

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης

Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Ειδίκευσης

«Σύγχρονες μέθοδοι Δημόσιας Διοίκησης και Διαχείρισης (Public Management)»



«Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις τη δεκαετία του 2000 στην Ελλάδα»

Πτυχιακή εργασία

Φοιτητής: Αναστάσιος Σαλτερής

Επιβλέπουσα: Μαρία Βενετσανοπούλου

Αθήνα, Οκτώβριος 2013

Ο όρος «μεταρρύθμιση» παραπέμπει στη σύνδεση της διοίκησης με τις μηχανές («διοικητικός μηχανισμός») οι οποίες επίσης αποτελούν αντικείμενο ρυθμίσης, αντανakλώντας μια τεηλορική επίδραση.

Στην εικόνα ο χάλκινος γίγαντας Τάλως, που πολλοί θεωρούν το πρώτο ρομπότ.

Αποστολή του ήταν η φύλαξη της Κρήτης, τις ακτές της οποίας διέτρεχε τρεις φορές την ημέρα.

Αττικός ερυθρόμορφος ελικωτός κρατήρας, 404-403 π.Χ. του Ζωγράφου του Τάλω.

Πίνακας Περιεχομένων		
	Κεφάλαιο	Σελ.
	Εισαγωγή	2
1	Γενικά περί της έννοιας «μεταρρύθμιση»	
1.1.	Το γλωσσικό ταξίδι ενός επίκαιρου όρου	9
1.2.	Η θεωρία του Taylor ως βάση του όρου «μεταρρύθμιση»	11
1.3.	Η σύγχρονη επιστημονική θεώρηση της (διοικητικής) «μεταρρύθμισης»	13
2.	Η ελληνική Διοίκηση και οι μεταρρυθμίσεις ως το έτος 2000	22
3.	Η ελληνική διοίκηση κατά το έτος 2000	26
4.	Οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες της δεκαετίας του 2000	29
4.1	Το Στρατηγικό επίπεδο: Το Πρόγραμμα «Πολιτεία», 2000 – 2006	29
4.2.	Στρατηγικό επίπεδο: Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007 – 2013»	38
5.	Αυτοτελείς μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις	47
5.1.	Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης	
5.2.	Το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας Πρόνοιας (ΣΕΥΥΠ)	52
5.3.	Η Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος (ΕΥΕΠ)	55
5.4.	Το σύστημα Διοίκησης μέσω στόχων (ΔΜΣ)	57
5.5.	Η εγκύκλιος του Πρωθυπουργού για την κανονιστική μεταρρύθμιση	61
5.6.	Η αναμόρφωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα	65
5.7.	Το σύστημα επιλογής προϊσταμένων	68
5.8	Το Πρόγραμμα «Διαύγεια»	73
6	Συμπεράσματα: Αναζητώντας μια νέα τυπολογία των μεταρρυθμίσεων	77
6.1	Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις στο ευρύτερο περιβάλλον	77
6.2	Ομαδοποιώντας τις μεταρρυθμίσεις (1): Η μεταρρυθμιστική αλυσίδα – Αναζητώντας τη «μεγάλη κλίμακα»	79
6.3	Ομαδοποιώντας τις μεταρρυθμίσεις (2): Η θεματική συστοιχία	82
6.4	Ομαδοποιώντας τις μεταρρυθμίσεις (3): Τα εργαλειακά παράλληλα	88
6.5	Ομαδοποιώντας τις μεταρρυθμίσεις (4): Η «μεταρρυθμιστική ριπή»	90
6.6	Μια αποτίμηση των μεταρρυθμίσεων	94
7	Τελικά συμπεράσματα	103
	Πίνακας α, β (ΕΠ Διοικητική Μεταρρύθμιση)	105
	Πίνακας 1-6 (πίνακες μεταρρυθμίσεων κατά κριτήρια)	107
	Βιβλιογραφία, πηγές	113

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα εργασία εξετάζει τις απόπειρες διοικητικών μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα κατά την κρίσιμη δεκαετία του 2010. Ως χρονικό ορόσημο επελέγη η υπογραφή της δανειακής σύμβασης (μνημόνιο, Μάιος 2010)¹. Ωστόσο, περιλαμβάνονται για λόγους πληρότητας και μεταρρυθμιστικές κινήσεις των οποίων η προετοιμασία είχε εκκινήσει νωρίτερα και απλώς ψηφίστηκαν ως νόμοι λίγο αργότερα καθώς αναμφίβολα εντάσσονται στην εξεταζόμενη περίοδο.

Κατά τα τέλη της δεκαετίας του 1990 η χώρα φαινόταν να τροχοδρομεί προς μια νέα εποχή καθώς βάδιζε προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση μέσω της προσπάθειας ένταξης στον σκληρό πυρήνα της νομισματικής ενοποίησης. Ταυτόχρονα, η ανάληψη της διοργάνωσης των Ολυμπιακών Αγώνων αν και έγινε δεκτή από ορισμένους με επιφυλάξεις, έδωσε την ευκαιρία προκειμένου να εκτελεστούν έργα υποδομών, να βελτιωθεί η δημόσια διοίκηση, να λειτουργήσει ως αναπτυξιακός πόλος και να προβάλει το πρόσωπο μιας ισχυρής χώρας, που διεκδικεί με αξιώσεις μια δυναμική θέση στο πλανητικό γίγνεσθαι.

Με δεδομένη την εμπέδωση του δημοκρατικού πολιτεύματος και τη σταθερή εναλλαγή των κομμάτων εξουσίας από το 1974, με μόνο διάλειμμα την βραχεία περίοδο του 1989 – 1990, φαινόταν να υπάρχουν οι προϋποθέσεις προσέγγισης ενός ικανοποιητικού βαθμού διοικητικής σύγκλισης και επίτευξης ικανού τμήματος του κοινοτικού κεκτημένου παρόλο που χρειαζόταν εκτενής μεταρρυθμιστική προσπάθεια, αν συνυπολογιστεί μάλιστα η κατάσταση της δημόσιας διοίκησης αλλά και η νοοτροπία της ελληνικής κοινωνίας και, συνακόλουθα, του πολιτικού συστήματος.

¹ Το μνημόνιο ψηφίστηκε από τη Βουλή στις 6 Μαΐου 2010 ως ν.3845/2010 (ΦΕΚ 65/Α'/06.05.2010) «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη - μέλη της ζώνης του Ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο».

Η περίοδος λοιπόν, που εξετάζεται εδώ, δεν μπορεί να νοηθεί αποκομμένη από την αμέσως προηγούμενη. Αντίθετα, εντάσσεται στον ίδιο ιστορικό, πολιτικό και από τη σκοπιά της διοικητικής επιστήμης, που μας ενδιαφέρει, μεταρρυθμιστικό κύκλο.

Συγκροτεί όμως το εξεταζόμενο αυτό διάστημα ένα ενιαίο σύνολο; Αναμφίβολα, όχι. Μια εσωτερική υποδιαίρεση θα μπορούσε να είναι η εξής:

- 1) 2000 – 2004: Από τις απαρχές της δεκαετίας, που συνέπεσαν με την εκλογική νίκη του ΠΑΣΟΚ και την επανεκλογή στην πρωθυπουργία του Κώστα Σημίτη, μέχρι την τέλεση των Ολυμπιακών Αγώνων, που συνέπεσε με την εκλογική νίκη της Νέας Δημοκρατίας και την ανάδειξη ως Πρωθυπουργού του Κώστα Καραμανλή. Και η περίοδος αυτή όμως δεν μπορεί να νοηθεί ανεξάρτητη, αφού αποτελεί συνέχεια της περιόδου 1993 – 2000, περίοδο διακυβέρνησης της χώρας από το ΠΑΣΟΚ και ιδίως εκείνης των ετών 1996 – 2004, περίοδος της πρώτης πρωθυπουργικής θητείας του Κώστα Σημίτη. Η διασύνδεση αυτή έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την έρευνά μας.
- 2) 2004 – 2009: Πρόκειται για την περίοδο διακυβέρνησης από τη Νέα Δημοκρατία υπό τον Κώστα Καραμανλή, μετά τις εκλογές της 7^{ης} Μαρτίου του 2004. Περιλαμβάνει την τέλεση των Ολυμπιακών Αγώνων, αλλά και τις – πρόωρες – εθνικές εκλογές του 2007 με τις οποίες επανεξελέγη κυβέρνηση το κόμμα της Νέας Δημοκρατίας.
- 3) 2009 – 2010. Πρόκειται για την πιο σύντομη αλλά την πιο πυκνή σε ιστορικό χρόνο περίοδο. Ξεκινά με τη νίκη του ΠΑΣΟΚ υπό τον Γιώργο Παπανδρέου και χαρακτηρίζεται από την ιλιγγιώδη πορεία της χώρας προς το γεγονός της σύναψης δανειακής σύμβασης (μνημόνιο), που προφανώς είχε εκκινήσει πολύ νωρίτερα. Και η περίοδος αυτή μπορεί να διαιρεθεί εσωτερικά σε δύο υποπεριόδους, με διαχωριστική γραμμή πριν και μετά την υπογραφή του μνημονίου, διάκριση που ακολουθείται εδώ (αν και θα μπορούσαν να υπάρξουν και άλλες, όπως ο ανασχηματισμός του Ιουνίου του

2011, που συνοδεύτηκε από αλλαγή προσώπου στο Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης).

Καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου, κατεγράφησαν διάφορες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες. Είτε μεγάλης κλίμακας (Πρόγραμμα «Πολιτεία», Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση»), είτε μεμονωμένες, όπως η ίδρυση νέων θεσμών (ενδεικτικό παράδειγμα ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης) ή η υιοθέτηση συστημάτων μέσω της ψήφισης ειδικής νομοθεσίας (Διοίκηση μέσω Στόχων).

Στην παρούσα εργασία αναζητείται η έννοια της μεταρρύθμισης, με έμφαση στην περιοχή εκείνη που ονομάζουμε «διοικητική μεταρρύθμιση» και συνοψίζεται η τυπολογία των μεταρρυθμίσεων όπως αυτή συναντάται και κατηγοριοποιείται στη διοικητική επιστήμη.

Ακολουθεί η καταγραφή των κυριότερων προσπαθειών διοικητικής μεταρρύθμισης και ο εντοπισμός των κύριων σημείων – κλειδιών που μπορούν να συμβάλουν στο να προσδιοριστεί η ταυτότητα του κάθε εγχειρήματος και να ενταχθεί στη μεταρρυθμιστική τυπολογία. Για το σκοπό αυτό, εκτός από την υπάρχουσα βιβλιογραφία, ερευνάται πρωτογενές κυρίως υλικό ώστε να γίνει κατανοητός ο σκοπός των εκάστοτε εισηγητών μέσα από την οπτική της εποχής εκείνης. Τέτοιο υλικό είναι κυρίως οι αιτιολογικές εκθέσεις νόμων, οι εκθέσεις του Επιστημονικού Συμβουλίου της Βουλής, τα νομικά κείμενα, τα πρακτικά των σχετικών συζητήσεων στη Βουλή και τα προγράμματα μεταρρύθμισης.

Έτσι, με βάση τις παρατηρήσεις από τα σημεία κλειδιά και σε συνδυασμό με τις επισημάνσεις του πρώτου μέρους αναζητούνται κοινά θεματικά και τυπολογικά στοιχεία από τα οποία προκύπτουν ομαδοποιήσεις των μεταρρυθμίσεων.

Τέλος, αναζητώντας την εξαγωγή συμπερασμάτων, επιχειρείται μια αποτίμηση και μια συνοπτική χαρτογράφηση της νέας αυτής τυπολογίας των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών ενώ αναπτύσσεται ο σχετικός προβληματισμός για την πορεία και την επιτυχία των μεταρρυθμίσεων στη

χώρα, που σήμερα παραμένουν αναγκαίες όσο ποτέ. Πρόκληση για τους μελλοντικούς ερευνητές θα είναι η μελέτη όλων των μεταρρυθμιστικών κινήσεων από τη Μεταπολίτευση μέχρι τα παραγμένα «χρόνια του μνημονίου» και η ένταξή τους σε τυπολογικές κατηγορίες, έρευνα που μπορεί να συμβάλει στην κατανόηση του διοικητικού φαινομένου στην Ελλάδα και στην περαιτέρω διερεύνηση των παραμέτρων της διοικητικής επιστήμης.

Θερμές ευχαριστίες εκφράζονται στην επιβλέπουσα, αναπληρώτρια Καθηγήτρια κα Μαρία Βενετσανοπούλου για τις πολύτιμες υποδείξεις και τη συμπαράσταση τόσο κατά τη διάρκεια εκπόνησης της παρούσας εργασίας, όσο και κατά τα μαθήματα στο πλαίσιο του Μεταπτυχιακού Προγράμματος Σπουδών.

Επίσης, οφείλονται θερμές ευχαριστίες στον αναπληρωτή Καθηγητή κ. Βασίλη Κέφη για τα ερεθίσματα, τις γνώσεις και τους τόσο γόνιμους προβληματισμούς κατά τη διάρκεια του μαθήματός του, που δεν παρέμειναν απλώς ως επιστημονικά εφόδια αλλά εξελίχτηκαν σε πηγή έμπνευσης και όχι μόνο για τη συγγραφή της παρούσας εργασίας.

Τέλος, θερμές ευχαριστίες οφείλονται στον κ. Κωνσταντίνο Παπαδημητρίου, ειδικό Επιστήμονα στο Συνήγορο του Πολίτη και Πρόεδρο του Διοικητικού Επιμελητηρίου, για την αρωγή κατά την αναζήτηση αρχειακού υλικού, τις επιστημονικές υποδείξεις και την εν γένει συμπαράστασή του.

Αναστάσιος Σαλτερής

Αθήνα, Οκτώβριος 2013

Συντομογραφίες	
ΑΚΕ	Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΓΓΔΔ	Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης
ΓΕΔΔ.	Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης
ΔΜΣ	Διοίκηση μέσω Στόχων
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΠ	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
ΕΣΔΔ	Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης
ΕΣΕΠΠ	Ειδικό Σώμα Ελεγκτών για την Προστασία του Περιβάλλοντος
ΕΣΠΑ	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
ΕΤΠΑ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
ΕΥΕΠ	Ειδική Υπηρεσία Ελεγκτών Περιβάλλοντος
ΕΛΑ.	Ελληνική Αστυνομία
ΚΕΠ	Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών
ΚΠΣ	Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης
ΟΟΣΑ (OECD)	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Organization for Economic Coordination and Development)
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΕΠ	Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
ΣΔΟΕ	Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος
ΣΕΕΔΔ	Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης
ΣΕΠΕ	Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας
ΣΕΥΜΕ	Σώμα Επιθεωρητών Υπουργείου Μεταφορών
ΣΕΥΥΠ	Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας Πρόνοιας
ΣΕΛΔΔ	Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης
ΣΟΕΕ	Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου
ΣτΠ.	Συνήγορος του Πολίτη
ΤΠΕ	Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών
ΥΔΙΜΗΔ	Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
ΥΠΕΣ	Υπουργείο Εσωτερικών
ΥΠΕΚΑ	Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας, Κλιματικής Αλλαγής
ΥΠΕΣΔΔΑ	Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης

Εν μεγάλη Ελληνική αποικία, 200 π.Χ.

**Ότι τα πράγματα δεν βαίνουν κατ' ευχήν στην Αποικία
δεν μέν' η ελαχίστη αμφιβολία,
και μ' όλο που οπωσούν τραβούμ' εμπρός,
ίσως, καθώς νομίζουν ουκ ολίγοι, να έφθασε ο καιρός
να φέρουμε Πολιτικό Αναμορφωτή.**

**Όμως το πρόσκομμα κ' η δυσκολία
είναι που κάμνουνε μια ιστορία
μεγάλη κάθε πράγμα οι Αναμορφωταί
αυτοί. (Ευτύχημα θα ήταν αν ποτέ
δεν τους χρειάζονταν κανείς.) Για κάθε τι,
για το παραμικρό ρωτούνε κ' εξετάζουν,
κ' ευθύς στον νου τους ριζικές μεταρρυθμίσεις βάζουν,
με την απαίτησι να εκτελεσθούν άνευ αναβολής.**

**Έχουνε και μια κλίσι στες θυσίες.
Παραιτηθείτε από την κτήσιν σας εκείνη·
η κατοχή σας είν' επισφαλής:
η τέτοιες κτήσεις ακριβώς βλάπτουν τες Αποικίες.
Παραιτηθείτε από την πρόσοδον αυτή,
κι από την άλληνα την συναφή,
κι από την τρίτη τούτην: ως συνέπεια φυσική·
είναι μεν ουσιώδεις, αλλά τί να γίνει;
σας δημιουργούν μια επιβλαβή ευθύνη.**

**Κι όσο στον έλεγχό τους προχωρούνε,
βρίσκουν και βρίσκουν περιττά, και να παυθούν ζητούνε·
πράγματα που όμως δύσκολα τα καταργεί κανείς.**

**Κι όταν, με το καλό, τελειώσουνε την εργασία,
κι ορίσαντες και περικόψαντες το παν λεπτομερώς,
απέλθουν, παίρνοντας και την δικαία μισθοδοσία,
να δούμε τι απομένει πια, μετά
τόση δεινότητα χειρουργική.—**

**Ίσως δεν έφθασεν ακόμη ο καιρός.
Να μη βιαζόμεθα· είν' επικίνδυνον πράγμα η βία.
Τα πρόωρα μέτρα φέρνουν μεταμέλεια.
Έχει άτοπα πολλά, βεβαίως και δυστυχώς, η Αποικία.
Όμως υπάρχει τι το ανθρώπινον χωρίς ατέλεια;
Και τέλος πάντων, να, τραβούμ' εμπρός.**

(Κ.Π. Καβάφης, Από τα Ποιήματα 1897-1933)

1. Γενικά περί της έννοιας «μεταρρύθμιση»

1.1. Το γλωσσικό ταξίδι ενός επίκαιρου όρου

Η αρχή που διατύπωσε ο Αντισθένης, «αρχή σοφίας ονομάτων επίσκεψις», περιγράφει ακριβώς αυτό που (πρέπει να) αποτελεί το πρώτο αναπόσπαστο μέρος κάθε μελέτης, η οποία εμπλέκεται, εξετάζει, αναλύει και περιστρέφεται γύρω από μία συγκεκριμένη έννοια: Τη σημασιολογική και εννοιολογική δηλαδή διερεύνησή της.

Η αρχή αυτή προσλαμβάνει ισχυρότερη σημασία όταν πρόκειται για λέξεις και έννοιες, που αν και χρησιμοποιούνται στο παρόν ευρύτατα, εν τούτοις έλκουν την καταγωγή τους από πολύ προγενέστερες χρονικές περιόδους, χωρίς μάλιστα η ιστορική τους αυτή περιπλάνηση να αλλοιώνει τα πυρηνικά χαρακτηριστικά της ερμηνείας τους – κάτι, που ισχύει απολύτως για τη λέξη «μεταρρύθμιση».

Ενδεικτική μάλιστα είναι η περίπτωση της «Μεταρρύθμισης» του Λουθήρου, που παραπέμπει σήμερα στο παλιότερο γνωστό προηγούμενο της χρήσης αυτής – ένα ιστορικό προηγούμενο ταυτισμένο με μείζονες αλλαγές δραματικού μάλιστα χαρακτήρα στον θρησκευτικό, κοινωνικό και πολιτικό χάρτη της Γηραιάς Ηπείρου. Η ελληνική απόδοση του όρου «reform» αν και δεν ακριβολογεί απόλυτα², αποδίδει όμως ακριβώς την κατά έννοια αναλογία ανάμεσα στις δύο λέξεις. Η ελληνική μάλιστα εκδοχή έχει γνωρίσει ευρύτατη διάδοση κατά τα τελευταία χρόνια.

Πράγματι, και σε ό,τι αφορά στην καθ' ημάς χρήση του όρου, η εκτεταμένη χρήση της λέξης «μεταρρύθμιση» κατά τις τρεις τελευταίες δεκαετίες δεν σημαίνει ότι πρόκειται για γλωσσικό νεολογισμό, καθώς οι ρίζες

² Είναι αλήθεια ότι όρος «μεταρρύθμιση», ως συνώνυμο της λέξης «αλλαγή» είναι αμιγώς ελληνικός και, υπό διάφορες συνθήκες, απαντά στη βιβλιογραφία πότε ως reform και πότε ως change. Καμία από τις δύο αποδόσεις όμως δεν ταυτίζεται ακριβώς με την ελληνική.

της ανατρέχουν στην περίοδο της κλασικής αρχαιότητας όπου, σύμφωνα με τους ερευνητές, της αποδίδεται σε γενικές γραμμές η ίδια σημασία με τη σημερινή³. Η λέξη χρησιμοποιείται στην ελληνική νομική επιστήμη όμως με την έννοια της αλλαγής ήδη από τον 19^ο αιώνα⁴ αν και με κάπως διαφορετική, ειδικότερη σημασία – πάντα όμως εντασσόμενη στο ευρύτερο νοηματικό πλαίσιο της διαφοροποίησης.

Σε ό,τι αφορά στην ετυμολογική ερμηνεία της, διαπιστώνεται ότι ως σύνθετη λέξη προέρχεται από την πρόθεση «μετά» και το ουσιαστικό «*ρύθμιση*», που με της σειρά της προέρχεται από το ρήμα «*ρέω*»⁵. Πρόκειται λοιπόν αναμφίβολα για ένα σύνολο που αποπνέει δυναμικό συμβολισμό και από τα δύο μέρη του⁶ και αντικατοπτρίζει κάθε φορά μια εξελικτική διαδικασία ή το αποτέλεσμα της. Είναι δε το δεύτερο συνθετικό της, που παραπέμποντας στο «*ρυθμό*» μπορεί να συνδεθεί με δυναμικές διαδικασίες, ακόμη και με την οργάνωση και τη λειτουργία συγκεκριμένων πολιτικών, κοινωνικών και διοικητικών συστημάτων, τα οποία μάλιστα δεν υφίστανται αυτοτελώς, αλλά λειτουργούν δυναμικά και σε αλληλεπίδραση όπως διδάσκει η συστημική θεωρία⁷.

³ Σταματάκος Ιωάννης, Λεξικόν της Αρχαίας Ελληνικής Γλώσσης, εκδ.. Δηδημάδης, Αθήνα 2006, λήμμα «μεταρρύθμιση».

⁴ «Υπό το κράτος της δικονομίας του 1834 παρείχετο η εξουσία ανακλήσεως ή μεταρρυθμίσεως της περί προσωρινών (ήδη ασφαλιστικών) μέτρων προεδρικής αποφάσεως» βλ. Κώστας Μπέης, Συμβολές στην ερμηνεία του Δικονομικού Δικαίου, τ.2, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 1981 σ.121.

⁵ Η ακολουθία: ρύθμιση < ρυθμίζω < ρυθμός < ρυθμός ,< ρέω, Ν.Π. Ανδριώτη, Ετυμολογικό Λεξικό της Κοινής Νεοελληνικής², Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Ινστιτούτο Νεοελληνικών Σπουδών, Θεσσαλονίκη 1967, λήμμα ρύθμιση.

⁶ Η πρόθεση «μετα» δηλώνει χρονική ακολουθία είτε τη σχέση μεταξύ αιτίου και αποτελέσματος, Τεγόπουλος – Φυτράκης, Ελληνικό Λεξικό, εκδ. Αρμονία, Αθήνα 1993.

⁷ Για το κίνημα της θεωρίας των συστημάτων, βλ. ενδεικτικά στο *Μακρυδημήτρης Αντ.*, Η κρυφή γοητεία της διοικητικής μεταρρύθμισης, στο *Μακρυδημήτρης Αντ.*, (επιμ.), Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1995, σ. 30 (11-46), ιδίως σημ. 29, όπου και σχετική βιβλιογραφία. Επίσης βλ. *Δεκλερής Μιχ.*, Σύνοψη Αρχών της Συστημικής Επιστήμης, Επιμελητήριο Περιβάλλοντος και βιωσιμότητας, Αθήνα, 2005/2009.

Γι' αυτό άλλωστε και ο όρος χρησιμοποιείται ευρύτατα σε όλο το φάσμα των δημοσίων και ιδιωτικών οργανώσεων – πολλώ δε μάλλον, έχει μακρές ιστορικές ρίζες στην πολιτική σκέψη και διαδικασία και δεν έχει φυσικά αποφύγει τις σχετικές φορτίσεις⁸. Έτσι στο πολιτικό λεξιλόγιο, η «μεταρρύθμιση» βρίσκεται στους αντίποδες μιας άλλης έννοιας: Της επανάστασης. Η μεταρρύθμιση στοχεύει στη διατήρηση της κοινωνικής τάξης και στη σύνδεση του «νέου» με το «παλιό» γι' αυτό και ενσωματώνει στα πυρηνικά χαρακτηριστικά της την έννοια της διάρκειας⁹. Αυτή μάλιστα η αντίρροπη θέση, πυροδότησε και σχετική συζήτηση στο χώρο της γερμανικής αριστεράς στις αρχές του περασμένου αιώνα, με αφορμή τις δημοσιεύσεις του Μπερνστάιν¹⁰ για την αναγκαιότητα μεταρρύθμισης του καπιταλιστικού συστήματος, θέση «ρεφορμιστική» κατά το «επαναστατικό» ρεύμα¹¹.

1.2. Η θεωρία του Taylor ως βάση του όρου «μεταρρύθμιση»

Με βάση την παραπάνω παρατήρηση μπορεί να εξηγηθεί και η προτίμηση στη λέξη μεταρρύθμιση, η οποία βρίσκει μια ενδιαφέρουσα εξήγηση στη αναφορά του Lyndall Urwick: *«Οι άνθρωποι θεσμοί ομοιάζουν με τας μηχανάς: έχουν ανάγκη τριβής. (...) Επίσης, οι άνθρωποι θεσμοί έχουν ανάγκη, από καιρού εις καιρόν, ενός 'ξεσκουριάσματος'. Σχηματίζεται ένα κατάλοιπον συνηθειών και ρουτίνας, το οποίον μειώνει την αποδοτικότητα, εάν δεν καθαρισθούν οι κύλινδροι και εάν δεν τριβούν οι*

⁸ Τις τελευταίες δεκαετίες ο όρος συνδέθηκε σε ό,τι αφορά στο δημόσιο τομέα με το λεγόμενο New Public Management. Γι' αυτό όπως και για τις σχετικές πολιτικές εκφάνσεις και τις εννοιολογικές προεκτάσεις αυτές στην σύγχρονη διοικητική πραγματικότητα θα γίνει λόγος παρακάτω.

⁹ Βλ. σχετικά Καρκατσούλης Παν., *Διοικητική Μεταρρύθμιση και Προεισαγωγική Εκπαίδευση*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1998.

¹⁰ Λούξεμπουργκ Ρόζα, *Μεταρρύθμιση ή επανάσταση; Μετάφραση Κώστας Βρετός*, εκδ. Κοροντζή, Αθήνα 2007.

¹¹ Βλ.: Λαπαβίτσας Κώστας, *Τι είδους μεταρρυθμίσεις χρειαζόμαστε; Αναρτημένο στο δικτυακό τόπο www.costaslapavitsas.blogspot.gr, 21-06-2013, τελευταία επίσκεψη στις 27-09-13.*

βαλβίδες. Ενίοτε, μολονότι αρκετά σπανίως, χρειάζεται αντικατάσταση των συστατικών μερών του μηχανισμού. Εν αντιθέσει όμως προς τας μηχανάς, οι ανθρωπinoι θεσμοί προβάλλουν μεγάλην εσωτερικήν αντίσταση εις αυτάς της αναγκαίας εργασίας. Εις τον ιδιωτικόν κλάδον, λόγω της συνεχούς φροντίδος δια την αποδοτικότητα της επιχειρήσεως, δεν παραμελούνται ταύτα επί πολύ. Πώς όμως θα υπερπηδηθή η αντίστασης αυτή, η τεράστια δύναμις του επαγγελματικού συντηρητισμού, εις τα μεγάλας δημόσιας υπηρεσίας μας – αυτό είναι το μεγαλύτερον πρόβλημα το οποίο αναμένεται να λύσει η δημοκρατία...»¹².

Η περιγραφή αυτή και η παρομοίωση των δημόσιων θεσμών με μηχανισμούς¹³, επιτρέπει την εισαγωγή της έννοιας της μεταρρύθμισης αφού ούτως ή άλλως η «ρύθμιση» χρησιμοποιείται για να περιγράψει εργασίες και επεμβάσεις, που γίνονται κατ' εξοχήν στις μηχανές¹⁴. Έτσι, η σύλληψη της

¹² Lyndall Urwick, The elements of administration, New York, 1941, σ. 96.

¹³ Η συσχέτιση δημοσίων οργανώσεων με τις μηχανές μέσω της χρήσης του όρου είναι σήμερα εκτεταμένη. Όμως με αυτή την παρομοίωση ξεκινά η περίφημη Έκθεση του Καθηγητή Βαρβαρέσσου: «Γνωρίζων την κατάστασιν εις την οποίαν ευρίσκεται σήμερον η κρατική μηχανή...» ήδη από το 1950 Βαρβαρέσσος, Κ., Η πλημμελής λειτουργία της Διοικήσεως και η ανάγκη αναδιοργανώσεως αυτής, Υπουργείον Οικονομικών, Αθήνα 1950. Επρόκειτο για το τέταρτο κεφάλαιο της «Εκθέσεως επί του Οικονομικού προβλήματος της Ελλάδας» που είχε συντάξει ο Βαρβαρέσσος και είχε υποβάλει στην κυβέρνηση του Στρατηγού Νικολάου Πλαστήρα το Φεβρουάριο του 1952 (Μακρυδημήτρης Αντ., Μιχαλόπουλος Νικ. (επιμέλεια), Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950 – 1998, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2000.

¹⁴ Ο όρος reengineering χρησιμοποιείται στη θεωρία του management για να περιγράψει τη ριζική αλλαγή στις επιχειρήσεις. Σύμφωνα με τους Michael Hammer, James Champy, *Reengineering the Corporation, Manifesto for Business Revolution*, 1993 πρόκειται για «θεμελιώδη επαναπροσδιορισμό και ριζικό ανασχεδιασμό των επιχειρηματικών διεργασιών για την επίτευξη δραματικής βελτίωσης σε μέτρα απόδοσης όπως το κόστος, η ποιότητα, οι υπηρεσίες και η ταχύτητα» (fundamental rethinking and radical redesign of business processes to achieve dramatic improvements in critical, contemporary measures of performance, such as cost, quality, service, and speed). Για την απόδοση στην ελληνική γλώσσα έχει προταθεί ο όρος «αναμηχάνευση» από τον καθηγητή Θεοφανίδη, βλ. σχετικά Κέφης Βασίλης, Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, Θεωρία και Πρότυπα, εκδόσεις Κριτική, Αθήνα 2005, σ.171.

δημόσιας διοίκησης γίνεται με όρους που προσιδιάζουν στην «τεηλορική»¹⁵ μέθοδο που μπορεί να συνοψιστεί στη φράση «the engineering approach»¹⁶.

Το απόσπασμα του Lyndall Urwick που αναφέρθηκε παραπάνω, όχι τυχαία, παρατίθεται από τον καθηγητή Langrod στον επίλογο της περίφημης Έκθεσής του για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση – μια Έκθεση, που με οξύτητα αναδεικνύει προβλήματα, που, όπως αποτελεί κοινή πείρα, την ταλαιπωρούν ακόμη. Ακριβώς σε εκείνο μέρος της Έκθεσης, χρησιμοποιείται, όχι τυχαία, η λέξη «μεταρρύθμιση» σε μία από τις πρώτες της αναφορές σε σχετιζόμενο με τη Δημόσια Διοίκηση επίσημο κείμενο¹⁷.

1.3. Η σύγχρονη επιστημονική θεώρηση της (διοικητικής) «μεταρρύθμισης»

Η σύγχρονη διοικητική επιστήμη δεν απέφυγε την επιστημολογική αμηχανία για τον τρόπο προσέγγισης του διοικητικού φαινομένου και του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος. Ταλαντευόμενη ανάμεσα στο δεοντικό και στο περιγραφικό, βίωσε ενδεχομένως ως παιδικές ασθένειες τις πρωταρχικές ταυτοτικές αναζητήσεις μιας σύγχρονης επιστήμης δανειζόμενη ερμηνευτικά εργαλεία και μεθοδολογικές προσεγγίσεις από άλλα επιστημονικά πεδία, όπως της πολιτικής επιστήμης, της νομικής και της οικονομίας¹⁸.

¹⁵ Βλ.: Κούρτης Κωνσταντίνος, *Ιστορία των Διοικητικών Θεσμών*, Αθήναι 1971, σ. 103 – 116, ιδίως σ.110

Φυσικά θεμελιώδες είναι το έργο του Frederick Winslow Taylor, *The Principles of Scientific Management*, Harper Bros, N.Y. 1911.

¹⁷ «Ό,τι προτείνεται ανωτέρω διά το άμεσο μέλλον αποτελούν μόνον τα προκαταρκτικά μέτρα διά την μελλοντικήν μεταρρύθμισιν...» G. Langrod, Έκθεσις αφορώσα τη διοικητική αναδιοργάνωσιν εν Ελλάδι, στο *Μακρυδημήτρης Αντ., Μιχαλόπουλος Νικ., Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2000, σ. 278. Η Έκθεση Βαρβαρέσσου χρησιμοποιούσε στον τίτλο της τη λέξη «αναδιοργάνωση».

¹⁸ Βλ.: Καρκατσούλης Παναγιώτης, *Το Κράτος σε Μετάβαση, από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2004, σ. 31, *Μακρυδημήτρης Αντ.*, Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης, στο

Ωστόσο, μετά από μακρά περίοδο ωρίμανσης και πυκνών διεργασιών σε κάθε τομέα¹⁹, αναγνωρίζει πλέον στον όρο «μεταρρύθμιση» τη συστημική του διάσταση, ορίζοντάς τον ως *«τις αλλαγές σε θεσμούς, κανόνες του παιχνιδιού, στόχους και μέσα πολιτικής, οι οποίες κάνουν το “σύστημα” να λειτουργεί διαφορετικά και να φέρνει διαφορετικά αποτελέσματα από εκείνα που παρατηρούνται ή αναμένονται χωρίς τις αλλαγές αυτές. Συνεπώς δεν εννοούμε απλές παρεμβάσεις, όπως είναι η αύξηση ή η μείωση των συντάξεων ή η έγκριση βαθύτερα, π.χ. στην αλλαγή του συστήματος των συντάξεων (των προϋποθέσεων, των μηχανισμών, της βασικής δομής του συστήματος των συντάξεων) ή τη δημιουργία όρων ώστε οι δημόσιες επιχειρήσεις να μην είναι ζημιογόνες αλλά αντίθετα ν’ αποφέρουν κέρδη και να προσαρμόζονται στα νέα δεδομένα»*²⁰.

Περιορίζοντας το εύρος της ερμηνείας, ο Καθηγητής Μακρυδημήτρης εντοπίζει στη μεταρρύθμιση *«μια φυσική διαδικασία διαρκούς αναζήτησης οργανωτικών και διοικητικών αλλαγών που οδηγούν – αυτό τουλάχιστον προσδοκάται και διακηρύσσεται συνήθως από τους μεταρρυθμιστές – στη βελτίωση και την αναβάθμιση της διοικητικής συμπεριφοράς και της οργανωτικής λειτουργίας ώστε να ανταποκρίνεται στις κοινωνικές και πολιτικές συνθήκες και απαιτήσεις του περιβάλλοντος στο οποίο βρίσκεται»*²¹.

Μακρυδημήτρης Αντ. Διοικητικές Μελέτες, Πρόλογος Προκόπη Παυλόπουλου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1991, σ. 17. Ανάλογη ταλάντευση παρατηρείται και στην πολιτική επιστήμη, στο συναφές πεδίο έρευνας της αλλαγής των θεσμών, βλ. σχετ. Σωτηρόπουλος Δημήτρης, Κράτος και Μεταρρύθμιση στη Σύγχρονη Νότια Ευρώπη: Ελλάδα – Ισπανία – Ιταλία – Πορτογαλία, εκδ. Ποταμός, Αθήνα 2008 σ.7 κ.εξ.

¹⁹ Βλ. σχετ. Μιχαλόπουλος Νίκος, Από τη Δημόσια γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management, Πρόλογος Αντ. Μακρυδημήτρης, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2003, σσ. 77-78.

²⁰ Καζάκος Π., Μεταρρυθμίσεις παντού: Στο κράτος, στην αγορά, στην κοινωνία των πολιτών, στο Αντ. Μακρυδημήτρης (επιμ.), Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1995, σ. 38 (37-57)

²¹ Αντ. Μακρυδημήτρης, Η κρυφή γοητεία της διοικητικής μεταρρύθμισης, στο Αντ. Μακρυδημήτρης (επιμ.), Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1995, σ. 11.

Έτσι, είτε ερμηνευόμενη υπό το πρίσμα του ευρύτερου περιβάλλοντος, είτε περιγραφόμενη στενότερα²², η μεταρρύθμιση έχει ως κύριο εννοιολογικό στοιχείο την έννοια της αλλαγής, αν και η ίδια δεν συνίσταται ούτε είναι συνώνυμη μεμονωμένων αλλαγών, που επιχειρούνται αυτοτελώς. Πρέπει εδώ να σημειωθεί ότι έχει χρησιμοποιηθεί και ο όρος «*σύνολη διοικητική μεταρρύθμιση*» ακριβώς για να διαφοροποιηθούν μεμονωμένες, με λειτουργική αυτονομία κινήσεις αλλαγής από την έννοια της μεταρρύθμισης, παρόλο που οι προτεινόμενες παρεμβάσεις φιλοδοξούν να αλλάξουν το πρόσωπο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης²³. Έστω λοιπόν και *ex contrario*, προκύπτουν εδώ πολύτιμα επιπλέον προσδιοριστικά στοιχεία της έννοιας της μεταρρύθμισης, ως «*σύνολης*» ενέργειας²⁴.

Τα στοιχεία αυτά οδηγούν τελικά στην περαιτέρω αναλυτική προσέγγιση της έννοιας, με βάση τους στόχους και τα αντικείμενα μιας μεταρρύθμισης. Έτσι η έρευνα οδηγείται στη διαίρεσή της σε τρία επίπεδα:

²² «Το θέμα είναι με πόση ευρύτητα ορίζει κανείς τη μεταρρύθμιση, τι περιλαμβάνει σε αυτή και τι αφήνει απ' έξω. Όσο στενότερα ορίζεται η μεταρρύθμιση τόσο περισσότερο ενδο-οργανωτική υπόθεση είναι πιθανό να θεωρείται. Αντίθετα, όσο ευρύτερα και περιεκτικότερα ορίζεται, είναι πιθανότερο να προέρχεται και να κατευθύνεται από εξωτερικές πηγές. Ο καθορισμός θέβαια των ορίων και του αντικειμένου της μεταρρυθμιστικής απόπειρας δεν είναι θέμα αμιγώς επιστημονικό ή τεχνικό αλλά είναι κυρίως θέμα πολιτικής επιλογής και ευθύνης», Μακρυδημήτρης Αντ., Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης, στο Μακρυδημήτρης Αντ., Διοικητικές Μελέτες, σ. 14-15, αναδημοσίευση από το περιοδικό Διοικητική Μεταρρύθμιση, τ.22, 1985, σ. 71-80.

²³ «Τα προτεινόμενα δεν συνθέτουν και δεν αποτελούν μια σύνολη διοικητική μεταρρύθμιση, μπορούν, όμως, αν εφαρμοστούν με συνοχή και συνέχεια και με υψηλή πολιτική υποστήριξη, να αλλάξουν το πρόσωπο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης (...) Τα προτεινόμενα έχουν λειτουργική αυτονομία και η εφαρμογή του ενός δεν εξαρτάται από την εφαρμογή του άλλου». Επιτροπή για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής, «Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση», Πρόταση αλλαγών, Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, Αθήνα 1998, βλ. στο: Αντ. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος, Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση, σ. 713-715.

²⁴ Ως σύνολο αλλαγών την περιγράφει και ο Καρκατσούλης: «Μ' αυτήν (σ.: τη διοικητική μεταρρύθμιση) αποδίδεται το σύνολο των αλλαγών που θα καταστήσουν το διοικητικό σύστημα ικανό να ανταποκριθεί σ' ένα κοινωνικό αίτημα το εκφράζεται μέσω των μεταρρυθμιστών προς αυτό», Καρκατσούλης Παναγιώτης, Διοικητική μεταρρύθμιση και Προεισαγωγική Διοικητική Εκπαίδευση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1998.

