



Πάντειο Πανεπιστήμιο

Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών

Δίκαιο

Διοικητική Επιστήμη

Οικονομία

Φορολογία
& Ελεγκτική

Διάλογοι στη Δημόσια Διοίκηση

Ηλεκτρονικό Περιοδικό
του Τμήματος
Δημόσιας Διοίκησης

Τεύχος 4
Οκτώβριος 2023

ISSN: 2654-1580

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ ΑΠΟ ΤΗ ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Αγαπητές και αγαπητοί συνάδελφοι αγαπητές φίλες, αγαπητοί φίλοι του ηλεκτρονικού μας περιοδικού!

Με ιδιαίτερη χαρά εκ μέρους της συντακτικής επιτροπής του περιοδικού του Τμήματός μας "Διάλογοι στη Δημόσια Διοίκηση" σας παρουσιάζουμε το 4ο τεύχος του. Στο τεύχος αυτό φιλοξενούνται άρθρα εκλεκτών συναδέλφων, που μας έκαναν την τιμή να τα αποστείλουν, ώστε να τίθεται συνεχώς προβληματισμός σχετικά με θέματα που αφορούν τη Δημόσια Διοίκηση, όπως αυτό του κ. Δημητρίου Αργυριάδη, Επίτιμου Διδάκτορος του Παντείου Πανεπιστημίου και του Καποδιστριακού Πανεπιστημίου με βάση ομιλία του με τίτλο «Διαφαίνονται στον Κόσμο Τεκτονικές Αλλαγές: Πού πάει η Δημόσια Διοίκηση σαν Πράξη και Επιστήμη;», καθώς και άρθρα σχετικά με το δίκαιο της ΕΕ και τη Δημόσια Διοίκηση, το επιτελικό κράτος και τους ΟΤΑ και το νέο θεσμικό πλαίσιο για τους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος.

Το δεύτερο μέρος του τεύχους αυτού είναι αφιερωμένο στο Συνέδριο του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης που διοργανώθηκε στις 10 και 11 Νοεμβρίου 2022 με τίτλο «Η Δημόσια Διοίκηση Σήμερα: Προκλήσεις και Προοπτικές». Είναι πλέον πρακτική του περιοδικού μας να περιλαμβάνει αφιέρωμα στα συνέδρια που διοργανώνονται από το Τμήμα μας, δημοσιεύοντας άρθρα βασισμένα στις εισηγήσεις των συναδέλφων πανεπιστημιακών και άλλων ερευνητών, που συμμετείχαν σε αυτό. Στο εξαιρετικά ενδιαφέρον και πλούσιο σε θεματολογία Συνέδριο παρουσιάστηκαν εισηγήσεις σχετικές με όλα τα θέματα που απασχολούν τη σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση όπως

- Δημόσια Διοίκηση και αναδυόμενες τεχνολογίες
- Δημόσια Διοίκηση, κρίση και προστασία δικαιωμάτων
- Αστική Ευθύνη του Δημοσίου
- Ενέργεια, Περιβάλλον και Βιώσιμη Ανάπτυξη
- Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις
- Οι μικρές επιχειρήσεις ως μοχλός ανάπτυξης
- Δημόσια Διακυβέρνηση και σύγχρονο Μάνατζμεντ
- Δημόσια Διοίκηση- ανάπτυξη και αγορά

Τα άρθρα που δημοσιεύονται σε αυτό το τεύχος καλύπτουν όλες τις παραπάνω θεματικές και ελπίζουμε ότι με τη δημοσίευσή τους συμβάλλουμε στη συνέχιση

του επιστημονικού διαλόγου για τη Δημόσια Διοίκηση, διάλογος ο οποίος πρέπει να είναι πάντα ζωντανός και επίκαιρος μπροστά στις νέες προκλήσεις. Τα άρθρα δημοσιεύονται με την αλφαβητική σειρά των συγγραφέων ή των ονομάτων των συγγραφέων που αναφέρονται πρώτα (επί συλλογικών εισηγήσεων) και δεν ακολουθείται κάποια συγκεκριμένη θεματική ή άλλη κατάταξη.

Ως Πρόεδρος της Συντακτικής Επιτροπής του περιοδικού θα ήθελα να ευχαριστήσω όλα τα μέλη της Συντακτικής Επιτροπής που συμβάλλουν πρόθυμα με όλες τις δυνάμεις τους στο να επιτύχουμε την ολοκλήρωση της ύλης για την κυκλοφορία του 4ου τεύχους.

Να τονίσουμε ότι η κριτική και τα σχόλια, που θα βοηθήσουν στο να βελτιωθεί το περιοδικό μας, είναι πάντα ευπρόσδεκτα. Ελπίζουμε ότι και με αυτή η έκδοση συνεισφέρουμε ουσιαστικά στην ανάπτυξη της έρευνας και στην ενθάρρυνση των συναδέλφων και ιδίως των νέων επιστημόνων, να δημοσιεύσουν τις μελέτες στους στο περιοδικό μας.

Καθηγήτρια Πολυξένη Παπαδάκη

Πρόεδρος της Συντακτικής Επιτροπής

Επιτροπές Περιοδικού

Συντακτική Επιτροπή

Πολυξένη Παπαδάκη, Καθηγήτρια, Διευθύντρια του Περιοδικού, Πετράκος Γεώργιος, Αναπληρωτής Καθηγητής, Χριστοπούλου Χριστίνα, Επίκουρη Καθηγήτρια, Κόρδας Γρηγόριος, Επίκουρος Καθηγητής, Μπάλτα Ευαγγελία, Επίκουρη Καθηγήτρια Παναγοπούλου Φερηνίκη, Επίκουρη Καθηγήτρια, Πολυμέρης Σπυρίδων, Ε.ΔΙ.Π.

Επιστημονική Επιτροπή

Καραβίτης Νικόλαος – Καθηγητής, Κέφης Βασίλειος – Καθηγητής, Κοντιάδης Ξενοφών – Καθηγητής, Κριάρη Ισμήνη – Καθηγήτρια, Κτιστάκη Σταυρούλα – Καθηγήτρια, Μαριόλης Θεόδωρος – Καθηγητής, Μουστάκας Μελέτιος – Καθηγητής, Παπαδάκη Πολυξένη - Καθηγήτρια, Φίλος Ιωάννης – Καθηγητής, Μουκίου Χρυσούλα - Αν. Καθηγήτρια, Μώλος Άγγελος - Αν. Καθηγητής, Πετράκος Γεώργιος - Αν. Καθηγητής, Χάνος Αντώνιος - Αν. Καθηγητής, Αναγνώστου Διαμάντω - Επ. Καθηγήτρια, Βόγκλης Ελευθέριος - Επ. Καθηγητής, Κόρδας Γρηγόριος - Επ. Καθηγητής, Μηλιώνης Νικόλαος - Επ. Καθηγητής, Μπάλτα Ευαγγελία- Επ. Καθηγήτρια, Μπαμπαλιούτας Λάμπρος - Επ. Καθηγητής, Παναγοπούλου Φερηνίκη - Επ.Καθηγήτρια, Χριστοπούλου Χριστίνα - Επ. Καθηγήτρια, Παπάζογλου-Μητροπούλου Αιμιλία – Λέκτορας, Πολυμέρης Σπυρίδων - Ε.ΔΙ.Π.

Περιεχόμενα

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ ΑΠΟ ΤΗ ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ	2
Ενότητα I	7
Τιμητική Συνεισφορά στο Περιοδικό.....	7
Διαφαίνονται στον Κόσμο Τεκτονικές Αλλαγές: Πού πάει η Δημόσια Διοίκηση σαν Πράξη και Επιστήμη;	8
Δημητρίου Αργυριάδη.....	8
Ενότητα II	25
Άρθρα του Συνεδρίου του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης με τίτλο: «Η Δημόσια Διοίκηση Σήμερα: Προκλήσεις και Προοπτικές».....	25
Ανασχεδιασμός ERP Συστήματος μέσω Τεχνητής Νοημοσύνης και ενσωμάτωση νέων νομοθετικών διατάξεων	26
Δρ Ηλίας Γεράκος,.....	26
Δρ Ιωάννης Φίλος,	26
Δρ Μανώλης Τζουβελέκας,.....	26
Μεταρρυθμιστικές τάσεις στο πεδίο της ακεραιότητας και της διαφάνειας στη δημόσια διοίκηση.....	52
Δρ Γεώργιος Δίελλας,.....	52
Ενίσχυση της επιτελικής διοίκησης στον δημόσιο τομέα: μια νέα εκπαιδευτική προσέγγιση	69
Εύη Δραμαλιώτη.....	69
Ενεργειακή Φτώχεια και Παιδικές Ανισότητες: Ευρήματα του C.W. SMILE για το 2010-2022*	75
Ειρήνη Λεριού.....	75
Σχεδιομετρική Διαχείριση της Ενεργειακής Ζήτησης στην Ελληνική Οικονομία	94
Θεόδωρος Μαριόλης.....	94
Χρήστος Τσιριμώκος	94
Αστική Ευθύνη του Κράτους από νόμιμες ενέργειες κατά το ελληνικό και το ενωσιακό δίκαιο	108
Χρυσούλα Π. Μουκίου.....	108
Η ενδοπεριβαλλοντική σύγκρουση στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ενόψει και του φαινομένου της κλιματικής αλλαγής*	135
Μελέτιος Στυλ. Μουστάκας.....	135
Η συμβολή των Ε.Δ.Ε.Τ. της Προγραμματικής Περιόδου 2021-2027 στη Μεταρρύθμιση του Δημοσίου Τομέα.....	147
Λάμπρου Π. Μπαμπαλιούτα	147
Νέες μορφές Διακυβέρνησης: Ανάπτυξη και Ανθεκτικότητα στη δημόσια διοίκηση	172
Σήφης Πλυμάκης.....	172
Από την Ηλεκτρονική στην Ψηφιακή Διακυβέρνηση και από το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ στη Δημόσια Αξία. Ρήξη ή Μετασχηματισμός;	225
Δρ Σπύρος Πολυμέρης, Πάντειο Πανεπιστήμιο	225

Αναδυόμενες τεχνολογίες: ευκαιρίες και νέες προκλήσεις για τον δημόσιο τομέα	235
Θανάσης Ράπτης.....	235
Το πολιτικο-διοικητικό σύστημα απέναντι στα “δυσεπίλυτα” (wicked) δημόσια προβλήματα	245
Θεόδωρος Ν. Τσέκος,	245
Ενότητα III	263
Ανεξάρτητα Άρθρα.....	263
Η ελευθερία κίνησης για την απασχόληση στη δημόσια διοίκηση: από τη «ρήτρα εξαίρεσης» στην ανάπτυξη μιας οριοθετημένης ενωσιακής ελευθερίας (;).....	264
Δρ Μαίρη Ανάγνου	264
Καλές πρακτικές στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού	295
Σοφία Παναγιωτοπούλου, υπ. Δρ Διοικητικής Επιστήμης	295
Οι αναφέροντες παραβάσεις ενωσιακού δικαίου υπό το πρίσμα του ν.4990/2022.....	323
Θεόδωρος Ρέντζιος, υποψ. Δρ Παντείου Πανεπιστημίου.....	323
Φερνίκη Παναγοπούλου, Επίκ. Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου*	323

Ενότητα Ι

Τιμητική Συνεισφορά στο Περιοδικό

**Διαφαίνονται στον Κόσμο Τεκτονικές Αλλαγές: Πού πάει η
Δημόσια Διοίκηση σαν Πράξη και Επιστήμη;**

Ομιλία

Δημητρίου Αργυριάδη

**Επίτιμου Διδάκτορος του Παντείου Πανεπιστημίου και του Καποδιστριακού
Πανεπιστημίου Αθηνών**

**Ο Δημήτριος Αργυριάδης παρακολουθεί την πορεία της Δημόσιας
Διοίκησης σαν πράξη και επιστήμη, από τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο μέχρι
των ημερών μας.**

Αθήνα

31 Μαΐου 2023

Πού πάει η Δημόσια Διοίκηση σαν Πράξη και Επιστήμη;

Συμπληρώθηκαν πρόσφατα 60 ολόκληρα χρόνια από την πρώτη φορά που, μόλις είχα επιστρέψει από το εξωτερικό, επισκέφθηκα το Πάντειο. Με ξένη υποτροφία και πρόγραμμα του ΟΟΣΑ, ήλθα στην Πάντειο Σχολή, όπως ονομαζόταν τότε, με το Γάλλο Εμπειρογνώμονα καθηγητή *Georges Langrod*, προκειμένου να εξετάσουμε μια κοινή συνεργασία στην προσπάθεια αναμόρφωσης της Δημόσιας Διοίκησης.

Διοικητική Μεταρρύθμιση ή Αναδιοργάνωση ήταν τότε στην καθημερινότητα – στα χείλη όλων, εμπειρογνομόνων και μη – που διαπραγματεύονταν προγράμματα ανάπτυξης –διμερή ή πολυμερή – με στόχο την πολυπόθητη ένταξη της Ελλάδας στην ΕΟΚ, δηλαδή στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα.

Διοικητική Μεταρρύθμιση – Ανάπτυξη και Ένταξη της χώρας στην ΕΟΚ ήταν οι σταθερές μιας πολιτικής πορείας που έθεσε το στίγμα της σε μία δεκαετία. Έφερε στην εξουσία τον Κωνσταντίνο Καραμανλή και, στην Ελλάδα, προγράμματα των Ηνωμένων Εθνών, αλλά και του ΟΟΣΑ, απαύγασμα και αυτό του γνωστού ως Σχεδίου Marshall για την Ανοικοδόμηση της Δυτικής Ευρώπης.

Φυσικά αυτές οι έννοιες: *Μεταρρύθμιση, Ανάπτυξη και Ένταξη*, συνεχίζουν να ενυπάρχουν στο λεκτικό μας, σε χρονική περίοδο που ακόμη αποκαλούμε εποχή Παγκοσμιοποίησης. Τις χρησιμοποιούμε ακόμη. Ωστόσο, μεταβλήθηκε το περιεχόμενό τους. Εξήντα χρόνια πέρασαν και ο κόσμος έχει αλλάξει. Άλλαξε ριζικά.

Χαρακτηριστικό της εποχής που με έφερε πίσω στη χώρα μας ήταν η διερεύνηση της αλλαγής, μιας, ίσως για πρώτη φορά, προγραμματισμένης μεθοδικής αλλαγής. Ήλθα με υποτροφία των Ηνωμένων Εθνών για να μελετήσω το θέμα της Αναδιοργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης. Σημειώσατε πως τότε ξεπρόβαλε η Διοίκηση ως Επιστήμη. Για να είμαστε σαφείς, ξεπρόβαλε ως έννοια

ξεχωριστή από το Δίκαιο στη Δυτική Ευρώπη και στην Αμερική, μεταξύ των δύο πολέμων. Στην Ελλάδα πρωτοεμφανίστηκε, διστακτικά, στην πρωτοπόρο έκθεση του Κυριάκου Βαρβαρέσου το 1950. Χαρακτηριστικά ο τίτλος της έκθεσης ήταν «*Η πλημμελής Λειτουργία της Διοικήσεως και η ανάγκη της Αναδιοργανώσεως*».¹

Για πρώτη ίσως φορά, αποπειράται εδώ η διερεύνηση του θέματος, όχι τόσο ως συνόλου θεσμών και διαδικασιών, αλλά ως προβληματικής, ή για περισσότερη ακρίβεια, ως μέσου ή εργαλείου που χρήζει επιδιόρθωσης. Ήταν και αυτό προϋπόθεση για την πρόοδο της χώρας στο δρόμο της Ανάπτυξης.

Στην έννοια της Ανάπτυξης, την εποχή εκείνη, πρωτίστως κυριαρχούσαν οι τεχνολογικές και οικονομικές διαστάσεις. Η σκέψη ήταν τότε ότι όλα τα άλλα θα έπονταν. Βαθιά προσηλωμένη τότε στους τύπους, τις αρχές και τις διαδικασίες του Δημοσίου Δικαίου, η Διοίκηση διέβλεπε ωστόσο πως θα κριθεί με γνώμονα όχι μόνο και όχι τόσο την τήρηση των νόμων αλλά και την επίτευξη των στόχων και δη μετρήσιμων στόχων, που δύσκολα επιδέχονται συζήτηση ή αμφισβήτηση. Στο σημείο αυτό, η ανεπάρκεια αποδίδονταν κυρίως στην ακαταλληλότητα των υπαρκτών θεσμών και διαδικασιών ή στην ελλιπή προετοιμασία του προσωπικού ενώπιον των προκλήσεων της εποχής εκείνης.

Δεν είναι, ως εκ τούτου, καθόλου αξιοπερίεργο πως όλες οι προσπάθειες της εποχής εκείνης για ουσιαστική βελτίωση του τρόπου λειτουργίας της Δημοσίας Διοικήσεως πρόταξαν ως στόχους:

- α) την εκ βάθρων αναμόρφωση οργάνων και θεσμών, και
- β) την πρόσληψη, αξιολόγηση, εκπαίδευση, επιμόρφωση και διάρθρωση του προσωπικού και την εν γένει διαχείριση των ανθρώπινων πόρων.

¹ Βλ. Αντώνης Μακρυδημήτρης και Νίκος Μιχαλόπουλος, *Έκθεση Εμπειρογνομώνων για τη Δημοσία Διοίκηση 1950-1998*, Αθήναι 2000, Εκδόσεις Παπαζήση.

Και πάλι αναφερόμαστε στις «Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998» διότι σ' αυτά τα δύο εδάφια πρωτίστως εστιάζονται οι Εκθέσεις αυτές.

Ορθολογισμός και Διοίκηση

Παρά το γεγονός πως έτσι, σταδιακά, απομακρύνεται κάπως η Διοικητική Επιστήμη απ' την πρότερη προσήλωση στη Νομική και το Δημόσιο Δίκαιο, ωστόσο παραμένει βαθιά ριζωμένη στις παρακαταθήκες του Ορθολογισμού και την πλούσια κληρονομιά του Διαφωτισμού. Μη λησμονούμε εξάλλου πως στο Διαφωτισμό του 18^{ου} αιώνα, οφείλουμε όχι μόνο τη Γαλλική, Αμερικανική και Ελληνική Επανάσταση αλλά και τις πρωταρχικές έννοιες του Κράτους και του πολίτη – κατ' αντιδιαστολή προς αυτήν του υπηκόου (subject) ως βάση του Κράτους Δικαίου.

Επειδή, από τις πρώτες μέρες μου στην τότε Πάντειο Σχολή, θυμάμαι ότι εκτοξεύονταν κάποιες αιχμές κατά του νομικισμού, απ' τον οποίον πιστεύαμε πως έπρεπε να απαλλαγούμε, νομίζω ότι εν τέλει προχωρήσαμε κάπως μακριά. Ξεχάσαμε, νομίζω, πως η Διοίκηση βασίζεται σε σταθερούς κανόνες, αν θέλουμε να λειτουργεί δημοκρατικά. Η Διοίκηση συναποτελείται από δομές, ανθρώπους και διαδικασίες που κύριο στόχο έχουν όχι μόνον την περιφρούρηση των δικαιωμάτων του Πολίτη, αλλά και την πληρέστερη καθημερινή και ουσιαστική του εξυπηρέτηση.

Αυτή η εξυπηρέτηση Πολιτείας και Πολίτη εμπεριέχεται στον όρο *Administration* που, ετυμολογικά, παραπέμπει στη λατινική λέξη *minister / ministrare*, ήτοι «υπηρετώ». Ο όρος *civil servant* το αυτό προσδιορίζει. *Civil* είναι ο δημόσιος υπάλληλος κατ' αντιδιαστολή προς τον στρατιωτικό που, σε πολλές περιπτώσεις της παρωχημένης εκείνης εποχής, υπερερούσε αριθμητικά του «πολιτικού» (*civil*) ή δημοσίου. Δεν ξεχνάμε, φυσικά, πως η Γαλλική Επανάσταση έφερε τον Ναπολέοντα και πως καθ' όλη τη διάρκεια του 19^{ου} αιώνα και των

αρχών του 20^{ού}, ο πόλεμος και η ασφάλεια ήταν τα πρώτα μελήματα της Πολιτείας.

