



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ**

ΠΜΣ "Δημόσια Διοίκηση - Δημόσιο Μάνατζμεντ"

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Θέμα:

Τα οικονομικά αποτελέσματα των μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση κατά τη διάρκεια των μνημονίων και ο ρόλος του Επιτελικού Κράτους στην αντιμετώπιση των κρίσεων

The economic results of the economic adjustment programs in the Public Administration and the role of Executive State in dealing with the crisis

Κλεοπάτρα Κατσώλη (Α.Μ.: ΔΜ2069)

Επιβλέπων καθηγητής: Ιωάννης Ψυχάρης

Αθήνα

Ιανουάριος 2023

Μέλη Τριμελούς Επιτροπής

1 **Ιωάννης Ψυχάρης (Επιβλέπων)**

2. Μαρία – Ηλιάννα Πραβίτα

3. Απόστολος Μάνθος

ΔΗΛΩΣΗ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Η κάτωθι υπογεγραμμένη Κλεοπάτρα Κατσώλη του Αθανασίου, με αριθμό μητρώου 2069, φοιτήτρια του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών "**Δημόσια Διοίκηση- Δημόσιο Μάνατζμεντ**", του Τμήματος Διοίκησης Επιχειρήσεων, της Σχολής Διοικητικών, Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής, δηλώνω ότι:


«Είμαι συγγραφέας αυτής της μεταπτυχιακής εργασίας και ότι κάθε βοήθεια την οποία είχα για την προετοιμασία της, είναι πλήρως αναγνωρισμένη και αναφέρεται στην εργασία. Επίσης, οι όποιες πηγές από τις οποίες έκανα χρήση δεδομένων, ιδεών ή λέξεων, είτε ακριβώς είτε παραφρασμένες, αναφέρονται στο σύνολό τους, με πλήρη αναφορά στους συγγραφείς, τον εκδοτικό οίκο ή το περιοδικό, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο. Επίσης, βεβαιώνω ότι αυτή η εργασία έχει συγγραφεί από μένα αποκλειστικά και αποτελεί προϊόν πνευματικής ιδιοκτησίας τόσο δικής μου, όσο και του Ιδρύματος.

Παράβαση της ανωτέρω ακαδημαϊκής μου ευθύνης αποτελεί ουσιώδη λόγο για την ανάκληση του πτυχίου μου».

Επιθυμώ την απαγόρευση πρόσβασης στο πλήρες κείμενο της εργασίας μου μέχρι και έπειτα από αίτηση μου στη Βιβλιοθήκη και έγκριση του επιβλέποντα καθηγητή.

Η Δηλούσα

Κλεοπάτρα Κατσώλη



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ**

ΠΜΣ "Δημόσια Διοίκηση - Δημόσιο Μάνατζμεντ"

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Θέμα:

Τα οικονομικά αποτελέσματα των μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση κατά τη διάρκεια των μνημονίων και ο ρόλος του Επιτελικού Κράτους στην αντιμετώπιση των κρίσεων

The economic results of the economic adjustment programs in the Public Administration and the role of Executive State in dealing with the crisis

Κλεοπάτρα Κατσώλη (Α.Μ.: ΔΜ2069)

Επιβλέπων καθηγητής: Ιωάννης Ψυχάρης

Αθήνα

Ιανουάριος 2023

Αφιέρωση

Αφιερώνω την παρούσα εργασία στον φίλο μου Σταύρο για την πολύτιμη βοήθεια και ηθική υποστήριξη που μου πρόσφερε, αλλά κυρίως για την υπομονή του , τη παρότρυνση του στο να θέτω συνέχεια καινούργιους στόχους και να εξελίσσομαι και την πίστη του στις δυνατότητες μου.

Ευχαριστίες

Με την παρούσα διπλωματική εργασία ολοκληρώνω τις σπουδές μου στο μεταπτυχιακό πρόγραμμα σπουδών ΠΜΣ "Δημόσια Διοίκηση- Δημόσιο Μάνατζμεντ".

Αξίζει να σημειωθεί η καθοριστική συμβολή των καθηγητών μου στα γνωστικά αντικείμενα που παρακολούθησα, στους οποίους θα ήθελα να εκφράσω τις βαθύτατες ευχαριστίες μου για τον τρόπο που με δίδαξαν και συνέβαλαν στην ολοκλήρωση των σπουδών μου. Ιδιαίτερος θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τον καθηγητή μου και επιβλέποντα της παρούσας διπλωματικής εργασίας, κ. Ιωάννη Ψυχάρη, για την επιστημονική του καθοδήγηση, τις καίριες υποδείξεις και συμβουλές του, την αμέριστη συμπαράσταση και ενθάρρυνσή του, την αμείωτη υποστήριξη και διαθεσιμότητά του μέχρι την ολοκλήρωση της εκπόνησης αυτής της εργασίας. Στο ίδιο πλαίσιο εκφράζω επίσης τις θερμές μου ευχαριστίες στους καθηγητές μου κ. Μαρία Πραβίτα και κ. Απόστολο Μάνθο, των οποίων τις παραδόσεις θα θυμάμαι πάντα, για την πολύτιμη συμβολή τους, ως συνεπιβλέποντες στη παρούσα εργασία.

Επίσης, θα ήθελα να ευχαριστήσω τον Διευθυντή του προγράμματος σπουδών "Δημόσια Διοίκηση- Δημόσιο Μάνατζμεντ" κ. Δημήτριο Στράνη για την άψογη οργάνωση του συγκεκριμένου μεταπτυχιακού προγράμματος στις δύσκολες λόγω πανδημίας συνθήκες και κυρίως για τις επιστημονικές του γνώσεις και για την ικανότητά να κρατά αμείωτο το ενδιαφέρον κατά την διάρκεια των συζητήσεών μας. Πολλές ευχαριστίες σε όλους του καθηγητές του συγκεκριμένου μεταπτυχιακού προγράμματος.

Τις ιδιαίτερες ευχαριστίες μου στην κ. Σοφία Ιωαννίδου για την αμέριστη υποστήριξη που προσέφερε καθ' όλο το υπέροχο ταξίδι γνώσης.

Δεν θα μπορούσα να παραλείψω να ευχαριστήσω όλους τους συμφοιτητές μου με τους οποίους μοιραστήκαμε τις ίδιες ανησυχίες, αγωνίες, λύπες, απογοητεύσεις αλλά και προσδοκίες ότι όλα θα πάνε καλά και θα τα καταφέρουμε.

Περίληψη

Η οικονομική κρίση, που εξελίχθηκε ως κρίση χρέους και ανταγωνιστικότητας, έθεσε με δραματικό και επείγοντα τρόπο μια μεταρρυθμιστική ατζέντα, που είχε ως στόχο τη μείωση του δημοσίου τομέα, μέσω της δημοσιονομικής προσαρμογής, αλλά και βαθύτερες διαρθρωτικές αλλαγές, που είχαν αντίκτυπο στη λειτουργία της οικονομίας και της κοινωνίας. Κατά συνέπεια, τα προβλήματα της κρίσης χρέους και ανταγωνιστικότητας από τα οποία διακατέχονταν η χώρα θα έβρισκαν τη λύση στη δημοσιονομική προσαρμογή και τις μεταρρυθμίσεις υπό τη πολιτική συμφωνία των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής (εφεξής ΠΟΠ).

Οι ελλείψεις και οι ανάγκες που αποκάλυψε η κρίση ήταν οφθαλμοφανείς. Αυτό δεν σημαίνει ότι η αντιμετώπιση της κρίσης ήταν εύκολη ή άνευ προβλημάτων. Η ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας, τόσο από την αναγκαιότητα της δημοσιονομικής προσαρμογής, όσο και από τη θωράκιση της ποιοτικής αναβάθμισης του διοικητικού συστήματος, θα πρέπει να εξεταστεί ως προς τις διαδικασίες της και την αποτελεσματικότητά της. Οι λειτουργίες των ΠΟΠ, μέσω της εσωτερικής υποτίμησης και της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης οφείλουν να ωθούν στη βελτίωση των οικονομικών δεικτών της χώρας.

Λέξεις – Κλειδιά: Οικονομική κρίση, δημοσιονομική προσαρμογή, Προγράμματα οικονομικής προσαρμογής, Μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης.

Abstract

The financial crisis, which evolved into a crisis of debt and competitiveness, dramatically and urgently set out a reform agenda aimed at the reduction of the public sector through fiscal adjustment, but also deeper disruptive changes, which had an impact on the functioning of the economy and of society. Consequently, the problems of the debt crisis and competitiveness which riddled the country were meant to find the solution in fiscal adjustment and the reforms under the political agreement of the Economic Programs Customization (hereinafter PDO).

The deficiencies and needs revealed by the crisis were obvious. This does not mean that dealing with the crisis was easy or without obstacles. The strengthening of the administrative capacity, due to the necessity of the fiscal adaptation as well as the shielding of the quality upgrade of the administrative system, should be examined in terms of its procedures and effectiveness. The functions of PDOs, through internal devaluation and reform of the public administration must push for the improvement of economic indicators of the country.

Keywords: Financial crisis, Fiscal adjustment, Economic Programs Customization, Reform of public administration

Περιεχόμενα

Αφιέρωση.....	v
Ευχαριστίες.....	vi
Περίληψη.....	vii
Abstract.....	viii
Συνομογραφίες.....	x
Κατάλογος Πινάκων.....	xii
Κατάλογος Εικόνων.....	xii
Κατάλογος Διαγραμμάτων.....	xiii
1 Εισαγωγή.....	1
2 ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΚΡΙΣΕΩΝ - ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ - ΚΥΡΙΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ.....	4
2.1 ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗ - ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΥΠΟΤΙΜΗΣΗ - ΛΙΤΟΤΗΤΑ.....	4
2.2 ΔΗΜΟΣΙΟ ΧΡΕΟΣ.....	5
2.3 ΜΕΙΓΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ.....	8
3 ΔΙΑΘΡΩΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ.....	14
3.1 ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ-ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ.....	15
3.2 ΑΑΔΕ.....	32
3.2.1 Σύσταση και σκοπός της Α.Α.Δ.Ε.....	36
3.2.2 Στρατηγικοί Στόχοι.....	37
3.3 ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΟ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ.....	46
3.3.1 ΑΠΟΓΡΑΦΗ – ΜΗΤΡΩΟ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ.....	49
3.3.2 ΕΝΙΑΙΑ ΑΡΧΗ ΠΛΗΡΩΜΗΣ -ΕΝΙΑΙΟ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΟ.....	54
3.3.3 ΚΑΝΟΝΑΣ ΠΡΟΣΛΗΨΕΩΝ -ΑΠΟΧΩΡΗΣΕΩΝ - ΕΦΕΔΡΕΙΑ.....	57
3.3.4 ΚΙΝΗΤΙΚΟΤΗΤΑ-ΕΜΠΟΔΙΑ.....	57
3.3.5 ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ.....	65
3.4 ΕΠΙΤΕΛΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ.....	70
4 ΣΥΖΗΤΗΣΗ.....	76

5	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	92
5.1	Περιορισμοί της μελέτης.....	93
	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	94
	Ελληνική.....	94
	Ξενόγλωσση.....	99
	Νόμοι και Διατάξεις.....	100
	Βάσεις δεδομένων - Ιστοσελίδες	101

Συντομογραφίες

- Α.Α.Δ.Ε: Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων
- Α.Ε.Π.: Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
- Α.Σ.Ε.Π.: Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
- Γ.Γ.Δ.Ε.: Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων
- Γ.Δ.Ο.Υ.: Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών
- Γ.Λ.Κ.: Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
- Δ.Ν.Τ.: Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
- Δ.Ο.Υ.: Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία
- Ε.Α.Π.: Ενιαία Αρχή Πληρωμών
- Ε.Δ.Σ.: Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο
- Ε.Ε.: Ευρωπαϊκή Ένωση
- ΕΛ.ΣΤΑΤ.: Ελληνική Στατιστική Αρχή
- Ε.Μ.Σ.: Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας
- Ε.Μ.ΕΙΣ.: Επιχειρησιακή Μονάδα Είσπραξης
- Κ.Ε.ΜΕ.ΕΠ.: Κέντρο Ελέγχου Μεγάλων Επιχειρήσεων
- Κ.Ε.ΦΟ.ΜΕ.Π.: Κέντρο Ελέγχου Φορολογουμένων Μεγάλου Πλούτου
- Μ.Ε.Δ.: Μη Εξυπηρετούμενα Δάνεια
- Μ.Π.Δ.Σ.: Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής
- Ν.Π.Δ.Δ.: Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
- Ο.Ο.Σ.Α.: Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
- Π.Ο.Π.: Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής

- Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ.: Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου
- Φ.Ε.Κ.: Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως
- Ε.Σ.Μ.: European Stability Mechanism
- Κ.Ρ.Ι.: Key Performance Indicators
- Ρ.Σ.Ι.: Private Sector Involvement

Κατάλογος Πινάκων

Πίνακας 2.1 Εξέλιξη στρατηγικής ΠΟΠ στην Ελλάδα	7
Πίνακας 3.1 . Χαρακτηριστικά Προϋπολογισμού Προγραμμάτων	24
Πίνακας 3.2 Τομείς Πολιτικής στο σχεδιασμό Προϋπολογισμού Προγραμμάτων	29
Πίνακας 3.3 Βασικά Επιχειρησιακά & Υποστηρικτικά Πληροφοριακά Συστήματα (Π.Σ.) ΑΑΔΕ.....	38
Πίνακας 3.4 Κρίσιμοι Δείκτες Επίδοσης (KPIs)	38
Πίνακας 3.5 Πορεία Είσπραξης Εσόδων από την Α.Α.Δ.Ε. 2015-2021	41
Πίνακας 3.6 Δείκτες KPIs 2014-2021	43
Πίνακας 3.7 Ποσοστό Μείωσης Δομών ανά Υπουργείο	47
Πίνακας 3.8 Ποσοστιαία Μεταβολή υπάλληλων Γενικής Κυβέρνησης & δαπάνης μισθοδοσίας στο Δημόσιο (2009-2016).....	51
Πίνακας 3.9 Βασικές Ρυθμίσεις Πολιτικών Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού.....	52
Πίνακας 3.10 Εξαιρέσεις από ΕΣΚ.....	61
Πίνακας 3.11 Νόμοι που αφορούν στην κινητικότητα	61
Πίνακας 3.12 Ρυθμός συμμετοχής σε κινητικότητα (2017-2019)	65
Πίνακας 3.13 Νόμοι που αφορούν την αξιολόγηση	67
Πίνακας 4.1 Μεταβλητές που επηρέασαν τις μεταρρυθμίσεις	79

Κατάλογος Εικόνων

Εικόνα 3-1 Προϋπολογισμός Επιδόσεων στις χώρες του ΟΟΣΑ	30
Εικόνα 3-2 Στόχοι ΑΑΔΕ	37

Κατάλογος Διαγραμμάτων

Διάγραμμα 1.1 : Βασικοί οικονομικοί δείκτες 1995-2021	2
Διάγραμμα 2.1: Ισοζύγιο Εισαγωγών – Εξαγωγών.....	5
Διάγραμμα 2.2 Αποτελέσματα ΠΟΠ.....	8
Διάγραμμα 3.1 Κατηγορίες Δαπανών Τακτικού Προϋπολογισμού	18
Διάγραμμα 3.2 Προϋποθέσεις Υλοποίησης Προϋπολογισμού Προγραμμάτων.....	27
Διάγραμμα 3.3 Βαθμός Χρήσης δεικτών επίδοσης στο δημοσιονομικό σύστημα.....	28
Διάγραμμα 3.4 Φορολογική επιβάρυνση στις χώρες της Ευρωζώνης που υιοθέτησαν ΠΟΠ (% του ΑΕΠ).....	34
Διάγραμμα 3.5 Εξέλιξη Φόρων	35
Διάγραμμα 3.6 Στρατηγικοί Στόχοι ΑΑΔΕ	40
Διάγραμμα 3.7 Μη εξυπηρετούμενα Δάνεια	42
Διάγραμμα 3.8 Τομείς μεταρρύθμισης Ανθρώπινου Δυναμικού	49
Διάγραμμα 3.9 Εξέλιξη πληθυσμού Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου (σύγκριση στοιχείων ΕΕΔΕ και Απογραφής).....	50
Διάγραμμα 3.10 Κατανομή Δημοσίων Υπαλλήλων κατ'επάγγελμα	54
Διάγραμμα 3.11 Εξέλιξη αριθμού γενικών και ειδικών γραμματειών 2011 - 2017 και μεγέθους διοικητικών δομών 2014 / 2017	72
Διάγραμμα 4.1 ΑΕΠ και ικανότητα χρηματοδότησης (+)/καθαρή ανάγκη για χρηματοδότηση (-)	77
Διάγραμμα 4.2 Ισοζύγιο Γενικής Κυβέρνησης & Πρωτογενές Ισοζύγιο Γενικής Κυβέρνησης Ως % ΑΕΠ	81
Διάγραμμα 4.3 Δείκτες Οικονομικής Ανισότητας.....	83
Διάγραμμα 4.4 Ακαθάριστο Εξωτερικό Χρέος	84
Διάγραμμα 4.5 Εξέλιξη Δανείων και Καθυστερήσεων. Σφάλμα! Δεν έχει οριστεί σελιδοδείκτης.	
Διάγραμμα 4.6 Απασχόληση ανά κλάδο (χιλιάδες άτομα) 2007-2021	86
Διάγραμμα 4.7 Ακαθάριστος Σχηματισμός Κεφαλαίου	89
Διάγραμμα 4.8 Δείκτης Οικονομικού κλίματος	90

Διάγραμμα 4.9 Καθαρή επενδυτική θέση – Ποσά σε εκατ. Ευρώ, τρέχουσες αξίες στο τέλος κάθε περιόδου	91
--	----

1 Εισαγωγή

Η πρόσφατη κρίση χρέους της περιόδου 2010-2018 αποτέλεσε για το ελληνικό κράτος μια ακόμη εμπειρία υπαγωγής σε έξωθεν μηχανισμούς επιτήρησης. Η κρίση χρέους και η υπαγωγή της χώρας σε Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής (ΠΟΠ) καθόρισαν υποχρεώσεις και επιλογές πολιτικής, παρέχοντας την ευκαιρία να τεθούν σημαντικές μεταρρυθμίσεις που είχαν καθυστερήσει ή δεν είχαν επιχειρηθεί, για μεγάλο χρονικό διάστημα, λόγω πολιτικού κόστους (Σπανού,2021: 66).

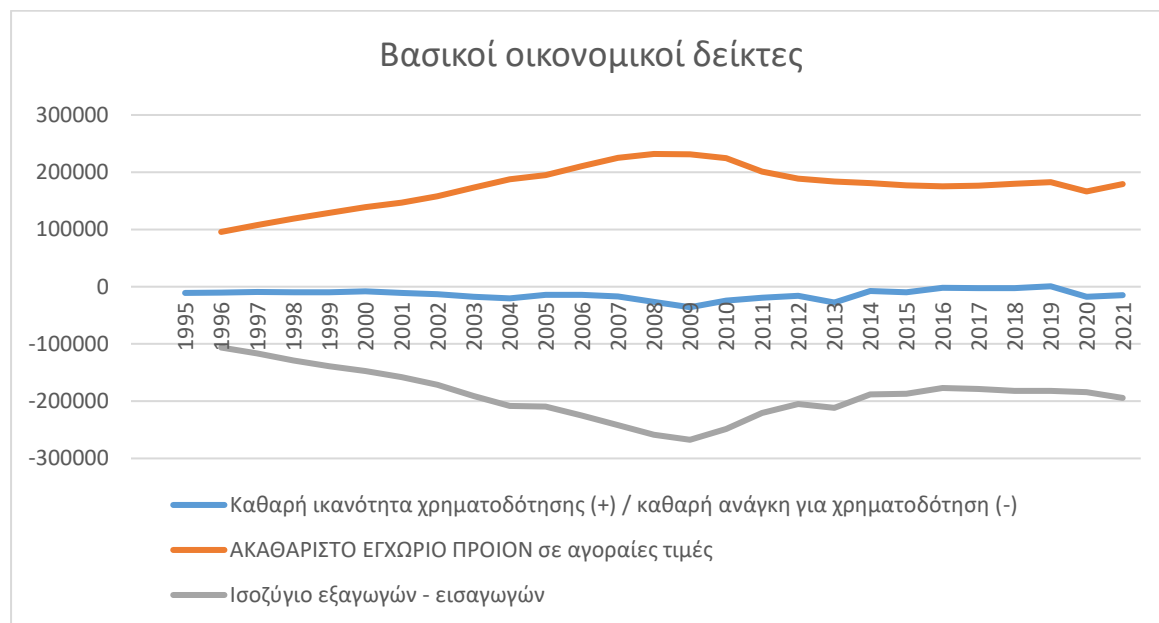
Ως εκ τούτου συζητείται κατά πόσον τα ΠΟΠ αντιμετώπισαν τις χρόνιες αδυναμίες, προκειμένου να επιτευχθεί ένας αποτελεσματικότερος κρατικός μηχανισμός. Ειδικότερα, οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση λαμβάνουν χώρα ως ιδιαίτερη θεματολογία των ΠΟΠ, καθώς οι ανεπάρκειες της, θεωρήθηκαν μια από τις κύριες συνιστώσες της κρίσης χρέους (Σπανού,2021:22).

Τα ΠΟΠ στην περίπτωση της Ελλάδας είχαν σχετική επιτυχία, διότι η δημοσιονομική προσαρμογή, μέσω της εσωτερικής υποτίμησης και της πολιτικής λιτότητας που υιοθετήθηκε, πέτυχε μια σταθερή τροχιά πρωτογενών και δευτερογενών δημοσιονομικών πλεονασμάτων, ικανά, ώστε να αντιμετωπισθεί η εξέλιξη του χρέους και η εμπιστοσύνη των αγορών. Μετά από μια δεκαετία εκτός των αγορών, η χώρα μπορεί να δανειστεί από τις διεθνείς χρηματαγορές, το κόστος εξυπηρέτησης του χρέους της έχει μειωθεί πολύ σε σχέση με το επίπεδο στο οποίο βρισκόταν πριν από την κρίση.

Αναμφισβήτητα, όμως οι επιπτώσεις των ΠΟΠ είχαν και αρνητικά αποτελέσματα στην οικονομία και στην κοινωνία, τα όποια αποτυπώνονται στην μείωση του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (εφεξής ΑΕΠ), στην ανεργία, στην συνέχιση της φθίνουσας ανταγωνιστικότητας, στην αύξηση των μη εξυπηρετούμενων δανείων (εφεξής ΜΕΔ), αλλά κυρίως στην μη αλλαγή του παραγωγικού μοντέλου της χώρας και στην μη «*αποπολιτικοποίηση*» της δημόσιας διοίκησης.

Η πρόσφατη κρίση χρέους της περιόδου 2010-2018 δημιούργησε υποχρεώσεις και επιλογές πολιτικής που στην περίπτωση μη συμμόρφωσης σε αυτές, ελλόχευε ο κίνδυνος της μη εξυπηρέτησης των δανειακών αναγκών και της πτώχευσης του κράτους. Η κρίση χρέους φέρνει στο φως την διαχρονική έλλειψη σταδιακών προσαρμογών της κοινωνίας και της οικονομίας, ώστε η χώρα να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις ενός συνεχώς μεταβαλλόμενου περιβάλλοντος. Τόσο το δημοσιονομικό ισοζύγιο, όσο και το ισοζύγιο

τρεχουσών συναλλαγών¹ είχαν αρνητικό πρόσημο διαχρονικά (Διάγραμμα 1.1) και αποτελούσαν τα μεγάλα μακροοικονομικά προβλήματα της ελληνικής οικονομίας (Τσακλόγλου κ.α., 2016:24-35).



(ΕΛΣΤΑΤ, 2022 – Ίδια επεξεργασία)

Διάγραμμα 1.1 : Βασικοί οικονομικοί δείκτες 1995-2021

Συνεπώς, με τη παρούσα εργασία θα αξιολογήσουμε τα ΠΟΠ σε συνάρτηση με τη δημοσιονομική βιωσιμότητα-προσαρμογή και τις επιπτώσεις που επέφεραν στην οικονομία και στην κοινωνία. Περαιτέρω, η στόχευση της εργασίας θα καταδείξει, αν βασικές μεταρρυθμίσεις στο δημόσιο τομέα συντέλεσαν, ώστε να καταπολεμηθούν χρόνιες παθογένειες, όπως το πελατειακό κράτος, ο νομικός φορμαλισμός και η προσοδοθηρία κοινωνικών ελίτ σε βάρος της οικονομίας, οδηγώντας σε ένα εκ των προαοπαιτούμενων των ΠΟΠ, την «αποπολιτικοποίηση» της δημόσιας διοίκησης και τη δημιουργία ενός «επιτελικού κράτους». Η κατάκτηση αυτών των προαοπαιτούμενων

¹ Το **Ισοζύγιο Τρεχουσών Συναλλαγών (ΙΤΣ)** είναι το άθροισμα του Εμπορικού Ισοζυγίου και του Ισοζυγίου Υπηρεσιών (τα δύο αυτά ισοζύγια, τα οποία αποτελούν το κυρίαρχο μέρος του ΙΤΣ, ορίζουν από κοινού τις καθαρές εξαγωγές: **έσοδα εξαγωγών** μείον **έξοδα εισαγωγών**), του Ισοζυγίου Εισοδημάτων (εισρέοντα εισοδήματα από το εξωτερικό μείον εκρέοντα εισοδήματα προς το εξωτερικό) και του Ισοζυγίου Τρεχουσών Μεταβιβάσεων (διεθνείς εισπράξεις μείον διεθνείς πληρωμές Γενικής Κυβέρνησης, μη συμπεριλαμβανομένου του δανεισμού). Όταν μια χώρα εισάγει περισσότερο από όσο εξάγει, δίχως να μπορεί να καλύψει τη διαφορά με εισοδήματα ή μεταβιβάσεις από το εξωτερικό, αντιμετωπίζει έλλειμμα στο ΙΤΣ. Για να καλύψει αυτό το έλλειμμα, χρειάζεται να καταφύγει σε διεθνή δανεισμό ή να εκποιήσει μέρος των περιουσιακών στοιχείων της στο εξωτερικό. Αντίθετα, όταν έχει πλεόνασμα στο ΙΤΣ, δανείζει σε ξένες χώρες ή αγοράζει περιουσιακά στοιχεία στην αλλοδαπή.

προωθούν την επιχειρηματικότητα και τη καινοτομία ως τις συνιστώσες εκείνες, που θα αποδίδουν μακροπρόθεσμα συγκριτικό πλεονέκτημα μεγενθύνοντας το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (εφεξής ΑΕΠ) , καθορίζοντας ταυτόχρονα τον ρόλο που έχει το επιτελικό κράτος στην αντιμετώπιση κρίσεων.

Για το σκοπό αυτό γίνεται αξιολόγηση επιλεγμένων σημαντικών μεταρρυθμίσεων όπως η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ), η λειτουργία του προϋπολογισμού, η διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης, με παρεμβάσεις όπως η Ενιαία Αρχή Πληρωμών (ΕΑΠ), η κινητικότητα και η αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων, προκειμένου να διερευνηθεί κατά πόσον βελτιστοποιήθηκε αφενός η δημοσιονομική ισορροπία, αφετέρου η διοικητική ικανότητα και τέθηκαν τα θεμέλια ενός επιτελικού κράτους.

Για την αξιολόγηση χρησιμοποιούνται στοιχεία και δεδομένα από θεσμικούς φορείς όπως η Τράπεζα της Ελλάδος (ΤτΕ), η Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ), ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ), καθώς και στοιχεία από την ελληνική και διεθνή βιβλιογραφία, τα οποία εξετάζονται διεξοδικά, ώστε να κριθεί αν τα ΠΟΠ βοήθησαν στη σύγκλιση προς την κατεύθυνση ενός «*επιτελικού κράτους*» και τελικά αν οι προαναφερθείσες μεταρρυθμίσεις συντελούν στην προαγωγή της ικανότητας στρατηγικού σχεδιασμού και υλοποίησης προγραμμάτων πολιτικής, τα οποία μακροπρόθεσμα θα διασφαλίσουν την ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας. Η αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμίσεων εξετάζεται αν έχει μακροπρόθεσμο θετικό πρόσημο, ώστε να συνεισφέρει στην αύξηση του ΑΕΠ ως κινητήριου μοχλού εξόδου από την κρίση χρέους

Η εργασία διαρθρώνεται σε 4 κεφάλαια. Στο πρώτο (Κεφάλαιο 2) παρουσιάζονται βασικά χαρακτηριστικά των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής όσον αφορά τη δημοσιονομική προσαρμογή (εσωτερική υποτίμηση και λιτότητα), το Δημόσιο Χρέος και το Μείγμα Πολιτικής που περιλαμβάνουν. Στο δεύτερο (Κεφάλαιο 3) γίνεται διερεύνηση των Μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση που αποτέλεσαν προαπαιτούμενα των ΠΟΠ και ιδιαίτερα αυτών που αφορούν στη χρηματοοικονομική Διοίκηση (Προϋπολογισμός Προγραμμάτων – Επιδόσεων, Σύσταση και Λειτουργία ΑΑΔΕ) και αυτών που αφορούν στο ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου τομέα (Απογραφή και Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού, Ενιαία Αρχή Πληρωμής και Ενιαίο Μισθολόγιο, Στελέχωση, κανόνες προσλήψεων- αποχωρήσεων, Κινητικότητα και Αξιολόγηση) και τέλος εξετάζονται οι δομές και διαδικασίες που θεμελιώνουν το επιτελικό κράτος. Στο επόμενο κεφάλαιο

(Κεφάλαιο 4) συνδυάζονται και συζητούνται κριτικά τα δεδομένα που παρατέθηκαν στο 3^ο κεφάλαιο και τέλος (Κεφάλαιο 5) διατυπώνονται βασικά συμπεράσματα.

2 ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΚΡΙΣΕΩΝ - ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ - ΚΥΡΙΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ

2.1 ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗ - ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΥΠΟΤΙΜΗΣΗ - ΛΙΤΟΤΗΤΑ

Τα βαθύτερα αίτια που μας οδήγησαν στα ΠΟΠ αποτυπώνονται στον εκτεταμένο κρατισμό, στην ανάπτυξη του πελατειακού κράτους και στην αδυναμία των θεσμών. Ταυτόχρονα, η ατομία λήψης μέτρων από την πολιτική ηγεσία της χώρας, λόγω πολιτικού κόστους είχε τόσο αυξητικό, όσο και διαχρονικό χαρακτήρα. Το χαρακτηριστικό αυτό οδήγησε στο να δημιουργηθεί η διαπλοκή-προσοδοθηρία πολιτικών και κοινωνικών ελίτ, προκαλώντας εκτεταμένη διαφθορά. Η προσοδοθηρία συνδέθηκε άρρηκτα με το πολιτικό κόστος και η κομματοκρατία με το πελατειακό κράτος, αποτελώντας τις βασικές εκφάνσεις της πολιτικοοικονομικής ζωής της χώρας (Πελαγίδης-Μητσόπουλος, 2010:43-51).

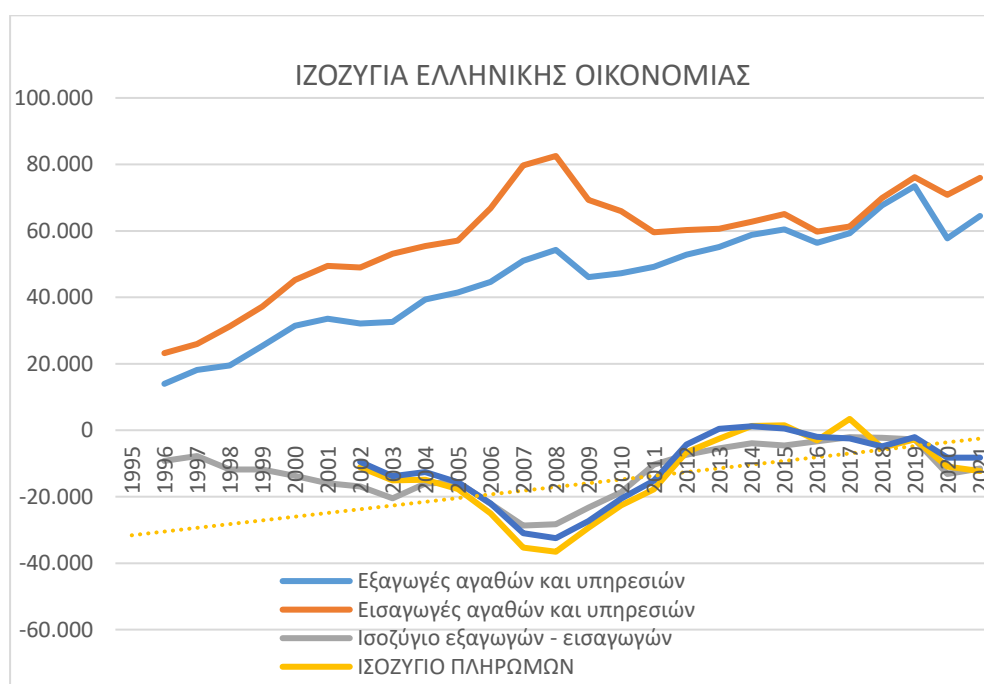
Τα ΠΟΠ στην Ελλάδα εκφράζουν την αδήριτη ανάγκη για δημοσιονομική προσαρμογή μέσω διαθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Η δημοσιονομική προσαρμογή στηρίζεται στα κυριότερα όπλα των ΠΟΠ που είναι η διαδικασία της «*εσωτερικής υποτίμησης*» και η «*λιτότητα*». Η εσωτερική υποτίμηση είναι μία εκτεταμένη παρέμβαση στην αγορά εργασίας, που αφορά μειώσεις μισθών και συντάξεων στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, καθώς η χώρα με την συμμετοχή της στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ) έχει απωλέσει το δικαίωμα στην εθνική νομισματική πολιτική. Παράλληλα, η εσωτερική υποτίμηση πραγματοποιεί παρεμβάσεις στο μη μισθολογικό κόστος, μέσω θεσμικών παρεμβολών, με αλλαγές στους κανόνες εθνικών συλλογικών συμβάσεων εργασίας. Η λιτότητα από την άλλη πλευρά εστιάζεται σε διεργασίες περικοπών δαπανών και αύξησης της φορολογίας (Λιαργκόβας,2020:63)

Οι μειώσεις των μισθών και των τιμών αποτελούν βασικές μεταβλητές των ΠΟΠ. Η εσωτερική υποτίμηση μειώνει το εμπορικό έλλειμμα, καθώς οι χαμηλότεροι μισθοί και τιμές, αφενός μεν οι χαμηλοί μισθοί μειώνουν την αγοραστική δύναμη των Ελλήνων τόσο για εγχώρια, όσο και για εισαγόμενα αγαθά, αφετέρου δε οι χαμηλότερες τιμές θα καθιστούσαν τα ελληνικά προϊόντα φθηνότερα στη παγκόσμια αγορά (Βαγιάνος συν 2017:56).

Η αντιμετώπιση των κρίσεων που συντελούνται από την διόγκωση των ελλειμάτων και του χρέους συνδέεται με τον σχεδιασμό των ΠΟΠ. Η στοχοθεσία των προγραμμάτων προέβλεπε βελτίωση της παραγωγικότητας και της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής

οικονομίας με στροφή προς τους κλάδους, όπου η χώρα είχε ποιοτικό πλεονέκτημα, ώστε μέσω της τόνωσης των εξαγωγών διεθνώς εμπορεύσιμων αγαθών, που θα προέκυπτε από τη μείωση του εργατικού κόστους, απόρροια της διαδικασίας εσωτερικής υποτίμησης, να επιταχυνόταν η ανάκαμψη της οικονομίας και η μεγέθυνση του ΑΕΠ (Λιαργκόβας,2020:64).

Η εσωτερική υποτίμηση θα μπορούσε να είχε συμβάλει με περισσότερη επιτυχία στην αντιμετώπιση της κρίσης χρέους. Η έμφαση στην μείωση των μισθών, χωρίς να ληφθεί υπόψη, η μείωση αυτή, σε συνάρτηση με την πτώση των τιμών όπως παραδέχθηκε το ΔΝΤ διόγκωσε την κρίση. Μολονότι, δόθηκε περισσότερο βάρος στα ΠΟΠ στις μεταρρυθμίσεις, στην αγορά εργασίας με παρεμβάσεις στους μισθούς, κυρίως η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων στις αγορές προϊόντων ήταν ελλιπής και περίπλοκη λόγω των ρυθμιστικών κανόνων από τους οποίους διέπεται. Παράλληλα, η διαφορετική χρονικά σειρά των μεταρρυθμίσεων θα οδηγούσε σε δυναμικότερη ανταπόκριση των εξαγωγών, εφόσον συνοδεύονταν με άμεση διατήρηση της φορολογικής επιβάρυνσης των επιχειρήσεων σε διαχειρίσιμα επίπεδα (Βαγιάνος συν,2017:61-62).



(ΕΛΣΤΑΤ, 2022-Ίδια επεξεργασία)

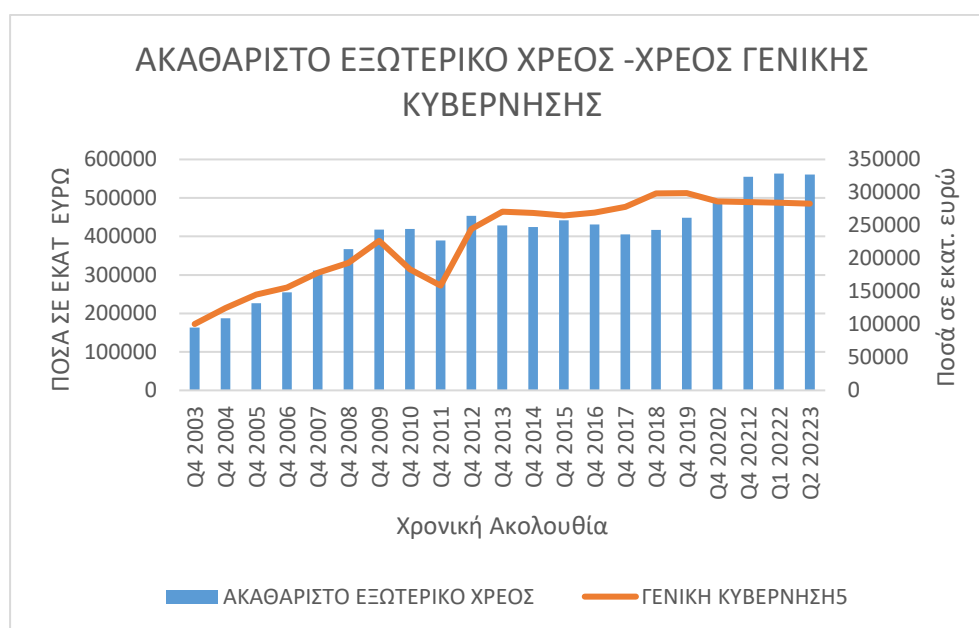
Διάγραμμα 2.1: Βασικοί οικονομικοί δείκτες- Κύρια ισοζύγια ελληνικής οικονομίας

2.2 ΔΗΜΟΣΙΟ ΧΡΕΟΣ

Συνακόλουθα, στόχευση της δημοσιονομικής προσαρμογής είναι η βιωσιμότητα του δημοσίου χρέους ως ποσοστού του ΑΕΠ. Η λιτότητα, δηλαδή η διαδικασία για την

ταχύτατη εξάλειψη των «*δίδυμων ελλειμμάτων*»² αποτέλεσε προϋπόθεση των ΠΟΠ. Αναντίρρητα, όσο αυστηρότερη είναι η λιτότητα με τη μείωση των κρατικών δαπανών ή και την αύξηση των φόρων, τόσο πιο βαθιά είναι η ύφεση στην οποία διέρχεται η οικονομία.

Ειδικά, όταν μία χώρα διακατέχεται από ελλιπή ποιότητα θεσμών και ασθενή εξαγωγική βάση, η λιτότητα δημιουργεί μία μεγαλύτερη αύξηση στην αναλογία χρέους προς ΑΕΠ (Λιαργκόβας, 2020:84). Η κρίσιμη παράμετρος του λόγου χρέους προς ΑΕΠ αποτελεί την ικανή και αναγκαία συνθήκη ανάκαμψης της οικονομίας. Η παράμετρος αυτή μπορεί να επιδεινωθεί κατά τη διάρκεια μιας κρίσης, ως αποτέλεσμα της αλληλεπίδρασης μεταξύ του τραπεζικού συστήματος και των δημοσίων οικονομικών, διότι καθορίζει επιτακτικά την εμπιστοσύνη και την αβεβαιότητα, ως κύριες μεταβλητές που διέπουν τις οικονομικές σχέσεις σε ένα παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον (Μητσόπουλος-Πελαγίδης, 2012: 422).



(Διάγραμμα 2.2 Δημόσιο Χρέος σε εκατ €)

<https://www.bankofgreece.gr/statistika/ekswterikos-tomeas/isozygio-plhrwmwn/ta-vasika-megethh>

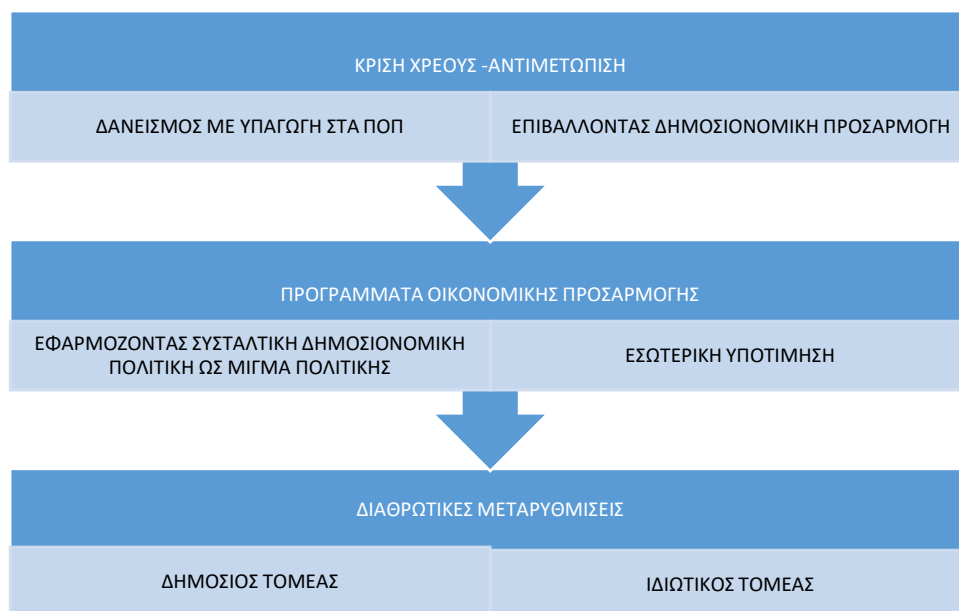
Ίδια επεξεργασία

² Τα δίδυμα ελλείμματα αφορούν το δημοσιονομικό (όπου οι δαπάνες είναι μεγαλύτερες από έσοδα φόρους) και το έλλειμμα τρεχουσών συναλλαγών. Το Δημοσιονομικό Ισοζύγιο ισούται με τα έσοδα (π.χ. κυρίως φόροι, αποκρατικοποιήσεις) μείον τα έξοδα (π.χ. συντάξεις, μισθοί των δημοσίων υπαλλήλων, επιδόματα κ.α.) της Γενικής Κυβέρνησης. Το έλλειμμα στο ΠΚ, δηλαδή όταν τα έξοδα είναι περισσότερα από τα έσοδα, καλύπτεται συνήθως με κρατικό δανεισμό. Η διαχρονική συσσώρευση ελλειμμάτων σε μια οικονομία αυξάνει το δημόσιο χρέος και μπορεί να οδηγήσει στην χρεοκοπία.

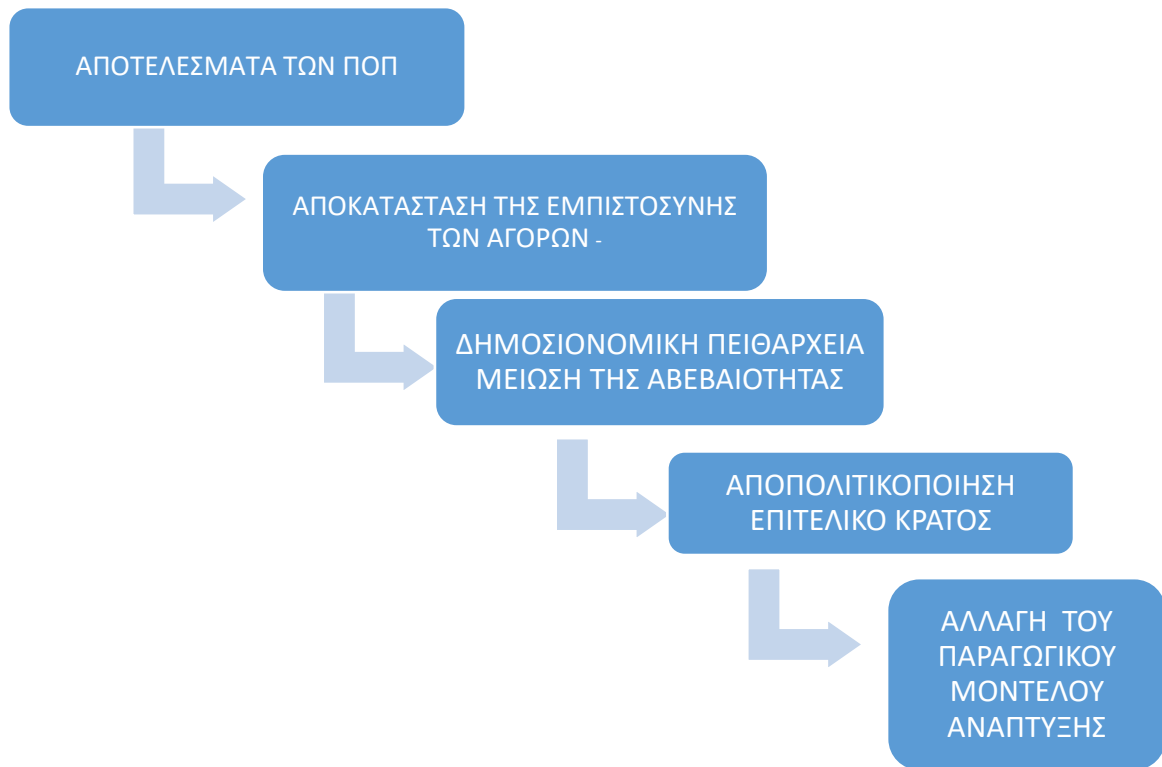
Η δημοσιονομική εξυγίανση μέσω της περιοριστικής-συσταλτικής δημοσιονομικής πολιτικής επιδιώκει την εξάλειψη των δημοσιονομικών ελλειμάτων. Η πολιτική αυτή αποσκοπεί στη μείωση του χρέους, προκαλώντας μείωση των επιτοκίων και αύξηση των επενδύσεων. Αποτέλεσμα αυτού είναι η αύξηση της κατανάλωσης και της συνολικής ζήτησης. Επιπλέον, η δημοσιονομική εξυγίανση μειώνει την αβεβαιότητα σε συνάρτηση με την δημοσιονομική πολιτική που συντελείται μεσομακροπρόθεσμα, δημιουργώντας αξιοπιστία, ενδυναμώνοντας τις προσδοκίες και εκπέμποντας θετικό μήνυμα στις αγορές κεφαλαίου (Λιαργκόβας, 2020: 30).

