεοντολογίας και συμπεριφοράς από τους δημοσίους υπαλλήλους όσο και τη δημιουργία κοινωνικής συνείδησης στους πολίτες και την προώθηση κουλτούρας μη συμμετοχής, αλλά και μη ανοχής στις πράξεις διαφθοράς. Τέλος, στο επίπεδο της καταστολής εντάσσονται μέτρα για την ενδελεχή διερεύνηση των καταγγελιών διαφθοράς και την αποτελεσματική δίωξη, πειθαρχική και ποινική, των παράνομων συμπεριφορών.

Στον τομέα της πρόληψης, η συμβολή του Συνηγόρου του Πολίτη είναι ουσιαστική, καθώς πολλές φορές διαμεσολαβεί για να ενημερωθούν οι πολίτες για το περιεχόμενο των νομοθετικών διατάξεων, για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, και υποβάλλει προτάσεις για τον εξορθολογισμό του νομοθετικού πλαισίου.

Επιπλέον, ο Συνήγορος του Πολίτη συμμετέχει στην **Κεντρική Επιτροπή Απλούστευσης Διαδικασιών (ΚΕΑΔ)** που συστάθηκε τον Δεκέμβριο 2004. Πρόκειται για διαθεσμικό όργανο με κύριο έργο την απλούστευση περίπλοκων και πολύπλοκων νομοθετικών και διοικητικών διαδικασιών που δημιουργούν πρόσθετα οικονομικά, διοικητικά και κοινωνικά βάρη στους πολίτες και τις επιχειρήσεις

Ιδιαίτερη είναι και η συμβολή του Γ.Ε.Δ.Δ. στον τομέα της πρόληψης, καθώς, μεταξύ άλλων, είναι αρμόδιος για την υποβολή νομοθετικών και οργανωτικών προτάσεων για την πάταξη της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Επίσης, τόσο ο Γ.Ε.Δ.Δ. όσο και το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., μέσω των πορισμάτων που συντάσσουν και των εκθέσεων που υποβάλλουν μετά από την διενέργεια ελέγχων και επιθεωρήσεων, διατυπώνουν προτάσεις για τη βελτίωση λειτουργίας των Υπηρεσιών που ελέγχθηκαν, καθώς και για την απλοποίηση των διαδικασιών, προκειμένου να επιτευχθεί η πλέον εύρυθμη και αποδοτική λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών.

Στο τομέα της εκπαίδευσης, ο Συνήγορος του Πολίτη συνεργάστηκε με τη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης για τη σύνταξη του Οδηγού Συμπεριφοράς των Δημοσίων Υπαλλήλων. Στο κείμενο αυτό, ο Συνήγορος του Πολίτη προσπάθησε να εισαγάγει κάποιους βασικούς κανόνες που πρέπει να ακολουθεί ο δημόσιος υπάλληλος όταν έρχεται σε άμεση επαφή με τον πολίτη. Επίσης, διατυπώθηκαν ρητά και οι αρχές με βάση τις οποίες πρέπει να γίνεται ο χειρισμός των υποθέσεων από τους υπαλλήλους και διασαφηνίστηκαν έννοιες όπως «ανεξαρτησία» και «αμεροληψία»<sup>2</sup>. Επισημαίνεται ότι στον αγώνα κατά της διαφθοράς το Συμβούλιο της Ευρώπης αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στη συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων μέσω της οριοθέτησης του ρόλου τους μέσα από κώδικες δεοντολογίας.

Επιπλέον, η ιστοσελίδα του Συνηγόρου του Πολίτη περιέχει πολλές πληροφορίες για τους πολίτες με ιδιαίτερα φιλικό τρόπο προς αυτούς, καθώς ο ενημερωμένος πολίτης που γνωρίζει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του, μπορεί να διεκδικήσει τα δικαιώματά του πιο δυναμικά, χωρίς να πέφτει εύκολα θύμα εκμετάλλευσης. Τέλος, για την ευρύτερη πληροφόρηση των πολιτών, ο Συνήγορος του Πολίτη οργανώνει ανά τακτά χρονικά διαστήματα επισκέψεις σε πόλεις εκτός των Αθηνών.

Η συμβολή του Γ.Ε.Δ.Δ. στον τομέα της εκπαίδευσης συνίσταται στη διοργάνωση σεμιναρίων και συνεδρίων, στη συμμετοχή σε ημερίδες και εκδηλώσεις, καθώς και στη διατήρηση ιστοσελίδας μέσω των οποίων επιτυγχάνεται η ενημέρωση και ευαισθητοποίηση των πολιτών πάνω στο θέμα της διαφθοράς και το θεσμό του Γ.Ε.Δ.Δ. Αντίστοιχα, η δράση του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. στο τομέα της εκπαίδευσης έγκειται κυρίως στη συμμετοχή των στελεχών του σε σεμινάρια επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων και στη διατήρηση ιστοσελίδας.

---

2 Εργαστήριο Ποινικών και Εγκληματολογικών Ερευνών, *Διαφάνεια και Καταπολέμηση της Διαφθοράς: Θεσμικές συγκλίσεις και παράλληλοι δρόμοι*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα 2012, σ.52.

Όσον αφορά στον τομέα της καταστολής, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει τη δυνατότητα να παρεμβαίνει κατασταλτικά σε περιπτώσεις που, κατά τη διερεύνηση αναφορών των πολιτών, διαπιστωθούν πειθαρχικές ή ποινικές ευθύνες των δημοσίων υπαλλήλων. Πιο συγκεκριμένα, σε περίπτωση που διαπιστωθεί παράνομη συμπεριφορά διοικητικού οργάνου, λειτουργού ή μέλους διοίκησης, ο Συνήγορος του Πολίτη συντάσσει Έκθεση και τη διαβιβάζει στον αρμόδιο πειθαρχικό προϊστάμενο του υπαίτιου οργάνου. Μετά την άπρακτη παρέλευση της προθεσμίας που έχει θέσει, μπορεί να παραγγέλλει ο ίδιος τον έλεγχο. Σε σοβαρές περιπτώσεις μπορεί να προκαλέσει με έγγραφό του προς το αρμόδιο όργανο την πειθαρχική δίωξη του υπαίτιου λειτουργού/υπαλλήλου για την ανωτέρω παράλειψη άσκησης του ενδεικνυόμενου ελέγχου.

Σε περίπτωση που λειτουργός/υπάλληλος δημόσιας υπηρεσίας παρακωλύει, για δεύτερη φορά μέσα σε μια τριετία, το έργο της έρευνας ή αρνείται χωρίς σοβαρό λόγο να συμπράξει στην επίλυση του προβλήματος, μπορεί να του επιβληθεί η ποινή της οριστικής παύσης. Τέλος, σε περίπτωση που προκύψουν αποχρώσεις ενδείξεις για τέλεση αξιόποινης πράξης από λειτουργό, υπάλληλο ή μέλος διοίκησης, ο Συνήγορος του Πολίτη υποχρεούται να συντάξει σχετική Έκθεση και να τη διαβιβάσει στον αρμόδιο Εισαγγελέα.

Μέχρι σήμερα, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει ασκήσει τα παραπάνω μέτρα σε ακραίες περιπτώσεις, όπου η κακοδιοίκηση και η παρανομία ήταν πολύ σοβαρή, και όπου υπήρχε προφανής απαξίωση του ρόλου της Αρχής από τη Διοίκηση. Ο λόγος έγκειται στο ότι το κυρίως έργο του Συνηγόρου του Πολίτη είναι η καταπολέμηση της κακοδιοίκησης, προκειμένου η Δημόσια Διοίκηση να αναγνωρίζει και να διορθώνει τα λάθη της μέσα από συνεργατικές διαδικασίες, και όχι υπό την άσκηση πίεσης λόγω απειλούμενης πειθαρχικής ή ποινικής δίωξης των αρμόδιων υπαλλήλων<sup>3</sup>.

Τέλος, ουσιαστική είναι η συνεισφορά του Συνηγόρου του Πολίτη στην καταστολή φαινομένων διαφθοράς μέσω της παροχής πολυετών στατιστικών στοιχείων που βασίζονται στις αναφορές των πολιτών και τα οποία προσφέρουν τη δυνατότητα αξιόπιστης μελέτης του φαινομένου στην χώρα μας.

Ο Γ.Ε.Δ.Δ. ασκεί ο ίδιος ή διατάσσει την άσκηση πειθαρχικής δίωξης ή τη λήψη άλλων διοικητικών μέτρων σε βάρος δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών σε περίπτωση που από τη διενέργεια ελέγχου διαπιστωθούν παραβάσεις που συνιστούν πειθαρχικό ή ποινικό αδίκημα, και διενεργεί ένορκες διοικητικές εξετάσεις.

Επίσης, εξετάζει αποφάσεις πειθαρχικών οργάνων που εκδόθηκαν μετά την άσκηση από τον ίδιο πειθαρχικής δίωξης και τις παραπέμπει στο ανώτερο κατά περίπτωση πειθαρχικό όργανο, ασκώντας τα προβλεπόμενα από τον νόμο ένδικα μέσα, ενώ έχει τη δυνατότητα να προσφεύγει ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά τελεσίδικων αποφάσεων των πειθαρχικών συμβουλίων των φορέων που ανή-

3 Εργαστήριο Ποινικών και Εγκληματολογικών Ερευνών, όπ.π. (σημ.41), σ.53.

κουν στην αρμοδιότητά του για πειθαρχικά αδικήματα που επισύρουν την ποινή της οριστικής παύσης ή του υποβιβασμού με αίτημα την επιβολή της πειθαρχικής ποινής της οριστικής παύσης. Με τον τρόπο αυτό διασφαλίζεται η ορθή εφαρμογή του πειθαρχικού δικαίου και η επιβολή κυρώσεων σε υπαλλήλους που έχουν εμπλακεί σε φαινόμενα διαφθοράς.

Επιπλέον, στον Γ.Ε.Δ.Δ. έχει επίσης ανατεθεί ο έλεγχος των ετήσιων δηλώσεων οικονομικής κατάστασης (πόθεν έσχες) όλων των μελών των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου, όλων των Προϊσταμένων των Διευθύνσεων των Δημοσίων Οικονομικών Υπηρεσιών (Δ.Ο.Υ.) και των λοιπών ελεγκτικών υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών και των υπαλλήλων (ελεγκτών) που υπηρετούν σε αυτές, καθώς και των Προϊσταμένων και των υπαλλήλων των πολεοδομικών γραφείων και υπηρεσιών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού.

Σε περίπτωση που κατά τον έλεγχο διαπιστωθεί η κτήση περιουσιακών στοιχείων (κινητών και ακινήτων), που δεν δικαιολογούνται από την ιδιότητα του υπαλλήλου ή δεν συνάδουν με τις αποδοχές της θέσης του, αλλά και στο πλαίσιο ελέγχου της βασιμότητας καταγγελιών σε βάρος υπαλλήλων, ο Γ.Ε.Δ.Δ. διατάσσει την άρση του τραπεζικού, χρηματιστηριακού και φορολογικού απορρήτου σύμφωνα με τη δυνατότητα που του παρέχουν οι οικείες διατάξεις.

Αναφορικά με το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., αν κατά την κρίση του Επιθεωρητή-Ελεγκτή ή Βοηθού Επιθεωρητή-Ελεγκτή διαπιστωθούν παραβάσεις, που συνιστούν ποινικό ή πειθαρχικό αδίκημα, προτείνεται η άσκηση ποινικής ή πειθαρχικής δίωξης. Ο Ειδικός Γραμματέας μπορεί να προκαλέσει τη διενέργεια ΕΔΕ για τη διαπίστωση διάπραξης πειθαρχικών αδικημάτων είτε κατά τη διάρκεια είτε μετά το πέρας των επιθεωρήσεων-ελέγχων. Σε περίπτωση που ανακύπτουν ποινικές ευθύνες, αντίγραφο της έκθεσης με τα σχετικά στοιχεία κοινοποιείται από τον Ειδικό Γραμματέα στον αρμόδιο Εισαγγελέα Εφετών. Σε εξαιρετικές ή επείγουσες περιπτώσεις μπορεί να διενεργείται προκαταρκτική εξέταση από τους ίδιους τους Επιθεωρητές-Ελεγκτές ή τους Βοηθούς Επιθεωρητές-Ελεγκτές του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.

Επίσης, σε περίπτωση που κατά τον έλεγχο διαπιστωθεί ύπαρξη ελλειμμάτων, αυτά καταλογίζονται με αιτιολογημένη απόφαση των Επιθεωρητών-Ελεγκτών ή Βοηθών Επιθεωρητών-Ελεγκτών, σε βάρος των υπευθύνων υπολόγων, εφαρμοζομένων των διατάξεων του άρθρου 56 του ν. 2362/1995 «περί δημοσίου λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις». Τέλος, στο Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. έχει ανατεθεί και ο έλεγχος της περιουσιακής κατάστασης των υπαλλήλων των φορέων που ελέγχονται από αυτό.

## **5. Αποτελέσματα συγκριτικής ανάλυσης**

Από την ανάλυση που έχει προηγηθεί, προκύπτει ότι ο Συνήγορος του Πολίτη, ο Γ.Ε.Δ.Δ. και το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. παρουσιάζουν κοινά στοιχεία ως προς την αποστολή τους, αναφορικά με τη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της

Δημόσιας Διοίκησης προκειμένου να επιτελέσει το έργο της με γνώμονα την προαγωγή και προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος και την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη. Εντούτοις, η πολιτεία έχει απονείμει διαφορετικό ρόλο σε κάθε ελεγκτικό μηχανισμό.

Πιο συγκεκριμένα, ο Συνήγορος του Πολίτη ως ανεξάρτητη αρχή ασκεί τον εξωτερικό έλεγχο της δραστηριότητας των οργάνων της Διοίκησης, με ρόλο καθαρά διαμεσολαβητικό, χωρίς κυρωτικές ή αποφασιστικές αρμοδιότητες. Το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. έχει επιφορτιστεί με την άσκηση του εσωτερικού ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης, ενώ ο Γ.Ε.Δ.Δ. βρίσκεται κάπου στο ενδιάμεσο λόγω του συντονιστικού του ρόλου και της ανεξαρτησίας του, με αποτέλεσμα να λειτουργεί ως ημιανεξάρτητη αρχή.

Οι τρεις αυτοί ελεγκτικοί μηχανισμοί δρώντας παράλληλα, συχνά αλληλεπικαλύπτονται. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει καθαρά διαμεσολαβητικό ρόλο μεταξύ της Δημόσιας Διοίκησης και των πολιτών. Διέπεται από λειτουργική ανεξαρτησία, δεν υπάγεται σε κανένα κρατικό όργανο και δεν υπόκειται σε έλεγχο από κυβερνητικό όργανο ή διοικητική αρχή. Είναι ο μοναδικός ελεγκτικός μηχανισμός που διαθέτει εχέγγυα πλήρους ανεξαρτησίας από κυβερνητικές επιρροές. Διαθέτει, επίσης, υψηλό κύρος και η συμβολή του και στα τρία επίπεδα καταπολέμησης της διαφθοράς (πρόληψη, καταστολή, εκπαίδευση) είναι καθοριστικής σημασίας, παρόλο που δεν διαθέτει αποφασιστική αρμοδιότητα. Όπως έχει ήδη τονιστεί, ο Συνήγορος του Πολίτη δρα παράλληλα με τους άλλους ελεγκτικούς μηχανισμούς για την καταπολέμηση φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς, εμφανίζοντας έντονη αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων με τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.

Το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, χωρίς να εντάσσεται στη διοικητική δομή και στην ιεραρχία του Υπουργείου. Οι αρμοδιότητες του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., όπως επιβεβαιώνεται και από τα στατιστικά στοιχεία της δράσης του, είναι κατά βάση ελεγκτικές, ενώ οι καταγγελίες που υποβάλλονται σε αυτό αφορούν κυρίως θέματα οργάνωσης και λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών που σχετίζονται με καθυστερήσεις των υπηρεσιών, μη ικανοποίηση αιτημάτων, αδιαφανείς διαδικασίες αλλά και ατομικές διοικητικές πράξεις. Πρόκειται, δηλαδή, για θέματα που εμπίπτουν στο πεδίο αρμοδιοτήτων του Συνηγόρου του Πολίτη, αλλά για τα οποία ο τελευταίος μπορεί να προβεί μόνο στην υποβολή συστάσεων προς τις αρμόδιες υπηρεσίες. Ως εκ τούτου, παρόλο που διαπιστώνεται έντονος βαθμός αλληλοεπικάλυψης αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο αυτών ελεγκτικών μηχανισμών, η λειτουργία τους εμφανίζεται συμπληρωματική λόγω του ρόλου τους και των διαφορετικών θεσμικών μέσων δράσης που διαθέτουν για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης είναι ένας θεσμός που δεν εντάσσεται οργανωτικά στην διοικητική δομή και στην ιεραρχία κάποιου Υπουργείου, και διαθέτει προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία. Η δράση του χαρακτηρίζεται από

αποτελεσματικότητα και στα τρία πεδία καταπολέμησης της διαφθοράς (πρόληψη, καταστολή, εκπαίδευση). Η επιβεβαίωση της θετικής του συμβολής στην καταπολέμηση της διαφθοράς προκύπτει από την αποτίμηση της δράσης του στην ελεγκτική και πειθαρχική του δραστηριότητα, την αποδοχή σημαντικού μέρους των νομοθετικών και οργανωτικών του προτάσεων, και την αναπτυσσόμενη αίσθηση ότι ανά πάσα στιγμή μπορεί να υπάρξει παρέμβαση του Γ.Ε.Δ.Δ. για την αντιμετώπιση της ατιμωρησίας, όπως για παράδειγμα στα πειθαρχικά συμβούλια.

Ωστόσο, με βάση τα στατιστικά στοιχεία για τη δράση του Γ.Ε.Δ.Δ., παρατηρούμε ότι οι επώνυμες καταγγελίες παραμένουν η βασική πηγή πληροφόρησης σχετικά με υποθέσεις που αναλαμβάνει το Γραφείο Γ.Ε.Δ.Δ., ενώ ακολουθούν οι εκθέσεις των Σωμάτων και Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου που υποβάλλονται στο Γραφείο Γ.Ε.Δ.Δ. λόγω του συντονιστικού του ρόλου. Επιπλέον, παρατηρούνται έντονες αλληλοεπικαλύψεις με το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. ως προς τον τρόπο δράσης τους κατά την άσκηση των ελεγκτικών τους αρμοδιοτήτων, ενώ δεν είναι σπάνια η εμφάνιση αλληλοεπικάλυψης και στον τομέα των πειθαρχικών ελέγχων.

Συγκριτικά με τις αρμοδιότητες του Συνηγόρου του Πολίτη, παρατηρούνται αλληλοεπικαλύψεις, αλλά, όπως επισημάνθηκε καινωρίτερα, η λειτουργία των θεσμών αυτών εμφανίζεται συμπληρωματική λόγω του ρόλου τους και των διαφορετικών θεσμικών μέσων δράσης που διαθέτουν για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Αποτέλεσμα της αλληλοεπικάλυψης αυτής, είναι η διενέργεια παράλληλων ελέγχων, η απώλεια εργατοωρών, η αύξηση του κόστους, η σπατάλη των ανθρώπινων πόρων αλλά και η βραδύτητα των επιθεωρήσεων και των ελέγχων, καθώς και η ανεπάρκεια ή αοριστία των πορισμάτων και των εκθέσεων. Ως εκ τούτου, προβάλλει ως αδήριτη ανάγκη ο καλύτερος συντονισμός των ελεγκτικών μηχανισμών για την καταπολέμηση της διαφθοράς στο χώρο της Δημόσιας Διοίκησης.

## **6. Προτάσεις**

Για την αντιμετώπιση των μειονεκτημάτων που συνεπάγονται οι αλληλοεπικαλύψεις, για τον καλύτερο συντονισμό και την εναρμόνιση της δράσης των ελεγκτικών μηχανισμών, αλλά και για την ανάδειξη του συντονιστικού ρόλου που έχει ανατεθεί στον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης βάσει νομοθετικής πρόβλεψης, προτείνεται η *συγχώνευση του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. με τον Γ.Ε.Δ.Δ.*, διατηρώντας, όμως, τη λειτουργική ανεξαρτησία του Γ.Ε.Δ.Δ.

Ωστόσο, για την αποτελεσματική καταπολέμηση της διαφθοράς, όπως έχει ήδη τονισθεί, δεν επαρκεί η συντονισμένη δράση στον τομέα της καταστολής. Εξίσου απαραίτητη είναι η λήψη των κατάλληλων μέτρων στο τομέα της πρόληψης και στον τομέα της εκπαίδευσης. Ως εκ τούτου, κρίνεται απαραίτητη η εκπόνηση ενός *ολοκληρωμένου σχεδίου καταπολέμησης της διαφθοράς*. Το σχέδιο αυτό, θα πρέπει να αποτελείται από τρεις άξονες (πρόληψη – εκπαίδευση – καταστολή), οι οποίοι θα λειτουργούν παράλληλα και αλληλοϋποστηρικτικά.

Στο πλαίσιο εκπόνησης του εν λόγω σχεδίου καταπολέμησης της διαφθοράς, και με δεδομένη τη διασπορά και την πολυμορφία των ελεγκτικών μηχανισμών στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση, προτείνεται η δημιουργία ενός δικτύου καταπολέμησης της διαφθοράς. Το δίκτυο καταπολέμησης της διαφθοράς θα διαθέτει ένα συντονιστικό κέντρο, το ρόλο του οποίου μπορεί να αναλάβει ο Γ.Ε.Δ.Δ., και επιμέρους αποκεντρωμένα σώματα ελέγχου, τα οποία θα λειτουργούν ως δορυφόροι.

Βασικές αρμοδιότητες του Δικτύου, μέσω της συνεχούς διαβούλευσης και συνεργασίας των μελών του, θα είναι η κατάρτιση της εθνικής πολιτικής κατά της διαφθοράς, ο συντονισμός των αναγκαίων δράσεων, η σύσταση μικτών κλιμακίων επιθεωρήσεων, η άμεση αντιμετώπιση ζητημάτων, που τυχόν ανακύπτουν, με ομοιόμορφο τρόπο για όλους τους φορείς, ο εντοπισμός θεμάτων συναρμοδιότητας, καθώς και η διατύπωση προτάσεων για τις απαραίτητες αλλαγές του θεσμικού πλαισίου.

Στο σημείο αυτό, θα πρέπει να επισημάνουμε ότι η εφαρμογή στην πράξη μεθόδων ελέγχου με ιδιωτικο-οικονομικά κριτήρια (εφαρμογή αρχών του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ) μπορούν να αποδώσουν εξαιρετικά αποτελέσματα στην καταπολέμηση φαινομένων διαφθοράς. Τέλος, τονίζεται ότι η δράση του Δικτύου Καταπολέμησης της Διαφθοράς, θα πρέπει να διέπεται από όρους διαφάνειας.

Παράλληλα, προτείνεται η δημιουργία *Διαδικτυακής Πύλης κατά της Διαφθοράς* κατά το πρότυπο της Ιρλανδίας<sup>4</sup>, στο πλαίσιο της εκπαίδευσης και ενεργοποίησης των πολιτών. Μέσω της συγκεκριμένης ιστοσελίδας θα παρέχονται πληροφορίες αναφορικά με την ελληνική νομοθεσία, αλλά και τις Διεθνείς Συμβάσεις που έχουν συναφθεί για την καταπολέμηση της δωροδοκίας και της διαφθοράς. Επιπλέον, θα παρέχεται η δυνατότητα υποβολής ερωτημάτων των πολιτών αλλά και υποβολής καταγγελιών για φαινόμενα διαφθοράς. Τέλος, θα παρέχονται πληροφορίες για τη λειτουργία και τη δράση του Δικτύου, καθώς και στατιστικά στοιχεία.

Συμπερασματικά, η διαφθορά πλήττει τα θεμέλια της δημοκρατίας. Η αποτελεσματική αντιμετώπιση της διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση συνδέεται με την κατάλληλη διαπαιδαγώγηση, τους κατάλληλους κανόνες συμπεριφοράς και θεσμούς, αλλά και με τους συντονισμένους ελέγχους και την επιβολή κυρώσεων. Απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχία της προσπάθειας αυτής αποτελεί η ύπαρξη της σχετικής πολιτικής βούλησης. Η επιτυχής καταπολέμηση των φαινομένων διαφθοράς στο πεδίο δράσης της Δημόσιας Διοίκησης οδηγεί στην αύξηση της αποτελεσματικότητάς της, στη βελτίωση της παροχής υπηρεσιών και στην αύξηση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τους θεσμούς της συντεταγμένης πολιτείας.

---

4 <http://www.anticorruption.ie/en/ACJS/Pages/WP08000002>.



## ΠΗΓΕΣ

**Ελληνική Βιβλιογραφία**

- Δημόπουλος Χ., *Η διαφθορά*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2005.
- Δημόπουλος Χ., *Η παγκοσμιοποίηση του εγκλήματος*, εκδ. Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα 2003.
- Κουτσούκης Κ., και Π. Σκλιάς, *Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική*, εκδ. Σιδέρη, Αθήνα 2005.
- Κουτσούκης Κ., *Η Παθολογία της Πολιτικής, Όψεις της Διαφθοράς στο Νεοελληνικό Κράτος*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1997.
- Λάζος Γ., *Διαφθορά και Αντιδιαφθορά*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2005.
- Μακρυδημήτρης Α., *Δημόσια Διοίκηση: στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2010.
- Μακρυδημήτρης Α., *Κράτος των πολιτών: Προβλήματα μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού*, εκδ. Α. Α. Λιβάνη, Αθήνα 2006.
- Μαντζούφας Π., *Ο λόγος περί διαφθοράς και η ποινική ευθύνη των υπουργών του*, [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr).
- Μπέσιλα-Μακρίδη Ε., *Ο Έλεγχος της Διοίκησης*, τόμος Β', εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2006.
- Αργυροηλιόπουλος Η., *Δημόσια και Ιδιωτική διαφθορά στις αρχές του 21ου αιώνα-Σημείο καμπής*, Ποινική Δικαιοσύνη, 2001.
- Μπουραντάς, Μάνατζμεντ Δ. *Θεωρητικό Υπόβαθρο και Σύγχρονες Πρακτικές*, εκδ. Μπένου, Αθήνα 2001.
- Νικολοπούλου Α., *Κράτος και Διαφθορά*, εκδ. Σιδέρη, Αθήνα 1998.
- Ποταμιανός Α., *Νομικά Πρόσωπα και Διαφθορά, σε Καταπολέμηση της διαφθοράς των Κρατικών Λειτουργιών και Υπαλλήλων*, Αθήνα 2001.
- Ράικος Δ., *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά, από τη Σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2006.
- Τάχος Α. και Συμεωνίδης Ι., *Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα* (Ν. 2683/1999, όπως τροποποιήθηκε), τόμος Α', 2<sup>η</sup> έκδοση, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2004.
- Γαβρίλης Ι., Εισήγηση με θέμα «Η σύμβαση του ΟΟΣΑ για τη δωροδοκία αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές», Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Εφετείο Αθηνών, σε *Καταπολέμηση της Διαφθοράς των Κρατικών Λειτουργιών και Υπαλλήλων*, Αθήνα-Κομοτηνή 2001.
- Δρόσος Σ., *Νομιμότητα και έλεγχος της διοικητικής δράσης*, Σημειώσεις ΙΝΕΠ.
- Λιαδή Μ., «Ο διαμεσολαβητικός ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη», *Εργαστήριο Ποινικών και Εγκληματολογικών Ερευνών*, Αθήνα 2012.
- Καρκατσούλης Π., «Διαφθορά και διακυβέρνηση», *Επιστήμη και Κοινωνία*, Τεύχος 15, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2005.

- Κουτσούκης Κ., «Διαφθορά, Σκάνδαλα και Σκανδαλολογία στα Τέλη του Αιώνα: μία Συνοπτική Θεώρηση», *Ποινική Δικαιοσύνη*, 1, 2000.
- Λαμπροπούλου Μ., «Η Οικονομική Ανάλυση της Διαφθοράς στο Δημόσιο Τομέα», *Διοικητική Ενημέρωση*, Τεύχος 40, 2007.
- Ράικος Δ., «Η Δημόσια Διοίκηση απέναντι στις σύγχρονες προκλήσεις του οργανωμένου εγκλήματος και της διαφθοράς», *Διοικητική Δίκη*, 1, Ιανουάριος-Φεβρουάριος 2005.
- Φυτράκης Ευτ., *Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2010.

### **Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία**

- Bakker H., and Schulte Nordholt N., *Corruption and Legitimacy*, SISWO Publication, Amsterdam, 2000.
- Friedrich C., “*Corruption Concepts in Historical Perspective*”, Heidenheimer-Johnston-Levine (eds.)
- Nye J.S., “*Corruption and Political Development: a Cost-Benefit Analysis*”, Heidenheimer-Johnston-Levine (eds), *Political Corruption: a Handbook* (New Brunswick, NJ, Transaction, 1999).
- Van Klaveren J., “*The Concept of Corruption*”, Heidenheimer-Johnston- Levine (eds.)
- Gurgur T., and Shah A., *Localization and Corruption; Panacea or Pandora’s Box?*, World Bank, 2000.
- Mauro P., “The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth, Why Worry about Corruption”, *IMF Staff Papers*, 2004.
- Philip M., “Defining Political Corruption”, *Political Studies*, XLV, 1997.
- Tanzi V., “Corruption around the World, Causes, Consequences, Scope and Cures”, *IMF Staff Papers*, Vol. 45, No. 4, 1998.
- Vogl F., “The Supply Side of Corruption - does the developing world have to carry the full weight of global weight of global anticorruption efforts?”, *Working Paper*, July 1998, Transparency International.

### **Εκθέσεις**

- Transparency International (2012), *Corruption Perceptions Index 2012*.
- Transparency International (2012), *Exporting Corruption? Country Enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention Progress Report*.
- Transparency International (2012), *Corruption Perceptions Index 2012*.
- Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, *Αξιολόγηση Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας – Ελλάδα*, Α΄ έκδοση, Φεβρουάριος 2012.
- Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, *Εθνική έρευνα για τη διαφθορά στην Ελλάδα, 2012*, Public Issue.

- Συνήγορος του Πολίτη, *Ετήσια Έκθεση 1998*, Αθήνα.  
Συνήγορος του Πολίτη, *Ετήσια Έκθεση 2010*, Αθήνα.  
Συνήγορος του Πολίτη, *Ετήσια Έκθεση 2011*, Αθήνα.  
Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, *Ετήσια Έκθεση 2003*, Αθήνα.  
Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, *Ετήσια Έκθεση 2010*, Αθήνα.  
Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, *Ετήσια Έκθεση 2011*, Αθήνα.  
Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, *Έκθεση Πεπραγμένων 2006-2009*, Αθήνα.  
Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, *Έκθεση Πεπραγμένων 2010*, Αθήνα.

### **Νομοθεσία**

- Ν. 3528/2007 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.» (Φ.Ε.Κ. 26 Α'/09.02.2007).  
Ν. 3491/2006 «Ρυθμίσεις θεμάτων Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης και λοιπών θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης» (Φ.Ε.Κ. 207 Α'/02.10.2006).  
Ν. 3448/2006 «Για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα και τη ρύθμιση θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης» (Φ.Ε.Κ. 57 Α'/15.03.2006).  
Ν. 3345/2005 «Οικονομικά θέματα Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και ρύθμιση διοικητικών θεμάτων» (Φ.Ε.Κ. 138 Α'/16.06.2005).  
Ν. 3320/2005 «Ρυθμίσεις θεμάτων για το προσωπικό του Δημοσίου και των νομικών προσώπων του ευρύτερου δημόσιου τομέα και για τους Ο.Τ.Α.» (Φ.Ε.Κ. 48 Α'/23.02.2005).  
Ν. 3213/2003 «Δήλωση και έλεγχος περιουσιακής κατάστασης βουλευτών, δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, ιδιοκτητών μέσων μαζικής ενημέρωσης και άλλων κατηγοριών προσώπων» (Φ.Ε.Κ. 309 Α'/31.12.2003).  
Ν. 3200/2003 «Τροποποιήσεις του Ν. 1388/1983 «Ίδρυση Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης», Ίδρυση Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις» (Φ.Ε.Κ. 281 Α'/09.12.2003).  
Ν. 3146/2003 «Οργάνωση και άσκηση του εκλογικού δικαιώματος ετεροδημοτών και άλλες διατάξεις» (Φ.Ε.Κ. 125 Α'/23.05.2003).  
Ν. 3094/2003 «Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις» (Φ.Ε.Κ. 10 Α'/22.01.2003).  
Ν. 3074/2002 «Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και άλλες διατάξεις» (Φ.Ε.Κ. 296 Α'/04.12.2002).  
Ν. 2946/2001 «Υπαίθρια διαφήμιση, συμπολιτείες Δήμων και Κοινοτήτων και άλλες διατάξεις» (Φ.Ε.Κ. 224 Α'/08.10.2001).

- N. 2690/1999 «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις» (Φ.Ε.Κ. 45 Α'/09.03.1999).
- N. 2656/1998 «Κύρωση της Σύμβασης για την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές» (Φ.Ε.Κ. 265 Α'/01.12.1998).
- N. 2477/1997 «Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης» (Φ.Ε.Κ. 59 Α'/18.04.1997).
- N. 2472/1997 «Προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα» (Φ.Ε.Κ. 50 Α'/10.04.1997).
- N. 3666/2008 «Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς και αντικατάσταση συναφών διατάξεων του Ποινικού Κώδικα.» (ΦΕΚ 113/Α'/18.6.2008).
- N. 3769/2009 «Εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών όσον αφορά την πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες και την παροχή αυτών και άλλες διατάξεις (Περί προσφορών κλπ.)» (ΦΕΚ 105/Α'/1.7.2009).
- N. 3772/2009 «Μεταρρυθμίσεις στην οργάνωση της Ιατροδικαστικής Υπηρεσίας, στη θεραπευτική μεταχείριση χρηστών ναρκωτικών ουσιών και άλλες διατάξεις.» (ΦΕΚ '112/ Α'/10.7.2009).
- N. 3801/2009 «Ρυθμίσεις θεμάτων προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης» (ΦΕΚ 163/Α'/4.9.2009).
- N. 3896/2010 «Εφαρμογή της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόλησης – Εναρμόνιση της κείμενης νομοθεσίας με την Οδηγία 2006/54/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουλίου 2006 και άλλες συναφείς διατάξεις.» (ΦΕΚ 207/Α'/8.12.2010).
- N. 3907/2011 «Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη- μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών» και λοιπές διατάξεις.» (ΦΕΚ 7/Α'/26.1.2011).
- N. 4057/2012 «Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου» (ΦΕΚ 54/Α'/14.3.2012).
- Π.Δ. 77/2005 «Προϋποθέσεις και τρόπος διενέργειας του ελέγχου - Οργάνωση και λειτουργία του Γραφείου του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης» (Φ.Ε.Κ. 118 Α'/20.05.2005).

**Διαδικτυακές Διευθύνσεις**

[www.gedd.gr](http://www.gedd.gr) (Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.))

[www.seedd.gr](http://www.seedd.gr) (Σώμα Ελεγκτών Επιθεωρητών της Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.))

[www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr) (Συνήγορος του Πολίτη)

[www.coe.int](http://www.coe.int) (Council of Europe)

[www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu) (Europe Ombudsman)

[www.europa.eu.int/olaf](http://www.europa.eu.int/olaf) (European Anti-Fraud Office (OLAF))

[www.greco.coe.int](http://www.greco.coe.int) (Group of States against Corruption (GRECO))

[www.icac.org](http://www.icac.org) (Independent Commission Against Corruption (ICAC))

[www.imf.org](http://www.imf.org) (International Monetary Fund (IMF))

[www.oecd.org](http://www.oecd.org) (Organization of Economic Cooperation and Development (OECD))

[www.transparency.org](http://www.transparency.org) (Transparency International)

[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) (World Bank)

[www.capital.gr](http://www.capital.gr) (ηλεκτρονική εφημερίδα)

ΜΕΡΟΣ Γ  
ΜΝΗΜΟΝΙΟ, ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ  
ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ



**Αντώνης Μακρυδημήτρης\***  
**ΕΙΝΑΙ ΕΦΙΚΤΗ Η ΑΛΛΑΓΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**  
**ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, ΣΗΜΕΡΑ;**

I

*Εισαγωγικά*

«Την ημέρα ύφαινε το μεγάλο της υφαντό, τις νύχτες όμως το ξήλωνε κάτω από το φως των κεριών». Κάπως έτσι θα μπορούσε ίσως να συνοψιστεί το παρατεινόμενο δράμα των μεταρρυθμίσεων στο κράτος και τη δημόσια διοίκηση στον τόπο μας, με βάση τον γνωστό ομηρικό στίχο για την Πηνελόπη και τον περίφημο ιστό της. Άλλα συναφή μυθικά αφηγήματα είναι το γεφύρι της Άρτας ή τα βήματα γύρω από τον ναό του Έστερναχ (ένα βήμα μπρος δύο βήματα πίσω). Έτσι κι αλλιώς, μοιάζει να βρισκόμαστε εδώ και καιρό μόνιμα καθηλωμένοι στο σημείο μηδέν, σαν τη μαγνητική βελόνα στον δείκτη της αδράνειας, αν όχι και της οπισθοδρόμησης.

Πολλοί έχουν κάνει λόγο εδώ και καιρό για τον «μεγάλο ασθενή» της ελληνικής κοινωνίας, αλλά θεωρήθηκαν ως απαισιόδοξοι προφήτες, ενώ όταν άλλοι μιλούσαν για τον δραστικό εκσυγχρονισμό και την ουσιαστική «επανάδρυσή» του κράτους, καταφρονήθηκαν ως αιθεροβάμονες ουτοπιστές. Με τούτα και με τ' άλλα, αφεθήκαμε να λιμνάζουμε σ' αυτήν την κοιλάδα των πεθαμένων άστρων, όπου «*διόλου ακτίνες φωτός δεν καταπίπτουν από τον ιερό βράχο πάνω στην μακρά περίοδο νύχτας αυτής της πόλεως*», όπως έγραφε σ' ένα ποίημά του ο Edgar Allan Poe.

Ποια είναι, άραγε, τα αίτια γι' αυτή την κατάπτωση και την παρακμή 40 χρόνια μετά την ιστορική στιγμή της μεταπολίτευσης, κι ενώ προσεγγίζουμε τη 200<sup>η</sup> επέτειο από την έναρξη του αγώνα για την εθνική απελευθέρωση; Πολλά λέγονται από πολλούς, άσχετα και σχετικά. Δεν συγκροτούν, ωστόσο, ένα σαφές και ενιαίο σχέδιο μακράς πνοής για την έξοδο από την κρίση. «*Μάρθα, Μάρθα μεριμνάς και τυρβάζη περί πολλά, ενός δ' εστί χρεία*», θα μπορούσε να πει κανείς με τη γνωστή φράση από το κατά Λουκάν Ευαγγέλιο. Όμως αυτού του «ενός» δεν έχουμε ακόμα καταστεί κοινωνοί και πολύ λιγότερο δημιουργοί και υπερασπιστές του. Εξού και η *κατήφεια* και η *κατάμεμψις* που συχνά μας διακατέχουν, όπως τα Αθηναϊκά στρατεύματα μετά την ατυχή έκβαση της (άφρονος) Σικελικής εκστρατείας, όπως αναφέρει στο 8<sup>ο</sup>

---

\* Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών



βιβλίο των *Ιστοριών* του ο Θουκυδίδης. «*Κατά ζεύγη τα ζώα/ κατά μόνας τα φυτά/ κατά κρημνού οι άνθρωποι – αγεληδόν*», όπως γράφει κ ένας σύγχρονος Έλληνας ποιητής (Μιχ. Γκανάς, *Άψινθος*).

Όσον αφορά, ειδικότερα, στα κρίσιμα προβλήματα και τις πάγιες αδυναμίες της κρατικής διοίκησης, αλλά και τα μέσα αντιμετώπισής τους, τα περισσότερα έχουν αρκούντως προσδιοριστεί. Εκεί που, κυρίως, υστερούμε είναι στην αποφασιστική και συνεπή δράση για την εφαρμογή των λεχθέντων. Αρκεί να ξεφυλλίσει κανείς τον ογκώδη τόμο με τις *Εκθέσεις των Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση* (από το 1950 και μετά), που κυκλοφορεί ήδη από το 2000 στις εκδόσεις Παπαζήση. Εκεί υπάρχει ένα ταμείο γνώσης και εμπειρίας πολύ πιο αξιόλογο και χρήσιμο από τις «τηλέπλαγκτες πλάνες» μαθητευόμενων μάγων αλλοδαπής προελεύσεως ή και ημεδαπής αναμετάδοσής τους που βομβαρδίζουν με πρόχειρες συνταγές το ταλαιπωρημένο σώμα μιας διοίκησης που παρακαμάζει. Έτσι, η «γραφειοκρατία» σαν μια σύγχρονη Λερναία Ύδρα εξακολουθεί να απορροφά το 7% περίπου του ΑΕΠ, ήτοι, περί τα 20 δισ. ευρώ ετησίως, ενώ η δίδυμη αδελφή της η «διαφθορά» χρεώνεται με άλλο ένα 7-8% του ΑΕΠ ετησίως, ήτοι, άλλα 20 δισ. ευρώ, στερώντας αναγκαίους πόρους από τον λαό που δεινοπαθεί, αλλά και υπονομεύοντας τις προοπτικές για τη βελτίωση της κατάστασης στο μέλλον.

Κοντολογίς, όπως διδάσκει και η πείρα, δεν χρειάζονται πολλά για να επικρατήσει το κακό. Αρκεί, έλεγε ο φιλόσοφος Edmund Burke, «*απλά, οι σοβαροί και υπεύθυνοι άνθρωποι να σιωπούν*» ή, όταν μιλούν, να μην ακούγονται. Γιατί μέσα στην ακατάσχετη φλυαρία και την οχλαγωγία χάνονται και οι πιο σοβαρές φωνές.

Ίσως, όμως, έφτασε πια ο καιρός για μια αλλαγή πορείας. Βασική κατεύθυνση για τη διοίκηση δεν μπορεί παρά να είναι πλέον η απομάκρυνση από τις πελατειακές σχέσεις και τον κομματισμό των στελεχών. Αν ο πολιτικός κόσμος της χώρας αποφασίσει να θυσιάσει την κομματοκρατία, όπως ο μυθικός πρωτομάστορας τη σύζυγό του, ίσως τότε καταφέρει να θεμελιώσει το γεφύρι του εκσυγχρονισμού στο κράτος και την κοινωνία. Προέχει, λοιπόν, εφεξής η αυστηρή προσήλωση στην αρχή της αξιοκρατίας, που πρέπει επιτέλους να τύχει και ρητής συνταγματικής εγγύησης και αναγνώρισης (όπως είχαν κάμει τα Συντάγματα της επαναστατικής περιόδου), ούτως ώστε οι αριστείς της ελληνικής κοινωνίας, τα καλύτερα μυαλά και οι άνθρωποι με ήθος να συστρατευθούν στην εθνική προσπάθεια ανασυγκρότησης του κράτους και ευρύτερα της κοινωνίας. Ότι καλύτερο διαθέτει ο τόπος στο επίπεδο του ανθρώπινου δυναμικού, δίχως αποκλεισμούς και δίχως ευνοιοκρατία, πρέπει τώρα να κληθεί σε πανστρατιά. Μόνο κριτήριο και προϋπόθεση –*«η αξιότης εκάστου»*. Η επιστημονική κατάρτιση, η γνώση και η εμπειρία. Το ήθος και η πίστη στον τόπο. Η αφοσίωση. Γιατί η διοίκηση, όπως και η πολιτική, στις καλύτερες στιγμές της δεν είναι μόνο επάγγελμα και βιοπορισμός, αλλά αποστολή και καθήκον. Προσφορά στο κοινωνικό σύνολο και την πατρίδα.

## II

### *Έξι και μία σκέψεις για το καθεστώς*

1. Αν και θα έπρεπε να αποφεύγεται η χρήση βαρύγδουπων ή δραματοποιημένων όρων για να περιγραφεί η κατάσταση που βιώνει η χώρα μας, είναι εντούτοις αληθές ότι βρισκόμαστε σε μια πολύ δύσκολη ιστορική στιγμή. Ιδίως το κράτος και η δημόσια διοίκηση μαστίζονται από μια κρίση αναποτελεσματικότητας και διαχειριστικής ανεπάρκειας. Τούτο διότι το κυρίαρχο έως πρόσφατα –ίσως ακόμα και τώρα– «δόγμα» ή αξίωμα για τη λειτουργία του κράτους και του διοικητικού μηχανισμού ήταν (ή είναι) ότι αυτός πρέπει να ελέγχεται, ει δυνατόν πλήρως, από το κυρίαρχο κάθε φορά κόμμα και την κυβερνητική élite για να εφαρμοστεί η πολιτική της, αλλά και για να δαιωνιστούν τα πελατειακά δίκτυα υποστήριξης της στην κοινωνία. Συχνά, όμως, περιορίζεται σε έναν «διαχειριστικό κυβερνητισμό» που δεν μεταβάλλει τα δεδομένα της κρίσης, αλλά τη συντηρεί περιορίζοντας ενδεχομένως κάποια από τα συμπτώματά της. Κοντολογίς, εκείνο που φαίνεται ότι δοκιμάζεται στις ημέρες μας είναι η αντίληψη ότι σκοπός της διακυβέρνησης είναι η διαχείριση της κρίσης, κάτι που αργά ή γρήγορα καταλήγει σε μια κρίση της διαχείρισης. Δεν αρκεί, δηλαδή, να αποκόπτεις ένα ή δύο από τα κεφάλια της Λερναίας Ύδρας. Το ζήτημα είναι να βρεις τον τρόπο να αντιμετωπίσεις τα αίτια που τα προκαλούν. Και αυτό είναι κάτι που ακόμα μας διαφεύγει.

2. Σε μια ιστορική στιγμή έντονης δημοσιονομικής κρίσης και αναξιοπιστίας του κράτους στις διεθνείς χρηματιστηριακές αγορές που λειτουργούν με μια λογική εκμετάλλευσης, είναι εμφανές ότι έχει σημειωθεί αυτό που θα χαρακτηρίζαμε ως ρήξη του αισθήματος του δικαίου, ίσως εντέλει και της ίδιας της έννοιας της δικαιοσύνης. Το κόστος προσαρμογής κατανέμεται εν σπουδή και υπό πίεση επί δικαίων και αδικών, με συνέπεια εκείνοι που βλάπτονται περισσότερο να είναι και οι λιγότερο ευνοημένοι –οι επιβάτες της τρίτης θέσης (του Τιτανικού), οι πιο εκτεθειμένοι στις κακουχίες του ταξιδιού και της βαναυσότητας του βίου. Το γεγονός ότι αυτοί είναι και οι περισσότεροι ίσως δικαιολογεί το αίσθημα οργής που αισθάνονται λόγω της αδικίας, την οποία υφίστανται. Ιδίως εν συγκρίσει προς άλλους λιγότερο αφελείς, πιο βολεμένους, ή «ευφρείς» συμπολίτες μας, που βρέξει-χιονίσει, με καλοσύνη ή ταραχή, η άνετη βιωτή τους δεν κλονίζεται ούτε δοκιμάζεται από τις δυσκολίες. Για εκείνους υπάρχει η δυνατότητα της φυγής των κεφαλαίων προς τα έξω, για τους άλλους μόνο το βήμα σημειωτόν επί τόπου, στον τόπο που είναι δεμένοι μαζί του, τον πονούν και τους πονάει.

3. Το πρόβλημα του δημόσιου χώρου στην Ελλάδα σήμερα, όσον αφορά ειδικότερα στο κράτος και την οικονομία, μπορεί να συνοψιστεί στο εξής περίπου δίλημμα ή αντινομία: από τη μια πλευρά του λόφου της πολιτείας παρατηρείται εκτεταμένη φοροδιαφυγή των εύπορων εκ των συμπολιτών μας, οι οποίοι μολονότι λιγότεροι αριθμητικά είναι συνάμα ισχυρότεροι οικονομικά και κοινωνικά. Συχνά

όμως δεν συνεισφέρουν στα κοινά κατά το μέτρο των δυνατοτήτων τους, σύμφωνα και με τις αρχές της δικαιοσύνης. Στον δικανικό λόγο του *Περί Στεφάνου* στην αρχαία Αθήνα του 4<sup>ου</sup> π.Χ. αιώνα ο Δημοσθένης επεσήμαινε ήδη από τότε την τάση των πλουσίων να αποφεύγουν τη συμβολή τους στα κοινά («*πού τους πάντας έχειν ίσον δημοκρατείσθαι φαίνεσθαι;*»). Ενώ ο Λυσίας σε σχετική αγόρευσή του καυτηρίαζε την αντίληψη κάποιων να θεωρούν πατρίδα τους τον υλικό πλούτο, που διαθέτουν, και όχι τον τόπο ή την πολιτεία, που τον απέκτησαν. Γίνεται τότε η δική τους ευμάρεια ένας τοίχος προστασίας για τους ίδιους, αλλά και ένα αδιαφανές και απρόσβλητο από την κοινωνία εκκολαπτήριο διαφθοράς.

Από την άλλη πλευρά του λόφου εγείρεται το υπερδιογκωμένο και ακατάλληλο κράτος της γραφειοκρατίας και της υπαλληλοκρατίας, όπου βρίσκουν συνήθως κάποια πρόσβαση οι πολλοί και πιο αδύναμοι (οικονομικά) εκ των πολιτών ασκώντας κατά τρόπο προσοδοθηρικό τη δύναμη της ψήφου τους μέσω του πελατειακού συστήματος προστασίας και πατρωνείας για διορισμούς στο δημόσιο ή παροχές προνοιακού ή επιδοματικού χαρακτήρα.

Η αδυναμία να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά το πρώτο πρόβλημα (στη μια πλευρά του λόφου) εντείνει τις πιέσεις εγχώριων και αλλοδαπών, επ' εσχάτους, κηνσώρων και δανειστών για τη λήψη δραστικών μέτρων προς την άλλη πλευρά του λόφου, όπου και η μακρά παράδοση των πελατειακών σχέσεων και εξαρτήσεων («*το της παλαιάς αναρμοστίας πάθος*», όπως θα έλεγε ο Πλάτων στον *Πολιτικό* του). Η συνέπεια ή μάλλον μία από αυτές είναι να κορυφώνονται οι αντιδράσεις και να εντείνεται η δυσαρέσκεια των πολλών, που συχνά γοητεύονται υπό συνθήκες κρίσης από τη δημαγωγική ρητορική των άκρων και εκμεταλλευόμενοι τη δυνατότητα της ψήφου (διαμαρτυρίας) τα ενισχύουν. Τούτο, ίσως, έχει μακροπρόθεσμες, αν και απρόθετες, αρνητικές επιπτώσεις για τη δημοκρατία και βέβαια την ποιοτική της στάθμη ή υφή.

4. Η κρίση αναποτελεσματικότητας και αναξιοπιστίας που διακατέχει την πολιτική εκπροσώπηση στον τόπο μας σήμερα, δεν μπορεί ούτε πρέπει να αντιμετωπιστεί με μια στροφή ολοταχώς προς τα πίσω! Κάτι ανάλογο συνέβη την περίοδο 1965-67 και είναι γνωστό τι ακολούθησε: την κρίση της δημοκρατίας διαδέχθηκε η βία, ο αυταρχισμός και η βαρβαρότητα των ένστολων ψευδοσωτήρων. Αν σήμερα κάτι ανάλογο μοιάζει αδιανόητο, τούτο οφείλεται στην εμπάθυνση και την ωρίμανση της δημοκρατικής συνείδησης στην Ελλάδα, τον τόπο που γεννήθηκε αυτή η ιδέα. Ούτε φαίνεται εφικτό ότι η σωτηρία από τα δεινά μας μπορεί να προέλθει από μια νέα ολιγαρχία του χρήματος ή των τεχνοκρατών. Η πολιτική δεν μπορεί να ανανεωθεί παρά μόνο από τα μέσα και σε βάθος – ακριβώς όπως συμβαίνει και με την ηθική κρίση και συνείδηση του ανθρώπου. Μολονότι κανείς δεν μπορεί ούτε επιτρέπεται να αποκλειστεί από τον στίβο της δημοκρατικής εκπροσώπησης των πολιτών, το ζητούμενο δεν είναι σήμερα η ηγεμονία και στην πολιτική σφαίρα των χρηματιστών ή των τεχνοκρατών, ούτε των φασιστών και των μελανοχιτόνων ή των ανθρωπών

με το πιστόλι στο χέρι και την ιδεολογική αγκύλωση και αδιαλλαξία στον κρόταφο. Εκείνο που ζητείται δεν είναι απλώς η ελπίδα αλλά και η στοιχειώδης εντιμότητα, η αφοσίωση και η ηθική συγκρότηση των προσωπικοτήτων που αναλαμβάνουν να εκπροσωπήσουν τους συμπολίτες τους στη δημόσια σφαίρα. Εξάλλου, εμείς επιλέγουμε τους εκπροσώπους μας και φέρουμε για τούτο ευθύνη. Ας στραφούμε, λοιπόν, και εμείς οι ίδιοι μέσα μας και ας αναρωτηθούμε εάν κάναμε πάντοτε τις πιο σωστές επιλογές, και ας μην επιρρίπτουμε πάντα όλη την ευθύνη στους άλλους.

5. Η πρόταση για την αλλαγή του κράτους και της δημόσιας διοίκησης με γνώμονα τον ηθικό και πνευματικό άξονα είναι πλέον σήμερα όχι απλά χρήσιμη, αλλά απολύτως αναγκαία. Ίσως εδώ έγκειται και η θεμελιώδης αδυναμία της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας που λειτούργησε σχετικά ικανοποιητικά έως τώρα, από το 1975 και μετά. Μπορεί να εξομαλύνθηκαν οι σχέσεις με την Τουρκία και άλλες χώρες, μπορεί να εντάχθηκε η Ελλάδα στην ΕΟΚ και την ΟΝΕ, μπορεί να δρομολογήθηκαν μεγάλα έργα και να καλλιεργήθηκαν προσδοκίες, αλλά δεν προσέξαμε όπως έπρεπε ούτε εκσυγχρονίσαμε τον διοικητικό μηχανισμό του κράτους που είναι απαραίτητος για την εφαρμογή και αξιοποίηση όλων των παραπάνω επιλογών. Πίσω, λοιπόν, από το δημοσιονομικό έλλειμμα και το έλλειμμα αξιοπιστίας βρίσκεται το διοικητικό μας έλλειμμα και η οργανωτική μας ανεπάρκεια και ακαταλληλότητα. Τουτέστιν, αν το κράτος μας δεν αλλάξει ριζικά και αν δεν «επανιδρύσει» ουσιαστικά τους διοικητικούς και οργανωτικούς θεσμούς του, ίσως δεν έχει μέλλον. Αυτή είναι η μείζων πρόκληση σήμερα, λίγα μόλις χρόνια πριν από τον μεγάλο απολογισμό του 2021, που ο λαός μας θα γιορτάσει τα 200 χρόνια από την έναρξη του εθνικο-απελευθερωτικού αγώνα.

6. Σπάνια στον τόπο μας επιτύχαμε μιαν ισορροπία ανάμεσα στο νέο και το παλαιό, το αλλότριο και το αυτοχθονικό, τον εκσυγχρονισμό και την παράδοση, ιδίως τα θετικότερα και πολυτιμότερα στοιχεία ή διαστάσεις αμφοτέρων. Με συνέπεια τον διάλογο και τη συνομιλία ανάμεσα στο μεν και το δε να τα υποκαθιστά ο πόλεμος και η λογική της ισχύος, η επιβολή και η επικράτηση του ενός επί του άλλου. Υπό τις συνθήκες αυτές, ο συγκρητισμός είναι το πιθανότερο αποτέλεσμα, ώστε η κοινωνία (αλλά και η διοίκηση εντός αυτής) δίνει την εικόνα όχι ενός παλιμψήστου, που ίσως είχε ενδιαφέρον, αλλά μάλλον μιας διπλής περιχαράκωσης, για να μην πούμε ενός νέου διχασμού ή διχοτόμησης, ανάμεσα σε «εκείνους» και «εμάς», σε «εχθρούς» και «φίλους». *«Εκείθε με τους αδελφούς, εδώθε με το χάρο»*, όπως έγραφε χαρακτηριστικά ο Σολωμός για το δίλημμα της εξόδου στο 13<sup>ο</sup> απόσπασμα στο Γ' Σχεδίασμα των *Ελεύθερων Πολιορκημένων*.

7. Πολλούς ανησυχεί βαθύτατα η εμφάνιση πρόδρομων συμπτωμάτων του φαινομένου που οι πολιτικοί φιλόσοφοι έχουν χαρακτηρίσει ως «κοινοτοπία της βίας». Υπάρχουν στιγμές στην ιστορία που οι άνθρωποι γίνονται όχι μόνο ανεκτικοί, αλλά γοητεύονται κιόλας από τη βία: τους δίνει την εντύπωση μιας υγείας και μιας ζωτικότητας που με τη δύναμη της φωτιάς αποκαθάρει τα πράγματα. Φευ, η «νοσταλγία των βαρβάρων» και η γοητεία του οργισμένου ανθρώπου που δεν

διαλέγεται, αλλά πυρπολεί ή πυροβολεί, δεν οδηγεί στη θετική και δημιουργική, αλλά και συναινετική, αλλαγή των πραγμάτων, παρά κατευθείαν στον αυταρχισμό και τον ολοκληρωτισμό. Αυτό διδάσκει η ιστορία. Το 1933 ο φιλόσοφος Karl Popper επιχειρούσε να συνομιλήσει με επιχειρήματα με έναν νεαρό οπαδό του ναζισμού, που εμπνεόταν από ένα ψευδονιτσεϊκό σύνδρομο αποδοχής της βίας. Εκείνος του απάντησε: «Εγώ δεν επιχειρηματολογώ, πυροβολώ». Είναι γνωστό πού κατέληξε αυτή η «λογική» της άμετρης ισχύος.

Άλλοι ευελπιστούν ότι θα αποφύγουμε τα χειρότερα και θα κάνουμε κάποια στέρεα βήματα προς τα καλύτερα. Γιατί διαφορετικά θα παραμείνουμε σε εκείνη την οδυνηρή θέση διερωτώμενοι με τα λόγια του ποιητή (Friedrich Hölderlin από τη συλλογή *Αρχιπέλαγος*): «Πες μας πού είναι η Αθήνα;/ Μήπως βούλιαξε ολόκληρη μέσα στις στάχτες/ Η πόλη μας η αγαπημένη/ Ω περίλυπε Θεέ εδώ στις ιερές όχθες!/ Ή μήπως υπάρχει ακόμη/ Κάποιο σημάδι από αυτήν;».

### III

*Θα κοπεί το νήμα;*

Τούτων λεχθέντων ίσως δεν εκπλήσσει ότι η διοίκηση στη χώρα μας δεν καταφέρνει εύκολα να μεταρρυθμιστεί –και ο ιστός της Πηνελόπης, που την ημέρα αργά και διστακτικά υφαίνεται, τη νύχτα γρήγορα και βιαστικά ξηλώνεται. Ή –για να αναφερθούμε σε έναν άλλον αρχαιοελληνικό μύθο– η μεταρρύθμιση της διοίκησης δίνει συχνά την εντύπωση του βράχου του Σίσυφου. Μόλις καταφέρει ο μυθικός ήρωας να τον φέρει στην κορυφή, ο βράχος της αλλαγής κατακυλάει πάλι προς τα πίσω. Οπότε η προσπάθεια επαναλαμβάνεται, εις το διηνεκές. Ο βράχος να κατακυλάει προς τα πίσω, και ο Σίσυφος να τον φέρνει πάλι στην κορυφή, αλλά να μη μένει σταθερά εκεί.

Δεν θα έφταναν, ίσως, στο σημείο να δεχθώ, μαζί με τον Αλμπέρ Καμύ, ότι ο Σίσυφος μοιάζει κάποτε ακόμα και ευτυχής, παρά το μάταιο κάθε απόπειρας να ολοκληρώσει το έργο του. Μια πικρή χαρά τον διακατείχε καθώς έβλεπε τον βράχο να μετατοπίζεται και να κυλάει πάλι προς τα κάτω. Κάτι σαν τη «χαρά» του Χριστού στον σταυρό (όπου και «*η καθέδρα της αληθινής σοφίας*», κατά τον όγδοο Στοχασμό του Ποιητή) τη στιγμή την έσχατη πριν από τη λήξη του εξανθρωπισμού του –«*in cruce gaudium spiritus...*». Ή τη γαλήνη που είχε ο Σωκράτης ακόμα και τη στιγμή που έπινε το κώνειο («*απεί και όμματι και σχήματι και βαδίσματι φαιδρός*», γράφει στην *Απολογία* ο Ξενοφών), ενώ οι φίλοι του τον παρατηρούσαν δακρυσμένοι. Αν δεν έφευγε από τη θέση του ο βράχος, ο Σίσυφος δεν θα ήταν ο ίδιος.

Ακολουθώντας, ωστόσο, την παρότρυνση του Καμύ, να προχωρήσουμε πέρα από τον μηδενισμό ακόμα και αν βρισκόμαστε μέσα στα όριά του, πιστεύω ότι μπορούμε να αλλάξουμε τα πράγματα επί τα βελτίω ή, τουλάχιστον, αξίζει να αγωνιστούμε για αυτό. Γιατί, ακόμα κι αν η πραγματικότητα «*είναι στρωμένη με στάχτες, υπάρχουν ακόμη εστίες φωτιάς. Και άνθρωποι που μάχονται ηρωικά υπέρ των εστιών αυτών*»,

όπως επεσήμαινε ο φιλόσοφος Κώστας Αξελός σχολιάζοντας τη μοίρα της σύγχρονης Ελλάδας.

Ας υποθέσουμε, λοιπόν, ότι βρισκόμαστε σε μια ανεστραμμένη «αρχική κατάσταση», όπου το κράτος έχει για κάποια άγνωστη αιτία υποστεί μια διάλυση, η αποδιοργάνωσή του έχει σε μεγάλο βαθμό συντελεστεί και η κοινωνία στέκει απέναντί του αποκαμωμένη. Συνάμα, λόγω αυτής της ανεξήγητης καταστροφής, η διαθέσιμη γνώση έχει διασκορπιστεί, τα στοιχεία και τα αρχεία λειτουργίας και πληροφοριών έχουν καταστραφεί και οι άνθρωποι (ακόμα και αυτοί που βρίσκονται σε υπεύθυνες θέσεις) ενεργούν σπασμωδικά, δίχως συνοχή στις πράξεις και τα έργα τους.

Το ζήτημα είναι πώς θα λειτουργούσαμε σε τούτη την «αρχική κατάσταση» per defectum (ελλείπει των ιδεατών συνθηκών), όπως θέλει το υποθετικό μας ερώτημα (pace Rawls), προτού αυτή εκφυλιστεί περαιτέρω σε ένα είδος γενικευμένης ανομίας χομπσιανού τύπου. Τι ερμηνείες δίνουμε στο παρόν και πώς σχεδιάζουμε ή ονειρευόμαστε την πορεία μας στο μέλλον;

Το δίλημμα είναι οξύ και καιρίο, αλλά και παλαιότατο, ήδη από την εποχή του Πλάτωνα και του Αριστοτέλη: θα διατηρήσουμε αυτά που ήδη κατέχουμε, με κάποιες έστω οριακές βελτιώσεις, ή θα προχωρήσουμε σε μια πιο ριζική αναθεώρηση και ανασχηματισμό θεσμών, διαδικασιών και νοοτροπιών;

Ο γραφέας του παρόντος εκτιμά ότι χρειαζόμαστε μάλλον μια γενικευμένη «επανίδρυση» θεσμών, διαδικασιών, ίσως και αντιλήψεων, για τη διοίκηση και το κράτος, ίσως ακόμα και για την κοινωνία, συνολικά. Έστω και αν δεν διαθέτουμε παρά «είδωλα» των (κατάλληλων) λύσεων και ιδεών, ατελή και φτωχά μέσα –λόγω της υποθετικής «καταστροφής» που έχει εμφιλοχωρήσει– αλλά και διάθεση κάπως εξουθενωμένη από τη δοκιμασία, η καλύτερη επιλογή είναι να επιχειρήσουμε να «ξαναφτιάξουμε» το κράτος και τη διοίκησή μας, ει δυνατόν, από την «αρχή». Να φανταστούμε ή να επινοήσουμε με τρόπο δημιουργικό ένα νέο υπόδειγμα οργάνωσης και λειτουργίας δίχως τα προβλήματα και τις αδυναμίες του παρελθόντος.

Γνωρίζουμε, φυσικά, πως αυτή η φανταστική περιπέτεια (της επανίδρυσης των θεσμών) δεν συντελείται εν κενώ, ούτε σε μια ιδανική κατάσταση, αλλά μάλλον εν τω μέσω ερειπίων ενός κόσμου που κατέρρευσε ύστερα από μια καταστροφή. Ακόμα και με τα θραύσματα, του κόσμου που έπεσε, αλλά και με νέα σχέδια, ιδέες και υλικά, έστω και με ελεγχόμενη απαισιοδοξία, η πρόταση είναι να επιχειρήσουμε να οργανώσουμε κάποια στοιχεία της συλλογικής μας ζωής από την αρχή. Να αποσπάσουμε μέσα από τα συντρίμια ό,τι μπορεί να σταθεί και να χτίσουμε ξανά τα σπίτια και τους ναούς μας. Να επισκευάσουμε τα πλοία μας για μια νέα πορεία στο μέλλον.

Όπως γράφει και σε ένα σχετικό ποίημά του ο Μανώλης Αναγνωστάκης, «Εμείς θα βρούμε κάποτε μια ξέρα/ Ένα νησί ερημικό όπως στα βιβλία/ Εκεί θα χτίσουμε τα σπίτια μας/ Γύρω γύρω απ' τη μεγάλη πλατεία/ Και στη μέση μια εκκλησιά.../ Κι ύστερα θα καλαφατίσουμε ένα μεγάλο καράβι/ Καινούριο ολοκαίνουριο και θα το ρίξουμε στη θάλασσα...».



Μαντώ Λαμπροπούλου\*, Γιώργος Οικονόμου\*\*

**ΘΕΩΡΗΤΙΚΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΜΟΝΤΕΛΑ ΚΑΙ ΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ  
ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ ΓΙΑ ΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ:  
ΣΗΜΕΙΑ ΤΟΜΗΣ, ΑΠΟΚΛΙΣΕΩΝ ΚΑΙ ΑΛΛΑΓΗΣ**

**Εισαγωγή**

Το 2009 αποτέλεσε σημείο εκκίνησης του μεγαλύτερου μετά τον Β΄ παγκόσμιο πόλεμο οικονομικού κύκλου συρρίκνωσης θεμελιωδών οικονομικών μεγεθών της χώρας, με παράλληλη διόγκωση του δημοσιονομικού ελλείμματος και του χρέους. Οι οικονομικές εξελίξεις προκάλεσαν αντίστοιχους μετασχηματισμούς στο πολιτικο-διοικητικό σύστημα και στο πεδίο των διακυβερνητικών λειτουργιών. Στη βάση των πιέσεων αλλαγής του μοντέλου ανάπτυξης και ενώπιον της πρωτοφανούς δίνης των μακροοικονομικών αδιεξόδων, οι διαδοχικές κυβερνήσεις, αντλώντας νομιμοποίηση από το επιχείρημα των «έκτακτων συνθηκών», υιοθέτησαν μέτρα και εργαλεία πολιτικής προς την κατεύθυνση της μεταρρύθμισης του διοικητικού μηχανισμού του κράτους. Υπό αυτές τις συνθήκες, τα όρια, οι δομές και οι λειτουργίες του δημόσιου τομέα τέθηκαν υπό ριζική αμφισβήτηση και αποτέλεσαν πεδίο εκτεταμένων παρεμβάσεων.

Το παρόν άρθρο επιχειρεί την καταγραφή των βασικών διοικητικών μετασχηματισμών της «μνημονιακής» περιόδου, και τη διασύνδεση των εφαρμοζόμενων πολιτικών με τα θεωρητικά ρεύματα μεταρρύθμισης του κράτους, όπως εντοπίζονται στις διοικητικές παραδόσεις του ευρωπαϊκού και αγγλοσαξονικού χώρου<sup>1</sup>. Με πεδίο μελέτης την κεντρική δημόσια διοίκηση, διερευνάται ο βαθμός συσχέτισης της θεωρητικής συζήτησης για την οργάνωση και λειτουργία των διοικητικών συστημάτων με τα μέτρα που εφαρμόστηκαν στην Ελλάδα υπό την πίεση της οικονομικής κρίσης (2009-2014). Η ανάλυση αποσκοπεί στον εντοπισμό: α) των βασικών αλλαγών στις δομές, τις λειτουργίες και το ανθρώπινο δυναμικό του διοικητικού μηχανισμού, β) των σημείων σύγκλισης ή απόκλισης των ασκούμενων πολιτικών με τα θεωρητικά

---

\* Δρ. Τμ. Πολιτικής Επιστήμης & Δημ. Διοίκησης, ΕΚΠΑ

\*\* ΜΔΕ «Δημόσια Πολιτική & Διοίκηση», ΟΠΑ, Υπ. Διδάκτωρ Τμ. Πολιτικής Επιστήμης & Δημ. Διοίκησης, ΕΚΠΑ

1 Painter, M. and Peters, G. B. (eds.) (2010), *Tradition and Public Administration*, Basingstoke, Palgrave/Macmillan.



μοντέλα μεταρρύθμισης του κράτους και γ) των πρακτικών επιπτώσεων των πολιτικών των Μνημονίων στη λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού σε όρους αλλαγής υποδείγματος. Κεντρικό ερώτημα και υπόθεση εργασίας αποτελεί η διερεύνηση της ύπαρξης ενός μοντέλου αναφοράς των πολιτικών της περιόδου της κρίσης και, δευτερευόντως, η αναζήτηση ενδείξεων αλλαγής στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, ως συνέπεια αυτών.

## 1. Δημόσιες Πολιτικές και Θεωρητικές Αναφορές

Η οικονομική κρίση πυροδότησε έναν κύκλο διαδοχικών αναπροσαρμογών στη λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού, οι οποίες επιχειρήθηκε να συγκροτήσουν ένα γενικότερο σχέδιο αναδιάρθρωσης του δημόσιου τομέα<sup>2</sup>. Παρότι τα μέτρα που περιλήφθηκαν στα Μνημόνια Συνεργασίας και στα προγράμματα εφαρμογής ενσωμάτων ορισμένα καινοτόμα στοιχεία, οι βασικές κατευθύνσεις εντοπίζονται ήδη σε προηγούμενα εγχειρήματα διοικητικής μεταρρύθμισης, και το μεγαλύτερο μέρος των ρυθμίσεων φαίνεται να αφορά γνωστές και χρόνιες δυσλειτουργίες της δημόσιας διοίκησης. Σημείο διαφοροποίησης αποτέλεσε η ένταση αλλά και ο χρονικός ορίζοντας υλοποίησης των μέτρων. Στη συνέχεια, το περιεχόμενο των πολιτικών εξειδικεύεται με κριτήριο: (i) τις δομές, (ii) τις λειτουργίες και (iii) το ανθρώπινο δυναμικό της διοίκησης.

### 1.1 Το Πλαίσιο των Παρεμβάσεων στην Κεντρική Διοίκηση

Το πλαίσιο των διοικητικών παρεμβάσεων την περίοδο της οικονομικής κρίσης προσδιορίστηκε από τον κεντρικό δημοσιονομικό στόχο περιορισμού του κόστους του δημόσιου τομέα. Παράλληλα, το εγχείρημα απέβλεπε στη βελτίωση των ποιοτικών παραμέτρων του διοικητικού μηχανισμού και στην ενίσχυση των επιτελικών-στρατηγικών λειτουργιών. Το μέγεθος και ο τρόπος λειτουργίας του δημόσιου τομέα θεωρήθηκαν βασικά αίτια της κρίσης και η αλλαγή αυτών των μεταβλητών αποτέλεσε προαπαιτούμενο για την εκταμίευση των ποσών των δανείων. Η ρητορική των πολιτικών προέβαλε την ανάγκη εκσυγχρονισμού, εξορθολογισμού και συγκρότησης ενός πιο περιορισμένου και αποτελεσματικού κρατικού σχήματος<sup>3</sup>, τονίζοντας τα προβλήματα του υφιστάμενου συστήματος διοίκησης. Οι εισηγούμενες ρυθμίσεις αποσκοπούσαν πρακτικά στη μείωση του κόστους, στην αύξηση της απόδοσης και στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Η νομιμοποίηση των μέτρων βασίστηκε στις συνθήκες «εκτάκτου ανάγκης», με κεντρικό εγχείρημα την αντικειμενική πίεση που δημιουργούσε η όξυνση της δημοσιονομικής κατάστασης<sup>4</sup>. Συναφώς, το περιεχόμενο των παρεμβάσεων διαμορφώθηκε και αποτυπώθηκε πρω-

2 Βλ. Ομιλία Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στην Ολομέλεια της Βουλής, 10.11.2013.

3 Ενδεικτικά, ο στόχος μεταφράστηκε, μεταξύ άλλων, σε μείωση κεντρικών δομών βάσει προκαθορισμένου ποσοστού (30%).

4 Βλ. Αιτιολογικές Εκθέσεις Ν.3845/2010, Ν.3985, 3986, 4002/2011, Ν.4046, 4093/2012.

τίστως σε δημοσιονομικούς όρους, με κοινή συνισταμένη τη βελτίωση των οικονομικών μεγεθών.

Η λογική των πολιτικών της μνημονιακής περιόδου σχετίζεται ως ένα βαθμό με ορισμένα θεωρητικά υποδείγματα μεταρρύθμισης του κράτους. Σημείο αφετηρίας και κυρίαρχο θέμα αποτελεί η επιθετική κριτική στον διοικητικό μηχανισμό, στο πνεύμα της ρητορικής περί «αποτυχίας του κράτους» (*government failure*<sup>5</sup>). Παρότι στην επίσημη τεκμηρίωση δεν εντοπίζονται σαφείς αναφορές σε θεωρητικές τάσεις και διοικητικά μοντέλα, η επιχειρηματολογία που επένδυσε τα μέτρα της «μνημονιακής» περιόδου παραπέμπει σε επιμέρους σχολές σκέψης από τα πεδία της Οικονομικής Επιστήμης και του Μάνατζμεντ. Κεντρική θέση έχουν τα υποδείγματα οικονομικού νεο-φιλελεύθερου προσανατολισμού και οι διαχειριστολογικές προσεγγίσεις. Οι πολιτικές συγκλίνουν με τα εν λόγω μοντέλα όσον αφορά τον στόχο περιορισμού της παρέμβασης του κράτους και την έμφαση στην αποδοτικότητα των οικονομικών λειτουργιών και τα παραγόμενα αποτελέσματα. Κοινά σημεία εντοπίζονται επίσης με τις υποθέσεις των Νεοκλασικών-Νεοθεσμικών Οικονομικών<sup>6</sup> και τις σχολές της Δημόσιας και Ορθολογικής Επιλογής<sup>7</sup>. Στοιχεία αυτών των προσεγγίσεων ενσωματώνονται στην κριτική που ασκείται για το μέγεθος του κρατικού μηχανισμού<sup>8</sup>, την εγγενή ροπή των δημόσιων οργανώσεων προς την οικονομική αναποτελεσματικότητα<sup>9</sup> και την τάση επικράτησης επιμέρους συμφερόντων έναντι του γενικού συμφέροντος<sup>10</sup>. Παράλληλα, η λογική των μέτρων παραπέμπει στις «επιχειρησιακές» προσεγγίσεις και τα μοντέλα του Μάνατζμεντ<sup>11</sup> και του Νέου

---

5 Hanusch, H., (1983), Inefficiencies in the Public Sector: Aspects of Demand and Supply, σε Hanusch H. (ed.), *Anatomy of Government Deficiencies*, Berlin Heidelberg: Springer-Verlag, σελ. 1-14· Le Grand, J (1991), The Theory of Government Failure, *British Journal of Political Science*, 21 (4), σελ. 423-442.

6 Rutherford, M. (1994), *Institutions in Economics - The Old and the New Institutionalism*, Cambridge: Cambridge University Press (σχετ.: κεφ. 6)· North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.

7 Mueller, D.C. (1997), *Perspectives on Public Choice. A Handbook*, US: Cambridge University Press· Parsons, S. (2005), *Rational Choice and Politics. A Critical Introduction*, London: Continuum International Publishing Group.

8 Garrett, T.A. and Rhine, R.M. (2006), On the Size and Growth of Government, *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 88 (1), σελ. 13-30.

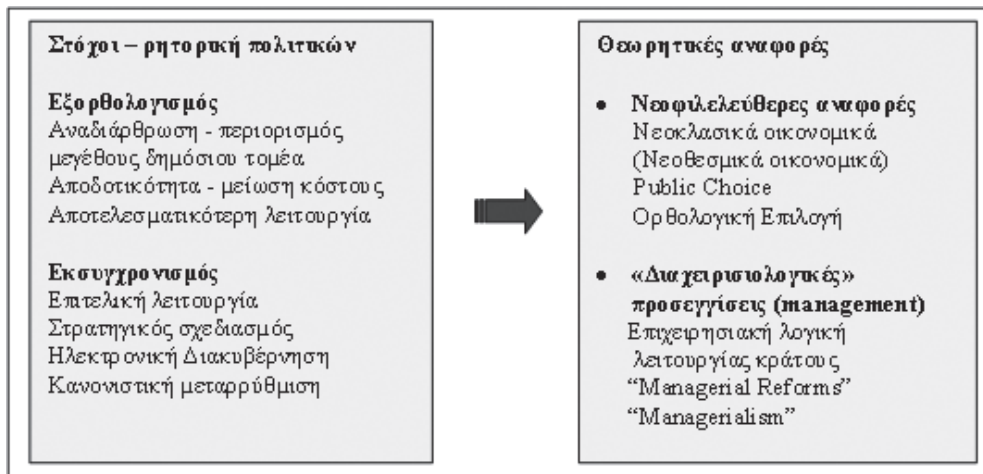
9 Niskanen, W.A. (1979), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton· Niskanen, W.A. (2008), *Reflections of a Political Economist: Selected Articles on Government Policies and Political Processes*, Washington: Cato Institute.

10 Tullock, G. Seldon, A. and Brady, G.L. (2002), *Government Failure: A Primer in Public Choice*, Washington: Cato Institute (σχετ.: part I).

11 Pollitt, C. (1993), *Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s*, Oxford: Basil Blackwell.

Δημόσιου Μάνατζμεντ<sup>12</sup> που προτείνουν την ενίσχυση της «επιτελικής-στρατηγικής» λειτουργίας του κράτους. Στην πλειοψηφία των εισηγούμενων ρυθμίσεων, οι διοικητικές λειτουργίες προσεγγίζονται σε πρακτικό και ιδεολογικά ουδέτερο πλαίσιο, το οποίο εστιάζει κυρίως στις εκκροές του συστήματος. Ωστόσο, παρά τη φαινομενική απουσία ενός (επίσημου) πόλου ιδεολογικής αναφοράς και την έμφαση στο τεχνικό σκέλος των ρυθμίσεων, ο χαρακτήρας των αλλαγών στη δημόσια διοίκηση διέπεται από σαφώς νεοφιλελεύθερες καταβολές. Στο πλαίσιο 1 παρουσιάζεται η γενική στοχοθεσία των πολιτικών και οι βασικές θεωρητικές αναφορές.

**Πλαίσιο 1:**  
**ΣΤΟΧΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ**



## 1.2 Διοικητικές Δομές

Οι παρεμβάσεις στις δομές της κεντρικής διοίκησης είχαν ως επίκεντρο τον περιορισμό του μεγέθους και τη λειτουργικότερη αναδιάρθρωση των μονάδων του κρατικού μηχανισμού. Βασικά μέτρα αποτέλεσαν οι καταργήσεις και συγχωνεύσεις φορέων και υπηρεσιών όλων των επιπέδων και η συνολική καταγραφή και αναθεώρηση της αρχιτεκτονικής των διοικητικών δομών. Στις σημαντικές παρεμβάσεις περιλαμβάνονται η κατάρτιση νέων οργανισμών για τα Υπουργεία και η εσωτερική αναδιορ-

12 Hood, C. (1991), A Public Management for All Seasons?, *Public Administration*, 69 (1), σελ. 3–19· Osborne, D., and Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government*, Reading, Mass.: Addison-Wesley· Lane, J.-E. (2000), *New Public Management*, London: Routledge· Barzelay, M. (2001), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley: University of California Press· Pollitt, C., Thiel, S.V., and Homburg, V. (2007) (eds), *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

γάνωση των υπηρεσιών μέσω της καταγραφής και αξιολόγησης των διοικητικών δομών, οι οποίες αριθμητικά σημείωσαν μείωση<sup>13</sup>. Παράλληλα, δημιουργήθηκαν νέες (οιονεί αυτοτελείς) μονάδες συντονισμού ή καθ' ύλην αρμοδιότητας σε ανώτερο και μέσο επίπεδο διοίκησης και δόθηκε έμφαση στην ενίσχυση των μονάδων οικονομικής διαχείρισης των φορέων του κεντρικού κράτους. Οι πολιτικές επηρέασαν επίσης τη θέση και τη σχετική ισχύ των κεντρικών δομών, με σαφή αναβάθμιση του ρόλου του Υπουργείου Οικονομικών και του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Τα παραπάνω μέτρα βρίσκουν εν μέρει αναφορά σε θεωρητικά σχήματα από τα πεδία της πολιτικής οικονομίας και της διοικητικής επιστήμης. Ο στόχος περιορισμού του πεδίου παρέμβασης του κράτους εμφανίζει ομοιότητες με την επιχειρηματολογία του «λιγότερου κράτους», όπως διατυπώνεται στις ευρύτερες υποθέσεις των Νεοθεσμικών Οικονομικών και τις πιέσεις συναφών ρευμάτων πολιτικής σκέψης<sup>14</sup>. Συναφές είναι το σχήμα του μικρού, ευέλικτου και επιτελικού κράτους, ως στοιχείο των διαχειριστολογικών προσεγγίσεων, στο οποίο παραπέμπουν οι επίσημοι στόχοι αναδιάρθρωσης για την ενδυνάμωση του «στρατηγικού» και «εποπτικού» ρόλου της κεντρικής διοίκησης<sup>15</sup>. Από τη σκοπιά της σχολής της Δημόσιας Επιλογής<sup>16</sup>, κοινά σημεία με τη ρητορική των μνημονιακών μέτρων εμφανίζονται στην κριτική περί διόγκωσης των κρατικών λειτουργιών, της τάσης αύξησης του κόστους λειτουργίας της διοίκησης και των φαινομένων υπονόμευσης του γενικού συμφέροντος από επιμέρους αιτήματα. Ωστόσο, σημείο διαφοροποίησης της πρακτικής από τα στοιχεία των θεωρητικών τάσεων αποτελεί η αφετηρία των πολιτικών, η οποία στην περίπτωση της Ελλάδας παραπέμπει σαφώς στη δημοσιονομική πίεση και μεταφράζεται αντίστοιχα σε δημοσιονομικό όφελος, χωρίς να απορρέει από κάποιο συγκροτημένο υπόδειγμα οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης.

Η έλλειψη θεωρητικού προσανατολισμού αντανακλάται τόσο στον τρόπο εφαρμογής όσο και στα πρακτικά αποτελέσματα των πολιτικών. Παρότι το μέγεθος του κράτους μειώθηκε, οι συγχωνεύσεις δομών δεν φαίνεται να ακολούθησαν κάποιο συνολικό σχέδιο αναδιάρθρωσης και το κριτήριο ήταν μάλλον «χωροταξικής» παρά

---

13 Η μείωση στις κεντρικές δομές ήταν κατά μέσο όρο 36% βάσει στοιχείων του ΥΔΜΗΔ (βλ. Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, *Νέοι Οργανισμοί Υπουργείων*, Απρίλιος 2014).

14 Rutherford, M. (1994), *Institutions in Economics - The Old and the New Institutionalism*, ό.π.· Wright, V. (1994), *Industrial Privatization in Western Europe. Pressures, Problems and Paradoxes*, σε Wright, V. (ed), *Privatizations in Western Europe. Pressures, Problems and Paradoxes*, London: Pinter Publishers, σελ. 1-43.

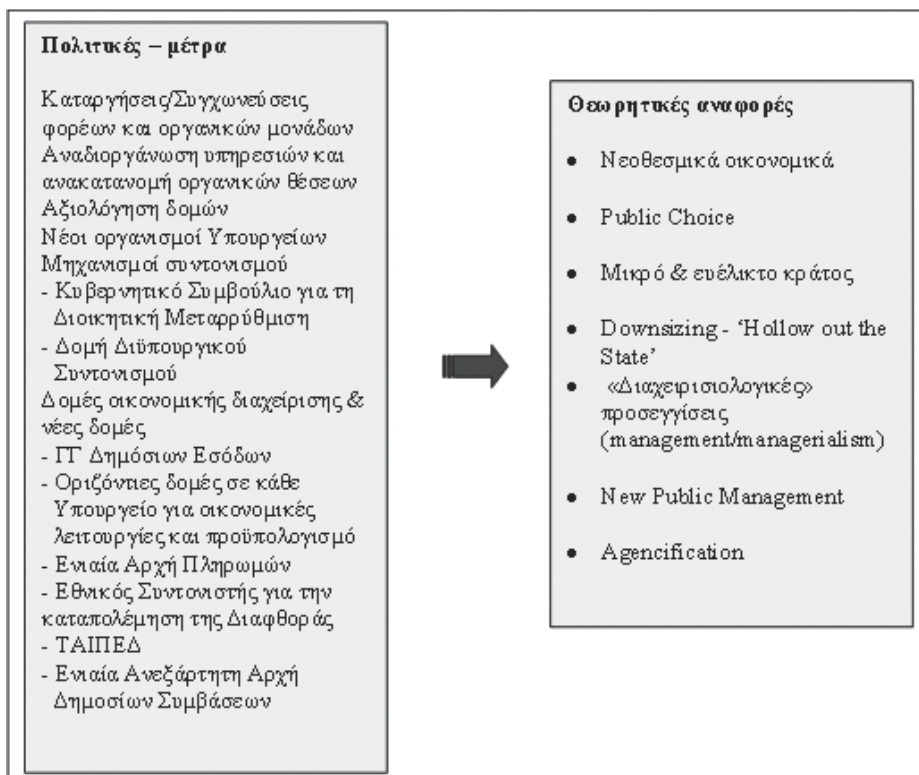
15 ΥΔΜΗΔ, *Νέοι Οργανισμοί Υπουργείων*, ό.π.

16 Tullock et al. (2002), *Government Failure: A Primer in Public Choice*, ό.π.

λειτουργικής φύσης<sup>17</sup>. Επίσης, οι αλλαγές σε πολλές περιπτώσεις περιορίστηκαν σε επιφανειακές προσαρμογές προκειμένου να παρουσιαστεί ποσοτική συμμόρφωση με τους διαρθρωτικούς στόχους, ενώ η νομική ενσωμάτωση των ρυθμίσεων δεν επηρέασε ανάλογα την ουσιαστική συγκρότηση του διοικητικού μηχανισμού. Επιπλέον, παρατηρήθηκαν αντίρροπες τάσεις στη γενική κατεύθυνση περιορισμού του δημοσίου τομέα με τη δημιουργία νέων δομών<sup>18</sup>, οι οποίες προστέθηκαν και επιβάρυναν το ήδη πληθωρικό διοικητικό σχήμα. Το πλαίσιο 2 περιλαμβάνει μια συνοπτική αποτύπωση των βασικών παρεμβάσεων σε επίπεδο διοικητικών δομών και των συναφών θεωρητικών αναφορών.

### Πλαίσιο 2.

#### ΔΟΜΕΣ: ΒΑΣΙΚΕΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ



17 Για παράδειγμα οι συγχωνεύσεις των ΔΟΥ και των δημοσίων σχολείων, ήταν πρακτικά κτηριακή συγχώνευση/μεταστέγαση.

18 Ενδεικτικά: οι μηχανισμοί και τα σώματα οικονομικής διαχείρισης και ελέγχου, όργανα συντονισμού του κυβερνητικού έργου, συμβούλια αξιολόγησης, το ΤΑΙΠΕΔ, η Ενιαία Αρχή Πληρωμών, ο Εθνικός Συντονιστής για την καταπολέμηση της Διαφθοράς, η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, κ.ά.

### 1.3. Λειτουργίες - Διαδικασίες

Οι στόχοι των πολιτικών για τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης εστίασαν στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας, στην παροχή καλύτερων υπηρεσιών προς τους πολίτες και στη βελτίωση της ικανότητας υλοποίησης των δημόσιων πολιτικών. Συναρτήσε των διαθέσιμων (περιορισμένων) πόρων, η περιστολή των δαπανών και των λειτουργικών εξόδων ήταν και σε αυτήν την περίπτωση η κεντρική παράμετρος προσδιορισμού των μέτρων. Στρατηγικό άξονα αποτέλεσε η ενίσχυση της οργανωτικής, επιτελικής και επιχειρησιακής ικανότητας του διοικητικού μηχανισμού<sup>19</sup>. Οι γενικές κατευθύνσεις συμπεριέλαβαν τη λειτουργική αξιολόγηση της κεντρικής διοίκησης, τη βελτίωση του συντονισμού και του στρατηγικού σχεδιασμού και τον εξορθολογισμό των οικονομικών λειτουργιών. Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στη μείωση της μισθολογικής δαπάνης και στην επαναξιολόγηση των διοικητικών διαδικασιών και αρμοδιοτήτων. Επιμέρους πεδία παρέμβασης αποτέλεσαν η επέκταση και αξιοποίηση των εφαρμογών ηλεκτρονικών τεχνολογιών, η απλούστευση των διαδικασιών, η καλύτερη νομοθέτηση, η αλλαγή του πλαισίου δημόσιων προμηθειών, η εκχώρηση περιφερειακών δραστηριοτήτων στον ιδιωτικό τομέα και μέτρα προς την ενίσχυση της διαφάνειας της λειτουργίας της διοίκησης, όπως η θέσπιση της υποχρεωτικής ανάρτησης των αποφάσεων στο διαδίκτυο και η δημοσιοποίηση των στοιχείων του προσωπικού.

Συναρτήσε των θεωρητικών μοντέλων, τα μέτρα εμφανίζουν κοινή αναφορά με ορισμένες αρχές από το χώρο του Μάνατζμεντ και το ρεύμα του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (NΔM), κυρίως ως προς την παράμετρο αναγωγής της απόδοσης της διοίκησης σε όρους εισροών/εκροών. Συναφώς, η εξοικονόμηση πόρων και η αποδοτική λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού βρίσκει αναφορά στις παραδοχές των Νεοκλασικών οικονομικών υποδειγμάτων, ενώ σημεία συσχέτισης υπάρχουν και με παλαιότερα υποδείγματα προσέγγισης του κρατικού μηχανισμού τα οποία εστιάζουν στον τεχνοκρατικό χαρακτήρα των μεθόδων διοίκησης<sup>20</sup>. Οι επιμέρους παρεμβάσεις ενσωματώνουν, επίσης, στοιχεία από τα υποδείγματα Καλής Διακυβέρνησης<sup>21</sup>

---

19 *Memorandums of Economic and Financial Policies* και *Memorandums of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality* (2010 - 2013): *Μνημόνιο Συνεργασίας για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση* (Ελλάδα-Γαλλία, Task Force for Greece), Ιανουάριος 2012· Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, *Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014-2020» & Σχέδιο Δράσης Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης*, Απρίλιος 2014.

20 Waldo, D. (1948), *The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration*, New York: The Ronald Press Company.

21 European Commission (2014), *Promoting Good Governance*, European Social Fund thematic paper, Luxembourg: Publications Office of the European Union· The Independent Commission for Good Governance (2004), *The Good Governance Standard for Public Services*

(διαφάνεια, συμμετοχή, λογοδοσία, αποδοτική αξιοποίηση των πόρων) και από τις σύγχρονες προσεγγίσεις του πεδίου της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης<sup>22</sup>. Τέλος, η ρητορική των σχέσεων κράτους-πολιτών βρίσκει εν μέρει αναφορά στα υποδείγματα του Νεο-Βεμπεριανού Κράτους<sup>23</sup> και του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, από την σκοπιά της επικαλούμενης έμφασης στα αποτελέσματα και την ικανοποίηση των αποδεκτών της διοικητικής δράσης.

Σε πρακτικό επίπεδο, τα μέτρα επέφεραν βελτιωτικές αλλαγές σε πεδία που αφορούσαν κατά βάση εσωτερικές λειτουργίες της διοίκησης (διαδικασίες προμηθειών, μισθοδοσία, νομοθέτηση, κ.λπ.). Η γενική επιταγή για βελτίωση της ικανότητας εφαρμογής των πολιτικών και της ποιότητας των (εξωτερικών) υπηρεσιών προς τον πολίτη κρίνεται αμφίβολο ότι ικανοποιήθηκε. Ο στόχος και τα κριτήρια εφαρμογής των παρεμβάσεων ήταν προσανατολισμένα στην επίτευξη δημοσιονομικού οφέλους, παρά στις διαρθρωτικές αδυναμίες της διοίκησης<sup>24</sup>. Βελτίωση σημειώθηκε ως προς τη μείωση του μισθολογικού και λειτουργικού κόστους και την αυστηρότερη παρακολούθηση των δαπανών<sup>25</sup>. Θετικό σημείο αποτελεί επίσης η αξιοποίηση των ΤΠΕ και η ενίσχυση της διαφάνειας (πρόγραμμα Διαύγεια), παρότι ο τρόπος εφαρμογής απέχει από τις προϋποθέσεις ουσιαστικής λογοδοσίας της διοίκησης. Περαιτέρω, μεγάλο μέρος των ρυθμίσεων εφαρμόστηκε με επιφανειακό και αποσπασματικό τρόπο, αποδυναμώνοντας την (όποια) θετική επίδραση θα μπορούσαν να έχουν. Για παράδειγμα, η καταγραφή των αρμοδιοτήτων και των λειτουργιών της κεντρικής διοίκησης εμφανίζει καθυστερήσεις και ασυνέχεια με τη διαδικασία εξορθολογισμού ή/και της απλούστευσής τους. Σε αρκετές δε περιπτώσεις, ο περιορισμός των αρμοδιοτήτων και των πόρων της διοικητικής δράσης οδήγησαν σε σαφή υποβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών. Στο πλαίσιο 3 συνοψίζονται τα βασικά πεδία παρέμβασης με τις αντίστοιχες θεωρητικές αναφορές.

---

*in Public Services*, OPM and CIPFA, London: Hackney Press Ltd. Agere, S. (2000), *Promoting Good Governance: Principles, Practices and Perspectives*, London: Commonwealth Secretariat.

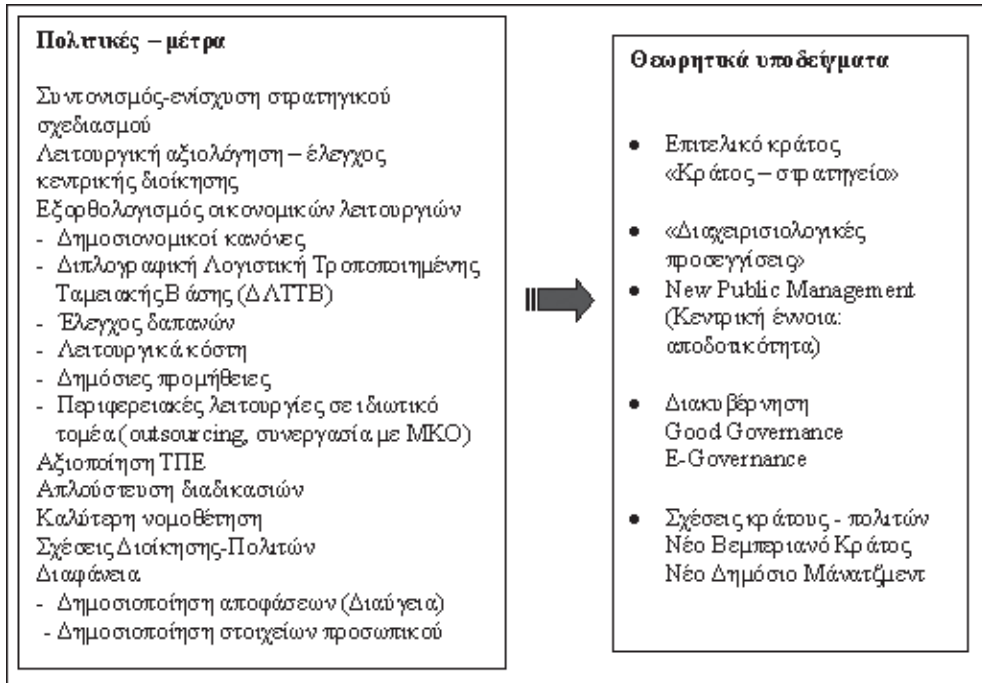
22 Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, J. (2006), *Digital Era Governance: IT Corporations, the State and E-Government*, Oxford University Press, Oxford, UK.

23 Lynn, L., (2008), What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications, *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1 (2), σελ. 17–30. Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2011), *Public Management Reform. A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford: Oxford University Press.

24 Ladi, S. (2014), Austerity Politics and Administrative Reform: The Eurozone crisis and its Impact upon Greek Public Administration, *Comparative European Politics*, 12 (2), σελ. 184–208.

25 Το κόστος μισθοδοσίας την τετραετία 2009–2013 μειώθηκε από 24,5 στα 16 δις ευρώ (βλ. Ομιλία Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στην Ολομέλεια της Βουλής, 10.11.2013).

**Πλαίσιο 3:  
ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ-ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ:  
ΠΕΔΙΑ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ & ΘΕΩΡΗΤΙΚΑ ΥΠΟΔΕΙΓΜΑΤΑ**



**1.4. Ανθρώπινο Δυναμικό**

Το ανθρώπινο δυναμικό της διοίκησης αποτέλεσε διακριτό πεδίο παρεμβάσεων των μνημονιακών πολιτικών. Ως βασικοί στόχοι τέθηκαν η μείωση του αριθμού των δημόσιων υπαλλήλων και η αναθεώρηση των όρων απασχόλησης, αμοιβής και σταδιοδρομίας. Δέσμευση των δανειακών συμφωνιών ήταν ο δραστικός περιορισμός του προσωπικού, μέσω της εφαρμογής αυστηρών ποσοστώσεων αποχωρήσεων/ προσλήψεων (5:1 και 10:1) και της εισαγωγής μηχανισμών σταδιακής εξόδου από τον δημόσιο τομέα, όπως η εφεδρεία και η διαθεσιμότητα. Παράλληλα, θεσπίστηκε ένα νέο σύστημα βαθμολογικής κατάταξης και μισθολογικής εξέλιξης, αναδιοργανώθηκαν οι διαδικασίες προσλήψεων, μειώθηκαν οι επιπλέον αμοιβές και τα επιδόματα, αυξήθηκε το ωράριο εργασίας και μέρος του ανθρώπινου δυναμικού της διοίκησης ανακατανεμήθηκε στις υπηρεσίες μέσω του προγράμματος κινητικότητας. Οι αλλαγές επηρέασαν, επίσης, το σύστημα αξιολόγησης<sup>26</sup> και τις διαδικασίες υπηρεσιακής

<sup>26</sup> Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της εισαγωγής του μέτρου της ex ante ποσόστωσης ως προς την τελική απόδοση στην αξιολόγηση των δημόσιων υπαλλήλων (Ν. 4250/2014).



εξέλιξης, μεταθέτοντας τυπικά το βάρος στην απόδοση της εργασίας, με στόχο την υιοθέτηση μεθόδων μέτρησης αυτής βάσει συγκεκριμένων στόχων. Επιμέρους αλλαγές υπέστησαν οι κανόνες πειθαρχικού των δημόσιων υπαλλήλων, εισάγοντας αυστηρότερους κανόνες και περιορισμούς κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

Ο χαρακτήρας των μέτρων συσχετίζεται θεωρητικά με μοντέλα προσανατολισμένα στις αρχές της αγοράς και τις τεχνικές διοίκησης του ιδιωτικού τομέα. Οι ρυθμίσεις εστιάζουν στη μέτρηση της απόδοσης και στην επίτευξη στόχων, παραπέμποντας σε βασικές υποθέσεις των διαχειριστολογικών προσεγγίσεων, όπως εντοπίζονται στον χώρο του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ. Συνολικά, η διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού προσεγγίζεται σε σαφώς διαφορετικό πλαίσιο από τα χαρακτηριστικά που προσέλαβε το δημοσιοϋπαλληλικό σώμα την περίοδο της Μεταπολίτευσης, καθώς αμφισβητούνται κεντρικές έννοιες, όπως η μονιμότητα, η παράμετρος χρόνος ως κριτήριο βαθμολογικής και μισθολογικής εξέλιξης και τα κίνητρα απόδοσης. Εμφανής είναι η τάση μετακίνησης των διοικητικών πρακτικών προς τον ιδιωτικό τομέα, χαρακτηριστική εκδήλωση της οποίας αποτελεί η δρομολογούμενη εμπλοκή στελεχών από την αγορά στις διαδικασίες αξιολόγησης. Παράλληλα, η λογική των μέτρων ενσωματώνει εν μέρει στοιχεία των κλασικών υποδειγμάτων. Η βαρύτητα που θεωρητικά αποδίδεται στα τυπικά προσόντα και την κατάρτιση των υπαλλήλων συνδέεται με την αρχή του επαγγελματικού χαρακτήρα της διοίκησης, η οποία εντοπίζεται στη Βεμπεριανή γραφειοκρατία<sup>27</sup> και εμπλουτισμένη σε νεότερες εκδοχές του μοντέλου, όπως το υπόδειγμα του Νεο-Βεμπεριανού Κράτους. Η επικαλούμενη αρχή της αξιοκρατίας βάσει προσόντων εμφανίζει, επίσης, ορισμένη συνάφεια με αυτά τα μοντέλα, ωστόσο τα στοιχεία της κουλτούρας της δημόσιας υπηρεσίας<sup>28</sup> είναι γενικώς αδύναμα, αν όχι ανύπαρκτα.

Στο στάδιο της υλοποίησης των πολιτικών, η ενσωμάτωση των μέτρων εμφανίζει αποκλίσεις με τις θεωρητικές αναφορές, αλλά και με τις θεσμικές προδιαγραφές τους. Τα ορατά αποτελέσματα αφορούν κατά βάση οριακές αλλαγές, κυρίως ποσοτικού χαρακτήρα, ενώ οι διαρθρωτικές παρεμβάσεις εφαρμόστηκαν μερικώς ή/και δεν πρόλαβαν να εφαρμοστούν εξαιτίας των αλληπάλληλων αλλαγών του ρυθμιστικού πλαισίου. Παρότι στη ρητορική των μεταρρυθμίσεων εντοπίζεται μια επίφαση στρατηγικού σχεδιασμού, στην πράξη είναι αμφίβολο ότι τα μέτρα διέπονταν από μια ενιαία λογική για το προσωπικό της διοίκησης. Ο αριθμός των δημόσιων υπαλλήλων μειώθηκε<sup>29</sup>, ωστόσο οι αποχωρήσεις αφορούσαν επιλεκτικές καταργήσεις κλάδων

---

27 Weber, M. (1946), *Essays in Sociology (VIII Bureaucracy)*, New York: Oxford University Press.

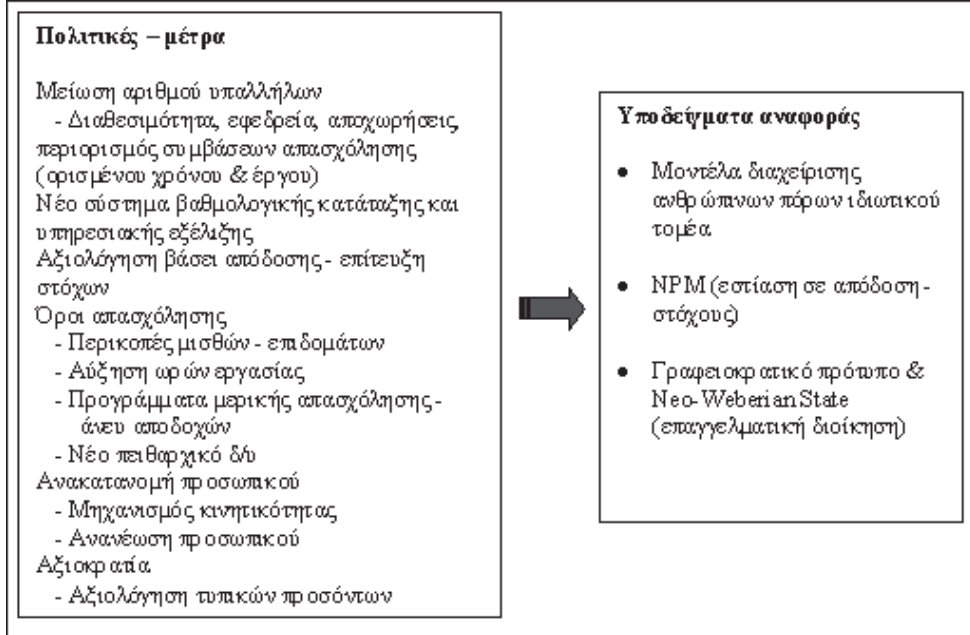
28 Rouban, L. (1995), *The Civil Service Culture and Administrative Reform*, σε: Peters, B.G., Savoie, D.J. (eds), *Governance in a Changing Environment*, Montreal: McGill-Queen's University Press.

29 Την τετραετία 2009-2013 ο αριθμός των δημόσιων υπαλλήλων μειώθηκε από 950.000

και θέσεων και περιφερειακές λειτουργίες<sup>30</sup>, με κριτήριο τον απαιτούμενο αριθμό απολύσεων για την εκταμίευση των δόσεων. Το πρόγραμμα διαθεσιμότητας-κινητικότητας δεν αποτέλεσε εργαλείο ουσιαστικής αξιολόγησης και ανακατανομής του προσωπικού, και εν πολλοίς χρησιμοποιήθηκε προσχηματικά, με στόχο την αποφυγή πραγματοποίησης άμεσων απολύσεων. Περαιτέρω, υπήρξαν εξαιρέσεις από τις γενικές ρυθμίσεις<sup>31</sup>, ενώ η θεωρητική έμφαση στην έννοια της αξιοκρατίας είναι μάλλον ασαφές πώς κατοχυρώθηκε πρακτικά στις ρυθμίσεις του συστήματος υπηρεσιακής αξιολόγησης και εξέλιξης. Τα μέτρα είχαν, επίσης, σε αρκετές περιπτώσεις εμφανή αρνητικό αντίκτυπο στη λειτουργία των διοικητικών μονάδων, καθώς η μείωση των υπαλλήλων οδήγησε σε υποβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Στο πλαίσιο 4 εμφανίζονται τα βασικά μέτρα και η διασύνδεσή τους με τις αναφορές του θεωρητικού πεδίου.

**Πλαίσιο 4:**

**ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ: ΒΑΣΙΚΑ ΜΕΤΡΑ & ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ**



σε 700.000 (βλ. Ομιλία Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στην Ολομέλεια της Βουλής, 10.11.2013).

30 Για παράδειγμα, δημοτική αστυνομία, σχολικοί φύλακες, οδηγοί, καθαρίστριες, ειδικότητες καθηγητών τεχνικών λυκείων κ.ά.

31 Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η εισαγωγή του ενιαίου μισθολογίου, όπου ο γενικός κανόνας αλλοιώθηκε από την πρακτική μεμονωμένων προβλέψεων εξαιρέσεων κλάδων και κατηγοριών υπαλλήλων.

## 2. Η Επίπτωση των Μνημονιακών Πολιτικών και το Ελληνικό Υπόδειγμα

Βάσει της καταγραφής των μετασχηματισμών σε επίπεδο δομών, λειτουργιών και ανθρώπινου δυναμικού της κεντρικής διοίκησης, τα ερωτήματα που τέθηκαν στην αρχή του κειμένου δύνανται να προσεγγιστούν στη συνέχεια με συνθετικό τρόπο. Το πρώτο ζήτημα αφορά το βαθμό συσχέτισης των μνημονιακών πολιτικών με τα θεωρητικά μοντέλα οργάνωσης και μεταρρύθμισης του κράτους. Το δεύτερο διαπραγματεύεται τα πρακτικά αποτελέσματα των μέτρων σε όρους μεταβολής του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας του ελληνικού διοικητικού συστήματος, αναζητώντας ενδείξεις αλλαγής και σημεία αδράνειας του υφιστάμενου παραδείγματος.

### 2.1 Η Επίδραση των Θεωρητικών Μοντέλων

Γενική διαπίστωση από τη μέχρι τώρα πορεία εφαρμογής των διοικητικών μέτρων της περιόδου της οικονομικής κρίσης αποτελεί το ότι το πρόγραμμα που υιοθετήθηκε στην Ελλάδα δεν στηρίχθηκε σε κάποιο κυρίαρχο θεωρητικό μοντέλο μεταρρύθμισης. Κοινά σημεία αναφοράς εντοπίζονται με ρεύματα από την Οικονομική Επιστήμη και τον χώρο του Μάνατζμεντ, ωστόσο τα στοιχεία των υποδειγμάτων ενσωματώθηκαν κυρίως σε επίπεδο ρητορικής και σε μικρότερο βαθμό στην πρακτική εφαρμογή των μέτρων. Οι ρυθμίσεις, παρότι φαινομενικά εμφανίζονται ιδεολογικά ουδέτερες, πρακτικά παραπέμπουν στη οικονομικά νεοφιλελεύθερη αντίληψη για τον ρόλο και τη λειτουργία του κράτους. Οι κυρίαρχες αξίες εστιάζουν σε αρχές οικονομικού και διαχειριστικού τύπου, όπως η απόδοση και η αποτελεσματικότητα, ενώ παράλληλα παρατηρείται υποχώρηση παραδοσιακών κοινωνικών-πολιτικών αξιών, όπως η δημοκρατική νομιμοποίηση και η λογοδοσία της διοίκησης. Η εφαρμογή των μέτρων διέπεται από τεχνοκρατική λογική, ενώ το ζήτημα της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης προσεγγίστηκε συναρτήσει των συνθηκών και των περιορισμών που δημιούργησε η δημοσιονομική πίεση. Συναφώς, ο χαρακτήρας των πολιτικών διαμορφώθηκε ως απάντηση στην εκδήλωση της κρίσης (*reactive*), και όχι σε προληπτικό πλαίσιο (*proactive*)<sup>32</sup>.

Συνολικά, ο διοικητικός μηχανισμός ακόμα εμφανίζει υψηλό βαθμό ιδιοτυπίας και απέχει, χρονικά και ουσιαστικά, από τις σύγχρονες τάσεις στη διοικητική επιστήμη. Η ενσωμάτωση στοιχείων θεωρητικών υποδειγμάτων είναι περιορισμένη, ενώ στις περιπτώσεις που υφίσταται, εμφανίζεται με μερικό και αποσπασματικό τρόπο και αποκλίνει σημαντικά από τα ιδεοτυπικά χαρακτηριστικά τους. Επιμέρους διαφοροποιήσεις εντοπίστηκαν ως προς τον βαθμό συσχέτισης των μεταβολών του διοικητικού συστήματος με το θεωρητικό πλαίσιο στα τρία επίπεδα διερεύνησης. Οι παρεμβάσεις στις δομές και το ανθρώπινο δυναμικό εμφανίζουν υψηλότερη συνάφεια με διαχειριστολογικού τύπου μοντέλα, ενώ οι αλλαγές στις λειτουργίες της διοίκησης συνδυάζουν αναφορές από τα πεδία της Οικονομίας και του Μάνατζμεντ με τις θεωρίες Διακυβέρ-

---

32 Σπανού Κ., Ομιλία σε Συνέδριο «Ο ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη στα 15 χρόνια λειτουργίας του», 12 - 13 Νοεμβρίου 2013, Αθήνα.

νησης. Κοινές σημεία εμφανίζονται, επίσης, με ορισμένες παραδοχές παραδοσιακών μοντέλων της αγγλοσαξονικής παράδοσης, όσον αφορά την προσέγγιση του διοικητικού μηχανισμού σε όρους μανάτζμεντ, με έμφαση στα παραγόμενα αποτελέσματα («results over process») και την αποτελεσματική υλοποίηση των πολιτικών<sup>33</sup>. Ωστόσο, η ελλιπής ενσωμάτωση των μέτρων θέτει υπό αμφισβήτηση την ικανότητα προσαρμογής και τις δυνατότητες αφομοίωσης των θεωρητικών εργαλείων από τα ιδιαίτερα θεσμικά χαρακτηριστικά του ελληνικού διοικητικού συστήματος.

Συναρτήσει των εμπειρικών ευρημάτων, η ύπαρξη ενός συγκροτημένου διοικητικού παραδείγματος είναι μάλλον αμφίβολη, όπως και ενός συνεκτικού μοντέλου διοικητικής μεταρρύθμισης με αναφορά τα παραδεδομένα θεωρητικά ρεύματα. Παρότι το ελληνικό διοικητικό σύστημα συγκροτήθηκε εν πολλοίς στη βάση της Ναπολεόντιας παράδοσης των λατινικών χωρών<sup>34</sup> και του γραφειοκρατικού προτύπου, εμφανίζονται αποκλίσεις από τις θεωρητικές προδιαγραφές, ενώ τα χαρακτηριστικά του εμφανίζουν διττή ιδιαιτερότητα. Αφενός βρίσκονται στο επίκεντρο αλληπάλληλων προσπαθειών εξορθολογισμού και εκσυγχρονισμού, αφετέρου εμφανίζουν διαχρονικά αξιοσημείωτη αντίσταση σε αυτές τις πιέσεις, με αποτέλεσμα να προσδιορίζονται εν πολλοίς υπό την αντίστροφη οπτική των αδυναμιών και των στρεβλώσεων στην εφαρμογή των θεσμικών προβλέψεων. Η νομική και πρακτική συγκρότηση της ελληνικής διοίκησης φαίνεται επίσης αρκετά παρωχημένη σε σχέση με τις θεωρητικές εξελίξεις και τις διεθνείς πρακτικές, αλλά και τη διαδικασία της ευρωπαϊκής σύγκλισης<sup>35</sup>. Ενδεικτική είναι η αδύναμη επίδραση υποδειγμάτων που αναπροσδιορίζουν τη σχέση κράτους-κοινωνίας-αγοράς συνδυάζοντας στοιχεία της παραδοσιακής γραφειοκρατίας και της αγοράς σε πιο πλουραλιστικά μοντέλα, όπως οι θεωρίες Δικτύων<sup>36</sup>, η Νέα Δημόσια Διακυ-

---

33 Wilson, W. (1953), *The Study of Administration*, σε: Waldo, D.(επ.), *Ideas and Issues in Public Administration*, New York: Mc Graw Hill Book, Co., Inc., σελ. 65-75· Peters, B.G. and Wright, V. (1996), *Public Policy and Administration, Old and New*, in R.E. Goodin and H-D. Klingemann (ed.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford: Oxford University Press, σελ. 628 – 641.

34 Ongaro, E. (2010), *The Napoleonic Administrative Tradition and Public Management Reform in France, Greece, Italy, Portugal and Spain*, σε Painter, M. and Peters, G. B. (eds.), *Tradition and Public Administration*, ό.π.· Ongaro, E. (2008), *Introduction: The Reform of Public Management in France, Greece, Italy, Portugal and Spain*, *International Journal of Public Sector Management*, 21(2), σελ. 101 - 117· Ongaro, E. (2009), *Public Management Reform and Modernization Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Cheltenham: Edward Elgar.

35 Tsekos, Th. (2013), *La Convergence Administrative Européenne et l'Administration Publique Grecque*, σε (Collectif) : *Penser la Science Administrative dans la Post-Modernité, Mélanges en l'honneur du Professeur Jacques Chevallier*, Paris: L.G.D.J, σελ. 365-376.

36 Smith, M. (1997), *Policy Networks*, σε M. Hill (ed.), *The Policy Process: A Reader*, London: Prentice Hall, 2nd ed., σελ. 76-86· Yung, T. (2010), *Policy Networks: Theory and Practice*, σε Osborne, S. P. (ed.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Oxon: Routledge, σελ. 351-364.

βέρνηση<sup>37</sup>, το μοντέλο της Δημόσιας Αξίας<sup>38</sup>, η Νέα Δημόσια Υπηρεσία<sup>39</sup> και οι εκδοχές των Νεο-Βεμπεριανών μοντέλων<sup>40</sup>. Στις πολιτικές της μνημονιακής περιόδου, εμφανώς απύσες είναι, επίσης, οι αξιακές παράμετροι των κλασικών υποδειγμάτων, κυρίως οι ηθικές παραδοχές της Δημόσιας Υπηρεσίας<sup>41</sup>, έλλειψη η οποία τείνει να ενισχύει άλλου είδους διοικητικές παθογένειες<sup>42</sup>. Στον πίνακα 1 συνοψίζονται τα βασικά χαρακτηριστικά και οι παρεμβάσεις των Μνημονίων στο πεδίο της κεντρικής διοίκησης.

Πίνακας 1:

## ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ &amp; ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ

	ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ	ΣΤΟΧΟΙ – ΜΕΤΡΑ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ
<b>Γενικά Χαρακτηριστικά</b>	Λατινική - Ναπολεόνεια παράδοση Διευρυμένο κρατικό σχήμα Ατελώς συγκροτημένη γραφειοκρατία Ιδεολογία - Πολιτικοποίηση	Αγγλοσαξωνική παράδοση Μικρότερο - Επιτελικό κράτος Εξορθολογισμός, οικονομία, απόδοση Τεχνοκρατική προσέγγιση κράτους
<b>Δομές</b>	Ιεραρχία - Συγκεντρωτισμός Εκτεταμένη διάρθρωση Κατακερματισμός	Συρρίκνωση μεγέθους Καταργήσεις - Συγχωνεύσεις φορέων Ανασχεδιασμός δομών
<b>Λειτουργίες</b>	Έμφαση σε διαδικασίες Τυποποίηση - Φορμαλισμός Πολυπλοκότητα - Επικαλύψεις Εσωσπρέφεια	Έμφαση σε αποτελέσματα Εξορθολογισμός, Απλούστευση Συντονισμός Διαφάνεια, ΤΠΕ Εκχώρηση λειτουργιών σε ιδιωτ. τομέα
<b>Ανθρώπινο Δυναμικό</b>	Μισμότητα Βαθμολογική - Μισθολογική εξέλιξη βάσει χρόνου υπηρεσίας Απουσία περιγραφών θέσεων και καθηκόντων Ενιαίο σύστημα προσδιορισμού αμοιβής	Πιο ευέλικτες εργασιακές σχέσεις Σύνδεση βαθμού - αμοιβής Αξιολόγηση βάσει στόχων - απόδοσης Μείωση μεγέθους (απολύσεις) & κόστους (ενιαίο μισθολόγιο) Κινητικότητα

*Πηγή: Επεξεργασία συγγραφέων*

37 Osborne, S.P. (2010), Introduction – The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?, σε Osborne, S.P. (ed.), *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, New York: Routledge, σελ. 1-16.

38 Moore, M. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

39 Denhardt, J.V. and Denhardt, R.B. (2007), *The New Public Service: Serving, Not Steering*, M.E. Sharpe, Armonk, NY, σελ. 5-12. Denhardt J.V. and Denhardt R.B (2000), The New Public Service: Serving Rather than Steering, *Public Administration Review*, 60 (6), σελ. 549-559.

40 Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2011), *Public Management Reform*, ό.π.· Peters, G. (2003), Dismantling and Rebuilding the Weberian State, in Hayward J., Menon A. (eds), *Governing Europe*, Oxford: Oxford University Press, σελ. 113-127.

41 Stoffaës, Ch. (1995), *Services Publics, Question d'Avenir*, Paris: Odile Jacob· Chevalier, J. (2005), *Le Service Public*, Paris: Presses Universitaires de France.

42 Argyriades, D. (2006), Good Governance, Professionalism, Ethics and Responsibility, *International Review of Administrative Sciences*, 72 (2), σελ. 155-170.

## 2.2 Αποτίμηση Πολιτικών: Ενδείξεις Αλλαγής και Αδράνειας

Τα μέτρα που υιοθετήθηκαν την περίοδο της οικονομικής κρίσης επέφεραν διαφορετικής φύσης και έντασης μεταβολές στον κεντρικό διοικητικό μηχανισμό. Ωστόσο, οι εν λόγω μετασχηματισμοί είναι μάλλον αμφίβολο ότι ανταποκρίνονται στο σχήμα της *μεταρρύθμισης* υπό την έννοια ενός οργανωμένου και συνεκτικού προγράμματος αναθεώρησης των στοιχείων ενός πεδίου πολιτικής. Η ορολογία που επένδυσε τα μέτρα εμφανίζεται συχνά όχι μόνο ανακριβής σε σχέση με το πρακτικό περιεχόμενό τους, αλλά και αποσυνδεδεμένη από τη θεωρητική νοηματοδότησή της. Το μεγαλύτερο μέρος των παρεμβάσεων αφορούσε αναπροσαρμογές μικρο και μέσο επιπέδου (α' και β' τάξης), ήτοι αντιμετώπιση προβλημάτων και διαχείριση αλλαγών, και όχι μεταβολές μεγάλου εύρους και πολυπλοκότητας<sup>43</sup>. Αντίστοιχη διαφοροποίηση παρατηρείται στα στάδια της πολιτικής διαδικασίας. Η ρητορική των μέτρων παραπέμπει σε ορθολογικού τύπου μεταρρυθμίσεις, ο θεσμικός σχεδιασμός σε αυξητικούς μετασχηματισμούς, και τα τελικά αποτελέσματα σε οριακές αλλαγές ή/και αδράνεια. Αξιοσημείωτη αντίφαση αποτελεί το ό,τι, ενώ ως κυρίαρχη τάση προτάσσεται η «μεταρρύθμιση» του παλαιού προτύπου, ουσιαστικά μεγάλο μέρος των πολιτικών αφορούν την αποκατάσταση παραδοσιακών αξιών του γραφειοκρατικού μοντέλου, οι οποίες, ενώ υπήρχαν ως θεσμικές προβλέψεις, ποτέ δεν εφαρμόστηκαν ολοκληρωμένα<sup>44</sup>.

Περαιτέρω, παρατηρείται διαφοροποίηση ως προς τον πρακτικό αντίκτυπο και την έκταση των αλλαγών, με υψηλότερου βαθμού προσαρμογές σε επίπεδο δομών και ανθρώπινου δυναμικού και χαμηλότερης έντασης μεταβολές σε επίπεδο αλλαγής λειτουργιών και αρμοδιοτήτων. Εμφανή αποτελέσματα εντοπίζονται μέχρι στιγμής σε πεδία «εύκολων» παρεμβάσεων (π.χ. οριζόντιες μειώσεις μισθών), χωρίς όμως να συνοδεύονται από αντίστοιχες ποιοτικές βελτιώσεις σε πιο ουσιαστικές (διαρθρωτικές) λειτουργίες της διοίκησης<sup>45</sup>. Παραδείγματα θετικών μεταβολών αποτελούν η καταγραφή των δομών και του προσωπικού, η αναδιοργάνω-

---

43 Παπούλιας, Δ. (2008), *Δημόσιες Πολιτικές: Τι εμποδίζει την Εφαρμογή τους*, σε Γιαννίτσης, Τ. (επιμ.), *Ελληνική Οικονομία: Κρίσιμα Ζητήματα Οικονομικής Πολιτικής*. Αθήνα: Ιστορικό Αρχείο Alpha Bank, σελ. 185-209. Tsoukas, H. (2012), "Enacting Reforms: Towards an Enactive Theory", σε Kalyvas, S., Pagoulatos, G. & Tsoukas, H. (eds), *From Stagnation to Forced Adjustment: Reforms in Greece 1974-2010*, London: Hurst & Company, σελ. 67-89.

44 Σχετικώς έχει υποστηριχθεί ότι ο χαρακτήρας της δημόσιας διοίκησης προσδιορίστηκε στο πλαίσιο μιας «*οιονεί-Βεμπερανής γραφειοκρατίας*», εξαιτίας του χαμηλού βαθμού νομιμότητας και θεσμοποίησης (Spanou, C. (1998), *European Integration in Administrative Terms: A Framework for Analysis and the Greek Case*, *Journal of European Public Policy*, 5 (3), σελ. 474).

45 Βλ. Ομιλία Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στην Ολομέλεια της Βουλής, 10.11.2013.

ση και αυστηροποίηση των οικονομικών λειτουργιών, η θέσπιση δημοσιονομικών κανόνων, η περιστολή του λειτουργικού κόστους, ο περιορισμός των αθρών και χωρίς αξιοκρατικά κριτήρια προσλήψεων και η καλύτερη αξιοποίηση των ΤΠΕ. Αδράνειες του συστήματος εντοπίστηκαν σε επίπεδο ελλιπούς σχεδιασμού-προετοιμασίας, ασυνέχειας νομοθετικής θέσπισης και εφαρμογής των ρυθμίσεων, καθυστερήσεων, έλλειψης συντονισμού, υποβάθμισης των αλλαγών σε επιφανειακού τύπου προσαρμογές και σε γενικότερες αδυναμίες της διοίκησης που επανήλθαν οξυμένες στις συνθήκες της κρίσης<sup>46</sup>.

Ως γενική παρατήρηση, η επίπτωση των πολιτικών της κρίσης δε συνίσταται τόσο στην ποιοτική βελτίωση των λειτουργικών παραμέτρων, αλλά σε οριακές αλλαγές και κυρίως στην ποσοτική μείωση του κόστους, η οποία οφείλεται στην περικοπή ανελαστικών δαπανών όπως μισθοί και προμήθειες και σε μικρότερο βαθμό στην αύξηση της παραγωγικότητας. Σημείο κριτικής και γενικότερη αδυναμία των μνημονιακών προγραμμάτων αποτελεί η κυρίαρχη τάση αναγωγής των μεταρρυθμίσεων σε δημοσιονομικούς όρους, περιθωριοποιώντας τις ποιοτικές και μη μετρήσιμες αξίες (ήθος, esprit de corps, λογοδοσία) στην οργάνωση και τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης με όρους συγκρότησης αμιγούς δημόσιας υπηρεσίας.

### Συμπεράσματα

Η οικονομική κρίση λειτούργησε ως μοχλός εισαγωγής ευρείας έκτασης παρεμβάσεων στον διοικητικό μηχανισμό του κράτους. Στην ανάλυση που προηγήθηκε επιχειρήθηκε μια συνολική χαρτογράφηση των δομικών και λειτουργικών μετασχηματισμών της περιόδου της κρίσης, με πεδίο μελέτης την κεντρική διοίκηση. Τα εμπειρικά ευρήματα συσχετίστηκαν με τη θεωρητική συζήτηση για τη μεταρρύθμιση του κράτους και τις μεθόδους διακυβέρνησης, αναζητώντας σημεία τομής, αποκλίσεων και αλλαγής. Βασική διαπίστωση αποτέλεσε τόσο η χρονική όσο και ουσιαστική απόσταση του ελληνικού διοικητικού μοντέλου από τις διεθνείς τάσεις, καθώς και εν γένει η απουσία ενός συγκροτημένου υποδείγματος που να εμφανίζει συνέχεια ιδεοτυπικών χαρακτηριστικών, θεσμικών προδιαγραφών και πρακτικής λειτουργίας. Παρότι μεμονωμένα εντοπίστηκαν ορισμένες ομοιότητες με θεωρητικά ρεύματα, η υφιστάμενη εικόνα της διοίκησης δεν συσχετίζεται άμεσα με κάποιο διακριτό διοικητικό πρότυπο.

---

46 Μακρυδημήτρης, Α. (2010) (συνεργασία: Μ.Η. Πραβίτα), *Δημόσια Διοίκηση-Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης* (Δ' εκδ.), Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας' Spanou, C., Sotiropoulos, D. (2011), *The Odyssey of Administrative Reforms in Greece, 1981-2009: A Tale of Two Reform Paths*, *Public Administration*, 89 (3), σελ. 723-737' Praso-poulou, E. (2011), *On Greek Public Administration*, *Greece at LSE*, <http://blogs.lse.ac.uk/greeceatlse/2011/10/25/on-greek-public-administration/>(ανάκτηση: 25/07/2014)' Τσέκος, Θ. (2012), *Η Διοικητική Κουλτούρα ως Γενεσιουργός Αιτία Αντιδεοντολογικών Πρακτικών*, στο: ΕΚΔΔΑ, *Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.

Σε επίπεδο υλοποίησης των πολιτικών, τα μνημονιακά μέτρα εισήχθησαν υπό το γενικό όρο «μεταρρύθμιση», όμως στην ουσία περιελάμβαναν μετασχηματισμούς μικρο/μέσης κλίμακας, με σχεδόν μονοσήμαντη αναγωγή σε δημοσιονομικούς όρους. Περισσότερο εμφανή αποτελέσματα απέδωσαν οι ρυθμίσεις οι οποίες αφορούσαν δομικές αλλαγές και το προσωπικό της διοίκησης, ενώ οι λειτουργικές παράμετροι επηρεάστηκαν σε μικρότερο βαθμό. Αξιοσημείωτη αντίφαση αποτέλεσε το γεγονός ότι σημαντικό μέρος των παρεμβάσεων, παρότι αναφέρονταν σε αλλαγή του «παλαιού» μοντέλου, στην ουσία απέβλεπαν στην αποκατάσταση βασικών αρχών αυτού, οι οποίες είχαν αλλοιωθεί διαχρονικά από τον τρόπο λειτουργίας της διοίκησης. Η λογική ορισμένων μέτρων ήταν προς τη σωστή κατεύθυνση, ωστόσο η εφαρμογή τους δεν απέδωσε τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Παράλληλα, σε αρκετές περιπτώσεις δεν είχε προηγηθεί επαρκής σχεδιασμός, αλλά ούτε και εκτίμηση της συμβατότητας των ρυθμίσεων με τα χαρακτηριστικά του διοικητικού συστήματος, προκαλώντας μάλλον επιδείνωση παρά βελτίωση των προβλημάτων στα οποία επιχειρούσαν να απαντήσουν.

Βασική αδυναμία των μνημονιακών πολιτικών αποτέλεσε το ότι ο στόχος μείωσης του δημοσιονομικού κόστους συχνά μετετράπη σε αυτοσκοπό, οδηγώντας σε λειτουργικά προβλήματα και ποιοτική υποβάθμιση των υπηρεσιών. Περαιτέρω, ως κρίσιμο ζήτημα, το οποίο δεν αποτέλεσε αντικείμενο εκτενούς διαπραγματεύσεως στο παρόν άρθρο, αναδείχθηκε η ελλιπής συμπερίληψη των αξιακών και ποιοτικών διαστάσεων του διοικητικού μηχανισμού ως δημόσια υπηρεσία, οι οποίες ήταν μάλλον απύσες από το πλαίσιο των εφαρμοζόμενων μέτρων. Εν κατακλείδι, η αποσύνδεση των παρεμβάσεων από τη (στρεβλή) πίεση της οικονομικής κρίσης και η αξιοποίηση σύγχρονων θεωρητικών εργαλείων και πρακτικών συμβατών με τις ιδιαιτερότητες του ελληνικού διοικητικού μοντέλου εκτιμάται ότι θα μπορούσαν να αποτελέσουν βήματα προς την ουσιαστική αναδιάρθρωση της δημόσιας διοίκησης. Ωστόσο, οι προϋποθέσεις της αναμενόμενης –και αναγκαίας– αλλαγής διοικητικού παραδείγματος είναι αμφίβολο ότι ικανοποιήθηκαν στο πλαίσιο των μνημονιακών πολιτικών.





Δημήτρης Κιούκias \*

## ΕΠΙΔΙΩΚΟΝΤΑΣ ΑΥΘΕΝΤΙΚΟΤΕΡΕΣ ΝΟΥΒΕΛΕΣ ΓΙΑ ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ ΚΑΙ ΤΙΣ ΣΧΕΣΕΙΣ ΤΟΥ

### Εισαγωγή

Το κείμενο σκοπεύει να προτείνει ορισμένες σκέψεις για έννοιες όπως το κράτος, οι νόμοι, η πολιτική (αλλά) και κοινωνική ηθική, να αναπροσδιορίσει τα όρια του ολοκληρωτικού φαινομένου, να σκεφτεί επίσης πάνω στην καλή κοινωνία και τις αυθεντικές ανθρώπινες σχέσεις. Κατά δεύτερο λόγο, επιθυμεί να αναφερθεί συνοπτικά σε τμήματα του ελληνικού και άλλων συνταγμάτων, ιδιαίτερα στα σχετικά με τα ατομικά δικαιώματα. Ο όρος «Νουβέλες» έρχεται μάλλον κατάλληλα εδώ, απηχώντας το λατινικό *Novellae* («Νεαρές») της νομοθεσίας του Ιουστινιανού, οπότε θέλει να δηλώσει διατυπώσεις και κανόνες, στα πλαίσια ενός νέου αφηγηματικού σχήματος. Η πρότασή μας, πρέπει να πούμε, αντλεί από έρευνά μας της τελευταίας διετίας<sup>1</sup>, μια εποχή «μνημονίων», αλλά και έμπνευσης για σκέψεις και μεθοδολογίες πέραν της επικαιρότητας, φιλοδοξίας να στέκονται τούτες και «αυτοτελώς».

Ειδικότερα, το κείμενο προτείνει ερμηνείες για το κράτος και τις σχέσεις του, την εμβέλεια της παρέμβασής του στις σχέσεις μεταξύ των μερών του αλλά και μεταξύ των πολιτών, καθώς και το είδος της παρέμβασης. Το κράτος το ίδιο μπορεί να παρασταθεί ως σχέσεις<sup>2</sup>, οι σχέσεις μπορεί να είναι πολιτικές-στρατηγικές, ή πολιτικές-«πολεμικές» κι έτσι οι «αυθεντικές» σχέσεις μεταξύ των ανθρώπων μπορεί να προσλαμβάνουν αυτά τα χαρακτηριστικά. Έχουν όμως εν δυνάμει και το χαρακτηριστικό της ειρήνης και «συνταγματικότητας». Ο τρόπος δικαϊκής ρύθμισης, τώρα, μπορεί να μεταφέρει εστίες και «φορτία» και στρατηγήματα, μπορεί όμως να προωθεί την αυθεντικότητα των σχέσεων (ακόμα και με μη ρύθμιση). Ο σκοπός, συχνά, είναι βέβαια ο μετριασμός της βίας, αλλά όχι μέσω μιας και μοναδικής επιβαλλόμενης τάξης

---

\* Δρ. Πολιτικών Επιστημών Πανεπιστημίου Birmingham HB

1 Βλ. σχετικά στο <http://dkioukias.blogspot.com>.

2 Η σχετική παράσταση έχει συχνά απασχολήσει τη φαντασία των πολιτικο-διοικητικών επιστημών, εμφανιζόμενη άλλοτε ως διαδραστικό κύκλωμα (κατά D. Easton), άλλοτε ως νευρικό σύστημα (C. Deutch), άλλοτε ως «δίκτυα», «κράτος-στρατηγείο», κλπ. (βλ. Κιούκias 2006, Christakis & Fowler 2009). Εμείς παραθέτουμε τις δικές μας απόψεις, ενώ παραθέτουμε και σε παράρτημα και μια σειρά προτάσεων-εκφράσεων.

που δεν λαμβάνει υπόψη την ιδιαιτερότητα των επί μέρους σχέσεων. Οι ανθρώπινες σχέσεις, από την πλευρά τους, από μόνες τους μπορεί να είναι φορτισμένες, αλλά φαίνεται πώς χρειάζονται καλούς κανόνες για τον καλό καταλογισμό, με προσεκτική αναζήτηση των αιτιών, όπως προκύπτει και από την ανάγνωση του κλασικού ποιητικού δικαίου (π.χ. Ανδρουλάκης 1978, Αναγνωστάκης 1978, Μανωλεδάκης 2005).

Το σκεπτικό αυτό προσφέρεται ως μια εισαγωγή στους κανόνες που ακολουθούν υπό μορφή «μοναχικών» παρατηρήσεων. Τόσο μοναχικών όσο και οι κανόνες δικαίου, όταν αποσπώνται από το νοηματικό και θεωρητικό τους πλαίσιο και εμφανίζονται ως ξεχωριστές προσταγές. Τέτοιοι ήταν από αρχαιότατων χρόνων, μόνοι και τολμηροί εμφανίζονταν και οι νόμοι του Σόλωνα, αν και ο Σωκράτης είχε προειδοποιήσει: Οι σωστές γνώμες έχουν τόση αξία όση η *ad hoc* καθοδήγηση για το πώς, από πιο δρόμο, θα πάς στη Λάρισα<sup>3</sup>. Μπορεί να τύχει να πάς σωστά εκείνη την ημέρα, έπεςες πράγματι σε σωστή συμβουλή. Αλλά για σένα και τον καθένα είναι πολύ χρησιμότερο να μπορείς να πάς εκεί που θες κάθε φορά ανεξάρτητα από το ποια γνώμη θα βρεθεί μπροστά σου. Πώς θα το πετύχεις αυτό; «Δένοντας», λέει ο Σωκράτης, «τις ίδιες τις αιτίες τους με σκέψη», δημιουργώντας δηλαδή μια επιστήμη. Τότε μπορείς να επαναλάβεις το ταξίδι σου όποτε θες, αφού θα έχεις έναν πνευματικό γραπτό χάρτη.

Έχουμε χαρτογραφήσει λοιπόν το πρώτο σχεδιάγραμμα εισόδου στο θέμα μας, με τρόπο που να συσχετίζει μεταξύ τους προτάσεις. Γιατί και ο ακριβής συσχετισμός των μερών ενός «όλου» είναι κι αυτός μια παροχή αιτιών (Κιούκας 2011). Μερικότερο και ειδικότερο «δέσιμο» ακολουθεί σε ορισμένες από τις «παρατηρήσεις» που έχουν τώρα τη σειρά τους, όπως και στο συγκεφαλαιωτικό και τελικό μέρος.

## Παρατηρήσεις, κανόνες, ορισμοί

### A. Πολιτικός ολοκληρωτισμός

Οι ορισμοί του πολιτικού ολοκληρωτισμού συγκλίνουν στο θέμα πώς ένας πολιτικός σχηματισμός θέλει να αναλάβει ηγεμονικό ρόλο σε μια επικράτεια και να ελέγξει ακόμα και την παραμικρή λεπτομέρεια της ζωής των κατοίκων της (Orwell 1983, Άρεντ 1988, Χάβελ 1990: 85-156, Κιούκας 2006: 88-96, Judt 2013, xiii). Η πολιτική νομιμοφροσύνη σε τέτοιες περιπτώσεις δεν εκμαιεύεται με την απλή ψήφο και έκφραση πολιτικής γνώμης, αλλά αφορά κάθε μορφής προτίμηση, γούστα, τρόπους ζωής. Μπορούμε, λοιπόν, να υποστηρίξουμε ότι ο πολιτικός έλεγχος είναι πλέον κοινωνικός έλεγχος, αυτό δε δεν αφορά μόνο τον από πάνω προς τα κάτω έλεγχο, αλλά και τον από κάτω προς τα πάνω. Με άλλα λόγια, δεν είναι μόνο η πολιτική εξου-

3 Πλάτωνος «Μένων», 96b-98b (Κελεσιδου 1976). Είναι από τα σημεία που ανακοινώθηκαν ζωντανά στις εργασίες του Συνεδρίου. Στην ανακοίνωσή μας είχαμε επίσης συμπεριλάβει την χρήση του όρου *Novellai*, τα τμήματα για τις «παρατηρήσεις» και τα σχετικά με τα συντάγματα, κ.ά.

σία που θέλει τους πολίτες να σκέφτονται και να αισθάνονται όπως αυτή, είναι και οι πολίτες που αξιώνουν το ίδιο από τους κυβερνώντες και γενικότερα το πολιτικό «προσωπικό». Η μνεία σ' αυτό το φαινόμενο μας παρέχει ένα δυνητικό πλαίσιο σχέσεων μιας μορφής που συνιστά μια περιοχή στην οποία ως κοινωνίες δεν θα θέλαμε να εισχωρήσουμε.

### *Β. Δημόσιο και ιδιωτικό*

Υπό μορφή θεωρήματος θα διατυπώναμε τον κανόνα: Όταν αυξάνεται ο βαθμός διευθέτησης δημόσιων υποθέσεων με άτυπα μέσα, αυξάνεται κατά τον ίδιο περίπου λόγο ο βαθμός διευθέτησης ιδιωτικών υποθέσεων με τέτοια μέσα. Συχνά τότε τα δημόσια γίνονται ιδιωτικά και τα ιδιωτικά δημόσια.

Ερώτηση 1: πόσο συμφέρει η δημόσια εξουσία να λειτουργεί ιδιωτικά;

Ερώτηση 2: τι ποσοστό ιδιωτικής διευθέτησης συμφέρει μια δημόσια εξουσία για να παραμένει αποδεκτή;

Διατύπωση (3): η ιδιωτική διευθέτηση στην εξουσία δίνει κάποιες ευκολίες, αρκεί να μην μαθευτεί. Σε μέγιστο βαθμό ιδιωτικής διευθέτησης ενυπάρχει ένα μεγάλο κόστος πρόληψης και προφύλαξης, συχνά πάμε σε ιδιαίτερα περικόλειστο σύστημα.

### *Γ. Το Δίκαιο I: Για τον καταλογισμό ευθύνης και τις αυθαίρετες γενικεύσεις.*

Το δίκαιο μιας χώρας ή μιας περιοχής είναι και ένας χάρτης ηθών, συνηθειών, συναλλαγών κ.λπ. Σύμφωνα μ' ένα τέτοιο χάρτη δεν προκύπτει η συγκατάθεση ενός φυσικού προσώπου σε σχέση με ένα σκοπό χωρίς την εκπεφρασμένη βούλησή του (αν εξαιρέσουμε βέβαια τα ολοκληρωτικού τύπου συστήματα, που ιστορικά τείνουν προς το ευρύτατα ερμηνευτικό σύστημα απονομής δικαιοσύνης<sup>4</sup>). Συχνά παρατηρούμε μια ερμηνευτική συγκατάθεση με απουσία της βούλησης του ατόμου. Αλλά μήπως έτσι παρακάμπτουμε το δίκαιό μας και το πνεύμα του<sup>5</sup>;

### *Δ. Δίκαιο II: Διαπλαστική λειτουργία, επικοινωνία, καταλογισμός*

Το Δίκαιο έχει ως γνωστόν και μια διαπλαστική των ηθών λειτουργία. Αυτή είναι η ηθική και ηθολογική πλευρά του Δικαίου. Δεν είναι εφαρμοστέα και εκτελέσιμη, αφού είναι ηθική, και δεν χρειάζεται να υπερτονίζεται, πέραν ενός σημείου μπορεί να βλάψει την ασφάλεια του Δικαίου. Η «δικαιοσύνη του Δικαίου» μπορεί και δεν μπορεί να είναι κριτήριο του ισχύοντος Δικαίου, μια συζήτηση γνωστή στις νομικές επιστήμες. Οπωσδήποτε, κατ' αυτές, είναι κριτήριο μεταβολής του Δικαίου, εντάσσεται στο στοχαζόμενο *de lege ferenda*.

4 Αλλά και σε ορισμένα «δεσποτικά» συστήματα το ανευρίσκουμε. Λογικά προκύπτει αυτό, αφού σ' αυτά (και) το δημόσιο συμφέρον έχει δεσποτικό χαρακτήρα. Για την ιστορία να παραθέσουμε την άποψη του (στρατηγού πρώτης τάξεως, ας μη ξεχνάμε) Ναπολέοντα, ο οποίος, μεταφέροντας ίσως τη στρατηγική του σκέψη στην πολιτική, πίστευε ότι ένα Σύνταγμα πρέπει να είναι επίτηδες ασαφές (σε Τσώρτσιλ, 2013).

5 Πρβλ. Παππάς 1975, Αργυρόπουλος 2005, Ανδρουλάκης 1978.

Ορισμένες τέτοιες λειτουργίες πάντως ενσωματώνονται στο θεσμικό *modus vivendi*, όποτε ανοίγονται στην πολιτική και το δημόσιο κοινό. Στην εκτίμηση των πεπραγμένων τότε μπορούν να συνδράμουν ορισμένοι κλασικοί και πάγιοι κανόνες.

Από τη μελέτη διαφόρων νομικών και πολιτικο-φιλοσοφικών κειμένων είδαμε μια σημαντική συμφωνία για το δέον των κανόνων δικαίου. Παρακολουθώντας πρόσφατες ομιλίες διακεκριμένων ευρωπαϊών νομικών, δε διαπιστώσαμε ουσιαστική απόκλιση από αυτό το *consensus*, αν και μας επισήμαναν ορισμένους νέους προβληματισμούς (βλ. Schwarze 2011).

Με αφορμή την οικονομική κρίση και επανερχόμενοι στην έκφραση «διαπλαστική λειτουργία του Δικαίου», σκεφτόμαστε ότι ο πολιτικός πραγματισμός –απαραίτητος ορισμένες φορές– δεν μπορεί να αμελεί το ζήτημα, λόγω της ανάγκης για αποτελεσματικότητα. Έτσι, για παράδειγμα, μπορούμε να πούμε ότι σκοπός του Δικαίου δεν μπορεί να φαίνεται ότι είναι να μας καθιστά παράνομους, *ελλιπείς ή εκκρεμείς*<sup>6</sup>. Το Δίκαιο σε μια τέτοια περίπτωση θα εμφανίζεται ως στενά προσδεμένο στην επικαιρότητα και την «επικοινωνία» (γεμάτη στιγμιαίες «φωτογραφίες» και απρόοπτα), ενώ κατά τα κλασικά κριτήρια οφείλει να είναι αποστασιοποιημένο, αλλά και πιο θετικό (είναι γνωστό ότι το αποκλειστικά αρνητικό Δίκαιο εντάσσεται σε πρώιμα πολιτισμικά στάδια). Συνεπώς το Δίκαιο καλό είναι να είναι *έγκαιρο και όχι ραγδαίο* (σε μερικές περιπτώσεις, όπως στον ποινικό νόμο, πιθανόν να είναι και «αιώνιο»). Και βέβαια χρειαζόμαστε καλύτερη επικοινωνία με το τρέχον Δίκαιο, τουλάχιστον γνωστοποίηση των κυριότερων κανόνων του. Στη δημοσιογραφική εκπροσώπηση των θεμάτων, πολύτιμη μερικές φορές, είναι καλό να προστεθεί μια πιο επίσημη. Να σημειώσουμε εδώ πως η διαφάνεια του Δικαίου είναι μορφή διαφωτισμού, αλλά και τρόπος κατανομής ορισμών, επομένως δικαιωμάτων, υποχρεώσεων, ταυτοτήτων, τιμών, ατιμιών.

#### *Ε. Πολιτική, σύγκρουση, σχέσεις.*

Ο πόλεμος είναι η συνέχιση της πολιτικής με άλλα μέσα, είχε πει ο Κλάουζεβιτς (Fuller 1979). Ο Πλάτωνας είχε προηγηθεί σ' αυτή την άποψη, αφού στον «Πρωταγόρα» είχε πει πως η πολεμική (τέχνη) είναι μέρος της διοικητικής, πολιτικής (Μπελεζίνης-Μυτιληναίος). Ο Κλάουζεβιτς βέβαια επεξέτεινε αυτή την ιδέα και ανέπτυξε ορισμένες θεωρήσεις περί του πολέμου. Σε αυτές τις περιπτώσεις άλλοι διαβάζουν και εννοούν τις απόψεις του ως *prescriptive* (προστακτικές), άλλοι ως *descriptive-analytical* (περιγραφικές-αναλυτικές). Επεκτείνοντας κι εμείς, παίρνοντας μια απλή σκέψη ως σημείο αφετηρίας, και όχι ως καθολική και προστακτική θεωρία<sup>7</sup>, θα λέγα-

6 Υπό κανονικές συνθήκες, δηλαδή, δεν πρέπει το Δίκαιο να τρέχει μαζί μας ανταγωνιστικά για να μπορέσει να μας συλλάβει εξ' απόψεως. Σκοπός του δεν είναι να είναι ανταγωνιστής μας, αλλά ένας προστατευτικός σύντροφος. Για συζήτηση του λεγομένου Δικαίου της Ανάγκης βλ. υπό δημοσίευση εισηγήσεις συνεδρίου του Ιδρύματος Θ. & Δ. Τσάτσου 2013.

7 Τονίζουμε το σημείο αυτό ακόμα περισσότερο, ύστερα κι από την εύστοχη ερώτηση που μας διατυπώθηκε από τον καθηγητή Α. Μακρυδημήτρη στην οικεία συνεδρία.

με πως προκύπτει μια ενδιαφέρουσα θέση σε ό,τι αφορά τη συστημική και κοινωνική εκπήγαση του πολέμου. Αφήνοντας προσωρινά το ζήτημα του επιθετικού και επιτιθέμενου (aggressor) - υπαρκτό, όπως στο Β' παγκόσμιο πόλεμο, θα διατυπώναμε τον περαιτέρω συλλογισμό ότι κι ο πόλεμος είναι σχέσεις κι ότι σε «μικρο» επίπεδο αυτό ανάγεται σε σύγκρουση συμφερόντων, εξ ου και η σχέση με την πολιτική. Σε «μάκρο» επίπεδο δεν έχουμε πολιτική, έχουμε πόλεμο, θα μπορούσαμε να πούμε<sup>8</sup>. Ο πόλεμος, λοιπόν, προκύπτει ως ποσοτικό σύστοιχο της έννοιας της σύγκρουσης, που σε στοιχειώδες επίπεδο παριστάνεται (από τον ίδιο τον Κλάουζεβιτς) ως σχέση δύο μονομάχων.

Ως προς το ποσοτικό στοιχείο θα ήθελα να προσθέσω πως, ενώ ο πόλεμος αναμφίβολα είναι υπερβολή, και η πολιτική είναι μια κάποια υπερβολή, αφού μπαίνοντας στην πολιτική όλα μεγεθύνονται, αντικειμενικά, αλλά και τεχνητά (κάτι που αντιστοιχεί σε μια πλευρά της πολιτικής), ή και μειώνονται κατά παρόμοιο τρόπο<sup>9</sup>. Κι εκεί έγκειται πολλές φορές η δυσκολία της (αλλά και το έπαθλο, εάν συναινέσει η «λυδία λίθος»).

Ένας, επίσης, παραλληλισμός που μου έρχεται στο νου είναι τα πολιτικά στελέχη ως στρατιώτες. Οι άμεσα πολιτικά εμπλεκόμενοι εντάσσονται σ' ένα σύστημα (επανερχόμενοι στη συστημική διάσταση). Μερικές φορές τροποποιούνται ψυχολογικά αναλαμβάνοντας πολιτικές αποστολές, μερικοί αλλοτριώνονται κιόλας (αποπροσανατολίζονται από ένα είδος πολιτικής ναυτίας, θα λέγαμε). Σε κάποιο βαθμό αυτό είναι φυσικό, γιατί, όπως έδειξε ο Πλάτωνας στον «Πολιτικό», κάθε επάγγελμα έχει τη σπουδή του, τα μέσα του, την κοινωνικοποίησή του (θα λέγαμε με σημερινούς όρους -πολύτιμοι κι αυτοί στο εννοιολογικό μας οπλοστάσιο). Για το θέμα που συζητάμε, μεγαλύτερη σημασία έχει πάντως ότι η εμπλοκή αυτή διαμορφώνει και εκπαιδεύει

---

8 Γνωρίζουμε ότι συγκρούσεις συμφερόντων ανακύπτουν γύρω από απτά (σχετικά πιο υλικά) ζητήματα και μη απτά, η κυριαρχία και η ισχύς αναλύεται στις πολιτικές επιστήμες σε «tangible and intangible resources», ο πόλεμος, λοιπόν, μπορεί να έχει υλικά και μη υλικά αίτια, όπως πιστοποιεί και η ιστορία. Η μορφή και το είδος του πολιτικού συστήματος, που μπορούν να ενταχθούν στα σχετικά μη υλικά ζητήματα (από πρώτη άποψη), έχουν φυσικά αποτελέσει, ιστορικά, αίτια πολέμου, ενώ από τα συχνότερα απτά αίτια σχετίζονταν όπως ξέρουμε με το έδαφος (βλ. Κουλουμπής 1995, κεφ. 4, 9).

9 Πράγματι, η πολιτική μπορεί είτε αντικειμενικά (μεγάλα μεγέθη, υψηλός βαθμός κινδύνου και επιπτώσεων), είτε σκόπιμα (στρατηγικά), είτε ψυχολογικά-εκλογικευτικά, να συμπίσει ορισμένες σημασίες και αξίες (ο όρος εδώ χρησιμοποιείται επιστημονικά). Σε μια κλασική για τον άνθρωπο διαδικασία επιβίωσης, που εδώ όμως παίρνει μεγάλες διαστάσεις, πιθανόν να υποτιμηθούν ορισμένοι παράγοντες και ορισμένα θέματα. Για τους πιο μακιαβελικούς η στρατηγική συμπίεση είναι θαυμαστή τέχνη, αλλά μερικές φορές, όπως επισημαίνει και ο Τσώρτσιλ σ' ένα έργο που πιστοποιεί τις εκλεκτικές συγγένειες πολιτικής και πολέμου, η υποτίμηση (και ως συνώνυμο της αναβολής) μπορεί να αποβεί μοιραία, είναι δε καλύτερο η πολιτική να είναι έντιμη (Τσώρτσιλ 2013, οπ. παρ).

σε τακτικές σύγκρουσης, αλλά και διαπραγμάτευσης, η οποία υπάγεται σε κανόνες, αλλά δεν είναι απαραίτητα ειρηνική διαδικασία<sup>10</sup>.

Η έκφραση «στρατηγικό παίγνιο», στην οποία αναφέρεται ο Κλάουζεβιτς, είναι αναμενόμενη εδώ. Ο πόλεμος, λοιπόν, είναι η συνέχιση πολιτικών στρατηγικών παιγνίων –με άλλα μέσα, ή (ακριβέστερα στο οικείο κείμενο) «άλλο μίγμα μέσων».

Αναρωτιόμαστε πάντως αν αυτή η κουλτούρα των παιγνίων μπορεί η ίδια να προσανατολίζει σε μέσα και σκοπούς. Ή μήπως ανεβάζει το επίπεδο δυνητικής σύγκρουσης (δείτε παρακαλώ και το παράρτημα για το «παιχνίδι»). Μπορεί να συντελεί π.χ. στη διαμόρφωση «αυτοπαράστασης» (self perception), αλλά και εικόνας των «αντιπάλων». Αν το παιχνίδι παίζεται με «παίκτες», πιθανώς να θεωρηθείς κι εσύ ένας απ' αυτούς, κι έτσι ή «φίλος ή εχθρός» (εδώ η πολιτική μπορεί να επεκτείνει τον κύκλο της, λιγότερο ή περισσότερο αυθαίρετα, όπως φαίνεται και σε ιστορικές φάσεις έντονων ανακατατάξεων και σχεδιασμών, αλλά και ολοκληρωτικών καθεστώτων). Μπορεί επίσης να επηρεάζει την επιλογή μέσων, τον χαρακτήρα τους.

Φυσικά οι συσχετισμοί αυτοί (το αιτιολογικό) δεν αποτελιώνουν ένα τόσο μεγάλο θέμα, στο οποίο παίζουν ρόλο και ατομικές βουλήσεις και θεσμικοί παράγοντες. Δίνουν πάντως μια ιδιαίτερη οπτική γωνία, από την οποία φαίνονται ίσως καλύτερα τα δομικά αίτια του φαινομένου.

Κλείνοντας το τμήμα αυτό, θα θυμηθώ έναν παλιό συνάδελφο που κάποτε, μάλλον ρητορικά, με ρώτησε αν η πολιτική είναι σύγκρουση. Του απάντησα απλά ότι είναι και σύγκρουση, αλλά και συνεργασία, και μάλλον καλά έκανα εν όψει του σημερινού θέματος: Αν η πολιτική μοιράζεται τον πόλεμο, τότε έχει και ειρήνη. Γιατί και η ειρήνη μπορεί να θεωρηθεί ως συνέχιση του πολέμου –ελπίζουμε πράγματι– με άλλα μέσα<sup>11</sup>.

---

10 Η διαπραγμάτευση, ανάλογα με τις συνθήκες, μπορεί να είναι διάλογος, μπορεί να έχει ένταση, μπορεί να αποβεί και άκαρπη και να αποτελέσει τον προθάλαμο πολέμου. Ως διπλωματία είναι φυσικά σχεδόν πάντα απαραίτητη. Ως διπλωματία μπορεί, επίσης φυσικά, να μην πετύχει και να οδηγήσει σε σύγκρουση (ο πόλεμος ως συνέχεια της διπλωματίας). Με την ευκαιρία να σημειώσουμε πάλι ότι η αναλυτική προσέγγιση δεν είναι απαραίτητα συνώνυμο ενός συγκεκριμένου ρεαλισμού, δεν είναι «προστακτική».

11 Εύγλωττη τεκμηρίωση αποτελεί πάλι μια προαναφερθείσα πηγή (Τσώρτσιλ 2013), ειδικά τα κεφάλαια που δείχνουν ότι η προέλαση των στρατευμάτων των Συμμάχων προς την Κεντρική Ευρώπη είχαν, εκτός από στρατιωτική, και πολιτική σημασία, δηλαδή την μεταπολεμική κατανομή των εδαφών και δι' αυτής το μακροσκελές ή μη της ειρήνης, άρα το είδος της ειρήνης που θα προέκυπτε. Πολιτικοί υπολογισμοί, λοιπόν, εν καιρώ πολέμου προσδιόρισαν το είδος της ειρήνης, το διπλωματικό, με άλλα λόγια, πλαίσιο και σύστημα της πρώτης μεταπολεμικής εποχής. Είναι φυσικά γνωστό ότι ακολούθησε μια νέα, όχι έκδηλα και άμεσα, διαμάχη μεταξύ διαφορετικών πολιτικών συστημάτων, αν και στα χρόνια αυτά δεν έλειψε η οικονομική και κοινωνική ανάκαμψη.

### Συγκεφαλαίωση και παραγωγικές διαπιστώσεις

Επιλέγουμε τώρα να δώσουμε με παραγωγικό τρόπο ορισμένες επισημάνσεις:

- Τα στρατηγικά παίγνια μπορούν να δημιουργήσουν βία. Μερικοί έχουν πει πως η πολιτική είναι παντού, (Σωστό υπό ευρεία έννοια, αν κάνουμε αναγωγή του ως άνω θεωρήματος στις ανθρώπινες σχέσεις). Άρα οι σχέσεις μπορεί να είναι «πολεμικές» και στρατηγικές.
- Αν όμως η πολιτική μετέχει του πολέμου και στρατηγικών παιγνίων, μετέχει και της ειρήνης, που είναι συνέχιση (χρονική οπωσδήποτε) του πολέμου, ελπίζουμε με άλλα μέσα.
- Και οι ανθρώπινες σχέσεις μπορούν να είναι ειρηνικές, αν δεν διέπονται από πολιτική, στρατηγικά παίγνια και κανόνες που μεταβιβάζουν «φορτία».
- Ποσοτικά και ποιοτικά κριτήρια και προσεκτική εξέταση των σχέσεων (π.χ. όχι σύγχυση δημόσιας με ιδιωτική, κατά περίπτωση επιλογή και ανάδειξη του πρωτεύοντα χαρακτήρα της επίμαχης σχέσης<sup>12</sup>) κρίνονται ως απαραίτητοι όροι.
- Οι σχέσεις μεταξύ κράτους και πολιτών καθώς και ανάμεσα στους πολίτες για να μην είναι ολοκληρωτικές (δέον) να μη γίνονται εξ ολοκλήρου πολιτικές, να ερευνάται η αιτία μιας συγκεκριμένης διαμάχης, να εφαρμόζεται το δίκαιο του καταλογισμού και να αποφεύγονται οι αυθαίρετες αναγωγές και οι λανθασμένες «παρομοιώσεις»<sup>13</sup>.

### Παρατηρήσεις – επιλεκτικές – επί των συνταγμάτων

Όπως προείπαμε, η παρέμβασή μας περιλαμβάνει ορισμένες παρατηρήσεις επί των Συνταγμάτων, σαφώς και του ελληνικού, υπό χαρακτήρα εισαγωγικών κανονιστικών παρατηρήσεων. Έτσι:

- Το Σύνταγμα είναι νόμος (*par excellence*), συνεπώς ισχύουν τα παραπάνω.
- Αν το Σύνταγμα το βλέπουμε συνήθως με συμπάθεια και ως ειρήνη, κάπως έτσι θα βλέπουμε και τους νόμους, υπό τις ανωτέρω προϋποθέσεις.
- Αν το Σύνταγμα ως προς τη τήρησή του «επαφίεται στον πατριωτισμό των Ελλήνων» (και Ελληνίδων να προστεθεί), γιατί όχι οι νόμοι;
- Εάν αυτό οδηγήσει σε διαμάχη (έντονα πολιτικοποιημένο Δίκαιο), τότε ίσως θα πρέπει να σκεφτούμε καλύτερες διατυπώσεις.

12 Π.χ. μια σχέση μπορεί να έχει επιφανειακά ιδιωτικό χαρακτήρα, αλλά πρωτεύοντα κατ' ουσίαν πολιτικό, επαγγελματικό κ.λπ. χαρακτήρα. Αντίστροφα, μπορεί να πολιτικοποιηθούν άκαιρα απλές ιδιωτικές σχέσεις.

13 Συχνά κατά τον σχηματισμό της κρίσης μας (και πολιτικής, δικανικής, εκπαιδευτικής, κ.λπ.) προσφεύγουμε σε παρομοιώσεις, δηλ. αναγωγές σε προγενέστερα ή άλλα, προσαρμογές σε έτοιμα συστήματα σκέψης, ζυγίσματα, δηλ. θέση υπό τον ίδιο ζυγό, που έτσι παρομοιάζει το ένα με το άλλο, και τα παρομοιώνει. Ωστόσο η ίδια η διαδικασία αυτή ενέχει συνήθως κινδύνους σφάλματος. Σε ακραίες μάλιστα περιπτώσεις, η υπερβολική παρομοίωση πιθανόν να αποτελέσει τη βάση ενός γκροτέσκο.



◦ Ενίσχυση των ατομικών ελευθεριών σε συνάφεια με την εποχή των νέων τεχνικών και οικονομικών δυνατοτήτων. Συναφώς να πούμε πως, ενώ ορισμένες συνταγματικές διακηρύξεις καθησυχάζουν, δεν ανταποκρίνονται στις οικονομικές πραγματικότητες, οπότε ή αυτές πρέπει να τροποποιηθούν, ή διατύπωση του (συνταγματικού) νόμου.

◦ Το Σύνταγμα και οι νόμοι, να σημειώσουμε, υποστασιοποιούνται και ολοκληρώνονται σ' ένα δημόσιο επικοινωνιακό επίπεδο, αναγκαία τυπικό, αλλά και επιφανειακό (και με γεωμετρική έννοια, οπότε θα πρέπει να αναζητούνται οι άλλες διαστάσεις)

◦ Το περιβάλλον είναι πολύτιμο, και του πρέπει οι κατάλληλες πολιτικές. Το περιβάλλον δεν είναι μόνον φράκτης επέκτασης της πολιτείας, σε όλο της το φάσμα, δεν είναι μόνον προστασία της φυσικότητας και αυθεντικότητας, είναι και δημιουργικό περιβάλλον, λ.χ. με γνώμονα την αναβάθμιση ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Το περιβάλλον δεν πρέπει να είναι πηγή άγχους (αρκετά «συνεισφέρει» ο «πολιτισμός»), αλλά πηγή συναδέλφωσης κράτους και πολίτη. Φιλικό περιβάλλον σημαίνει, έτσι, και φιλικό κράτος.

◦ Η «ιστορία», επίσης, πρέπει να είναι φιλική προς το περιβάλλον και τον πολίτη, και η αποκάλυψή της σε αρμονία με τα δικαιώματά του. Νόμοι μπορούν να ορίζουν τις δέουσες αρμονίες. Άλλωστε, ο τρόπος που εισάγεται η ιστορία έχει να κάνει με το πόσο αγαπητή γίνεται η ίδια.

◦ Τα ατομικά και πνευματικά δικαιώματα δεν κοινωνικοποιούνται.

◦ Περαιτέρω επέκταση δεν χωρεί εδώ. Ως προς τη μορφή ενός συνταγματικού κειμένου, θα ευχόμασταν να έχει τέχνη και ρυθμό και σαφήνεια μαζί. Για την ιστορία, να πούμε εδώ ότι ο Σόλωνας έγραψε έμμετρους νόμους. Με μέτρο έδωσε κάποια ειρήνευση στον ... πολιτικό πόλεμο της εποχής του.

## Επίλογος

Έχουμε προσπαθήσει να συγκεράσουμε δικαιοκτικές αντιλήψεις και θεωρήσεις για την πολιτική της ισχύος προκειμένου να επιβεβαιώσουμε τον όρο «νουβέλες» του τίτλου μας. Στο επίκεντρο της διερεύνησής μας βρισκόταν η λέξη «σχέσεις», πεδίο τόσο κρατικής νομοθετικής ρύθμισης όσο και άτυπης επιρροής. Διερευνήσαμε από ίσως κάπως παράδοση θεωρητική αφετηρία την τελευταία, επικαλούμενοι μια «ρεαλιστική» και μια (τυπικά) ιδεαλιστική πηγή μαζί, που όντως σε κάποιο σημείο συνέκλιναν. Η διάχυση των δημόσιων σχέσεων στις ιδιωτικές και η αντίστοιχη ανάδραση μας απασχόλησαν επίσης, στα πλαίσια μιας επικοινωνίας κι ενός πνεύματος κοινωνικού και νομικού-διοικητικού. Οι εκλεκτικές συγγένειες που καταδείχτηκαν δεν ήθελαν να επιβεβαιώσουν μια *a priori* εμμονή με τη «φυσικότητα» της βίας και στρατηγικής των σχέσεων, πολιτικών και ιδιωτικών, αλλά μάλλον συνθήκες που αν παραταθούν μπορεί να οδηγήσουν ακόμα και σε μορφές ολοκληρωτισμού. Έτσι, οι «συνταγματικές παρατηρήσεις» βρίσκουν, θέλουμε να πιστεύουμε, τη σωστή τους

θέση στο κείμενο. Και, επίσης, θέλουμε να επιχειρήσουμε ένα τελικό «δέσιμο» τώρα, ακολουθώντας κάπως την προτροπή του Σωκράτη.

Πολεμικές και στρατηγικές σχέσεις χαρακτηρίζουν συχνά την πολιτική και αιτία της σύγκρουσης δεν είναι μόνο η επιθετική προσωπικότητα, αλλά το είδος καθεαυτού των σχέσεων, η «συστημική εκπήγαση», καθώς και το είδος της πολιτικής κοινωνικοποίησης. Στα πλαίσια αυτά, το «στρατηγικό παίγνιο» μπορεί κάλλιστα να είναι πηγή εκδήλωσης βίας.

Η πολιτική «κατεβαίνει» με τους κανόνες της στην κοινωνία, και όσο πιο πολύ κατεβαίνει ενδέχεται να αναπαράγονται βίαιες και στρατηγικές σχέσεις: η «πολιτική είναι παντού» (ιδίως σε συνθήκες ολοκληρωτικού ελέγχου, καμιά φορά στο όνομα του δημόσιου συμφέροντος, που εδώ διευρύνεται αφόρητα και ερμηνευτικά, οπότε παίρνει τη μορφή απόλυτου σχίσματος μεταξύ νομιμοφρόνων και μη νομιμοφρόνων).

Το Δίκαιο, αν είναι προσδεμένο αποκλειστικά στην τρέχουσα συγκυρία (και δεν «φιλοσοφεί»), κι αν έτσι γίνεται πολύ πολιτικοποιημένο, θα ενισχύσει μάλλον τη φόρτιση των σχέσεων. Γιατί, άλλωστε, η πολιτική και ο πόλεμος, χωρίς μέτρο, είναι μια κάποια υπερβολή. Παράγουν έντονες διαιρέσεις, υπερβολικές ερμηνείες, εκτοπίζουν τη συγκατάθεση του φυσικού προσώπου.

Η ειρήνη και η συνεργασία επίσης εγκλείονται μέσα στην πολιτική και το Δίκαιο είναι κατεξοχήν Δίκαιο της ειρήνης: αφού, κατά τον Κικέρωνα, «στον πόλεμο οι νόμοι σιωπούν» (Τσώρτσιλ 2013: 4/13), οι νόμοι είναι και το αντίθετο του πολέμου. Η ειρήνη αυτή έχει προοπτικές, μάλιστα εκεί όπου κατοχυρώνονται τα ατομικά δικαιώματα, ως μη πολιτικός χώρος, όταν ο έλεγχος του ολοκληρωτισμού γίνεται με τέτοια εφύια που δεν πέφτει στην παγίδα του ολοκληρωτικού ελέγχου. Όταν τελικά ένας πόλεμος δεν μεταβάλλεται σε Πύρρεια νίκη-ειρήνη, που σημαίνει ότι ο αντίπαλος έχει περάσει εν μέρει εντός σου και έχει διαμορφώσει μερικούς όρους της πολιτικής.

## Παράρτημα

### “Το Παιχνίδι”

Το παιχνίδι είναι κανόνες. Χωρίς κανόνες δεν υπάρχει έννοια του παιχνιδιού, δηλαδή δεν υπάρχει αυτό ή εκείνο το παιχνίδι. Δεν υπάρχει παιχνίδι που να κάνει κανείς ό,τι του αρέσει. Υπάρχουν βέβαια στημένα παιχνίδια, στα οποία επίσης υπάρχουν κανόνες, αλλά δεν τους ξέρουν όλοι, αλλά λίγοι. Σ’ αυτά ακόμα και οι ίδιοι οι παίκτες δεν είναι ενήμεροι, εκτός από κάνα δύο ίσως. Υπάρχουν επίσης παιχνίδια όπου επιτρέπονται πολλά είδη χτυπημάτων, π.χ. ελεύθερη πάλη.

Ο διαιτητής δεν πρέπει να τιμωρεί ένα παίκτη υπέρμετρα αυστηρά και να αφήνει έναν άλλο να κάνει ό,τι θέλει.

Το θέατρο μας κάνει θεατές.

Οι νόμοι μπορεί να αποδεικνύονται ατελείς, δηλαδή να είναι άκαμπτα και άκομψα ρούχα στην πραγματικότητα των ανθρώπων. Την πυγμή μας πιο πολύ πρέπει να διοχετεύουμε στην τελειοποίηση των νόμων.

Σκοπός είναι ποιος θα ελέγξει περισσότερο το παιχνίδι, οπότε το παιχνίδι γίνεται παραπάνω σκοπός, ή ποιος θα κερδίσει το παιχνίδι παίζοντας ωραία και συναρπαστικά;

Η αίσθηση του απόλυτου ελέγχου του παιχνιδιού μπορεί να γίνει ασφυκτική και κουραστική, αφήνοντας λίγα περιθώρια για εκπλήξεις, ατομικές πρωτοβουλίες και ελευθερίες.

Η επιδίωξη απόλυτου ελέγχου του παιχνιδιού μπορεί να οδηγήσει σε ομοιομορφία.

Η απόκτηση πλήρους ελέγχου του παιχνιδιού δεν είναι πάντα το ίδιο με την υπεροχή. Είναι μια συγκεκριμένη μέθοδος επιβολής.

Τα συστήματα είναι θαυμαστά, αλλά μπορούν να προκαλέσουν λατρεία.

Η επίδειξη ελέγχου είναι μερικές φορές επίδειξη ανωτερότητας.

Ωραία παιχνίδια εξακολουθούν να υπάρχουν.

Η ετεροθέσπιση κανόνων του παιχνιδιού δεν αποσπά απαραίτητα τη συναίνεσή μας, αν θέλουμε βγάζουμε εισιτήριο, αν δεν θέλουμε, όχι.

Θα πρέπει να είναι γνωστό σε ποια παιχνίδια και πώς τεκμαίρεται ή υποχρεώνεται η συναίνεσή μας.

Τα ελλειπτικά παιχνίδια μπορεί να κάνουν ελλειπτικούς τους παίκτες.

### **Βιβλιογραφικές αναφορές**

Αναγνωστάκης, Σ., Σωφρονιστικό Δίκαιο, Θεσσαλονίκη, 1978.

Ανδρουλάκης, Ν., Ποινικόν Δίκαιον, γενικών μέρους, τ. α' -ζ', Αθήνα, Α. Σάκκουλας, 1978.

Άρεντ, Χ., Το Ολοκληρωτικό Σύστημα, Αθήνα, Ευρύαλος, 1988.

Αργυρόπουλος, Χ., «Από τη 'σιγουρότητα' στην ασφάλεια ή από τη νομιμότητα στη σκοπιμότητα», σε Δημοκρατία-Ελευθερία-Ασφάλεια Τιμητικός Ι. Μανωλεδάκη, Αθήνα Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας, 2005, σ. 143-159.

Ίδρυμα Θ. & Δ. Τσάτσου, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, "The Sovereign Debt Crisis and Constitutional Reforms in Greece", international conference, Goethe- Institut Athen, 15-16 Οκτωβρίου 2013.

Judt, T., Η Ευρώπη μετά τον Πόλεμο, τ. 2, Αθήνα, Αλεξάνδρεια- εφημ. Η Καθημερινή, 2013.

Κελεσίδου-Γαλανού, Α. κ.α., Ανθολόγιο φιλοσοφικών κειμένων, Γ' Λυκείου, Αθήνα, ΟΕΔΒ, 1976.

Κουλουμπής, Θ., Διεθνείς Σχέσεις: Εξουσία και Δικαιοσύνη, Αθήνα, Παπαζήσης, 1995.

Κιούκας, Δ., Ευρωπαϊκά πολιτικά συστήματα και ομάδες συμφερόντων, Αθήνα, Σιδέρης, 2006.

Κιούκας, Δ., «Αναγνώσεις στην Ελληνική (και ξένη) πολιτική δραματοποιημένη πραγματεία: προτάσεις μεθοδολογικής αξιοποίησης και συσχετισμού με τη σύγχρονη πολιτική διερεύνηση», Ευρωπαϊκή Έκφραση, 81, 2011.

Μπελεζίνης, Α. & Μυτιληναίος, Ο., Θεματογραφία Αρχαίας Ελληνικής, Β' τόμος, Εκδόσεις «Θεωρητικά Σπουδαί», Αθήνα.

Orwell, G., *Nineteen Eighty-Four*, Longman, 1983.

Παππάς, Γ., Στοιχεία εγκληματολογίας, γ' έκδ., Αθήναι, 1975.

Schwarze, J., «Μεταξύ παράδοσης και μέλλοντος: Ο ρόλος των γενικών αρχών του δικαίου στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», ομιλία κατά την τελετή ανακήρυξης ως επίτιμου διδάκτορα της ΝΣ του Π/μίου Αθηνών, μετφρ. Α. Γέροντας, Αθήνα, 13-4-2011.

Σόλωνος Νόμοι, Θεσσαλονίκη, Εκδοτική Θεσσαλονίκης, 2002.

Τσώρτσιλ, Ο., Β' Παγκόσμιος Πόλεμος, τόμοι 6, Γκοβόστης - εφημ. Η Καθημερινή, 2013.

Fuller, J.E.C., *The Conduct of War 1789-1961*, London, Eyre Methuen, 1979.

Χάβελ, Β., Από τη φυλακή στην Προεδρία, Θεσσαλονίκη, Παρατηρητής, 1990.

Christakis, N. & Fowler, J., *Connected*, Harper Press, 2011.



ΜΕΡΟΣ Δ  
ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΔΟΜΩΝ  
ΩΣ ΜΝΗΜΟΝΙΑΚΗ ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ



**Ευγενία Β. Πρεβεδούρου\***

## **ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΔΟΜΩΝ ΩΣ ΜΝΗΜΟΝΙΑΚΗ ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ**

Η αναδιοργάνωση των δομών του Δημόσιου Τομέα αποτελεί μια από τις βασικότερες μνημονιακές δεσμεύσεις της Ελλάδας, αφού στο πρώτο σχετικό κείμενο αναφέρεται ότι είναι σαφές ότι ο δημόσιος τομέας έχει καταστεί υπερβολικά μεγάλος και πολυδάπανος και πρέπει να γίνει μικρότερος, πιο αποτελεσματικός και ευέλικτος και να προσαρμοστεί στην ανάγκη παροχής καλύτερων υπηρεσιών προς τους πολίτες. Το Μνημόνιο ΙΙΙ προέβλεψε τη ψήφιση εκτεταμένων ρυθμίσεων από την Ελληνική Βουλή σχετικά τόσο με την υπηρεσιακή, μισθολογική και συνταξιοδοτική κατάσταση των εργαζομένων στον δημόσιο τομέα όσο και με την υπόσταση και τον τρόπο λειτουργίας του. Μία πρώτη υλοποίηση των δεσμεύσεων αυτών αποτέλεσαν οι Ν. 3895/2010, 4002/2011 και 4109/2013<sup>1</sup>. Τελευταία, η πολυσυζητημένη ΠΙΝΠ για την ΕΡΤ<sup>2</sup>.

Παράλληλα τίθενται σε εφαρμογή και τα σχέδια αποκρατικοποίησης και ιδιωτικοποίησης πολλών φορέων του Δημοσίου, αλλοιώνοντας τη μορφή αυτού που μέχρι τώρα γνωρίζαμε ως κράτος, το οποίο έχει εν μέρει απολέσει τον κοινωνικό χαρα-

---

\* Αν. Καθηγήτρια Νομικής ΑΠΘ

1 Ν. 3895/2010, Κατάργηση και συγχώνευση υπηρεσιών, οργανισμών και φορέων του δημόσιου τομέα (ΦΕΚ Α' 206), με τον οποίο έχουν καταργηθεί/συγχωνευθεί 77 φορείς· Ν. 4002/2011 (ΦΕΚ 180 Α'/22.8.2011), Πολυνομοσχέδιο Υπουργείου Οικονομικών), που προβλέπει την κατάργηση και συγχώνευση άλλων 44 φορέων του δημοσίου τομέα· Ν. 4109/2013, Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα – Σύσταση Γενικής Γραμματείας για τον συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις· Ν. 4250/2014, Διοικητικές Απλουστεύσεις – Καταργήσεις, Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα – Τροποποίηση Διατάξεων του ΠΔ 318/1992 (Α 161) και λοιπές ρυθμίσεις (ΦΕΚ Α' 74).

2 Η από 11.06.2013 Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου (ΦΕΚ Α 139) τροποποίησε τη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 14Β του Ν. 3429/2005, ο οποίος ρυθμιζε θέματα δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών, διευρύνοντας τον κατάλογο των θεμάτων που μπορούσαν να ρυθμιστούν με υπουργική απόφαση. Κατόπιν αυτής της νομοθετικής εξουσιοδότησης που παρασχέθηκε στους συναρμόδιους υπουργούς, εκδόθηκε η ΚΥΑ υπ' αριθμ. ΟΙΚ.02/11.6.2013 (εφεξής ΚΥΑ) που καταργεί την ΕΡΤ και ρυθμίζει –με βάση τη διευρυμένη εξουσιοδότηση που της παρασχέθηκε– τη τύχη της περιουσίας του νομικού προσώπου, τις εργασιακές σχέσεις όσων συνδέονταν με τέτοιες και άλλα θέματα



κτήρα του, αφού από τους πρώτους τομείς που επηρεάστηκαν από την πολιτική που συνόδευσε την εφαρμογή των μνημονίων ήταν η παιδεία και η υγεία: σχολεία και νοσοκομεία συγχωνεύονται και αλλάζει ο τρόπος της λειτουργίας τους. Δεν έχει μείνει ανεπηρέαστη καμία πτυχή της διοικητικής δράσης, οποιονδήποτε τομέα και αν αφορά. Αν συνοψίσουμε τους βασικούς άξονες των αλλαγών που επιδιώκονται και νομοθετούνται την τελευταία περίοδο, θα διαπιστώσουμε ότι οι δομές του δημόσιου τομέα αναδιοργανώνονται είτε μέσω της διαφορετικής αντιμετώπισης των ποικίλων ζητημάτων που αφορούν τους υπαλλήλους και τους εργαζόμενους του δημόσιου τομέα (διαθεσιμότητα, κινητικότητα, εφεδρεία και αργία), είτε μέσω της ιδιωτικοποίησης, είτε μέσω της συγχώνευσης φορέων και υπηρεσιών.

Το κρίσιμο ερώτημα που ανακύπτει είναι αν οι αλλαγές αυτές συνάδουν με τα πορίσματα της διοικητικής επιστήμης που το Συμβούλιο της Επικρατείας εντάσσει στους κανόνες του οργανωτικού δικαίου (βλ. ΠΕ 528/1999, ΣτΕ Ολ 3354/2013), δηλαδή του δικαίου που καθορίζει τα της δομής και λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών και της διοίκησης των οργανώσεων. Οι κανόνες αυτοί είναι ορθολογικοί και αντικειμενικοί, και με την εφαρμογή τους η λειτουργία της Διοίκησης καθίσταται όχι μόνο νόμιμη αλλά και αποτελεσματική. Οι εισηγήσεις και οι παρεμβάσεις που ακολουθούν πραγματεύονται γενικές και ειδικές πτυχές της αναδιοργάνωσης διαφόρων δομών του δημοσίου τομέα καθώς και την αξιολόγησή της.

Παρασκευή Δραμαλιώτη\*, Κωνσταντίνος Παπαδημητρίου\*\*

**ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ – ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ  
ΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ**

**A. ΙΣΤΟΡΙΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ**

Το πρόβλημα του συντονισμού ή, για την ακρίβεια, της απουσίας συντονισμού, είναι εγγεγραμμένο από πολύ παλαιά, ως ένα εκ των σημαντικότερων από όσα ταιλαιπωρούν την ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Και βέβαια, εξ αρχής συνδέθηκε με τις κεντρικές δομές, τον τρόπο συγκρότησης τους και τους όρους πραγματικής λειτουργίας τους<sup>1</sup>.

Ήδη από το 1944, η εξόριστη κυβέρνηση του Καΐρου, εν όψει της άφιξης της στην απελευθερωμένη πατρίδα, συγκρότησε τόσο βεβιασμένα κάποια νέα υπουργεία (Ανασυγκροτήσεις, Επισιτισμού, Μεταφορών, Δημοσίων Έργων, ΤΤΤ, Υφυπουργείο Τύπου και Διαφώτισεως, ενώ το Υπουργείο Εθνικής Προνοίας μετονομάστηκε σε Κοινωνικής Προνοίας) που ένα εξ αυτών δεν δημοσιεύθηκε καν στο ΦΕΚ<sup>2</sup>... Το 1945, ιδρύθηκαν το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, το Υπουργείο Συντονισμού και το Υφυπουργείο Ανοικοδομήσεως. Ειδικά το Υπουργείο Συντονισμού, το οποίο απέκτησε ταχέως κομβικό ρόλο σε ολόκληρη τη Διοίκηση, καταδεικνύει και σε συμβολικό επίπεδο την ανάγκη τέτοιων δράσεων...

Η ανεξέλεγκτη – απρογραμματίστη συγκρότηση δομών δεν ήταν κάτι συγκυρικό αλλά συνεχίστηκε και κατά τα επόμενα χρόνια. Το 1946 το Υφυπουργείο Οικισμού και Ανοικοδομήσεως (του Υπουργείου Δημοσίων Έργων) αναβαθμίστηκε σε

---

\* Κάτοχος ΜΔΕ Κράτος και Δημόσια Πολιτική, Κάτοχος ΜΔΕ Διεθνές Δίκαιο και Διπλωματικές Σπουδές, Απόφοιτη Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Προϊσταμένη Τομέα Εξωτερικών και Εθνικής Άμυνας Γενικής Γραμματείας Συντονισμού

\*\* Υποψήφιος Διδάκτορας Πανεπιστημίου Αθηνών, Απόφοιτος Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Ειδικός Επιστήμονας στον «Συνήγορο του Πολίτη», Εμπειρογνώμονας Οργάνωσης στο Διοικητικό Συμβούλιο του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης

1 Μακρυνδημήτρης Αντ.-Μιχαλόπουλος Ν.(2000): “Εκθέσεις εμπειρογνομένων για τη Δημόσια Διοίκηση, 1950-1998”, Παπαζήσης Αθήνα.

2 Ι.Κωστής (1999): «Ιστορική προσέγγιση στις συνθήκες σύστασης και εξέλιξης των υπουργείων στη Νεοελληνική Ιστορία», σελ. 44, αδημ. μελέτη σε βιβλιοθήκη ΕΚΠΑ, Αθήνα 1999.

Υπουργείο, ενώ υποβαθμίστηκε σε Υφυπουργείο το Τύπου και Πληροφοριών. Κατά το 1948 ιδρύθηκε το Υπουργείο Εφοδιασμού και Διανομών, το οποίο απέκτησε κρίσιμο ρόλο λόγω των συνθηκών εμφυλίου πολέμου που επικρατούσαν.

Το 1948 ο Αμερικανός εμπειρογνώμονας Πωλ Πόρτερ συντάσοντας την έκθεσή του για τη Δημόσια Διοίκηση της χώρας (εν όψει άφιξης της αμερικανικής βοήθειας), επισημαίνει το μείζον πρόβλημα<sup>3</sup>.

Με το πέρας της δύσκολης εμφυλιοπολεμικής περιόδου, καταβλήθηκε προσπάθεια ανασύνταξης του Κράτους. Στο πλαίσιο αυτό, θεσπίστηκαν δύο βασικά νομοθετήματα που καθόρισαν σε μεγάλο βαθμό τις περαιτέρω εξελίξεις: Καταρχήν ο α.ν. 1671/1951 για την οργάνωση της Κυβέρνησης. Με αυτόν ιδρύθηκαν τα Υπουργεία Εμπορίου, Βιομηχανίας και Προεδρίας της Κυβερνήσεως, ενώ καταργήθηκαν τα Υπουργεία Δημόσιας Τάξης, Εθνικής Οικονομίας, Εφοδιασμού και Διανομών, Υγιεινής, Οικισμού και Ανοικοδομήσεως και ΤΤΤ. Το Υπουργείο Μεταφορών μετονομάστηκε σε Συγκοινωνιών. Και λίγο αργότερα, ο ν. 1811/1951 για το προσωπικό της Δημόσιας Διοίκησης, ο πρώτος ελληνικός ΥΚ, στον οποίο οριζόταν πως κάθε υπάλληλος, διοριζόταν και σταδιοδρομούσε εντός συγκεκριμένου υπουργείου, ενώ δεν προέβλεπε διυπουργικούς κλάδους.

Το 1952 ο καθηγητής Βαρβαρέσσος στην έκθεσή του επισήμανε τις συνέπειες του υφιστάμενου προβλήματος<sup>4</sup>. Το 1964 ο Langrod ήταν αυτός που ανέδειξε το ζήτημα, επισημαίνοντας ότι τα υπουργεία είναι οχυρά, όπου κάθε υπουργός έχει υψώσει τη σημαία του και δεν επικοινωνούν το ένα με το άλλο<sup>5</sup>. Το 1965 ο Willson ήταν εκείνος που, μέσα στα πολλά προβλήματα, εστίασε σε αυτό, ανέλυσε ιδιαίτερα το κυβερνητικό σχήμα και πρότεινε τρόπους επίλυσής του<sup>6</sup>. Το 1988 το ΚΕΠΕ επανέλαβε τις ίδιες διαπιστώσεις, τονίζοντας ιδιαίτερα την απουσία συντονισμού<sup>7</sup>. Το 1990 οι 100 εμπειρογνώμονες στη δική τους έκθεση ομοίως<sup>8</sup>... Το 1992, στην έκθεση Δεκλερή<sup>9</sup>, ήταν ένα από αυτά που επισημάνθηκαν και υπερτονίστηκαν! Το 1998 ο καθηγητής Σπράος<sup>10</sup> επικεντρώθηκε σε άλλα προβλήματα, θεωρώντας την απουσία συντονισμού ως το αναμενόμενο σύμπτωμά τους...

Το 2001 στο μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα ΠΟΛΙΤΕΙΑ, κατά την περιγραφή της υφιστάμενης κατάστασης αναδεικνυόταν πάλι η απουσία συντονισμού<sup>11</sup>...

3 Δημοσιεύματα σε ημερήσιο τύπο αποσπασμάτων της έκθεσης.

4 Όπ.π. σελ. 69-71.

5 Όπ.π. σελ. 182 επ.

6 Όπ.π. σελ. 287 επ.

7 Όπ.π. σελ. 439 επ.

8 Όπ.π. σελ. 564 επ.

9 Όπ.π. σελ. 679.

10 Όπ.π. σελ. 711 επ.

11 ΥΠΕΣΔΔΑ, Εθνικό Σχέδιο Δράσεων για τη Δημόσια Διοίκηση & την Αυτοδιοίκηση, «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» 2001, σελ. 3.

Την ίδια χρονιά που δρομολογήθηκε η εφαρμογή του προγράμματος, παρουσιάστηκε ένα κορυφαίο παράδειγμα απουσίας συντονισμού. Συγκεκριμένα, κατά την υλοποίηση της πολυδιαφημισμένης προσπάθειας νομιμοποίησης των αλλοδαπών μεταναστών που έφταναν αθρόα στη χώρα γινόταν το εξής: Έπειτα από παρακίνηση μέσω των ΜΜΕ, οι αλλοδαποί παρουσιάζονταν σε υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών για να καταγραφούν-νομιμοποιηθούν. Εκεί, μάθαιναν ότι για τη νομιμοποίησή τους χρειαζόνταν βεβαίωση των υπηρεσιών του Υπουργείου Εργασίας (του ΟΑΕΔ) ότι εργάζονταν. Πήγαιναν λοιπόν στον ΟΑΕΔ για να πάρουν τέτοια βεβαίωση, όπου μάθαιναν ότι απαιτείτο βεβαίωση από την Εφορία για έναρξη επαγγέλματος. Όταν πήγαιναν στην Εφορία μάθαιναν έκπληκτοι ότι για να τους χορηγηθεί βεβαίωση έναρξης επαγγέλματος έπρεπε να προσκομίζουν τη νομιμοποίησή τους από το Υπουργείο Εσωτερικών...

Η κατάσταση προφανώς δεν βελτιώθηκε καθόλου στα επόμενα χρόνια, γι' αυτό το 2004, στο καινούριο πρόγραμμα μεταρρύθμισης, το γνωστό ως «ΑΝΑΘΕΩΡΗΜΕΝΟ ΠΟΛΙΤΕΙΑ» ή «επανάδρυση του κράτους», καταγράφηκε πάλι ως κύριο πρόβλημα<sup>12</sup>.

Το 2007 οι συντάκτες του νέου, «Επιχειρησιακού Προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» κατέγραφαν χαρακτηριστικά το εξής μείζον πρόβλημα<sup>13</sup>, «... την πολυδιάσπαση των δομών της δημόσιας διοίκησης και τις δυσχέρειες οριζόντιας συνεργασίας που απαιτεί κατά κανόνα η επεξεργασία των πολιτικών».

## **B. ΘΕΩΡΙΑ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ**

Σύμφωνα με τη θεωρία των οργανώσεων, οργάνωση είναι η διαδικασία με την οποία το σύνολο των εργασιών που απαιτούνται για την επίτευξη των στόχων της επιχείρησης ταξινομείται σε επιμέρους καθήκοντα, κατανέμεται στα κατάλληλα στελέχη, στα οποία ανατίθενται παράλληλα οι σχετικές ευθύνες, και διατίθενται οι κατάλληλοι πόροι. Η λειτουργία αυτή καθιστά αναγκαία την ύπαρξη ενός «οργανισμού» με συγκεκριμένη δομή και λειτουργική διάρθρωση, η οποία εκφράζεται συνήθως με:

α. Οργανόγραμμα, το οποίο παρουσιάζει την οργανωτική διάρθρωση, δηλ. μια σχηματική απεικόνιση σε διάγραμμα διευθύνσεων, τμημάτων κτλ., που υπάρχουν σε μια επιχείρηση.

β. Καταμερισμό των εργασιών.

γ. Εκχώρηση εξουσίας σε χαμηλότερα κλιμάκια διοίκησης,

δ. Τμηματοποίηση των λειτουργιών ή με άλλη μορφή τμηματοποίησης.

Οι λειτουργίες αυτές του οργανισμού υπόκεινται σε συντονισμό και σε έλεγχο.

Ο συντονισμός (coordination) αποσκοπεί στη διασύνδεση και στην αποτελεσματική εναρμόνιση των δραστηριοτήτων στις οποίες αναλύεται η οργανωτική δράση.

---

12 Αναθεωρημένο Πολιτεία 2004-2006, έκδοση ΥΠΕΣΔΔΑ, σελ. 11 επ.

13 Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013», σελ. 34.

Και όταν λέμε συντονισμό, βεβαίως, θα αναρωτηθεί εύλογα κανείς τι εννοούμε.

Ένας γενικός ορισμός θα μπορούσε να είναι ο εξής:

Ο συγχρονισμός και η ενσωμάτωση των δραστηριοτήτων, των αρμοδιοτήτων και της διαδικασίας ελέγχου εντολών με σκοπό την αποδοτική αξιοποίηση των πόρων ενός οργανισμού σε σχέση με τους στόχους που έχει θέσει. Σε συνδυασμό με την οργάνωση, την παρακολούθηση και τον έλεγχο, ο συντονισμός αποτελεί λειτουργία-κλειδί της διαχείρισης ενός συστήματος (key function of management).

Η ανάγκη του συντονισμού προκύπτει από τη διαίρεση της εργασίας, την κατανομή και επιμερισμό του οργανωτικού έργου και τη συνακόλουθη εξειδίκευση του προσωπικού σε αντίστοιχα καθήκοντα και αρμοδιότητες. Γι' αυτό και η διοικητική θεωρία υποστηρίζει ότι ο τρόπος διαίρεσης της εργασίας και ο επιμερισμός των καθηκόντων καθορίζουν την εξυπηρέτηση ή μη των σκοπών, των στόχων και της αποστολής μιας οργάνωσης.

Ο Henry Fayol είναι από τους πρώτους θεωρητικούς που όρισε τις λειτουργίες του management (Administration Industrielle et Generale, 1916). Επιπλέον, όρισε τις 14 αρχές του management και της οργάνωσης (What are Henry Fayol's 14 principles of management).

Η έννοια, πάντως, του συντονισμού εξακολουθεί να μην έχει ξεκαθαριστεί πλήρως τόσο στην επιστήμη όσο και στην πολιτική, αλλά και στο σώμα της διοίκησης.

Οι ορισμοί που έχουν δοθεί είναι πολλοί, όπως και οι ταυτόσημες ή συνώνυμες λέξεις που του έχουν αποδοθεί.

Σε κάθε περίπτωση, απαιτείται να ξεκαθαριστεί τι εννοούμε όταν κάνουμε χρήση της έννοιας του συντονισμού, και ιδίως όταν καλούμαστε να τον ερμηνεύσουμε και να τον διασφαλίσουμε σε ένα πολιτικο-διοικητικό σύστημα.

Δύο αξιόπιστοι και ευρέως γνωστοί ορισμοί είναι οι ακόλουθοι:

α) Συντονισμός είναι το περιθώριο δράσης που διαθέτουν οι οργανισμοί στην απόπειρά τους να διασφαλίσουν ότι οι δραστηριότητές τους λαμβάνουν υπόψη εκείνες των υπόλοιπων οργανισμών (Hall et al. 1976:459), όπως και,

β) Συντονισμός είναι η αμοιβαία προσαρμογή μεταξύ δρώντων, ή μια πιο φιλελεύθερη διάδραση που παράγει θετικά αποτελέσματα για τους συμμετέχοντες αποφεύγοντας τις αρνητικές συνέπειες (Lindblom 1965:23, 154).

Πρόκειται για δύο ορισμούς σχετικά απλούς και εφαρμόσιμους, που σε κάθε περίπτωση πρέπει να εξειδικευτούν με βάση τα εργαλεία συντονισμού και τα επίπεδα συντονισμού που επιδιώκει να πετύχει το κάθε σύστημα.

Σε πολλά διοικητικά συστήματα κρατών διεθνώς εντοπίζεται η εξής εικόνα: Τα προβλήματα είναι κυρίως πολιτικής, διοικητικής και οργανωσιακής φύσης. Η άνευ προηγουμένου διεύρυνση του οργανωτικού πεδίου, η πολυπλοκότητα της οργανωτικής πράξης, η ταχύτητα και η αύξηση της διοικητικής πληροφορίας (διεθνής/ευρωπαϊκής/εθνικής), σε συνδυασμό με τα υπόλοιπα θεμελιώδη χαρακτηριστικά της διοικητικής συγκυρίας, δεν αντιστοιχούν με εξίσου αναπτυσσόμενες ικανότητες

διεύθυνσης, διοίκησης και προσανατολισμού τους, η παραδοσιακή λειτουργία των Υπουργείων ως «silos». Αυτή η παράδοξη αναντιστοιχία δημιουργεί πολύ συχνά ζητήματα συντονισμού μεταξύ των συναρμώδιων φορέων ενός διοικητικού μηχανισμού.

Σε αυτή την κατεύθυνση, οι περισσότεροι διοικητικοί και οργανωτικοί επιστήμονες και αναλυτές θεωρούν κατεξοχήν αντικείμενο του συντονισμού τη λειτουργική κατάτμηση του οργανωτικού έργου, τη συμπληρωματικότητα των διατιθέμενων δεξιοτήτων με σκοπό τη διασφάλιση της ενότητας και συνοχής της οργανωτικής συμπεριφοράς.

Ο J. Thompson προσδιορίζει τρεις βασικές κατηγορίες μηχανισμών συντονισμού, ως εξής: 1) τυποποίηση των ενεργειών, λειτουργιών και γενικά συμπεριφορών μέσω της δημιουργίας κανόνων, κανονισμών και διαδικασιών, 2) σχέδια και προγράμματα δράσης που οριοθετούν τη λήψη αποφάσεων και 3) αμοιβαία προσαρμογή, δηλαδή συντονισμός και ολοκλήρωση μέσω της ανταλλαγής πληροφοριών και των προσπαθειών συνεργασίας των κατόχων των θέσεων εργασίας.

Ο H. Mintzberg, εξελίσσοντας την ως άνω θεωρία, προσδιορίζει τους εξής τρόπους συντονισμού μιας οργάνωσης: 1) αμοιβαία προσαρμογή, 2) άμεση εποπτεία, 3) τυποποίηση των εργασιών, 4) τυποποίηση των αποτελεσμάτων, και 5) τυποποίηση των ικανοτήτων και γνώσεων.

Είναι σαφές ότι το μέγεθος της οργάνωσης ή των οργάνωσης που πρέπει να τεθούν υπό συντονισμό διαδραματίζει κείμενο ρόλο. Όταν πρόκειται, για παράδειγμα, για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου ως συνόλου, δράση που κατεξοχήν αναφέρεται σε έναν αριθμό Υπουργείων με τις εποπτευόμενες δομές τους, είναι κατανοητό ότι αυτή η επιμήκυνση της οργανωτικής πυραμίδας και ο πολλαπλασιασμός των ενδιάμεσων βαθμίδων διευρύνουν την απόσταση μεταξύ οργανωτική βάσης και κορυφής, και κατ' επέκταση δυσχεραίνει περαιτέρω τον συντονισμό.

Στο σημείο αυτό, ενδιαφέρον έχει να δούμε δύο βασικές διαστάσεις του συντονισμού, οι οποίες είναι οι εξής:

#### • Εξωτερικός-Εσωτερικός (Inside and Outside)

Την έρευνα μας θα απασχολήσει ο εσωτερικός συντονισμός, ο συντονισμός δηλαδή εντός των οργανισμών και της δομής του Δημοσίου. Ο εξωτερικός συντονισμός αφορά κυρίως στη συνεργασία του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα, όπως πχ με ΜΚΟ που εξυπηρετούν και δημόσιους σκοπούς.

#### • Κάθετος-Οριζόντιος (Vertical and Horizontal)

Σε γενικές γραμμές, ο κάθετος συντονισμός προϋποθέτει την οργάνωση υπηρεσιών με εσωτερικές συντονιστικές δομές, ενώ ο οριζόντιος τη λειτουργία ενός κεντρικού συντονιστικού οργάνου με οριζόντιες αρμοδιότητες εποπτείας των Υπουργείων. Σε κάθε περίπτωση, ακόμη και εάν ο κάθετος συντονισμός επιφέρει

ικανοποιητικά αποτελέσματα, η λειτουργία οριζόντιων συντονιστικών κέντρων διασφαλίζει επιπλέον οφέλη για τη συνολική αποτελεσματικότητα και συνεκτικότητα των εφαρμοζόμενων δημόσιων πολιτικών, όπως συμμετοχικότητα, συνεργασία, διαβούλευση, αποτελεσματικότερη εφαρμογή, διαφάνεια, λογοδοσία, οργανωτική αρμονία και συνοχή.

	Horizontal Coordination	Vertical Coordination
Internal Coordination	Intra-level coordination between ministries, agencies or policy sectors	Inter-level coordination between parent ministry and subordinate agencies and bodies
External Coordination	Coordination with civil society organizations/private-sector interest organizations	Coordination a) upwards to international organizations or b) to local government

Πίνακας 1: Διαφορετικές μορφές συντονισμού

Πηγή: Tom Christensen, Per Laegreid, *The Challenge of Coordination in Central Government Organizations*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Unifob AS, October 2007, Working Paper 5-2007.

Ερμηνεύοντας τον ως άνω πίνακα, ως «vertical intra-organizational coordination» νοείται η κεντρική προσπάθεια της πολιτικής και διοικητικής ηγεσίας να ενισχύσει τον συντονισμό και τον έλεγχο κατώτερων στην ιεραρχία διοικητικών μονάδων, πχ εποπτευόμενων φορέων και υπηρεσιών, ενώ ως «horizontal intra-organizational coordination» νοείται ο συντονισμός της κεντρικής κυβέρνησης μεταξύ των Υπουργείων και των λοιπών υπηρεσιών.

Εν συνεχεία, με τον όρο «vertical inter-organizational coordination» αποδίδεται η έννοια του συντονισμού μεταξύ κεντρικών διοικητικών μονάδων και εποπτευόμενων φορέων που υπάγονται πχ στην τοπική αυτοδιοίκηση, ενώ με τον όρο «horizontal inter-organizational coordination» νοείται ο συντονισμός πολιτικών-διοικητικών ηγετών και των συνομιλητών τους στον ιδιωτικό τομέα ή ΜΚΟ/κοινωνία πολιτών. Όσον αφορά στον όρο «coordination with super-national and multinational organizations», αυτός υπονοεί τον κάθετο οργανωσιακό τύπο συνεργασίας των εθνικών κυβερνήσεων με υπερεθνικούς οργανισμούς, όπως η ΕΕ. Στο επίπεδο αυτό, η εξουσία (authority) των εκπροσώπων των εθνικών κυβερνήσεων είναι συνήθως μικρότερη σε σχέση με αυτή που διαθέτουν κατά τον εθνικό συντονισμό.

Επιπλέον, μια άλλη εκδοχή άσκησης του συντονισμού είναι δια της προσέγγισης top-down/bottom-up (top-down and bottom-up policy coordination in governments, OECD 1996:31). Κατά κανόνα, στις περιπτώσεις που επικρατεί η

bottom-up approach, τα Υπουργεία διαπραγματεύονται σε πολιτικό αλλά και σε υπηρεσιακό επίπεδο, προκειμένου να πετύχουν τους στόχους που έχουν τεθεί σε συλλογικό επίπεδο.

#### • Πολιτικός και διοικητικός (Political and Administrative)

Αυτή η διάσταση του συντονισμού αναφέρεται στον πυρήνα της σχέσης πολιτικής-διοίκησης.

Η λογική της θεώρησης της έννοιας του συντονισμού ως πολιτικής και όχι διοικητικής: το βασικό επιχείρημα υπέρ της πολιτικής διάστασης του συντονισμού είναι ότι οι πολιτικοί ηγέτες παρά οι διοικητικοί είναι εκείνοι που καλούνται να πείσουν τα Υπουργεία να παράξουν τις κυβερνητικές πολιτικές. Οι υπηρεσιακοί φορείς, κατά κανόνα, δυσκολεύονται να επιβάλλουν τις θέσεις τους εντός των Υπουργείων, τα οποία συνήθως λειτουργούν ως «silos».

Επιπλέον, ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει η διάκριση του συντονισμού, με βάση τον καθηγητή κ. Μακρυδημήτρη, σε θεσμικό και σε λειτουργικό (2003). Ο πρώτος αφορά στην οργανωτική δομή και στην παρεμβολή των διοικητικών επιπέδων, ενώ ο δεύτερος στην ουσιαστική συνεννόηση δια της καλλιέργειας της συνεργασίας, της συμμετοχής, της αναζήτησης κοινής θέασης/αμοιβαιότητας προσεγγίσεων/συμπληρωματικότητας μεταξύ των συνυπεύθυνων<sup>14</sup>.

Από την άλλη πλευρά, στα περισσότερα διοικητικά συστήματα παρατηρούνται συμπτώματα παθολογίας, όπως τα εξής: συχνοί κυβερνητικοί ανασχηματισμοί, περιορισμός/αύξηση του αριθμού των Υπουργείων, αλλαγή της ονομασίας τους, περιορισμένες συνεδριάσεις των Υπουργικών Συμβουλίων, πολλαπλά επίπεδα διαμεσολάβησης/παρεμβολή ιεραρχικών μονάδων, δημιουργία νέων διοικητικών δομών χωρίς να έχει προηγηθεί τεκμηριωμένη ex ante ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων.

Όπως ομολογούσε και ο καθηγητής Willson, η επίτευξη του απαραίτητου μέτρου συνοχής και συντονισμού του διαφοροποιημένου κυβερνητικού μηχανισμού αποτελεί ένα από τα δυσχερέστερα και πλέον αμφισβητούμενα ζητήματα της σύγχρονης διοικητικής επιστήμης. Ο καθηγητής κ. Μακρυδημήτρη αναφέρεται στον νόμο «του φθίνοντος συντονισμού» (law of decreasing coordination) του Downs, εξηγώντας ότι η διεύρυνση του μεγέθους ορισμένης οργάνωσης καθιστά αναλογικά δυσχερέστερο τον συντονισμό των μερών της<sup>15</sup>.

### Γ. ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΔΟΜΩΝ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 2012-2013

Το 2012 η οικονομική κρίση ανέδειξε εντονότερα την απαίτηση για μεταρρύθμιση της Διοίκησης. Το έτος εκείνο υπήρχαν 16 υπουργεία με 72 γενικές και ειδικές

---

14 Μακρυδημήτρη Αντ., Προσεγγίσεις στη θεωρία των οργανώσεων, Εκδόσεις Καστανιώτη 2003.

15 Ό.π.



γραμματείες, 157 γενικές διευθύνσεις, 1978 διευθύνσεις και 5027 τμήματα, ενώ πάλι καταγραφόταν ως «σημαντικότερο πρόβλημα η έλλειψη συντονισμού»<sup>16</sup>.

Από τα 16 υπουργεία, όμως, τα 4 που είχαν προκύψει από συνένωση δεν είχαν ενιαίο οργανισμό<sup>17</sup>, τα 6 είχαν οργανισμούς της δεκαετίας του '80 και ακόμα πιο πριν<sup>18</sup>. Μόνο 2 είχαν σχετικά σύγχρονους, δηλαδή της τελευταίας δεκαετίας<sup>19</sup>. Επιπλέον, όλοι οι οργανισμοί είχαν υποστεί κατά τα τελευταία χρόνια 130 τροποποιήσεις που τους είχαν μεταβάλει αρκετά<sup>20</sup>...

Θεωρώντας, λοιπόν, ότι κύρια πηγή του μειωμένου συντονισμού ήταν οι παλαιές-παρωχημένες δομές, η κυβέρνηση προώθησε την αναδιοργάνωσή τους.

Η Συντονιστική Ομάδα αξιολόγησης δομών, μελετώντας τη βιβλιογραφία, την εμπειρία και τις βέλτιστες πρακτικές που εφαρμόζονται στη γαλλική δημόσια διοίκηση, αλλά και τα πολύτιμα σχόλια και παρατηρήσεις των στελεχών των δύο πρώτων Υπουργείων (ΥΔΙΜΗΔ και ΥΠΕΚΑ), κατά την πιλοτική φάση της αξιολόγησης, διαμόρφωσε τα ακόλουθα έξι κριτήρια μέσω των οποίων θα διεξαγόταν η αξιολόγηση των οργανωτικών δομών των υπηρεσιών<sup>21</sup>:

1. Την αποστολή, τις πολιτικές, τις ασκούμενες αρμοδιότητες και τους στόχους που επιτυγχάνουν οι δομές.
2. Τη στελέχωση και το προσωπικό (αριθμός υπαλλήλων, ειδικότητες, εύρος).
3. Το επίπεδο εξυπηρέτησης και κάλυψης των αναγκών-προσδοκιών των πολιτών/χρηστών.
4. Το κόστος λειτουργίας και τις πηγές χρηματοδότησης των υπηρεσιών.
5. Την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των υπηρεσιών.
6. Τις ενδεχόμενες συνεργασίες των οργανικών μονάδων με άλλες υπηρεσίες/φορείς ή οργανισμούς.

Τα ανωτέρω κριτήρια επιλέχθηκαν κατά το κείμενο των οδηγιών, «διότι μέσω αυτών είναι δυνατόν να συγκεντρωθούν όλες οι αναγκαίες πληροφορίες που συνθέτουν το παρελθόν, το παρόν και το μέλλον της κάθε δημόσιας υπηρεσίας». Ωστόσο,

16 Μεταξύ πολλών, έκθεση ΟΟΣΑ για την Ελλάδα 2011 που ανακοινώθηκε το 2012, σελ. 95-96 αλλά και σε μελέτη που παρήγγειλε το ΥΔΜΗΔ και ονομάστηκε «Λευκή Βίβλος 2012» κλπ.

17 Τα υπουργεία Οικονομίας-Οικονομικών, Ανάπτυξης, Πολιτισμού-Τουρισμού και ΥΠΕΚΑ.

18 Το Υπουργείο Παιδείας με οργανισμό του... 1976.

19 Το Υπουργείο Εξωτερικών με οργανισμό του 2007 και τα συνενωμένα Υπουργεία Πολιτισμού (2003) και Τουρισμού (2005)...

20 Κ.Παπαδημητρίου: «Η Κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης ...», σελ. 153-154, αδημ. μελέτη σε βιβλιοθήκη ΕΚΠΑ, Αθήνα 2013.

21 «Οδηγός μεθοδολογίας ...», που δόθηκε στα στελέχη των επιτροπών αξιολόγησης τον Ιούλιο 2012, σελ.13.

σύντομα έγινε κατανοητό πως τα συγκεκριμένα κριτήρια δεν μπορούσαν να εφαρμοστούν... Τον Σεπτέμβριο ο υπουργός ζήτησε εσπευσμένα τη βοήθεια της γαλλικής ομάδας, και, πράγματι, κατέφτασαν 23 εμπειρογνώμονες οι οποίοι συμπλήρωσαν τη στελέχωση των αρχικών επιτροπών, οι οποίες στο μεταξύ είχαν περιοριστεί σε 12 λόγω (αυθαίρετης) εξαιρέσης 4 υπουργείων (Εξωτερικών, Άμυνας, Δημόσιας Τάξης και Ναυτιλίας)...

Οι 12 αυτές νέες ομάδες εργάστηκαν και παρέδωσαν το έργο τους την τελευταία εβδομάδα τους έτους. Τα περισσότερα σχέδια, κατόπιν επανεξέτασης από κύκλους (αρμόδιους υπαλλήλους, συμβούλους, δεν έγινε γνωστό) του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης, προωθήθηκαν σταδιακά στο Κυβερνητικό Συμβούλιο και εγκρίθηκαν από αυτό, σταδιακά και αποσπασματικά, από τον Φεβρουάριο ως τα τέλη Απριλίου 2013.

Για να κατανοήσουμε την εργασία που επιτελέστηκε, ας δούμε μία χαρακτηριστική περίπτωση, αυτήν του Υπουργείου Εσωτερικών. Ήταν:

– Υπουργείο με 3 Γεν. Γραμματείες, 6 Γεν. Διευθύνσεις, 21 Διευθύνσεις και 75 Τμήματα (σύνολο 105 μονάδες), με προσωπικό 795 ατόμων.

Κατά την πρόταση της ομάδας θα μετατρεπόταν σε:

– Υπουργείο με 1 Γενική Γραμματεία, 4 Γενικές Διευθύνσεις, 12 Διευθύνσεις και 46 τμήματα (σύνολο 63 οργανωτικές μονάδες κάθε επιπέδου), προσωπικό 767 ατόμων (με αποχώρηση μόνο όσων συνταξιοδοτούντο, και των μετακλητών των Γενικών Γραμματειών που καταργούνται) και προϋπολογισμό μειωμένο κατά 28 εκατ. ευρώ.

Τελικά το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης επέλεξε να μετατραπεί σε:

Υπουργείο με 3 Γεν. Γραμματείες, 4 Γενικές Διευθύνσεις, 12 Διευθύνσεις και 45 Τμήματα (σύνολο 64 μονάδες), προσωπικό 730 ατόμων, τα οποία αργότερα (...) μειώθηκαν σε 710, ενώ προστέθηκε άλλη μία Γενική Γραμματεία («Διαχείρισης αποβλήτων») χωρίς καμία υφιστάμενη διοικητική μονάδα...

Σήμερα, πάντως (Νοέμβριος 2013), κανένα Υπουργείο δεν έχει ακόμα ολοκληρώσει τη σύνταξη νέου οργανισμού, με τη σχετική διαδικασία να καθυστερεί... Αυτό, όμως, δίνει και μια νέα ευκαιρία επανεξέτασης και διόρθωσης των σφαλμάτων στα οποία, απ' ό,τι διαφαίνεται, έχουν υποπέσει οι άγνωστοι συντάκτες<sup>22</sup> των νέων οργανισμών. Η Διοίκηση, όμως, συνθέτει ένα σύστημα<sup>23</sup> με επιμέρους υποσυστήματα και σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ τους και αλληλοεπηρεάζονται. Οποιαδήποτε

---

22 Σε σχετικό αίτημα τριών βουλευτών του ΣΥΡΙΖΑ προς τον Υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης καθηγήτη Αντώνη Μανιτάκη, με ημερομηνία 22-1-2013, η απάντηση ήταν αρνητική!

23 Koontz-O'Donnell 1984, Δεκλερής 1989, Chevallier 1993, Μόργκαν 2000, Μπουραντάς 2002, Μακρυδημήτρης 2003, Μιχαλόπουλος 2003, Τσούκας 2004, Νάντλερ-Τούσμαν 2005, Τσέκος 2007 κ.ά.

τε, συνεπώς, προσπάθεια μεταρρύθμισής της δεν μπορεί παρά να βλέπει πρώτα το σύνολο, το «όλον», να προσδιορίζει το ρόλο του, να οριοθετεί τις λειτουργίες του και στη συνέχεια, με βάση τις πρώτες διευθετήσεις, να προχωράει στις επιμέρους δομές, κεντρικές και αποκεντρωμένες.

#### Δ. ΣΗΜΕΡΙΝΗ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΑ

Η εικόνα συντονισμού της κρατικής μηχανής, σήμερα, δεν φαίνεται να έχει διαφοροποιηθεί σημαντικά σε σχέση με το παρελθόν. Η οικονομική κρίση δυσχεραίνει μάλιστα τις όποιες προσπάθειες ανάκτησης του χαμένου εδάφους. Παρόλα αυτά, περί τα τέλη του 2011, το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης υπέγραψε Μνημόνιο συνεργασίας με τη γαλλική Κυβέρνηση και την Task Force for Greece (TFGR-Ομάδα Κρούσης για την Ελλάδα) και δημοσιοποίησε τον οδικό χάρτη για τα βήματα της μεταρρύθμισης, στον οποίο αναφέρονται συγκεκριμένες δράσεις για την επίτευξη των στόχων με το αντίστοιχο χρονοδιάγραμμα.

Επισημαίνεται ότι η Γαλλία παρείχε τεχνική βοήθεια στην Ελλάδα ως Υπεύθυνος Τομέα (Domain Leader) για τη διοικητική μεταρρύθμιση σε κεντρικό επίπεδο, εντός του πλαισίου των συστάσεων του ΟΟΣΑ και συνεκτιμώμενων των απαιτήσεων του Μνημονίου. Σε συνέχεια των προπαρασκευαστικών εργασιών, καταρτίστηκε από κοινού, σε συνεργασία με την TFGR, ένας γενικός οδικός χάρτης ανάμεσα στις δύο χώρες. Σε αυτό το σχέδιο δράσης συμπεριλαμβάνεται ο στόχος για τη διασφάλιση του κυβερνητικού και διοικητικού συντονισμού.

Σύμφωνα με τις Κατευθυντήριες Αρχές του ΟΟΣΑ για τη ρυθμιστική ποιότητα και αποδοτικότητα, είναι επιτακτική η προώθηση των πολιτικών καλής νομοθέτησης, η βελτίωση του συντονισμού και η αποφυγή επικαλύψεων μεταξύ των ρυθμιστικών αρχών σε όλα τα επίπεδα της διακυβέρνησης.

Στο πλαίσιο των συστάσεων του ΟΟΣΑ, οι οποίες λειτούργησαν ως καταλύτης για τον γρηγορότερο βηματισμό στο δρόμο των μεταρρυθμίσεων, περιγράφονται τα εξής:

Σύμφωνα με την Έκθεση του ΟΟΣΑ για την Ελληνική Κεντρική Διοίκηση (2012)<sup>24</sup>, αποτυπώνεται, συγκεκριμένα, η παραδοχή ότι δεν είναι πάντοτε 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.

Μεταξύ των κύριων συστάσεων του ΟΟΣΑ επισημαίνεται η αδυναμία της ελληνικής Διοίκησης να λειτουργήσει σε ενιαίο πλαίσιο και η ύπαρξη ελάχιστου συντονισμού, «γεγονός που θέτει σε κίνδυνο τις μεταρρυθμίσεις, οι περισσότερες από τις οποίες απαιτούν συλλογική δράση».

<sup>24</sup> Ανεπίσημη Μετάφραση της Έκθεσης του ΟΟΣΑ για την ελληνική Κεντρική Διοίκηση (2011), Ένωση Αποφοίτων των Εθνικών Σχολών Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Τα συμπεράσματα της Έκθεσης καταδεικνύουν ότι, σε πολλές περιπτώσεις, οι λειτουργίες εποπτείας και ελέγχου δεν ασκούνται αποτελεσματικά, και, επιπλέον, ότι αδυναμίες και ανεπάρκειες στη λειτουργία της κεντρικής Διοίκησης τείνουν να διαχέονται στο σύνολο του δημόσιου τομέα.

Σε συνέχεια αυτών των συμπερασμάτων, στην Έκθεσή του ο ΟΟΣΑ καταλήγει στη διαπίστωση ότι, παρά τις προσπάθειες μεταρρύθμισης, το Κέντρο Διακυβέρνησης διαθέτει περιορισμένες δυνατότητες να θέσει στρατηγικές κατευθύνσεις και προτεραιότητες, να καθοδηγήσει και να συντονίσει εξελίξεις στα επιτελικά Υπουργεία και να διασφαλίσει ότι οι πολιτικές εφαρμόζονται αποτελεσματικά. Επιπλέον, ο συντονισμός των Υπουργείων είναι ακόμη αδύναμος, όπως και το Κέντρο Διακυβέρνησης αυτό καθαυτό. Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, ακόμη δεν είναι ξεκάθαρο πώς οι υπάρχουσες και οι νέες οντότητες του Κέντρου Διακυβέρνησης θα συνεργαστούν προκειμένου να εξασφαλίσουν το μοντέλο ηγεσίας που χρειάζεται, ώστε να προωθηθούν σημαντικές μεταρρυθμίσεις, καθώς δεν είναι πάντοτε ευδιάκριτο ποιος είναι ο διαχειριστής της μεταρρυθμιστικής αντζέντας. Το έργο αυτό δυσκολεύει περαιτέρω η συχνή λειτουργία των Υπουργείων σε μια λογική διακυβέρνησης «σιλό».

Υπό το πρίσμα αυτών των παρατηρήσεων του ΟΟΣΑ, ο διεθνής οργανισμός, στην έκθεσή του πρότεινε την ανάπτυξη μιας απλουστευμένης αλλά πλήρους στρατηγικής για την ενδυνάμωση του Κέντρου Διακυβέρνησης, του στρατηγικού κέντρου των Υπουργείων και του διϋπουργικού συντονισμού. Και συνακόλουθα, την 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, αλλά και η παρακολούθηση της εφαρμογής των αποφάσεων που λαμβάνονται από την υψηλού επιπέδου ομάδα καθοδήγησης των μεταρρυθμίσεων.

Στη Λευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση<sup>25</sup>, η οποία είχε τεθεί σε διαβούλευση από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης το 2012, τίθενται εκ νέου ζητήματα συντονισμού και στρατηγικού σχεδιασμού. Στην έλλειψη ικανοποιητικού συντονισμού συμπεριλαμβάνει όχι μόνο την αναποτελεσματική πολλές φορές συνεργασία μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων, αλλά και σε ενδο-επιχειρησιακό επίπεδο, σε αλληλεξάρτηση με το χαμηλό επίπεδο τυποποίησης των αρμοδιοτήτων και την παρουσία ενδοδιοικητικών βαρών. Ένα ακόμη πρόβλημα που εντοπίζεται αφορά στη δημιουργία *ad hoc* επιτροπών (αποτελούμενων συχνά από μετακλητούς υπαλλήλους) για την επίλυση θεμάτων στρατηγικής σημασίας, γεγονός που οδηγεί στην απώλεια της θεσμικής μνήμης και στην αδυναμία ανάληψης επιτελικών λειτουργιών από την ίδια τη Διοίκηση.

---

25 Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & ΗΔ, Δημόσια διαβούλευση επί της «Λευκής Βίβλου για τη Διακυβέρνηση», Αναρτήθηκε από 17 έως 27 Ιανουαρίου 2012.

Όπως αναφέρθηκε ήδη, πολλοί διεθνείς καταξιωμένοι οργανισμοί (ΕΕ, ΟΟΣΑ, Παγκόσμια Τράπεζα κ.ά.) κατέληξαν με ασφαλή τεκμηρίωση στη διαπίστωση ότι η καθοριστική προϋπόθεση για την επιτυχία μιας μεταρρύθμισης είναι η ύπαρξη ενός κεντρικού συντονιστικού οργάνου.

Παράλληλα με την κεντρική αυτή δομή μπορεί να διαμορφωθεί μια αντίστοιχη μονάδα στο πλαίσιο κάθε Υπουργείου που θα ασχολείται με τομείς, όπως ο στρατηγικός σχεδιασμός, το ανθρώπινο δυναμικό, ο προϋπολογισμός, η καλύτερη νομοθέτηση, καθώς και με θέματα διαχείρισης της πληροφορίας και της επικοινωνίας.

Πιο συγκεκριμένα, προκειμένου να καταρτιστεί ένα σχέδιο δράσης προτεραιότητας για τη μεταρρυθμιστική διαδικασία, οι ελληνικές αρχές και η Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα (TFGR, ομάδα ευρωπαίων εμπειρογνομώνων προερχόμενων κυρίως από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή) συμφώνησαν την οργάνωση της τεχνικής βοήθειας σε επτά ενότητες: διάρθρωση και κανόνες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, Προϋπολογισμός: διαχείριση και παρακολούθηση, Διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού: διαχείριση και παρακολούθηση, Ηλεκτρονική διακυβέρνηση, Καλύτερη Ρυθμιστική Διακυβέρνηση, Περιορισμός της γραφειοκρατίας, Πάταξη της διαφθοράς.

Ειδικότερα, η Task Force for Greece πρότεινε τη σύσταση Υψηλού Επιπέδου Ομάδας Αναδιάρθρωσης της Δημόσιας Διοίκησης –υπό τον Πρωθυπουργό– και Ομάδας Υποστήριξης που θα λειτουργεί στο πλαίσιο του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Επιπρόσθετα, κρίθηκε απαραίτητη η δημιουργία μιας σταθερής και μόνιμης διυπουργικής συντονιστικής δομής για τη βελτίωση και επιτάχυνση συντονισμού μεταξύ των Υπουργείων και την επίλυση διυπουργικών προβλημάτων.

Στην Ανακοίνωση της Επιτροπής με θέμα «Ανάπτυξη για την Ελλάδα» (18-4-2012), υπογραμμίζεται η απαίτηση για μεταρρύθμιση των δομών και για ισχυρή ικανότητα συντονισμού μεταξύ των Υπουργείων προκειμένου να προωθηθούν πολύπλοκες διαδικασίες μεταρρύθμισης.

## **ΜΕΤΑΓΕΝΕΣΤΕΡΗ ΑΠΟΠΕΙΡΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΝΕΩΝ ΕΡΓΑΛΕΙΩΝ ΕΠΙΤΕΥΞΗΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ ΤΟΥ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟΥ ΕΡΓΟΥ**

Σε συνέχεια της δημοσίευσης της έκθεσης συμπερασμάτων του ΟΟΣΑ και της Λευκής Βίβλου, που αποτελούν το πολιτικό πλαίσιο για την προώθηση της Διοικητικής Μεταρρύθμισης, και σε συνεργασία με την TFGR και με τη Γαλλία ως domain leader, το ελληνικό Υπουργικό Συμβούλιο οριστικοποίησε τον Οδικό Χάρτη για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση και τη δημιουργία μιας Επιτροπής υψηλού επιπέδου (10.2.2012), που δεν είναι άλλη από το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης (Κ.Σ.Μ.) Το Κ.Σ.Μ. αποτελείται από τον Πρόεδρο της Κυβέρνησης και τα εκάστοτε μέλη της Κυβερνητικής επιτροπής. Σε ρόλο υποστηρικτικό συστάθηκε ομάδα για την προετοιμασία και υποστήριξη του έργου του Κυβερνητικού Συμβουλίου

με σύνθεση στην οποία περιλαμβάνονται κυβερνητικά στελέχη, κρατικοί λειτουργοί, επιστημονικοί συνεργάτες και εμπειρογνώμονες με γνώση του αντικειμένου.

Υπό αυτό το περιβάλλον, προωθήθηκε η απόφαση για τη σύσταση και λειτουργία της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού με τον ν. 4109/2013. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση αυτού, η οργάνωση του κυβερνητικού έργου, ο συντονισμός των δημόσιων πολιτικών και η παρακολούθηση της εφαρμογής τους κρίνονται ως αναγκαίες προϋποθέσεις για την αποτελεσματικότητα του κυβερνητικού προγράμματος και τη διαχείριση ζητημάτων που ανακύπτουν κατά την πορεία εκτέλεσής του. Η ανάγκη για τις ως άνω λειτουργίες καθίσταται πιο επιτακτική και για δύο ακόμη βασικούς λόγους<sup>26</sup>:

α) Ο πρώτος λόγος είναι η ύπαρξη χρόνιων ενδογενών αδυναμιών της Δημόσιας Διοίκησης, όπως η πληθώρα συναρμοδιοτήτων, η απουσία μηχανισμών και κουλτούρας οριζόντιας συνεργασίας μεταξύ των Υπουργείων, καθώς και οι πολυάριθμες, αποσπασματικές πολλές φορές, ρυθμίσεις.

β) Ο δεύτερος λόγος είναι η απουσία ενός ισχυρού και διοικητικά επαρκούς κέντρου με στόχους:

– Την παρακολούθηση του κυβερνητικού έργου με βάση τις κατευθύνσεις του Πρωθυπουργού και τις αποφάσεις των συλλογικών διϋπουργικών οργάνων και τις προτάσεις των Υπουργών.

– Τον συντονισμό για τον προγραμματισμό και την αποτελεσματική εφαρμογή των πολιτικών αποφάσεων. Δηλαδή τη διασφάλιση, ότι όλα τα εμπλεκόμενα μέρη συμμετέχουν και συνεργάζονται για την επίτευξη κοινών στόχων.

– Τη συνεχή επιδίωξη για την αποφυγή αντιφατικών αποφάσεων και για την αποτελεσματική άσκηση συνεκτικών πολιτικών.