Ωστόσο, κάποια στιγμή, από τα μέσα του 20^{ού}, ο τερματισμός του Πολέμου και ο θάνατος του Ναζισμού και λίγο κατόπιν η ίδρυση του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ) άλλαξε τα δεδομένα. Στόχος του ΟΗΕ ήταν και παραμένει η εμπέδωση της ειρήνης. Αυτά και άλλα άλλαξαν ριζικά τη φύση και το έργο του Κράτους και της Διοίκησης. Περάσαμε από τον Πόλεμο και, κάπως καθυστερημένα, την άμεση ανάγκη της καθημερινής μας επιβίωσης, στην Ανόρθωση, Ανάπτυξη, Στήριξη και Εξυπηρέτηση μιας εξελισσόμενης Κοινωνίας. Η Κοινωνία των Πολιτών έγινε, δηλαδή, πρώτιστο μέλημα της Πολιτείας και Διοίκησης. Με άλλες λέξεις, περάσαμε από το *Warrior State* στο *Welfare State*. Συνέτεινε σε αυτό το γεγονός πως η ήττα του Φασισμού σήμανε το λυκόφως της Αποικιοκρατίας και του Ιμπεριαλισμού αλλά και έφερε στην εξουσία κινήματα προοδευτικά τόσο στη Βόρειο Αμερική όσο και στην Ευρώπη.

Περιττό να τονιστεί πως η ραγδαία επέκταση των αρμοδιοτήτων του Κράτους επέφερε και επαύξηση του όγκου του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών. Η αλλαγή αυτή ήταν ποσοτική και ποιοτική. Άλλαξαν ουσιαστικά η μορφή, ο χαρακτήρας και οι προτεραιότητες της Δημόσιας Διοίκησης. Και αυτά, με τη σειρά τους, συνεπάγονταν μια ριζική αλλαγή στη σύνθεση, οργάνωση και αποστολή του προσωπικού της Διοίκησης. Κοντολογίς, βρήκε η Δημόσια Διοίκηση την αληθινή της αποστολή στην ανάπτυξη (*service*) της Κοινωνίας και των Πολιτών. Για πρώτη ίσως φορά από τους αρχαίους χρόνους, μπορούσε η Πολιτεία να ισχυριστεί, όπως στο γνωστό ρητό του Ευαγγελίου: *Ουκ ήλθον διακονηθήναι, αλλά διακονήσαι*» (*Non Ministrari sed Ministrare*).

Μεγάλη η αλλαγή (!). Και φυσικά δεν άρεσε σε μια ικανή μερίδα του πληθυσμού και δη του «κατεστημένου». Οι συντηρητικοί και δυσαρεστημένοι δεν έχασαν την ευκαιρία να εκφράσουν τα παράπονα που, δικαιολογημένα ίσως, προκαλούσαν οι κάποιες ατέλειες των διάφορων προγραμμάτων κοινωνικής

περίθαλψης. Εξάλλου, με την ένταση του «Ψυχρού», λεγόμενου, Πολέμου αυξήθηκαν οι «φόβοι» για όποια παραμέληση των αναγκών της Άμυνας. Οι κρίσεις των ετών '60 και '70 φούντωσαν ξανά τη δεκαετία του '80. Έφεραν στην εξουσία τους αρχιτέκτονες μιας νέας αλλαγής-αντίδρασης: στην Αγγλία, τη *Margaret Thatcher* και στις ΗΠΑ τον *Ronald Reagan*. Και στις δύο περιπτώσεις, επρόκειτο για μία κατά μέτωπο επίθεση κατά του Κράτους Πρόνοιας (*Welfare State*). Ωστόσο, αυτή τη φορά, η αντίδραση εκφράστηκε με την άνοδο και επιβολή μιας ακραίας ιδεολογίας που, κυριολεκτικά, σάρωσε Ευρώπη και Αμερική, αλλά και άλλες χώρες, αγγλοσαξονικές και μη, κατά τις δεκαετίες '80 και '90, ίσως δε και μέχρι την κρίση του 2008.

Πρόκειται για το δόγμα του Νεοφιλελευθερισμού (*Neoliberalism*), το οποίο κακώς παραπέμπει στην αγάπη της Ελευθερίας διότι σαφώς καταφέρεται κατά της Πολιτείας, όταν αυτή αγωνίζεται για την προαγωγή της μόρφωσης, παιδείας, υγείας και ευημερίας όλων των Πολιτών, αντί να ενασχολείται με κατακτήσεις, υπερπόντιες ή άλλες.

Ήταν αυτή η κρίσιμη μεταστροφή που έφερε τα πάνω κάτω. Ανέδειξε το Κράτος όχι σαν ρυθμιστή αλλά σαν αναγκαίο κακό που πρέπει να περιορίζεται (*small state*), διότι όταν εξαπλώνεται και παρεμβαίνει στην αγορά, όχι μόνον δυσλειτουργεί αλλά και εγκυμονεί κινδύνους για ένα ολίσθημα προς την ολιγαρχία.

Πρόκειται δηλαδή για ένα δρόμο που μοιραία οδηγεί στη δουλεία (*The Road to Serfdom*). Τη μοιραία αυτή «πορεία» ανέλυσε ο *F. A. Von Hayek*, Αυστριακός προφήτης του Νεοφιλελευθερισμού στα χρόνια του πολέμου και μετά. Το ευαγγέλιό του ασπάσθηκε η γνωστή *Margaret Thatcher*, στην οποία αποδίδεται το διαβόητο ρητό «*Κοινωνία δεν υπάρχει*». Υπάρχουν δηλαδή μόνον μεμονωμένα άτομα που αντιπαλεύουν το ένα με τ' άλλο. Και δήθεν έτσι προοδεύει τόσο η οικονομία όσο και η κοινωνία. Ανάλογες απόψεις ανέπτυξε ο *Reagan* στη Βόρεια Αμερική. Ωστόσο με μια διαφορά. Πως, αρχίζοντας απ' τη συρρίκνωση και

καταπολέμηση του Κράτους Πρόνοιας που από το 1932 μέχρι το 1967, με τόσο κόπο έκτισαν οι Δημοκρατικοί, οι Ρεπουμπλικάνοι, και ο *Reagan* προώθησαν εντατικά ένα τεράστιο πρόγραμμα εξοπλισμών. Το πρόγραμμα τούτο επεσήμανε το τέρμα των συνομιλιών Ρωσίας - Αμερικής και την αποτυχία των προσπαθειών ειρήνευσης που άρχισε ο *Mikhail Gorbachev*.

Οι Ρεπουμπλικάνοι πρόεδροι που ακολούθησαν τον *Bush* συνέχισαν το πρόγραμμα των εξοπλισμών, που, στη συνέχεια, αγκάλιασαν και οι Δημοκρατικοί και συνεχίζεται ακόμη. Ξοδεύουν για σκοπούς «αμυντικούς» (εντός εισαγωγικών) ένα τρισεκατομμύριο δολάρια κατ' έτος, ήτοι τρεις φορές παραπάνω από τους Κινέζους και οκτώ φορές παραπάνω από τους Ρώσους. Απέκτησαν εξάλλου οι εξοπλισμοί μια βάση θεωρητική και ιδεολογική που εκφράστηκε στο «Πρόγραμμα για τον Αμερικανικό Αιώνα» (*Program for the American Century*). Με λίγα λόγια, εκφράζουν την πεποίθηση ότι, σε βάθος χρόνου, οι Αμερικανοί θα πρέπει να παραμείνουν η μόνη Υπερδύναμη και ο μόνος Ηγεμών σε ολόκληρο τον κόσμο. Αυτή η ιδεοληψία είναι, ακόμη και σήμερα, βαθιά ριζωμένη στην αμερικανική ψυχή.

Έτσι γεννήθηκε ένα δόγμα απειλητικό, νεο-συντηρητικό (*neo-conservative*) που ήλθε να συμπληρώσει το νεο-φιλελεύθερο και να επισφραγίσει το πέρασμα από το Κράτος Πρόνοιας στο Κράτος του Πολέμου (*From Welfare to Warfare*). Ξοδεύει η Αμερική για «αμυντικούς» σκοπούς παραπάνω από το σύνολο των 10 επόμενων χωρών. Το αποκαλούμε Αμυνα και αξιοπερίεργο είναι ότι κανένας πια δεν ομιλεί για πόλεμο. Όλοι αμυνόμαστε! Επισφραγίζει τούτο, ακόμη μια στροφή στην Κοινωνία και την Πολιτική, που αγγίζει τη ζωή όλων των πολιτών πέρα για πέρα. Κοινωνία δεν υπάρχει. Ωστόσο, την κοινωνία αντικατέστησε – με τυμπανοκρουσίες – η Πατρίς αεί εν Κινδύνω, που επικαλείται φόβους, απειλές κι επιβουλές.

Αλλά θα ρωτηθείτε: η Δημόσια Διοίκηση πώς άραγε κατάφερε να επιζήσει και να επιπλεύσει μέσα από τέτοια δίνη; Κοντολογίς επέζησε. Πέρασε ωστόσο

από έναν κόσμο σε άλλο. Βρέθηκε δηλαδή να λειτουργεί κάτω από έναν κόσμο όχι γνώριμο και ένα τελείως άλλο αστερισμό αξιών. Για να καταστώ σαφέστερος, επιτρέψτε μου να πω πως στη Δυτική Ευρώπη και στη Βρετανία, η Διοικητική Επιστήμη και η Δημόσια Διοίκηση γεννήθηκαν και ανδρώθηκαν σε κράτη κεντρομόλα, μοναρχικά, με κεντρική εξουσία που πήγαζε απ' το Στέμμα και χαίρονταν γοήτρου απαρράμιλλου. Η Διοίκηση, παλιά, ήταν η έκφραση της εξουσίας και χάρις σ' αυτή επιβαλλόταν. Υπακοή στη Διοίκηση και Πειθαρχία αποτελούσαν ένδειξη πατριωτισμού και ορθής Πολιτικής Αγωγής. Με τη Δημοκρατία και μια αρχαία παράδοση Ρωμαϊκού Δικαίου επικράτησαν οι αξίες του *Γενικού Συμφέροντος* και αυτού του *Κράτους Δικαίου*.

Αντίθετα οι ιδέες περί οικονομίας, αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας, απέκτησαν κάποια απήχηση, ίσως για πρώτη φορά, στις πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες (1960-1980). Υπολείπονταν πολύ των δημοκρατικών πολιτικών αξιών όπως π.χ. η ισότητα, η ισοπολιτεία και η ισονομία. Αυτή η ιεράρχηση των αξιών ανετράπη ξαφνικά στη στροφή του αιώνα (1980-2010), όταν, απ' άκρου εις άκρον, αρχής γενομένης, ωστόσο, από τις αγγλοσαξονικές χώρες - Αγγλία, Αυστραλία, Νέα Ζηλανδία, Καναδά και ΗΠΑ - επικράτησαν απόλυτα οι νεοφιλελεύθεροι με σύμπραξη αργότερα των νέο-συντηρητικών. Απαραίτητα, πρέσβευαν *συρρίκνωση του Κράτους* αλλά με την ενίσχυση των μυστικών υπηρεσιών και των ενόπλων δυνάμεων.

Ένα Νέο Μοντέλο Διοίκησης: το Οικονομικό

Στη Διοίκηση, συγκεκριμένα, από νωρίς προσέφεραν ένα καινούργιο όνομα μαζί με νέα προσέγγιση. Κράτος και Κοινωνία αντιμετωπίζονται τώρα *επιχειρησιακά*. Διοίκηση και Πολιτεία εκπηγάζουν από την οικονομία. Παραχωρούν τη θέση τους στο *Management*, έκφραση που παραπέμπει όχι στην Παροχή υπηρεσιών (*Service*), αλλά στη χειραγώγηση και το κοντρόλ (λατινικά: *manus + ago*). Η Διοίκηση τονίζει *νομιμότητα* και *ισονομία*. Αντιθέτως, η έννοια του *Management* (*Public* ή *Private*) δίνει σαφώς προβάδισμα στην *αποδοτικότητα* και

την οικονομία σαν πηγή νομιμοποίησης του έργου της Διοίκησης. «Προπαντός αποτελέσματα» («*Results over process*») ήταν ένα απ' τα συνθήματα που το *New Public Management* πρόβαλλε επίμονα κατά τη δεκαετία του 1990. Για να γίνει πιο πειστικό συνδύασε τα λόγια με αριθμούς, τονίζοντας ως όρο πως όλες οι αξίες, για να είναι πειστικές, θα έπρεπε να εκφράζονται αριθμητικά. Άλλο πασίγνωστο σύνθημα της εποχής εκείνης ήταν το ρητό «Ό,τι δεν είναι μετρήσιμο δεν ωφελεί τους *Managers*» («*What I cannot measure, I cannot manage*»). Είναι λόγια απατηλά που πλήρως παραγνωρίζουν γνωστό ρητό του Einstein περί του αντιθέτου, ότι, δηλαδή, οι αξίες οι πλέον βασικές αλλά και πλέον πολύτιμες δεν μετριοούνται με τον πήχη.

Με το *New Public Management*, το Νεοφιλελευθερισμό και την επιδρομή των νέο-συντηρητικών βίωσε ο κόσμος μια αληθή Μορφωτική Επανάσταση που, θα τολμήσω να πω, καθόλου δεν υπολείπεται εκείνης που βίωσε ο λαός της Κίνας του Μάο Τσε Τουνγκ, κατά τα έτη του '60. Πρόκειται, πραγματικά, για μια Ανατροπή που συνεχίζεται ακόμη. Δεν έχει εξαντληθεί αλλά, σαν άλλος χείμαρρος ορμητικός, παρασύρει ότι αξίες ή θεσμούς βρει μπροστά του. Η ανατροπή βοηθείται στο μέτρο που η αλλαγή δεν επιχειρείται με λόγια και επιχειρήματα, αλλά διά της ωμής βίας, έστω κι αν αυτή συγκαλύπτεται, ως ένα σημείο βέβαια, με την επίφαση πειθούς. Ο πόλεμος στην Ουκρανία προσφέρει πολλά παραδείγματα.

Όπου η βία κυριαρχεί, βασιλεύει η αυθαιρεσία, βασιλεύει και το ψέμα και δη το μέγα ψεύδος (*Big lie*) που ευνοούσε ο *Goebbels*. Ευδοκίμει η παραπληροφόρηση, η οποία επιχειρεί τη μεθοδική παραπλάνηση ομάδων πολιτών με κάπως εύσχημο τρόπο. Ο πόλεμος της Ουκρανίας μάς δίνει πολλά παραδείγματα. Διακρίνονται το ψέμα, αλλά και η παραπλάνηση από την ασυνέπεια και ασυνέχεια προτάσεων και επιχειρημάτων, που συνήθως παρουσιάζουν μια εικόνα πολύ διάφορη από την πραγματικότητα.

Επειδή η πραγματικότητα συνηθέστατα είναι μία, έστω και διαφοροποιημένη, οι μονόπλευρες απόψεις καθόλου δεν βοηθούν στην προσπάθεια να συνάγουμε μερικά ορθά συμπεράσματα. Ένα είναι αναμφισβήτητο: ότι η σύρραξη στην Ουκρανία βασίστηκε, και από τις δύο πλευρές, στην παραπληροφόρηση, την προπαγάνδα και πολλές φορές στο ψεύδος. Για τους λίγους σαν και μένα που, λόγω μακροζωίας, μπορούν να ενθυμούνται τα νέα του *BBC* κατά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, η αντιπαραβολή εκφραζόμενων απόψεων και των δελτίων ειδήσεων των αντιμαχόμενων, μόνο βαθιά κατάπληξη και κάποια απογοήτευση μπορεί να προκαλεί.

Το φαινόμενο αυτό συνάδει με την έλλειψη αντίλογου και την ανυπαρξία διαλόγου των δύο πλευρών. Παρά τις βεβαιώσεις περί του αντιθέτου, παρατηρείται μια βαθιά αδιαφορία για το ποια είναι η αλήθεια. Κάθε πλευρά, δηλαδή, διεκδικεί τη δική της αλήθεια. Κι επειδή διεξάγεται ο πόλεμος στο επίπεδο της προπαγάνδας, το μόνο που ενδιαφέρει και τις δύο πλευρές είναι ποιος κερδίζει στη μάχη των εντυπώσεων. Είναι *Results over Process!* Η εργαλειακή λογική βλέπει την πληροφόρηση ή παραπληροφόρηση απλώς σαν μέσο επίτευξης κάποιου επιχειρησιακού σκοπού.

Σημασία δεν έχει η διαφώτιση ή προσέγγιση προς την αλήθεια. Απεναντίας, η *συσκότιση* συχνά αποτελεί το ζητούμενο. Επιδιώκεται δε τούτο με πολλούς και διάφορους τρόπους, και δη της *υπερβολής*. Έντεχνα γιγαντώνεται κάποια άποψη και, με τον τρόπο αυτό, συγκαλύπτεται η ουσία. Και παραπλανούνται τα άτομα – μαθητές, φοιτητές ή πελάτες και άλλοι απλοί πολίτες – που ωθούνται σ' αναζήτηση της αλήθειας αλλά συνήθως παραλαμβάνουν συγκρουόμενες «αλήθειες».

Επειδή η ημέρα σήμερα είναι 31 Μαΐου του 2023, μας έρχονται ακόμη στο νου μερικές υπερβολές που ακούσαμε προεκλογικά. Μας ξάφνιασαν πολλές... Άλλες πάλι μας ενόχλησαν ή μας διασκέδασαν κάπως. Αλλά δεν μας αγγίζουν ή μας

επηρεάζουν υπερβολικά. Διακρίνουμε ένα ψεύδος γιατί είναι εσκεμμένα κατασκευασμένο, όπως εκείνο που ακούστηκε για να δικαιολογήσει την εισβολή στο Ιράκ. Τέτοια ψέματα είναι φτιαγμένα για να καλλιεργείται το μίσος το παράφρονο, το άσπονδο και παραλογικό. Το κλασικό παράδειγμα του αντισημιτισμού που παραπέμπει, όπως ξέρομε, στη συνωμοσιολογία των Γέρων της Σιών και το «μεγάλο ψέμα του Goebbels» μας θυμίζουν πόσα εγκλήματα και πόσες εκατόμβες οφείλουμε σε αυτά. Χθες ήταν οι Εβραίοι. Τώρα μας φταίνει οι Ρώσοι...

Τα παθήματα μαθήματα; Φευ! Δεν μπορώ να το πω. Σήμερα Ρώσοι, Κινέζοι και Ιρανοί αποτελούν τον «Άξονα του Κακού» (*Axis of Evil*) γιατί οι πόλεμοι χρειάζονται εχθρούς. Θυμηθείτε δε το ψέμα, φτιαγμένο εξ ολοκλήρου από κρατικούς λειτουργούς της Μεγάλης Βρετανίας και της Αμερικής, που οδήγησε στον όλεθρο του Πολέμου στο Ιράκ. Μήπως να συμπεράνομε πως χρειαζόμαστε υπαλλήλους που να μη λένε ψέματα;

Ένα μεγάλο λάθος («*an error*») χαρακτήρισε τον πόλεμο στο Ιράκ προ μηνών ο κ. *Blinken*, Υπουργός Εξωτερικών των ΗΠΑ, αλλά έγκλημα πολέμου τη ρωσική εισβολή στην Ουκρανία για την οποία ευθύνεται, ποιος άλλος; Για τη «Δύση»: ο *Vladimir Putin*. Μια υπεραπλούστευση που βλάπτει τόσο όσο το ψέμα. Το ψέμα δηλαδή παίρνει πολλές μορφές. Μία είναι η χρήση της γλώσσας: φορτισμένη όταν θέλουμε να εξάπτονται τα πνεύματα και να επισκιάζεται μια σκληρή πραγματικότητα, που μας φέρνει σε δύσκολη θέση. Στη χώρα που ζω, για πάρα πολλά χρόνια, έντονα καλλιεργείται μια υπεραπλούστευση τόσο των διεθνών όσο και των εσωτερικών σχέσεων. Είναι όχι η πάλη των τάξεων ή έστω των εθνών αλλά η πάλη του Καλού ενάντια στο Κακό. Παραπέμπει φυσικά σε παλαιές θρησκευτικές δοξασίες, το Χριστό και τον Αντίχριστο. Ωστόσο, αξιοπερίεργα, στην προκειμένη περίπτωση τοποθετείται η πάλη γεωγραφικά. Φέρει την Ανατολή αντιμέτωπη στη Δύση. Οι δυνάμεις του Καλού, της Προόδου, της Δημοκρατίας και της Ελευθερίας είναι όλες συγκεντρωμένες «εις την Δύσιν».