- 1) *Το τεχνικό ή τεχνολογικό επίπεδο.* Εδώ αντικείμενο αποτελεί η βελτίωση της παραγωγικότητας και η αύξηση του βαθμού αποδοτικότητας της διοικητικής δράσης. Για το σκοπό αυτό χρησιμοποιούνται διάφορες μέθοδοι ή τεχνικές ορθολογικής δράσης και διαχείρισης (όπως ανάλυση κόστους – οφέλους: cost – benefit analysis, διοίκηση μέσω στόχων: management by objectives MBO). Στο στάδιο αυτό ταξινομούνται διάφορες τεχνικές και μέθοδοι διοίκησης προσωπικού καθώς και προσπάθειες γενικότερης τεχνοκρατικοποίησης της διοικητικής συμπεριφοράς²⁵. Το πρώτο αυτό επίπεδο αποτελεί την αλλαγή πρώτου βαθμού (first-order change) και αποσκοπεί στην επίλυση προβλημάτων σε διοικητικά συστήματα, δομές και ρουτίνες²⁶. Οι αλλαγές αυτές μπορεί να αντικαθιστούν πρόσωπα, μεταβάλουν διοικητικά συστήματα και δομές, αλλά δεν αλλάζουν τη νοοτροπία. Για να αποδώσουν όμως πλήρως χρειάζεται να ενταχθούν σε ένα νέο πλαίσιο²⁷. Σε μια παρεμφερή προσέγγιση, ο τύπος αυτής της αλλαγής περιγράφεται ως αλλαγή του τρόπου σύνδεσης των εργαλείων, ενώ οι συνολικοί στόχοι και τα εργαλεία πολιτικής παραμένουν τα ίδια²⁸.
- 2) Το δεύτερο επίπεδο περιλαμβάνει περισσότερο *δομικές αλλαγές ή αναμορφώσεις*. Περικλείει έτσι θεσμικές μεταρρυθμίσεις, όπως

²⁵ Βλ. *Μακρυδημήτρης*, Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης, στο *Μακρυδημήτρης*, Διοικητικές Μελέτες, σ.15. αναδημοσίευση από το περιοδικό Διοικητική Μεταρρύθμιση, τ.22, 1985, σσ. 71-80.

²⁶ Βλ. *Τσούκας Χαρίδημος*, «Οι μεταρρυθμίσεις σε καιρό κρίσης», εισήγηση στην ημερίδα «Ανασχεδιαζοντας τη Δημόσια Διοίκηση με αφορμή τη μετάφραση της Έκθεσης του ΟΟΣΑ για την Κεντρική Διοίκηση από την Ένωση Αποφοίτων Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης», Μουσείο Ακρόπολης 05-10-2013, διαφ.5, 7.

²⁷ Βλ. *Τσούκας Χαρίδημος*, «Τι θα ήταν μια ριζική μεταρρύθμιση στη δημόσια διοίκηση;» Εισήγηση στην ημερίδα «Χωρίς ριζική διοικητική μεταρρύθμιση, δεν μπορεί να υπάρξει ανάπτυξη», διοργάνωση Kantor, ΕΛΙΑΜΕΠ, IOBE, Κίνηση Πολιτών, Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς, Μέγαρο Μουσικής Αθηνών, 21-03-2013, διαφ. 7, 14.

²⁸ Βλ. *Hall P.*, Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain, *Comparative Politics*, 25, 3, (1993) 275-296 και *Λαδής Στ.*, Οικονομική κρίση και διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα και στην Κύπρο: Ευκαιρίες και περιορισμοί, Πανεπιστήμιο Λευκωσίας, Κέντρο Ευρωπαϊκών και Διεθνών Υποθέσεων, Σειρά Κειμένων Πολιτικής 2/2011, σ. 15

ίδρυση νέων οργανώσεων ή μίξη παλιότερων, προσπάθειες ουσιαστικού εκσυγχρονισμού των οργανώσεων με την υιοθέτηση σύγχρονων μεθόδων διοίκησης της οργάνωσης, ούτως ώστε να διαμορφώνεται ένα νέο είδος διοικητικής συμπεριφοράς²⁹. Αλλάζουν δηλαδή τα εργαλεία όσο και οι μεταξύ τους σχέσεις, αν και οι στόχοι παραμένουν ίδιοι³⁰. Πρόκειται για την αλλαγή δευτέρου βαθμού (second-order change), δηλαδή οργανωσιακός μετασχηματισμός που εμπλέκει αλλαγές στην κουλτούρα και τις αξίες της οργάνωσης³¹ χωρίς όμως να τις αλλάζει καθοριστικά. Αυτό συμβαίνει στο

- 3) τρίτο επίπεδο, που ανάγεται περισσότερο στο κοινωνιολογικό πεδίο, εμπεριέχοντας τη διαμόρφωση ενός *νέου τρόπου ή ήθους διοικητικής συμπεριφοράς* που αντανakλά, προφανώς, γενικότερες κοινωνικές ή πολιτικές αλλαγές στη διοικητική οικολογία. Γίνεται πολλές φορές δεκτό ότι η διοικητική μεταρρύθμιση δεν είναι τόσο θέμα δομικών ή τεχνολογικών αλλαγών όσο κυρίως αλλαγής νοοτροπίας ή αντιλήψεων. Σύμφωνα με αυτήν την άποψη, μεταρρυθμίσεις στις οργανωτικές δομές ή τη συμπεριφορά, για να ριζώσουν και να επιτύχουν θα πρέπει να συνοδεύονται από μια γενικότερη αλλαγή στη διοικητική κουλτούρα ή μια νέα αντίληψη σχετικά με το ρόλο και την αποστολή της διοίκησης, τα καθήκοντα και τις υποχρεώσεις των υπαλλήλων προς το κοινωνικό, πολιτικό και πολιτιστικό περιβάλλον της διοικητικής συμπεριφοράς³². Ένα τέτοιο επίπεδο αλλαγής, δηλαδή τρίτου βαθμού (third-order change), επιφέρει την αλλαγή ιστορικά διαμορφωμένων αξιών, τρόπου λειτουργίας, και συσχετισμού ισχύος ενός θεσμικού πεδίου³³. Σύμφωνα με μία ιδιαίτερα χρήσιμη για την παρούσα έρευνα

²⁹ Μακρυδημήτρης, ό.π., σ.16.

³⁰ Hall P, Policy Paradigms, Social Learning, and the State και Λαδής, Οικονομική κρίση και διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα και στην Κύπρο, ό.π.

³¹ Τσούκας Χαρίδημος, «Οι μεταρρυθμίσεις σε καιρό κρίσης», διαφ. 5, 7.

³² Μακρυδημήτρης Αντ., Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης σ.16.

³³ Τσούκας, «Τι θα ήταν μια ριζική μεταρρύθμιση στη δημόσια διοίκηση;» ό.π.

προσέγγιση, ο τύπος αυτής της αλλαγής συμβαίνει σπάνια αφού πρόκειται στην ουσία για «αλλαγή παραδείγματος» και περιλαμβάνει *«την αλλαγή του πλαισίου και των προδιαγραφών που καθορίζουν όχι μόνο τους στόχους πολιτικής και τα εργαλεία που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την επίτευξή τους αλλά και την ίδια τη φύση των προβλημάτων που καλούνται να αντιμετωπίσουν»*³⁴. Η μετάβαση προς το Νέο Δημόσιο Management θεωρείται ως παράδειγμα τέτοιου βαθμού μεταρρύθμισης, ως μια «ριζοσπαστική αλλαγή τρίτης τάξης» στην ιεραρχία των στόχων εντός του πολιτικού υποσυστήματος που αφορά τη δημόσια διοίκηση και στα ερμηνευτικά πλαίσια που διαμορφώνουν την αντίληψη των σχεδιαστών πολιτικής³⁵. Τηρουμένων των αναλογιών, ο τρίτος βαθμός μπορεί να προσομοιάζει με το Business Process Reengineering (BPR) που χρησιμοποιείται για να περιγράψει ριζικές μεταρρυθμίσεις σε ιδιωτικές οργανώσεις³⁶.

Από τους τρεις αυτούς βαθμούς κλιμάκωσης των μεταρρυθμίσεων, σε συνδυασμό με τους ορισμούς που δίνει η διοικητική επιστήμη, μπορεί να προκύψει το συμπέρασμα ότι όταν γίνεται λόγος γενικά για «διοικητική μεταρρύθμιση», δηλαδή για αλλαγή του τρόπου λειτουργίας της όλης δημόσιας διοίκησης, τότε εννοείται τουλάχιστον η αλλαγή δεύτερου τύπου (second-order change) και σίγουρα η αλλαγή τρίτου τύπου (third-order change), ως ριζική και βαθιά αλλαγή του διοικητικού συστήματος.

³⁴ Βλ. Hall P., Policy Paradigms, Social Learning, and the State, σσ. 275-296 και Λαδής Στ., Οικονομική κρίση και διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα και στην Κύπρο, σ. 15.

³⁵ Wallis Joe – Dollery Brian, Αποτυχία της αγοράς, αποτυχία της κυβέρνησης, ηγεσία και δημόσια πολιτική, επιστημονική επιμέλεια Θεodorής Πελαγίδης, μετάφραση Αλέξανδρος Στρατής, επιμέλεια μετάφρασης Τίνα Πλυτά, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2005. Βλ. Επίσης, Hague Rod, Harrop Martin, Συγκριτική πολιτική και διακυβέρνηση, πρόλογος: Γιώργος Παγουλάτος, μετάφραση Γιώργος Χρηστίδης, εκδ. Κριτική, Αθήνα 2005, σ.534-538.

³⁶ Το BPR περιέγραψαν πρώτοι οι Hammer Michael και Champy James, Reengineering the Corporation: Manifesto for Business Revolution, Harperbusiness, New York, 2004, (πρώτη έκδοση το 1993). Βλ. στην ελληνική βιβλιογραφία Κέφης Β., Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, Θεωρία και Πρότυπα, εκδόσεις Κριτική, Αθήνα 2005, σ.176. επίσης Μπουραντάς Δημ., Μάνατζμεντ, Θεωρητικό υπόβαθρο, σύγχρονες πρακτικές, Εκδόσεις Μπένος, Αθήνα 2001, σ. 520 κ.εξ.

Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι ως «διοικητική μεταρρύθμιση» εκλαμβάνεται η δέσμη εκείνη των παρεμβάσεων που αποσκοπούν σε μείζονα αλλαγή της δημόσιας διοίκησης, ως «συστάδες παρεμβάσεων»³⁷ με κοινή στρατηγική στόχευση και επιμέρους κοινά χαρακτηριστικά³⁸. Η πρόσληψή τους μπορεί να γίνει είτε κάθετα (π.χ. η μεταρρύθμιση στο θεματικό πεδίο της Αυτοδιοίκησης περιλαμβάνει τις παρεμβάσεις του 1984, του 1986, το 1994 και το 2010) είτε οριζόντια (π.χ. η διοικητική μεταρρύθμιση την περίοδο 2004 – 2010 περιλαμβάνει το σύνολο των παρεμβάσεων σε όλο το συνεχές της διοικητικής δράσης). Για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας, έχει επιλεγεί η δεύτερη αν και όπου λόγοι επιστημονικής πληρότητας και ολοκληρωμένης προσέγγισης το επιβάλλουν γίνεται αναφορά και στην πρώτη³⁹.

³⁷ Ο όρος παραλλάσσει τον αντίστοιχο «θεματικές συστάδες» που χρησιμοποιεί ο Καζάκος, Από τον ατελή εκσυγχρονισμό στην κρίση, Μεταρρυθμίσεις, χρέη και αδράνειες στην Ελλάδα (1993 - 2010), εκδ. Πατάκη, Αθήνα 2010, σ.24.

³⁸ Αυτό ακριβώς αναγνωρίζει και η Αιτιολογική Έκθεση του ν.2839/2000: «Παρά την αυτονόητη δυσκολία του εγχειρήματος και την ετερογένεια που χαρακτηρίζει τις διατυπούμενες προτάσεις αλλαγών, κοινό τόπο του γενικότερου προβληματισμού αποτελεί η διαπίστωση της ανάγκης για μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα, για απλούστευση των διαδικασιών, για βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών».

³⁹ Σύμφωνα με μια διαφορετική προσέγγιση, «Η διοικητική μεταρρύθμιση δεν αποτελεί απλώς την εφαρμογή κάποιων τεχνικών. Ως εκ τούτου δεν εξαντλείται στη λήψη κάποιων νομοθετικών ή άλλων μέτρων. Κάθε απόπειρα διοικητικής μεταρρύθμισης συνδέεται με κοινωνικές μεταβολές και επαναοριοθετεί τις σχέσεις του κράτους με την κοινωνία. Υπό αυτήν την άποψη η διοικητική μεταρρύθμιση είναι διαρκής». Εδώ είναι προφανές ότι ως μεταρρύθμιση λογίζεται η διαρκής προσαρμογή του κράτους στα κοινωνικά δεδομένα γενικώς. Αν και ως προς το σκέλος περιγράφει σωστά τον δεύτερο και τρίτο τύπο μεταρρύθμισης, όμως δεν μπορεί να γίνει εδώ αποδεκτή ως προς το συμπέρασμά της καθώς εκφεύγει της συστηματικού χαρακτήρα της προσέγγισης, δίνοντας στην έννοια της μεταρρύθμισης αόριστο χαρακτήρα (Εισηγητική Έκθεση στο Σχέδιο Νόμου «Πολιτεία» (ν.2880/2001). Αντίστοιχα, στο Στρατηγικό Σχέδιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης (1997) διαβάζουμε: «Η διοικητική μεταρρύθμιση εννοείται στο στρατηγικό μας σχέδιο ως μια συνεχής διαδικασία. Επειδή ο όρος αυτός έχει κατ' επανάληψη αναφερθεί και για τις περιπτώσεις εκείνες που δεν συντρέχαν τα αντίστοιχα χαρακτηριστικά στις προτάσεις τους, θεωρούμε σκόπιμο να επανέλθουμε στην αποσαφήνισή του. Νοούμενη η μεταρρύθμιση ως συνεχής διαδικασία, σημαίνει ότι κατοχυρώνονται εκείνες οι λειτουργίες της που της εξασφαλίζουν αφενός το χρονικό ορίζοντα που απαιτείται για την ολοκλήρωσή της και αφετέρου εκείνες που επιτρέπουν την ακώλυτη ροή των πληροφοριών».

Το διοικητικό σύστημα όμως δεν υπάρχει αυτοτελώς, ούτε είναι αυθύπαρκτο. Αντίθετα, βρίσκεται σε διαρκή, δυναμική, πολύπλοκη αλληλοσυσχέτιση με το πολιτικό, το οικονομικό, το κοινωνικό σύστημα, τα οποία επίσης βρίσκονται σε αντίστοιχη σχέση μεταξύ τους. Κάθε απόπειρα διοικητικής μεταρρύθμισης λοιπόν υπαγορεύεται από συγκεκριμένες κυρίαρχες ιδεολογικές τάσεις και επιλογές, από την ανταποκρισιμότητα του διοικητικού μηχανισμού στις ευρύτερες εξελίξεις, από τις δυνάμεις και τους διατιθέμενους πόρους, από τις παρεμβάσεις και τις δυνάμεις των διαφόρων δρώντων κατά τη διαδικασία διαμόρφωσης δημόσιας πολιτικής⁴⁰, περιλαμβανομένων και αυτών του εξωτερικού περιβάλλοντος⁴¹. Δεν είναι άλλωστε τυχαίο ότι η ρητορική και η πρακτική ευρύτατων διοικητικών μεταρρυθμίσεων συνδέεται άμεσα με τις εξελίξεις στο πεδίο της οικονομίας⁴², ήδη από την πρώιμη δεκαετία του 1970 και από την αντίστοιχη ιδεολογική στροφή, που ξεκίνησε από τις ΗΠΑ⁴³ και

⁴⁰ Ο Καζάκος Π., *Μεταρρυθμίσεις παντού: Στο κράτος, στην αγορά, στην κοινωνία των πολιτών*, στο *Μακρουδημήτρης Αντ.*, (επιμ.), *Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1995, σ.40 (37-57) αναφέρει ενδεικτικά τις κυρίαρχες αξίες και τους διχασμούς της ελληνικής κοινωνίας, τα εγγενή ελαττώματα της πολιτικής, τα οργανωμένα συμφέροντα και τη λογική τους, την οικονομική δομή, την αβεβαιότητα και οπωσδήποτε την ηγεσία και την «τεχνολογία» των μεταρρυθμίσεων.

⁴¹ Σε αυτούς περιλαμβάνεται πρωτίστως η Ευρωπαϊκή Ένωση, μέσω των διαδικασιών της οποίας επηρεάζεται με διάφορους τρόπους η δημόσια διοίκηση της χώρας (ενδεικτικά: *Σπανού Καλλιόπη*, *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2001), αλλά και υπερεθνικοί, διεθνείς Οργανισμοί. Τέτοιο παράδειγμα αποτελεί ο ΟΟΣΑ, ο οποίος στην πρόσφατη (2011) Έκθεσή του για την Κεντρική Διοίκηση διατύπωσε μια σειρά από συστάσεις για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας Διοίκησης, ανεξαρτήτως του αν και πώς αυτές (ή κάποιες αυτών) υλοποιήθηκαν (OECD, *Public Governance Reviews, Greece, Review of the central administration*, μετάφραση στην ελληνική γλώσσα από την Ένωση Αποφοίτων Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2012). Οι διεθνείς θεσμοί σύμφωνα με τον Μιχαλόπουλο λειτουργούν ως θεσμοί άσκησης πίεσης επί των κυβερνήσεων να μεταρρυθμίσουν τις δημόσιες υπηρεσίες τους, αλλά και ως «καταλύτες» μεταφοράς πολιτικών εκσυγχρονισμού αν και στην περίπτωση του ΟΟΣΑ η εφαρμογή είναι εθελούσια και όχι υποχρεωτική, *Μιχαλόπουλος Νίκος*, *Από τη Δημόσια γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management*, Πρόλογος Αντ. Μακρουδημήτρης, εκδ. Παπαζήση, σ.82.

⁴² *Καρκατσούλης Παναγιώτης*, *Το Κράτος σε Μετάβαση*, από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση», εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2004, σ. 25.

⁴³ Για μια πολύ ενδιαφέρουσα περιγραφή της μεταστροφής αυτής στις ΗΠΑ βλ. στο *Krugman Paul*, *Η συνείδηση ενός προοδευτικού*, μετάφραση Α.Δ. Παπαγιαννίδης, εκδ. Πόλις, Αθήνα 2008, ιδίως σ. 160 κ.εξ.

τον αγγλοσαξονικό κόσμο και αντιμετώπιζε, κατά τη γνωστή φράση του Ρόναλτ Ρέγκαν, το κράτος ως «το πρόβλημα και όχι ως τη λύση».

Οι ευρύτατες αυτές μεταρρυθμίσεις, που εντοπίζονται χρονικά από την ύστερη δεκαετία του 1970 έως αυτή του 1990, καθιερώθηκε να ονομάζονται γενικά «Νέο Δημόσιο Management» αν και η μορφή τους ποικίλει από χώρα σε χώρα⁴⁴. Στη περίπτωση της Ελλάδας δεν μπορούμε να μιλάμε για τέτοιου είδους μετασχηματισμούς κατά το αντίστοιχο χρονικό διάστημα.

⁴⁴ Ενδεικτικά: *Wallis Joe – Dollery Brian*, Αποτυχία της αγοράς, αποτυχία της κυβέρνησης, ηγεσία και δημόσια πολιτικής, σ.175 κ.εξ., Hague Rod, Harrop Martin, Συγκριτική πολιτική και διακυβέρνηση, σ.534-538.

2. Η ελληνική Διοίκηση και οι μεταρρυθμίσεις ως το έτος 2000

Στην παρούσα έρευνα, επιχειρείται η καταγραφή των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών κατά την δεκαετία του 2000, περιλαμβανομένων και αυτών που πραγματοποιήθηκαν κατά την πρώτη περίοδο εφαρμογής της δανειακής σύμβασης (μνημόνιο). Όμως δεν νοείται μελέτη μιας συγκεκριμένης χρονικής περιόδου χωρίς συνοπτική αναφορά στο πλαίσιο εντός του οποίου εντάσσεται η διοικητική πραγματικότητα όπως αυτή είχε διαμορφωθεί ιστορικά⁴⁵.

Η Γ' ελληνική Δημοκρατία γεννήθηκε μέσα από τον ήχους των ερπυστριών της επτάχρονης Δικτατορίας και των όπλων της τουρκικής εισβολής που έφερε την τραγωδία της Κύπρου. Και αν η πτώση ενός ειδεχθούς καθεστώτος με την ταυτόχρονη απαρχή μιας νέας ιστορικής περιόδου είναι λογικό να γεννά αισιοδοξία, ωστόσο το ελληνικό κράτος δεν δημιουργήθηκε *tabula rasa*, αλλά εκκινούσε έμφορτο από τις δουλείες και τις αγκυρώσεις που κυριαρχούσαν από τη γένεσή του, εξελίχθηκαν μαζί του χωρίς να εξαλειφθούν και καθόρισαν την πορεία του. Μοιραία, η δημόσια διοίκηση έφερε εμφανή αυτά τα σημάδια ως μόνιμος όμηρος του πολιτικού συστήματος, αφού ποτέ δεν απέκτησε την αναγκαία ανεξαρτησία και τον επαγγελματισμό κατά το πρότυπο των ανεπτυγμένων κρατών.

Η περίοδος 1974 – 2010 περιλαμβάνει φυσικά πολλές προσπάθειες διοικητικής μεταρρύθμισης. Κατά την πρώτη περίοδο διακυβέρνησης της χώρας από το ΠΑΣΟΚ, κύριο ζητούμενο της μεταρρύθμισης αποτέλεσε ο εκδημοκρατισμός του κράτους και της Διοίκησης παράλληλα με μέτρα πολιτειακής φύσης⁴⁶ και λειτουργικού εκσυγχρονισμού. Πρωτοβουλίες που εντάσσονται σε εκείνη την απόπειρα διοικητικής μεταρρύθμισης ήταν η

⁴⁵ Για τις ιστορικές καταβολές και την εξελικτική πορεία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης βλ. *Βενετσανοπούλου Μαρία*, Η θεσμική διαδρομή της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, εκδ. Σάκκουλα, Αθηνά – Θεσσαλονίκη 2002.

⁴⁶ Εννοείται εδώ η συνταγματική αναθεώρηση του 1986.

κατάργηση της βαθμίδας των Γενικών Διευθυντών⁴⁷, η δημιουργία ενός νέου ιεραρχικού επιπέδου με θέσεις προσωπικού μέσω πολιτικών διορισμών⁴⁸, η μεγαλύτερη πρόσβαση στους πολίτες στα δημόσια έγγραφα⁴⁹, η αναδιοργάνωση του Υπουργικού Συμβουλίου και η εκχώρηση περισσότερων εξουσιών στον Πρωθυπουργό, που συνδυάστηκε με την αναθεώρηση του Συντάγματος⁵⁰, η εγκαθίδρυση συλλογικών οργάνων, το νέο βαθμολόγιο και μισθολόγιο, που επικέντρωναν στην κορυφή της διοικητικής ιεραρχίας⁵¹. Επίσης, η ίδρυση της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης⁵² συνιστά από πολλές απόψεις τομή στα πράγματα της ελληνικής διοικητικής πραγματικότητας αφού ήταν μια κίνηση που τάραξε τα λιμνάζοντα ύδατα ενοχλώντας ακόμη, 30 χρόνια μετά, τα κατεστημένα και τα πελατειακά δίκτυα.

⁴⁷ Με το ν.1232/1982 (ΦΕΚ 22/Α'/25-2-82) «Επαναφορά σε ισχύ, τροποποίηση και συμπλήρωση των διατάξεων του Ν.Δ. 4352/1964 και άλλες διατάξεις».

⁴⁸ Με τους ν.1232/1982 και 1558/1985 (ΦΕΚ 381/Α/26-7-1985) «Κυβέρνηση και κυβερνητικά όργανα».

⁴⁹ Με το ν. 1599/1986. (ΦΕΚ 75/Α'/ 11 – 6 – 1986) «Σχέσεις κράτους – πολίτη, καθιέρωση νέου τύπου δελτίου ταυτότητας και άλλες διατάξεις»

⁵⁰ Με τους ν. 1266/1982 (ΦΕΚ 81/Α'/2-7-1982)«Περί οργάνων ασκήσεως της νομισματικής, πιστωτικής και συναλλαγματικής πολιτικής και άλλες διατάξεις», 1299/1982 (ΦΕΚ 129/Α'/13.10.82 «Οργάνωση Υπηρεσιών του Πρωθυπουργού», 1558/1985.

⁵¹ Με τους ν. 1505/1984 (ΦΕΚ Α'/194/8-12-84, «Αναδιάρθρωση μισθολογίου προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες συναφείς διατάξεις» και 1586/198 1586/86 (ΦΕΚ 87/Α'/1.4.1986,. «Βαθμολογική διάρθρωση των θέσεων του Δημοσίου, Ν.Π.Δ.Δ. κλπ»,. Ειδικά το βαθμολόγιο αποτελεί τον σκληρό οργανωτικό πυρήνα μιας ιεραρχικής οργάνωσης (Παπαδημητρίου Κώστας, Η ελληνική Δημόσια Διοίκηση μπροστά στις σύγχρονες προκλήσεις, Αθήνα 2008) και το κορυφαίο εργαλείο της πολιτικής διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού, αν και στην ελληνική περίπτωση δεν λείπουν οι περιπτώσεις χρησιμοποίησής του ως όργανο εξυπηρέτησης πελατειακών σχέσεων και μηχανισμό ελέγχου της Δημόσιας διοίκησης, όπως ιδίως καταδεικνύει το σύστημα βαθμολογίου που εγκαθίδρυσε ο ν. 4024/2011 (ΦΕΚ 226/Α'/27.10.2011) «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο-βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του Μεσοπρόθεσμου Πλαίσιου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015».

⁵² Η Σχολή ιδρύθηκε με το νόμο 1388/1983 και φέρει το σπάνιο χαρακτηριστικό ότι ψηφίστηκε από τους βουλευτές όλων των κομμάτων. Βλ. σχετικά Σωτηρόπουλος Δημήτρης, Κράτος και Μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη: Ελλάδα – Ισπανία – Ιταλία – Πορτογαλία, εκδ. Ποταμός, Αθήνα 2007, σ.135-136 και ιδίως Παπούλιας Δημήτρης, Σωτηρόπουλος Δημήτρης, Οικονόμου Χαράλαμπος, Το εκκρεμές της Διοικητικής Μεταρρύθμισης, Το παράδειγμα της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, εκδ. Ποταμός, Αθήνα 2002.

Τέλος, πραγματοποιήθηκαν παρεμβάσεις στο πεδίο της τοπικής αυτοδιοίκησης με τα νομοθετήματα για τη διοικητική αποκέντρωση και τον δημοκρατικό προγραμματισμό⁵³.

Η επόμενη περίοδος, 1990 – 1993 είναι η περίοδος των κυβερνήσεων της Νέας Δημοκρατίας υπό την Πρωθυπουργία του Κωνσταντίνου Μητσοτάκη⁵⁴. Λόγω του μικρού χρόνου τους όμως, οι παρεμβάσεις ήταν πιο περιορισμένες: Επανήλθε η διοικητική βαθμίδα των Γενικών Διευθυντών αλλά και η διαδικασία των γραπτών εξετάσεων για την πρόσληψη προσωπικού με την διοργάνωση σε κεντρικό επίπεδο⁵⁵. Δημιουργήθηκαν νέες μονάδες σχεδιασμού πολιτικής σε κάθε Υπουργείο και εισήχθη νέο βαθμολόγιο⁵⁶.

Μετά τις εκλογές του Οκτωβρίου του 1993 ως το 2000, την διακυβέρνηση άσκησε ξανά το ΠΑΣΟΚ, στην αρχή υπό την ηγεσία του Ανδρέα Παπανδρέου και εν συνεχεία (Ιανουάριος 1996) υπό τον Κώστα Σημίτη⁵⁷. Αν και στην αρχή οι παρεμβάσεις δεν ήταν συχνές, εν τούτοις η σύσταση του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) ως ανεξάρτητη Αρχή καταγράφεται στις καίριες μεταρρυθμιστικές τομές. Με τον ίδιο νόμο⁵⁸ εισήχθη νέο βαθμολόγιο ενώ για πρώτη φορά διεξήχθησαν εκλογές για την ανάδειξη των οργάνων του β' βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης. Επίσης,

⁵³ Ν.1622/1986, «Τοπική Αυτοδιοίκηση-Περιφερειακή Ανάπτυξη και Δημοκρατικός Προγραμματισμός». Για όλα τα παραπάνω βλ. αναλυτικά στο Σωτηρόπουλος, Σωτηρόπουλος Δημήτρης, Κράτος και Μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη: Ελλάδα – Ισπανία – Ιταλία – Πορτογαλία, εκδ. Ποταμός, Αθήνα 2007, σελ. 133-135.

⁵⁴ Βλ. την εντελώς πρόσφατη αποτίμηση της κυβερνητικής περιόδου εκείνης από τον ίδιο και τους συνεργάτες του, *Παλαιοκρασάς Ιωάννης*, (επιμ.), *Μπροστά από την εποχή της*, Η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας 1990-1993, Βιβλιοπωλείον της Εστίας, Αθήνα 2013.

⁵⁵ Ν. 1943/1991 (ΦΕΚ 50/Α'/4/11/1991) «Περί εκσυγχρονισμού της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμισης του προσωπικού της και άλλες διατάξεις».

⁵⁶ Ν. 2085/1992, (ΦΕΚ 170/Α'/20-10-1992) «Ρύθμιση θεμάτων οργάνωσης, λειτουργίας και προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις».

⁵⁷ Βλ. για την περίοδο εκείνη το έργο του ίδιου, *Σημίτης Κώστας*, Πολιτική για μια δημιουργική Ελλάδα 1996-2004, εκδ. Πόλις, Αθήνα 2005.

⁵⁸ Δηλαδή το ν.2190/1994 (ΦΕΚ 28/Α'/3-3-94) «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων Διοίκησης». Το ΑΣΕΠ ήταν μία από τις πέντε Ανεξάρτητες Αρχές που κατοχυρώθηκαν στο Σύνταγμα κατά την Αναθεώρηση του 2001, στο άρθρο 101 και 103.

ιδρύθηκαν νέες Ανεξάρτητες Αρχές (όπως ο Συνήγορος του Πολίτη), το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ)⁵⁹ και το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ)⁶⁰, λειτούργησαν πιλοτικά τα πρώτα ΚΕΠ⁶¹, ενώ κωδικοποιήθηκαν σε ενιαίο σώμα οι βασικές αρχές των διοικητικών διαδικασιών που βρίσκονταν διάσπαρτες σε νομοθετήματα και στη νομολογία⁶².

⁵⁹ Το ΣΔΟΕ ιδρύθηκε με το ν.2343/1995 ΦΕΚ 211/Α'/11.10.1995 «Αναδιοργάνωση υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις» αλλά ξεκίνησε να λειτουργεί το 1997.

⁶⁰ Με το ν.2477/1997, Συνήγορος του Πολίτη, Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης

⁶¹ Τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) ξεκίνησαν τη λειτουργία τους σε νησιά του Αιγαίου στο πλαίσιο του προγράμματος «Αστερίας» το 1998.

⁶² Με τον Κώδικα Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, ν. 2990/1999 (ΦΕΚ 45/Α'/09.03.1999) «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις».

3. Η ελληνική διοίκηση κατά το έτος 2000

Κατά τα τέλη της δεκαετίας του 1990 η ελληνική διοίκηση βρισκόταν ενώπιον μεγάλων και ιστορικών προκλήσεων: Η συμμετοχή στη Νομισματική Ένωση, η τέλεση των Ολυμπιακών Αγώνων, η βιωσιμότητα της εθνικής οικονομίας στο ολοένα και πιο ανταγωνιστικό διεθνές περιβάλλον, η ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής με την ταυτόχρονη επίτευξη της «πραγματικής σύγκλισης» με το ευρωπαϊκό κοινωνικό κεκτημένο ήταν οι μεγάλοι στόχοι του ελληνικού κράτους.

Το μεγάλο ερώτημα βεβαίως ήταν το κατά πόσο θα μπορούσε η διοίκηση να ανταποκριθεί στους παραπάνω στόχους: Με ποια εργαλεία είχε εξοπλιστεί, ποιο βαθμό ανεξαρτησίας είχε από το πολιτικό σύστημα, πώς είχε παρακολουθήσει τις διεθνείς εξελίξεις, ποιες αλλαγές είχαν επιχειρηθεί (ή έστω, δρομολογηθεί) από το (επι)κυρίαρχο πολιτικό σύστημα.

Η συνοπτική περιγραφή που προηγήθηκε, καταδεικνύει μια προσπάθεια, που φαίνεται να εντείνεται στο δεύτερο ήμισυ της δεκαετίας του 1990, όταν κορυφώνονταν και οι απαιτήσεις για τη συμμετοχή της χώρας στις διαδικασίες της Νομισματικής Ένωσης⁶³.

Ιδιαίτερα διαφωτιστική τόσο για την πραγματική κατάσταση όσο και για τις ανάγκες μεταρρύθμισης και τις σχετικές σκέψεις εκείνης της περιόδου, είναι η έκθεση για την «Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση», που εκπόνησε Επιτροπή η οποία έμεινε γνωστή ως «Επιτροπή Σπράου» από το όνομα του Προέδρου της, Καθηγητή Ι.Σπράου⁶⁴.

⁶³ Όπως παρατηρεί ο Σωτηρόπουλος, «η επάνοδος του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία το 1993 συνέπεσε με δημοσιονομικές πιέσεις στο κράτος και με τη συνειδητοποίηση ότι, αν τα πράγματα δεν άλλαζαν, η Ελλάδα θα μπορούσε να παραλειφθεί από τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και ειδικά της νομισματικής ενοποίησης», Κράτος και Μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια. Ευρώπη, σ.14.

⁶⁴ «Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση», Πρόταση αλλαγών, Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, Αθήνα 1998, βλ. στο: Μακρυδημήτρης Αντ., Ν. Μιχαλόπουλος Ν., Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση, σ. 59. Η σύνταξη της Έκθεσης ανατέθηκε στην

Κυριότερα προβλήματα που εντόπιζε η Έκθεση εκείνη, ήταν τα εξής:

Η χαμηλή ποιότητα του διοικητικού έργου και των κανονιστικών ρυθμίσεων, η έλλειψη πολιτικής υποστήριξης στις κυβερνητικές αποφάσεις, οι αργοί ρυθμοί, η ταλαιπωρία στη συναλλαγή με το Δημόσιο, δυσπιστία και καχυποψία προς το Δημόσιο ακόμη και στις περιπτώσεις όπου λειτουργεί σωστά, η νοοτροπία που καλλιεργεί τη μετριοτήτα, την ευθυνοφοβία και την τυπολατρεία, με αποτέλεσμα «ικανά και δημιουργικά στελέχη να απορροφώνται και να αφομοιώνονται από το σύστημα».

Η Έκθεση εντόπιζε επίσης την κυριαρχία των συμβούλων, την έλλειψη επικοινωνίας με άλλες διοικήσεις και την αναποτελεσματικότητα λόγω των άκαμπτων κανόνων, φέρνοντας μάλιστα το παράδειγμα της κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων⁶⁵. Συμπυκνώνοντας και κωδικοποιώντας τις αδυναμίες, ανέφερε ότι δημόσια διοίκηση βρισκόταν «*στο μέσο μιας τριπλής αδυναμίας: αδυναμίας στις σχέσεις πολιτικής εξουσίας (πολιτικών) – δημοσίων υπηρεσιών (στελεχών δ.δ.) – πολιτών και αμφίδρομα*»⁶⁶.

Καθώς η Επιτροπή επεκτεινόταν και σε μια σειρά άλλων θεμάτων οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, διατυπώνοντας συγκεκριμένες προτάσεις, οι αντίστοιχες για τη βελτίωση της Διοίκησης χάθηκαν τότε στις οξείες αντιδράσεις⁶⁷ και δεν υιοθετήθηκαν, δείχνοντας τα άκρα όρια των

Επιτροπή από τον Πρωθυπουργό, Κώστα Σημίτη, λίγο μετά την ανάληψη των καθηκόντων του. Μεταξύ άλλων, μέλος της ήταν και ο Υπουργός Οικονομικών κατά την εκπόνηση της παρούσας εργασίας, Ι. Στουρνάρας.

⁶⁵ «Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση», σ.705 – 709

⁶⁶ «Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση», σ.709.

⁶⁷ «Ο Σπράος κατασυκοφαντήθηκε όσο κανένας άλλος από τα ΜΜΕ και τον Τύπο, αντιμετωπίστηκε ως εισβολέας από τις πολλές διάσπαρτες δυνάμεις της συντήρησης, χαρακτηρίστηκε πολιορκητικός κριός του Σημίτη, δέχθηκε διαρκή και συντονισμένα πυρά από τα περισσότερα μέλη της Κυβέρνησης και στο τέλος, αποκαμωμένος, πήρε των ομματιών του και έφυγε για το Λονδίνο αφήνοντας ολόκληρε δύο εκθέσεις, για το σύστημα υγείας και τη βιομηχανική ανασυγκρότηση. Έκτοτε δεν θα παραχθεί κάτι πιο ολοκληρωμένο στην ελληνική πολιτική για τον κύκλο των μεταρρυθμίσεων», περιγράφει γλαφυρά και διαπιστώνει με ακρίβεια ο Καρακούσης Αντ. στο Μετέωρη Χώρα, Από την κοινωνία της ανάγκης στην κοινωνία της επιθυμίας (1975 – 2005), εκδ. Εστίας, Αθήνα 2006².

μεταρρυθμιστικών δυνατοτήτων του ελληνικού πολιτικού συστήματος και της ελληνικής κοινωνίας⁶⁸.

⁶⁸ «Τα όρια της πολιτικής του εκσυγχρονισμού» όπως περιγράφει ο Βούλγαρης Γιάννης, Η Ελλάδα από τη Μεταπολίτευση στην Παγκοσμιοποίηση, εκδ. Πόλις, Αθήνα 2009, σ. 133.

4. Οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες της δεκαετίας του 2000

Εξετάζοντας την δεκαετία του 2000 διαπιστώνεται ότι επιχειρήθηκαν μεταρρυθμιστικές προσπάθειες. Στη συνέχεια θα εξεταστούν οι προσπάθειες αυτές σε δύο επίπεδα: Στο στρατηγικό⁶⁹, δηλαδή στην καταγραφή των Προγραμμάτων που αποσκοπούσαν σε ευρείες αλλαγές, περιλαμβάνοντας σειρά συγκεκριμένων μέτρων, και στο επίπεδο συγκεκριμένων, αυτοτελών μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων που αν και μεμονωμένα δεν συνιστούν οριζόντιες κινήσεις, εν τούτοις λόγω της ειδικής φύσης τους είτε μπορούν να ενταχθούν σε «συστάδες» μεταρρυθμιστικών ενεργειών, είτε μπορούν, λόγω της δυναμικής τους και της αλληλεπίδρασης με το διοικητικό περιβάλλον, να συμβάλουν στη γενικότερη αλλαγή της διοίκησης.

4.1. Το Στρατηγικό επίπεδο:

Το Πρόγραμμα «Πολιτεία», 2000 – 2006

Τον Ιανουάριο του 2000, λίγους μήνες μετά τη διεξαγωγή των εθνικών εκλογών⁷⁰, έλαβε τον τύπο του νόμου το Πρόγραμμα «Πολιτεία» που αποσκοπούσε στη μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης⁷¹.

Σύμφωνα με το κείμενο του νόμου, θα εκπονείτο κάθε τρία χρόνια από το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης το

⁶⁹ Με την έννοια «στρατηγικό» εννοείται εδώ το ανώτερο επίπεδο λήψης αποφάσεων, όπου καθορίζεται η γενική πορεία μιας οργάνωσης, βλ. ενδεικτικά γι' αυτό σε συσχέτιση με τα Επιχειρησιακά Προγράμματα *Σουμέλης Κωνσταντίνος*, Τεχνικές σχεδιασμού, διαχείρισης και αξιολόγησης επιχειρησιακών προγραμμάτων, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, Αθήνα 2006, σ.2.

⁷⁰ Σημειώνεται εδώ ότι η περιοδοποίηση επιχειρείται με βάση το ημερολογιακό έτος το οποίο συμπίπτει χρονικά με τη διεξαγωγή των εθνικών εκλογών (09-04-2000) τις οποίες κέρδισε ξανά το ΠΑΣΟΚ.

⁷¹ Πρόκειται για το ν. 2880/2001 (ΦΕΚ 9/Α'/30-01-2001) «Πρόγραμμα Πολιτεία για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Διοίκησης και άλλες διατάξεις».

Πρόγραμμα Πολιτεία ως Εθνικό Σχέδιο Δράσεων για τη Δημόσια Διοίκηση προκειμένου αυτή να προσαρμοστεί στις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και να επιτευχθεί η βελτίωσή της με την εισαγωγή νέων συστημάτων οργάνωσης και την αξιοποίηση νέων τεχνολογιών.

Το Πρόγραμμα "Πολιτεία" εγκρίνεται με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, ύστερα από εισήγηση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης⁷², μετά από γνώμη του Εθνικού Συμβουλίου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και διαρθρώνεται ενδεικτικά στα εξής υποπρογράμματα:

α) Υποπρόγραμμα, για τη βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών και των επιχειρήσεων, στο οποίο περιλαμβάνονται μέτρα όπως ο ανασχεδιασμός των διοικητικών διαδικασιών και η άρση διοικητικών εμποδίων, η εξυπηρέτηση ειδικών ομάδων πολιτών.