Επομένως, ο δημόσιος τομέας εμφανίζοντας ελλείματα, αναγκάζεται να δανειστεί εκδίδοντας ομόλογα με μεγαλύτερα ελκυστικά επιτόκια, δημιουργώντας υψηλότερα επιτόκια στην αγορά για τις επιχειρήσεις και τις εμπορικές τράπεζες. Ως εκ τούτου, δημιουργούνται υπέρογκα κόστη που μειώνουν τις επενδύσεις και την κατανάλωση. Η επίτευξη δημοσιονομικού πλεονάσματος μειώνει το επιτόκιο δανεισμού των επιχειρήσεων, με αποτέλεσμα την τόνωση των επενδύσεων που οδηγούν αναπόφευκτα στην αύξηση του ΑΕΠ (Λιαργκόβας, 2020:71-75& Πιέρρος,2020:8).

Πίνακας 2.1 Εξέλιξη στρατηγικής ΠΟΠ στην Ελλάδα



(Ίδια επεξεργασία)



(Ίδια επεξεργασία)

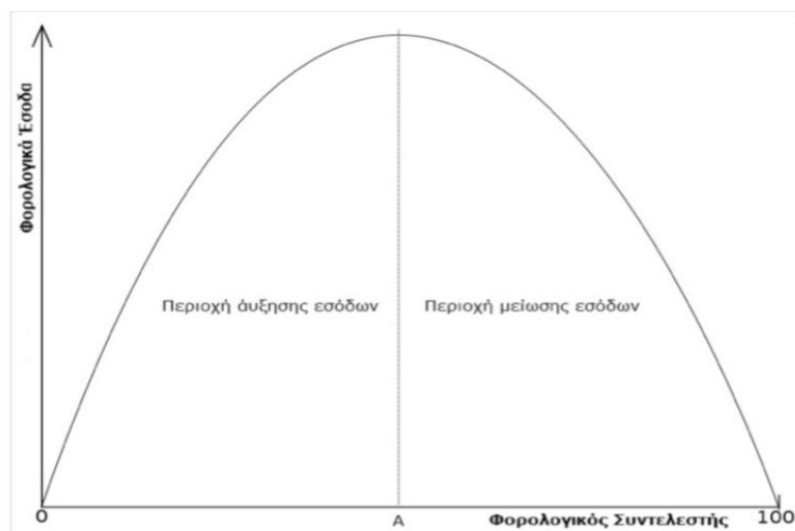
Διάγραμμα 2.2 Αποτελέσματα ΠΟΠ

2.3 ΜΕΙΓΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Ταυτόχρονα, το μείγμα πολιτικής αποτελεί χαρακτηριστικό των ΠΟΠ, καθώς καθορίζει την οικονομική πολιτική καθ' όλη τη διάρκεια τους. Το μείγμα πολιτικής των ΠΟΠ εστιάζει στην μείωση των κρατικών δαπανών και των μεταβιβαστικών πληρωμών και στην αύξηση της φορολογίας για την επίτευξη εσόδων που δημιουργούν δημοσιονομικό χώρο. Ο εύρωστος δημοσιονομικός χώρος αποτελεί προϋπόθεση σχεδιασμού πολιτικών, οι οποίες στο σύνολο τους θα δημιουργούν εμπιστοσύνη στις αγορές.

Η δημοσιονομική προσαρμογή και το μείγμα πολιτικής, καθώς και η μη εκτέλεση του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων θεωρήθηκε ως άμεση διεργασία του 1^{ου} ΠΟΠ. Η διεργασία αυτή της προσαρμογής ήταν επιτακτική, καθώς η έλλειψη πόρων και διάθεσης περαιτέρω δανεισμού από τις χώρες της Ένωσης ήταν οφθαλμοφανής. Ένας πιο αργός ρυθμός δημοσιονομικής προσαρμογής θα δημιουργούσε εντονότερους προβληματισμούς στις αγορές, καθώς διαφαίνονταν ένας περιορισμένος βαθμός ενστερνισμού και υιοθέτησης των μεταρρυθμίσεων που προβλέπονταν στο πρόγραμμα (Βαγιάνος και συν, 2017:63-66).

Συνεπώς, η αύξηση της φορολογίας εδράζεται στο γεγονός της ενίσχυσης των εσόδων δημιουργώντας ταμειακή ευχέρεια. Ωστόσο, είναι γνωστό στην οικονομική θεωρία, μέσω της καμπύλης Laffer (Διάγραμμα 2.3), ότι η αύξηση των φορολογικών συντελεστών μπορεί να αποδώσει μέχρι ενός σημείου, καθώς μετά από αυτό το σημείο τα έσοδα μειώνονται, αντί να αυξάνονται. (Λιαργκόβας, 2020: 144).



(Σαμαρτζής, 2016)

Διάγραμμα 2.3 Καμπύλη Laffer

Αντίθετα, οι Giavazzi & Pagano, έχουν αποδείξει ότι η μείωση των κρατικών δαπανών συμβαδίζει με την ανάπτυξη και όχι με την ύφεση, καθώς η μείωση των κρατικών δαπανών περιορίζει το κόστος παραγωγής, ευνοώντας τον ιδιωτικό τομέα, αυξάνοντας την μεγέθυνση του ΑΕΠ. Με αυτό τον τρόπο αμβλύνεται ο εκτοπισμός των ιδιωτικών επενδύσεων από τις κρατικές δαπάνες. Η στροφή προς μια εκλογίκευση των δαπανών και των δραστηριοτήτων του κράτους αποτελεί μια πιο θαρραλέα πολιτική προσαρμογής που εκπέμπει το κατάλληλο μήνυμα για συνοχή της κοινωνίας για την μελλοντική πορεία της χώρας (Λιαργκόβας, 2020: 88-91).

Αναντίρρητα, η πολιτική των ΠΟΠ εστίασε σε ένα μείγμα πολιτικής, το οποίο δεν χρησιμοποίησε κατά βάση την περικοπή δαπανών στο επίκεντρο της δημοσιονομικής προσαρμογής, καθώς στην περίπτωση αυτή απαιτούνταν συγκεκριμένες και δύσκολες παρεμβάσεις όπως οι ιδιωτικοποιήσεις, οι μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση, στην υγεία και την παιδεία. Το μείγμα πολιτικής θα έπρεπε να εστιάζει στην μείωση των φόρων και στην περιστολή των δημοσίων δαπανών και όχι στην αύξηση των φορολογικών συντελεστών. Η αύξηση αυτή συνδέεται με την αναποτελεσματικότητα των υπηρεσιών

της φορολογικής διοίκησης και την ανάγκη εκσυγχρονισμού της, καθώς η φοροδιαφυγή κυμαίνονταν σε υψηλά επίπεδα (Βαληνάκης και συν, 2014: 72).

Ταυτόχρονα, όπως καταδεικνύει η ακαδημαϊκή έρευνα (Arin et.al. (2011), Kaufmann 2010, Πελαγίδης & Μητσόπουλος, IOBE (2010), Brookings - www.brookings.edu/opinions/³) η διαφθορά είναι αυτή που επηρεάζει το μείγμα της πολιτικής που θα υιοθετηθεί, καθώς αποθαρρύνει την επιχειρηματικότητα και λειτουργεί ως αντικίνητρο για τις Άμεσες Ξένες Επενδύσεις (ΑΞΕ) (Διάγραμμα 2.4). Επομένως, ο περιορισμός της διαφθοράς και της προσοδοθηρίας συνέβαλε στη μείωση των ελλειμμάτων, την αύξηση των ΑΞΕ και της επιχειρηματικότητας με αποτέλεσμα τη μεγέθυνση του ΑΕΠ (Βαγιάνος και συν, 2017:121).



(Τράπεζα της Ελλάδας : Στατιστικά στοιχεία/Εξωτερικός τομέας/Άμεσες επενδύσεις Άμεσες επενδύσεις – Ροές , n.d.– ίδια επεξεργασία

Διάγραμμα 2.4:Συνολική Δραστηριότητα ΑΞΕ

Συνακόλουθα, οι μεταρρυθμίσεις στοχεύουν να βελτιώσουν την οικονομική αποτελεσματικότητα, καθώς δημιουργούν προϋποθέσεις για καλύτερη διάθεση των πόρων. Επιπλέον, με την οικονομική αποτελεσματικότητα, επιτυγχάνεται ταχύτερα η δημοσιονομική προσαρμογή, η οποία είναι μια συστατική πολιτική που βασίζεται σε μείωση κρατικών δαπανών (μειώσεις μισθών, μεταβιβαστικών πληρωμών και μείωση του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων), σε αύξηση των φόρων ή και σε συνδυασμό των δυο. Με τη δημοσιονομική προσαρμογή αποκαθίσταται η εμπιστοσύνη των αγορών, μειώνεται το κόστος δανεισμού σταδιακά, αναγνωρίζοντας ότι τα ΠΟΠ χρειάζονται χρόνο για να αποδώσουν (Βαγιάνος κ.α.,2017:121).

³Τα στοιχεία καταδεικνύουν ότι η καταπολέμηση της διαφθοράς μπορεί να μειώσει κατά τέσσερις εκατοστιαίες μονάδες τα δημοσιονομικά ελλείμματα.

Οι μεταρρυθμίσεις, σε συνθήκες δημοσιονομικής κρίσης δίνουν έμφαση στις παραγόμενες εκροές του συστήματος που ειδικά στην πρώτη φάση της και κυρίως στα δυο πρώτα ΠΟΠ, αντί του εξορθολογισμού των δομών με κριτήρια κόστους οφέλους, χαρακτηρίστηκαν από δράσεις περιορισμού του δημοσιονομικού κόστους. Είναι πρόδηλο, ότι υπερίσχυσε η λογική της συρρίκνωσης του δημοσίου υπό την πίεση απτών δημοσιονομικών αποτελεσμάτων, περιθωριοποιώντας τις ποιοτικές διαστάσεις των μεταρρυθμίσεων. (Λιαργκόβας, 2020: 29-30).

Τα ΠΟΠ υιοθέτησαν εκθέσεις διεθνών οργανισμών όπως ο ΟΟΣΑ και το ΔΝΤ, καθώς σε ενωσιακό επίπεδο δεν υπήρχε ανάλογη εμπειρία αντιμετώπισης κρίσεων. Αναμφίβολα, η έκθεση του ΟΟΣΑ (2011) επίδρασε καταλυτικά στα Ελληνικά προγράμματα, καθώς αποτέλεσε το βασικότερο εργαλείο σχηματισμού-σχεδιασμού και υιοθέτησης μεταρρυθμίσεων. Αναντίρρητα, μέσω των ΠΟΠ οι δανειστές επιβάλλουν την ατζέντα των μεταρρυθμίσεων, συνδέοντας την με την αποδέσμευση των δόσεων των δανείων. Η έξωθεν πίεση, σύμφωνα με τη Σπανού, συνόψιζε την «*αιρεσιμότητα*» των ΠΟΠ, δημιουργώντας ένα ισχυρό εργαλείο δέσμευσης του πολιτικοδιοικητικού μηχανισμού του κράτους σε συγκεκριμένες δημοσιονομικές και διαθρωτικές προτεραιότητες.

Αυτές δε αναγκάζουν σταδιακά στη δημιουργία του επιτελικού κράτους, στην αποπολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης, που η έξωθεν πίεση προωθούσε διαχρονικά. Η κρίση χρέους παρείχε την ευκαιρία να τεθούν σημαντικές μεταρρυθμίσεις που είχαν καθυστερήσει ή δεν είχαν επιχειρηθεί για μεγάλο χρονικό διάστημα λόγω πολιτικού κόστους. Η ευκαιρία αυτή επεκτείνεται μέσω των ΠΟΠ, καθώς αυτά υπαγορεύουν αυστηρές διεργασίες θέτοντας ένα νέο πλαίσιο εκσυγχρονισμού του κράτους (Σπανού, 2021:66).

Συνεπώς, το μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα των ΠΟΠ είχε αφενός μεν την «*αιρεσιμότητα*», δηλαδή την εξωτερική πίεση για μεταρρυθμίσεις από τους δανειστές ως συστατικό του, αφετέρου δε την ανάγκη δημιουργίας των εσωτερικών εκείνων διεργασιών που θα επιτάχυναν τις διαδικασίες αυτές, προκαλώντας το βέλτιστο δημοσιονομικό αποτέλεσμα.

Πιο ειδικά, το 1^ο ΠΟΠ επικεντρώθηκε στη μεταρρύθμιση του δημοσίου τομέα κυρίως σε σχέση με τον αριθμό των υπαλλήλων και την αντίστοιχη δαπάνη, στον επανασχεδιασμό του φορολογικού συστήματος, αλλά και της φορολογικής διοίκησης. Στο 2^ο ΠΟΠ το ποσοστό των μεταρρυθμίσεων που αφορούσαν την γενική κυβέρνηση μειώθηκε από το 52% του 1^{ου} ΠΟΠ σε 38%, αναδεικνύοντας την πληγή που άνοιξε στον

χρηματοπιστωτικό τομέα η κρίση χρέους και την ανάγκη μεταρρύθμισής του. Ο σκοπός των προγραμμάτων ήταν η αλλαγή του αναπτυξιακού μοντέλου της οικονομίας, από αυτήν που ακόμα και ο ιδιωτικός τομέας συνδιαλέγεται με το κράτος χωρίς να παράγει πλούτο αυξάνοντας την ιδιωτική κατανάλωση σε μια οικονομία που αναπτύσσεται χάρη στις εξαγωγές και τις επενδύσεις (Πιέρρος,2020:29)

Επιπλέον, παρεμβάσεις έγιναν στην αγορά προϊόντων με εξομάλυνση του ανταγωνισμού, ώστε να βελτιωθεί το επιχειρηματικό περιβάλλον, οι όποιες θα μπορούσαν να έχουν δυνητικά αποτελέσματα στην ανάπτυξη και αύξηση του ΑΕΠ. Ωστόσο, η ανάγκη για αξιοπιστία του πολιτικού συστήματος και διασφάλιση της συνέχειας του κράτους αναδείχθηκε στο 3^ο ΠΟΠ, όπου η δημοσιονομική πολιτική βασίζεται κυρίως σε υπερβολικά φορολογικά μέτρα και λιγότερο σε μείωση των δαπανών. Η πολιτική αυτή, όπως έχει καταδείξει και η ακαδημαϊκή έρευνα, λειτουργεί υφεσιακά στη οικονομία, αναδεικνύοντας ότι το μείγμα πολιτικής αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο καταπολέμησης της ύφεσης (Λιαργκόβας,2020:148).

Η δημοσιονομική προσαρμογή της Ελλάδας ήταν η μεγαλύτερη και ταχύτερη που έχει καταγραφεί σε χώρα του ΟΟΣΑ (Διάγραμμα 2.5). Το μέγεθος της επιτυχίας καταδεικνύει την υπερπροσπάθεια της κοινωνίας από το αρνητικό πρωτογενές αποτέλεσμα του 2009 να μετατραπεί σε πρωτογενές πλεόνασμα το 2013. Μάλιστα, η προσαρμογή αυτή έγινε σε συνθήκες μεγάλης συρρίκνωσης του ΑΕΠ και της, εξ ορισμού των ΠΟΠ, εξαίρεσης ποσών που αφορούσαν την ανακεφαλαίωση των τραπεζών, αλλά και τις επιστροφές κερδών από ομόλογα που διακρατούσε η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) (Τσακλόγλου κ.α,2016:40-50).

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο που είχε δημιουργηθεί, θεωρήθηκε αναγκαία η αναδιάρθρωση του δημοσίου τομέα. Η αναδιοργάνωση σε συνθήκες κρίσης περιλαμβάνει τη λειτουργία των υπουργείων, τη συγχώνευση και κατάργηση φορέων, καθώς και τη δημιουργία νέων δομών που επιταχύνουν το δημοσιονομικό αποτέλεσμα. Παράλληλα, η εξυγίανση του συστήματος προμηθειών του δημοσίου αποτελεί δέσμευση των κυβερνήσεων και δράση των ΠΟΠ. Εντούτοις, η κωλυσιεργία αλλά και η αντίθεση στην εξυγίανση του συστήματος ήταν έντονη. Η παθογένεια αυτή διαφαίνεται από την έλλειψη ιστοσελίδας προμηθειών μέχρι το 2011 και την προβληματική λειτουργία της ,καθ' όλη την διάρκεια των ΠΟΠ, που θα επέτρεπε την εμπέδωση της διαφάνειας ως συνισταμένης της εξάλειψης της στρεβλής διασύνδεσης μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου τομέα και των ομάδων προσοδοθηρίας (Βαγιάνος,2017:678)

Με το Ν. 4013/2011 συστήνεται η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (εφεξής Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.), με σκοπό την ανάπτυξη και προαγωγή της εθνικής στρατηγικής, στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων στο πνεύμα της προώθησης λειτουργίας του Κράτους με ανάπτυξη των Α.Α. Ο Νόμος προβλέπει τη λειτουργία ηλεκτρονικής πλατφόρμας για τις κρατικές συμβάσεις, και τη δημιουργία Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων (εφεξής Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.) για τη συλλογή στοιχείων, που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις. Οι νομοθετικές παρεμβάσεις συνεχίστηκαν, με τους Ν. 4046/2012(2^ο ΠΟΠ), Ν. 4155/2013 όπου συστήνεται το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων και Ν. 4412/2016 καταδεικνύουν την πολυπλοκότητα του εγχειρήματος, αλλά και την αναγκαιότητα της μεταρρύθμισης, διότι η έκθεση του ΟΟΣΑ(2014) που προσμετρά τα διοικητικά βάρη αποφαίνεται στο ότι η μείωση κατά 25% του διοικητικού κόστους που μπορεί να επιτευχθεί μέσω της βελτίωσης των διαδικασιών των δημόσιων προμηθειών, οδηγώντας σε αύξηση του ΑΕΠ κατά 2,4% μέχρι το 2025. (Έκθεση Ο.Ο.Σ.Α. «Μέτρηση και μείωση των διοικητικών βαρών σε 13 κλάδους στην Ελλάδα» (2014).

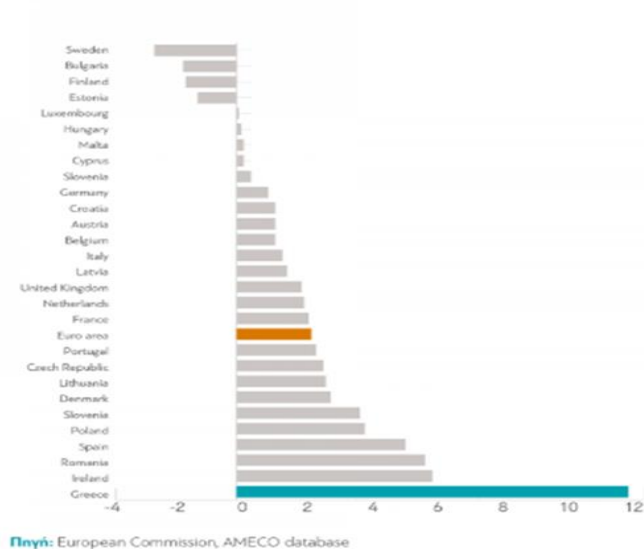
Η μεταρρύθμιση του συστήματος προμηθειών εμπεριέχεται στις διαδικασίες των ΠΟΠ που αποτελούν την απαρχή της αναζωογόνησης του παραγωγικού ιστού της χώρας. Ένα αποτελεσματικό και συνάμα αποδοτικό σύστημα δημόσιων προμηθειών συμβάλει θετικά στη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών, ενώ είναι σημαντικές για την προώθηση του ανταγωνισμού λόγω του μεγέθους του δημόσιου τομέα. Στόχος είναι η βέλτιστη διαχείριση των πόρων, ώστε η χώρα να μην κηρύξει πτώχευση και η βιωσιμότητα του χρέους. Συνεπώς, η εξυγίανση των δημοσίων οικονομικών έγκειται, τόσο στη συνεπή και αποτελεσματική είσπραξη δημοσίων εσόδων, όσο και στη συγκράτηση των δαπανών, όπου η λογοδοσία και η διαφάνεια θα είναι τα κύρια χαρακτηριστικά τους⁴. Οι παρεμβάσεις στη δημόσια και φορολογική διοίκηση αρχίζουν πιο σταδιακά και επιταχύνονται στη συνέχεια (Σπανού και συν, 2018:11-12).

Παράλληλα, το μεταρρυθμιστικό εγχείρημα συντελεί στο να αναγνωρισθεί η αναγκαιότητα, εντονότερα στο 3^ο ΠΟΠ, δημιουργίας ενός «επιτελικού κράτους», το οποίο θα θέτει τις βάσεις για την «αποπολιτικοποίηση» της δημόσιας διοίκησης, συμβάλλοντας στο σχεδιασμό και στην ιεράρχηση των προτεραιοτήτων (άρθρο 3.Γ.5.1 Ν.4336/2015-3^οΠΟΠ). Οι μεταρρυθμίσεις που θα υλοποιηθούν με συγκερασμό δυνατοτήτων και

⁴ Η νοοτροπία της λογοδοσίας απουσίαζε από την δημόσια διοίκηση πριν την εισαγωγή του προγράμματος «Διαύγεια» με τον Ν.3861/2010

εσωτερικών προτιμήσεων προσέκρουαν στους στόχους της δημοσιονομικής προσαρμογής. Η δημοσιονομική προσαρμογή υπονόμει ουσιαστικές παρεμβάσεις, ενώ ο τρόπος λειτουργίας του κράτους συνδέθηκε με την χωρίς διάκριση μείωση του πεδίου δράσης του.

**Κυκλικά Προσαρμοσμένη Δημοσιονομική Προσαρμογή,
2009-2014 (% του δυνητικού ΑΕΠ)**



(Τσακλόγλου κ.α., 2016:37 διαΝεοσις)

Διάγραμμα 2.5: Κυκλικά Προσαρμοσμένη Δημοσιονομική Προσαρμογή ως % του δυνητικού ΑΕΠ

Η υπαγωγή στα ΠΟΠ απέτρεψε την πτώχευση, αλλά επέβαλε συσταλτική δημοσιονομική πολιτική με λιτότητα, ταχύτατες διεργασίες για την εσωτερική υποτίμηση, διότι η χώρα ως μέλος της ΟΝΕ έχει απωλέσει το δικαίωμα της εθνικής νομισματικής πολιτικής. Η διεργασία της εσωτερικής υποτίμησης εκτίναξε την ανεργία, αλλά και καταβάρθρωσε το ΑΕΠ, δημιουργώντας επιπλέον προβλήματα στην διαχείριση της ζωτικής παραμέτρου του λόγου χρέους προς ΑΕΠ, απομακρύνοντας την χώρα από την δημοσιονομική ισορροπία (Καζάκος, 2011:144 -161).

Η ανισορροπία αυτή κατέδειξε την αναγκαιότητα σχεδιασμού εκτεταμένων αλλαγών στο σύνολο της πολιτικής δράσης και της δημόσιας διοίκησης ως μια προσπάθεια εκσυγχρονισμού για την είσπραξη των δημοσίων εσόδων, αλλά και δημιουργίας ενός περιβάλλοντος που θα είναι αρωγός στο «επιχειρείν», κατορθώνοντας με καίριες παρεμβάσεις να ελαχιστοποιηθούν τα διοικητικά βάρη, όσο και η κατασπατάληση πόρων.

3 ΔΙΑΘΡΩΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Ειδικότερα, οι διαθρωτικές μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση λαμβάνουν χώρα ως ιδιαίτερη θεματολογία των ΠΟΠ, καθώς οι ανεπάρκειες της, αφορούσαν όλο το φάσμα της δημόσιας διοίκησης, όπως τις υποδομές, τις διαδικασίες, την οργάνωση, το ανθρώπινο

δυναμικό και θεωρήθηκαν μια από τις κύριες συνιστώσες της κρίσης χρέους. Η αντιμετώπισή τους αποτελούσε την κύρια στόχευση των διαρθρωτικών αλλαγών προσδοκώντας εξοικονόμηση πόρων, δημοσιονομική σταθερότητα και πειθαρχία.

Η βελτίωση της αποτελεσματικότητας στον δημόσιο τομέα ανάγεται σε τρεις επιμέρους έννοιες (Λιαργκόβας, 2020:53):

- την παραγωγική αποτελεσματικότητα, η οποία επιτυγχάνεται όταν εκπληρώνονται προγράμματα-δράσεις με την ελάχιστη εισροή πόρων.
- την αποτελεσματικότητα στην κατανομή των πόρων, που αφορά την επίτευξη της μέγιστης δυνατής οριακής ποσότητας του δημοσίου αγαθού που παράγεται.
- τη δημοσιονομική πειθαρχία, όπου οι προηγηθείσες έννοιες συντελούν σε αυτή. Με αυτό τον τρόπο δημιουργείται θετικό αποτέλεσμα στη συνολική επίδοση του δημοσίου τομέα, καθώς εξοικονομούνται πόροι.

Οι μεταρρυθμίσεις δεν είχαν όμως σαφείς προτεραιότητες. Η έκθεση του ΟΟΣΑ (2011) δεν μπορούσε να αξιολογήσει και να ιεραρχήσει τις προτεραιότητες που θα συνέτειναν, αφενός μεν στην ταχύτερη έξοδο από την κρίση, αφετέρου δε, θα είχαν τέτοιο μακροπρόθεσμο λειτουργικό αποτύπωμα, ώστε να δημιουργούνται προϋποθέσεις αύξησης του ΑΕΠ (Ανεπίσημη Μετάφραση της Έκθεσης του ΟΟΣΑ για την ελληνική Κεντρική Διοίκηση 2011:35-40).

Μέσα στο πλαίσιο εφαρμογής των ΠΟΠ δημιουργήθηκαν τομές τόσο σε θεσμικό επίπεδο, όπως η ΕΑΠ, η ΑΑΔΕ, το σύστημα προμηθειών του Δημοσίου κ.ά., όσο και σε οργανωτικό, όπως η κατάρτιση του προϋπολογισμού, ο έλεγχος των δαπανών, η αξιολόγηση και η κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων που αναδεικνύουν την συνεισφορά των ΠΟΠ στην έξοδο από την κρίση.

3.1 ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ-ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ

Η κρίση χρέους στην Ελλάδα επιβάλλει να γίνουν διαρθρωτικές αλλαγές στο σύστημα του κρατικού προϋπολογισμού, καθώς αυτές εδράζονται από το γεγονός της αναγκαιότητας συγκράτησης των δαπανών. Επιπλέον, η ευρωπαϊκή πορεία της χώρας και η ένταξή της στην ΟΝΕ, την υποχρεώνει να συγκλίνει με τις υπόλοιπες χώρες της Ένωσης, αξιοποιώντας εργαλεία που συσχετίζονται με τις καλές πρακτικές που εφαρμόζουν αυτές, τόσο στο πεδίο της «καλής νομοθέτησης», όσο και της διαχείρισης των πόρων του δημοσίου τομέα.

Η αξιολόγηση και η εν γένει λειτουργία της Κεντρικής και Γενικής Κυβέρνησης⁵ καθιστά τον προϋπολογισμό ως ένα όχημα μεταρρυθμίσεων. Ο κρατικός προϋπολογισμός αποτελείται από έσοδα και έξοδα του κράτους. Σύμφωνα με το δημόσιο λογιστικό, τα δημόσια έσοδα είναι τα χρηματικά ποσά τα οποία περιέρχονται στο κράτος, μέσω της νομοθεσίας από τη φορολογία κατά βάση, την επιχειρηματική δραστηριότητα του ιδίου του κράτους, την εκμετάλλευση της δημόσιας περιουσίας και επενδύσεων, αλλά και τα έσοδα από την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) και τον δανεισμό. Αντίθετα, έξοδο -δηλαδή δημόσια δαπάνη - είναι η πίστωση του κρατικού προϋπολογισμού για την εκπλήρωση δράσεων του κράτους. Οι δαπάνες που προβλέπονται στον προϋπολογισμό καλούνται πιστώσεις (Κλαουδάτου, 2009:52-62):

Ο κρατικός προϋπολογισμός στο ξέσπασμα της κρίσης χαρακτηρίζονταν από (Κλαουδάτου, 2009:19):

- ανεπάρκεια προτεραιοτήτων στη κατανομή των πόρων,
- συνέχεις υπερβάσεις δαπανών,
- διασπορά χρηματοδότησης σε διάφορους φορείς που επιτελούν τον ίδιο στόχο,
- αδύναμο ελεγκτικό μηχανισμό, ο οποίος εστίαζε στη τήρηση της νομιμότητας και όχι στην αποτελεσματικότητα, στηρίζοντας την γραφειοκρατία, αυξάνοντας το διοικητικό κόστος και
- απουσία ελέγχου στα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) και στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) δημιουργώντας εστίες διαφθοράς.

Κατά συνέπεια σύμφωνα και με την μελέτη των Αναστασάτου & Τσακλόγλου (2019) η κατάρτιση του προϋπολογισμού ήταν μια διαδικασία από κάτω προς τα πάνω. Επιπρόσθετα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2009), διαπιστώνει ότι το ένα τρίτο των πόρων και των δαπανών της Γενικής Κυβέρνησης δεν αποτυπώνονταν στη διεργασία κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Η εξαίρεση φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα, όπως δημόσιες επιχειρήσεις, οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης (ΟΚΑ), νοσοκομεία, ΟΤΑ και ΝΠΔΔ, καθώς και των ειδικών λογαριασμών φορέων εντός του δημόσιου τομέα, διαστρεβλώνουν τα μεγέθη του τακτικού προϋπολογισμού.

Η μελέτη καταδεικνύει ότι οι λογαριασμοί αυτοί, που υπολογίζονταν περί του αριθμού 130, χρηματοδοτούνται από τον Προϋπολογισμό σε τέτοιο ποσοστό, το οποίο διαστρεβλώνει τα μεγέθη του. Ταυτόχρονα, το γεγονός ότι ο Προϋπολογισμός αποτυπώνει

⁵ Η διάκριση της δημόσιας διοίκησης μεταξύ Κεντρικής και Γενικής κυβέρνησης είναι αποτέλεσμα των κριτηρίων του Μάστριχτ για το Ευρωπαϊκό Σύστημα λογαριασμών (ESA 95)

τη δράση του κράτους σε ένα μόνο έτος μείωνε την πληροφόρηση ως προς τις επιπτώσεις των πολιτικών που υιοθετούνταν. Προς επίρρωση του γεγονότος, οι δημοσιονομικοί στόχοι δεν έχουν αποτυπώσει μεσομακροπρόθεσμα, καθιστώντας αδύνατο τον έλεγχο, τον σχεδιασμό και την υιοθέτηση στρατηγικής προτεραιοτήτων, αλλά κυρίως λογοδοσίας, η οποία αποτελεί τον μοχλό ανάπτυξης της αξιοπιστίας της πολιτικής (Αναστασάτου & Τσακλόγλου, 2019:21-23).

Οι διαθρωτικές παρεμβάσεις προς την υιοθέτηση μιας διαφοροποιημένης τεχνικής σχεδίασης του κρατικού προϋπολογισμού προκύπτουν ως αποτέλεσμα της ακολουθίας της χώρας με την Ε.Ε. και την ΟΝΕ αφομοιώνοντας, τόσο το Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών (ESA95), όσο και την οικονομική πολιτική της κυβέρνησης.

Συνεπώς, η πολιτική των δαπανών που αποτυπώνεται σε αυτόν (Διάγραμμα 3.1), σε συνάρτηση με την φορολογική πολιτική, διαμορφώνουν βασικές οικονομικές μεταβλητές, όπως την αναδιανομή του εισοδήματος, το ποσοστό των δημοσίων επενδύσεων, τη διάρθρωση των φόρων και των δαπανών. Με αυτόν τον τρόπο, επηρεάζεται η συνολική ζήτηση και προσφορά αγαθών και υπηρεσιών στη χώρα, το διαθέσιμο εισόδημα των πολιτών, καθώς και η εν γένει οικονομική δραστηριότητα, μέσω του φαινομένου του εκτοπισμού των ιδιωτικών επενδύσεων, από τις κρατικές δαπάνες, της βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας, αλλά και της υιοθέτησης από τους πολίτες της Ρικαρδιανής ισοδυναμίας⁶ (Λιαργκόβας, 2020:84-85).

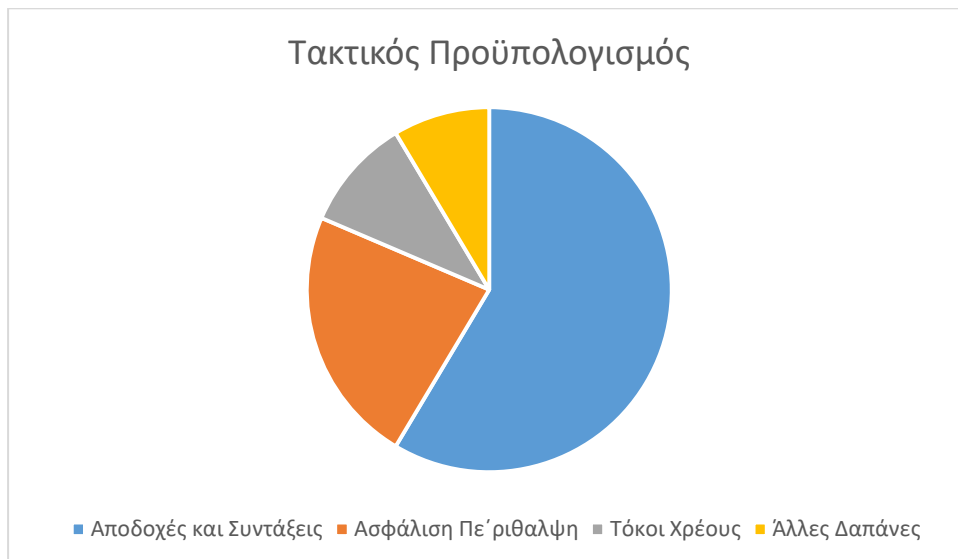
Παράλληλα, η διασφάλιση της δημοσιονομικής πειθαρχίας επιταχύνεται με τους μηχανισμούς της Ευρωζώνης και την υιοθέτηση του νέου Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ) των χωρών της Ε.Ε., όπου πέραν των θεσμών που προέβλεπαν τα ΠΟΠ, όπως το Δημοσιονομικό Συμβούλιο και το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, συντελέστηκαν μεταρρυθμίσεις στην οικονομική διαχείριση και φορολογική διοίκηση εσωτερικά, με καταλυτικό τρόπο, μεταμορφώνοντας τους μηχανισμούς διοίκησης. Οι μηχανισμοί αυτοί δεν θα μπορούσαν να έχουν επιτυχία, —εφόσον το πρόγραμμα σύνταξης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού συνέχιζε να ήταν ανορθόδοξο.

Επομένως η εκτέλεση του Προϋπολογισμού περιλαμβάνει δύο συνιστώσες:

- τη Βεβαίωση και την Είσπραξη των Δημοσίων Εσόδων

⁶ Παρόλο που η Ρικαρδιανή ισοδυναμία στηρίζεται στον ορθολογικό καταναλωτή αποτελεί τον τρόπο σκέψης ως προς το ενδεχόμενο αύξησης της φορολογίας στο μέλλον και της επίδρασης στη ζήτηση και στη κατανάλωση. Η επεκτατική δημοσιονομική πολιτική σύμφωνα με τη Ρικαρδιανή ισοδυναμία δεν έχει καμιά επίδραση στη οικονομία καθώς κάθε προσπάθεια της κυβέρνησης να επεκτείνει την οικονομία και το αντίθετο με την περιοριστική δημοσιονομική οδηγεί σε δημοσιονομικό έλλειμμα και μεγαλύτερο δημόσιο χρέος αναγκάζοντας τη κυβέρνηση να αύξηση τους φόρους. Οι καταναλωτές προβλέποντας αυτό το γεγονός περιορίζουν τη δαπάνη για να αποταμιεύσουν χρήμα (krugman-Wells,2018).

- την Ανάλυση Υποχρεώσεων και Διενέργεια Δαπανών.



(Κλαουδάτου, 2009: 44-58, ίδια επεξεργασία)

Διάγραμμα 3.1 Κατηγορίες Δαπανών Τακτικού Προϋπολογισμού

Συνακόλουθα, η πορεία εκτέλεσης των Εσόδων και των Δαπανών παρακολουθείται από το Υπουργείο Οικονομικών, το οποίο εκδίδει, μηνιαίως, Δελτία Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού. Μολονότι, η αρμοδιότητα για την κατάρτιση του ετήσιου κρατικού Προϋπολογισμού ανήκει στις εθνικές κυβερνήσεις των κρατών-μελών της Ε.Ε, προβλέπονται ορισμένοι περιορισμοί από κανόνες του δικαίου της Ε.Ε. προς τους οποίους είναι υποχρεωμένα να συμμορφώνονται τα κράτη-μέλη, τόσο σε σχέση με το ύψος των προβλεπόμενων δημοσιονομικών μεγεθών, όσο και για την μέσω των μεγεθών αυτών, επιδίωξη της ικανοποίησης μεσοπρόθεσμων στόχων (Προϋπολογισμός Πολιτών 2021:16-17).

Η ανάγκη εξορθολογισμού των δημοσίων δαπανών σε συνδυασμό με την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας, ώθησε τις χώρες της Ε.Ε. από τις αρχές της δεκαετίας του '80 να προχωρούν σε αλλαγές που μειώνουν το κόστος λειτουργίας του δημοσίου. Το κυριότερο όμως είναι ότι οι χώρες διαπιστώνουν ότι ο δημόσιος τομέας λειτουργεί ως ενιαίο σύστημα, όπου όλα αποτελούν έναν κρίκο στην αλυσίδα που διαχειρίζεται το σύστημα του προϋπολογισμού. Η Ευρωπαϊκή εμπειρία λειτουργεί ώστε τα κυριότερα μέσα της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης που υιοθετούνται από τα Εθνικά Κοινοβούλια να είναι στο πλαίσιο της νέας ευρωπαϊκής διακυβέρνησης⁷, τα εξής: (Βουλή των Ελλήνων, Γραφείο

⁷ Το νέο σύστημα αμοιβαίας εποπτείας διαφέρει σημαντικά από το προηγούμενο (προ κρίσης). Όσον αφορά τη δημοσιονομική πτυχή γίνεται πιο δεσμευτικό και συνδυάζεται με αυστηρότερες κυρώσεις και ευκολότερες διαδικασίες επιβολής τους. Το νέο σύστημα εποπτείας λειτουργεί και προληπτικά καθώς τα διάφορα προγράμματα που είναι υποχρεωμένα να καταρτίζουν τα κράτη μέλη («σύγκλισης», «σταθερότητας» και «προσαρμογής») προηγούνται των εθνικών προϋπολογισμών και πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την

προϋπολογισμού του κράτους, «Η νέα οικονομική διακυβέρνηση στη ζώνη του ευρώ και η Ελλάδα:5-6).

- Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, με το οποίο τα κράτη μέλη υπόκεινται σε δημοσιονομική καθοδήγηση και εποπτεία θεσπίστηκε με τον Κανονισμό 1175/2011 κάτω από τη πίεση των γεγονότων που προέκυψαν από την χρηματοοικονομική κρίση του 2008 σε χώρες του Νότου και κυρίως στην Ελλάδα. Με αυτό τον τρόπο, επιτυγχάνεται η νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση στην Ευρώπη, οριοθετώντας τον τρόπο δράσης σε σχέση με τις ενδεχόμενες νέες δημοσιονομικές κρίσεις.
- Το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ) θεσπίστηκε, σε ενωσιακό επίπεδο με την Οδηγία 2011/85 και σε εθνικό επίπεδο, διέπεται, πλέον από τα άρθρα 42 – 48 του ν. 4270/2014. Μέσω του ΜΠΔΣ ο ορίζοντας της δημοσιονομικής πολιτικής των κρατών μελών εκτείνεται πέραν του ετήσιου προϋπολογισμού, χωρίς βέβαια να εγκαταλείπεται η αρχή της ετήσιας διάρκειας του κρατικού προϋπολογισμού. Στην Ελλάδα η διάρκεια εκάστου ΜΠΔΣ είναι τετραετής.
- Η συνεργασία και ο καταλυτικός ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ως προς τις συστάσεις της στο προσχέδιο του προϋπολογισμού, συμπεριλαμβάνει και τις γνωματεύσεις Ευρωομάδας (Eurogroup) σε συνάρτηση με τον Κανονισμό 473/2013.

Οι μεταρρυθμίσεις που επιχειρήθηκαν και εστίαζαν στην διαχείριση και εποπτεία των δημοσίων εσόδων και δαπανών, στο μεγαλύτερο μέρος τους ευθυγραμμίστηκαν με την εργαλειοθήκη του ΟΟΣΑ, προκρίνοντας συγκεκριμένες θεσμικές αλλαγές για την αντιμετώπιση της κρίσης σε όλες τις εκθέσεις (ΟΟΣΑ 2019), (Budgeting in Greece, Public Governance Directorate-Public Governance Committee) <https://www.oecd.org/gov/budgeting/budgeting-and-public-expenditures-2019-greece.pdf>:185-189

Ο επιβαλλόμενος εκσυγχρονισμός του προϋπολογισμού συνοψίζεται στην αντιμετώπιση των προκλήσεων που έθεταν κατά βάση οι εξής διαπιστώσεις (Σερεμέτης, 2020: 329-330):

κατάρτιση του ετήσιου προϋπολογισμού. Στο συντονισμό αυτόν ενισχύεται η εποπτική λειτουργία (της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, μολονότι τον τελικό λόγο έχουν τα Συμβούλια

- Η διαμόρφωση του προϋπολογισμού των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης δεν εντάσσονταν στα ανώτατα όρια που καθόριζε η κυβέρνηση, ενώ έλειπε η ένταξη του προϋπολογισμού σε ένα ΜΠΔΣ⁸.
- Υπήρχαν σοβαρές υστερήσεις σε θέματα διαφάνειας που αφορούν τα στοιχεία του προϋπολογισμού, καθώς δεν υπήρχε ενιαίο λογιστικό σύστημα το οποίο θα επέτρεπε τον προγραμματισμό, τον έλεγχο και τη συνεχή εποπτεία των δαπανών.
- Τα ταμειακά διαθέσιμα διασπείρονταν σε πληθώρα τραπεζικών λογαριασμών, χωρίς κανένα συντονισμό της ταμειακής διαχείρισης.

Η αλλαγή σχεδιασμού στη δημοσιονομική διαχείριση σηματοδοτείται στην επικέντρωση στα αποτελέσματα στα οποία στοχεύουν οι πολιτικές που χρηματοδοτούνται, τόσο από τον τακτικό προϋπολογισμό, όσο και από τον προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων. Αποτελεί δε βασική προτεραιότητα η κατεύθυνση της ορθής χρήσης των διαθέσιμων πόρων. Ως εκ τούτου, οι τεχνικές κατάρτισης του προϋπολογισμού θα πρέπει να μετασχηματισθούν ενισχύοντας την διαφάνεια και οδηγώντας τον σχεδιασμό του στα αποτελέσματα των δαπανών, μέσω της υιοθέτησης του προϋπολογισμού προγραμμάτων.

Με τον Ν. 4270/2014 (ΦΕΚ Α'143) ενσωματώνονται δεσμεύσεις των ΠΟΠ που αφορούν μεταρρυθμίσεις με καταλυτικό χαρακτήρα ως προς την δημοσιονομική πειθαρχία. Η πειθαρχία αυτή ενδυναμώνεται με την εστίαση σε θεσμικές δομές, όπως το Δημοσιονομικό Συμβούλιο και η σύνδεσή του με τον κρατικό προϋπολογισμό, καθιστώντας τις μακροοικονομικές προβλέψεις εργαλείο του προϋπολογισμού. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, εντάσσονται μια σειρά διαδικασίες που λαμβάνουν χώρα, όπως η προώθηση της διαδικασίας ανεξαρτητοποίησης της ΕΛΣΤΑΤ και κυρίως η ενίσχυση του Υπουργείου Οικονομικών, ανάγοντας το, σε σημείο αναφοράς για την παρακολούθηση των ΠΟΠ. Ο Υπουργός Οικονομικών, πέραν της αρμοδιότητας άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής, βεβαιώνει τη συμμόρφωση των ετήσιων προϋπολογισμών των υπουργείων με το ΜΠΔΣ (Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 4270/2014).

Παράλληλα, η ενίσχυση του ρόλου του Υπουργείου Οικονομικών ως βασικού συντελεστή λειτουργίας και επίβλεψης των δημοσιονομικών στόχων διαφαίνεται στον Ν.

⁸ Το ΜΠΔΣ θέτει σειρά κανόνων/περιορισμών για το σύνολο της Γενικής Κυβέρνησης (στόχοι ελλείμματος και χρέους) και για τα διάφορα επίπεδα της, συμπληρώνοντας κενά που είχε μέχρι πρότινος το ΓΛΚ ως προς την επιρροή και την πληροφόρηση. Στόχος του είναι η αύξηση πειθαρχίας των φορέων στη γενική κυβερνητική στρατηγική, με τη θέσπιση σαφών ορίων ή στόχων για κάθε φορέα. Έτσι, το ΜΠΔΣ περιλαμβάνει ανώτατα όρια δαπανών για τον κρατικό προϋπολογισμό τα οποία εξειδικεύονται αντίστοιχα όρια για κάθε φορέα της Κεντρικής Διοίκησης και κάθε μείζονα κατηγορία δαπανών. (Αναστασάτου & Τσακλόγλου, 2019: 49-50)

4270/2014 (ΦΕΚ Α' 143), καθώς η συνεργασία του με τα άλλα υπουργεία λαμβάνει χώρα για την επίτευξη της ομαλής εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Η συνεργασία αυτή στοιχειοθετείται από την αναδιοργάνωση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (Γ.Λ.Κ) ως το εργαλείο ανάλυσης της δημοσιονομικής διαχείρισης, όπου μέσω αυτού η παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού συντελείται με την τήρηση υποχρεωτικά σε υπουργεία και φορείς του Μητρώου Ανάλυσης Υποχρεώσεων⁹(εφεξής ΜΑΥ) (Π.Δ.113/2010 & Ν.4046/2012).

Ο αναβαθμισμένος ρόλος του Γ.Λ.Κ απαιτεί τον εκσυγχρονισμό στη δομή του, περιλαμβάνοντας στη λειτουργία του θεσμικές μεταβολές στη συνολική διάρθρωση της Κυβέρνησης, όπως οι Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών (ΓΔΟΥ) των Υπουργείων, συνδυάζοντας το μέγεθος των δαπανών και τις δράσεις προγραμμάτων, με την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα τους (Σπανού, 2021: 277-283).