– Την εποπτεία της καλής εκτέλεσης των κυβερνητικών αποφάσεων και την επίλυση τυχόν προβλημάτων και διαφωνιών.

– Την ενημέρωση του Πρωθυπουργού για την πορεία του κυβερνητικού έργου και την υποβολή όλων των σχετικών αναφορών και στοιχείων για τυχόν διορθωτικές επεμβάσεις.

Κεντρική επιδίωξη του ν. 4109/2013 αποτελεί η ανταπόκριση στις ως άνω ανάγκες με τη θεσμοθέτηση ενός πάγιου διοικητικού μηχανισμού, που θα αποτελεί ένα δυναμικό βραχίονα για την άσκηση των αρμοδιοτήτων του Πρωθυπουργού.

Η τεκμηρίωση της αναγκαιότητας του ως άνω μηχανισμού θεμελιώνεται σε σχετικές συστάσεις του ΟΟΣΑ για το σύστημα διακυβέρνησης στην Ελλάδα, καθώς και στη λειτουργική αξιολόγηση της Κεντρικής Διοίκησης που εκπόνησε ο διεθνής αυτός οργανισμός το 2011.

---

26 Βλ. αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα – Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις».

Στην ουσία επιχειρείται η συγκρότηση ενός «Κέντρου Διακυβέρνησης» όπως αφενός προτείνεται στη μελέτη του ΟΟΣΑ σχετικά με τα Κέντρα Διακυβέρνησης των χωρών μελών του (Απρίλιος 2010), και αφετέρου όπως υποδεικνύουν οι αντίστοιχες καλές πρακτικές άλλων Ευρωπαϊκών χωρών αλλά και οι προτάσεις των εκπροσώπων της γαλλικής κυβέρνησης – μελών της Ομάδας Δράσης για την τεχνική βοήθεια προς την Ελλάδα, βάσει σχετικού μνημονίου συνεργασίας και παροχής τεχνολογίας σε θέματα σχετικά με την κεντρική Διοίκηση.

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του ν. 4109/2013, σχετικά με το Κέντρο Διακυβέρνησης στην Ελλάδα, ο ΟΟΣΑ διαπιστώνει τα εξής<sup>27</sup>:

– «Το Κέντρο Διακυβέρνησης στην Ελλάδα έχει περιορισμένη δυνατότητα να θέσει στρατηγικές κατευθύνσεις και προτεραιότητες, να κατευθύνει και να συντονίσει τη δραστηριότητα των Υπουργείων και να διασφαλίσει ότι οι πολιτικές εφαρμόζονται αποτελεσματικά.

– Η εντολή και κινητοποίηση του Κέντρου Διακυβέρνησης παραμένει ασαφής, περιορισμένη και κατακεραματισμένη. Αυτό αντανακλάται σε ισχυρές δυνατότητες για καθορισμό στρατηγικών πολιτικών αποφάσεων και προτεραιοτήτων που να ακολουθούνται από όλη την κεντρική Διοίκηση, αλλά και σε μια αναποτελεσματική δημοσιονομική διαχείριση.

– Οι μεταρρυθμίσεις που καλείται να εφαρμόσει η Ελλάδα, βάσει των δεσμεύσεών της, πολλές από τις οποίες επείγουν, απαιτούν τη σύμπραξη πολλών και διαφορετικών υπηρεσιών. Ωστόσο απουσιάζει η κεντρική διεύθυνση που χρειάζονται οι μεταρρυθμίσεις, περιλαμβανομένου του αναγκαίου στρατηγικού οράματος, της λογοδοσίας, του στρατηγικού σχεδιασμού, της συνοχής των πολιτικών, καθώς και της συλλογικής δέσμευσης και επικοινωνίας. Ουσιαστικά, δεν υπάρχει ένας “φανερός ιδιοκτήτης (δηλαδή αίσθηση ‘κυριότητας’) της μεταρρυθμιστικής ατζέντας” στο Κέντρο Διακυβέρνησης και η ικανότητα συντονισμού των παραγωγικών υπουργείων είναι ασθενική.

– Υπάρχει έλλειψη επίβλεψης και ελάχιστος συντονισμός, γεγονός που υπονομεύει την επιτυχία των μεταρρυθμίσεων. Η μη υλοποίηση πολιτικών και μεταρρυθμίσεων συνιστά μείζονα και παραλυτική αδυναμία, η οποία οφείλεται στην ανεπαρκή κεντρική επίβλεψη και σε μια νοοτροπία που ευνοεί την παραγωγή νομοθεσίας και όχι το αποτέλεσμα».

Με βάση την ανωτέρω τεκμηρίωση, ως Κέντρο Διακυβέρνησης για τη χώρα μας θα ορίζαμε το σύνολο των θεσμικών οργάνων με τις υποστηρικτικές τους δομές, τα οποία διαμορφώνουν, σύμφωνα με το Σύνταγμα και την ισχύουσα γι’ αυτά νομοθεσία, τη γενική πολιτική της χώρας και τις ειδικές πολιτικές επί συγκεκριμένων τομέων ή θεμάτων, εξειδικεύουν και προσδιορίζουν επακριβώς την κυβερνητική πολιτική, κατευθύνουν και συντονίζουν την εφαρμογή της και εποπτεύουν την εφαρμογή

---

27 Ό.π.

των νόμων από τις υπηρεσίες του Δημόσιου Τομέα και τη λειτουργία τους προς το συμφέρον του Κράτους και των πολιτών.

Πρόκειται, συνεπώς, για το ανώτατο επιτελικό κυβερνητικό όργανο από το οποίο εκπορεύονται οι πολιτικές, με το σύνολο των δομών που το υποστηρίζουν, τόσο για τη λήψη των αποφάσεων όσο και για την εκτέλεσή τους. Έτσι, υπ' αυτήν την έννοια, το Κέντρο Διακυβέρνησης περιλαμβάνει τον Πρωθυπουργό, το Υπουργικό Συμβούλιο, την Κυβερνητική Επιτροπή, λοιπές διϋπουργικές επιτροπές που καθορίζουν τις πολιτικές σε ειδικούς τομείς ή θέματα, διϋπουργικές επιτροπές συμβουλευτικού χαρακτήρα σε επίπεδο Πρωθυπουργού, τον Υπουργό Επικρατείας, κατά το μέρος που ασκεί αρμοδιότητες του Πρωθυπουργού κατ' εξουσιοδότησή του, καθώς και τις υποστηρικτικές τους δομές<sup>28</sup>.

Ως υποστηρικτικές δομές του Κέντρου Διακυβέρνησης νοούνται τα όργανα και οι υπηρεσίες που, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις, έχουν την ευθύνη στήριξης γενικώς της λειτουργίας των θεσμικών οργάνων της προηγούμενης παραγράφου και της μέριμνας για την εφαρμογή των αποφάσεών τους. Οι υποστηρικτικές συνεπώς δομές είναι η Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού, η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης και η συσταθείσα Γενική Γραμματεία Συντονισμού.

#### **ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠΙΤΥΧΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ «ΕΝΟΣ ΚΕΝΤΡΟΥ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ»**

Όπως γίνεται αντιληπτό, ο συντονισμός μιας πολιτικής είναι μια σύνθετη και, τις περισσότερες φορές, επίπονη προσπάθεια. Ο φορέας που αναλαμβάνει το συντονισμό, εάν πρόκειται για το γραφείο του Πρωθυπουργού ή για ένα κεντρικό Υπουργείο με οριζόντιες αρμοδιότητες, πρέπει να έχει μια συνολική εικόνα και γνώση του αντικειμένου, όχι όμως να ξεπερνά ορισμένα όρια. Η βασική διαχείριση της υπόθεσης επαφίεται στον ίδιο τον αρμόδιο φορέα ή τους συναρμόδιους φορείς –στην περίπτωση συναρμοδιότητας– διότι τα στελέχη του έχουν την απαιτούμενη για την επιτυχή ολοκλήρωση της αναληφθείσας υποχρέωσης σε βάθος γνώση.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, ένα αποτελεσματικό κέντρο διακυβέρνησης πρέπει να διασφαλίζει –κατά προτεραιότητα– τα εξής:

- Στρατηγικό όραμα (μακροπρόθεσμοι συλλογικοί γενικοί στόχοι για την οικονομία και την κοινωνία).
- Λογοδοσία (αποτελεσματική εποπτεία/ορισμός επιπέδου λογοδοσίας του κάθε φορέα διακυβέρνησης).
- Στρατηγικό σχεδιασμός (κυβερνητικό πρόγραμμα, συνοχή των πολιτικών, συλλογική δέσμευση).
- Επικοινωνία (διαφάνεια/ανοιχτές διαδικασίες).

---

28 Ό.π.



Επιπλέον, σύμφωνα με τη διεθνή εμπειρία, το συντονιστικό όργανο θα πρέπει:

– Να έχει μια ευρεία αντίληψη, τη λεγόμενη «μεγάλη εικόνα», που θα πηγάζει από τη γνώση επί των κυβερνητικών προτεραιοτήτων.

– Να είναι ο «φύλακας» της ομαλούς συνέχισης και ολοκλήρωσης της διαδικασίας της ορθής εκτέλεσης του κυβερνητικού προγράμματος: Να βρίσκεται σε συνεχή επαφή με τα συνεργαζόμενα Υπουργεία (τα οποία κατά κανόνα ορίζουν συγκεκριμένους – σταθερούς – υπεύθυνους επικοινωνίας, «contact persons») και μεριμνούν για την τήρηση των δεσμεύσεων και των συμφωνημένων προθεσμιών.

– Ιδιαίτερη πρακτική σημασία έχει η αρμοδιότητα «άρσης διαφωνιών» (arbitrage). Ως άρση διαφωνιών νοείται το σύνολο των ενεργειών που απαιτούνται για τη λήψη απόφασης προς διευθέτηση προβλημάτων που ανακύπτουν είτε κατά την κατάρτιση μιας συμφωνίας είτε κατά την εφαρμογή της μεταξύ των εμπλεκόμενων Υπουργείων.

– Το σύστημα του «reporting» του οργάνου προς ορισμένο κυβερνητικό όργανο υπεύθυνο προς τούτο (τακτική υποβολή ενημερωτικών σημειωμάτων, στα οποία καταγράφεται λεπτομερώς κάθε στάδιο της διαδικασίας, ενώ υποδεικνύονται περιπτώσεις που θα έπρεπε να είχαν αντιμετωπιστεί αποτελεσματικότερα), έχει αποδείξει ότι διασφαλίζει την αποφυγή καθυστερήσεων και κακοδιαχείρισης.

Ο ΟΟΣΑ έχει αναφερθεί στις 8 όψεις/διαστάσεις του συντονισμού, ως εξής:

1. Στην προετοιμασία των κυβερνητικών συνεδριάσεων.
2. Στη συμμόρφωση της εθνικής νομοθεσίας με τη διεθνή/ενωσιακή.
3. Στο σχεδιασμό του κυβερνητικού προγράμματος και των προτεραιοτήτων σε συσχετισμό με τον προϋπολογισμό.
4. Σχεδιασμός συνεκτικών δημόσιων πολιτικών.
5. Στην επικοινωνιακή ανάδειξη του προωθούμενου έργου.
6. Στην παρακολούθηση των κυβερνητικών επιδόσεων (monitoring of performance management).
7. Στην καλλιέργεια εποικοδομητικών σχέσεων με άλλα όργανα του κράτους (ΠτΔ, Κοινοβούλιο κ.ά.).
8. Στην αποτελεσματική προώθηση συγκεκριμένων οριζόντιων στρατηγικών προτεραιοτήτων.

Είναι σημαντικό κάθε χώρα να οικοδομεί το δικό της σύστημα διακυβέρνησης, το οποίο να διασφαλίζει τις ως άνω 8 όψεις του συντονισμού.

Αν επιχειρήσουμε να αναλύσουμε τον παρακάτω πίνακα, θα δούμε ότι περιγράφονται τα βήματα ανάπτυξης μιας νομοθετικής πρωτοβουλίας. Ο σκοπός είναι να προωθηθεί μια δημόσια πολιτική με όσο το δυνατόν πιο συνεκτικό τρόπο. Τα Υπουργεία έχουν την αρμοδιότητα να αναπτύσσουν προτάσεις πολιτικής, απευθυνόμενες στον Πρωθυπουργό. Αυτές οι προτάσεις μπορούν να συμπεριλαμβάνονται στο κυβερνητικό πρόγραμμα, και, στη συνέχεια, να παρακολουθείται η εφαρμογή τους από τα αρμόδια προς τούτο όργανα. Η τεχνογνωσία για την τεκμηριωμένη κατάρτιση

προτάσεων ανά τομέα πολιτικής ανήκει στα Υπουργεία. Σε κάθε περίπτωση, εφόσον κριθεί ότι απαιτείται επιπλέον τεχνική υποστήριξη για την ανάπτυξη μιας πρότασης πολιτικής, τα Υπουργεία μπορούν να απευθυνθούν στις δομές που συγκροτούν το Κέντρο Διακυβέρνησης. Στο σημείο αυτό ενεργοποιείται και η ενέργεια του συντονισμού. Με άλλα λόγια, το Κέντρο Διακυβέρνησης εποπτεύει τη διαδικασία διασφαλίζοντας ότι:

–Πρωθθούνται πολιτικές που δεν έρχονται σε αντίθεση με ήδη υπάρχουσες δράσεις και νομοθετικές ρυθμίσεις, ότι οι προτεινόμενες ρυθμίσεις είναι οικονομικά ικανοποιητικές, ότι είναι σε συμφωνία με το συνολικό κυβερνητικό πρόγραμμα και τις κυβερνητικές προτεραιότητες, ότι διασφαλίζονται οι αρχές της διαφάνειας και της δημόσιας διαβούλευσης, και ότι οι πολιτικές αυτές τελικά θα εφαρμοστούν εντός των τιθέμενων χρονοδιαγραμμάτων.

Τα κυριότερα εμπόδια στην αποτελεσματική συντονιστική δράση συνοψίζονται στα εξής:

–Η έλλειψη χρόνου, δεδομένου ότι τα στελέχη ενός κεντρικού συντονιστικού οργάνου καλούνται να ασχολούνται παράλληλα με πολλά και διαφορετικά πράγματα που αφορούν στο σχεδιασμό και εφαρμογή δημόσιων πολιτικών.

–Η υπερφόρτωση πληροφορίας ή η αδυναμία συλλογής πληροφορίας από συναρμόδια όργανα.

–Η έλλειψη συνοχής, συνεκτικής πολιτικής, μεταξύ των διοικητικών οργάνων, διαφορετικές απόψεις διατυπωμένες από διαφορετικά επίπεδα της Διοίκησης επιβεβαιώνουν τη σύγχυση αρμοδιοτήτων και την αποσπασματική γνώση που κάποιες φορές παρακωλύει το έργο της Διοίκησης.

–Η συχνή εμφάνιση *ad hoc* ζητημάτων, υψηλής πολιτικής σημασίας, που διεκδικεί μεγαλύτερη εγρήγορση και ενασχόληση με αυτή αντί με τις εκκρεμείς, τρέχουσες υποθέσεις.

–Πολλαπλοί πολιτικοδιοικητικοί περιορισμοί, οι οποίοι μπορεί να αφορούν στη διοικητική οργάνωση των Υπουργείων, στη λειτουργία της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και των Δήμων, στις προσωπικότητες των πολιτικών προσώπων (Υπουργών κá) και στη διάρκεια της θητείας τους ή την εμπειρία τους σε συγκεκριμένες θέσεις.

Από την άλλη πλευρά, τα κλειδιά-επιτυχίας τέτοιων συντονιστικών πρωτοβουλιών αποτελούν:

- Η πολιτική στήριξη υψηλού επιπέδου στη μεταρρυθμιστική προσπάθεια (*top-level commitment to the reform*).

- Καταγραφή και αξιολόγηση των μέχρι τώρα μεταρρυθμιστικών δράσεων. Έτσι, δεν επαναλαμβάνονται οι ίδιες προσπάθειες συνήθως με το ίδιο αποτέλεσμα. Είναι ιδιαίτερα κοστοβόρο να ξεκινάει μια προσπάθεια από το μηδέν, από μια κενή σελίδα, χωρίς κανένα σημείο γραφής.

- Δεν υπάρχει συντονισμός χωρίς οργανωμένες δομές. Ο συντονιστής πρέπει να έχει αντικείμενο να συντονίσει. Προτεραιότητα, επομένως, αποτελεί η ανάπτυξη της ικανότητας των Υπουργείων να ανταποκριθούν στη μεταρρυθμιστική προσπάθεια

(capacity building), πχ μέσω της αποτελεσματικής αξιολόγησης των δομών και της κατάλληλης αξιοποίησης του προσωπικού τους.

### **ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΕΠΙΛΥΣΗΣ. ΟΡΙΣΜΕΝΕΣ ΣΚΕΨΕΙΣ**

#### **Πρακτική αναγκαιότητα για την οργανωτική προσαρμογή της γραφειοκρατίας στα νέα δεδομένα και τις απαιτήσεις**

Επιστρέφοντας στην ελληνική πραγματικότητα, με δεδομένες τις διοικητικές δομές, τα Υπουργεία, τις περιφερειακές υπηρεσίες της Δημόσιας Διοίκησης, την τοπική αυτοδιοίκηση και το σύνολο των αρμοδιοτήτων και πόλων εξουσίας που στην ουσία αυτό συνεπάγεται, έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον να δούμε πώς μπορούν να προωθηθούν σημαντικές μεταρρυθμιστικές δράσεις, όπως η αξιολόγηση των δομών του Δημοσίου, με την καλλιέργεια σύγχρονων εργαλείων management, όπως ο συντονισμός και ο έλεγχος.

Μια σημαντική πρόκληση, μια κατ' ουσίαν μεταρρυθμιστική δράση, αποτελεί και η οργανωτική ανασύνταξη των δομών του Δημοσίου.

Στους βασικούς στόχους της αξιολόγησης υπηρεσιών και δημόσιων πολιτικών θα πρέπει, μεταξύ άλλων, να συγκαταλέγονται και οι εξής:

□ Η ενίσχυση της αποδοτικότητας στη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης, με εξοικονόμηση πόρων και διατήρηση υψηλού επιπέδου ποιότητας παρεχομένων υπηρεσιών.

□ Ο καλύτερος συντονισμός και συνεργασία μεταξύ των φορέων/οργανικών μονάδων.

□ Η ορθολογικότερη αξιοποίηση του προσωπικού, με συνεπακόλουθη την αυξημένη συμμετοχή του στη λήψη αποφάσεων αλλά και στην υλοποίηση των μεταρρυθμιστικών έργων.

□ Η βέλτιστη χρήση των υποδομών και της τεχνολογίας, με γνώμονα την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη (εξωτερικός πελάτης), αλλά και του υπαλλήλου (εσωτερικός πελάτης).

Η αξιολόγηση των φορέων του Δημοσίου και στη συνέχεια του προσωπικού του είναι πράγματι μια μεταρρυθμιστική δράση που αναφέρεται στο σύνολο της Διοίκησης, κεντρικής και αποκεντρωμένης, επομένως, ο χρονοπρογραμματισμός των ενεργειών και η ποιότητα των παραδοτέων καθίστανται ακόμη πιο απαιτητικές διαδικασίες.

Επομένως, το Κέντρο Διακυβέρνησης της χώρας θα έπρεπε να επιβλέπει/συντονίζει αποτελεσματικά την οργάνωση της διαδικασίας αξιολόγησης (τόσο τα προγραμματισμένα βήματα των Υπουργείων όσο και τους εμπλεκόμενους ανθρώπινους πόρους), αποδίδοντας την απαραίτητη προσοχή στην εκπαίδευση/επιλογή των μελών των επιτροπών αξιολόγησης (επιλογή υπηρεσιακών παραγόντων με την κατάλληλη επαγγελματική κατάρτιση και εμπειρία).

Είναι λογικό, στο σημείο αυτό, ότι ιδιαίτερη έμφαση πρέπει να δοθεί στη σύνθεση των επιτροπών αξιολόγησης, διότι εκείνες είναι που πραγματικά καλούνται να κάνουν την πιο σημαντική δουλειά. Αυτό μπορεί να γίνει επιτυχώς, εφόσον επιλέγονται κάθε φορά στελέχη με γνώση και εμπειρία σε θέματα οργάνωσης, που να διαθέτουν ικανότητες σύνθεσης, ανάλυσης και επικοινωνίας. Ιδιαίτερος απαιτητικό είναι το έργο του συντονιστή της επιτροπής, ο οποίος θα πρέπει να διαθέτει υψηλό επίπεδο επιστημονικής κατάρτισης σε θέματα μανάτζμεντ και εμπειρία στην οργάνωση και στο συντονισμό ομάδων κατά τη διοίκηση έργων.

Η δημιουργία και ενίσχυση μιας επιτελικής ομάδας με αυξημένο επαγγελματικό ή τεχνοκρατικό χαρακτήρα, η οποία να διαθέτει τη δυναμική να εξελιχθεί σε «knowledge elite» είναι, ασφαλώς, ένα ζητούμενο (Burnham, 1945, Mills, 1956, Engel, 1970, Galbraith, 1969). Στις προηγμένες οικονομικά και τεχνολογικά κοινωνίες και οργανώσεις, οι ομάδες αυτές, διαθέτοντας συσσωρευμένη οργανωτική γνώση και ισχύ αναπτύσσουν αυτοτελείς κανόνες συμπεριφοράς (codes of ethics) και καλλιεργούν ένα ιδιαίτερο esprit de corps.

Ασφαλώς, πριν και πάνω απ' όλα, πρέπει να γνωρίζουμε τι θέλουμε να πετύχουμε και έπεται το πώς.

### Συνοπτική Βιβλιογραφία

- Αθανασόπουλος Δημήτρης (1983): “Ελληνική Διοίκηση”, Παπαζήσης Αθήνα.
- (1986) “Κυβέρνηση και Κυβερνητικά όργανα”, Α.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Ακαδημίας Αθηνών (1998): “Η Δημόσια Διοίκηση μπροστά στην πρόκληση του 21ου αιώνα” (υπό την εποπτεία του Γ. Βλάχου) Αθήνα.
- Αλεξόπουλος Ν.Α.-Παπαδημητρίου Κ. (2006): “Κράτος και Δημόσια Διοίκηση”, σημειώσεις παραδόσεων σε ΕΣΔΔ, ΕΚΔΔΑ, Ταύρος.
- Ανδρονόπουλος Β-Μαθιουδάκης Μ. (1988): “Νεοελληνική διοικητική ιστορία”, Ανδρονόπουλος-Μαθιουδάκης, Διοικητική Μεταρρύθμιση, Αθήνα.
- Αργυριάδης Δημήτρης (1998): “Για μια Δημόσια Διοίκηση που αποδίδει και επικοινωνεί με τους πολίτες”, Α.Ν Σάκκουλας Αθήνα-Κομοτηνή.
- Chevalier Jacques (1993): “Διοικητική επιστήμη”, Παπαζήσης, Αθήνα.
- Δεκλερής Μιχαήλ (1986): “Συστημική θεωρία”, Α.Ν. Σάκκουλας Αθήνα-Κομοτηνή.
- (1989) “Διοίκηση συστημάτων”, Α.Ν. Σάκκουλας Αθήνα..
- Διοικητικό Επιμελητήριο Ελλάδας (ΔΕΕ 2003): “Η μεταρρύθμιση του Κράτους”, Δελφοί 2003.
- Dror Yehezkel (2008): “Η ικανότητα της Διακυβέρνησης”, Ι. Σιδέρης, Αθήνα.
- Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης (ΕΚΔΔ 1993): “Διοικητικός εκσυγχρονισμός”, Αθήνα.

- Επιτροπάκη Ολγα-Κυριακόπουλος Κυριάκος-Ζάρκος Στέφανος (επιμ. 2011): “Το μάνατζμεντ σε καιρούς κρίσης”, Καστανιώτης, Αθήνα.
- Ζαβλανός Μύρων (1988): “Οργάνωση και Διοίκηση Α+Β”, Ελλην, Αθήνα.
- Κανελλόπουλος Χαράλαμπος (2003): “Μάνατζμεντ-αποτελεσματική διοίκηση”, Αθήνα.
- Καρκατσούλης Παναγιώτης (2002): “Η κανονιστική μεταρρύθμιση ως δημόσια πολιτική”, στο: Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Η Διοίκηση και το Σύνταγμα, ΑΝ Σάκκουλας.  
(2004) “Το κράτος σε μετάβαση”, Ι.Σιδέρης, Αθήνα.
- Καστοριάδης Κορνήλιος (1985): “Η γραφειοκρατική κοινωνία”, Ψυλιν Αθήνα.
- Κέντρο Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων (2005): “Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα”, Παπαζήσης Αθήνα.
- Κέφης Βασίλης (2005α): “Ολοκληρωμένο Μάνατζμεντ”, Κριτική Αθήνα.
- Κοινωνικό Πολύκεντρο ΑΔΕΔΥ (2007): “Δημόσια Διοίκηση και ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, επιπτώσεις και προοπτικές”, Αθήνα.
- Κοντιάδης Ξενοφών (2009): “Ελλειματική Δημοκρατία”, Ι.Σιδέρης, Αθήνα.
- Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου Δ. (1983) “Δίκαιο της διοικητικής οργάνωσης του κράτους”, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη.
- Κτιστάκη Σταυρούλα (2009): “Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη”, Παπαζήσης Αθήνα.
- Koontz H.- O’Donnell C.(1984): “Οργάνωση και Διοίκηση 1-3”, Παπαζήσης Αθήνα.
- Lawrence-Lorsch (1986): “Οργανωσιακή ανάπτυξη”, Gutenberg Αθήνα.
- Μαίιστρος Παναγιώτης (2009): “Τα τρία κύματα των μεταρρυθμίσεων», Αθήνα..
- Μακρυδημήτρης Αντώνης (1992): “Η Οργάνωση της Κυβέρνησης, ζητήματα συνοχής και διαφοροποίησης”, Αντ.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα.  
(1996) “Η Διοίκηση σε κρίση”, Λιβάνης.  
(1997) “Οι Πρωθυπουργοί”, Ι.Σιδέρης, Αθήνα.  
(1999α) “Διοίκηση και κοινωνία”, Θεμέλιο, Αθήνα.  
(1999β) “Ο μεγάλος ασθενής”, Παπαζήσης, Αθήνα.  
(2002) “Κράτος και κοινωνία των πολιτών”, Μεταμεσονύκτιες εκδόσεις, Αθήνα.  
(2003) “Προσεγγίσεις στη θεωρία των οργάνωσης”, Καστανιώτης Αθήνα.  
(2006) “Κράτος των πολιτών”, Λιβάνης, Αθήνα.  
(2007) “Δημόσια Διοίκηση, στοιχεία διοικητικής οργάνωσης”, Σάκκουλας Αθήνα.
- Μακρυδημήτρης Αντ.-Μιχαλόπουλος Ν.(2000): “Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση, 1950-1998”, Παπαζήσης Αθήνα.

- Μακρυδημήτρης Αν.-Πραβίτα Μ. Ηλ. (2006): “Διοικητικός Κώδικας”, Σάκκουλας, Αθήνα.
- Μάνεσης Αριστόβουλος (1987): “Η εξέλιξη των πολιτικών θεσμών στην Ελλάδα”, Αν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Μίτροφ Ιαν (2000): “Εξυπνη σκέψη για δύσκολους καιρούς”, Καστανιώτης, Αθήνα.
- Μιχαλόπουλος Νικόλαος (1994): “Οργανωτικός σχεδιασμός στο πλαίσιο της θεωρίας των οργανώσεων” Α.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα.  
(2003) “Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Μάνατζμεντ”, Παπαζήσης, Αθήνα.  
(2008) “Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων”, Παπαζήσης, Αθήνα.  
(2010) “Στρατηγική Λισσαβόνας και Δημόσια Διοίκηση”, Αθήνα.
- Μόργκαν Γκάρεθ (2000): “Οι όψεις της οργάνωσης”, Καστανιώτης, Αθήνα.
- Μουζέλης Νίκος (1991): “Οργάνωση και γραφειοκρατία”, Ανδρονόπουλος-Μαθιουδάκης, Αθήνα.
- Μουστάκης Βασίλης (2012): “Διοικητική Τεχνολογία”, Δίσιγμα, Χανιά.
- Μπουραντάς Δημήτρης (2002): “Μάνατζμεντ”, Γ.Μπένος, Αθήνα.
- Μπουρσανίδης Χ.-Παπαδημητρίου Κ.-Πασσάς Π. (2010): “Δημόσιο Μάνατζμεντ και Μάνατζμεντ απόδοσης”, σημειώσεις παραδόσεων σε ΕΣΔΔ, ΕΚΔΔΑ, Ταύρος.
- March J.-Simon H. (2003): “Οργανώσεις”, Κριτική, Αθήνα.
- Muller P.- Surel Y.(2002): “Η ανάλυση των πολιτικών του Κράτους”, Τυπωθήτω, Αθήνα.
- Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδας (2006), «Βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης», Γνώμη αριθμ. 155.  
(2008), «Δημόσια Διοίκηση», Γνώμη αριθμ. 209.
- Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ 1987): “Η Διοίκηση στην υπηρεσία των πολιτών”, Υπουργείο Προεδρίας Αθήνα.  
(2012) “Έκθεση για την ελληνική Κεντρική Διοίκηση” Ένωση Αποφοίτων ΕΣΔΔ και ΤΑ Αθήνα.
- Παπούλιας Δημήτρης (1991): “Ο Δημόσιος τομέας σε κρίση”, Γνώση, Αθήνα.  
(2002) “Στρατηγική διοίκηση επιχειρήσεων και αλλαγών”, Καστανιώτης, Αθήνα.  
(2009) “Η Κρίση αλλάζει τη ζωή μας και το Μάνατζμεντ”, Κριτική, Αθήνα.  
(2011) “Διαχειρίζομαι και αλλάζω”, Κριτική, Αθήνα.
- Παπούλιας Δ, Τσούκας Χ. (1998): “Κατευθύνσεις για τη μεταρρύθμιση του Κράτους”, Καστανιώτης, Αθήνα.
- Παπούλιας Δ, Σωτηρόπουλος Δ, Οικονόμου Χ. (2002): “Το εκκρεμές της Διοικητικής μεταρρύθμισης”, Ποταμός, Αθήνα.

- Ραμματά Μαρία (2011): “Σύγχρονη ελληνική Δημόσια Διοίκηση”, Κριτική, Αθήνα.
- Σωτηρόπουλος Δημήτρης (2008): “Κράτος και μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη”, Ποταμός Αθήνα.
- Τάχος Αναστάσιος (1985): “Διοικητική επιστήμη”, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη.
- Τζιοβάρας Γρηγόρης (1996): “Τα Υπουργεία μας”, Το Ποντίκι, Αθήνα.
- Τζωρτζάκης Κ. - Τζωρτζάκη Α.Μ. (2007): “Οργάνωση και Διοίκηση”, Rosili Αθήνα.
- Τσιβάκου Ιωάννα (1995): επιμ. “Δράση και σύστημα”, Θεμέλιο, Αθήνα.
- Τσούκας Χαρίδημος (2004): “Αν ο Αριστοτέλης ήταν διευθύνων σύμβουλος” Καστανιώτης Αθήνα.
- Τύπας Γ. - Κατσαρός Γ.(2003): “Εισαγωγή στη Διοικητική επιστήμη”, Gutenberg, Αθήνα.
- Timsit G.(1989): “Κράτη και Διοικήσεις: Συγκριτική μελέτη” ελληνικές πανεπιστημιακές εκδόσεις.
- Φαναριώτης Παναγιώτης (1999): “Δημόσια Διοίκηση-Αποκέντρωση-Αυτοδιοίκηση”, Σταμούλης Αθήνα.
- Φλογαίτης Σπυρίδων (1987): “Το ελληνικό διοικητικό σύστημα”, Α.Ν.Σάκκουλας Αθήνα.
- Hague-Harrop (2005): “Συγκριτική πολιτική και διακυβέρνηση”, Κριτική Αθήνα.

## **ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ**





**Ιωάννα Αμπατζή\***, **Χρήστος Μπιμπίτσος\*\***, **Βικτωρία Πέκκα-Οικονόμου\*\*\***,  
**Ναούμ Μυλωνάς\*\*\*\***, **Ευγενία Πετρίδου\*\*\*\*\***

**ΟΙ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΜΙΑΣ ΣΤΑΣΗΣ (ONE-STOP SHOP) ΣΤΟ ΕΠΙΚΕΝΤΡΟ ΤΗΣ  
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ: Η ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΤΩΝ ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΩΝ  
ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ**

**1. Εισαγωγή**

Με τον Νόμο 4018/2011 ιδρύθηκαν οι Υπηρεσίες Μίας Στάσης στις Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Η προώθηση του συγκεκριμένου νόμου αποτελούσε υποχρέωση της χώρας μας, προκειμένου να υπάρξει συμμόρφωση με τον Κανονισμό 1030/2002, για την καθιέρωση αδειών διαμονής ενιαίου τύπου για τους υπηκόους τρίτων χωρών. Η αρχική ημερομηνία υποχρέωσης για τη δημιουργία Υπηρεσιών Μίας Στάσης στις Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης ήταν η 30<sup>η</sup> Σεπτεμβρίου 2013, ημερομηνία κατά την οποία ξεκίνησε η λειτουργία 45 υπηρεσιών μίας στάσης σ' όλη την χώρα. Εν τω μεταξύ, την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2014 (μετά από παράταση που δόθηκε) ολοκληρώθηκε η εφαρμογή του νόμου με τη λειτουργία των αντίστοιχων υπηρεσιών σε Αττική, Πειραιά, Θεσσαλονίκη και Χαλκιδική.

Μέσω της συγκρότησης των συγκεκριμένων υπηρεσιών υλοποιήθηκε ένα πάγιο αίτημα του Συνηγόρου του Πολίτη για την επίσπευση και απλούστευση των διαδικασιών έκδοσης και ανανέωσης αδειών διαμονής των αλλοδαπών. Ειδικότερα, μέσω της συγκεκριμένης αλλαγής, «άνοιξε» ο δρόμος για τη βελτίωση της εξυπηρέτησης των αλλοδαπών, σύμφωνα με το πνεύμα του νόμου. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι με την εφαρμογή του Ν. 4018/2011 καταργήθηκαν οι αρμοδιότητες που είχαν οι 5 Δήμοι του Νομού Αχαΐας, οι 4 του Νομού Αργολίδας και οι 2 του Νομού Κέρκυρας για τις άδειες παραμονής αλλοδαπών και μεταφέρθηκαν στις αντίστοιχες υπηρεσίες της

---

\* Στέλεχος Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας - Θράκης

\*\* Διδάκτορας Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, Προϊστάμενος Τμήματος Πολιτικής Προστασίας Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, Επιστημονικός Συνεργάτης ΑΤΕΙ Δυτικής Μακεδονίας

\*\*\* Καθηγήτρια Πανεπιστημίου Πειραιώς

\*\*\*\* Υποψήφιος Διδάκτορας Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, Υπότροφος Πράξης Ηράκλειτος II ΑΠΘ

\*\*\*\*\* Καθηγήτρια Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης

Αποκεντρωμένης Διοίκησης, οι οποίες ανέλαβαν, με τη συγκρότηση μίας υπηρεσίας μίας στάσης, όλες τις ενέργειες για τη νομιμοποίηση ή απόρριψη των αιτημάτων των 13.000 ενεργών υπηκόων τρίτων χωρών του Νομού Αχαΐας, των 6.000 του Νομού Αργολίδας και των 5.000 του Νομού Κερκύρας, διενεργώντας, σ' ένα κεντρικό σημείο, τους ελέγχους για την εξυπηρέτησή τους (pelopsnews.gr, 2013).

Η εισαγωγή καινοτομιών στη δημόσια διοίκηση δεν είναι πάντοτε άμοιρη δυσχερειών. Η δημιουργία υπηρεσιών μίας στάσης στο Καζακστάν, σύμφωνα με τον Janpenova (διαδίκτυο), αναπαρήγαγε το μοντέλο της ιεραρχικής και κεντρικά ελεγχόμενης παροχής υπηρεσιών, αναδεικνύοντας εμπόδια που μπορεί να προκύψουν κατά την εισαγωγή καινοτομιών στη δημόσια διοίκηση τα οποία προέρχονται από την επικρατούσα δομή και κουλτούρα στον δημόσιο τομέα. Όπως θα δούμε στη συνέχεια, το εγχείρημα δημιουργίας υπηρεσιών μίας στάσης στις υπηρεσίες αλλοδαπών, που εφαρμόστηκε σ' όλη τη χώρα, ήταν σαφέστατα ένα σημαντικό βήμα προόδου για τη δημόσια διοίκηση και τη βελτίωση εξυπηρέτησης των πολιτών από το οποίο μπορούμε να διδαχθούμε για το μέλλον.

Ειδικότερα, στην παρούσα εργασία παρουσιάζονται τα αποτελέσματα μίας έρευνας από την πρώτη περίοδο οργάνωσης και λειτουργίας των Υπηρεσιών Μίας Στάσης για την έκδοση και ανανέωση αδειών διαμονής. Η έρευνα συγκεντρώνει και επεξεργάζεται πρωτογενή στοιχεία από το πρώτο χρονικό διάστημα λειτουργίας των υπηρεσιών, μέσω τηλεφωνικών συνεντεύξεων με ημιδομημένο ερωτηματολόγιο. Τα αποτελέσματα της έρευνας αναλύονται στο πλαίσιο της διοικητικής μεταρρύθμισης και της εθνικής προσπάθειας για βελτίωση των δημοσιονομικών της χώρας. Επίσης, παρουσιάζονται μία σειρά από προτάσεις βελτίωσης, σύμφωνα με τις αρχές της σύγχρονης διοίκησης και με βάση την καταγεγραμμένη εμπειρία των συμμετεχόντων στην έρευνα.

## **2. Η προοπτική δημιουργίας υπηρεσιών μίας στάσης στην ελληνική δημόσια διοίκηση**

Στο πλαίσιο του σχεδιασμού για τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών του δημόσιου τομέα προς τον πολίτη, σε διεθνές αλλά και εθνικό επίπεδο, έμφαση δόθηκε στη βελτίωση της *αποτελεσματικότητας* και *αποδοτικότητας* των διοικητικών διαδικασιών. Στην κατεύθυνση αυτή, ο *πολίτης-πελάτης* τίθεται στο επίκεντρο των διοικητικών διαδικασιών και λαμβάνονται ιδιαίτερα μέτρα για την εξατομικευμένη εξυπηρέτησή του, με βάση τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και ανάγκες του. Στο ίδιο πλαίσιο, έμφαση δίνεται στη μείωση του κόστους που μπορεί να μεταφράζεται σε μείωση των λειτουργικών δαπανών αλλά και μείωση του απαιτούμενου χρόνου εργασίας για την καλύτερη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού στους δημόσιους οργανισμούς.

Η ιδέα των υπηρεσιών μίας στάσης υιοθετεί ακριβώς τις παραπάνω αρχές για *πελατοκεντρική εξυπηρέτηση* των πολιτών με μειωμένο κόστος για τη δημόσια διοί-

κτηση. Μερικοί κρίσιμοι παράγοντες που έχει αναδείξει η διεθνής πρακτική για την επιτυχή λειτουργία των υπηρεσιών μιας στάσης είναι οι επόμενοι (PWC, 2012):

- *Ταχύτητα εξυπηρέτησης.* Ο χρόνος εξυπηρέτησης είναι σημαντικό να ελαχιστοποιείται τόσο για τον πολίτη όσο και για τον δημόσιο οργανισμό, ενώ ιδιαίτερη μέριμνα απαιτείται για την «σωστή» εξυπηρέτηση σε μία και μοναδική επαφή.<sup>1</sup>
- *Δέσμευση.* Οι εμπλεκόμενοι είναι σημαντικό να υιοθετούν την πελατοκεντρική προσέγγιση στην παροχή υπηρεσιών και να αναπτύξουν μία αντίστοιχη κουλτούρα.
- *Ανταπόκριση.* Απαιτείται μία σχετική ευελιξία και «έξυπνος» σχεδιασμός των διοικητικών διαδικασιών, ώστε ο οργανισμός να μπορεί να ανταποκριθεί κατάλληλα σε όλο το εύρος των διαφορετικών αναγκών των πολιτών που θα προκύψουν.
- *Αξία.* Είναι σημαντικό οι πολίτες να αντιληφθούν ότι οι υπηρεσίες μιας στάσης είναι αποτελεσματικές και αποδοτικές. Αυτό αντανακλάται κυρίως στην προσωπική εμπειρία της εξυπηρέτησής τους, και όχι μόνο στα αποτελέσματα που μπορεί να καταγράψει και παρακολουθεί ένας δημόσιος οργανισμός. Χρειάζεται, δηλαδή, ένας διαφορετικός τρόπος αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των δημόσιων υπηρεσιών, λαμβάνοντας υπόψη τη γνώμη και απόψεις των εξυπηρετούμενων πολιτών.
- *Ολοκλήρωση.* Οι υπηρεσίες μιας στάσης χρειάζεται να ενσωματωθούν κατάλληλα στον μηχανισμό της δημόσιας διοίκησης. Αυτό προϋποθέτει κατάλληλο σχεδιασμό των διοικητικών διαδικασιών, δικτύωση των δημόσιων υπηρεσιών και βάσεων δεδομένων που διαθέτουν. Το κριτήριο αυτό παραπέμπει τόσο στη συνέχεια της δημόσιας διοίκησης όσο και στη μείωση του «κενού» επικοινωνίας, ανταλλαγής πληροφοριών και γνώσεων που μπορεί να παρατηρείται μεταξύ δημόσιων οργανισμών. Όπως αναφέρει ο Martin (2000), οι περισσότερο ολοκληρωμένες προσεγγίσεις στην παροχή υπηρεσιών του δημόσιου τομέα συνήθως απαιτούν μια εσωτερική αναδιοργάνωση των υπηρεσιών, καθώς επίσης και περισσότερο αποτελεσματική συνεργασία μεταξύ των υπηρεσιών που παρέχουν τις συγκεκριμένες υπηρεσίες και με τους πολίτες.
- *Επιλογή.* Ειδική μέριμνα χρειάζεται να λαμβάνεται ώστε οι πολίτες να μπορούν να επιλέξουν τον τρόπο της εξυπηρέτησής τους, ανάλογα με τις ειδικότερες ανάγκες τους (χρόνος και τόπος εξυπηρέτησης). Στο σημείο

---

1 Η αρχή αυτή παραπέμπει στη γνωστή άποψη του Crosby (1979) ότι στόχος της επιχείρησης θα πρέπει να είναι ο σχεδιασμός της παραγωγής με τρόπο που εκμηδενίζει τις αστοχίες και ελαττωματικά προϊόντα, καθώς η επιδιόρθωσή τους στη συνέχεια προκαλεί επιπλέον κόστος.

αυτό ιδιαίτερο ρόλο διαδραματίζουν οι Νέες Τεχνολογίες ηλεκτρονικής διακυβέρνησης οι οποίες μπορούν να προσφέρουν εξυπηρέτηση με χαμηλό κόστος χωρίς να απαιτείται η φυσική παρουσία του πολίτη και σε χρόνο εκτός του παραδοσιακού ωραρίου εξυπηρέτησης. Αφορά, βέβαια, πολίτες που έχουν πρόσβαση στις αντίστοιχες τεχνολογίες.

- *Ποιότητα εξυπηρέτησης.* Η εμπειρία της εξατομικευμένης εξυπηρέτησης χρειάζεται να είναι σ' ένα υψηλό επίπεδο, ανάλογο μ' αυτό που παρέχεται από αντίστοιχους ιδιωτικούς φορείς, καθώς ο πολίτης έχει συγκεκριμένα πρότυπα παροχής υπηρεσιών με τα οποία μπορεί να συγκρίνει την ποιότητα της εξυπηρέτησης που του παρέχεται από μία δημόσια υπηρεσία. Η υιοθέτηση, δηλαδή, από τη δημόσια διοίκηση μοντέλων εξυπηρέτησης τα οποία έχουν δοκιμαστεί με επιτυχία στον ιδιωτικό τομέα, εισάγει κατά κάποιον τρόπο μία ευγενή «άμιλλα» μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών οργανισμών, ενώ σε ένα ευρύτερο πλαίσιο μπορεί να συζητηθεί και η προοπτική δημιουργίας συνεργατικών σχημάτων μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών φορέων για τη βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών (outsourcing).

Στη συνέχεια παρουσιάζεται μία συνοπτική ιστορική αναδρομή και η εμπειρία από την οργάνωση των υπηρεσιών μίας στάσης στις Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων.

### **3. Η αποστολή και το έργο των Υπηρεσιών Αδειών Διαμονής Αλλοδαπών**

Από την δεκαετία του 1990 και μετά, η επιδείνωση των κοινωνικοοικονομικών και πολιτικών συνθηκών στην Αλβανία, η γειτνίασή της με την Ελλάδα, και αργότερα οι Ολυμπιακοί αγώνες του 2004, προσέλκυσαν ένα μεγάλο αριθμό, Αλβανών κυρίως, οικονομικών μεταναστών. Η χώρα όφειλε να ενδιαφερθεί και να προωθήσει εσπευσμένα το κατάλληλο νομοθετικό και θεσμικό πλαίσιο για τη νόμιμη διαμονή τους. Οι Υπηρεσίες που αντιμετώπισαν έναν συνεχώς διογκούμενο φόρτο εργασίας ήταν αρχικά οι Υπηρεσίες Αλλοδαπών της Νομαρχίας, και με τον Ν. 3386/05, οι Δήμοι και οι νέες, συσταθείσες για τον σκοπό αυτό, Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης στις τότε Περιφέρειες. Οι υπηρεσίες αυτές στελεχώθηκαν κυρίως με μετατάξεις διοικητικών υπαλλήλων από άλλες υπηρεσίες. Οι υπάλληλοι κλήθηκαν να εξυπηρετήσουν άτομα που δεν γνώριζαν την ελληνική γλώσσα, προσπαθούσαν να ενταχθούν στην τοπική κουλτούρα και, ταυτόχρονα, αντιμετώπιζαν προβλήματα επιβίωσης και δυσκολία στην τακτοποίηση των αδειών διαμονής τους (Μπιμπίτσος και Αμπατζή, 2011).

Καθώς ο νόμος δεν μπορούσε να προβλέπει προβλήματα που προέκυπταν στην πορεία και, σε κάποιες περιπτώσεις, θεωρούνταν άδικος (για παράδειγμα, παιδιά μεταναστών που είχαν τελειώσει το σχολείο εδώ προβλέπονταν ότι, σε περίπτωση που τελίωναν τις σπουδές τους, έπρεπε ή να βρουν άμεσα δουλειά ή να απελαθούν), οι νομοθέτες προσπάθησαν να καλύψουν τα κενά μ' έναν καταγιγισμό εγκυκλίων

και υπουργικών αποφάσεων που, πολλές φορές, ήταν αντικρουόμενες μεταξύ τους και συγκρούονταν ακόμα και με τα οριζόμενα στον βασικό νόμο. Αυτή η πληθώρα των νομοθετημάτων (απόρροια τις περισσότερες φορές της πολιτικής βούλησης των εκάστοτε κυβερνήσεων) ήταν πάντοτε προβληματική στην εφαρμογή από τους υπαλλήλους των τμημάτων, με αποτέλεσμα να τίθενται προς το Υπουργείο σωρεία ερωτημάτων και να υφίσταται η ανάγκη για συχνή ενημέρωση των υπαλλήλων των διευθύνσεων και των τμημάτων σε ημερίδες και συναντήσεις. Διαχρονικά είχαμε την έκδοση σχεδόν ενός νέου νόμου το χρόνο (2910/01, 3386/05, 3613/07, 3536/07, 3731/08, 3772/09, 3801/09, 3838/10, 3907/2011, 4018/11), ενώ έχουν εκδοθεί πάνω από 70 υπουργικές αποφάσεις, 50 εγκύκλιοι και πληθώρα άλλων σχετικών εγγράφων.

Συνοπτικά, η λειτουργία των Τμημάτων Διαμονής ΠΡΠΝ την εφαρμογή των Υπηρεσιών μιας Στάσης ήταν η ακόλουθη:

- ▶ Οι Αλλοδαποί, συνήθως μετά από προγραμματισμένο ραντεβού, υποβάλλουν τα δικαιολογητικά που συγκεντρώνουν με δική τους ευθύνη στους Δήμους. Αν δεν κλείσουν ραντεβού, δεν μπορούν να εξυπηρετηθούν.
- ▶ Οι Δήμοι ελέγχουν υποτυπωδώς τα δικαιολογητικά και τα διαβάζουν στα Τμήματα Αδειών Διαμονής. Δεν γίνεται ενδελεχής έλεγχος, καθώς δεν ενδιαφέρει η ορθότητα των δικαιολογητικών, αλλά η κατοχή αυτών.
- ▶ Οι Δήμοι δίνουν στους αλλοδαπούς «Μπλε βεβαίωση» που τους νομιμοποιεί ή λευκή βεβαίωση αν δεν υπάρχουν συγκεκριμένα δικαιολογητικά.
- ▶ Τα Τμήματα Αδειών Διαμονής, μετά από έλεγχο πληρότητας και εγκυρότητας των δικαιολογητικών και συσχέτιση με τον πλήρη φάκελο του Αλλοδαπού, ζητούν συνήθως συμπληρωματικά στοιχεία με έγγραφο προς τους Δήμους.
- ▶ Οι Δήμοι ενημερώνουν τους Αλλοδαπούς με αναρτημένες ανακοινώσεις.
- ▶ Οι αλλοδαποί περνούν από το Δήμο να δουν τις αναρτήσεις μήπως είναι και το δικό τους όνομα σ' αυτά που ζητούνται συμπληρωματικά. Αυτό μπορεί να διαρκέσει αμφίβολο χρονικό διάστημα, ανάλογα με το πότε θα περάσει ο αλλοδαπός από τον Δήμο.
- ▶ Οι αλλοδαποί σπεύδουν να συγκεντρώσουν τα ελλιπή δικαιολογητικά από διάφορες Υπηρεσίες. Παρατηρείται καθυστέρηση στην έκδοσή τους.
- ▶ Οι αλλοδαποί καταθέτουν τα συμπληρωματικά δικαιολογητικά στο Δήμο, ο οποίος πάλι δεν τα ελέγχει και απλώς τα διαβιβάζει στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση για έλεγχο. Η διαδικασία αυτή μπορεί να πάρει μέχρι και ένα μήνα.
- ▶ Αν τα δικαιολογητικά είναι αυτή τη φορά εντάξει εκδίδεται η άδεια. Αν όχι, είτε ζητούνται ξανά συμπληρωματικά (ακολουθώντας πάλι τα παραπάνω βήματα) ή εκδίδεται απορριπτική Απόφαση. Οι άδειες διαμονής ή οι απορριπτικές αποφάσεις διαβιβάζονται στους Δήμους και επιδίδονται στους Αλλοδαπούς μετά από έναν έως και έξι μήνες.

Η λειτουργία των Τμημάτων Διαμονής ΜΕΤΑ την εφαρμογή των Υπηρεσιών μιας Στάσης αλλάζει ριζικά. Συνοπτικά, η νέα διαδικασία περιλαμβάνει:

- ▶ Οι εξυπηρετούμενοι πολίτες, Υπήκοοι Τρίτων Χωρών (ΥΤΧ), επισκέπτονται μία και μοναδική υπηρεσία για τη διεκπεραίωση του αιτήματός τους, συνήθως χωρίς ραντεβού και σε χρόνο που τους βολεύει.
- ▶ Εκτελείται επί τόπου ο έλεγχος των δικαιολογητικών και ενημερώνεται ο ΥΤΧ για τις ελλείψεις που έχει, ενώ κατευθύνεται σχετικά με το πώς θα τις καλύψει. Κάποιες φωτοτυπίες που τυχόν λείπουν, βγαίνουν επιτόπου από τους υπαλλήλους τους τμήματος.
- ▶ Περιορίζεται η γραφειοκρατία, καθώς μειώνεται η συνεχής αλληλογραφία με τους Δήμους (βελτιώνεται η αποδοτικότητα).
- ▶ Βελτιώνεται η παρεχόμενη ποιότητα υπηρεσιών προς τον πολίτη (μείωση χρόνου, κόστους και ψυχολογικής πίεσης).
- ▶ Βελτιώνεται η διαφάνεια και η δυνατότητα ελέγχου (ο φάκελος ουσιαστικά ελέγχεται μπροστά στον εξυπηρετούμενο και μπορεί να εξηγήσει ό,τι χρειαστεί ή να λάβει εξηγήσεις για τις απορίες που έχει, ενώ ενημερώνεται και για τη νομοθεσία).
- ▶ Ο φάκελος του ΥΤΧ βρίσκεται στη διάθεση του υπαλλήλου σε περίπτωση που θελήσει να τον συσχετίσει ή να δει έγγραφα παλαιότερων χρόνων σχετικά με την υπόθεση.

Όπως προκύπτει από την αντιπαραβολή των δύο διαδικασιών, η δημιουργία των υπηρεσιών μιας στάσης παρουσιάζει σημαντικά πλεονεκτήματα και δυναμικά οδηγεί στην αποδοτικότερη/αποτελεσματικότερη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και ποιοτικότερη εξυπηρέτηση των πολιτών. Εξάλλου, η εμπειρία από τη λειτουργία των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών που βασίζονται στην ιδέα της υπηρεσίας μιας στάσης, εδώ και πάνω από μία δεκαετία, είναι θετική ανοίγοντας το δρόμο και για άλλες υπηρεσίες.

#### **4. Μεθοδολογία της έρευνας**

Για να εξακριβώσουμε την πραγματική εικόνα και αποτελέσματα από τη λειτουργία των υπηρεσιών μιας στάσης στις Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης, κατά τους πρώτους μήνες λειτουργίας τους, σχεδιάσαμε μία έρευνα. Συγκεκριμένα πραγματοποιήσαμε μια μικρής κλίμακας εμπειρική έρευνα με τη διενέργεια τηλεφωνικών συνεντεύξεων με στελέχη των Διευθύνσεων Αλλοδαπών και Μετανάστευσης που οργάνωσαν και λειτούργησαν υπηρεσίες μιας στάσης. Στην έρευνα συμμετείχαν έξι στελέχη υπηρεσιών της Κεντρικής και Βόρειας Ελλάδας, τα οποία συναίνεσαν να συμμετέχουν στην έρευνα, διατηρώντας την ανωνυμία τους. Οι τηλεφωνικές συνεντεύξεις πραγματοποιήθηκαν με τη βοήθεια ενός ημιδομημένου ερωτηματολογίου το οποίο περιλάμβανε τους επόμενους άξονες ερωτήσεων:

- Πλεονεκτήματα και οφέλη από τη δημιουργία της υπηρεσίας μίας στάσης για α) τον δημόσιο τομέα, β) το προσωπικό και γ) τους εξυπηρετούμενους πολίτες.
- Δυσχέρειες/προβλήματα κατά την πρώτη περίοδο λειτουργίας.
- Προτάσεις για βελτίωση (στο επίπεδο του οργανισμού, της νομοθεσίας και των στάσεων της κοινωνίας).
- Προσωπική εμπειρία από τη λειτουργία της υπηρεσίας και προοπτικές για το μέλλον.

Η διάρκεια των τηλεφωνικών συνεντεύξεων κυμαινόταν από 20 λεπτά μέχρι και μισή ώρα, ενώ η κύρια μέθοδος καταγραφής των απαντήσεων ήταν η συγγραφή σημειώσεων από τον ερευνητή, που ήταν ο ίδιος σ' όλες τις συνεντεύξεις.

Η ανάλυση των απαντήσεων πραγματοποιήθηκε με τη μέθοδο της *θεματικής ανάλυσης κειμένου* (*text thematic analysis*). Η θεματική ανάλυση αποτελεί μία κλασική τεχνική για τον εντοπισμό, την ανάλυση και παρουσίαση των κεντρικών θεμάτων (*themes*) που εμπεριέχονται σ' ένα κείμενο. Στην παρούσα εργασία η θεματική ανάλυση χρησιμοποιείται στο πλαίσιο του *κοινωνικού κονστрукτιβισμού* (*social constructionism*). Σύμφωνα με τη θεωρία του κοινωνικού κονστрукτιβισμού, η κοινωνική πραγματικότητα κατασκευάζεται μέσα από τις σχέσεις των ανθρώπων, την επικοινωνία τους, τον τρόπο με τον οποίο συζητούν, περιγράφουν και ερμηνεύουν τον κόσμο τους (Gergen, 1985). Επομένως, ο γραπτός ή προφορικός λόγος αποτελεί μία αναπαράσταση της κοινωνικής πραγματικότητας, όπως την αντιλαμβάνονται οι δημιουργοί των κειμένων (στην περίπτωσή μας τα άτομα που συμμετείχαν στις τηλεφωνικές συνεντεύξεις), και μέσω της θεματικής ανάλυσης αποκτούμε πρόσβαση στα νοήματα και κεντρικές ιδέες που αφορά η συγκεκριμένη επικοινωνιακή κατάσταση (τα ερωτήματα της έρευνας). Η σημασία ενός θέματος στο οποίο καταλήγει μία θεματική ανάλυση συνδέεται όχι τόσο με τη συχνότητα της εμφάνισής του σ' ένα κείμενο που αναλύεται, αλλά στο κατά πόσο συνδέεται ή «διαφωτίζει» το ερευνητικό ερώτημα το οποίο διαπραγματεύεται η υπόψη έρευνα. Η μέθοδος της θεματικής ανάλυσης πραγματοποιείται μέσα από μία διαδικασία διαδοχικών βημάτων. Η ανάλυση ξεκινάει με τον εντοπισμό κωδίκων που περιγράφουν τα νοήματα που αποδίδονται στο αναλύόμενο κείμενο και καταλήγει στη διαμόρφωση ευρύτερων θεμάτων που αποδίδουν τα κύρια νοήματα (θέσεις) του περιεχομένου του κειμένου (Braun & Clarke, 2006). Η θεματική ανάλυση χρησιμοποιείται ευρύτατα στην ποιοτική έρευνα και είναι μία ιδιαίτερα πρακτική μέθοδος για την ανάδειξη των κρίσιμων συνιστωσών ενός θέματος που ερευνάται, και για το οποίο δεν υπάρχουν προηγούμενες εμπειριστατωμένες έρευνες. Στο βαθμό που οι υπηρεσίες μίας στάσης αποτελούν μια σχετικά πρόσφατη καινοτομία για την ελληνική δημόσια διοίκηση, η υιοθέτηση της συγκεκριμένης ερευνητικής μεθόδου κρίθηκε ιδιαίτερα κατάλληλη.

Στις επόμενες ενότητες παρουσιάζονται τα αποτελέσματα από την εφαρμογή της μεθόδου με βάση το κείμενο των σημειώσεων από τις τηλεφωνικές συνεντεύξεις.



## 5. Αποτελέσματα της έρευνας

Το σχέδιο σύστασης υπηρεσιών μίας στάσης, φάνταζε μεγαλόπνοο, αλλά ήταν εξαιρετικά δύσκολο στην υλοποίησή του. Σε μια Ελλάδα στα μέσα μιας τεράστιας οικονομικής κρίσης, το να ζητάει κάποιος νέα κτίρια με εξειδικευμένες υποδομές, ειδικούς φύλακες, μεγάλα σε έκταση, ικανά να δεχτούν τον μεγάλο αριθμό αλλοδαπών, είναι τουλάχιστον ουτοπικό. Επίσης, οι νέες υπηρεσίες έπρεπε να στελεχωθούν αντίστοιχα με νέους υπαλλήλους, καθώς καταργούνταν οι αρμοδιότητες των Δήμων που έπαυαν με τη λειτουργία των υπηρεσιών μίας στάσης να παραλαμβάνουν αιτήματα των αλλοδαπών. Στις 2 Ιουλίου 2013 λειτουργούσαν πλέον όλες οι υπηρεσίες μίας στάσης των τμημάτων αλλοδαπών και μετανάστευσης, οι περισσότερες από αυτές στις ίδιες κτιριακές υποδομές και με τον ίδιο αριθμό υπαλλήλων, καθώς δεν είχαν ολοκληρωθεί ακόμα οι διαδικασίες μετάταξης των υπαλλήλων των Δήμων που αιτήθηκαν για μετακίνηση στις Υπηρεσίες αυτές. Οι υπάλληλοι των απομακρυσμένων από την Αθήνα νομών ενημερώθηκαν με μια ωριαία τηλεφωνική επικοινωνία για τη λειτουργία του νέου ηλεκτρονικού πρωτοκόλλου το οποίο έπρεπε την επομένη να είναι σε θέση να λειτουργήσει σωστά. Παρόλα αυτά, συνέβη το «ελληνικό παράδοξο». Όπως αναδείχθηκε από την μικρής κλίμακας εμπειρική έρευνα που πραγματοποιήσαμε, οι Υπηρεσίες μίας στάσης όχι μόνο λειτούργησαν με ελάχιστα προβλήματα, αλλά και με πολύ λιγότερους υπαλλήλους από το σύνολο των υπαλλήλων Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και Δήμων που εμπλέκονταν στη διαδικασία παραλαβής και επεξεργασίας των αιτήσεων των αλλοδαπών.

Οι συμμετέχοντες στην έρευνα κατέδειξαν αρχικά τα *προβλήματα/δυσχέριες της διαδικασίας* πριν από τη δημιουργία των υπηρεσιών μίας στάσης. Τα κυριότερα προβλήματα που αναφέρθηκαν ήταν:

- ▶ Οι αλλοδαποί δεν είχαν ενημέρωση για τη νομοθεσία και τη διαδικασία και οι Δήμοι δεν κάλυπταν το συγκεκριμένο έλλειμμα πληροφόρησης (συνήθως λόγω έλλειψης χρόνου, προσωπικού και κατάρτισης των υπαλλήλων).
- ▶ Σε πολλές περιπτώσεις οι αλλοδαποί, διαπιστώνοντας δυσχέρειες στην ολοκλήρωση της διαδικασίας, κατέφευγαν σε «μεσάζοντες».
- ▶ Στη διαδικασία εμπλέκονταν υπάλληλοι πολλών διαφορετικών υπηρεσιών (των Δήμων, άλλων υπηρεσιών για την έκδοση των δικαιολογητικών, ΙΚΑ, ΟΑΕΔ, ΟΓΑ, των Τμημάτων Αδειών Διαμονής καθώς και ιδιώτες).
- ▶ Οι Αλλοδαποί επισκέπτονταν τουλάχιστον τρεις διαφορετικές υπηρεσίες, η διαδικασία προχωρούσε με τη συσσώρευση φακέλων που έφταναν κατά «κύματα» στις κεντρικές υπηρεσίες σε εβδομαδιαία βάση και οι οποίοι επιπλέον διογκώνονταν από πολλές άχρηστες φωτοτυπίες («βάλε κι αυτό μέσα μπας και χρειαστεί»).
- ▶ Παρατηρούνταν συχνά λάθη, παραλείψεις αλλά και παράνομες ενέργειες (πλαστά δικαιολογητικά, εικονικοί γάμοι, χρηματισμοί, κ.ά.)

Από την καταγραφή των παραπάνω προβλημάτων που ανέφεραν οι συμμετέχοντες στην έρευνα, προκύπτει ότι ο νέος Ν. 4018/11 κινούνταν σε σωστή κατεύθυνση. Πράγματι, η εικόνα αλλάζει σημαντικά μετά από την εφαρμογή του νόμου και τη δημιουργία των υπηρεσιών μίας στάσης. Τα σημαντικότερα *πλεονεκτήματα* που επισημάνθηκαν στις συνεντεύξεις ήταν:

- ▶ Οι αλλοδαποί υποβάλλουν άπαξ όλα τα δικαιολογητικά στις υπηρεσίες μίας στάσης.
- ▶ Οι υπηρεσίες διαθέτουν τους πλήρεις φακέλους των αλλοδαπών σ' ένα ενιαίο αρχείο.
- ▶ Υπάρχει ηλεκτρονική διασύνδεση με το ΙΚΑ, τον ΟΑΕΔ (αλλά όχι τον ΟΓΑ) για την έκδοση των απαιτούμενων δικαιολογητικών.
- ▶ Οι εξυπηρετούμενοι παραλαμβάνουν την άδεια διαμονής από την Υπηρεσία ή απόφαση απόρριψης μετά από την αποστολή μηνύματος SMS στο κινητό τους τηλέφωνο.
- ▶ Λαμβάνουν επίσημη, έγκυρη ενημέρωση για τις προϋποθέσεις, τη διαδικασία και τις δυνατότητες θεραπείας ή ενστάσεων.

Ποια όμως ήταν η *προσωπική εμπειρία* των στελεχών κατά τη μετάβαση στη νέα εποχή; Η εμπειρία των στελεχών από τους πρώτους μήνες λειτουργίας των υπηρεσιών μίας στάσης καταγράφεται μάλλον θετική:

- ▶ Οι υπηρεσίες αναδιοργανώθηκαν με βάση τον νέο Νόμο και λειτουργούν *χωρίς ιδιαίτερα προβλήματα* εδώ και αρκετούς μήνες.
- ▶ Το προσωπικό των υπηρεσιών ανταποκρίθηκε στην «πρόκληση» λειτουργίας της νέας υπηρεσίας αν και σε πολλές περιπτώσεις είναι εμφανής η ανάγκη για ενίσχυση του προσωπικού<sup>2</sup>.
- ▶ Η εξυπηρέτηση των αλλοδαπών, αλλά και εργασίας των στελεχών του Τμήματος γίνεται σε *καλύτερες συνθήκες εργασίας* (ανασχεδιασμός της διαδικασίας με τη δημιουργία μίας απλής δομής: Γραφείο Υποδοχής, Γραφείο έκδοσης Παραβόλου, Γραμματείας και Προϊσταμένου).
- ▶ Κατά μέσο όρο, ενώ στην κατάσταση πριν απαιτούνταν η απασχόληση 30 υπαλλήλων (Δήμων και Αποκεντρωμένης Διοίκησης), για την εξυπηρέτηση των αλλοδαπών στην νέα κατάσταση απαιτούνται περίπου 8.
- ▶ Οι αλλοδαποί προσέρχονται συνήθως χωρίς ραντεβού και εξυπηρετούνται σε εύλογο χρονικό διάστημα (λιγότερο από 1 ώρα κατά μ.ο.).
- ▶ Ο χρόνος διεκπεραίωσης, στην κατάσταση «πριν», από ένα μήνα έως έξι μήνες μειώθηκε, στην κατάσταση «μετά», σε μία ώρα έως το πολύ έναν μήνα και μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις.

---

2 Ο Παναγιωτόπουλος (διαδίκτυο), σε ρεπορτάζ του αναφέρει τα επιπρόσθετα προβλήματα έλλειψης προσωπικού που δημιουργήθηκαν στις υπηρεσίες μετά από την εφαρμογή του μέτρου της διαθεσιμότητας και κινητικότητας υπαλλήλων από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις στους Δήμους και τις Περιφέρειες.

- ▶ Οι αλλοδαποί έχουν δυνατότητα άμεσης πρόσβασης στον Προϊστάμενο της Υπηρεσίας προς επίλυση θεμάτων τους, όπως και στους φακέλους με τα προσωπικά τους δεδομένα.
- ▶ Δεν απαιτείται η προσφυγή των αλλοδαπών σε μεσάζοντες καθώς δεν υπάρχει τέτοια ανάγκη.
- ▶ Κατ' εκτίμηση, τα χρήματα που ξοδεύουν οι εξυπηρετούμενοι για να προσέλθουν στην υπηρεσία μίας στάσης είναι πολύ λιγότερα από τις εργατοώρες που ξόδευαν με το να πηγαινοέρχονται στον Δήμο και τις λοιπές Υπηρεσίες ή για τους «μεσάζοντες».
- ▶ Τα θέματα της ασφάλειας εξακολουθεί να είναι σημαντικό καθώς, με την έλευση τόσο μεγάλου κοινού, απαιτείται μεγαλύτερη προσοχή για την αποφυγή κλοπών (βινιέτες, σφραγίδες, βεβαιώσεις) ή και ανάρμοστης συμπεριφοράς.
- ▶ Απαιτείται να τηρούνται ειδικές προφυλάξεις για την υγεία και την ασφάλεια των υπαλλήλων που βρίσκονται στην παραλαβή των εγγράφων.

*Κρίσιμοι παράγοντες* για τη συνεχή βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών από τις υπηρεσίες μίας στάσης για την εξυπηρέτηση των αλλοδαπών, όπως αναφέρθηκαν από τους συμμετέχοντες στην έρευνα, είναι οι ακόλουθοι:

- ▶ Χρειάζεται καλή γνώση της νομοθεσίας και των διοικητικών διαδικασιών από τους υπαλλήλους.
- ▶ Απαιτείται ανάπτυξη δεξιοτήτων *διαχείρισης διαπολιτισμικότητας* από τα στελέχη για εξυπηρέτηση με ευγένεια και σεβασμό των εξυπηρετούμενων πολιτών.
- ▶ Η εφαρμογή της νομοθεσίας και των διαδικασιών είναι σημαντικό να είναι ομοίμορφη από όλους τους υπαλλήλους στο Γραφείο Υποδοχής (ισονομία και ισότιμη εξυπηρέτηση).
- ▶ Η υγιεινή και η ασφάλεια των χώρων και των εργαζομένων, όπως και των εξυπηρετούμενων πολιτών, απαιτούν ιδιαίτερη προσοχή και χρειάζεται να γίνεται με ευθύνη της υπηρεσίας.
- ▶ Η κατάλληλη εκπαίδευση των υπαλλήλων που στελεχώνουν τις υπηρεσίες μίας στάσης και ο *ανασχεδιασμός των διοικητικών διαδικασιών* με βάση μία απλή, «λογική» δομή η οποία αξιοποιεί τις μοντέρνες τεχνολογίες, μπορεί να βελτιώσει θεαματικά την ποιότητα εξυπηρέτησης.
- ▶ Απαιτείται να εκδοθούν ενημερωτικά φυλλάδια, στη γλώσσα των αλλοδαπών ή/και να στελεχωθούν οι υπηρεσίες με διερμηνείς.
- ▶ Προς απλούστευση των διαδικασιών, απαιτείται πλήρης ηλεκτρονική σύνδεση των Υπηρεσιών μίας Στάσης με όλες τις εμπλεκόμενες Υπηρεσίες και ειδικά με τον ΟΓΑ, καθώς εκεί παρατηρούνται τα περισσότερα προβλήματα στα δικαιολογητικά των ΥΤΧ.

Ο Ν. 3386/2005 προβλέπει ποσοστό 46% των εσόδων από τα παράβολα που συνοδεύουν τις αιτήσεις να χρησιμοποιούνται για την ενίσχυση και βελτίωση των συναρμόδιων υπηρεσιών που διαχειρίζονται θέματα μεταναστευτικής πολιτικής και κοινωνικής ένταξης των μεταναστών. Υπάρχει επομένως εξασφαλισμένη χρηματοδότηση για την υλοποίηση των απαιτούμενων έργων και δράσεων συνεχούς βελτίωσης της εξυπηρέτησης που παρέχουν οι υπηρεσίες μιας στάσης για τους ΥΤΧ.

## 6. Συζήτηση – Συμπεράσματα (Το μέλλον)

Εκτός από την πολυνομία, είναι αναμενόμενο να αλλάζουν τόσο οι ανάγκες των υπηκόων τρίτων χωρών που αιτούνται για άδεια διαμονής όσο και η ελληνική κοινωνική πραγματικότητα. Με εξαίρεση τους μετακλητούς εποχιακούς εργάτες που παρουσιάζουν μια κανονικότητα στον αριθμό και τη συχνότητα των αδειών διαμονής τους, ένας μεγάλος αριθμός ΥΤΧ έχει ξεπεράσει τη δεκαετία παραμονής στη χώρα, έχει οικογένεια, και, σύμφωνα με τις διεθνείς συνθήκες, η οικογένεια αυτή πρέπει να προστατευτεί νομικά. Μια κωδικοποίηση της νομοθεσίας προσαρμοσμένη στις νέες κοινωνικές απαιτήσεις επομένως είναι απαραίτητη. Όπως απαραίτητη είναι και η καλύτερη οργάνωση των υπηρεσιών με αντίστοιχη ποιοτικότερη εξυπηρέτηση των ΥΤΧ, και τήρηση κανόνων αυξημένης ασφαλείας, θέματα που προέβλεψε ο Ν. 4018/11 κατ' εφαρμογή του Κανονισμού (ΕΚ) 1030/2002, όπως τροποποιήθηκε από τον Κανονισμό (ΕΚ) 380/2008, και αφορά τις υπηρεσίες μιας στάσης.

Ήδη έχει κυκλοφορήσει ένα νέο σχέδιο νόμου το οποίο στοχεύει σε μεγαλύτερη απλοποίηση των δικαιολογητικών. Πέραν τούτου, επιβάλλεται να προβλεφθούν διατάξεις που να είναι προσαρμοσμένες στα νέα κοινωνικά δεδομένα και να επιδείξουν μεγαλύτερη ευαισθησία στις περιπτώσεις των μεταναστών δεύτερης γενιάς και αυτών που έχουν λάβει ελληνική παιδεία.

Η αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών για τη δημιουργία «εικονικών» υπηρεσιών μιας στάσης αποτελεί μία εξαιρετική προοπτική. Όπως αναφέρει η Wimmer (2002), η πελατοκεντρική προσέγγιση για τη δημιουργία διαδικτυακών (online) υπηρεσιών μιας στάσης επιτρέπει τη γρήγορη και εύκολη εξυπηρέτηση των πολιτών σε εικοσιτετράωρη βάση από οποιοδήποτε σημείο έχει πρόσβαση στο διαδίκτυο. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, αναγνωρίζοντας την προστιθέμενη αξία της εξατομικευμένης ηλεκτρονικής εξυπηρέτησης για τον πολίτη, χρηματοδοτεί την ανάπτυξη αντίστοιχων εφαρμογών μέσω ποικίλων χρηματοδοτικών μέσων.

Ως μία μετεξέλιξη του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, προβάλλεται από πολλούς συγγραφείς η ολιστική προσέγγιση στη δημόσια διοίκηση (*whole-of-government approach*) η οποία δεν εστιάζεται μόνο στις οικονομικές επιπτώσεις των επιχειρούμενων μεταρρυθμίσεων, αλλά και σε άλλες πτυχές τους όπως οι κοινωνικές (βλ. Christensen & Laegreid, 2007). Η συγκεκριμένη προσέγγιση, μίας οριζόντιας και κάθετης διασύνδεσης της δημόσιας διοίκησης για την αντιμετώπιση πολύπλοκων προβλημάτων όπως η φτώχεια, η ανεργία, η ασφάλεια, αλλά και σύγχρονες απαιτήσεις,

όπως η προστασία προσωπικών δεδομένων, αποτελεί μία κατάλληλη απάντηση στις σημερινές συνθήκες της αβεβαιότητας και οικονομικής κρίσης που αποτελεί το περιεχόμενο των διοικητικών μεταρρυθμίσεων όχι μόνο στην Ελλάδα, αλλά και διεθνώς.

### Αναφορές

- Braun, V. and Victoria C. (2006). "Using thematic analysis in psychology", *Quantitative Research in Psychology*, Vol 3, pp. 77-101.
- Christensen, T. and Laegreid, P. (2007). "The whole-of-government approach to public sector reform", *Public Administration Review*, Vol. 67, No 6, pp. 1059-1066.
- Crosby (1979). *Quality is Free*. New York, McGraw-Hill.
- Gergen, K. (1985). "The social constructionist movement in modern psychology", *American Psychologist*, Vol. 40, No 3, pp. 266-275.
- Janenova, S. (διαδίκτυο). *One stop shop in Kazakhstan: Breaking-up traditional bureaucracy or a new look for old practice 1*. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [http://www.researchgate.net/publication/242302345 ONE STOP SHOP IN KAZAKHSTAN BREAKING-UP TRADITIONAL BUREAUCRACY OR A NEW LOOK FOR OLD PRACTICE 1](http://www.researchgate.net/publication/242302345_ONE_STOP_SHOP_IN_KAZAKHSTAN_BREAKING-UP_TRADITIONAL_BUREAUCRACY_OR_A_NEW_LOOK_FOR_OLD_PRACTICE_1) [Ημερομηνία πρόσβασης 28-3-2015].
- Martin, S. (2000). "Implementing 'best value' local public services in transition", *Public Administration*, Vol. 78, No 1, pp. 209-277.
- Μπιμπίτσος, Χ. και Αμπατζή, Ι. (2011). «Στρατηγικές προσαρμογής και επικοινωνίας Αλβανών μεταναστών πρώτης γενιάς στην Ελλάδα: τα πρώτα χρόνια-έρευνα επισκόπησης». Πρακτικά 14ου Διεθνούς Συνεδρίου: «Διαπολιτισμική Εκπαίδευση-Μετανάστευση-Διαχείριση Συγκρούσεων και Παιδαγωγική της Δημοκρατίας», Πανεπιστήμιο Πατρών, Κέντρο Διαπολιτισμικής Εκπαίδευσης, Βόλος, 29-31 Μαΐου 2011.
- Παναγιωτόπουλος, Ι. (διαδίκτυο). «Παράλυτη η Αποκεντρωμένη Διοίκηση λόγω διαθεσιμότητας και υποστελέχωσης». Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.efsyn.gr/?p=16108> [ημερομηνία πρόσβασης 15-10-2013].
- Pelopsnews.gr (2013). *Υπηρεσίες μιας στάσης δημιουργεί ο Μ. Αγγελάκας για τις άδειες παραμονής αλλοδαπών*. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.pelopsnews.gr/news.php?id=7564> [ημερομηνία πρόσβασης 15-10-2013].
- PWC (2012). *Transforming the citizen experience. One stop shop for public services*. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [http://download.pwc.com/ie/pubs/2012\\_transforming\\_the\\_citizen\\_experience.pdf](http://download.pwc.com/ie/pubs/2012_transforming_the_citizen_experience.pdf) [ημερομηνία πρόσβασης 20-3-2015].
- Wimmer, M. (2002). "A European perspective towards online one-stop government: the eGOV project", *Electronic Commerce Research and Applications*, Vol. 1, pp. 92-103.

Στέφανος Πετροπουλάκος\*, Γιάννης Ρωσσίδης\*\*

## Η ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΟΥ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ. ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ ΓΙΑ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ

### 1. Εισαγωγή

Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Ν.Σ.Κ.) αποτελεί ενιαίο συλλογικό ανώτατο όργανο του Κράτους και ιδιαίτερη Αρχή, υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό Οικονομικών. Ως μεγάλο σώμα της Διοίκησης είναι συνταγματικά προβλεπόμενος και κατοχυρωμένος θεσμός (άρθρο 100<sup>Α</sup> Συντάγματος), ενώ η οργάνωση και λειτουργία του κατά κύριο λόγο ρυθμίζονται από τον ν. 3086/2002 και το π.δ. 238/2003.

Με την παρούσα εργασία επιχειρείται η χαρτογράφηση της οργανωτικής δομής του Ν.Σ.Κ. (κυρίως σε επίπεδο υπηρεσιακών μονάδων), η αναζήτηση και αποτύπωση τυχόν δυσλειτουργιών που απορρέουν από την υπάρχουσα οργανωτική δομή και η διατύπωση προτάσεων για την αναδιοργάνωσή της (δομής), έτσι ώστε να επιτευχθεί η βέλτιστη εκπλήρωση του σκοπού του Ν.Σ.Κ. και η πληρέστερη ικανοποίηση του γενικότερου δημόσιου συμφέροντος.

### 2. Ιστορική εξέλιξη

Το Ν.Σ.Κ. συστάθηκε με τον ν. ΑΚΑ/1882 «*Περί Νομικών Συμβούλων*» (ΦΕΚ 54/23.06.1882) και αρχικά αποτελείτο από οκτώ μέλη, ένα εκ των οποίων ονομαζόταν Δικαστικός Σύμβουλος και προήδρευε των υπολοίπων ονομαζόμενων Νομικών Συμβούλων, οι οποίοι είχαν αρμοδιότητα, αφενός διεξαγωγής των δικών του Δημοσίου και της περιουσίας του Εκκλησιαστικού Ταμείου ενώπιον των δικαστηρίων της πρωτεύουσας, και αφετέρου σύνταξης γνωμοδοτήσεων για διάφορα αντικείμενα της Διοίκησης. Περαιτέρω, προβλεπόταν και η αρμοδιότητα αναγνώρισης απαιτήσεων σε βάρος του Δημοσίου ή συμβιβαστικής επίλυσης των δικαστικών ή εξώδικων διαφορών του από Γνωμοδοτικό Συμβούλιο απαρτιζόμενο από τρία τουλάχιστον μέλη του Συμβουλίου. Εν συνεχεία, με τον ν. 473/1914 «*Περί δικαστικών αντιπροσώπων παρά ταις Οικονομικαίς Εφορίαις*» (ΦΕΚ Α' 375/13.12.1914) προβλέφθηκε η σύσταση στις κατά τόπους Οικονομικές Εφορίες θέσεων δικαστικών αντιπροσώπων, διο-

---

\* ΜΔΕ Δημοσίου Δικαίου, Δικαστικός Πληρεξούσιος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους

\*\* PhD MSc, MBA, BA, στέλεχος του Υπουργείου Οικονομικών και Διδάσκων του Πανεπιστημίου Αιγαίου

ριζόμενων μετά από γνωμοδότηση, μεταξύ άλλων, του Νομικού Συμβουλίου, και με αρμοδιότητα τη διεξαγωγή των δικών του Δημοσίου κ.λπ. ενώπιον των επαρχιακών δικαστηρίων αλλά και τη σύνταξη γνωμοδοτήσεων ανάλογα με τα ερωτήματα που τους υποβάλλονταν από τη Διοίκηση. Ακόμα, με το β.δ. της 8<sup>ης</sup>.11.1918 «*Περί κώδικος των νόμων περί δικών και δικηγόρων του Δημοσίου και περί του Νομικού Συμβουλίου*» (ΦΕΚ Α' 237/13.11.1918) έγινε κωδικοποίηση των μέχρι τότε ισχυουσών διατάξεων περί Νομικού Συμβουλίου και περί δικαστικών αντιπροσώπων. Περαιτέρω, με τον α.ν. της 19<sup>ης</sup>.11.1935 «*Περί Νομικού Συμβουλίου του Κράτους*» (ΦΕΚ Α' 571/20.11.1935) ορίστηκε ότι το Ν.Σ.Κ. αποτελεί ανώτατη κρατική λειτουργία υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό Οικονομικών, ενώ συστάθηκαν και έξι θέσεις Παρέδρων, κατ' ουσίαν επίκουρων του Προέδρου (όπως μετονομάστηκε ο Δικαστικός Σύμβουλος) και των Νομικών Συμβούλων του Κράτους, οι οποίοι είχαν υπό προϋποθέσεις τη δυνατότητα να προάγονται σε Νομικούς Συμβούλους του Κράτους.

Εν συνεχεία, δημοσιεύτηκε ο α.ν. 2374/1940 «*Περί οργανώσεως της Διευθύνσεως Νομικών Υπηρεσιών του Υπουργείου των Οικονομικών και του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους*» (ΦΕΚ Α' 170/03.06.1940), με τον οποίο ορίστηκε ότι στην αρμοδιότητα της Διεύθυνσης Νομικών Υπηρεσιών (την οποία στελέχωναν τα μέλη του Ν.Σ.Κ.) υπαγόταν α) η δικαστική υπεράσπιση των συμφερόντων του Δημοσίου, β) η διά νομικών γνωμοδοτήσεων καθοδήγηση των ενεργειών της Διοίκησης, και γ) η αναγνώριση απαιτήσεων κατά του Δημοσίου, ως και ο συμβιβασμός σε διαφορές με αυτό. Περαιτέρω, καθορίστηκε το κύριο προσωπικό του Ν.Σ.Κ., το οποίο αποτελούσαν ο Πρόεδρος, οι Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους (12), οι Πάρεδροι του Ν.Σ.Κ. (18) και οι Δικαστικοί Αντιπρόσωποι του Ν.Σ.Κ. α' και β' τάξης ή δόκιμοι Δικαστικοί Αντιπρόσωποι (25 και 53 αντίστοιχα). Αξιοσημείωτο είναι ότι προβλέφθηκε η δυνατότητα σύστασης Δικαστικών Γραφείων σε όσες πόλεις έδρευε Εφετείο, καθώς και στον Πειραιά, τα Ιωάννινα, τις Σέρρες και τον Βόλο, με προϊστάμενο Πάρεδρο ή Δικαστικό Αντιπρόσωπο του Ν.Σ.Κ. Επιπλέον, σε όσες πόλεις δεν θα συστηνόταν Δικαστικό Γραφείο, προβλέφθηκε ο ορισμός δικηγόρου (με τον αναπληρωτή του) για την υπεράσπιση των συμφερόντων του Δημοσίου (δικηγόρος του Δημοσίου). Εν συνεχεία, με τον α.ν. 427/1945 «*Περί Νομικού Συμβουλίου του Κράτους*» (ΦΕΚ Α' 165/28.06.1945) ορίστηκε ότι η Διεύθυνση Νομικών Υπηρεσιών του Υπουργείου των Οικονομικών και το Ν.Σ.Κ. θα αποτελούσαν εφεξής ενιαία Ανώτατη Υπηρεσία του Κράτους, υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό των Οικονομικών και ονομαζόμενη Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Ν.Σ.Κ.). Περαιτέρω, στις προαναφερθείσες αρμοδιότητες του Ν.Σ.Κ. προστέθηκε και η επεξεργασία των παραπεμπομένων σε αυτό σχεδίων Νόμων και Διαταγμάτων, ενώ αυξήθηκαν οι οργανικές θέσεις του κύριου προσωπικού του και προβλέφθηκαν θέσεις Αντιπροέδρων (2). Ακόμα, προβλέφθηκε η ύπαρξη Δικαστικών Γραφείων σε Θεσσαλονίκη, Πειραιά, Πάτρα και Λάρισα, ενώ στις υπόλοιπες πόλεις η υπεράσπιση των υποθέσεων του Δημοσίου ανατέθηκε σε δικηγόρους οριζόμενους ανά διετία.

Ακολούθησε το β.δ. 6/1961 «Περί Οργανισμού του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους» (ΦΕΚ Α' 5/02.01.1961) με το οποίο καταγράφονται κατά τρόπο πληρέστερο τα ζητήματα λειτουργίας και αρμοδιοτήτων του Ν.Σ.Κ., ενώ προβλέπεται η ίδρυση Γραφείου Νομικού Συμβούλου στη Θεσσαλονίκη και η ύπαρξη Δικαστικών Γραφείων σε Πειραιά, Λάρισα και Πάτρα (όπως και με το προγενέστερο νομοθετικό καθεστώς). Αξιοσημείωτη είναι η πρόβλεψη ύπαρξης τμήματος αμφισβητούμενου διοικητικού με αρμοδιότητα τη μέριμνα για την λειτουργία του διοικητικού δικαστηρίου φορολογικών παραβάσεων και του αναθεωρητικού δικαστηρίου. Εν συνεχεία, μετά από μια σχετικά σύντομη περίοδο κατάργησης του Ν.Σ.Κ. με τον ν. 1256/1982 και τη μετατροπή του σε διεύθυνση Δικαστικού του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (βλ. και π.δ. 671/1982 για την «Οργάνωση των Νομικών Υπηρεσιών της Διοίκησης»), με τον ν. 1884/1990 (ΦΕΚ Α' 81) προβλέφθηκε η ανασύσταση του Ν.Σ.Κ. ως ενιαίας ανώτατης Αρχής του Κράτους, ενώ επαναφέρθηκαν σε ισχύ οι περισσότερες από τις προγενεστερές ισχύουσες διατάξεις του β.δ. 6/1961. Συνεπεία τούτου υπήρξε επαναφορά στο συλλογικό σύστημα λειτουργίας κατά την άσκηση του γνωμοδοτικού έργου με την επαναλειτουργία της Ολομέλειας και των Τμημάτων. Έκτοτε, με διάφορα νομοθετήματα, η Πολιτεία ανέθεσε περισσότερες αρμοδιότητες στο Ν.Σ.Κ. (βλ. ενδεικτικά άρθρο 39 του ν. 1947/1991 για τη δικαστική εκπροσώπηση της Ελληνικής Δημοκρατίας ενώπιον του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου κ.λπ.), ενώ με το π.δ. 282/1996 «Οργανισμός του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους» επανακαθορίστηκε ο Οργανισμός του Σώματος. Τέλος, με την αναθεώρηση του Συντάγματος, που έλαβε χώρα το 2001, υπήρξε και συνταγματική πρόβλεψη και κατοχύρωση του θεσμού με το άρθρο 100<sup>Α</sup> του Συντάγματος, εν συνεχεία δε θεσπίστηκαν ο ν. 3086/2002 («Οργανισμός του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και κατάσταση των Λειτουργιών και Υπαλλήλων του» ΦΕΚ Α' 324) και το π.δ. 238/2003 («Εκτέλεση των διατάξεων περί Νομικού Συμβουλίου του Κράτους» ΦΕΚ Α' 214) τα οποία διέπουν μέχρι και σήμερα (με αρκετές πάντως τροποποιήσεις) τη λειτουργία του Ν.Σ.Κ..

### **3. Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους σήμερα**

#### **α) Αρμοδιότητες**

Η βασική αρμοδιότητα του Ν.Σ.Κ. είναι η νομική υποστήριξη του Κράτους. Στην υποστήριξη αυτή, μετά και τη θέση σε ισχύ του ν. 4110/2013 (ΦΕΚ Α' 17), περιλαμβάνονται ιδίως:

- Η δικαστική υποστήριξη και εκπροσώπηση του Δημοσίου,
- Η έκδοση γνωμοδοτήσεων σε ερωτήματα της Διοίκησης,
- Η αναγνώριση απαιτήσεων κατά του Δημοσίου,
- Ο δικαστικός και εξώδικος συμβιβασμός του Δημοσίου,
- Η γνωμοδότηση για την υπαγωγή διαφορών του Δημοσίου σε διαιτησία και ο ορισμός διαιτητών του,



- Η νομική υποστήριξη της Διοίκησης κατά την κατάρτιση των συμβάσεων,
- Η νομική υποστήριξη της Διυπουργικής Επιτροπής Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων, ιδίως σε θέματα που αφορούν στη διαδικασία και τους όρους διενέργειας των αποκρατικοποιήσεων,
- Η νομοτεχνική υποστήριξη της Διοίκησης κατά την κατάρτιση σχεδίων νόμων και κανονιστικών πράξεων,
- Η εισήγηση προς τους αρμόδιους υπουργούς για λήψη νομοθετικών μέτρων αναγκαίων για την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος, και
- Η εκπροσώπηση της Ελληνικής Δημοκρατίας ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Ε.Δ.Δ.Α.) και της Επιτροπής των Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Περαιτέρω, το Ν.Σ.Κ. είναι αποκλειστικά αρμόδιο για το χειρισμό ενώπιον των δικαστηρίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης των υποθέσεων:

- Αρμοδιότητας του Υπουργείου Οικονομικών και των εποπτευμένων από αυτό φορέων,
- Αρμοδιότητας του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων και των εποπτευόμενων από αυτό φορέων, συμπεριλαμβανομένων και των αρμοδιοτήτων που περιλαμβάνονται στην παρ. 10 του άρθρου 14 του ν. 2227/1994 και στην παρ. 2 του άρθρου 17 του ν. 2637/1998, όπως ισχύει,
- Αρμοδιότητας του Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων,
- Αρμοδιότητας του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής,
- Αρμοδιότητας άλλων Υπουργείων, τις οποίες έχουν χειρισθεί μέλη του Ν.Σ.Κ. ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, ενώπιον του Ε.Δ.Δ.Α. και των άλλων οργάνων του Συμβουλίου της Ευρώπης,
- Υποθέσεων που αφορούν δημόσιες συμβάσεις, και
- Υποθέσεων που του ανατίθενται από τον Υπουργό Εξωτερικών.

Εξάλλου, τα μέλη του κυρίου προσωπικού του Ν.Σ.Κ., πέραν της άσκησης των ως άνω αρμοδιοτήτων, συμμετέχουν και σε πληθώρα Επιτροπών και Συμβουλίων, όπως τα Πειθαρχικά Συμβούλια των δημοσίων και δημοτικών υπαλλήλων, οι Επιτροπές ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των οργάνων των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού κ.ά.

## **β) Εκπροσώπηση**

Το Ν.Σ.Κ., πέραν της νομικής υποστήριξης του Κράτους (Δημόσιο με την στενή έννοια), παρέχει νομική υποστήριξη και σε πληθώρα Ν.Π.Δ.Δ. και ανεξαρτήτων αρχών, όπως επί παραδείγματι στο Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ., τον Ο.Γ.Α., το Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, το Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο, την Επιτροπή Ανταγωνισμού κ.λπ.

### γ) Οργανωτική διάρθρωση

Το Ν.Σ.Κ. ως συλλογικό όργανο ασκεί της αρμοδιότητές του με την Ολομέλεια (τακτική με δύο συνθέσεις και πλήρη), τα Τμήματα (σήμερα υφίστανται έξι τμήματα) και τις Τριμελείς Επιτροπές. Ειδικότερα, στην Κεντρική Υπηρεσία του Ν.Σ.Κ., στα Γραφεία Νομικού Συμβούλου, στα Ειδικά Γραφεία Νομικού Συμβούλου και στα Δικαστικά Γραφεία, όπου υπηρετούν τουλάχιστον τρία άτομα, εκ των οποίων ένα τουλάχιστον με τον βαθμό του Παρέδρου, λειτουργούν Τριμελείς Επιτροπές με ποικίλες αρμοδιότητες.

Οι εργασίες του Ν.Σ.Κ. διεξάγονται από την Κεντρική Υπηρεσία (που έχει διφυή χαρακτήρα, επιστημονικό αλλά και επιτελικό), τα Γραφεία Νομικού Συμβούλου, τα Ειδικά Γραφεία Νομικού Συμβούλου, τα Δικαστικά Γραφεία, καθώς και τους Δικηγόρους του Δημοσίου, όπου δεν λειτουργούν υπηρεσιακές μονάδες του Ν.Σ.Κ. και τους Δικηγόρους αλλοδαπής.

Τέλος, στην Κεντρική Υπηρεσία, αλλά και όπου αποφασιστεί από τον Πρόεδρο του Ν.Σ.Κ., υφίστανται και καθ' ύλην Σχηματισμοί (σήμερα υφίστανται επτά Σχηματισμοί που λειτουργούν στην Κεντρική Υπηρεσία του Ν.Σ.Κ. με βάση αντίστοιχους τομείς δικαίου και άλλοι που έχουν σχηματιστεί και λειτουργούν επί τη βάση κάποιου ειδικότερου αντικειμένου, όπως για το PSI, για το «Βατοπέδι» κ.λπ.).

Ειδικότερα, οι υπηρεσιακές μονάδες του Ν.Σ.Κ. που λειτουργούν εκτός της Κεντρικής Υπηρεσίας (όπου υπηρετούν 22 μέλη του κυρίου προσωπικού, ο Πρόεδρος, 4 Ν.Σ., 5 Π. και 12 Δ.Π.), είναι οι εξής (παρά τίθεται και ο αριθμός κατά βαθμό των μελών του κυρίου προσωπικού που υπηρετεί στην εκάστοτε μονάδα):

Α/Α	ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΜΟΝΑΔΕΣ ΝΣΚ ΑΝΑ ΥΠΗΡΕΣΙΑ/ΟΡΓΑΝΙΣΜΟ	ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ			
		Α	Ν.Σ.	Π	Δ.Π.
<b>ΑΘΗΝΑ</b>					
1	Γ.Ν.Σ. Βουλής των Ελλήνων [οι δύο με παράλληλα καθήκοντα]	1	1	1	
2	Αυτοτελές Γραφείο Γενικής Γραμματείας Κυβέρνησης			1	
3	Γραφείο Προεδρίας της Δημοκρατίας [με παράλληλα καθήκοντα]			1	
4	Γ.Ν.Σ. Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (πρώην Υπουργείο Γεωργίας)	1	1	1	3
5	Ειδικό Γραφείο Κοινοτικού Δικαίου (Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, πρώην Υπουργείο Γεωργίας) [1 Δ.Π. με παράλληλα καθήκοντα]		1	2	4
6	Γ.Ν.Σ. Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής (πρώην Υπουργείο Περιβάλλοντος)		2	4	10

7	Γ.Ν.Σ. Γενικής Γραμματείας Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής (Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, πρώην Υπουργείο Βιομηχανίας)		1	2	2
8	Γ.Ν.Σ. Γενικής Γραμματείας Εμπορίου (Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας)		1	2	2
9	Γ.Ν.Σ. Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων [1 Π. με παράλληλα καθήκοντα]	1	1	6	3
10	Γ.Ν.Σ. Γενικής Γραμματείας Έρευνας και Τεχνολογίας (Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων) [οι δύο με παράλληλα καθήκοντα]		1	1	1
11	Δικαστικό Γραφείο Δ.Ο.Α.Τ.Α.Π. [με παράλληλα καθήκοντα]			1	
12	Γ.Ν.Σ. Πανεπιστημίου Αθηνών		1		
13	Γ.Ν.Σ. Ε.Μ. Πολυτεχνείου		1	1	1
14	Γ.Ν.Σ. Γεωπονικού Πανεπιστημίου [παράλληλα με καθήκοντα Γ.Ν.Σ. Ε.Μ.Π.]		1		1
15	Γ.Ν.Σ. Ανωτάτης Σχολής Καλών Τεχνών [με παράλληλα καθήκοντα]		1		1
16	Γ.Ν.Σ. Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας		1	1	2
17	Γ.Ν.Σ. Γενικής Γραμματείας Κοινωνικών Ασφαλίσεων (Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας) [ο Δ.Π. παράλληλα με Γ.Ν.Σ. Υ.Ε.Κ.Α.Π.]		1	3	1
18	Γ.Ν.Σ. ΙΚΑ-ΕΤΑΜ	1	3	4	6
19	Γ.Ν.Σ. ΟΓΑ		1	1	2
20	Δικαστικό Γραφείο Μετοχικού Ταμείου Πολιτικών Υπαλλήλων			1	
21	Δικαστικό Γραφείο Τομέα Ασφάλισης Νομικών (ΕΤΑΑ)			1	
22	Δικαστικό Γραφείο Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής (Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας) [παράλληλα με καθήκοντα Γ.Ν.Σ. ΓΓΚΑ Υ.Ε.Κ.Α.Π.]			1	
23	Γ.Ν.Σ. Γενικής Γραμματείας Μέσων Ενημέρωσης (Γενική Γραμματεία Μέσων Ενημέρωσης και Επικοινωνίας, πρώην Υπουργείο Τύπου και ΜΜΕ)		1	1	1
24	Γ.Ν.Σ. Υπουργείου Δικαιοσύνης και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων		1	2	3
25	Γ.Ν.Σ. Υπουργείου Εθνικής Άμυνας	1	1	6	9
26	Γ.Ν.Σ. Υπουργείου Ναυτιλίας και Αιγαίου		1	2	2

27	Γ.Ν.Σ. Υπουργείου Εξωτερικών [1 Δ.Π. με παράλληλα καθήκοντα]		2	4	5
28	Γ.Ν.Σ. Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (πρώην Υπουργείο Προεδρίας) [1 Δ.Π. με παράλληλα καθήκοντα]		1	3	2
29	Β/θμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης)	1	4		
30	Γ.Ν.Σ. Υπουργείου Εσωτερικών		1	3	2
31	Γ.Ν.Σ. Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη [1 Ν.Σ. παράλληλα καθήκοντα με Ε.Υ.Π.]		2	3	4
32	Γραφείο Ε.Υ.Π.		1		
33	Γ.Ν.Σ. Υπουργείου Μεταφορών και Δικτύων		1	2	3
34	Γ.Ν.Σ. Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Έργων (Υπουργείο Μεταφορών και Δικτύων)		2	5	5
35	Γ.Ν.Σ. Υπουργείου Οικονομικών	1	4	4	11
36	Γ.Ν.Σ. Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας (πρώην Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας)		1	2	2
37	Γ.Ν.Σ. Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους		2	5	6
38	Γ.Ν.Σ. Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (Συντάξεις) [ο Ν.Σ. παράλληλα καθήκοντα με Κ.Υ.]		1	1	
39	Γ.Ν.Σ. ΟΔΔΗΧ (παράλληλα με καθήκοντα Γ.Ν.Σ. ΥΠ.ΟΙΚ ενώ ο Π. και με Γ.Λ.Κ.)		1	1	1
40	Γραφείο Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων [παράλληλα με καθήκοντα Γ.Ν.Σ. του Γ.Λ.Κ.]		1		
41	Γ.Ν.Σ. Ειδικού Γραφείου Φορολογίας (Υπουργείο Οικονομικών)	1	2	7	13
42	Γ.Ν.Σ. Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων		1	1	1
43	Γ.Ν.Σ. Πειραιά		1	2	9
44	Γ.Ν.Σ. Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού [ο ένας Ν.Σ. παράλληλα με Κ.Υ.].		3	2	2
45	Γ.Ν.Σ. Γενικής Γραμματείας Αθλητισμού (Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού)		1	1	1
46	Γ.Ν.Σ. Υπουργείου Τουρισμού		1	1	1
47	Γ.Ν.Σ. Υπουργείου Υγείας		1	3	5
48	Δικαστικό Γραφείο Νομικής Υποστήριξης της Επιτροπής Ανταγωνισμού [με παράλληλα καθήκοντα]			1	

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ					
49	Γραφείο Νομικού Συμβούλου στο Υπουργείο Μακεδονίας Θράκης (έδρα Θεσσαλονίκη – Έδρα Α.Δ., Διοικητικό και Πολιτικό Εφετείο)		2	5	13
50	Γραφείο Νομικού Συμβούλου στη Γενική Γραμματεία Αιγαίου (έδρα Μυτιλήνη και Πολιτικό Εφετείο)		1		1
51	Δ.Γ. Αγρινίου (Πολιτικό Εφετείο)				2
52	Δ.Γ. Βέροιας				1
53	Δ.Γ. Βόλου				1
54	Δ.Γ. Έδεσσας				1
55	Δ.Γ. Ηρακλείου (Έδρα Α.Δ. και Πολιτικό Εφετείο)			1	2
56	Δ.Γ. Ιωαννίνων (Έδρα Α.Δ., Διοικητικό και Πολιτικό Εφετείο)			1	2
57	Δ.Γ. Καβάλας				2
58	Δ.Γ. Καλαμάτας (Πολιτικό Εφετείο)				2
59	Δ.Γ. Κέρκυρας (Πολιτικό Εφετείο)			1	1
60	Δ.Γ. Κοζάνης (Πολιτικό Εφετείο)			1	1
61	Δ.Γ. Κομοτηνής (Διοικητικό και Πολιτικό Εφετείο)			1	2
62	Δ.Γ. Κορίνθου				2
63	Δ.Γ. Λαμίας (Πολιτικό Εφετείο)			1	1
64	Δ.Γ. Λάρισας (Έδρα Α.Δ., Διοικητικό και Πολιτικό Εφετείο)			2	3
65	Δ.Γ. Λιβαδειάς				1
66	Δ.Γ. Μεσολογγίου				1
67	Δ.Γ. Ναυπλίου (Πολιτικό Εφετείο)				2
68	Δ.Γ. Πανεπιστημίου Μακεδονίας			1	
69	Δ.Γ. Πάτρας (Έδρα Α.Δ., Διοικητικό και Πολιτικό Εφετείο)			2	4
70	Δ.Γ. Πολύγυρου				1
71	Δ.Γ. Πύργου			1	1
72	Δ.Γ. Ρόδου (Πολιτικό Εφετείο)			1	1
73	Δ.Γ. Σερρών				1
74	Δ.Γ. Σπάρτης				1
75	Δ.Γ. Σύρου (Πολιτικό Εφετείο)			1	1
76	Δ.Γ. Τρικάλων				1
77	Δ.Γ. Τρίπολης (Διοικητικό Εφετείο)			1	2
78	Δ.Γ. Χαλκίδας (Πολιτικό Εφετείο)				2
79	Δ.Γ. Χανίων (Διοικητικό και Πολιτικό Εφετείο)			1	2

Εκ των ανωτέρω προκύπτει, μεταξύ άλλων, ότι το Ν.Σ.Κ. διαθέτει 79 υπηρεσιακές μονάδες, εκ των οποίων οι 48 εδρεύουν στην Αθήνα (σημειωτέον ότι ο αριθμός των Υπουργείων σήμερα ανέρχεται σε 18) και οι 31 στην Περιφέρεια. Περαιτέρω, στις περιφερειακές υπηρεσίες του Ν.Σ.Κ. υπηρετούν συνολικά 81 άτομα (3 Ν.Σ. + 20 Π. + 58 Δ.Π.) επί συνόλου 372 υπηρετούντων (με 432 προβλεπόμενες οργανικές θέσεις), ήτοι περίπου 22% του συνόλου.

Άλλωστε, με εξαίρεση το Γ.Ν.Σ. του Υπουργείου Μακεδονίας-Θράκης, όπου υπηρετούν 20 συνολικά άτομα (1 εκ των οποίων καλύπτει και το Δ.Γ. του Πανεπιστημίου Μακεδονίας), παρατηρείται ότι τα υπόλοιπα Δικαστικά Γραφεία στελεχώνονται με 1 έως 6 άτομα. Έτσι:

- 1 Δ.Γ. στελεχώνεται με 6 άτομα.
- 1 Δ.Γ. στελεχώνεται με 5 άτομα.
- 5 Δ.Γ. στελεχώνονται με 3 άτομα το καθένα.
- 13 Δ.Γ. (εκ των οποίων 1 είναι Γ.Ν.Σ.) στελεχώνονται με 2 άτομα το καθένα.
- 9 Δ.Γ. στελεχώνονται με 1 άτομο το καθένα.

Κατά συνέπεια, παρατηρείται ότι σε 22 Δ.Γ., όπου δεν υπηρετούν τουλάχιστον 3 μέλη του Ν.Σ.Κ., δεν είναι δυνατή η συγκρότηση και λειτουργία Τριμελούς Επιτροπής, και τις σχετικές αρμοδιότητες ασκεί η Τριμελής Επιτροπή που βρίσκεται στην Κεντρική Υπηρεσία του Ν.Σ.Κ. (πέραν της άσκησης των αρμοδιοτήτων αυτών στις πόλεις όπου δεν λειτουργούν υπηρεσιακές μονάδες του Ν.Σ.Κ.). Αυτό δε παρά το γεγονός ότι η Τριμελής Επιτροπή αποτελεί βασικό πυλώνα της άσκησης των αρμοδιοτήτων του Ν.Σ.Κ. ως συλλογικού οργάνου.

#### **4. Προβλήματα από την υφιστάμενη λειτουργία του Ν.Σ.Κ.**

Κατόπιν ανάλυσης που διενεργήθηκε αναφορικά με το βαθμό αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας του Ν.Σ.Κ., διαπιστώθηκε η ύπαρξη επιμέρους παθογενειών που δυσχεραίνουν την εύρυθμη λειτουργία του. Τα εν λόγω προβλήματα ομαδοποιούνται σε 4 ευρύτερες κατηγορίες: α) την οργανωτική δομή, β) τη διοικητική δυναμική, γ) το ανθρώπινο δυναμικό, και δ) το αντικείμενο δραστηριότητας. Ειδικότερα οι προβληματικές περιοχές αναλύονται ως εξής:

##### **α) Παρωχημένη οργανωτική δομή.**

Υπέρμετρη διάσπαση –σε πληθώρα δομών του Δημοσίου– στην Αθήνα και αποκέντρωση στην Περιφέρεια των υπηρεσιακών μονάδων του Ν.Σ.Κ., με αποτέλεσμα αφενός την έλλειψη εξειδίκευσης (κατά τομέα δικαίου) στην Αθήνα, και αφετέρου τη σαφώς αποδυναμωμένη επιτέλεση του ρόλου του Ν.Σ.Κ. στην Περιφέρεια.

Από την προαναφερθείσα, κατά τη γνώμη μας εσφαλμένη, εφαρμογή του αποκεντρωτικού συστήματος (υπό την έννοια της πολυδιάσπασης στην Αθήνα και της υπερβολικής κατάτμησης των μονάδων στην Περιφέρεια), εκπορεύεται η δυσχέρεια, αν όχι αδυναμία, ποιοτικής εκπροσώπησης του Δημοσίου σε εξειδικευμένα αντικεί-

μενα, ιδίως εάν ληφθεί υπόψη η υπεροπλία που εμφανίζουν τα υπερεξειδικευμένα ιδιωτικά δικηγορικά γραφεία που εκπροσωπούν τα συμφέροντα των αντιδίκων του Δημοσίου. Η έλλειψη θεματικής εξειδίκευσης είναι προφανής από τη μερική αδυναμία ανταπόκρισης των μελών του Ν.Σ.Κ. στα δικαστικά τους καθήκοντα<sup>1</sup>. Ταυτόχρονα, στην Περιφέρεια παρατηρείται μια υπερβολική εφαρμογή του αποκεντρωτικού συστήματος (χωρίς μάλιστα να υφίσταται προφανής δικαιολογητικός λόγος, καθώς δεν προκύπτει με ποια κριτήρια καθορίστηκαν οι πόλεις στις οποίες θα υπάρχουν Δικαστικά Γραφεία έναντι αυτών που δεν υπάρχουν), με αποτέλεσμα, πέραν των λοιπών αδυναμιών, να μην υφίσταται λειτουργία Τριμελών Επιτροπών και άρα του Ν.Σ.Κ. ως συλλογικού οργάνου.

Σε κάθε περίπτωση, είναι προφανές και ότι το υφιστάμενο σύστημα οργάνωσης στερεί από το Ν.Σ.Κ. τη δυνατότητα διαμόρφωσης συνεργιών και οικονομικών κλίμακας.

### **β) Ελλιπής εφαρμογή σύγχρονων διοικητικών εργαλείων.**

Το Ν.Σ.Κ., όπως και η συντριπτική πλειοψηφία των ελληνικών δημοσίων οργανισμών, παρουσιάζει μια αρκετά οπισθοδρομική μορφή διοικητικής λειτουργίας η οποία κατατάσσεται στην κατηγορία των βεμπεριανών γραφειοκρατικών συστημάτων διοίκησης. Κατά το συγκεκριμένο σύστημα ακολουθείται αυστηρά: η πιστή εφαρμογή εγκυκλίων κανονισμών, η προσήλωση σε δαιδαλώδεις διαδικασίες, η ιεραρχική ανέλιξη αποκλειστικά δια του συστήματος της παλαιότητας κ.ά. Η απουσία εφαρμογής σύγχρονων διοικητικών πρακτικών είναι εμφανής. Ειδικότερα, διαπιστώθηκε ότι:

- Δίνεται ελάχιστη έμφαση στο τελικό αποτέλεσμα, με συνέπεια να μην γίνεται εστίαση σε υποθέσεις μεγαλύτερης σημασίας για το δημόσιο συμφέρον (σε επίπεδο οικονομικό, κοινωνικό, πολιτικό κ.λπ.). Επιπροσθέτως, παρατηρείται η απουσία αρχών της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας (Total Quality Management<sup>2</sup>), όπως αυτή θα έπρεπε να αποπνέεται από τη συνολικότερη κουλτούρα του Οργανισμού ή έστω μέσω μιας εξειδικευμένης Διεύθυνσης<sup>3</sup>.
- Δεν εφαρμόζεται πλήρες σύστημα στοχοθεσίας (Management By Objectives) και αντιστοίχως δεν διενεργείται η συνακόλουθη αξιολόγηση των παραγόμενων αποτελεσμάτων (σε επίπεδο πόρων και παραγωγικότητας<sup>4</sup>). Η έλλειψη συστήματος στοχοθεσίας παρατηρείται τόσο σε επίπεδο υπηρεσιακών μονάδων όσο και σε επίπεδο προσώπων.

1 Βλέπε Ετήσια Έκθεση Νομικού Συμβουλίου του Κράτους έτους 2012, σελ. 66.

2 Bovaird, T., Loffler, E. (2009) Public Management and Governance. New York: Routledge, σελ. 165-181.

3 Ένωση Μελών Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (2010) Πρόταση προς τον Υπουργό Οικονομικών, σελ. 16.

4 Williams, C. (2009) Management. Ohio: Cengage Learning, σελ. 172-175.

- Υφίσταται ελλιπής και αποσπασματική χρήση πρακτικών της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (e-Government). Διατηρείται απαρχαιωμένο λογισμικό και ανεπαρκείς υλικοτεχνικές υποδομές (οι οποίες συνεπάγονται κόστος σε επίπεδο χρόνου, πόρων και παραγωγικότητας), απουσιάζουν βάσεις δεδομένων από τις οποίες θα μπορούσαν να αντλούνται χρήσιμες πληροφορίες για την αποτελεσματικότερη διεκπεραίωση των υποθέσεων, χρησιμοποιείται πεπαλαιωμένη επικοινωνία υπό τη μορφή έγγραφης ταχυδρομικής αλληλογραφίας (ειδικά αν αναλογιστεί κανείς ότι ήδη υπάρχουν τεχνολογικές δυνατότητες εφαρμογής συστημάτων τηλεδιασκέψεων, ηλεκτρονικής αλληλογραφίας με χρήση προηγμένης ψηφιακής υπογραφής κ.λπ.).
- Εξαιτίας της ελλιπούς χρήσης τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας, υφίσταται και μερική απουσία Διοίκησης της Γνώσης (Knowledge Management), κατά την οποία θα μπορούσαν να διαχέονται δεδομένα και πληροφορίες μέσω της συγκέντρωσης, οργάνωσης και διανομής της γνώσης προς βελτίωση της αποτελεσματικότητας του Οργανισμού. Χαρακτηριστική παθογένεια του δημοσίου τομέα αποτελεί το γεγονός ότι, κατά την απουσία ενός λειτουργού ή υπαλλήλου που χειρίζεται (ή έχει χρεωθεί) μια υπόθεση, το κενό που προκύπτει στο διοικητικό σύστημα, είναι εξαιρετικά δυσαναπλήρωτο (το συγκεκριμένο «κενό» γνώσης δύναται να καλύψουν οι αρχές του Knowledge Management<sup>5</sup>).

**γ) Μερική αξιοποίηση, ελλιπής κατάρτιση και ανύπαρκτη κινητροδότηση του ανθρώπινου δυναμικού.** Ειδικότερα:

- Σε επίπεδο διοίκησης προσωπικού, το Ν.Σ.Κ. συχνά δεν εστιάζει στη βέλτιστη αξιοποίηση των μελών του, τοποθετώντας το προσωπικό του ανάλογα με τις ειδικές δεξιότητες που έχει. Αρκετά συχνά παρατηρείται το φαινόμενο: εξειδικευμένο προσωπικό (βάσει μεταπτυχιακών/διδακτορικών σπουδών ή εστιασμένης προϋπηρεσίας) να αναλώνεται σε τομείς άσχετους με τον τομέα εξειδίκευσής του (το εν λόγω φαινόμενο εμφανίζεται κατά κόρον στα νέα μέλη) στερώντας από τον Οργανισμό πολύτιμη τεχνογνωσία.
- Η διοικητική διάρθρωση του Ν.Σ.Κ. παρουσιάζει το εξής παράδοξο: τα μέλη του κύριου προσωπικού του Ν.Σ.Κ. (Νομικοί Σύμβουλοι, Πάρεδροι, Δικαστικοί Πληρεξούσιοι) είναι δυσανάλογα περισσότερα σε σχέση με το διοικητικό και γραμματειακό προσωπικό (ειδικά αν η συγκεκριμένη αναλογία συγκριθεί με αντίστοιχες περιπτώσεις ξένων χωρών όπως, επί παραδείγματι, η Ιταλία). Αποτέλεσμα του συγκεκριμένου φαινομένου, αποτελεί η ανάλωση των «ακριβών» μελών του Ν.Σ.Κ. (λόγω του αυξημένου μισθολογικού

---

5 Firestone, J. M., McElroy, M. (2005) Doing Knowledge Management. The Learning Organization Journal. Vol. 12 No 2.



τους κόστους) σε δραστηριότητες που ξεφεύγουν από τις βασικές τους αρμοδιότητες (όπως η κάθε είδους γραμματειακή υποστήριξη), σπαταλώντας μεγάλο μέρος του επαγγελματικού τους χρόνου, σε δευτερευούσης σημασίας εργασίες.

- Διαπιστώνεται ελλιπής (σεμιναριακή ή άλλη) εκπαίδευση, μετεκπαίδευση και επιμόρφωση η οποία θα μπορούσε να αποτελέσει ιδιαίτερα χρήσιμο εργαλείο για τον εμπλουτισμό των γνώσεων του προσωπικού του Ν.Σ.Κ. συμβάλλοντας σημαντικά στη βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των εργασιών τους<sup>6</sup>.
- Δεν υπάρχει καμία οργανωμένη και θεσμοθετημένη μορφή υποκίνησης για την παραγωγικότερη και ποιοτικότερη εκτέλεση των καθηκόντων του ανθρώπινου δυναμικού. Το συγκεκριμένο στοιχείο σε συνδυασμό με το γεγονός ότι υπάρχει ελλιπές σύστημα αξιολόγησης, ενώ, παράλληλα, εφαρμόζεται ιεραρχικό σύστημα ανέλιξης βάσει της παλαιότητας, καθιστά σαφές το ότι η αποτελεσματικότητα των εργασιών έγκειται αποκλειστικά στην επαγγελματική ευσυνειδησία και στο ήθος των μελών του Ν.Σ.Κ., γεγονός που, σε κάθε περίπτωση, εγκυμονεί κινδύνους. Ένα σύστημα κινήτρων δύναται να προσφέρει σημαντική βελτίωση της παραγωγικότητας των δημόσιων λειτουργιών και υπαλλήλων. Είναι χαρακτηριστικό ότι σε άλλες ανεπτυγμένες χώρες (π.χ. Ιταλία), υπάρχει οικονομικό κίνητρο για την αποτελεσματική διεκπεραίωση των υποθέσεων, θέτοντας συγκεκριμένο ποσοστό επί του οικονομικού αποτελέσματος (που εκπορεύεται από την έκβαση της υπόθεσης), υπέρ της υπηρεσίας.

#### **δ) Υπερδιεύρυνση αρμοδιοτήτων και έλλειψη ευελιξίας στη διαχείριση υποθέσεων.**

Το Ν.Σ.Κ. έχει επιφορτιστεί (και συνεχίζει να επιφορτίζεται) με πληθώρα αρμοδιοτήτων τις οποίες σε ορισμένες περιπτώσεις αδυνατεί να διεκπεραιώσει με ποιοτικό τρόπο. Παράλληλα, στερείται της δυνατότητας διαχείρισης των υποθέσεων με μεγαλύτερο εύρος ευελιξίας, προχωρώντας συχνότερα σε συμβιβασμούς με τους ιδιώτες και αποφεύγοντας την προσφυγή στα χρονοβόρα δικαστήρια. Παράλληλα, τα μέλη του κυρίου προσωπικού του Ν.Σ.Κ. έχουν αναλάβει τη στελέχωση πολυάριθμων επιτροπών και συμβουλίων, συρρικνώνοντας περαιτέρω τον διαθέσιμο επαγγελματικό τους χρόνο.

Η ύπαρξη των προαναφερθέντων προβλημάτων, δημιουργεί την επιτακτική ανάγκη εύρεσης άμεσων και αποτελεσματικών λύσεων, προκειμένου να βελτιωθεί η δράση του Ν.Σ.Κ. και, κατ' επέκταση, η συνολική νομική υποστήριξη του Δημοσίου, που, άλλωστε, αποτελεί και τον βασικό σκοπό του.

#### **5. Συμπερασματικές σκέψεις – Προτάσεις αναδιοργάνωσης του Ν.Σ.Κ.**

Η σύγχρονη κρατική διοίκηση τα τελευταία χρόνια, διέρχεται σε μια νέα εποχή κατά την οποία εκφράζεται η επιτακτική ανάγκη προσήλωσης στο παραγόμενο απο-

6 Βλέπε Ετήσια Έκθεση Νομικού Συμβουλίου του Κράτους έτους 2012, σελ. 65.

τέλεσμα. Επί αυτής της βάσης, στην παρούσα μελέτη, θα επιχειρηθεί η διαμόρφωση επιμέρους προτάσεων, οι οποίες δύνανται να παρέχουν αποτελεσματικές λύσεις στα προαναφερθέντα προβλήματα. Ειδικότερα:

### α) Οργανωτική δομή

Η αύξηση της πολυπλοκότητας των θεμάτων που διαχειρίζεται η δημόσια διοίκηση (και συνεπώς των ζητημάτων που χρήζουν νομικής επεξεργασίας από πλευράς Ν.Σ.Κ.) σε συνδυασμό με την εντυπωσιακή εξέλιξη των δικηγορικών γραφείων (χάρη στις συνέργειες και στην υπερεξειδίκευση) οδηγεί σε αύξηση του βαθμού δυσκολίας των χειριζόμενων υποθέσεων, δημιουργώντας την ανάγκη για αλλαγή. Ένα νέο, συγκεντρωτικό στην Αθήνα και ενισχυμένο αποκεντρωτικό στην Περιφέρεια, σύστημα θα δώσει τη δυνατότητα να υπάρξει καλύτερη οργάνωση και συντονισμός, θα διαμορφώσει οικονομίες κλίμακας (ενισχύοντας τις νέες δομές με κύριο και διοικητικό προσωπικό), θα βελτιώσει το επίπεδο αποδοτικότητας των μελών του Ν.Σ.Κ., αξιοποιώντας τα σε διαμορφούμενους τομείς μερικής εξειδίκευσης και αναπτύσσοντας περαιτέρω τη δράση τους μέσω προκαθορισμένων αντικειμένων. Επίσης, δια του νέου ενισχυμένου αποκεντρωτικού μοντέλου θα επιτευχθεί η ύπαρξη και λειτουργία Τριμελών Επιτροπών σε όλες τις υπηρεσιακές μονάδες της Περιφέρειας (μειώνοντας τελικά σε αντίστοιχο βαθμό την ύλη της Τριμελούς Επιτροπής Κ.Υ.).

Ειδικότερα, στην Αθήνα προτείνεται η μετάβαση από το υπάρχον σύστημα της πολυδιάσπασης σε ένα σύστημα κεντρικής οργάνωσης κατά αντικείμενο/τομέα δικαίου, έτσι ώστε να επιτευχθεί η πρόδηλη ανάγκη για εξειδίκευση και, συνακόλουθα, για αποτελεσματικότερη και συγχρόνως ταχύτερη διαχείριση των υποθέσεων, με παραμονή ολιγοπρόσωπων οργανωτικών μονάδων σε κάθε Υπουργείο για αντιμετώπιση των άμεσων και απλών ζητημάτων. Εναλλακτικά, θα μπορούσε να υπάρξει οργάνωση σε τομείς που θα αντιστοιχούν σε ομάδες Υπουργείων, κατά το πρότυπο των ήδη υπαρχόντων Τμημάτων. Περαιτέρω, στην Περιφέρεια, προτείνεται η μετάβαση από το υπάρχον αποδυναμωμένο αποκεντρωτικό σύστημα σε ένα πιο περιορισμένο, αλλά σαφώς πιο ενισχυμένο αποκεντρωτικό σύστημα. Ειδικότερα, προτείνεται η διατήρηση των Δικαστικών Γραφείων μόνο όπου υπάρχει Πολιτικό ή Διοικητικό Εφετείο, περιορίζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τα περιφερειακά γραφεία κατά 12 και εξοικονομώντας 15 άτομα κύριο προσωπικό και 12 άτομα διοικητικό προσωπικό. Τα υπολειπόμενα 13 Δικαστικά Γραφεία (εκτός Θεσσαλονίκης που εξυπηρετεί και Δ.Γ. Πανεπιστημίου Μακεδονίας και τα Δ.Γ. που βρίσκονται σε έδρα Α.Δ.) θα έχουν τουλάχιστον 3 άτομα (1 Πάρεδρο και 2 Δικαστικούς Πληρεξούσιους). Στις περιπτώσεις όπου υπάρχει έδρα Α.Δ. (ήτοι σε Ιωάννινα, Λάρισα, Πάτρα, Ηράκλειο), προτείνεται η σε πρώτη φάση στελέχωση τους με κατ' ελάχιστο 4 άτομα (1 Πάρεδρο και 3 Δικαστικούς Πληρεξούσιους), και, ακολούθως, η μετατροπή των εν λόγω Δικαστικών Γραφείων σε Γ.Ν.Σ. με προϊστάμενο Νομικό Σύμβουλο και συνολική στελέχωση με τουλάχιστον 5 άτομα (1 Νομικό Σύμβουλο, 1 Πάρεδρο και 3 Δικαστικούς Πληρεξού-

σιους). Τα εν λόγω Γ.Ν.Σ. θα έχουν υπό την εποπτεία τους όλα τα Δικαστικά Γραφεία που θα υπάγονται στην τοπική αρμοδιότητα της εκάστοτε Α.Δ. Παράλληλα, θα πρέπει να υπάρξει πρόβλεψη το Δημόσιο να ενάγεται όπου υπάρχει υπηρεσιακή μονάδα του Ν.Σ.Κ. (με πιθανή εξαίρεση τα νησιά) και να μπορεί να εκπροσωπείται σε δίκες μικρού αντικειμένου (π.χ. ενώπιον των Ειρηνοδικείων) από υπαλλήλους δημοσίων υπηρεσιών. Με τη συγκεκριμένη πρόταση, θα επιτευχθεί η εξοικονόμηση και υλικών πόρων, αφενός από τις διαμορφούμενες οικονομίες κλίμακας, και αφετέρου από τον περιορισμό χρήσης εξωτερικών δικηγόρων (καθώς σχεδόν όλες οι υποθέσεις θα αντιμετωπίζονται πλέον από λειτουργούς του Ν.Σ.Κ. ή δημοσίους υπαλλήλους, οι οποίοι, άλλωστε, θα αποτελούν πιο συμφέρουσες λύσεις για το Δημόσιο, διαθέτοντας νομική εξειδίκευση και αποκλειστική ενασχόληση με τις κρατικές υποθέσεις). Οι πόροι που θα εξοικονομηθούν θα μπορούσαν να διατεθούν και για την ενίσχυση της γραμματειακής υποστήριξης των Δικαστικών Γραφείων.

### **β) Σύγχρονα διοικητικά εργαλεία – ανθρώπινο δυναμικό**

Περαιτέρω, προτείνεται η ανάπτυξη της διοικητικής δυναμικής του Ν.Σ.Κ. δια της εφαρμογής αρχών της καλής διακυβέρνησης και του επιχειρησιακού management. Πράγματι, το Ν.Σ.Κ. μπορεί και πρέπει να αξιοποιήσει χρήσιμες και κυρίως δοκιμασμένες πρακτικές που μέχρι τώρα μονοπωλούσε ο ιδιωτικός τομέας. Η εστίαση στο τελικό αποτέλεσμα και η βελτίωση της λειτουργίας του Οργανισμού μέσω της έμφασης στη διοίκηση ολικής ποιότητας, αποτελούν πλέον εφικτές επιλογές. Υπό αυτό το πνεύμα, η απαιτούμενη αύξηση της αποτελεσματικότητας μπορεί να επιτευχθεί μέσω της χρήσης πρακτικών της διοίκησης μέσω στόχων, καθορίζοντας τα προσδοκώμενα αποτελέσματα, διερευνώντας ενδεδειγμένες πρακτικές και προσδιορίζοντας τους συνακόλουθους τρόπους επίτευξης των επιθυμητών αποτελεσμάτων. Η εν λόγω συνθήκη θα μπορούσε να υποστηριχθεί δια της ενσωμάτωσης κινήτρων αποδοτικότητας (όπως εφαρμόζει το αντίστοιχο Ιταλικό Ν.Σ.Κ.), κατά τα οποία θα μπορούσε να προβλέπεται η διανομή μέρους των εσόδων από τις δικαστικές αντιδικίες υπέρ του Ν.Σ.Κ. (ή ακόμα και υπέρ της ίδιας της υπηρεσιακής μονάδας που κερδίζει την υπόθεση). Κατ' αυτόν τον τρόπο θα δημιουργηθεί ισχυρό κίνητρο παραγωγικότητας, συνδέοντας το αποτέλεσμα της εργασίας με προσωπικές ή ομαδικές οικονομικές ωφέλειες. Η διαμόρφωση ολοκληρωμένου συστήματος στοχοθεσίας και, αντιστοίχως, ο καθορισμός δεικτών μέτρησης του παραγόμενου έργου αποτελούν πρόσθετες αναγκαίες δράσεις για τη βελτίωση της απόδοσης του Οργανισμού. Επί παραδείγματι, θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν δείκτες όπως: ο αριθμός υποθέσεων ανά μέλος του Ν.Σ.Κ., το ποσοστό κερδισμένων δικών, ο χρόνος διεκπεραίωσης των εξωδικαστικών υποθέσεων, η σχέση κόστους οφέλους ανά υπηρεσιακή μονάδα κ.λπ., ως διοικητικές πληροφορίες απαραίτητες για την αξιολόγηση και τον επαναπροσδιορισμό των επιμέρους υπηρεσιών, προκειμένου να επιτευχθεί η βελτίωση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας.

Επιπροσθέτως είναι αναγκαία η καθολική εφαρμογή πρακτικών της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, εκσυγχρονίζοντας τον τρόπο εργασίας του προσωπικού του Ν.Σ.Κ., μειώνοντας τον χρόνο διεκπεραίωσης υποθέσεων, βελτιώνοντας την παραγωγικότητα των εργαζομένων, περιορίζοντας τα λάθη, υποστηρίζοντας τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, ενισχύοντας τη Διοίκησης της Γνώσης και μειώνοντας σημαντικά (σε μακροπρόθεσμο επίπεδο) το κόστος των υπηρεσιών<sup>7</sup>.

Τέλος, πρέπει να ενισχυθεί σημαντικά ο τομέας της διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού, προάγοντας έγκυρες και επίκαιρες διαδικασίες κατάρτισης και εκπαίδευσης, αξιοποιώντας τα μέλη του Ν.Σ.Κ. στους τομείς που αρμόζουν στα ιδιαίτερα προσόντα και κλίσεις τους και προσλαμβάνοντας περισσότερο διοικητικό προσωπικό (απαλλάσσοντας τους νομικούς από εργασίες γραμματειακής φύσης).

---

7 Η εφαρμογή συστημάτων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, αναμένεται μεν μακροπρόθεσμα να αποφέρει σημαντική συρρίκνωση του λειτουργικού κόστους του οργανισμού αλλά πρέπει να αναφερθεί ότι βραχυπρόθεσμα προβλέπεται αύξηση του κόστους λόγω της αγοράς τεχνολογικού υλικού και λογισμικού, εκπαίδευσης του προσωπικού, διαμόρφωσης πληροφοριακών υποδομών κ.ά.



## ΔΙΑΝΕΜΟΜΕΝΕΣ ΕΙΣΗΓΗΣΕΙΣ



Νίκος Καραβάς\*, Αρτέμιος Χατζηαθανασίου\*\*

## Η ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΩΝ ΦΟΡΕΩΝ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΟΜΕΝΩΝ ΠΕΡΙΟΧΩΝ

### Εισαγωγή

Στη συζήτηση για τη διαμόρφωση ενός συστήματος προστατευόμενων περιοχών (ΠΠ) πρέπει να ανασυρθεί και να απαντηθεί το διαχρονικό ερώτημα τι είναι προστατευόμενη περιοχή. Σύμφωνα με τη Διεθνή Ένωση Προστασίας της Φύσης (International Union for the Conservation of Nature, IUCN), προστατευόμενη περιοχή (protected area) ορίζεται «... ένας αναγνωρισμένος και σαφώς καθορισμένος γεωγραφικός χώρος για τον οποίο υπάρχει δέσμευση διατήρησης και ο οποίος υπόκειται σε διαχείριση μέσω νομικών ή άλλων αποτελεσματικών μέσων ώστε να επιτευχθεί η μακροπρόθεσμη διατήρηση και προστασία της φύσης με τις συναφείς της οικοσυστημικές υπηρεσίες και πολιτιστικές αξίες ...» (IUCN, 2008).

Αναλύοντας τον ορισμό της προστατευόμενης περιοχής, θα προσδιορίσουμε τις αρχές και το πλαίσιο ανάπτυξης ενός συστήματος διαχείρισης. Ειδικότερα:

α. Ο καθορισμένος γεωγραφικός χώρος παραπέμπει στη βασική ευθύνη των κατοίκων αυτού του χώρου, καθώς και των γύρω περιοχών που τον χρησιμοποιούν, προκειμένου να τηρηθεί η «δέσμευση διατήρησης».

β. Η αναφορά σε αποτελεσματικά μέσα, προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος μας, οδηγεί στην έννοια της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης (environmental governance). Η διαχείριση μίας προστατευόμενης περιοχής, που περιλαμβάνει συνήθως μία ποικιλία οικοσυστημάτων, ζωντανούς οργανισμούς, φυσικούς πόρους και ανθρώπους με ποικίλες παραγωγικές δραστηριότητες, οφείλει να είναι πολυεπίπεδη. Η περιβαλλοντική διακυβέρνηση εμπεριέχει τις ιδέες της αυτορρύθμισης από τους περιβαλλοντικούς εταίρους, της πλατφόρμας των συνεργασιών μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα (στην επίλυση των κοινωνικών προβλημάτων) και, τέλος, των νέων μορφών πολυεπίπεδης και πολυτομεακής πολιτικής (Αποστολοπούλου και Παντής, 2008).

Η επιτυχία και αποτελεσματικότητα των πολιτικών για τις προστατευόμενες περιοχές εξαρτάται από την οριζόντια εφαρμογή τους σε όλους τους άλλους τομείς

---

\* Πρόεδρος του Δ.Σ. του Φορέα Διαχείρισης Στροφυλιάς και λίμνης Κοτυχίου

\*\* τ. Πρόεδρος του Δ.Σ. του Φορέα Διαχείρισης του Εθνικού Πάρκου Λίμνης Κερκίνης



της δημόσιας πολιτικής οι οποίοι επηρεάζουν τις προστατευόμενες περιοχές π.χ. η γεωργία, η δασοπονία, ο τουρισμός, οι μεταφορές και η βιομηχανία (IUCN, 1994).

γ. Η Φύση και οι οικοσυστημικές υπηρεσίες που αναφέρονται στον παραπάνω ορισμό παράγουν δημόσια αγαθά τα οποία δεν διαιρούνται (non-rivalness), δηλαδή η χρήση τους είναι μη ανταγωνιστική, ενώ ταυτόχρονα υπάρχει αδυναμία αποκλεισμού των οιονεί καταναλωτών (non-excludable). Με άλλα λόγια, πρόκειται για αγαθά τα οποία δεν είναι εμπορεύσιμα (Graffeo, 2013) και η ελεύθερη πρόσβαση σε αυτά είναι εξασφαλισμένη. Με αυτή, την έννοια, η διαχείριση τους είναι ένα ζήτημα το οποίο δεν αφορά μόνο τους κατοίκους της γύρω περιοχής, αλλά και δυνητικά όλους τους πολίτες ενός κράτους, τους θεσμούς του αλλά ακόμη και πολίτες άλλων κρατών, καθώς και υπερεθνικούς θεσμούς.

Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω, είναι αναγκαίο να ανατρέξουμε στην ιστορία της διαχείρισης των ΠΠ στην Ελλάδα αλλά και στη διεθνή εμπειρία, ώστε να εξάγουμε χρήσιμα συμπεράσματα για τον σχεδιασμό ενός Εθνικού Συστήματος ΠΠ.

### **Ιστορική αναδρομή**

Στην Ελλάδα η ιστορία της διαφύλαξης της άγριας φύσης εντός οριοθετημένων περιοχών αρχίζει τη δεκαετία του 1930, με τον ορισμό των ορεινών όγκων του Ολύμπου και του Παρνασσού ως Εθνικών Δρυμών. Περίπου δέκα επιπλέον περιοχές παρόμοιου καθεστώτος περιβαλλοντικής προστασίας δημιουργούνται μέχρι και τη δεκαετία του 1970 (κυρίως νομοθετικό διάταγμα 996/1971 περί δασικού κώδικα). Το 1986 ψηφίζεται ο νόμος πλαίσιο για το περιβάλλον (1650/1986) όπου εισάγεται η έννοια της «περιοχής προστασίας της φύσης», πέρα της δασικοκρατούμενης αντίληψης της προηγούμενης περιόδου και ένα συνολικό πλαίσιο διαχείρισης και καθεστώσ προστασίας των περιοχών αυτών.

Η εναρμόνιση της Οδηγίας των οικοτόπων (92/43/ΕΟΚ) στην ελληνική νομοθεσία (αριθ. 33318/3028/1998 ΚΥΑ) και η πρώτη σύνταξη του καταλόγου των περιοχών του δικτύου NATURA 2000 (Ντάφης, et al, 1997) συνέτειναν στην έκδοση του ιδρυτικού νόμου των Φορέων Διαχείρισης (Φ.Δ.) των προστατευόμενων περιοχών της Ελλάδας (ν. 2742/1999). Ο ορισμός της προστατευόμενης περιοχής συνδέεται με την αυθύπαρκτη, από διοικητική άποψη, λειτουργία του οργανισμού διαχείρισης της περιοχής, του Φορέα Διαχείρισης, όπου η εισαγωγή μίας σειράς καινοφανών λειτουργιών ανατρέπουν την μέχρι τότε κεντρικά οριζόμενη και σχεδιαζόμενη λειτουργία των περιοχών και τον κυρίαρχο θεσμικό ρόλο εποπτείας των δασικών υπηρεσιών. Οι συμμετοχικές διαδικασίες (participatory), η εμπλοκή των τοπικών ενδιαφερόμενων (stakeholders) και η λήψη αποφάσεων σε πολυεπίπεδο (new governance) αποτελούν τα νέα στοιχεία του θεσμικού πλαισίου για τις προστατευόμενες περιοχές στην Ελλάδα.

Η καθυστερημένη ανταπόκριση της ελληνικής διοίκησης στην εφαρμογή των διαχειριστικών απαιτήσεων της Οδηγίας των οικοτόπων (άρθρο 6), μετά την κα-

ταγραφία αυτών (δίκτυο NATUR, 2000), οι παράδοξες παραβάσεις της προστασίας οικοτόπων διεθνούς σημασίας (Πλέσσας Σπ., 2013), καθώς και η εξασφάλιση χρηματοδοτικών πόρων μέσω του τότε Επιχειρησιακού Προγράμματος του ΥΠΕΧΩΔΕ (ΕΠΠΕΡ) ώθησαν την Ελληνική Πολιτεία το 2002, στην εσπευσμένη ανακοίνωση των πρώτων εικοσιπέντε Φορέων Διαχείρισης προστατευόμενων περιοχών.

Η προπαρασκευαστική ετοιμασία της έναρξης λειτουργίας των Φορέων Διαχείρισης από την ελληνική διοίκηση (έκδοση κανονισμών λειτουργίας, πρόσληψη προσωπικού μέσω ΑΣΕΠ, προμήθειες – στέγαση κοκ) οδήγησε ουσιαστικά στην ενεργοποίηση των διοικητικών δομών των περισσότερων από τους εικοσιπέντε Φορείς κοντά στο 2007-2008. Σημειώνεται ότι, μέχρι εκείνη την περίοδο μόνο πολύ μικρός αριθμός Φορέων μπορούσε να φέρει ως ενεργό όπλο διαχειριστικής περιβαλλοντικής πολιτικής το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της περιοχής προστασίας που προβλεπόταν. Συνήθως είχαν εκδοθεί ΚΥΑ (πατώντας στο επιχείρημα του επείγοντος), οι οποίες πολύ γρήγορα προσβλήθηκαν από τους «ενδιαφερόμενους – εμπλεκόμενους», και τρία μόνο Π.Δ. ήταν υπό ισχύ (Ζάκυνθος, Παμβώτιδα και Σχοινιάς). Αναφορικά με την εφαρμογή διαχειριστικών σχεδίων και κανονισμών λειτουργίας της εκάστοτε προστατευόμενης περιοχής, αυτά παραμένουν ανύπαρκτα (εκτός του πρόσφατου εκδοθέντος διαχειριστικού σχεδίου του Εθνικού Πάρκου «υγροτόπων των λιμνών Κορώνειας Βόλβης και Μακεδονικών Τεμπών»).

Η κριτική και στάση που εκδηλώθηκε επί της λειτουργίας των Φορέων Διαχείρισης ήταν, εν πολλύς, είτε αφοριστική (Αποστολοπούλου, & Παντής, 2008) είτε βιαστική και στοχευμένη (Επιτροπή ΦΥΣΗ 2000, 2012 & WWF Ελλάς, 2011). Βασικό άξονα της πρόωρης αξιολόγησης τους αποτελούσε η συμβολή και η ικανότητα τους είτε ακόμη και η επιστημονική τους πληρότητα στην παρακολούθηση των βιοτικών στοιχείων προστασίας (monitoring της χλωρίδας και της πανίδας) και, ακολούθως, η διοικητική τους πληρότητα (building capacity) έναντι των διεθνών δεσμεύσεων της χώρας βάσει των συμφωνιών και πρωτοκόλλων που έχουν υπογραφεί (Σύμβαση Βιοποικιλότητας, Βέρνης, κοκ). Τα στοιχεία της εποπτείας (της «φύλαξης» όπως συνηθίζεται να αποκαλείται) και της τοπικής ευαισθητοποίησης (περιβαλλοντικής εκπαίδευσης, προώθησης και ανάδειξης), όπου αρκετοί Φορείς έχουν επιδείξει αξιοσημείωτα αποτελέσματα, δεν αξιολογήθηκαν στον βαθμό που έπρεπε. Επιπλέον, στο επίπεδο της διοικητικής λειτουργίας, η συμμετοχικότητα και το πολυεπίπεδο στην λήψη των αποφάσεων, ως νέα εργαλεία περιβαλλοντικής διαχείρισης (επίπεδο «προστατευόμενης περιοχής διεθνούς σημασίας»), δεν σταθμίστηκαν ως προς την θετική τους πλευρά και μόνο σε ελάχιστες περιπτώσεις έχουν αναλυθεί και αναδειχθεί (Parageorgiou K. et all, 2008).

Η οικονομική κρίση και η δημοσιονομική προσαρμογή τη χώρας συμπαρέσυρε και τους Φορείς Διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών, με την πρωτοβουλία της Ελληνικής Πολιτείας για τη συγχώνευση και κατάργηση κάποιων από αυτούς (άρθρο 8, ν. 4109/2013). Με το πρόσφατο νομοθέτημα επιχειρείται μια πρόχειρη

συρρίκνωση των διοικητικών δομών που διαχειρίζονται τα εθνικά πάρκα με τρόπο που, από τη μια καθίσταται προβληματική η τοπική εκπροσώπηση και συμμετοχή των κατοίκων και των φορέων της περιοχής, και από την άλλη δεν διασφαλίζεται ενιαία στρατηγική στον τομέα της διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών για όλη την επικράτεια.

### Διεθνής εμπειρία

Στις περισσότερες χώρες το Σύστημα Διαχείρισης ΠΠ εποπτεύεται από μία κεντρική δομή δημοσίου χαρακτήρα. Οι αρμοδιότητες της κεντρικής αυτής δομής και η νομική της μορφή ποικίλουν από χώρα σε χώρα, αλλά σε κάθε περίπτωση η συγκεκριμένη κεντρική υπηρεσία/δομή καταρτίζει την εθνική στρατηγική για τις προστατευόμενες περιοχές, συντονίζει τα Εθνικά πάρκα με κοινούς στόχους και επιτεύγματα και συχνά τους εμπλέκει σε παράλληλα προγράμματα και κοινές δράσεις. Έχει διαπιστωθεί ότι, εάν δεν υπάρχει συγκροτημένη εθνική καθοδήγηση, είναι θέμα χρόνου η κάθε προστατευόμενη περιοχή να ακολουθήσει διαφορετική διαδρομή και πολύ πιθανόν να παρεκκλίνει από τους πραγματικούς της στόχους (Paar, 2010).

Σε γενικές γραμμές σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης η διαχείριση των προστατευόμενων περιοχών είναι υπό κεντρική εποπτεία, διαφοροποιούμενη ανά Κράτος Μέλος όσον αφορά τον βαθμό αποκέντρωσης. Σαφώς, η εμπλοκή της επιστημονικής κοινότητας και των άμεσα ενδιαφερόμενων (τοπικές κοινωνίες) στη νέα μορφή «δικακυβέρνησης» (governance) που επιδιώκεται από την προηγούμενη δεκαετία, δηλ. συμμετοχικότητα στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων, δεν είναι ομοιογενής και πολλές φορές εξαρτάται από το βαθμό ενσωμάτωσης και εφαρμογής της Οδηγίας των οικοτόπων (GoFor, 2008).

Στην περίπτωση της Γαλλίας και της Πολωνίας ο ρόλος της κεντρικής δομής είναι συντονιστικός, στην περίπτωση της Ισπανίας έχουμε να κάνουμε με μία επιτροπή κοινής διαχείρισης (ΥΠΕΧΩΔΕ, 2003), ενώ στη Φιλανδία μία δημόσια επιχείρηση με το όνομα Metsähallitus διαχειρίζεται περίπου το 1/3 της Φιλανδικής γης, φυσικούς πόρους, δάση, ακτές, νερά, εδαφικούς πόρους, κ.ά. (Act on Metsähallitus 1378/2004).

Τα τοπικής εμβέλειας σχήματα χαρακτηρίζονται από οργανωτικές δομές όπου η διοίκηση λειτουργεί βάσει συλλογικών οργάνων, όπως διοικητικό συμβούλιο, ακολουθούμενη από διοικητική ιεραρχία, δηλ. διευθυντής και προσωπικό.

Στην Ευρώπη ο βαθμός στον οποίο η εξουσία και οι αρμοδιότητες διαχέονται στην περιβαλλοντική διακυβέρνηση (environmental governance) διαφέρει κατά περίπτωση λόγω διαφορετικών επιπέδων διοικητικής αποκέντρωσης, διαφορετικής ισχύος των κυβερνητικών δομών ή των διαφόρων ιδρυμάτων (επιστημονικών, κοινής ωφέλειας) και του διαφορετικού βαθμού εμπλοκής των ενδιαφερόμενων μερών (Wesselink et al., 2011). Επίσης, έχουν θεσμοθετηθεί συμβουλευτικά σώματα με διάφορες συνθέσεις, όπως επιστήμονες, υπηρεσίες, κοινωνία των πολιτών, ερευνητικά κέντρα, ενώ έχουν δημιουργηθεί και δομές δικτύωσης.

Αντιθέτως, σε άλλες εκτός Ευρώπης χώρες, οι τοπικές διοικητικές δομές είναι απλές και οριζόντιες, συνήθως πρόκειται για ένα σώμα εποπτείας (φύλαξης) της περιοχής με αυξημένα καθήκοντα

Αναλυτικότερα, στη Νέα Ζηλανδία, το Υπουργείο Διατήρησης της Φύσης (Department of Conservation) διαχειρίζεται το σύνολο των ΠΠ, διαιρούμενο σε έξι υπηρεσιακές ενότητες διατήρησης (Conservation Services Group), μία ανά περιφέρεια, συνιστώμενη από τα αντίστοιχα τοπικά γραφεία. Παρόμοιο σύστημα ισχύει και στην Ιαπωνία όπου η υπηρεσία φυσικού περιβάλλοντος (Natural Environment Bureau) του Υπουργείου Περιβάλλοντος είναι υπεύθυνη για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή της πολιτικής, ενώ οι επτά περιφερειακές υπηρεσίες είναι αρμόδιες για τη διαχείριση και τη διοίκηση των τοπικών γραφείων που μεριμνούν κυρίως τη φύλαξη των περιοχών προστασίας. Στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής υφίσταται Υπηρεσία Εθνικών Πάρκων (National Park Services), η οποία επικουρείται από ανάλογες υπηρεσίες (μονάδες διαχείρισης του κάθε πάρκου).

### **Αναγκαιότητα επαρκούς διοικητικής δομής**

Ήδη από το 1994 έχουν εντοπιστεί τα χαρακτηριστικά του σχήματος διαχείρισης ΠΠ που πιθανόν να ταίριαζε στην περίπτωση της Ελλάδας, και αυτό είχε διατυπωθεί από διεθνείς οργανώσεις, όπως η IUCN (IUCN, 1994). Αναλυτικότερα:

- α. Μία υπηρεσία ή ένας φορέας στη κεντρική διοίκηση με αποκλειστική αρμοδιότητα τις προστατευόμενες περιοχές,
- β. Ειδικοί φορείς σε τοπικό επίπεδο με αρμοδιότητα το αντίστοιχο εθνικό πάρκο δραστηριοποίησης και πιθανόν τις όμορες σημαντικές προστατευόμενες περιοχές,
- γ. Ένας Διευθυντής για κάθε εθνικό πάρκο και ένα συστηματικό πρόγραμμα στελέχωσης όλων των δομών (πάρκων/όμορων προστατευόμενων περιοχών) με κατάλληλο προσωπικό,
- δ. Υπηρεσία Φυλάκων – Οδηγών.

Η έλλειψη πολιτικής συνέπειας για την προστασία του περιβάλλοντος, η ανυπαρξία στόχων, επιτευγμάτων και χρονοδιαγράμματος για μια μακροχρόνια «Εθνική Στρατηγική» προστασίας της φύσης, η έλλειψη πολιτικής κουλτούρας (Papageorgiou, 2008) και η βιαστική αντιγραφή των ευρωπαϊκών τάσεων διαχείρισης των ΠΠ, οδήγησαν στις αρχές της προηγούμενης δεκαετίας στην υιοθέτηση του ισχύοντος σχήματος διοίκησης και διαχείρισης. Δεν λήφθηκαν υπόψη οι Ελληνικές ιδιαιτερότητες και κυρίως δεν εξασφαλίστηκαν τα εχέγγυα για την λειτουργία των Φ.Δ., οι οποίοι μετά τη δημιουργία τους αφέθηκαν στην τύχη τους, χωρίς καμία πραγματική στήριξη (χρηματοδοτικών πόρων και θεσμικής κατοχύρωσης όπως Διαχειριστικά Σχέδια). Το σχήμα των Φ.Δ. χρησιμοποιήθηκε από την Πολιτεία, προκειμένου να αποποιηθεί τις ευθύνες της και να τις μετατοπίσει στους υπό δημιουργία οργανισμούς των φορέων (Αποστολοπούλου και Παντής, 2008).

Παρόλα αυτά, τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει σημαντικά βήματα από τους Φ.Δ., και οι περισσότεροι από αυτούς εκπληρώνουν σε ικανοποιητικό βαθμό τον λόγο ύπαρξης τους. Βέβαια, το έργο τους συνεχίζει να τυγχάνει κακού συντονισμού σε σχέση με αυτό των άλλων υπηρεσιών και φορέων, και συχνά θεωρούνται από τους άλλους ως “αρχές δεύτερης τάξης”.

Προτεραιότητα της δημόσιας διοίκησης δεν πρέπει να είναι η μηχανιστική εφαρμογή των κοινοτικών οδηγιών για να αποφευχθούν τα πρόστιμα, όπως συνέβαινε όλα τα προηγούμενα χρόνια, ούτε οι βραχυχρόνιες επιφανειακές μικροδιορθώσεις, όπως ο πρόσφατος ν. 4109/2013, αλλά η θεσμοθέτηση ενός συνεκτικού εθνικού συστήματος διαχείρισης προστατευόμενων περιοχών.

Συνοψίζοντας, λοιπόν ένα βιώσιμο σύστημα διοίκησης και διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών της χώρας πρέπει να βασίζεται στο γεγονός, ότι τα εθνικά πάρκα παρέχουν περιβαλλοντικά αγαθά σε όλον τον πληθυσμό της επικράτειας, και όχι μόνο, ενώ η προστασία τους εξαρτάται κυρίως από τους κατοίκους των όμορων περιοχών. Το σύστημα πρέπει να βασίζεται σε διαφορετικά επίπεδα διαμόρφωσης και εφαρμογής κανόνων και διαφορετικά επίπεδα λήψης αποφάσεων που να συνδέονται με άμεσο τρόπο.

Πυλώνας του συστήματος διοίκησης και διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών της χώρας πρέπει να είναι ένας θεσμοθετημένος φορέας, ανεξάρτητος από σκοπιμότητες και «αιρετούς άρχοντες», εφοδιασμένος με την απαραίτητη ευελιξία, ώστε να μπορεί εγκαίρως να παίρνει αποφάσεις, να αναλαμβάνει δράσεις και να δίνει λύσεις.

### **Εθνικό Σύστημα Προστατευόμενων περιοχών**

Το Εθνικό Σύστημα ΠΠ όπως περιγράφεται από τον ν. 3937/2011, έχει σαν πυρήνα του τα Φυσικά Πάρκα, που διαχωρίζονται σε Εθνικά και Περιφερειακά. Είναι σαφές ότι οποιαδήποτε προσέγγιση πρέπει να βασιστεί σε αυτόν τον διαχωρισμό.

Ο χαρακτηρισμός των υπαρχόντων, αλλά και νέων ως προς τη διαχειριστική κλιμάκωση, ΠΠ σε περιφερειακά ή εθνικά πάρκα, μπορεί να βασισθεί στην πρόταση της Επιτροπής ΦΥΣΗ 2000, η οποία είχε προτείνει τρεις ομάδες κριτηρίων για τη λειτουργική αναδιάρθρωση των σχημάτων διαχείρισης των ΠΠ, και με βασικό στόχο τη βιώσιμη και αποτελεσματική προστασία τους. Ειδικότερα: α. βιολογικά-οικολογικά, β. γεωγραφικά-διοικητικά-διαχειριστικά και γ. ιστορικά-εμπειρικά (Επιτροπή ΦΥΣΗ 2000, 2011). Τα κριτήρια αυτά όπως και η ανάλυσή τους μπορούν να αποτελέσουν κομμάτι της εθνικής στρατηγικής για τις ΠΠ.

Προκειμένου το οποιοδήποτε σχήμα να είναι από την αρχή αποδοτικό και προκειμένου να μην ακυρωθούν τα θετικά αποτελέσματα από τη μέχρι τώρα λειτουργία των Φορέων Διαχείρισης, θα πρέπει να συνδυάσει κεντρικό σχεδιασμό και οριζόντια μέτρα ώστε ο θεσμός των Εθνικών Πάρκων να αποκτήσει κύρος και βασικές κατευθύνσεις, αλλά οπωσδήποτε και τοπική συμμετοχή ώστε να λειτουργήσει απο-

τελεσματικά και να γίνει αποδεκτός από τις τοπικές κοινωνίες. Επιπλέον, πρέπει να εξασφαλίζεται η ενιαία λειτουργία στα κοινά αντικείμενα προκειμένου να μειωθεί το κόστος για την επίτευξη του ίδιου ή και καλύτερου αποτελέσματος.

Με αυτόν τον συλλογισμό προτείνεται:

α. Ένας κεντρικός Οργανισμός Προστατευόμενων Περιοχών με τη νομική μορφή ιδιωτικού δικαίου, που θα υπάγεται στο ΥΠΕΚΑ, θα είναι αρμόδιος για την χάραξη της Εθνικής Στρατηγικής για τις ΠΠ και θα καθοδηγεί σε εθνικό επίπεδο τη διαχείριση των Εθνικών Πάρκων. Επιπλέον, είναι αναγκαίο να διαμορφωθεί μακροπρόθεσμο πλαίσιο αρχών της «Εθνικής Στρατηγικής για τις ΠΠ», που θα αποτελεί οριζόντια πολιτική για τη δημόσια διοίκηση της χώρας.

β. Οι υπηρεσίες-αρμοδιότητες που θα αναληφθούν ενδεικτικά μπορεί να είναι οι ακόλουθες:

- Ενιαίο σώμα εποπτείας (φύλαξης).
- Νομική υποστήριξη για την εποπτεία (φύλαξη) και όλες τις δραστηριότητες των εθνικών πάρκων.
- Διοικητική και λογιστική υποστήριξη των εθνικών πάρκων με ενιαίο λογιστικό σύστημα.
- Τεχνική υπηρεσία που θα διαθέτει «διαχειριστική επάρκεια» έτσι ώστε να προκηρύσσει και να παρακολουθεί μελέτες και έργα.
- Ενιαία οργάνωση της παρακολούθησης των ειδών και των οικοτόπων.
- Ενιαίο πρόγραμμα στόχων και παραδοτέων όσον αφορά την περιβαλλοντική ενημέρωση και ευαισθητοποίηση.
- Οριζόντιοι κανόνες διαχείρισης.

γ. Κατάργηση των ΝΠΙΔ που είναι σήμερα οι Φορείς Διαχείρισης, και υπαγωγή του προσωπικού τους στον κεντρικό οργανισμό. Δημιουργία σε κάθε Εθνικό Πάρκο, ενός «Επιπέδου Λήψης Αποφάσεων» με συμμετοχή τοπικών φορέων, οικονομικών και κοινωνικών εταίρων, της κοινωνίας των πολιτών και επιστημόνων. Ο Κεντρικός Οργανισμός προτείνεται να εκχωρεί σε κάθε επίπεδο λήψης αποφάσεων μια σειρά από αρμοδιότητες. Η στάθμιση για ποιες και πόσες αρμοδιότητες θα εκχωρούνται πρέπει να εξαρτάται άμεσα από την τακτική αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της τρέχουσας διαχείρισης του κάθε εθνικού πάρκου βάσει διεθνώς αποδεκτών προτύπων, όπως η μεθοδολογία RAPPAM για την εκτίμηση της διαχείρισης σε ΠΠ (Ervin, 2003).

Ενδεικτικά αναφέρονται οι ακόλουθες αρμοδιότητες/λειτουργίες/δραστηριότητες των διοικητικών δομών διαχείρισης προστατευόμενων περιοχών: Παρακολούθηση της πορείας του διαχειριστικού σχεδίου - Παρακολούθηση ειδών και οικοτόπων στο πεδίο - Σχεδιασμός Προγράμματος Δράσης - Υποβολή προτάσεων ενεργειών για χρηματοδότηση - Σχέδιο φύλαξης Προστατευόμενης Περιοχής - Τοπικό πρόγραμμα ενημέρωσης ευαισθητοποίησης - Συνεργασία με τις τοπικές αρ-

χές και φορείς – Έγκριση των γνωμοδοτήσεων μετά από εισήγηση των υπαλλήλων του Φορέα.

δ. Το προσωπικό που θα υπηρετεί στα διαφορά εθνικά πάρκα θα αναφέρεται άμεσα στο τοπικό επίπεδο λήψης αποφάσεων, αλλά διοικητικά θα υπάγεται στον Οργανισμό Εθνικών Πάρκων.

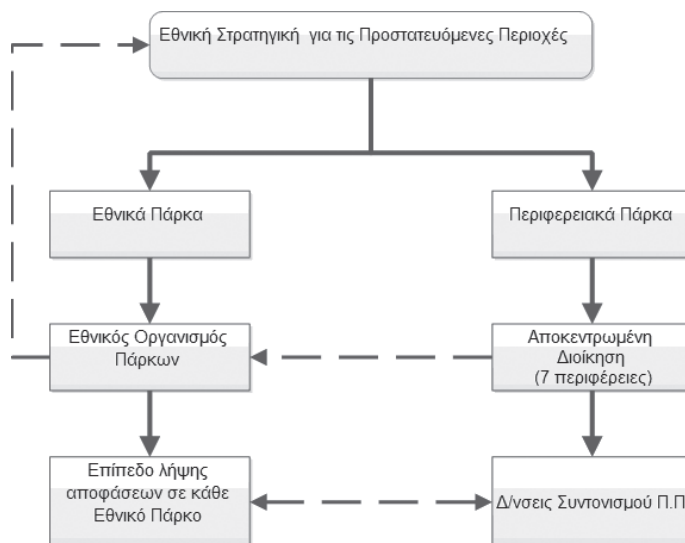
Η κεντρική δομή του Εθνικού Οργανισμού Προστατευόμενων Περιοχών πρέπει να στελεχωθεί με ανθρώπους που έχουν εμπειρία στο αντικείμενο και προέρχονται από υφιστάμενες δομές (όπως Ομάδα Τεχνικής Στήριξης για τη Βιοποικιλότητα του ΥΠΕΚΑ) ή από άλλες υπηρεσίες του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

ε. Η διαχείριση των Περιφερειακών Πάρκων μπορεί να γίνεται από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση και πιο συγκεκριμένα από τις «Διευθύνσεις Συντονισμού Προστατευόμενων Περιοχών», όπως αυτές περιγράφονται στον ν. 3937/2001. Η κατεύθυνση αυτή δίνεται και από την πρόταση της Επιτροπής ΦΥΣΗ 2000, η οποία αναφέρεται σε διαχείριση προστατευόμενων περιοχών μη υπαγόμενων σε Φ.Δ. (Επιτροπή ΦΥΣΗ, 2000, 2012). Τα περιφερειακά πάρκα αναμένεται ν' αποτελέσουν τη μεγάλη πλειονότητα των περιοχών αυτών. Τα στελέχη των διευθύνσεων αυτών θα συμμετέχουν και στο επίπεδο λήψης αποφάσεων των Εθνικών Πάρκων της αιρετής περιφέρειας, ώστε να υπάρχει συντονισμός στον τρόπο εφαρμογής της Εθνικής Στρατηγικής ΠΠ.

### **Συμπεράσματα – Προτάσεις**

Το σύστημα διοίκησης και διαχείρισης ΠΠ που προτείνεται, συνοψίζεται στο σχήμα 1. Η απεικόνιση είναι ενδεικτική και λιτή χωρίς να αποκλείονται άλλοι φορείς και θεσμοί, όπως η Επιτροπή ΦΥΣΗ 2000, το ΕΚΒΥ ή άλλες δομές δικτύωσης και ερευνητικά κέντρα με αρμοδιότητες που θα καθορίζονται στα πλαίσια διαμόρφωσης της Εθνικής Στρατηγικής. Ο διάλογος για το Εθνικό Σύστημα διαχείρισης ΠΠ πρόκειται ν' ανοίξει σύντομα καθόσον έχει γίνει αντιληπτό από τις αρμόδιες αρχές ότι υπάρχουν δυσεπίλυτες εμπλοκές στο παρόν σύστημα, με ορίζοντα εφαρμογής το διάστημα αμέσως μετά τη λήξη της παρούσας Προγραμματικής Περιόδου (2007–2015). Η πρόταση που περιγράφεται, φιλοδοξεί να αποτελέσει βάση ενός σεναρίου σε έναν τέτοιο διάλογο και να συμβάλει στη διαμόρφωση ενός ολοκληρωμένου συστήματος διοίκησης και διαχείρισης των ΠΠ.

Σχήμα 1. Εθνικό Σύστημα Προστατευόμενων Περιοχών



### Βιβλιογραφία

- Αποστολοπούλου, Ε. και Ι. Παντής, 2008.** Παγκόσμια Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση και Διαχείριση Προστατευόμενων Περιοχών Στα πρακτικά του Συνεδρίου «Αειφορική Διαχείριση Προστατευόμενων Περιοχών» (επιμέλεια εκδ.) Π. Δημόπουλος, Ι.Δ. Παντής, Δ. Τζανουδάκης, Δ. Βαγενάς, Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων, Τμήμα διαχείρισης Περιβάλλοντος, Εκδόσεις Παππάς, Αθήνα 431–449
- Graffeo, M., N. Bonini. 2013.** On the evaluation of cultural and environmental public goods, and its implications for social innovation. Prog Brain Res. vol. 202: 173-85.
- GoFOR – New Modes of Governance for Sustainable Forestry in Europe, 2008** Deliverable 12: Synthesis report A Sixth Framework Programme project (available in <http://www.boku.ac.at/GoFOR/>) σελ 245-264
- Επιτροπή «ΦΥΣΗ 2000», 20012.** Διαχείριση προστατευόμενων περιοχών μη υπαγόμενων σε Φ.Δ. Κείμενο εργασίας της Επιτροπής στο πλαίσιο λειτουργίας της.
- Επιτροπή ΦΥΣΗ 2000, 2011.** Πρόταση επιτροπής «Φύση 2000» Λειτουργική αναδιάρθρωση των σχημάτων διαχείρισης για βιώσιμη και αποτελεσματική προστασίας, Προϋποθέσεις και κριτήρια. Κείμενο εργασίας της Επιτροπής στο πλαίσιο λειτουργίας της.



- Επιτροπή «ΦΥΣΗ 2000», 2011.** Ο θεσμός των Φορέων διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών – 10 χρόνια Εφαρμογής. Κείμενο εργασίας από την Πρόεδρο της Επιτροπής καθ.Δ.Βώκου στο πλαίσιο λειτουργίας της.
- Ervin, J., 2003.** WWF: Rapid Assessment and prioritization of Protected Area Management (RAPPAM) Methodology. WWF Gland, Switzerland.
- International Union for the Conservation of Nature (IUCN), 1994.** Parks for Life: Δράση για τις Προστατευόμενες Περιοχές στην Ευρώπη, Επιτροπή της IUCN για τα Εθνικά Πάρκα και τις Προστατευόμενες Περιοχές (CNPPA)
- IUCN, 2008.** Guidelines for Applying Protected Area Management Categories. Gland, Switzerland. Dudley, N. (ed.).
- Paar, M., 2010.** The Austrian national park strategy – aims and visions of Nationalparks Austria. eco.mont – Vol. 2, Number 2Q 44.
- Ντάφης Σ., Παπαστεργιάδου Ε., Γεωργίου Κ., Μπαμπαλώνας Δ., Γεωργιάδης Θ., Παπαγεωργίου Μ., Λαζαρίδου Θ. και Τσιαούση Β., 1997.** Οδηγία 92/43/ΕΟΚ. Το Ελληνικό Δίκτυο ΦΥΣΗ 2000 – Ανασκόπηση. Μουσείο Γουλανδρή Φυσικής Ιστορίας – Ελληνικό Κέντρο Βιοτόπων /Υγροτόπων, Θεσσαλονίκη.
- Parageorgiou K., Kassioumis K & Vakkas M., 2008.** Restructuring of management bodies for the protected areas in Greece. Case study report in the framework of the “New Modes of Governance for Sustainable Forestry in Europe” project of the Sixth Framework Programme (available in <http://www.boku.ac.at/GoFOR/>)
- Πλέσσας Σπ., 2013.** Στέλεχος φυσικού περιβάλλοντος του ΥΠΕΚΑ, προσωπική επικοινωνία.
- ΥΠΕΧΩΔΕ, 2003.** Προστατευόμενες φυσικές περιοχές προς ένα ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης. Αθήνα
- WWF Ελλάς, 2011.** Ενίσχυση της προστασίας της φύσης. Πρόταση του WWF Ελλάς για ένα συνεκτικό, ισχυρό και αποτελεσματικό σύστημα προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος Αθήνα Νάτσου Θ., Λιαρίκος Κ. και Χριστοδούλου Ι.
- Wesselink, A., Paavola, J., Fritsch, O. & Renn, O., 2011.** Rationales for public participation in environmental policy and governance: practitioners’ perspectives. Environment and Planning A, 43: 2688-2704.

ΜΕΡΟΣ Ε  
ΝΕΑ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
(NEW PUBLIC MANAGEMENT)  
ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ



**Θεόδωρος Κουτρούκης\***

**ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗ ΚΙΝΗΤΙΚΟΤΗΤΑ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ:  
ΟΙ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΕΣ ΓΙΑ ΤΗ ΧΡΗΣΗ ΤΟΥ ΕΡΓΑΛΕΙΟΥ ΤΟΥ MENTORING**

**Εισαγωγή**

Για πολλά χρόνια η απασχόληση στο δημόσιο είχε ακολουθήσει διαφορετική τροχιά από τον ιδιωτικό τομέα, αλλά και διαφορετικές διαδικασίες για τη ρύθμιση των όρων και συνθηκών εργασίας. Στην Ελλάδα, η μονιμότητα των δημοσίων υπάλληλων και το αμετακίνητο από την οργανική θέση σκιαγράφησε το τοπίο στη δημόσια διοίκηση για δεκαετίες. Η κατάσταση αυτή άλλαξε δραστικά στην εποχή του Μνημονίου. Οι παραπάνω πυλώνες πλέον αμφισβητούνται εμπράκτως και το ανθρώπινο δυναμικό του δημόσιου τομέα είναι πλέον αντιμέτωπο με την πρόκληση της «κινητικότητας», δηλ. την κατάλληλη προετοιμασία των υπαλλήλων που θα χρειαστεί να μετακινηθούν προς άλλη υπηρεσία /οργανισμό ή και προς τον νεότευκτο θεσμό της εργασιακής εφεδρείας.

Στην εργασία αυτή συζητούμε πως η ελληνική διοίκηση θα μπορούσε να αξιοποιήσει για τον σκοπό αυτό το εργαλείο-θεσμό του mentoring στις λειτουργίες των διευθύνσεων ανθρωπίνων πόρων.

Είναι, άλλωστε, ευρέως αποδεκτό ότι το mentoring συνιστά ένα ζωτικό στοιχείο στη δημόσια υπηρεσία ως οργανισμού που μαθαίνει, και γι' αυτό θα μπορούσε να συνδράμει την επένδυση σε ανθρώπινο κεφάλαιο στη δημόσια διοίκηση και την αύξηση της παραγωγικότητας. Το mentoring μπορεί να δράσει μόνο συμβουλευτικά, και δεν σχετίζεται με τις υποχρεώσεις των προστατευομένων προς την τυπική εξουσία στη δημόσια διοίκηση. Η χρήση του μπορεί να ενταχθεί στις άτυπες πρακτικές ή/και τα οργανωμένα προγράμματα ανάπτυξης ανθρώπινου δυναμικού στις οργανώσεις του δημοσίου.

**Η απασχόληση στον δημόσιο τομέα**

Η απασχόληση στο δημόσιο έχει ακολουθήσει διαφορετική τροχιά από την απασχόληση στον ιδιωτικό τομέα, όπως και διαφορετικές διαδικασίες για τη ρύθμιση των όρων και συνθηκών απασχόλησης (Treu, 1987). Τις τελευταίες δεκαετίες τα παραδοσιακά χαρακτηριστικά του δημόσιου τομέα έχουν σημειώσει αξιολογες μεταβολές (Treu, 1987).

---

\* Επίκουρος Καθηγητής Πανεπιστημίου Αιγαίου

Η ελληνική δημόσια διοίκηση τα τελευταία χρόνια βρίσκεται σε φάση αναδιοργάνωσης. Οδηγός των εξελίξεων είναι το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση», το οποίο εντάσσεται στο Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007-2013 αλλά και τις πιέσεις από τα Μνημόνια.

Ειδικότερα, σύμφωνα με τον παραπάνω στόχο προβλέπονται οι (Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013):

- Ενίσχυση της πολιτικής ανάπτυξης των ανθρώπινων πόρων μέσω διαρθρωτικών και θεσμικών αλλαγών.
- Βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας του συστήματος εκπαίδευσης και κατάρτισης για την υποστήριξη θεσμικών και διαρθρωτικών αλλαγών στη δημόσια διοίκηση.

Ακόμη, στους ειδικούς στόχους του Ε.Π. περιλαμβάνονται (Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση» 2007-2013):

- Η βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας του συστήματος εκπαίδευσης και κατάρτισης για την υποστήριξη θεσμικών και διαρθρωτικών αλλαγών στη δημόσια διοίκηση με δράσεις: α) βελτίωσης της ποιότητας σχεδιασμού και εφαρμογής των προγραμμάτων κατάρτισης, και β) ενδυνάμωσης και προσαρμογής των δεξιοτήτων και της τεχνογνωσίας του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου στις διαρθρωτικές και θεσμικές αλλαγές.
- Η προώθηση διαρθρωτικών και θεσμικών αλλαγών στην πολιτική ανάπτυξης ανθρώπινων πόρων της δημόσιας διοίκησης με δράσεις: α) αναβάθμισης, ενίσχυσης ή/και αναδιοργάνωσης της Γενικής Διεύθυνσης Κατάστασης Προσωπικού του ΥΠΕΣΔΔΑ, και β) εκπόνησης σχεδίων εκπαίδευσης υπουργείων.

### **Το «εργαλείο mentoring»: Έννοια, περιεχόμενο, εφαρμογές**

Αναφορικά με το ανθρώπινο δυναμικό των οργανισμών, διαπιστώνεται κινητικότητα εργαζομένων από οργανισμό σε οργανισμό, συνταξιοδότηση ή αποχώρηση ή ακόμα και θάνατος έμπειρων και ικανών εργαζομένων που κομίζουν κρίσιμες γνώσεις και δεξιότητες, με αποτέλεσμα να χάνονται από τον οργανισμό εντός του οποίου αποκτήθηκαν (Α. Σ. Τηλέμαχος, 2006).

Τα προγράμματα επαγγελματικής μετάβασης που συνδέονται με σχήματα Mentoring προσδίδουν επιπρόσθετη αξία στους οργανισμούς που τα προσφέρουν. Συμβάλλουν στην διατήρηση του ηθικού των εργαζομένων, υποστηρίζουν τους εργαζόμενους που πλήττονται από την οργανωσιακή αναδιάρθρωση για την επιτυχή καθοδήγηση και επανένταξη στην αγορά εργασίας, παρέχουν ολοκληρωμένη διοίκηση αλλαγών και διευκολύνουν την αρμονική συνεργασία και επικοινωνία με τα εμπλεκόμενα εργατικά σωματεία.

Το mentoring είναι ένα σημαντικό εργαλείο που μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων των οργανισμών. Η χρήση του μπορεί να

ενταχθεί στις άτυπες πρακτικές ή και τα οργανωμένα προγράμματα ανάπτυξης ανθρώπινου δυναμικού στις οργανώσεις.

### Πλαίσιο 1: Στάδια υλοποίησης ενός προγράμματος mentoring

- Οργάνωση μιας επιτροπής προστατευόμενων για το σχεδιασμό του προγράμματος.
- Αναγγελία του προγράμματος και πρόσκληση των μεντόρων και των προστατευόμενων σε ξεχωριστές συναντήσεις.
- Προώθηση του προγράμματος στους μάντζερ και τους αρχαιότερους υπαλλήλους.
- Εκπαίδευση των μεντόρων και των υπαλλήλων (χωριστά).
- Διανομή των βιογραφικών των μεντόρων.
- Σύσκεψη με θέμα «συνάντησε τον μέντορά σου».
- Συμπλήρωση εντύπων από τους υποψήφιους προστατευόμενους για το προφίλ τους και τις προτιμήσεις τους αναφορικά με τον μέντορά τους.
- «Ταίριασμα» μεντόρων και προστατευομένων.
- Αρχική συνάντηση μεντόρων και προστατευόμενων και συζήτηση του συμφωνητικού.
- Αξιολόγηση της σχέσης μεντόρων και προστατευομένων ανά τακτά χρονικά διαστήματα.

Πηγή: Επεξεργασία από Kirchem (1998).

Για την αποτελεσματική λειτουργία ενός προγράμματος mentoring πρέπει να τηρούνται οι παρακάτω προϋποθέσεις (Α. Σ. Τηλέμαχος, 2006, Douglas, 1997, Bell, 1998):

- *Διάθεση για μάθηση*, τόσο από τον προστατευόμενο όσο και από τον μέντορα. Έργο του μέντορα είναι να μάθει στον προστατευόμενο πώς να μαθαίνει και να ενισχύει τη διάθεση του τελευταίου να μαθαίνει με τη χρήση διαφόρων μεθόδων, όπως η διδασκαλία, η προπονητική (coaching), η καλλιέργεια εμπειριών, η προτυποποίηση και η συμβουλευτική.
- *Διάθεση για ειλικρινή επικοινωνία*, καθώς στη διαδικασία του mentoring τόσο οι θετικές όσο και οι αρνητικές εμπειρίες λειτουργούν ως εκπαιδευτικά παραδείγματα. Οι μέντορες πρέπει να συζητούν με τους προστατευόμενους περιπτώσεις επιτυχημένων πρακτικών αλλά και εμπειρίες αποτυχίας. Η μελέτη των εμπειριών αυτών προσφέρει ευκαιρίες για ανάλυση, κρίση και σύγκριση πραγματικών περιπτώσεων συνδεδεμένων με τη γνώση που ο μέντορας επιδιώκει να μεταβιβάσει στον προστατευόμενο.
- *Θετική εξέλιξη της σχέσης μεταβίβασης γνώσης* μεταξύ μέντορα και προστατευόμενου στη διάρκεια του χρόνου. Το mentoring μπορεί να εξελίσσεται σε συνεχή

διεργασία μάθησης, που θα αποτελείται από μια σειρά μαθησιακών συμβάντων, αλλά συνιστά μια ανασυγκρότηση της γνώσης, της συσσωρευμένης εμπειρίας, της παρατήρησης, των μελετών και των στοχαστικών αναλύσεων.

- *Επιτυχημένη σχέση mentoring.* Αυτή η σχέση εμπεριέχει αμοιβαία ευθύνη για τη διαρκή αναβάθμιση γνώσεων και δεξιοτήτων και λειτουργεί ανεξάρτητα από τις διευκολύνσεις, τις παροχές, το αντικείμενο της μάθησης κ.λπ. Η διεργασία του mentoring ξεκινά με τη συνομολόγηση ενός «συμβολαίου μάθησης», με το οποίο «δεσμεύονται» ο μέντορας, ο προστατευόμενος και τα διοικητικά στελέχη που σχετίζονται με αυτούς.

Το mentoring είναι μια *οργανωμένη διαδικασία* που αναπτύσσεται στο πλαίσιο ενός οργανισμού και γίνεται σταδιακά μέρος της πολιτικής του, με στόχους ανάλογους με τις απαιτήσεις της δομής και της οργανωσιακής κουλτούρας του (DP Network for the Equality of Opportunities, 2004, Raabe & Beer, 2003, KRAM, 1985a). Το mentoring χρησιμοποιείται με επιτυχία σε εργασιακά περιβάλλοντα για τη στήριξη των νεοεισερχόμενων από στελέχη με μεγαλύτερη εμπειρία, την προετοιμασία επαγγελματιών για την ανάληψη ιεραρχικά υψηλότερων θέσεων, την αναβάθμιση δεξιοτήτων και τον επαγγελματικό αναπροσανατολισμό κ.ά. (Barondess, 1997, Project IBS-CORE, 2002, Jones, Hardcastle, & Agnich, 2006).

Το mentoring μπορεί εν δυνάμει να δώσει απαντήσεις στα παραπάνω ζητήματα και σε μια σειρά άλλων θεμάτων (Fowler, 2002, Kram, 1980, Ragins & Kram, 2007, Kram, 1985b) και οι οργανισμοί έχουν τις εξής επιλογές (The Growth Connection, [www.growconnect.com.au/mentor.html](http://www.growconnect.com.au/mentor.html)):

- Να υιοθετήσουν το mentoring ως μια άτυπη διαδικασία, κατά συνέπεια η επίδρασή του στους εργαζομένους και τον οργανισμό δεν αναγνωρίζεται επίσημα από τον οργανισμό.

- Να υποστηρίξουν το mentoring, εξασφαλίζοντας ένα ευνοϊκό περιβάλλον, εντός του οποίου θα ενθαρρύνεται η ανάπτυξη των εργαζομένων και θα ενεργοποιείται η λειτουργία του mentoring.

- Να αναπτύξουν στρατηγικά το mentoring, σχεδιάζοντας ένα ειδικό πρόγραμμα, ο οποίο θα είναι προσαρμοσμένο στην κάλυψη των αναγκών και την επίτευξη των σκοπών του οργανισμού.

Τα οφέλη που αποκομίζουν οι οργανισμοί (κυρίως από την τρίτη προσέγγιση) πρέπει να προσμετρώνται σε αντιπαραβολή με τους λόγους και τους σκοπούς για τους οποίους κάποιος οργανισμός αποφασίζει να σχεδιάσει και υλοποιήσει πρόγραμμα mentoring. Μεταξύ των λόγων για τους οποίους αναπτύσσονται προγράμματα mentoring στους οργανισμούς περιλαμβάνονται οι εξής (πλαίσιο 2):

### Πλαίσιο 2: Λόγοι ανάπτυξης συστημάτων mentoring στην εργασία

- *Ενσωμάτωση νέων εργαζομένων*: το mentoring βοηθά τους νεοεισερχομένους, εκπαιδευομένους, ασκουμένους ή μαθητευομένους να εγκατασταθούν και να προσαρμοστούν σε έναν οργανισμό.
- *Βελτίωση δεξιοτήτων*: το mentoring δίνει την ευκαιρία σε έμπειρο και ικανό προσωπικό να μεταδώσει την εμπειρία του σε άλλα άτομα που έχουν ανάγκη να αποκτήσουν ειδικές δεξιότητες.
- *Επαγγελματική ταυτότητα*: οι νέοι εργαζόμενοι πρέπει να αντιληφθούν την έννοια του «σωστού επαγγελματία» για το νέο εργασιακό τους περιβάλλον και οι μέντορες παίζουν σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση επαγγελματικής συμπεριφοράς.
- *Ανάπτυξη σταδιοδρομίας*: το mentoring βοηθά τους εργαζομένους να προγραμματίζουν, αναπτύσσουν και διαχειρίζονται τη σταδιοδρομία τους.
- *Ανάπτυξη ηγετικών και διευθυντικών στελεχών*: συχνά, οι διοικητικές δεξιότητες αποκτώνται καλύτερα με το παράδειγμα και την καθοδηγούμενη πρακτική, τα οποία συμπληρώνουν την ακαδημαϊκή εκπαίδευση και κατάρτιση των στελεχών.
- *Υποστήριξη εκπαίδευσης*: το mentoring γεφυρώνει το χάσμα ανάμεσα στη θεωρία και την πράξη, χάρη στη διαμεσολάβηση του μέντορα.
- *Ανάπτυξη οργανισμού και αλλαγή κουλτούρας*: το mentoring βοηθά στη μετάδοση των αξιών, του οράματος και της αποστολής του οργανισμού.
- *Εξυπηρέτηση πελατών*: καλλιέργεια της κατάλληλης στάσης απέναντι στους πελάτες ή αποδέκτες των υπηρεσιών των οργανισμών.
- *Συγκράτηση υφιστάμενου προσωπικού και προσέλκυση νέου*: το mentoring βοηθά στην εξέλιξη των εργαζομένων εντός του οργανισμού και καθιστά τον οργανισμό ελκυστικό σε ικανούς εργαζομένους.
- *Διαχείριση και μεταφορά γνώσης*: το mentoring βοηθά στην ανταλλαγή γνώσεων/πληροφοριών μεταξύ οργανισμών.

Πηγή: Επεξεργασία από U.S. Office of Personnel Management (2008: 3).

Η αποτελεσματική υλοποίηση του σκοπού και των επιμέρους στόχων του προγράμματος mentoring από έναν οργανισμό, πέραν του οφέλους που αποκομίζει ο προστατευόμενος κατά κύριο λόγο και ο μέντορας κατά δεύτερο, μπορεί να κομίσει σημαντικά πλεονεκτήματα που συγκεντρώνονται και για τον οργανισμό (πλαίσιο 3).

### Πλαίσιο 3: Οφέλη του προγράμματος mentoring για τον οργανισμό

- Τόνωση του ηθικού και κινητοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού.
- Αύξηση της απόδοσης και της παραγωγικότητας.
- Ανακάλυψη ταλέντων και ανάπτυξη του δυναμικού των εργαζομένων.
- Προετοιμασία διευθυντικών στελεχών, ώστε να εξασφαλιστεί η διαδοχή και, επομένως, η επιβίωση και η ευημερία των οργανισμών σε βάθος χρόνου.



- Μετάδοση της φιλοσοφίας, των αξιών, των σκοπών και των σχεδίων του οργανισμού.
- Επίδειξη προσωπικών και επαγγελματικών προτύπων.
- Επίτευξη υπηρεσιών υψηλότερου επιπέδου.
- Προώθηση της συνεργασίας και της ομαδικής εργασίας.
- Ενδυνάμωση των διοικητικών ικανοτήτων των διευθυντικών και ανώτερων στελεχών.
- Ενεργοποίηση διευθυντικού προσωπικού, που είχε μείνει στάσιμο.
- Αύξηση της ικανοποίησης των εργαζομένων.
- Οικοδόμηση ενός οργανισμού που μαθαίνει και της αντίστοιχης εικόνας του .
- Αποτελεσματικότερη διαχείριση της σταδιοδρομίας των εργαζομένων.
- Ανάπτυξη δικτύων μεταξύ οργανισμών, όταν οι μέντορες προέρχονται από άλλον οργανισμό.
- Βελτίωση των δεξιοτήτων του προσωπικού και επιτάχυνση της διαδικασίας μάθησης.
- Μετάδοση πληροφοριών και εμπειρικής ή άλλης γνώσης.
- Βελτίωση οργάνωσης.
- Ανάγκη διαδοχής λόγω αποχώρησης παλαιότερων μελών.
- Συγκράτηση δημιουργικών ατόμων στον οργανισμό.
- Βελτίωση της ποιότητας μέσω της ανατροφοδότησης.
- Ενίσχυση δικτύων και ανάπτυξη δεσμών συνεργασίας.
- Προστασία από απρόβλεπτους κινδύνους και ευθύνες.
- Ενίσχυση της πίστης και της αφοσίωσης.
- Σταθεροποιητικός παράγοντας σε περιόδους αλλαγής.
- Περισσότερη ενδοεπιχειρησιακή εκπαίδευση και μείωση των δαπανών εξωτερικής εκπαίδευσης.
- Οικονομικά συμφέρουσα μέθοδος για την ανάπτυξη του προσωπικού.

Πηγή: Επεξεργασία από The Growth Connection, [www.growconnect.com.au/mentor.html](http://www.growconnect.com.au/mentor.html), Institute of Physics, [www.pd-how2.org/3\\_3.htm](http://www.pd-how2.org/3_3.htm) και Williams (2005).

### **Το mentoring στο εργασιακό περιβάλλον του Δημοσίου**

Είναι κοινά αποδεκτό ότι οι άνθρωποι αποτελούν το σημαντικότερο ίσως «περιουσιακό στοιχείο» ενός οργανισμού. Καθοριστικός, λοιπόν, παράγοντας και για την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης είναι οι άνθρωποί της. Βασικός όρος για την αποτελεσματική διοικητική μεταρρύθμιση και επαρκή διαχείριση των αλλαγών είναι η εισαγωγή μεθόδων της σύγχρονης διοίκησης ανθρώπινων πόρων στην κρατική μηχανή (Ραμματά, 2011). Επιδιώκοντας τη βελτιστοποίηση των ανθρώπινων πόρων, η δημόσια διοίκηση έχει κάθε λόγο να επενδύσει: Α) σε βέλτιστες μεθόδους επιλογής του προσωπικού της, Β) στην εφαρμογή των καταλληλότερων μεθόδων ενδυνάμωσης και ανάπτυξης του προσωπικού της (Kram, 1983). Επομένως, η διοί-

κτηση μπορεί να αξιοποιήσει, μεταξύ άλλων το εργαλείο-θεσμό του mentoring στις εξής λειτουργίες των διευθύνσεων ανθρωπίνων πόρων (Ραμματά, 2011):

- \* Στη Συνεχιζόμενη Κατάρτιση, δηλαδή στη διαδικασία μάθησης με την οποία επιδιώκεται να αποκτήσουν οι εργαζόμενοι γνώσεις, δεξιότητες και στάσεις που θα αυξήσουν την αποτελεσματικότητα της εργασίας τους.
- \* Στη Μετακίνηση, δηλαδή στην κατάλληλη προετοιμασία των υπαλλήλων που θα χρειαστεί να μετακινηθούν προς άλλη υπηρεσία/οργανισμό ή και προς τον νεότευκτο θεσμό της εργασιακής εφεδρείας.

Ιδίως μετά την ένταξη της χώρας μας στον Μηχανισμό Στήριξης ΕΕ-ΕΚΤ-ΔΝΤ και την ενεργοποίηση των Μνημονίων, η χώρα δεσμεύτηκε να μειώσει τον αριθμό των εργαζομένων που αμείβονται από το δημόσιο και να αξιοποιήσει καλύτερα το υφιστάμενο εργατικό δυναμικό της δημόσιας διοίκησης. Αποτέλεσμα αυτής της επιλογής ήταν η υιοθέτηση νομοθεσίας για τη διαθεσιμότητα-κινητικότητα των δημοσίων υπάλληλων. Ειδικότερα, ο νόμος 4093/12 για τη διεύρυνση δυνατοτήτων αξιοποίησης των ανθρωπίνων πόρων του δημόσιου:

- ▶ Εισάγει ένα νέο, ευέλικτο και λειτουργικό πλαίσιο κινητικότητας, το οποίο διευκολύνει τη μετακίνηση προσωπικού με σκοπό την κάλυψη των μεταβαλλόμενων αναγκών των υπηρεσιών και την αξιοποίηση του προσωπικού με βάση τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα του.
- ▶ Εκσυγχρονίζει το θεσμό της διαθεσιμότητας. Το προσωπικό που υπηρετούσε σε θέσεις που καταργούνται μπορεί να μετατάσσεται, να μεταφέρεται ή να μετακινείται προσωρινά ή να υπάγεται σε προγράμματα επανεκπαίδευσης ή επανακατάρτισης.
- ▶ Ενισχύει τον θεσμό της αργίας, ώστε να επιτυγχάνεται η άμεση απομάκρυνση από την υπηρεσία όσων υπαλλήλων διώκονται ή τιμωρούνται για σοβαρά ποινικά ή πειθαρχικά παραπτώματα και καταργεί ορισμένες θέσεις ΙΔΑΧ σε κλάδους και ειδικότητες ΔΕ.
- ▶ Οι υπάλληλοι που υπηρετούν σε θέσεις που καταργούνται μπορούν να αξιοποιηθούν σε άλλους φορείς, όπου παρουσιάζονται ελλείψεις σε προσωπικό.
- ▶ Η διαθεσιμότητα διαρκεί οκτώ (8) μήνες, και ο υπάλληλος βρίσκεται σε καθεστώς κινητικότητας. Μετά τους 8 μήνες, αν δεν έχει καταστεί δυνατό να μεταταχθεί ή να μεταφερθεί σε άλλη υπηρεσία, απολύεται.

Σε αναφορές του περί της κινητικότητας και προσαρμοστικότητας των δημοσίων υπαλλήλων, ο τότε αρμόδιος υπουργός υποστήριξε ότι στις κυβερνητικές προθέσεις είναι: α) να καθιερωθεί η κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων ως μια πάγια, λειτουργική πρακτική για το σύνολο του δημοσίου, β) να ξεπεραστεί η παραμονή του υπαλλήλου σε μία και μόνη θέση καθ' όλη τη διάρκεια του εργασιακού του βίου και να συγκεραστούν οι δυναμικά μεταβαλλόμενες ανάγκες της διοίκησης με τη δυναμική εξέλιξη κάθε εργαζόμενου, γ) να αποκτά ο υπάλληλος, μέσα από διαρκή

επιμόρφωση, πρόσθετη γνώση και εμπειρία ή να αξιοποιεί καλύτερα την υπάρχουσα και να του έχει κίνητρα και ενθάρρυνση για να αναπτύσσει τη δημιουργικότητά του, κίνητρα οικονομικά και εξέλιξης αλλά και κίνητρα επιμόρφωσης και εξειδίκευσης, δ) να λειτουργήσει ως φορέας μετασχηματισμού της αντίληψης που διατηρούν οι εργαζόμενοι της διοίκησης για τον ρόλο τους, της αντίληψης που διατηρεί η ίδια η διοίκηση για τον εαυτό της, ε) να υλοποιηθεί στο σύνολο των επιμέρους λειτουργιών της Διοίκησης Ανθρώπινων Πόρων από την είσοδο κάθε εργαζόμενου στο σώμα της διοίκησης μέχρι τη λήξη της εργασιακής του σχέσης με αυτήν, στ) να διαμορφωθούν και να κατοχυρωθούν αξιόπιστες διαδικασίες για την έγκαιρη και έγκυρη διάγνωση των στελεχιακών αναγκών των υπηρεσιών, ζ) να συμπεριληφθούν ελέγξιμα και αξιολογικά κριτήρια για την επιλογή των προς μετακίνηση υπαλλήλων, ώστε να γίνει πιο ορθολογική κατανομή των ανθρώπινων πόρων και να δομηθεί μια διαδικασία στεγανής και θωρακισμένης έναντι πελατειακών επιρροών και ρουσφετολογικών παρεμβάσεων, η) να ενεργοποιηθούν διαδικασίες διακρίβωσης των εκπαιδευτικών αναγκών των ανθρώπινων πόρων και αντιμετώπισής τους μέσω της συνεχούς επιμόρφωσης και επανακατάρτισης.

Επομένως, μπορεί να αξιοποιήσει, το εργαλείο-θεσμό του mentoring στις εξής λειτουργίες των Διοίκησης Ανθρώπινων Πόρων:

- ▶ Τη *Συνεχιζόμενη Κατάρτιση*, δηλ. τη διαδικασία μάθησης, με την οποία επιδιώκεται να αποκτήσουν οι εργαζόμενοι γνώσεις, δεξιότητες και στάσεις που θα αυξήσουν την αποτελεσματικότητα της εργασίας.
- ▶ Τη *Μετακίνηση*, δηλ. την κατάλληλη προετοιμασία των υπαλλήλων, που θα χρειαστεί να μετακινηθούν προς άλλη υπηρεσία /οργανισμό ή και προς τον θεσμό της εργασιακής εφεδρείας.

Η δημόσια διοίκηση οφείλει να επενδύσει:

A) Σε βέλτιστες μεθόδους επιλογής του προσωπικού.

B) Στην εφαρμογή των καταλληλότερων μεθόδων ενδυνάμωσης και ανάπτυξης του προσωπικού της.

Το mentoring στο χώρο εργασίας της δημόσιας διοίκησης αναφέρεται στη διαζώση σχέση που αναπτύσσεται μεταξύ ενός δημοσίου υπαλλήλου, συνήθως μεγαλύτερης ηλικίας εμπειρίας και ιεραρχικής θέσης, και ενός νέου και όχι έμπειρου υπάλληλου, με κύριο σκοπό την μεταβίβαση γνώσης, εμπειρίας, κωδίκων επαγγελματικής επικοινωνίας και συμπεριφοράς, προκειμένου το νέο στέλεχος να προετοιμαστεί κατάλληλα και σε σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα για τις απαιτήσεις του επαγγελματικού του ρόλου στον εν λόγω οργανισμό (Μαστοράκη, 2008, Kram, 1983). Το mentoring στο δημόσιο αποτελεί πρωταρχικά μια κοινωνική διαδικασία μεταβίβασης και ανταλλαγής γνώσεων, με αμφίδρομα οφέλη τόσο για τον μέντορα (αυξάνει την αποτελεσματικότητά του) όσο και για τους προστατευμένους (δηλ. τα άτομα που επιχειρούν να σταδιοδρομήσουν στην εσωτερική αγορά εργασίας του δημοσίου).

Το mentoring συνιστά ένα ζωτικό στοιχείο στη δημόσια υπηρεσία ως οργανισμό που μαθαίνει (learning organization) και για αυτόν το λόγο θεωρείται ότι μπορεί να συνδράμει την επένδυση σε ανθρώπινο κεφάλαιο στη δημόσια διοίκηση και την αύξηση της παραγωγικότητας (Hale, 1996). Προκειμένου να εξασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα εφαρμογής του mentoring, πολλοί οργανισμοί αναπτύσσουν οργανωμένες διαδικασίες επιλογής, στήριξης, εκπαίδευσης και αξιολόγησης των μεντόρων καθώς και δομημένους τρόπους σύζευξης (matching) μεντόρων και προστατευομένων (Gray, 2010).

**Πίνακας 1: Οργανωσιακά και ατομικά οφέλη που επιδιώκονται μέσω του Οργανωμένου Mentoring**

<i>Οργανωσιακά</i>	<i>Ατομικά</i>
Παραμονή του προσωπικού	Ανάπτυξη καριέρας
Μέγιστη αξιοποίηση ταλέντων	Ευκαιρίες μάθησης και απόκτησης εμπειρίας
Επίδοση	Ανάπτυξη δεξιοτήτων
Διαμοιρασμός γνώσεων	Απόκτηση γνώσεων
Βαλβίδα ασφαλείας για το προσωπικό με νευραλγικές θέσεις ώστε να εκτονώνονται οι κρίσεις εντός του οργανισμού	Απόκτηση ενός μηχανισμού ενίσχυσης ή/και ενός συμβούλου προώθησης των επιδιώξεων σταδιοδρομίας

Πηγή: Gilmore, Coetzee & Schreuder (2005).

Επιπλέον, η σχέση mentoring είναι διμερής, καθώς τα δύο μέρη χρειάζονται κίνητρα για την εμπλοκή και δέσμευσή τους, επενδύουν σε αυτή και αντλούν οφέλη (Μαστοράκη, 2008, Affiliation of Multicultural Societies and Service Agencies of BC, 2006). Το mentoring στη δημόσια διοίκηση μπορεί να έχει τους ακόλουθους στόχους (Μαστοράκη, 2008):

- Την επαγγελματική συγκρότηση και ανέλιξη του νέου ή παλαιότερου δημοσίου υπαλλήλου.
- Την εφαρμογή μιας διαδικασίας μάθησης και της προσωπικής ανάπτυξης του υπαλλήλου.
- Την υποστήριξη της επαγγελματικής δραστηριότητας του δημοσίου υπαλλήλου μέσω της παροχής συμβουλών, της ανταλλαγής εμπειριών και πρακτικών δράσης.
- Την εφαρμογή μιας διαδικασίας για την υποστήριξη του επωφελούμενου από τις υπηρεσίες του mentoring, προκειμένου το άτομο να επιτύχει τους στόχους του.

Το mentoring ως οργανωμένος θεσμός στους χώρους εργασίας του δημοσίου μπορεί να χρησιμοποιηθεί για προσδιορισμένους στόχους με την εμπλοκή επαγγελματιών και με αναφορά στον εκάστοτε εργασιακό χώρο. Ειδικότερα, οι συνήθεις στόχοι είναι, μεταξύ άλλων, οι εξής (Μαστοράκη, 2006):

- Η μαθητεία (on the job training).
- Η οριζόντια μετακίνηση επαγγελματιών στην υπηρεσία ή τον οργανισμό για διάφορους λόγους, π.χ. εξειδίκευσης, επαναπροσανατολισμού, αναβάθμισης προσόντων, επανειδίκευσης κ.ά.
- Η κάθετη μετακίνηση επαγγελματιών στην ιεραρχία της υπηρεσίας/οργανισμού, π.χ. για την προετοιμασία ανώτερων στελεχών, την ενίσχυση στελεχών με ιδιαιτερότητες κ.ά.

Τα προγράμματα mentoring στη δημόσια διοίκηση αποσκοπούν σε (Bozeman and Fenney, 2007):

- ▶ Επαγγελματική συγκρότηση/ ανέλιξη νέου ή παλαιού δημοσίου υπαλλήλου.
- ▶ Εφαρμογή μιας διαδικασίας μάθησης και προσωπικής ανάπτυξης του δημοσίου υπαλλήλου.
- ▶ Υποστήριξη της επαγγελματικής δραστηριότητας του δημοσίου υπαλλήλου μέσω παροχής συμβουλών, ανταλλαγής εμπειριών και πρακτικών δράσης.
- ▶ Εφαρμογή μιας διαδικασίας για υποστήριξη του δημοσίου υπαλλήλου με υπηρεσίες mentoring, ώστε να επιτύχει τους στόχους του.
- ▶ Αναδόμηση δημοσίου με αναβαθμισμένο ρόλο των δημοσίου υπαλλήλου.
- ▶ Παροχή ανεπίσημης επιμόρφωσης στα μεσαία στελέχη.
- ▶ Στόχευση του σημερινού φοιτητικού/ σπουδαστικού πληθυσμού ως «δεξαμενή» για τους μελλοντικούς δημοσίου υπαλλήλους.

Τα κύρια οφέλη των προγραμμάτων αυτών είναι τα ακόλουθα (Bozeman and Fenney, 2007):

- Προσελκύουν νέα ταλέντα στον δημόσιο τομέα.
- Μειώνουν την «ανακύκλωση» (turnover) των δημοσίων υπαλλήλων.
- Αναπτύσσουν την ηγεσία.
- Αυξάνουν την παραγωγικότητα και την επαγγελματική ικανοποίηση.
- Ανυψώνουν το ηθικό των μεντόρων και των προστατευομένων τους.
- Προάγουν τις αξίες, την αποστολή, τα προγράμματα και τους στόχους στις υπηρεσίες και τα τμήματα της δημόσιας διοίκησης.
- Οδηγούν σε μια καλύτερη κατανόηση των ευκαιριών καριέρας στον δημόσιο τομέα.
- Προσελκύουν και κεντρίζουν το ενδιαφέρον νέων γενεών ταλαντούχων εργαζόμενων, καθώς και του προσωπικού που βρίσκεται στο μέσον της σταδιοδρομίας του.
- Αυξάνουν την αφοσίωση των υπαλλήλων στον οργανισμό (organizational commitment).



Πηγή: Επεξεργασία και απεικόνιση στοιχείων θεσμικού πλαισίου

**Πίνακας 2: Δείκτες αξιολόγησης προγραμμάτων Mentoring στο Δημόσιο**

Κατηγορία δείκτη		Δείκτης
Εκροή		Πλήθος Μονάδων Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού Υπουργείων & Γενικών Γραμματειών όπου υποβάλλονται σχέδια Μ.
Εκροή		Μέσο ετήσιο πλήθος συμμετοχής Δ/Υ ως προστατευομένων σε προγράμματα Μ.
Εκροή		Πλήθος μεντόρων δημόσιας διοίκησης σε προγράμματα Μ.
Αποτέλεσμα		Ποσοστό Δ/Υ που συμμετείχαν ως προστατευόμενοι σε προγράμματα Μ. επί του συνολικού πλήθους των Δ/Υ
Αποτέλεσμα		Ποσοστό Δ/Υ που παρακολούθησαν πρόγραμμα κατάρτισης μεντόρων
Εκροή		Πλήθος θέσεων δημόσιας διοίκησης για τις οποίες εφαρμόζονται προγράμματα Μ.
Αποτέλεσμα		Ποσοστό Διευθύνσεων Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού Υπουργείων και Γενικών Γραμματειών που εφαρμόζουν προγράμματα Μ.

Πηγή: Επεξεργασία από Foster, 2001, Saito, 2001, Mertinko, Novotney, Kelley Baker & Lange, 2000).

### Συμπεράσματα

Η σύνδεση της κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων με το mentoring θα βοηθήσει στην αντιμετώπιση ορισμένων δομικών αδυναμιών της διοίκησης.

Επομένως, παρά την απειλή για τις θέσεις εργασίας, η επαγγελματική κινητικότητα σε συνδυασμό με το mentoring θα μπορούσε να προσφέρει στους δημοσίους οργανισμούς (Affiliation of Multicultural Societies and Service Agencies of BC, 2006):

- ▶ Αύξηση της απόδοσης και παραγωγικότητας.
- ▶ Ανακάλυψη ταλέντων και ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων.
- ▶ Μετάδοση φιλοσοφίας, αξιών, σκοπών και σχεδίων οργανισμού.
- ▶ Παροχή υπηρεσιών υψηλότερου επιπέδου.
- ▶ Προώθηση της συνεργασίας και της ομαδικής εργασίας.
- ▶ Ενίσχυση διοικητικών ικανοτήτων των ανώτερων στελεχών.
- ▶ Αύξηση της επαγγελματικής ικανοποίησης των εργαζομένων.
- ▶ Οικοδόμηση ενός οργανισμού που μαθαίνει.
- ▶ Αποτελεσματικότερη διαχείριση σταδιοδρομίας των εργαζομένων.
- ▶ Βελτίωση δεξιοτήτων των ανθρώπινων πόρων και επιτάχυνση διαδικασίας μάθησης.
- ▶ Ανάγκη διαδοχής λόγω αποχώρησης παλαιότερων μελών.
- ▶ Ενίσχυση δικτύων – ανάπτυξη συνεργασίας μεταξύ οργανισμών.
- ▶ Ενίσχυση της πίστης και της αφοσίωσης.
- ▶ Σταθεροποιητικός παράγοντας σε περιόδους αλλαγής.
- ▶ Περισσότερη ενδοεπιχειρησιακή και λιγότερη εξωτερική εκπαίδευση.
- ▶ Τόνωση ηθικού και παρακίνηση ανθρώπινων πόρων.
- ▶ Πιο ορθολογική κατανομή ανθρώπινων πόρων.
- ▶ Καλύτερη διαχείριση απώλειας – ανασφάλειας για παραμένοντες.

Μένει η ενεργοποίηση του κατάλληλου θεσμικού πλαισίου και των μηχανισμών υποστήριξης, ώστε η διοίκηση των ανθρώπινων πόρων του δημοσίου να εμπλουτίσει το οπλοστάσιο της με ένα ακόμη χρήσιμο και αποτελεσματικό εργαλείο, και οι δημόσιοι υπάλληλοι να είναι σε θέση να έχουν μια εναλλακτική επιλογή επαγγελματικής μετάβασης/κινητικότητας, αν και όπου χρειαστεί.

### ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Affiliation of Multicultural Societies and Service Agencies of BC (2006), Research study on business mentoring activities: phase one: Literature review and inventory of business mentoring activities.
- Barondess, J.A. (1997), On Mentoring, Journal of the Royal Society of Medicine, 90 (6), 347-349.
- Bell, C. (1998), Managers as mentors: Building partnerships for learning, The Business Channel.

- Bozeman, B. & Feeney, M.K. (2007), *Toward a Useful Theory of Mentoring: A Conceptual Analysis and Critique*, *Administration & Society*, 39 (6), 719-739.
- Douglas, C. (1997), *Formal Mentoring programs in organizations: an annotated bibliography*, Greensboro, Center for Creative Leadership.
- DP Network for the Equality of Opportunities (2004), *Mentoring: A Human Management Practice for the Career Advancement of Women*, 6th E.V.E. Transnational Meeting, 17 June 2004, EQUAL – Action 2, Transnational Cooperation « E.V.E- EGALITE ET VALORISATION ECONOMIQUE».
- Foster, L. (2001), *Effectiveness of Mentor Programs: Review of the Literature from 1995 to 2000*, Sacramento, California Research Bureau.
- Fowler, J. (2002), *Mentoring Relationships at work: An investigation of mentoring functions, benefits and gender* (unpublished Ph.D. Thesis), Griffith University.
- Gilmore, N., Coetzee, M., Schreuder, D. (2005), *Experiences of the mentoring relationship: a study in a mining company*, *SA Journal of Human Resource Management*, 3 (3), 27-32.
- Gray, D. (2010), *Tensions and commonalities: mentoring, coaching, counseling and consultancy*, στο [www.cedefop.europa.eu/EN/Files/3931-att3-1-D.Gray\\_Tensions\\_and\\_commonalities.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/3931-att3-1-D.Gray_Tensions_and_commonalities.pdf).
- Hale, M. (1996), *Learning Organizations and mentoring: two ways to link Learning and workforce development*, *Public Productivity and Management Review*, 19 (4), 423-433.
- Hamilton, M.-A. & Hamilton, S. (2005), *Research Facts and findings: Mentoring, a collaboration of Cornell University, University of Rochester and the New York State Center for School Safety*.
- Kirchem, R. (1998), *Mentoring employees*, Mountain View, Neuron Data, Inc.
- Jones, W.K., Hardcastle, V. & Agnich, L. (2006), *A Guide to Mentoring*, College of Liberal Arts and Human Sciences.
- Kirchem, R. (1998), *Mentoring employees*, Mountain View, Neuron Data, Inc. Kivilo, H.-K., (2008), *Mentoring in Vet system in Estonia*, Θεσσαλονίκη.
- Kram, K.E. (1980), *Mentoring processes at work: Developmental relationships in managerial careers*. Unpublished doctoral dissertation, Yale University, New Haven, CT.
- Kram, K.E. (1983), *Phases of the mentor relationship*. *Academy of Management Journal*, 26(4), 608-625.
- Kram, K.E. (1985a), *Improving the Mentoring Process*. *Training and Development Journal*, 39(4): 40-43.
- Kram, K.E. (1985b), *Mentoring at work: Developmental relationships in organizational life*. Glenview, IL: Scott, Foresman.



- Mertinko, E., Novotney, L.C., Kelley Baker, T., Lange, J. (2000), *Evaluating Your Programme, A beginner's self-evaluation workbook for mentoring programs*, JUMP. Project IBS-CORE (2002), *The Mentoring Handbook*, Missoula, University of Montana.
- Raabe, B., Beer, T.A. (2003), Formal mentoring versus supervisor and coworker relationships: differences in perceptions and impact, *Journal of Organizational Behavior* (24), 271–293, published online in Wiley InterScience ([www.interscience.wiley.com](http://www.interscience.wiley.com)). DOI: 10.1002/job.193.
- Ragins, B.R., and Kram, K.E. (Eds.). (2007). *The Handbook of Mentoring at Work: Theory, Research, and Practice*. Thousand Oaks, CA: Sage
- Saito, R.N. (2001), *What's Working: Tools for Evaluating Your Mentoring Program*, Minneapolis: Search Institute, στο [www.searchinstitutepress.org/free\\_downloads/Whats\\_Working\\_Eval\\_Toolkit.pdf](http://www.searchinstitutepress.org/free_downloads/Whats_Working_Eval_Toolkit.pdf)
- Treu, T. (1987), *Public Service labour relations*, Geneva: ILO.
- U.S. Office of Personnel Management (2008), *Best Practices Mentoring*, Washington D.C.
- Williams, K. (2005), *Mentoring the Next Generation of Nonprofit Leaders: A Practical Guide for Managers*, Washington, D.C.: AED Center for Leadership Development, Academy for Educational Development.
- Α. Σ. Τηλέμαχος (2006), *Μελέτη Σχεδιασμού και Οργάνωσης Συστήματος Mentoring*, Αθήνα: Προοπτική.
- Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013, Αθήνα.
- Μαστοράκη, Ε. (2008), *Ο θεσμός του Mentoring στον εργασιακό χώρο: μέθοδος ενδυνάμωσης*, Αθήνα Κ.Π. EQUAL, Εθνικό Θεματικό Δίκτυο «Καινοτόμες Διαδικασίες Προώθησης στην Απασχόληση, Θεματικό Εργαστήριο «Ενεργή Εμπλοκή και Ενδυνάμωση των Ευαίσθητων Κοινωνικών Ομάδων» (εισήγηση).
- Ραμματά, Μ. (2011), *Σύγχρονη ελληνική δημόσια διοίκηση*, Αθήνα: Κριτική.

## ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ



Αγγελική Βασιλάκη\*

Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ  
ΣΤΙΣ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ

Η Δημόσια Διοίκηση υπό τη σκιά των μνημονιακών επιταγών προσπαθεί να εναρμονιστεί με τα διεθνή πρότυπα για να ξεφύγει από τη γραφειοκρατία, μειώνοντας έτσι τις οικονομικές της δαπάνες και απλοποιώντας τις νομικά δύσκαμπτες δομές της<sup>1</sup>. Ενδεικτικά, αναφέρεται ότι καταβάλλονται σημαντικές προσπάθειες, προκειμένου να υπάρξει καταγραφή των τυπικών προσόντων των δημόσιων υπαλλήλων, για την ορθότερη αξιολόγησή τους, καθώς έως σήμερα ίσχυε μια ισοπεδωτική πολιτική, όπου τα τυπικά τους προσόντα ήταν αδιάφορα τόσο για την θέση που κατείχαν όσο και για την εξέλιξή τους. Η συχνότερη και εμπεριστατωμένη επιμόρφωση θα είναι το βασικό εφόδιο για πιο εξειδικευμένες γνώσεις και δεξιότητες.

Ο βασικότερος στόχος της Διοίκησης θα πρέπει να είναι η εξασφάλιση της μέγιστης δυνατής ευημερίας για τον εργοδότη, σε συνδυασμό με τη μέγιστη δυνατή ευημερία για τον εργαζόμενο. Κανείς, ωστόσο, δεν μπορεί να αμφισβητήσει πως – σε ολόκληρη την ιστορία του βιομηχανικού κόσμου– το μεγαλύτερο ποσοστό των οργανώσεων τόσο των εργοδοτών όσο και των εργαζόμενων προτιμά την αντιπαράθεση και όχι τη συνύπαρξη.

Η πλειοψηφία εργοδοτών και εργαζομένων πιστεύει πως τα θεμελιώδη συμφέροντα τους είναι εξ ορισμού ανταγωνιστικά. Αντίθετα, η *Επιστημονική Διοίκηση* θεμελιώνεται πρωταρχικά στην πεποίθηση πως τα πραγματικά συμφέροντα και των δύο ομάδων ταυτίζονται πλήρως, καθώς η ευημερία του εργοδότη δεν μπορεί να διαρκέσει μακροχρόνια, αν δεν συνοδεύεται από ευημερία για τους εργαζόμενους, και αντίστροφα. Τέλος, η *Επιστημονική Διοίκηση* πρεσβεύει πως είναι δυνατόν να αποδοθεί και στους εργάτες αυτό που επιθυμούν περισσότερο (υψηλοί μισθοί), αλλά και στους εργοδότες (χαμηλό κόστος παραγωγής).

Στην εποχή μας, μεταξύ των άλλων αλλαγών που διαδραματίζονται, τόσο σε κοινωνικό όσο και σε οικονομικό επίπεδο, συντελείται και η μεγαλύτερη ίσως αναδιάρθρωση του ελληνικού Δημόσιου Τομέα.

---

\* Υποψήφια Διδάκτορας Παντείου Πανεπιστημίου, Ελεγκτής της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων Υπουργείου Οικονομικών

1 Ανδ. *Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά*, Κράτος και νέο δημόσιο μάνατζμεντ, Θέσεις – τριμηνιαία επιθεώρηση, τεύχος 116, περίοδος: Ιούλιος-Σεπτέμβριος 2011, πηγή Internet: [www.thesis.gr](http://www.thesis.gr) (04.10.2013).

Οι διαρθρωτικές αυτές αλλαγές αφορούν όλο το δημόσιο και στο σύνολό τους στοχεύουν:

- ▶ Στη σωστή διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού,
- ▶ Στον εντοπισμό και τη μείωση της διαφθοράς με σύγχρονες μεθόδους εσωτερικού ελέγχου,
- ▶ Στην αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών με όσο το δυνατόν μικρότερο κόστος,
- ▶ Στην πιο οργανωμένη ηλεκτρονική διακυβέρνηση,
- ▶ Στη διοίκηση σύμφωνα με τις αρχές της Ολικής Ποιότητας καθώς και της Διαχείρισης Έργου,

Για να ευοδωθεί το μεγαλεπήβολο αυτό σχέδιο, και η χώρα μας τελικά να πετύχει τους από την Ευρωπαϊκή Ένωση τεθέντες στόχους για την αναμόρφωση αυτή, θα πρέπει να υπάρξει σοβαρή αντιμετώπιση και στρατηγικός σχεδιασμός, προκειμένου να λειτουργήσει το νέο αυτό μοντέλο της Δημόσιας Διοίκησης.

Έμφαση πρέπει να δοθεί στον προγραμματισμό και την οργάνωση, να βρίσκονται οι σωστοί άνθρωποι στις σωστές θέσεις και τελικά να υπάρξει εναρμονισμός με τα διεθνή τεχνικά και επιστημονικά πρότυπα<sup>2</sup>.

Από το παραπάνω πολυδιάστατο θέμα, στην σύντομη αυτή παρέμβαση θα προσπαθήσω να προσεγγίσω το ρόλο του Δημόσιου Μάνατζμεντ στις σημερινές διαδραματιζόμενες ιστορικές διαρθρωτικές αλλαγές της Δημόσιας Διοίκησης μέσω των αρχών Διοίκησης και Διαχείρισης έργου (project management).

## **2. Ιστορική αναφορά και εννοιολογική προσέγγιση της Δημόσιας Διοίκησης και του Δημόσιου Μάνατζμεντ**

Η Διοίκηση στην καθημερινή ζωή, προσδιορίζεται ως η λειτουργία του «διοικείν», δηλαδή η λειτουργία με την οποία εξασφαλίζεται η εφαρμογή ενός προγράμματος δράσης σύμφωνα με ορισμένες αρχές διατυπωμένες εκ των προτέρων. Προηγείται, μάλιστα, ιστορικά κάθε άλλης εκδήλωσης της πολιτειακής λειτουργίας. Μπορεί να υπήρξε πολιτεία χωρίς νόμους και δικαστές, αλλά χωρίς Διοίκηση δεν υπήρξε, διότι η Διοίκηση συμπληρώνει τη ζωή της πολιτείας<sup>3</sup>.

Δημόσια Διοίκηση είναι η δράση του κράτους για την πραγμάτωση των σκοπών αυτού (εντός του πλαισίου της έννομης τάξης), η οποία δεν είναι άσκηση ούτε νομοθετικού ούτε δικαστικού έργου<sup>4</sup>.

2 Β. Κέφης, ΕΛΙΑΜΕΠ-Άρθρο: Το μάνατζμεντ του Δημόσιου Τομέα στην Ελλάδα, 11.09.2010, πηγή Internet: [blogs.eliamer.gr](http://blogs.eliamer.gr) (05.10.2013)

3 Μ. Βενετσανοπούλου, Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση – Ελεγκτικοί μηχανισμοί, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2014, σ. 25, βλ. και *Ανδρ. Σκαλτσά-Μαρκαντωνάτου*, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου – Εισαγωγή Θεμελιώδεις έννοιες, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, σ. 58.

4 Δημ. Κόρσος, Διοικητικό Δίκαιο – Γενικό μέρος, 4<sup>η</sup> ενημερωμένη –συμπληρωμένη από Μ.Ε. Κόρσου-Παναγοπούλου, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, σ. 3.

Η Δημόσια Διοίκηση σκοπό έχει να εξυπηρετεί αξίες, όπως αυτές της νομιμότητας, της ακεραιότητας και της διαφάνειας, και να εφαρμόζει το δίκαιο σε συγκεκριμένες περιστάσεις και με ανάλογα μέτρα δημόσιας πολιτικής.

Την έννοια επίσης της Δημόσιας Διοίκησης τη συναντάμε σε πληθώρα αρχαίων κειμένων, όπως στα Πολιτικά του Αριστοτέλη και στην Πολιτεία και στους Νόμους του Πλάτωνα, όπου διαφαίνεται η ορθολογική διαχείριση του δημόσιου τομέα<sup>5</sup>.

Κατά τους νεότερους χρόνους, θεμελιώθηκε στην Ελλάδα με την ίδρυση του ελληνικού κράτους, στα πρότυπα της γραφειοκρατικής οργάνωσης, της συγκεντρωτικής και ιεραρχικής διάρθρωσης του 19<sup>ου</sup> αιώνα και πορεύεται βάση των αρχών της «διοικητικής επιστήμης», οι οποίες αναφέρονται σ' έναν αυτοτελή, αυτόνομο και αναγνωρισμένο επιστημονικό κλάδο, από τον οποίο καθορίζονται οι αρχές και οι μέθοδοι με τις οποίες δομούνται, οργανώνονται, στελεχώνονται και λειτουργούν οι οργανισμοί στον ευρύτερο κοινωνικο-οικονομικό χώρο. Εξ ορισμού πρόκειται για όρο ευρύτερο του όρου Διοίκηση, η οποία με τη σειρά της αξιοποιεί τις αρχές και τις μεθόδους της διοικητικής επιστήμης, δεδομένου ότι η Διοίκηση αποτελεί πράξη, ενέργεια, δράση, χωρίς να παραγνωρίζεται το γεγονός ότι η διοίκηση αποτέλεσε τη βάση για τη θεμελίωση, την αναγνώριση, την εξέλιξη και ανάπτυξη της διοικητικής επιστήμης, της κοινωνίας, του κράτους<sup>6</sup>.

Το Δημόσιο Μάνατζμεντ (public management) εμφανίστηκε το 1970 εκφράζοντας μια θεσμική εξέλιξη παρά μια αφηρημένη ή θεωρητική ανάπτυξη. Από εκείνη την περίοδο παρατηρείται μια ραγδαία μετάβαση από τη Δημόσια Διοίκηση στο Δημόσιο Μάνατζμεντ. Αν και η διάκριση δεν είναι ακόμη ευδιάκριτη, και στην πράξη οι δύο όροι συχνά χρησιμοποιούνται εναλλακτικά, για αρκετούς ακαδημαϊκούς και πολιτικούς η χρήση αυτών των όρων υποκρύπτει μία σημαντική ιδεολογική προσέγγιση σε ότι αφορά τη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών.

Βασικός προσανατολισμός του Δημόσιου Μάνατζμεντ είναι ότι η Δημόσια Διοίκηση πρέπει να ακολουθεί την ορθή εφαρμογή των γενικώς παραδεδομένων αρχών του επιστημονικού μάνατζμεντ, όπως να δίνει έμφαση στην εξειδίκευση, στον καταμερισμό των έργων, στην ιεραρχική δομή της εξουσίας, στην αξιοποίηση των οικονομικών και ανθρωπίνων πόρων, στην τήρηση χρονοδιαγραμμάτων, στην εφαρμογή σύγχρονων αντιλήψεων περί της ηγεσίας, της υποκίνησης του προσωπικού, της μέτρησης των αποδόσεων κ.λπ., ξεφεύγοντας οριστικά από το παλαιό γραφειοκρατικό και καθόλου ευέλικτο μοντέλο της Δημόσιας Διοίκησης.

---

5 Μ. Βενετσανοπούλου – Ε. Δόξας, (1997), Σημειώσεις για το μάθημα: “Ιστορία της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης”, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης.

6 Α. Μακροδημήτρης, Δ. Παπαδημητρώπουλος, Ν. Μιχαλόπουλος, Το Κράτος στον 21ο Αιώνα – Κείμενα για το ρόλο του κράτους στις συνθήκες του νέου αιώνα, Ειδική Εκδοτική, Αθήνα, 2001.

### 3. Οι διαρθρωτικές αλλαγές στο δημόσιο τομέα και ο ρόλος του «project management» της Διοίκησης διαχείρισης έργου σε αυτές

#### 3.1. Project management (Διοίκηση διαχείρισης έργου) – ιστορική αναφορά

Το «project management», σήμερα αποτελεί το βασικό άξονα διαχείρισης έργων τόσο στον ιδιωτικό όσο και στον δημόσιο τομέα. Η διοίκηση και διαχείριση έργων (project management) αναπτύχθηκε σαν ξεχωριστό γνωστικό πεδίο από την εφαρμογή των αρχών της διοίκησης αλλά και της επιχειρησιακής έρευνας σε διάφορους τομείς εφαρμογής, όπως αυτός των κατασκευών, της μηχανολογίας, της πληροφορικής και των μεγάλων δημόσιων ή και στρατιωτικών προγραμμάτων.

Πράγματι, οι διαρθρωτικές αλλαγές που επιτελούνται επί των ημερών μας στον δημόσιο τομέα γίνονται υπό την καθοδήγηση των μνημονιακών επιταγών και βάσει των αρχών του «project management». Η κεντρική Διοίκηση έχει ομάδες στρατηγικού σχεδιασμού, ανά υπουργείο, οι οποίες δραστηριοποιούνται ακολουθώντας τις βασικές αρχές της Διαχείρισης Έργου, προκειμένου να ολοκληρώσουν τις διαρθρωτικές αλλαγές τις οποίες έχουν αναλάβει να πραγματοποιήσουν σε όλο τον δημόσιο τομέα.

Τι είναι, όμως, το «Project Management» ή αλλιώς Διοίκηση και Διαχείριση Έργου; Από που ξεκίνησε και πώς δραστηριοποιείται σήμερα;

Ο Henry Gantt<sup>7</sup> θεωρείται ο πατέρας του γνωστικού πεδίου της διαχείρισης έργων. Πράγματι, είναι αυτός που εισήγαγε τις αρχές του προγραμματισμού και του ελέγχου στη διαχείριση έργων. Μέσω του γνωστού διαγράμματος «Gantt», απεικονίζονται οι δραστηριότητες κάθε έργου. Κατά τη δεκαετία του 1950, ο Henry Gantt μαζί με τον Frederick Taylor<sup>8</sup> έθεσαν τις θεμέλιες αρχές της διαχείρισης έργων κι έτσι δημιούργησαν ένα νέο διακριτό γνωστικό αντικείμενο και παράλληλα εισήγαγαν ένα καινούργιο επάγγελμα<sup>9</sup>. Κατά την ίδια χρονική περίοδο αναπτύχθηκαν και δύο βασικά μαθηματικά μοντέλα χρονοπρογραμματισμού δραστηριοτήτων, οι μέθοδοι «PERT» και «CPM» οι οποίες αποτέλεσαν σταθμό στη διαχείριση έργων. Η μέθοδος «PERT» (Program Evaluation and Review Technique) αναπτύχθηκε από το ναυτικό των Ηνωμένων Πολιτειών για το έργο της ανάπτυξης των πυραυλικών συστημάτων

7 Ο Henry Gantt (1861-1919), Αμερικάνος μηχανικός και διοικητικός σύμβουλος, ο οποίος έμεινε γνωστός από την ανάπτυξη του ομώνυμου ιστογράμματος, διάγραμμα Gantt στη δεκαετία του 1910. Το διάγραμμα αυτό χρησιμοποιήθηκε κατά καιρούς σε πολλά κατασκευαστικά έργα και εξακολουθεί να αποτελεί βασικό εργαλείο της επιστήμης διαχείρισης έργων. Ήταν συνεργάτης του Taylor, συνέβαλε σημαντικά στους τομείς χρονοπρογραμματισμού και του ελέγχου της εργασίας, καθώς και στα συστήματα αμοιβής των εργαζόμενων.

8 Frederick Taylor (Taylor, Frederick Winslow (1856-1915), έθεσε τις αρχές της επιστημονικής διαχείρισης (scientific management) στα τέλη του 1800.

9 Πηγή Internet: «Βικιπαίδεια – Ελεύθερη Εγκυκλοπαίδεια», Πρόσβαση:25/09/2013.

«Polaris». Αντίστοιχα η μέθοδος «CPM» (Critical Path Method) γνωστή στα ελληνικά και ως μέθοδος «κρίσιμης διαδρομής», αναπτύχθηκε από τις εταιρείες «DuPont Corporation» και «Remington Rand Corporation» με σκοπό αρχικά την διαχείριση έργων συντήρησης. Στην καθολική αποδοχή των μεθόδων αυτών οφείλεται και το γεγονός ότι, ακόμη και σήμερα αποτελούν τις βασικές μεθόδους για τη διαχείριση έργων.

Για ποιον λόγο, όμως, υπάρχει τόσο μεγάλο ενδιαφέρον για την ανάπτυξη και εξέλιξη του «project management»; Η έννοια της διαχείρισης έργου είναι η οικονομικότερη παραγωγή έργων, εντός χρονικού ορίου, στα οποία η μετέπειτα εκμετάλλευση αποσβένει το κόστος δημιουργίας τους και παράγει «νέο πλούτο». Η μεγιστοποίηση του κέρδους είναι το κίνητρο πίσω από τη μελέτη, την ενασχόληση, τη δημιουργία και τελικά την αποδοχή αυτής της γνωστικής περιοχής<sup>10</sup>. Ο χώρος της διαχείρισης έργων θεωρείται ιδιαίτερα αναπτυγμένος στις μέρες μας και προκαλεί ιδιαίτερο ενδιαφέρον τόσο στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα, όσο και στην ακαδημαϊκή κοινότητα. Απόρροια του γεγονότος αυτού αποτελεί η ύπαρξη πολλών και ιδιαίτερα δραστήριων διεθνών οργανισμών, όπως το «IPMA» (International Project Management Association), το οποίο αντιπροσωπεύεται στην Ελλάδα από το Ελληνικό Δίκτυο Διαχειριστών Έργου (ΕΔΔΕ) καθώς και το «PMI» (Project Management Institute), που έχουν ως στόχο την περαιτέρω ανάπτυξη του γνωστικού πεδίου της διαχείρισης έργων.

### 3.2. Νομοθετικό πλαίσιο

Η διαχείριση έργων έκανε στη χώρα μας την εμφάνισή της στον δημόσιο τομέα αρχικά κατά την εκτέλεση των δημόσιων έργων, όπου το κράτος δημιούργησε ένα νομοθετικό πλαίσιο, προκειμένου να καλυφθούν όλες οι φάσεις και οι ενέργειες της διοικητικής και οικονομικής διαχείρισης ενός έργου, από τη σύναψη της σύμβασης μέχρι και την αποπληρωμή του.