«Ανήκομεν εις την Δύσιν», όπως έλεγε ο αείμνηστος Κωνσταντίνος Καραμανλής. Απέναντί μας στέκονται οι δυνάμεις του Κακού, της ανελευθερίας και του σκοταδισμού.

Διχοτόμηση του Κόσμου

Η Διχοτόμηση, έτσι, του Κόσμου μεταξύ Κακού και Καλού έχει επιφέρει την πόλωση που βιώνει ο κόσμος σήμερα. Φυσικά, δεν είναι νέα. Αλλά είναι άκρως επικίνδυνη, διότι την καλλιεργούμε, στην πολιτισμένη Δύση, με όλα τα εφόδια της επιστήμης και της τεχνολογίας. Έχει καταβολές στο μακρινό Μεσαίωνα και τις Σταυροφορίες. Γι' αυτό και κάθε πόλεμος, από τη Γιουγκοσλαβία μέχρι την Ουκρανία περνώντας από το Ιράκ και το Αφγανιστάν, μετατράπηκαν σε σταυροφορίες, δήθεν για τα «ανθρώπινα δικαιώματα» και τη «δημοκρατία». Τρέμω, ωστόσο, τη στιγμή που, κάτω από τη σημαία του NATO, η Δύση θα επιμείνει να μεταλαμπαδεύσει τα «ανθρώπινα δικαιώματα» και την «ελευθερία» στην Άπω Ανατολή!

Για «έπεα πτερόεντα» μας μιλούσε ο Όμηρος. Στα χρόνια μας, με λόγια κατασκευάζονται ψέματα και ανασκευάζονται αλήθειες. Τα «λόγια είναι φτώχεια» όταν, πληθωρικά, τα χρησιμοποιούμε για να παραμορφώνουμε μια σκληρή πραγματικότητα. Ο πόλεμος της Ουκρανίας προσφέρει παραδείγματα... Μάθαμε έτσι να διακρίνουμε την αλήθεια από το ψέμα ή την υπερβολή. Πρόκειται, συγκεκριμένα, για τη χρήση του κριτηρίου της *συνέπειας* και *συνέχειας*. Πώς, παραδείγματος χάριν, η εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία, κατά τον κ. *Blinken*, να είναι έγκλημα «καθοσιώσεως», αλλά η εισβολή των ΗΠΑ στο Ιράκ και Αφγανιστάν που έφερε το θάνατο σε 2 εκ. ψυχές τουλάχιστον, να είναι μόνον «λάθη» (*errors*); Πώς είναι δυνατόν επιδρομές κι επεμβάσεις, που ρητά καταδικάζονται από τη Χάρτα του ΟΗΕ (Άρθρο 2), να ξεπλένονται αστόχαστα όταν δράστης είναι η Δύση (στα αγγλικά "*Collective West*"), αλλά να παραμένουν εσαεί κολάσιμα όταν δράστες είναι άλλοι και δη Ανατολικοί.

Στη βαριά κληρονομιά του Σχίσματος και, αργότερα, της Αποικιοκρατίας και του Ιμπεριαλισμού, μπορούμε ν' αποδώσουμε δεινά και δυσλειτουργίες που, και επί της εποχής μας δυσχεραίνουν ή αμαυρώνουν την πολιτική δραστηριότητα και τη δημόσια ζωή. Ο πόλεμος στην Ουκρανία μάς θύμισε, εμάς που ζούμε στην Αμερική, πως μάταια επικαλούμαστε τη «Διεθνή Κοινότητα» (*International Community*) όταν, διά στόματος *Blinken*, επιβάλλουμε κυρώσεις σε κάποιους που δεν δέχονται είτε τις παραινήσεις μας είτε τις επιλογές μας. Πάσχουμε, φυσικά, από μια παρωχημένη ευρωκεντρική ή «ατλαντοκεντρική» θεώρηση του κόσμου, απόρροια της κατάρρευσης της ΕΣΣΔ και της επί 30 έτη μονοκρατορίας των Ηνωμένων Πολιτειών.²

Η μονοκρατορία υπήρξε πολλαπλή και ακόμη επηρεάζει κάθε σχεδόν πτυχή του πολιτικού μας βίου, και όχι μόνο. Προ ολίγου αναφερθήκαμε στο νεοφιλελεύθερο κύμα που σάρωσε τη Διοίκηση, τη Δύση και ένα μεγάλο μέρος του κόσμου. Καταβολές το κύμα είχε στην Αμερική και τις Αγγλοσαξονικές εν γένει χώρες.

Μετά την Ουκρανία, ο κόσμος παρουσιάζει πρώτα δειλά σημάδια μιας κάποιας αλλαγής. Δεν είναι καθαρά τα σημάδια αυτά, ούτε και συνεπάγονται άμεσες μεταβολές είτε στους συσχετισμούς και τις ισορροπίες δυνάμεων, είτε στη λειτουργία των βασικών θεσμών της Πολιτείας. Πλην όμως η σταδιακή αλλ' ακατάσχετη πρόοδος μιας πολυκεντρικής διαφοροποιημένης ανθρώπινης κοινωνίας με πλήθος πόλων έλξεως και επιλογών προσφέρει προοπτικές μιας κάποιας χειραφέτησης απ' τους πολιτικούς, οικονομικούς και πολιτισμικούς ηγεμόνες των πρώτων δύο δεκαετιών του 21^{ου} αιώνα. Δεν προσβλέπω ούτε και εύχομαι στο λυκόφως των θεών ή των ειδώλων που πολλοί θεωρούν αναπόφευκτο. Πιστεύω, όμως, ότι μια πιο μεγάλη διασπορά της εξουσίας ανά τον

² Βλέπε: Baimenov, A. & P. Liverakos (eds.) *Public Service Evolution in the 15 Post-Soviet Countries: Diversity in Transformation*, Singapore, Palgrave-Macmillan, 2022; και Baimenov, A. & P. Liverakos (eds.) *Public Service Excellence in the 21st Century* Singapore, Palgrave Macmillan, 2019.

κόσμο θα ευνοήσει τη συνύπαρξη πλείστων ευδόκιμων και χρήσιμων εναλλακτικών τοποθετήσεων και λύσεων που θα ευνοήσουν χώρες σαν την Ελλάδα που, στην πράξη, ευνοούν το συναπάντημα εθνών και πολιτισμών.

Στον κόσμο που ανατέλλει, οι νέες μεγάλες δυνάμεις: Κίνα και Ινδία, αλλά και Βραζιλία, Ρωσία και Νότιος Αφρική, συλλογικά γνωστές ως BRICS, έχουν δύο κοινά γνωρίσματα που θαρρώ ενδιαφέρουν τη χώρα μας και τη Δημόσια Διοίκηση. Δεν εχθρεύονται το Κράτος. Αντιθέτως, σε Ινδία και Κίνα, από αρχαιοτάτων χρόνων (4^ο μ.Χ. αιώνα) οφείλουμε τις ρίζες του κρατικού λειτουργήματος. Εκεί θα αναζητήσουμε τα πρώτα σημεία διερεύνησης της χρηστής διοίκησης κατ' αντιδιαστολή προς την κυρίως ισχνή (*lean and mean*), αποδοτική και αποτελεσματική διοίκηση του νεοφιλελεύθερου οικονομικού μοντέλου.

Ένα άλλο κύριο γνώρισμα όλων των BRICS, συμπεριλαμβανομένης και αυτής της Ρωσίας, είναι ότι ουδέποτε επιδόθηκαν συστηματικά σε μακρινές υπερπόντιες κατακτήσεις. Σε ιμπεριαλιστικές εκστρατείες ουδέποτε επιδόθηκαν, όπως άλλες πολλές χώρες και λαοί που έχουν καταβολές στο Σχίσμα και τις Σταυροφορίες. Σε δύο και μόνον αιώνες, η Ρωσία υπέστη πέντε έξωθεν επιδρομές – όλες από τη Δύση. Αυτές τις ημέρες εορτάζουμε τα 200 χρόνια του Δόγματος *Μονροε*. Πως μπορούμε να την ψέξουμε, εμείς οι Δυτικοί επιδρομείς, αν, μετά από πέντε πολέμους και εκατομμύρια νεκρούς, νιώθει η Ρωσία μεγάλη ανάγκη να φρουρεί τα σύνορά της;

Όποια και αν είναι η απάντηση, με γνώμονα την πρόοδο και ευημερία του τόπου και την ειρήνη στον κόσμο, είναι εύλογο, νομίζω, να κηδόμεθα της χώρας μας και, με αυτή την έγνοια, του Κράτους και της Διοίκησης, που μπορούν να το επιτύχουν και να το διασφαλίσουν. Αποδεχόμενοι πλήρως την ανάγκη ευελιξίας, δεν μπορούμε να αγνοούμε την τεράστια σημασία σταθερών αξιών, κανόνων και θεσμών που διασφαλίζουν τόσο την παραγωγικότητα, αποτελεσματικότητα και

καλή λειτουργία στη Διοίκηση, όσο και περισσότερο, τη Χρηστή Διοίκηση και το Κράτος Δικαίου (*Etat de Droit – Rule of Law*).

Παραγνώριση αυτών των σταθερών αξιών και θεσμών της Πολιτείας συνέβαλε στη σύσταση και ενίοτε γιγάντωση του βαθέως Κράτους (*deep State*) που γι' αυτό γίνεται λόγος πολύς, επί των ημερών μας, στις ΗΠΑ και όχι μόνον. Με φόντο τις εκλογές, θα πρέπει να δεχθούμε πως η Δημοκρατία και η Ισοπολιτεία επιζητούν θεσμούς που να τους σέβονται όλοι γιατί είναι ανεξάρτητοι, αδέκαστοι και προσιτοί. Και εδώ πολύ φοβούμαι πως, σε συνδυασμό με το λαϊκισμό, πρόσφατες εξελίξεις με επίκαιρη την έξαρση της σημασίας του κέρδους και της επιτυχίας (ο σκοπός αγιάζει τα μέσα) έκαμαν τη ζημιά τους.

Σταθερές Αρχές: Διοίκηση και Αξιοκρατία

Χαμένη βγήκε η Διοίκηση. Γιατί η Δημόσια Διοίκηση βασίζεται σε σταθερές αρχές. Προβάλλει την αρχή της Αξιοκρατίας που, ίσως για πρώτη φορά, κατά τον 19^ο αιώνα, ο Ναπολέων ο Μέγας και ο Λόρδος *Macaulay* στη Βρετανία καθιέρωσαν σαν αρχή της Διοίκησης και της Αναδιοργάνωσης. Επί των ημερών μας, όχι μόνον στην Ελλάδα, αλλά και στη Γαλλία και στην Αμερική, παρατηρείται αντίδραση που έμμονα σχολή σαν την ΕΝΑ επιχειρεί κατάργηση βαθμών και διαγωνισμών με τη δικαιολογία πως προωθούνται έτσι *élites* και ο ελιτισμός. Καταδικάζοντας βέβαια κοινωνικές διακρίσεις και κάθε μορφή «σνομπισμού», πρέπει ωστόσο να δεχθούμε πως μια Διοίκηση ποιότητας προϋποθέτει σώμα υπαλλήλων και λειτουργών του ανώτατου επιπέδου. Και η διεθνής εμπειρία των τελευταίων ετών, όπως επίσης και μια κάπως επιπόλαια και απαξιωτική προσέγγιση του θέματος, υπέσκαψαν το γόητρο, τη συμβολή και το ρόλο των μόνιμων στελεχών στη Δημόσια Διοίκηση. Παρατηρείται τούτο σε χώρες της Ευρώπης και της Αμερικής που άλλοτε εκαύχωντο για το κύρος και την παιδεία του προσωπικού της Διοίκησης.

Σε πολλές από τις χώρες αυτές, χάριν της ευκολίας, προτιμώνται συμβασιούχοι που πρόσκεινται στο κόμμα. Προωθούνται έτσι... οι φίλοι, αλλά δεν ευνοούνται η ανεξαρτησία και η συγκροτημένη σκέψη, των οποίων έχει ανάγκη το κράτος, που τόσο στη διαμόρφωση όσο και στην εκτέλεση της πολιτικής τα χρειάζεται. Επίσης, διευκολύνεται η προπαγάνδα, αλλά πολύ δυσχεραίνεται η προβολή μιας ισορροπημένης, συγκροτημένης, αντικειμενικής και επιστημονικής προσέγγισης στα θέματα που μας αγγίζουν και που τόσο χρειαζόμαστε αλλά και τόσο λείπουν στη διεξαγωγή της εξωτερικής και εσωτερικής πολιτικής μας.

Ο πόλεμος στην Ουκρανία μας έφερε ένα πλήθος παραδειγμάτων επιπόλαιας και ανιστόρητης προπαγάνδας που προάγει φωνασκίες αλλά, ούτε κατά διάνοια, δεν προωθεί διερεύνηση ή επίλυση των καυτών μεγάλων θεμάτων που απασχολούν τον κόσμο και τον πλανήτη. Για να τα αντιμετωπίσουμε λυσιτελώς χρειαζόμαστε μια Διοίκηση Ανώτατου Επιπέδου.

Τέτοια Διοίκηση οραματίστηκε η γενιά του Μεγάλου Πολέμου, που πίστευε στο Κράτος, αλλά δυστυχώς δεν πρόλαβε να το πραγματοποιήσει. Θριάμβευσε αντιθέτως, για τρεις δεκαετίες, ένας κόσμος ιδεών εκ διαμέτρου αντίθετος από εκείνους που στηρίζουν μια Διοίκηση χρηστή και συνάμα λειτουργική. Είναι πραγματικά μια Διοίκηση που βασίζεται στη Γνώση, στην Επιστήμη και επομένως στην Αλήθεια και τους κανόνες Δικαίου. Είναι Διοίκηση που εκφράζεται με περισσή συνέπεια, που καθοδηγεί με ευκρίνεια, που χτίζει τη συνεργασία πάνω στην εμπιστοσύνη και προπάντων αποβλέπει σε μια καλύτερη αύριο για όλους τους πολίτες και όλους τους ανθρώπους, όχι μόνο μειονότητες ευνοούμενων. Επομένως χρηστή είναι η Διοίκηση που δεν έχει ευνοούμενους διότι προωθεί την ισότητα, την ισονομία και το γενικό συμφέρον. Με λόγια απατηλά, για τρεις δεκαετίες προκαλέσαμε πολέμους που συνεχίζονται ακόμη και επαπειλούν μια σύρραξη ακόμη μεγαλύτερη της σημερινής που θα μπορούσε ν' απολήξει σε Τρίτο Παγκόσμιο Πόλεμο.

Καιρός ν' ανακρούσουμε πρύμνα και ν' αναλογισθούμε πως κανείς δεν ωφελείται απ' τους πολέμους αυτούς εκτός από τους ολίγους που προωθούν τον πόλεμο. Το πόσο ολίγο οι πόλεμοι των τελευταίων ετών εκφράζουν τις ανάγκες ή τους πόθους των πολλών, αποδεικνύεται εύκολα από τα συγκρουόμενα ψέματα που κατά καιρούς προβάλλουν οι υπεύθυνοι της κρίσης, για να συνεχίζονται οι πόλεμοι και να πωλούνται όπλα. Το ψέμα, δηλαδή, διαιωνίζει τον πόλεμο και απομακρύνει τη Διοίκηση από τους στόχους της: τον Ορθολογισμό και τη Συγκροτημένη Σκέψη.



Ενότητα II

Άρθρα του Συνεδρίου του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης με τίτλο:
«Η Δημόσια Διοίκηση Σήμερα: Προκλήσεις και Προοπτικές»

Ανασχεδιασμός ERP Συστήματος μέσω Τεχνητής Νοημοσύνης και ενσωμάτωση νέων νομοθετικών διατάξεων

Δρ Ηλίας Γεράκος,

Ε.ΔΙ.Π. Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου,

e-mail : il.gerakos@panteion.gr

Δρ Ιωάννης Φίλος,

Καθηγητής Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου, e-mail:

filosj@panteion.gr

Δρ Μανώλης Τζουβελέκας,

Διδάκτορας Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου, e-mail:

tzouvelekasmanolis@gmail.com

Εισαγωγή

Αν και η Τεχνητή Νοημοσύνη (εφεξής TN) αναμένεται να παίξει καθοριστικό ρόλο ως τεχνολογία του μέλλοντος, δεν είναι ένας νέος επιστημονικός κλάδος. Οι ρίζες της, σύμφωνα με τους Ng και Alarcon (2021) εδράζονται στο πρώτο μοντέλο τεχνητών νευρώνων που προτάθηκε στα 1943 από τον νευροφυσιολόγο W. McCulloch και τον ειδικό στην Λογική W. Pitts Τι είναι όμως η τεχνητή νοημοσύνη ακριβώς και πώς επηρεάζει τις ζωές μας;

Τεχνητή Νοημοσύνη, σύμφωνα με την Ομάδα εμπειρογνομώνων υψηλού επιπέδου για την τεχνητή νοημοσύνη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι “τα συστήματα που επιδεικνύουν ευφυή συμπεριφορά αναλύοντας το περιβάλλον τους και αναλαμβάνοντας δράσεις - με κάποιο βαθμό αυτονομίας - για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων” (EIB, 2021, p. 25). Ένας άλλος ορισμός αποτυπώνει την TN ως “το πρόγραμμα υπολογιστή ή εφαρμογή λογισμικού που μπορεί να μιμείται ή να προσομοιώνει την ανθρώπινη συμπεριφορά” (Ng and Alarcon, 2021, p. 4).

Η TN καθιστά τις μηχανές ικανές να “κατανοούν” το περιβάλλον τους, να επιλύουν προβλήματα και να δρουν προς την επίτευξη ενός συγκεκριμένου στόχου. Ο υπολογιστής λαμβάνει δεδομένα (ήδη έτοιμα ή συλλεγμένα μέσω αισθητήρων, π.χ. κάμερας), τα επεξεργάζεται και ανταποκρίνεται βάσει αυτών. Τα συστήματα TN προσαρμόζουν τη συμπεριφορά τους, σε ένα ορισμένο βαθμό, αναλύουν συνέπειες προηγούμενων δράσεων και αυτόνομα επιλύουν προβλήματα.

Τα είδη TN αναφέρονται σύμφωνα με το EIB (2021) κυρίως:

- α) σε Λογισμικά όπως εικονικοί βοηθοί, λογισμικό ανάλυσης εικόνας, μηχανές αναζήτησης, συστήματα αναγνώρισης προσώπου και ομιλίας
- β) στην “Ένσωματωμένη τεχνητή νοημοσύνη” όπως ρομπότ, αυτόνομα αυτοκίνητα, τηλεκατευθυνόμενα αεροσκάφη (drones), Διαδίκτυο των Πραγμάτων (Internet of Things)

Οι προκλήσεις της τεχνητής νοημοσύνης: Επιπτώσεις στον χρηματοπιστωτικό τομέα και τα ελεγκτικά – λογιστικά επαγγέλματα

Η ΤΝ στο πεδίο της Λογιστικής ξεκινάει από τις αρχές της δεκαετίας του 1980 ιδίως με τα λεγόμενα expert systems, τα οποία δυστυχώς αποσύρθηκαν από το προσκήνιο (Malone, 1993, O' Leary and O' Keefe, 1997, Baldwin, Brown and Trinkle, 2006).