Ο σχεδιασμός του προϋπολογισμού στην Ελλάδα βασιζόταν διαχρονικά, σε ποσοτικές βελτιώσεις των δημοσιονομικών στοιχείων προηγούμενων ετών. Ο προϋπολογισμός κατά την διάρκεια των ΠΟΠ εμφανίζει μειώσεις σε όλες τις κατηγορίες δαπανών, ώστε να επιτευχθούν πρωτογενή πλεονάσματα σε περίοδο ύφεσης. Η κατάρτιση του προϋπολογισμού απαιτεί χρονοβόρες διαδικασίες υιοθέτησης εργαλείων όπως το ΜΑΥ που απεικονίζουν με τρόπο διαυγή ανάγκες – δαπάνες σε συνάρτηση με απαραίτητες πιστώσεις (Σπανού, 2021:278-290).

Η κατάρτιση του ετήσιου προϋπολογισμού καθορίζεται από τον καθορισμό «εκ των προτέρων ανωτέρων δεσμευτικών ορίων». Οι αλλαγές που επιφέρουν το σύστημα καταγραφής των αναλήψεων-υποχρεώσεων και τα μητρώα δεσμεύσεων είναι καταλυτικές για τον σχεδιασμό των δαπανών, αλλά και του φορέα, ώστε να μπορεί να ανταποκρίνεται στις συγκεκριμένες υποχρεώσεις. Η έννοια και η διαδικασία «Ανάληψης Υποχρεώσεων», εντός ενός πλαισίου που ορίζεται από τις διαθέσιμες πιστώσεις αποτέλεσε το πρώτο βήμα ώστε να διασφαλιστεί ότι ο κάθε φορέας της κυβέρνησης είναι σε θέση να ανταποκριθεί στις δαπάνες, στο πλαίσιο του προϋπολογισμού προγραμμάτων (Σερεμέτης ,2020:355-357).

«Συνεπώς, μέσα από τις πρόνοιες του Ν. 4270/2014 (ΦΕΚ Α' 143) ο Κρατικός Προϋπολογισμός δύναται να διαρθρωθεί κατά προγράμματα που περιλαμβάνουν στοιχεία

⁹ Η ανάληψη υποχρέωσης είναι μια διαδικασία που έχει σκοπό την εξασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος καθώς η ανάληψη υποχρέωσης χωρίς αντίστοιχη πίστωση στον προϋπολογισμό δεν υφίσταται, κάτι που πριν την κρίση στην πραγματικότητα γίνονταν. Το αποτέλεσμα ήταν η επιβάρυνση να γίνονταν στο νέο προϋπολογισμό ο οποίος επιβαρύνονταν από μεταφερόμενες υποχρεώσεις (Σερεμέτης,2020:355-365)

δαπανών τα οποία αντιστοιχούν σε σύνολο μέτρων που συμβάλλουν, με διαρθρωμένο και συμπληρωματικό τρόπο, στην επίτευξη ενός ή περισσότερων συγκεκριμένων στόχων και αφορούν μία ή περισσότερες δημόσιες πολιτικές. Με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών καθορίζονται ο προσδιορισμός ομάδων προγραμμάτων και οποιαδήποτε άλλα θέματα που απαιτούνται για την εκτέλεση του Προϋπολογισμού που είναι διαρθρωμένος κατά προγράμματα». (Αιτιολογική Έκθεση του Ν.4270/2014)

Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων είναι ένα εργαλείο που εξασφαλίζει την ταξινόμηση όλων των κρατικών δαπανών σε προγράμματα με ξεκάθαρους στόχους ανά κωδικό δαπανών. Με αυτό τον τρόπο, η κυβέρνηση μπορεί να αξιολογεί την πρόοδο των προγραμμάτων, καθώς είναι σε θέση να κρίνει την αναγκαιότητα της συνέχισης μιας συγκεκριμένης δαπάνης, ανάλογα με τον βαθμό επίτευξης των στόχων.

Επιπλέον, η έννοια του προϋπολογισμού προγραμμάτων είναι η διασφάλιση στρατηγικού σχεδιασμού με χρονικό ορίζοντα από τρία έως πέντε έτη, όπου ο κάθε φορέας θα πρέπει να καταγράφει τους στόχους, την αποστολή και τις διαδικασίες με τις οποίες επιδιώκει να επιτύχει τους σκοπούς του. Τα δημοσιονομικά μέτρα αναδεικνύουν τόσο διοικητικά, όσο και κοινωνικοπολιτικά ζητήματα, που απαιτούν κυβερνητική λύση, ειδικότερα υπό την πίεση της οικονομικής ύφεσης. Η διαμόρφωση του προϋπολογισμού είναι μια εγγενώς πολιτική διαδικασία, στην οποία οι μειώσεις των δημοσίων δαπανών αποτελούν τη δυσκολότερη πτυχή της, καθώς εμπλέκονται στις διαδικασίες και επιλογές με αξιακό χαρακτήρα (Σπανού, 2021:84).

Η έννοια και η διαδικασία «Ανάληψης Υποχρεώσεων», εντός ενός πλαισίου που ορίζεται από τις διαθέσιμες πιστώσεις αποτέλεσε το πρώτο βήμα, ώστε να διασφαλιστεί ότι ο κάθε φορέας της κυβέρνησης είναι σε θέση να ανταποκριθεί στις δαπάνες, στο πλαίσιο του προϋπολογισμού. Κατ' επέκταση, η καθιέρωση του διπλογραφικού συστήματος τροποποιημένης ταμειακής βάσης, η ένταξη του ετήσιου προϋπολογισμού στο ΜΠΔΣ, η λειτουργία πληροφοριακών συστημάτων, δηλώνουν την πρόθεση και κατεύθυνση για την καθιέρωση του προϋπολογισμού προγραμμάτων –επιδόσεων σε βάθος χρόνου, ώστε να γίνεται έμπρακτα η αντιστοίχιση πόρων - πιστώσεων που διατίθενται για την παραγωγή αποτελεσμάτων (Σερεμέτης, 2020: 357).

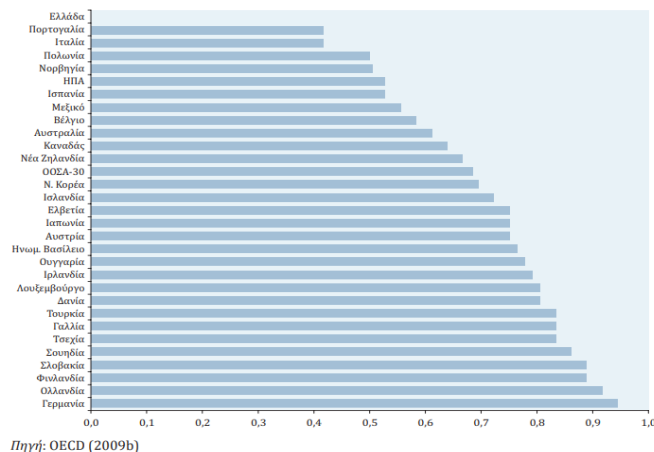
Συνακόλουθα, η θέσπιση του νέου ευρωπαϊκού πλαισίου για τη δημοσιονομική διακυβέρνηση καθιστά επιτακτική την εισαγωγή του Ν.4270/2014, που αποτυπώνει την πρόθεση για μεταρρύθμιση της δημοσιονομικής διαχείρισης, ενισχύοντας τον εποπτικό ρόλο του υπουργείου οικονομικών, παρόλα τα εντυπωσιακά αποτελέσματα σε μια δύσκολη πολιτικά συγκυρία υιοθέτησης από την κοινωνία των ΠΟΠ. Ωστόσο, η εξέλιξη

της δημοσιονομικής εξυγίανσης δεν μπόρεσε να ενσωματώσει άμεσα εμβληματικά πεδία για μια σύγχρονη διαχείριση του προϋπολογισμού, καθώς ο προϋπολογισμός προγραμμάτων, η συνένωση του προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων και του τακτικού προϋπολογισμού χρειάζονται χρόνο για να σχεδιασθούν και να προγραμματισθούν, τόσο σε επίπεδο στελέχωσης ανθρώπινου δυναμικού, όσο και σε επίπεδο τεχνικών υποδομών (Βαγιάνος, 2017:725-729).

Αναμφίβολα, η μεταρρυθμιστική δημοσιονομική διαχείριση και ο εκσυγχρονισμός του προϋπολογισμού είναι άρρηκτα συνδεδεμένα με τις -ξεχωριστής βαρύτητας- διαρθρωτικές αλλαγές στη φορολογική διοίκηση και στο φορολογικό σύστημα, ως τις μεταβλητές εκείνες που προσδίδουν τα έσοδα ώστε να πραγματοποιηθούν οι δαπάνες του προϋπολογισμού. Η παραδοχή πλήθους ακαδημαϊκών όπως των κ.κ. Ράπανου & Καπλάνογλου, αλλά και φορέων όπως η διαΝέοσις, , το ΚΕΠΕ¹⁰, ο ΟΟΣΑ (2011), για ένα φορολογικό σύστημα το οποίο θα στηρίζεται σε διευρυμένη φορολογική βάση και θα χαρακτηρίζεται από απλότητα και δικαιοσύνη, με αναπτυξιακό πρόσημο, είναι πρόδηλη. Συνεπώς, μια μεταρρύθμιση ως προς την φορολογία θα πρέπει αφενός μεν να καταπολεμά την φοροδιαφυγή - φοροαποφυγή, ώστε να επιτυγχάνεται η ανακατανομή των βαρών, αφετέρου δε να εγκαθιδρύει ένα σταθερό, αναπτυξιακό - λειτουργικό και κοινωνικά αποδεκτό θεσμικό πλαίσιο, ικανό να αυξήσει τα δημόσια έσοδα που διαχρονικά υπολείπονταν των δημοσίων δαπανών.

Η διαδικασία σχεδιασμού του προϋπολογισμού και των ΜΠΔΣ είναι μια διαδικασία πολιτικής δέσμευσης πόρων «από πάνω προς τα κάτω». Ο ετήσιος κρατικός προϋπολογισμός συνοδεύεται από επεξηγηματική έκθεση που περιγράφει την οικονομική και δημοσιονομική στρατηγική της κυβέρνησης. Η εξειδίκευση των δαπανών έχει αμφίδρομη σχέση με την ανακατανομή των πιστώσεων, δημιουργώντας προγράμματα, τα οποία θα εκτελούνται μόνο όταν θα υπάρχουν αποτελέσματα. Οι προϋπολογισμοί από το 2018 και μετά εγκρίνονται με κατανεμημένες τις πιστώσεις σε μεγάλες οργανικές ενότητες εντός των υπουργείων και σε ειδικότερη ανάλυση σε δέκα μεγάλες ενότητες, σύμφωνα με υπουργική απόφαση, εναρμονίζοντας τον προϋπολογισμό προγραμμάτων μέσα σε ένα λογιστικό πλαίσιο (Σερεμέτης, 2020: 361).

¹⁰ ΚΕΠΕ, Αρ.124, Effective tax rates in Greece
<https://www.kepe.gr/index.php/el/erevna/dimosieyseis/ergasies-gia-sizitise-el/item/396-%CE%B1%CF%81-124-effective-tax-rates-in-greece.html>



(Αργεΐτης και συν, 2011: 76)

Διάγραμμα 3.2: Βαθμός χρήσης μεσοπρόθεσμου πλάνου στη διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού

Άλλωστε, ο παράγοντας επιτυχίας του προϋπολογισμού προγραμμάτων σύμφωνα και με την εμπειρία άλλων χωρών (Διάγραμμα 3.2) είναι (Κλαουδάτου, 2009: 208):

- Η ευελιξία του φορέα στον χειρισμό του προϋπολογισμού του.
- Ο βαθμός διαφάνειας και η σημασία λογοδοσίας των υπουργείων.
- Η στήριξη των αλλαγών από το ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης.
- Η ενίσχυση των εποπτικών μηχανισμών.

Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων βασίζεται στη λογική ότι, οι στόχοι που τίθενται από την εκάστοτε Κυβέρνηση αποτυπώνονται σε συγκεκριμένα προγράμματα και αξιολογούνται με μετρήσιμους στόχους (Πίνακας 3.1). Οι προϋπολογισμοί δεν επικεντρώνονται στην αύξηση των οικονομικών πόρων και της διανομής τους, αλλά στην αξιοποίησή τους. Επομένως, είναι χρήσιμη η πληροφόρηση για την επίδοση των προγραμμάτων, όπως και ο σχεδιασμός ποσοτικών δεικτών μέτρησης της επίδοσης. Ωστόσο, η θεσμοθέτηση ποσοτικών δεικτών στο δημόσιο τομέα είναι μια σύνθετη και δύσκολη διαδικασία, καθώς ο δημόσιος τομέας υπολείπεται σε τεχνογνωσία και υιοθέτηση του ακριβούς μεγέθους της εισροής και εκροής δεδομένων και αποτελεσμάτων (Αργεΐτης και συν 2011, παρατηρητήριο οικονομικών εξελίξεων, μελέτη 11:17).

Πίνακας 3.1 . Χαρακτηριστικά Προϋπολογισμού Προγραμμάτων

ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Η κατάρτιση και η υλοποίηση του κρατικού προϋπολογισμού οργανώνεται στη βάση συγκεκριμένων προγραμμάτων που στοχεύουν στην επίτευξη προκαθορισμένων στόχων του ΜΣΔΠ

Η διαδικασία λήψης διοικητικών αποφάσεων στηρίζεται στη χρήση ουσιαστικής πληροφόρησης. Η υλοποίηση του προϋπολογισμού χαρακτηρίζεται από τη σύνδεση των επιδόσεων με την κατανομή των πόρων και τη συνεχή σύγκριση επιθυμητών στόχων και αποτελεσμάτων

Οι φορείς δεν επικεντρώνονται στο πώς θα αυξήσουν τους οικονομικούς πόρους που θα τους διανεμηθούν, αλλά στο πώς θα αξιοποιήσουν με αποτελεσματικό τρόπο τους πόρους που έχουν διατεθεί

Ο συντονισμός των προγραμμάτων και οι διαδικασίες παρακολούθησής τους έλεγχος προγραμμάτων με ποιοτικούς και ουσιαστικούς όρους στο πλαίσιο εσωτερικών ελέγχων νομιμότητας

Αναμφίβολα έχουν γίνει σοβαρές προσπάθειες θεσμοθέτησης της λογιστικής δεδουλευμένης βάσης¹¹, ώστε να οδηγούμαστε σε ισοσκελισμένο προϋπολογισμό, που είναι το ζητούμενο. Το κύριο χαρακτηριστικό του συστήματος αυτού είναι η καταγραφή των συναλλαγών κατά το χρόνο δημιουργίας των υποχρεώσεων και όχι κατά την πραγματοποίηση των συναλλαγών σε μετρητά, συνθήκη που ισχύει στο σύστημα οργάνωσης σύμφωνα με τη λογιστική ταμειακής βάσης (Αργείτης και συν, 2011:34)

Η δυσκολία εισαγωγής ενός τέτοιου συστήματος επισημαίνεται και από τον Ράπανο (2008:154), ο οποίος για την περίπτωση της Ελλάδας προτείνει τη σταδιακή υιοθέτησή του, έπειτα όμως από κατάλληλη προετοιμασία. Το σύστημα της δεδουλευμένης βάσης συνδέεται με την καταγραφή του ενεργητικού και του παθητικού του δημόσιου τομέα και είναι δυνατόν να οδηγήσει σε έναν ορισμό του δημοσιονομικού ελλείμματος και του δημόσιου χρέους που διαφοροποιείται από την παραδοσιακή προσέγγιση, η οποία βασίζεται στα συστήματα ταμειακής βάσης.

Με βάση την αρχή της δεδουλευμένης βάσης, επανακαθορίζεται η διαδικασία για το δημόσιο χρέος μιας χώρας, διότι αυτό ορίζεται με κριτήριο την αξία των στοιχείων του παθητικού της μείον την αξία των χρηματοοικονομικών στοιχείων του ενεργητικού της. Ο Robinson (2009) θεωρεί ότι αυτός υπερτερεί έναντι του παραδοσιακού ορισμού ταμειακής

¹¹ «Στο σύστημα της λογιστικής δεδουλευμένης βάσης οι μεταβολές που επιφέρουν τα λογιστικά γεγονότα στην περιουσία ενός οργανισμού καταγράφονται στις λογιστικές καταστάσεις, θέτοντας σε κίνηση τουλάχιστον δύο λογαριασμούς, εκ των οποίων ο ένας χρεώνεται και ο άλλος πιστώνεται. Αυτό σημαίνει ότι το εν λόγω σύστημα είναι εξ' ορισμού διπλογραφικό και έρχεται σε αντίθεση με το απλογραφικό, όπου το κάθε γεγονός καταγράφεται μονοδιάστατα, είτε ως έσοδο είτε ως έξοδο» (Αργείτης και συν, 2011:34)

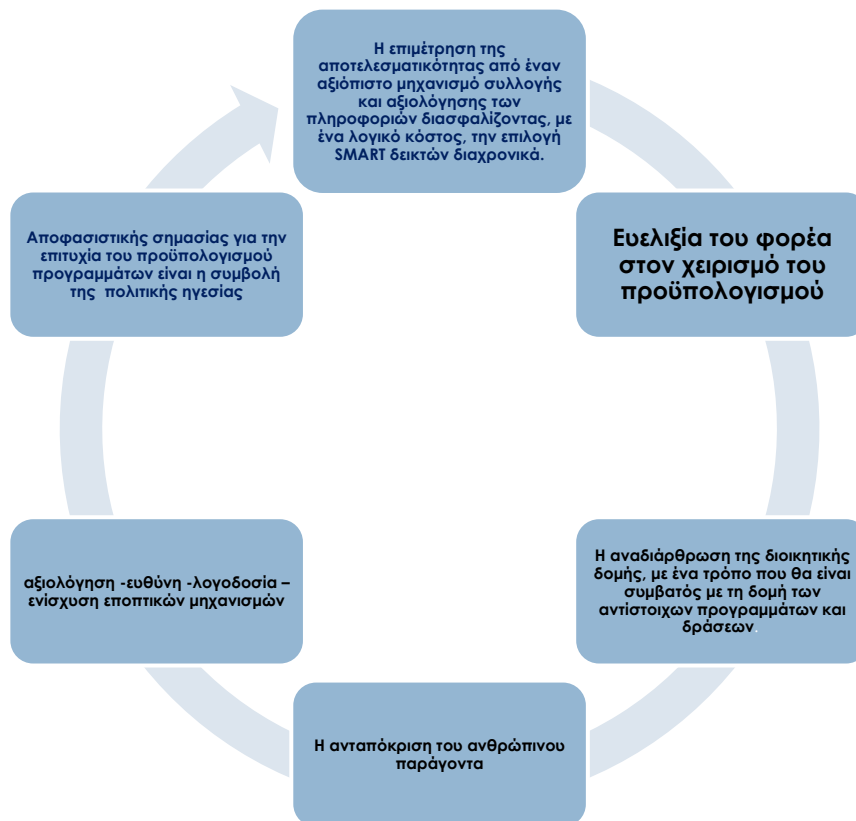
βάσης, καθώς με αυτόν τον τρόπο λαμβάνεται υπόψη συνολικά ο ισολογισμός του δημόσιου τομέα, που ουσιαστικά καθορίζει την ευρύτερη χρηματοοικονομική του κατάσταση, αναδεικνύοντας την δυναμική του χρέους μιας χώρας δηλαδή της κρίσιμης παραμέτρου, εάν αυτό είναι διατηρήσιμο.

Αντίθετα, όταν για τον ορισμό του χρέους χρησιμοποιείται το σύστημα ταμειακής βάσης, υπάρχουν στοιχεία του παθητικού του δημόσιου τομέα που δεν λαμβάνονται υπόψη (όπως π.χ. υποχρεώσεις προς ασφαλισμένους), ενώ δεν αφαιρούνται και τα χρηματοοικονομικά στοιχεία του ενεργητικού, γιατί το σύστημα βασίζεται στην έννοια του ακαθάριστου χρέους. Σε ότι αφορά δε τον υπολογισμό του ελλείμματος, ως κρατικές δαπάνες στο σύστημα της αρχής της δεδουλευμένης, θεωρούνται οι συναλλαγές που αυξάνουν το καθαρό χρηματοοικονομικό χρέος, ανεξάρτητα από το χρόνο πραγματοποίησης των πληρωμών σε χρήμα (κάτι που ισχύει στο ταμειακό έλλειμμα) (Αργείτης και συν, 2011:36).

Συνεπώς, τα πλεονεκτήματα που απορρέουν από την εφαρμογή του μοντέλου προϋπολογισμού προγραμμάτων αφορούν:

1. την διαφάνεια των δημοσίων δαπανών,
2. την αντιμετώπιση του χρέους, καθώς αυτή συνδέεται με την εμπιστοσύνη και την αβεβαιότητα ως συνιστώσες του οικονομικού κλίματος και
3. τη διευρυμένη πληροφόρηση γι' αυτές των πολιτών

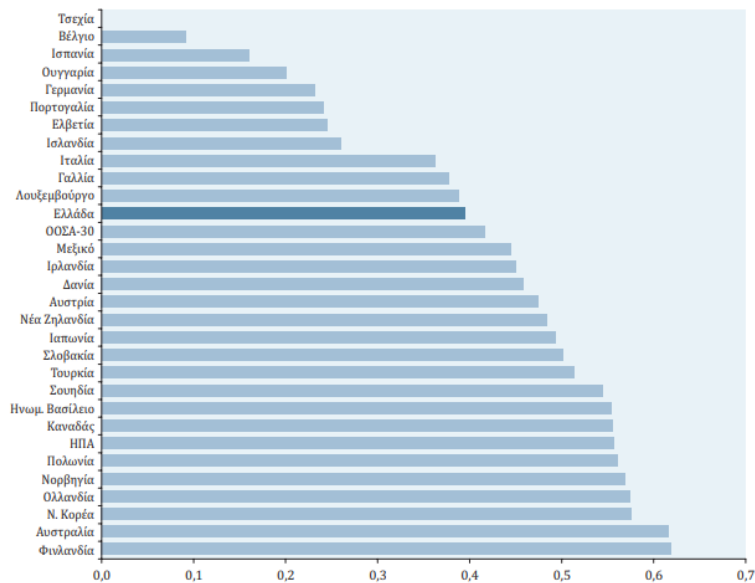
Σύμφωνα με τον Ράπανο (2007) και την Κλαουδάτου (2009), ο προϋπολογισμός προγραμμάτων συνδράμει στη βελτίωση των παραγόμενων προϊόντων και υπηρεσιών του δημοσίου τομέα, καθώς γίνεται καλύτερη διαχείριση των πόρων, μειώνεται ο δανεισμός και ταυτόχρονα εντοπίζονται πόροι που υποχρησιμοποιούνται (Κλαουδάτου, 2009: 196).



Διάγραμμα 3.2 Προϋποθέσεις Υλοποίησης Προϋπολογισμού Προγραμμάτων

Εν τούτοις, η διαδικασία εφαρμογής του προϋπολογισμού προγραμμάτων συνάντησε δυσκολίες εκτέλεσης τόσο από το διοικητικό, όσο και από το πολιτικό προσωπικό. Η παθογένεια αυτή δεν αντέστρεψε την αιρεσιμότητα των ΠΟΠ ως προς την υιοθέτηση της μεταρρύθμισης. Αυτή συντελείται σταδιακά με την προσαρμογή του προϋπολογισμού το 2024 σε προϋπολογισμό επιδόσεων, ως μια καινοτομία η οποία θα επιφέρει το βέλτιστο οικονομικό αποτέλεσμα.

Άλλωστε και το παρακάτω διάγραμμα καταδεικνύει ότι η χώρα έχει αναπτύξει συστήματα τα οποία επιτρέπουν τη χρήση της πληροφορίας σταδιακά για την επίδοση στη διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού, σύμφωνα με τις αλλαγές που προτείνει η έκθεση του ΟΟΣΑ (2011). Ο δείκτης που αποτυπώνει την διεργασία αυτή βασίζεται σε δεκατέσσερις (14) ερωτήσεις που αφορούν το είδος της πληροφορίας, τη διαδικασία με την οποία θέτονται οι στόχοι και κατά πόσο η πληροφορία χρησιμοποιείται στις αποφάσεις της κεντρικής διοίκησης. Ο δείκτης παίρνει τιμές από 0 (κανένα σύστημα μέτρησης και χρήσης της πληροφορίας για την επίδοση) έως 1 (πλήρως ανεπτυγμένα συστήματα για τη χρήση και τη μέτρηση της επίδοσης).



Πηγή: OECD (2009b)

(Αργεΐτης και συν, 2011:78)

Διάγραμμα 3.3 Βαθμός Χρήσης δεικτών επίδοσης στο δημοσιονομικό σύστημα

Η εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων προϋποθέτει κατάρτιση και εκπαίδευση του ανθρωπίνου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης. Ταυτόχρονα, ο συντονισμός του υπουργείου οικονομικών με τα άλλα υπουργεία θα πρέπει να επιτυγχάνεται στο βέλτιστο βαθμό, διότι μόνο μέσα από την κατασκευή δεικτών που είναι μετρήσιμοι και αποδεκτοί από όλους τους εμπλεκόμενους είναι δυνατή, με την τήρηση της προϋπόθεσης της πολιτικής βούλησης, η επίτευξη των βέλτιστων αποτελεσμάτων ως προς το ΑΕΠ.

Επιπρόσθετα, ο προϋπολογισμός προγραμμάτων είναι αναγκαίο να δρα καταλυτικά και στο πεδίο των εσόδων. Η αναγκαιότητα αύξησης των φορολογικών εσόδων δημιουργεί την ικανή και αναγκαία συνθήκη για την ύπαρξη δαπανών. Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων αποτρέπει την κατασπατάληση πόρων, ενώ ταυτόχρονα τα αποτελέσματα του αποδίδουν-δημιουργούν επιπρόσθετα έσοδα, ενισχύοντας τα και μειώνοντας το δημόσιο χρέος (Αργεΐτης και συν, 2011:89-94).

Η αναγκαιότητα για ορθή διάρθρωση και αναλυτική ταξινόμηση των εσόδων και των εξόδων του κρατικού προϋπολογισμού είναι μια εξελικτική διεργασία. Η διεργασία αυτή οδηγεί σε πλήρη και περιεκτική απεικόνιση των προγραμμάτων, αλλά και των επιδόσεων των πολιτικών που αποτυπώνονται στον προϋπολογισμό. Προς επίρρωση τούτου, ο νομοθέτης με τον Ν.3240/2018 προχωρά σε λεπτομερή διοικητική και οικονομική ταξινόμηση του προϋπολογισμού, σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα,

εξασφαλίζοντας το απαιτούμενο επίπεδο ανάλυσης. Οι συναλλαγές του Κρατικού Προϋπολογισμού καταγράφονται ανάλογα με τη φύση τους στον σχετικό λογαριασμό και χαρακτηρίζονται ανάλογα με τη μείζονα κατηγορία που καταγράφονται ως συναλλαγές μη χρηματοοικονομικού ή χρηματοοικονομικού χαρακτήρα (Ν.3240/2018).

Πίνακας 3.2 Τομείς Πολιτικής στο σχεδιασμό Προϋπολογισμού Προγραμμάτων

ΤΟΜΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
Οριζόντιες/ Ειδικές Λειτουργίες του Κράτους
Άμυνα
Ασφάλεια και Προστασία των Δικαιωμάτων του Πολίτη
Οικονομική Δραστηριότητα και Ανάπτυξη
Περιβαλλοντική Προστασία και Χωροταξία
Υποδομές-Μεταφορές
Υγεία
Πολιτισμός-Θρησκεία-Αθλητισμός
Εκπαίδευση
Κοινωνική Προστασία
Αγροτική Ανάπτυξη
Τοπική Διακυβέρνηση

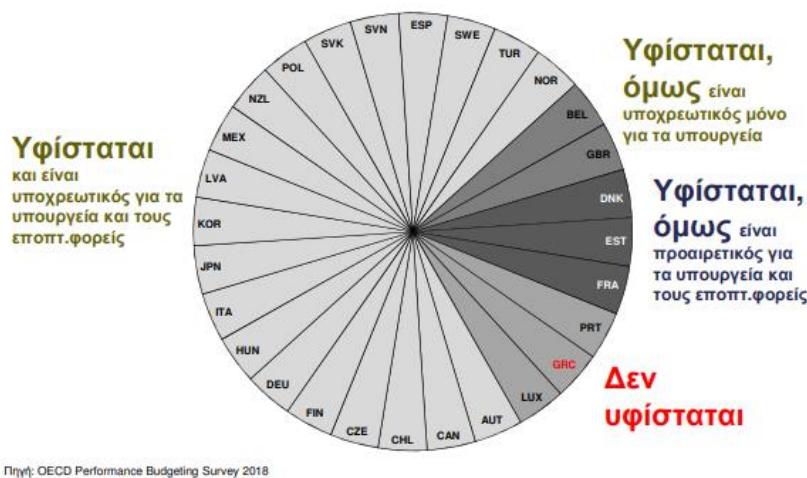
(Υπουργείο Οικονομικών, 2021:5)

Ο Προϋπολογισμός Επιδόσεων, επικεντρώνεται, κυρίως, στην παρουσίαση του προϋπολογισμού με δομή προγραμμάτων (presentational approach). Ο Προϋπολογισμός Επιδόσεων είναι ένας νέος τρόπος διαχείρισης του κρατικού προϋπολογισμού, με κύριο γνώμονα την επίδοση. Με αυτό το σύστημα αυξάνεται η σημασία που δίνεται στην ποιότητα των αποτελεσμάτων των δημοσίων δαπανών και όχι μόνο στο πόσο δημόσιο χρήμα δαπανάται. Ο Προϋπολογισμός επιδόσεων αποτελεί μέρος ενός ευρύτερου και ποικιλόμορφου συνόλου μεθόδων κατάρτισης προϋπολογισμού, με προσανατολισμό στα αποτελέσματα, που περιλαμβάνει (Υπ. Οικ.,ΓΛΚ, κ.ά., 2019):

- ✓ τις επισκοπήσεις δαπανών (spending reviews)¹²,
- ✓ την κατάρτιση προϋπολογισμού βάσει αποτελεσμάτων (result-based budgeting) ή βάσει τεκμηρίων (evidence-based budgeting)

¹²Οι επισκοπήσεις δαπανών αφορούν τον έλεγχο των υφιστάμενων δαπανών σε συνάρτηση με τις δυνατότητες εξοικονόμησης πόρων, την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των επιδιωκόμενων στόχων. Οι επισκοπήσεις δαπανών συντελούν στην αξιοποίηση του δημοσιονομικού χώρου για τη χάραξη νέων πολιτικών βάσει ανάλυσης των στοιχείων του προϋπολογισμού από το 2013 και μετά .

Προϋπολογισμός Επιδόσεων στις χώρες του ΟΟΣΑ



(Υπ. Οικ., ΓΑΚ, κ.ά., 2019:8)

Εικόνα 3-1 Προϋπολογισμός Επιδόσεων στις χώρες του ΟΟΣΑ

Ο Προϋπολογισμός Επιδόσεων εξυπηρετεί την αξία της διαφάνειας. Η διαφάνεια υποστηρίζει την επίτευξη επιδόσεων και αντιστρόφως. Η ορθή κατανομή των πόρων δεν είναι η μόνη στόχευση, διότι και η διαχείριση της επίδοσης έχει επιπτώσεις στο σύνολο της οικονομίας. Η Κατάρτιση Προϋπολογισμού βάσει Επιδόσεων συνδέεται με τις ταξινομήσεις του προϋπολογισμού. Στα συστήματα προϋπολογισμού βάσει δαπανών, οι ταξινομήσεις σχεδιάζονται έτσι ώστε να απεικονίζουν την οικονομική φύση των δαπανών με πολλές λεπτομέρειες. Αντανακλώντας αυτή την ταξινόμηση ανά λογαριασμό (στην Ελλάδα ΑΛΕ), οι πιστώσεις κατανέμονται στα Υπουργεία ανά οικονομική κατηγορία. Ο Προϋπολογισμός Επιδόσεων, στην τελική του ανάπτυξη, δίνει έμφαση στην κατανομή πιστώσεων καταρχήν ανά πρόγραμμα και, συνεπώς, δίνεται αυξημένη έμφαση στη χρηματοδότηση ανά στόχο πολιτικής.

Μετά από μια περίοδο ύφεσης οκτώ ετών και μια μείωση του ΑΕΠ κατά 27%, η Ελλάδα επέστρεψε σε σταθερούς θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης και ισχυρά δημοσιονομικά αποτελέσματα. Οι κύριοι στόχοι στο εφεξής είναι η μακροοικονομική και δημοσιονομική σταθερότητα και η ανθεκτικότητα στις εξωτερικές κρίσεις. Η διεργασία του προϋπολογισμού με τον αποδοτικότερο και αποτελεσματικότερο τρόπο συντελεί στη στόχευση αυτή, όπως κατέδειξε τόσο η κρίση της πανδημίας, όσο και η αντιμετώπιση της σοβούσας ενεργειακής κρίσης. Η υιοθέτηση του προϋπολογισμού προγραμμάτων συντελεί στη μεγιστοποίηση της διαφάνειας στις συναλλαγές και τα έργα του.

Τα κρίσιμα ζητήματα των δομών της δημόσιας διοίκησης, της εκπαίδευσης των δημοσίων υπαλλήλων και της τεχνογνωσίας, ώστε να επιτευχθεί υψηλής ποιότητας

συντονισμός και έλεγχος του προϋπολογισμού προγραμμάτων απαιτήσαν και απαιτούν χρόνο, αλλά κυρίως αλλαγή κουλτούρας, κάτι το οποίο είναι αρκετά δυσεπίτευκτο ως μεταρρυθμιστικό εγχείρημα στη χώρα. Για αυτό το λόγο, η κατάρτιση του προϋπολογισμού με βάση τα προγράμματα, παρόλο που είναι μια εξελικτική διαδικασία, άργησε να ενσωματωθεί στη διοικητική κουλτούρα της χώρας παρά την αιρεσιμότητα των ΠΟΠ.

Παράλληλα, διαφαίνεται στα πρώτα βήματά του, με τον κίνδυνο να ελλοχεύει η πρόχειρη ποσοτικοποίηση ποιοτικών δεικτών-αποτελεσμάτων, η υιοθέτηση κομματικών και αλληλοσυγκρουόμενων στόχων μεταξύ θεσμών του δημοσίου τομέα. Ταυτόχρονα, οι χρόνιες παθολογίες του δημοσίου τομέα στο να δημιουργούνται ποσοτικά εύκολα μετρήσιμες δράσεις, χωρίς μακροπρόθεσμα αποτελέσματα, παρά μόνο συγκυριακά, σε συνδυασμό με την ατιμωρησία των διαχειριστών των προγραμμάτων, θα μπορούσαν να αποτελέσουν αρνητικές συνιστώσες του εγχειρήματος μετάβασης σε κρατικό προϋπολογισμό προγραμμάτων.

Το 2021 ολοκληρώθηκε ο σχεδιασμός και η σύνταξη του προϋπολογισμού βάσει επιδόσεων για όλους τους Φορείς της Κεντρικής Διοίκησης (ΦΚΔ) και τη Βουλή των Ελλήνων (ΒτΕ), σύμφωνα με τις δεσμεύσεις των ΠΟΠ των προηγούμενων προϋπολογισμών. Η εξελικτική αυτή μεταρρύθμιση της δημοσιονομικής προσαρμογής παρουσιάζει τον προϋπολογισμό με στοιχεία επίδοσης.

Ως εκ τούτου, κρίνεται θετική η συμβολή των ΠΟΠ ως προς τη μεταρρύθμιση αυτή παρόλο την μεγάλη καθυστέρηση στην υιοθέτηση των προϋπολογισμών προγραμμάτων και επιδόσεων. Με βάση την εμπειρία του ΟΟΣΑ όπως αυτή καταδεικνύεται στα διάφορα τεύχη της περιοδικής έκθεσης του journal on Budgeting ενσκήπτουν βασικά πεδία μεταρρυθμίσεων που έχουν αμφίδρομη σχέση μεταξύ τους, ενδυναμώνοντας τη διαφάνεια, τη λογοδοσία, αλλά κυρίως συντελούν στην δημοσιονομική σταθερότητα και πειθαρχία. Τα πεδία αυτά είναι οι ακρογωνιαίοι λίθοι αντιμετώπισης κρίσεων, ενδυνάμωσης του ΑΕΠ, καθιστώντας την σύνταξη και εκτέλεση του προϋπολογισμού όχημα αντιμετώπισης των μελλοντικών αναγκών, μέσω των μέτρων που υιοθετούνται από την εκάστοτε κυβέρνηση. (Ράπανος & Καπλάνογλου, 2007, 7 Σύνταξη και εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού, Ευρωπαϊκή εμπειρία και η ελληνική πραγματικότητα κεφ.2 :3)

- το Μεσοπρόθεσμο πλαίσιο σύνταξης του
- Συνετές προβλέψεις για τις μακροοικονομικές εξελίξεις σε ένα παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον
- Δημοσιονομικοί κανόνες

- Τεχνικές προϋπολογισμού από πάνω προς τα κάτω
- Επικέντρωση στα αποτελέσματα των δαπανών
- Διαφάνεια του προϋπολογισμού και λογοδοσία

3.2 ΑΑΔΕ

Ως αποτέλεσμα των διεργασιών για ένα ευρύ και φιλόδοξο πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων που θα αντιμετωπίζει συστηματικά τις αποτυχίες του κράτους είναι και η δημιουργία της ΑΑΔΕ. Η ΑΑΔΕ είναι εκείνο το εργαλείο που λόγω της φύσης της ως ανεξάρτητη αρχή συμβάλλει στην «αποπολιτικοποίηση» της δημόσιας διοίκησης. Ταυτόχρονα, η λειτουργία της ως ανεξάρτητη αρχή προωθεί έμπρακτα τη μεγιστοποίηση του δημοσίου συμφέροντος, μειώνοντας με τις λειτουργίες της, τις εστίες παθογενειών και προσοδοθηρίας, όπως η φοροδιαφυγή-φοροαποφυγή και το λαθρεμπόριο μεταξύ κοινωνικών ομάδων.

Άλλωστε, οι παθογένειες αυτές αποτελούν από τα σοβαρότερα και επίμονα προβλήματα της χώρας, προκαλώντας υστέρηση των δημοσίων εσόδων και στρεβλό ανταγωνισμό μεταξύ των επιχειρήσεων. Συνεπώς, ήταν αναγκαία από τη μια πλευρά η λήψη μέτρων που θα αποσκοπούσαν στην βελτίωση του φοροεισπρακτικού μηχανισμού και από την άλλη, δράσεων ως προς το μείγμα πολιτικής, οι οποίες αποτυπώθηκαν από τις κυβερνήσεις στα χρόνια των ΠΟΠ, με συνεχείς αυξήσεις της φορολογίας. Ως εκ τούτου, τα αποτελέσματα τα οποία δημιουργήθηκαν, ανέδειξαν τη σημαντική βελτίωση των δημοσίων οικονομικών σταδιακά. Πιο ειδικά, δημιουργήθηκε η αίσθηση της φορολογικής κουλτούρας, μέσω της ανάπτυξης σταθερών φοροεισπρακτικών μηχανισμών, χωρίς όμως αυτή η βελτίωση να είναι ανάλογη της επιβάρυνσης που υπέστησαν οι φορολογούμενοι, από το μείγμα πολιτικής που υιοθετήθηκε. Είναι γνωστό από την οικονομική θεωρία, ότι η υπέρμετρη φορολόγηση μετατρέπει την επενδυτική τάση σε απαξίωση πλήττοντας το σχηματισμό πάγιου κεφαλαίου και αυξάνοντας τις τάσεις φοροαποφυγής των πολιτών (Λιαργκόβας, 2020: 143-145).

Το ελληνικό φορολογικό σύστημα διέπεται από δύο πηγές άντλησης πόρων, την έμμεση και την άμεση φορολογία. Είναι γεγονός, ότι διαχρονικά υπάρχει υστέρηση στην άμεση φορολογία, λόγω της μεγάλης φοροδιαφυγής, η οποία είναι αποτέλεσμα της διάρθρωσης της Ελληνικής οικονομίας, που στηρίζεται σε μεγάλο αριθμό αυτοαπασχολούμενων και μικρών επιχειρήσεων. Παράλληλα, δημιουργείται ανισορροπία στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης από διαρροές εισφορών που εντείνουν την αναγκαιότητα μεταρρύθμισης του φορολογικού και ασφαλιστικού μοντέλου διοίκησης,

ώστε να επιτευχθεί ενιαίος τρόπος αντιμετώπισης. Η ανισορροπία αυτή αφενός μεν δημιουργεί προβλήματα στην ανταγωνιστικότητα κόστους και προϊόντων, αφετέρου δε στην διαμόρφωση ενός συστήματος κατανομής πόρων που προκύπτουν από την περισυλλογή των φορολογικών εσόδων (Τσακλόγλου, 2016: 75-82).

Κατ' επέκταση, ενώ η στόχευση των ΠΟΠ είναι η δημιουργία προϋποθέσεων επίτευξης πρωτογενών πλεονασμάτων, η πολιτική που ακολουθήθηκε ήταν η αύξηση των φορολογικών συντελεστών, ώστε να επιτευχθούν γρήγορα αποτελέσματα. Η συνολική φορολογική επιβάρυνση και ο τελικός φορολογικός συντελεστής επί της εργασίας βρίσκονται σε υψηλά και προβληματικά επίπεδα. Οι παθογένειες του φορολογικού συστήματος δεν εξομαλυνθήκαν, καθώς η χαμηλή αποτελεσματικότητα στη συλλογή φορολογικών εσόδων συνδέεται με τη εκτεταμένη φοροδιαφυγή, όπου καλείται η μεταρρύθμιση της ίδρυσης μιας ανεξάρτητης φορολογικής αρχής που δεν υπόκειται σε συνεχείς πολιτικές παρεμβάσεις, να αντιμετωπίσει αποτελούν την αφετηρία για την εξυγίανση του φορολογικού συστήματος. Ταυτόχρονα, νέοι φόροι εισήλθαν στο σύστημα κατά την διάρκεια των ΠΟΠ, χωρίς να γίνονται προσπάθειες διεύρυνσης της φορολογικής βάσης. Η πολυνομία και η αστάθεια των φορολογικών νόμων αποτέλεσαν την κύρια συνιστώσα που διογκώνει την σοβούσα ύφεση, καθώς στο δεύτερο και τρίτο ΠΟΠ υπήρξε αύξηση των έμμεσων φόρων (Βαγιάνος, 2017: 444-466)..

Προς επίρρωση του γεγονότος αυτού, οι Ράπανος & Καπλάνογλου (2014:626) αναφέρουν ότι *«με βάση στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής μόνο το διάστημα από το 2010 έως το 2013 το νομοθετικό πλαίσιο για την φορολογία άλλαξε 20 φορές»*, ενώ οι δανειστές απαίτησαν μέσω των ΠΟΠ την αύξηση της παραγωγικότητας των υπηρεσιών ελέγχου, με δέσμευση για τη συνένωση εφοριών (ΔΟΥ) που υπολειτουργούσαν ή ήταν υποστελεχωμένες (Ράπανος & Καπλάνογλου, 2014:629)

Εντούτοις, μέτρα όπως η διευρυμένη χρήση των ηλεκτρονικών μέσων πληρωμής (ΗΜΠ), όπως αναφέρεται και στη σχετική βιβλιογραφία, αποτέλεσαν και αποτελούν ένα αξιόπιστο μέτρο αντιμετώπισης της φοροδιαφυγής. Σε διοικητικό επίπεδο, δράσεις όπως όπως η αποδοχή ΗΜΠ για συναλλαγές από κάποιο ποσό και άνω στα δημόσια ταμεία και οι περιορισμοί στην κίνηση κεφαλαίων (capital controls) έδωσαν μεγάλη ώθηση στην χρήση ΗΜΠ (Λιαργκόβας, 2020: 58)

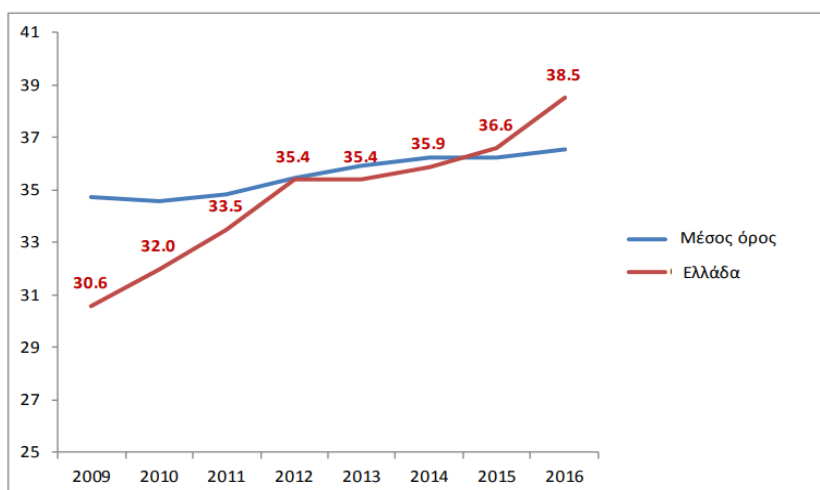
Το πρώτο πρόγραμμα προέβλεπε την ενοποιημένη φορολογική μεταχείριση των πηγών εισοδήματος των φυσικών προσώπων, ενώ το δεύτερο κινήθηκε προς την αντίθετη κατεύθυνση. Τα αποτελέσματα του πρώτου προγράμματος στον τομέα της επιβολής της φορολογικής νομοθεσίας ήταν ισχνά και τούτο μπορεί να αποδοθεί στις ακόλουθες δύο

ευρείες κατηγορίες προβλημάτων (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Η παρέμβαση της Επιτροπής στην ελληνική χρηματοπιστωτική κρίση, 2017:27-31) :

- i) Δεν δόθηκε η δέουσα προτεραιότητα στους όρους, οι οποίοι δεν ήταν ούτε σαφώς προσδιορισμένοι, ούτε επαρκώς τεκμηριωμένοι.
- ii) Υπήρξε αδυναμία φορολογικής διοικητικής ικανότητας και αναβλητικότητα μεταρρυθμίσεων με ποιοτικό πρόσημο, που θα ενδυνάμωναν την προσπάθεια απεγκλωβισμού από την κρίση χρέους.