β) Υποπρόγραμμα, για την εισαγωγή νέων συστημάτων οργάνωσης και διοίκησης των δημοσίων υπηρεσιών, στο οποίο περιλαμβάνονται μέτρα όπως καθιέρωση συστημάτων Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, εισαγωγή συστημάτων στρατηγικού σχεδιασμού, αναδιοργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης.

γ) Υποπρόγραμμα, για την ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, στο οποίο περιλαμβάνονται μέτρα όπως ενίσχυση της διαλειτουργικότητας μεταξύ των δικτύων ηλεκτρονικών υπολογιστών των δημοσίων υπηρεσιών, ολοκληρωμένες ηλεκτρονικές συναλλαγές, ανάπτυξη δικτυακών τόπων, τεχνολογικές καινοτομίες και βελτίωση των υποδομών.

δ) Υποπρόγραμμα, για την ενδυνάμωση του ανθρώπινου δυναμικού, στο οποίο περιλαμβάνονται μέτρα, όπως προγραμματισμός ανθρωπίνων πόρων, σχεδιασμός θέσεων εργασίας, στοχοθεσία, διαρκής επιμόρφωση των υπαλλήλων.

⁷² Σήμερα τις αρμοδιότητες αυτές ασκεί το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΥΔΙΜΗΔ).

ε) Υποπρόγραμμα, για τη διαφάνεια και τις αξίες της χρηστής διακυβέρνησης, στο οποίο περιλαμβάνονται μέτρα όπως η συμμετοχή των πολιτών και επιχειρήσεων στη λήψη αποφάσεων, ανάπτυξη αποτελεσματικού κανονιστικού πλαισίου για τη διαφάνεια.

στ) Υποπρόγραμμα, για τη διαχείριση φυσικών καταστροφών, στο οποίο περιλαμβάνονται μέτρα, όπως καθιέρωση εθνικού συστήματος έγκαιρης προειδοποίησης, καθιέρωση ενιαίου συστήματος εκπαίδευσης στελεχών πολιτικής προστασίας.

ζ) Υποπρόγραμμα, για την παροχή τεχνικής βοήθειας για την εξασφάλιση κάθε αναγκαίας υποστήριξης, ώστε να εξελιχθεί αποτελεσματικά το σύνολο των στρατηγικών επιδιώξεων του προγράμματος, στο οποίο περιλαμβάνονται μέτρα, όπως η εκπόνηση μελετών, η ανάθεση της διαχείρισης έργων ή της αξιολόγησής τους, οι ενέργειες δημοσιότητας του προγράμματος⁷³.

Επίσης, σύμφωνα με το σχετικό νόμο, Το Πρόγραμμα "ΠΟΛΙΤΕΙΑ" εξειδικεύεται, μετά την έγκρισή του, σε Επιχειρησιακό Σχέδιο, στο οποίο παρατίθενται αναλυτικά οι επί μέρους στόχοι των μέτρων και των δράσεων του προγράμματος⁷⁴.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την κατανόηση του σκοπού του Προγράμματος αλλά και της στρατηγικής του φύσης, έχουν τα όσα αναφέρονται στην αιτιολογική έκθεση του σχετικού νόμου, η οποία επίσης διαφωτίζει ως προς την αντίληψη των εισηγητών του για την μεταρρύθμιση και την αναγκαιότητά της:

«Οι οικονομικές συνθήκες που επικρατούν διεθνώς κατά τα τελευταία είκοσι χρόνια έχουν διαφοροποιήσει το πλαίσιο μέσα στο οποίο οι δημόσιες διοικήσεις των ανεπτυγμένων κρατών είχαν συνηθίσει να λειτουργούν και έχουν επιβάλλει την ανάγκη μεταρρυθμίσεων και την εισαγωγή στη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης νέων παραμέτρων και αρχών, έτσι ώστε η

⁷³ Ν.2880/2001, άρθρο 1 παρ.2.

⁷⁴ Ν. 2880/2001, άρθρο 1 παρ.3.

αποδοτικότητα της να συμβαδίζει με την οικονομική ανάπτυξη, στην αύξηση της οποίας καλείται να συμβάλλει.

Οι διεθνείς τάσεις της διοικητικής πολιτικής όπως έχουν καταγραφεί τα τελευταία χρόνια, με βάση και τις εκθέσεις του Ο.Ο.Σ.Α., μπορούν να ομαδοποιηθούν στις εξής ενότητες:

α) Επαναπροσδιορισμός των ορίων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

β) Αναπροσαρμογή των διοικητικών δομών.

γ) Αναπροσαρμογή των διοικητικών λειτουργιών και μεθόδων.

Με το ν.2839/2000 συστήθηκε στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης το Εθνικό Συμβούλιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, το οποίο ως όργανο διαβούλευσης και έκφρασης γνώμης θα συζητά τις μείζονος σημασίας προτάσεις που αφορούν τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης.

Η διοικητική μεταρρύθμιση δεν αποτελεί απλώς την εφαρμογή κάποιων τεχνικών. Ως εκ τούτου δεν εξαντλείται στη λήψη κάποιων νομοθετικών ή άλλων μέτρων. Κάθε απόπειρα διοικητικής μεταρρύθμισης συνδέεται με κοινωνικές μεταβολές και επαναοριοθετεί τις σχέσεις του κράτους με την κοινωνία. Υπό αυτήν την άποψη η διοικητική μεταρρύθμιση είναι διαρκής.

Οι δράσεις που πρέπει να αναληφθούν με στόχο τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης αντιστοιχούν στους ποικίλους ρόλους του Κράτους:

α) Οι διαδικασίες λήψης των αποφάσεων και δημιουργίας κανονιστικών ρυθμίσεων επιβάλλεται να βελτιωθούν.

β) Πρέπει να αναπτυχθούν στρατηγικές, δομές και συστήματα που θα ωθούν τα διοικητικά στελέχη να ασκούν τις διευθυντικές τους λειτουργίες. Πρέπει να αναπτυχθούν αποτελεσματικοί τρόποι μέτρησης και παρακολούθησης της απόδοσης, να ενισχυθεί η υπευθυνότητα για επίδοση και να δοθεί έμφαση στην ποιοτική απόδοση.

γ) Ο δημόσιος τομέας πρέπει να αποκτήσει την ικανότητα να απαντά με ευελιξία στις μεταβολές του εξωτερικού περιβάλλοντος. Στη δράση αυτήν απαιτείται στρατηγική στη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων και απαλλαγή του κράτους από μη αναγκαίες λειτουργίες. Τέλος

δ) Η όλη μεταρρυθμιστική διαδικασία πρέπει να διαπνέεται από στρατηγική. Πρέπει να παρακολουθείται και να αξιολογείται η εμπειρία από την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων, έτσι ώστε οι επί μέρους δημόσιες υπηρεσίες να επωφελούνται αμοιβαία από τα σχετικά συμπεράσματα, να ανταλλάσσουν πληροφόρηση και να συγκρίνουν την απόδοση των μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων.

Προς την κατεύθυνση αυτήν, εκτός από τη σύσταση του Εθνικού Συμβουλίου Διοικητικής Μεταρρύθμισης καθώς και των Περιφερειακών Συμβουλίων Διοικητικής Μεταρρύθμισης, που προβλέπεται να δημιουργηθούν σύμφωνα με το ν. 2839/2000, θεσπίζεται ειδικό πρόγραμμα, το πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ», για τη διαρκή βελτίωση και μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης της χώρας, το οποίο εκπονείται από το αρμόδιο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης)⁷⁵.

Με βάση λοιπόν τα όσα προβλέπονται στο νόμο αλλά και τα όσα αναγράφονται στην αιτιολογική Έκθεση, μπορούν να απομονωθούν συγκεκριμένα στοιχεία που καθορίζουν την ταυτότητα του προγράμματος:

α. «Το Πρόγραμμα "Πολιτεία" εγκρίνεται με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, ύστερα από εισήγηση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, μετά από γνώμη του Εθνικού Συμβουλίου Διοικητικής Μεταρρύθμισης». Δεν είναι υπόθεση λοιπόν αποκλειστικά του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, παρά το ότι η καθ' ύλην αρμοδιότητα ανήκει σε αυτό το Υπουργείο, αλλά συνολικά της Κυβέρνησης, η οποία ταυτίζεται με το Υπουργικό Συμβούλιο καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας, σύμφωνα με τους ορισμούς του

⁷⁵ Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Πρόγραμμα "Πολιτεία" για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις»

Συντάγματος και των νόμων⁷⁶. Στη διαδικασία εμπλέκεται εκφέροντας γνώμη και το Εθνικό Συμβούλιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, όργανο που είχε ιδρυθεί λίγους μήνες νωρίτερα⁷⁷.

Από αυτό διαφαίνεται αφενός η σημασία που έδινε στη διοικητική μεταρρύθμιση ο εισηγητής του νόμου, αφετέρου η ίδια η φύση της μεταρρύθμισης: Αναμφίβολα, στόχος ήταν η μεγάλου βεληνεκούς αλλαγή της διοίκησης, που σε καμία περίπτωση δεν θα εξαντλείτο στη δυναμική μεμονωμένων παρεμβάσεων. Μπορεί λοιπόν από αυτό το στοιχείο να γίνει λόγος για επιδίωξη αλλαγής δεύτερου ή και τρίτου βαθμού, σύμφωνα με την τυπολογία που αναπτύχθηκε παραπάνω.

β. Το Πρόγραμμα διαρθρώνεται σε υποπρογράμματα και κάθε ένα από αυτά αποβλέπει στην επίτευξη συγκεκριμένων στόχων. Η επίτευξη των στόχων αυτών συνδέεται άρρηκτα με την πορεία του ευρύτερου στόχου, καθώς η συνολική επιτυχία τους θα επιφέρει το μείζον ζητούμενο, *«τη διαρκή βελτίωση και μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης»*.

Όλα τα παραπάνω συντείνουν στην κατάταξη του όλου προγράμματος και στον πρώτο, και στον δεύτερο αλλά και στον τρίτο βαθμό «μεταρρυθμιστικής τυπολογίας», για τον πρόσθετο λόγο ότι συναρθρώνεται από επιμέρους ενέργειες, που μπορούν να καταταγούν στους αντίστοιχους βαθμούς: Ενδεικτικά, τέτοια ενέργεια είναι η στοχοθεσία, που συναντάμε ως παράδειγμα μεταρρύθμισης πρώτου βαθμού και θα αποτελέσει αντικείμενο αυτοτελούς νομοθετικής παρέμβασης τρία χρόνια αργότερα, έχοντας αποσυνδεθεί όμως πλέον από το Πρόγραμμα⁷⁸. Η συνολική στόχευση όμως αποβλέπει στην «επαναδιοθέτηση των σχέσεων του κράτους με την

⁷⁶ Σύμφωνα με το άρθρο 82 του Συντάγματος. Βλ. *Μακρυδημήτρης Αντ.*, Η Δημόσια Διοίκηση στο πολιτικό σύστημα. Η κυβέρνηση, ο πρωθυπουργός, οι υπουργοί, τα υπουργεία, στο *Μακρυδημήτρης Αντ. – Σπηλιωτόπουλος Επ. (επιμ.)*, Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα, Εκδ. Αντ. Σάκουλα, Αθήνα 2001, σσ.19-48.

⁷⁷ Το Εθνικό Συμβούλιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης ιδρύθηκε με το ν.2839/2000 (ΦΕΚ/196 Α'/12.09.2000), «Ρυθμίσεις θεμάτων του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και άλλες διατάξεις»

⁷⁸ Πρόκειται για το ν.3230/2004 (ΦΕΚ 44/Α'/11.02.2004), «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις».

κοινωνία», άρα επιτρέπει την υπόθεση ότι θα μπορούσε να οδηγήσει σε μια μεταρρύθμιση τρίτου βαθμού⁷⁹, υπόθεση φυσικά που διατυπώνεται με όλες τις σχετικές επιφυλάξεις.

Υ. Η όλη μεταρρυθμιστική διαδικασία πρέπει να διαπνέεται από στρατηγική. Πρέπει να παρακολουθείται και να αξιολογείται η εμπειρία από την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων, έτσι ώστε οι επί μέρους δημόσιες υπηρεσίες να επωφελούνται αμοιβαία από τα σχετικά συμπεράσματα, να ανταλλάσσουν πληροφόρηση και να συγκρίνουν την απόδοση των μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων. Εδώ έχουμε τον διαχωρισμό: «Η όλη μεταρρυθμιστική διαδικασία» και οι «μεταρρυθμίσεις», που την συναποτελούν. Επίσης υπεισέρχεται η έννοια της στρατηγικής, ίδιο χαρακτηριστικό της μεταρρύθμισης μείζονος βαθμού (τουλάχιστον δεύτερου τύπου) και ο συντονισμός μεταξύ των υπηρεσιών ώστε να αποδίδουν καλύτερα τα μεταρρυθμιστικά εγχειρήματα.

Λίγα χρόνια αργότερα, η Απολογιστική Έκθεση του Προγράμματος⁸⁰ παρέχει ιδιαίτερα ενδιαφέροντα στοιχεία για τη δεύτερη περίοδο εφαρμογής του. Σύμφωνα με αυτή, *«η ανασυγκρότηση και η πραγματική επανίδρυση της Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί στρατηγική επιλογή και προτεραιότητα του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. Η πολιτική αυτή απόφαση πηγάζει από τη βαθιά επίγνωση ότι η Δημόσια Διοίκηση, σήμερα, αποτελεί τον καθοριστικό παράγοντα για την οικονομική και κοινωνική πρόοδο της χώρας»*⁸¹. Σύμφωνα με την Απολογιστική Έκθεση, *«η Στρατηγική του προγράμματος αφορά στην επανίδρυση της Δημόσιας Διοίκησης και προωθεί αξίες, όπως:*

Διαφάνεια στις δράσεις της δημόσιας διοίκησης. Η διαφάνεια στη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί βασική προϋπόθεση για τη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος. Μέχρι σήμερα οι προσπάθειες για τη διασφάλισή της

⁷⁹ Όπως περιγράφει ο Hall (Policy Paradigms, Social Learning, and the State, σ.279) μια τέτοια μεταρρύθμιση περιλαμβάνει την αλλαγή παραδείγματος, «ριζική αλλαγή κατά τον Τσούκα (Τι θα ήταν μια ριζική μεταρρύθμιση στη δημόσια διοίκηση; διαφ. 9).

⁸⁰ Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης, Απολογιστική Έκθεση Προγράμματος Πολιτεία, Αθήνα 2006.

⁸¹ Ο.π., σ.3

γίνονταν μέσα από τη δημιουργία ανεξάρτητων και υπεύθυνων μηχανισμών ελέγχου όλων των εσωτερικών διαδικασιών και την επιβολή κυρώσεων στους παραβάτες. Ένας δραστικός τρόπος για τον ως άνω στόχο είναι η ανάπτυξη των ηλεκτρονικών συναλλαγών μεταξύ πολιτών και δημόσιας διοίκησης.

Συμμετοχικότητα. Η συμμετοχικότητα, ως αξία της Νέας Διακυβέρνησης, αφορά στην προώθηση της διοικητικής μεταρρύθμισης μέσω επικοινωνιακών και συμμετοχικών διαδικασιών που θα εξασφαλίζουν τη διαφάνεια στις επιλογές και προτεραιότητες της Δημόσιας Διοίκησης με την αξιοποίηση της νέας τεχνολογίας, προς την κατεύθυνση της προώθησης της Ηλεκτρονικής Δημοκρατίας.

Ποιότητα παρεχομένων υπηρεσιών. Η αναβάθμιση της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχονται στους πολίτες και τις επιχειρήσεις αποτελεί βασική μέριμνα της Νέας Διακυβέρνησης. Η αναβάθμιση αυτή θα προέλθει μέσα από την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας και την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών, την αναβάθμιση του ρόλου των Κ.Ε.Π. σε «υπηρεσίες μια στάσης», αλλά και ως αποτέλεσμα της γενικότερης μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης.

Εμπιστοσύνη του πολίτη στους θεσμούς. Στους στόχους και στις αξίες της Νέας Διακυβέρνησης περιλαμβάνεται και η καλλιέργεια σχέσης εμπιστοσύνης μεταξύ του πολίτη και του κράτους και των θεσμών που αυτό πρεσβεύει, ως βασική προϋπόθεση για την επιτυχή επανίδρυση της Δημόσιας Διοίκησης.

Αξιοκρατία και παροχή ίσων ευκαιριών για όλους. Η αρχή της αξιοκρατίας, αναφέρεται τόσο στην παροχή ίσων ευκαιριών σε όλους τους πολίτες ανεξαρτήτως φύλου και σωματικών ικανοτήτων, όσο και στην επιλογή, αμοιβή, εκπαίδευση, αξιολόγηση και επιβράβευση των υπαλλήλων της Δημόσιας Διοίκησης με βάση την απόδοσή τους.

Αποτελεσματικότητα. Η αξία της αποτελεσματικότητας αφορά σε μια νέα φιλοσοφία διοίκησης, προσανατολισμένη στο συστηματικό προγραμματισμό, στο στρατηγικό σχεδιασμό και στοχοθέτηση, καθώς και στην καθιέρωση και εφαρμογή δεικτών και κριτηρίων μέτρησης της επίδοσης της Δημόσιας Διοίκησης σε όλους τους τομείς λειτουργίας της.

Αποκέντρωση. Η αξία της αποκέντρωσης συνίσταται στην εξυπηρέτηση του πολίτη στο πλησιέστερο προς αυτόν επίπεδο, στη διασφάλιση της ισορροπημένης εθνικής ανάπτυξης, καθώς και στην ορθολογική οργάνωση των περιφερειακών υπηρεσιών του κράτους.

Έμφαση στη χρήση τεχνολογιών πληροφορικής & επικοινωνιών (ΤΠΕ) – ανάπτυξη ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Η ανάπτυξη διοικητικών υπηρεσιών βασισμένων στις Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) που θα βρίσκονται στη διάθεση όλων των πολιτών χωρίς αποκλεισμούς.

Αναπροσαρμογή της διοικητικής ικανότητας του ανθρώπινου δυναμικού. Η ενδυνάμωση του ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης για να λειτουργεί αποτελεσματικά στο νέο ψηφιακό περιβάλλον.

Πολιτοκεντρική προσέγγιση. Η μεταστροφή του εσωστρεφούς διοικητικού περιβάλλοντος σε ένα σύγχρονο περιβάλλον, που διέπεται από εξωστρέφεια και μετατοπίζει τον προσανατολισμό του προς την κοινωνία και τον πολίτη (πολιτοκεντρική προσέγγιση)»⁸².

Όπως παρατηρείται, η προώθηση των αξιών αυτών επιχειρείται μέσω συγκεκριμένων, επιχειρησιακών στόχων: Προσανατολισμός της παροχής υπηρεσιών προς τις ανάγκες των Πολιτών, αύξηση της Δυνατότητας Προσπέλασης στις Αναφερόμενες Υπηρεσίες, αντιμετώπιση του Κοινωνικού Αποκλεισμού, βελτιστοποίηση της Διαχείρισης της Πληροφορίας, αύξηση της παραγωγικότητας και της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης, προώθηση του συνόλου των θεσμικών και διοικητικών παρεμβάσεων για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, αναγκαίες προσαρμογές στις γνώσεις και δεξιότητες του ανθρώπινου δυναμικού, αναδιοργάνωση της Διοίκησης, αξιοποίηση των ΤΠΕ⁸³ για την ανάπτυξη της Ηλεκτρονικής Δημοκρατίας, ενίσχυση των υποδομών και υπηρεσιών Πολιτικής Προστασίας.

Επίσης, συνεχίζεται η διάρθρωση σε επιμέρους υπο-προγράμματα, όπως και στην πρώτη περίοδο του Προγράμματος.

⁸² Απολογιστική Έκθεση Προγράμματος Πολιτεία, σ.3-6.

Από την Απολογιστική αυτή Έκθεση, έχουν ιδιαίτερη σημασία τα εξής σημεία – κλειδιά :

α. Γίνεται ρητή αναφορά στην «επανίδρυση» της Δημόσιας Διοίκησης ως «στρατηγική επιλογή του ΥΠΕΣΔΔΑ». Ο όρος «επανίδρυση» φυσικά συνδέεται με το πολιτικό πρόταγμα της συγκεκριμένης κυβέρνησης, έχοντας αντικαταστήσει τον «εκσυγχρονισμό» της προηγούμενης περιόδου.

β. Ουσιαστικά, το Πρόγραμμα Πολιτεία παραμένει το εργαλείο, που φιλοδοξεί να οδηγήσει στη «διαρκή βελτίωση» της δημόσιας διοίκησης και στη μεγάλης κλίμακας αλλαγή της, έχοντας προσαρμοστεί όμως (και μάλιστα με ρητές αναφορές ακόμη και σε πολιτικούς όρους, όπως «Νέα Διακυβέρνηση») στη ρητορική της κυβέρνησης της Νέας Δημοκρατίας, που διαδέχθηκε αυτήν του ΠΑΣΟΚ.

γ. Γίνεται σαφής αναφορά στην στρατηγική, η οποία οφείλει να προωθεί συγκεκριμένες αξίες. Έτσι, η όλη διαδικασία φιλοδοξεί να εμψυχήσει ένα συγκεκριμένο αξιακό πρότυπο, παραπέμποντας απευθείας στον δεύτερο βαθμό της μεταρρυθμιστικής τυπολογίας, χωρίς να αποκλείεται η αναφορά στον τρίτο βαθμό, στο μέτρο όμως που επιτρέπει η διασταλτική ερμηνεία του όρου «επανίδρυση».

4.2. Στρατηγικό επίπεδο:

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007 – 2013»

Η Προγραμματική Περίοδος 2007 – 2013 της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής⁸⁴ περιείχε ένα καινοτόμο, σε σχέση με την αντίστοιχη

⁸⁴ Για την Περιφερειακή Πολιτική (Πολιτική Συνοχής) της Ευρωπαϊκής Ένωσης βλ. στο Πετράκος Γ., Ψυχάρης Γ., *Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα*, εκδ. Κριτική, Αθήνα 2004, σ. 407-444 και *Λιαργκόβας Παν. – Ανδρέου Γιώργος*, *Επιπτώσεις Στην Ελληνική Οικονομία Από Τη Νέα Πολιτική Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το νέο Κοινοτικό Προϋπολογισμό στο Ναπολέον Μαραβέγιας* (επιμ.), *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Παρελθόν, Παρόν, Μέλλον*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 2008.

προηγούμενη περίοδο, στοιχείο⁸⁵: Στο Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ), που αντικατέστησε τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ), ένα από τα Επιχειρησιακά Προγράμματα είχε ως πεδίο παρέμβασης τη Δημόσια Διοίκηση⁸⁶. Πρόκειται για το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα (ΕΠ) «Διοικητική Μεταρρύθμιση»⁸⁷.

Πεδίο παρέμβασης αποτελεί η Δημόσια Διοίκηση⁸⁸. Όπως αναφέρεται, *«το ΕΠ συνιστά μια ολοκληρωμένη δέσμη συμπληρωματικών παρεμβάσεων με*

⁸⁵ Δεν περιελήφθησαν δράσεις ενίσχυσης της διοικητικής ικανότητας της δημόσιας διοίκησης, στο ΚΠΣ 2000-2006, με εξαίρεση τον τομέα της εκπαίδευσης και επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων που χρηματοδοτήθηκε από το ΕΠ Απασχόληση και Επαγγελματική Κατάρτιση, και έμμεσα τον τομέα της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης που χρηματοδοτήθηκε από το ΕΠ Κοινωνία της Πληροφορίας, κυρίως σε υποδομές και δίκτυα. Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007 – 2013, Επίσημη Υποβολή, Αθήνα, Μάιος 2007, σ.43. Αντίθετα, κατά την Προγραμματική Περίοδο 1994 – 1999 (Β' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης) χρηματοδοτήθηκε το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Κλεισθένης» με 20 δις δραχμές, συνοπτικά βλ. *Μαίστρος Παναγιώτης*, Τα τρία κύματα Μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα 1975-2015+, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2009, σσ.81-82.

⁸⁶ Το Ε.Π. Διοικητική Μεταρρύθμιση <http://www.epdm.gr/> (τελευταία επίσκεψη: 30.09.2013) είναι ένα από τα επτά επιχειρησιακά προγράμματα του ΕΣΠΑ. Τα υπόλοιπα είναι τα εξής: «Περιβάλλον - Αειφόρος Ανάπτυξη», «Ενίσχυση της Προσπελασιμότητας», «Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα», «Ψηφιακή Σύγκλιση», «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού», «Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση», «Τεχνική Υποστήριξη Εφαρμογής». Επίσης στο ΕΣΠΑ περιλαμβάνονται πέντε Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα: ΠΕΠ Μακεδονίας – Θράκης, ΠΕΠ Δυτικής Ελλάδας – Πελοποννήσου - Ιονίων Νήσων 3. ΠΕΠ Κρήτης και Νήσων Αιγαίου 4. ΠΕΠ Θεσσαλίας -Στερεάς Ελλάδας – Ηπείρου ΠΕΠ Αττική, βλ. Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, Γενική Γραμματεία Επενδύσεων και Ανάπτυξης, Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς, Αθήνα, Ιανουάριος 2007.

⁸⁷ Ν. 3614/2007 (ΦΕΚ 267/Α'/03.12.2007) «Διαχείριση, έλεγχος και εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2007-2013». Ενωσιακή νομοθεσία: Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1081/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5ης Ιουλίου 2006 για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1784/1999. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου της 11ης Ιουλίου 2006 περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1260/1999.

⁸⁸ Η Δημόσια Διοίκηση προσδιορίζεται εδώ ως η οποία προσδιορίζεται ως το σύνολο των εξής τριών κατηγοριών δημοσίων φορέων που ορίζουν τον λεγόμενο στενό δημόσιο τομέα: Δημόσιες Υπηρεσίες της κεντρικής κυβέρνησης (Υπουργεία και Γενικές Γραμματείες Υπουργείων, Γενικές Γραμματείες Περιφερειών) και Ανεξάρτητες Αρχές, Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ), Οργανισμοί της Αυτοδιοίκησης (Νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις – σήμερα Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις – και Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης).

τις οποίες προσδοκάται ότι θα αντιμετωπισθούν οι βασικές δυσλειτουργίες της Δημόσιας Διοίκησης, σε ότι αφορά τους βασικούς συντελεστές διοικητικής ικανότητας (ανθρώπινο δυναμικό, κανονιστικό πλαίσιο, δομές και συστήματα) και στο επίπεδο της διαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών και στο επίπεδο της εφαρμογής τους από τις υπηρεσίες της Δημόσιας Διοίκησης»⁸⁹. Στο επίσημο κείμενο που υποβλήθηκε και έλαβε έγκριση, γίνεται εκτενής ανάλυση με γνώμονα τους στόχους της Στρατηγικής της Λισσαβόνας, τις κατευθυντήριες γραμμές της πολιτικής συνοχής και τις αντίστοιχες του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου και της Παγκόσμιας Τράπεζας⁹⁰.

Ακολουθεί η ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης, η οποία είναι ιδιαίτερα εκτεταμένη διεισδύοντας σε ικανό επίπεδο και φωτίζοντας τις κάθε είδους δυσλειτουργίες και διοικητικές ανεπάρκειες. Η ανάλυση παρουσιάζεται «με βάση τις κύριες παραμέτρους της διοικητικής ικανότητας: το ανθρώπινο δυναμικό, το κανονιστικό πλαίσιο, τις δομές και τα συστήματα, την ισότητα των φύλων.

Οι ως άνω διακριτοί συντελεστές συνδέονται στενά μεταξύ τους. Αποτέλεσμα της σύνδεσης αυτής είναι ότι δυσλειτουργίες σε καθένα από τους συντελεστές αυτούς δημιουργούν δυσλειτουργίες και στους άλλους συντελεστές, ενώ, αντίστοιχα, βελτιώσεις και αλλαγές σε καθένα από τους συντελεστές αυτούς απαιτούν συμπληρωματικές βελτιώσεις και αλλαγές στους υπόλοιπους συντελεστές.

Το συνδυασμένο αποτέλεσμα της κατάστασης αυτών δημιουργεί το προϊόν της δημόσιας δράσης σε ότι αφορά τον σχεδιασμό και την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών και την παραγωγή υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

Οι δυσλειτουργίες που παρουσιάζουν αυτοί οι τομείς δημιουργούν τις αδυναμίες της Δημόσιας Διοίκησης της χώρας σε ότι αφορά τα κριτήρια της

⁸⁹ Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007 – 2013, Επίσημη Υποβολή, Αθήνα, Μάιος 2007, σ.2.

⁹⁰ Ό.π., σ. 3 – 5 . Οι στόχοι αυτοί συμβάδίζουν με το αντίστοιχο εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων (Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων για τη Στρατηγική της Λισσαβόνας 2005-2008, Αθήνα 2006)

καλής διακυβέρνησης, όπως αυτά προσδιορίζονται από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο για τις παρεμβάσεις ενίσχυσης της διοικητικής ικανότητας στην περίοδο 2007-2013: συμμετοχή, εφαρμογή του νόμου, διαφάνεια, συναίνεση, ανταπόκριση, ισονομία και ενσωμάτωση, αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα, λογοδοσία»⁹¹.

Αφού αναλύει ξεχωριστά τα προβλήματα για κάθε μία από τις τέσσερις παραμέτρους, το κείμενο προσδιορίζει τα αρνητικά αποτελέσματα που αυτά επιφέρουν⁹².

Θεμελιώδης πάντως είναι η επισήμανση τριών ζητημάτων στρατηγικού χαρακτήρα σε ό,τι αφορά καθιερωμένες προσεγγίσεις και πρακτικές προώθησης των αλλαγών του εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης⁹³ :

α. Το πρώτο ζήτημα αφορά την πρακτική της περιστασιακής και περιπτωσιακής προσέγγισης των αλλαγών -σε αντιδιαστολή με την ολιστική προσέγγιση στο επίπεδο του δημόσιου οργανισμού- των διαφόρων συντελεστών της διοικητικής ικανότητας, που καθορίζουν τελικά την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και την ποιότητα των υπηρεσιών της Δημόσιας Διοίκησης.

β. Το δεύτερο ζήτημα αφορά στο πρότυπο της θεσμικής προσέγγισης των αλλαγών – σε αντιδιαστολή με εκείνο της επιχειρησιακής προσέγγισης. Το πρότυπο της θεσμικής προσέγγισης βασίζεται στην νομοθέτηση ρυθμίσεων γενικής ισχύος, η εφαρμογή των οποίων απαιτεί οργανωτικές αλλαγές. Τις ρυθμίσεις αυτές καλούνται να υιοθετήσουν οι φορείς της Δημόσιας Διοίκησης, χωρίς να υπάρχουν συγκροτημένοι και αποτελεσματικοί μηχανισμοί και διαδικασίες παρακολούθησης της εφαρμογής των ρυθμίσεων και χωρίς την αναγκαία τεχνική ή και πολιτική υποστήριξη, που είναι απαραίτητη για την προώθηση της οργανωτικής αλλαγής και την υπερνίκηση εσωτερικών αντιδράσεων και αδράνειας. Με το ζήτημα αυτό συναρτάται και η έλλειψη

⁹¹ Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007 – 2013, Επίσημη Υποβολή, Αθήνα, Μάιος 2007, σ.5-6.

⁹² Βλ. σχετικούς Πίνακες Α και Β όπου παρατίθενται ενδεικτικά δύο τέτοιες παράμετροι.

⁹³ Ο.π., σ. 19-20.

τεχνογνωσίας και ικανότητας οργανωτικής αλλαγής στο εσωτερικό της Δημόσιας Διοίκησης.

Υ. Το τρίτο ζήτημα αφορά την συγκεντρωτική οργάνωση, σε ό,τι αφορά βασικές οριζόντιες λειτουργίες, όπως είναι η δημοσιονομική διαχείριση και άλλες οριζόντιες λειτουργίες. Η, συγκεντρωτική οργάνωση του κράτους σύμφωνα με τα παραπάνω, αποτελεί εγγενές χαρακτηριστικό της οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης και συνιστά ιδιαίτερα σοβαρό εμπόδιο για την ανάπτυξη της διοικητικής ικανότητας και αντίστοιχα της υπευθυνότητας των δημόσιων οργανισμών, σε όλα τα επίπεδα της Δημόσιας Διοίκησης. Καθιστά τους δημόσιους οργανισμούς εξαρτώμενους από κεντρικά υπουργεία, που δεν είναι πρακτικά δυνατόν να ανταποκριθούν στην ποικιλία των αναγκών που αντιμετωπίζουν οι δημόσιοι οργανισμοί, και στερεί τους τελευταίους από δικαιοδοσίες σε βασικά μέσα άσκησης αποτελεσματικής διοίκησης, όπως είναι οι οικονομικοί πόροι και το ανθρώπινο δυναμικό. Ενδεικτικό στοιχείο της συγκεντρωτικής οργάνωσης του κράτους είναι και το υψηλό ποσοστό των δαπανών της γενικής διοίκησης (Expenditure on general public administration) το οποίο προσεγγίζει το 10% του ΑΕΠ και το 20% δαπανών της Δημόσιας Διοίκησης και είναι (το 2006) το υψηλότερο μεταξύ των χωρών μελών του ΟΟΣΑ⁹⁴.

Η αποτύπωση της υφιστάμενης κατάστασης καταδεικνύει το ευρύ έδαφος επί του οποίου πρέπει να επιχειρηθούν οι παρεμβάσεις του Επιχειρησιακού Προγράμματος. Έτσι, η μεταρρυθμιστική του καθρεφτίζεται στο αναπτυξιακό του όραμα⁹⁵:

«Το αναπτυξιακό όραμα του επιχειρησιακού προγράμματος συνοψίζεται στην "δημιουργία μιας πολιτο-κεντρικής, αποτελεσματικής, ανοιχτής και ευέλικτης διακυβέρνησης", με στόχο την μετάβαση "από την διαχείριση αρμοδιοτήτων και διαδικασιών στην διοίκηση πολιτικών, αποτελεσμάτων και υπηρεσιών".

⁹⁴ Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, ΟΟΣΑ – OECD, 2006, National Accounts database, October 2006

⁹⁵ Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007 – 2013, Επίσημη Υποβολή, Αθήνα, Μάιος 2007, σ.45 κ.εξ.

Οι αναπτυξιακές προτεραιότητες του Προγράμματος καλύπτουν όλο το εύρος της δημόσιας δράσης - δράσης διαμόρφωσης πολιτικών, διοικητικής δράσης, δράσης παροχής υπηρεσιών, δικαιοδοτικής δράσης, κλπ. - και θα ενισχύσουν, άμεσα ή έμμεσα, το σύνολο των δημόσιων αρχών της χώρας, στα επίπεδα της κεντρικής και της περιφερειακής διοίκησης και της αυτοδιοίκησης.

Στοχεύουν, με μία ολοκληρωμένη προσέγγιση, στην διαρθρωτική αντιμετώπιση χρόνιων ενδημικών δυσλειτουργιών της δημόσιας διοίκησης με επιλεγμένες παρεμβάσεις θεσμικής, οργανωτικής και διοικητικής αλλαγής, στρατηγικού και παραδειγματικού χαρακτήρα, οι οποίες αναμένεται ότι θα έχουν πολλαπλασιαστική αξία.

Οι παρεμβάσεις αυτές αναμένεται ότι θα αποτελέσουν ουσιαστικές καινοτομίες στο Ελληνικό περιβάλλον της Δημόσιας Διοίκησης. Θα επιλεγούν με τέτοιο τρόπο ώστε, σε συνδυασμό με δράσεις διάδοσης και μεταφοράς των καινοτομιών στο ευρύτερο πεδίο της δημόσιας δράσης, να στηρίζουν τη δημιουργία μίας μη αναστρέψιμης δυναμικής για την μεταρρύθμιση του κράτους».

Ο στρατηγικός στόχος του Ε.Π. είναι η «βελτίωση της ποιότητας της διακυβέρνησης μέσα από την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των δημοσίων οργανώσεων, καθώς και την ενίσχυση της λογοδοσίας και της επαγγελματικής ηθικής μέσω της διεύρυνσης της κοινωνικής διαβούλευσης και συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων».

Ο στρατηγικός αυτός στόχος εξειδικεύεται περαιτέρω σε τέσσερις (4) γενικούς στόχους, με βάση τους οποίους το επιχειρησιακό πρόγραμμα διαρθρώνεται σε άξονες. Οι γενικοί στόχοι προσδιορίζονται ως εξής: Γενικός στόχος I: Αναβάθμιση των δημοσίων πολιτικών, εκσυγχρονισμός του ρυθμιστικού πλαισίου και των δομών της δημόσιας διοίκησης. Γενικός στόχος II: Ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού. Γενικός στόχος III: Ενδυνάμωση των πολιτικών ισότητας των φύλων. Γενικός στόχος IV: Τεχνική υποστήριξη της εφαρμογής.

Τέλος, είναι σημαντική παράθεση των συμπερασμάτων κατά την οποία ορίζονται περιοχές στις οποίες θα πρέπει να δοθεί προσοχή κατά τις παρεμβάσεις:

«Από την αξιολόγηση της κοινωνικοοικονομικής ανάλυσης και της ανάλυσης SWOT προκύπτουν, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα σημεία ως σημαντικά για την διαμόρφωση της στρατηγικής του ΕΠ όσο και για την μετέπειτα εφαρμογή του:

- Η συγκριτική θέση της Ελλάδας σε ότι αφορά στην διοικητική ικανότητα της Δημόσιας Διοίκησης και την καλή διακυβέρνηση, σε σχέση με αυτήν των λοιπών κρατών μελών της ΕΕ, παρουσιάζεται ιδιαίτερα δυσμενής, με σημαντική επιβάρυνση στην σχέση κράτους πολίτη και σοβαρό αρνητικό αντίκτυπο στην αναπτυξιακή πορεία της χώρας και στην επιχειρηματικότητα.*
- Αδυναμίες παρατηρούνται και στους τρεις συντελεστές της διοικητικής ικανότητας της δημόσιας διοίκησης: Τις δομές, το νομοθετικό πλαίσιο και το ανθρώπινο δυναμικό. Οι αδυναμίες αυτές θα πρέπει να μελετηθούν και να βελτιωθούν με την υλοποίηση του ΕΠ της προγραμματικής περιόδου 2007-13. Διαπιστώθηκαν όμως και ισχυρά σημεία που πρέπει να αναδειχθούν και να αξιοποιηθούν.*
- Ιδιαίτερη έμφαση θα πρέπει να δοθεί στην αναβάθμιση των δομών και συστημάτων για την ενίσχυση των προσόντων και δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης, καθώς και στην αποφασιστική αντιμετώπιση απαρχαιωμένων αντιλήψεων, νοοτροπιών και πρακτικών σε όλο το εύρος και σε όλα τα επίπεδα της Διοίκησης. Έμφαση επίσης θα πρέπει να δοθεί στην διάδοση και την αξιοποίηση σύγχρονων εργαλείων όπως οι ΤΠΕ για την ευρεία εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, που θα βελτιώσει σημαντικά την ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης και θα συμβάλει στον εκσυγχρονισμό της.*
- Ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει τέλος να δοθεί στην εξασφάλιση μόνιμης, τακτικής και λειτουργικής συνεργασίας και στην αξιοποίηση των συνεργειών του ΕΠ με άλλα ΕΠ της περιόδου 2007-13, ιδίως το ΕΠ Ψηφιακής Σύγκλισης και τα ΠΕΠ, τα οποία περιλαμβάνουν συναφείς ή συμπληρωματικές δράσεις*

χρηματοδοτούμενες από το ΕΤΠΑ, έτσι ώστε να διασφαλισθεί ο απαραίτητος συντονισμός και χρονισμός των παρεμβάσεων, ο οποίος αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για να εξασφαλισθούν εκατέρωθεν τα αναμενόμενα θετικά και πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα».

Όπως γίνεται κατανοητό, το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση» αν και παρουσιάζει κοινά σημεία με το Πρόγραμμα «Πολιτεία», εν τούτοις διαφέρει σε δύο καίρια σημεία: 1) Στην ειδική του φύση, αφού ουσιαστικά αποτελεί όχημα μεταρρύθμισης κινούμενο από τα χρηματοδοτικά εργαλεία της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής, και 2) από το εύρος και το βάθος της επεξεργασίας και της μεταρρυθμιστικής παρέμβασης. Με βάση όσα εκτέθηκαν παραπάνω, μπορούν να καταδειχθούν τα εξής σημεία – κλειδιά:

α. Πρόκειται για ολοκληρωμένη προσέγγιση, στην διαρθρωτική αντιμετώπιση χρόνιων ενδημικών δυσλειτουργιών της δημόσιας διοίκησης με επιλεγμένες παρεμβάσεις θεσμικής, οργανωτικής και διοικητικής αλλαγής. Το δίπολο

ολοκληρωμένη προσέγγιση – επιλεγμένες παρεμβάσεις

ουσιαστικά επιβεβαιώνει ότι ο ευρύτερος στόχος επιδιώκεται μέσω πολλαπλών, επιμέρους παρεμβάσεων. Άρα λοιπόν οι παρεμβάσεις – μεταρρυθμίσεις πρώτου και δεύτερου βαθμού λειτουργούν εργαλειακά στην εξυπηρέτηση του ευρύτερου, στρατηγικού στόχου.