Τα θέματα που σχετίζονται με τη διοίκηση και τη διαχείριση των δημόσιων έργων καθορίζονται κυρίως από τον Ν.1418/84 και το Π.Δ. 609/85, όπως τροποποιήθηκαν και ισχύουν σήμερα. Επίσης, και για τα έργα αρμοδιότητας των Περιφερειών, της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και των Ο.Τ.Α., έχουν εφαρμογή και τα Π.Δ.: 171/87, 186/1996, 131/1998.

Τα θέματα εκπόνησης μελετών των εκτελούμενων δημόσιων έργων ρυθμίζονται κυρίως με τον Ν. 716/77, το Π.Δ. 696/74, την εγκύκλιο 37/1995 και την εγκύκλιο 27/1997.

Τα θέματα διαχείρισης και διασφάλισης της ποιότητας και των ποιοτικών ελέγχων στα δημόσια έργα καλύπτονται κυρίως από το άρθρο 12 του Π.Δ. 334/2000,

---

10 Π. Μ. Παντουβάκης, Επίκουρος Καθηγητής Ε. Μ. Π., Τομέας Προγραμματισμού & Διαχείρισης Τεχνικών Έργων, ΤΕΧΝΙΚΑ ΧΡΟΝΙΚΑ: "Θεωρία και Πράξη στη Διαχείριση Έργου (project management)", 2003, Πηγή Internet, Πρόσβαση: 20/09/2013.



το Π.Δ. 428/1995, όπως τροποποιήθηκε με το Π.Δ. 81/99, ΑΥΕθνΟικΠΙΕΧΩΔΕ Δ17Α/10/16/Φ.Ν. 380/1998, ΑΥΠΙΕΧΩΔΕ ΔΕΕΠΠ/οικ. 502/13.10.2000, ΑΥΠΙΕΧΩΔΕ ΔΙΠΑΔ/οικ/611/24.7.2001, ΑΥΠΙΕΧΩΔΕ Δ14/43309/2001, Αποφ. ΔΕΕΠΠ 4/01.

### 3.3. Διαχείριση έργου - «project management» – βασικά στάδια

Να αναφέρουμε εδώ ότι έργο (project) θεωρείται ένα προσωρινό εγχείρημα, όπου έχει αρχή και τέλος και το οποίο στοχεύει στη δημιουργία μοναδικού προϊόντος ή υπηρεσίας.

Οι παραπάνω αναφερόμενες ιδιότητες, προκειμένου για την υλοποίηση έργων, να είναι δηλ. προσωρινά αλλά και μοναδικά εγχειρήματα, έρχονται σε αντίθεση με τη δομή που έχει η κεντρική Διοίκηση του κράτους, η οποία λειτουργεί σύμφωνα με διαδικασίες που έχουν σταθερό και μόνιμο χαρακτήρα. Η διαχείριση αυτών των ιδιοτήτων είναι συχνά δύσκολη, καθώς απαιτεί ιδιαίτερες ικανότητες από διαφορετικά γνωστικά πεδία. Έτσι, η πρώτη πρόκληση που αντιμετωπίζουμε στη διαχείριση έργων είναι να εξασφαλίσουμε ότι το έργο εκτελείται και παραδίδεται λαμβάνοντας υπόψη καθορισμένους περιορισμούς, διότι εάν ξεφύγει από αυτούς το έργο μας θα οδηγηθεί σε αποτυχία. Οι βασικοί περιορισμοί που αναφέρονται στη διαχείριση έργων είναι τρεις: *το αντικείμενο* του έργου (project scope), *ο χρόνος* που απαιτείται για την εκτέλεση του έργου και *το κόστος* εκτέλεσης του έργου. Οι τρεις αυτοί περιορισμοί αναφέρονται ως τρίγωνο διαχείρισης του έργου, όπου κάθε πλευρά αντιπροσωπεύει έναν περιορισμό. Αλλαγή στη μια πλευρά του τριγώνου σημαίνει αλλαγή και των υπόλοιπων περιορισμών που σχετίζονται με άλλους παράγοντες. Έτσι, αλλαγή στο αντικείμενο των εργασιών του έργου, προκαλεί αλλαγή στους περιορισμούς του χρόνου και του κόστους π.χ. αύξηση της διάρκειας του έργου, αύξηση του προϋπολογισμού.

Τα βασικά στάδια ενός project είναι:

- ▶ Η εκκίνηση του έργου,
- ▶ Ο σχεδιασμός του έργου,
- ▶ Η εκτέλεση του έργου,
- ▶ Ο έλεγχος του έργου,
- ▶ Το τέλος του έργου – κλείνει με παραδοτέο και την αποδοχή του από τον εντολέα

Αναλυτικότερα:

- ▶ Κατά την εκκίνηση του έργου, γίνεται η επιλογή του «project manager», καθορίζεται το φυσικό αντικείμενο του έργου, εντοπίζονται τα ενδιαφερόμενα μέρη (stakeholders), συλλέγονται πληροφορίες για διεργασίες, διαδικασίες και προηγούμενα αρχεία παρόμοιων έργων, γίνεται έλεγχος της υφιστάμενης κουλτούρας, καθώς και των υφιστάμενων συστημάτων, χωρίζεται το έργο σε φάσεις, εξετάζεται η εφικτότητα του έργου υπό το πρίσμα των δεδομένων περιορισμών (φυσικό αντικείμενο του έργου, χρόνος, χρήμα).

- ▶ Κατά τη διάρκεια σχεδιασμού του έργου, ο «project manager» και η ομάδα του κάνουν λεπτομερή ανάλυση του πότε και πώς θα πραγματοποιηθούν οι τεθέντες στόχοι. Καθορίζονται οι δραστηριότητες, η σειρά με την οποία θα υλοποιηθούν, καθώς και η διάρκειά τους. Γίνεται εκτίμηση των διαθέσιμων πόρων, προκειμένου για την υλοποίηση του έργου και αποφασίζεται ο προϋπολογισμός. Κατά το σχεδιασμό δημιουργούνται τα πρότυπα ποιότητας, γίνεται ανάλυση κινδύνου, ορίζονται οι μέθοδοι επικοινωνίας τόσο μεταξύ των μελών της ομάδας όσο και με τους εξωτερικούς συνεργάτες και γενικά με όλα τα εμπλεκόμενα μέρη. Σε αυτό το στάδιο εξετάζονται και σχεδιάζονται τα πάντα με κάθε λεπτομέρεια και, εφόσον δοθεί έγκριση από τον «εντολέα- χορηγό», ξεκινάει το έργο.
- ▶ Κατά την εκτέλεση του έργου, ο «project manager» κατευθύνει και διαχειρίζεται τις εργασίες, σύμφωνα με τον αρχικό σχεδιασμό. Διενεργεί ελέγχους ποιότητας προκειμένου να διασφαλίσει ότι βρίσκεται εντός στόχων και όπου χρειάζεται προτείνει αλλαγές. Επιλέγει, αναπτύσσει και διοικεί την ομάδα έργου. Διαχειρίζεται την επικοινωνία, κάνοντας συχνά αναφορές για την πρόοδο του έργου και φροντίζει να βρίσκεται αυτό εντός των προδιαγραφών που έχουν τεθεί από τα ενδιαφερόμενα μέρη.
- ▶ Κατά τον έλεγχο του έργου, γίνονται μετρήσεις και συγκρίνονται με τον αρχικό σχεδιασμό του. Γίνονται αναλύσεις και εκτιμήσεις της πραγματοποιηθείσας εργασίας. Εγκρίνονται ή απορρίπτονται προτάσεις για αλλαγές, γίνεται έλεγχος ποιότητας, επανεκτίμηση κινδύνων κ.λπ.
- ▶ Κατά το τέλος του έργου, γίνεται επιβεβαίωση ότι το έργο έγινε βάσει των αρχικών τεθέντων στόχων, αποδοχή του από τον εντολέα και παράδοσή του σε αυτόν. Συλλέγεται το ιστορικό του έργου και αρχειοθετείται.

### 3.1.1. Παράγοντες Επιτυχίας στη Διοίκηση Έργου

Ο διαχειριστής έργου (project manager) πρέπει να λαμβάνει διαρκώς αποφάσεις σχετικά με τη χρήση των διαθέσιμων πόρων του έργου, με προσαρμογές του χρονοδιαγράμματος, με θέματα προϋπολογισμού, με τη διαχείριση ανθρώπινων πόρων, την επικοινωνία και τα τεχνικά προβλήματα που μπορεί να ανακύπτουν σε οποιαδήποτε φάση του έργου. Προκειμένου να μπορεί επιτυχώς να ελέγχει όλα τα παραπάνω, πρέπει να έχει προσδιορίσει τα κύρια θέματα, στρατηγικά, τακτικά ή λειτουργικά, ώστε να είναι δυνατό να οριστούν προτεραιότητες και να μπορεί ο «project manager» να εστιάζει στα κρίσιμα θέματα, τα οποία εναλλάσσονται ανάλογα με τη φάση στην οποία βρίσκεται το έργο, έχουν οριστεί οι παρακάτω 10 παράγοντες επιτυχίας<sup>11</sup>:

1. *Στόχος έργου*: Ο ορισμός ξεκάθαρων στόχων αποτελεί κλειδί για τον προγραμματισμό και την εκτέλεση ενός έργου. Οι στόχοι θα πρέπει να είναι πάντοτε

---

11 Πηγή Internet: «Βικιπαίδεια – Ελεύθερη Εγκυκλοπαίδεια», «Διοίκηση και Διαχείριση Έργου» Πρόσβαση:25/09/2013.

S.M.A.R.T.: Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound, δηλαδή συγκεκριμένοι, μετρήσιμοι, επιτεύξιμοι, σχετικοί και χρονικά καθορισμένοι.

2. *Υποστήριξη από την πλευρά της διοίκησης*: η συνεχής παρουσία της Διοίκησης σε ολόκληρο τον κύκλο ζωής ενός έργου βοηθά στην κατανόηση του στόχου του έργου και της σημασίας του για τον οργανισμό, καθώς και η ξεκάθαρη και συχνή επικοινωνία του «project manager» με τη Διοίκηση δρα καταλυτικά για την επιτυχία ενός έργου.

3. *Προγραμματισμός έργου*: Ο καλός σχεδιασμός, ο οποίος πρέπει να καλύπτει θέματα τεχνικά, οικονομικά, οργανωτικά, επικοινωνίας, ελέγχου και χρονοδιαγράμματος, βοηθά στο να υπάρχουν μικρές αποκλίσεις και αλλαγές κατά την υλοποίηση του έργου, και αυτό διότι οι αλλαγές σε ένα έργο, όσο αργότερα γίνονται τόσο περισσότερο κοστίζουν, και ακόμη χειρότερα μπορεί να μην είναι εφικτή η υλοποίησή τους με αποτέλεσμα την καθολική αποτυχία του έργου. Για τον λόγο αυτό, ο υπεύθυνος του έργου κατά τον σχεδιασμό λαμβάνει υπόψη του αποτελεσματικές διαδικασίες διαχείρισης αλλαγών και κινδύνων.

Ο προγραμματισμός δεν είναι μια φάση στη ζωή του έργου η οποία τελειώνει όταν ξεκινά η εκτέλεσή του, είναι δυναμικός και συνεχής, καθώς η ανάγκη για αλλαγές στον αρχικό προγραμματισμό είναι δεδομένη και συνδέει τους στόχους και την απόδοση με τα τελικά αποτελέσματα.

4. *Συνεργασία με όλα τα εμπλεκόμενα μέρη – Stakeholders*: Πρέπει να γνωρίζουμε όλα τα εμπλεκόμενα μέρη και ποιές ανάγκες τους εξυπηρετούνται από το δραματιζόμενο έργο. Ο τελικός χρήστης του έργου είναι και ο τελικός κριτής της επιτυχίας του. Μπορεί το έργο να τελειώσει εγκαίρως, σύμφωνα με τα επιθυμητά τεχνικά χαρακτηριστικά, και εντός προϋπολογισμού, αλλά δε χρησιμοποιήθηκε ποτέ ή σπανίως, μπορεί με βεβαιότητα να θεωρηθεί αποτυχία. Είναι, λοιπόν, πολύ σημαντικό κατά τη φάση του σχεδιασμού να υπάρχει καλή επικοινωνία με όλους τους εμπλεκόμενους, ώστε οι στόχοι που θα τεθούν να είναι πλήρως ευθυγραμμισμένοι με τις ανάγκες όλων των παραπάνω. Η λεπτομερής καταγραφή όλων των απαιτήσεων τους προφυλάσσει τον υπεύθυνο του έργου από τον κίνδυνο των αλλεπάλληλων αλλαγών κατά την υλοποίησή του, οι οποίες μπορούν να ζημιώσουν σε τέτοια έκταση το έργο που, τελικά, μπορεί να οδηγήσει στην καθολική αποτυχία του.

Το σύστημα «configuration management» αποτελεί σύνδεσμο μεταξύ του αρχικού σχεδιασμού και των «change requests» του πελάτη και της ομάδας του έργου.

5. *Θέματα προσωπικού*: Κατά την υλοποίηση του έργου, κρίνεται η αποτελεσματικότητα της ομάδας, η οποία πρέπει να ελέγχεται, προκειμένου να τηρούνται τα χρονοδιαγράμματα. Βέβαια, η ικανοποιητική επίτευξη των τεχνικών στόχων, χωρίς αποκλίσεις από το χρονοδιάγραμμα ή τον προϋπολογισμό, δε σημαίνει ότι το έργο είναι απολύτως επιτυχημένο, και θα πρέπει να εξεταστεί εάν τα μέλη της ομάδας διατηρούν καλές σχέσεις, διότι σε αντίθετη περίπτωση η επιτυχία του έργου είναι αμφισβητούμενη, καθώς η καλή συνεργασία και η αφοσίωση στο έργο είναι απαραίτητες για την επιτυχία.

**6. Τεχνικά θέματα:** Ο υπεύθυνος της διαχείρισης έργου πρέπει να επιλέγει να έχει στην ομάδα του τους βέλτιστους συνεργάτες.

Η τεχνική κατάρτιση του προσωπικού, προκειμένου να είναι εφικτή η εκπλήρωση των τεχνικών προδιαγραφών, πρέπει να διασφαλίζεται από τον «project manager» καθώς χωρίς αυτή δεν μπορεί να ολοκληρωθεί κανένα έργο.

**7. Αποδοχή από τον πελάτη.** Η συνεχής επικοινωνία με τον πελάτη σε όλες τις φάσεις του έργου μας δίνει τη δυνατότητα να γνωρίζουμε κάθε φορά ποιες ανάγκες του εξυπηρετούνται από αυτό. Έτσι, αυξάνεται η πιθανότητα επιτυχίας καθώς αυξάνεται και η πιθανότητα αποδοχής από το χρήστη. Στα τελικά στάδια της υλοποίησης, ο πελάτης πρέπει να κρίνει το έργο που προκύπτει και να αποφασίσει εάν είναι αποδεκτό ή όχι. Σε περίπτωση που το έργο βρίσκεται στη φάση που είναι παραδοτέο και δε γίνει αποδεκτό από τον πελάτη, τότε το έργο έχει αποτύχει.

**8. Έλεγχος έργου:** Ο «project manager» παρακολουθεί την εκτέλεση του έργου σε όλες τις φάσεις με συχνές επιθεωρήσεις και αξιολογήσεις τόσο της ομάδας έργου όσο και των προμηθευτών, αναλύοντας τις αποκλίσεις με δείκτες παρακολούθησης του έργου, δημιουργώντας ένα αποτελεσματικό σύστημα αναφορών, έτσι ώστε να γίνεται σωστά και έγκαιρα η διαχείριση των κινδύνων που ανακύπτουν κατά την πορεία του έργου.

**9. Επίλυση προβλημάτων:** Οι παρεκκλίσεις που εντοπίζονται κατά την εκτέλεση του έργου σε χρόνο ή χρήμα σε σχέση με αυτά του αρχικού σχεδιασμού, μπορούν να διορθωθούν με μεγαλύτερη επιτυχία όταν γίνουν αντιληπτές σε πρώιμα στάδια εκτέλεσης του έργου.

Όταν ανακύπτουν προβλήματα στο έργο, η ανάληψη πρωτοβουλιών είναι ένα κρίσιμο για την επιτυχία του έργου προσόν του «project manager».

Ακόμη και ο καλύτερος σχεδιασμός μπορεί να ανατραπεί κατά την εκτέλεση του έργου, από απρόβλεπτα περιστατικά, και τότε ο υπεύθυνος του έργου πρέπει να προβαίνει άμεσα στις κατάλληλες ενέργειες προκειμένου να σώζει το έργο και να το οδηγεί στην αρχικά αναμενόμενη επιτυχία. Η ανάπτυξη ενός εναλλακτικού σχεδίου, είναι ένα καλό προληπτικό μέτρο. Η διαθεσιμότητα προετοιμασμένων πλάνων και διαδικασιών για τη διαχείριση προβλημάτων μπορεί να μειώσει τον κίνδυνο για χάσιμο χρόνου και χρήματος.

**10. Historical Information:** Μετά το τέλος ενός έργου είναι πολύ σημαντικό να γίνεται καταγραφή του ιστορικού του. Το ιστορικό του κάθε έργου καταγράφεται για να αποφεύγονται τα ίδια λάθη σε παρόμοια έργα στο μέλλον. Έτσι, ο υπεύθυνος του έργου έχει τη δυνατότητα να ανατρέχει στο ιστορικό προηγούμενων παρόμοιων έργων προκειμένου να αποφεύγει παρόμοια λάθη στο δικό του έργο.<sup>12</sup>

---

12 Πηγή Internet: Γιάννης Βιθυνός, PMP, IPMA – DAPMC, Γενικός Δ/ντής Critical Path Consulting and Training- Μάιος 2010, Πρόσβαση (03/10/2013).

#### 4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΣΚΕΨΕΙΣ

Όλα τα παραπάνω, αποτελούν τις πολύ γενικές γραμμές τις οποίες ορίζει η επιστήμη του «Project management», κάθε έργο όμως είναι μοναδικό, με τις δικές του ιδιαιτερότητες και ιδιομορφίες, οι οποίες κατά περίπτωση απαιτούν και διαφορετική αντιμετώπιση.

Όπως προαναφέρθηκε, το ελληνικό δημόσιο έχει εμπλακεί στην διαχείριση έργων αρχικά με δημόσια κατασκευαστικά έργα, τα οποία, μέχρι το πρόσφατο παρελθόν, δεν μοιάζουν να ακολούθησαν καμία από τις παραπάνω αρχές, προκειμένου να θεωρηθούν επιτυχημένα. Λυπηρό παράδειγμα, τα έργα των Ολυμπιακών αγώνων, όπου σύμφωνα με δημοσίευμα του δημοσιογράφου Νίκου Νικολάου, στις 03/03/2007, στην εφημερίδα «Καθημερινή», γίνεται αναφορά σε μερικές από τις εκατοντάδες υπερβάσεις σε αυτά όπως: το έργο κατασκευής του Ολυμπιακού Κέντρου Σκοποβολής στο Μαρκόπουλο, το οποίο αντί για 12 εκατ. ευρώ, που είχαν προϋπολογισθεί και εγκριθεί αρχικά, έφτασε να κοστίσει 60,6 εκατ. Ευρώ, το Ολυμπιακό Κέντρο Κωπηλασίας στο Σχοινιά από 25,4 σε 75,3 εκατ. Ευρώ, το Ολυμπιακό Κέντρο Μπέιζμπολ από 18,7 σε 200,4 εκατ. Ευρώ, το Ολυμπιακό Στάδιο της Αθήνας από 3,1 σε 399 εκατ. Ευρώ, και πάρα πολλά άλλα παρόμοια.

Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις του διεθνούς Οίκου Αξιολόγησης «Standar and Poor' s», η Ελλάδα πλήρωσε πανάκριβα τους Ολυμπιακούς αγώνες, το κόστος των οποίων, από το αρχικό προϋπολογισμένο ποσό των 7.774 δισ. ευρώ έφτασε να κοστίσει 30 δισ. Ευρώ, ενώ η επίσημη εκδοχή του Υπουργείου Οικονομικών είναι ότι το κόστος έφτασε μόλις τα 8,5 δισ. Ευρώ.

Άλλες χώρες, όπως η Μεγάλη Βρετανία και η Κύπρος, τα κατάφεραν με το εγχείρημα της δικής τους αναδιάρθρωσης στον χώρο του δημόσιου τομέα και άλλαξαν επιτυχώς τόσο το βρετανικό όσο και το κυπριακό δημόσιο μέσα από τις διαδικασίες του «project management». Στη χώρα μας, είναι παρήγορο το ότι έχουν υιοθετηθεί πλέον τέτοιες διεθνείς τεχνοκρατικές τακτικές και εφαρμόζονται στη μεγάλη αυτή αναδιάρθρωση του ελληνικού Δημοσίου, η οποία σήμερα βρίσκεται σε εξέλιξη.

Η επιτυχής εφαρμογή τους θα κριθεί εκ του αποτελέσματος, καθώς το εγχείρημα αυτό είναι τεράστιο και δεν έχουμε ιδιαίτερα ανεπτυγμένη τη σχετική κουλτούρα.

#### ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ - ΠΗΓΕΣ

- Richard L. Draft, Management, Sixth Edition, 2003, publ. Tomson-south-western west, U.S.A.  
Βενετσανοπούλου Μ., Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση – Ελεγκτικοί μηχανισμοί, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2014,
- Βενετσανοπούλου Μ., Δόξας Ε., Σημειώσεις για το μάθημα: Ιστορία της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης”, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης 1997.

- Καραβασίλης Ιωάννης, Ηλεκτρονική διακυβέρνηση στη διοίκηση και οργάνωση δημοσίων οργανισμών.
- Η περίπτωση της Ελλάδας στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Διδακτορική διατριβή, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών. Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών, 2012.
- Κέφης Β., Ολοκληρωμένο Μάνατζμεντ. Βασικές αρχές για σύγχρονες οικονομικές μονάδες, εκδ. Κριτική, Αθήνα, 2005.
- Του ιδίου, Διοίκηση ολικής Ποιότητας. Θεωρία και Πρότυπα, εκδ. Κριτική, Αθήνα, 2005.
- Κόρσος Δημ. Διοικητικό Δίκαιο – Γενικό μέρος, 4<sup>η</sup> ενημερωμένη –συμπληρωμένη από Μ.Ε. Κόρσου-Παναγοπούλου, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013.
- Μακρυδημήτρης Α, Παπαδημητρόπουλος Δ, Μιχαλόπουλος Ν., Το Κράτος στον 21<sup>ο</sup> Αιώνα – Κείμενα για το ρόλο του κράτους στις συνθήκες του νέου αιώνα, Ειδική Εκδοτική, Αθήνα, 2001.
- *Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Ανδρ.*, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου – Εισαγωγή Θεμελιώδεις έννοιες, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013.
- Mulchany's Rita, PMP, et al., PMP Exam Prep, RMC Publication, Eighth Edition, 2013.
- PMBOK GUIDE, A Guide to the PROJECT MANAGEMENT BODY OF KNOWLEDGE, Fifth Edition, Global Standard- ANSI, Published by: Project Management Institute, 2013.
- Σπηλιωτόπουλος Επ. Π. –Μακρυδημήτρης Αντ., Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα, 2001, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών,εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα.

## ΔΙΑΔΙΚΤΥΟ

- Arjen Boin, Public Administration, [http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/\(ISSN\)14679299/homepage/call\\_for\\_papers\\_\\_hybrids\\_in\\_public\\_management.htm](http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/(ISSN)14679299/homepage/call_for_papers__hybrids_in_public_management.htm).
- “Βικιπαιδεία – Η Ελεύθερη Εγκυκλοπαίδεια”, [www.el.wikipedia.org/wiki/Διοίκηση\\_και\\_Διαχείριση\\_Έργου](http://www.el.wikipedia.org/wiki/Διοίκηση_και_Διαχείριση_Έργου).
- Βιθυνός Γιάννης, PMP, IPMA – DAPMC, Γενικός Δ/ντής Critical Path Consulting and Training- Μάιος 2010’
- Κέφης Β., ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, [http://www.special-edition.gr/pdf\\_dioik\\_enim/pdf\\_de\\_53/kefis.pdf](http://www.special-edition.gr/pdf_dioik_enim/pdf_de_53/kefis.pdf).
- Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ., Κράτος και νέο δημόσιο μάνατζμεντ, Θέσεις - τριμηνιαία επιθεώρηση, τεύχος 116, Ιούλιος - Σεπτέμβριος 2011, πηγή Internet: [www.thesis.gr](http://www.thesis.gr).

- Michael Harding Roberts, Project Management Book, <http://www.hraconsulting-ltd.co.uk/project-management-book-0001.htm>.
- Hall Mark- University of Bath, ROBY HOLT – Manchester Metropolitan University, “Developing a Culture of Performance Learning in U.K. Public Sector Project Management”, Published by: M.E. Sharp, Inc.,  
Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3381287>, 03/10/2013.
- Παντουβάκης Π. Μ., Επίκουρος Καθηγητής Ε. Μ. Π., Τομέας Προγραμματισμού & Διαχείρισης Τεχνικών Έργων, ΤΕΧΝΙΚΑ ΧΡΟΝΙΚΑ: “Θεωρία και Πράξη στη Διαχείριση Έργου (project management), 2003.
- Tillema Sandra, University of Groningen, “Public Sector Organizations Use of Benchmarking Information for Performance Improvement – Theoretical Analysis and Explorative Case Studies in Dutch Water Boards”, Published by: M.E. Sharp, Inc., Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/20447647>, 03/10/2013.

ΜΕΡΟΣ ΣΤ  
**ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ:  
ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ, ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ  
ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ**





Αθανάσιος Χαντζάρας\*

## ΤΟ ΜΕΓΕΘΟΣ ΣΤΟΝ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ ΚΑΙ Η ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΚΑΙ Η ΣΧΕΣΗ ΤΟΥΣ ΜΕ ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

*“Little else is requisite to carry a state to the highest degree of opulence from the lowest barbarism but peace, easy taxes, and a tolerable administration of justice: all the rest being brought about by the natural course of things.”*

Adam Smith (1755)

### 1. Εισαγωγή

Η Ελλάδα βαίνει στον 7<sup>ο</sup> χρόνο οικονομικής κρίσης, ο οποίος φαίνεται να σηματοδοτεί το τέλος της οικονομικής ύφεσης. Από το πρώτο Μνημόνιο (2010) το ελληνικό κράτος υφίσταται ένα σύνολο μεταρρυθμίσεων ως προς τη Δημόσια Διοίκηση (ΔΔ) και τη σχέση του με την οικονομία και την κοινωνία, οι οποίες έχουν εν πολλοίς επιβληθεί προκειμένου η χώρα να τακτοποιήσει τα δημόσια οικονομικά της και να ανταπεξέλθει στο βάρος των δανειακών υποχρεώσεών της.

Η Ελλάδα μπορεί να κατηγοριοποιηθεί στα «ναπολεόντεια κράτη», λόγω των κοινών ριζών με τη ΔΔ της Γαλλίας (Ongaro, 2009). Η ελληνική ΔΔ έχει χαρακτηριστεί ως οιονει βεμπεριανή γραφειοκρατία, όπου το παράδειγμα της ιεραρχίας είναι το κυρίαρχο, αλλά όχι και αδιαμφισβήτητο (Ladi, 2014). Τα χρόνια προβλήματα του ελληνικού κράτους (νομικισμός και τυπολατρία, συγκεντρωτισμός, πελατειοκρατία και κομματική κηδεμονία, έλλειψη συνέχειας διακυβέρνησης, αναξιοκρατία και αδιαφάνεια, και απουσία ελέγχων και επιβολής κυρώσεων) και η συνακόλουθη ευρεία κρατική αναποτελεσματικότητα έχουν αναδειχθεί ως οι κύριες αιτίες του σημαντικού κόστους που υφίσταται στο σύνολό της η κοινωνία στο πλαίσιο της παρούσας οικονομικής κρίσης. Είναι αυτά τα χαρακτηριστικά τα οποία έχουν οδηγήσει σε εκτροχιασμό τα δημόσια οικονομικά και έχουν διαμορφώσει τη συγκεκριμένη σχέση μεταξύ κράτους και οικονομίας, η οποία και κυρίως κατηγορείται για την οικονομική ύφεση των τελευταίων ετών. Ένας πολύ σημαντικός κρατικός παρεμβατισμός στην οικονομία, ο οποίος περιορίζει την ιδιωτική επιχειρηματική πρωτοβουλία προς όφελος ενός αναποτελεσματικού κράτους, συνοδεύεται από εκτεταμένη διαφθορά,

---

\* Υποψήφιος Διδάκτορας Πανεπιστημίου Αθηνών, Διοικητικός Επιστήμονας

καθώς και από ευρεία φοροδιαφυγή και εισφοροδιαφυγή, οι οποίες λειτουργούν εις βάρος των νομοταγών επιχειρήσεων και πολιτών και μειώνουν τα φορολογικά έσοδα, είναι τα κύρια χαρακτηριστικά αυτής της σχέσης.

Το υπόδειγμα κράτους που προωθείται επί την ευκαιρία των μνημονιακών δεσμεύσεων είναι εκείνο του «μικρότερου κράτους», το οποίο ασκεί όσο το δυνατόν μικρότερη παρέμβαση στην οικονομία της χώρας. Ωστόσο, η πλειοψηφία των μεταρρυθμίσεων που τελικά λαμβάνουν χώρα τα τελευταία χρόνια έχει ως κύριο στόχο την τυφλή δημοσιονομική πειθαρχία και την άμεση εξοικονόμηση πόρων, με τη σχετική προσαρμογή να γίνεται πολλές φορές «βίαια», υπό την πίεση της επερχόμενης κάθε φορά αξιολόγησης της Τρόικας, ώστε να αποδεσμευθούν οι σχετικές δόσεις της χρηματοδότησης. Για αυτόν τον λόγο, οι μεταρρυθμιστικές πολιτικές εμφανίζουν έναν ως επί το πλείστον αποσπασματικό χαρακτήρα, ο οποίος λαμβάνει υπόψη του κυρίως βραχυπρόθεσμες δημοσιονομικές επιδιώξεις, στερούμενος ενός μακροπρόθεσμου οράματος για την ελληνική ΔΔ και τη σχέση του κράτους με την οικονομία και την κοινωνία γενικότερα.

Στο πλαίσιο, λοιπόν, μιας συνεχούς πίεσης για απτά δημοσιονομικά αποτελέσματα, φαίνεται να παραγνωρίζονται ατυχώς οι άμεσοι και έμμεσοι μηχανισμοί διαμέσου των οποίων αυτή η μείωση του μεγέθους τους κράτους μπορεί να επηρεάσει μακροπρόθεσμα, όχι μόνο την κρατική αποτελεσματικότητα, αλλά και αυτήν την πολυπόθητη οικονομική ανάπτυξη και τις δημοσιονομικές επιδόσεις. Σκοπός αυτού του κειμένου είναι ακριβώς να αναλύσει τη σχέση του μεγέθους του δημόσιου τομέα με τη διαφθορά και την οικονομική ανάπτυξη, αναδεικνύοντας τη σημασία της ποιότητας των θεσμών στην αποτελεσματικότητα της διακυβέρνησης και, συνακόλουθα, στα οικονομικά αποτελέσματα. Αρχικά, περιγράφονται τα χαρακτηριστικά της σχέσης μεταξύ του μεγέθους του κράτους και των οικονομικών επιδόσεων, και, στη συνέχεια, αναλύονται οι οικονομικές θεωρητικές προσεγγίσεις και οικονομικές συνέπειες της διαφθοράς. Ακολούθως, εξετάζεται ο ρόλος της ΔΔ στα οικονομικά αποτελέσματα, και ειδικότερα γίνεται μνεία στη σημασία της κρατικής ισχύος και των ποιοτικών (οργανωτικών και λειτουργικών) χαρακτηριστικών της γραφειοκρατίας στην οικονομική ανάπτυξη. Τέλος, παρουσιάζονται κάποια περιγραφικά αποτελέσματα χρησιμοποιώντας δείκτες σχετικούς με τις παραπάνω θεωρητικές έννοιες και περιγράφονται πολύ συνοπτικά οι σχετικές μεταρρυθμίσεις των τελευταίων ετών στην Ελλάδα, ενώ το κείμενο καταλήγει με τα συμπεράσματα.

## **2. Το μέγεθος του δημόσιου τομέα**

Η σχέση μεταξύ αγοράς και κράτους είναι αλληλεξαρτώμενη με τουλάχιστον τρεις τρόπους (Gugler, 1999). Αρχικά, οι αγορές δεν μπορούν να λειτουργήσουν ελλείψει της νομικής επιβολής των συμβολαίων και των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας. Έπειτα, το κράτος παίζει σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη που βασίζεται στις αγορές, είτε με τη διαμόρφωση των δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού, είτε με τις τεχνο-

λογικές εξωτερικότητες, είτε με τις οικονομίες κλίμακας. Τέλος, τα αποτελέσματα του μηχανισμού της αγοράς εξαρτώνται από την κρατική δράση. Αυτή η τελευταία υπόθεση είναι και η πιο αμφισβητούμενη, καθότι συνδέεται με το μέγεθος του κράτους, και είναι εκείνη που θα απασχολήσει το μεγαλύτερο μέρος αυτής της ανάλυσης.

Ο καθορισμός του ιδανικού μεγέθους του κράτους έχει οπωσδήποτε και μια δεοντολογική διάσταση. Η οικονομική θεωρία μπορεί –ή θα πρέπει– να προσφέρει μόνο επιχειρήματα καταναμητικής αποτελεσματικότητας των σχετικών πόρων. Παραδοσιακά, το μέγεθος του δημόσιου τομέα προσδιορίζεται ως το ποσοστό των δημοσίων δαπανών στο Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕΠ). Ωστόσο, το κράτος μέσω της ρυθμιστικής εξουσίας του μπορεί να ασκήσει ακόμη μεγαλύτερη επίδραση στην οικονομία και την κοινωνία γενικότερα. Επομένως, η μείωση των δημοσίων δαπανών δεν συνεπάγεται παράλληλα και τον περιορισμό του ρόλου του κράτους, καθώς η άμεση επιρροή, μέσω των δημοσίων δαπανών, μπορεί να αντικατασταθεί από μια έμμεση, μέσω των ρυθμίσεων που αυτό επιβάλλει (Nuta, 2010).

### **2.1. Δημόσιες δαπάνες και οικονομική ανάπτυξη**

Η μακροπρόθεσμη σχέση μεταξύ των δημοσίων δαπανών και της οικονομικής ανάπτυξης έχει απασχολήσει ένα μεγάλο μέρος της οικονομικής βιβλιογραφίας. Η αύξηση του μεριδίου των δημοσίων δαπανών στην οικονομία είναι κοινός τόπος για τις περισσότερες βιομηχανοποιημένες χώρες κατά τον τελευταίο αιώνα (Ott, 2006). Σύμφωνα με τα νεοκλασικά υποδείγματα (Solow, 1956· Swan, 1956), η φορολογία και οι δαπάνες επηρεάζουν την αναλογία των παραγόντων ισορροπίας της οικονομίας και τη μετάβαση προς αυτήν, και όχι τον ρυθμό ανάπτυξης στη σταθερή κατάσταση ισορροπίας. Αντίθετα, τα ενδογενή μοντέλα αναγνωρίζουν τη σημασία της επένδυσης στο φυσικό και ανθρώπινο κεφάλαιο και επομένως αφήνουν περιθώριο για τις δημόσιες δαπάνες να παίζουν κάποιον ρόλο στην οικονομική ανάπτυξη (Kneller κ.ά., 1999).

Ο Wagner είχε ήδη παρατηρήσει από τον προηγούμενο αιώνα, σε μια ιστορική έρευνα, μια διαχρονική τάση αύξησης των δημοσίων δαπανών μεγαλύτερη από εκείνη της οικονομικής ανάπτυξης (Wagner's law), με την ελαστικότητα εισοδήματος για τα δημόσια αγαθά να είναι μεγαλύτερη του ενός (Dritsakis και Adamopoulos, 2004). Καθώς η οικονομία αναπτύσσεται, οι συναλλαγές μεταξύ των ατόμων γίνονται όλο και πιο πολύπλοκες, με συνέπεια ο μεγαλύτερος βαθμός παρέμβασης του κράτους να καθίσταται αναγκαίος. Αυτή η παρέμβαση απαιτεί την παρουσία σταθερών διοικητικών, δικαστικών και ρυθμιστικών δημοσίων υπηρεσιών. Επιπλέον, η αύξηση του εισοδήματος σχετίζεται με αυξημένη ζήτηση για δημόσια αγαθά, όπως η παιδεία και η υγεία, ενώ η αστικοποίηση που συνοδεύει συνήθως την οικονομική ανάπτυξη οδηγεί στην αύξηση των αναγκών για υποδομές αλλά και για δημόσιες υπηρεσίες γενικότερα (Dritsakis και Adamopoulos, 2004). Η διαχρονική αύξηση του μεγέθους του δημόσιου τομέα, λοιπόν, ανταποκρίνεται κυρίως στη ζήτηση και στο καθήκον

της γραφειοκρατίας να υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον, μεγιστοποιώντας τη χρησιμότητα των φορολογουμένων.

Σε αντίθεση με τον νόμο του Wagner, που αναγνωρίζει αιτιώδη επίδραση του εισοδήματος στις δημόσιες δαπάνες, τα κεύνσιανά υποδείγματα διαπιστώνουν μια αντίστροφη αιτιότητα. Σε αυτά τα μοντέλα, οι δημόσιες δαπάνες χρησιμοποιούνται ως εργαλείο πολιτικής για την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης στο πλαίσιο αντικυκλικών σταθεροποιητικών πολιτικών (Dritsakis και Adamopoulos, 2004· Ebaidalla, 2013). Το μεγαλύτερο μέγεθος του δημόσιου τομέα υποβοηθάει τις οικονομικές επιδόσεις με διάφορους τρόπους (Scully, 1989): 1) επιτρέπει τη μεγαλύτερη μακροοικονομική σταθερότητα, καθότι η διακύμανση στις δημόσιες δαπάνες είναι μικρότερη από ό,τι στις ιδιωτικές· 2) καθιστά δυνατή την ανακατανομή του εισοδήματος και τη μείωση των οικονομικών ανισοτήτων, με αποτέλεσμα την ενίσχυση της πολιτικής και κοινωνικής σταθερότητας, οι οποίες είναι απαραίτητες συνθήκες για την ανάπτυξη· 3) συνδέεται με μειωμένα συναλλακτικά κόστη και παρακάμπτει τις αποτυχίες της αγοράς· 4) ο ιδιωτικός τομέας στις αναπτυσσόμενες χώρες δεν μπορεί να ανταπεξέλθει μόνος του στον αναγκαίο εκσυγχρονισμό της οικονομίας.

Οι εμπειρικές μελέτες σχετικά με τη φορά της αιτιότητας στη σχέση μεταξύ των δημοσίων δαπανών και του μεγέθους της οικονομίας καταλήγουν σε διαφορετικά συμπεράσματα (Ebaidalla, 2013). Επίσης, δεν είναι ξεκάθαρο και αν η παρατηρούμενη επεκτασιμότητα του μεγέθους του κράτους υποβοηθά ή ζημιώνει τελικά την οικονομική ανάπτυξη. Έχει παρατηρηθεί ότι σε πολλές περιπτώσεις η αύξηση των δημοσίων δαπανών υπήρξε επιβλαβής για την οικονομία (Scully, 1989). Εδώ, συνήθως, παρουσιάζεται η προσέγγιση κατά την οποία η γραφειοκρατία επιδιώκει προσωπικούς στόχους που συνδέονται με χρηματικές ή άλλες ανταμοιβές σταδιοδρομίας (Ott, 2006). Η επίτευξη αυτών των στόχων σχετίζεται με τη μεγιστοποίηση του μεγέθους της οργάνωσης και με την αύξηση των κρατικών προϋπολογισμών (Niskanen, 1971· Romer και Rosenthal, 1978· Buchanan κ.ά., 1980· Romer και Rosenthal, 1982). Επομένως, η γραφειοκρατία δεν λειτουργεί καλοπροαίρετα, αλλά ιδιοτελώς, με συνέπεια να μη μεγιστοποιείται η χρησιμότητα των φορολογουμένων, αλλά εκείνη των μελών της γραφειοκρατίας.

Η πολιτική ιδιοτέλεια, μάλιστα, συνδυάζεται με τη γραφειοκρατική προσοδοθηρία (Tollison, 1982). Στις σύγχρονες αντιπροσωπευτικές δημοκρατίες οι πολιτικοί ανακατανέμουν τους δημόσιους πόρους προς όφελος των πλειοψηφικών συνασπισμών που τους εκλέγουν, δηλαδή τη μεσαία τάξη, με τελικό αποτέλεσμα τη μεγέθυνση του δημόσιου τομέα (Buchanan και Tullock, 1962). Γενικότερα, παρατηρείται μια ροή παραγωγικών πόρων προς αντιπαραγωγικές προσοδοθηρικές δραστηριότητες (rent-seeking), οι οποίες μειώνουν την οικονομική αποδοτικότητα και φρενάρουν την ανάπτυξη (Scully, 1989). Κατά τον Buchanan (1980), το μέγεθος αυτής της προσοδοθηρίας και των πόρων που ανακατανέμονται σε κοινωνικά αντιπαραγωγικές δραστηριότητες είναι ευθέως εξαρτώμενο από το σχετικό μέγεθος του δημόσιου

τομέα στο σύνολο της οικονομίας. Αντίθετα, σε μια απολύτως ελεύθερη αγορά, ο ανταγωνισμός εξαλείφει την όποια δυνατότητα για προσόδους (rents).

Στην αρνητική οικονομική επίδραση του μεγέθους του κράτους προστίθενται και αμιγώς οικονομικά επιχειρήματα. Η οικονομική αποδοτικότητα της χώρας περιορίζεται καθώς αυξάνονται οι δημόσιες δαπάνες, καθότι η προστιθέμενη αξία στον δημόσιο τομέα είναι πολύ χαμηλότερη από εκείνη του ιδιωτικού. Υπάρχουν φθίνουσες αποδόσεις στις πρόσθετες δημόσιες δαπάνες σε βάρος των ολοένα υψηλότερα αποδόσεων των πόρων που αφαιρούνται από τον ιδιωτικό τομέα, του οποίου τα κίνητρα για εργασία, αποταμίευση και επενδύσεις μειώνονται αντίστοιχα με την αύξηση των φόρων για τη χρηματοδότηση αυτών των επιπλέον δημοσίων δαπανών (Pencin, 2004).

Τα τελευταία χρόνια, το επιστημονικό ενδιαφέρον συγκεντρώνει και η κατανομή των δημοσίων δαπανών σε παραγωγικές και μη, καθώς και των φόρων σε στρεβλωτικούς και μη. Οι κρατικές καταναλωτικές δαπάνες θεωρούνται ότι σχετίζονται αρνητικά, ενώ οι δημόσιες επενδυτικές δαπάνες φαίνονται να συνδέονται θετικά με την οικονομική ανάπτυξη (Barro, 1991). Ωστόσο, δεν υπάρχει ομοφωνία στην επιστημονική κοινότητα αναφορικά με το ποιες δημόσιες δαπάνες είναι παραγωγικές και ποιες όχι. Γενικά, η δημόσια κατανάλωση που ενισχύει τη συνάρτηση χρησιμότητας των νοικοκυριών λογίζεται ως αντιπαραγωγική, καθότι απαιτεί υψηλότερους –συνήθως στρεβλωτικούς– φόρους, οι οποίοι μειώνουν τα κίνητρα για επενδύσεις, καθώς και τις αποδόσεις των επενδύσεων. Οι δημόσιες δαπάνες που ενισχύουν τις παραγωγικές δραστηριότητες των επιχειρήσεων, όπως αυτές που διοχετεύονται σε υποδομές, θεωρούνται ότι υποστηρίζουν την αναπτυξιακή δυναμική (Aschauer, 1989· Kocherlakota και Yi, 1997· Ramirez, 2004· Adewara και Oloni, 2012). Οι εκπαιδευτικές δαπάνες ενισχύουν το ανθρώπινο κεφάλαιο, και συνεπώς θεωρούνται παραγωγικές σύμφωνα με κάποιες έρευνες (Barro, 1991· Kneller κ.ά., 1999), ενώ αντικρουόμενα εμπειρικά αποτελέσματα υπάρχουν αναφορικά με τις δαπάνες για την υγεία (Ramirez, 2004· Adewara και Oloni, 2012).

Ωστόσο, η ανακατανομή των πόρων δεν γίνεται βάσει οικονομικών κριτηρίων, αλλά είναι το αποτέλεσμα πολιτικο-γραφειοκρατικών αποφάσεων, οι οποίες ενσωματώνουν και κριτήρια που δεν έχουν σχέση με την οικονομική αποδοτικότητα, ενώ οι υψηλοί διαστρεβλωτικοί φόροι μειώνουν τα κίνητρα των οικονομικών δρώντων (Scully, 1989). Το μέγεθος του κράτους αποτελεί μάλλον μια πολιτική απόφαση, η οποία μπορεί να έχει αρνητικές ή θετικές συνέπειες, όπως αναφέρθηκε πιο πάνω. Όμως, αν η κατανομή των δαπανών δεν γίνεται μόνο με οικονομικά κριτήρια, μπορεί να προκαλέσει σημαντικές στρεβλώσεις στην οικονομία. Είναι δυνατόν, λοιπόν, να γίνει η υπόθεση ότι στις οικονομίες όπου η προσοδοθηρία του δημόσιου τομέα είναι εκτεταμένη, η σύνθεση των δημοσίων δαπανών εξυπηρετεί κυρίως προσωπικές επιδιώξεις της πολιτικο-γραφειοκρατίας, παρά το δημόσιο συμφέρον και την οικονομική αποτελεσματικότητα. Κατά συνέπεια, δεν είναι μόνο το μέγεθος του κράτους

ή η σύνθεση των δημοσίων δαπανών που μπορεί να προωθήσει –ή εμποδίσει– την ανάπτυξη, αλλά και η έκταση των παρεκβατικών συμπεριφορών, και για αυτό τα εμπειρικά αποτελέσματα είναι σε πολλές περιπτώσεις αντικρουόμενα.

## 2.2. Η έκταση του ρυθμιστικού κράτους και η οικονομική ανάπτυξη

Η τεχνική δικαιολόγηση της ρυθμιστικής παρέμβασης του κράτους στην οικονομία σχετίζεται με περιπτώσεις αποτυχίας της αγοράς να παράγει αποτελέσματα σύμφωνα με το δημόσιο συμφέρον, οπότε το κράτος δρα στο πλαίσιο της προώπισης της κοινωνικής ευημερίας (Baldwin κ.ά., 2012). Οι οικονομικοί λόγοι αφορούν κυρίως: α) στα μονοπώλια και στα φυσικά μονοπώλια, όπου ο ανταγωνισμός είναι ανεπαρκής, με αποτέλεσμα τη χαμηλότερη παραγωγή, τις αυξημένες τιμές και τη μεταφορά εισοδήματος από τους καταναλωτές στους παραγωγούς· β) στα απροσδόκητα ή υπερβολικά κέρδη (windfall profits) από μια οικονομική δραστηριότητα, οπότε η ρύθμιση μεταφέρει μέρος του οφέλους στους φορολογούμενους ή στους πολίτες γενικότερα· γ) στις εξωτερικότητες, όπου η τιμή ενός αγαθού δεν αντιπροσωπεύει το πραγματικό κοινωνικό κόστος παραγωγής και η ρύθμιση εσωτερικοποιεί τα δευτερογενή κόστη («ο ρυπαίων πληρώνει»)· δ) στην ασυμμετρία πληροφόρησης, όπου η ρύθμιση καθιστά την πληροφορία περισσότερο προσβάσιμη, ακριβή και οικονομικά προσιτή· ε) στην κυκλική ζήτηση, οπότε η ρύθμιση εγγυάται τα κοινωνικά επιθυμητά επίπεδα συνέχειας και διαθεσιμότητας των υπηρεσιών· στ) στη ρύθμιση του ανταγωνισμού, ειδικά σε περιπτώσεις δεσπόζουσας θέσης στην αγορά μια επιχείρησης· ζ) στην παροχή δημοσίων αγαθών, όπου, λόγω της φύσεώς τους, οι ιδιώτες δεν έχουν κίνητρα να τα παράγουν· η) στην ανισοβαρή διαπραγματευτική δύναμη μεταξύ εργαζομένων και εργοδοτών· θ) στις περιπτώσεις έλλειψης κάποιων αγαθών· ι) στον εξορθολογισμό και στον συντονισμό της αγοράς έναντι των ατομικών ιδιωτικών ρυθμιστικών διευθετήσεων· δ) στο φαινόμενο της δυσμενούς επιλογής στα οικονομικά της ασφάλισης (Ναλπαντίδου και Χατζής, 2010· Baldwin κ.ά., 2012).

Παρατηρούμε ότι οι παραπάνω οικονομικοί λόγοι δεν αναφέρουν ως άμεσο στόχο την οικονομική ανάπτυξη, αλλά τη διόρθωση των ανεπαρειών της αγοράς για τη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος. Ωστόσο, το δημόσιο συμφέρον μπορεί σε ορισμένες περιπτώσεις να είναι *contra-growth*, καθότι κοινωνικοί στόχοι όπως η διανεμητική δικαιοσύνη και η κοινωνική ευημερία –χωρίς να λαμβάνουμε υπόψη τη δεοντολογική σκοπιά– ενδέχεται να οδηγούν σε μη αποδοτική κατανομή των πόρων. Βεβαίως, οι παρεμβάσεις που αφορούν στη ρύθμιση και επομένως στην προαγωγή του ανταγωνισμού στην αγορά ενδύονται με τα οικονομικά οφέλη που μπορεί να παρέχουν οι καλύτερες ανταγωνιστικές συνθήκες.

Υπάρχουν πολλές αναφορές ότι η μειωμένη ανάμιξη του κράτους στις οικονομικές δραστηριότητες συνδέεται με αυξημένους ρυθμούς ανάπτυξης. Τα επιχειρήματα είναι σαφή και αφορούν στη συμβολή της οικονομικής ελευθερίας στην παραγωγικότητα και στην ενίσχυση της συσσώρευσης κεφαλαίου (Ayal και Karras,

1998). Η επιβολή και ο έλεγχος των ρυθμίσεων συνδέονται με ένα σημαντικό διοικητικό κόστος, το οποίο αφενός δεν είναι παραγωγικό, και αφετέρου μειώνει την τεχνική αποδοτικότητα της ρύθμισης (Helm, 2006). Ωστόσο, τα αποτελέσματα ως προς την καταναλωτική αποδοτικότητα ενδέχεται να είναι ακόμη μεγαλύτερα, καθότι συνδέονται και με το κόστος συμμόρφωσης με τη ρύθμιση ή και αποφυγής της (Jalilian κ.ά., 2007). Αυτή η τάση αποφυγής της ρύθμισης διογκώνει τον ανεπίσημο τομέα της οικονομίας, με τις σημαντικές στρεβλώσεις και ανεπάρκειες και γενικότερη οικονομική αναποτελεσματικότητα που αυτό προκαλεί (Loayza κ.ά., 2005). Η ρύθμιση ενδέχεται, ακόμη, να επηρεάζει τα κίνητρα για επένδυση και καινοτομία, καθότι μειώνει τις καθαρές αποδόσεις, ενώ αυξάνει και τα εμπόδια εισόδου (Crafts, 2006). Επιπλέον, η ρύθμιση αναστέλλει τη δυνατότητα βελτίωσης της πολυπαραγοντικής παραγωγικότητας περιορίζοντας τα επιχειρηματικά κίνητρα και τις ανταγωνιστικές πιέσεις (Nicoletti και Scarpetta, 2003). Τέλος, η οικονομική αποδοτικότητα μειώνεται, διότι οι ρυθμιστικές παρεμβάσεις στην οικονομία διακόπτουν και τη φυσική διαδικασία ανακατανομής των πόρων προς πιο παραγωγικές δραστηριότητες στο πλαίσιο μιας Σουμπετεριανής διαδικασίας «δημιουργικής καταστροφής» (Loayza κ.ά., 2004).

Τα αποτελέσματα των ρυθμίσεων στην οικονομία τείνουν να αντανακλούν την ποιότητα του θεσμικού πλαισίου εντός του οποίου θεσπίζονται (Loayza κ.ά., 2004). Η ίδια η ρύθμιση μπορεί να είναι ατελής λόγω της ασύμμετρης πληροφόρησης μεταξύ ρυθμιστή και ρυθμιζόμενου (Jalilian κ.ά., 2007). Σύμφωνα με θεωρίες όπως η «ομηρεία της ρύθμισης» (capture theory of regulation) και της «δημόσιας επιλογής» (public choice theory), τις οποίες θα δούμε πιο αναλυτικά παρακάτω, το κράτος επεκτεινόμενο σε ρυθμιστικούς τομείς που αφορούν τιμές, επιδοτήσεις και γενικότερα τους «όρους του παιχνιδιού» στο πλαίσιο του ανταγωνισμού, δημιουργεί κίνητρα αναζήτησης ευνοϊκής ρύθμισης από τους ιδιώτες οικονομικούς δρώντες. Αυτές οι ρυθμίσεις και αδειοδοτήσεις παρέχουν ένα είδος μονοπωλιακής ισχύος στους αρμόδιους υπαλλήλους, οι οποίοι μπορούν να επιβάλλουν αναποτελεσματικούς κανονισμούς ή καθυστερήσεις (γραφειοκρατία με την παθολογική έννοια), προκειμένου να αποσπάσουν προσόδους από τους ρυθμιζόμενους (Tanzi, 1998). Σημαντικά αρνητικές επιδράσεις ασκούνται και στην περίπτωση όπου οι στόχοι της ρύθμισης διαστρεβλώνονται για να επιδιώξουν πολιτικές σκοπιμότητες της πολιτικής ελίτ. Οι πολιτικές παρεμβάσεις για βραχυπρόθεσμα πολιτικά πλεονεκτήματα μπορεί να υπονομεύσουν την κανονιστική συνοχή και συνέπεια, το οποίο βλάπτει τα κίνητρα για επενδύσεις (Jalilian κ.ά., 2007). Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις, η έλλειψη διαφάνειας και η ασάφεια του νομικού πλαισίου, η ευρεία διακριτική ευχέρεια και η απουσία επαγγελματισμού στη ΔΔ –ένα εκρηκτικό ως προς τη διαφθορά μίγμα, όπως θα δούμε παρακάτω– καθώς και η ανεπάρκεια των ελεγκτικών μηχανισμών δημιουργούν συνθήκες ευνοϊκές για την ανάπτυξη της διαφθοράς και των αρνητικών επιπτώσεών της στην οικονομία.



Παρόλο που το μέγεθος του κράτους οριοθετήθηκε διακριτά σε σχέση με τις δημόσιες δαπάνες και τη ρυθμιστική παρέμβαση στην οικονομία, θεωρήσαμε ότι οι δύο έννοιες και οι μηχανισμοί που τις συνδέουν με την οικονομική ανάπτυξη είναι παρόμοιοι. Πολλές έρευνες αναζητούν τις σχετικές διασυνδέσεις χρησιμοποιώντας τον όρο *οικονομική ελευθερία*, ο οποίος βεβαίως έχει απαρέγκλιτα έναν συγκεκριμένο δεοντολογικό χρωματισμό, και για αυτόν τον λόγο δεν χρησιμοποιήθηκε εξ αρχής στο κείμενο.<sup>1</sup> Σε κάθε περίπτωση μπορούμε να υποθέσουμε, όμως, ότι το μέγεθος του κράτους *per se* δεν αποτελεί εμπόδιο στην *οικονομική ελευθερία*, καθότι εξαρτάται από τις προτιμήσεις των πολιτών, οι οποίοι μπορούν να επιλέξουν τη δημόσια αντί της ιδιωτικής παροχής κάποιων αγαθών.

### 3. Η διαφθορά στον δημόσιο τομέα

Η (πολιτική ή γραφειοκρατική) διαφθορά αποτελεί ένα σύνθετο επιδημικό φαινόμενο, το οποίο δεν περιορίζεται σε συγκεκριμένο τόπο ή χρόνο. Με την ευρεία έννοια υποδηλώνει την παρεκτροπή αρχών πάνω στις οποίες βασίζεται το πολιτικό σύστημα, ενώ με τη στενή αντίληψη περιορίζεται σε διαδικαστικές ή θεσμικές μορφές εγκληματικής συμπεριφοράς (Girling και Girling, 1997). Ο ορισμός που έχει επικρατήσει την οριοθετεί γενικά ως την κατάχρηση δημόσιας εξουσίας για ιδιωτικό όφελος (Bardhan, 1997· Tanzi, 1998). Η διαφθορά μπορεί να κατηγοριοποιηθεί σε πολιτική, που λαμβάνει χώρα στα ανώτατα (αιρετά) επίπεδα, και σε γραφειοκρατική, η οποία εκδηλώνεται κατά τη φάση της καθημερινής παροχής υπηρεσιών. Ακόμη περισσότερο, μπορούμε να διακρίνουμε σε μικρή διαφθορά, η οποία αναπτύσσεται στο πλαίσιο ήδη καθορισμένων κανόνων και ρυθμίσεων, και σε μεγάλη, όπου επιχειρείται η αλλαγή αυτών των κανόνων και ρυθμίσεων (Rose-Ackerman, 2007).

#### 3.1. Οικονομικές θεωρητικές προσεγγίσεις της διαφθοράς

Η διαφθορά αναπτύσσεται στα σημεία διάδρασης του δημοσίου με τον ιδιωτικό τομέα. Γιατί τότε παρεμβαίνει το κράτος στην οικονομία; Σύμφωνα με τις προσεγγίσεις του δημοσίου συμφέροντος (*the helping hand approaches*), «*οι κυβερνήσεις παρεμβαίνουν για το δημόσιο συμφέρον προκειμένου να αποκαταστήσουν την οικονομική αποτελεσματικότητα*» (Wallis και Dollery, 1999), λειτουργώντας ως ένας καλοπροαίρετος και παντογνώστης «δικτάτορας», που ενεργεί για λογαριασμό του

---

1 Σύμφωνα με τον Edelman, (1988) «*τα προβλήματα είναι προϊόντα του λόγου και ως εκ τούτου υφίστανται ως υποστυλώματα ιδεολογιών*». Δηλαδή, η κατασκευή του ορισμού ενός προβλήματος, αποκρίνεται στην πραγματικότητα σε συγκεκριμένες πολιτικές προτιμήσεις ή συμφέροντα, αντανακλώντας και εκλογικεύοντας δράσεις, οι οποίες με τη σειρά τους ανάγονται σε καθορισμένες ηθικο-πολιτικές προ-τοποθετήσεις. Ο ορισμός, λοιπόν, ενός προβλήματος, συνιστά ταυτόχρονα παραδοχή της ρίζας του, καθώς και μέρος της τελετουργικής δόμησης μιας προειλημμένης πολιτικής. Κατά αυτόν τον τρόπο, «*η λύση προηγείται του προβλήματος, τόσο χρονικά όσο και ψυχολογικά*» (Edelman, 1988).

συνόλου της κοινωνίας και με σκοπό τη μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας (Boehm, 2007). Η αποτυχία της αγοράς και του «αόρατου χεριού», προκύπτει σε περιπτώσεις όπως οι αυξανόμενες αποδόσεις των φυσικών μονοπωλίων, η ελλιπή παροχή δημοσίων αγαθών, οι εξωτερικές οικονομίες, η αποτυχία του ανταγωνισμού κ.λπ., και οφείλεται στην ιδιοτέλεια της συμπεριφοράς των δρώντων και της έλλειψης κινήτρων για την ανάπτυξη συνεργατικής συμπεριφοράς. Η εξαναγκαστική διορθωτική επιβολή από ένα τρίτο μέρος, δηλαδή το κράτος, προτείνεται υπό το παραπάνω θεωρητικό παράδειγμα ως μια πιθανή –ενδεχομένως και αναγκαστική– λύση για την ενίσχυση της συνεργατικής συμπεριφοράς και του συντονισμού (Hägg, 1997).

Από την αντίθετη πλευρά, τονίζεται η αποτυχία του κράτους να διευθετεί επιτυχώς τη διαδικασία κατανομής πόρων υπό συνθήκες σπάνης σε εναλλακτικές κατευθύνσεις, μην καταφέροντας να παράγει είτε οικονομικά είτε καταναλωτικά αποτελεσματικά αγαθά και υπηρεσίες (the grabbing hand approach). Κατά τη θεωρία της «ομηρείας της ρύθμισης», οι κυβερνητικές ρυθμίσεις ανήκουν στην ουσία στα ίδια τα υποκείμενα της ρύθμισης και πρωτίστως εξυπηρετούν τα συμφέροντά τους (Stigler, 1971). Το ρυθμιστικό διακύβευμα ωθεί τα οργανωμένα οικονομικά συμφέροντα στη δημιουργία μιας συναλλακτικής σχέσης με τους ρυθμιστές τους, για την παροχέτευση της ρυθμιστικής εξουσίας προς κανάλια εξυπηρέτησης των προσόδων τους. Η ρύθμιση της εισόδου (regulation entry) κρατά έξω τους ανταγωνιστές και αυξάνει τα κέρδη και την ισχύ τους στην αγορά, χωρίς οφέλη για τους καταναλωτές (Djankov κ.ά., 2002). Συνεπώς, επεκτεινόμενο το κράτος σε ρυθμιστικούς τομείς που αφορούν σε τιμές, επιδοτήσεις και γενικότερα στους «όρους του παιχνιδιού» στο πλαίσιο του ανταγωνισμού, αυξάνεται το κίνητρο των ομάδων συμφερόντων για ζήτηση εννοϊκής ρύθμισης. Κατόπιν, με μια αντιστροφή του νόμου του Say, η ζήτηση βρίσκει πάντοτε ανταπόκριση στην πολιτικο-γραφειοκρατική διαδικασία (Peltzman, 1976).

Κατά τη θεωρία της «δημόσιας επιλογής», οι πολιτικο-γραφειοκρατικοί παράγοντες θεωρούνται ως εγωιστές δρώντες που επιδιώκουν τη μεγιστοποίηση της ευημερίας τους (Boehm, 2007). Οι πολίτες επιδιώκουν τη μεγιστοποίηση της χρησιμότητας από την κατανάλωση δημόσιων και ιδιωτικών αγαθών, οι πολιτικοί επιθυμούν την επανεκλογή τους, οι γραφειοκράτες έχουν ως κίνητρο τα εργασιακά τους προνόμια και τη μεγιστοποίηση του κλαδικού προϋπολογισμού τους, ενώ οι ομάδες συμφερόντων εκλαμβάνονται ως μεγιστοποιητές πλούτου και εισοδήματος (Wallis και Dollery, 1999). Οι λεγόμενες «θεωρίες διοδίων» (tollbooth theories) επικεντρώνονται στην πλευρά της προσφοράς (Djankov κ.ά., 2002) και τονίζουν την εκμετάλλευση από τους ίδιους τους πολιτικο-γραφειοκράτες της ιδιαίτερης θέσης που κατέχουν για να επιβάλλουν αναποτελεσματικούς κανονισμούς (γραφειοκρατία με την παθολογική έννοια), προκειμένου να αποσπάσουν προσόδους από τη ρυθμιζόμενη βιομηχανία με τη μορφή δωροδοκιών ή συνεισφορών πολιτικής εκστρατείας

(Boehm, 2007). Επομένως, οι πολιτικο-διοικητικοί δρώντες δεν αποτελούν πλέον παθητικούς δρώντες στις σχέσεις διαφθοράς, όπως στη θεωρία της «ομηρείας της ρύθμισης». Εδώ βρίσκει θεωρητική υποστήριξη και η διαχρονική τάση αύξησης του μεγέθους του κράτους, είτε με τη μορφή των δαπανών είτε ως ρυθμιστική παρέμβαση στην οικονομία. Κατά τη βεμπεριανή οπτική, η αύξηση του μεγέθους της γραφειοκρατίας (αριθμού των υπαλλήλων-δομών κ.λπ.) οδηγεί στη βελτίωση της ικανότητας και της ισχύος γραφειοκρατίας. Ωστόσο, υποστηρίζεται ότι η αύξηση αυτή συνδέεται συνήθως με προσοδοθηρία, καθώς και με την προσπάθεια για μεγιστοποίηση των κλαδικών προϋπολογισμών, με τελικό αποτέλεσμα τη μείωση της οικονομικής αποδοτικότητας (Libman, 2012).

### 3.2. Η δημόσια διαφθορά και η οικονομική ανάπτυξη

Σε αντίθεση με την κοινή πεποίθηση, και θέτοντας κατά μέρος τις δεοντολογικές ή άλλες προεκτάσεις, υπάρχει ένα μέρος της βιβλιογραφίας που αποδίδει στη διαφθορά έναν επωφελή οικονομικό χαρακτήρα. Σύμφωνα με αυτόν τον συλλογισμό, σε ένα πλαίσιο εκτεταμένων και επαχθών κρατικών ρυθμίσεων της οικονομίας, η διαφθορά επιτρέπει την υπέρβαση των ακαμψιών και την αύξηση της οικονομικής αποτελεσματικότητας (*greasing the wheels*), βελτιώνοντας παράλληλα και την καταναμητική αποδοτικότητα (Bardhan, 1997· De Vaal και Ebben, 2011). Όπως το θέτει χωρίς περιστροφές ο Samuel P. Huntington: «In terms of economic growth, the only thing worse than a society with a rigid, over-centralized, dishonest bureaucracy is one with a rigid, over-centralized, honest bureaucracy» (Huntington, 2006).

Στο πλαίσιο μιας *Coasean διαπραγματευτικής διαδικασίας*, ο γραφειοκράτης δίνει τα δικαιώματα ιδιοκτησίας ενός δημόσιου αγαθού στον υψηλότερο πλειοδότη. Επομένως, σε αυτό το ανταγωνιστικό παιχνίδι δωροδοκίας, όπου η χαμηλότερου κόστους ιδιωτική εταιρία μπορεί να πλειοδοτήσει, η καταναμητική αποτελεσματικότητα δεν φαίνεται να επηρεάζεται από το αν το πλεόνασμα του παραγωγού (αντίτιμο διαφθοράς) καρπώνεται από τον γραφειοκράτη, αντί να αποτελέσει δημόσιο έσοδο (Bardhan, 1997). Επιπλέον, μοντέλα ουρών αναμονής (*queuing models*) έχουν δείξει τη διασύνδεση του μεγέθους της δωροδοκίας με το κόστος ευκαιρίας σε χρόνο (Lui, 1985). Οι στρατηγικές δωροδοκίας των διαφόρων δρώντων διαμορφώνουν μια *Nash ισορροπία* σε αυτό το παιχνίδι μη συνεργασίας, το οποίο ελαχιστοποιεί τα κόστη αναμονής που συνδέονται με την ουρά αναμονής, μειώνοντας τη σχετική αναποτελεσματικότητα της ΔΔ (Bardhan, 1997). Έχει υποστηριχθεί, επίσης, ότι η διαφθορά, εκτός από τη βελτίωση της οικονομικής αποδοτικότητας, παρέχει και κοινωνική υπηρεσία επιτρέποντας σε εθνικές ή άλλες μειονότητες να παρακάμψουν πολιτικά επιβαλλόμενα εμπόδια, ενώ η ενίσχυση της οικονομικής ανάπτυξης οδηγεί και στη νομιμοποίηση του πολιτικού καθεστώτος και, κατά συνέπεια, σε μεγαλύτερη πολιτική σταθερότητα (Girling και Girling, 1997). Σε αυτήν την επιχειρηματολογία βασίζεται και η εξήγηση της οικονομικής

επιτυχίας κάποιων αναπτυσσόμενων χωρών, ιδίως της νοτιοανατολικής Ασίας, παρά την εκτεταμένη διαφθορά που τις χαρακτηρίζει.

Ωστόσο, υποστηρίζεται ότι τα παραπάνω επιχειρήματα έχουν εφαρμογή κυρίως στις αναπτυσσόμενες χώρες (Bardhan, 1997). Η κυρίαρχη οικονομική θεωρία συγκλίνει στις δυσλειτουργικές οικονομικές επιπτώσεις της διαφθοράς (*sanding the wheels*), η οποία εξουδετερώνει την προσπάθεια εμπέδωσης ορθολογικών οικονομικών αποφάσεων και διοχετεύει πόρους σε μη παραγωγικούς τομείς. Η διαφθορά δημιουργεί εμπόδια στις μεσαίες και, ιδίως, στις νέες επιχειρήσεις, μειώνοντας τα ποσοστά απόδοσης του κεφαλαίου· επηρεάζει αρνητικά τις ιδιωτικές επενδύσεις, λόγω του μεγαλύτερου κόστους (αυθαίρετος φόρος) και της αβεβαιότητας που δημιουργεί, ενώ αποτελεί αντικίνητρο για ξένες δημόσιες επενδύσεις και επενεργεί αρνητικά και στην ποιότητα των επενδυτικών αποφάσεων γενικότερα, ιδίως στην παραγωγικότητα των δημοσίων επενδύσεων (υποδομές)· περιορίζει την ικανότητα των κυβερνήσεων να διορθώσουν τις ατέλειες της αγοράς, καθώς και την αποτελεσματικότητά τους να προστατεύουν τα δικαιώματα ιδιοκτησίας και να επιβάλλουν την εφαρμογή των συμβάσεων· τέλος, έχει διαπιστωθεί ανακατανομή του ανθρώπινου κεφαλαίου προς λιγότερο παραγωγικές δραστηριότητες (Tanzi και Davoodi, 1998· Tanzi και Davoodi, 2000· Βαβούρας και Μανώλας, 2005).

Όσον αφορά ειδικότερα την κατανομητική αποδοτικότητα, το προηγούμενο *Coasian υπόδειγμα* που αναφέρθηκε προϋποθέτει πλήρη πληροφόρηση για τα δωροδοκούντα μέρη. Επίσης, αν ο γραφειοκράτης δεν λάβει υπόψη του μόνο το μέγεθος της δωροδοκίας, αλλά συμπεριλάβει και μη οικονομικά κριτήρια, όπως η προσωπική προτίμησή του, ή παρέχει ένα χαμηλότερης από την προσφερόμενη τιμή αξίας αγαθό ή η δωροδοκία έχει ως στόχο τον περιορισμό του ανταγωνισμού, αυτό έχει ως αποτέλεσμα την κατανομητική αναποτελεσματικότητα σε μια οικονομία (Bardhan, 1997).

Επιπλέον, έχει διατυπωθεί η άποψη ότι, εάν η καινοτομία επηρεάζει τη δυνατότητα προσοδοθηρίας των πολιτικο-διοικητικών δρώντων –και συνεπώς και την ισχύ τους– θα πρέπει να περιμένουμε προσπάθειες από μέρους των «πολιτικά και οικονομικά χαμένων» για την ανάσχεσή της (Acemoglu και Robinson, 2000). Αυτό ίσως δικαιολογεί και την ιδιαίτερα καθυστερημένη εφαρμογή της *ηλεκτρονικής διακυβέρνησης* στη χώρα μας. Η ενσωμάτωση τέτοιου είδους τεχνολογιών στη ΔΔ επιτρέπει τον αποτελεσματικότερο έλεγχο και ενισχύει τη διαφάνεια και τη λογοδοσία. Τα «ανοιχτά δεδομένα» περιορίζουν το μονοπώλιο πληροφόρησης της γραφειοκρατίας, το οποίο είναι βασική συνθήκη για την ανάπτυξη πρακτικών διαφθοράς. Ακόμη περισσότερο, η εφαρμογή της *ηλεκτρονικής διακυβέρνησης* προϋποθέτει την αποσαφήνιση, την τυποποίηση και τελικά την αυτοματοποίηση των διοικητικών διαδικασιών, και επομένως τον περιορισμό της διακριτικής ευχέρειας. Η διακριτική ευχέρεια στην ερμηνεία και εφαρμογή των ρυθμίσεων αποτελεί στις περισσότερες περιπτώσεις την αναγκαία συνθήκη για την ανάπτυξη πρακτικών διαφθοράς (Johnson κ.ά., 1998· Bracking, 2007). Αντίθετα, η καινοτομία και οι τεχνολογικές εξελίξεις θα μπορού-

σαν να δώσουν σημαντική ώθηση στην οικονομική ανάπτυξη τόσο με άμεσο, με τη βελτίωση της αποδοτικότητας, παραγωγικότητας και αποτελεσματικότητας της ΔΔ, όσο και με έμμεσο τρόπο, με τον περιορισμό της διαφθοράς (Chaudhry και Garner, 2007).

Ειδικότερα, ως προς τη σχέση μεταξύ της διαφθοράς και των δημοσίων οικονομικών έχει παρατηρηθεί ότι οι πιο διεφθαρμένες χώρες δαπανούν λιγότερα για εκπαίδευση και υγεία (Mauro, 1998· Gurta κ.ά., 2002), τομείς που ενδεχομένως ενισχύουν τις δυνατότητες ανάπτυξης, και περισσότερα για αμυντικές δαπάνες και για δημόσιες υπηρεσίες, οι οποίες δεν θεωρούνται παραγωγικές (Gurta κ.ά., 2001· Delavallade, 2006). Σχετικό με αυτό το ζήτημα είναι και ο εκτεταμένος δανεισμός για δημοφιλείς, αλλά αντιπαραγωγικές, δημόσιες δαπάνες, ο οποίος οδηγεί σε δημοσιονομικά ελλείμματα, με ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα να αποτελεί η Ελλάδα. Ο Cooray (2009) διαπίστωσε ότι οι δημόσιες δαπάνες χρησιμοποιούνται πιο αποτελεσματικά ως προς την επίτευξη του στόχου της οικονομικής ανάπτυξης σε χώρες με καλή δυνατότητα διακυβέρνησης, όπως αυτή ορίζεται από ένα σύνολο δεικτών της ποιότητας των διοικητικών θεσμών, ενώ στο ίδιο συμπέρασμα κατέληξαν και άλλοι ερευνητές (Blackburn κ.ά., 2011· De Vaal και Ebben, 2011). Δεν θα πρέπει, τέλος, να παραγνωρισθεί το γεγονός ότι οι ίδιες οι δαπάνες για τον έλεγχο της διαφθοράς είναι αντιπαραγωγικές και δεν προσφέρουν άμεσα στην οικονομική ανάπτυξη (Sarte, 2001) παρά μόνο έμμεσα, εφόσον πετύχουν την περιστολή του φαινομένου, το οποίο, όμως, και πάλι δεν εξασφαλίζει τη βέλτιση κατανομητική αποδοτικότητα των πόρων μιας κοινωνίας.

Τέλος, η διαφθορά ευνοεί την παραοικονομία, δηλαδή το αδήλωτο εισόδημα κατά την παραγωγή αγαθών ή υπηρεσιών. Η φοροδιαφυγή και η εισφοροδιαφυγή μειώνουν τα δημόσια έσοδα και, επομένως, τη δυνατότητα για δημόσιες επενδύσεις, καθώς και την αποτελεσματικότητα του κράτους στην επίτευξη οικονομικών στόχων, ενώ διαταράσσουν και τους όρους του ανταγωνισμού, επιτρέποντας τη διατήρηση λιγότερο αποτελεσματικών εταιρειών στην αγορά (Tanzi και Davoodi, 2000).

Σχήμα 1 Ο φαύλος κύκλος της παραοικονομίας



#### 4. Η επίδραση της ποιότητας των διοικητικών θεσμών στη διακυβέρνηση και στην οικονομική ανάπτυξη

Από το έργο του (North, 1990), το ενδιαφέρον για τις οικονομικές επιπτώσεις των θεσμών είναι αυξανόμενο. Οι θεσμοί διαμορφώνουν τα κίνητρα για τους οικονομικούς δρώντες και είναι απαραίτητοι για τη σωστή λειτουργία της οικονομίας (Oto-Peralías και Romero-Ávila, 2013). Η έννοια του θεσμού βεβαίως είναι πολύ ευρεία. Αυτό το κείμενο εξετάζει τη σημασία των θεσμών σε σχέση με την κρατική ισχύ και την ποιότητα των διοικητικών θεσμών.

##### 4.1. Η κρατική ισχύς

Ο Michael Mann όρισε την κρατική ισχύ με δύο τρόπους (Mann, 1984). Η πρώτη μορφή, η *δεσποτική ισχύς* (despotic power), συνδέεται με το εύρος των δράσεων τις οποίες μπορούν να εφαρμόσουν οι κυβερνώντες, χωρίς να απαιτείται θεσμοθετημένη διαπραγμάτευση με την κοινωνία. Ωστόσο, αυτός ο τύπος ισχύος δεν συνάδει με τις σύγχρονες φιλελεύθερες κοινωνίες. Ενώ αυτή η μορφή ισχύος συνδέεται με τη δύναμη της εξουσίας της κρατικής ελίτ επί της κοινωνίας, η δεύτερη, σύγχρονη μορφή, *infrastructural power* κατά τον Mann, σχετίζεται με την ικανότητα του κράτους, ως ενιαίας οντότητας πλέον, να διατυπώνει και να εφαρμόζει στρατηγικές για την επίτευξη οικονομικών και κοινωνικών στόχων, συντονίζοντας τις δραστηριότητες της κοινωνίας μέσα από τις δικές του υποδομές. Η κρατική ισχύς δεν θα πρέπει να ταυτίζεται αποκλειστικά με τα δημόσια έσοδα και δαπάνες, όπως γινόταν στην πρώιμη βιβλιογραφία (Rubinson, 1977). Αυτές οι υποδομές απαρτίζονται από το σύνολο των πόρων (ανθρώπινο δυναμικό, υλικοί πόροι, η τεχνογνωσία, οι οργανωτικές δομές κ.λπ.) που έχει στη διάθεσή του ο κρατικός μηχανισμός, το οποίο διευκολύνει την ανάληψη αυτόνομης και αποτελεσματικής κρατικής δράσης για την προάσπιση του δημόσιου συμφέροντος και την παροχή δημοσίων αγαθών στους πολίτες (Skocpol, 1985· Κουταλάκης, 2008).

Τα ποσοτικά και ποιοτικά χαρακτηριστικά των κρατικών πόρων επηρεάζουν την κρατική αυτονομία (state autonomy) από αντίστοιχους ιδιωτικούς, με συνέπεια, σε περίπτωση ελλειπών ποιοτικού ή ποσοτικού επιπέδου τους, να δυσχεραίνεται η δυνατότητά του κράτους να εφαρμόσει πολιτικές προσανατολισμένες προς το δημόσιο συμφέρον (Skocpol, 1985), αφήνοντας χώρο στη διαφθορά να αναπτυχθεί. Για παράδειγμα, οι διάφοροι μηχανισμοί αντι-διαφθοράς απαιτούν, εκτός των άλλων, μια υψηλού επιπέδου υλικοτεχνική υποδομή, σύγχρονα συστήματα ΤΠΕ και στελέχωση με ανθρώπινο δυναμικό με την αντίστοιχη τεχνογνωσία και υψηλό επαγγελματισμό. Συνεπώς, οι πολιτικές άκριτης και οριζόντιας ελάττωσης του μεγέθους του κράτους σε σχέση με δομές, προσωπικό, υλικούς πόρους κ.λπ. στον βωμό της άμεσης μείωσης των δημοσίων δαπανών, ενδέχεται να αποστερήσουν από τη ΔΔ από μέσα απαραίτητα για την αποτελεσματική εφαρμογή δημοσίων πολιτικών, όπως είναι η πάταξη της διαφθοράς, και μακροπρόθεσμα να έχουν αρνητικές επιπτώσεις στην οικονομι-

κή ανάπτυξη. Αυτή η υπόθεση φαίνεται να επιβεβαιώνεται πλέον στην καθημερινή λειτουργία του κρατικού μηχανισμού στην Ελλάδα, με συνέπεια τη δημιουργία ενός φαύλου κύκλου, όπου οι λιγοστοί κρατικοί πόροι δυσχεραίνουν την αποτελεσματικότητα των διαφόρων μεταρρυθμιστικών πολιτικών, και τα φτωχά οικονομικά αποτελέσματα οδηγούν σε προσπάθειες για περαιτέρω μείωση των δημοσίων δαπανών και μεγαλύτερη λιτότητα.

Κατά τον Barro (1991), το βέλτιστο μέγεθος του κράτους καθορίζεται στο επίπεδο όπου το οριακό όφελος των δημοσίων αγαθών συμπίπτει με το οριακό τους κόστος. Για τη συγκεκριμένη περίπτωση, λοιπόν, το όφελος ενός ισχυρότερου κράτους είναι η καλύτερη ικανότητα διακυβέρνησης, ενώ το κόστος σχετίζεται με την αφαίρεση πόρων από τον ιδιωτικό τομέα, τους οποίους η αγορά θα μπορούσε να καταναείμει –ενδεχομένως, όχι απαραίτητα– πιο αποτελεσματικά από ό,τι το κράτος. Λαμβάνοντας υπόψη όλες τις πιθανές επιπτώσεις που πιθανόν υπάρχουν (οικονομικές, κοινωνικές κ.λπ.), μπορούμε να υποθέσουμε ότι το οριακό όφελος στην οικονομία –και όχι μόνο– από τη βελτιωμένη ικανότητα διακυβέρνησης είναι μεγαλύτερο από το οριακό κόστος της, ιδίως σε περιπτώσεις όπου η αγορά αποτυγχάνει να μεγιστοποιήσει την κοινωνική ευημερία. Σε κάθε περίπτωση, κατά τον Dzhumashev (2014), το ιδανικό μέγεθος του κράτους είναι μεγαλύτερο σε περιβάλλον υψηλής διακυβέρνησης και χαμηλής διαφθοράς από ό,τι σε χώρες με χαμηλή ικανότητα διακυβέρνησης και υψηλή διαφθορά.

#### 4.2. Η ποιότητα των διοικητικών θεσμών

Όπως αναλύθηκε πιο πάνω, η κρατική ισχύς έχει τόσο ποσοτικά όσο και ποιοτικά χαρακτηριστικά. Στην ποιοτική διάσταση –ή και ακόμη ανεξάρτητα από αυτήν υπό ένα διαφορετικό μοντέλο– θα μπορούσε να ενταχθεί η οργάνωση και τα χαρακτηριστικά και γενικότερα η ποιότητα των διοικητικών θεσμών, η οποία μεταφράζεται και στη συγκεκριμένη θεσμική ικανότητα της ΔΔ.

Στις δεκαετίες του 70' και 80' η νεοκλασική πολιτική οικονομία, η θεωρία της ορθολογικής επιλογής και η ανάλυση περιπτώσεων προσοδοθηρίας και «αρπακτικών» κρατών (predatory states) προσέφεραν νέα αναλυτικά και εμπειρικά επιχειρήματα υπέρ της προσέγγισης για τις αρνητικές επιδράσεις που μπορεί να ασκεί το κράτος στην οικονομία (Krueger, 1974· Buchanan κ.ά., 1980· Klitgaard, 1988). Οι παραπάνω απλουστευτικές προσεγγίσεις άρχισαν να αμφισβητούνται από τη δεκαετία του 90', όπου η ποιότητα της διακυβέρνησης και οι συγκεκριμένες θεσμικές διευθετήσεις άρχισαν να συγκεντρώνουν το επιστημονικό ενδιαφέρον (Mauro, 1995· Evans και Rauch, 1999).

Στις αρχές του αιώνα ο Weber είχε επισημάνει τον σημαντικό ρόλο της γραφειοκρατίας στην άνοδο του σύγχρονου καπιταλισμού, το οποίο αντέβαινε στην κλασική οικονομική αντίληψη περί της αναγκαίας για την οικονομική άνθιση ελευθερίας της αγοράς. Κατά τον Weber, οι δημόσιοι θεσμοί που χαρακτηρίζονται από μια

αξιοκρατική συγκρότηση και προβλεπόμενο σύστημα επαγγελματικών ανταμοιβών διευκολύνουν την καπιταλιστική ανάπτυξη σε μεγαλύτερο βαθμό από οποιαδήποτε άλλη μορφή οργάνωσης (Evans και Rauch, 1999). Πίσω από τις πολύπλοκες συναλλαγές στις αγορές και στην παραγωγή μεγάλης κλίμακας στις καπιταλιστικές οικονομίες κρύβεται μια προβλέψιμη, οργανωμένη και μεθοδική δραστηριότητα (Nee και Orper, 2009). Επομένως, η μετάβαση από ένα σύστημα πατρωνίας σε εκείνο της επαγγελματικής ΔΔ είναι απαραίτητη –αν και όχι επαρκής– συνθήκη για τη διαμόρφωση του αναπτυξιακού χαρακτήρα του κράτους (Rauch και Evans, 2000).

Η αξιοκρατική συγκρότηση βασίζεται σε έναν συνδυασμό εκπαίδευσης και αξιοκρατικών κριτηρίων (π.χ. εξετάσεις), και αφενός διασφαλίζει ένα ελάχιστο επίπεδο ικανοτήτων, και επομένως συμβάλει στη συνολική αποτελεσματικότητα της οργάνωσης, και αφετέρου ενισχύει την ανάπτυξη ενός *esprit de corps* μεταξύ των μελών της γραφειοκρατίας, καθότι διευκολύνεται η εσωτερικοποίηση κοινών αρχών και στόχων (Weber κ.ά., 1947· Evans και Rauch, 1999· Rauch και Evans, 2000). Με τη σειρά του, αυτό το ομαδικό πνεύμα δυσχεραίνει την ανάπτυξη παρεκβατικών δραστηριοτήτων, όπως είναι η διαφθορά, που αντιτίθενται στους στόχους της οργάνωσης. Επίσης, η εξασφάλιση μιας ικανοποιητικής επαγγελματικής σταδιοδρομίας προσφέρει ένα προβλεπόμενο, μακροχρόνιο σύστημα υλικών και άυλων ανταμοιβών, το οποίο, από τη μια πλευρά βελτιώνει μακροπρόθεσμα τις ικανότητες των υπαλλήλων, και από την άλλη αυξάνει τη συνοχή της οργάνωσης και μειώνει τα κίνητρα για πρακτικές διαφθοράς (Weber κ.ά., 1947· Evans και Rauch, 1999· Rauch και Evans, 2000).<sup>2</sup>

Η επιδίωξη της οικονομικής ανάπτυξης ενισχύεται από τον επαγγελματισμό της ΔΔ όχι μόνο από τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της διακυβέρνησης, αλλά και με έμμεσο τρόπο, όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, καθότι ευνοεί τη μεγαλύτερη δέσμευση και ταύτιση με τους στόχους της οργάνωσης. Το πρόβλημα εντολέα-εντολοδόχου στη γραφειοκρατία μπορεί να αμβλυνθεί μέσω της αυτορρύθμισης της γραφειοκρατικής δράσης με την ενίσχυση του επαγγελματισμού και την εμφύσηση ενός *esprit de corps* και της αίσθησης της συμμετοχής σε έναν οργανισμό με κοινούς στόχους και αξίες. (Henderson κ.ά., 2007). Αυτοί οι κοινοί στόχοι και αξίες αυξάνουν τα άυλα κόστη (intangible costs) της αποκλίνουσας συμπεριφοράς και επομένως αποτελούν αντικίνητρο για πρακτικές διαφθοράς.

---

2 Έχει διατυπωθεί και η άποψη ότι τα κριτήρια εισδοχής στη γραφειοκρατία μπορεί να δημιουργήσουν και ένα κλειστό σύστημα το οποίο προστατεύει τα υφιστάμενα μέλη από τον εξωτερικό ανταγωνισμό (Rauch και Evans, 2000). Οι εξετάσεις και τα υπόλοιπα διαπιστευτήρια γνώσεων μπορεί να μην αφορούν σχετικές δεξιότητες, αλλά να λειτουργούν κυρίως ως εμπόδια εισόδου, τα οποία, σε συνδυασμό με το σύστημα της εσωτερικής εξέλιξης, εμποδίζουν την ανάληψη των ανώτερων θέσεων από τους ικανότερους. Σε πολλές περιπτώσεις, μάλιστα, τα μέλη της γραφειοκρατίας προστατεύονται και από διατάξεις που καθιστούν πιο δύσκολη την απόλυση τους, κάτι που δεν ενδυναμώνει τα κίνητρα απόδοσής τους.



Σε αυτό το πλαίσιο, επίσης, τίθεται και το ζήτημα της γραφειοκρατικής απόδοσης (bureaucratic performance), με την οποία έχει ασχοληθεί ιδιαίτερα το «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ». Υπάρχουν πολλές έρευνες που έχουν επιβεβαιώσει εμπειρικά τη διασύνδεση της βελτιωμένης γραφειοκρατικής απόδοσης με καλύτερα οικονομικά αποτελέσματα (Knack και Keefer, 1995· Mauro, 1995· Rodrik, 1999· Rauch και Evans, 2000).

Κατά τον Rauch (1995), η εσωτερική εξέλιξη δημιουργεί έναν ενάρετο κύκλο όπου, όταν ο προϊστάμενος (εντολέας) προέρχεται από τις τάξεις των υφισταμένων (εντολοδόχων), αυξάνεται η αξία που εναποθέτει ο προϊστάμενος στην άσκηση της εξουσίας του, καθώς και η ανταπόκριση στις εντολές του από τους υφισταμένους του, διότι αυτό βελτιώνει τις πιθανότητες τους να αναλάβουν και αυτοί στο μέλλον ανάλογη θέση ευθύνης. Επομένως, κατά τον Rauch, ο περιορισμός της διαφθοράς είναι ένα υποπροϊόν (byproduct) της προσπάθειας των μελών της ΔΔ να επιβάλουν την εξουσία και τις προτιμήσεις τους. Κατά αυτόν τον τρόπο, η γραφειοκρατία στο σύνολό της επιτελεί τα σχετικά με την παροχή δημοσίων αγαθών καθήκοντά της και δεν προωθούνται οι ιδιοτελείς προτιμήσεις των μελών της ή των εντολέων. Οι πρακτικές διαφθοράς, όπως αναφέρθηκε, συνιστούν πρόσχωμα στην οικονομική ανάπτυξη, καθότι αποτελούν έναν αφανή φόρο στον ιδιωτικό τομέα δημιουργώντας προσόδους, σπατάλη και τελικά αναποτελεσματική κατανομή των πόρων.

Πέρα από το σύστημα εξέλιξης, και οι υλικές ανταμοιβές των μελών της γραφειοκρατίας έχουν συνδεθεί με την απόδοση, καθώς και με τα κίνητρα διαφθοράς (Rauch και Evans, 2000). Οι ανταγωνιστικές σε σχέση με τις αντίστοιχες του ιδιωτικού τομέα χρηματικές απολαβές καταρχάς προσελκύουν αντίστοιχης ικανότητας άτομα. Αυτό από μόνο του εξασφαλίζει μια δεξαμενή ικανών υποψήφιων υπαλλήλων και, επομένως, ένα επίπεδο ικανότητας για το σύνολο της οργάνωσης. Από την άλλη πλευρά, οι ανταγωνιστικοί μισθοί μειώνουν τα κίνητρα δωροδοκίας, καθότι μειώνεται η οριακή χρησιμότητα από το «μαύρο χρήμα» και αυξάνεται η αρνητική χρησιμότητα από τις πιθανές κυρώσεις σε περίπτωση σύλληψης.<sup>3</sup>

Μπορούμε να υποθέσουμε, λοιπόν, ότι τα οργανωτικά χαρακτηριστικά της βεμπεριανής γραφειοκρατίας μπορούν να συνδράμουν στη δυνατότητα της ΔΔ να επιτυγχάνει μακροπρόθεσμους στόχους πολιτικής και τελικά στην αποτελεσματικότητα της διακυβέρνησης (Knutsen, 2013). Μεταξύ των επιθυμητών στόχων μπορούν, βεβαίως, να συμπεριληφθούν και οι οικονομικές επιδόσεις. Αρκετές έρευνες έχουν επαληθεύσει την ως άνω υπόθεση. Οι περισσότερες από αυτές ήταν μελέτες περιπτώσεων, ιδίως των «Ασιατικών Τίγρεων», οι οποίες επιβεβαίωσαν την θετική επίδραση των γραφειοκρατιών αυτών των χωρών στην αναπτυξιακή πορεία των χωρών τους (Johnson, 1982· Wade, 1990· Amsden, 1992· Page, 1994). Από τη δεκαετία

---

3 Παρόλα αυτά, τα σχετικά εμπειρικά δεδομένα για την επίδραση του συστήματος αποζημίωσης στους δημοσίους υπαλλήλους δεν συμφωνούν απολύτως (Rauch και Evans, 2000).

του 90' υπήρξαν και διάφορες διακρατικές έρευνες που τεκμηριώναν τη συσχέτιση μεταξύ της γραφειοκρατικής αποτελεσματικότητας και της οικονομικής ανάπτυξης (Knack και Keefer, 1995· Mauro, 1995· Portes και Smith, 2008· Cooray, 2009). Η μελέτη των Evans και Rauch (1999) σε 35 χώρες επιβεβαίωσε τη σχέση μεταξύ των χαρακτηριστικών της βεμπεριανής γραφειοκρατίας και ταχύτερων ρυθμών ανάπτυξης, εξηγώντας το «οικονομικό θαύμα» των ασιατικών και τη χαμηλή ανάπτυξη των αφρικανικών χωρών.<sup>4</sup>

Φυσικά, δεν είναι μόνο τα παραπάνω, οργανωτικής κυρίως φύσης χαρακτηριστικά της βεμπεριανής γραφειοκρατίας που συνδέονται με την οικονομική ανάπτυξη, καθότι αυτά δεν μπορούν να αντιπροσωπεύσουν απόλυτα τις δυνατότητες και ακόμη περισσότερο την αποτελεσματικότητα η αποδοτικότητα της γραφειοκρατίας. Θα πρέπει, επίσης, να σημειωθεί ότι η σύνθετη φύση των γραφειοκρατικών οργανισμών οδηγεί τα διάφορα οργανωτικά χαρακτηριστικά της γραφειοκρατίας σε διαφορετικές, και πολλές φορές μάλιστα αντικρουόμενες, κατευθύνσεις (Olsen, 2008). Για παράδειγμα, η Βρετανία κατάφερε να δημιουργήσει μια επαγγελματική γραφειοκρατία χωρίς παράλληλα να καθιερώσει ένα κλειστό σύστημα προσλήψεων (Dahlström κ.ά., 2011). Ως εκ τούτου, ίσως θα ήταν πιο διορατικό να γενικευθεί η αντίληψή μας και να δούμε όχι μόνο τον τρόπο οργάνωσης, ο οποίος συνδέεται με την τεχνική αποδοτικότητα, αλλά και τον τρόπο λειτουργίας της γραφειοκρατίας, δηλαδή την ποιότητα των διοικητικών θεσμών στο σύνολό της.

Το βασικό χαρακτηριστικό της γραφειοκρατίας είναι ότι αποτελεί έναν ορθολογικά οργανωμένο θεσμικό μηχανισμό, ο οποίος αυτοδεσμεύεται από απρόσωπους τυπικούς κανόνες και διαδικασίες που καθιστούν προβλέψιμη τη γραφειοκρατική συμπεριφορά και δράση. Σε αυτό το σχήμα, ο επαγγελματισμός συνδέεται με την κινητοποίηση των μελών της γραφειοκρατίας όχι στη βάσει χρηματικών κινήτρων, αλλά από το ενδιαφέρον για την επαγγελματική εξέλιξή τους, το οποίο ενισχύει τη συμμόρφωση στους κανόνες (Tirole, 1994). Στο πλαίσιο αυτό, τα μεν υψηλού επιπέδου μέλη της γραφειοκρατίας αποδεικνύουν τις ικανότητές τους μέσω της απόδοσής τους εντός του οργανισμού. Τα δε χαμηλού επιπέδου μέλη ωθούνται να κάνουν το ίδιο, προκειμένου να αποκρύψουν τις χαμηλότερες ικανότητες τους, οπότε συνολικά ενισχύεται η συμμόρφωση στα πρότυπα της επαγγελματικής ΔΔ.

Κατά τους Nee και Orper (2009), η γραφειοκρατική αποτελεσματικότητα επηρεάζει το σύνολο των συναλλακτικών κοστών που λαμβάνονται υπόψη κατά των υπολογισμών των κινδύνων από τους οικονομικούς δρώντες. Η έλλειψη σταθερής παροχής συγκεκριμένης ποιότητας δημοσίων αγαθών προσωποποιεί τις συναλλαγές της ΔΔ

---

4 Βεβαίως, η ανάλυσή τους αφορούσε μόνο τις υπηρεσίες των οποίων οι αποφάσεις έπαιζαν σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση της οικονομικής πολιτικής, το οποίο δείχνει τη σημαντικότητα της βεμπεριανής οργάνωσης στον πυρήνα της γραφειοκρατίας, η οποία μπορεί και να είναι επαρκής για τα επιθυμητά οικονομικά αποτελέσματα.

με τους ιδιώτες δρώντες, αυξάνοντας για τους τελευταίους τα διαπραγματευτικά κόστη για lobbying. Συνολικά, η χαμηλότερη ποιότητα των διοικητικών θεσμών συνδέεται με μεγαλύτερο επίπεδο αβεβαιότητας και, επομένως, με μικρότερη δυνατότητα υπολογισμού της ανάληψης κινδύνων, τόσο στον βραχυπρόθεσμο όσο και στον μακροπρόθεσμο σχεδιασμό. Όμως, για την οικονομική ανάπτυξη απαιτείται ένα θεσμικό περιβάλλον όπου υπάρχει εμπιστοσύνη στην αξιόπιστη δέσμευση της πολιτικο-γραφειοκρατίας για την επιβολή των συμβολαίων, την προστασία των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας και την διευκόλυνση των οικονομικών δραστηριοτήτων γενικότερα.

Στο παραπάνω πλαίσιο, οι Nee και Orper (2009) αναφέρουν διάφορα χαρακτηριστικά της επαγγελματικής γραφειοκρατίας που συνδέονται με τον ρόλο της στην παροχή και εγγύηση αυτού του αναγκαίου θεσμικού περιβάλλοντος. Αρχικά, η προβλέψιμη και αξιόπιστη γραφειοκρατική δράση εξασφαλίζει ότι οι υφιστάμενες ρυθμίσεις θα εφαρμοστούν με έναν υπολογίσιμο τρόπο. Η άμεση πρόσβαση σε τυποποιημένες εγκριτικές διαδικασίες και η έγκαιρη λήψη γραφειοκρατικών αποφάσεων είναι κρίσιμες, καθότι οι γραφειοκρατικές καθυστερήσεις αυξάνουν τους εξωτερικούς κινδύνους μειώνοντας τις προσδοκίες για κέρδη και, επομένως, τα κίνητρα για επενδύσεις. Επιπλέον, η συμμόρφωση στους τυπικούς κανόνες εξασφαλίζει μια αντικειμενικότητα και, συνεπώς, περιορίζει την αυθαίρετη δράση. Πολύ σημαντική, λοιπόν, είναι η αμεροληψία κατά τη λήψη των αποφάσεων, η δίκαιη και ίση αντιμετώπιση όλων των διοικουμένων. Απαιτούνται διαφανείς, αμερόληπτες και απρόσωπες σχέσεις στη διεπαφή της γραφειοκρατίας με τον ιδιωτικό τομέα, ιδίως στο πλαίσιο της ρύθμισης της αγοράς, καθότι σε αντίθετη περίπτωση μειώνονται τα οφέλη του ανταγωνισμού.

Τη σημασία της αμεροληψίας ως το βασικό χαρακτηριστικό της ποιότητας των διοικητικών θεσμών τονίζουν και οι Rothstein και Teorell (2008), κατά τους οποίους η πολιτική ισότητα από την πλευρά της εισόδου στο σύστημα (input side) θα πρέπει να συνοδεύεται από την αμεροληψία κατά την άσκηση της εξουσίας (output side). Η αμεροληψία αφορά την ανεπηρέαστη και αντικειμενική εφαρμογή των νόμων και των πολιτικών και την αντιμετώπιση των πολιτών με όμοιο τρόπο ανεξαρτήτως προσωπικών σχέσεων ή προτιμήσεων. Αυτό συμπεριλαμβάνει όλες τις δυνατές περιπτώσεις εφαρμογής των νόμων, όπως για παράδειγμα είναι οι αξιοκρατικές προσλήψεις, τη σημασία των οποίων εντοπίσαμε προηγουμένως. Παράλληλα, η αμεροληψία αποκλείει κάθε μορφή διαφθοράς και, γενικότερα, κάθε διακριτικής μεταχείρισης κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας, ιδίως στο πλαίσιο της διακριτικής ευχέρειας.

Η παραπάνω αντίληψη της ποιότητας των διοικητικών θεσμών μας βγάζει από τη δύσκολη θέση να προσδιορίσουμε και το περιεχόμενο των δημοσίων πολιτικών που υποστηρίζουν την οικονομική ανάπτυξη ή και το ποιες δαπάνες είναι παραγωγικές και ποιες όχι, καθότι η αμεροληψία ορίζεται διαδικαστικά. Σε αυτό το σχήμα, η αποτελεσματικότητα/αποδοτικότητα των πολιτικών δεν προωθείται άμεσα, αλλά έμμεσα, όπως για παράδειγμα με τις αξιοκρατικές προσλήψεις και την απουσία πρακτικών διαφθοράς που υπονοεί. Σε κάθε περίπτωση, για την εφαρμογή της αρχής της αμεροληψίας απαιτεί-

ται, εκτός από ένα νομικό σύστημα ελέγχου, λογοδοσίας και επιβολής κυρώσεων, και η εμφύσηση ενός συγκεκριμένου συστήματος αντιλήψεων στα μέλη της γραφειοκρατίας, κάτι που αναδεικνύει τη σημασία της ηθικής και δεοντολογίας στη ΔΔ.

Υποστηρίζεται, επίσης, ότι ο επαγγελματισμός στη ΔΔ μπορεί να οδηγήσει στην επιλογή παραγωγικών επενδύσεων από τον δημόσιο τομέα, αντί για τις μη παραγωγικές καταναλωτικές δαπάνες, οι οποίες δεν μπορούν να λειτουργήσουν υποβοηθητικά στην ανάπτυξη της οικονομίας μια χώρας (Rauch, 1994). Ο επαγγελματικός χαρακτήρας της γραφειοκρατίας εννοεί τα μακρόπνοα έργα υποδομής, καθότι παρατείνει την περίοδο κατά την οποία τα μέλη της είναι διατεθειμένα να αναμένουν την πραγμάτωση του οφέλους από τις δαπάνες. Στο πλαίσιο της σχέσης εντολέα-εντολοδόχου (πολιτικό προσωπικό-ΔΔ), ο εντολέας μπορεί να ελέγξει μόνο ατελώς τον εντολοδόχο. Ο τελευταίος μπορεί να προωθήσει τις προτιμήσεις του, έναντι του εντολέα, με τη χρήση των αποκλειστικών δυνατοτήτων συλλογής πληροφορήσης που έχει, και, επομένως, να αφιερώσει τους διαθέσιμους πόρους σε κεφαλαιουχικές, παρά σε τρέχουσες δαπάνες (Rauch, 1994). Επομένως, οι προτιμήσεις του εντολέα, οι οποίες συνδέονται με τον εκλογικό κύκλο (Downs, 1957), μετριάζονται από εκείνες του εντολοδόχου, του οποίου ο επαγγελματισμός τις προσδιορίζει σε σχέση με το δημόσιο συμφέρον και το μακροπρόθεσμο όφελος των φορολογουμένων πολιτών.

Η ποιότητα των διοικητικών θεσμών, λοιπόν, εκτός από τον άμεσο αντίκτυπο που μπορεί να έχει κατά τον σχεδιασμό, εφαρμογή και συντονισμό οικονομικών πολιτικών, έχει και μια έμμεση επίδραση στην οικονομία. Εφόσον δεχθούμε ότι η διακυβέρνηση, και ειδικότερα η θεσμική ικανότητα της ΔΔ, επηρεάζει, μεταξύ άλλων, και τον βαθμό διαφθοράς, τότε, σε ένα δεύτερο επίπεδο, διαμέσου της διαφθοράς προσδιορίζει και την αποδοτικότητα των δημοσίων δαπανών, οι οποίες με τη σειρά τους έχουν άμεση επίπτωση στην οικονομική ανάπτυξη. Οι Rajkumar και Swaroop (2008) διαπίστωσαν ότι, σε χώρες που παρουσιάζουν καλύτερο επίπεδο διακυβέρνησης ή ποιότητας των διοικητικών θεσμών, οι δαπάνες για την υγεία και την εκπαίδευση συνοδεύονται από καλύτερα αποτελέσματα σε αυτούς τους τομείς, ενώ σε χώρες με αναποτελεσματική ΔΔ, οι δημόσιες δαπάνες είναι λιγότερο αποδοτικές. Καταλήγουν στο ότι η αύξηση των δημοσίων δαπανών δεν μπορεί από μόνη της να επιφέρει βελτίωση στην υγεία και την παιδεία, αλλά θα πρέπει να προηγείται η αναβάθμιση της ικανότητας διακυβέρνησης.

Επιπλέον, το ριψοκίνδυνο περιβάλλον που διαμορφώνεται από μια επιρρεπή στη διαφθορά και γενικότερα απρόβλεπτη γραφειοκρατία, δεν δημιουργεί συνθήκες κατάλληλες για ιδιωτικές επενδύσεις, οι οποίες και αποφεύγονται από τους ορθολογικούς επιχειρηματίες (Rauch, 1994· Evans και Rauch, 1999). Είναι αυτή η προβλεψιμότητα και η γενικής αναγνωρισμένη «καλή προαίρεση» της ΔΔ που μπορεί να επιτρέψει τη συλλογική δράση και τον παραγωγικό συντονισμό μεταξύ των διαφόρων οικονομικών δρώντων, προς όφελος των καλύτερων οικονομικών αποτελεσμάτων για όλους τους συμμετέχοντες (Rodrik, 1994). Οι Ayal και Karras (1996)

διαπίστωσαν και εμπειρικά ότι η αναποτελεσματική γραφειοκρατία επιβραδύνει την οικονομική ανάπτυξη κυρίως διαμέσου της αρνητικής επίδρασης στις επενδύσεις. Επιβεβαίωσαν, λοιπόν, την προηγούμενη, σχετική με τη θεωρία της δημόσιας επιλογής, βιβλιογραφία, κατά την οποία η γραφειοκρατία ενδιαφέρεται για τη μεγιστοποίηση του μεγέθους της, με δυσμενείς επιπτώσεις στις ιδιωτικές επενδύσεις (Niskanen, 1971· Tullock, 1993· Tullock, 2001).

Οι υποστηρικτικοί μηχανισμοί της ποιότητας των διοικητικών θεσμών προς την οικονομική ανάπτυξη είναι αρκετοί (Oto-Peralías και Romero-Ávila, 2013). Αρχικά, σε περιπτώσεις υψηλής ποιότητας, τα στρεβλωτικά αποτελέσματα των φόρων αναμένονται να είναι μικρότερα, λόγω της υψηλότερης σταθερότητας και προβλεψιμότητας της φορολογικής νομοθεσίας, της υψηλότερης αποτελεσματικότητας στη συλλογή των φόρων, του περιορισμού της φοροδιαφυγής κ.λπ. Έπειτα, η υψηλότερη ποιότητα των θεσμών σχετίζεται με πιο αποδοτική χρήση των πόρων, μικρότερη διαφθορά, μικρότερο γραφειοκρατικό κόστος, καλύτερες υπηρεσίες και καλύτερα αποτελέσματα των πολιτικών, τα οποία όλα διαμορφώνουν μια συνολικά καλύτερη αποδοτικότητα/αποτελεσματικότητα των δημοσίων δαπανών. Τέλος, λόγω αυτής της υψηλότερης αποδοτικότητας/αποτελεσματικότητας, μειώνονται τα αντικίνητρα απόδοσης των φόρων από τους πολίτες, και, συνακόλουθα, με την αύξηση των φορολογικών εσόδων βελτιώνεται η κρατική ισχύς και συνολικά η δυνατότητα διακυβέρνησης.

Δεν φαίνεται, λοιπόν, να είναι τόσο το μέγεθος του κράτους όσο η ποιότητα των διοικητικών θεσμών, όπου ο επαγγελματισμός στη ΔΔ μπορεί να αξιοποιήσει την κρατική ισχύ και να τη μετατρέψει από δυνατότητα σε θεσμική ικανότητα διακυβέρνησης. Η μεγαλύτερη θεσμική ικανότητα διακυβέρνησης με τη σειρά της θα επιτρέψει την πραγμάτωση επιθυμητών στόχων δημοσίων πολιτικών, μεταξύ των οποίων και η οικονομική ανάπτυξη. Η βελτιωμένη θεσμική ικανότητα, παράλληλα, μπορεί να ενισχύσει τη ρυθμιστική διακυβέρνηση και να οδηγήσει στον σχεδιασμό και εφαρμογή πιο αποτελεσματικών –καθώς και *market-friendly*– ρυθμίσεων, απαραίτητων για τη δημιουργία ενός ευνοϊκού οικονομικού περιβάλλοντος (Jalilian κ.ά., 2007).

Στο πλαίσιο των αναλυτικών επιχειρημάτων που συμπεριλαμβάνουν την έννοια της διακυβέρνησης, αναμφίβολα προκύπτει το ζήτημα της θεωρητικής οριοθέτησης, αλλά, ακόμη περισσότερο, και της μέτρησης της έννοιας αυτής. Πράγματι, οι δείκτες που βασίζονται σε μετρήσεις που στηρίζονται στην αντίληψη (*perception-based measures*) ενσωματώνουν προβλήματα αφενός αξιοπιστίας, δηλαδή ακρίβειας-συνέπειας, και αφετέρου εγκυρότητας, δηλαδή το κατά πόσο αντιπροσωπεύουν το πραγματικό θεωρητικό νόημα της έννοιας που υποτίθεται ότι μετρούν. Το ίδιο ισχύει και για τη διαφθορά, η οποία κυρίως εκτιμάται ως *αντιλαμβανόμενη διαφθορά*. Μάλιστα, έχει διατυπωθεί και η άποψη πως η αιτιότητα δεν ρέει από την οικονομική ανάπτυξη προς τη διακυβέρνηση, αλλά το αντίστροφο (Kurtz και Schrank, 2007). Σύμφωνα με αυτήν την προσέγγιση, οι μετασχηματισμοί του οικονομικού και κοινωνικού περιβάλλοντος που δρομολογούνται από την οικονομική ανάπτυξη είναι αυτοί που ενισχύουν τη δυ-

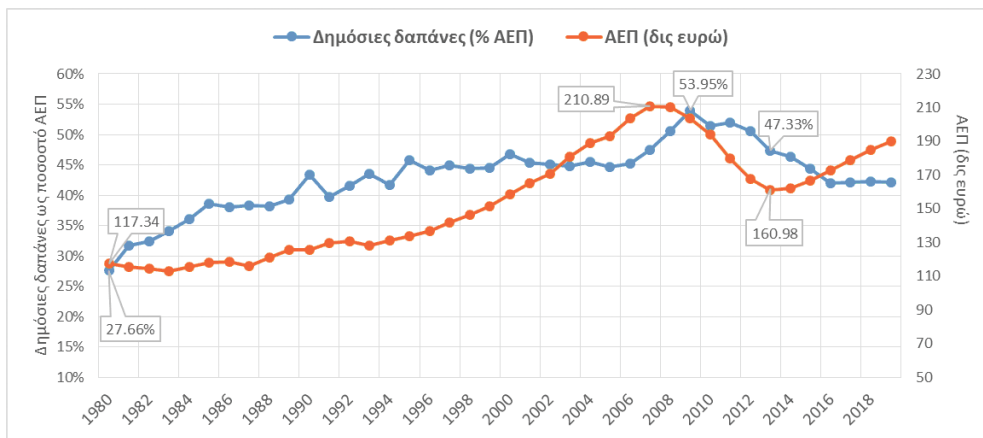
νατότητα διακυβέρνησης. Ωστόσο, ακόμη και αν θεωρήσουμε αυτή την αντίληψη σωστή, πάλι οδηγούμαστε στη διαμόρφωση ενός ενάρετου κύκλου· η οικονομική εξέλιξη –όπως και αν αυτή προήλθε– επέφερε τις προϋποθέσεις για καλή διακυβέρνηση, με τη διακυβέρνηση πλέον να δημιουργεί ευνοϊκές συνθήκες για την επίτευξη οποιουδήποτε σκοπού πολιτικής, μεταξύ των οποίων και η οικονομική ευημερία!

Από την προηγούμενη ανάλυση δεν πρέπει να προκύψει ότι η αξιολόγηση της διοικητικής οργάνωσης και λειτουργίας θα πρέπει να γίνεται στη βάση της οικονομικής αποδοτικότητας. Το κράτος έχει πολλαπλούς στόχους, με κάποιους να είναι μάλιστα αντιθετικοί μεταξύ τους. Δεν μπορούμε να θεωρήσουμε την καλή τη θεσμική ικανότητα ή διακυβέρνηση γενικότερα μόνο σε σχέση με τα οικονομικά αποτελέσματα. Άλλοι στόχοι, όπως η προστασία κάποιων κοινωνικών ομάδων ή η ισόνομη κατανομή του εισοδήματος θα μπορούσαν επίσης να αποτελέσουν τη βάση της σχετικής επιχειρηματολογίας, οι οποίοι ενδεχομένως και να μειώνουν την οικονομική αποδοτικότητα. Κάθε επιλογή συνδέεται με μια συγκεκριμένη αξιολογική κρίση, και δεν είναι ο σκοπός αυτού του κειμένου η εξέταση της βασικής λειτουργίας του κράτους.

### 5. Δημόσιες δαπάνες, ρυθμιστική παρέμβαση, διαφθορά και ποιότητα των διοικητικών θεσμών σε Ελλάδα και Ευρώπη

Για την Ελλάδα διαπιστώνουμε μια τάση αύξησης τόσο του ΑΕΠ όσο και των δημοσίων δαπανών από το 1980 μέχρι και την έναρξη της οικονομικής κρίσης (Γράφημα 1). Οι δημόσιες δαπάνες από το 27,6% του ΑΕΠ το 1980 κορυφώνονται στο 54% το 2009, ενώ στη συνέχεια παρουσιάζεται μια τάση αποκλιμάκωσης, λόγω των δημοσιονομικών μέτρων, και πέφτουν το 2013 στο 47,3%. Αντίστοιχη τάση εμφανίζει και το ΑΕΠ, όπου από τα 117 δις € προσεγγίζει τα 211 δις € το 2007 πριν την έναρξη της κρίσης, και στη συνέχεια παρατηρείται κατακόρυφη πτώση.

Γράφημα 1 Εξέλιξη δημοσίων δαπανών (% ΑΕΠ) και ΑΕΠ (δισ ευρώ σε σταθερές τιμές) στην Ελλάδα (1980-2019)

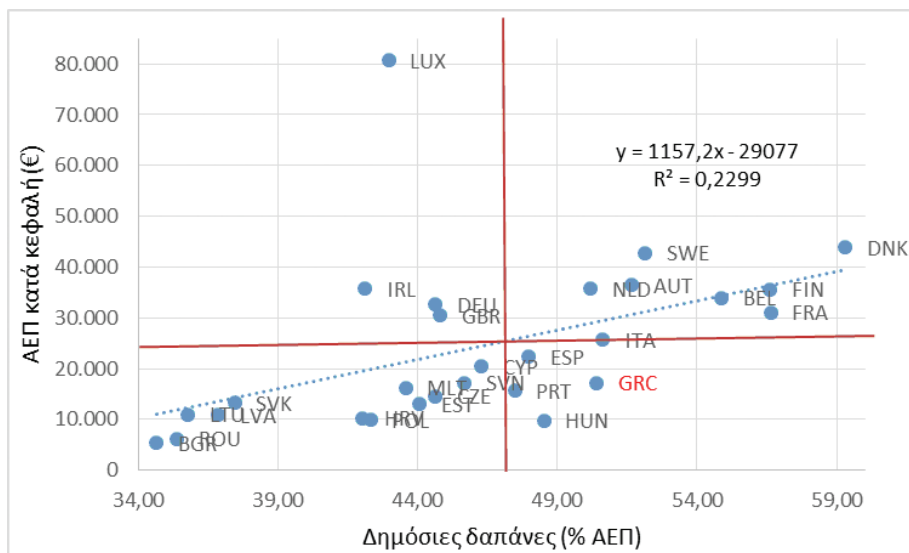


Πηγή: International Monetary Fund (2014).

Η Ελλάδα ανήκει στην ομάδα των χωρών της ΕΕ με υψηλό ποσοστό δημοσίων δαπανών ως προς το ΑΕΠ. Το 2012 το ελληνικό ποσοστό ήταν στο 50,4%, έναντι του 46,1% του ευρωπαϊκού μέσου όρου. Στο Γράφημα 2 διαπιστώνουμε ότι σε αυτήν την ομάδα ανήκουν οι χώρες του νότου, που παρουσίασαν επίσης οικονομική δυσχέρεια, όπως η Ιταλία, η Ισπανία και η Πορτογαλία, καθώς και κάποιες οικονομικά επιτυχημένες χώρες, όπως η Δανία, η Σουηδία και η Γαλλία, οι οποίες μάλιστα εμφανίζουν μεγαλύτερες δημόσιες δαπάνες. Παράλληλα, παρουσιάζεται να υπάρχει μια μέτρια θετική συσχέτιση των δημοσίων δαπανών με το ΑΕΠ κατά κεφαλή, που σημαίνει ότι χώρες με υψηλότερο ποσοστό δημοσίων δαπανών τείνουν να έχουν και μεγαλύτερο μέσο εισόδημα. Φαίνεται, λοιπόν, να προκύπτει ένα επιχειρήμα για τις θετικές επιδράσεις των δημοσίων δαπανών στην οικονομία, καθότι αποτελούν στοιχείο της κρατικής ισχύος.

Ωστόσο, το ενδιαφέρον μας θα πρέπει να επικεντρωθεί στις χώρες του κάτω δεξιό τεταρτημορίου, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα, οι οποίες, ενώ παρουσιάζουν υψηλή δημόσια κατανάλωση, δεν έχουν τις ίδιες οικονομικές επιδόσεις με άλλες χώρες, όπως η Δανία, η Σουηδία κ.λπ., οι οποίες βρίσκονται στο ακριβώς από πάνω τεταρτημόριο. Σημαντικό είναι επίσης να αναζητήσουμε και τα χαρακτηριστικά των οικονομιών που είναι στο πρώτο τεταρτημόριο, όπως το Λουξεμβούργο, η Γερμανία, οι οποίες με μικρότερες δημόσιες δαπάνες έχουν υψηλότερο μέσο οικονομικό επίπεδο.

Γράφημα 2 Συσχέτιση δημοσίων δαπανών με ΑΕΠ κατά κεφαλή (€) στην ΕΕ (2012)

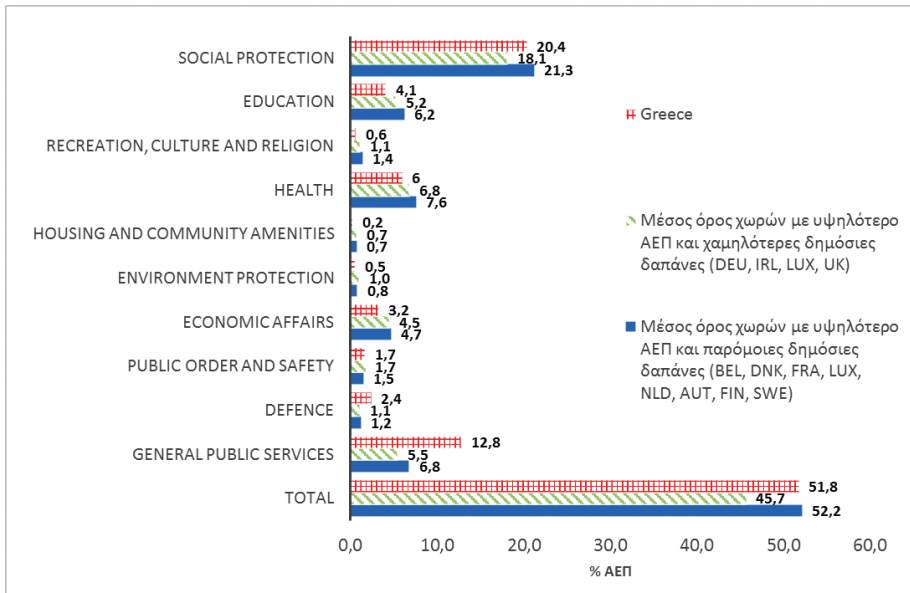


Πηγή: Eurostat (2013), International Monetary Fund (2014).

Για να αναλυθεί το προηγούμενο ζήτημα, συγκρίνεται η κατανομή των δημοσίων δαπανών μεταξύ της Ελλάδας και των οικονομιών που παρουσιάζουν υψηλότερο ΑΕΠ κατά κεφαλή, είτε έχουν μεγαλύτερες είτε μικρότερες δημόσιες δαπάνες (Γράφημα 3).

Παρατηρούμε ότι οι χώρες με υψηλότερο ΑΕΠ δαπανούν κατά μέσο όρο υψηλότερο ποσοστό του ΑΕΠ από την Ελλάδα σε εκπαίδευση και υγεία, κάτι που, όπως είδαμε νωρίτερα, ενισχύει το ανθρώπινο κεφάλαιο και, επομένως, τις προϋποθέσεις για ανάπτυξη. Επιπλέον, δαπανούν περισσότερα σε οικονομικές υποθέσεις, το οποίο αφορά προγράμματα στήριξης, επιδοτήσεις και επενδύσεις σε δημόσιες υποδομές στην εξόρυξη, τη βιομηχανία, τη γεωργία, την ενέργεια, τις κατασκευές, τις μεταφορές, τις επικοινωνίες, και άλλους κλάδους παροχής υπηρεσιών. Αντίθετα, αυτές οι χώρες δαπανούν λιγότερα σε αμυντικές δαπάνες και σχεδόν τα μισά για δημόσιες υπηρεσίες, οι οποίες δεν θεωρούνται παραγωγικές δαπάνες. Μπορούμε να συμπεράνουμε, επομένως, ότι εάν το σχήμα που διαχωρίζει σε παραγωγικές και μη παραγωγικές δαπάνες ισχύει, τότε οι σχετικές ελληνικές επιλογές στρέφονται προς αντιπαραγωγικές δραστηριότητες περισσότερο από τις άλλες χώρες με καλύτερα οικονομικά αποτελέσματα. Ακόμη και αν υποθέσουμε –την καλύτερη για την Ελλάδα υπόθεση– ότι όλες οι χώρες προσφέρουν την ίδια ποσότητα και ποιότητα υπηρεσιών στους πολίτες τους, τότε καταλαβαίνουμε ότι η ελληνική ΔΔ είναι ιδιαίτερα μη αποδοτική, με περίπου διπλάσιο κόστος συντήρησης της ΔΔ. Τέλος, είναι πολύ σημαντικό να τονισθούν οι περίπου ισόποσες δαπάνες για κοινωνική προστασία, καθότι δείχνει ότι, παρά τις ευνοϊκότερες για την οικονομία επιλογές του προϋπολογισμού, αυτές οι χώρες παρέχουν παρόμοια –ή και καλύτερη λόγω μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας– παροχή κοινωνικής προστασίας με την Ελλάδα.

Γράφημα 3 Κατανομή δημοσίων δαπανών σε Ελλάδα και μέσου όρου ευρωπαϊκών χωρών με υψηλότερο ΑΕΠ κατά κεφαλή και μεγαλύτερες ή μικρότερες δημόσιες δαπάνες ως % ΑΕΠ (2012)

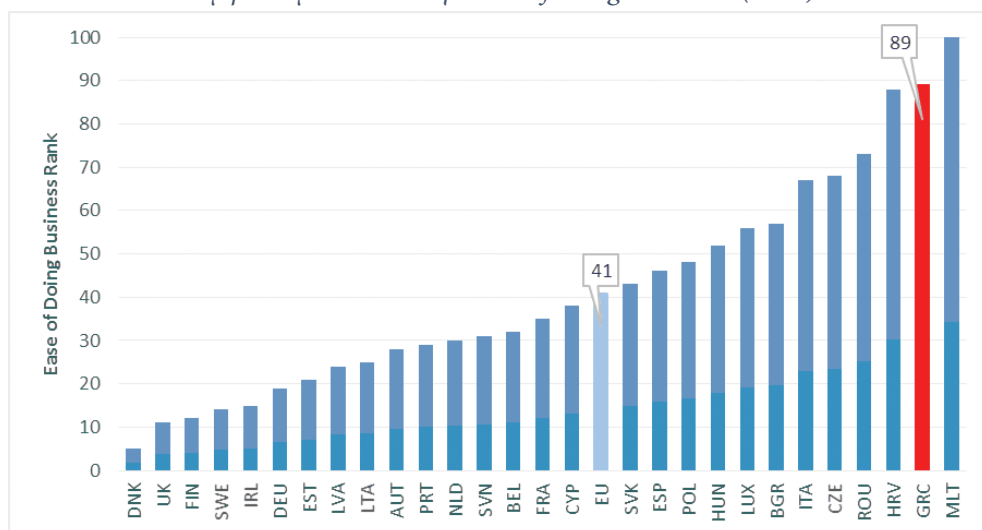


Πηγή: Eurostat (2013).



Εξετάζοντας την άλλη όψη του μεγέθους του κράτους, δηλαδή τη ρυθμιστική παρέμβαση, διαπιστώνουμε καταρχάς μεγάλες δυσκολίες στην επιχειρηματικότητα, όπως προκύπτει από τον δείκτη *Ease of Doing Business* της Παγκόσμιας Τράπεζας (World Bank, 2013) (Γράφημα 4). Ο δείκτης αυτός κατατάσσει τις χώρες βάσει των γραφειοκρατικών διαδικασιών και ρυθμίσεων που επιβάλλονται στις επιχειρήσεις, με υψηλότερη βαθμολογία να συνδέεται με λιγότερες και πιο απλές ρυθμίσεις και καλύτερη προστασία των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας. Παρατηρούμε ότι η Ελλάδα βρίσκεται ουραγός μεταξύ των χωρών της ΕΕ, μόνο μπροστά από τη Μάλτα, και επομένως αναδεικνύεται εξαρχής στην ανάλυση η αναποτελεσματική και δυσβάσταχτη ρύθμιση της ελληνικής οικονομίας.

Γράφημα 4 Κατάταξη των ευρωπαϊκών χωρών σύμφωνα με τον δείκτη «Ease of doing business» (2013)

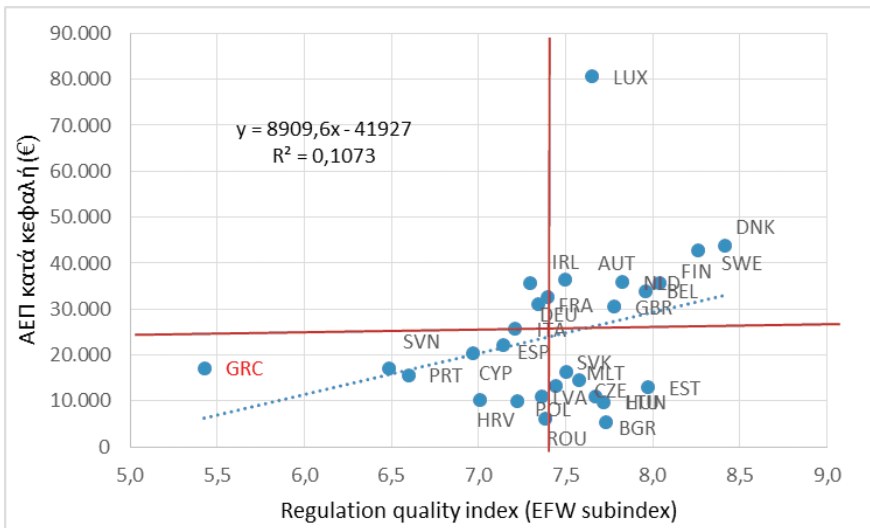


Πηγή: World Bank (2013).

Ο υποδείκτης *Regulation quality* του δείκτη οικονομικής ελευθερίας του ινστιτούτου Frazer (Gwartney κ.ά., 2013) εξετάζει την ποιότητα των ρυθμιστικών παρεμβάσεων στην ελευθερία οικονομικών ανταλλαγών στην πίστωση και στις αγορές εργασίας και προϊόντων, όπου υψηλότερη βαθμολογία συνδέεται με λιγότερους και πιο ποιοτικούς ρυθμιστικούς περιορισμούς της οικονομικής δραστηριότητας. Στο Γράφημα 5 διαπιστώνεται η Ελλάδα να έχει την υψηλότερη ρύθμιση της οικονομίας μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών. Επιπλέον, παρατηρείται μια βελτίωση της μέσης οικονομικής επίδοσης με τη βελτίωση της ποιότητας και τη μείωση της έντασης της οικονομικής ρύθμισης. Ενδιαφέρον παρουσιάζει κυρίως το κάτω δεξί τεταρτημόριο, το οποίο περιλαμβάνει χώρες με χαμηλή ρύθμιση αλλά και χαμηλό μέσο οικονομικό επίπεδο, όπως η Ισπανία, και πρώην ανατολικές χώρες, όπως η Τσεχία, η Σλοβακία και η Βουλγαρία. Αυτές οι χώρες έχουν χαμηλότερες δημόσιες δαπάνες, το οποίο, όπως είδαμε νωρίτερα, ίσως δυσχεραίνει την οικονομική ανάπτυξη.

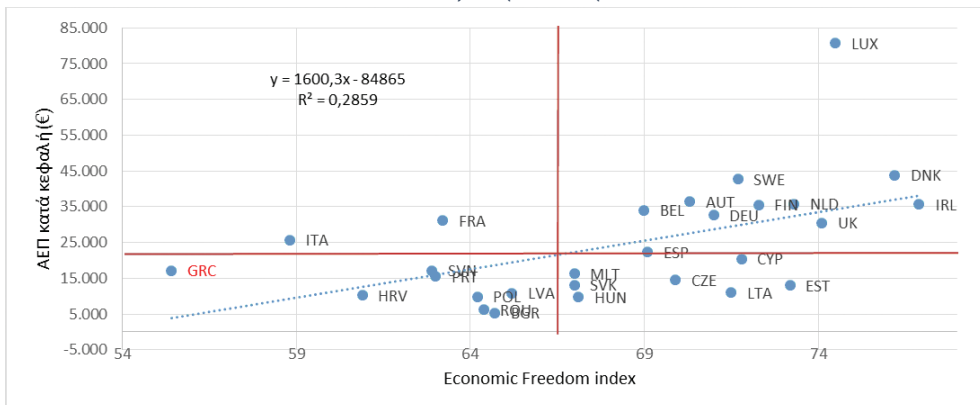
Στο Γράφημα 6 παρουσιάζεται συσχέτιση του μέσου οικονομικού επιπέδου με έναν δείκτη του Heritage Foundation (Miller κ.ά., 2013), ο οποίος συμπεριλαμβάνει όλες τις δυνατές διαστάσεις της οικονομικής ελευθερίας. Πάλι διαπιστώνεται ότι η υψηλότερη οικονομική ελευθερία συνδυάζεται με καλύτερο οικονομικό επίπεδο. Η Ελλάδα παρουσιάζει τη χαμηλότερη οικονομική ελευθερία μεταξύ των χωρών της ΕΕ, μαζί με Πορτογαλία, Ιταλία και Ουγγαρία. Όπως και στο προηγούμενο γράφημα, χώρες με χαμηλές δημόσιες δαπάνες δεν φαίνεται να αξιοποιούν την υψηλότερη οικονομική ελευθερία με τον βέλτιστο τρόπο, και έχουν χαμηλότερες οικονομικές επιδόσεις (κάτω δεξί τεταρτημόριο).

Γράφημα 5 Συσχέτιση ρύθμισης της οικονομίας και ΑΕΠ κατά κεφαλή (€) στην ΕΕ (2012)



Πηγή: Gwartney κ.ά. (2013), Eurostat (2013).

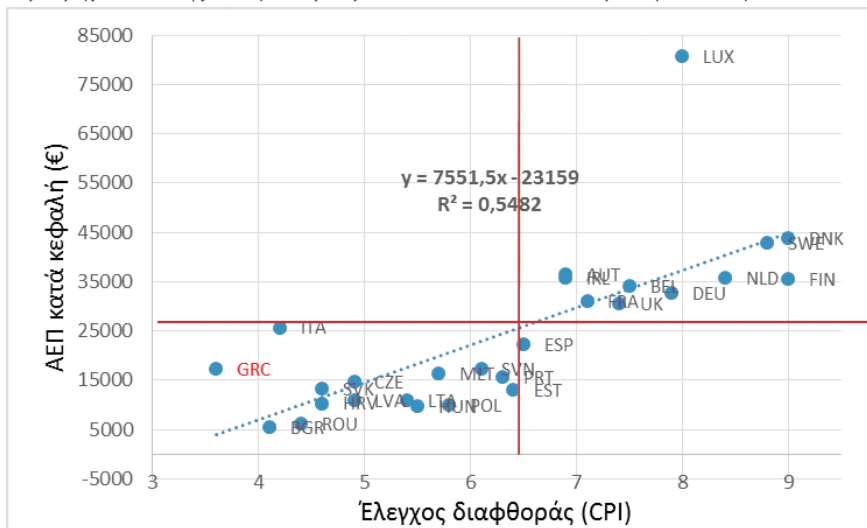
Γράφημα 6 Συσχέτιση δείκτη οικονομικής ελευθερίας και ΑΕΠ κατά κεφαλή (€) στην ΕΕ (2012)



Πηγή: Miller κ.ά. (2013), Eurostat (2013).

Μέσα από διάφορες έρευνες, και παρά τη χρήση διαφορετικών μεθοδολογιών, η Ελλάδα κατατάσσεται στην ομάδα των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τον μεγαλύτερο βαθμό αντιλαμβανόμενης ή/και πραγματικής διαφθοράς. Αυτό προκύπτει και από τον δείκτη *CPI* της Διεθνούς Διαφάνειας (Transparency International, 2013) (Γράφημα 7). Επιπλέον, παρατηρείται μια ιδιαίτερα ισχυρή συσχέτιση μεταξύ του ελέγχου της διαφθοράς και του ΑΕΠ κατά κεφαλή, με χώρες με χαμηλότερη αντιλαμβανόμενη διαφθορά να παρουσιάζουν καλύτερες οικονομικές επιδόσεις.

Γράφημα 7 Συσχέτιση διαφθοράς και ΑΕΠ κατά κεφαλή (€) στην ΕΕ 2012

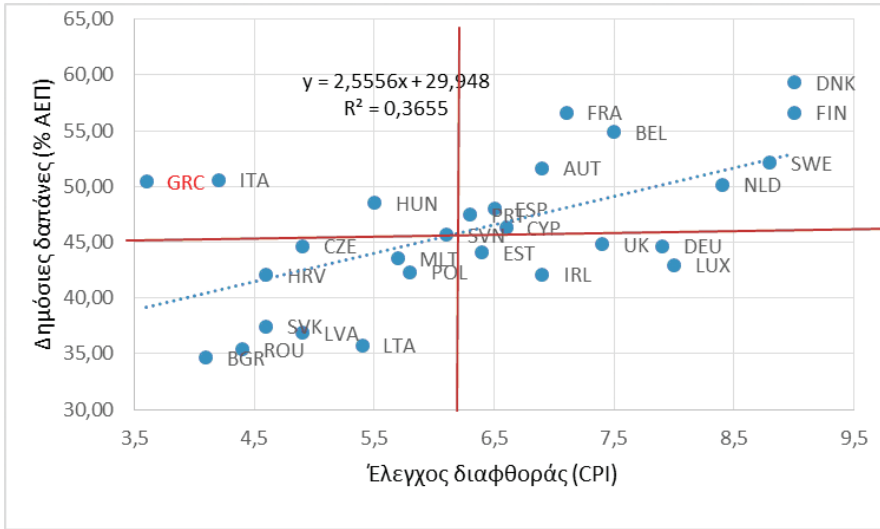


Πηγή: Transparency International (2013), Eurostat (2013).

Διαπιστώνεται, επίσης, ότι η αύξηση των δημοσίων δαπανών και η μείωση της ρυθμιστικής παρέμβασης συνδέεται με χαμηλότερη διαφθορά (Γραφήματα 7 και 8). Αυτό φαίνεται να στηρίζει την προηγούμενη θεωρητική ανάλυση περί της σημασίας των δημοσίων δαπανών ως έκφραση της κρατικής ισχύος και της δυνατότητας της ΔΔ να επιτυγχάνει στόχους, μεταξύ των οποίων και η περιστολή της διαφθοράς. Η Ελλάδα, ωστόσο, μαζί με την Ιταλία κυρίως, δεν φαίνεται να αξιοποιούν τους επιπρόσθετους διαθέσιμους πόρους του κρατικού μηχανισμού προς την κατεύθυνση της αποτελεσματικής αντιμετώπισης των παραβατικών πρακτικών.

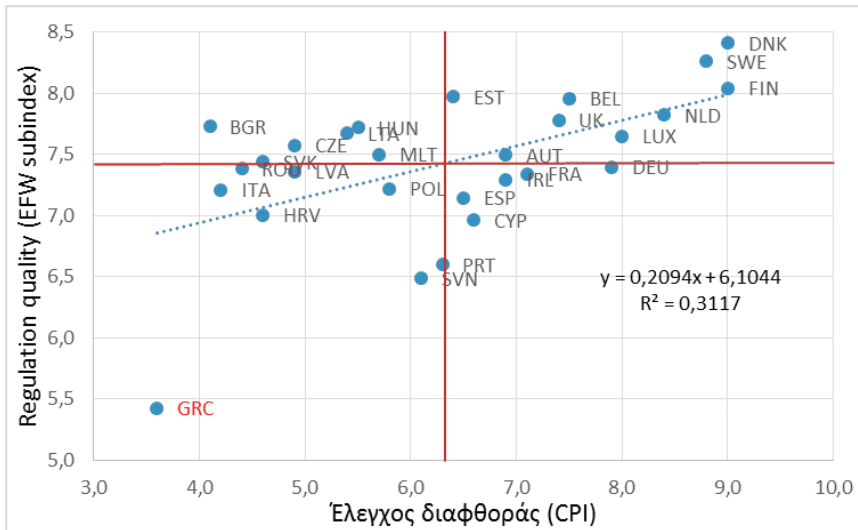
Ως προς την παραοικονομία, επιβεβαιώνεται το θεωρητικό πλαίσιο, χωρίς να περιλαμβάνονται σε αυτό το κείμενο τα σχετικά αποτελέσματα, με τις ίδιες ακριβώς σχέσεις που διαπιστώθηκαν για τη διαφθορά. Στην Ελλάδα, μάλιστα, η παραοικονομία είναι ιδιαίτερα εκτεταμένη, και υπολογίζεται στο 23,6% του ΑΕΠ για το 2013, αρκετά πάνω από τον μέσο όρο (18,8%) της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Schneider, 2013).

Γράφημα 8 Συσχέτιση διαφθοράς και δημοσίων δαπανών στην ΕΕ (2012)



Πηγή: Transparency International (2013), Eurostat (2013).

Γράφημα 9 Συσχέτιση διαφθοράς και οικονομικής ρύθμισης στην ΕΕ (2012)

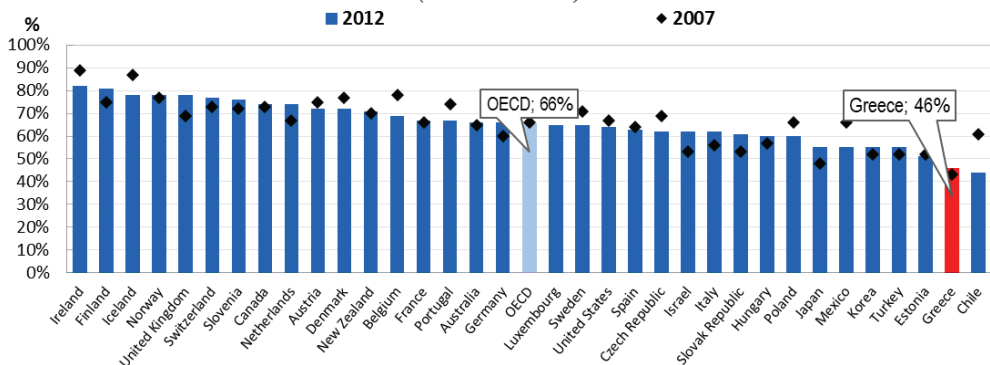


Πηγή: Transparency International (2013), Gwartney κ.ά. (2013).

Υπάρχουν, βέβαια, και χώρες, όπως η Γερμανία, το Λουξεμβούργο και το Ηνωμένο Βασίλειο, όπου, ενώ εμφανίζουν λιγότερες δημόσιες δαπάνες, παρουσιάζουν μικρή διαφθορά, καθώς και κάποιες άλλες με μικρή παρέμβαση στην οικονομία, όπως η Βουλγαρία, η Τσεχία, η Ουγγαρία και η Σλοβακία, αλλά μεγάλη διαφθορά. Θα πρέπει, επομένως, να στραφούμε και σε άλλους παράγοντες που επιδρούν στις σχετικές σχέσεις, το οποίο μας οδηγεί στο ζήτημα της θεσμικής ικανότητας της ΔΔ.

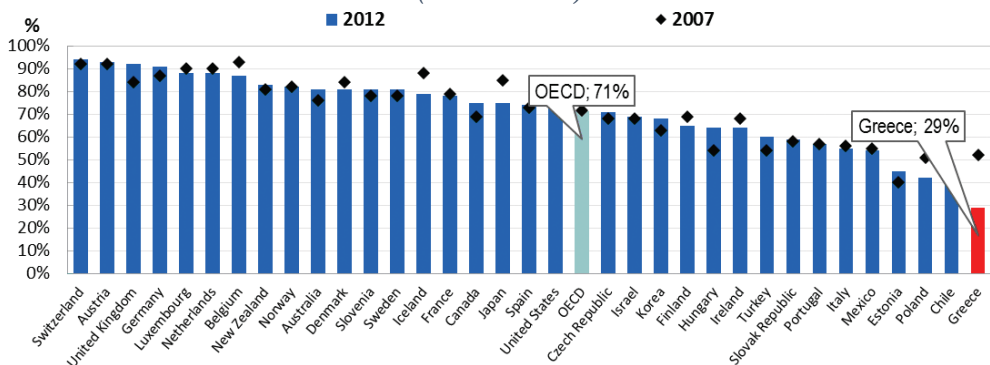
Ένας δείκτης της αποτελεσματικότητας της ΔΔ θα μπορούσε να αρθρωθεί από την πλευρά των πολιτών και της ικανοποίησής τους από τις παρεχόμενες υπηρεσίες. Στα Γραφήματα 12 και 13 αναδεικνύεται η εξαιρετικά χαμηλή ικανοποίηση των Ελλήνων πολιτών από το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα και το σύστημα υγείας, φέρνοντας την Ελλάδα στην τελευταία θέση μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ σταθερά την τελευταία πενταετία. Μπορούμε, λοιπόν, να θεωρήσουμε ότι αυτή η δυσάρεσκη ανταποκρίνεται σε ανάλογη ελλιπή παροχή δημοσίων αγαθών, και, επομένως, σε αντίστοιχη αναποτελεσματικότητα.

Γράφημα 12 Ικανοποίηση από το εκπαιδευτικό σύστημα στις χώρες του ΟΟΣΑ (2007 & 2012)



Πηγή: OECD (2013).

Γράφημα 13 Ικανοποίηση από το σύστημα υγείας στις χώρες του ΟΟΣΑ (2007 & 2012)

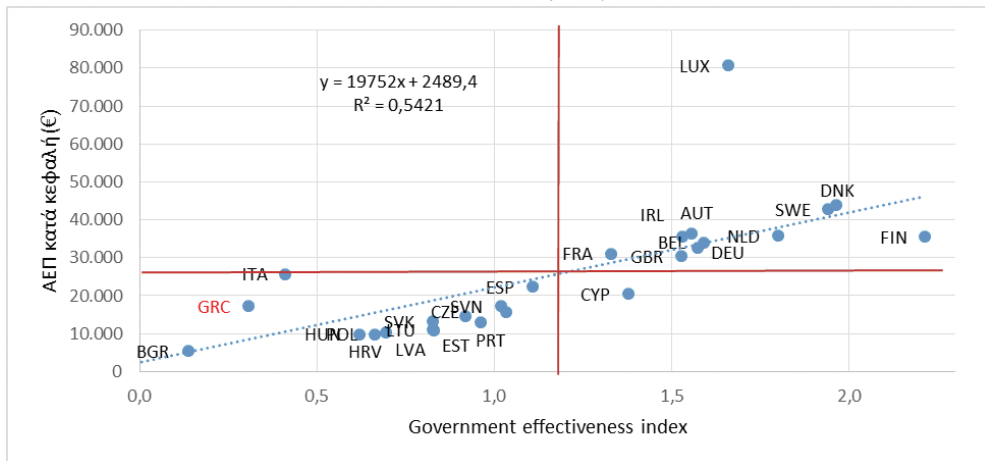


Πηγή: OECD (2013).

Ο δείκτης *Government effectiveness* της Παγκόσμιας Τράπεζας (Kaufmann κ.ά., 2013) επιχειρεί να μετρήσει την ποιότητα των δημοσίων υπηρεσιών, την ποιότητα της ΔΔ και τον βαθμό της ανεξαρτησίας της από πολιτικές πιέσεις, την ποιότητα της διαμόρφωσης και εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών και την αξιοπιστία της

δέσμευσης σε αυτές τις πολιτικές. Παρατηρούμε ότι οι υψηλότερες τιμές του δείκτη, και, επομένως, η καλύτερη ποιότητα των διοικητικών θεσμών, σχετίζονται με καλύτερα οικονομικά αποτελέσματα. Η Ελλάδα ανήκει στις χώρες με χαμηλή ποιότητα διοικητικών θεσμών, όπως αυτή εκτιμάται με αυτόν τον δείκτη, και χαμηλή οικονομική επίδοση. Προκύπτει, λοιπόν, ότι αυτός ίσως είναι ο σύνδεσμος που έλειπε για την επεξήγηση των παραφωνιών που επισημάνθηκαν στα προηγούμενα γραφήματα. Χώρες όπως η Βουλγαρία, η Ιταλία, η Ισπανία, η Πορτογαλία η Σλοβακία, αλλά και η δική μας, παρουσιάζουν χαμηλή διοικητική θεσμική ικανότητα. Για αυτόν το λόγο, είτε δεν αξιοποιούν σωστά τις δημόσιες δαπάνες τους, είτε προβαίνουν σε αναποτελεσματικές ρυθμιστικές παρεμβάσεις στην οικονομία –ή δεν εκμεταλλεύονται το σχετικά καλό οικονομικό περιβάλλον– είτε εμφανίζουν εκτεταμένη διαφθορά και υψηλή παραοικονομία, με όλα αυτά να οδηγούν σε υποβέλτιστες οικονομικές επιδόσεις.

Γράφημα 14 Συσχέτιση αποτελεσματικότητας διακυβέρνησης και ΑΕΠ κατά κεφαλή (€)



Πηγή: Kaufmann κ.ά. (2013), Eurostat (2013).

## 6. Οι πρόσφατες μνημονιακές μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα

Σύμφωνα με την «ιστορική θεσμική προσέγγιση», οι μεταρρυθμίσεις στη ΔΔ και στις δημόσιες πολιτικές είναι πιο πιθανόν να λάβουν χώρα σε περιόδους κρίσιμης καμπής (critical junctures) (Pierson, 2000). Η εξάρτηση διαδρομής (path dependence) εξηγεί γιατί όταν μια χώρα έχει αρχίσει να ακολουθεί μια πορεία δημόσιας πολιτικής ή θεσμικών διευθετήσεων, είναι δύσκολο να την αλλάξει (Levi, 1997): Το κόστος αλλαγής της πορείας είναι μεγαλύτερο από τη διατήρησή της (increasing returns approach) (Pierson, 2000). Μέχρι πρόσφατα, οι μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα αναχαιτίζονταν από τη δύναμη της αδράνειας που συνδεόταν ακριβώς με την εξάρτηση διαδρομής της χώρας. Η οικονομική κρίση φαίνεται να έχει αλλάξει την ισορροπία

–λόγω της εξαναγκαστικής μεταφοράς πολιτικής από τους δανειστές– και η αναδιοργάνωση του κράτους να σχετίζεται πλέον με αυξανόμενες αποδόσεις (Ladi, 2014). Επομένως, μάλλον βρισκόμαστε σε μια περίοδο που η οποία αποτελεί ένα παράθυρο ευκαιρίας για τη διόρθωση των σημαντικών αδυναμιών της ελληνικής ΔΔ και την εφαρμογή διαρθρωτικών πολιτικών γενικότερα.

Η μεταρρύθμιση της ελληνικής ΔΔ θεωρήθηκε ως προϋπόθεση για την ευόδωση των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής. Το νέο μισθολόγιο των δημοσίων υπαλλήλων, η ενίσχυση της διαφάνειας στις δημόσιες δαπάνες και τις δημόσιες συμβάσεις, η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης και η καλύτερη νομοθέτηση συμπεριελήφθησαν μαζί με τις υπόλοιπες οικονομικές διαρθρωτικές πολιτικές. Η Ladi (2014) χρησιμοποιεί το υπόδειγμα του Hall (1993) για την αλλαγή παραδείγματος πολιτικής στην Ελλάδα κατά την περίοδο του πρώτου Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής μέχρι τα τέλη του 2011. Αυτό που διαπιστώνει είναι αφενός μεγάλες καθυστερήσεις, και αφετέρου ότι οι αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν ήταν κυρίως αυξητικές/σταδιακές (*incremental changes*) και αφορούσαν κυρίως στις περικοπές των δαπανών, ώστε να υπάρξει συμμόρφωση ως προς τους δημοσιονομικούς στόχους των δανείων. Επομένως, δεν μπορούμε να τις χαρακτηρίσουμε ως τομές και αλλαγή παραδείγματος της πολιτικής για τη ΔΔ, αλλά, χρησιμοποιώντας το υπόδειγμα του Hall (1993), ως πρώτης (αλλαγή στα επίπεδα των εργαλείων) ή δεύτερης τάξης (αλλαγή στα επίπεδα, καθώς και στα ίδια τα εργαλεία) μεταρρυθμίσεις.

Το πώς η σημαντική μείωση των δαπανών θα μπορούσε να εμποδίσει μελλοντικές δομικές αλλαγές, δεν φαίνεται να λήφθηκε υπόψη. Προτιμήθηκε, επομένως, η εύκολη λύση, και μάλιστα με τη συναίνεση κατά κάποιον τρόπο της Τρόικας. Σε όλες τις αναθεωρήσεις των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής τονίζεται έντονα η ανάγκη για διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Ωστόσο, η κύρια μορφή εξωγενής πίεσης του συστήματος για αλλαγή, δηλαδή η διάθεση της επόμενης δανειακής δόσης, συνδεόταν κυρίως με τη μείωση του δημόσιου κόστους παρά το ότι οι σχετικές καθυστερήσεις στις διαρθρωτικές αλλαγές επισημαίνονταν κατά τους ελέγχους.

Η παραπάνω εικόνα φαίνεται να ανταποκρίνεται και για την περίοδο από το 2012. Το δεύτερο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής δήλωσε προτεραιότητα στις υποστηρικτικές στην οικονομική ανάπτυξη διαρθρωτικές αλλαγές. Σημαντικές χρονοτριβές παρατηρήθηκαν από την αρχή της εφαρμογής του Προγράμματος, οι οποίες αποδόθηκαν κυρίως στην αβεβαιότητα και αστάθεια της εκλογικής περιόδου. Στη συνέχεια, και παρά τη σταθερή πολιτική κατάσταση, καθυστερήσεις καταγράφηκαν σε κάθε αξιολόγηση όσον αφορά τις διαρθρωτικές αλλαγές σε ΔΔ και οικονομία. Η ρύθμιση της αγοράς αγαθών και υπηρεσιών παραμένει εκτεταμένη ακόμη στην τελευταία αξιολόγηση του Απριλίου 2014.<sup>5</sup> Ως προς τη ΔΔ, κύρια φροντίδα παρέ-

---

5 Άξιο λόγου αποτελεί, ωστόσο, η συμμόρφωση –στο πλαίσιο και των δύο Προγραμμάτων μάλιστα– στις επιταγές για τη μεταρρύθμιση της αγοράς εργασίας.

μεινε η μείωση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων και των οργανωτικών δομών, καθώς και η βελτίωση της φορολογικής διοίκησης για την είσπραξη των εσόδων. Πρόκειται, επομένως, για αλλαγές που στοχεύουν στη βελτίωση της τεχνικής αποδοτικότητας, δηλαδή στη μείωση του κόστους παροχής των δημοσίων υπηρεσιών, και όχι απαραίτητα στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και παραγωγικότητας της ΔΔ. Αυτό γίνεται πρόδηλο από τη δεξαμενή από την οποία αντλήθηκαν οι δημόσιοι υπάλληλοι προς κινητικότητα και διαθεσιμότητα, καθότι κριτήριο δεν αποτέλεσε κάποια προηγούμενη αξιολόγηση απόδοσης.

Αρκετές μεταρρυθμίσεις έχουν εφαρμοστεί στο πλαίσιο των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής –κυρίως κατά το δεύτερο Πρόγραμμα– που επιχειρούν να περιορίσουν το πρόβλημα της διαφθοράς: το «Πρόγραμμα Δι@ύγεια», η σύσταση Υπηρεσίας Εσωτερικών Υποθέσεων στο Υπουργείο Οικονομικών, η συγκρότηση Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων, η θεσμοθέτηση του Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, η δημιουργία ενιαίου ελεγκτικού μηχανισμού για τη ΔΔ και ο εκσυγχρονισμός του πειθαρχικού δικαίου, το Εθνικό Σχέδιο «Διαφάνεια» και τις πρόσφατες ρυθμίσεις του Υπουργείου Δικαιοσύνης για την πάταξη της διαφθοράς και την προστασία μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος. Θα πρέπει, βέβαια, να τονιστούν και κάποια βήματα που έχουν γίνει προς την κατεύθυνση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης τα τελευταία χρόνια, καθώς και η εισαγωγή τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών, με όλα τα πολλαπλασιαστικά οφέλη που μπορεί να έχουν. Επίσης, η αναμενόμενη αναθεώρηση του μισθολογίου και η διακηρυχθείσα σύνδεση του μισθού με ικανότητες, απόδοση και αρμοδιότητες σίγουρα θα έχει σοβαρό αντίκτυπο, καθότι θα επηρεάσει το σχήμα των κινήτρων των δημοσίων υπαλλήλων –από την ανάλυση που προηγήθηκε τονίστηκε ο σημαντικός ρόλος των κινήτρων τόσο από τη θεωρία των κινήτρων όσο και από τη θεσμική προσέγγιση. Εάν τελικά το σύστημα εφαρμοστεί και λειτουργήσει στην πράξη, και, μάλιστα, στο πλαίσιο μιας Στρατηγικής ΔΔ, τότε θα μπορούσαμε ενδεχομένως στο μέλλον να κάνουμε λόγο για μια σημαντική βελτίωση του περιβάλλοντος που ευνοεί τις προϋποθέσεις για την ενίσχυση της θεσμικής ικανότητας της ΔΔ.

## 7. Συμπεράσματα

Σημαντικά δημόσια αγαθά, όχι μόνο για αυτή καθαυτή την ευημερία των πολιτών, αλλά και για την οικονομική ανάπτυξη, όπως οι επενδύσεις στις υποδομές την παιδεία και την υγεία, καθιστούν απαραίτητη την παρέμβαση του κράτους στην οικονομική διαδικασία. Επιπλέον, οι αποτυχίες της αγοράς απαιτούν τη ρύθμιση του ανταγωνισμού και της οικονομίας γενικότερα, προκειμένου οι παραγωγικές δραστηριότητες των ιδιωτών δρώντων να συντονίζονται και να κατευθύνονται προς αποτελέσματα επωφελή για το σύνολο της κοινωνίας.

Η αποτελεσματική παροχή δημοσίων αγαθών και η δυνατότητα επίτευξης στόχων δημόσιας πολιτικής –μεταξύ των οποίων και η ανάπτυξη– διαθέτει τόσο ποιοτι-



κές όσο και ποσοτικές προϋποθέσεις. Η ποσοτική διάσταση σχετίζεται με τους πόρους που έχει το πολιτικο-διοικητικό σύστημα στη διάθεσή του. Συνδέσαμε αυτούς τους πόρους με την έννοια της κρατικής ισχύος και τη δυνατότητα του κράτους να σχεδιάζει και να εφαρμόζει επιτυχώς δημόσιες πολιτικές. Είναι τα μέσα που επιτρέπουν την επίτευξη των στόχων. Το επιχείρημα που αναπτύσσεται κυρίως σε αυτό το κείμενο είναι ότι ο χαρακτήρας της κρατικής παρέμβασης ως θετικός ή αρνητικός για την οικονομική ανάπτυξη δεν εξαρτάται από το μέγεθος της παρέμβασης, αλλά τελικά από την ποιότητα των διοικητικών θεσμών που μετατρέπει τα παραπάνω μέσα σε θεσμική ικανότητα.

Στο πλαίσιο της οικονομικής κρίσης και των μνημονιακών μέτρων, κύρια μέριμνα έχει δοθεί στη μείωση του κράτους προκειμένου να εξαιρεθούν οι ανεπάρκειες που προέρχονται από το υπερβολικό μέγεθος και την εκτεταμένη ρυθμιστική παρέμβαση στην οικονομία. Ωστόσο, όπως διαπιστώσαμε, δεν ασκούν όλα τα είδη κρατικής παρέμβασης την ίδια επίδραση στην οικονομική επίδοση. Φαίνεται ότι, ενώ η ρυθμιστική παρέμβαση στην οικονομία έχει και άμεση και έμμεση (διαμέσου της αύξησης της διαφθοράς) αρνητική επενέργεια στην οικονομική αποδοτικότητα, μια ισχυρή ΔΔ ενδεχομένως να αποτελεί προϋπόθεση για την επίτευξη οικονομικών στόχων.

Ακόμη περισσότερο, δεν είναι το μέγεθος του κράτους που θα πρέπει να μας ενδιαφέρει, αλλά η σχέση μεγέθους-παραγωγικότητας του δημοσίου τομέα (Angelopoulos κ.ά., 2008). Σε κάθε επίπεδο μεγέθους, το σημαντικό είναι να βελτιστοποιείται η αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των πόρων που έχει στη διάθεσή του το κράτος. Για τη βελτιστοποίηση, όμως, αυτή, τον πιο σημαντικό ρόλο διαδραματίζει η ποιότητα των διοικητικών θεσμών. Επομένως, αφενός δεν προκύπτει ανάγκη μείωσης του κράτους όταν οι διοικητικοί θεσμοί είναι ισχυροί, και αφετέρου, όταν είναι ασθενείς, προτεραιότητα θα πρέπει να δίνεται στις πολιτικές ενδυνάμωσης των ποιοτικών χαρακτηριστικών της ΔΔ, και όχι στη μείωση του μεγέθους.

Η τελευταία υπόθεση στηρίζεται στο ό,τι, για να ευοδωθούν οι μεταρρυθμιστικές οικονομικές πολιτικές που θα στοχεύουν, μεταξύ άλλων, και στη μείωση του μεγέθους του κράτους, απαιτείται η υποστήριξή τους από τη γραφειοκρατία τόσο κατά τον σχεδιασμό όσο και κατά την εφαρμογή τους. Οπότε είναι πιθανόν τα εμποδωμένα συμφέροντα στη ΔΔ να επιχειρήσουν να εμποδίσουν τις σχετικές προσπάθειες. Χαρακτηριστικό παράδειγμα οι μνημονιακές μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα, όπου διαπιστώνουμε δύο πράγματα. Αρχικά ότι οι μεταρρυθμίσεις στα δημόσια οικονομικά είχαν μια καθυστέρηση ανάλογη με αυτή που θα μπορούσε να αντέξει το σύστημα. Η αναγκαιότητα της κατάστασης που μας οδήγησε ένα βήμα πριν την οικονομική κατάρρευση και η αμετακίνητη στάση και συνεχή πίεση των δανειστών οδήγησαν τελικά στην εφαρμογή πολιτικών μείωσης του κράτους και εξορθολογισμού των δημοσίων οικονομικών. Επιπλέον, μπορούμε να παρατηρήσουμε ότι, πέρα από την καθυστέρηση της ανάληψης των σχετικών δράσεων, η σχετική εισαγωγή των πολιτικών έγινε με προσαρμογή και συμβιβασμούς ως προς την έκταση αυτής. Προ-

τιμήθηκε η μετακύληση της επιβάρυνσης στον μέσο πολίτη είτε με την αύξηση της φορολογίας και την επικέντρωση των φοροεισπρακτικών μηχανισμών σε αυτούς είτε με τη μείωση των δαπανών σε κοινωνικούς τομείς, όπως η υγεία, η παιδεία και η κοινωνική προστασία. Αντίθετα, οι δομικές μεταρρυθμίσεις, μεταξύ των οποίων και η μείωση της ρυθμιστικής παρέμβασης του κράτους, δεν έχουν προχωρήσει με την ίδια ένταση, παρόλο που το όφελός τους θα ήταν ενδεχομένως μεγαλύτερο για τους δεδηλωμένους οικονομικούς στόχους, και το βάρος μικρότερο για τον μέσο πολίτη. Είναι πιο δύσκολο να εφαρμοστούν μεταρρυθμίσεις των οποίων το κόστος είναι συγκεκριμένο και συνδέεται με συγκεκριμένα συμφέροντα, παρά όταν αυτό διαχέεται στο κοινωνικό σύνολο.

Συνολικά διαπιστώνεται, λοιπόν, η επικέντρωση των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής σε πολιτικές άμεσου δημοσιονομικού οφέλους, κυρίως συρρίκνωσης μεγέθους, ενώ δεν δόθηκε προτεραιότητα στην αναβάθμιση της θεσμικής ικανότητας της ΔΔ. Παράδειγμα αποτελεί το μισθολόγιο των δημοσίων υπαλλήλων. Αντί να εφαρμοσθεί μια ριζική αλλαγή και ένα πραγματικό σύστημα κινήτρων απόδοσης, προτιμήθηκε η εύκολη επιλογή της οριζόντιας μείωσης των μισθών. Η πρώτη λύση θα συνέδεε επιτέλους τα κίνητρα με την πολυπόθητη «ΔΔ μέσω στόχων», μια χρόνια έλλειψη της ελληνικής ΔΔ. Ωστόσο, αυτό θα ήταν μάλλον μια τομή που θα απειλούσε τα εμπεδωμένα συμφέροντα.

Η αναγνώριση της διάδρασης μεταξύ διαφθοράς και οικονομικής ανάπτυξης θα πρέπει να συνιστά βασική παράμετρο στον σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικών για την επίτευξη οικονομικών στόχων. Η περιστολή της διαφθοράς αποτελεί προϋπόθεση για την οικονομική άνθιση της χώρας. Η μείωση της κρατικής ρυθμιστικής παρέμβασης στην οικονομία –αν και στον βαθμό που τελικά προχωρήσει– ενδέχεται να επιφέρει άμβλυνση του προβλήματος της διαφθοράς. Ωστόσο, αυτή η μεταρρύθμιση δεν φαίνεται να αποτελεί πανάκεια, καθότι η έκταση αλλά και οι οικονομικές συνέπειες της διαφθοράς εξαρτώνται κυρίως από τη θεσμική ικανότητα της ΔΔ, και γενικότερα την αποτελεσματικότητα της διακυβέρνησης, καθώς και από την ποιότητα της κρατικής παρέμβασης στην οικονομία. Η μείωση της οικονομικής κρατικής παρέμβασης συνθέτει ένα μόνο μέρος της λύσης. Σημαντικότερη επίδραση στην έκταση του φαινομένου φαίνεται να ασκεί ο τρόπος με τον οποίο το κράτος επιτελεί τις λειτουργίες του παρά το μέγεθος των δραστηριοτήτων του (Tanzi, 1998). Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν χώρες όπως ο Καναδάς, η Δανία, η Σουηδία, οι οποίες, ενώ έχουν μεγάλο δημόσιο τομέα, συνδυάζουν χαμηλό βαθμό διαφθοράς με υψηλό οικονομικό επίπεδο.

Πολλές έρευνες επιμένουν να ταυτίζουν την ποιότητα των διοικητικών θεσμών με την ένταση της διαφθοράς. Ωστόσο, η διαφθορά μάλλον είναι το επιφανόμενο της ποιότητας –ή τουλάχιστον μέρος αυτής– και δεν την ορίζει. Υπάρχουν άλλοι προσδιοριστές, όπως τα οργανωτικά γνωρίσματα, ο επαγγελματισμός, και ο τρόπος λειτουργίας της (π.χ. η έκταση της διακριτικής ευχέρειας) οι οποίοι διαμορφώνουν τη συνολική θεσμική ικανότητα και επηρεάζουν τον βαθμό της διαφθοράς. Σε κάθε

περίπτωση, ο προσδιορισμός των χαρακτηριστικών της «ποιοτικής ΔΔ» δεν είναι αδιαμφισβήτητος. Σίγουρα θα περιλαμβάνει κάποια αξιολογική κρίση που θα συνδέει την πολιτική φιλοσοφία –όπως με την αμεροληψία που αναλύθηκε πιο πάνω– με τους σκοπούς που επιτελεί ή θα έπρεπε να επιτελεί το κράτος. Η οικονομική αποδοτικότητα μπορεί να εναντιώνεται σε στόχους οικονομικής ισότητας ή κοινωνικής αλληλεγγύης. Το αν υπάρχουν κάποιες «διοικητικές καθολικότητες» που εξασφαλίζουν σε κάθε περίπτωση την επίτευξη των στόχων –όποιοι και αν είναι αυτοί κάθε φορά– είναι ένα θέμα που δεν μπορεί να απαντηθεί εύκολα. Κυρίως διότι οι ανάγκες και οι προτιμήσεις των πολιτών είναι σε μια αέναη εξέλιξη, ενώ και τα εργαλεία και η γνώση επίσης βελτιώνονται. Μπορούμε να υποθέσουμε, όμως, ότι αυτά τα διοικητικά χαρακτηριστικά θα πρέπει να ενδυναμώνουν τη θεσμική ικανότητα της γραφειοκρατίας να επιτυγχάνει στόχους. Ακόμη και αν θεωρήσουμε ως ιδανική περίπτωση το μικρότερο δυνατό κράτος, και αυτή η ελάχιστη παρέμβαση που θα πρέπει να ασκήσει (για παράδειγμα για την προστασία των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας) εξαρτάται από τη θεσμική ικανότητα της ΔΔ.

Η θεσμική ικανότητα της ΔΔ δεν θα πρέπει, επίσης, να ταυτίζεται με τον όρο «διακυβέρνηση». Η «διακυβέρνηση» είναι μια ευρύτερη έννοια, και η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα της γραφειοκρατίας αποτελούν μάλλον μέρος αυτής. Η θεωρητική σύλληψη της έννοιας της διακυβέρνησης είναι δύσκολη και ακόμη περισσότερο η μέτρησή της, και δεν είναι ο άμεσος στόχος του κειμένου αυτού. Αν έχει πολύ ευρεία έννοια, περιλαμβάνει σχεδόν τα πάντα στην πολιτική επιστήμη και πολιτική οικονομία (Keefner, 2004), ενώ όταν γίνεται πιο λειτουργικός ο ορισμός, όπως η «καλή διακυβέρνηση ως προς την οικονομική ανάπτυξη», τότε είναι αδύνατον να προσδιοριστεί ανεξαρτήτως των αποτελεσμάτων της ως προς την οικονομία (Rothstein και Teorell, 2008), καταλήγοντας αναπόφευκτα σε κυκλικά επιχειρήματα. Η απουσία διαφθοράς είναι σίγουρα ένα σημαντικό κομμάτι μιας «ποιοτικής γραφειοκρατίας», αλλά δεν είναι το μόνο, καθότι στην έννοια της διαφθοράς δεν εμπίπτουν πολλές πρακτικές, όπως για παράδειγμα η διακριτική μεταχείριση (Rothstein και Teorell, 2008). Η σύνδεση της δυνατότητας διακυβέρνησης με την κρατική ισχύ και της ικανότητας διακυβέρνησης με την ποιότητα των διοικητικών θεσμών, ίσως προσφέρει μεγαλύτερη θεωρητική βεβαιότητα και πρακτική εφαρμοσιμότητα ως προς τη σχέση του κράτους και της διακυβέρνησης με την οικονομική ανάπτυξη.

Φυσικά, δεν είναι μόνο το κράτος που προσδιορίζει την οικονομική αποδοτικότητα, καθότι υπάρχουν και άλλοι ενδογενείς και εξωγενείς παράγοντες, όπως είναι η τεχνολογία, κουλτούρα, η δημοκρατικότητα του συστήματος, ιστορικές συγκυρίες κ.λπ. Επιπλέον, δεν είναι η ΔΔ ο μόνος θεσμός που έχει επίπτωση στην οικονομία, αλλά υπάρχει και ένα σύνολο άλλων που εκπληρώνουν ρυθμιστικές, σταθεροποιητικές και νομιμοποιητικές λειτουργίες (Rodrik, 2000). Ούτε, φυσικά, η απόδοση του πολιτικο-διοικητικού συστήματος εξαρτάται αποκλειστικά από τα επαγγελματικά χαρακτηριστικά της ΔΔ. Ωστόσο, θα πρέπει να λαμβάνονται σοβαρά υπόψη οι πό-

ροι που έχει στη διάθεσή της και τα ποιοτικά γνωρίσματα της ΔΔ κατά την επιδίωξη οικονομικών ή άλλων στόχων δημόσιας πολιτικής.

Εν κατακλείδι, δεν φαίνεται να χρειαζόμαστε ένα μικρότερο, αλλά μάλλον ένα ισχυρό και ικανότερο κράτος, που θα έχει μεν την ελάχιστη, αλλά ποιοτική ρυθμιστική παρέμβαση στην οικονομία, και μια ΔΔ που να διαθέτει τους απαραίτητους ανθρώπινους και υλικούς πόρους, καθώς και την τεχνογνωσία και τον επαγγελματισμό –συμπεριλαμβανομένης της ηθικής συγκρότησης των στελεχών– για να είναι αποτελεσματική τόσο στην πάταξη της διαφθοράς όσο και στη δημιουργία ενός ευνοϊκού περιβάλλοντος για την οικονομική ανάπτυξη.

- Acemoglu, D. & Robinson, J. A. 2000. Political losers as a barrier to economic development. *American Economic Review*, 126-130.
- Adewara, S. & Oloni, E. 2012. Composition of public expenditure and economic growth in Nigeria. *J. Emerging Trends Econ. Manag. Sci*, 3, 403-407.
- Amsden, A. H. 1992. *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*, Oxford University Press.
- Angelopoulos, K., Philippopoulos, A. & Tsionas, E. 2008. Does public sector efficiency matter? Revisiting the relation between fiscal size and economic growth in a world sample. *Public Choice*, 137, 245-278.
- Aschauer, D. A. 1989. Is public expenditure productive? *Journal of monetary economics*, 23, 177-200.
- Ayal, E. B. & Karras, G. 1996. Bureaucracy, investment, and growth. *Economics Letters*, 51, 233-239.
- Ayal, E. B. & Karras, G. 1998. Components of economic freedom and growth: An empirical study. *Journal of Developing Areas*, 32, 327-338.
- Baldwin, R., Cave, M. & Lodge, M. 2012. *Understanding regulation: theory, strategy, and practice*, Oxford University Press.
- Bardhan, P. 1997. Corruption and development: a review of issues. *Political Corruption: Concepts & Contexts*, 3, 321-338.
- Barro, R. J. 1991. Government spending in a simple model of endogenous growth. National Bureau of Economic Research Cambridge, Mass., USA.
- Blackburn, K., Bose, N. & Haque, M. E. 2011. PUBLIC EXPENDITURES, BUREAUCRATIC CORRUPTION AND ECONOMIC DEVELOPMENT\*. *The Manchester School*, 79, 405-428.
- Boehm, F. 2007. Regulatory capture revisited—lessons from economics of corruption. *Internet Centre for Corruption Research (ICGG) Working Paper*.
- Bracking, S. 2007. *Corruption and Development*, Palgrave Macmillan.
- Buchanan, J. M. 1980. Rent seeking and profit seeking. *Toward a theory of the rent-seeking society*, 3, 15.
- Buchanan, J. M., Tollison, R. D. & Tullock, G. 1980. *Toward a theory of the rent-seeking society*, Texas A & M Univ Pr.

- Buchanan, J. M. & Tullock, G. 1962. The calculus of consent. *Ann Arbor: University of Michigan Press*, 68-69.
- Chaudhry, A. & Garner, P. 2007. Do governments suppress growth? Institutions, rent-seeking, and innovation blocking in a model of Schumpeterian growth. *Economics & Politics*, 19, 35-52.
- Cooray, A. 2009. Government expenditure, governance and economic growth. *Comparative Economic Studies*, 51, 401-418.
- Crafts, N. 2006. Regulation and productivity performance. *Oxford Review of Economic Policy*, 22, 186-202.
- Dahlström, C., Lapuente, V. & Teorell, J. 2011. Dimensions of bureaucracy. A cross-national dataset on the structure and behavior of public administration. *QoG Working Paper Series*, 13.
- De Vaal, A. & Ebben, W. 2011. Institutions and the relation between corruption and economic growth. *Review of Development Economics*, 15, 108-123.
- Delavallade, C. 2006. Corruption and distribution of public spending in developing countries. *Journal of economics and finance*, 30, 222-239.
- Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. & Shleifer, A. 2002. The regulation of entry. *The Quarterly Journal of Economics*, 117, 1-37.
- Downs, A. 1957. An economic theory of democracy.
- Dritsakis, N. & Adamopoulos, A. 2004. A causal relationship between government spending and economic development: an empirical examination of the Greek economy. *Applied Economics*, 36, 457-464.
- Dzhumashev, R. 2014. The Two-Way Relationship between Government Spending and Corruption and its Effects on Economic Growth. *Contemporary Economic Policy*, 32, 403-419.
- Ebaidalla, E. M. 2013. Causality between Government Expenditure and National Income: Evidence from Sudan. *Journal of Economic Cooperation and Development*, 34, 61-76.
- Edelman, M. 1988. *Constructing the political spectacle*, University of Chicago Press Chicago.
- Evans, P. & Rauch, J. E. 1999. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 748-765.
- Girling, J. & Girling, J. 1997. *Corruption, capitalism and democracy*, Psychology Press.
- Gugler, K. 1999. Corporate governance and economic performance: a survey. *University of Vienna, Austria*.
- Gupta, S., Davoodi, H. & Alonso-Terme, R. 2002. Does corruption affect income inequality and poverty? *Economics of Governance*, 3, 23-45.
- Gupta, S., De Mello, L. & Sharan, R. 2001. Corruption and military spending. *European Journal of Political Economy*, 17, 749-777.
- Gwartney, J., Lawson, R. & Hall, J. 2013. *2013 Economic Freedom Dataset, published in Economic Freedom of the World: 2013 Annual Report*, The Fraser Institute.

- Hägg, P. G. 1997. Theories on the Economics of Regulation: A Survey of the Literature from a European Perspective. *European Journal of Law and Economics*, 4, 337-370.
- Hall, P. A. 1993. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative politics*, 275-296.
- Helm, D. 2006. Regulatory reform, capture, and the regulatory burden. *Oxford Review of Economic Policy*, 22, 169-185.
- Henderson, J., Hulme, D., Jalilian, H. & Phillips, R. 2007. Bureaucratic Effects: Weberian State Agencies and Poverty Reduction. *Sociology*, 41, 515-532.
- Huntington, S. P. 2006. *Political order in changing societies*, Yale University Press.
- International Monetary Fund 2014. World economic outlook. *Washington: International Monetary Fund*.
- Jalilian, H., Kirkpatrick, C. & Parker, D. 2007. The Impact of Regulation on Economic Growth in Developing Countries: A Cross-Country Analysis. *World Development*, 35, 87-103.
- Johnson, C. 1982. *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy: 1925-1975*, Stanford University Press.
- Johnson, S., Kaufmann, D. & Zoido-Lobaton, P. 1998. Regulatory discretion and the unofficial economy. *American Economic Review*, 88, 387-392.
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. 2013. Worldwide Governance Indicators (WGI) Dataset. *The World Bank*.
- Keefer, P. 2004. A review of the political economy of governance: from property rights to voice. *World Bank policy research working paper*.
- Klitgaard, R. 1988. *Controlling corruption*, Univ of California Press.
- Knack, S. & Keefer, P. 1995. Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures. *Economics & Politics*, 7, 207-227.
- Kneller, R., Bleaney, M. F. & Gemmell, N. 1999. Fiscal policy and growth: evidence from OECD countries. *Journal of Public Economics*, 74, 171-190.
- Knutsen, C. H. 2013. Democracy, State Capacity, and Economic Growth. *World Development*, 43, 1-18.
- Kocherlakota, N. R. & Yi, K.-M. 1997. Is There Endogenous Long-Run Growth? Evidence from the United States and the United Kingdom. *Journal of Money, Credit & Banking (Ohio State University Press)*, 29.
- Krueger, A. O. 1974. The political economy of the rent-seeking society. *The American economic review*, 291-303.
- Kurtz, M. J. & Schrank, A. 2007. Growth and governance: Models, measures, and mechanisms. *Journal of politics*, 69, 538-554.
- Ladi, S. 2014. Austerity politics and administrative reform: The Eurozone crisis and its impact upon Greek public administration. *Comparative European Politics*, 12, 184-208.
- Levi, M. 1997. A model, a method, and a map: Rational choice in comparative and historical analysis. *Comparative politics: Rationality, culture, and structure*, 28.

- Libman, A. 2012. Democracy, size of bureaucracy, and economic growth: Evidence from Russian regions. *Empirical Economics*, 43, 1321-1352.
- Loayza, N., Oviedo, A. M. & Servén, L. 2004. Regulation and macroeconomic performance. *World Bank Policy Research Working Paper*.
- Loayza, N., Oviedo, A. M. & Servén, L. 2005. The impact of regulation on growth and informality cross-country evidence. *World Bank Policy Research Working Paper*.
- Lui, F. T. 1985. An equilibrium queuing model of bribery. *The journal of political economy*, 760-781.
- Mann, M. 1984. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, 25, 185-213.
- Mauro, P. 1995. Corruption and growth. *The quarterly journal of economics*, 110, 681-712.
- Mauro, P. 1998. Corruption and the composition of government expenditure. *Journal of Public economics*, 69, 263-279.
- Miller, T., Holmes, K. R. & Feulner, E. J. 2013. Index of economic freedom. *Washington, DC, Heritage*.
- Nee, V. & Oppor, S. 2009. Bureaucracy and Financial Markets. *Kyklos*, 62, 293-315.
- Nicoletti, G. & Scarpetta, S. 2003. Regulation, productivity and growth: OECD evidence. *Economic Policy*, 9-72.
- Niskanen, W. A. 1971. *Bureaucracy and representative government*, Chicago, Aldens and Atherton.
- North, D. C. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge university press.
- Nuta, A. C. 2010. The incidence of public spending on economic growth. *EuroEconomica*, 20.
- OECD 2013. *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing.
- Olsen, J. P. 2008. The ups and downs of bureaucratic organization. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 11, 13-37.
- Ongaro, E. 2009. *Public management reform and modernization: trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Edward Elgar Publishing.
- Oto-Peralías, D. & Romero-Ávila, D. 2013. Tracing the Link between Government Size and Growth: The Role of Public Sector Quality. *Kyklos*, 66, 229-255.
- Ott, I. 2006. Bureaucracy, tax system, and economic performance. *Journal of Public Economic Theory*, 8, 839-862.
- Page, J. M. 1994. The East Asian miracle: an introduction. *World Development*, 22, 615-625.
- Peltzman, S. 1976. *Toward a more general theory of regulation*. National Bureau of Economic Research Cambridge, Mass., USA.
- Pevcin, P. 2004. Does optimal size of government spending exist? *University of Ljubljana*.
- Pierson, P. 2000. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American political science review*, 251-267.

- Portes, A. & Smith, L. D. 2008. Institutions and development in Latin America: A comparative analysis. *Studies in Comparative International Development*, 43, 101-128.
- Rajkumar, A. S. & Swaroop, V. 2008. Public spending and outcomes: Does governance matter? *Journal of development economics*, 86, 96-111.
- Ramirez, M. D. 2004. Is public infrastructure spending productive in the Mexican case? A vector error correction analysis. *The Journal of International Trade & Economic Development*, 13, 159-178.
- Rauch, J. E. 1994. Bureaucracy, infrastructure, and economic growth: evidence from US cities during the progressive era. National Bureau of Economic Research.
- Rauch, J. E. 1995. Choosing a dictator: Bureaucracy and welfare in less developed polities. National Bureau of Economic Research.
- Rauch, J. E. & Evans, P. B. 2000. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of public economics*, 75, 49-71.
- Rodrik, D. 1994. Getting interventions right: how South Korea and Taiwan grew rich. National Bureau of Economic Research.
- Rodrik, D. 1999. *The new global economy and developing countries: making openness work*, Overseas Development Council Washington, DC.
- Rodrik, D. 2000. Institutions for high-quality growth: what they are and how to acquire them. *Studies in Comparative International Development*, 35, 3-31.
- Romer, T. & Rosenthal, H. 1978. Political resource allocation, controlled agendas, and the status quo. *Public choice*, 33, 27-43.
- Romer, T. & Rosenthal, H. 1982. Median voters or budget maximizers: Evidence from school expenditure referenda. *Economic Inquiry*, 20, 556-578.
- Rose-Ackerman, S. 2007. *International handbook on the economics of corruption*, Edward Elgar Publishing.
- Rothstein, B. & Teorell, J. 2008. What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21, 165-190.
- Rubinson, R. 1977. Dependence, government revenue, and economic growth, 1955-1970. *Studies in Comparative International Development (SCID)*, 12, 3-28.
- Sarte, P.-D. G. 2001. Rent-seeking bureaucracies and oversight in a simple growth model. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 25, 1345-1365.
- Schneider, F. 2013. Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2013: A Further Decline. Discussion Paper, Department of Economics, University of Linz, Linz, Austria.
- Scully, G. W. 1989. The size of the state, economic growth and the efficient utilization of national resources. *Public Choice*, 63, 149-164.
- Skocpol, T. 1985. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. *Bringing the state back in*, 25, 3-37.
- Solow, R. M. 1956. A contribution to the theory of economic growth. *The quarterly journal of economics*, 70, 65-94.



- Stigler, G. J. 1971. The theory of economic regulation. *The Bell journal of economics and management science*, 3-21.
- Swan, T. W. 1956. Economic growth and capital accumulation. *Economic record*, 32, 334-361.
- Tanzi, V. 1998. Corruption around the world: Causes, consequences, scope, and cures. *Staff Papers-International Monetary Fund*, 559-594.
- Tanzi, V. & Davoodi, H. 1998. *Corruption, public investment, and growth*, Springer.
- Tanzi, V. & Davoodi, H. 2000. Corruption, growth, and public finances.
- Tirole, J. 1994. The internal organization of government. *Oxford Economic Papers*, 1-29.
- Tollison, R. D. 1982. Rent seeking: A survey. *Kyklos*, 35, 575-602.
- Transparency International 2013. Corruption perception Index 2013. Transparency International.
- Tullock, G. 1993. *Rent seeking*, Edward Elgar Brookfield.
- Tullock, G. 2001. Efficient rent seeking. *Efficient Rent-Seeking*. Springer.
- Wade, R. 1990. *Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asian industrialization*, Princeton University Press.
- Wallis, J. & Dollery, B. 1999. *Market failure, government failure, leadership and public policy*, Macmillan London.
- Weber, M., Maximilian, K. E., Mills, C. W. & Gerth, H. H. 1947. *From Max Weber: Essays in sociology. Translated, edited and with an introduction by HH Gerth and C. Wright Mills*, Kegan Paul.
- World Bank 2013. Washington, DC:: World Bank Group.
- Βαβούρας, Ι. & Μανώλας, Γ. 2005. Η διαφθορά και οι σχέσεις-επιπτώσεις της με την επίσημη οικονομία και την παραοικονομία. Στο: Κουτσούκης, Κ. & Σκλιάς, Π. (επιμ.) *Διαφθορά και σκάνδαλα στη δημόσια διοίκηση και πολιτική*. Αθήνα: Εκδόσεις Σιδέρης.
- Κουταλάκης, Χ. 2009. Κρατική ισχύς και συμμετοχικές μορφές περιβαλλοντικής διακυβέρνησης. Το Ελληνικό παράδοξο. Στο: Μακροδημήτρης, Α., Μαρούδας Α. & ΠΡΑΒΙΤΑ, Μ.-Η., επιμ. *Σύγχρονες Τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη & Κοινωνία των Πολιτών. Πρακτικά του 2ου Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων*, 11 - 13 Οκτωβρίου 2008 Χίος. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα, 953-966.
- Ναλπαντίδου, Σ. & Χατζής, Α. 2010. Η θεωρία της ρύθμισης. *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, 133-163.

Μαρία Βενετσανοπούλου\*, Χρήστος Ακρίβος\*\*

**ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ  
ΣΤΟΝ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ:  
ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ Η ΟΥΤΟΠΙΑ;**

**Εισαγωγή**

Η μετά το μνημόνιο εποχή έχει επιβάλλει στη Δημόσια Διοίκηση να λειτουργεί σε ένα καθεστώς όπου κάθε δραστηριότητά της θα πρέπει να κρίνεται υπό όρους αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας, όπως άλλωστε υπαγόρευε και ο νόμος 3230 ήδη από το 2004. Προς αυτήν την κατεύθυνση οδηγούνται και πολλές πρωτοβουλίες της Ε.Ε, όπως αυτή του Modern University in Modern Europe – ΜΥΜΕ, που στόχο έχει την ενίσχυση της αποδοτικότητας του δημοσίου τομέα μέσω της βελτίωσης της επικοινωνίας και της συνεργασίας μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων που ανήκουν σε διαφορετικές ηλικιακές κατηγορίες.

Σκοπός όλων των προσπαθειών είναι η μείωση του κόστους λειτουργίας του δημοσίου μέσω της αύξησης της παραγωγικότητας. Στο ερώτημα αυτό της αύξησης της παραγωγικότητας, η διοικητική επιστήμη εστιάζει τις προτάσεις και τις λύσεις που προτείνει στην καινοτομία (Uppenberg, Strauss, 2010). Η καινοτομία έχει ως προϋπόθεση την αλλαγή, αφού σύμφωνα με τον Ηράκλειτο «τα πάντα ρει» ή όπως το έχει αποδώσει ο Peter Drucker «Το μόνο σταθερό στη ζωή είναι η αλλαγή». Η αλλαγή προκειμένου να είναι προς το καλύτερο (Kearney, Hisrich, Roche, 2010) προϋποθέτει ότι η μεταφορά πόρων πρέπει να γίνει από μια περιοχή μικρότερης παραγωγικότητας σε μια άλλη περιοχή μεγαλύτερης παραγωγικότητας. Την τελευταία πρόταση χρησιμοποίησε ο Jean Baptiste Say το 1800 προκειμένου να ορίσει για πρώτη φορά το περιεχόμενο της επιχειρηματικότητας, το οποίο, μάλιστα, είναι και σήμερα επίκαιρο για τον ελληνικό δημόσιο τομέα, με αφορμή τις αλλαγές που επιδιώκει να επιβάλλει το μνημόνιο στη Δημόσια Διοίκηση (Schnellenbach, 2007).

Συνεπώς, μνημόνιο και επιχειρηματικότητα συνδέονται σημαντικά μεταξύ τους και το ερώτημα που έχει απασχολήσει τη βιβλιογραφία και την έρευνα είναι κατά πόσο η κουλτούρα των δημοσίων οργανισμών επιτρέπει την ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας από τους δημόσιους υπαλλήλους (Currie et al, 2008). Σε περίπτωση αρνητικής απάντησης η επιχειρηματικότητα στο δημόσιο κρίνεται ως ουτοπία...

---

\* Καθηγήτρια στο Πάντειο Πανεπιστήμιο

\*\* ΣΕΠ Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου

Είναι, όμως, κάθε μορφή ανάπτυξης της επιχειρηματικότητας στο δημόσιο ουτοπία, και ποιες μορφές είναι περισσότερο εφικτές;

Αξίζει να αναφερθεί, όμως, ότι η επιχειρηματικότητα πέραν των πιέσεων του μνημονίου αποτελεί και μία αναγκαιότητα (Zampetakis, Moustakis, 2007, 2010) για το ελληνικό δημόσιο αφού:

1. Ο πολίτης αισθάνεται ότι πληρώνει πολύ (πιο) ακριβά τις υπηρεσίες που δέχεται από το κράτος.
2. Οι πολίτες έχουν μία αρνητική άποψη για τη γραφειοκρατία, η λέξη έχει αρνητικό περιεχόμενο.
3. Οι πολίτες ζητούν δίκαιη μεταχείριση από το κράτος, ξεκάθαρο-διαφανές νομικό πλαίσιο, σαφείς υποχρεώσεις κ.λπ.
4. Η επιχειρηματικότητα είναι παράγοντας στρατηγικής σημασίας για τη βελτίωση της απόδοσης του δημόσιου.

Σχετικά με το ερώτημα που αναφέρεται στο περιεχόμενο και το είδος της επιχειρηματικότητας που μπορεί να εφαρμοστεί στο δημόσιο, σίγουρα η απάντηση δεν μπορεί να συμπεριλαμβάνει λέξεις όπως ανάληψη υψηλού ρίσκου και διακινδύνευσης της δημόσιας υπηρεσίας από τα στελέχη του δημόσιου, όπως θα συνέβαινε ενδεχομένως σε μία επιχείρηση ιδιωτικού δικαίου (Kearney et all 2009), αλλά θα πρέπει να εστιαστεί (Roberts, 2006.) σε προσδιορισμούς όπως:

1. Επιχειρηματικότητα είναι η ηγεσία που τολμά να αμφισβητεί το κατεστημένο-status quo ενός δημόσιου οργανισμού και να ανταμείβει τους υπαλλήλους που απλοποιούν τις διοικητικές διαδικασίες.
2. Επιτυγχάνεται μέσω της διατύπωσης πολιτικών-γενικών κατευθυντήριων αρχών που διευκολύνουν τη διαδικασία εξυπηρέτησης του πολίτη και της κοινωνίας ως σύνολο, με στόχο κάθε φορά που προκύπτει πρόβλημα, αυτό να επιλύεται γρήγορα και αποτελεσματικά.
3. Είναι αυτή που, εκτός από την επιβράβευση των δημόσιων υπαλλήλων που έχουν το κουράγιο να αναλαμβάνουν κίνδυνο και να καινοτομούν, θα πρέπει να επιβάλει και την τιμωρία σε αυτούς που παραβιάζουν τους κανόνες, για να εμποδίζει την εμφάνιση φαινομένων διαφθοράς, εκβιασμού και δωροδοκίας.

Μάλιστα, στην έννοια της επιχειρηματικότητας στον δημόσιο τομέα σημαντική εφαρμογή έχει και η έννοια της ενδοεπιχειρηματικότητας (Antoncic, Hisrich, 2003, Nielsen, 2003), η οποία εστιάζεται στη συμπεριφορά των εργαζόμενων στις δημόσιες υπηρεσίες και έχει εσωτερικό προσανατολισμό. Η ιδιαιτερότητα του δημόσιου σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα είναι η έλλειψη της παρουσίας του «διοκτήτη» ή των «μετόχων» στο χώρο εργασίας ως παράγοντα ενίσχυσης της παραγωγικότητάς τους. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την ανάδειξη της ανάγκης, σε μεγαλύτερο βαθμό από ό,τι στον ιδιωτικό τομέα, της ενδοεπιχειρηματικότητας ως παράγοντα *sine qua non* της αύξησης της απόδοσης του δημόσιου. Η ενδοεπιχειρηματικότητα υπό αυτήν την έννοια:

1. Εμπεριέχει την εισαγωγή καινοτομιών σε αρμονία με το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο λειτουργίας του δημόσιου οργανισμού και του δημοσιούπαλληλικού κώδικα.
2. Στοχεύει στον εντοπισμό νέων ευκαιριών, την απόκτηση επιπλέον πόρων, την αξιοποίησή τους, και όπου είναι εφικτό την εμπορευματοποίησή τους, π.χ. spin offs.

Συνεπώς, σε μια οικονομία της αγοράς το δημόσιο έχει ρόλο κλειδί στη διευκόλυνση της μεγέθυνσης και της ανάπτυξης της οικονομίας, και αυτή μπορεί να επιτευχθεί μόνο αν το δημόσιο «σκέφτεται» επιχειρηματικά. Η αναδιοργάνωση του δημόσιου τομέα απαιτεί την ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας ώστε, η αλλαγή να έχει καινοτόμο και προδραστικό χαρακτήρα, έτσι ώστε να επιτευχθεί η επιθυμητή αύξηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας του δημόσιου. Προκειμένου να επιτευχθεί αυτό θα μπορούσε να εφαρμοστεί η λογική του τετραπλού έλικα, που ακολουθεί στο σχήμα 1.

Σχήμα 1

Ο Τετραπλός Έλικας της Επιχειρηματικότητας στον Δημόσιο Τομέα



Ο έλικας αυτός εμπεριέχει τέσσερα κρίσιμα στοιχεία, τα οποία μπορούν να λειτουργήσουν είτε ως μοχλοί ανάπτυξης είτε ως τροχοπέδη ανάλογα με τον τρόπο αξιοποίησής τους από τη Δημόσια Διοίκηση. Για παράδειγμα, η γραφειοκρατία διασφαλίζει την εγκυρότητα των συναλλαγών του δημόσιου, αλλά η κατάχρησή της οδηγεί σε σπατάλη πόρων με αρνητικές επιπτώσεις στο εξωτερικό περιβάλλον, π.χ. στους πολίτες-εξυπηρετούμενους.

Οι δημόσιοι υπάλληλοι, που έχουν τη δυνατότητα να λειτουργήσουν ως επιχειρηματίες, μπορεί να βρίσκονται σε οποιοδήποτε επίπεδο της ιεραρχίας και να ανήκουν σε κάποια από τις επόμενες ομάδες – κατηγορίες υπαλλήλων:

- Πολιτικοί επιχειρηματίες: εκλεγμένα δημόσια πρόσωπα (υπουργοί, βουλευτές, δήμαρχοι κ.λπ.).
- Ανώτατα διοικητικά στελέχη: πρόσωπα που τους ανατίθεται η ηγεσία δημόσιων οργανισμών και κατέχουν θέσεις με εξουσίες εντός του κυβερνητικού συστήματος.
- Γραφειοκράτες επιχειρηματίες: στελέχη και υπάλληλοι του δημόσιου με καινοτόμες ιδέες.
- Επιχειρηματίες σύμβουλοι: στελέχη, που δραστηριοποιούνται έξω από τα όρια του κυβερνητικού συστήματος και μπορούν να εισηγηθούν αλλαγές στις πολιτικές της κυβέρνησης.

Το οργανωσιακό περιβάλλον αναφέρεται στην οργανωσιακή κουλτούρα του δημόσιου με τις αρχές, τις αξίες, τις δοξασίες, τα σύμβολα, τις ιστορίες κ.λπ. που την προσδιορίζουν.

Οι τέσσερις αυτές πτυχές ανάπτυξης της επιχειρηματικότητας έχουν αντίκτυπο στο εσωτερικό και το εξωτερικό περιβάλλον του δημόσιου οργανισμού, και η επιτυχία τους μετράται με τη χρήση των παρακάτω τριών δεικτών, όπως απεικονίζονται στο σχήμα 2.

Σχήμα 2.  
Δείκτες Επιτυχημένης Επιχειρηματικότητας στο Δημόσιο



Φυσικά, για να μπορέσει το δημόσιο και οι δημόσιοι υπάλληλοι να αναπτύξουν επιτυχημένη επιχειρηματική δραστηριότητα, θα πρέπει να υπερβούν ορισμένα εμπόδια (Kearney et al. 2009) που χαρακτηρίζουν την οργάνωση και τη λειτουργία του δημόσιου, όπως είναι ό,τι:

1. Τα στελέχη του δημόσιου κατευθύνονται από τον νόμο και τους κανονισμούς, δηλαδή από το εξωτερικό του οργανισμού, με συνέπεια την ακαμψία και τη δυσκολία εισαγωγής αλλαγών.
2. Πολλές δημόσιες πολιτικές κατευθύνονται από κομματικές πολιτικές.
3. Οι περισσότερες δημόσιες υπηρεσίες παρέχονται σε συνθήκες μονοπωλίου.
4. Στον δημόσιο τομέα δίνεται έμφαση στη συμμόρφωση με το κανονιστικό πλαίσιο.
5. Οι δημόσιοι υπάλληλοι σπάνια αναγνωρίζονται ή ανταμείβονται επειδή έκαναν πολύ καλά τη δουλειά τους ή επειδή αναλαμβάνουν κάποιο κίνδυνο.
6. Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι θεσμικά προστατευμένοι και, συνεπώς, δεν είναι εύκολο να απαλλαχτείς από άτομα που δεν μπορούν ή δεν θέλουν να προσφέρουν.
7. Τα έσοδα του δημόσιου προέρχονται από υποχρεωτικά τέλη και εισφορές και από επιβαλλόμενη φορολογία.
8. Τα έσοδα του δημοσίου προέρχονται από υποχρεωτικά τέλη και εισφορές και από επιβαλλόμενη φορολογία.
9. Τα έσοδα του δημόσιου προέρχονται από υποχρεωτικά τέλη και εισφορές και από επιβαλλόμενη φορολογία.

### **Μεθοδολογία Έρευνας**

Στην παρούσα έρευνα διατυπώθηκαν τα παρακάτω ερευνητικά:

1. Μπορεί να αναπτυχθεί η επιχειρηματικότητα στο δημόσιο;
2. Ποιες από τις διαστάσεις της επιχειρηματικότητας είναι εφικτό να αναπτυχθούν στον ελληνικό δημόσιο τομέα;
3. Ποια τα εμπόδια στην ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας;

Το προφίλ της έρευνας που έγινε τον Ιούνιο έως το Σεπτέμβριο του 2013 έχει ως εξής:

- Απάντησαν συνολικά 62 προϊστάμενοι και διευθυντές από τον χώρο της δημόσιας υγείας.
- Η κατανομή του πληθυσμού ήταν 67% άντρες και 33% γυναίκες.
- Έγινε χρήση δομημένου ερωτηματολογίου.
- Για την ανάλυση των απαντήσεων χρησιμοποιήθηκαν δείκτες της περιγραφικής στατιστικής ανάλυσης - SPSS v. 19.

### **Αποτελέσματα – Συμπεράσματα της Έρευνας**

Στο πρώτο ερώτημα που αφορούσε τη δυνατότητα ανάπτυξης της επιχειρηματικότητας στον δημόσιο τομέα, παρά το γεγονός ότι υπήρχε σημαντικό ποσοστό που απάντησε θετικά, εντούτοις η πλειοψηφία του δείγματος με ποσοστό 53,2% απάντησε ότι δεν είναι εφικτό, όπως φαίνεται στον πίνακα 1 που ακολουθεί.

Πίνακας 1.

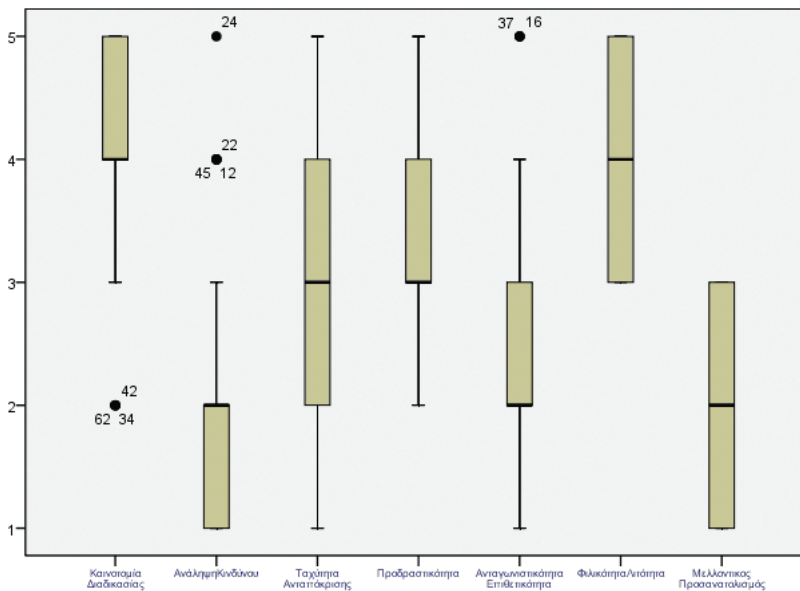
## Επιχειρηματικότητα

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	ΝΑΙ	29	46,8	46,8	46,8
	ΟΧΙ	33	53,2	53,2	100,0
	Total	62	100,0	100,0	

Στο δεύτερο ερώτημα, ως προς τις πτυχές της επιχειρηματικότητας που θα μπορούσαν να αναπτυχθούν στον ελληνικό δημόσιο τομέα, οι απαντήσεις αποτυπώνονται στο διάγραμμα 1 που ακολουθεί.

Διάγραμμα 1.

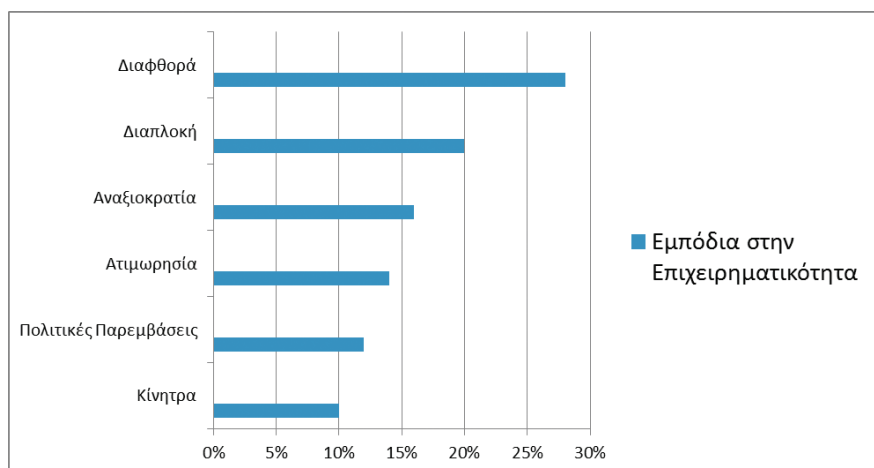
## Διαστάσεις Επιχειρηματικότητας



Στα υψηλότερα επίπεδα κινούνται η επιχειρηματικότητα καινοτομίας της διαδικασίας και της φιλικότητας-λιτότητας. Αντίθετα, στα χαμηλότερα επίπεδα κινούνται η επιχειρηματικότητα ανάληψης κινδύνου και μελλοντικού προσανατολισμού.

Στο τρίτο ερώτημα, που αναφέρεται στα πιθανά εμπόδια στην ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας στο δημόσιο, τα αποτελέσματα απεικονίζονται στο σχήμα 3 που ακολουθεί.

Σχήμα 3.  
Εμπόδια στην Ανάπτυξη της Επιχειρηματικότητας στο Δημόσιο



Συγκεκριμένα, η σειρά κατάταξης αναδεικνύει στην κορυφή το πρόβλημα της διαφθοράς που υπάρχει στον ελληνικό δημόσιο τομέα (Katsios, 2006), και στη βάση του την έλλειψη κινήτρων για τον δημόσιο υπάλληλο, προκειμένου να αναλάβει οποιασδήποτε μορφής πρωτοβουλίας και, ακόμη περισσότερο, ρίσκου, ως βασικό στοιχείο της επιχειρηματικότητας.

Συμπερασματικά, θα μπορούσαν να διατυπωθούν οι παρακάτω τρεις προτάσεις:

1. Η στάση των δημοσίων υπαλλήλων είναι θετική απέναντι στην επιχειρηματικότητα.
2. Υπάρχουν δομικές εγγενείς αδυναμίες της οργάνωσης και της κουλτούρας του ελληνικού δημόσιου που εμποδίζουν την επιχειρηματική συμπεριφορά.
3. Βρισκόμαστε στο στάδιο της μετάβασης από την ουτοπία στην πραγματικότητα.

Τέλος, προκειμένου να μελετηθεί σφαιρικά το φαινόμενο της επιχειρηματικότητας στον δημόσιο τομέα, χρήσιμο θα είναι η ανάπτυξη ενός ολοκληρωμένου πακέτου σκέψης και δράσης ενδο και εξω-επιχειρηματικότητας του δημοσίου τομέα, που να διαπνέεται από τις αρχές της εταιρικής διακυβέρνησης.

### Βιβλιογραφία

- Antoncic Bostjan, Hisrich D. Robert, 2003. Clarifying the intrapreneurship concept, *Journal of Small Business and Enterprise Development* Vol. 10, No. 1, pp. 7-24.
- Currie Graeme, Humphreys Mike, Ucbasaran Deniz, McManus Steve, 2008. Entrepreneurial Leadership In The English Public Sector: Paradox Or Possibility?, *Public Administration*, Vol. 86, No. 4, pp. 987-1008.
- Katsios Stavros, 2006. The shadow economy and corruption In Greece, South-Eastern Europe *Journal of Economics*, Vol. 1, pp. 61-80.
- Kearney Claudine, Hisrich D. Robert, Roche W. Frank, 2009. Public and private sector entrepreneurship: similarities, differences or a combination?, *Journal of Small Business and Enterprise Development*, Vol. 16, No. 1, pp. 26-46.



- Kearney Claudine, Hisrich D. Robert, Roche W. Frank, 2010. Change Management through Entrepreneurship In Public Sector Enterprises, World Scientific Publishing Company, Vol. 15, No. 4, pp. 415–437.
- Nielsen P. Richard, 2003. Intrapreneurship as a Peaceful and Ethical Transition strategy Toward Privatization Journal of Business Ethics Vol. 25, pp. 157–167.
- Roberts C. Nancy, 2006. Public Entrepreneurship As Social Creativity, World Futures, Vol. 62, pp. 595–609.
- Schnellenbach Jan, 2007. Public entrepreneurship and the economics of reform, Journal of Institutional Economics, Vol. 3, No. 2, pp. 183–202.
- Uppenberg Kristian, Strauss Hubert, 2010. Innovation and productivity growth in the EU services sector, European Investment Bank.
- Zampetakis A. Leonidas, Moustakis Vassilis, 2007. Entrepreneurial behaviour in the Greek public sector, International Journal of Entrepreneurial Behaviour & Research Vol. 13, No. 1, pp. 19-38.
- Zampetakis A. Leonidas, Moustakis Vassilis, 2010. An exploratory research on the factors stimulating corporate entrepreneurship in the Greek public sector, International Journal of Manpower, Vol. 31, No. 8, pp.871 – 887.

## ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ



Ευτυχία Βραϊμάκη\*, Δημήτριος Στράνης\*\*, Σοφία Ιωαννίδου\*\*\*

**Η ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ  
ΣΤΙΣ ΕΡΓΑΣΙΑΚΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ  
ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΟΥΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ:  
ΕΝΑ ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΟ ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΟ ΜΟΝΤΕΛΟ**

**Εισαγωγή**

Η οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση, που έκανε την εμφάνισή της στην Ευρώπη το 2008, επέφερε σημαντικά πλήγματα στις οικονομίες και στην αγορά εργασίας των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα οποία συνεχίζουν να παλεύουν με την ύφεση, τη συρρίκνωση του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος (ΑΕΠ), την εκτίναξη των ποσοστών ανεργίας και την κρίση δημοσίου χρέους (Eurofound, 2013). Αν και κατά τα πρώτα χρόνια της ύφεσης οι αρνητικές επιπτώσεις από τη συρρίκνωση της οικονομίας εντοπιζόνταν κυρίως στον ιδιωτικό τομέα, η περεταίρω επιδείνωση της κρίσης επεκτάθηκε και στο δημόσιο (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2012). Στοχεύοντας στη δημοσιονομική σταθεροποίηση, τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης κλήθηκαν να λάβουν μία σειρά μέτρων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2012), τα οποία, στην περίπτωση της Ελλάδας, εντάσσονται επιπλέον στο πλαίσιο των Μνημονίων Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής που υπεγράφησαν ως αντάλλαγμα για την παροχή ρευστότητας και την αποφυγή της χρεοκοπίας (Αργείτης κ.α., 2011). Τα μέτρα αυτά εστιάζουν σε τέσσερις βασικούς άξονες: «ανταγωνιστικότητα, απασχόληση, βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών και ενίσχυση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας.» (Κυριακούλιας, 2012, σελ. 99).

Πιο αναλυτικά, επιδιώκοντας τη βελτίωση της σχέσης αποτελεσματικότητας-κόστους των δημοσίων υπηρεσιών, συντελέστηκαν αλλαγές στο εργασιακό καθεστώς στο δημόσιο τομέα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2012), κυρίως με τη μορφή της μείωσης της απασχόλησης. Η μείωση αυτή επιτυγχάνεται «...με την καθιέρωση της σχέσης 1:5 και 1:10 μεταξύ προσλήψεων και αποχωρήσεων, με την εισαγωγή των μέτρων

---

\* Διδάκτωρ Δημοκριτείου Πανεπιστημίου Θράκης, Επιστημονικός Συνεργάτης ΤΕΙ Αθήνας, Τμήμα Βιβλιοθηκονομίας & Συστημάτων Πληροφόρησης

\*\* Αναπληρωτής Καθηγητής Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικής Επιστήμης Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων ΑΤΕΙ Πειραιά, Εντεταλμένος διδάσκων Οικον. Πανεπ. Αθηνών

\*\*\*Εργαστηριακός Συνεργάτης, MBA Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων ΑΤΕΙ Πειραιά

της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας και της εργασιακής εφεδρείας που συνίστανται σε έμμεσες απολύσεις, και με την συρρίκνωση των θέσεων προσωρινής απασχόλησης που σε μεγάλο βαθμό καλύπτουν πάγιες ανάγκες» (Κουζής, 2013, σελ. 2-3). Απόρροια των αλλαγών αυτών είναι το ότι για πρώτη φορά οι εργαζόμενοι παύουν να βλέπουν το δημόσιο ως ασφαλή εργοδότη (Λαδή, 2011), παρότι δεν έχει θεσμοθετηθεί η άρση της μονιμότητας. Παράλληλα, έγιναν παγώματα και σημαντικές περικοπές σε μισθούς και επιδόματα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2012· Κουζής, 2013), που σε συνδυασμό με την πρόσθετη φορολογική επιβάρυνση συμπύεσαν ακόμη περισσότερο το εισόδημα των εργαζομένων.

Υπό το πρίσμα των αλλαγών αυτών, η παρούσα μελέτη προτείνει ένα ερευνητικό μοντέλο για τη διερεύνηση του επιπέδου της αντιλαμβανόμενης εργασιακής ανασφάλειας και της ικανοποίησης από το μισθό των δημοσίων υπαλλήλων. Επιπλέον, στόχος είναι να μελετηθεί η επίπτωση των προαναφερθέντων παραγόντων στην ικανοποίηση από την εργασία, στην συναισθηματική οργανωσιακή δέσμευση, στην ψυχολογική ευεξία και στην αυτό-αξιολογούμενη απόδοση των εργαζομένων. Στο μοντέλο ενσωματώνεται επίσης η αντιλαμβανόμενη δικαιοσύνη ως προς τις αποδοχές, ως παράγοντας που επηρεάζει την ικανοποίηση από το ύψος του μισθού, καθώς και η αντιλαμβανόμενη απασχολησιμότητα, ήτοι η δυνατότητα του εργαζομένου να βρει εργασία, που φαίνεται να επιδρά στην ψυχολογική ευεξία στο χώρο εργασίας και στην εργασιακή του απόδοση. Η κατανόηση των επιδράσεων των αλλαγών στο εργασιακό καθεστώς θα βοηθήσει στο σχεδιασμό των κατάλληλων παρεμβάσεων για τη στήριξη των εργαζομένων και την ενίσχυση της αποδοτικότητάς τους.

## **Το Προτεινόμενο Ερευνητικό Μοντέλο**

### **Εργασιακή ανασφάλεια**

Η εργασιακή ανασφάλεια (job insecurity) άρχισε να κεντρίζει το ενδιαφέρον των μελετητών τη δεκαετία του 1980 εξαιτίας της παρατεταμένης οικονομικής ύφεσης, στην οποία περιήλθαν οι ΗΠΑ στα μέσα της δεκαετίας του '70 και οδήγησε στη μεγαλύτερη απώλεια θέσεων εργασίας από το Κραχ του '30 (Greenhalgh & Rosenblatt, 1984). Σήμερα, περίπου 3 δεκαετίες μετά, ο παράγοντας αυτός παραμένει στο επίκεντρο, λόγω των μεταβολών που συντελούνται σε οικονομικό, οργανωσιακό και κοινωνικό επίπεδο, προκαλώντας σημαντικές αλλαγές στη φύση της εργασίας (Huang et al., 2012· Pienaar et al., 2013).

Η εργασιακή ανασφάλεια μπορεί να οριστεί ως «η αντιλαμβανόμενη αδυναμία διατήρησης της επιθυμητής εργασιακής συνέχειας, σε περίπτωση που απειλείται η κατάσταση απασχόλησης<sup>1</sup>» (Greenhalgh & Rosenblatt, 1984, σελ. 438). Συχνά πηγάζει από τα ερεθίσματα που λαμβάνουν οι εργαζόμενοι από το εργασιακό τους πε-

---

1 “... as perceived powerlessness to maintain desired continuity in a threatened job situation.”

ριβάλλον, όπως περικοπές, αναδιοργάνωση, απολύσεις κτλ. (Lee et al., 2006) και οι επιπτώσεις της αφορούν τόσο το ίδιο το άτομο όσο και τον εργοδότη οργανισμό (Sverke et al., 2002). Αναλυτικότερα, η αντιλαμβανόμενη εργασιακή ανασφάλεια φαίνεται να επιδρά τόσο στη σωματική όσο και στην ψυχολογική υγεία των εργαζομένων, στην εργασιακή τους ικανοποίηση, στις στάσεις τους απέναντι στον εργοδότη οργανισμό, συμπεριλαμβανομένης της οργανωσιακής τους δέσμευσης και της εμπιστοσύνης σε αυτόν, στην πρόθεσή τους να αποχωρήσουν, καθώς και στην απόδοσή τους (Sverke et al., 2002· Lee et al., 2006 – βλ. επίσης Πίνακα 1).

**Πίνακας 1:** Ταξινόμηση των πιθανών συνεπειών της εργασιακής ανασφάλειας

	Για το άτομο	Για τον οργανισμό
Βραχυπρόθεσμες συνέπειες	Στάσεις απέναντι στην εργασία (π.χ. ικανοποίηση από την εργασία)	Στάσεις απέναντι στον οργανισμό (π.χ. οργανωσιακή δέσμευση)
Μακροπρόθεσμες συνέπειες	Σωματική και ψυχολογική υγεία (π.χ. ψυχολογική ευεξία)	Εργασιακή συμπεριφορά (π.χ. αυτό-αξιολογούμενη απόδοση)
Πηγή: Sverke et al. (2002, Figure 1, σελ. 244)		

### 1.1 Η διάκριση μεταξύ γνωστικής και συναισθηματικής εργασιακής ανασφάλειας

Σύμφωνα με τους Sverke και Hellgren (2002, σελ. 26) ο όρος «εργασιακή ανασφάλεια αναφέρεται στις αρνητικές αντιδράσεις των εργαζομένων απέναντι στις αλλαγές που αφορούν στην εργασία τους<sup>2</sup>». Παρότι έχουν προταθεί διάφοροι ορισμοί για τον εν λόγω παράγοντα, παρατηρούνται σε αυτούς τουλάχιστον δύο κοινά στοιχεία: η εργασιακή ανασφάλεια α) αποτελεί υποκειμενικό φαινόμενο και β) εμφανίζεται μόνο στις περιπτώσεις που οι αλλαγές ως προς την ασφάλεια και τη συνέχεια της εργασίας συντελούνται ακούσια (Greenhalgh & Rosenblatt, 1984· Hartley et al., 1991· Sverke & Hellgren, 2002). Παράλληλα, η εργασιακή ανασφάλεια μπορεί να αφορά όχι μόνο στην απώλεια της ίδιας της εργασίας, αλλά και πτυχών αυτής, όπως χαρακτηριστικών σημαντικών (valued job features) για το άτομο (Greenhalgh & Rosenblatt, 1984). Οι Hellgren et al. (1999) μάλιστα προτείνουν ότι η εργασιακή ανασφάλεια έχει δύο διαστάσεις: α) μία ποσοτική (quantitative), δηλαδή την ολική απώλεια της εργασίας και β) μία ποιοτική (qualitative), η οποία συνίσταται στην αντιλαμβανόμενη απειλή να υποστεί πλήγμα η ποιότητα της εργασιακής σχέσης με τον εργοδότη, όπως η υποβάθμιση των συνθηκών της εργασίας ή η ελαχιστοποίηση ευκαιριών εξέλιξης.

Οι Borg και Elizur (1992) πρότειναν τη διάκριση μεταξύ γνωστικής (cognitive) και συναισθηματικής (affective) εργασιακής ανασφάλειας. Η πρώτη αφορά στην πιθανότητα απώλειας της εργασίας, ενώ η δεύτερη στο φόβο απώλειας της εργασίας (Sverke & Hellgren, 2002). Οι δύο αυτές διαστάσεις συσχετίζονται μεταξύ τους, ενώ οι

2 “Job insecurity refers to employees’ negative reactions to the changes concerning their jobs.”

Anderson και Pontusson (2007, σελ. 214) προτείνουν ότι η γνωστική εργασιακή ανασφάλεια (ήτοι, η «εκτίμηση της πιθανότητας απώλειας της εργασίας στο κοντινό μέλλον<sup>3</sup>») προηγείται της συναισθηματικής, καθότι η δεύτερη αποτελεί τη συναισθηματική απόκριση (με τη μορφή φόβου ή άγχους) στην αντιλαμβανόμενη απειλή απώλειας, που πηγάζει από τις επιπτώσεις της απώλειας αυτής (Cheng & Chan, 2008). Οι ελάχιστες εμπειρικές μελέτες που ενσωματώνουν αυτή τη διάκριση, αν και τα αποτελέσματά τους είναι κατά βάση αντικρουόμενα, έδειξαν ότι καθεμιά από τις προαναφερθείσες διαστάσεις διαφέρουν ως προς τις επιπτώσεις τους (Pienaar et al., 2013).

Για παράδειγμα, οι έρευνες των Huang et al. (2012) καθώς και των Ito και Brotheridge (2007) έδειξαν ότι η συναισθηματική διάσταση της εργασιακής ανασφάλειας έχει μεγαλύτερη αρνητική επίδραση στην ψυχολογική ευεξία των εργαζομένων, ενώ η γνωστική διάσταση στην ικανοποίηση από την εργασία και στην οργανωσιακή δέσμευση. Αντίθετα, σύμφωνα με τα αποτελέσματα της έρευνας του De Witte (2000), τόσο η συναισθηματική όσο και η γνωστική εργασιακή ανασφάλεια συσχετίζονται αρνητικά με την ικανοποίηση από την εργασία και την απόδοση, αλλά οι συσχετίσεις αυτές ήταν σημαντικότερες στην περίπτωση της γνωστικής διάστασης. Ανάλογα ήταν και τα αποτελέσματα της μελέτης των Pienaar et al. (2013). Βάσει των παραπάνω, προτείνεται ότι:

*Πρ.1: Η συναισθηματική εργασιακή ανασφάλεια μεσολαβεί μερικώς (partially mediates) στην επίδραση της γνωστικής ανασφάλειας στους εξαρτημένους παράγοντες του μοντέλου. Οι διαστάσεις αυτές σχετίζονται θετικά μεταξύ τους.*

## **1.2 Εργασιακή ανασφάλεια, συναισθηματική κατάσταση και στάσεις απέναντι στην εργασία και στον εργοδότη οργανισμό**

Η εννοιολογική σύλληψη της εργασιακής ανασφάλειας, όπως φαίνεται και από τους προαναφερθέντες ορισμούς, αντικατοπτρίζει την αναμονή ενός καθοριστικού για το άτομο γεγονόςτος, το οποίο προκαλείται από εξωτερικούς σε αυτό παράγοντες (Sverke et al., 2002) και το θέτει σε μία κατάσταση ασάφειας και αβεβαιότητας (Sverke et al., 2006). Οι Furda και Meijman (1992, όπως αναφέρονται στον De Witte, 1999) υποστηρίζουν ότι η δυνατότητα πρόβλεψης (predictability) και άσκησης ελέγχου (controllability) είναι παράγοντες συνυφασμένοι με την εργασιακή ασφάλεια. Αρχικά, η έννοια της εργασιακής ανασφάλειας ενέχει την αδυναμία πρόβλεψης των μελλοντικών γεγονότων (De Witte, 2005), ενώ παράλληλα το αίσθημα της βιούμενης απειλής οξύνεται καθώς το άτομο αδυνατεί να την αντιμετωπίσει<sup>4</sup> (Greenhalgh & Rosenblatt, 1984).

3 "... an individual's estimate of the probability that he or she will lose their job in the near future..."

4 "Powerlessness to counteract the threat" (Greenhalgh & Rosenblatt, 1984, σελ. 442).

Υπό αυτή τη θεώρηση, η εργασιακή ανασφάλεια μπορεί να εκληφθεί ως κλασικός παράγοντας πρόκλησης άγχους (stressor) (Greenhalgh & Rosenblatt, 1984). Σύμφωνα, μάλιστα, με τη θεωρία της γνωστικής αξιολόγησης (cognitive appraisal theory) των Lazarus και Folkman (Lazarus, 1968· Lazarus & Folkman, 1984), η αναμονή ενός στρεσογόνου γεγονότος μπορεί να αποτελεί εξίσου σημαντική ή και σημαντικότερη πηγή άγχους για το άτομο από ότι το ίδιο το γεγονός (Sverke et al., 2006). Αντίστοιχα, η επίδραση της αδυναμίας πρόβλεψης ίσως εξηγεί το γιατί άτομα που γνωρίζουν με βεβαιότητα ότι πρόκειται να χάσουν τη δουλειά τους δείχνουν σημαντικά βελτίωση της ψυχολογικής τους κατάστασης, έπειτα από μία παρατεταμένη περίοδο βιούμενης εργασιακής ανασφάλειας (De Witte, 2005).

Η εργασιακή ανασφάλεια ως στρεσογόνος παράγοντας προκαλεί αγχωτικές αντιδράσεις (stress reactions - Van Vuuren, 1990, όπως αναφέρεται στον De Witte, 1999) ή ένταση (strain) στο άτομο (Sverke et al., 2002). «Οι αντιδράσεις αυτές αναφέρονται στην επίδραση του στρεσογόνου παράγοντα στην ψυχολογική ευεξία (psychological well-being)» του ατόμου (De Witte, 1999, σελ. 157). Οι σχετικές έρευνες καταδεικνύουν συστηματικά την ύπαρξη αρνητικής συσχέτισης μεταξύ της εργασιακής ανασφάλειας και των διαφόρων δεικτών ευεξίας στην εργασία (De Witte, 2005), ενώ η ένταση των συνεπειών μπορεί να είναι της ίδιας βαρύτητας με την απώλεια της εργασίας (Latack & Dozier, 1986, όπως αναφέρεται στους Chirumbolo & Hellgren, 2003). Τα αποτελέσματα της μετα-ανάλυσης των Sverke et al. (2002) έδειξαν ότι η εργασιακή ανασφάλεια συνδέεται με τη σωματική και κυρίως με την ψυχολογική υγεία των εργαζομένων. Βάσει των παραπάνω προτείνεται ότι:

**Πρ.2:** *Η εργασιακή ανασφάλεια, τόσο η γνωστική όσο και η συναισθηματική, έχουν αρνητική επίδραση στην ψυχολογική ευεξία των εργαζομένων.*

Πέραν της σημαντικής επίδρασης στην ψυχολογική υγεία των εργαζομένων, η εργασιακή ανασφάλεια έχει αποδειχθεί ότι επηρεάζει αρνητικά τις στάσεις των εργαζομένων απέναντι τόσο στην ίδια την εργασία τους όσο και στον εργοδότη οργανισμό. Πιο αναλυτικά, η μετα-ανάλυση των Sverke et al. (2002), που περιελάμβανε τα αποτελέσματα 72 προγενέστερων ερευνών, κατέδειξε ότι η συσχέτιση μεταξύ εργασιακής ανασφάλειας και ικανοποίησης από την εργασία ανέρχεται στο  $r=-0,41$ , ενώ μεταξύ της πρώτης και της οργανωσιακής δέσμευσης στο  $r=-0,36$ . Ανάλογα ήταν και τα αποτελέσματα νεότερης μετα-ανάλυσης 133 ερευνών, όπου η σχέση μεταξύ των παραγόντων ήταν  $r=-0,43$  και  $r=-0,35$ , αντίστοιχα (Cheng & Chan, 2008).

Όπως προαναφέρθηκε, η εργασιακή ανασφάλεια αποτελώντας στρεσογόνο παράγοντα προκαλεί στο άτομο, εκτός των άλλων, αρνητικές αντιδράσεις που σχετίζονται με την εργασία (Cheng & Chan, 2008). Οι αντιδράσεις αυτές, σύμφωνα με τις θεωρίες του άγχους, αποτελούν στρατηγικές αντιμετώπισης (coping strategies) της στρεσογόνου κατάστασης στην οποία έχουν περιέλθει (Davy et al., 1997). Μία από τις στρατηγικές αντιμετώπισης θεωρείται συμπεριφορική από-



συρση (behavioral withdrawal - Lazarus & Folkman, 1984), η οποία μπορεί να εκδηλωθεί, ανάμεσα σε άλλα, ως αυξημένη πρόθεση αποχώρησης, μειωμένη ικανοποίηση από την εργασία και μειωμένη δέσμευση απέναντι στον οργανισμό (Davy et al., 1991· 1997).

Οι αρνητικές επιπτώσεις της εργασιακής ανασφάλειας έχουν επίσης εξηγηθεί βάσει της θεωρίας του ψυχολογικού συμβολαίου (King, 2000). Σύμφωνα με την Rousseau (1989), ανάμεσα σε εργαζόμενο και εργοδότη υπάρχουν τρία είδη συμβολαίων: η επίσημη σύμβαση (formal contract), η σιωπηρή σύμβαση (implied contract) και το ψυχολογικό συμβόλαιο (psychological contract). Η επίσημη σύμβαση αποτελεί τη γραπτή συμφωνία μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών, ενώ η σιωπηρή σχετίζεται κατά βάση με τις αξίες και τους κανόνες που δημιουργούνται μέσω της αλληλεπίδρασής τους (Sverke et al., 2004). Από την άλλη πλευρά, το ψυχολογικό συμβόλαιο συνίσταται στις αντιλαμβανόμενες αμοιβαίες υποχρεώσεις εργαζομένου και εργοδότη (Rousseau, 1989· Robinson et al., 1994).