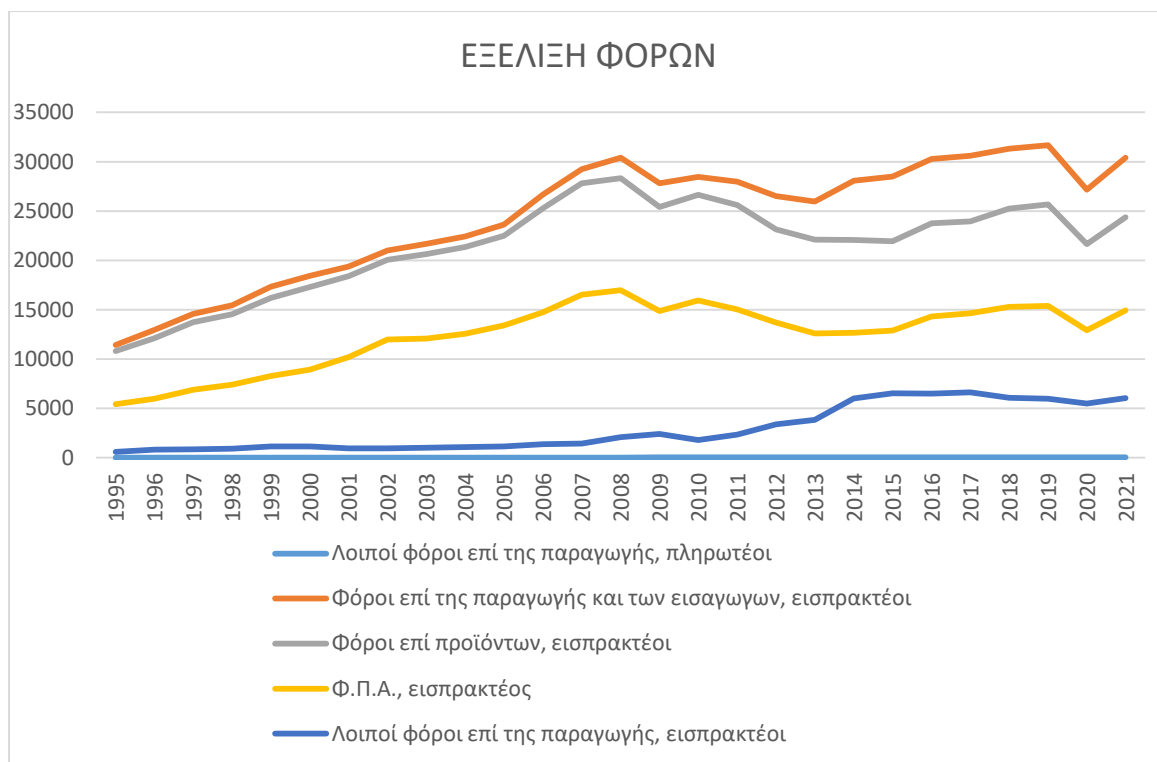
Ως αποτέλεσμα των μέτρων φορολογικής πολιτικής που συμφωνήθηκαν στα προγράμματα, η φορολογική επιβάρυνση της οικονομίας αυξήθηκε κατά την περίοδο 2010-2014 (κατά 5,3 % του ΑΕΠ) και συνέχισε να αυξάνεται κατά τη διάρκεια του τρίτου προγράμματος λόγω πρόσθετων φορολογικών μέτρων. Αυτό σημαίνει ότι τα υλοποιούμενα μέτρα συνέβαλλαν σταθερά στη βελτίωση των δημόσιων οικονομικών. Ωστόσο η βελτίωση των δημοσίων οικονομικών δεν εμπόδισε την παρατεταμένη ύφεση που προκαλεί η φορολογική επιβάρυνση και η φθίνουσα ανταγωνιστικότητα των ελληνικών προϊόντων.

Μολονότι, η αύξηση ήταν υψηλότερη από ό,τι σε οποιαδήποτε άλλη χώρα στην οποία εφαρμόστηκε πρόγραμμα, με αποτέλεσμα, στο τέλος του 2014, η Ελλάδα να φθάσει τον μέσο όρο φορολογικής επιβάρυνσης των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ. Η αύξηση σημειώθηκε κυρίως στο διάστημα 2010-2012, περίοδο κατά την οποία η ελληνική οικονομική κρίση έφθασε στο αποκορύφωμά της.



(Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2017:49)

Διάγραμμα 3.4 Φορολογική επιβάρυνση στις χώρες της Ευρωζώνης που υιοθέτησαν ΠΟΠ (% του ΑΕΠ)



(ΕΛΣΤΑΤ, 2022 - Ίδια επεξεργασία)

Διάγραμμα 3.5 Εξέλιξη Φόρων

Επιπρόσθετα, το ΔΝΤ(IMF 2013d, 2014, 2016) αλλά και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2011c, 2012b, 2013b) στις εκθέσεις τους κατά την περίοδο της κρίσης εκτίμησαν ότι η βασική πηγή υστέρησης του φορολογικού μηχανισμού είναι η «ευπάθεια στις πολιτικές παρεμβολές». Η συγκεκριμένη ιδιαιτερότητα διαγνώστηκε και έγινε εμμονή από τους δανειστές θέτοντας την απαίτηση για «αποπολιτικοποίηση» επιτακτικά στο τρίτο πρόγραμμα. Παρόλο που παραγωγικά μέτρα υπήρξαν διαχρονικά σε οργανωτικό επίπεδο η αδράνεια υλοποίησης τους, μείωνε την αποδοτικότητα του εισπρακτικού μηχανισμού και συνακόλουθα τους πόρους του προϋπολογισμού. Ένα από τα μέτρα αυτά είναι η διαδικτυακή διασύνδεση των εφοριών με την Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων (ΓΓΔΕ) στο υπουργείο οικονομικών, που ήταν απαίτηση των ΠΟΠ, καταδεικνύοντας την στρεβλή σύνδεση της πολιτικής με την φορολογική - δημόσια διοίκηση, καθώς αυτό το μέτρο θα μπορούσε να είχε υλοποιηθεί σε προγενέστερο χρόνο.

Η καταπολέμηση των πολιτικών παρεμβάσεων σε κάθε δράση της δημόσιας διοίκησης, όπως και στη φορολογική διοίκηση οδήγησε στην δημιουργία της ΑΑΔΕ «ως βασικό παραδοτέο» των ΠΟΠ. Σε προγενέστερο χρόνο τα ΠΟΠ, για καλύτερη αξιοποίηση του ανθρωπίνου δυναμικού, απαίτησαν το κλείσιμο και τη συνένωση των εφοριών (ΔΟΥ), δημιουργώντας περισσότερα προβλήματα και διαμάχες τοπικιστικού χαρακτήρα, διότι η

απαίτηση αυτή δεν λάμβανε υπόψη της τις γεωγραφικές ιδιαιτερότητες, το πλήθος των αυτοαπασχολούμενων και κυρίως την άγνοια ηλεκτρονικών συναλλαγών των πολιτών που βρίσκονται σε μεγαλύτερη ηλικία (Σερεμέτης, 2020: 392).

3.2.1 Σύσταση και σκοπός της Α.Α.Δ.Ε

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο η δημοσιονομική εξυγίανση συνδέθηκε με την μεταρρύθμιση στη φορολογική διοίκηση όπου μέχρι τις 31/12/2016 λειτουργούσε η Γ.Γ.Δ.Ε., η οποία, συστάθηκε με τον Ν. 4093/2012 (ο οποίος τροποποιήθηκε με το Ν. 4336/2015) και αντικατέστησε τη Γενική Γραμματεία Φορολογικών και Τελωνειακών Θεμάτων, διότι η στόχευση ήταν η δημοσιονομική πειθαρχία και το τάχιστο βέλτιστο δημοσιονομικό αποτέλεσμα. Η λειτουργία της συνεπικουρεί την κατάρτιση του προϋπολογισμού, ενώ ήταν υποχρεωμένη σε ετήσια υποβολή απολογισμού και προγραμματισμού των δράσεων της στην αρμόδια περί των οικονομικών υποθέσεων Διαρκή Επιτροπή της Βουλής.

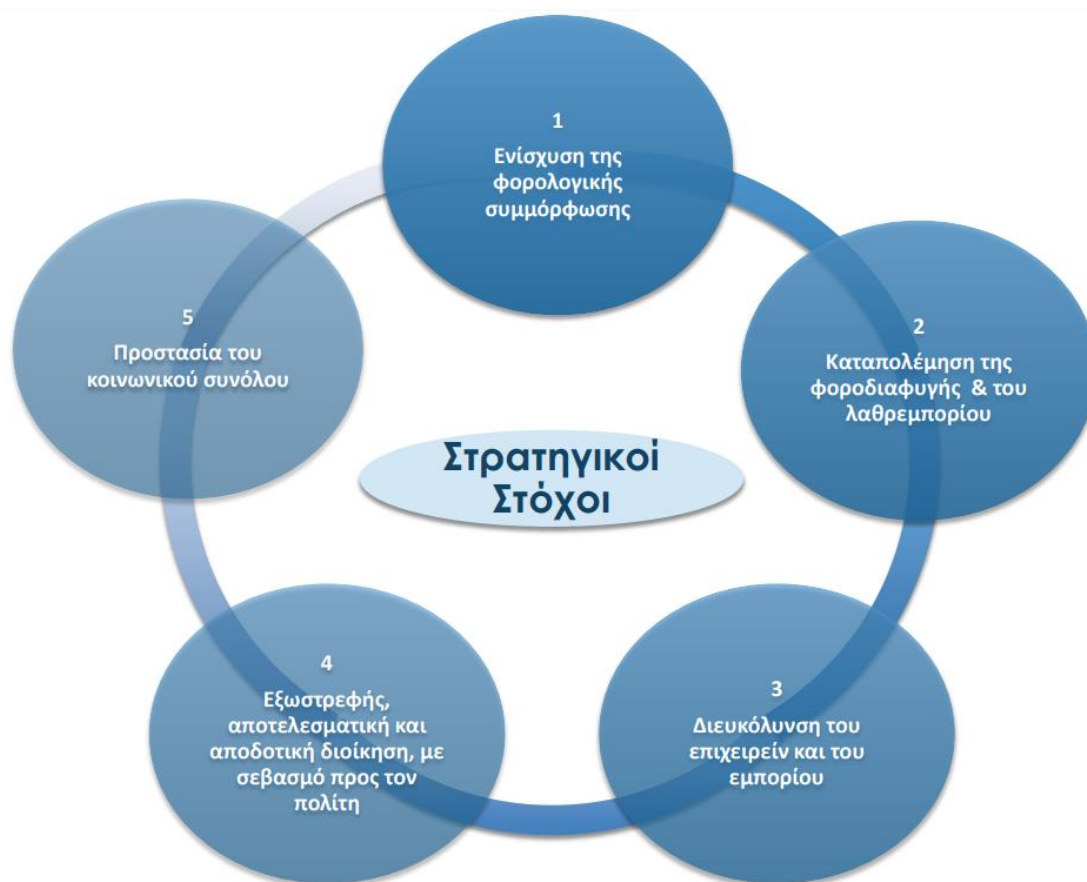
Η αναγκαιότητα των χαρακτηριστικών των ΠΟΠ ως προς τη δημοσιονομική εξυγίανση αποτέλεσε τη γενουσιουργό αιτία της Α.Α.Δ.Ε., ως μετεξέλιξη της Γ.Γ.Δ.Ε.. Η διαχρονικότητα των στρατηγικών στόχων που έχει η Αρχή ξεπερνούν τα στενά όρια των ΠΟΠ οριοθετώντας, αφενός μεν την αναγκαιότητα για χρηστή διοίκηση, αφετέρου δε την εργαλειοποίηση δράσεων για την επίτευξη των στόχων που τέθηκαν κατά την ίδρυσή της και αποτελούν και απαιτούμενα των ΠΟΠ.

Ειδικότερα, οι στόχοι του στρατηγικού σχεδίου της ΑΑΔΕ 2020 – 2024 περιλαμβάνουν (ΑΑΔΕ, 2019):

- τη μεγιστοποίηση των εισπράξεων δημοσίων εσόδων,
- τη φορολογική συμμόρφωση, μέσω της καταπολέμησης της φοροδιαφυγής και του λαθρεμπορίου,
- τη διευκόλυνση του εμπορίου και της προστασίας της δημόσιας υγείας, καθώς και
- τη λειτουργία μιας αποτελεσματικότερης και αξιόπιστης φορολογικής διοίκησης.

Αποστολή της Α.Α.Δ.Ε. είναι να διασφαλίσει τα δημόσια έσοδα, ενισχύοντας τη φορολογική συμμόρφωση και καταπολεμώντας φαινόμενα φοροδιαφυγής και λαθρεμπορίου, παρέχοντας ταυτόχρονα υψηλής ποιότητας υπηρεσίες προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Η μεγιστοποίηση των δημοσίων εσόδων είναι στρατηγικός στόχος, καθώς είναι συνυφασμένος με την υλοποίηση της δημοσιονομικής πολιτικής.

3.2.2 Στρατηγικοί Στόχοι



https://www.aade.gr/sites/default/files/2017-06/strateg_anath_2017.pdf

Εικόνα 3-2 Στόχοι ΑΑΔΕ

Η Α.Α.Δ.Ε. απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και δεν υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα, κρατικούς φορείς ή άλλες διοικητικές αρχές. Η Αρχή υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, σύμφωνα με τα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής (ΚτΒ) και με τη διαδικασία του άρθρου 4 του Ν.4389/2016. Περαιτέρω, η εξάλειψη της διαφθοράς συνεπικουρεί την ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών στην Αρχή, καθιστώντας την εμπιστοσύνη αυτή ως κυρίαρχη αρχή της, με αποτέλεσμα να διασφαλίζεται η στρατηγική της, που είναι η μηδενική ανοχή στη διαφθορά και στην ενδυνάμωση του δημοσίου συμφέροντος.

Επιπλέον, με την αναβάθμιση των ηλεκτρονικών υπηρεσιών της ΑΑΔΕ (Πίνακας 3.3) παρέχονται ποιοτικές υπηρεσίες προς τους πολίτες, δημιουργώντας εξοικονομήσεις διοικητικών βαρών που έχουν αντίκτυπο στο εισόδημα και στην ευημερία του πολίτη. Δράσεις, όπως η εξωδικαστική επίλυση φορολογικών διαφορών, η διαλειτουργικότητα των υπηρεσιών της και ο ψηφιακός μετασχηματισμός της, με διαφάνεια και λογοδοσία,

θεμελιώνουν την εμπιστοσύνη που θα πρέπει να παρέχει το Κράτος στους πολίτες. Με αυτό τον τρόπο γίνεται η βέλτιστη κατανομή των πόρων της, στο αυστηρό πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης, μετασχηματίζοντας ειδικά τη φορολογική διοίκηση με τρόπο που αναδεικνύει διεργασίες με μακροπρόθεσμο ορίζοντα. Οι διεργασίες αυτές αποτυπώθηκαν αρχικά από τα ΠΟΠ με τη δημιουργία δημοσιονομικού χώρου, αλλά και με την αντιμετώπιση γεγονότων όπως η πανδημία (ΑΑΔΕ, 2019).

Πίνακας 3.3 Βασικά Επιχειρησιακά & Υποστηρικτικά Πληροφοριακά Συστήματα (Π.Σ.) ΑΑΔΕ

<i>Επιχειρησιακά Πληροφοριακά Συστήματα</i>	<i>Υποστηρικτικά Πληροφοριακά Συστήματα</i>
TAXIS	Κέντρο Εξυπηρέτησης Φορολογουμένων
TAXISnet	MIS
ELENXIS	Ηλεκτρονική Βιβλιοθήκη
ICISnet	Σύστημα Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού «ΕΡΜΗΣ»
ΟΠΣ ΓΧΚ	Σύστημα Ηλεκτρονικού Πρωτοκόλλου
Σύστημα Μητρώου τραπεζικών λογ/σμών	

(ΑΑΔΕ, 2019α: 13 - ίδια επεξεργασία)

Ωστόσο, τα ΠΟΠ καθιέρωσαν με συστηματικό τρόπο αλλαγή της φορολογικής κουλτούρας επιτακτικά, η οποία μακροπρόθεσμα θα είχε αποτέλεσμα την μετάβαση από μια κοινωνία εκτεταμένης προσοδοθηρίας με διάχυτη διαφθορά σε μια κοινωνία στην οποία αποκαθίστανται διαμετρικά αντίθετες αξίες (Βαληνάκης και συν, 2014:37).

Η αλλαγή της κουλτούρας αυτής ενδυνάμωσε τον τρόπο αντιμετώπισης της φοροδιαφυγής, επιβάλλοντας ταυτόχρονα την καθιέρωση κρίσιμων δεικτών επίδοσης «KPI» (Key Performance Indicator) που έχουν άμεση συνάρτηση με τους στρατηγικούς στόχους της Αρχής (Πίνακας 3.4). Οι ποσοτικοί δείκτες συνδέονται με τη στοχοθεσία για το ύψος των εσόδων, το ύψος των ληξιπρόθεσμων οφειλών, το ύψος της φοροδιαφυγής, το μέγεθος των ελέγχων. Η εφαρμογή και χρήση των «δεικτών KPI», εντάσσεται στην υποχρέωση των ΠΟΠ αλλά και τήρησης της Οδηγίας 2011/7/ΕΚ, η οποία ενσωματώθηκε στην νομοθεσία με το Ν. 4152/2013 (Σερεμέτης, 2020: 358)

Πίνακας 3.4 Κρίσιμοι Δείκτες Επίδοσης (KPIs)

Είσπραξη οφειλών	
KPI 1	Εισπράξεις έναντι παλαιού ληξιπρόθεσμου χρέους (σε εκ. €)
KPI 2	Εισπραξιμότητα έναντι νέου ληξιπρόθεσμου χρέους
KPI 3	Εισπράξεις έναντι ληξιπρόθεσμου χρέους από την Επιχειρησιακή Μονάδα Είσπραξης (ΕΜΕΙΣ) (σε εκ. €)
Έλεγχος φρέσκων υποθέσεων στο σύνολο της ΑΑΔΕ	
KPI 4	Ποσοστό ελέγχων φρέσκων υποθέσεων στο σύνολο των ολοκληρωμένων ελέγχων
Έλεγχοι και εισπράξεις Κ.Ε.ΜΕ.ΕΠ.	
KPI 5	Εισπραξιμότητα ελέγχων Κ.Ε.ΜΕ.ΕΠ.
Έλεγχοι και εισπράξεις Κ.Ε.ΦΟ.ΜΕ.Π.	
KPI 6	Εισπραξιμότητα ελέγχων Κ.Ε.ΦΟ.ΜΕ.Π.
Επιστροφές φόρων	
KPI 7	Ποσοστό αιτημάτων επιστροφής Φ.Π.Α. που διεκπεραιώθηκαν εντός 90 ημερών
Συμμόρφωση και αναγκαστικά μέτρα	
KPI 8	Ποσοστό εμπρόθεσμων πληρωμών για Φ.Π.Α., Φ.Ε.Φ.Π., Φ.Ε.Ν.Π και Φόρου Ιδιοκτησίας
KPI 9	Ποσοστό οφειλετών υπό αναγκαστικά μέτρα είσπραξης
Επίλυση φορολογικών διαφορών	
KPI 10	Ποσοστό των υποθέσεων που εξετάζονται πριν από την κατά νόμο προβλεπόμενη καταληκτική ημερομηνία.
Έλεγχοι δίωξης από τις ΚΟΕ	
KPI 11	Έλεγχοι δίωξης από τις Κινητές Ομάδες Ελέγχου (ΚΟΕ)

(ΑΑΔΕ, 2020- ίδια επεξεργασία)

Είναι πρόδηλο, ότι οι δείκτες θα πρέπει να παρακολουθούνται και να συμβάλλουν στην καταγραφή δεδομένων, όπως η ταχύτητα εξόφλησης οφειλών, ή η δημιουργία νέων ληξιπρόθεσμων οφειλών επηρεάζοντας το ρυθμό μεταβολής του ΑΕΠ. Τα δεδομένα που εξάγονται από τους δείκτες προσδιορίζουν την ταχύτητα κυκλοφορίας του χρήματος, καθώς αναδεικνύουν το κατά πόσο δημιουργούνται οφειλές, αν αποπληρώνονται σε σύντομο χρονικό διάστημα ή όχι, καθορίζοντας με αυτό τον τρόπο τον ρυθμό ανάπτυξης της οικονομίας μέσω του πολλαπλασιασμού των εμπορικών συναλλαγών (Λιαργκόβας και συν, 2020: Τρία εργαλεία που επηρεάζουν καθοριστικά τη συμβολή του δημοσίου τομέα στην ανάπτυξη του ΑΕΠ στην εποχή της πανδημίας ΚΕΠΕ 6-2020).

Ως εκ τούτου, είναι σαφές ότι μεταρρυθμίσεις που συμβάλλουν στην εξυγίανση της φορολογικής διοίκησης με δράσεις όπως η ψηφιοποίηση της, η πλήρης απορρόφηση των χρηματοδοτικών εργαλείων και η μείωση του χρόνου απονομής της δικαιοσύνης, συνιστούν ουσιώδεις προϋποθέσεις για την ταχύτερη αύξηση του ρυθμού του ΑΕΠ. Υπό αυτό το πρίσμα, οι δείκτες KPI μπορούν να ενεργούν καταλυτικά ως προς την υιοθέτηση μεθόδων επισκόπησης των δημοσίων δαπανών-εσόδων και να συνδέονται με τον προϋπολογισμό εκσυγχρονίζοντας τη διαχείριση των δημοσίων πόρων σε όλο το φάσμα τους. (Λιαργκόβας και συν, 2020: Τρία εργαλεία που επηρεάζουν καθοριστικά τη συμβολή του δημοσίου τομέα στην ανάπτυξη του ΑΕΠ στην εποχή της πανδημίας ΚΕΠΕ 6-2020)

Περαιτέρω, η Α.Α.Δ.Ε. συντάσσει το Στρατηγικό της Σχέδιο 2020-2024 (ΦΕΚ 680/Β/3.3.2020), το οποίο αποτυπώνει τις διαχρονικές αξίες της Αρχής, υιοθετώντας στη δράση της τρεις (3) στρατηγικούς στόχους, οι οποίοι παρουσιάζονται στο Διάγραμμα 3.6:



(Απολογιστικές Εκθέσεις ΑΑΔΕ 2020:6 & 2021:5)

Διάγραμμα 3.6 Στρατηγικοί Στόχοι ΑΑΔΕ

✓ Πολιτική Μεγιστοποίησης Εσόδων - Καταπολέμηση της φοροδιαφυγής

Αναντίλεκτα, το φαινόμενο της φοροδιαφυγής και του λαθρεμπορίου στην Ελλάδα παραμένει ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα της χώρας. Η μη καταβολή φόρων και δασμών οδηγεί στην απώλεια δημοσίων εσόδων από τον κρατικό προϋπολογισμό, ενώ ταυτόχρονα αποτελεί τροχοπέδη για την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας. Ειδικότερα, η στόχευση της Α.Α.Δ.Ε. είναι από τη μια πλευρά να μεγιστοποιηθούν τα δημοσιονομικά έσοδα μέσα από πράξεις ελέγχων και συμμόρφωσης, μειώνοντας τις εστίες φοροδιαφυγής, ενώ από την άλλη πλευρά, σταδιακά να δημιουργηθεί μια κουλτούρα πληρωμών, ώστε να καταπολεμείται η προσοδοθηρία. Αυτή η διεργασία ενθαρρύνεται, τόσο από τον ψηφιακό μετασχηματισμό της Αρχής και την πολιτική βούληση, όσο και από την υιοθέτηση από τους πολίτες της ανάγκης για δημοσιονομική πειθαρχία.

Ως εκ τούτου ο πίνακας 3.5 αποτυπώνει την πορεία των εσόδων που επιτεύχθηκαν από την Α.Α.Δ.Ε., καθιστώντας την Αρχή το κυριότερο εργαλείο που τροφοδοτεί τον Κρατικό Προϋπολογισμό. Επιπρόσθετα, η σταδιακή αύξηση των εσόδων ως αποτέλεσμα της χρηστής διοίκησης της Α.Α.Δ.Ε. και των συντονισμένων δράσεων της, συνεπικουρεί τα θετικά αποτελέσματα της πορείας της ελληνικής οικονομίας και της υιοθέτησης πολιτικών, όπως προβλέπονταν από τα ΠΟΠ. Η αποτελεσματικότητα των ΠΟΠ όμως δεν είναι η αναμενομένη στο τομέα των εσόδων, παρόλο που τα έσοδα παρουσιάζουν αυξητικές τάσεις

την περίοδο εξόδου από τα προγράμματα. Η αδυναμία των προγραμμάτων και η ισχνή μεταρρύθμιση στον τομέα του παραγωγικού μοντέλου της χώρας καταδεικνύεται με το αποτύπωμα της μείωσης των εσόδων στην πανδημία (Απολογιστικές Εκθέσεις Α.Α.Δ.Ε. 2017, 2018,2019,2020 & 2021; Απολογιστικές Εκθέσεις ΓΓΔΕ 2016 & 2015 – ίδια επεξεργασία)

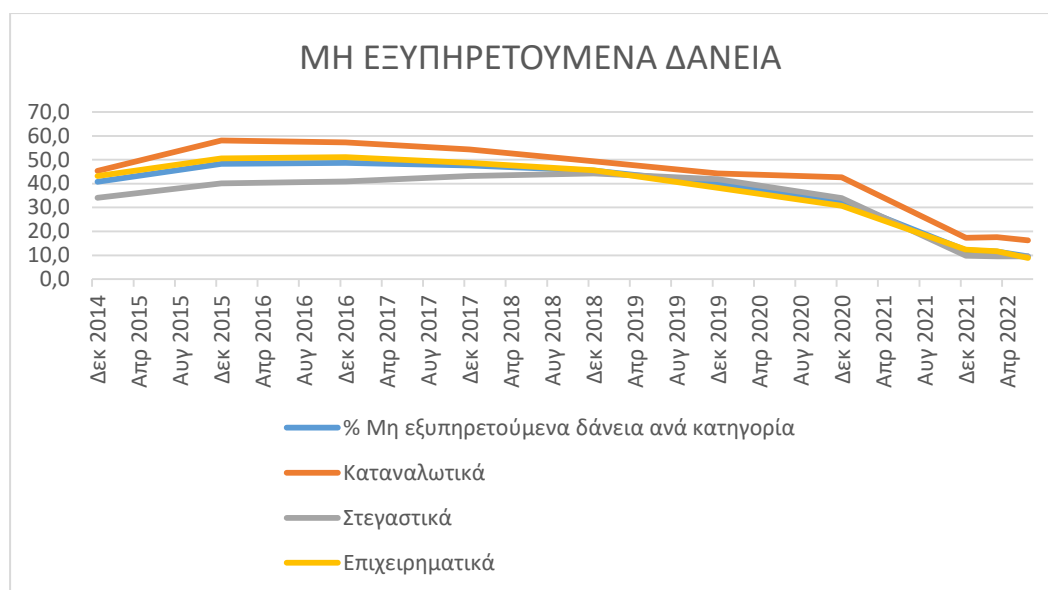
Πίνακας 3.5 Πορεία Είσπραξης Εσόδων από την Α.Α.Δ.Ε. 2015-2021

ΕΤΟΣ	ΕΣΟΔΑ	ΣΤΟΧΟΣ	Άμεσοι φόροι	Έμμεσοι φόροι
2021	49.206	49,7 δισ. €		
2020	43.938 δισ. €	53,121 δισ. €		
2019	52.768,5 δισ. €	52285 δισ. €	20.140	22485.8
2018	54.778,1 δισ. €	51053 δισ. €	20.89	28,00
2017	54.304,9 δισ. €	46858 δισ. €	20,62	26,94 δισ. €
2016	53.194		21,84 δισ. €	25,68 δισ. €,
2015	49.591		19,76 δισ. €	23,78 δισ. €

(Απολογιστικές Εκθέσεις Α.Α.Δ.Ε. 2017, 2018,2019,2020 & 2021; Απολογιστικές Εκθέσεις ΓΓΔΕ 2016 & 2015 – ίδια επεξεργασία)

Ο πίνακας αποτυπώνει το εύρος της προσπάθειας αλλαγής στη φορολογική διοίκηση. Είναι πρόδηλο ότι στο νέο λογιστικό σχέδιο δεν προβλέπεται διακριτή κατηγορία εσόδων από φόρους παρελθόντων ετών (Π.Ο.Ε.), με αποτέλεσμα οι διακυμάνσεις στα έσοδα από φόρους Π.Ο.Ε. να ενσωματώνονται και να αντανakλώνται στα έσοδα της τρέχουσας χρήσης. Με αυτό τον τρόπο καθίσταται ευκολότερη η αποτύπωση και στον κρατικό προϋπολογισμό.

Ένα από τα προβλήματα της κρίσης χρέους και της υιοθέτησης των ΠΟΠ ήταν η παρατεταμένη ύφεση. Η ύφεση δημιούργησε στρεβλώσεις στην οικονομία και στη φορολογική συμμόρφωση, καθώς τα ΠΟΠ δεν αντιμετώπισαν την παρατεταμένη ύφεση οδηγώντας σε αυξημένες ληξιπρόθεσμες οφειλές και μεγάλο όγκο μη εξυπηρετούμενων δανείων (ΜΕΔ) παρά την σταδιακή ανάπτυξη του ΑΕΠ (Βαγιάνος,2017:8)



(ΕΛΣΤΑΤ – ίδια επεξεργασία)

Διάγραμμα 3.7 Μη εξυπηρετούμενα Δάνεια

Παράλληλα διαφαίνεται ότι η είσπραξη των εσόδων συνυπάρχει με την πορεία των ελέγχων από τα όργανα της Α.Α.Δ.Ε. Τα κυριότερα όργανα τα οποία εξατομικεύουν και εξειδικεύουν τη διαδικασία του ελέγχου και του προγραμματισμού αυτών είναι (ΑΑΔΕ, 2018) :

- Το Κ.Ε.ΜΕ.ΕΠ. το οποίο αποτελεί μια Ειδική Αποκεντρωμένη Υπηρεσία που διενεργεί φορολογικούς ελέγχους σε μεγάλες επιχειρήσεις.
- Το Κ.Ε.ΦΟ.ΜΕ.Π το οποίο στοχεύει στον έλεγχο των φορολογούμενων μεγάλου πλούτου.
- Οι Δ.Ο.Υ. και Φ.Α.Ε., που στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, διενεργούν τόσο πλήρεις και μερικούς ελέγχους, όσο και ελέγχους φορολογίας κεφαλαίου (οι Δ.Ο.Υ. μόνο).
- Οι Υ.Ε.Δ.Δ.Ε. οι οποίες εστιάζουν στην αποκάλυψη και την καταπολέμηση υποθέσεων μεγάλης φοροδιαφυγής και λαθρεμπορίας, στον έλεγχο κίνησης κεφαλαίων ,αγαθών και υπηρεσιών.
- Η Επιχειρησιακή Μονάδα Είσπραξης (ΕΜΕΙΣ), που ως Ειδική Αποκεντρωμένη Υπηρεσία είναι αρμόδια για την είσπραξη των ληξιπρόθεσμων οφειλών μεγάλων οφειλετών, τη λήψη στοχευμένων δράσεων - μέτρων είσπραξης και τη διαχείριση χαρτοφυλακίου οφειλών ανεπίδεκτων είσπραξης.

➤ Δράσεις Φορολογικής συμμόρφωσης –Έλεγχοι.

Η διαδικασία των ελέγχων αποτελεί τον καταλύτη για τη λειτουργία της Α.Α.Δ.Ε., διότι μέσω αυτών διαμορφώνονται αποτελέσματα τα οποία αξιολογούνται και φανερώνονται αδυναμίες σε υλικές και άυλες υποδομές. Υπό αυτό το πρίσμα, η εκάστοτε Κυβέρνηση θα πρέπει να συνεπικουρεί την λειτουργία της Α.Α.Δ.Ε. σε συνάρτηση με τους άξονες του στρατηγικού σχεδιασμού, λαμβάνοντας υπόψη τις συνέργειες που θα πρέπει να δημιουργούνται ώστε να (ΑΑΔΕ, 2017, 2018, 2019α, 2020, 2021):

- Καλλιεργείται εξωστρέφεια και συνεργασία με άλλους φορείς του Δημοσίου για μεγαλύτερη φορολογική συμμόρφωση και εισπραξιμότητα.
- Δημιουργείται σύγχρονο σύστημα αξιολόγησης για βελτίωση των διοικητικών διαδικασιών και για καλύτερη αξιοποίηση των υπαλλήλων.
- Βελτιώνονται οι υπηρεσίες προς τους πολίτες και μειώνεται το διοικητικό κόστος, ώστε να δημιουργούνται ισχυρές επενδύσεις με ψηφιακό πρόσημο.
- Ενισχύεται η συνεργασία με άλλους κρατικούς φορείς
- Αυξάνεται η εισπραξιμότητα και ενισχύεται η φορολογική συνείδηση.
- Ενθαρρύνεται η ευρεία χρήση μεθόδων ηλεκτρονικής πληρωμής, ώστε να μεγεθύνεται η φορολογική βάση.

Πίνακας 3.6 Δείκτες KPIs 2014-2021

Είσπραξη οφειλών		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
KPI 1	Εισπράξεις έναντι παλαιού ληξιπρόθεσμου χρέους (σε δισ. €)	1,56 €	1,64 €	2,48 €	2,68 €	2,88 €	2,79 €	2,44 €	2,316	
KPI 2	Εισπραξιμότητα έναντι νέου ληξιπρόθεσμου χρέους περιλαμβάνει	15,30%	16,80%	22,50%	22,40%	28,80%	34,60%	31%	36,10%	
	"Νέο" ληξιπρόθεσμο χρέος που προστέθηκε στα βιβλία έως τον προηγούμενο μήνα από το μήνα αναφοράς (€ δισ)									
	Εισπράξεις έναντι "νέου" ληξιπρόθεσμου χρέους (€ δισ) με εξαίρεση των μη φορολογικών κατηγοριών									
	Διαγραφές έναντι "νέου" ληξιπρόθεσμου χρέους με εξαίρεση των μη φορολογικών κατηγοριών (€ δισ)	<i>ποσοστό εισπράξεων έναντι "νέου" ληξιπρόθεσμου χρέους</i>								
KPI 3	Εισπράξεις έναντι ληξιπρόθεσμου χρέους από την Επιχειρησιακή Μονάδα Είσπραξης (ΕΜΕΙΣ) (σε εκ. €)	0,396	0,455	0,637	0,698	0,852	0,746	0,524	0,524	
Έλεγχος φρέσκων υποθέσεων στο σύνολο της ΑΑΔΕ										
KPI 4	Ποσοστό ελέγχων φρέσκων υποθέσεων στο σύνολο των ολοκληρωμένων ελέγχων		25%	56,50%	48,83%	46,31%	46,68%	50,33%	46,04%	
Έλεγχος και εισπράξεις Κ.Ε.ΜΕ.ΕΠ.										
KPI 5	Εισπραξιμότητα ελέγχων Κ.Ε.ΜΕ.ΕΠ. ως ποσοστό		72,34%	99,72%	26,40%	40,85%	101,72%	76,80%	40,17%	
Έλεγχος και εισπράξεις Κ.Ε.ΦΟ.ΜΕ.Π.										
KPI 6	Εισπραξιμότητα ελέγχων Κ.Ε.ΦΟ.ΜΕ.Π. ως ποσοστό		15,25%	12,66%	12,04%	52,20%	30,60%	4,70%	13,88%	
Επιστροφές φόρων										
KPI 7	Ποσοστό αιτημάτων επιστροφής Φ.Π.Α. που διεκπεραιώθηκαν στο τέλος του έτους (επεξεργασία του χρήστη)		38,10%	49,97%	60,23%	79,95%	88,32%	91,87%	88,62%	
Συμμόρφωση και αναγκαστικά μέτρα										
KPI 8	Ποσοστό εμπρόθεσμων πληρωμών για Φ.Π.Α., Φ.Ε.Φ.Π., Φ.Ε.Ν.Π και Φόρου Ίδιοκτησίας	79,32%	76,77%	80,88%	80,67%	80,83%	81,12%	81,72%	83,20%	
KPI 9	Ποσοστό οφειλετών υπό αναγκαστικά μέτρα είσπραξης	44,76%	50,92%	60,21%	64,14%	70,68%	69,90%	68,26%		
Επίλυση φορολογικών διαφορών										
KPI 10	Ποσοστό των υποθέσεων που εξετάζονται πριν από την κατά νόμο προβλεπόμενη καταληκτική ημερομηνία.	55,10%	57%	77,10%	91,90%	93,00%	89,50%	95,80%	82,40%	
Έλεγχος διώξης από τις ΚΟΕ										
KPI 11	Έλεγχος διώξης από τις Κινητές Ομάδες Ελέγχου (ΚΟΕ)			8.715	19.320	20.248	23.675	17.462	28.277	

(Απολογιστικές Εκθέσεις Α.Α.Δ.Ε.2017, 2018,2019,2020 & 2021; Απολογιστικές Εκθέσεις ΓΓΔΕ 2016 & 2015 – ίδια επεξεργασία)

Σύμφωνα με τον πίνακα 3.6 και με την καθιέρωση των δεικτών επίδοσης KPI η αποτελεσματικότητα της Αρχής είναι έκδηλη στους κρίσιμους δείκτες (KPI 1,2,3), καθώς η εισπραξιμότητα χρεών παρουσιάζει αυξητική τάση, ενώ η κρίσιμη παράμετρος των νέων-φρέσκων χρεών έχει φθίνουσα πορεία. Επιπλέον, η αποδοτικότητα της Αρχής αποτυπώνεται με την αύξηση του ποσοστού ελέγχων σε όλα τα πεδία που εξετάζονται από τους δείκτες (φρέσκων υποθέσεων, ποσοστό εμπρόθεσμων πληρωμών, επιστροφές φόρων).

Παράλληλα, η συμμόρφωση και τα αναγκαστικά μέτρα που λαμβάνει η Αρχή ενδυναμώνουν την αναγκαιότητα για επίλυση των φορολογικών διαφορών ταχύτατα, ενώ η γενικότερη στρατηγική της είναι να μην δημιουργούνται τάσεις για επισφαλείς συναλλαγές.

Προς επίρρωση των ανωτέρω διαφαίνεται η αμφίδρομη σχέση των ελέγχων με τη φορολογική συμμόρφωση διότι, οι δράσεις φορολογικής συμμόρφωσης έχουν ως πρωταρχικό στόχο την επικοινωνία με τους φορολογούμενους που δεν ανταποκρίνονται είτε στην υποχρέωση υποβολής των διαφόρων δηλώσεων, είτε στην υποχρέωση καταβολής των ληξιπρόθεσμων οφειλών τους, με σκοπό τη συμμόρφωσή τους ως προς την εκπλήρωση των παραπάνω υποχρεώσεων.

Η δράση αυτή αποτελεί πυλώνα για τη δημιουργία ενός αποτελεσματικού οργανισμού καθώς στοχεύει (ΑΑΔΕ, 2017, 2017α, 2018, 2019, 2019α, 2020, 2021):

- στη μείωση των διοικητικών βαρών για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις,
- στην επίτευξη των αποτελεσμάτων με τον οικονομικότερο τρόπο,
- στην αυτοματοποίηση των υπηρεσιών, ώστε να εξυπηρετείται ο πολίτης με τον βέλτιστο τρόπο, με δράσεις που στηρίζονται στην εξωδικαστική επίλυση των φορολογικών διαφορών, ώστε να εξετάζονται με όρους διαφάνειας και σε εύλογο χρόνο οι ενστάσεις των φορολογούμενων και να αίρεται η αβεβαιότητα και η επιβάρυνση των δικαστηρίων.

➤ **Καταπολέμηση του λαθρεμπορίου**

Η Α.Α.Δ.Ε., στην προσπάθειά της για τη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος υιοθετεί δράσεις για την αποτελεσματική καταπολέμηση του λαθρεμπορίου. Το λαθρεμπόριο είναι ένα ισχυρό πεδίο φοροδιαφυγής και ως εκ τούτου χρειάζεται θεσμική θωράκιση. Η ενίσχυση της νομοθεσίας στον τομέα αυτό συνάδει τόσο σε επίπεδο ελέγχων, όσο και σε ισχυροποίηση των υλικών πόρων για αυτήν όπως τεχνικά μέσα καταστολής του λαθρεμπορίου. Τα κυριότερα μέσα στοχεύουν στην:

- καταπολέμηση του λαθρεμπορίου καυσίμων
- καταπολέμηση του λαθρεμπορίου αλκοολούχων, καπνικών και λοιπών προϊόντων.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο με το άρθρο 4 του Ν.4758/2020 προβλέπεται η υποχρέωση ηλεκτρονικής καταγραφής των στοιχείων των δεξαμενών αποθήκευσης και διακίνησης ενεργειακών προϊόντων στο ηλεκτρονικό μητρώο της Α.Α.Δ.Ε.. Συνεπώς, ενδυναμώνεται η παρακολούθηση της αγοράς των εν λόγω προϊόντων και αντιμετωπίζονται βέλτιστα τα φαινόμενα λαθρεμπορίας και φοροδιαφυγής.

Πιο ειδικά, με τη δημιουργία του ηλεκτρονικού μητρώου επιτηδευματιών στην Α.Α.Δ.Ε. καταγράφεται και ελέγχεται βέλτιστα, ως προς τη φορολογητέα ύλη, η επαγγελματική δράση σε ένα πλήθος εμπορεύσιμων αγαθών δημιουργώντας μεγέθη που συνδέονται με τον προϋπολογισμό (Υπουργείο Οικονομικών, 2020).

➤ Διευκόλυνση του επιχειρείν και του εμπορίου

Επιπρόσθετα, το επιχειρείν αποτελεί την κινητήρια δύναμη της οικονομίας μιας χώρας και τη βασική προϋπόθεση της ανάπτυξής της. Η δυσμενής οικονομική συγκυρία στην οποία βρίσκεται η Ελλάδα τα τελευταία χρόνια έχει συρρικνώσει το επιχειρηματικό γίνεσθαι, με δυσμενείς συνέπειες σε όλους τους τομείς της ελληνικής οικονομίας (ΑΕΠ, απασχόληση, κατανάλωση, κ.λπ.). Για τους λόγους αυτούς, η Α.Α.Δ.Ε. δίνει ιδιαίτερη βαρύτητα στην τόνωση της επιχειρηματικής δραστηριότητας. Αυτό εκπληρώνεται και λόγω της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας, διότι ελαττώνει το συναλλακτικό κόστος, δίνοντας ταυτόχρονα ιδιαίτερη έμφαση στο ανθρώπινο δυναμικό της. Το ανθρώπινο δυναμικό της θωρακίζεται με το στρατηγικό προσανατολισμό που έχει η Αρχή στη συνεχή εκπαίδευση και κατάρτιση των στελεχών της. Επιπλέον, αυτός ο προσανατολισμός της εστιάζει στην καταπολέμηση της διαφθοράς, αλλά και στην βέλτιστη διαχείριση των υλικών και άυλων πόρων, συμβάλλοντας στην αναμόρφωση ολοκλήρου του δημοσίου τομέα (Απολογιστική Έκθεση 2021:88)

Εν κατακλείδι, στο πλαίσιο της χρηστής δημοσιονομικής διακυβέρνησης, η συνέργεια της εφαρμογής του προϋπολογισμού και της αμφίδρομης σχέσης με την ΑΑΔΕ, αλλά κυρίως η διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού που υποστηρίζει τις μεταρρυθμίσεις καταδεικνύουν την ωφέλεια τους. Η επικέντρωση στην επίτευξη αποτελεσμάτων, τόσο στο προϋπολογισμό, όσο και στα θετικά αποτελέσματα της ΑΑΔΕ, αποτελούν το εφαλτήριο για την άριστη κατανομή των πόρων, ώστε να μεγιστοποιηθεί η συμβολή του δημοσίου τομέα στην αύξηση του ΑΕΠ.

3.3 ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΟ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ

Περαιτέρω, στο πεδίο της γενικότερης αναδιάταξης του δημοσίου τομέα, καταλυτικό ρόλο έπαιξε η μείωση των δαπανών του κράτους, τόσο στο οργανωτικό-λειτουργικό μέρος του, όσο και στο μέρος που αφορά την αναδιάρθρωση της πολιτικής του ανθρώπινου δυναμικού. Πιο ειδικά, η έκθεση του ΟΟΣΑ (2011) αναδεικνύει ότι η διοικητική δραστηριότητα είναι κατακερματισμένη. Ο συντονισμός εντός και μεταξύ των υπουργείων είναι ελάχιστος και η ιεράρχηση των προτεραιοτήτων πολιτικής είναι ανεπαρκής. Η πολιτική μείωσης του μεγέθους του κράτους, μέσω των ΠΟΠ, περιλαμβάνει δράσεις που στοχεύουν στην κατάργηση και συγχώνευση δεκάδων φορέων, οι οποίοι δεν παρουσιάζουν ουσιαστικό έργο προσφοράς στο κοινωνικό σύνολο. Οι συγχωνεύσεις είχαν επιτακτικό χαρακτήρα, καθώς η καθυστέρηση της εφαρμογής τους εξυπηρετούσε τη

συνήθη πρακτική του πελατειακού κράτους και της ενίσχυσης των ομάδων προσοδοθηρίας (ΟΟΣΑ,2011).

Οι καταργήσεις και συγχωνεύσεις των ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ πραγματοποιήθηκαν κατά κύματα κυρίως όμως μέσω του πρώτου και δευτέρου ΠΟΠ. Με νομοθετικές παρεμβάσεις (Ν.3895/2010, Ν.4002/2011, Ν.4109/2013, Ν.4250/2014) καταργούνται δομές της δημόσιας διοίκησης. Το αποτέλεσμα είναι η κατάργηση πενήντα ενός (51) και η συγχώνευση σαράντα τριών (43) φορέων του δημοσίου τομέα. Εντούτοις, η μείωση ήταν μικρότερη από τους στόχους που είχαν τεθεί, καθώς στην περίπτωση των καταργήσεων και συγχωνεύσεων φορέων παρατηρήθηκαν μεγαλύτερες αποκλίσεις μεταξύ των υποβληθέντων σχεδίων από τις ομάδες εργασίας -αξιολόγησης και των τελικών ρυθμίσεων.

Οι αποκλίσεις αυτές διαφαίνονται με παραδείγματα που έχουν και κοινωνικό αντίκτυπο, όπως η ΕΡΤ που καταργήθηκε το 2013 και αντικαταστάθηκε από τη ΝΕΡΙΤ μετά από λίγους μήνες και εν συνεχεία επανήλθε το 2015, στην αρχική της μορφή. Σε αυτό το μοτίβο μεταρρύθμισης εντάχθηκαν δομές, όπως η Σχολή Επιμόρφωσης Υπαλλήλων Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών (ΣΕΥΥΟ), που το 2011 καταργήθηκε ως αυτοτελής μονάδα και συγχωνεύθηκε με το ΕΚΔΔΑ, ενώ το 2016 οι σχετικές αρμοδιότητες μεταφέρθηκαν στη νεοσυσταθείσα Φορολογική και Τελωνειακή Ακαδημία, η οποία αποτελεί Διεύθυνση της Α.Α.Δ.Ε. (Πίνακας 3.6) (Σπανού και συν, 2018:301).