Οι προκλήσεις της τεχνητής νοημοσύνης αφορούν κυρίως σε Επιπτώσεις στον χρηματοπιστωτικό τομέα και τα ελεγκτικά-λογιστικά επαγγέλματα. Από τις αρχές του 2010 βιώνουμε την 4η Βιομηχανική Επανάσταση, αυτή της ΤΝ η οποία μεταξύ άλλων θα συμβάλει αποφασιστικά στην αύξηση του κύκλου εργασιών της ψηφιακής οικονομίας.

Σύμφωνα με την ανάλυση του ΕΙΒ (2021, p. 1) η ψηφιακή οικονομία (=15,5%) παγκόσμιου ΑΕΠ, απασχολεί διεθνώς 39 εκατ. εργαζόμενους. Εκτιμάται ότι, λόγω της ΤΝ, μέχρι το 2030 το ΑΕΠ των χωρών της βόρειας Ευρώπης θα αυξηθεί κατά 9,9% και αυτών της νότιας Ευρώπης κατά 11,5%, ενώ θα προσθέσει 13 τρις \$ στο παγκόσμιο ΑΕΠ, με τις ΗΠΑ και την Κίνα να διαθέτουν το 78% των δικαιωμάτων ευρεσιτεχνίας ΤΝ διεθνώς.

Τομείς και μετασχηματισμός παραγωγής: η επίδραση της ΤΝ

Οι τομείς που θα ωφεληθούν περισσότερο από την ΤΝ είναι η Υγεία (π.χ. οι διαγνώσεις θα καταστούν περισσότερο ακριβείς και γρήγορες, η εξατομικευμένη θεραπεία θα ενισχυθεί και η θνησιμότητα θα μειωθεί), η Αυτοκινητοβιομηχανία (π.χ. αυτόνομο αυτοκίνητο) και οι Χρηματοπιστωτικές Υπηρεσίες.

Η ΤΝ θα επιταχύνει τον μετασχηματισμό του παραγωγικού συστήματος, οδηγώντας σε αύξηση παραγωγικότητας (μείωση κόστους ανά εργαζόμενο, λόγω της αυτοματοποίησης των εργασιών, βελτίωση συντονισμού κ.λπ.) και δημιουργία νέων αγορών και επαγγελμάτων (επιστήμονες και ειδικοί στα big data, προγραμματιστές ΤΝ κ.ά.).

Απεναντίας η ΤΝ θα περιορίσει την εργασία και θα συμβάλει στην όξυνση των ανισοτήτων, με την κατάργηση πολλών επαγγελμάτων σε πολλούς τομείς της οικονομικής δραστηριότητας (βιομηχανία, τράπεζες, χρηματοπιστωτικές αγορές, εμπόριο κ.λπ.

ΤΝ και χρηματοπιστωτικός, ελεγκτικο-λογιστικός τομέας και ο μετασχηματισμός της εργασίας

Ο χώρος των χρηματοπιστωτικών και ελεγκτικών υπηρεσιών προσφέρεται περισσότερο για τις εφαρμογές ΤΝ επειδή στηρίζεται στην ψηφιοποίηση και την εκμετάλλευση δεδομένων - στοιχείων big data των πελατών, στην ανταλλαγή πληροφοριών και στην αυτοματοποίηση των συναλλαγών (ΟΕΕ, 2021).

Ιδιαίτερη εξέλιξη εφαρμογών ΤΝ στον τομέα της εκτίμησης και διαχείρισης του ρίσκου του πελάτη, της διαχείρισης περιουσίας, της πρόληψης της απάτης, της προσαρμογής των χρηματοπιστωτικών φορέων στους εποπτικούς κανόνες κ.λπ.

Τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα μπορούν να αναπτύξουν συστήματα διαλόγου με τους πελάτες τους (μέσω ρομπότ, e-mail, What's up, Facebook, Slak, WeChat κ.ά.).

Τα συγκεκριμένα συστήματα στηρίζονται στην ανάπτυξη αυτόματης διαχείρισης της φυσικής γλώσσας (natural language processing), με τη βοήθεια της διαχείρισης, μέσω αλγορίθμων και υπολογιστών, ενός μεγάλου αριθμού δεδομένων, στοιχείων και συνομιλιών με τους πελάτες.

Ο χώρος προσφέρεται περισσότερο για εφαρμογές ΤΝ επειδή στηρίζεται στην ψηφιοποίηση και την εκμετάλλευση δεδομένων -στοιχείων big data των πελατών, στην ανταλλαγή πληροφοριών και στην αυτοματοποίηση των συναλλαγών.

Η ΤΝ επιτρέπει την κατασκευή προφίλ πελατών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, επιταχύνοντας τη διαδικασία εξυπηρέτησής τους και τον εντοπισμό περιπτώσεων απάτης και ξεπλύματος βρώμικου χρήματος.

Με βάση το credit scoring, τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα καθορίζουν το ποσό και τους όρους των δανείων ή και των ασφαλιστηρίων πελατειακών συμβολαίων, ανάλογα με το ρίσκο, δηλαδή τη δυνατότητα της δανειακής αποπληρωμής.

Το 90% του trading είναι σήμερα αυτοματοποιημένο.

Οι τράπεζες χρησιμοποιούν συστήματα TN για τον εντοπισμό της απάτης με συστήματα μηχανικής μάθησης και ειδικούς αλγορίθμους που μπορούν να γνωρίζουν τις συμπεριφορές των πελατών τους αντιπαραβάλλοντας συμπεριφορές ατόμων που έχουν κλέψει κάρτες κλπ.

Το ποσοστό των πελατών των τραπεζών που χρησιμοποιούν online ψηφιακές υπηρεσίες αυξάνεται διαχρονικά. Έχει φθάσει στο 62% στις ΗΠΑ και το 72% στο Ηνωμένο Βασίλειο. Το ποσοστό αυξήθηκε διεθνώς λόγω του Covid-19.

Επιδράσεις των βάσεων δεδομένων στο επάγγελμα του λογιστή, του ελεγκτή και του χρηματοοικονομικού αναλυτή

Η υιοθέτηση μεγάλων βάσεων δεδομένων συνεχίζει να προσδιορίζει το ανταγωνιστικό τοπίο των βιομηχανιών, ιδιαίτερα των εταιρειών παροχής χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών.

Σύμφωνα με πρόσφατη μελέτη του Nath (2019), εκτιμάται ότι το 84% των επιχειρήσεων που δεν διαθέτουν στρατηγική ανάλυσης δεδομένων διατρέχουν τον κίνδυνο απώλειας ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος και μείωσης μεριδίου αγοράς τους.

Αντιμετωπίζουν δε, χρεοκοπία και κλείσιμο, λόγω αδυναμίας συμπόρευσης και κατανόησης των προτιμήσεων και της καταναλωτικής ζήτησης με αποτέλεσμα να ελαχιστοποιείται το μερίδιο αγοράς τους.

Νέες επιχειρηματικές ιδέες για επιχειρησιακή ανάπτυξη και αξιοποίηση κοινωνικό-επιχειρηματικού και αναπτυξιακού οφέλους χρησιμοποιούν τον πληροφοριακό αυτό πλούτο

Μέσω της τεχνολογίας δημιουργούνται νέες μορφές επιχειρήσεων με κύριο μέλημα τον μετασχηματισμό των αξιολογήσεων των πληροφοριών για τη δημιουργία προστιθέμενης εταιρικής αξίας (Bhimani, 2015, σ. 66-69).

Η πληθώρα των πληροφοριών συμβάλλει στο επάγγελμα του λογιστή, του ελεγκτή και του χρηματοοικονομικού αναλυτή, αναδιαμορφώνοντας και επανακαθορίζοντας τον τρόπο αντίληψης και λειτουργίας.

Η επαγγελματική πρόκληση σχετίζεται με το γεγονός ότι αυτές οι δραστηριότητες έχουν απαιτήσεις για αποθήκευση μεγάλου όγκου δεδομένων σε πραγματικό χρόνο, ροή υψηλής ταχύτητας και αναλυτικών στοιχείων (Palem, 2014, σ. 29).

Συμπερασματικά, η αποτελεσματική διαχείριση της πληροφορίας σε συνδυασμό με την τεχνολογική εξέλιξη οδηγεί σε μετασχηματισμό και αλλαγή των ήδη υφιστάμενων επαγγελματικών τεχνικών αλλά και της ίδιας της φύσεως των επαγγελμάτων.

Στη νέα τεχνολογική περίοδο το επάγγελμα του λογιστή, του ελεγκτή και του χρηματοοικονομικού αναλυτή θα πρέπει να ενσωματώνει και να αξιοποιεί τα δεδομένα, για καλύτερη και ποιοτικότερη ανάλυση και διεκπεραίωση των εργασιών τους και την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας. Η επεξεργασμένη πληροφορία, για να έχει πρωταγωνιστικό ρόλο, σε συνδυασμό με την τεχνολογία διαχείρισης δεδομένων, απαιτεί διαρθρωτική μεταβολή του τρόπου επαγγελματικής οργάνωσης. Η προσαρμογή στους προαναφερόμενους επαγγελματικούς τομείς πρέπει να κινηθεί στους άξονες που είναι προσαρμοσμένοι στον κύκλο ζωής της πληροφορίας.

Πληροφοριακά Συστήματα

Η χρήση και οι εφαρμογές των πληροφοριακών συστημάτων έχουν αποκτήσει πολύ μεγάλη ευρύτητα και βαρύτητα σε πλανητικό επίπεδο. Παρά το γεγονός ότι η ανάπτυξη των πληροφοριακών συστημάτων έχει λάβει χώρα μόλις αυτόν και τον προηγούμενο αιώνα, είναι πλέον απαραίτητα εργαλεία και πολλές φορές

ζωτικής σημασίας, όπως η διαχείριση νοσοκομειακών πόρων, η αντιμετώπιση εκτάκτων περιστάσεων ασφάλειας ή υγείας, η ενημέρωση των ανθρώπων και η απομακρυσμένη εργασία, όπως αποδείχθηκε πρόσφατα με την πανδημία που έπληξε τον κόσμο και τα πληροφοριακά συστήματα ήταν αυτά που έδωσαν πολλαπλές και ποικίλες λύσεις σε οργανισμούς και επιχειρήσεις.

Ως πληροφοριακό σύστημα μπορούμε να ορίσουμε ένα σύνολο παραγόντων που αλληλοεπιδρούν μεταξύ τους για να επιτύχουν ένα σκοπό. Οι παράγοντες αυτοί μπορεί να είναι ανθρώπινο δυναμικό, υλικά, ιδέες, ακόμη και αξίες. Τα διάφορα μέρη ενός συστήματος είναι με τη σειρά τους συστήματα σε μικρότερη κλίμακα τα οποία αποτελούν υποσυστήματα του αρχικού συστήματος. Επομένως κάθε σύστημα είναι υπερόςστημα κάποιων συστημάτων, αλλά αποτελεί παράλληλα και υποσύστημα κάποιου άλλου συστήματος. Όλα τα συστήματα περικλείονται από το περιβάλλον τους, δηλαδή κάθε οντότητα που βρίσκεται έξω από τα όρια του συστήματος [Y. Yusufa, A. Gunasekaranb, and M. S. Abthorpe, 2004]

Η ιστορία των πληροφοριακών συστημάτων ξεκινάει τον 20ο αιώνα. Η ανάπτυξη πληροφοριακών συστημάτων συνδέεται άμεσα με την εφεύρεση των ηλεκτρονικών υπολογιστών και επομένως εκκινεί με αυτό τον τρόπο την ιστορία τους.

Τα πρώτα πληροφοριακά συστήματα αναλάμβαναν μεμονωμένες διεργασίες κατά τις οποίες η εισφορά του ανθρώπου ήταν πολύ μεγαλύτερη από ότι σήμερα. Στο Β' Παγκόσμιο Πόλεμο κάνουν την εμφάνιση τους υπολογιστές (Enigma, μηχανή Turing,) εργαλεία της αντικατασκοπίας και αναπτύσσεται ο κλάδος αρκετά ώστε στην (Τρίτη) βιομηχανική εποχή που ακολούθησε να εισαχθούν έντονα στις εταιρικές διαδικασίες. Με κυρίαρχες τις μαθηματικές διεργασίες, όπως η λογιστική, τα πληροφοριακά συστήματα επιτάχυναν αρκετά τις επιχειρησιακές λειτουργίες και διευκολύνθηκε η οικονομική ανάπτυξη τους και η ενασχόληση με τις υπηρεσίες και τα προϊόντα τους. Έτσι άρχισαν να αναπτύσσονται προγράμματα διαχείρισης πληροφοριών (Management

Information Systems, MIS) τα οποία έδωσαν μεγάλη ευκολία στην πρόσβαση των πληροφοριών που διαθέτει κάθε εταιρία και στη χρήση της για την εξέλιξη της. Με αυτό τον τρόπο πολλές επιχειρήσεις και οργανισμοί συντόνισαν τις εργασίες των εργαζομένων τους και παρήγαγαν ταχύτερα και πιο συγκεκριμένα αποτελέσματα.

Αυτό αποτέλεσε και τη νέα εξειδίκευση που με τον καιρό διαμορφώθηκε σε ανεπίσημο “δεδομένο” προσόν των νεότερων εργαζόμενων. Με τις ανάγκες για ταχύτητα και ευελιξία να καλπάζουν οι υπολογιστές των πληροφοριακών συστημάτων εξελίχθηκαν. Η ταχύτητα τους αυξήθηκε και το μέγεθος τους ελαττώθηκε. Ταυτόχρονα το κόστος απόκτησης και εγκατάστασης πληροφοριακών συστημάτων μειώθηκε δραματικά με την ταυτόχρονη ανάπτυξη τους και την αύξηση της προσφοράς τους. Οι συσκευές πολλαπλασιάστηκαν σε βαθμό που σε βάθος χρόνου εγκαταστάθηκαν στην πλειοψηφία των νοικοκυριών, υπολογιστές πλέον ικανοί να χρησιμοποιηθούν ως χρήστες σε πληροφοριακά συστήματα εταιριών.

Η λειτουργία των πληροφοριακών συστημάτων βασίζεται στον ηλεκτρονικό υπολογιστή. Οι υπολογιστές αναλαμβάνουν τις χρονικά απαιτητικές διεργασίες και την αποθήκευση δεδομένων. Κάποιες από τις κυριότερες δυνατότητες τους είναι:

- η τέλεση χιλιάδων διεργασιών σε μικρά χρονικά διαστήματα
- η διαχείριση τεράστιου όγκου δεδομένων και επεξεργασία αυτών
- η αποθήκευση υπεράριθμων δεδομένων
- η επικοινωνία μεταξύ υπολογιστικών συστημάτων και μεταφορά δεδομένων από το ένα στο άλλο όσο μακριά και αν βρίσκονται μεταξύ τους
- οι αυτοματισμοί διεργασιών με πληθώρα παραμέτρων
- η άμεση πρόσβαση και παροχή πληροφοριών ανά πάσα στιγμή κ.α.

Παράλληλα είναι απαραίτητο να υπάρχει λογισμικό το οποίο “τρέχει” στον υπολογιστή.

Με τον όρο “λογισμικό” εννοείται ένα προγραμματισμένο εργαλείο το οποίο μέσω εντολών (κώδικα) εκτελεί διαδικασίες.

Σήμερα τα λογισμικά έχουν εξελιχθεί, μαθαίνοντας από την καθημερινή χρήση τους να αναπροσαρμόζονται στις απαιτήσεις, προτείνοντας λύσεις και διενεργώντας με γνώμονα τις ανάγκες του χρήστη. Η εξέλιξη τους μεταλλάσσει την εικόνα του μηχανήματος που συνήθως κατείχαν σε πιο ανθρωπομορφική ευφυΐα. Ο υπολογιστής και το λογισμικό αναλαμβάνουν σε συνδυασμό να διαχειριστούν πληροφορίες και δεδομένα. Αυτά παρέχονται από το χρήστη.

Ο ανθρώπινος παράγοντας είναι αναπόσπαστο μέρος ενός πληροφοριακού συστήματος.

Είδη πληροφορικών συστημάτων

Οι επιχειρήσεις και η εξέλιξη τους σήμερα μπορούν να αποτελέσουν μεγάλη πρόκληση για κάθε εργαζόμενο ή επιχειρηματία.

Προκειμένου να ανταπεξέλθουν στην πολυπλοκότητα και να αντιμετωπίσουν αυτές τις προκλήσεις, επιστρατεύουν εξειδικευμένα πληροφοριακά συστήματα.

Τα πληροφοριακά συστήματα έχουν χωριστεί σε έξι βασικές κατηγορίες για να διαχωρίσουν τα προβλήματα και να μπορέσουν να χειριστούν μεμονωμένα και πιο αποδοτικά κάθε τομέα μιας επιχείρησης. Έτσι ανάλογα με το ρόλο των εργαζομένων μέσα στην επιχείρηση και τις ομάδες που δημιουργούνται, υπάρχουν διαφορετικά πληροφοριακά συστήματα που εξυπηρετούν τις λειτουργίες που χρειάζονται. Ταυτόχρονα βέβαια υπάρχει πιθανή αλληλεπίδραση μεταξύ των εργαζομένων και αναλόγως προσαρμόζονται και τα συστήματα

- 1 Συστήματα Διαχείρισης Συναλλαγών (TPS)
- 2 Συστήματα Αυτοματισμού Γραφείου (OAS)
- 3 Συστήματα Διαχείρισης Πληροφοριών (MIS)
- 4 Συστήματα Υποστήριξης Αποφάσεων (DSS)

- 5 Εκτελεστικά Συστήματα Υποστήριξης (ESS)
- 6 Συστήματα Enterprise Resource Planning (ERP) Συστήματα Διαχείρισης Αλυσίδας

(Κιουντούζης, 2009; Hasan, 2018).

Συστήματα Διαχείρισης Συναλλαγών (TPS)

Τα Transaction Processing Systems (TPS) αφορούν στην πλειονότητα των επιχειρήσεων.

Από τα πρώτα συστήματα που εγκαθιστά μια εταιρία προκειμένου να διαχειρίζεται όλες τις συναλλαγές που έχει.

Εταιρικό εργαλείο καθημερινής χρήσης από εργαζόμενους κατά τη διάρκεια συναλλαγών ή μετά από αυτές ώστε να υπάρχει έλεγχος στις αλλαγές που προκαλούν.

Συστήματα Αυτοματισμού Γραφείου (OAS)

Αν και τα εν λόγω συστήματα δεν είναι απαραίτητα όπως ένα TPS και επαφίεται στην επιχείρηση σε πιο βαθμό θα τα εκμεταλλευτεί η χρήση τους είναι ευρέως διαδεδομένη καθώς η εγκατάσταση είναι αρκετά εύκολη και οικονομική ενώ το όφελος στην οργάνωση και ταχύτητα σημαντικό.

Σκοπός: η διευκόλυνση των εργαζομένων σε απλές διαδικασίες και την ευκολότερη επικοινωνία και συνεργασία των διαφόρων ομάδων μιας επιχείρησης.

Συστήματα Διαχείρισης Πληροφοριών (MIS)

Μια πιο προχωρημένη δομή πληροφοριακού συστήματος με την έννοια ότι αποτελεί χρήσιμο εργαλείο κυρίως σε μεγαλύτερες επιχειρήσεις. Βασίζεται περισσότερο στον άνθρωπο και επιτάσσει την ευχέρεια των υπολογιστών για να είναι πιο αποτελεσματικό.

Σκοπός: η βελτίωση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Κατά τη λειτουργία του, συλλέγονται και αναλύονται στοιχεία του περιβάλλοντος της επιχείρησης ή της οργάνωσης. Συμβάλλει στην ορθότερη λήψη αποφάσεων και στην πιο αποδοτική

επενδυτική δραστηριότητα με σκοπό την αύξηση της αξίας των πόρων αλλά και της ίδιας της επιχείρησης.