β. Οι αλλαγές από μόνες τους δεν αρκούν. Στόχος είναι (και) η διαμόρφωση μιας μεταρρυθμιστικής δυναμικής και μάλιστα μη αναστρέψιμης για τη μεταρρύθμιση του κράτους.

γ. Η αλλαγή πρέπει να είναι διαρθρωτική. Και δεν πρέπει να περιορίζεται σε αλλαγές των δομών και συστημάτων αλλά να επεκτείνεται και στην αποφασιστική αντιμετώπιση απαρχαιωμένων αντιλήψεων, νοοτροπιών και πρακτικών σε όλο το εύρος και σε όλα τα επίπεδα της Διοίκησης. Αυτή η

τελευταία επιδίωξη, μπορεί υπό προϋποθέσεις να αποτελεί ένδειξη στόχευσης προς μεταρρύθμιση τρίτου βαθμού⁹⁶.

⁹⁶ *Μακρυδημήτρης Αντ.*, Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης, στο *Μακρυδημήτρης Αντ.*, Διοικητικές μελέτες, Πρόλογος Προκόπη Παυλόπουλου, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα.- Κομοτηνή 1991, επίσης δημοσιευμένο στο Διοικητική Μεταρρύθμιση, τ.22, 1985.

5. Αυτοτελείς μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις

5.1. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης⁹⁷

Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΕΔΔ)⁹⁸ αποτελεί έναν από τους πλέον αναγνωρίσιμους θεσμούς του ελληνικού κράτους⁹⁹. Η δημιουργία του θεσμού του ΓΕΔΔ προέκυψε από την ανάγκη συμμόρφωσης της Ελλάδας με τη Σύμβαση ποινικού δικαίου για τη Διαφθορά, που υπέγραψαν τα μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης στο Στρασβούργο τον Ιανουάριο του 1999¹⁰⁰. Στο άρθρο 20 της συνθήκης προβλέπεται ότι κάθε συμβαλλόμενο μμέρος πρέπει να υιοθετήσει τα μέτρα εκείνα που είναι απαραίτητα για να διασφαλιστεί ότι άτομα ή φορείς που θα διαθέτουν την απαραίτητη ανεξαρτησία, θα εξειδικευτούν στην καταπολέμηση της διαφθοράς. Είχε προηγηθεί η Απόφαση (97) 24 της 6ης Νοεμβρίου 1997 της Επιτροπής των Υπουργών του ίδιου Διεθνούς Οργανισμού με την οποία καθορίζονται οι 20 κατευθυντήριες γραμμές της μάχης κατά της διαφθοράς, όπου μεταξύ άλλων ορίζεται ότι θα πρέπει να διασφαλίζεται ότι, τα πρόσωπα που έχουν αναλάβει την πρόληψη, τις έρευνες, τις διώξεις και την τιμωρία φαινομένων διαφθοράς πρέπει να απολαμβάνουν της απαραίτητης ανεξαρτησίας και αυτονομίας κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, να είναι απαλλαγμένα από κάθε επιρροή, που δεν συνάδει με το κύρος τους και να

⁹⁷ Ιδρυτικός νόμος 3074/2002 (ΦΕΚ 296/Α'/04.12.2002)

⁹⁸ Βλ. σχετικά *Φυτράκης Ευ.*, Τα ελεγκτικά σώματα της Διοίκησης: Θεωρία, νομοθεσία, νομολογία, πρόλογος Γ. Καμίνης, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2010, σσ. 233-288.

⁹⁹ Σε αυτό αναμφίβολα συντελεί και η ανάδειξη του θεσμού από τον Αρεοπαγίτη επί τιμή κ. Λέανδρο Ρακιντζή, που υπηρετεί ως Γενικός Επιθεωρητής από το 2004. Είναι ενδεικτικό, ότι σε μια μηχανή αναζήτησης στο διαδίκτυο εμφανίζονται 72.400 αποτελέσματα για τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, όταν για το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης εμφανίζονται μόλις 3.350 αποτελέσματα και για το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (ΣΕΠΕ), μηχανισμό με επίσης υψηλή αναγνωρισιμότητα λόγω της αρμοδιότητάς του, 21.400 αποτελέσματα. Για τον Συνήγορο του Πολίτη, παλαιότερη και συνταγματικά κατοχυρωμένη ανεξάρτητη αρχή και παλαιότερη, εμφανίζονται 481.000 αποτελέσματα.

¹⁰⁰ Ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο με το ν. 3560/2007 ΦΕΚ Α' 103/14.05.2007.

διαθέτουν τα απαραίτητα μέσα για τη συλλογή των απαραίτητων αποδείξεων¹⁰¹.

Δεν είναι όμως μόνο οι διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας που επέβαλαν την ίδρυση του θεσμού. Όπως προκύπτει από την Αιτιολογική Έκθεση του ιδρυτικού νόμου, «εντάσσεται σε μια ευρύτερη προσπάθεια για την αναμόρφωση και την αναβάθμιση της Δημόσιας Διοίκησης. Μια διοίκηση που οφείλει να στηρίζεται σε σταθερές ηθικές αξίες, να κατοχυρώνει διαφανείς λειτουργίες, να διασφαλίζει τη χρηστή διαχείριση σε όλο το εύρος της και να θέτει υπό διαρκή έλεγχο, εσωτερικό και εξωτερικό, τις διαδικασίες και τα αποτελέσματά της. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως επισημαίνεται στην Έκθεση, θέτει το ζήτημα της διαφάνειας σε προτεραιότητα για τις διαδικασίες της διοικητικής σύγκλισης αλλά και για την πρόταση για τη μεταρρύθμιση της Επιτροπής. Και αυτό είναι απολύτως δικαιολογημένο, καθόσον η διαφάνεια είναι η πρώτη προϋπόθεση για ένα δίκαιο, αξιόπιστο και αποτελεσματικό κράτος, για ένα κράτος που μπορεί να παράγει στόχους και αποτελέσματα και να κατοχυρώνει την αξιοκρατία και την ισοπολιτεία.

Διαπιστώνεται επίσης, ότι η καταπολέμηση των φαινομένων διαφθοράς αποτελεί επείγουσα προτεραιότητα. Και για να γίνει ολοκληρωμένα οφείλει να συνδυάζει μέτρα που αποσκοπούν στην αναβάθμιση της ποιότητας, την απλοποίηση των διαδικασιών, την πραγματική την πραγματική αντιγραφειοκρατική και αποκεντρωμένη εξυπηρέτηση του πολίτη. Μέτρα που συντείνουν ουσιαστικά πρόληψη του φαινομένου και αποδίδουν μακροπρόθεσμα. (...) Και, βεβαίως, άμεσα μέτρα για την αποφασιστική καταστολή και τον έλεγχο των φαινομένων διαφθοράς που προϋποθέτουν ουσιαστική αναβάθμιση και ενδυνάμωση των θεσμών διαφάνειας και ελέγχου.

Για την αποτελεσματική αντιμετώπιση του προβλήματος την τελευταία δεκαετία συγκροτήθηκαν και αναπτύχθηκαν κατά τομέα και χώρο διάφορα Σώματα Επιθεώρησης και Ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης, ενώ αναπτύχθηκαν ή ανασυντάσσονται οι διωκτικοί και κατασταλτικοί μηχανισμοί

¹⁰¹ Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Έκθεση Πεπραγμένων 2012, Αθήνα 2013, σ.19.

στα πλαίσια της ΕΛ.ΑΣ. και του Λιμενικού Σώματος. Εξάλλου για το συντονισμό και την παρακολούθηση συστάθηκε αρμόδιο συντονιστικό όργανο.

Η μέχρι τώρα εμπειρία έδειξε φανερές αδυναμίες που απορρέουν από παράλληλους κλάδους και διαδικασίες ελέγχου, προβλήματα συντονισμού, επικαλύψεις αρμοδιοτήτων, γραφειοκρατικές χρονοβόρες δικαστικές διαδικασίες καθώς και αδυναμία ελέγχου των ίδιων των ελεγκτικών μηχανισμών. Κρίνεται αναγκαίο, σήμερα, να υπάρξει μια θεσμική τομή που θα διασφαλίζει τον καλύτερο συντονισμό, την ενδυνάμωση των διωκτικών αρχών και λειτουργιών, τη δυνατότητα άμεσης και έγκαιρης παρέμβασης, τη δραστική επίσπευση των δικαστικών διαδικασιών καθώς και τον έλεγχο στη λειτουργία των ίδιων των Σωμάτων Ελέγχου και Επιθεώρησης»¹⁰².

Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης έχει ως αποστολή τη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, την παρακολούθηση και αξιολόγηση του έργου του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και όλων των ιδιαίτερων Σωμάτων και Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης, καθώς και τον εντοπισμό φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης. Διατάσσει αυτεπαγγέλτως τη διενέργεια επιθεωρήσεων, ελέγχων και ερευνών από το ΣΕΕΔΔ τα ιδιαίτερα Σώματα και τις Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου Παρακολουθεί τη δράση του ΣΕΕΔΔ και των ιδιαίτερων Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου, παρακολουθεί την πορεία των ελέγχων που διενεργούνται από τα ανωτέρω Σώματα και ενημερώνεται για τα πορίσματα των ελέγχων που διενεργούνται από αυτά, οποτεδήποτε το ζητήσει. Αξιολογεί το έργο των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου διεξάγει ελέγχους, επανελέγχους, επιθεωρήσεις και έρευνες και Προεδρεύει του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου (ΣΟΕΕ) το οποίο έχει σκοπό την

¹⁰² Εισηγητική Έκθεση στο Σχέδιο Νόμου «Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου».

παρακολούθηση και το συντονισμό των επιθεωρήσεων και ελέγχων των ιδιαίτερων σωμάτων και υπηρεσιών επιθεωρήσεων και ελέγχου¹⁰³.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η ιδιότυπη νομική φύση του θεσμού: Ο ΓΕΔΔ αποτελεί μονοπρόσωπο όργανο της Διοίκησης και εκ του νόμου¹⁰⁴ απολαμβάνει πλήρους προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, φέρει όλα τα χαρακτηριστικά της ανεξάρτητης Αρχής, όπως η έλλειψη ιεραρχικού ελέγχου από οποιοδήποτε όργανο και αναγνωρίζεται ως τέτοια χωρίς όμως να αποτελεί μία από τις γνωστές ανεξάρτητες Αρχές. Η Έκθεση της Επιστημονικής Επιτροπής της Βουλής εκτιμά ότι ο ΓΕΔΔ *«εντάσσεται στο κλασικό οργανωτικό σχήμα της Δημόσιας Διοίκησης με κάποιες όμως ιδιαιτερότητες που έχουν ως αποτέλεσμα ο εν λόγω θεσμός να προσομοιάζει σε πολλά θέματα με ανεξάρτητη αρχή»*¹⁰⁵, όμως είναι συζητήσιμο το κατά πόσο *«εντάσσεται στο κλασικό οργανωτικό σχήμα της Δημόσιας Διοίκησης»* αφού δεν συντρέχουν κρίσιμες προς τούτο προϋποθέσεις με κυριότερη την έλλειψη εποπτείας από ανώτερο ιεραρχικά όργανο και την ένταξη σε ευρύτερο οργανωτικό σχηματισμό¹⁰⁶. Συνεπώς, ρεαλιστικός και εγγύτερος προς την πραγματικότητα φαίνεται ο χαρακτηρισμός του ΓΕΕΔ ως «οιονεί ανεξάρτητη αρχή»¹⁰⁷. Σε αυτό συντείνει και ο τρόπος επιλογής του, που γίνεται από το Υπουργικό Συμβούλιο το οποίο, σύμφωνα με το Σύνταγμα, έχει ως συνταγματική αποστολή τον καθορισμό και την κατεύθυνση της γενικής πολιτικής της χώρας¹⁰⁸, συνεπώς ανάγεται στο ανώτερο δυνατό επίπεδο

¹⁰³ Ν.3074/2002 «Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου», άρθρο 1.

¹⁰⁴ Βλ. Σχετικά Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Έκθεση Πεπραγμένων 2012, Αθήνα 2013, σ.19.

¹⁰⁵ Βουλή των Ελλήνων, Διεύθυνση Επιστημονικών Μελετών, Τμήμα Νομοτεχνικής Επεξεργασίας Σχεδίων και Προτάσεων Νόμου, Έκθεση στο Σχέδιο Νόμου «Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου».

¹⁰⁶ Αποτελεί, σύμφωνα με μια άλλη προσέγγιση μια «Ειδική Διοικητική Αρχή» ή μια «ημιανεξάρτητη διοικητική αρχή» Φυτράκης Ευ., σσ. 40-41 και 235-236.

¹⁰⁷ Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Ετήσια Έκθεση 2008, Αθήνα 2009, σ.21.

¹⁰⁸ Σύμφωνα με τα άρθρα 81 και 82 του Συντάγματος.

λήψης αποφάσεων, παρόλο που δεν είναι ίδιος με των συνταγματικώς κατοχυρωμένων ανεξαρτήτων Αρχών.

Από όσα εκτέθηκαν παραπάνω, προκύπτουν τα εξής ενδιαφέροντα σημεία – θεματικά κλειδιά:

α. Ο θεσμός ανταποκρίνεται στην ανάγκη συμμόρφωσης της Ελλάδας με τις διεθνείς της δεσμεύσεις. Συνεπώς αποτελεί μεταρρυθμιστικό βήμα που συνδέεται με επιρροές (δεσμευτικές, εν προκειμένω) του εξωτερικού περιβάλλοντος.

β. Συναφές με τα παραπάνω: Η σύσταση του θεσμού εντάσσεται και στην διαδικασία διοικητικής σύγκλισης, λόγω της βαρύνουσας σημασίας, που αποδίδει η Ευρωπαϊκή Ένωση στην καταπολέμηση των φαινομένων διαφθοράς και στην κυριαρχία της αρχής της χρηστής διοίκησης.

γ. Η καταπολέμηση των φαινομένων διαφθοράς, για να γίνει ολοκληρωμένα, οφείλει να συνδυάζει μέτρα που αποσκοπούν στην αναβάθμιση της ποιότητας, την απλοποίηση των διαδικασιών, την πραγματική αντιγραφειοκρατική και αποκεντρωμένη εξυπηρέτηση του πολίτη. Απαιτείται δηλαδή πολλαπλότητα συνδυασμένων παρεμβάσεων στον λειτουργικό πυρήνα της Διοίκησης, στα οποία αποβλέπει και η λειτουργία του θεσμού.

δ. Την τελευταία δεκαετία (πριν το 2002) συγκροτήθηκαν και αναπτύχθηκαν κατά τομέα και χώρο διάφορα Σώματα Επιθεώρησης και Ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης¹⁰⁹. Όλες αυτές οι παρεμβάσεις αποβλέπουν στον ίδιο σκοπό, λειτουργούσαν όμως ασυντόνιστα, με πολύπλοκες γραφειοκρατικές διαδικασίες.

ε. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης ξεφεύγει ως προς τη νομική του υπόσταση από τις τυπικές δομικές νόρμες και ανάγεται σε ειδικής φύσης ανώτερο θεσμό, ώστε να ανταποκριθεί με επιτυχία στην αποστολή του.

¹⁰⁹ Τέτοια είναι το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (1997), η Ειδική Υπηρεσία Ελεγκτών Περιβάλλοντος, ΣΕΥΕΠ (βλ. παρακάτω) και το Σώμα Επιθεωρητών Υπουργείου Μεταφορών (ΣΕΥΜΕ, 1998).

στ. Ο Γενικός Επιθεωρητής εντάσσεται σε μια ευρύτερη προσπάθεια για την αναμόρφωση και την αναβάθμιση της Δημόσιας Διοίκησης, που οφείλει να στηρίζεται σε σταθερές ηθικές αξίες. Υπεισέχεται λοιπόν ο αξιακός παράγοντας και μάλιστα συνδεδεμένος με την όλη Διοίκηση, στοιχείο που οδηγεί απευθείας στον δεύτερο¹¹⁰ και ενδεχομένως στον τρίτο βαθμό της μεταρρυθμιστικής τυπολογίας. Την τελευταία αυτή άποψη ενισχύει και το γεγονός ότι για πρώτη φορά επιχειρείται μια συνολική διαχείριση των ελεγκτικών μηχανισμών από ένα κεντρικό όργανο, συνεπώς πρόκειται για μια διαφορετική προσέγγιση του προβλήματος, νέα περιγραφή και ένα νέο παράδειγμα της σχετικής δημόσιας πολιτικής¹¹¹.

5.2. Το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας Πρόνοιας (ΣΕΥΥΠ)¹¹²

Λίγους μήνες πριν την ίδρυση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, είχε συσταθεί ένας ακόμη ειδικός ελεγκτικός μηχανισμός, αυτή τη φορά με εξειδικευμένη καθ' ύλην αρμοδιότητα: Το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας Πρόνοιας (ΣΕΥΥΠ)¹¹³, δεν εντάσσεται στην ιεραρχική δομή του Υπουργείου Υγείας αλλά είναι υπαγόμενο απευθείας στον Υπουργό Υγείας και επιφορτισμένο τόσο με την διενέργεια ελέγχων και επιθεωρήσεων, χωρίς μάλιστα οι επιθεωρητές του να υπάγονται σε ιεραρχικό έλεγχο ως προς την ουσία του ελεγκτικού έργου¹¹⁴, όσο και τη διατύπωση προτάσεων για τη βελτίωση της λειτουργίας των Υπηρεσιών¹¹⁵.

¹¹⁰ Ως ίδρυση νέου θεσμού, σύμφωνα με τη διάκριση του Καθηγητή Μακρυδημήτρη.

¹¹¹ Σύμφωνα με την κατάταξη του Hall όπως αναλύθηκε παραπάνω.

¹¹² Ιδρυτικός νόμος 2920/01 (ΦΕΚ 131/Α'/27.06.2001) «Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας και άλλες διατάξεις».

¹¹³ Βλ. σχετικά Φυτράκης Ευτ., Τα Ελεγκτικά σώματα της Διοίκησης, σσ.383-440.

¹¹⁴ Βουλή των Ελλήνων, Διεύθυνση Επιστημονικών Μελετών, Τμήμα Νομοτεχνικής Επεξεργασίας Σχεδίων και Προτάσεων Νόμου, Έκθεση στο Σχέδιο Νόμου "Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας και άλλες διατάξεις"

¹¹⁵ Βλ. σχετικά: Φυτράκης Ευ., σ. 383-440.

Του Σώματος προΐσταται Γενικός Επιθεωρητής ο οποίος επιλέγεται από Ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο¹¹⁶ ενώ εσωτερικά διαρθρώνεται σε τέσσερις θεματικούς Τομείς (Υγειονομικού – Φαρμακευτικού Ελέγχου, Διοικητικού – Οικονομικού Ελέγχου, Ελέγχου Φορέων Πρόνοιας, Ελέγχου Καπνού και Αλκοόλ¹¹⁷), των οποίων προΐστανται Βοηθοί Γενικού Επιθεωρητή¹¹⁸.

Σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση, με τη σύσταση του ΣΕΥΥΠ «*γίνεται ένα σημαντικό βήμα στη λειτουργία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, έτσι που να εναρμονίζεται με τα καθιερωμένα διεθνώς πρότυπα και να ακολουθεί*

¹¹⁶ Ν.2920/2002, άρθρο 4, παρ. 2. Πρόκειται για το Ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο που προέβλεπε ο τότε ισχύων Υπαλληλικός Κώδικας (άρθρο 158 του ν.2683/1999) και αποτελείτο από : α. Έναν αντιπρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας, ως πρόεδρο, με αναπληρωτή του αντιπρόεδρο ή σύμβουλο της Επικρατείας, που τους ορίζει ο Πρόεδρος του δικαστηρίου αυτού. β. Έναν καθηγητή του Εθνικού Μετσόβειου Πολυτεχνείου, με αναπληρωτή του επίσης καθηγητή του ίδιου ιδρύματος. γ. Έναν καθηγητή δημοσίου δικαίου του Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, με αναπληρωτή του επίσης καθηγητή του ίδιου Πανεπιστημίου. δ. Έναν καθηγητή δημοσίου δικαίου ή διοικητικής ή πολιτικής επιστήμης του Εθνικού Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, με αναπληρωτή του επίσης καθηγητή του ίδιου Πανεπιστημίου. Οι ανωτέρω καθηγητές με τους αναπληρωτές τους ορίζονται από τον πρότανη του οικείου Α.Ε.Ι.. ε. Το γενικό διευθυντή του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, αρμόδιο για θέματα προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης, με αναπληρωτή του το γενικό διευθυντή Διοικητικής Υποστήριξης του ίδιου υπουργείου. στ. Το γενικό διευθυντή του Υπουργείου Οικονομικών, αρμόδιο για θέματα μισθών και συντάξεων, με αναπληρωτή του το γενικό διευθυντή Διοικητικής Υποστήριξης του ίδιου υπουργείου. ζ. Τον πρόεδρο της Α.Δ.Ε.Δ.Υ., με αναπληρωτή του μέλος της εκτελεστικής επιτροπής, το οποίο ορίζει η επιτροπή αυτή. Ωστόσο με το ν. 3839/2010 η σχετική διάταξη τροποποιήθηκε ως προς τη σύσταση του οργάνου κι έτσι πλέον το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.) είναι πενταμελές και αποτελείται από: α) έναν (1) Αντιπρόεδρο του ΑΣΕΠ ως Πρόεδρο με τον αναπληρωτή του και τρία (3) μέλη με τους αναπληρωτές τους. Ο Πρόεδρος με τον αναπληρωτή του και τα μέλη με τους αναπληρωτές τους είναι μέλη του ΑΣΕΠ και προτείνονται από τον Πρόεδρό του, β) έναν (1) Βοηθό Συνηγόρου του Πολίτη που προτείνεται από το Συνήγορο του Πολίτη με τον αναπληρωτή του, επίσης βοηθό Συνηγόρου του Πολίτη. Σε κάθε περίπτωση είναι εμφανής η περιβολή της επιλογής του Γενικού Επιθεωρητή του ΣΕΥΥΠ με αυξημένες εγγυήσεις αντικειμενικότητας και αξιοκρατίας.

¹¹⁷ Ο τέταρτος αυτός Τομέας Ελέγχου δημιουργήθηκε με το ν.3730/2008 (ΦΕΚ 268/Α/23.12.2008) «Προστασία ανηλίκων από τον καπνό και τα αλκοολούχα ποτά και άλλες διατάξεις»

¹¹⁸ Προϊστάμενος του Τομέα ορίστηκε μάλιστα ο ίδιος ο Γενικός Επιθεωρητής του ΣΕΥΥΠ «λόγω της σημασίας του θέματος», βλ. Δελτίο Τύπου του Υπουργείου Υγείας 30.06.2009, βλ. και *Φυτράκης Ευτ.*, Τα ελεγκτικά σώματα της Διοίκησης, σ.388.

παράλληλη πορεία με τις διοικήσεις άλλων ευρωπαϊκών χωρών. Στο ζητούμενο της «διοικητικής σύγκλισης» σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα βασικά κριτήρια είναι η αποτελεσματικότητα και η διασφάλιση της ποιότητας των δημοσίων υπηρεσιών. Η δημιουργία του ΣΕΥΥΠ εντάσσεται και συμπορεύεται με την ευρύτερη προσπάθεια για την αναμόρφωση και αναβάθμιση της Δημόσιας Διοίκησης, η οποία οφείλει να θέτει υπό διαρκή έλεγχο τις διαδικασίες και τα αποτελέσματά της. Ο νέος θεσμός έρχεται να καλύψει το θεσμικό έλλειμμα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης σε ελεγκτικούς μηχανισμούς της διοικητικής δράσης στους τομείς υγείας και πρόνοιας»¹¹⁹.

Σύμφωνα με αυτά τα δεδομένα, τα σημεία κλειδιά είναι τα εξής:

α. Με τη σύσταση του ΣΕΥΥΠ γίνεται ένα σημαντικό βήμα στην κατεύθυνση της διοικητικής σύγκλισης και εναρμόνισης με τα διεθνή πρότυπα, συνεπώς είναι εμφανής εδώ η επιρροή του διεθνούς περιβάλλοντος, έστω και αν ο θεσμός αυτός δεν συνδέεται με διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας.

β. Η δημιουργία του εντάσσεται και συμπορεύεται με την ευρύτερη προσπάθεια για την αναμόρφωση και αναβάθμιση της Δημόσιας Διοίκησης. Αν και πρόκειται δηλαδή για μεμονωμένη παρέμβαση, ουσιαστικά είναι ενταγμένη σε ευρύτερο πλέγμα ενεργειών.

γ. Ο νέος θεσμός έρχεται να καλύψει το θεσμικό έλλειμμα σε ελεγκτικούς μηχανισμούς, συνεπώς αναπροσδιορίζεται το πλαίσιο άσκησης των ελέγχων σε ολόκληρη τη Διοίκηση. Η δημιουργία του συνιστά μεταρρύθμιση δεύτερου βαθμού σύμφωνα με την τυπολογία των μεταρρυθμίσεων.

¹¹⁹ Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας και άλλες διατάξεις»

5.3. Η Ειδική Υπηρεσία Ελεγκτών Περιβάλλοντος¹²⁰

Η Ειδική Υπηρεσία Ελεγκτών Περιβάλλοντος (ΕΥΕΠ¹²¹) είναι ένας ακόμη θεματικός ελεγκτικός μηχανισμός, που ιδρύθηκε λίγους μήνες μετά το ΣΕΥΥΠ¹²², αυτή τη φορά με αντικείμενο τον έλεγχο της τήρησης των περιβαλλοντικών όρων στα έργα του δημοσίου, του ευρύτερου δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα αλλά και τον συντονισμό των ενεργειών μεταξύ κεντρικών, περιφερειακών και νομαρχιακών αρχών ελέγχου και την παροχή στο κοινό ελεύθερης πρόσβασης για την περιβαλλοντική πληροφόρηση, όπως και την τακτική και συστηματική ενημέρωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την πρόοδο που επιτυγχάνεται στον τομέα εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας με βάση την σύσταση 2001/331/ΕΚ.

Η ΕΥΕΠ διοικείται από Γενικό Επιθεωρητή ο οποίος επιλέγεται από τον Υπουργό Περιβάλλοντος και συγκροτείται σε τομείς που έχουν έδρα τα μεγάλα αστικά συγκροτήματα της χώρας. Υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Περιβάλλοντος¹²³ χωρίς να εμπλέκεται στην οργανωτική διάρθρωση του Υπουργείου Περιβάλλοντος, όπως ακριβώς συμβαίνει με το ΣΕΥΥΠ.

Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση, «η ανάγκη δημιουργίας και αποδοτικής λειτουργίας μιας Ειδικής Υπηρεσίας Περιβαλλοντικού Ελέγχου, σύμφωνα με τη διεθνή πρακτική, που εφαρμόζεται πλέον στις περισσότερες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθίσταται πλέον επιτακτική για τη χώρα μας (...) Επισημαίνεται ότι σύμφωνα με τους άξονες, κατευθύνσεις και

¹²⁰ Η ΕΥΕΠ ιδρύθηκε με το ν. 2947/2001 (ΦΕΚ 228/Α'/2001) «Θέματα Ολυμπιακής Φιλοξενίας, Έργων Ολυμπιακής Υποδομής και άλλες διατάξεις». Η διοικητική οργάνωση της Υπηρεσίας καθορίστηκε με το Προεδρικό Διάταγμα 165/2003 (ΦΕΚ 228/Α'/2001) «Διοικητική οργάνωση, διάρθρωση και στελέχωση της Ειδικής Υπηρεσίας Επιθεωρητών Περιβάλλοντος (ΦΕΚ 228/Α/2001).

¹²¹ Βλ. σχετικά Φυτράκης Ευτ., Τα ελεγκτικά σώματα της Διοίκησης, σσ. 587-630.

¹²² Ο σχετικός νόμος φέρει ημερομηνία ψήφισης 25 Σεπτεμβρίου 2001 ενώ ο ιδρυτικός νόμος του ΣΕΥΥΠ 5 Ιουνίου 2001.

¹²³ Δηλαδή στον Υπουργό Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, όπως είχε τότε (κατά τη δημιουργία της ΕΥΕΠ, το έτος 2001) το Υπουργείο που σήμερα είναι το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής.

προτεραιότητες της περιβαλλοντικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως αυτή καταγράφεται στο 5^ο Πρόγραμμα Δράσης για το περιβάλλον της ΕΕ, προβλέπεται δράση για τη δημιουργία στα Κράτη – Μέλη Μηχανισμών Ελέγχου τήρησης και επιβολής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Τονίζεται επίσης ότι ήδη καταρτίζεται από την Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχέδιο Κανονισμού για την υλοποίηση της προαναφερόμενης δράσης που προβλέπει τη δημιουργία αντίστοιχων μηχανισμών στα Κράτη – Μέλη. Σημειώνεται ιδιαίτερα ότι στο 6^ο Πρόγραμμα Δράσης για το περιβάλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης το οποίο πρόσφατα τέθηκε σε ισχύ, ζητείται από τα κράτη – μέλη οι προαναφερόμενοι μηχανισμοί να ενισχυθούν ακόμη περισσότερο και να γίνουν πλέον αποδοτικοί.

Επισημαίνεται τέλος ότι και στην απόλυτα θετική κατά τα άλλα Έκθεση του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) για τις περιβαλλοντικές αποδόσεις της Ελλάδας, γίνεται μνεία για την αναγκαιότητα περαιτέρω ενίσχυσης των μηχανισμών ελέγχου και επιβολής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και της τήρησης των περιβαλλοντικών όρων που επιβάλλονται σε έργα και δραστηριότητες»¹²⁴.

Η ΕΥΕΠ αντικατέστησε το Ειδικό Σώμα Ελεγκτών για την Προστασία του Περιβάλλοντος (ΕΣΕΠΠ) που είχε ιδρυθεί το 1994¹²⁵ αλλά προφανώς δεν κατάφερε να ανταποκριθεί στην αποστολή του¹²⁶.

Πρέπει επίσης να σημειωθεί, ότι η λειτουργία της ΕΥΕΠ αποτελεί συγχρηματοδοτούμενο έργο ήδη από το Γ΄ ΚΠΣ.

Επτά χρόνια μετά την ίδρυσή της, δόθηκε η αρμοδιότητα ελέγχου στους επιθεωρητές περιβάλλοντος στις δημόσιες υπηρεσίες κατ' αναλογία με τους Επιθεωρητές του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας

¹²⁴ Εισηγητική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Θέματα Ολυμπιακής Φιλοξενίας, Έργων Ολυμπιακής Υποδομής και άλλες διατάξεις»

¹²⁵ Με το ν.2242/1994 (ΦΕΚ 162/Α'/03.10.1994), «Πολυεξόχνηση περιοχών δεύτερης κατοικίας σε Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου, προστασία φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος και άλλες διατάξεις»

¹²⁶ «Δεν ανταποκρίθηκε στην αποστολή του και γρήγορα έπεσε στην αφάνεια και την ανυποληψία», Βλ. Φυτράκης Ευτ., Τα ελεγκτικά σώματα της Διοίκησης, σ.589.

Διοίκησης¹²⁷. Έτσι η ΕΥΕΠ εισήλθε στην οικογένεια των ελεγκτικών μηχανισμών της Διοίκησης, αποκτώντας διφυή χαρακτήρα.

Με βάση τα χαρακτηριστικά αυτά, μπορούν να εντοπιστούν τα εξής σημεία – κλειδιά:

α. Η ΕΥΕΠ αντικατέστησε έναν προγενέστερο ελεγκτικό μηχανισμό, ο οποίος είχε συσταθεί λίγα χρόνια πριν. Συνεπώς καταγράφεται στον δεύτερο βαθμό της μεταρρυθμιστικής τυπολογίας.

β. Η δημιουργία της και η λειτουργία της συνδέεται άμεσα με τις κατευθύνσεις της περιβαλλοντικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, από την οποία μάλιστα χρηματοδοτείται, και με τις σχετικές συστάσεις του ΟΟΣΑ.

γ. Η ΕΥΕΠ αποτελεί έναν από τους ειδικούς ελεγκτικούς μηχανισμούς εσωτερικού ελέγχου της Διοίκησης αν και κάτι τέτοιο δεν περιλαμβανόταν στον αρχικό της σχεδιασμό.

5.4. Το σύστημα Διοίκησης μέσω στόχων (ΔΜΣ) (Management by objectives, MBO)

Ως τελευταία με μεταρρυθμιστικές αξιώσεις νομοθετική πρωτοβουλία της υποπεριόδου αυτής (2000 – 2004¹²⁸), εξετάζεται εδώ ο νόμος που επιχειρούσε να εισαγάγει το σύστημα διοίκησης μέσω στόχων στην ελληνική Διοίκηση (ΔΜΣ – Management by objectives, MBO)¹²⁹. Αν και συνδέθηκε

¹²⁷ Με το ν.3710/2008 (ΦΕΚ 216/Α'/23.10.2008. Η διάταξη φέρει όλα τα χαρακτηριστικά του ελληνικού νομοθετικής πρακτικής όπως έχει διαμορφωθεί τα τελευταία χρόνια κι έχει ως εξής: Μετά το δεύτερο εδάφιο της παρ. 4 του άρθρου 9 του ν.2947/2001 (ΦΕΚ 228 Α') προστίθεται εδάφιο ως εξής: Η παράγραφος 4α του άρθρου 5 του ν.3074/2002 (ΦΕΚ 296 Α') εφαρμόζεται και για τους Επιθεωρητές Περιβάλλοντος».

¹²⁸ Ο νόμος αυτός ψηφίστηκε δύο μόλις μήνες (Ιανουάριος) πριν τις εθνικές εκλογές της 7^{ης} Μαρτίου 2004.

¹²⁹ Ν. 3230/2004, (ΦΕΚ 44/Α'/11.02.2004) «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις».

αρχικά με το πρόγραμμα «Πολιτεία», εν τούτοις η νομοθετική αυτή πρωτοβουλία εξελίχθηκε τελικά αυτοτελώς¹³⁰.

Πρόκειται για μια προσπάθεια μεταφοράς στην ελληνική διοίκηση¹³¹ του γνωστού από το ιδιωτικό τομέα μοντέλου management¹³², που εμφανίστηκε και σε αρκετά συστήματα διοίκησης του δημόσιου τομέα ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 1970¹³³.

Ο νόμος είναι πολύ λεπτομερειακός στην περιγραφή των διαδικασιών, ενώ κατά τα επόμενα έτη ακολούθησε σειρά σχετικών εγκυκλίων από το αρμόδιο Υπουργείο¹³⁴.

Σύμφωνα με τους εισηγητές του νόμου, σκοπός ήταν «η αποτελεσματικότερη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και η ανταπόκριση του ανθρώπινου δυναμικού στις σύγχρονες ανάγκες και τα νέα πρότυπα διοίκησης». Ιδιαίτερη εντύπωση προκαλεί η απουσία από την Αιτιολογική Έκθεση οποιασδήποτε άλλης αναφοράς σχετικά με το πνεύμα του νόμου, τις

¹³⁰ Βλ. Μπαμπαλιούτας Λάμπρος, Ο Ν.3230/2004 και η εισαγωγή της διοίκησης με στόχους στην ελληνική έννομη τάξη. Οι σύγχρονες πρακτικές του management και η ένταξή τους στην ελληνική δημόσια διοίκηση, Επιστημονική Επετηρίδα Δ.Σ.Θ. 25 (2004), σσ.167-173.

¹³¹ Σχετικές προτάσεις είχαν υποβληθεί και παλιότερα, ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 (ΚΕΠΕ, Πρόγραμμα Οικονομικής και Οικονομικής Ανάπτυξης 1983-1987). Στην Έκθεση για την «Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση» γίνεται αναφορά και στα παραδείγματα άλλων διοικήσεων, βλ. Μακρυδημήτρης Αντ., Μιχαλόπουλος Νικ. (επιμέλεια), *Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950 – 1998*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2000, σ. 716-723.

¹³² Θεωρείται ότι πρώτη αναφορά στο σύστημα έγινε από τον Drucker Peter, *The Practice of Management*, Heinemann, London 1955.

¹³³ Βλ. ενδεικτικά: Ραμματά Μαρία, Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, ανάμεσα στη γραφειοκρατία και στο management, εκδ. Κριτική, Αθήνα 2011, σ.92.

¹³⁴ Ενδεικτικά: ΥΠΕΣΑΗΔ ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.5270, «ανάπτυξη συστήματος στρατηγικής διοίκησης, Ν.3230/2004», ΔΙΠΑ/Φ.4/ΙΙΚ.26397/27.12.2005, «Καθιέρωση Συστήματος Διοίκησης με Στόχους (Ν.3230/2004) – Μεθοδολογία Στοχοθεσίας», ΥΠΕΣΔΔΑ, Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΓΓΔΗΔ), ΔΙΠΑ/Φ.4./οικ.7323/5.4.2006 «Μεθοδολογία καθορισμού Δεικτών Μέτρησης της Αποτελεσματικότητας και Αποδοτικότητας της Διοίκησης (Ν.3230/2004)», ΥΠΕΣΔΔΑ (ΓΓΔΗΔ), ΔΙΠΑ/Φ.10/οικ.2813/23.1.2008, «Καθορισμός Δεικτών Μέτρησης Αποτελεσματικότητας και Αποδοτικότητας».

περαιτέρω επιδιώξεις του, την ευρύτερη ένταξή του σε κάποια στρατηγικό ή άλλο σχεδιασμό¹³⁵.

Περισσότερο ενδιαφέρον όμως παρουσιάζει η Έκθεση της Επιστημονικής Επιτροπής της Βουλής, η οποία δεν περιορίζεται σε στενό νομικό πλαίσιο αλλά χρησιμοποιεί τα πορίσματα της διοικητικής επιστήμης και συνδέει το προτεινόμενο σχέδιο νόμου με παλιότερες νομοθετικές πρωτοβουλίες.

Σύμφωνα με αυτή, «από τις συνταγματικές διατάξεις περί οργάνωσης της Διοίκησης συνάγεται η βούληση του συντακτικού νομοθέτη, η γενική οργάνωση του Κράτους να γίνεται, ευνοήτως, κατά τρόπο ορθολογικό. Επίσης ορθολογική είναι και η οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης με βάση τα πορίσματα της διοικητικής επιστήμης, η οποία περιέχει αφενός μεν οργανωτικές αρχές κοινές για κάθε οργάνωση, δημόσια ή ιδιωτική, αφετέρου δε αρχές που προσιδιάζουν μόνο στις Δημόσιες οργανώσεις, όπως είναι οι υπηρεσίες του Κράτους και των ΝΠΔΔ»¹³⁶.

Αυτό που είναι σημαντικό, είναι η αναφορά της Έκθεσης στις προβλέψεις του ν.2085/1992¹³⁷ και το εφαρμοστικό του νόμου Π.Δ. 315/1993¹³⁸. Ο μεν νόμος ασχολείται με τον ανασχεδιασμό του οργανωτικού σχήματος της κεντρικής διοίκησης, ώστε να καταστεί αποτελεσματικότερη στην άσκηση των επιτελικών της καθηκόντων. Το δε Π.Δ. προβλέπει τη σύσταση «Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικού Εκσυγχρονισμού» συγκροτούμενη, μεταξύ άλλων και από τη Μονάδα Αποδοτικότητας ως πρώτο βήμα για την αύξηση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων υπηρεσιών (οργανώσεων).

¹³⁵ Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις».

¹³⁶ Βουλή των Ελλήνων, Διεύθυνση Επιστημονικών Μελετών, Τμήμα Νομοτεχνικής Επεξεργασίας Σχεδίων και Προτάσεων Νόμου, Έκθεση στο Σχέδιο Νόμου

¹³⁷ Ν. 2085/1992 «Ρύθμιση θεμάτων οργάνωσης, λειτουργίας και προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης».

¹³⁸ Π.Δ. 315/1993 «Σύσταση Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικού Εκσυγχρονισμού στο Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης».

Κατόπιν, η Έκθεση επικεντρώνεται στο προτεινόμενο νομοσχέδιο: «Ο ειδικότερος προσδιορισμός της εν λόγω αποστολής – και συγκεκριμένα της μεθόδου «Διοίκησης με στόχους» (*Management by Objectives*) ως μεθόδου αξιολόγησης της απόδοσης του προσωπικού και ως εργαλείου ανάπτυξης και στρατηγικού προγραμματισμού επιχειρείται με τις διατάξεις του εν λόγω νομοσχεδίου προκειμένου, όπως προαναφέρθηκε, να επιτευχθεί ορθολογική άσκηση πολιτικής διοικητικού εκσυγχρονισμού με τον καθορισμό στόχων στη δημόσια διοίκηση και τα νηδδ, μετά δε από έκδοση της σχετικής κανονιστικής πράξης, και στους οτα α και β βαθμού».