Πίνακας 3.7 Ποσοστό Μείωσης Δομών ανά Υπουργείο

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ	% ΜΕΙΩΣΗ ΔΟΜΩΝ
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	57%
ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ & ΤΡΟΦΙΜΩΝ*	54%
Γ.Γ. ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ & ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΚΑΙ Γ.Γ. ΜΕΣΩΝ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ	50%
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ	49%
ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ, ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ & ΚΛΙΜΑΤΙΚΗΣ ΑΛΛΑΓΗΣ	48%
ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ ΘΡΑΚΗΣ	44%
ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑΣ*	38%
ΕΡΓΑΣΙΑΣ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΑΙ ΠΡΟΝΟΙΑΣ	38%
ΥΠΟΔΟΜΩΝ, ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΔΙΚΤΥΩΝ	36%
ΥΓΕΙΑΣ	35%
ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ*	34%
ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ	32%
ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ, ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ*	27%
ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ*	26%
ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ*	21%
ΝΑΥΤΙΛΙΑΣ ΚΑΙ ΑΙΓΑΙΟΥ	20%
ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ	1%

Πηγή: Υλικό από συνέντευξη τύπου Υπ. ΥΔΜΗΔ (Απρίλιος 2014)


(Σπανού και συν, 2018:299)

Στα προγράμματα προσαρμογής λαμβάνουν χώρα συγκεκριμένες δεσμεύσεις που στηρίζονται σε εκθέσεις οργανισμών (ΟΟΣΑ,ΔΝΤ) που αφορούν τα οργανογράμματα σε

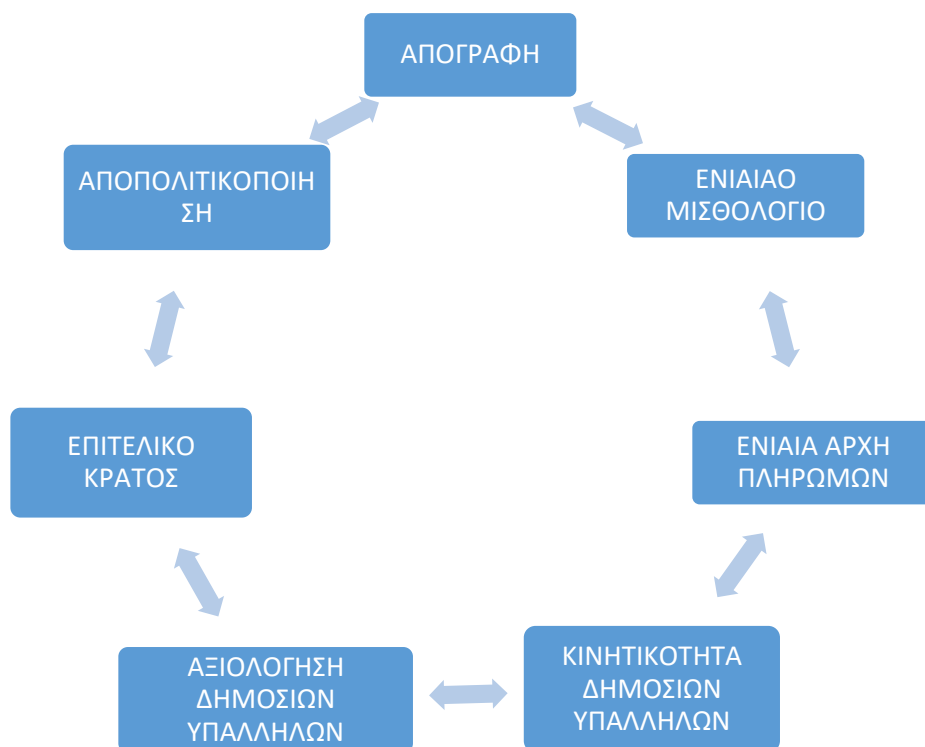
φορείς του δημοσίου. Με αυτόν τον τρόπο, τέθηκαν οι βάσεις ώστε να προσδιορισθούν εκ νέου η περιγραφή και προδιαγραφή των θέσεων εργασίας επηρεάζοντας και το κλαδολόγιο. Η κρίση κατέδειξε την απουσία οργάνωσης και αξιοποίησης τόσο του ανθρωπίνου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης, όσο και την έλλειψη αξιόπιστων στοιχείων για αυτό, καθώς δεν υπήρξε ένας γενικότερος εξορθολογισμός πολιτικών Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού (ΔΑΔ).

Η δυναμική αυτή μεγεθύνονταν καθώς υπήρχαν προσλήψεις στην Γενική Κυβέρνηση με συμβάσεις ορισμένου χρόνου, που με διάφορες πιέσεις και με αντάλλαγμα την ενίσχυση της κομματοκρατίας, μετατρέπονταν σε συμβάσεις αορίστου χρόνου. Ως εκ τούτου, δεν μπορούσε να γίνει σωστή και αξιόπιστη καταγραφή των υπηρετούντων στη δημόσια διοίκηση. Με το πρώτο ΠΟΠ η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης έπρεπε να αντιμετωπίσει το δυσβάστακτο για τα κρατικά έσοδα φορτίο της μισθολογικής δαπάνης. Οι αμοιβές των υπαλλήλων στην Γενική Κυβέρνηση απορροφούσαν το 24,15% των συνολικών δημοσίων δαπανών κάτι που αντιστοιχούσε σε 13,06% του ΑΕΠ έναντι 11,19% του μέσου όρου των χωρών -μελών του ΟΟΣΑ .Τα μέτρα που θεωρήθηκαν ενδεδειγμένα (Διάγραμμα 3.8) αφορούσαν τις εξής δράσεις (Σερεμέτης, 2020: 427):

- Απογραφή – Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού
- Ενιαία Αρχή Πληρωμής (ΕΑΠ)
- Ενιαίο μισθολόγιο που αντανάκλα τη παραγωγικότητα και τα καθήκοντα
- Εφεδρεία- κινητικότητα και σύστημα αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων



ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ
ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ

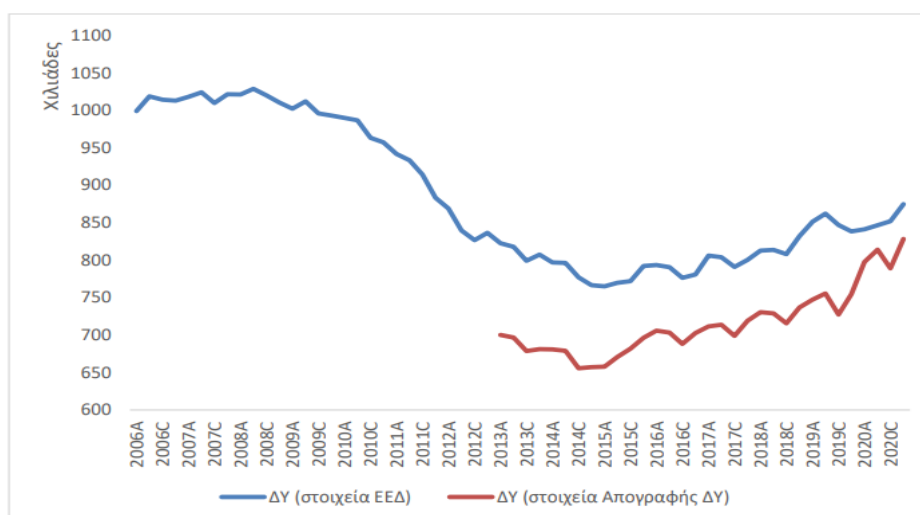


Ίδια επεξεργασία

Διάγραμμα 3.8 Τομείς μεταρρύθμισης Ανθρώπινου Δυναμικού

3.3.1 ΑΠΟΓΡΑΦΗ – ΜΗΤΡΩΟ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ

Ειδικότερα, η απογραφή του ανθρώπινου δυναμικού και η δημιουργία της ΕΑΠ αποτελούν πρωτοβουλίες που ξεκίνησαν πριν τα ΠΟΠ, αλλά επικαιροποιήθηκαν και συνέβαλαν στην απαρχή της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας ανασυγκρότησης της δημόσιας διοίκησης. Με τα ΠΟΠ και το αρ. 2 του Ν. 3845/2010, η εφαρμογή του προγράμματος επιτάσσει την απογραφή του πάσης φύσεως προσωπικού του Δημοσίου, των ΟΤΑ α' και β' βαθμού και των Ν.Π.Δ.Δ., συμπεριλαμβανομένων των δικαστικών και δημοσίων λειτουργών, των αιρετών οργάνων των ΟΤΑ, των κληρικών και του πάσης φύσεως ένστολου προσωπικού, θέτοντας τη βάση για απλοποίηση της μισθοδοσίας και τη δημιουργία κεντρικής βάσης δεδομένων ανθρώπινου δυναμικού στη Γ.Γ. Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του υπουργείου Εσωτερικών (Ν. 3845/2010).



(Μαυρουδέας & Πασσάς, 2022:23)

Διάγραμμα 3.9 Εξέλιξη πληθυσμού Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου (σύγκριση στοιχείων ΕΕΔΕ και Απογραφής)

Στη φιλοσοφία των ΠΟΠ και των δανειστών η αντίληψη ότι ο δημόσιος τομέας στην Ελλάδα είναι μεγάλος και δαπανηρός ήταν ευρέως εδραιωμένη. Αναντίρρητα, υπήρχαν και φωνές στο εσωτερικό της χώρας που υποστήριζαν την ίδια φιλοσοφία, καθώς διέβλεπαν διόγκωση των αμοιβών στο δημόσιο τομέα. Οι αμοιβές στο δημόσιο τομέα τα χρόνια πριν από την κρίση αυξάνονταν στην Ελλάδα με πολύ υψηλούς ρυθμούς. Η εικόνα αυτή επιβεβαιώνεται και από την εξέταση των δαπανών μισθοδοσίας ως ποσοστού των συνολικών δαπανών της Γενικής Κυβέρνησης. Για τα έτη 2006-2009, το ποσοστό αυτό έφθανε για την Ελλάδα το 23,4% κατά μέσο όρο, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό για τα υπόλοιπα κράτη μέλη της Ευρωζώνης ήταν 21,8% (Κάτσικας κ.α. 2018: 48).

Η απογραφή του συνόλου των υπαλλήλων (Διάγραμμα 3.9) και ο ακριβής υπολογισμός του αντίστοιχου κόστους έδωσε την δυνατότητα μέσω της στατιστικής επεξεργασίας των δεδομένων (Πίνακας 3.8) μεθοδικά να επιχειρηθεί το επόμενο βήμα, που δεν είναι άλλο από τη μεταρρύθμιση και διαχείριση του συστήματος αμοιβών-δαπανών για μισθοδοσία στο δημόσιο τομέα. Είναι γεγονός ότι, τόσο η προϋπάρχουσα κατάσταση, όσο και η σημερινή, δεν συνδέει το σύστημα των αμοιβών με την αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων, επηρεάζοντας την αποδοτικότητα και τη παραγωγικότητά τους. Επιπλέον, η απογραφή του συνόλου των υπαλλήλων επιτρέπει μεθοδικές παρεμβάσεις στο σύστημα προσλήψεων σε συνάρτηση με τις αποχωρήσεις, εντάσσοντας το σύστημα δαπανών για προσλήψεις εντός της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Η κάλυψη αναγκών στελέχωσης σε κρίσιμα επιστημονικά πεδία τα οποία στοχεύουν στο να εξαλείψουν διοικητικά βάρη και

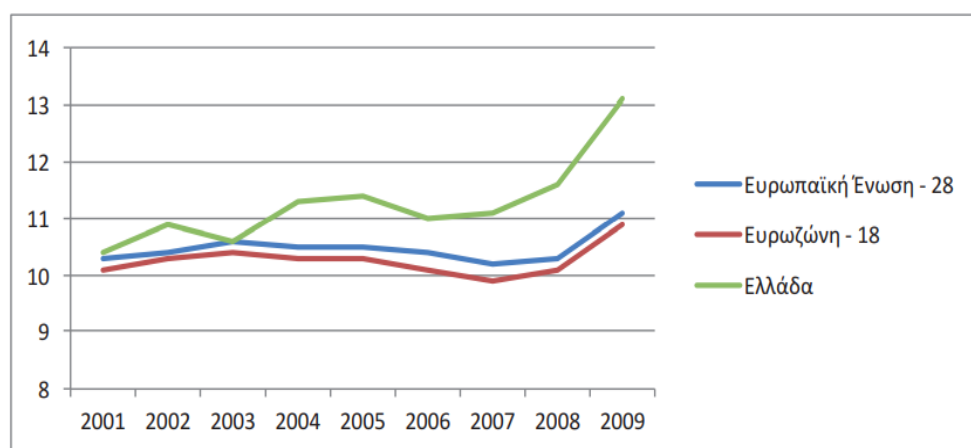
τη γραφειοκρατία, δηλαδή στην ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, αποτελεί κρίσιμη μεταβλητή επιτυχίας, τόσο του συστήματος κινητικότητας, όσο και της πολιτικής κινήτρων-αμοιβών- αξιολόγησης που θα καθορίσουν και την επιστροφή επιστημονικού προσωπικού στην χώρα, το οποίο μετοίκησε στο εξωτερικό λόγω της κρίσης χρέους.

Πίνακας 3.8 Ποσοστιαία Μεταβολή υπάλληλων Γενικής Κυβέρνησης & δαπάνης μισθοδοσίας στο Δημόσιο (2009-2016)

	2009	2016	Διαφορά
ΜΟΝΙΜΟΙ	730.234	598.870	-18%
ΕΚΤΑΚΤΟΙ	175.476	73.789	-58%
ΣΥΝΟΛΟ	905.710	672.659	-26%
ΔΑΠΑΝΗ ΜΙΣΘΟΔΟΣΙΑΣ	25.866 εκ.€	16.018 εκ.€	-38%

(Σπανού 2021: 83 – ίδια επεξεργασία)

Το κόστος των αμοιβών στο δημόσιο τομέα ήταν υψηλό όχι μόνο σε σύγκριση με άλλα κράτη-μέλη της Ε.Ε. και της ευρωζώνης, αλλά και σε σύγκριση με τις αμοιβές του ιδιωτικού τομέα στην Ελλάδα. Αυτό είναι σημαντικό για το σύνολο της οικονομίας, καθώς ένα υψηλό επίπεδο μισθών στο δημόσιο τομέα συμπαρασύρει προς τα επάνω και τις αμοιβές στον ιδιωτικό τομέα ή/και στερεί (λόγω των υψηλότερων αμοιβών) καταρτισμένο προσωπικό από τον τελευταίο (Βαγιάνος,2017:28& 681-693), ζημιώνοντας τελικά τη διεθνή ανταγωνιστικότητα της οικονομίας (Διάγραμμα 3.9).



(Κατσίκας και συν, 2018: 47)

Διάγραμμα 3.9 Μισθολογικό Κόστος Ανθρώπινου Δυναμικού Φορέων Γενικής Κυβέρνησης (% ΑΕΠ) 2001-2009 Ελλάδα, Ε.Ζ.-18, Ε.Ε. -28

Η απαίτηση για τον έλεγχο της μισθολογικής δαπάνης από το Υπουργείο Οικονομικών σε συνεργασία με το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης (ΥπΔΜ)

επιτρέπει τον προσδιορισμό του ύψους της, μέσω της δημιουργίας του Μητρώου Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου (ΜΑΔΕΔ). Το Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού του Ελληνικού Δημοσίου παρέχει όλα τα απαραίτητα δεδομένα για την αποτελεσματικότερη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, διότι σε αυτό καταχωρούνται, επιβεβαιώνονται και επικαιροποιούνται οι πληροφορίες-κρίσιμες μεταβλητές ΔΑΔ από τις καθ' ύλην αρμόδιες Διευθύνσεις Προσωπικού σε πραγματικό χρόνο, συντελώντας στην ανάπτυξη μακροχρόνιας άσκησης πολιτικής ΔΑΔ. Οι βασικές διατάξεις που αφορούν σε πολιτικές ΔΑΔ για το δημόσιο τομέα μετά την εφαρμογή των μνημονίων παρατίθενται στον Πίνακα 3.9.

Πίνακας 3.9 Βασικές Ρυθμίσεις Πολιτικών Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού

<i>ΒΑΣΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ</i>	
<i>ΡΥΘΜΙΣΗ ΜΕ ΝΟΜΟ</i>	<i>ΜΕΘΟΔΟΣ</i>
<i>N 3895/2010</i>	<i>Κατάργηση και συγχώνευση υπηρεσιών, οργανισμών και φορέων του δημοσίου με μεταφορά αρμοδιοτήτων στα υπουργεία, όπως και του προσωπικού σε κενές η προσωποπαγείς θέσεις</i>
<i>N3968/2011</i>	<i>Εντοπισμός μέσω ΑΣΕΠ πλεονάζοντος προσωπικού σε ΝΠΙΔ –Εφεδρεία</i>
<i>N4024/2011</i>	<i>Κατάργηση θέσεων και διαθεσιμότητα ανεξάρτητα του καθεστώτος εργασίας ΔΥ, ΙΔΑΧ, υποχρεωτική συνταξιοδότηση κατάργηση κενών οργανικών θέσεων, αναδιοργάνωση υπουργείων</i>
<i>N.4093/2011</i>	<i>Ανακατανομή προσωπικού μέσω διαθεσιμότητας –κινητικότητας με εποπτεία ΑΣΕΠ.</i>
<i>N.4172/2013</i>	<i>Κατάργηση κλάδων –υπηρεσιών, μεταφορά προσωπικού δημοτικής αστυνομίας με προϋποθέσεις</i>

(Σπανού 2021 – ίδια επεξεργασία)

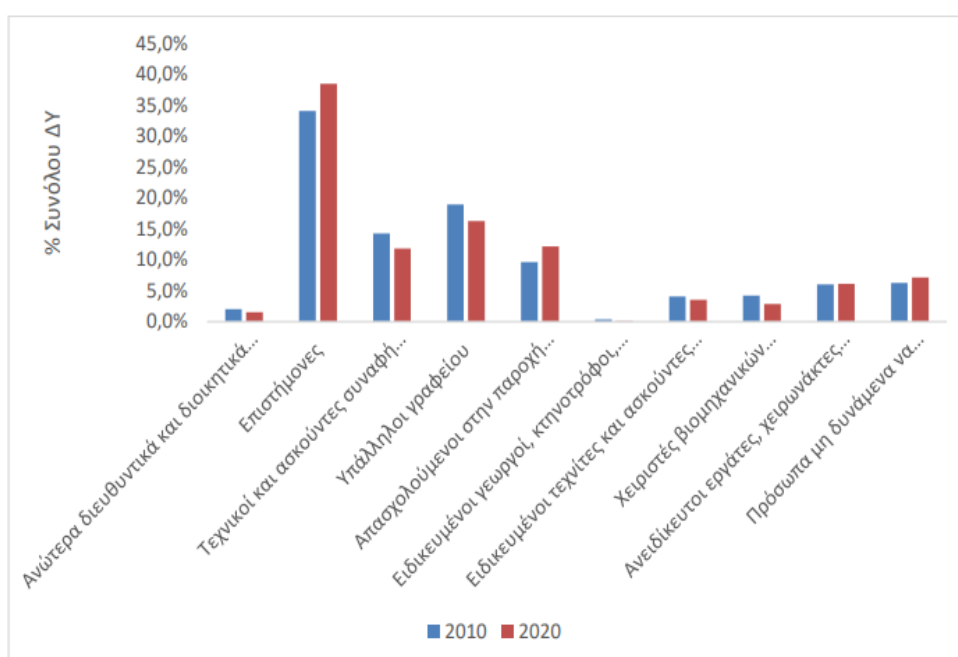
Συνεπώς, διαφαίνεται η σημαντικότητα του εγχειρήματος, καθώς το ανθρώπινο δυναμικό αποτελεί δημοσιονομική μεταβλητή του σκέλους των δαπανών. Η αναγκαιότητα ανάπτυξης των τεχνολογιών και της ψηφιοποίησης της ΔΑΔ, συνδράμει στην υλοποίηση του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος. Με αυτό τον τρόπο, ενισχύονται οι ηλεκτρονικές διαδικασίες στην διαχείριση του ανθρωπίνου δυναμικού, παρόλες τις δυσκολίες που προέκυψαν κατά την χρονική περίοδο πλήρους εφαρμογής της μεταρρύθμισης (2010-2017), όπου χρειάστηκαν εννέα (9) νομοθετικές παρεμβάσεις με τροποποιήσεις και προσθήκες στην αρχική ρύθμιση του Ν.3845/2010, πέντε (5) Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις (ΚΥΑ) (ΥπΟικ-Υπεσ-ΔΜ) και δεκατρείς (13) εγκύκλιοι του ΥπΔΜ, ώστε αυτός να μπορεί να εφαρμοστεί.(Σπανού και συν, 2018: 83).

Η κρίση ανέδειξε τους τομείς της δημόσιας διοίκησης που θα έφερναν το βάρος της μεταρρύθμισης, τόσο από την πλευρά της μείωσης πόρων και δαπανών σε τομείς εργασίας, όσο και από εκείνους τους πόρους που χαρακτηρίζονται πλέον ως ειδικοί και μειώνουν το συναλλακτικό κόστος όπως ορίζεται από τον D. North αποσκοπώντας στην βελτιστοποίηση των δράσεων και αποτελεσμάτων (North D.,2000:17& 32-42). Την περίοδο εφαρμογής των ΠΟΠ, είτε υπό τον φόβο των περικοπών των συντάξεων, είτε μέσω των συγχωνεύσεων και καταργήσεων φορέων, δημιουργούνται απώλειες συνολικά 263,7 χιλιάδων θέσεων εργασίας στο δημόσιο, ενώ κατά την περίοδο από το 2015 έως το 2020 δημιουργούνται 109,8 χιλιάδες θέσεις εργασίας, ως ένδειξη της υποτονικής ανάπτυξης και προσπάθειας εξόδου από την κρίση.

Επιπλέον, η αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης μέσω των ΠΟΠ προσλαμβάνει σταδιακά νέες μορφές αποκεντρωμένων φορέων. Οι αποκεντρωμένοι φορείς χαρακτηρίζονται από στοιχεία πέραν του καθιερωμένου – βεμπεριανού - μοντέλου ανάπτυξης της δημόσιας διοίκησης. Παρατηρείται δε ένας υπέρμετρος πολλαπλασιασμός σταδιακά αποκεντρωμένων φορέων και ανεξάρτητων αρχών, αναδεικνύοντας την ανικανότητα των υφιστάμενων δομών στις νέες απαιτήσεις της κρίσης χρέους. Ωστόσο, δεν μπορεί να μην καταγραφεί ότι η δημιουργία των ανεξάρτητων αρχών δεν απέτρεψε την πρόσθεση διοικητικών βαρών και συναλλακτικού κόστους στο αρχικό στάδιο της γέννησής τους. Επιπρόσθετα, η συνεχιζόμενη παράλληλη λειτουργία δομών ενίσχυσε το συναλλακτικό κόστος και κατέδειξε εστίες προσοδοθηρίας στη διαδικασία της κινητικότητας (Λαμπροπούλου, 2019: 150)

Κατά συνέπεια διαπιστώνεται, ότι οι απώλειες της πρώτης περιόδου δεν έχουν αναπληρωθεί. Εξετάζοντας την κατανομή των δημοσίων υπαλλήλων κατά επάγγελμα παρατηρούμε ότι οι ασκούντες επιστημονικά επαγγέλματα αυξάνονται από 34,2% το 2010 σε 38,5% στο 2020, οι τεχνικοί από 14,3% μειώνονται σε 11,8%, οι υπάλληλοι γραφείου από 19% μειώνονται σε 16,3%, οι απασχολούμενοι στις υπηρεσίες αυξάνονται από 9,6% σε 12,2%, ενώ τα διευθυντικά στελέχη μειώνονται από 2% σε 1,5%.

Με άλλα λόγια κατά την περίοδο που εξετάζουμε, η βασική κατηγορία επαγγελματιών που αυξάνει ως ποσοστό του συνόλου είναι αυτή των επιστημόνων, καταδεικνύοντας την ανισομέρεια και την ανύπαρκτη μέχρι εκείνη την στιγμή της κρίσης του προγραμματισμού προσλήψεων και ΔΑΔ (Διάγραμμα 3.10).



(Μαυρουδέας & Πασσάς, 2022:25- ΔΥ: Δημοσίοι Υπάλληλοι)

Διάγραμμα 3.10 Κατανομή Δημοσίων Υπαλλήλων κατ'επάγγελμα

3.3.2 ΕΝΙΑΙΑ ΑΡΧΗ ΠΛΗΡΩΜΗΣ -ΕΝΙΑΙΟ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΟ

Οι συνδυαστικές δράσεις εξορθολογισμού της ΔΑΔ οδηγούν στην δημιουργία της ΕΑΠ που έχει ως αποστολή την διατραπεζική πληρωμή των αποζημιώσεων του προσωπικού, που εντάσσεται στην διαδικασία της απογραφής, διευκολύνοντας τον δημοσιονομικό σχεδιασμό και τον μακροοικονομικό στόχο της μείωσης των δαπανών και της βελτίωσης της διαφάνειας. Το Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου διασυνδέθηκε με την ΕΑΠ στο τέλος του 2012. Μέσω της λειτουργίας της ΕΑΠ είναι

δυνατός ο έλεγχος εφαρμογής του νέου ενιαίου μισθολογίου, ενώ σήμερα η ΕΑΠ εντάσσεται στη Γ.Γ. Δημοσιονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομικών, στη Γενική Διεύθυνση Θησαυροφυλακίου & Δημοσιονομικών Κανόνων(Σπανού και συν, 2018: 91-94).

Εντούτοις, η υιοθέτηση αυτών των εργαλείων μεταρρύθμισης συνάντησε δυσκολίες και καθυστερήσεις στην ολοκλήρωσή της. Η εφαρμογή του Μητρώου Προσωπικού, αλλά και η ένταξή του στην ΕΑΠ, ώθησε ως αρωγός στην συνέχιση πολιτικών για τη διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων και του διαρκούς ελέγχου των σχετικών δαπανών σε ένα ορθολογικό πλαίσιο λειτουργίας τους. Οι μεταρρυθμίσεις συνέβαλαν στην αποκατάσταση της αξιοπιστίας των δημοσίων οικονομικών, διότι αποτελούν προαπαιτούμενο της οικονομικής ανάπτυξης, καθώς απελευθερώνονται πόροι που θα χρηματοδοτήσουν τους αναπτυξιακούς και κοινωνικούς στόχους της χώρας με την εφαρμογή τους.

Παρόλο που η αρχική δέσμευση του πρώτου ΠΟΠ άφηνε περιθώρια εξαιρέσεων της μισθοδοσίας ορισμένων εργαζομένων, η διαδικασία υπαγωγής απαιτήσε τη θέσπιση αυστηρών κυρώσεων. Οι αντιστάσεις στον δημόσιο τομέα ήταν σημαντικές και απαιτήσαν μια σειρά νομοθετικών ρυθμίσεων - τροποποιήσεων του Ν.3845/2010 με τους Ν.4223/2013 (άρθρο 37, παρ.1) και Ν.4254/2014 για τους φορείς που δεν συμμορφώνονταν με την υποχρέωση απογραφής του προσωπικού τους ή δεν εντάσσονταν στο σύστημα πληρωμών της ΕΑΠ. Σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση στον προϋπολογισμό του 2018 (σελ. 33), το ποσοστό των φορέων που έχουν ενταχθεί στο σύστημα πληρωμών της ΕΑΠ υπερβαίνει το 98%, ενώ σε διαδικασία συμμόρφωσης βρίσκεται το 1,5% των φορέων (Σπανού και συν, 2018:89).

Ωστόσο, η εφαρμογή του ενιαίου μισθολογίου από 1/10/2011 οδήγησε σε σημαντική μείωση των μισθών των εργαζομένων στον δημόσιο τομέα. Όπως αναλυτικά παραθέτουν οι Κουζής και συν (2013:56), με την εφαρμογή του:

«

- *Οι κατώτερες βασικές αποδοχές (πριν από φορολογία και κρατήσεις) μειώθηκαν από 851€ στα 780€.*
- *Καταργήθηκαν σχεδόν όλα τα γενικά και κλαδικά επιδόματα.*
- *Μειώθηκαν και καταργήθηκαν οικογενειακά επιδόματα.*
- *Καταργήθηκε η μισθολογική εξέλιξη στα μισθολογικά κλιμάκια (εφεξής ΜΚ) και συνδέθηκε με την αξιολόγηση και την προαγωγή στον επόμενο βαθμό.*

- *Η κατάταξη των υπηρετούντων υπαλλήλων έγινε σε χαμηλότερα ΜΚ από αυτά που έπρεπε να ενταχθούν και πάγωσαν οι μισθολογικές εξελίξεις για το 2012 και το 2013.*
- *Υποβαθμίστηκαν μισθολογικά και βαθμολογικά οι κατηγορίες στοιχειώδους και μέσης εκπαίδευσης και οι νέοι υπάλληλοι».*

Το ενιαίο μισθολόγιο προσπάθησε να αποδυναμώσει την επιδοματική πολιτική που χαρακτήριζε τις αμοιβές στη δημόσια διοίκηση. Τα επιδόματα επέτειναν τα προβλήματα, όχι μόνο λόγω του ότι διαφοροποιούνταν μεταξύ των φορέων, αλλά και επειδή σχεδιάζονταν αποσπασματικά, χωρίς τελικά να αποφέρουν κάποια προστιθέμενη αξία, όσον αφορά είτε την επίτευξη κοινωνικών στόχων, είτε τη βελτίωση της παραγωγικότητας των εργαζομένων. Η αποσύνδεση των αμοιβών από την παραγωγικότητα ήταν χαρακτηριστικό όχι μόνο της επιδοματικής πολιτικής, αλλά και ευρύτερα ολόκληρου του μισθολογίου και αποτελούσε το σημαντικότερο πρόβλημα του (Κατσίκας και συν, 2018: 50).

Πιο ειδικά, με την ΕΑΠ και το ενιαίο μισθολόγιο υπήρξε προσπάθεια εξορθολογισμού των αμοιβών και ιδίως των επιδομάτων, τα οποία ελαχιστοποιήθηκαν σε τρία βασικά επιδόματα, ενώ πριν από την μεταρρύθμιση ήταν περισσότερα από 100, καθιστώντας έτσι τις αμοιβές ίδιες μεταξύ των φορέων. Μολονότι, η δημιουργία της ΕΑΠ αποτυπώνει την προσπάθεια εξυγίανσης των δαπανών του Κρατικού Προϋπολογισμού, επέφερε μείωση της κατανάλωσης ως αποτέλεσμα της μείωσης της μισθοδοσίας των δημοσίων υπαλλήλων, επηρεάζοντας αρνητικά τους πολλαπλασιαστές ως προς το βάθος της ύφεσης.

Συνακόλουθα, συνδέθηκε το βαθμολόγιο των δημοσίων υπαλλήλων με το μισθολογικό τους και κατά συνέπεια η βαθμολογική εξέλιξη με τις αμοιβές τους. Κατ' επέκτασιν εισήχθησαν μέτρα ενίσχυσης της παραγωγικότητας των εργαζομένων, καθώς προβλεπόταν η δημιουργία συστήματος αξιολόγησης, που θα βασιζόταν κατά κύριο λόγο στην απόδοση των υπαλλήλων, όπως αυτή θα αποτυπώνονταν σε σχέση με μετρήσιμους στόχους, όπου αυτό ήταν δυνατόν (Κατσίκας και συν, 2018: 50).

Στην στόχευση των ΠΟΠ ήταν η καθιέρωση ενός συστήματος ενιαίου μισθολογίου συνδεδεμένου με την βαθμολογική εξέλιξη των εργαζομένων στο δημόσιο, το οποίο περιέκοψε δραστικά τις καταβαλλόμενες αποδοχές σε όλες τις κατηγορίες εργαζομένων. Οι μειώσεις αυτές επιδιώχθηκε να συνδεθούν με κίνητρα αποδοτικότητας – ανέλιξης σε μισθολογικά κλιμάκια, εφόσον επιτυγχανόνταν συγκεκριμένοι στόχοι. Εντούτοις, η υιοθέτηση του ΜΠΔΣ έθεσε σε αναστολή οποιαδήποτε κίνητρα που συνδέουν την αποδοτικότητα με την μισθολογική εξέλιξη, θέτοντας την δημοσιονομική πειθαρχία και

την μείωση των δαπανών ως κυρίαρχη λογική, ενώ οι παρεμβάσεις στο μισθολόγιο θα έπρεπε να είχαν ουδέτερο αποτέλεσμα στην συνολική δαπάνη του δημοσίου (Σερεμέτης, 2020: 373).

Το ενιαίο μισθολόγιο κατάφερε μεν να περικόψει την δαπάνη του κρατικού προϋπολογισμού για τις δαπάνες μισθοδοσίας, αλλά ουσιαστικά δεν υπήρξε ενιαίο λόγω της λεγόμενης «προσωπικής διαφοράς» που αναγνωρίστηκε και μέσω αυτής διατηρήθηκαν σημαντικές διαφοροποιήσεις των αποδοχών, ανάλογα με τον φορέα παροχής υπηρεσιών και όχι ανάλογα με τα καθήκοντα ή τα τυπικά προσόντα των υπάλληλων (Κατσίκας και συν, 2018: 77-79).

3.3.3 ΚΑΝΟΝΑΣ ΠΡΟΣΛΗΨΕΩΝ -ΑΠΟΧΩΡΗΣΕΩΝ - ΕΦΕΔΡΕΙΑ

Με την επίκληση της ανάγκης να μειωθούν οι δαπάνες για μισθούς αιτιολογήθηκε ο κανόνας αποχωρήσεων- προσλήψεων. Αρχικά, ο σχεδιασμός με το πρώτο πρόγραμμα ήταν μια πρόσληψη ανά πέντε αποχωρούντες. Αργότερα, στο δεύτερο ΠΟΠ μια πρόσληψη κάθε δέκα αποχωρούντες. Η στοχοθεσία ήταν η μείωση του προσωπικού κατά 150.000 άτομα, στόχος ο οποίος θα λειτουργούσε συνδυαστικά με τον κανόνα αναπλήρωσης, καθώς και με το πρόγραμμα της θέσης σε «εφεδρεία» 15.000 εργαζομένων από τα τέλη του 2011.

Παράλληλα με την εφεδρεία, μεθοδεύτηκε η απομάκρυνση και η άρση της μονιμότητας των δημοσίων υπάλληλων με την τοποθέτησή τους σε μια κατάσταση «διαθεσιμότητας για ένα χρόνο». Κατά το διάστημα αυτό οι αποδοχές τους ανέρχονταν στο 60% του βασικού μισθού τους και εφόσον δεν εντάσσονταν σε κάποιο πρόγραμμα κινητικότητας, οι εργαζόμενοι σε εφεδρεία απολύονταν χωρίς αποζημίωση (Σερεμέτης, 2020: 103). Την απόλυση θα μπορούσαν να αποφύγουν οι εργαζόμενοι που είχαν κριθεί ως πλεονάζον προσωπικό έχοντας εξασφαλίσει την σύμφωνη γνώμη του ΑΣΕΠ, υπό τον όρο ότι η μετακίνησή τους σε κενή θέση εργασίας, θα υπολογίζονταν στο κανόνα 1:10 (Σερεμέτης, 2020: 429)

3.3.4 ΚΙΝΗΤΙΚΟΤΗΤΑ-ΕΜΠΟΔΙΑ

Υπό αυτό το πρίσμα, διενεργήθηκαν οι διαδικασίες για την ένταξη αριθμού υπάλληλων στην διεργασία της κινητικότητας. Αρχικά, το ζήτημα της κινητικότητας των δημοσίων υπάλληλων, με ορατό το ενδεχόμενο απολύσεων, έτεινε να επικαλύψει θεμελιώδη ζητήματα σχετικά με τη δομή του κράτους. Η διεργασία της κινητικότητας περιλαμβάνει κάθε μετακίνηση εργαζομένου του δημοσίου τομέα από μια θέση εργασίας σε μια άλλη, ανεξαρτήτως αν η θέση αυτή υπάγεται στον ίδιο φορέα στο ίδιο επίπεδο διοίκησης. Η κινητικότητα διαμορφώνεται είτε μεταξύ δομών του ίδιου επιπέδου στην

ιεραρχία και αποτυπώνεται στη βιβλιογραφία ως οριζόντια, είτε από ένα κατώτερο σε ένα ανώτερο ιεραρχικό επίπεδο που ορίζεται ως κάθετη κινητικότητα.

Η κινητικότητα θεσμικά μπορεί να έχει εθελοντική ή υποχρεωτική μορφή μέσα σε παραμετροποιήσεις που απαντούν στη χωρική διάσταση της δημόσιας διοίκησης όσο και στην εξέλιξη της επαγγελματικής σταδιοδρομίας των υπαλλήλων. Στην ελληνική δημόσια διοίκηση, στο πλαίσιο της κινητικότητας σύμφωνα με το προϋπάρχον καθεστώς του Υπαλληλικού Κώδικα του Ν. 3528/2007, αλλά και με το Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας (ΕΣΚ) του Ν. 4440/2016, λαμβάνουν χώρα δράσεις, οι οποίες δίνουν το δικαίωμα στον υπάλληλο για:

- Τοποθέτηση
- Μετακίνηση
- Μετάθεση
- Απόσπαση
- Μετάταξη εντός της ίδιας υπηρεσίας, αλλά και από μια υπηρεσία σε άλλη

Εν τούτοις, η απουσία κινητικότητας αποτελεί μια μεταβλητή από την οποία διακατέχεται διαχρονικά η δημόσια διοίκηση, καθώς η στελέχωση της γίνονταν με τρόπο άναρχο και χωρίς συσχέτιση με τις ανάγκες, όπως αυτή καταγράφεται στη Έκθεση του ΟΟΣΑ (2011). Ο κατακερματισμός των ειδικοτήτων σε πολλούς κλάδους και η ταύτισή τους με υπουργεία δημιουργούσαν θεμιτές εσωτερικές διαφοροποιήσεις, δίνοντας ευκαιρίες ενίσχυσης προνομίων, επηρεάζοντας αρνητικά την διεργασία της κινητικότητας των υπαλλήλων. Το εργαλείο της κινητικότητας δεν χρησιμοποιείται από τη διοίκηση πριν τα ΠΟΠ, καθώς αυτή δεν ενστερνίζεται ότι αποτελεί εργαλείο ΔΑΔ, παρά τη χρησιμοποιεί μόνο όταν ο ενδιαφερόμενος αιτείται να μετακινηθεί. (Σπανού και συν, 2018:171-174).

Ταυτόχρονα, οι ίδιες οι υπηρεσίες, μπορούσαν να προσελκύσουν ευκολότερα προσωπικό μέσω αποσπάσεων, ιδιαίτερα όταν δεν επιβαρυνόταν ο προϋπολογισμός τους, καθώς η πρακτική ήταν το αποσπασμένο προσωπικό να συνέχιζε να αμείβεται από την υπηρεσία προέλευσης. Η στρεβλή αυτή κατάσταση διογκώνονταν και τέθηκαν όρια αποσπασματικά κατά περιόδους με κριτήρια τουλάχιστον να υπάρχει κενή θέση (σε κατηγορία, κλάδο και βαθμό) ή ακόμη ότι η μισθοδοσία του αποσπασμένου προσωπικού να βαρύνει τον προϋπολογισμό του φορέα υποδοχής (Σπανού και συν, 2018: 168).

Περαιτέρω, ένα από τα σημαντικότερα εμπόδια στην κινητικότητα στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης είναι το σύστημα των κλάδων, που καθορίζει τις κατηγορίες

θέσεων εργασίας. Η δημόσια διοίκηση λειτουργεί υπό το καθεστώς 1.448 κλάδων για τις κεντρικές και περιφερειακές υπηρεσίες της κεντρικής διοίκησης, όπως αυτές καταγράφονται μέσω της νομοθεσίας. Ταυτόχρονα, στην έκθεσή του για την αξιολόγηση της Κεντρικής Διοίκησης ο ΟΟΣΑ (2011) επισήμανε την ανισοκατανομή προσωπικού και πολύ περιορισμένη κινητικότητα εντός του δημόσιου τομέα. Πιο ειδικά, η έκθεση αποτυπώνει «υψηλό βαθμό αποστροφής» έναντι της κινητικότητας, κυρίως μεγαλύτερων ηλικιακά δημοσίων υπαλλήλων, αλλά και τις αντιστάσεις της διοικητικής ιεραρχίας, η οποία δεν θέλει να χάσει τα νεότερα και δυναμικά στελέχη της.

Παράλληλα, η δαμόκλειος σπάθη του πρώτου ΠΟΠ, η οποία στόχευε στην αναγκαιότητα μείωσης του προσωπικού και των δαπανών μισθοδοσίας, ενεργοποίησε την διαδικασία της κινητικότητας με όχι βέλτιστο τρόπο, διότι η πολιτική αυτή χρησιμοποιήθηκε με απαράδεκτα ιδεοληπτικό και σε βάρος των εργαζόμενων στο δημόσιο οριζόντιο τρόπο. Το αντιστάθμισμα στοχευμένων προσλήψεων με κυρίαρχα χαρακτηριστικά τη νεαρή ηλικία των εργαζομένων, αλλά και τα υψηλά προσόντα σε τομείς προτεραιότητας, ώστε να εξυπηρετηθεί η στοχοθεσία των ΠΟΠ, αλλά και να ανανεωθεί το ανθρώπινο δυναμικό, δεν μπόρεσε να ελαχιστοποιήσει τη φθορά του εργαλείου της κινητικότητας. Ωστόσο, στην πρώτη αξιολόγηση του δεύτερου ΠΟΠ, η κινητικότητα συνδέθηκε πλέον απολύτως με τις απολύσεις, αφού η εφεδρεία μετονομάστηκε σε «κινητικότητα». Η επιμονή του ΔΝΤ στη μείωση του προσωπικού του δημοσίου μέσω της κινητικότητας είχε στόχο να «σπάσει το ταμπού» των απολύσεων στο δημόσιο (Σπανού και συν, 2018: 172)

Τόσο τα μισθολογικά μέτρα όσο και η εφεδρεία και - πόσο μάλλον - οι απολύσεις είχαν σοβαρές επιπτώσεις στην οικονομία, καθώς έπληξαν την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης, διότι πέραν των μέτρων δημιουργήθηκε ένα κύμα εκούσιας φυγής στελεχών, τα οποία είχαν θεμελιώσει συνταξιοδοτικά δικαιώματα και προσδοκούσαν να προλάβουν να κατοχυρώσουν ένα υψηλότερο επίπεδο σύνταξης, επιφέροντας απώλεια «θεσμικής μνήμης». Παράλληλα, οι μειώσεις των μισθών ήταν τέτοιες που έπληξαν την αίσθηση του καθήκοντος και την εργατικότητα, ανεξάρτητα από την παραγωγικότητα, η οποία εξαρτάται πολλές φορές και από την οργάνωση της εργασίας. Αναντίρρητα, τέτοιες προτάσεις δεν ήταν ρεαλιστικές, όπως κατέδειξε η πολιτική της εφεδρείας το 2011 και οι δυσκολίες της διαθεσιμότητας (Βαληνάκης και συν, 2014:74).

Το ζήτημα της κινητικότητας περιλήφθηκε εκ νέου στο τρίτο πρόγραμμα προσαρμογής του Αυγούστου 2015, με ορίζοντα το Δεκέμβριο του ίδιου έτους (Ν. 4336/2015) που κύρωσε το Σχέδιο Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό

Μηχανισμό Σταθερότητας και εισήγαγε ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης. Αυτή τη φορά δεν υπήρχε πλέον πίεση για μείωση του προσωπικού, πέραν της προβλεπόμενης αναλογίας προσλήψεων/αποχωρήσεων.

Ωστόσο, η τακτική (προσχηματικής) χρησιμοποίησης της αξιολόγησης των αναγκών όσον αφορά προσωπικό, καθώς και δομές και φορείς ως εργαλείο προγραμματισμού της κινητικότητας και της διαθεσιμότητας, που είχαν ως πραγματικό στόχο τη μείωση του προσωπικού, είχε ως αποτέλεσμα την απαξίωση της τακτικής αυτής. Τόσο η αξιολόγηση και ο προγραμματισμός των αναγκών, όσο και η κινητικότητα, τεκμηριωμένα ορθολογικά εργαλεία ΔΑΔ, υπό το πρίσμα της υπονομευτικής χρήσης τους, απώλεσαν την αξιοπιστία τους (Σπανού και συν, 2018: 178).

Η νομοθετική πρωτοβουλία του Ν.4440/2016 καθιερώνει το ΕΣΚ, θέτοντας ως βασικές παραμέτρους τις υπηρεσιακές ανάγκες, τις ανάγκες των υπαλλήλων και τα προσόντα τους. Εντούτοις, η λειτουργία του ακόμα και σήμερα διέπεται από την γραφειοκρατία, την ανελαστικότητα του διοικητικού συστήματος και των διαδικαστικών κενών, από τη θέσπιση έως και την εφαρμογή του, συρρικνώνοντας την δυναμική του.

Υπό αυτό το πρίσμα, ο νόμος με το άρθρο 3 καθορίζει με λεπτομέρεια την αναγκαιότητα του ψηφιακού οργανογράμματος¹³, την αποτύπωση καθώς και τον προγραμματισμό των αναγκών των φορέων υποδοχής και την καθοριστική συμβολή που έχουν στην διεργασία του ΕΣΚ τόσο αυτοί, όσο και η κατάρτιση των περιγραμμάτων θέσεων εργασίας στην δημόσια διοίκηση.

Ως εκ τούτου, συστήνεται η Κεντρική Επιτροπή Κινητικότητας (ΚΕΚ), η οποία είναι επταμελής, με τριετή θητεία, ώστε να μπορεί να επεξεργάζεται, να συντονίζει και να επιβλέπει την εφαρμογή του ΕΣΚ, αξιολογώντας την με αδιάβλητο τρόπο, καθώς τα μέλη της επιτροπής είναι πολίτες εγνωσμένης επιστημονικής αξίας και μέλη του ΑΣΕΠ. Η ΚΕΚ πέραν των άλλων καθηκόντων της γνωμοδοτεί για αιτήματα υπαλλήλων για συνυπηρέτηση, για απόσπαση ή μετάταξη για αποδεδειγμένα ιδιαίτερα σοβαρούς λόγους υγείας, για την ανακατανομή του προσωπικού σε υπηρεσίες του Δημοσίου μετά από αναδιάρθρωση υπηρεσιών, συγχώνευση φορέων ή μεταβολή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των φορέων (Πίνακας 3.10) (Αιτιολογική Έκθεση του Ν.4674/2020)

¹³ Σύμφωνα και με το Ν 4674/2020 Από 1ης.1.2020, για την υποβολή και έγκριση οποιουδήποτε αιτήματος μετάταξης τακτικού προσωπικού από και προς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 16 του Ν. 4440/2016 (Α' 224), απαιτείται η προηγούμενη ανάρτηση της οικείας κενής θέσης στο Ψηφιακό Οργανόγραμμα του άρθρου αυτού. Για τις αποσπάσεις απαιτείται η ανάρτηση του Ψηφιακού Οργανογράμματος του φορέα. Για τις προσλήψεις εφαρμόζεται το άρθρο 51 του Ν.4622/2019 (Α' 133).