Τα MIS ενίοτε συγχέονται με μια ευρύτερη έννοια που αποτελεί υπερσύνολο άλλων πληροφοριακών συστημάτων. Εν γένει αυτό δεν είναι απαραίτητα λάθος όμως για χάρη της δομημένης γνώσης είναι καλό να διαχωρίζεται από τα άλλα πληροφοριακά συστήματα.

Συστήματα Υποστήριξης Αποφάσεων (DSS)

Έχουν σκοπό τη βελτίωση της λήψης των αποφάσεων και την διευκόλυνση της διαδικασίας αυτής όμως δε θα πρέπει να συγχέονται με τα MIS.

Ο ρόλος τους είναι η συγκέντρωση στοιχείων, δεδομένων, απόψεων, γνώσεων, γεγονότων και άλλων δια μέσου της επιχείρησης και μεταξύ όλων των αρμόδιων στελεχών.

Με τη συγκέντρωση όλων αυτών των στοιχείων γίνεται ευκολότερη η περίληψη των προβλημάτων και των πιθανών λύσεων καθώς και η κατηγοριοποίηση και ελαχιστοποίηση των πιθανών αποφάσεων που μπορούν να ληφθούν. Ταυτόχρονα συγκομίζονται ιδέες που αφορούν την εξέλιξη της οργάνωσης ή επιχείρησης.

Εκτελεστικά Συστήματα Υποστήριξης (ESS)

Το ESS είναι εκτελεστικό σύστημα υποστήριξης που παρουσιάζει συνοπτικές πληροφορίες που χρησιμοποιούνται από στελέχη να βρούμε την καλύτερη δυνατή λύση στα προβλήματα. Αυτό το κάνουν με τη βοήθεια της εκπαίδευσης, της εμπειρίας και του επιχειρηματικού τους περιβάλλοντος που αντιμετωπίζουν.

Συστήματα Enterprise Resource Planning (ERP)

Κατά καιρούς, έχουν δοθεί διάφοροι ορισμοί για τα συστήματα ERP από σημαντικά πρόσωπα στο χώρο αυτό. Παρακάτω παραθέτουμε ορισμένους από αυτούς:

Ο Minahan (1998), ανέφερε ότι «τα ERP συστήματα που καταγράφουν και συλλέγουν όλες τις συναλλαγές (business transactions) σε μια επιχείρηση, από όπου και αν προέρχονται». Αυτό σημαίνει ότι η πληροφορία είναι διαθέσιμη σε όλα τα επίπεδα οργάνωσης μιας επιχείρησης σε πραγματικό χρόνο.

Ο Laughlin (1999), ορίζει τα ERP ως «εφαρμογές που επηρεάζουν τα πάντα, από τη λογιστική και τις παραγγελίες μέχρι την παραγωγή, τη διαχείριση της αποθήκης και των αποθεμάτων. Τέτοια συστήματα προήλθαν από την ανάγκη του σχεδιασμού, της διαχείρισης, της οργάνωσης και της καταγραφής των λειτουργιών μιας επιχείρησης».

Ο Slater (1999), καθορίζει τα ERP ως «συστήματα που ενσωματώνουν τις βασικές διαδικασίες διαχείρισης των επιχειρήσεων και παρέχουν μια συνολική εικόνα για την οργάνωση της επιχείρησης, γιατί παρέχουν λειτουργίες που επιτρέπουν την αποτελεσματική ανταλλαγή δεδομένων ανάμεσα στην παραγωγική διαδικασία με τις αντίστοιχες οργανωτικές και διοικητικές λειτουργίες σε μια επιχείρηση».

Τέλος, ο Noudoostbeniet (2010) υπογραμμίζει ότι το ERP είναι ένα από τα βασικά συστήματα που βοηθούν τις επιχειρήσεις να διαχειρίζονται αποτελεσματικά από τους πόρους τους. Υπό αυτές τις συνθήκες, το σύστημα ERP έχει καταστεί το απαραίτητο εργαλείο για την εφαρμογή της πληροφορικής (IT).

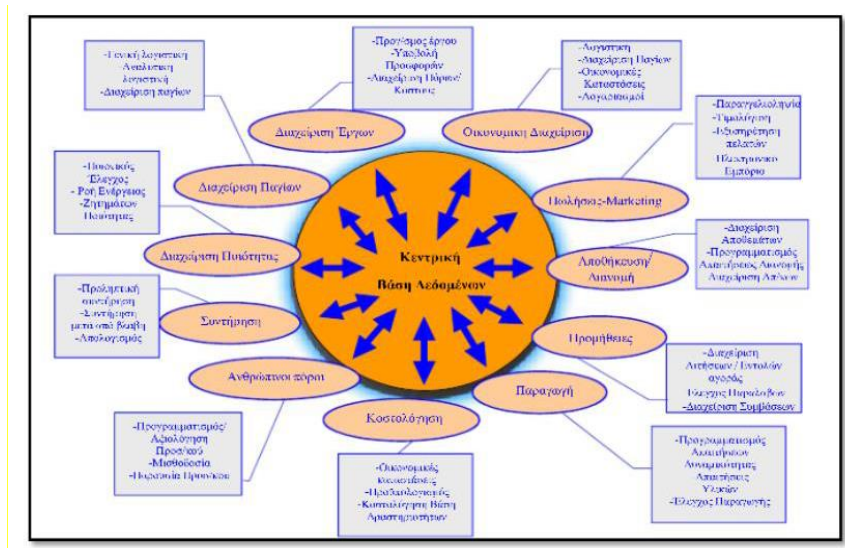
Τα συστήματα ERP αποτελούν σύνθετο αντικείμενο και το εύρος τους είναι αρκετά μεγάλο. Αυτό οδηγεί στην ύπαρξη πολλών ερμηνειών.

Έχουν υπάρξει διάφοροι ορισμοί για το τι είναι ένα Enterprise Resource Planning (ERP) σύστημα. Ακολούθως παρατίθενται μερικοί από αυτούς:

Οι συνήθεις εφαρμογές ενός συστήματος ERP, αναφέρονται κατωτέρω :

- Λογιστική (Accounting)

- Διαχείριση ροής εργασιών (Workflow)
- Διαχείριση αποθηκών (Warehouse)
- Διαχείριση εφοδιαστικής αλυσίδας (SCM)
- Διαχείριση έργων (Project)
- Διαχείριση διεργασιών παραγωγής (Process)
- Έλεγχος ποιότητας και ανατροφοδότηση (Quality Check)
- Ηλεκτρονικό εμπόριο (Digital Commerce)
- Συντήρηση παγίων (Maintenance)
- Τηλεφωνικά κέντρα (Call Centers)



Σχήμα 1 Βασικές Λειτουργίες ενός τυπικού ERP συστήματος (Πηγή : Οικονόμου, Γεωργόπουλος, 1995)

Χαρακτηριστικά ERP

Ένα σύστημα ERP διαθέτει κάποια συγκεκριμένα χαρακτηριστικά:

- Λειτουργεί σε πραγματικό χρόνο
- Διαθέτει πάντοτε μια βάση δεδομένων στην οποία φυλάσσει όλες τις πληροφορίες

- Χρησιμοποιεί το εσωτερικό δίκτυο της εταιρίας για την ανταλλαγή, καταχώριση και πρόσβαση των πληροφοριών
- Διαθέτει αλγόριθμους εξακρίβωσης στοιχείων των χρηστών
- Διαθέτει λογισμικό εμφανίσιμο και ευανάγνωστο προς τους χρήστες
- Είναι αυτόνομο και δε χρειάζεται άλλα υποστηρικτικά προγράμματα
- Διαθέτει όσο το δυνατό μεγαλύτερη προσαρμοστικότητα για να ταιριάζει με τις ανάγκες κάθε επιχείρησης



Σχήμα 2 ERP – Γενικά Χαρακτηριστικά (Πηγή: Hall, 2002)

Εφαρμογή του νέου Λογιστικού Πλαισίου της Γενικής Κυβέρνησης (Π.Δ. 54/2018) - Κρίσιμα θέματα στην πορεία για την υλοποίησή του

Με την εφαρμογή του ΠΔ 54/2018 γίνεται η μετάβαση από το απλογραφικό, στο διπλογραφικό σύστημα, που ξεκίνησε στην Ελλάδα με το Π.Δ. 90/97 περί εφαρμογής του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου, μόνο για τους φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης. Στη συνέχεια επεκτάθηκε με τα:

- Π.Δ. 205/1998 Κλαδικό λογιστικό Σχέδιο Ν.Π.Δ.Δ.
- Π.Δ. 315/1999 Κλαδικό Λογιστικό Σχέδιο Ο.Τ.Α.

- Π.Δ. 146/2003 Κλαδικό Λογιστικό Σχέδιο Μονάδων Υγείας
- Π.Δ. 15/2011 Διπλογραφική Λογιστική Τροποποίησης Ταμειακής Βάσης
- Π.Δ. 80/1997 Κλαδικό Λογιστικό Σχέδιο φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης

Θα εφαρμοσθεί ενιαίο με βάση το ESA (European system of Accounts – **Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών (ESA)** και τα IPSAS και, συμπληρωματικά, του συστήματος Χρηματοοικονομικής Στατιστικής Κυβερνήσεων (Government Financial Statistics, GFS).

Επίσης με τον θεσμό των Π.Ο.Υ. που απορρέει από τον ν. 4270/14 και το Π.Δ. 80/16, καθώς και με το άρθρο 24 του ν. 4270/2014 - όπως τροποποιήθηκε με την παρ. 6, του άρθρου 10, ν. 4337/2015 και ισχύει από 17.10.2015 - συστήνονται, από την Κεντρική Διοίκηση, Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών (Γ.Δ.Ο.Υ.) και δημιουργούνται υποχρεώσεις και δικαιώματα.

Κατάργηση προληπτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο

Την 17/04/2021 δημοσιεύθηκε σε ΦΕΚ ο νόμος 4795/2021 «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση. Με τον ν. 4792/2021 ουσιαστικά καταργείται ο προληπτικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και εφαρμόζεται ο εσωτερικός έλεγχος στις οντότητες Δημοσίου.

Τα παλαιά καθεστώς θα πάψει να ισχύει και για τον λόγο αυτό καταργείται το παλαιό πλαίσιο και συγκεκριμένα οι κάτωθι νόμοι :

Κατάργηση του παλαιού πλαισίου

- ν.3492/2006 (Α΄210) παρ.2,3 και 4 του άρθρου 4, άρθρο 12, παρ.1 άρθρου 19 και παρ.1 άρθρου 21, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.
- ν.3697/2008 (Α΄194) παρ.3 του άρθρου 11, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 25 του ν.4025/2011(Α΄228).59

- ν.4129/2013 (Α'52) άρθρο22, όπως τροποποιήθηκε με την παρ.1 του άρθρου 341 του ν.4700/2020 (Α'127), άρθρο 54Α, όπως προστέθηκε με το άρθρο 347 του ν.4700/2020
- ν.4270/2014 (Α'143) άρθρα 168 και 169
- ν.4622/2019 (Α'133) περ. α της παρ.2 του άρθρου 35, άρθρο 39, περ. ζ, η, θ, ι της παρ.2 του άρθρου 83, παρ. 13 άρθρου 116.
- ν.3429/2005(Α'314), άρθρο 4.

Η συσχέτιση με το ΕΣ και τις αποφάσεις της Ολομέλειας

Αποφάσεις ΕΣ

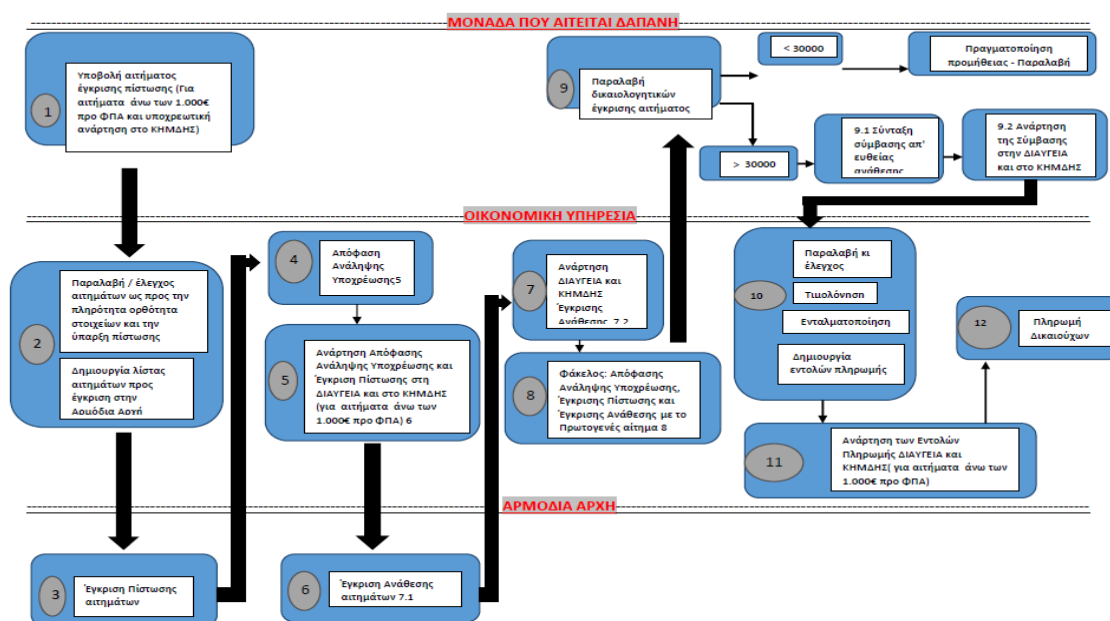
- ΦΓ8/28662/2020 (Β'2424) απόφαση "Όρισμός Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου εντός του Ελεγκτικού Συνεδρίου», στην οποία αποτυπώθηκε η αντίληψη του Ανώτατου Δημοσιονομικού Δικαστηρίου αναφορικά με το περιεχόμενο του εσωτερικού ελέγχου και τα όργανα άσκησης αυτού, και
- ΦΓ8/55081/2020 (Β'4398) απόφαση «Διαδικασία Ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο της ύπαρξης, της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου στους φορείς που υπάγονται στην ελεγκτική του δικαιοδοσία».

Προηγήθηκαν:

- Η τροποποίηση στον ν. 4129/ 2013, όπου ορίστηκε ότι: «Το Ελεγκτικό Συνέδριο, μέσω των Υπηρεσιών Επιτρόπου του, παρακολουθεί την εγκατάσταση και εφαρμογή συστημάτων εσωτερικού ελέγχου στους φορείς που υπάγονται στην ελεγκτική του δικαιοδοσία και κρίνει την αποτελεσματικότητα των συστημάτων αυτών για την αντιμετώπιση των δημοσιονομικών κινδύνων.
- Η υποπερίπτωση. α α περίπτ. άρθρο 31 Ν.4270/2014 όπως τροποποιήθηκε με την παρ.1 του άρθρου 125 του Ν.4611/2019, που ορίζει ότι από τις 31/07/2019, κατά παρέκκλιση των σχετικών διατάξεων του ν. 4129/2013, δεν ασκείται προληπτικός έλεγχος στις δαπάνες των ΟΤΑ.

Εφαρμογή Διαδικασιών

Για να εκτελεστούν οι διαδικασίες σύμφωνα με το νέο πλαίσιο διαμορφώνεται ένα πλαίσιο διαδικασιών με βάση το οποίο διασφαλίζεται η νομιμότητα και η κανονικότητα των δαπανών. Στο κάτωθι σχήμα αναπαρίστανται οι διαδικασίες που πρέπει να ακολουθηθούν.



Σχήμα 3: (πηγή Γεράκος ,Η. (2021). Δημόσιο Λογιστικό με βάση το ΠΔ 54/2018 Θεσσαλονίκη : OTS)

Οι διαδικασίες οι οποίες θα ενσωματωθούν σε ένα περιβάλλον ERP συστήματος και θα λογιστικοποιηθούν (κύρια η απόφαση ανάληψης υποχρέωσης) με την βοήθεια της τεχνητής νοημοσύνης θα συμβάλλουν αποφασιστικά για την ορθή εκτέλεση δαπανών και αυτό θα συμβεί με κατάλληλο λογισμικό ..

Ανάγκη για σχεδιασμό και ανάπτυξη λογισμικού με βάση την ΤΝ που θα ενσωματωθεί στα ERP συστήματα μετά τον ανασχεδιασμό τους

Απαιτείται η ανάπτυξη λογισμικού που θα στηρίζεται στην ΤΝ και θα ενσωματωθεί στα ανασχεδιαζόμενα ERP συστήματα με βάση τα ακόλουθα κριτήρια.

- η κατάργηση προληπτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο.
- η υποχρέωση εφαρμογής του εσωτερικού ελέγχου.
- οι ευθύνες που επιβαρύνεται ο ΠΟΥ και ο ΓΔΟΥ καθιστούν αναγκαία.
- η εφαρμογή των διαδικασιών.

Με αυτό θα αντιμετωπίσουμε και θα λύσουμε τα κάτωθι::

- Πλήρης εξάρτηση διοικητικής λειτουργίας από επιλογές πολιτικής
- Παράλειψη εφαρμογής κανόνων για ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ, σχεδιασμό, στοχοθεσία, δείκτες μέτρησης και λογοδοσία
- Βαριές διαδικασίες, ασφυκτικός νόμος δημοσίων προμηθειών
- Κακή νομοθέτηση
- Αργή Δικαιοσύνη

Τα οφέλη από τον συγκεκριμένο ανασχεδιασμό θα είναι σημαντικά για την εφαρμογή του νέου νομικού πλαισίου ,που αναπτύσσεται στον δημόσιο τομέα.Επίσης θα μπορούν τα στελέχη των Δ/νσεων του Δημόσιου τομέα (Οικονομικών,Διοικητικών,Νομικών Υπηρεσιών κ.λ.π.), να ανταποκρίνονται στα καθήκοντά τους.

Βιβλιογραφία

Type of information systems in organizations. Research Gate. [Ηλεκτρονικό]
https://www.researchgate.net/figure/Type-of-information-systems-in-organizations_fig1_306013983.

Παπάζογλου, Γ. (2019). Τα Knowledge Management Systems - KMS ως εργαλείο λήψης αποφάσεων, καινοτομίας και ανάπτυξης.

Βασιλακόπουλος, Α., Κορμπάκης, Π., & Πετρόπουλος, Ι. (2015). Μελέτη και εφαρμογή λογισμικού συστημάτων υποστήριξης λήψης αποφάσεων.

Ιωάννου, Γ. (2006). Ολοκληρωμένα Συστήματα Διαχείρισης Επιχειρηματικών Πόρων (ERP). σ.Ι. Αθήνα: Σταμούλης.

Αβραμούλη, Δ., Καραγεώργος, Α., Ντιντάκης, Ι., & Ράπτη, Ε. (2015). Συστήματα Διαχείρισης Επιχειρηματικών Πόρων (Enterprise Resource Planning – ERP). Εφαρμογές Η/Υ στην επιπλοποιία. σ.Ι.: Κάλλιπος. Διαθέσιμο στο <https://repository.kallipos.gr/handle/11419/1485>

Οικονομικό Επιμελητήριο Ελλάδας (2021). Επιδράσεις των βάσεων δεδομένων στο επάγγελμα του λογιστή, του ελεγκτή και του χρηματοοικονομικού αναλυτή. Στο: *“Λευκή Βίβλος Ελλάδα το 2040. Μελέτη Οικονομικού Επιμελητηρίου της Ελλάδας: Νέες Καινοτόμες Ιδέες, για Ανάπτυξη της Επιχειρηματικότητας”*, (10-11). Διαθέσιμο στο <https://cutt.ly/W5pOHaS>

Ελληνική βιβλιογραφία - αρθρογραφία

Απόφαση 4604/1-2-2005. Τροποποίηση των διατάξεων του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου των ΟΤΑ α' βαθμού, που αναφέρονται στον τύπο και το περιεχόμενο του προϋπολογισμού αυτών. Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

Απόφαση 7028/9-2-2004 Καθορισμός του τύπου του προϋπολογισμού των δήμων και κοινοτήτων (ΦΕΚ Β' 253).