Με βάση τα παραπάνω μπορούν να συναχθούν τα εξής στοιχεία – κλειδιά:

α. Η εισαγωγή του συστήματος αποτελεί καθαρή περίπτωση «εισαγωγής πρακτικής» από άλλα διοικητικά συστήματα του δημοσίου τομέα και μάλιστα πρακτικής προερχόμενης από το management των ιδιωτικών οργανώσεων. Ακολουθώντας την τυπολογία, κατατάσσεται στον πρώτο βαθμό μεταρρυθμίσεων.

β. Το σύστημα αυτό υπακούει στις ορθολογικές αρχές της γενικής οργάνωσης του Κράτους, συνεπώς πρόκειται για μια καθαρά οριζόντια παρέμβαση, που αφορά στο σύνολο των κρατικών δομών, περιλαμβανομένων και των ΟΤΑ.

γ. Η υιοθέτησή του συνδέεται με παλιότερες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, που προέβλεπαν μέχρι και τη σύσταση οργανικής μονάδας στο μεγαλύτερο δυνατό επίπεδο της Γενικής Διεύθυνσης, που εντοπίζονται όμως πάνω από μια δεκαετία νωρίτερα και οι οποίες δεν βρήκαν ανάλογη συνέχεια.

5.5. Η εγκύκλιος του Πρωθυπουργού για την κανονιστική μεταρρύθμιση

Η εγκύκλιος του Πρωθυπουργού για την κανονιστική μεταρρύθμιση¹³⁹ αποτελεί την πρώτη κεντρική παρέμβαση για το κρίσιμο πεδίο της «καλής νομοθέτησης», αν και δεν αποτελεί νομικά δεσμευτικό κείμενο¹⁴⁰. Η πολυνομία και γενικά η κακή ποιότητα των κάθε είδους κανονιστικών ρυθμίσεων θεωρείται το κορυφαίο ίσως πρόβλημα της ελληνικής διοίκησης, πρόβλημα που επιφέρει πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα στη λειτουργία όλων των επιπέδων της¹⁴¹. Σύμφωνα με την εγκύκλιο, *«Ως χαρακτηριστικά της ελληνικής έννομης τάξης, που πρέπει να συνεχίσουν να διορθώνονται, καταγράφονται ιδίως τα ακόλουθα:*

¹³⁹ Εγκύκλιος Πρωθυπουργού Υ 190/18.7.2006.

¹⁴⁰ Όπως είναι γνωστό από το Διοικητικό Δίκαιο, η εγκύκλιος δεν αποτελεί διοικητική πράξη και ως εκ τούτου δεν παράγει δίκαιο. Ωστόσο στο σχετικό διαβιβαστικό της εγκυκλίου έγγραφο ορίζεται: «σύμφωνα με την ανωτέρω εγκύκλιο κάθε υπουργείο που προτείνει μια νέα ρύθμιση συντάσσει «Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων». Εντός τριών μηνών μετά την πάροδο έτους από τη θέση σε ισχύ των διατάξεων του νόμου θα υποβάλλεται στον Πρωθυπουργό, μέσω της Γενικής Γραμματείας Κυβέρνησης (Γ.Γ.Κ.), «Έκθεση Αξιολόγησης Αποτελεσμάτων Εφαρμογής». Στο πλαίσιο αυτό κάθε Υπουργείο οφείλει να ενημερώνει σε εξαμηνιαία βάση την Επιτροπή Κωδικοποίησης της Γ.Γ.Κ. για τις εκκρεμείς διαδικασίες κωδικοποίησης, την πορεία των εργασιών καθώς και τον προβλεπόμενο χρόνο ολοκλήρωσης τους». Στην δε ακροτελεύτια παράγραφο της ίδιας της εγκυκλίου αναφέρεται πως «η συνεπής τήρηση όσων παραπάνω αναπτύσσοντας συνιστά πρωταρχική υποχρέωση των συντακτών των προτεινόμενων ρυθμίσεων».

¹⁴¹ «Η μεταπολεμική περίοδος χαρακτηρίζεται από μία υπερπαραγωγή κανονιστικών ρυθμίσεων μέσω των οποίων το Κράτος – Πρόνοια παρεμβαίνει και ρυθμίζει την κοινωνική και οικονομική ζωή. Το κράτος ως παραγωγός ρυθμιστικών κανόνων (*etat reglementaire*) θεωρήθηκε η αποτελεσματική απάντηση της δημόσιας εξουσίας στις κοινωνικές – οικονομικές απαιτήσεις και ανάγκες. Στην Ελλάδα το φαινόμενο της πληθώρας των κανονιστικών ρυθμίσεων πήρε διαστάσεις πλημμυρίδας. Αντί να απαντούν και να εξισορροπούν τις ανάγκες της κοινωνίας, δημιουργήσαν ένα περίπλοκο, ανασφαλές (ως προς το ισχύον νομικό καθεστώς) και άκαμπτο σύστημα, αντικρουομένων συχνά διατάξεων και αντίστοιχα πολιτικών», Έκθεση για την Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση, ό.π., σ. 730-739, όπου περιγράφεται και τεκμηριώνεται η επικρατούσα, στα τέλη της δεκαετίας του 1990 κατάσταση.

α) Η ύπαρξη μεγάλου αριθμού εξαιρετικά λεπτομερειακών ρυθμίσεων, κυρίως νομοθετικών.

β) Η ρύθμιση, με διατάξεις που είναι διάσπαρτες στη νομοθεσία, θεμάτων που ανήκουν στην ίδια ενότητα.

γ) Η υπέρμετρη διόγκωση της πρόβλεψης έκδοσης κανονιστικών διαταγμάτων, με αποτέλεσμα τη σημαντική επιβάρυνση του έργου του Συμβουλίου της Επικρατείας και την προφανή καθυστέρηση στη ρύθμιση των αντίστοιχων θεμάτων. Σύμφωνα με το άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος, προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό, επιτρέπεται εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων και από άλλα όργανα της Διοίκησης.

Η άμεση εντατικοποίηση των μέτρων για την ανασχεση των αρνητικών αυτών φαινομένων επιβάλλεται, εκτός των άλλων και από την ανάγκη ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας της χώρας μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά και στο διεθνές οικονομικό περιβάλλον. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, και ιδιαίτερα η Γενική Γραμματεία της Επιτροπής, εργάζεται εντατικά προς την κατεύθυνση αυτή, στο πλαίσιο της Στρατηγικής της Λισαβόνας. Αξίζει να γίνει μνεία στη Διοργανική Συμφωνία για την καλύτερη νομοθέτηση (2003/0321/01) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, στην οποία τίθενται κοινές δεσμεύσεις και στόχοι, ενώ ταυτόχρονα πολλά κράτη μέλη έχουν ήδη ξεκινήσει ανάλογες προσπάθειες. Σχετική αναφορά μπορεί να γίνει σε συναφείς εξελίξεις σε κράτη, όπως ενδεικτικά η Μεγάλη Βρετανία, η Γερμανία, η Γαλλία, η Φινλανδία, η Δανία, η Ολλανδία κ.α. Παράλληλη είναι και η εργασία του Οργανισμού για την Οικονομική Συνεργασία και την Ανάπτυξη (Ο.Ο.Σ.Α.) στον τομέα αυτόν.

Είναι πολύ σημαντικό να εφαρμόζεται και στην Ελλάδα μια σαφής και ολοκληρωμένη πολιτική για την καλή νομοθέτηση, η οποία αξιοποιεί την

επιστημονική γνώση και εμπειρία σε σχέση με την καλή ποιότητα των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων.

Περαιτέρω, η εγκύκλιος ορίζει την έννοια της καλής νομοθέτησης: *«Γενικότερα, ως καλή νομοθέτηση θα πρέπει να θεωρείται η νομοθετική πολιτική που αποσκοπεί στη βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, με βάση ιδίως την αξιολόγηση των συνεπειών τους στην οικονομία και στην ανταγωνιστικότητα: την απλούστευση των διαδικασιών, την τήρηση νομοτεχνικών κανόνων, την κωδικοποίηση των ρυθμίσεων και την ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου. Στην καλή νομοθέτηση συμπεριλαμβάνεται και το πλαίσιο αξιολόγησης των συνεπειών των νόμων και των αποτελεσμάτων εφαρμογής τους».*

Έτσι μπορούν να εντοπιστούν τα εξής σημεία – κλειδιά:

α. Η παρέμβαση αυτή δεν έχει τον τύπο του νόμου, ούτε κάποιου τυπικού ή άτυπου επιχειρησιακού σχεδίου αλλά είναι μια πρωθυπουργική εγκύκλιος, έγγραφο δηλαδή που δεν γεννά τη νομική δέσμευση εκ μέρους του παραλήπτη. Ωστόσο μέσω της εγκυκλίου ο Πρωθυπουργός δίνει κατευθύνσεις για την άσκηση του κυβερνητικού έργου, οι οποίες υπέχουν θέση αυξημένης πολιτικής βαρύτητας.

β. Η επίδραση από το διεθνές περιβάλλον είναι ισχυρή αφού ουσιαστικά υπακούει στη δέσμευση που δημιουργεί η Διοργανική Συμφωνία για την καλύτερη νομοθέτηση (2003/0321/01) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής¹⁴² αλλά και άλλες, «χαλαρές» δεσμεύσεις στο πλαίσιο της ΕΕ, που δεν αναγράφονται στην εγκύκλιο¹⁴³.

¹⁴² Η διοργανική αυτή συμφωνία τροποποιήθηκε το 2005.

¹⁴³ Σύμφωνα με την Έκθεση της Επιστημονικής Επιτροπής της Βουλής επί του Νομοσχεδίου «Καλή Διακυβέρνηση: Αρχές, διαδικασίες και μέσα καλής νομοθέτησης» η προσπάθεια για καλύτερη ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων αρχίζει να διαμορφώνεται ως τάση στην Κοινότητα ήδη από το 1985. Για πρώτη φορά διατυπώνεται ρητώς ως στόχος στη Συνθήκη του Άμστερνταμ του 1997, όπου παρατίθεται ως παράρτημα, η υπ' αριθ. 39 Δήλωση για την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας, κατά την οποία, «Η Διάσκεψη σημειώνει ότι η ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας αποτελεί καθοριστικό

Υ. Η διαδικασία της καλής νομοθέτησης είναι μία ευρέως διαδεδομένη πρακτική, που ακολουθείται από πολλά κράτη¹⁴⁴ τα τελευταία χρόνια.

παράγοντα για την ορθή εφαρμογή της από τις αρμόδιες εθνικές αρχές και για την καλύτερη κατανόησή της από το κοινό και τους επιχειρηματικούς κύκλους. Υπενθυμίζει τα σχετικά συμπεράσματα στα οποία κατέληξε η Προεδρία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Εδιμβούργο στις 11 και 12 Δεκεμβρίου 1992, επί του θέματος, καθώς και το ψήφισμα του Συμβουλίου όσον αφορά την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας, το οποίο εκδόθηκε στις 8 Ιουνίου 1993 (Ε.Ε. C 166 της 17. 6. 1993, σελ. 1). Η Διάσκεψη κρίνει ότι τα τρία όργανα που συμμετέχουν στη διαδικασία θέσπισης της κοινοτικής νομοθεσίας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή, θα πρέπει να καθορίσουν κατευθυντήριες γραμμές όσον αφορά την ποιότητα της διατύπωσης της εν λόγω νομοθεσίας. Τονίζει επίσης ότι η κοινοτική νομοθεσία θα πρέπει να γίνει περισσότερο προσιτή, και εκφράζει εν προκειμένω την ικανοποίησή της για την έγκριση και την πρώτη εφαρμογή μιας ταχείας μεθόδου εργασίας για την επίσημη κωδικοποίηση νομοθετικών κειμένων, η οποία θεσπίστηκε με τη διοργανική συμφωνία της 20ής Δεκεμβρίου 1994 (ΕΕ C 102 της 4. 4. 1996, σελ. 2)». Έκτοτε, με αλληπάλληλες αποφάσεις των κοινοτικών οργάνων η Ε.Ε. επιβεβαίωσε την πρόθεσή της να δρομολογήσει συγκεκριμένη πολιτική για την προώθηση της καλής νομοθέτησης. Στο Λάακεν (2001) υιοθετήθηκε στο σύνολό της η έκθεση της ειδικής ομάδας εμπειρογνομόνων για την καλύτερη νομοθέτηση (Τελική έκθεση της επιτροπής Mandelkern, Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, 13 November 2001), η οποία περιείχε δύο σχέδια δράσης, ένα για την Επιτροπή και ένα για τα κράτη μέλη. Η έκθεση αυτή αποτέλεσε για τα περισσότερα κράτη μέλη την απαρχή μίας ολοκληρωμένης προσέγγισης της πολιτικής για την καλή νομοθέτηση (βλ. σχετικώς και Π. Καρκατσούλη, Το κράτος σε μετάβαση, Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο management» στη «διακυβέρνηση», 2004, σελ. 161 επ.). Όπως η ανακοίνωση της Επιτροπής: Εφαρμογή του κοινοτικού προγράμματος της Λισσαβόνας : Στρατηγική για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος , Βρυξέλλες, 25.10.2005 COM(2005) 535.

¹⁴⁴ Γαλλία: Από το 1996 γίνεται αξιολόγηση νόμων και νομοσχεδίων μέσω των “Etudes d’Impact”. Φιλανδία: Από το 1996 εφαρμόζεται η ΑΚΕ. Μ. Βρετανία: Από το 1993 ισχύει η ΑΚΕ ενώ ιδιαίτερη μέριμνα λαμβάνεται για τις ΜΜΕ (“Litmustest”). Η ΑΚΕ γίνεται από τα τομεακά «Better Regulation Units» που συντονίζονται από το αντίστοιχο κεντρικό. Ολλανδία: Από το 1993 εφαρμόζεται η ΑΚΕ. Με ιδιαίτερο σύστημα («MISTRAL») αξιολογούνται οι γραφειοκρατικές επιβαρύνσεις που προκαλούν οι κανονιστικές ρυθμίσεις στη διοίκηση των επιχειρήσεων. Πορτογαλία: Δέχτηκε την υιοθέτηση της ΑΚΕ το 2000. Σουηδία: Από το 1995 εφαρμόζεται η ΑΚΕ και τα Test panels από το 1998. Ιταλία: Από το 1999 εφαρμόζεται η ΑΚΕ. Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, «Εισαγωγή στην Καλή Νομοθέτηση», διαφ. 23, διαθέσιμο στο http://administrativeburdens.gr/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=10&Itemid=2

δ. Η πολιτική για την καλή νομοθέτηση είναι σημαντικό να είναι ολοκληρωμένη, τόσο σε εύρος, καταλαμβάνοντας όλα τα Υπουργεία (στα οποία, σύμφωνα με το Σύνταγμα, ανήκει η νομοθετική πρωτοβουλία, όπως και στη Βουλή) όσο και σε βάθος, δηλαδή αξιοποιώντας την επιστημονική γνώση. Ουσιαστικά, αφορά στην αποτελεσματική λειτουργία ολόκληρης της Δημόσιας Διοίκησης.

5.6. Η αναμόρφωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα

Η πρώτη, μεγάλης κλίμακας νομοθετική πρωτοβουλία που έλαβε χώρα μετά από τις εθνικές εκλογές της 4^{ης} Οκτωβρίου του 2009, ήταν αυτή που αφορούσε στο σύστημα προσλήψεων στο δημόσιο τομέα¹⁴⁵. Κυριότερη ρύθμιση, ήταν η υπαγωγή όλων των προσλήψεων στο Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ)¹⁴⁶.

Όπως μας πληροφορεί η Αιτιολογική Έκθεση, «*οι βασικοί άξονες του προτεινόμενου νομοσχεδίου είναι: α) η υπαγωγή όλου του δημόσιου τομέα και των φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα στη δικαιοδοσία του ΑΣΕΠ, σχετικά με τις προσλήψεις του πάσης φύσεως προσωπικού τους. β) Η αποκατάσταση αδικιών και εσωτερικών ανισορροπιών στο υφιστάμενο σύστημα προσλήψεων, έτσι ώστε να αποκατασταθεί η διαφάνεια, η αντικειμενικότητα και η αξιοκρατία στις προσλήψεις. Στο δεύτερο αυτόν άξονα εντάσσονται οι διατάξεις που αφορούν: - στην κατάργηση της συνέντευξης σε διαδικασίες πλήρωσης θέσεων τακτικού προσωπικού βάσει σειράς προτεραιότητας (κριτηρίων), - στην κατάργηση της προσαύξησης κατά 50% των μορίων της εμπειρίας που είχε αποκτηθεί σε καθήκοντα ίδιας ή παρεμφερούς ειδικότητας με αυτή της προκηρυσσόμενης θέσης και αθροιστικά ήταν ίση ή μεγαλύτερη των 24 μηνών και είχε διανυθεί στο*

¹⁴⁵ Πρόκειται για το ν.3812/2009 (ΦΕΚ 234/Α'/28.12.2009) «Αναμόρφωση συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και άλλες διατάξεις».

Δημόσιο, - στην εξισορρόπηση των μορίων ανεργίας - εμπειρίας, μεταπτυχιακών και διδακτορικών τίτλων σπουδών - εμπειρίας και - στην επιλογή των συμβασιούχων μίσθωσης έργου βάσει των κριτηρίων του άρθρου 21 του ν. 2190/1994, όπως ισχύει μετά τις τροποποιήσεις του από το υπό ψήφιση νομοσχέδιου».

Αν και η Αιτιολογική Έκθεση δεν υπεισέρχεται σε λεπτομέρειες σχετικά με την ευρύτερη σημασία του νομοσχεδίου, είναι προφανές ότι η άμεση σύνδεση με τον θεμελιώδη ν.2190/1994, με τον οποίο ιδρύθηκε το ΑΣΕΠ ως Ανεξάρτητη Αρχή και κορωνίδα της διοικητικής μεταρρύθμισης, καθιστά το νόμο μεταρρυθμιστική πρωτοβουλία μεγάλης κλίμακας, λαμβανομένης ιδίως υπόψη της επέκτασης του πεδίου εφαρμογής ακόμη και στη Βουλή των Ελλήνων και στην Προεδρία της Δημοκρατίας¹⁴⁷.

Σύμφωνα με τον εισηγητή της πλειοψηφίας, «Το έλλειμμα αξιοπιστίας της χώρας αποτελεί πλέον ένα μείζον εθνικό ζήτημα. Θα έλεγα ότι αυτό το έλλειμμα αξιοπιστίας εδράζεται σε ένα μείζον πολιτικό ζήτημα που απασχολεί τη χώρα μας και είναι το έλλειμμα της αξιοπιστίας του πολιτικού συστήματος. Σε μια περίοδο κρίσης, την οποία όλοι αναγνωρίζουμε και όλοι συζητάμε, σε μια περίοδο που απαιτείται συστράτευση για να βγάλουμε τη χώρα από το αδιέξοδο για να ξεπεράσουμε τη δυσκολία, η αποκατάσταση της αξιοπιστίας του πολιτικού συστήματος, θεωρώ, αποτελεί πρώτη προτεραιότητα, μείζον ζήτημα. (...) Ο παλαιοκομματισμός και το πελατειακό σύστημα είναι οι βασικές παράμετροι, μέσω των οποίων οι κυβερνήσεις στη χώρα – χρησιμοποιώ τον

¹⁴⁷ Και αυτό παρά τις επιφυλάξεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής, η οποία στη σχετική Έκθεση επί του νομοσχεδίου σημείωνε: «Πράγματι, η αυτονομία της Βουλής εκδηλώνεται με την αποκλειστική αρμοδιότητά της να θεσπίζει, να τροποποιεί, να συμπληρώνει και να ερμηνεύει αυθεντικών τον Κανονισμό της, χωρίς τη σύμπραξη της εκτελεστικής εξουσίας. Ζητήματα, επομένως, για τα οποία το Σύνταγμα εμπεριέχει επιφυλάξεις υπέρ του ΚτΒ, δεν μπορούν να ρυθμισθούν με νόμο, όπως και αντιστρόφως, στα ζητήματα για τα οποία το Σύνταγμα επιφυλάσσεται υπέρ του νόμου, δεν μπορεί να παρέμβει ο ΚτΒ. Περαιτέρω, κατά το άρθρο 103 παρ. 6 του Συντάγματος, μόνον οι πέντε πρώτες παράγραφοι του εν λόγω άρθρου, οι οποίες αναφέρονται στην υπηρεσιακή κατάσταση των οργάνων της διοίκησης, έχουν εφαρμογή «και στους υπαλλήλους της Βουλής», «οι οποίοι κατά τα λοιπά», μεταξύ των οποίων και τα θέματα πρόσληψής τους, «διέπονται εξ ολοκλήρου από τον Κανονισμό της».

πληθυντικό αριθμό και είναι επιλογή μου αυτό- νέμονται το κράτος. Θεωρώ, λοιπόν, ότι για την αποκατάσταση της αξιοπιστίας του πολιτικού συστήματος της χώρας πρέπει να ανοίξουμε ένα μέτωπο κατά του παλαιοκομματισμού και του πελατειακού συστήματος της χώρας. Προς αυτήν την κατεύθυνση, κατατέθηκε ένα νομοσχέδιο που συζητήθηκε και με τη μέθοδο της διαβούλευσης πλέον, αλλά και στην Επιτροπή, ένα σχέδιο νόμου υψηλής πολιτικής αξίας, γιατί συμβάλλει, επαναλαμβάνω, στην αποκατάσταση της αξιοπιστίας του πολιτικού συστήματος της χώρας. Είναι υψηλής πολιτικής αξίας, γιατί αναδεικνύει τη συνέπεια λόγων και έργων, προεκλογικών δεσμεύσεων και κυβερνητικών πράξεων. Δεν είναι σύνηθες φαινόμενο στην Ελλάδα, γι' αυτό και το υπογραμμίζω. Είναι υψηλής πολιτικής αξίας, γιατί έρχεται σε πρώτο χρόνο, σε μια εποχή που η Κυβέρνηση απεμπολεί αυτό το εθνικό δικαίωμα στο οποίο αναφέρθηκα, να αξιοποιήσει την πρώτη περίοδο διακυβέρνησής της για κομματικούς λόγους. Είναι υψηλής πολιτικής αξίας, γιατί έρχεται η Κυβέρνηση και προκαλεί μια ρήξη με νοοτροπίες και εμπεδωμένες αντιλήψεις εντός του χώρου του κυβερνώντος κόμματος. Είναι υψηλής πολιτικής αξίας, γιατί ανταποκρίνεται στο κοινό περί δικαίου αίσθημα. (...)

Είναι, λοιπόν, υψηλής πολιτικής αξίας και γι' αυτόν το λόγο. Βεβαίως, είναι υψηλής πολιτικής αξίας, γιατί συμβάλλει στην αποκατάσταση της λειτουργίας του πολιτικού συστήματος»¹⁴⁸.

Με βάση τις παραδοχές αυτές ανακύπτουν τα εξής σημεία – κλειδιά:

α. Η πρωτοβουλία αυτή δεν συνδέεται απλώς με ένα είδος διοικητικού ελλείμματος ή με ένα, έστω και διαρθρωτικό, πρόβλημα της δημόσιας διοίκησης που επιζητά τη θεραπεία του: Αντίθετα, ερείδεται σε ένα πολιτικό ζήτημα και μάλιστα μείζον, δηλαδή το έλλειμμα αξιοπιστίας του πολιτικού συστήματος.

¹⁴⁸ Πρακτικά Βουλής, ΙΓ' Περίοδος Προεδρευομένης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, Σύνοδος Α', Συνεδρίαση ΛΑ', Τρίτη 15 Δεκεμβρίου 2009, Εισηγητής της πλειοψηφίας Γ. Ντόλιος.

β. Συνεπώς, το νομοσχέδιο κατατίθεται ως γεγονός υψηλής πολιτικής αξίας, ώστε να δημιουργήσει μέτωπο κατά του παλαιοκομματισμού και του πελατειακού συστήματος της χώρας.

γ. Το νομοσχέδιο εμφανίζεται στην αρχή της περιόδου μιας κυβερνητικής θητείας, στη διάρκεια του λεγόμενου «honeymoon» ως συνειδητή και καθαρή πολιτική επιλογή.

δ. Με το νομοσχέδιο επέρχεται ρήξη με νοοτροπίες και εμπεδωμένες αντιλήψεις, ακόμη και εντός του χώρου του κυβερνώντος κόμματος. Συνεπώς μπορεί να θεωρηθεί ότι ανήκει στον τρίτο τύπο με βάση τα μεταρρυθμιστική τυπολογία: Δεν αποτελεί ούτε μια απλή παρέμβαση, ούτε ίδρυση νέου θεσμού αλλά ισχυροποίηση ενός υπάρχοντος και επιφέρει εκ βάθρων αλλαγή νοοτροπίας. Από αυτές τις απόψεις, συνιστά μεταρρύθμιση που αν εφαρμοστεί οδηγεί σε αλλαγή αντίληψης για τον ρόλο της διοίκησης, αναγόμενη πλέον σε κοινωνιολογικό επίπεδο.

5.7. Το σύστημα επιλογής προϊσταμένων

Άρρηκτα συνδεδεμένη με την προηγούμενη, χρονικά και θεματικά είναι και η νομοθετική πρωτοβουλία για το σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων¹⁴⁹. Και οι δύο αυτές κινήσεις αποσκοπούν στην πολιτική διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης. Ήδη, από την Αιτιολογική Έκθεση, διαφαίνεται ότι σκοπός δεν περιορίζεται στην εισαγωγή απλώς ενός νέου συστήματος ή την τροποποίηση ενός παλαιότερου, αλλά πηγαίνει πολύ παραπέρα, στον τρόπο λειτουργίας ολόκληρου του πολιτικού συστήματος το οποίο στην ελληνική περίπτωση συνδέεται άρρηκτα με το διοικητικό σύστημα, ιδίως δε με τη διοικητική ιεραρχία:

¹⁴⁹ Πρόκειται για το ν.3839/2010 (ΦΕΚ 51/Α'/29.03.2010) «Σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων με αντικειμενικά και αξιοκρατικά κριτήρια – Σύσταση Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.) και λοιπές διατάξεις»

«Η πελατειακή λειτουργία του πολιτικού συστήματος της χώρας, κατέστησε τον έλεγχο των αξιολογήσεων στο εσωτερικό της διοικητικής ιεραρχίας ένα κρίσιμο εργαλείο για την επίτευξη της επικυριαρχίας του κυβερνώντος κόμματος επί των βασικών καθημερινών λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης. Η επιλογή και προώθηση πολιτικά ή και στενά κομματικά αρεστών αιτιολογείτο σιωπηρώς από την δήθεν ανάγκη διασφάλισης της εμπιστοσύνης μεταξύ πολιτικής και διοικητικής ιεραρχίας μετατρεπόμενη σχεδόν σε άτυπο κανόνα της πολιτικής ζωής. Ωστόσο η πολιτική και διοικητική αυτή πρακτική αφ' ενός ήταν ανέκαθεν και παραμένει μία στρέβλωση σε βάρος θεμελιωδών οργανωτικών αρχών του δημοκρατικού μας πολιτεύματος αφ' ετέρου έχει πλέον πολλαπλασιάσει στην κρατική διοίκηση της χώρας φαινόμενα πρόδηλης αναξιοκρατίας, πελατειακού κομματισμού, αμεροληψίας και διαφθοράς. Τα φαινόμενα αυτά μοιραία έχουν υπονομεύσει σε επικίνδυνο σημείο την αξιοπιστία της διοικητικής δράσης αλλά και του σώματος των δημοσίων υπαλλήλων, πρωτίστως όμως την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των κρατικών λειτουργιών που αυτοί υπηρετούν. Έτσι οι όποιες εξελίξεις στην ομαλή ζωή του κοινοβουλευτικού μας πολιτεύματος, όπως η εναλλαγή των πολιτικών κομμάτων στη διακυβέρνηση της χώρας έχουν καταλήξει να συνεπάγονται κατ' ανάγκην το θλιβερό και ακραία δαπανηρό φαινόμενο μιας διαλυτικής μεταβολής στο σώμα της κρατικής διοίκησης και των υπαλλήλων της, ιδίως δε όσων κατέχουν θέσεις ευθύνης (...) Η αδιέξοδη αυτή πορεία της ελληνικής διοίκησης είναι ασύμβατη με ένα δημοκρατικό κράτος δικαίου γιατί μας απομακρύνει με τρόπο καταστροφικό από την ποιότητα και επάρκεια των κρατικών λειτουργιών από βασικές αρχές της πολιτικής μας συμβίωσης όπως η ισότητα ευκαιριών μεταξύ όλων των Ελλήνων πολιτών, η αξιοκρατία και εν τέλει η ίδια η δημοκρατική λειτουργία του κράτους. Στα πλαίσια αυτά είναι άμεσα και επιτακτικά αναγκαία η αποκατάσταση του κύρους των αρχών αυτών στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης. Εντελώς πρόσφατα με την ψήφιση του ν. 3812/2009 προωθήθηκε η αποκατάσταση της αξιοκρατίας στο στάδιο των προσλήψεων προσωπικού από την κρατική διοίκηση και τα νομικά πρόσωπα του ευρύτερου δημόσιου τομέα»¹⁵⁰.

¹⁵⁰ Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών

Κατά την πρώτη συνεδρίαση της ολομέλειας, ο εισηγητής της πλειοψηφίας τόνισε ότι «σε μια κρίσιμη για τη χώρα στιγμή, όπου όλοι έχουμε αποδεχτεί πως στη βάση αυτής της βαθιάς πολύμορφης κρίσης, στη βάση αυτής της δύσκολης οικονομικής συγκυρίας, βρίσκεται η βαθιά κρίση του θεσμικού και πολιτικού συστήματος της χώρας. Κάθε προσπάθεια που αποσκοπεί στην ανάταση της οικονομίας δεν μπορεί να τελεσφορήσει εάν δεν συνοδεύεται από παράλληλη προσπάθεια ανάταξης, εξυγίανσης του πολιτικού συστήματος, του θεσμικού συστήματος της χώρας. Ευθύς εξ αρχής τόσο στο προεκλογικό πρόγραμμά μας όσο και στις προγραμματικές μας δηλώσεις, είχαμε προσδιορίσει και το είδος και τον αριθμό των πρωτοβουλιών που θα παίρναμε προς αυτήν την κατεύθυνση, δηλαδή προς την κατεύθυνση της εξυγίανσης του θεσμικού πολιτικού συστήματος της χώρας. (...) Παραδεχόμαστε όλοι μας ότι το κράτος σήμερα είναι αναξιόπιστο. Παραδεχόμαστε σήμερα ότι υπάρχει ένα τεράστιο έλλειμμα εμπιστοσύνης του πολίτη απέναντι στη δημόσια διοίκηση, απέναντι στο κράτος, απέναντι στις υπηρεσίες που παρέχει σήμερα η δημόσια διοίκηση. Δεν μπορεί παρά να το διορθώσουμε. Δεν μπορεί παρά να κάνουμε προσπάθεια να αποκαταστήσουμε το χαμένο κύρος της δημόσιας διοίκησης και του κράτους. Δεν μπορεί παρά να κάνουμε προσπάθεια, η οποία θα πρέπει να έχει καθαρά θεσμικό χαρακτήρα, ώστε από εδώ και στο εξής οι πολίτες να αισθάνονται ότι και οι υπάλληλοι που στελεχώνουν τη δημόσια διοίκηση έχουν επιλεγεί με τρόπο απόλυτα διαφανή και αξιοκρατικό, αλλά και η ιεραρχία της δημόσιας διοίκησης έχει και αυτή επιλεγεί με αντίστοιχο τρόπο»¹⁵¹.

Λίγο πριν η πρόταση γίνει νόμος του Κράτους, ο αρμόδιος Υπουργός διαπίστωνε από το βήμα της Βουλής: «Αυτή, λοιπόν, (...) είναι η πραγματικότητα σήμερα στη Δημόσια Διοίκηση, μια πραγματικότητα που δεν μπορεί κανείς να αμφισβητήσει. Είναι αντικειμενικά τα γεγονότα. Δεν είναι

μμονάδων με αντικειμενικά και αξιοκρατικά κριτήρια – Σύσταση Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.) και λοιπές διατάξεις»

¹⁵¹ Πρακτικά Βουλής, ΙΓ΄ Περίοδος Προεδρευομένης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, Σύνοδος Α΄, Συνεδρίαση ΠΕ΄, Τρίτη 16 Μαρτίου 2010, Εισηγητής της πλειοψηφίας Γ. Ρήγας.

γιατί έτσι θέλουμε να τα εμφανίζουμε. Άρα, εδώ η Κυβέρνηση, η κοινοβουλευτική πλειοψηφία ήταν ενώπιον ενός –κατά τη προσωπική μου γνώμη- κρίσιμου και ιστορικού διλήμματος. Και το κρίσιμο και ιστορικό δίλημμα ήταν: Θα αλλάξει για πρώτη φορά στην ιστορία της Δημόσιας Διοίκησης αυτό το κεντρικό σημείο, το σημείο «πυρήνας», στη λογική κίνησης του όλου συστήματος ή θα συνεχιστεί μία πορεία, η οποία έχει οδηγήσει, εδώ που έχει οδηγήσει, την κρατική μηχανή, κατ' επέκταση το δημόσιο τομέα, κατ' επέκταση τα δημοσιονομικά της χώρας, κατ' επέκταση την ίδια τη χώρα δηλαδή, στα πρόθυρα της χρεοκοπίας και του γκρεμού;

Τώρα, λοιπόν, η Κυβέρνηση, η κοινοβουλευτική πλειοψηφία, απαντώντας στο δίλημμα που σας προανέφερα, πήρε μία –κατά τη γνώμη μας – ιστορική απόφαση. Και η ιστορική απόφαση που πήρε η Κυβέρνηση δεν είναι μια απλή απόφαση, γιατί αφορά την καρδιά κίνησης της Δημόσιας Διοίκησης, γιατί είναι μία απόφαση που έχει όλα τα στοιχεία που μπορούν να θέσουν σε κίνηση, να βάλουν μπρος το κράτος. Γιατί; Γιατί ακουμπούν αυτό το κρίσιμο στοιχείο του να έχει κίνητρο, να έχει ευγενή φιλοδοξία το κάθε στέλεχος, ο κάθε άνθρωπος, ο κάθε δημόσιος υπάλληλος που υπηρετεί τη Δημόσια Διοίκηση να βελτιώνει τον εαυτό του, να εργάζεται συνειδητά, να εργάζεται με συστηματικότητα, να έχει στο μυαλό του την εξυπηρέτηση του πολίτη, να έχει στο μυαλό του τη βελτίωση της επίδοσης...»¹⁵².

Οι επισημάνσεις αυτές φωτίζουν τα εξής σημεία – κλειδιά:

α. Η συγκεκριμένη μεταρρυθμιστική πρωτοβουλία εκκινεί από τη λειτουργία του πελατειακού συστήματος της χώρας, το οποίο με τη σειρά του οδηγεί στη στρέβλωση των θεμελιωδών οργανωτικών αρχών του ίδιου του δημοκρατικού πολιτεύματος.

β. Αυτός ο τρόπος λειτουργίας έχει υπονομεύσει σε επικίνδυνο σημείο την αξιοπιστία της διοικητικής δράσης, αλλά και του σώματος των δημοσίων

¹⁵² Πρακτικά Βουλής, ΙΓ' Περίοδος Προεδρευομένης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, Σύνοδος Α', Συνεδρίαση ΠΣΤ', Τετάρτη 17 Μαρτίου 2010, Υπουργός Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης Γ. Ραγκούσης.

υπαλλήλων, πρωτίστως όμως την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των κρατικών λειτουργιών. Συνεπώς είναι άμεσα και επιτακτικά αναγκαία η αποκατάσταση του κύρους των αρχών του δημοκρατικού κράτους στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης.

Υ. Η μεταρρύθμιση αυτή δεν νοείται μεμονωμένη, αλλά στο ίδιο πλαίσιο εντάσσεται και η αναμόρφωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα.

Θ. Η βαθιά κρίση του θεσμικού (περιλαμβανομένου του διοικητικού) και πολιτικού συστήματος της χώρας βρίσκεται στη βάση της βαθιάς πολύμορφης κρίσης. Συνεπώς η αλλαγή στοχεύει, μέσω της αλλαγής του ευρύτερου συστήματος, στην υπέρβαση της κρίσης.

Ξ. Η μεταρρυθμιστική αυτή πρωτοβουλία αποβλέπει στην θεραπεία του ελλείμματος εμπιστοσύνης του πολίτη απέναντι στη δημόσια διοίκηση και απέναντι στο κράτος, στην αποκατάσταση του κύρους του ίδιου του κράτους. Συνεπώς δεν πρόκειται για μια επιχειρησιακή αλλαγή, αλλά για μια κίνηση μεγάλης κλίμακας σε στρατηγικό επίπεδο.

ΟΤ. Συναφές με το παραπάνω: Αποβλέπει στον πυρήνα της λογικής κίνησης του συστήματος, στην καρδιά κίνησης της δημόσιας διοίκησης. Με βάση λοιπόν την ένταξή της στο ευρύτερο περιβάλλον και τις στοχεύσεις που την συνοδεύουν, δεν μπορεί να τοποθετηθεί αμιγώς ούτε στον πρώτο, ούτε στον δεύτερο βαθμό της μεταρρυθμιστικής τυπολογίας, όπως θα ήταν σύμφωνο με μια στενή θεώρηση, αν και υπάρχουν στοιχεία που θα συνηγορούσαν υπέρ του τελευταίου, όπως «η υιοθέτηση σύγχρονων μεθόδων διοίκησης και οργάνωσης». Έχει ισχυρά τα στοιχεία της μεταρρύθμισης τρίτου βαθμού: Η εφαρμογή της και η παγίωση στο χρόνο του συστήματος συνδέεται με την ευρύτερη αλλαγή κουλτούρας¹⁵³ (μάλιστα όχι απλώς της διοικητικής κουλτούρας) και την αλλαγή συσχετισμού ισχύος και την μετάλλαξη της

¹⁵³ Τσοούκας, Οι μεταρρυθμίσεις σε καιρό κρίσης, διαφ. 7.

«διοικητικής οικολογίας»¹⁵⁴ αλλά, πηγαίνοντας μακρύτερα, ακόμη και με την αλλαγή ολόκληρου του πυρήνα του πολιτικού και διοικητικού συστήματος.

5.8. Το Πρόγραμμα «Διαύγεια»

Το Πρόγραμμα «Διαύγεια»¹⁵⁵ εισάγει την υποχρέωση της Διοίκησης για ανάρτηση όλων των πράξεων και αποφάσεων στο διαδίκτυο. Η ανάρτηση καθίσταται για τα διοικητικά όργανα απολύτως υποχρεωτική, αφού σύμφωνα με νόμο¹⁵⁶ οι πράξεις που αναρτώνται στο διαδίκτυο και δεν προβλέπεται από τον νόμο δημοσίευσή τους καθ' οιονδήποτε τρόπο δεν εκτελούνται, εάν δεν έχει προηγηθεί η ανάρτησή τους στο διαδίκτυο. Προκειμένου να εξασφαλιστεί η συμμόρφωση προς την υποχρέωση ανάρτησης στο διαδίκτυο ακόμη και των πράξεων που δεν δημοσιεύονται με οποιοδήποτε άλλο τρόπο, η ανάρτηση ανάγεται σε όρο εκτέλεσης της πράξης.

Είναι προφανές ότι με το νόμο αυτό αλλάζουν άρδην οι όροι δημοσιότητας της κρατικής δράσης, σε μια Διοίκηση όμως της οποίας δομικό χαρακτηριστικό ήταν η «κρυψίνοια»¹⁵⁷. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, *«σκοπός του σχεδίου νόμου, με το οποίο εισάγεται η υποχρέωση ανάρτησης πράξεων των κυβερνητικών και διοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο, είναι η επίτευξη της μέγιστης δημοσιότητας της κυβερνητικής πολιτικής και της διοικητικής δράσης. Η ευρεία δημοσιότητα και η πρόσβαση στην πληροφορία που εξασφαλίζουν τα νέα μέσα διαδικτυακής επικοινωνίας διασφαλίζουν τη διαφάνεια της κρατικής δράσης και κατ' αποτέλεσμα την υπευθυνότητα, την*

¹⁵⁴ Μακρουδημήτρης, Προβλήματα διοικητικής μεταρρύθμισης, σσ. 15-16.

¹⁵⁵ Ν. 3861/2010 (ΦΕΚ 112/Α'/13-7-2010) «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο Διαδίκτυο "Πρόγραμμα Διαύγεια" και άλλες διατάξεις».

¹⁵⁶ Ν.3861/2010, άρθρο 4 παρ.2.

¹⁵⁷ Φυτράκης Ευ., Τα ελεγκτικά σώματα της Διοίκησης, σ.33. Βλ. και στην ίδια σελ., σημ. 91.

ευθύνη και τη λογοδοσία από την πλευρά των φορέων άσκησης της δημόσιας εξουσίας»¹⁵⁸.