Πίνακας 3.10 Εξαιρέσεις από ΕΣΚ

ΠΛΗΘΟΣ ΚΑΤΑΓΕΓΡΑΜΜΕΝΩΝ ΕΞΑΙΡΕΣΕΩΝ			
ΕΙΔΟΣ ΕΞΑΙΡΕΣΩΝ	ΕΞΑΙΡΕΣΕΙΣ ΣΤΟΝ Ν.4440/2016	ΕΙΔΙΚΕΣ ΕΞΑΙΡΕΣΕΙΣ	ΠΡΟΣΚΛΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΚΑΤ'ΕΞΑΙΡΕΣΗ ΑΠΟΣΠΑΣΕΙΣ ΤΟ 2021
ΠΛΗΘΟΣ	31	9	9

(ίδια επεξεργασία Ν. 4440/2016)

Το ΕΣΚ διέπεται από τις αρχές της ισότητας, της διαφάνειας και της αξιοκρατίας. Η κινητικότητα έχει εθελούσιο χαρακτήρα για τον υπάλληλο και διενεργείται με βάση την αρχή της δημοσιότητας. Σύμφωνα με το Ν.4440/2016, το ΕΣΚ αναδιατάσσει και φιλοδοξεί να οργανώσει ένα ολοκληρωμένο, πάγιο σύστημα κινητικότητας. Το ΕΣΚ διαμορφώνει μια διεργασία κινητικότητας μέσω δύο (2) κύκλων - με την αλλαγή που έγινε με τον Ν. 4674/2020 έναντι τριών που υπήρχαν από τον Ν.4440/2016 - καθορίζοντας συγκριμένες ημερομηνίες έναρξης και λήξης της διαδικασίας κινητικότητας. Παράλληλα, οι αλλαγές με τον τελευταίο νόμο Ν. 4674/2020 που εισάγει διατάξεις για βελτιωμένο σχεδιασμό του συστήματος, με πιο σημαντική καινοτομία, τη δημιουργία ενός συνεκτικού συστήματος στελέχωσης του δημοσίου τομέα, με σκοπό την κάλυψη πραγματικών αναγκών, συνδέουν την κινητικότητα άμεσα με τις διαδικασίες προγραμματισμού των προσλήψεων σε ετήσια βάση (Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2020:40-41).

Πίνακας 3.11 Νόμοι που αφορούν στην κινητικότητα

Νόμος	Άρθρο	Ρύθμιση
N4674/2020	Άρθρο 41 Ανάρτηση Οργανογράμματος	Ψηφιακού
		1. Αντικατάσταση του άρθρου 6 του ν. 4440/2016 (Α' 224) Το πρόγραμμα κινητικότητας διενεργείται σε δύο κύκλους κατ' έτος και αφορά στην κάλυψη κενών θέσεων με μετάταξη και στην κάλυψη προσωρινών αναγκών με απόσπαση.

		2. Ο πρώτος κύκλος κινητικότητας εκκινεί το δεύτερο δεκαπενθήμερο του Ιανουαρίου κάθε έτους
Νόμος 4590/2019, ΦΕΚ 19Α - 07.02.2019	Άρθρο 44 Τροποποιήσεις Διατάξεων του Ν. 4440/2016	Ενδυνάμωση του ΚΕΚ Ως προς περιπτώσεις υγείας εργαζομένων με ειδικές ανάγκες
Νόμος 4583/2018, ΦΕΚ 212Α - 18.12.2018	Άρθρο 89	Παράταση χρόνου αποσπάσεων για υπηρεσιακούς λόγους Στο άρθρο 35 του ν. 4531/2018 (Α' 62), προστίθεται παράγραφος 4
Νόμος 4531/2018, ΦΕΚ 62Α - 05.04.2018	Άρθρο 35	. Αποσπάσεις υπαλλήλων δύνανται να παρατείνονται έως και 31.12.2018, κατόπιν αιτήσεως του υπαλλήλου και απόφασης του αρμοδίου για το διορισμό οργάνου του φορέα υποδοχής, χωρίς να απαιτείται γνώμη του υπηρεσιακού συμβουλίου.
Νόμος 4479/2017, ΦΕΚ 94Α - 29.06.2017	Άρθρο 12	Στην παρ. 2 του άρθρου 19 του ν. 4440/2016 (Α' 224) προστίθεται τελευταίο εδάφιο ως εξής: Διατηρούνται, επίσης, σε ισχύ οι διατάξεις του άρθρου 25 του ν. 4325/2015 (Α' 47).
Νόμος 4473/2017, ΦΕΚ 78Α - 30.05.2017	Άρθρο 3 "Ρύθμιση θεμάτων εκπαιδευτικού προσωπικού, ΕΕΠ & ΕΒΠ"	Απαλείφεται η φράση «οι ειδικές διατάξεις περί αποσπάσεων εκπαιδευτικών σε υπηρεσίες του Υπουργείου Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων».
Νόμος 4472/2017, ΦΕΚ 74Α - 19.05.2017 -	Άρθρο 100	Εισχώρηση των Ν.Π.Ι.Δ., εφόσον ανήκουν στη Γενική Κυβέρνηση, όπως εκάστοτε οριοθετείτε από την Ελληνική Στατιστική Αρχή στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης.» Νομολογία ως προς τις διατάξεις αποσπάσεων και μετατάξεων

<p>Νόμος 4465/2017, ΦΕΚ 47Α - 04.04.2017</p>	<p>Άρθρο 27 "Τροποποίηση διατάξεων του ν. 4440/2016"</p>	<p>Στις περιπτώσεις μετάταξης ή απόσπασης υπαλλήλων που προέρχονται από φορείς Γενικής Κυβέρνησης σε άλλους φορείς που δεν επιχορηγούνται από τον τακτικό προϋπολογισμό, γενικά ή ειδικά για την κάλυψη δαπανών μισθοδοσίας, οι φορείς υποδοχής δύνανται να επιχορηγούνται ειδικά για την κάλυψη της δαπάνης μισθοδοσίας των υπαλλήλων αυτών από διακριτό Κωδικό Αριθμό Εξόδων. Η επιχορήγηση αφορά αποκλειστικά και μόνο το οικονομικό έτος διενέργειας της απόσπασης ή της μετάταξης και καλύπτεται από τις πιστώσεις που μεταφέρουν τα Υπουργεία και οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις</p>
<p>Νόμος 4456/2017, ΦΕΚ 24Α - 01.03.2017</p>	<p>Άρθρο 38 "Τροποποιήσεις στο ν. 4440/2016 (Α' 224)"</p>	<p>Τακτικοί υπάλληλοι δημοσίων υπηρεσιών, Ν.Π.Δ.Δ., ΟΤΑ α' και β' βαθμού και Ν.Π.Ι.Δ. που ανήκουν στη Γενική Κυβέρνηση, οι οποίοι κατά τις 2.12.2016 είναι αποσπασμένοι με γενικές ή ειδικές διατάξεις, σε άλλες δημόσιες υπηρεσίες, Ν.Π.Δ.Δ., ΟΤΑ α' και β' βαθμού και Ν.Π.Ι.Δ., επιτρέπεται να μεταταχθούν με αίτησή τους στην υπηρεσία που είναι αποσπασμένοι, μετά από γνώμη του υπηρεσιακού συμβουλίου της υπηρεσίας υποδοχής, εφόσον αυτό υφίσταται. Η μετάταξη διενεργείται σε κενή θέση κλάδου της ίδιας ή ανώτερης κατηγορίας και εάν δεν υπάρχει, με μεταφορά της θέσης που κατέχει ο υπάλληλος, με την ίδια σχέση εργασίας και διατήρηση της τυχόν προσωπικής διαφοράς στις αποδοχές.</p>
<p>Νόμος 4447/2016, ΦΕΚ 241Α - 23.12.2016</p>	<p>Άρθρο 50</p>	<p>Η νομολογία προσθέτει περιπτώσεις του άρθρου 19Σ παρ. 1 του ν. 4440/2016 (Α'224) που εξαιρούν από τις προϋποθέσεις που θέτει το ΕΣΚ</p>

Νόμος 4440/2016, ΦΕΚ 224-02.12.2016	Βασικός νόμος για την κινητικότητα	

(Υπουργείο Εσωτερικών – Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου: Κινητικότητα – Θεσμικό Πλαίσιο – Εγκύκλιοι – ίδια επεξεργασία)

Η μέχρι σήμερα διαδικασία της κινητικότητας έχει καταδείξει ότι αυτή έχει μια εξελικτική πορεία με θετικό πρόσημο από την στιγμή που οι εργαζόμενοι στον δημόσιο τομέα έπαψαν να την θεωρούν ως μια διαδικασία που έχει τιμωρητικό χαρακτήρα. Οι αυστηρές προθεσμίες των κύκλων κινητικότητας δεν είναι εύκολο να τηρούνται, καθώς οι φορείς διακατέχονται από μια μεταρρυθμιστική αδράνεια που συνδέεται κυρίως με την γραφειοκρατική αντίληψη της ίδιας της δημόσιας διοίκησης (Μαΐστρος ,2016:74-75)

Η κινητικότητα, ως προαπαιτούμενο του τρίτου ΠΟΠ, επιχειρείται να τεθεί σε νέες βάσεις, καθώς στο πλαίσιο του εξορθολογισμού της διαδικασίας συνδράμουν καταλυτικά το ψηφιακό οργανόγραμμα, τα περιγράμματα θέσεων εργασίας και η μεταρρύθμιση του συστήματος των κλάδων, όπως απαιτεί το τρίτο ΠΟΠ. Η κινητικότητα που εφαρμόστηκε κάτω από την πίεση της δημοσιονομικής προσαρμογής και των ΠΟΠ δυσφημίστηκε ως διαθρωτικό μέτρο, καθώς δεν μελετήθηκε σωστά, αφού τα ΠΟΠ αξιολόγησαν την κινητικότητα με ποσοτικούς όρους και όχι με διαθρωτικούς.

Η εκβιαστική εμμονή του ΔΝΤ κόστισε στη διοικητική μεταρρύθμιση, διότι εμφάνισε το εγχείρημα της κινητικότητας ως τιμωρητικό και με απουσία οιασδήποτε συναίνεσης. Η συναίνεση είναι βασικό στοιχείο μιας υγιούς διεργασίας κινητικότητας, διότι προωθεί την αποτελεσματικότητα των δομών, αλλά και την λειτουργική συνένωση τους, με την χρήση των τεχνολογιών της Πληροφορικής (ΤΠΕ) που χειρίζεται ένα ικανοποιημένο υπαλληλικό προσωπικό (Μαΐστρος, 2016: 79-80)

Είναι γεγονός ότι ο εθελοντικός χαρακτήρας του θεσμού δημιουργεί κενά και δυσκολίες αποκατάστασης διοικητικών μονάδων, ειδικά όταν η γραφειοκρατική εξάρτηση του ΑΣΕΠ, αλλά και ο δημοσιονομικός εκτροχιασμός βρίσκονται σε αύξηση. Αυτό αποδεικνύεται από τη διεργασία του πρώτου κύκλου κινητικότητας, κατά την οποία η χώρα είχε απεμπλακεί από τη κρίση χρέους και ενώ προκηρύχθηκαν θέσεις για κινητικότητα (Νοέμβριος 2017), αυτές δεν βρήκαν ενδιαφερόμενους υπαλλήλους.

Όπως φάνηκε στον πρώτο κύκλο κινητικότητας (Νοέμβριος 2017), ένα 10% (80/801) των θέσεων που προκηρύχθηκαν για κινητικότητα δεν προσέλκυσαν κανέναν από τους 1.117 υπαλλήλους που ενδιαφέρονταν για μετακίνηση (Σπανού και συν, 2018:190-191).

Αναμφισβήτητα, το νέο σύστημα μετακινήσεων αποτελεί μία διεργασία η οποία υποστηρίζεται από τα ΠΟΠ, αλλά και από τη γενικότερη ευελιξία που θα πρέπει να διέπει διαχρονικά το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης. Προς επίρρωση τούτου, ο ρυθμός συμμετοχής στην διαδικασία της κινητικότητας από το 2017 είναι σταθερά ανοδική, όπως φαίνεται από τον Πίνακα 3.12:

Πίνακας 3.12 Ρυθμός συμμετοχής σε κινητικότητα (2017-2019)

ΕΓΓΕΚΡΙΜΕΝΕΣ ΑΠΟ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΘΕΣΗΣ	1^{ος} ΚΥΚΛΟΣ	2^{ος} ΚΥΚΛΟΣ
2017	801	-
2018	1117	5481
2019		

Ίδια επεξεργασία

Η διεργασία της κινητικότητας σαφώς έχει δημοσιονομικό αντίκτυπο, διότι αφενός μεν προκρίνει τον εξορθολογισμό της διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού, αφετέρου δε δημιουργεί κανόνες τουλάχιστον στο αρχικό τους στάδιο που ενθάρρυναν το πελατειακό κράτος. Εντούτοις όμως, ως βασική μεταρρύθμιση και πιο ειδικά με τον Ν. 4440/2020 και την γενικότερη ενίσχυση της ψηφιακής διακυβέρνησης, τα στάδια της κινητικότητας λαμβάνουν χώρα υπό το καθεστώς ικανοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού και συνακόλουθα της απελευθέρωσης πόρων. Η διεργασία αυτή δημιουργεί τάσεις οικονομικής αποτελεσματικότητας και πιο παραγωγικής δημόσιας διοίκησης. Η αξιοποίηση της ψηφιακής διακυβέρνησης, πέρα από το διττό της χαρακτήρα, που προβλέπει χωρίς καθυστερήσεις τις ανάγκες σε ανθρώπινους πόρους αναγνωρίζοντας κόστη, εκμηδενίζει το συναλλακτικό κόστος των πελατειακών σχέσεων. (Μαΐστρος, 2016: 75-80)

Εν κατακλείδι, ικανή και αναγκαία συνθήκη για την επιτυχία της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας είναι η κατανόηση του τρόπου με τον οποίο αναδύονται τα εμπόδια για τις μεταρρυθμίσεις, όσο και τους τομείς όπου οι μεταρρυθμίσεις προσφέρουν την μεγαλύτερη ροπή για οικονομική μεγέθυνση με το μικρότερο δυνατό μεταρρυθμιστικό κόστος. Κατά συνέπεια δημιουργείται αλυσίδα αξίας στην ΔΑΔ, όπου κυρίαρχος κρίκος είναι η αξιολόγηση του ανθρώπινου δυναμικού.

3.3.5 ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ

Υπ' αυτό το πρίσμα, η αναζήτηση συστημάτων για την προώθηση και την εμπέδωση της αξιοκρατίας, είτε στο πεδίο των προσλήψεων, είτε στο πεδίο της εξέλιξης

και σταδιοδρομίας των δημοσίων υπάλληλων, καθόρισε διαχρονικά την πορεία της στρατηγικής για τη διοικητική μεταρρύθμιση. Η αμφισβήτηση της μονιμότητας των δημοσίων υπάλληλων κατά τη διάρκεια των ΠΟΠ διατάραξε τη φιλοσοφία ενός μαζικού συστήματος διοίκησης που υπάγεται εξ ολόκληρου σε πολιτικό έλεγχο. Η ίδρυση του ΑΣΕΠ το 1994 συντέλεσε, αφενός μεν στην διαχείριση των προσλήψεων με αξιοκρατία, διαφάνεια και αντικειμενικότητα, αφετέρου δε συνέτεινε, ώστε να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις σε θεσμικό τουλάχιστον επίπεδο, για να επιλυθεί το πρόβλημα της εξάρτησης της Δημόσιας Διοίκησης από κομματικές παρεμβάσεις, αναδεικνύοντας διεργασίες ΔΑΔ πέραν του εκλογικού κύκλου, ενισχύοντας με αυτόν τον τρόπο τη διοικητική ικανότητα (Μαυρομούστακου, 2016:3).

Εντούτοις, οι πελατειακές σχέσεις και ο ισχυρός προσοδοθηρικός δεσμός των πολιτών με την πολιτική ελίτ διαμόρφωσαν συνεχείς τροποποιήσεις που αναιρούσαν τον αρχικό οραματισμό για μόνιμο σύστημα προσλήψεων και αξιολόγησης της σταδιοδρομίας, ενώ αμφισβητούσαν έντονα το σύστημα κατάληψης θέσεων ανώτατων στελεχών από μετακλητούς υπάλληλους. Προς επίρρωση του γεγονότος αυτού, η αιτιολογική έκθεση του 3^{ου} ΠΟΠ με το Ν.4369/2016 αναδιατυπώνει την αναγκαιότητα για αναδιάρθρωση της ισορροπίας μεταξύ της δημόσιας υπαλληλίας. Είναι πρόδηλο ότι, οι διαφορετικές προσεγγίσεις αξιοκρατίας βασίστηκαν σε προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια της επιλογής κατά προτεραιότητα. Παράλληλα, η διαδικασία αξιολόγησης εντάσσει ένα σύστημα ιεράρχησης ανά κατηγορία εκπαίδευσης και τυπικών προσόντων, αποτυπώνοντας ένα ελάχιστο πεδίο συναίνεσης ως προς την διαδικασία αξιολόγησης-προσλήψεων και σταδιοδρομίας (Μαυρομούστακου, 2016:46)

Η εξέλιξη των υπάλληλων στους διαδοχικούς βαθμούς της ιεραρχίας με τον σύστημα των προαγωγών από τον κατώτατο στον ανώτερο βαθμό αποτελεί καθοριστικό στοιχείο της σταδιοδρομίας τους. Ο νομοθέτης άλλωστε συνδέει τον βαθμό με την άσκηση συγκεκριμένων καθηκόντων κατά το δοκούν, σε μια πληθώρα νομοθετημάτων που αφορούν την αξιολόγηση των υπαλλήλων. Επομένως, είναι στη διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη να συνδέει την άσκηση καθηκόντων προϊστάμενων οργανικών μονάδων με συγκεκριμένα συστήματα αξιολόγησης και προαγωγών, χωρίς την συναίνεση όλων των πολιτικών δρώντων (Πίνακας 3.13)

Αναμφισβήτητα, υιοθετήθηκαν διαχρονικά διαδικασίες που εξυπηρετούσαν τα κυβερνητικά συμφέροντα σε συνάρτηση με τη διοικητική ικανότητα. Μολονότι, η αναγκαιότητα για θεσμική μνήμη, ισχυρή διοικητική προσαρμογή και ικανότητα, εντάθηκε στα χρόνια των ΠΟΠ, η πολιτική συναίνεση δεν βρέθηκε στο υψηλότερο σημείο της. Οι

διαδικασίες με τις οποίες εργαλεία, όπως η συνέντευξη που υιοθετήθηκε με τον Ν. 3528/2007, εξυπηρετούσαν κυβερνητικά συμφέροντα σε αντίθεση με τις διαχρονικές ανάγκες για αναγνώριση τυπικών – ουσιαστικών προσόντων, σε συνδυασμό με τη λειτουργία του ειδικού υπηρεσιακού συμβουλίου, καθώς και του ΑΣΕΠ, που αποτελούσαν τη βάση για πολιτική συναίνεση. Κατά συνέπεια, θεσμοί όπως το ΑΣΕΠ, που αποφαίνονται και διαμορφώνουν γνώμη για την αξιολόγηση των υπαλλήλων, εδραιώνουν το επιτελικό κράτος και τη διοικητική ικανότητα.

Πίνακας 3.13 Νόμοι που αφορούν την αξιολόγηση

ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ	Χαρακτηριστικά συστημάτων αξιολόγησης υπαλλήλων Τρόπος επιλογής προϊστάμενων οργανικών μονάδων
ΠΔ 1811/1951	κατ' εκλογή, κατ' αρχαιότητα, απαιτώντας την ύπαρξη κενής θέσης, ή συμπλήρωση ορισμένου χρόνου υπηρεσίας, και κατοχή απαιτούμενων τυπικών προσόντων.
ΠΔ 611/1977	Ανώτατη θέση ορίζεται ο Γενικός Διευθυντής την οποία την καταλαμβάνουν μόνον υπάλληλοι που βρίσκονται στην ανώτατη βαθμίδα της ιεραρχίας των μονίμων υπαλλήλων.
Ν. 1586/1986	Ο βαθμός αποσυνδέθηκε από τη θέση στην υπαλληλική ιεραρχία και τα συγκεκριμένα καθήκοντα, οπότε οι προαγωγές θα γίνονταν κατ' αρχαιότητα. Κατάταξη θέσεων εκτός ιεραρχίας – μετακλητοί υπάλληλοι. Κατάργηση της θέσης του Γενικού Διευθυντή
2085/1992	Οι θέσεις προσωπικού κατανέμονται κατά κατηγορία και δεν είναι αριθμητική, αλλά παραπέμπει σε καθήκοντα.
2190/1994	Επαναφορά στην κατά αρχαιότητα εκλογή. Θεσπίστηκε ξανά η θέση του Γενικού Διευθυντή.
2683/1999	Μικτό σύστημα προαγωγών. Κατά αρχαιότητα προαγωγή μέχρι τον βαθμό Α, για τους βαθμούς του ΓΔ και του Δ/ντη κατ' εκλογή με προϋποθέσεις την ύπαρξη κενής θέσης, τη συμπλήρωση ορισμένου χρόνου υπηρεσίας, την κατοχή απαιτούμενων τυπικών προσόντων.
3528/2007	Διαδικασία δομημένης συνέντευξης. Ταχύτερη εξέλιξη για τους κάτοχους συναφών διδακτορικών και μεταπτυχιακών τίτλων. Για τη θέση του προϊστάμενου Γενικής Δ/σης απαιτούνταν υπάλληλοι κατηγορίας ΠΕ με βαθμό Α' και 20 τουλάχιστον έτη υπηρεσία, εφόσον είχαν διατελέσει ή ήταν προϊστάμενοι Δ/σης. Η επιλογή σε όλες τις θέσεις αντίστοιχα δίνει έμφαση στη κατοχή του βαθμού Α'. Για την επιλογή προϊστάμενου Δ/σης πέραν του βαθμού Α' η άσκηση καθηκόντων προϊστάμενου τμήματος για ένα τουλάχιστον έτος. Στο επίπεδο τμήματος υπάλληλοι της κατηγορίας ΠΕ με βαθμό Α' ή και Β', που είχαν συμπληρώσει ελάχιστο χρόνο υπηρεσίας τα 4 έτη.
3839/2010	Έμφαση για την επιλογή του Γενικού Δ/ντή. Η ύπαρξη προηγούμενης θητείας σε αντίστοιχη θέση ή τριετής τουλάχιστον διατελέσει καθηκόντων προϊστάμενου Δ/σης ή 18 έτη τουλάχιστον υπηρεσία. Αρμόδιο όργανο για τη διαδικασία επιλογής ορίστηκε το ΕΙ.Σ.Ε.Π.
4024/2011	Προαγωγική εξέλιξη συνδυάζεται με την υλοποίηση της στοχοθεσίας η οποία διαπιστώνεται από το Υπηρεσιακό Συμβούλιο. Η ακύρωση της ιεραρχικής υπαλληλικής δόμησης καθώς δικαίωμα υποβολής

	αίτησης για κρίση σε θέση ευθύνης είχαν και υπάλληλοι με Δ΄ βαθμό. Ουσιαστική στέρηση του δικαιώματος εξέλιξης για το σύνολο του προσωπικού . Η διαλυτική τάση που επέφερε το σύστημα των ποσοστάσεων.
4354/2015	Άρθρο 8 Αποσύνδεση μισθού - βαθμού
4369/2016	Ισχυρή πρωμοδότηση σε κατόχους διδακτορικού και μεταπτυχιακού διπλώματος και αποφοίτων της ΕΣΔΔΑ (εισαγωγικός βαθμός Β΄). Με το νέο σύστημα επιλογής προϊστάμενων που εφαρμόζεται με τον Ν.4369/2016 η επιλογή στηρίζεται σε τέσσερις ομάδες κριτηρίων που συσχετίζονται με συγκεκριμένη βαθμίδα διοίκησης. Οι ομάδες αυτές μοριοδοτούνται συνολικά η καθεμία από αυτές με τον ίδιο αριθμό μορίων (1000). Οι τέσσερις ομάδες αποτελούνται από (Ν. 4369/ 2016) τα τυπικά, εκπαιδευτικά, επαγγελματικά προσόντα επαγγελματικής κατάρτισης, την εργασιακή εμπειρία και την άσκηση καθηκόντων σε θέση ευθύνης, καθώς και την αξιολόγηση της δομημένης συνέντευξης.
4940/2022	Παροχές κινήτρων και ανταμοιβές (bonus), όταν επιτυγχάνονται συγκεκριμένοι στόχοι, που θα ισχύσει από 1-1-2023, έντονη η διαδικασία της στοχοθεσίας σε όλα επίπεδα.

Ίδια επεξεργασία¹⁴

Η αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης συνδέεται άρρηκτα με το στελεχιακό δυναμικό της, το οποίο πρέπει να επιλέγεται σύμφωνα με τις αρχές της διαφάνειας, της ισότητας και της αξιοκρατίας. Η επιλογή διαφορετικών συστημάτων προϊστάμενων οργανικών μονάδων έχει αμφίδρομη σχέση με την εκάστοτε κυβερνητική δράση, η οποία δεν εντάσσεται σε μια συναινετική και μακροπρόθεσμη ανάπτυξη και στρατηγική και κατά συνέπεια δεν πραγματοποιείται η αποπολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης στο επίπεδο των θέσεων ευθύνης.

Ταυτόχρονα, κατά την διάρκεια των ΠΟΠ δεν υπήρξε επαρκής χρόνος, ώστε να δοκιμαστούν τα συστήματα στη πράξη. Η προσπάθεια εύρεσης αντικειμενικών κριτηρίων για τη πιστοποίηση των ικανοτήτων των υπάλληλων μέσω των τυπικών προσόντων τους, υπονόμισαν άλλες κατηγορίες προσόντων που αναδεικνύονται μέσα από την διοικητική εμπειρία και τη τριβή με το γνωστικό αντικείμενο. Στο τελευταίο σύστημα του Ν.4369/2016 τα μόρια από τη δομημένη συνέντευξη είναι καθοριστικά για το αποτέλεσμα της βαθμολογίας, ειδικά αν ο υπάλληλος δεν διαθέτει στην μέγιστη κλίμακα τυπικά προσόντα επαγγελματικής κατάρτισης και είναι αρκετά νέος, ώστε να μην έχει υψηλή μοριοδότηση στην εργασιακή εμπειρία και άσκηση καθηκόντων ευθύνης (Μαυρομούστακου, 2016:177).

¹⁴ Η νομοθεσία που διέπει τη αξιολόγηση των υπαλλήλων για τη εξέλιξη τους και για την διαδικασία πλήρωσης των θέσεων ευθύνης έχει εμπλουτισθεί και με μια πλειάδα νόμων όπως 4483/2017, 4635/2019 καθορίζοντας χρονικά όρια διεξαγωγής και προκήρυξης των θέσεων ευθύνης και στους ΟΤΑ και άλλα επιμέρους θέματα και διαδικασίες .

Τα εναλλασσόμενα συστήματα προσβλέπουν να βελτιώσουν αδυναμίες μέσω των αναδράσεων των συστημάτων, τόσο στο πεδίο των προσλήψεων, όσο και της βαθμολογικής εξέλιξης των υπαλλήλων. Οι συνέχεις μεταβολές των συστημάτων σε μικρό χρονικό διάστημα και ειδικά την περίοδο των ΠΟΠ ανείρεσε οποιαδήποτε δυνατότητα συλλογής δεδομένων και πληροφοριών που θα οδηγούσαν σε πρακτικές συναίνεσης και μακροπροθέσμου στρατηγικού σχεδιασμού. Εν κατακλείδι, οι επιλογές του νομοθέτη διαχρονικά συνέκλιναν, αφενός μεν στο κριτήριο του τίτλου σπουδών έναντι άλλων, όπως η εργασιακή εμπειρία, αφετέρου δε στην παγίωση της συμβολής του ΑΣΕΠ, όχι μόνο σε θέματα προσλήψεων, αλλά και επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων και της τήρησης του Μητρώου Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης που επιβάλλει ο Ν.4369/2016(Μαυρομούστακου, 2016,:176)

Η διεργασία της αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων είναι μια εξελικτική διαδικασία, η οποία εστιάζει από τη μια πλευρά στην αντικειμενικότητα των τυπικών προσόντων, ενώ από την άλλη πλευρά στον καθορισμό ενός πλαισίου δεξιοτήτων αυτοαξιολόγησης και στοχοθεσίας¹⁵ για το σύνολο του ανθρωπίνου δυναμικού, όπως καθορίζει ο Ν. 4940/2022. Η διαδικασία αυτή συνδέεται άμεσα με την δημιουργία του επιτελικού κράτους και του Μητρώου Ανθρωπίνου Δυναμικού, όπως αυτό διαμορφώνεται από τη διαδικασία της απογραφής. Επομένως, διαφαίνεται ότι οι μεταρρυθμίσεις στο ανθρώπινο δυναμικό έχουν συνεκτικό χαρακτήρα, διότι καθορίζουν πεδία τα οποία είναι απαραίτητα να είναι λειτουργικά, ώστε να υιοθετηθεί μια συναινετική στρατηγική ΔΑΔ (Σπανού,2018:95).

Με τον Ν.4940/ 2022 ανατρέπεται το ισχύον καθεστώς και καθιερώνεται ένα νέο σύστημα αξιολόγησης των ΔΥ, όταν επιτυγχάνονται συγκεκριμένοι στόχοι, που θα ισχύσει από 1.1.2023. Η παροχή όμως bonus σε ορισμένες κατηγορίες ΔΥ όμως, ανατρέπει το ενιαίο μισθολόγιο και υπάρχει περίπτωση να διεκδικηθεί δικαστικά από άλλες κατηγορίες ΔΥ και να δικαιωθούν, όπως έγινε με το επίδομα παραγωγικότητας των 168 ευρώ, χάνοντας έτσι την παρακινητική τους αξία (Ρακιντζής, 2022, Η αξιολόγηση των Δημοσίων Υπαλλήλων και ο Κλεμανσώ).

Η μεταρρύθμιση του ανθρώπινου δυναμικού συμβάλει καθοριστικά στην επιτυχία του συνόλου των προσπαθειών για μεταρρυθμίσεις σε όλα τα πεδία της οικονομίας. Η

¹⁵ Το περιεχόμενο των Σχεδίων Δράσης των Υπουργείων, δηλαδή οι στόχοι, οι δράσεις και τα έργα τους, όπως αυτά έχουν διαμορφωθεί την 15η Νοεμβρίου κάθε έτους, σύμφωνα με την παρ. 7 του άρθρου 52 του ν. 4622/ 2019 (Α' 133), ενσωματώνεται υποχρεωτικά στους στόχους των οικείων οργανικών μονάδων, κατά λόγον αρμοδιότητας, σύμφωνα με τη διαδικασία της παρ. 4 του Ν.4940/2022.

μεταρρυθμίση στο ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης με δράσεις, όπως η αξιολόγηση, η κινητικότητα, η ΕΑΠ και το ενιαίο μισθολόγιο, καθώς και οι μεταρρυθμίσεις στο φορολογικό σύστημα με την Α.Α.Δ.Ε. και τη λειτουργία του προϋπολογισμού, αποτελούν την ικανή και αναγκαία συνθήκη αλλαγής του παραγωγικού μοντέλου της δημόσιας διοίκησης.

Οι μεταρρυθμίσεις αυτές αναδεικνύουν τη σημαντικότητα του ανθρωπίνου δυναμικού, ώστε αυτές να έχουν εφαρμογή μακροπρόθεσμα με θετικό πρόσημο, μεγεθύνοντας τη διοικητική ικανότητα και κατά συνέπεια την ικανότητα διακυβέρνησης (Πελαγίδης & Μητσόπουλος 2012: 60-70)

Η ικανότητα διακυβέρνησης αναλύεται σε στοχευμένες συνιστώσες που είναι: (Σπανού 2021:50)

- Η ικανότητα του κράτους που αναφέρεται στη κινητοποίηση της κοινωνικοοικονομικής στήριξης και συναίνεσης για την επίτευξη των στόχων πολιτικής.
- Η διοικητική ικανότητα που αφορά την αποτελεσματική διαχείριση των ανθρωπίνων και φυσικών πόρων για την μεγιστοποίηση του κοινωνικού οφέλους και μείωση του κοινωνικού κόστους.
- Η ικανότητα άσκησης πολιτικής που οργανώνει τις παραπάνω συνιστώσες, καθοδηγώντας την στρατηγική για την αντιμετώπιση των προκλήσεων του περιβάλλοντος.

3.4 ΕΠΙΤΕΛΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ

Παράλληλα, το μεταρρυθμιστικό εγχείρημα όπως έχει αποτυπωθεί μέχρι στιγμής στην παρούσα εργασία συντελεί στο να αναγνωρισθεί η αναγκαιότητα δημιουργίας ενός «επιτελικού κράτους», το οποίο θα θέτει τις βάσεις για την «αποπολιτικοποίηση» της δημόσιας διοίκησης. Η αποπολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της θεσμικής μνήμης - της συνέχισης του κράτους, συμβάλλοντας στο σχεδιασμό και στην θεώρηση των προτεραιοτήτων στις μεταρρυθμίσεις που θα υλοποιηθούν με συγκερασμό δυνατοτήτων και εσωτερικών προτιμήσεων (Μαΐστρος, 2016:37).

Η προβληματική κατάσταση της δημόσιας διοίκησης υπήρχε και πριν την κρίση που ξέσπασε, περιγράφεται δε διεξοδικά στην έκθεση του ΟΟΣΑ (2011), η οποία αφενός τονίζει την απουσία ενός στρατηγικού οράματος για το μέλλον, αφετέρου κατονομάζει τις κακοδαιμονίες της ελληνικής διοίκησης, εστιάζοντας - όπως και οι διαχρονικές (ως προς

τις διαπιστώσεις τους για την εξέλιξη της Δημόσιας Διοίκησης) εκθέσεις των Καθηγητών Βαρβαρέσσου και Langrod, Μακρυδημήτρη, Σπράου αλλά και του ΚΕΠΕ:

- στη κακονομία -πολυνομία
- στον διοικητικό κατακερματισμό,
- στο νομικό φορμαλισμό ,
- στην ανεπαρκή διαχείριση δεδομένων και την έλλειψη διαχείρισης ανθρωπίνου δυναμικού.

Οι εκθέσεις τονίζουν διαχρονικά την ελλιπή υλοποίηση μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση, που οφείλεται στην αδυναμία κεντρικής εποπτείας και στη διαδεδομένη κουλτούρα νομικισμού που ευνοεί την παραγωγή νομοθετημάτων πάρα την παραγωγή αποτελεσμάτων. Υπό αυτό το πρίσμα, οι σχετικές εκθέσεις και ειδικότερα η έκθεση του ΟΟΣΑ (2011) που αποτέλεσε βασικό εργαλείο των ΠΟΠ τονίζει (Παπατόλιας, 2021: 128-130):

- Την ανεπάρκεια της κεντρικής διοίκησης σε δομές διαχείρισης, εποπτείας και συντονισμού των δημοσίων πολιτικών. Η διυπουργική συνεργασία εξαντλείται στην συνυπογραφή Κοινών Υπουργικών Αποφάσεων (ΚΥΑ).
- Οι υπηρεσίες των Υπουργείων χαρακτηρίζονται από οργανική διασπορά, αφού στο ξέσπασμα της κρίσης κάθε υπουργείο διέθετε υπερπληθώρα εσωτερικών δομών, ενώ σε αυτές δεν υπήρχε το κρίσιμο και πολλές φορές το κατάλληλο προσωπικό για να λειτουργήσουν αποδοτικά -αποτελεσματικά (έκθεση ΟΟΣΑ,2011: 94)
- Οι διαδικασίες χάραξης πολιτικής δεν υποστηρίζονται από πραγματικά στοιχεία, είτε γιατί αυτά δεν υπάρχουν, είτε γιατί δεν τεκμηριώνονται από επίσημα στατιστικά δεδομένα.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο η έκθεση του ΟΟΣΑ απαντά με οργανωτικές συστάσεις όπως (έκθεση ΟΟΣΑ,2011: 94):

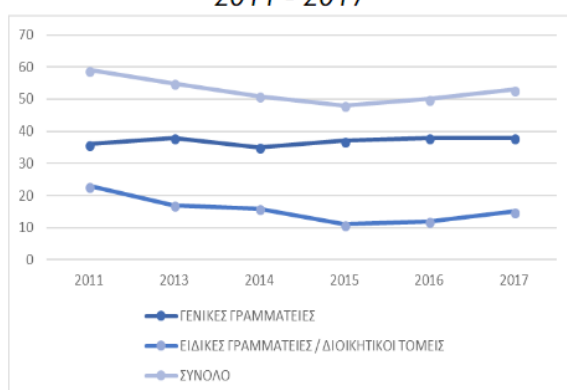
- Δημιουργία ισχυρού κέντρου διακυβέρνησης, καθώς η έλλειψη του θεωρείται ως η βασική αδυναμία για την υλοποίηση μεταρρυθμίσεων. Η καταγραφή των επιτελικών αρμοδιοτήτων είναι αναγκαία για να χαρτογραφηθεί ο εσωτερικός καταμερισμός εργασίας στην κυβέρνηση και να υπάρξει λογοδοσία και αξιολόγηση.
- Αντιμετώπιση της παντελούς απουσίας «δέσμευσης» σε ένα κυβερνητικό σχέδιο που μπορεί να ξεπερνά τον εκλογικό κύκλο ή την αλλαγή ενός υπουργού. Η

συνέχεια στην άσκηση πολιτικής απουσιάζει δημιουργώντας έλλειψη «θεσμικής μνήμης».

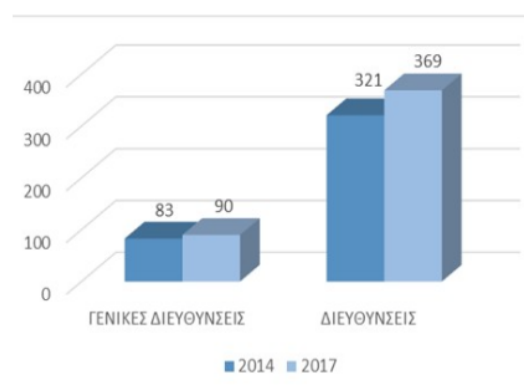
- Ο εξορθολογισμός των διοικητικών δομών. Η δημοσιονομική πραγματικότητα, αλλά και η οργανωτική αναγκαιότητα επιτάσσουν δραστικό περιορισμό μονάδων, μέσω συγχωνεύσεων και καταργήσεων φορέων και δομών, που δεν επιτελούσαν κανένα έργο και αυτό έως ένα σημείο επιτεύχθηκε. Ωστόσο όμως, παρατηρούμε παράλληλα μία αύξηση των δομών, λόγω της δημιουργίας ανεξάρτητων αρχών σε τομείς που η παρεμβατικότητα του κράτους οδηγούσε σε πελατειακές σχέσεις ή η ίδια η διοίκηση αδυνατούσε να ανταπεξέλθει, αυξάνοντας το κόστος λειτουργίας του κράτους (Διάγραμμα 3.11).

Επομένως επιχειρείται, μέσω της έκθεσης του ΟΟΣΑ (2011) και των ΠΟΠ, διάκριση των αρμοδιοτήτων σε πεδία πολιτικής. Η στόχευση είναι να διαχωρίζονται οι εκτελεστικές αρμοδιότητες και να ενισχύονται οι αποκεντρωμένοι φορείς ως επιτελική διεργασία του κράτους. Ως ένα σημείο αυτό επιτεύχθηκε, χωρίς όμως τα αναμενόμενα αποτελέσματα που θα ωθούσαν σε περαιτέρω ενδυνάμωση της διοικητικής ικανότητας, καθώς πολλές φορές απομακρύνεται το στοιχείο της οικονομικότητας και αποδοτικότητας από τις προτεραιότητες μιας «χρηστής διοίκησης» και ενός «επιτελικού κράτους» που προϋποθέτει την απλοποίηση των δομών και τον εξορθολογισμό της οργάνωσης των υποστηρικτικών λειτουργιών, με επένδυση στη διαλειτουργικότητα των εσωτερικών συστημάτων και εφαρμογών ΤΠΕ.

ΕΞΕΛΙΞΗ ΑΡΙΘΜΟΥ ΓΕΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΕΙΔΙΚΩΝ
ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΩΝ
2011 - 2017



ΕΞΕΛΙΞΗ ΜΕΓΕΘΟΥΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΟ-
ΜΩΝ



(Λαμπροπούλου, 2019: 161)

Διάγραμμα 3.11 Εξέλιξη αριθμού γενικών και ειδικών γραμματειών 2011 - 2017 και μεγέθους διοικητικών δομών 2014 / 2017

Διάγραμμα 3.11 Εξέλιξη αριθμού γενικών και ειδικών γραμματειών 2011 - 2017 και μεγέθους διοικητικών δομών 2014 / 2017

Συνεπώς, στην έκθεση του ΟΟΣΑ (2011) και στα ΠΟΠ καταγράφεται η αδυναμία ενός κέντρου διακυβέρνησης το οποίο θα θέτει την στρατηγική, θα κατευθύνει και θα συντονίζει τη δραστηριότητα των Υπουργείων, διασφαλίζοντας την αποτελεσματική εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών. Επιπλέον, η έλλειψη στρατηγικής συναντά τον κατακερματισμό των δομών, τις επικαλύψεις μεταξύ των υπουργείων και πάσης φύσεως εμπλεκόμενων δομών. Είναι γεγονός ότι, η πολυνομία και η κακονομία αναπαράγουν εντονότερη γραφειοκρατία, η οποία αντιμετωπίζεται με την ευελιξία ενός επιτελικού κράτους (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2017:209).

Η ενίσχυση του επιτελικού και ρυθμιστικού ρόλου του κράτους θεμελιώνεται με την αναδιοργάνωση των δομών και των λειτουργιών της κεντρικής διοίκησης. Τα ΠΟΠ ανέδειξαν την σημασία που έχει η ανασυγκρότηση του κράτους μέσω της διεργασίας της «καλής νομοθέτησης» και της δημιουργίας της «χρηστής διοίκησης», ώστε να αποτραπεί σε πρώτη φάση το ενδεχόμενο μιας νέας χρεοκοπίας, ενώ σε δεύτερη φάση να ενισχυθεί η κουλτούρα διαφάνειας και ολιστικής διακυβέρνησης που εξυπηρετεί τη δημοσιονομική ισορροπία (Αιτιολογική Έκθεση 4622/2019).

Το εφαρμοστικό πρόγραμμα του 3^{ου} ΠΟΠ (Ν.4336/2015) περιλαμβάνει δράσεις για τον καλύτερο κυβερνητικό συντονισμό και την ενδυνάμωση των δομών και θεσμών σε κρίσιμους τομείς άσκησης πολιτικής. Η στόχευση είναι η ανασυγκρότηση της δημόσιας διοίκησης με έναν στρατηγικό σχεδιασμό που αποτυπώνεται σε προτεραιότητες προγραμμάτων εθνικής στρατηγικής στις περιόδους 2013-2016 και 2017-2019. Η στρατηγική αυτή αναδεικνύει την αναγκαιότητα για την ενίσχυση της επιτελικής ικανότητας του Κράτους με δομές που βρίσκονται στον πυρήνα της κυβέρνησης.

Η θεσμοθέτηση του επιτελικού κράτους συνοδεύεται από την οργάνωση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, με τη μεταφορά αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση δηλαδή στην παροχή των υπηρεσιών από επίπεδα διοίκησης εγγυτέρα προς τον πολίτη. Επιτελικό κράτος σημαίνει ότι τα υπουργεία διατηρούν το σχεδιασμό των δημοσίων πολιτικών, τον έλεγχο της εφαρμογής τους και την αξιολόγησή τους, ενώ οι λοιπές αρμοδιότητες μεταφέρονται σε εγγυτέρα στον πολίτη επίπεδα διοίκησης. Η μεταφορά αρμοδιοτήτων όμως, θα οδηγηθεί σε αποτυχία αν δεν συνοδεύεται από οργανωτικές και διοικητικές μεταβολές και κυρίως αν δεν βασίζεται στην ύπαρξη δεσμευμένων πόρων (Δραμαλιώτη,2021: 19).

Το επιτελικό κράτος δεν είναι τίποτα άλλο από την διεργασία εντός της κυβέρνησης που αξιοποιεί τους πόρους και τις ικανότητες, καθώς υιοθετεί την στρατηγική παρέμβαση για την οικονομικότητα, αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των δράσεων του. Το επιτελικό κράτος είναι η μετεξέλιξη του «Κράτους Πρόνοιας», το οποίο όμως είναι σε θέση να διαχωρίζει την δημιουργία, τον έλεγχο και την αξιολόγηση των δημοσίων πολιτικών, από τις αμιγώς «διοικητικές λειτουργίες της εκτέλεσης των πολιτικών» (Παπατόλιας, 2021:44-46).

Οι πολιτικές του κράτους θα πρέπει να χαρακτηρίζονται από τις αρχές της καλής νομοθέτησης και διακυβέρνησης, δηλαδή με πρακτικές διαφανών διαδικασιών σε συνδυασμό με μια χρηστή δημόσια διοίκηση *υπολόγου* για τις πράξεις της. Οι ιδιότητες της χρηστής διακυβέρνησης αφορούν τα πεδία, όπου επεμβαίνει και η εργαλειοθήκη του ΟΟΣΑ μέσω των ΠΟΠ (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2017:164-170):

- Της διαφάνειας της διοικητικής δράσης
- Της συμμετοχικής διοίκησης
- Των θεσμών της διαβούλευσης
- Των αρχών του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (ΝΜΔ), (Αποδοτικότητα, Αποτελεσματικότητα, Οικονομικότητα)
- Της κοινωνικής λογοδοσίας

Συνεπώς σχεδιάζεται ο προσανατολισμός και οι τεχνικές, ώστε να εξυπηρετούνται μακροχρόνιοι στόχοι:

- Της αποπολιτικοποίησης- αποκομματικοποίησης της δημόσιας διοίκησης
- Της βελτίωσης της διοικητικής ικανότητας
- Της ψηφιακής διακυβέρνησης

Η τάση που δημιουργείται θέτει σε αμφισβήτηση την πατερναλιστική «εκ των άνω» διοίκηση και εστιάζει στη συνδιαχείριση και συμπαραγωγή των κανονιστικών πλαισίων μέσω της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Άλλωστε το συνεχές παγκοσμιοποιημένο μεταβαλλόμενο περιβάλλον θέτει σε εγρήγορση το ίδιο το εθνικό κράτος και τη συμμετοχή του από την μια πλευρά στο διεθνές εμπόριο και από την άλλη στο διεθνές χρηματοπιστωτικό σύστημα. Ως εκ τούτου, τα ΠΟΠ οδήγησαν στην αναδιάρθρωση της διοικητικής ιεραρχίας, επιβάλλοντας και καθοδηγώντας τη λειτουργία του επιτελικού κράτους με αλλαγές και συμπτώξεις στις κάθετες ιεραρχικές δομές και πολλαπλασιασμό των αυτοτελών διοικητικών μονάδων υπό την μορφή είτε λειτουργικά αποκεντρωμένων φορέων, είτε Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών (Παπατόλιας, 2021: 22-23).