- Βενιέρης, Γ. & Κοέν, Σ. (2000). Το νέο Σύστημα Διπλογραφικής Λογιστικής Παρακολούθησης των ΝΠΔΔ: Παράδειγμα Παράλληλης Τήρησης του Δημόσιου Λογιστικού και της Γενικής Λογιστικής, *Λογιστής*, 543, 882-886.
- Βενιέρης, Γ., Ζωργιός, Ι., & Κοέν, Σ. (2003). Εκσυγχρονιστικό περιβάλλον “αυτόνομης” λειτουργίας του Δημόσιου Λογιστικού στο πλαίσιο του ΠΔ 205/98, με βάση τις αρχές της Συστημικής Θεωρίας, *Λογιστής*, 582, 1289 – 1296.
- Γεράκος, Η. (2021). *Δημόσιο Λογιστικό με βάση το ΠΔ 54/2018* Θεσσαλονίκη : Εκδόσεις OTS)
- Γεράκος, Η. (2023). *Το νέο Λογιστικό πλαίσιο με βάση το ΠΔ 54/2018* Αθήνα : Εκδόσεις Μπένου
- Κιουντούζης, Ε. (2009). *Μεθοδολογίες ανάλυσης και σχεδιασμού πληροφοριακών συστημάτων*. Αθήνα: Εκδόσεις Μπένου
- Πολλάλης, Γ. & Βοζίκης, Α. (2012). *Πληροφοριακά Συστήματα Διαχείρισης Επιχειρησιακών Πόρων. Στρατηγικές και Εφαρμογές*. Αθήνα: Εκδόσεις Utopia.
- Υπουργείο Οικονομικών (2001). *Κωδικοί Κατάταξης Εσόδων και Εξόδων του προϋπολογισμού των ΝΠΔΔ*, Αθήνα.
- Π.Δ. 54/2018 Ορισμός του περιεχομένου και του χρόνου έναρξης της εφαρμογής του Λογιστικού Πλαισίου της Γενικής Κυβέρνησης.
- Π.Δ. 80/8-5-97 Ορισμός του περιεχομένου και το χρόνου έναρξεως της εφαρμογής του Κλαδικού Λογιστικού σχεδίου για τους Φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης (ΦΕΚ-68 Α).
- Π.Δ. 205/15-7-98 Περί ορισμού του περιεχομένου και του χρόνου έναρξεως της εφαρμογής του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (ΦΕΚ 163 Α).
- Π.Δ. 315/30-12-99 Περί ορισμού του περιεχομένου και του χρόνου έναρξεως της εφαρμογής του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου Δήμων και Κοινοτήτων (Ο.Τ.Α. Α' Βαθμού) (ΦΕΚ-302 Α).

Π.Δ. 146/21-5-03 Περί ορισμού του περιεχομένου και του χρόνου ενάρξεως της εφαρμογής του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου Δημοσίων Μονάδων Υγείας (ΦΕΚ-122 Α).

NOMOS 4336/2015 Συνταξιοδοτικές διατάξεις - Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης (ΦΕΚ 94/14-8-2015).

Ξενόγλωσση βιβλιογραφία – αρθρογραφία

Aggestam-Pontoppidan, C., & Andernack, I. (2016). *Interpretation and Application of IPSAS*, John Wiley & Sons: United Kingdom.

Anthony, R., & Young, Δ. (2003). *Management Control in Nonprofit Organizations*, 7th edition, McGraw-Hill.

Baldwin, A. A Brown, C.E & Trinkle, S.B (2006) Opportunities For Artificial Intelligence Development In The Accounting Domain: The Case For Auditing, *Intell. Sys. Acc. Fin. Mgmt.* (14), 77–86

Brusca, I., Caperchione, E., Cohen, S., & Manes Rossi, F. (eds.) (2015), *Public Sector Accounting and Auditing in Europe. The Challenge of Harmonization*. Palgrave Macmillan.

Bhimani, A. (2015). Exploring big data's strategic consequences. *Journal of Information Technology*, 66-69.

Budding, T., Grossi, G., & Tagesson, T. (2015). *Public Sector Accounting*, New York: Routledge.

Cohen, S. (2015). Public Sector Accounting and Auditing in Greece. In *Public Sector Accounting and Auditing in Europe: The Harmonization Challenge*, (eds Brusca, I., Caperchione, E., Cohen, S., & Manes Rossi, F. Palgrave Macmillan.

Cohen, S., and Karatzimas, S. (2015). Tracing the future of reporting in the public sector: introducing integrated popular reporting, *International Journal of Public Sector Management*, 28 (6), 449-460.

Cohen, S., & Karatzimas, S. (2015). Debate: Reforming Greek government accounting, *Public Money and Management*, 35 (3), 178-180.

Cohen, S., & Karatzimas, S. (2016). Modernizing government accounting standards in Greece: A case of "garbage can" decision-making, *Public Money and Management*, 36 (3), 173-180.

Ernst & Young (2012). Overview and Comparison of Public Accounting and Auditing Practices in the 27 EU Member States.

European Commission (2013). Report from the Commission to the Council and the European Parliament. *Towards implementing harmonized public sector accounting standards in Member States: The suitability of IPSAS for the Member States*. Διαθέσιμο στο [https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0114)

content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0114Gerakos Ilias,Tsamis Anastasios,Kehrs John "Cost comparison analysis of procedure proffetionak training", «2rd International Conference of development and Economy 2016

Granof, H.M., & Wardlow, S.P. (2003). Core Concepts of Government and Not for profit Accounting, Wiley.

Ilias Anastasios Gerakos, Panteion University of Political and Social Sciences, Greece

Manolis Tzouvelekas, Hellenic Mediterranean University, Greece

John Filis, Panteion University of Political and Social Sciences, Greece

Developing a Social Accounting System for European Social Enterprises Based on Public

Accounting...IGI **Chapter 9 p189 (2023)**

.....

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons?, *Public Administration*, 69 (1), 3-19.

Hood, C. (1995). The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme, *Accounting, Organizations and Society*, 20 (2/3), 93-109.

- International Federation of Accountants, (2018). Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements, Vol. I.
- International Federation of Accountants, (2018). Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements, Vol. II.
- International Federation of Accountants, (2018). Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements, Vol. III.
- Jones, R., & Pendlebury, M. (2000). *Public Sector Accounting*, 5th edition, Financial Times Prentice Hall.
- Lorson, P., Jorge, S., & Haustein, E. (2019). *European Public Sector Accounting*, Coimbra, ISBN: 978-989-26-1856-2. Διαθέσιμο στο https://digitalis.uc.pt/pt-pt/livro/europan_public_sector_accounting.
- Malone, D. (2010). Expert Systems, Artificial Intelligence, and Accounting, *Journal of Education and Business*, 68(4), 222-226
- Manes Rossi, F., Cohen, S., Caperchione, E., & Brusca, I. (2016). Harmonizing public sector accounting in Europe: thinking out of the box, *Public Money & Management*, 36 (3), 180-196.
- Nath, T. (2019). How Big Data Has Changed Finance. Investopedia. Πρόσβαση στις 22 Αυγούστου 2020, <https://www.investopedia.com/articles/active-trading/040915/how-big-data-has-changed-finance.asp>.
- Ng, C. & Alarcon, J. (2021). *Artificial Intelligence in Accounting: Practical Applications*, New York and London: Routledge.
- O' Leary, E.D & O' Keefe, M. R. (1997). The Impact of Artificial Intelligence in Accounting Work: Expert Systems Use in Auditing and Tax, *AI and Soc*, (11), 36-47
- Palem, G. (2014). Formulating an Executive Strategy for Big Data Analytics. *Technology Innovation Management Review*, Μάρτιος, σ. 29.
- Pollit, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A comparative analysis*, Second Edition, Oxford University Press.

PwC (2014). Collection of Information related to the potential impact, including costs, of implementing accrual accounting in the public sector and technical analysis of the suitability of individual IPSAS standards (2013/S 107-182395).

PwC study to inform the impact assessment of EPSAS implementation.

PwC (2015). Towards a new era in government accounting and reporting.

Διαθέσιμο στο <https://www.pwc.se>.

Schumesch, P., De Greef, A., & De Laet, J. (2015). IPSAS in a Nutshell: From Principles to Practice, PwC.

van Helden, J., & Hodges, R. (2015). Public Sector Accounting and Budgeting for Non-Specialists, Palgrave Macmillan: United Kingdom.

Yahaya Yusuf, A. Gunasekaran and Mark S. Abthorpe

International Journal of Production Economics, 2004, vol. 87, issue 3, 251-266

Date: 2004

Πηγές στο διαδίκτυο

- <https://ec.europa.eu/eurostat/about/opportunities/consultations/epsas>
- <https://ec.europa.eu/eurostat/web/epsas/key-documents/technical-developments>
- www.eetta.gr
- www.ifac.org
- www.ipsasb.org
- www.psaar.net
- Insights Sap. [Ηλεκτρονικό] <https://insights.sap.com/what-is-erp/>.
- g2-statistics. [Ηλεκτρονικό] <https://learn.g2.com/erp-statistics>.
- financesonline. [Ηλεκτρονικό] <https://financesonline.com/erp-statistics/>.

- Netsuite. [Ηλεκτρονικό] [s://www.netsuite.com/portal/resource/articles/erp/erp-statistics.shtml](https://www.netsuite.com/portal/resource/articles/erp/erp-statistics.shtml).
- Wikipedia. Wikipedia. [Ηλεκτρονικό] <https://www.wikipedia.com>.
- statista. [Ηλεκτρονικό] www.statista.com.
- Deusto. [Ηλεκτρονικό] <https://blogs.deusto.es/>.
- Corporate Financial Institute. [Ηλεκτρονικό] <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/other/decision-support-system-dss/>.
- Altametrics. [Ηλεκτρονικό] <https://altametrics.com/en/information-systems/information-system-types.html>.
- Google Images. [Ηλεκτρονικό] www.google.com.
- Tech Republic. [Ηλεκτρονικό] <https://www.techrepublic.com/article/top-10-erp-vendors-in-2020/>.
- Sap Website. [Ηλεκτρονικό] <https://www.sap.com/index.html>



**Μεταρρυθμιστικές τάσεις στο πεδίο της ακεραιότητας και της
διαφάνειας στη δημόσια διοίκηση**

Δρ Γεώργιος Διέλλας,

Σύμβουλος Α.Σ.Ε.Π.

Διδάσκων Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου και Εθνικής Σχολής Δημόσιας
Διοίκησης

“L’ intégrité n’a pas besoin de règles”

Albert Camus

I. Εισαγωγικές παρατηρήσεις για τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις

Πως μπορούμε να ορίσουμε τις μεταρρυθμίσεις; Κάθε αλλαγή συνιστά μεταρρύθμιση; Το πρόσημο της αλλαγής είναι αυτό που τελικά την καθιστά μεταρρύθμιση; Μπορεί μια πρωτοβουλία όσο καινοτόμα και να παρουσιάζεται να χαρακτηριστεί μεταρρύθμιση εκ των προτέρων; Ο όρος μεταρρύθμιση μπορεί να αποδοθεί ως «η μεταβολή του ρυθμού, του τρόπου λειτουργίας, οργάνωσης ή της μορφής μιας κατάστασης ή ενός συστήματος για την επίτευξη καλύτερου αποτελέσματος» (Μπαμπινιώτης: 2002). Έτσι οι μεταρρυθμίσεις μπορεί να διακρίνονται σε εκπαιδευτικές, οικονομικές, τεχνολογικές, ή παλαιότερα και θρησκευτικές.

Τα τελευταία χρόνια, τομείς όπως η οικονομία και ο ψηφιακός μετασχηματισμός, τείνουν να μονοπωλούν το μεταρρυθμιστικό τοπίο. Ίσως λόγω του ότι παρουσιάζουν περισσότερο τεχνοκρατικά και μετρήσιμα χαρακτηριστικά που τους δίνουν μεγαλύτερη αντοχή στο χρόνο και στις αναπόφευκτες αλλαγές έκφρασης της εκάστοτε πολιτικής βούλησης. Η πολιτική βούληση άλλωστε, όπως και ο πολιτικός χρόνος, συνιστούν σημαντικούς παραμέτρους καθιέρωσης και εμπέδωσης μιας μεταρρύθμισης. Ερωτήματα όπως: ποιος εισηγήθηκε μια μεταρρύθμιση, ποιοι αντιδρούσαν, πως αντιμετωπίστηκε συνολικά από το πολιτικό σύστημα, ποια τα εμπόδια και πως ξεπεράστηκαν; ή ακόμα τι έλεγε ο λαός, η κοινωνία, πριν περάσει και πως την υποδέχθηκε ακολούθως; (Γεωργακόπουλος: 2021), αποτελούν απαραίτητες συνιστώσες αξιολόγησης μιας μεταρρύθμισης.

Ειδικότερα όμως οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις, πέραν της γενικότερης επιφυλακτικότητας που συνοδεύει συνολικά το ζήτημα και σχετίζεται με την αδυναμία τους να έχουν διάρκεια στο χρόνο (π.χ. διακηρυσσόμενες εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις, όπως ο ν. 4009/2011), έχουν προσλάβει ορισμένα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά θεμελιωμένα σε παγιωμένες αντιλήψεις.

II. Μεταρρυθμίσεις και πολιτική βούληση / Το πλαίσιο της αιρεσιμότητας

Το γεγονός ότι με κάποιες εμβληματικές ίσως εξαιρέσεις (π.χ. ίδρυση του ΑΣΕΠ το 1994, θέσπιση των ΚΕΠ το 2002, και του προγράμματος Διαύγεια το 2010) οι περισσότερες μεταρρυθμίσεις υπήρξαν ετερόφωτες, καθιερώθηκαν δηλαδή ως αποτέλεσμα επιρροής ξένων θεσμών (ΕΕ, ΔΝΤ, ΟΟΣΑ, Συμβούλιο της Ευρώπης), ενεργοποίησε ορισμένα αντανακλαστικά επιφυλακτικότητας. Φυσικά δεν αναφέρομαι εδώ στη μεταφύτευση θεσμών, που μπορεί παρά τις αδυναμίες της να καθίσταται ιδιαίτερος επωφελής ως αποτέλεσμα ώσμωσης διοικητικών συστημάτων, στο πλαίσιο της συγκριτικής δημόσιας διοίκησης (χαρακτηριστικό παράδειγμα η ίδρυση της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης με το ν. 1388/1983).

Περαιτέρω, η υιοθέτηση – ιδίως κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης – μεταρρυθμίσεων, ως αποτέλεσμα πίεσης ξένων πιστωτών - Τρόικα από το 2010 έως το 2015, Θεσμοί από το 2015 έως το 2018 – (Σωτηρόπουλος και Νταλάκου: 2021), στο πλαίσιο της αιρεσιμότητας (conditionality), κατέστησε συχνά τον όρο μεταρρύθμιση, συνώνυμο δημοσιονομικών περιορισμών και επίτευξης στόχων που δεν λάμβαναν υπόψιν τον ανθρώπινο παράγοντα. Η εκβιαστική φύση άλλωστε της αιρεσιμότητας, που συνεπάγεται την εκταμίευση δανειακών δόσεων υπό την αίρεση της νομοθετικής (όχι πάντα με την ψήφιση τυπικών νόμων) κατοχύρωσης επιβεβλημένων μεταρρυθμίσεων, δεν άφηνε περιθώρια επίτευξης συναινέσεων. Αντιθέτως, ταύτιζε συχνά τον όρο μεταρρύθμιση με τη λήψη μη δημοφιλών μέτρων. Οι ανωτέρω επισημάνσεις δεν αφορούν το περιεχόμενο ή την αναγκαιότητα υιοθέτησης κάποιων μεταρρυθμίσεων στο πλαίσιο της αιρεσιμότητας. Επιχειρούν να περιγράψουν και να ερμηνεύσουν παγιωμένες αντιλήψεις έναντι των διοικητικών μεταρρυθμίσεων.

Τέλος, μια ακόμα παράμετρος που επιδρά στον τρόπο κατανόησης και πρόσληψης του περιεχομένου των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, σχετίζεται με τις κατ' επίφαση μεταρρυθμίσεις. Όσο θεμιτή κι αν είναι η φιλοδοξία ορισμένων φορέων πολιτικής εξουσίας να αφήσουν ένα προσωπικό νομοθετικό αποτύπωμα από τους τομείς δημόσιας πολιτικής των οποίων είχαν την πολιτική ευθύνη, απαιτείται διάκριση. Ένα νέο νομοθετικό αποτύπωμα, δεν συνιστά αυτοδικαίως μεταρρύθμιση. Απαιτείται παράλληλα σεβασμός στη θεσμική μνήμη εμβληματικών ιδίως νομοθετημάτων που ταυτίστηκαν με συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις και έτυχαν σταδιακά της καθολικής αποδοχής κοινωνίας και πολιτικού συστήματος. Για παράδειγμα, η εξαφάνιση του ν. 2190/1994 (γνωστού και ως νόμου Πεπονή) και η πλήρης υποκατάστασή του (όχι τροποποίηση διατάξεων και συμπλήρωση) από το ν. 4765/2021, χωρίς αυτό να δικαιολογείται από το εύρος των αλλαγών, εμπίπτει στον ανωτέρω προβληματισμό.

III. Η ακεραιότητα και η διαφάνεια ως μεταρρυθμιστικό πεδίο

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω επισημάνσεων, θα πρέπει να εξεταστεί η ένταξη της ακεραιότητας και της διαφάνειας, στο πεδίο των διοικητικών μεταρρυθμίσεων. Με την εξαίρεση του προγράμματος Διαύγεια, που χαρακτηρίζεται από καθολική αποδοχή του ως μεταρρύθμιση με διεθνή μάλιστα εμβέλεια, οι υπόλοιπες νομοθετικές παρεμβάσεις που εξετάζονται, φαίνεται να δικαιολογούν τη μεθοδολογική επιλογή του όρου μεταρρυθμιστικές τάσεις (και όχι μεταρρύθμιση) στον τίτλο της εισήγησης. Πρόκειται για μια λιγότερο φιλόδοξη και πομπώδη επιλογή που επιχειρεί να διερευνήσει το τοπίο, μένοντας ανοικτή στην παράμετρο του χρόνου. Άλλωστε, ακόμα και το επιτυχημένο πρόγραμμα Διαύγεια, όσο σημαντικό βήμα κι αν είναι, δεν μπορεί να απαντήσει συνολικά στο ζήτημα. Απαιτείται σταδιακή συγκρότηση του μεταρρυθμιστικού τοπίου μέσω μιας σειράς διαδοχικών νομοθετικών παρεμβάσεων που συνιστούν ένα σύνθετο σύνολο. Κι αυτό, σε ένα πεδίο που σχετίζεται με την ποιοτική διάσταση του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης, χωρίς άμεσο οικονομικό

αντίκρισμα, γεγονός που καθιστά τη σημασία του συχνά, λιγότερο ορατή και δεν επιτρέπει να το κατανοήσουμε ως μεταρρυθμιστικό.

Ειδικότερα, εξετάζονται τρία νομοθετικά βήματα, που ανεξάρτητα από τη συνειδητή ή μη επιλογή του νομοθέτη, συγκροτούν (ή τείνουν να συγκροτήσουν) ένα συνεκτικό πλέγμα παρεμβάσεων στο πεδίο της ακεραιότητας και της διαφάνειας στη δημόσια διοίκηση. Πρόκειται για:

- Το πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ (ν. 3861/2010).
- Την Εθνική Αρχή Διαφάνειας, ως προς το σκέλος των αρμοδιοτήτων της που σχετίζονται με το Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας και τον Εσωτερικό Έλεγχο (ν. 4622/2019).
- Το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου και τον θεσμό του Συμβούλου Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση (ν. 4795/2021).