Υπό αυτό το πρίσμα, το ψυχολογικό συμβόλαιο προσδιορίζει για τον εργαζόμενο τι οφείλει στον εργοδότη του, αλλά και τι αναμένει από αυτόν, ως αντάλλαγμα για την εκπλήρωση των καθηκόντων του και την αφοσίωση που του δείχνει (Rousseau, 1989· Robinson et al., 1994). Καθότι η εργασιακή ασφάλεια είναι μία από αυτές τις αναμενόμενες ανταμοιβές (Sverke et al., 2004), η απώλειά της γίνεται αντιληπτή από τον εργαζόμενο ως παραβίαση του ψυχολογικού συμβολαίου (Davy et al., 1991· 1997· King, 2000· Sverke et al., 2004). Η απόκλιση μεταξύ του τι αναμενόταν να λάβει ο εργαζόμενος και του τι θεωρεί ότι λαμβάνει, στο πλαίσιο των συμβάσεων με τον εργοδότη του, τού προκαλεί αισθήματα δυσαρέσκειας τόσο απέναντι στην ίδια την εργασία όσο και απέναντι στον εργοδότη οργανισμό (Robinson & Rousseau, 1994). Παράλληλα, ο εργαζόμενος αντιδρά στην αντιλαμβανόμενη παραβίαση του ψυχολογικού συμβολαίου αποσύροντας την αφοσίωση, τη δέσμευση και την εμπιστοσύνη του προς τον οργανισμό, καθώς και μειώνοντας την προσπάθεια που καταβάλλει για την εκτέλεση των καθηκόντων του (Sverke et al., 2002· 2004). Βάσει των παραπάνω προτείνονται τα εξής:

***Πρ.3:** Εργασιακή ανασφάλεια, τόσο η γνωστική όσο και η συναισθηματική, έχουν αρνητική επίδραση στην ικανοποίηση από την εργασία.*

***Πρ.4:** Εργασιακή ανασφάλεια, τόσο η γνωστική όσο και η συναισθηματική, έχουν αρνητική επίδραση στη συναισθηματική οργανωσιακή δέσμευση.*

Παρότι οι μελετητές φαίνεται να συμφωνούν ως προς τις αρνητικές επιπτώσεις της εργασιακής ανασφάλειας στην ψυχολογία, στην υγεία και στις στάσεις των εργαζομένων, υπάρχουν διαφορετικές θεωρητικές προσεγγίσεις αναφορικά με τη φύση της επίδρασής της στη συμπεριφορά τους. Παράλληλα, και τα αποτελέσματα σχετικών εμπειρικών μελετών διαφέρουν σημαντικά. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτε-

λούν οι μετα-αναλύσεις των Sverke et al. (2002), Cheng και Chan (2008) και Gilboa et al. (2008). Στην πρώτη περίπτωση η συσχέτιση μεταξύ εργασιακής ανασφάλειας και απόδοσης ήταν μη-στατιστικά σημαντική, ενώ στις δύο άλλες η συσχέτιση ήταν της τάξεως του  $r=-0,21$  και  $r=-0,19$ , αντίστοιχα.

Από τη μία πλευρά, βάσει των θεωριών του άγχους και του ψυχολογικού συμβολαίου, οι εργαζόμενοι αναμένεται να αντιδράσουν στην εργασιακή ανασφάλεια μειώνοντας την απόδοσή τους. Η αρνητική αυτή σχέση εντείνεται από τη συνθήκη της αντιλαμβανόμενης αδυναμίας του ατόμου να αντιμετωπίσει την επερχόμενη απειλή (Greenhalgh & Rosenblatt, 1984). Από την άλλη πλευρά, ορισμένοι ερευνητές (π.χ. Brockner, 1988, όπως αναφέρεται στους Greenhalgh & Rosenblatt, 1984) υποστηρίζουν ότι η εργασιακή ανασφάλεια μπορεί να έχει τις αντίθετες από τις αναμενόμενες επιδράσεις στην απόδοση και στις συμπεριφορές απόσυρσης, δρώντας ως στρεσογόνος παράγοντας-πρόκληση (challenge stressor), ο οποίος κινητοποιεί τα άτομα να αναλάβουν ατομική δράση έναντι της απειλής (Staufenbiel and König, 2010). Έτσι, οι εργαζόμενοι αντιδρούν στην εργασιακή ανασφάλεια ενισχύοντας την προσπάθειά τους, διότι θεωρούν ότι η αυξημένη ατομική τους απόδοση είτε θα μειώσει τις πιθανότητες απόλυσής τους (Staufenbiel and König, 2010), είτε θα οδηγήσει σε βελτίωση της απόδοσης του οργανισμού, με αποτέλεσμα να κινδυνεύουν λιγότερο να απολυθούν (Gilboa et al., 2008). Τα αποτελέσματα της μελέτης των Staufenbiel και König (2010) έδειξαν ότι η εργασιακή ανασφάλεια έχει άμεση θετική επίδραση στην απόδοση, αλλά και έμμεση αρνητική επίδραση στην απόδοση, μέσω της ικανοποίησης από την εργασία και της οργανωσιακής δέσμευσης. Βάσει των παραπάνω προτείνονται τα εξής:

***Πρ.5:** Η εργασιακή ανασφάλεια, τόσο η γνωστική όσο και η συναισθηματική, έχουν άμεση θετική επίδραση στην εργασιακή απόδοση.*

***Πρ.6:** Η εργασιακή ανασφάλεια, τόσο η γνωστική όσο και η συναισθηματική, έχουν έμμεση αρνητική επίδραση στην εργασιακή απόδοση, μέσω της ικανοποίησης από την εργασία και της συναισθηματικής οργανωσιακής δέσμευσης.*

## **2. Αντιλαμβανόμενη απασχολησιμότητα**

Το ενεργό ενδιαφέρον για την απασχολησιμότητα (employability) χρονολογείται στη δεκαετία του 1950, οπότε άρχισαν να αναπτύσσονται συγκεκριμένες πολιτικές για την ένταξη ευπαθών κυρίως ομάδων (π.χ. νέων, μακροχρόνια ανέργων, ατόμων με αναπηρία) στην αγορά εργασίας (De Cuyper et al., 2008). Σήμερα, λόγω των δραματικών αλλαγών στην αγορά εργασίας (Sparks et al., 2001), η απασχολησιμότητα αφορά στο σύνολο του εργατικού δυναμικού και οι σχετικές πολιτικές εστιάζουν στη διατήρηση των θέσεων εργασίας, μέσω της εκπαίδευσης, της συνεχιζόμενης κατάρτισης και της ανάπτυξης δεξιοτήτων (European Commission, 2008).

Η απασχολησιμότητα έχει κατά κύριο λόγο σχετισθεί με τις γνώσεις, τις δεξιότητες και την ευελιξία των εργαζομένων, καθώς και με τις συνθήκες που επικρατούν στην εσωτερική (εργοδότη οργανισμό) και στην εξωτερική αγορά εργασίας, τόσο ποσοτικά (αριθμός διαθέσιμων εναλλακτικών) όσο και ποιοτικά (καλύτερες εναλλακτικές) (Rothwell & Arnold, 2007· De Cuyper & De Witte, 2011). Παραδοσιακά, ο βαθμός απασχολησιμότητας ενός ατόμου αποτιμάται μέσω αντικειμενικών δεικτών (π.χ. επίπεδο εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης ή της επαγγελματικής θέσης). Πρόσφατα, οι ερευνητές έστρεψαν το ενδιαφέρον τους στις υποκειμενικές αντιλήψεις των εργαζομένων περί της απασχολησιμότητάς τους, καθότι φαίνεται να αποτυπώνουν καλύτερα την αλληλεπίδραση των περιβαλλοντικών και ατομικών παραγόντων στο σχηματισμό της (De Cuyper et al., 2008). Υπό αυτό το πρίσμα, η αντιλαμβανόμενη απασχολησιμότητα μπορεί να οριστεί ως «η αντίληψη του ατόμου αναφορικά με τις πιθανότητες που έχει να βρει καινούρια εργασία, βάσει (1) της επαγγελματικής του εμπειρίας και των προσόντων του, (2) των προσωπικών του ικανοτήτων και αυτοπεποίθησης και (3) της γνώσης και αποτελεσματικής χρήσης των ανεπίσημων κοινωνικών δικτύων για την αναζήτηση εργασίας» (Mäkikangas et al., 2013, σελ. 491).

Η αντιλαμβανόμενη απασχολησιμότητα έχει συσχετισθεί με παράγοντες όπως η ψυχολογική ευεξία, η εργασιακή ανασφάλεια, η οργανωσιακή δέσμευση και η απόδοση (π.χ. De Cuyper et al., 2008· De Cuyper & De Witte, 2011· Mäkikangas et al., 2013). Η σχέση μεταξύ απασχολησιμότητας και ψυχολογικής ευεξίας μπορεί να εξηγηθεί βάσει της θεωρίας της γνωστικής αξιολόγησης των Lazarus και Folkman (1984), που αναφέρθηκε παραπάνω. Βάσει της προσέγγισης αυτής, τα άτομα που θεωρούν ότι έχουν πολλές πιθανότητες να βρουν νέα εργασία ερμηνεύουν την κατάσταση απασχόλησής τους θετικότερα, με αποτέλεσμα να βιώνουν λιγότερο άγχος και να βρίσκονται γενικότερα σε καλύτερη ψυχολογική κατάσταση (Kinnunen et al., 2011). Κατ' επέκταση, οι εργαζόμενοι που βρίσκονται σε καλύτερη ψυχολογική κατάσταση έχουν γενικότερα καλύτερη απόδοση (Kinnunen et al., 2011). Παράλληλα, τα άτομα αυτά τείνουν να αντιλαμβάνονται την τρέχουσα δυσμενή οικονομική συγκυρία και την κατάσταση στην αγορά εργασίας περισσότερο ως πρόκληση παρά ως απειλή, με αποτέλεσμα να αισθάνονται λιγότερη εργασιακή ανασφάλεια (De Cuyper et al., 2008). Βάσει των παραπάνω προτείνονται τα εξής:

**Πρ.7:** Η αντιλαμβανόμενη απασχολησιμότητα έχει θετική επίδραση στην ψυχολογική ευεξία των εργαζομένων.

**Πρ.8:** Η αντιλαμβανόμενη απασχολησιμότητα έχει θετική επίδραση στην εργασιακή απόδοση.

**Πρ.9:** Η αντιλαμβανόμενη απασχολησιμότητα έχει αρνητική επίδραση στην εργασιακή ανασφάλεια, τόσο τη γνωστική όσο και τη συναισθηματική.

### 3. Ικανοποίηση από το μισθό και αντιλαμβανόμενη δικαιοσύνη

Ικανοποίηση από το μισθό (pay satisfaction) μπορεί να οριστεί ως «το ποσό των συνολικών θετικών ή αρνητικών συναισθημάτων που έχουν τα άτομα έναντι του μισθού τους<sup>5</sup>» (Miceli & Lane, 1991, σελ. 246). Οι Williams et al. (2006) συνοψίζουν τα βασικά κίνητρα ερευνητών και επιχειρήσεων να κατανοήσουν την ικανοποίηση από το μισθό: α) το μισθολογικό κόστος αποτελεί μεγάλο μέρος του συνολικού κόστους των επιχειρήσεων· β) στη σχέση ανάμεσα στην ικανοποίηση από το μισθό και τα αποτελέσματά της (work outcomes) μεσολαβούν αντιδράσεις που σχετίζονται με τις στάσεις των εργαζομένων (attitudinal reactions)· γ) εάν οι εργοδότες καταφέρουν να κατανοήσουν τους παράγοντες που προηγούνται της ικανοποίησης από το μισθό, θα μπορέσουν να ελέγξουν το επίπεδο ικανοποίησης των εργαζομένων από τις αποδοχές.

Η έρευνα γύρω από την ικανοποίηση από το μισθό έχει βασιστεί κατά κύριο λόγο σε στις θεωρίες της ισότητας (equity theory) του Adams (1965) και της δικαιοσύνης (justice theories), καθώς και στη θεωρία της απόκλισης (discrepancy theory - Festinger, 1942· 1954· Locke, 1969) (Tremblay et al., 2000; Colquitt et al., 2001; Williams et al., 2006). Ο Lawler (1971, όπως αναφέρεται στους Dyer & Theriault, 1976) βασιζόμενος στις παραπάνω θεωρίες, αλλά και στη θεωρία της κοινωνικής σύγκρισης (social comparison theory) ανέπτυξε ένα πολύ-παραγοντικό μοντέλο των προσδιοριστών της ικανοποίησης από το μισθό. Σύμφωνα με το μοντέλο αυτό, «η ικανοποίηση από το μισθό είναι συνάρτηση δύο αντιλήψεων: (α) του ύψους του μισθού που το άτομο θεωρεί ότι θα πρέπει να λαμβάνει και (β) του ύψους του μισθού που θεωρεί ότι λαμβάνει». Το ύψος του μισθού που το άτομο θεωρεί ότι θα πρέπει να λαμβάνει είναι συνάρτηση του τι θεωρεί ότι προσφέρει στην εργασία του, των χαρακτηριστικών της εργασίας αυτής, των μη-χρηματικών απολαβών του, του μισθολογικού του ιστορικού, καθώς και του τι θεωρεί ότι προσφέρουν και λαμβάνουν άλλα άτομα αναφοράς (referents) (Dyer & Theriault, 1976, σελ. 596). Από την άλλη πλευρά, η αντίληψη για το ύψος του μισθού καθορίζεται, κυρίως από το ύψος του μισθού, αλλά και από το μισθολογικό του ιστορικό και το ύψος του μισθού που λαμβάνουν άλλα άτομα αναφοράς (Dyer & Theriault, 1976).

Βάσει του μοντέλου του Lawler (1971), η απόκλιση ανάμεσα στο τι θεωρεί το άτομο ότι πρέπει να λαμβάνει και στο τι θεωρεί ότι λαμβάνει οδηγεί σε δυσαρέσκεια για το ύψος των αποδοχών του. Η δυσαρέσκεια αυτή, έχει αποδειχθεί από σειρά ερευνών, ότι σχετίζεται με μειωμένη απόδοση και συμπεριφορές απόσυρσης, όπως καθυστερήσεις στην προσέλευση στην εργασία, αποχώρηση και πρόθεση αποχώρησης, απουσίες και κλοπές (βλ. Currall et al., 2005). Επίσης, η δυσαρέσκεια από το μισθό φαίνεται να επιδρά αρνητικά σε μία σειρά από στάσεις,

---

5 “... amount of overall positive or negative affect (or feelings) that individuals have toward their pay.”

όπως η ικανοποίηση από την εργασία, τον εργοδότη και τους προϊσταμένους (Brooke et al., 1988· Heneman & Judge, 2000· Tremblay et al., 2000), στην δέσμευσή του απέναντι στον οργανισμό (Vandenberghe & Tremblay, 2008), αλλά και στην απόδοση του ίδιου του οργανισμού (Currall et al., 2005). Βάσει αυτών προτείνονται τα εξής:

**Πρ.10:** Η ικανοποίηση από το μισθό έχει θετική επίδραση στην ικανοποίηση από την εργασία.

**Πρ.11:** Η ικανοποίηση από το μισθό έχει θετική επίδραση στη συναισθηματική οργανωσιακή δέσμευση.

**Πρ.12:** Η ικανοποίηση από το μισθό έχει θετική επίδραση στην εργασιακή απόδοση.

Βασική παραδοχή της θεωρίας του Adams αποτελεί το ότι τα άτομα ενδιαφέρονται κυρίως για το πόσο δίκαιο είναι ένα αποτέλεσμα και όχι τόσο για το αποτέλεσμα αυτό καθαυτό (Colquitt et al., 2001). Σύμφωνα με τη θεωρία της διανεμητικής δικαιοσύνης (distributive justice), η αντίληψη περί δικαίου αποτελέσματος δημιουργείται καθώς το άτομο κάνει συγκρίσεις μεταξύ αυτών που προσφέρει και αυτών που λαμβάνει ως αντάλλαγμα, σε σχέση με άλλα άτομα αναφοράς (Greenberg, 2009). Παράλληλα, βάσει του θεωρητικού πλαισίου της διαδικαστικής δικαιοσύνης (procedural justice - Thibaut & Walker, 1975· Leventhal, 1980), τα άτομα προκειμένου να αξιολογήσουν το πόσο δίκαιο είναι ένα αποτέλεσμα εστιάζουν στον τρόπο με τον οποίο το αποτέλεσμα αυτό καθορίστηκε (Greenberg, 2009). Σχετικές έρευνες καταδεικνύουν ότι σε περιπτώσεις που το αίσθημα της διαδικαστικής δικαιοσύνης είναι υψηλό, η επίδραση των αντιλαμβανόμενων αδικιών (π.χ. αποφάσεις για αυξήσεις ή περικοπές μισθών - Greenberg, 1986· 1990) σε στάσεις και σε συμπεριφορές των εργαζομένων είναι μικρότερη (Schaubroeck et al., 1994). Άλλες έρευνες έδειξαν ότι ο βαθμός ικανοποίησης από το μισθό εξαρτάται κυρίως από την αντίληψη περί διανεμητικής δικαιοσύνης και λιγότερο περί διαδικαστικής δικαιοσύνης ως προς τον καθορισμό των αποδοχών (Tremblay et al., 2000).

**Πρ.13.** Η αντιλαμβανόμενη δικαιοσύνη ως προς τις αποδοχές (ύψος του μισθού) έχει θετική επίδραση στην ικανοποίηση από το ύψος του μισθού.

#### 4. Ψυχολογική ευεξία, ικανοποίηση από την εργασία και απόδοση

Το «θεώρημα του ευτυχισμένου/παραγωγικού εργαζόμενου» (happy/productive worker thesis) κατέχει εξέχουσα θέση στις επιστήμες που σχετίζονται με την οργανωσιακή συμπεριφορά (Cropanzano & Wright, 1999, σελ. 252), σε σημείο να αποκαλείται από ορισμένους μελετητές ως το «Άγιο Δισκοπότηρο» της οργανωσιακής ψυχολογίας (Landy, 1989). Η θεωρητική σχέση μεταξύ απόδοσης και ευτυχίας βασίζεται σε μία σειρά χαρακτηριστικών που διαθέτουν τα ευτυχισμένα/δυστυχισμένα

άτομα και τα οποία δύνανται να επιδράσουν θετικά/αρνητικά τόσο στην απόδοση των ίδιων όσο και των συναδέλφων τους (Wright & Cropanzano, 2007). Αναλυτικότερα, τα δυστυχημένα άτομα είναι πιο ευαίσθητα σε σήματα του περιβάλλοντος που καταδεικνύουν ότι πιθανώς κινδυνεύουν τα ελάχιστα αποθέματα θετικών συναισθημάτων που διαθέτουν. Είναι επίσης περισσότερο ευαίσθητα σε αρνητικά γεγονότα, πιο εσωστρεφή, επιφυλακτικότερα ακόμα και επιθετικά κ.α. (Cropanzano & Wright, 2001· Wright, 2005· Wright & Cropanzano, 2007). Για παράδειγμα, οι Cropanzano και Wright (2001) υποστηρίζουν ότι η τάση των δυστυχημένων ατόμων να εστιάζουν περισσότερο σε αρνητικά γεγονότα του εργασιακού τους βίου είναι εξαιρετικά πιθανό να καταστεί επιβλαβής για την εργασιακή τους απόδοση.

Οι ερευνητές έχουν κατά καιρούς λειτουργικοποιήσει την ευτυχία ως την «ύπαρξη θετικών και απουσία αρνητικών συναισθημάτων», «απουσία συναισθηματικής εξουθένωσης», «ψυχολογική ευεξία», καθώς και ως «ικανοποίηση από την εργασία» (Cropanzano & Wright, 2001). Ο εμπειρικός έλεγχος, όμως, της βασικής υπόθεσης της αρχής ότι οι χαρούμενοι εργαζόμενοι είναι και περισσότερο παραγωγικοί, έχει παραγάγει αντικρουόμενα αποτελέσματα (Cropanzano & Wright, 1999). Παρόλα αυτά, στις περιπτώσεις που η ευτυχία ορίστηκε και μετρήθηκε ως ψυχολογική ευεξία (psychological well-being), η σχέση με την εργασιακή απόδοση ήταν περισσότερο ξεκάθαρη (Wright & Cropanzano, 2007).

Σύμφωνα με τον Diener (2000, σελ. 34), ο όρος «υποκειμενική ψυχολογική ευεξία αναφέρεται στις αξιολογήσεις που κάνουν τα άτομα για τη ζωή τους – αξιολογήσεις που είναι τόσο γνωστικές όσο και συναισθηματικές<sup>6</sup>» και αφορούν τη ζωή συνολικά αλλά και σημαντικούς τομείς της, όπως η εργασία. Κατά άλλους, η ψυχολογική ευεξία είναι μία κατά βάση συναισθηματική εμπειρία (Wright & Cropanzano, 2007). Αρκετές έρευνες έχουν καταδείξει θετική συσχέτιση μεταξύ ψυχολογικής ευεξίας και μίας σειράς εργασιακών συμπεριφορών και στάσεων, συμπεριλαμβανομένης της εργασιακής απόδοσης (π.χ. Staw & Barsade, 1993· Deluga & Masson, 2000 - βλ. επίσης Lyubomirsky et al., 2005).

Από την άλλη πλευρά, η σχέση μεταξύ ευτυχίας, ως ικανοποίησης από την εργασία, και εργασιακής απόδοσης φαίνεται να είναι περισσότερο «προβληματική», γεγονός που αποδίδεται μερικώς στο πώς ορίζονται και μετρούνται οι εν λόγω παράγοντες (Wright & Cropanzano, 2000). Η υπόθεση ότι η ικανοποίηση από την εργασία (job satisfaction), δηλαδή «μία εσωτερική κατάσταση η οποία εκφράζεται ως ικανοποίηση από ή δυσαρέσκεια με την εργασία, κατόπιν γνωστικής ή/και συναισθηματικής αξιολόγησης<sup>7</sup>» (Brief, 1998, σελ. 86), στηρίζεται

---

6 “SWB [subjective well-being] refers to people's evaluations of their lives--evaluations that are both affective and cognitive.”

7 “an internal state that is expressed by affectively and/or cognitively evaluating an experienced job with some degree of favor or disfavor” (Brief, 1998, σελ. 86).

σε μία από τις βασικές αρχές της κοινωνικής ψυχολογίας ότι οι στάσεις έχουν συμπεριφορικές επιπτώσεις (Judge et al., 2001). Σύμφωνα με τους Eagly και Chaiken (1993) οι άνθρωποι που αξιολογούν θετικά το αντικείμενο της στάσης τους έχουν την τάση να εκδηλώνουν συμπεριφορές που το καλλιεργούν και το υποστηρίζουν<sup>8</sup>. Υπό αυτή την έννοια, η στάση των ατόμων απέναντι στην εργασία τους θα πρέπει να σχετίζεται με εργασιακές συμπεριφορές, βασικότερη των οποίων είναι η εργασιακή απόδοση (Judge et al., 2001). Η μετα-ανάλυση των Judge et al. (2001) έδειξε ότι η διορθωμένη συσχέτιση μεταξύ ικανοποίησης από την εργασία και απόδοσης ανέρχεται στο  $r=0,30$ . Η έρευνα των Wright et al. (2007) έδειξε ότι τόσο η ικανοποίηση από την εργασία όσο και η ψυχολογική ευεξία σχετίζονται θετικά με την απόδοση, με την δεύτερη συσχέτιση να είναι πιο ισχυρή. Ανάλογα αποτελέσματα αναφέρουν και οι Zelenski et al. (2008). Βάσει των παραπάνω προτείνονται τα εξής:

*Πρ.14: Η ικανοποίηση από την εργασία έχει θετική επίδραση στην εργασιακή απόδοση.*

*Πρ.15: Η ψυχολογική ευεξία έχει θετική επίδραση στην εργασιακή απόδοση.*

## 5. Συναισθηματική οργανωσιακή δέσμευση και απόδοση

Η οργανωσιακή δέσμευση (organizational commitment) αποτελεί έναν από τους παράγοντες που έχουν κεντρίσει το ενδιαφέρον των θεωρητικών και των ερευνητών της οργανωσιακής συμπεριφοράς. Αποτέλεσμα αυτού είναι οι πολλές θεωρητικές προσεγγίσεις, οι ορισμοί και οι κλίμακες μέτρησης της οργανωσιακής δέσμευσης, καθώς και πολλές εμπειρικές μελέτες που εξετάζουν τους παράγοντες που τη δημιουργούν αλλά και τις επιπτώσεις της (Mathieu & Zajac, 1990). Οι δύο δημοφιλέστερες προσεγγίσεις είναι των Porter et al. (1974) και των Allen και Meyer (1990). Ο Porter και οι συνεργάτες του (Porter et al., 1974, σελ. 604) ορίζουν την οργανωσιακή δέσμευση ως «...το βαθμό της ταύτισης με και της εμπλοκής ενός ατόμου σε έναν συγκεκριμένο οργανισμό<sup>9</sup>». Βάσει αυτού του θεωρητικού πλαισίου, η οργανωσιακή δέσμευση σχετίζεται τουλάχιστον με τα εξής: α) ισχυρή πίστη και αποδοχή των στόχων και των αξιών του οργανισμού, β) προθυμία να καταβληθεί σημαντική προσπάθεια για λογαριασμό του οργανισμού και γ) σαφή προθυμία να διατηρηθεί η ιδιότητα του μέλους της οργάνωσης.

Ανάλογη είναι και η εννοιολογική σύλληψη της συναισθηματικής οργανωσιακής δέσμευσης (affective organizational commitment) που προτείνουν οι Allen

8 “In general, people who evaluate an attitude object favorably tend to engage in behaviors that foster or support it, and people who evaluate an attitude object unfavorably tend to engage in behaviors that hinder or oppose it” (Eagly and Chaiken, 1993, p. 12).

9 “...the strength of an individual's identification with and involvement in a particular organization.”

και Meyer (1990) στο τρισδιάστατο μοντέλο τους. Τονίζουν μάλιστα ότι οι εργαζόμενοι που είναι συναισθηματικά δεσμευμένοι με τον εργοδότη οργανισμό παραμένουν σε αυτόν επειδή το επιθυμούν (Meyer & Allen, 1991). Αντίθετα, τα άτομα που είναι δεσμευμένα με τον οργανισμό λόγω συνέχειας (continuance committed) παραμένουν σε αυτόν από ανάγκη (από έλλειψη εναλλακτικών λύσεων ή αυξημένου κόστους αποχώρησης), ενώ τα άτομα που αισθάνονται κανονιστική δέσμευση (normatively committed) έχουν την τάση να παραμένουν διότι αισθάνονται ότι αυτό πρέπει να πράξουν για λόγους δεοντολογίας. Σύμφωνα με αυτό το θεωρητικό πλαίσιο, η συναισθηματική οργανωσιακή δέσμευση έχει τις ισχυρότερες θετικές συσχετίσεις με παράγοντες που σχετίζονται με τον εργαζόμενο και τον οργανισμό, π.χ. εργασιακή απόδοση, συμπεριφορές οργανωσιακής ιθαγένειας και πρόθεση αποχώρησης, υπόθεση που φαίνεται να επιβεβαιώνεται και από σχετικές μελέτες (π.χ. Meyer et al., 2002· Chen & Francesco, 2003). Γενικά, τα αποτελέσματα των ερευνών καταδεικνύουν ότι η συναισθηματική οργανωσιακή δέσμευση έχει θετική σχέση με την εργασιακή απόδοση (π.χ. Shore & Martin, 1989· Mathieu & Zajac, 1990· Allen & Meyer, 1996· Chen & Francesco, 2003). Βάσει αυτών προτείνεται ότι:

***Πρ.16:** Η συναισθηματική οργανωσιακή δέσμευση θα έχει θετική επίδραση στην εργασιακή απόδοση.*

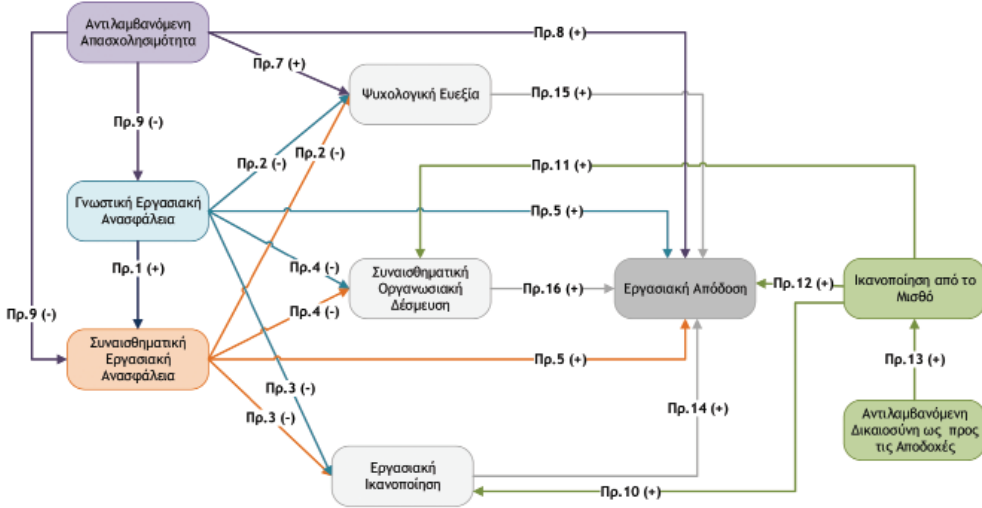
Στο Σχήμα 1 αποτυπώνεται διαγραμματικά το προτεινόμενο ερευνητικό μοντέλο και οι προτεινόμενες σχέσεις μεταξύ των παραγόντων του.

### **Μεθοδολογία**

Για τον εμπειρικό έλεγχο του προτεινόμενου ερευνητικού μοντέλου αναπτύχθηκε ένα δομημένο ερωτηματολόγιο, το οποίο περιλαμβάνει τους εννέα προαναφερθέντες παράγοντες, καθώς και ερωτήσεις που αφορούν στα δημογραφικά χαρακτηριστικά των συμμετεχόντων (φύλο, ηλικία, προϋπηρεσία κ.τ.λ.). Το ερωτηματολόγιο θα διανεμηθεί σε αντιπροσωπευτικό δείγμα εργαζομένων τόσο στο στενό όσο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα (ΟΤΑ, αποκεντρωμένη διοίκηση, ανεξάρτητες αρχές, υπουργεία και δημόσιοι φορείς). Η μέτρηση των παραγόντων βασίστηκε σε κλίμακες μέτρησης δημοσιευμένων μελετών, με τη χρήση 5-βάθμιας κλίμακας Likert. Ο λειτουργικός ορισμός και ο αριθμός των προσδιοριστικών μεταβλητών καθενός από τους παράγοντες του μοντέλου παρουσιάζονται στον Πίνακα 2. Τα δεδομένα που θα συλλεχθούν θα ελεγχθούν αρχικά για τις ψυχομετρικές τους ιδιότητες, ενώ για το στατιστικό έλεγχο των υποθέσεων θα εφαρμοσθεί η τεχνική του «Μοντέλου Δομικών Εξισώσεων» (Structural Equation Modeling).



Σχήμα 1: Διαγραμματική απεικόνιση του προτεινόμενου ερευνητικού μοντέλου



Πίνακας 2: Οι παράγοντες του προτεινόμενου ερευνητικού μοντέλου

Παράγοντας	Ορισμός	Αριθμός προσδιοριστικών μεταβλητών	Πηγή
Συναισθηματική εργασιακή ανασφάλεια	Ο βαθμός κατά τον οποίο το άτομο βιώνει ανησυχία ή άγχος ότι θα χάσει την εργασία του.	10	Huang et al. (2012)
Γνωστική εργασιακή ανασφάλεια	Ο βαθμός αβεβαιότητας αναφορικά με την μελλοντική εργασιακή ασφάλεια του ατόμου.	10	Huang et al. (2012)
Αντιλαμβανόμενη απασχολησιμότητα	Ο βαθμός κατά τον οποίο ένα άτομο θεωρεί ότι μπορεί να βρει νέα εργασία.	3	Eby et al. (2003)· De Vos & Soens (2008)
Ικανοποίηση από την εργασία	Τα συναισθήματα του ατόμου απέναντι στην εργασία του και η γενική ικανοποίηση που αισθάνεται από αυτήν.	7	Brayfield & Rothe (1951)· Price & Mueller (1986)· Monroe & DeLoach (2004)
Ικανοποίηση από το μισθό	Ο βαθμός κατά τον οποίο το άτομο αισθάνεται ικανοποιημένο από το ύψος των αποδοχών του σε σχέση με την προσπάθεια που καταβάλλει, αλλά και με το μισθό που λαμβάνουν άλλα άτομα για παρόμοια εργασία σε δημόσιο και ιδιωτικό τομέα.	7	Scarpello & Carraher (2008)

Αντιλαμβανόμενη δικαιοσύνη ως προς τις αποδοχές	Η αντίληψη του κατά πόσο το ύψος τους μισθού και οι αυξήσεις υπολογίζονται με δίκαιο τρόπο.	7	Scarpello & Carraher (2008)
Συναισθηματική οργανωσιακή δέσμευση	Ο βαθμός κατά τον οποίο ένα άτομο ταυτίζεται, εμπλέκεται και συνδέεται συναισθηματικά με τον οργανισμό στον οποίο εργάζεται.	6	Meyer et al. (1993)
Ψυχολογική ευεξία	Τα συναισθήματα που βίωσε το άτομο τις τελευταίες 30 ημέρες, ως αποτέλεσμα διαφόρων στοιχείων της εργασίας (π.χ. αντικείμενο, συνάδελφοι, προϊστάμενος, πολίτες κ.τ.λ.).	30	Daniels (2000)
Εργασιακή απόδοση	Αυτό-αξιολόγηση της ποιοτικής και ποσοτικής εργασιακής απόδοσης του ατόμου.	9	Becker et al. (1996)· Pettit et al. (1997)

### Επίλογος

Η σημαντικότερη κατά πολλούς οικονομική κρίση που πλήττει την Ευρώπη από το 2008 έχει επηρεάσει, λιγότερο ή περισσότερο, τις οικονομίες των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Eurofound, 2013). Στο πλαίσιο της προσπάθειας δημοσιονομικής σταθεροποίησης, αλλά και της βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας, οι κυβερνήσεις προσέφυγαν σε λύσεις που επέφεραν, μεταξύ άλλων, σημαντικές αλλαγές στις εργασιακές σχέσεις, τόσο στον ιδιωτικό όσο και στο δημόσιο τομέα, όπως περικοπές μισθών, μειώσεις στην απασχόληση, αναθεώρηση των προτύπων οργάνωσης της εργασίας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2012). Εστιάζοντας στους δύο βασικούς άξονες αλλαγών στις εργασιακές σχέσεις στο δημόσιο τομέα, ήτοι στην μείωση των μισθών και στην έμμεση κατάργηση της μονιμότητας, η παρούσα εργασία προτείνει ένα ερευνητικό μοντέλο για την αποτύπωση των αλλαγών αυτών στις στάσεις, στην ψυχολογική κατάσταση και στη συμπεριφορά των εργαζομένων.

Πιο αναλυτικά, αναπτύχθηκε ένα ερευνητικό μοντέλο που επικεντρώνεται στην αντιλαμβανόμενη εργασιακή ανασφάλεια, ακολουθώντας τον προτεινόμενο από τη βιβλιογραφία διαχωρισμό σε συναισθηματική και γνωστική, και στην ικανοποίηση από το ύψος του μισθού. Στόχος είναι να διερευνηθεί ο βαθμός επίδρασης των προαναφερθέντων παραγόντων στην ικανοποίηση από την εργασία, στη συναισθηματική οργανωσιακή δέσμευση, στην ψυχολογική ευεξία των εργαζομένων, καθώς και στην εργασιακή απόδοση. Επιπλέον, στο μοντέλο ενσωματώνονται οι παράγοντες α) αντιλαμβανόμενη απασχολησιμότητα, που φαίνεται να σχετίζεται τόσο με τη βιούμενη εργασιακή ανασφάλεια και την ψυχολογική ευεξία των εργαζομένων, όσο και με την απόδοσή τους και β) αντιλαμβανόμενη δικαιοσύνη ως προς τις αποδο-

χές, η οποία παίζει σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση της αξιολόγησης αναφορικά με το ύψος των αποδοχών. Ο εμπειρικός έλεγχος του προτεινόμενου μοντέλου θα γίνει με τη χρήση πρωτογενών δεδομένων, από αντιπροσωπευτικό δείγμα δημοσίων υπαλλήλων, για τη συγκέντρωση των οποίων κατασκευάστηκε ένα δομημένο ερωτηματολόγιο. Τέλος, τα αποτελέσματα της έρευνας, πέραν της αποτύπωσης της τρέχουσας κατάστασης, θα μπορέσουν να παρέχουν κατευθυντήριες γραμμές για τη διαμόρφωση πολιτικών με στόχο την ανάσχεση των πιθανών αρνητικών επιπτώσεων των αλλαγών που συντελέστηκαν στο εργασιακό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και την ενίσχυση της αποδοτικότητάς τους.

### Βιβλιογραφία

- Allen, N.J., & Meyer, J.P. (1990). The measurement and antecedents of affective, continuance and normative commitment to the organization. *Journal of Occupational Psychology*, Vol. 63, No.1, pp. 1-18.
- Allen, N.J., & Meyer, J.P. (1996). Affective, continuance, and normative commitment to the organization: An examination of construct validity. *Journal of Vocational Behavior*, 49(3), 252-276.
- Anderson, C. J., & Pontusson, J. (2007). Workers, worries and welfare states: Social protection and job insecurity in 15 OECD countries. *European Journal of Political Research*, 46(2), 211-235.
- Becker, T.E., Billings, R.S., Eveleth, D.M., & Gilbert, N.L. (1996). Foci and bases of employee commitment: Implications for job performance. *The Academy of Management Journal*, 39(2), 464-482.
- Borg, I., & Elizur, D. (1992). Job insecurity: Correlates, moderators and measurement. *International Journal of Manpower*, 13(2), 13-26.
- Brayfield, A. H., & Rothe, H. F. (1951). An index of job satisfaction. *Journal of Applied Psychology*, 35(5), 307-311.
- Brief, A.P. (1998). *Attitudes in and around organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Brockner, J. (1988). The effects of work layoff on survivors: Research, theory, and practice. In B.M. Staw & L.L. Cummings (Eds.), *Research in Organizational Behavior*, Vol. 10. Greenwich, Conn.: JAI Press, pp. 213-256.
- Brooke, P.P., Russell, D.W., & Price, J.L. (1988). Discriminant validation of measures of job satisfaction, job involvement, and organizational commitment. *Journal of Applied Psychology*, 73(2), 139-145.
- Chen, Z.X., & Francesco, A.M. (2003). The relationship between the three components of commitment and employee performance in China. *Journal of Vocational Behavior*, 62(3), 490-510.
- Cheng, G.H.L., & Chan, D.K.S. (2008). Who suffers more from job insecurity? A meta-analytic review. *Applied Psychology*, 57(2), 272-303.

- Chirumbolo, A., & Hellgren, J. (2003). Individual and organizational consequences of job insecurity: A European study. *Economic and Industrial Democracy*, 24(2), 217-240.
- Colquitt, J. A., Conlon, D. E., Wesson, M. J., Porter, C. O., & Ng, K. Y. (2001). Justice at the millennium: a meta-analytic review of 25 years of organizational justice research. *Journal of Applied Psychology*, 86(3), 425-445.
- Cropanzano, R., & Wright, T. A. (2001). When a “happy” worker is really a “productive” worker: A review and further refinement of the happy-productive worker thesis. *Consulting Psychology Journal: Practice and Research*, 53(3), 182-199.
- Cropanzano, R., & Wright, T.A. (1999). A 5-year study of change in the relationship between well-being and job performance. *Consulting Psychology Journal: Practice and Research*, 51(4), 252-265.
- Currall, S.C., Towler, A.J., Judge, T.A., & Kohn, L. (2005). Pay satisfaction and organizational outcomes. *Personnel Psychology*, 58(3), 613-640.
- Currall, S.C., Towler, A.J., Judge, T.A., & Kohn, L. (2005). Pay satisfaction and organizational outcomes. *Personnel Psychology*, 58(3), 613-640.
- Daniels, K. (2000). Measures of five aspects of affective well-being at work. *Human Relations*, 53(2), 275-294.
- Davy, J.A., Kinicki, A.J., & Scheck, C.L. (1991). Developing and testing a model of survivor responses to layoffs. *Journal of Vocational Behavior*, 38(3), 302-317.
- Davy, J.A., Kinicki, A.J., & Scheck, C.L. (1997). A test of job security’s direct and mediated effects on withdrawal cognitions. *Journal of Organizational Behavior*, 18(4), 323-349.
- De Cuyper, N., & De Witte, H. (2011). The management paradox: self-rated employability and organizational commitment and performance. *Personnel Review*, 40(2), 152-172.
- De Cuyper, N., Bernhard-Oettel, C., Berntson, E., Witte, H.D., & Alarco, B. (2008). Employability and employees’ well-being: Mediation by job insecurity. *Applied Psychology: An International Review*, 57(3), 488-509.
- De Vos, A., & Soens, N. (2008). Protean attitude and career success: The mediating role of self-management. *Journal of Vocational Behavior*, 73(3), 449-456.
- De Witte, H. (1999). Job insecurity and psychological well-being: Review of the literature and exploration of some unresolved issues, *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 8(2), 155-177.
- De Witte, H. (2000). Arbeitsethos en job onzekerheid: Meting en gevolgen voor welzijn, tevredenheid en inzet op het werk (Work ethic and job insecurity: Assessment and consequences for well-being, satisfaction and performance at work). In R. Bouwen, K. De Witte., H. De Witte, & T. Taillieu (Eds.), *Van Groep tot Gemeenschap (From Group to Community)*. Leuven, Belgium: Garant.

- De Witte, H. (2005). Job insecurity: Review of the international literature on definitions, prevalence, antecedents and consequences. *SA Journal of Industrial Psychology*, 31(4), 1-6.
- Deluga, R. J., & Masson, S. (2000). Relationship of resident assistant conscientiousness, extraversion, and positive affect with rated performance. *Journal of Research in Personality*, 34(2), 225-235.
- Diener, E. (2000). Subjective well-being: The science of happiness and a proposal for a national index. *American Psychologist*, 55(1), 34-43.
- Dyer, L., & Theriault, R. (1976). The determinants of pay satisfaction. *Journal of Applied Psychology*, 61(5), 596-604.
- Eagly, A. H., & Chaiken, S. (1993). *The psychology of attitudes*. Fort Worth, TX: Harcourt Brace Jovanovich.
- Eby, L.T., Butts, M., & Lockwood, A. (2003). Predictors of success in the era of the boundaryless career. *Journal of Organizational Behavior*, 24(6), 689-708.
- Eurofound (2013). Impact of the crisis on industrial relations. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Διαθέσιμο στο <http://www.eurofound.europa.eu/docs/eiro/tn1301019s/tn1301019s.pdf>
- European Commission (2008). *Progress towards the Lisbon objectives in education and training: Indicators and benchmarks*. Διαθέσιμο στο [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/report08/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/report08/report_en.pdf)
- Festinger, L. (1942). Wish, expectation, and group standards as factors influencing level of aspiration. *The Journal of Abnormal and Social Psychology*, 37(2), 184-200.
- Festinger, L. (1954). A theory of social comparison processes. *Human Relations*, 7(2), 117-140.
- Furda, J., & Meijman, T. (1992). Druk en dreiging, sturing of stress. In J. Winnubst & M. Schabracq (Eds.), *Handboek Arbeid en Gezondheid Psychologie*. Hoofdstuk 5. Utrecht, The Netherlands: Uitgeverij Lemma, pp. 127-144.
- Gilboa, S., Shirom, A., Fried, Y., & Cooper, C. (2008). A meta-analysis of work demand stressors and job performance: examining main and moderating effects. *Personnel Psychology*, 61(2), 227-271.
- Greenberg, G. (2009). Promote Procedural and Interactional Justice to Enhance Individual and Organizational Outcomes, in E.A. Locke (Ed.) *Handbook of Principles of Organizational Behavior: Indispensable Knowledge for Evidence-based Management*, 2nd ed., Malden, MA: Blackwell Business, pp. 255-271.
- Greenberg, J. (1986). Determinants of perceived fairness of performance evaluations. *Journal of Applied Psychology*, 71(2), 340-342.
- Greenberg, J. (1990). Employee theft as a reaction to underpayment inequity: The hidden cost of pay cuts. *Journal of Applied Psychology*, 75(5), 561-568.
- Greenhalgh, L., & Rosenblatt, Z. (1984). Job insecurity: Toward conceptual clarity. *The Academy of Management Review*, 9(3), 438-448.

- Hartley, J., Jacobson, D., Klandermans, B., & van Vuuren, T. (1991). *Job insecurity: Coping with jobs at risk*. London: Sage.
- Hellgren, J., Sverke, M., & Isaksson, K. (1999). A two-dimensional approach to job insecurity: Consequences for employee attitudes and well-being. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 8(2), 179-195.
- Heneman, H.G., III, & Judge, T.A. (2000). Compensation attitudes: A review and recommendations for future research. In S.L. Rynes & B. Gerhart (Eds.), *Compensation in organizations: Progress and prospects*. San Francisco: Jossey-Bass, 61-103.
- Huang, G. H., Niu, X., Lee, C., & Ashford, S. J. (2012). Differentiating cognitive and affective job insecurity: Antecedents and outcomes. *Journal of Organizational Behavior*, 33(6), 752-769.
- Ito, J.K., & Brotheridge, C.M. (2007). Exploring the predictors and consequences of job insecurity's components. *Journal of Managerial Psychology*, 22(1), 40-64.
- Judge, T.A., Thoresen, C. J., Bono, J.E., & Patton, G.K. (2001). The job satisfaction–job performance relationship: A qualitative and quantitative review. *Psychological Bulletin*, 127(3), 376-407.
- King, J.E. (2000). White-collar reactions to job insecurity and the role of the psychological contract: Implications for human resource management. *Human Resource Management*, 39(1), 79-92.
- King, L.M. (2008). *Cognitive and Affective Job Insecurity in the Context of Production Regimes*. Working Paper presented at the European Association of Work and Organizational Psychology Small Group Meeting on Job Insecurity, September 2008, Leuven, Belgium. Διαθέσιμο στο [http://www.unc.edu/~lmking/index\\_files/Leuven17Sept08.pdf](http://www.unc.edu/~lmking/index_files/Leuven17Sept08.pdf)
- Kinnunen, U., Mäkikangas, A., Mauno, S., Siponen, K., & Nätti, J. (2011). Perceived employability: Investigating outcomes among involuntary and voluntary temporary employees compared to permanent employees. *Career Development International*, 16(2), 140-160.
- Landy, F. J. (1989). *Psychology of work behavior*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.
- Latack, J.C., & Dozier, J.B. (1986). After the ax falls: Job loss as a career transition. *The Academy of Management Review*, 11(2), 375-392.
- Lawler, E. E. III (1971). *Pay and organizational effectiveness: A psychological view*. New York: McGraw-Hill.
- Lazarus, R.S. (1968). Emotions and adaptation: Conceptual and empirical relations. In W.J. Arnold (Ed.), *Nebraska Symposium on Motivation*, Vol. 16. Lincoln, NE: University of Nebraska Press, pp. 175–266.
- Lazarus, R.S., & Folkman, S. (1984). *Stress, appraisal, and coping*. New York, NY: Springer.

- Lee, C., Bobko, P., & Chen, Z. X. (2006). Investigation of the multidimensional model of job insecurity in China and the USA. *Applied Psychology: An International Review*, 55(4), 512-540.
- Leventhal, G.S. (1980). What Should Be Done With Equity Theory?. In K.J. Gergen, M.S. Greenberg, & R.H. Willis (Eds.), *Social exchange: advances in theory and research*. New York: Plenum Press, pp. 27-55.
- Locke, E. A. (1969). What is job satisfaction?. *Organizational Behavior and Human Performance*, 4(4), 309-336.
- Lyubomirsky, S., King, L., & Diener, E. (2005). The benefits of frequent positive affect: Does happiness lead to success?. *Psychological Bulletin*, 131(6), 803-855.
- Mäkikangas, A., De Cuyper, N., Mauno, S., & Kinnunen, U. (2013). A longitudinal person-centred view on perceived employability: The role of job insecurity. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 22(4), 490-503.
- Mathieu, J. E., & Zajac, D. M. (1990). A review and meta-analysis of the antecedents, correlates, and consequences of organizational commitment. *Psychological Bulletin*, 108(2), 171-194.
- Meyer, J.P., & Allen, J.N. (1991). A three-component conceptualization of organizational commitment. *Human Resource Management Review*, 1(1), 61-89.
- Meyer, J.P., Allen, N.J. & Smith, C.A. (1993), "Commitment to organizations and occupations: extension and test of a three-component conceptualization", *Journal of Applied Psychology*, 78(4), 538-551.
- Meyer, J.P., Stanley, D.J., Herscovitch, L., & Topolnytsky, L. (2002). Affective, continuance, and normative commitment to the organization: A meta-analysis of antecedents, correlates, and consequences. *Journal of Vocational Behavior*, 61(1), 20-52.
- Miceli, M.P., & Lane, M.C. (1991). Antecedents of pay satisfaction: A review and extension. In K. Rowland & J. Ferris (Eds.), *Research in personnel and human resources management*, Vol. 9. Greenwich, CT: JAI Press, pp. 235-309.
- Monroe, J., & DeLoach, R.J. (2004). Job satisfaction: How do social workers fare with other interdisciplinary team members in hospice settings?. *OMEGA-Journal of Death and Dying*, 49(4), 327-346.
- Pettit, J.D., Goris, J.R., & Vaught, B.C. (1997). An examination of organizational communication as a moderator of the relationship between job performance and job satisfaction. *Journal of Business Communication*, 34(1), 81-98.
- Pienaar, J., De Witte, H., Hellgren, J., & Sverke, M. (2013). The cognitive/affective distinction of job insecurity: Validation and differential relations. *Southern African Business Review*, 17(2), 1-22.
- Porter, L.W. Steers, R.M., Mowday R.T., & Boulian, P.V. (1974), Organizational commitment, job satisfaction, and turnover among psychiatric technicians. *Journal of Applied Psychology*, Vol. 59, No. 5, pp. 603-609.
- Price, J., & Mueller, C. (1986). *Handbook of organizational measurement*. Cambridge, MA: Allinger.

- Robinson, S. L., & Rousseau, D. M. (1994). Violating the psychological contract: Not the exception but the norm. *Journal of Organizational Behavior*, 15(3), 245-259.
- Robinson, S.L., Kraatz, M.S., & Rousseau, D.M. (1994). Changing Obligations and the Psychological Contract: A Longitudinal Study. *The Academy of Management Journal*, 37(1), 137-152.
- Rothwell, A., & Arnold, J. (2007). Self-perceived employability: development and validation of a scale. *Personnel Review*, 36(1), 23-41.
- Rousseau, D.M. (1989). Psychological and implied contracts in organizations. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 2(2), 121-139.
- Scarpello, V., & Carraher, S. M. (2008). Are pay satisfaction and pay fairness the same construct?: A cross-country examination among the self-employed in Latvia, Germany, the UK, and the USA. *Baltic Journal of Management*, 3(1), 23-39.
- Schaubroeck, J., May, D.R., & Brown, F.W. (1994). Procedural justice explanations and employee reactions to economic hardship: A field experiment. *Journal of Applied Psychology*, 79(3), 455-460.
- Shore, L.M., & Martin, H.J. (1989). Job satisfaction and organizational commitment in relation to work performance and turnover intentions. *Human Relations*, 42(7), 625-638.
- Sparks, K., Faragher, B., & Cooper, C.L. (2001). Well-being and occupational health in the 21st century workplace. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 74(4), 489-509.
- Staufenbiel, T., & König, C.J. (2010). A model for the effects of job insecurity on performance, turnover intention, and absenteeism. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 83(1), 101-117.
- Staw, B. M., & Barsade, S. G. (1993). Affect and managerial performance: A test of the sadder-but-wiser vs. happier-and-smarter hypotheses. *Administrative Science Quarterly*, 38(3), 304-331.
- Sverke, M., & Hellgren, J. (2002). The nature of job insecurity: Understanding employment uncertainty on the brink of a new millennium. *Applied Psychology*, 51(1), 23-42.
- Sverke, M., Hellgren, J., & Näswall, K. (2002). No security: a meta-analysis and review of job insecurity and its consequences. *Journal of Occupational Health Psychology*, 7(3), 242.
- Sverke, M., Hellgren, J., & Näswall, K. (2006). Job insecurity: A literature review. Report No 1:2006. SALTA-Joint Programme for Working Life Research in Europe. Arbetslivsinstitutet. Διαθέσιμο στο: [http://www.ekhist.uu.se/Saltsa/Saltsa\\_pdf/2006\\_3\\_Job%20insecurity\\_Sverke.pdf](http://www.ekhist.uu.se/Saltsa/Saltsa_pdf/2006_3_Job%20insecurity_Sverke.pdf)
- Sverke, M., Hellgren, J., Näswall, K., Chirumbolo, A., De Witte, H., & Goslinga, S. (2004). *Job insecurity and union membership*. European unions in the wake of flexible production. Brussels: P.I.E.-Peter Lang.



- Thibaut, J. W., & Walker, L. (1975). *Procedural justice: A psychological analysis*. Hillsdale: L. Erlbaum Associates.
- Tremblay, M., Sire, B., & Balkin, D.B. (2000). The role of organizational justice in pay and employee benefit satisfaction, and its effects on work attitudes. *Group Organization Management* September, 25(3), 269-290.
- Van Vuuren, T. (1990). Met ontslag bedreigd. *Werknemers in onzekerheid over hun arbeidsplaats bij veranderingen in de organisatie*, Amsterdam: VU Uitgeverij.
- Vandenberghe, C., & Tremblay, M. (2008). The role of pay satisfaction and organizational commitment in turnover intentions: A two-sample study. *Journal of Business and Psychology*, 22(3), 275-286.
- Williams, M.L., McDaniel, M.A., & Nguyen, N.T. (2006), A meta-analysis of the antecedents and consequences of pay level satisfaction, *Journal of Applied Psychology*, 91(2), 392-413.
- Wright, T.A. (2005). The role of “happiness” in organizational research: Past, present and future directions. In P.L. Perrewe & D.C. Ganster (Eds.), *Research in occupational stress and well-being*, Vol. 4, Amsterdam: JAI Press, pp. 225–268.
- Wright, T.A., & Cropanzano, R. (2000). Psychological well-being and job satisfaction as predictors of job performance. *Journal of Occupational Health Psychology*, 5(1), 84-94.
- Wright, T.A., & Cropanzano, R. (2007). The happy/productive worker thesis revisited. In J.J. Martocchio (Ed.), *Research in personnel and human resources management*, Vol. 26. Emerald Group Publishing Limited, pp. 269-307.
- Wright, T.A., Cropanzano, R., & Bonett, D.G. (2007). The moderating role of employee positive well being on the relation between job satisfaction and job performance. *Journal of Occupational Health Psychology*, 12(2), 93-104.
- Zelenski, J.M., Murphy, S.A., & Jenkins, D.A. (2008). The happy-productive worker thesis revisited. *Journal of Happiness Studies*, 9(4), 521-537.
- Αργεΐτης, Γ., Δαφέρμος Γ., & Νικολαΐδη, Μ. (2011). Κρίση δημοσίου χρέους στην Ελλάδα: Αιτίες και προοπτικές. *Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ, Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνιών Εξελίξεων*. Διαθέσιμο στο: [http:// www.ineobservatory.gr/sitefiles/files/report4.pdf](http://www.ineobservatory.gr/sitefiles/files/report4.pdf)
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012). *Εργασιακές σχέσεις στην Ευρώπη του 2012: Συνοπτική έκθεση*. Διαθέσιμο στο: [http://bookshop.europa.eu/el/-2012-pbKEAV13001/downloads/KE-AV-13-001-EL-N/KEAV13001ELN\\_002.pdf;pgid=y8dIS7GUWMdSR0EAlMEUUsWb0000pAVtf\\_Ci;sid=iSWOES3M79WOGX\\_1Mq0QtK\\_pxEaQY2Cv11c=?FileName=KEAV13001ELN\\_002.pdf&SKU=KEAV13001ELN\\_PDF&CatalogueNumber=KE-AV-13-001-EL-N](http://bookshop.europa.eu/el/-2012-pbKEAV13001/downloads/KE-AV-13-001-EL-N/KEAV13001ELN_002.pdf;pgid=y8dIS7GUWMdSR0EAlMEUUsWb0000pAVtf_Ci;sid=iSWOES3M79WOGX_1Mq0QtK_pxEaQY2Cv11c=?FileName=KEAV13001ELN_002.pdf&SKU=KEAV13001ELN_PDF&CatalogueNumber=KE-AV-13-001-EL-N)
- Κουζής, Ι. (2013). *Οι εργασιακές σχέσεις κατά τη διάρκεια του μνημονίου*. Διαθέσιμο στο: [http://www.eiead.gr/publications/docs/to\\_ergasiako\\_perivalon\\_meta\\_to\\_prwto\\_kai\\_deutero\\_mnimonio.pdf](http://www.eiead.gr/publications/docs/to_ergasiako_perivalon_meta_to_prwto_kai_deutero_mnimonio.pdf)

- Κυριακούλιας, Π. (2012). Οι εξελίξεις στις εργασιακές σχέσεις κατά το 2012. Στο Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας & Ανθρωπίνου Δυναμικού (ΕΙΕΑΔ), *Εργασία και απασχόληση στην Ελλάδα: Ετήσια έκθεση 2012*. Διαθέσιμο στο: <http://eiead.gr/publications/docs/EIEAD,%20ΕΤΗΣΙΑ%20ΕΚΘΕΣΗ%202012.pdf>  
<http://www.eiead.gr/publications/docs/%CE%95%CE%99%CE%95%CE%91%CE%94,%CE%95%CE%A4%CE%97%CE%A3%CE%99%CE%91%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97%2012.pdf>
- Λαδή, Σ. (2011), Οικονομική κρίση και διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα και στην Κύπρο: Ευκαιρίες και περιορισμοί. *Κέντρο Ευρωπαϊκών και Διεθνών Υποθέσεων, Πανεπιστήμιο Λευκωσίας*. Διαθέσιμο στο: [http://www.dee.gr/mediaupload/publications/LADI\\_BOOKLET\\_POLITIC\\_2\\_2011.pdf](http://www.dee.gr/mediaupload/publications/LADI_BOOKLET_POLITIC_2_2011.pdf)



ΜΕΡΟΣ Ζ  
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ  
ΣΤΑ ΠΕΔΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ



Δημήτρης Σωτηρόπουλος\*

**ΚΡΑΤΟΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΑ  
ΣΤΗ ΜΕΤΑΠΟΛΕΜΙΚΗ ΚΑΙ ΜΕΤΑΠΟΛΙΤΕΥΤΙΚΗ ΕΛΛΑΔΑ:  
ΜΙΑ ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ ΤΟΥΣ.**

Σκοπός της παρούσας συμβολής δεν είναι να μελετηθεί αυτό καθαυτό το περιεχόμενο του κράτους ευημερίας στην Ελλάδα, και να αναλυθούν επακολούθως οι επιμέρους πολιτικές που εφαρμόζονται στο πλαίσιο του, αλλά κάτι διαφορετικό. Υπό μια διαφορετική θέαση, σκοπός, είναι να αντιμετωπιστεί το κράτος πρόνοιας, γενικώς και κυρίως στο ελληνικό παράδειγμα, ως εργαλείο κοινωνικής παρέμβασης από την πλευρά της πολιτικής εξουσίας, δηλαδή ως μέσο παρέμβασης το οποίο διαθέτουν οι εκάστοτε εξουσιαστικοί μηχανισμοί στο πλαίσιο των αναγκών διακυβέρνησης ενός σύγχρονου κράτους. Εν ολίγοις, η εστίαση είναι στην πολιτική εξουσία η οποία συγκροτείται όπως συγκροτείται κάθε φορά μέσα από μηχανισμούς όπως είναι το κοινωνικό κράτος (που αποτελεί μια ιστορική μετάλλαξη του κράτους εν γένει), και όχι τόσο τα ειδικά χαρακτηριστικά του τελευταίου, παρά μόνο στο βαθμό που βοηθούν να κατανοηθούν η φύση και οι προτεραιότητες της εξουσίας αυτής καθαυτής.

**Μεθοδολογικές κι εννοιολογικές προϋποθέσεις**

Τι εννοούμε εδώ με τον όρο εξουσία, είναι επίσης απαραίτητο να εξηγηθεί εν τάχει, όχι για την απόλαυση της θεωρητικολογίας αλλά για να γίνει δυνατή η ένταξη της ερμηνευτικής μας απόπειρας σε ένα πιο δομημένο πλαίσιο πολιτικο-ιστορικής σκέψης. Ακολουθούμε εδώ τις πέντε αρχικές παρατηρήσεις που θέτει ο Μισέλ Φουκώ<sup>1</sup> μιλώντας για την –με βάση τη δική του ορολογία– «βιο-εξουσία», δηλαδή για τις στρατηγικές εκείνες της εξουσίας που εκκινούνται από μια θεμελιώδη αλλαγή που επιτελέστηκε τον 18<sup>ο</sup> αιώνα, χοντρικά, και η οποία μετέτρεψε σε πεδίο ενδιαφέροντος και προβληματισμού, από την πλευρά των κρατούντων, το ίδιο το ανθρώπινο υποκείμενο και τη βιολογική του διάσταση, καθώς και όποια κοινωνική λειτουργία συνδέεται με αυτή. Για να κατανοήσουμε συνεπώς την έννοια της βιο-εξουσίας θα πρέπει να κινηθούμε ως εξής:

---

\* Αναπληρωτής Καθηγητής Σύγχρονης Πολιτικής Ιστορίας, ΤΕΙ Πελοποννήσου Γραμματέας Σύνταξης της *Νέας Εστίας*

1 *Sécurité, Territoire, Population, Cours au Collège de France. 1977-8, Seuil / Gallimard, 2004, σελ. 3-6.*

πρώτον, να αναλύσουμε τους μηχανισμούς της εξουσίας, δηλαδή τις πρακτικές της, τις διαδικασίες, τυπικές και άτυπες, μέσω των οποίων αυτή ασκείται και εφαρμόζεται στην πράξη (να ξεκαθαριστεί εδώ ότι δεν πρόκειται για μια θεωρία της εξουσίας αλλά για μια αποκάλυψη της μηχανής που την θέτει σε κίνηση, και μόνο αυτό).

Δεύτερον, να περιγράψουμε τις σχέσεις και τις δικτυώσεις που δημιουργούνται ανάμεσα στα υποκείμενα, ατομικά ή συλλογικά, και αποτελούν αίτιο και αποτέλεσμα αυτών των μηχανισμών, σχέσεις στη βάση των οποίων θεμελιώνονται, διατηρούνται ή μετασχηματίζονται οι μηχανισμοί του κράτους· και μάλιστα να τις περιγράψουμε με βάση έναν ορισμένο τόπο, χρόνο και πεδίο. Τούτο είναι αναγκαίο εκτός των άλλων διότι βοηθά στην αμφισβήτηση της άποψης που θέλει το κράτος και τους μηχανισμούς του να θεμελιώνονται στον εαυτό τους, να είναι, με άλλα λόγια, αυτόαναφερόμενες υποθέσεις. Αντιθέτως, χωρίς αυτές τις πρακτικές και τον τρόπο που εμφιλοχρούν στις σχέσεις των ανθρώπων δεν μπορεί να υπάρξει εξουσία, ούτε μακρο-εξουσία ούτε μικρο-εξουσία.

Τρίτον, αυτή η ανάλυση των σχέσεων μπορεί και πρέπει να οδηγήσει σε μια ευρύτερη ανάλυση των κοινωνικών σχέσεων, πάντα σε δεδομένο τόπο και χρόνο, ώστε να αναδυθούν οι ιστορικοί μετασχηματισμοί ή και οι συνέχειες ενός πεδίου.

Και τέταρτον, πρέπει επίσης να αναδειχτούν τα παίγνια της αλήθειας που οργανώνονται γύρω από τους μηχανισμούς και τις σχέσεις αυτές, παίγνια που σχετίζονται με την ανάγκη των εκάστοτε αντιπάλων να νομιμοποιήσουν τις θέσεις τους και τα συμφέροντά τους, είτε τα ιδιωτικά συμφέροντα είτε τα δημόσια, δηλαδή τα κρατικά. Τα παίγνια αυτά, οι ανταγωνισμοί αυτοί ανάμεσα σε ομάδες και πρόσωπα είναι αυτό που λέει η ίδια η λέξη και τίποτα παραπάνω. Ακόμη και όταν επικαλούνται κάποια θεωρία, δεν παύουν να το κάνουν στο όνομα της επιδίωξης της ισχύος τους, έναντι κάποιων αντιπάλων, και υπό αυτή την έννοια (αυτή είναι η πέμπτη παρατήρηση) το ποια θέση επιλέγει ο σημερινός μελετητής για να δει το θέμα (π.χ. το κράτος ή την κοινωνία) δεν υπόκειται στο σωστό και το λάθος, αλλά θα έλεγα είναι θέμα αισθητικής, γούστου και προσωπικών επιλογών, ενδιαφέρον ίσως για την τοποθέτηση του μελετητή σε κάποια «σχολή» αλλά αδιάφορο για την ίδια την ουσία του θέματος, πάντα με μια βασική προϋπόθεση: να μην παίρνει ο ίδιος μέρος στον ανταγωνισμό, να μην κάνει πολιτική.

Με βάση λοιπόν αυτές τις μεθοδολογικές και επιστημολογικές προϋποθέσεις θα περάσω στην ουσία του θέματος που έχει να κάνει, εντέλει, με τις ίδιες τις πρακτικές συγκρότησης της πολιτικής εξουσίας και του κράτους στην ελληνική περίπτωση. Για να είμαστε ακριβέστεροι, αναφερόμαστε εδώ στις πρακτικές διακυβέρνησης (της άσκησης δηλαδή της πολιτικής εξουσίας από τις κορυφές της αλλά και από τους υπόλοιπους φορείς της), όπως επίσης και για τη λεγόμενη *raison d' Etat*. Αυτή η τελευταία είναι κρίσιμη έννοια διότι είναι τελικά εκείνη που θέτει και ορίζει τα πεδία άσκησης της κρατικής κυριαρχίας: με τι θα ασχοληθεί το κράτος, μέχρι που θα επεκταθούν οι αρμοδιότητές του, ποιες πληροφορίες χρειάζεται να γνωρίζει για τον πληθυσμό του, με τι μέσα θα ασκήσει την εξουσία του, και με βάση ποιες ρυθμίσεις

και κανόνες, τι πρέπει να μείνει εκτός της δικαιοδοσίας του και που βρίσκονται τα όρια της παρέμβασής του<sup>2</sup>. Και βεβαίως, ακριβώς επειδή η παρέμβασή τους αποκτά σύνθετα χαρακτηριστικά, το κράτος και η πολιτική εξουσία χρειάζονται τη συνεισφορά μιας ειδικής ορθολογικής και επεξεργασμένης γνώσης, χρειάζεται τη συμβολή των τεχνικών και των ειδικών, ανθρώπων που ασκούν την τεχνική τους στο πλαίσιο ενός άλλου πεδίου, της επιστήμης, και που στρατολογούνται από την εκάστοτε εξουσία για να τη συμβουλευθούν και να την καθοδηγήσουν. Πρόκειται γι' αυτό το γνωστό αλλά παραδόξως λίγο μελετημένο πάντρεμα που θα φέρει μαζί το *savoir* με το *rouvoir*, την επιστήμη με την απόφαση. Αυτό το πρότυπο της διακυβέρνησης που δεν έχει ζωή μεγαλύτερη των τριών αιώνων, και για ορισμένες χώρες λιγότερο των δύο αιώνων, δεν είναι καθόλου αυτονόητο στη λογική του, κι έχει συγκροτηθεί αργόσυρτα και μέσα από αναγκαιότητες αλλά και τυχαιότητες τις οποίες έχουμε την τάση να θεωρούμε ως κάτι φυσικό και αυτονόητο, ενώ πρόκειται για ένα κατασκευασμένο και σχετικά πρόσφατο οικοδόμημα, χωρίς τίποτα το φυσικό και αναπόδραστο.

Και δεν έχει τίποτα το αναπόδραστο διότι για να υπάρξει, προϋποθέτει μια άλλη επίσης μη αυτονόητη διαδικασία: τη διαδικασία κατασκευής του προβλήματος της κοινωνίας. Πως και πότε ακριβώς ο πληθυσμός μιας επικράτειας αρχίζει να συγκροτείται στα μάτια των υποκειμένων της και στα μάτια του κράτους ως μια, όπως λέγεται, «κοινωνία των πολιτών»<sup>3</sup>; Πότε δηλαδή η κοινωνία φυσικοποιείται και αρχίζουν να ενδιαφέρουν έντονα και επισταμένα το κράτος οι ιδιαίτερες σχέσεις στο εσωτερικό της, οι ανταλλαγές της, οι μετακινήσεις της, οι ανισοροπίες του πλούτου της, ο βαθμός των ελευθεριών της δηλαδή τα δικαιώματά της κλπ; Μεγάλο ρόλο στη διαδικασία αυτής της φυσικοποίησης θα παίξουν οι οικονομολόγοι του 18<sup>ου</sup> αιώνα που θα δουν την κοινωνία ως μια φυσική διαδικασία σχέσεων και ροών η οποία αποτελεί κάτι διακριτό από το κράτος, και ορισμένες φορές σε ανταγωνισμό με το κράτος. Εξάλλου, οι οικονομολόγοι αποδεικνύονται και σήμερα επίσης κρίσιμοι τεχνικοί – με άλλο τρόπο – για τη συνεχιζόμενη διαδικασία της φυσικοποίησής της. Και βεβαίως από την πρώτη στιγμή η κοινωνία των πολιτών θα αναπτύξει επιμέρους συμφέροντα και αντιστάσεις – και τούτο είναι εξίσου σημαντικό – αναφορικά με τις διεκδικήσεις της έναντι του κράτους.

### Για μια ιστορική θέαση της σχέσης κράτους και κοινωνίας των πολιτών

Πολλά είναι τα πλεονεκτήματα μιας τέτοιας θέασης, θα σταθώ όμως ιδίως σε ένα, στη σχέση κράτους – κοινωνίας των πολιτών, το τόσο προσφιλές θέμα των Ελλήνων ιστορικών και πολιτικών επιστημόνων. Η συζήτηση είναι γνωστή<sup>4</sup>: από τη μια

2 Τζ.Ρ. Στρέγιερ, *Γιατί γεννήθηκε το κράτος. Εξουσία, ιδεολογία και θεσμοί στην αυγή της νεότερης Ευρώπης* (μτφρ Θ. Σαμαρτζής), Π.Ε.Κ., Ηράκλειο 2012.

3 Μ. Foucault, *Sécurité, Territoire, Population...*, ό.π., σελ. 57-89.

4 Μεγάλη η συζήτηση για το θέμα. Αντί άλλων, μπορεί κανείς να τη συνοψίσει στα δύο άρθρα: του Γ. Βούλγαρη, «Κράτος και κοινωνία των πολιτών στην Ελλάδα. Μια σχέση προς επανεξέταση», *ΕΕΠΕ*, τχ. 28, 2006, σελ. 5-33 και την απάντηση του Ν. Μουζέλη. «Κράτος και



έχουμε το κλασικό μεταπολιτευτικό κοινωνιολογικό παράδειγμα που κάνει λόγο για ένα υπερτροφικό κράτος και μια αναιμική κοινωνία των πολιτών, η οποία υπονομεύεται και από τον έντονα ατομικιστικό χαρακτήρα της ελληνικής κοινωνικής δομής. Και από την άλλη το πιο πρόσφατο αναθεωρητικό σχήμα που θέλει το κράτος να είναι ουσιαστικά μάλλον ανίσχυρο και συχνά έρμαιο των διαφόρων ομάδων συμφερόντων και των ιδιοτελών διεκδικήσεών τους<sup>5</sup>. Είτε εναλλακτικά, το κράτος και οι διάφορες οργανώσεις επιμέρους συμφερόντων (π.χ. ενώσεις εργοδοτών) να βρίσκονται σε μια διαρκή, ενίοτε υγιή, διαπραγματεύση με αυτό ή και αυτονόμηση από αυτό<sup>6</sup>. Στην πρώτη περίπτωση, η κοινωνία των πολιτών αναφέρεται μόνο σε εκείνες τις οργανώσεις που έχουν ως στόχο τους την προστασία του δημόσιου καλού, αφήνοντας εκτός οποιαδήποτε άλλη μορφή οργανωμένης συσσωμάτωσης των υποκειμένων (συνδικάτα, εκκλησία, κόμματα κ.λπ.), ενώ το κράτος θεωρείται μάλλον κάτι σαν το τέρας του Λεβιάθαν, και η πολιτική εξουσία γίνεται αντιληπτή μόνο με όρους πατρωνείας. Στη δεύτερη περίπτωση, αντίθετα, η κοινωνία των πολιτών τείνει να εμπεριέχει μόνο τις ομάδες συμφερόντων κατά το γνωστό αμερικάνικο παράδειγμα, υποτιμώντας όλες εκείνες τις οργανώσεις που δεν έχουν στόχο τη συνδικαλιστική προώθηση επιμέρους συμφερόντων εις βάρος άλλων ομάδων, και οι οποίες, κυρίως τα τελευταία χρόνια, στην ελληνική περίπτωση κρύβουν έναν υπόγειο δυναμισμό ανάπτυξης, καίτοι αφανείς<sup>7</sup>. Αντίστοιχα, υποτιμάται η σημασία των πελατειακών σχέσεων από τη στιγμή που -όπως θεωρεί αυτή η άποψη- η πολιτική σχέση δεν είναι πια κάθετη και διαπροσωπική (πολιτικός πάτρωνας - ψηφοφόρος) αλλά οριζόντια (αδύναμος πολιτικός - ισχυρή και εκβιαστική ομάδα συμφέροντος)<sup>8</sup>. Και τούτο υποστηρίζεται παρότι είναι σαφές ότι ακόμη και μια οριζόντια σχέση αυτής της υφής μπορεί κάλλιστα να εμπεριέχει πολιτική εξάρτηση και κυνική ανταλλαγή, όπως ακριβώς και μια διαπροσωπική. Το ένα δεν αποκλείει το άλλο. Η προσέγγιση της ιστορικής γενεαλογίας του κράτους (και του τρόπου με τον οποίο ενστερνίστηκε το ρόλο του κράτους πρόνοιας) που προτείνουμε εδώ, υπερβαίνει την προηγούμενη αντίθεση, παρότι θα έλεγα ότι βρίσκεται κοντύτερα στη δεύτερη. Δεν θα ξεκινού-

---

κοινωνία των πολιτών. Από το παλιό στο νέο παράδειγμα;», *ΕΕΠΕ*, τχ. 30 (Νοέμβριος 2007), σελ.107-114.

5 Χ.Ι. Ιορδάνογλου, *Κράτος και ομάδες συμφερόντων. Μια κριτική της παραδεδομένης σοφίας*, Πόλις, Αθήνα 2013.

6 Κ. Λάβδας, *Συμφέροντα και πολιτική. Οργάνωση συμφερόντων και πρότυπα διακυβέρνησης*, Αθήνα, Παπαζήσης 2004.

7 Δ.Α. Σωτηρόπουλος, «Η κοινωνία των πολιτών στην Ελλάδα: ατροφική ή αφανής;», στο Δ.Α. Σωτηρόπουλος (επιμ.), *Η άγνωστη κοινωνία των πολιτών*, Ποταμός, Αθήνα 2004, σελ. 117-162.

8 Π. Καζάκος, *Η Ελλάδα ανάμεσα σε προσαρμογή και περιθωριοποίηση: δοκίμια ευρωπαϊκής και οικονομικής πολιτικής*, Διάττων, Αθήνα 1991.

σε από τη θεωρία (και οπωσδήποτε όχι από ένα δυτικό θεωρητικό υπόδειγμα) για να δει στη συνέχεια αν η επιλογή της επιβεβαιώνεται από την πράξη αλλά θα έκανε το αντίστροφο: θα ξεκινούσε από την καθαρή περιγραφή των διαδικασιών και των μηχανισμών στο επίπεδο της διακυβέρνησης, σε συνδυασμό πάντα με τους λόγους των υποκειμένων, προκειμένου να φθάσει στο ρόλο τον οποίο καταλήγει κάθε φορά να παίζει το κράτος, μέσα από τις διαφορετικές μεταλλάξεις του που έχουν οπωσδήποτε μια ιστορική δυναμική (όχι αναγκαστικά αμετάτρεπτη), βάσει κάποιων παγιωμένων ρεπερτορίων και κάποιων προηγούμενων ιστορικών αταβισμών (path dependencies)<sup>9</sup>. Μεταλλάξεις, σε κάθε περίπτωση, αργές όχι πάντα συνειδητά μεθοδευμένες, και σίγουρα προϊόν των πολιτικο-κοινωνικών ανταγωνισμών, σύμφυτες με την κατανομή κοινωνικής ισχύος σε ένα κράτος. Προφανώς κάτι τέτοιο, τελικά, θα κατέληγε να εστιάζει στην ιδιομορφία του ελληνικού παραδείγματος και όχι τόσο στην επιβεβαίωση κάποιου ευρωπαϊκού κανόνα, αλλά όπως έχει δείξει και η κλασική εργασία πλέον του G. Esping-Andersen<sup>10</sup> για τα τρία μοντέλα του κράτους πρόνοιας (ή του κράτους της ευημερίας, όπως θα μπορούσε καλύτερα να αποδοθεί ο όρος), στην πραγματικότητα κανένα δυτικό κράτος δεν εξέφρασε ποτέ στην καθαρή του μορφή κάποιον από αυτούς τους τρεις ιδεότυπους. Η ιστορική αυτή γενεαλογία του κράτους ταιριάζει καλύτερα στην ελληνική περίπτωση και για τον πρόσθετο λόγο ότι λόγω της ιδιομορφίας του οικονομικού της μοντέλου και των ανθρωπολογικών χαρακτηριστικών της κοινωνίας της, δεν έχουμε στην πραγματικότητα την ταξική δομή που συναντάμε αλλού στη Δύση.

### **Περιοδολόγηση της συγκρότησης του μεταπολεμικού ελληνικού κράτους**

#### *A. Τα διαφορετικά ευρωπαϊκά πρότυπα*

Ας τα δούμε όλα αυτά αναφορικά με το ελληνικό παράδειγμα, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά την εξέλιξη του μεταπολεμικού και μεταπολιτευτικού ελληνικού κράτους, με καθαρά σχηματικό τρόπο βέβαια. Έχει σημασία, όπως είπαμε, να σκεφτούμε με ιστορικούς όρους, δηλαδή να περιοδολογήσουμε, να αποπειραθούμε να εντοπίσουμε και να υποδείξουμε τις συνέχειες και τις ασυνέχειες, να κατανοήσουμε τις δυναμικές και τα σημεία έντασης και ηρεμίας του εκκρεμούς αυτού ή τα διάφορα ρεπερτόρια και τα ιστορικά μονοπάτια που χάραξε προκαθορίζοντας μερικώς τις όποιες εξελίξεις. Ποιες ήταν συνεπώς οι προτεραιότητες της ελληνικής πολιτικής εξουσίας αμέσως μετά τον πόλεμο, και ποια κοινωνία ενσάρκωνε ο ελληνικός πληθυσμός, ιδίως την επαύριο της εμφύλιας σύρραξης; Το ίδιο το γεγονός του εμφύλιου έθετε πολύ διαφορετικές προτεραιότητες σε σχέση με την υπόλοιπη δυτική Ευρώπη. Οι επιμέρους

---

9 Βλ. την ιστορική συγκρότηση αυτής της διαδικασίας στο δεύτερο μέρος της μελέτης του T. Judt, *Postwar. A history of Europe since 1945*, σελ. 239-449.

10 *Οι τρεις κόσμοι του καπιταλισμού της ευημερίας* (μτφρ. Α. Πολέμη - επιμ. Μ. Πετμεζίδου), Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 2006.

ιστορίες των μηχανισμών και των πρακτικών που πρέπει κανείς να αφηγηθεί αναφορικά με την Εσπερία είναι ασφαλώς πολλές και διαφορετικές, κάτι αδύνατο να γίνει στην περίπτωση μας. Χονδρικά, πάντως, εκεί η μετάλλαξη του κράτους σε έναν εν πολλοίς μηχανισμό αναδιανομής πλούτου και προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων ήταν αποτέλεσμα μιας ευρείας συναίνεσης ανάμεσα σε κυβερνώντες και στις διάφορες κοινωνικές ομάδες, στο όνομα της επιστροφής σε μια κοινωνική ειρήνη που θα ευνοούσε την ανάπτυξη, η οποία με τη σειρά της θα ενίσχυε την ευρεία κοινωνική συναίνεση· προς όφελος εντέλει της ανάπτυξης τόσο του κράτους και της αναπαραγωγής του πολιτικού συστήματος, όσο και της περαιτέρω ανάπτυξης των καπιταλιστικών της δομών<sup>11</sup>. Καπιταλιστικές δομές με μεγάλο κοινωνικό βάθος που είχαν ήδη από το μεσοπόλεμο μετασχηματιστεί σε βιομηχανικό καπιταλισμό, ο οποίος μπόρεσε να συνεχίσει να εξελίσσεται και να αναπτύσσεται μεταπολεμικά ακόμη και σε εντελώς κατεστραμμένες χώρες όπως η Γερμανία. Το κράτος πρόνοιας μέσα από τις διάφορες εκδοχές του, και ιδίως μέσα από την καθολική και σκανδιναβική του εκδοχή<sup>12</sup>, είχε σαφή και εκπεφρασμένο στόχο να από-εμπορευματοποιήσει βασικές ανάγκες των μεσαίων και κατώτερων στρωμάτων, που σε συνδυασμό και με την επιδίωξη της πλήρους απασχόλησης, τα κάλυπτε, όχι μόνο από τις συνέπειες της φτώχειας, αλλά τους έδινε τη δυνατότητα να μεταφέρουν μέρος του οικογενειακού τους προϋπολογισμού στις διαρκώς αυξανόμενες καταναλωτικές τους δαπάνες. Και αυτό αφορούσε ολόκληρη την κοινωνία με αρκετά ομοιόμορφο τρόπο για τρεις δεκαετίες, τη «χρυσή 30ετία» της μεταπολεμικής ευημερίας.

#### *Β. Κράτος-επιτηρητής στη μετεμφυλιακή Ελλάδα*

Αντιθέτως, στη μετεμφυλιακή Ελλάδα οι προτεραιότητες διέφεραν σημαντικά. Εδώ η επιτακτική ανάγκη είχε να κάνει αφενός με τον έλεγχο του πληθυσμού και αφετέρου με την ανοικοδόμηση του ίδιου του κράτους και της οικονομίας που είχε υποστεί πολύ μεγαλύτερο πλήγμα από τον πόλεμο συγκριτικά με άλλες χώρες της Ευρώπης, την ίδια περίοδο<sup>13</sup>. Η ημεδαπή ιστοριογραφία έχει περιγράψει το κράτος αυτό (μαζί με το παρακράτος του) ως αστυνομικό και κατασταλτικού-τιμωρητικού

11 Για μια συγκριτική διευρωπαϊκή μελέτη στο βορρά βλ. Tommy Ferrarini, *Families, States And Labour Markets: Institutions, Causes And Consequences of Family Policy in Post-War Welfare States*, Edward Elgar, 2006, και για τον ευρωπαϊκό νότο βλ. M. Ferrera (ed.), *Welfare State Reform in Southern Europe: Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, Routledge, 2005.

12 M. Χίλσον, *Το σκανδιναβικό μοντέλο. Αποτελεσματικότητα και αλληλεγγύη, συναίνεση και θεσμικός πειραματισμός* (μτφρ. Ν. Κουμπιάς), ΠΕΚ, Ηράκλειο 2012, σελ. 173-228.

13 Και φυσικά οι ανάγκες της ανασυγκρότησης δεν αφορούσαν μόνο την οικονομία αλλά ολόκληρο το πλέγμα σχέσεων των πληθυσμών και των επιμέρους ομάδων, βλ. M. Mazower (επιμ.), *Μετά τον πόλεμο. Η ανασυγκρότηση της οικογένειας, του έθνους και του κράτους στην Ελλάδα, 1943-1960* (μτφρ. Ε. Θεοφυλακτοπούλου), Αλεξάνδρεια, Αθήνα 2003.

τύπου, στραμμένο κυρίως στο πολιτικό έγκλημα, τη δε δημοκρατία ως επιτηρούμενη από εσωτερικούς και εξωτερικούς εξωπολιτικούς παράγοντες<sup>14</sup>. Η υπερβολική προσήλωση σε αυτή τη διάσταση του κράτους της περιόδου, όμως, ενίοτε αποκρύπτει την εστίαση του κράτους στην ανοικοδόμηση (σε ορισμένους τομείς από το μηδέν), σε ένα βαθμό βάσει εξωτερικής χρηματοδότησης κι επιτήρησης (βλ. το αμερικανικό σχέδιο Μάρσαλ<sup>15</sup>), και σε ένα βαθμό βάσει ίδιων κεφαλαίων, κρατικών και ιδιωτικών, γεγονός που σήμαινε ότι αυτό το κράτος της έκτακτης ανάγκης ενδιαφερόταν λιγότερο να ενσωματώσει οικονομικά τις κοινωνικές ομάδες και να τις εξασφαλίσει εισοδηματικά στο όνομα μιας εξισορρόπησης των οικονομικών διαφορών, και περισσότερο να θέσει τις δημοσιονομικές, νομισματικές και επενδυτικές προϋποθέσεις που θα οδηγούσαν μετέπειτα στη μεγέθυνση της οικονομίας. Ούτως ή άλλως, η ενσωμάτωση του πληθυσμού επιτελούνταν με πολιτικούς και όχι με οικονομικούς όρους: το όχημα ήταν κυρίως η αστυνομική επιτήρηση (για Αριστερούς και συνοδοιπόρους) όπως είπαμε, αλλά πρώτα από όλα η πολιτική πατρωνεία (για όλους τους υπόλοιπους αλλά ενίοτε και για τους Αριστερούς) μέσω των τοπικών προσωπικών κομμάτων των βουλευτών, πατρωνεία που οργανωνόταν σε κάθετο διαπροσωπικό επίπεδο, χωρίς όμως να αποκλείει και τη μέθοδο του πελατειακού κορπορατισμού (ενός, όπως έχει χαρακτηριστεί, «ασύμμετρου κορπορατισμού»<sup>16</sup>). Όσο για το πλεονάζον εργατικό δυναμικό της υπαίθρου, αυτό μπορούσε πάντα να βρει διέξοδο στην εξωτερική μετανάστευση, ως τα μέσα της δεκαετίας του '60. Όπως προκύπτει, π.χ. από τις μεγάλες διαφορές στο ύψος των συντάξεων της εποχής ή από τις διαφορές ως προς τις πηγές χρηματοδότησής τους, υπήρχαν επαγγελματικές ομάδες ιδιαίτερα ευνοημένες σε σχέση με άλλες (ηθοποιοί, δημοσιογράφοι, νομικοί, μηχανικοί, εργολήπτες, συμβολαιογράφοι κ.ά.), όπως επίσης υπήρχε ανισοκατανομή των κοινωνικών πόρων ανάμεσα στα αστικά κέντρα και την ύπαιθρο, με τους αγρότες να είναι σαφώς πολύ λιγότερο προστατευμένοι στο σύστημα αυτό<sup>17</sup>. Προφανώς, οι διαφορές αυτές δεν ήταν πολιτικά ουδέτερες και είχαν να κάνουν με εμφανείς ή αφανείς συ-

14 Η. Νικολακόπουλος, *Η καχεκτική δημοκρατία. Κόμματα και εκλογές, 1946-1967*, Πατάκης, Αθήνα 2001.

15 Γ. Σταθάκης, *Το Δόγμα Τρούμαν και το Σχέδιο Μάρσαλ. Η ιστορία της αμερικανικής βοήθειας στην Ελλάδα*, Βιβλιόραμα, Αθήνα 2004, Θ. Σφήκας (επιμ.), *Το Σχέδιο Μάρσαλ. Ανασυγκρότηση και διαίρεση της Ευρώπης*, Πατάκης, Αθήνα 2011.

16 Κ. Λάβδας, «Οι ομάδες συμφερόντων στον εξαρθρωμένο κορπορατισμό: ο κοινωνικός διάλογος στην Ελλάδα και ο ευρωπαϊκός 'ανταγωνιστικός κορπορατισμός'», στο Κ. Featherstone (επιμ.), *Πολιτική στην Ελλάδα. Η πρόκληση του εκσυγχρονισμού*, εκδ. Οκτώ, Αθήνα 2007, σελ. 119-148.

17 Δ.Α. Σωτηρόπουλος, «'Όψις Βαβυλωνίας': Ερμηνείες της μεταπολεμικής ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα», στο Δ. Βενιέρης-Χρ. Παπαθεοδώρου (επιμ.), *Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα. Προκλήσεις και προοπτικές*, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 2003, σελ. 88-131.

ναλλαγές της πολιτικής εξουσίας με τις ομάδες αυτές (εις βάρος φυσικά των υπολοίπων ανταγωνιστών και κυρίως εις βάρος των ασφαλισμένων του ΙΚΑ και του ΤΕΒΕ), σε μια ιστορία που μένει να καταγραφεί στις πολύ ενδιαφέρουσες λεπτομέρειές της. Σημειωτέον, είμαστε ακόμη σε μια ιστορική φάση που ο δημόσιος τομέας είναι ακόμη σχετικά μικρός ως προς τον αριθμό των υπαλλήλων του και ως προς το ποσοστό επιβάρυνσης στο δημόσιο προϋπολογισμό. Είναι όμως αντιθέτως υπερμεγέθης ως προς τις δαπάνες του για την άμυνα και τα Σώματα ασφαλείας, για τους λόγους που αναφέρθηκαν (και πάντως θα συνεχίσει να είναι μεταπολιτευτικά, για διαφορετικούς λόγους)<sup>18</sup>.

Η λογική αυτή δεν άλλαξε στη διάρκεια της δικτατορίας η οποία ταυτόχρονα με την ενίσχυση του αστυνομικού χαρακτήρα του κράτους, προσπάθησε να αναδείξει σε ρητορικό επίπεδο ένα πατερναλιστικό ύφος προστασίας των πιο αδύναμων, η φτώχεια των οποίων τους οδηγούσε, υποτίθεται, στην αγκαλιά των κομμουνιστών. Κατά τα άλλα όμως, όπως έχει δείξει η έρευνα<sup>19</sup>, το χουντικό καθεστώς συνέχισε το παιχνίδι του πελατειακού κορπορατισμού μάλλον ενισχύοντάς το, προαναγγέλλοντας έτσι αυτό που θα εδραιωνόταν ως βασικό στοιχείο του κράτους της μεταπολίτευσης.

#### *Γ. Δικαιώματα, κοινωνία και κράτος στη μεταπολίτευση*

Με δεδομένη τη μεγάλη αποδοχή και άρα τη δεσπόζουσα θέση που απέκτησαν τα μαζικά πολιτικά κόμματα στην πρώτη δεκαετία της μεταπολίτευσης, και με δεδομένες τις συνέχειες που παρατηρούνται αναφορικά με τη δομή και λειτουργία των συνδικαλιστικών οργανώσεων, μπορούμε να πούμε ότι τα αιτήματα της μεταπολιτευτικής κοινωνίας αρχικά ελέγχθηκαν εκ των άνω σε μεγάλο βαθμό (κι αυτών ακόμη των συλλόγων των εσωτερικών μεταναστών που κομματικοποιήθηκαν), χωρίς πάντως το κράτος να απεκδυθεί τον ευνοιοκρατικό του χαρακτήρα απέναντι σε ορισμένες επαγγελματικές ομάδες<sup>20</sup>. Το πάνδημο αίτημα του εκδημοκρατισμού και της μείωσης των ταξικών διαφορών, η μετατροπή της κοινωνίας σε μαζική με όλο και πιο μεγάλες καταναλωτικές ανάγκες, και όλα αυτά χωρίς πάντως τον ταυτόχρονο εκσυγχρονισμό του κράτους ούτε και την αλλαγή της πελατειακής νοοτροπίας του πολιτικού προσωπικού, που τώρα άρχισε να χρησιμοποιεί όλο και περισσότερο τη στρατηγική του λαϊκισμού για την διαχείριση των πιέσεων από τα κάτω<sup>21</sup>, ήταν ο

18 Χ.Ι. Ιορδάνογλου, *Κράτος και ομάδες συμφερόντων...*, ό.π., σελ. 69-84.

19 Δ.Α. Σωτηρόπουλος, «Ό μπουρλοτιέρης κομμουνιστής και ο πένης και νήστις εργάτης: η κοινωνική πολιτική της δικτατορίας», στο Γ. Αθανασάτου-Α. Ρήγος-Σ. Σεφεριάδης (επιμ.), *Η δικτατορία, 1967-1974*, Καστανιώτης, Αθήνα 1999, σελ. 115-131.

20 Γ.Θ. Μαυρογορδάτος, *Μεταξύ Πιτυοκάμπη και Προκρούστη. Οι επαγγελματικές οργανώσεις στη σημερινή Ελλάδα*, Οδυσσεάς, Αθήνα 1988.

21 Μεταξύ πολλών άλλων βλ. Α. Ελεφάντης, *Στον αστερισμό του λαϊκισμού*, Ο Πολίτης, Αθήνα 1991 καθώς και Αν. Πανταζόπουλος, *Λαϊκισμός και Εκσυγχρονισμός, 1965-2005. Απορίες και κίνδυνοι μιας μαχητικής συμβίωσης*, Βιβλιοπωλείον της Εστίας, Αθήνα 2011.

καμβάς πάνω στον οποίο οργανώθηκε εκ νέου η σχέση κράτους – κοινωνίας των πολιτών στη μεταπολιτευτική Ελλάδα. Σταδιακά όμως, καθώς οι προσδοκίες από το πολιτικό σύστημα φαίνονταν να προδίδονται, από τα μέσα της δεκαετίας του '80 και πιο ξεκάθαρα από το '90 και μετά, αλλά χάρη και σε διάφορες αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας της συνδικαλιστικής δομής, είτε των εργατικών είτε των εργοδοτικών οργανώσεων, το κράτος και η πολιτική εξουσία έδειξε να χάνει τον έλεγχο απέναντι στον πληθωρισμό των αιτημάτων που έφθαναν στα κέντρα αποφάσεων από την πλευρά των διαφόρων ομάδων συμφερόντων<sup>22</sup>. Είναι η περίοδος της απότομης αύξησης του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων, όπως είναι και η περίοδος αποθέωσης της ροπής της ελληνικής κοινωνίας προς την προσοδοθηρία από φυσικά πρόσωπα κι επιχειρήσεις, προσοδοθηρία η οποία βασικά εξυπηρετούνταν από το κράτος, ποικιλοτρόπως (πλεονάζουσες θέσεις εργασίας, αργομισθίες σε άχρηστους οργανισμούς, πληθώρα πρόωρων συντάξεων, επιλεκτική προστασία επαγγελματικών κλάδων από τον ανταγωνισμό κλπ)<sup>23</sup>. Φυσικά, αυτός ο δυναμισμός δεν ήταν σε όλες τις περιπτώσεις ιδιοτελής, στοχεύοντας μόνο στην απομύζηση πόρων από το κράτος με κοινωνικά άδικο τρόπο, αλλά ενείχε μετά το '90 και πλουραλιστικά στοιχεία (πελατειακός πλουραλισμός<sup>24</sup>).

Συμπερασματικά, η περίοδος της μεταπολίτευσης ήταν αναμφίβολα μια περίοδος μεγάλης κλίμακας αναδιανομής δικαιωμάτων, προνομίων, προσόδων και πλούτου μέσα από δημόσιες πολιτικές, θεσμούς αλλά και άτυπες πρακτικές και αδιαφανείς συναλλαγές του (κομματοκρατικού) πολιτικού συστήματος με κοινωνικοεπαγγελματικές ομάδες και συντεχνίες. Παρότι η αναδιανομή αυτή δεν επιτελέστηκε πάντα μέσα από τους κλασικούς μηχανισμούς ενός κράτους πρόνοιας, όπως αυτό το ξέρουμε στο δυτικό πρότυπο, γεγονός είναι ωστόσο ότι το ίδιο το κράτος υπό τη στενή (δημόσια διοίκηση) και την ευρεία του έννοια (εκεί όπου συγκροτείται και αποκτά περιεχόμενο κάθε φορά η έννοια του δημόσιου συμφέροντος), αποτέλεσε το όργανο και το μέσο γι' αυτή την ανορθόδοξη αναδιανομή. Όπως υπαινίσσεται η παραπάνω σκέψη, ο τρόπος προσδιόρισε και το αποτέλεσμα: η αναδιανομή έγινε με τρόπο άναρχο, πολιτικά υστερόβουλο, ενίοτε παράνομο, εντέλει άδικο –αποκλείοντας δηλαδή πολλούς από τα οφέλη που προέκυπταν στη νέα αυτή εποχή, και το φαινόμενο της φτώχειας που ήταν έντονα παρόν στην Ελλάδα και πριν την κρίση, δεν αντιμετωπίστηκε πάντοτε αποτελεσματικά μέσω του κράτους πρόνοιας<sup>25</sup>. Δεν πρόκειται δηλαδή για ένα «κράτος πρόνοιας» αλλά για ένα κορπορατιστικό κράτος

---

22 G. Pagoulatos, *Party, State and Patronage in Greece today: A modern case of clientism*, M.Sc. Thesis, Oxford.

23 T. Γιαννίτσας, *Η Ελλάδα στην κρίση*, Πόλις, Αθήνα 2013, σελ. 59-189.

24 Π. Καζάκος, *Η Ελλάδα ανάμεσα σε προσαρμογή και περιθωριοποίηση*, ό.π.

25 Μ. Ματσαγγάνης, *Η κοινωνική πολιτική σε δύσκολους καιρούς. Οικονομική κρίση, δημοσιονομική λιτότητα και κοινωνική προστασία*, Κριτική, Αθήνα 2011.

που ενσωμάτωνε όμως ατομικά και όχι συλλογικά τα υποκείμενα. Διότι αντίθετα από ό,τι συνήθως υποστηρίζεται, το άτομο μπορεί να χρησιμοποιούσε το όχημα της συλλογικότητας για τη διεκδίκηση των εκάστοτε αιτημάτων, προσδεδεμένο στο κομματικοσυντεχνιακό οικοδόμημα, το έπραττε όμως μόνο στο όνομα της ατομικής του προσοδοθηρίας και όχι ως μέλος μιας κοινωνικής συσσωμάτωσης με σεβασμό π.χ. σε κάποιο *esprit de corps*. Σε κάθε περίπτωση, ωστόσο, δεν έπαυε να είναι ένας μηχανισμός μαζικής ενσωμάτωσης των ευρέων μικροαστικών στρωμάτων στο «καθεστώς», στα οποία, μετά από τους αποκλεισμούς της μετεμφυλιακής περιόδου, εξασφάλιζε, μέσα και από άλλους εξισωτικούς μηχανισμούς (π.χ. δωρεάν δημόσια εκπαίδευση σε όσο περισσότερους γίνεται), την πολυπόθητη ανοδική κοινωνική κινητικότητα, στους ίδιους και τους απογόνους τους. Εξ ου και η επιτυχία του και η διαιώνισή του για ένα τρίτο τού αιώνα, περίπου, χωρίς ουσιαστική αμφισβήτηση κάτωθεν (αρκεί να δει κανείς αθροιστικά τα εντυπωσιακά ποσοστά του δικομματισμού επί 30ετία)<sup>26</sup>, κι ενώ ιδεολογικά παρατηρήθηκαν μεγάλες συγκλίσεις μεταξύ των δύο πόλων.

Η ιστορία αυτή της ελληνικής περίπτωσης επιβεβαιώνει λοιπόν ότι η ιστορία συγκρότησης των νεωτερικών κρατών είναι εντέλει μια ιστορία εθνικών ιδιομορφιών. Παρά ταύτα, και αυτή η ιδιαίτερη ελληνική περίπτωση, αν την κοιτάξουμε από μακριά, πέρα από τις λεπτομέρειες που της δίνουν την ιδιοπροσωπία της, δεν ξεφεύγει από τη μεγάλη τάση της ιστορικής γενεαλογίας των ευρωπαϊκών κρατών. Διότι κι εδώ το κράτος εστιάζει –με το δικό του ιδιαίτερο τρόπο πάντα, και με διαφορετικές προτεραιότητες και μέσα από διαφορετική ιστορική εξέλιξη– στα πέντε κλασικά πεδία παρέμβασης κι ενδιαφέροντος του νεωτερικού κράτους: στη διαδικασία αυτό-συγκρότησης της κοινωνίας, στις οικονομικές της σχέσεις, στη διαχείριση του πληθυσμού, στην ασφάλειά του και στο πεδίο των ελευθεριών του, των δικαιωμάτων του όπως εΐθισται να λέγεται πλέον. Δεν διαφέρει λοιπόν ως προς αυτό το ελληνικό κράτος, παρότι διαφέρει το μείγμα, οι επιμέρους επιλογές, οι διαδικασίες, ο τρόπος εξέλιξης κλπ. Είναι συνεπώς, θα μπορούσαμε να πούμε, τυπικά νεωτερικό στην ταυτότητά του και ελληνικό στην πρακτική του, στην ιστορική εξέλιξή του.

26 Χρ. Βερναρδάκης, *Πολιτικά κόμματα, εκλογές και κομματικό σύστημα. Οι μετασχηματισμοί της πολιτικής αντιπροσώπευσης, 1990-2010*, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2011, σελ. 338-343. Ο συγγραφέας υποστηρίζει ότι η βασική αιτία της διαιώνισης του δικομματισμού για τόσο μεγάλο χρονικό διάστημα ήταν η απουσία μιας κινηματικής αριστεράς από τα κάτω που θα αμφισβητούσε το κυρίαρχο πολιτικό σύστημα. Ωστόσο, ακριβώς αυτή η απουσία ενδεχομένως να υποδηλώνει ότι οι ψηφοφόροι διαπαραταξιακά ήταν απρόθυμοι σε όλη αυτή τη φάση να αμφισβητήσουν ένα σύστημα με το οποίο βρίσκονταν σε αγαστή συναλλαγή, με αρκετά ανταλλάγματα κάθε είδους. Κι εντέλει, όπως αποδείχτηκε, η έντονη αμφισβήτησή του όταν έγινε πραγματικότητα από το 2011 και μετά, και εκφράστηκε πιο συγκεκριμένα στην κάλπη το 2012, δεν ήταν μόνο μια υπόθεση της Αριστεράς αλλά και δυνάμεων που κατατάσσονταν εκτός συνταγματικού τόξου ή που κινούνταν στα όρια του πολιτικού ανορθολογισμού, βλ. Γ. Βούλγαρης – Ηλ. Νικολακόπουλος (επιμ.), *2012, ο διπλός εκλογικός σεισμός*, Θεμέλιο, Αθήνα 2014.

### Οι τρεις «αντιστάσεις» της κοινωνίας των πολιτών

Είναι φανερό ότι σε όλη αυτή τη διαδικασία συγκρότησης του μεταπολεμικού και μεταπολιτευτικού ελληνικού κράτους, αναπτύχθηκαν παράλληλα και αντιστάσεις ή συναλλαγές από την πλευρά της κοινωνίας. Η χρήση της λέξης ενέχει κινδύνους διότι έχει μυθοποιηθεί και περιβληθεί με έναν ιδεαλισμό στην χώρα μας που δεν αφορά αυτή τη μελέτη, και ο οποίος δεν έχει καμία σχέση με όσα θα ακολουθήσουν. Κι εδώ πάλι δεν διέφερε η μορφή τους, αλλά η δοσολογία και η έμφαση, κάθε φορά: υπάρχει μια αντίσταση που παίρνει μορφή εσχατολογική, είναι η αντίσταση στο όνομα της επανάστασης, δηλαδή στο όνομα της κατάληψης και (φαντασιακά) της κατάργησης του κράτους από την κοινωνία. Ιστορικά, όσον αφορά την ελληνική κοινωνία, η αντίσταση αυτή δεν είναι τυχαίο ότι εκδηλώνεται στη διάρκεια της γερμανο-ιταλικής κατοχής, σε μια στιγμή που το κράτος έχει καταρρεύσει και η εγχώρια πολιτική εξουσία είναι απύσχα, και σε μια ιστορική συγκυρία που η ελληνική κοινωνία μοιάζει για πρώτη φορά να έχει ολοκληρώσει την αυτο-συγκρότησή της ως τέτοια, και να αποκτά συνείδηση του εαυτού της. Θα πρέπει να λάβουμε υπόψη μας εδώ την ιδιομορφία που έχει να κάνει με το γεγονός ότι το ελληνικό κράτος μέσα σε μια 10ετία, από το 1912 ως το 1922, υπερδιπλασίασε την επικράτειά του και τον πληθυσμό του, που σημαίνει ότι η διαδικασία πλήρους ενσωμάτωσης των νέων πληθυσμών αποτέλεσε μια πολύχρονη κι εξαιρετικά σύνθετη πρόκληση. Έχουμε ενδείξεις ότι η ελληνική κοινωνία στην νέα της σύνθεση αρχίζει να αποκτά συνείδηση του εαυτού της ως ενιαία και εθνική, παρά τις έντονες κοινωνικές και πολιτισμικές διαφορές της, από τη δεκαετία του '30 και μετά<sup>27</sup>, σε μια πορεία που κορυφώνεται μάλλον στα χρόνια της άνδημης κι ενθουσιώδους κινητοποίησής της, με την αφορμή του ελληνοαλβανικού πολέμου (κυρίως εκεί), και εν συνεχεία της πρώτης φάσης της κινητοποίησης απέναντι στην ξένη κατοχή<sup>28</sup>, προτού φανούν τα αδιέξοδα αυτού του κινήματος, ιδίως στην εαμική του εκδοχή.

Η δεύτερη αντίσταση της κοινωνίας στο κράτος έρχεται μεταπολεμικά και μεταπολιτευτικά, κι έχει να κάνει με την ανυπακοή απέναντι στο αστυνομικό και πατερναλιστικό κράτος, έχει να κάνει με τη διεκδίκηση δικαιωμάτων πάσης φύσεως από τμήματα της κοινωνίας, όχι μόνο τα αποκλεισμένα αλλά και τα υπόλοιπα. Είναι μια ιστορία που φαίνεται να ξεκινάει στη δεκαετία του '60, κι έχει την απαρχή της στο πολιτικό πεδίο, διότι αυτό είναι το προβεβλημένο διακύβευμα, τα πολιτικά δικαιώ-

---

27 Η περίοδος αυτή στο ιδεολογικό επίπεδο είναι μάλλον η πιο πλούσια και δυναμική του ελληνικού 20<sup>ου</sup> αιώνα, εξ ου και ο μύθος της διατηρήθηκε ζωντανός για πολλές δεκαετίες αργότερα, Δ. Τζιόβας, *Ο μύθος της γενιάς του τριάντα. Νεοτερικότητα, Ελληνικότητα και Πολιτισμική Ιδεολογία*, Πόλις, Αθήνα 2011.

28 Οντέτ Βαρών-Βασάρ, *Η ενηλικίωση μιας γενιάς. Νέοι και νέες στην Κατοχή και στην Αντίσταση*, Εστία, Αθήνα 2009.



ματα, αλλά δεν περιορίζεται εκεί<sup>29</sup>. Κι εκεί το υποκείμενο-νεολαία θα διαδραματίσει σημαντικό ρόλο<sup>30</sup>. Ας πούμε, μαζικές οργανώσεις όπως οι Λαμπράκηδες, της πρώτης τους φάσης (πριν ελεγχθούν απόλυτα από την ΕΔΑ-ΚΚΕ), θα αποτελέσουν μια πολύ ενδεικτική περίπτωση αυτό-οργάνωσης της κοινωνίας των πολιτών στο όνομα της χειραφέτησης από τον διάχυτο αυταρχισμό και πατερναλισμό της εποχής, τόσο από το κράτος, όσο βέβαια και από τους πολιτικούς πάτρωνες αλλά και από την ίδια την οικογένεια<sup>31</sup>. Θα ακολουθήσει ένα κοινωνικό ξέσπασμα με αφορμή την πολιτική ένταση της περιόδου 1963-65, που θα συνοδευτεί όμως και από κινητοποιήσεις για καθαρά συνδικαλιστικά αιτήματα από επαγγελματικές οργανώσεις όπως οι οικοδόμοι<sup>32</sup> κ.ά. Η «άνοιξη» αυτή της ελληνικής κοινωνίας του '60 θα υποστεί τη βίαιη καταστολή της 7ετούς δικτατορίας, όπου κι εκεί πάντως η νεολαία θα αποτελέσει και πάλι, αυτή τη φορά το μοναδικό τμήμα της κοινωνίας που θα προβάλλει ένα βαθμό οργανωμένης ή ανοργάνωτης –πάντως πολύ πιο περιορισμένης λόγω των κατασταλτικών μηχανισμών του καθεστώτος– αντίστασης στη βάση αιτημάτων εκπαιδευτικών αλλά εν συνεχεία και ευθέως πολιτικών<sup>33</sup>.

Μεταπολιτευτικά, η αντίσταση θα κατακερματιστεί έτι περαιτέρω και θα πάρει τη μορφή του διεκδικητικού συνδικαλισμού, και των σταθερών πιέσεων ή κι εκβιασμών προς την εξουσία, όπως είδαμε πρωτύτερα, και αφού θα έχει προηγηθεί μια δεκαετία περίπου έντονης κομματικοποίησης της κοινωνίας, από το 1974 ως περίπου το 1985. Η αντίσταση των λεγόμενων «Βίκινγκς»<sup>34</sup> ή σύγχρονων αρματολών, των ομάδων ειδικών συμφερόντων μέσα από επίσημους φορείς (αντίσταση υπό την έννοια του προσπορισμού και της υπεράσπισης κρατικών ευνοιών, αντίσταση όμως

29 Βλ. Α. Ρήγος-Σ. Σεφεριάδης-Ευ. Χατζηβασιλείου (επιμ.), *Η «σύντομη» δεκαετία του '60. Θεσμικό πλαίσιο, κομματικές στρατηγικές, κοινωνικές συγκρούσεις, πολιτισμικές διεργασίες*, Καστανιώτης, Αθήνα 2008.

30 Είναι μια ιστορική διαδικασία που έχει δείξει τα πρώτα δυναμικά της δείγματα από τις αρχές της δεκαετίας του '60, Ι. Παπαθανασίου, *Η νεολαία Λαμπράκη τη δεκαετία του '60. Αρχαικές τεκμηριώσεις και αυτοβιογραφικές καταθέσεις*, Ιστορικό Αρχείο Ελληνικής Νεολαίας / ΙΝΕ-ΕΙΕ, Αθήνα 2008.

31 Κ. Σαιν-Μαρτέν, *Λαμπράκηδες. Ιστορία μιας γενιάς*, Πολύτυπο, Αθήνα 1984. Κατά μια έννοια είναι η αντίδρασης της νεολαίας στην πάγια επιτήρηση και καταπίεσή της, ιδίως μεταπολεμικά, Ε. Αβδελά, *«Νέοι εν κινδύνω»: επιτήρηση, αναμόρφωση και δικαιοσύνη ανηλίκων μετά τον πόλεμο*, Πόλις, Αθήνα 2013.

32 Δ. Λαμπροπούλου, *Οικοδόμοι. Οι άνθρωποι που έχτισαν την Ελλάδα, 1950-1967*, Βιβλιόγραμμα, Αθήνα 2009.

33 Βλ. το αφιέρωμα «Νεολαία και δικτατορία 1967-1974» του περιοδικού *Αναδρομές*, τχ 1 (Δεκ. 2010), σελ. 69-215. Επίσης, Ολ. Δαφέρμος, *Φοιτητές και Δικτατορία. Το αντιδικτατορικό φοιτητικό κίνημα 1972-1973*, Γαβριηλίδης, Αθήνα 2009.

34 Ο όρος από το βιβλίο των Μ. Μητσόπουλου-Θ. Πελαγίδη, *Κατανοώντας την κρίση στην Ελλάδα* (μτφρ Φ. Μπαρουξής), Ψυχογιός, Αθήνα 2012.

και στις μεταρρυθμίσεις όπως σ' εκείνη του Γιαννίτση το 2001 που αποπειρώνταν να περιορίσουν τις εύννοιες αυτές<sup>35</sup>) δεν απέκλειε και το «αντάρτικο» μέσα από άτυπες και ad hoc συσσωματώσεις (στη σταθερότητα της παρουσίας έγκειται και η διαφορά τους από τα λόμπι) ή και τοπικιστικούς φορείς και εκκλησιαστικές οργανώσεις (π.χ. για τις ταυτότητες στα τέλη της δεκαετίας του '90)<sup>36</sup>. Πολλές ήταν δηλαδή αφανείς, δεν τραβούσαν τα φώτα της δημοσιότητας χωρίς όμως να σημαίνει ότι δεν είχαν βάθος και πυγμή. Μπορεί επίσης να ήταν σε επίπεδο άτυπων πρακτικών, μικρο-ομάδων, να είχαν να κάνουν με τη συγκρότηση ομάδων που είχαν αποικίσει το κράτος από μέσα ή απέξω<sup>37</sup> κλπ. Δεν ήταν όλες αυτές οι πρακτικές αναγκαστικά παράνομες, ενδέχεται να ήταν σύννομες –και άλλωστε η ίδια η νομοθετική διαδικασία υπαγορευόταν συχνά από τη συναλλαγή της πολιτικής με τις ομάδες αυτές και από τον τρόπο οργάνωσης των θεσμών και της οικονομίας<sup>38</sup>. Στις πρακτικές τους αυτές έβρισκαν εκτός από τους πολιτικούς και δύο ακόμη συμπαράστατες: την σκόπιμη αδιαφορία του κράτους για μετρήσιμα αποτελέσματα και για συστηματική παρακολούθηση των πολιτικών του ούτε καν από την αντιπολίτευση (δεν ξέραμε ποτέ πόσο στοιχίζει μια προσοδοθηρική εύννοια σε μια ομάδα)· αλλά και τη στρεβλή λειτουργία των ΜΜΕ τα οποία σπανίως έπαιζαν το ρόλο του ανεξάρτητου προασπιστή του δημόσιου συμφέροντος, καθώς ήταν και τα ίδια στενά συνδεδεμένα με διαπλεκόμενα συμφέροντα<sup>39</sup>. Κάποιες τέτοιες αντιστάσεις ήταν ενάντια ή αμφίθυμες με ορισμένες πτυχές της ύστερης νεωτερικότητας, άλλες όμως όπως η άνθηση των οικολογικών οργανώσεων ή διάφορων ΜΚΟ για τα ανθρώπινα δικαιώματα, για την παροχή βοήθειας σε χώρες του Τρίτου Κόσμου ή στο εσωτερικό, ήταν δημιουργήματα ακριβώς της ανάγκης τμημάτων της κοινωνίας να διαχειριστούν ορθολογικά και οργανωμένα τις σύγχρονες αλλαγές στο διεθνές σύστημα και τις απολήξεις του σε τοπικό-εθνικό επίπεδο. Βεβαίως, παρότι είναι δύσκολο να μετρηθεί, υπάρχει ένα πολύ μεγάλο

---

35 Τ. Γιαννίτσης, *Το ασφαλιστικό (ως ορφανό της πολιτικής) και μια διέξοδος*, Πόλις, Αθήνα 2007.

36 Δ.Α. Σωτηρόπουλος, «Η κοινωνία των πολιτών στην Ελλάδα: ατροφική ή αφανής;», *ό.π.*, σελ. 117-162.

37 Οι ΔΕΚΟ αποτελούν ένα καλό παράδειγμα επ' αυτού, βλ. Δ.Β. Παπούλιας, *Χρυσάφι είναι το δημόσιο. Ρητορεία και πραγματικότητα των μεταρρυθμίσεων*, Βιβλιοπωλείον της «Εστίας», Αθήνα 2007, σελ. 65-90.

38 Α. Δοξιάδης, *Το άορατο ρήγμα. Θεσμοί και συμπεριφορές στην ελληνική οικονομία*, Ίκαρος, Αθήνα 2013, σελ. 35-53, όπου ο συγγραφέας κάνει μια ανάλυση των τριών βασικών ελληνικών κοινωνικών τύπων, του νοικοκυραίου, του ραντιέρη και του καιροσκόπου που παράγουν και τρεις αντίστοιχες συμπεριφορές και πρακτικές, δλδ αυταπασχόληση/μικροεργοδοσία, προσοδοκρατία και άπρακτη εξατομίκευση.

39 Χρ. Α. Φραγκονικολόπουλος, (επιμ.), *ΜΜΕ, κοινωνία και πολιτική. Ρόλος και λειτουργία στη σύγχρονη Ελλάδα*, Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2005.

τμήμα της κοινωνίας που ιδιώτευε κατά κυριολεξία, και ήταν εκτός των τειχών του πλέγματος αυτού. Ήταν εκτός είτε διότι η επαγγελματική του ομάδα δεν είχε ισχυρό συνδικαλιστικό φορέα είτε γιατί ανήκε στους πολύ φτωχούς των πόλεων και της υπαίθρου (ανάλογα την περιφέρεια, όπου και σε αυτό το επίπεδο υπάρχουν μεγάλες ανισότητες) ή τους περιθωριοποιημένους για τους οποίους το κράτος πρόνοιας έκανε ελάχιστα, εφόσον το ενδιαφέρον του ήταν στραμμένο στην παροχή των συντάξεων και μάλιστα μέσα από μια προκλητικά άνιση κατανομή τους<sup>40</sup>.

Και υπάρχει, τέλος, και μια αντίσταση στο όνομα του έθνους, που είναι μια αντίσταση διαχρονική στην Ελλάδα, μια αντίσταση ωστόσο που, από τη δεκαετία του '50 και μετά, θα λάβει περισσότερο χαρακτήρα ρητορικό και ιδεολογικό, είτε με αριστερό είτε με δεξιό πρόσημο, ταυτίζοντας το λαό με το έθνος και στρέφοντας την κριτική για τα εγχώρια δεινά στις ξένες μεγάλες δυνάμεις, εχθρικές ή συμμαχικές, ή στους υποτιθέμενους ντόπιους υπερασπιστές των συμφερόντων τους που ανήκουν σε μια δήθεν ξενόδουλη ελίτ. Πρόκειται για το κλασικό σχήμα του εθνολαϊκισμού<sup>41</sup> που περισσότερο θα αποτελέσει μια στρατηγική της εκάστοτε πολιτικής εξουσίας για να ελέγξει και να κατευθύνει μια κοινωνία που διαπνεόταν ανθρωπολογικά από την κουλτούρα του «παρακατιανού» (underdog) και του μονίμως αδικημένου. Ενίοτε, αυτή η εθνικολαϊκιστική αντίσταση απέκτησε στη μεταπολίτευση και μαζικό χαρακτήρα, όπως στις μεγάλες συγκεντρώσεις για το μακεδονικό, στις αρχές της δεκαετίας του '90<sup>42</sup>. Είναι πάντως μια ρητορική αντίστασης διαχρονική, διαπαραταξιακή, διαταξιακή και διαγενεακή, εξ ου και η μεγάλη της ανθεκτικότητα και στον 21<sup>ο</sup> αιώνα.

### **Ποια ανασυγκρότηση μετά την κατάρρευση;**

Αυτός ο κορπορατιστικός μηχανισμός ενσωμάτωσης, ακριβώς επειδή ήταν θεμελιώδες στήριγμα του μεταπολιτευτικού καθεστώτος, είναι ο πρώτος που τραντάχτηκε εξαιτίας της οικονομικής κρίσης, οδηγώντας τα πολιτικά κόμματα σε απαξίωση, και την Γ' Ελληνική Δημοκρατία σε κρίση αντιπροσώπευσης. Τα πολιτικά κόμματα, από όλο το φάσμα του πολιτικού συστήματος, άργησαν σχετικά να κατανοήσουν τα αδιέξοδα και συνέχισαν, και εν μέρει συνεχίζουν εν έτει 2014, να υπερασπίζονται το «κράτος» αυτό με το οποίο άλλωστε είχαν τόσο έντονα ταυτίσει την ύπαρξη και την αναπαραγωγή τους<sup>43</sup>. Αλλά, είναι γεγονός ότι προϊούσης της κρίσης η δημόσια

40 Πλ. Τήνιος, *Ασφαλιστικό. Μια μέθοδος ανάγνωσης* (προλ. Γ. Σπράος), Κριτική, Αθήνα 2010, σελ. 367-373.

41 P.-A. Taguieff, *Ο νέος εθνικολαϊκισμός* (μτφρ/επιμ. Α. Ηλιαδέλη-Αν. Πανταζόπουλος), Επίκεντρο, Θεσσαλονίκη 2013.

42 Α. Φραγκουδάκη, *Ο εθνικισμός και η άνοδος της Ακροδεξιάς*, Αλεξάνδρεια, Αθήνα 2013.

43 Η πίστη στον κρατισμό είναι διακομματική, από το ένα άκρο του πολιτικού φάσματος στο άλλο, και μόνο πολύ μικρά κόμματα με μικρά μονοψήφια ποσοστά και πάντα εκτός κοινοβουλίου, όπως π.χ. η ΔΡΑΣΗ, διαφοροποιούνται πραγματικά από αυτόν.

ατζέντα άρχισε σιγά-σιγά να αλλάζει, ιδίως όταν φάνηκε πλέον ξεκάθαρα ότι ήταν εκ των πραγμάτων αδύνατον να υπερασπιστούν τη διαιώνιση ιδεολογιών και πρακτικών που αποδείχτηκαν υπεύθυνα για την χρεοκοπία. Και πάλι πάντως, οι ιδέες περί της ελευθερίας της αγοράς παραμένουν μειοψηφικές και είναι σίγουρα άστοχη η κατηγορία περί τις ιδεολογικής ηγεμονίας του νεοφιλελευθερισμού στην Ελλάδα, αυτή τη στιγμή<sup>44</sup>.

Όμως, ποιος στα αλήθεια είναι ο τρόπος με τον οποίο αντιμετωπίζουν σήμερα τα ελληνικά πολιτικά κόμματα την έννοια του κράτους πρόνοιας; Πως εντέλει σκέπτονται το μείζον ζήτημα της «ενσωμάτωσης» με βάση τα νέα κοινωνικά και οικονομικά δεδομένα: περίπου 1,5 εκατομμύριο άνεργοι, στρατιές εξαθλιωμένων μεταναστών, όλο και περισσότεροι φτωχοί και νεόπτωχοι, και όλα αυτά εν μέσω πολιτικών λιτότητας και απαξίωσης των δημόσιων υπηρεσιών; Η απάντηση στο ερώτημα αυτό δεν θα ανίχνευε μόνο τις προνοιακές πολιτικές που προτείνουν προς ανάπτυξη τα διάφορα πολιτικά κόμματα αλλά κυρίως θα παρείχε έναν πολύ καλό δείκτη κατανόησης της άποψης που διατηρούν τα τελευταία για τη λειτουργία της Πολιτικής στις σημερινές μαζικές δημοκρατίες της κρίσης, και για τις δυνατότητες που έχει να συνεχίσει (ή όχι) να παίζει το ρόλο της ενσωμάτωσης, ει δυνατόν ολόκληρου του πληθυσμού, ρόλο τον οποίο για πρώτη φορά ανέπτυξε και υποστήριξε, έστω ελλειπτικά και με στρεβλώσεις το σύστημα αυτό, τις τελευταίες δεκαετίες.

Θεωρητικά, τέτοιες συγκυρίες κρίσης ευνοούν τις μεταρρυθμίσεις, ακόμη σε μια χώρα που αρέσκεται να προβάλλει συχνά τον εξαιρετισμό της όπως η Ελλάδα. Το θέμα έχει να κάνει με το πόσο εκτεταμένες, θα είναι αυτές, μέσα σε πόσο διάστημα και προς ποια κατεύθυνση. Και πάλι, η ιστορική κληρονομιά παίζει βαρύνοντα ρόλο, πόσο μάλλον ειδικά στην ελληνική περίπτωση όπου δεν υπήρξε σοβαρή αλλαγή στη σύνθεση της πολιτικής ελίτ που εκλήθη να διαχειριστεί τις μεταρρυθμίσεις (μιλώ για τις κεφαλές της, διότι κατά τα αλλά η σύνθεση του κοινοβουλίου του Ιουνίου 2012 ανανεώθηκε σημαντικά), ούτε αυτή οδήγησε στη γέννηση ενός σαφούς μεταρρυθμιστικού πολιτικού υποκειμένου. Πράγματι, πέντε χρόνια μετά την υπογραφή του πρώτου μνημονίου το Μάιο του 2010, η μεταρρυθμιστική δυναμική εκδηλώνεται με μικρό ενθουσιασμό από την πλευρά της πολιτικής ελίτ ή και με σαφές πνεύμα αντίστασης σε αυτές<sup>45</sup>.

Ποιες είναι άραγε οι πραγματικές δυνατότητες αλλαγής και με τι περιεχόμενο; Σε σχέση με τα όσα αναφέρθηκαν προωτέρα, φαίνεται να ισχύουν τα εξής: το κράτος στο υψηλό επίπεδο διατηρεί στο ακέραιο τον κομματοκρατικό-πελαταιακό χαρακτή-

---

44 Ν. Σεβαστάκης – Γ. Σταυρακάκης, *Λαϊκισμός, αντιλαϊκισμός και κρίση*, Νεφέλη, Αθήνα 2012. Έχω ασκήσει κριτική στις θέσεις αυτές στο *Επιστήμη και Κοινωνία. Επιθεώρηση πολιτικής και ηθικής θεωρίας*, τχ 31 (Χειμώνας, 2013-4), σελ. 233-240.

45 Ο αρνητισμός της ελληνικής κοινωνίας στις μεταρρυθμίσεις είναι πάγιος και πριν την κρίση, Τ. Γιαννίσης, *Η Ελλάδα στην κρίση*, Πόλις, Αθήνα 2013, σελ. 97.

ρα του, καθώς οι θέσεις ευθύνης, όχι μόνο στις κορυφές της εξουσίας (που θα ήταν κάπως αναμενόμενο) αλλά στο σύνολο του στενού και ευρύτερου δημόσιου τομέα ακόμη και στα ΝΠΙΔ που είναι υπό την εποπτεία του κράτους υπακούουν ακόμη στο κομματικό κριτήριο, μάλιστα ασχέτως προσόντων. Τα παραδείγματα είναι άπειρα<sup>46</sup>. Στο δε χαμηλό επίπεδο, το οποίο αφορά ομάδες ή επιχειρηματικά συμφέροντα, διατηρείται ακόμη ο εν δυνάμει κορπορατίστικος χαρακτήρας τού κράτους. Λέμε εν δυνάμει, διότι οι υλικές δυνατότητες του ελληνικού κράτους για να συνεχίζει να παίζει το παιχνίδι με τους όρους του παρελθόντος προφανώς έχουν περιοριστεί κατά πολύ. Ωστόσο, όπως φαίνεται από το παρελκυστικό παιχνίδι που παίζεται ακόμη π.χ. ως προς το άνοιγμα των κλειστών επαγγελματών, την κατάργηση των φόρων υπέρ τρίτων, την ανοχή απέναντι στη μη συμμόρφωση δημόσιων οργανισμών με το ενιαίο μισθολόγιο κλπ., η προσοδοθηρική συννεοχή κράτους και κοινωνίας, αν και αμφισβητείται έντονα και γίνεται με τη λογική του «σώζων εαυτόν σωθήτω», εξακολουθεί να είναι παρούσα, με ενεργές ακόμη τις δυνατότητες διαίωσής της, έστω και περιορισμένα. Το άλλο δεδομένο έχει να κάνει με το γεγονός ότι οι μεγαλύτερες πιέσεις για μεταρρύθμιση έρχονται κυρίως από την Ε.Ε. μέσω τρώικας, task force, και άλλων τέτοιων ad hoc ομάδων τεχνοκρατών που είναι όμως ταυτόχρονα και δανειστές, κάτι που έχει τόσο πλεονεκτήματα όσο και μειονεκτήματα: η λογική τους είναι, για παράδειγμα, εστιασμένη περισσότερο στο οικονομικό-λογιστικό αποτέλεσμα και όχι πάντα σε βαθύτερες μεταρρυθμίσεις δομικού τύπου που θα αποδώσουν αργότερα, οι οποίες είτε έχουν αφεθεί για το μέλλον είτε δεν είναι πάντοτε εύστοχες, λόγω περιορισμένης γνώσης της ελληνικής κατάστασης ή λόγω τυφλής αντιγραφής ξένων προτύπων ή γιατί απλούστατα δεν είναι δημοσιονομικά επιτακτικές<sup>47</sup>. Επιπλέον, για την ώρα, το ζήτημα της παροχής προνοιακών υπηρεσιών ή επιδομάτων με πιο ορθολογικά κριτήρια, δηλαδή με όρους κοινωνικής δικαιοσύνης, ή τα ζητήματα της στοχευμένης αντιμετώπισης της φτώχειας, της μακροχρόνιας ανεργίας, εντέλει της απενσωμάτωσης εκτεταμένων τμημάτων της κοινωνίας, δεν είναι στην κορυφή της πολιτικής ατζέντας, ούτε άλλωστε και της τρώικας, πλην της συναισθηματικά φορτισμένης καταδίκης των συνεπειών της λιτότητας, γενικώς και αορίστως, ένθεν κακείθεν<sup>48</sup>. Το θέμα δεν κυριαρχεί, παρότι είναι παρών, ούτε στην ατζέντα των αριστερών κομμάτων που είναι κατά παράδοση πιο ευαίσθητα στα ζητήματα αυτά<sup>49</sup>. Κι όμως, σε

46 Ακόμη και σε ανεξάρτητες Αρχές, όπως π.χ. συνέβη στην περίπτωση της κυβέρνησης Σαμαρά, η οποία διόρισε το κορυφαίο πολιτικό της στέλεχος και πρώην γραμματέα της Κ.Ε. του κόμματος, Α. Ζαγορίτη ως Συνήγορο του Καταναλωτή, το Σεπτέμβριο του 2014.

47 Για μια αποτίμηση του περιεχομένου και της εφαρμογής των δύο μνημονίων στην Ελλάδα μέχρι το Φεβρουάριο του 2011 βλ. Π. Καζάκος, *Μετά το «Μνημόνιο». Οικονομική πολιτική στην Ελλάδα υπό διεθνή έλεγχο*, Παπαζήσης, Αθήνα, 2011, σελ. 55-131.

48 Μ. Ματσαγγάνης, *Η κοινωνική πολιτική σε δύσκολους καιρούς...*, ό.π.

49 Η ρητορική του αντιπολιτευόμενου ΣΥΡΙΖΑ επ' αυτού έχει υιοθετήσει τον όρο «αν-

στιγμές κρίσης και κατακόρυφης πτώσης του ΑΕΠ του, ένα σύγχρονο δυτικό κράτος -σοσιαλδημοκρατικό ή μη, δεν έχει σημασία-, εκτός από τα ζητήματα της ανάπτυξης οφείλει να συγκροτήσει κι ένα πιο αποτελεσματικό, εξορθολογισμένο και στοχευμένο δίκτυο προστασίας των κατά τεκμήριο πιο αδύναμων<sup>50</sup>. Οι σχετικές μελέτες δείχνουν ότι η κρίση ενίσχυσε τις υφιστάμενες οικονομικές ανισότητες, όχι επειδή οι πλούσιοι έγιναν πλουσιότεροι αλλά διότι οι φτωχοί έγιναν φτωχότεροι και περισσότεροι, καθώς σε αυτούς προστέθηκαν οι νεόπτωχοι της περιόδου (κυρίως στις πόλεις)<sup>51</sup>. Η άμβλυνση αυτών των διαφορών είναι προϋπόθεση αν μη τι άλλο για την ποιότητα της δημοκρατίας του. Κι εκεί εντοπίζεται ακριβώς το σημερινό πρόβλημα: ανάμεσα στα σύγχρονα «αρματολίκια», στις επιτακτικές ανάγκες δημοσιονομικής προσαρμογής μέσα σε χρόνο ρεκόρ, σε ένα κράτος ανορθολογικό και σχετικά ανίκανο για μετρήσιμα αποτελέσματα και στοχευμένες πολιτικές, και σε μια πολιτική εξουσία με ενεργά ακόμη τα παλιά της αντανακλαστικά, οι προοπτικές οικοδόμησης ενός εκσυγχρονισμένου κράτους πρόνοιας για εκείνους που το έχουν πραγματικά ανάγκη θα περάσουν αναγκαστικά μέσα από την αλλαγή της ίδιας της έννοιας του κράτους *in toto*, και θα εμπλέξει το πεδίο της πολιτικής, τη δημόσια διοίκηση και την κοινωνία, σε στενή αλληλοδιαπλοκή και σε επίπεδο θεσμών και κουλτούρας. Η διαδικασία θα είναι με άλλα λόγια τιτάνια και μακρά, γι' αυτό και το αποτέλεσμα αυτή τη στιγμή είναι άδηλο.

---

θρωπιστική κρίση», όρος που προφανώς δεν μπορεί να αφορά μια χώρα της ευρωπαϊκής ηπείρου (μόνο των αναπτυσσόμενων χωρών), ακόμη και στην περίπτωση της βαθιάς ελληνικής κρίσης και της μεγάλης πτώσης του ΑΕΠ της. Και πάλι, η αναλυτική κατηγορία της «σχετικής και της απόλυτης φτώχειας» παραμένει το καλύτερο υπαρκτό εργαλείο διότι επιτρέπει να εστιάζει κανείς στις κοινωνικές ανισότητες και λιγότερο στις περιπτώσεις απόλυτης εξαθλίωσης (άστεγους κλπ) που παραμένουν πολύ μικρό ποσοστό στις δυτικές κοινωνίες. Στο πρόγραμμα που παρουσίασε ο επικεφαλής του ΣΥΡΙΖΑ Αλ. Τσίπρας στη Διεθνή Έκθεση Θεσσαλονίκης το Σεπτέμβριο του 2014, το τότε κόμμα της αξιωματικής αντιπολίτευσης προσπαθεί πράγματι να προτείνει μέτρα μιας πιο στοχευμένης κοινωνικής πολιτικής παρότι λείπει η αυστηρότερη τεκμηρίωση για το πόσο είναι οι φτωχοί, με ποια κριτήρια, τι είδους στήριξη χρειάζονται κλπ. Βλ. τις εξαγγελίες στο <http://syriza.net.gr/index.php/el/2015-01-02-11-38-25/39-oi-programmatikes-theseis-tou-syriza-sti-deth>.

50 Ph. Aghion-A. Roulet, *Ο νέος ρόλος του κράτους. Για μια ανανεωτική σοσιαλδημοκρατία*, Πόλις, Αθήνα 2012.

51 Περισσότερα βλ. στα πορίσματα της ομάδας ανάλυσης δημόσιας πολιτικής του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών που δημοσιεύονται ανά διαστήματα, και ειδικά, Μ. Ματσαγγάνης - Χρ. Λεβέντη, «Η κατανομή εισοδήματος στην Ελλάδα (2009-2013)», [http://www.paru.gr/files/newsletters/NewsLetter\\_08.pdf](http://www.paru.gr/files/newsletters/NewsLetter_08.pdf).



Αθανασία Τριανταφυλλοπούλου\*

**MEMORANDUM OF UNDERSTANDING ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ:  
ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΟΠΙΣΘΟΔΡΟΜΗΣΗ.**

**Γενικά**

Την 8<sup>η</sup> Μαΐου του 2010 υπεγράφη μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας και των χωρών της νομισματικής ένωσης<sup>1</sup> Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης αντί του ποσού των ογδόντα δισεκατομμυρίων ευρώ με τους όρους και τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στη σύμβαση αυτή, με σκοπό τη στήριξη σταθερότητας στην Ελλάδα σε διακυβερνητικό πλαίσιο μέσω κοινά οργανωμένων διμερών δανείων.

Μεταξύ των όρων της Δανειακής Σύμβασης, κύριο αντικείμενο της οποίας αποτελεί η μείωση των δημοσίων δαπανών, περιλαμβάνονται και υποχρεώσεις της Ελλάδας για την εφαρμογή διαρθρωτικών πολιτικών και ειδικότερα πολιτικών σχετικών με τον «εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης». Στις διαρθρωτικές πολιτικές εντάσσονται και μεταβολές στη τοπική αυτοδιοίκηση. Κατά τον όρο της δανειακής σύμβασης «η αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης θα εφαρμοστεί με στόχο τη μείωση του αριθμού των τοπικών διοικήσεων και των αιρετών υπαλλήλων» και το κοινοβούλιο «θα εγκρίνει νομοθεσία για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης σε τοπικό επίπεδο, κυρίως μέσω της συγχώνευσης δήμων, νομαρχιών και περιφερειών με στόχο τη μείωση των λειτουργικών δαπανών και των μισθών». Στη σύμβαση μνημονεύεται ότι «η Κυβέρνηση(ελληνική) έχει ...προγραμματίσει... μειώσεις δαπανών, μεταξύ άλλων μέσω της πρόθεσης αντικατάστασης μόνο του 20% των συνταξιοδοτούμενων δημοσίων υπαλλήλων και μέσω της ενοποίησης των δήμων και τοπικών συμβουλίων».

Η εφαρμογή των μέτρων πραγματοποιήθηκε με τη ψήφιση του νόμου 3845/2010 «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο». Ο νόμος

---

\* Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Αναπτυξιακών Θεσμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ΤΕΙ Πελοποννήσου

1 Βασίλειο του Βελγίου, Ιρλανδία, Βασίλειο της Ισπανίας, Γαλλική Δημοκρατία, Ιταλική Δημοκρατία, Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, Δημοκρατία της Μάλτας, Βασίλειο των Κάτω Χωρών, Δημοκρατία της Αυστρίας, Πορτογαλική Δημοκρατία, Δημοκρατία της Σλοβενίας, Σλοβακική Δημοκρατία, και Δημοκρατία της Φινλανδίας. Συμμετείχε με την παροχή δανείου και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο.



περιελάμβανε στο παράρτημά του τρεις ενότητες: α) Memorandum of Economic & Financial Policies (Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής πολιτικής), β) Memorandum of understanding on Specific Economic Policy Conditionality (Μνημόνιο για τις συγκεκριμένες προϋποθέσεις οικονομικής πολιτικής), γ) Technical Memorandum of Understanding (Τεχνικό Μνημόνιο συνεννόησης)<sup>2</sup>.

Η ελληνική κυβέρνηση από τα πρώτα νομοθετήματα, τα οποία εισήγαγε προκειμένου να επιτύχει τους ανωτέρω περιλαμβανόμενους στο σύμφωνο κατανόησης στόχους, ήταν η μεταρρύθμιση στη τοπική αυτοδιοίκηση. Με το ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα Καλλικράτης», συγχωνεύονται οι δήμοι και οι κοινότητες και συγκροτούνται οι δήμοι, ως πρώτος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης, καταργούνται οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και δημιουργούνται οι περιφέρειες ως δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης, ιδρύονται οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις. Στο νόμο περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, διατάξεις σχετικές με την οργάνωση και διακυβέρνηση των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων, την αποτελεσματική δημοσιονομική τους λειτουργία και τη στελέχωση των δήμων και των περιφερειών, την αναδιάρθρωση των περιφερειακών οργάνων της κεντρικής διοίκησης και την μεταβολή του καθεστώτος εποπτείας των αποφάσεων των συλλογικών και μονομελών οργάνων διοίκησης της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η διοικητική μεταρρύθμιση του 2010 ακολούθησε εκείνη του 1997 για την ανασύσταση της τοπικής αυτοδιοίκησης, και του 1994 για την ίδρυση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Παρά το γεγονός ότι υπήρχε δε έντονος προβληματισμός και είχε αποτελέσει αντικείμενο συζητήσεων για μεγάλο χρονικό διάστημα μεταξύ του πολιτικού προσωπικού της τοπικής αυτοδιοίκησης και των αρμοδίων οργάνων της κεντρικής διοίκησης, για μια νέα διοικητική μεταρρύθμιση στην τοπική αυτοδιοίκηση, η οποία θα θέρπευε τις ελλείψεις των δύο προγενέστερων μεταρρυθμίσεων, η χρονική συγκυρία και οι διαμορφούμενες συνθήκες της περιόδου αυτής, δεν θα παρείχαν τις ευνοϊκότερες προοπτικές για τη θέσπιση της διοικητικής μεταρρύθμισης στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Η διοικητική μεταρρύθμιση η οποία είχε εφαρμοστεί στην τοπική αυτοδιοίκηση το 1997 με τις διατάξεις του ν. 2539/1997 και περιελάμβανε την αναγκαστική σύνδεση πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με σκοπό αφενός την βέλτιστη προς τους πολίτες παροχή υπηρεσιών από ΟΤΑ με συγκροτημένες και πλήρως στελεχωμένες υπηρεσίες, έναντι της ελλιπούς στελέχωσης των μικρού μεγέθους πληθυσμιακά, κυρίως, κοινοτήτων, ΟΤΑ, αφετέρου την αποτελεσματικότερη δημοσιονομική διοίκηση με τη κατανομή οικονομικών πόρων για υπηρεσίες που παρέχονται για τον ίδιο σκοπό από τους δήμους και τις κοινότητες, εκτιμήθηκε ότι δεν είχε τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Από την εφαρμογή των δύο προηγούμενων νόμων

---

2 Βλ. και Α. Μανιτάκη, ΔτΑ Νο 51.

αναπτύχθηκε ένας προβληματισμός για την αποτελεσματικότητά τους και ήταν διάχυτη η αντίληψη ότι ήταν αναγκαίες μεταβολές, ώστε οι δομές της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης να καταστούν περισσότερο αποτελεσματικές. Συγχρόνως, διάχυτη ήταν και η αντίληψη ότι ήταν αναγκαία μια μεταρρύθμιση στο επίπεδο της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση η οποία θεσμοθετήθηκε με το ν. 2218/1994, ως δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτιμήθηκε ότι δεν είχε τις αναγκαίες αποφασιστικές αρμοδιότητες, ώστε να διοικήσει τις υποθέσεις της στο επίπεδο δωσιδικίας της με αποτελεσματικό τρόπο. Πέραν αυτών, η δημιουργία ενός ικανού αριθμού νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και επιχειρήσεων, οι οποίες δεν περιορίστηκαν και μετά την εφαρμογή του ν. 3463/2006<sup>3</sup>, εκτιμήθηκε ότι ήταν μια αιτία διάσπασης οικονομικών πόρων, αναντίστοιχων με τα αντικείμενα των δραστηριοτήτων τους και ήταν αναγκαίος ο περιορισμός τους.

Ωστόσο, οι συζητήσεις έμεναν στο επίπεδο του προβληματισμού και δεν υπήρξε επίσημη αξιολόγηση των μεταρρυθμίσεων αυτών, ώστε να διερευνηθούν οι προϋποθέσεις για μία νέα μεταρρύθμιση, τόσο στην πρωτοβάθμια όσο και στη δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση.

Οι ρυθμίσεις του πρώτου συμφώνου κατανόησης ψηφίστηκε από την ελληνική Βουλή, είχαν στόχο τη μείωση των δημοσίων δαπανών. Η αναγκαστική συνένωση των δομών της πρωτοβάθμιας, αλλά και της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και των νομικών προσώπων δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου, τα οποία είχαν συσταθεί από τους καταργούμενους ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του ν. 3852/2010, θα είχε ως αποτέλεσμα την εξοικονόμηση πόρων και θα εναρμονίζονταν με το σκοπό του συμφώνου κατανόησης<sup>4</sup>.

### ***Οι βασικές ρυθμίσεις της μεταρρύθμισης του 2010.***

Στη διοικητική μεταρρύθμιση του 2010 μειώθηκαν δραστικά οι δομές τόσο της πρωτοβάθμιας, όσο και της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Στη πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση δημιουργήθηκαν 325 δήμοι από 1033 δήμους και κοινότητες και 13 περιφερειακές αυτοδιοικήσεις από 51 σύμφωνα με το καθεστώς του 1994. Συγχρόνως δεν επιτράπη σε κάθε δήμο ή περιφέρεια να λειτουργούν περισσότερα των δύο νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, με την υποχρέωση να διαλύσουν ή να συγχωνεύσουν τα επιπλέον νομικά πρόσωπα και να μεταφέρουν τις αρμοδιότητές τους ή στα επιτρεπόμενα ή σε κάθε περίπτωση, στο δήμο ή την περι-

---

3 Ο ν.3463/2006 προέβλεπε τη συγχώνευση αμιγών επιχειρήσεων και την ίδρυση κοινωφελών επιχειρήσεων, των οποίων ο σκοπός δεν περιλαμβάνει εμπορικούς σκοπούς και τη δημιουργία μόνο αναπτυξιακών εταιριών και ανωνύμων εταιριών με εμπορικούς σκοπούς.

4 Στο νόμο που ακολούθησε για τη διοικητική μεταρρύθμιση στη τοπική αυτοδιοίκηση, συμπεριελήφθησαν και λοιπές διατάξεις, σχετικές με την τοπική διακυβέρνηση, τον δημοσιονομικό έλεγχο της τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών της προσώπων, καθώς και τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων της κεντρικής διοίκησης.

φέρεια. Ως προς τα περιουσιακά στοιχεία και τις σχέσεις προς τρίτους καθίστανται καθολικοί διάδοχοι τα νέα νομικά πρόσωπα, το προσωπικό δε, τακτοποιήθηκε στα νέα νομικά πρόσωπα ή στους οικείους δήμους και περιφέρειες.

Οι επιχειρήσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν έχουν πλέον εμπορικό χαρακτήρα και το αντικείμενό τους περιορίζεται σε κοινωφελείς σκοπούς, δραστηριοτήτων συναφών με τις υποθέσεις που εντάσσονται στους τομείς κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης, πολιτισμού, αθλητισμού, παιδείας και περιβάλλοντος, δεν επιτρέπεται δε η δημιουργία ανωνύμων εταιρειών, πέραν μίας αναπτυξιακής εταιρείας, η οποία ιδρύεται με την πρωτοβουλία της περιφέρειας και στην οποία επιτρέπεται η συμμετοχή και των δήμων, καθώς και επιχειρήσεων με ραδιοφωνικούς ή τηλεοπτικούς σταθμούς. Εξακολουθούν να ισχύουν, ωστόσο, οι διατάξεις για την ίδρυση επιχειρήσεων ειδικού σκοπού που περιορίζεται στο αντικείμενο της εκμετάλλευσης του κυκλώματος ύδρευσης και αποχέτευσης.

Οι υποθέσεις την ευθύνη διοίκησης των οποίων έχει η τοπική αυτοδιοίκηση επεκτείνονται και σε υποθέσεις της κεντρικής διοίκησης, από τις πλέον σημαντικές δε υποθέσεις της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούν οι σχετικές με τον περιφερειακό και χωροταξικό σχεδιασμό. Η τοπική διακυβέρνηση εμπλουτίζεται με μεγαλύτερο αριθμό οργάνων, ώστε να κατανέμονται οι αρμοδιότητες αυτών με στόχο την αποτελεσματική διοίκηση και παρακολούθηση της διοικητικής και δημοσιονομικής κατάστασης των δήμων και των περιφερειών.

Η οικονομική ανεξαρτησία της τοπικής αυτοδιοίκησης και η επιμέλεια του κράτους, κατά το Σύνταγμα, για τη δημιουργία τοπικών εσόδων δεν προβλέπεται και στη μεταρρύθμιση του 2010. Προβλέπεται, ωστόσο, ένας ελεγκτικός μηχανισμός για τους δήμους, των οποίων η οικονομική κατάσταση απαιτεί εξυγίανση.

### **Οι νέες ρυθμίσεις στο καθεστώς του συμφώνου κατανόησης.**

Οι επιδιωκόμενοι στόχοι της μεταρρύθμισης του 2010 ήταν προσαρμοσμένοι στο σύμφωνο κατανόησης για τον περιορισμό των δημοσίων δαπανών. Ωστόσο, μία μεγάλης, πράγματι, έκτασης διοικητική μεταρρύθμιση προκειμένου να επιτύχει, είναι αναγκαίο να έχει την υποστήριξη της κεντρικής διοίκησης, τόσο τη διοικητική όσο και την οικονομική. Πόσω μάλλον, που η διοικητική μεταρρύθμιση του 2010 δεν περιελάμβανε την οικονομική ανεξαρτησία της τοπικής αυτοδιοίκησης, αντιθέτως, το γεγονός ότι στις διατάξεις προέβλεπε ένα μηχανισμό οικονομικής εξυγίανσης των δήμων, εμμέσως πλην σαφώς, γινόταν παραδεκτό ότι η τοπική αυτοδιοίκηση αντιμετώπιζε οικονομικά προβλήματα, τα οποία ήταν ορατά. Εξάλλου η οικονομική κατάσταση της κεντρικής διοίκησης στη συγκεκριμένη χρονική περίοδο και με δεδομένο ότι ήδη είχε ενταχθεί σε καθεστώς εποπτείας από τον μηχανισμό οικονομικής στήριξης, δεν επέτρεπε στη κεντρική διοίκηση να ενισχύσει τον θεσμό, όχι μόνο οικονομικά αλλά και διοικητικά. Η διοικητική υποστήριξη θα έπρεπε να θεωρηθεί αναγκαία και να εφαρμοστεί ένα αντίστοιχο πρόγραμμα με εκείνο του 1998

κατά την εφαρμογή του προγράμματος «Καποδίστριας»<sup>5</sup>. Η κατανομή των τοπικών υποθέσεων μεταξύ των δύο βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης και η μεταβίβαση στη τοπική αυτοδιοίκηση υποθέσεων της κεντρικής διοίκησης, προϋπέθετε και ανάλογο προσωπικό για την αποτελεσματική τους διοίκηση. Αλλά στο σύμφωνο κατανόησης ήταν ρητός ο όρος για τον περιορισμό του προσωπικού και ρήτρα για την εφαρμογή του κανόνα αντικατάστασης μόνο του 20% των συνταξιοδοτούμενων εργαζομένων στο δημόσιο τομέα (κυβέρνηση, δήμοι, δημόσιες επιχειρήσεις, τοπική αυτοδιοίκηση, κρατικές υπηρεσίες και άλλοι δημόσιοι οργανισμοί), με συνέπεια να είναι αδύνατη η στελέχωση με εξειδικευμένο για τις νέες συνθήκες προσωπικό. Οι ρυθμίσεις του ν. 3852/2010 και οι μετέπειτα μεταβολές, προέβλεπαν μια σειρά περιπτώσεων για την ένταξη του προσωπικού στις νέες δομές και τις προϋποθέσεις ένταξης, πέραν δε τούτου προέβλεψε και διοικητική υποστήριξη από προσωπικό των στελεχωμένων ΟΤΑ προς εκείνους οι οποίοι είχαν ελλείψεις σε προσωπικό εκείνων των ειδικοτήτων που ήταν αναγκαίες βάσει των ανατιθέμενων νέων αρμοδιοτήτων. Ωστόσο, η εφαρμογή τους προϋπέθετε ένα νομικό σχήμα, διαδημοτικές συνεργασίες, που ήταν χρονοβόρες. Μεταξύ των ουσιωδών στοιχείων των συνεργασιών αυτών ήταν και η χρηματοδότηση των ανατιθέμενων υπηρεσιών, στοιχείο το οποίο δεν ήταν υλοποιήσιμο για τους περισσότερους ΟΤΑ. Πρέπει, επίσης, να ληφθεί υπόψη ότι και οι ήδη υφιστάμενοι κατά την εφαρμογή του νόμου 3852/2010 ΟΤΑ, κυρίως οι πρωτοβάθμιοι, δεν ήταν επαρκώς στελεχωμένοι, οπότε σε κάθε περίπτωση υφίστατο ένα ζήτημα αδυναμίας υλοποίησης των υποθέσεών τους. Αποτέλεσμα της κατάστασης που διαμορφώθηκε με την έναρξη εφαρμογής του νέου νόμου, ήταν η επί της ουσίας, αδυναμία της τοπικής αυτοδιοίκησης, τόσο της πρωτοβάθμιας, όσο και της δευτεροβάθμιας, να διοικήσουν τις ανατιθέμενες υποθέσεις με τρόπο αποτελεσματικό.

Η υποχρέωση για τον περιορισμό των δημοσίων δαπανών και τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης είχε ως συνέπεια και την αναδιάρθρωση της δημοτικής αποκέντρωσης: Η τοπική αυτοδιοίκηση με κριτήριο τη φύση της κάθε υπόθεσης, την οικονομική της κατάσταση, τη δυνατότητα συνεργασίας με τοπικούς συλλογικούς παραγωγικούς και κοινωνικούς φορείς και την αποτελεσματικότητα της διοίκησης, παραχωρεί συγκεκριμένες υποθέσεις σε νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, την διοικητική εποπτεία των οποίων έχει ο οικείος ΟΤΑ. Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω κριτήρια, υποθέσεις οι οποίες έχουν κοινωφελή χαρακτήρα, είναι ανάγκη να απολαύει το σύνολο των πολιτών, ανεξάρτητα από την οικονομική τους κατάσταση και έχουν σχέση με τους τομείς της κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης, τον πολιτισμό, τον αθλητισμό, την εκπαίδευση και την κατάρτιση, παραχωρεί σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και ενισχύει τον προϋπολογισμό τους, εκπληρώνοντας

---

5 Την διοικητική μεταρρύθμιση του 1997 ακολούθησε ένα πρόγραμμα υποστήριξης των νέων ΟΤΑ, το οποίο περιελάμβανε θέσεις επιστημονικού προσωπικού και προμήθεια μηχανολογικού εξοπλισμού για τις ανάγκες των νέων δήμων.

τον κοινωνικό της ρόλο. Υποθέσεις οι οποίες συμβάλλουν στην οικονομική ανάπτυξη και την τοπική και περιφερειακή οικονομία, για την αποτελεσματικότητά τους δε, είναι ανάγκη να λειτουργούν με κανόνες της αγοράς, παραχωρεί προς νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, επιχειρήσεις, οι οποίες διοικούνται και με τη συμμετοχή των ιδιωτών, διατηρώντας, ωστόσο, ο ΟΤΑ την εποπτεία και τη διοίκηση. Με τον τρόπο αυτό αξιοποιούνται οι τοπικοί παραγωγικοί, κοινωνικοί, πολιτιστικοί και πολιτισμικοί πόροι σε τοπικό επίπεδο με την ευθύνη της διοίκησης και εποπτείας της τοπικής αυτοδιοίκησης, με στόχο την άσκηση από τη τοπική αυτοδιοίκηση κοινωνικής πολιτικής, συγχρόνως δε, τη δημιουργία εσόδων για την οικονομική ενίσχυση των προϋπολογισμών των δήμων, αλλά κυρίως, τη κατά το δυνατόν συμμετοχή των πολιτών στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, αναδεικνύοντας με τον τρόπο αυτό το συλλογικό χαρακτήρα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η ανάληψη υποχρέωσης περιορισμού των δαπανών, κατά το περιεχόμενο του μνημονίου κατανόησης, η απο-δημοτικοποίηση δραστηριοτήτων περιορίζεται σε μεγάλο βαθμό. Η δημιουργία επιχειρήσεων με εμπορικούς σκοπούς δεν επιτρέπεται, πλέον, απαγορεύεται δε η δημιουργία περισσότερων των δύο νομικών προσώπων είτε ιδιωτικού, είτε δημοσίου δικαίου. Η επιλογή αυτή του νομοθέτη, αφενός δημιουργεί ένα πρόβλημα παρέμβασης στη δημοτική διοίκηση, υπό την έννοια ότι, παρεμποδίζει την πρωτοβουλία της τοπικής αυτοδιοίκησης στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων και τις πολιτικές κατευθύνσεις των αιρετών οργάνων στις τοπικές υποθέσεις, περαιτέρω εμποδίζει την αξιοποίηση των τοπικών πόρων με την παραχώρηση αναπτυξιακής φύσεως αρμοδιοτήτων σε νομικά πρόσωπα, τα οποία παρεμβαίνουν στη τοπική οικονομία και δημιουργούν προοπτικές οικονομικής ενίσχυσης των δήμων σε εφαρμογή του αναπτυξιακού ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η από-δημοτικοποίηση υποθέσεων, η οποία εφαρμόστηκε στις περισσότερες χώρες της ευρωπαϊκής ένωσης ήδη από τη δεκαετία του '50<sup>6</sup>, με στόχο την ανάπτυξη σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, την ενίσχυση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας και την, κατά το δυνατόν, ελάφρυνση των δαπανών της τοπικής αυτοδιοίκησης και συγχρόνως την οικονομική ενίσχυση αυτής, έκανε την εμφάνισή της στη δεκαετία του '80 στην Ελλάδα με στόχο την εκτέλεση έργων και την κάθε μορφής παροχής υπηρεσιών προς νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου για τη δημιουργία εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης και η οποία ενίσχυσε τη τοπική ανάπτυξη και δημιούργησε θέσεις εργασίας, καταργείται. Η κατάργηση αυτή ήδη είχε εφαρμοστεί με τον κώδικα δήμων και κοινοτήτων του 2006, ωστόσο ήταν επιτρεπτή η συμμετοχή, κυρίως, της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης σε ανώνυμες εταιρίες για εμπορικούς σκοπούς, συμμετοχή η οποία παρείχε τη δυνατότητα στη τοπική αυτοδιοίκηση να παραχωρήσει, υπό τον έλεγχό της, υποθέσεις με οικονομικό χαρακτήρα, με στόχο την αποτελεσματικότερη διοίκηση.

---

6 βλ. σχετ. <http://www.ceep.org>

Τούτο, παρά το γεγονός ότι, στη δεύτερη δανειακή σύμβαση, το γνωστό ως «δευτερο μνημόνιο», η οποία υπεγράφη το 2012 και επί της ουσίας αποτέλεσε ένα εσωτερικό μηχανισμό χρηματοδότησης από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, προβλέπεται ένα πρόγραμμα «ιδιωτικοποιήσεων». Περαιτέρω, πρέπει να ληφθεί υπόψη, ότι η ιδιωτική περιουσία της τοπικής αυτοδιοίκησης εντάσσεται στις ρυθμίσεις του νόμου... για το ταμείο χρηματοδοτικής σταθερότητας. Με την εφαρμογή των ρυθμίσεων του νόμου αυτού, η αξιοποίηση της ιδιωτικής δημοτικής περιουσίας, η οποία θα ήταν δυνατόν να πραγματοποιηθεί με ανώνυμες εμπορικές εταιρίες, δεν υφίσταται.

Στο κείμενο του πρώτου συμφώνου κατανόησης αναφέρεται η έννοια του «τοπικού κράτους». Παράλληλα διατυπώνονται οι έννοιες «δήμοι» και «τοπικά συμβούλια». Ελέγχεται η αληθής έννοια του όρου «τοπικό κράτος». Τα ευρωπαϊκά κράτη, σχεδόν στο σύνολό τους, οργανώνονται με τρόπο διαφορετικό από αυτόν του ελληνικού συστήματος. Η κατά το ελληνικό σύνταγμα κατοχυρωμένη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού και το, επίσης συνταγματικά κατοχυρωμένο, τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ της τοπικής αυτοδιοίκησης, αντιμετωπίζεται ως διοικητικά εξαρτημένο από τη κεντρική διοίκηση όργανο. Η διατύπωση αυτή του συμφώνου κατανόησης σε συνδυασμό με τους λοιπούς όρους για την διάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, θέτει ένα προβληματισμό για το μέλλον της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η μεταρρύθμιση του 2010, χαρακτηρίζεται από τη παραχώρηση ενός ικανού αριθμού αρμοδιοτήτων στους δήμους και στις περιφέρειες. Αν και οι αρμοδιότητες δεν προκύπτει ότι ταυτίζονται με την αποφασιστική άσκηση πολιτικών στα όρια ευθύνης της, υπό τις δεδομένες συνθήκες και τους περιορισμούς στη λειτουργία της κεντρικής διοίκησης, η τοπική αυτοδιοίκηση περιορίζεται στην άσκηση των αρμοδιοτήτων της κεντρικής διοίκησης. Το πλαίσιο αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης και ο ρόλος της, ως δημόσιου νομικού προσώπου, το οποίο γνωρίζει και διερευνά τα τοπικά ζητήματα, διαγιγνώσκει δε τις ανάγκες των πολιτών και της επιτρέπει να ασκεί δημόσιες πολιτικές σε τοπικό επίπεδο, ενώ η κεντρική διοίκηση να ασκεί μόνο τις επιτελικού χαρακτήρα υποθέσεις, αν όχι τυπικά, αλλά επί της ουσίας περιορίζεται βάσει των όρων του συμφώνου κατανόησης. Αποτέλεσμα αυτού είναι η δραστηριότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης να εστιάζεται μόνο στις «αποκλειστικές» αρμοδιότητες και στην κατά παραχώρηση από τη κεντρική διοίκηση υποθέσεις.

Οι μεγάλης έκτασης δομές της τελευταίας μεταρρύθμισης και η υποχρέωση παρακολούθησης του έργου της τοπικής αυτοδιοίκησης, αντιμετωπίστηκαν με έναν ικανό αριθμό αντιδημάρχων, στους οποίους οι δήμαρχοι είχαν τη δυνατότητα να παραχωρήσουν, πέραν των καθ' ύλην ενός κύκλου αρμοδιοτήτων και την ευθύνη της κατά τόπο παρακολούθησης των δραστηριοτήτων της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Στην περιφερειακή αυτοδιοίκηση το ζήτημα της εποπτείας του έργου στις περιφερειακές ενότητες, έχει αντιμετωπιστεί από το νομοθέτη με το θεσμό των αντιπεριφερειάρχων. Στο δεύτερο σύμφωνο κατανόησης, το οποίο όπως ήδη

αναφέρθηκε αποτελεί απλώς μια δανειακή σύμβαση μεταξύ της Ελλάδας και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου<sup>7</sup>, η ελληνική κυβέρνηση ανέλαβε την υποχρέωση να περιορίσει τον αριθμό των αντιδημάρχων, με στόχο να εξοικονομήσει τριάντα εκατομμύρια ευρώ. Η εφαρμογή του όρου του συμφώνου κατανόησης πραγματοποιήθηκε με τις διατάξεις του ν. 4171/2012.

Ο περιορισμός των δημοσίων δαπανών είχε ως συνέπεια και διοικητικούς και δημοσιονομικούς περιορισμούς στη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης: Σε εφαρμογή της δεύτερης σύμβασης χρηματοδοτικής διευκόλυνσης, συνιστάται στο Υπουργείο Εσωτερικών Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.<sup>8</sup>. Στόχος του Παρατηρητηρίου αποτελεί η διασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. με σκοπό τη κατάρτιση από τους Ο.Τ.Α. ρεαλιστικών και ισοσκελισμένων προϋπολογισμών και απολογισμών, καθώς και η παρακολούθηση σε μηνιαία βάση της εκτέλεσης των προϋπολογισμών των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων που εντάσσονται στο Μητρώο των Φορέων Γενικής Κυβέρνησης. Το Παρατηρητήριο παρέχει γνώμη στους Υπουργούς Εσωτερικών και Οικονομικών επί των σχεδίων των προϋπολογισμών, διατυπώνοντας προτάσεις, προκειμένου να επιτευχθεί ο ανωτέρω σκοπός. Οι προτάσεις του Παρατηρητηρίου λαμβάνονται υπόψη για την κατάρτιση του ενοποιημένου προϋπολογισμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που αποτυπώνεται στο Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής<sup>9</sup>. Το Παρατηρητήριο ελέγχει την ορθή εκτέλεση των προϋπολογισμών και την εν γένει πορεία των οικονομικών των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων, όπως αποτυπώνονται στο «Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης». Σε περίπτωση μη αποστολής στοιχείων, οι Ο.Τ.Α. στερούνται της επιχορήγησης από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους, κύρια πηγή εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης.

7 Ν. 4046/2012, «Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.) της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημόσιου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας», Ε.τ.Κ τ. Α' 28.

8 Το Παρατηρητήριο συγκροτείται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και αποτελείται από έναν Σύμβουλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως Πρόεδρο, τον Γενικό Διευθυντή Δημοσιονομικής Πολιτικής και Προϋπολογισμού του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, τον Γενικό Διευθυντή Οικονομικών Υπηρεσιών και Διοικητικής Υποστήριξης του Υπουργείου Εσωτερικών, τον Διευθυντή της Διεύθυνσης Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών, έναν εμπειρογνώμονα εγνωσμένου κύρους, έναν εκπρόσωπο του Υπουργείου Οικονομικών, έναν εκπρόσωπο της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας, προκειμένου για δήμους, ή έναν εκπρόσωπο της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας, προκειμένου για περιφέρειες, οι οποίοι ορίζονται με απόφαση των οικείων Διοικητικών Συμβουλίων τους.

9 Ν. 4111/2013, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 76 ν. 4172/2013, 4147/2013, 4316/2014.

Οι συνθήκες που δημιουργήθηκαν, ωστόσο, σε εφαρμογή του συμφώνου κατανόησης, συνετέλεσαν ώστε η τοπική αυτοδιοίκηση να αναδειχθεί στο δημόσιο εκείνο φορέα, ο οποίος υποστηρίζει και επιλαμβάνεται των προβλημάτων των πολιτών. Η αύξηση της ανεργίας, η μείωση των αμοιβών, το μεταναστευτικό πρόβλημα, αντιμετωπίζονται από τη τοπική αυτοδιοίκηση με τρόπο αποτελεσματικό. Το σύνολο σχεδόν των δήμων επιμελήθηκε του εθελοντισμού στο τοπικό επίπεδο με αποτέλεσμα ένας αριθμός υπηρεσιών κοινωνικού χαρακτήρα να παρέχεται από πολίτες με το συντονισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα κοινωνικά παντοπωλεία, υφίστανται στους περισσότερους δήμους<sup>10</sup> και αποτέλεσαν έναν επιτυχημένο θεσμό στη περίοδο της οικονομικής κρίσης. Ενισχύθηκε ο θεσμός των δημοτικών ιατρείων<sup>11</sup> και υπήρξε συντονισμός από τη τοπική αυτοδιοίκηση με τη συμμετοχή εθελοντικών οργανώσεων σε τοπικό επίπεδο για τη δημιουργία κοινωνικών φαρμακείων<sup>12</sup>, ενώ αρκετοί δήμοι προχώρησαν σε διανομή μικρών εκτάσεων σε πολίτες με στόχο την καλλιέργεια αγροτικών προϊόντων<sup>13</sup>.

### **Παρατηρήσεις**

Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα έχει μακρά παράδοση. Ασκήι δημόσιες λειτουργίες, κατά τρόπο διάφορο της κεντρικής διοίκησης, η θέση της δε στον ελλαδικό χώρο, αλλά και η εμπιστοσύνη με την οποία περιβάλλεται από τους πολίτες, τη διαφοροποιεί από τα λοιπά νομικά πρόσωπα, τα οποία ασκούν δημόσια εξουσία.

---

10 Ν. 4173/2012: Τα κοινωνικά παντοπωλεία είναι υπηρεσία παροχής ειδών πρώτης ανάγκης για τη σίτιση και την ένδυση απόρων κατοίκων. Τα παρεχόμενα είδη προέρχονται από δωρεές και χορηγίες και, εφόσον διαπιστώνεται ανεπάρκεια ειδών, είναι δυνατή η προμήθειά τους σύμφωνα με τις διατάξεις του Ενιαίου Κανονισμού Προμηθειών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (υ.α. 11389/1993, Β' 185). Στο πλαίσιο των παντοπωλείων οι Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού μπορούν να διοργανώνουν και συσσίτια για τη διανομή φαγητού σε απόρους και αστέγους. Μπορούν επίσης, να λαμβάνουν κάθε άλλο μέτρο υποστήριξης αστέγων και απόρων. 2. Τα κοινωνικά παντοπωλεία ιδρύονται με απόφαση του δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου που λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών του. Η λειτουργία τους εποπτεύεται από επιτροπή διαχείρισης στην οποία εκπροσωπούνται αναλογικά με τη δύναμή τους, οι δημοτικές ή περιφερειακές παρατάξεις και στην οποία συμμετέχει επιπλέον και προεδρεύει ο δήμαρχος ή ο περιφερειάρχης αντίστοιχα ή οι οριζόμενοι από αυτούς αντιδήμαρχοι ή αντιπεριφερειάρχες. Η επιτροπή διαχείρισης υποχρεούται να παρουσιάζει ανά εξάμηνο, στην οικονομική επιτροπή έκθεση πεπραγμένων και διαχειριστικό απολογισμό. Η οικονομική επιτροπή εγκρίνει με απόφασή της το διαχειριστικό απολογισμό. Η απόφαση αναρτάται στην ιστοσελίδα του δήμου ή της περιφέρειας.

11 Ενδεικτικά: Δήμος Αγίου Νικολάου, Χίου, Βέροιας, Δράμας.

12 Ενδεικτικά: Δήμος Αθηναίων, Αλεξανδρούπολης, Τρικάλων, Καβάλας, Περιστερίου, Θεσσαλονίκης, Κέρκυρας.

13 Ενδεικτικά: Χανιά, Ηράκλειο, Δράμα, Θεσσαλονίκη, Αγρίνιο, Νεάπολη-Συκεών, Καλαμάτα, Θέρμη, Ρέθυμνο, Λάρισα.



Παρέχει υπηρεσίες, οι οποίες ανάγονται στο διοικητικό, κοινωνικό και πολιτικό ρόλο τον οποίο επιτελεί και τις οποίες ο πολίτης αναμένει από έναν οργανισμό δημόσιου χαρακτήρα που γνωρίζει «εκ του πλησίον» τα προβλήματα, τις προσδοκίες και τις ανάγκες της τοπικής κοινωνίας και διαθέτει τα μέσα για την αντιμετώπισή τους.

Η δημιουργία της ευρωπαϊκής ένωσης και οι κατευθύνσεις της για την εκπλήρωση λειτουργιών σε τοπικό επίπεδο, στο οποίο οι πολίτες έχουν καλύτερη γνώση και προσωπική εμπειρία των ζητημάτων, αλλά και δυνατότητα συμμετοχής στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, συνετέλεσαν στην εκχώρηση από τη κεντρική διοίκηση αρμοδιοτήτων στη τοπική αυτοδιοίκηση. Η αυξανόμενη εκχώρηση αρμοδιοτήτων στη τοπική αυτοδιοίκηση και με γνώμονα την ευρωπαϊκή νομοθεσία, ανέδειξε το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης σε αναπτυξιακό, έδωσε δε την ευκαιρία στη τοπική αυτοδιοίκηση να αξιοποιήσει το σύνολο των οικονομικών, κοινωνικών, πολιτιστικών, πολιτισμικών και πνευματικών πόρων στο τοπικό επίπεδο με μέσα και δομές που παραχώρησε ο κοινός νομοθέτης.

Η εφαρμογή, ωστόσο, κανόνων του ευρωπαϊκού δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη, δημιούργησε σε αρκετές περιπτώσεις ζητήματα, τα οποία προκύπτουν από τον διαφορετικό τρόπο οργάνωσης κάθε κράτους-μέλους, είναι εν τούτοις αναγκαίο να εναρμονιστούν με την ευρωπαϊκή νομοθεσία. Η προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στους ευρωπαϊκούς κανόνες, αφενός διεύρυνε τον κύκλο της άσκησης δημοσίων πολιτικών από τη τοπική αυτοδιοίκηση, αφετέρου περιόρισε τη λειτουργία της και την παρέμβασή της στη τοπική οικονομία, στην οποία είχε αναπτύξει σημαντικό ρόλο τις τελευταίες δεκαετίες.

Το 2010 υπογράφεται το σύμφωνο κατανόησης με σκοπό τη στήριξη της εθνικής οικονομίας. Οι όροι του συμφώνου περιλαμβάνουν ζητήματα διάρθρωσης της δημόσιας διοίκησης και κατ' επέκταση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η κατά διάφορο τρόποι διοίκηση και οργάνωση των ευρωπαϊκών κρατών, ελέγχεται εάν στο σύμφωνο κατανόησης λαμβάνεται υπόψη η συνταγματικά κατοχυρωμένη διοικητική αυτοτέλεια της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι συνθήκες που διαμορφώθηκαν στην ελληνική δημόσια διοίκηση υπό τους όρους και προϋποθέσεις του συμφώνου κατανόησης και κυρίως των δημοσιονομικών όρων του συμφώνου και της στελέχωσης των δημοσίων οργανισμών και υπηρεσιών, περιόρισαν την δραστηριότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης στις «αποκλειστικές» αρμοδιότητες, ενώ συγχρόνως περιόρισαν το θεσμό της δημοτικής αποκέντρωσης.

Στην περίοδο αυτή, ωστόσο, ενδυναμώνεται ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στο τομέα πολιτικών κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης και ενισχύεται ο συμμετοχικός της χαρακτήρας. Παράλληλα προωθείται ο θεσμός του εθελοντισμού και αναπτύσσονται με την υποστήριξη της τοπικής αυτοδιοίκησης δράσεις κοινωνικής προστασίας των πολιτών.

## ΔΙΑΝΕΜΟΜΕΝΕΣ ΕΙΣΗΓΗΣΕΙΣ



Λάμπρος Σδρόλιας\*, Ιωάννα Γρηγορίου\*\*, Δημήτρης Κυριάκου\*\*\*,  
Ιωάννης Κουκουμπλιάκος\*\*\*\*

Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΑΓΡΟΤΙΚΩΝ ΣΥΝΕΤΑΙΡΙΣΜΩΝ  
ΣΕ ΠΕΡΙΟΔΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ.  
Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΩΝ ΣΥΝΕΤΑΙΡΙΣΜΩΝ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ

## 1. Εισαγωγή

Αντικείμενο της παρούσας μελέτης αποτελεί η ανάδειξη του ρόλου των αγροτικών συνεταιρισμών σε περιόδους οικονομικής κρίσης. Ο συνεταιρισμός ως κοινωνικοοικονομικός θεσμός βρίσκεται σε μία καμπή και καλείται να επιφέρει εκείνες τις αλλαγές οι οποίες θα τον οδηγήσουν εκ νέου στην ευημερία. Η παραγωγικότητα όταν κατανέμεται, μοιράζεται στο σύνολο της τοπικής κοινότητας και εξασφαλίζει οικονομική σταθερότητα. Το να μοιράζεσαι είναι βασική στρατηγική ζωής (Ούσερ, 2011; Osterberg *et al*, 2009).

## 2. Εννοιολογικές οριοθετήσεις

Κατά καιρούς έχουν διατυπωθεί διάφοροι ορισμοί για το τι σημαίνει Συνεταιρισμός. Ο πιο κοινός ορισμός είναι αυτός που έδωσε ο Σούλτσε –Ντέλιτς (*εκ των ιδρυτών των γερμανικών αστικών πιστωτικών συνεταιρισμών*) ο οποίος όρισε τον συνεταιρισμό ως «ένωση μεταξύ των όχι εύπορων, κατ' εξοχήν εργαζόμενων τάξεων, η οποία επιδιώκει με τη συνένωση να εξασφαλίσει, όσο το δυνατό στις μεμονωμένες μικρές και στην οικονομική ζώνη εξαφανιζόμενες δυνάμεις τα πλεονεκτήματα της μεγάλης δύναμης» (Παπαγεωργίου, 2004; Tweeten, 1980).

Οι αγροτικοί συνεταιρισμοί έχουν τις ρίζες τους στην περίοδο της Τουρκοκρατίας, οπότε και συναντούμε τις πρώτες υβριδικές τους μορφές. Η παράδοση των συνεταιρισμών στη χώρα μας συνεχίζεται μέχρι και σήμερα καθώς πάνω από τα 2/3 των αγροτών δραστηριοποιούνται σε αυτούς (Karelakis *et al*, 2013).

Η ύπαρξη των συνεταιρισμών αναφέρεται στο άρθρο 12 «Δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι» του Καταστατικού Χάρτη της Χώρας. Συγκεκριμένα αναφέρει:

---

\* Αναπληρωτής Καθηγητής, Τμ. Διοίκησης Επιχειρήσεων, Τ.Ε.Ι. Θεσσαλίας  
\*\* MBA Cand, BA Γεωπονίας, Α.Π.Θ.  
\*\*\* Οικονομολόγος, BSc, MSc, MBA Finance, University of Liverpool, UK  
\*\*\*\* Υπάλληλος Επιθεώρησης Εργασίας Λάρισας

1. Οι Έλληνες έχουν το δικαίωμα να συνιστούν ενώσεις και μη κερδοσκοπικά σωματεία, τηρώντας τους νόμους, που ποτέ όμως δεν μπορούν να εξαρτήσουν την άσκηση του δικαιώματος αυτού από προηγούμενη άδεια. 2. Το σωματείο δεν μπορεί να διαλυθεί για παράβαση του νόμου ή ουσιώδους διάταξης του καταστατικού του, παρά μόνο με δικαστική απόφαση. 3. Οι διατάξεις της προηγούμενης παραγράφου εφαρμόζονται αναλόγως και σε ενώσεις προσώπων που δεν συνιστούν σωματείο. 4. Οι γεωργικοί και αστικοί συνεταιρισμοί κάθε είδους αυτοδιοικούνται σύμφωνα με τους όρους του νόμου και του καταστατικού τους και προστατεύονται και εποπτεύονται από το Κράτος, που είναι υποχρεωμένο να μεριμνά για την ανάπτυξή τους. 5. Επιτρέπεται η σύσταση με νόμο αναγκαστικών συνεταιρισμών που αποβλέπουν στην εκπλήρωση σκοπών κοινής ωφέλειας ή δημόσιου ενδιαφέροντος ή κοινής εκμετάλλευσης γεωργικών εκτάσεων ή άλλης πλουτοπαραγωγικής πηγής, εφόσον πάντως εξασφαλίζεται η ίση μεταχείριση αυτών που συμμετέχουν.

Οι καταναλωτές δεν αποκομίζουν κάποια ιδιαίτερα οφέλη διότι αγοράζουν τα αγροτικά προϊόντα ακριβότερα μέχρι και 900% από την αρχική τιμή των παραγωγών (<http://www.bankofgreece.gr/BogDocumentDOMLibraryMonthlySubject/%CE%93%CE%B5%CF%89%CF%81%CE%B3%CE%AF%CE%B1%20%CF%83%CF%84%CE%B7%CE%BD%20%CE%95%CE%BB%CE%BB%CE%AC%CE%B4%CE%B1.pdf>).

Σύμφωνα με τον οικείο Νόμο Αγροτικός Συνεταιρισμός είναι κάθε πρωτοβάθμιος αγροτικός συνεταιρισμός, ο οποίος λειτουργεί σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 2810/2000 και έχει ως μέλη φυσικά πρόσωπα.

Στην περίοδο της οικονομικής κρίσης οι αγροτικοί συνεταιρισμοί έχουν δημιουργηθεί ώστε να ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις των καιρών (Μαραβέγιας, 1995). Η ιδιαίτερη σημασία που δίνεται σε αυτούς αποδεικνύεται από την καθιέρωση της Διεθνούς Ημέρας των συνεταιρισμών, που εορτάζεται στα μέσα του Ιουλίου. Δυστυχώς, δεν αποδίδεται ιδιαίτερη σημασία σε αυτή που σημαίνει πως η ιδέα των συνεταιρισμών τίθεται στο περιθώριο (Hernandez-Espallardo *et al*, 2013). Ίσως δεν έχουν κατανοηθεί ακόμη τα οφέλη των αγροτικών συνεταιρισμών, οι οποίοι είναι ζωτικής σημασίας για την οικονομική κατάσταση της Ελλάδας, λόγω της οικονομικής κρίσης, δεδομένου ότι οι τιμές των αγροτικών προϊόντων παρουσιάζουν έντονη μεταβλητότητα (<http://www.aformi.gr/2010/12/%CF%83%CF%85%CE%BD%CE%B5%CF%84%CE%B1%CE%B9%CF%81%CE%B9%CF%83%CE%BC%CE%BF%CE%AF-%CE%B1%CE%BD%CF%84%CE%AF%CE%B4%CE%BF%CF%84%CE%BF-%CF%83-%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CE%BA%CF%81%CE%AF%CF%83%CE%B7/>).

Την ιδιαίτερη σημασία των αγροτικών συνεταιρισμών ανέδειξε και σχετικό ψήφισμα του Ευρωκοινοβουλίου και επισημάνθηκε πως πρέπει να διασφαλισθεί η ενίσχυση του ρόλου τους στο πλαίσιο της κοινής αγροτικής πολιτικής. Στην Ελλάδα συμβαίνει το αντίθετο, διότι εντός ενός χρόνου διαλύθηκαν αρκετοί συνεταιρισμοί με αποτέλεσμα να βαθύνει περισσότερο το πρόβλημα και όχι να δοθεί λύση στο πρόβλημα (<http://www.aformi.gr/2010/12/%CF%83%CF%85%CE%BD%CE%B5%CF%84%CE%B1%CE%B9%CF%81%CE%B9%CF%83%CE%BC%CE%BF%CE%AF-%CE%B1%CE%BD%CF%84%CE%AF%CE%B4%CE%BF%CF%84%CE%BF-%CF%83-%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CE%BA%CF%81%CE%AF%CF%83%CE%B7/>).

1%CE%B9%CF%83%CE%BC%CE%BF%CE%AF-%CE%B1%CE%BD%CF%84%CE%AF%CE%B4%CE%BF%CF%84%CE%BF-%CF%83%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CE%BA%CF%81%CE%AF%CF%83%CE%B7/).

### 3. Το θεσμικό πλαίσιο

Όλοι οι σύγχρονοι συνεταιρισμοί έχουν την αρχή τους στον συνεταιρισμό των σκαπανέων της πόλης Ροτσντέιλ, και οι κανόνες που έθεσαν για τη λειτουργία των αποτέλεσαν και το καταστατικό σύμφωνα με το οποίο τα μέλη προμηθεύουν το κεφάλαιο στο οποίο υπάρχει σταθερό επιτόκιο. Προμηθεύονται μόνο αγνά προϊόντα, τα οποία πωλούνται σε τιμές αγοράς, και στα οποία απαγορεύεται η πίστωση, το περίσσειμα μοιράζεται ανάλογα με το ύψος των αγορών κάθε μέλους από τον συνεταιρισμό. Απαραίτητο κρίνεται ένα μέρος των εσόδων να χρησιμοποιείται και για εκπαιδευτικούς σκοπούς, και τέλος δε θα εξετάζονται οι πολιτικές και θρησκευτικές πεποιθήσεις εκείνων που επιθυμούν να γίνουν μέλη (Parageorgiou 2010; Birchall *et al*; 2009; Παπαγεωργίου, 2004).

Στο πλαίσιο του ισχύοντος θεσμικού συστήματος ο Ν. 4015/2011 «Θεσμικό πλαίσιο για τους αγροτικούς συνεταιρισμούς, τις συλλογικές οργανώσεις και την επιχειρηματικότητα του αγροτικού κόσμου – Οργάνωση της εποπτείας του Κράτους» καλύπτει τα όποια κενά έχουν δημιουργηθεί ως σήμερα (<http://www.taxheaven.gr/laws/law/index/law/370>). Η προηγούμενη νομοθετική παρέμβαση παρακινεί τους αγρότες για ένα άνοιγμα στην παγκόσμια αγορά η οποία είναι και πιο ανταγωνιστική.

Ο Νόμος αυτός σε ένα σύνολο 22 άρθρων κάλυπτε όλες τις περιπτώσεις που αφορούσαν το θεσμικό πλαίσιο των αγροτικών συνεταιρισμών. Πιο συγκεκριμένα, οριοθετούσε τις συλλογικές αγροτικές οργανώσεις, αναφερόταν στο Εθνικό Μητρώο Συλλογικών Αγροτικών Οργανώσεων και στις Ομάδες Παραγωγών Αγροτικών Προϊόντων και τέλος στο άρθρο 6 αναφερόταν στις Αγροτικές Εταιρικές Συμπράξεις.

Στο Β' κεφάλαιο αναφερόταν στις δημόσιες πολιτικές για τον εκσυγχρονισμό της αγοράς των αγροτικών προϊόντων και τη ρύθμιση των τιμών τους. Και τέλος είχε εξειδικευμένες πολιτικές για την αγροτική πολιτική.

Πολλοί ήταν αυτοί που άσκησαν σκληρή κριτική στον νόμο. Για παράδειγμα ο εκπρόσωπος του ΣΥΡΙΖΑ τον χαρακτήρισε ως αντιδημοκρατικό και αυταρχικό νομοθέτημα που αντικατέστησε τον Ν. 2810/2000, ο οποίος αποτέλεσε «*συνεταιριστικό πολιτισμικό σταθμό*» ([http://www.eastrikalon.gr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=112%3A-lr-&catid=45%3A2011-07-04-06-15-57&Itemid=203&lang=el](http://www.eastrikalon.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=112%3A-lr-&catid=45%3A2011-07-04-06-15-57&Itemid=203&lang=el)).

Σύμφωνα με σχόλια που έγιναν για το νόμο, αυτός καταργεί ουσιαστικά τη συνεταιριστική αυτονομία, την αυτοδιοίκηση και την ελευθερία της επιχειρηματικότητας και παρέχει το δικαίωμα στον εκάστοτε Υπουργό να προβεί σε διάλυση του Συνεταιρισμού. Θέτει τους συνεταιρισμούς σε αυστηρό έλεγχο με τον όρο για εγγραφή τους σε μητρώο. Επίσης, σκληρή κριτική δέχτηκε η απόφαση ο όρος συνεταιρισμός και να έχει αντικατασταθεί με τον όρο «*συλλογική αγροτική σύμπραξη*». Ένα από τα πλεο-

νεκτήματα του νέου νόμου είναι ότι οργανώσεις που είναι σε αρνητική κατάσταση, πριν οδηγηθούν σε εκκαθάριση μπορούν να μεταφέρουν τα οικονομικά στοιχεία τους σε άλλους συνεταιρισμούς της περιοχής (<http://www.agronews.gr/business/fakeloi/arthro/75483/sunetairismoi-nomos-40152011-i-teleutaia-eukairia/>). Τέλος, οι περισσότερες διοικήσεις σπεύδουν να «εκμεταλλευτούν» τις ευκαιρίες που δημιουργεί το νέο θεσμικό πλαίσιο και να αξιοποιήσει τα ευνοϊκότερα στοιχεία για τη διευκόλυνση των μετασχηματισμών και συγχωνεύσεων (<http://www.agronews.gr/business/fakeloi/arthro/75483/sunetairismoi-nomos-40152011-i-teleutaia-eukairia/>).

#### 4. Η Ευρωπαϊκή Ένωση και αγροτικοί συνεταιρισμοί

Η κοινή αγροτική πολιτική που τίθεται σε εφαρμογή από το 1962 είναι μια εταιρική σχέση μεταξύ αγροτικής πολιτικής και κοινωνίας και έχει ως στόχο τη βελτίωση της παραγωγής της γεωργίας και τη διασφάλιση της αξιοπρεπούς διαβίωσης των γεωργών στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Μαραβέγιας, 2002 και 1997). Είναι μια πολιτική για όλη το εύρος της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπου η διαχείριση και χρηματοδότησή τους ασκούνται σε επίπεδο Ευρώπης από τους πόρους του ετήσιου προϋπολογισμού. ([http://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview/2012\\_el.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview/2012_el.pdf)). Πενήντα χρόνια μετά τη θέσπιση της κοινής αγροτικής πολιτικής η Ε.Ε. πρέπει να αντιμετωπίσει την επισιτιστική ασφάλεια παγκόσμια, αλλά και την παραγωγή τροφίμων η οποία θα πρέπει τουλάχιστο να διπλασιαστεί για να καλύψει όλες τις τροφικές ανάγκες περίπου 8.5 δισεκατομμυρίων πληθυσμού μέχρι το 2050 ([http://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview/2012\\_el.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview/2012_el.pdf) και Moragues - Faus *et al*, 2013).

Η Ευρωπαϊκή Ένωση έδειξε ενδιαφέρον για τους συνεταιρισμούς αλλά με πολύ βραδύ ρυθμό. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση υπάρχουν 300,000 συνεταιρισμοί οι οποίοι παρέχουν εκατομμύρια θέσεις εργασίας (Ασπρίδης, 2010; Kalmi, 2007). Οι συνεταιρισμοί ανθούν στις ανταγωνιστικές αγορές και μη επιδιώκοντας τη μεγιστοποίηση κεφαλαίου έχουν κερδίσει σημαντικό μέρος της αγοράς όπου τα κεφάλαια είναι πολύ ισχυρά (τράπεζες, ασφαλιστικοί τομείς, κ.ά.) (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0018:EL:HTML>).

Οι συνεταιρισμοί έχουν ως στόχο το συμφέρον αυτών κυρίως που τον αποτελούν και όχι προς τους ξένους επενδυτές, και έχουν ως γνώμονα τα συμφέροντα των μελών, παράλληλα όμως κάποιοι από τα μέλη δραστηριοποιούνται για την πραγματοποίηση των ευρύτερων κοινωνικό-περιβαλλοντικό-οικονομικών στόχων αλλά και για το γενικότερο συμφέρον (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0018:EL:HTML>).

Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα της ευρωπαϊκής εμπειρίας είναι και αυτό της Ολλανδίας. Η Ολλανδία έχει έκταση περίπου 42.000 τ.χλμ. δηλαδή περίπου 90 τ.χμλ. διαφορά από την έκταση της Ελλάδας. Τα θερμοκήπια στην Ολλανδία είναι 90.000 στρ. ενώ στην Ελλάδα μόλις 40.000 στρ. Το ποσοστό αγροτικού πληθυσμού στην Ολλανδία είναι 4,6% και στην Ελλάδα περίπου 21%. Η συμμετοχή της Ολλανδίας 7,8% και της Ελλάδας 4% στην αγροτική πολιτική και τέλος οι αγρότες στην Ολλανδία είναι 221.000 ενώ στην Ελλάδα 665.000 (Eurostat, 1995).

Οι Ολλανδοί παραγωγοί είναι οργανωμένοι γύρω από τα τοπικά δημοπρατήρια που είναι σύγχρονης μορφής συνεταιριστικές οργανώσεις και λειτουργούν με το «σύστημα των δεικτών του ρολογιού». Εκεί οδηγείται και δημοπρατείται το 90% της ολλανδικής παραγωγής λαχανικών. Η τάση που υπήρχε τα προηγούμενα χρόνια ήταν η συγχώνευση και η συγκέντρωση των δημοπρατηρίων. Έτσι από 149 δημοπρατήρια φρούτων και λαχανικών (1949) έχουμε 122 (1995). Οι συνεταιρισμοί από μονάδες συλλογής και επεξεργασίας της παραγωγής έχουν μετεξελιχθεί σε καθιερωμένη μορφή και έχουν δραστηριοποιηθεί στα κανάλια διανομής και επεξεργασίας της παραγωγής. Εξάγουν περισσότερο από το 84% της παραγωγής τους. Οι οργανισμοί που στηρίζουν την προσπάθεια των συνεταιρισμών είναι το Εθνικό Συμβούλιο για φρούτα και λαχανικά και ο Ειδικός Οργανισμός Μάρκετινγκ για την προώθηση των εξαγωγών. Τους ίδιους ή παρόμοιους οργανισμούς διαθέτουν όλες οι ανταγωνίστριες χώρες όπως η Ισπανία, η Γαλλία, η Ιταλία, το Ισραήλ, το Μαρόκο και άλλες (<http://www.patris.gr/articles/1653?PHPSESSID=#.UrNXJN7JNA>).

Οι συνεταιρισμοί εκπροσωπούνται από τη συντονιστική Επιτροπή Ευρωπαϊκών Συνεταιριστικών Οργανώσεων (CCACE) και περιλαμβάνει και το ΙΣΕΜ, Ινστιτούτο Συνεταιριστικών Ερευνών και Μελετών στην Ελλάδα (Ασπρίδης *et al*, 2012).

## 5. Στατιστικά δεδομένα

Στον ακόλουθο πίνακα υπάρχει ο αριθμός συνεταιρισμών που επικρατούν σε διάφορες χώρες της Ευρώπης. Παρατηρείται ένας πολύ μεγάλος αριθμός στην Ιταλία και ακολούθως στην Ισπανία και στη Γερμανία και ο μικρότερος παρατηρείται στο Λουξεμβούργο που είναι μόλις 17 συνεταιρισμοί. Η Ελλάδα βρίσκεται πέμπτη σε αυτόν τον πίνακα κατάταξης με 7.746 συνεταιρισμούς.

**Πίνακας 1: Αριθμός συνεταιρισμών ανά χώρα της Ε.Ε.**

Χώρα	Αριθμός συνεταιρισμών
Βέλγιο	2.450
Δανία	899
Γερμανία	8.770
Ελλάδα	7.446
Ισπανία	9.941
Γαλλία	8.030
Ιρλανδία	713
Ιταλία	38.194
Λουξεμβούργο	17
Ολλανδία	4.106
Πορτογαλία	1.569

Πηγή: The cooperative mutual and non-profit sector in the European Union, Eurostat



Σημαντική απόφαση ήταν η δημιουργία του μητρώου συνεργατισμού. Πριν από αυτό η Ελλάδα φαινόταν να διαθέτει 6.000 συνεταιρισμούς περίπου (το 25-30% των συνεταιρισμών όλης της Ευρώπης). Από τα έως τώρα στοιχεία προκύπτει ένας αριθμός γύρω στις 3.000 (<http://crisisobs.gr/2013/11/sinentefxi-tou-ipourgou-agrotikis-anaptixis-ke-trofimon-k-athanasiou-tsaftari-sto-paratiritirio-gia-tin-krisi/>).

## 6. Η περίπτωση της Περιφέρειας Θεσσαλίας

Η περιφέρεια της Θεσσαλίας αποτελείται από περιφερειακές ενότητες Καρδίτσας, Τρικάλων, Λάρισας, Βόλου και νησιών του Αιγαίου.

Ένας από τους πολύ γνωστούς συνεταιρισμούς στην περιφέρεια Θεσσαλίας είναι ο αγροτικός συνεταιρισμός Τυρνάβου, που λειτουργεί από το 1961 και έχει ως στόχο την εκμετάλλευση των σταφυλιών της περιοχής. Μέχρι το 1971 ο οινοποιητικός συνεταιρισμός ανήκε στην ένωση αγροτικών συνεταιρισμών Λαρίσης - Αγιάς - Τυρνάβου, αλλά το 1978 αποσπάστηκε και έγινε αυτόνομος συνεταιρισμός, όπου τα μέλη του ξεπερνούν τα 550 μέλη. Ο αμπελώνας Τυρνάβου, στην περιοχή Τυρνάβου, καταλαμβάνει περίπου 25.000 στρέμματα και επικρατεί κυρίως η ποικιλία κόκκινων σταφυλιών. Τα κρασιά που προέρχονται είναι λευκά, κόκκινα, ροζέ, γλυκά, ημίγλυκα και ξηρά. Επίσης, είναι ένας από τους πρώτους συνεταιρισμούς που παρήγαγε και εμφιάλωσε τσίπουρο και ούζο (Ενημερωτικό φυλλάδιο Αγροτικού Οινοποιητικού Συνεταιρισμού Τυρνάβου).

Επίσης, άλλος συνεταιρισμός είναι αυτός των αγροτών Θεσσαλίας που ιδρύθηκε στις 14 Φεβρουαρίου 2013, ο οποίος δραστηριοποιείται με την φυτική παραγωγή και κυρίως με την καλλιέργεια σιτηρών, στοχεύει στη μείωση του κόστους και ταυτόχρονα προσπαθεί να οδηγήσει στη συνένωση των καλλιεργητών της περιοχής. Ο νέος συνεταιρισμός ΘΕΣΓη ανοίγει νέους ορίζοντες με δραστηριοποίηση κυρίως στη γεωργία έχοντας ως βοηθό τον παραγωγικό συνεταιρισμό αγελαδοτρόφων Θεσσαλίας (<http://www.agronews.gr/agora/organoseis/arthro/92688/thesgi-to-onoma-tou-neou-sunetairismou-thessalias-/>).

Η Ένωση αγροτικών Συνεταιρισμών Καρδίτσας ιδρύθηκε το 1928 στην Καρδίτσα και εκπροσώπησε συνολικά 27 γεωργικούς συνεταιρισμούς της περιφέρειας. Μέχρι το 1980 ο συνεταιρισμός αποφέρει μεγάλα οφέλη στον αγροτικό κόσμο και χαρακτηρίζεται και ως πρότυπο Συνεταιριστικής οργάνωσης για όλη την Ελλάδα όπου δραστηριοποιείται κυρίως με την εκμετάλλευση σιτηρών. Ο συνεταιρισμός εκπροσωπεί 164 μέλη του νομού Καρδίτσας και τα τελευταία χρόνια δραστηριοποιείται κυρίως με δυο προϊόντα, κρασιά και τσίπουρο, και απορροφά έτσι το μεγαλύτερο μέρος των αμπελοκαλλιεργητών της περιοχής ([http://www.keosoe.gr/enoseiseas/karditsa/enosi\\_karditsa.html](http://www.keosoe.gr/enoseiseas/karditsa/enosi_karditsa.html)).

Η διοίκηση της ΕΑΣ Λάρισας προχώρησε σε νέο συνεταιρισμό με το όνομα «Αγροτικός Συνεταιρισμός Λαρισαίων Αγροτών» και ιδρύθηκε από 110 ιδρυτικά μέλη. Ο νέος συνεταιρισμός θα δραστηριοποιείται κυρίως σε τομείς όπως ντομάτα, βαμ-

βάκι, δημητριακά, κτηνοτροφία, φρούτα – λαχανικά – ξηροί καρποί και οίνοι (<http://www.olivenews.gr/el/article/1261>).

Ο αγροτικός συνεταιρισμός Στέβιας Καρδίτσας, συνιστά τον συνεταιρισμό Νέας Γενιάς, που έχει ως στόχο την αξιοποίηση του φυτού καθώς και την προώθησή του. Τον πυρήνα του συνεταιρισμού εκπροσωπούσαν νέοι αγρότες στην αρχή, αλλά με το πέρασ του χρόνου τα μέλη αυξήθηκαν σοβαρά στις περιοχές που ευδοκιμεί το φυτό (<http://www.reporter.gr/Eidhseis/Epicheirhseis/food/item/225095-%C2%ABGennhthhke%C2%BB-o-prwtos-Agrotikos-Synetairismos-Stebias-%CE%9Deas-Genias-sthn-Ellada>).

Σύμφωνα με τον υπουργό Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων Αθ. Τσαυταρή, ο συνεταιρισμός στη Λάρισα για το θεσσαλικό γάλα, είναι ένα από τα πιο επιτυχημένα παραδείγματα αγροτικών συνεταιρισμών. Δημιούργησε το ATM γάλακτος σε τέσσερα σημεία της πόλης: δίνεις ένα ευρώ, πατάς ένα κουμπί και παίρνεις φρέσκο γάλα. Άλλο παράδειγμα είναι η Ένωση Αγροτικών Συνεταιρισμών Βόλου, η ΕΒΟΛ όπου μαζί με τους αγρότες δημιούργησαν βιομηχανία γαλακτοκομικών προϊόντων και προμηθεύουν μεγάλες αλυσίδες σούπερ μάρκετ, συνάπτοντας παράλληλα συμβόλαια (<http://crisisobs.gr/2013/11/sinentefxi-tou-ipourgou-agrotikis-anaptixis-ke-trofimon-k-athanasiou-tsaftari-sto-paratiritirio-gia-tin-krisi/>).

Στο επίκεντρο της στρατηγικής των συνεταιρισμών είναι να υπερασπίζονται τα συμφέροντα των μελών του συνδυάζοντάς τα με υψηλής ποιότητας γάλα σε δίκαιες τιμές για τους καταναλωτές. Βασικός στόχος της ομάδας των παραγωγών ήταν να αυξήσουν τον όγκο παραγωγής και να επιτύχουν καλύτερες συμφωνίες με τις βιομηχανίες.

## 7. Συμπεράσματα – Επίλογος

Σύμφωνα με τα προηγούμενα η ύπαρξη των συνεταιρισμών συμβάλλει στην αύξηση της ποσότητας πώλησης των γεωργικών προϊόντων, σε υψηλότερες τιμές, στην καλύτερη διανομή επιστρεφόμενων στα μέλη τους, στα μεγαλύτερα μερίσματα, στην αύξηση της απασχόλησης των μελών της γεωργικής οικονομίας. Επίσης, στην αγορά προϊόντων από όλους τους παραγωγούς – μέλη, στην ολική αγορά των προϊόντων, στην ίση μεταχείριση των μελών, στην παραγωγή και προσφορά αγνών και ανόθευτων προϊόντων. Τέλος στην προστασία του περιβάλλοντος, στη διατήρηση της καθαριότητας και στην εκπαίδευση των αγροτών. Επίσης, στην προώθηση των ελληνικών προϊόντων και πολιτική εξωστρέφειας, στην άμεση καταβολή του Φ.Π.Α. και στην προβολή των εθνικών θεμάτων (Κίτσοπανίδης *et al*, 2003).

Από την άλλη πολλές φορές χαρακτηρίζονται από υπαλληλική συμπεριφορά των αιρετών, καθυστέρηση στη λήψη των αποφάσεων, κομματισμός, έλλειψη υψηλού εκπαιδευτικού επιπέδου των υπαλλήλων, απασχόληση υπεράριθμων υπαλλήλων και μεγάλο αριθμό μικροπαραγωγών (Κίτσοπανίδης *et al*, 2003).

Οι αγροτικοί συνεταιρισμοί οφείλουν να παραμείνουν και να αποτελούν διαρκή έκφραση της κοινωνικής οικονομίας μέσα από ένα σύστημα παραγωγής, ανταλλα-

γής, διανομής με υψηλά αισθήματα αλληλεγγύης, συνεργασίας, συλλογικότητας, αμοιβαιότητας. Με τον τρόπο αυτό οι αγροτικοί συνεταιρισμοί μπορούν να αποτελέσουν αυθεντική κινητήρια δύναμη για την τοπική ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή (Bourne *et al*, 2011).

Απαιτείται να δημιουργήσουν ένα σύστημα θεμελιωμένο σε μία σχέση συμπληρωματικότητας ανάμεσα στους συνεταιρισμούς και στην κοινωνία το οποίο είναι απαραίτητο για τη διατήρηση της ίδιας της επιβίωσης. Οι συνεταιρισμοί αποτελούν ασπίδα απέναντι στις πολυεθνικές επιχειρήσεις μονοπωλιακού τύπου που πλήττουν τον υγιή ανταγωνισμό. Με τη λειτουργία τους προστατεύουν πολλές κοινωνικές ομάδες με οφέλη που επιμερίζονται στο σύνολο της κοινωνίας. Απαιτείται λοιπόν να υπάρχουν συνειδητοί συνεταιριστές, που είναι οι εκπαιδευμένοι συνεταιριστές και παράλληλα οι ενεργοποιημένοι πολίτες, που είναι ικανοί να προτείνουν μία εναλλακτική λύση για την οικονομική και κοινωνική πρόοδο (Nilsson *et al*, 2012; Οικονόμου, 2011).

Η συμβολή των συνεταιριστικών οργανώσεων στην εξυγίανση και ανασυγκρότηση του αγροτικού κόσμου μπορεί να επιτευχθεί με διαφοροποιημένη παραγωγή προϊόντων, με συντονισμένη προώθηση τους, με αποτελεσματικές και καινοτόμες διοικήσεις (Hung-Hao, 2013). Καθοριστικό ρόλο στη λειτουργία του συνεταιρισμού διαμορφώνουν η εκπαίδευση και η κατάρτιση των ηγετικών στελεχών αλλά και των μελών του συνεταιρισμού, ώστε να ανταποκρίνονται με επιτυχία στη λήψη αποφάσεων που αφορούν τους συνεταιρισμούς (Kitching *et al*, 2009). Η γνώση για ένα συνεταιρισμό αποτελεί δύναμη και εκφράζει τη δυνατότητα να προσαρμόζεται εύκολα σε δύσκολες καταστάσεις, να γνωρίζει με σαφήνεια το περιβάλλον στο οποίο δρα και να αποφεύγει εσφαλμένες εκτιμήσεις που απειλούν τη βιωσιμότητά του.

Η χώρα μας υστερεί στην οργάνωση της παραγωγής και της διάθεσης της και αυτό δυστυχώς κοστίζει ακριβά. Αυτοί είναι οι λόγοι που ορθώνονται τεράστια τα προβλήματα στον κλάδο των κηπευτικών προϊόντων στη χώρα μας. Αν και υπερτερούμε συντριπτικά ως χώρα και ιδιαίτερα ως Κρήτη (*Νότια παράλια*) στους κλιματολογικούς παράγοντες (<http://www.patris.gr/articles/1653?PHPSESSID=#.UpNXJNJ7JNA>).

Η υγιής λειτουργία των αγροτικών συνεταιρισμών μπορεί να συμβάλλει στην αύξηση της προστιθέμενης αξίας μιας εξαιρετικής πρώτης ύλης και επίσης στην επίτευξη καλύτερων τιμών στην αγορά των πρώτων υλών από τους προμηθευτές.

## 8. Βιβλιογραφικές αναφορές

1. Ασπρίδης, Γ.Μ., (2010). «Ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής διοίκησης – Πραγματικότητα ή ουτοπία;», *Ενημερωτικό Δελτίο για τις Ευρωπαϊκές Εξελίξεις*, τ. 63, Ιούνιος 2010, Ε.Ε.Ε.Π. – Ε.Κ.Ε.Μ.
2. Ασπρίδης, Γ., Μ., Καζαντζή Β., Μπλάνας Ν. και Γκαμπλιά Β., (2012). «Economic evaluation of strategic biogas investment options – Case study in the region of Larissa», Πρακτικά του MIBES 2012, Λάρισα, 25 - 27/5/2012, προσπελάστηκε

- την 10/11/2013 στην ιστοσελίδα <http://mibes.teilar.gr/proceedings/2012/oral/Gkamplia-Kalatz-Blanas-Aspridis.pdf>.
3. Birchall, J. & Ketilson LH, (2009). Resilience of the Cooperative Business Model in Times of Crisis. Sustainable Enterprise Programme / Responses to the global economic crisis, Geneva. International Labour Organisation.
  4. Bourne, M., Childs, J., Philippidis, G., Reaping, G., (2011), "What Others Have Sown: Measuring the Impact of the Global Financial Crisis on Spanish Agriculture". 14th Annual Conference on Global Economic Analysis. "Governing Global Challenges: Climate Change, Trade, Finance and Development", Venice, Italy, June 16-18.
  5. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012). *Μια εταιρική σχέση μεταξύ Ευρώπης και γεωργών*, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
  6. European Commission, (1997). *The cooperative mutual and non-profit sector in the European Union*, Eurostat: Brussels.
  7. Hernandez-Espallardo, M., Arcas-Lario, N., Marcos-Matas, G., (2013). "Farmers' satisfaction and intention to continue membership in agricultural marketing cooperatives: neoclassical versus transaction cost considerations", *European Review of Agricultural Economics*, 40, 2 (239).
  8. Hung-Hao Chang, 2013, "Impact of the economic crisis on income inequality among farm households", *China Agricultural Economic Review*, Vol. 5 Iss: 3 (412 – 423).
  - Kalmi, P., (2007). "The disappearance of cooperatives from economics textbooks", *Cambridge Journal of Economics*, 31 (4) (625 – 647).
  9. Karelakis, C., Abas, Z., Galanopoulos, K., Polymeros, K., (2013). "Positive effects of the Greek economic crisis on livestock farmer behavior", *Agronomy for Sustainable Development*, Vol. 33, Issue 3, (445 – 456).
  10. Kitching, J., Blackburn, R., Smallbone, D., and Dixon, S., (2009). "Business strategies and performance during difficult economic conditions, for the department of business innovation and skills. (Project Report)", London, U.K.: Department for business innovation and skills (BIS). URN 09/1031. <http://www.berr.gov.uk/files/file51879.doc>. accessed 20 November 2013.
  11. Κιτσοπανίδης, Γ. και Καμενίδης, Χρ., (2003). *Αγροτική οικονομία*, Γ' έκδοση, Θεσσαλονίκη: Ζήτη.
  12. Μαραβέγιας, Ν., (1995). «Το αβέβαιο μέλλον της ΚΑΠ», *Αγροτικός Συνεργατισμός*, τχ. 7 (48 – 49).
  13. Μαραβέγιας, Ν., (1995). «Το σύγχρονο αγροτικό ζήτημα: η ελληνική γεωργία αντιμέτωπη με το νέο διεθνές ανταγωνιστικό περιβάλλον», *Αγροτικός Συνεργατισμός*, τχ. 9 (32 – 33).
  14. Μαραβέγιας, Ν., (2002). «Παγκοσμιοποίηση και ανάπτυξη της υπαίθρου», *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, τχ. 9 (66).

15. Μέρμηγκας, Γ., και Μαραβέγιας, Ν., (1997). «Η προσαρμογή της ελληνικής γεωργίας στην Ε.Ε.», *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, τχ. 28 (39 – 42).
16. Moragues-Faus, A., Ortiz-Miranda, D., Marsden, T., (2013). *Bringing Mediterranean Agriculture into the Theoretical Debates*, in Dionisio Ortiz-Miranda, Ana Moragues-Faus, Eladio Arnalte-Alegre (ed.) “Agriculture in Mediterranean Europe: Between Old and New Paradigms”, *Research in Rural Sociology and Development*, Vol. 19 (9 – 35).
17. Nilsson, J., Svendsen, G., Tinggaard - Svendsen, G., (2012). “Are Large and Complex Agricultural Cooperatives Losing Their Social Capital?”, *Agribusiness*, 28, 2.
18. Österberg, P. and Nilsson, J., (2009). “Members’ perception of their participation in the governance of cooperatives: the key to trust and commitment in agricultural cooperatives”, *Agribusiness*, 25 (181 – 197).
19. Ούσερ, Ε., (2011). *Ηθική Οικονομία*, Αθήνα: Ψυχογιός.
20. Παπαγεωργίου, Κ., (2004). *Βιώσιμη Συνεταιριστική Οικονομία*, Αθήνα: Σταμούλης.
21. Papageorgiou, C., L., (2010). “Usage And Mis-Usage Of Co-operatives. The Example of Greece”, *International Journal of Co-operative Management*, Vol. 5, N.1.
22. Tweeten, L., (1980). “Macroeconomics in Crisis: Agriculture in an Underachieving Economy”, *American Journal of Agricultural Economics*, 62 (5) (853 – 865).
23. Zeuli, K., (1999). “New Risk-Management Strategies for Agricultural Cooperatives” *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 81, No. 5, Proceedings Issue, December, (1234 – 1239).

### 8.1. Το θεσμικό πλαίσιο

1. Ν. 2810/2000 «Αγροτικές Συνεταιριστικές Οργανώσεις» (Φ.Ε.Κ. Α’ 61/9-3-2000).
2. Ν. 4015/2011 «Θεσμικό πλαίσιο για τους αγροτικούς συνεταιρισμούς, τις συλλογικές οργανώσεις και την επιχειρηματικότητα του αγροτικού κόσμου – Οργάνωση της εποπτείας του Κράτους» (Φ.Ε.Κ. Α’ 210/21-09-2011).

### 8.2. Διαδικτυακές πηγές

<http://www.bankofgreece.gr/BogDocumentDOMLibraryMonthlySubject/%CE%93%CE%B5%CF%89%CF%81%CE%B3%CE%AF%CE%B1%20%CF%83%CF%84%CE%B7%CE%BD%20%CE%95%CE%BB%CE%BB%CE%AC%CE%B4%CE%B1.pdf>, προσπελάσθηκε στις 8/11/2013.

<http://www.agronews.gr/agora/organoseis/arthro/92688/thesgi-to-onoma-tou-neou-sunetairismou-thessalias/>, προσπελάσθηκε στις 8/11/2013.

<http://www.reporter.gr/Eidhseis/Epicheirhseis/food/item/225095-%C2%ABGennhthhke%C2%BB-o-prwtos-Agrotikos-Synetairismos-Stebias-%CE%9Deas-Genias-sthn-Ellada>, προσπελάσθηκε στις 8/11/2013.

<http://www.olivenews.gr/el/article/1261>, προσπελάσθηκε στις 8/11/2013.

<http://www.aformi.gr/2010/12/%CF%83%CF%85%CE%BD%CE%B5%CF%84%CE%B1%CE%B9%CF%81%CE%B9%CF%83%CE%BC%CE%BF%CE%AF-%CE%B1%CE%BD%CF%84%CE%AF%CE%B4%CE%BF%CF%84%CE%BF-%CF%83-%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CE%BA%CF%81%CE%AF%CF%83%CE%B7/>, προσπελάσθηκε στις 8/11/2013.

<http://www.taxheaven.gr/laws/law/index/law/370>, προσπελάσθηκε στις 8/11/2013.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0018:EL:HTML>

[http://www.eastrikalon.gr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=112%3A-lr-&catid=45%3A2011-07-04-06-15-57&Itemid=203&lang=el](http://www.eastrikalon.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=112%3A-lr-&catid=45%3A2011-07-04-06-15-57&Itemid=203&lang=el), προσπελάσθηκε στις 8/11/2013.

<http://www.agronews.gr/business/fakeloi/arthro/75483/sunetairismoι-nomos-40152011-i-teleutaia-eukairia/>, προσπελάσθηκε στις 8/11/2013.

<http://www.patris.gr/articles/1653?PHPSESSID=#.UpNXJNJ7JNA>, προσπελάσθηκε στις 8/11/2013.

<http://crisisobs.gr/2013/11/sinentefxi-tou-ipourgou-agrotikis-anaptixis-ke-trofimon-k-athanasiou-tsaftari-sto-paratiritirio-gia-tin-krisi/>, προσπελάσθηκε στις 25/11/2013.



**ΜΕΡΟΣ Η**  
**ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ**  
**ΚΑΙ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**





Σταυρούλα Κτιστάκη\*

**ΕΥΕΛΙΚΤΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ:  
ΜΙΑ ΝΕΑ ΠΡΟΚΛΗΣΗ ΣΕ ΕΠΟΧΗ ΚΡΙΣΗΣ.**

Την τελευταία εικοσαετία η τεχνολογική εξέλιξη, οι επιπτώσεις της παγκοσμιοποίησης στην αγορά εργασίας σε συνδυασμό με τα νέα εργασιακά πρότυπα προωθούν τις ευέλικτες μορφές απασχόλησης. Παράλληλα, πολλοί σύγχρονοι μελετητές του διοικητικού φαινομένου παρατηρούν ότι η εφαρμογή του γραφειοκρατικού προτύπου οργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών, όχι όπως το εμπνεύστηκε ο Max Weber<sup>1</sup>, προκαλεί υπέρογκα δημοσιονομικά ελλείμματα. Η διαπίστωση αυτή οδήγησε εν πολλοίς στον ανασχεδιασμό των δημοσίων υπηρεσιών, με βάση τις αρχές της οργάνωσης του ιδιωτικού τομέα<sup>2</sup>, με στόχο μια διοίκηση περισσότερο ευπροσάρμοστη και πιο λειτουργική. Προς την ίδια κατεύθυνση, πολλά κράτη υιοθέτησαν τις ευέλικτες εργασιακές σχέσεις και στο δημόσιο τομέα.

Στο πλαίσιο αυτό, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2007, πριν δηλαδή την εκδήλωση της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης, εξέδωσε ανακοίνωση για «τη θέσπιση κοινών αρχών με στόχο τη διασφάλιση περισσότερων και καλύτερων θέσεων εργασίας μέσω της ευελιξίας με ασφάλεια»<sup>3</sup>. Ήδη από τότε άρχισε να γίνεται - σε ευρωπαϊκό επίπεδο - χρήση του όρου «flexicurity», από τη συγχώνευση των όρων flexibility και security. Με το νεωτερικό αυτό όρο υπερτονίστηκε ο κεντρικός άξονας γύρω από τον οποίο θα έπρεπε να περιστραφεί το θεσμικό πλαίσιο των ευέλικτων μορφών απασχόλησης στα κράτη μέλη της ΕΕ. Η ευρεία χρήση της «ευελιξίας με ασφάλεια» στις σύγχρονες εργασιακές σχέσεις αποτέλεσε, βραχυπρόθεσμα, ένα κίνητρο για την

---

\* Πάρεδρος ΣτΕ, Αναπληρώτρια καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

1 Για τα θεμελιώδη γνωρίσματα του γραφειοκρατικού μοντέλου οργάνωσης κατά τον Max Weber, βλ. αντί άλλων, Α. Μακρυδημήτρη, Προσεγγίσεις στη θεωρία των οργανώσεων, εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα, 2004, σσ. 75επ.

2 Βλ. σχετικά, Ν. Μιχαλόπουλου, Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2003, σσ. 43επ.

3 Βλ. την ανακοίνωση της Επιτροπής (COM/2007) προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών για τη θέσπιση κοινών αρχών σχετικά με την «ευελιξία με ασφάλεια»: eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\_doc

είσοδο ανέργων στην αγορά εργασίας και μακροπρόθεσμα, κινητήρια δύναμη για την ευρωπαϊκή οικονομική ανάκαμψη<sup>4</sup>.

Στο κείμενο της Πράσινης Βίβλου με τίτλο “Για τον εκσυγχρονισμό της εργατικής νομοθεσίας προκειμένου αυτή να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις του 21ου αιώνα”, διατυπώνεται η ακόλουθη παρατήρηση: «Υπερβολικά προστατευτικοί όροι και προϋποθέσεις μπορούν να αποτρέψουν τους εργοδότες από την πρόσληψη προσωπικού στην διάρκεια περιόδων οικονομικής ανάκαμψης. Εναλλακτικά πρότυπα συμβατικών σχέσεων μπορούν να διευρύνουν την ικανότητα των επιχειρήσεων να προωθούν τη δημιουργικότητα ολόκληρου του εργατικού δυναμικού και να αναπτύξουν κατ’ αυτόν τον τρόπο το ανταγωνιστικό τους πλεονέκτημα»<sup>5</sup>.

Εξάλλου, στις 26 Οκτωβρίου 2010, με αφορμή την δημοσίευση ειδικής μελέτης της Επιτροπής για την ευελιξία του εργάσιμου χρόνου, η Viviane Reading, Αντιπρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και αρμόδια Επίτροπος για θέματα δικαιοσύνης, θεμελιωδών δικαιωμάτων και ιθαγένειας, δήλωσε χαρακτηριστικά: «Σε καιρούς οικονομικής επιβράδυνσης, οι ευέλικτες ρυθμίσεις εργασίας μπορούν να βοηθήσουν τους εργαζόμενους να μην χάσουν την εργασία τους. [...] Τόσο η ευελιξία, όσον αφορά τις ρυθμίσεις του χρόνου εργασίας, όσο και η ισότητα των φύλων αποτελούν σημαντικές προϋποθέσεις για την ανάκαμψη της οικονομίας»<sup>6</sup>.

Απ’ την πλευρά του, ο εθνικός νομοθέτης επιχειρεί να ρυθμίσει τις ευέλικτες μορφές εργασίας στον ιδιωτικό αλλά και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, με σκοπό τον εκσυγχρονισμό του θεσμικού πλαισίου για την απασχόληση. Πέραν λοιπόν του κλασικού μοντέλου εργασιακών σχέσεων στο Δημόσιο, που έχει παραδοσιακά υιοθετηθεί και ανταποκρίνεται σε θεμελιώδεις αρχές δημοσίου δικαίου, όπως αυτές της μονιμότητας και της αξιοκρατίας, προωθούνται πλέον συστηματικά νέες ευέλικτες μορφές απασχόλησης στον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Στο πλαίσιο, μάλιστα, της προσπάθειας για περαιτέρω συγκράτηση του μισθολογικού κόστους των παρεχόμενων δημοσίων υπηρεσιών, εξετάζεται η δυνατότητα ιδιωτικοποίησης διοικητικών κλάδων με παράλληλη μεταβολή των μορφών απασχόλησης των δημοσίων υπαλλήλων με σχέσεις ιδιωτικού δικαίου. Επίσης, μελετάται η εγκαθίδρυση της μερικής απασχόλησης για το νεοπροσλαμβανόμενο προσωπικό στο Δημόσιο<sup>7</sup>. Η σύγχρονη όμως

4 Βλ. σχετικά, Σ. Ρομπόλη, Οικονομική κρίση και κοινωνικό κράτος, περιοδ. Κοινωνική Πολιτική, τεύχ. 1, 2013, [www.eekp.gr](http://www.eekp.gr), σσ. 1-14.

5 Βλ. Ειδική μελέτη χρηματοδοτούμενη από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με θέμα: European Commission, Flexible working time arrangements and gender equality: a comparative review of 30 European countries, 2010, [ec.europa.eu/social/main](http://ec.europa.eu/social/main)

6 Βλ. Πράσινη Βίβλο της Επιτροπής, της 22ας Νοεμβρίου 2006, με τίτλο «Εκσυγχρονισμός του εργατικού δικαίου για την αντιμετώπιση των προκλήσεων του 21ου αιώνα» [COM(2006) 708].

7 Βλ. άρθρο Σ. Νίκα, Σκέψεις για ευέλικτες μορφές απασχόλησης στο Δημόσιο, Καθημερινή, 1.5.2011.

ελληνική πραγματικότητα, υπό τις συνθήκες της παρούσας οικονομικής συγκυρίας, κλυδωνίζεται ιδιαίτερα από την καθιέρωση της διαθεσιμότητας και της κινητικότητας του προσωπικού στο Δημόσιο.

Επιχειρώντας να οριοθετηθούν τα ζητήματα που τίθενται σχετικά με την επίδραση των νέων μορφών απασχόλησης στη Δημόσια Διοίκηση, στο πλαίσιο της μελέτης αυτής, παρουσιάζονται δύο προβληματικές. Κατ' αρχάς, εκτίθεται μια προϋούσα τάση, τόσο στη διεθνή όσο και στην ελληνική έννομη τάξη, για την ανάπτυξη ευέλικτων μορφών απασχόλησης στο Δημόσιο. Στη συνέχεια, αναδεικνύονται σε αδρές γραμμές τα εγυριόμενα ζητήματα από τη σταδιακή υποχώρηση του θεσμού της μονιμότητας, ως συνέπεια της ιδιωτικοποίησης των μορφών απασχόλησης και της κινητικότητας στο Δημόσιο, ενόψει ιδίως της παρούσας οικονομικής συγκυρίας.

### **I. Οι ευέλικτες σχέσεις εργασίας στη Διοίκηση χωρών της ηπειρωτικής Ευρώπης**

Μια συγκριτική μελέτη του θεσμικού πλαισίου της Δημόσιας Διοίκησης στις χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης, όπως το πλαίσιο αυτό έχει διαμορφωθεί την τελευταία δεκαετία<sup>8</sup>, επιτρέπει αβίαστα να συμπεράνουμε την ανάπτυξη μιας κινητικότητας στη Διοίκηση των χωρών αυτών, με σκοπό την αύξηση της παραγωγικότητας και την ανάπτυξη της αποτελεσματικότητας των δημοσίων υπηρεσιών τους.

Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθεί χαρακτηριστικά το παράδειγμα της γειτονικής Ιταλίας<sup>9</sup>, στην οποία, προκειμένου να αντιμετωπισθεί το μεγάλο δημόσιο χρέος της, αλλά και η κρίση εμπιστοσύνης προς την ιταλική Δημόσια Διοίκηση, τα τελευταία χρόνια έχει ληφθεί σειρά μέτρων που κατατείνουν στην ιδιωτικοποίηση των εργασιακών σχέσεων των δημοσίων υπαλλήλων και στον καθορισμό των απολαβών τους ανάλογα με την αξία κάθε υπαλλήλου.

Ανάλογα ισχύουν και στη Γερμανία, όπου το καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων (Beamtenstatus) είναι σαφώς διακεκριμένο από αυτό του επί συμβάσει προσωπικού στο δημόσιο τομέα (Angestellte). Ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του περασμένου αιώνα υιοθετήθηκαν μέτρα που διευκόλυναν την κινητικότητα στο Δημόσιο. Παράλληλα, προωθήθηκε θεσμικά ο καθορισμός των αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων ανάλογα με την αξία καθενός<sup>10</sup>.

---

8 Βλ. σχετικά, Στ. Κτιστάκη, Συγκριτική επισκόπηση της υπηρεσιακής κατάστασης των δημοσίων υπαλλήλων στη Γαλλία, τη Γερμανία και την Ιταλία, εις «Πολιτειακοί θεσμοί και Σύνταγμα: Το αναγκαίο μεταναθεωρητικό πεδίο. Εκτιμήσεις-προσδοκίες», εκδ. Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2009, σσ. 217-242.

9 Βλ. σχετικές μελέτες των F. Bassanini, La réforme du statut de la fonction publique en Italie: leçons apprises, Colloque de l'IFRAP, Paris, 27.4.2009 και E. Ongaro/N. Bellé, Réforme de la fonction publique et introduction de la rémunération liée aux performances en Italie, RFAP, no 132, 2009, σσ. 817-839.

10 Βλ. την μελέτη της Sabine Kuhlman, La fonction Publique en Allemagne: Entre continuité et réformes, in "L'emploi public en Europe: une ambition pour demain", Université de Limoges, 2005, σσ. 287-301.

Αλλά και στη Γαλλία, η οποία θεμελίωσε την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας και της αρχής της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων, το 2009 ρυθμίσθηκε η κινητικότητα στον στενό δημόσιο τομέα μέσω του επαγγελματικού επαναπροσανατολισμού των υπαλλήλων. Το μέτρο αυτό συνδυάσθηκε με την αναδιοργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών, με σκοπό την αύξηση της αποτελεσματικότητας του υπηρετούντος προσωπικού στο Δημόσιο. Έτσι, προβλέφθηκε ότι σε περίπτωση κατάργησης θέσεων από δημόσιες υπηρεσίες με στόχο την αναδιοργάνωση και την αποτελεσματικότερη λειτουργία τους, οι υπηρετούντες υπάλληλοι τίθενται σε διαθεσιμότητα και τους προτείνονται νέες επαγγελματικές προοπτικές στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπου μπορούν να καταλάβουν θέσεις αντίστοιχες με τα επαγγελματικά τους προσόντα. Ωστόσο, σε περίπτωση συστηματικής άρνησης των προσφερόμενων νέων θέσεων από τους υπαλλήλους που κατείχαν τις καταργηθείσες θέσεις, οι υπάλληλοι αυτοί αυτομάτως απολύονται<sup>11</sup>.

## II. Οι ευέλικτες μορφές απασχόλησης στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση

Στην ίδια λογική της αύξησης της παραγωγικότητας και της βελτίωσης της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών υιοθετήθηκαν από την Ελληνική Διοίκηση πρακτικές πιο «ελαστικών» μορφών απασχόλησης προσωπικού.

Αρχικά, με το άρθρο 29 του ν. 1943/1991 εισήχθη η κατηγορία του ωρομίσθιου προσωπικού, για την κάλυψη πρόσκαιρων αναγκών, σε αντικατάσταση των συμβασιούχων ορισμένου χρόνου, που καλούνταν να καλύψουν εποχικές ή άλλες πρόσκαιρες ανάγκες. Με την ίδια ρύθμιση προβλέφθηκε η δυνατότητα των δημοσίων υπηρεσιών, των Ο.Τ.Α. και άλλων ΝΠΔΔ να αναθέτουν με μίσθωση έργου την εκτέλεση πάσης φύσεως εργασιών σε ιδιώτες επαγγελματίες ή επιχειρήσεις.

Ωστόσο, η κατηγορία των συμβασιούχων έργου, που προβλέφθηκε και με νεότερες νομοθετικές ρυθμίσεις<sup>12</sup>, χρησιμοποιήθηκε αρκετά συχνά ως διοικητική πρα-

11 Βλ. σχετικά, τη Λευκή Βίβλο για το μέλλον της Γαλλικής Δημόσιας Διοίκησης του Υπουργού Προϋπολογισμού και Δημόσιας Διοίκησης J-L Silicani, με τον τίτλο “Faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France”, La Documentation française, 2008. Βλ. και τη μελέτη του Ongaro E., The reform of public management in France, Greece, Italy, Portugal and Spain, International Journal of Public Sector Management, Vol. 21 (no 2), σσ. 101-117.

12 Βλ. άρθρο 37 του ν. 2072/1992, που ρυθμίζει την ανάθεση με σύμβαση έργου, σύμφωνα με τις διατάξεις του ΑΚ, της καθαριότητας των κτιριακών εγκαταστάσεων σε συνεργεία καθαρισμού. Στη συνέχεια, με το άρθρο 6 του ν. 2527/1997 προβλέφθηκε η ευχέρεια κατάρτισης συμβάσεων έργου από δημόσιες υπηρεσίες με φυσικά πρόσωπα, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 681επ. του Αστικού Κώδικα, καθώς και η ρητή απαγόρευση σύναψης σύμβασης μίσθωσης έργου, επί ποινή απόλυτης ακυρότητας, εφόσον αυτή καλύπτει πάγιες και διαρκείς ανάγκες. Ας σημειωθεί ότι με τη διάταξη του άρθρου 10 του ν. 3812/2009, που τροποποιεί με την προσθήκη σχετικών ρυθμίσεων την πιο πάνω διάταξη του άρθρου 6 του

κτική για την κάλυψη πάγιων αναγκών της Διοίκησης. Έτσι, η σύναψη μίσθωσης έργου, που είχε αρχικά προβλεφθεί σαν μορφή ευέλικτης απασχόλησης στο Δημόσιο, στην πράξη αποτέλεσε μία από τις μεθόδους καταστρατήγησης του κανόνα της στελέχωσης των υπηρεσιών του Δημοσίου με μόνιμους υπαλλήλους. Παράλληλα, εισήχθη και στην Ελλάδα ο θεσμός της μερικής απασχόλησης με τη μεταφορά στη Δημόσια Διοίκηση χαρακτηριστικών της πολιτικής που είχε αναπτυχθεί και δοκιμαστεί σε δημόσιες υπηρεσίες άλλων χωρών της ΕΕ εδώ και πολλά χρόνια.