Επακόλουθο αυτής της διάστασης είναι ο επαναπροσδιορισμός των σχέσεων της κεντρικής Διοίκησης με τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες, τόσο σε επίπεδο δήμων, όσο και σε επίπεδο περιφέρειας, εντάσσοντας στο πεδίο της επίτευξης των πολιτικών την σύμπραξη του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ). Επομένως, αναδεικνύεται η εικόνα ενός πολυεπίπεδου κράτους με ποίκιλα συστήματα και πολλαπλές ρυθμιστικές ταχύτητες που ναρκοθετούν την λειτουργία του βεμπεριανού ιεραρχικού μοντέλου διακυβέρνησης (Παπατόλιας, 2021:33).

Περαιτέρω, η επιτελική διακυβέρνηση είναι συνυφασμένη με τα διαχρονικά προβλήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Κατά την διάρκεια των ΠΟΠ οι προτάσεις που αναπτύσσονται για την επιτελική διακυβέρνηση κυριαρχούνται (Δραμαλιώτη, 2021:160-161) :

- Από την αναγκαιότητα για δημοσιονομική εξυγίανση και πειθαρχία
- Από τη συστηματική απαίτηση των δανειστών για την *«αποπολιτικοποίηση της δημοσίας διοίκησης και την αξιολόγηση των στελεχών της»*

Οι διαχρονικές αδυναμίες της κρατικής μηχανής στη Ελλάδα ανάγονται κυρίως στην πελατειακή συγκρότηση της. Ταυτόχρονα, ο κρατικός παρεμβατισμός προσλαμβάνει λόγω της πελατειακής του προδιαγραφής έναν αντιαναπτυξιακό χαρακτήρα που αποτρέπει την αποτελεσματικότητα στην διαχείριση των πόρων. Η αναποτελεσματικότητα στην διαχείριση των πόρων και στην εφαρμογή προγραμμάτων συνδέεται με έναν παρασιτισμό, τόσο κρατικό, όσο και ιδιωτικό, ο οποίος υπονομεύει κάθε μεταρρύθμιση που έχει εκσυγχρονιστικό χαρακτήρα, εντείνοντας την ανάπτυξη των προσοδοθηρικών ομάδων. Η διοικητική ανικανότητα οδηγεί σε έλλειψη στρατηγικού σχεδιασμού και σε τεχνολογική υποβάθμιση των δυνατοτήτων του κράτους, στοιχεία που αποτυπωθήκαν έντονα κατά την διάρκεια των ΠΟΠ ((Παπατόλιας, 2021:33).

Η περίοδος της κρίσης χαρακτηρίστηκε από την τάση διόγκωσης των οργάνων και των δομών υποστήριξης και συντονισμού του κυβερνητικού έργου. Προς επίρρωση, διακρίνουμε ότι στο ανώτερο πολιτικό επίπεδο ενισχύονται οι δομές που είναι αρωγοί στον πρωθυπουργό, όπως Γ.Γ. Κυβέρνησης, Γ.Γ. Πρωθυπουργού, Γ.Γ. Συντονισμού, υποδηλώνοντας την ενδυνάμωση του κέντρου διακυβέρνησης, δηλαδή του Επιτελικού Κράτους (Δραμαλιώτη, 2021:163)

Από τη άλλη μεριά η διόγκωση αυτή και ο συγκεντρωτισμός δημιουργεί αλληλοεπικαλύψεις. Η συγκεντρωτική τάση της διακυβέρνησης εκδηλώνεται καταλυτικά με την ενίσχυση του Υπουργείου Οικονομικών, καθώς διευρύνεται καθοριστικά το πεδίο

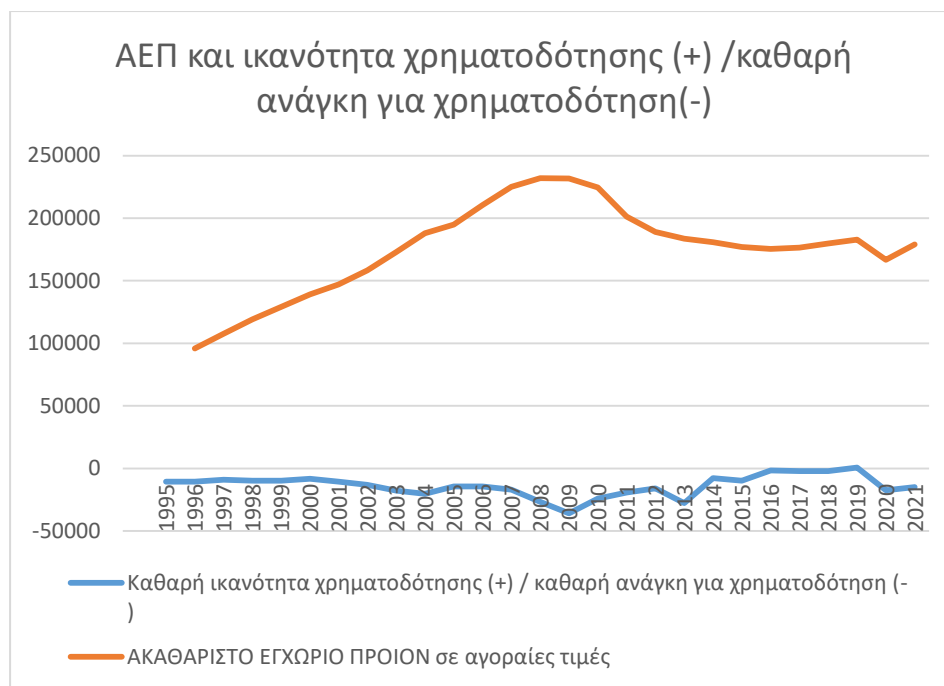
παρέμβασης του στις λειτουργίες των άλλων υπουργείων, ασκώντας στην πράξη την αρμοδιότητα του συντονιστή της λειτουργίας του κυβερνητικού μηχανισμού (Παπατόλιας & Χλέπας,2016: 123). Η τάση νέων δομών που δημιουργείται στο κέντρο της κυβέρνησης συνυπάρχει με την δημιουργία οριζοντίων δομών παρακολούθησης εντός των υπουργείων. Η διεργασία αυτή δημιουργεί ανάγκες περαιτέρω συντονισμού και δαπανών σε διαφορετικά επίπεδα, τόσο στα υπουργεία, όσο και στις κεντρικές μονάδες της κυβέρνησης.

Ως εκ τούτου, πέραν των αλληλοεπικαλύψεων και των ενδοκυβερνητικών τριβών, δημιουργούνται επιπρόσθετες δαπάνες και κατασπατάληση πόρων. Ταυτόχρονα, η προσπάθεια για ένα επιτελικό κράτος συναντά εμπόδια στην εφαρμογή της, παρόλες τις νομοθετικές πρωτοβουλίες (Ν. 4520/2014 & Ν.4369/2016) ακολουθώντας το παράδειγμα της θεσμοθέτησης μιας Διοίκησης με στόχους, όπως αυτή εκφράστηκε με τον Ν.3230/2004, καθώς οι μεταρρυθμίσεις που νουθετούν παραμένουν ανενεργές. (Παπατόλιας ,2021:124)

4 ΣΥΖΗΤΗΣΗ

Η ικανότητα επιτυχημένων μεταρρυθμίσεων συνδέεται, από τη μια πλευρά με ενδογενείς μεταβλητές που δίνουν ώθηση για αλλαγές, όπως ο «εκσυγχρονισμός» έναντι του λαϊκισμού και από την άλλη πλευρά με εξωγενείς, όπως ο «εξευρωπαϊσμός» μέσω ευρωπαϊκών – ενωσιακών πολιτικών. Οι τελευταίες επιβλήθηκαν με τη διαδικασία των ΠΟΠ, καθώς οι εγχώριες ενδογενείς μεταβλητές ήταν ανεπαρκείς. Η καθοδήγηση για την οικοδόμηση του μέλλοντος και η αντιμετώπιση των προκλήσεων, που αυτό επιφυλάσσει, είναι η ικανότητα διακυβέρνησης. Τυπική έκφραση της χαμηλής ικανότητας διακυβέρνησης, είναι η αποχή του κράτους από την καθοδήγηση και τη ρυθμιστική λειτουργία του, ενώ η τακτική της «μη απόφασης» δεν αντιμετωπίζει τα προβλήματα, ευνοώντας το υπάρχον status quo,τη διαπλοκή και τη διαφθορά. (Σπανού, 2021:50).

Ειδικότερα, η αναποτελεσματικότητα της διαχείρισης των πόρων εξυφάνεται από τη χρηματοδοτική ικανότητα ή μη, μέσω του προϋπολογισμού υποστήριξης των δράσεων του Κράτους (Διάγραμμα 4.1). Οι διοικητικές παθογένειες μετασχηματίζονται σε μεταβλητές κρίσης χρέους και σε ανάγκη μεταρρυθμίσεων με δημοσιονομικό πρόσημο.



(ΕΛΣΤΑΤ, 2022 - Ίδια επεξεργασία)

Διάγραμμα 4.1 ΑΕΠ και ικανότητα χρηματοδότησης (+)/καθαρή ανάγκη για χρηματοδότηση (-)

Το πολιτικό σύστημα στη χώρα αμφισβητείται διαχρονικά ως προς το κατά πόσον ακολουθεί ένα ορθολογικό μοντέλο λήψης αποφάσεων με σαφή στοχοθεσία και πολιτική συναίνεση που στηρίζεται στην επιστημονική τεκμηρίωση, χρησιμοποιώντας τα εργαλεία του συντονισμού, του προγραμματισμού και της ανατροφοδότησης των δράσεων. Στην πράξη, οι κυβερνήσεις υιοθετούν ένα προσαυξητικό μοντέλο λήψης αποφάσεων. Ειδικότερα, τα ΠΟΠ υιοθέτησαν ένα μοντέλο αποφάσεων, που πέραν από την προβλεψιμότητα, βασιζόταν σε ασυντόνιστες αποφάσεις, χωρίς μακροπρόθεσμο σχεδιασμό, που συνήθως αποτελούσαν εκ των υστέρων αντιδράσεις σε απαιτήσεις των δανειστών. (Σπανού, 2021:25-29).

Συνεπώς, σε ένα τόσο δυσμενές πεδίο ανορθολογικού παρεμβατισμού, η μόνη διέξοδος, ώστε η οικονομία και η κοινωνία να ανταπεξέλθουν στο διεθνές ανταγωνιστικό περιβάλλον, αλλά και στις υποχρεώσεις και τις ευκαιρίες που συνδέονται με την ευρωπαϊκή πορεία της χώρας, είναι μια ισορροπημένη διοίκηση και καθοδήγηση μιας αναπτυξιακής διαδικασίας από ένα κράτος που διαθέτει την «εκ των άνω» ρυθμιστική ικανότητα, με αποτέλεσμα να αντιδρά καταλυτικά στο μεταβαλλόμενο περιβάλλον (Παπατόλιας, 2021: 117).

Περαιτέρω, διαφαίνεται ότι ο επαναπροσδιορισμός του επιτελικού κράτους είναι επιβεβλημένος, διότι το δίλλημα ανάμεσα στην «αυτορρυθμιζόμενη αγορά» και το παρεμβατικό κενσινιανής παράδοσης «κράτος πρόνοιας» έγκειται στην ανάγκη για επίλυση

της μορφής της οργάνωσής του με πιο ολιστικό τρόπο. Αυτό το κράτος δεν μπορεί να είναι διαχειριστικό και να ασκεί μόνο τα ουσιώδη δημόσια καθήκοντα, αλλά αντιθέτως, εξαιτίας της έντασης των δημοσιονομικών προσαρμογών, να επεξεργάζεται επιτελικά μακροπρόθεσμα σχέδια, επιβεβαιώνοντας την πολιτική του αυτονομία σε ένα ανταγωνιστικό περιβάλλον.

Ως εκ τούτου, η απομάκρυνση από τον ιεραρχικό προσανατολισμό πιστοποιείται από την ανάπτυξη των Ανεξαρτήτων Διοικητικών Αρχών (ΑΔΑ), την αναδιάταξη των υπουργείων στο πεδίο των οργανογραμμάτων, της περιγραφής και προδιαγραφής των θέσεων εργασίας και της κλαδικής διάρθρωσης της δημόσιας διοίκησης. Η απομάκρυνση από τον ιεραρχικό προσανατολισμό δημιουργεί θεσμικά αντίβαρα, όπως οι Ανεξάρτητες Αρχές, εστιάζοντας στη θεσμική μνήμη και την επιστημονική τεκμηρίωση των δράσεων της δημόσιας διοίκησης, στη συνέχεια του κράτους, διότι υποστηρίζουν συνάμα τις δράσεις του επιτελικού κράτους, σε μία σειρά μεταρρυθμίσεων και προτεραιοτήτων σε βασικούς τομείς, όπως της δημοσιονομικής διαχείρισης, της φορολογίας της δικαιοσύνης και της ΔΑΔ (απογραφή, ΕΑΠ, μητρώο φορέων κυβέρνησης, αξιολόγηση, προσλήψεις), μέσω του ΑΣΕΠ.

Παράλληλα, η τάση εκχώρησης αρμοδιοτήτων σε οιονεί ανεξάρτητους φορείς αντανάκλα την διεργασία της απεμπλοκής των πολιτικών από δράσεις της δημόσιας διοίκησης, όπου αυτή έχει την τεχνογνωσία και τον βέλτιστο τρόπο καταμερισμού και διαχωρισμού των διοικητικών από τις πολιτικές διαδικασίες (Λαμπροπούλου, 2019:152)

Επιπλέον, ο πολλαπλασιασμός των αποκεντρωμένων φορέων και των ΑΔΑ την περίοδο των ΠΟΠ αποτέλεσε δράση είτε από εξωτερικές πιέσεις, είτε από εσωτερικές αδυναμίες συντελώντας στην διεργασία αποπολιτικοποίησης του διοικητικού μηχανισμού, ειδικά στο 3^ο ΠΟΠ. Μολονότι, η ικανότητα των υφιστάμενων δομών να ανταποκριθούν στις νέες απαιτήσεις άσκησης των πολιτικών συχνά αμφισβητήθηκε, τίθεται σαφώς το ερώτημα αν οι νέες δομές, στις οποίες μεταφέρονται αρμοδιότητες από την κεντρική διοίκηση, αφενός μεν είναι πιο αποτελεσματικές, αφετέρου δε αν η στόχευση για μείωση της δαπάνης στο οργανωτικό πεδίο είχε θετικό αποτέλεσμα, ύστερα από τον πολλαπλασιασμό αυτό και την συνύπαρξη ιδίων ως προς το πεδίο δράσης δομών εντός των υπουργείων (Λαμπροπούλου, 2019:157-159)

Συνακόλουθα, οι αποκεντρωμένοι φορείς και οι ΑΔΑ, τέθηκαν σε λειτουργία με κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας, κατ' αναλογία της νομικής τους μορφής, ενώ οι εργασιακές σχέσεις του προσωπικού διαφέρουν από τη συνήθη μορφή των δημοσίων υπαλλήλων, δημιουργώντας εργασιακές ανισότητες. Ειδικότερα, η ηγεσία τους είναι στις

περισσότερες περιπτώσεις αναγνωρισμένης επιστημονικής και επαγγελματικής αξίας, αλλά η στελέχωση τους αυξάνει τη μισθολογική δαπάνη, λόγω και της φύσης της εξειδίκευσης που προσφέρεται. Επιπλέον, ανάλογα με το διακύβευμα των φορέων, οι όροι εποπτείας μεταβάλλονται σε συνάρτηση με τα όργανα ελέγχου, όπως η Βουλή ή ο Υπουργός, καθιστώντας την αμφίδρομη σχέση πολιτικής και διοίκησης πιο αδύνατη, διότι οι όροι λειτουργίας των ανεξάρτητων φορέων έχουν προσδιοριστεί σαφώς από την πολιτική ηγεσία (Λαμπροπούλου, 2019:167)

Αναντίρρητα, κωδικοποιώντας τα βασικά πεδία μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση (Πίνακας 4.1) διαφαίνεται, παρόλη την έξωθεν πίεση για αλλαγές, η συσχέτιση με την κρίση ως κυρίας μεταβλητής των πεδίων για την εστίαση, αλλαγή-δέσμευση και συγκεκριμενοποίηση, τόσο της δέσμευσης, όσο και του τρόπου αλλαγής. Είναι γεγονός, ότι οι μεταρρυθμίσεις που λαμβάνουν χώρα σε τεχνικό επίπεδο, όπως η ψηφιοποίηση και η ηλεκτρονική διακυβέρνηση υποκινούν λιγότερες αντιστάσεις από μεταρρυθμίσεις σε πολιτικά ευαίσθητα πεδία (Σπανού 2021:301).

Πίνακας 4.1 Μεταβλητές που επηρέασαν τις μεταρρυθμίσεις

ΜΕΤΑΒΛΗΤΕΣ ΠΟΥ ΕΠΗΡΕΣΑΝ ΤΙΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ		
ΠΕΔΙΑ	ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΠΕΔΙΟΥ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΚΡΙΣΗ	ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ
Επιτελικό κράτος	έντονη σχέση ειδικά στο 3^ο ΠΟΠ	μέτρια αποτελέσματα
Αποπολιτικοποίηση	έντονα ισχυρή συσχέτιση	μέτρια αποτελέσματα κυριαρχία ανεξάρτητων αρχών όπου η διοίκηση τους καθορίζεται από το πολιτικό σύστημα ιεραρχώντας πολλές φορές πολιτικές ισορροπίες
Προϋπολογισμός	έντονα ισχυρή συσχέτιση	έντονα θετικά αποτελέσματα
Φορολογική διοίκηση - κουλτούρα δημοσιονομική πειθαρχία	έντονα ισχυρή συσχέτιση	θετικά αποτελέσματα ως προς την φορολογική διοίκηση ασαφή αποτελέσματα ως προς την πολιτική ηγεσία σε συνάρτηση με τον εκλογικό κύκλο

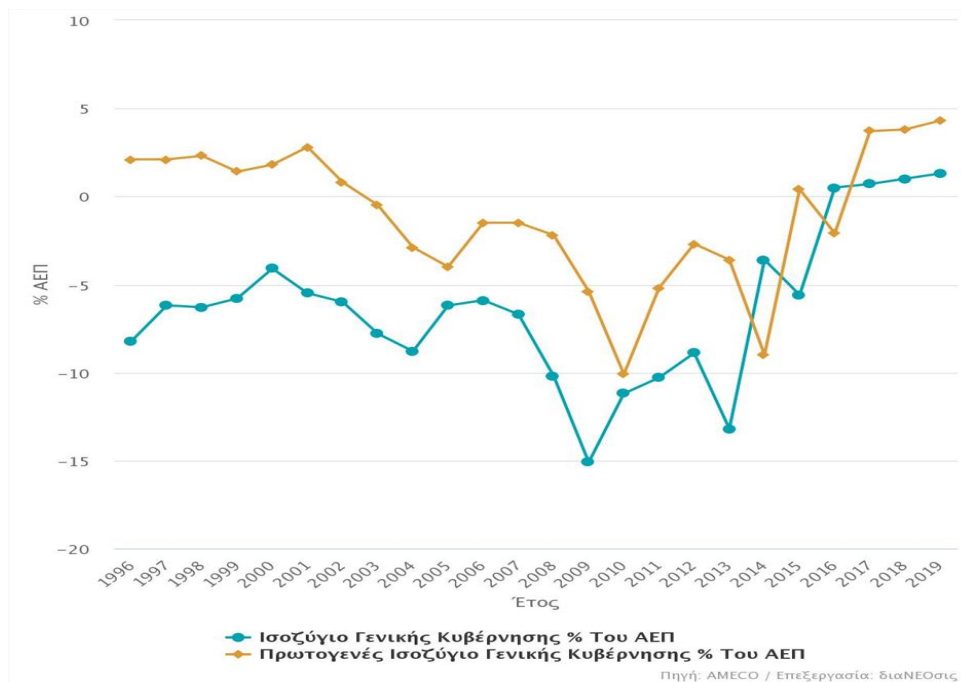
Διαχείριση ανθρωπίνου δυναμικού δημόσιας διοίκησης	έντονα ισχυρή συσχέτιση	θετικά αποτελέσματα ως προς το θεσμικό πλαίσιο αρνητικά ως προς τα κίνητρα
---	--------------------------------	---

Ίδια επεξεργασία

Το νέο μοντέλο οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους θα πρέπει να χαρακτηρίζεται από την προσήλωση στην αποδοτικότητα και την παραγωγικότητα, δημιουργώντας με αυτό τον τρόπο ποιότητα σε όλο το φάσμα των διεργασιών της δημόσιας διοίκησης. Η επίτευξη της αποδοτικότητας οδηγεί στον δραστικό περιορισμό των αρνητικών επιπτώσεων της γραφειοκρατίας και της κακονομίας. Ο τρόπος που οριοθετούνται οι μεταρρυθμιστικές προτεραιότητες στην έξαρση της κρίσης χρέους συνδέθηκε σταθερά με την δημοσιονομική πειθαρχία και εξυγίανση. Ειδικότερα, στο 3^ο ΠΟΠ τέθηκε σε προτεραιότητα το αίτημα ενίσχυσης των επιτελικών λειτουργιών του κράτους, μέσω των συστάσεων των διεθνών οργανισμών όπως του ΟΟΣΑ και της ΕΚΤ (Μαΐστρος, 2016:71-79).

Ωστόσο, επισημαίνεται ότι, χαρακτηριστικό των λιγότερο αναπτυγμένων διοικητικών συστημάτων είναι ότι οι μεταρρυθμίσεις και οι αλλαγές έχουν συγκυριακό χαρακτήρα, διότι συνήθως οι καλές έξωθεν πρακτικές απλά υιοθετούνται με έναν μιμητισμό, που δεν ανταποκρίνεται στις πραγματικές συνθήκες. Σύμφωνα με τους Στογγάρη & Τσέκο (2015) ακόμα και τα εργαλεία επιχειρησιακού σχεδιασμού, όπως SWOT αναλύσεις, ex ante και ex post αξιολογήσεις είναι φτωχά, καθώς τα πραγματικά κριτήρια κατανομής των πόρων προσκρούουν σε άλλου είδους σκοπιμότητες, που έχουν πολιτικό χαρακτήρα, δυσχεραίνοντας την αποπολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης από τον έλεγχο της συμμόρφωσης στην αξιολόγηση της απόδοσης (Στογγάρη Α. & Τσέκος Θ., 2015:18).

Η στόχευση των ΠΟΠ ήταν η βραχυχρόνια χρηματοδότηση των δημοσιονομικών αναγκών της χώρας και η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των αγορών σταδιακά με μεταρρυθμίσεις, που θα ωθούσαν την επιστροφή της στις διεθνείς αγορές κεφαλαίου και στη δημιουργία συνθηκών για βιώσιμη ανάπτυξη. Η δημοσιονομική προσαρμογή είναι εντυπωσιακή, διότι μεταξύ του 2009 και 2014 το δημοσιονομικό ισοζύγιο ως ποσοστό του ΑΕΠ βελτιώθηκε κατά 11,6 ποσοστιαίες μονάδες, ενώ το πρωτογενές έλλειμμα από 10,2% του ΑΕΠ το 2009 μετά από τέσσερα χρόνια μετατράπηκε σε πρωτογενές πλεόνασμα ίσο με 0,4% του ΑΕΠ (Διάγραμμα 4.2) (Τσακλόγλου κ.α., 2016:36).



(διανέοσις: Πίνακας ελέγχου ελληνικής οικονομίας)

Διάγραμμα 4.2 Ισοζύγιο Γενικής Κυβέρνησης & Πρωτογενές Ισοζύγιο Γενικής Κυβέρνησης Ως % ΑΕΠ

Η ελληνική κρίση είναι μια από τις πιο μακροχρόνιες κρίσεις που έχουν καταγραφεί σε καιρό ειρήνης. Πιο ειδικά, το πεδίο της δημοσιονομικής προσαρμογής, αλλά και της δημοσιονομικής πειθαρχίας αποτελεί πλέον την ικανή και αναγκαία συνθήκη, ώστε να δημιουργηθεί η στρατηγική του κράτους μακροπρόθεσμα. Η στρατηγική αυτή αποτυπώνεται, τόσο στον προϋπολογισμό προγραμμάτων, όσο και στο ΜΠΔΣ. Η μεταρρύθμιση του προϋπολογισμού αποτελεί την συνισταμένη του κράτους δικαίου, διότι διέπεται από τις συνιστώσες της διαφάνειας, της λογοδοσίας στην κατανομή των πόρων και προτεραιοτήτων, αλλά και μεταξύ παρόντων και μελλοντικών αναγκών. Συνεπώς, η επιτακτικότητα της δημοσιονομικής προσαρμογής και μεταρρύθμισης κρίνεται επιτυχής, καθώς αφενός μεν επιτυγχάνεται ο δημοκρατικός έλεγχος όπως εκφράζεται στις διαδικασίες ψήφισης του προϋπολογισμού και απολογισμού από τη Βουλή, αφετέρου δε τίθεται η στόχευση της ελάφρυνσης των βαρών των μελλοντικών γενεών ως προς τη διαχείριση του χρέους. (ΕΛΙΑΜΕΠ, Παρατηρητήριο για τη κρίση-Σπανού,2018:22)

Περαιτέρω, η διαδικασία του προϋπολογισμού καταδεικνύει τη δυνατότητα αποτίμησης της επιτυχίας των θεσμικών αλλαγών, ενισχύοντας καθοριστικά τη δημοσιονομική πειθαρχία. Είναι πρόδηλο ότι, ο προϋπολογισμός αποτελεί δείκτη αποτελεσματικότητας των διαδικασιών δημοσιονομικής διαχείρισης και πειθαρχίας, διότι

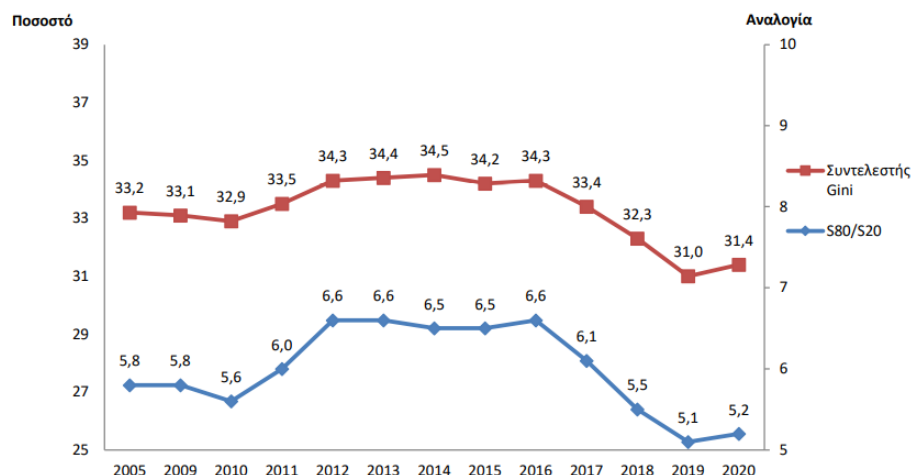
από τα μεγέθη και την παρακολούθηση του σε στοιχεία, όπως το ύψος των ληξιπρόθεσμων οφειλών, καθορίζονται πράξεις πολιτικής σχεδίασης.

Εντούτοις, το ελληνικό διοικητικό σύστημα χρησιμοποιεί πληθωρικά την έννοια των μεταρρυθμίσεων, αλλά δύσκολα την ασπάζεται, καθώς διακατέχεται ακόμη από αναχρονιστικές πρακτικές. Η αναγνώριση της θεσμικής μνήμης απαιτεί την αποπολιτικοποίηση και την αλλαγή του παραγωγικού μοντέλου στη χώρα με έμφαση στην καινοτομία, αλλά και την συμβατότητα με μια ευέλικτη δημόσια διοίκηση που στέκει αρωγός στο επιχειρείν.

Ωστόσο, η υφή και η διάρκεια της κρίσης σε συνδυασμό με τις διοικητικές και κοινωνικές δυσκολίες που επέφερε η δραστική δημοσιονομική προσαρμογή και λιτότητα όχι μόνο διαμόρφωσαν συνθήκες μη πρόσφορες για μεταρρυθμίσεις σε κλίμα πολιτικής και κοινωνικής συναίνεσης, αλλά το αντίθετο.

Επιπρόσθετα, αναδείχθηκαν αστοχίες και αδυναμίες των προγραμμάτων και μια μεγάλη αναντιστοιχία μεταξύ προσπάθειας και αποτελέσματος. Η ανισοροπία στο μίγμα πολιτικής και ειδικότερα η αύξηση των φορολογικών βαρών, έγινε υπέρμετρα, υποπολλαπλασιάζοντας το διαθέσιμο εισόδημα, με αποτέλεσμα τόσο το ποσοστό ανεργίας να αυξηθεί, όσο και οι κοινωνικοί δείκτες, όπως ο δείκτης Gini¹⁶ (Διάγραμμα 4.3) να σημειώσουν σημαντική επιδείνωση. Στο πεδίο όμως της εξυγίανσης της φορολογικής διοίκησης, η λειτουργία της ΑΑΔΕ υπήρξε καταλυτική στην ανάπτυξη προσδοκιών και αξιοπιστίας στη σχέση των δανειστών με το πολιτικό σύστημα. Παράλληλα, η λειτουργία της διαφαίνεται να ωθεί στη δημιουργία φορολογικής κουλτούρας, ώστε να μειωθεί η αναποτελεσματικότητα της επίτευξης των φορολογικών εσόδων που έχει ανάγκη η χώρα.

¹⁶ Ο δείκτης S80 / S20 σε πεντημόρια εισοδήματος μετρά τη σχετική ανισότητα στη διανομή του εισοδήματος, συγκρίνει το ισοδύναμο διαθέσιμο εισόδημα που κατέχει το 20% των πλουσιότερων ατόμων με αυτό που κατέχει το 20% των φτωχότερων και επηρεάζεται από τις ακραίες τιμές της κατανομής του εισοδήματος. (<https://www.statistics.gr/documents/20181/82250e9d-9fa8-539d-3504-1b272227d50e/S80/S20>)



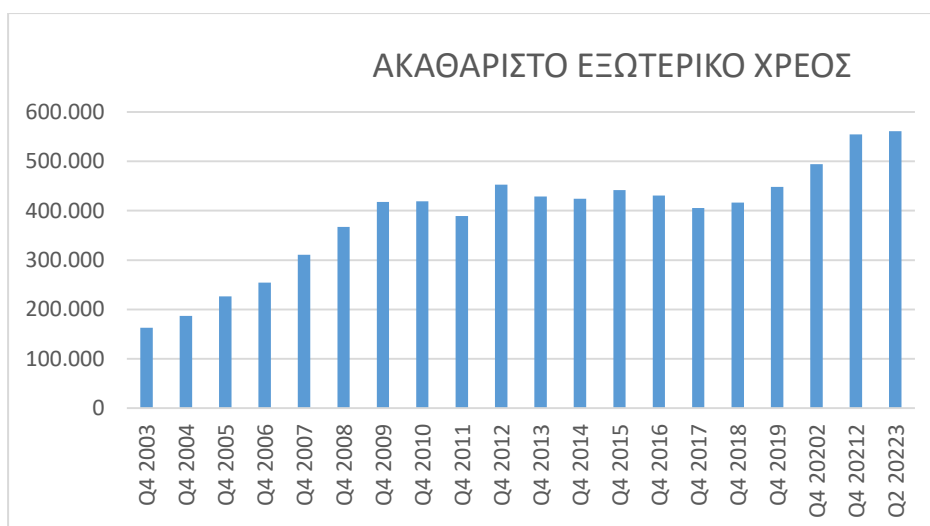
(ΕΛΣΤΑΤ, 2021: 1)

Διάγραμμα 4.3 Δείκτες Οικονομικής Ανισότητας

Η ύπαρξη όμως χρόνιας ύφεσης συνδέεται με την κακή λειτουργία του δημοσίου τομέα, στοιχειοθετείται δε, όπως αναδείχθηκε στην εργασία από:

- το μείγμα πολιτικής που υιοθετήθηκε,
- τη μη έγκαιρη πάταξη της εκτεταμένης γραφειοκρατίας,
- την αναβλητικότητα ανάδειξης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και κυρίως της μη διαλειτουργικότητας των συστημάτων της,
- την αναβλητικότητα συνδεδεμένων πολιτικών ΔΑΔ (απογραφή των ΔΥ, ΕΑΠ , Μητρώο Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης)
- τον νομικό φορμαλισμό,
- την έλλειψη διαφάνειας και ,
- τη μη εξάλειψη της φοροδιαφυγής, παρόλα τα θετικά βήματα της μεταρρύθμισης της ΑΑΔΕ.

Αναντίλεκτα, σε μια οικονομία όπως η ελληνική της οποίας το δημόσιο χρέος είναι αυξημένο (Διάγραμμα 4.4), ενώ μέχρι πρότινος, δεν θεωρείτο και βιώσιμο, η προσπάθεια αποκατάστασής του προηγείται της προσπάθειας κάθε άλλου στόχου. Η αβεβαιότητα που απορρέει από την μη διαχείριση του δημοσίου χρέους υπονομεύει κάθε προσπάθεια μεταρρύθμισης, διότι οδηγεί σε έναν φαύλο κύκλο ύφεσης από την ανάγκη λήψης μέτρων. Εντούτοις, η στόχευση μπορεί να επιδιώκει την αύξηση του ΑΕΠ, που από μόνη της, ενδυναμώνει την προσπάθεια για αποκλιμάκωση του χρέους. Είναι πρόδηλο, ότι το υψηλό χρέος δεν αφήνει περιθώρια, γεγονός που σημαίνει ότι, τόσο οι φόροι, όσο και οι κρατικές δαπάνες, δεν μπορούν να αποτελέσουν μοχλό ανάπτυξης (Τσακλόγλου 2016: 58).



(Τράπεζα της Ελλάδας – ίδια επεξεργασία)

Διάγραμμα 4.4 Ακαθάριστο Εξωτερικό Χρέος

Η διαχείριση του δημοσίου χρέους αποτελεί τη βασική ενασχόληση του επιτελικού κράτους. Η στόχευση για διατηρήσιμα υψηλά ταμειακά διαθέσιμα συνδέονται τόσο με την καταλληλότητα υιοθέτησης μέτρων, όσο και την εμπέδωση της εμπιστοσύνης των διεθνών οίκων αξιολόγησης. Οι βέλτιστες αυτές πολιτικές διαφαίνονται από τις σταδιακές αναφορές και αναβαθμίσεις των ελληνικών ομολόγων και του χρηματοπιστωτικού συστήματος της χώρας για την ανάπτυξη της οικονομίας, όπως αυτές αποτυπώνονται με την ικανότητα πλέον πρόσβασης στις αγορές κεφαλαίου και την πρόωρη εξόφληση μέρους των διμερών δανείων που σύναψε η Ελλάδα με τις χώρες της Ευρωζώνης, αλλά και το ΔΝΤ, παρά το ύψος των ΜΕΔ.

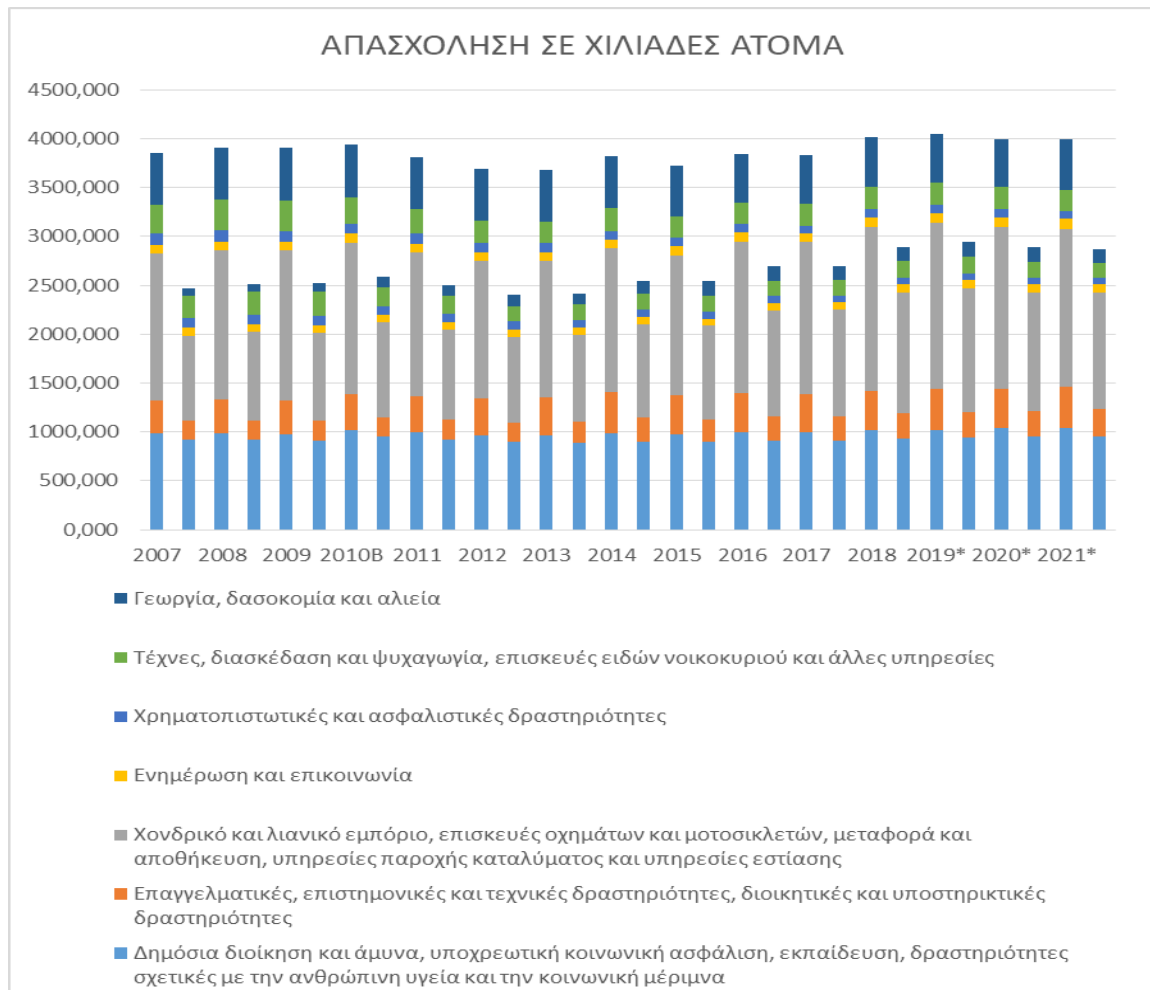
Εντούτοις, η συσσώρευση χρέους, τόσο του ιδιωτικού όσο και του δημοσίου τομέα αναδεικνύεται με την πρόκληση της μείωσης των μη εξυπηρετούμενων δανείων του ιδιωτικού τομέα που παρασύρει και τον τραπεζικό τομέα σε ριζική αναδιοργάνωση. Η καθίζηση της οικονομικής δραστηριότητας που προκλήθηκε και από την εφαρμογή των ΠΟΠ, καθώς αυτά υιοθέτησαν όπως προαναφέρθηκε λάθος μείγμα πολιτικής, με δυσβάστακτα φορολογικά βάρη, οδήγησαν την ελληνική οικονομία στην ανάγκη δημιουργίας ενός παραγωγικού μοντέλου που έχει ως κύρια στόχευση την ανταγωνιστικότητα με την παραγωγή διεθνώς εμπορεύσιμων αγαθών και υπηρεσιών. Τα δυσβάστακτα φορολογικά βάρη, η ανεργία, τα γραφειοκρατικά εμπόδια δίνουν τη δυνατότητα στην ύφεση να αναπαράγεται, δημιουργώντας έναν φαύλο κύκλο, καθώς τα εμπροσθοβαρή μέτρα δημοσιονομικής πειθαρχίας των ΠΟΠ επιδείνωσαν την ύφεση, οδηγώντας σε επιπλέον δημοσιονομικά μέτρα. Ο συνδυασμός της πιστωτικής συρρίκνωσης

και της αναγκαιότητας για δημοσιονομική πειθαρχία επέτεινε την ύφεση, δημιουργώντας κοινωνική κρίση και ανάδειξη ακραίων απόψεων στο δημόσιο διάλογο.

Ωστόσο, η λειτουργία της χρηστής διακυβέρνησης με την εξασφάλιση της συνεργασίας και της δικτύωσης των αλληλεξαρτωμένων φορέων αντιμετωπίζει τις παθογένειες της δημόσιας διοίκησης. Ο συντονισμός του κυβερνητικού έργου και η οργάνωση του επιτελικού Κράτους επιδιώκεται να επιτευχθεί με τον Ν .4622/2019, καθώς οι ανάγκες για κυβερνητικό συντονισμό αυξάνονται διαρκώς μπροστά στις πολλαπλές κρίσεις που κλήθηκε το κράτος να αντιμετωπίσει. Με δεδομένη την οργανωσιακή διαφοροποίηση μεταξύ των υπουργείων είναι σημαντική η καθιέρωση ενός στρατηγικού κέντρου διακυβέρνησης, το οποίο θα συνεπικουρεί το υπουργικό συμβούλιο και τον πρωθυπουργό, αποσαφηνίζοντας την εφαρμογή των προτεραιοτήτων που έχουν τεθεί.

Τα ΠΟΠ δημιούργησαν την αναγκαιότητα για ένα άλλο επίπεδο διακυβέρνησης, όπου από την ανεξάρτητη δράση των Υπουργείων, καθώς η λειτουργία τους ήταν λειτουργία «σιλό» (δηλαδή εντός μόνο του πεδίου αρμοδιότητας τους), η δράση σταδιακά μετασχηματίζεται με λειτουργίες ανταλλαγής πληροφοριών, αποτύπωσης των δράσεων στον προϋπολογισμό προγραμμάτων, με σκοπό την αποφυγή των επικαλύψεων θέτοντας τον προϋπολογισμό ως όχημα ανάπτυξης αλλά και αρωγής στο επιχειρείν (Δραμαλιώτη,2019:24)

Αναμφισβήτητα, η απώλεια ανθρώπινου κεφαλαίου είναι μια αρνητική παρακαταθήκη των ΠΟΠ. Πιο ειδικά, το ποσοστό απασχόλησης σε σχέση με το ποσοστό του ενεργού πληθυσμού έχει συρρικνωθεί κάτω από τα επίπεδα του μέσου όρου της Ε.Ε. (Διάγραμμα 4. 6). Συνεπώς, διαφαίνεται το αποτέλεσμα της υψηλής ανεργίας, των πρόωρων συνταξιοδοτήσεων, αλλά και η μεγάλη χρονικά εφαρμογή και υλοποίηση τόσο των ΠΟΠ, όσο και η μετά από αυτά συνέχιση των διαθρωτικών μεταρρυθμίσεων σε όλα τα επίπεδα της οικονομίας. Η μετανάστευση του δυναμικότερου και πιο καταρτισμένου ανθρώπινου δυναμικού από τη χώρα, σε συνδυασμό με την εκτεταμένη αποεπένδυση και το χαμηλό ποσοστό απασχόλησης υποσκάπτει τον δυναμικό ρυθμό ανάπτυξης του ΑΕΠ.



(<https://www.statistics.gr/el/statistics/-/publication/SEL21/>- Ίδια Επεξεργασία)

Διάγραμμα 4.5 Απασχόληση ανά κλάδο (χιλιάδες άτομα) 2007-2021

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο η υπερφορολόγηση αποτελεί ένα τεράστιο εμπόδιο στην ανταγωνιστικότητα και ανάπτυξη. Στην οικονομική προσαρμογή των ΠΟΠ δεν εμπεριέχονταν στοιχεία κλαδικής ανάπτυξης, διότι δεν ασχολήθηκαν με τα συγκριτικά πλεονεκτήματα κατά κλάδο, ώστε να μπορέσουν να καταγραφούν πολιτικές για να αξιοποιηθούν τα πλεονεκτήματα ανά κλάδο. Κατά συνέπεια, οι μεταρρυθμίσεις στο δημόσιο τομέα, στη φορολογική διοίκηση είναι το εφελτήριο, ώστε να υπάρξει μακροχρόνια συναίνεση στο μίγμα πολιτικής, δηλαδή στη μείωση της φορολογίας και να ενισχυθεί ο ρυθμός ανάπτυξης της χώρας μέσω των επενδύσεων. Η απογραφή του ανθρώπινου δυναμικού και η δημιουργία της ΕΑΠ αποτελούν πρωτοβουλίες που ξεκίνησαν πριν το 1^ο Μνημόνιο και συνδέθηκαν άμεσα με τις δημοσιονομικές προτεραιότητες και ειδικότερα με τον ακριβή προσδιορισμό και τη συμπίεση της μισθολογικής δαπάνης του δημοσίου (Βαγιάνος,2017:74).

Παρά τις δυσκολίες και καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση του Μητρώου φορέων και προσωπικού, αλλά και στην ένταξή τους στην ΕΑΠ, διαμορφώθηκαν οι βάσεις για κρίσιμα εργαλεία διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων και των σχετικών δαπανών. Οι μεταρρυθμίσεις κρίνονται θετικές, διότι έχουν δημοσιονομικό αποτέλεσμα, ενώ σε αυτές στηρίζονται περαιτέρω δεδομένα για το προσωπικό και τους φορείς του δημοσίου οικοδομώντας ένα Ενιαίο Σύστημα Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού. Είναι η ίδια διεργασία που συνδέεται με το σύστημα της κινητικότητας και της αξιολόγησης των υπαλλήλων βάσει ποσοτικών και ποιοτικών στόχων αξιολόγησης.

Η εισαγωγή κινητικότητας παρόλο που δέχτηκε έντονη κριτική και επηρεάστηκε ως μεταρρύθμιση από την μείωση των υπαλλήλων, όπως προέβλεπαν τα ΠΟΠ δεν θεωρείται επιτυχής ακόμα και σήμερα, διότι δεν ενσωματώνεται συστηματικά στη σταδιοδρομία των υπαλλήλων, ώστε να αποτελέσει εργαλείο ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού, ούτε συνδέεται με κίνητρα. Η ενσωμάτωση της κινητικότητας στη σταδιοδρομία θα εισήγαγε σημαντική καινοτομία στο ελληνικό σύστημα και θα την αναδείκνυε σε πολύ μεγαλύτερης εμβέλειας εργαλείο διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων (Σπανού, 2018:184-187).