IV. Το πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ

Το «Πρόγραμμα Διαύγεια» θεσπίστηκε με το ν. 3861/2010 (Α' 112) υπό τον τίτλο «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο, "Πρόγραμμα Διαύγεια" και άλλες διατάξεις». Αντικείμενο του νέου αυτού προγράμματος ήταν η θέσπιση της υποχρέωσης ανάρτησης των νόμων, των προεδρικών διαταγμάτων και ιδίως των πράξεων που εκδίδουν τα κυβερνητικά, διοικητικά και αυτοδιοικητικά όργανα στο διαδίκτυο και η δημιουργία των απαραίτητων προϋποθέσεων και διαδικασιών, για τη διασφάλιση της ευρύτατης δημοσιότητάς τους. Ήδη στις πρώτες τρεις ημέρες λειτουργίας του, το Νοέμβριο του 2010, αναρτήθηκαν πάνω από 70.254 αποφάσεις στο διαδίκτυο. Η πορεία είχε πλέον χαραχθεί. Η Ελλάδα κατατάχθηκε μέσα στις οκτώ χώρες παγκοσμίως που υιοθέτησαν και εφάρμοσαν ενεργητικές πολιτικές διαφάνειας. Στα δώδεκα χρόνια λειτουργίας του προγράμματος, περισσότεροι από 5.000 φορές

καταχωρίζουν καθημερινά αποφάσεις στο διαδίκτυο, ενώ συνολικά έχουν αναρτηθεί περίπου πενήντα εκατομμύρια αποφάσεις.

Η Διαύγεια θεμελιώθηκε στις αρχές της «ανοικτότητας» που περιλαμβάνουν τον συνεργατικό σχεδιασμό με ανοικτά πρότυπα, το ανοικτό λογισμικό και τα ανοικτά δεδομένα. Κατάφερε να ανοίξει ένα παράθυρο στον στεγανό κόσμο της διοικητικής δράσης και των αποφάσεων, με θετικό αντίκτυπο όχι μόνο στην κοινωνία αλλά και στην ίδια τη Διοίκηση. Από τη μια μεριά κάθε ενδιαφερόμενος μπορεί να λαμβάνει γνώση (χωρίς καν τους περιορισμούς του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας) αποφάσεων και πράξεων διοικητικών οργάνων και από την άλλη η Διοίκηση αποκτά την αίσθηση και τη συνείδηση ότι οι αποφάσεις της δεν εκδίδονται προστατευμένες από τα όμματα των διοικητικά αμυήτων, αλλά αντιθέτως απευθύνονται ακόμα και σε άγνωστους δυνητικούς αναγνώστες. Αναπόφευκτη συνέπεια, όχι μόνο η νομιμότητα, αλλά και η ποιότητα της διοικητικής δράσης, τίθενται στο προσκήνιο. Παγκόσμια καινοτομία του προγράμματος υπήρξε η πρόβλεψη ότι οι αποφάσεις που προβλέπεται να αναρτώνται δεν είναι εκτελεστές αν δεν έχουν αναρτηθεί στη Διαύγεια (άρθρο 4 παρ. 2 ν. 3861/2010). Η πρόβλεψη αυτή συνοδεύτηκε από την αντίστοιχη του άρθρου 3 παρ. 5 του ίδιου νόμου, σύμφωνα με την οποία η μη ανάρτηση ή μη έγκαιρη ανάρτηση στο διαδίκτυο των πράξεων, συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα για το όργανο που την εξέδωσε ή για τον υπάλληλο που έχει την ευθύνη για την ανάρτηση. Με τον τρόπο αυτό, ο μοναδικός Αριθμός Διαδικτυακής Ανάρτησης (ΑΔΑ) κατοχυρώθηκε ως καθοριστικό στοιχείο ισχύος μιας απόφασης, καθιστώντας εντελή τη μεταρρύθμιση (δεδομένου ότι η αποτυχία μιας μεταρρύθμισης συχνά παραμονεύει δίπλα στα παραθυράκια των εξαιρέσεων και της ελαστικής εφαρμογής).

Μια σημαντική παράμετρος επιτυχίας και παράλληλα πρόκληση, υπήρξε η επιτυχής αποτύπωση της εξισορρόπησης μεταξύ, αφενός της διαφάνειας της διοικητικής δράσης, της λογοδοσίας και του δικαιώματος πληροφόρησης των

πολιτών και αφετέρου, του δικαιώματος προστασίας των προσωπικών δεδομένων, των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας και της προστασίας των κρατικών απορρήτων. Πρόκειται για μια επιτυχή απόπειρα συνδυαστικής ανταπόκρισης στο γράμμα αλλά και το πνεύμα των άρθρων 5^Α, 9^Α και 10 ιδίως παρ. 3 του Συντάγματος.

Τα παραπάνω δεν συνιστούν μια προσπάθεια αυτάρεσκου εφησυχασμού. Υπάρχουν ζητήματα που πρέπει να μελετηθούν περισσότερο. Μια μεταρρύθμιση οφείλει να διακατέχεται από αέναη επαγρύπνηση. Για παράδειγμα δεν θα πρέπει να αγνοηθεί το αντίστοιχο ριζοσπαστικότερο σύστημα του Ηνωμένου Βασιλείου, που δημοσιοποιεί τα στοιχεία των υπεργολάβων όλων των εταιρειών που αναλαμβάνουν έργα του δημοσίου, ώστε να υπάρχει διαφάνεια για το σύνολο της πορείας και του κόστους κάθε δημόσιου έργου. Μια ακόμη πρόταση των ίδιων των πρωτεργατών του εγχειρήματος, αφορά τη δημιουργία ενός εσωτερικού συστήματος για τις απόρρητες αποφάσεις με διαβαθμισμένη πρόσβαση, που δυστυχώς δεν έχει γίνει ακόμα δεκτή. Δεν πρόκειται για απόπειρα απόκρυψης, αλλά αντίθετα διεύρυνσης του πεδίου εφαρμογής της υποχρέωσης δημοσιότητας, αντί του πλήρους αποκλεισμού που επιβάλλει η επίκληση του απορρήτου.

Το κεκτημένο που δημιούργησε η εφαρμογή του προγράμματος Διαύγεια στο πεδίο της διαφάνειας, συνοδεύτηκε και από άλλες πρωτοβουλίες στο πεδίο της ακεραιότητας, με χρήση των εργαλείων του ηπιού δικαίου (soft law). Στο πλαίσιο αυτό, το 2012, δημοσιεύθηκε ο «Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς» (στις σχέσεις δημοσίων υπαλλήλων και πολιτών). Ο Οδηγός συντάχθηκε από το τότε Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης σε συνεργασία με την Ανεξάρτητη Αρχή «Συνήγορος του Πολίτη» και αποτέλεσε ένα αναλυτικό εγχειρίδιο εφαρμογής στην καθημερινή διοικητική πρακτική, του άρθρου 103 παρ. 1 του Συντάγματος. Αν και η ίδια η φύση του Οδηγού Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς δεν επέτρεψε την αναγνώρισή της συμβολής του στο επίπεδο του προγράμματος Διαύγεια, η παράλληλη επίδραση στο πεδίο τόσο της

διαφάνειας όσο και της ακεραιότητας, δημιούργησε συνθήκες σταδιακής συγκρότησης μιας συνεκτικότερης παρέμβασης με μεταρρυθμιστικά χαρακτηριστικά.

V. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας ως φορέας πρόληψης και ευαισθητοποίησης

Η σύσταση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (ΕΑΔ) με τις διατάξεις του ν. 4622/20219 (Α' 133), ακολουθεί την πορεία παρεμβάσεων που διαμορφώνουν σαφή χαρακτηριστικά μεταρρυθμιστικών τάσεων στο πεδίο της ακεραιότητας και της διαφάνειας στη δημόσια διοίκηση. Αξίζει να γίνει μνεία και των παρεμβάσεων που επιχειρήθηκαν με τον ν. 4325/2015 (Α' 47) ιδίως με τα άρθρα 2, 12 και 31, καθώς και με τον ν. 4369/2016 (Α' 33) ιδίως με το άρθρο 23. Οι παρεμβάσεις αυτές, αν και δεν παρουσιάζουν αυτοτελή μεταρρυθμιστικά χαρακτηριστικά, συνέτειναν στη διατήρηση του νομοθετικού ενδιαφέροντος στο υπό μελέτη πεδίο.

Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας αποτελεί Ανεξάρτητη Αρχή χωρίς νομική προσωπικότητα και διαθέτει λειτουργική ανεξαρτησία και διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, στο βαθμό και την έκταση που επιτρέπει η απλώς νομοθετική και όχι συνταγματική κατοχύρωσή της. Υπόκειται μόνο σε κοινοβουλευτικό (και δικαστικό) έλεγχο και όχι σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα, κρατικούς φορείς ή άλλες διοικητικές αρχές. Η ΕΑΔ προήλθε από τη συγχώνευση της πρώην Γενικής Γραμματείας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (Υπουργείο Δικαιοσύνης) και πέντε Ελεγκτικών Σωμάτων της Διοίκησης: α) του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, β) του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, γ) του Σώματος Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας & Πρόνοιας, δ) του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Μεταφορών και ε) του Σώματος Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων, των οποίων κατέστη καθολικός διάδοχος.

Αποστολή της ΕΑΔ είναι ο σχεδιασμός και η υλοποίηση ενός συνεκτικού πλαισίου δράσεων για την πρόληψη και την αποτροπή φαινομένων απάτης και διαφθοράς, καθώς και την ευαισθητοποίηση πολιτών και επιχειρήσεων αναφορικά με τις επιπτώσεις της διαφθοράς. Ο σχεδιασμός και η δράση της ΕΑΔ αναπτύσσεται στο πλαίσιο τριών επιχειρησιακών πυλώνων: α) έλεγχος, β) πρόληψη, γ) ευαισθητοποίηση, με στόχο:

- Την ενίσχυση της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της λογοδοσίας.
- Την πρόληψη, αποτροπή, εντοπισμό και αντιμετώπιση των φαινομένων διαφθοράς.
- Την ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης ενάντια στη διαφθορά.

Μεταξύ των αρμοδιοτήτων της ΕΑΔ συγκαταλέγονται:

- Η εκπόνηση ειδικών τομεακών επιχειρησιακών σχεδίων καταπολέμησης της διαφθοράς σε πεδία πολιτικής «υψηλού κινδύνου» όπως η υγεία, τα δημόσια οικονομικά, η άμυνα, οι δημόσιες συμβάσεις και η τοπική αυτοδιοίκηση.
- Η ανάπτυξη και λειτουργία Εθνικού Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου.
- Η ανάπτυξη και λειτουργία Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας.
- Η προώθηση ρυθμιστικών παρεμβάσεων σε συνεργασία με τα αρμόδια Υπουργεία σε πεδία πολιτικής, όπως: η προστασία μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, το “lobbying”, η σύγκρουση συμφερόντων, η χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων, κ.α.
- Η ενίσχυση της πειθαρχικής διαδικασίας.
- Η κατάρτιση πρωτοκόλλων αντιμετώπισης φαινομένων διαφθοράς.
- Η ευαισθητοποίηση και η ενημέρωση της κοινωνίας για την προώθηση μιας κουλτούρας καταπολέμησης της διαφθοράς στο δημόσιο βίο.

Η ΕΑΔ συντάσσει αναλυτική Ετήσια Έκθεση απολογισμού και προγραμματισμού των δραστηριοτήτων τη, η οποία υποβάλλεται στον Πρόεδρο της Βουλής και

συζητείται στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής.

Το Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας αποτελεί βασικό στρατηγικό εργαλείο για τον σχεδιασμό και την πραγματοποίηση δράσεων με στόχο την βελτίωση της απόδοσης και της αποτελεσματικότητας των μηχανισμών καταπολέμησης της διαφθοράς και την προώθηση των αρχών της διαφάνειας και της χρηστής διακυβέρνησης στη δημόσια διοίκηση. Το Εθνικό Σύστημα Διαφάνειας συγκεντρώνει σε ένα κοινό αναλυτικό πλαίσιο τις δράσεις που πρέπει να υλοποιηθούν από τους αρμόδιους φορείς και τα θεσμικά όργανα, βασιζόμενο σε τρεις πυλώνες:

- Την καταπολέμηση/καταστολή της διαφθοράς σε όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης.

Περιλαμβάνονται γενικές και ειδικές δράσεις που αποσκοπούν συνοπτικά, στη βελτιστοποίηση των διαδικασιών ανίχνευσης, διερεύνησης και επιβολής κυρώσεων περιστατικών διαφθοράς και στον καθορισμό αποδοτικών μηχανισμών αναφοράς, τόσο εντός του νομικού πλαισίου για την προστασία προσώπων που υποβάλλουν καταγγελίες, όσο και εντός του πλαισίου του πειθαρχικού δικαίου.

- Την πρόληψη της διαφθοράς μέσω της ανάπτυξης συστημάτων λογοδοσίας και κανόνων συμπεριφοράς των δημόσιων αξιωματούχων.

Περιλαμβάνονται γενικές και ειδικές δράσεις που αποσκοπούν στον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας του Συστήματος εσωτερικού Ελέγχου και των αντίστοιχων Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου. Επίσης, στην ανάπτυξη και εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου των Συμβούλων Ακεραιότητας, στην ανάπτυξη και εφαρμογή του νομικού πλαισίου για θέματα lobbying, στην υιοθέτηση κωδίκων ηθικής και δεοντολογίας, καθώς και στην

ανάπτυξη εργαλείων, πολιτικών και μεθόδων αξιολόγησης, διαχείρισης κινδύνων διαφθοράς, απάτης και σύγκρουσης συμφερόντων.

- Την ευαισθητοποίηση της κοινωνίας, επικοινωνώντας αξίες και πρότυπα που διέπουν τη λειτουργία του δημόσιου τομέα, σε όλη την κοινωνία.

Εδώ εντάσσονται εκπαιδευτικές δράσεις που στοχεύουν στην επιμόρφωση των δημοσίων υπαλλήλων σε θεματικές αρμοδιότητας της ΕΑΔ, δράσεις ευαισθητοποίησης που αποσκοπούν στην ενίσχυση του δημοσίου διαλόγου, καθώς και στην θέσπιση και απονομή βραβείων ακεραιότητας.

Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της η ΕΑΔ έχει υπογράψει μνημόνια συνεργασίας τόσο με το Υπουργείο Εσωτερικών, όσο και με το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, με σκοπό την εφαρμογή των ανωτέρω δράσεων εντός συγκεκριμένων χρονοδιαγραμμάτων.

Σημαντικά βήματα στην περισσότερο ολοκληρωμένη και εντελή μεταρρυθμιστική παρέμβαση στο πεδίο της ακεραιότητας και της διαφάνειας, αποτελούν επίσης:

- Η σύσταση Επιτροπής Δεοντολογίας σύμφωνα με το άρθρο 74 του ν. 4622/2019, η οποία επιλαμβάνεται κάθε θέματος που παραπέμπει σε αυτήν ο Πρωθυπουργός για ζητήματα δεοντολογίας και αποφυγής σύγκρουσης συμφερόντων. Πρόκειται για όργανο υψηλού κύρους στο οποίο μετέχουν ο Πρόεδρος του Συμβουλίου Διοίκησης της ΕΑΔ, δύο μέλη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (ΝΣΚ) με βαθμό Αντιπροέδρου ή Συμβούλου, ένας Αντιπρόεδρος ή Σύμβουλος του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) και ο Συνήγορος του Πολίτη.
- Η θέσπιση τον Ιούλιο του 2022 του νέου Κώδικα Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα, που καταρτίστηκε με τη συνεργασία του Υπουργείου Εσωτερικών και της ΕΑΔ. Ο νέος Κώδικας αποτελεί ένα σημαντικό εργαλείο στην προσπάθεια

εμπέδωσης των αρχών της ακεραιότητας και της διαφάνειας στη δημόσια διοίκηση.

Παρά τον αδιαμφισβήτητο ρόλο που έχει να διαδραματίσει η ΕΑΔ στο πεδίο της ακεραιότητας και της διαφάνειας, είναι προφανές ότι πολλά πρέπει να γίνουν ακόμα. Σε πρόσφατη έρευνα της ίδιας της Αρχής, που παρουσιάστηκε τον περασμένο Δεκέμβριο (2021) στο πλαίσιο του 1^{ου} Φόρουμ Ακεραιότητας, δύο στους τρεις Έλληνες φαίνεται να κατατάσσουν τη διαφθορά ως πολύ σημαντικό πρόβλημα, παράλληλα όμως το 87% των ερωτηθέντων πιστεύει πως η διαφθορά σπανίως τιμωρείται και παραμένει στο απυρόβλητο.

Τέλος, απαιτείται μεγάλη προσοχή ώστε να διαφυλαχθεί το κύρος και η αξιοπιστία της Αρχής, δεδομένου ότι πρωτίστως εκεί θεμελιώνεται η επιτυχία των παρεμβάσεών της και δευτερευόντως στη νομοθετική κατοχύρωση των αρμοδιοτήτων της. Ένας σημαντικός σκόπελος είναι να αποπροσανατολισθεί η δράση της. Η εμπλοκή της επί παντός επιστητού (π.χ. έλεγχος προσώπων και καταστημάτων κατά την περίοδο της πανδημίας, έλεγχος εταιρείας ταξί για θέματα αθέμιτου ανταγωνισμού, εμπλοκή στο ζήτημα των υποκλοπών, κ.α.) δημιουργεί τον κίνδυνο να χαθεί το μέτρο της παρέμβασης της στα κρίσιμα και τα ουσιώδη. Ενώ ακόμα περισσότερο θα πρέπει να προσεχθεί το ζήτημα που έχει ανακύψει με φορείς όπως το Vouliwatch, μια ανεξάρτητη μη κερδοσκοπική πρωτοβουλία ανοιχτής διακυβέρνησης, ενίσχυσης της διαφάνειας και της λογοδοσίας και προώθησης της δημοκρατικής συμμετοχής με τη βοήθεια της ψηφιακής τεχνολογίας, ακριβώς επειδή αναφέρεται στο πρόταγμα της διαφάνειας και δεδομένης της υπ' αριθ. 56/2022 Απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών.

VI. Το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου και ο Θεσμός του Συμβούλου Ακεραιότητας

Στο πλαίσιο του Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας εντάσσεται και η ψήφιση του ν. 4795/2021 (Α' 62) «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση». Με τις διατάξεις του νόμου αυτού επιδιώκεται η ενίσχυση των αρχών της χρηστής διακυβέρνησης (νομιμότητα, διαφάνεια, λογοδοσία, αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα), της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος και η παροχή ποιοτικών δημοσίων υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Στόχοι του ν. 4795/2021 είναι:

- Η ενιαία ρύθμιση θεμάτων που αφορούν στην πρόβλεψη και λειτουργία Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου και σύστασης αντίστοιχων οργανικών μονάδων σε όλους τους φορείς του δημόσιου τομέα.
- Η αποσαφήνιση των εννοιών, αρχών και κανόνων λειτουργίας του Εσωτερικού Ελέγχου μέσω της αντιμετώπισης της πολυνομίας και της δημιουργίας ενιαίου νομοθετικού πλαισίου.
- Η συμμόρφωση των κανόνων λειτουργίας και δραστηριοτήτων εσωτερικού ελέγχου κυρίως με τα διεθνή πρότυπα εσωτερικού ελέγχου και τις βέλτιστες πρακτικές, όπως διαμορφώνονται ιδίως, από την Επιτροπή Υποστήριξης Οργανισμών της Επιτροπής Treadway (C.O.S.O.) και το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (I.I.A.).
- Η οργανική ανεξαρτησία των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου των φορέων, μέσω της θέσπισης για κάθε Μονάδα, «Κανονισμού Λειτουργίας».
- Η θέσπιση πρότυπου Κώδικα Δεοντολογίας Εσωτερικών Ελεγκτών για κάθε φορέα της δημόσιας διοίκησης.
- Η πιστοποίηση και επαγγελματική αναβάθμιση των εσωτερικών ελεγκτών.