### 1. Ο θεσμός της μερικής απασχόλησης στο Δημόσιο

Στο πλαίσιο των ευέλικτων μορφών απασχόλησης θεσμοθετήθηκε και στην Ελλάδα η μερική απασχόληση στο Δημόσιο αρχικά με το ν. 3174/2003<sup>13</sup> και, στη συνέχεια με το ν. 3250/2004<sup>14</sup>, ως μία από τις λεγόμενες «ενεργητικές» πολιτικές για την καταπολέμηση της ανεργίας, αλλά κυρίως ως μία κοινωνική πολιτική υπέρ των ευπαθών ομάδων.

Ενόψει των προβληματισμών που προκάλεσε η εισαγωγή του θεσμού της μερικής απασχόλησης στο Δημόσιο επιχειρήθηκε να καμφθούν ιδίως οι αντιρρήσεις που εύλογα διατυπώθηκαν ως προς τον κίνδυνο που αυτός ο νέος θεσμός εγκυμονούσε για αναπαραγωγή του προβλήματος του «έκτακτου προσωπικού», μιας από τις παθολογίες της στελέχωσης των δημοσίων υπηρεσιών. Προς το σκοπό αυτό ο νεότερος νόμος 3250/2004 θέτει συγκεκριμένους περιορισμούς ως προς τους όρους μερικής απασχόλησης του προσωπικού που είναι πλέον δυνατό να προσληφθεί απευθείας από το Δημόσιο:

1) Η χρονική διάρκεια των συμβάσεων των μερικώς απασχολούμενων δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει τους 18 μήνες.

---

ν. 2527/1997, δεν επιτρέπεται η σύναψη μίσθωσης έργου για κάλυψη διοικητικών αναγκών (παρ. 2). Για τη διασφάλιση δε της φύσης της εργασιακής αυτής σχέσης απαιτείται βεβαίωση του ΑΣΕΠ ότι πρόκειται για γνήσια σύμβαση έργου που δεν υποκρύπτει εξαρτημένη εργασία και με αυτή δεν καλύπτονται πάγιες και διαρκείς ανάγκες (παρ. 5).

13 Ν. 3174/2003 με τίτλο «Μερική απασχόληση και υπηρεσίες κοινωνικού χαρακτήρα», ΦΕΚ Α' 205/28.8.2003. Για την ανάλυση του θεσμού, βλ. Κ. Παπαδημητρίου, Η μερική απασχόληση στο δημόσιο, ΔΕΝ 2004, σσ. 1505επ.

14 Ν. 3250/2004 με τίτλο «Μερική απασχόληση στο Δημόσιο, στους Ο.Τ.Α. και στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου», ΦΕΚ Α' 124/7.7.2004. Στην εισηγητική έκθεση του σχεδίου του νόμου αυτού αναφέρεται ότι σκοπός της προσφυγής στη μερική απασχόληση είναι η αντιμετώπιση του προβλήματος «της μακροχρόνιας κυρίως ανεργίας, που μαστίζει ευπαθείς κοινωνικές ομάδες». Σύμφωνα δε με τη γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής επί του σχεδίου του νόμου αυτού, η βασική φιλοσοφία του παραμένει η ίδια με αυτή που διείπε το ν. 3174/2003, που ήταν «η εισαγωγή του θεσμού της μερικής απασχόλησης στο Δημόσιο για υπηρεσίες που εξυπηρετούν καθημερινές ανάγκες του πολίτη»: βλ. <http://www.oke.gr/greek/gnomi107.htm>. Βλ. ακόμη τη μελέτη των Ε. Πάνου/Ε. Κυριαζόπουλου/Μ. Πετροπούλου, Ευέλικτες μορφές απασχόλησης στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, σε «Σπουδαί», τομ. 59, 2009, σσ. 117-144.

2) Μετά τη λήξη μιας σύμβασης μερικής απασχόλησης δεν επιτρέπεται να συνάπτεται νέα σύμβαση με τον ίδιο εργαζόμενο εάν δεν παρέλθει χρονικό διάστημα τουλάχιστον τεσσάρων μηνών από τη λήξη της προηγούμενης.

Οι νομοθετικοί αυτοί περιορισμοί αντανακλούν τη βαθύτερη ανησυχία του νομοθέτη μήπως η πρόσληψη με μερική απασχόληση μετατραπεί σε απασχόληση για πάγιες ανάγκες, γεγονός που θα οδηγούσε στην αξίωση μονιμοποίησης των μερικώς απασχολούμενων<sup>15</sup>. Βέβαια, η αναθεωρημένη διάταξη της παρ. 8 του άρθρου 103 του Συντάγματος απαγορεύει ρητά τη μονιμοποίηση προσωπικού ή τη μετατροπή συμβάσεων από ορισμένου σε αορίστου χρόνου. Ωστόσο, ελλοχεύει πάντοτε ο κίνδυνος ο θεσμός τη μερικής απασχόλησης να αποτελέσει ένα προ-στάδιο για την απόκτηση μιας θέσης πλήρους και μόνιμης απασχόλησης στο Δημόσιο. Τούτος ο κίνδυνος υπήρξε εντονότερος στο πρώιμο στάδιο εφαρμογής του θεσμού της μερικής απασχόλησης στο Δημόσιο, δεδομένου του περιορισμένου ρόλου του ΑΣΕΠ στη διαδικασία των σχετικών προσλήψεων.

Πράγματι, υπό το καθεστώς του ν. 3250/2004, πριν την δημοσιοποίηση της ανακοίνωσης της πρόσληψης με μερική απασχόληση, ο αρμόδιος φορέας όφειλε απλώς να την κοινοποιεί στο ΑΣΕΠ, το οποίο περιοριζόταν στον έλεγχο της νομιμότητας της προκήρυξης και όχι και της διαδικασίας της επιλογής προσώπων από τις διάφορες κατηγορίες κοινωνικών ομάδων που ο νόμος αυτός προέβλεπε για την μερική απασχόληση στο Δημόσιο<sup>16</sup>.

Το ζήτημα που ανέδειξε και η έκθεση του Συνήγορου του Πολίτη<sup>17</sup> είναι η ύπαρξη ενός αποτελεσματικού μηχανισμού παρακολούθησης της διαδικασίας αξιολόγησης των υποψηφίων, η οποία - υπό το καθεστώς του ν. 3250/2004 - σε μεγάλο βαθμό περιοριζόταν στην αυστηρή πιστοποίηση των μορίων που συγκέντρωναν οι υποψήφιοι για μερική απασχόληση σε βάρος της ουσιαστικής αξιολόγησης των προσόντων τους και της ιδιαίτερης κατάστασης κάθε υποψηφίου.

Αλλά και ο νόμος 3846/2010<sup>18</sup>, ο οποίος επέκτεινε την εφαρμογή του θεσμού της μερικής απασχόλησης με σχέση ιδιωτικού δικαίου και στις δημόσιες επιχειρήσεις και

15 Η προσδοκία μονιμοποίησης είναι απότοκος της πελατειακής πρακτικής που, εδώ και χρόνια, αναπτύσσεται στο ελληνικό διοικητικό σύστημα. Σχετικά με τα αίτια της κρίσης της δημόσιας διοίκησης, βλ. το έργο των Α. Μακρυδημήτρη/Μ.-Η. Πραβίτα, *Δημόσια Διοίκηση*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012, σσ. 75επ.

16 Βλ. σχετικά, Χ. Χιώτη, *Η πολιτική της μερικής απασχόλησης στον δημόσιο τομέα*, σε «Δημόσιες πολιτικές στην Ελλάδα. Όψεις και αντιφάσεις», εκδ. Παπαζήση, 2010, σσ. 123-170, ιδίως σελ. 155.

17 Βλ. την έκθεση του Συνήγορου του Πολίτη, *Κύκλος Σχέσεων Κράτους Πολίτη (2007β)*, με τίτλο «Διαδικασία πρόσληψης προσωπικού μερικής απασχόλησης - Προβλήματα και προτάσεις βελτίωσης», <http://www.synigoros.gr>.

18 Ν. 3846/2010 με τίτλο «Εγγυήσεις για την εργασιακή ασφάλεια και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 66/11.5.2010.

λοιπούς φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα, εκτός από το Δημόσιο, διατήρησε την ίδια περιορισμένη αρμοδιότητα του ΑΣΕΠ στη διαδικασία των σχετικών προσλήψεων.

Στο επίκεντρο των μεταρρυθμίσεων των Μνημονίων βρέθηκε η σταδιακή μείωση του κόστους εργασίας στον ιδιωτικό τομέα, αλλά και των δαπανών του Δημοσίου. Οι επιχειρούμενες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις κατέτειναν στην επίτευξη της ευελιξίας στην αγορά εργασίας και τις εργασιακές σχέσεις. Στο πλαίσιο των μνημονιακών αυτών δεσμεύσεων, με το νόμο 3986/2011<sup>19</sup> παρέχεται για πρώτη φορά στο τακτικό προσωπικό που απασχολείται στο Δημόσιο, σε ΝΠΔΔ και σε ΟΤΑ α' και β' βαθμού, η δυνατότητα εθελοντικής μετατροπής της πλήρους απασχόλησης σε μερική, με αντίστοιχη μείωση των ωρών εργασίας μέχρι και 50% και με ανάλογη μείωση των αποδοχών του, για διάστημα 5 ετών. Κάνοντας χρήση της ρύθμισης αυτής, οι υπάλληλοι έχουν τη δυνατότητα, με αίτησή τους, να επιλέγουν τη μείωση είτε της ημερήσιας απασχόλησης είτε των εργάσιμων ημερών, παρέχοντας υπηρεσίες με μειωμένη απασχόληση στη συγκεκριμένη θέση που κατέχουν. Με τον τρόπο αυτό επιδιώκεται ο περιορισμός των δαπανών για τις αμοιβές του προσωπικού στο Δημόσιο.

## 2. Η κινητικότητα του προσωπικού στη Δημόσια Διοίκηση

Την τελευταία εικοσαετία, υπό την επίδραση μεταβαλλόμενων κοινωνικοοικονομικών παραγόντων, οι δημόσιοι υπάλληλοι βρίσκονται στο επίκεντρο μιας πολεμικής που αμφισβητεί έντονα την αποστολή τους.

Απ' τη μια πλευρά, το βάρος των δαπανών για το δημόσιο τομέα επέβαλε τη λήψη επειγόντων μέτρων για τη μείωση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων, αλλά και για το πάγωμα των μισθών. Απ' την άλλη πλευρά, η κατάληψη μιας θέσης στο Δημόσιο που επί μακρόν αποτέλεσε παράγοντα κοινωνικής ανόδου, έχει καταλήξει να αποτελεί μέσο για την καταπολέμηση της συνεχώς αυξανόμενης ανεργίας.

Σ' αυτή την οικονομική και κοινωνική αμφισβήτηση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος, η μείωση των προσλήψεων στο δημόσιο τομέα δεν αποτελεί πανάκεια. Τη λύση δίνει ο προγραμματισμός του ανθρώπινου δυναμικού και των θέσεων εργασίας. Βέβαια, μόνον το ίδιο το Κράτος γνωρίζει τις θέσεις εργασίας, όπως αυτές προβλέπονται στον προϋπολογισμό. Με βάση όμως αυτές τις θέσεις είναι δύσκολο να προσδιορίσει τον αριθμό των προσώπων τα οποία απασχολεί, το πραγματικό δηλαδή δυναμικό. Κάθε καινούργια δραστηριότητα της διοίκησης συνεπάγεται κατά κανόνα πρόσληψη νέου προσωπικού. Η σύγκριση όμως του υπάρχοντος δυναμικού με τις ανάγκες που πρέπει να καλυφθούν επιτρέπει την αναζήτηση αποτελεσματικότερων λύσεων.

---

19 Βλ. άρθρο 37 παρ. 5 ν. 3986/2011, «Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015» (Α' 152). Βλ. σχετικά και Ι. Κουκιάδη, Από τις ευέλικτες εργασιακές σχέσεις στις ευέλικτες δημοσιοϋπαλληλικές σχέσεις, ΕΔΔηΛΥ 2011, σσ. 420-432.



Η διαπίστωση της απόκλισης ανάμεσα στις ανάγκες και τους διαθέσιμους πόρους οδηγεί αναπόφευκτα στα ακόλουθα ερωτήματα: είναι δυνατό να βρεθούν πιο ευέλικτες λύσεις για την κάλυψη των διαρκώς μεταβαλλόμενων αναγκών της Ελληνικής Διοίκησης; Μήπως υπάρχει υπερβάλλον δυναμικό το οποίο απαιτεί διοχέτευση σε άλλες υπηρεσίες, του ίδιου ή άλλου κλάδου με αυτό στον οποίο υπηρετεί το πλεονάζον προσωπικό;

Η προσπάθεια ορθολογικής ανακατανομής του υπάρχοντος προσωπικού επιτυγχάνεται με την κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων. Ο εξορθολογισμός όμως του διογκωμένου δημόσιου τομέα, υπό την πίεση της σοβούσας οικονομικής κρίσης, επιδιώχθηκε και με άλλα μέτρα «μνημονιακής πολιτικής», όπως θα αναλυθεί αμέσως παρακάτω.

*α) Τα μέτρα της εφεδρείας και της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας σε περίοδο κρίσης*

Στην εποχή της κρίσης που βιώνουμε επιχειρήθηκε να εφαρμοσθούν μέτρα που - όπως τουλάχιστον εξαγγελλόταν<sup>20</sup> - θα κατέτειναν στη βέλτιστη αξιοποίηση του υπάρχοντος προσωπικού με την καλύτερη αντιστοίχιση των λειτουργιών του Δημοσίου με το δυναμικό του.

Αρχικά, με τον προαναφερθέντα νόμο 3986/2011 θεσπίστηκε ο θεσμός της «εργασιακής εφεδρείας». Συγκεκριμένα, στο πλαίσιο του εξορθολογισμού του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης, με το άρθρο 37 του νόμου αυτού προβλέφθηκε ο εντοπισμός από τους φορείς του δημόσιου τομέα του πλεονάζοντος προσωπικού και περαιτέρω, δόθηκε η δυνατότητα στο πλεονάζον αυτό προσωπικό, ύστερα από αίτησή του, να μεταφέρεται με την ίδια σχέση εργασίας σε φορείς του δημόσιου τομέα του άρθρου 1 του ν. 3812/2009, εφόσον βεβαίως υπήρχαν αιτήματα των φορέων αυτών για πλήρωση θέσεων τακτικού προσωπικού, σε ποσοστό 10% των ετήσιων προσλήψεων, βάσει των απολογιστικών στοιχείων του προηγούμενου έτους.

Λίγους μήνες αργότερα, μετά από τη διαπίστωση της αδυναμίας ή/ και απροθυμίας των φορέων να προσδιορίσουν το πλεονάζον προσωπικό, εισάγεται για πρώτη φορά με το νόμο 4024/2011 ο θεσμός της «προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας», μια παραλλαγή της διαθεσιμότητας λόγω κατάργησης θέσης που προβλεπόταν ήδη στο άρθρο 101 του Υπαλληλικού Κώδικα. Με το άρθρο 33 του νόμου αυτού προβλέφθηκε αφενός μεν η κατάργηση των κενών, κατά την έναρξη ισχύος αυτού, οργανικών θέσεων δημοσίων υπαλλήλων και αφετέρου, η υποχρεωτική απομάκρυνση από την υπηρεσία όσων δημοσίων υπαλλήλων συμπλήρωναν έως τις 31.12.2013 το 55<sup>ο</sup> έτος της ηλικίας και τριακονταπενταετή υπηρεσία. Ως περαιτέρω αυτόθροη συνέπεια του μέτρου αυτού προβλέφθηκε η κατάργηση των οργανικών θέσεων που κα-

---

<sup>20</sup> Εισηγητική Έκθεση επί του άρθρου 37 του σχεδίου νόμου «Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015».

τείχαν οι εν λόγω υπάλληλοι, δηλαδή πρώτα απολύονταν οι συγκεκριμένοι υπάλληλοι που πληρούσαν τις χρονικές προϋποθέσεις που έθετε ο νόμος, ενώ η κατάργηση των θέσεων επερχόταν ως παρεπόμενο αποτέλεσμα της απομάκρυνσης των υπαλλήλων<sup>21</sup>.

Η απουσία ορθολογικότητας στο συγκεκριμένο σύστημα αναδιοργάνωσης των υπηρεσιών εντοπίστηκε άμεσα στην πρόσφατη απόφαση της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας<sup>22</sup>, που υπενθυμίζει την παγιωμένη νομολογία του Δικαστηρίου αυτού ως προς την ανάγκη ορθολογικής οργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών «ώστε να επιτυγχάνεται, στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό, αποτελεσματική άσκηση της διοικητικής λειτουργίας προς εξυπηρέτηση του κοινού συμφέροντος»<sup>23</sup>.

Σύμφωνα με τις ευθυγραμμιζόμενες με τις απαιτήσεις του Συντάγματος και της Διοικητικής Επιστήμης ερμηνευτικές αρχές, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι δεν κωλύεται ο νομοθέτης να καταργεί οργανικές θέσεις με στόχο την αναδιοργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών, υπό την προϋπόθεση όμως ότι με τις σχετικές ρυθμίσεις δεν παραβιάζεται ο κανόνας της οργάνωσης και στελέχωσης της Διοίκησης με μονίμους υπαλλήλους και εφόσον η αναδιοργάνωση αυτή στηρίζεται σε προηγούμενο ορθολογικό ανακαθορισμό των αναγκών της Διοίκησης. Κατόπιν αυτού, κατέστη σαφές ότι οι δύο συναφείς θεσμοί της εφεδρείας και της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας, των οποίων η οργανωτική σκοπιμότητα αμφισβητείται έντονα και από τη θεωρία<sup>24</sup>, δεν πέτυχαν να επιφέρουν την επιθυμητή ελάφρυνση του δημόσιου τομέα από το πλεονάζον προσωπικό, ούτε την σκοπούμενη ευελιξία στη δράση της δημόσιας διοίκησης<sup>25</sup>.

β) *Η ενίσχυση της κινητικότητας ως μέτρο εφαρμοστικό δημοσιονομικής πολιτικής*

Τελευταία γίνεται πολύς θόρυβος και προκαλείται μεγάλη συζήτηση σχετικά με την κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων. Η αυτονόητη δυνατότητα του κράτους να αξιοποιεί τον δημόσιο υπάλληλο ανάλογα με τα προσόντα του αλλά και τις ανάγκες της δημόσιας διοίκησης έχει πυροδοτήσει κοινωνικές αλλά και πολιτικές αντιδράσεις.

---

21 Βλ. σχετικά Α. Τσιρώνά, Η κατάργηση των οργανικών θέσεων των δημοσίων υπαλλήλων, ΕφημΔΔ 2012, σσ. 801επ.

22 ΣτΕ Ολομ. 3354/2013 και παρατηρήσεις της Φ. Σαββοπούλου, ΕΕΕυρΔ 2013, σσ. 511-517.

23 ΠΕ 310/2005, 197/2009, 250/2010.

24 Βλ. σχετικές σκέψεις Α. Μακρυνδημήτρη, Εφεδρεία στη δημόσια υπαλληλία, ΕΔΔηΛΥ 2011, σσ. 432επ. και Γ. Κατρούγκαλου, Εργασιακή εφεδρεία και προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα, ΕΔΚΑ 2012, σσ. 161επ.

25 Βλ. Ι. Συμεωνίδη, Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων στην εποχή των μνημονίων, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, σσ. 199επ. και Χ. Χρυσανθάκη, Η εφαρμογή των διατάξεων περί προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας και εργασιακής εφεδρείας (Ν 4024/2011) επί των μελών του Ειδικού Τεχνικού Εργαστηριακού Προσωπικού (ΕΤΕΠ) των ΑΕΙ (γνωμ.), ΘΠΔΔ 2011, σσ. 1086-1088.

Αναμφίβολα, η εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και η κάλυψη απ' αυτήν των αναγκών του κοινωνικού συνόλου εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την επιτυχημένη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού της. Ένας από τους βασικούς στόχους της διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού είναι η καλύτερη εξυπηρέτηση του συμφέροντος της υπηρεσίας, χωρίς, ωστόσο, να παραγνωρίζεται η παράλληλη εξυπηρέτηση τόσο του γενικότερου συμφέροντος όσο και του ατομικού συμφέροντος του υπαλλήλου.

Στο πλαίσιο της ορθολογικότερης διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων η κινητικότητα αποτελεί τον κατεξοχήν θεσμό που διευκολύνει τη μετακίνηση προσωπικού σε όλο το εύρος του δημόσιου τομέα, με σκοπό την κάλυψη των μεταβαλλόμενων αναγκών της διοίκησης και την μέγιστη αξιοποίηση των υπαλλήλων ανάλογα με τα προσόντα τους.

Στο πνεύμα αυτό, θεσπίστηκε με τους νόμους 4093/2012<sup>26</sup> και 4172/2013<sup>27</sup> η κινητικότητα, ως μεταρρυθμιστικό μέτρο διαρθρωτικού χαρακτήρα. Το μέτρο αυτό είχε ως μακροπρόθεσμο στόχο την ορθολογική ανακατανομή ενός διαχρονικά ανορθολογικά κατανεμημένου προσωπικού. Βραχυπρόθεσμα, όμως, το μέτρο εντάσσεται στο πλαίσιο των μνημονιακών μας υποχρεώσεων για περιορισμό του δημόσιου τομέα.

Η κινητικότητα σχεδιάστηκε από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης σε συνεργασία με την Task Force και με εμπειρογνώμονες της Γαλλικής Κυβέρνησης ως ένας στρατηγικής σημασίας και άμεσης προτεραιότητας στόχος που αντισταθμίζει τα κενά που δημιουργούνται από τις αθρόες συνταξιοδοτήσεις και αντιμετωπίζει, παράλληλα, επείγουσες ανάγκες στελέχωσης σε δημόσιες υπηρεσίες που αδυνατούν πλέον επαρκώς να εκπληρώσουν την δημόσια αποστολή τους<sup>28</sup>.

Στην παρούσα, ωστόσο, οικονομική συγκυρία αξίζει να επισημανθεί τι έλαβε υπόψη του ο κοινός νομοθέτης κατά την υλοποίηση των μέτρων του δευτέρου μνημονίου, με την εκ νέου θέσπιση ενός θεσμικού πλαισίου για το μέτρο της διαθεσιμότητας και της κινητικότητας.

Με τις διατάξεις της υποπαραγράφου Ζ1 του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012 προβλέφθηκε ένα νέο πλαίσιο κινητικότητας μέσω υποχρεωτικών μετατάξεων - μεταφορών προσωπικού σε κενές θέσεις ή σε θέσεις που συστήνονται με την πράξη της μετάταξης ή της μεταφοράς στον κλάδο ή την ειδικότητα στους οποίους μετα-

---

26 Βλ. παρ. Ζ του ν. 4093/2012 «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 - Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016», ΦΕΚ 222 Α΄.

27 Βλ. άρθρο 91 ν. 4172/2013 «Φορολογία εισοδήματος, επείγοντα μέτρα εφαρμογής του ν. 4046/2012, του ν. 4093/2012 και του ν. 4127/2013 και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 167 Α΄.

28 Βλ. την αποτίμηση της κινητικότητας από το σχεδιαστή της, πρώην υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης, καθηγητή Αντώνη Μανιτάκη, σε *Greek Political Review*, 27.9.2013.

τάσσεται ή μεταφέρεται ο κάθε υπάλληλος. Οι μετατασσόμενοι ή μεταφερόμενοι υπάλληλοι απαιτείται να κατέχουν τα τυπικά προσόντα του κλάδου ή της ειδικότητας στην οποία μετατάσσονται ή μεταφέρονται. Με τη διαδικασία αυτή, σε συμμόρφωση προς το σκεπτικό της προηγούμενης νομολογίας, δεν τίθεται οποιοδήποτε εργασιακό δικαίωμα των μετατασσομένων, καθόσον δεν μεταβάλλεται η υφιστάμενη νομική φύση της υπηρεσιακής τους σχέσης, ούτε καταργούνται χωρίς προηγούμενο ορθολογικό σχεδιασμό θέσεις στο Δημόσιο. Όπως άλλωστε δήλωνε ο τότε αρμόδιος Υπουργός Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, οι ανωτέρω υποχρεωτικές μετατάξεις, οι οποίες ίσχυαν παράλληλα με τις εθελούσιες μετατάξεις, «διενεργούνται για την κάλυψη υπηρεσιακών αναγκών, ιδίως στις περιπτώσεις που οι ανάγκες αυτές προκύπτουν από τη μεταβολή των αρμοδιοτήτων των υπηρεσιών και των συναφών δραστηριοτήτων τους ή για την καλύτερη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού»<sup>29</sup>.

Με στόχο την ενίσχυση του νέου θεσμού της υποχρεωτικής μετάταξης ή μεταφοράς των δημοσίων υπαλλήλων, ο νόμος 4172/2013 επεκτείνει, με το άρθρο 91 αυτού, την εφαρμογή του καθεστώτος του ν. 4093/2012 και στους υπαλλήλους των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Ο νομοθέτης οραματίζεται μια διοίκηση όχι στατική αλλά δυναμική, ικανή να ανταποκρίνεται στις μεταβαλλόμενες συνθήκες της διοικητικής πραγματικότητας. Στο πνεύμα αυτό, ανάγει και τη νέα ρύθμιση του μέτρου της κινητικότητας σε εργαλείο για την βέλτιστη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού στη διοίκηση.

Η επιλογή των υπαλλήλων που τίθενται σε κινητικότητα, μετάταξη ή μεταφορά, με το άρθρο 91 του νόμου 4172/2013, διασφαλίζεται ότι θα διενεργηθεί από τον κανονιστικό νομοθέτη κατόπιν αποτίμησης και αντικειμενικής μοριοδότησης των προσόντων τους και αφού συνεκτιμηθεί η εργασιακή και διοικητική τους εμπειρία, καθώς και η υπηρεσιακή απόδοση, δηλαδή στοιχεία που συνθέτουν την εργασιακή φυσιογνωμία του υπαλλήλου. Προκειμένου, όμως, η κινητικότητα του προσωπικού να αποτελέσει πράγματι εργαλείο για την ορθολογικότερη αξιοποίησή του, προϋποτίθεται η ύπαρξη περιγραμμάτων των κενών θέσεων που καλούνται να καλύψουν οι μετατασσόμενοι, ώστε πέραν των αναγκών των υπηρεσιών υποδοχής του, να διασφαλίζεται ότι κάθε μετακινούμενος υπάλληλος διαθέτει τα προσόντα του κλάδου ή της ειδικότητας στην οποία μετατάσσεται.

Ας μη λησμονείται, πάντως, ότι η κινητικότητα, η οποία έπρεπε να γίνεται αντιληπτή και να επιδιώκεται ως προσπάθεια ορθολογικής ανακατανομής του υπάρχοντος προσωπικού, έχει ταυτιστεί με τα μέτρα περιστολής των δαπανών, μέσω της μείωσης του προσωπικού στη γενική κυβέρνηση κατά τουλάχιστον 150.000 την πε-

---

29 Βλ. τη σχετική παρουσίαση του νέου θεσμικού πλαισίου κινητικότητας των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα από τον τότε Υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 13.11.2012, [www.ydmed.gov.gr](http://www.ydmed.gov.gr).

ρίοδο 2011 - 2015, δέσμευση που έχουμε αναλάβει με το δεύτερο μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής<sup>30</sup>.

Ωστόσο, ο θεσμός της κινητικότητας θα πρέπει να αποσυνδεθεί από τις απολύσεις του προσωπικού που συνεπάγεται η κατάργηση ή συγχώνευση διοικητικών δομών, την οποία προβλέπει ως προς τα ΝΠΙΔ ο πρόσφατος ν. 4250/2014<sup>31</sup>. Η κινητικότητα πρέπει να αποτελεί ένα βασικό εργαλείο ορθολογικής κατανομής του πλεονάζοντος προσωπικού εκεί όπου η εργασιακή του φυσιογνωμία ταιριάζει με την περιγραφή κενών θέσεων και να μη συγχέεται με μέτρα «πυροσβεστικά», όπως η διαθεσιμότητα, που μόνο για λόγους πειθαρχικών παραβάσεων είναι κατ' αρχήν νοητά.

*γ) Εγχειρόμενα ζητήματα συνταγματικής τάξεως από την ενίσχυση των «ελαστικών» μορφών απασχόλησης στο Δημόσιο*

Στην παρούσα οικονομική συγκυρία, όπου είναι διάχυτη η κοινωνική αμφισβήτηση της αποδοτικότητας των δημοσίων υπαλλήλων, αν το πάγωμα των προσλήψεων στο δημόσιο τομέα δεν αποτελεί πανάκεια, η κατάργηση οργανικών θέσεων εγείρει ζητήματα συνταγματικής τάξεως.

Κατ' αρχάς, τίθεται το εξής ερώτημα: η αύξηση της κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων και η ελαστικοποίηση της απασχόλησης στο Δημόσιο λειτουργεί σε βάρος των εγγυήσεων που η αρχή της μονιμότητας τους διασφαλίζει; Τίθεται, με άλλα λόγια, ζήτημα προστασίας των δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων που χάνουν την ασφάλεια της μόνιμης οργανικής τους θέσης και της σταθερής υπηρεσιακής τους εξέλιξης;

Επιπροσθέτως ερωτάται: οι θέσεις που αφορούν άσκηση δημόσιας εξουσίας, αρμοδιότητες δηλαδή αναπόσπαστες από τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας, μπορούν να πληρωθούν με προσωπικό που προσλαμβάνεται με άλλο σύστημα πέραν αυτού της σταδιοδρομίας<sup>32</sup>;

Ως προς το πρώτο ερώτημα, αναμφίβολα η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, που κατοχυρώνεται στο άρθρο 103 παρ. 4 του Συντάγματος, αποτελεί εγγύηση η οποία έχει τεθεί όχι μόνον υπέρ των υπαλλήλων αλλά και προς δημιουργία υπαλληλικού σώματος που να δρα ανεξαρτήτως κυβερνητικών εναλλαγών σε ασφάλεια, κατά τις επιταγές του νόμου και, επομένως, απαλλαγμένου κομματικών επιρροών και επεμβάσεων<sup>33</sup>, συνεπώς χάριν του γενικότερου συμφέροντος.

30 Ν. 4046/2012, Φ.Ε.Κ 28/τ. Α' /14.2.2012.

31 Ν. 4250/2014 για τις Διοικητικές Απλουστεύσεις - Καταργήσεις, Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα (ΦΕΚ Α' 74/26.3.2014).

32 Για το σύστημα της σταδιοδρομίας, ως ένα από τα συστήματα συγκρότησης των δημοσίων υπαλλήλων, βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου/Χ. Χρυσανθάκη, Βασικοί θεσμοί δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2013.

33 ΣτΕ 2325/1966.

Βασική προϋπόθεση για να υπαχθεί ένας υπάλληλος στην κανονιστική εμβέλεια του άρθρου 103 που προστατεύει την μονιμότητα είναι η θεσμοθέτηση της θέσης που κατέχει με νόμο. Ως νομοθετημένη θέση, εννοούμε θέση που υφίσταται με διάταξη νόμου τυπικού ή ουσιαστικού στο οργανόγραμμα της υπηρεσίας. Η άλλη προϋπόθεση είναι η ύπαρξη οργανικής θέσης. Ο χαρακτηρισμός αν μια θέση είναι οργανική δεν επαφίεται στον χαρακτηρισμό που θα δώσει ο νομοθέτης στη συγκεκριμένη θέση. Η ιδιότητα του υπαλλήλου θα κριθεί και με βάση τις λειτουργικές<sup>34</sup> υπηρεσιακές ανάγκες που καλύπτει ο υπάλληλος.

Σε περίπτωση, λοιπόν, άσκησης πολιτικής «διαρθρωτικών αλλαγών των διοικητικών δομών» με την κατάργηση των θέσεων ενός κλάδου ή μιας υπηρεσίας, το μόνο προσωπικό που κατείχε τις καταργημένες οργανικές θέσεις απολύεται αυτοδικαίως, δεδομένου ότι ο συντακτικός νομοθέτης θέλησε οι υπάλληλοι να διατηρούν τις εγγυήσεις της μονιμότητας<sup>35</sup> όσο υφίστανται οι οργανικές θέσεις που καταλαμβάνουν. Συνεπώς, η συνταγματική μονιμότητα δεν μπορεί να θεωρηθεί τροχοπέδη για την αναδιοργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών από το νομοθέτη.

Ωστόσο, τα περιθώρια του δικαστικού ελέγχου σε ανάλογες περιπτώσεις είναι πολύ στενά. Πράγματι, ο δικαστικός έλεγχος ως προς την άσκηση της πολιτικής της αναδιοργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης είναι οριακός. Στο πλαίσιο αυτό, κρίθηκε πρόσφατα<sup>36</sup> πως δημοσιονομικοί λόγοι μπορεί να αποτελέσουν κριτήριο επιλογών του νομοθέτη για τον ανακαθορισμό των λειτουργιών του Κράτους, ωστόσο τα σχετικά νομοθετικά μέτρα πρέπει να συμβαδίζουν με τις αρχές, σύμφωνα με τις οποίες επιβάλλεται η αποτελεσματική και ορθολογική λειτουργία της διοίκησης αλλά επιβάλλεται και να εναρμονίζονται με τις συνταγματικές εγγυήσεις που αφορούν το καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων. Έτσι, ο δικαστής μπορεί να κρίνει<sup>37</sup> εάν η νομοθετική επιλογή είναι απόρροια προηγούμενης ειδικής μελέτης που αναφέρεται στις

---

34 Βλ. όμως Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, η οποία διακρίνει την έννοια της οργανικής θέσης από τη λειτουργική έννοια της θέσης και τη συνδέει με την εγγραφή συγκεκριμένης πίστωσης στον κρατικό προϋπολογισμό για τη σύσταση μιας οργανικής θέσης. Βλ. σχετικά τη μελέτη της, Οι προαγωγές των δημοσίων υπαλλήλων, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 1989, σελ. 46.

35 Για την ανάλυση των επί μέρους εγγυήσεων που συγκροτούν την έννοια της μονιμότητας, βλ. Ι. Συμεωνίδη, Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων στην εποχή των μνημονίων, όπ.π., υποσημ. 25, σσ. 30επ.

36 ΣτΕ Ολομ. 3354/2013, σκέψ. 6.

37 Κατά την άποψη της Π. Παπαρρηγοπούλου, η νομολογιακή καθιέρωση της αναγκαιότητας τεκμηρίωσης των μέτρων της κινητικότητας και διαθεσιμότητας με βάση ειδικές μελέτες θα διευκόλυne τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των μέτρων αυτών και, κατά μείζονα λόγο, τη νομιμοποίηση των σχετικών αποφάσεων και την αποδοχή τους ως αναγκαίων από την κοινωνία: βλ. τα συμπεράσματά της σχετικά με την κινητικότητα, στη σχετική ημερίδα του ΕΚΠΟΔΙ, 14.10.2013, [www.epkodi.gr](http://www.epkodi.gr)

πιθανές επιπτώσεις μιας ευρείας κατάργησης οργανικών θέσεων στο συγκεκριμένο κλάδο ή δημόσια υπηρεσία και συνεπώς, εάν πραγματοποιείται με βάση κριτήρια συνδεδεμένα με τις λειτουργικές και οργανωτικές ανάγκες της Διοίκησης και εάν με το μέτρο αυτό πλήττεται ή όχι η απρόσκοπτη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών.

Σε καμία, όμως, περίπτωση δεν μπορεί να βρει έρεισμα στο Σύνταγμα και, συνεπώς, να κριθεί από το δικαστή αντισυνταγματική, η απόλυση των υπαλλήλων των οποίων οι οργανικές θέσεις καταργούνται, με τη σκέψη ότι έχει δημιουργηθεί, όπως έχει έντονα υποστηριχθεί<sup>38</sup>, συνταγματική πρακτική, η οποία υποχρεώνει το νομοθέτη να προβλέπει τη μετάταξη των δημοσίων υπαλλήλων των καταργούμενων οργανισμών ή άλλων οργανωτικών δομών σε άλλες θέσεις του Δημοσίου.

Απ' την άλλη πλευρά, μόνο το δημοσιονομικό συμφέρον του Κράτους δεν μπορεί να αποτελέσει επαρκές έρεισμα για τη νομοθετική κατάργηση οργανικών θέσεων. Ο νομοθέτης θα πρέπει να συνυπολογίσει και άλλους παράγοντες, όπως την παροχή υπηρεσιών προς των πολίτη που είναι και συνταγματικά κατοχυρωμένες υπηρεσίες ή συνδέονται στενά με την άσκηση της κυριαρχίας. Στην περίπτωση αυτή, η νομοθετική κατάργηση θέσεων στενά συνδεδεμένων με την άσκηση της δημόσιας εξουσίας θα προσέκρουε στον πυρήνα της άσκησης της κρατικής εξουσίας.

Αντιθέτως, ανήκει στην ελεύθερη εκτίμηση του νομοθέτη η ανάθεση αρμοδιοτήτων που δεν εμπίπτουν στον πυρήνα της άσκησης της κρατικής εξουσίας με τη μετατροπή ν.π.δ.δ. και τη συνακόλουθη κατάργηση θέσεων σε δημόσιες επιχειρήσεις κοινωφελούς χαρακτήρα, χωρίς να γεννάται από τη συνταγματική αρχή της μονιμότητας αξίωση των υπαλλήλων που κατείχαν τις καταργηθείσες θέσεις να καταλάβουν τις θέσεις που θα συσταθούν στο νέο νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου<sup>39</sup>.

Στο πλαίσιο μιας επιχειρηθείσας προσπάθειας αναθεώρησης της διάταξης του άρθρου 103 του Συντάγματος, το 2006, διατυπώθηκε η άποψη ότι δεν πρέπει να αποδίδεται μομφή στη συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της μονιμότητας εάν ο κοινός νομοθέτης δεν προβαίνει στην απαιτούμενη αναδιοργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης, με την κατάργηση των περιττών θέσεων και την απόλυση, αντιστοίχως, του πλεονάζοντος προσωπικού που τις κατέχει. Με άλλα λόγια, για την Κακοδιοίκηση δεν ευθύνεται η συνταγματική μονιμότητα<sup>40</sup>. Είναι, συνεπώς, διαφορετικό ζήτημα η ορθή λειτουργία των νομοθετικά κατοχυρωμένων διοικητικών θεσμών από την

---

38 Βλ. παραπομπή στη σχετική άποψη του καθηγητή Π. Παυλόπουλου, στη μελέτη του Π. Καποτά, *Ευρεία κατάργηση οργανικών θέσεων δημοσίων υπαλλήλων για λόγους δημοσίου συμφέροντος, constitutionalism.gr* (=ΘΠΔΔ 10-11/2011, σσ. 38επ.).

39 ΣτΕ 1512, 2166/2002.

40 Βλ. Ο. Παπαδοπούλου, *Το άρθρο 103 του Συντάγματος - Τροχοπέδη στη Δημόσια Διοίκηση; σε «Πολιτειακοί Θεσμοί και Σύνταγμα: Το αναγκαίο μεταναθεωρητικό πεδίο. Εκτιμήσεις-προσδοκίες», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2009, σσ. 215επ. Στο ίδιο πνεύμα, βλ. σκέψεις Μιχ. Πικραμένου για τη συνταγματική μεταρρύθμιση της διοικητικής*

ανάγκη συνταγματικής κατοχύρωσης της μονιμότητας των υπαλλήλων. Η διατήρηση μάλιστα της συνταγματικής αυτής αρχής καθίσταται περισσότερο επιτακτική παρά ποτέ σήμερα, που αποψιλώνεται το δημοσιοϋπαλληλικό σώμα και επιτείνεται η αβεβαιότητα και η ανασφάλεια των εργαζομένων στο Δημόσιο.

Στο πλαίσιο της σταδιακής συρρίκνωσης του Κράτους έχει προταθεί να περιορισθεί η δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα και η άρρηκτα συνδεδεμένη με αυτή συνταγματική μονιμότητα στις επιτελικές μόνον θέσεις της Κεντρικής Διοίκησης<sup>41</sup>. Οι υπάλληλοι αυτοί των οποίων οι θέσεις εντάσσονται στον σκληρό πυρήνα της κρατικής εξουσίας διασφαλίζουν τη συνέχεια του κράτους, υπό την έννοια ότι έχουν τη γνώση των δημοσίων πολιτικών που εφαρμόζονται διαχρονικά στη χώρα και μπορούν να αντιμετωπίσουν καταστάσεις κρίσεων ή ακόμα και να συμβάλουν, ιδίως σε τεχνικό επίπεδο, κατά την επεξεργασία νέων πολιτικών από την εκάστοτε κυβέρνηση. Ενώ, σταδιακά, οι λοιπές θέσεις της Διοίκησης, που επάγονται εκτελεστικές αρμοδιότητες, είναι δυνατό να στελεχώνονται από προσωπικό διεπόμενο από καθεστώς ευέλικτων εργασιακών σχέσεων ιδιωτικού δικαίου, με έρεισμα τη διάταξη της παρ. 8 του άρθρου 103, όπως ισχύει μετά την αναθεώρηση του 2001 και τη ρητά προβλεπόμενη από τη διάταξη αυτή απαγόρευση της μονιμοποίησης του προσωπικού που προσλαμβάνεται με σχέση ιδιωτικού δικαίου.

Η προϊούσα λοιπόν τάση ιδιωτικοποίησης των μορφών απασχόλησης στη Δημόσια Διοίκηση συναντά ως μόνο εμπόδιο και ταυτόχρονα όριο, τις οργανικές θέσεις του σκληρού πυρήνα της κρατικής εξουσίας, η στελέχωση των οποίων επιφυλάσσεται σε μονίμους δημοσίους υπαλλήλους. Για τις επιτελικές αυτές θέσεις η συνταγματική μονιμότητα είναι και πρέπει να εξακολουθήσει να παραμένει η βασική εγγύηση για τη θεσμική τους θωράκιση.

Εν κατακλείδι, το στοίχημα για τη χώρα είναι η αναδιοργάνωση του δημόσιου τομέα, ώστε αυτός να αποτελέσει μοχλό για την ανάπτυξη της χώρας. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται και η αναδιοργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης, καθώς και η ομαλή προσαρμογή της λειτουργίας της σύμφωνα με τις διεθνείς τάσεις για ευέλικτες εργασιακές σχέσεις, με γνώμονα το συμφέρον των πολιτών.

---

οργάνωσης του κράτους, σε Γ. Σωτηρέλη/Μιχ. Πικραμένο/Θ. Ξηρό, Η μεταρρύθμιση του κράτους στην εποχή των μεγάλων προκλήσεων, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2011, σσ. 71επ.

41 Ο Ι. Μαθιουδάκης διαβλέπει στο μέλλον «μία περιορισμένη νησίδα δημοσιοϋπαλληλίας στις θέσεις σκληρού πυρήνα κρατικής εξουσίας και κατά τα λοιπά, ένα ευρύ φάσμα ιδιωτικού δικαίου εργαζομένων στη δημόσια διοίκηση»: βλ. τη μελέτη του, Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων στην προοπτική της συνταγματικής αναθεώρησης, ΕφημΔΔ 2013, σσ. 303-317, ιδίως σελ. 317.





## **ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ**



Ελισάβετ Αλαγιαλόγλου\*

**Η ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ  
ΤΗΣ ΔΙΑΘΕΣΙΜΟΤΗΤΑΣ ΩΣ ΕΡΓΑΛΕΙΟ  
ΓΙΑ ΤΟΝ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

Όπως είναι γνωστό το μέτρο της διαθεσιμότητας προβλέπεται παραδοσιακά στον Υπαλληλικό Κώδικα ως μία κατάσταση στην οποία δύναται να περιέλθουν αυτοδικαίως οι δημόσιοι υπάλληλοι, συνέπεια της κατάργησης των οργανικών θέσεων που κατέχουν και εφόσον δεν ευοδωθεί η μετάταξή τους σε κενή οργανική θέση άλλης υπηρεσίας του Δημοσίου<sup>1</sup>. Έτσι, κατά την προισχύουσα ρύθμιση του άρθρου 101 του ν. 3528/07 προβλεπόταν ότι, ο υπάλληλος του οποίου η οργανική θέση καταργείται, εφόσον δε μετατάσσεται σε άλλη υπηρεσία, τίθεται αυτοδικαίως σε διαθεσιμότητα για διάστημα ενός έτους<sup>2</sup>, μετά την πάροδο του οποίου απολύεται.

Με άλλα λόγια, πέραν των ρητών και περιοριστικώς αναφερόμενων στο άρθρο 103 παρ. 4 του Συντάγματος περιπτώσεων λύσης της υπαλληλικής σχέσης των μονίμων δημοσίων υπαλλήλων, ο νομοθέτης ορθώς επιχείρησε, μέσω των οικείων διατάξεων του υπαλληλικού κώδικα, να ρυθμίσει και την περίπτωση της κατάργησης οργανικών θέσεων του Δημοσίου, μιας και η ύπαρξή τους αποτελεί κατ' ουσίαν την αφετηρία για τη μονιμότητα του υπαλλήλου. Μάλιστα, όπως ορθώς έχει διατυπωθεί από τη θεωρία, με τις οικείες διατάξεις του υπαλληλικού κώδικα δεν εισάγεται ένας

---

\* M2R Δημοσίου Δικαίου Aix-Marseille III, ΜΔΕ Εμπορικού Δικαίου ΔΠΘ, Δικηγόρος, Διαπιστευμένη Διαμεσολαβήτρια ΥπΔικ

1 Άρθρο 154 παρ. 4 του ν. 3528/07 «Κώδικας Δημοσίων Πολ. Διοικ. Υπαλλήλων & Υπαλ. ΝΠΔΔ».

2 Το άρθρο 101 παρ. 2 του ν. 3528/07, όπως έχει αντικατασταθεί με την παρ.3 του άρθρου 90 του Ν.4172/2013 και τροποποιηθεί με το άρθρο 40 παρ.1 του Ν.4250/2014, προβλέπει ως μέγιστη χρονική διάρκεια της διαθεσιμότητας τους οκτώ μήνες, μετά την πάροδο των οποίων ο υπάλληλος απολύεται, εκτός εάν εντός του ως άνω χρονικού διαστήματος: α) έχει εκδοθεί η προβλεπόμενη στο άρθρο 91 του ίδιου ως άνω νόμου Ανακοίνωση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και ο υπάλληλος έχει υποβάλει σχετική αίτηση-υπεύθυνη δήλωση για τη μετάταξη/μεταφορά του έως την έκδοση των τελικών πινάκων διάθεσης και υπό την προϋπόθεση ότι θα συμπεριληφθεί σε αυτούς ή β) αν εντός του ανωτέρω χρονικού διαστήματος έχουν εκδοθεί ήδη τελικοί πίνακες διάθεσης από αρμόδιο όργανο και μέχρι της δημοσίευσης στο ΦΕΚ της πράξης μετάταξης/μεταφοράς του.

πρόσθετος ή εναλλακτικός λόγος απόλυσης μέσω της νομοθετικής ευχέρειας κατάργησης θέσεων, καθώς, όπως το ίδιο το Σύνταγμα προβλέπει<sup>3</sup>, στο νομοθέτη ανήκει η εξουσία ίδρυσης και κατάργησης των οργανικών θέσεων, οι οποίες συνδέονται άμεσα με το διορισμό του δημοσίου υπαλλήλου<sup>4</sup>.

Την παραδοσιακή αυτή θεώρηση του μέτρου της διαθεσιμότητας ήρθε να ανατρέψει μια σειρά πρόσφατων νομοθετικών ρυθμίσεων<sup>5</sup> μέσω των οποίων η διαθεσιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων παρουσιάζεται πλέον ως ένα καθεστώς προσωρινής αναστολής της σχέσης εργασίας, μέχρι τη λήξη του οποίου επιτρέπεται και ελέγχεται η διαδικασία μετακίνησης του υπαλλήλου.

Ως εκ τούτου, ενώ υπό το προισχύον καθεστώς, η αίτηση του υπαλλήλου για μετάταξη -η οποία ετίθετο ως συνέπεια της κατάργησης της οργανικής του θέσης- ήταν υποχρεωτικώς αποδεκτή από τη Διοίκηση, αλλά και σε περίπτωση μη μετάταξης του υπαλλήλου, αυτός μετά την αυτοδίκαιη θέση του σε διαθεσιμότητα, απλώς ανέμενε την υποχρεωτική απόλυσή του<sup>6</sup>, κατά τη σύγχρονη εφαρμογή του μέτρου, τα νήματα της διαδικασίας μετακίνησης του υπαλλήλου κινούνται αποκλειστικά και μόνον από την κεντρική διοίκηση, η οποία μπορεί ανά πάσα στιγμή κατά τη διάρκεια του χρόνου της διαθεσιμότητας να ενεργοποιήσει τη διαδικασία απορρόφησης του υπό διαθεσιμότητα υπαλλήλου με ποικίλους τρόπους.

Μάλιστα, αναδεικνύοντας τον εμπλουτισμένο χαρακτήρα του μέτρου, στην αιτιολογική έκθεση του νόμου 4093/2012<sup>7</sup> αναφέρεται ότι, στόχος του εκσυγχρονισμένου θεσμού της διαθεσιμότητας είναι να διευρύνει τις δυνατότητες αξιοποίησης του μόνιμου και με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου προσωπικού του δημοσίου, του οποίου οι θέσεις εργασίας καταργούνται. Υπό το πρίσμα αυτό, η διαθεσιμότητα εκλαμβάνεται κατ' αρχήν ως ένα μέτρο που διευκολύνει την αξιοποίηση του ανθρωπίνου δυναμικού του Δημοσίου και των προσόντων του.

3 Άρθρο 103 παρ. 2 και παρ. 4 του Συντάγματος.

4 Α. Τσιρωνάς «Η κατάργηση των οργανικών θέσεων των δημοσίων υπαλλήλων (Συνιστά η κατάργηση τρόπο απόλυσης)», ΕφημΔΔ 6/2012, σελ. 801.

5 Άρθρο πρώτο, παρ. Ζ, υποπαράγραφος Ζ.2. του ν. 4093/2012 (ΦΕΚ Α 222/12.11.2012) «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 – Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016», Άρθρα 80-82 και 90-91 του ν. 4172/2013 «Κ.Φ.Ε./Διαθεσιμότητα/ΟΤΑ/Φάρμακα/Προσωρ. Διαταγή/Εργατ. Διαφορές/Δημ. Αστυνομία» (ΦΕΚ Α 167/23.7.2013), Άρθρα 40 και 41 του ν. 4250/2014 «Διοικητικές Απλοστεύσεις – Καταργήσεις, Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα – Τροποποίηση Διατάξεων του π.δ. 318/1992 (Α 161) και λοιπές ρυθμίσεις», (ΦΕΚ Α 74/26.3.2014).

6 Ι. Συμεωνίδης – Α. Τάχος, Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα, Τόμος ΙΙ, άρθρο 154.

7 Νόμος 4093/2012 (ΦΕΚ Α 222/12.11.2012) «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 – Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016».

Στο πνεύμα αυτό, ο νομοθέτης συνδέει το μέτρο της διαθεσιμότητας με αυτό της κινητικότητας, προβλέποντας για τους υπαλλήλους του δημοσίου που τέθηκαν σε διαθεσιμότητα, πρόσθετα στην ήδη γνωστή περίπτωση της εκούσιας μετάταξης, εναλλακτικά τις περιπτώσεις της υποχρεωτικής μετάταξης ή της μεταφοράς των υπαλλήλων με μεταβολή της σχέσης εργασίας τους ή της προσωρινής τοποθέτησης τους, οπότε αίρεται η διαθεσιμότητα. Επιπλέον, ως εναλλακτική δυνατότητα προβλέπεται στο νόμο και η επαγγελματική επανεκπαίδευση των υπό διαθεσιμότητα υπαλλήλων.

Οι ανωτέρω καταστάσεις, οι οποίες όπως ειπώθηκε δύναται να επέλθουν εναλλακτικά ως αποτέλεσμα της διαθεσιμότητας, φαίνεται εκ πρώτης όψεως να εξυπηρετούν το σκοπό που κατονομάζεται στο ν. 4093/2012, δηλαδή την ποιοτική αναβάθμιση της δημόσιας διοίκησης. Πως όμως πράγματι εφαρμόζεται το μέτρο ;

Λαμβάνοντας υπόψη ότι παραδοσιακά η κατάργηση οργανικής θέσης δημοσίου υπαλλήλου άνοιγε την πόρτα είτε στην εκούσια μετάταξή του, είτε στη διαθεσιμότητα έως την απόλυσή του, είναι προφανές ότι οι διευρυμένες δυνατότητες που πλέον παρέχονται μέσω της ως άνω νομοθετικής ρύθμισης προετοιμάζουν μία ευρύτερη εφαρμογή του μέτρου της διαθεσιμότητας. Είναι δε αξιοσημείωτο ότι, στα πλαίσια της διεύρυνσης των πτυχών της διαθεσιμότητας, οι εναλλακτικές δυνατότητες που προσφέρονται στους υπό διαθεσιμότητα υπαλλήλους προβλέπονται στο νόμο μόνον ως πιθανά σενάρια, τα οποία μάλιστα απαιτείται να εκπληρωθούν μέσα σε ρητώς προσδιορισμένο χρονικό διάστημα, ήτοι εντός 8 μηνών από την έναρξη της διαθεσιμότητας. Ειδικά, όπως συνάγεται εκ του νόμου, η υπηρεσιακή σχέση των υπαλλήλων που δεν μετατάχθηκαν ή δεν μεταφέρθηκαν, λύεται με τη λήξη του μέγιστου χρονικού ορίου της διαθεσιμότητας<sup>8</sup>.

Επιπλέον, πολλά ερωτήματα γεννώνται και σε σχέση με τις περιπτώσεις της προσωρινής τοποθέτησης των υπαλλήλων που έχουν τεθεί σε διαθεσιμότητα για κάλυψη έκτακτων αναγκών του δημοσίου, όπως και της ένταξης των εν λόγω υπαλλήλων σε προγράμματα επανεκπαίδευσης, δεδομένου ότι τα μέτρα αυτά όχι μόνον παραμένουν μέχρι σήμερα πρακτικά ανεφάρμοστα, αλλά δεν έχουν καν τύχει αντικείμενο επαρκούς και εξειδικευμένης νομοθετικής ρύθμισης.

Στην περίπτωση των υπαλλήλων που τοποθετούνται προσωρινά για την κάλυψη έκτακτων αναγκών του εκάστοτε φορέα υποδοχής, ο νόμος προβλέπει ότι «η

---

8 Με το άρθρο 40 παρ. 1 του ν. 4250/2014 (ΦΕΚ Α 74/26.03.2014) προστέθηκε εδάφιο 2 στην παρ. 2 του άρθρου 101 του ν. 3528/07 όπου προβλέπεται ότι: «Ο υπάλληλος δεν απολύεται στην περίπτωση που εντός του ως άνω χρονικού διαστήματος: α) έχει εκδοθεί η προβλεπόμενη στο άρθρο 91 του ίδιου ως άνω νόμου Ανακοίνωση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και ο υπάλληλος έχει υποβάλλει σχετική αίτηση-υπεύθυνη δήλωση για τη μετάταξη/μεταφορά του έως την έκδοση των τελικών πινάκων διάθεσης και υπό την προϋπόθεση ότι θα συμπεριληφθεί σε αυτούς ή β) αν εντός του ανωτέρω χρονικού διαστήματος έχουν εκδοθεί ήδη τελικοί πίνακες διάθεσης από αρμόδιο όργανο και μέχρι της δημοσίευσης στο ΦΕΚ της πράξης μετάταξης/μεταφοράς του».

διαθεσιμότητα αίρεται με τις πράξεις προσωρινής τοποθέτησης»<sup>9</sup>. Όμως, εν συνεχεία στην ίδια διάταξη ορίζεται ότι «τα χρονικά διαστήματα των προσωρινών τοποθετήσεων δεν συνυπολογίζονται στη διάρκεια της διαθεσιμότητας», αφήνοντας να εννοηθεί ότι μετά τη λήξη του καθεστώτος προσωρινής απασχόλησης των εν λόγω υπαλλήλων, συνεχίζει να τρέχει ο χρόνος της διαθεσιμότητας που δε διανύθηκε μέχρι τη συμπλήρωση του μέγιστου χρονικού ορίου των 8 μηνών. Επομένως, ο νομοθέτης δεν κάνει καμία ασφαλή πρόβλεψη για την αποκατάσταση των προσώπων εκείνων που, συνέπεια της διαθεσιμότητας τοποθετήθηκαν σε μία θέση προσωρινά, όπως για παράδειγμα να προβλέπεται η δυνατότητα εκ νέου αξιολόγησης των υπηρεσιών τους σε σχέση με τις ανάγκες του φορέα προσωρινής τοποθέτησής τους.

Παράλληλα, κανένας λόγος δεν έχει γίνει μέχρι σήμερα αναφορικά με την εφαρμογή στην πράξη της εναλλακτικής δυνατότητας ένταξης των υπό διαθεσιμότητα υπαλλήλων σε επιμορφωτικά προγράμματα, αφήνοντας πολλά ερωτηματικά σχετικά με τους στόχους και την οργάνωση των εν λόγω προγραμμάτων επανεκπαίδευσης, τις δυνατότητες ένταξης σε αυτά και κυρίως τον τρόπο αξιοποίησης των επανεκπαιδευόμενων υπαλλήλων<sup>10</sup>.

Οι διαπιστώσεις αυτές φέρουν στο προσκήνιο το ερώτημα εάν ο θεσμός της διαθεσιμότητας, στην αναδιαμορφωμένη του πλέον εκδοχή, εξυπηρετεί ή υπερακοντίζει το σκοπό για τον οποίο θεσπίστηκε. Και αυτό διότι η μόνη βέβαιη συνέπεια που προβλέπεται από το νόμο είναι η λύση της σχέσης εργασίας με την πάροδο του μέγιστου χρόνου διαθεσιμότητας<sup>11</sup>. Αντιθέτως, είναι αβέβαιο, και μάλιστα σε απόλυτη εξάρτηση από τα νήματα του κρατικού μηχανισμού, εάν ο υπάλληλος που τέθηκε σε διαθεσιμότητα θα μεταταχθεί, με τι είδους σχέση εργασίας και με ποια διάρκεια ισχύος.

Κάνοντας μια σύντομη ανασκόπηση στις διατάξεις με τις οποίες εφαρμόστηκε το μέτρο μέχρι σήμερα διαπιστώνονται τα εξής:

Κατ' εφαρμογή του ν. 4093/2012 τα κριτήρια που χρησιμοποιήθηκαν για την επιλογή των καταργούμενων θέσεων και τη διαθεσιμότητα των εργαζομένων σε αυτές ήταν η μία και μοναδική κατηγορία εκπαίδευσης και ειδικότητας των εργαζομένων

9 Το δεύτερο εδάφιο της υποπερίπτωσης γ' της υποπαραγράφου Ζ.2., παρ. Ζ, άρθρο πρώτο του ν. 4093/2012 προστέθηκε με το άρθρο 26 του ν. 4109/2013 (ΦΕΚ Α' 16/23.01.2013).

10 Χαρακτηριστική είναι η εγκύκλιος του ΥΔΜΕΔ με αριθ. πρωτ. ΔΙΕΚ/ΤΜ.Β/Φ.4.1/10/οικ.25699 (ΑΔΑ: ΒΛ93Χ-Ζ3Ζ) κατά το περιεχόμενο της οποίας τα επιμορφωτικά προγράμματα διακρίνονται σε αυτά που υλοποιούνται κατά τη φάση της αναζήτησης νέων οργανικών θέσεων από τους υπαλλήλους που έχουν τεθεί σε διαθεσιμότητα και σε αυτά που υλοποιούνται μετά την τοποθέτηση των υπαλλήλων σε νέες οργανικές θέσεις. Μάλιστα, στην εν λόγω εγκύκλιο υπογραμμίζεται ότι, η συμμετοχή στα προγράμματα επιμόρφωσης είναι προαιρετική για τους υπαλλήλους και ουδεμία έννομη συνέπεια έχει για την τοποθέτησή τους στους φορείς υποδοχής.

11 Όπως διατυπώνεται στην 1759/2013 ΜΠρΑθ (ΑΣΦ) ο θεσμός της διαθεσιμότητας έχει το χαρακτήρα μιας *sui generis* διαδικασίας απόλυσης.

ως ΙΔΑΧ ΔΕ σε θέσεις Διοικητικού, Διοικητικών Γραμματέων, Διοικητικού-Λογιστικού, Διοικητικού-Οικονομικού, οι οποίοι διορίστηκαν χωρίς διαγωνιστική διαδικασία του ΑΣΕΠ, σε συνδυασμό μάλιστα με ένα τρίτο αριθμητικό κριτήριο που στηριζόταν στην αναλογία του προσωπικού που πληροί τις ανωτέρω προϋποθέσεις με το συνολικό αριθμό των εργαζομένων στον ίδιο κλάδο και το συνολικό αριθμό των εργαζομένων στον ίδιο φορέα<sup>12</sup>.

Αποτέλεσμα της ρύθμισης αυτής ήταν η πλήρης παράβλεψη της αναγκαιότητας ή μη των θέσεων εργασίας που περικόπηκαν, η μηδενική αξιολόγηση των δομών όπου προήλθαν οι υπάλληλοι αυτοί<sup>13</sup>, η πλήρης παράβλεψη της συγκριτικής αξιολόγησης της απόδοσης των εργαζομένων, της αρχαιότητάς τους στην υπηρεσία και της εμπειρίας στο γνωστικό αντικείμενο εργασίας τους. Με άλλα λόγια, η πλήρης παράβαση των αρχών της αξιοκρατίας και της αναλογικότητας<sup>14</sup>.

Παράλληλα δε η εφαρμογή ενός τυχαίου, αυθαίρετου έως και άσχετου με την κρίσιμη έννομη σχέση αριθμητικού κριτηρίου επέφερε κατάφωρη παραβίαση της αρχής της ισότητας, ακόμα και μεταξύ των ίδιων των εργαζομένων που πληρούσαν τις ανωτέρω προϋποθέσεις του νόμου<sup>15</sup>. Και τούτο για το λόγο ότι, παρά την ισχύ των άλλων δύο κριτηρίων, κάποιοι από τους ανωτέρω υπαλλήλους υπηρετούσαν σε φορείς που κάλυπταν τα αριθμητικά δεδομένα του νόμου, οπότε τέθηκαν σε διαθεσιμότητα, ενώ άλλοι υπηρετούσαν σε φορείς που δεν κάλυπταν τα αριθμητικά δεδομένα του νόμου, οπότε διέφυγαν του μέτρου της διαθεσιμότητας.

Σε δεύτερη φάση, η διαθεσιμότητα του ν. 4093/2012 εφαρμόζεται με το νόμο 4172/13<sup>16</sup>. Για άλλη μία φορά ο σκοπός της νομοθετικής ρύθμισης, όπως αποτυπώνεται στην αιτιολογική έκθεση του νόμου, είναι μέσω της κατάργησης οργανικών θέσεων και συνακόλουθα της ενεργοποίησης της διαθεσιμότητας και της κινητικότητας των υπαλλήλων που

12 Σύμφωνα με τη διάταξη της περίπτωσης 1 της υποπαραγράφου Ζ.4., παρ. Ζ, άρθρο πρώτο του ν. 4093/2012, ο αριθμός των υπαλλήλων που υπηρετούν σε θέσεις με τα ανωτέρω χαρακτηριστικά απαιτούνταν να: α) είναι ίσος ή μεγαλύτερος των δέκα (10) ανά υπηρεσία ή φορέα και β) ανέρχεται σε ποσοστό μικρότερο του 25% του συνολικού αριθμού των υπαλλήλων όλων των εκπαιδευτικών κατηγοριών των ως άνω κλάδων και ειδικοτήτων και του 10% του συνόλου του τακτικού προσωπικού που υπηρετούν στην οικεία υπηρεσία ή φορέα.

13 ΣτΕ 44/2000, 528/1999, ΟλΣτΕ 3354/13 και 3355/2013 όπου υπογραμμίζεται η ανάγκη οι μεταβολές που επιχειρεί ο νομοθέτης στις δομές της δημόσιας διοίκησης να είναι προϊόν εμπειριστατωμένης μελέτης, βασιζόμενης στις αρχές της διοικητικής επιστήμης, ώστε να τεκμηριώνεται ότι αυτές είναι ορθολογικές, διαρκείς, αποτελεσματικές και όχι περιστασιακές και αποσπασματικές.

14 Ενδεικτικά αναφέρονται ΜΠρΞανθ 9/2014, ΜΠρΑθ 1759/2013, ΜΠρΜεσ 63/2013, ΜΠρΧιου 37/2013, ΜΠρΠατρ 494/2013.

15 Κ. Χρυσόγονος, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 2002, σελ. 132.

16 Ν. 4172/2013 «Κ.Φ.Ε./Διαθεσιμότητα/ΟΤΑ/Φάρμακα/Προσωρ. Διαταγή/Εργατ. Διαφορές/Δημ. Αστυνομία» (ΦΕΚ Α 167/23.7.2013).



κατέχουν αυτές, να διασφαλίσει την εύρυθμη λειτουργία και την ποιοτική αναβάθμιση της δημόσιας διοίκησης. Μελετώντας τις διατάξεις του ν. 4172/2013 που αφορούν στη διαθεσιμότητα εντοπίζονται ομοίως ορισμένα σημεία στα οποία αξίζει ειδική αναφορά.

Το πρώτο σημείο εστίασης αφορά στην περίπτωση που με διάταξη νόμου καταργούνται είτε ορισμένες είτε όλες οι θέσεις ενός κλάδου ή μιας ειδικότητας, οπότε, όπως εξ' αρχής προβλέφθηκε με σχετική εγκύκλιο του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, η επιλογή των καταργούμενων θέσεων πρέπει να στηρίζεται στα πορίσματα των εκθέσεων αξιολόγησης των οργανικών μονάδων των φορέων και στα σχέδια στελέχωσής τους<sup>17</sup>.

Ως εκ τούτου, λαμβάνοντας υπόψη ότι η κατάργηση οργανικών θέσεων πρέπει να ενεργείται αποκλειστικά με οργανικά κριτήρια, εν προκειμένω δε μπορεί το διοικητικό έργο που συνδέεται με τις καταργούμενες θέσεις να παραμένει στην ίδια υπηρεσία, ακόμα και ως ανάγκη ή να ανατίθεται σε θέση υπάρχουσα ή συνιστώμενη, που φέρει απλώς άλλη ονομασία αλλά βρίσκεται στην ίδια υπηρεσία. Επιπλέον, πρέπει εκ των προτέρων να ελέγχεται και να διασφαλίζεται ότι ο υπάλληλος που κατέχει την καταργούμενη θέση δεν ασκεί και άλλα καθήκοντα ή δεν ασκεί πραγματικά καθήκοντα άλλης θέσης στην ίδια υπηρεσία.

Και τούτο διότι εάν δε διασφαλίζονται τα παραπάνω, τότε με πρόσχημα την αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης ο νομοθέτης μπορεί να προβαίνει σε διαδοχικές καταργήσεις και ανασυστάσεις οργανικών θέσεων, θέτοντας εν τω μεταξύ σε διαθεσιμότητα ή και απολύοντας χιλιάδες υπαλλήλους.

Το δεύτερο σημείο που αξίζει προσοχής αφορά ειδικά στην περίπτωση που καταργούνται ορισμένες θέσεις ενός κλάδου ή μιας ειδικότητας, οπότε ο προβληματισμός επικεντρώνεται στα κριτήρια αξιολόγησης που χρησιμοποιούνται και στον τρόπο που αυτά πριμοδοτούνται, με σκοπό να επιλεγούν οι υπό διαθεσιμότητα υπάλληλοι. Εν προκειμένω, διαπιστώνεται ότι το κριτήριο του τρόπου εισόδου στο Δημόσιο μοριοδοτείται αντιστρόφως ανάλογα, και μάλιστα με μεγάλη απόκλιση, σε σχέση με άλλα κριτήρια, όπως τα τυπικά προσόντα, η διοικητική εμπειρία ή η υπηρεσιακή αξιολόγηση του υπαλλήλου<sup>18</sup>. Το αποτέλεσμα είναι ένας αξιοσέβαστος αριθμός υπαλλήλων που την τελευταία δεκαετία απορροφήθηκε στο δημόσιο τομέα δυνάμει μιας σειράς ευνοϊκών διατάξεων νόμου<sup>19</sup>, σήμερα κατ' εφαρμογή του

---

17 Εγκύκλιος του ΥΔΜΕΔ με αριθ. πρωτ. ΔΙΠΙΔΔ/Β.2/Δ/10/οικ.22738 της 16-08-2013, ΑΔΑ: ΒΛΩΦΧ-ΖΘΣ.

18 ΥΑ ΔΙΠΙΔΔ/Β.2/2/οικ.21634/02-08-2013(ΦΕΚ 1914/Β/7.8.2013) «Καθορισμός της διαδικασίας επιλογής των υπαλλήλων που τίθενται σε διαθεσιμότητα, των κριτηρίων επιλογής και κατάταξής τους, τον τρόπο μοριοδότησής τους και ρύθμιση ζητημάτων λειτουργίας των Τριμελών Ειδικών Υπηρεσιακών Συμβουλίων» και Εγκύκλιος του ΥΔΠΕΔ με αριθ. πρωτ. ΔΙΠΙΔΔ/Β.2/Δ/10/οικ.22738 της 16-08-2013, ΑΔΑ: ΒΛΩΦΧ-ΖΘΣ.

19 Για παράδειγμα το άρθρο 17, Κεφάλαιο Β' του ν. 3429/05 σχετικά με την πρόσληψη προσωπικού σε ανώνυμες εταιρίες του δημοσίου, ο ν. 3895/2010 σχετικά με την κατάργηση/

εν λόγω κριτηρίου αξιολόγησης να στοχοποιείται. Με αυτό δε τον τρόπο, το είδος και η νομιμότητα της διαδικασίας που ακολουθήθηκε για την είσοδο στο Δημόσιο κατ'ουσίαν επανακρίνονται από το νομοθέτη, και μάλιστα τη στιγμή που η κρίση αυτή αποτελεί αποφασιστικό κριτήριο για την επιλογή των υπαλλήλων που θα τεθούν σε διαθεσιμότητα.

Ειδικά δε για την περίπτωση των υπαλλήλων ΙΔΑΧ, προβλέπεται ότι για το κριτήριο του τρόπου εισόδου στο Δημόσιο μοριοδοτούνται μόνον οι υπάλληλοι που διορίστηκαν ή προσλήφθηκαν με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και όχι αυτοί που μετέτρεψαν τη σχέση εργασίας τους από ορισμένου σε αορίστου χρόνου<sup>20</sup>.

Όπως ορθώς διατυπώνεται στην απόφαση 1759/2013 του ΜΠρΑθ, ο θεσμός της διαθεσιμότητας εισάγει εμμέσως διάκριση σε βάρος πρώην εργαζομένων ορισμένου χρόνου, των οποίων οι διαδοχικές συμβάσεις εργασίας αναγνωρίστηκαν ως αορίστου χρόνου, σύμφωνα με τις προϋποθέσεις του νόμου και σε συμμόρφωση με την ευρωπαϊκή Οδηγία. Η δυσμενής διάκριση σε βάρος αυτής της κατηγορίας εργαζομένων στην ουσία αίρει την προστασία που τους παρασχέθηκε στο παρελθόν εξαιτίας της κατάχρησης που υπέστησαν με τη χρήση διαδοχικών συμβάσεων ορισμένου χρόνου. Εν ολίγοις, η σχέση εργασίας των προσώπων αυτών αντιμετωπίζεται για άλλη μία φορά καταχρηστικά.

Εξίσου σημαντική προς την κατεύθυνση αυτή είναι και η παρατήρηση που διατυπώνεται στην υπ' αριθ. 9/2014 απόφαση του ΜΠρΞάνθης, όπου το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι πριν ακόμα την εισαγωγή του εκσυγχρονισμένου θεσμού της διαθεσιμότητας με το ν. 4093/2012, οι εργαζόμενοι στο Δημόσιο, τα ΝΠΔΔ και τους ΟΤΑ, ως κατέχοντες οργανική θέση του φορέα όπου υπηρετούσαν αλλά με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, βρίσκονταν εκτός της προστατευτικής εμβέλειας της συνταγματικής μονιμότητας του άρθρου 103 παρ. 4 και 6 του Συντάγματος και ως εκ τούτου δεν προβλεπόταν ειδικά για αυτούς ο θεσμός της διαθεσιμότητας, καθώς το άρθρο 3 του ν. 3584/07 δε συμπεριελάμβανε στις διατάξεις του πρώτου μέρους, όπου περιέχεται το άρθρο 103, το προσωπικό Ειδικών Θέσεων και το προσωπικό με σχέσης εργασίας ιδιωτικού δικαίου, ούτε και ο ν. 3801/2008 (Προσωπικό Ιδιωτικού Δικαίου ΟΤΑ) περιείχε σχετική ρύθμιση.

---

συγχώνευση υπηρεσιών και φορέων του δημοσίου και αντίστοιχα τη μεταφορά του προσωπικού τους και ο ν. 3717/2008 σχετικά με την εκκαθάριση της Ολυμπιακής και τη μεταφορά του προσωπικού της στο στενό και ευρύτερο δημόσιο τομέα.

20 Συγκεκριμένα στην εγκύκλιο ΔΙΠΠΔΔ/Β.2/Δ/10/οικ.22738 της 16-08-2013 (ΑΔΑ: ΒΛΩΦΧ-ΖΘΣ) αναφέρεται ότι «Ο τρόπος εισαγωγής στη δημόσια διοίκηση ορίζεται με βάση το νομοθετικό πλαίσιο της διαδικασίας με την οποία ο υπάλληλος διορίστηκε ή προσλήφθηκε με σχέση εργασίας δημοσίου δικαίου ή ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου ή σε φορείς του άρθρου 1 παρ. 1 του ν. 3812/2009 και όχι των διαδικασιών με τις οποίες ο υπάλληλος μετέτρεψε τη σχέση εργασίας ορισμένου χρόνου σε αορίστου χρόνου.

Εν τέλει, ενόψει των αυξημένων εμποδίων στην αποτελεσματική και χρονικά συνεπή εξέλιξη και ολοκλήρωση των διαδικασιών μετάταξης/μεταφοράς των υπό διαθεσιμότητα υπαλλήλων, με το άρθρο 40 του ν. 4250/2014 προστέθηκε τελευταίο εδάφιο στο άρθρο 101 παρ. 2 και στο άρθρο 105 παρ. 2 του ν. 3528/07, προκειμένου να παραταθεί το διάστημα της διαθεσιμότητας και κατ'ουσίαν να αποφευχθεί η απόλυση του υπό διαθεσιμότητα υπαλλήλου σε περιπτώσεις που η διαδικασία μετάταξης/μεταφοράς δεν έχει ακόμα ολοκληρωθεί κατά τη συμπλήρωση των οκτώ μηνών. Έτσι, εάν κατά τη διάρκεια των οκτώ μηνών της διαθεσιμότητας έχει εκδοθεί η Ανακοίνωση του Υπουργού ΔΜΕΔ σχετικά με τον αριθμό των υπαλλήλων που θα ανατεθούν ανά φορέα και ο υπάλληλος έχει υποβάλει αίτηση για τη μετάταξη/μεταφορά του, αυτός δεν απολύεται έως την έκδοση των τελικών πινάκων διάθεσης, υπό την προϋπόθεση ότι θα συμπεριληφθεί σε αυτούς. Το ίδιο αποτέλεσμα επέρχεται και στην περίπτωση που κατά τη διάρκεια των οκτώ μηνών έχουν ήδη εκδοθεί οι τελικοί πίνακες διάθεσης και έως τη δημοσίευσή της οικείας πράξης στο ΦΕΚ, υπό την προϋπόθεση ότι οι υπό διαθεσιμότητα υπάλληλοι συμπεριλαμβάνονται σε αυτή.

Η ρύθμιση αυτή αποτελεί τυπικό παράδειγμα της έλλειψης σχεδίασης και οργάνωσης του κρατικού μηχανισμού αναφορικά με την εφαρμογή του μέτρου της διαθεσιμότητας καθώς η ανάγκη παράτασης του χρόνου της διαθεσιμότητας έως την επιτυχή ολοκλήρωση των διαδικασιών μετάταξης/μεταφοράς των υπό διαθεσιμότητα υπαλλήλων αποδεικνύει για άλλη μία φορά πόσο απροετοίμαστοι είναι οι φορείς της διοίκησης να αποτυπώσουν τις πραγματικές ανάγκες τους και να στελεχώσουν κατάλληλα τις υπηρεσίες τους.

Οι σκέψεις αυτές οδηγούν αβίαστα στο ερώτημα εάν το μέτρο της διαθεσιμότητας, με τη μορφή που εφαρμόζεται σήμερα, είναι το κατάλληλο μέσον για την επίτευξη του σκοπού της ποιοτικής αναβάθμισης της δημόσιας διοίκησης. Πράγματι ακούγεται κραυγαλέα η άποψη ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση δεν φέρει παθογένειες. Είναι όμως αυτός ο τρόπος να διορθώσουμε τα κακώς κείμενα επί δεκαετίες ή μήπως πρόκειται για ακόμα ένα αυτοσχέδιο μέτρο, υπό την πίεση των συνθηκών της δημοσιονομικής κρίσης, που στο πέρασμα του χρόνου θα αποδειχθεί ανεπαρκές και ψευδεπίγραφο;

Εάν πράγματι ο στόχος μας είναι η διεύρυνση των δυνατοτήτων αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού που σήμερα στελεχώνει τη δημόσια διοίκηση, τότε σίγουρα υπάρχουν εκείνα τα εργαλεία και τα κριτήρια που, μέσω της σφαιρικής αξιολόγησης του καθενός υπαλλήλου, μπορούν να οδηγήσουν στη μέγιστη δυνατή εκμετάλλευση των αξιών υπαλλήλων και την απομάκρυνση των ανάξιών από αυτούς. Άλλωστε, ασ μην ξεχνάμε ότι μια από τις βασικότερες παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης είναι η πειθαρχική ασυλία απέναντι στους υπαλλήλους της. Εάν όμως ο στόχος είναι εύπλαστος και στην ουσία αυτό που επιδιώκεται είναι η μαζική έξοδος υπαλλήλων από το δημόσιο, τότε πράγματι έχουν επιλεγεί τέτοιου είδους κριτήρια που, με πρόσχημα την αξιολόγηση, επιτυγχάνουν να απομονώσουν συγκεκριμένες κατηγορίες υπαλλήλων, όπου το μέτρο της διαθεσιμότητας έχει εφαρμοστεί εξαντλητικά.

Χρήστος Πιτσούλης\*

**ΘΕΣΜΟΙ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΎΠΑΛΛΗΛΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ - ΠΟΥ ΣΥΝΙΣΤΟΥΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΜΕΤΡΑ - ΣΤΗΝ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΤΗΣ ΚΙΝΗΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΠΡΟΩΡΗΣ ΑΠΟΧΩΡΗΣΗΣ ΤΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΑΠΟ ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ.**

Ι) Στο τέλος του Δ' μέρους του ισχύοντα Υπαλληλικού Κώδικα (Ν. 3528/2007-ΦΕΚ 26/Α'), μετά τα κεφάλαια της κινητικότητας των υπαλλήλων (μετάθεση, μετάταξη, προαγωγή, προϊστάμενοι οργανικών μονάδων, κλπ) και πριν το μέρος που αναφέρεται στο πειθαρχικό δίκαιο, προβλέπονται οι θεσμοί της **διαθεσιμότητας** (άρθρα 99 - 102) και της **αργίας** (άρθρα 103 - 105).

Η διαθεσιμότητα και η αργία δεν αποτελούν πειθαρχικές ποινές αλλά συνιστούν διοικητικά μέτρα δηλ. υπηρεσιακές κυρώσεις που «συνεπάγονται δυσμενή αποτελέσματα για τον υπάλληλο και χωρίς υπαιτιότητά του»<sup>1</sup> (:διαθεσιμότητα).

Οι δύο αυτοί θεσμοί δεν εντάσσονται στο μέρος του Υπαλληλικού Κώδικα που αφορά το πειθαρχικό δίκαιο αλλά συνδέονται στενά μ' αυτό<sup>2</sup>.

Με το θεσμό της **διαθεσιμότητας** ο υπάλληλος τίθεται εκτός ενεργού υπηρεσίας, χωρίς δική του υπαιτιότητα, λόγω κατάρτησης της οργανικής του θέσης ή εξαιτίας ασθένειας, αντί της άμεσης απόλυσής του. Η διαθεσιμότητα συνεπώς «είναι μια ευνοϊκή, ενδιάμεση κατάσταση, αντί για την άμεση απόλυσή του»<sup>3</sup>. «Ο θεσμός της διαθεσιμότητας αποβλέπει στην προστασία του υπαλλήλου»<sup>4</sup>.

Με το θεσμό της **αργίας** απομακρύνεται πρόσκαιρα ο υπάλληλος από την ενεργό υπηρεσία, λόγω υπαίτιας διαγωγής του, ενώ σκοπός του θεσμού είναι η προστασία της υπηρεσίας.

---

\* Απόφοιτος Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, ΜΔΕ Κοινωνιολογίας Τοπικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης Πανεπιστημίου Αιγαίου

1 Αγγελική Καίσαρη, Το πειθαρχικό δίκαιο των υπαλλήλων του δημοσίου, τόμ. Α', σελ. 196, εκδ. Νομόραμα. ΝΤ, 2013.

2 Στο ίδιο, σελ. 31.

3 Επ. Σηπλιωτόπουλος - Χαρ. Χρυσανθάκης, Βασικοί θεσμοί δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου, σελ. 79, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 8<sup>η</sup> έκδοση, 2013.

4 Έτσι στην από 24-2-1998 έκθεση της Επιτροπής του άρθρου 31 παρ. 6 του Ν. 2190/1994 για τη σύνταξη νέου Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Υπαλλήλων που συνόδευε τον προϊσχύσαντα υπαλληλικό κώδικα Ν. 2683/1999.

Οι θεσμοί της αργίας και της διαθεσιμότητας θεσπίστηκαν στον Ν. 1811/1951 και διατηρήθηκαν σχεδόν अपαράλλαχοι στους επόμενους υπαλληλικούς κώδικες (Π.Δ. 611/1977, Ν. 2683/1999 και Ν. 3528/2007).

Ωστόσο, με το Ν. 4057/2012 (ΦΕΚ 54/Α'/14-3-2012) αντικαταστάθηκε το πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων και κατέστη «αυστηρότερο το σύστημα των πειθαρχικών ποινών», ενώ στη συνέχεια θεσπίστηκε ο Ν. 4093/2012 (ΦΕΚ 222/Α'/12-11-2012) ο οποίος, μεταξύ άλλων, αυστηροποίησε και το θεσμό της αργίας.

## II) Ο θεσμός της διαθεσιμότητας.

Στον υπαλληλικό κώδικα προβλέπεται ότι οι λόγοι της θέσης σε διαθεσιμότητα των υπαλλήλων είναι δύο (2): α) λόγω ασθένειας και β) λόγω κατάργησης της θέσης που κατέχει ο υπάλληλος.

- Έτσι σύμφωνα με τον τελευταίο υπαλληλικό κώδικα (Ν. 3528/2007) ορίζεται ότι: «Ο υπάλληλος τίθεται σε διαθεσιμότητα λόγω ασθένειας ή κατάργησης της θέσης του...»<sup>5</sup> (άρθρο 99 παρ. 1) ενώ «κατά τη διάρκεια της διαθεσιμότητας παύει η άσκηση των καθηκόντων του υπαλλήλου, κύριων ή παρεπόμενων» (άρθρο 99 παρ. 3).

Επίσης στο άρθρο 101 ορίζεται ότι «Σε διαθεσιμότητα τίθεται αυτοδίκαια ο υπάλληλος του οποίου καταργήθηκε η θέση, εφόσον δεν μεταταγεί σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 154 του παρόντος».

- Οι διατάξεις αυτές για το θεσμό της διαθεσιμότητας δεν μεταβλήθηκαν με το Ν. 4057/2012, ο οποίος αντικατέστησε το πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων στον υπαλληλικό κώδικα.

- Στη συνέχεια ψηφίστηκε ο Ν. 4093/2012, ο οποίος επέφερε σημαντικές αλλαγές στο θεσμό της διαθεσιμότητας:

Με την υποπαράγραφο Ζ2 «ΔΙΑΘΕΣΙΜΟΤΗΤΑ» προβλέπεται ότι οι μόνιμοι υπάλληλοι του δημοσίου οι θέσεις των οποίων καταργούνται τίθενται σε διαθεσιμότητα (εδάφιο 1) – παραλείποντας τη φράση «εφόσον δεν μεταταγεί...» ο υπάλληλος, του άρθρου 101 του Ν. 3528/2007.

Αν καταργηθούν ορισμένες μόνο θέσεις του ίδιου κλάδου, οι υπάλληλοι που τίθενται σε διαθεσιμότητα είναι όσοι συγκεντρώνουν τα λιγότερα ουσιαστικά προσόντα ύστερα από την κρίση και απόφαση του Υπηρεσιακού Συμβουλίου (εδάφιο 1).

Με το Ν. 4093/2012 ο θεσμός της διαθεσιμότητας, λόγω κατάργησης οργανικής θέσης, αναμορφώθηκε και διευρύνθηκε όσον αφορά τις παρεχόμενες δυνατότητες<sup>6</sup>, δε-

5 Η διαθεσιμότητα λόγω ασθένειας δεν θα μας απασχολήσει στην παρούσα εισήγηση λόγω του μονοσήμαντου χαρακτήρα της που στερείται ευρύτερων προεκτάσεων και σκοπιμοτήτων. Για το λόγο αυτό άλλωστε παρέμεινε σε γενικές γραμμές σταθερή ως προς τις διατάξεις που τη συνιστούν στους κατά καιρούς ισχύοντες υπαλληλικούς κώδικες μέχρι σήμερα.

6 Έτσι, στην αιτιολογική έκθεση του Ν. 4093/2012.

δομένου ότι το προσωπικό που θα τεθεί σε διαθεσιμότητα εκτός από τις ήδη ισχύουσες δυνατότητες εκούσιας μετάταξης που παρέχει ο υπαλληλικός κώδικας μπορεί επιπλέον:

- α) να μετατάσσεται υποχρεωτικά,
- β) να μεταφέρεται με μεταβολή της υπηρεσιακής του σχέσης σε σχέση ΙΔΑΧ για το συμφέρον και τις ανάγκες της υπηρεσίας και ιδίως για την καλύτερη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού,
- γ) να τοποθετείται για την κάλυψη προσωρινών αναγκών σε οποιοδήποτε φορέα του δημόσιου τομέα με τη διαδικασία του άρθρου 5 του Ν. 4024/2011, δ) να υπάγεται σε ειδικά προγράμματα ειδικής επανεκπαίδευσης και επανακατάρτισης (εδάφιο 1., στοιχ. β), γ) και δ) της Υποπαραγράφου Ζ.2. ).

Η διαθεσιμότητα με το Ν. 4093/2012 διαρκούσε ένα (1) έτος και στον υπάλληλο καταβάλλονταν τα  $\frac{3}{4}$  των αποδοχών του (εδάφιο 2).

Μετά το πέρας του ενός έτους της διαθεσιμότητας αν δεν είχε μεταταχθεί ο υπάλληλος απολυόταν (εδάφιο 4).

- Εννέα μήνες αργότερα, ωστόσο, ο νομοθέτης επανέκαμψε στο ζήτημα της διαθεσιμότητας με το Ν. 4172/23-7-2013 και «συμπλήρωσε» το ισχύον θεσμικό πλαίσιο. Προέβλεψε τον τρόπο με τον οποίο θα γινόταν η κατάργηση των οργανικών θέσεων που θα οδηγούσε σε διαθεσιμότητα: «επιτρέπεται να καταργούνται θέσεις ανά κατηγορία, κλάδο ή και ειδικότητα σε υπουργεία, αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες σε εκτέλεση σχετικών αποφάσεων του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης μετά από τεκμηρίωση που στηρίζεται σε εκθέσεις αξιολόγησης δομών και σχέδια στελέχωσης» με απόφαση του Υπουργού ΔΙΜΗΔ και του καθ' ύλην αρμόδιου υπουργού (άρθρο 90 παρ. 1). Δηλ. με την θέση σε ισχύ του νέου νόμου αρκεί πλέον για την κατάργηση οργανικών θέσεων η έκδοση της ανωτέρω ΚΥΑ.

Η κατάργηση των θέσεων που θα οδηγεί στη διαθεσιμότητα γίνεται ως εξής:

ι) Στην περίπτωση κατά την οποία καταργείται ένας κλάδος μιας υπηρεσίας, όλο το προσωπικό του κλάδου αυτού τίθεται σε διαθεσιμότητα.

ιι) Και στην περίπτωση κατά την οποία καταργούνται ορισμένες μόνο θέσεις του ίδιου κλάδου, τότε σε διαθεσιμότητα τίθενται ορισμένοι μόνο υπάλληλοι του κλάδου αυτού κατόπιν αποτίμησης των προσόντων όλων των υπαλλήλων του κλάδου (άρθρο 90 παρ. 2).

Παράλληλα ο νόμος προέβλεψε ότι επιτρέπεται να συστήνονται με την ίδια διαδικασία θέσεις ανά κατηγορία, κλάδο και ειδικότητα.

Ακόμη, με τον νεότερο αυτό νόμο, ορίστηκε η διαδικασία με την οποία θα γίνεται η επιλογή του προσωπικού που θα τίθεται σε διαθεσιμότητα, όταν καταργούνται ορισμένες θέσεις ενός κλάδου προσωπικού, και κατ' εξουσιοδότησή του εκδόθηκε σχετική Υπουργική Απόφαση του Υπουργού ΔΙΜΗΔ<sup>7</sup>: η επιλογή του προσωπικού

---

7 Η με αριθμ. πρωτ. ΔΙΠΙΔΔ/Β.2./2/οικ. 21634/7-8-2013 απόφαση του Υπουργού ΔΙΜΗΔ (ΦΕΚ 1914/Β'/7-8-2013).

που τίθεται σε διαθεσιμότητα λόγω κατάργησης θέσης διενεργείται με βάση την αποτίμηση των προσόντων όλων των υπαλλήλων του κλάδου ή της ειδικότητας που ανήκουν οι υπό κατάργηση θέσεις του φορέα (άρθρο 90 παρ. 2). Η αποτίμηση αυτή γίνεται βάσει βαθμολογικής κλίμακας και αντικειμενικής μοριοδότησης και η επιλογή των υπαλλήλων που τίθενται σε διαθεσιμότητα προκύπτει κατά φθίνουσα σειρά από το βαθμολογικό πίνακα. Η αποτίμηση των προσόντων του υπαλλήλου στηρίζεται σε επιμέρους κριτήρια που αφορούν τον τρόπο πρόσληψής του, την επαγγελματική του εμπειρία, την προπτυχιακή και μεταπτυχιακή του εκπαίδευση, τη θητεία του ως προϊστάμενου, την υπηρεσιακή του αξιολόγηση, τη γνώση ξένων γλωσσών κλπ. Επίσης προβλέπονται περιπτώσεις εξαιρέσεων για τις οποίες ο υπάλληλος δεν τίθεται σε διαθεσιμότητα [(αναπηρία άνω του 67%, πολυτεκνία, υπάλληλος του οποίου ο σύζυγος έχει τεθεί σε διαθεσιμότητα, υπάλληλος ο οποίος έχει ορισθεί δικαστικός συμπαραστάτης δυνάμει δικαστικής απόφασης και ο συμπαραστατούμενος έχει ετήσια εισοδήματα κάτω από 12.000€, κ.α.) (άρθρο 90 παρ. 2 στοιχ. Δ')]. Για την αποτίμηση των προσόντων του υπαλλήλου και την κατάρτιση βαθμολογικών πινάκων κατά κατηγορία και κλάδο συνιστώνται Τριμελή Ειδικά Υπηρεσιακά συμβούλια στα Υπουργεία (αποτελούμενα από ένα μέλος του ΑΣΕΠ ως πρόεδρο, τον προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης ή της Διεύθυνσης Διοικητικού/ Προσωπικού του οικείου φορέα, ως εισηγητή, και ένα προϊστάμενο άλλης Γενικής Διεύθυνσης ή Διεύθυνσης του ίδιου φορέα, με τους αναπληρωτές τους). Οι σχετικοί βαθμολογικοί πίνακες με την αποτίμηση των προσόντων όλων των υπαλλήλων του κλάδου από τον οποίο καταργούνται ορισμένες μόνο θέσεις αποστέλλονται από τις Διευθύνσεις Διοικητικού των δημοσίων υπηρεσιών στο ΑΣΕΠ το οποίο αναλαμβάνει τη διοικητική και μηχανογραφική υποστήριξη των Τριμελών Ειδικών Υπηρεσιακών Συμβουλίων. Το ΑΣΕΠ μοριοδοτεί τα προσόντα των υπαλλήλων και καταρτίζει πίνακα κατάταξης υπαλλήλων κατά φθίνουσα σειρά ανά κλάδο τον οποίο διαβιβάζει για κρίση στο αρμόδιο τριμελές ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο προκειμένου αυτό να εκδώσει τον τελικό πίνακα. Στη συνέχεια ο πίνακας αναρτάται στο διαδίκτυο (στους ιστότοπους ΥΔΙΜΗΔ και ΑΣΕΠ).

Ο χρόνος θέσης σε διαθεσιμότητα μειώθηκε με το νόμο αυτό στους 8 μήνες (άρθρο 90 παρ. 4) από ένα (1) έτος που ίσχυε στο Ν. 4093/2012. Αν δεν έχει μεταταχθεί ο υπάλληλος μετά το πέρας των οκτώ μηνών απολύεται.

### **III) Ο θεσμός της αργίας.**

Υφίστανται δύο μορφές αργίας: α) η αυτοδίκαιη (υποχρεωτική) και β) η δυνητική.

#### **A) Αυτοδίκαιη αργία.**

- Σύμφωνα με τον υπαλληλικό κώδικα (Ν. 3528/2007) «1. Τίθεται σε αργία ο υπάλληλος ο οποίος στερήθηκε την προσωπική του ελευθερία, ύστερα από ένταλμα προσωρινής κράτησης ή δικαστική απόφαση, έστω και αν απολύθηκε με εγγύηση.

2. Τίθεται αυτοδίκαια σε αργία ο υπάλληλος στον οποίο επιβλήθηκε η ποινή της οριστικής παύσης. Η αργία αρχίζει από την κοινοποίηση της πειθαρχικής απόφασης...» (άρθρο 103 παρ. 1 και 2).

Στον υπάλληλο που τίθεται σε αργία καταβάλλεται το ήμισυ των αποδοχών του (άρθρο 105 παρ. 2).

- Στη συνέχεια ο **N. 4057/2012** που τροποποίησε το πειθαρχικό δίκαιο των υπαλλήλων τροποποίησε και τις διατάξεις του άρθρου 103 για την αυτοδίκαιη και τη δυναμική αργία.

Οι διατάξεις της παραγράφου 1 του άρθρου 103 παραμένουν και προστίθεται «για αποτρεπτικούς λόγους ...διάταξη (δεύτερο εδάφιο) σύμφωνα με την οποία ο υπάλληλος τίθεται σε αυτοδίκαιη αργία, όταν παραπέμπεται για [ορισμένα] ποινικά αδικήματα...»<sup>8</sup>, ήτοι: «Υπάλληλος που παραπέμφθηκε αμετακλήτως στο ακροατήριο προκειμένου να δικαστεί για τα αδικήματα της δωροδοκίας, της υπεξαίρεσης περί την υπηρεσία, της κατάχρησης ανηλίκων σε ασέλγεια, της ασέλγειας με κατάχρηση εξουσίας ή της πορνογραφίας ανηλίκων, τίθεται αυτοδίκαια σε αργία. Ο υπάλληλος ασκεί εκ νέου τα καθήκοντά του αν αθωωθεί με τελεσίδικη δικαστική απόφαση».

Στην παράγραφο 2 του άρθρου 103 εκτός από την αυτοδίκαιη θέση σε αργία λόγω επιβολής της ποινής της οριστικής παύσης προστέθηκε και η αυτοδίκαιη αργία σε περίπτωση που στον υπάλληλο επιβλήθηκε η πειθαρχική ποινή της προσωρινής παύσης άνω των έξι (6) μηνών. «Η αργία αρχίζει από την κοινοποίηση στον υπάλληλο της πειθαρχικής απόφασης ή την πλήρη γνώση της από αυτόν και λήγει είτε την τελευταία ημέρα της προθεσμίας άσκησης προσφυγής ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας ή του αρμόδιου διοικητικού εφετείου είτε εφόσον έχει ασκηθεί προσφυγή, την ημέρα της δημοσίευσης της απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας ή του διοικητικού εφετείου».

Στον υπάλληλο που τίθεται σε αργία καταβάλλεται το ένα τρίτο (1/3) των αποδοχών του (άρθρο 105 παρ. 2) από το ήμισυ των αποδοχών που ίσχυε προηγουμένως με το **N. 3528/2007**.

- Στη συνέχεια με το **N. 4093/2012** τροποποιήθηκαν εκ νέου οι διατάξεις της αργίας και αντικαταστάθηκαν τα σχετικά άρθρα του υπαλληλικού κώδικα τα οποία είχαν ήδη τροποποιηθεί με το **N. 4057/2012**.

Έτσι ο υπάλληλος τίθεται σε αυτοδίκαιη αργία στις περιπτώσεις (Υποπ. Ζ.3.):

α) που έχει στερηθεί την προσωπική του ελευθερία ύστερα από απόφαση του δικαστηρίου ή εντάλματος προσωρινής κράτησης,

β) που του έχει επιβληθεί η πειθαρχική ποινή της οριστικής ή προσωρινής παύσης (περιπτώσεις που υπήρχαν και στους προηγούμενους νόμους),

γ) που εκδόθηκε ένταλμα προσωρινής κράτησης και στη συνέχεια ήρθη η προσωρινή κράτηση ή αντικαταστάθηκε με περιοριστικούς όρους (περίπτωση η οποία

---

8 Αιτιολογική έκθεση του **N. 4057/2012**.



μεταφέρθηκε στην αυτοδίκαιη αργία ενώ προηγουμένως περιλαμβανόταν, με το Ν. 4057/2012, στη δυνητική αργία),

δ) που παραπέμφθηκε αμετακλήτως ενώπιον του αρμόδιου δικαστηρίου για κακούργημα.

Όμως η σημαντικότερη ρύθμιση αφορούσε την προσθήκη διάταξης σύμφωνα με την οποία τίθεται σε αυτοδίκαιη αργία υπάλληλος ο οποίος έχει παραπεμφθεί στο αρμόδιο πειθαρχικό συμβούλιο για τα παραπτώματα των περιπτώσεων α', γ', δ', ε', θ', ι', ιδ', ιη', κγ', κδ', κζ' και κθ' του άρθρου 107 ή αντίστοιχα παραπτώματα του ίδιου άρθρου, όπως ίσχυε πριν την αντικατάστασή του με το άρθρο δεύτερο του ν. 4057/2012, ή αντίστοιχα παραπτώματα του προϊσχύοντος Υπαλληλικού Κώδικα (ν. 2683/1999). Με τη διάταξη αυτή (Υποπαρ. Ζ.3., παρ. 1, στοιχ. ε.) «διευρύνονται οι περιπτώσεις που οι υπάλληλοι τίθενται σε αυτοδίκαιη αργία, ώστε να επιτυγχάνεται η άμεση απομάκρυνση όσων διώκονται ή τιμωρούνται για σοβαρά ποινικά και πειθαρχικά παραπτώματα»<sup>9</sup>, λόγω των δυσμενών συνεπειών για το κύρος και τη λειτουργία των Υπηρεσιών που έχει η παραμονή των υπαλλήλων αυτών στις θέσεις τους<sup>10</sup>. Τα ανωτέρω παραπτώματα αφορούν, μεταξύ άλλων, τις πράξεις με τις οποίες εκδηλώνεται άρνηση αναγνώρισης του Συντάγματος, την απόκτηση οικονομικού οφέλους ή ανταλλάγματος προς όφελος του υπαλλήλου κατά την άσκηση των καθηκόντων του, την παράβαση καθήκοντος κατά τον ποινικό κώδικα, την ανάρμοστη ή αναξιοπρεπή συμπεριφορά υπαλλήλου, τη σοβαρή απείθεια, την αδικαιολόγητη αποχή από την εκτέλεση των καθηκόντων, τη μη τήρηση του ωραρίου, την παράλειψη δίωξης και τιμωρίας πειθαρχικού παραπτώματος, τη φθορά λόγω ασυνήθιστης χρήσης πράγματος, την άρνηση σύμπραξης - συνεργασίας με Ανεξάρτητες Αρχές, Σώματα Επιθεωρητών Ελεγκτών και τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, κ.α..

- Στη συνέχεια με το Ν. 4111/2013 (ΦΕΚ 18/Α'/25-1-2013) συμπληρώθηκε η αυτοδίκαιη αργία του στοιχ. γ) της εσωτερικής παραγράφου 1 της υποπαραγράφου Ζ.3. του Ν. 4093/2012 εκτός από την περίπτωση της αμετάκλητης παραπομπής υπαλλήλου ενώπιον του αρμόδιου δικαστηρίου για κακούργημα (αμέσως ανωτέρω υπό στοιχείο δ.), και με την περίπτωση της αμετάκλητης παραπομπής για τα αδικήματα της κλοπής, υπεξαίρεσης (κοινής και στην υπηρεσία), απάτης, εκβίασης, πλαστογραφίας, δωροδοκίας, καταπίεσης, απιστίας περί την υπηρεσία, καθώς και για οποιοδήποτε έγκλημα κατά την γενετήσιας ελευθερίας ή έγκλημα οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής.

## **Β) Δυνητική αργία.**

Αλλά και στην περίπτωση της δυνητικής θέσης σε αργία υπαλλήλου, οι λόγοι δημοσίου συμφέροντος για τους οποίους μπορεί να τεθεί ο υπάλληλος δυνητικά σε

<sup>9</sup> Αιτιολογική έκθεση του Ν. 4093/2012.

<sup>10</sup> Στο ίδιο.

αργία σύμφωνα με το άρθρο 104 του Ν. 3528/2007 (ήτοι, α) έχει ασκηθεί ποινική δίωξη για αδίκημα, το οποίο μπορεί να επισύρει την έκπτωση από την υπηρεσία και προκειμένου για το αδίκημα της παράβασης καθήκοντος, εφόσον έχει παραπεμφθεί στο ακροατήριο, β) έχει ασκηθεί πειθαρχική δίωξη, για παράπτωμα που μπορεί να επισύρει την ποινή της οριστικής παύσης, γ) υπάρχει βάσιμη υπόνοια για άτακτη διαχείριση, η οποία στηρίζεται σε έκθεση της προϊσταμένης αρχής ή του αρμόδιου επιθεωρητή) διευρύνθηκαν με το Ν. 4057/2012 και προστέθηκαν ως πρόσθετοι λόγοι:

ι) η άσκηση πειθαρχικής δίωξης σε βάρος του υπαλλήλου (παρ.1, στοιχ. β.),

ιι) η θέση σε αργία υπαλλήλου αν συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος όταν κατά του υπαλλήλου έχει εκδοθεί ένταλμα προσωρινής κράτησης και ήρθη η προσωρινή κράτηση ή αντικαταστάθηκε με περιοριστικούς όρους (παρ.1 στοιχ. δ.).

- Στη συνέχεια με το Ν. 4093/2012 η αυτοδίκαιη αργία διατηρείται όταν συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος στις εξής περιπτώσεις: α) όπου έχει ασκηθεί πειθαρχική δίωξη για οποιοδήποτε πειθαρχικό παράπτωμα, και β) όταν υπάρχουν σοβαρές ενδείξεις για άτακτη διαχείριση η οποία στηρίζεται σε έκθεση της προϊσταμένης αρχής.

- Τέλος, πρόσφατα, με το Ν. 4210/21-11-2013 επεκτάθηκαν οι περιπτώσεις για τις οποίες ο υπάλληλος μπορεί να τεθεί σε δυνητική αργία, εκτός από τις αμέσως ανωτέρω περιπτώσεις α) και β) (του Ν. 4093/2012), περιλαμβάνοντας τους υπαλλήλους που είναι μέλη συλλογικών οργάνων όταν (συνεχίζοντας την αρίθμηση): γ) τους έχει ασκηθεί ποινική δίωξη ενώπιον του αρμόδιου δικαστηρίου για τα αδικήματα της απιστίας της υπεξαίρεσης στην υπηρεσία καθώς και δ) τους έχει ασκηθεί πειθαρχική δίωξη για το πειθαρχικό παράπτωμα της παράβασης καθήκοντος κατά τον ποινικό κώδικα ή για παράπτωμα της αναξιοπρεπούς ή ανάρμοστης συμπεριφοράς ή ανάξιας συμπεριφοράς για υπάλληλο εκτός υπηρεσίας (άρθρο 15). Συνεπώς η θέση σε δυνητική αργία υπαλλήλου προβλέπεται πλέον σε τέσσερις (4) περιπτώσεις.

#### IV) Ο θεσμός της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας.

Με το Ν. 4024/2011 (άρθρο 33) ψηφίσθηκε ο θεσμός της **προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας** (δηλ. διαθεσιμότητας λόγω επικείμενης συνταξιοδότησης), ως ειδική μορφή διαθεσιμότητας<sup>11</sup>, σύμφωνα με τον οποίο οι μόνιμοι υπάλληλοι και οι ΙΔΑΧ που είχαν συμπληρώσει το 53<sup>ο</sup> έτος ηλικίας και 33 χρόνια υπηρεσίας κατά την έναρξη εφαρμογής του νόμου αυτού, ήτοι 1-11-2011 (οι οποίοι στις 31-12-2013 θα έκλειναν 35 έτη υπηρεσίας και το 55<sup>ο</sup> έτος και θα απολύονταν αυτοδίκαια από την υπηρεσία σύμφωνα με το άρθρο 155 του Υπαλληλικού Κώδικα λόγω συμπλήρωσης τριακονταπενταετίας), ετίθεντο σε καθεστώς προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας δηλ. απομακρύνονταν από την υπηρεσία τους λαμβάνοντας το 60% του βασικού τους μισθού τους ενώ ταυτόχρονα καταργούνταν και οι οργανικές τους θέσεις.

11 Έτσι Επ. Σπηλιωτόπουλος – Χαρ. Χρυσανθάκης, Βασικοί θεσμοί δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου, σελ. 79 υποσ. 112, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 8<sup>η</sup> έκδοση, 2013.

Ο χρόνος της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας λογίζονταν ως συντάξιμος και προσμετράτο στη συντάξιμη υπηρεσία του υπαλλήλου.

Ο θεσμός της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας εφαρμόστηκε στο δημόσιο τομέα τον Νοέμβριο – Δεκέμβριο του 2011 και έκτοτε έπαυσε να ισχύει, με το πέρας της πρώτης της εφαρμογής, αλλά παρέμειναν οι έννομες συνέπειές της.

**V) Κριτική αποτίμηση των θεσμών της διαθεσιμότητας και της αργίας, υπό το φως των τροποποιήσεων τους τελευταίους είκοσι (20) μήνες, καθώς και του θεσμού της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας.**

A) Τα 5 τελευταία έτη (2009 – 2013) η ελληνική οικονομία περιήλθε σε δυσμενέστατη θέση εξαιτίας του μεγάλου δημόσιου χρέους (115,1% του ΑΕΠ το 2009) και δημοσιονομικού ελλείμματος (15,4% το 2009)<sup>12</sup>. Τούτο είχε ως αποτέλεσμα να αντιμετωπίσει το ελληνικό δημόσιο οξύτατο πρόβλημα χρηματοδότησης των δαπανών του καθώς το επιτόκιο δανεισμού του ελληνικού δεκαετούς ομολόγου του δημοσίου ανήλθε τον Ιανουάριο του 2010 στο υψηλό ποσοστό του 6,2%. Τον Μάιο του 2010 η ελληνική κυβέρνηση προσέφυγε στον τριμερή μηχανισμό στήριξης και δανεισμού, (ΔΝΤ, ΕΚΤ, Ευρ. Επιτροπή), που δημιουργήθηκε τότε, προκειμένου να ανεύρει χρηματοδότηση και να καλύψει τα δημοσιονομικά κενά του κρατικού προϋπολογισμού. Την περίοδο αυτή τέθηκε επιτακτικά ως βασική πολιτική της Κυβέρνησης η μείωση των δαπανών του δημοσίου, με σκοπό τη μείωση του δημοσίου χρέους και του δημοσιονομικού ελλείμματος. Η διπλή αυτή μείωση αναγορεύτηκε σε λόγο δημοσίου συμφέροντος και επί αυτού έκτοτε εδράζεται σχεδόν κάθε πολιτική απόφαση της Κυβέρνησης<sup>13</sup>.

Μια από τις προτεινόμενες ενέργειες για την μείωση των δημοσίων δαπανών ήταν η θέση σε διαθεσιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων και η απόλυσή τους. Έτσι με την αποδοχή από την ελληνική Βουλή του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελλάδας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος που εγκρίθηκε με το Ν. 4046/2012 (ΦΕΚ 28/Α'/14-2-2012) δεσμεύθηκε η ελληνική κυβέρνηση «να μειώσει την απασχόληση στη γενική κυβέρνηση κατά τουλάχιστον 150.000 την περίοδο 2011- 2015» και να βάλει «στην εργασιακή εφεδρεία επαρκείς υπεράριθμους δημοσίου υπαλλήλους έως το τέλος του 2012 ώστε να πετύχ[ει] 15.000 υποχρεω-

12 Για την ελληνική οικονομία και πολιτική την περίοδο αυτή η βιβλιογραφία είναι ήδη μεγάλη. Βλέπε ενδεικτικά: Πάνος Καζάκος, Μετά το Μνημόνιο, εκδ. Παπαζήση 2011, Μ. Μητσόπουλος - Θ. Πελαγίδης, Κατανοώντας την κρίση στην Ελλάδα, εκδ. Ψυχογιός 2012, Λ. Βατικιώτης, Κ. Βεργόπουλος, κ.α. Ο χάρτης της κρίσης, το τέλος της αυταπάτης, εκδ. Τόπος 2010, Στ. Λυγερός, Από την κλεπτοκρατία στη χρεοκρατία, εκδ. Πατάκη 2012.

13 Παναγιώτης Καποτάς, Ευρεία κατάργηση οργανικών θέσεων δημοσίων υπαλλήλων για λόγους δημοσίου συμφέροντος, σ. 38-39, στο περιοδικό «Θεωρία και Πράξη του διοικητικού δικαίου», τεύχ. 10-11/2011.

τικές αποχωρήσεις (μόλις εξαντληθεί ο χρόνος τους στην εφεδρεία)» (σελ. 698- 699 του ΦΕΚ).

Η απόλυση των δημοσίων υπαλλήλων από το δημόσιο που σχετίζεται με οργανωτικά θέματα των δημοσίων υπηρεσιών μπορεί να συντελεστεί μέσω: α) της κατάργησης ή συγχώνευσης φορέων ή οργανισμών του δημοσίου, β) της κατάργησης όλων των οργανικών θέσεων ορισμένων κλάδων δημοσίων υπηρεσιών ή της κατάργησης ορισμένων μόνο θέσεων συγκεκριμένων κλάδων προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών.

**Β) Η διαθεσιμότητα**, όπως προαναφέρθηκε (ανωτέρω υπό Ι), είναι μια ευνοϊκή, ενδιάμεση κατάσταση, αντί της άμεσης απόλυσης του υπαλλήλου λόγω κατάργησης της οργανικής του θέσης.

Με τις ρυθμίσεις των Ν. 4093/2012 και 4172/2013, σύμφωνα με την άποψη του νομοθέτη, «ο θεσμός της διαθεσιμότητας και της κινητικότητας είναι αυτός που θα εξασφαλίσει την εύρυθμη λειτουργία της και την ποιοτική αναβάθμισή της» καθώς «το μείζον λειτουργικό πρόβλημα της διοίκησης δεν είναι ποσοτικό αλλά κυρίως ποιοτικό και συνίσταται πρωτίστως στην ανορθολογική κατανομή του προσωπικού της...»<sup>14</sup>.

Οι κατά καιρούς ισχύσαντες υπαλληλικοί κώδικες των τελευταίων 60 περίπου ετών (Ν. 1811/ 1951, Π.Δ. 611/ 1977, Ν. 2683/1999 και Ν. 3528/2007) προέβλεπαν παγίως, μεταξύ άλλων, σειρά θεσμών για την κινητικότητα του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, ήτοι: της μετάθεσης (άρθρο 67 Υ.Κ.), και της μετάταξης (71 ΥΚ), καθώς και πιο πρόσφατα ορισμένες νομοθετικές πράξεις προέβλεψαν θεσμούς όπως η υποχρεωτική μετάταξη (Υποπαράγραφος Ζ1 του ν. 4093/2012) και η κινητικότητα των υπαλλήλων (άρθρο 91 του Ν. 4172/2013). Με την αναμόρφωση μάλιστα του άρθρου 71 στο Ν. 3528/2007 η μετάταξη, ως κύρια μορφή κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων, γνώρισε μετά το 2007 αρκετή επιτυχία δεδομένου ότι μετακινήθηκαν αρκετές χιλιάδες δημόσιοι υπάλληλοι από υπηρεσία σε υπηρεσία. Όμως, δεδομένου ότι υφίστανται ήδη οι ανωτέρω θεσμοί οι οποίοι είναι επιφορτισμένοι, με την ανακατανομή του προσωπικού στη δημόσια διοίκηση και την εύρυθμη λειτουργία της, εύλογα τίθεται το ερώτημα της αναγκαιότητας της εμπλοκής του θεσμού της διαθεσιμότητας στην ανακατανομή του προσωπικού στη δημόσια διοίκηση' ενός θεσμού που «υποδέχεται» τον υπάλληλο πριν την ενδεχόμενη απόλυσή του και αποβλέπει στην προστασία του.

Αλλά επίσης, εκτός από τις προαναφερόμενες περιπτώσεις τις εκούσιας ή υποχρεωτικής μετάταξης, η μετατροπή της εργασιακής σχέσης του υπαλλήλου, που έχει τεθεί σε διαθεσιμότητα, σε ΙΔΑΧ, ή η πρόσκαιρη μετακίνησή του, ή η υπαγωγή του σε προγράμματα επανακατάρτισης, υποβαθμίζουν το καθεστώς της εργασιακής σχέσης του υπαλλήλου και ως εκ τούτου έχουν αρνητικό πρόσημο.

14 Έτσι η Εισηγητική έκθεση του Ν. 4172/2013.

Με τις εν λόγω νέες διατάξεις του άρθρου 90 του Ν. 4172/2013 ο θεσμός της διαθεσιμότητας μετασημασιολογείται ως προς την αποστολή του και μετατρέπεται (και) σε θεσμό κινητικότητας των υπαλλήλων και ανακατανομής του προσωπικού εντός της διοίκησης (διατηρώντας το χαρακτήρα του διοικητικού μέτρου) με τον εντοπισμό των υπεράριθμων δημοσίων υπαλλήλων κάποιιοι εκ των οποίων θα απολυθούν - από διοικητικό μέτρο προστασίας του υπαλλήλου έναντι της άμεσης απόλυσής του που ήταν η αρχική θεσμική σύλληψη του θεσμού.

Με το σκεπτικό αυτό, μετακινήθηκαν σε άλλες υπηρεσίες 1862 υπάλληλοι με σχέση εργασίας ΙΔΑΧ, κατηγορίας ΔΕ, το Α' εξάμηνο του 2013, αφού προηγουμένως είχαν τεθεί σε διαθεσιμότητα διότι καταργήθηκαν οι θέσεις τους (με το Ν. 4093/2012, Υποπαράγραφος Ζ.4.) και άλλοι 25.000 υπάλληλοι [μεταξύ αυτών 2.114 εκπαιδευτικοί (άρθρο 82 του Ν. 4172/2013), 2234 σχολικοί φύλακες (άρθρο 80 του Ν. 4172/2013), 1.672 υπάλληλοι του Υπουργείου Υγείας, 3.000 - 3.521 δημοτικοί αστυνόμοι, 1349 υπάλληλοι του Υπουργείου Παιδείας (των Πανεπιστημίων, που μπορεί ωστόσο οι μισοί να τεθούν σε κινητικότητα) και 2.500 υπάλληλοι περίπου από τα υπόλοιπα Υπουργεία] θα εισέλθουν σε καθεστώς διαθεσιμότητας το Β' εξάμηνο του 2013 (ή το αργότερο ως τις αρχές του 2014), εκ των οποίων οι 15.000 θα απολυθούν τη διετία 2013 - 2014 και οι 10.000 θα μετακινηθούν σε άλλες υπηρεσίες<sup>15 16</sup>.

Γ) Ακολουθώς, **για το θεσμό της αργίας**, «το πλέον επίμαχο, ίσως, ζήτημα στο νέο Πειθαρχικό Δίκαιο, έχει να κάνει με τη θέση των υπαλλήλων σε αυτοδίκαιη και υποχρεωτική αργία<sup>17</sup>».

Με τις νέες διατάξεις του πειθαρχικού δικαίου, διευρύνθηκαν οι περιπτώσεις βάσει των οποίων υπάλληλοι τίθενται σε αυτοδίκαιη αργία (ιδίως με το Ν. 4093/2012), με αποτέλεσμα να τίθενται σε αργία όχι μόνο όσοι υπάλληλοι έχουν στερηθεί την προσωπική τους ελευθερία ύστερα από ένταλμα προσωρινής κράτησης ή δικαστική απόφαση, ή τους έχει επιβληθεί η ποινή της οριστικής παύσης, αλλά και όσοι έχουν παραπεμφθεί αμετακλήτως ενώπιον δικαστηρίου για τα ποινικά αδικήματα της κλοπής, υπεξαίρεσης, απάτης, εκβίασης, δωροδοκίας, καταπίεσης, απιστίας περί την υπηρεσία κ.α. (πράγμα ωστόσο κατανοητό), καθώς και όσοι έχουν παραπεμφθεί

15 Βλ. και Δελτίου Τύπου της 9<sup>ης</sup> -7-2013 του Γραφείου Τύπου του Υπουργείου ΔΙΜΗΔ.

16 «Η μετακίνηση των υπαλλήλων και η θέση αυτών στο σχήμα της κινητικότητας προϋποθέτει ακόμη...των εντοπισμό των κενών θέσεων και την καταγραφή των αναγκών προς κάλυψη. Διαφορετικά η θέση των υπαλλήλων σε διαθεσιμότητα ισοδυναμεί με προαναγγελία απολύσεων. Κινητικότητα με το φόβητρο της απόλυσης, χωρίς καμία εγγύηση μετάταξης και με την υπηρεσιακή αβεβαιότητα της διαθεσιμότητας, μόνο φόβο και καχυποψία δημιουργεί και προκαλεί στάση αρνητική και απόρριψη». Α. Μανιτάκης, πρώην Υπουργός ΔΙΜΗΔ Η κινητικότητα μια μείζονος σημασίας διαρθρωτική μεταρρύθμιση, στην ιστοσελίδα «Μεταρρύθμιση» ([www.metarithmisi.gr](http://www.metarithmisi.gr)), 10-7-2013.

17 Αντώνης Μακροδημήτρης, Διλήμματα στην υπαλληλία, σελ. 33, εκδ. Παπαζήση, 2013.

ενώπιον πειθαρχικών συμβουλίων για τα πειθαρχικά παραπτώματα, μεταξύ άλλων, της ανάρμοστης ή αναξιοπρεπούς συμπεριφοράς, της μη τήρησης του ωραρίου, της παράβασης καθήκοντος, της σοβαρής απείθειας, πριν αυτά εκδικαστούν από τα πειθαρχικά συμβούλια (και «δίχως προηγούμενη ακρόαση του υπαλλήλου τον οποίο αφορά, κατά τρόπο αυτόματο, μηχανικό<sup>18</sup>...») ή τα αρμόδια δικαστήρια (στην περίπτωση των ποινικών αδικημάτων).

«Τα αδικήματα αυτά ή σοβαρά πλημμελήματα, για τα οποία επέρχεται αυτοδικαίως πλέον η αργία, είναι μεν “περιοριστικώς αναφερόμενα”, όπως ορθώς τονίζει ο αρμόδιος Υπουργός Αντ. Μανιτάκης, αλλά είναι πολλαπλά και σύνθετα. Η διεύρυνση του κύκλου περιπτώσεων για τις οποίες μπορεί να υπάρξει παραπομπή στο ακροατήριο είναι αναμενόμενο ότι θα πολλαπλασιάσει και τις πιθανότητες να τεθούν οι υπάλληλοι σε καθεστώς υποχρεωτικής και αυτοδίκαιης αργίας»<sup>19</sup>.

Ως τα μέσα Νοεμβρίου 2013 χίλιοι (1.000) περίπου δημόσιοι υπάλληλοι είχαν τεθεί σε αυτοδίκαιη αργία<sup>20</sup>.

Οι εν λόγω διατάξεις, όπως ήταν αναμενόμενο, επικρίθηκαν από μερίδα της διοικητικής επιστήμης: «Οι αλλαγές που επέρχονται με τον νέο νόμο [Ν. 4093/ 2012]... ο οποίος αυστηροποιεί το πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων και καθιστά υποχρεωτική την αργία ακόμη και σε περιπτώσεις που παραμένουν αναπόδεικτες επί μακρόν, θα συμβάλλουν στην περαιτέρω υποβάθμιση της δημόσιας διοίκησης αντί για την αναβάθμισή της. Ο καινούριος νόμος καθιερώνει την υποχρεωτική αργία όχι ύστερα από απόφαση του δικαστηρίου αλλά με απλή παραπομπή της υπόθεσης στο ακροατήριο. Παρά το γεγονός ότι υπάρχουν εγγυήσεις για την παραπομπή, η αυτοδίκαιη αργία κατ' αυτό τον τρόπο είναι υπερβολική γιατί παραβιάζονται η αρχή της αναλογικότητας και το τεκμήριο της αθωότητας. Με την παραπομπή δεν αποδεικνύεται η ενοχή. Υπάρχουν μόνο ενδείξεις οι οποίες μπορεί να αποδειχθούν εσφαλμένες. Έτσι από το καθεστώς υπερβολικής χαλαρότητας περνάμε σε ένα καθεστώς υπερβολικής αυστηρότητας. Από τα υπηρεσιακά συμβούλια που πολλές φορές συγκάλυπταν περιπτώσεις επιόρκων περνάμε στην παραπομπή υπαλλήλων στο πειθαρχικό συμβούλιο με παρατήρηση του προϊσταμένου για αναξιοπρεπή συμπεριφορά εντός κι εκτός υπηρεσίας. Κάτι τέτοιο ενέχει πληθώρα κινδύνων και αφήνει τεράστια περιθώρια ερμηνείας και παρερμηνείας για το τι είναι αξιοπρεπής συμπεριφορά και τι όχι. Με την απλή παραπομπή και πριν από την έκδοση απόφασης ο υπάλληλος μπορεί να τεθεί σε αυτοδίκαιη αργία...

Θα υπάρξουν συνέπειες που δεν τις έχουν φανταστεί. Θα δημιουργηθεί άσχημο κλίμα στη δημόσια διοίκηση και οι υπάλληλοι θα λειτουργούν παθητικά υπό το φόβο της τιμωρίας. Απλώς δεν θα κάνουν τη δουλειά τους. Θα κρεμάσουν τα μολύβια»<sup>21</sup>.

18 Στο ίδιο, σε. 34.

19 Στο ίδιο, σελ. 34-35.

20 Υπουργός ΔΙΜΗΔ κ. Κυρ. Μητσοτάκης 16-11-2013, εφημερίδα «Τα Νέα».

21 Αντώνης Μακροδημήτρης, εφημ. Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία, φ. 21-4-2013, σελ. 13.

Με την εν λόγω διεύρυνση των περιπτώσεων με τις οποίες τίθενται ιδίως σε αυτοδίκαιη αργία οι δημόσιοι υπάλληλοι, μοιάζει σαν να επιθυμεί ο νομοθέτης να επιφέρει πλήρη αποτελεσματικότητα στο θεσμό της αυτοδίκαιης αργίας. Φαίνεται σαν να θεωρεί ότι οι σχετικά αυστηρές αλλά πάντως «επιεικείς» διατάξεις του Ν. 3528/2007 ή έστω του Ν. 4057/2012 ως προς τη αυτοδίκαιη αργία, εν συγκρίσει με αυτές του Ν. 4093/2012, είναι αναποτελεσματικές και δεν οδηγούν σε ορθολογικά αποτελέσματα. Έτσι με τις νέες διατάξεις οι διωκόμενοι ως «επίορκοι» υπάλληλοι καθίστανται περισσότερο ανεπιθύμητοι και εξωθούνται στο να παραμείνουν μεγαλύτερο χρονικό διάστημα εκτός δημοσίου, βλέποντας την πόρτα της εξόδου από το δημόσιο<sup>22</sup>.

Δεν είναι άλλωστε τυχαίο ότι αν και αντικαταστάθηκε όλο το Πειθαρχικό Δίκαιο του υπαλληλικού Κώδικα (Ν. 3528/2007) με το δεύτερο άρθρο του Ν. 4057/14-3-2012, έκτοτε το μέρος Ε' του πειθαρχικού δικαίου τροποποιήθηκε σε αρκετές διατάξεις του έξι (6) φορές μέσα σε είκοσι (20) μήνες, ως το τέλος Νοεμβρίου 2013 (Ν. 4093/12-11-2012, Ν. 4109/23-1-2013, Ν. 4111/25-1-2013, Ν. 4152/9-5-2013, Ν. 4172/23-7-2013, Ν. 4210/21-11-2013), σχεδόν όλες επί τω αυστηρότερο, εκ των οποίων οι τρεις (3) αφορούσαν και το θεσμό της αργίας.

#### **Δ) Ο θεσμός της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας.**

Ο θεσμός της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας (όπως και ο θεσμός της εφεδρείας) σύμφωνα με την κυβέρνηση «εξυπηρετούν την ανάγκη περιορισμού της μισθολογικής δαπάνης και εξορθολογισμού του δημόσιου και ευρύτερου δημόσιου τομέα...»<sup>23</sup>. Στόχος ήταν να εξοικονομήσει το δημόσιο μέσα στο έτος 2012 περίπου 300 εκατομμύρια ευρώ.

Με τον θεσμό της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας του άρθρου 33 του Ν. 4024/2011 τέθηκαν σε (προσυνταξιοδοτική) διαθεσιμότητα 890 περίπου υπάλληλοι και εξωθήθηκαν σε παραίτηση - συνταξιοδότηση άλλοι 7.545 υπάλληλοι από τον Νοέμβριο του 2011 ως τις αρχές του 2012.

Η διάταξη της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας (άρθρο 33 παρ. 1 του Ν. 4024/2011) κρίθηκε, ωστόσο, αντισυνταγματική από την ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ 3354/2013) ως αντίθετη με το άρθρο 103 του Συντάγματος και την συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της ισότητας λόγω του ότι δεν έγινε προηγουμένως ανακαθορισμός των λειτουργιών του Κράτους και μεταρρύθμιση των οργανωτικών αναγκών της Διοικήσεως με ορθολογικό τρόπο, ενώ και η κατάργηση των οργανικών θέσεων δεν επήλθε ως συνέπεια της οργανωτικής αναδιάρθρωσης των υπηρεσιών.

<sup>22</sup> Καθηγητής Κωνσταντίνος Τσουκαλάς, Νέα ήθη: έξω χαραμοφάδες επίορκοι και λοιποί «ύποπτοι», σελ. 13, εφημ. Εφημερίδα των Συντακτών, φ. 22/3/2013.

<sup>23</sup> Αιτιολογική έκθεση του Ν. 4024/2011.

Ωστόσο και πριν την απόφαση αυτή του ΣτΕ η προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα είχε ήδη επικριθεί από κορυφαίους εκπροσώπους της διοικητικής επιστήμης επειδή «αντιστρέφει την ακολουθία που προδιαγράφει το Σύνταγμα (άρθρο 103) σύμφωνα με την οποία πρώτα καταργείται η θέση μέσω συστηματικής αναδιάρθρωσης της οικείας υπηρεσίας και μετά απομακρύνονται οι υπάλληλοι που θα κριθεί και θα αξιολογηθεί ότι είναι περιττοί ή πλεονάζοντες (τούτο ισχύει τόσο για τους μόνιμους όσο και για τους επ' αορίστω χρόνω συμβασιούχους...) [ενώ και] η οργανωτική και λειτουργική της σκοπιμότητα εμφανίζεται επίσης ελαττωματική. Αντί να προηγηθεί η αξιολόγηση θέσεων και των περιεχουσών αυτές οργανωτικών μονάδων της διοίκησης (γενικές διευθύνσεις, Διευθύνσεις, Τμήματα...) κατά τρόπο αξιόπιστο και επιστημονικά άρτιο σύμφωνα με τα πορίσματα της διοικητικής επιστήμης όπως απαιτεί πλέον και η σχετική νομολογία στο ΣτΕ τέθηκε σε ισχύ και εν σπουδή ένα μέτρο οριζόντιας απομάκρυνσης υπαλλήλων και περικοπής θέσεων εργασίας χωρίς προηγουμένως να εκτιμηθεί εάν και κατά πόσο αυτές είναι χρήσιμες και αναγκαίες για τη δημόσια υπηρεσία, οι δε υπάλληλοι ικανοί και κατάλληλοι για την περάτωση του έργου και την εκπλήρωση συναφών καθηκόντων τους»<sup>24</sup>.

**VI) Συμπερασματικά**, κοινό στοιχείο και των δύο αυτών θεσμών (διαθεσιμότητα και αργία) είναι το γεγονός ότι συνιστούν διοικητικά μέτρα η αποστολή των οποίων έχει μετασημασιολογηθεί τα τελευταία δύο έτη, συγκριτικά με την αποστολή που προβλεπόταν αρχικώς: για την διαθεσιμότητα, η αποστολή της πλέον συναρτάται και με την κινητικότητα και ανακατανομή του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, ενώ για την αργία το κέντρο βάρους έχει τεθεί περισσότερο στο να παραμείνουν οι διωκόμενοι δημόσιοι υπάλληλοι μεγαλύτερο χρονικό διάστημα εκτός δημοσίου (εκτός από την προστασία της υπηρεσίας που υπηρετεί ο θεσμός), βλέποντας την πόρτα εξόδου από το δημόσιο, έστω και αν δεν έχουν εκδικαστεί από τα αρμόδια δικαστήρια και τα πειθαρχικά συμβούλια τα ποινικά και ιδίως πειθαρχικά παραπτώματα των διωκόμενων υπαλλήλων, αντίστοιχα.

Όσον αφορά την προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα, σκοπός ήταν ο περιορισμός της μισθολογικής δαπάνης με την πρόωρη αποχώρηση υπαλλήλων από το δημόσιο, μια αποχώρηση όμως που δεν έφερε τα επιθυμητά αποτελέσματα για τον νομοθέτη σε αριθμό αποχωρούντων υπαλλήλων και σε δημοσιονομικό όφελος (καθώς οι περισσότεροι υπάλληλοι που τέθηκαν σε καθεστώς προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας προτίμησαν την επιλογή της συνταξιοδότησης) και πριν κριθεί αντισυνταγματική από το ΣτΕ είχε ήδη παύσει η ισχύς της με το πέρας της πρώτης της εφαρμογής.

---

24 Αντώνης Μακρυδημήτρης, Εφεδρεία στη δημόσια υπαλληλία, σελ. 436, στο περιοδ. Επιθεώρηση δικαίου δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων (ΕΔΔηΛΥ), τεύχ. 3/2011.





ΜΕΡΟΣ Θ

**ΠΑΙΔΕΙΑ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ:**  
**ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ**



Γεώργιος Ανδρουλάκης\*, Λεωνίδας Μαρούδας\*\*, Μαριάνθη Στογιαννίδου\*\*\*

## ΟΙ ΕΠΙΔΡΑΣΕΙΣ ΤΩΝ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΙΣ ΓΥΝΑΙΚΕΙΕΣ ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΕΣ ΣΤΑΔΙΟΔΡΟΜΙΕΣ

### Εισαγωγή

Ποια είναι η θέση των γυναικών ακαδημαϊκών στα ελληνικά πανεπιστήμια σήμερα; Ποιες δυσκολίες ενδεχομένως αντιμετωπίζουν στην ακαδημαϊκή σταδιοδρομία τους; Και με ποιο τρόπο και προς ποια κατεύθυνση οι εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις των τελευταίων ετών επηρεάζουν αυτές τις πιθανές δυσκολίες;

Οι συνθήκες της παρουσίας των γυναικών ακαδημαϊκών στα ελληνικά πανεπιστήμια δεν έχουν μελετηθεί επαρκώς, μια και οι διαθέσιμες πληροφορίες προέρχονται βασικά από τη δευτερογενή επεξεργασία στατιστικών δεδομένων κρατικών ή ευρωπαϊκών φορέων. Αντίθετα, ανάλογα ερωτήματα έχουν απασχολήσει ευρέως τη διεθνή ερευνητική πρακτική, η οποία έχει καταδείξει τις ιδιαιτερότητες που παρουσιάζουν οι σταδιοδρομίες των γυναικών ακαδημαϊκών σε σχέση με αυτές των ανδρών συναδέλφων τους: αργοί ρυθμοί εξέλιξης και συνακόλουθη περιορισμένη παρουσία τους στις ανώτερες βαθμίδες. Οι ιδιαιτερότητες αυτές επιδεινώνονται από την εντατικοποίηση του ακαδημαϊκού έργου που τείνει να χαρακτηρίσει διεθνώς τον πανεπιστημιακό χώρο και τις συνακόλουθες συνεχώς αυξανόμενες απαιτήσεις σε όρους συγγραφικού και ερευνητικού έργου.

Τα τρία παραπάνω ερωτήματα θα επιχειρηθεί να απαντηθούν μέσα από τα δεδομένα που συγκεντρώθηκαν από μια εμπειρική έρευνα, που πραγματοποιήθηκε στα ελληνικά πανεπιστήμια το 2011 και είχε ως, ευρύτερο αντικείμενο την εργασιακή ικανοποίηση. Τα δεδομένα αυτά επιτρέπουν μια καταρχήν καταγραφή αφενός μεν της θέσης των γυναικών στα ελληνικά πανεπιστήμια, αφετέρου δε, της ακαδημαϊκής τους εξέλιξης, καθώς επίσης και τον εντοπισμό των ενδεχόμενων διαφορών στον τρόπο που αυτές αντιλαμβάνονται την εντατικοποίηση της εργασίας τους σε σχέση με τους άντρες συναδέλφους τους.

Η θεωρητική προβληματική που έχει αναπτυχθεί γύρω από ανάλογα θέματα σε διεθνές επίπεδο μπορεί να συμβάλλει στην ερμηνεία της εικόνας που σκιαγραφείται από τα δεδομένα. Οι ερμηνευτικές οπτικές κυριαρχούνται από δύο βασικά θεματικές: η πρώτη αφορά στο ρόλο του «φύλου», δηλαδή στις συγκρούσεις των απαιτήσεων

---

\* Επίκουρος Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Πατρών

\*\* Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Πατρών

\*\*\* Επίκουρος Καθηγήτρια, Πανεπιστήμιο Αιγαίου

των δύο σφαιρών, εντός και εκτός της μισθωτής εργασίας, στην άνιση κατανομή των οικογενειακών καθηκόντων ανάμεσα στα δύο φύλα και στις διαφορές των αξιακών συστημάτων τους, ενώ η δεύτερη αφορά στο ρόλο που παίζουν η δομή, οργάνωση και λειτουργία, το ιδιαίτερο περιεχόμενο και οι ιδεολογικές παραδοχές του ίδιου του ακαδημαϊκού επαγγέλματος.

### **Η Δυσμενής Θέση των Γυναικών στα Πανεπιστήμια**

Κατά την διάρκεια της μεταπολεμικής περιόδου, ιδιαίτερα κατά την περίοδο 1960-1990, τα πανεπιστήμια διέθεταν σημαντική αυτονομία, ήταν συλλογικά αυτοδιοικούμενοι θεσμοί και οι ρόλοι διοίκησης και συντονισμού αναλαμβάνονταν σε προσωρινή βάση από τους πανεπιστημιακούς. Η δυνατότητα της αυτοδιοικούμενης κοινότητας των επιστημόνων να εγκαθιδρύει κανονιστικές αρχές και ρόλους, δεν απέκλειε *ipso facto* την εμφάνιση φαινομένων «ακαδημαϊκής ολιγαρχίας», ελιτισμού, συντεχνιακών επιδιώξεων και διακρίσεων, ιδιαίτερα στα πανεπιστημιακά ιδρύματα που λειτουργούσαν με το σύστημα της έδρας, ο κάτοχος της οποίας κατείχε υψηλότατο βαθμό αυτονομίας (Clark 1983).

Οι διακρίσεις, ιδιαίτερα όσον αφορά το φύλο, στον πανεπιστημιακό χώρο εργασίας, συνιστούν ένα ιδιαίτερα ανεπτυγμένο πεδίο έρευνας (βλ. ενδεικτικά, Benschop & Brouns 2003, Davis & Astin 1990, Forster 2001, Morley 1999, Shaw & Cassell 2007). Η σταδιοδρομία των γυναικών ακαδημαϊκών, σε σύγκριση με αυτήν των αντρών συναδέλφων τους, όπως καταγράφεται από τη διεθνή ερευνητική εμπειρία, συνοψίζεται σε δυο σημαντικά χαρακτηριστικά: πιο αργοί ρυθμοί εξέλιξης και περιορισμένη παρουσία στις υψηλές βαθμίδες.

Η ασυμμετρία των δύο φύλων στην αγορά εργασίας γενικώς, από την άποψη της ποσοστιαίας συμμετοχής τους στον οικονομικά ενεργό πληθυσμό, την απασχόληση και το είδος της, την αμειβόμενη και μη εργασία, τη μερική απασχόληση, το ύψος των αμοιβών κλπ., είναι δεδομένη και εξηγείται κάθε φορά με βάση τις ιδιαίτερες κοινωνικο-οικονομικές και ιδεολογικές συνθήκες μέσα από τις οποίες διαμορφώνονται οι κυρίαρχες αναπαραστάσεις για το ρόλο των γυναικών και οι κοινωνικές σχέσεις που καθορίζουν τους τρόπους ένταξής τους στην αγορά εργασίας.

Στον πανεπιστημιακό χώρο δεν υπάρχουν θεσμοθετημένες ή φανερές διακρίσεις σε βάρος του γυναικείου ακαδημαϊκού προσωπικού. Επιπλέον, το επάγγελμα του ακαδημαϊκού θεωρείται ότι παρέχει τη μεγαλύτερη δυνατή αυτονομία, επομένως παρέχει δυναμικά στις γυναίκες ένα χώρο εργασίας σχετικά απαλλαγμένο από στερεότυπα, παρενοχλήσεις ή προκατειλημμένες συμπεριφορές εκ μέρους των αντρών συναδέλφων τους.

Παράλληλα, το εκπαιδευτικό επίπεδο των γυναικών βελτιώνεται σταθερά:

- Οι γυναίκες μπορεί να θεωρηθεί ότι έχουν περίπου τις ίδιες εκπαιδευτικές ευκαιρίες με τους άντρες.
- Το ποσοστό συμμετοχής των γυναικών στο συνολικό φοιτητικό πληθυσμό τείνει να ξεπεράσει αυτό των αντρών φοιτητών. Σύμφωνα με έρευνα που πραγματοποιήθηκε από τη Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας και το ΕΚΚΕ (Μάρτιος 2002), έχει σημειωθεί εντυπωσιακή αύξηση του ποσοστού των γυναι-

κών που συμμετέχουν στην τριτοβάθμια εκπαίδευση. Συγκεκριμένα, το 1969-1970 οι γυναίκες αποτελούσαν μόνο το 31,43% του συνολικού φοιτητικού πληθυσμού στα πανεπιστήμια, ενώ το 2000-2001 το ποσοστό των γυναικών ανέρχεται πλέον στο 58,7%.

- Το ποσοστό των γυναικών υποψηφίων διδασκτόρων συνεχώς αυξάνεται. Σύμφωνα με μελέτη της Ε.Ε. (European Commission 2007), την περίοδο 1999-2004, το ποσοστό των διδακτορικών που απονεμήκαν σε γυναίκες στα 25 κράτη-μέλη της Ε.Ε. αυξήθηκε από 38% σε 43%.
- Διαπιστώνεται μάλιστα γενικότερα η τάση οι γυναίκες φοιτήτριες να παρουσιάζουν υψηλότερες επιδόσεις από αυτές των αντρών συμφοιτητών τους: παίρνουν υψηλότερους βαθμούς, ολοκληρώνουν τις σπουδές τους σε συντομότερο χρόνο και παρουσιάζουν χαμηλότερα ποσοστά εγκατάλειψης των σπουδών τους.

Η θεαματική βελτίωση των παραπάνω δεικτών δεν φαίνεται τελικά να επηρεάζει την κατοπινή επαγγελματική εξέλιξη των γυναικών τόσο στην αγορά εργασίας, όπου συνεχίζουν να συγκεντρώνονται σε υποβαθμισμένες θέσεις εργασίας από την άποψη του μισθού και των ευκαιριών ανέλιξης, όσο και στον πανεπιστημιακό χώρο, στον οποίο σταθερά καταλαμβάνουν τις χαμηλότερες βαθμίδες.

Πιο συγκεκριμένα στον πανεπιστημιακό χώρο, παρατηρείται επίσης σαφής αριθμητική κυριαρχία των ανδρών στο σύνολο του ακαδημαϊκού προσωπικού. Στις ανώτερες βαθμίδες τα ποσοστά συμμετοχής επιδεινώνονται δραματικά για τις γυναίκες, καθώς για παράδειγμα το 2004, στην Πορτογαλία το ποσοστό των γυναικών στην ανώτατη βαθμίδα ανερχόταν στο 20,9%, στη Σουηδία στο 16,1%, στο Ηνωμένο Βασίλειο στο 15,9% ενώ στην Ελλάδα στο 11,3% (European Commission 2007). Το επιχείρημα ότι η υπο-αντιπροσώπηση τους στην ανώτατη βαθμίδα οφείλεται στην περιορισμένη διαθεσιμότητα γυναικών με υψηλό εκπαιδευτικό προφίλ, καταρρίπτεται λόγω της διαπίστωσης ότι και στις ενδιάμεσες ηλικιακές ομάδες, π. χ. 40 - 45 ετών, στις οποίες οι γυναίκες μπορεί να θεωρηθεί ότι είχαν περίπου τις ίδιες εκπαιδευτικές ευκαιρίες με τους άντρες, οι τελευταίοι έχουν στατιστικά πολλαπλάσιες πιθανότητες εξέλιξης στην ανώτατη βαθμίδα.

Αλλά και στις υπόλοιπες βαθμίδες η εικόνα δεν είναι πολύ καλύτερη. Τα υψηλότερα ποσοστά συμμετοχής των γυναικών στην ελληνική ανώτατη εκπαίδευση εντοπίζονται στους διδάσκοντες με σύμβαση, ενώ στη βαθμίδα του αναπληρωτή καθηγητή το ποσοστό συμμετοχής τους ανέρχεται στο 22.7%, στη βαθμίδα του επίκουρου καθηγητή στο 31.9% και στη βαθμίδα του λέκτορα στο 39.4%.

Αυτή η φανερή αναντιστοιχία ανάμεσα στις ευοίωνες εκπαιδευτικές επιδόσεις των γυναικών και τις, κρινόμενες ως μέτριες, μετέπειτα επιστημονικές και επαγγελματικές επιδόσεις τους, έχει στρέψει το ενδιαφέρον σε εμπειρικές έρευνες που αφορούν:

- στο ρόλο που διαδραματίζει το φύλο στην ακαδημαϊκή καριέρα.
- στις διακρίσεις φύλου που μπορεί εντέλει να δημιουργούν έμμεσα η δομή, το περιεχόμενο και οι ιδεολογικές παραδοχές, ρητές ή άρρητες, του ίδιου του ακαδημαϊκού επαγγέλματος.

Στην πρώτη περίπτωση, το ενδιαφέρον εστιάζεται στους πολλαπλούς ρόλους που οφείλει να αναλάβει η γυναίκα, εντός και εκτός μισθωτής εργασίας και στις συγκρούσεις αυτών των ρόλων. Εδώ, το θέμα της μερικής παραίτησης των γυναικών από μια σταδιοδρομία ανάλογη με των αντρών συναδέλφων τους, τίθεται ως ζήτημα γυναικείας επιλογής: ελεύθερης, ως αποτέλεσμα δηλαδή παραμέτρων που σχετίζονται με μια υποτιθέμενη «γυναικεία φύση» ή καταναγκαστικής, δεδομένου του άνισου καταμερισμού της εργασίας ανάμεσα στα δύο φύλα στο εσωτερικό της οικογένειας.

Η υπόθεση της ελεύθερης επιλογής στηρίζεται κατά βάση στην παραδοχή διαφορών ανάμεσα στα δύο φύλα π. χ. οι γυναίκες δεν διαθέτουν την ανάλογη φιλοδοξία ή τις εξαιρετικές επιστημονικές ικανότητες ή είναι πιο επιδεκτικές σε θέματα οικογένειας, ανθρωπινων σχέσεων κλπ. Οι έρευνες επικεντρώνουν στα προσωπικά χαρακτηριστικά των γυναικών, όπως για παράδειγμα ότι έχουν έλλειψη αυτοπεποίθησης, φιλοδοξίας, και πίστης στις ακαδημαϊκές τους ικανότητες και στον τρόπο που αυτά επηρεάζουν τη συμπεριφορά τους (Bagihole 1994, Eggins 1997, Harris et al. 1998). Ψυχολογικές διαφορές ανάμεσα στα φύλα, εγγενείς κατ' άλλους ερευνητές και κατ' άλλους κοινωνικά προσδιορισμένες, τα προσανατολίζουν σε διαφορετικές στάσεις απέναντι στην εργασία, με αποτέλεσμα οι γυναίκες να θεωρούν την εργασία ως λιγότερο κεντρικό θέμα στη ζωή τους από όσο οι άνδρες και να αναπτύσσουν, κατ' επέκταση, περιορισμένες επαγγελματικές φιλοδοξίες. Ανάλογα, με διαφορετικό τρόπο προσδιορίζεται από τις γυναίκες και το ζήτημα της «επιτυχίας» (Shaw & Cassell 2007). Επιπλέον, αναφέρεται το επιχείρημα ότι η προδιάθεση που έχουν οι γυναίκες για την ανατροφή των παιδιών και το ενδιαφέρον τους για τα προβλήματα των συνανθρώπων τους, εκδηλώνονται και στον τομέα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης όχι μόνον μέσα από τη σύγκρουση ανάμεσα στον εργασιακό και οικογενειακό τους ρόλο, αλλά και μέσα από την τάση τους να αναλαμβάνουν μέσα στον ακαδημαϊκό χώρο, ρόλους που έχουν να κάνουν με τη φροντίδα και την προστασία των άλλων (Harris et al. 1998, Morley 1994, Rhodes 1994).

Η υπόθεση της καταναγκαστικής επιλογής αναδεικνύεται από διάφορες έρευνες για την κατάσταση του γυναικείου ακαδημαϊκού προσωπικού, οι οποίες καταγράφουν τις δυσκολίες που αντιμετωπίζουν οι γυναίκες στην ακαδημαϊκή σταδιοδρομία τους εξαιτίας των υποχρεώσεών τους εκτός του χώρου εργασίας. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι μια έρευνα που διεξήχθη στο Ηνωμένο Βασίλειο (Forster 2001) για τις απόψεις των γυναικών ακαδημαϊκών σε θέματα ίσων ευκαιριών, προοπτικών σταδιοδρομίας και συγκρούσεων εργασίας-οικογένειας, κατέδειξε την περιορισμένη παρουσία των γυναικών σε μόνιμες και ανώτερες βαθμίδες, τα δομικά και πολιτισμικά εμπόδια στα οποία προσκρούουν και τις δυσκολίες που αντιμετωπίζουν στην εξέλιξη τους λόγω των υπερβολικών απαιτήσεων όσον αφορά το συγγραφικό έργο. Οι οικιακές και οικογενειακές υποχρεώσεις τις αναγκάζουν ή να αναπέμπουν την εξέλιξη της σταδιοδρομίας στο απώτερο μέλλον ή να παραιτούνται οριστικά από τις αρχικές φιλοδοξίες τους.

Οι ερευνητές συγκλίνουν διεθνώς στην άποψη ότι ορισμένα χαρακτηριστικά του ακαδημαϊκού επαγγέλματος καθιστούν το βάρος αυτών των υποχρεώσεων συχνά ανυπέρβλητο. Τα καθήκοντα είναι πολλά – διδασκαλία, έρευνα, διοικητικές υποχρεώσεις - ενώ οι απαιτήσεις για επιστημονική παραγωγή καταλαμβάνουν όλο το διαθέσιμο χρόνο. Η συγγραφή ενός βιβλίου, η διεξαγωγή ενός πειράματος ή η διενέργεια μιας έρευνας πεδίου απαιτούν υψηλότερη δαπάνη χρόνου. Για τον λόγο αυτό, ο ιδανικός πανεπιστημιακός είναι κάποιος που δίνει πλήρη προτεραιότητα στα επιστημονικά του καθήκοντα και δεν μπορεί να περισπάται από άλλα εξωτερικά ενδιαφέροντα ή ευθύνες (Bailyn 2003). Από αυτή την άποψη, ο πανεπιστημιακός είναι, με δεδομένες τις κοινωνικές σχέσεις, πράγματι «κάποιος» και όχι «κάποια». Οι αξίες που στηρίζουν αυτή την αναπαράσταση είναι «ανδρικές» και προϋποθέτουν το διαχωρισμό δημόσιας και ιδιωτικής σφαίρας και την προτεραιότητα της αμειβόμενης εργασίας.

Επιπλέον, τα μοτίβα της ακαδημαϊκής σταδιοδρομίας των γυναικών συχνά δεν ταιριάζουν με το μοντέλο της σταδιοδρομίας στον ακαδημαϊκό χώρο, σύμφωνα με το οποίο κατά την έναρξή της θα πρέπει να υπάρχει μια υψηλή παραγωγικότητα στο επιστημονικό έργο, οι ρυθμοί της οποίας μπορούν να μειωθούν στη συνέχεια. Είναι προφανές ότι η έναρξη της ακαδημαϊκής σταδιοδρομίας των γυναικών συμβαδίζει συνήθως με την ανάγκη για τεκνοποίηση, άρα η παραγωγικότητά τους στο επιστημονικό έργο δεν μπορεί να είναι αντίστοιχη με των ανδρών συναδέλφων τους κατά την αρχική περίοδο της καριέρας τους. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο C. Armentí (2004, σελ. 75): «Το πρώτο μήνυμα που οι νέες γυναίκες, στη βαθμίδα του επίκουρου καθηγητή, λαμβάνουν από το παρελθόν είναι ότι η αφαίρεση χρόνου από τη δουλειά για την ανατροφή των παιδιών μπορεί να είναι επιζήμια για την εξέλιξη της καριέρας τους». Είναι χαρακτηριστικό ότι ένα αξιόλογο ποσοστό των ακαδημαϊκών γυναικών, από εκείνες που είχαν φτάσει στο παρελθόν στην ανώτατη βαθμίδα, είχαν συνειδητά αποφύγει να κάνουν οικογένεια, ενώ ακόμη και σήμερα αρκετές από τις γυναίκες στον ακαδημαϊκό χώρο παραμένουν άγαμες και άτεκνες ή έχουν λιγότερα παιδιά από τους άνδρες συναδέλφους τους (Armentí 2004, Finkel et al. 1994).

Αποδεικνύεται κατά τον τρόπο αυτό, ότι η ισόνομη αντιμετώπιση των δύο φύλων στον ακαδημαϊκό χώρο, που εκφράζεται με την ουδέτερη αντιμετώπιση των δύο φύλων στις αξιολογήσεις για την επιλογή υποψηφίων ή στις κρίσεις για τις ανώτερες βαθμίδες, δεν εξασφαλίζει ουσιαστικά ισότιμη αντιμετώπιση αντρών και γυναικών, αφού οι ευκαιρίες ή τα εμπόδια, στην πραγματικότητα δεν είναι εξ ορισμού ίδια (Bailyn 2003). Η πραγματική ισότητα θα προϋπόθετε μια αλλαγή των σχέσεων του χώρου της αμειβόμενης εργασίας με το χώρο της ευρύτερης κοινωνικής αναπαραγωγής, δηλαδή την οικογένεια και την κοινότητα. Η αλλαγή αυτή θα σήμαινε την ολοκλήρωση των δύο σφαιρών, ιδιωτικής και δημόσιας και επομένως θα οδηγούσε σε μια επαναθεώρηση των εργασιακών δομών, καθώς και του ιδεολογικού περιεχομένου των εννοιών της «αριστείας» και της «επιτυχίας». Από αυτή την άποψη, επιτυχημένος εργαζόμενος στον τομέα του θα ήταν αυτός που θα αντλούσε την ταυτότητά του και τα ενδιαφέροντά του και από τις δύο σφαίρες, δημόσια και ιδιωτική.



## Μεθοδολογία της έρευνας

Η επαγγελματική εξέλιξη των γυναικών στο χώρο της ελληνικής ανώτατης εκπαίδευσης, δεν έχει διερευνηθεί επαρκώς, καθώς δεν έχει πραγματοποιηθεί καμία σχετική εμπειρική έρευνα. Οι μοναδικές έρευνες επί του θέματος βασίζονταν σε δευτερογενή στατιστικά δεδομένα, προερχόμενα από την Ε.Ε. ή το Υπουργείο Παιδείας (Karamessini 2004, Mitroussi & Mitroussi 2009, Vosniadou 2004). Κατά συνέπεια, στα πλαίσια μιας ευρύτερης έρευνας για την εργασιακή ικανοποίηση των πανεπιστημιακών<sup>1</sup>, επιχειρήθηκε αφενός μεν η καταγραφή της θέσης των γυναικών στα ελληνικά πανεπιστήμια, αφετέρου δε η ανάλυση της εξέλιξης της ακαδημαϊκής τους καριέρας. Επιπλέον, αναλύουμε την αντίληψη ανά φύλο της εντατικοποίησης της ακαδημαϊκής εργασίας, ούτως ώστε να διαπιστωθεί εάν η επίδραση των εκπαιδευτικών μεταρρυθμίσεων κατά την διάρκεια των πέντε τελευταίων ετών, συμβάλλει ή όχι στη βελτίωση της θέσης των γυναικών.

Στην έρευνά μας ως πληθυσμό αναφοράς θεωρήσαμε το σύνολο των διδασκόντων στα ελληνικά πανεπιστήμια (μέλη ΔΕΠ και συμβασιούχοι διδάσκοντες), το οποίο σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία ανέρχεται σε 11.500 άτομα. Το ερωτηματολόγιο στην ημι-τελική του μορφή, υποβλήθηκε σε πιλοτική εφαρμογή σε τρία διαφορετικά πανεπιστήμια, ούτως ώστε να ελεγχθεί η δομική του εγκυρότητα και η εγκυρότητα περιεχομένου. Στη συνέχεια δημιουργήθηκε μια ηλεκτρονική έκδοση του ερωτηματολογίου, στην οποία μπορούσαν να απαντήσουν οι διδάσκοντες, που ενημερώθηκαν με επιστολή που τους στάλθηκε μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου. Με τον τρόπο αυτό απευθυνθήκαμε σε 5506 διδάσκοντες εκ των οποίων απάντησαν στη βάση δεδομένων οι 1806. Η έρευνα διενεργήθηκε κατά τη χρονική περίοδο μεταξύ Μαΐου και τέλη Σεπτεμβρίου του 2011. Μετά τους ελέγχους αξιοπιστίας, εγκυρότητας και πληρότητας, η διαδικασία εκκαθάρισης της βάσης δεδομένων των απαντήσεων επέτρεψε τη διατήρηση 1.190 έγκυρων ερωτηματολογίων<sup>2</sup>. Το ποσοστό απαντήσεων (21.4%), είναι ιδιαίτερα υψηλό για έρευνα αυτής της μορφής (Winefield et al. 2003, Kinman & Jones 2004), κατά συνέπεια θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι τόσο το μέγεθος του δείγματος όσο και το ποσοστό των απαντήσεων ενισχύουν την εγκυρότητα και την αξιοπιστία των αποτελεσμάτων. Στο παρόν άρθρο τα αποτελέσματα προέκυψαν από μονομεταβλητή και διμεταβλητή ανάλυση των δεδομένων, καθώς και μια σειρά διερευνητικών παραγοντικών αναλύσεων.

---

1 Στην ευρύτερη έρευνά μας, εκτός από τους συγγραφείς του παρόντος άρθρου, συμμετείχε και ο Γ. Οικονομάκης, Επίκουρος Καθηγητής Πανεπιστημίου Πατρών και η Α. Λαπαναίτη, υποψήφια διδάκτορας στο ίδιο πανεπιστήμιο.

2 Παρά το γεγονός ότι στην πρώτη ενότητα του ερωτηματολογίου, η οποία αναφερόταν στα δημογραφικά στοιχεία, οι ερωτήσεις είχαν διατυπωθεί με τρόπο που να εξασφαλίζεται πλήρως η ανωνυμία των συμμετεχόντων, εντούτοις σε ένα ποσοστό των ληφθέντων ερωτηματολογίων τα στοιχεία αυτά ήταν ελλιπή, με συνέπεια την απόρριψή τους.

## Ανάλυση και Σχολιασμός των Αποτελεσμάτων

### Η εξέλιξη της ακαδημαϊκής καριέρας των γυναικών

Τα κυριότερα δημογραφικά δεδομένα της εμπειρικής μας έρευνας είναι συνοπτικά τα κατωτέρω: στο σύνολο των 1190 πανεπιστημιακών, οι άνδρες είναι 878 (73,8%) και οι γυναίκες 312 (26,2%), ενώ η κατανομή ανά ακαδημαϊκή βαθμίδα είναι η ακόλουθη: καθηγητές 332, εκ των οποίων άνδρες 266 (80,1%), γυναίκες 66 (19,9%), αναπληρωτές καθηγητές 221, εκ των οποίων άνδρες 165 (74,7%), γυναίκες 56 (25,3%), επίκουροι καθηγητές 330, εκ των οποίων άνδρες 226 (68,5%), γυναίκες 104 (31,5%), λέκτορες 180, εκ των οποίων άνδρες 128 (71,1%), γυναίκες 52 (28,9%) και συμβασιούχοι διδάσκοντες 127, εκ των οποίων άνδρες 93 (73,2%), γυναίκες 34 (26,8%).

Σύμφωνα με τα δεδομένα του Πίνακα 1, ένα υψηλό ποσοστό των γυναικών της τάξης του 36% συγκεντρώνεται στην ηλικιακή κατηγορία των 50-59 ετών, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό για τους άνδρες ανέρχεται στο 28%, εμφανίζοντας μια σημαντική διαφοροποίηση, ενώ μια μικρότερη απόκλιση εμφανίζεται στην ηλικιακή κατηγορία των μικρότερων από 39 έτη, όπου το ποσοστό των ανδρών είναι ελαφρώς μεγαλύτερο. Όσον αφορά την κατανομή γυναικών και ανδρών στις ακαδημαϊκές βαθμίδες, το ποσοστό των γυναικών επί του συνόλου τους και όχι επί του συνολικού αριθμού των πανεπιστημιακών, στις δύο ανώτερες βαθμίδες ανέρχεται σε 39%, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό των ανδρών ανέρχεται στο 49%, εμφανίζοντας μια σημαντική διαφορά της τάξης των δέκα ποσοστιαίων μονάδων. Η χαμηλότερη αντιπροσώπευση των γυναικών στις ανώτερες βαθμίδες της ακαδημαϊκής ιεραρχίας, δεν αποτελεί βεβαίως μια ελληνική ιδιαιτερότητα, αλλά όπως έχουμε ήδη αναφέρει ένα διεθνές φαινόμενο.

Πίνακας 1: Κατανομή του δείγματος ανά ηλικιακή ομάδα και ακαδημαϊκή βαθμίδα

Ηλικιακή ομάδα	Γυναίκες		Άνδρες	
	%	N	%	N
- 39	18	56	20	175
40 - 49	32	99	33	291
50 - 59	36	112	28	245
60 +	14	45	19	167
<b>Βαθμίδα</b>				
ΠΔ 407/80	11	34	11	93
Λέκτορας	17	52	15	128
Επίκουρος	33	104	26	226
Αναπληρωτής	18	56	19	165
Καθηγητής	21	66	30	266
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>26</b>	<b>312</b>	<b>74</b>	<b>878</b>

Η διαδοχή των ακαδημαϊκών βαθμίδων κινείται σαφέστατα με βραδύτερους ρυθμούς στις γυναίκες σε σχέση με τους άνδρες, καθώς οι τελευταίοι ανέρχονται σε μικρότερη ηλικία σε όλες τις βαθμίδες και ιδιαίτερα στις δύο ανώτερες. Σύμφωνα με τα δεδομένα του Πίνακα 2, το ποσοστό των γυναικών που ανήκουν στις ηλικιακές κατηγορίες έως 49 ετών και κατέχουν την βαθμίδα του λέκτορα ανέρχεται στο 82%, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό για τους άνδρες ανέρχεται στο 90%. Στη βαθμίδα του επίκουρου τα αντίστοιχα ποσοστά για τις ίδιες ηλικιακές κατηγορίες ανέρχονται στο 62% των γυναικών και στο 74% των ανδρών, στη βαθμίδα του αναπληρωτή στο 25% των γυναικών και στο 41% των ανδρών και τέλος στη βαθμίδα του καθηγητή στο 5% των γυναικών και στο 13% των ανδρών. Επιπλέον, το ποσοστό των γυναικών που ανήκει στην ηλικιακή κατηγορία 50-59 ετών και κατέχει την βαθμίδα του επίκουρου ανέρχεται στο 33%, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό για τους άνδρες ανέρχεται μόνο στο 20%, ενώ αντίστοιχη σημαντική διαφοροποίηση εμφανίζεται και στη βαθμίδα του αναπληρωτή καθηγητή.

Πίνακας 2: Κατανομή Γυναικών και Ανδρών ανά ακαδημαϊκή βαθμίδα, ανάλογα με την ηλικιακή ομάδα που ανήκουν

Ηλικία	ΠΔ407		Λέκτορας		Επίκουρος		Αναπληρωτής		Καθηγητής	
	Γ (%)	Α (%)	Γ (%)	Α (%)	Γ (%)	Α (%)	Γ (%)	Α (%)	Γ (%)	Α (%)
-39	65	61	38	52	13	21	0	1	0	1
40-49	24	28	44	38	49	53	25	40	5	12
50-59	12	10	15	7	33	20	61	45	48	40
60+	0	1	2	4	5	5	14	14	47	47

Κατά συνέπεια, η έρευνά μας δείχνει ότι υπάρχει μια σημαντική διαφοροποίηση στην εξέλιξη της καριέρας μεταξύ ανδρών και γυναικών πανεπιστημιακών, επιβεβαιώνοντας αντίστοιχα ευρήματα σε άλλες χώρες. Φαίνεται λοιπόν ότι η σύγχρονη μορφή και το περιεχόμενο της ακαδημαϊκής εργασίας, είναι μάλλον ασύμβατα με την μητρότητα και την ανατροφή των παιδιών, γεγονός που διαφοροποιεί σημαντικά την εξέλιξη της ακαδημαϊκής καριέρας των γυναικών σε σχέση με την αντίστοιχη των ανδρών συναδέλφων τους (Armenti 2004; Raddon 2002).

Ίσως το πλέον χαρακτηριστικό στοιχείο που προκύπτει από την εμπειρική έρευνά μας σχετικά με το ρυθμό ανόδου στην κλίμακα της ακαδημαϊκής ιεραρχίας μεταξύ ανδρών και γυναικών, αποτελεί η βαθμίδα εισαγωγής στο πανεπιστήμιο, βλέπε Πίνακα 3, καθώς μόνο 8 γυναίκες σε σύνολο 1190 πανεπιστημιακών είχαν ως βαθμίδα εισαγωγής μία από τις δύο πρώτες βαθμίδες, ήτοι ποσοστό 0.67%, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό για τους άνδρες ήταν 6.9%, δηλαδή σχεδόν δεκαπλάσιο. Όσον αφορά την κατανομή γυναικών και ανδρών σε σχέση με τη βαθμίδα εισαγωγής τους στο πανεπιστήμιο, το ποσοστό των γυναικών επί του συνόλου τους και όχι επί του συνολικού αριθμού των πανεπιστημιακών, για τις δύο ανώτερες ιεραρχικά βαθμίδες ανέρχεται σε μόλις 2,5%, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό των ανδρών ανέρχεται στο 9.4%.

Μια ερμηνεία των δεδομένων που παρουσιάσαμε ανωτέρω μπορεί να γίνει με βάση την προβληματική που διερευνά το θέμα της χαμηλής αντιπροσώπευσης των γυναικών στις υψηλές ακαδημαϊκές βαθμίδες υπό το πρίσμα του φύλου, της εργασίας και της οργάνωσης (Benschop & Brouns 2003). Το φύλο, ως σημαντικό στοιχείο της οργάνωσης και του κοινωνικού καταμερισμού της εργασίας, αποτελεί τμήμα της διαδικασίας οργάνωσης και λειτουργίας του πανεπιστημίου. Ταυτόχρονα, οι οργανώσεις και η εργασιακή διαδικασία διαμορφώνουν συγκεκριμένους τύπους σχέσεων με βάση το φύλο. Στον ακαδημαϊκό χώρο δεν υπάρχουν θεσμοθετημένες ή φανερές διακρίσεις σε βάρος του γυναικείου ακαδημαϊκού προσωπικού, όμως η διερεύνηση των πρακτικών των πανεπιστημιακών ιδρυμάτων αποκαλύπτει έμμεσους τρόπους διαχείρισης τέτοιων διακρίσεων.

Πίνακας 3: Βαθμίδα Εισαγωγής στο Πανεπιστήμιο

Βαθμίδα	Γυναίκες		Ανδρες	
	%	N	%	N
Βοηθοί και ΠΔ 407/80	43.9	137	31.8	279
Λέκτορας	39.7	124	39.5	347
Επίκουρος	13.8	43	19.4	170
Αναπληρωτής	2.2	7	7.3	64
Καθηγητής	0.3	1	2.1	18
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>26</b>	<b>312</b>	<b>74</b>	<b>878</b>

Οι δυσκολίες που αντιμετωπίζουν οι γυναίκες ακαδημαϊκοί για να ανέλθουν στις ανώτερες βαθμίδες, εκτός των άλλων, αντανakλούν και τις κυρίαρχες αντιλήψεις περί «επιστημονικής ποιότητας», καθώς τα έμφυλα στερεότυπα επιδρούν στην αξιολόγηση της επιστημονικής ποιότητας των υποβαλλόμενων ερευνητικών προτάσεων, παρά τις όποιες επιμέρους διαφορές στα διάφορα επιστημονικά πεδία. Η επιστημονική ποιότητα αποτελεί μια κοινωνική κατασκευή, είναι δηλαδή αποτέλεσμα των δομικών, πολιτισμικών και διαδικαστικών διευθετήσεων βάσει των οποίων οργανώνεται και λειτουργεί ο ακαδημαϊκός χώρος (Brouns 2001). Αυτές οι διαδικασίες και αρχές οργάνωσης του ακαδημαϊκού χώρου δημιουργούν άνισες σχέσεις με βάση το φύλο και εντέλει κατασκευάζουν κοινωνικά το φύλο των γυναικών πανεπιστημιακών. Η κατανόηση του τρόπου με τον οποίο η επιστημονική ποιότητα προσδιορίζεται και χρησιμοποιείται στην πράξη, μπορεί να εξηγήσει τους αργούς ρυθμούς της σταδιοδρομίας των ακαδημαϊκών γυναικών.

Η αντίληψη της μεν επιστήμης ως αυτόνομου θεσμού, της δε «επιστημονικής διάνοιας» ως ενός ιδιόρρυθμου σοφού που ζει και εργάζεται απομονωμένος στην κορυφή μιας πνευματικής ιεραρχίας, απαλλαγμένος από καθημερινές βιοτικές υποχρεώσεις, προέρχεται, σύμφωνα με αρκετούς ερευνητές, κυρίως από την παράδοση των θετικών επιστημών. Οι αντιλήψεις αυτές αντανakλούν κυρίαρχες απόψεις που

ενοούν το ανδρικό φύλο, καθώς αναπαράγουν «αρσενικές» εικόνες της ακαδημαϊκής «αριστείας», προσατεύοντας κατά τον τρόπο αυτό το status quo της κυρίαρχης κουλτούρας στο εσωτερικό των πανεπιστημίων (Morley 1999). Μια εναλλακτική θεώρηση, προσανατολισμένη σε μια δημοκρατικότερη προοπτική, θα αναζητούσε τη σύνδεση της επιστήμης με τις υπόλοιπες κοινωνικές πρακτικές, δηλαδή την παραγωγή, μετάδοση, ερμηνεία και ανταλλαγή της γνώσης, εισάγοντας ζητήματα κοινωνικής ευθύνης και διαφάνειας τόσο της επιστήμης όσο και αυτών που την ασκούν. Θα δημιουργούνταν κατά τον τρόπο αυτό ένα πεδίο για να αναγνωριστούν οι επιστημονικές δραστηριότητες και επιτεύξεις των γυναικών ακαδημαϊκών και κατ' επέκταση οι προϋποθέσεις για την επίτευξη μεγαλύτερης ισότητας μεταξύ των μελών του ακαδημαϊκού προσωπικού.

### **Η αντίληψη ανά φύλο της εντατικοποίησης της ακαδημαϊκής εργασίας**

Τα πανεπιστημιακά ιδρύματα δέχονται διεθνώς πολλαπλές πιέσεις, ήδη από τη δεκαετία του 1990, καθώς οι οικονομικές και θεσμικές πιέσεις - μειώσεις των χρηματοδοτήσεων και των διοικητικών δαπανών, περιορισμός αυτονομίας, έμφαση στην αξιολόγηση και την ανταποδοτικότητα - επηρεάζουν δραματικά την παραδοσιακή φυσιογνωμία του ακαδημαϊκού επαγγέλματος μεταβάλλοντας τις συνθήκες και το περιεχόμενο της εργασίας των ακαδημαϊκών και υποβαθμίζοντας τα χαρακτηριστικά της «αγοράς εργασίας» τους. Μολονότι ο ακαδημαϊκός επαγγελματικός χώρος παρουσιάζει σημαντικές διαφοροποιήσεις, ανάλογα με το επιστημονικό πεδίο, το κύρος του ιδρύματος, την κεντρική ή περιφερειακή του θέση, κλπ., ορισμένες τάσεις είναι διεθνώς κοινές, όπως: αύξηση του διδακτικού έργου, συνήθως σε βάρος του ερευνητικού, περιορισμός της σταθερής και πλήρους απασχόλησης - αύξηση των ανασφαλών θέσεων εργασίας με συμβάσεις ορισμένου χρόνου και μερικής απασχόλησης - αλλά και γενικότερος περιορισμός των ευκαιριών απασχόλησης, στασιμότητα ή και περικοπές των μισθών, οι οποίες έχουν ως συνέπεια να μειώνουν την παραδοσιακή ελκυστικότητα του επαγγέλματος του ακαδημαϊκού και τις αντικειμενικές δυνατότητες ακαδημαϊκής σταδιοδρομίας (Halsey 1992, Willmott 1995).

Η εφαρμογή των εκπαιδευτικών μεταρρυθμίσεων και η θεσμοθέτηση ενός ευρέως φάσματος μηχανισμών ελέγχου και πειθάρχησης, αποτέλεσε εξ αντικειμένου - για μια σημαντική μερίδα πανεπιστημιακών, κυρίως των χαμηλότερων ιεραρχικά βαθμίδων - μια απόπειρα περιορισμού της αυτονομίας τους, εντατικοποίησης της εργασίας τους και αύξησης της επίβλεψης και του ελέγχου των ακαδημαϊκών δραστηριοτήτων τους<sup>3</sup>. Η σταδιακή επιβολή των εξωτερικών ελέγχων και των οργανωσιακών αλλαγών περιόρισε την διακριτική ευχέρεια που διέθεταν οι πανεπιστημιακοί στην

3 Όπως αναφέρει η Bigsbee, 1988, σ. 54: «... στην πραγματικότητα, η επικέντρωση στις δημοσιεύσεις παρακινείται από την επιθυμία της διοίκησης να βρεθεί ένας απλός, ποσοτικός δείκτης μέτρησης της παραγωγικότητας των πανεπιστημιακών σε μια προσπάθεια εγκαθίδρυσης μιας ιεραρχικής τάξης στον χώρο εργασίας».

οργάνωση και την εκτέλεση της εργασίας τους και διέβρωσε την επαγγελματική αυτονομία τους (Barry et al. 2001, Μαρούδας & Κυριακίδου 2009).

Σύμφωνα με αρκετούς ερευνητές, οι πανεπιστημιακοί θεωρούν ότι οι αλλαγές που πραγματοποιούνται στην ανώτατη εκπαίδευση, κυρίως μέσω της εισαγωγής νέων χρηματοδοτικών διευθετήσεων και μηχανισμών ελέγχου της διδασκαλίας και της έρευνας, έχουν ενισχύσει τις πιέσεις για αύξηση της παραγωγικότητάς τους, οι οποίες είναι ελάχιστα συμβατές με τις απαιτήσεις της οικογενειακής ζωής. Στο πλαίσιο αυτό η αύξηση των ωρών εργασίας θεωρείται ως ένας από τους βασικούς δείκτες συναίνεσης και αποδοχής των συντελούμενων θεσμικών αλλαγών. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρουν οι G. Gaio Santos και C. Cabral-Cardoso (2008, σελ. 451): «Τα άτομα για να τα λάβουν σοβαρά υπόψη τους στον ακαδημαϊκό χώρο, θα πρέπει να δείχνουν πλήρως αφοσιωμένα στην εργασία τους και έτοιμα να εργαστούν 10 ή 12 ώρες, επτά ημέρες την εβδομάδα».

Αν και υφίσταται ένας σχετικά περιορισμένος αριθμός ερευνών σχετικά με τις σημαντικές επιδράσεις των μεταρρυθμίσεων στον ερευνητικό και εκπαιδευτικό προσανατολισμό των ελληνικών πανεπιστημίων, καθώς και στις μορφές διακυβέρνησής τους (Οικονομάκης et al. 2008, Μαρούδας & Κυριακίδου 2009, Nikolaidis & Maroudas 2013), εντούτοις, δεν έχουν ακόμη διερευνηθεί οι επιπτώσεις τους στις συνθήκες εργασίας των πανεπιστημιακών. Όπως δείχνει η έρευνά μας, οι εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις που εφαρμόζονται στην ελληνική ανώτατη εκπαίδευση, έχουν ως συνέπεια ότι κατά την διάρκεια της τελευταίας πενταετίας έχει αυξηθεί ο φόρτος εργασίας, η πίεση για δημοσιεύσεις, καθώς και η προσπάθεια αναζήτησης πρόσθετων αμοιβών, ως αντιστάθμισμα του περιορισμού της κρατικής χρηματοδότησης και της μείωσης των μισθών. Από τους συμμετέχοντες στην έρευνα, η πλειοψηφία συμφωνεί (συμφωνώ και συμφωνώ απόλυτα), ότι έχει αυξηθεί ο φόρτος εργασίας λόγω της ίδρυσης μεταπτυχιακών προγραμμάτων σε ποσοστό 61%, ότι έχει αυξηθεί η πίεση για δημοσιεύσεις σε ποσοστό 69% και ότι έχει αυξηθεί η προσπάθεια αναζήτησης πρόσθετων αμοιβών (έρευνα, παροχή υπηρεσιών, δίδακτρα), σε ποσοστό 75%, ενώ διαφωνεί (διαφωνώ και διαφωνώ απόλυτα), μόνο το 13%, το 9% και το 8% αντίστοιχα. Αυτά τα υψηλά ποσοστά σηματοδοτούν μια σημαντική μεταβολή της εργασιακής διαδικασίας των πανεπιστημιακών, λόγω των εξωγενών θεσμικών παρεμβάσεων.

Όμως, παρά την εκδήλωση μιας γενικότερης συμφωνίας ως προς τις επιπτώσεις των μεταρρυθμίσεων, εμφανίζεται μια σχετικά σημαντική διαφοροποίηση μεταξύ γυναικών και ανδρών πανεπιστημιακών, καθώς το ποσοστό των γυναικών που συμφωνούν (συμφωνώ και συμφωνώ απόλυτα) ότι έχει αυξηθεί κατά την διάρκεια των πέντε τελευταίων ετών ο φόρτος εργασίας λόγω της ίδρυσης μεταπτυχιακών προγραμμάτων, ανέρχεται στο 68%, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό των ανδρών ανέρχεται στο 59%, βλ. Πίνακα 4. Ομοίως, το ποσοστό των γυναικών που συμφωνούν ότι έχει αυξηθεί η πίεση για δημοσιεύσεις ανέρχεται στο 78%, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό των ανδρών ανέρχεται στο 65% και τέλος σχετικά με την αύξηση της προσπάθειας αναζήτησης πρόσθετων αμοιβών, τα ποσοστά μεταξύ των δύο φύλων είναι παρόμοια.

Οι παρατηρούμενες αποκλίσεις για την επίδραση των εκπαιδευτικών μεταρρυθμίσεων, προφανώς έχουν διαφορετικές επιπτώσεις τόσο στις συνθήκες εργασίας όσο και στις προοπτικές καριέρας, μεταξύ ανδρών και γυναικών πανεπιστημιακών.

### Συζήτηση

Σύμφωνα με ένα ευρύ φάσμα ερευνών, η πανεπιστημιακή οργανωσιακή κουλτούρα διακινεί σύμβολα, αναπαραστάσεις, κανόνες και αξίες που, είτε άμεσα είτε έμμεσα, αναμοχλεύουν ή νομιμοποιούν τις διακρίσεις των φύλων. Μια από τις κυρίαρχες αναπαραστάσεις είναι αυτή του απόλυτα, σε εικοσιτετράωρη βάση, αφοσιωμένου στην επιστήμη ακαδημαϊκού (Brouns 2001). Οι γυναίκες δεν μπορούν να ικανοποιήσουν εύκολα τις απαιτήσεις

Πίνακας 4: Επίδραση των εκπαιδευτικών μεταρρυθμίσεων κατά την διάρκεια των πέντε τελευταίων ετών

	Γυναίκες		Άνδρες	
	%	N	%	N
<b>Έχει αυξηθεί ο φόρτος εργασίας λόγω της ίδρυσης μεταπτυχιακών προγραμμάτων</b>				
	<b>26</b>	<b>296</b>	<b>74</b>	<b>837</b>
Διαφωνώ απόλυτα	2	6	2	20
Διαφωνώ	7	20	12	104
Ουδέτερος/η	23	68	27	223
Συμφωνώ	43	128	43	358
Συμφωνώ απόλυτα	25	74	16	132
<b>Έχει αυξηθεί η πίεση για δημοσιεύσεις</b>				
	<b>26</b>	<b>310</b>	<b>74</b>	<b>865</b>
Διαφωνώ απόλυτα	1	2	3	25
Διαφωνώ	5	16	8	69
Ουδέτερος/η	16	51	24	207
Συμφωνώ	43	134	44	379
Συμφωνώ απόλυτα	35	107	21	185
<b>Έχει αυξηθεί η προσπάθεια αναζήτησης πρόσθετων αμοιβών (έρευνα, παροχή υπηρεσιών, δίδακτρα)</b>				
	<b>26</b>	<b>300</b>	<b>74</b>	<b>859</b>
Διαφωνώ απόλυτα	1	2	2	18
Διαφωνώ	5	14	8	65
Ουδέτερος/η	18	53	17	144
Συμφωνώ	49	147	49	421
Συμφωνώ απόλυτα	28	84	25	211

αυτής της εικόνας, για τους ίδιους λόγους που δεν μπορούν να ανταγωνιστούν τους άντρες συναδέλφους τους στον τομέα των δημοσιεύσεων, που αποτελούν σχεδόν το μοναδικό κριτήριο για την είσοδο ή την προαγωγή στο πανεπιστημιακό χώρο. Όσο πιο συντηρητική είναι η πανεπιστημιακή οργανωσιακή κουλτούρα, για παράδειγμα, όσο περισσότερο είναι επικεντρωμένη στο πρότυπο του λευκού άνδρα καθηγητή της παραδοσιακής έδρας, τόσο ασφυκτικότερη είναι για τις γυναίκες ακαδημαϊκούς. Κατά συνέπεια, εκτός από τη λήξη των συμβάσεών τους ή την περιορισμένη εργασιακή ικανοποίησή τους λόγω της προσωρινότητας του καθεστώτος απασχόλησής τους και του φτωχού ενδεχομένως περιεχομένου των καθηκόντων τους, τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της ακαδημαϊκής κουλτούρας, αποτελούν για τις γυναίκες έναν επιπλέον λόγο για να εγκαταλείπουν κάποιες φορές οικειοθελώς τη θέση τους.

Επιπλέον, οι διακρίσεις με βάση το φύλο και τα στερεότυπα, καθώς και οι «ανδροκρατούμενες» συμπεριφορές, όχι μόνο δεν διευκολύνουν την ένταξη των γυναικών στον ακαδημαϊκό χώρο, αλλά συχνά αποτελούν βασικούς παράγοντες περιθωριοποίησής τους. Μολονότι η διεκδίκηση από έναν υποψήφιο μιας υπό ανοικτή προκήρυξη ακαδημαϊκής θέσης, εξαρτάται, τυπικά, από την ποιότητα και την εξειδίκευση των προσόντων του, άτυπα, η πιθανότητα επιτυχούς έκβασης αυτής της διεκδίκησης εξαρτάται αφενός μεν από τις επαφές που διαθέτει ο υποψήφιος με τα επίσημα και τα άτυπα ακαδημαϊκά δίκτυα, αφετέρου δε από τις διαπροσωπικές σχέσεις του με τις υψηλές βαθμίδες στο εσωτερικό του τμήματος, οι οποίες συνήθως έχουν καθοριστικό ρόλο στη διαμόρφωση των κριτηρίων και των διαδικασιών για την εξέλιξη και μονιμοποίηση των χαμηλότερων βαθμίδων της ακαδημαϊκής ιεραρχίας. Ο ρόλος των ακαδημαϊκών δικτύων στη διαδικασία εισόδου και προαγωγής στα πανεπιστήμια είναι ιδιαίτερα σημαντικός, καθώς μέσω αυτών διευκολύνεται η συμμετοχή σε ερευνητικά προγράμματα, η χορήγηση υποτροφιών, οι κοινές δημοσιεύσεις και η συμμετοχή σε επιστημονικά συνέδρια (Todd & Bird 2000). Συνήθως, η συμμετοχή των γυναικών είναι περιορισμένη στα ακαδημαϊκά δίκτυα, όπου κυριαρχούν πατριарχικές αντιλήψεις και «ανδρικά προνόμια», με συνέπεια τον περιορισμό εισόδου και προαγωγής τους (Harris et al. 1998, Rhodes 1994).

Συχνά, οι διαδικασίες επιλογής ευνοούν τους άντρες υποψήφιους, καθώς τα μέλη των επιτροπών αξιολόγησης είναι στην πλειοψηφία των περιπτώσεων άντρες, που οι κρίσεις τους δεν είναι πάντοτε απαλλαγμένες από στερεότυπα. Η υποβάθμιση της συνεισφοράς των πανεπιστημιακών στη διδασκαλία και στην εκτέλεση διοικητικών καθηκόντων και η αξιολόγησή τους σχεδόν αποκλειστικά με βάση το ερευνητικό τους έργο, έχει ως συνέπεια την υποτίμηση άλλων προσόντων, όπως η ποιότητα των σπουδών, η αξιολόγηση της διδασκαλίας και η συμμετοχή σε επιτροπές του τμήματος. Άρα, όσο σημαντικά και αν είναι αυτά τα προσόντα, δεν εγγυώνται προοπτικές μελλοντικής ακαδημαϊκής σταδιοδρομίας, δεδομένου ότι η τελευταία εξαρτάται πλέον από το πλήθος των δημοσιεύσεων, που τείνει πολλές φορές να υποκαθιστά το κριτήριο της ποιότητας. Η πίεση για την παραγωγή δημοσιεύσεων μεταφράζεται σε



διαθεσιμότητα χρόνου, όμως, καθώς οι γυναίκες συχνά καταλαμβάνουν τις πιο χαμηλές θέσεις της ακαδημαϊκής ιεραρχίας με αυξημένες απαιτήσεις διδακτικού έργου ή εργάζονται με συμβάσεις μερικής απασχόλησης, δεν μπορούν να διαθέσουν τον απαιτούμενο χρόνο για αυτόν τον αγώνα δημοσιεύσεων. Επιπλέον, είναι επιφορτισμένες με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το ρόλο τους μέσα στην οικογένεια, ο οποίος εξ αντικειμένου μειώνει την προσήλωσή τους στην επιδίωξη καριέρας (Shaw & Cassell 2007).

Επιπλέον, κατά τη διαδικασία κρίσης των δημοσιεύσεων, οι επιτροπές αξιολόγησης έχουν την τάση να υποτιμούν την ποιότητα του επιστημονικού έργου των γυναικών και αντιθέτως, να υπερτιμούν την αντίστοιχη των αντρών, επειδή είναι συχνά φορείς των κυρίαρχων αντιληπτικών σχημάτων, όσον αφορά την υποτιθέμενη διαφορετική σχέση των δύο φύλων με την αριστεία (Benschop & Brouns 2003, Todd & Bird 2000).

### **Συμπεράσματα**

Παρά τη σταθερή βελτίωση του εκπαιδευτικού επιπέδου των γυναικών στην ελληνική κοινωνία, τις ίσες τυπικά εκπαιδευτικές ευκαιρίες ανάμεσα στα δύο φύλα, την πρόσφατη υπεραντιπροσώπευση των γυναικών στο φοιτητικό πληθυσμό και τις σχετικά υψηλές βαθμολογικές επιδόσεις τους στη διάρκεια των σπουδών τους, οι γυναίκες υποαντιπροσωπεύονται στην τρίτοβάθμια εκπαίδευση. Στη δημογραφική κατανομή του συνόλου των ερωτηθέντων, οι γυναίκες συμμετέχουν με 26,2%, ποσοστό που περιορίζεται στο 20% στη βαθμίδα του τακτικού καθηγητή. Γενικότερα, οι Ελληνίδες πανεπιστημιακοί παρουσιάζουν σημαντικά μικρότερη αντιπροσώπευση από τους άντρες συναδέλφους τους στις ανώτερες βαθμίδες της ιεραρχικής ακαδημαϊκής πυραμίδας, χαμηλότερους ρυθμούς και εμπόδια στην εξέλιξη της καριέρας τους.

Οι ανισότητες αυτές μπορούν να ερμηνευθούν υπό το φως της οργανωσιακής κουλτούρας και των εμφύλων στερεοτύπων περί «επιστημονικής ποιότητας» και των έμμεσων τρόπων με τους οποίους γίνεται μια άτυπη διαχείριση διακρίσεων με βάση το φύλο. Είναι χαρακτηριστικό από αυτή την άποψη το γεγονός ότι μόνο για το 2,5% των γυναικών ακαδημαϊκών που συμμετείχαν στην έρευνα, η βαθμίδα εισαγωγής τους ήταν μία από τις δύο ανώτερες βαθμίδες, δηλ. της καθηγήτριας και της αναπληρώτριας καθηγήτριας.

Η ασυμβατότητα επίσης της υφιστάμενης μορφής και του περιεχομένου της ακαδημαϊκής εργασίας με τη μητρότητα και την ανατροφή των παιδιών εντείνεται λόγω των επιδράσεων των πρόσφατων εκπαιδευτικών μεταρρυθμίσεων. Όπως δείχνει η εμπειρική μας έρευνα οι γυναίκες πανεπιστημιακοί αξιολογούν πολύ περισσότερο από τους άντρες συναδέλφους τους την αύξηση του φόρτου εργασίας που προέκυψε από την ίδρυση μεταπτυχιακών προγραμμάτων, καθώς και την πίεση που τους ασκείται για την παραγωγή δημοσιεύσεων. Από αυτή την άποψη, οι εκπαιδευτικές

μεταρρυθμίσεις θα τείνουν μάλλον να διευρύνουν τις αποκλίσεις μεταξύ ανδρών και γυναικών ακαδημαϊκών, εφόσον επιδρούν στις συνθήκες εργασίας και κατά συνέπεια και στις προοπτικές καριέρας.

### Βιβλιογραφία

- Armenti, C. (2004), "Women faculty seeking tenure and parenthood: lessons from previous generations", *Cambridge Journal of Education*, 34 (1): 65-83.
- Bagihole, B. (1994), "Being different is a very difficult row to hoe: survival strategies of women academics", in Davies, S., Lubelska, C. and Quinn, J. (Eds), *Changing the Subject: Women in Higher Education*, Taylor and Francis, London, pp. 15-28.
- Barry, J., Chandler, J. and Clark, H. (2001), "Between the ivory tower and academic assembly line", *Journal of Management Studies*, 38 (1): 87-101.
- Bailyn, L. (2003), "Academic Careers and Gender Equity: Lessons Learned from MIT" *Gender, Work and Organization*, 10 (2): 137-153.
- Benschop, Y. and M. Brouns (2003), "Crumbling Ivory Towers: Academic Organizing and its Gender Effects", *Gender, Work and Organization*, 10 (2): 194-212.
- Birecree, A. M. (1988), "Academic freedom in the academic factory", *Challenge*, 31 (4): 53-56.
- Brouns, M. (2001), "The social construction of scientific quality: science between Olympus and Agora", in Braidotti, R., Lazeroms, I. and Vonk, E. (Eds), *The Making of European Women's Studies*, vol. III. Utrecht: Athena/University Utrecht, pp. 112-122.
- Clark, B. (1983), *The higher education system*. Berkeley: University of California Press.
- Davis, D.E. and Astin, H.S. (1990), "Life cycle, career patterns and gender stratification in academe: breaking myths and exposing truths", in Stiver Lie, S. and O'Leary, V.E. (Eds), *Storming the Tower: Women in the Academic World*, Kogan Page, London, pp. 89-107.
- Eggins, H. (1997), *Women as Leaders and Managers in Higher Education*, Open University Press, Buckingham.
- European Commission (2007), *SHE Figures 2006*, European Commission, Luxembourg.
- Finkel, S.K., Olswang, S. & She, N. (1994), "Childbirth, tenure, and promotion for women faculty", *Review of Higher Education*, 17 (3): 259-270.
- Forster, N. (2001), "A case study of women academics' views on equal opportunities, career prospects and work-family conflicts in a UK university", *Career Development International*, 6 (1): 28-38.
- Gaio Santos G. & Cabral-Cardoso C. (2008), "Work-family culture in academia: a gendered view of work-family conflict and coping strategies", *Gender in Management: An International Journal*, 23 (6): 442-457.

- Halsey, A.H. (1992), *Decline of Donnish Dominion: The British Academic Professions in the Twentieth Century*. Oxford: Clarenton.
- Harris, P., Thiele, B. and Currie, J. (1998), "Success, gender and academic voices, consuming passion or selling the soul?", *Gender and Education*, 10 (2): 133-48.
- Karamessini, M. (2004), Women's Representation and Progression in Science Careers in Greece, KETHI Research Centre for Gender Equality, Athens.
- Kinman, G. and Jones, F. (2004), *Working to the limit: Stress and work-life balance in academic and academic-related employees in the UK*. London: Association of University Teachers.
- Μαρούδας, Λ. και Κυριακίδου, Ο. (2009), «Η Εφαρμογή της Νέας Δημόσιας Διοίκησης στα Πανεπιστήμια: Από την Επαγγελματική Γραφειοκρατία προς Νέες Οργανωσιακές Μορφές», *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 130Γ', σελ. 93-121.
- Mitroussi, A. & Mitroussi, K. (2009), "Female educational leadership in the UK and Greece", *Gender in Management: An International Journal*, 24 (7): 505 – 522.
- Morley, L. (1994), "Glass ceiling or iron cage: women in UK academia", *Gender, Work and Organisation*, 1 (4): 194-204.
- Morley, L. (1999), *Organising Feminisms: The Micro-politics of the Academy*, Basingstoke: Macmillan.
- Nikolaidis, E., Maroudas, L. (2013), "Institutional Changes and the Expansion of Flexible Forms of Employment in Higher education: the Case of Greek Universities", *The Journal for Critical Education Policy Studies*, 11 (3): 127-145.
- Οικονομάκης, Γ. Μαρούδας, Λ. και Κυριακίδου Ο. (2008), «Το "νέο" δημόσιο Πανεπιστήμιο: όψεις των ακαδημαϊκών και οργανωσιακών αλλαγών στην ευρωπαϊκή και στην ελληνική δημόσια ανώτατη εκπαίδευση», *Ουτοπία*, Νο 78, σελ. 17-36.
- Raddon, A. (2002), "Mothers in the academy: positioned and positioning within discourses of the 'successful academic' and the 'good mother'", *Studies in Higher Education*, 27 (4): 387-403.
- Rhodes, E. (1994), "Women academics in Europe", *Equal Opportunities International*, 13 (3-5): 67-73.
- Shaw, S. & Cassell, C. (2007), ""That's not how I see it": female and male perspectives on the academic role", *Women in Management Review*, 22 (6): 497 – 515.
- Todd, P. & Bird, D. (2000), "Gender and promotion in Academia", *Equal Opportunities International*, 19 (8): 1 – 16.
- Vosniadou, S. (2004), "The position of women in Greek universities", paper presented at the Conference on The Position of Women in the Academic Community and University Gender Policies, University of Athens, Interdisciplinary Gender Studies Programme, available at: <http://isotita.gr>.
- Willmott, H. (1995), "Managing the academics: commodification and control in the development of university education in the UK", *Human Relations*, 48 (9): 993-1027.

Winefield, A. H., Gillespie, N., Stough, C., Dua, J., Hapuarachchi, J. and Boyd, C. (2003), "Occupational stress in Australian University Staff", *International Journal of Stress Management*, 10 (1): 51–63.



Ιωάννης Χάλαρης\*

**ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ  
ΩΣ ΕΡΓΑΛΕΙΟ ΔΙΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ.  
ΑΠΟ ΤΗ ΘΕΩΡΙΑ ΣΤΗΝ ΠΡΑΞΗ.**

**Εισαγωγή**

Στον ευρωπαϊκό χώρο τα τελευταία χρόνια παρουσιάζεται έντονο ενδιαφέρον και δραστηριοποίηση σε θέματα που αφορούν την αξιολόγηση στην εκπαίδευση, τη διασφάλιση Ποιότητας και τα συστήματα επίτευξης της. Αποτέλεσμα αυτών είναι η εκπόνηση Κατευθυντήριων Οδηγιών τις οποίες η ΑΔΙΠ έχει προσαρμόσει στα ελληνικά δεδομένα.

Στην ανώτατη εκπαίδευση τα πρότυπα σχετίζονται με τρεις τομείς δραστηριότητας: α) τα ακαδημαϊκά πρότυπα μετρούν την ικανότητα προσέγγισης ενός προσδιορισμένου επιπέδου ακαδημαϊκής επίτευξης, β) τα πρότυπα υπηρεσιών αξιολογούν τις παρεχόμενες υπηρεσίες ενώ γ) τα πρότυπα ποιότητας μπορούν να περιγραφούν ως κανόνες ή προσδοκίες που διατυπώνονται με τυποποιημένο τρόπο σχετικά με την επιθυμητή πρακτική. Μια επιπλέον σαφής διάκριση πρέπει να γίνει μεταξύ κριτηρίων και προτύπων. Τα κριτήρια και τα πρότυπα είναι στενά συνδεδεμένα μεταξύ τους χωρίς όμως να είναι το ίδιο. Ένα πρότυπο αποτελεί μέτρηση και τα κριτήρια είναι τα μέσα της μέτρησης. Παρατηρείται μια τάση υπό την πίεση των ευρωπαϊκών και εθνικών κυβερνητικών αρχών ως κριτήρια να χρησιμοποιούνται ολοένα και περισσότερο ποσοτικοί δείκτες, οι λεγόμενοι δείκτες επίδοσης. Η διάδοση των δεικτών επίδοσης οφείλεται αφενός στην ευκολία υπολογισμού τους αφετέρου στην υποτιθέμενη αντικειμενικότητά τους. Οι δείκτες επίδοσης, από τη φύση τους, σχετίζονται με ότι είναι άμεσα μετρήσιμο. Είναι πολύ πιο εύκολο να μετρήσεις απλά και άμεσα αποτελέσματα όπως π.χ. ο μέσος βαθμός λήψης πτυχίου ή ο αριθμός των δημοσιεύσεων σε έγκριτα περιοδικά παρά σύνθετα φαινόμενα όπως π.χ. οι αλλαγές στις στάσεις και τις νοοτροπίες ή τα μακροπρόθεσμα οφέλη. Το σημαντικό ζήτημα που τίθεται εδώ είναι η συνειδητοποίηση πως οι ορισμοί της επιτυχίας που δίνουν έμφαση σε κάποιες επιδόσεις και όχι σε κάποιες άλλες, δεν είναι αξιακά ουδέτερες και πρέπει πάντα να αξιολογούνται οι υποκείμενες αξίες. Στην πράξη οι δείκτες επίδοσης τις περισσότερες φορές εστιάζουν στην επάρκεια παρά στην αποτελεσματικότητα. Όμως μην υποτιμάμε και την έννοια της επάρκειας σε εποχές οικονομικής κρίσης και ιδίως όταν τίθενται ερωτήματα βιωσιμότητας των ακαδημαϊκών μονάδων μας.

---

\* πρ. Αντιπρόεδρος TEI\_A & Επιστημονικός υπεύθυνος έργου ΜΟΔΙΠ TEI\_A & TEI Ιονίων Νήσων

Οι Harvey & Green (1993) έθεσαν τις βάσεις για μια πραγματιστική προσέγγιση για τον ορισμό της ποιότητας. Η ποιότητα μπορεί να θεωρηθεί ως ένα πρότυπο σημείο αναφοράς (benchmark), ως μια περίπτωση απόλυτη αλήθεια που δεν επιτρέπει κανένα συμβιβασμό. Εναλλακτικά μπορεί να συζητηθεί με όρους ορίων ελάχιστης επίδοσης τα οποία μια 'ποιοτική' εκπαίδευση πρέπει να υπερβεί. Τέλος μπορεί να αντιμετωπιστεί με σχετικότητα, σε σχέση με το βαθμό που η διαδικασία αποφέρει τα επιθυμητά αποτελέσματα. Η ποιότητα δεν μπορεί να οριστεί ενιαία και απόλυτα αλλά είναι σχετική με τις οπτικές διαφορετικών ομάδων συμφερόντων που δρουν στο πλαίσιο της ανώτατης εκπαίδευσης. Οι διαφορετικές ομάδες συμφερόντων έχουν διαφορετικές προτεραιότητες. Για τους φοιτητές και διδακτικό προσωπικό προτεραιότητα έχει η εκπαιδευτική διαδικασία, για τους εργοδότες τα εξερχόμενα (outcomes) της ανώτατης εκπαίδευσης. Για αυτόν το λόγο η Green (1994) υπογραμμίζει: «Το καλύτερο που μπορεί να επιτευχθεί είναι να προσδιοριστούν όσο πιο ξεκάθαρα είναι δυνατό τα κριτήρια που κάθε ομάδα συμφερόντων (stakeholder) χρησιμοποιεί όταν κρίνει την ποιότητα, και οι ανταγωνιστικές αυτές απόψεις να ληφθούν υπόψη όταν επιχειρούνται αποτιμήσεις της ποιότητας».

Σε κάθε μηχανισμό διασφάλισης ποιότητας εμπεριέχονται στόχοι εξωτερικοί και εσωτερικοί. Οι εξωτερικοί στόχοι υπό την πίεση των κεντρικών κυβερνητικών υπηρεσιών αφορούν στη λογοδοσία ενώ οι εσωτερικοί στόχοι στη βελτίωση της ποιότητας της εκπαιδευτικής διαδικασίας και των παρεχόμενων υπηρεσιών. Η λογοδοσία απαιτεί εξωτερικό έλεγχο και δημοσιευμένα αποτελέσματα (outcomes) ενώ η ενίσχυση της ποιότητας απαιτεί διαδικασίες συνεχούς βελτίωσης της ποιότητας σε ιδρυματικό επίπεδο αλλά και σε επίπεδο ακαδημαϊκού γνωστικού αντικειμένου. Η εξισορρόπηση εξωτερικών και εσωτερικών στόχων οριοθετεί τους 'κανόνες' εγκαθίδρυσης μηχανισμών διασφάλισης ποιότητας. Σύμφωνα με αυτούς τους 'κανόνες' τα πανεπιστήμια είναι υπεύθυνα για την ποιότητα και τα πρότυπα. Απαιτείται να θεσμοθετηθούν συστήματα διαχείρισης και βελτίωσης της ποιότητας που θα συμμορφώνονται με τις ανάγκες λογοδοσίας. Τα συστήματα αυτά οφείλουν να είναι ολοκληρωμένα, διαφανή και να στηρίζονται στην αυτοαξιολόγηση.

Στην παρούσα εργασία θα αποτυπώσουμε την προσπάθεια εφαρμογής ενός προηγμένου μηχανισμού αξιολόγησης στο ΤΕΙ Αθήνας, αποτυπώνοντας: τι είδους διαδικασίες εγκαθιδρύσαμε, τι Πιστοποιήσεις πραγματοποιήθηκαν και ποια Πληροφοριακά Συστήματα αναπτύξαμε, ώστε να καλύψουμε το σύνολο των απαιτήσεων της ΑΔΙΠ. Στη συνέχεια και μέσα από μία πιλοτική προσπάθεια θα αναδείξουμε τη δυνατότητα σχεδίασης και παρακολούθησης μιας ακαδημαϊκής στρατηγικής χρησιμοποιώντας την τεχνική της ισορροπημένης στοχοθεσίας.

### **Το σημερινό statusQuo του ΤΕΙ Αθήνας (NOE 2013)**

Χρησιμοποιώντας μία συνοπτική περιγραφή SWOT\_analysis παραθέτουμε τα εξής: **ΜΕΡΙΚΑ ΔΥΝΑΤΑ ΣΗΜΕΙΑ** (όπως αποτυπώνονται στις υπάρχουσες εσωτερικές εκθέσεις των τμημάτων)

- ▶ Έγκριτα ακαδημαϊκά προγράμματα σπουδών στα τμήματα

- ▶ Πολύ καλές οι σχέσεις διδασκόντων-διδασκομένων σε μεγάλο ποσοστό
- ▶ Αξιόλογες υπηρεσίες βιβλιοθήκης και υπηρεσίες του δικτύου
- ▶ Αξιόλογο εκπαιδευτικό προσωπικό σε μεγάλο ποσοστό
- ▶ Έμπειρη & αποδοτική Επιτροπή Ερευνών
- ▶ Έμπειρες & αποδοτικές διοικητικές υπηρεσίες
- ▶ Αποδοτικό γραφείο erasmus
- ▶ Σύγχρονα εργαστήρια σε πολλά τμήματα
- ▶ Πολύ καλή έρευνα (αναλογικά με τους διατιθ. πόρους)
- ▶ Σύγχρονα Πληροφοριακά Συστήματα (φοιτητολόγιο κλπ.) για την υποστήριξη των σπουδαστών και του διοικητικού έργου
- ▶ Πολύ καλές υποδομές στα κεντρικά κτίρια Διοίκησης & Σχολών (δίκτυο μετάδοσης δεδομένων, σύστημα θέρμανσης, εμφάνιση, καθαριότητα, κλπ.)
- ▶ Πρόσθετες κοινωνικές υπηρεσίες (Ιατρείο, Γυμναστήριο, υποστ. ΑΜΕΑ κλπ.)
- ▶ Έμπειρη νέα Διοίκηση στο ΤΕΙ,
- ▶ Το συμβούλιο του Ιδρύματος που μπορεί να βοηθήσει στο πλαίσιο που προβλέπει το θεσμικό πλαίσιο για σχεδίαση και εποπτεία εφαρμογής μιας ακαδημαϊκής στρατηγικής

που όλα αυτά αποτελούν μία δυνατή βάση για συνέχιση της παροχής σοβαρών ακαδημαϊκών λειτουργιών.

#### **ΜΕΡΙΚΑ ΑΔΥΝΑΤΑ ΣΗΜΕΙΑ (που μπορούμε όμως να τα βελτιώσουμε)**

- ▶ Μικρός αριθμός φοιτητών που παρακολουθεί τα θεωρητικά μαθήματα
- ▶ Μεγάλος αριθμός φοιτητών που αποτυγχάνουν στις εξετάσεις
- ▶ Πολύ μικρός αριθμός πτυχιούχων στον κανονικό χρόνο σπουδών
- ▶ Χαμηλός βαθμός αξιοποίησης κάποιων μελών Ε.Π. & του έκτακτου Ε.Π.
- ▶ Δεν υπάρχει συστηματική παρακολούθηση της επαγγελματικής πορείας των πτυχιούχων σε αρκετά τμήματα
- ▶ Υπάρχει ένα ποσοστό μελών Ε.Π. που δεν μετέχει ενεργά στην έρευνα ή και ασκεί πλημμελώς τα εκπαιδευτικά του καθήκοντα
- ▶ Σε μεγάλο ποσοστό το παιδαγωγικό σενάριο της θεωρίας είναι ανεξάρτητο από το εργαστήριο
- ▶ Τμήμα Δημοσίων & Διεθνών σχέσεων με περιορισμένη δραστηριότητα προβολής του ΤΕΙ\_Α
- ▶ Μη ύπαρξη λειτουργικού οργανισμού και εσωτερικού κανονισμού λειτουργίας

#### **ΑΔΥΝΑΤΑ ΣΗΜΕΙΑ (εξαρτώμενα και από εξωτερικούς παράγοντες)**

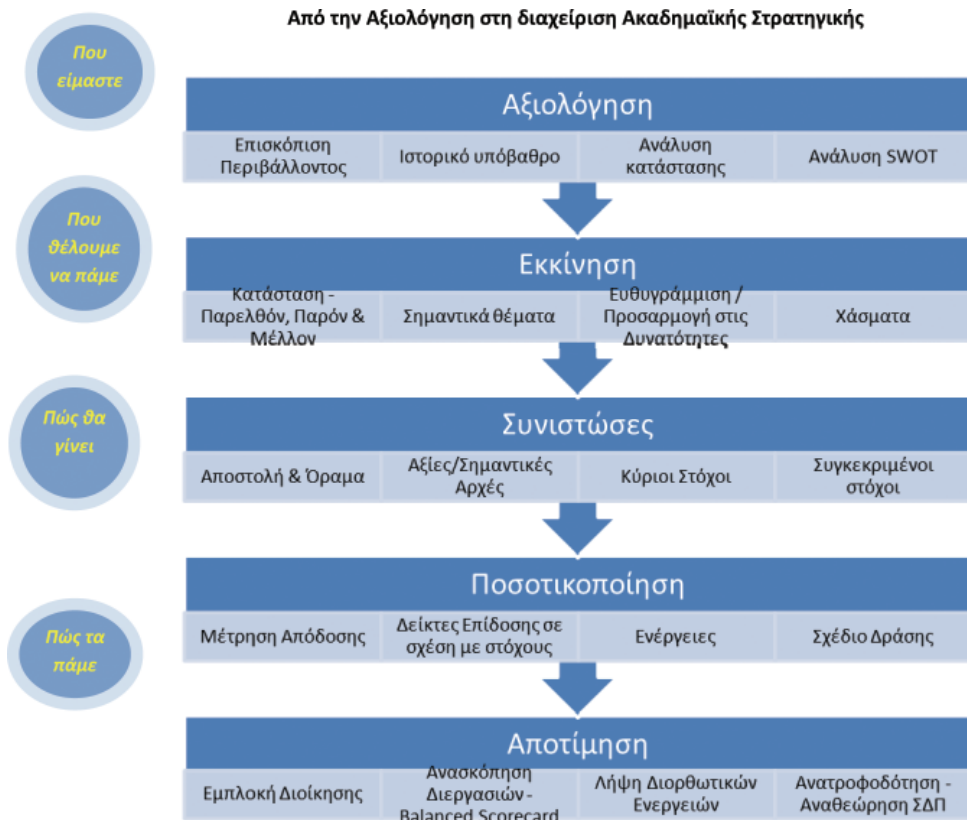
- ▶ Πολύ κακή αναλογία διδασκόντων/διδασκομένων σε αρκετά εργαστήρια
- ▶ Ανομοιογένεια profil σπουδαστών που προκαλεί δυσκολίες στην ομαλή ροή του εκπαιδευτικού έργου
- ▶ Πολύ μεγάλος αριθμός έκτακτου προσωπικού σε ορισμένα τμήματα
- ▶ Ο φόρτος εργασίας για την παρακολούθηση είναι μεγάλος για τους φοιτητές



- ▶ Μη ικανοποιητική ροή πραγματοποίησης των εξωτερικών αξιολογήσεων (αδυναμία ΑΔΙΠ)
- ▶ Έλλειψη ακαδημαϊκού σχεδιασμού από την πολιτεία και λήψη οριζόντιων μέτρων
- ▶ Έλλειψη διαδικασιών follow up
- ▶ Οι χώροι των αιθουσών διδασκαλίας αλλά και πολλών εργαστηρίων είναι πολύ μικροί για τον αριθμό των εκπαιδευομένων
- ▶ Η λειτουργικότητα των χώρων στις περιφερειακές κυρίως υποδομές δεν είναι η επιθυμητή
- ▶ Ο εκπαιδευτικός εξοπλισμός κάποιων εργαστηρίων σε κακή κατάσταση και παρωχημένος

Η βασική μας στόχευση – δέσμευση: **Το ΤΕΙ ΑΘΗΝΑΣ - ακαδημαϊκά πρώτο ίδρυμα στην Τεχνολογική Εκπαίδευση στη χώρα**

Έχοντας δημιουργήσει ήδη την απαιτούμενη υποδομή στη ΜΟΔΙΠ μπορούμε πια να προχωρήσουμε στη διατύπωση μίας ακαδημαϊκής στρατηγικής και σε μηχανισμό εποπτείας υλοποίησής της. **Είμαστε ώριμοι για να περάσουμε από την Αξιολόγηση στη διαχείριση μιας Ακαδημαϊκής Στρατηγικής.** Η μεθοδολογική μας προσέγγιση αποτυπώνεται στο παρακάτω διάγραμμα.



Ήδη αρκετά από τα σημεία της παραπάνω μεθοδολογίας έχουν προσεγγιστεί. Ιδιαίτερη αξία έχει η σχεδίαση και εγκαθίδρυση Συστήματος Διασφάλισης Ποιότητας. Το πώς αυτή η μεθοδολογία θα εφαρμοστεί στην πράξη στο Ίδρυμά μας θα παρουσιαστεί αναλυτικά στη συνέχεια. Πάντα κάτω από δικό μας έλεγχο για να γίνουμε καλύτεροι με περισσότερες ακαδημαϊκές επιδόσεις και όχι για να μπαίνουμε στο κρεβάτι του Προκρούστη. Άρα όλα όσα διατυπώνονται είναι εσωτερική δική μας κλειστή διαδικασία για να εγκαθιδρύσουμε εσωτερικά σε κάθε τμήμα και στις σχολές μας διάλογο για τις επιθυμητές ακαδημαϊκές επιδόσεις και τις προϋποθέσεις επίτευξής τους. Αν οι πόροι που μας δίνει η πολιτεία δεν φτάνουν, αυτό εμείς θα το αναδεικνύουμε με συγκεκριμένα στοιχεία που δε θα επιδέχονται αμφισβήτηση.

Ήδη η ΜΟΔΙΠ διαθέτει πολλά δεδομένα για τη λειτουργία του ΤΕΙ Αθήνας, π.χ. η δημοσιευμένη Ιδρυματική Έκθεση Αξιολόγησης του ΤΕΙ\_Α 2010 – 2011 αποτελεί ένα πλούσιο αποθετήριο δεδομένων για ακαδημαϊκή συζήτηση βελτίωσης ποιότητας των λειτουργιών του ΤΕΙ Αθήνας, αφού εμπεριέχει:

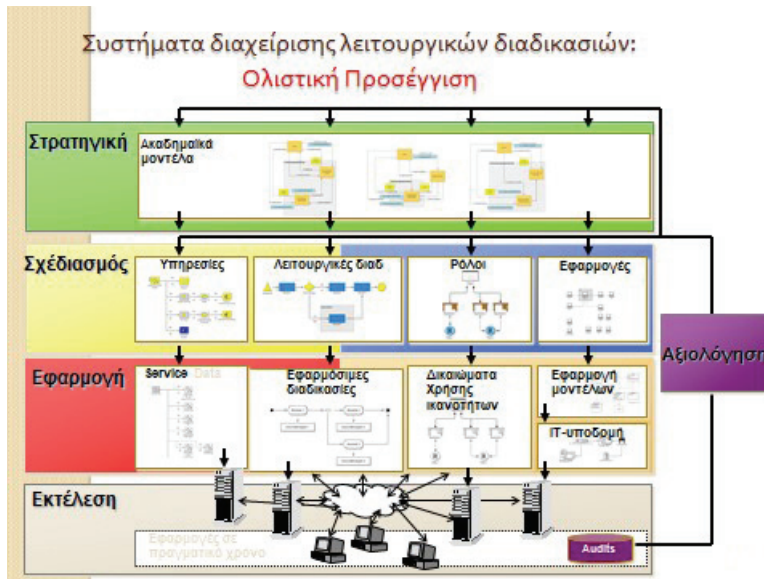
- Απογραφή των στοιχείων και δεικτών όλων των επί μέρους Τμημάτων και Σχολών σύμφωνα με τις απαιτήσεις της ΑΔΙΠ.
- Απογραφή των στοιχείων και δεικτών που αφορούν στις κεντρικές Υπηρεσίες του Ιδρύματος.
- Επισήμανση των επιτευγμάτων και των αδυναμιών που παρουσιάζουν τα επί μέρους Τμήματα του Ιδρύματος, σύμφωνα με τα σχόλια των εσωτερικών τους εκθέσεων αλλά και τα πορίσματα των εξωτερικών αξιολογητών.
- Σύντομο σχολιασμό και συμπεράσματα αλλά και επιμέρους προτάσεις για τυχόν παρέμβαση της Κεντρικής Διοίκησης με στόχο τη διασφάλιση και βελτίωση της ποιότητας όλων των λειτουργιών του Ιδρύματος.

Παρότι δεν έχουν οριστεί από κανέναν συγκεκριμένοι ποσοτικοί ή ποιοτικοί δείκτες που να ορίζουν τι είναι το άριστο, τι είναι το πολύ καλό, το καλό ή το ανεκτό επίπεδο λειτουργίας σε σχέση με την ανώτατη εκπαίδευση (και ενδεχομένως δεν θα έπρεπε διότι το κάθε ίδρυμα έχει τη δική του φυσιογνωμία και υποδομή), εν τούτοις πρέπει να μπορούμε να απαντούμε ενδεικτικά σε ερωτήματα του τύπου:

- Ποιος είναι ο διδακτικός φόρτος ανά τμήμα σε σχέση με τον αριθμό των ενεργών φοιτητών.
- Πόσοι είναι οι λιμνάζοντες (μη ενεργοί) φοιτητές.
- Με ποιες εκπαιδευτικές δυνάμεις αντιμετωπίζεται ο απαιτούμενος εκπαιδευτικός φόρτος.
- Ποιες οριζόντιες υποδομές υποστήριξης του εκπαιδευτικού και ερευνητικού έργου διατίθενται.
- Πως θα μειωθεί ο μέσος χρόνος λήψης πτυχίου διατηρώντας ή και αυξάνοντας την ποιότητα της εκπαίδευσης με τους ίδιους ή λιγότερους διατιθέμενους πόρους.
- Πως θα αυξηθεί ο αριθμός των πτυχιούχων και ο μέσος βαθμός απόκτησης πτυχίου ανά έτος χωρίς υποβάθμιση της εκπαιδευτικής διαδικασίας.

- Πως ελαχιστοποιείται ο αριθμός των μη ενεργών φοιτητών.
- Πως μειώνεται η κατηγορία φοιτητών > 2v & πολλά άλλα συναφή ερωτήματα.

Από το 2008 που σχεδιάστηκε και υποβλήθηκε το Έργο ΜΟΔΙΠ επιχειρείται συνειδητά να εφαρμοστούν ολιστικά σχέδια: από τη διατύπωση της ακαδημαϊκής στρατηγικής, την εγκαθίδρυση διαδικασιών, μέχρι την ανάπτυξη και ροή των απαιτούμενων υπολογιστικών συστημάτων και την αξιολόγησή τους. Αυτό αποτυπώνεται στο παρακάτω διάγραμμα.



Η ολιστική προσέγγιση δεν μπορεί να εφαρμοστεί εύκολα και υλοποιείται τμηματικά. Κύρια έχουμε δώσει σημασία στις παρακάτω υποδομές:

**Υποδομή 1:** Καθορίζουμε τις διαδικασίες που επικεντρώνουν στη βελτίωση του εσωτερικού μηχανισμού διοίκησης του ΤΕΙ (τμήματα, σχολές & διοικητικές υπηρεσίες) και εντοπίζουμε ποιες διαδικασίες επηρεάζουν περισσότερο τη βέλτιστη συνεργασία και εξυπηρέτηση των στόχων εσωτερικής και εξωτερικής αξιολόγησης. Ήδη μπήκε σε διαβούλευση ο εσωτερικός κανονισμός λειτουργίας της ΜΟΔΙΠ.

**Υποδομή 2:** Κυρίαρχο εργαλείο σήμερα αποτελεί το ήδη βρισκόμενο σε λειτουργία Πληροφοριακό Σύστημα (Π.Σ).

Το Π.Σ περιλαμβάνει:

1. Διαδικασίες υποστήριξης της οργάνωσης της αξιολόγησης με δυνατότητες ασφαλούς εισαγωγής τυποποιημένων δεδομένων.
2. Άντληση δεδομένων από τα ήδη υπάρχοντα επιμέρους πληροφοριακά συστήματα του Ιδρύματος.
3. Αξιόπιστη διαχείριση αποτελεσμάτων.
4. Έκδοση εκθέσεων σε διαδικτυακό περιβάλλον.
5. Μηχανισμούς λήψεως αποφάσεων.

## Η Αρχιτεκτονική του Πληροφοριακού Συστήματος ΜΟΔΙΠ ΤΕΙ-Α

Αποτελείται από τρία υποσυστήματα συλλογής δεδομένων:

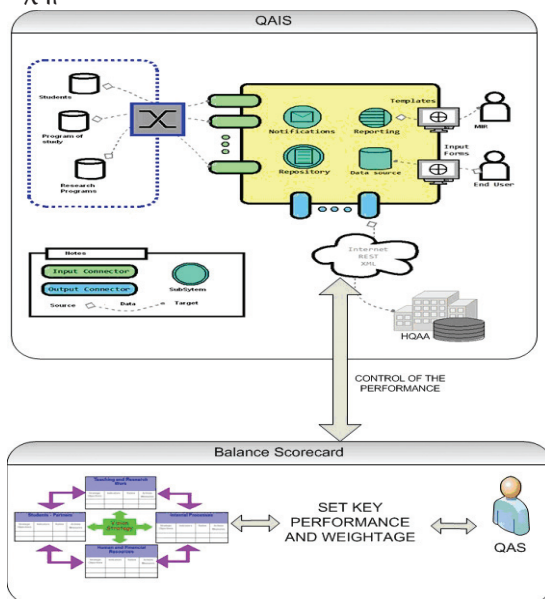
1. **Στοιχείων Αξιολόγησης Ακαδημαϊκών Μονάδων:** συγκεντρώνει τα απαραίτητα δεδομένα για την σύνταξη των εσωτερικών εκθέσεων αξιολόγησης των τμημάτων του ΤΕΙ Αθήνας (απογραφικά δελτία των μελών επιστημονικού προσωπικού, ερωτηματολόγια αξιολόγησης μαθημάτων από σπουδαστές, κ.λπ.).
2. **Υποσύστημα Καταγραφής Στοιχείων Αξιολόγησης Μονάδων Διοίκησης:** συγκεντρώνει όλα τα απαραίτητα δεδομένα για την αξιολόγηση των κεντρικών μονάδων διοίκησης του ιδρύματος.
3. **Υποσύστημα Βάσης Δεδομένων και Αποθετήριο Εκθέσεων αξιολόγησης:** υποστηρίζει τη διαχρονική αποθήκευση, παρακολούθηση, διασταύρωση και ανταλλαγή των πάσης φύσης στοιχείων και δεικτών που καταγράφονται.

Προκειμένου να επιτευχθεί η **διαλειτουργικότητα** του ΠΣΔΠ με άλλα υφιστάμενα πληροφοριακά συστήματα του ΤΕΙ Αθήνας αναπτύχθηκαν κατάλληλες διεπαφές, ώστε να είναι εφικτή η ανταλλαγή δεδομένων και η βέλτιστη επίτευξη επαναχρησιμοποίησης στοιχείων.

Επιπρόσθετα, αναπτύσσονται από τα στελέχη της ΜΟΔΙΠ δυο υποσυστήματα που θα αντλούν δεδομένα από το ΠΣΔΠ προκειμένου να οδηγήσουν σε διαδικασίες λήψης στρατηγικών αποφάσεων - κοίτα σχήμα QAIS ΤΕΙ-Α - (Quality Assurance Information System of TEI of Athens):

- ▶ Σύστημα διασύνδεσης με εργαλεία στρατηγικού σχεδιασμού BSC (ισορροπημένη στοχοθεσία με ADOScore)
- ▶ Σύστημα Διαχείρισης Ερευνητικού Έργου

Η Αρχιτεκτονική του πληροφοριακού συστήματος ΜΟΔΙΠ ΤΕΙ-Α αποτυπώνεται στο παρακάτω σχήμα.



**Υποδομή 3:** Μια άλλη σημαντική πτυχή υποδομής αποτελεί η **τυποποίηση διαδικασιών και η πιστοποίηση κατά ISO**. Αρχικά πιλοτικά σε 5 τμήματα (2010 - 2011) και στη συνέχεια σε άλλα 15 Τμήματα (2012) εγκαταστάθηκε το ISO 9000:2008, με συμμετοχή των υποστηρικτικών μονάδων: Διεύθυνση Συντονισμού Σπουδών & Σπουδαστικής Μέριμνας, Διεύθυνση Διοικητικού, Διεύθυνση Οικονομικού (Προμήθειες).

Οι απαιτήσεις του προτύπου στην πράξη ήταν:

- Έγγραφο Πολιτική Ποιότητας αναρτημένη σε εμφανή σημεία στα πιστοποιημένα Τμήματα.
- Τεκμηρίωση του ΣΔΠ βάσει νομοθεσίας, κανονισμού και εμπειρίας των Τμημάτων και εμπλεκόμενων Μονάδων – Υποχρέωση για ανασκόπηση της τεκμηρίωσης τουλάχιστον ετησίως, ώστε να είναι πάντα επίκαιρη.
- Ανάρτηση της τεκμηρίωσης του ΣΔΠ στο site της ΜΟΔΙΠ.
- Κοινά αρχεία / φάκελοι, που υπόκεινται σε επιθεώρηση, με προσδιορισμένο περιεχόμενο.
- Κοινά έγγραφα και κοινός τρόπος υλοποίησης για κοινές διαδικασίες.
- Ορισμός αρμοδιοτήτων για κάθε βήμα διαδικασίας, ανεξάρτητα από το Τμήμα.
- Διασφάλιση της τυποποίησης με αλλαγές σε έγγραφα μόνο από τον ΥΔΠ και μόνο μετά από συμφωνία όλων των εμπλεκόμενων - συμμετοχικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων για το ΣΔΠ.
- Ετήσια ανασκόπηση από τη διοίκηση (με συμμετοχή και όλων των πιστοποιημένων Τμημάτων) για λήψη αποφάσεων βελτίωσης του ΣΔΠ.
- Ευθυγράμμιση με τη νομοθεσία για ύπαρξη Τεχνικού Ασφαλείας και Γιατρού Εργασίας.
- Δυνατότητα και ανάγκη για έγγραφη αναφορά αστοχιών (παράπονα, δυσλειτουργίες), ώστε να λαμβάνονται έγκαιρα και αποτελεσματικά μέτρα βελτίωσης και πρόληψης.
- Δυνατότητα για υποβολή αιτημάτων βελτίωσης του ΣΔΠ από όλους τους εμπλεκόμενους – Διασφάλιση της τυποποίησης και της συμμετοχής.
- Ανάγκη για παρακολούθηση, καταγραφή και κάλυψη των εκπαιδευτικών αναγκών του εμπλεκόμενου στο ΣΔΠ προσωπικού, τουλάχιστον μία φορά ετησίως.
- Ύπαρξη στόχων ποιότητας, που τίθενται και ανασκοπούνται σε ετήσια τουλάχιστον βάση.
- Ευθυγράμμιση με τις απαιτήσεις της ΑΔΙΠ (ενταγμένη στο ΣΔΠ διαδικασία αξιολόγησης, χρήση του ερωτηματολογίου των σπουδαστών για μέτρηση της ικανοποίησης).
- Ευθυγράμμιση με τις απαιτήσεις του ΕΣΠΑ (δράση βελτίωσης αναφορικά με την πρακτική άσκηση).

Τα προκύπτοντα οφέλη είναι προφανή.

Το τελευταίο μέρος της υποδομής που θέλει να δημιουργήσει μελλοντικά η ΜΟΔΙΠ είναι η χρήση της τεχνικής ισορροπημένης στοχοθεσίας (balance Scorecard) ως μηχανισμό εσωτερικού ακαδημαϊκού διαλόγου στα Τμήματα. Βεβαίως αν το θέλουν (θα προκύψει από σχετική διαβούλευση).

#### **Υποδομή 4: Στρατηγικός Σχεδιασμός και Παρακολούθηση με χρήση της μεθοδολογίας Balanced Scorecard**

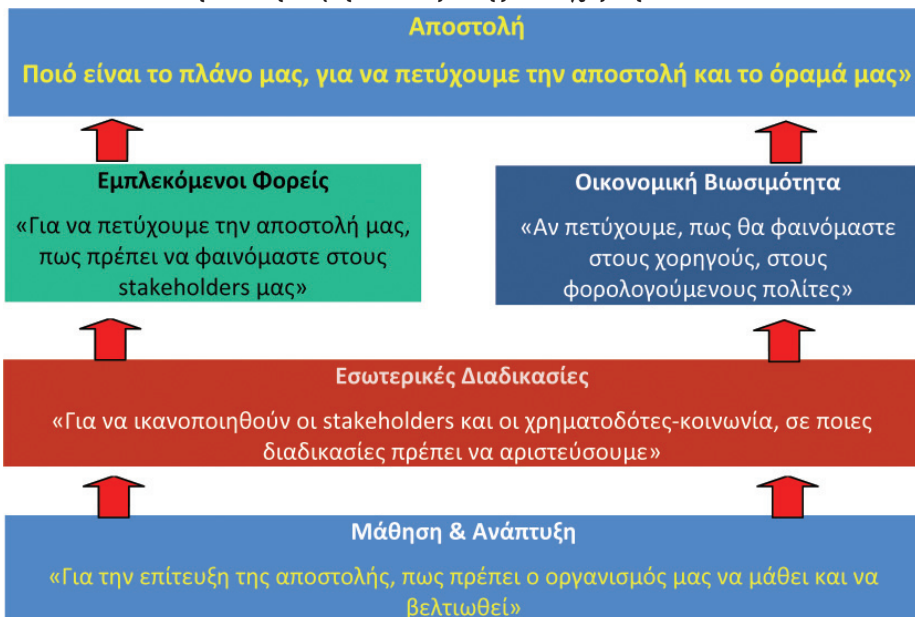
Κρίνεται σκόπιμο η χρήση διεθνών μεθοδολογιών παρακολούθησης επιδόσεων και συγκεκριμένα της μεθοδολογίας Balanced Scorecard (Ισορροπημένη Στοχοθεσία - BSC) των Kaplan & Norton, η οποία θεωρείται ως η πιο προηγμένη διεθνής μέθοδος και εργαλείο για τη συνολική διαχείριση της επίδοσης ενός Οργανισμού.