Σύμφωνα με τον εισηγητή της πλειοψηφίας, «αυτό δεν είναι ένα ευχολόγιο, δεν είναι απλώς ένας στόχος. Είναι μια πραγματικότητα, η οποία υλοποιείται με συνέπεια και συνέχεια μέσα από τις νομοθετικές πρωτοβουλίες του τελευταίου οκταμήνου. Θα ήθελα να υπενθυμίσω το ν. 3812, που πλέον καθιερώνει την πλήρη, την απόλυτη διαφάνεια στο σύστημα προσλήψεων στο δημόσιο τομέα, βάζοντας τέλος σε κάθε παραθυράκι, βάζοντας τέλος σε κάθε παράπλευρη διαδικασία και δίνοντας τέλος στην ομηρία χιλιάδων νέων συμπολιτών μας και στο πρωτοφανές «εμπόριο ελπίδας» που καταδίκασε και εγκλώβιζε χιλιάδες νέους σε συμβάσεις ή σε καταρτίσεις με επιλεκτικές μοριοδοτήσεις. Δίνει τέλος στις εξαιρέσεις, που ακύρωναν στην πράξη το ν.2190, τον ιδρυτικό νόμο του ΑΣΕΠ, συντηρώντας ένα κλίμα αναξιοπιστίας και καχυποψίας. Δίνει τέλος στις λογικές γιγάντωσης ενός υπερτροφικού δημοσίου τομέα. Θα ήθελα να υπενθυμίσω το ν. 3839 για την επιλογή διευθυντικών στελεχών στο δημόσιο τομέα, που βάζει οριστικά και αμετάκλητα τέλος στην πρωτοφανή ομηρία εικοσιπέντε χιλιάδων διευθυντικών στελεχών στο δημόσιο τομέα, που το μόνο στο οποίο επένδυναν ήταν στην αλλαγή της πολιτικής κατάστασης και μέσα από ένα σύστημα που δεν αξιολογούσε την αποδοτικότητα και βεβαίως την παραγωγικότητα τους, αλλά μόνο τις προσωπικές και τις δημόσιες σχέσεις τους. Επέλεγε το ποιοι θα είναι αυτοί που θα είναι προϊστάμενοι σε θέσεις ευθύνης με τα γνωστά αποτελέσματα για την κακοδιαχείριση, κακοδιοίκηση του δημοσίου τομέα. Με αυτό το νομοσχέδιο το κεντρικό μας σύνθημα γίνεται πλέον η πλήρης διαφάνεια και αξιοκρατία στις προσλήψεις, η πλήρης διαφάνεια και αξιοκρατία στις εξελίξεις, η πλήρης διαφάνεια και αξιοκρατία παντού. (...) Θεωρώ ότι ο κύριος στόχος αυτού του νομοσχεδίου είναι η εμπέδωση μιας άλλης αντίληψης και νοοτροπίας για το πολιτικό σύστημα, για το ρόλο των δημοσίων λειτουργών, για το ρόλο των ανθρώπων που διαχειρίζονται κρατικούς πόρους

¹⁵⁸ Αιτιολογική Έκθεση στο «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο Διαδίκτυο "Πρόγραμμα Διαύγεια".

στο όνομα του δημοσίου συμφέροντος. Είναι αλλαγή κουλτούρας συνολικά στο πώς βλέπει το ρόλο των πολιτικών η κοινωνία μας. Να μπει φρένο στο νοσηρό πολιτικό κλίμα και να διασφαλιστεί, κατά το μέγιστο, η ορθολογική και χρηστή διοίκηση. Οι κυβερνώντες να καταστούν πιο υπεύθυνοι και πλέον υπόλογοι και οι πολίτες να καταστούν πιο ενημερωμένοι και πλέον ενεργοί»¹⁵⁹.

Η αιτιολογική έκθεση του προγράμματος και η αγόρευση του εισηγητή, αναδεικνύουν τα εξής σημεία – κλειδιά:

α. Η εισαγωγή του Προγράμματος «Διαύγεια» δεν αποτελεί μια μεμονωμένη ενέργεια. Αντίθετα, αποτελεί μέρος μιας γενικότερης παρέμβασης στον πυρήνα της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης συνθέτοντας μια αλληλουχία νομοθετικών πρωτοβουλιών στην οποία επίσης περιλαμβάνονται οι παρεμβάσεις στο σύστημα προσλήψεων και στο σύστημα επιλογής προϊσταμένων.

β. Η Διαύγεια δεν αφορά μόνο στη δράση της Δημόσιας Διοίκησης με τη στενή έννοια, αλλά και στην ίδια την κυβερνητική πολιτική. Συνεπώς στοχεύει σε ευρύτερη αλλαγή η οποία περιλαμβάνει και την αναστροφή του νοσηρού πολιτικού κλίματος.

γ. Η Διαύγεια αποσκοπεί στην εμπέδωση μιας άλλης αντίληψης και νοοτροπίας για το πολιτικό σύστημα, για το ρόλο των δημοσίων λειτουργών, για το ρόλο των ανθρώπων που διαχειρίζονται κρατικούς πόρους στο όνομα του δημοσίου συμφέροντος, στην αλλαγή κουλτούρας συνολικά αλλά και στο πώς βλέπει το ρόλο των πολιτικών η κοινωνία. Δεν είναι λοιπόν μια απλή τεχνική προσθήκη προϋποθέσεων για τη νομιμότητα των διοικητικών πράξεων, αλλά μια μεταρρύθμιση με κοινωνιολογικές προεκτάσεις, που αποσκοπεί στην αλλαγή της κυρίαρχης κουλτούρας και στην απομείωση της δυσπιστίας προς το Κράτος, την ίδια την πολιτική και, φυσικά, τη Δημόσια Διοίκηση. Καθώς

¹⁵⁹ Πρακτικά Βουλής, ΙΓ΄ Περίοδος Προεδρευομένης κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, Σύνοδος: Α΄, Συνεδρίαση: ΠΝΓ 29/06/2010, Εισηγητής της πλειοψηφίας Μιχ. Κατρίνης.

επιχειρεί λοιπόν να επαναοριοθετήσει τις σχέσεις αυτές, μπορεί να καταταγεί στον τρίτο βαθμό της μεταρρυθμιστικής τυπολογίας.

6. Συμπεράσματα: Αναζητώντας μια νέα τυπολογία των μεταρρυθμίσεων

Παραπάνω επιχειρήθηκε μία αποτύπωση των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών της δεκαετίας του 2000. Περιγράφηκαν τα βασικά σημεία και αναζητήθηκε η ratio κάθε μεταρρυθμιστικής κίνησης. Επίσης, επιχειρήθηκε η κατάταξή της με βάση τη σύγχρονη τυπολογία των μεταρρυθμίσεων βάσει των επιδιωκόμενων σκοπών των εισηγητών της και του γενικότερου περιβάλλοντος εντός του οποίου εντάσσεται. Εν συνεχεία, θα γίνει απόπειρα ανάλυσης του συγκεκριμένου μεταρρυθμιστικού φαινομένου και εξαγωγής σχετικών συμπερασμάτων έχοντας ως θεωρητικό πυλώνα την ανάλυση του πρώτου μέρους. Τα συμπεράσματα αποτυπώνονται και στους πίνακες 1-6.

6.1 Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις στο ευρύτερο περιβάλλον

Η Δημόσια Διοίκηση ήταν πάντα και σε όλες της τις βαθμίδες, τουλάχιστον από τα μεταπολεμικά χρόνια, ένα από τα περισσότερο αδύναμα σημεία του ελληνικού κράτους, «ο μεγάλος ασθενής»¹⁶⁰. Τα προβλήματα που την χαρακτηρίζουν συνδέονται άρρηκτα με τη γενικότερη ιστορική και πολιτική εξέλιξη της χώρας, καθώς το κράτος χρησιμοποιήθηκε ως πολιτικό εργαλείο από τα κυρίαρχα πολιτικά συστήματα πολύ περισσότερο από όσο κάτι τέτοιο συνέβη στα αντίστοιχα ευρωπαϊκά κράτη. Καθώς λοιπόν η ομαλή και αποτελεσματική λειτουργία της Διοίκησης επηρεάζει όλους τους τομείς του εθνικού βίου, αλλά και δεδομένου του ρόλου που διαδραματίζει ο κρατικός μηχανισμός στον κομματικό και πολιτικό ανταγωνισμό και τη διαχείριση της εξουσίας, η προσπάθεια ανασύνταξης και μεταρρύθμισής της εντασσόταν πάντα στις προτεραιότητες ως κυρίαρχο ζητούμενο των κομματικών σχηματισμών που αναλάμβαναν τη διακυβέρνηση. Έτσι, πάντα η μεταρρύθμιση του Δημοσίου κατείχε δεσπόζουσα θέση στην πολιτική που

¹⁶⁰ Βλ. χαρακτηριστικά το *Μακροδημήτρης Αντώνης*, «Ο μεγάλος ασθενής», Η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης εκδ. Παπαζήση 1999.

ακολουθούσε κάθε κυβέρνηση, συνδιαμορφώνοντας το γενικότερο πολιτικό πλαίσιο. Για το λόγο αυτό άλλωστε, η διαίρεση σε περιόδους του διαστήματος από το 1981 έως το 2010, όπως επιχειρήθηκε παραπάνω, δεν είναι απόλυτη¹⁶¹ αλλά ακολουθεί συγκεκριμένα ορόσημα που ορίζει ο πολιτικός χρόνος ακριβώς λόγω της στενής διασύνδεσης μεταξύ πολιτικής κατάστασης και διοικητικής πραγματικότητας¹⁶².

Κατά την οκταετία του 1980, το σύνολο των αλλαγών εντασσόταν και υπαγόταν στην κυρίαρχη διαδικασία της «Αλλαγής», όπως είχε πολιτικά εξαγγελθεί¹⁶³. Ακολούθως, η περίοδος 1990 – 1993 είχε ως αίτημα τις «αποκρατικοποιήσεις» και η διοικητική μεταρρύθμιση θα προσάρμοζε τον κρατικό μηχανισμό στο νέο, ρυθμιστικό του ρόλο¹⁶⁴. Ακολούθησε η περίοδος του «εκσυγχρονισμού», που διήρκεσε την περίοδο 1996 – 2004. Τέλος, τα έτη 2004 – 2009 είχαν ως κυρίαρχη προβολή την «επανίδρυση του Κράτους», επιδίωξη δηλαδή που για πρώτη φορά έθετε τη διοικητική μεταρρύθμιση ως κυρίαρχο πρόταγμα το οποίο θα επηρέαζε όλα τα υπόλοιπα πεδία. Η περίοδος που εκκινεί το 2009, δεν χαρακτηρίζεται από συγκεκριμένη αντίστοιχη

¹⁶¹ Άλλη θεώρηση διαχωρίζει μεταξύ της περιόδου 1974-2004 («πρώτο κύμα μεταρρυθμίσεων») και 2004-2015 («δεύτερο κύμα μεταρρυθμίσεων»), *Μαΐστρος Παν.*, Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων, σ.152 και 311.

¹⁶² «Δυστυχώς κανένας νόμος της ιστορίας δεν θέτει πως μόνον εκείνα τα χρόνια, η χρονολογία των οποίων τελειώνει με τον αριθμό «01», ταυτίζονται με τις κρίσιμες καμπές της ανθρώπινης εξέλιξης (...) Κάθε τύπος φαινομένου έχει τη δική του διάσταση μέτρησης, κατά κάποιον τρόπο το δικό του δεκαδικό σύστημα. Μετασχηματισμοί της κοινωνικής δομής, της οικονομίας, των πεποιθήσεων ή των ηθικών αντιλήψεων δεν συμμορφώνονται με μίαν ακριβή χρονολόγηση, χωρίς να διαστρεβλωθούν. Συνοψίζοντας, ο ανθρώπινος χρόνος δεν θα συμμορφωθεί ποτέ με την ανελαστική ομοιομορφία του ρυθμού της και τα όριά της ν αποτελούν περιθωριακές ζώνες», Βλ. σχετικά: *Bloch Marc*, Απολογία για την ιστορία, Το επάγγελμα του ιστορικού, μετάφραση: Κώστας Γαγανάκης, Εναλλακτικές εκδόσεις, Αθήνα 1994, σσ. 189-195.

¹⁶³ Στις δεκαετίες '70 και '80 ο όρος «αλλαγή» υποδήλωνε όχι απλώς την ανάγκη για αντικατάσταση ενός κόμματος στην κυβέρνηση από ένα άλλο, αλλά μεταρρυθμίσεις σε ένα ευρύ φάσμα θεσμών και πολιτικών, και κατά διαστήματα σε συνδυασμό με τον «σοσιαλιστικό μετασχηματισμό», την προοπτική υπέρβασης των ορίων μιας μεταρρυθμιστικής πολιτικής και αλλαγής του «συστήματος». Βλ. Καζάκος Π., Από τον ατελή εκσυγχρονισμό στην κρίση, σ.39.

¹⁶⁴ Καζάκος, ό.π., σ.40.

εκπεφρασμένη προτεραιότητα, καθώς οι γενικότερες εξελίξεις ήταν καταιγιστικές.

Αυτό που προκύπτει, είναι ότι οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις διατρέχουν τις διαφορετικές περιόδους αποτελώντας αναπόσπαστο τμήμα της ευρύτερης ασκούμενης πολιτικής ως μέρος του όλου, όπως και αν αυτή κάθε φορά εκφράζεται μέσω της συμπυκνωμένης, συνθηματικής εκφοράς της ευρύτερης στόχευσης.

6.2 Ομαδοποιώντας τις μεταρρυθμίσεις (1):

Η μεταρρυθμιστική αλυσίδα – Αναζητώντας τη «μεγάλη κλίμακα»

Κατά την παρουσίαση των μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων, επιλέχθηκε εργαλειακά ο διαχωρισμός τους σε δύο βασικές κατηγορίες: Οι μεγάλης κλίμακας, στρατηγικού χαρακτήρα παρεμβάσεις και οι μεμονωμένες μεταρρυθμιστικές ενέργειες.

Οι πρώτες συνιστούν εξ ορισμού ένα ιδιαίτερο θεματικά είδος καθώς συνιστούν συγκροτημένα μεταρρυθμιστικά προγράμματα και φέρουν όλα τα τυπικά τους χαρακτηριστικά: σχεδιασμένα κεντρικά, εκτεινόμενα σε βάθος χρόνου, αρθρωμένα σε υποσύνολα, συγκροτημένα ως άθροισμα ενεργειών με συγκεκριμένες στοχεύσεις και χρονοδιαγράμματα. Τόσο το Πρόγραμμα Πολιτεία, όσο και το επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση» ανήκουν ακριβώς σε αυτή την κατηγορία.

Επιπλέον, έχουν το κοινό χαρακτηριστικό ότι στη διαμόρφωση και την έγκρισή τους υπεισέρχονται, αν και με διαφορετικό τρόπο, παράγοντες που υπερβαίνουν το καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργείο, ένδειξη του ευρύτερου χαρακτήρα των δύο προγραμμάτων. Το Πρόγραμμα Πολιτεία εμπλέκει κατά την έγκρισή του το Υπουργικό Συμβούλιο αφού πλέον η διοικητική

μεταρρύθμιση είναι συνολική κυβερνητική πολιτική. Στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση όμως, είναι το εξωτερικό περιβάλλον, δηλαδή η Ευρωπαϊκή Ένωση, ο παράγοντας που επιδρά στη διαμόρφωσή του. Μάλιστα το Πρόγραμμα αποτελεί τμήμα της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για τον ίδιο το σχεδιασμό του (δηλαδή την τήρηση συγκεκριμένων προδιαγραφών και διαδικασιών κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίησή του).

Τα δύο αυτά προγράμματα δεν είναι οι πρώτες τέτοιας κλίμακας προσπάθειες συνολικής μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης.

Α. Όπως το Πρόγραμμα «Πολιτεία», έτσι και το «Πρόγραμμα Διοικητικού Εκσυγχρονισμού» υποβλήθηκε στο Υπουργικό Συμβούλιο το 1993 και εγκρίθηκε από αυτό¹⁶⁵. Το Πρόγραμμα θεωρούσε ως σημείο εκκίνησης το έτος 1990, συνεπώς θεωρούσε τις μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις που είχαν ήδη επιχειρηθεί με εκείνες που το ίδιο επεφύλασσε για την επόμενη τριετία¹⁶⁶ και περιελάμβανε μια μεγάλη δέσμη μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων που μπορούν να καταταγούν στον πρώτο και δεύτερο βαθμό.

Β. Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης «Κλεισθένης», 1994-1999, υλοποιήθηκε στο πλαίσιο του Β' ΚΠΣ. Το Πρόγραμμα είχε στόχο τη δημιουργία προϋποθέσεων συνεχούς εκσυγχρονισμού της Διοίκησης και εστίαζε στην εισαγωγή των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) καθώς και στην αντίστοιχη εκπαίδευση και κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού της Διοίκησης. Με βάση τη γνωστή τυπολογία, μπορεί να εντοπιστεί μεταρρυθμιστική επιδίωξη πρώτου και δεύτερου βαθμού.

¹⁶⁵ Το Πρόγραμμα βασίστηκε στην Έκθεση της Επιτροπής Δεκλερής, υποβλήθηκε από τον Υπουργό Προεδρίας της Κυβέρνησης στο Υπουργικό Συμβούλιο ενώ συζητήθηκε και στη Βουλή, βλ. *Μαΐστρος Π.*, Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα, σσ. 391-395.

¹⁶⁶ Είναι χαρακτηριστικό ότι το Β. Μέρος είχε τον τίτλο «Τριετία 1990-1992: Θεμελίωση της μεταρρυθμιστικής παρέμβασης».

Γ. Το «Στρατηγικό Σχέδιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης» εκπονήθηκε από επιτροπή που συγκρότησε ο Υπουργός Εσωτερικών το 1997¹⁶⁷. Το σχέδιο διέθετε ευρύτατο πεδίο εφαρμογής που εκτεινόταν στην Κεντρική Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση και η επιδίωξή του αποτελεί κλασική περίπτωση μεταρρύθμισης τρίτου βαθμού: *«Σκοπός των παρεμβάσεών μας είναι η αλλαγή της κρατούσας στο χώρο της δημόσιας διοίκησης συνείδησης της απραξίας, της λογικής του "τίποτα δεν αλλάζει". Παρόλο ότι δεν μπορούν να αποδοθούν στην ελληνική δημόσια διοίκηση εύσημα για τις ανανεωτικές της τάσεις, πρέπει να κάνουμε ξανά το όραμα της διοικητικής αλλαγής ΠΙΣΤΕΥΤΟ»*¹⁶⁸.

Παρατηρείται λοιπόν η ύπαρξη πολλών κοινών χαρακτηριστικών μεταξύ των προγραμμάτων που εξετάζονται εδώ και αντίστοιχων που ανάγονται στην προηγούμενη δεκαετία:

Ουσιαστικά, τα προγράμματα της δεκαετίας του 2000 αποτελούν συνέχεια εκείνων της δεκαετίας του 1990, συνιστώντας ουσιαστικά μία μεταρρυθμιστική αλυσίδα της οποίας κάθε πρόγραμμα συνιστά και από ένα κρίκο.

Όλα αντανakλούν το πολιτικό υπόβαθρο της μεταρρύθμισης και το αυξημένο βάρος που αποδιδόταν σε αυτήν τουλάχιστο σε ό,τι αφορά το διακηρυκτικό και το θεσμικό επίπεδο αφού η μεγάλη κλίμακα της παρέμβασης την καθιστά υποκείμενο συλλογικά της Κυβέρνησης αλλά και των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (και παλιότερα ΕΟΚ) που έχουν την αρμοδιότητα άσκησης της Περιφερειακής της Πολιτικής.

¹⁶⁷ Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Στρατηγικό Σχέδιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης», Εθνικό Τυπογραφείο, 1997. Σε εφαρμογή του εκπονήθηκε το «Επιχειρησιακό Σχέδιο έργων Εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», το οποίο εντάχθηκε στο Πρόγραμμα «Κλεισθένης» και συγχρηματοδοτήθηκε από το Β' ΚΠΣ. Βλ. Μαΐστρος Π. Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα, σσ. 78-81.

¹⁶⁸ Βλ. Μαΐστρος Π., Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα, σ. 402.

Από τη φύση τους, όλα τα Προγράμματα συνιστούν απόπειρες διοικητικής μεταρρύθμισης που δεν περιορίζονται στη βελτίωση απλώς συγκεκριμένων θεματικών περιοχών, αλλά φιλοδοξούν να αλλάξουν, σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό, ολόκληρο τον τρόπο λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης και του συνολικού διοικητικού συστήματος της χώρας ενσωματώνοντας μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις πρώτου και δεύτερου βαθμού και, σε απώτατο επίπεδο, φιλοδοξώντας να οδηγήσουν σε αλλαγή τρίτου τύπου¹⁶⁹. Έχουμε δηλαδή τη χρήση μεταρρυθμιστικών εργαλείων πρώτου και δεύτερου βαθμού με στόχο σε κάποια από αυτά την κατάκτηση της μεταρρύθμισης τρίτου βαθμού.

Συνεπώς, κατά τα τελευταία 20 χρόνια η Δημόσια Διοίκηση βρισκόταν αδιάλειπτα υπό την επιρροή μεγάλης κλίμακας μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων, σημείο κλειδί και πρόκληση για τον ερευνητή που επιθυμεί να αποτιμήσει την αποτελεσματικότητά τους.

6.3. Ομαδοποιώντας τις μεταρρυθμίσεις (2):

Η θεματική συστοιχία

Δεν ήταν όμως μόνο τα μεγάλης κλίμακας προγράμματα που επιχειρούσαν να αλλάξουν την οργάνωση, τη λειτουργία, ακόμη και την κουλτούρα της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης. Όπως αναδείχθηκε παραπάνω, μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις συνιστούν οπωσδήποτε και οι μεμονωμένες πρωτοβουλίες που αναλήφθηκαν με συγκεκριμένες στοχεύσεις. Τέτοιες πρωτοβουλίες μπορεί να ήταν η ίδρυση νέων θεσμών είτε η εισαγωγή νέων διοικητικών εργαλείων μέσω νομοθετικών παρεμβάσεων.

¹⁶⁹ Ή σε αλλαγή παραδείγματος σύμφωνα με τους *Hall Peter*, *Policy Paradigms, Social Learning, and the State*, σ.279 και *Λαδής*, *Οικονομική κρίση και διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα και στην Κύπρο*, σ.15.

Κατά πόσο όμως κάθε τέτοιο εγχείρημα μπορεί να νοηθεί αποκομμένο από τα συστημικά του χαρακτηριστικά και από το ευρύτερο πολιτικό και ιστορικό του περιβάλλον; Και, ακόμη, κατά πόσο μπορεί κάθε τέτοια κίνηση να αποτιμηθεί ως μεμονωμένη οντότητα χωρίς να συνδεθεί και να συνδυασθεί με αντίστοιχες προσπάθειες στον κοντινό και ευρύτερο ιστορικό της χρόνο;

Στο πλαίσιο αυτής της έρευνας εξετάσθηκε η σύσταση τριών ειδικών ελεγκτικών μηχανισμών: Του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ), του Σώματος Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (ΣΕΥΥΠ) και της Ειδικής Υπηρεσίας Επιθεωρητών Περιβάλλοντος

Μια πρώτη επισήμανση αποτελεί ότι και οι τρεις νέοι θεσμοί δημιουργήθηκαν υπό την επιδραση του εξωτερικού περιβάλλοντος: Με άμεσο τρόπο ως νομικά δεσμευτική υποχρέωση της χώρας ενέργεια σε ό,τι αφορά στον ΓΕΔΔ¹⁷⁰ και με έμμεσο τρόπο, ως απόρροια της προσπάθειας διοικητικής εναρμόνισης (ΕΥΕΠ) και πιο συγκεκριμένα ως επιρροή από το γαλλικό διοικητικό σύστημα, σε ό,τι αφορά στο ΣΕΥΥΠ¹⁷¹.

Δεν ήταν όμως ο μόνος θεσμοί που εισήλθαν στο ελληνικό διοικητικό σύστημα λόγω εξωτερικών επιδράσεων. Ήδη, λίγα χρόνια πριν, είχαν αρχίσει να ιδρύονται Ανεξάρτητες Αρχές – μία εκδοχή των οποίων αποτελεί και ο ΓΕΔΔ¹⁷² – με γνωστότερο το Συνήγορο του Πολίτη και σαφείς εξωτερικές επιρροές, έως και δεσμεύσεις. Η συνταγματική κατοχύρωση πέντε Ανεξάρτητων Αρχών στο πλαίσιο της βεβαιωτικής λειτουργίας του Συντάγματος ήρθε, το 2001, να προσδώσει υψηλή νομική αλλά και πολιτική αξία στο ως τότε μεταρρυθμιστικό κεκτημένο.

Επιπλέον, δεν ήταν αυτοί οι μόνος ελεγκτικοί μηχανισμοί που εισήλθαν στο ελληνικό διοικητικό σύστημα εκείνη την περίοδο. Είχε προηγηθεί η σύσταση του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ,

¹⁷⁰ Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων 2012, σσ.5 και 19.

¹⁷¹ Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας και άλλες διατάξεις»

¹⁷² Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, ό.π.

και μάλιστα με τον ίδιο νόμο με τον οποίο ιδρύθηκε ο Συνήγορος του Πολίτη)¹⁷³, όπως επίσης και του Σώματος Επιθεωρητών Υπουργείου Μεταφορών (ΣΕΥΜΕ)¹⁷⁴ ενώ μέχρι το 2002 ακολούθησε η ίδρυση και άλλων ειδικών, με θεματικά ορισμένη αρμοδιότητα ελέγχου, Υπηρεσιών και Σωμάτων¹⁷⁵.

Επικεντρώνοντας στις τρεις Υπηρεσίες που εξετάστηκαν, το ΣΕΕΔΔ, τη ΕΥΕΠ και το ΣΕΥΥΠ, διαπιστώνεται ότι φέρουν πολλά κοινά χαρακτηριστικά ως προς την ειδική φύση τους ενώ και για τα τρία είναι εμφανής η επίδραση του εξωτερικού περιβάλλοντος. Το ΣΕΕΔ και το ΣΕΥΥΠ ακολουθούν το γαλλικό μοντέλο¹⁷⁶ ενώ η ΕΥΕΠ τις κατευθύνσεις της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής προσαρμοσμένες όμως στις ελληνικές ιδιαιτερότητες¹⁷⁷.

¹⁷³ Πρόκειται για το ν.2477/1997 «Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης» (ΦΕΚ: 59/ Α'/18.4.1997). Βλ. και, *Μπέσιλα – Μακρίδη Ε.*, Ο έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης από το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2001, *Μπέσιλα- Μακρίδη Ε.*, Έλεγχος Διοίκησης, τ. Β' Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης – Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης – Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης & Ελέγχου Εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2006, *Φυτράκης Ευτ.*, Τα ελεγκτικά σώματα της Διοίκησης, σσ.289-381

¹⁷⁴ Το ΣΕΥΜΕ συστάθηκε με το ν. 2671/1998 (ΦΕΚ 289/Α'/28.12.1998) «Ρύθμιση θεμάτων του Οργανισμού Σιδηροδρόμων Ελλάδος (ΟΣΕ) και άλλες διατάξεις», βλ. σχετικά: *Φυτράκης Ευτ.*, Τα ελεγκτικά σώματα της Διοίκησης, σσ.441-496.

¹⁷⁵ Πρόκειται για το Σώμα Επιθεώρησης και Ελέγχου Καταστημάτων Κράτησης (ΣΕΕΚΚ) που ιδρύθηκε με το ν. 3090/2002 (ΦΕΚ 329/Α'/24.12.2002) «Σύσταση Σώματος Επιθεώρησης και Ελέγχου των Καταστημάτων Κράτησης και άλλες διατάξεις», βλ. *Φυτράκης*, ό.π. σ.497-525, η Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας (ΔΕΥΛΑΣ) που συστάθηκε με το ν.2713/1999 (ΦΕΚ 89/Α'/30.04.1999) «Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας και άλλες διατάξεις», βλ. *Φυτράκης*, ό.π., σσ.637-683, το Γραφείο Εσωτερικών Υποθέσεων Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας (ΓΕΥΥΕΝ) που συστάθηκε με το ν.2935/2001 (ΦΕΚ 162/Α'/19.07.2001) «Προσωπικό Λιμενικού Σώματος και άλλες διατάξεις», βλ. *Φυτράκης*, ό.π., σ.685-719. Επίσης, στο β' μισό της δεκαετίας του 1990 ιδρύθηκε το Σώμα Δίωξης Ηλεκτρονικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ) και το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (ΣΕΠΕ) ως ελεγκτικοί μηχανισμοί της αγοράς.

¹⁷⁶ Βλ. Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου στο σχέδιο νόμου «Ο Συνήγορος του Πολίτη και το Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης» και Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας και άλλες διατάξεις».

¹⁷⁷ Όπως αναφέρεται στην ιστοσελίδα της ΕΥΕΠ, «*Η επικρατούσα αντίληψη - «φιλοσοφία» για τη συγκρότηση και λειτουργία των αρμόδιων αρχών Περιβαλλοντικών Επιθεωρήσεων*

Ιδιαίτερη σημασία για την πληρέστερη κατανόηση του φαινομένου της ίδρυσης των νέων αυτών μορφών έχει η ιχνηλάτηση των θεσμικών τους καταβολών: Από τις Υπηρεσίες αυτές, η μόνη που πραγματικά δημιουργήθηκε ως νέος θεσμός είναι ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης ενώ οι άλλες αποτελούν μετεξέλιξη παλαιότερων, υπάρχουσών δομών. Ό

Το ΣΕΕΔΔ¹⁷⁸ αποτελεί τον τελευταίο θεσμικό σταθμό σε μια διαδρομή που ξεκίνησε το 1987, όταν ιδρύθηκε στο τότε Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης το Σώμα Ελεγκτών της Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Λ.Δ.Δ.)¹⁷⁹ το οποίο αναδιοργανώθηκε το 1994¹⁸⁰.

Το ΣΕΥΥΠ ιδρύθηκε ως νέος αυτοτελής θεσμός, ωστόσο αποτελεί διάδοχη κατάσταση της Διεύθυνσης Επιθεώρησης του (τότε) Υπουργείου

σχετίζεται ΑΜΕΣΑ με τη δυναμική που εμπεριέχουν οι έλεγχοι και οι επιθεωρήσεις, εφόσον βασίζονται στην ορθή ενημέρωση των ενδιαφερόμενων και στην υπόδειξη εναλλακτικών προτάσεων επέμβασης. Αυτό φαίνεται να είναι και το βασικό στοίχημα που έθεσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συντάσσοντας την Σύσταση 2001/37/ΕΚ σχετικά με τα «ελάχιστα κριτήρια για τις περιβαλλοντικές επιθεωρήσεις», καθώς και οι σχετικές οδηγίες που συντάσσονται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Δικτύου IMPEL, που βασίζονται στην εξέταση της λειτουργίας των υφιστάμενων Σωμάτων και σε παραδείγματα βέλτιστων πρακτικών. Δεν υπάρχουν, ωστόσο, συνταγές για τη «Βέλτιστη» λειτουργία των διαφόρων «Σωμάτων» Περιβαλλοντικών Επιθεωρήσεων, καθότι οι εθνικές ιδιομορφίες είναι κυρίως αυτές που πρέπει να καθορίζουν τον τρόπο και τη διαδικασία λειτουργίας κάθε Σώματος. Αρχικά οι εν λόγω αρμόδιες αρχές (inspectorates) δημιουργήθηκαν προκειμένου να ελέγχουν εν δυνάμει ρυπογόνα έργα και δραστηριότητες. Ωστόσο, συχνά έχουν και αρμοδιότητες στο φυσικό περιβάλλον και στην υγεία των ανθρώπων. Δεν είναι τυχαίο, που το Ελληνικό inspectorates – η Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος – δεν έχει μόνο αρμοδιότητα τον έλεγχο βιομηχανιών ή άλλων εν δυνάμει ρυπογόνων έργων και δραστηριοτήτων, αλλά και αυτών που συμβάλλουν στην υποβάθμιση ή/και καταστροφή του φυσικού περιβάλλοντος, των φυσικών πόρων (από καταπατήσεις, αυθαίρετες κατασκευές, κ.λ.π.). <http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=407>, τελευταία πρόσβαση: 01/10/2013».

¹⁷⁸ Αν και το ΣΕΕΔΔ δεν εμπίπτει με τη στενή έννοια στο πεδίο της παρούσας έρευνας, εντούτοις αναφέρεται εδώ καθώς 1) εντάσσεται, μαζί με τους ελεγκτικούς θεσμούς που αναφέρονται εδώ σε μία ενιαία θεματική και χρονική ενότητα, και 2) λόγω αυτής τις ιδιότητας η μελέτη των χαρακτηριστικών του διευκολύνει την εξαγωγή συμπερασμάτων για τις μεταρρυθμίσεις και τη συγκεκριμένη περίοδο που εξετάζεται.

¹⁷⁹ Με την διάταξη του άρθρου 17 παρ. 6 του Ν. 1735/1987.

¹⁸⁰ Με το ν. 2266/1994, άρθρα 1-5. Βλ. σχετικά την Έκθεση της Επιστημονικής Επιτροπής της Βουλής επί του σχεδίου νόμου «Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης».

Υγείας και Πρόνοιας και η ΕΥΕΠ ήρθε να αντικαταστήσει το Ειδικό Σώμα Ελεγκτών για την Προστασία του Περιβάλλοντος (ΕΣΕΠΠ) που είχε μάλιστα ιδρυθεί λίγα χρόνια πριν, το 1994¹⁸¹.

Γίνεται λοιπόν κατανοητή η διαμορφωθείσα τάση είτε δημιουργίας νέων, είτε μετεξέλιξης των ήδη υφιστάμενων δομών σε Υπηρεσίες «ειδικού τύπου» που εκφεύγουν της παραδοσιακής ένταξης στην οργανωτική δομή της Δημόσιας Διοίκησης ούτως ώστε η θεσμική μορφολογία να προσομοιάζει με τα πρότυπα και της κατευθύνσεις ευρωπαϊκών κρατών και της ΕΕ. Καταδεικνύεται δηλαδή η έντονη προσπάθεια βελτίωσης συγκεκριμένων λειτουργιών της διοικητικής λειτουργίας μέσω της χρήσης νέων θεσμικών εργαλείων, που θεωρητικά τουλάχιστον θα αναβάθμιζαν την ποιότητα του διοικητικού παραγόμενου έργου ενώ ταυτόχρονα θα προσομοίαζαν στη θεσμική αρχιτεκτονική κρατών μελών της ΕΕ και ιδίως της Γαλλίας¹⁸².

Έτσι, κατά την οκταετία 1994 – 2002 παρατηρείται η γένεση μιας πλειάδας νέων σχηματισμών που έλαβαν θέση στο ελληνικό διοικητικό στερέωμα. Κάθε τέτοιος σχηματισμός συνιστά μια αυτοτελή μεταρρυθμιστική προσπάθεια η οποία κατατάσσεται στον δεύτερο βαθμό της μεταρρυθμιστικής τυπολογίας, με την εξαίρεση του Γενικού Επιθεωρητή, η αποστολή του οποίου συνηγορεί ακόμη και στην απόπειρα κατάταξής του στον τρίτο βαθμό¹⁸³. Στην πλειάδα αυτή αναμφίβολα περιλαμβάνονται και οι Ανεξάρτητες Αρχές που ιδρύθηκαν τη περίοδο εκείνη οι οποίες, λόγω της ιδιαίτερης υπόστασής τους, αποτελούν την ακρογωνιαία λίθο αυτής της μεταρρυθμιστικής συστάδας¹⁸⁴.

¹⁸¹ Με το ν. 2292/1994

¹⁸² Βλ. σχετικά Μουστάκας Μελέτιος, Τα Σώματα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης στην Γαλλία. Ο θεσμός και ο ρόλος του στη γαλλική Κρατική Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2008.

¹⁸³ Στο βαθμό που η ίδρυσή του ανταποκρίνεται σε μια νέα πρόσληψη και περιγραφή των προβλημάτων που καλείται να αντιμετωπίσει.

¹⁸⁴ Για τις Ανεξάρτητες Αρχές και την ειδική φύση τους υπάρχει πληθώρα μελετών. Βλ. ενδεικτικά: Κουλούρης Ν., «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές» σε «Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα», Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών Επ. Σπηλιωτόπουλος, Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.), εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 2001. Ο ίδιος, «Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές: τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα», Διδικ, τχ 5/1993,

Στο σημείο αυτό πρέπει να επισημανθεί ότι οι μεταρρυθμίσεις αυτές συνίστανται στην ίδρυση νέων οργανώσεων, ουσιαστικά δηλαδή στην εισαγωγή νέων θεσμών στο ελληνικό διοικητικό σύστημα. Ως θεσμός νοείται εδώ «*ένα πλήθος διαφορετικών πραγμάτων: τυπικοί και άτυποι κανόνες, εμπεδωμένες διαδικασίες, «ρουτίνες», νόρμες και συμβάσεις, καθώς και οργανώσεις*»¹⁸⁵. Οι διαφόρων ειδών αυτές οργανώσεις όπως επίσης και διαφόρων ειδών διαδικασίες (όπως π.χ. οι εκλογές) αποτελούν συστατικά στοιχεία ενός πολιτικού συστήματος¹⁸⁶ και, βεβαίως, ενός διοικητικού συστήματος.

Εν τέλει, και με βάση τη συσχέτιση των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών με την ίδρυση των νέων θεσμών μπορεί να γίνει λόγος για μια θεματική συστοιχία θεσμικών μεταρρυθμίσεων οι οποίες εντάσσονται σε ενιαίο πλαίσιο καθώς φέρουν συγκεκριμένα και προσδιορισμένα κοινά χαρακτηριστικά:

α) Ανήκουν στην ίδια χρονική περίοδο, δηλαδή στο διάστημα μεταξύ 1994 και 2002, δηλαδή την περίοδο προετοιμασίας της χώρας για τη συμμετοχή στις διαδικασίες της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης έτσι όπως αυτές είχαν διαμορφωθεί μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ,

β) επιχειρήθηκαν για να υπηρετήσουν ανάλογους σκοπούς, δηλαδή να ενισχύσουν τον έλεγχο της διοίκησης πέραν από τις παραδοσιακές εκδοχές

σ.1140-1183, αλλά και το συλλογικό *Φραγκάκης Ν.* (επιμ.), *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2008.

¹⁸⁵ *Σωτηρόπουλος Δημ.* Κράτος και μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη, σ.3. Ο ορισμός αυτός προέρχεται από την ιστορική – θεσμική προσέγγιση, σύμφωνα με την οποία θεσμοί έχουν πρωτεύοντα ρόλο στην πολιτική και κοινωνική ανάλυση. Τον ίδιο περίπου ορισμό, προερχόμενο από τον Hall, υιοθετεί και η Λαδή Στ., *Οικονομική κρίση και διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα και στην Κύπρο*, σ.14: «*Οι θεσμοί αποτελούν τυπικές και άτυπες διαδικασίες, ρουτίνες, νόρμες και συμβάσεις που βρίσκονται εμπεδωμένες (embedded) στην οργανωτική δομή της Πολιτείας ή της πολιτικής οικονομίας*», σημειώνοντας ότι, πρώτον, οι θεσμοί ορίζονται με ευρύ τρόπο και δεν αναφέρονται στις τυπικές οργανώσεις αλλά και στις άτυπες παραμέτρους και νόρμες με αποτέλεσμα να λαμβάνεται υπόψη η σημασία των ιδεών και δεύτερον, πως οι θεσμοί είναι εμπεδωμένοι, κάτι που σημαίνει πως η μεταβολή τους είναι δύσκολη και αργή.

¹⁸⁶ *Σωτηρόπουλος, ό.π.*, σ.1. Αυτή είναι κυρίως η οπτική γωνία των πολιτικών επιστημόνων.

του εσωτερικού, ιεραρχικού και δικαστικού, να ενισχύσουν την ποιότητα λειτουργίας των διοικητικών μηχανισμών και να υποστηρίξουν τις δημόσιες πολιτικές αλλά και να προασπίσουν τα δικαιώματα των πολιτών¹⁸⁷,

γ) δημιουργήθηκαν λόγω εξωτερικής επιρροής, καθώς αποτελούν αποτέλεσμα επίδρασης αντίστοιχων θεσμών άλλων κρατών στη διαδρομή προς τη διοικητική σύγκληση ή δεσμεύσεων της χώρας στο πλαίσιο εφαρμογής ευρωπαϊκών πολιτικών ή διεθνών συμβάσεων,

δ) αποκλίνουν της παραδοσιακής οργανωτικής δομής αποτελώντας δομικούς νεωτερισμούς αφού δεν εντάσσονται στην κλασική ιεραρχία και, στην περίπτωση των Ανεξαρτήτων Αρχών, εισάγουν εντελώς νέες μορφές στο θεσμικό οικοδόμημα.