Παράλληλα, η ΕΑΠ, η απογραφή των ΔΥ και η κινητικότητα, ανέδειξαν δυνατότητες και σημαντικά περιθώρια αξιολόγησης των πολιτικών μέτρησης της απόδοσης των δράσεων, αλλά και μείωσης των δαπανών. Οι δυνατότητες αυτές συναντούν τον προϋπολογισμό προγραμμάτων και τις επισκοπήσεις δαπανών, με περιορισμό των μετακλητών υπάλληλων, ανάπτυξη περαιτέρω της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και του επιτελικού κράτους, το οποίο θα ενισχύει τις δράσεις σύμπραξης δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, ενώ θα πρωταγωνιστεί στη διάθεση πόρων που θα αποσκοπούν στη διεύρυνση της φορολογικής βάσης (Λιαργκόβας 2020:229)

Παρόλο που τα ΠΟΠ αποτέλεσαν το εφαλτήριο για ανασυγκρότηση της κρατικής μηχανής, η ευρωπαϊκή εποπτεία άρχισε με το πέρας των προγραμμάτων. Η παρακολούθηση και αξιολόγηση των εθνικών πολιτικών εμπίπτουν στην αξιολόγηση των ευρωπαϊκών θεσμών. Οι προτεραιότητες των πολιτικών που υιοθετήθηκαν διαχρονικά δεν άμβλυναν τα δημοσιονομικά προβλήματα, καθώς τα χρέη σε ενωσιακό επίπεδο έχουν αύξουσα πορεία. Συνεπώς, το υψηλό δημόσιο χρέος οδηγεί σε υψηλότερη φορολογία, η οποία υποσκάπτει την ανάπτυξη δικαιώνοντας την θέση του Barro, διότι όλα τα κράτη μέλη της Ε.Ε. έχουν αυξήσει τους φόρους ως κυρίαρχο μίγμα πολιτικής, δηλαδή υιοθέτηση της λιτότητας (Barro,1979:940-971).

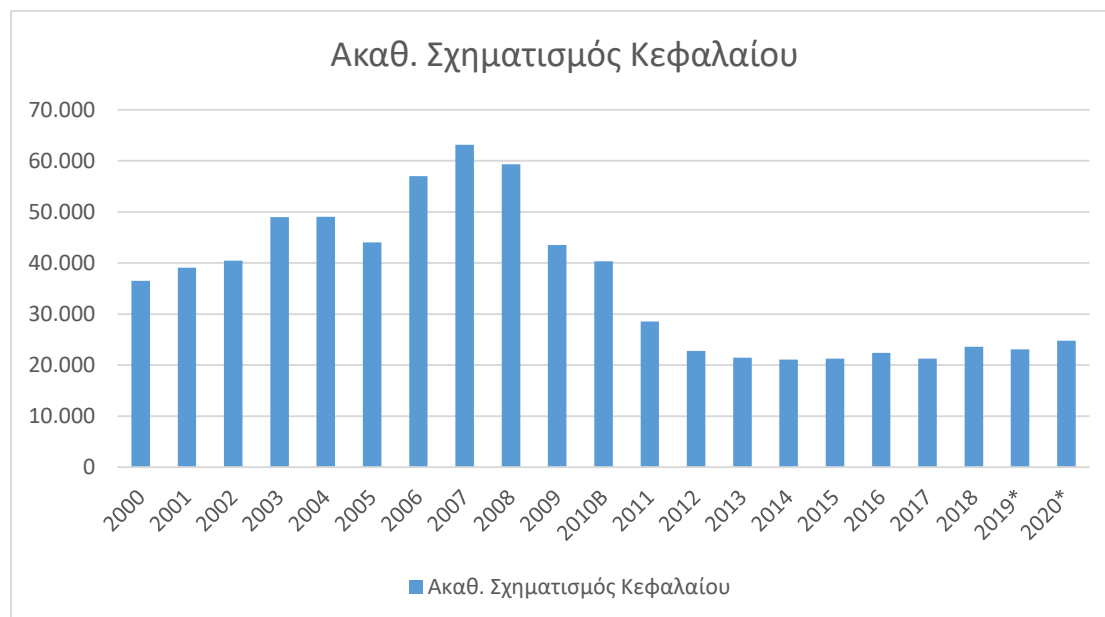
Με δεδομένη την έξοδο πλέον της χώρας από τα ΠΟΠ και την επιτήρησή της, οι βασικοί άξονες της πολιτικής θα πρέπει να είναι η διασφάλιση της δημοσιονομικής πειθαρχίας, η αποτελεσματική διαχείριση και εκτέλεση του προϋπολογισμού, η αλλαγή του μίγματος πολιτικής με τις στοχευμένες μειώσεις κρατικών δαπανών και τη μείωση της φορολογίας. Η διασφάλιση της δημοσιονομικής πειθαρχίας επιτυγχάνεται από δημοσιονομικούς μηχανισμούς, όπως οι κανόνες της νέας ευρωπαϊκής διακυβέρνησης και οι ανεξάρτητοι δημοσιονομικοί θεσμοί. Στη χώρα μας, η λειτουργία τόσο του Δημοσιονομικού Συμβουλίου, όσο και του Γραφείου προϋπολογισμού του κράτους στη Βουλή των Ελλήνων αποτελούν θεσμούς με παρόμοιο αντικείμενο, γεγονός που οδηγεί σε κατακερματισμό, αναποτελεσματικότητα και σπάταλη πόρων. *«Η ενοποίηση των θεσμών θα ήταν εφικτή ενισχύοντας περαιτέρω την αποτελεσματικότητα των εισηγήσεων κατά το πρότυπο του αμερικανικού CBO ή του ολλανδικού CPB»*(Λιαργκόβας ,2020 :233)

Η προσπάθεια των μεταρρυθμίσεων θα πρέπει να είναι συνεχής, διότι αυτές ξεκίνησαν από χαμηλή αφετηρία μέσα σε ένα συνεχώς μεταβαλλόμενο ανταγωνιστικό περιβάλλον. Ο εφησυχασμός και η μεταρρυθμιστική κόπωση αποτελούν τροχοπέδη για την οικονομική ανάπτυξη. Οι μεταρρυθμίσεις που αξιολογήθηκαν στην παρούσα εργασία δημιούργησαν πλαίσιο κανόνων, που οδηγούν στη βέλτιστη αξιοποίηση των πόρων, ειδικά των προερχόμενων από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, με σκοπό το μετασχηματισμό της ελληνικής οικονομίας.

Η δημοσιονομική προσαρμογή αποτελεί επιτυχία των ΠΟΠ, αλλά και ενός συστήματος διακυβέρνησης, το οποίο έχει ως βασική συνιστώσα για τη συνέχεια του Κράτους, τη συναίνεση σε πολιτικές, σε βασικούς τομείς διακυβέρνησης και οργάνωσης, όπως αυτές αποτυπώνονται στον προϋπολογισμό προγραμμάτων και στο ΜΠΔΣ. Τα πεδία που νουθετούν σε αυτήν είναι διαχρονικά, συντελούν στην επίτευξη δημοσιονομικών στόχων για πρωτογενή πλεονάσματα και για θετικό εμπορικό ισοζύγιο, οδηγώντας στην οικονομική μεγέθυνση και στην ανάπτυξη του ΑΕΠ, αναδεικνύοντας την επιτυχία και την αναγκαιότητα για συνέχεια των μεταρρυθμίσεων σε βασικούς τομείς πολιτικής (Δραμαλιώτη ,2019 :34).

Η εμπέδωση της οικονομικής σταθερότητας, η δημοσιονομική αξιοπιστία και η συνεχής βελτίωση του οικονομικού κλίματος, θέτουν τις βάσεις για την ενίσχυση της αναπτυξιακής προοπτικής της ελληνικής οικονομίας. Μετά από μια παρατεταμένη περίοδο ύφεσης και μια απώλεια του 27% του ΑΕΠ, η ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας έχει πλέον εδραιωθεί. Ωστόσο, η μακρά περίοδος ύφεσης δημιούργησε μια αρνητική παρακαταθήκη, που αποτελεί τροχοπέδη στην μελλοντική πορεία της χώρας. Η αρνητική

κληρονομιά συνίσταται στην εκτεταμένη αποεπένδυση και στην απώλεια παραγωγικού κεφαλαίου, όπως φαίνεται και στο Διάγραμμα 4.7.



(ΕΛΣΤΑΤ- Ίδια επεξεργασία)

Διάγραμμα 4.6 Ακαθάριστος Σχηματισμός Κεφαλαίου

Ως εκ τούτου, ο κρίσιμος παράγοντας στην προσπάθεια οικονομικής προσαρμογής της χώρας είναι η πολιτική συναίνεση, η οποία συντελεί ώστε τα πολιτικά κόμματα αφενός να «επιτρέψουν» / δεσμευθούν στην «αποπολιτικοποίηση» της δημόσιας διοίκησης, αφετέρου να ενισχύσουν το επιτελικό κράτος, το οποίο θα είναι αρωγός με συγκεκριμένες παρεμβάσεις σε καίριους τομείς ανάπτυξης, όπως η σταθερότητα του φορολογικού συστήματος με την ενίσχυση του ρόλου της ΑΑΔΕ, η ενίσχυση της έρευνας και καινοτομίας, η ενίσχυση του επιχειρείν, η ψηφιοποίηση και η ηλεκτρονική διακυβέρνηση.

Η μείωση της φορολογικής επιβάρυνσης, χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών, απαιτεί εγρήγορση του επιτελικού κράτους, το οποίο θα προωθεί μεταρρυθμίσεις για τη βελτίωση της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας της φορολογικής διοίκησης. Η διεύρυνση της φορολογικής βάσης μέσω της λειτουργίας της ΑΑΔΕ έχει διττό χαρακτήρα, καθώς αποτέλεσε μια καταλυτική μεταρρύθμιση που συμβάλει στην προσέλκυση παραγωγικών επενδύσεων μέσω της μείωσης της φορολογικής επιβάρυνσης, τόσο για τις επιχειρήσεις, όσο και για την απασχόληση. Η δημιουργία ενός σταθερού φορολογικού συστήματος θα ενισχύσει περαιτέρω τις Άμεσες Ξένες Επενδύσεις (ΑΞΕ), οι οποίες τα τελευταία χρόνια βρίσκονται σε ανοδική τροχιά, συντελώντας στη βασική προτεραιότητα της ελληνικής οικονομίας που είναι ένα θετικό εμπορικό ισοζύγιο.

Η αξιοπιστία στη δημοσιονομική πολιτική είναι εκείνη που διασφαλίζει τον δρόμο για την επιτυχία οποιαδήποτε μεταρρύθμισης. Η ενίσχυση της αβεβαιότητας στην οικονομική ζωή μεταφράζεται στην αύξηση των ομολόγων, όπως έγινε και στην περίπτωση της Ελλάδας. Μια από τις σημαντικότερες αδυναμίες των προγραμμάτων και των κυβερνήσεων που τα διαχειρίζονταν ήταν η υποτίμηση του ρόλου της αβεβαιότητας. Προς επίρρωση της, η απουσία ενστερνισμού των ΠΟΠ, η διαφορετική φιλοσοφία των κυβερνήσεων, επηρέαζε την κατανάλωση, τις δημόσιες δαπάνες, τις επενδύσεις τις εξαγωγές, τις εισαγωγές, τις πληρωμές τους και τους φόρους, συμβάλλοντας ώστε αυτές οι μεταβλητές που αποτελούν την παραγωγή του ΑΕΠ και της ανάπτυξης να έχουν αρνητικό πρόσημο καθ' όλη τη διάρκεια των ΠΟΠ (Λιαργκόβας, 2020 :188)

Συνακόλουθα, οι προσδοκίες παίζουν καταλυτικό ρόλο στην ανάπτυξη του οικονομικού κλίματος (Διάγραμμα 4.8). Η επίπτωση των προσαρμογών μέσω των ΠΟΠ προκάλεσε απώλεια του ΑΕΠ της τάξης του 25% δημιουργώντας αύξηση της ανεργίας και του λόγου χρέους προς το ΑΕΠ, όπως και η δημιουργία αρνητικών προσδοκιών για την ελληνική οικονομία συμπεραίνοντας ότι τα ΠΟΠ αποτύχαν παταγωδώς στην δημιουργία προσδοκιών.



(διαΝέοσις: Πίνακας Ελέγχου Της Ελληνικής Οικονομίας -31/5/2022)

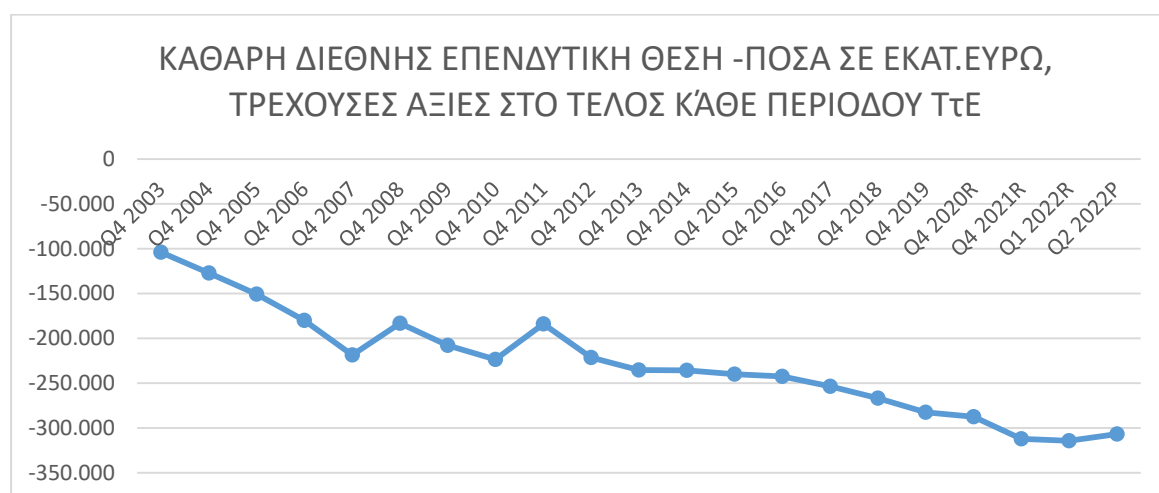
Διάγραμμα 4.7 Δείκτης Οικονομικού κλίματος

Οι προσδοκίες με τη σειρά τους αυξάνουν την αλυσίδα αξίας και τους κρίκους που συνδέονται με το παζλ της ανάπτυξης. Ως εκ τούτου, οι προσδοκίες συντελούν στην προσέλκυση επενδύσεων. Η αποέπενδυση της ελληνικής οικονομίας είναι μια από τις

σημαντικότερες επιπτώσεις της κρίσης και η ανατροπή της έχει παράλληλη σχέση με την ανεργία και την αναπαραγωγή της ύφεσης.

Παράλληλα, ο περιορισμός των δημόσιων δαπανών και της επενδυτικής δράσης του Κράτους, λόγω της δημοσιονομικής πειθαρχίας και των περικοπών του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων, καθιστούν επιτακτική την αναγκαιότητα των ΑΞΕ (Διάγραμμα 4.9). Αναμφίβολα, οι ξένες επενδύσεις επιδιώκουν την μεγιστοποίηση του κέρδους σε συνθήκες υγιούς ανταγωνισμού και εξαρτώνται κυρίως από ενδογενείς παράγοντες του ίδιου του κράτους όπως (Λιαργκόβας, 2020 :193):

- Η μακροοικονομική σταθερότητα.
- Το μέγεθος της οικονομίας.
- Το σταθερό φορολογικό και εργατικό σύστημα, ώστε να αναγνωρίζονται τα κόστη εξαρχής χωρίς αιφνιδιασμούς.
- Η ποιότητα θεσμών.
- Η ποιότητα φυσικού κεφαλαίου.



(Τράπεζα της Ελλάδας – ίδια επεξεργασία)

Διάγραμμα 4.8 Καθαρή επενδυτική θέση – Ποσά σε εκατ. Ευρώ, τρέχουσες αξίες στο τέλος κάθε περιόδου

Είναι πρόδηλο ότι κανένας από τους παράγοντες που αναφέρονται δεν είναι ικανός από μόνος του να προσελκύσει επενδύσεις, χωρίς να υλοποιούνται ταυτόχρονα και οι άλλοι. Επομένως, προτεραιότητα είναι η αύξηση των κλάδων που προσφέρουν αύξηση του ΑΕΠ με την υιοθέτηση ενός νέου μοντέλου παραγωγής. Ακόμα όμως και με τις ήδη υπάρχουσες δομές παραγωγής πρέπει να γίνει ένας συνδυασμός, ο οποίος θα δημιουργεί τη βέλτιστη προστιθέμενη αξία για την οικονομία, είτε βραχυχρόνια προς ικανοποίηση δεικτών στόχων, όπως στα ΠΟΠ, είτε μακροχρόνια με στόχο την θωράκιση της

οικονομικής σταθερότητας, όπως εφαρμόζουν οι μεταρρυθμίσεις, για τις οποίες έγινε εκτενέστερη αναφορά.

Εν κατακλείδι, η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας κόστους, η εξάλειψη των δημοσιονομικών ελλειμάτων και το ισοζύγιο πληρωμών αποτελούν τα κύρια επιτεύγματα της πορείας για την έξοδο από την κρίση. Οι στόχοι για πρωτογενή πλεονάσματα πάνω του 2% κρατούν δέσμια τη χώρα σε συνθήκες ύφεσης και καθιστούν την μακροχρόνια ανάπτυξη αδύνατη. Επιπλέον, η δημογραφική πρόκληση είναι ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα της χώρας, διότι λόγω της μετανάστευσης του πιο καταρτισμένου και σε παραγωγική ηλικία ανθρωπίνου δυναμικού και της μαζικής συνταξιοδότησης του γηρασμένου πληθυσμού, θα υπάρξει μεγάλος αριθμός συνταξιούχων στη χώρα.

Η αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης είναι μια θεσμική πρόκληση, παρά το γεγονός ότι πολλές μεταρρυθμίσεις τα τελευταία χρόνια συντέλεσαν στη βελτίωση της. Η αποπολιτικοποίηση της δεν έχει φτάσει στα επιθυμητά αποτελέσματα. Η αποπολιτικοποίηση έχει αμφίδρομη σχέση με εστίες διαφθοράς και την ποιότητα της λογοδοσίας της δημόσιας διοίκησης. Ο κρατικός προστατευτισμός ενισχύθηκε μετά την εμφάνιση της πανδημίας covid-19, αναδεικνύοντας την αναγκαιότητα για προτεραιότητες πολιτικής και για ισχυρή δημόσια διοίκηση, η οποία θα είναι αρωγός της εκάστοτε κυβέρνησης σε ένα συνεχώς μεταβαλλόμενο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον.

5 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η δημοσιονομική και χρηματοπιστωτική κρίση στην Ελλάδα συνδέεται με χρόνιες παθογένειες του κράτους και της δημόσιας διοίκησης. Η έλλειψη εκσυγχρονισμού, οι πολλαπλές εστίες διαφθοράς και διαπλοκής – που δημιουργούνταν και διογκώνονταν από την πολυνομία και την κακονομία, οδήγησαν στην επιβολή ΠΟΠ προκειμένου να αποφευχθεί η πτώχευση της χώρας, τα οποία εστίασαν στη δημοσιονομική εξυγίανση μέσω πολιτικών λιτότητας, εφαρμόζοντας αντιαναπτυξιακό μείγμα πολιτικής με δραματικά αποτελέσματα για την ελληνική κοινωνία και οικονομία.

Η επιβολή των ΠΟΠ όμως, μετέβαλλε το πολιτικό σκηνικό, υποχρεώνοντας στη διαμόρφωση κυβερνητικών συνασπισμών για τη διάχυση του πολιτικού κόστους. Η – έστω και επιφανειακή – πολιτική συναίνεση, σε συνδυασμό με τα προβλεπόμενα στις εκθέσεις των διεθνών οργανισμών και τα ΠΟΠ, επέτρεψε την υιοθέτηση, εφαρμογή και ενίσχυση σημαντικών και απαραίτητων μεταρρυθμίσεων, οι οποίες παρά τη γενική διαχρονικά παραδοχή για την αναγκαιότητα τους, παρέμεναν ανεφάρμοστες και ανενεργές.

Στη διάρκεια της εφαρμογής των ΠΟΠ έγινε δυνατή (με τις όποιες αδυναμίες και συχνά στρεβλώσεις), η απογραφή του Ανθρώπινου Δυναμικού του Ελληνικού Δημοσίου, η καθιέρωση και εφαρμογή του Ενιαίου Μισθολογίου, του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας, η ανάπτυξη ψηφιακών οργανογραμμάτων και περιγραφών θέσεων εργασίας, η δημιουργία ενιαίας και ανεξάρτητης αρχής για τα δημόσια έσοδα και τη φορολογική διοίκηση, ο μετασχηματισμός και η βελτίωση της λειτουργίας του προϋπολογισμού και η σταδιακή υιοθέτηση των προϋπολογισμών προγραμμάτων και επιδόσεων και τελικά η σύσταση κέντρου διακυβέρνησης στην κατεύθυνση της δημιουργίας ενός επιτελικού κράτους. Η ημιτελής αποπολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης θα πρέπει να ολοκληρωθεί, με αξιοποίηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης σε όλες τις διαδικασίες, προκειμένου να συρρικνώνονται διαρκώς οι δυνατότητες για πελατειακές και προσοδοθηρικές συναλλαγές.

Με δεδομένη την έξοδο πλέον της χώρας από τα ΠΟΠ και την επιτήρησή της, οι βασικοί άξονες της πολιτικής θα πρέπει να είναι η διασφάλιση και διατήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας, η αποτελεσματική διαχείριση και εκτέλεση του προϋπολογισμού, η αλλαγή του μείγματος πολιτικής με στοχευμένες μειώσεις κρατικών δαπανών και μείωση της φορολογίας. Ταυτόχρονα, με την εμπειρία των αρνητικών επιπτώσεων της προηγούμενης περιόδου, καθώς και των αναγκών που δημιουργούν οι πολλαπλές κρίσεις παγκοσμίως (οικονομική, υγειονομική, ενεργειακή, γεωπολιτική) στη δημόσια συζήτηση παρατηρείται όλο και εντονότερα, ευρεία πολιτική και κοινωνική συναίνεση για την εφαρμογή και διατήρηση των μεταρρυθμίσεων που συζητήθηκαν στην παρούσα εργασία, καθώς και των μεταρρυθμίσεων που αφορούν την καλή νομοθέτηση, την ανάπτυξη και την αποκέντρωση.

Η βασική όμως μεταρρύθμιση είναι ο στρατηγικός σχεδιασμός και προγραμματισμός σε όλα τα πεδία, με συστηματική αξιολόγηση και έλεγχο και αξιοποίηση των φυσικών και ανθρώπινων πόρων της χώρας, στην κατεύθυνση της αλλαγής του παραγωγικού μοντέλου, της προσέλκυσης εγχώριων και ξένων επενδύσεων, της επένδυσης στην καινοτομία, την πράσινη και κοινωνική οικονομία. Η μεταρρύθμιση αυτή είναι η ικανή και αναγκαία συνθήκη για την οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική ευημερία.

5.1 Περιορισμοί της μελέτης

Στην παρούσα εργασία επιχειρήθηκε η αξιολόγηση των επιπτώσεων των ΠΟΠ στην ελληνική οικονομία, εστιάζοντας στις μεταρρυθμίσεις που αφορούν στη δημόσια διοίκηση και το επιτελικό κράτος. Η συνθετότητα και οι αλληλεπιδράσεις των μεταρρυθμίσεων

αυτών μεταξύ τους και με όσες δεν εξετάσθηκαν, περιορίζουν το εύρος της ανάλυσης. Επιπλέον, η δημόσια συζήτηση σε όλη τη διάρκεια της κρίσης ήταν έντονη, με αποτέλεσμα να έχει παραχθεί τεράστιος όγκος βιβλιογραφίας, που είναι ιδιαίτερα δύσκολο να ανασκοπηθεί πλήρως.

Οι παραπάνω περιορισμοί καταδεικνύουν ταυτόχρονα και τις προοπτικές της μελέτης, καθώς υπάρχει η δυνατότητα περαιτέρω ανάλυσης και συσχέτισης επιπτώσεων και μεταρρυθμίσεων, παρακολούθησης της εξέλιξης των εφαρμοσμένων μεταρρυθμίσεων, συγκριτικής ανάλυσης ανάλογων παρεμβάσεων μεταξύ χωρών κ.ο.κ.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική

ΑΑΔΕ, (2019). Στρατηγικό Σχέδιο ΑΑΔΕ 2020-2024, ανάκτηση από:

<https://www.aade.gr/epiheirisiaka-shedia/stratigiko-shedio-aade-2020-2024> [20-8-2022]

ΑΑΔΕ, (2019α). Επιχειρησιακό Σχέδιο ΑΑΔΕ 2019, ανάκτηση από:

<https://www.aade.gr/sites/default/files/2019-04/%CE%95%CE%A0%CE%99%CE%A7%CE%95%CE%99%CE%A1%CE%97%CE%A3%CE%99%CE%91%CE%9A%CE%9F%20%CE%A3%CE%A7%CE%95%CE%94%CE%99%CE%9F%20%CE%91%CE%91%CE%94%CE%95%202019.pdf> [20-8-2022]

ΑΑΔΕ, (2022). Έκθεση Απολογισμού ΑΑΔΕ 2021 και Προγραμματισμού Δραστηριοτήτων 2022, ανάκτηση από: <https://www.aade.gr/epiheirisiaka-shedia/apologistiki-ekthesi-aade-2021> [20-8-2022]

ΑΑΔΕ, (2021). Έκθεση Απολογισμού ΑΑΔΕ 2020 και Προγραμματισμού Δραστηριοτήτων 2021, ανάκτηση από: https://www.aade.gr/sites/default/files/2021-04/ekthesi_apologismou_aade_2020.pdf [20-8-2022]

ΑΑΔΕ, (2020). Επιχειρησιακό Σχέδιο ΑΑΔΕ 2020, ανάκτηση από:

<https://www.aade.gr/sites/default/files/2021-01/epixeirisiakosxedio2020.pdf> [20-8-2020]

ΑΑΔΕ, (2020). Έκθεση Απολογισμού ΑΑΔΕ 2019 και Προγραμματισμού Δραστηριοτήτων 2020, ανάκτηση από: <https://www.aade.gr/sites/default/files/2020-04/%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97%20%CE%A0%CE%95%CE%A0%CE%A1%CE%91%CE%93%CE%9C%CE%95%CE%9D%CE%A9%CE%9D%20%CE%91%CE%91%CE%94%CE%95%202019.pdf> [20-8-2022]

ΑΑΔΕ, (2019). Έκθεση Απολογισμού ΑΑΔΕ 2018 και Προγραμματισμού Δραστηριοτήτων 2019, ανάκτηση από: <https://www.aade.gr/epiheirisiaka-shedia/apologistiki-ekthesi-aade-2018> [20-8-2022]

ΑΑΔΕ, (2018). Έκθεση Απολογισμού ΑΑΔΕ 2017 και Προγραμματισμού Δραστηριοτήτων 2018, ανάκτηση από: <https://www.aade.gr/epiheirisiaka-shedia/apologistiki-ekthesi-aade-2017> [20-8-2022]

ΑΑΔΕ, (2017). Απολογιστική Έκθεση Γ.Γ.Δ.Ε. 2016 και Προγραμματισμού Δραστηριοτήτων 2017, ανάκτηση από: https://www.aade.gr/sites/default/files/2017-06/apologistiki_ekthesi_2016.pdf [20-8-2022]

ΑΑΔΕ, (2017α). Στρατηγικό Σχέδιο ΑΑΔΕ 2017-2020, ανάκτηση από: https://www.aade.gr/sites/default/files/2017-04/statigiko_sxedio_2017_2020.pdf [22-8-2022]

ΑΑΔΕ, (2017β). Αναθεωρημένο Στρατηγικό Σχέδιο ΑΑΔΕ 2017-2020, ανάκτηση από: <https://www.aade.gr/epiheirisiaka-shedia/anatheorimeno-stratigiko-shedio-aade-2017-2020> [3-10-2022]

ΑΑΔΕ, (2016). Απολογιστική Έκθεση Γ.Γ.Δ.Ε. 2015 και δράσεων και έργων για το 2016, ανάκτηση από: <https://www.aade.gr/epiheirisiaka-shedia/apologistiki-ekthesi-ggde-2015> [20-8-2022]

Αργεΐτης Γ., Δαφέρμος Γ., Μαρσέλλου Α., (2011). Κρατικός προϋπολογισμός προγραμμάτων:Θεσμός οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης ή δημοσιονομικής λιτότητας; [Μελέτες/11], ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΓΣΕΕ - Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων ανάκτηση από: <https://ineobservatory.gr/wp-content/uploads/2014/08/meleti11.pdf> [16-8-2022]

Βαγιάνος Δ., Βέττας Ν., Μεγήρ Κ., Πισσαρίδης Χ., (2017). «Πέρα από τη λιτότητα: για μια νέα δυναμική στην ελληνική οικονομία», Ηράκλειο: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης

Βαληνάκης Γ. Καζάκος Π., Μαραβέγιας Ν., (2014). Η έξοδος από την κρίση: Εφαρμόσιμες εναλλακτικές προτάσεις. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήσης

Γραφείο Προϋπολογισμού του κράτους (2017), Τριμηνιαία Έκθεση Απριλίου - Ιουνίου 2017, ανάκτηση από: <https://www.pbo.gr/%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CE%BF%CF%83%CE%B9%CE%>

https://www.dianeosis.org/research/production_model/ [28-8-2022]

διαΝΕΟσις, (2014). Ένα Νέο Παραγωγικό Μοντέλο Για Την Ελλάδα ανάκτηση από: https://www.dianeosis.org/research/production_model/ [20-9-2022]

Δραμαλιώτη Π.,(2021). Το Επιτελικό Κράτος, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήσης

Εισηγητική Έκθεση προϋπολογισμού 2018

Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2020, (2020), ανάκτηση από: https://oe-e.gr/wp-content/uploads/2020/05/2020-european-semester-national-reform-programme-greece_el.pdf [25-8-2022]

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010), Το Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής για την Ελλάδα [Occasional Papers 61/June 2010], Γενική Διεύθυνση Νομισματικών και Οικονομικών Υποθέσεων, ανάκτηση από: https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp61_el.pdf [18-8-2022]

Καπλάνογλου Γ., Ράπανος Β., (2014). «Ποιοι πληρώνουν τους έμμεσους φόρους στην Ελλάδα; Πρώτες ενδείξεις στην περίοδο της κρίσης», στο: *Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή : «Δημοσιονομική Προσαρμογή –πόσο δίκαιη είναι η κατανομή των βαρών»*, Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων, σελ.11-32

Κατσίκας Δ.Χ., Αναστασάτου Μ., Νίτση Ε., Πετραλιάς Α., Φιλίνης Κ., (2018). Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα κατά τη Διάρκεια της Κρίσης: 2010-2014. Επισκόπηση, Αποτίμηση και Προτάσεις Πολιτικής, ΕΛΙΑΜΕΠ - Παρατηρητήριο Ελληνικής & Ευρωπαϊκής Οικονομίας, ανάκτηση από: <http://crisisobs.gr/wp-content/uploads/2018/07/%CE%94%CE%B9%CE%B1%CF%81%CE%B8%CF%81%CF%89%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%B5%CC%81%CF%82-%CE%BC%CE%B5%CF%84%CE%B1%CF%81%CF%81%CF%85%CE%B8%CE%BCE%99%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82-%CF%83%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CE%B5%CE%BA%CE%B8%CE%B5%CF%83%CE%B7-%CE%B1%CF%80%CF%81%CE%B9%CE%BB%CE%B9%CE%BF%CF%85-%CE%B9%CE%BF%CF%85%CE%BD%CE%B9%CE%BF%CF%85-2017> [20-9-2022]

[%CE%95%CE%BB%CE%BB%CE%B1%CC%81%CE%B4%CE%B1-](#)

[ELIAMEP_%CE%A4%CF%84%CE%95_eversion.pdf](#) [23-8-2022]

Καλουδάτου Μ. (2009), «Κρατικός Προϋπολογισμός, Προτάσεις για ένα μοντέλο αξιόπιστο και αποτελεσματικό», Εκδόσεις: Κριτική

Κουζής Γ., Δημουλάς Κ., Μητράκος Θ. και Φιλιοπούλου Μ.(2013). Επιπτώσεις των Περιοριστικών Πολιτικών στις Δημόσιες Υπηρεσίες, Δημόσια Αγαθά και Ανθρώπινο Δυναμικό της Δημόσιας Διοίκησης, ΑΔΕΔΥ- Κοινωνικό Πολυκέντρο «Συμμετοχή – Γνώση – Πρόοδος»: Αθήνα, ανάκτηση από: <https://www.poeota.gr/oldsite/adedy/KP-MEPP-11-2013.pdf> [25-8-2022]

Λαμπροπούλου Μ., (2019). Η αλλαγή οργανωτικών προτύπων στη δημόσια διοίκηση: Η μεταρρύθμιση (;) των γραφειοκρατικών δομών σε συνθήκες δημοσιονομικής προσαρμογής, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, 45: 148-180

Λιαργκόβας Π., (2020). Δέκα χρόνια κρίση, τρία μνημόνια και μια Πανδημία, Αθήνα: Εκδόσεις Πατάκη

Λιαργκόβας Π., Ρηγίνος Μ., Ψυχάλης Μ., (2020). Τρία εργαλεία που επηρεάζουν καθοριστικά τη συμβολή του δημοσίου τομέα στην ανάπτυξη του ΑΕΠ στην εποχή της πανδημίας, ΚΕΠΕ – Αναλύσεις Επικαιρότητας 6/2020 (29/5)

Μαΐστρος Π., (2016), «Μεταρρυθμίσεις ή επικοινωνιακές φωτοβολίδες; Η δημόσια διοίκηση στην τριετία 2016-2018», Εκδόσεις: Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις

Μακρυδημήτρης Α., Μιχαλόπουλος Ν.[επιμ.], (2000). Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση, 1950-1998, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήσης

Μαυρουδέας Σ., Πασσάς Κ., (2022). Το επίπεδο και η εξέλιξη των αμοιβών στον ελληνικό δημόσιο τομέα από την κρίση του 2009-10 μέχρι σήμερα [έκθεση], ΑΔΕΔΥ- Κοινωνικό Πολυκέντρο «Συμμετοχή – Γνώση – Πρόοδος»: Αθήνα, ανάκτηση από: https://kpolykentro.gr/wp-content/uploads/2022/04/exelixa-misthon-dt_mavroudeas.pdf [22-8-2022]

Οικονομίδης Γ., Τριαντόπουλος Χ., (2017). Υπάρχει περιθώριο για κοινωνική συνεννόηση; Σε κρίσιμους τομείς οικονομικής και κοινωνικής δραστηριότητας, Αθήνα: διαΝΕΟσις, ανάκτηση από: https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2018/10/oke_final.pdf [20-9-2022]

ΟΟΣΑ (2011), Ελλάδα: Επιθεώρηση της Κεντρικής Διοίκησης, μτφρ. Ένωση Αποφοίτων Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης,

Παπατόλιας Α., (2021). «Θεωρία και Πράξη του Επιτελικού Κράτους», Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα

Πελαγίδης Θ., Μητσόπουλος Μ., (2010). «Η στιγμή της στροφής για την Ελληνική Οικονομία». Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήσης

Ρακιντζής, 2022, «Η αξιολόγηση των Δημοσίων Υπαλλήλων και ο Κλεμανσώ» <https://www.capital.gr/me-apopsi/3645763/i-axiologisi-ton-dimosion-upallilon-kai-o-klemanso> .

Ράπανος Β.Θ., Καπλάνογλου Γ., (2014). Φορολογία και οικονομική ανάπτυξη: Η περίπτωση της Ελλάδας, Δελτίο Ελληνικής Ένωσης Τραπεζών -Συλλογικός Τόμος, 14: 609-640, ανάκτηση από: <https://old.hba.gr/5Ekdosis/UplPDFs/sylltomos14/609-638%20Rapanos%202014.pdf> [20-8-2022]

Σαββαΐδου Κ., Αθανασιάδου Χ., Βαλλιάνου Μ., Βέντζιου Π., Βουζουλίδου Ε., Δάλλα Χ., Καπνισάκη Ε., Μαυρομάτη Α., Ράιδος Σ., (2020). Προϋπολογισμός Πολιτών 2021 [Ερευνητική Ομάδα: Διαφάνεια του Προϋπολογισμού], Jean Monnet Chair – ΑΠΘ – Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, ανάκτηση από: <https://www.taxheaven.gr/attachment/7899> [20-8-2022]

Σαμαρτζής Γ., (2016). Η υπερφορολόγηση και η καμπύλη Laffer [ηλεκτρονικό], Η Ροδιακή (6/9/2016), ανάκτηση από: <https://www.rodiaki.gr/article/346373/h-yperforologhsh-kai-h-kampylh-laffer> [10/8/2022]

Σερεμέτης Δ.,(2020). Μνημονιακές Μεταρρυθμίσεις, Αθήνα: Εκδόσεις Gutenberg
Σπανού Κ. (επιμ.) και συν. (2018). Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη Διάρκεια της Κρίσης: Επισκόπηση, Περιγραφή, Αποτίμηση, ΕΛΙΑΜΕΠ- Παρατηρητήριο στην κρίση, ανάκτηση από: <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2018/11/metarrythmiseis-sth-dimosia-dioikisi-sti-diarkeia-tis-krisis.pdf> [5-8-2022]

Σπανού Κ., (2021). Ποιες μεταρρυθμίσεις; Κυβερνώντας υπό εξωτερική πίεση, Αθήνα: Εκδόσεις Πατάκη

Σωτηρόπουλος Δ. και Χριστόπουλος Λεωνίδας, 2017, «Πολυνομία και κακονομία στην Ελλάδα», Εκδόσεις διαΝΕΟσις.

Τράπεζα της Ελλάδος, (2014). Το Χρονικό της Μεγάλης Κρίσης, Αθήνα: Κέντρο Πολιτισμού, Έρευνας και Τεκμηρίωσης της Τράπεζας της Ελλάδος

Τράπεζα της Ελλάδος (2018), Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2017, ανάκτηση από: <http://www.bankofgreece.gr/BogEkdoseis/ekthdkth2017.pdf> [22-8-2022]

Τσακλόγλου Π., Οικονομίδης Γ., Παγουλάτος Γ., Τριαντόπουλος Χ., Φιλιππόπουλος Α., (2016). Ένα νέο παραγωγικό μοντέλο για την Ελλάδα: διαΝΕΟσις, ανάκτηση από: https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2016/10/Parag-modelo_28_9_2.pdf [22-9-2022]

Τσέκος Θ. & Στογγάρη Α., 2015, «Από τον έλεγχο της συμμόρφωσης στην αξιολόγηση της απόδοσης», Εκδόσεις Gutenberg

Υπουργείο Εσωτερικών – Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου: Κινητικότητα – Θεσμικό Πλαίσιο – Εγκύκλιοι : https://www.apografi.gov.gr/kinitikotita/esk_thesmiko.html [23-8-2022]

Υπουργείο Οικονομικών, Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής, Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικής Πολιτικής & Προϋπολογισμού, Διεύθυνση Αξιολόγησης Δράσεων Γενικής Κυβέρνησης (2019). ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟ ΠΙΛΟΤΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ (Μάρτιος 2019), ανάκτηση από: [4D6963726F736F667420576F7264202D20C5C3D7C5C9D1C9C4C9CF20D0C9CBCFD4C9CACFD520D3D7C5C4C9C1D3CCCFD520D0C520D4C5CBC9CAC720C5CAC4CFD3C720706466](https://www.minfin.gr/Content/Files/4D6963726F736F667420576F7264202D20C5C3D7C5C9D1C9C4C9CF20D0C9CBCFD4C9CACFD520D3D7C5C4C9C1D3CCCFD520D0C520D4C5CBC9CAC720C5CAC4CFD3C720706466) (minfin.gr) [20-8-2022]

Υπουργείο Οικονομικών, (2020) Αιτιολογική Έκθεση στο Σχέδιο Νόμου: για την περιστολή του λαθρεμπορίου-Κύρωση του Πρωτοκόλλου για την εξάλειψη του παράνομου εμπορίου καπνού [5-10-2020], ανάκτηση από: <http://www.opengov.gr/minfin/wp-content/uploads/downloads/2020/10/%CE%91%CE%99%CE%A4%CE%99%CE%9F%CE%9B%CE%9F%CE%93%CE%99%CE%9A%CE%97-%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97-5.10.pdf> [3-10-2022]

Υπουργείο Οικονομικών, (2021). Προϋπολογισμός Επιδόσεων 2022 (Νοέμβριος 2021), ανάκτηση από: [3ed88e27-39a4-4633-882e-204599d36066](https://www.minfin.gr/Content/Files/3ed88e27-39a4-4633-882e-204599d36066) (minfin.gr) [20-8-2022]

Ξενόγλωσση

Arin et al., 2011, « Why are corrupted countries less successful in consolidating their budgets?», Journal of Public Economics 95,

Barro, Robert J., 1979, «On the Determination of the Public Debt»

Kinda T., Lengyel A., Chahande K., (2022). Fiscal Multipliers During Pandemics, IMF Working Paper (Asia and Pacific Department) WP/22/149

Douglass North, 2000, «Δομή και Μεταβολές στην οικονομική ιστορία», Εκδόσεις: Κριτική Επιστημονική βιβλιοθήκη.

OECD/Delphine Moretti (2019), "Budgeting in Greece", OECD Journal on Budgeting, vol. 19/2, <https://doi.org/10.1787/2f5e7d7a-en> [20-8-2022]

Νόμοι και Διατάξεις

N.3230/2004

N. 3528/2007

Π.Δ.113/2010

N. 3845/2010

N.3895/2010

N.4002/2011

N.4046/2012

N. 4093/2012

N.4109/2013

N. 4152/2013

N.4223/2013

N.4250/2014

N.4254/2014

N. 4520/2014

Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4270/2014

N. 4336/2015

N. 4369/2016

N.4389/2016.

N. 4440/2016

Εγκύκλιος ΔΠΙΑΑΔ/ΠΡΟΣ/149/οικ.7282/2-3-2017 «Αξιολόγηση και εξορθολογισμός των κλάδων Δημοσίου τομέα».

N.3240/2018

N.4622/2019

N. 4674/2020

N.4758/2020

Οδηγίας 2011/7/EK

Βάσεις δεδομένων - Ιστοσελίδες

ΕΛΣΤΑΤ: Κύρια Μεγέθη Γενικής Κυβέρνησης (2006 -2017), ανάκτηση από:
<https://www.statistics.gr/el/statistics/-/publication/SEL36/2017> [22-9-2022]

ΕΛΣΤΑΤ, (2022). Κύρια Μεγέθη Γενικής Κυβέρνησης - 2η κοινοποίηση (Προσωρινά Στοιχεία) (1995 - 2021), ανάκτηση από: <https://www.statistics.gr/statistics/-/publication/SEL36/2014> [30-10-2022]

ΕΛΣΤΑΤ, (2022). Δελτίο Τύπου 13-9-2022: Δείκτης Μισθολογικού Κόστους - Β' τρίμηνο 2022, ανάκτηση από:
https://www.statistics.gr/el/statistics?p_p_id=documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKKo4IN&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=4&p_p_col_pos=1&documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKKo4IN_javax.faces.resource=document&documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKKo4IN_in=downloadResources&documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKKo4IN_documentID=474966&documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKKo4IN_locale=el [15-9-2022]

Enterprise Greece: <https://www.enterprisegreece.gov.gr/h-ellada-shmera/giati-ellada/ksenes-ameses-ependyseis>

Τράπεζα της Ελλάδας : Στατιστικά στοιχεία/Εξωτερικός τομέας/Άμεσες επενδύσεις Άμεσες επενδύσεις – Ροές: <https://www.bankofgreece.gr/statistika/ekswterikos-tomeas/ameses-ependyseis/roes> [6-10-2022]

Τράπεζα της Ελλάδας: Στατιστικά στοιχεία /Εξωτερικός τομέας /Εξωτερικό χρέος <https://www.bankofgreece.gr/statistika/ekswterikos-tomeas/ekswteriko-xreos>

Τράπεζα της Ελλάδας: Στατιστικά στοιχεία/ Εξέλιξη δανείων και καθυστερήσεων <https://www.bankofgreece.gr/statistika/ekseliksh-daneiwn-kai-kathysterhsewn>

Τράπεζα της Ελλάδας: Στατιστικά στοιχεία/ Εξωτερικός τομέας/ Διεθνής επενδυτική θέση <https://www.bankofgreece.gr/statistika/ekswterikos-tomeas/diethnhs-ependytikh-thesh>

Έκθεση Ο.Ο.Σ.Α. «Μέτρηση και μείωση των διοικητικών βαρών σε 13 κλάδους στην Ελλάδα»(2014).http://www.oecd.org/regreform/regulatorypolicy/Greece_2014_Measuring_administrative_burdens_Public%20Procurement.pdf

Ανεπίσημη Μετάφραση της Έκθεσης του ΟΟΣΑ για την ελληνική Κεντρική Διοίκηση 2011)<https://docplayer.gr/580166-Anepisiimi-metafrasi-tis-ekthesis-toy-oosa-gia-tin-elliniki-kentriki-dioikisi-2011.html>

Προϋπολογισμός Πολιτών 2021:16-17) <https://www.taxheaven.gr/attachment/7899>)

Βουλή των Ελλήνων, Γραφείο προϋπολογισμού του κράτους, «Η νέα οικονομική διακυβέρνηση στη ζώνη του ευρώ και η Ελλάδα:5-6) <https://diafaneia.hellenicparliament.gr/document/04-02zo/>

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Η παρέμβαση της Επιτροπής στην ελληνική χρηματοπιστωτική κρίση, 2017:27-31) https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_17/SR_GREECE_EL.pdf:

ΚΕΠΕ, Αρ.124, Effective tax rates in Greece

<https://www.kepe.gr/index.php/el/erevna/dimosieyseis/ergasies-gia-sizitise-el/item/396-%CE%B1%CF%81-124-effective-tax-rates-in-greece.html>

Budgeting in Greece, Public Governance Directorate-Public Governance Committee:185-189 <https://www.oecd.org/gov/budgeting/budgeting-and-public-expenditures-2019-greece.pdf>:

(Διαργκόβας και συν, 2020: Τρία εργαλεία που επηρεάζουν καθοριστικά τη συμβολή του δημοσίου τομέα στην ανάπτυξη του ΑΕΠ στην εποχή της πανδημίας ΚΕΠΕ 6-2020)

https://www.researchgate.net/publication/342701084_Tria_ergaleia_pou_epereazoun_kathoristika_te_symbole_tou_demosiou_tomea_sten_anaptyxe_tou_AEP_sten_epoch_e_tes_pandemias_KEPE_6-2020

(Απολογιστική Έκθεση 2021:88) https://aade.gr/sites/default/files/2022-04/apologistiki_ekthesi2021.pdf σελ. 88)

Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2020,:40-41 https://oe-e.gr/wp-content/uploads/2020/05/2020-european-semester-national-reform-programme-greece_el.pdf