Η BSC επιτυγχάνει την ευθυγράμμιση των συστημάτων αξιολόγησης με την στρατηγική σε όλα τα επίπεδα του ιδρύματος και δίνει στη διοίκηση τη δυνατότητα να αποκτήσει μια ολοκληρωμένη εικόνα λειτουργίας του. Παράλληλα προσφέρει τη δυνατότητα στη διοίκηση να προσδιορίσει με πολύ μεγάλη διαύγεια τη σύνδεση των άυλων περιουσιακών στοιχείων και του πνευματικού κεφαλαίου του ιδρύματος με τη δημιουργία αξίας.

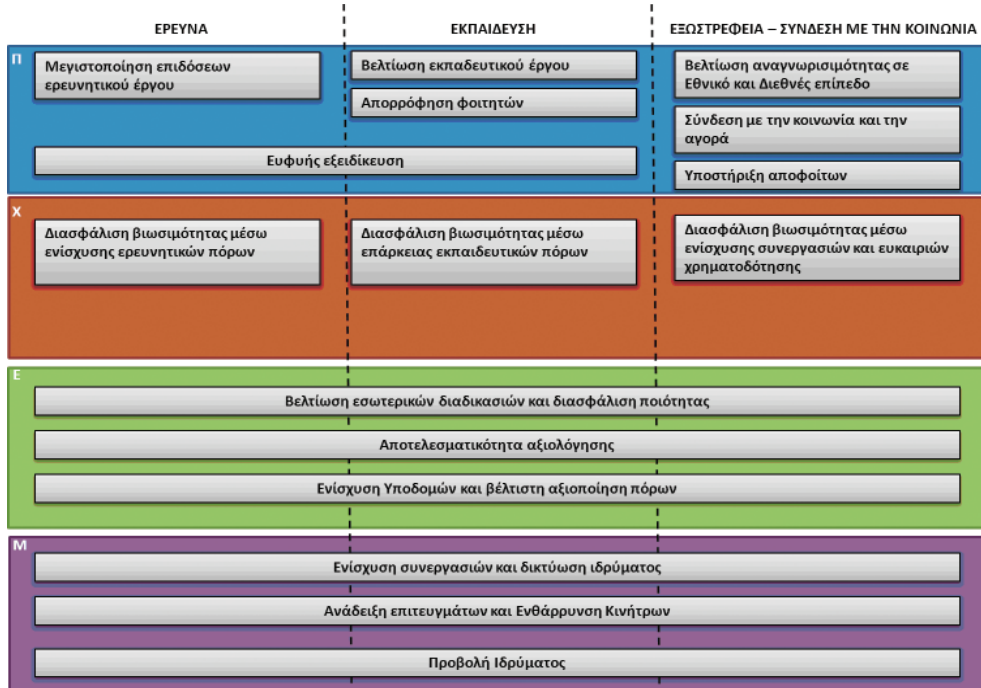
Μέσω της BSC επιτυγχάνεται η ευθυγράμμιση όλων των Διευθύνσεων, Τμημάτων και Γραφείων με την Στρατηγική του Ιδρύματος και αντίστοιχα η παρακολούθηση και αξιολόγησης των αποτελεσμάτων με σωστή διαχείριση της πληροφορίας, μέσα από Κρίσιμους Δείκτες Απόδοσης. Εξασφαλίζεται επίσης η εισαγωγή και καθιέρωση της κουλτούρας συνεχούς Αξιολόγησης και Διαχείρισης της Απόδοσης σε όλους τους εμπλεκόμενους.

Από την προσπάθεια εφαρμογής της τεχνικής BSC που επιχείρησε η ομάδα έργου της ΜΟΔΙΠ του ΤΕΙ\_Α παραθέτουμε ορισμένα αποσπάσματα:

#### **Η βασική δομή του Στρατηγικού χάρτη ενός ΤΕΙ.**



Παρακάτω παρουσιάζεται μια πρώτη προσέγγιση για την ανάπτυξη των δομικών συστατικών του Στρατηγικού Χάρτη του τμήματος Πληροφορικής του ΤΕΙ\_Α που αποτελεί το πιλοτικό μας εγχείρημα. Έχει γίνει προσαρμογή του κλασικού μοντέλου των 4 διαστάσεων Kaplan & Norton σε αντίστοιχες 4 πτυχές που χαρακτηρίζουν τη λειτουργία ενός ΑΕΙ.



### Πιθανοί Δείκτες Απόδοσης (Key Performance Indicators)

Κάνοντας χρήση τα κριτήρια αξιολόγησης της ΑΔΙΠ, πραγματοποιείται μια αρχική καταγραφή δεικτών και μετρικών που δύναται να χρησιμοποιηθούν για την παρακολούθηση του Στρατηγικού Χάρτη. Ενδεικτικά αναφέρουμε για μία πτυχή αξιολόγησης:

	Προπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών
Κωδικός	Παράγοντας
3.1.1.4	Υπάρχει αποτελεσματική διαδικασία παρακολούθησης της επαγγελματικής εξέλιξης των αποφοίτων; Πώς χρησιμοποιούνται τα αποτελέσματά της;
3.1.2.4	Ποια είναι η ποσοστιαία σχέση μεταξύ μαθημάτων Γενικής Υποδομής (Μ.Γ.Υ.), μαθημάτων Ειδικής Υποδομής (Μ.Ε.Υ.), μαθημάτων Ειδικότητας (Μ.Ε.) και μαθημάτων Διοίκησης, Οικονομίας, Νομοθεσίας και Ανθρωπιστικών Σπουδών (Δ.Ο.Ν.Α) στο σύνολο των μαθημάτων;

3.1.2.5	Πως κατανέμεται ο χρόνος μεταξύ θεωρητικής διδασκαλίας, ασκήσεων, εργαστηρίων, άλλων δραστηριοτήτων;
3.1.4.1	Υπάρχει συμμετοχή διδασκόντων από το εξωτερικό; Σε ποιο ποσοστό;
3.1.4.2	Υπάρχει συμμετοχή αλλοδαπών φοιτητών (απόλυτος αριθμός και ποσοστό) ;
3.1.4.3	Πόσα και ποια μαθήματα διδάσκονται (και) σε ξένη γλώσσα;
3.1.4.4	Σε πόσα (και ποια) προγράμματα διεθνούς εκπαιδευτικής συνεργασίας (π.χ. ERASMUS) σε επίπεδο προπτυχιακών σπουδών συμμετέχει το Τμήμα;
3.1.4.5	Υπάρχουν συμφωνίες διμερούς συνεργασίας με ιδρύματα και φορείς του εξωτερικού; Ποιες;
3.1.4.6	Υπάρχουν διεθνείς διακρίσεις του Προγράμματος Προπτυχιακών Σπουδών; Ποιες;
3.1.5.1	Υπάρχει ο θεσμός της πρακτικής άσκησης των φοιτητών; Είναι υποχρεωτική η πρακτική άσκηση για όλους τους φοιτητές;
3.1.5.7	Δημιουργούνται με την πρακτική άσκηση ευκαιρίες για μελλοντική απασχόληση των πτυχιούχων;
3.1.5.8	Έχει αναπτυχθεί δίκτυο διασύνδεσης του Τμήματος με κοινωνικούς, πολιτιστικούς ή παραγωγικούς φορείς με σκοπό την πρακτική άσκηση των φοιτητών;
3.1.5.9	Ποιες πρωτοβουλίες αναλαμβάνει το Τμήμα προκειμένου να δημιουργηθούν θέσεις απασχόλησης φοιτητών (σε τοπικό, εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο);

Ακολουθείται η κωδικοποίηση της ΑΔΙΠ. Σε όλες της πτυχές αξιολόγησης της ΑΔΙΠ και σε κάθε ερώτημα υπάρχει συμπληρωματική πληροφόρηση για το τι είδους μέγεθος πρόκειται, ποιες οι δυνατές τιμές του, ποια είναι η πηγή άντλησης του και πως καθορίζεται η διαδικασία μέτρησης του. Επίσης αντιστοιχίσαμε σε κάθε μέγεθος έναν συντελεστή βαρύτητας. Οι συντελεστές βαρύτητας έχουν τεθεί κάπως αυθαίρετα, για να αρχίσει μία συζήτηση επ' αυτών των μεγεθών στα ακαδημαϊκά Τμήματα. Δεν εκφράζουν προφανώς στη φάση αυτή κάποια πολιτική του Ιδρύματος. Στο πλαίσιο της παρούσης εργασίας είναι αδύνατον να εμφανιστεί όλο αυτό το περιεχόμενο, δηλ. τα συνολικά μεγέθη εφαρμογής της τεχνικής ισορροπημένης στοχοθεσίας ώστε να αρχίσει η αξιοποίηση της.

**Πρόταση:** το κάθε τμήμα αξιοποιώντας τα πορίσματα της εσωτερικής & εξωτερικής αξιολόγησης να διατυπώνει τη δική του ακαδημαϊκή στρατηγική και να ορίζει τους δικούς του συντελεστές βαρύτητας στο προσαρμοσμένο από εμάς μοντέλο της ΑΔΙΠ που θα αναφέρονται στην υπάρχουσα κατάσταση του και στο που θα επιθυμεί να οδηγηθεί την επόμενη ακαδημαϊκή περίοδο αξιολόγησης.



### Κριτικές επισημάνσεις

Η προσπάθεια εφαρμογής ολιστικής προσέγγισης για ένα τόσο σύνθετο θέμα προφανώς υπόκειται σε μεγάλο ρίσκο αποτυχίας και προϋποθέτει στιβαρή διοίκηση, εμμονή στο στόχο (δεν έχουν όλοι οι συμμετέχοντες τις ίδιες επιδιώξεις στον τρόπο άσκησης διοίκησης), διοικητική συνέχεια, διασφάλιση χρηματοδότησης και εμπλοκή πολλών ειδικοτήτων.

Το μέλλον θα δείξει την εφικτότητα του εγχειρήματος. Πάντως οφείλουμε να πούμε ότι σε σχέση με αρκετά σημεία ευπάθειας του συστήματος αξιολόγησης που αποτυπώθηκαν στην Ιδρυματική Έκθεση 2010-2011, όπως:

- η έλλειψη κουλτούρας αλλαγής και τελικά η αδυναμία σε κάποια τμήματα να προχωρούν γρήγορα στις διαδικασίες αξιολόγησης είτε επειδή τα διατιθέμενα μέλη Ε.Π. είναι πολύ λίγα είτε επειδή δεν επικρατεί απόλυτα συνεργατικό κλίμα και προσήλωση στον τιθέμενο στόχο.
- η ανομοιογένεια των περιεχομένων των εσωτερικών εκθέσεων και τη μη ανταπόκριση τους μερικές φορές στα πρότυπα της ΑΔΙΠ, γεγονός που αναγκάζει τη ΜΟΔΙΠ του Ιδρύματος να επιστρέφει την έκθεση στα τμήματα με υποδείξεις για βελτιωτικές ενέργειες.
- η έλλειψη τυποποίησης στις διαδικασίες και την επεξεργασία των στοιχείων που συλλέγονται.

Οι προσπάθειες μας δίνουν ήδη καρπούς. Το παράλληλα τρέχον έργο ΕΣΠΑ της ΜΟΔΙΠ που από τη σχεδίαση του έχει προβλέψει τη θεραπεία των παραπάνω δυσλειτουργιών δημιουργεί σημαντική υποδομή σε συστήματα και διαδικασίες, η αξιοποίηση της οποίας εναπόκειται στους εκάστοτε διοικούντες.

### ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η αξιολόγηση δίνει κατευθύνσεις και προτείνει λύσεις για τη βελτίωση της παρεχόμενης εκπαίδευσης, του ερευνητικού έργου και των υπηρεσιών του ακαδημαϊκού Τμήματος φέρνοντας όλους τους εμπλεκόμενους φορείς, δηλαδή το Τμήμα, το Ίδρυμα και την Πολιτεία, ενώπιον των ευθυνών τους. **Απροσδιόριστος ακόμη ο μηχανισμός ανάδρασης αλλά και ανάληψης ευθυνών των εμπλεκομένων.**

Θεωρούμε ότι είναι επιβεβλημένη η **επιβράβευση μιας επιτυχούς ολοκλήρωσης του κύκλου εσωτερικής και εξωτερικής αξιολόγησης για το κάθε τμήμα που να συνοδεύεται με συγκεκριμένα μέτρα ενίσχυσης του.**

**Πρέπει να διασφαλίσουμε ως ΑΕΙ την ελάχιστη αποδεκτή ποιότητα για την παροχή του εκπαιδευτικού και ερευνητικού έργου μας:**

- ξεκαθαρίζοντας τις προϋποθέσεις που θα εκφράζονται σε δείκτες που δεν θα απέχουν από τους αντίστοιχους μέσους ευρωπαϊκούς της ανώτατης εκπαίδευσης (υποδομές – εκπαιδευτικό & διοικητικό προσωπικό – χρηματοδότηση).
- διατηρώντας το πλαίσιο μιας δημόσιας και δωρεάν εκπαίδευσης με πτυχία ισόδυναμης θεσμικής αξίας με τα έγκριτα διεθνή Πανεπιστήμια και αντίστοιχα επαγγελματικά δικαιώματα των αποφοίτων μας.

Η ΜΟΔΙΠ κάθε ιδρύματος να είναι ώριμη και εφοδιασμένη με σύγχρονα εργαλεία και να βρίσκεται στη διάθεση της διοίκησης του ΑΕΙ για την επίτευξη των στόχων που θα τίθενται σε κάθε ακαδημαϊκή περίοδο.

### Βιβλιογραφία

1. Chalaris I, Poustourli C, Quality Continuous Improvement in Higher Education with Balance Scorecard Technique proceedings of Management of International Business and Economics Systems 2013, Larissa, Greece.
2. Chalaris M., Tsolakidis An., Sgouropoulou C., Chalaris I. Developing an Information System for Quality Assurance in Higher Education using the Balanced Scorecard Technique - The case study of TEI-A, PCI 2011 in press. ISBN 978-0-7695-4389-5. DOI 10.1109/ PCI. 2011. 43.
3. European University Association. (2005). *Developing an internal quality culture in European universities: Report on the Quality Culture Project 2002-2003*. Brussels: EUA.
4. European University Association. (2006). *Quality culture in European universities: A bottom-up approach: Report on the three rounds of the Quality Culture Project 2002-2006*. Brussels: EUA.
5. Green, D. (1994). What is quality in higher education? Concepts, policy and practice. In: D. Green (Ed.), *What is quality in higher education* (pp. 3-20). Buckingham: Society for Research into Higher Education.
6. Harvey, L., & Green, D. (1993). Defining quality. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 18, 9-34.
7. Harvey, L., & Newton, J. (2004). Transforming quality evaluation. *Quality in Higher Education*, 10(2), 149-165.
8. Kaplan, R., and D. Norton. 1996. Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System. *Harvard Business Review* (January-February), 75-85.
9. Newton, J. (2000). Feeding the beast or improving quality?: Academics perceptions of quality assurance and quality monitoring. *Quality in Higher Education*, 8(1), 39-61.
10. Newton, J. (2007). What is quality?. In: L. Bollaert et al. (Eds.), *Embedding quality culture in higher education: A selection of papers from the 1<sup>st</sup> European Forum for Quality Assurance* (pp. 14-20). Brussels: European University Association.



## **ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ**



**Μάριος Κωστάκης\***

**Η ΔΥΣΤΟΚΙΑ ΤΗΣ ΑΛΛΑΓΗΣ.  
ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΩΝ ΕΓΧΕΙΡΗΜΑΤΩΝ  
ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΓΧΡΟΝΟΥ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ (2011-2013)**

Η πολλαπλή αδυναμία των ελληνικών διοικητικών μηχανισμών ήταν ήδη κοινός τόπος πολύ πριν την οικονομική κρίση. Το Υπουργείο Πολιτισμού δεν μπορούσε να διαφέρει από το σύνολο ως προς τα προβλήματα που διέπουν οριζόντια το ελληνικό δημόσιο (π.χ. θέματα προσωπικού, οικονομικών διαδικασιών, θέματα ελέγχου και εποπτείας, αποσπασματικής παρακολούθησης της πληροφορικής επανάστασης, απουσίας αξιοκρατίας, κινήτρων και μέτρησης αποτελεσμάτων κ.λπ.).

Όσο περισσότερο μάθαιναν για την Ελλάδα οι εξωτερικοί παράγοντες τόσο απέδιδαν τα προβλήματά της στην ακραία, για τα δυτικά δεδομένα, διοικητική ανεπάρκεια. Οι μεταρρυθμίσεις άρχισαν υπό την πίεσή τους από το δεύτερο εξάμηνο του 2010 και παρά το ότι εκπορεύτηκαν στο σύνολο του Δημοσίου Τομέα χωρίς γενικό σχέδιο – χρονοδιάγραμμα και μηχανισμό παρακολούθησης, σε ασταθές πολιτικό και κοινωνικό περιβάλλον, ωστόσο κάποιες ξεκίνησαν να εμφανίζουν σημεία υλοποίησης.

Τα εγχειρήματα εξορθολογισμού τα οποία αφού άρχισαν βρίσκονται πλέον σε διαφορετικά στάδια πραγματοποίησης αποτελούν το αντικείμενο της ανακοίνωσης αυτής με πεδίο αναφοράς την Γενική Διεύθυνση Σύγχρονου Πολιτισμού του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού. Πρόκειται για μελέτη περίπτωσης μέσα από την οποία διερευνώνται – καταγράφονται τα αποτελέσματα της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας στο σύνολο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης.

Σε ένα δεύτερο πιο αφαιρετικό επίπεδο επιδιώκεται η ανάλυση των προσπαθειών της Διοίκησης να διαχειριστεί την αναγκαία και αναπόφευκτη αλλαγή μεταφέροντας στην διοικητική καθημερινότητα τα μέτρα που επισπεύδονται έξωθεν, σε ασφυκτικό χρονικό πλαίσιο.

**Οργανωτική ανασυγκρότηση**

-Καταγραφή Διοικητικών Διαδικασιών και Σχέσεων

Λειτουργήσε Ομάδα Εργασίας συγκροτημένη από το Υ.Δ.Μ.Η.Δ. (2011) στο πλαίσιο του Ε.Π. «Διοικητική Μεταρρύθμιση». Καταγράφηκαν πλήρως οι διοικη-

---

\* Κάτοχος ΜΔΕ Κράτος και Δημόσια Πολιτική, Απόφοιτος Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Προϊστάμενος Διεύθυνσης Μουσικής Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού

τικές διαδικασίες, το είδος των αρμοδιοτήτων και των σχέσεων μεταξύ υπηρεσιακών μονάδων και ιεραρχικών σχέσεων. Το πόρισμα της Ομάδας είναι διαθέσιμο στο ΥΠ.ΠΟ.Α. και στο Υ.Δ.Μ.Η.Δ.

#### -Αξιολόγηση Δομών

Λειτουργήσε Ομάδα Εργασίας συγκροτημένη από το Υ.Δ.Μ.Η.Δ. (2012). Το κείμενο που παρήγε η Ομάδα Εργασίας δεν έγινε γνωστό.

#### -Καταγραφή Διοικητικών Βαρών

Λειτουργεί Ομάδα Εργασίας συγκροτημένη από το Υ.Δ.Μ.Η.Δ.(2013) στο πλαίσιο του Ε.Π. «Διοικητική Μεταρρύθμιση».

#### -Νέος Οργανισμός

Πήρε τη μορφή νομοσχεδίου από τον Μάιο του 2012 και δέχθηκε μικρές αλλαγές από το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης μέχρι τον Αύγουστο 2013. Προέβλεπε σχήμα τεσσάρων νέων Δ/νσεων έναντι έξι παλαιών: Δ/νση Ανάπτυξης Σύγχρονης Δημιουργίας, Δ/νση Εφαρμογής Πολιτιστικής Πολιτικής, Δ/νση Εποπτείας και Διαχείρισης, Δ/νση Καλλιτεχνικής Παιδείας. Πρόκειται για περισσότερο «επιχειρησιακή» διάρθρωση προσανατολισμένη στις αρχές οικονομικής διαχείρισης του ιδιωτικού τομέα σε σχέση με το παρελθόν όπου οι αρμοδιότητες κατανέμονταν θεματικά (π.χ. Δ/νση Μουσικής, Δ/νση Θεάτρου και Χορού κ.λπ.). Η θεσμική μνήμη και τα περισσότερα υπηρεσιακά στελέχη συνηγορούσαν υπέρ της διατήρησης του παλαιότερου θεματικού σχήματος Διευθύνσεων έστω με την συμπύκνωση των αρμοδιοτήτων και την ελάττωση του συνολικού αριθμού τους σε τέσσερις.

#### -Στοχοθεσία

Ζητήθηκαν ιεραρχικά προτάσεις από τις Υπηρεσίες. Οι απαντήσεις που δόθηκαν βασιζόνταν στον υπάρχοντα Οργανισμό (ΠΔ 191/2003) και στην καλύτερη περίπτωση λάμβαναν υπόψη το σχέδιο του νέου Οργανισμού. Η στοχοθεσία, στα κείμενα (υπό μορφή συμπλήρωσης προκαθορισμένων εντύπων) που απεστάλησαν από τις υπηρεσίες προχώρησε και σε επίπεδο Τμήματος και πήρε αναλυτική μορφή. Ωστόσο δεν υπάρχει τελικό, πλήρες, θεσμικά κατοχυρωμένο κείμενο αφού ελλείπει η στοχοθεσία των Τμημάτων του Νέου Οργανισμού τα οποία δεν είχαν υλοποιηθεί ακόμη.

#### -Περιγράμματα θέσεων εργασίας

Απεστάλησαν ιεραρχικά έντυπα που συμπληρώθηκαν με αναλυτική περιγραφή των εργασιών που γίνονται σε συνάφεια με τις προβλέψεις του Οργανισμού αλλά και με τις προτάσεις των Δ/νσεων για τη στοχοθεσία, που είχαν ήδη γίνει. Τα περιγράμματα θέσεων εργασίας που εκπονήθηκαν αφορούσαν τα Τμήματα του υπάρχοντος Οργανισμού που συνεχίζουν πανομοιότυπα να υφίστανται και στο σχέδιο νέου Οργανισμού. Οι υπηρεσίες δεν ήταν σε θέση να εκπονήσουν περιγράμματα μελλοντικών Τμημάτων των οποίων οι αρμοδιότητες δεν είχαν ακόμη καταγραφεί σε νομοθετημένο Οργανισμό.

#### -Νέα Υπηρεσιακή Ηγεσία

Στην περίπτωση της Γενικής Δ/νσης Σύγχρονου Πολιτισμού με την εφαρμογή του Ν3839/2010 αλλάζει τόσο η προϊστάμενη της όσο και οι 6 προϊστάμενοι των

Δ/νσεων, οι οποίοι εγκαθίστανται τον Ιανουάριο 2011. Σχετικά νέοι και με υψηλά προσόντα καλούνται να υλοποιήσουν τις αλλαγές που έρχονται από το εξωτερικό περιβάλλον με μορφή κανονιστικών κειμένων που εκπορεύονται από το Υ.Δ.Μ.Η.Δ. και περιλαμβάνονται στο Μνημόνιο. Οι μεταβατικές διατάξεις που εφαρμόστηκαν ευνοούσαν κατ' έξοχήν τους έχοντες τυπικά προσόντα και ήταν σε μεγάλο βαθμό αξιοκρατικές (με δεσμευτική αποτίμηση μορίων). Στη ΓΔΣΠ η προϊσταμένη της είχε μεταπτυχιακό στο εξωτερικό και για πρώτη φορά από τους έξι προϊσταμένους των Δ/νσεων οι τέσσερις είναι απόφοιτοι της Ε.Σ.Δ.Δ. και οι τρεις κάτοχοι μεταπτυχιακού Ε.Κ.Π.Α. Επίσης τόσο η προϊσταμένη της ΓΔΣΠ όσο και τρεις από τους προϊσταμένους Δ/νσεων είχαν στο παρελθόν εμπλακεί σε διεθνή πολιτιστικά θέματα.

### **Προσωπικό**

-Δύο κύματα Εφεδρείας – Διαθεσιμότητας -Κινητικότητας (Ν4024/2011, άρθρο 33 και Ν4172/2013, άρθρα 90-91)

Το πρώτο κύμα εφεδρείας – προσυναξιοδοτικής διαθεσιμότητας του 2011 στόχευε στους υπαλλήλους που ήταν κοντά στην συνταξιοδότηση. Έθεσε εκτός υπηρεσίας αρκετά στελέχη, συνήθως υψηλόβαθμα με μεγάλη εργασιακή εμπειρία. Δεν είναι δυνατό παρά να χαρακτηριστεί εξαιρετικά αποτυχημένο μέτρο: το δημοσιονομικό αποτέλεσμα ήταν πενιχρό (περιορίζεται στη διαφορά μισθού από τη σύνταξη) αλλά το διοικητικό ήταν ακόμη χειρότερο αφού αποχώρησαν ούτως ή άλλως στελέχη δύσκολα αντικαταστάσιμα σε μια εποχή μάλιστα περιορισμού των προσλήψεων. Αλλά και σε επίπεδο ορθολογικής προγραμματικής προσέγγισης δεν ήταν εύλογο να χάνονται εργαζόμενοι οι οποίοι θα εξακολουθούν να κοστίζουν στο δημόσιο αρκετά συνταξιοδοτούμενοι ενώ επιπλέον δεν θα παρέχουν εργασία. Το 2013 κρίθηκε από το Συμβούλιο της Επικρατείας ως αντισυνταγματικό.

Το δεύτερο κύμα είχε πολύ ορθολογικότερο και δικαιότερο περιεχόμενο αφού στόχευε σε όσους εισήλθαν στο δημόσιο με νόμιμες αλλά όχι τακτικές διαδικασίες (εκτός Α.Σ.Ε.Π. ή Ε.Κ.Δ.Δ.Α.) ήταν κυρίως υπάλληλοι με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, οπότε το νομικό ενδεχόμενο της καταγγελίας της από τον εργοδότη υφίσταται πάντα και με χαμηλά τυπικά προσόντα. Στο πλαίσιο αυτό αποχώρησαν 124 υπάλληλοι, (29 ΥΕ, Κλητήρες, Εργάτες, Καθαριστές (-ιες) και 95 ΔΕ Σχεδιαστές, όπως εμφανίζονται στον ιστοτόπο του Α.Σ.Ε.Π.:

[http://www.asep.gr/asep/site/home/Tabs/diathesimothta/ana\\_forea/ana\\_forea.csp](http://www.asep.gr/asep/site/home/Tabs/diathesimothta/ana_forea/ana_forea.csp))

**Ενώ οι υπουργικές αποφάσεις που εκδόθηκαν προβλέπουν διαθεσιμότητα για 189 υπαλλήλους της Γενικής Γραμματείας Πολιτισμού.**

Περιλαμβάνονται ειδικότητες που κρίθηκαν λιγότερο απαραίτητες ή συμβατές με το αντικείμενο του ΥΠΠΟΑ. Οι υπάλληλοι αυτοί μπορούν να μετακινηθούν σε άλλες υπηρεσίες που τους έχουν ανάγκη.

Η θέση σε εφεδρεία – κινητικότητα των υπαλλήλων αυτών είχε και ένα αξιοσημείωτο παράπλευρο αποτέλεσμα: οι υπάλληλοι χαμηλών τυπικών προσόντων με



σύμβαση ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου αποδύθηκαν σε μία άνευ προηγουμένου προσπάθεια τεκμηριωμένης αυτοβελτίωσης (προπτυχιακές και μεταπτυχιακές σπουδές, γλώσσες, πληροφορική κ.λπ.).

#### -Αυστηροποίηση της εποπτείας τήρησης του ωραρίου

Στο διάστημα που εξετάζουμε εφαρμόστηκε ηλεκτρονικό σύστημα (κάρτα) καταγραφής παρουσίας (Φεβρουάριος 2012) ενώ στην συνέχεια δόθηκε real time πρόσβαση στους προϊσταμένους των Δ/νσεων για την παρακολούθησή του ωραρίου. Το σύστημα βελτιώθηκε με την καταγραφή όλων των τρεχουσών απουσιών (άδειες, υπηρεσιακές υποχρεώσεις, εκπαιδευτικές – επιστημονικές δραστηριότητες). Απόρροια της πρακτικής αυτής ήταν η συστηματική τήρηση του ωραρίου από το σύνολο σχεδόν των υπαλλήλων πριν από την εφαρμογή παρακράτησης μισθού ή πειθαρχικών κυρώσεων.

### **Πληροφορική**

#### -Ηλεκτρονικό Πρωτόκολλο και Ψηφιακή Υπογραφή

Οι πρώτοι PC υπολογιστές ήρθαν στο ΥΠΠΟΑ το 1992 και η σύνδεση με το δίκτυο ήταν γεγονός από τις αρχές του 1999. Μια πρώτη μορφή ηλεκτρονικού πρωτοκόλλου εφαρμόστηκε από τα μέσα της δεκαετίας του 2000 αλλά ήταν δύσχρηστη, είχε μικρές δυνατότητες και ήταν εξ ολοκλήρου παράλληλη με την έντυπη διαδικασία που ήταν και η μόνη έγκυρη. Στο διάστημα που εξετάζουμε εφαρμόστηκε ένα πολύ πιο εύχρηστο ηλεκτρονικό πρωτόκολλο το οποίο απεικόνιζε πλήρως για πρώτη φορά και την ιεραρχική εμπλοκή σε μια ολοκληρωμένη πλέον ηλεκτρονική διαδικασία σε πλήρη αντιστοιχία με την έντυπη καταγραφή. Το νέο ηλεκτρονικό πρωτόκολλο προετοίμασε συστηματικά την μετάβαση στο έγκυρο ηλεκτρονικό έγγραφο το οποίο θα εισέρχεται και θα εξέρχεται ψηφιακά, κάθε στάδιο του θα πιστοποιείται και θα καταγράφεται και θα φέρει ψηφιακές υπογραφές από την ιεραρχία. Στο στάδιο αυτό βρισκόμαστε, της εφαρμογής της ψηφιακής υπογραφής η οποία θα καταστήσει δυνατή την μετάβαση στην έγκυρη ψηφιακή διαδικασία χωρίς παράλληλη έντυπη. Οι δυνατότητες διαφάνειας, εποπτείας της νομιμότητας, της ταχύτητας, της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας που ανοίγονται είναι εξαιρετικές.

#### -Διαφάνεια και προσβασιμότητα μέσω της «Ψηφιακής Βιβλιοθήκης» και της «Διαύγειας»

Ήδη πριν από το εξεταζόμενο χρονικό διάστημα είχε προβληθεί σε πολιτικό και δημοσιογραφικό επίπεδο το αίτημα για διαφάνεια και δημοσιοποίηση των πράξεων της εκτελεστικής εξουσίας που απεικονίζονται σε έγγραφα της Διοίκησης. Στην κατεύθυνση αυτή δημιουργήθηκε αρχικά η εφαρμογή «Ψηφιακή Βιβλιοθήκη» μόνο για τη Γενική Γραμματεία Πολιτισμού. Στην «Ψηφιακή Βιβλιοθήκη» καταγράφονταν οι σημαντικότερες διοικητικές αποφάσεις και άλλες συλλογές χρήσιμων δεδομένων. Η εφαρμογή της «Διαύγειας» στο σύνολο του δημόσιου τομέα, οι προβλέψεις της οποίας για ηλεκτρονική δημοσιοποίηση όλων των διοικητικών αποφάσεων τηρή-

θηκαν πιστά στο ΥΠΠΟΑ επισκίασε και οδήγησε στην εγκατάλειψη την «Ψηφιακή Βιβλιοθήκη».

-Ηλεκτρονικές απογραφές προσωπικού, χώρων, μηχανών γραφείου και καταγραφές μισθοδοσίας και οφειλών έργων Ε.Σ.Π.Α.

Στο διάστημα που εξετάζουμε πήραν ηλεκτρονική μορφή και οι κάθε είδους απογραφές προσωπικού και υλικού και καταγραφές. Με ασφάλεια υποθέτουμε ότι είναι πολύ πιο αξιόπιστες από τις αντίστοιχες έντυπες.

### **Οικονομική Διαχείριση**

-Συγκρότηση της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών

Ως αποτέλεσμα οριζόντιας πολιτικής σε όλα τα Υπουργεία συγκροτήθηκε η Γ.Δ.Ο.Υ.

Το νέο αυτό σχήμα δεν επηρέασε τη λειτουργία αφού οι υφιστάμενες μονάδες είναι αυτές που προϋπήρχαν.

-Πρόγραμμα Δράσης (προϋπολογισμός) και Δέσμευση Πιστώσεων

Η on line καταγραφή του Προγράμματος Δράσης (προϋπολογισμού) βελτίωσε τις δυνατότητες παρακολούθησής και τήρησής του. Συνδυάστηκε επίσης με καταγραφή Δέσμευσης Πίστωσης στο (ψηφιακό) Μητρώο Δεσμεύσεων πριν από κάθε καταγεγραμμένη και προϋπολογισθείσα ήδη στο Πρόγραμμα Δράσης ενέργεια. Ωστόσο γενική εκτίμηση είναι ότι η ανυπαρξία Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος καθιστά ανεπαρκείς και δυσλειτουργικές τις καταγραφές αυτές. Έτσι ο έλεγχος των εξόδων έγινε αυστηρότερος αν και η ευελιξία, παρά την χρήση της πληροφορικής, δεν βελτιώθηκε ιδιαίτερα αφού οι διαδικασίες του Δημοσίου Λογιστικού παραμένουν ίδιες. Σε αυτές προστέθηκαν ακόμη τα αιτήματα ανάληψης δαπάνης, οι αιτιολογικές εκθέσεις για τις επιχορηγήσεις και τα νέα δικαιολογητικά για πληρωμές που επέβαλε ο Ν4129/13, άρθ. 41.

-Επιχορηγήσεις μέσω Μητρώου Πολιτιστικών Φορέων και Τομεακών Επιτροπών

Στο παρελθόν οι επιχορηγήσεις σε μη τακτικά επιχορηγούμενους φορείς κατανέμονταν κατά περίπτωση (π.χ. οι θεατρικές) άλλοτε από επιτροπές και άλλοτε με αποφάσεις χωρίς τη μεσολάβηση συμβουλευτικών οργάνων. Η έναρξη της διαδικασίας του Μητρώου Πολιτιστικών Φορέων με παράλληλη εισήγηση από Τομεακές Επιτροπές το 2011 παρείχε ένα βελτιωμένο περιβάλλον διαφάνειας και κοινωνικού ελέγχου τους. Οι Πολιτιστικοί Φορείς καταγράφονταν στον ιστοτόπο του υπουργείου και υπέβαλαν αίτημα χρηματοδότησης το οποίο εξετάζονταν από τομεακές επιτροπές (π.χ. Μουσικής, Θεάτρου κ.λπ.). Δυστυχώς η διαδικασία δεν κατοχυρώθηκε νομοθετικά και εξ αιτίας του μηδενισμού σχεδόν της δυνατότητας επιχορηγήσεων πέραν των μεγάλων τακτικά επιχορηγούμενων οργανισμών περιέπεσε σε αχρηστία.

### **Περιορισμός διοικητικής έκτασης**

-Κατάργηση του Οργανισμού Προβολής Ελληνικού Πολιτισμού (ΝΠΙΔ)

Ο Ο.Π.Ε.Π. διεξήγε την πολιτιστική ολυμπιάδα το 2004. Ήταν μια «πολυτελής» δομή η οποία είχε κατηγορηθεί για μεγάλες σπατάλες. Η κατάργησή της ολοκληρώ-

θηκε και το έργο της συγχωνεύτηκε με αυτό του Ταμείου Αρχαιολογικών Πόρων. Οι υπάλληλοι του ήταν κυρίως συμβασιούχοι ορισμένου χρόνου των οποίων η σύμβαση όταν έληξε δεν ανανεώθηκε πλέον.

-Κατάργηση Ταμείου Διαχείρισης Πιστώσεων για την Εκτέλεση Αρχαιολογικών Έργων (ΝΠΙΔ)

Το Τ.Δ.Π.Ε.Α.Ε. είχε υλοποιήσει σημαντικό αρχαιολογικό έργο και είχε συμβάλει στην απορρόφηση των κοινοτικών πόρων του Γ' ΚΠΣ και του ΕΣΠΑ. Ήταν επίσης μία «πολυτελής» δομή αν και ευέλικτη σχετικά με το κεντρικό δημόσιο και αποτελεσματική. Το Τ.Δ.Π.Ε.Α.Ε. δρούσε μέσω επιτροπών οι οποίες μεταφέρθηκαν σε αντίστοιχες διευθύνσεις της κεντρικής υπηρεσίας του ΥΠΠΟΑ και συνεχίζουν το έργο τους.

-Κατάργηση Εθνικού Κέντρου Θεάτρου και Χορού (ΝΠΙΔ)

Το Ε.ΚΕ.ΘΕ.Χ. είχε ιδρυθεί λίγα χρόνια πριν. Είχε ελάχιστους υπαλλήλους ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου. Αντιμετώπιζε έλλειψη αρμοδιοτήτων και πόρων και η κατάργησή του δεν δημιούργησε παρενέργειες.

-Κατάργηση του οργανισμού συντονισμού του εθελοντισμού «Έργο Πολιτών» (ΝΠΙΔ)

Το «Έργο Πολιτών» είχε επίσης ιδρυθεί λίγα χρόνια πριν. Ο άτυπος χαρακτήρας των δράσεών του (εκτός από ένα ευρωπαϊκό πρόγραμμα εθελοντισμού στο οποίο συμμετείχε) συνετέλεσε ώστε η κατάργησή του να μην δημιουργήσει παρενέργειες. Οι συμμετέχοντες σε αυτό προσπάθησαν στη συνέχεια να το μετατρέψουν σε μη κυβερνητική οργάνωση.

-Συγχώνευση του Ευρωπαϊκού Πολιτιστικού Κέντρου Δελφών (ΝΠΙΔ) με το Ελληνικό Ίδρυμα Πολιτισμού (ΝΠΙΔ)

Δύο οργανισμοί με μεγάλη ιστορία (περισσότερα από 50 χρόνων για τον πρώτο και 20 για τον δεύτερο), πλούσιο έργο και χρηματοδότηση στο παρελθόν. Είχαν παρόμοιο αντικείμενο, την προβολή και ανάδειξη του ελληνικού πολιτισμού διεθνώς, αν και του πρώτου η στόχευση ήταν στο εσωτερικό (εγκαταστάσεις Δελφών) ενώ του δεύτερου στο εξωτερικό (παραρτήματα και εστίες σε μεγάλες πόλεις).

Επιχειρήθηκε επίσης η κατάργηση του Εθνικού Κέντρου Βιβλίου η οποία είναι ενδεχόμενο να μην ολοκληρωθεί.

### **Συνολική θέαση – συμπεράσματα**

Δεκαετίες πριν από την οικονομική κρίση και το Μνημόνιο επικράτησε τέλμα στην δημόσια διοίκηση. Η αδυναμία της να λειτουργήσει αποτελεσματικά και χωρίς σπατάλη πόρων ήταν βιωματικά προφανής και αυταπόδεικτη. Πολλοί τη διαπίστωσαν χωρίς αυτό να μπορέσει να επηρεάσει την συνέχιση της αδιέξοδης πορείας της. Οι περισσότερες προσπάθειες από αυτές που αναφέρουμε εδώ είτε δεν υπήρχαν ούτε ως σχέδια είτε ήταν ονόματα που προορίζονταν να κοσμήσουν μεγαλεπήβολους νόμους που δεν εφαρμόστηκαν ποτέ. Τι να πρωτοθυμηθεί κανείς; στοχοθεσία, ποιότητα, αποδοτικότητα, αξιοκρατία...

Για το λόγο αυτό δεν μπορούμε παρά να είμαστε επιεικείς με όσα έγιναν τα τελευταία χρόνια. Σε ένα πλαίσιο γενικευμένης συρρίκνωσης των ανθρώπινων και οικονομικών πόρων ακόμη και ο σχεδιασμός και η προετοιμασία θα πρέπει να εκλαμβάνεται ως αξιοσημείωτο γεγονός. Λιγότερα στελέχη, με μειωμένους πόρους στη διάθεσή τους, σε πλαίσιο ασφυκτικής χρονικής πίεσης, με κατακραυγή και «πόλεμο φθοράς» από όσους δεν ήθελαν καμία αλλαγή κλήθηκαν να συμβάλουν στο μεταρρυθμιστικό έργο.

Όπως είδαμε παραπάνω, στην περίπτωση που εξετάσαμε, μερικές αλλαγές συντελέστηκαν ενώ οι περισσότερες είναι ακόμη είτε στο στάδιο του σχεδιασμού είτε είναι ημιτελείς. Ας μην ξεχνούμε ότι η Διοίκηση είναι ένα mega-σύστημα με πολύ αδράνεια συγκεντρωμένη για χρόνια που αντιστέκεται σθεναρά στην διατάραξη της εσωτερικής του ισορροπίας ακόμη και αν αυτή κρίνεται φάυλη. Οι αλλαγές στον περίγυρό του είναι σχετικά εύκολες. Στο σκληρό του πυρήνα ωστόσο υπάρχει μεγάλη αντίσταση.

Το ερμηνευτικό αυτό σχήμα εφαρμόζεται πλήρως στην περίπτωση που αναφέραμε. Οι μόνες συντελεσμένες ή σε προχωρημένο στάδιο αλλαγές είναι αυτές του τομέα της πληροφορικής. Ο υποστηρικτικός του ρόλος, οι προφανείς διευκολύνσεις που προσφέρει και η άγνοια των μη ειδικών για τα τεχνικά ζητήματα του επέτρεψαν να μην γίνει πεδίο αντιπαράθεσης, να μην εγείρονται προαπαιτούμενα για τις δράσεις του, να θέσει σε εφαρμογή ορατές αλλαγές και να παρουσιάσει χειροπιαστό έργο. Το ίδιο συνέβη και σε μερικά ακόμη περιφερειακά θέματα στα οποία υπήρξε σημαντική βελτίωση με λίγη προσοχή, ενδιαφέρον και αυστηρότητα που επιδείχθηκε σε αυτά. Τέτοια ήταν η τήρηση του ωραρίου, οι μικρές αλλαγές στην οικονομική διαχείριση και η κατάργηση των σχετικά μικρών οργανισμών που το έργο τους δεν συγκέντρωνε υψηλό κοινωνικό ενδιαφέρον και δεν ανήκαν στην κεντρική υπηρεσία. Δεν είναι τυχαίο ότι στα δύο πρώτα (ωράριο και οικονομική διαχείριση) αποφασιστικό ρόλο είχε η ένταξή τους στον ψηφιακό κόσμο της πληροφορικής. Ειδικά στην οικονομική διαχείριση η έλλειψη Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος έθεσε και τα όρια της μεταρρύθμισης.

Σε πλήρη αντίθεση βρέθηκε ο σκληρός πυρήνας των αλλαγών που είτε δεν επιχειρήθηκαν είτε μένουν στο στάδιο του σχεδιασμού. Τέτοιες είναι οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις των θεμάτων προσωπικού και οι ριζικές οργανωσιακές αλλαγές. Την κατάσταση αυτή επέτεινε και το γεγονός ότι οι μεταρρυθμίσεις αυτές είναι εν πολλοίς οριζόντιες για το σύνολο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και εκ των πραγμάτων εκπορεύονται σε γενικότερο πλαίσιο. Έτσι είχαμε ακόμη μεγαλύτερες συστημικές εμπλοκές, προερχόμενες από το σύνολο της διοίκησης, σε μερικά θέματα.

Στην περίπτωσή μας η μη νομική κατοχύρωση νέου οργανισμού δημιούργησε εμπόδια που δεν επέτρεψαν να ολοκληρωθούν η Στοχοθεσία και τα Περιγράμματα Θέσεων Εργασίας. Με την απουσία αυτών η Αξιολόγηση Δομών και Προσώπων παραμένει μια θεωρητική άσκηση χωρίς πρακτική εφαρμογή και περιεχόμενο.

## Προτάσεις

Το συστημικό ερμηνευτικό υπόδειγμα που ακολουθήσαμε «καταλαβαίνει τα πάντα αλλά και συγχωρεί τα πάντα». Αν μας ενδιαφέρει η εγχειρηματική λογική και δεν αρκούμαστε στη περιγραφή θα πρέπει να ασχοληθούμε με το τι θα μπορούσε να έχει γίνει για να επιταχυνθούν οι μεταρρυθμίσεις, να μην εμποδίζει η μία την άλλη και να παραπέμπονται όλες στις ελληνικές καλένδες.

Εφόσον οι μεταρρυθμίσεις αφορούν το σύνολο της ελληνικής διοίκησης και εκπορεύονται με κανονιστικό πλαίσιο του ΥΔΜΗΔ θα ήταν εύλογο να αναμένουμε από το Υπουργείο αυτό ένα χρονοδιάγραμμα με στόχους και αποτελέσματα σε συγκεκριμένα χρονικά ορόσημα καθώς και την συνεχή εποπτεία και παρακολούθησή τους. Όπως φαίνεται από την εμπειρία της περίπτωσης που εξετάσαμε ρόλο κλειδί έχει η νομοθετική οριστικοποίηση των νέων οργανισμών με αναλυτική περιγραφή αρμοδιοτήτων. Μόνο τότε τα υπηρεσιακά στελέχη θα μπορέσουν να εκπονήσουν ικανοποιητική Στοχοθεσία και Περιγράμματα Εργασίας σε πρώτο στάδιο και στη συνέχεια να προχωρήσουν σε Αξιολόγηση Δομών και Προσώπων η οποία θα είναι σε άμεση συνάφεια με τα προηγούμενα.

Αυτά δεν μπορούν να πραγματοποιηθούν αν το σύνολο των διακεκριμένων υπηρεσιακών στελεχών του ΥΔΜΗΔ βλέπουν την Διοίκηση περισσότερο ως ακαδημαϊκό αντικείμενο παρά ως εγχειρηματικό πεδίο προσπάθειας και αποτελέσματος. Ένα μεγάλο μέρος των στελεχών αυτών πιστεύει στην αυτοϊαση της Διοίκησης, χωρίς εξωτερικές παρεμβάσεις. Ενδιαφέρουσα ιδέα αλλά δεν απαντά ούτε στο πιο απλοϊκό ερώτημα: πώς μέχρι σήμερα δεν έχει καταφέρει να αυτοβελτιωθεί η Διοίκηση και τι μας κάνει να πιστεύουμε ότι θα το επιτύχει στο εξής.

Ένα άλλο μέρος των στελεχών του ΥΔΜΗΔ έχει παραιτηθεί από την πραγματική οργανωσιακή ανασυγκρότηση που τη θεωρεί ανέφικτη και επικεντρώνεται στην Αξιολόγηση Δομών και όχι προσώπων με εργαλείο το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης και την λογική των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών. Η παραίτηση όμως από τον πυρήνα του προβλήματος (τα θέματα προσωπικού, ιεραρχίας και οργάνωσης) είναι προφανές ότι δεν είναι λύση, ούτε διαρκής, ούτε αποτελεσματική.

Η πρόταση αναδύεται από όσα ειπώθηκαν: τα στελέχη του ΥΔΜΗΔ να εισηγηθούν στην ηγεσία τους και αυτή να δεχθεί ένα αναλυτικό χρονοδιάγραμμα μεταρρυθμιστικών στόχων με χρονικά ορόσημα καθώς και ένα διυπουργικό μηχανισμό εποπτείας της προόδου εφαρμογής τους. Το πολιτικό σύστημα να αντιληφθεί τη σημασία των μεταρρυθμίσεων και να μην ανεχθεί οπισθοδρομήσεις και στεγανά. Αλλά ακόμη και τότε δεν θα προχωρήσουν αν δεν τις υποστηρίξει η κοινωνική πλειοψηφία και σταματήσει το διαρκές «αντάρτικο» και ο «πόλεμος φθοράς» που διεξάγουν συστηματικά οι πεπαλαιωμένες συνδικαλιστικές ηγεσίες εκπροσωπώντας τα συμφέροντα της αδράνειας και δυστυχώς βρίσκουν σημαντική υποστήριξη από ιδεολογικούς τους συνοδοιπόρους.

## Πηγές

Ο συντάκτης της παρέμβασης αυτής χρησιμοποίησε τις γνώσεις, εμπειρίες και τα στοιχεία που είχε στη διάθεσή του ως εργαζόμενος στο Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού.

Πολύτιμη ήταν η βοήθεια που δέχθηκε από τους συναδέλφους στο ΥΠ.ΠΟ.Α. – αποφοίτους Ε.Σ.Δ.Δ., Θάνο Γιαννόπουλο, Θοδωρή Κωνσταντακόπουλο και Κώστα Νικολέντζο.

*Σχέδιο Νέου Οργανισμού*: Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης, Σχέδιο Οργανισμού Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού, Αθήνα, 26 Αυγούστου 2013.

*Στοχοθεσία*: Έγγραφο (εγκύκλιος) ΥΔΜΗΔ, «Εφαρμογή Στοχοθεσίας για το έτος 2013 και επικαιροποίηση Δεικτών Μέτρησης Αποτελεσματικότητας και Αποδοτικότητας», Α.Π.: ΔΙΠΑ/Φ.3.1/6850 από 8/3/2013, ΑΔΑ: ΒΕΔΘΧ-ΙΩΟ.

Υπουργικές αποφάσεις για τη διαθεσιμότητα – κινητικότητα:

ΥΑ ΥΠΠΟΑ/165265/24656/20416/10511

ΥΑ ΥΠΠΟΑ/165284/24661/20420/10513

ΥΑ ΥΠΠΟΑ/165273/24657/20417/10512

Όλες στο ΦΕΚ Β', 2318, 17/9/2013

*Ωράριο, Ηλεκτρονικό Πρωτόκολλο, θέματα Πληροφορικής, Οικονομικά*: ιστοσελίδα Δ/νσης Πληροφορικής και Τηλεπικοινωνιών ΥΠΠΟΑ: <http://dpt.culture.gr/>

*Ιστοτόπος Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (εγκύκλιοι)*: <http://www.ydmed.gov.gr/?cat=80>

*Ιστοτόποι Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού*: [www.culture.gr](http://www.culture.gr) και [www.yppo.gr](http://www.yppo.gr)



## ΔΙΑΝΕΜΟΜΕΝΕΣ ΕΙΣΗΓΗΣΕΙΣ





Άγγελος Καραγιάννης\*

## ΣΧΟΛΙΚΗ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ ΕΥΘΥΝΗ: ΑΝΑΖΗΤΩΝΤΑΣ ΤΙΣ ΟΡΘΕΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ

### Εισαγωγή

Η υψηλή σχολική αυτονομία σήμερα είναι διαδεδομένη πρακτική στα αναπτυσσόμενα κράτη (OECD, 2010: 70-71 ·Eurydice & Eurostat, 2012: 49 επ.). Σε πολλές περιπτώσεις, ο ρόλος της κεντρικής κυβέρνησης συρρικνώνεται ενώ η αυτονομία των τοπικών μονάδων τείνει να αυξάνει (Rhodes, 1997, 2007· Hudson, 2007· Felipe, Fasih & Patrinos, with Santibáñez, 2009· Honingh & Hooge, 2009· Ozga, 2009). Στην εκπαίδευση, είναι κοινό η μεγαλύτερη αναλογία των αποφάσεων να λαμβάνεται στο σχολικό επίπεδο, συχνά με πλήρη αυτονομία, ιδίως αναφορικά με την οργάνωση της διδασκαλίας και σε μικρότερη έκταση αναφορικά με την οργάνωση και τη διαχείριση του προσωπικού και των πόρων (OECD, 2012: 500 επ. Βλ. και Πίνακα 1 και Διαγράμματα 1-4)<sup>1</sup>.

Μάλλον φαντάζει εύλογο ότι, ταυτόχρονα με την απόλαυση περισσότερης αυτονομίας, τα σχολεία απαιτείται να λογοδοτούν για τις αποφάσεις που λαμβάνουν και για τις επιπτώσεις που αυτές επιφέρουν. Το ζήτημα της αυτονομίας είναι σημαντικό να ιδωθεί σε συνάρτηση με το είδος, το επίπεδο, το πεδίο εφαρμογής και τις συνέπειες

---

\* Διδάκτορας Πανεπιστημίου Αθηνών, Στέλεχος Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων

1 Οι τομείς λήψης αποφάσεων μπορούν να κατηγοριοποιηθούν ως εξής:

Α) Οργάνωση διδασκαλίας: εισδοχή, αξιολόγηση και υποστήριξη διδασκόμενων, διδακτικές ώρες, επιλογή διδακτικού υλικού και μεθόδων, συνδυασμός και σύνθεση τάξεων.

Β) Διοίκηση προσωπικού: πρόσληψη και απόλυση Διευθυντών και εκπαιδευτικού και λοιπού προσωπικού, ορισμός καθηκόντων, αρμοδιοτήτων και όρων εργασίας προσωπικού, επιβολή μισθολογικών βαθμίδων, οικονομικών ωριμάνσεων, παροχών και ωφελειών, επιρροή στην επαγγελματική καριέρα του προσωπικού.

Γ) Προγραμματισμός και δομές: σύσταση ή κατάργηση σχολικών μονάδων, δημιουργία ή ακύρωση επιπέδων εκπαίδευσης, σχεδιασμός εκπαιδευτικών προγραμμάτων, επιλογή ειδικών προγραμμάτων σπουδών, ορισμός περιεχομένου σπουδών, διοργάνωση εξουσιοδοτημένων εξετάσεων για πιστοποιητικά ή διπλώματα, οργάνωση, διαχείριση και υποστήριξη πιστοποιημένων εξετάσεων.

Δ) Διαχείριση πόρων: κατάρτιση προϋπολογισμού, κατανομή και χρήση πόρων, επαγγελματική ανάπτυξη εκπαιδευτικών και στελεχών, αξιοποίηση χρηματικών και λοιπών πόρων.

της απόδοσης ευθύνης (Leithwood, Edge & Jantzi, 1999). Η σχέση ευθυνών και αυτονομίας είναι συστημική. Το ισχύον μοντέλο αυτονομίας και λογοδοσίας πρέπει είναι συμβατό με το πρότυπο διοίκησης. Για την εύρεση μιας ορθής ισορροπίας ανάμεσα σε ευθύνες και αυτονομία απαιτείται η ενεργοποίηση όλων και η σύγχρονη ανάληψη κατάλληλων ρόλων των εμπλεκόμενων. Παρακάτω αναπτύσσεται ο προβληματισμός της αναζήτησης των κατάλληλων διαστάσεων ευθυνών και αυτονομίας.

#### *Αποκέντρωση και αύξηση σχολικής αυτονομίας*

Η έννοια της αυτονομίας είναι συνυφασμένη με την αποκέντρωση, που μπορεί να λάβει αρκετές μορφές, όπως: 1) αποσυγκέντρωση της κεντρικής εξουσίας, απογραφειοκρατικοποίηση και αύξηση της σχολικής αυτονομίας και της δυνατότητας επιρροής στη λήψη αποφάσεων σε τοπικό επίπεδο (Bruns, Filmer & Patrinos, 2011), 2) εισαγωγή αγοραίων και τεχνοκρατικών πρακτικών, ενδυνάμωση της επιλογής του χρήστη των εκπαιδευτικών υπηρεσιών και ένταση του ανταγωνισμού εντός και μεταξύ σχολείων (Waslander, Pater & Van der Weide, 2010), 3) αύξηση της συμμετοχικότητας, της εξουσίας και του εύρους των αποφασιζόντων (Hudson, 2007· San Antonio & Gamage, 2007) και πολύπλευρη εμπλοκή δρώντων από τον ιδιωτικό τομέα στη δημόσια διαχείριση (Ball, 2009).

Οι λόγοι που προωθείται η αποκέντρωση πιθανώς είναι πολλοί, αλλά ο προφανής σκοπός της είναι η βελτίωση της απόκρισης στις νέες προκλήσεις με φόντο τις τοπικές ανάγκες, η ορθολογικότερη διαχείριση και η ανόρθωση της ποιότητας (Eurydice, 2007· Ευρυδική, 2008β). Από τη φύση της, η εκπαίδευση στο σημείο όπου παρέχεται (εκπαιδευτικές μονάδες) ενέχει σύνθετο χαρακτήρα και υψηλές διαχειριστικές και τεχνικές απαιτήσεις ώστε να μην μπορεί να παρέχεται αποτελεσματικά με συγκεντρωτικό τρόπο. Η μεταστέγηση μηχανισμών της ελεύθερης αγοράς στην εκπαίδευση, εκτός από τον κύριο σκοπό που εξυπηρετεί, που είναι η ποιοτική βελτίωση, έχει εκληφθεί και ως ένας τρόπος να καταπολεμηθεί η κοινωνική ανισότητα και ο διαχωρισμός, να αυξηθεί η αποδοτικότητα και να ενθαρρυνθεί η καινοτομία (Waslander et al., 2010).

Η σχετικότητα της έννοιας της αυτονομίας δεν προκύπτει μόνο από το είδος που την εκφράζει ή από τους τομείς σχολικής δραστηριότητας στους οποίους αναφέρεται, αλλά και από το επίπεδο εφαρμογής της (Glatter, Mulford & Shuttlework, 2003). Η κλίμακα αυτονομίας μιας κατηγορίας ενδιαφερομένων μπορεί να αυξάνει ενόσω η αντίστοιχη μιας άλλης κατηγορίας μειώνεται. Ταυτόχρονα, περισσότεροι αποφασίζοντες δε σημαίνει αναγκαστικά και περισσότερη αυτονομία. Πάντως, είναι σημαντικό για τη δημιουργία ενός αποτελεσματικού κλίματος εργασίας να εκχωρείται ικανή αυτονομία τόσο σε οργανωτικό όσο και σε ατομικό επίπεδο (Dondero, 1997).

#### *Σχολική αυτονομία στην Ελλάδα*

Σε αντιδιαστολή με τη διεθνή εμπειρία, στην Ελλάδα οι αποφάσεις για τα εκπαιδευτικά θέματα στην συντριπτική τους αναλογία (78,5%) λαμβάνονται σε κεντρι-

κό επίπεδο και μόνο το 4,8% αυτών αντιστοιχεί στο επίπεδο της σχολικής μονάδας (OECD, 2012: 502-503). Μάλιστα, διαχρονικά τα ποσοστά αυτονομίας σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο διατηρούνται πεισματικά ασθενικά ή και μειώνονται<sup>2</sup>. Το ποσοστό των αποφάσεων που λαμβάνεται σε επίπεδο σχολικής μονάδας είναι το χαμηλότερο σε σύγκριση με όλες τις χώρες του ΟΟΣΑ, σε δύο δε τομείς (διαχείριση προσωπικού και οργάνωση – δομές) η αυτονομία σε σχολικό και τοπικό επίπεδο πρακτικά ισούται με μηδέν (Πίνακας 1, Διαγράμματα 1 & 2)<sup>3</sup>. Είναι, επίσης, ενδεικτικό ότι από τις αποφάσεις που λαμβάνει η σχολική μονάδα, σε καμία δεν απολαμβάνει πλήρη αυτονομία, με το σχετικό πλαίσιο να καθορίζεται από την κεντρική εξουσία (Διαγράμματα 2 & 3).

Είναι χαρακτηριστικό ότι η περίπτωση της Ελλάδας ξεχωρίζει: Πρόκειται για τη μόνη χώρα της ανάλυσης όπου οι εκπαιδευτικοί δε δρουν αυτόνομα σε θέματα διδασκαλίας και οι αποφάσεις σχεδόν για όλα τα συναφή θέματα λαμβάνονται από τις εκπαιδευτικές αρχές. Σε αντίθεση με όλες σχεδόν τις εξεταζόμενες χώρες, τα σχολεία δεν έχουν τη δυνατότητα να επιλέξουν τα δικά τους εκπαιδευτικά συγγράμματα. Παρομοίως, για την Ελλάδα και για μια μειοψηφία χωρών, η διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων δεν ανήκει στη διακριτική ευχέρεια του Διευθυντή σχολικής μονάδας και των οργάνων διοίκησης του σχολείου, αλλά στις εκπαιδευτικές αρχές (Διάγραμμα 4). Οι σχολικές μονάδες σε πολλές χώρες χαίρουν μεγάλης ή και πλήρους αυτονομίας στην πρόσκτηση ιδιωτικών κεφαλαίων μέσω δωρεών, χορηγιών ή εκμίσθωσης ιδίων εγκαταστάσεων και αξιοποίησή τους για προσλήψεις προσωπικού, αγορά περιουσιακών στοιχείων ή ανάλωσή τους με λοιπούς τρόπους. Οι αποφάσεις για τη χρηματοδότηση τρεχουσών και κεφαλαιουχικών δαπανών, δαπανών λειτουργικών πόρων, κινητής περιουσίας, ακίνητης περιουσίας (πάγιων στοιχείων ενεργητικού) λαμβάνονται σε τοπικό επίπεδο, είτε σε αποκλειστική ευθύνη είτε επωμίζονται από κοινού με ανώτερου επιπέδου αρχές σε όλες σχεδόν τις χώρες. Ωστόσο, στην Ελλάδα η κεντρική αρχή είναι η μοναδική υπεύθυνη για τη λήψη των σχετικών αποφάσεων, με την εξαίρεση των λειτουργικών δαπανών όπου τα σχολεία απολαμβάνουν κάποια περιορισμένη αυτονομία (Διαγράμματα 3 & 5).

Συμπερασματικά, από το στενόχωρο εύρος και βαθμό αυτονομίας των αποφάσεων που αναλογούν στη σχολική μονάδα, το σημαντικότερο μερίδιο λαμβάνουν

---

2 Το 2003 το κεντρικό επίπεδο έλεγχε το 80% των αποφάσεων και η σχολική μονάδα το 13% (OECD, 2004: 423). Για μια διεξοδικότερη ανάλυση του επιπέδου αυτονομίας των σχολικών μονάδων των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του ΟΟΣΑ και των επιπέδων και διαδικασιών λήψης αποφάσεων βλ. Eurydice (2007, ιδίως 17-37), OECD (2009: 49-63) και Eurydice & Eurostat (2012: 49-58).

3 Σε εργασία τους για τα πρωτοβάθμια σχολεία στην Ελλάδα οι Sarafidou & Chatziioannidis (2012) εντοπίζουν τη χαμηλότερη συμμετοχή των εκπαιδευτικών στη λήψη αποφάσεων στα διοικητικά θέματα. Επιπλέον, υπολογίζουν σε μέτριο επίπεδο την επιθυμία των εκπαιδευτικών να συμμετέχουν στη λήψη αποφάσεων στην ίδια θεματική περιοχή.

τα συλλογικά όργανα των εκπαιδευτικών και λιγότερο ο Διευθυντής της μονάδας<sup>4</sup> ή μεμονωμένα οι εκπαιδευτικοί, ενώ η αυτονομία λοιπών δρώντων (γονείς, μαθητές, ενδιαφερόμενοι φορείς εκτός της σχολικής μονάδας) είναι από ισχνή έως ανύπαρκτη. Ο ασφυκτικός έλεγχος των σχολείων από την κεντρική εξουσία περιτέλλει την εγγενή ικανότητα των σχολείων να αυτορρυθμίζουν τη διοικητική συμπεριφορά τους και να αξιοποιούν την εμπειρία τους. Η εκπαιδευτική μονάδα βασικά επιτελεί το ρόλο του εφαρμοστή των κεντρικά κατασκευασμένων δημόσιων πολιτικών, χωρίς να έχει τη δυνατότητα να τις συνδιαμορφώνει ούτε και να σχεδιάζει εσωτερικές πολιτικές με ικανή αυτονομία. Ο αδύναμος αποφασιστικός ρόλος της περιφερειακής διοίκησης, οι επικαλύψεις αρμοδιοτήτων των επιπέδων εξουσίας ανάμεσα στο Υπουργείο Παιδείας και τις σχολικές μονάδες και η μακρά διαδρομή της ευθύνης από το κέντρο στο σχολείο προβάλλουν την ανορθολογική τους παρουσία και προξενούν δυσλειτουργικότητα στο σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικών.

#### *Σχολική αυτονομία και ευθύνη*

Η απόδοση δημόσιας ευθύνης είναι σημαντική για τουλάχιστον τρεις λόγους. Πρώτον, παρέχει σε πολίτες, στελέχη και νομιμοποιημένα σώματα ένα δημοκρατικό μέσο αξιολόγησης, παρακολούθησης, ελέγχου και επιρροής για προσαρμογή της κυβερνητικής και διοικητικής συμπεριφοράς σε ικανοποιητικά όρια νομιμότητας και ήθους. Δεύτερον, υποτίθεται ότι αποτρέπει τη διαφθορά, την υπερσυγκέντρωση και την καταχρηστική άσκηση δημόσιας εξουσίας. Τρίτον, θα πρέπει να ενισχύει την ικανότητα μάθησης, την αποτελεσματικότητα και τη βελτίωση (και την αντίστοιχη παρακίνηση) των εκτελεστικών σωμάτων και των κυβερνώντων (Aucoin & Heintzman, 2000).

Η απόδοση ευθύνης στο σχολικό επίπεδο λειτουργεί ως αντίβαρο στην αυξανόμενη αυτονομία των σχολικών μονάδων (Hooge, Burns & Wilkoszewski, 2012). Κρατώντας τα σχολεία υπόλογα για την επίτευξη υψηλών αποτελεσμάτων ενισχύεται η μάθηση και δημιουργούνται συνθήκες που διευκολύνουν τη βελτίωση (Geijsel, Krüger & Sleegers, 2010). Οι Hanushek και Woessmann (2007) υποστηρίζουν ότι μεταξύ των σπουδαιότερων κινήτρων που επηρεάζουν τα αποτελέσματα της μάθησης είναι η σχολική αυτονομία και η λογοδοσία. Ο πρόσφορος συνδυασμός ευθύνης

---

4 Ο ρόλος του Διευθυντή στις χώρες υπό μελέτη παραμένει σημαντικός, ιδίως για θέματα διαχείρισης προσωπικού (Διάγραμμα 4). Θα πρέπει να παρατηρηθεί ότι η διαφοροποίηση στις αρμοδιότητες και τον βαθμό αυτονομίας του Διευθυντή σχολικής μονάδας ανάμεσα σε χώρες σχετίζεται, μεταξύ άλλων, με τον κυρίαρχο ρόλο του όπως αυτός είναι αντιληπτός σε κάθε κουλτούρα. Λόγου χάρη, ο Διευθυντής σχολικής μονάδας είναι πρωτίστως αντιληπτός ως ηγέτης (Νέα Ζηλανδία, Δανία, Σουηδία), διαχειριστής (Σκωτία, Σλοβενία, Αυστρία), συντονιστής (Πορτογαλία), προϊστάμενος δασκάλων και πρώτος μεταξύ ίσων (Γαλλία, Ουγγαρία) ή μάνατζερ και εκπρόσωπος της σχολικής μονάδας (Ηνωμένο Βασίλειο, Αυστραλία, Ιρλανδία, Φινλανδία, Ολλανδία).

και αυτονομίας αναμένεται να δημιουργεί τις προϋποθέσεις που θα επιτρέπουν την ανόρθωση των αποτελεσμάτων.

Η λογοδοσία μπορεί να είναι κάθετη (από πάνω προς τα κάτω) και ιεραρχική ή οριζόντια και αφιεραρχημένη. Κάθετα μέτρα λογοδοσίας αφορούν σε έλεγχο των μονάδων από την κεντρική εξουσία για τις εισροές που χρησιμοποιούν, τις διαδικασίες που εφαρμόζουν (έλεγχος κανονιστικής συμμόρφωσης) ή και για τα αποτελέσματα που παράγουν. Από τη δεκαετία 1990 αναγνωρίστηκε ότι η παροχή υπηρεσιών και η διαχείρισή τους όριζε ανεπαρκώς το ρόλο της τοπικής κυβέρνησης, η οποία έπρεπε να λογοδοτεί «έξυπνα» με μια σειρά δεδομένων για τα αποτελέσματα της δράσης της σε συνάρτηση με τις κοινωνικές προσδοκίες και ανάγκες (Ozga, 2009). Αντίθετα, η οριζόντια λογοδοσία συνυφαίνεται με κριτήρια επαγγελματικού ελέγχου των εκπαιδευτικών (ως προς την επιλογή τους, τα επαγγελματικά πρότυπα που τηρούν, τις πρακτικές που ακολουθούν, τα αποτελέσματα που παράγουν) και αφιεραρχημένα μέτρα απόδοσης λόγου των σχολείων και των εκπαιδευτικών σε δρώντες και ενδιαφερόμενες ομάδες που εμπλέκονται στη λήψη και υλοποίηση αποφάσεων για τα θέματα της εκπαίδευσης. Εμφανώς, η οριζόντια λογοδοσία ταιριάζει περισσότερο σε περιβάλλον διευρυσμένης αυτονομίας όπου η ηγεσία δεν είναι αυστηρά συγκεντρωτική αλλά διαμοιράζεται και ακολουθείται μια γνησίως συνεργατική διοικητική προσέγγιση (Καραγιάννης, 2012α). Συνδυασμοί οριζόντιων (με ευρεία συμμετοχή της κοινωνίας) και κάθετων (κυβερνητικών) μέτρων λογοδοσίας δεν είναι αμοιβαία αποκλειόμενοι αλλά είναι σκόπιμο να συνυπάρχουν και να αλληλοσυμπληρώνονται (O'Day, 2002· Ackerman, 2003). Σαφώς, σε κάθε σύστημα διαφοροποιείται η έμφαση, η σκοπιμότητα και η δυνατότητα της απόδοσης λόγου και ακολουθείται διαφορετική προσέγγιση.

Το μέλημα για νομιμοποίηση της απόδοσης ευθύνης σε συνάρτηση με την επιζήτηση καλύτερων επιδόσεων εξωθεί στην περισσότερο ισότιμη απόδοση ευθύνης σε μια ευρεία κλίμακα (ιδίως τοπικών) δρώντων. Η διεύρυνση του βαθμού και της συμμετοχικότητας της ευθύνης νομιμοποιεί τις αποφάσεις του σχολείου, ευνοεί τη διαφάνεια, ενισχύει την εμπιστοσύνη της τοπικής κοινωνίας προς το σχολείο, δρα δυναμικά στη διαδικασία της μάθησης και αξιοποιεί την πολλαπλή επεξεργασία των ζητημάτων και την πολύπλευρη ανάδραση για την ανόρθωση της ποιότητας και τη βελτίωση.

Σε αρκετές περιπτώσεις, η ενίσχυση των ευθυνών γίνεται σε συλλογικό επίπεδο (αφορά στα συλλογικά όργανα διοίκησης και στο σχολείο ως μονάδα ευθύνης) παρά σε ατομικό, επομένως συνδέεται με τη συρρίκνωση των ατομικών ελευθεριών των εκπαιδευτικών και με μείωση της ικανότητάς τους για λήψη αποφάσεων (Ευρυδίκη, 2008β). Ωστόσο, η παράλληλη απόδοση ατομικών ευθυνών στους εκπαιδευτικούς είναι υπαρκτή, αντανakλώντας την ανάγκη αξιολόγησης του εκπαιδευτικού τόσο ως μονάδα όσο και σε επίπεδο ομαδικής δράσης. Παρόμοια τάση παρατηρείται στο μείρασμα εξουσιαστικών αρμοδιοτήτων.

### Σχολική λογοδοσία στην Ελλάδα

Στη χώρα μας, στοχοθεσία, τόσο σε επίπεδο μονάδας (σχολική μονάδα, διεύθυνση εκπαίδευσης, περιφερειακή διεύθυνση εκπαίδευσης κτλ.) όσο και σε επίπεδο ατόμου είναι συνηθέστερα ανύπαρκτη ή στην καλύτερη περίπτωση ελλιπώς προσδιορισμένη και ακαθόριστη. Επιπλέον, δεν αποτυπώνονται αρμοδιότητες που εκφράζουν τη μικρο-διαχείριση, πέρα από την ευρύτερη οργανωτική αποστολή. Συνάμα, ο ανεπαρκής προσδιορισμός στόχων και προτεραιοτήτων προσφέρει μια επισφαλή βάση αποτίμησης των αποτελεσμάτων των οργανωτικών συνιστωσών. Δίχως συγκεκριμένους στόχους, δεν είναι πρακτικά εφικτή η ανάληψη ευθυνών από κανέναν και έτσι η εκπαίδευση απομακρύνεται από το προσδοκώμενο, καθιστώντας την πορεία προς τη βελτίωση αμφισβητούμενη και άρρητη. Η διάχυση της ευθύνης σε εθνικό επίπεδο και η συγκεχυμένη αναγωγή της στην κεντρική εξουσία συσκοτίζει την οργανωσιακή και ατομική ευθύνη και επιτρέπει σε μονάδες που υποαποδίδουν να διαφεύγουν της δημόσιας κριτικής και του ελέγχου. Αγνοείται η σχετική (αν)αποτελεσματικότητα των μονάδων αλλά και των ατόμων και συγκαλύπτονται τυχόν ισχυρά σημεία ή αδυναμίες τους, ιδίως εάν οι επιδόσεις μιας ολότητας (π.χ. περιφέρεια) υπερβαίνουν το μέσο όρο ή θεσμικές επιταγές που ορίζουν ελάχιστα αποδεκτά κριτήρια. Οι ιδιαιτερότητες των μονάδων δεν απεικονίζονται επαρκώς και δυσχεραίνονται οι συγκρίσεις. Είναι προφανές ότι στις συνθήκες αυτές η λογοδοσία δεν βρίσκει ικανό έδαφος εφαρμογής.

Έντονο προβληματισμό εγείρει ο χαμηλός βαθμός και το περιορισμένο εύρος εμπλοκής των αποφασιζόντων. Δεν υπάρχουν ουσιαστικές δυνατότητες επιλογής των υπηρεσιών εκπαίδευσης από τους χρήστες<sup>5</sup>, η συμμετοχικότητα στη λήψη αποφάσεων και ο ανταγωνισμός μεταξύ σχολείων παραμένουν καθηλωμένα, κρίσιμες πληροφορίες επιδόσεων δεν είναι δημόσια διαθέσιμες ούτε αξιοποιούνται επαρκώς. Άρα και η φωνή των πολιτών που κρατά τα σχολεία και τους ιθύνοντες πολιτικούς υπόλογους για τη δράση τους παραμένει σιγασμένη. Η όποια απόδοση λόγου υπηρέτει με επιδερμικό και ασαφή τρόπο συμβατικές υποχρεώσεις ή συνηθέστερα την εξωτερική παρακολούθηση του συστήματος (με κατακερματισμένο τρόπο). Δεν προάγει την ενημέρωση και τις επιλογές των μαθητών και των οικογενειών τους, δεν προσφέρει συγκριτικά στοιχεία σχολικών μονάδων, δεν παράγει συστηματικά

---

5 Βασικοί δείκτες σχολικής επιλογής συνιστούν η ελευθερία επιλογής σχολικών μονάδων από τους γονείς/μαθητές βάσει δημόσια διαθέσιμων εκπαιδευτικών κριτηρίων και με την παροχή εκπαιδευτικών κουπονιών και υποτροφιών, η δημιουργία μέσω, προγραμμάτων και σχολείων ειδικής ταυτότητας και αποστολής, η ύπαρξη ιδιωτικών σχολείων οικονομικά εξαρτημένων από το δημόσιο, ο βαθμός ελευθερίας των σχολείων, η ευελιξία μηχανισμών χρηματοδότησης των σχολείων, η ένταση του ανταγωνισμού μεταξύ σχολείων για την προσέλκυση μαθητών, η παροχή φορολογικών διευκολύνσεων για φοίτηση και γενικά η απουσία περιορισμών στη σχολική επιλογή. Βλ. OECD (2010: 219-223).

δεδομένα που αποσκοπούν στη διαρκή βελτίωση και δεν διαχέει την ευθύνη εκτός της κοινότητας του σχολείου. Οι ευθύνες δεν συμβαδίζουν με τις αρμοδιότητες, την αυτονομία των εκπαιδευτικών και τις απαιτήσεις της κοινωνίας, αποκαλύπτοντας ένα έλλειμμα στρατηγικής και την απουσία μιας ολοκληρωμένης και συνολικής πολιτικής στήριξης της ποιοτικής εκπαιδευτικής δράσης των σχολείων.

Επομένως, η λογοδοσία ασκείται αποσπασματικά, με περιορισμένη ένταση και σε μικρό εύρος θεμάτων. Διενεργείται, δε, σχεδόν αποκλειστικά με καθετοποιημένο τρόπο από το κράτος στις σχολικές μονάδες με σκοπό τη γραφειοκρατική συμμόρφωση, χωρίς ουσιαστικά να επιφέρει συνέπειες, ανεξαρτήτως των επιδόσεων.

#### *Εντάσεις και περιορισμοί στη λογοδοσία*

Θα πρέπει να αναγνωριστούν κάποια ενδεχόμενα προβλήματα, εντάσεις και ελλείμματα με τα οποία αναμετρώνται οι ιθύνοντες σχεδιασμού πολιτικών αναδιανομής της ευθύνης, ιδίως όταν βασική επιδίωξη συνιστά η ενίσχυση και η διεύρυνσή της σε καθεστώς υψηλής ή αυξανόμενης αυτονομίας:

1) Τα σχολεία δε νομιμοποιούνται να έχουν την άμεση ευθύνη για τις αποφάσεις και τις επιδόσεις τους, αφού οι λήπτες αποφάσεων δεν είναι εκλεγμένοι αξιωματούχοι (Rhodes, 1997, 2007 · Ackerman, 2003· Bovens, Schillemans & Hart, 2008· Ozga, 2009).

2) Συστήματα απόδοσης ευθύνης που βασίζονται σε επιδόσεις ενδέχεται να μην αντανακλούν την πλήρη έκταση των σκοπών και των στόχων της διοίκησης εάν η ανάλογη πληροφόρηση καλύπτει μόνο ένα περιορισμένο εύρος αποτελεσμάτων που μπορεί να εκτιμηθεί με αξιόπιστο τρόπο (Harlen, 2007: 58). Περαιτέρω, οι επιδόσεις ενδέχεται να εκφράζουν κατά ένα μέρος παράγοντες έξω από τον έλεγχο του σχολείου και συνεπώς να μεροληπτούν υπέρ κάποιων σχολείων ή να συνοδεύονται από διακρίσεις εις βάρος των μαθητών.

3) Ενδεικτικοί κίνδυνοι από την εφαρμογή απόδοσης πολλαπλής ευθύνης είναι η τάση συγκάλυψης των ατομικών ευθυνών των εκπαιδευτικών και όσων ασκούν διοίκηση στη συλλογική ευθύνη, η ασάφεια των σχέσεων και των ορίων ευθύνης, η πιθανή υπερεκπροσώπηση ατομικών ενδιαφερόντων, ο χαμηλός βαθμός ετοιμότητας μιας μονάδας να εκτεθεί στον ανταγωνισμό (Hooge et al., 2012).

4) Ειδικά η κάθετη και ιεραρχική λογοδοσία είναι εκ φύσης προβληματική, αφού εξωτερικές δυνάμεις φαίνεται ότι επηρεάζουν, συχνά με απρόσωπο και μηχανιστικό τρόπο, την εσωτερική δραστηριότητα του σχολείου και την επαγγελματική αυτονομία των εκπαιδευτικών, η οποία εκ φύσεως αντίκειται στον ιεραρχικό έλεγχο.

5) Σε περιβάλλοντα με αυξανόμενο βαθμό αποκέντρωσης και λογοδοσίας, τα στελέχη διοίκησης διευρύνουν τις αρμοδιότητές τους, οι οποίες όμως δεν εξειδικεύονται επαρκώς στην περιγραφή των θέσεων, με αποτέλεσμα την εργασιακή υπερφόρτωση, το άγχος και την αβεβαιότητα (Pont, Nusche & Moorman, 2008). Επιπλέον, δεν σπανίζει το φαινόμενο να μη συνάδει η εκχώρηση ευθυνών με την αντίστοιχη



εκχώρηση εξουσίας στους δρώντες (σημειώνεται αναντιστοιχία ή χρονική υστέρηση της εκχωρούμενης εξουσίας ως προς τις ευθύνες).

6) Ταυτόχρονα με την ενίσχυση της αυτονομίας και της ευθύνης, είναι σημαντικό να εφαρμόζονται και μέθοδοι εποπτείας, λογοδοσίας, χαλαρού ελέγχου και πολιτικές κινήτρων και να καλλιεργείται ένα πλαίσιο αποδεκτών κανόνων διοικητικής ηθικής και δεοντολογίας, ώστε να αντισταθμίζονται ανορθόδοξες συμπεριφορές και πρακτικές της διοίκησης (λόγου χάρη η εξυπηρέτηση ιδιοτελών συμφερόντων, η διαφθορά, οι πελατειακές σχέσεις, οι πολιτικές ταυτίσεις, ο εφησυχασμός), οι οποίες τείνουν να εκφεύγουν του ελέγχου όσο εκχωρείται διακριτική ευχέρεια και αυτονομία στη λήψη αποφάσεων (Καραγιάννης, 2013).

7) Η εφαρμογή ενός νέου υποδείγματος διοίκησης που θα ισορροπεί σε υψηλότερα επίπεδα αυτονομίας και ευθύνης προϋποθέτει την αποδεδειγμένη ετοιμότητα της πολιτικής ηγεσίας για την προώθηση των επιχειρούμενων αλλαγών, αλλά και την επαρκή συμβατότητα της οργανωτικοδιοικητικής κουλτούρας και του αξιακού και θεσμικού συστήματος για την ενόδωσή τους.

#### *Συμπεράσματα - προτάσεις*

Παρατηρείται ένα έλλειμμα αυτονομίας και λογοδοσίας στις εκπαιδευτικές μονάδες - το αυτό ισχύει και στην ανώτατη βαθμίδα, αν και λιγότερο στο σκέλος της αυτονομίας και περισσότερο στο σκέλος της λογοδοσίας (Ευρυδίκη, 2008α·Eurydice & Eurostat, 2012: 59-66·Καραγιάννης, 2012β). Η ενδυνάμωση της σχολικής αυτονομίας δημιουργεί αυξημένες προσδοκίες επιτυχίας και ευδοκίμησης των μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων που θα προωθηθούν. Οι τοπικοί παράγοντες αφουγκράζονται καλύτερα τις ανάγκες τους από την κεντρική εξουσία και κατά συνέπεια μπορούν να θέσουν αποτελεσματικότερα στόχους και προτεραιότητες και να ευθυγραμμίσουν τους ανθρώπους τους σε μια κοινή πορεία. Όντως, οι μονάδες συντονίζουν αποτελεσματικότερα τη δράση τους όταν τη σχεδιάζουν αυτοβούλως, παρά όταν αυτή τους επιβάλλεται θεσμικά. Αυξημένη ελευθερία δράσης των εκπαιδευτικών μπορεί να απελευθερώνει το δυναμισμό των ανθρώπων για παραγωγή καινοτομιών. Όμως, μεγαλύτερη αυτονομία σημαίνει και διευρυμένες αρμοδιότητες όσο και ευθύνες. Έτσι, επείγει να αναζητηθούν οι ορθές διαστάσεις ευθύνης σε όλα τα επίπεδα, σύμμετρες με τον βαθμό αυτονομίας.

Η αυξημένη λογοδοσία είναι σκόπιμο να απαντά με σημαντικότερη εμπλοκή ενός μεγαλύτερου εύρους δρώντων, ιδίως στο τοπικό επίπεδο, τόσο κατά τη φάση του σχεδιασμού, όσο και κατά την υλοποίηση των πολιτικών. Μια τέτοια εξέλιξη δεν θα πρέπει να αναμένει έναν συμμετοχικό μηχανισμό εκ των άνω, αλλά να αναληφθεί δράση από τους ίδιους τους φορείς (σχολεία, κοινωνία), προφανώς και με την υποκίνηση εκ μέρους της πολιτείας<sup>6</sup>. Εν τέλει, όμως, θα απαιτηθεί συστηματική προώθηση

6 Ανεξάρτητα από το εφαρμοζόμενο διοικητικό υπόδειγμα, οι μεταρρυθμίσεις που οδήγησαν στην αύξηση της αυτονομίας και των ευθυνών στα εκπαιδευτικά συστήματα των

(από υπάρχουσες ή νέες συστημένες για το σκοπό αυτό κυβερνητικές υπηρεσίες, αλλά και με επισημοποίηση και θεσμική κανονικοποίηση, επιβολή και νομιμοποίηση) συμμετοχικών μηχανισμών, προκειμένου να επιτευχθεί γνήσια, διευρυμένη, επιτυχημένη και με αντοχή στο χρόνο συμμετοχή με κατάλληλη αναλογία ευθύνης για όλους τους δρώντες (Ackerman, 2003). Κάθε μηχανισμός απόδοσης ευθύνης σε πολλούς δρώντες πρέπει να είναι ισορροπημένος, να λαμβάνει υπόψη τα ενεχόμενα ρίσκα και να διαχειρίζεται αποτελεσματικά τις προσδοκίες των ενδιαφερομένων μερών (Brandsen, Oude Vrielink, Schillemans & Van Hout, 2011). Χαλαρή και εύελικτη δομή των μηχανισμών λογοδοσίας είναι προτιμότερη έναντι της άκαμπτης και αυστηρής ιεραρχικής γραμμής.

Η αποκέντρωση δε διασφαλίζει με αυτόματο τρόπο την απαιτούμενη συμμετοχή της κοινωνίας στη λήψη αποφάσεων, ούτε την ορθή δόση ευθύνης με μια ποικιλία πολιτικών προοπτικών και την μακροήμερευσή της. Εξάλλου, η ενίσχυση και διεύρυνση της λογοδοσίας δε διασφαλίζει την ανόρθωση των αποτελεσμάτων. Το κέντρο των αποφάσεων προτείνεται να εκχωρεί σημαντικό μερίδιο εξουσίας στο τοπικό επίπεδο, ενώ παράλληλα να μεταβιβάζει σημαντική ευθύνη σε πολλούς ενδιαφερόμενους και να υποστηρίζει την όλη διαδικασία. Ο ρόλος του ανθρώπινου κεφαλαίου και της ηγεσίας στην ανάπτυξη και εφαρμογή εσωτερικής λογοδοσίας είναι καθοριστικός, αλλά για να τελεσφορήσουν οι πολιτικές λογοδοσίας χρειάζεται μια ομόλογη πρακτική σχολικής βελτίωσης (Elmore, 2008: 42-43). Το εκάστοτε προτεινόμενο μοντέλο αυτονομίας και ευθύνης πρέπει να λαμβάνεται σοβαρά υπόψη και να μελετάται με προσοχή γιατί ορίζει την κατάσταση στην οποία δρα και την οποία καλείται να διαχειριστεί ο σχολικός ηγέτης επιλέγοντας το κατάλληλο διοικητικό ύψος (Glatter et al., 2003). Η αυτοαξιολόγηση των σχολείων με έμφαση στα αποτελέσματα και τις επιδόσεις είναι το όχημα που θα διαγράψει την επιθυμητή και αποτελεσματική τροχιά αλλαγής και προσαρμογής (OECD, 2011: 52). Προτείνεται επίσης ο συνδυασμός ιεραρχικής (γραφειοκρατικής) και οριζόντιας (επαγγελματικής) λογοδοσίας με έμφαση στην αξιοκρατία, στη συνεργατική κουλτούρα, στην επαρκή πληροφόρηση, στον προδραστικό και επεξεργασμένο χαρακτήρα της λήψης αποφάσεων. Οι κρίσιμες πληροφορίες που θα αποτελέσουν τον «οδηγό ποιότητας» θα πρέπει να ισορροπούν κατάλληλα ανάμεσα σε διαδικασίες και αποτελέσματα. Τα σχολικά όργανα διοίκησης πρέπει να κερδίσουν την εμπιστοσύνη των άμεσα ενδιαφερόμενων μαθητών, γονέων και λοιπών παραγόντων. Οι πληροφορίες από την αξιολόγηση θα χτίσουν την εμπιστοσύνη της κοινωνίας απέναντι στα σχολεία. Προς την κατεύθυνση αυτή λειτουργεί και η ατομική και όχι μόνο η συλλογική απόδοση ευθύνης (και ο σαφής διαχωρισμός τους), οι ευδιάκριτοι κανόνες απόδοσης ευθυνών,

---

χωρών επιβλήθηκαν από πάνω προς τα κάτω παρά ευοδώθηκαν ως απόρροια σχετικής πίεσης που επιβλήθηκε από τα σχολεία ή τους γονείς, με εξαίρεση τις σκανδιναβικές χώρες (Eurydice, 2007: 15, Eurydice & Eurostat, 2012: 49).

η ευκρίνεια στόχων και αποτελεσμάτων και ένα κοινό όραμα για τη σχολική μονάδα. Άλλωστε, το σχολείο συνιστά τη μονάδα παρέμβασης, αλλά το άτομο είναι η μονάδα δράσης (O'Day, 2002). Ως προϋποθέσεις βελτίωσης και βέλτιστης χρήσης της απόδοσης λόγου από τα σχολικά στελέχη αναγνωρίζονται η ενίσχυση της διακριτικής ευχέρειας των στελεχών ιδίως στη χάραξη και υλοποίηση σχεδίων και στρατηγικών, η αναβάθμιση της γνώσης και της διαθέσιμης πληροφορίας για την παρακολούθηση των επιδόσεων και η διαμοίραση σχολικών αρμοδιοτήτων αξιολόγησης και λογοδοσίας σε αρμόδιες ομάδες που θα επιφορτίζονται με την ανάλυση δεδομένων και το σχεδιασμό βελτιωτικών στρατηγικών (Pont et al., 2008).

### ΠΙΝΑΚΑΣ 1

Αναλογία αποφάσεων που λαμβάνεται σε κάθε επίπεδο κυβέρνησης στη δημόσια δευτεροβάθμια εκπαίδευση (γυμνάσια), κατά τομέα (2011) (Ελλάδα και μέσος όρος χωρών ΟΟΣΑ)

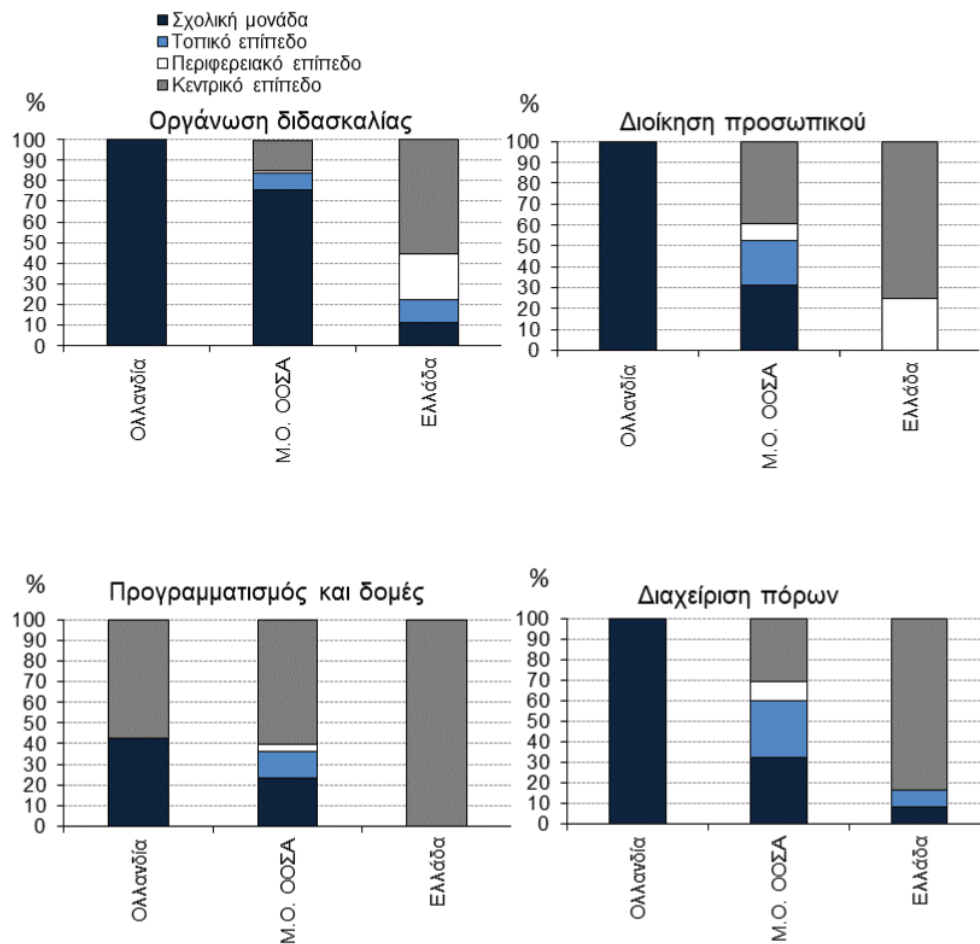
Τομέας	Χώρα	Σχολική μονάδα	Τοπικό επίπεδο	Περιφερειακό επίπεδο	Κεντρικό επίπεδο
Οργάνωση διδασκαλίας	Μ.Ο. ΟΟΣΑ	75,41	8,17	1,31	14,79
	Ελλάδα	11,11	11,11	22,22	55,56
Διοίκηση προσωπικού	Μ.Ο. ΟΟΣΑ	30,94	21,81	8,09	38,91
	Ελλάδα	A	A	25,00	75,00
Προγραμματισμός και δομές	Μ.Ο. ΟΟΣΑ	23,60	12,37	3,74	60,29
	Ελλάδα	A	A	0,00	100,00
Διαχείριση πόρων	Μ.Ο. ΟΟΣΑ	32,41	27,51	9,07	31,00
	Ελλάδα	8,33	8,33	0,00	83,33

Πηγή: ΟΟΣΑ

Όπου: A= αμελητέο

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1

Αναλογία αποφάσεων που λαμβάνεται σε κάθε επίπεδο κυβέρνησης στη δημόσια δευτεροβάθμια εκπαίδευση (γυμνάσια) στην Ελλάδα, την Ολλανδία και τον ΟΟΣΑ, κατά τομέα (2011)

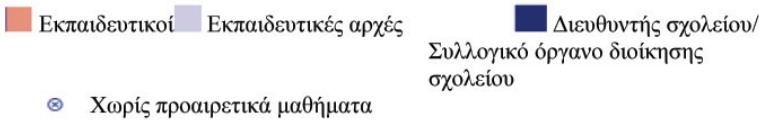
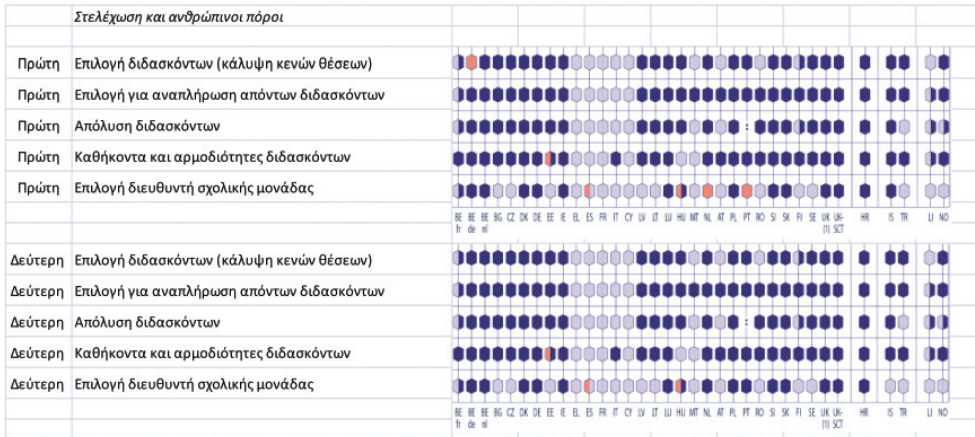
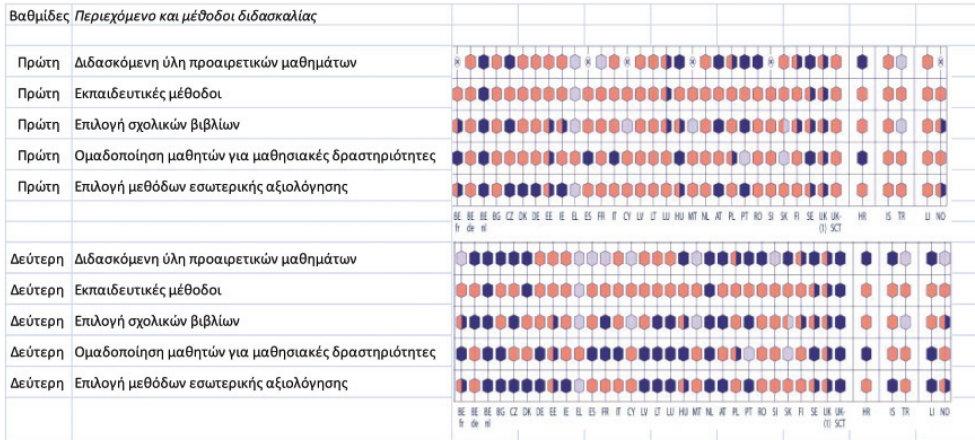


Πηγή: ΟΟΣΑ

Σημείωση: Η περιλήψη της Ολλανδίας έγινε για συγκριτικούς λόγους ως ενδεικτικό παράδειγμα χώρας με αποκεντρωμένο εκπαιδευτικό σύστημα.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2

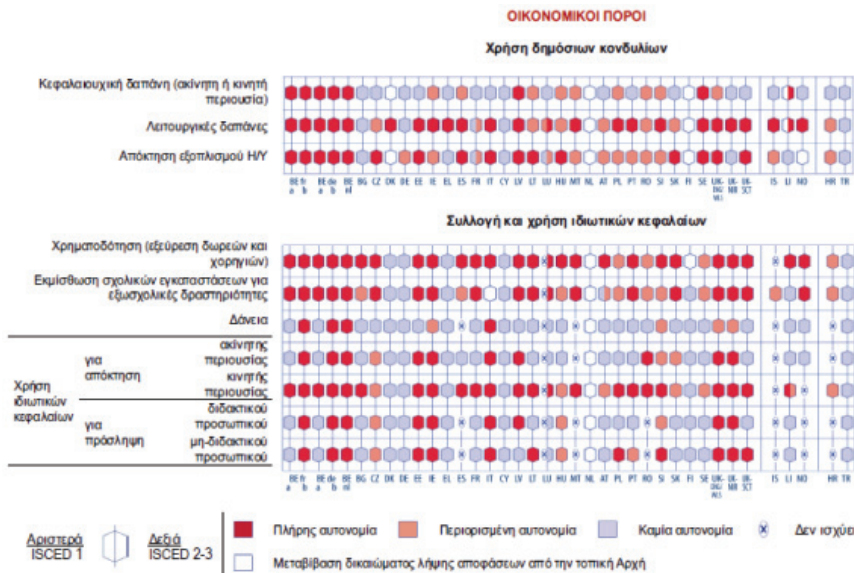
Αποφασίζοντας για τη διδασκαλία και για θέματα ανθρωπίνων πόρων στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, 2011/12



Πηγή: European Commission, EACEA & Eurydice (2013: 104, επεξεργασμένα στοιχεία εκ του συγγραφέως).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3

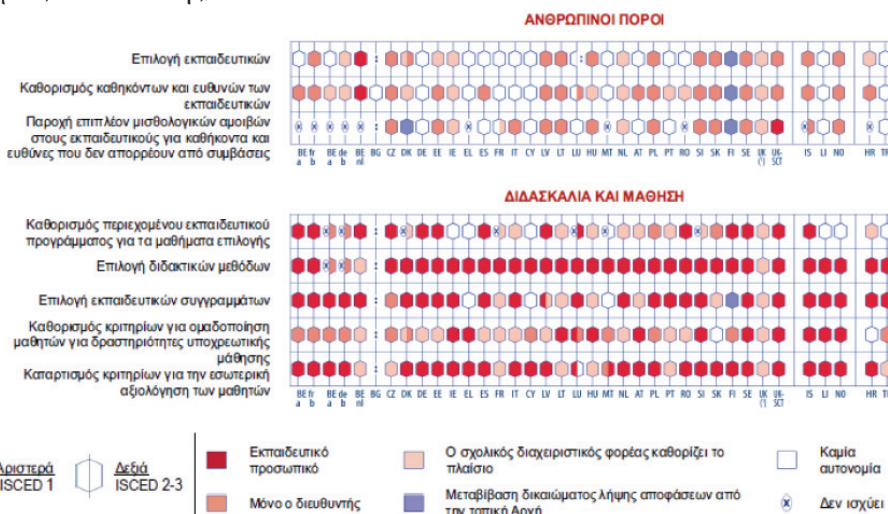
Επίπεδα σχολικής αυτονομίας για τη διαχείριση των οικονομικών πόρων στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, 2010/11



Πηγή: Eurydice & Eurostat (2012: 50)

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4

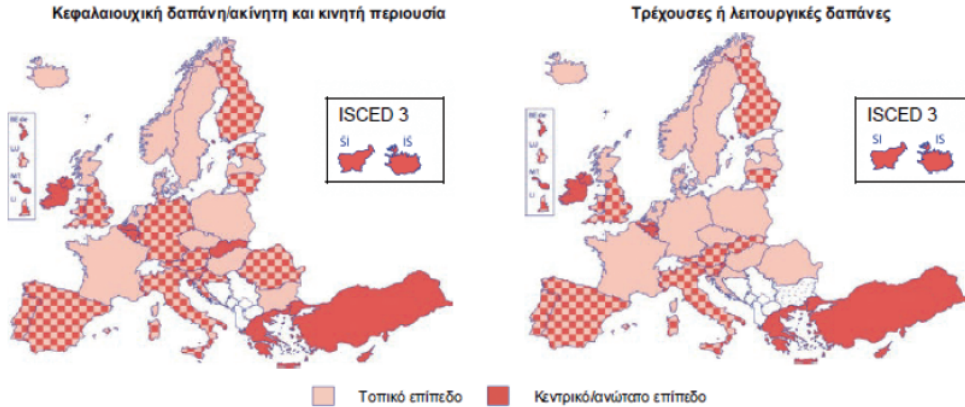
Σχολικοί φορείς λήψης απόφασης στα σχολεία πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, 2010/11



Πηγή: Eurydice & Eurostat (2012: 53)

## ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5

Επίπεδο αρχής λήψης αποφάσεων για κατηγορίες δημόσιας δαπάνης στα σχολεία πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, 2010/11



Πηγή: Eurydice & Eurostat (2012: 57)

### Παραπομπές

- Ackerman, J. (2003). «Co-governance for accountability: Beyond 'exit' and 'voice'». *World Development*, 32 (3): 447-463
- Aucoin, P. & Heintzman, R. (2000). «The dialectics of accountability for performance in public management reform». *International Review of Administrative Sciences*, 66: 45 – 55
- Ball, S. J. (2009). «Privatising education, privatising education policy, privatising educational research: network governance and the 'competition state'». *Journal of Education Policy*, 24 (1): 83-99
- Bovens, M., Schillemans, T. & Hart, P. (2008). «Does public accountability work? An assessment tool». *Public Administration*, 86 (1): 225-242
- Brandsen, T., Oude Vrielink, M., Schillemans, T. & Van Hout, E. (2011). «Non-profit organisations, democratisation and new forms of accountability: a preliminary evaluation». In Ball, A. & Osborne, S. P. *Social Accounting and Public Management*. Routledge, 90-102
- Bruns, B., Filmer, D. & Patrinos, H. A. (2011), *Making schools work. New evidence on accountability reforms*. Washington D.C.: The World Bank
- Dondero G. M. (1997). «Organizational climate and teacher autonomy: implications for educational reform». *International Journal of Education Management*, 11 (5): 218-221

- Elmore, R. (2008), «Leadership as the Practice of Improvement», in Pont, B., Nusche, D. & Hopkins, D. (eds.), *Improving School Leadership, volume 2: Case Studies on System Leadership*. Paris: OECD, 37-67
- European Commission, EACEA & Eurydice (2013), *Key data on teachers and school leaders in Europe, Eurydice report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union
- Ευρυδική (2008α), *Διακυβέρνηση της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην Ευρώπη. Πολιτικές, δομές, χρηματοδότηση και ακαδημαϊκό προσωπικό*. Βρυξέλλες: Δίκτυο Ενημέρωσης για την Εκπαίδευση στην Ευρώπη
- Ευρυδική (2008β), *Επίπεδα αυτονομίας και ευθύνες των εκπαιδευτικών στην Ευρώπη*. Βρυξέλλες: Δίκτυο Ενημέρωσης για την Εκπαίδευση στην Ευρώπη
- Eurydice (2007), *School autonomy in Europe. Policies and measures*, Brussels, Education, Audiovisual and Culture Executive Agency
- Eurydice & Eurostat (2012), *Αριθμοί – κλειδιά της εκπαίδευσης στην Ευρώπη*. Βρυξέλλες: Εκτελεστικός Οργανισμός Εκπαίδευσης, Οπτικοακουστικών Μέσων και Πολιτισμού
- Felipe, B., Fasih, T. & Patrinos, H., with Santibáñez, L. (2009), *Decentralized decision-making in schools. The theory and evidence on school-based management*, Directions in Development, Human Development. Washington D.C.: The World Bank
- Geijssel, F. P., Krüger, M. L. & Slegers, P.J. C. (2010). «Data feedback for school improvement: The role of researchers and school leaders». *The Australian Educational Researcher*, 37 (2): 59-75
- Glatter, R., Mulford, W. & Shuttleworth, D. (2003), «Governance, management and leadership», in OECD (2003). *Networks of innovation: Towards new models of managing schools and systems*. Paris: OECD Publishing, 65-74
- Hanushek, E. A. & Woessmann., L. (2007). «The role of education quality in economic growth». *Policy Research Working Paper 4122*. Washington DC: The World Bank
- Harlen, W. (2007). *Assessment of Learning*. Sage Publications
- Honingh, M. E. & Hooge, E. H. (2009). «Reconsidering the tension between bureaucracy and professionalism in publicly and privately funded schools». *School Leadership and Management*, 29 (4): 405-420
- Hooge, E., Burns, T. & Wilkoszewski, H. (2012), «Looking beyond the numbers: Stakeholders and multiple school accountability», *OECD Education Working Papers*, No. 85. Paris: OECD Publishing
- Hudson, C. (2007). «Governing the governance of education: The state strikes back?» *European Educational Research Journal*, 6 (7): 266-282
- Καραγιάννης, Α. (2012α). «Σύγχρονες προσεγγίσεις στην ηγεσία με έμφαση στην εκπαίδευση». *Διοικητική Ενημέρωση*, 61: 18-31



- Καραγιάννης, Α. (2012β). «Αξιολόγηση και λογοδοσία στην ανώτατη εκπαίδευση». *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, 18: 55-66
- Καραγιάννης, Α. (2013). «Συντεχνία, συναλλαγή και δικτυακή διαχείριση στην ανώτατη εκπαίδευση». Σειρά «Δημόσια Πολιτική και Θεσμοί», Παπαζήσης (υπό έκδοση)
- Leithwood, K., Edge, K., & Jantzi, D. (1999). *Educational accountability: The state of the art*. International Network for Innovative School Systems. Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers
- O'Day, J. (2002), «Complexity, accountability and school improvement», *Harvard Educational Review*, 72 (3), 293-329
- OECD (2004), *Education at a glance. OECD indicators*. Paris: OECD Publishing
- OECD (2010), *PISA 2009 results: What makes a school successful? Resources, policies and practices*, volume IV. Paris: OECD Publishing
- OECD (2011), *Education policy advice for Greece*, σειρά «Strong performers and successful reformers in education». Paris: OECD Publishing
- OECD (2012), *Education at a glance. OECD indicators*. Paris: OECD Publishing
- Ozga, J. (2009). «Governing education through data in England: From regulation to self-evaluation». *Journal of Education Policy*, 24 (2): 149-162
- Pont, B., Nusche, D. & Moorman, H. (2008), *Improving school leadership. volume 1: Policy and practice*. Paris: OECD Publishing
- Rhodes, R. A. W. (1997). «The new governance: Governing without government». *Political Studies*, XLIV: 652-667
- Rhodes, R. A. W. (2007). «Understanding governance ten years on». *Organization Studies*, 28 (8): 1243-1264
- San Antonio, D. M. & Gamage, D. T. (2007). «PSALM for empowering educational stakeholders: Participatory school administration, leadership and management». *International Journal of Educational Management*, 21 (3): 254-265
- Sarafidou, J. O & Chatziioannidis, G. (2012), «Teacher participation in decision making and its impact on school and teachers», *International Journal of Educational Management*, 27 (2): 170-183
- Waslander, S., Pater, C. & Van der Weide, M. (2010). «Markets in education: An analytical review of empirical research on market mechanisms in education». *OECD Education Working Papers*, No. 52. OECD Publishing.

**ΜΕΡΟΣ Ι**  
**ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ,**  
**ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ**  
**ΔΥΝΑΜΙΚΟ ΣΤΗ ΜΕΤΑ-ΜΝΗΜΟΝΙΟ ΕΠΟΧΗ**



Αγλαΐα Ρομπόκου-Καραγιάννη\*, Σάββας Μακρίδης\*\*

## Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΟΤΑ ΣΤΗΝ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΣΤΗΝ ΜΕΤΑ-ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΕΙΑ ΠΕΡΙΟΔΟ.

### Εισαγωγή

Στην εποχή της οικονομικής και θεσμικής κρίσης, όπου κυριαρχεί η ανεργία, η ανασφάλεια στην εργασία και η αβεβαιότητα για το παρόν και το μέλλον, η ανάπτυξη και η επιχειρηματικότητα αποτελούν δύο λέξεις κλειδιά, που προβάλλονται ολοένα και περισσότερο, ως απαραίτητη προϋπόθεση για την αντιμετώπιση των δυσμενών οικονομικοκοινωνικών συνθηκών (Μπέσιλα-Βήκα, 2010, σ. 273 επ.). Οι δύο έννοιες είναι άμεσα συνυφασμένες με τη βελτίωση των οικονομικών δεικτών της χώρας, έχοντας ως βασικό άξονα την ενίσχυση του ανθρώπινου κεφαλαίου, μέσα από το συντονισμό των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων που σχετίζονται με τη δημιουργία νέων επιχειρήσεων, την εισαγωγή νέων προϊόντων και τεχνολογιών και την αναζήτηση επιχειρηματικών ευκαιριών (Τσάμης, 2008).

Ο ρόλος των ΟΤΑ στην τοπική ανάπτυξη και την τοπική επιχειρηματικότητα είναι ιδιαίτερα σημαντικός και συνεχώς διευρυνόμενος, κι αυτό συμβαίνει γιατί η Τοπική Αυτοδιοίκηση βρίσκεται πιο κοντά στον πολίτη και στον επιχειρηματία και γνωρίζει, ενίοτε πολύ καλύτερα από την κεντρική διοίκηση τις ανάγκες, τις προτεραιότητες και τις προοπτικές της περιοχής της. Οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να βρίσκονται σε μια συνεχή αναζήτηση δράσεων, ώστε μέσα από την αξιοποίηση των τοπικών πλεονεκτημάτων και ιδιαιτεροτήτων, να προσπαθούν να οδηγήσουν τον τόπο τους στην ανάπτυξη (Κοντιάδης, Τσέκος, 2008).

### Οι πυλώνες της Τοπικής Επιχειρηματικότητας

Η επιχειρηματικότητα, σε ένα γενικό πλαίσιο, αφορά κατά κύριο λόγο στην ικανότητα διαχείρισης των συνεχών προκλήσεων που αντιμετωπίζουν σήμερα οι επιχειρήσεις, στις οποίες πρέπει να ανταποκρίνονται αποτελεσματικά, προκειμένου να μπορέσουν να επιβιώσουν (David, Mark, Πέκκα-Οικονόμου, Χατζηδημητρίου, 2014). Η επιχειρηματικότητα, επομένως καθίσταται ένας από τους σημαντικότερους προσδιοριστικούς παράγοντες της τοπικής οικονομικής ανάπτυξης και ως εκ τούτου παίζει σημαντικό ρόλο στο σχεδιασμό δημόσιων πολιτικών και στην εφαρμογή τους.

---

\* Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

\*\* Επιστημονικός Συνεργάτης ΑΤΕΙ Ιονίων Νήσων

Μέσα από την εκτενή επισκόπηση της ελληνικής και ξένης βιβλιογραφίας διαπιστώνουμε ότι οι απόψεις συγκλίνουν σε τρεις σημαντικούς παράγοντες, ο ρόλος των οποίων είναι ουσιαστικός για την επιτυχία της τοπικής επιχειρηματικότητας κατά τη συνεργασία της με τους φορείς της Τ.Α. Οι παράγοντες αυτοί είναι: α) η *θεσμική αλλαγή*, β) η *καινοτομία* και γ) το *κοινωνικό κεφάλαιο*.

### **A) Θεσμική αλλαγή**

Η θεσμική αλλαγή, αναφέρεται στη συνεχή προσαρμογή των θεσμικών οργάνων, ώστε να δημιουργείται ένα περιβάλλον, στο οποίο θα ευνοούνται «οι συνθήκες εκείνες που καλλιεργούν συστηματικά την έρευνα με τις νέες τεχνολογίες, ώστε να δημιουργηθούν καινοτόμα προϊόντα, να ευνοηθούν νέες στρατηγικές ανάπτυξης και να ανοίξουν νέα παράθυρα ευκαιριών» (Martin & Sunley, 2006, σ. 414). Οι θεσμικές αλλαγές, ως εκ τούτου, διασφαλίζουν ότι οι τοπικοί οργανισμοί καθίστανται ικανοί να προσαρμοστούν στις συνεχώς μεταβαλλόμενες εξωτερικές συνθήκες.

Για τη διευκόλυνση της λειτουργίας των επιχειρήσεων στην Τ.Α. και για την αντιμετώπιση ζητημάτων που αφορούν κακοδιοίκηση εκ μέρους των υπηρεσιών των Δήμων και των Περιφερειών, ο ισχύων Νόμος (3852/2010) «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα Καλλικράτης» έχει θεσπίσει στα άρθρα 77 και 179 αντίστοιχα τους θεσμούς του Συμπαραστάτη του δήμου και της επιχείρησης και του Περιφερειακού Συμπαραστάτη του πολίτη και της επιχείρησης. Οι Συμπαραστάτες, οι οποίοι επιλέγονται από τα δημοτικά ή περιφερειακά συμβούλια, είναι άτομα εγνωσμένου κύρους και εμπειρίας που δέχονται καταγγελίες άμεσα θιγόμενων πολιτών ή επιχειρήσεων και διαμεσολαβούν, προκειμένου να επιλυθούν τα σχετικά προβλήματα με τον καλύτερο δυνατό και άμεσο τρόπο<sup>1</sup>.

Το κατάλληλο θεσμικό περιβάλλον για τις επιχειρηματικές δράσεις αποτελεί μια σημαντική παράμετρο και οποιαδήποτε αλλαγή σε αυτό αλλάζει το συνολικό περιβάλλον, στο οποίο η επιχειρηματικότητα λαμβάνει χώρα. Επιπλέον, το θεσμικό σύστημα καθορίζει τις γενικές κατευθυντήριες γραμμές, σχετικά με την γενικότερη επιχειρηματική συμπεριφορά, η οποία δεν παραμένει αμετάβλητη, αλλά διαμορφώνεται ανάλογα με τις συνθήκες του νομικού πλαισίου. Ένα θεσμικό πλαίσιο, που είναι ευέλικτο, και βοηθά τις επιχειρήσεις, μπορεί να προσδώσει οφέλη όχι μόνο σε τοπικό επίπεδο αλλά να διαχύσει τα οφέλη αυτά στο σύνολο της οικονομίας (Μακρυδημήτρης, Πραβίτα, 2012).

### **B) Η Καινοτομία**

Η καινοτομία – που έχει ήδη περιγραφεί από τις αρχές του εικοστού αιώνα, ως κινητήρια δύναμη για την οικονομική ανάπτυξη – είναι επίσης απαραίτητη για την τοπική επιχειρηματική ανάπτυξη. Η καινοτομία ωθεί σε διαδικασίες που δημιουργούν

<sup>1</sup> βλ. Νόμο 3852/7 Ιουνίου 2010 Εφημερίς της Κυβερνήσεως Τεύχος Πρώτο Αρ. Φύλλου 87, σελ. 1821, 1860-1861.

νέες ιδέες. Αυτό μπορεί να οδηγήσει σε ένα περιβάλλον “στο οποίο οι επιχειρήσεις και άλλοι οργανισμοί συστηματικά καινοτομούν” (Huggins, Williams, 2011, σ. 931 επ.). Τέτοια καινοτόμα περιβάλλοντα έχουν αναγνωριστεί ως σημαντικοί καθοριστικοί παράγοντες της τοπικής ανταγωνιστικότητας. Μια επιχειρηματική οργάνωση πρέπει να έχει την ικανότητα να προοικονομεί και να ερμηνεύει τις νέες απαιτήσεις που συνεχώς διαμορφώνονται, προσαρμόζοντας τους πόρους που διαθέτει και δημιουργώντας ευέλικτα νέα προϊόντα και υπηρεσίες.

Η καινοτομία οδηγεί σε διαδικασίες στις οποίες νέες ιδέες, προϊόντα ή τεχνολογίες δημιουργούνται, τροποποιούνται και διανέμονται (Καρβούνης, 2011). Αυτό που μπορεί να οδηγήσει σε ένα καινοτόμο περιβάλλον επιχειρήσεις και άλλους οργανισμούς, είναι η συστηματική ενασχόληση με την διαδραστική μάθηση. Τέτοια καινοτόμα περιβάλλοντα έχουν αναγνωριστεί ως σημαντικοί και καθοριστικοί παράγοντες της τοπικής ανταγωνιστικότητας και ανάπτυξης. Η καινοτομία συνήθως θεωρείται ως μοχλός ανάπτυξης της επιχειρηματικότητας. Σε γενικές γραμμές, η επιτυχημένη τοπική επιχειρηματικότητα βασίζεται σε καινοτόμες επιχειρήσεις. Εξάλλου, η καινοτομία είναι ένα βασικό θέμα και για την πρωτογενή παραγωγή, δηλ. την επιχειρηματικότητα στον τομέα των γεωργικών προϊόντων διατροφής (Σαλαβού, 2013). Αυτός ο τομέας παίζει σημαντικό ρόλο ιδιαίτερα στη χώρα μας και, ως εκ τούτου, η καινοτομία σε αυτό το κομμάτι θεωρείται ως ένας σημαντικός μοχλός ενίσχυσης της επιχειρηματικότητας, που με τη σειρά του συμβάλλει στην Τοπική Ανάπτυξη.

### **Γ) Το Κοινωνικό Κεφάλαιο**

Το κοινωνικό κεφάλαιο δημιουργείται από τη διαπροσωπική εμπιστοσύνη που προκύπτει μέσα από το συντονισμό και τη συνεργασία των ατόμων, προς αμοιβαίο όφελος τους και ενισχύεται από τα κοινωνικά δίκτυα. Ο Bourdieu θεωρεί το άτομο ως ένα σημείο εκκίνησης. Κάθε άτομο δημιουργεί το κοινωνικό κεφάλαιο μέσω αλληλεπιδράσεων με άλλα άτομα. Το κοινωνικό κεφάλαιο μπορεί να έχει είτε θετικό αντίκτυπο μέσα από το “δέσιμο” ανθρώπων με παρόμοιο κοινωνικό υπόβαθρο, ενσωματώνοντας άτομα από διαφορετικά περιβάλλοντα, είτε να λειτουργήσει αρνητικά, αποκλείοντας ορισμένα άτομα και δημιουργώντας ρήξεις (Casson and Della, 2007, σ. 234 επ.).

Υπάρχουν διαφορετικές ερμηνείες για τον τρόπο που δημιουργούνται οι θετικές συνέργιες του κοινωνικού κεφαλαίου. Οι περισσότερες όμως απόψεις συγκλίνουν στο ότι οι θετικές μορφές κοινωνικού κεφαλαίου ενισχύουν την περιφερειακή ανάπτυξη, είτε άμεσα είτε έμμεσα, συμβάλλοντας στη δημιουργία ενός περιβάλλοντος που ευνοεί την οικονομική δραστηριότητα (Westlund & Adam, 2010, σ. 907 επ.). Το κοινωνικό κεφάλαιο αναπτύσσει μια ιδιαίτερη σχέση με την επιχειρηματικότητα. Μπορεί να συντελέσει στην δημιουργία επιχειρηματικών δράσεων και την ίδια στιγμή μπορεί να δημιουργηθεί ή να ενισχυθεί από την ίδια την επιχειρηματικότητα. Το κοινωνικό κεφάλαιο αντανακλά την εμπιστοσύνη,

τον υψηλό βαθμό συνεργασίας και την οικονομική αξιοπιστία μέσα σε ένα επιχειρηματικό περιβάλλον.

Το κοινωνικό κεφάλαιο θεωρείται επίσης ως «δικτύωση κεφαλαίου», θα μπορούσε δηλ. να εξηγήσει τον τρόπο με τον οποίο ταλαντούχοι επιχειρηματίες ανιχνεύουν και αξιοποιούν τις ευκαιρίες για τη δημιουργία νέων επιχειρήσεων. Όσο πιο έντονες είναι αυτές οι δραστηριότητες δικτύωσης σε τοπικό επίπεδο, τόσο υψηλότερη είναι η υποστήριξη του κοινωνικού κεφαλαίου στην επιχειρηματικότητα (Boke, 2014). Το κοινωνικό κεφάλαιο σχετίζεται επίσης με την κοινωνική επιχειρηματικότητα. Θεωρείται πως δημιουργείται και ενισχύεται από τις τοπικές πρωτοβουλίες και ενισχύει την αμοιβαία εμπιστοσύνη μέσα σε μια τοπική κοινότητα (Κυριακίδου, Σαλαβού, 2014).

### **Το πλαίσιο και οι προκλήσεις της Τοπικής Επιχειρηματικότητας.**

Η επιχειρηματικότητα είναι μια διαδικασία, η οποία λαμβάνει χώρα σε αλληλεπίδραση με το εξωτερικό περιβάλλον. Οι αναδυόμενες κύριες προκλήσεις για τις επιχειρήσεις είναι η ερμηνεία και η διαχείριση των περιβαλλοντικών αλλαγών - απειλών ή ευκαιριών - και τα διαθέσιμα μέσα που διαθέτουν για την οργάνωσή τους, ώστε να δράσουν στις επικείμενες αλλαγές. Το έργο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι να ερμηνεύσει τις τάσεις της αλλαγής που προκαλείται από το εξωτερικό περιβάλλον και να αξιολογήσει την επίδραση των αλλαγών αυτών, στην τοπική επιχειρηματική οργάνωση (Βήκα, 2011, σ. 138 επ.). Σύμφωνα με τον Ansoff, είναι ευθύνη της διαχείρισης του οργανισμού η δημιουργία τέτοιας οργανωτικής συμπεριφοράς που θα εξασφαλίσει την επιτυχία και την επιβίωσή του. Η πρόκληση για την μικροεπιχειρηματικότητα (ΜΜΕ) γίνεται μεγαλύτερη από τις συνεχόμενες πιέσεις για οικονομικο-τεχνολογικές αλλαγές, που καθιστούν αναγκαία την αποτελεσματική διαχείριση, ώστε να δημιουργηθούν τα κατάλληλα κίνητρα στο εσωτερικό της επιχείρησης (Μαραβέγιας, 2012). Κατά τα τελευταία χρόνια το επιστημονικό ενδιαφέρον άρχισε να εστιάζει στο ρόλο της τοπικής επιχειρηματικότητας και στην οικονομική, πολιτική και κοινωνική της σημασία.

Η τοπική επιχειρηματικότητα μπορεί να νοηθεί ως «η εμφάνιση και ανάπτυξη νέων φορέων που ενστερνίζονται ευκαιρίες, συγκεντρώνουν και επενδύουν πόρους για την επίτευξη στόχων και αξιολογούν τις επενδυτικές περιστάσεις» (Δαουτόπουλος, 2005, σ. 38 επ.). Η έννοια μιας εθνικής στρατηγικής για την ανάπτυξη, που αποσκοπεί στη μείωση του κόστους των συναλλαγών, μπορεί να διαμορφώσει ένα νέο πλαίσιο τοπικής επιχειρηματικότητας. Αυτή η εστίαση επισημαίνει την ανάγκη συμπληρωματικότητας μεταξύ των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων (Πετράκης, 2011). Βασική και απαραίτητη προϋπόθεση βέβαια είναι η δημιουργία κουλτούρας φιλικής προς την καινοτομία. Ένας επιτυχημένος οργανισμός είναι ένας οργανισμός μάθησης (Πιπερόπουλος, 2008). Αυτό ισχύει ιδιαίτερα, όχι μόνο για τις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε άκρως ανταγωνιστικό περιβάλλον, αλλά και για τους τοπικούς φορείς που είναι υπεύθυνοι

για την αντιμετώπιση σοβαρών και πολύπλοκων δημόσιων ζητημάτων. Η αύξηση του παγκόσμιου ανταγωνισμού θα πρέπει να οδηγήσει στην αναγνώριση του ρόλου και την αξία του ανθρώπινου κεφαλαίου για την επιχείρηση. Το έργο της διοίκησης είναι να ερμηνεύσει τις τάσεις της αλλαγής που προκαλείται και να αξιολογεί την επίδραση των μεταρρυθμίσεων αυτών στην ευρύτερη οργάνωση (Storey, Greene, Χασσιδ, Φαφαλιού, 2011). Η πρόκληση που έχει η Τοπική Αυτοδιοίκηση για σωστή διαχείριση όλου αυτού του πλαισίου γίνεται μεγαλύτερη από την αύξηση των πιέσεων για αλλαγές από το εξωτερικό περιβάλλον (Τριανταφυλλοπούλου, 2008). Βασικό εργαλείο επίσης αποτελεί η κατάλληλη στρατηγική που κατευθύνει την οργανωτική δραστηριότητα, και η επιτυχία της στηρίζεται στους στόχους, που προσπαθεί ο οργανισμός να επιτύχει. Βέβαια δεν θα πρέπει να αγνοηθεί ότι οι στρατηγικές αυτές διαμορφώνονται σε μεγάλο βαθμό από τους διαθέσιμους πόρους. Το σχέδιο για την χάραξη και ανάπτυξη επιτυχούς στρατηγικής από τους τοπικούς φορείς, για την ενίσχυση της τοπικής επιχειρηματικότητας καθίσταται πλέον αναγκαίο.

Ευέλικτα πρότυπα εργασίας, ταχύτερες διαδικασίες στη λήψη των αποφάσεων και μειωμένη γραφειοκρατία, αποτελούν ορισμένες από τις βασικές δραστηριότητες που θα πρέπει να λαμβάνονται από τη Δημοτική Αρχή. Πολιτικές, υποστήριξης της συνεργασίας μεταξύ των επιχειρηματιών και Δήμου, υπάρχουν ήδη από τις αρχές του 1990, θα πρέπει όμως πλέον να τεθούν σε μία νέα βάση. Ο πιο κοινός στόχος είναι η ανάπτυξη και προώθηση ενός επιχειρηματικού περιβάλλοντος για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, με γνώμονα την παροχή συμβουλών για την τοπική επιχειρηματική ζωή και την προώθηση νεοσύστατων επιχειρήσεων, ώστε να διατηρηθεί και να υποστηριχθεί περαιτέρω η απασχόληση (Χριστοφάκης, 2001).

Για την ενίσχυση της τοπικής επιχειρηματικότητας έμφαση θα πρέπει να δίνεται στην διαδικασία δημιουργίας νέων ιδεών και πρακτικών. Έτσι, η επιχειρηματικότητα δεν αφορά μόνο στους στόχους που τέθηκαν, αλλά και στον επιχειρηματικό τρόπο και τη δράση που επιλέγονται για την επίτευξή τους. Παράλληλα μια αλλαγή στην κουλτούρα των φορέων των ΟΤΑ δεν είναι, τόσο εύκολη, διότι αποτελούνται από ένα μίγμα με διαφορετικές κουλτούρες και τρόπους δράσης. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση θα πρέπει να λειτουργεί με βάση το σωστό προγραμματισμό και σχεδιασμό. Αναμφίβολα, οι ΜΜΕ δεν μπορούν να αναπτυχθούν σε ένα πελατοκεντρικό περιβάλλον που δεν λειτουργεί με σωστό επιχειρηματικό τρόπο (Σωτηρέλης, 2006). Η αλλαγή διαχειριστικών και οργανωτικών πρακτικών εκ μέρους των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οδηγούν στη δημιουργία ενός επιχειρηματικού περιβάλλοντος που ευνοεί την καινοτομία και την ευρύτερη Τοπική Ανάπτυξη.

Ειδικότερα, οι δράσεις τοπικής επιχειρηματικότητας μπορούν να κατηγοριοποιηθούν ως εξής (Watson, 2013, σ. 413 επ.):

1. Ανάλυση επιχειρηματικών απαιτήσεων, που αφορούν τις ιδιαιτερότητες της περιοχής καθώς και τις απόψεις των ενδιαφερόμενων μερών, που θα αποτελέσουν βάση για τον καθορισμό των δραστηριοτήτων των επιχειρήσεων.



2. Ηγεσία ικανή να ανταποκριθεί στις επιχειρηματικές ανάγκες και στην επίτευξη απτών αποτελεσμάτων.

3. Δημιουργία κουλτούρας μικροεπιχειρηματικότητας μέσω εκπαιδευτικών προγραμμάτων και συνεργασία φορέων Τ.Α. με εκπαιδευτικούς φορείς (π.χ. ΑΕΙ- ΤΕΙ).

4. Κατάρτιση και εκπαίδευση προσωπικού φορέων ΟΤΑ ώστε να διευκολύνουν την επιχειρηματική δράση.

### **Τοπική Επιχειρηματικότητα στην Ελλάδα και την Ε.Ε. –Μελέτες Περίπτωσης.**

Η επιχειρηματικότητα στις τοπικές κοινωνίες αποτελεί μια από τις κύριες προτεραιότητες για την ανταγωνιστικότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την πολιτική ανάπτυξης, όπως αναφέρεται στο σχέδιο «Στρατηγική της Ευρώπης 2020». Αυτή η πολιτική κυρίως σχεδιάζεται και υλοποιείται σε περιφερειακό επίπεδο, μέσα στο πλαίσιο των προγραμμάτων των διαρθρωτικών ταμείων, τα οποία συγχρηματοδοτούνται από τα κράτη-μέλη (με βάση τη λεγόμενη αρχή της προσθετικότητας) (Πολύζος, 2011). Τα οικονομικά προγράμματα πρέπει να είναι αποτέλεσμα μιας καλά σχεδιασμένης και στοχευόμενης χρηματοδότησης από δημόσιους και ιδιωτικούς πόρους. Σε μια εποχή κρίσης και δημοσιονομικής στενότητας οι φορείς της Τ.Α. θα έπρεπε να διεκδικούν πόρους από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ταμείο Συνοχής, επιτυγχάνοντας καλύτερα αποτελέσματα.

#### **Α) Το παράδειγμα της Φινλανδίας.**

Ένα παράδειγμα επιτυχούς συνεργασίας των τοπικών φορέων με τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις αποτελεί η Φινλανδία. Στη χώρα αυτή υπάρχουν κατάλληλες δομές σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, που αποσκοπούν στην παροχή υπηρεσιών υποστήριξης για τις Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις ΜΜΕ. Ένας από τους πιο σημαντικούς φορείς ενίσχυσης της τοπικής επιχειρηματικότητας είναι τα Κέντρα Απασχόλησης και Οικονομικής Ανάπτυξης (ΚΑΟΑ) που βρίσκονται σε όλη τη χώρα. Τα ΚΑΟΑ έχουν θεσμοθετηθεί με τη σύμπραξη τριών υπουργείων: το Υπουργείο Εμπορίου και Βιομηχανίας, το Υπουργείο Γεωργίας και του Υπουργείου Εργασίας (Heinonen, 2001). Τα ΚΑΟΑ προσφέρουν μια σειρά υπηρεσιών προς τις ΜΜΕ, βοηθώντας παράλληλα μέσω της κατάλληλης τεχνογνωσίας τους και υποστηρίζοντας την τοπική επιχειρηματικότητα. Τα ΚΑΟΑ υλοποιούν την ιδέα του one-stop-shop, δηλ. την δημιουργία σε ένα μόνο βήμα μίας νέας επιχείρησης, καταπολεμώντας τις χρονοβόρες γραφειοκρατικές διαδικασίες. Αυτό που αξίζει να σημειωθεί είναι ότι και στη Φινλανδία οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αντιμετώπιζαν δυσχέρειες επιτυχούς στήριξης της μικροεπιχειρηματικότητας, μέσω όμως της συνεργασίας τους με τα Κέντρα Απασχόλησης και Οικονομικής Ανάπτυξης, μπόρεσαν να επιτύχουν και να δημιουργήσουν τις κατάλληλες δομές στην τεχνογνωσία, αξιοποιώντας και επιμορφώνοντας το στελεχιακό τους δυναμικό, ώστε να ανταποκριθεί με τη σειρά του στις

ανάγκες των ΜΜΕ. Το κάθε ΚΑΟΑ διαθέτει τη δυνατότητα στήριξης των ΜΜΕ, αλλά παράλληλα συνεργάζεται με την Τοπική Αυτοδιοίκηση προκειμένου να εστιάζει στις ιδιαιτέρες απαιτήσεις του μικροεπιχειρηματικού περιβάλλοντος σε κάθε περιοχή της χώρας. Μια τέτοια ιδέα θα μπορούσε να εφαρμοστεί και στη χώρα μας, με την ίδρυση ενός αντίστοιχου φορέα σε περιφερειακό επίπεδο, ο οποίος θα ασκεί έναν επιτελικό ρόλο στην προώθηση της τοπικής επιχειρηματικότητας.

## **Β) Το Παράδειγμα Κέντρου Στήριξης Επιχειρηματικότητας του Δήμου Αθηναίων**

Το Κέντρο Στήριξης Επιχειρηματικότητας ιδρύθηκε με σκοπό να αποτελέσει τον κεντρικό πυρήνα προώθησης της επιχειρηματικότητας στο Δήμο της Αθήνας, προσφέροντας βοήθεια και υποστήριξη στις τοπικές επιχειρήσεις, όπως επίσης και στους εν δυνάμει επενδυτές, παρέχοντας παράλληλα αξιόπιστη πληροφόρηση για το περιβάλλον δραστηριοποίησης της επιχείρησης, σε εθνικό και τοπικό επίπεδο. Η δημιουργία του βοηθά τον Δήμο Αθηναίων τόσο στη χάραξη ευρύτερης στρατηγικής όσο και στο συνολικό συντονισμό των ενεργειών και δράσεων του στο επιχειρηματικό «επιχειρείν». Το Κέντρο Στήριξης Επιχειρηματικότητας είναι ενταγμένο σε ένα ευρύτερο σύνολο έργων και δράσεων υλοποίησης του Δήμου, μέσω του αναπτυξιακού προγράμματος «Έργο Αθήνα»-το οποίο στοχεύει στην ανάδειξη της Πρωτεύουσας ως πόλου προσέλκυσης επιχειρηματικότητας. Για το λόγο αυτό χρηματοδοτεί δομές ανάπτυξης μέσω της σύμπραξης άλλων φορέων όπως, ο ΣΕΒ, το Οικονομικό και το Γεωπονικό Πανεπιστήμιο. Ειδικότερα όπως περιγράφεται στην ιστοσελίδα του Δήμου ([www.cityofathens.gr](http://www.cityofathens.gr)), το έργο του Κέντρου Στήριξης Επιχειρηματικότητας – το οποίο πραγματοποιείται υπό την άμεση επίβλεψη και για λογαριασμό της Εταιρείας Ανάπτυξης και Τουριστικής Προβολής Αθηνών – δομείται σε τρεις βασικούς άξονες:

(α) Παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών υποστήριξης σε επιχειρήσεις της Αθήνας σε μια σειρά θεμάτων τα οποία περιλαμβάνουν: υποστήριξη στην ανάπτυξη, αξιολόγηση, βελτίωση και εφαρμογή του επιχειρηματικού τους σχεδίου, παροχή πληροφόρησης σχετικά με τις συνθήκες και εξελίξεις της αγοράς, και καθοδήγηση για την αξιοποίηση των σχετικών δεδομένων, ευέλικτη κατάρτιση σε θέματα επιχειρηματικού ενδιαφέροντος και διάχυσης καλών πρακτικών, υποστήριξη ενεργειών εξωστρέφειας με έμφαση στις εξαγωγές, μέσω της παροχής ενημέρωσης και πληροφόρησης για το κόστος, αλλά και την βοήθεια στην αποτελεσματικότερη διείσδυση στις αγορές αυτές, υποστήριξη στην ανάπτυξη συνεργασιών και δράσεων δικτύωσης. Σύμφωνα με στοιχεία που βασίζονται στην ίδια ιστοσελίδα, η επιλογή των επιχειρήσεων γίνεται κατόπιν διαδικασίας αξιολόγησης, στο πλαίσιο της οποίας θα πραγματοποιείται και ο προσδιορισμός των επιχειρησιακών αναγκών.

(β) Υποστήριξη επενδυτών εξωτερικού, προκειμένου να δραστηριοποιηθούν στο Δήμο Αθηναίων. Στους υποψήφιους επενδυτές παρέχεται ενημέρωση που σχετίζεται με θέματα διαδικασιών, αρμοδιοτήτων, θεσμικού και κανονιστικού περιβάλλοντος

και παρέχεται πληροφόρηση για τις συνθήκες της τοπικής αγοράς, ενώ παράλληλα προσφέρεται διασύνδεση με άλλους συναρμόδιους φορείς για την προσέκλυση διεθνών επενδύσεων.

(γ) Υποστήριξη του Δήμου στην κατάρτιση, τεκμηρίωση και εφαρμογή της στρατηγικής του για την Επιχειρηματικότητα. Στο πλαίσιο αυτό εκπονείται σειρά μελετών-ερευνών προκειμένου να αποτυπώνονται οι εξελίξεις, οι συνθήκες και οι τάσεις της. Παράλληλα, η λειτουργία Συμβουλίου Επιχειρηματικότητας, δίνει οδηγίες και κατευθύνσεις στο δήμο για τη χάραξη στρατηγικής με την συμμετοχή εκπροσώπων του ιδιωτικού τομέα.

Όλες οι δραστηριότητες του Κέντρου υποστηρίζονται πάνω σε επικαιροποιημένα πρωτογενή και δευτερογενή επιχειρηματικά δεδομένα, που δίνουν τη δυνατότητα παρακολούθησης των εξελίξεων της επιχειρηματικότητας στην περιοχή του Δήμου της Αθήνας, ενώ η όλη προσπάθεια υποστηρίζεται από δεκαπέντε εξειδικευμένους και ειδικά καταρτισμένους συμβούλους, που εστιάζουν στην επιχειρηματική ανάπτυξη, την εξωστρέφεια και την προσέλκυση επενδύσεων.

### **Συμπερασματικές Σκέψεις**

Σκοπός της τοπικής επιχειρηματικότητας είναι η διάθεση και η αξιοποίηση των πλουτοπαραγωγικών πόρων για τη δημιουργία αντίστοιχων επιχειρήσεων, με την απαραίτητη χρήση των νέων τεχνολογιών και του διαδικτύου, καθώς και του ανθρώπινου δυναμικού. Βασική προϋπόθεση για την επίτευξη της τοπικής επιχειρηματικότητας είναι η κατάρτιση, που σημαίνει εκπαίδευση και εξειδίκευση πάνω σε κάποιο συγκεκριμένο τομέα, και η καινοτομία. Και όταν αναφερόμαστε στην καινοτομία - πέρα από νέες, πρωτότυπες και ριζοσπαστικές ιδέες- εννοούμε και τις ουσιώδεις αλλαγές- μεταρρυθμίσεις - στην οργάνωση και τη λειτουργία των ΟΤΑ, τα όργανα των οποίων πρέπει να παρέχουν τις υπηρεσίες τους με τρόπο έξυπνο, γρήγορο και αποτελεσματικό, ξεπερνώντας τις αγκυλώσεις και τις χρονοβόρες διαδικασίες που δημιουργεί το γραφειοκρατικό σύστημα, όπως και τις κομματικές παρεμβάσεις.

Η καινοτομία, ως μέσο για τη βελτίωση της οργανωτικής απόδοσης δεν είναι κάτι εύκολο φυσικά για τους ΟΤΑ. Υπάρχουν πολλά χαρακτηριστικά και παθογένειες του δημόσιου τομέα, που αποτελούν «αναστολές της καινοτομίας». Οι λειτουργικές και οργανωτικές διαφορές μεταξύ των φορέων αυτοδιοίκησης και του ιδιωτικού τομέα είναι εκτεταμένες. Οι αποτελεσματικοί θεσμοί, συμβάλουν στην καλλιέργεια και υποστήριξη μιας επιχειρηματικής κουλτούρας, καθιστώντας δυνατό σε όλους τους κοινωνικούς και οικονομικούς αποδεκτές να επωφεληθούν από τις ευκαιρίες που εμφανίζονται.

Η διοίκηση των ΟΤΑ οφείλει να υιοθετήσει τις αρχές της ανοικτής, διαφανούς, ποιοτικής και αποτελεσματικής διοίκησης, που προτείνει το δημόσιο management (Μιχόπουλος, 2003). Για το σκοπό αυτό θα πρέπει οι ΟΤΑ να μπορούν να διαχειριστούν αποτελεσματικά και αποδοτικά την οργανωσιακή γνώση. Κοινός στόχος

θα πρέπει να είναι η επένδυση στην κοινωνία της γνώσης, με προγράμματα για την ενίσχυση νεοσύστατων επιχειρήσεων ή συνεργασίες με τοπικές επιχειρήσεις.

Η ανταγωνιστικότητα σε τοπικό επίπεδο, μπορεί να επιτευχθεί ανάλογα με τις κινητήριες δυνάμεις της ανάπτυξης. Η Τοπική Ανάπτυξη αφορά στην αναβάθμιση των οικονομικών και θεσμικών κανόνων, που είναι σε θέση να ξεκλειδώσουν τον πλούτο και να αποτελέσουν μια πρωταρχική πηγή της ανάπτυξης. Κατά συνέπεια, η Επιχειρηματικότητα αποτελεί τον κινητήριο μοχλό οικονομικής ανάπτυξης σε Τοπικό ή Περιφερειακό επίπεδο. Παράλληλα μέρος των κερδών μιας πετυχημένης τοπικής επιχείρησης μπορεί να διατεθεί σε κοινωφελή έργα, δράσεις και σκοπούς στο πλαίσιο της εφαρμογής των αρχών της Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης, συντελώντας στην αρμονική συνύπαρξη της τοπικής κοινωνίας. Με αυτή την έννοια οι Τοπικές Επιχειρήσεις θα μπορέσουν να συμβάλουν και στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο, η οποία δυστυχώς λόγω της τεράστιας δημοσιονομικής κρίσης που περνά η χώρα έχει σημαντικά συρρικνωθεί.

Συνήθως η Ανάπτυξη ενισχύεται είτε μέσα από την Επιχειρηματικότητα είτε με την προώθησή της, μέσω παρεμβάσεων της Δημόσιας Πολιτικής. Ωστόσο, ένα ερώτημα που θα πρέπει επίσης να απαντηθεί, αφορά τα αναμενόμενα αποτελέσματα αυτής Επιχειρηματικότητας. Εκτιμώντας καλά καθορισμένους και μετρήσιμους στόχους με επίκεντρο την αύξηση της ανταγωνιστικότητας και της απασχόλησης σε επίπεδο ΟΤΑ, μέσω αξιολόγησης μελετών για την Κοινωνική Επιχειρηματικότητα, η τελευταία αναμένεται να συμβάλλει θετικά στην Επιχειρηματικότητα σε τοπικό επίπεδο, προωθώντας τη δημιουργία προστιθέμενης κοινωνικής αξίας. Με άλλα λόγια η Τοπική Επιχειρηματικότητα μπορεί να συμβάλει στην αντιμετώπιση της ανεργίας ανοίγοντας νέους χώρους εργασίας και με τον τρόπο αυτό να συντελέσει στην μείωση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

## Βιβλιογραφία

- Βήκα Ε. (2010) «Τοπική Αυτοδιοίκηση», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- Της ίδιας (2011) «Η επιχειρηματική δραστηριότητα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη
- Boke G. (2014) «*Καινοτομική Επιχειρηματικότητα*», Εκδοτικός Όμιλος ΙΩΝ
- Casson, M. and Della G., M. (2007) "Entrepreneurship and social capital: analysing the impact of social networks on entrepreneurial activity from a rational action perspective" *International Small Business Journal*, 25 (3). pp. 220-244. ISSN 1741-2870 doi: 10.1177/0266242607076524
- Δαουτόπουλος Γ. (2005) «*Τοπική Ανάπτυξη*», Εκδόσεις Ζυγός
- David D., Mark F., Πέκκα-Οικονόμου Β., Χατζηδημητρίου Ι. (2014) «*Επιχειρηματικότητα και μικρές Επιχειρήσεις*», Rosili Εκδοτική
- Heinonen J. (2001) "*Entrepreneurship in Public Sector Organisation*"

- Huggins R. & Williams N. (2011) "Entrepreneurship and regional competitiveness: The role and progression of policy", *Entrepreneurship & Regional Development*, 23 (9-10) 907-932
- Καρβούνης Α. (2011) «Το παράδειγμα των δημιουργικών πόλεων» στον τόμο Πρακτικών του 3ου Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων. Επιμέλεια: Αντ. Μακρυνδημήτρης, Μ. Σαματάς, Λ. Μαρούδας, Μ.-Ηλ. Πραβίτα
- Κοντιάδης Ξ. Ι., Τσέκος Θ. Ν. (2008) «Η αναδιάρθρωση της κοινωνικής διοίκησης σε τοπικό επίπεδο», Εκδόσεις Παπαζήση
- Κυριακίδου Ο, Σαλαβού Ε. (2014) «Κοινωνική Επιχειρηματικότητα», Rosili Εκδοτική  
Μακρυνδημήτρης Α., Πραβίτα Μ.-Ηλιάνα (2012) «Δημόσια Διοίκηση» Εκδόσεις Σάκκουλα
- Martin R. & Sunley P., (2006) "Path dependence and regional economic evolution," *Journal of Economic Geography*, Oxford University Press, vol. 6(4), 395-437, August
- Μαραβέγιας Ν, (Επιμέλεια) (2012) «Επιχειρηματικότητα Και Καινοτομία», Εκδόσεις Θεμέλιο
- Μιχόπουλος Ν. (2003) «Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο management», εκδ. Παπαζήση
- Πετράκης Π. (2011) «Η ελληνική οικονομία και η Κρίση: Προκλήσεις και Προοπτικές», Εκδόσεις QUAESTOR
- Πιπερόπουλος Πάνος Γ. (2008) «Επιχειρηματικότητα, καινοτομία και business clusters» Εκδόσεις Σταμούλη
- Πολύζος Σ. (2011) «Περιφερειακή ανάπτυξη», Εκδόσεις Κριτική
- Σαλαβού Ε. (2013) «Καινοτομία και αλλαγή στο επιχειρείν», ROSILI Εκδοτική  
Spinelli St., Adams R., Παπαδάκης Β. (2014) «Δημιουργία Νεοφυών Επιχειρήσεων», Εκδόσεις Utopia
- Storey D., Greene Fr., Χασιδίδ Ι., Φαφαλιού Ε. (2011) «Επιχειρηματικότητα για μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις», Εκδόσεις Κριτική
- Σωτηρέλης Γ. Χ. (2006) «Η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης- Προκλήσεις και προοπτικές», Εκδόσεις Παπαζήση
- Τσάμης Α. (2008) «Επιχειρηματικότητα, Κοινωνικοοικονομικό Περιβάλλον και Επιχειρηματικές Λειτουργίες» στο «Διαστάσεις επιχειρηματικότητας» (επιμ. Α. Τσάμης), Πάντειο Πανεπιστήμιο
- Τσουντας Κ., Τριανταφυλλοπούλου Αθ. (2009) «Η οργάνωση και οι λειτουργίες της κεντρικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης», Εκδόσεις Παπαζήση
- Τριανταφυλλοπούλου Αθανασία (2008) «Επιχειρήσεις των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης», Εκδόσεις Σ.Ι. Ζαχαρόπουλος
- Χριστοφάκης Μ. Σ. (2001) «Τοπική ανάπτυξη και περιφερειακή πολιτική», Εκδόσεις Παπαζήση

Watson T. (2013) “Entrepreneurship in action: bringing together the individual, organizational and institutional dimensions of entrepreneurial action”, *Entrepreneurship & Regional Development*, Vol. 25, Nos. 5–6, 404–422, <http://dx.doi.org/10.1080/08985626.2012.754645>

Westlund, H., Adam, F. 2010, “Social Capital and Economic Performance: A Meta-analysis of 65 Studies”, *European Planning Studies* 18(6), 893–919

### **Λοιπές πηγές**

Νόμο 3852/7 Ιουνίου 2010 Εφημερίς της Κυβερνήσεως Τεύχος Πρώτο Αρ. Φύλλου 87, σελ. 1821, 1860-1861

### **Διαδικτυακές πηγές**

[www.cityofathens.gr](http://www.cityofathens.gr)



Δημήτριος Στράνης\*

## Η ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΩΣ ΕΝΔΙΑΜΕΣΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΜΕΤΑΞΥ ΔΥΟ ΑΚΡΩΝ

### ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η κοινωνική επιχειρηματικότητα αποτελεί μία νέα παγκόσμια πραγματικότητα η οποία παρότι έχει ξεκινήσει πριν από πολλές δεκαετίες σε άλλες χώρες και περιοχές του κόσμου δεν έχει στη χώρα μας γίνει αρκούντως γνωστή και δεν έχει τύχει της απαιτούμενης επεξεργασίας τόσο σε θεωρητικό, όσο και σε νομοθετικό και πρακτικό επίπεδο.

Η κοινωνική επιχειρηματικότητα αποτελεί την πιο σύγχρονη μορφή επιχειρηματικότητας. Η κλασική επιχειρηματικότητα δεν φαίνεται ότι μπορεί να επιλύσει τα προβλήματα των σύγχρονων κοινωνιών.

Από την άλλη πλευρά το σύγχρονο κράτος βρίσκεται σε αδυναμία να αντιμετωπίσει τις αυξανόμενες κοινωνικές ανάγκες. Η ανάγκη συρρίκνωσης του κράτους που αποτελεί το αποτέλεσμα του δραστικού περιορισμού των οικονομικών δυνατοτήτων και μέσων που διέθετε – λόγω τόσο της οικονομικής συρρίκνωσης και των επάλληλων οικονομικών κρίσεων - οδηγεί κατ' ανάγκην στην αναζήτηση άλλων λύσεων, εκτός της περιοχής της κρατικής δράσης και της κρατικής παρέμβασης, με τον κλασικό και παραδεδομένο τρόπο που αυτές εξεδηλούντο μέχρι τώρα.

Το πρόβλημα που θέτει η αναγκαία κρατική συρρίκνωση είναι στην χώρα μας, τον παρόντα χρόνο, περισσότερο οξύ από οπουδήποτε αλλού, λόγω των μεγάλων δημοσιονομικών προβλημάτων που αντιμετωπίζει και του συνακόλουθα επιβαλλόμενου περιορισμού της παροχικής προς τους πολίτες δράσης του. Το κενό ακριβώς που δημιουργεί η απόσυρση ή ο περιορισμός αυτός της κοινωνικής δράσης του κράτους, θα μπορούσε σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό να καλύψει η κοινωνική επιχειρηματικότητα.

Από την άλλη πλευρά ο ιδιωτικός τομέας και οι ιδιωτικές επιχειρήσεις, όπως έχουν οργανωθεί, δεν φαίνονται διατεθειμένοι να αναλάβουν, επί της ουσίας και όχι απλώς προσχηματικά, το μερίδιο του κοινωνικού βάρους που τους αναλογεί, δεδομένου μάλιστα του ότι αποκομίζουν το μεγαλύτερο μέρος του συνολικά παραγόμενου οικονομικού προϊόντος.

---

\* Αναπληρωτής Καθηγητής Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικής Επιστήμης Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων ΑΤΕΙ Πειραιά



Σημειώνεται πάντως ότι σε ένα περιβάλλον που αντικειμενικά οι «ευκολίες» και οι δυνατότητες αποκομίσεως κέρδους είναι περιορισμένες ή ανύπαρκτες, όπως είναι αυτό που διαμορφώνεται στη χώρα μας η στροφή προς την κοινωνική επιχειρηματικότητα παρουσιάζεται ως ένα είδος διεξόδου και ίσως ως μοναδική διέξοδος. Και τούτο γιατί βασικό δομικό στοιχείο της μορφής αυτής επιχειρηματικότητας είναι η μη απόδοση στο κέρδος του χαρακτήρα αυτοσκοπού ή έστω κεντρικού σκοπού.

## I. Η ΒΑΣΙΚΗ ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΣΥΛΛΗΨΗ ΤΟΥ YUNUS

Η αποτυχία του σύγχρονου καπιταλισμού αποδίδεται, στην αποτυχία του βασικού μηχανισμού που προτείνει για την αντιμετώπιση όλων των επιμέρους προβλημάτων, δηλαδή «του μηχανισμού της αγοράς». Μία τέτοια θεώρηση ερμηνεύει και θεωρεί τον καπιταλισμό στενά. Η θεώρηση αυτή βασίζεται στη μονοδιάστατη αντιμετώπιση της ανθρώπινης ύπαρξης, με απομόνωση δηλαδή άλλων διαστάσεων που την διακρίνουν, που είναι η θρησκευτική, η πολιτική και η συναισθηματική.

Το παιγνίδι της ελεύθερης αγοράς λειτουργεί με επενδυτές και επιχειρηματίες μίας διάστασης. Είμαστε τόσο συνεπαρμένοι με αυτήν την επιτυχία της ελεύθερης αγοράς που δεν εκφράστηκαν αρκούντως αμφιβολίες για την μονομέρεια αυτού του μηχανισμού. Εργαζόμαστε υπερβολικά σκληρά για να αλλάξουμε τους εαυτούς μας, όσο στενά είναι δυνατό, στην μονοδιάστατη σύλληψη της ανθρώπινης διάστασης, προκειμένου να εξασφαλίσουμε την ομαλή λειτουργία του μηχανισμού της αγοράς.

Σε μίαν ευρύτερη ηθικής διάστασης αναγωγή το άτομο αφιερώνεται στην κοινωνία με το να συγκεντρώνεται απόλυτα στην εξαγωγή του μέγιστου δυνατού αποτελέσματος. Και αν εκφράζονται κάποιες στιγμές επιφυλάξεις για το εάν είμαστε στον σωστό δρόμο, οι επιφυλάξεις αυτές τελικώς αποδίδονται στην κακή ή ατελή, όπως θα λέγαμε, λειτουργία του «μηχανισμού της αγοράς».

Όμως το λάθος είναι ακριβώς στην ελλιπή συνειδητοποίηση και στην ατελή θεωρητική σύλληψη αυτής της αποτυχίας. Ειδικότερα μάλιστα είναι στην αποτυχία της σύλληψης ακριβώς της πραγματικής ουσίας της ανθρώπινης ύπαρξης και στην θεώρησή της ως αυστηρά μονοδιάστατης και στον εξοβελισμό του πολυδιάστατου αυτής.

Συνεπώς ο καπιταλισμός απέτυχε γιατί δεν εισήχθησαν, κατά την θέση του σε λειτουργία, όλα τα απαραίτητα στοιχεία για την εξαγωγή, σε πρακτικό επίπεδο, του ορθού αποτελέσματος και, σε θεωρητικό επίπεδο, του ορθού συμπεράσματος.

Η περιοχή της άλλοτε φιλανθρωπικής δράσης μπορεί να καλυφθεί από μία πιο «θεσμική» και λιγότερο εθελούσια και προαιρετική δραστηριότητα.

Με την εισαγωγή της κοινωνικής επιχειρηματικότητας δεν εξοβελίζεται η ελεύθερη αγορά, απλώς αυτή ενδυναμώνεται και γίνεται πιο ενδιαφέρουσα. Με την συνεχή δε αύξηση των κοινωνικών επιχειρηματιών αυξάνεται και η ανταγωνιστικότητα, αφού αυξάνεται συνολικά ο αριθμός των παικτών.

Με τις παραπάνω ιδιαίτερα ενδιαφέρουσες διατυπώσεις ο Μ. YUNUS εκφράζεται για την κρίση του σύγχρονου καπιταλισμού και για την ανάγκη της επέμβασης για την αποκατάσταση των στρεβλώσεων στις οποίες οδηγεί<sup>1</sup>, του παράγοντα της κοινωνικής επιχειρηματικότητας.

Υπάρχουν, κατά την σχετική διαπίστωση του Μ. YUNUS, δύο τύποι ανθρώπων στη μονοδιάστατη και συστηματική θεώρησή τους, που έχουν διαφορετικούς στόχους και προοπτικές. Ο πρώτος τύπος είναι αυτός που υπάρχει και είναι γνωστός, ως ο τύπος του επιδιώκοντος την μεγιστοποίηση του κέρδους. Ο δεύτερος είναι αυτός που είναι προσηλωμένος όχι στην μεγιστοποίηση του κέρδους, αλλά που καθοδηγείται από την κοινωνική σκοπιμότητα, υπό την έννοια ότι επιθυμεί να δώσει μια καλύτερη τύχη στις ζωές των άλλων ανθρώπων. Και θέλει να φθάσει σε αυτόν τον σκοπό δημιουργώντας και υποστηρίζοντας βιώσιμες και διατηρήσιμες κοινωνικές επιχειρήσεις. Το ερώτημα είναι αν μπορούμε να βρούμε τον άνθρωπο με αυτά τα χαρακτηριστικά στον πραγματικό κόσμο. Η απάντηση είναι καταφατική, ιδίως αν ληφθεί υπόψη ότι η φιλανθρωπική διάσταση συνιστά μίαν διαχρονική διάσταση.

Υπό την έννοια αυτή ο κοινωνικά επιχειρών δεν είναι παρά αυτός που ασκεί φιλανθρωπικό έργο, αλλά σε μία πλέον θεσμική και οργανωμένη διάσταση. Αυτή η νέα και περισσότερο θεσμική διάσταση, συνδέεται, όπως υποστηρίζεται, με μία νέα προσέγγιση που στην πιο ευρεία της έννοια φαίνεται να επηρεάζεται από την κουλτούρα των δομών του δημοσίου συμφέροντος που κυριαρχείται από τα στοιχεία του απροσώπου, του αφηρημένου και του αντικειμενικά προσδιοριζόμενου. Συνδέεται με την διαμόρφωση ενός νέου τύπου φιλανθρώπου ο οποίος δεν χορηγεί το κεφάλαιό του εν λευκώ, αλλά θέλει να ελέγξει την καλή χρήση του κεφαλαίου αυτού, και περαιτέρω να διαπιστώσει αποτελέσματα αντικειμενικά και μετρήσιμα. Η νέα δε αυτή φιλανθρωπία θα μπορούσε να ονομάζεται φιλανθρωπικό κεφάλαιο (*venture philanthropie*)<sup>2</sup>. Μία τέτοια θεσμοποίηση της φιλανθρωπίας αποβλέπει στο να εντάξει την φιλανθρωπία θεσμικά στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής, ως γνήσιο υποκατάστατο της κρατικής δράσης στο κοινωνικό πεδίο.

## **II. Η ΠΡΟΗΓΗΘΕΙΣΑ ΣΥΛΛΗΨΗ ΤΟΥ Α. SMITH**

Εκείνο που πρέπει να επισημανθεί είναι ότι στον σύγχρονο κόσμο οι άνθρωποι είναι εξοικειωμένοι με την ιδέα ενός αόρατου αυτόματου χεριού (*the invisible hand*), ενσχέσει με την λειτουργία της αγοράς που περιγράφηκε από τον Adam Smith και τον Bernard Mandeville. Πάντως από τον Α. Smith υποστηρίχθηκε ότι οι κοινωνίες στηρίζονται όχι μόνο στο «αόρατο χέρι» που κινητοποιεί την αγορά, αλλά και σε ένα άλλο «αόρατο χέρι» που το συνιστούν οι θεσμικές και οικονομικές ρυθμίσεις οι οποίες χρησιμοποιούνται ως «κανάλι» για τα ηθικά αισθήματα, και τα κίνητρα

---

1 M. Yunus, *Vers un nouveau capitalism*, 2008.

2 A. Barthélémy/ R.Slitine, *Entrepreneuriat Social*, 2011, σ. 22.

για φροντίδα, πολιτική ενέργεια και κοινωνική δέσμευση στο πρακτικό επίπεδο, και περαιτέρω για την υπηρετήση του γενικού καλού, δηλαδή του δημοσίου συμφέροντος. Σε μια σειρά από κείμενά του ο A. Smith αναφέρεται στα ηθικά αισθήματα της συμπάθειας και της συμπόνιας (sentiments of sympathy and compassion) τα οποία κρατούν τις κοινωνίες ενωμένες<sup>3</sup>.

Αυτά λοιπόν που ο A. Smith επεσήμανε για την αγορά αξιοποιήθηκαν κατά το ήμισυ. Και επειδή το ζήτημα δεν είναι ποσοτικό, δεν αξιοποιήθηκαν ίσως καθόλου κατά την περίοδο της μονοκρατορίας της αγοράς.

Ο Amitai Etzioni χρησιμοποιεί ένα άλλο πλαίσιο το οποίο ενσωματώνει αυτά τα αισθήματα (sentiments). Στις κλασσικές πλέον εργασίες του για την οργανωτική δομή διακρίνονται οι εξής τρεις τύποι οργανώσεων<sup>4</sup>: α. Οι στον εξαναγκασμό βασιζόμενες οργανώσεις (coercive organizations) συχνά υπαγόμενες ή συνδεδεμένες με το κράτος. β. Οι λειτουργικές-οργανικές οργανώσεις (instrumental organizations) οι οποίες επιτυγχάνουν τους στόχους τους μέσω των πληρωμών, των ανταλλαγών και του ιδίου συμφέροντος και γ. Οι ρυθμιστικές οργανώσεις (normative organizations) οι οποίες επιτυγχάνουν τους σκοπούς τους διαμέσου συμμετοχικών αξιών.

Η αυστηρή διάκριση σε αυτούς τους τρεις τύπους οργανώσεων, αν και «ιδεατούς», ενετόπιζε τις οργανώσεις στις οποίες είχε εμπλοκή το κράτος σε αυτές που βασιζόνταν ιδίως στον καταναγκασμό. Το κρατικό ενδιαφέρον όμως και η κρατική ανάμιξη διαπιστώνεται ότι μπορεί να υπάρχει και στους άλλους δύο τύπους, αφού η κρατική δράση κατέστη με την πάροδο του χρόνου περισσότερο σύνθετη και ευρηματική.

### III. ΟΡΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ Η ΑΝΑΓΚΗ ΤΗΣ ΘΕΣΜΟΠΟΙΗΣΕΩΣ

Το τι συνιστά κοινωνική επιχειρηματικότητα δεν είναι κάτι που έχει πλήρως και σε ευρεία κλίμακα συνειδητοποιηθεί στη χώρα μας. Συχνά γίνεται σύγχυση με αυτό που στην παραδοσιακή ορολογία της διοίκησης των επιχειρήσεων αποδίδεται με τον όρο «κοινωνική ευθύνη των επιχειρήσεων», όρο που έχει ένα εντελώς διάφορο περιεχόμενο<sup>5</sup>.

3 G. Mulgan, *Cultivating the Other Invisible Hand of Social Entrepreneurship: Comparative Advantage, Public Policy, and Future Research Priorities*, Συλλ. Τομ. υπό τον Α. Nikoilis: *Social Entrepreneurship*, 2011, σ.75.

4 G. Mulgan, *ό.π.*, σ.75.

5 Για τον ορισμό της «εταιρικής κοινωνικής ευθύνης» σε Βικιπαίδεια: «ο όρος αναφέρεται στις ενέργειες των επιχειρήσεων που αποσκοπούν στην συμβολή αντιμετώπισης περιβαλλοντικών και κοινωνικών ζητημάτων. Συγκεκριμένα οι επιχειρήσεις αποτελούν οντότητες οι οποίες είναι άρρηκτα συνδεδεμένες με το κοινωνικό σύνολο μέσα στο οποίο δραστηριοποιούνται, επηρεάζοντας και επηρεαζόμενες από τα δεδομένα της εποχής και του χώρου δράσης τους. Οφείλουν επομένως να αναγνωρίζουν την ευθύνη που τους αναλογεί, απέναντι στην

Επίσης πρέπει να επισημανθεί ότι δεν υπάρχει μία κοινά σε παγκόσμιο επίπεδο γενόμενη αποδεκτή σύλληψη της κοινωνικής επιχειρηματικότητας. Ο προσδιορισμός αυτής της έννοιας έχει οδηγήσει σε πολλές συζητήσεις και η προσπάθεια των θεωρητικά απασχολούμενων είναι να οδηγήσουν στην καλύτερη θεωρητική σύλληψη και στον «φωτισμό» της έννοιας αυτής<sup>6</sup>.

Υπάρχει το ερώτημα πώς θα μπορούσε να εδραιωθεί μία κοινωνική επιχείρηση σε χώρες που δεν υπάρχει η επιρροή προσωπικοτήτων, όπως αυτή του Muhamed Yunus, πώς δηλαδή θα μπορούσε να γίνει πειστική μία τέτοια επιχείρηση, χωρίς μία τέτοιου είδους υποστήριξη. Η απάντηση στο ερώτημα αυτό μπορεί να είναι η νομική δεσμευτικότητα και η θέση της σε λειτουργία. Με άλλα λόγια, όπου το ηθικό στοιχείο δεν είναι επαρκές, μπορεί να λειτουργήσει υποστηρικτικά το νομικό σύστημα, με την θέση αντίστοιχων κανόνων<sup>7</sup>.

Εν προκειμένω, τίθεται, κατά την άποψή μας, ένα γενικότερης σημασίας και τάξης ζήτημα, ότι δηλαδή όταν καθιερώνεται ένας θεσμός με προεχόντως κοινωνική σημασία και στόχευση δεν είναι ικανή η μικρή ή μεγαλύτερη κοινωνική υποστήριξη και αποδοχή του και βασιζόμενη μάλιστα ιδίως σε επιφανείς, χαρισματικές και αυτοπροσφερόμενες στην υπηρέτησή του προσωπικότητες, αλλά απαιτείται και η κατάλληλη νομική επεξεργασία και η ένταξή του στο ισχύον νομικό και θεσμικό σύστημα. Πάντως η «νομική ένταξη» και υποστήριξη, με άλλα λόγια η «νομική θεσμοποίηση» του, δίδει την εντύπωση ότι συμβάλλει περισσότερο σε μία τυπική καθιέρωση του, ενώ θα έπρεπε να στηρίζεται αποκλειστικά ή κυρίως στην «ηθική» και «κοινωνική νομοποίηση».

Στην κοινωνική επιχείρηση, σύμφωνα με έναν κλασσικό ορισμό του νομπελίστα Muhammad Yunus:

Η κοινωνική επιχείρηση είναι μία, από την αιτία της ύπαρξής της, καθοδηγούμενη επιχείρηση. Σε μία κοινωνική επιχείρηση μπορούν οι επενδυτές-ιδιοκτήτες δωρεάν να επανεπενδύσουν το επενδεδυμένο κεφάλαιο, αλλά δεν μπορούν να πάρουν κανένα μέρος για τον λόγο. Σκοπός της επένδυσης είναι να επιτύχει έναν ή περισσότερους κοινωνικούς στόχους για τους οποίους δημιουργήθηκε η εταιρεία, χωρίς να είναι επιθυμητή η επιδίωξη προσωπικού κέρδους από τους επενδυτές. Η επιχείρηση πρέπει να καλύψει όλα τα κόστη και από την άλλη πλευρά να πα-

---

κοινωνία και το περιβάλλον». Αντίστοιχοι όροι στη διεθνή ορολογία είναι "Corporate Social Responsibility", "Corporate Citizenship", "Social Responsibility", "Social Responsiveness", "Corporate Responsibility. Από την διεθνή βιβλιογραφία αντί πολλών P. Hohner, "An overview of CSR", Corporate Social Responsibility, An Implementation guide for business, 2007, σ. 1-12. M. Porter / M. Kramer, " Mapping Social Opportunities", Strategy and society- The link between competitive advantage and corporate social responsibility, 2006, σ. 1-16.

6 A. Barthélémy/ R.Slitine,, ό.π., σ. 25.

7 Th. Leitner, ό.π., σ. 16-17.

ραγάγει κάποιο όφελος, ενώ ταυτόχρονα επιδιώκει κοινωνικούς σκοπούς, όπως η φροντίδα υγείας για τους πτωχούς, η στέγαση των πτωχών, η παροχή οικονομικών υπηρεσιών στους πτωχούς, η διατροφή των κακά διατρεφόμενων παιδιών, η λήψη πρόνοιας για ασφαλές πόσιμο νερό, η εισαγωγή ανανεώσιμης ενέργειας, η εισαγωγή μέσων και μεθόδων ενγένει προστατευτικών του περιβάλλοντος κτλ, δια μέσου όμως ενός επιχειρηματικού δρόμου.

Είναι σημαντικό ότι, κατά τα τελευταία χρόνια και ιδίως τις δύομισυ περίπου τελευταίες δεκαετίες, το ήμισυ του κόσμου που επιχειρεί πλέον δια μέσου κοινωνικών διαδικασιών, σημείωσε σημαντικές αλλαγές, τόσο ως προς την ταχύτητα και την κλιμάκωση της εξάπλωσής της δράσης του, όσο και ως προς το ότι κατέστη αυτή η δράση επιχειρηματική και ανταγωνιστική, με την ίδια έννοια που έχουν οι όροι αυτοί στην κοινή γλώσσα των επιχειρήσεων<sup>8</sup>.

#### IV. ΣΧΕΣΗ ΚΛΑΣΣΙΚΗΣ ΜΕ ΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΣΕ ΑΝΤΙΣΤΟΙΧΙΣΗ ΜΕ ΤΗΝ ΣΧΕΣΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΜΕ ΤΗΝ ΙΔΙΩΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Θεμελιώδες περαιτέρω ερώτημα που τίθεται είναι αν η κοινωνική επιχειρηματικότητα αντιτίθεται προς την κλασική επιχειρηματικότητα. Διατυπώνεται λοιπόν η άποψη ότι εξ ορισμού η κοινωνική επιχειρηματικότητα αντιτίθεται προς την τελευταία, γιατί ακριβώς την υποκαθιστά. Από την άλλη πλευρά διατυπώνεται η άποψη ότι, επειδή ακριβώς δεν έχει έλθει η ώρα της πλήρους υποκατάστασης της κλασικής επιχειρηματικότητας, πρέπει τα δύο είδη επιχειρηματικότητας να θεωρείται ότι δεν είναι μεταξύ τους ασύμβατα και ότι είναι δυνατή ή και σε σημαντικό βαθμό επιβεβλημένη η συνύπαρξή τους.

Η σημαντικότερη ίσως διαφορά της κοινωνικής επιχείρησης από την συμβατική επιχείρηση βρίσκεται στην στοχοθεσία. Ειδικότερα, ενώ η συμβατική επιχείρηση, κατά πρώτον, αναζητεί να μεγιστοποιήσει το κέρδος της, η κοινωνική επιχείρηση επιδιώκει πρωταρχικά κοινωνικές σκοπιμότητες, αναζητεί την επίλυση προβλημάτων τα οποία απασχολούν την κοινωνία<sup>9</sup>.

Επίσης κάτι άλλο που συνιστά διαφορά στην κοινωνική επιχειρηματικότητα είναι ότι πλέον, ως προς αυτήν, δεν βασίζονται τα πάντα στην αριθμητική και ποσοτική ανάλυση.

Στις παραδοσιακές ιδιωτικές επιχειρήσεις η συζήτηση επικεντρώνεται δυσανάλογα σε αριθμητικά εργαλεία, τα οποία αναπτύσσονται καλύτερα, είναι περισσότερο αποδεκτά και εκτιμώνται από άποψη αξίας περισσότερο από ότι η ηθική αξιολόγηση και κρίση. Αυτό συνιστά μίαν ανισορροπία.

8 B. Drayton, *The citizen sector transformed*, Συλλ. Τομ. υπό τον Α. Nikoilis: *Social Entrepreneurship*, 2011, σ. 45.

9 Th. Leitner, *Grundlagen für das gesellschaftliche Unternehmen*, 2011, σ. 15-16.

Στον αντίποδα αυτής της θεωρήσεως που καθορίζει την στάση των ιδιωτικών επιχειρήσεων, είναι η θεώρηση ενός νομικού-θεσμικού συστήματος το οποίο τείνει προεχόντως προς την ηθική αξιολόγηση, την ανεύρεση της αλήθειας, χωρίς πάντως αυτό να σημαίνει ότι δεν λαμβάνει υπόψη και συναθροιζόμενα στοιχεία και επιχειρήματα, στο πλαίσιο μίας ευρύτερα νοούμενης «ποσοτικοποίησεως». Ο κοινωνικός λοιπόν τομέας θα πρέπει να μην έχει το φόβο της υπαγωγής σε ηθικές αξιολογήσεις και σε αξιολογήσεις υπαγορευόμενες από το καθήκον, αλλά θα πρέπει να οδηγηθεί στην καθιέρωση γενικευμένων, θεσμοθετημένων και δεσμευμένων με υποχρεωτικότητα διαδικασιών που οδηγούν στην συγχώνευση και αφομοίωση τέτοιων αξιολογήσεων<sup>10</sup>.

Αυτό που παραδοσιακά διαφοροποιεί την ιδιωτική από την δημόσια διοίκηση είναι ότι η πρώτη βασίζεται αποκλειστικά ή δίδει μία δυσανάλογη προτεραιότητα στην ανάλυση των αριθμών, με την χρήση ποσοτικών μεθόδων, και όχι στην εφαρμογή κανόνων. Η δημόσια διοίκηση ευρίσκεται περισσότερο κοντά στην υπηρετήση των απαιτήσεων του ισχύοντος νομικού συστήματος, και άρα είναι σαφής στη βάση αυτή η διάκριση του πεδίου που υπηρετεί. Η σχέση δημόσιας και ιδιωτικής διοίκησης, έτσι όπως θεωρητικά και πρακτικά συλλαμβάνεται, παραπέμπει, από πλευράς ποιοτικών ιδίως χαρακτηριστικών, στην σχέση συμβατικής ιδιωτικής επιχείρησης προς την κοινωνική επιχείρηση.

## **V. ΣΧΕΣΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΜΕ ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ**

Θεμελιώδες ερώτημα που τίθεται επίσης είναι αν η κοινωνική επιχειρηματικότητα συνδέεται με την κρατική δράση. Το εν λόγω ερώτημα επιδέχεται περαιτέρω εξειδίκευση, δηλαδή εξετάζεται αν καλύπτει ένα πεδίο που εξ ορισμού δεν συμπίπτει με αυτό της κρατικής δράσης και άρα είναι αδιάφορο μέγεθος για την κρατική δράση, ή αν εμπίπτει ακριβώς στο πεδίο της κρατικής δράσης, χωρίς βέβαια αυτό να σημαίνει ότι εξαντλείται και αποκλειστικά σε αυτό. Στην δεύτερη αυτή περίπτωση τίθεται περαιτέρω το ερώτημα αν θα πρέπει να θεωρείται ότι λειτουργεί ανταγωνιστικά ή επιβληθητικά έναντι της κρατικής δράσης.

Πολλά παραδείγματα από την διεθνή πραγματικότητα εδραιώνουν την πεποίθηση ότι διάφοροι τομείς που καταλαμβάνονται εξ ορισμού παραδοσιακά από την κρατική δράση, γίνονται πεδίο ενδιαφέροντος της επιχειρηματικής δράσης. Από τη φύση της η κοινωνική επιχειρηματικότητα λειτουργεί στο επίπεδο της κοινωνικής πολιτικής.

Μερικές σύγχρονες βασικές κατευθύνσεις για τη σύγχρονη κοινωνική επιχειρηματικότητα: να δοθεί απάντηση στις ανάγκες προσώπων κοινωνικά αποκλεισμένων, να υπάρξει ενίσχυση της απασχόλησης στη βάση του αιτήματος: απασχόληση για όλους, να υπάρξει κίνηση προς την κατεύθυνση της προστασίας του περιβάλλοντος.

---

10 B. Drayton, *ό.π.*, σ.52-53.

ντος, να υπάρξει τροποποίηση στους κανόνες του παιγνιδιού της οικονομίας, με την επινόηση νέων καινοτομικών τύπων κοινωνικής επιχειρηματικότητας, με την δημιουργία νέων δομών μικροοικονομίας<sup>11</sup>. Από τους βασικές αυτές κατευθύνσεις δεν μπορεί να μένει αδιάφορη η κρατική δομή, ούτε και αν ακόμη το κράτος δεν μετέχει το ίδιο ως ενεργητικό υποκείμενο. Άρα η πλήρης στεγανοποίηση του κράτους από την κοινωνική επιχειρηματικότητα που υποστηρίζουν ορισμένοι, δεν είναι κάτι που μπορεί και πρέπει να συμβεί. Το κράτος μπορεί να απεκδύεται σε ορισμένο βαθμό τον ευρύτερο ρυθμιστικό του ρόλο, αλλά όχι και τον ρυθμιστικό του ρόλο απέναντι στην κοινωνική επιχειρηματικότητα.

Για την τυπολογία της κοινωνικής επιχειρηματικότητας έχουν επιχειρηθεί πολλές και διάφορες κατηγοριοποιήσεις. Είναι θεωρούμε ενδιαφέρονσα σε παγκόσμιο επίπεδο η γενικεύουσα κατηγοριοποίηση σύμφωνα με την οποία υπάρχουν δύο βασικοί τύποι. Αυτός της οικονομικής παρέμβασης και αυτός της παραγωγής αγαθών και υπηρεσιών που έχουν μία κοινωνική ή συλλογική χρησιμότητα<sup>12</sup>.

Διαπιστώνεται βέβαια και η ύπαρξη παραδοσιακών βασικών μορφών κοινωνικής επιχειρηματικότητας που θα μπορούσαν να ενδυναμωθούν και να εκσυγχρονισθούν<sup>13</sup>.

Με ποσοτικά λίγες εξαιρέσεις το ενδιαφέρον και οι επιλογές της κοινωνικής επιχειρηματικότητας εντοπίζονται ιδίως σε πεδίο που καταλαμβάνουν κυβερνητικές και κρατικές υπηρεσίες και θεσμοί και θεσμοί συνεργατικής δράσης. Επειδή δε ο τομέας της κοινωνικής επιχειρηματικότητας αναπτύσσεται ταχύτερα από το κεφάλαιο των οργανισμών, αυτό οδηγεί τον κοινωνικό τομέα σε συνεχώς αυξανόμενη σχέση και συνάρτηση με τον κρατικό τομέα.

Οι κοινωνικά επιχειρούντες σε πολλές περιπτώσεις συνοδεύονται κατά περίπτωση από την καινοτόμο ιδέα τους, αλλά οι κρατικές υπηρεσίες έχουν τους δικούς τους θεσμοθετημένους στόχους και οι διάφορες κρατικές θεσμικές οντότητες ακολουθούν τις δικές τους εσωτερικά και κλειστά δομημένες στρατηγικές<sup>14</sup>. Άρα διαπιστώνεται ένα είδος διαφορετικού ρυθμού και διαμετρικά αντίθετης διαδικαστικής θεώρησης, παρότι υπάρχει η κοινή στόχευση της εξυπηρέτησης της κοινωνικής ανάγκης. Και τούτο βέβαια υπό την προϋπόθεση ότι το κρατικό υποκείμενο είναι ειλικρινές και υγιές και όχι διεφθαρμένο.

---

11 Π' αυτά βλ. A. Barthélémy/ R.Slitine,, ό.π., σ. 35.

12 G. Gurvitch, *L' idée du droit social*, Thèse, 1932, σ. 66.

13 Οι βασικότερες από αυτές είναι αυτές των συνεταιριστικών επιχειρήσεων, των αλληλοασφαλιστικών οργανισμών, των διάφορων μορφών ενώσεων με διαφοροποιημένο σκοπό και των ιδρυμάτων. Βλ. ειδικότερα γιαυτό σε Κοινωνική οικονομία και κοινωνική επιχειρηματικότητα έκδ. Ευρωπαϊκής Επιτροπής, 2013, σ. 21 επ.

14 B. Drayton, ό.π., σ. 52.

## **VI. Η ΜΕΓΑΛΗ ΔΙΑΦΟΡΟΠΟΙΗΣΗ ΣΤΗΝ ΣΥΛΛΗΨΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ. ΟΙ ΔΥΟ ΚΕΝΤΡΙΚΕΣ ΘΕΩΡΗΣΕΙΣ**

Το τι συνιστά κοινωνική επιχειρηματικότητα σήμερα αποτελεί ένα παγκόσμιο σύγχρονο, διαρκώς επαναξιολογούμενο ζητούμενο, το οποίο δεν συλλαμβάνεται παντού κατά το ίδιο τρόπο.

Στο παγκόσμιο επίπεδο αυτό που, κατά ευρύτερες γεωγραφικές περιοχές και κράτη, συλλαμβάνεται ως κοινωνική επιχειρηματικότητα, εμφανίζει πολύ μεγάλη ποικιλία και μεγάλες διαφοροποιήσεις.

Στην παράδοση ιδίως της ηπειρωτικής Ευρώπης η κοινωνική επιχειρηματικότητα συνδέεται θεωρητικά άμεσα με περισσότερο συλλογικές οντότητες και με την κρατική δράση και την υπηρετήση του δημοσίου συμφέροντος, καθώς και με μία παραπλήσια και πάντως ευρύτερη έννοια, αυτήν της δημόσιας ωφέλειας.

Στην αμερικανική παράδοση<sup>15</sup> η κοινωνική επιχειρηματικότητα συνδέεται ιδίως «ατομικά» με τον κοινωνικό επιχειρηματία και με την καινοτομία που εισάγει στην αντιμετώπιση κοινωνικών αναγκών<sup>16</sup>. Στην παράδοση αυτή, η ικανοποίηση των κοινωνικών αναγκών δεν υπήρξε περίοδος που διήρχετο κατανάγκην διαμέσου του κράτους και των φορέων του.

Προκειμένου να γίνει καλύτερα αντιληπτή η κοινωνική επιχειρηματικότητα του σήμερα θα πρέπει να εξετασθούν οι διαχρονικές τάσεις που χαρακτηρίζουν το κοινωνικό αυτό φαινόμενο.

## **VII. Η ΔΙΑΦΟΡΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ ΡΟΛΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΚΑΙ Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ**

Από τα χρόνια της δεκαετίας του 1970 το κράτος πρόνοιας τροποποίησε τις βασικές κατευθύνσεις του. Αυτή η τροποποίηση συνίσταται κυρίως σε δύο σημεία: το πρώτο είναι η υιοθέτηση ιδιωτικοοικονομικών μεθόδων βασισμένων στην απόδοση και το δεύτερο η περικοπή των προϋπολογισμών που αφορούν στην κοινωνική δράση. Υπό τα παρόντα δεδομένα της κρίσης χρέους και της δημοσιονομικής κρίσης στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες, καθώς και της γενικότερης οικονομικής κρίσης που έχει ενσκήψει στην ΕΕ αλλά και σε ευρύτερη παγκόσμιο κλίμακα, η αδυναμία του κράτους για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής έχει μεγεθυνθεί, και άρα είναι φυσιολογική και η περαιτέρω απόσυρσή του από το πεδίο της κοινωνικής πολιτικής.

Το κράτος πρόνοιας (Welfare State) αντικαθίσταται από το παρέχον την δυνατότητα κράτος (Enabling State)<sup>17</sup>, το κράτος στρατηγείο (Etat Stratège)<sup>18</sup>. Το κράτος αυτό δεν

15 A. Barthélémy/ R.Slitine, *Entrepreneuriat Social*, 2011.

16 A. Barthélémy/ R.Slitine, *ό.π.*, σ. 21.

17 E. Ewald/ A. Mercier/A. Stellingner, *L'État providence face à la mutation des risques sociaux*, Fondation pour l'innovation politique, 2007.

18 A. Barthélémy/ R.Slitine *ό.π.*, σ. 20.



παραίτηται από τον διευθυντικό του ρόλο, αλλά αναλαμβάνει πλέον έναν ρόλο έμμεσα διευθυντικό, σύμφωνα με τον οποίο προσδιορίζει τις προτεραιότητες, τους κανόνες του παιχνιδιού, το οικονομικό πλαίσιο και τις πολιτικές της κοινωνικής προστασίας<sup>19</sup>. Αυτή η απόσυρση του κράτους από πολυάριθμους τομείς κάνει ώστε να αυξάνουν οι κοινωνικές ανάγκες, στις οποίες πρέπει να απαντήσουν οι κοινωνικές επιχειρήσεις.

Από την άλλη πλευρά το σύνθημα «ανάπτυξη και οικονομική μεγέθυνση για όλους» απεδείχθη ουτοπικό, αφού ο μηχανισμός της αγοράς απέτυχε να ικανοποιήσει τις ανάγκες όλου του πληθυσμού. Μέσα σε αυτή την νέα συνθήκη και προκειμένου να ικανοποιηθούν οι ανάγκες που δεν είναι δυνατό να ικανοποιηθούν από τον μηχανισμό της αγοράς, αναλαμβάνουν αντίστοιχο ρόλο οι επιχειρήσεις με κοινωνική κατεύθυνση. Όπως επισημαίνεται εύστοχα, μπορούμε να ομιλούμε για ένα νέο επιχειρηματικό μοντέλο, επειδή το μοντέλο του «κράτους πρόνοιας» δεν μπορεί να λειτουργήσει πλέον με την παραδοσιακή μορφή σε όλα τα επιμέρους πεδία, και ειδικότερα και καθόσον αφορά στην νομιμοποίηση και τα διαθέσιμα οικονομικά μέσα αλλά και την αποτελεσματικότητα, και πλέον η κρίση του «κράτους πρόνοιας» οδηγεί την δημόσια εξουσία να αφήσει στην ιδιωτική πρωτοβουλία τις απαντήσεις οι οποίες άλλοτε εξεφέροντο από μόνες τους<sup>20</sup>.

Η απαλλαγή του κράτους από ορισμένα ανήκοντα σε αυτό παραδοσιακά καθήκοντα συνοδεύεται από την ένταση της εργασίας προβολής της κοινωνικής οικονομίας και της κοινωνικής επιχειρηματικότητας. Πολλές χώρες χρησιμοποιούν ειδική νομοθεσία για να υποστηρίξουν και να βοηθήσουν στην περαιτέρω προαγωγή της κοινωνικής επιχειρηματικότητας. Εισήχθησαν λοιπόν ήδη σε διάφορες χώρες διάφοροι νόμοι και θεσμοί για την επιχειρηματική δραστηριότητα<sup>21</sup>. Άρα βασικός τρόπος με τον οποίο το κράτος επιχειρεί να διατηρήσει έναν έμμεσα επιτελούμενο διευθυντικό ρόλο είναι η εισαγωγή θεσμών δια της νομοθετήσεως.

## VIII. ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΚΗ, ΘΕΣΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΙΚΗ ΕΝΤΑΞΗ ΚΑΙ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑ

### α. Μεθοδολογική και συστηματική ένταξη

Που θα μπορούσε να αναζητηθεί το ευρύτερο πεδίο στο οποίο εντάσσεται η κοινωνική επιχειρηματικότητα; Στην περιοχή της διοικητικής επιστήμης, του δικαίου

19 A. Barthélémy- R.Slitine, ό.π., σ. 20.

20 J. Defourny/S. Mertens, Fondements d' une approche européenne de l' entreprise sociale, Conference prononcée την 25.6.2007, στην ημερίδα του Λαϊκού και Πολιτικού Πανεπιστημίου των Παρισίων με τίτλο: "Reconfigurer les rapports entre économie et solidarité: associatiions, cooperatives et entreprises sociales".

21 Ειδικότερα στην Αγγλία επί κυβέρνησης Tony Blair το έτος 2002, εισήχθη ένα πρόγραμμα προώθησης των κοινωνικών επιχειρήσεων στο πλαίσιο του οποίου περιελήφθη και ο θεσμός της Community Interest Company (CIC). Αντίστοιχα στις ΗΠΑ εισήχθη ο θεσμός της Low- Profit Limited Liability Company (L3C). Στην Γαλλία δε, εισήχθη ο θεσμός της Société Cooperative d'Intérêt Collectif. (SCIC).

και των θεσμών (και περαιτέρω του ιδιωτικού δικαίου ή του δημοσίου δικαίου), της κοινωνιολογίας, της οικονομικής επιστήμης; Η απάντηση είναι και στις τέσσερις αυτές περιοχές. Πάντως αναμφίβολα η περιοχή στην οποία υπάγεται προεχόντως είναι η πρώτη, δηλαδή αυτή της διοικητικής επιστήμης.

Είναι θεωρούμε αναγκαίο να σημειωθεί ότι υποστηρίζεται, εν σχέσει με την δικαιοσύνη της ένταξης, η ένταξη της κοινωνικής επιχειρηματικότητας, εκτός της εν μέρει ένταξης στο ιδιωτικό δίκαιο, σε ένα ειδικότερο πεδίο του δημοσίου δικαίου που είναι το κοινωνικό δίκαιο. Μια τέτοια ένταξη γίνεται μέσω της έννοιας του δημοσίου χώρου (*espace public*) ο οποίος καταλαμβάνει την κοινωνική επιχειρηματικότητα, που συνιστά μία έννοια ευρύτερη του δημοσίου συμφέροντος και της δημόσιας ωφέλειας. Ο δημόσιος χώρος προσδιορίζεται μάλιστα ως το σημείο συνάντησης και συνδιαλλαγής των κοινωνικών επιχειρήσεων και των παραγόντων και των αξιών που τις συγκροτούν, με την δημόσια εξουσία<sup>22</sup>. Το κοινωνικό δίκαιο πρέπει να διακρίνεται από ένα δίκαιο που πηγάζει και ελέγχεται αποκλειστικά από το κράτος αλλά να προϋποθέτει, για την αναγνώριση των οργανώσεων αυτών, την λήψη υπόψη και τη θεσμοποίηση κανόνων οι οποίοι παράγονται με αφετηρία το δημόσιο χώρο, όπου αυτές ιδρύονται και συγκροτούνται<sup>23</sup>. Αυτό παραπέμπει σε μίαν έννοια στοιχειώδους έστω κανονιστικής αυτονομίας<sup>24</sup>.

## **β. Η ανάγκη της θεσμικής επεξεργασίας**

Είναι γεγονός ότι η σύγχρονη επιχειρηματικότητα δεν επικεντρώνεται τόσο στην σύγχρονη θεσμική επεξεργασία, όσο στην αποδοτικότητα και την καινοτομία, για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων κοινωνικών αναγκών. Μία άρτια θεσμική επεξεργασία θεωρείται ενδεχομένως ότι μπορεί να αντιβαίνει στην ίδια την φύση και την κεντρική «φιλοσοφία» της κοινωνικής επιχειρηματικότητας. Και τούτο επειδή, λόγω της παγκοσμιότητας του φαινομένου, δεν είναι δυνατή ούτε ενδεχομένως θα ήταν και ευκαταία μία απόλυτη θεσμική ενοποίηση, η οποία αφ' εαυτής μπορεί να θεωρηθεί ότι ενέχει το στοιχείο της στατικότητας ή ακόμη και κάτι χειρότερο της οπισθοδρομικότητας. Η θεσμική επεξεργασία επίσης μπορεί να σημαίνει την υπαγωγή στον «ακαδημαϊσμό», που ίσως δεν συμβαδίζει με την κοινωνική επιχειρηματικότητα. Μία θεσμική περιγραφή μπορεί να θεωρηθεί ότι εμποδίζει την εξέλιξη, διότι δεσμεύει με νοητικές κατασκευές που ενδεχομένως τείνουν στο να προσλαμβάνουν και ορισμένου βαθμού δεσμευτικότητα, κατασκευές μάλιστα σε ένα πεδίο που η ταχύτητα των εξελίξεων, και άρα και της υπέρβασής του οποιουδήποτε παρόντος, είναι μεγάλη. Παρόλα αυτά, θεωρούμε, ότι η θεσμική επεξεργασία και περιγραφή είναι αναγκαία,

---

22 L. Gardin, *Entreprise Sociale et Droit Social*, HERMÉS, 36(2003), σ. 63.

23 L. Gardin, *ό.π.*, σ. 65.

24 G. Gurvitch, *L' idée du droit social*, Thèse, 1932, σ. 32.

σε κάθε περίπτωση, γιατί κανένας σημαντικός κοινωνικός θεσμός δεν μπορεί να λειτουργήσει αποτελεσματικά, χωρίς να έχει προηγηθεί συστηματική ένταξη, επεξεργασία και περιγραφή του.

### γ. Το ερώτημα αν υπάγεται στο ιδιωτικό ή στο δημόσιο δίκαιο

Εύλογα τίθεται το ερώτημα αν η κοινωνική επιχείρηση, που συνιστά έναν σχετικά νεότευκτο θεσμό εντάσσεται στο ιδιωτικό ή στο δημόσιο δίκαιο. Είναι γεγονός ότι η οργανωτική του δομή, όπως έχει διαγραφεί και νομοθετικά στη χώρα μας, αντιστοιχεί περισσότερο με σχετικούς θεσμούς του ιδιωτικού δικαίου. Η έλλειψη επίσης του κράτους ως «συμβαλλομένου», δεν επιτρέπουν καταρχήν την συζήτηση περί του δημοσίου χαρακτήρα της κοινωνικής επιχείρησης. Πάντως η υπηρετήση του δημοσίου συμφέροντος υπό ευρεία έννοια και η μη δυνατότητα αποκομίσεως κέρδους από την πλευρά των συμβαλλομένων μερών, δεν θα μπορούσε να οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι αποκλείεται η ένταξη ή έστω η ενμέρει ένταξη του θεσμού στο δημόσιο δίκαιο. Η ανάγκη της παρουσίας του κράτους ως «εμφανούς» ιδρυτικού υποκειμένου δεν φαίνεται ότι είναι, υπό τα σημερινά δεδομένα και την σημερινή θεώρηση, απόλυτη. Φαίνεται ότι η πολιτεία οικειοποιείται και εγκρίνει κοινωνικές επιχειρήσεις οι οποίες έρχονται σε μεγάλο βαθμό να υποκαταστήσουν τον ρόλο της είτε ως κυριαρχικού-εξουσιαστικού υποκειμένου είτε και ως δημόσιας επιχείρησης, που σημειωτέον πλέον στις περισσότερες περιπτώσεις σήμερα έχει αποβάλλει το ρόλο υποκειμένου με τέτοια χαρακτηριστικά.

Υποστηρίζεται στην θεωρία ότι είναι δυνατόν συστατικά υποκείμενα της κοινωνικής επιχείρησης να είναι τόσο υποκείμενα δημοσίου δικαίου, όσο και υποκείμενα ιδιωτικού δικαίου. Βεβαίως η εγχώρια έννομη τάξη δεν αναγνωρίζει τα χαρακτηριζόμενα στην γερμανική θεωρία ως Ιδρύματα Δημοσίου Δικαίου (Anstalten ή Stiftungen des öffentlichen Rechts). Πάντως, κατά την άποψη μας, θα μπορούσαν να συμβάλλουν στην συγκρότηση κοινωνικής επιχείρησης και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, καθώς και δημόσιες επιχειρήσεις. Συνεπώς, θα μπορούσαν να συμβάλλουν τόσο υποκείμενα του ιδιωτικού όσο και υποκείμενα του δημοσίου δικαίου. Εκείνο επίσης που θα μπορούσε να προσδώσει έντονη δημοσίου δικαίου χροιά, είναι ασφαλώς η εξάρτηση της εγγραφής της κοινωνικής επιχείρησης στα οικεία μητρώα από την έγκριση της Διοίκησης. Η ακολουθήση της συμβατικής λογικής, κατά την σύσταση, δεν είναι απαραίτητο να προεκτείνεται σε κάθε περίπτωση. Θα μπορούσε να υπάρξει και με νομοθετικό τρόπο σύσταση, και περαιτέρω να παρέχεται η δυνατότητα προσχωρήσεως των όποιων εταίρων. Άρα το γεγονός ότι εξ ορισμού η κοινωνική επιχείρηση αποβλέπει καταρχήν στην υπηρετήση του δημοσίου συμφέροντος δεν επιτρέπει την μονομερή ένταξή της, σε κάθε περίπτωση και κατά αμετάκλητο τρόπο, στο ιδιωτικό δίκαιο, ιδίως στις περιπτώσεις που εκ των ιδρυτικών υποκειμένων φέρεται το κράτος.

## ΙΧ. Η ΠΡΟΣΦΑΤΗ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗΣ ΣΤΗ ΧΩΡΑ ΜΑΣ

Βασικές και ενδιαφέρουσες ρυθμίσεις του ν. 4019/2011, που εισήγαγε τον θεσμό της κοινωνικής επιχείρησης, από τις οποίες προκύπτουν και τα βασικά θεσμικά της χαρακτηριστικά, είναι οι ακόλουθες:

Με το άρθρο 1 του ν. 4019/2011 προσδιορίζει εννοιολογικά βασικούς, για την εφαρμογή του, όρους και έννοιες. Τέτοιες έννοιες είναι της «κοινωνικής οικονομίας»<sup>25</sup>, του «συλλογικού σκοπού»<sup>26</sup>, της «κοινωνικής ένταξης»<sup>27</sup> της «κοινωνικής φροντίδας»<sup>28</sup>.

Με το άρθρο 2 θεσπίζεται η Κοινωνική Συνεταιριστική Επιχείρηση (Κοιν.Σ.Επ.) ως φορέας της Κοινωνικής Οικονομίας.

Η Κοιν.Σ.Επ., κατά την παρ. 1 του ίδιου άρθρου, αποτελεί νέα νομική μορφή, η οποία κατά βάση στηρίζεται στο νομικό μόρφωμα του αστικού συνεταιρισμού (ν. 1667/1986<sup>29</sup>). Ειδοποιός διαφορά συνιστά ο επιδιωκόμενος σκοπός, όπου στην περίπτωση των Κοιν.Σ.Επ. είναι «κοινωνικός» και όχι οικονομικός.

---

25 §1. Η «Κοινωνική Οικονομία» συνιστά έναν αναπτυσσόμενο τομέα ανάμεσα στο κράτος και στην αγορά., που έχει ως βασικούς στόχους τη δημιουργία θέσεων εργασίας, την κοινωνική ένταξη ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού, την κάλυψη κοινωνικών αναγκών, ιδίως μέσω της ενίσχυσης της κοινωνικής και αλληλέγγυας επιχειρηματικότητας και της κοινωνικής καινοτομίας, καθώς και την ενίσχυση της τοπικής ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής. Στο ν. 4019/2011 ως «Κοινωνική Οικονομία» ορίζεται το σύνολο των οικονομικών, επιχειρηματικών, παραγωγικών και κοινωνικών δραστηριοτήτων ενώσεων προσώπων ή νομικών προσώπων, των οποίων ο κύριος στόχος είναι το ευρύτερο κοινωνικό και συλλογικό συμφέρον και όχι η επιδίωξη του κέρδους.

26 §2. Ο ορισμός του «συλλογικού σκοπού», όπως αποτυπώνεται στην παρ. 2 του άρθρου 1, συνιστά τον κατευθυντήριο κανόνα, και δεν διατυπώνεται κατά περιοριστικό τρόπο. Ως συλλογικός σκοπός νοείται η προώθηση των δράσεων που αποσκοπούν στην τοπική ανάπτυξη, στην απασχόληση σε τοπικό επίπεδο και σε δραστηριότητες με αντικείμενο τις κοινωνικές υπηρεσίες, τον πολιτισμό, το περιβάλλον την οικολογία ακόμα και την ανάδειξη τοπικών ή εθνικών προϊόντων, με απώτερο στόχο την ενδυνάμωση της τοπικής ανάπτυξης και την εξασφάλιση της κοινωνικής συνοχής, δηλαδή των δράσεων που επιδιώκουν την προώθηση του συλλογικού και κοινωνικού οφέλους.

27 § 3- 4. Στις παρ. 3 και 4 προσδιορίζεται η έννοια της «ένταξης» και διακρίνονται οι ευπαθείς ομάδες πληθυσμού σε ευάλωτες και ειδικές. Διάκριση αναγκαία, προκειμένου να αποτυπωθεί ο σκληρός πυρήνας των ευπαθών ομάδων που αφορά τις ευάλωτες ομάδες, οι οποίες υφίστανται μεγαλύτερες δυσκολίες στην ένταξή τους τόσο στην κοινωνική ζωή της χώρας, όσο και στην είσοδό τους στην αγορά εργασίας.

28 §5. Στην παρ. 5 προσδιορίζεται η έννοια της «κοινωνικής φροντίδας», ως η παροχή αγαθών και κοινωνικών υπηρεσιών σε συγκεκριμένες ομάδες του πληθυσμού.

29 Σημειώνεται ότι κατά το άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 1667/1986 ως αστικός συνεταιρισμός

Επίσης στο ίδιο άρθρο ορίζεται ότι τα μέλη της Κοιν.Σ.Επ. μπορούν να είναι είτε φυσικά πρόσωπα, είτε φυσικά και νομικά πρόσωπα και συμμετέχουν σε αυτήν με μία ψήφο, ανεξάρτητα από τον αριθμό των συνεταιριστικών μονάδων που διαθέτουν. Με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζεται η δημοκρατική διοίκηση («ένας εταίρος, μια ψήφος»<sup>30</sup>), και καθίσταται απολύτως σαφές ότι δίδεται προβάδισμα στο άτομο έναντι του κεφαλαίου.

Η Κοιν.Σ.Επ. εξάλλου ορίζεται ότι διαθέτει εκ του νόμου την εμπορική ιδιότητα. Μόνη όμως η συμμετοχή στην Κοιν.Σ.Επ., όπως συμβαίνει και στην περίπτωση των αστικών συνεταιρισμών δεν συνεπάγεται την κτήση της εμπορικής ιδιότητας.

Οι Κοιν.Σ.Επ., κατά την παρ. 2, διακρίνονται ανάλογα με τον ειδικότερο σκοπό τους σε τρεις κατηγορίες και ειδικότερα: α) Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις Ένταξης<sup>31</sup>, β) Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις Κοινωνικής Φροντίδας<sup>32</sup> και γ) Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις Συλλογικού και Παραγωγικού Σκοπού<sup>33</sup>,

Οι Κοιν.Σ.Επ., κατά την παρ.3, εγγράφονται στο Μητρώο Κοινωνικής Επιχειρηματικότητας. Μάλιστα υποχρεούνται, πριν την έναρξη της δραστηριότητάς τους, να υποβάλλουν στο Μητρώο αυτό, αίτηση και τα απαιτούμενα δικαιολογητικά, στα οποία περιλαμβάνεται και το καταστατικό τους. Η Εγγραφή στο Μητρώο γίνεται με βάση την εξέταση νομιμότητας, αντίστοιχης με αυτήν που επιβάλλεται στις ενώσεις του ιδιωτικού δικαίου.

Από την ως άνω νομοθετική ρύθμιση προκύπτουν ιδίως οι εξής παρατηρήσεις:

α. Η ρύθμιση της κοινωνικής επιχειρηματικότητας δίδει έμφαση στην συνεταιριστική δράση και στον συνεταιρισμό ως βασικό θεσμικό πρότυπο, αναπαράγοντας με τον τρόπο αυτό ένα ήδη υπάρχον και όχι αρχικά προοριζόμενο για αντίστοιχες δράσεις πρότυπο.

β. Φαίνεται ότι επιδιώκει από θεσμική άποψη να εντάξει την κοινωνική επιχείρηση αποκλειστικά στην περιοχή των αμιγώς ιδιωτικού δικαίου θεσμών. Πάντως από

---

ορίζεται «*εκούσια ένωση προσώπων με οικονομικό σκοπό, η οποία, χωρίς να αναπτύσσει δραστηριότητες αγροτικής οικονομίας, αποβλέπει ιδίως με τη συνεργασία των μελών του στην οικονομική, κοινωνική, πολιτιστική ανάπτυξη των μελών του και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής τους γενικά μέσα σε μια κοινή επιχείρηση*».

30 Το αξίωμα αυτό παραπέμπει ευθέως σε θεμελιώδες χαρακτηριστικό της δημοκρατικής αρχής.

31 Κατά τον νόμο αφορούν στην ένταξη στην οικονομική και κοινωνική ζωή των ατόμων που ανήκουν στις Ευάλωτες Ομάδες Πληθυσμού. Ως τέτοιες θεωρούνται αυτοδικαίως και οι υπάρχοντες Κοινωνικοί Συνεταιρισμοί Περιορισμένης Ευθύνης (Κοι.Σ.Π.Ε.).

32 Κατά τον νόμο αφορούν στην παροχή αγαθών και κοινωνικών υπηρεσιών σε συγκεκριμένες ομάδες πληθυσμού (ηλικιωμένοι, βρέφη, παιδιά, άτομα με αναπηρία και άτομα με χρόνιες παθήσεις).

33 Κατά τον νόμο που αφορούν στην παραγωγή προϊόντων και παροχή υπηρεσιών για την ικανοποίηση των αναγκών της συλλογικότητας που προάγουν το τοπικό και συλλογικό συμφέρον, την προώθηση της απασχόλησης, την ενδυνάμωση της κοινωνικής συνοχής και της τοπικής ή περιφερειακής ανάπτυξης.

την γραμματική διατύπωση του νόμου δεν αποκλείεται να συμβάλλει και υποκείμενο εντασσόμενο στον δημόσιο τομέα.

γ. Φαίνεται ότι είναι περισσότερο επηρεασμένη από την αγγλοσαξωνική παράδοση, όπου σημειώνεται πλήρης σχεδόν αποχή του κρατικού τομέα, και όχι από την παράδοση της ηπειρωτικής Ευρώπης, όπου ο κρατικός τομέας φαίνεται να είναι παρών, με τις βασικές κατευθύνσεις που επιλέγει. Η ρύθμιση προκύπτει ότι μάλλον παραπέμπει εν γένει σε «μηχανική» εισαγωγή προτύπων που δεν αντιστοιχούν με τις εγχώριες συνθήκες. Συνολικά δε να κατατείνει σε μίαν προσπάθεια αφομοίωσης της αγγλοαμερικανικής παράδοσης στον τομέα αυτό, που δεν προσιδιάζει στη χώρα μας, προς την οποία είναι εγγύτερα η παράδοση της ηπειρωτικής Ευρώπης.

### **ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ**

1. Η κοινωνική επιχειρηματικότητα συνιστά την σύγχρονη μορφή επιχειρηματικότητας, καταλαμβάνοντας την περιοχή ενός τρίτου τομέα, μεταξύ του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα. Τον πρώτο τομέα εκφράζει ιδίως η κλασική ιδιωτική επιχείρηση και τον δεύτερο η κεντρική κρατική οργάνωση και οι επιμέρους οργανώσεις του κράτους.

2. Η κοινωνική επιχειρηματικότητα προήλθε κυρίως από την αγγλοαμερικανική παράδοση, και άρα από το εν γένει περιβάλλον ενός άλλου θεσμικού συστήματος, τα χαρακτηριστικά του οποίου δεν συμπίπτουν με τα αντίστοιχα του δικού μας και ενγένη με τα χαρακτηριστικά των νομικών συστημάτων χωρών της ηπειρωτικής Ευρώπης. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την μεταφορά θεσμικών προτύπων της κοινωνικής επιχείρησης που δεν εναρμονίζονται με το δικό μας νομικό σύστημα και τα αντίστοιχα χωρών της ηπειρωτικής Ευρώπης. Τα πρότυπα αυτά δεν εμπλέκουν, παρά πολύ έμμεσα, τον κρατικό παράγοντα στην άσκηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας, ούτε ως «ρυθμιστικό» ούτε ως «παροχικό υποκείμενο».

3. Η κοινωνική επιχειρηματικότητα, από τη φύση της, δεν υπάγεται σε μία πλήρη εκ των προτέρων θεσμική περιγραφή, κάτι άλλωστε που θα εντέβαινε και στην φύση της, με αποτέλεσμα να μη είναι δυνατός ούτε ο διοικητικός αλλ' ούτε και νομικός-θεσμικός έλεγχός της. Πάντως, ο οποιοσδήποτε κοινωνικός θεσμός έχει ανάγκη σε κάθε περίπτωση από μία στοιχειώδη έστω θεσμική περιγραφή του.

4. Η κοινωνική επιχειρηματικότητα διακρίνεται από την κλασική επιχειρηματικότητα ιδίως ως προς την στοχοθεσία. Πάντως επιβάλλεται, κατά τον παρόντα τουλάχιστον χρόνο, να συνυπάρχουν αλληλοσυμπληρούμενα τα δύο είδη επιχειρηματικότητας.

5. Η κοινωνική επιχειρηματικότητα δεν υπάγεται αποκλειστικά ούτε στο ιδιωτικό ούτε στο δημόσιο δίκαιο. Οφείλει να μετέχει και των δύο. Το λεγόμενο «κοινωνικό δίκαιο» συνιστά το τμήμα του εν ευρεία εννοία δημοσίου δικαίου το οποίο ενσωματώνει την έννοια της δημόσιας ωφέλειας ως έννοια ευρύτερη αυτής του δημοσίου συμφέροντος και το οποίο μπορεί να καταλάβει σημαντικό τμήμα της ρύθμισης της κοινωνικής επιχειρηματικότητας.

6. Πλέον φαίνεται ότι το κράτος χάνει σε μεγάλο βαθμό τον ρόλο του ως «παροχικό υποκείμενο», ενώ τίθεται σε αμφιβολία και ο ρόλος του ως «ρυθμιστικό»

υποκειμένου». Στην υποχώρηση αυτή του κράτους, λόγω ιδίως του περιορισμού των οικονομικών του δυνατοτήτων, και συνακόλουθα των παρεμβατικών του δυνατοτήτων, η κοινωνική επιχειρηματικότητα τείνει να καταλάβει τον κενό χώρο που καταλείπεται. Όμως η υποχώρηση της ρυθμιστικής δράσης του κράτους, δεν μπορεί να επεκτείνεται και στην κοινωνική επιχειρηματικότητα. Το κράτος οφείλει να διατηρήσει οπωσδήποτε την ρυθμιστική του δυνατότητα έναντι αυτής.

### Βιβλιογραφία

- Association of Chief Executives of Voluntary Organisations (ACEVO), *Replacing the State? The Case for Third Sector Public Service Delivery*, ACEVO, 2003.
- Alvord S., Brown L., Letts C., *Social Entrepreneurship and Societal Transformation: An Exploratory Study*, *Journal of Applied Behavioral Science*, 40(3): 260-83, 2004.
- Austin J., Stevenson H., Wei-Skillern J., *Social Entrepreneurship and Commercial Entrepreneurship: Same, Different, of Both?* *Entrepreneurship Theory and Practice*, 30(1): 1-22, 2006.
- Barthélémy A. – Slitine R., *Entrepreneuriat Social, Innover au service de l'intérêt Général*, Ed. Vuibert, 2011.
- Borzaga C., Defourny J., *The Emergence of Social Enterprise*, Ed. Routledge, 2001.
- Bornstein D., *Changing the World: Social Entrepreneurs and the Power of New Ideas*, Oxford University Press, 2004.
- Boschee J., McClurg D., *Toward a Better Understanding of Social Entrepreneurship: Some Important Distinctions*, MN: Institute for Social Entrepreneurs, 2003.
- Burrows R., *Deciphering the Enterprise Culture: Entrepreneurship, Petty Capitalism and the Restructuring of Britain*, Ed. Routledge, 1991.
- Casson. M. (ed), *Entrepreneurship*, Ed. Edward Elgar, 1990.
- Chell E., *Social Enterprise and Entrepreneurship*, *International Small Business Journal*, 25.1, pp.5-26, 2007.
- CIRIEC, *The social economy in the European Union*, Report for the European Economic and Social Committee, 2012.
- Dees J.G., Battle A., *Social Enterprise Spectrum: From Philanthropy to Commerce*, Harvard Business School Press, 1996.
- Dees J.G., Battle A., *Social Enterprise: Private Initiatives for Common Good*, Harvard Business School Press, 1994.
- Evers A., Laville J.L., *The third sector in Europe*, Ed. Cheltenham, Edward Elgar, 2004.
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Ψήφισμα σχετικά με την Κοινωνική Οικονομία*, 2008.
- Gardin L., *Entreprise Sociale et Droit Social*, Ed. Hermès, 2003.
- Hines F., *Viable Social Enterprise – An Evaluation of Business Support to Social Enterprises*, *Social Enterprise Journal*, 1(1): 13-28, 2005.
- Hirsch R, Peters M., *Entrepreneurship*, Ed. Irwin/McGraw Hill, 1998.

- Institute for Social Entrepreneurs, *Social Entrepreneurship: A Glossary of Useful Terms*, (<http://www.socialent.org/pdfs/Glossary.pdf>, 2005.
- Kelly G., Mulgan G., Muers S., *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*, Prime Minister's Strategy Unit, 2002.
- Leadbeater C., *The Rise of the Social Entrepreneur*, Ed.Demos, 1997.
- Leadbeater C., Goss S., *Civil Entrepreneurs*, Demos, 1997.
- Leitner T., *Grundlagen für das Gesellschaftliche Unternehmen*, Ed. N.W.Verlag, 2011.
- Light P., *Sustaining Innovation: Creating Nonprofit and Government Organizations that Innovate Naturally*, Ed. Jossey-Bass, 1998.
- Mair J., Marti I., Schoen O., *Social Entrepreneurial Business Models: An Exploratory Study*, IESE Working Paper Series 610, 2005.
- Mair J., Robinson J., Hockerts K., *Social Entrepreneurship*, Palgrave MacMillan, 2006.
- McLaughlin t., *Social Enterprise: Everyone Can and Should Learn From It*, *Non-profit Times*, 13:18, 1998.
- Morrin M., Simmonds D., Sommerville W., *Social Enterprise: Mainstreamed from the margins?*, *Local Economy*, 19(1): 69:84, 2004.
- Mosher-Williams R., *Social Entrepreneurship Issues: Research on an Emerging Field*, ARNOVA Occasional Papers, vol.3, Colorado: Aspen Institute, 2006.
- Nicholls A., *Social Entrepreneurship, New Models of Sustainable Social Change*, Ed. Oxford University Press, 2006.
- Nicholls A., *Playing the Field: An New Approach to the Meaning of Social Entrepreneurship*, *Social Enterprise Journal*, 2.1, pp.1-5, 2006.
- Nicholls A., *Capturing the Performance of the Socially Entrepreneurial Organisation (SFO): An Organisational Legitimacy Approach*, in Robinson J., Mair J., and Hockerts K., *International Perspectives on Social Entrepreneurship Research*, Palgrave MacMillan, 2008.
- Nicholls A., Cho A., *Social Entrepreneurship: The Structuration of a Field*, *Social Entrepreneurship: New Models of Sustainable Social Change*, Oxford University Press, pp. 99-118, 2006.
- Noya A., Clarence E., *Policy brief on Social Entrepreneurship*, OECD Local Economic and Employment Development Programme, 2013.
- Nyssens M., *Social Enterprise*, Ed.Routledge, 2007.
- Osbourne D. Gaebler T., *Reinventing Government*, Ed. Addison Wesley, 1992.
- Ridley-Duff R. & Bull M., *Understanding Social Enterprise (Theory & Practice)*, Ed. SAGE Publications Ltd, 2011.
- Salamon L., *The Resilient Sector: The State of Nonprofit America*, Ed. Brookings Institution Press, 2003.
- Salamon L, Anheier Hl, *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis*, Manchester University Press, 1997.



- Shaw E., Carter S., Social entrepreneurship: Theoretical antecedents and empirical analysis of entrepreneurial process and outcomes, *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 14.3, pp.418-29, 2007.
- Thompson J., The World of the Social Entrepreneur, *International Journal of Public Sector Management*, 15(5):412-31, 2002.
- Timmons J., *New Venture Creation: Entrepreneurship for the 21<sup>st</sup> Century*, McGraw-Hill, 1999.
- Waddock S., Post J., Social Entrepreneurs and Catalytic Change, *Public Administration Review*, 51(5): 393-402, 1991.
- Warren M., The Political Role of Nonprofits in a Democracy, *Social Science and Modern Society*, 40(4):46-51, 2003.
- Wei-Skillern, Austin J., Leonard H., Stevenson H., *Entrepreneurship in the Social Sector*, Sage, 2007.

## ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ



Πρόδρομος Γιαννάς\*, Γεώργιος Λάππας\*\*, Χρήστος Μπιμπίτσος\*\*\*

## Η ΑΠΟ-ΥΠΟΛΟΓΙΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΩΝ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ: ΑΝΑΛΥΣΗ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟΥ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΕΝΔΥΝΑΜΩΣΗΣ ΤΗΣ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

### 1. Εισαγωγή – Από τη δημόσια σφαίρα στην ηλεκτρονική δημοκρατία

Ο Χάμπερμας (βλ. Habermas, 1991), ανέπτυξε την έννοια της «δημόσιας σφαίρας», που αναδύθηκε στην Ευρώπη τον 18ο αιώνα με τη μορφή ενός χώρου συντεταγμένης συζήτησης και διαλόγου, με ελεύθερη και απρόσκοπτη πρόσβαση για όλους. Η δημόσια σφαίρα, όπως την οριοθέτησε ο Χάμπερμας, είναι ένας «χώρος» ενταγμένος στην κοινωνική ζωή, στον οποίο διαμορφώνεται η κοινή γνώμη και, ως έννοια, είναι στενά συνυφασμένη με την κριτική και τον έλεγχο της θερμοθετημένης πολιτικής εξουσίας.

Η ευρεία εξάπλωση του διαδικτύου και οι ποικίλες διαδικτυακές εφαρμογές ανέδειξαν νέες δυνατότητες ενημέρωσης και επικοινωνίας και, εδώ και αρκετά χρόνια, δημιουργήθηκαν ελπίδες για την αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών στο πλαίσιο των πολιτικών διεργασιών και της δημοκρατίας. Επεκτείνοντας την έννοια της δημόσιας σφαίρας, στο χώρο των πολιτικών επιστημόνων αλλά και της κοινωνίας, δημιουργήθηκαν προσδοκίες και συγκεκριμένες προτάσεις για το αν και πως το διαδίκτυο θα μπορούσε να αποτελέσει μία αντίστοιχη με τη δημόσια σφαίρα «πλατφόρμα» ανταλλαγής ιδεών, γόνιμου διαλόγου και άσκησης κριτικής στην εκάστοτε εξουσία, με αναμενόμενα οφέλη για τη δημοκρατία και αναπτυξιακή προοπτική. Στην «εποχή της πληροφορίας», σύμφωνα με την Παπαχαρίση (2008), η θεωρία της δημόσιας σφαίρας του Χάμπερμας μπορεί να αξιοποιηθεί για μία ζωντανή σύγχρονη δημοκρατία αλλά, για να γίνει εφικτό κάτι τέτοιο, πρέπει να υπάρχει ισότιμη και ολική πρόσβαση των πολιτών στις νέες τεχνολογίες, ουσιαστική ανταλλαγή απόψεων, όχι

---

\* Καθηγητής Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σχέσεων, Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων, ΤΕΙ Πειραιά

\*\* Αναπληρωτής Καθηγητής Τμήματος Ψηφιακών Μέσων και Επικοινωνίας, ΤΕΙ Δυτικής Μακεδονίας

\*\*\* Επιστημονικός συνεργάτης Τμήματος Ψηφιακών Μέσων και Επικοινωνίας, ΤΕΙ Δυτικής Μακεδονίας, Προϊστάμενος Πολιτικής Προστασίας Περιφερειακής Ενότητας Πέλλας, Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας

μονόπλευρη έκθεση ιδεών και αποκλεισμός οικονομικών συμφερόντων. Η μέχρι σήμερα πρακτική και εμπειρία από την ανάπτυξη αντίστοιχων διαδικτυακών εφαρμογών εμπεριέχει χρήσιμα συμπεράσματα που αξίζει να διερευνηθούν και αναλυθούν.

Στην παρούσα ανακοίνωση εξετάζεται πως η υποχρέωση από το νόμο της δημοσιοποίησης των απολογισμών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Δήμοι και Περιφέρειες) θα μπορούσε να αξιοποιηθεί για την ενίσχυση της τοπικής δημοκρατίας, στο πλαίσιο της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (e-governance). Το συγκεκριμένο ερώτημα διερευνάται στο πλαίσιο μίας *εμπειρικής έρευνας* για την ηλεκτρονική παρουσίαση και το περιεχόμενο απολογισμών Περιφερειών και Δήμων, με έτος αναφοράς το 2012. Πριν προχωρήσουμε στην παρουσίαση της εμπειρικής έρευνας είναι σημαντικό να περιγράψουμε το ευρύτερο πλαίσιο της ηλεκτρονικής διάστασης της δημόσιας διοίκησης και δημοκρατίας, μέσα από μία συνοπτική παρουσίαση των πιο συχνά χρησιμοποιούμενων εννοιών.

Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, περιλαμβάνει τη χρήση σύγχρονων τεχνολογιών για τη βελτίωση της πρόσβασης και την αποδοτική παροχή υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης προς τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και τους ίδιους τους δημόσιους λειτουργούς (Silcock, 2001). Σε μία προηγμένη μορφή ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, οι νέες τεχνολογίες αξιοποιούνται για την ανάπτυξη μίας δυναμικής, αμφίδρομης σχέσης της κυβέρνησης με τους κοινωνικούς εταίρους, βελτιώνοντας την παραγωγικότητα, αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα της δημόσιας διοίκησης και αυξάνοντας την ικανοποίηση και το αίσθημα εμπιστοσύνης των πολιτών. Σύμφωνα με τους Tolbert and Mossberger (2006), η ηλεκτρονική διακυβέρνηση μπορεί να έχει μία σημαντική συμβολή στη βελτίωση της ποιότητας παροχής μίας μεγάλης ποικιλίας υπηρεσιών/συναλλαγών του δημοσίου προς τους πολίτες, διευκολύνει την παροχή ενημέρωσης/πληροφόρησης και, ακόμη, καθιστά εφικτή την συμμετοχή των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Βεβαίως, για να γίνουν όλα αυτά πράξη, χρειάζεται η εξασφάλιση μίας σειράς προϋποθέσεων που ανάγονται στα διαφορετικά συστήματα που εμπλέκονται στην ανάπτυξη και εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης: δημόσια διοίκηση, τεχνολογία, ανθρώπινος παράγοντας. Ο κάθε ένας από τους παράγοντες αυτούς θέτει διαφορετικούς περιορισμούς και προϋποθέσεις στο δρόμο για την αξιοποίηση των σύγχρονων τεχνολογιών για την αξιόπιστη παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες και τη διευκόλυνση της συμμετοχής τους στα κοινά.

Είδαμε στην έννοια της δημόσιας σφαίρας ότι η απρόσκοπτη πρόσβαση των κοινωνικών εταίρων στην ενημέρωση θεωρείται κορυφαίας σημασίας, ενώ το ίδιο σημαντική είναι και η ανάπτυξη μίας *αμφίδρομης σχέσης* μεταξύ κυβερνόντων και κυβερνώμενων στο πλαίσιο ενός συγκροτημένου διαλόγου. Στην εποχή των νέων τεχνολογιών, προσφέρονται νέες δυνατότητες για συμμετοχή και αντιπροσώπηση των πολιτών στην τοπική και κεντρική διακυβέρνηση. Ο όρος *ηλεκτρονική δημοκρατία (e-democracy)*, αναφέρεται στη βελτίωση και επέκταση των διαδικασιών που εξασφαλίζουν τη δημοκρατία, με τη χρήση σύγχρονων τεχνολογικών μέσων και

εφαρμογών, καθιστώντας εφικτή μία μεγαλύτερη και ουσιαστικότερη συμμετοχή των πολιτών στη διαμόρφωση των δημόσιων πολιτικών και τη λήψη πολιτικών αποφάσεων. Η ηλεκτρονική δημοκρατία μπορεί να εφαρμοστεί σε διαφορετικά επίπεδα, ξεκινώντας από το τοπικό, περιφερειακό, μέχρι την κεντρική κυβέρνηση και μπορεί να πάρει πολλές διαφορετικές μορφές, με κυριότερες την ηλεκτρονική ψηφοφορία, τη διαβούλευση και την ανατροφοδότηση στο σχεδιασμό και υλοποίηση πολιτικών πρωτοβουλιών. Σύμφωνα με τον Chadwick (2003), μέσω της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και δημοκρατίας εξασφαλίζεται η αμφίδρομη επικοινωνία της κοινωνίας των πολιτών με τους γραφειοκρατικούς μηχανισμούς της δημόσιας διοίκησης, η βελτίωση της δημοκρατίας στο εσωτερικό του ίδιου του δημόσιου τομέα και η επέκταση της διασύνδεσης και συνεργασίας μεταξύ των δημόσιων οργανισμών.

Η προοπτική της ηλεκτρονικής δημοκρατίας συνδέεται με την αντιμετώπιση και εξάλειψη προβλημάτων ή δυσχερειών που συνδέονται με την «παραδοσιακή» μορφή της δημοκρατίας και το γραφειοκρατικό μοντέλο στη δημόσια διοίκηση το οποίο κυριάρχησε τις τελευταίες δεκαετίες. Ο Dahlberg (2001), αξιολογώντας την πρωτοβουλία «Minnesota E-Democracy» που αφορά τη χρήση του διαδικτύου για τη βελτίωση της διαβούλευσης δημόσιων πολιτικών, καταλήγει ότι είναι εφικτή η εφαρμογή διαδικτυακών εφαρμογών μέσω των οποίων ξεπερνιούνται εγγενείς αδυναμίες των παραδοσιακών συστημάτων, διευρύνοντας και ενισχύοντας τη δημόσια σφαίρα. Αξίζει να επισημάνουμε όμως ότι η τεχνολογία είναι το μέσο για την επίτευξη κοινωνικών ή άλλων στόχων και, με την έννοια αυτή, η αξιοποίησή της, στο πλαίσιο της ενίσχυσης της δημοκρατίας, εξαρτάται περισσότερο από την βούληση για την ανάπτυξη αντίστοιχων τεχνολογικών εφαρμογών, παρά από τους τεχνολογικούς περιορισμούς ή εξελίξεις στον τεχνολογικό τομέα.

Συμπερασματικά, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, η ηλεκτρονική δημοκρατία και σύγχρονες ηλεκτρονικές εφαρμογές της δημόσιας διοίκησης, όπως η δημόσια διαβούλευση των κυβερνητικών πολιτικών ([government.gov.gr](http://government.gov.gr)), η ηλεκτρονική ανάρτηση Αποφάσεων της διοίκησης ([et.dianveia.gov.gr](http://et.dianveia.gov.gr)), αλλά και των δημοσίων συμβάσεων (*e-procurement*), εντάσσονται στο πλαίσιο των προσπαθειών για μία σύγχρονη και ανταποκριτική δημόσια διοίκηση, μέσω της συνεχούς βελτίωσης των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τον πολίτη. Ταυτόχρονα, αναμένεται να έχουν μία καταλυτική επίδραση στη λειτουργία της ίδιας της δημοκρατίας, εξασφαλίζοντας μεγαλύτερη διάχυση της ενημέρωσης και εξασφάλιση της ενεργητικής συμμετοχής των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, καθώς και στην ανατροφοδότηση, στον σχεδιασμό και στην υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών.