6.4. Ομαδοποιώντας τις μεταρρυθμίσεις (3):

Τα εργαλειακά παράλληλα

Εξετάστηκαν παραπάνω δύο μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις που αποσκοπούσαν στη βελτίωση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των δημοσίων οργανώσεων και στην κανονιστική μεταρρύθμιση, όπως έχει επικρατήσει να ονομάζεται η απόπειρα βελτίωσης των κανονιστικών ρυθμίσεων¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Σε αυτά περιλαμβάνεται και το δικαίωμα στο περιβάλλον, βλ. ενδεικτικά: Κουτούπα – Ρεγκάκου Ευαγγελία, Δίκαιο του περιβάλλοντος, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2008, σ.26.

¹⁸⁸ Όπως εξηγείται στην Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης» σχετικά με την έννοια της ρύθμισης «αν και στα κείμενα αναφοράς της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των Διεθνών Οργανισμών η ρύθμιση, εννοιολογείται ως κάθε κανονιστικό κείμενο το οποίο η κυβέρνηση και κάθε άλλο εξουσιοδοτημένο όργανο, σε οποιοδήποτε επίπεδο διακυβέρνησης, χρησιμοποιεί προκειμένου να ικανοποιήσει αιτήματα των επιχειρήσεων και των πολιτών, αλλά και να λύσει διαχειριστικά προβλήματα των ίδιων των νομοθετών, για τους σκοπούς του παρόντος η ρύθμιση είναι κάθε νομοσχέδιο, προσθήκη ή τροπολογία και κάθε κείμενο που περιέχει

Οι δύο αυτές μεταρρυθμιστικές κινήσεις είναι οριζόντιες, αφού αφορούν το σύνολο των δημοσίων οργανώσεων. Πρόκειται για δύο εργαλεία των οποίων η αποτελεσματική χρήση και λειτουργία μπορεί να προσδώσει θεαματικά αποτελέσματα στη λειτουργία ολόκληρου του κρατικού μηχανισμού αλλά και του πεδίου της οικονομίας¹⁸⁹. Τα εργαλεία αυτά θα λειτουργούσαν παράλληλα με οποιαδήποτε άλλη θεματική δραστηριότητα των δημοσίων οργανώσεων. Ωστόσο, παρά τη μείζονα σημασία τους, κατατάσσονται στον πρώτο βαθμό της τυπολογίας των μεταρρυθμίσεων αν και, η εκτεταμένη χρήση τους μπορεί να οδηγήσει σε ευρύτερη αλλαγή το διοικητικό και το πολιτικό σύστημα, δηλαδή σε αλλαγή κουλτούρας: Τόσο στη στοχοθεσία όσο και στην καλή νομοθέτηση εμπλέκονται άμεσα και ενεργά και οι πολιτικοί προϊστάμενοι της Διοίκησης, συνεπώς τα δύο αυτά εργαλεία μπορούν να λειτουργήσουν εκπαιδευτικά τόσο για τα στελέχη της Διοίκησης όσο και για το πολιτικό προσωπικό συντελώντας στην αλλαγή αντίληψης για τον τρόπο διοικητικής δράσης.

Εξετάζοντας τις δυο αυτές πρωτοβουλίες, μπορούν να διατυπωθούν οι εξής παρατηρήσεις:

α) Αναλήφθηκαν, αμφότερες, μεμονωμένα χωρίς να εντάσσονται σε κάποια ευρύτερη δέσμη ενεργειών. Η Διοίκηση μέσω Στόχων περιλαμβανόταν αρχικά στο Πρόγραμμα «Πολιτεία», ωστόσο τελικά αποσυνδέθηκε πλήρως από αυτό.

β) Και οι δύο αποτελούν μεταφορά υποδείγματος: Οι επιδράσεις είναι έντονες τόσο από άλλα κράτη (και για τις δύο προσπάθειες) όσο και από την ΕΕ και τον ΟΟΣΑ (για την Καλή Νομοθέτηση). Στην περίπτωση μάλιστα της

γενικό και απρόσωπο κανόνα δικαίου. Στην έννοια της ρύθμισης για τους σκοπούς του παρόντος νόμου δεν περιλαμβάνονται ατομικές κανονιστικές πράξεις. Οι κανονιστικές πράξεις μείζονος σημασίας είναι αυτές που επηρεάζουν ή εκτιμάται ότι επηρεάζουν πάνω από το 40% του πληθυσμού της χώρας ή εικάζεται ότι θα έχουν οικονομικές επιπτώσεις σε πεδία σημαντικά για την οικονομική ανάπτυξη (π.χ. τουρισμός, ναυτιλία, μικρομεσαίες επιχειρήσεις κλπ)».

¹⁸⁹ Διοικητικά βάρη κλπ

Διοίκησης μέσω Στόχων η επίδραση εκκινεί από αντίστοιχα συστήματα του ιδιωτικού τομέα.

γ) Πρόκειται για δύο μεταρρυθμίσεις που αν και εισήχθησαν με διαφορετικό τρόπο (νόμος, εγκύκλιος) αποσκοπούν στο να αλλάξουν τον τρόπο λειτουργίας των Υπηρεσιών επιφέροντας δομική αλλαγή στον τρόπο λειτουργίας τους: Ολόκληρη η Διοίκηση θα πρέπει να πορεύεται και να προγραμματίζει τη δράση της βάσει στοχοθεσίας, ενώ όσες διοικητικές δομές εμπλέκονται στην παραγωγή κανονιστικών ρυθμίσεων θα έπρεπε να τηρούν συγκεκριμένη διαδικασία έτσι όπως καθορίζεται στην εγκύκλιο.

Συνεπώς, πρόκειται για την επιχείρηση εισαγωγής δύο διαφορετικών εργαλείων, ιδιαίτερα δοκιμασμένων στις ανεπτυγμένες διοικήσεις, που λειτουργούν ως εργαλειακά παράλληλα με οποιαδήποτε άλλη μεταρρύθμιση αλλά και με κάθε διοικητική δραστηριότητα.

6.5. Ομαδοποιώντας τις μεταρρυθμίσεις (4):

Η «μεταρρυθμιστική ριπή»

Η αναμόρφωση του συστήματος προσλήψεων στο Δημόσιο Τομέα, το νέο σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων και το Πρόγραμμα Διαύγεια αποτελούν τρεις μεταρρυθμίσεις οι οποίες εισήχθησαν με μεγάλη χρονική εγγύτητα μεταξύ τους, από το Νοέμβριο του 2009 έως τον Ιούνιο του 2010. Οι δύο από αυτές αναφέρονται σε κοινό θεματικό πεδίο, την πολιτική ανθρώπινου δυναμικού ενώ η τρίτη αφορά στη διαφάνεια και στον τρόπο δράσης των κρατικών οργάνων. Η υιοθέτησή τους συνδέεται με την κυβερνητική αλλαγή, τον Οκτώβριο του 2009, και συνεισφέρει στην κατάτμηση σε περιόδους του χρονικού διαστήματος που εξετάζεται, οριοθετώντας, όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, την τελευταία περίοδο.

Οι παρεμβάσεις αυτές είναι άρρηκτα συνδεδεμένες μεταξύ τους, ενώ συμπεριλαμβάνεται σε αυτές και το Πρόγραμμα Καλλικράτης¹⁹⁰ που βρίσκεται ωστόσο στις θεματικές παρυφές του θέματος που εξετάζεται εδώ¹⁹¹. Επίσης πολύ κοντά χρονικά βρίσκεται η τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής, που επίσης εκφεύγει των χρονικών ορίων της παρούσας έρευνας¹⁹². Όπως προκύπτει και από την εξέταση των σχετικών αιτιολογικών εκθέσεων και από τα πρακτικά των συνεδριάσεων της Βουλής¹⁹³, οι μεταρρυθμίσεις αυτές αποτελούν μέρη μιας στοχευμένης μεταρρυθμιστικής ενότητας.

Η επιλογή αυτή, μπορεί να εξηγηθεί με δύο τρόπους, χωρίς ο ένας να αποκλείει τον άλλον:

¹⁹⁰ Ν.3852/2010 (ΦΕΚ 87/Α'/07.06.2010) Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα "Καλλικράτης".

¹⁹¹ Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» αναφέρεται στη θεσμική αρχιτεκτονική της αποκεντρωμένης Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, συνεπώς δεν συνιστά με την στενή έννοια «διοικητική μεταρρύθμιση», αφού δεν καταλαμβάνει την λειτουργία της Κεντρικής Διοίκησης.

¹⁹² Η τροποποίηση επήλθε τον Αύγουστο του 2010, γίνεται όμως αναφορά σε αυτήν παρακάτω, στην αποτίμηση της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης.

¹⁹³ Πρακτικά Βουλής, ΙΓ΄ Περίοδος Προεδρευομένης κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, Σύνοδος: Α΄, Συνεδρίαση: ΡΝΓ΄ 29/06/2010, Εισηγητής της πλειοψηφίας Μιχ. Κατρίνης (Πρόγραμμα Διαύγεια) και Συνεδρίαση ΡΝΔ΄ – 30/06/2010, Υπουργός Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Γ. Ραγκούσης: «*Η Κυβέρνηση, λοιπόν, έχει αυτή τη δύσκολη αποστολή να φέρει σε πέρας: Από τη μία να αντιμετωπίσει αυτή τη βαθιά κρίση, από την άλλη, όμως, απαρέγκλιτα, να προχωρήσει τις βαθιές αλλαγές στο κράτος. Αυτή είναι πράγματι με το πρόγραμμα «ΔΙΑΥΓΕΙΑ» μία νέα μμεγάλη αλλαγή που γίνεται και θα το αποδείξω αυτό στη συνέχεια. Είναι μια ακόμη αλλαγή μετά την αλλαγή που κάναμε, όπως ανέφερε ο εισηγητής της Πλειοψηφίας, αλλά και πάρα πολλοί συνάδελφοι Βουλευτές της Πλειοψηφίας- στην πλήρη υπαγωγή των προσλήψεων σε σύστημα αντικειμενικό και αξιοκρατικό, δηλαδή στη δικαιοδοσία του ΑΣΕΠ, μετά την αλλαγή που για πρώτη φορά έγινε στη χώρα για την αντικειμενική, την αξιοκρατική, άρα τη δίκαιη και αμερόληπτη προαγωγή των στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης, μετά την μεγάλη αλλαγή της νέας αρχιτεκτονικής στην αυτοδιοίκηση και στη διοίκηση που, επίσης, πραγματοποιήσαμε με το πρόγραμμα «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ». (...) αυτές οι αλλαγές που αναφέρθηκαν, δεν είναι απλώς αλλαγές τις οποίες μπορεί πια να τις έχει κανείς γραπτές σε νομοθετικά κείμενα. Είναι αλλαγές, είναι νόμοι που ήδη εφαρμόζονται και στο σκέλος των προσλήψεων, όπου πια καμμία πρόσληψη δεν μπορεί να γίνει στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, αν δεν έχει την δικαιοδοτική έγκριση του ΑΣΕΠ, υπό όποια έννοια μπορεί να το δει κανείς αυτό, ανάλογα την περίπτωση. Καμία προαγωγή αυτή την στιγμή δεν μπορεί να γίνει έξω από τον νόμο για τη θέσπιση του ΥΣΕΠ, που ψήφισε το ελληνικό Κοινοβούλιο και ήδη και αυτή η αλλαγή εφαρμόζεται...»*

α. Σύμφωνα με την προσέγγιση της «τεχνολογίας των μεταρρυθμίσεων», της οποίας προφανώς έγινε χρήση στην εξεταζόμενη περίπτωση, οι μεταρρυθμίσεις πρέπει να εφαρμόζονται στην αρχή της θητείας μιας κυβέρνησης. Πρόκειται για τη λεγόμενη «honey moon hypothesis», η οποία υποδεικνύει ότι τότε οι αντιστάσεις μπορεί να είναι ασθενέστερες ή και υπάρχει χρόνος ως το τέλος της θητείας ώστε να φανούν τα θετικά για το σύνολο αποτελέσματα¹⁹⁴. Πράγματι, στην περίπτωση αυτή αναφερόμαστε στους πρώτους μήνες της κυβερνητικής θητείας και η «honey moon hypothesis» μπορεί να έχει εφαρμογή καθώς:

α) Οι αντιδράσεις θα ήταν περιορισμένες ή πολιτικά εξασθενημένες αν και οπωσδήποτε θα ήταν αναμενόμενες. Η υπαγωγή όλων των προσλήψεων στο ΑΣΕΠ επιχειρούσε να λύσει ένα ανοιχτό θέμα για το ελληνικό κράτος, αυτό του τρόπου στελέχωσης, ένα θέμα που παρέμενε ανοιχτό παρά τη σύσταση του ΑΣΕΠ και παρά τις ρητές προβλέψεις του άρθρου 103 του Συντάγματος μετά την αναθεώρηση του 2001 ενώ την περίοδο εκείνη σύμφωνα με τα πραγματικά περιστατικά δεν ήταν λίγες οι προσδοκίες που είχαν καλλιεργηθεί για σύναψη εργασιακής σχέσης ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου ή ακόμη και δημοσίου δικαίου με το Δημόσιο. Επίσης, το σύστημα επιλογής προϊσταμένων με τα αντικειμενικά κριτήρια δημιουργούσε ένα εντελώς νέο περιβάλλον τόσο στο διοικητικό όσο όμως και στο πολιτικό σύστημα, καθώς σήμαινε το τέλος των πελατειακών σχέσεων στις οποίες όμως οι πάντες είχαν εθιστεί. Τέλος, η δημοσίευση όλων των αποφάσεων της Διοίκησης στο διαδίκτυο θα μπορούσε να προσκρούσει σε αναχρονιστικές αντιλήψεις που θα την έβλεπαν στην καλύτερη ως ένα περαιτέρω διοικητικό βάρος, στη δε χειρότερη ως ένα «τράβηγμα της κουρτίνας» σε παλαιού τύπου θεωρήσεις της διοικητικής δραστηριότητας που είχαν επί δεκαετίες εδραιωμένη τη βεβαιότητα της μυστικότητας των διαδικασιών. Συνεπώς, όλες αυτές οι κινήσεις ήταν δεδομένο ότι θα δημιουργούσαν αντιδράσεις¹⁹⁵ και η επιλογή της αρχής της κυβερνητικής θητείας ως χρόνος υλοποίησης, στο

¹⁹⁴ Βλ. Καζάκος Παν., Από τον ατελή εκσυγχρονισμό στην κρίση, σ.25-28 και 199.

¹⁹⁵ Αυτό ισχύει και για το πρόγραμμα «Καλλικράτης», όπου πράγματι υπήρξαν αντιδράσεις ιδίως για τις συγχωνεύσεις μεταξύ ΟΤΑ α' βαθμού.

πλαίσιο της honey moon hypothesis, φαίνεται ορθολογική αφού η κυβέρνηση διέθετε μεγάλο κεφάλαιο πολιτικής ισχύος.

β) Όλες αυτές οι μεταρρυθμίσεις χρειάζονταν οπωσδήποτε χρόνο για να αποδώσουν, και μάλιστα ο απαιτούμενος χρόνος υπερβαίνει οπωσδήποτε μια τυπική κυβερνητική θητεία. Γι' αυτό άλλωστε και ο νόμος για το νέο τρόπο επιλογής προϊσταμένων προέβλεπε μεταβατικές διατάξεις για τον πρώτο χρόνο εφαρμογής του νέου συστήματος, αποβλέποντας στο μέλλον για την πλήρη εφαρμογή του¹⁹⁶. Αλλά και η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του ΑΣΕΠ έγινε αντιληπτή από τους εισηγητές της ως ένα ακόμη βήμα που συμπλήρωσε την ίδρυση της Αρχής, ως τελικός σταθμός σε ένα «ταξίδι» που ξεκίνησε τότε¹⁹⁷.

Επίσης, η υιοθέτηση τόσων μεταρρυθμίσεων σε ένα τόσο πυκνό χρονικό διάστημα μπορεί να συνδέεται και με τη συνειδητοποίηση ότι οι παρεμβάσεις ήταν απολύτως αναγκαίες καθώς το διοικητικό (αλλά και το πολιτικό, στο μέτρο που εμπλέκεται στη διοικητική λειτουργία, δηλαδή καθοριστικά) σύστημα δεν μπορούσε πια να συνεχίσει να λειτουργεί με τους γνωστούς τρόπους. Η συνειδητοποίηση αυτή επήλθε λόγω της τραγικής κατάστασης που βρισκόταν η χώρα, η οποία προφανώς ήταν κυρίως αλλά όχι μόνο δημοσιονομική. Έτσι, πιθανώς ανέκυψε ένα «παράθυρο ευκαιρίας»¹⁹⁸ για μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις μεγάλης κλίμακας. Ανάλογη συνειδητοποίηση

¹⁹⁶ Ν.3839/2010, Σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων με αντικειμενικά και αξιοκρατικά κριτήρια – Σύσταση Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙΣΕΠ) και λοιπές διατάξεις» άρθρο 5, ιδίως παρ.2

¹⁹⁷ Πρακτικά Βουλής, ΙΓ' Περίοδος Προεδρευομένης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, Σύνοδος Α' Συνεδρίαση ΛΓ' - 17 Δεκεμβρίου 2009, Υπουργός ΕΑΗΔ Γ. Ραγκούσης: «Όχι αυτές τις ημέρες μόνον αλλά από το 1994 η χώρα ξεκίνησε ένα ταξίδι, ένα ταξίδι και μία προσπάθεια ώστε η πολιτεία, το κράτος να δώσει στους πολίτες του αυτό που τους αξίζει, αυτό που δικαιούνται, αυτό που υποχρεούται η ελληνική πολιτεία και το ελληνικό κράτος να τους δώσει. Δεν ξέρω αν, πράγματι, το 1994 η ελληνική πολιτεία περίμενε ότι θα απαιτούνταν δεκαπέντε χρόνια για να πιάσει λιμάνι αυτό το ταξίδι».

¹⁹⁸ Βλ. σχετικά: Μακρυδημήτρης Αντ., Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων, επιμέλεια σειράς: Χ. Τσούκας, Εκδόσεις Καστανιώτη, Αθήνα 2009, σ.393-397.

είχε προκύψει και μετά την υπογραφή της συνθήκης του Μάαστριχτ, στις αρχές της δεκαετίας του 1990¹⁹⁹

Συνοψίζοντας, πρόκειται για μία ακόμη συστοιχία ή συστάδα μεταρρυθμίσεων, που εντάσσεται στη σχετική τυπολογία και που μπορεί, λόγω της πυκνότητας και της κοινής τους στόχευσης, να ονομαστεί «μεταρρυθμιστική ριπή».

6.6. Μια αποτίμηση των μεταρρυθμίσεων

Στην παρούσα έρευνα εξετάστηκαν δέκα διαφορετικές μεταρρυθμιστικές κινήσεις διαφορετικού τύπου, από Επιχειρησιακά Προγράμματα ενταγμένα στο ΕΣΠΑ μέχρι απλές εγκύκλιοι. Έγινε προσπάθεια να ομαδοποιηθούν, να εντοπιστούν οι κοινές στοχεύσεις και τα κοινά τους χαρακτηριστικά αλλά και να συνδυαστούν με αντίστοιχες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες που επιχειρήθηκαν σε προγενέστερο χρόνο.

Εκτός των συμπερασμάτων που προέκυψαν από την έρευνα αυτή, πλανάται καίριο και εύλογο το ερώτημα της αποτελεσματικότητας των μεταρρυθμίσεων αυτών. Κατά πόσο οι διακηρύξεις για εκσυγχρονισμό και δομική αλλαγή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης συναντήθηκαν με την πραγματικότητα; Κατά πόσο άλλαξαν οι όροι λειτουργίας της, ορθολογικοποιήθηκε η οργάνωσή της, βελτιώθηκε η αποτελεσματικότητά της; Κατά πόσο, εν τέλει, άλλαξε από αυτό που ήταν στις αρχές της δεκαετίας;

Τα ερωτήματα αυτά, φυσικά δεν είναι εφικτό να απαντηθούν με βεβαιότητα και ασφάλεια χωρίς να αποφευχθούν εμβολές υποκειμενισμού και σχετικοποίησης. Ωστόσο, συγκεκριμένα μεγέθη και στοιχεία μπορούν να συνεισφέρουν τη σχετική προβληματική: Το κόστος της γραφειοκρατίας που

¹⁹⁹ Βλ. σχετικά: Σωτηρόπουλος Δημ., Κράτος και Μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη, σ.134, Λαδής Στ., Οικονομική κρίση και διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα και την Κύπρο, σ.20.

ανέρχεται σε 10% του ΑΕΠ αποτελεί αδιάψευστο μάρτυρα και τεκμήριο ότι το ελληνικό κράτος απέχει πολύ από τις προδιαγραφές των ανεπτυγμένων κρατών. Στην πρόσφατη Έκθεση του ΟΟΣΑ για την Κεντρική Διοίκηση²⁰⁰ ακτινογραφείται πλήρως, καταγράφεται και αναλύεται ολόκληρη η δομική παθογένεια και υστέρηση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, καταγράφοντας προβλήματα που παραμένουν ουσιαστικά ανεπίλυτα από την εποχή των πρώτων μεταπολεμικών Εκθέσεων²⁰¹.

Μία πρώτη, γενική διαπίστωση που αφορά στα μεγάλης κλίμακας Προγράμματα που εξετάστηκαν εδώ, είναι ότι δεν ανταποκρίθηκαν στις προσδοκίες και στους στόχους τους τουλάχιστον ως προς την υψηλή προσδοκία μεταστροφής της νοοτροπίας και αλλαγής της διοικητικής κουλτούρας.

Είναι πρόδηλο, ότι δεν επήλθε *«επαναριοθέτηση των σχέσεων του κράτους με την κοινωνία»*, και δεν μπορεί καν να αποτελέσει αντικείμενο συζήτησης το αν αναπτύχθηκαν *«στρατηγικές, δομές και συστήματα που θα ωθούν τα διοικητικά στελέχη να ασκούν τις διευθυντικές τους λειτουργίες. Πρέπει να αναπτυχθούν αποτελεσματικοί τρόποι μέτρησης και παρακολούθησης της απόδοσης, να ενισχυθεί η υπευθυνότητα για επίδοση και να δοθεί έμφαση στην ποιοτική απόδοση, αν ο Ο δημόσιος τομέας πρέπει να αποκτήσει την ικανότητα να απαντά με ευελιξία στις μεταβολές του εξωτερικού περιβάλλοντος, αν «η όλη μεταρρυθμιστική διαδικασία διαπνέεται από στρατηγική. Πρέπει να παρακολουθείται και να αξιολογείται η εμπειρία από την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων, έτσι ώστε οι επί μέρους δημόσιες υπηρεσίες να επωφελούνται αμοιβαία από τα σχετικά συμπεράσματα, να ανταλλάσσουν πληροφόρηση και να συγκρίνουν την απόδοση των μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων»*²⁰². Είναι επίσης εύκολη η απάντηση στο αν επήλθε *«αναβάθμιση της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχονται στους*

²⁰⁰ OECD, Public Governance Reviews, Greece, Review of the central administration 2011.

²⁰¹ Μακροδημήτρης Αντ., Μιχαλόπουλος Νικ. (επιμέλεια), Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950 – 1998.

²⁰² Όπως φιλοδοξούσε το Πρόγραμμα Πολιτεία το 2001, σύμφωνα με την αιτιολογική Έκθεση του σχετικού νόμου.

πολίτες και τις επιχειρήσεις», αν κατακτήθηκε «εμπιστοσύνη του πολίτη στους θεσμούς», αν κυριάρχησε η «αξιοκρατία» και αν επιτεύχθηκε η «αναπροσαρμογή της διοικητικής ικανότητας του ανθρώπινου δυναμικού».

Επίσης, από την κοινή πείρα προκύπτει ότι δεν αντιμετωπίστηκαν «*οι βασικές δυσλειτουργίες της Δημόσιας Διοίκησης, σε ό,τι αφορά τους βασικούς συντελεστές διοικητικής ικανότητας (ανθρώπινο δυναμικό, κανονιστικό πλαίσιο, δομές και συστήματα) και στο επίπεδο της διαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών και στο επίπεδο της εφαρμογής τους από τις υπηρεσίες της Δημόσιας Διοίκησης*»²⁰³. Και, είναι εξαιρετικά αμφίβολο αν επιτεύχθηκε μέχρι στιγμής ο στρατηγικός στόχος του ΕΠ «Διοικητική Μεταρρύθμιση» που αποτελεί η «*βελτίωση της ποιότητας της διακυβέρνησης μέσα από την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των δημοσίων οργανώσεων, καθώς και την ενίσχυση της λογοδοσίας και της επαγγελματικής ηθικής μέσω της διεύρυνσης της κοινωνικής διαβούλευσης και συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων*», ή ακόμη και αν υπάρχει τάση προς την επίτευξή του.

Αυτό φυσικά δεν σημαίνει ότι δεν επήλθαν πολλές και σημαντικές βελτιώσεις, τουλάχιστον μέσω της εισαγωγής των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ), αλλά είναι ζητούμενο το κατά πόσο άλλαξε η «μεγάλη εικόνα» του ελληνικού κράτους ή η διοικητική συμπεριφορά απέναντι στη διαχείριση των κάθε είδους ζητημάτων. Άλλωστε η χρήση των σύγχρονων τεχνολογικών μέσων δεν μπορεί να θεωρείται μεταρρύθμιση, τουλάχιστον με τους όρους που εξετάστηκαν εδώ, αλλά προσαρμογή. Ακόμη και αν η απορροφητικότητα²⁰⁴ στην διάθεση των πόρων κυμαινόταν σε ικανοποιητικά επίπεδα²⁰⁵, η τελική αποτελεσματικότητά τους είναι πράγματι, εκ των

²⁰³ Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007 – 2013, Επίσημη Υποβολή, Αθήνα, Μάιος 2007, σ.2

²⁰⁴ Όπως σωστά παρατηρεί ο Παπαδημητρίου Κων., Η ελληνική Δημόσια Διοίκηση μπροστά στις σύγχρονες προκλήσεις, σ.11, η απορρόφηση δεν συνδέεται με την αξιοποίηση.

²⁰⁵ Βλ. Ενδεικτικά, Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης, Απολογιστική Έκθεση του Προγράμματος «Πολιτεία», σ.75-79, όπου περιγράφεται η απορροφητικότητα του Προγράμματος.

πραγμάτων, αμφισβητήσιμη. Όπως έχει εύστοχα παρατηρηθεί, *«έπειτα από τις συνεχείς αποτυχημένες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, φαίνεται πως η κατάσταση αυτή τείνει να παγιωθεί, σχηματίζοντας μια νέα γραφειοκρατία, τη "μεταρρυθμιστική". Αντί δηλαδή η μεταρρύθμιση να μεταβάλλει τη γραφειοκρατία, η τελευταία φαίνεται πως έχει καταφέρει να ενσωματώσει τη "μεταρρύθμιση"»²⁰⁶.*

Η προσπάθεια εισαγωγής του συστήματος Διοίκησης Μέσω Στόχων χαρακτηρίστηκε από αποτυχία. Το σύστημα αυτό δεν εφαρμόστηκε παρά σε ελάχιστες περιπτώσεις και με εντελώς συμβολική μορφή και οι αιτίες είναι πολλές: Η Διοίκηση ήταν εντελώς ανέτοιμη να το υποστηρίξει αφού έλειπε παντελώς η κατάλληλη προετοιμασία, δεν υπήρχε στοχευμένη εκπαίδευση του ανθρώπινου δυναμικού, αλλά και όταν υπήρχαν στελέχη που θα μπορούσαν να ανταποκριθούν (όπως οι απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης) δεν ελήφθη καμία σχετική πρωτοβουλία από το αρμόδιο Υπουργείο. Επιπλέον, η σχετική υποστήριξη περιορίστηκε σε έκδοση διαδοχικών εγκυκλίων, μέσω των οποίων φυσικά δεν ήταν δυνατόν να εφαρμοστεί μια τέτοια μεταρρύθμιση. Είναι επίσης αξιοσημείωτο ότι σε νεώτερη νομοθεσία αν και γινόταν λόγος γενικά για στοχοθεσία, δεν γινόταν καμία αναφορά στο ν.3230/2004²⁰⁷. Πρόκειται για μια κλασική περίπτωση μεταρρύθμισης top down κατά την οποία επιχειρήθηκε με εμφανή προχειρότητα να εφαρμοστεί μέσω ενός νομικού κειμένου χωρίς να συντρέχει καμία σχετική προϋπόθεση και χωρίς να υπάρχει η – εκ των προτέρων σχεδιασμένη – υποστήριξη.

Το ίδιο ισχύει και για την περίπτωση της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης, μόνο που εδώ τα πράγματα ήταν ακόμη πιο δυσμενή: Δεν επιλέχθηκε καν ο τύπος του νόμου αλλά προτιμήθηκε η αποστολή μιας πρωθυπουργικής εγκυκλίου, η οποία έχει μεν αυξημένη πολιτική ισχύ, σε καμία περίπτωση όμως δεν δεσμεύει νομικά τα κρατικά όργανα. Επιπλέον, ισχύει εδώ ό,τι ίσχυσε και

²⁰⁶ Παπαδημητρίου Κων., Η ελληνική Δημόσια Διοίκηση μπροστά στις σύγχρονες προκλήσεις, σ.11.

²⁰⁷ Δηλαδή στο ν.4024/11.

στην περίπτωση της Διοίκησης Μέσω Στόχων: Δεν υπήρξε καμία υποστηρικτική παρέμβαση στις Υπηρεσίες μέσω της εκπαίδευσης των στελεχών ή της δημιουργίας εξειδικευμένων για την καλή νομοθέτηση σχηματισμών εντός των Υπηρεσιών. Αποτέλεσμα της «συμβολικής» αυτής προσέγγισης ήταν ότι ελάχιστα νομοσχέδια κατέθεταν Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων, και, όπου αυτό συνέβαινε, δεν επέφερε καμία μεταβολή στην ποιότητα των ρυθμίσεων, αφού υπήρξαν φορές όπου αντιγραφόταν η αιτιολογική έκθεση ως απάντηση στα ερωτήματα που έθετε η Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων (ΑΚΕ)²⁰⁸. Έπρεπε η χώρα να βρεθεί στην κρίση για να γίνει αντιληπτή η κρισιμότητα μιας δημόσιας πολιτικής για την καλή νομοθέτηση²⁰⁹ για να τροποποιηθεί ο Κανονισμός της Βουλής²¹⁰ και να ψηφιστεί σχετικός νόμος²¹¹, χωρίς, ωστόσο, να επέλθει απολύτως καμία ουσιαστική βελτίωση στην ποιότητα της νομοθεσίας. Η τελευταία αυτή παρατήρηση ισχύει ιδίως για τα νομοθετήματα που σχετίζονται με τα μνημόνια, όπου άσχετες μεταξύ τους διατάξεις επί παντός του επιστητού είτε προσθέτοντας κανόνες δικαίου είτε τροποποιώντας προηγούμενους και

²⁰⁸ Σύμφωνα με εκτιμήσεις, τη διετία Ιουλίου 2006 – Ιουλίου 2008 το 28% των νομοσχεδίων συνοδεύονταν από ΑΚΕ, ενώ μεταξύ Ιανουαρίου – Σεπτεμβρίου 2010 το αντίστοιχο ποσοστό ήταν 79%. Βλ. σχετικά Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, «Εισαγωγή στην Καλή Νομοθέτηση», διαθέσιμο στο http://administrativeburdens.gr/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=10&Itemid=2, τελευταία επίσκεψη: 30 Σεπτεμβρίου 2013, διαφ.71.

²⁰⁹ *Μακρυδημήτρης Αντ.*, Η καλή νομοθέτηση ως προϋπόθεση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας της διακυβέρνησης, στο Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος; *Κοντιάδης Ξενοφών – Ανθόπουλος Χαράλαμπος* (επιμ.), εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2008.

²¹⁰ Κανονισμός της Βουλής, μετά την τροποποίηση του Αυγούστου 2010. Άρθρο 85 παρ.2: «Τα νομοσχέδια συνοδεύονται, επίσης, υποχρεωτικά, από έκθεση αξιολόγησης των συνεπειών της ρύθμισης και από έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης που έχει προηγηθεί της κατάθεσής τους. Έκθεση αξιολόγησης και έκθεση δημόσιας διαβούλευσης δεν απαιτούνται εάν το νομοσχέδιο εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των ειδικών νομοθετικών διαδικασιών των άρθρων 111–112 και 114–123 ή εάν το νομοσχέδιο έχει χαρακτηριστεί από την Κυβέρνηση κατεπείγον. Στην τελευταία περίπτωση απαιτείται να συνοδεύεται από συνοπτική έκθεση αξιολόγησης» και άρθρο 88 παρ.2: «Τροπολογίες που υποβάλλονται από Υπουργούς συνοδεύονται και από συνοπτική έκθεση αξιολόγησης των συνεπειών της ρύθμισης».

²¹¹ Ν.4048/2012 (ΦΕΚ 34/Α'/23.02.2012) «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση : Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης»

συναρθρώνονται σε ενιαία νομοσχέδια, προσθέτοντας μια νέα γενιά κανονιστικής ακαταστασίας, ενδεχομένως χειρότερη από τις προηγούμενες.

Η περιπέτεια ωστόσο της «καλής νομοθέτησης» μπορεί να περιγραφεί ως το χρονικό μιας διαρκούς, διαρκώς αποτυχημένης μεταρρύθμισης. Μία εγκύκλιος (2006), μία τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής (2010) και ένας τυπικός νόμος (2012) για μια μεταρρύθμιση που δεν έγινε ή, ακριβέστερα, πραγματοποιήθηκε μόνο ως προς τα εξωτερικά, τυπικά και ονομαστικά της χαρακτηριστικά ενώ ταυτόχρονα η κανονιστική ποιότητα είναι φθίνουσα. Ως βαθύτερη αιτία γι' αυτή τη «μη μεταρρύθμιση» μπορούν να εντοπιστεί η ίδια η κουλτούρα του διοικητικού και, κυρίως, του πολιτικού συστήματος, δηλαδή του πολιτικού προσωπικού που αναπαράγει το ίδιο πρότυπο διακυβέρνησης είτε γιατί δεν μπορεί να αντιληφθεί την αναγκαιότητα της αλλαγής έχοντας απορρίψει την ιδιότητα του ορθολογικού δρώντος²¹² είτε γιατί εξυπηρετείται από την μικροπολιτική εκμετάλλευση της διαρκούς έλλειψης δημόσιας πολιτικής και των διαρκών αποσπασματικών διευθετήσεων που όμως γίνεται αντιληπτό ως αναγκαίο στοιχείο επιβίωσης στο πλαίσιο του εγχώριου πολιτικού ανταγωνισμού. Τέλος, η μορφή των νομοσχεδίων που σχετίζονται με τη δανειακή σύμβαση θέτει το ερώτημα κατά πόσο αποτελεί στόχο η ουσιώδης μεταρρύθμιση του συστήματος διοίκησης και διακυβέρνησης.

Τα πράγματα είναι διαφορετικά – τουλάχιστον ως προς τα αποτελέσματα – σε ό,τι αφορά στις νέες οργανώσεις που ιδρύθηκαν την περίοδο αυτή. Εδώ η αποτελεσματικότητα και η αναγνωρισιμότητα των νέων θεσμών τόσο στο σώμα της Διοίκησης όσο και στην κοινωνία δημιουργούν την αίσθηση της επιτυχίας, η οποία επιβεβαιώνεται από τα πραγματικά περιστατικά²¹³. Στη θετική αυτή αποτίμηση συντείνει η ανεξαρτησία τους από

²¹² Βλ. Παπούλιας Δημήτρης, Τσούκας Χαρίδημος, Κατευθύνσεις για τη Μεταρρύθμιση του Κράτους, εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα 1998.

²¹³ Βλ. τις Ετήσιες Εκθέσεις Πεπραγμένων του ΓΕΕΔ και του ΣΕΥΥΠ αλλά και την ιστοσελίδα της ΕΥΕΠ, <http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=396&language=el-GR> (τελευταία επίσκεψη: 30 Σεπτεμβρίου 2013)

τις παραδοσιακές ιεραρχικές δομές²¹⁴, ανεξαρτησία η οποία, στην περίπτωση του ΓΕΕΔΔ, προσιδιάζει στα χαρακτηριστικά μιας ανεξάρτητης αρχής. Συντείνει επίσης ότι, τουλάχιστον στο ΓΕΕΔΔ και στο ΣΕΥΥΠ ισχύει η εξαίρεση της συχνής αλλαγής της ηγεσίας, γεγονός που συνεισφέρει, μαζί με την ποιότητα της ηγεσίας αυτής, στο υψηλό κύρος των θεσμών αυτών. Πάντως, το γεγονός ότι ο ΓΕΕΔΔ ιδρύθηκε ως αποτέλεσμα διεθνών υποχρεώσεων της χώρας αλλά και η ειδική φύση του θεσμού που αποδεδειγμένα έθεσε νέες βάσεις στην ολοκληρωμένη πρόσληψη και αντιμετώπιση των φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης, δεν αποτέλεσαν εμπόδιο στο να επιχειρηθεί η συγχώνευσή του με το ΣΕΔΔ με μια κίνηση που παραγνώριζε πλήρως όλα τα παραπάνω²¹⁵. Αντί να ενισχυθεί περαιτέρω ο ρόλος του, ενδεχομένως και συγχωνεύοντας όλους τους ελεγκτικούς μηχανισμούς υπό την ηγεσία του, που θα συνιστούσε τελική φάση και ολοκλήρωση όλων των προηγούμενων μεταρρυθμιστικών κινήσεων που περιγράφηκαν παραπάνω στο πλαίσιο της «συστοιχίας μεταρρυθμίσεων» επελέγη μια κίνηση που παραπέμπει οπωσδήποτε σε αναποτελεσματικές, οπισθοδρομικές και ευάλωτες στις πιέσεις του πολιτικού συστήματος επιλογές.

Τέλος, οι μαζικές μεταρρυθμιστικές κινήσεις που συνιστούν τη «μεταρρυθμιστική ριπή» στο τέλος της εξεταζόμενης περιόδου χαρακτηρίζονται από ομοιογένεια ως προς τη στοχοθεσία αλλά ανομοιογένεια ως προς την αποτελεσματικότητά τους. Το Πρόγραμμα Διαύγεια αναμφισβήτητα αναδείχθηκε στην πιο επιτυχημένη μεταρρύθμιση αυτής της

²¹⁴ Το ΣΕΥΥΠ αντικατέστησε την παλιά Διεύθυνση Επιθεώρησης του Υπουργείου Υγείας. «Το θέμα των ελέγχων γενικά στη χώρα μας έχει μια πολύ μεγάλη ιστορική περιπέτεια. Για πολλά χρόνια το θέμα των ελέγχων και των επιθεωρήσεων ήταν συναρτημένα με την εσωτερική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Σε όλα τα υπουργεία υπήρχαν διάφορες διευθύνσεις επιθεώρησης, οι οποίες ήταν υπηρεσιακές μονάδες, όπου τοποθετούνταν – με κριτήρια, υποτίθεται, υπηρεσιακά, διάφοροι υπάλληλοι, στην ουσία όμως αποτελούσαν «ψυγεία» για την τοποθέτηση διαφόρων υπαλλήλων οι οποίοι για κάποιους λόγους δεν ήταν αρεστοί» Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος Ι' Σύνοδος Α', Διαρκής Επιτροπή Κοινωνικών Υποθέσεων, Πρακτικό της Διαρκούς Επιτροπής Κοινωνικών Υποθέσεων στο Σχέδιο νόμου του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας «Σώμα Επιθεωρητών υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας και άλλες διατάξεις», 8 Μαρτίου 2001, Παρέμβαση Υπουργού Υγείας και Πρόνοιας Αλέκου Παπαδόπουλου.

²¹⁵ Βλ. σχετικά Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Ετήσια Έκθεση 2012, σ.5.

ομάδας, καθώς παγιώθηκε και κατέστη γρήγορα αναγνωρίσιμο από την κοινωνία αλλά και πολύτιμος σύμμαχος στην προσπάθεια για διαφάνεια στη δράση της διοίκησης, ιδίως μιας διοίκησης με τα συγκεντρωτικά και μυστικιστικά χαρακτηριστικά της ελληνικής. Δεν ισχύει όμως το ίδιο για τη μεταρρύθμιση του συστήματος προσλήψεων, καθώς οι δημοσιονομικές εξελίξεις ανέστειλαν κάθε διαδικασία πλήρωσης θέσεων στη Δημόσια Διοίκηση. Ωστόσο, αυτό δεν εμπόδισε να ψηφιστεί διάταξη που επαναφέρει παλαιότερες πελατειακές πρακτικές μέσω της κοινωφελούς εργασίας.