Στο επόμενο κεφάλαιο εστιάζουμε στην ανάπτυξη πρωτοβουλιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και δημοκρατίας από τους Οργανισμούς Τοπικής και Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης, με επίκεντρο τη δημοσιοποίηση των αποτελεσμάτων της διακυβέρνησης.

## 2. Λογοδοσία και διαφάνεια στην Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελούν τους θεμέλιους λίθους της δημοκρατίας, καθώς η κεντρική κυβέρνηση έρχεται σε επαφή με τους πολίτες μέσω αυτών των Οργανισμών και αντιστρόφως (Hamliiduzzaman, 2012). Στην Ελλάδα, η εφαρμογή της «Νέας Αρχιτεκτονικής στη Δημόσια Διοίκηση – Πρόγραμμα Καλλικράτης», έδωσε μία νέα «πνοή» στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και έφερε νέες προσδοκίες για το ρόλο και την αποτελεσματικότητα των Δήμων και Περιφερειών σε μία δύσκολη περίοδο για την Ελλάδα, με φόντο την οικονομική κρίση. Οι περιορισμένοι οικονομικοί πόροι, σε συνδυασμό με την εθνική προσπάθεια για μεταρρύθμιση και εκσυγχρονισμό στη δημόσια διοίκηση, δημιουργούν μία νέα προοπτική για την αξιοποίηση τεχνολογικών καινοτομιών με θετική συμβολή στην ενίσχυση των μηχανισμών που υποστηρίζουν την τοπική δημοκρατία και βελτιώνουν την εξυπηρέτηση των πολιτών, εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα χαμηλότερο κόστος. Οι εφαρμογές ηλεκτρονικής δημοκρατίας λοιπόν, μπορούν να βρουν ιδιαίτερα πρόσφορο έδαφος στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενώ τα αποτελέσματα από πολλές πιλοτικές δράσεις σ' όλο τον κόσμο μπορούν να χαρακτηριστούν μάλλον θετικά. Στα ευρήματα των αντίστοιχων ερευνών περιγράφονται οι περιορισμοί και οι προϋποθέσεις για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των ηλεκτρονικών εφαρμογών, καθώς επίσης και προτάσεις για την επίλυση νομικών και άλλων προβλημάτων που συνήθως συνδέονται με την εφαρμογή των αντίστοιχων δράσεων (βλ. ενδεικτικά Moon, 2002 και Scott, 2006).

Όπως είδαμε, οι ηλεκτρονικές εφαρμογές ηλεκτρονικής διακυβέρνησης μπορούν να λειτουργήσουν *συμπληρωματικά* και *ενισχυτικά* με τις υφιστάμενες υποδομές και μηχανισμούς που εξασφαλίζουν την επικοινωνία μεταξύ των κέντρων εξουσίας και τους πολιτών. Ένας τομέας στον οποίο βρίσκουν ευρεία εφαρμογή είναι η λογοδοσία και η διαφάνεια στην άσκηση της εξουσίας. Σύμφωνα με τους Pina et al. (2007), τα τελευταία χρόνια, ο θεσμός της *λογοδοσίας (accountability)* έχει αποκτήσει ένα διευρυμένο περιεχόμενο, καλύπτοντας -εκτός από τα δημοσιονομικά αποτελέσματα-, την παρουσίαση δεικτών αξιοκρατίας και διαφάνειας και επιτρέποντας στους πολίτες να ελέγξουν το έργο των κυβερνόντων, διευκολύνοντας ταυτόχρονα τις διαδικασίες διαβούλευσης και διαλόγου. Η διαδικασία της λογοδοσίας είναι σημαντική στο πλαίσιο της δημοκρατίας, καθώς λειτουργεί ως ένας διαρκής μηχανισμός ελέγχου και βελτίωσης των αποτελεσμάτων της διοίκησης. Επίσης, μπορεί να λειτουργήσει καταλυτικά για την αύξηση της εμπιστοσύνης των πολιτών στο κράτος και στους εκφραστές του. Οι Welch and Hinnant (2003) στην έρευνά τους διαπίστωσαν θετική συσχέτιση μεταξύ της ανάπτυξης διαδικτυακών εφαρμογών και της εμπιστοσύνης των πολιτών στην διακυβέρνηση. Στην ίδια έρευνα τονίζεται η σημασία της *διαδραστικότητας (e-interactivity)* που χρειάζεται να έχουν οι εφαρμογές για την ικανοποίηση και εμπιστοσύνη των χρηστών.

Στην Ελλάδα, οι Οργανισμοί Αυτοδιοίκησης Πρώτου και Δεύτερου βαθμού (Δήμοι και Περιφέρειες αντίστοιχα) έχουν υποχρέωση, σύμφωνα με το Ν. 3463/2006 (ΦΕΚ Α 114/30.6.2006), να παρουσιάζουν, σε ειδικές δημόσιες συνεδριάσεις, απολογισμό των πεπραγμένων τους. Στις συνεδριάσεις αυτές καλούνται να συμμετέχουν οι κάτοικοι, καθώς και οι συνδικαλιστικοί, επιστημονικοί και κοινωνικοί φορείς του Δήμου, με στόχο την ενίσχυση της διαφάνειας, τον έλεγχο της δράσης των αιρετών και την ενδυνάμωση της τοπικής δημοκρατίας. Στο ίδιο πλαίσιο οι Δήμοι και οι Περιφέρειες, υποχρεούνται να διαθέτουν δική τους ιστοσελίδα στην οποία αναρτούν υποχρεωτικά τις αποφάσεις όλων των οργάνων τους, των νομικών προσώπων τους και των επιχειρήσεών τους, που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 2 παρ. 4 του Νόμου 3861/2010 (πράξεις κανονιστικού χαρακτήρα με κάποιες εξαιρέσεις).

Στο πλαίσιο της ηλεκτρονικής δημοκρατίας, οι Οργανισμοί Αυτοδιοίκησης έχουν τη δυνατότητα, χρησιμοποιώντας τις διαδικτυακές πύλες που διαθέτουν, να παρουσιάζουν τα αποτελέσματα της ετήσιας λογοδοσίας τους, επιτρέποντας στους πολίτες να λάβουν μία επίσημη και έγκυρη ενημέρωση, να ελέγξουν ενδεχομένως την ορθότητα των παρουσιαζόμενων δεδομένων και να προχωρήσουν σ' έναν εποικοδομητικό διάλογο. Η εμπειρική έρευνα που παρουσιάζεται στη συνέχεια, διερευνά την υφιστάμενη κατάσταση στη χώρα μας.

### **3. Εμπειρική έρευνα για την από-υπολογιστή δημοσιοποίηση των απολογισμών Δήμων και Περιφερειών**

Στην ενότητα αυτή παρουσιάζονται τα αποτελέσματα στον ελληνικό κυβερνοχώρο της από-υπολογιστή δημοσιοποίησης των απολογισμών Δήμων και Περιφερειών. Έτος αναφοράς των απολογισμών είναι το 2012, καθώς η έρευνα πραγματοποιήθηκε στο δεύτερο εξάμηνο του 2013.

#### **3.1 Μεθοδολογία**

Στην έρευνα χρησιμοποιήθηκε ένα δείγμα ευκολίας 12 Δήμων (από τους 325) και 5 Περιφερειών (από τις 13) που δημοσιοποίησαν στις ιστοσελίδες τους τον απολογισμό τους. Για τον εντοπισμό των Οργανισμών που παρουσιάζουν ηλεκτρονικά στοιχεία του απολογισμού τους χρησιμοποιήθηκε η δημοφιλής μηχανή αναζήτησης της "google". Για τη συνοπτική παρουσίαση, ανάλυση και σχολιασμό των απολογισμών χρησιμοποιήθηκε η κλασική μέθοδος *ανάλυσης περιεχομένου (content analysis)*. Συνδυαστικά για τον σχολιασμό των ευρημάτων χρησιμοποιήθηκαν επίσης άρθρα τα οποία δημοσιεύτηκαν στο διαδίκτυο και αφορούσαν στη διαδικασία και στον κοινωνικό αντίκτυπο της δημοσιοποίησης των απολογισμών.

Πριν προχωρήσουμε στην αναλυτική παρουσίαση των δεδομένων και αποτελεσμάτων της έρευνας, θα αναφερθούμε συνοπτικά στη μέθοδο *ανάλυσης περιεχομένου* η οποία αποτέλεσε το βασικό μεθοδολογικό εργαλείο στο οποίο βασίστηκε η έρευνα.



Για την *συστηματική* και *ποσοτική* διερεύνηση κειμένων στο πλαίσιο της ανάλυσης περιεχομένου δημιουργούνται συγκεκριμένες *κατηγορίες* οι οποίες, κατά κανόνα, συνδέονται με τα ερευνητικά ερωτήματα της εκάστοτε μελέτης. Οι κατηγορίες αυτές ορίζονται *εκ των προτέρων*, σύμφωνα μ' ένα πρωτόκολλο κωδικοποίησης και, σε γενικές γραμμές, δεν αναθεωρούνται, ούτε τροποποιούνται κατά την πορεία της ανάλυσης. Η διαδικασία αυτή είναι περισσότερο γνωστή με τον όρο «*κωδικοποίηση*» (*coding*) ή και «*κωδικογράφηση*». Όπως αναφέρει η Νόβα-Καλτσούνη (2006: 268), οι έρευνες που εφαρμόζουν ως μέθοδο μελέτης την ανάλυση περιεχομένου επικεντρώνονται συνήθως στα βασικά θέματα που καλύπτει το κείμενο, στη συγκριτική σημασία τους, στο χώρο ή στο χρόνο που αφιερώνεται σ' αυτά, καθώς και σε άλλα στοιχεία του περιεχομένου, τα οποία επιτρέπουν στον ερευνητή να περιγράψει το μήνυμα σε σχέση με τις κατηγορίες που τον ενδιαφέρουν. Στο πλαίσιο της διαδικασίας της κωδικοποίησης, ορίζουμε επίσης τη *μονάδα ανάλυσης*, το κομμάτι δηλαδή του εξεταζόμενου κειμένου που θα κατηγοριοποιηθεί και μπορεί να είναι μία λέξη, μία πρόταση, μία παράγραφος ή ένα ολόκληρο κείμενο. Στην παρούσα έρευνα χρησιμοποιήθηκε κωδικοποίηση επιμέρους στοιχείων των κειμένων των απολογισμών με βάση τη σημασία τους και το θέμα στο οποίο παρέπεμπαν (σημασιολογική και θεματική κατηγοριοποίηση). Επιμέρους τμήματα των κειμένων που αναλύθηκαν δηλαδή, κατηγοριοποιήθηκαν με βάση το νόημά τους σε σχέση με τα ερωτήματα και υποερωτήματα της έρευνας.

### 3.2 Αποτελέσματα

Τα αποτελέσματα της έρευνας που παρουσιάζονται στην παρούσα ανακοίνωση αφορούν το πρώτο, ποιοτικό μέρος, της ανάλυσης περιεχομένου που πραγματοποιήθηκε. Η ποιοτική ανάλυση προηγείται της ποσοτικής καθώς, λόγω του περιορισμένου μεγέθους του δείγματος που αναλύθηκε, δεν είναι έγκυρη η αναγωγή των συμπερασμάτων στο γενικό πληθυσμό. Τα συμπεράσματα της έρευνας αποσκοπούν κυρίως στο να καταγράψουν τις υφιστάμενες τάσεις και να προτείνουν δράσεις βελτίωσης για το μέλλον.

Η παρουσίαση γίνεται ξεχωριστά για τους Δήμους και τις Περιφέρειες, καθώς η θεματολογία που επιλέχθηκε να διερευνηθεί συνδέονταν με τη φύση των αντίστοιχων οργανισμών και την ειδικότερη αποστολή τους. Για τις Περιφέρειες θεωρήθηκε ότι ο ρόλος τους είναι κυρίως αναπτυξιακός, με έμφαση στα μεγάλα έργα υποδομών ενώ για τους Δήμους ότι το ενδιαφέρον τους εστιάζεται εγγύτερα προς τον πολίτη, με ιδιαίτερη έμφαση στη βελτίωση της καθημερινότητας και ποιότητα ζωής.

#### 3.2.1 Η περίπτωση των Περιφερειών

Στην περίπτωση των Περιφερειών διερευνήθηκε αρχικά η δομή με την οποία οργανώθηκε το περιεχόμενο του απολογισμού. Με ποιο τρόπο δηλαδή οργάνωσαν οι Περιφέρειες την παρουσίαση του περιεχομένου του απολογισμού τους. Από την ανάλυση των απολογισμών των έντε Περιφερειών που αναλύθηκαν (Αττικής, Κρή-

της, Κ. Μακεδονίας, Δυτ. Μακεδονίας και Νοτίου Αιγαίου) προέκυψε ότι οι βασικές θεματικές κατηγορίες παρουσίασης των απολογισμών ήταν:

Παρουσίαση με βάση:

- *Τους άξονες δράσης του Περιφερειακού Επιχειρησιακού Προγράμματος* (I. Περιβάλλον και Ποιότητα Ζωής, II. Ενίσχυση των Υπηρεσιών Κοινωνικής Μέριμνας, III. Υγείας-Πολιτισμού και Αθλητισμού, IV. Οικονομίας και Απασχόλησης, IV. Βελτίωσης της Διοικητικής Ικανότητας της Περιφέρειας)
- *Την οργανωτική δομή της Περιφέρειας* (1. Οργανόγραμμα υπηρεσιών ή 2. Χωρική Οργάνωση –Περιφερειακές Ενότητες)
- *Το έργο Περιφερειακού Συμβουλίου/Επιτροπών* (Αριθμός και είδος Συνεδριάσεων και Αποφάσεων)
- *Ειδικών Δράσεων/Πρωτοβουλιών* (π.χ. Κοινωνικά Προγράμματα, Ημερίδες, Δημιουργία Παρατηρητηρίου, Μεγάλων Έργων Υποδομής)

Στους περισσότερους απολογισμούς συνυπάρχουν δύο ή και περισσότερες από τις παραπάνω κατηγορίες. Η οργανωτική δομή των Περιφερειών, με την ιεραρχικού τύπου οργάνωση των υπηρεσιών, προκύπτει να αποτελεί την κύρια επιλογή για την παρουσίαση των αποτελεσμάτων απολογισμού των Περιφερειών. Η επιλογή αυτή φαίνεται να διευκολύνει το έργο συγκέντρωσης των δεδομένων για την κατάρτιση του απολογισμού, καθώς οι επιμέρους οργανικές ομάδες έχουν στη διάθεσή τους και παρέχουν τα αναγκαία δεδομένα στους συντάκτες του απολογισμού.

Επόμενο θέμα που διερευνήθηκε για τις Περιφέρειες ήταν ο τρόπος με τον οποίο έγινε η τεκμηρίωση του περιεχομένου του απολογισμού. Ποιους εναλλακτικούς τρόπους επέλεξαν δηλαδή οι Περιφέρειες για να «πείσουν» τους πολίτες για την εγκυρότητα, αλλά και σημασία των αποτελεσμάτων που παρουσιάζουν. Από την ανάλυση που πραγματοποιήθηκε προέκυψαν οι επόμενες κατηγορίες τύπων τεκμηρίωσης του περιεχομένου των απολογισμών:

Η τεκμηρίωση των παρουσιαζόμενων αποτελεσμάτων των απολογισμών έγινε μέσω της χρήσης:

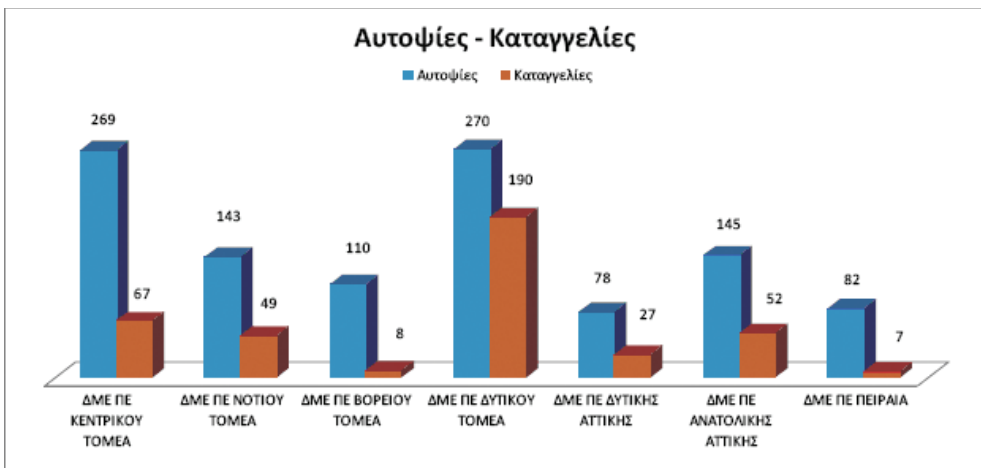
1. *Δεικτών αποτελεσματικότητας ή αποδοτικότητας* (π.χ. ποσοστά προϋπολογισμού, ποσοστό απορρόφησης ΕΣΠΑ)
2. *Οικονομικών στοιχείων* (1. Ανάλυση στο σύνολο της Περιφέρειας και στο επίπεδο των Περιφερειακών Ενοτήτων και 2. Ανά κατηγορία δαπάνης ή 3. Προϋπολογιστικά)
3. *Ποιοτικών αναφορών* (π.χ. προκαταρκτικές ενέργειες, οργάνωση βάσεων δεδομένων, σύνταξη αναπτυξιακών σχεδίων, οργάνωση ιστοσελίδας)
4. *Ποσοτικών αναφορών* (π.χ. αριθμός υποθέσεων που διεκπεραιώθηκαν, απαντήσεις σε καταγγελίες πολιτών, αριθμός χορηγούμενων αδειών, ελέγχων, χιλιόμετρα που ασφαλτοστρώθηκαν, εξυπηρετούμενοι κάτοικοι, κ.ά.)
5. *Χρονοδιαγραμμάτων* (π.χ. εκτίμηση % υλοποίησης προϋπολογισμού σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, εκτίμηση χρονικού ορίζοντα περάτωσης έργων)

6. Διαγραμμμάτων (π.χ. ανάλυση δαπανών, αριθμός έργων ανά κατηγορία, διαχρονική σύγκριση ή σύγκριση σε επίπεδο Π.Ε.)

7. Φωτογραφιών (μεγάλων έργων, εκδηλώσεων, προσώπων)

Όπως φαίνεται, οι Περιφέρειες επέλεξαν πολλούς διαφορετικούς τρόπους για να «πείσουν» για την αξιοπιστία των παρουσιαζόμενων αποτελεσμάτων τους. Κάποιοι από τους τρόπους αυτούς είναι κυρίως ποιοτικοί και περιγραφικοί ενώ άλλοι ποσοτικοποιημένοι, συνοπτικοί και εποπτικοί. Όταν τα στοιχεία οριοθετούνται στο χώρο και το χρόνο (διαχρονική/συγκριτική παρουσίαση), οι αποδέκτες μπορούν να αξιολογήσουν κριτικά τη σημασία τους. Οι φωτογραφίες διαδραματίζουν έναν ιδιαίτερο ρόλο, καθώς εκτιμάται ότι αποτελούν ένα «αντικειμενικό» στοιχείο τεκμηρίωσης και, επίσης, «συνδέουν» το παρουσιαζόμενο έργο με τα εκάστοτε πολιτικά πρόσωπα που βρίσκονταν στην ηγεσία της διακυβέρνησης και συνεπώς διαδραματίζουν έναν ιδιαίτερο ρόλο στο πλαίσιο της πολιτικής επικοινωνίας.

Η επόμενη φωτογραφία 1 παρουσιάζει ένα παράδειγμα συγκριτικής παρουσίασης του αριθμού αυτοψιών και καταγγελιών που κατατέθηκαν σε μία Διεύθυνση Περιφέρειας, στις επιμέρους περιοχές των διοικητικών ορίων ευθύνης της.



Φωτογραφία 1

Το διάγραμμα δίνει μία ιδέα για μία εύχρηστη και εποπτική παρουσίαση στο πλαίσιο του απολογισμού του έργου που επιτελεί μία διοικητική μονάδα στα διοικητικά όρια ευθύνης της.

### 3.2.2 Η περίπτωση των Δήμων

Όπως αναφέρθηκε, αναλύθηκε το περιεχόμενο των απολογισμών 12 Δήμων που ήταν αναρτημένο στο διαδίκτυο. Συγκεκριμένα πρόκειται για τους Δήμους: Αλεξανδρούπολης, Λαγκαδά, Δελφών, Διδυμοτείχου, Διονύσου, Ζήτσας, Θεσσαλονίκης, Καστοριάς, Λήμνου, Μελεβυζίου, Σουλίου, Ιωαννινών.

Το πρώτο θέμα που διερευνήθηκε ήταν οι τομείς με βάση τους οποίους επέλεξαν οι συγκεκριμένοι Δήμοι να παρουσιάσουν τα αποτελέσματα του έργου τους. Από

την ανάλυση που πραγματοποιήθηκε προέκυψε ότι οι κατηγορίες τομέων με βάση τις οποίες οι Δήμοι παρουσίασαν τα αποτελέσματά τους ήταν:

Τομείς παρουσίασης αποτελεσμάτων διακυβέρνησης:

- ▶ Διοίκηση (Εφαρμογή προγράμματος «Καλλικράτη», μεταστέγαση υπηρεσιών, Καθαριότητα, Ύδρευση, κ.ά.
- ▶ Οικονομικά (έσοδα, δαπάνες, δάνεια)
- ▶ Πολιτικές (οικονομική, κοινωνική, πολιτισμός, τουρισμός)
- ▶ Έργα (ολοκληρωμένα, συνεχιζόμενα, προγραμματισμένα)
- ▶ Ευρωπαϊκά Προγράμματα (LEADER, INTTTEREG, κ.λπ.)
- ▶ Ειδικές δράσεις (πρωτοβουλίες, εθελοντισμός, αδελφοποιήσεις, κ.ά.)
- ▶ Ξεχωριστή παρουσίαση αποτελεσμάτων ΝΠΙΔ που υπάγονται στον Δήμο

Στην περίπτωση των Δήμων βλέπουμε μία περισσότερο εξειδικευμένη παρουσίαση των αποτελεσμάτων, σε μικρότερη εξάρτηση από το οργανόγραμμα υπηρεσιών του Δήμου. Η παρουσίαση φαίνεται να ακολουθεί περισσότερο της επιμέρους διαστάσεις της ποιότητας ζωής και ανάπτυξης που εξυπηρετείται από τις πολιτικές των Δήμων και λιγότερο από την ίδια την οργάνωση των υπηρεσιών. Η διαφορετική αυτή λογική ίσως συνδέεται μ' έναν περισσότερο «ευέλικτο» τρόπο συντονισμού και συνεργασίας των επιμέρους οργανωτικών ομάδων των Δήμων, σε σχέση μ' ένα περισσότερο συμπαγές και «άκαμπτο» μοντέλο συνεργασίας των υπηρεσιών στο εσωτερικό μεγαλύτερων οργανισμών όπως είναι οι Περιφέρειες.

Η επόμενη φωτογραφία 2 είναι ένα «παζλ» φωτογραφιών που εμφανίζονται στους απολογισμούς των Δήμων και είναι ενδεικτική της στενής σχέσης του περιεχομένου των αποτελεσμάτων των οργανισμών με την καθημερινότητα των πολιτών.



Έργα-Υποδομές



Αστικές παρεμβάσεις



Πολιτική προστασία



Κοινωνική πολιτική



Πολιτισμός

Φωτογραφία 2

Οι τρόποι που επέλεξαν οι Δήμοι για να τεκμηριώσουν την εγκυρότητα και σημασία των αποτελεσμάτων των απολογισμών τους είναι αντίστοιχοι με των Περιφερειών. Από την μακροσκοπική ανάλυσή τους όμως φαίνεται ότι συγκεκριμένοι, αριθμητικοί δείκτες και διαγράμματα ή χάρτες χρησιμοποιούνται σε μικρότερο βαθμό, η συγκριτική και διαχρονική ανάλυση είναι μάλλον σπάνια, ενώ η φωτογραφική τεκμηρίωση αποτελεί την κυριότερη επιλογή τεκμηρίωσης (ιδίως σε σχέση με πρόσωπα που συνδέονται με τη διακυβέρνηση, τον τόπο ή απολαμβάνουν ευρύτερης αναγνωρισιμότητας και επισκέφτηκαν την περιοχή –πολιτικοί παράγοντες, καλλιτέχνες, αθλητές, κ.ά.).

### 3.2.3 Γενικός σχολιασμός και αντίκτυπος των απολογισμών

Στην πλειονότητα των περιπτώσεων των απολογισμών των Περιφερειών και των Δήμων, η παρουσίαση γίνεται μέσω μίας *υπερσύνδεσης* στις ιστοσελίδες των αντίστοιχων οργανισμών, όπου διατίθεται το κείμενο του απολογισμού σε μορφή αρχείου pdf ή, σπανιότερα, ανοικτού κειμένου. Σε καμία περίπτωση δεν υπάρχει η δυνατότητα ανάρτησης σχολίων ή υποβολής ερωτήματος ή άλλου είδους αμφίδρομης επικοινωνίας. Οι επισκέπτες των ιστοσελίδων μπορούν φυσικά να επικοινωνήσουν με τους οργανισμούς μέσω γενικών δυνατοτήτων επικοινωνίας που συνήθως υπάρχουν στις αντίστοιχες ιστοσελίδες. Επίσης, σε καμία περίπτωση δεν εντοπίστηκε η παροχή περισσότερων στοιχείων ή υλικού σε σχέση με το περιεχόμενο του απολογισμού ενώ, σε κάποιες περιπτώσεις, σε άλλες περιοχές της ιστοσελίδας των Οργανισμών Αυτοδιοίκησης παρέχονται φωτογραφίες, δελτία τύπου, μικρά βίντεο ή κείμενα σχετικά με το περιεχόμενο του απολογισμού.

Το περιεχόμενο των απολογισμών αποτελεί αντικείμενο σχολιασμού στο διαδίκτυο, συνήθως από επαγγελματίες δημοσιογράφους, σε δημοσιογραφικές διαδικτυακές πύλες ή προσωπικά ιστολόγια. Τα σχόλια που αναρτώνται είναι τριών τύπων:

*Περιγραφικά:* αναφέρονται στην δημόσια παρουσίαση του απολογισμού και το περιεχόμενο με βάση επίσημα δελτία τύπου ή δημοσιογραφικό ρεπορτάζ.

*Πολιτικού σχολιασμού:* ο σχολιαστής προχωράει σε θετικά ή/και αρνητικά σχόλια για το περιεχόμενο του απολογισμού και προβαίνει σε αξιολόγηση του παρουσιαζόμενου έργου.

*Πολιτικές εκτιμήσεις:* ο σχολιασμός εντάσσεται στις τρέχουσες πολιτικές εξελίξεις σε τοπικό ή ευρύτερο επίπεδο και επιχειρούνται εκτιμήσεις για το μέλλον με βάση τα αποτελέσματα του απολογισμού και τον «πραγματικό» αντίκτυπο της παρουσίας στην τοπική κοινωνία. Αυτή η μορφή σχολιασμού είχε την μικρότερη συχνότητα εμφάνισης.

## 4. Συμπεράσματα – Προτάσεις

Το διαδίκτυο αποτελεί πλέον μία οικονομική και φιλική προς τον χρήστη πλατφόρμα για την άμεση (και διαδραστική) επικοινωνία μεταξύ της δημόσιας διοίκησης και των πολιτών, εξασφαλίζοντας μάλιστα τη μαζική διάχυση πληροφοριών και την

τυποποίηση διαδικασιών παροχής υπηρεσιών ή διαβούλευσης (Ho, 2002). Ενισχύοντας δηλαδή τη διαφάνεια, τον έλεγχο και την συμμετοχή των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων για θέματα που τους αφορούν.

Μερικά γενικά συμπεράσματα από την εμπειρική έρευνα είναι ότι:

- ▶ Η παρουσίαση των απολογισμών, στην πλειονότητα των περιπτώσεων, ακολουθεί μία λογική δομή και για τους Δήμους και για τις Περιφέρειες.
- ▶ Και στις δύο περιπτώσεις δίνεται έμφαση σε έργα και αποτελέσματα τα οποία αναφέρονται σε επιμέρους τομείς της κοινωνίας και της ανάπτυξης.
- ▶ Σε κάποιες περιπτώσεις γίνεται παρουσίαση των αρμοδιοτήτων επιμέρους υπηρεσιών και όχι των αποτελεσμάτων τους και της ειδικότερης συμβολής τους στην τοπική-περιφερειακή ανάπτυξη, ενώ σπάνια γίνεται αναφορά στις ειδικότερες συνθήκες ή προβλήματα που συνδέονται με τα συγκεκριμένα αποτελέσματα (αναφορά στο πολιτικό και κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον).
- ▶ Συνήθως ΔΕΝ παρέχονται τιμές βάσης ή συγκριτικά δεδομένα ώστε να τεκμηριώνεται η αποδοτικότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μέσω των Τμημάτων Πληροφορικής που διαθέτουν και την συνεργασία όλων των Τμημάτων και Υπηρεσιών μπορούν να παρουσιάζουν στην ιστοσελίδα τους, σε συνεχή, καθημερινή ροή απολογιστικά στοιχεία για το έργο τους. Στην περίπτωση που η παρουσίαση αυτή αποκτήσει μία τυποποιημένη μορφή (π.χ. με τη μορφή μίας διαχρονικής βάσης δεδομένων και δεικτών απόδοσης), οι πολίτες μπορούν να αξιολογούν την αποτελεσματικότητα των Οργανισμών διαχρονικά ή/και με βάση άλλα κριτήρια (π.χ. μεταξύ Οργανισμών ή περιοχών παρέμβασης). Οι Γιαννάς κ.ά. (2009), παρουσιάζουν ένα μοντέλο για την ολοκλήρωση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης με στόχο την ενίσχυση της διαδραστικότητας της Αυτοδιοίκησης με τους πολίτες. Αυτό γίνεται μέσα από συγκεκριμένα στάδια που επιτρέπουν την κλιμακωτή προετοιμασία και ανάπτυξη δεξιοτήτων των εμπλεκόμενων.

Όπως τονίζουν οι Demodaran *et al.* (2005), τα συστήματα που χρησιμοποιούνται στις εφαρμογές ηλεκτρονικής δημοκρατίας και διακυβέρνησης είναι από τη φύση τους «κοινωνικοτεχνικά». Λαμβάνοντας υπόψη στο σχεδιασμό και την ανάπτυξη τους τον έναν μόνο από τους δύο παράγοντες «άνθρωπος/τεχνολογία» μπορεί να αποβεί καθοριστικό για την αποτυχία τους. Επομένως, η κάθε προσπάθεια ένταξης στην τοπική διακυβέρνηση εφαρμογών ηλεκτρονικής δημοκρατίας οφείλει να εξετάζει ισομερώς τον παράγοντα τεχνολογία και τελικού χρήστη. Αυτό είναι ουσιώδες για την ανταποδοτικότητα των επενδυμένων κεφαλαίων τα οποία είναι υψηλά για την εγκατάσταση των αναγκαίων υποδομών, καθώς επίσης και για τη λειτουργία και αναβάθμισή τους.

*Η παρούσα έρευνα έχει συγχρηματοδοτηθεί από την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο - ΕΚΤ) και από εθνικούς πόρους μέσω του Επιχειρησιακού Προ-*

γράμματος «Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση» του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) – Ερευνητικό Χρηματοδοτούμενο Έργο: ΑΡΧΙΜΗΔΗΣ ΙΙΙ. Επένδυση στην κοινωνία της γνώσης μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου. Οι συγγραφείς εκφράζουν τις ευχαριστίες τους.

### Αναφορές

- Γιαννάς, Π., Λάππας, Γ. και Μπιμπίτσος, Χ. (2009). «Κριτήρια ποιότητας στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση: ένα μοντέλο για την αξιολόγηση του επιπέδου ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και ηλεκτρονικής δημοκρατίας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης». Πρακτικά 3<sup>ου</sup> Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημών, Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, αποτελεσματικότητα, νομιμοποίηση, διοργάνωση: Εργαστήριο Διοικητικών Επιστημών του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αθηνών, Τμήμα Κοινωνιολογίας του Πανεπιστημίου Κρήτης, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης του Πανεπιστημίου Κρήτης, Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων του Πανεπιστημίου Αιγαίου, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Ρέθυμνο, 8-10 Οκτωβρίου 2009.
- Chadwick, A. (2003). “Bringing e-democracy back in- Why it matters for future research on e-governance”, *Social Science Computer Review*, Vol. 24, No 4, pp. 443-455.
- Dahlberg, L. (2001). “Extending the public sphere through cyberspace: The case of Minnesota E-Democracy”, *First Monday*, Vol. 6, No 3. Διαθέσιμο στην ιστοθέση: <http://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/viewArticle/838> [προσπέλαση: 20-3-2014].
- Demodaran, L., Nicholls, J. Henney, A., Land, F. & Farbey, B. (2005), “The contribution of sociotechnical systems thinking to the effective adoption of e-government and the enhancement of democracy”, *The Electronic Journal of e-Government*, Vol. 3, No 1, pp. 1-12, available online at [www.ejeg.com](http://www.ejeg.com).
- Habermas, J. (1991). *The structural transformation of the Public Sphere*. Massachusetts: The MIT Press.
- Hamliduzzaman, M. (2012). Does e-Governance bring accountability in rural lical administration in Bangladesh?”, *Journal of E-Governance*, Vol. 35, pp. 133-142.
- Ho, A. (2002). “Reinventing local governments and the e-government initiative”, *Public Administration Review*, Vol. 62, No 4, pp. 435-451.
- Moon, J. The evolution f e-government among municipalities: Rhetoric or reality?”, *Public Administration Review*, Vol. 62, No 4, pp. 424-434.
- Νόβα-Καλτσούνη, Χ. (2006), *Μεθοδολογία εμπειρικής έρευνας στις κοινωνικές επιστήμες*, Αθήνα: Gutenberg.
- Παπαχαρίση, Ζ. (2008). «Ο ψηφιακός πολίτης; Το διαδίκτυο, τα ιστολόγια και η δημόσια σφαίρα», *Ενημερωτικό Δελτίο*, Σύνδεσμος Υποτρόφων Κοινωφελούς Ιδρύματος Αλέξανδρος Ωνάσης, τεύχος 40 (Ιούνιος 2008). Διαθέσιμο στην ιστοθέση: [http://www.onassis.gr/enim\\_deltio/40\\_08/article\\_1.php](http://www.onassis.gr/enim_deltio/40_08/article_1.php) [προσπέλαση: 10-1-14].

- Pina, V, Torres, L, & Acerete, B 2007, "Are ICTs promoting government accountability?: A comparative analysis of e-governance developments in 19 OECD countries", *Critical Perspectives On Accounting*, Vol. 18, No 5, pp. 583-602.
- Scott, J. (2006). "E" the People: Do U.S. municipal Government web sites support public involvement?", *Public Administration Review*, Vol. 66, No 3, pp. 341-353.
- Silcock, R. (2001). "What is e-Government", *Parliamentary Affairs*, Vol. 54, pp. 88-101.
- Tolbert, C. & Mossberger, K. (2006). "The effects of e-government on trust and confidence in government", *Public Administration review*, May/June, pp. 354-369.
- Welch, E. & Hinnant, C. (2003). "Internet use, transparency and interactivity effects on trust in government, Proceedings of the 36<sup>th</sup> Hawaii International Conference on System Sciences.





Γεώργιος Ασπρίδης\*, Λάμπρος Σδρόλιας\*\*

## Η ΠΡΟΚΛΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ ΣΕ ΠΕΡΙΟΔΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

### 1. Εισαγωγή

Η οικονομική κρίση έχει επιφέρει σημαντικές επιπτώσεις στο ανθρώπινο κεφάλαιο των επιχειρήσεων αλλά και στην εν γένει διαχείρισή του, διότι αποτελεί την εύκολη λύση για την εξοικονόμηση πόρων, μέσω των απολύσεων. Για πρώτη φορά μετά το 1991 μειώνεται η μισθωτή απασχόληση και η μείωση υπερβαίνει ακόμη και αυτή της συνολικής μείωσης της απασχόλησης. Η ελάττωση της μισθωτής απασχόλησης οφείλεται στη μείωση των μόνιμα απασχολούμενων οι οποίοι μειώνονται για πρώτη φορά από το 1968 καθώς ο αριθμός των προσωρινά, μερικά και ευέλικτα απασχολούμενων αυξάνεται (Ασπρίδης, 2013).

Είναι πολύ σημαντικό να εξαντλούνται όλες οι εναλλακτικές λύσεις πριν αποφασισθεί η απόλυση εργαζομένων. Η επανεκπαίδευση, η επανατοποθέτηση εντός της επιχείρησης και η αναμόρφωση καθηκόντων, είναι λύσεις που πρέπει να εξετάζονται προσεκτικά. Σε περιπτώσεις απόλυσης, η εξωτερική τοποθέτηση πρέπει να προσφέρεται για να βοηθήσει τον εργαζόμενο στην επανένταξή του στην αγορά εργασίας. Υπάρχει ένα παγκοσμίως αναγνωρισμένο πλαίσιο πρακτικών που χρησιμοποιεί η Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού (εφεξής Δ.Α.Δ.) προκειμένου να συμβάλει στην αποδοτικότερη ευδοκίμηση του πλάνου στρατηγικής της εκάστοτε εταιρίας (Επιτροπάκη, 2012).

Ικανός αριθμός επιχειρήσεων, οι οποίες δεν επένδυσαν στο ανθρώπινο δυναμικό, λαμβάνουν δυσμενείς αποφάσεις εις βάρος του ανθρώπινου δυναμικού τους. Σε περιόδους οικονομικής κρίσης, τέτοιες συμπεριφορές επιφέρουν σημαντικό πλήγμα στους ανθρώπους παρά η ίδια η απώλεια της εργασίας ή η μείωση του εισοδήματος. Βλάπτουν το «ψυχολογικό συμβόλαιο» μεταξύ εργοδότη - εργαζόμενου, τη βάση της φυσιολογικής συνύπαρξης και δημιουργίας (Αναγνωστοπούλου *et al*, 2010). *Η ύφεση έχει τέλος και η οικονομική ομαλότητα θα επανέλθει (Krugman, 2009) και τότε θα επικρατήσουν εκείνοι οι οποίοι χειρίστηκαν έξυπνα τη δύσκολη περίοδο και παράλληλα θα έχουν αυξημένη αυτοπεποίθηση στο πώς θα αντιμετωπίσουν με επιτυχία άλλα πιθανά εμπόδια.*

---

\* Επίκ. Καθηγητής, τμ. Διοίκησης Επιχειρήσεων, Τ.Ε.Ι. Θεσσαλίας

\*\* Αναπλ. Καθηγητής, τμ. Διοίκησης Επιχειρήσεων, Τ.Ε.Ι. Θεσσαλίας

## 2. Εννοιολογικές οριοθετήσεις

Οικονομική κρίση είναι το φαινόμενο κατά το οποίο μια οικονομία και εν προκειμένω η ελληνική χαρακτηρίζεται από διαρκή και αισθητή μείωση της οικονομικής δραστηριότητας και ειδικά στα μακροοικονομικά μεγέθη της όπως η απασχόληση και άλλα. Η οικονομική κρίση αποτελεί τη μία από τις δύο φάσεις των οικονομικών διακυμάνσεων και συγκεκριμένα τη φάση της καθόδου, όταν δηλαδή η οικονομική δραστηριότητα βρίσκεται σε μια συνεχή συρρίκνωση. Από στατιστικές παρατηρήσεις διαπιστώθηκε ότι οι οικονομικοί κύκλοι διαρκούν περίπου από 7 έως 11 χρόνια (European Commission, 2009).

Σύμφωνα με το τον Κανονισμό (ΕΚ) αρ. 1897/2000 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 7/9/2000 η ανεργία είναι η κατάσταση ενός πολίτη, που ενώ είναι ικανό, πρόθυμο και διαθέσιμο να απασχοληθεί, δεν μπορεί να βρει εργασία. Το εργατικό δυναμικό αποτελείται από όσους έχουν εργασία και εκείνους που δεν απασχολούνται αλλά έχουν δηλώσει ότι επιθυμούν και είναι διαθέσιμοι να εργασθούν.

Σύμφωνα με την ΕΛ.ΣΤΑΤ. (2013) ως απασχολούμενοι ορίζονται «τα άτομα ηλικίας 15 ετών και άνω τα οποία την εβδομάδα αναφοράς είτε εργάστηκαν έστω και μία ώρα με σκοπό την αμοιβή ή το κέρδος, είτε εργάστηκαν στην οικογενειακή επιχείρηση, είτε δεν εργάστηκαν αλλά είχαν μια εργασία ή επιχείρηση από την οποία απουσίαζαν προσωρινά, ενώ άνεργοι είναι τα άτομα ηλικίας 15 – 74 ετών που δεν χαρακτηρίστηκαν ως απασχολούμενοι ενώ ήταν άμεσα διαθέσιμοι για εργασία και είτε αναζητούσαν ενεργά εργασία τις τελευταίες τέσσερις εβδομάδες είτε έχουν βρει μια εργασία που θα αναλάβουν μέσα στους επόμενους τρεις μήνες».

Σε περιόδους κρίσης η κάθε επιχείρηση αναγκάζεται να μειώσει το προσωπικό, να παγώσει τη διαδικασία των προσλήψεων, να μειώσει τον προϋπολογισμό για την εκπαίδευση και την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού, να μειώσει τους μισθούς και τις παροχές, να καταργήσει επιδόματα και να επαναπροσδιορίσει το ρόλο και τις αρμοδιότητες των στελεχών της επιχείρησης. Η συρρίκνωση είναι η προγραμματισμένη περικοπή των θέσεων εργασίας και απαιτεί διαχείριση τόσο από την πλευρά των εργοδοτών όσο και από την πλευρά των εργαζομένων και ειδικά από αυτούς που έχασαν την εργασία τους (Βαξεβανίδου *et al*, 2012; Dessler, 2012; Robbins *et al*, 2012).

Η επαγγελματική επανατοποθέτηση προσφέρεται ως επιπλέον παροχή στους αποχωρούντες από την εκάστοτε επιχείρηση. Οι επιχειρήσεις επιλέγουν να προσφέρουν την υπηρεσία όταν οι λόγοι λήξης της συνεργασίας είναι κυρίως η κατάργηση θέσεων εργασίας, ο περιορισμός των εταιρικών εργασιών, η συγχώνευση των δραστηριοτήτων ή/και η οργανωσιακή αναδιοργάνωση. Η υπηρεσία *outplacement* αποτελεί ένα πρόγραμμα επαγγελματικής υποστήριξης το οποίο προσφέρεται μέσω εξειδικευμένων συμβούλων σε εργαζομένους, ανεξαρτήτως θέσης, προϋπηρεσίας, κλάδου ή ειδικότητας με στόχο την υποστήριξή τους σε κάθε βήμα της διαδικασίας αναζήτησης της επόμενης θέσης τους (Moser, 2011).

Η Καθηγήτρια **Ν. Παπαλεξανδρή** (2012), ανέφερε ότι «ο ρόλος όσων ασχολούνται με το ανθρώπινο δυναμικό είναι να βοηθήσουν την επιχείρηση να ενστερνισθεί τη φιλοσοφία/νοοτροπία της Δ.Α.Δ., που δεν είναι τίποτε άλλο από την αναγνώριση της στρατηγικής σημασίας του ανθρώπινου παράγοντα, από την κατανόηση των αναγκών και της συμπεριφοράς του, την αξιοποίηση των δυνατοτήτων του και την παροχή ευκαιριών για ανάπτυξη, συμμετοχή και αμφίδρομη επικοινωνία ... οι προσπάθειες των τελευταίων χρόνων ... δεν θα πάνε χαμένες και γρήγορα η χώρα μας θα βγει από την κρίση, αξιοποιώντας το ανθρώπινο δυναμικό της, που είναι από τα πλέον εκπαιδευμένα στην Ευρώπη» ([http://news.kathimerini.gr/4dcgi/\\_w\\_articles\\_economyexpress\\_2\\_13/05/2012\\_482063](http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_economyexpress_2_13/05/2012_482063)).

Η ίδια σε ανακοίνωσή της στην εκδήλωση «The Big HR Debate» ανέφερε ότι το φαινόμενο των μαζικών απολύσεων ξεκίνησε από τις αρχές της δεκαετίας 1980 ως αποτέλεσμα των πετρελαϊκών κρίσεων της προηγούμενης δεκαετίας. Οι κρίσεις και ο ανταγωνισμός οδήγησε πολλές επιχειρήσεις να μειώσουν το κόστος της λειτουργίας τους μέσω των απολύσεων. Το φαινόμενο συνεχίστηκε και στη δεκαετία 1990 κυρίως με την παρακμή των επιχειρήσεων (Δαμουλιάνου, 2013).

Ο **D. Ulrich** (2008) τονίζει ότι «οι προσλήψεις σε γενικές γραμμές θα πρέπει να περιοριστούν αυτές τις περιόδους και, ίσως, μάλιστα χρειαστεί να υπάρξουν και απολύσεις. Ωστόσο, αυτές τις στιγμές είναι εξαιρετικά σημαντική η διατήρηση των εργαζομένων που, ίσως, έχουν ευκαιρίες να εργαστούν και αλλού. Η επένδυση σε αυτούς έχει εξαιρετική σημασία, έστω και αν υλοποιείται με το μικρότερο δυνατό κόστος. Ενδέχεται να αποτελεί ευκαιρία για τον εντοπισμό εξειδικευμένων ταλαντούχων ατόμων, τα οποία θα αυξήσουν την εμπιστοσύνη των μετόχων και την αξιοπιστία του οργανισμού απέναντι στους πελάτες του».

### 3. Ο εργαζόμενος πίσω από τους αριθμούς

Κατά το Β' Τρίμηνο 2013 (παράρτημα 1) ο αριθμός των απασχολούμενων ανήλθε σε 3.632.184 άτομα και των ανέργων σε 1.350.435. Το ποσοστό ανεργίας ήταν 27,1%, έναντι 27,4% του προηγούμενου τριμήνου και 23,6% του αντίστοιχου τριμήνου του 2012. Το ποσοστό ανεργίας των γυναικών (31,1%) είναι σημαντικά υψηλότερο από των ανδρών (24,7%). Το υψηλότερο ποσοστό ανεργίας παρατηρείται στους νέους ηλικίας 15 - 24 ετών (59,0%), το οποίο στις νέες γυναίκες φθάνει στο 66% περίπου (ΕΛ.ΣΤΑΤ, 2013; 2012; 2010).

Έρευνα της KPMG, σε 230 επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στην ελληνική επικράτεια, διαπίστωσε ότι μία στις τρεις επιχειρήσεις μείωσε κατά 10,9% τους μισθούς των εργαζομένων της το 2012, ενώ σχεδόν το 70% κράτησαν παγωμένες τις αμοιβές. Το 50% των επιχειρήσεων προχώρησε σε απολύσεις την ίδια χρονιά. Το 30% των εταιρειών προχώρησε σε μειώσεις αποδοχών σε τουλάχιστον μία κατηγορία εργαζομένων (Βαρουφάκης *et al*, 2011; <http://www.ethnos.gr/article.asp?catid=22770&subid=2&pubid=63783263>).

Η εταιρεία *Regus*, σε έρευνά που έκανε σε 24.000 επιχειρηματικά στελέχη από περισσότερες από 90 χώρες, καταγράφει ότι περίπου το 33% των Ελλήνων εργαζομένων αναφέρουν πως πρέπει να θυσιάσουν τον ύπνο τους προκειμένου να αντεπεξέλθουν στις απαιτήσεις της προσωπικής ζωής και της εργασίας τους, είτε ξυπνώντας πολύ νωρίς είτε μένοντας άγρυπνοι έως αργά το βράδυ. Το 8% αισθάνεται ότι πρέπει να εργαστεί περισσότερο ώστε να υπερκαλύψει τον χρόνο που αφιερώνει σε προσωπικά ζητήματα (<http://www.ethnos.gr/article.asp?catid=22770&subid=2&pubid=63783263>).

Η Ελλάδα έχει ένα από τα χαμηλότερα ποσοστά εργαζομένων στον ιδιωτικό τομέα που αναφέρουν αναρρωτικές άδειες που σχετίζονται με προβλήματα υγείας. Μόνο το 14% αναφέρει απουσία για λόγους υγείας, ενώ την ίδια στιγμή ο ευρωπαϊκός Μ.Ο. ξεπερνάει το 22%. Ο βασικός λόγος για το χαμηλό ποσοστό απουσιών είναι ο φόβος των εργαζομένων να μη χάσουν τη δουλειά τους σε περίπτωση που δηλώσουν ασθένεια. Με τα υψηλά ποσοστά ανεργίας, πολλοί διακινδυνεύουν την υγεία τους και εργάζονται σε ακατάλληλο χώρο εργασίας (<http://ygeia.tanea.gr/default.asp?pid=8&articleID=13221&ct=85>).

Σύμφωνα με το Κέντρο Πληροφόρησης Εργαζομένων και Ανέργων της Γ.Σ.Ε.Ε. η οικονομική κρίση έχει οδηγήσει στην καταπάτηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων των εργαζομένων [*N. 3846/2010. Εγγυήσεις για την εργασιακή ασφάλεια και άλλες διατάξεις* (Φ.Ε.Κ. 66<sup>A</sup> /11-5-2010)]. Υπό την απειλή της απόλυσης και της ανεργίας, καλούνται οι εργαζόμενοι να αποδεχτούν ατομικές συμβάσεις, μετατροπής βασικών όρων της εργασιακής σχέσης όπως είναι η περικοπή ωρών εργασίας με αντίστοιχη ή μεγαλύτερη περικοπή αποδοχών (Κουζής *et al*, 2011; <http://www.kepea.gr/article.php?id=1051>).

Άλλη επίπτωση είναι και η έλλειψη κεφαλαίων για την έρευνα και την καινοτομία. Μόλις το 0,67% του Α.Ε.Π. αντιπροσωπεύει την έρευνα και την καινοτομία με αποτέλεσμα να αποκλίνουμε τόσο από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο όσο και από το στόχο της εξόδου από την κρίση, αφού το τρίπτυχο έρευνα - ανάπτυξη - καινοτομία αποτελεί, σύμφωνα με διεθνείς οργανισμούς, **τη συνταγή για έξοδο από την κρίση** (<http://www.euro2day.gr/news/economy/article/1103313/erevna-kainotomia-pnighkan-sthn-krish.html>).

#### 4. Προηγούμενες έρευνες

Έρευνα του Ι.Ο.Β.Ε. (2009), σε δείγμα 587 επιχειρήσεων, την περίοδο Μαρτίου – Μαΐου 2009, έδειξε ότι η συγκράτηση των αυξήσεων είναι αποτέλεσμα της περικοπής των μεταβλητών στοιχείων όπως επιδόματα παραγωγικότητας και άλλα. Επίσης, αναφέρεται στην προσαρμογή του χρόνου εργασίας, στη μείωση του αριθμού των απασχολούμενων όλων των κατηγοριών και τέλος στη συγκράτηση των αυξήσεων των τακτικών αποδοχών.

Έρευνα του Σ.Β.Β.Ε. σε 197 επιχειρήσεων - μελών του (15/5/2009 – 10/6/2009), ανέδειξε ότι οι επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης έχουν επηρεάσει σημαντικά τις επι-

χειρήσεις της Β. Ελλάδας. Η συντριπτική πλειοψηφία των επιχειρήσεων (83%) σημειώνει ότι η κρίση έχει επηρεάσει αρνητικά ή πολύ αρνητικά τη γενικότερη επιχειρηματική δραστηριότητα στη Β. Ελλάδα 50% των επιχειρήσεων που απάντησαν μείωσαν το προσωπικό τους (<http://www.epistimonikomarketing.gr/oi-epiptoseis-tis-oikonomikis-krisis-ehoun-epireasei-simantika-tis-epiheiriseis-tis-boreias-elladas/>).

Κατά τη διάρκεια του 13ου Συμποσίου της KPMG με θέμα «*Χτίζοντας με ισορροπία τη νέα εποχή για το Ανθρώπινο Δυναμικό*» πραγματοποιήθηκε *online voting* που έδειξε ότι η πρώτη και μεγαλύτερη (52%) ανησυχία των εργαζομένων είναι το μέλλον της οικονομίας. Επίσης, το (38%) η ανησυχία τους για το μέλλον της επιχείρησης στην οποία εργάζονται. Θεωρούν επίσης πρώτο σημαντικό παράγοντα για το ηθικό των εργαζομένων την εμπιστοσύνη τους απέναντι στον οργανισμό (Δαμουλιάνου, 2010).

Σε έρευνα της *People for Business* με θέμα «*Τι αλλάζει για τον HR Manager- Νέοι προσδιορισμοί*», η οποία πραγματοποιήθηκε την περίοδο 1/1/2010 – 31/3/2010, κατέληξε σε τρία βασικά συμπεράσματα. Η οικονομική κρίση, επηρεάζει το ρόλο του Διευθυντή Ανθρώπινου Δυναμικού. Οι στόχοι του πλέον γίνονται μετρήσιμοι και ποσοτικά, όχι μόνο ποιοτικά. Η επιχείρηση αναζητά ποσοτικά αποτελέσματα, που να συνδέονται με την κερδοφορία και την ανταγωνιστικότητα της. Ο *HR manager* συμβάλλει στη διαμόρφωση και επικοινωνεί το όραμα της εταιρείας, εσωτερικά και εξωτερικά, με στόχο την ενδυνάμωση ενός θετικού και αποδοτικού κλίματος συνεργασίας και την ενίσχυση της εταιρικής εικόνας προς τα έξω ([www.pfb.gr](http://www.pfb.gr)).

Η έρευνα της *Sargia Partners*, παρουσιάστηκε στο συνέδριο με θέμα «*From HR Alert to HR Resilience*» (7/6/2012), κατέγραψε τις βασικές στρατηγικές στην οργανωσιακή ανάπτυξη ενός ανθεκτικού οργανισμού και οι οποίες είναι η διατήρηση του ηθικού και της δέσμευσης των εργαζομένων (65,9%), η πίεση για μείωση του λειτουργικού κόστους (63,4%), η αναδιάρθρωση της επιχείρησης (55,3%), η πίεση για καινοτομία (26%) και η βελτίωση της ομαδικότητας (19,5). Κύρια εργαλεία για την ανάπτυξη της ανθεκτικότητας, στην Ελλάδα, είναι η εκπαίδευση, η βελτίωση της επικοινωνίας, των αξιών και του οράματος, η ανάπτυξη δεξαμενής ταλέντων, η αλλαγή της εταιρικής κουλτούρας και η αξιολόγηση πολιτικών και διαδικασιών ([http://www.proslipsis.gr/cmCat\\_treePrd.php?&cm\\_catid=281&cm\\_prdid=16874](http://www.proslipsis.gr/cmCat_treePrd.php?&cm_catid=281&cm_prdid=16874)).

Σύμφωνα με έρευνα που πραγματοποίησε το ALBA, υπό την επίβλεψη της καθηγήτριας **Όλ. Επιτροπάκη** (2012), η κρίση παραμένει και επηρεάζει όλο και περισσότερο τις επιχειρήσεις. Το 59% των εταιρειών δηλώνουν ότι έχουν «*χτυπηθεί*» από την κρίση έναντι 52% το 2011. Σύμφωνα με τις απαντήσεις το 42% των εταιρειών έχει ήδη προχωρήσει σε μείωση προσωπικού και ένα 41,7% των εταιρειών (έναντι 29% το 2011) προβλέπει ότι θα προχωρήσει σε περικοπές στους επόμενους 6 μήνες. Άλλες διαδεδομένες πρακτικές είναι η μείωση *bonus* (50%), και η μείωση μισθών (23%). Περισσότερο πλήττονται οι εταιρείες που δραστηριοποιούνται στα ΜΜΕ, στις κατασκευές, στις μεταφορές, στο εμπόριο και στην εκπαίδευση και λιγότερο οι φαρμακευτικές καθώς και οι υπηρεσίες.

Ο **R. Phelps**, στέλεχος της PricewaterHouseCoopers, τονίζει ότι «η ανάλυση αποκαλύπτει ότι το ποσοστό των εργαζομένων που παραμένουν σε μια εταιρεία με λιγότερο από δύο χρόνια προϋπηρεσία έχει μειωθεί κατακόρυφα, φθάνοντας το 22%. Πολλές επιχειρήσεις στην Ευρώπη έχουν επιλέξει τους έμπειρους εργαζόμενους έναντι των νέων για να αντιμετωπίσουν την οικονομική ύφεση. Μειώνοντας τις προσλήψεις νεότερων εργαζομένων, αυξάνεται το κόστος του ανθρώπινου δυναμικού αναλογικά με την απόδοση που κερδίζουν. Η στασιμότητα στην αγορά εργασίας προέρχεται τόσο από τη μείωση των προσλήψεων όσο και από την παρατεταμένη παραμονή- όταν τουλάχιστον δεν αντιμετωπίζουν τη διαδικασία απόλυσης- των πιο έμπειρων εργαζομένων. Με αποτέλεσμα, οι εταιρείες να λειτουργούν με μεγάλο αριθμό υψηλόβαθμων στελεχών, χαμηλό ρυθμό εναλλαγής προσωπικού και ολοένα αυξανόμενο μέσο κόστος μισθοδοσίας» (PwC, 2012; <http://www.pwc.com/gr/en/press-releases/assets/key-trends-in-human-capital-2012-3sep12.pdf>).

### 5. Μεθοδολογία της έρευνας

Η έρευνα πραγματοποιήθηκε το Φθινόπωρο 2013, ήταν διερευνητική και σκοπός της ήταν να καταγραφούν, άμεσα, οι απόψεις των στελεχών για τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού σε περίοδο κρίσης. Η αποστολή των ερωτηματολογίων πραγματοποιήθηκε μέσω του ηλεκτρονικού ταχυδρομείου και με τον ίδιο τρόπο συνελέγησαν και οι απαντήσεις (Babbie, 2011; Dillman, 2000). Τα πλεονεκτήματα της ηλεκτρονικής συμπλήρωσης του ερωτηματολογίου ήταν ότι οι ερωτώμενοι δεν πιέστηκαν χρονικά για τις απαντήσεις, κόστισε λιγότερο, δεν υπήρχε επιρροή του ερευνητή στις απαντήσεις. Τα μειονεκτήματα που παρουσιάζει η μέθοδος αυτή, ήταν το χαμηλό ποσοστό και ο αργός ρυθμός επιστροφής των ερωτηματολογίων και ότι είναι ακατάλληλη μέθοδος για ανοιχτές ερωτήσεις (Ρόντος *et al*, 2006).

Το δείγμα ήταν στελέχη επιχειρήσεων από όλη την Περιφέρεια Θεσσαλίας και στηρίχθηκε στην τυχαία δειγματοληψία. Το ερωτηματολόγιο ήταν μικρό, χρηστικό και ευέλικτο και αποτελείται από κλειστές ερωτήσεις όπου ο ερωτώμενος καλείται να επιλέξει μεταξύ συγκεκριμένων απαντήσεων (Ρόντος *et al*, 2006). Σφάλματα τα οποία οφείλουμε να αντιμετωπίσουμε είναι η τάση της υπεργένικευσης των αποτελεσμάτων και ο κίνδυνος της μεροληψίας, ως αποτέλεσμα της διαμόρφωσης του λάθους δείγματος.

Ο σχεδιασμός της έρευνας, περιελάμβανε τον προσδιορισμό του ερευνητικού προβλήματος και των ερευνητικών στόχων. Τη διαμόρφωση και τη δημιουργία των εργαλείων συλλογής δεδομένων, την εφαρμογή της προβλεπόμενης δειγματοληψίας, τη συλλογή και έλεγχο και την επεξεργασία δεδομένων, την ανάλυση αποτελεσμάτων, τα συμπεράσματα και τέλος τις προτάσεις. Ορισμένοι αντιμετώπισαν δυσκολίες στη συμπλήρωση του ερωτηματολογίου, δεν το κατανόησαν, δεν πίστεψαν στην εμπιστευτικότητά του και δεν έδωσαν την απαραίτητη προσοχή στη συμπλήρωσή του (Babbie, 2011).

## 6. Παρουσίαση της έρευνας

Το ερωτηματολόγιο (παράρτημα 2) περιελάμβανε αρχικά τα δημογραφικά στοιχεία των ερωτώμενων. Στη συνέχεια υπήρχαν ερωτήσεις σχετικά με τις επιπτώσεις που είχε η οικονομική κρίση στην επιχείρηση και τις αντιδράσεις που είχε η αρμόδια διεύθυνση. Παράλληλα, υπήρχε συνοδευτική επιστολή με πληροφορίες σχετικά με την έρευνα και παρείχαμε τη δυνατότητα να επικοινωνήσουν μαζί μας για απορίες σχετικές με το ερωτηματολόγιο. Οι ερωτήσεις ήταν κλειστές.

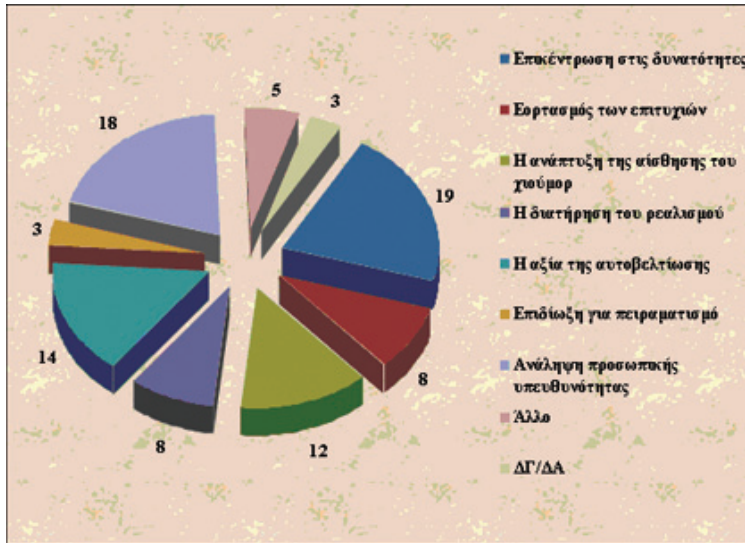
Στην έρευνα απάντησαν συνολικά 43 ερωτώμενοι, όλοι εργαζόμενοι και εκπρόσωποι επιχειρήσεων. Το δείγμα ήταν επιχειρήσεις με έδρα ή δραστηριότητες στη Θεσσαλία. Από τους 43 που απάντησαν το 72% ήταν άντρες και το 28% γυναίκες. Το 21% ήταν κάτοχοι Διδακτορικού ή Μεταπτυχιακού Τίτλου σπουδών, το 48,5% ήταν πτυχιούχοι της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, το 13,95% είχαν μεταλυκειακή εκπαίδευση και το ίδιο ποσοστό είχε τελειώσει το Λύκειο και τέλος το 2,33% ήταν υποχρεωτικής εκπαίδευσης. Ηλικιακά η πλειοψηφία όσων απάντησαν ανήκε στην κατηγορία 26-35, 44,1%, στη συνέχεια στην κατηγορία 36-45, 25,6%, 46-55, 18,6%, στην κατηγορία 56+ το 9,30% και τέλος στην κατηγορία 18-25 το 2,33%. Τέλος, και σε σχέση με τον αριθμό των εργαζομένων οι περισσότεροι εργαζόνταν σε μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις της Περιφέρειας (58,14%), στην κατηγορία 51-100 το 11,63%, στην κατηγορία 101-200 και 301-500 το 9,30% και άλλα.

Από την επεξεργασία των απαντήσεων στο SPSS διαπιστώνουμε ότι οι απαντήσεις δεν επηρεάζονται άμεσα από το φύλο, τον αριθμό των εργαζομένων και το μορφωτικό επίπεδο αυτών που απάντησαν. Οι απαντήσεις εξαρτώνται αποκλειστικά από τις απόψεις των ερωτώμενων και τον τρόπο που βιώνουν οι ίδιοι την οικονομική κρίση. Από τη μελέτη των αποτελεσμάτων συμπεραίνουμε ότι 58% των ερωτηθέντων απάντησαν ότι η κρίση έχει επηρεάσει πολύ ή δραματικά την επιχείρηση που εργάζονται ενώ μόλις 21% απάντησαν ότι δεν τους έχει επηρεάσει ή τους έχει επηρεάσει λίγο (διάγραμμα 2).

Σε σχέση με τις ενέργειες που έχουν πραγματοποιηθεί ή πρόκειται να πραγματοποιηθούν εντός του 2013 (διαγράμματα 3 – 6) οι ερωτηθέντες απάντησαν ότι προβλέπεται κυρίως η μείωση του ανθρώπινου δυναμικού (37,2%) και μείωση των μισθών των εργαζομένων (30,23%). Ακολούθησαν οι απαντήσεις που αφορούσαν τη μείωση της εκπαίδευσης και της κατάρτισης των εργαζομένων (27,9%) και τέλος η μείωση των *bonus* (25,28%). Επίσης, σύμφωνα με τους ερωτώμενους οι επιχειρήσεις δίνουν έμφαση στους δείκτες μέτρησης της απόδοσης του ανθρώπινου δυναμικού (σχεδόν στο 52%) (διάγραμμα 7) αλλά μόνο το 21% συμβάλλει στην ανάπτυξη του *outplacement* (διάγραμμα 8). Τέλος, στην ερώτηση για το ποιες ενέργειες πραγματοποιούνται από την επιχείρηση για τη δημιουργία ενός θετικού εργασιακού κλίματος οι ερωτώμενοι (διάγραμμα 1) μεταβιβάζουν το πρόβλημα της διαμόρφωσης αξιόλογου οργανωσιακού κλίματος στους εργαζόμενους και όχι στην επιχείρηση.

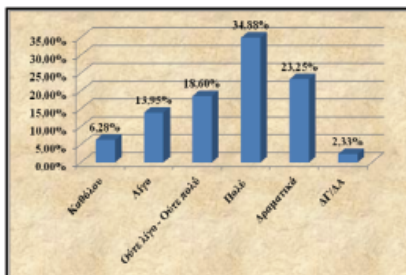


**Διάγραμμα 1 : Ενέργειες διαμόρφωσης θετικού περιβάλλοντος για τους εργαζόμενους (σε απόλυτα νούμερα)**

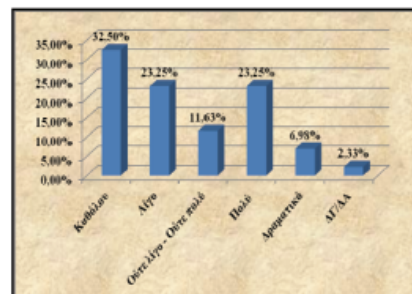


Γενικά, η πλειοψηφία των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στην Περιφέρεια Θεσσαλίας έχει επηρεασθεί σε μεγάλο βαθμό από την οικονομική κρίση και η πρώτη ενέργεια που λαμβάνουν είναι η μείωση του ανθρώπινου δυναμικού αλλά και η μείωση των δαπανών σε θέματα κατάρτισης των εργαζομένων της. Επίσης, διαμορφώνουν δείκτες μέτρησης της απόδοσης με στόχο τον έλεγχο της απόδοσης των εργαζομένων και δεν ασχολούνται με την εξωτερική ανατοποθέτησή τους.

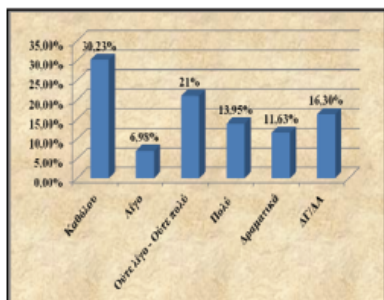
**Διάγραμμα 2 : Σε ποιο βαθμό η κρίση έχει επηρεάσει την επιχείρησή σας**



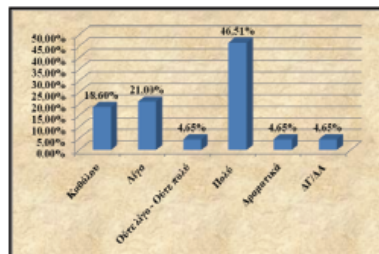
**Διάγραμμα 3 : Πόσο πιθανό είναι να μειωθούν οι μισθοί εντός το 2013**



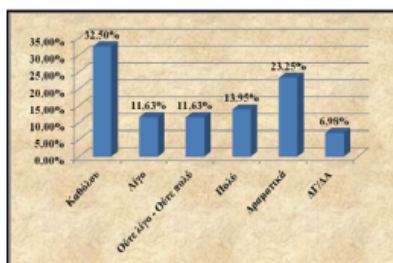
**Διάγραμμα 4 :** Πόσο πιθανό είναι να μειωθούν τα bonus εντός το 2013



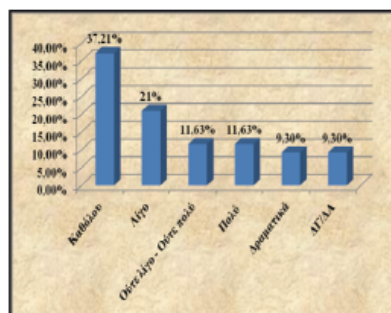
**Διάγραμμα 7 :** Έμφαση στους δείκτες μέτρησης της απόδοσης του ανθρώπινου δυναμικού



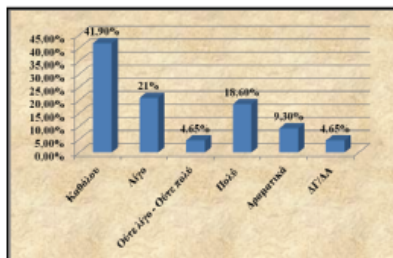
**Διάγραμμα 5 :** Πόσο πιθανό είναι να μειωθεί το ανθρώπινο δυναμικό το 2013



**Διάγραμμα 8 :** Συμβάλλει η επιχειρησή σας στο outplacement



**Διάγραμμα 6 :** Πόσο πιθανό είναι να μειωθεί η εκπαίδευση του ανθρώπινου δυναμικού το 2013



## 7. Συμπεράσματα

Σε περιόδους οικονομικής κρίσης, οι επιχειρήσεις οφείλουν να ενισχύουν το ρόλο του HR, ο οποίος οφείλει να κατευθύνει τους εργαζόμενους και να τους βοηθά να απεγκλωβιστούν από το αίσθημα ανασφάλειας που προκαλούν οι δυσμενείς συνθήκες. Επίσης, παρέχουν την απαραίτητη παρακίνηση, ενισχύουν το ομαδικό πνεύμα, το πλέγμα προστασίας απέναντι στην αρνητική οικονομική συγκυρία και να δημιουργούν ομαδικό κλίμα και κλίμα καινοτομίας (Θεοδοσοπούλου, 2010).

Πολλές φορές οι Διευθύνσεις Ανθρώπινου Δυναμικού στελεχώνονται από ανθρώπους που δεν μπορούν να σκεφθούν ανθρωποκεντρικά, όπως μαθηματικοί, οι-

κονομολόγοι και άλλοι. Μπορεί όλοι αυτοί να διακρίνονται από επαγγελματισμό αλλά πρέπει να διδαχθούν τις βασικές αρχές της συναισθηματικής νοημοσύνης, της ενσυναίσθησης και άλλα. Είναι και αυτός ένας λόγος που δεν μπορεί να αποδώσει η προσπάθεια για τη διαφύλαξη του ανθρώπινου δυναμικού σε περίοδο κρίσης (Αγγελάτου, 2013).

Οι επιχειρήσεις οφείλουν να αντιμετωπίζουν τους εργαζόμενους τους ως κεφάλαιο και να παρέχουν τα απαραίτητα εργαλεία με τα οποία αυτοί θα επιλέγονται, εξελίσσονται, αναπτύσσονται και τέλος θα αξιοποιούνται οι εργαζόμενοι τους. Για να γίνει αυτό πραγματικότητα η διοίκηση οφείλει να χρησιμοποιήσει και τις τεχνολογίες της πληροφορικής.

## 8. Επίλογος

Η οικονομική κρίση μπορεί να αποτελέσει ευκαιρία να αλλάξουν οι επιχειρήσεις την κουλτούρα τους γεγονός που δεν μπορεί να συμβεί σε ομαλές περιόδους λειτουργίας. Ο Νομπελίστας Dr. **Muhammad Yunus** αναφέρει ότι «δεν πρέπει να κοιτάμε την οικονομική κρίση σαν μια κρίση μονάχα. Είναι η μεγαλύτερη ευκαιρία μας να ξαναχτίσουμε την οικονομία μας, να ξαναχτίσουμε τη σκέψη μας και τον τρόπο με τον οποίο ενεργούμε ώστε να προχωρήσουμε προς τη σωστή κατεύθυνση, με τη σωστή δομή. Και αυτό επειδή η σημερινή δομή θα δημιουργήσει προβλήματα σαν και αυτά που ήδη δημιουργήσε. Θα πρέπει να ξαναχτίσουμε το μέλλον λιθαράκι - λιθαράκι» (<http://kouti.org/economical-crisis-chance>).

## 9. Βιβλιογραφία

- Αγγελάτου, Ε., (2013). «Τμήματα Ανθρώπινου Δυναμικού : Οι «αναμάρτητοι» πρώτοι τον λίθον βαλέτω!», *HR Professional*, στην ιστοσελίδα <http://www.hrpro.gr/default.asp?pid=9&la=1&cID=4&arId=3939>
- Αναγνωστοπούλου, Τζ., και Κωνσταντινίδου, Β., (2010). «The big HR Debate», *HR Professional*, Δεκέμβριος (50 - 59).
- Ασπρίδης, Γ., (2013). *Εισαγωγή στην πολιτική και διοικητική οργάνωση του ελληνικού κράτους*, Αθήνα : Προπομπός.
- Babbie, E., (2011). *Εισαγωγή στην κοινωνική έρευνα*, Αθήνα : Κριτική.
- Βαξεβανίδου, Μ., και Ρεκλείτης, Π., (2012). *Management ανθρώπινων πόρων*, 2<sup>η</sup> έκδοση, Αθήνα : Προπομπός.
- Βαρουφάκης, Γ., Πατώκος, Τ., Τσερκέζης, Λ., και Κουτσοπέτρος, Χρ. (2011). *Η οικονομική κρίση στην Ελλάδα και την Ευρώπη το 2011*, Αθήνα : Ινστιτούτο Εργασίας Γ.Σ.Ε.Ε.
- Δαμουλιάνου, Χρ., (2013). «Survivors' Syndrome, όταν οι μαζικές απολύσεις γίνονται επιδημία», *Καθημερινή*, 17-11-2013.

- Δαμουλιάνου, Χρ., (2010). «Τρόποι διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού για αντιμετώπιση της κρίσης», *Καθημερινή*, 21-3-2010.
- Dessler, G., (2012). *Διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού – Βασικές έννοιες και σύγχρονες τάσεις*, Αθήνα : Κριτική.
- Dillman, D. A., (2000). *Mail and internet surveys: The tailored design method*. Vol. 2. N.Y. : Wiley.
- ΕΛ.ΣΤΑΤ., (2013a). *Δελτίο τύπου – Έρευνα Εργατικού Δυναμικού Β' τρίμηνο 2013*, Πειραιάς : ΕΛ.ΣΤΑΤ.
- ΕΛ.ΣΤΑΤ., (2013b). *Δελτίο τύπου – Έρευνα Εργατικού Δυναμικού Α' τρίμηνο 2013*, Πειραιάς : ΕΛ.ΣΤΑΤ.
- ΕΛ.ΣΤΑΤ., (2012). *Η Ελλάδα με αριθμούς 2012*, Πειραιάς : ΕΛ.ΣΤΑΤ.
- ΕΛ.ΣΤΑΤ., (2010). *Δελτίο τύπου – Έρευνα Εργατικού Δυναμικού Δ' τρίμηνο 2009*, Πειραιάς : ΕΛ.ΣΤΑΤ.
- Επιτροπάκη, Ολ., (2012). *Στρατηγικές Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού εν μέσω οικονομικής κρίσης*, Αθήνα : ALBA.
- European Commission, (2009), *Economic and Financial Affairs: Economic crisis in Europe: Causes, consequences and responses*, Brussels : European Economy (1 - 87).
- Θεοσοδοπούλου, Κ. (2010). «Πολιτικές διαχείρισης ανθρώπινων πόρων εν μέσω οικονομικής κρίσης», *Ναυτεμπορική - Ένθετο Executive*, 18/1/2010.
- International Labour Office (2012). *Decent work indicators : Concepts and definitions*, 1<sup>η</sup> έκδοση, Geneva : ILO.
- I.O.B.E. (2009). *Η Οικονομική Κρίση: Επιπτώσεις και Αντιδράσεις στον επιχειρηματικό κόσμο – Αποτελέσματα έρευνας*, Αθήνα : I.O.B.E.
- Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1897/2000 της Επιτροπής, 7/9/2000, για εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 577/98 του Συμβουλίου για τη διενέργεια δειγματοληπτικής έρευνας εργατικού δυναμικού στην Κοινότητα, όσον αφορά τον λειτουργικό ορισμό της ανεργίας, Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 228 της 08/09/2000 σ. 0018 – 0021.
- Krugman, P., (2009). *Η κρίση του 2008 και η επιστροφή των οικονομικών της ύφεσης*, Αθήνα : Καστανιώτης.
- Κουζής, Γ., Γεωργιάδου, Π., Καψάλης, Απ., Κούστα, Ελ., Λαμπουσάκη, Σ., και Σταμάτη, Α., (2011). *Οι εργασιακές σχέσεις στην Ευρώπη και στην Ελλάδα - Ετήσια Έκθεση*, Αθήνα : Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ.
- Moser, I., (2011). «Ευκαιρίες για μετακίνηση σε άλλη εταιρεία», συνέντευξη στην εφ. *Τα Νέα*, 3/1/2011.
- Μπαραλού, Ε., (χχ). «Διαχείριση γνώσης στην περίοδο της οικονομικής κρίσης», στην ιστοσελίδα [www.alba.edu/crisis](http://www.alba.edu/crisis).

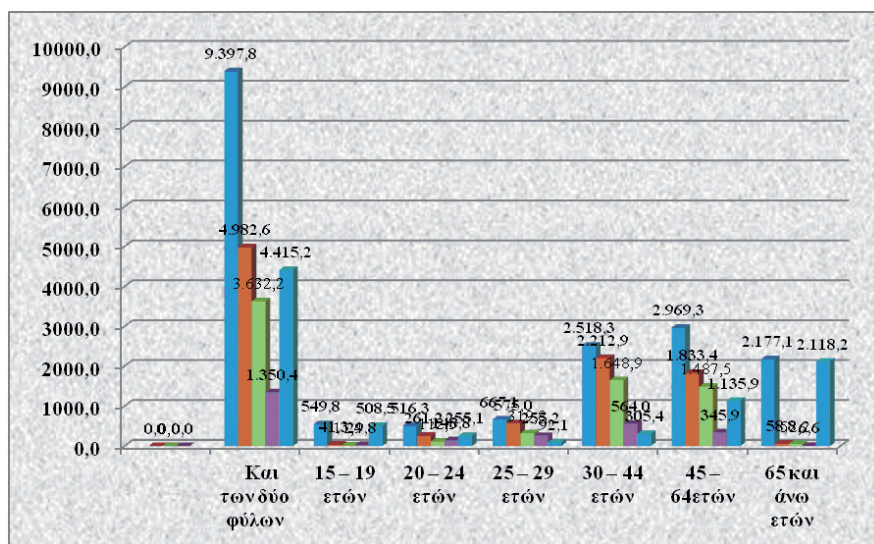
- PwC, (2012). *Key trends in human capital 2012 – A global perspective*, στην ιστοσελίδα [http://www.pwc.com/en\\_GX/gx/hr-management-services/pdf/pwc-key-trends-in-human-capital-management.pdf](http://www.pwc.com/en_GX/gx/hr-management-services/pdf/pwc-key-trends-in-human-capital-management.pdf)
- Robbins, St., Decenzo, D., και Coulter, M. (2012). *Διοίκηση επιχειρήσεων – Αρχές και εφαρμογές*, Αθήνα : Κριτική.
- Ρόντος, Κ. και Ράπανης, Ε., (2006). *Στατιστική έρευνα : Μέθοδοι και εφαρμογές*, Αθήνα : Σιδέρης.
- Ulrich, D., (2008). «Αποτελεσματική διοίκησης σε δύσκολους καιρούς», συνέντευξη στο *περ. HR Professional*, Δεκέμβριος 2008 (36 - 37).

### 9.1. Διαδικτυακές πηγές

- [http://news.kathimerini.gr/4dcgi/\\_w\\_articles\\_economyerix\\_2\\_13/05/2012\\_482063](http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_economyerix_2_13/05/2012_482063), προσπελάσθηκε στις 13/8/2013.
- <http://www.epistimonikomarketing.gr/oi-eriptoseis-tis-oikonomikis-krisis-ehoun-erireasei-simantika-tis-erihiriseis-tis-boreias-elladas/>, προσπελάσθηκε στις 13/8/2013.
- [www.pfb.gr](http://www.pfb.gr), προσπελάσθηκε στις 13/8/2013.
- <http://iatropedia.com/articles/read/3744>, προσπελάσθηκε στις 14/8/2013.
- [www.alba.edu/crisis](http://www.alba.edu/crisis), προσπελάσθηκε στις 14/8/2013.
- [http://www.proslipsis.gr/cmCat\\_treePrd.php?&cm\\_catid=281&cm\\_prdid=16874](http://www.proslipsis.gr/cmCat_treePrd.php?&cm_catid=281&cm_prdid=16874), προσπελάσθηκε στις 19/8/2013.
- <http://www.ethnos.gr/article.asp?catid=22770&subid=2&pubid=63783263>, προσπελάσθηκε στις 19/8/2013.
- <http://ygeia.tanea.gr/default.asp?pid=8&articleID=13221&ct=85>, προσπελάσθηκε στις 19/8/2013.
- <http://www.kepea.gr/article.php?id=1051>, προσπελάσθηκε στις 19/8/2013.
- <http://www.euro2day.gr/news/economy/article/1103313/erevna-kainotomia-pnighkan-sthn-krish.html>, προσπελάσθηκε στις 19/8/2013.
- <http://www.pwc.com/gr/en/press-releases/assets/key-trends-in-human-capital-2012-3sep12.pdf>, προσπελάσθηκε στις 6/9/2013.
- [http://www.pwc.com/en\\_GX/gx/hr-management-services/pdf/pwc-key-trends-in-human-capital-management.pdf](http://www.pwc.com/en_GX/gx/hr-management-services/pdf/pwc-key-trends-in-human-capital-management.pdf), προσπελάσθηκε στις 6/9/2013.
- <http://www.hrpro.gr/default.asp?pid=9&la=1&cID=4&arId=3939>, προσπελάσθηκε στις 2/11/2013.
- <http://kouti.org/economical-crisis-chance>, προσπελάσθηκε στις 2/11/2013.

## 10. Παραρτήματα

**Παράρτημα 1: Πληθυσμός ηλικίας 15 ετών και άνω, κατά κατάσταση απασχόλησης, ομάδες ηλικιών και φύλο (Β' τρίμηνο 2013).**



Πηγή : ΕΛΣΤΑΤ, 2013α

### Παράρτημα 2: Η επιστολή και το ερωτηματολόγιο

1. Επωνυμία επιχείρησης [προαιρετικά] :
2. Χώρος δραστηριοποίησης :
3. Τι προϊόν παράγει / πωλεί η επιχείρηση :
4. Αριθμός εργαζομένων επιχείρησης :
5. Έδρα της επιχείρησης :
6. Φύλο : Γυναίκα  Άντρας
7. Ηλικία :
8. Μόρφωση \ Σπουδές:
  - i. Διδακτορικός / Μεταπτυχιακός Τίτλος
  - ii. Πτυχίο Α.Ε.Ι.
  - iii. Πτυχίο Τ.Ε.Ι.
  - iv. Πτυχίο Ι.Ε.Κ.
  - v. Απολυτήριο Λυκείου
  - vi. Απολυτήριο Γυμνασίου

**9. Πόσα χρόνια εργάζεστε στην επιχείρησή σας;****10. Σε ποιο βαθμό η κρίση έχει επηρεάσει την επιχείρησή σας;**

- i. Καθόλου
- ii. Λίγο
- iii. Ούτε λίγο – Ούτε πολύ
- iv. Πολύ
- v. Δραματικά
- vi. ΔΓ/ΔΑ

**11. Εντός του 2013 ποιες ενέργειες έχει πραγματοποιήσει η επιχείρησή σας για να αντιμετωπίσει την κρίση;**

- i. Μείωση μισθών
- ii. Μείωση bonus
- iii. Μείωση ανθρώπινου δυναμικού
- iv. Μείωση στην επένδυση της εκπαίδευσης του ανθρώπινου δυναμικού
- v. Μερική ή ολική μετεγκατάσταση
- vi. ΔΓ/ΔΑ

**12. Πόσο πιθανό είναι η επιχείρησή σας να πραγματοποιήσει μια από τις ακόλουθες ενέργειες εντός του 2013 :****i. Μείωση μισθών**

- Καθόλου
- Λίγο
- Ούτε λίγο – Ούτε πολύ
- Πολύ
- Δραματικά
- ΔΓ/ΔΑ

**ii. Μείωση bonus**

- Καθόλου
- Λίγο
- Ούτε λίγο – Ούτε πολύ
- Πολύ
- Δραματικά
- ΔΓ/ΔΑ

**iii. Μείωση ανθρώπινου δυναμικού**

- Καθόλου
- Λίγο
- Ούτε λίγο – Ούτε πολύ

Πολύ

Δραματικά

ΔΓ/ΔΑ

**iv. Μείωση στην επένδυση της εκπαίδευσης του ανθρώπινου δυναμικού**

Καθόλου

Λίγο

Ούτε λίγο – Ούτε πολύ

Πολύ

Δραματικά

ΔΓ/ΔΑ

**v. Μερική ή ολική μετεγκατάσταση**

Καθόλου

Λίγο

Ούτε λίγο – Ούτε πολύ

Πολύ

Δραματικά

ΔΓ/ΔΑ

**13. Έχει παρατηρηθεί μείωση στη δραστηριότητα της επιχείρησης σχετικά με τις προσλήψεις;**

i. Καθόλου

ii. Λίγο

iii. Ούτε λίγο – Ούτε πολύ

iv. Πολύ

v. Δραματικά

vi. ΔΓ/ΔΑ

**14. Δίνεται έμφαση στους δείκτες μέτρησης της απόδοσης του ανθρώπινου δυναμικού;**

i. Καθόλου

ii. Λίγο

iii. Ούτε λίγο – Ούτε πολύ

iv. Πολύ

v. Δραματικά

vi. ΔΓ/ΔΑ

**15. Συμβάλετε στην ανάπτυξη του *outplacement*;**

i. Καθόλου

ii. Λίγο

iii. Ούτε λίγο – Ούτε πολύ



- iv. Πολύ
- v. Δραματικά
- vi. ΔΓ/ΔΑ

**16. Στην προσπάθεια για τη δημιουργία ενός θετικού περιβάλλοντος για τους εργαζόμενους ποιες από τις παρακάτω ενέργειες πραγματοποιούνται;**

- i. Επικέντρωση στις δυνατότητες
- ii. Ο εορτασμός των επιτυχιών
- iii. Η ανάπτυξη αίσθησης του χιούμορ
- iv. Η διατήρηση του ρεαλισμού
- v. Η αξία της αυτοβελτίωσης
- vi. Επιδίωξη για πειραματισμό
- vii. Ανάλυση προσωπικής υπευθυνότητας
- viii. Άλλο [προσδιορίστε]  \_\_\_\_\_
- ix. ΔΓ/ΔΑ

## ΔΙΑΝΕΜΟΜΕΝΕΣ ΕΙΣΗΓΗΣΕΙΣ



Τρύφωνας Κοροντζής\*

## Η ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΩΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ. ΑΞΙΟΛΟΓΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

### Εισαγωγή

Σχετικά πρόσφατα στην Ελλάδα το 1980 και συγκεκριμένα με το Ν. 1065/1980 (Α' 168) [άρθρο 24 παράγραφος 2] μετά την παρέλευση περίπου ενός αιώνα από την καταργησή του, επανασυστήθηκε ο θεσμός της Δημοτικής Αστυνομίας<sup>1</sup>. Ένας θεσμός που λόγω των θεσμικών αδυναμιών που παρουσίασε στη συγκρότηση, οργάνωση και λειτουργία του, οδήγησε είκοσι οκτώ (28) χρόνια μετά την επαसύσταση του στην κατάρτιση του Ν. 3731/2008 (Α' 263) προκειμένου να επιλυθούν αυτές και ακολούθως μετά από πέντε (5) χρόνια το 2013 στην καταργησή του με το Ν. 4172/2013 (Α' 167)<sup>2</sup>.

Με το Ν. 3731/2008 επιχειρήθηκε ο επανακαθορισμός του θεσμικού πλαισίου που καθόριζε την λειτουργία της, ιδίως σε ότι αφορά τις αρμοδιότητές της, τον τρόπο ασκήσής τους καθώς και την εσωτερική της οργάνωση. Επίσης μέσω της νομοθετικής αυτής πρωτοβουλίας καταβλήθηκε προσπάθεια προσαρμογής στις ανάγκες της σύγχρονης πραγματικότητας, ιδιαίτερα μετά τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης (άρθρο 102 του Συντάγματος) και την αναβάθμιση του ρόλου της μέσω του νέου Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων [Ν. 3643/2006 (Α' 114)].

Η άσκηση αστυνόμευσης από τη Δημοτική Αστυνομία δεν συνεπάγοταν ρωγμή στο σύστημα αστυνόμευσης της Ελλάδας<sup>3</sup>, αφού η Δημοτική Αστυνομία δεν ανα-

---

\* Διδάκτωρ Δημοσίου Δικαίου Παντείου Πανεπιστημίου

1 Για την ιστορία των αστυνομικών Σωμάτων στον Ελληνικό χώρο, βλ. Κοροντζής Τ. (2011), Ο θεσμικός ρόλος του Λιμενικού Σώματος, Δ.Δ., τμήματος Δημόσιας Διοίκησης, τμήμας Δημοσίου Δικαίου, βιβλιοθήκη Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα, σ.σ. 71-72.

2 Βλ. Κοροντζής Τ. (2013), Ο θεσμός της δημοτικής αστυνομίας στην Ελλάδα, άρθρο αναρτημένο στο blog της Πανελληνίας Ένωσης Αξιωματικών Λιμενικού Σώματος (Π.Ε.Α.Λ.Σ.) την 23/07/2013, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα [http://peals-online.blogspot.gr/2013/07/blog-post\\_4144.html#.Ue67C6z4tnc](http://peals-online.blogspot.gr/2013/07/blog-post_4144.html#.Ue67C6z4tnc) (τελευταία επίσκεψη την 12/10/2013).

3 Για τις υπηρεσίες εφαρμογής του νόμου στην Ελλάδα, βλ. Korontzis T. (2012), The prosecution of economic crime in Hellas, International Journal of Humanities and Social Science, Vol. 2, No. 5, p.p. 221-227.

λάμβανε την άσκηση όλων των αρμοδιοτήτων αστυνόμευσης στα διοικητικά της όρια, αλλά δρούσε συμπληρωματικά και μάλιστα σε απόλυτη συνάφεια με τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων<sup>4</sup>.

Η αύξηση των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης, η ανάγκη αποκέντρωσης της αντεγκληματικής πολιτικής και η συνακόλουθη προώθηση της ιδέας της επικουρικότητας ή αλληλοσυμπλήρωσης των αρμοδιοτήτων μεταξύ εθνικής αστυνομίας και δημοτικών αστυνομιών, συνέβαλαν στην ανάπτυξη διαλόγου σχετικά με τον ρόλο που καλείται να διαδραματίσει η Δημοτική Αστυνομία στις σύγχρονες ευρωπαϊκές κοινωνίες.

Στον προβληματισμό αυτό είχε συντελέσει και το γεγονός, ότι σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες η αστυνομία είναι διοικητικά οργανωμένη σε τοπικό επίπεδο και λειτουργεί ουσιαστικά ως δημοτική αστυνομία π.χ. στο Η.Β., ενώ σε άλλες ο ρόλος της δημοτικής αστυνομίας είναι παραδοσιακός και επικουρικός σε σχέση με την εθνική αστυνομία όπως π.χ. στο Βέλγιο.

Επίσης σε άλλες χώρες η Δημοτική Αστυνομία αφού υπήρξε κατ' αρχήν ο μοναδικός φορέας καταστολής του εγκλήματος ο οποίος αντικαταστάθηκε κατόπιν από την εθνική αστυνομία<sup>5</sup>, επανασυστήθηκε τα τελευταία χρόνια με πρωτοβουλία των τοπικών κοινωνιών, διεκδικώντας διακριτό ρόλο στην κατοχύρωση της κοινοτικής ασφάλειας όπως έγινε στην Ισπανία, Ιταλία και Γαλλία<sup>6</sup>.

Έτσι σχετικά με το ρόλο της Δημοτικής Αστυνομίας στο πλαίσιο αποκέντρωσης της αντεγκληματικής πολιτικής, διαμορφώθηκαν σταδιακά δύο ρεύματα στην Ευρώπη.

Το πρώτο είναι αυτό της «αυτόνομης κοινοτικής αστυνόμευσης», σύμφωνα με το οποίο επιβάλλεται η θωράκιση των τοπικών κοινωνιών με άρτια οργανωμένα σώματα δημοτικής αστυνομίας, ώστε να προστατεύονται αποτελεσματικά οι τοπικές κοινωνίες και να αναπληρώνεται το έλλειμμα ασφάλειας που δημιουργείται από την αδυναμία της εθνικής αστυνομίας να αντιμετωπίσει την εξάπλωση της μικρομεσαίας εγκληματικότητας.

Το δεύτερο ρεύμα είναι αυτό της «επικουρικότητας των υπηρεσιών» της Δημοτικής Αστυνομίας, σύμφωνα με το οποίο το φαινόμενο της ανασφάλειας θα πρέπει να αντιμετωπιστεί στο πλαίσιο ενιαίας αντεγκληματικής πολιτικής, στην οποία θα

4 Βλ. Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Αναδιοργάνωση της δημοτικής αστυνομίας και ρυθμίσεις λοιπών θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών», Αθήνα, σ.σ.1-2, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/A-DIMOTIKI-EIS.pdf> και στην ιστοσελίδα <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/A-DIMOTIKI-KOL-EIS.pdf> (τελευταίες επισκέψεις την 12/10/2013).

5 Για την έννοια της αστυνομίας και τις βασικότερες αστυνομικές αποστολές βλ. Κοροντζής Τρ., Ο θεσμικός ρόλος του Λιμενικού Σώματος, ό.π., σ.σ. 67-71.

6 Για τις Αστυνομικές Αρχές στη Γαλλία και τη Γερμανία βλ. Ντιντιούμη Στ. (2007), Δημοτική Αστυνομία. Α' Εκπαιδευτική Σειρά, Ειδική Φάση Σπουδών, τμήμα Οργάνωσης & Διοίκησης, Αθήνα, σ.σ. 2-3.

συμμετέχουν η κεντρική διοίκηση και οι τοπικές Αρχές με διακριτούς ρόλους και συντονισμένες παρεμβάσεις<sup>7</sup>.

Η αυξανόμενη κατά συνέπεια αποκέντρωση των θεσμών και των υπηρεσιών στον τομέα της ασφάλειας, δε συνεπάγεται κατ' ανάγκη την αυτονόμηση της κοινοτικής αστυνόμευσης, τη δημιουργία παράλληλων σωμάτων και τη θέσπιση ιδιότυπης πολυαρχίας στις αστυνομικές υπηρεσίες πρόληψης και ασφάλειας<sup>8</sup>, ιδιαίτερα σε χώρες με μικρή παράδοση Δημοτικής Αστυνομίας, αλλά αναδεικνύει τη χρησιμότητα της Δημοτικής Αστυνομίας και τον επικουρικό ρόλο που καλείται να διαδραματίσει, σε σχέση με την εθνική αστυνομία, στο πλαίσιο της αποκέντρωσης της αντεγκληματικής πολιτικής<sup>9</sup>.

---

7 Βλ. Βουλή των Ελλήνων, Α' Διεύθυνση Επιστημονικών Μελετών, Τμήμα Νομοτεχνικής Επεξεργασίας Σχεδίων και Προτάσεων Νόμων, Αθήνα (2008). Έκθεση επί του Νομοσχεδίου «Αναδιοργάνωση της δημοτικής αστυνομίας και ρυθμίσεις λοιπών θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών», σ.σ. 1-3, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7b24652e-78eb-4807-9d68-e9a5d4576eff/A-DIMOTIKI-EPIS.pdf> (τελευταία επίσκεψη την 12/10/2013).

8 Η αστυνομία ως υπηρεσία διακρίνεται σε διοικητική και δικαστική. Η δικαστική αστυνομία ασκείται από μία κατηγορία αστυνομικών οργάνων, τα οποία έχουν ως αποστολή τη συνδρομή προς τα όργανα της δικαστικής λειτουργίας για την απονομή της ποινικής δικαιοσύνης (ανακάλυψη, σύλληψη και παράδοση ενόχων για παράνομες πράξεις). Η δράση της προσδιορίζεται στις διατάξεις του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας (Κ.Π.Δ.) [ενδεικτικά είναι τα άρθρα 33,34, 43, 243, 251 κ.λπ.] και λειτουργεί υπό την επίβλεψη και τις εντολές του Εισαγγελέα.

Η διοικητική αστυνομία δραστηριοποιείται εκτός της σφαίρας της ποινικής δικαιοσύνης της Πολιτείας. Ασκεί κατά βάση προληπτικό έργο και αποβλέπει στη διασφάλιση της δημόσιας τάξης και την πρόληψη του εγκλήματος, συχνά μέσω αστυνομικών επεμβάσεων και επιβολής περιορισμών στις ατομικές ελευθερίες. Η διοικητική αστυνομία είναι διαφορετική από την αστυνομία ασφαλείας, η οποία ασκείται με σκοπό την προστασία του συνόλου και της έννομης τάξης από παράνομες πράξεις. Η εν λόγω διάκριση είναι σημαντική γιατί οριοθετείται ο έλεγχος του ποινικού και του διοικητικού δικαστή.

Η υπόψη διάκριση στη χώρα μας δεν είναι απόλυτα ξεκάθαρη. Αυτό γιατί συχνά διασταυρώνονται οι αρμοδιότητες της δικαστικής με τη διοικητική αστυνομία. Πολλές φορές απαντώνται όργανα που ασκούν αστυνομική αρμοδιότητα να εκτελούν έργο δικαστικής αστυνομίας ή σε άλλες περιπτώσεις διοικητικής αστυνομίας ή αστυνομίας τάξεως [π.χ. δημόσιοι υπάλληλοι τελωνειακοί, εφοριακοί κ.λπ., ασκούν καθήκοντα δικαστικής αστυνομίας ως ειδικοί ανακριτικοί υπάλληλοι (άρθρο 27 παράγραφοι 2 και 3 και άρθρο 34 του Κ.Π.Δ.)]. Βλ. Παπαγιάννου Ζ. (2006), Αστυνομικό Δίκαιο, Η λειτουργική αρμοδιότητα του αστυνομικού προσωπικού της Ελληνικής Αστυνομίας, Έννοια, Περιεχόμενο, Όρια. β' Έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας, σ.σ. 4-7, Τάχος Α. (1990), Δίκαιο της δημόσιας Δημόσιας Τάξης, Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας, σ. 58 κ.ε., Κυριακόπουλος Η. (1962), Διοικητικόν Δίκαιον, Γ' Τόμος, 4<sup>η</sup> έκδοση, Θεσσαλονίκη, σ. 483.

9 Βλ. Παπαθεοδώρου Θ. (2005), Δημόσια ασφάλεια και Αντεγκληματική πολιτική, Β' έκδοση, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη, σ.σ. 399-411.

Στη συνοπτική παρούσα μελέτη, θα αναπτυχθούν ενότητες που θα αναφέρονται στην ιστορία του περιγραφόμενου αυτού θεσμού, στο νομικό και κανονιστικό πλαίσιο που καθόριζε την λειτουργία του, τις αρμοδιότητες του, στα δικαιώματα και υποχρεώσεις του προσωπικού που τον στελέχωνε, τις σχέσεις του με τα λοιπά σώματα ασφαλείας έως την καταργησή του με το Ν. 4172/2013 (Α' 167)<sup>10</sup>, ενώ η μελέτη θα ολοκληρωθεί με την παράθεση συμπερασμάτων που εξήχθησαν από αυτή<sup>11</sup>.

### 1. Ιστορική αναδρομή του θεσμού της Δημοτικής Αστυνομίας

Μία από τις πρώτες φροντίδες των επαναστατημένων Ελλήνων του 1821 ήταν να οργανώσουν την αστυνομία τους. Για το λόγο αυτό στο Σύνταγμα της Επιδαύρου (1822) ένα από τα πέντε υπουργεία που ιδρύθηκαν ήταν της Αστυνομίας.

Έτσι σε κάθε Επαρχία της επαναστατημένης χώρας, δίπλα στον Έπαρχο υπήρχε και ένας «Γενικός Αστυνόμος», διορισμένος από την κεντρική διοίκηση, με ανάλογο αριθμό στρατιωτών. Τη θέση του υπουργού της Αστυνομίας κατέλαβαν προσωπικότητες όπως ο Ανδρέας Μεταξάς και ο Γρηγόρης Παπαφλέσσας.

Μετά την άφιξη του Όθωνα στο Ναύπλιο το 1833, οι Βαυαροί οργάνωσαν ένα διφυές αστυνομικό σύστημα. Την τοπική αστυνομία την ανέθεσαν στους Δήμους, υπό την ευθύνη άμεση ή έμμεση των Δημάρχων, ενώ την αστυνομία της χώρας στη χωροφυλακή.

Η Δημοτική Αστυνομία διεκπεραίωσε καθήκοντα τοπικής αστυνομίας μέχρι το 1893. Στους μικρούς Δήμους οι αστυνομικοί κλητήρες (αλλιώς ειρηνοφύλακες, καπουκεχαγιάδες ή τραμπούκοι) ήσαν υπό την άμεση διοίκηση των Δημάρχων. Στους μεγαλύτερους Δήμους με Βασιλικά Διατάγματα, διορίζονταν ένας ή δύο Αστυνόμοι (ο ένας ήταν υπεύθυνος για την αγροτική ασφάλεια).

Το 1849, ιδρύθηκε αρχικά ως πολιτικό και σύμφωνα με τα Βρετανικά πρότυπα, το Σώμα της «Διοικητικής Αστυνομίας» για την Αθήνα και τον Πειραιά. Ο Διευθυντής της με βαθμό νομάρχη, υπαγόταν απευθείας στο υπουργείο Αστυνομικών, και ήταν επικεφαλής των τεσσάρων (4) Αστυνομικών της Αθήνας και ενός (1) του Πειραιά. Οι επικεφαλής ονομάζονταν υπαστυνόμοι, ενώ τα κατώτερα όργανα έφεραν το βαθμό του αστυνομικού κλητήρα.

Τα σοβαρά προβλήματα τάξης που ανέκυπταν στην γρήγορα αστικοποιούμενη πρωτεύουσα, οδήγησαν τον πρωθυπουργό Χαρίλαο Τρικούπη στην αναδιοργάνωση της Διοικητικής Αστυνομίας το 1893, η οποία και στρατιωτικοποιήθηκε.

Οι Διευθυντές ήταν αξιωματικοί του Στρατεύματος ή της Χωροφυλακής (πρώτος Διευθυντής ήταν ο γνωστός ταγματάρχης του πεζικού Δημήτριος Μπαϊρακτάρης),

10 Με θέμα «Φορολογία Εισοδήματος, Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012, του ν.4093/2012 και του ν. 4127/2013 και άλλες διατάξεις».

11 Βλ. *Korontzis Tr.* (2012), *The law enforcement in Hellas on local level. The case of Municipality Police*, *International Journal of Asian Social Science*, Vol. 2, issue 12, p.p. 2251-2264.

οι Υπαστυνόμοι έγιναν Αστυνόμοι και αυτοί αξιωματικοί, ενώ τα κατώτερα όργανα ονομάστηκαν «Αστυφύλακες». Ήταν η πρώτη φορά που εισαγόταν αυτός ο τίτλος στην Ελληνική Αστυνομία.

Η πιο πάνω μεταρρύθμιση συνοδεύτηκε από την κατάργηση της Δημοτικής Αστυνομίας και τη στρατιωτικοποίηση της τοπικής αστυνομίας. Ο θεσμός αυτός καταργήθηκε το 1906 υπό την πίεση των αναγκών τάξης και ασφάλειας στη χώρα. Συγκεκριμένα το 1906 θα ανατεθούν στη Χωροφυλακή εκτός από τα λοιπά καθήκοντα της και η αρμοδιότητα άσκηση της τοπικής αστυνομίας.

Ταυτόχρονα στα Επτάνησα (1815-1864) λειτούργησε το διφυές αστυνομικό σύστημα της Διοικητικής και Εκτελεστικής Αστυνομίας. Το ίδιο και στην Ηγεμονία της Σάμου (1830-1912) με την Αστυνομία και την Ηγεμονική Χωροφυλακή.

Η αναγέννηση του θεσμού της Δημοτικής Αστυνομίας ως ειδικής αυτοτελούς υπηρεσίας των Δήμων και Κοινοτήτων στη σύγχρονη εποχή, πραγματοποιήθηκε όπως αναφέρθηκε προγενέστερα με το Ν. 1065/1980 και το άρθρο 24 παράγραφος 2.

Ειδικότερα με το εν λόγω άρθρο παρεχόταν η δυνατότητα στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), να συγκροτήσουν ειδική υπηρεσία για τον έλεγχο τήρησης των διατάξεων, οι οποίες αναφέρονταν στην άσκηση συγκεκριμένων ρητά προσδιορισμένων αρμοδιοτήτων. Ακολούθως με άλλες ρυθμίσεις, διευρύνθηκαν οι αρμοδιότητες που ασκούσε η συγκεκριμένη υπηρεσία, ενώ είχε ξεκινήσει η πρόσληψη προσωπικού για τη στελεχωσή της από μεγάλους Δήμους της Ελλάδας, χωρίς να υφίσταται καμία στρατηγική και πρόγραμμα.

Ακολούθησε η έκδοση του Π.Δ. 23/2002 (Α' 19), το οποίο επιχείρησε να απεριθμήσει τις αρμοδιότητες της Δημοτικής Αστυνομίας αλλά και να καθορίσει τη συγκροτησή της, την εκπαίδευση του προσωπικού της και την οργανωτική της δομή.

Η εν λόγω κανονιστική ρύθμιση απέτυχε γιατί το προαναφερόμενο Π.Δ. περιείχε διατάξεις οι οποίες δημιουργούσαν σύγχυση, αντί να συμβάλουν στη βιώσιμη λειτουργία του θεσμού. Αποτέλεσμα αυτών των μεταρρυθμίσεων ήταν να μην μπορεί να αποκτήσει συγκεκριμένο ρόλο, και να λειτουργήσει ως μία υπηρεσία του Δήμου που της είχαν ανατεθεί αρμοδιότητες τυπικές και αποσπασματικές και ήταν κύρια ελεγκτικές.

Ακολούθως με το Ν. 3274/2004 (Α' 195) και το άρθρο 35 παράγραφος 12, προκειμένου να υπάρξει μία ομαλή μετάβαση στο νέο καθεστώς, περιορίστηκαν οι υποχρεωτικές αρμοδιότητες της Δημοτικής Αστυνομίας και δόθηκε στους Ο.Τ.Α. που διέθεταν δημοτικούς αστυνομικούς, η δυνατότητα για προαιρετική άσκηση αρμοδιοτήτων, χωρίς όμως τα επιθυμητά αποτελέσματα λόγω της περιορισμένης κινητοποίησης των τοπικών αρχών<sup>12</sup>. Ακολούθησε η έκδοση του Π.Δ. 135/2006 (Α' 135) με

---

12 Βλ. Κοροντζής Τρ. (2005), Αρμοδιότητες Δημοτικής Αστυνομίας. Νέο νομοθετικό πλαίσιο - Κριτική προσέγγιση, Δημόσιος Τομέας, τεύχος 215, σ.σ. 35-36, του ιδίου (2004), Αρμοδιότητες Δημοτικής Αστυνομίας, μία σύντομη κριτική θεώρηση, Δημόσιος Τομέας, τεύχος



το οποίο ρυθμίστηκε το σύστημα πρόσληψης και εκπαίδευσης του προσωπικού που στελέχωνε τη Δημοτική Αστυνομία.

Με το νέο Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων [Ν. 3643/2006 (Α' 114)], μεταξύ των άλλων συστηματικοποιήθηκε και κατηγοριοποιήθηκε το εύρος των αρμοδιοτήτων των Δήμων και Κοινοτήτων, με αποτέλεσμα ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης να αναβαθμιστεί, να γίνει ουσιαστικότερος και να σηματοδοτήσει την προσαρμογή στη νέα πραγματικότητα.

Αυτό το γεγονός είχε ως περαιτέρω συνέπεια, τη θεσμική αναβάθμιση και της Δημοτικής Αστυνομίας, αφού οδηγώντας στη διεύρυνση των τοπικών υποθέσεων επέφερε και τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της. Δημιουργήθηκε ένα τεκμήριο υπέρ της Δημοτικής Αστυνομίας για τον έλεγχο εφαρμογής των κανονιστικών ρυθμίσεων που αφορούσαν τοπικές υποθέσεις<sup>13</sup>.

Ακολούθησε ο Ν. 3731/2008 (Α' 263)<sup>14</sup>, ο οποίος προσπάθησε έχοντας όλα τα ανωτέρω υπόψη να βάλει σε νέο πλαίσιο το θεσμό της Δημοτικής Αστυνομίας. Το θεσμικό πλαίσιο αυτό θα αναλυθεί κατωτέρω.

Ο θεσμός της Δημοτικής Αστυνομίας καταργήθηκε με το άρθρο 81<sup>15</sup> του Ν. 4172/2013 (Α' 167). Ειδικότερα καθορίστηκε ότι από 23/09/2013 καταργήθηκαν στους Δήμους οι θέσεις ΠΕ-ΤΕ-ΔΕ-ΥΕ της Δημοτικής Αστυνομίας και οι υπάλληλοι των θέσεων που καταργήθηκαν, τέθηκαν σε διαθεσιμότητα σύμφωνα με την υποπαράγραφο Ζ.2 του Ν. 4093/2012 (Α' 222).

Οι αρμοδιότητες που είχαν ανατεθεί με διατάξεις νόμων ή κανονιστικών πράξεων στη δημοτική αστυνομία ασκούνται από την 23/09/2013 από την Ελληνική Αστυνομία (ΕΛ.ΑΣ.)<sup>16</sup>. Με Κοινή Απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Δημοσίας Τάξης & Προστασίας του Πολίτη, καθορίστηκαν λεπτομέρειες εφαρμογής του άρθρου 81<sup>17</sup>.

---

213, σ.σ. 36-37, *του ιδίου* (2004), Αρμοδιότητες Δημοτικής Αστυνομίας, εφημερίδα "Αυριανή" της 21 Οκτωβρίου 2004, σ. 26, *του ιδίου* (2004), Δημοτική Αστυνομία, Λιμενικά Χρονικά, τεύχος 59, σ.σ. 15 - 18.

Για μία επίσης συνολική προσέγγιση του θέματος βλ. Κοροντζή Τρ. (2008) Δημοτική Αστυνομία, Α' Εκπαιδευτική Σειρά, Ειδική Φάση Σπουδών, τμήμα Οργάνωσης & Διοίκησης, Αθήνα.

13 Βλ. ό.π. παραπομπή 4.

14 Με τίτλο «Αναδιοργάνωση της δημοτικής αστυνομίας και ρυθμίσεις λοιπών θεμάτων αρμοδιότητας του Υπουργείου Εσωτερικών».

15 Το εν λόγω άρθρο φέρει τίτλο «Κατάργηση θέσεων κλάδου Δημοτικής Αστυνομίας».

16 Βλ. Κ.Υ.Α. αριθμ. 6000/2/234-γ' με θέμα «Προσόντα, προϋποθέσεις και διαδικασία αξιολόγησης και ένταξης δημοτικών αστυνομικών στην Ελληνική Αστυνομία» (Β' 2631/2013).

17 Για το σκεπτικό κατάργησης της δημοτικής αστυνομίας βλ. αιτιολογική έκθεση του συγκεκριμένου νόμου, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα <http://www.hellenicparliament.gr/>

Με αυτόν τον τρόπο έκλεισε ο κύκλος συγκρότησης και δραστηριοποίησης της Δημοτικής Αστυνομίας που ξεκίνησε το 1980. Μίας συγκρότησης και δραστηριοποίησης η οποία διαμορφώθηκε μέσω αρκετών νομικών κειμένων και είχε γίνει αποδέκτης πολλαπλής κριτικής.

## 2. Αρμοδιότητες Δημοτικής Αστυνομίας

Σημαντικό ρόλο στην επαναφορά του θεσμού της Δημοτικής Αστυνομίας στην Ελλάδα, πριν μερικά χρόνια διαδραμάτισε και το αναθεωρημένο άρθρο 102 του Συντάγματος<sup>18</sup>.

Συγκεκριμένα στο υπόψη άρθρο, αναφέρεται ότι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού, ενώ υπέρ αυτών συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Με νόμο δύναται να καθορίζεται το εύρος και οι κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και η κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο επίσης μπορεί να ανατίθεται στους Ο.Τ.Α. η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους.

Επίσης καθοριστική στην άσκηση των καθηκόντων της Δημοτικής Αστυνομίας, όπως αναφέρθηκε ήταν η δημοσίευση του Ν. 3463/2006 (Α' 114) και ειδικότερα σε ότι αφορά την παρούσα μελέτη τα άρθρα του 75 «Αρμοδιότητες» και 79 «Κανονιστικές Αποφάσεις».

Στο πλαίσιο των προαναφερόμενων άρθρων του εν λόγω νόμου, ακολούθησε η έκδοση του Ν. 3731/2008 (Α' 263), με τον οποίο ειδικότερα μεταξύ των άλλων, εξειδικεύονταν και επαναπροσδιορίζονταν οι αρμοδιότητες της Δημοτικής Αστυνομίας με την προσθήκη νέων.

Συγκεκριμένα η Δημοτική Αστυνομία σύμφωνα με το άρθρο 1 ασκούσε τις εξής αρμοδιότητες:

(1) Έλεγχο της τήρησης των διατάξεων που αφορούσαν την ύδρευση, την άρδευση και την αποχέτευση, όπως αυτές περιλαμβάνονταν στην εκάστοτε κείμενη νομοθεσία, στις τοπικές κανονιστικές αποφάσεις που εξέδιδαν οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές και στις αποφάσεις των διοικητικών συμβουλίων των δημοτικών επιχειρήσεων ύδρευσης και αποχέτευσης.

(2) Έλεγχος της τήρησης των όρων που προβλέπονταν στην κείμενη νομοθεσία και στις τοπικές κανονιστικές αποφάσεις που εξέδιδαν οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές, για τη χρήση των αλσών και των κήπων, των πλατειών, των παιδικών χαρών και των λοιπών κοινόχρηστων χώρων.

---

UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/f-formet-eis\_XPress.pdf, σ. 20 (τελευταία επίσκεψη την 12/10/2013) και Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής στην ιστοσελίδα <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7b24652e-78eb-4807-9d68-e9a5d4576eff/f-forologia-epi.pdf> σ. 26 (τελευταία επίσκεψη την 12/10/2013).

18 Βλ. Σύνταγμα της Ελλάδος (2009), διαθέσιμο στην ιστοσελίδα στην ιστοσελίδα <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/8c3e9046-78fb-48f4-bd82-bbba28ca1ef5/SYNTAGMA.pdf>, (τελευταία επίσκεψη την 12/10/2013) σ.σ. 98-100.

(3) Έλεγχος της τήρησης των όρων οι οποίοι προβλέπονταν στην κείμενη νομοθεσία και στις τοπικές κανονιστικές αποφάσεις που εξέδιδαν οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές, για τη χρήση και λειτουργία των δημοτικών και κοινοτικών αγορών, των εμποροπανηγύρεων, των ζωοπανηγύρεων, των χριστουγεννιάτικων αγορών και γενικά των υπαίθριων δραστηριοτήτων.

(4) Έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούσαν στο υπαίθριο εμπόριο και στις λαϊκές αγορές.

(5) Έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούσαν στην υπαίθρια διαφήμιση, καθώς και τον έλεγχο της τήρησης ειδικότερων προδιαγραφών κατασκευής και προϋποθέσεων τοποθέτησης διαφημιστικών πλασιών, που τυχόν είχαν τεθεί με τοπικές κανονιστικές αποφάσεις, από τις δημοτικές και κοινοτικές αρχές.

(6) Έλεγχος της τήρησης της καθαριότητας σε κοινόχρηστους υπαίθριους χώρους της εδαφικής περιφέρειας του οικείου δήμου ή κοινότητας, και γενικότερα την τήρηση των κανόνων που προβλέπονταν από την κείμενη νομοθεσία και τις τοπικές κανονιστικές αποφάσεις που εξέδιδαν οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές για την αναβάθμιση της αισθητικής των πόλεων και των οικισμών.

(7) Έλεγχος της τήρησης των μέτρων που επιβάλλονταν για την πρόληψη πυρκαγιών σε κοινόχρηστους υπαίθριους χώρους.

(8) Έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούσαν στην κυκλοφορία των πεζών, τη στάση και στάθμευση των οχημάτων, στην επιβολή των διοικητικών μέτρων του άρθρου 103 του Ν. 2696/1999, όπως ίσχυε, για την παράνομη στάθμευση οχημάτων, καθώς και την εφαρμογή των διατάξεων, που αναφέρονταν στην κυκλοφορία τροχοφόρων στους πεζόδρομους, πλατείες, πεζοδρόμια και γενικά σε χώρους που δεν προορίζονταν για τέτοια χρήση και στην εκπομπή θορύβων από αυτά. Οι αρμοδιότητες αυτές ασκούνταν, παράλληλα και κατά περίπτωση, και από την ΕΛ.ΑΣ. και το Λ.Σ. [νυν Λιμενικό Σώμα – Ελληνική Ακτοφυλακή (Λ.Σ.-ΕΛ.ΑΚΤ.)]<sup>19</sup>. Όταν κατά την άσκηση τους επιλαμβάνονταν η δημοτική αστυνομία και η ΕΛ.ΑΣ. ή το Λ.Σ.-ΕΛ.ΑΚΤ., ταυτόχρονα, το συντονισμό είχαν η ΕΛ.ΑΣ. ή το Λ.Σ.-ΕΛ.ΑΚΤ. κατά περίπτωση.

(9) Έλεγχος της τήρησης των διατάξεων, που αφορούσαν στη ρύθμιση της κυκλοφορίας με υποδείξεις και σήματα των τροχονόμων στο δημοτικό οδικό δίκτυο και στα τμήματα του εθνικού και επαρχιακού δικτύου που διέρχονταν μέσα από κατοικημένες περιοχές. Η αρμοδιότητα αυτή εξακολουθούσε να ασκείται, παράλληλα και κατά περίπτωση, από την ΕΛ.ΑΣ. και το Λ.Σ.-ΕΛ.ΑΚΤ. Όταν κατά την άσκηση της επιλαμβάνονταν η δημοτική αστυνομία και η ΕΛ.ΑΣ. ή το Λ.Σ.-ΕΛ.ΑΚΤ., ταυτόχρονα, το συντονισμό είχε η ΕΛ.ΑΣ. ή το Λ.Σ.-ΕΛ.ΑΚΤ. κατά περίπτωση.

(10) Έλεγχος της τήρησης των διατάξεων, που αφορούσαν τα εγκαταλελειμμένα οχήματα.

---

19 Βλ. Ν. 3922/2011 (Α' 35) με θέμα «Σύσταση Αρχηγείου Λιμενικού Σώματος – Ελληνικής Ακτοφυλακής και άλλες διατάξεις».

(11) Έλεγχος της τήρησης των διατάξεων, που αφορούσαν στη σήμανση των εργασιών που εκτελούνταν στις οδούς και στις υποχρεώσεις αυτών που εκτελούσαν έργα και εναπόθεταν υλικά και εργαλεία στο δημοτικό και κοινοτικό οδικό δίκτυο και έλεγχαν για τη λήψη μέτρων ασφάλειας και υγιεινής σε εργασίες που εκτελούνταν.

(12) Έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούσαν στη λειτουργία παιδότοπων.

(13) Έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούσαν στη λειτουργία καταστημάτων, επιχειρήσεων, θεάτρων, κινηματογράφων, ψυχαγωγικών και λοιπών δραστηριοτήτων, για τις οποίες αρμόδιος για τη χορήγηση, ανάκληση και αφαίρεση αδειών ίδρυσης, εγκατάστασης, λειτουργίας και ασκήσεως τους ήταν ο οικείος Δήμος ή Κοινότητα, εκτός από τις περιπτώσεις εκείνες για τις οποίες είχαν οριστεί άλλες αρχές αρμόδιες για το σχετικό έλεγχο.

(14) Έλεγχος της τήρησης των διατάξεων για την ηχορρύπανση, την κοινή ησυχία και τη λειτουργία μουσικής στα καταστήματα και στα δημόσια κέντρα.

(15) Έλεγχος της τήρησης των διοικητικών κυρώσεων που αφορούσαν τη λειτουργία καταστημάτων και επιχειρήσεων, των οποίων την άδεια ίδρυσης και λειτουργίας χορηγούσαν οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές.

(16) Έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούσαν τους οργανωμένους από τους Δήμους και Κοινότητες χώρους προσωρινής εγκατάστασης μετακινούμενων πληθυσμιακών ομάδων.

(17) Έλεγχος της εφαρμογής των μέτρων που λαμβάνονταν από τις δημοτικές και τις κοινοτικές αρχές για δραστηριότητες και καταστάσεις που εγκυμονούσαν κινδύνους για τη ζωή και την περιουσία των κατοίκων και ειδικότερα από τις επικίνδυνες οικοδομές, καθώς και την εφαρμογή των κανονιστικών πράξεων που τίθεντο από αυτές για την προστασία της υγείας των κατοίκων από τις οχλούσες δραστηριότητες που αναφέρονταν σε αυτές.

(18) Έλεγχος της τήρησης των σχετικών διατάξεων, που αφορούσαν στο Γενικό Οικοδομικό Κανονισμό.

(19) Αφαιρούσε την άδεια οικοδομής για οφειλόμενες ασφαλιστικές εισφορές στο Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων (Ι.Κ.Α.).

(20) Έλεγχος της τήρησης των μέτρων για την προστασία των μουσείων, μνημείων, σπηλαίων, αρχαιολογικών και ιστορικών χώρων της περιοχής του Δήμου ή της Κοινότητας και των εγκαταστάσεων αυτών, που λαμβάνονταν από τις οικείες δημοτικές και κοινοτικές αρχές.

(21) Συμμετοχή στην εφαρμογή των σχεδίων πολιτικής προστασίας<sup>20</sup>.

---

20 Βλ. Κοροντζής Τρ. (2012), Συστήματα διοίκησης πολιτικής προστασίας στην Ελλάδα, Διοικητική Ενημέρωση (τριμηνιαία επιθεώρηση διοικητικής επιστήμης), τ. 61, Απρίλιος – Μάιος - Ιούνιος 2012, σ.σ. 85-105.

(22) Έλεγχος επιχειρήσεων τουριστικού ενδιαφέροντος, σχετικά με την εφαρμογή της τουριστικής νομοθεσίας (βεβαίωση παραβάσεων, εκτέλεση διοικητικών κυρώσεων, θεώρηση τιμοκαταλόγων των δωματίων των ξενοδοχειακών επιχειρήσεων και καταλυμάτων) στις περιπτώσεις που αυτές λειτουργούσαν σε νομούς ή νησιά όπου δεν έδρευαν υπηρεσίες του Εθνικού Οργανισμού Τουρισμού (Ε.Ο.Τ.).

(23) Έλεγχος της τήρησης των διατάξεων για το ωράριο λειτουργίας των κέντρων διασκέδασης και των συναφών καταστημάτων, καθώς και των εμπορικών καταστημάτων και των καταστημάτων τροφίμων.

(24) Έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούσαν τα ζώα συντροφιάς.

(25) Έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούσαν τις κάθε είδους κανονιστικές αποφάσεις που εξέδιδαν οι δημοτικές αρχές, καθώς και την επιβολή των πάσης φύσεως διοικητικών μέτρων που προβλέπονταν από αυτές.

(26) Προστασία της δημοτικής και κοινοτικής περιουσίας.

(27) Διενέργεια αυτοψίας για την εξακρίβωση των προϋποθέσεων που απαιτούνταν για την έκδοση διοικητικών πράξεων από τα όργανα του Δήμου ή της Κοινότητας και, ιδίως, διενέργεια αυτοψίας και σύνταξη έκθεσης για την έκδοση πρωτοκόλλου διοικητικής αποβολής και για τη χορήγηση βεβαίωσης μόνιμης κατοικίας.

(28) Επίδοση των πάσης φύσεως έγγραφα του οικείου Δήμου ή άλλων Δημοτικών Αρχών εντός των διοικητικών ορίων του οικείου Δήμου.

2. Η ΕΛ.ΑΣ. παρείχε συνδρομή στο προσωπικό της δημοτικής αστυνομίας κατά την άσκηση του έργου της και, ειδικότερα, σε προγραμματισμένους ελέγχους της δημοτικής αστυνομίας ή σε καταστάσεις εκτάκτου ανάγκης, όπου τούτο προβλεπόταν.

3. α) Σε όσους Δήμους ή Κοινότητες είχε συσταθεί με τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας Δημοτική Αστυνομία, η οποία στελεχωνόταν με προσωπικό που υπερέβαινε τα πενήντα (50) άτομα, ασκούσαν όλες οι αρμοδιότητες της παραγράφου 1.

β) Εφόσον η Δημοτική Αστυνομία στελεχωνόταν με προσωπικό λιγότερο των πενήντα (50) ατόμων, ασκούσαν υποχρεωτικά οι αρμοδιότητες των περιπτώσεων 1–8, 10, 11, 15, 16, 19, 21, 22 και 24–28 της παραγράφου 1 του παρόντος. Οι λοιπές αρμοδιότητες εξακολουθούσαν να ασκούνται από την ΕΛ.ΑΣ.

γ) Για την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτής της παραγράφου απαιτείτο η έκδοση διαπιστωτικής πράξης του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, η οποία δημοσιευόταν στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

4. Οι αρμοδιότητες της παραγράφου 1 που δεν περιλαμβάνονταν στην περίπτωση β' της παραγράφου 3 μπορούσαν να ασκηθούν, μεμονωμένα ή στο σύνολο τους, και από Δημοτική Αστυνομία που στελεχωνόταν με λιγότερους από πενήντα (50) δημοτικούς αστυνομικούς.

Για την άσκηση τους εκδιδόταν απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας, η οποία δημοσιευόταν στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, μετά από απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου. Μέχρι την έκδοση της ανωτέρω απόφασης οι αρμοδιότητες αυτές εξακολουθούσαν να ασκούνται από την ΕΛ.ΑΣ.

5. Δήμοι ή Κοινότητες που δεν είχαν συστήσει Υπηρεσία Δημοτικής Αστυνομίας μπορούσαν να συνάπτουν συμβάσεις διαδημοτικής συνεργασίας με όμορους Δήμους ή Κοινότητες που διέθεταν τέτοια υπηρεσία, κατά τις διατάξεις του άρθρου 222 του Ν. 3463/2006, με τις οποίες τους ανέθεταν την άσκηση αρμοδιοτήτων Δημοτικής Αστυνομίας στην περιφέρειά τους. Με τις συμβάσεις αυτές προσδιορίζονταν ειδικότερα οι αρμοδιότητες που θα ασκούνταν.

6. Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, μετά από γνώμη της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων (Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.), καθοριζόταν ο τρόπος άσκησης των αρμοδιοτήτων της Δημοτικής Αστυνομίας, η διαδικασία ελέγχου και βεβαίωσης των παραβάσεων και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια.

Στο άρθρο 2 οριζόταν ότι η Δημοτική Αστυνομία αποτελούσε ειδική αυτοτελή υπηρεσία<sup>21</sup>, η οποία συνίστατο με τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας του οικείου Δήμου ή Κοινότητας και αποτελείτο μόνο από ένστολο προσωπικό<sup>22</sup>, το οποίο λάμβανε ειδική εκπαίδευση<sup>23</sup>, είχε ιδιαίτερη ιεραρχία και διεπόταν από κανόνες πειθαρχίας.

Καθοριζόταν επίσης ότι το προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας παρείχε τις υπηρεσίες του επί εικοσιτετραώρου βάσεως εντός και εκτός γραφείου, όφειλε να τελεί σε διαρκή ετοιμότητα, υποστηριζόταν επιστημονικά και διοικητικά από προσωπικό άλλων υπηρεσιών του Δήμου με αποκλειστική ή παράλληλη άσκηση καθηκόντων, και για όσα θέματα σχετιζόνταν με άσκηση των αρμοδιοτήτων του υπαγόταν σε Ειδικό Πειθαρχικό Συμβούλιο ενώ διεπόταν από διατάξεις ειδικού πειθαρχικού δικαίου.

Προβλεπόταν επίσης ότι για τα ποινικά διωκόμενα παραπτώματα που υπάγονταν στις αρμοδιότητες της Δημοτικής Αστυνομίας, το προσωπικό της ασκούσε καθήκοντα ειδικού προανακριτικού υπαλλήλου του άρθρου 34 του Κ.Π.Δ., σε περίπτωση δε διεξαγωγής ελέγχων θεσπιζόταν υποχρέωση των πολιτών για την παροχή των αιτούμενων στοιχείων ή της οφειλόμενης συνδρομής<sup>24</sup>. Σε περίπτωση άρνησης παροχής της εν λόγω συνδρομής, στοιχειοθετείτο το έγκλημα της απείθειας σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 169 του Ποινικού Κώδικα (Π.Κ.).

21 Οι προσλήψεις του προσωπικού καθορίζονταν βάσει του Π.Δ. 135/2006 (Α' 153) με θέμα «Σύστημα πρόσληψης ειδικού ένστολου προσωπικού της Δημοτικής Αστυνομίας και τρόπος εκπαίδευσής αυτού».

22 Σημειώνεται ότι στην εισηγητική έκθεση του Ν. 3731/2008 και ειδικότερα στο άρθρο 2, προβλεπόταν ότι το προσωπικό που στελέχωνε τη Δημοτική Αστυνομία ήταν ένστολο, το οποίο όμως δεν οπλοφορούσε. Το τελευταίο όμως, δηλαδή ότι το προσωπικό δεν οπλοφορούσε δεν αναγραφόταν στην αντίστοιχη διάταξη του άρθρου της παράγραφου 2 του άρθρου 2 του εν λόγω νόμου.

23 Σχετική επί του θέματος είναι η Κ.Υ.Α. αριθ. οικ. 14671/05-03-2004 (Β' 485) και το Π.Δ. 135/2006 (Α' 153).

24 Βλ. Γνωμοδότηση 448/2010 του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (Δ' Τμήμα) [Συνεδρίαση της 14<sup>ης</sup>/12/2010].

Περαιτέρω ρυθμίζονταν θέματα διάρθρωσης των υπηρεσιών της Δημοτικής Αστυνομίας και κατάταξης του προσωπικού της σε κατηγορίες, κλάδους και βαθμούς (άρθρα 3 και 4), θέματα σχετικά με το σύστημα και τη διαδικασία των προαγωγών των υπαλλήλων της (άρθρο 6) και τη διάρθρωση της ιεραρχίας του προσωπικού της (άρθρο 7), θέματα που αφορούσαν τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία επιλογής των προϊσταμένων των οργανικών μονάδων, μέσω της θέσπισης συστήματος επιλογής βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων (άρθρα 8, 9 και 10), καθώς και την αναπληρωσή τους σε περίπτωση απουσίας ή κωλύματος ως προς την άσκηση των καθηκόντων τους (άρθρο 12)<sup>25</sup>.

Ρυθμίζονταν θέματα αποσπάσεων και μετατάξεων του προσωπικού της Δημοτικής Αστυνομίας (άρθρα 13 και 14). Θεσπιζόταν υποχρέωση των Ο.Τ.Α. για τη νομική στήριξη του προσωπικού της Δημοτικής Αστυνομίας, σε περίπτωση παραπομπής των μελών του ενώπιον των δικαστικών Αρχών, για λόγο που αναγόταν στην άσκηση των καθηκόντων τους κατά τη διάρκεια διατεταγμένης υπηρεσίας.

Παρεχόταν εξουσιοδότηση για τον καθορισμό με αποφάσεις του υπουργού Εσωτερικών, της στολής, των διακριτικών γνωρισμάτων και της ειδικής ταυτότητας του προσωπικού της Δημοτικής Αστυνομίας, καθώς και των αναγκαίων μέσων και εξοπλισμού που παρέχονταν στο προσωπικό για την εκτέλεση των καθηκόντων του και που σε καμία περίπτωση δεν είχαν κατασταλακτικό χαρακτήρα (άρθρο 15). Τέλος με το άρθρο 16 του νόμου εισήχθη σειρά μεταβατικών διατάξεων.

#### **4. Αναλογία αστυνόμευσης στις Χώρες της Ε.Ε. και την Ελλάδα**

Μετά από την αρχική σύσταση της Δημοτικής Αστυνομίας το 1980 και την παράλληλη τεσσάρων ετών δηλαδή το 1984, επιχειρήθηκε μία μεγάλη τομή στην Ελλάδα και ειδικότερα στον αστυνομικό χώρο. Αυτή ήταν η συγχώνευση της Χωροφυλακής με την Αστυνομία Πόλεων όπως εκφράστηκε με τις διατάξεις του Ν. 1481/1984 (Α' 152), «Οργανισμός Υπουργείου Δημόσιας Τάξης». Στην εισηγητική έκθεση του προαναφερόμενου νόμου πραγματοποιείται περιγραφή σχετικά με την κατάσταση που επικρατούσε εκείνη την εποχή στα Σώματα Ασφαλείας.

Ειδικότερα αναφέρεται ότι η αναλογία αστυνόμευσης στην Ελλάδα ήταν 1 προς λιγότερο από 200, από τις υψηλότερες στον κόσμο (1 προς 300 στην Ιαπωνία, 1 προς 650 στη Σουηδία, 1 προς 500 στην τότε Δυτική Γερμανία). Παρόλο όμως την πολύ καλή αυτή αναλογία, δεν ασκείτο ικανοποιητική αστυνόμευση στον Ελληνικό Χώρο.

Μεταξύ των λόγων που περιγράφονταν στην εισηγητική έκθεση και οι οποίοι παρατηρούνται και σήμερα είναι: πολυδιάσπαση του αστυνομικού έργου σε πολλά Σώματα, ανισομερής κατανομή των δυνάμεων, πολυδιάσπαση της διοίκησης της

25 Βλ. εγκύκλιο οικ. 12863 από 4/3/2009 του υπουργείου Εσωτερικών/Γενική Διεύθυνση Τοπικής Αυτοδιοίκησης/Διεύθυνση Οργάνωσης και Λειτουργίας Ο.Τ.Α. με θέμα «Επιλογή στις θέσεις ιεραρχίας της Δημοτικής Αστυνομίας».

αστυνομίας, μεγάλος αριθμός βαθμοφόρων (αξιωματικών και υπαξιωματικών) σε σχέση με τους κατώτερους, διόγκωση των επιτελικών μονάδων, πολλές βαθμίδες κάθετης οργάνωσης κ.λπ..

Σήμερα με βάσει τους πληθυσμούς των είκοσι επτά (27) κρατών – μελών (Κ-Μ) της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.)<sup>26</sup> και το συνολικό αριθμό των Δυνάμεων Εφαρμογής του Νόμου (Law Enforcement Agencies –LEAs) που υφίσταται ανά κράτος προκύπτει η εξής αναλογία αστυνόμευσης ανά κάτοικο:

ΧΩΡΑ	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ	LEA <sup>27</sup>	ΑΝΑΛΟΓΙΑ ΑΝΑ ΚΑΤΟΙΚΟ
ΓΕΡΜΑΝΙΑ	82.060.000	266.000	308.49
ΓΑΛΛΙΑ	60.734.821	261.772	232.01
ΗΒ	61.100.000	176.700	345.78
ΙΤΑΛΙΑ	59.905.225	337.000	177.76
ΙΣΠΑΝΙΑ	46.157.822	153.000	301.68
ΡΟΥΜΑΝΙΑ	21.504.442	98.344	218.66
ΠΟΛΩΝΙΑ	38.130.302	133.600	285.40
ΟΛΛΑΝΔΙΑ	16.492.230	61.300	269.04
<b>ΕΛΛΑΔΑ</b>	<b>11.262.000</b>	<b>75.300</b>	<b>149.56</b>
ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ	10.676.910	49.780	214.48
ΒΕΛΓΙΟ	10.666.866	51.745	206.14
ΤΣΕΧΙΑ	10.424.926	45.024	231.54
ΟΥΓΓΑΡΙΑ	10.031.000	51.744	193.85
ΣΟΥΗΔΙΑ	9.234.209	21.342	432.67
ΑΥΣΤΡΙΑ	8.316.487	27.500	302.41
ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ	7.640.288	30.707	248.80
ΣΛΟΒΑΚΙΑ	5.379.455	26.631	201.99
ΔΑΝΙΑ	5.511.451	10.939	503.83
ΙΡΛΑΝΔΙΑ	4.501.000	20.730	217.12

26 Τα στοιχεία για τους πληθυσμούς των Κ-Μ της Ε.Ε. ελήφθησαν από την ιστοσελίδα. [http://el.wikipedia.org/wiki/%CE%9A%CE%B1%CF%84%CE%AC%CE%BB%CE%BF%CE%B3%CE%BF%CF%82\\_%CE%B5%CF%85%CF%81%CF%89%CF%80%CE%B1%CF%8A%CE%BA%CF%8E%CE%BD\\_%CF%87%CF%89%CF%81%CF%8E%CE%BD\\_%CE%B1%CE%BD%CE%AC\\_%CF%80%CE%BB%CE%B7%CE%B8%CF%85%CF%83%CE%BC%CF%8C](http://el.wikipedia.org/wiki/%CE%9A%CE%B1%CF%84%CE%AC%CE%BB%CE%BF%CE%B3%CE%BF%CF%82_%CE%B5%CF%85%CF%81%CF%89%CF%80%CE%B1%CF%8A%CE%BA%CF%8E%CE%BD_%CF%87%CF%89%CF%81%CF%8E%CE%BD_%CE%B1%CE%BD%CE%AC_%CF%80%CE%BB%CE%B7%CE%B8%CF%85%CF%83%CE%BC%CF%8C) (τελευταία επίσκεψη την 12/10/2013).

27 Βλ. Europol Review, General Report on Europol Activities, European Police Office 2012, p.p. 78-79, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα [https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/en\\_europolreview2011\\_0.pdf](https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/en_europolreview2011_0.pdf) (τελευταία επίσκεψη την 14/10/2013). Δεν υπάρχει αναφορά στην Κροατία που αποτελεί το 28<sup>ο</sup> Κ-Μ της Ε.Ε. από την 01/07/2013 λόγω έλλειψης διαθέσιμων στοιχείων των δυνάμεων επιβολής του νόμου στο εν λόγω κράτος.



ΛΙΘΟΥΑΝΙΑ	3.350.400	19.920	168.19
ΛΕΤΟΝΙΑ	2.261.10	11.710	193.09
ΣΛΟΒΕΝΙΑ	2.053.255	9.363	219.29
ΕΣΘΟΝΙΑ	1.340.602	8.900	150.62
ΚΥΠΡΟΣ	1.054.400	6.670	158.08
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ	480.222	1.623	295.88
ΜΑΛΤΑ	410.290	3.897	105.28
ΦΙΛΑΝΔΙΑ	5.330.150	11.850	449.80

Από την παράθεση των στοιχείων προκύπτει ότι η Ελλάδα διαθέτει ένα από τα υψηλότερα ποσοστά αστυνόμευσης στην Ε.Ε., ήτοι 1/149.56 κατοίκους με εξαίρεση εκείνο της Μάλτας το οποίο είναι 1/105.28. Σημειώνεται ότι στις Δυνάμεις Εφαρμογής του Νόμου στην Ελλάδα δεν περιλαμβάνεται η Δημοτική Αστυνομία αλλά η ΕΛ.ΑΣ., το Λ.Σ.-ΕΛ.ΑΚΤ., το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (Σ.Δ.Ο.Ε.) και οι Τελωνειακές Αρχές.

### Κριτική θεώρηση του θεσμού της Δημοτικής Αστυνομίας – Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Αναφορικά με τη λειτουργία του θεσμού της Δημοτικής Αστυνομίας και σύμφωνα με το θεσμικό πλαίσιο που έχει αναπτυχθεί παρατηρούνται τα εξής:

Τα στελέχη της Δημοτικής Αστυνομίας όπως αναλύθηκε προγενέστερα δεν οπλοφορούσαν. Προξενεί εντύπωση σε τι είδους Αστυνομία αναφερόμασταν όταν τα στελέχη της, ενώ ασκούσαν προανακριτικά καθήκοντα δε μπορούσαν να οπλοφορούν. Πως μπορούσε για παράδειγμα κάποιος στέλεχος της Δημοτικής Αστυνομίας να αντιδράσει όταν απειλείτο η ζωή του σε κάποιον έλεγχο που θα έκανε; Επιπρόσθετα ενώ είχαν την αρμοδιότητα να σχηματίζουν δικογραφίες ως ειδικοί προανακριτικοί υπάλληλοι σύμφωνα με το άρθρο 34 του Κ.Π.Δ., και είχαν την αρμοδιότητα να συλλαμβάνουν σύμφωνα με τις διατάξεις του, θα μπορούσαν να προβαίνουν σε ανάλογες προανακριτικές πράξεις χωρίς τον ανάλογο εξοπλισμό;

Για πολλά από τα αδικήματα που τους παρέχεται από την Πολιτεία η αρμοδιότητα να ελέγχουν αλλά και να βεβαιώνουν παραβάσεις, ήταν πταισματικής φύσεως. Δεν είχε ληφθεί μέριμνα όπως προκύπτει από τις διατάξεις του Π.Δ. 23/2002 αλλά ούτε και από τις διατάξεις του Ν.3731/2008 να ασκούν χρέη δημοσίου κατηγορού. Κατά συνέπεια οι οποίες υποθέσεις παραπέμποντο στα όργανα των Δικαστικών Αρχών ή των στελεχών της ΕΛ.ΑΣ. ή και του Λ.Σ.-ΕΛ.ΑΚΤ. που θα ασκούσαν κατά περίπτωση σχετικά καθήκοντα.

Για να χαρακτηρίζεται ένα Σώμα ως αστυνομικό θα πρέπει να υφίστανται μία σειρά εκδηλώσεων οι οποίες να είναι δηλωτικές άσκησης αστυνομικής υπηρεσίας. Πιο συγκεκριμένα αυτές είναι το δικαίωμα αναγκαστικής προσκλήσεως, δικαίωμα προς εξακρίβωση της ταυτότητας, αστυνομική κράτηση, συμμόρφωση πολιτών σε αστυνομικά μέτρα, καθήκοντα δημοσίου κατηγορού, αναγκαστική ισχύ αστυνομικής δι-

αταγής, το δικαίωμα του οπλοφορέιν, δικαίωμα εκδόσεως αστυνομικών διατάξεων όπως και το δικαίωμα ενέργειας προανακρίσεως και ανακριτικών πράξεων.

Είναι φανερό ότι μερικά από τις παραπάνω εκδηλώσεις δεν ίσχυαν στη Δημοτική Αστυνομία όπως ίσχυαν στους υπόλοιπους φορείς εφαρμογής του νόμου. Κατά συνέπεια η χρήση του όρου Αστυνομία ως προς τον προσδιορισμό αυτού του φορέα ήταν αδόκιμη και άστοχη.

Όπως προκύπτει από την εισηγητική έκθεση του Ν. 1481/1984 (Α' 152), η αναλογία αστυνόμευσης στην Ελλάδα ήταν 1 προς λιγότερο από 200, από τις υψηλότερες στον κόσμο. Παρόλο όμως την πολύ καλή αυτή αναλογία δεν ασκείτο ικανοποιητική αστυνόμηση στον Ελληνικό Χώρο για συγκεκριμένους λόγους που αναφέρθηκαν παραπάνω. Το ποσοστό αυτό το 2013 έχει αυξηθεί σε 1/149.56, αλλά στον Ελληνικό χώρο υπάρχουν έντονα προβλήματα αστυνόμευσης όπως είναι γνωστό.

Παρόλο που τονίζεται ότι η Δημοτική Αστυνομία δρούσε συμπληρωματικά και επικουρικά και μάλιστα σε απόλυτη συνάφεια με τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, τι άλλαξε μέσα σε διάστημα τεσσάρων χρόνων από το 1980 έως το 1984 και ενώ παρατηρούνται συγκεκριμένα αρνητικά φαινόμενα στο χώρο των σωμάτων ασφαλείας σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του νόμου δημιουργήθηκε ένα επιπλέον σώμα αστυνόμευσης;

Ο σχολιαζόμενος θεσμός πριν περίπου 110 χρόνια καταργήθηκε ως ανεπαρκής. Το 1980 που οι συνθήκες ήταν πιο δύσκολες και οι ανάγκες για αστυνόμηση πιο έντονες, τι έπειθε ότι θα συνέβαλε στην αστυνόμηση των τοπικών υποθέσεων αποτελεσματικά και δεν θα χαρακτηριζόταν και αυτός από τα γνωστά προβλήματα που κυριαρχούν στο χώρο της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης;

Αν υπήρχε βούληση για βελτίωση στην αποτελεσματικότητα της αστυνόμευσης γιατί δεν ενισχύθηκε σε στελέχωση η ΕΛ.ΑΣ. ή και το Λ.Σ.-ΕΛ.ΑΚΤ., οι κύριοι ελεγκτικοί μηχανισμοί στη Χώρα για να υπάρχουν θετικά αποτελέσματα; Και πως μπορεί στην Ελλάδα χώρα με μικρή παράδοση στη Δημοτική Αστυνομία, να αναδείξει τη χρησιμότητά της και τον επικουρικό ρόλο που μπορούσε να διαδραματίσει σε σχέση με την εθνική αστυνομία στο πλαίσιο αποκέντρωσης της αντεγκληματικής πολιτικής; Η πολυδιάσπαση της αστυνομίας σαν αρμοδιότητα στο σύνολο της δε βοηθάει στην γενικότερη προστασία των πολιτών και την διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος ειδικότερα.

Θα πρέπει εδώ να σημειωθεί ότι συστήθηκε ένας αστυνομικός φορέας (Δημοτική Αστυνομία) ο οποίος θα ασκούσε αστυνομικά καθήκοντα σε τοπικό επίπεδο, στα στελέχη του οποίου είχε αναθέσει η Πολιτεία και ειδικά προανακριτικά καθήκοντα. Στον εν λόγω φορέα η ΕΛ.ΑΣ. υποχρεωνόταν όταν της ζητείτο να παράσχει τη συνδρομή της σύμφωνα με τα άρθρα 159-169 του Π.Δ. 141/1991 (Α' 58) σε προγραμματισμένους ελέγχους της ή σε καταστάσεις ανάγκης όπου τούτο προβλέπεται. Δηλαδή ο κύριος εθνικός αστυνομικός φορέας θα έπρεπε όπως περιγράφηκε να βοηθά όταν του εξητείτο, έτερο αστυνομικό σώμα στην άσκηση των καθηκόντων του.

Προβληματισμό σχετικά με την άσκηση των αρμοδιοτήτων του Λ.Σ.-ΕΛ.ΑΚΤ., δημιουργούσαν οι αρμοδιότητες του θεσμού της Δημοτικής Αστυνομίας όπως προέκυπταν από τις διατάξεις του Ν. 3775/2008 (Α' 263).

Στις διατάξεις του άρθρου 1 και δη στις παραγράφους 3 και 4, γινόταν αναφορά κατά περίπτωση στις αρμοδιότητες που ασκούνταν από τη Δημοτική Αστυνομία και βάσει ποιων προϋποθέσεων από την ΕΛ.ΑΣ.. Στις υπόψη περιπτώσεις δε γινόταν καμία μνεία για το Λ.Σ.-ΕΛ.ΑΚΤ., το οποίο θεσμικά εκ του ρόλου του ασκεί αστυνομικές αρμοδιότητες σε περιοχές λιμένων, ακτών, χωρικής θάλασσας και παραλίων [άρθρο 5, Ν. 4150/2013 (Α' 102)]. Επισημαίνεται ότι οι Λιμένες χωρικά ανήκουν σε Δήμους.

Η μη αναφορά στο Λ.Σ.-ΕΛ.ΑΚΤ. πλην των περιπτώσεων που περιγράφονταν στα εδάφια 8 και 9 της παραγράφου 1 του ίδιου άρθρου, οδηγούσε στο συμπέρασμα ότι πλην των συγκεκριμένων στις εν λόγω παραγράφους αρμοδιοτήτων που άπτονται του Κ.Ο.Κ. [εδώ θα πρέπει να ληφθεί υπόψη και το άρθρο 23 του Ν. 4058/2012 (Α' 63)], οι λοιπές αρμοδιότητες κατά περίπτωση είτε εκδίδονταν είτε όχι οι κανονιστικές πράξεις που προβλέπονταν στο συγκεκριμένο άρθρο, δεν μπορούσαν να ασκηθούν από τη Δημοτική Αστυνομία σε περιοχές όπου ασκούσε θεσμικά εκ της υφιστάμενης νομοθεσίας αρμοδιότητες το Λ.Σ.-ΕΛ.ΑΚΤ., ερμηνευτικά και σύμφωνα με όσα αναφέρθηκαν προγενέστερα.

Αυτό επιρρώνεται και από τη διατύπωση της παραγράφου 2 του άρθρου 1 του Ν. 3731/2008, όπου αναφερόταν στη συνδρομή της ΕΛ.ΑΣ. στο προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας κατά την άσκηση του έργου της, χωρίς πουθενά να πραγματοποιείται μνεία για το Λ.Σ.-ΕΛ.ΑΚΤ.. Είναι σαφές ότι η ΕΛ.ΑΣ., βάσει του Ν. 2800/2000 ασκεί τις αρμοδιότητές της σε συγκεκριμένους χώρους στους οποίους από τις κείμενες διατάξεις δεν έχει αρμοδιότητα το Λ.Σ.-ΕΛ.ΑΚΤ. (άρθρο 8 του εν λόγω νόμου).

Κατά συνέπεια και η έκδοση της απόφασης της παραγράφου 6 του άρθρου 1 έπρεπε να κινείται εντός των ανωτέρω πλαισίων.

Η ενίσχυση των δύο μεγαλύτερων Σωμάτων Ασφαλείας της ΕΛ.ΑΣ. και του Λ.Σ.-ΕΛ.ΑΚΤ., με προσωπικό και μέσα αντί της σύστασης της Δημοτικής Αστυνομίας θα έλυσε πολλά προβλήματα στην αστυνόμευση της χώρας. Η εμπειρία και η τεχνογνωσία που διαθέτουν αυτοί οι δύο μεγάλοι διοικητικοί αστυνομικοί σχηματισμοί εγγυώνται την παροχή (παρά τα όποια προβλήματα αντιμετωπίζουν) πολύ καλής αστυνόμευσης.

Από τα ανωτέρω εκτεθέντα συνάγεται επίσης το συμπέρασμα ότι δεν υπάρχει κατάρτιση και εφαρμογή δημοσίων πολιτικών σε βάθος χρόνου, προγραμματισμός και στρατηγική για αντιμετώπιση θεμάτων αστυνόμευσης, παρά μόνο συγκρότησης πρόχειρα ενός μηχανισμού και από τα δύο κυρίαρχα κόμματα της Ελλάδας με συγκεκριμένη λογική για την στελεχωσή του και την εξυπηρέτηση συγκεκριμένων σκοπιμοτήτων. Η ανεπάρκεια του συγκεκριμένου θεσμού στην άσκηση των καθηκόντων του, οδήγησε τα δύο κόμματα που τον συγκρότησαν και τον διαμόρφωσαν λαμβάνοντας υπόψη την δημοσιονομική κατάσταση της Χώρας στην καταρρησί του. Αν ο εν λόγω θεσμός δεν θα καταργείτο.

Τέλος σημειώνεται ότι στους Ο.Τ.Α. υπάρχει πολιτικό προσωπικό το οποίο μπορεί να ασκήσει τα καθήκοντα που ασκούσε το προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας. Συγκεκριμένα μπορούν να πραγματοποιούν ελέγχους, να βεβαιώνουν παραβάσεις ή και να σχηματίζουν ποινικές δικογραφίες όταν αυτό απαιτείται υπό την επίβλεψη του αρμόδιου εισαγγελέα (σχετική πρόβλεψη υπάρχει στο άρθρο 34 του Κ.Π.Δ.), αρκεί να υπάρχουν σχετικές νομικές προβλέψεις.

Κατά συνέπεια η κατάργηση του συγκεκριμένου θεσμού δε σημαίνει ότι οι όποιες αρμοδιότητες που ακούσε δε μπορούν να ασκηθούν από άλλο προσωπικό των Ο.Τ.Α. Σε ότι αφορά την αξιολόγηση των στελεχών της πρώην Δημοτικής Αστυνομίας και την ενταξή τους στην ΕΛ.ΑΣ., θα πρέπει να περάσει κάποιο ικανό χρονικό διάστημα για να αποτιμηθεί η προστιθέμενη αξία της μεταρρύθμισης αυτής.

### Βιβλιογραφία -Αρθρογραφία

- 1.- Βουλή των Ελλήνων (2008). *Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Αναδιοργάνωση της δημοτικής αστυνομίας και ρυθμίσεις λοιπών θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών»*, Αθήνα, σ.σ. 1-2, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/A-DIMOTIKI-EIS.pdf> και <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/A-DIMOTIKI-KOL-EIS.pdf> (τελευταία επίσκεψη την 12/09/2013).
- 2.- Βουλή των Ελλήνων, Α' Διεύθυνση Επιστημονικών Μελετών, Τμήμα Νομοτεχνικής Επεξεργασίας Σχεδίων και Προτάσεων Νόμων (2008). *Έκθεση επί του Νομοσχεδίου «Αναδιοργάνωση της δημοτικής αστυνομίας και ρυθμίσεις λοιπών θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών»*, Αθήνα, σ.σ. 1-3, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7b24652e-78eb-4807-9d68-e9a5d4576eff/A-DIMOTIKI-EPIS.pdf> (τελευταία επίσκεψη την 12/10/2013).
- 3.- Europol Review, General Report on Europol Activities, European Police Office 2012, p.p. 78-79, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα [https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/en\\_europolreview2011\\_0.pdf](https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/en_europolreview2011_0.pdf) (τελευταία επίσκεψη την 14/10/2013).
- 4.- Κοροντζής Τ. (2013). *Ο θεσμός της δημοτικής αστυνομίας στην Ελλάδα*, άρθρο αναρτημένο στο blog της Πανελλήνιας Ένωσης Αξιωματικών Λιμενικού Σώματος (Π.Ε.Α.Λ.Σ.) την 23/07/2013, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα [http://peals-online.blogspot.gr/2013/07/blog-post\\_4144.html#.Ue67C6z4tnc](http://peals-online.blogspot.gr/2013/07/blog-post_4144.html#.Ue67C6z4tnc) (τελευταία επίσκεψη την 12/10/2013).
- 5.- Korontzis Tr. (2012). *The law enforcement in Hellas on local level. The case of Municipality Police*. International Journal of Asian Social Science, Vol. 2, issue 12, p.p. 2251-2264.

- 6.- Κοροντζής Τρ. (2012). *Συστήματα διοίκησης πολιτικής προστασίας στην Ελλάδα*. Διοικητική Ενημέρωση (τριμηνιαία επιθεώρηση διοικητικής επιστήμης), τεύχος 61, σ.σ. 85-105.
- 7.- Korontzis Tr. (2012). *The prosecution of economic crime in Hellas*. International Journal of Humanities and Social Science, Vol. 2, No. 5, p.p. 221-227.
- 8.- Κοροντζής Τρ. (2011). *Ο θεσμικός ρόλος του Λιμενικού Σώματος*. Διδακτορική Διατριβή, τμήματος Δημόσιας Διοίκησης, τομέας Δημοσίου Δικαίου, βιβλιοθήκη Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα.
- 9.- Κοροντζής Τρ. (2008). *Δημοτική Αστυνομία*. Α' Εκπαιδευτική Σειρά, Ειδική Φάση Σπουδών, τμήμα Οργάνωσης & Διοίκησης, Αθήνα.
- 10.- Κοροντζής Τρ. (2005). *Αρμοδιότητες Δημοτικής Αστυνομίας*. Νέο νομοθετικό πλαίσιο - Κριτική προσέγγιση, Δημόσιος Τομέας, τεύχος 215, σ.σ. 35-36.
- 11.- Κοροντζής Τρ. (2004). *Αρμοδιότητες Δημοτικής Αστυνομίας, μία σύντομη κριτική θεώρηση*, Δημόσιος Τομέας, τεύχος 213, σ.σ. 36-37.
- 12.- Κοροντζής Τρ. (2004). *Αρμοδιότητες Δημοτικής Αστυνομίας*, εφημερίδα "Αυριανή" της 21 Οκτωβρίου 2004, σ. 26.
- 13.- Κοροντζής Τρ. (2004). *Δημοτική Αστυνομία*, Λιμενικά Χρονικά, τεύχος 59, σ.σ. 15 – 18.
- 14.- Κυριακόπουλος Η. (1962). *Διοικητικόν Δίκαιον*, Γ' Τόμος, 4<sup>η</sup> έκδοση, Θεσσαλονίκη.
- 15.- Ντιντιούμη Στ. (2007). *Δημοτική Αστυνομία*. Α' Εκπαιδευτική Σειρά, Ειδική Φάση Σπουδών, τμήμα Οργάνωσης & Διοίκησης, Αθήνα.
- 16.- Παπαθεοδώρου Θ. (2005). *Δημόσια ασφάλεια και Αντεγκληματική πολιτική*, β' έκδοση. Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη.
- 17.- Παπαιωάννου Ζ. (2006). *Αστυνομικό Δίκαιο, Η λειτουργική αρμοδιότητα του αστυνομικού προσωπικού της Ελληνικής Αστυνομίας, Έννοια, Περιεχόμενο, Όρια*, β' Έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Αντ. Σάκκουλας.
- 18.- Σύνταγμα της Ελλάδος (2009), διαθέσιμο στην ιστοσελίδα <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf>, σ.σ. 166-115 (τελευταία επίσκεψη την 12/10/2013).
- 19.- Τάχος Α. (1990). *Δίκαιο της Δημόσιας Τάξης*, Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας, 1990.

ΜΕΡΟΣ ΙΑ

**ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ,  
ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ  
ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ**



Ηλίας Μικρουλέας\*

## ΠΡΑΞΕΙΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟΥ ΚΑΙ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ<sup>1</sup>

### Εισαγωγή

1. Η συζήτηση για την άσκηση της εξαιρετικής νομοθετικής αρμοδιότητας των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας, δηλαδή της Κυβέρνησης και του Προέδρου της Δημοκρατίας, μέσω της έκδοσης πράξεων νομοθετικού περιεχομένου έχει αποκτήσει νέα ένταση, με αφορμή τον αυξημένο αριθμό πράξεων νομοθετικού περιεχομένου που έχουν εκδοθεί τα τελευταία χρόνια<sup>2</sup> και την σοβαρότητα των ζητημάτων που ρύθμισαν. Η συζήτηση περιλαμβάνει έντονη κριτική ιδίως ως προς την έλλειψη της συνδρομής των προϋποθέσεων που θέτει το Σύνταγμα για την έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου. Μάλιστα, σε ορισμένες περιπτώσεις, η κριτική έχει φθάσει να διαπιστώνει ότι υφίσταται κίνδυνος, η Κυβέρνηση εν δυνάμει να νομοθετεί μόνη της, με κανόνες περιορισμένης χρονικής διάρκειας, αδιαφορώντας για την κύρωσή τους ή όχι εκ μέρους της Βουλής<sup>3</sup>. Έχει επίσης εκφραστεί η άποψη ότι η λαϊκή κυριαρχία είναι αδύναμη μπροστά σε μία νέα νομιμότητα που εισάγεται με πράξεις νομοθετικού περιεχομένου, δηλαδή χωρίς επίκαιρο κοινοβουλευτικό αντίλογο και χωρίς επαρκή περίσκεψη<sup>4</sup>. Τίθεται, επομένως, το ερώτημα αν η κριτική αυτή είναι ορθή εν όλω ή εν μέρει, αν λαμβάνει υπόψη της όλες τις παραμέτρους και τελικά ποιες είναι αυτές οι παράμετροι που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου.

2. Η επιστημονική συζήτηση αφορά στη σχέση ανάμεσα σε μία νέα αντίληψη του δικαίου της ανάγκης και στις παραδοσιακές εγγυήσεις της δημοκρατικής αρχής,

---

\* Δ.Ν., Δικηγόρος

1 Το κείμενο προέρχεται από εισήγηση στο 5<sup>ο</sup> Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, που έλαβε χώρα από τις 28 έως 30 Νοεμβρίου 2013 στην Κομοτηνή. Η ενημέρωση των στοιχείων και της βιβλιογραφίας έχει γίνει μέχρι τις 30 Νοεμβρίου 2013.

2 Το έτος 2009 εκδόθηκαν επτά, το 2010 μία, το 2011 εκδόθηκαν επτά, το 2012 εκδόθηκαν είκοσι πέντε και το 2013 έχουν εκδοθεί έξι (έως τα μέσα Νοεμβρίου).

3 *Γιώργος Γεραπετρίτης*, Η οικονομική κρίση ως στοιχείο απορρύθμισης της ιεραρχίας των πηγών του δικαίου: Νομοτέλεια ή άλλοθι; ΝοΒ 2012, σελ. 2754 (2758 επ.).

4 *Φίλιππος Κ. Σπυρόπουλος*, Η λαϊκή κυριαρχία ιδίως κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσεως, ΝοΒ, σελ. 2679 (2681).



της διάκρισης των λειτουργιών και της δημοκρατικής διακυβέρνησης. Από την μία πλευρά τίθεται το ζήτημα της σύγχρονης αντίληψης της διακινδύνευσης της ασφάλειας προσώπων και εννόμων αγαθών, της ανάδειξης νέων πτυχών του δημοσίου συμφέροντος, όπως είναι το δημοσιονομικό συμφέρον<sup>5</sup> και της προστασίας της έννομης τάξης από κάθε μορφής απειλή, όπως η απειλή από τις εγχώριες και διεθνείς οικονομικές συνθήκες, από την τρομοκρατία, από την εγκληματικότητα είτε αυτή έχει ως κίνητρο το θρησκευτικό ή τον εθνικιστικό φανατισμό είτε όχι, αλλά και την απειλή από τα φυσικά φαινόμενα και τις πανδημίες.

3. Από την άλλη πλευρά διαρκώς επιτακτική και επίκαιρη παραμένει η απαίτηση για τη δημοκρατική διακυβέρνηση, δηλαδή τη διακυβέρνηση που ασκείται με τη συμμετοχή, τη συναίνεση και την εμπιστοσύνη των πολιτών, τη διακυβέρνηση που ασκείται με μέτρο, υπευθυνότητα και προσοχή, με την μεγαλύτερη δυνατή νομιμοποίηση και αποτελεσματικότητα<sup>6</sup>. Η δημοκρατική αρχή (άρθρο 1 παρ. 1 του Συντάγματος), η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας (άρθρο 1 παρ. 2 του Συντάγματος), η διάκριση των εξουσιών, η ελευθερία και η ισότητα<sup>7</sup> είναι θεμελιώδεις αρχές και οργανωτικές βάσεις που καθορίζουν και διασφαλίζουν τη λειτουργία του πολιτεύματος<sup>8</sup>. Στο πλαίσιο του αντιπροσωπευτικού συστήματος αυτό σημαίνει ότι οι ασκούντες την εκτελεστική εξουσία πρέπει να τελούν σε πλήρη εξάρτηση και να υπόκεινται στον αποτελεσματικό έλεγχο εκ μέρους της λαϊκής αντιπροσωπείας<sup>9</sup>.

### Οι προϋποθέσεις έκδοσης πράξεων νομοθετικού περιεχομένου

4. Η έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου ρυθμίζεται από το άρθρο 44 παράγραφος 1 του Συντάγματος, το οποίο προβλέπει τα εξής: «1. Σε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί, ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, να εκδίδει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου. Οι πράξεις αυτές υποβάλλονται στη Βουλή για κύρωση, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 72 παρ. 1, μέσα σε σαράντα ημέρες από την έκδοσή τους ή

5 Βλ. Δημήτριος Εμμανουηλίδης, Μαρίνα Σκανδάλη, Το δημοσιονομικό συμφέρον και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΝοΒ 2012, σελ. 2762 (2764 επ.) σχετικά με τις αποφάσεις 668/2012 και 1283 – 1286/2012 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας.

6 Αντώνης Μακρυδημήτρης, Κράτος των Πολιτών, Προβλήματα μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού, Αθήνα 2006, σελ. 268 επ.

7 Αριστόβουλος Μάνεσης, Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος II, Θεσσαλονίκη 1965, σελ. 37 επ. Κατά το Μάνεση, δύο είναι τα στοιχεία που συνθέτουν κατά βάση τη δημοκρατική αρχή: η ελευθερία και η ισότητα. Κατά ακριβολογία δημοκρατική αρχή είναι η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας. Όταν ο λαός είναι κυρίαρχος, όταν ο Δήμος «κρατεί», υπάρχει δημοκρατία (ο.π. σελ. 61).

8 Γιώργος Κασσιμάτης, Συνταγματικό Δίκαιο II, Οι λειτουργίες του κράτους, Τεύχος α, Αθήνα – Κομοτηνή 1980, σελ. 60 επ.

9 Αριστόβουλος Μάνεσης, Αι εγγυήσεις..., σελ. 72, 73.

μέσα σε σαράντα ημέρες από τη σύγκληση της Βουλής σε σύνοδο. Αν δεν υποβληθούν στη Βουλή μέσα στις προαναφερόμενες προθεσμίες ή αν δεν εγκριθούν από αυτή μέσα σε τρεις μήνες από την υποβολή τους, παύουν να ισχύουν στο εξής».

5. Έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου προβλέπεται και από το άρθρο 48 παράγραφος 5, προκειμένου να αντιμετωπιστούν επείγουσες ανάγκες ή να αποκατασταθεί ταχύτερα η λειτουργία των συνταγματικών θεσμών, εφόσον έχει κηρυχθεί ήδη κατάσταση πολιορκίας και άρχισαν να ισχύουν τα σχετικά μέτρων των παραγράφων 1 και επόμενες του ίδιου άρθρου.

6. Για την έκδοση πράξης νομοθετικού περιεχομένου το άρθρο 44 παράγραφος 1 του Συντάγματος απαιτεί την ύπαρξη έκτακτης περίπτωσης ανάγκης, η οποία είναι τόσο εξαιρετικά επείγουσα, όσο και απρόβλεπτη. Επομένως, είναι απαιτούμενη αφενός η ύπαρξη ύλης που δεν έχει περιληφθεί στην πρόγνωση του κοινού νομοθέτη<sup>10</sup> και αφετέρου η ύπαρξη ζητήματος που δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί έγκαιρα μέσα από τη νομοθετική διαδικασία.

7. Αν η πράξη κατατεθεί προς κύρωση και κυρωθεί με νόμο μέσα στις προαναφερθείσες συνταγματικές προθεσμίες, οι ρυθμίσεις της καθίστανται ρυθμίσεις του νόμου και μάλιστα αναδρομικές, αφού η «κύρωση» από μέρους του νόμου εμπεριέχει εννοιολογικώς την αναδρομή του νόμου<sup>11</sup>. Αντιθέτως, αν η πράξη νομοθετικού περιεχομένου δεν υποβληθεί για κύρωση ή δεν κυρωθεί από την Ολομέλεια της Βουλής εντός των προθεσμιών που προβλέπει η διάταξη αυτή, παύει να ισχύει στο εξής.

8. Οι προϋποθέσεις αυτές είναι οι μόνες που απαιτεί η συνταγματική διάταξη του άρθρου 44 παράγραφος 1. Επομένως, καταρχήν, δεν υπάρχει περιορισμός ως προς το αντικείμενο που πρόκειται να ρυθμιστεί με την πράξη νομοθετικού περιεχομένου. Μόνο στις περιπτώσεις που υπάρχει ρητή επιφύλαξη του Συντάγματος υπέρ **τυπικού** νόμου, όπως για παράδειγμα στο άρθρο 78 παρ. 1, γίνεται δεκτό ότι δεν μπορεί να «εισέλθει» η πράξη νομοθετικού περιεχομένου, η οποία δεν είναι τυπικός νόμος<sup>12</sup>. Αντιθέτως, ακόμα και ποινικού δικαίου διατάξεις έχουν θεσπιστεί με πράξη νομοθετικού περιεχομένου και έχουν εφαρμοστεί από τα ποινικά δικαστήρια, αφού το άρθρο 7 του Συντάγματος απαιτεί την προηγούμενη ύπαρξη νόμου, όχι όμως αναγκαστικά τυπικού νόμου που να προβλέπει την πράξη. Έχει εκφραστεί επίσης επιφύλαξη<sup>13</sup> κατά πόσον μπορούν με πράξη νομοθετικού περιεχομένου να τροποποιηθούν ή να αντικατασταθούν ρυθμίσεις που εμπίπτουν στην ύλη οργανικού νόμου (δηλαδή νόμου που ρυθμίζει τη συγκρότηση και λειτουργία των άμεσων οργάνων του κράτους) ή

10 *Ευάγγελος Βενιζέλος*, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου Ι, Θεσσαλονίκη 1991, σελ. 132 επ.

11 Έτσι, ΣτΕ 3612/2002 (Ολομ.), 3636/1989, 2289/1987.

12 *Ευάγγελος Βενιζέλος*, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου Ι, Θεσσαλονίκη 1991, σελ. 132.

13 *Ευάγγελος Βενιζέλος*, ο.π. σελ. 132. Τέτοιοι νόμοι είναι ο νόμος περί Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου και κατά μία άποψη και ο εκλογικός νόμος.

και εκτελεστικών του Συντάγματος νόμων με τους οποίους ρυθμίζεται η άσκηση και ο περιορισμός των συνταγματικών δικαιωμάτων.

9. Σαφές είναι επίσης, από το γράμμα της διάταξης της παραγράφου 1 του άρθρου 44 του Συντάγματος, ότι για την έκδοση πράξης νομοθετικού περιεχομένου δεν τίθεται ως προϋπόθεση να έχει διαλυθεί η Βουλή, αφού η διάταξη αυτή προβλέπει ρητώς προθεσμίες υποβολής της πράξης νομοθετικού περιεχομένου σε λειτουργούσα Βουλή.

10. Η απουσία άλλων προϋποθέσεων για την έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου έχει ως συνέπεια ότι συνταγματικού επιπέδου διατάξεις που αφορούν διαδικαστικά ή και λιγότερο διαδικαστικά ζητήματα για την κατάθεση και ψήφιση σχεδίων νόμων δεν τυγχάνουν εφαρμογής στις πράξεις αυτές. Ενδεικτικά θα μπορούσαν να αναφερθούν τα εξής:

- α) η πράξη νομοθετικού περιεχομένου μπορεί να περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων και διατάξεις συνταξιοδοτικού χαρακτήρα, χωρίς να απαιτείται να είναι ειδική και χωρίς να πρέπει να συνοδεύεται από γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως θα επιβαλλόταν σε αντίστοιχο σχέδιο νόμου.
- β) η πράξη νομοθετικού περιεχομένου μπορεί να συνεπάγεται επιβάρυνση του προϋπολογισμού, χωρίς να πρέπει να συνοδεύεται από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους που καθορίζει τη δαπάνη. Μπορεί επίσης να συνεπάγεται δαπάνη ή ελάττωση εσόδων, χωρίς να συνοδεύεται από ειδική έκθεση για τον τρόπο που θα αντιμετωπιστεί η δαπάνη.
- γ) ότι η πράξη νομοθετικού περιεχομένου μπορεί να περιλαμβάνει διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενό της, να μην συνοδεύεται από αιτιολογική έκθεση (αν και συνήθως έχει προοίμιο) και να τροποποιεί ή αντικαθιστά διατάξεις νόμων χωρίς να τηρεί τις υποχρεώσεις της καταχώρησης ολόκληρου του κειμένου της διάταξης που τροποποιείται ούτε ολόκληρης της νέας διάταξης, όπως διαμορφώνεται με την τροποποίηση.

### **Η πρακτική όψη της έκδοσης πράξεων νομοθετικού περιεχομένου**

11. Η συζήτηση που διεξάγεται σχετικά με τις πράξεις νομοθετικού περιεχομένου δεν είναι νέα, ούτε αφορά μόνο τις πράξεις των τελευταίων ετών. Αντικείμενο της συζήτησης δεν ήταν πάντα το περιεχόμενο των ρυθμίσεων, αλλά συχνά η έλλειψη των προϋποθέσεων έκδοσης των πράξεων, η έλλειψη ορθής διακυβέρνησης και η συνακόλουθη έλλειψη ορθού προγραμματισμού<sup>14</sup>. Όλα αυτά τα χρόνια έχει εκφραστεί αμφισβήτηση για το κατά πόσο έχουν συντρέξει οι περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης που απαιτεί το Σύνταγμα για την έκδοση συγκεκριμένων πράξεων. Η συζήτηση έχει εστιάσει ιδίως στην έλλειψη του στοιχείου

<sup>14</sup> Πηνελόπη Φουντεδάκη, Οι ανατροπές της κανονικότητας και το καθεστώς έκτακτης ανάγκης, ΤοΣ 4/2007, σελ. 1149 (1171).

του απρόβλεπτου, ακόμα και όταν έχει ενδεχομένως αποδεχθεί ότι συντρέχουν τα στοιχεία του εξαιρετικού και του επείγοντος.

12. Ενδεικτικά, στο παρελθόν έχει υποστηριχθεί ότι δεν πληρούσαν τις προϋποθέσεις του άρθρου 44 παρ. 1 του Συντάγματος οι πράξεις με αντικείμενο:

- α) την αυτεπάγγελτη ποινική δίωξη όσων προβαίνουν σε καταλήψεις σχολικών κτιρίων, για την αποκατάσταση της ομαλής λειτουργίας των σχολείων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης,
- β) την αναβολή διαγωνισμού για την πρόσληψη εκπαιδευτικών, λόγω έλλειψης των κτιριακών και τεχνικών υποδομών<sup>15</sup>,
- γ) την απαγόρευση πραγματοποίησης δοκιμασιών ή προσομοιώσεων εξετάσεων από φροντιστήρια<sup>16</sup>,
- δ) τους περιβαλλοντικούς όρους για τη μαραθώνια διαδρομή στους Ολυμπιακούς Αγώνες<sup>17</sup>.

13. Αντιθέτως, έχει υποστηριχθεί ότι τις προϋποθέσεις του άρθρου 44 παρ. 1 του Συντάγματος πληρούσαν οι πράξεις με αντικείμενο:

- α) την αντιμετώπιση των έκτακτων περιστάσεων που δημιουργήθηκαν εξαιτίας του σεισμού της 7<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 1999 και επέδρασαν στη διεξαγωγή των εξετάσεων στα σχολεία<sup>18</sup>,
- β) τη χορήγηση έκτακτων κοινωνικών παροχών και οικονομικών ενισχύσεων σε όσους επλήγησαν εξαιτίας των πυρκαγιών κατά το έτος 2007<sup>19</sup>, κατά τη χρονική περίοδο που είχε διαλυθεί η Βουλή λόγω προκήρυξης εκλογών.

14. Ειδικά τα τελευταία χρόνια έχει εκδοθεί σημαντικός αριθμός πράξεων νομοθετικού περιεχομένου. Το έτος 2012 εκδόθηκαν 25 πράξεις νομοθετικού περιεχομένου, ενώ το 2011 εκδόθηκαν επτά και το 2013, έως σήμερα έξι. Τα θέματα που ρυθμίστηκαν με αυτές ήταν ποικίλου περιεχομένου. Ενδεικτικά, με πράξεις νομοθετικού περιεχομένου ρυθμίστηκαν:

- Η αναστολή των εργασιών των δικαστικών υπηρεσιών του Δικαστικού Μεγάρου Θεσσαλονίκης και των υπηρεσιών του Διοικητικού Πρωτοδικείου και Εφετείου Αθηνών ύστερα από την ενεργοποίηση εκρηκτικών μηχανισμών στις 14 Μαΐου 2010<sup>20</sup> και στις 30 Δεκεμβρίου 2010 αντίστοιχα<sup>21</sup>, η οποίες μάλιστα προέβλεπαν και αναδρομική ισχύ λίγων ημερών,

---

15 ΠΝΠ της 24<sup>ης</sup> Απριλίου 2000, ΦΕΚ Α 124.

16 ΠΝΠ της 19<sup>ης</sup> Απριλίου 2002, ΦΕΚ Α 83.

17 ΠΝΠ της 14<sup>ης</sup> Ιουνίου 2002, ΦΕΚ Α 139.

18 ΠΝΠ της 24<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 1999, ΦΕΚ Α 197.

19 ΠΝΠ της 29<sup>ης</sup> Αυγούστου 2007, ΦΕΚ Α 270.

20 ΠΝΠ της 26<sup>ης</sup> Μαΐου 2010, ΦΕΚ Α 81.

21 ΠΝΠ της 8<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2010, ΦΕΚ Α 2.

- η αναστολή πλειστηριασμών από πιστωτικά ιδρύματα και άλλους πιστωτές<sup>22</sup>,
- ζητήματα διενέργειας της απογραφής του πληθυσμού και κατοικιών που δεν έγινε την προγραμματισμένη ημερομηνία<sup>23</sup>,
- η ανάληψη δανειακών υποχρεώσεων των Δήμων Ζωγράφου και Αχαρνών Αττικής έναντι τραπεζών του εξωτερικού από το Δημόσιο<sup>24</sup>,
- η αύξηση του ποσού του ορίου της εγγύησης του Δημοσίου προς την Τράπεζα της Ελλάδος για την κάλυψη πιστώσεων Τραπεζών που εδρεύουν στην Ελλάδα<sup>25</sup>,
- η μεταφορά του χρόνου διενέργειας των ετήσιων τακτικών κρίσεων στην Ελληνική Αστυνομία, και το Λιμενικό Σώμα – Ελληνική Ακτοφυλακή<sup>26</sup>,
- θέματα κεφαλαιακής ενίσχυσης των πιστωτικών ιδρυμάτων<sup>27</sup>,
- θέματα προθεσμιών δημοσίευσης οικονομικών εκθέσεων πιστωτικών ιδρυμάτων<sup>28</sup>,
- θέματα καταβολής ειδικών αποζημιώσεων στις εκλογές<sup>29</sup>,
- ζητήματα διευκόλυνσης παραλαβής αιτήσεων υπαγωγής και τροποποίησης και αξιολόγησης επενδυτικών σχεδίων ύστερα από την κατάργηση της Επιχειρησιακής Μονάδας Ανάπτυξης του πρώην Υπουργείου Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας<sup>30</sup>,
- θέματα συμβάσεων μεταφοράς μαθητών από τον τόπο διαμονής τους στα σχολεία φοίτησης<sup>31</sup>,
- θέματα του Ταμείου Διαχείρισης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου<sup>32</sup> και ζητήματα οικονομικού χαρακτήρα που προέκυψαν στο Κοινωνικό Ίδρυμα Ερρίκος Ντυνάν<sup>33</sup>,

22 ΠΝΠ της 4<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2011, ΦΕΚ Α 1.

23 ΠΝΠ της 9<sup>ης</sup> Μαΐου 2011, ΦΕΚ Α 106. Είχε προηγηθεί η 57/2011 απόφαση της Αρχής Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, που έθετε τους όρους διενέργειας της απογραφής, η οποία περιελάμβανε συλλογή προσωπικών και ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων.

24 ΠΝΠ της 25<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2011, ΦΕΚ Α 183

25 ΠΝΠ της 14<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2011, ΦΕΚ Α 203.

26 ΠΝΠ της 14<sup>ης</sup> Μαρτίου 2012, ΦΕΚ Α 56. Ενδιαφέρον παρουσιάζει στο σημείο αυτό το γεγονός ότι η πράξη αυτή ήταν η δεύτερη που εκδόθηκε και δημοσιεύθηκε την ίδια ημέρα, στις 14 Μαρτίου 2012. Νέα παράταση δόθηκε με την ΠΝΠ της 13<sup>ης</sup> Ιουλίου 2012 (ΦΕΚ Α 147), ενώ θέματα μεταθέσεων αξιωματικών της Ελληνικής Αστυνομίας ρυθμίστηκαν με την ΠΝΠ της 21<sup>ης</sup> Αυγούστου 2012 (ΦΕΚ Α 162).

27 ΠΝΠ της 19<sup>ης</sup> Απριλίου 2012, ΦΕΚ Α 94.

28 ΠΝΠ της 29<sup>ης</sup> Μαΐου 2012, ΦΕΚ Α 127.

29 ΠΝΠ της 1<sup>ης</sup> Ιουνίου 2012, ΦΕΚ Α 128

30 ΠΝΠ της 9<sup>ης</sup> Αυγούστου 2012, ΦΕΚ Α 158.

31 ΠΝΠ της 4<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2012, ΦΕΚ Α 171.

32 ΠΝΠ της 7<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2012, ΦΕΚ Α 175.

33 ΠΝΠ της 30<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2012, ΦΕΚ Α 209. Όμοιες και οι ΠΝΠ της 28<sup>ης</sup> Απριλίου 2013 (ΦΕΚ Α 104) και της 11<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2013 (ΦΕΚ Α 219).

- θέματα καθορισμού δημοσιονομικών κανόνων και πρακτικών για την ορθή εκτέλεση των δημόσιων προϋπολογισμών εντός των ορίων και στόχων που αποφασίζονται από τη Βουλή, ενόψει και της κατάθεσης του απολογισμού οικονομικού έτους 2011<sup>34</sup>,
- θέματα που δημιουργήθηκαν κατά τη σύνταξη συμβολαίων αγοραπωλησίας ακινήτων ύστερα από την εισαγωγή της υποχρέωσης για τις υπεύθυνες δηλώσεις των μηχανικών, καθώς και ζητήματα που δημιουργούνταν σε περιπτώσεις αναστολής λειτουργίας του πληροφοριακού συστήματος του Τεχνικού Επιμελητηρίου της Ελλάδας<sup>35</sup>,
- θέματα καταβολής οφειλόμενων προς την εταιρεία Ελληνικά Αμυντικά Συστήματα Α.Ε.<sup>36</sup>,
- θέματα αντιμετώπισης της φοροδιαφυγής κατά τη διάρκεια του Αυγούστου και κατά τις εξαιρετέες ημέρες και ώρες σε περίπτωση υψηλών βεβαιωμένων ληξιπρόθεσμων οφειλών<sup>37</sup> και
- η παράταση της προθεσμίας υποβολής δήλωσης περιουσιακής κατάστασης για το έτος 2013, λόγω της παράτασης της προθεσμίας υποβολής φορολογικών δηλώσεων<sup>38</sup>.

15. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν δύο είδη πράξεων που εκδόθηκαν τα τελευταία χρόνια: α) Οι πράξεις που έδωσαν ισχύ νόμου σε συμφωνίες που ήταν αποτελέσματα διαπραγματεύσεων και τελούσαν υπό ασφυστικά χρονικά πλαίσια και β) οι πράξεις που ήταν ιδιαίτερος εκτενείς και ρύθμιζαν θέματα που θεωρούνταν ως εκπλήρωση «προαπαιτούμενων» υποχρεώσεων της Ελλάδας, οι οποίες εξέπνεαν.

16. Στην πρώτη κατηγορία ανήκουν ιδίως: Η πράξη νομοθετικού περιεχομένου της 14<sup>ης</sup> Μαΐου 2012<sup>39</sup>, με την οποία εγκρίθηκε ολόκληρο το Σχέδιο της Κύριας Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.) της Ελληνική Δημοκρατίας, ω δικαιούχου κράτους μέλους, του Ελληνικού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Τ.Χ.Σ.) ως εγγυητή και της Τράπεζας της Ελλάδος και παρασχέθηκαν εξουσιοδοτήσεις εκπροσώπησης και υπογραφής στον Υπουργό Οικονομικών, στο Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος και στον Πρόεδρο του Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας. Η Σύμβαση επρόκειτο να υπογραφεί την επόμενη ημέρα, και η πρώτη δόση να εκτα-

---

34 ΠΝΠ της 30<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2012, ΦΕΚ Α 210 και ΠΝΠ της 18<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2012, ΦΕΚ Α 228. Βλ. και την ΠΝΠ της 7<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2012 (ΦΕΚ Α 238) για την επιχορήγηση του Ταμείου Αρωγής Υπαλλήλων της Βουλής από τον Προϋπολογισμό της Βουλής.

35 ΠΝΠ της 31<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2013, ΦΕΚ Α 211.

36 ΠΝΠ της 11<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2013, ΦΕΚ Α 187.

37 ΠΝΠ της 9<sup>ης</sup> Αυγούστου 2012, ΦΕΚ Α 176.

38 ΠΝΠ της 28<sup>ης</sup> Ιουνίου 2013, ΦΕΚ Α 154.

39 ΠΝΠ της 14<sup>ης</sup> Μαΐου 2012, ΦΕΚ Α 55.

μιευθεί τέσσερις ημέρες αργότερα, σύμφωνα με όσα αναφέρονταν στο προοίμιο της πράξης. Η πράξη περιλαμβάνει το σύνολο της κύριας σύμβασης στα αγγλικά και στα ελληνικά. Επίσης, με την πράξη νομοθετικού περιεχομένου της 12<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2012<sup>40</sup> εγκρίθηκε η τροποποίηση της Κύριας Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας, του Ελληνικού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας με τίτλο «Κύρια Σύμβαση Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης», της Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ε.Τ.Χ.Σ, της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, με τίτλο «Σύμβαση Διευκόλυνσης Διαχείρισης Υποχρεώσεων ΣΙΤ» και της Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ε.Τ.Χ.Σ., της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος με τίτλο «Διευκόλυνση αποπληρωμής Τόκων Ομολόγων» και παρασχέθηκαν οι απαιτούμενες εξουσιοδοτήσεις για την υπογραφή των συμβάσεων. Οι συμβάσεις αυτές, οι οποίες επισυνάπτονται στην αγγλική και ελληνική γλώσσα, επρόκειτο, σύμφωνα με το προοίμιο της πράξης, να υπογραφούν πριν την επόμενη σύνοδο του Συμβουλίου των Υπουργών Οικονομικών της Ευρωζώνης (Eurogroup) για την Ελλάδα, κατά την οποία επρόκειτο να ληφθούν τελικές αποφάσεις, αφού εξεταστούν τα αποτελέσματα της από 3 Δεκεμβρίου 2012 πρόσκλησης της Ελληνικής Δημοκρατίας για ανταλλαγή ελληνικών ομολόγων, για την εκταμίευση, από το Ε.Τ.Χ.Σ. και υπέρ της Ελλάδας ποσού σαράντα τριών δισεκατομμυρίων επτακοσίων εκατομμυρίων ευρώ εντός του Δεκεμβρίου 2012. Με την ίδια πράξη εγκρίθηκαν οι αποφάσεις του Υπουργού Οικονομικών, με τις οποίες ανατέθηκε η παροχή χρηματοοικονομικών υπηρεσιών στις τράπεζες Deutsche Bank AG, London Branch και Morgan Stanley & Co και νομικών υπηρεσιών στο δικηγορικό γραφείο «Cleary Gottlieb Steen and Hamilton LLP», λόγω του ασφυκτικά περιορισμένου χρόνου για την πραγματοποίηση επαναγοράς χρέους πολύ μεγάλου ύψους, ακόμα και για τα διεθνή δεδομένα, έως και τριάντα πέντε δισεκατομμύρια ευρώ, καθώς και των δαπανών που αναφέρονται στις αποφάσεις αυτές.

17. Στη δεύτερη κατηγορία ανήκουν ιδίως οι εξής πράξεις:

- α) η πράξη της 16<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2011<sup>41</sup>, η οποία ρύθμιζε θέματα αναστολής πλειστηριασμών, θέματα Έκτακτου Ειδικού Τέλους Ηλεκτροδοτούμενων Δομημένων Επιφανειών, θέματα συνταξιοδότησης δημοσίων υπαλλήλων, θέματα σχετικά με την εφεδρεία των εργαζομένων με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, προβλήματα στην εκτέλεση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, θέματα καταβολής αποδοχών στο μόνιμο και με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου προσωπικό που υπηρετεί στις Περιφέρειες, όπως και στο προσωπικό που μετατάχθηκε σε Δήμους, ζητήματα

40 ΠΝΠ της 12<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2012, ΦΕΚ Α 240.

41 ΠΝΠ 16<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2011, ΦΕΚ Α 262. Η πράξη αυτή κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 4047/2012 (ΦΕΚ Α 31).

τήρησης βιβλίων και στοιχείων, θέματα δαπανών λειτουργίας της ΕΛΣΤΑΤ, η επείγουσα μεταβίβαση περιουσιακών στοιχείων πιστωτικών ιδρυμάτων προς άλλα πιστωτικά ιδρύματα και οι σχετικές διαδικασίες, αντιμετώπιση προβλημάτων λειτουργίας του ΕΟΠΥΥ, ρύθμιση θεμάτων απαιτήσεων ασφαλιστικών φορέων έναντι φαρμακευτικών εταιρειών ή κατόχων άδειας κυκλοφορίας φαρμακευτικών σκευασμάτων με συμψηφιστική εξόφληση απαιτήσεων και θέματα απελευθέρωσης αγοράς φυσικού αερίου προκειμένου να διευκολυνθεί η διαδικασία αποκρατικοποίησης της ΔΕΠΑ.

- β) Η πράξη νομοθετικού περιεχομένου της 31<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2011<sup>42</sup>, η οποία θέλησε να αντιμετωπίσει θέματα που ανέδειξε η εφαρμογή του νόμου 4024/2011<sup>43</sup>, το οποίο και τροποποίησε και με την οποία ρυθμίστηκαν περαιτέρω θέματα εξυγίανσης των οικονομικών των Δήμων με τη δυνατότητα συμψηφισμού των οφειλών τους προς το Δημόσιο και τα ασφαλιστικά ταμεία, θέματα συνέχισης του προγράμματος «Βοήθεια στο Σπίτι» μέχρι τις 30 Ιουνίου 2012<sup>44</sup>, ρυθμίστηκαν επείγοντα φορολογικά θέματα και θέματα του Ταμείου Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου, και ρυθμίστηκαν κατεπείγοντα θέματα αρμοδιότητας των Υπουργείων Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής και Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων, καθώς και θέματα του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012 – 2015.
- γ) Η πράξη νομοθετικού περιεχομένου της 30<sup>ης</sup> Απριλίου 2012<sup>45</sup>, με την οποία ρυθμίστηκαν θέματα εφαρμογής πέντε νόμων που είχαν ψηφιστεί τα τελευταία δύο χρόνια. Συγκεκριμένα ρυθμίστηκαν θέματα επιστροφής αποδοθέντων ποσών από τη ΔΕΗ, διευκρινίστηκε ποιος θεωρείται χρόνος απόκτησης των ομολόγων που ενέλιπταν στις διατάξεις του ν. 4046/2012 για την αναδιάταξη του ελληνικού χρέους, ρυθμίστηκαν θέματα απαλλαγής των δήμων από πρόσθετους φόρους, πρόστιμα, προσαυξήσεις εκπρόθεσμης καταβολής και κάθε μορφής επιβαρύνσεις, υπό την προϋπόθεση ότι εξοφλούνται οι κύριες οφειλές στο σύνολό τους, ρυθμίστηκε το θέμα της δήλωσης περιουσιακής κατάστασης των φυσικών προσώπων που ευθύνονται ατομικά για τα χρέη

---

42 ΠΝΠ της 31<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2011, ΦΕΚ Α 268. Η πράξη αυτή κυρώθηκε με το άρθρο δεύτερο το ν. 4047/2012 (ΦΕΚ Α 31).

43 Νόμος 4024/2011 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο – βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012 – 2015 (ΦΕΚ Α 226).

44 Το πρόγραμμα παρατάθηκε περαιτέρω ως τις 30 Σεπτεμβρίου 2012 και πάλι με πράξη νομοθετικού περιεχομένου της 14<sup>ης</sup> Ιουνίου 2012 (ΦΕΚ Α 135).

45 ΠΝΠ της 30<sup>ης</sup> Απριλίου 2012 (ΦΕΚ Α 103). Η πράξη αυτή κυρώθηκε με το άρθρο δεύτερο του ν. 4079/2012 (ΦΕΚ Α 180).



των νομικών προσώπων όταν τα τελευταία καταθέτουν αίτηση αναστολής κατά τον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας και ορίστηκαν οι προϋποθέσεις προκαταβολής της εισφοράς του Τ.Χ.Σ. στη μελλοντική αύξηση μετοχικού κεφαλαίου των πιστωτικών ιδρυμάτων στο πλαίσιο της ανακεφαλαιοδότησής τους.

- δ) Η πράξη νομοθετικού περιεχομένου της 12<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2012<sup>46</sup>, με την οποία προωθήθηκαν διορθώσεις, αλλά και τροποποιήσεις στο ν. 4046/2012 και στον ν. 4093/2012, ο οποίος είχε δημοσιευθεί την ίδια ημέρα στο ΦΕΚ και η μεταγενέστερη πράξη νομοθετικού περιεχομένου της 19<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2012<sup>47</sup> η οποία περιέλαβε περαιτέρω τροποποιήσεις, αλλά και συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, μισθολογικές ρυθμίσεις για τους υπαλλήλους του διπλωματικού κλάδου και άλλων κατηγοριών προσωπικού του Υπουργείου Εξωτερικών και επείγουσες ρυθμίσεις των Υπουργείων Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Μεταφορών, Υποδομών και Δικτύων, Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού, Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, Εργασίας, Κοινωνικής ασφάλισης και Πρόνοιας, Υγείας, Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Τουρισμού, προκειμένου, σύμφωνα με το προοίμιο, να αντιμετωπιστούν θέματα σχετικά με την ορθή νομοθέτηση ορισμένων διατάξεων που αποτελούν προαπαιτούμενες ενέργειες στο πλαίσιο του εγκεκριμένου Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013 – 2015. Καμία από τις δύο αυτές πράξεις δεν υποβλήθηκε ως τέτοια στη Βουλή για κύρωση, αλλά οι διατάξεις τους αποτέλεσαν διατάξεις σχεδίου νόμου, συζητήθηκαν και ψηφίστηκαν ως διατάξεις σχεδίου νόμου και αποτέλεσαν διατάξεις του ν. 4111/2013.
- ε) Το ίδιο συνέβη και με την πράξη νομοθετικού περιεχομένου της 5<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2012<sup>48</sup>, με την οποία επίσης ρυθμίστηκε πλήθος θεμάτων των υπουργείων Οικονομικών, Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, Παιδείας, Θρησκευμάτων Πολιτισμού και Αθλητισμού, Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, Εργασίας, Κοινωνικής

46 ΠΝΠ της 12<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2012, ΦΕΚ Α 224. Η πράξη αυτή δεν κυρώθηκε από τη Βουλή, αλλά οι διατάξεις των άρθρων 1, 2 και 3 της πράξης ψηφίστηκαν ως άρθρα 14, 9 παρ. 4, 5 και 6 και 19 του ν. 4111/2013 (ΦΕΚ Α 18).

47 ΠΝΠ της 19<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2012, ΦΕΚ Α 229. Η πράξη αυτή δεν κυρώθηκε από τη Βουλή, αλλά οι διατάξεις της ψηφίστηκαν ως άρθρα 1, 9 παρ. 1 και 2, 10, 11, 15, 20, 30, 31, 32, 33, 37, 39 και 41 του ν. 4111/2013 (ΦΕΚ Α 180).

48 ΠΝΠ της 5<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2012, ΦΕΚ Α 237. Η πράξη αυτή δεν κυρώθηκε από τη Βουλή, αλλά οι διατάξεις της ψηφίστηκαν ως άρθρα 9 παρ. 8 και 9, 21, 22, 23, 24, 25, 27 (όπου και η ίδρυση του Φιλοτελικού και Ταχυδρομικού Μουσείου για την οποία υπήρξε έντονη κριτική όταν περιελήφθη στην πράξη νομοθετικού περιεχομένου της 5<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2012), 29, 31, 33, 35, 40.

Ασφάλισης και Πρόνοιας, Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, προκειμένου, σύμφωνα με το προοίμιο, να αντιμετωπιστούν θέματα που αφορούν την ορθή εφαρμογή και τη διόρθωση αβλεψιών και παραλείψεων των νομοθετικών διατάξεων που αποτελούν προαπαιτούμενες ενέργειες στο πλαίσιο του εγκεκριμένου Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013 – 2016.

- στ) Η πράξη νομοθετικού περιεχομένου της 18<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2012<sup>49</sup>, με την οποία ρυθμίστηκαν θέματα διαδικασιών ΕΣΠΑ, Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, Πιστοποιητικών Ασφάλειας σιδηροδρομικής επιχείρησης και αναστολής πλειστηριασμών.
- ζ) Η πράξη νομοθετικού περιεχομένου της 31<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2012<sup>50</sup>, με την οποία ρυθμίστηκαν θέματα αρμοδιότητας των Υπουργείων Εσωτερικών, Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης και του Υπουργού Επικρατείας.
- η) Η πράξη νομοθετικού περιεχομένου της 10<sup>ης</sup> Ιουνίου 2013 που ρύθμιζε θέματα που ανακύπτουν από την κατάργηση φορέων του δημόσιου και ευρύτερου δημόσιου τομέα<sup>51</sup>. Πρόκειται για την πράξη, την οποία στη συνέχεια επικαλέστηκε στο προοίμιο της η απόφαση 02/11-6-2013 του Υφυπουργού στον Πρωθυπουργό και του Υπουργού Οικονομικών με τίτλο «Κατάργηση της δημόσιας Επιχείρησης «Ελληνική Ραδιοφωνία Τηλεόραση Ανώνυμη Εταιρεία (ΕΡΤ Α.Ε.)» (ΦΕΚ Β' 1414). Η πράξη αυτή υποβλήθηκε στη Βουλή για κύρωση μέσα στις νόμιμες προθεσμίες (18 Ιουλίου 2013), αλλά δεν κυρώθηκε.

18. Στο σημείο αυτό, μπορούν να γίνουν κάποιες προσωρινές παρατηρήσεις ως προς την πρακτική που προκύπτει από τις προαναφερθείσες πράξεις, την οποία ακολούθησαν αρμόδια συνταγματικά όργανα (η Κυβέρνηση και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας) και συνακόλουθα ως προς την ερμηνεία που εμμέσως προκύπτει από την εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 44 παρ. 1 του Συντάγματος τα ίδια τα όργανα του Κράτους που την εφαρμόζουν<sup>52</sup>:

---

49 ΠΝΠ της 18<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2012, ΦΕΚ Α 246. Η πράξη αυτή κυρώθηκε με το ν. 4128/2013 (ΦΕΚ Α 51).

50 ΠΝΠ της 31<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2012, ΦΕΚ Α 256. Η πράξη αυτή κυρώθηκε με το ν. 4147/2013 (ΦΕΚ Α 98).

51 ΠΝΠ της 10<sup>ης</sup> Ιουνίου 2013, ΦΕΚ Α 139.

52 Ως προς την αξία της λεγόμενης «έμπρακτης» ερμηνείας, βλ. *Αντώνης Μανιτάκης*, Ερμηνεία του Συντάγματος και Λειτουργία του Πολιτεύματος, Αθήνα – Κομοτηνή 1996, σελ. 206 επ. Αντίθετος ο *Ευάγγελος Βενιζέλος*, Η ερμηνεία του Συντάγματος και τα όρια του δι-

- α) η διαπίστωση ότι οι έκτακτες δημοσιονομικές συνθήκες που επικρατούν στην Ελλάδα και η εφαρμογή του «Μνημονίου» και των υποχρεώσεων που σχετίζονται με αυτό (νόμοι 3833/2010, 3845/2010, 4093/2012) αποτελούν σταθερή αιτία που προκαλεί έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης.
- β) η νομοθετική ύλη που αποτελεί αντικείμενο των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου συνδέεται άμεσα ή έμμεσα με την εφαρμογή του «Μνημονίου» και των μέτρων που προβλέπονται στους σχετικούς νόμους.
- γ) ο χρονικός προγραμματισμός της νομοθετικής πρωτοβουλίας ακολουθεί την εφαρμογή του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής, αλλά ανατρέπεται και επισπεύδεται απροσδόκητα σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως ενδεικτικά σε περιπτώσεις διεξαγωγής συνόδων των Υπουργών Οικονομικών της Ευρωζώνης ή σε περιπτώσεις που τίθεται θέμα εκταμίευσης ποσών υπέρ της Ελλάδας.
- δ) Η ορθή θέσπιση διατάξεων νόμων, η ορθή εφαρμογή τους, η διόρθωση αβλεψιών και παραλείψεων νομοθετικών διατάξεων και συνακόλουθα η εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας υφιστάμενων νομοθετικών πρωτοβουλιών ανάγονται σε ζητήματα μεγάλης σημασίας, σε σημείο που η διαπίστωση της έλλειψής τους θεωρείται ως έκτακτη περίπτωση εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης και ως «προαπαιτούμενο» στο πλαίσιο του εγκεκριμένου Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής.
- ε) σε σημαντικό βαθμό, πράξεις που έχουν περισσότερες διατάξεις, κρίθηκε σκόπιμο να μην κατατεθούν προς κύρωση, αλλά να κατατεθούν ως σχέδια νόμου και ψηφιστούν όχι *en bloc*, αλλά ως ξεχωριστές διατάξεις σχεδίου νόμου.

19. Χρήσιμες είναι ακόμα δύο παρατηρήσεις σχετικά με τις πράξεις της περιόδου αυτής: Η πρώτη είναι ότι ο μεγάλος αριθμός πράξεων εκδόθηκε το έτος 2012, που ήταν έτος δύο εκλογικών αναμετρήσεων και τριών διαφορετικών πρωθυπουργών. Η δεύτερη είναι ότι σε μία περίπτωση – έστω συμπτωματικά – πράξη νομοθετικού περιεχομένου κυρώθηκε όχι μόνο από τη Βουλή, αλλά από Βουλή που προέκυψε μετά από εκλογές, δίδοντας στην κύρωση αυτή μία σημασία η οποία ενδεχομένως δεν πρέπει να περάσει απαρατήρητη.

20. Στο γενικό αυτό πλαίσιο αυτό είναι ιδιαίτερα χρήσιμη μία σύντομη αναφορά στον έλεγχο που ασκείται στην έκδοση των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου από τα δικαστήρια, από τη Βουλή και από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας που τις εκδίδει.

---

καστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, Αθήνα – Κομοτηνή 1994, σελ. 107 επ., 111 επ. και 115, όπου γίνεται λόγος για τη εικόνα της ερμηνείας του Συντάγματος ως «εικόνας δίκης». Βλ. σχετικά και *Γιώργος Γεραπετρίτης*, ο.π. σελ. 2754 (2758 επ.).

### Τα όρια του δικαστικού ελέγχου

21. Σύμφωνα με το άρθρο 93 παρ. 4 του Συντάγματος, τα δικαστήρια υποχρεούνται να μην εφαρμόζουν νόμο, το περιεχόμενο του οποίου αντίκειται στο Σύνταγμα. Περαιτέρω, το άρθρο 100 παρ. 1 ε του Συντάγματος αναθέτει στο ΑΕΔ την άρση των αμφισβητήσεων σχετικά με την ουσιαστική αντισυνταγματικότητα των τυπικών νόμων. Από το κείμενο των διατάξεων αυτών η νομολογία συνάγει το συμπέρασμα ότι τα δικαστήρια έχουν την εξουσία να ελέγχουν μόνο την συμφωνία του περιεχομένου του νόμου προς το Σύνταγμα και όχι την τήρηση εκ μέρους του νομοθέτη των διαδικαστικών διατάξεων που καθιερώνει το Σύνταγμα για την ψήφιση των νόμων. Όπως πάντως γίνεται δεκτό, οποιοιδήποτε περιορισμοί στο δικαστικό έλεγχο των προϋποθέσεων του άρθρου 44 του Συντάγματος δεν μπορούν να στηριχθούν στον εσωτερικό χαρακτήρα των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, διότι τα στοιχεία που αναφέρονται στο άρθρο 44 δεν αποτελούν *interna corporis* των οργάνων της νομοθετικής εξουσίας, αλλά «συνταγματικούς όρους» για την άσκηση των εξαιρετικών αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας.<sup>53</sup>

22. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει λάβει σαφή θέση στο ζήτημα. Κατά το Συμβούλιο της Επικρατείας, η συνδρομή ή μη των έκτακτων περιπτώσεων εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης, κατά το άρθρο 44 παρ. 1 του Συντάγματος, δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο, ως αναγόμενη στη σφαίρα της πολιτικής ευθύνης των ασκούντων στην περίπτωση αυτή νομοθετική εξουσία πολιτειακών οργάνων<sup>54</sup>.

23. Ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι αντίθετες απόψεις που έχουν εκφραστεί<sup>55</sup>, τόσο στη θεωρία, όσο και στη νομολογία με πιο σημαντική τη μειοψηφία στην 1250/2003 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας. Σύμφωνα με τη μειοψηφία αυτή<sup>56</sup>, από τη θεμελιώδη διάταξη του άρθρου 26 παρ. 1 του Συντάγματος προκύπτει ότι η νομοθετική εξουσία ανήκει στη Βουλή και είναι συντεταγμένη (*υπό την έννοια ότι η Βουλή υποχρεούται να την ασκεί κατά τα άρθρα 73 επ. του Συντάγματος και δεν δύναται να την εκχωρεί σε άλλα πολιτειακά όργανα, ειμή μόνον υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 43 του Συντάγματος*). Κατ' ακολουθία, η διάταξη του άρθρου 44 παρ. 1 του Συντάγματος, εισάγουσα απόκλιση από την αρχή της διακρίσεως των εξουσιών, και ερμηνευόμενη, ως εκ τούτου, υπό το φως του άρθρου 26 παρ. 1, έχει την έννοια ότι εκχωρείται μεν προσωρινή αρμοδιότητα στον Πρόεδρο της Δημοκρα-

53 Βασίλειος Σκουρής / Ενάγγελος Βενιζέλος, Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, Αθήνα – Κομοτηνή 1985, σελ. 90, Κώστας Χρυσόγονος, ο.π. σελ. 705 (711).

54 ΣτΕ 1250/2003 (Ολομ.), 3612/2002 (Ολομ.), 2289/1987 (Ολομ.).

55 Βλ. ιδίως Πέτρος Παραράς, Ο δικαστικός έλεγχος των Πράξεων νομοθετικού περιεχομένου. Παρατηρήσεις στην ΣΕ 3636/89 Ολομ., ΤοΣ, σελ. 238 επ.

56 Μειοψηφία συμβούλων Ν. Σακελλαρίου, Δ. Μαρινάκη, Γ. Παπαγεωργίου, Μ. Καραμάνωφ και Δ. Αλεξανδρή.

τίας να ασκεί κανονιστική εξουσία χωρίς νομοθετική εξουσιοδότηση, τούτο όμως επιτρέπεται υπό τον όρο ότι συντρέχουν “έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης”, δηλαδή περιπτώσεις που συνιστούν αντικειμενική αδυναμία της Βουλής, ένεκα χρονικών πιέσεων, να ασκήσει τη λειτουργία της<sup>57</sup>. Επομένως, κατά την άποψη αυτή, σε περίπτωση ευθείας προσβολής για ακύρωση πράξης νομοθετικού περιεχομένου που έχει κυρωθεί από την Βουλή, ο ακυρωτικός δικαστής οφείλει, πέραν του ελέγχου της εμπρόθεσμης κύρωσης, να ελέγξει και τη συνδρομή των εκτάκτων περιπτώσεων, εάν δε κρίνει ότι αυτές δεν συντρέχουν, θα πρέπει να ακυρώσει την πράξη αυτή για το χρονικό διάστημα από την εκδόσεως μέχρι της κυρώσεώς της, ως εκδοθείσα κατά παράβαση του άρθρου 44 παρ. 1 του Συντάγματος<sup>58</sup>.

24. Ενδιαφέρουσα είναι η δεύτερη μειοψηφία στην ίδια απόφαση<sup>59</sup>, η οποία υποστήριξε την άποψη ότι ο συντακτικός νομοθέτης, εξουσιοδοτώντας, με το άρθρο 44 § 1 του Συντάγματος, τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας για την έκδοση Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου προς αντιμετώπιση εκτάκτων περιπτώσεων εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης, απέβλεψε, με την θεσμοθέτηση αυτή του δικαίου της ανάγκης, στο να επιτρέψει αποκλειστικά και μόνο την θέσπιση πρωτογενών κανόνων δικαίου κατά παρέκκλιση της συνήθους χρονοβόρου διαδικασίας

---

57 Κατά την άποψη αυτή, με τη ρύθμιση του άρθρου 44 παρ. 1 του Συντάγματος δεν ανατίθεται παράλληλη και προσωρινή νομοθετική αρμοδιότητα στον Αρχηγό της εκτελεστικής εξουσίας, αλλ’ απλώς παρέχεται εις αυτόν συνταγματική, αντί νομοθετικής, εξουσιοδότηση να ασκεί κανονιστική εξουσία υπό αυστηρές προϋποθέσεις, η συνδρομή των οποίων ελέγχεται από τον ακυρωτικό δικαστή. Κατά την άποψη της ίδιας μειοψηφίας, ο έλεγχος αυτός είναι αυτονόητος και αναγκαίος προς διασφάλιση των αρχών του κράτους δικαίου και προς αποφυγή της αλλοιώσεως του πολιτεύματος από τον κίνδυνο καταχρηστικής προσφυγής στην εξαιρετική διαδικασία του άρθρου 44 παρ.1. Κατά συνέπεια, σύμφωνα με την ίδια μειοψηφούσα άποψη, αν δεν συντρέχουν οι έκτακτες περιπτώσεις αλλ’ η πράξη νομοθετικού περιεχομένου κυρωθεί εμπροθέσμως από την Βουλή, τότε αυτή ισχύει από της κυρώσεώς της ως νόμος για το μέλλον και μόνον, ενώ για τον ενδιάμεσο χρονικό διάστημα (από της εκδόσεως μέχρι την κυρώσεώς της) παραμένει κανονιστική πράξη, η οποία υπόκειται σε ακύρωση, ως άνευ νομίμου ερείσματος εκδοθείσα, και της οποίας η εν λόγω πλημμέλεια είναι ελεγκτή παρεμπιπτόντως επ’ ευκαιρία προσβολής ατομικών διοικητικών πράξεων εκδοθεισών βάση αυτής.

58 Κατ’ εφαρμογή της άποψης αυτής, η μειοψηφία στην απόφαση αυτή θεώρησε ότι η προσβαλλομένη πράξη νομοθετικού περιεχομένου ήταν ακυρωτέα, διότι δεν συνέτρεχαν εν προκειμένω έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης για την έκδοσή της, δεδομένου ότι τα ρυθμιζόμενα υπ’ αυτής θέματα, φύσεως αμιγώς διοικητικής (έγκριση περιβαλλοντικών όρων του έργου κατασκευής και λειτουργίας της Μαραθώνιας διαδρομής, κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, έγκριση διαθέσεως πιστώσεων κλπ) είχαν αποτελέσει ήδη από το έτος 2001 αντικείμενο αντίστοιχων διοικητικών πράξεων, ορισμένες μάλιστα εκ των οποίων είχαν προσβληθεί επ’ ακυρώσει και εν συνεχεία ανακληθεί υπό της Διοικήσεως.

59 Μειοψηφία των τότε Συμβούλων Φ. Αρναούτογλου και Ν. Ρόζου.

της Βουλής. Συνεπώς, κατά την άποψη αυτή, πράξη νομοθετικού περιεχομένου δεν επιτρέπεται να περιέχει ατομικές ρυθμίσεις. Γιατί, και μάλιστα ο κοινός νομοθέτης, που έχει ως κύριο έργο του την θέσπιση κανόνων δικαίου, δεν στερείται της δυνατότητας θεσπίσεως και ατομικών ρυθμίσεων, όμως η κατά εξαιρεση δυνατότητά του αυτή δεν περιλαμβάνεται στην κατά την έννοια της ως άνω διατάξεως εξουσιοδότηση προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Με τα δεδομένα αυτά, σε περίπτωση που πράξη νομοθετικού περιεχομένου περιέχει ανεπίτρεπτα, κατά τα ανωτέρω, ατομικές ρυθμίσεις, όπως εν προκειμένω, ο νόμος που την κυρώνει, μέσα, έστω, στις προθεσμίες του άρθρου 44 § 1 του Συντάγματος, κατά μάλιστα το μέρος που ανατρέχει στον χρόνο εκδόσεώς τους είναι αντισυνταγματικός ή αντίθετος στην ως άνω συνταγματική διάταξη και, ως εκ τούτου, ανίσχυρος. Κατά τα λοιπά, όμως, εφεξής ισχύει με αποτέλεσμα να παύει στο εξής η ισχύς της πράξης νομοθετικού περιεχομένου.

25. Στη θεωρία υποστηρίζεται και η άποψη ότι αν αναγνωριζόταν δυνατότητα ελέγχου της συνδρομής των προϋποθέσεων έκδοσης της πράξης νομοθετικού περιεχομένου από τα δικαστήρια, πάντως αυτός ο έλεγχος δεν θα μπορούσε να είναι έλεγχος του περιεχομένου της εκτίμησης των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας, έλεγχος δηλαδή της κρίσης τους, καθ' όλη την έκτασή της, αλλά μόνο έλεγχος της τυχόν υπέρβασης των ακραίων ορίων των σχετικών εννοιών, ότι δηλαδή ο δικαστής θα έκρινε όχι αν συντρέχει όντως «έκτακτη περίπτωση εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης», αλλά μήπως με κανέναν τρόπο το συγκεκριμένο θέμα δεν επιδέχεται τέτοιο χαρακτηρισμό<sup>60</sup>.

### **Ο έλεγχος που ασκεί ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας**

26. Όπως προαναφέρθηκε, την πράξη νομοθετικού περιεχομένου εκδίδει και δημοσιεύει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας. Γίνεται δεκτό ότι παρά τη δυναμική διατύπωση της διάταξης («Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί...») δεν υπάρχει συναπόφαση Προέδρου και κυβέρνησης, αλλά αντίθετα υπάρχει καταρχήν υποχρέωση του Προέδρου να υπογράψει<sup>61</sup>. Παρόλα αυτά, η θεωρία αναγνωρίζει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας την αρμοδιότητα να ελέγξει και να αρνηθεί την έκδοση της πράξης, εφόσον αυτή προφανώς παραβιάζει είτε τις σχετικές με τις προϋποθέσεις έκδοσής της διατάξεις του Συντάγματος είτε άλλες, κατά αναλογία των όσων ισχύουν κατά την

---

60 Έτσι, *Κώστας Χρυσόγονος*, Ο έλεγχος της συνδρομής των ουσιαστικών προϋποθέσεων για την έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, ΕΛΔ 1991 705 (715). Κατά τον συγγραφέα, με δεδομένο όμως ότι πάντοτε θα μπορούσαν να διατυπωθούν επιχειρήματα και θεμελιωμένες αμφιβολίες χωρίς να υπάρχει υπέρβαση των ακραίων ορίων και προφανής αντίθεση προς τη συνταγματική διάθεση, θα ήταν καλύτερο τελικά να μην αναγνωριστεί αρμοδιότητα δικαστικού ελέγχου της συνδρομής της ανάγκης, προκειμένου να μην ενισχύονται οι πράξεις αυτές με το θεσμικό κύρος της Δικαιοσύνης.

61 *Κώστας Χρυσόγονος*, ο.π. σελ. 705 (706), *Κώστας Χρυσόγονος*, Συνταγματικό Δίκαιο, σελ. 598.

υποβολή προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας σχεδίων Προεδρικών Διαταγμάτων. Δηλαδή ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είναι αρμόδιος να διενεργήσει έλεγχο της (προφανούς) αντισυνταγματικότητας, δηλαδή της υπέρβασης των ακραίων λογικών ορίων της έννοιας «έκτακτη περίπτωση εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης»<sup>62</sup>. Η αρμοδιότητα αυτή θεμελιώνεται στην έννοια της «έκδοσης» της πράξης την οποία πραγματοποιεί σύμφωνα με το άρθρο 44 παρ. 1 ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας: κατά πάγια παραδοχή της ελληνικής θεωρίας του συνταγματικού δικαίου η έκδοση των νόμων από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας περιλαμβάνει τη διαβεβαίωσή του ότι τηρήθηκε η συνταγματικά προβλεπόμενη διαδικασία κατάρτισής τους<sup>63</sup>.

27. Στην πράξη, πάντως, δεν αποκλείεται και η άτυπη συνεννόηση της Κυβέρνησης με τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, πριν την έκδοση μιας πράξης νομοθετικού περιεχομένου του Προέδρου της Δημοκρατίας, οπότε ο έλεγχος αυτός ασκείται ουσιαστικά, έστω και με την άτυπη ενημέρωση εκ μέρους του Προέδρου της Δημοκρατίας, ότι θα αρνηθεί την έκδοση της πράξης. Το σχέδιο πράξης νομοθετικού περιεχομένου που φέρει τις υπογραφές όλου του υπουργικού συμβουλίου είθιστα να αποστέλλεται στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας συνοδευόμενο από εισηγητική έκθεση που υπογράφεται από τον Πρωθυπουργό, στην οποία γίνεται σύντομη αναφορά στο ουσιαστικό περιεχόμενό της και παρατίθενται τα γεγονότα εκείνα που συνιστούν την «έκτακτη περίπτωση εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης». Οι εισηγητικές αυτές εκθέσεις δεν δημοσιεύονται, ούτε είναι απαραίτητες με βάση τη συνταγματική διάταξη, είναι όμως μέρος μίας διαδικασίας αυτοελέγχου εκ μέρους της κυβέρνησης και συμμετοχής εκ μέρους του Προέδρου της Δημοκρατίας.

### **Ο έλεγχος που ασκεί η Βουλή**

27. Εκτός του Προέδρου της Δημοκρατίας, και η Βουλή έχει τη δυνατότητα να θέτει όρια στην έκδοση και στην ισχύ των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου. Τα μέσα που διαθέτει η Βουλή θα μπορούσαν να συνοψιστούν ως εξής:

- α) Η προφανής δυνατότητα της Βουλής να μην κυρώσει κάποια πράξη νομοθετικού περιεχομένου, οπότε και βέβαια αυτή παύει να ισχύει για το μέλλον. Σωστά παρατηρείται ότι η Βουλή συνήθως θα αρνηθεί την κύρωση για ουσιαστικούς λόγους, αυτό όμως δεν αποκλείει τη δυνατότητά της να συζητήσει και να αρνηθεί την κύρωση και για λόγους που σχετίζονται με την συνδρομή των «έκτακτων περιπτώσεων εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης»<sup>64</sup>.
- β) Η συνακόλουθη δυνατότητα της Βουλής να καταργήσει των πράξη νομοθετικού περιεχομένου αναδρομικά από τότε που ίσχυσε. Η δυνατότητα αυτή εί-

62 Κώστας Χρυσόγονος, ο.π. σελ. 705 (706).

63 Πέτρος Παραράς, Αι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου του Προέδρου της Δημοκρατίας, 1981, σελ. 110 επ., Κώστας Χρυσόγονος, ο.π. σελ. 705 (707).

64 Κωνσταντίνος Χιώλος, Αι Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου, Ε.Δ.Κ.Α. 1990, σελ. 334 (335).

ναι μεν θεωρητική, θεσμικά όμως δεν αποκλείεται να εφαρμοστεί και μάλιστα αποτελεσματικά κατά πράξης που η Βουλή δεν εγκρίνει, αφού η τελευταία έχει τη δυνατότητα, με πρόταση νόμου, δική της δηλαδή νομοθετική πρωτοβουλία, να επιδιώξει την κατάργηση της πράξης και μάλιστα από τότε που η πράξη ίσχυσε<sup>65</sup>.

- γ) Η ακραία, αλλά πάντως υφιστάμενη, δυνατότητα της Βουλής να αποσύρει την εμπιστοσύνη της προς την κυβέρνηση, κατά το άρθρο 84 παρ. 6 του Συντάγματος είτε με την απόρριψη μίας πρότασης εμπιστοσύνης που υποβάλλει η κυβέρνηση είτε με την αποδοχή τυχόν πρότασης δυσπιστίας (μομφής) που υποβάλλεται με πρωτοβουλία της αντιπολίτευσης, σύμφωνα με το άρθρο 84 παρ. 2 και 3 του Συντάγματος.

28. Με βάση τα παραπάνω, δεν φαίνεται να επιβεβαιώνεται καταρχήν η άποψη ότι η νομοθέτηση με πράξεις νομοθετικού περιεχομένου οφείλεται στο φόβο της κυβέρνησης για διαρροή των βουλευτών της<sup>66</sup>.

29. Εφόσον πάντως τίποτα από αυτά δεν συντρέχει μπορεί κανείς να μιλά για τεκμήριο συνταγματικότητας των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, σε αντιστοιχία με το σχετικό τεκμήριο που ισχύει για τους νόμους. Εφόσον η Κυβέρνηση που τεκμαίρεται ότι διαθέτει την εμπιστοσύνη της Βουλής μέχρι να καταψηφιστεί στη Βουλή κατά το άρθρο 84 του Συντάγματος<sup>67</sup> προτείνει πράξη νομοθετικού περιεχομένου και αυτή εκδίδεται και δημοσιεύεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, δεσμεύει όλα τα δικαστικά και διοικητικά όργανα. Όχι η συνταγματικότητα της πράξης και του κυρωτικού της νόμου, αλλά η τυχόν αντίθεσή της προς το Σύνταγμα θα πρέπει ενδεχομένως να διαγνωσθεί με δικαστική απόφαση που παράγει πολύ συγκεκριμένες και περιορισμένες έννομες συνέπειες<sup>68</sup>.

### **Συμπέρασμα: Η επίδραση της έκδοσης πράξεων νομοθετικού περιεχομένου στη νομοπαρασκευαστική και την κοινοβουλευτική διαδικασία και αντιστροφή**

30. Όπως είναι φανερό από τη σύντομη παρουσίαση που προηγήθηκε, η συζήτηση για τις πράξεις νομοθετικού περιεχομένου δεν μπορεί να διεξαχθεί χωρίς να

---

65 Πρβ. Πέτρος Παραράς, Αι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου του Προέδρου της Δημοκρατίας, 1981, σελ. 185 επ, Κώστας Χρυσόγονος, Ο έλεγχος της συνδρομής των ουσιαστικών προϋποθέσεων για την έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, ΕΛΔ 1991, σελ. 705 (705), όπου γίνεται δεκτό ότι δεν αποκλείεται η αναδρομική κατάργηση της Π.Ν.Π. με τυπικό νόμο για οποιουδήποτε λόγους, μεταξύ των οποίων και λόγοι αναφερόμενοι στη μη συνδρομή των προϋποθέσεων έκδοσή της κατά το Σύνταγμα.

66 Έτσι Γιώργος Κατρούγκαλος, Η ευθύνη του Προέδρου της Δημοκρατίας έναντι του μνημονιακού «παρασυντάγματος», Δικαιώματα του Ανθρώπου, 57/2013, σελ. 109 (111 επ.)

67 Ευάγγελος Βενιζέλος, Το κοινοβουλευτικό Πολίτευμα και η λειτουργία του κατά το Σύνταγμα του 1975/1986, Θεσσαλονίκη 1987, σελ. 85.

68 Πρβλ. Βασίλειος Σκουρής / Ευάγγελος Βενιζέλος, ο.π. σελ. 97.



λαμβάνεται υπόψη η οικονομική, κοινωνική και πολιτική συγκυρία, αλλά και οι γενικότερες συνθήκες θέσπισης και εφαρμογής των κανόνων δικαίου κατά την κρίσιμη χρονική περίοδο. Στο πλαίσιο αυτό και με βάση όσα έχουν αναφερθείνωρίτερα θα μπορούσαν να γίνουν οι εξής τελικές παρατηρήσεις:

- α) Η συζήτηση για τη συνδρομή των έκτακτων περιπτώσεων εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης επηρεάζεται άμεσα από την συγκυρία και συνεπώς δεν είναι ενδεχομένως σωστό να διεξάγεται κάθε φορά υπό τους ίδιους όρους. Τα τελευταία χρόνια διαπιστώνεται επίκληση νέων παραμέτρων που επηρέασαν στην πράξη το «επείγον» και οι οποίες σχετίζονταν με την πορεία και την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων, τις σχετικές διαπραγματεύσεις της Κυβέρνησης με τους εκπροσώπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, τις προθεσμίες που τίθενται λόγω κρίσιμων πολιτικών διαπραγματεύσεων ή και συνεδριάσεων του Συμβουλίου των Υπουργών Οικονομικών και τις εκταμιεύσεις των ποσών του δανεισμού προς την Ελλάδα. Επίσης διαπιστώνονται παράμετροι που προσδιόρισαν και το «απρόβλεπτο», όπως η εκτίμηση για την αποτελεσματικότητα διατάξεων που είχαν ήδη νομοθετηθεί και ίσχυαν και η ανάγκη αυτές να βελτιωθούν να εφαρμοστούν ορθά ή και να διορθωθούν. Αν συμφωνεί κανείς με τη διαπίστωση ότι η νομοθέτηση τα τελευταία χρόνια επιδίωκε, εκτός των άλλων και την εκπλήρωση υποχρεώσεων της Ελλάδας και ότι το χρονοδιάγραμμα της νομοθέτησης τελούσε σε εξάρτηση από αποτελέσματα διαπραγματεύσεων και την εφαρμογή ενός μεταρρυθμιστικού προγράμματος θα πρέπει κανείς να συμφωνήσει ότι δεν είναι δυνατή η συζήτηση για την έννοια της επείγουσας περίπτωσης και των απρόβλεπτων συνθηκών εκτός των πλαισίων αυτών.
- β) Συνακόλουθα, η συζήτηση για τις πράξεις νομοθετικού περιεχομένου δεν είναι ξένη προς τη συζήτηση για τις αρχές και διαδικασίες που ακολουθούνται κατά την τακτική νομοπαρασκευαστική και κοινοβουλευτική διαδικασία ούτε με την έννοια της κανονιστικής μεταρρύθμισης. Αν κανείς συμφωνεί ότι η νομοπαρασκευαστική διαδικασία είναι διαφορετική μετά τα «Μνημόνια»<sup>69</sup>, τότε και το φαινόμενο της έκδοσης πράξεων νομοθετικού περιεχομένου δεν μπορεί παρά να εξεταστεί και να συζητηθεί στο πλαίσιο αυτό, και να είναι τμήμα μίας ευθύτερης συζήτησης για τις αρχές και της διαδικασίες της τακτικής νομοπαρασκευαστικής και νομοθετικής διαδικασίας και τα μέσα που διαθέτει ο κοινός νομοθέτης, προκειμένου να εξασφαλίσει την αποτελεσματικότητα της νομοθέτησης. Είναι επίσης εμφανές ότι τα επιχειρήματα υπέρ της φειδωλής έκδοσης πράξεων νομοθετικού περιεχομένου ως διαδικασίας που

69 Βλ. σχετικά *Αποστόλη Γέροντα*, Το Μνημόνιο και η δικαιοπαραγωγική διαδικασία, ΕφημΔΔ 5/2010, σελ. 704 (708 επ.).