Ανάλογη τύχη είχε και το νέο σύστημα επιλογής προϊσταμένων, το οποίο εφαρμόστηκε στις μεταβατικές του διατάξεις με εντυπωσιακά αποτελέσματα: Νέα στελέχη της διοίκησης με υψηλά τυπικά και ουσιαστικά προσόντα βρέθηκαν σε θέσεις ευθύνης, φέρνοντας σε αμηχανία όσους είχαν εμποτιστεί με την κουλτούρα πλήρους εξάρτησης από το πολιτικό σύστημα και απόλυτης κυριαρχίας των πελατειακών σχέσεων και των τοπικών δικτύων εξουσίας. Ήταν η πρώτη φορά στην ελληνική διοικητική ιστορία που το ελληνικό κράτος αποκτούσε στις θέσεις ευθύνης ανεξάρτητους προϊσταμένους, επιλεγμένους με αντικειμενικές και αξιοκρατικές διαδικασίες και έτσι ακηδεμόνευτους από το πολιτικό σύστημα. Έτσι, σύντομα άρχισαν οι προσπάθειες υπέρβασης αυτού του δεσμευτικού νομικού πλαισίου, πρώτα από τη Διοίκηση και αμέσως μετά από την ίδια κυβέρνηση²¹⁶. Λίγους μήνες αργότερα, με νομοσχέδιο που τέθηκε προς διαβούλευση επιχειρήθηκε όχι απλώς η αλλαγή του νομικού πλαισίου, αλλά και η αντικατάσταση όσων είχαν επιλεγεί αντικειμενικά, χωρίς μάλιστα κανένα απολύτως κριτήριο²¹⁷.

²¹⁶ Ήδη με την ψήφιση του ν. 4024/2011, εκτός της εκ βαθέων μεταβολής του βαθμολογίου και βίαιης ανατροπής της διοικητικής ιεραρχίας, επιχειρήθηκε η σιωπηρή κατάργηση του ν.3839/10 για την αντικειμενική επιλογή των προϊσταμένων.

²¹⁷ Το σχέδιο μετέθετε στο αόριστο μέλλον την αλλαγή του συστήματος επιλογής και ως τότε προέκρινε τις απευθείας αναθέσεις καθηκόντων προϊσταμένων, πρακτική που παρανόμως είχε παγιώσει η Διοίκηση. Ύστερα από σφοδρές αντιδράσεις που ακολούθησαν την υποβολή του νομοσχεδίου (βλ. ενδεικτικά την ανακοίνωση της Ένωσης Αποφοίτων Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης [ΕΝΑΠ ΕΣΔΔΑ] «Έρχεται νύχτα του Αγίου Βαρθολομαίου στο κράτος», διαθέσιμη στο http://www.enap.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=7391:13-5-

Η τελευταία αυτή εξέλιξη, όμοια ακριβώς με την απόπειρα συγχώνευσης ΓΕΕΔΔ και ΣΕΕΔΔ, δείχνει και τα όρια των μεταρρυθμίσεων που μπορεί να αντέξει το πολιτικό σύστημα της χώρας. Μεταρρυθμίσεις που αποσκοπούν σε μια τρίτου τύπου αλλαγή, δηλαδή σε αλλαγή κουλτούρας, αφήνονται χωρίς πολιτική υποστήριξη και, εν τέλει, αποσύρονται με αποτέλεσμα την εμφανή οπισθοδρόμηση της Διοίκησης και της λειτουργίας του Κράτους. Πρόκειται για την επικράτηση της «ανατολικής» πελατειακής παράδοσης που βρίσκεται στον κοινωνικό και πολιτικό πυρήνα της χώρας, αναγόμενη σε «μηχανισμό αξιακού προσανατολισμού» και χαρακτηρίζοντας την ελληνική Δημόσια Διοίκηση ήδη από την ίδρυσή της²¹⁸.

[2013&catid=38:anakinosis&Itemid=67](#), τελευταία επίσκεψη: 30 Σεπτεμβρίου 2013) το σχέδιο νόμου δεν προωθήθηκε προς ψήφιση, ενώ οι μετέπειτα πολιτικές εξελίξεις που ακολούθησαν το κλείσιμο της ΕΡΤ έθεσαν οριστικό τέλος στο βραχύ βίο του νομοσχεδίου.

²¹⁸ Τσέκος Θ., « Η Διαρκής Ελληνική Διοικητική Κρίση: Περί της Μεταρρυθμιστικής Ιδιομορφίας μιάς μη – Βεμπεριανής Γραφειοκρατίας», σε Κοντιάδης Ξ., Ανθόπουλος Χ., (επιμ.), Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος; Εκδόσεις Παπαζήση, σσ 271-287, Αθήνα 2008, σ.274-275.

7. Τελικά συμπεράσματα

Στην παρούσα έρευνα μελετήθηκαν συγκεκριμένες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες που επιχειρήθηκαν κατά τη δεκαετία 2000 – 2010. Από την εξέτασή τους και την ένταξή τους στο ευρύτερο ιστορικό, πολιτικό και διοικητικό πλαίσιο, προέκυψαν τα εξής συμπεράσματα:

- 1) Δύο προγράμματα μεταρρύθμισης μεγάλης κλίμακας, αποτελούμενα από πολλές επιμέρους δράσεις εξελίχτηκαν κατά την περίοδο αυτή. Η εξέλιξή τους ήταν διαδοχική ενώ εντάσσονται σε μια αλληλουχία τέτοιων προγραμμάτων που εκκινούν από τις αρχές της δεκαετίας του 1990. Πρόκειται για τη «μεταρρυθμιστική αλυσίδα».
- 2) Ένας αριθμός νέων οργανώσεων με πολλά κοινά χαρακτηριστικά προστέθηκε στην ελληνική δημόσια διοίκηση ιδίως την περίοδο 1994 – 2002. Όλες ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους, αλλά δεν εντάσσονται στις κλασικές ιεραρχικές του δομές καθώς πρόκειται για ανεξάρτητες αρχές και ειδικούς ελεγκτικούς μηχανισμούς. Επίσης όλες συνδέονται με κάποιον τρόπο με επιρροές από το διεθνές περιβάλλον. Ανήκουν στο δεύτερο βαθμό της μεταρρυθμιστικής τυπολογίας εκτός του ΓΕΕΔΔ που θα μπορούσε, υπό προϋποθέσεις, να ενταχθεί στον τρίτο. Πρόκειται για μια «θεματική συστοιχία μεταρρυθμίσεων».
- 3) Δύο μεταρρυθμιστικές απόπειρες στόχευαν στην εισαγωγή νέων εργαλείων που θα λειτουργούσαν παράλληλα με τη δραστηριότητα της Διοίκησης και θα της επέτρεπαν να θέτει στόχους στο πλαίσιο στρατηγικού προγραμματισμού και να βελτιώνει τα ποιοτικά χαρακτηριστικά της. Και οι δύο εφαρμόζονται σε πολλές άλλες διοικήσεις. Η μία δε από αυτές, η κανονιστική μεταρρύθμιση, αποτελεί *condition sine qua non* για την αντιμετώπιση ενός από τα δομικά προβλήματα, της πολυνομίας και της κακής ποιότητας των

κανονιστικών ρυθμίσεων. Ανήκουν στον πρώτο βαθμό της μεταρρυθμιστικής τυπολογίας. Πρόκειται για τα «εργαλεία παράλληλα».

- 4) Μια ομάδα μεταρρυθμίσεων πραγματοποιήθηκε μέσα σε λίγους μήνες, από το Νοέμβριο του 2009 έως τον Ιούνιο του 2010. Εισηγάγαν νέες αντιλήψεις στον τρόπο λειτουργίας της Διοίκησης ολοκληρώνοντας αλλαγές που είχαν δρομολογηθεί από το 1994 και συνδέονται – από αυτήν την άποψη – με τη «συστοιχία μεταρρυθμίσεων». Πρόκειται για τη «μεταρρυθμιστική ριπή».
- 5) Οι νέες οργανώσεις πέτυχαν εν πολλοίς τους ιδρυτικούς τους στόχους φέροντας μετρήσιμα αποτελέσματα και προσκομίζοντας κύρος και αναβάθμιση της εικόνας της Δημόσιας Διοίκησης. Επίσης, εκσυγχρονισμοί μέσω της εισαγωγής ΤΠΕ βελτίωσαν τη λειτουργία της Διοίκησης.
- 6) Σε γενικές γραμμές η δημόσια διοίκηση δεν υπέστη τη μεταμόρφωση εκείνη που φιλοδοξούσαν να της επιφέρουν οι μεταρρυθμίσεις. Αντίθετα από ό,τι θα απαιτούσε η εφαρμογή μιας «τεχνολογίας των μεταρρυθμίσεων»²¹⁹, τα κύρια χαρακτηριστικά που τις υπονόμευσαν είναι η ελλιπής προετοιμασία, η ανύπαρκτη εκ των υστέρων υποστήριξη, η πρόσκρουση στον πυρήνα της μικρο – κουλτούρας των οργανώσεων και της γενικής κουλτούρας του πολιτικού και διοικητικού συστήματος, η έλλειψη πολιτικής βούλησης για αλλαγή της κουλτούρας αυτής προς μια καθολική μεταρρύθμιση τρίτου βαθμού. Και αυτό, γιατί η μεταρρύθμιση δεν είναι τελικά παρά η πολιτική αποτύπωση συγκεκριμένων κοινωνικών συσχετισμών όπως αυτοί διαμορφώνονται σε βάθος χρόνου²²⁰.

²¹⁹ Ο Τσέκος Θ. (ό.π.) κάνει λόγο για «ανεπάρκεια της μεταρρυθμιστικής τεχνωγνωσίας», σ.285.

²²⁰ Σωτηρέλης Γιώργος, Η οικονομική κρίση ως ευκαιρία για την επαναθεμελίωση του κράτους, στο Σωτηρέλης Γιώργος, Πικραμένος Μιχαήλ, Ξηρός Θανάσης, Η μεταρρύθμιση του κράτους στην εποχή των μεγάλων προκλήσεων, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2011, σ.35.

Ε.Π. Διοικητική Μεταρρύθμιση 1: Τομέας Ανθρώπινου δυναμικού

Δυσλειτουργίες:

- Η μειωμένη υποκίνηση. • Η μειωμένη κινητικότητα. • Η μειωμένη συμμετοχή των γυναικών στις ανώτερες θέσεις της ιεραρχίας (προϊστάμενοι γενικών διευθύνσεων και διευθύνσεων).
- Η ελλιπής αξιοποίηση του προσωπικού με βάση τα προσόντα. • Η έλλειψη προσωπικού εξειδικευμένων προσόντων σε κρίσιμους τομείς δημόσιας δράσης (π.χ. στον τομέα των ΤΠΕ ή στην λειτουργία του επιτελικού σχεδιασμού και της επεξεργασίας προγραμμάτων και πολιτικών).
- Η απουσία άσκησης σύγχρονου management, και εκπαίδευσης για την άσκηση του από τα στελέχη που κατέχουν θέσεις ευθύνης (Γενικοί Διευθυντές, προϊστάμενοι Διευθύνσεων και Τμημάτων).
- Η προσήλωση στον τύπο του εκάστοτε ισχύοντος θεσμικού πλαισίου, σε βάρος του περιεχομένου και της ποιότητας των παραγόμενων υπηρεσιών.
- Η προσήλωση στις ιεραρχικές σχέσεις, η περιχαράκωση καθηκόντων και αρμοδιοτήτων και η δυσχέρεια ομαδικής εργασίας ή οριζόντιας συνεργασίας, ενδο-υπηρεσιακής ή δι-υπηρεσιακής.
- Η δυσκολία αποτελεσματικής και δημιουργικής συνεργασίας με τον ιδιωτικό τομέα με βάση το πρότυπο της εταιρικής σχέσης και επιχειρησιακής συνεργασίας σε αντιδιαστολή με το πρότυπο της συμβατικής σχέσης εργοδότη-προμηθευτή.
- Η αναντιστοιχία μεταξύ της στελέχωσης των υπηρεσιών και των πραγματικών αναγκών τους, ιδιαίτερα σε ότι αφορά προσωπικό διοικητικών καθηκόντων και προσωπικό καθηκόντων παροχής υπηρεσιών, σε ενδο-υπηρεσιακό και σε δι-υπηρεσιακό επίπεδο, ως προς τα αριθμητικά μεγέθη, τα ουσιαστικά προσόντα, και τον χρονισμό των προσλήψεων.

Αρνητικά Αποτελέσματα

Οι περιορισμένες δυνατότητες προσωπικής ανάπτυξης. • Η επιβάρυνση του κόστους λειτουργίας των υπηρεσιών της Δημόσιας Διοίκησης.

- Η μειωμένη ικανότητα των δημοσίων υπηρεσιών για την επεξεργασία δημόσιων πολιτικών και προγραμμάτων.
- Η μειωμένη αποτελεσματικότητα στην παραγωγή υπηρεσιών και έργου.
- Η δημιουργία πρόσφορου εδάφους που καθιστά δύσκολη την διασφάλιση της διαφάνειας στις πράξεις της Δημόσιας Διοίκησης και την αντιμετώπιση της διαφθοράς.

Συνδέεται με:

Το γραφειοκρατικό, συχνά περίπλοκο και αναποτελεσματικό, θεσμικό πλαίσιο που ρυθμίζει συνολικά την λειτουργία της δημόσιας δράσης και τις σχέσεις των δημόσιων υπηρεσιών με το περιβάλλον και υποθάλλει την τυπολατρία. • Οι αποσπασματικές αλλαγές των ρυθμίσεων του θεσμικού πλαισίου που διέπει τα θέματα ανθρώπινου δυναμικού. • Η περιορισμένη ανεξαρτησία και αντίστοιχη υπευθυνότητα της υπηρεσιακής ιεραρχίας έναντι της πολιτικής ηγεσίας, σε συνδυασμό με το περιορισμένο εύρος δικαιοδοσιών των ανώτερων κλιμακίων της υπαλληλικής ιεραρχίας για τη λήψη αποφάσεων, τη διαχείριση οικονομικών πόρων και τη διοίκηση προσωπικού. • Η απουσία περιγραφών θέσεων εργασίας και καθηκόντων. • Η απουσία στοχοθεσίας, μέτρησης αποτελεσμάτων και αξιολόγησης της οικονομικότητας και της ποιότητας των παραγόμενων υπηρεσιών, • Η απουσία ουσιαστικής ατομικής αξιολόγησης της απόδοσης των δημοσίων υπαλλήλων με βάση το παραγόμενο έργο. • Η έλλειψη κινήτρων και μηχανισμών υποκίνησης. • Η συντήρηση απαρχαιωμένων δομών και πρακτικών λειτουργίας που χαρακτηρίζονται από την πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων, τον κατακερματισμό της δικαιοδοσίας και της ευθύνης για το παραγόμενο έργο, την αδυναμία προσαρμογής προς μεταβαλλόμενες ανάγκες και προτεραιότητες και την απουσία σχημάτων ομαδικής εργασίας. • Οι ανεπάρκειες των διαδικασιών προγραμματισμού και διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού.



Δυσλειτουργίες:

- Η πολυπλοκότητα των ρυθμίσεων. • Οι ασάφειες των ρυθμίσεων και οι αντιφάσεις

μεταξύ ρυθμίσεων, σε συνδυασμό με την απουσία κωδικοποίησης των εκάστοτε ισχυουσών ρυθμίσεων. • Οι απαρχαιωμένες ρυθμίσεις οι οποίες δεν έχουν προσαρμοσθεί προς τα σύγχρονα τεχνολογικά δεδομένα και τις νέες κοινωνικο-οικονομικές απαιτήσεις. • Η ύπαρξη ρυθμίσεων, το κόστος εφαρμογής των οποίων υπερβαίνει το δημόσιο όφελος, οικονομικό ή άλλο. • Η ύπαρξη περιττών ρυθμίσεων. • Η τυπολατρική εφαρμογή των ρυθμίσεων από τις δημόσιες υπηρεσίες.

Αρνητικά Αποτελέσματα

Η επιβάρυνση των συναλλασσόμενων με τις δημόσιες υπηρεσίες, είτε πρόκειται για τους πολίτες, είτε πρόκειται για τις επιχειρήσεις, με υπέρογκο διαχειριστικό κόστος για την συμμόρφωσή τους με τις ρυθμίσεις. Το διαχειριστικό αυτό κόστος αυτό συνιστά σοβαρό ανασταλτικό παράγοντα για την επιχειρηματικότητα, τις επενδύσεις και την οικονομική ανάπτυξη, σε ότι αφορά τις συναλλαγές των επιχειρήσεων με το κράτος, αλλά και σε ότι αφορά τις συναλλαγές των πολιτών. • Η επιβάρυνση της ίδιας της δημόσιας διοίκησης με περιττό εσωτερικό κόστος διεκπεραίωσης περιττών γραφειοκρατικών διαδικασιών. • Ο προσανατολισμός των δημοσίων υπαλλήλων προς ένα πρότυπο ρόλου που θεωρεί ως πρωτεύοντα στόχο την διασφάλιση της τυπικής νομιμότητας και όχι την παραγωγή υπηρεσιών και έργου. • Η μειονεκτική θέση των συναλλασσόμενων με το κράτος έναντι των δημοσίων υπηρεσιών με τις οποίες συναλλάσσονται, ιδίως αυτών που δεν διαθέτουν αυξημένη ικανότητα ή γνώσεις διαχείρισης των υποθέσεών τους, όπως είναι διάφορες κατηγορίες πολιτών (π.χ. άτομα χαμηλής μόρφωσης, μετανάστες κλπ.) αλλά και επιχειρήσεων (π.χ. οι πολύ μικρές επιχειρήσεις). • Η επιβάρυνση του κόστους ζωής και της ποιότητας ζωής του πολίτη. • Η δημιουργία πρόσφορου εδάφους που καθιστά δύσκολη την διασφάλιση της διαφάνειας στις πράξεις της Δημόσιας Διοίκησης και την αντιμετώπιση της διαφθοράς.

Συνδέεται με:

- Η πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων μεταξύ των οργανισμών της Δημόσιας Διοίκησης που παράγουν τις ρυθμίσεις του κανονιστικού πλαισίου, σε συνδυασμό με την ανεπάρκεια αποτελεσματικών μηχανισμών οριζόντιου, ενδο-υπηρεσιακού και δι- υπηρεσιακού, συντονισμού. • Η αποσπασματικότητα παραγωγής ρυθμίσεων. • Η μη προσαρμογή των υφιστάμενων ρυθμίσεων, στις μεταβαλλόμενες λειτουργικές ανάγκες, η οποία επιτείνεται από την τάση θεσμοθέτησης ρυθμίσεων στο υψηλότερο και λιγότερο ευέλικτο επίπεδο, αυτό του Νόμου, έναντι του επιπέδου Προεδρικού Διατάγματος, ή του επιπέδου της Υπουργικής απόφασης. • Η καθυστέρηση ολοκλήρωσης των νομοθετικών ρυθμίσεων σε ότι αφορά την έκδοση των κανονιστικών πράξεων, προεδρικών διαταγμάτων και υπουργικών αποφάσεων που είναι απαραίτητες για την εφαρμογή των νόμων. • Η απουσία συγκροτημένου μηχανισμού και διαδικασιών συστηματικής αξιολόγησης της ποιότητας και των επιπτώσεων των παραγόμενων ρυθμίσεων και βελτίωσης των υφιστάμενων ρυθμίσεων. • Η απουσία κωδικοποίησης των ισχυουσών ρυθμίσεων. • Η περιορισμένη νομοτεχνική τεχνογνωσία των υπηρεσιών στο αντικείμενο της επεξεργασίας κανονιστικών ρυθμίσεων σε συνδυασμό με την περιορισμένη δυναμικότητα νομοτεχνικής επεξεργασίας στους οργανισμούς της Δημόσιας Διοίκησης. • Οι απαρχαιωμένες αντιλήψεις και πρακτικές, που έχουν διαμορφώσει παλαιότερες ρυθμίσεις που βρίσκονται σε ισχύ, οι οποίες δεν έχουν ακόμη εξαλειφθεί, σε ότι αφορά την αναγκαιότητα ρύθμισης κάθε διαδικασίας που αφορά τις συναλλαγές των δημοσίων υπηρεσιών με τους πολίτες ή τις επιχειρήσεις - ακόμη και στο πλέον ελάχιστο στοιχείο διεκπεραίωσης-, και την αναγκαιότητα διασφάλισης της νομιμότητας έναντι οποιουδήποτε πιθανού κινδύνου από τον συναλλασσόμενο με το δημόσιο πολίτη ή επιχείρηση, που θεωρείται δυνάμει αφερέγγυος, - ανεξάρτητα από το κόστος.

Πίνακας 1

Το χρονολόγιο των μεταρρυθμίσεων, 2000 – 2010		
	Θέμα	Μέσο/έτος
Α Περίοδος	Πρόγραμμα «Πολιτεία»	Νόμος 2880/ 01
	Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας	Νόμος 2920/ 01
	Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος	Νόμος 2947/ 01
	Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης	Νόμος 3074/ 02
	Σύστημα Διοίκησης Μέσω Στόχων	Νόμος 3230/ 04
Β Περίοδος	Καλή Νομοθέτηση	Εγκύκλιος Πρωθυπουργού Υ 190/18.7. 2006
	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση»	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα ΕΣΠΑ, 2007
Γ Περίοδος	Αναμόρφωση Συστήματος Προσλήψεων	Νόμος 3812/ 09
	Σύστημα Επιλογής Προϊσταμένων	Νόμος 3839/ 10
	Πρόγραμμα «Διαύγεια»	Νόμος 3862/ 10

Πίνακας 2

Η τυπολογία των μεταρρυθμίσεων 2000 – 2010				
Μεταρρύθμιση	Βαθμός			
	1 ^{ος}	2 ^{ος}	3 ^{ος}	
Πρόγραμμα «Πολιτεία»		X	(X) ²²¹	
Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας		X		
Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος		X		
Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης		X	(XX) ²²²	
Σύστημα Διοίκησης Μέσω Στόχων	X			
Καλή Νομοθέτηση	X			
Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση»	X	X	(X)	
Αναμόρφωση Συστήματος Προσλήψεων		X	X	
Σύστημα Επιλογής Προϊσταμένων		X	X	
Πρόγραμμα «Διαύγεια»		X	X	

²²¹ (X) = Διακηρυκτικό επίπεδο

²²² (XX) = Κατά ερμηνεία

Πίνακας 3

Η μεταρρυθμιστική αλυσίδα		
Πρόγραμμα	Περίοδος	Τύπος
«Πρόγραμμα Διοικητικού Εκσυγχρονισμού»	1990 – 1993 – 1995	Έγκριση από Υπουργικό Συμβούλιο
Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Κλεισθένης»	1994 – 1999	Συγχρηματοδοτούμενο
«Στρατηγικό Σχέδιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης»	1997 – 2000	Πρόγραμμα ΥΠΕΣΔΔΑ
Πρόγραμμα «Πολιτεία»	2001 – 2007	Έγκριση από Υπουργικό Συμβούλιο
Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση»	2007 – 2013	Συγχρηματοδοτούμενο

Πίνακας 4

Το χρονολόγιο των νέων θεσμών (θεματική συστοιχία, Ι)		
Νέος θεσμός	Νόμος/έτος	Είδος
Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης	1866/1989	Ανεξάρτητη Αρχή
Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού	2190/1994	Ανεξάρτητη Αρχή
Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα	2472/1997	Ανεξάρτητη Αρχή
Συνήγορος του Πολίτη	2477/1997	Ανεξάρτητη Αρχή
Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης	2477/1997	Ειδικός ελεγκτικός μηχανισμός
Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας	2920/2001	Ειδικός ελεγκτικός μηχανισμός
Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος	2947/2001	Ειδικός ελεγκτικός μηχανισμός
Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης	3074/2002	Ειδικός ελεγκτικός μηχανισμός (οιονεί Ανεξάρτητη Αρχή)
Αρχή Διασφάλισης Απορρήτου Επικοινωνιών	3115/2003	Ανεξάρτητη Αρχή

Πίνακας 5

Ειδικά χαρακτηριστικά των νέων θεσμών (Η θεματική συστοιχία, II)				
	Επιρροή	Υπαγωγή στον Υπουργό	Επιλογή επικεφαλής	
Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας	Γαλλία	Ναι	Ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο	
Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος	ΕΕ	Ναι	Υπουργός	
Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης	Διεθνείς συμβάσεις	Όχι	Υπουργικό Συμβούλιο	
Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης	Γαλλία	Ναι	Πρωθυπουργός – Υπουργός Διοικητικής Μεταρρύθμισης	

Πίνακας 6

Η μεταρρυθμιστική ριπή			
Μεταρρύθμιση	Χρόνος	Παρατήρηση	
Σύστημα επιλογής προσωπικού	Νοέμβριος 2009		
Σύστημα επιλογής προϊσταμένων	Μάρτιος 2010		
Πρόγραμμα «Διαύγεια»	Ιούνιος 2010		
Πρόγραμμα Καλλικράτης	Ιούνιος 2010	(συναφής)	

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Βενετσανοπούλου Μαρία, Η θεσμική διαδρομή της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, εκδ. Σάκκουλα, Αθηνά – Θεσσαλονίκη 2002

Wallis Joe – Dollery Brian, Αποτυχία της αγοράς, αποτυχία της κυβέρνησης, ηγεσία και δημόσια πολιτική, επιστημονική επιμέλεια Θοδωρής Πελαγίδης, μετάφραση Αλέξανδρος Στρατής, επιμέλεια μετάφρασης Τίνα Πλυτά, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2005

Ανακοίνωση της Επιτροπής : Εφαρμογή του κοινοτικού προγράμματος της Λισσαβόνας : Στρατηγική για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος , Βρυξέλλες , 25.10.2005 COM(2005) 535

Βαρβαρέσσος, Κ., Η πλημμελής λειτουργία της Διοικήσεως και η ανάγκη αναδιοργάνωσής αυτής, Υπουργείον Οικονομικών, Αθήνα 1950

Βούλγαρης Γιάννης, Η Ελλάδα από τη Μεταπολίτευση στην Παγκοσμιοποίηση, εκδ. Πόλις, Αθήνα 2009

Βουλή των Ελλήνων, Διεύθυνση Επιστημονικών Μελετών, Τμήμα Νομοτεχνικής Επεξεργασίας Σχεδίων και Προτάσεων Νόμου, Έκθεση επί του Νομοσχεδίου "Αναμόρφωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και άλλες διατάξεις"

Βουλή των Ελλήνων, Διεύθυνση Επιστημονικών Μελετών, Τμήμα Νομοτεχνικής Επεξεργασίας Σχεδίων και Προτάσεων Νόμου, Έκθεση επί του Σχεδίου Νόμου «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης

Βουλή των Ελλήνων, Διεύθυνση Επιστημονικών Μελετών, Τμήμα Νομοτεχνικής Επεξεργασίας Σχεδίων και Προτάσεων Νόμου, Έκθεση στο

Σχέδιο Νόμου "Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας και άλλες διατάξεις"

Βουλή των Ελλήνων, Διεύθυνση Επιστημονικών Μελετών, Τμήμα Νομοτεχνικής Επεξεργασίας Σχεδίων και Προτάσεων Νόμου, Έκθεση στο Σχέδιο Νόμου «Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου»

Βουλή των Ελλήνων, Διεύθυνση Επιστημονικών Μελετών, Τμήμα Νομοτεχνικής Επεξεργασίας Σχεδίων και Προτάσεων Νόμου, Έκθεση επί του σχεδίου νόμου «Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης»

Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Έκθεση Πεπραγμένων 2008, Αθήνα 2009

Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Έκθεση Πεπραγμένων 2012, Αθήνα 2013

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007 – 2013, Επίσημη Υποβολή, Αθήνα, Μάιος 2007

Καζάκος Πάνος, Από τον ατελή εκσυγχρονισμό στην κρίση, Μεταρρυθμίσεις, χρέη και αδράνειες στην Ελλάδα (1993 - 2010), εκδ. Πατάκη, Αθήνα 2010

Καζάκος Πάνος, Μεταρρυθμίσεις παντού: Στο κράτος, στην αγορά, στην κοινωνία των πολιτών, στο Αντ. Μακρυδημήτρης (επιμ.), Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1995, σ.40 (37-57)

Καρακούσης Αντώνης, Μετέωρη Χώρα, Από την κοινωνία της ανάγκης στην κοινωνία της επιθυμίας (1975 – 2005), εκδ. Εστίας, Αθήνα 2006

Καρκατσούλης Παναγιώτης (2002): "Η κανονιστική μεταρρύθμιση ως δημόσια πολιτική", στο: Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Η Διοίκηση και το Σύνταγμα, ΑντΝ.Σάκκου

Καρκατσούλης Παναγιώτης, Διοικητική Μεταρρύθμιση και Προεισαγωγική Εκπαίδευση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1998

Καρκατσούλης Παναγιώτης, Το Κράτος σε Μετάβαση, από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση», εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2004

Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, «Εισαγωγή στην Καλή Νομοθέτηση», διαθέσιμο στο http://administrativeburdens.gr/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=10&Itemid=2

ΚΕΠΕ, Πρόγραμμα Οικονομικής και Οικονομικής Ανάπτυξης 1983-1987

Κέφης Βασίλης, Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, Θεωρία και Πρότυπα, εκδόσεις Κριτική, Αθήνα 2005

Κουλούρης Νίκος, «Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές: τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα», Διδικ , τχ 5/1993, σ.1140-1183.

Κουλούρης Νίκος., «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές» σε «Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα», Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών Επ. Σπηλιωτόπουλος, Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.), εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 2001

Κούρτης Κωνσταντίνος, Ιστορία των Διοικητικών Θεσμών, Αθήναι 1971

Κουτούπα – Ρεγκάκου Ευαγγελία, Δίκαιο του περιβάλλοντος, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2008, σ.26

Κώστας Μπέης, Συμβολές στην ερμηνεία του Δικονομικού Δικαίου, τ.2, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 1981

Λαδής Στ., Οικονομική κρίση και διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα και στην Κύπρο: Ευκαιρίες και περιορισμοί, Πανεπιστήμιο Λευκωσίας, Κέντρο Ευρωπαϊκών και Διεθνών Υποθέσεων, Σειρά Κειμένων Πολιτικής 2/2011

Λαπαβίτσας Κώστας, Τι είδους μεταρρυθμίσεις χρειαζόμαστε; Αναρτημένο στο δικτυακό τόπο www.costaslapavitsas.blogspot.gr, 21-06-2013, διαθέσιμο στις 27-09-13.

Λιαργκόβας Παν. – Ανδρέου Γιώργος, Επιπτώσεις Στην Ελληνική Οικονομία Από Τη Νέα Πολιτική Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το νέο Κοινοτικό Προϋπολογισμό στο Ναπολέον Μαραβέγιας (επιμ.), Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Παρελθόν, Παρόν, Μέλλον, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 2008

Λούξεμπουργκ Ρόζα, Μεταρρύθμιση ή επανάσταση; Μετάφραση Κώστας Βρετός, εκδ. Κοροντζή, Αθήνα 2007

Μαίστρος Παναγιώτης, Τα τρία κύματα Μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα 1975-2015+, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2009

Μακρυδημήτρης Αντ., Η καλή νομοθέτηση ως προϋπόθεση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας της διακυβέρνησης, στο Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος; Κοντιάδης Ξενοφών – Ανθόπουλος Χαράλαμπος (επιμ.), εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2008

Μακρυδημήτρης Αντ., Η κρυφή γοητεία της διοικητικής μεταρρύθμισης, στο Μακρυδημήτρης Αντ., (επιμ.), Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1995

Μακρυδημήτρης Αντ., Μιχαλόπουλος Νικ. (επιμέλεια), Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950 – 1998, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2000

Μακρυδημήτρης Αντ., Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων, επιμέλεια σειράς: Χ. Τσούκας, Εκδόσεις Καστανιώτη, Αθήνα 2009

Μακρυδημήτρης Αντώνης, Η Δημόσια Διοίκηση στο πολιτικό σύστημα. Η κυβέρνηση, ο πρωθυπουργός, οι υπουργοί, τα υπουργεία, στο Μακρυδημήτρης Αντώνης – Σπηλιωτόπουλος Επαμεινώνδας (επιμ.), Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα 2001

Μακρυδημήτρης Αντώνης, Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης, στο Μακρυδημήτρης Αντ., Διοικητικές μελέτες, Πρόλογος Προκόπη Παυλόπουλου, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1991, επίσης δημοσιευμένο στο Διοικητική Μεταρρύθμιση, τ.22, 1985, σσ. 71 -80.

Μιχαλόπουλος Νίκος, Από τη Δημόσια γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management, Πρόλογος Αντ. Μακρυδημήτρης, εκδ. Παπαζήση

Μουζέλης Νίκος Από την Αλλαγή στον Εκσυγχρονισμό, Κριτικές Παρεμβάσεις, Πολιτική, Κοινωνία, Πολιτισμός, Θεωρία, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 2002.

Μουζέλης Νίκος, Καζάκος Πάνος, Καζαμίας Αλέξανδρος, Τσούκας Χαρίδημος, Πελαγίδης Θοδωρής, Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα. Μια αποτίμηση του «εκσυγχρονισμού», Επιμέλεια: Θ. Πελαγίδης, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2005

Μουστακάς Μελέτιος, Τα Σώματα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης στην Γαλλία. Ο θεσμός και ο ρόλος του στη γαλλική Κρατική Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2008

Μπαμπαλιούτας Λάμπρος, Ο Ν.3230/2004 και η εισαγωγή της διοίκησης με στόχους στην ελληνική έννομη τάξη. Οι σύγχρονες πρακτικές του management και η ένταξή τους στην ελληνική δημόσια διοίκηση, Επιστημονική Επετηρίδα Δ.Σ.Θ. 25 (2004), σσ.167-173

Μπέσιλα – Μακρίδη Ε., Ο έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης από το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2001

Μπέσιλα- Μακρίδη Ε., Έλεγχος Διοίκησης, τ. Β' Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης – Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης – Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης & Ελέγχου Εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2006,

Μπουραντάς Δημ., Μάνατζμεντ, Θεωρητικό υπόβαθρο, σύγχρονες πρακτικές, Εκδόσεις Μπένος, Αθήνα 2001

Παλαιοκρασσάς Ιωάννης, (επιμ.), Μπροστά από την εποχή της, Η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας 1990-1993, Βιβλιοπωλείον της Εστίας, Αθήνα 2013

Παπαδημητρίου Κώστας, Η ελληνική Δημόσια Διοίκηση μπροστά στις σύγχρονες προκλήσεις, Ανεξάρτητη Αρχή, τ.5, εκδ. Α.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα 2008

Παπούλιας Δημήτρης, Σωτηρόπουλος Δημήτρης, Οικονόμου Χαράλαμπος, Το εκκρεμές της Διοικητικής Μεταρρύθμισης, Το παράδειγμα της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, εκδ. Ποταμός, Αθήνα 2002

Παπούλιας Δημήτρης, Τσούκας Χαρίδημος, Κατευθύνσεις για τη Μεταρρύθμιση του Κράτους, εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα 1998.

Πετράκος Γ., Ψυχάρης Γ., Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα, εκδ. Κριτική, Αθήνα 2004

Ραμματά Μαρία, Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, ανάμεσα στη γραφειοκρατία και στο management, εκδ. Κριτική, Αθήνα 2011

Σημίτης Κώστας, Πολιτική για μια δημιουργική Ελλάδα 1996-2004, εκδ. Πόλις, Αθήνα 2005

Σουμέλης Κωνσταντίνος, Τεχνικές σχεδιασμού, διαχείρισης και αξιολόγησης επιχειρησιακών προγραμμάτων, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, Αθήνα 2006

Σπανού Καλλιόπη, Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2001

Σταματάκος Ιωάννης, Λεξικόν της Αρχαίας Ελληνικής Γλώσσας, εκδ.. Δηδημάδης, Αθήνα 2006

Σωτηρέλης Γιώργος, Πικραμένος Μιχαήλ, Ξηρός Θανάσης, Η μεταρρύθμιση του κράτους στην εποχή των μεγάλων προκλήσεων, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2011

Σωτηρόπουλος Δημήτρης, Κράτος και Μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη: Ελλάδα – Ισπανία – Ιταλία – Πορτογαλία, εκδ. Ποταμός, Αθήνα 2007

Τεγόπουλος – Φυτράκης, Ελληνικό Λεξικό, εκδ. Αρμονία, Αθήνα 1993

Τσέκος Θόδωρος, «Η Διαρκής Ελληνική Διοικητική Κρίση: Περί της Μεταρρυθμιστικής Ιδιομορφίας μιάς μη – Βεμπεριανής Γραφειοκρατίας», σε Κοντιάδης Ξ., Ανθόπουλος Χ., (επιμ.), Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος; Εκδόσεις Παπαζήση, σσ 271-287, Αθήνα 2008

Τσούκας Χαρίδημος, «Τι θα ήταν μια ριζική μεταρρύθμιση στη δημόσια διοίκηση;» Εισήγηση στην ημερίδα “Χωρίς ριζική διοικητική μεταρρύθμιση, δεν μπορεί να υπάρξει ανάπτυξη”, διοργάνωση Kantor, ΕΛΙΑΜΕΠ, IOBE, Κίνηση Πολιτών, Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς, Μέγαρο Μουσικής Αθηνών, 21-03-2013

Τσούκας Χαρίδημος, «Οι μεταρρυθμίσεις σε καιρό κρίσης», εισήγηση στην ημερίδα «Ανασχεδιαζοντας τη Δημόσια Διοίκηση με αφορμή τη μετάφραση της Έκθεσης του ΟΟΣΑ για την Κεντρική Διοίκηση από την Ένωση Αποφοίτων Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης», Μουσείο Ακρόπολης 05-10-2013

Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Στρατηγικό Σχέδιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, Εθνικό Τυπογραφείο, 1997

Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, Γενική Γραμματεία Επενδύσεων και Ανάπτυξης, Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς, Αθήνα, Ιανουάριος 2007

Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων για τη Στρατηγική της Λισσαβόνας 2005-2008, Αθήνα 2006)

Υπουργείο Προεδρίας, Πρόγραμμα Διοικητικού Εκσυγχρονισμού, 1992

Φραγκάκης Νίκος (επιμ.), Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία, εκδ . Αντ . Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2008

Φυτράκης Ευτύχιος, Τα ελεγκτικά σώματα της Διοίκησης: Θεωρία, νομοθεσία, νομολογία, πρόλογος Γ. Καμίνης, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2010

Bloch Marc, Απολογία για την ιστορία, Το επάγγελμα του ιστορικού, μετάφραση: Κώστας Γαγανάκης, Εναλλακτικές εκδόσεις, Αθήνα 1994

Diamandouros Nikiforos, Legality and good administration: is there a difference? , Speech by the European Ombudsman, , at the Sixth Seminar of National Ombudsmen of EU Member States and Candidate Countries on 'Rethinking Good Administration in the European Union', Strasbourg, France, 15 October 2007.

Drucker Peter, The Practice of Management, Heinemann, London 1955

Featherstone Kevin (ed.), The Challenge of Modernization: Politics and Policy in Greece, West European Politics, special issue, vol. 28, Taylor & Francis Group, London 2005

Featherstone Kevin, Παπαδημητρίου Δημήτρης, Τα όρια του Εξευρωπαϊσμού, Δημόσια Πολιτική και Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα, εκδ. Οκτώ, Αθήνα 2010

Hague Rod, Harrop Martin, Συγκριτική πολιτική και διακυβέρνηση, μετάφραση Γιώργος Χρηστίδης, πρόλογος Γιώργος Παγουλάτος, εκδ. Κριτική, Αθήνα 2005

Hall P, Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain, Comparative Politics, 25, 3, (1993) 275-296.

Hammer Michael και Champy James, Reengineering the Corporation: Manifesto for Business Revolution, Harperbusiness, New York, 2004

Krugman Paul, Η συνείδηση ενός προοδευτικού, μετάφραση Α.Δ. Παπαγιαννίδης, εκδ. Πόλις, Αθήνα 2008

Lavdas Kostas, The Europeanization of Greece: Interest Politics and the Crises of Integration, Macmillan, London 2007

Lyndall Urwick, The elements of administration, New York, 1941

Michael Hammer, James Champy, Reengineering the Corporation, Manifesto for Business Revolution, 1993

OECD, Public Governance Reviews, Greece, Review of the central administration, μετάφραση στην ελληνική γλώσσα από την Ένωση Αποφοίτων Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2012

Spanou Calliopi, State Reform in Greece: Responding to New and Old Challenges, International Journal of Public Sector Management, Vol. 21, Num. 2, Emerald Group Publishing, Bingley, 2008

Taylor Frederick Winslow, The Principles of Scientific Management, Harper Bros, N.Y. 1911

Αιτιολογικές – Εισηγητικές Εκθέσεις²²³

Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων με αντικειμενικά και αξιοκρατικά κριτήρια – Σύσταση Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.) και λοιπές διατάξεις»

Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο Νόμου «Πολιτεία»

Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Αναμόρφωση συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και άλλες διατάξεις»

Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο Νόμου «Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου»

Εισηγητική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Θέματα Ολυμπιακής Φιλοξενίας, Έργων Ολυμπιακής Υποδομής και άλλες διατάξεις»

²²³ Διατηρείται η ακριβής αναφορά της πηγής.

Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις»

Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας και άλλες διατάξεις»

Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου στο σχέδιο νόμου " Ο Συνήγορος του Πολίτη και το Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης"

Διαδικτυακές πηγές:	
Βουλή των Ελλήνων	www.hellenicparliament.gr
Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης	www.gedd.gr
Διοικητικό Επιμελητήριο	www.dee.gr
Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος	http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=407
ΟΟΣΑ	www.oecd.org/