δεν επιτρέπει τον κοινοβουλευτικό αντίλογο, την επαρκή περίσκεψη και την τήρηση των αρχών και διαδικασιών καλής νομοθέτησης είναι πολύ ισχυρά υπό την προϋπόθεση ότι η τακτική νομοπαρασκευαστική και κοινοβουλευτική διαδικασία διαθέτει τις αρετές αυτές. Αν η τακτική νομοπαρασκευαστική διαδικασία δεν διαθέτει τέτοια χαρακτηριστικά, τα επιχειρήματα αυτά εξασθενούν. Επομένως τελικά η συζήτηση για τις πράξεις νομοθετικού περιεχομένου σχετίζεται με τις αρχές και διαδικασίες της καλής νομοθέτησης και επηρεάζεται άμεσα από τη συζήτηση για την κανονιστική μεταρρύθμιση.

- γ) Η ύπαρξη όλων αυτών των παραγόντων και όλων αυτών των παραμέτρων μάλλον επιβεβαιώνει την ορθότητα της πάγιας πλειοψηφίας στη νομολογία ότι η συνδρομή ή μη των έκτακτων περιπτώσεων εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης δεν μπορεί να υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο. Διαφορετική εκδοχή θα υποχρέωνε τον ακυρωτικό δικαστή να ερευνά κάθε φορά, μεταξύ άλλων, όρους και διαδικασίες πολιτικών διαπραγματεύσεων, να κρίνει την αποτελεσματικότητα νομοθετικών διατάξεων και τη χρησιμότητα της διόρθωσης ή της αντικατάστασής τους και μάλιστα εκ των υστέρων και με αμιγώς νομικά κριτήρια.
- δ) Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, όσο και η Βουλή, ιδίως σε περιόδους κυβερνήσεων συνεργασίας, έχουν ισχύ ελέγχου των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου. Ειδικά η Βουλή διατηρεί τη δυνατότητα να αρνηθεί την κύρωσή τους, υποβάλλοντάς τις πράξεις αυτές στον δικαστικό έλεγχο, να τις καταργήσει η ίδια απευθείας ή και να αποσύρει την εμπιστοσύνη της από την Κυβέρνηση σε ακραίες περιπτώσεις.
- ε) Σε κάθε περίπτωση ο κανόνας παραμένει σταθερός: Με βάση τη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 44 του Συντάγματος γίνεται δεκτό ότι οι έννοιες της «κατάστασης ανάγκης» και των «έκτακτων συνθηκών» είναι σύμφυτες με την έννομη τάξη<sup>70</sup>. Η έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου προβλέπεται ρητώς από το Σύνταγμα για έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης και επομένως είναι συνταγματικά επιτρεπτή διαδικασία. Επιβάλλεται όμως, η διαδικασία αυτή να ακολουθείται μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις και υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπει το Σύνταγμα.

---

<sup>70</sup> Παναγιώτης Πικραμμένος, Δημόσιο δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες από την οπτική της ακυρωτικής διοικητικής διαδικασίας, ΝοΒ 2012, σελ. 2643 (2643 επ.), ο οποίος παρατηρεί ότι αυτό δεν εκφράζεται μόνο στο συνταγματικό δίκαιο, αλλά και στο ποινικό δίκαιο, στην περίπτωση της νόμιμη άμυνας ή και στο δίκαιο των συμβάσεων ως θεωρία των απρόβλεπτων συνθηκών.



## ΔΙΑΝΕΜΟΜΕΝΕΣ ΕΙΣΗΓΗΣΕΙΣ



**Αλέξανδρος Γέροντας\***

**ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΕΝΟΣ ΜΟΝΤΕΛΟΥ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ  
ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ  
(ΜΕΛΕΤΗ ΤΗΣ ΕΞΕΛΙΞΗΣ ΤΗΣ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ  
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ - ΓΙΑΤΙ ΑΡΚΕΤΑ ΕΡΓΑ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ  
ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΑΠΟΤΥΓΧΑΝΟΥΝ;)**

**Πρόλογος**

Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση ορίζεται ως η χρήση των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) στη Δημόσια Διοίκηση σε συνδυασμό με οργανωτικές αλλαγές και νέες δεξιότητες, με στόχο τη βελτίωση των δημόσιων υπηρεσιών και των δημοκρατικών διαδικασιών και την ισχυρή υποστήριξη των δημόσιων πολιτικών.<sup>1</sup>

Ο σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να μελετηθεί η εξέλιξη της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στην Ελλάδα, να εξαχθούν χρήσιμα συμπεράσματα για τα μέχρι τώρα αποτελέσματα και να διατυπωθούν προτάσεις όσον αφορά στη μελλοντική μεθοδολογία εφαρμογής της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στην Ελλάδα.

**Η εξέλιξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα**

Τα κυριότερα Επιχειρησιακά Προγράμματα για έργα πληροφορικής (συμπεριλαμβανομένων έργων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης) και έργα διοικητικής μεταρρύθμισης, από το 2000 μέχρι και σήμερα, είναι τα εξής:

- το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Κοινωνία της Πληροφορίας» είναι το μεγαλύτερο μέχρι σήμερα επιχειρησιακό πρόγραμμα για έργα πληροφορικής, το οποίο υλοποιήθηκε από το 2000 μέχρι το 2006 (με προθεσμία ολοκλήρωσης και απο-

---

\* Προϊστάμενος του Τμήματος Πληροφορικής της Περιφερειακής Ενότητας Πρέβεζας της Διεύθυνσης Διαφάνειας και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης της Περιφέρειας Ηπείρου, Διπλωματούχος Ηλεκτρολόγος Μηχανικός & Τεχνολογίας Υπολογιστών του Πανεπιστημίου Πατρών, MSc, MBA

1 EUROPEAN COMMISSION (2003), The Role of eGovernment for Europe's Future, COM(2003) 567 final, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, Brussels, 26.9.2003.

πληρωμής των ενταγμένων δράσεων του την 31/12/2008), με προϋπολογισμό 2,676 δισεκατομμύρια Ευρώ<sup>2</sup>,

- το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Ψηφιακή Σύγκλιση», το οποίο υλοποιείται από το 2007 μέχρι το 2013, με προϋπολογισμό 711.764.706 Ευρώ που μαζί με τις εκχωρήσεις από τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα ανέρχεται στο ποσό των 1.214.716.986 Ευρώ<sup>3</sup>,
- το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση», το οποίο υλοποιείται από το 2007 μέχρι το 2013, με προϋπολογισμό 631 εκατομμύρια Ευρώ<sup>4</sup>.

Επομένως, ο συνολικός προϋπολογισμός των συγχρηματοδοτούμενων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων για τη χρονική περίοδο από το 2000 μέχρι το 2013 είναι 4.521.716.986 Ευρώ. Σε αυτό το ποσό δεν συμπεριλαμβάνεται ο προϋπολογισμός των έργων πληροφορικής που ήταν ενταγμένα στα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ) του 3<sup>ου</sup> Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (2000-2006), δηλαδή έργα τα οποία υλοποιήθηκαν κατά την ίδια προγραμματική περίοδο με τα έργα πληροφορικής ενταγμένα στο Ε.Π. «Κοινωνία της Πληροφορίας». Επιπρόσθετα, με το νόμο υπ' αριθ. 2880 (ΦΕΚ 9/Α/30.01.2001) θεσπίστηκε το πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης, το οποίο χρηματοδοτείται από εθνικούς πόρους. Ο προϋπολογισμός του εν λόγω προγράμματος καταρτίζεται ανά τριετία. Ενδεικτικά κατά την περίοδο 2008-2010 ο προϋπολογισμός του προγράμματος «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» ήταν 30.000.000 Ευρώ<sup>5</sup>.

Επιπλέον, εξετάζοντας τη χρονική περίοδο πριν το 2000, διαπιστώνουμε ότι το πρώτο συγχρηματοδοτούμενο επιχειρησιακό πρόγραμμα για έργα πληροφορικής είναι το Μ.Ο.Π. (Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα) Πληροφορικής (1986 – 1993) με προϋπολογισμό 21,4 δισεκατομμύρια δραχμές (περίπου 63 εκατομμύρια ECU). Ακόμη, κατά τη διάρκεια του 2<sup>ου</sup> Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (1994 – 1999), υλοποιήθηκε το Ε.Π. «Κλεισθένης» για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης με προϋπολογισμό 270 εκατομμύρια ECU και το Ε.Π. Τηλεπικοινωνιών με προϋπολογισμό 378,5 εκατομμύρια ECU. Συνολικά, ο προϋπολογισμός των Επιχειρησιακών

2 <http://www.infosoc.gr/infosoc/el-GR/epktp/Page2.htm> [η ημερομηνία ανάγνωσης της ιστοσελίδας είναι η 17/11/2013]

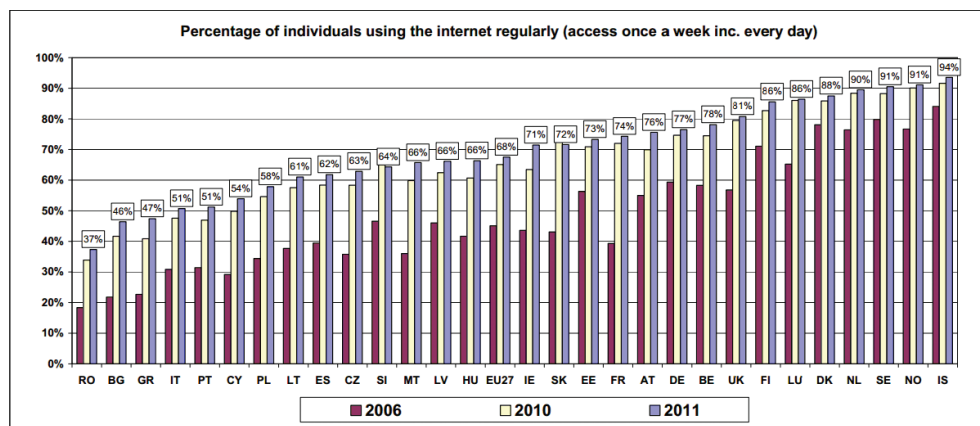
3 <http://www.digitalplan.gov.gr/portal/resource/section/digital-convergence-regional-operational-programs-charts> [η ημερομηνία ανάγνωσης της ιστοσελίδας είναι η 17/11/2013]

4 <http://www.epdm.gr/index.php?obj=ad59725c2849487f> [η ημερομηνία ανάγνωσης της ιστοσελίδας είναι η 18/11/2013]

5 Εθνικό Σχέδιο για τη Δημόσια Διοίκηση, 2008-2010, <http://www.gspa.gr/%289416224657546215%29/eCPortal.asp?id=3989&nt=19&lang=1&pID=261&lang=1> [η ημερομηνία ανάγνωσης της ιστοσελίδας είναι η 18/11/2013]

Προγραμμάτων με περιεχόμενο συναφές με την πληροφορική κατά την προγραμματική περίοδο 1994 – 1999 ήταν 1.479.300.000 ECU<sup>6</sup>.

Ας εξετάσουμε τώρα αν οι πόροι που επενδύθηκαν σε έργα πληροφορικής απέδωσαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Ένας ενδεικτικός στόχος του Ε.Π. «Κοινωνία της Πληροφορίας» ήταν να αυξηθεί το ποσοστό των ατόμων που χρησιμοποιούν τακτικά το διαδίκτυο από το 5% το 2000 σε 50% το 2006. Σύμφωνα με στοιχεία της Eurostat, όπως φαίνεται στο παρακάτω σχήμα, το ποσοστό των ατόμων που χρησιμοποιούν τακτικά το Ίντερνετ στην Ελλάδα το 2006 ήταν περίπου 22%.



Source: Eurostat

**Σχήμα 1.** Το ποσοστό των πολιτών που χρησιμοποιούν τακτικά (τουλάχιστο μία φορά την εβδομάδα) το διαδίκτυο

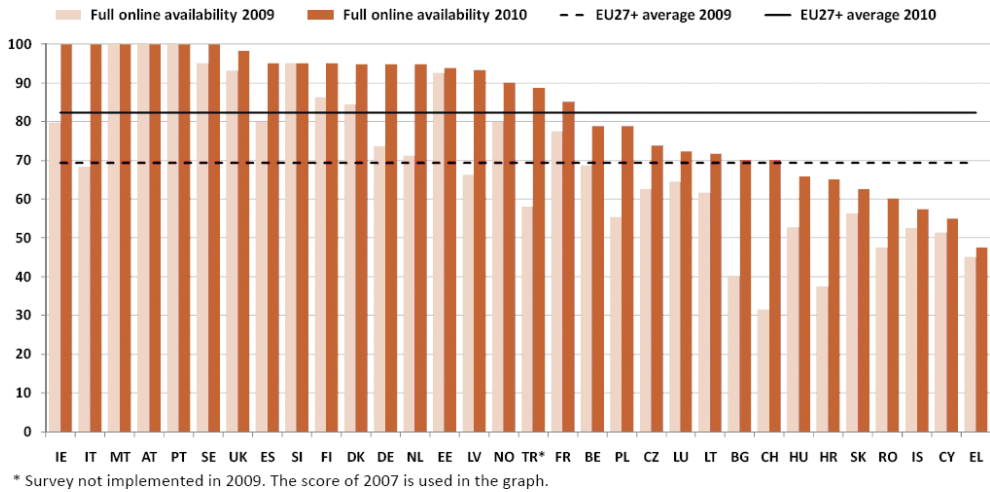
Επίσης, σύμφωνα με μελέτη<sup>7</sup>, η οποία πραγματοποιήθηκε μετά από ανάθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, στο δείκτη «Πλήρη Διαθεσιμότητα μέσω του Διαδικτύου» (Full Online Availability indicator)<sup>8</sup> κατά το έτος 2010, η Ελλάδα είχε τη χαμηλότερη επίδοση στην Ευρωπαϊκή Ένωση με 48%, πολύ κάτω από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο των 27 χωρών μελών αλλά και των υπό ένταξη χωρών, ο οποίος ήταν 82% όπως φαίνεται στο παρακάτω σχήμα.

6 Νίκος Κάκαρης, «50 Χρόνια Ευρωπαϊκή Ένωση - Ευρωπαϊκές Πρωτοβουλίες & Ελληνικά Επιχειρησιακά Προγράμματα για την Κοινωνία της Πληροφορίας», 2007, Παρατηρητήριο για την Κοινωνία της Πληροφορίας, [http://www.observatory.gr/files/news\\_events/070315-50EU.pdf](http://www.observatory.gr/files/news_events/070315-50EU.pdf) [η ημερομηνία ανάγνωσης της ιστοσελίδας είναι η 18/11/2013]

7 Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action, 9th Benchmark Measurement, December 2010, Prepared by Capgemini, IDC, Rand Europe, Sogeti and DTi for European Commission, Directorate General for Information Society and Media.

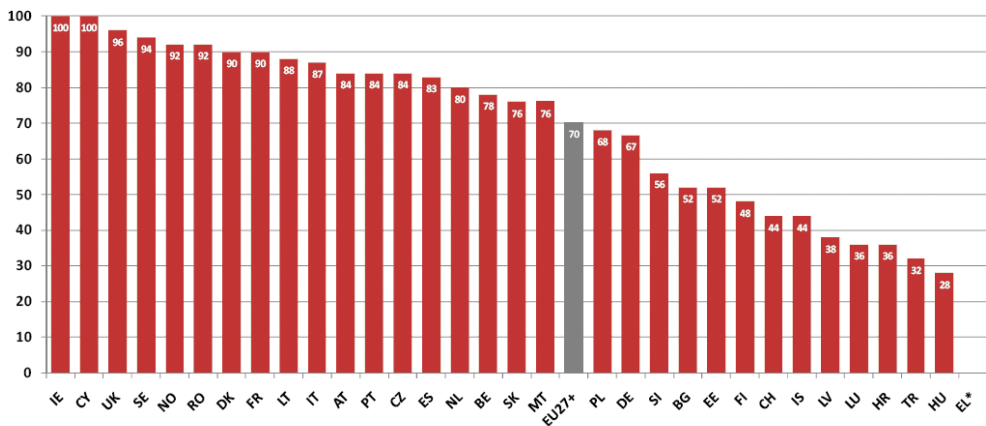
8 Full online availability of the 20 basic public services: The extent to which there is fully automated and proactive delivery of the 20 basic public services. A comparison over time illustrates the speed and extent of convergence in performance in Europe.





**Σχήμα 2.** Κατάταξη των χωρών της Ευρώπης σύμφωνα με το δείκτη «Πλήρη Διαθεσιμότητα μέσω του Διαδικτύου» (Full Online Availability)

Ακόμη, από την ίδια μελέτη διαπιστώθηκε ότι η Ελλάδα κατά το έτος 2010 ήταν η μόνη χώρα στην Ευρώπη που δεν διέθετε ηλεκτρονικό σύστημα (πλατφόρμα) δημοσίων προμηθειών και για το λόγο αυτό ήταν η μόνη χώρα η οποία δεν συμπεριλήφθηκε στην κατάταξη των ευρωπαϊκών χωρών σύμφωνα με το δείκτη «βαθμός ηλεκτρονικής διαθεσιμότητας της διαδικασίας διεξαγωγής των δημοσίων προμηθειών» (eProcurement pre-award process availability indicator benchmark), όπως φαίνεται στο παρακάτω σχήμα.



\* Greece is not included in the benchmark because its platform is not operative yet.

**Σχήμα 3.** Κατάταξη των χωρών της Ευρώπης σύμφωνα με το δείκτη «βαθμός ηλεκτρονικής διαθεσιμότητας της διαδικασίας διεξαγωγής των δημοσίων προμηθειών» (eProcurement pre-award process availability indicator benchmark)

### Γιατί αρκετά έργα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης αποτυγχάνουν;

Στο προηγούμενο κεφάλαιο έγινε φανερό ότι τα έργα πληροφορικής δεν απέδωσαν τα αναμενόμενα, παρότι οι οικονομικοί πόροι που δεσμεύτηκαν ήταν αρκετά υψηλοί. Ποιοί ήταν λοιπόν οι λόγοι για τους οποίους αρκετά έργα πληροφορικής στην ουσία δεν λειτούργησαν ποτέ ή δεν αξιοποιήθηκαν όπως θα μπορούσαν;

Στη συνέχεια του κεφαλαίου αναλύονται σύντομα κάποιοι από τους λόγους στους οποίους, κατά την άποψη του συγγραφέα, οφείλεται η αποτυχία αρκετών έργων πληροφορικής. Η ανάλυση των αιτιών βασίζεται κυρίως στα παρακάτω τεκμήρια:

- σε έρευνα<sup>9</sup> με τη χρήση ερωτηματολογίου και προσωπικών συνεντεύξεων που πραγματοποιήθηκε μεταξύ 11 υπαλλήλων ειδικότητας πληροφορικής της Διεύθυνσης Διαφάνειας και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης της Περιφέρειας Ηπείρου, της οποίας είναι υπάλληλος και ο συγγραφέας του παρόντος άρθρου, και 65 υπαλλήλων άλλης ειδικότητας,
- σε εκθέσεις (αναφορές) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής<sup>10</sup>, 9th Benchmark Measurement (2010), op.cit.,<sup>11</sup>,
- σε μελέτες του «Παρατηρητηρίου για την Κοινωνία της Πληροφορίας» το οποίο μετονομάστηκε σε «Παρατηρητήριο για την Ψηφιακή Ελλάδα»<sup>12</sup> και
- σε παρατηρήσεις στο πεδίο υλοποίησης και εφαρμογής των έργων επί πολλά έτη.

Από τους πιο σημαντικούς παράγοντες αποτυχίας των έργων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης ήταν η έλλειψη επαρκούς κεντρικού συντονισμού. Τα έργα αυτά εντάχθηκαν σε διάφορα επιχειρησιακά προγράμματα τομεακά αλλά και περιφερειακά, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει πάντα συμπληρωματικότητα στο φυσικό αντικείμενο των ενταγμένων έργων. Ακόμη, η εφαρμογή της πληροφορικής ως μοχλός ανάπτυξης δεν αντιμετωπίστηκε ως οριζόντια πολιτική. Σε πολλές περιπτώσεις αποδείχθηκε ότι υπήρχε έλλειψη συντονισμού και μεταξύ

---

9 Αλέξανδρος Χ. Γέροντας, A study of process reengineering using e Government tools for the Prefecture of Epirus. An introduction of a generic process reengineering model for the public sector., 2013, διπλωματική εργασία στο πλαίσιο του Masters in Business Administration (MBA) του Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου.

10 Smarter, Faster, Better e Government. 8th e Government Benchmark Measurement, 8th Benchmark Measurement, November 2009, Prepared by Capgemini, IDC, Rand Europe, Sogeti and DTi for European Commission, Directorate General for Information Society and Media.

11 Digital by Default or by Detour, 10th Benchmark Measurement of European e Government Services, May 2013, prepared by Capgemini, IDC, Sogeti, IS-practice and Indigov, RAND Europe and the Danish Technological Institute for the European Commission, Directorate General for Communications Networks, Content and Technology.

12 <http://www.observatory.gr>

των υπουργείων. Για παράδειγμα, για την επέκταση των οπτικών δικτύων, η οποία πραγματοποιήθηκε την τελευταία δεκαετία, έγιναν πολλές εκσκαφές εφαιπτομενικά του οδικού δικτύου. Το γεγονός αυτό, θα μπορούσε να οδηγήσει σε συμπλήρωση των προδιαγραφών των νέων δρόμων ώστε να συμπεριλαμβάνεται και κανάλι για την όδευση οπτικών ινών ώστε να καλυφθούν πιθανές μελλοντικές ανάγκες. Επίσης, όπως φαίνεται και στη συνέχεια, η έλλειψη συντονισμού είναι συνιστώσα των περισσότερων αιτιών αποτυχίας ορισμένων έργων πληροφορικής.

Ένας ακόμη σημαντικός παράγοντας για την επιτυχία των έργων πληροφορικής είναι η διαδικασία διαχείρισης της αλλαγής<sup>13</sup>. Στα περισσότερα έργα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης δεν υπήρχε πρόβλεψη για δράσεις διαχείρισης της αλλαγής ή και σε περιπτώσεις που προβλέπονταν τέτοιες δράσεις, δεν εφαρμόστηκαν σχεδόν ποτέ με συνέπεια. Η τεχνολογική διάσταση των αλλαγών σχετίζεται με το «περιεχόμενο» της αλλαγής, ενώ οι κοινωνικο-οργανωτικές συνθήκες κάτω από τις οποίες συμβαίνει είναι το «πλαίσιο» της αλλαγής. Με άλλα λόγια, η εφαρμογή των έργων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης δεν θα έπρεπε να θεωρείται ως ένας ανεξάρτητος στόχος αλλά ως ένας σημαντικός βοηθητικός παράγοντας για την επίτευξη του κύριου στόχου που είναι η βελτίωση της λειτουργίας ενός φορέα. Κανένα έργο πληροφορικής δεν μπορεί να θεωρηθεί πετυχημένο εάν δεν ενσωματωθεί με τρόπο βιώσιμο στη συνολική λειτουργία ενός φορέα συμβάλλοντας με τρόπο καταλυτικό στην πορεία του προς την αριστεία. Για να γίνει αυτό, οι δυνατότητες που προσφέρει κάθε φορά η τεχνολογία θα πρέπει να αξιοποιούνται σε συνδυασμό με μεθόδους βελτιστοποίησης της διοικητικής λειτουργίας καθώς επίσης και σε συνδυασμό με θέματα οργανωτικού και κοινωνιολογικού περιεχομένου τόσο εντός του φορέα όσο και πέρα από αυτόν.

Επιπρόσθετα της έλλειψης συντονισμού δεν υπήρχε και μακροπρόθεσμος κεντρικός σχεδιασμός που να υλοποιείται με συνέπεια, να ελέγχεται η ανταποδοτικότητα των υλοποιημένων έργων και να εξασφαλίζεται η αξιοποίηση και η βιωσιμότητά τους. Πολλά έργα πληροφορικής υλοποιήθηκαν και στη συνέχεια απαξιώθηκαν και εγκαταλείφθηκαν<sup>14</sup>. Σήμερα δεν υπάρχει μια ολοκληρωμένη εικόνα αναφορικά με τα έργα που υλοποιήθηκαν, ποια είναι εν λειτουργία, ποια έχουν εγκαταλειφτεί, για τα εν λειτουργία ποιο είναι το ανταποδοτικό όφελος για το κοινωνικό σύνολο καθώς επίσης και ποια είναι η σχέση του ανταποδοτικού οφέλους κάθε έργου με τους οικονομικούς πόρους που δαπανήθηκαν. Στα προηγούμενα χρόνια συνήθως το βασικό μέλημα αρκετών εμπλεκόμενων με την υλοποίηση έργων ηλεκτρονικής

---

13 Avgerou, Chrisanthi (2001). The significance of context in information systems and organizational change [online]. London: LSE Research Online.

14 Αλέξανδρος Γέροντας (2012), Ερωτήσεις για τα έργα Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στο πλαίσιο της δημόσιας διαβούλευσης επί της Εθνικής Στρατηγικής για τις ΤΠΕ και την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (<http://www.opengov.gr/ictc/?c=41>) [η ημερομηνία ανάγνωσης της ιστοσελίδας είναι η 18/11/2013]

διακυβέρνησης ήταν να ενταχθεί ένα έργο σε κάποιο επιχειρησιακό πρόγραμμα και να ολοκληρωθεί το οικονομικό του αντικείμενο προκειμένου να αυξηθεί η «απορρόφηση» των πόρων από τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης. Η αξιολόγηση των υλοποιημένων έργων ήταν στις περισσότερες περιπτώσεις μια γραφειοκρατική διαδικασία που δεν συμπεριλάμβανε την ουσιαστική διερεύνηση της υλοποίησης του φυσικού αντικείμενου ενός έργου καθώς επίσης και τη γνώμη των ωφελουμένων (πολιτών) για το έργο αυτό. Δεν υπήρχε σχεδόν ποτέ κάποια ουσιαστική μέριμνα για την ανταποδοτικότητα και τη βιωσιμότητα ενός έργου αλλά και τη συμπληρωματικότητά του με τα υπόλοιπα συναφή έργα. Σπάνια αντιμετώπιζονταν με επιτυχία κρίσιμοι παράγοντες βιωσιμότητας ενός έργου ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, όπως είναι η διοικητική μεταρρύθμιση και η προσαρμογή του νομικού πλαισίου για την ενσωμάτωση ενός συστήματος ηλεκτρονικής διακυβέρνησης με τρόπο υποβοηθητικό και συμπληρωματικό στη διοικητική διαδικασία. Οι μεθοδολογίες Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, όπως για παράδειγμα το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (Common Assessment Framework<sup>15</sup>), και ο ανασχεδιασμός διοικητικών διαδικασιών δεν συμπεριλήφθησαν σχεδόν ποτέ στην υλοποίηση ενός έργου ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Σημαντικές δημοσιεύσεις<sup>16</sup> επιχειρηματολογούν ότι αν οι επενδύσεις ενός φορέα σε έργα πληροφορικής δεν συνδυαστούν με επενδύσεις για τις απαραίτητες διοικητικές και οργανωτικές αναπροσαρμογές τότε, όχι μόνο δεν βελτιώνεται η λειτουργία του αλλά υπάρχει κίνδυνος ακόμη και μείωσης της παραγωγικότητάς του. Επίσης, ένας μακροπρόθεσμος σχεδιασμός πρέπει να έχει ως πυρήνα ένα όραμα το οποίο θα πρέπει να ακολουθείται με συνέπεια για την επίτευξη του τελικού στόχου. Αρκετές φορές παρατηρείται το φαινόμενο να εξαγγέλλεται ένας στόχος, στη συνέχεια να εγκαταλείπεται για μεγάλο χρονικό διάστημα και τελικά με μεγάλη καθυστέρηση να γίνεται εσπευσμένη προσπάθεια για την επίτευξη του, τις περισσότερες φορές χωρίς επιτυχία. Άρα, θα πρέπει να υπάρχει μακροπρόθεσμος προγραμματισμός και ρεαλιστικό χρονοδιάγραμμα ενεργειών το οποίο θα πρέπει να ακολουθείται με συνέπεια, χωρίς να μένουν κενά μεγάλα χρονικά διαστήματα.

Επιπλέον, ένας ακόμη σημαντικός παράγοντας της αποτυχίας των έργων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης ήταν η ελλιπής έως ανύπαρκτη εμπλοκή των οργανικών μονάδων πληροφορικής του δημοσίου τομέα σε όλη τη διάρκεια του σχεδιασμού και της υλοποίησης των εθνικών στρατηγικών για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Ο σχεδιασμός της εθνικής στρατηγικής γινόταν συνήθως από ομάδες συμβούλων οι οποίοι δεν είχαν πάντα την απαραίτητη επάρκεια γνώσης της διοικητικής λειτου-

15 <http://www.eipa.eu/en/topic/show/&tid=191> [η ημερομηνία ανάγνωσης της ιστοσελίδας είναι η 25/11/2013]

16 Erik Brynjolfsson (MIT Sloan School of Management and Stanford Business School), Lorin M. Hitt (University of Pennsylvania, The Wharton School) (1998), Beyond the Productivity Paradox: Computers are the Catalyst for Bigger Changes, Communications of the ACM

γίας και των πραγματικών αναγκών των δημοσίων οργανισμών. Σε καμία περίπτωση δεν αμφισβητείται η σημαντική συμβολή κάποιων φωτισμένων επιστημόνων οι οποίοι διετέλεσαν ως σύμβουλοι για την χάραξη της εθνικής στρατηγικής ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και την κατάρτιση του πλάνου υλοποίησής της. Όμως, επειδή συνήθως η θητεία αρκετών συμβούλων ήταν περιορισμένης διάρκειας δεν είχαν το απαραίτητο χρονικό περιθώριο για να ενημερωθούν, να χαράξουν στρατηγική και να παρακολουθήσουν τη συνέπεια της υλοποίησής της. Αντίθετα, οι υπάλληλοι των οργανικών μονάδων πληροφορικής του δημοσίου τομέα, από τους οποίους αρκετοί έχουν σημαντική ακαδημαϊκή και επαγγελματική πορεία, δεν αξιοποιήθηκαν σχεδόν ποτέ. Αλήθεια, πόσο θα βοηθούσε αν μέσω ενός δικτύου των οργανικών μονάδων πληροφορικής υπήρχε μεταφορά γνώσης και ανταλλαγή απόψεων. Σε έρευνα που πραγματοποίησε ο συγγραφέας του παρόντος άρθρου, όπως αναφέρθηκε στην αρχή του κεφαλαίου, αναδείχθηκε η έλλειψη ενημέρωσης των υπαλλήλων πληροφορικής του δημοσίου για την εθνική και την ευρωπαϊκή στρατηγική ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Πόσο χρήσιμο θα ήταν αν δινόταν η δυνατότητα σε ονειροπόλους επιστήμονες του δημοσίου τομέα να ενημερωθούν και να συμμετέχουν στη βελτίωση της λειτουργίας των φορέων στους οποίους εργάζονται, αντιμετωπίζοντας καθημερινά στην πράξη όλα τα θέματα που ανακύπτουν και βιώνοντας στο πεδίο εφαρμογής των έργων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, ανάλογα με το σχεδιασμό και την υλοποίησή τους, τη βελτίωση ή τη δημιουργία προβλημάτων στους οργανισμούς που εργάζονται. Αλήθεια, πόσες φορές η κραυγή αγωνίας υπαλλήλων πληροφορικής του δημοσίου τομέα φιμώθηκε σε συσκέψεις όπου η μεγάλη πλειοψηφία των συμμετεχόντων ήταν σύμβουλοι.

### **Προτάσεις για τη δημιουργία ενός μοντέλου ηλεκτρονικής αναδιοργάνωσης του ελληνικού δημοσίου τομέα**

Η κύρια πρόταση για τη δημιουργία ενός νέου μοντέλου ηλεκτρονικής αναδιοργάνωσης του ελληνικού δημοσίου τομέα είναι η δημιουργία ενός δικτύου το οποίο θα αποτελείται από τις οργανικές μονάδες πληροφορικής του δημοσίου τομέα και το οποίο θα έχει καθοριστικό ρόλο στην δημιουργία και την υλοποίηση της εθνικής στρατηγικής ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Το δίκτυο αυτό θα συντονίζεται από μια κεντρική οργανική μονάδα του δημοσίου. Η κεντρική αυτή υπηρεσία θα μπορεί να αξιοποιεί την επιστημονική κοινότητα για την εκπόνηση κάποιων μελετών, όμως η τελική ευθύνη για τη χάραξη και την υλοποίηση της εθνικής στρατηγικής ηλεκτρονικής διακυβέρνησης θα εναπόκειται στο δίκτυο των οργανικών μονάδων πληροφορικής, οι οποίες μπορούν να διατηρήσουν με μεγαλύτερη ασφάλεια την υπηρεσιακή συνέχεια και επίσης οι υπάλληλοί τους είναι εκείνοι οι οποίοι θα χαρούν στην υπηρεσιακή τους καθημερινότητα με την επιτυχία μια εθνικής στρατηγικής ηλεκτρονικής διακυβέρνησης ή θα επωμιστούν τις δυσλειτουργίες που θα προκύψουν από τυχόν αποτυχία της. Για να είναι επιτυχημένη η προτεινόμενη δομή είναι πολύ σημαντικό

να υπάρχει διαρκής εκπαίδευση και ενημέρωση των υπαλλήλων πληροφορικής σε θέματα που αφορούν στην ευρωπαϊκή και στην ελληνική στρατηγική ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, κάτι που δεν έχει συμβεί μέχρι τώρα όπως αναδείχθηκε στην προαναφερθείσα στατιστική έρευνα του συγγραφέα του παρόντος άρθρου. Επίσης, όπως αναφέρθηκε, θα πρέπει να τους δίνεται η δυνατότητα να συμμετέχουν σε όλες τις φάσεις της δημιουργίας της εθνικής στρατηγικής και να υπάρχει συνεχής διάχυση της πληροφορίας, των διαδικασιών αλλά και της σκοπιμότητας της λήψης των αποφάσεων που αφορούν στην εθνική στρατηγική. Πιστεύουμε ότι το όφελος θα είναι πολύ μεγάλο αν απελευθερωθούν δυνάμεις του δημοσίου τομέα και αξιοποιηθούν έμπειροι υπάλληλοι με πολυετή ενασχόληση με την ηλεκτρονική αναδιοργάνωση του δημοσίου τομέα. Εξάλλου, οι υπάρχουσες υποδομές και η τεχνολογική πρόοδος (όπως για παράδειγμα το Εθνικό Δίκτυο της Δημόσιας Διοίκησης Σύζευξ<sup>17</sup> ή η τεχνολογία web 2.0) έχουν κάνει τη δημιουργία παρόμοιων δικτύων μια διαδικασία πολύ εύκολη και η οποία δεν απαιτεί οικονομικό κόστος. Ακόμη, ακρογωνιαίος λίθος αυτού του μοντέλου θα πρέπει να είναι η διαφάνεια. Θα πρέπει να μπορούν όλοι, υπάλληλοι αλλά και πολίτες, να έχουν εύκολη πρόσβαση σε οποιαδήποτε πληροφορία επιθυμούν και η οποία αφορά στη χάραξη και στην υλοποίηση της εθνικής στρατηγικής. Επιπλέον, θα πρέπει να γίνεται δημόσια διαβούλευση με τους πολίτες και στη συνέχεια οι πολίτες να ενημερώνονται για τον τρόπο με τον οποίο αξιοποιήθηκε η συμβολή τους, γιατί η μη ανατροφοδότηση του πολίτη με το αντίκτυπο των προτάσεων του αποτελεί αντικίνητρο στο να ξανασυμμετάσχει σε δημόσια διαβούλευση.

Μια ακόμη πρόταση είναι η χρηματοδότηση των έργων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και διοικητικής μεταρρύθμισης να γίνεται από ένα επιχειρησιακό πρόγραμμα το οποίο θα επιβλέπεται από την κεντρική υπηρεσία συντονισμού. Τα έργα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και γενικότερα τα έργα πληροφορικής είναι άρρηκτα συνδεδεμένα και συμπληρωματικά με τα έργα διοικητικής μεταρρύθμισης. Άρα, θα είναι πολύ πιο αποτελεσματικό να υλοποιούνται κάτω από κεντρικό συντονισμό.

Επίσης, θα πρέπει να δοθεί έμφαση σε εργαλεία Διοίκησης Ολικής Ποιότητας (όπως για παράδειγμα το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης). Θα είναι χρήσιμο στην εφαρμογή μεθοδολογιών Διοίκησης Ολικής Ποιότητας να αξιοποιηθούν όλοι οι υπάλληλοι που διαθέτουν το κατάλληλο γνωστικό υπόβαθρο. Πολύ σημαντικά βήματα σε αυτή την συνεχή πορεία προς την αριστεία μπορεί να κάνει ένα φορέας με δικούς του ανθρώπινους πόρους και με την αξιοποίηση αντίστοιχων έργων εθνικής εμβέλειας. Η Περιφέρεια Ηπείρου έχει ξεκινήσει ήδη μια τέτοια πορεία. Σε εξέλιξη βρίσκεται η δημιουργία του Οδηγού του Πολίτη για να επιτευχτεί το δεύτερο στάδιο ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Έχει ήδη δημιουργηθεί, σε πρώτη φάση, το προ-

---

17 <http://www.syzefxis.gov.gr/> [η ημερομηνία ανάγνωσης της ιστοσελίδας είναι η 25/11/2013]

φίλ 300 διοικητικών διαδικασιών με τελικό ωφελούμενο τον Πολίτη. Το προφίλ των διαδικασιών αυτών περιέχει πληροφορίες για τις διοικητικές διαδικασίες, όπως τα απαιτούμενα δικαιολογητικά (είσοδος στη διαδικασία), περιγραφή των βημάτων για τη διεκπεραίωσή της, το σχετικό νομικό πλαίσιο, το κόστος για τον Πολίτη, ο χρόνος διεκπεραίωσης κ.α. Επίσης, θα περιέχει τα σχετικά με τη διοικητική διαδικασία έντυπα. Στο αμέσως επόμενο χρονικό διάστημα θα γίνουν διαθέσιμα μέσω της ιστοσελίδας της Περιφέρειας Ηπείρου στους Πολίτες, αφού πρώτα γίνει ομογενοποίηση των δικαιολογητικών και των εντύπων. Σε επόμενη φάση θα γίνει προσπάθεια για την μοντελοποίηση (για παράδειγμα σε BPMN) και εν συνεχεία για τον ανασχεδιασμό και την απλοποίηση κάποιων διαδικασιών (όπως για παράδειγμα μείωση των δικαιολογητικών που ζητούνται από τους Πολίτες ή μείωση των βημάτων για τη διεκπεραίωση μια διαδικασίας) με ιδίους πόρους αλλά και με την αξιοποίηση συγχρηματοδοτούμενων έργων εθνικής εμβέλειας. Παράλληλα, θα γίνει προσπάθεια για τη δημιουργία του προφίλ των εσωτερικών διαδικασιών και την εφαρμογή μεθοδολογιών Διοίκησης Ολικής Ποιότητας. Όλες αυτές οι δράσεις θα συνοδεύονται από εκπαίδευση των υπαλλήλων η οποία θα λειτουργεί και ως κίνητρο για την ενασχόλησή τους με αυτήν τη προσπάθεια.

Επιπρόσθετα, εκτιμάται ότι είναι πολύ χρήσιμη η δημιουργία μητρώων που θα περιέχουν την επαρκή τεκμηρίωση των υλοποιημένων έργων αλλά και των μοντέλων των διοικητικών διαδικασιών. Προτείνεται να λειτουργεί μια εθνική υπηρεσία τεκμηρίωσης, η οποία να συνεργάζεται με την κεντρική υπηρεσία συντονισμού των έργων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Μέχρι τώρα έχουν επενδυθεί πολλά δισεκατομμύρια ευρώ για έργα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Τα παραδοτέα των έργων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης θα πρέπει να είναι πλήρως τεκμηριωμένα και διαθέσιμα ώστε να μπορούν να επαναχρησιμοποιηθούν, όπου υπάρχει ανάγκη. Έτσι, αυξάνεται η προστιθέμενη αξία τους, αυξάνεται η συμπληρωματικότητα των έργων και μειώνεται ο κίνδυνος των επικαλύψεων. Επιπλέον, ένα άλλο παράδειγμα, όπως προαναφέρθηκε, είναι η δημιουργία ενός μητρώου εθνικής εμβέλειας μοντέλων διοικητικών διαδικασιών. Πολλοί φορείς του δημοσίου ακολουθούν σε πολλές περιπτώσεις ταυτόσημες διοικητικές διαδικασίες. Πόσο χρήσιμο θα ήταν να μπορεί να βρει κάποιος φορέας ένα μοντέλο μιας διοικητικής διαδικασίας η οποία έχει ανασχεδιαστεί και απλοποιηθεί από κάποιον άλλο φορέα. Με αυτόν τον τρόπο θα αυξανόταν και η συνεργασία μεταξύ των φορέων του δημοσίου.

Επιπλέον, έμφαση πρέπει να δοθεί κατά τη σχεδίαση των έργων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, ώστε οι πολίτες να βρίσκονται στο επίκεντρο και να τους παρέχεται εξατομικευμένη εξυπηρέτηση. Για παράδειγμα, θα είναι πολύ χρήσιμο οι πολίτες να έχουν πρόσβαση σε όλες τις ηλεκτρονικές υπηρεσίες του δημοσίου τομέα με έναν μοναδικό κωδικό (Single Sign On) και να δημιουργηθεί ο Φάκελος του Πολίτη που θα περιέχει δημόσια έγγραφα τα οποία έχουν εκδοθεί για τον συγκεκριμένο πολίτη και τα οποία θα μπορεί να επαναχρησιμοποιεί χωρίς να είναι αναγκασμένος να

τα ανακτά διαρκώς από δημόσιες υπηρεσίες. Σημαντική παράμετρος εδώ είναι η διαλειτουργικότητα<sup>18</sup> των συστημάτων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Εκτίμηση του συγγραφέα του παρόντος άρθρου είναι ότι η διαλειτουργικότητα επιτυγχάνεται ευκολότερα με τη δημιουργία συστημάτων εθνικής εμβέλειας, χωρίς βέβαια αυτό να ισχύει με απόλυτο τρόπο για όλα τα έργα πληροφορικής του δημοσίου τομέα. Σε κάθε περίπτωση, τα υπάρχοντα πληροφοριακά συστήματα εθνικής εμβέλειας (όπως για παράδειγμα η Εθνική Πύλη Δημόσιας Διοίκησης ERMIS<sup>19</sup>) θα πρέπει να αξιοποιηθούν στο έπακρο. Για παράδειγμα, η πύλη ERMIS μπορεί να αξιοποιηθεί για να φιλοξενήσει το εθνικό μητρώο των μοντέλων διοικητικών διαδικασιών το οποίο θα αξιοποιείται από όλους τους φορείς δημόσιας διοίκησης.

Κρίσιμο σημείο για την επιτυχία των έργων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης είναι να διαθέτουν υψηλής ποιότητα περιεχόμενο, το οποίο θα είναι επικαιροποιημένο ώστε οι πολίτες να το εμπιστεύονται και να το χρησιμοποιούν. Στην έννοια του περιεχομένου συμπεριλαμβάνονται κείμενα, στοιχεία σε μητρώα κ.α.

Τέλος, όπως ήδη αναφέρθηκε, ακρογωνιαίος λίθος στο προτεινόμενο μοντέλο είναι η αξιολόγηση από τους τελικούς ωφελούμενους, δηλαδή τους πολίτες. Ένα έργο ηλεκτρονικής διακυβέρνησης κρίνεται ως επιτυχημένο κυρίως από το κατά πόσο το χρησιμοποιούν οι πολίτες και ποια είναι η γνώμη των πολιτών για το έργο αυτό.

### **Συμπεράσματα**

Από τη μελέτη της εξέλιξης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα, τουλάχιστο από το 2000 μέχρι και σήμερα και ίσως και παλιότερα, συμπεραίνουμε ότι η ηλεκτρονική διακυβέρνηση στην Ελλάδα δεν έχει σημειώσει πρόοδο αντίστοιχη των οικονομικών πόρων που έχουν διατεθεί για αντίστοιχα έργα. Οι περισσότεροι στόχοι που είχαν τεθεί στις εκ των προτέρων αξιολογήσεις των αντίστοιχων επιχειρησιακών προγραμμάτων δεν επιτεύχθηκαν.

Ένας από τους κυριότερους λόγους για την αποτυχία των έργων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης ήταν η έλλειψη κεντρικού συντονισμού, καθώς η χρηματοδότηση των αντίστοιχων έργων έγινε από διάφορα επιχειρησιακά προγράμματα, τομεακά αλλά και περιφερειακά. Επίσης, παράλληλα με τα πληροφοριακά συστήματα που υλοποιήθηκαν δεν έγιναν οι αντίστοιχες επενδύσεις για τις απαραίτητες διοικητικές μεταρρυθμίσεις, τον ανασχεδιασμό (απλοποίηση) των διοικητικών διαδικασιών και την προσαρμογή του νομικού πλαισίου ώστε η εφαρμογή των πληροφοριακών συστημάτων να αξιοποιηθεί ως ένα σημαντικό συστατικό των μεθοδολογιών Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, που ούτως ή άλλως δεν εφαρμόστηκαν, και όχι ως αυτο-

---

18 <http://www.e-gif.gov.gr/portal/page/portal/egif> [η ημερομηνία ανάγνωσης της ιστοσελίδας είναι η 25/11/2013]

19 <http://www.ermis.gov.gr> [η ημερομηνία ανάγνωσης της ιστοσελίδας είναι η 25/11/2013]



σκοπός. Οι δράσεις διαχείρισης της διοικητικής αλλαγής που πρέπει να γίνει μαζί με την εφαρμογή ενός πληροφοριακού συστήματος, είτε δεν προβλέπονταν, είτε δεν υλοποιήθηκαν επαρκώς. Ακόμη, δεν υπήρχε μακροπρόθεσμος κεντρικός σχεδιασμός που να υλοποιείται με συνέπεια, να ελέγχεται και να αξιολογείται ουσιαστικά η ανταποδοτικότητα των υλοποιημένων έργων και να εξασφαλίζεται η αξιοποίηση, η συμπληρωματικότητα και η βιωσιμότητά τους. Επιπλέον, ένας ακόμη σημαντικός παράγοντας της αποτυχίας των έργων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης ήταν η ελλιπής έως ανύπαρκτη εμπλοκή των οργανικών μονάδων πληροφορικής του δημοσίου τομέα σε όλη τη διάρκεια του σχεδιασμού και της υλοποίησης των εθνικών στρατηγικών για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Δεν αξιοποιήθηκαν επαρκώς υπάλληλοι του δημοσίου τομέα με μεγάλη εμπειρία και γνώση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, που ούτως ή άλλως είναι εκείνοι οι οποίοι επωμίζονται με την ευθύνη της εφαρμογής της.

Η κύρια πρόταση για τη δημιουργία ενός μοντέλου ηλεκτρονικής αναδιοργάνωσης του ελληνικού δημοσίου τομέα είναι η δημιουργία ενός δικτύου, το οποίο θα αποτελείται από τις οργανικές μονάδες πληροφορικής του δημοσίου τομέα και το οποίο θα έχει καθοριστικό ρόλο στην δημιουργία και την υλοποίηση της εθνικής στρατηγικής ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Μια ακόμη πρόταση είναι η χρηματοδότηση των έργων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και διοικητικής μεταρρύθμισης να γίνεται από ένα επιχειρησιακό πρόγραμμα το οποίο θα επιβλέπεται από μια κεντρική υπηρεσία συντονισμού των έργων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Επίσης, θα πρέπει να δοθεί έμφαση στην αξιοποίηση εργαλείων Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, όπως για παράδειγμα το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης. Επιθυμία του συγγραφέα είναι το παρόν κείμενο να συμβάλλει στη δημιουργία μιας νέας μεθοδολογίας για την προετοιμασία, το σχεδιασμό και την εφαρμογή της εθνικής στρατηγικής ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, η οποία θα βασίζεται στη βασική αρχή της επίτευξης περισσότερων αποτελεσμάτων με λιγότερους οικονομικούς πόρους αλλά και στην ιδέα ότι πρέπει να γίνονται επενδύσεις σε έργα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, αλλά κάθε ευρώ του δημοσίου χρήματος που επενδύεται θα πρέπει να έχει και την αντίστοιχη ανταποδοτικότητα προς τους πολίτες και να συμβάλλει στον τελικό στόχο που είναι η ενδυνάμωση των πολιτών μέσω των καλών ηλεκτρονικών υπηρεσιών του δημοσίου τομέα, προκειμένου να επιτευχθεί η βελτίωση της ποιότητας της ζωής τους και η ευημερία τους. Αυτή η πορεία του δημοσίου τομέα προς την αριστεία μέσω της εφαρμογής μεθοδολογιών Διοίκησης Ολικής Ποιότητας με βασικό συστατικό την καλή εφαρμογή έργων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης θα πρέπει να είναι συνεχής, βιώσιμη και με σεβασμό προς το περιβάλλον.

**ΜΕΡΟΣ ΙΒ**  
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ**  
**ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ**  
**ΚΑΙ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ**



Βασίλης Τζέμος\*

## Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΚΩΔΙΚΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ

### 1. Βασικά χαρακτηριστικά του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας: γενική και επικουρική ισχύς

Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (ΚΔΔ)<sup>1</sup> είναι ο νόμος 2690/1999, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει σήμερα. Τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε ιδίως με διατάξεις των νόμων 2880/2001, 3230/2004, 4342/2004, 3345/2005, 3448/2006, 4250/2014, 4325/2015.

Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας είναι το βασικό γενικό νομικό κείμενο που ρυθμίζει τις σχέσεις του πολίτη με την Δημόσια Διοίκηση<sup>2</sup>. Έχει γενική και επικουρική ισχύ. Οι λοιπές νομικές ρυθμίσεις έχουν ειδική ισχύ. Δηλαδή, οι σχέσεις των πολιτών με την δημόσια διοίκηση εφόσον δεν ρυθμίζονται ειδικότερα από κάποια άλλη διάταξη νόμου, ρυθμίζονται από τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Η κάθε υπηρεσία, ο κάθε δημόσιος υπάλληλος κατά την άσκηση της αρμοδιότητάς του εφαρμόζει τους ειδικούς κανόνες τους διοικητικού δικαίου (π.χ. φορολογική νομοθεσία, κοινωνικοασφαλιστική νομοθεσία, νομοθεσία δημόσιας τάξης, νομοθεσία ΟΤΑ) και επικουρικά εκεί που δεν υπάρχουν ειδικές ρυθμίσεις, εφαρμόζει τις ρυθμίσεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Ο Κώδικας λοιπόν συμπληρώνει τα κενά του ειδικού διοικητικού δικαίου. Εκεί που δεν υπάρχουν ρυθμίσεις εφαρμόζεται ευθέως και εκεί που οι ρυθμίσεις είναι ασαφείς ή διφορούμενες ερμηνεύεται συστηματικά/συνεφαρμόζεται μαζί με τις ειδικές ρυθμίσεις. Διαδραματίζει δηλαδή πολύ κρίσιμο ρόλο και στην ορθή ερμηνεία και εφαρμογή των ειδικών διοικητικών νομικών κανόνων. Συνεπώς είναι απαραίτητη η γνώση του και η χρήση του από τις δημόσιες υπηρεσίες.

Συνολικά ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας επιτελεί ένα ενοποιητικό και εξορθολογιστικό ρόλο στην νομική ρύθμιση των σχέσεων των πολιτών με όλες τις εκδο-

---

\* Διδάκτωρ Δημοσίου και Ευρωπαϊκού Δικαίου (Freiburg), Δικηγόρος, Ειδ. Επιστ. Συνηγόρου του Πολίτη, Πρόεδρος της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ)

1 Βλ. Δ. Πυργάκης, Β. Γκέρτσος (Επιμ.), Διοικητική Διαδικασία, σε: Χ. Χρυσανθάκης (Επιμ.) Διαγράμματα Γενικού και Ειδικού Διοικητικού Δικαίου, 2013, σ. 157 επ., Δ. Πυργάκης, Β. Γκέρτσος, Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, Ν. 2690/1999, Διαγράμματα-Ερμηνευτικά σχόλια-Νομολογία, υπό δημοσίευση, Β. Καράκωστας, Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, Ερμηνεία-Σχόλια-Νομοθεσία-Νομολογία, 2009, Α. Τάχος, Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, 2009, σ. 157 επ., Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας.

2 Βλ. Β. Τζέμος, Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο, 2013, Α. Μακρυδημήτρης, Μ. Πραβίτα, Δημόσια Διοίκηση, 2012, Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2011.

χές της δημόσιας διοίκησης. Η ειδική νομοθεσία ρυθμίζει ειδικότερα ζητήματα που η νομοθετική εξουσία έκρινε ότι χρειάζονταν διαφορετική νομική αντιμετώπιση ή πρόσθετες νομικές ρυθμίσεις. Με πολλή περίσκεψη πάντως ο νομοθέτης θα πρέπει να αποκλίνει από τα standards, τις γενικές γραμμές και την φιλοσοφία του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και πάντα τηρώντας τις συνταγματικές, τις ευρωπαϊκές και τις διεθνείς υπερνομοθετικής ισχύος συναφείς ρυθμίσεις. Από την σκοπιά της ορθής νομοθετικής πολιτικής, της καλής νομοθέτησης<sup>3</sup>, είναι απαραίτητο οι ρυθμίσεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας να αποτελούν τον κανόνα από τον οποίο ο νομοθέτης να παρεκκλίνει μόνο όταν συντρέχουν επιτακτικοί λόγοι διαφοροποίησης και πάντα με κύριο γνώμονα τα δικαιώματα των πολιτών.

## 2. Το διάγραμμα του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας

Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας έχει την εξής δομή: Απαρτίζεται 1) από το άρθρο πρώτο που έχει ως τίτλο και αντικείμενο την κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, 2) το άρθρο δεύτερο, που ρυθμίζει κυρίως την υποχρέωση της κατάρτισης Χαρτών Υποχρεώσεων προς τους Πολίτες και 3) το άρθρο τρίτο που καθορίζει την έναρξη ισχύος του Κώδικα. Η ραχοκοκαλιά του Κώδικα είναι το άρθρο πρώτο το οποίο περιέχει 33 άρθρα που κατανέμονται σε έξι κεφάλαια.

Στο πρώτο κεφάλαιο που φέρει τον τίτλο «Γενικές διατάξεις» περιέχονται τα άρθρα 1-12. Στο δεύτερο κεφάλαιο με τίτλο «Συλλογικά όργανα της διοίκησης» ανήκουν τα άρθρα 13-15. Στο τρίτο κεφάλαιο με τίτλο «Διοικητική Πράξη» εντάσσονται τα άρθρα 16-21. Το τέταρτο κεφάλαιο τιτλοφορείται «Διοικητική Σύμβαση» και αποτελείται από τα άρθρα 22-23. Το πέμπτο κεφάλαιο ονομάζεται «Διοικητικές Προσφυγές – Αναφορές» και περιλαμβάνει τα άρθρα 24-27. Το τελευταίο, έκτο κεφάλαιο είναι οι «Τελικές και μεταβατικές διατάξεις» και εκτείνεται από το άρθρο 28 ως και το άρθρο 33. Όλα τα κεφάλαια είναι ιδιαίτερα σημαντικά. Μεγάλη πρακτική σημασία έχουν ιδίως οι γενικές διατάξεις, το τέταρτο κεφάλαιο για την διοικητική πράξη και το πέμπτο κεφάλαιο για τις προσφυγές.

## 3. Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας

Το βασικό πλεονέκτημα του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας είναι ότι έχει απλή, σύντομη, λιτή, εύληπτη και συνήθως σαφή διατύπωση. Αυτό το προσόν τον καθιστά

---

3 Βλ. Α. Μακρυνδημήτρης, Η καλή νομοθέτηση ως προϋπόθεση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας της διακυβέρνησης, σε: Ξ. Κοντιάδης, Χ. Ανθόπουλος (Επιμ.), Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος; 2008, σ. 141επ., Β. Τζέμος, Ευρωπαϊκή Ένωση και Δικαιοπολιτική, σε: Β. Τζέμος (Επιμ.), *Θεμελιώδη Δικαιώματα και Θεσμοί στην Εποχή της Κρίσης, 1ο Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), 2015, σ. 414επ., και σε ΘΠΔΔ 2015, σ. 97επ., Η. Μικρουλέας, Ο ρόλος της Κεντρικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής (ΚΕΝΕ) σε κρίσιμα και επείγοντα νομοσχέδια, σε: Β. Τζέμος (Επιμ.), Θεμελιώδη Δικαιώματα και Θεσμοί στην Εποχή της Κρίσης, 1ο Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), 2015, σ. 1επ.*

σχετικά εύκολα εφαρμόσιμο. Επίσης ρυθμίζει τα περισσότερα βασικά ζητήματα που αναφέρονται στις σχέσεις πολίτη και δημόσιας διοίκησης. Δηλαδή έχει επαρκές εύρος αντικειμένου, παρά την μικρή του έκταση. Περαιτέρω εξειδικεύει τους σχετικούς συνταγματικούς κανόνες και θετικοποιεί εποικοδομητικά και συνήθως εύστοχα τα αποστάγματα της νομολογίας των διοικητικών δικαστηρίων και ιδίως του Συμβουλίου της Επικρατείας, προσφέροντας και νομική ασφάλεια.

Σε ορισμένα σημεία πάντως οι ρυθμίσεις του είναι υπερβολικά ελλειπτικές. Χαρακτηριστικά είναι τα παραδείγματα της ανάκλησης<sup>4</sup> και της διοικητικής σύμβασης<sup>5</sup>. Επίσης πρέπει να στηλιτευτεί ότι ορισμένες φιλόδοξες και ορθές ρυθμίσεις του, ιδίως περί προθεσμιών, αναρρυθμίζονται - παραμορφώνονται από την ειδική διοικητική νομοθεσία.

#### **4. Πεδία για έναρξη διαλόγου μεταρρύθμισης του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας**

Σε αυτό το πλαίσιο, είναι κρίσιμη η μεταρρύθμιση - επικαιροποίηση του ΚΔΔ ιδίως με τον συμπερίληψη συγκεκριμένων ρυθμίσεων για την χρηστή διοίκηση<sup>6</sup>, την αναλογικότητα<sup>7</sup>, και ενδεχομένως τον ιεραρχικό έλεγχο, την διοικητική εποπτεία, τις εγκυκλίους και την αποδεικτική διαδικασία. Θα πρέπει να εξεταστεί περαιτέρω αν είναι ορθό να εμπλουτιστούν οι πολύ ελλειπτικές ρυθμίσεις περί ανάκλησης και περί διοικητικής σύμβασης. Περαιτέρω αντικείμενο προβληματισμού πρέπει να αποτελέσει το αν θα συμπεριληφθεί ρητά και με συγκεκριμένο προσδιορισμό στον ΚΔΔ η αρχή της νομιμότητας. Ζήτημα αναστοχασμού είναι και η διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του ΚΔΔ<sup>8</sup>. Περαιτέρω, *πρέπει να εξεταστεί αν και πώς θα ενσωματωθούν στον ΚΔΔ οι νέοι κανόνες που έχουν θεσπιστεί για την ηλεκτρονική διοικητική διαδικασία*. Το ίδιο θα πρέπει να διερευνηθεί και όσον αφορά στην ενσωμάτωση στον ΚΔΔ βασικών ρυθμίσεων του συστήματος Διαύγεια. Τέλος, ενδελεχώς και προσεκτικά θα πρέπει να μελετηθεί αν χρειάζεται να προστεθεί ρύθμιση για τον έλεγχο της συνταγματικότητας (και της συμφωνίας τους με το ευρωπαϊκό ενωσιακό δίκαιο και το διεθνές δίκαιο) των νόμων από την δημόσια διοίκηση.

#### **5. Μεθοδολογικά προαπαιτούμενα μεταρρύθμισης του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας**

Η μεταρρύθμιση του ΚΔΔ πρέπει να αρθρωθεί σε έξι άξονες: 1) τροποποίηση ή και κατάργηση αναχρονιστικών, μη λειτουργικών ή στην πράξη αποδεδειγμένων ως δικαιολογικά εσφαλμένων ρυθμίσεων, β) προσθήκη νέων σημαντικών για όλο το εύρος του διοικητικού δικαίου ρυθμίσεων, γ) ενσωμάτωση σημαντικών διαδικαστι-

4 Άρθρο 21 ΚΔΔ.

5 Άρθρα 22-23 ΚΔΔ.

6 Βλ. παράγραφο 7.

7 Βλ. παράγραφο 8.

8 Βλ. παράγραφο 6.

κών ρυθμίσεων που εξειδικεύονται ήδη σε εγκυκλίους, δ) ενσωμάτωση στο κείμενο του ΚΔΔ ειδικότερων ρυθμίσεων που είτε ενσωματώθηκαν σε άτυπες διοικητικές επικαιροποιήσεις του ΚΔΔ είτε τους έχουν διαφύγει, ε) γενίκευση εφαρμογής χρήσιμων ρυθμίσεων του ειδικού διοικητικού δικαίου, στ) διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του με βάση το λειτουργικό κριτήριο της Δημόσιας Διοίκησης.

Μεθοδολογικά η μεταρρύθμιση του ΚΔΔ θα πρέπει να συνδυάσει τέσσερις δρόμους: 1) Διάλογος με τη νομολογία του ΣτΕ, των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, του Ελεγκτικού Συνεδρίου, του ΕΔΑΔ, του ΔΕΕ και με τα πορίσματα του Συνηγούρου του Πολίτη. 2) Δικαιοσύγκριση. 3) Σοβαρή λήψη υπόψιν του ΧΘΔΕΕ<sup>9</sup>, 4) Δικτύωση και συντονισμός με τον Δημοσιοϋπαλληλικό κώδικα<sup>10</sup> και τον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας<sup>11</sup>. Μεθοδολογικά είναι ιδίως πολύ κρίσιμο να δικτυωθεί η τροποποίηση του ΚΔΔ με την τροποποίηση - επανεξέταση του Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου. Δεκαπέντε χρόνια μετά την θέσπισή του, είναι ώριμες οι συνθήκες για μια στοχευμένη και προσεχτική μεταρρύθμιση του ΚΔΔ.

Με βάση αυτά τα δεδομένα θα περιορίσω στο παρόν την αναφορά μου σε τρεις συγκεκριμένες προτάσεις τροποποίησης του ΚΔΔ: α) την διεύρυνση του ρυθμιστικού του πεδίου, β) την ρητή προσθήκη στον ΚΔΔ της αρχής της χρηστής διοίκησης και γ) την ρητή προσθήκη στον ΚΔΔ της αρχής της αναλογικότητας.

## 6. Το πεδίο εφαρμογής του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας

Στο άρθρο 1 του ΚΔΔ αρ:ο το 1999 προσδιοριζόταν το πεδίο εφαρμογής του ως εξής:

«Οι διατάξεις του Κώδικα αυτού εφαρμόζονται στο Δημόσιο, στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και στα άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου».

Με το άρθρο 7 (με τίτλο Επέκταση των δικαιωμάτων πολιτών και υπαλλήλων) του ν. 4325/2015 προσετέθη στο άρθρο 1 του Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας δεύτερο εδάφιο με το εξής περιεχόμενο: «Ειδικά οι διατάξεις των άρθρων 4 έως 7 και του άρθρου 12 του παρόντος εφαρμόζονται αναλόγως στα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.) που ανήκουν στο κράτος ή επιχορηγούνται τακτικά, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις από κρατικούς πόρους κατά 50% τουλάχιστον του ετήσιου προϋπολογισμού τους, στα Ν.Π.Ι.Δ. και τις Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμούς (ΔΕΚΟ) του Κεφαλαίου Α΄ του ν. 3429/2005, καθώς και στα νομικά πρόσωπα και τις επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α., εντός ή εκτός της Γενικής Κυβέρνησης.»

9 Β. Τζέμος (Επιμ.), Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Ερμηνεία κατ' άρθρον, υπό δημοσίευση. Ιδίως βλ. άρθρα 41-44 και 52 παρ. 1 ΧΘΔΕΕ.

10 Βλ. τις επικαιροποιημένες (ως 16.7.2015) ρυθμίσεις του Δημοσιοϋπαλληλικού Κώδικα σε [http://www.ydmed.gov.gr/wpcontent/uploads/20150721\\_kodikas\\_katastasis\\_dimosion\\_ypallilon.doc](http://www.ydmed.gov.gr/wpcontent/uploads/20150721_kodikas_katastasis_dimosion_ypallilon.doc). Βλ. επίσης Ε. Σπηλιωτόπουλος, Χ. Χρυσανθάκης, Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου, 2013.

11 Βλ. ενδεικτικά Β. Τζέμος (Επιμ.), Διοικητική Δικαιοσύνη, 2015, Χ. Χρυσανθάκης (Επιμ.), Διοικητική Δικονομία. Ερμηνεία κατ' άρθρον, 2014.

Πιστεύω ότι είναι δικαιολογικά πειστικό να διευρυνθεί γενικώς το πεδίο εφαρμογής του ΚΔΔ, σύμφωνα με το λειτουργικό κριτήριο ως εξής:

«Οι διατάξεις του Κώδικα αυτού εφαρμόζονται στο Δημόσιο, στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και στα δημόσια νομικά πρόσωπα του ιδιωτικού δικαίου. Εφαρμόζονται και σε κάθε περίπτωση άσκησης δημόσιας διοίκησης κατά το λειτουργικό κριτήριο.»

## 7. Η αρχή της χρηστής διοίκησης

Η αρχή της χρηστής διοίκησης<sup>12</sup> δεν ταυτίζεται γενικά με την αρχή της επιείκειας αλλά σηματοδοτεί την επιείκεια εντός του πλαισίου της νομιμότητας. Είναι η επιείκεια εντός της νομιμότητας. Για αυτό τον λόγο λειτουργεί κυρίως κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, κατά την ερμηνεία των κανόνων του δικαίου, κατά την οργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών και κατά την συμπεριφορά της διοίκησης προς τον πολίτη. Αποτελεί κατά κανόνα συμπληρωματική αρχή προς τη νομιμότητα, οριακά διορθωτική της και όχι δούρειο ίππο καταστρατήγησής της. Ως εκ τούτου δεν εφαρμόζεται από την διοίκηση σε περιπτώσεις δέσμιας αρμοδιότητας. Αρτηρίες της χρηστής διοίκησης ρυθμίζονται ήδη στον ΚΔΔ (π.χ. αμεροληψία<sup>13</sup>, προηγούμενη ακρόαση<sup>14</sup>, πλήρης αιτιολογία<sup>15</sup>).

Σύμφωνα με την αρχή της χρηστής διοίκησης η δημόσια διοίκηση πρέπει α) να επιδεικνύει σεβασμό στον πολίτη και να συνεργάζεται μαζί του (δηλαδή να είναι στην πράξη υπηρεσία – μέσο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους), β) να μην κωλυσιεργεί και να μην καθυστερεί υπέρμετρα και γ) να μην λειτουργεί δογματικά, τυπολατρικά και με παρωπίδες κατά την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας. Η αρχή της χρηστής διοίκησης είναι προέκταση της αρχής της νομιμότητας. Στοιχεία

---

12 Βλ. ενδεικτικά Β. Τζέμος, Συνήγορος του Πολίτη, 2012, σ. 109επ., Μ. Πραβίτα, άρθρο 42, σε: Β. Τζέμος (Επιμ.), Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Ερμηνεία κατ' άρθρον, υπό δημοσίευση, Ρ. Craig, Άρθρο 41, σε: S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward, *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, 2014, σ. 1069επ., D.-U. Galetta, *Le champ d'application de l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne sur le droit à une bonne administration à propos des arrêts Cicala et M*, RTDEur 2013, σ. 77επ., Η. Jarass, *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 2013, σ. 345επ., Μ. Πραβίτα, Οι αρχές οργάνωσης και διοίκησης που προκύπτουν από τα πρακτικά επεξεργασίας των προεδρικών διαταγμάτων του Συμβουλίου της Επικρατείας, η ίδια σε: Α. Μακροδημήτρης, Μ. Σαματάς, Α. Μαρούδας, Μ. Πραβίτα (Επιμ.), 3<sup>ο</sup> Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση, 2011, σ. 917επ., Ν. Διαμαντούρος, Η σχέση μεταξύ της αρχής της ορθής διοίκησης και της νομιμότητας, σε: Μ. Κούση, Μ. Σαματά, Σ. Κονιόρδο (Επιμ.), Εξουσία και Κοινωνία, Δωρήματα στον Κωνσταντίνο Τσουκαλά, 2010, σ. 231επ.

13 Άρθρο 7 ΚΔΔ.

14 Άρθρο 6 ΚΔΔ.

15 Άρθρο 17 ΚΔΔ.



της χρηστής διοίκησης είναι η τήρηση της αρχής της νομιμότητας και η πλήρης αιτιολογία των αποφάσεων. Η χρηστή διοίκηση συνέχεται γενετικά με την αρχή της αξιοκρατίας και την αρχή της αποτελεσματικότητας. Κομβικό πρακτικό στοιχείο της χρηστής διοίκησης είναι ο σεβασμός των νομίμων επιθυμιών και αιτημάτων των πολιτών.

Προτείνεται συνεπώς προσθήκη άρθρου στον ΚΔΔ με τίτλο «Αρχή της Χρηστής Διοίκησης» και το εξής περιεχόμενο: «Η δημόσια διοίκηση δεσμεύεται από την αρχή της χρηστής διοίκησης. Ειδικότερα, τα διοικητικά όργανα πρέπει α) να είναι φιλικά προς τον πολίτη και να συνεργάζονται μαζί του, β) να λειτουργούν με ταχύτητα και αποτελεσματικότητα και γ) ασκούν τις αρμοδιότητες τους σύμφωνα με το αίσθημα δικαίου όχι δογματικά, και τυπολατρικά.»

### 8. Η αρχή της αναλογικότητας:

Αναγκαίο συμπλήρωμα της αρχής της νομιμότητας, ειδικά επί περιοριστικής και κυρωτικής δημόσιας διοίκησης είναι η αρχή της αναλογικότητας<sup>16</sup>. Αναλογικότητα για την δημόσια διοίκηση σημαίνει ότι τα μέσα (μέτρα) που χρησιμοποιεί, ιδίως τα περιοριστικά δικαιωμάτων, πρέπει να είναι αναλογικά (αντίστοιχα) προς τον θεμιτό νομικά σκοπό που επιδιώκει.

Πέραν της τήρησης της αρχής της νομιμότητας, κάθε διοικητικός περιορισμός σε συνταγματικά, διεθνώς ή ευρωπαϊκά κατοχυρωμένα θεμελιώδη δικαιώματα θα πρέπει να είναι αναλογικός. Δηλαδή οι διοικητικές πράξεις, υλικές ενέργειες, συμβάσεις ή παραλείψεις τα (διοικητικά μέτρα - περιορισμοί σε θεμελιώδη δικαιώματα) που εκδίδονται ή συντελούνται βάσει νόμου (ερείδονται στο ισχύον νομικό πλαίσιο) από την δημόσια διοίκηση, ιδίως την περιοριστική δημόσια διοίκηση, κατά την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας θα πρέπει να είναι σωρευτικά πρόσφορες και αναγκαίες για την προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων άλλων προσώπων ή γενικού συμφέροντος που θεσπίζει (αναγνωρίζει) η έννομη τάξη. Κομβικά συστατικά της αρχής της αναλογικότητας είναι η προσφορότητα (ικανότητα, λυσιτέλεια) και η αναγκαιότητα (δηλαδή η αναζήτηση για λιγότερο επαχθές πρόσφορο μέτρο) των χρησιμοποιούμενων διοικητικών μέτρων.

16 Βλ. ενδεικτικά Β. Τζέμος, άρθρο 52, σε: Β. Τζέμος (Επιμ.), Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Ερμηνεία κατ' άρθρον, υπό δημοσίευση, V. Trstenjak, E. Beysen, Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit in der Unionrechtsordnung, EuR 2012, σ. 265επ., V. Tzemos, Modern Legal Battles and their Referee: The principle of proportionality, E-Democracy, 2010, σ. 54επ., Π. Παραράς (Επιμ.), Κράτος Δικαίου και Αρχή της Αναλογικότητας II, ΔτΑ 2006, Π. Παραράς (Επιμ.), Κράτος Δικαίου και Αρχή της Αναλογικότητας I, ΔτΑ 2005, Τεύχος εκτός σειράς, V. Tzemos, Das Untermaßverbot, 2004. Σ. Ορφανουδάκης, Η αρχή της αναλογικότητας στην ελληνική έννομη τάξη. Από τη νομολογιακή εφαρμογή της στη συνταγματική της καθιέρωση, 2003, Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου Δ, Η αρχή της αναλογικότητας στο δημόσιο δίκαιο, 1989.

Λαμβάνοντας υπόψιν το άρθρο 25 του Συντάγματος, το άρθρο 52 παρ. 1 του ΧΘΔΕΕ<sup>17</sup> και τις ρυθμίσεις της ΕΣΔΑ προτείνεται η προσθήκη στον ΚΚΔ άρθρου με τίτλο «Αρχή της αναλογικότητας» με το εξής περιεχόμενο:

«Τηρουμένης της αρχής της νομιμότητας, η (περιοριστική) δημόσια διοίκηση πρέπει να τηρεί και την αρχή της αναλογικότητας. Ειδικότερα, τα μέτρα της περιοριστικής δημόσιας διοίκησης κατά την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας θα πρέπει να είναι σωρευτικά πρόσφορα και αναγκαία για την προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων άλλων προσώπων ή γενικού συμφέροντος που θεσπίζει (αναγνωρίζει) η έννομη τάξη.»

### 9. Τελικές παρατηρήσεις

Συνοψίζοντας, ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας έχει λειτουργήσει ως καταλύτης στον πραγματικό εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης. Ο ΚΔΔ μαζί με την ίδρυση των ΚΕΠ, την διαμεσολαβητικό - επιλυτικό έλεγχο του Συνηγόρου του Πολίτη<sup>18</sup>, το σύστημα προσλήψεων μέσω ΑΣΕΠ<sup>19</sup>, την ίδρυση και την λειτουργία του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης (ΕΚΔΔ)<sup>20</sup> και την εφαρμογή της Διαύγειας<sup>21</sup> αποτελούν τους πέντε πυλώνες της, αναιμικής είναι η αλήθεια, βελτίωσης της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης<sup>22</sup> την τελευταία 20ετία. Χρήσιμο θα είναι η μεταρρύθμιση του ΚΔΔ να είναι η απόληξη ενός ανοικτού και ενδεδειγμένου επιστημονικού διαλόγου. Κρίσιμη τέλος κατά την μεταρρύθμιση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας είναι η διατήρηση των πετυχημένων ρυθμίσεων του και η εμπέδωση του λακωνικού και περιεκτικού του ύφους.

---

17 Βλ. Β. Τζέμος, άρθρο 52 σε: Β. Τζέμος (Επιμ.), Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Ερμηνεία κατ' άρθρον, υπό δημοσίευση.

18 Βλ. αναλυτικά Β. Τζέμος, ο Συνήγορος του Πολίτη, 2012 με περαιτέρω παραπομπές. Βλ. και [www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr)

19 Βλ. [www.asep.gr](http://www.asep.gr).

20 Βλ. [www.ekdd.gr](http://www.ekdd.gr).

21 Βλ. σε <http://www.ydmed.gov.gr/?p=11456> Επικαιροποιημένο (μέχρι 295.2015) ν. 3861/2010 για το πρόγραμμα Διαύγεια.

22 Βλ. και Α. Μακρυδημήτρης, Υφαίνοντας τον ιστό της Πηνελόπης, 2013. Α. Μακρυδημήτρης, Σημεία για την συνταγματική αναθεώρηση, σε: Β. Τζέμος. Μ. Πραβίτα (Επιμ.), Συνταγματική Αναθεώρηση, 2015, σ. 151επ., Μ. Πραβίτα, Συνταγματική αναθεώρηση και Δημόσια Διοίκηση, σε: Β. Τζέμος. Μ. Πραβίτα (Επιμ.), Συνταγματική Αναθεώρηση, 2015, σ. 109επ.



Πάρης Ζορμπάς\*

## ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΠΡΟΣΩΡΙΝΗ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ

### *Εισαγωγή*

Στην εποχή της οικονομικής κρίσης, η προσωρινή δικαστική προστασία, μεταρρυθμίστηκε, όπως όλο το δίκαιο, με γνώμονα το δημοσιονομικό συμφέρον της χώρας. Ωστόσο, οι μεταρρυθμίσεις αυτές δεν θα μπορούσαν να καταργήσουν την προσωρινή δικαστική προστασία *για τους εξής δύο λόγους*. Πρώτον, διότι η ύπαρξη της προσωρινής δικαστικής προστασίας, κατοχυρώνεται στο ίδιο το Σύνταγμα, δηλαδή στο άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος, που αποσκοπεί στην διασφάλιση της αποτελεσματικότητας της έννομης προστασίας που παρέχει το εκάστοτε ένδικο βοήθημα ή μέσο. Και δεύτερον, διότι προβλέπεται από το ίδιο το ευρωπαϊκό δίκαιο, νομοθετικά στο άρθρο 6 της υπερνομοθετικής ισχύος διάταξης της ΕΣΔΑ και νομολογικά, ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του '90, όταν στην ιστορική υπόθεση *Factortame*<sup>1</sup>, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο είχε κρίνει αναγκαία την ύπαρξη προσωρινής δικαστικής προστασίας σε κάθε δικονομικό σύστημα κάθε κράτους – μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ανοίγοντας από τότε, κατά αυτόν τον τρόπο, τον δρόμο προς ένα ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο<sup>2</sup>.

### **1. Κοινά στοιχεία της προσωρινής δικαστικής προστασίας στη διοικητική και δημοσιονομική δίκη**

Χρήσιμο είναι, στο σημείο αυτό, να δούμε εάν υπάρχουν κοινά στοιχεία στην προσωρινή δικαστική προστασία της διοικητικής και δημοσιονομικής δίκης, καθώς σε μια τέτοια περίπτωση θα μπορούσαν οι διαφορετικές δικονομίες που ισχύουν για κάθε δικαστήριο να ταυτιστούν, κατ' οικονομία της δίκης, σε μια μελλοντική, γενναία, νομοθετική μεταρρύθμιση.

---

\* Πάρεδρος Διοικητικών Δικαστηρίων, LL.M

1 Υποθ. C-213/89, *Factortame*, Συλλογή 1990, σ. 1-2433, που βρίσκει εφαρμογή ως προς την αποτελεσματική ένδικο προστασία και στη νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων, όπως ενδεικτικά στις υπ' αριθ. 141/2010 και 631/2011 (σκέψη 9) του Συμβουλίου της Επικρατείας.

2 Schmidt- Afßmann, *Zur Europäisierung des allgemeinen Verwaltungsrechts*, in: *Festschrift für Peter Lerche*, 1993, σελ. 513 επ., Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Nomos, 2005.

Πράγματι, η προσωρινή δικαστική προστασία, στη διοικητική και δημοσιονομική δίκη της χώρας μας, δεν διαφέρει ουσιωδώς, έτσι ώστε να αιτιολογείται η ριζική διαφοροποίησή της στις υπάρχουσες δικονομίες. Ειδικότερα, η προσωρινή δικαστική προστασία στη διοικητική και δημοσιονομική δίκη δεν είναι ασφαλιστικά μέτρα με οριστικό χαρακτήρα, κατά την έννοια της πολιτικής δίκης. Στη διοικητική δίκη η προσωρινή δικαστική προστασία είναι πάντοτε προσωρινή και μπορεί να διακριθεί, με βάση τις δικονομίες των εκάστοτε καθ' ύλην αρμόδιων δικαστηρίων, σε τρεις κατηγορίες, δηλαδή: α) της ακυρωτικής δίκης του Συμβουλίου της Επικρατείας, δηλαδή του ενός και μόνο άρθρου και συγκεκριμένα του άρθρου 52 του Π.Δ. 18/1989, β) της δημοσιονομικής δίκης του ανώτατου δημοσιονομικού δικαστηρίου, του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως αυτή προβλέπεται διττά στο άρθρο 51 του Π.Δ. 1225/1981 και άρθρο 84 του Νόμου 4129/2013 και γ) της διοικητικής δίκης ουσίας, όπως προβλέπεται διάσπαρτα, αλλά αναλυτικά και υποδειγματικά στα άρθρα 200 έως 215 και 228 του Νόμου 2717/1999.

Αμέσως γίνεται αντιληπτό ότι στη διοικητική και δημοσιονομική δίκη, η προσωρινή δικαστική προστασία δεν έχει κοινές διατάξεις ενώπιον των δικαστηρίων της διοικητικής και δημοσιονομικής δίκης, αφού οι δημοσιονομικές, ακυρωτικές και διοικητικές διαφορές ουσίας εκδικάζονται από διαφορετικά δικαστήρια, ενώπιον των οποίων εφαρμόζεται εκάστοτε ξεχωριστή, ειδική δικονομία. Έτσι, για τις ακυρωτικές διαφορές στο Συμβούλιο της Επικρατείας θα εφαρμοστεί η δικονομία του Π.Δ. 18/1989, για τις διοικητικές διαφορές ουσίας στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια θα εφαρμοστεί ο Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας (δηλαδή ο Νόμος 2717/1999), ενώ για τις δημοσιονομικές διαφορές στο Ελεγκτικό Συνέδριο θα εφαρμοστούν ταυτόχρονα δύο - πολλές φορές και αντιφατικές μεταξύ τους δικονομίες - δηλαδή του Π.Δ. 1225/1981 και του Νόμου 4129/2013, που κατήργησε το Π.Δ. 774/1980 και σε περίπτωση κενό νόμου, κατ' ανάλογη εφαρμογή, ο Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας.

Ωστόσο, από τη σύγκριση των δικονομικών διατάξεων παρατηρείται ότι στη διοικητική και δημοσιονομική δίκη, η προσωρινή δικαστική προστασία έχει κατά κανόνα επικουρικό - παρεπόμενο χαρακτήρα<sup>3</sup>, καθώς για το παραδεκτό της εκάστοτε αίτησης αναστολής ή της προσωρινής διαταγής απαραίτητη προϋπόθεση, ως προς το παραδεκτό της είναι η προηγούμενη άσκηση άλλου ένδικου βοηθήματος ή μέσου<sup>4</sup>. Για παράδειγμα στο Ελεγκτικό Συνέδριο προηγείται της αίτησης αναστολής,

---

3 Εξαίρεσεις του παρακολουθηματικού χαρακτήρα εντοπίζονται για παράδειγμα στα ασφαλιστικά μέτρα των δημοσίων συμβάσεων που υπερβαίνουν τα κατώφλια κατά την επιταγή του ενωσιακού δικαίου, στις πολεοδομικές άδειες εκτός σχεδίου κατά το άρθρο 52 Α του Π.Δ. 18/1989 αλλά και στη νομοθεσία περί των αλλοδαπών κατά το άρθρο 54 του Νόμου 3900/2010.

4 Ενόψει της αρχής ότι η προσωρινή δικαστική προστασία έχει επικουρικό χαρακτήρα, σε σχέση με την οριστική και δεν μπορεί να παράσχει στον αιτούντα περισσότερα απ' ότι επιδιώκει με την οριστική, Β. Σκουρή, Η δικαστική αναστολή εκτελέσεως των διοικητικών πράξεων, 1994, Αντ. Σάκκουλας, σελ. 89-92.

επί ποινή απαραδέκτου, η κατάθεση έφεσης, αναίρεσης ή ανακοπής, στο Συμβούλιο της Επικρατείας, προηγείται της αίτησης αναστολής, επί ποινή απαραδέκτου, η κατάθεση αίτησης ακύρωσης ή κατ' εξαίρεση της αίτησης αναίρεσης, ενώ στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια επί διοικητικών διαφορών ουσίας προηγείται της αίτησης αναστολής, επί ποινή απαραδέκτου, η κατάθεση προσφυγής, αγωγής ή έφεσης.

Συνεπώς, η προσωρινή δικαστική προστασία, παρά τις αντιθέσεις της, έχει τουλάχιστον δύο κοινά στοιχεία σε όλες τις δικονομίες των διοικητικών δικαστηρίων, του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Πρώτο κοινό στοιχείο είναι ότι η προσωρινή δικαστική προστασία παρέχεται με κοινό «κατά την ονομασία του» ένδικο βοήθημα, δηλαδή της αίτησης αναστολής ή εκάστοτε της προσωρινής διαταγής, που κατά κανόνα έχει παρεπόμενο –επικουρικό χαρακτήρα. Και δεύτερο κοινό στοιχείο, που πηγάζει από τον επικουρικό χαρακτήρα του ένδικου βοηθήματος της αίτησης αναστολής σε σχέση με την οριστική δίκη, είναι το αντικείμενο της διαφοράς, αφού το δικαστήριο, όταν εκδικάζει την αίτηση αναστολής, περιορίζεται ως προς την έκταση της δικαιοδοσίας του από το κύριο ένδικο βοήθημα που θα ασκηθεί και, επομένως, η χορηγηθείσα προσωρινή δικαστική προστασία δεν μπορεί να επεκταθεί στο αντικείμενο της κύριας δίκης με την οριστική ικανοποίηση του δικαιώματος του διαδίκου.

Αποτέλεσμα των παραπάνω κοινών στοιχείων είναι οι κοινές πρακτικές των εν λόγω δικαστηρίων, όπως για παράδειγμα το ανεπίτρεπτο της αναστολής των γνήσιων αρνητικών πράξεων ή το επιτρεπτό της αναστολής των νόθων αρνητικών πράξεων της διοίκησης. Ο Νόμος 3659/2008, που επιτυχώς τροποποίησε πολλές διατάξεις της προσωρινής δικαστικής προστασίας του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, ουσιαστικά διασφάλισε την αποτελεσματικότερη προσωρινή δικαστική προστασία<sup>5</sup>. Χαρακτηριστικά αναφέρεται η τροποποίηση του άρθρου 205 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας με το Νόμο 3659/2008 για τις διοικητικές διαφορές ουσίας, όπως ήδη ίσχυε για τις ακυρωτικές διαφορές στο άρθρο 52 παρ. 8 του Π.Δ. 18/1989, κατά την οποία το δικαστήριο μπορεί, πλέον, να διατάξει όχι μόνο την αναστολή της πράξης, αλλά και κάθε άλλο κατάλληλο μέτρο. Με αυτόν τον τρόπο, που θα ήταν χρήσιμο να είχε επεκταθεί και ρητώς στη δικονομία της δημοσιονομικής δίκης του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τον πρόσφατο Νόμο του 4129/2013, μπορεί το δικαστήριο να αποφασίσει όχι μόνο την αναστολή της πράξης, την οποία αιτείται ο πολίτης, αλλά επιπρόσθετα και κάποιο άλλο μέτρο που θα διασφαλίζει τα συμφέροντα του διαδίκου κατά την κρίση του δικαστηρίου. Έτσι, θεωρητικά, θα μπορούσε το δικαστήριο να παράσχει προσωρινή δικαστική προστασία και στις γνήσιες αρνητικές πράξεις, όπως για παράδειγμα στην περίπτωση μη χορήγησης άδειας παραμονής αλλοδαπού, αφού μπορεί αντί για την απέλαση του αλλοδαπού να οριστεί η αποχή της διοίκησης από

---

5 Π. Λαζαράτος, Η προσωρινή δικαστική προστασία στην Διοικητική Δίκη μετά τον ν. 3659/2008, ΘΠΔΔ 8-9/2008, σελ. 916 επ.

κάθε μέτρο που θα οδηγούσε στην απέλαση του αλλοδαπού, όταν η αναχώρησή του από τη χώρα θα του προκαλούσε ανεπανόρθωτη βλάβη στον ίδιο, με την αιτιολογία ότι θα διέκοπτε των κύκλο βιοτικών σχέσεων που τυχόν είχε δημιουργήσει κατά τη μακρόχρονη παραμονή του.

## **2. Οι μεταρρυθμίσεις στην προσωρινή δικαστική προστασία κατά την εποχή της οικονομικής κρίσης με γνώμονα το δημοσιονομικό συμφέρον**

Παρατηρείται, ότι οι μεταρρυθμίσεις στην προσωρινή δικαστική προστασία μετά το έτος 2010 έχουν ως γνώμονα και το δημοσιονομικό όφελος του δημοσίου από την εκάστοτε μεταρρύθμιση<sup>6</sup>. Χαρακτηριστικά παρατηρούμε ότι μετά το 2010 η προσωρινή δικαστική προστασία, όπως και όλο το δικονομικό σύστημα της χώρας μας, επιβαρύνθηκε με υπέρογκα παράβολα. Η αιτιολογία της αύξησης ή της καθιέρωσης υπέρογκων παραβόλων, δεν ήταν άλλη από τη γνωστή αιτιολογία, όπως τη δέχτηκε το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ήδη από το 2003 στην υπόθεση Γρυπαίος VS Ελλάδος. Ως αιτιολογία, λοιπόν, προβλήθηκε ότι η επιβολή παραβόλου αποβλέπει στην αποτροπή της ασκήσεως απερισκεπτών και αστήρικτων ενδίκων βοηθημάτων και μέσων, χάριν της εύρυθμης λειτουργίας των δικαστηρίων και της αποτελεσματικής απονομής της δικαιοσύνης, γι' αυτό και η τύχη του (κατάπτωση, διπλασιασμός ή απόδοση στον καταβάλλοντα) συναρτάται με την έκβαση και τις εν γένει περιστάσεις της δίκης. Αιτιολογία, όμως, της αύξησης ή της καθιέρωσης υπέρογκων παραβόλων, ακόμη και στην προσωρινή δικαστική προστασία, είναι – μεταξύ άλλων – και ο στόχος του Ελληνικού Κράτους της αύξησης των δημοσίων εσόδων. Το Συμβούλιο της Επικρατείας, και συγκεκριμένα η Επιτροπή Αναστολών συνεδριάζοντας δύο φορές σε Ολομέλεια σε πιλοτική δίκη με θέμα νομιμότητας του ύψους του παραβόλου, έκρινε συνταγματικό το ύψος των παραβόλων αυτών. Ενδεικτικά, τις περισσότερες φορές που συνεδρίασε το Συμβούλιο της Επικρατείας σε πιλοτική δίκη, στο σύνολο τέσσερις φορές, ως αντικείμενο συζήτησης είχε τη νομιμότητα της αύξησης του παραβόλου. Στις υποθέσεις αυτές το ΣτΕ πάντοτε, τουλάχιστον ως προς το ύψος του παραβόλου, έκρινε συνταγματική της αύξηση του παραβόλου με επίκληση της παραπάνω αιτιολογίας της υπόθεσης Γρυπαίος Vs Ελλάδος.

Συγκεκριμένα, η Επιτροπή Αναστολών της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας με την υπ' αριθμόν 136/2013 απόφασή του έκρινε συνταγματικό το ύψος του παραβόλου του άρθρου 28 του Ν. 4111/2013, ανερχόμενου σε 1% της αξίας της δημόσιας σύμβασης και με ανώτατο όριο το ποσό των 50.000 Ευρώ. Ωστόσο, στη δίκη αυτή, και μάλιστα για πρώτη φορά σε πιλοτική δίκη, η 136/2013 της ΕΑ ΣτΕ (contra στην 738/12 ΕΑ ΣτΕ) έκρινε εν μέρει αντισυνταγματικό το Νόμο 4111/2013

6 Κατά τον καθ. Προκόπη Παυλόπουλο στην εισήγησή του με τίτλο «Το δημοσιονομικό δημόσιο συμφέρον» στις 27.11.2013 στο ΔΣΑ στο πλαίσιο της διεξαγωγής των σεμιναρίων διοικητικού δικαίου της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων.

ως προς την υποχρέωση καταβολής ολόκληρου του ποσού του παραβόλου έως την πρώτη συζήτηση, ως προϋπόθεση παραδεκτού για τις αιτήσεις των ασφαλιστικών μέτρων, οι οποίες υποβάλλονται στο πλαίσιο διαδικασιών δημοσίων διαγωνισμών διεπόμενων από τις διατάξεις του Νόμου 3886/2010, με το σκεπτικό ότι παραβιάζεται η αρχή της αναλογικότητας, αφού η ρύθμιση αυτή εμφανίζεται δυσαναλόγως αυστηρή με τους επιδιωκόμενους σκοπούς της. Επίσης, στην υπ' αριθμόν 1619/2012 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας κρίθηκε συνταγματική η προσθήκη εδαφίου με το Νόμο 3900/2010 στο άρθρο 93 παρ. 3 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, που για το παραδεκτό της έφεσης στις φορολογικές και τελωνειακές διαφορές προβλέπει την καταβολή του 50% του οφειλόμενου κατά την πρωτόδικη δίκη ποσού. Σύμφωνα με αυτήν την υπ' αριθ. 1619/2010 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, είναι σύμφωνοι με το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος και το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ οι επιδιωκόμενοι σκοποί της επιβολής του αυξημένου παραβόλου, δηλαδή: α) της ανάγκης άμβλυνσης των δυσμενών για το Δημόσιο συνεπειών από τη διατήρηση επί μακρό χρονικό διάστημα δικαστικών εκκρεμοτήτων στις φορολογικές και τελωνειακές υποθέσεις, β) της αποθάρρυνσης της άσκησης ενδίκων μέσων με μόνο σκοπό την καθυστέρηση στην εκπλήρωση νόμιμων υποχρεώσεων, ιδίως εκείνων που αφορούν την καταβολή φόρων και γ) της αποτρεπτικής λειτουργίας αβάσιμων και στρεψόδικων εφέσεων που υπερφορτώνουν τα Δικαστήρια και επηρεάζουν την απονομή της δικαιοσύνης.

Η 1619/2012 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, αποτέλεσε τον προάγγελο της μεταγενέστερης υπ' αριθ. 35 -36/2013 απόφασης της ΕΑ του ΣτΕ (contra στην υπ' αριθμόν 75/2011 απόφαση του ΔΕφΑθ), που συνεδρίασε στο πλαίσιο του προδικαστικού ερωτήματος του άρθρου 1 του Νόμου 3900/2010, και κατά την οποία κρίθηκε συνταγματικό το άρθρο 209 Α του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, με το οποίο επί φορολογικών εφέσεων για να δοθεί αναστολή πρέπει να πιθανολογηθεί αποκλειστικά και μόνο ευδοκίμηση της έφεσης και όχι ανεπανόρθωτη βλάβη. Στο σημείο αυτό, αξίζει να αναφερθεί το εξής παράδοξο, η αντίθεση των λόγων της αναστολής του άρθρου 209 Α του ΚΔΔ με τους λόγους αναστολής του άρθρου 51 του Π.Δ. 1225/1981 του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ενδεικτικά, η υπ' αριθμόν 85/2011 απόφαση του V Τμ. ΕΣ, έκρινε ότι η αναστολή λαμβάνεται υπ' όψιν μόνο σε περίπτωση ανεπανόρθωτης βλάβης από την καταλογιστική πράξη και όχι σε περίπτωση πιθανολόγησης ευδοκίμησης της έφεσης.

Οι λόγοι της αναστολής περιορίστηκαν περαιτέρω με το Νόμο 3900/2010, καθώς κατήργησε τη δυσχερώς επανορθώσιμη βλάβη ως λόγο αναστολής στον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, ενώ παραδόξως ο λόγος αυτός συνεχίζει να υπάρχει στη δικονομία του Ελεγκτικού Συνεδρίου και του Συμβουλίου της Επικρατείας. Για την κατάργηση της δυσχερώς επανορθώσιμης βλάβης ως λόγος αναστολής, η πρώτη απόφαση της πιλοτικής δίκης, η υπ' αριθμόν 496/2011 ΕΑ ΣτΕ έκρινε τη συνταγματικότητα της τροποποίησης με το Νόμο 3900/2010 του άρθρου 202 του ΚΔΔ, με



την αιτιολογία ότι η κατάργηση του λόγου της δυσχερώς επανορθώσιμης βλάβης στην αίτηση αναστολής δεν περιορίζει την προσωρινή δικαστική προστασία, καθώς οι έννοιες ανεπανόρθωτη βλάβη και δυσχερώς επανορθώσιμη βλάβη ταυτίζονται.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι το δημόσιο συμφέρον, ως δημοσιονομικό συμφέρον, σε μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης<sup>7</sup> φαίνεται ότι αιτιολογεί την υπεροχή του, έστω και προσωρινά για ένα μεταβατικό στάδιο όπως αναφέρει και η υπ' αριθμόν 668/2012 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, έναντι του κοινωνικού κράτους δικαίου, περιορίζοντας ακόμη και τα θεμελιώδη ανθρωπίνια δικαιώματα, όπως αυτό του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος που κατοχυρώνει την προσωρινή δικαστική προστασία. Τα ελληνικά δικαστήρια έχουν κρίνει συνταγματικά σχεδόν όλες τις ριζικές τροποποιήσεις, που έχουν γίνει στο πλαίσιο της προσωρινής δικαστικής προστασίας υπό την επίκληση του υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος.

Μετά την εφαρμογή του Νόμου 3900/2010, περί εξορθολογισμού των διαδικασιών και επιτάχυνσης της διοικητικής δίκης, η προσωρινή δικαστική προστασία φαίνεται ότι διακρίνεται σε δύο ταχύτητες με γνώμονα το δημοσιονομικό όφελος. Ενδεικτικά, η προσωρινή δικαστική προστασία στις φορολογικές και τελωνειακές διαφορές έχει περιοριστεί δικονομικά σε μεγάλο βαθμό. Συγκεκριμένα<sup>8</sup>, ο νομοθέτης, αφού πρώτα περιόρισε στις φορολογικές και τελωνειακές υποθέσεις το ποσοστό της αυτόματης αναστολής με την κατάθεση της προσφυγής, προέβλεψε με το Νόμο 3900/2010 στο άρθρο 202 παρ. 2 του ΚΔΔ ότι επί φορολογικών και τελωνειακών διαφορών θα πρέπει ο αιτών να ζητά την αναστολή εκτέλεσης συγκεκριμένου αναγκαστικού μέτρου. Επιπρόσθετα, ακόμη και αν ο διάδικος καταφέρει να αναστείλει την πράξη, με το νέο άρθρο 205 Α του ΚΔΔ, με το οποίο η διοίκηση δύναται να ανατρέψει τη χορηγηθείσα αναστολή, μπορεί η διοίκηση να εκτελέσει την προσβαλλόμενη πράξη, καθώς το δικαστήριο μπορεί, ύστερα από αίτηση της αρχής που εξέδωσε την πράξη ή του οργάνου που ορίζεται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, να διατάξει την εκτέλεση της πράξης ακόμη και στο σύνολο της, εφόσον: α) η προσφυγή που έχει ασκήσει ο διοικούμενος είναι προδήλως απαράδεκτη ή προδήλως αβάσιμη ή β) εφόσον η εκ του νόμου αναστολή θα καταστήσει στη συγκεκριμένη περίπτωση εξαιρετικά δυσχερή την εκτέλεση της πράξης στο μέλλον και υπό την προϋπόθεση

---

7 Παναγιώτης Πικραμμένος, Δημόσιο δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες από την οπτική της ακυρωτικής διοικητικής διαδικασίας, Εισήγηση σε εκδήλωση που διοργανώθηκε από τον Δικηγορικό Σύλλογο Αθηνών, στις 12 Μαρτίου 2012, με θέμα "Η αρχή του Κράτους Δικαίου σε έκτακτες συνθήκες μέσα σε περιβάλλον Ευρωπαϊκής Ένωσης".

8 Βλ. και υπ' αριθ. ΟΙΚ. ΠΟΛ.1192/8-9-11 (ΑΔΑ: 4Α8ΨΗ-0ΘΞ): «Κοινοποίηση ορισμένων διατάξεων του ν. 3900/2010 που αναφέρονται σε τροποποιήσεις του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας και λοιπά θέματα καθώς και παροχή οδηγιών σχετικά με την εφαρμογή τους».

ότι δεν επέρχεται ανεπανόρθωτη βλάβη στο διοικούμενο από την εκτέλεση της πράξης στο σύνολο της<sup>9</sup>. Κατά συνέπεια, η φορολογική αρχή μπορεί να αιτηθεί από το δικαστήριο την ολική εκτέλεση της εν λόγω πράξης, εφόσον η προσφυγή είναι προδήλως απαράδεκτη (π.χ. εκπρόθεσμη άσκηση, έλλειψη εννόμου συμφέροντος κλπ.) ή αβάσιμη ή θεωρείται βάσιμα ότι στην περίπτωση απόρριψης της προσφυγής θα είναι δυσχερής η εκτέλεση της πράξης, προς διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος (π.χ. ο υπόχρεος θα καταστεί αφερέγγυος). Τέλος, με την προσθήκη νέου άρθρου, του 209 Α στον ΚΔΔ, όπως και παραπάνω αναφέρθηκε ότι κρίθηκε συνταγματική με την 35-36/2013 απόφαση της ΕΑ ΣΤΕ, ορίζεται ότι αναστολή εκτέλεσης της οριστικής πρωτόδικης δικαστικής απόφασης επιτρέπεται μόνον υπό την προϋπόθεση ότι το ένδικο μέσο της έφεσης κρίνεται ως προδήλως βάσιμο.

### **3. Θετικά στοιχεία των μεταρρυθμίσεων**

Θετικό στοιχείο της μεταρρύθμισης του Νόμου 3900/2010 μπορεί να κριθεί ότι η Επιτροπή Αναστολών μπορεί να λειτουργεί και ως Ολομέλεια για υποθέσεις μείζονος σπουδαιότητας, όπως έπραξε για πρώτη φορά κατά την εκδίκαση της πρώτης πιλοτικής δίκης, δηλαδή της παραπάνω υπ' αριθ. 496/2011 απόφασης της Ολομέλειας της ΕΑ ΣτΕ. Η μεταρρύθμιση αυτή είναι προς τη σωστή κατεύθυνση.

Περαιτέρω, ως θετική μπορεί να κριθεί και η καθιέρωση με το Νόμο 4055/2012 δύο ειδικών περιπτώσεων αυτόματου ανασταλτικού αποτελέσματος, πέραν του μέχρι ήδη ισχύοντος αυτόματου ανασταλτικού αποτελέσματος στις φορολογικές και τελωνειακές διαφορές, καθώς και της ισχύουσας αυτοτελής προσωρινής δικαστικής προστασίας στις διοικητικές διαφορές δημοσίων συμβάσεων, για τις οποίες ο Νόμος 3886/2010, που κατήγγησε το Νόμο 2522/1997, προβλέπει αυτοτελή προσωρινή δικαστική προστασία, χωρίς να είναι απαραίτητη η προηγούμενη κατάθεση αίτηση ακύρωσης. Ειδικότερα, πρώτη περίπτωση, σύμφωνα με το άρθρο 54 του Νόμου 3900/2010 είναι οι ακυρωτικές διαφορές που γεννώνται κατ' εφαρμογή της νομοθεσίας περί αλλοδαπών, στις οποίες αναστέλλεται αυτόματα π.χ. η πράξη απέλασης του αλλοδαπού με την κατάθεση της αίτησης αναστολής και πριν από την άσκηση της αίτησης ακύρωσης για 30 έως κατά περίπτωση 60 ημέρες. Δεύτερη περίπτωση αυτόματου ανασταλτικού αποτελέσματος της αίτησης ακύρωσης, προβλέπεται, πλέον, με το άρθρο 52 Α του Π.Δ. 18/1989, στην αίτηση ακύρωσης κατά οικοδομικών αδειών εκτός σχεδίου, που επιφέρει αυτόματο ανασταλτικό αποτέλεσμα για εξήντα ημέρες από την κοινοποίηση της αίτησης ακύρωσης στην αρχή που εξέδωσε την πράξη. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές θα πρέπει να κριθούν ως θετικές, καθώς είναι επιθυμητό ο νομοθέτης να προβλέπει από μόνος του τις περιπτώσεις εκείνες που χρήζουν

---

9 Σημειώνεται ότι η συγκεκριμένη διάταξη κρίθηκε σύμφωνη προς το Σύνταγμα, όπως αναφέρθηκε, με την πρόσφατη απόφαση της Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας (496/2011 ΣτΕ).

άμεση αναστολή της πράξης σε περίπτωση που προσβληθεί αυτή με το προβλεπόμενο ένδικο βοήθημα.

Ένα είδος αυτόματης αναστολής αποτελεί και η διάταξη του άρθρου 1 του Νόμου 3900/2010 της πρότυπης δίκης, καθώς η εισαγωγή προς εκδίκαση στο Συμβούλιο της Επικρατείας μιας υπόθεσης γενικότερου ενδιαφέροντος που έχει συνέπειες για ευρύτερο κύκλο προσώπων και για την οποία έχει ασκηθεί προσφυγή στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, συνεπάγεται την αναστολή εκδίκασης των εκκρεμών υποθέσεων, στις οποίες τίθεται το ίδιο ζήτημα. Στην υπ' αριθ. 601/2012 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας που κρίθηκε το ζήτημα της συνταγματικότητας της αύξησης του παραβόλου από 4,40€ σε 100 € στην ανακοπή του ΚΔΔ, η πρότυπη δίκη διήρκησε σχεδόν δέκα μήνες, με αποτέλεσμα την εν μέρει ανασφάλεια του διαδίκου ως προς το ύψος του παραβόλου που θα πρέπει να κατατεθεί ως προϋπόθεση παραδεκτού για την άσκηση της ανακοπής. Ίσως, για αυτό το λόγο, με το Νόμο 4055/2012 ορθώς τροποποιήθηκε το άρθρο 1 του Νόμου 3900/2010, έτσι ώστε η αναστολή να μην καταλαμβάνει την προσωρινή δικαστική προστασία.

Τέλος, αυτό που ακούμε στη δημοσιότητα περί «περιουσιολογίου» και δίκαια κατανομή των φορολογικών βαρών στους πολίτες καθιερώθηκε ήδη στην αίτηση αναστολής επί φορολογικών και τελωνειακών διαφορών. Με το Νόμο 4051/2012 τροποποιήθηκε το άρθρο 203 του ΚΔΔ και ορίστηκε ότι είναι απαράδεκτη η αίτηση αναστολής στις φορολογικές και τελωνειακές υποθέσεις, χωρίς τη δήλωση περιουσιακής κατάστασης, όπως ο τύπος και το περιεχόμενο της δήλωσης περιουσιακής κατάστασης συγκεκριμενοποιήθηκε με την υπ' αριθ. πολ. 1182/19.7.2013 εγκύκλιο του Υπουργείου Οικονομικών. Έτσι, για πρώτη φορά η αίτηση αναστολής στις φορολογικές και τελωνειακές υποθέσεις περιλαμβάνει, με ποινή το απαράδεκτο της ασκήσεώς της, κατάσταση στην οποία ο αιτών δηλώνει: α) το παγκόσμιο εισόδημα του από κάθε πηγή και β) την περιουσιακή του κατάσταση στην Ελλάδα και οπουδήποτε στην αλλοδαπή. Η περιουσιακή κατάσταση περιλαμβάνει ιδίως τα εμπράγματα και ενοχικά δικαιώματα σε ακίνητα, τις καταθέσεις οποιουδήποτε είδους και τα συναφή τραπεζικά προϊόντα (π.χ. ομόλογα, ομολογίες), τις επενδύσεις σε κινητές αξίες, τα μηχανοκίνητα ιδιωτικά μέσα μεταφοράς, τα δάνεια και τις δωρεές, τις μετοχές, τα μερίδια, τα δικαιώματα ψήφου ή συμμετοχής σε κεφάλαιο σε οποιασδήποτε μορφής νομική οντότητα. Η περιουσιακή αυτή κατάσταση μοιάζει με αυτή της δήλωσης της περιουσιακής κατάστασης του Νόμου 3213/2003, του γνωστού ως «πόθεν έσχες», που ο έλεγχος νομιμότητάς της εμπίπτει στο Ελεγκτικό Συνέδριο. Κατά τη γνώμη μου, η ρύθμιση αυτή κρίνεται επιτυχής και θα πρέπει να επεκταθεί και σε κάθε αίτηση αναστολής για όλες τις διοικητικές διαφορές, ακυρωτικές, ουσίας ή δημοσιονομικές, ανεξαρτήτως του δικαστηρίου, δηλαδή ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων ή του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Κατά αυτόν τον τρόπο, δηλαδή από την περιουσιακή δήλωση που θα καταθέτει ο διάδικος, ο δικαστής θα είναι, πλέον, σε θέση να σταθμίσει την ανεπανόρθωτη βλάβη

του αιτούντος, όταν αυτή σχετίζεται με την οικονομική του βλάβη με αυτήν του μέσου πολίτη εντός της σημερινής κοινωνίας. Για παράδειγμα, ο δικαστής, με βάση την περιουσιακή δήλωση, εύκολα θα μπορούσε να διαγνώσει την πραγματική οικονομική βλάβη ενός συνταξιούχου, που υφίσταται μείωση της σύνταξής του και επικαλείται οικονομική βλάβη και ζητά την αναστολή της σχετικής διοικητικής πράξης, εάν ταυτόχρονα δηλώνει ότι έχει στην κατοχή του πέντε αυτοκίνητα, στην κυριότητα του είκοσι ακίνητα που μισθώνει και δέκα τραπεζικούς λογαριασμούς με τεράστιες καταθέσεις.

#### **4. Η «δικονομοποίηση» της προσωρινής δικαστικής προστασίας**

Η προσωρινή δικαστική προστασία δεν πρέπει να περιορίζεται με επιβολή υπέρογκων παραβόλων. Η θέσπιση λίγων νομοθετικών διατάξεων και η ταχύτερη εκδίκαση των κύριων δικών δύναται να συμβάλλουν και σε μια ταχύτερη προσωρινή δικαστική προστασία. Ο κακός οιωνός της προσωρινής δικαστικής προστασίας είναι μια οριστική δικαστική προστασία που λειτουργεί γρήγορα.

Αντιθέτως, στην ελληνική διοικητική δικονομία εντός μιας εποχής οικονομικής κρίσης βλέπουμε όλο και νέες νομοθετικές τροποποιήσεις, χωρίς να φαίνεται ότι υπάρχει ενοποίηση κάποιων κοινών διατάξεων στην προσωρινή δικαστική προστασία. Για παράδειγμα στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια και στο Συμβούλιο της Επικρατείας το παράβολο στην αίτηση αναστολής ανέρχεται σε 100 €, ενώ στο Ελεγκτικό Συνέδριο το παράβολο στην αίτηση αναστολής, που επιβλήθηκε για πρώτη φορά με το Νόμο 4055/2012, ανέρχεται σε 20 €.

Θα ήταν επιθυμητό στο μέλλον να αναζητηθούν οι αντιθέσεις της προσωρινής δικαστικής προστασίας στις δικονομίες της δημοσιονομικής και διοικητικής δίκης, και να εξαλειφθούν, όπου αυτό κρίνεται σκόπιμο χάριν της ασφάλειας του δικαίου και προς αποφυγή της δικονομοποίησης του δικαίου συτήματος της χώρας μας.

Έτσι, θα μπορούσε να εξεταστεί η περίπτωση της συνεδρίασης του δικαστηρίου επί προσωρινής δικαστικής προστασίας να μην είναι κατά κανόνα εν συμβουλίω, όπως στα διοικητικά δικαστήρια, ή δημόσια, όπως στο Ελεγκτικό Συνέδριο, αλλά να υπάρχει η δυνατότητα της δημοσιοποίησης της συνεδρίασης του δικαστηρίου με κατάθεση αυξημένου παραβόλου, όταν ο διάδικος τούτο το κρίνει σκόπιμο και ιδιαίτερα όταν η υπόθεση είναι μείζονος σπουδαιότητας με γενικότερο για το κοινό συμφέρον.

#### **5. Σχέση της δικαστικής αναστολής με τη διοικητική αναστολή**

Τέλος, ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, κατά τη γνώμη μου, βρίσκεται σε άμεση σχέση και αλληλουχία με την προσωρινή δικαστική προστασία. Μια διοίκηση που λειτουργεί καλά και εφαρμόζει τις νομοθετικές διατάξεις με σεβασμό προς τον διοικούμενο δύναται να συμβάλλει στον περιορισμό της προσφυγής του διοικούμενου ενώπιον των δικαστηρίων. Αν και η προσωρινή δικαστική προστασία, εκ της

φύσης της είναι δικαστική, ωστόσο, η αναστολή της πράξης μπορεί να επιτυγχάνεται όχι μόνο δικαστικά, αλλά και διοικητικά, όπως προβλέπει το άρθρο 26 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, κατά το οποίο όταν ασκηθεί διοικητική προσφυγή, η αρμόδια για την εξέτασή της διοικητική αρχή μπορεί, ύστερα από αίτηση του ενδιαφερομένου ή και αυτεπαγγέλτως, να αναστείλει την εκτέλεση της διοικητικής πράξης, ωστόσο αποφανθεί για την προσφυγή και, πάντως, όχι πέρα από την προθεσμία που ορίζεται για την έκδοση της απόφασής της. Αλλά, και ως διοικητική προσωρινή προστασία και όχι ως δικαστική προσωρινή προστασία θα μπορούσε να χαρακτηριστεί και η διοικητική αναστολή του άρθρου 52 παρ. 1 του Π.Δ 18/1989, που ομοιάζει με αυτή του άρθρου 26 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, κατά την οποία, αν υποβληθεί αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, ο αρμόδιος Υπουργός και επί νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου το ανώτατο διοικητικό όργανο τους μπορεί, μετά από αίτηση εκείνου που άσκησε αίτηση ακύρωσης, να διατάξει την αναστολή εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης. Παρατηρείται, ότι στις άλλες δικονομίες της δημοσιονομικής δίκης και της δίκης ουσίας, δεν υπάρχει αντίστοιχη ρύθμιση με αυτή του άρθρου 52 του Π.Δ. 18/1989, που, κατά τη γνώμη μου, κρίνεται ιδιαίτερα εύστοχη και σε μια μελλοντική μεταρρύθμιση θα πρέπει να ενσωματωθεί η πρωτοβουλία της διοικητικής αναστολής σε όλες τις δικονομίες, καθώς ο τρόπος αυτός της αναστολής ενόψει της ανεπανόρθωτης βλάβης που θα επέφερε η εκτέλεση της διοικητικής πράξης διαφυλάσσει τα δικαιώματα των πολιτών και μπορεί ακόμη και να τον απαλλάσσει από χρόνο και υπέρογκα έξοδα για την προσφυγή τους στα δικαστήρια. Έτσι, για παράδειγμα θα μπορούσε να νοηθεί διοικητική αναστολή, ως προστάδιο ή σε αντικατάσταση της δικαστικής αναστολής, στις εξής περιπτώσεις: α) διοικητική αναστολή από τη φορολογική αρχή της πράξης κατάσχεσης του μοναδικού κλιματιστικού θέρμανσης σε μια οικία ενός υπερήλικα συνταξιούχου λόγω χρέη στο Δημόσιο, με την αιτιολογία ότι δεν υπάρχει άλλος τρόπος θέρμανσης και λαμβάνοντας υπ' όψιν ότι η τυχόν άμεση εφαρμογή της πράξης κατάσχεσης θα οδηγούσε σε ανεπανόρθωτη βλάβη της υγείας του, αφού η έλλειψη κλιματιστικού θα επέφερε τους καλοκαιρινούς μήνες στον υπερήλικα συνταξιούχου μια πραγματική κατάσταση που δεν ήταν εφικτό να αναστραφεί στο μέλλον ή β) διοικητική αναστολή εκτέλεσης από την πολεοδομία της κατεδάφισης μιας αυθαίρετης κατοικίας, με την αιτιολογία ότι είναι η πρώτη κατοικία της άπορης πολύτεκνης οικογένειας και η τυχόν κατεδάφιση θα επέφερε ανεπανόρθωτη βλάβη.

Με αυτόν τον τρόπο, η διοικητική αναστολή ως προστάδιο της προσωρινής δικαστικής προστασίας μπορεί να συμβάλει στην ελάφρυνση των εκκρεμών αιτήσεων στη διοικητική δίκη και να λειτουργήσει υπέρ της χρηστής διοίκησης, που αποτελεί άλλωστε μετά την 1.1.2009 και θεμελιώδης αρχή του ενωσιακού δικαίου κατά τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Το ερώτημα, ωστόσο, που τίθεται είναι ποια διοίκηση πάει κόντρα στον ίδιο της τον εαυτό της και ενδεχομένως αναγνωρίζει, έστω και εκ των υστέρων, τα λάθη της ή επιδεικνύει επιείκεια με την εφαρμογή της διάτα-

ξης περί διοικητικής αναστολής, όταν εκ των υστέρων διαπιστώνει ότι λόγω κάποιων γεγονότων που γνωστοποιήθηκαν στη διοίκηση η άμεση εφαρμογή της πράξης θα επέφερε στον διοικούμενο ανεπανόρθωτη βλάβη που δεν θα μπορούσε να αντιστραφεί ούτε με την προσφυγή του διοικουμένου στην ελληνική δικαιοσύνη. Στην ελληνική Επικράτεια, όπου η αρχή της νομιμότητας επικρατεί σε όλο το διοικητικό δημοσιονομικό δίκαιο, με αποτέλεσμα η πράξη της διοίκησης να θεωρείται νόμιμη μέχρι να καταργηθεί, τροποποιηθεί ή ανακληθεί, εάν και σε ορισμένες περιπτώσεις θα ήταν επιθυμητή η διοικητική αναστολή εκτέλεσης στο πλαίσιο της προσωρινής δικαστικής προστασίας, ωστόσο δεν έχει μέχρι σήμερα γίνει ποτέ εφαρμοστέι στην πράξη από τη διοικητική πρακτική.



Λάμπρος Μπαμπαλιούτας\*

Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΔΡΑΣΗΣ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
(ΑΠΟ ΠΟΙΝΙΚΗ ΑΠΟΨΗ) ΚΑΙ Η ΑΔΥΝΑΜΙΑ (;) ΤΩΝ ΠΟΙΝΙΚΩΝ  
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ Ν' ΑΣΚΗΣΟΥΝ ΠΑΡΕΜΠΙΠΤΟΝΤΑ  
ΕΛΕΓΧΟ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΕΠΙ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ  
ΣΤΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΤΩΝ ΕΚΔΙΚΑΖΟΜΕΝΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ

**1. Εισαγωγικά:**

Βασικό στοιχείο, αλλά και θεμέλιο ενός σύγχρονου Κράτους Δικαίου αποτελεί η πιστή τήρηση και της συνταγματικής, αλλά και της νομοθετικής τάξεως, με κύριους άξονες, την ασφάλεια δικαίου, την προστασία του διοικουμένου και του δημοσίου συμφέροντος<sup>1</sup>. Η τήρηση των επιταγών της έννομης τάξεως βρίσκει εφαρμογή μέσω της αρχής της νομιμότητας της διοικητικής δράσεως και κατ' επέκταση της νομιμότητας του έργου της διοικήσεως, συνδεδεμένη άμεσα με την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών και την ομαλή κοινωνική συμβίωση, αυτοπεριορίζοντας την κρατική δράση, διαμορφώνοντας ταυτόχρονα και ένα πλαίσιο ασφάλειας δικαίου, σε περιόδους κρίσεως, όπως η τρέχουσα χρονολογικά, με εμφανείς οικονομικές (και όχι) επιπτώσεις. Ιδίως στις περιπτώσεις εκείνες όπου η δράση της διοίκησης πρέπει να φανεί νόμιμη και αποτελεσματική, αλλά και αναγκαία, για την επίτευξη των στόχων, οι οποίοι έχουν ένα έντονο οικονομικό χαρακτήρα. Δράση που λαμβάνει χώρα μέσα από διοικητικές πράξεις, αλλά και υλικές ενέργειες<sup>2</sup> των διοικητικών οργάνων που συνεπάγονται νομικές και πρακτικές συνέπειες ιδιαίτερης σημασίας για τους διοικουμένους.

Η αρχή της νομιμότητας της δράσεως της διοικήσεως συνδέεται άμεσα με το «τεκμήριο νομιμότητας» των εκδιδόμενων ατομικών διοικητικών πράξεων<sup>3</sup> και στις

---

\* Δικηγόρος-Λέκτορας Παντείου Πανεπιστημίου

1 Βλ. ενδεικτικά αντί άλλων, Αν. Τάχου «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», 8<sup>η</sup> εκδ., 2005, σελ. 66 επ., Ανδρ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», Εισαγωγή-Θεμελιώδεις έννοιες, Β' εκδ., 2013, σελ. 183 επ., Δ. Κόρσου «Διοικητικό Δίκαιο», Γενικό Μέρος, 4<sup>η</sup> εκδ., 2013, σελ. 173 επ., 448.

2 Βλ. Δ. Κόρσου, ο.π., σελ. 331 επ.

3 Βλ. Πρ. Παυλόπουλου «Το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων», (Γνωμοδότηση), Ε.Δ.Δ.Δ., 1992, σελ. 161 επ., Γλ. Σιούτη «Το τεκμήριο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων», 1994, σελ. 19 επ., Στ. Μουζουράκη «Η αρχή της νομιμότητας και ο



περιπτώσεις εκείνες όπου οι πράξεις αυτές κατά το χρόνο που ήταν σε ισχύ, δεν είχαν ανακληθεί διοικητικά, ή δεν είχαν ακυρωθεί, είτε διοικητικά (διά της ασκήσεως διοι-

παρεμπίπτων από τα διοικητικά Δικαστήρια έλεγχος των διοικητικών πράξεων», ΤιμΤόμος ΣτΕ, 2004, σελ. 697 επ., Αν. Τάχου, ο.π., σελ. 585 επ., Δ. Κόρσου, ο.π., σελ. 445 επ., Επ. Σπηλιωτόπουλου «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», 13<sup>η</sup> εκδ., 2010, σελ. 116. Για τις κανονιστικές διοικητικές πράξεις το ως άνω τεκμήριο δεν ισχύει, διότι η κανονιστική φύση τους το αποκλείει. Βλ. ΣτΕ 1554/1980. Πρβλ. και Γλ. Σιούτη, «Το τεκμήριο της νομιμότητας...», ο.π., σελ. 61 επ. Σχετικά με το παρεμπίπτοντα έλεγχο των κανονιστικών πράξεων, πρβλ. σχετικά και την ΟΛΣτΕ 3839/2009, Αρμ., 2010, σελ. 261, σύμφωνα με την οποία, «... 5. Επειδή, η αρχή της νομιμότητας της δράσης της Διοικήσεως, που αποτελεί έκφραση της αρχής του Κράτους Δικαίου, η οποία έχει συνταγματική θεμελίωση, επιβάλλει, σε περίπτωση προσβολής ενώπιον διοικητικού δικαστηρίου ατομικής διοικητικής πράξεως, να ελέγχεται παρεμπίπτοντως η νομιμότητα των κανονιστικών πράξεων, στις οποίες ερείδεται η ευθέως πληττόμενη με το ένδικο βοήθημα ατομική πράξη, εν όψει των καθιερουμένων στην ελληνική έννομη τάξη δικονομικών κανόνων ευθείας προσβολής των κανονιστικών πράξεων, κατά τους οποίους η προθεσμία ασκήσεως αιτήσεως ακυρώσεως κατ' αυτών κινείται από μόνη τη δημοσίευσή τους και είναι σχετικώς βραχεία (εξηκονθήμερη). 6. Επειδή, περαιτέρω, ο παρεμπίπτων έλεγχος των κανονιστικών πράξεων, ο οποίος αποτελεί θεμελιώδη αρχή του δικαίου των διοικητικών διαφορών, απορρέουσα από το κατοχυρούμενο στο άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος ατομικό δικαίωμα της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, δεν υπόκειται σε κανενός είδους περιορισμό. Τούτο δε διότι σκοπός της αρχής του παρεμπίπτοντος ελέγχου του απρόσωπου και αφηρημένου κανόνα δικαίου, του οποίου τα αποτελέσματα δεν εξαντλούνται σε ατομική περίπτωση, αλλά που προορίζεται να εφαρμοστεί σε πολλές μελλοντικές περιπτώσεις, είναι η δυνατότητα έμμεσης προσβολής του κανόνα αυτού από πρόσωπα, τα οποία, κατά το χρόνο εκδόσεως της κανονιστικής πράξεως και εντός της προθεσμίας προσβολής της με αίτηση ακυρώσεως, δεν είχαν τις νόμιμες προϋποθέσεις (τον αναγκαίο δεσμό με την πράξη) να την προσβάλουν ευθέως. Ο χρονικός περιορισμός δηλαδή του ελέγχου αυτού θα οδηγούσε στο άτοπο η κανονιστική πράξη να θεωρείται μετά την πάροδο του, κατά τα ως άνω, χρονικού διαστήματος ως έχουσα οιονεί «αμάχητο τεκμήριο» νομιμότητας, ακόμα και στην περίπτωση που είχε τυχόν κριθεί από τα δικαστήρια με παρεμπίπτοντα έλεγχο, εντός του χρονικού αυτού διαστήματος, ως παράνομη. Σε καμιά περίπτωση, πάντως, δεν μπορεί να περιορισθεί ο παρεμπίπτων έλεγχος της κανονιστικής πράξεως, όταν αυτή παραβιάζει το Σύνταγμα είτε ευθέως, κατά το περιεχόμενό της, είτε ως στηριζόμενη σε αντισυνταγματικό εξουσιοδοτικό νόμο, διότι τούτο θα προσέκρουε στα άρθρα 87 παρ. 2 και 93 παρ. 4 του Συντάγματος. Εξ' άλλου η δικαστική προστασία του έχοντος έννομο συμφέρον να προβάλει ως λόγο ακυρώσεως της ατομικής πράξεως την παρανομία της κανονιστικής, στην οποία στηρίζεται, δεν εξαρτάται από το τυχαίο γεγονός της εκδόσεως ατομικής πράξεως που θα μπορούσε να προσβάλει εντός του ανωτέρω χρονικού διαστήματος, γεγονός που συμβαίνει ιδίως στην περίπτωση των οικοδομικών αδειών, οι οποίες εκδίδονται κατ' αρχήν κατά νόμον μετά την έκδοση των πράξεων εφαρμογής των σχεδίων πόλεων, ήτοι μετά την πάροδο ικανού χρόνου από τη δημοσίευση των οικείων κανονιστικών πράξεων. Ο έλεγχος, τέλος, αυτός δεν μπορεί να περιορισθεί με νόμο, διότι αυτός θα αντέκειτο στο άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος...».

κητικής προσφυγής), είτε δικαστικά (διά της ασκήσεως ενδίκου βοηθήματος, όπως για παράδειγμα η αίτηση ακύρωσης).

Κατά την πάγια αρχή του διοικητικού δικαίου, η ατομική διοικητική πράξη από την έναρξη της ισχύος της έως την ακύρωσή της με δικαστική απόφαση, ή την ανάκληση, ή κατάργησή της, ή γενικά την παύση της ισχύος της καθ' οιονδήποτε τρόπο παράγει όλα τα έννομα αποτελέσματά της, ανεξάρτητα από το αν έχει νομική πλημμελία<sup>4</sup>. Τούτο δε, ισχύει και αν ακόμη και στην περίπτωση όπου η ατομική πράξη παραβιάζει την αρχή της νομιμότητας και έχει ελάττωμα, το οποίο σε περίπτωση προσβολής της με το προβλεπόμενο ένδικο βοήθημα μπορεί να επιφέρει την ακύρωσή της. Συνέπεια του, κατά τ' ανωτέρω, τεκμηρίου της νομιμότητας της διοικητικής πράξεως, είναι το γεγονός ότι τα διοικητικά όργανα δεν μπορούν να θεωρήσουν την πράξη ως άκυρη, ή ανίσχυρη, πριν την ανάκληση, ή ακύρωση, ή κατάργησή της, και αν ακόμη έχει ασκηθεί ένδικο βοήθημα για την ακύρωσή της<sup>5</sup>. Δημιουργείται κατά τον τρόπο αυτό, ένα τεκμήριο, καθώς όταν, είτε υπάρχει αμετάκλητη κρίση περί της νομιμότητας μιας διοικητικής πράξεως από τα τακτικά διοικητικά Δικαστήρια και από το ΣτΕ, είτε ενώ ο έχων άμεσο, ενεστώς και προσωπικό έννομο συμφέρον και ο οποίος επηρεάζεται από το περιεχόμενο της διοικητικής πράξεως, δεν έχει ασκήσει κανένα ένδικο βοήθημα, ή μέσο, ενώπιον της διοικητικής δικαιοσύνης, ως αποτέλεσμα να θεωρείται κατ' αμάχητο (πλέον) τεκμήριο νόμιμη η ατομική διοικητική πράξη και ότι παράγει τ' αποτελέσματά της<sup>6</sup>.

Σε αρκετές περιπτώσεις, έχει δείξει η πρακτική, οι πολίτες, ν' αρκούνται στο να υποβάλουν ενώπιον των αρμοδίων εισαγγελικών αρχών, μηνυτήριες αναφορές, εγκλήσεις κ.ο.κ. κατά οργάνων της δημόσιας διοίκησης, επικαλούμενοι παρανομία της εκδοθείσης –για κάθε περίπτωση– ατομικής διοικητικής πράξεως, την οποία όμως δεν έχουν προσβάλλει ενώπιον των αρμοδίων διοικητικών Δικαστηρίων, ή (αρχικά) ενώπιον των αρμοδίων διοικητικών αρχών. Αποτέλεσμα στις περισσότερες των περιπτώσεων, είναι με μόνη την πιθανολόγηση, ν' ασκείται η ποινική δίωξη κατά των οργάνων-υπαλλήλων της δημοσίας διοικήσεως, για υπαλληλικά-υπηρεσιακά αδικήματα και ιδιαιτέρως για παράβαση καθήκοντος κατ' άρθρο 259 του Ποινικού Κώδικα, όταν στον Ποινικό Κώδικα, ή σε ειδικούς ποινικούς Νόμους δεν τυποποιείται άλλο ειδικότερο ποινικό αδίκημα.

---

4 Βλ. σχετικά, Μ. Στασινόπουλου «Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου», 1957, σελ. 220, Γ. Ναυπλιώτη «Το τεκμήριον νομιμότητος των διοικητικών πράξεων», Ε.Ε.Ν., 1975, σελ. 932 επ., Γλ. Σιούτη σε Απ. Γέροντα-Σ. Λύτρα-Πρ. Παυλόπουλου-Γλ. Σιούτη-Σπ. Φλογαίτη «Διοικητικό Δίκαιο», Β' εκδ., 2010, σελ. 187, Επ. Σπηλιωτόπουλου, ο.π., σελ. 112 επ. Πρβλ. και ΣτΕ 264/2005.

5 Βλ. Πρ. Παυλόπουλου, ο.π., σελ. 164, 167, 171, 172, Επ. Σπηλιωτόπουλου, ο.π., σελ. 112-113.

6 Βλ. Αν. Τάχου, ο.π., σελ. 586.

Στο σημείο αυτό, είναι σημαντικό να τονισθεί, ότι τα τακτικά ποινικά Δικαστήρια στις περισσότερες περιπτώσεις αποφεύγουν να εκδώσουν αποφάσεις, επικαλούμενες το «τεκμήριο νομιμότητας» των ατομικών διοικητικών πράξεων, που αφορά τις συγκεκριμένες περιπτώσεις, αλλά στο σκεπτικό τους δίνουν βάση, ιδιαιτέρως για το αδίκημα της παραβάσεως καθήκοντος, που αφορά την συντριπτική πλειοψηφία των «εγκλημάτων περί την υπηρεσία», εάν υφίσταται (ή όχι) ο «διπλός δόλος», ήτοι: α) ο δόλος του δράστη που περιέχει τη θέληση της παραβάσεως του υπηρεσιακού καθήκοντος, το οποίο καθορίζεται από το Νόμο, ή τη διοικητική πράξη, ή τις ιδιαίτερες οδηγίες της προϊσταμένης αρχής, ή ενυπάρχει στη φύση της υπηρεσίας του υπαλλήλου και αναφέρεται στην έκφραση από αυτόν της θελήσεως της πολιτείας, μέσα στον κύκλο των δημόσιων υποθέσεων και ενεργειών στις σχέσεις της απέναντι στους τρίτους και β) ο δόλος-σκοπός, να προσπορισθεί στον ίδιο το δράστη, ή σε άλλον, παράνομη υλική, ή ηθική ωφέλεια, ή να επέλθει βλάβη στο Κράτος, ή σε κάποιον άλλον, χωρίς να είναι αναγκαίο να επιτευχθεί η επιδιωχθείσα ωφέλεια, ή βλάβη<sup>7</sup>.

Το ζητούμενο που τίθεται είναι, εάν μπορεί να γίνει επίκληση από τους κατηγορούμενους του «τεκμηρίου νομιμότητας» της διοικητικής πράξεως που αναφέρεται στο κατηγορητήριο και αποτελεί στοιχείο της κατηγορίας, εφ' όσον γι' αυτή δεν έχει ασκηθεί προσφυγή, ή αίτηση ακυρώσεως, καθώς και εάν μπορούν να προβούν τα τακτικά ποινικά Δικαστήρια σε παρεμπίπτοντα έλεγχο νομιμότητας της «αμφισβητούμενης» κατά τ' άλλα, ενώπιόν τους, διοικητικής πράξεως, στα πλαίσια εκδίκασης μιας υποθέσεως, που αφορά παράβαση υπηρεσιακού καθήκοντος, ή απιστία σχετική με την υπηρεσία, ή οποιοδήποτε άλλο σχετικό ποινικό υπηρεσιακό αδίκημα.

Το ζήτημα που τίθεται είναι –κυρίως– εάν τα ποινικά Δικαστήρια έχουν τη δυνατότητα να ελέγξουν παρεμπιπτόντως τη νομιμότητα μιας διοικητικής πράξεως στα πλαίσια των εκδικαζομένων υπ' αυτών υποθέσεων, ιδίως όταν αναφέρονται σε υπαλληλικά αδικήματα.

## **2. Το ζήτημα του παρεμπιπτόντος ελέγχου νομιμότητας των διοικητικών πράξεων από τα πολιτικά-ποινικά Δικαστήρια<sup>8</sup>:**

Σύμφωνα με το άρθρο 93 παρ. 1 του Συντάγματος, «1. Τα δικαστήρια διακρίνονται σε διοικητικά, πολιτικά και ποινικά και οργανώνονται με ειδικούς νόμους...», κατά το άρθρο 94 παρ. 1-3 του Συντάγματος «1. Στο Συμβούλιο της Επικρατείας και τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια υπάγονται οι διοικητικές διαφορές, όπως νόμος

<sup>7</sup> Για το έγκλημα της παράβασης καθήκοντος, βλ. εντελώς ενδεικτικά αντί άλλων, Ν. Μπιτζιλέκη «Υπηρεσιακά Εγκλήματα», Άρθρα 235-263<sup>α</sup> ΠΚ, Β' εκδ., 2001, σελ. 38 επ. Γνωστό κατά λαϊκή διατύπωση και ως «έγκλημα σκούπα».

<sup>8</sup> Δεν λαμβάνει χώρα αναφορά για τη δυνατότητα παρεμπιπτόντος ελέγχου νομιμότητας μιας διοικητικής πράξεως από τα διοικητικά Δικαστήρια και το Ελεγκτικό Συνέδριο, αφού η παρούσα επικεντρώνεται μόνο στα τακτικά ποινικά Δικαστήρια.

ορίζει, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου. 2. Στα πολιτικά δικαστήρια υπάγονται οι ιδιωτικές διαφορές, καθώς και υποθέσεις εκούσιας δικαιοδοσίας, όπως νόμος ορίζει. 3. Σε ειδικές περιπτώσεις και προκειμένου να επιτυγχάνεται η ενιαία εφαρμογή της αυτής νομοθεσίας μπορεί να ανατεθεί με νόμο η εκδίκαση κατηγοριών ιδιωτικών διαφορών στα διοικητικά δικαστήρια ή κατηγοριών διοικητικών διαφορών ουσίας στα πολιτικά δικαστήρια...» και κατά το άρθρο 96 παρ. 1 του Συντάγματος, «1. Στα τακτικά ποινικά δικαστήρια ανήκει η τιμωρία των εγκλημάτων και η λήψη όλων των μέτρων που προβλέπουν οι ποινικοί νόμοι...».

Κατά το άρθρο 1 του ΚΠολΔ, «Στη δικαιοδοσία των τακτικών πολιτικών δικαστηρίων ανήκουν: α) Οι διαφορές του ιδιωτικού δικαίου, εφόσον ο νόμος δεν τις έχει υπαγάγει σε άλλα δικαστήρια, β) οι υποθέσεις εκούσιας δικαιοδοσίας που ο νόμος έχει υπαγάγει σ' αυτά, γ) οι υποθέσεις δημόσιου δικαίου που ο νόμος έχει υπαγάγει σ' αυτά» και κατά το άρθρο 2 του ΚΠολΔ, «Τα πολιτικά δικαστήρια απαγορεύεται να επεμβαίνουν σε διοικητικές διαφορές ή υποθέσεις που υπάγονται σε διοικητικά δικαστήρια ή αρχές, όπως επίσης απαγορεύεται τα διοικητικά δικαστήρια ή αρχές να επεμβαίνουν σε διαφορές ή υποθέσεις του ιδιωτικού δικαίου και επιτρέπεται μόνο η εξέταση των ζητημάτων που ανακύπτουν παρεμπιπτόντως».

Κατά τ' ανωτέρω άρθρα του ΚΠολΔ, τα πολιτικά Δικαστήρια εξετάζουν παρεμπιπτόντως τη νομιμότητα των διοικητικών πράξεων, όχι για να τις ακυρώσουν (ή ν' αναγνωρίσουν την ακυρότητα των πράξεων αυτών)<sup>9</sup>, ούτε για να αποκρούσουν την εκτελεστότητά τους, αλλά προκειμένου να απαγγείλουν άλλες έννομες συνέπειες ιδιωτικού χαρακτήρα και δη αποζημιωτικές, οι οποίες προκύπτουν από την εκτέλεση των παράνομων διοικητικών πράξεων, χωρίς να δεσμεύονται από το τεκμήριο νομιμότητας της ατομικής διοικητικής πράξεως<sup>10</sup>. Δεν επιτρέπεται όμως να ελέγξουν την

9 Βλ. ΑΠ 216/2013, ΝοΒ 2013, σελ. 1571.

10 Βλ. Ν. Νίκα σε Κ. Κεραμέα/Δ. Κονδύλη/Ν. Νίκα «Ερμηνεία Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας», Τόμος Ι, Άρθρα 1-590, 2000, σελ. 15 επ., Αν. Τάχου, ο.π., σελ. 763 επ., Επ. Σπηλιωτόπουλου, ο.π., σελ. 114 επ., Γλ. Σιούτη σε Απ. Γέροντα-Σ. Λύτρα-Πρ. Παυλόπουλου-Γλ. Σιούτη-Σπ. Φλογαίτη «Διοικητικό Δίκαιο», ο.π., σελ. 192, Μ. Μαργαρίτη-Αντ. Μαργαρίτη «Ερμηνεία Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας», Τόμος Ι, 2012, σελ. 19 επ. Πρβλ. ενδεικτικά την ΕφΛαρ 174/2007, σύμφωνα με την οποία, «...Το άρθρο 2 του ΚΠολΔ ορίζει ότι «τα πολιτικά δικαστήρια απαγορεύεται να επεμβαίνουν σε διοικητικές διαφορές ή υποθέσεις που υπάγονται σε διοικητικά δικαστήρια ή αρχές, όπως επίσης απαγορεύεται τα διοικητικά δικαστήρια ή αρχές να επεμβαίνουν σε διαφορές ή υποθέσεις του ιδιωτικού δικαίου και επιτρέπεται μόνο η εξέταση των ζητημάτων που ανακύπτουν παρεμπιπτόντως». Από τη διάταξη αυτή προκύπτει, ότι τα πολιτικά δικαστήρια δύνανται να ελέγχουν την νομιμότητα των διοικητικών πράξεων, δηλαδή την αντίθεσή τους προς το Σύνταγμα ή τους νόμους, εφόσον από το κύρος τους εξαρτάται η διάγνωση της κρινόμενης διαφοράς ιδιωτικού δικαίου. Στα πλαίσια ενός τέτοιου παρεμπιπτόντος ελέγχου τα πολιτικά δικαστήρια δεν ακυρώνουν τις παράνομες διοικητικές πράξεις ούτε αναγνωρίζουν την ακυρότητά τους. Απλώς δεν τις εφαρμόζουν στη συ-

ουσιαστική κρίση των οργάνων της διοίκησης, που εξέδωσαν τη διοικητική πράξη, ως προς την ύπαρξη των πραγματικών προϋποθέσεων έκδοσης αυτής<sup>11</sup>. Τα τακτικά πολιτικά Δικαστήρια, όταν κρίνουν τις υπαγόμενες σ' αυτά, κατ' άρθρο 1 του Κ.Πολ.Δ., ιδιωτικές διαφορές, μπορούν να εξετάζουν παρεμπιπτόντως το κύρος και τη νομιμότητα των πράξεων της διοικήσεως, εφ' όσον τούτο δεν έχει αποκλεισθεί από ειδική διάταξη Νόμου<sup>12</sup> και δεν έχει εκδοθεί περί του κύρους αυτών απόφαση του Συμβουλίου Επικρατείας, ή των τακτικών διοικητικών Δικαστηρίων, η οποία και να δεσμεύει τα πολιτικά Δικαστήρια<sup>13</sup>. Τα τελευταία περιορίζονται να ερευνήσουν,

---

γκεκριμένη περίπτωση. Σύμφωνα με τη βασική αρχή του διοικητικού δικαίου η ελαττωματική διοικητική πράξη από την έναρξη ισχύος μέχρι την ακύρωσή της με δικαστική απόφαση η μέσω της διοικητικής οδού παράγει όλα τα ευνοϊκά αποτελέσματά της (τεκμήριο νομιμότητος). Όμως το τεκμήριο αυτό της νομιμότητος δεν εμποδίζει στα πολιτικά δικαστήρια τον παρεμπίπτοντα έλεγχο διοικητικής πράξεως. Η δυνατότητα αυτή προκύπτει από την αδιάστικτη διατύπωση του άρθρου 2 Κ.Πολ.Δ., αλλά και τον διαφορετικό σκοπό, που επιδιώκει η διοικητική σε σχέση με τη πολιτική δίκη. Η δυνατότητα αυτή υπάρχει και όταν ακόμη για την προσβολή της διοικητικής πράξης προβλέπεται στο νόμο τρόπος προσβολής της με προσφυγή ή αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του αρμοδίου διοικητικού δικαστηρίου μέσα σε ορισμένη προθεσμία, η οποία έχει παρέλθει άπρακτη (ΑΠ 127/2002 ΕΛΔ/νη 43.726, ΑΠ. 1479/2002 ΕΛΔ/νη 45.743)...». Βλ. και ΑΠ 950/2009, ΑΠ 1473/2002, ΕΛΔνη 2004, σελ. 756 επ.

11 Βλ. ενδεικτικά αντί άλλων, ΑΠ 171/2006, ΑΠ 734/2010, ΝοΒ 2010, σελ. 2.338 επ., ΑΠ 1256/2005, ΕφΛαρ 398/2010 (σε Ασφ. Μέτρα), ΕφΛαρ 261/2007 (σε Ασφ. Μέτρα), ΕφΛαρ 113/2007 (σε Ασφ. Μέτρα).

12 Βλ. ΑΠ 528/1985, Δίκη 1987, σελ. 193 επ. Πρβλ. και Γ. Ναυπλιώτη, ο.π., σελ. 934, υποσημείωση υπ' αριθμ. 14, Ν. Νίκα «Πολιτική Δικονομία», ο.π., σελ. 95, Μ. Μαργαρίτη-Άντ. Μαργαρίτη, ο.π., σελ. 20.

13 Βλ. και την ΑΠ 1500/1991, ΕπιθεργΔικ 1993, σελ. 279 επ. και σε ΕΛΔνη 1992, σελ. 1595 επ., σύμφωνα με την οποία, «... Αν η απόφαση απέρριψε την προσφυγή επειδή η κατά της πράξης ... ιεραρχική διοικητική προσφυγή είχε ασκηθεί εκπρόθεσμα, χωρίς το δικαστήριο να υπεισέλθει στην έρευνα του κύρους της τοποθέτησης, δεν παράγει ούτε διαπλαστικό αποτέλεσμα, κατά τη διάταξη της παραγράφου 1 του προαναφερόμενου άρθρου 56, αφού δεν είναι ακυρωτική, ούτε δεδικασμένο μεταξύ των διαδικών ως προς τη νομιμότητα της διοικητικής πράξης της τοποθέτησης, αφού το ζήτημα αυτό δεν ερευνήθηκε. Αρα το πολιτικό δικαστήριο, που ακολούθως επιλαμβάνεται ιδιωτικής διαφοράς, που έχει ως προϋπόθεση το κύρος της διοικητικής αυτής πράξης δικαιούται να εξετάσει παρεμπιπτόντως τη νομιμότητα της κατά τη διάταξη του άρθρου 2 τελ. Κ.Πολ.Δ., εφόσον ο παρεμπίπτων αυτός έλεγχος δεν έχει αποκλειστεί από ειδική διάταξη νόμου (Ολομ. Α.Π. 39/1988). Αν, επομένως, το πολιτικό δικαστήριο θεώρησε απαράδεκτο τον έλεγχο αυτό και απέρριψε ισχυρισμούς κατά της νομιμότητας της διοικητικής αυτής πράξης, χωρίς να τους εξετάσει, με την εσφαλμένη εκδοχή ότι από την απόφαση, η οποία είχε απορρίψει την προσφυγή ως εκπρόθεσμη, απορρέει μεταξύ των διαδικών δεδικασμένο για τη νομιμότητα της τοποθέτησης, ιδρύεται ο αναιρετικός λόγος που προβλέπεται από το άρθρο 559 αριθ. 16 Κ.Πολ.Δ....».

εάν τα όργανα της διοικήσεως ενήργησαν κατά τους, διαγραφόμενους από το Νόμο, όρους και τύπους μέσα στα πλαίσια της εξουσίας τους, χωρίς να μπορούν να ελέγξουν και την ουσιαστική κρίση αυτών, ως προς την ύπαρξη (ή μή) των πραγματικών προϋποθέσεων. Έλεγχος δε, νομιμότητας της διοικητικής πράξης συνιστά και η εξέταση της καθ' υπέρβαση εξουσίας εκδόσεως και της αντισυνταγματικότητας της διοικητικής πράξης<sup>14</sup>, η εξέταση της ύπαρξης (ή μή) αιτιολογίας, όταν επιβάλλεται ειδικώς από το Νόμο, ή από τη φύση της υποθέσεως<sup>15</sup>, η εξειδίκευση νομικών εννοιών, η αντίθεση προς τους κανόνες του ενωσιακού δικαίου<sup>16</sup>, η αναρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου, η προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου, η αντίθεση προς τυπικούς Νόμους<sup>17 18</sup>.

Ο παρεμπόδιος έλεγχος δεν αποκλείεται, όταν η υπό κρίση διοικητική πράξη κατέστη απρόσβλητη, επειδή έχει παρέλθει άπρακτη η προθεσμία για την προσφυγή, ή την αίτηση ακύρωσης ενώπιον του εκάστοτε αρμόδιου Δικαστηρίου<sup>19</sup>. Τα πολιτικά

---

14 Βλ. ΑΠ 945/1975, ΑΠ 127/2002.

15 Βλ. και ΑΠ 973/1997, ΝοΒ 1998, σελ. 957 επ. και σε ΕΛΔνη 1999, σελ. 332 επ. Πρβλ. και Αν. Τάχου, ο.π., σελ. 764.

16 Βλ. ΑΠ 1014/1998, σε Ν. Νίκα, ο.π., σελ. 93 υποσημείωση υπ' αριθμ. 10.

17 Βλ. ΑΠ 127/2002, ΕΛΔνη 2002, σελ. 727 επ. και Ν. Νίκα σε Κ. Κεραμέα/Δ. Κονδύλη/Ν. Νίκα «Ερμηνεία Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας», ο.π., σελ. 16 επ., Ν. Νίκα «Πολιτική Δικονομία», Τόμος Ι, Θεμελιώδεις έννοιες και αρχές, Δικαιοδοσία-Αρμοδιότητα, 2003, σελ. 94, Μ. Μαργαρίτη-Άντ. Μαργαρίτη, ο.π., σελ. 19 επ.

18 Δεν επεκτείνεται στην ουσιαστική κρίση των διοικητικών οργάνων ως προς την ύπαρξη ή όχι των πραγματικών προϋποθέσεων εφαρμογής του Νόμου. Δεν ελέγχεται η πλάνη περί τα πράγματα, ούτε η ελεύθερη εκτίμηση ή η διακριτική ευχέρεια του διοικητικού οργάνου που εξέδωσε τη διοικητική πράξη, εκτός αν πρόκειται για υπέρβαση των ανώτατων ορίων κατά τη χρήση της εξουσίας. Βλ. Ν. Νίκα, «Πολιτική Δικονομία», ο.π., σελ. 94, Γλ. Σιούτη «Το τεκμήριο της νομιμότητας...», ο.π., σελ. 120 επ.

19 Βλ. ΑΠ 127/2002, 1709/2010, ΝοΒ 2011, σελ. 999 επ. Πρβλ και την ΑΠ 950/2009 (ΝοΒ 2009, σελ. 2.179 επ.), σύμφωνα με την οποία, «...Περαιτέρω το άρθρο 2 του ΚΠολΔ, ορίζει ότι «τα πολιτικά δικαστήρια απαγορεύεται να επεμβαίνουν σε διοικητικές διαφορές ή υποθέσεις που υπάγονται σε διοικητικά δικαστήρια ή αρχές, όπως επίσης απαγορεύεται τα διοικητικά δικαστήρια ή αρχές να επεμβαίνουν σε διαφορές ή υποθέσεις του ιδιωτικού δικαίου και επιτρέπεται μόνο η εξέταση των ζητημάτων που ανακύπτουν παρεμπιπτόντως». Από τη διάταξη αυτή προκύπτει ότι τα πολιτικά δικαστήρια δύνανται να ελέγχουν τη νομιμότητα των διοικητικών πράξεων, δηλαδή την αντίθεσή τους προς το Σύνταγμα ή τους νόμους, εφόσον από το κύρος τους εξαρτάται η διάγνωση της κρινόμενης διαφοράς ιδιωτικού δικαίου. Στο πλαίσιο ενός τέτοιου παρεμπιπτόντος ελέγχου τα πολιτικά δικαστήρια δεν ακυρώνουν τις παράνομες διοικητικές πράξεις ούτε αναγνωρίζουν την ακυρότητά τους. Απλώς δεν τις εφαρμόζουν στη συγκεκριμένη περίπτωση. Βέβαια ένα από τα χαρακτηριστικά της διοικητικής πράξεως είναι το τεκμήριο της νομιμότητας. Σύμφωνα με βασική αρχή του διοικητι-

Δικαστήρια όταν δικάζουν ιδιωτικές διαφορές, που υπάγονται στη δικαιοδοσία τους, έχουν κατ' άρθρο 2 του Κ.Πολ.Δ. το δικαίωμα να προβαίνουν σε παρεμπόδιση έρευνα του κύρους και της νομιμότητας της διοικητικής πράξης και πριν την ανάκληση, ακύρωση ή κατάργησή της<sup>20</sup>.

Αποτέλεσμα της διενέργειας του παρεμπόδισης ελέγχου νομιμότητας μιας διοικητικής πράξεως από τα πολιτικά δικαστήρια δεν αποτελεί η ακύρωση της παράνομης διοικητικής πράξεως, ούτε η αναγνώριση της ακυρότητάς τους, αλλά το ανίσχυρο αυτής και η μη εφαρμογή της στη συγκεκριμένη περίπτωση<sup>21</sup>, ως άμεση απόρροια της αρχής του Κράτους Δικαίου και της λειτουργικής ανεξαρτησίας των δικαστικών λειτουργιών.

Επομένως τίθεται ζήτημα αναφορικά με τα τακτικά ποινικά Δικαστήρια, εάν και κατά ποσόν έχουν ανάλογη δυνατότητα με τα τακτικά πολιτικά Δικαστήρια, ήτοι να εξετάζουν παρεμπιπτόντως τη νομιμότητα μιας διοικητικής πράξεως στα πλαίσια της εκδίκασης μιας

---

κού δικαίου η ελαττωματική ατομική διοικητική πράξη από την έναρξη της ισχύος μέχρι την ακύρωσή της με δικαστική απόφαση ή μέσω της διοικητικής οδού παράγει όλα τα έννομα αποτελέσματά της (τεκμήριο της νομιμότητας). Όμως το τεκμήριο αυτό της νομιμότητας δεν εμποδίζει τον εκ μέρους των πολιτικών δικαστηρίων παρεμπόδιση έλεγχο ατομικής διοικητικής πράξεως. Η δυνατότητα αυτή προκύπτει από την αδιάσπικτη διατύπωση του άρθρ. 2 Κ.Πολ.Δ., αλλά και από τον διαφορετικό σκοπό που επιδιώκει η διοικητική σε σχέση με την πολιτική δίκη. Η ίδια δυνατότητα υπάρχει και όταν ακόμη για την προσβολή της διοικητικής πράξεως προβλέπεται στο νόμο τρόπος προσβολής της με προσφυγή ή αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του αρμοδίου διοικητικού δικαστηρίου μέσα σε ορισμένη προθεσμία, η οποία έχει παρέλθει άπρακτη. Το απρόσβλητο της ατομικής διοικητικής πράξεως μέσα στην οριζόμενη προθεσμία του νόμου δεν αναιρεί την κατά το ιδιωτικό δίκαιο τυχόν παρανομία, η οποία απορρέει από μια τέτοια διοικητική πράξη. Δηλαδή, παρά το απρόσβλητο της ατομικής διοικητικής πράξεως κατά το διοικητικό δίκαιο, είναι δυνατόν να μη αναιρείται η παρανομία κατά το ιδιωτικό δίκαιο, όταν η ατομική διοικητική πράξη είναι αντίθετη με κανόνα ιδιωτικού δικαίου ή με ιδιωτική συμφωνία δεσμευτική για το πρόσωπο υπέρ του οποίου η ατομική διοικητική πράξη. Η διαφορετική αυτή αντιμετώπιση μιας και της ίδιας διοικητικής πράξεως ανάλογα με τη δικαιοδοσία, υπό την οπτική γωνία της οποίας αυτή εξετάζεται, δεν αποτελεί ανωμαλία ή διάσπαση της έννομης τάξεως. Πράγματι, η προσβολή της πράξεως ενώπιον του αρμοδίου διοικητικού δικαστηρίου σκοπό έχει την ακύρωσή της, ενώ η εξέταση της πράξεως στο πλαίσιο της πολιτικής δίκης έχει άλλο αντικείμενο, δηλαδή την άρση της δημιουργηθείσας προσβολής κατά τρόπο αντίθετο προς τους κανόνες ιδιωτικού δικαίου ή την αποζημίωση. Διαφορετικά η μία δικαιοδοσία θα δέσμευε αδικαιολογήτως την άλλη. Θα ήταν εξάλλου τούτο και αντίθετο στη ρύθμιση του άρθρ. 2 του Κ.Πολ.Δ....».

20 Βλ. και ΑΠ 1791/2009, ΝοΒ 2010, σελ. 733 επ. Πρβλ. και Αν. Τάχου, ο.π., σελ. 764.

21 Βλ. ενδεικτικά αντί άλλων, Ν. Νίκα «Πολιτική Δικονομία», ο.π., σελ. 95, Αν. Τάχου, ο.π., σελ. 765, Γλ. Σιούτη σε Απ. Γέροντα-Σ. Λύτρα-Πρ. Παυλόπουλου-Γλ. Σιούτη-Σπ. Φλογαίτη «Διοικητικό Δίκαιο», ο.π., σελ. 192, Μ. Μαργαρίτη-Άντ. Μαργαρίτη, ο.π., σελ. 20.

υποθέσεως<sup>22</sup>, με το δεδομένο ότι στον ισχύοντα Κώδικα Ποινικής Δικονομίας δεν υφίσταται ανάλογη διάταξη μ' εκείνη του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας και επομένως εάν δεσμεύονται τα ποινικά Δικαστήρια κατά την εκδίκαση των υπόθεσεών τους από το «τεκμήριο της νομιμότητας» μιας διοικητικής πράξεως (ιδίως ατομικής διοικητικής πράξεως).

Σίγουρα η απάντηση συναντά αρκετά και ιδιόμορφα θέματα, που πηγάζουν είτε: α) από την αναγκαιότητα διενέργειας γραμματικής ερμηνείας των κανόνων του ποινικού δικονομικού δικαίου<sup>23</sup>, β) της απαγόρευσης αναλογικής εφαρμογής άλλων νομοθετικών διατάξεων, ιδίως σε βάρος του κατηγορουμένου<sup>24</sup>, γ) το δεδομένο της κατ' άρθρο 177 παρ. 1 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας τυποποίησης της αρχής της ηθικής αποδείξεως,<sup>25 26 27</sup> όπου «οι δικαστές δεν είναι υποχρεωμένοι ν' ακολουθούν

---

22 Θετικοί οι Β. Σκουρής «Έκδοση αγορανομικών διατάξεων με αναδρομική ισχύ-Παρεμπίπτων έλεγχος διοικητικών πράξεων από τα πολιτικά και τα ποινικά Δικαστήρια-Υπερημερία των αγοραστών γεωργικών προϊόντων κατά το ν.δ. 3424/1955», ΝοΒ 1986, σελ. 51 επ., Επ. Σπηλιωτόπουλος, ο.π., σελ. 115, Γλ. Σιούτη σε Απ. Γέροντα-Σ. Λύτρα-Πρ. Παυλόπουλου-Γλ. Σιούτη-Σπ. Φλογαίτη «Διοικητικό Δίκαιο», ο.π., σελ. 192, Γλ. Σιούτη «Το τεκμήριο της νομιμότητας...», ο.π., σελ. 129, με παράθεση και της αντίθετης απόψεως.

23 Λόγω του επαχθούς χαρακτήρα των διατάξεων του ποινικού δικονομικού δικαίου.

24 Σε αντιστοιχία με την απαγόρευση της αναλογίας σε βάρος του κατηγορουμένου στο ουσιαστικό ποινικό δίκαιο. Ο Μ. Μαργαρίτης («Ερμηνεία Κώδικα Ποινικής Δικονομίας», (Θεωρία-Νομολογία), 2008, σελ. 5), θεωρεί ότι «η αναλογία είναι επιτρεπτή στο χώρο του ποινικού δικονομικού δικαίου, ιδίως όταν είναι υπέρ του κατηγορουμένου».

25 Όπως ισχύει μετά το άρθρο 2 παρ. 7 του Ν. 2408/1996 (Α' 104) και το άρθρο 10 παρ. 2 του Ν. 3674/2008 (Α' 136/10.7.2008) και σύμφωνα με το οποίο, «1. Οι δικαστές δεν είναι υποχρεωμένοι να ακολουθούν νομικούς κανόνες αποδείξεων, πρέπει όμως να αποφασίζουν κατά την πεποίθησή τους, ακολουθώντας τη φωνή της συνείδησής τους και οδηγούμενοι από την απροσωπώληπτη κρίση που προκύπτει από τις συζητήσεις και που αφορά την αλήθεια των πραγματικών γεγονότων, την αξιοπιστία των μαρτύρων και την αξία των άλλων αποδείξεων...».

26 Μέσα από συλλογισμούς, με βάση τους οποίους έγινε η υπαγωγή των πραγματικών περιστατικών στην εφαρμοσθείσα ουσιαστική ποινική διάταξη, καθώς και την έκθεση των αποδείξεων αρκεί να αναφέρονται τα αποδεικτικά μέσα κατ' είδος γενικώς, χωρίς να είναι αναγκαίο να εκτίθεται τι προέκυψε χωριστά εξ' ενός εκάστου αυτών. Επιπλέον δε, χωρίς να είναι απαραίτητη η αξιολογική συσχέτιση και σύγκριση των διαφόρων αποδεικτικών εγγράφων και των μαρτυρικών καταθέσεων μεταξύ των, ούτε απαιτείται να ορίζεται ποίο βαρύνει περισσότερο για τον σχηματισμό της δικαστικής κρίσεως. Απαιτείται μόνο να προκύπτει ότι το δικαστήριο έλαβεν υπόψη του και συνεξετίμησε για τον σχηματισμό της δικανικής του πεποιθήσεως όλα τα αποδεικτικά στοιχεία και όχι μόνο μερικά εξ' αυτών κατ' επιλογήν, όπως επιβάλλουν οι διατάξεις των άρθρων 177 παρ.1 και 178 ΚΠΔ (Ολ.ΑΠ 1/2005). Βλ. ΑΠ 935/2012 (Ε' Ποινικό Τμήμα), 945/2012 (Ζ' Ποινικό Τμήμα), 1606/2012 (Στ' Ποινικό Τμήμα), ΑΠ 1811/2011 (Ζ' Ποινικό Τμήμα), ΑΠ 1839/2010 (Στ' Ποινικό Τμήμα), ΝοΒ 2011, σελ. 785 επ.

27 Ούτε απαιτείται για την πληρότητα της αιτιολογίας να διευκρινίζεται από ποίο αποδεικτικό μέσο προέκυψε η κάθε παραδοχή, ούτε να αιτιολογείται ειδικά ποίο βαρύνει περισ-



νομικούς κανόνες αποδείξεων, πρέπει όμως ν' αποφασίζουν κατά την πεποίθησή τους, ακολουθώντας τη φωνή της συνείδησής τους και οδηγούμενοι από την απροσπόληπτη κρίση που προκύπτει από τις συζητήσεις και που αφορά την αλήθεια των πραγματικών γεγονότων, την αξιοπιστία των μαρτύρων και την αξία των άλλων αποδείξεων»<sup>28</sup>, δ) της πλήρους και σαφούς αιτιολόγησης των αποφάσεων, ε) του καθήκοντος αναζήτησης της ουσιαστικής αλήθειας, σχετικά με την αντικειμενική και υποκειμενική υπόσταση ενός εγκλήματος<sup>29</sup>, στ) της αρχής της αναλογικότητας, ζ) της αρχής της καλόπιστης διεξαγωγής της δίκης<sup>30</sup>, αλλά και της δίκαιης δίκης κατ' άρθρο 6 της Ε.Σ.Δ.Α.<sup>31</sup>

Επομένως είναι επιτακτική η νομοθετική «συμπλήρωση» του υφισταμένου «κενού» και για την πρόοδο της δράσης των οργάνων της δημόσιας διοίκησης και την πλήρη απονομή της δικαιοσύνης;

Εκ των ανωτέρω, συνάγεται σαφέστατα η αναγκαιότητα τόσο διερεύνησης κάθε ποινικής υποθέσεως, εκ του λόγου-καθήκοντος της απονομής ορθής δικαιοσύνης στους κατηγορούμενους και της επιβολής της αρμόζουσας ποινής σε περίπτωση διάπραξης αδικήματος, όσο και της συμπόρευσης των κανόνων του ποινικού δικονομικού δικαίου μ' εκείνους του διοικητικού δικαίου, για την ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου.

Τούτο διότι, σε διαφορετική περίπτωση, θα είναι ορατός ο κίνδυνος να δημιουργηθεί η αντίθεση της ταυτόχρονης ύπαρξης μιας κατ' αμάχητο πλέον τεκμήριο (σε περίπτωση μη ακυρώσεως, ή μη ανακλήσεως κατά το χρόνο της ισχύος της) νόμιμης διοικητικής πράξεως, η οποία ν' αποτελεί τη βάση και το κύριο στοιχείο ενός κατηγορητηρίου και μιας ενδεχόμενης καταδικαστικής αποφάσεως στην περίπτωση που θεωρηθεί ότι το ποινικό Δικαστήριο δεν δεσμεύεται από το τεκμήριο νομιμότητας της ατομικής διοικητικής πράξεως και με ορατές πλέον τις συνέπειες πειθαρχικών ευθυνών για τους κατηγορούμενους που φέρουν και την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου (ή δημοσίου λειτουργού).

Κατά την άποψη του γράφοντος, με τη δεδομένη έλλειψη σαφούς νομοθετικής πρόβλεψης διενέργειας παρεμπίπτοντος ελέγχου νομιμότητας από τα ποινικά Δικασ-

---

σότερο για το σχηματισμό της κρίσης του και για ποιο λόγο έγινε πιστευτό ή περισσότερο πιστευτό ένα συγκεκριμένο αποδεικτικό μέσο και γιατί δεν έγινε περισσότερο πιστευτό ένα άλλο. Βλ. και ΑΠ 568/2011 (Ε' Ποινικό Τμήμα).

28 Βλ. Μ. Μαργαρίτη «Ερμηνεία Κώδικα Ποινικής Δικονομίας», ο.π., σελ. 363. Πρβλ. και Κ. Φράγκου «Κώδικας Ποινικής Δικονομίας», Ερμηνεία και πρόσφατη νομολογία Αρείου Πάγου κατ' άρθρο, 2011, σελ. 489 επ., καθώς και Αδ. Παπαδαμάκη «Ποινική Δικονομία», Θεωρία-Πράξη-Νομολογία, Δ' εκδ., 2008, σελ. 482.

29 Βλ. σχετικά, Αργ. Καρρά «Ποινικό Δικονομικό Δίκαιο», 1994, σελ. 44 επ.

30 Βλ. Αργ. Καρρά, ο.π., σελ. 63 επ.

31 Βλ. Αργ. Καρρά, ο.π., σελ. 52 επ.

στήρια, η τυχόν εκδοθείσα απόφαση (ιδίως καταδικαστική) που θα στηριζόταν στην ανωτέρω μορφή παρεμπόδισης ελέγχου θα βρεθεί πρό του κινδύνου της προσβολής της, με την άσκηση ένδικου μέσου, διά τον λόγο της υπέρβασης εξουσίας. Υπό την έννοια ότι το Δικαστήριο ασκεί δικαιοδοσία που δεν του παρέχει ρητά ο Νόμος, ή χωρίς να συντρέχουν οι προϋποθέσεις, που απαιτούνται κατά το Νόμο για την άσκησή της στη συγκεκριμένη περίπτωση (θετική υπέρβαση)<sup>32</sup>, όσο και αν αυτό μπορεί να βρεί μία σημαντική αντίσταση από την αρχή της ηθικής αποδείξεως και την εξεύρεση της ουσιαστικής αλήθειας, αφού δεν μπορεί να εφαρμοσθεί σε βάρος του κατηγορουμένου καμία μορφή και προσέγγιση απόδειξης που δεν προβλέπεται ρητώς από τον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας. Επομένως η ως άνω αρχή του «τεκμηρίου της νομιμότητας», ιδίως για τις ατομικές διοικητικές πράξεις δεσμεύει και τον ποινικό δικαστή, με δεδομένη την έλλειψη ρητής νομοθετικής διατάξεως στον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας περί ασκήσεως παρεμπόδισης ελέγχου νομιμότητας των διοικητικών πράξεων που αφορούν (ή συνδέονται) με υπό κρίσιν ποινικώς κολάσιμες πράξεις.

Ιδιαίτερης σημασίας για το εν λόγω ζήτημα, κατά την άποψη του γράφοντος, αποτελούν οι υπ' αριθμ. 782/1979 και 1220-1222/1977 αποφάσεις του Αρείου Πάγου εκ των οποίων η πρώτη μόνο ουσιαστικά και κατά σαφή τρόπο έδωσε μία πρώτη ερμηνευτική προσέγγιση στο εν λόγω ζήτημα, αλλά προσεγγίζοντας το νομικό θέμα ελέγχοντας, όχι μία ατομική διοικητική πράξη, αλλά μία κανονιστική διοικητική πράξη, η οποία ως γνωστόν, λόγω και του χαρακτήρα της, δεν είναι εξοπλισμένη με το «τεκμήριο της νομιμότητας».

---

32 Ενδεικτικά αναφέρεται ότι η υπέρβαση εξουσίας αποτελεί λόγο αναιρέσεως μίας αποφάσεως ποινικού Δικαστηρίου, σύμφωνα με το άρθρο 510 του ΚΠοινΔ, κατά το οποίο, «Ως λόγοι για να αναιρεθεί η απόφαση μπορεί να προταθούν μόνο: Α). ..., Β). ..., Γ). ... Δ). ..., Ε). ..., ΣΤ). ..., Ζ). ..., Η) η υπέρβαση εξουσίας. Υπέρβαση εξουσίας υπάρχει όταν το δικαστήριο άσκησε δικαιοδοσία που δεν του δίνει ο νόμος και ιδίως όταν: α) το δικαστήριο αποφάσισε για υπόθεση που δεν υπάγεται στη δικαιοδοσία του, β) έλυσε προκαταρκτικό ζήτημα που υπάγεται σύμφωνα με ρητή διάταξη του νόμου στην αποκλειστική δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων, γ) έκρινε για την πολιτική αγωγή παραβαίνοντας αυτά που ορίζουν τα άρθρα 65 παρ. 1 και 66 παρ. 1, δ) καταδίκασε για έγκλημα για το οποίο δεν υποβλήθηκε η απαιτούμενη αίτηση ή έγκληση (άρθρα 41 και 46) ή για το οποίο δε δόθηκε η άδεια δίωξης (άρθρο 54) ή για το οποίο δεν έχει ρητά επιτραπεί η έκδοση (άρθρο 438)...». Από τις άνω διατάξεις προκύπτει, ότι υπέρβαση εξουσίας υπάρχει, όταν το δικαστήριο ασκεί δικαιοδοσία που δεν του παρέχει ο νόμος ή χωρίς να συντρέχουν οι προϋποθέσεις, που απαιτούνται κατά το Νόμο για την άσκησή της στη συγκεκριμένη περίπτωση (θετική υπέρβαση) ή, όταν παραλείπει να ασκήσει τη δικαιοδοσία που του παρέχει ο Νόμος, καίτοι συντρέχουν οι απαιτούμενες για την άσκησή της προϋποθέσεις (αρνητική υπέρβαση). Βλ. ενδεικτικά αντί άλλων, ΑΠ 48/2014 (Ε' Ποινικό Τμήμα), ΑΠ 64/2014 (Ζ' Ποινικό Τμήμα), ΑΠ 1153/2006 (Ε' Ποινικό Τμήμα), ΝοΒ 2006, σελ. 1848 επ.

### α. Η περίπτωση της ΑΠ 782/1979 (Τμήμα Δ')<sup>33</sup>:

Από την έως και σήμερα εκδοθείσα νομολογία υπό του Αρείου Πάγου, τη μοναδική, ίσως, απόφαση, η οποία έδωσε μία ρητή απάντηση στο εν λόγω ζήτημα του επιτρεπτού (ή μή) της ασκήσεως παρεμπόδισης ελέγχου νομιμότητας από τα τακτικά ποινικά Δικαστήρια αποτελεί η υπ' αριθμ. 782/1979 απόφαση του Δ' Τμήματος.

Το ανώτατο ποινικό Δικαστήριο ης Χώρας μας έκρινε σε υπόθεση, η οποία αφορούσε τ' αδικήματα των άρθρων 170 (στάση) και 171 (θρασύτητα κατά της αρχής) του Π.Κ., ότι «...Οι επιβάλλοντες την απαγόρευση λόγοι απόκεινται εις την κρίση της Αστυνομικής Αρχής και δεν υπάγονται εις τον έλεγχο των ποινικών δικαστηρίων, ελέγχεται όμως υπό τούτων η κατά τας διατάξεις του άρθρου 6§§2 και 3 του ν.δ. 794/71 έκδοσις της περί απαγορεύσεως αποφάσεως παρά της αρμοδίας αρχής κατά τον νόμιμον τύπον, οίον αποτελεί η αιτιολογία, όταν ως εν προκειμένω απαιτείται κατά τας διατάξεις του νόμου, της τοιαύτης ερεύνης μη απαγορευομένης εκ του τεκμηρίου της νομιμότητος, όπερ ισχύει επί των διοικητικών, οία η απόφασις αύτη πράξεων, διότι το τεκμήριον τούτο δεν ισχύει διά το ποινικόν δικαστήριον όταν ο νόμος, ως εν προκειμένω το άρθρ. 171 και αι συνδεδασμέναι διατάξεις των άρθρ. 167 και 170 Π.Κ., επιβάλλουν εις το δικαστήριον τούτο την παρεμπόδιση έρευνας της νομιμότητος της περί απαγορεύσεως της συναθροίσεως διοικητικής πράξεως, τούθ' όπερ άλλωστε αποτελεί και γενικήν αρχήν του δικαίου, ισχύουσας επί των κοινών δικαστηρίων καθ' ήν εις ταύτα όταν δικάζουν διαφοράς εκ διοικητικών πράξεων είναι επιτρεπτή η παρεμπόδιση εξέτασις της νομιμότητος της διοικητικής πράξεως και μετά την πάροδον της περί ακυρώσεως της ενώπιον του αρμοδίου δικαστηρίου προθεσμίας και δεν απαγορεύεται η εξέτασις αύτη εκ του τεκμηρίου της νομιμότητος. Και επί των ατομικών έτι διοικητικών πράξεων και κατά μείζονα λόγον επί των εις ας εξετάζεται πάντοτε παρεμπιπτόντως η νομιμότης και παρά της διοικήσεως έτι κανονιστικών διοικητικών πράξεων...».

Με την ως άνω απόφασή του ο Άρειος Πάγος έκρινε αθώους κατά πλειοψηφία τους κατηγορουμένους της ανωτέρω υποθέσεως και αναίρεσε απόφαση του Τριμελούς Εφετείου Πατρών δεχόμενη (η απόφαση) ότι συγκέντρωση η οποία έλαβε χώρα την 20<sup>η</sup> Μαρτίου 1978 έξω από το κτίριο του Παραρτήματος του Πανεπιστημίου Πατρών δεν ήταν παράνομη διότι η προηγουμένη απόφαση της Αστυνομικής Αρχής Πατρών, με την οποία απαγορεύθηκε η εν λόγω συγκέντρωση δεν ήταν αιτιολογημένη και ειδικότερα δεν υπήρχε αιτιολογία σχετικά με τους λόγους οι οποίοι δικαιολογούν την αδυναμία αποτροπής του επικειμένου κινδύνου με άλλα ηπιώτερα, από την απαγόρευση, μέτρα.

### β. Η περίπτωση των ΑΠ 1220 – 1222/1977<sup>34</sup>:

Και στην περίπτωση των ΑΠ 1220-1222/1977 υφίσταται (αν και δεν αναφέρεται ρητώς) έλεγχος νομιμότητας κανονιστικής διοικητικής πράξεως και ειδικότερα Αστυ-

33 Βλ. σχετικά, ΤοΣ 1979, σελ. 642.

34 Βλ. σχετικά, ΠοινΧρ ΚΗ', σελ. 313 επ.

νομικής Διατάξεως εκδοθείσης κατ' άρθρο 106 παρ. 2 του Ν.δ. 3365/1955 με την οποία απαγορεύθηκε η επικόλληση εντύπων και αφισσών χωρίς την άδεια της Αστυνομικής Αρχής, και θεωρήθηκε ως ανίσχυση εκδοθείσα χωρίς νομοθετική εξουσιοδότηση.

Σύμφωνα με το σκεπτικό της ως άνω πρώτης αποφάσεως, η οποία αφορούσε τ' αδικήματα των άρθρων 420 (Παραβάσεις διατάξεων για τους δρόμους), 427 (Παράβαση διατάξεων για την καθαριότητα) και 459 (Παράβαση αστυνομικών διατάξεων), «Επειδή, κατά μεν το άρθρον 106§2 του Νομ. Δ/τος 3365/1955 «περί κώδικος του Σώματος της Ελληνικής Χωροφυλακής» «η τοπική αστυνομία περιλαμβάνουσα προληπτικά μέτρα τηρήσεως της τάξεως, ασφαλείας, κοινής ησυχίας, ρυθμίσεως και ελέγχου της κινήσεως και κυκλοφορίας εν γένει εις τας οδούς πλατείας, αγοράς, σταθμούς, αερολιμένας, λιμένας, πλωτούς ποταμούς, αποβάθρας και πορθεία (λιμνών, ποταμών και χερσαίων μέσων συγκοινωνίας) και εις πάντα τα υπό του κοινού συχναζόμενα μέρη, εησασλίσεως της ελευθερίας διόδου και της ανέτου κυκλοφορίας των πεζών επί των πεζοδρομίων, των πλατειών και των διά την αναψυχήν διατιθεμένων δημοσίων χώρων, ως και δημοσίας υγείας, προστασίας προσώπων και δη ανηλίκων και των περιουσιών αυτών, ασκείται αποκλειστικώς υπό των αξιωματικών διοικητών διοικήσεων και υποδιευθύνσεων Χωροφυλακής, του ανωτέρω διοικητού Χωροφυλακής, όσον αφορά τα προάστεια Αθηνών και του διευθυντού Αστυνομίας Θεσσαλονίκης, δι' εκδόσεως αστυνομικών διατάξεων ισχυουσών δι' ολόκληρον την περιφέρειαν του εκδίδοντος autás αξιωματικού ή μέρος ταύτης», κατά δε την παράγραφον 3 του αυτού άρθρου «αι υπό των διοικητών και υποδιοικητών Χωροφυλακής εκδιδόμεναι αστυνομικαί διατάξεις, υπόκεινται εις την προηγουμένην έγκρισιν των οικείων νομαρχών». Εκ των συνδεδυασμένων τούτων διατάξεων σαφώς προκύπτει ότι οι επιφορτισμένοι την άσκησην της αστυνομίας αξιωματικοί της Χωροφυλακής έχουσιν το δικαίωμα και το καθήκον να εκδίδωσιν αστυνομικάς διατάξεις εντός των ορίων του νόμου, δι' ών να λανθάνωνται προληπτικά μέτρα τηρήσεως της τάξεως, ασφαλείας, κοινής ησυχίας, της δημοσίας υγείας, προστασίας προσώπων και των περιουσιών αυτών, ρυθμίσεως και ελέγχου της κυκλοφορίας εις τας οδούς κλπ. Βάσει της προδιαληφθείσης διατάξεως του άρθρου 106§2 του Ν.Δ. 3365/1955, εξεδόθη, υπό του Διοικητού Χωροφυλακής Έβρου, η υπ' αριθμ. 11 της 25 Φεβρουαρίου 1976 Αστυνομική Διάταξις, ήτις εγκριθείσα την 4.5.1976 υπό του Νομάρχου Έβρου και δημοσιευθείσα διά τοιχοκολλησεως και αποβλέπουσα, ως εν επικεφαλίδι αυτής αναγράφεται, εις την λήσιν «μέτρων ευταξίας και ευκοσμίας», ορίζει εν άρθρω 3§2 εδάφ. β' αυτής ότι απαγορεύεται «η απόρριψις εντύπων ή χειρογράφων ή παντός είδους προκηρύξεων, αφισσών, αγγελιών, προσκλήσεων, προγραμμάτων κ.λ.π., μη δυναμένων να θεωρηθούν ως διαφημίσεις, εις οδούς, πεζοδρόμια, πλατείας και κοινοχρήστους χώρους, ακολουθως δε εν εδάφ. γ' της αυτής παραγρ. 2 άρθρου 3 ότι απαγορεύεται «η διανομή και επικόλλησις των εν τω προηγουμένω εδαφίω αναφερομένων εντύπων κ.λ.π. εις οδούς, πεζοδρόμια, πλατείας, οικοδομάς, μανδρωτοίχους, ανδριάντας, δένδρα, στύλους, και λοιπούς κοινοχρήστους και ιδιοκτήτους χώρους, άνευ

αδείας ημών διά την πόλιν της Αλεξανδρουπόλεως, χορηγουμένης αιτήσει του ενδιαφερομένου, ήτις, μετ' αντιτύπου ή σχεδίου του εντύπου κ.λ.π., δέον να υποβληθή αρμοδίως πρό διημέρου». Η διάταξις αυτή, της παράγρ. 2 εδαφ. γ', κατά το μέρος της, καθ' ό αναφέρεται εις την απαγόρευσιν της επικολλήσεως εντύπων κλπ. (μη δυναμένων να θεωρηθώσιν ως διαφημίσεις) άνευ αδείας της Αστυνομικής Αρχής, εξεδόθη εκτός και πέραν της δοθείσης εξουσιοδοτήσεως διά της παραγρ. 1 του άρθρου 106 του Ν.Δ. 3365/1955, διότι ο χαρακτήρ της ανωτέρω απαγορευομένης (χάριν, ως ελέχθη, της εξασφαλίσεως της ευταξίας και ευκοσμίας της πόλεως) πράξεως, της επικολλήσεως εντύπων, αφισών κ.λπ. Ως ποινικώς κολασίμου τοιαύτης, δεν δύναται να εξαρτάται εκάστοτε εκ της υπάρξεως ή μή προηγουμένης αδείας της αστυνομικής αρχής και δή τοιαύτης χορηγουμένης αναλόγως του (ελεγχόμενου) περιεχομένου του εντύπου, εις τρόπον ώστε να κρίνεται εντεϋθεν υπό της Αστυνομικής Αρχής αν εις εκάστην συγκεκριμένην περίπτωσιν υφίσταται ή μή κίνδυνος διά την ευταξίαν και ευκοσμίαν της πόλεως, όστις κίνδυνος, προδήλως, ουδεμίαν δύναται να έχει σχέση με το περιεχόμενον των εντύπων. Ανισχύρου όθεν ούσης της Αστυνομικής ταύτης διατάξεως, ως εκδοθείσης άνευ νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως, καθ' ό μέρος της απαιτεί, εν άρθρω 3 παρ. 2 εδαφ., γ' αυτής, προς επικόλλησιν εντύπων κ.λπ., άδειαν της Αστυνομικής Αρχής, η ως προς το μέρος της τούτο παράβασις αυτής, δεν συνιστά ποινικόν αδίκημα, ουδέ δύναται να θεμελιώση ποινικήν ευθύνην και, επομένως, δεν συνεπάγεται διά τους παραβάτας τας υπό των άρθρων 420, 427 και 459 Ποιν. Κώδικος προβλεπομένας ποινάς. Επειδή, εν προκειμένω, ως προκύπτει εκ της προσβαλλομένης υπ' αριθμ. 372/1977 αποφάσεως του Μονομελούς Πλημμελειοδικείου Αλεξανδρουπόλεως, οι αναιρεσείοντες εκηρύχθησαν ένοχοι του ότι κατελήφθησαν να επικολλούν αφίσσας επί στύλων της ΔΕΗ άνευ αδείας της αρμοδίας αστυνομικής αρχής και κατεδικάσθησαν επί παραβάσει της ως είρηται Αστυνομικής Διατάξεως ως και του άρθρου 459 Π.Κ. εις πρόστιμον 500 δραχμών έκαστος. Ούτως όμως αποφανθέν το εκδόν αυτήν Δικαστήριον, έσφαλε περί την ερμηνείαν και εφαρμογήν των ανωτέρω μνημονευομένων διατάξεων και δέον να αναιρεθή αυτή κατά τον σχετικόν βάσιμον, τοιαύτην έννοιαν έχοντα, δευτερον λόγον της αιτήσεως αναιρέσεως, υποστηρίζοντα το ανίσχυρον της ως άνω Αστυνομικής διατάξεως, περαιτέρω δε, μή υπάρχούσης κολασίμου πράξεως, κηρυχθώσιν αθώοι οι αναιρεσείοντες κατά το άρθρον 518§1 Κ.Π.Δ.»<sup>35</sup>.

### 3. Συμπερασματικές σκέψεις:

Από το σκεπτικό των ως άνω αποφάσεων<sup>36</sup> διακρίνεται μία ιδιαίτερη τάση κατά τη γνώμη της τότε πλειοψηφίας (εκάστης αποφάσεως) περί της δυνατότητας διε-

35 Ακολουθεί εν συνεχεία η σχετική αγόρευση του Αντεισαγγελέως Αρείου Πάγου για ασκηθείσα αίτηση αναιρέσεως αποφάσεως του Πταισματοδικείου Αργοστολίου, Ποιν Χρ ΚΗ', ο.π., σελ. 314-315.

36 Σημαντική και η αναφορά περί του τεκμηρίου της νομιμότητας στην ΑΠ 903/2012.

νέργειας παρεμπόδιτος ελέγχου νομιμότητας, ιδίως στο μέρος της υπάρξεως (ή μή) αιτιολογίας εκδοθείσας διοικητικής πράξεως σχετικής με την τέλεση ποινικών αδικημάτων, (σημειωτέον ότι η πρώτη απόφαση κατ' ουσίαν έκρινε σχετικώς με κανονιστική διοικητική πράξη και όχι ατομική διοικητική πράξη), ή εάν η κρινόμενη διοικητική πράξη εκδόθηκε εντός των ορίων της προβλεπόμενης νομοθετικής εξουσιότητας (και στην περίπτωση αυτή πρόκειται για κανονιστική διοικητική πράξη).

Και αναφέρεται ως «τάση», διότι παρόμοια ερμηνεία δεν έχει παγιωθεί, έστω και εάν το σκέλος των ανωτέρω αποφάσεων ήταν θετικό για τους κατηγορουμένους και θα μπορούσε να λεχθεί ότι επιτρέπεται ο εν λόγω έλεγχος νομιμότητας μόνο προς όφελος-αθώωση και όχι προς ζημία-καταδίκη του κατηγορουμένου.

Όμως πρέπει να τονισθεί ότι από το σκεπτικό των ως άνω αποφάσεων παραβλέπεται το γεγονός ότι στον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας δεν υφίσταται καμία διάταξη που να δίνει τη δυνατότητα διενέργειας παρεμπόδιτος ελέγχου νομιμότητας, τόσο όσον αφορά τις ατομικές διοικητικές πράξεις, οι οποίες διακατέχονται από το «τεκμήριο της νομιμότητας», όσο και των κανονιστικών διοικητικών πράξεων, στις οποίες το εν λόγω τεκμήριο δεν ισχύει<sup>37</sup>.

Και τούτο διότι στον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας δεν υπάρχει ανάλογη διάταξη μ' εκείνη του άρθρου 2 του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας και κατά συνέπεια υφίσταται σημαντικό «κενό Νόμου», το οποίο δεν θα πρέπει να οδηγήσει σε κρίση είτε θετική, είτε αρνητική για τον κατηγορούμενο.

Ερμηνεία, με το σκεπτικό ότι εφ' όσον σε όλα τα Δικαστήρια επιτρέπεται ο έλεγχος της συνταγματικότητας των Νόμων που πρόκειται να εφαρμόσουν για την επίλυση της ένδικης διαφοράς (ως μείζον), τότε επιτρέπεται και ο έλεγχος της νομιμότητας των «επίμαχων» διοικητικών πράξεων (ως έλασσον), δεν μπορεί να γίνει δεκτή και τούτο διότι η διενέργεια του διάχυτου, παρεμπόδιτως και συγκεκριμένου ελέγχου της συνταγματικότητας των Νόμων προβλέπεται ρητώς στο άρθρο 93 παρ. 4 του ισχύοντος Συντάγματος, σε αντίθεση με την μη πρόβλεψη αντίστοιχης ρύθμισης (ελέγχου νομιμότητας των διοικητικών πράξεων) στον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας.

---

37 Πάντως σε καμία περίπτωση ο Εισαγγελέας. Βλ. σχετικά την Διάταξη του Εισαγγελέα Εφετών Θράκης 1/2004, Αρμ. 2004, σελ. 1266, σύμφωνα με την οποία, «...Ωστόσο, πρέπει να επισημανθεί, ως ήδη ανωτέρω αναφέρθηκε, ότι ο Εισαγγελέας κατά τη διάταξη του άρθρου 22 παρ. 1 του α.ν. 1539/1938 «περί προστασίας των δημοσίων κτημάτων», ως αυτή επεκτάθηκε και στα κτήματα των ΟΤΑ (άρθρ. 1 παρ. 1 ν.δ/τος 31/1968), επιλαμβάνεται όταν μεταξύ των οργάνων του δημοσίου και των ιδιωτών προκύπτει αμφισβήτηση διακατοχής ορισμένου κτήματος και σαφώς δεν είναι αρμόδιος να κρίνει για το κύρος ατομικών εκτελεστών διοικητικών πράξεων, όπως είναι και οι οικοδομικές άδειες, οι οποίες αφ' εαυτών φέρουν το τεκμήριο της νομιμότητας και μόνον διοικητικώς ή από τα αρμόδια διοικητικά δικαστήρια είναι δυνατόν να ανακληθούν (Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Α', 1977, σελ. 169, Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρ. Διοικητικού Δικαίου, εκδ. β' 1981, σελ. 109)».

Όπως επίσης και η άποψη ότι, εφ' όσον προβλέπεται παρεμπίπτων έλεγχος νομιμότητας από τα πολιτικά Δικαστήρια, τότε προβλέπεται ο εν λόγω έλεγχος και από τα ποινικά Δικαστήρια, δεν μπορεί να γίνει δεκτή, λόγω της σαφούς ρυθμίσεως του άρθρου 2 του Κ.Πολ.Δ.

Το «κενό Νόμου» δεν μπορεί να καλυφθεί, ούτε από αναλογική εφαρμογή άλλων διατάξεων<sup>38</sup> (ιδίως σε βάρος του κατηγορουμένου, η οποία είναι ανεπίτρεπτη), και όπου δεν υπάρχει όμοια δυνατότητα από τη διατύπωση των διατάξεων του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, αλλά και ούτε από ενδεχόμενη απόφαση με «ευρύ σκεπτικό», χωρίς όμως να υπάρχει η δέουσα νομική βάση.

Σε κάθε περίπτωση και με δεδομένο το υφιστάμενο νομοθετικό κενό στον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, πρέπει να εφαρμοστεί το τεκμήριο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων (ιδίως των ατομικών διοικητικών πράξεων, αλλά και των κανονιστικών εφ' όσον δεν έχουν ακυρωθεί, έστω και εάν τις τελευταίες δεν τις καταλαμβάνει το εν λόγω τεκμήριο) και τούτο διότι θα παραχθούν αντίθετα αποτελέσματα με ταυτόχρονη υπέρση νόμιμης ατομικής διοικητικής πράξεως (κατ' αμάχητο τεκμήριο, στην περίπτωση μή ακυρώσεως της διά της διοικητικής, ή δικαστικής οδού, ή μή ανακλήσεως της από τη διοίκηση) και με ενδεχόμενη (κατά επαχθές αποτέλεσμα) καταδικαστική απόφαση κατά προσώπου (ή προσώπων) σχετική με διοικητική πράξη η οποία έχει σχέση με κατηγορία και αποτελεί στοιχείο κατηγορητηρίου.

Στην ανωτέρω περίπτωση -κατά την άποψη του γράφοντος- όπου από τακτικό ποινικό Δικαστήριο διενεργηθεί παρεμπίπτων έλεγχος νομιμότητας σε διοικητική πράξη η οποία να αποτελεί τη βάση κατηγορητηρίου, η εκδοθείσα απόφαση κινδυνεύει ν' ανατραπεί, ιδίως εάν είναι καταδικαστική, με άσκηση ενδίκου μέσου για υπέρβαση εξουσίας (και ειδικότερα για θετική υπέρβαση), αφού παρόμοια μορφή ελέγχου δεν του παρέχει ρητά ο νόμος στη συγκεκριμένη περίπτωση.

Σίγουρα προέχει η ορθή απονομή της δικαιοσύνης και η επιβολή της αρμόζουσας ποινής σε κάθε παραβίαση κανόνα δικαίου και ιδιαίτερα ποινικού κανόνα δικαίου, όμως με τη σταθερότητα και τη ρητή επιταγή του κοινού νομοθέτη, χωρίς την ύπαρξη κενού Νόμου, έστω και εάν αυτό το «κενό» ήταν μία ατυχής παράβλεψη του νομοθέτη, η οποία μπορεί σε περίπτωση μη συμπληρώσεως του να θεραπευτεί μόνο μέσω της εφαρμογής των αρχών του καθήκοντος της εξεύρεσης της ουσιαστικής αλήθειας και της ηθικής αποδείξεως, προς όφελος της δικαιοσύνης και της ουσιαστικής αλήθειας.

---

38 Φρονούμε πώς δεν μπορεί να λάβει χώρα αναλογική εφαρμογή άλλης διατάξεως ούτε προς όφελος του κατηγορουμένου. Βλ. αντίθετο τον Μ. Μαργαρίτη «Ποινικός Κώδικας», Ερμηνεία-Εφαρμογή, 2003, σελ. 9, ως προς τους κανόνες του ουσιαστικού ποινικού δικαίου.

## ΔΙΑΝΕΜΟΜΕΝΕΣ ΕΙΣΗΓΗΣΕΙΣ





Σταύρος Τασιόπουλος\*

## Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΑΠΕΝΑΝΤΙ ΣΤΗ ΔΙΑΦΘΟΡΑ (ΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ ΤΗΣ ΕΠΟΧΗΣ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ)

### Το γενικό πλαίσιο εκ του Συντάγματος

Η αρχή της διαφάνειας αποτελεί βασικό χαρακτηριστικό της λειτουργίας της Διοίκησης και αυτή οφείλει να διέπει τη δράση των διοικητικών οργάνων είτε αυτή έχει υπηρεσιακό χαρακτήρα είτε βρίσκεται σε συνάρτηση με τους διοικούμενους.

Το Σύνταγμα ορίζει την αρχή της ισότητας και την αρχή της αναλογικότητας ως βασικά εργαλεία της Διοίκησης και των κρατικών οργάνων για την εξυπηρέτηση των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων και του γενικότερου συμφέροντος.<sup>1</sup> Το Κράτος θέτει υπό την εγγύησή του την προστασία των δικαιωμάτων και προχωρά σε δράσεις για την αποτελεσματική εφαρμογή αυτών.

Κάθε υποχρέωση συνεισφοράς στα δημόσια βάρη, κυρίως δια της φορολογίας δομείται στη βάση της ισότητας μεταξύ των πολιτών και στην αναλογικότητα των δυνάμεών τους. Κάθε παρέκκλιση από αυτή την αρχή σημαίνει την επιβάρυνση των όσων αδικούνται και ταυτόχρονα την κερδοσκοπία όσων οφελούνται όταν εις γνώσιν τους διαπράττεται η αδικία, πόσο μάλλον όταν αυτοί την έχουν προκαλέσει. Σε αυτή την αναλογία κινείται κάθε πράξη που οδηγεί σε φαινόμενα διαφθοράς τα οποία ως τελικό αποδέκτη έχουν το ευρύτερο δημόσιο συμφέρον μιας και βλάπτουν το γενικό όφελος του κράτους και των πολιτών.

Εδώ έρχεται το Κράτος και η Διοίκηση που στόχο έχει να θεσπίσει εκείνους τους κανόνες που πραγματώνουν με τον καλύτερο τρόπο τους επιδιωκόμενους σκοπούς και ελαχιστοποιούν τις δυνατότητες παρανομίας.

Η αρχή της διαφάνειας βρίσκει εφαρμογή στην προσπάθεια καταπολέμησης των προϋποθέσεων δημιουργίας και ύπαρξης παράνομων φαινομένων εντός της Διοίκησης που επιφέρουν ζημία στους πολίτες άμεσα ή έμμεσα. Από το σημείο της διακριτικής μεταχείρισης μέχρι τον έλεγχο των αποφάσεων των διοικητικών οργάνων για θέματα που αφορούν άμεσα τους πολίτες είτε έμμεσα και σχετίζονται με την εφαρμογή των κανόνων δικαίου σε γενικό πλαίσιο εντός της ελληνικής επικράτειας.

---

\* Νομικός, ΜΔΕ Δημοσίου Δικαίου & Πολιτικής Επιστήμης

1 Α. Μανιτάκης, Η συνταγματική αρχή της ισότητας και η έννοια του γενικού συμφέροντος, Το Σύνταγμα, 1978, σελ. 433-465.

Πολύ απλά η διαφάνεια είναι αυτή που έρχεται να επιτελέσει το ρόλο του προλαμβάνει εναντίον φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς.

### **Αρχή της διαφάνειας ως αρχή προστασίας του διοικουμένου**

Η ανάγκη της διαφάνειας συναρτάται με την αρχή της προστασίας του διοικουμένου και την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος.

Ως δημόσιο συμφέρον νοείται με βάση το αντικειμενικό κριτήριο το συμφέρον όλων των μελών της οργανωμένης σε κράτος κοινωνίας, δηλαδή υποκειμένο του είναι ο λαός. Αφορά την ικανοποίηση των αναγκών του λαού σε διάφορα επίπεδα από την εθνική άμυνα μέχρι την υγεία και την οικονομική ανάπτυξη. Η Διοίκηση με τη δράση της αναμιγνύεται στην κοινωνική και οικονομική ζωή του τόπου και την επηρεάζει ασκώντας τις αρμοδιότητες εκείνες που έχουν προβλεφτεί για την επιδίωξη του δημοσίου συμφέροντος. Η δραστηριότητά της είναι κρίσιμη για την ζημία ή την ωφέλεια που τυχόν θα υπάρξει στα δημόσια ταμεία και για αυτό οφείλει να διακατέχεται από διαφάνεια που θα ελαχιστοποιεί τις πιθανότητες παρατυπιών και διαφθοράς.

Η προστασία του διοικουμένου βασίζεται στα συνταγματικά κατοχυρωμένα ατομικά και κοινωνικά του δικαιώματα, τα οποία καλείται να προασπίσει. Η αρχή αυτή παρουσιάζεται<sup>2</sup> ως θετική και αρνητική, όπου ως θετική νοείται η υποχρέωση επιμέλειας με συγκεκριμένες πράξεις και ως αρνητική η αδυναμία των οργάνων της διοίκησης να βλάπτουν τα δικαιώματα των πολιτών.

Ως κύρια μέσα για την προστασία του διοικουμένου θεωρούνται α) η αρχή της ισότητας των διοικουμένων απέναντι στις δημόσιες υπηρεσίες, όπου οι οργανικές μονάδες του Δημοσίου οφείλουν να αντιμετωπίζουν τους πολίτες με βάση την συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής της ισότητας β) η αρχή της χρηστής διοίκησης, όπου τα διοικητικά όργανα πρέπει να δρουν σύμφωνα με το κοινό περί δικαίου αίσθημα αποφεύγοντας προσωπικές και δογματικές ερμηνείες και επίσης να δρουν φανερά με βάση την κοινή μέση αντίληψη γ) η αρχή της καλής λειτουργίας της Διοίκησης όπου πέραν των υποχρεωτικών κανόνων δικαίου θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψιν και τα δεδομένα της κοινής πείρας και η αρχή της καλής πίστης δ) η πρόβλεψη διαδικασιών όπου να μπορεί να ασκείται το δικαίωμα ακροάσεως ε) η πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα<sup>3</sup> στ) η άσκηση των αρμοδιοτήτων των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών<sup>4</sup>.

---

2 Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 2007, Τόμος Α', σελ.102, παρ.82.

3 βλ. αναλυτικά, Χ. Δετσαρίδης, Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, εκδ. Σάκκουλα, 2006.

4 βλ. αναλυτικά Η. Μαυρομούστακου, Σύγχρονες Μορφές Διοίκησης, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2013,

Βασικό και κρίσιμο σημείο για την επίτευξη της προστασίας του διοικουμένου και της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος είναι η υποχρέωση ελέγχου των οργάνων της Διοίκησης. Η ποιότητα και τα χαρακτηριστικά του ελέγχου αυτού, εξαρτούν και την αποτελεσματική εφαρμογή των όσων το Σύνταγμα επιτάσσει αναφορικά με τα δικαιώματα των πολιτών.

Ο έλεγχος<sup>5</sup> της δραστηριότητας της Διοίκησης προκύπτει και δομείται πάνω στις αρχές της νομιμότητας και της προστασίας του διοικουμένου και νοείται ως η ανάγκη διαδικασιών ελέγχου των οργάνων αυτής κατά την λειτουργία τους. Στην έννομη τάξη προβλέπεται πέραν του δικαστικού ελέγχου, ο κοινοβουλευτικός και ο διοικητικός και ο ενδιάμεσος από ανεξάρτητες διοικητικές αρχές.

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος έχει χαρακτηριστεί από αρνητικά σχόλια σχετικά με το επίπεδο λειτουργίας του όμως εξακολουθεί να έχει δυναμική και χρησιμότητα. Και οι ερωτήσεις, και οι αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων καθώς και οι εξεταστικές επιτροπές δίνουν τη δυνατότητα στους εκλεγμένους αντιπροσώπους των πολιτών να ενημερωθούν για τις όποιες παρατυπίες και κατόπον να ενημερώσουν τους πολίτες για τα όσα προκύπτουν.

Ο διοικητικός έλεγχος διαρθρώνεται σύμφωνα με τον ιεραρχικό έλεγχο (αυτεπαγγέλτως ή ύστερα από ιεραρχική ή ειδική διοικητική προσφυγή), τον έλεγχο που προκύπτει μετά από ενδικοφανή διοικητική προσφυγή, την διοικητική εποπτεία<sup>6</sup> που κατέχουν ως αρμοδιότητα όργανα του κράτους και δημόσια νομικά πρόσωπα.

Σε αυτό το σύστημα καλείται το Κράτος να δράσει και να υλοποιήσει όλα τα αναγκαία μέτρα που ενισχύουν τη δυνατότητα ελέγχων, πάντα με γνώμονα το συμφέρον και την προστασία του διοικουμένου και το γενικότερο συμφέρον.

### **Διαφθορά και εποχή του Μνημονίου**

Τα τελευταία χρόνια γίνονται δράσεις ενίσχυσης των προσπαθειών καταπολέμησης της διαφθοράς ως σύνθετου φαινομένου με κοινωνικές, ιδεολογικές, ποινικές και πολιτικές πτυχές. Την διαφθορά την χαρακτηρίζει ένα επίσης παράδοξο (;) χαρακτηριστικό, το οποίο είναι η διόγκωση και η διάχυσή της.

Παρόλο που εισάγονται νέα ελεγκτικά όργανα, νέες νομικές δυνατότητες κυρώσεων, υπάρχει έντονη προπαγάνδισή των βλαπτικών συνεπειών, παρατηρείται η ενδυνάμωσή της κάτι που παρατηρεί και ο Ευάγγελος Βενιζέλος από το 2005 στον πρόλογό<sup>7</sup> του για το βιβλίο του καθηγητή Χ. Δημόπουλου με τίτλο 'Η Διαφθορά'.

---

5 Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 2007, Τόμος Β', σελ.1, παρ. 382.

6 Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 2007, Τόμος Α', σελ.271, παρ. 253.

7 Ε. Βενιζέλος, Πρόλογος σε Χ. Δημόπουλου, Η Διαφθορά, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2005.

Στην παρούσα συγκυρία όπου η χώρα διανύει περίοδο περιορισμού της εθνικής της κυριαρχίας<sup>8</sup> ή αλλιώς μια περίοδο μιας ιδιότυπης διαδικασίας συναπόφασης μεταξύ της Τρόικα των Δανειστών και της ελληνικής κυβέρνησης, μοιάζει ίσως περισσότερο από ποτέ αναγκαία η πάταξη της διαφθοράς.

Το Μνημόνιο μεταξύ της Ελλάδας και των δανειστών νοείται ως προϋπόθεση εκτέλεσης της δανειακής σύμβασης και η χώρα καλείται προς συμμόρφωση με τις προβλέψεις του Μνημονίου με δράσεις εντός της εσωτερικής έννομης τάξης. Άρα η καταβολή της χρηματοδότησης εξαρτάται από την υλοποίηση αυτών των απαιτήσεων.<sup>9</sup>

Με την επισήμανση αυτή κατά νου αποκτά πιο ουσιαστικό νόημα το ζήτημα καταπολέμησης της διαφθοράς μιας και αυτή είναι μια από τις αιτίες που η χώρα βρίσκεται στην σημερινή κατάσταση. Πρόκειται για μια προσπάθεια με την οποία ξεκίνησε ο 21ος αιώνας για την Ελλάδα αν λάβουμε υπόψιν το χαρακτηριστικό άρθρο<sup>10</sup> της εφημερίδας ΤΟ ΒΗΜΑ, το 2000 με τίτλο ‘Νέος νόμος κατά της διαφθοράς’ σχετικά με τον τότε Υπουργό Δικαιοσύνης Μιχάλη Σταθόπουλο, όπου αναφέρεται: “Με στόχο την πάταξη της διαφθοράς κυρίως στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα προωθούνται συντόμως προς ψήφιση στη Βουλή από το υπουργείο Δικαιοσύνης νέες νομοθετικές ρυθμίσεις που μεταβάλλουν το τοπίο δίωξης πράξεων διαφθοράς και προσφέρουν προστασία στους θιγόμενους από τα λαδώματα και τις μίζες”.

Στο άρθρο δίνεται η εικόνα μιας σοβαρής και δυναμικής προσπάθειας και λίγα χρόνια αργότερα ο τότε Υπουργός Αναστάσης Παπαληγούρας σε συνέντευξή<sup>11</sup> του στην εφημερίδα Ελεύθερος Τύπος δηλώνει: “...Σύντομα, η Επιτροπή που έχουμε συστήσει ολοκληρώνει ένα νομοθέτημα το οποίο θα καταργεί όλους εκείνους τους νόμους δια των οποίων το ΠΑΣΟΚ υπέθαλπε τη διαφθορά και τη διαπλοκή, την ηθική χαλαρότητα και την ατιμωρησία... Κανένα νομοθετικό πλαίσιο - όσο αυστηρό κι αν είναι - δεν μπορεί να αποδειχθεί αποτελεσματικό, αν δεν συνοδεύεται από την πραγματική πολιτική βούληση της Πολιτείας. Ένα διεφθαρμένο κράτος, διαφθείρει μοιραία και την κοινωνία. Αντίθετα, μια Πολιτεία αποφασιστική και αδιαπραγμάτευτη σε θέματα αρχών, πολιτικής ηθικής, διάφανης και άσπιλης διαχείρισης του δημοσίου χρήματος, επιβάλλεται ως πρότυπο και στην κοινωνική λειτουργία. Μια τέτοια Πολιτεία υπηρετεί η Κυβέρνηση του Κώστα Καραμανλή και η ΝΔ.”

Παρατηρούμε λοιπόν δύο δεδομένα, ότι από την αρχή αυτού του αιώνα το Κράτος προσπαθεί να κινηθεί κατά της διαφθοράς και ότι οι κυβερνήσεις αλληλοκατηγορούνται για ένα ζήτημα δημοσίου συμφέροντος. Η διαφθορά είναι σίγουρα υπερκομματικό θέμα.

8 Γ. Κασιμάτη, Οι Συμφωνίες Δανεισμού της Ελλάδας με την ΕΕ και το ΔΝΤ, ΔΣΑ, 2010.

9 Π. Γκλαβίνη, Το Μνημόνιο της Ελλάδος στην ευρωπαϊκή, τη διεθνή, και την εθνική έννομη τάξη, Σάκκουλας, 2010, σελ. 98.

10 Ι. Μάνδρου, Νέος νόμος κατά της διαφθοράς, ΤΟ ΒΗΜΑ, 2/7/2000.

11 Α. Παπαληγούρας, Συνέντευξη στην εφημερίδα Ελεύθερος Τύπος, 26/7/2004.

Στην εποχή των Μνημονίων<sup>12</sup>, που βιώνουμε αξίζει να γνωρίζουμε το κλίμα που επικρατεί στην ΕΕ σχετικά με το ζήτημα μιας και η χώρα επηρεάζεται άμεσα ως μέλος της και πόσο μάλλον τώρα που βρίσκεται στην φάση της οικονομικής εξάρτησης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης.

Αξιοσημείωτη είναι η αναφορά σε ψήφισμα<sup>13</sup> του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όπου στα σημεία 6,11,14 αναφέρεται:

6. καλεί την Επιτροπή να εξετάσει την έκδοση προσωρινών εκθέσεων για την καταπολέμηση της δωροδοκίας πριν από το 2013, λόγω του επείγοντος χαρακτήρα που έχει η αντιμετώπιση του θέματος αυτού ενόψει της τρέχουσας οικονομικής κρίσης σε πολλά κράτη-μέλη·

11. καλεί όλα τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων και των οργανισμών της ΕΕ και των κρατών-μελών, να διασφαλίσουν περισσότερη διαφάνεια καταρτίζοντας κώδικες συμπεριφοράς ή βελτιώνοντας τους ήδη υπάρχοντες, όπου θα περιέχονται τουλάχιστον σαφείς κανόνες σχετικά με τις συγκρούσεις συμφερόντων, ενώ θα λαμβάνεται δράση για την πρόληψη και καταπολέμηση της διαφθοράς που διεισδύει στην πολιτική και τα μέσα ενημέρωσης, ακόμη και μέσω της ενίσχυσης της διαφάνειας και της εποπτείας της χρηματοδότησης·

14. καλεί το Συμβούλιο να διασφαλίσει την αναγκαία πολιτική δέσμευση, που επί του παρόντος λείπει σε ορισμένα κράτη-μέλη, για την καταπολέμηση της διαφθοράς και την εφαρμογή των μέτρων που ενέκρινε η Επιτροπή μέσω της δέσμης για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της ευρύτερης δέσμης για την προστασία της νόμιμης οικονομίας·

Παρατηρείται ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο λαμβάνει ως δεδομένα και την άρνηση κρατών να δείξουν την απαραίτητη πολιτική βούληση και επίσης ζητά περισσότερες δράσεις στον άξονα της διαφάνειας, συναρτώντας το ζήτημα της διαφθοράς με την τρέχουσα οικονομική κρίση. Από το Ψήφισμα αυτό διαφαίνεται πως η κατάσταση της Ελλάδος είναι και γνωστή και οι απαραίτητες κινήσεις δηλώνονται με έναν εμφατικό τρόπο.

Περαιτέρω αρκετές είναι οι κινήσεις που έχουν γίνει και γίνονται αυτά τα χρόνια προς ενίσχυση των όσων δηλώνονται στο ανωτέρω ψήφισμα, παρά το γεγονός της εναλλαγής πέντε κυβερνητικών σχημάτων στην εξουσία της χώρας.

Σημαντικό ρόλο στην όλη διαδικασία έχει ο Οδικός Χάρτης για την καταπολέμηση της Διαφθοράς μεταξύ της Ομάδας Δράσης<sup>14</sup> για την Ελλάδα και της Ελληνικής Κυβέρνησης. Σε αυτόν, ο οποίος συμφωνήθηκε τον Οκτώβριο του 2012, δίνονται

---

12 Στην εποχή του Μνημονίου, όρος που χρησιμοποιείται πλέον ευρέως από αρθρογράφους και συγγραφείς για να δηλώσει τη χρονολογική και οντολογική περίοδο από το 2010 μέχρι και σήμερα.

13 Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 15ης Σεπτεμβρίου 2011 σχετικά με τις προσπάθειες της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς (2013/C 51 E/18).

14 Ομάδα Δράσης – Task Force for Greece, ξεκίνησε τη δράση της ως όργανο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που αναφέρεται στον Πρόεδρο αυτής Manuel Barroso, και σκοπό έχει την

οι κατευθύνσεις για το τι πρέπει να γίνει για την προώθηση των στόχων που έχουν τεθεί, κάτι που αναφέρεται και στο νόμο<sup>15</sup> για τον Εθνικό Συντονιστή κατά της Διαφθοράς που αποτελεί πρόβλεψη του Οδικού Χάρτη η δημιουργία του.

Πιο συγκεκριμένα για θέματα Διαφάνειας η Task Force έχει θέσει ως στόχο<sup>16</sup> την διερεύνηση των μέτρων εκείνων που θα ενισχύσουν τις διαδικασίες για να διασφαλιστεί η διαφάνεια των δημόσιων δαπανών, οι δημόσιες συμβάσεις να ελέγχονται καλύτερα καθώς και η διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού.

Γίνεται λοιπόν σαφές ότι ο στόχος έχει καθοριστεί και με την προτροπή από πλευράς Δανειστών, όμως μένει να υλοποιηθεί σε ικανοποιητικά επίπεδα.

### **Διαφάνεια στο Πολιτικό Σύστημα**

Με δεδομένη την έντονη αποδοκιμασία του πολιτικού συστήματος και των πολιτικών ως πρόσωπα, ένεκα και της δυσχερούς οικονομικής κρίσης, η διαφάνεια καλείται όχι απλά ως απαραίτητη και αυτονόητη αλλά και ως εργαλείο αναζωογόνησης της πολιτικής στη χώρα.

Ήδη από το 2012 η έκθεση συμμόρφωσης<sup>17</sup> της Ομάδας Κρατών κατά της Διαφθοράς – GRECO, που λειτουργεί στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης από το 2009, είναι χαρακτηριστική για το θέμα της Διαφάνειας της Χρηματοδότησης των Πολιτικών Κομμάτων όπου αναφέρει: *Όσον αφορά στη Θεματική Ενότητα II - Διαφάνεια της Χρηματοδότησης των Πολιτικών Κομμάτων, καμία από τις συστάσεις (i-xvi) δεν έχει υλοποιηθεί.*

Στην έκθεση αυτή, η εξήγηση που δίνεται από την ελληνική πλευρά, είναι πως λόγω της οικονομικής κρίσης και του γενικότερου ρευστού πολιτικού κλίματος και της κυβέρνησης συνεργασίας που υπήρχε όταν δημοσιοποιήθηκε η Έκθεση της GRECO στην Ελλάδα και εκείνη απέστειλλε τις σχετικές απαντήσεις ώστε να προκύψει η έκθεση συμμόρφωσης, Αυτό εκφράζεται και από την πλευρά της Έκθεσης και δίδεται κατανόηση, παράλληλα όμως τονίζεται πως θα πρέπει να υπάρξει συμμόρφωση το συντομότερο δυνατό.

---

ενίσχυση της Κυβέρνησης με οδηγίες και συμβουλές για τις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις για την επιτυχή εφαρμογή των Μνημονίων και τη συνέχιση της χρηματοδότησης.

15 ν.4152/2013 παράγραφος ΙΓ του άρθρου πρώτου «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής των νόμων 4046/2012, 4093/2012 και 4127/2013» (ΦΕΚ Α' 107/09.05.2013).

16 Οδικός Χάρτης καταπολέμησης της Διαφθοράς, Road Map technical assistance – for Anti Corruption, παράγραφος 2.3, 15/10/2012.

17 Τρίτος Γύρος Αξιολόγησης Έκθεση Συμμόρφωσης για την Ελλάδα, Εγκρίθηκε από τη GRECO κατά την 56η Σύνοδο της Ολομέλειας (Στρασβούργο, 20 - 22 Ιουνίου 2012).

Ειδικότερα παρατίθεται ένα αποσπάσματα που αφορά το θέμα της ευθύνης<sup>18</sup> των Υπουργών σύμφωνα με το άρθρο 86 του Συντάγματος:

44. Η GRECO πρότεινε να καταργηθεί η ειδική παραγραφή για τη δίωξη των μελών της κυβέρνησης και των πρώην μελών της κυβέρνησης.

45. Οι ελληνικές αρχές αναφέρουν ότι η συμμόρφωση με τη σύσταση αυτή θα απαιτούσε αλλαγή του Συντάγματος, δεδομένου ότι οι διατάξεις σχετικά με την παραγραφή της δίωξης των μελών της κυβέρνησης και των πρώην μελών της κυβέρνησης απορρέουν απευθείας από αυτό.

Μεταρρύθμιση του Συντάγματος δεν είναι δυνατή πριν το 2013.

46. Ωστόσο, οι αρχές προσθέτουν ότι, ανταποκρινόμενοι στη αυξανόμενη δημόσια αγανάκτηση, πολλοί εισαγγελείς έχουν προσπαθήσει να παρακάμψουν το εμπόδιο της ειδικής παραγραφής, ασκώντας δίωξη σε μερικούς πρώην υπουργούς, για νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και ψευδείς δηλώσεις περιουσιακών στοιχείων.

47. Η GRECO λαμβάνει υπόψη με ενδιαφέρον τις πληροφορίες σχετικά με την απαγγελία κατηγορίας εις βάρος ορισμένων πρώην υπουργών, για τα αδικήματα της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της ψευδούς δήλωσης περιουσιακών στοιχείων. Ωστόσο, η πληροφορία αυτή υπογραμμίζει, επίσης, ότι η ειδική παραγραφή είναι ακόμα σε ισχύ και ότι εξακολουθεί να αποτελεί εμπόδιο για τη δίωξη μελών της κυβέρνησης και πρώην μελών της κυβέρνησης για τα αδικήματα της δωροδοκίας, όπως παραδέχονται και οι ίδιες οι ελληνικές αρχές.

Όσον αφορά τις Αυτοδιοικητικές Εκλογές του 2010 δύναται να λεχθεί ότι ανεξαρτήτως της κριτικής που μπορεί να γίνει στον Καλλικράτη,<sup>19</sup> τέθηκε ένα πλαίσιο διαφάνειας αναφορικά με τις εκλογικές δαπάνες και τη διαχείριση των οικονομικών των υποψηφίων και των συνδυασμών τους.

Αναφορικά με το ζητούμενο της διαφάνειας στο άρθρο 10 του νόμου<sup>20</sup> 3870/2010 επιχειρείται μια ριζοσπαστική τομή στο καθεστώς που διέπει τις οικονομικές συναλλαγές των συνδυασμών και των υποψηφίων στις αυτοδιοικητικές εκλογές, η οποία ανταποκρίνεται στην επιτακτική θεσμική και κοινωνική ανάγκη για δημοσιότητα και διαφάνεια των εσόδων και δαπανών τους.

Ειδικότερα προβλέπεται η δημιουργία στο Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης μιας Κεντρικής Βάσης Δεδομένων, στην ιστο-

---

18 Ειδικότερα για το θέμα, Σ. Τασιόπουλος, Σύνταγμα και Δικαιοσύνη, Ημερίδα η Πρόκληση της Συνταγματικής Αναθεώρησης, Ελευθεροτυπία & Αντιπεριφέρεια Πειραιά, σελ. 70 - 74, 10/4/2013.

19 Ν.3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης» με αυτό το νόμο κατοχυρώθηκε θεσμικά ο νέος χάρτης της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα.

20 Ν. 3870/2010 «Εκλογικές δαπάνες συνδυασμών και υποψηφίων κατά τις δημοτικές και περιφερειακές εκλογές και έλεγχος αυτών».



σελίδα της οποίας οι συνδυασμοί και υποψήφιοι θα αναρτούν τα έσοδα, τις δαπάνες τους και τα οικεία παραστατικά.

Οι κυρώσεις ή ακόμη και έκπτωση του επικεφαλής και των υποψηφίων σε περίπτωση υπέρβασης των δαπανών τους κατά 1/3 του ανωτάτου επιτρεπόμενου ορίου αυτών καθώς και η μη τήρηση των σχετικών υποχρεώσεων ή η απόκρυψη ή παραποίηση των οικονομικών τους στοιχείων, δείχνουν μια διάθεση ουσιαστικών αλλαγών.

Πρόσφατα δόθηκαν στην δημοσιότητα τα αποτελέσματα των αποφάσεων της Επιτροπής Ελέγχου Δαπανών και Εκλογικών Παραβάσεων<sup>21</sup> που ελήφθησαν το 2012 αλλά δημοσιεύθηκαν στις 25/10/2013.

Οι σχετικές αποφάσεις της αφορούν κατά κύριο λόγο στη μη ανάρτηση των εσόδων των συνδυασμών στην Κεντρική Βάση Δεδομένων, την αναντιστοιχία μεταξύ των βιβλίων των συνδυασμών και των καταχωρήσεων στην Κεντρική Βάση Δεδομένων, αλλά και τη διακίνηση εσόδων- εξόδων με άλλα μέσα πλην τραπεζικού λογαριασμού.

Σε ενενήντα συνδυασμούς στην Περιφέρεια Αττικής επιβλήθηκαν πρόστιμα ύψους 800.000 ευρώ για παραβάσεις της νομοθεσίας περί εκλογικών δαπανών και αφορούν συνδυασμούς και για τις δημοτικές και για τις περιφερειακές εκλογές του 2010.

### **Αξιοσημείωτες Δράσεις**

#### **Σχέδιο ‘ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ’ – opengov – ηλεκτρονική διακυβέρνηση**

Το Εθνικό Σχέδιο Κατά της Διαφθοράς του Υπουργείου Δικαιοσύνης με τον τίτλο ‘ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ’, αποτελεί το πρώτο βήμα υλοποίησης του Οδικού χάρτη που παρουσιάστηκε και παραπάνω και έχει δομηθεί πάνω στην έκθεση της Task Force για την καταπολέμηση της διαφθοράς στη χώρα.

*Επιδίωξη 2:* Αυξημένη δημόσια απαίτηση για λογοδοσία και απόρριψη της Διαφθοράς.

Αποτελεί πρόκληση για το σχέδιο “ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ” η ενδυνάμωση και η κτήση της εμπιστοσύνης της κοινωνίας για τη μάχη κατά της διαφθοράς. Αυτή η παρέμβαση στοχεύει στην ενθάρρυνση της κοινής γνώμης να απαιτεί λογοδοσία και έγκυρη – έγκαιρη πληροφόρηση για περιπτώσεις διαφθοράς και την αντιμετώπισή τους.

*Επιδίωξη 4:* Αυξημένη συμμόρφωση σε κανόνες χρηστής διοίκησης και ενισχυμένη λογοδοσία από δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς.

Η μεταρρύθμιση στο Δημόσιο παραμένει ένα κεντρικό ζήτημα της πολιτικής κατά της διαφθοράς επειδή ο τρόπος με τον οποίο λαμβάνει χώρα η δημόσια διοί-

---

<sup>21</sup> Με το άρθρο 12 του νόμου 3870/2010 συγχωνεύονται οι Επιτροπές Ελέγχου Δαπανών και οι Επιτροπές Ελέγχου Εκλογικών Παραβάσεων του Ν.3202/2003, οι αρμοδιότητες των οποίων θα ασκούνται από την Επιτροπή Ελέγχου Δαπανών και Εκλογικών Παραβάσεων, που αποτελεί ενιαίο δικαιοδοτικό και ελεγκτικό όργανο.

κηση δημιουργεί το περιβάλλον στο οποίο εγκαθιδρύεται η διαφθορά. Η αλληλεπίδραση δημόσιου-ιδιωτικού τομέα πρέπει να υποστηρίζει τη μεταρρύθμιση σε κάθε ευκαιρία αναπτύσσοντας δράσεις κατά της διαφθοράς που να διαπερνούν όλους τους τομείς.

Ο Ν 3861/2010 *“Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο «Πρόγραμμα Διαύγεια» και άλλες διατάξεις”* έφερε τη λεγόμενη ανοιχτή διακυβέρνηση (open gov).

Η οργάνωση των πράξεων και των αποφάσεων της δημόσιας διοίκησης στο διαδίκτυο, με τρόπο απλό, κατανοητό και φιλικό προς τον πολίτη, ενισχύει τη δυνατότητά του στην άσκηση των συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων του και αποτελεί σημαντικό βήμα προς τη νέα ηλεκτρονική πραγματικότητα. Η ανοιχτή διακυβέρνηση βασίζεται και ικανοποιεί την αξίωση των πολιτών για πληροφόρηση και διαφάνεια στις δράσεις του Δημοσίου. Σε αυτό το πλαίσιο, η πρώτη έμπρακτη εφαρμογή της ηλεκτρονικής και της ανοικτής διακυβέρνησης είναι ο διαδικτυακός τόπος Δι@ύγεια που τέθηκε στη διάθεση των πολιτών το 2010.

Μέσω αυτού, εισήχθη για πρώτη φορά στην Ελλάδα η υποχρέωση ανάρτησης όλων των αποφάσεων των κυβερνητικών οργάνων και της διοίκησης στο διαδίκτυο. Κάθε απόφαση ξεκινάει να ισχύει από τη στιγμή της δημοσίευσής της στη Δι@ύγεια και όχι ωρύτερα.<sup>22</sup> Έτσι, ο πολίτης απέκτησε πρόσβαση από ένα σημείο σε αποφάσεις των κυβερνητικών οργάνων, των φορέων του στενού και του ευρύτερου δημόσιου τομέα, καθώς και των ανεξάρτητων αρχών. Η Δι@ύγεια, διασφαλίζει τη διαφάνεια της κρατικής δράσης, την τήρηση της νομιμότητας και της χρηστής δημόσιας διοίκησης, ενώ συμπληρώνει με σύγχρονο τρόπο τα υπάρχοντα συστήματα δημοσίευσης (Εφημερίδα της Κυβερνήσεως κ.τ.λ.). Μεταξύ πολλών άλλων, καλύπτει τους ιδιαίτερα ευαίσθητους τομείς των προσλήψεων, των δημόσιων προμηθειών και συμβάσεων, και γενικότερα των δημόσιων δαπανών.

Ο Ν 3979/2011 για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση προδιαγράφει τις προϋποθέσεις για την υλοποίηση ενός πλαισίου για την παροχή ηλεκτρονικών υπηρεσιών με εμπλεκόμενους τους φορείς της Δημόσιας Διοίκησης, τους Πολίτες και τις Επιχειρήσεις. Δηλαδή προδιαγράφει την αλληλεπίδραση με ηλεκτρονικά μέσα της Κυβέρνησης, των επιχειρήσεων και των πολιτών.

Ο νόμος αναγνωρίζει το δικαίωμα φυσικών και Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου (πολιτών και επιχειρήσεων) να συναλλάσσονται ηλεκτρονικά με φορείς του δημόσιου τομέα. Ιδιαίτερη μέριμνα λαμβάνεται για την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα των προσώπων που χρησιμοποιούν υπηρεσίες ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, εισάγοντας σημαντικές και καινοτόμες ρυθμίσεις που ενισχύουν το επίπεδο προστασίας.

---

22 Άρθρο 4 παρ. 2 Ν 3861/2010.

Μερικές από αυτές είναι η υποχρέωση όσων φορέων σχεδιάζουν, διαμορφώνουν ή προμηθεύονται πληροφοριακά συστήματα και υπηρεσίες ηλεκτρονικής διακυβέρνησης να αξιολογούν τις επιπτώσεις τους στην ιδιωτικότητα και στην προστασία προσωπικών δεδομένων και η πρόβλεψη ότι κατά τον σχεδιασμό συστημάτων και υπηρεσιών ο σχεδιασμός, η διαμόρφωση και η προμήθεια πληροφοριακών συστημάτων και υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης πρέπει να γίνονται, λαμβάνοντας υπόψη τη – συνταγματική και νομοθετική – επιταγή για προστασία προσωπικών δεδομένων και την ανάγκη διαμόρφωσης των συστημάτων και υπηρεσιών κατά τρόπο ώστε να διασφαλίζεται η επεξεργασία όσο το δυνατόν λιγότερων δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

### **Ως Συμπέρασμα**

Το ζήτημα της διαφθοράς είναι πολυδιάστατο και η δυναμική του μεγάλη στην Ελλάδα, κάτι που είναι ευρέως γνωστό μέσα από αρκετές έρευνες όπως της οργάνωσης Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς. Σημαντικό σημείο στην προσπάθεια καταπολέμησης η τρέχουσα συγκυρία της οικονομικής κρίσης και του Μνημονίου, όπου η κάλυψη των κενών στα δημόσια ταμεία εξ αιτίας της διαφθοράς, έχει ήδη τεθεί ως στόχος.

Επίσης παρατηρείται μια προτροπή της Ε.Ε προς τη χώρα μας ώστε να κινηθεί πιο εντατικά, γεγονός που αναδεικνύει και την εξέχουσα σημασία της πολιτικής βούλησης, που για να επέλθει απαραίτητη είναι η κοινωνική βούληση των πολιτών. Το αίτημα για διαφάνεια ως ζητούμενο από τους πολίτες είναι το μόνο που μπορεί να μετατρέψει την αρχή της διαφάνειας από μια νομική έννοια του διοικητικού και συνταγματικού δικαίου σε μια ουσιαστική πρακτική και πολιτική.

Αυτή είναι η κατεύθυνση που παρατηρείται ως η πιο ενδεδειγμένη για την πλήρη εφαρμογή των συνταγματικών αρχών και την βελτίωση της κοινωνίας. Παρόλο που η χώρα βρίσκεται υπό την εξάρτηση των Μνημονίων μπορεί πολλά να κάνει για την πάταξη της διαφθοράς. Εξαρτάται όχι από την εκάστοτε κυβέρνηση αλλά και από την βούληση του κάθε πολίτη.





Με την υποστήριξη του Δήμου Κομοτηνής  
και της Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας - Θράκης