Ο εσωτερικός έλεγχος αποτελεί μια ανεξάρτητη, αντικειμενική, διαβεβαιωτική και αξιόπιστη συμβουλευτική δραστηριότητα, σχεδιασμένη να προσδίδει αξία, να βελτιώνει τις λειτουργίες του φορέα και να τον βοηθά να επιτύχει τους αντικειμενικούς του στόχους. Πρόκειται για ένα πλέγμα λειτουργιών και διαδικασιών που υιοθετεί ο φορέας, σχεδιασμένο να παρέχει εύλογη διαβεβαίωση στο φορέα για την επίτευξη των στόχων του σχετικά με: α) την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των επιχειρησιακών του λειτουργιών, β) την αξιοπιστία των οικονομικών και λοιπών αναφορών και γ) τη συμμόρφωση με τους νόμους, το κανονιστικό πλαίσιο και τις πολιτικές που διέπουν τη λειτουργία του. Οι Μονάδες εσωτερικού Ελέγχου αποτυπώνονται πλέον στους Οργανισμούς των φορέων και στελεχώνονται από ειδικά πιστοποιημένους υπαλλήλους. Κομβικό ρόλο στο εγχείρημα διαδραματίζει η ΕΑΔ, η οποία αναπτύσσει το θεσμικό, οργανωτικό και επιχειρησιακό πλαίσιο του Εθνικού Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου.

Με τις διατάξεις του ν. 4795/2021 (άρθρα 23 – 30) θεσπίζεται επίσης ο θεσμός του Συμβούλου Ακεραιότητας (Integrity Advisor), η λειτουργία του οποίου έχει ιδιαίτερη σημασία για το πεδίο προβληματισμού της εισήγησης, δεδομένου ότι του ανατίθεται πρωτίστως προληπτικός και όχι κατασταλτικός ή τιμωρητικός ρόλος και αρμοδιότητες.

Κατά την άσκηση των καθηκόντων τους οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι δυνατό να έλθουν αντιμέτωποι με περιστατικά διαφθοράς, κατάχρησης εξουσίας, σοβαρής αντικοινωνικής συμπεριφοράς, σεξουαλικής παρενόχλησης, διακρίσεων λόγω καταγωγής, φύλου, θρησκευτικών πεποιθήσεων και γενικά παραβιάσεων ακεραιότητας από συναδέλφους ή και προϊσταμένους τους. Τέτοια περιστατικά συχνά μένουν στην αφάνεια αφού οι υπάλληλοι αποθαρρύνονται να τα αναφέρουν λόγω φόβου στιγματισμού ή και αντιποίνων. Συνέπεια αυτού είναι όχι μόνο η μη διόρθωση τέτοιων καταστάσεων, αλλά συχνά ακόμα και η επιδείνωση όμοιων περιστατικών.

Ο θεσμός του Συμβούλου Ακεραιότητας αποτελεί ένα καινοτόμο εργαλείο, εμπνευσμένο από την διεθνή εμπειρία και προϋποθέτει αλλαγή κουλτούρας στον τρόπο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Φιλοδοξεί να λειτουργήσει ως ένας «ηχητικός πίνακας», αφιερώνοντας τη δράση του στην παροχή συμβουλών σε θέματα ακεραιότητας. Παράλληλα, επιδιώκει να αποτελέσει ένα προσιτό, εύκολα προσβάσιμο και εμπιστευτικό σημείο επαφής για το δημόσιο υπάλληλο, που επιθυμεί να ενημερωθεί, να λάβει συμβουλές ή υποστήριξη σε θέματα ηθικής και ακεραιότητας στο χώρο εργασίας του.

Η λειτουργία του θεσμού βασίζεται κυρίως στις ακόλουθες υποθέσεις:

- Όσο περισσότερο διαρκεί η παραβατική συμπεριφορά ενός υπαλλήλου, τόσο αυξάνονται οι πιθανότητες να κλιμακωθεί.
- Όσο περισσότερο κλιμακώνεται η παραβατική συμπεριφορά ενός υπαλλήλου, τόσο πιο δύσκολο είναι να αρθούν οι συνέπειές της στο μέλλον.
- Όσο περισσότερο διαρκεί η παραβατική συμπεριφορά ενός υπαλλήλου, τόσο αυξάνονται οι πιθανότητες μετάδοσης παραβατικής διάθεσης και σε άλλους ή οι πιθανότητες ανάπτυξης παραβατικής κουλτούρας στο σύνολο του φορέα.

Οι αρμοδιότητες του Συμβούλου Ακεραιότητας διακρίνονται σε υποστηρικτικές, ενημερωτικές και συμβουλευτικές. Ειδικότερα:

- Στις υποστηρικτικές εντάσσονται οι αρμοδιότητες της συμβουλευτικής συνδρομής επί ζητημάτων ακεραιότητας και δεοντολογίας, της παραλαβής αναφορών – καταγγελιών τέλεσης παράνομων πράξεων ή παραλείψεων και της παρακολούθησης της σχετικής διαδικασίας διερεύνησής τους.
- Στις ενημερωτικές εμπίπτουν οι αρμοδιότητες της ενημέρωσης των υπαλλήλων για θέματα δεοντολογίας και ακεραιότητας, καθώς και ο

σχεδιασμός και συντονισμός εκπαιδευτικών δράσεων και ανάπτυξης συναφών πολιτικών και εργαλείων.

- Στις συμβουλευτικές εντάσσονται οι αρμοδιότητες παροχής συμβουλών σε θέματα επάρκειας των δικλίδων πρόληψης και αποτροπής παραβιάσεων ακεραιότητας και βελτίωσης των μηχανισμών πρόληψης, αποτροπής και εντοπισμού, καθώς και η υποχρέωση σύνταξης ετήσιας έκθεσης.

VII. Επιλογικά

Η διαφάνεια της διοικητικής δράσης περιλαμβάνει τη δημοσιοποίηση του συνόλου των αποφάσεων και ενεργειών της δημόσιας διοίκησης, καθώς και των στοιχείων επί των οποίων θεμελιώνονται αυτές. Εμπεριέχει τη σαφήνεια των διαδικασιών και των αποφάσεων, την αξιολόγησή τους και τη δυνατότητα πρόσβασης των πολιτών στις πληροφορίες που κατέχει η δημόσια διοίκηση. Η αρχή της διαφάνειας ή της φανεράς δράσης της δημόσιας διοίκησης, συνδέεται με το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα των πολιτών στην πληροφόρηση. Η κατοχύρωση και εμπέδωση της διαφάνειας, συμβάλει στην καταπολέμηση της διαφθοράς και της διαπλοκής, εγγυάται τον έλεγχο της δημόσιας διοίκησης και διασφαλίζει συνδυαστικά τόσο την αποτελεσματική λειτουργία της διοίκησης, όσο και την προστασία των δικαιωμάτων των διοικουμένων.

Η αρνητική όψη της διαφάνειας και της ακεραιότητας περιλαμβάνει τη διαφθορά, την απάτη, τη σύγκρουση συμφερόντων, την κατάχρηση της πληροφορίας, τη διακριτική μεταχείριση, κ.λπ.

Η δημόσια ακεραιότητα, σύμφωνα με τη Σύσταση του Συμβουλίου του ΟΟΣΑ για τη Δημόσια Ακεραιότητα (Integrity Recommendation), αφορά στην ευθυγράμμιση και τη συμμόρφωση με κοινές ηθικές αξίες, αρχές και κανόνες, για τη διαφύλαξη του δημοσίου συμφέροντος και την ιεράρχησή του πάνω από τα επιμέρους ιδιωτικά συμφέροντα. Αποτελεί μια στρατηγική και βιώσιμη απάντηση στη διαφθορά, καθώς η παραδοσιακή προσέγγιση που βασίζεται σε κανόνες

αυστηρής συμμόρφωσης και κυρώσεων, έχει αποδειχθεί περιορισμένη αποτελεσματικότητα. Επίσης, στον Κώδικα Δεοντολογίας του Διεθνούς Οργανισμού των Ανωτάτων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI) η ακεραιότητα ορίζεται ως η υποχρέωση των διοικητικών στελεχών να ενεργούν με ειλικρίνεια, αξιοπιστία και καλή πίστη, προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος.

Η πολιτεία, φαίνεται να έχει αντιληφθεί και ενστερνιστεί – τα τελευταία δέκα χρόνια τουλάχιστον – το γεγονός ότι η ακεραιότητα και η διαφάνεια στη δημόσια διοίκηση αποτελεί ευρέως διαδεδομένη αξία διεθνώς, αλλά και προϋπόθεση αποτελεσματικής και ποιοτικής λειτουργίας του κράτους. Παράλληλα διασφαλίζει τις προϋποθέσεις οικοδόμησης αμοιβαίας εμπιστοσύνης διοίκησης και κοινωνίας. Προς αυτή την κατεύθυνση κινούνται οι διαδοχικές νομοθετικές πρωτοβουλίες που αξιολογήθηκαν στην παρούσα μελέτη, οι οποίες συγκροτούν σαφείς μεταρρυθμιστικές τάσεις στο υπό διερεύνηση πεδίο.



Ενίσχυση της επιτελικής διοίκησης στον δημόσιο τομέα: μια νέα εκπαιδευτική προσέγγιση

Εύη Δραμαλιώτη

Θέλω να συγχαρώ το τμήμα Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου, την Πρύτανη κυρία Χριστίνα Κουλούρη και όλους όσοι εργάστηκαν για τη διοργάνωση του σημερινού συνεδρίου και να ευχαριστήσω για την τιμητική πρόσκληση. Πρόκειται για ένα συνέδριο το οποίο θεωρώ πως θα συμβάλει σημαντικά στην προώθηση ενός γόνιμου διαλόγου για τα θέματα της δημόσιας διοίκησης στη χώρα μας.

Η συνεργασία του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ) και της ακαδημαϊκής κοινότητας του Παντείου είναι διαχρονική και αδιάλειπτη τόσο στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης όσο και στο Ινστιτούτο Επιμόρφωσης.

Για όλους εμάς που το επιστημονικό μας αντικείμενο είναι η διοικητική επιστήμη και η μελέτη της διοικητικής δράσης, τα τελευταία χρόνια έχουν παρουσιάσει έντονο ενδιαφέρον. Η οικονομική κρίση και στη συνέχεια η εξάπλωση του κορονοϊού απαίτησαν την άμεση και αποτελεσματική προετοιμασία και απόκριση του κρατικού μηχανισμού. Η δημόσια διοίκηση κλήθηκε να αντιληφθεί σε σύντομο χρόνο πως το περιβάλλον της εργασίας αλλάζει, αλλά και να μάθει πώς να μετασχηματίσει το δυναμικό της προκειμένου να ανταποκριθεί στις νέες απαιτήσεις. Η ενσυναίσθηση, η ικανότητα για συνεχή εκπαίδευση, η προσαρμογή και διαχείριση πολύπλοκων καταστάσεων σε ένα μεταβαλλόμενο περιβάλλον αποτελούν δεξιότητες ολοένα και πιο απαραίτητες τόσο στον ιδιωτικό όσο και στον δημόσιο τομέα.

Σε αυτό το αναδυόμενο περιβάλλον, η επιτελική διοίκηση αποκτά μια πολυσήμαντη δυναμική. Κρίσιμο συστατικό, ίσως και το κρίσιμότερο για το επιτελικό κράτος είναι το ανθρώπινο δυναμικό του. Δεν μπορεί να λειτουργεί επιτελικό κράτος χωρίς στελέχη με αντίστοιχες ικανότητες στρατηγικού σχεδιασμού, ανάλυσης δημόσιας πολιτικής, έγκαιρης λήψης κατάλληλων αποφάσεων και αξιολόγησης πολιτικών και αποτελεσμάτων.

Όπως αναφέρει ο καθηγητής Μακροδημήτρης, με τον όρο επιτελική διοίκηση εννοούμε ότι “η διοίκηση αποκτά την ικανότητα να στοχάζεται επί ενός επιδιωκόμενου τελικού σκοπού” (Μακροδημήτρης, 2008). Ότι μπορεί δηλαδή να σχεδιάζει, να προγραμματίζει και να αξιολογεί δεδομένα για την εκπλήρωση ενός τελικού σκοπού. Δεν είναι ένα κράτος που παρακολουθεί τις εξελίξεις και λειτουργεί εκ των υστέρων. Αντίθετα μπορεί να λειτουργεί προωθητικά και προνοητικά διαβλέποντας κινδύνους και χαράσσοντας έγκαιρα πολιτικές.

Η νέα αρχιτεκτονική της επιτελικής διοίκησης απαιτεί την ενδυνάμωση του επαγγελματικού προφίλ των στελεχών που καλούνται να υπηρετήσουν στις επιτελικές διοικητικές θέσεις (top managers). Τα στελέχη αυτά μπορούν να αποτελέσουν πρότυπο καλής διακυβέρνησης και να συμβάλουν στην τήρηση των θεμελιωδών αρχών της.

Το ΕΚΔΔΑ εργάζεται ακριβώς προς αυτήν την κατεύθυνση, της στοχευμένης ενίσχυσης των δεξιοτήτων των στελεχών της δημόσιας διοίκησης προκειμένου να ανταποκριθούν άμεσα και αποτελεσματικά στο νέο περιβάλλον που διαμορφώνεται μέσα από μια σύγχρονη και απαιτητική επιμορφωτική διαδικασία, απολύτως προσαρμοσμένη στην εξυπηρέτηση των αναγκών που απορρέουν από τα όσα ορίζει η λειτουργία του επιτελικού κράτους.

Διευρύνοντας την εξωστρέφεια και τις συνεργασίες του, το ΕΚΔΔΑ συμμετέχει σε ένα δυναμικό δίκτυο ανοιχτής καινοτομίας με μέλη του διακεκριμένους εμπειρογνώμονες του της γαλλικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης (INSP, πρώην

ENA), την Expertise France, το Υπουργείο Εσωτερικών και Έλληνες ακαδημαϊκούς με στόχο τον σχεδιασμό του προγράμματος για την εκπαίδευση και επιλογή των υπαλλήλων που θα στελεχώσουν τον κλάδο ΠΕ Επιτελικών Στελεχών, κατ' εφαρμογή του νόμου για το επιτελικό κράτος. Αυτή η υψηλού επιπέδου ομάδα εργασίας συνεχίζει τη συνεργασία με το ΕΚΔΔΑ, συμμετέχοντας και στη φάση υλοποίησης του προγράμματος.

Αξιοποιώντας τη διεθνή εμπειρία, εισαγάγαμε νέες εκπαιδευτικές και επαγγελματικές διαδρομές στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Το ειδικό πρόγραμμα του ΕΚΔΔΑ προετοιμάζει με τον πλέον επιστημονικό τρόπο τους νέους νομοτέχνες, αναλυτές δημόσιας και ψηφιακής πολιτικής. Σημαντική καινοτομία αποτελεί η εισαγωγική γραπτή διαδικασία που θα αποτελέσει πιλότο για την ευρύτερη αξιοποίηση της ψηφιακής τεχνολογίας στην αξιολόγηση και εξέλιξη των στελεχών του δημόσιου τομέα. Για πρώτη φορά στην ελληνική δημόσια διοίκηση πραγματοποιήθηκε εξ αποστάσεως ηλεκτρονικά εποπτευόμενη εξέταση, με χρήση τεχνητής νοημοσύνης, για την επιλογή των πρώτων επιτελικών στελεχών. Στη διαδικασία συμμετείχαν 650 υποψήφιοι, οι οποίοι κλήθηκαν να απαντήσουν σε ένα τεστ πολλαπλής επιλογής που σχεδιάστηκε με ειδική μεθοδολογία από τους εταίρους του δικτύου ανοιχτής καινοτομίας και την υποστήριξη της DG REFORM.

Η συνεχής και προσαρμοσμένη στις σύγχρονες απαιτήσεις και το ψηφιακά αναπτυσσόμενο περιβάλλον επιμόρφωση των στελεχών του δημόσιου τομέα βρίσκεται στην πρώτη γραμμή των πρωτοβουλιών που προωθεί το ΕΚΔΔΑ.

Η νέα στρατηγική επιμορφώσεων στον δημόσιο τομέα αποδίδει εντυπωσιακά αποτελέσματα. Οι αριθμοί είναι ενδεικτικοί της δυναμικής που αναπτύσσεται. Αυτό αντικατοπτρίζεται ξεκάθαρα στο ποσοστό ανανέωσης των τίτλων των επιμορφωτικών προγραμμάτων του ΙΝΕΠ (ΕΚΔΔΑ) που, ήδη για το α' τρίμηνο του 2022, αγγίζει το 25%.

Ιδιαίτερη αναφορά αξίζει στα πεδία επιμόρφωσης που προωθούν νέες επαγγελματικές διαδρομές και υπηρετούν νέους θεσμούς, όπως είναι το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου στον Δημόσιο Τομέα και ο Σύμβουλος Ακεραιότητας. Συνολικά, για το διάστημα από τον Ιούλιο 2021 έως και σήμερα έχουν υλοποιηθεί 12 προγράμματα για τους Εσωτερικούς Ελεγκτές με 272 εκπαιδευόμενους και με ποσοστό επιτυχίας 94% στην τελική διαδικασία αξιολόγησης-πιστοποίησης. Σε εξέλιξη βρίσκεται το 13^ο πρόγραμμα με 27 εκπαιδευόμενους. Για την επιμόρφωση που αφορά στους Συμβούλους Ακεραιότητας, συνολικά έχουν υλοποιηθεί 4 προγράμματα και το ποσοστό επιτυχίας στο τελικό τεστ πιστοποίησης για τους συνολικά 95 εκπαιδευόμενους αγγίζει το 90%. Με το νέο έτος θα υλοποιηθεί το εκπαιδευτικό πρόγραμμα για τους Συμβούλους Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού, κατ' εφαρμογή του νέου νόμου για την στοχοθεσία και την αξιολόγηση του ανθρώπινου δυναμικού του δημόσιου τομέα (ν.4940/2022), το οποίο βρίσκεται ήδη στη φάση σχεδιασμού.

Όσον αφορά την ενίσχυση των ψηφιακών δεξιοτήτων του στελεχιακού δυναμικού της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, αξίζει να σημειωθεί ότι από τον Ιούνιο του 2021, το ΕΚΔΔΑ, σε συνεργασία με τα Υπουργεία Εσωτερικών και Ψηφιακής Διακυβέρνησης, συνεργάζεται με την Microsoft και υλοποιεί προγράμματα ψηφιακής εκπαίδευσης συμβάλλοντας στον ψηφιακό μετασχηματισμό της χώρας.

Η συνεργασία ΕΚΔΔΑ & Microsoft αναπτύχθηκε σε δύο διακριτές φάσεις: Η πρώτη, πιλοτική φάση, διάρκειας ενός μήνα, τον Ιούνιο 2021, είχε τη σταδιακή εξοικείωση των συμμετεχόντων με το περιβάλλον τεχνολογιών Cloud Microsoft. Η δεύτερη φάση που εκκίνησε τον Δεκέμβριο 2021 και συνεχίζεται περιλαμβάνει διευρυμένο κατάλογο επιμορφώσεων με αντικείμενο την εμβάθυνση σε ζητήματα κυβερνοασφάλειας, τεχνητής νοημοσύνης (AI) και υπηρεσιών δεδομένων.

Το μνημόνιο συνεργασίας που υπέγραψε το ΕΚΔΔΑ με τη Microsoft επιτρέπει στα στελέχη της δημόσιας διοίκησης να εκπαιδευτούν, χωρίς οικονομική επιβάρυνση, σε προγράμματα διαβαθμισμένης δυσκολίας, και να λάβουν πιστοποιήσεις -μετά τη διενέργεια εξετάσεων- οι οποίες θα λαμβάνονται υπόψη στην υπηρεσιακή τους εξέλιξη. Ήδη έχουν εκπαιδευθεί 5.000 στελέχη, εκ των οποίων έχουν πιστοποιηθεί τα 500 μέσα από μία ιδιαίτερα απαιτητική διαδικασία.

Η σύμπραξη των δυο φορέων περιλαμβάνει επίσης τη δημιουργία δεξαμενής Πιστοποιημένων Εκπαιδευτών του ΕΚΔΔΑ στο Microsoft Office (MOS) με στόχο την περαιτέρω ενίσχυση στελεχών της Δημοσίας Διοίκησης που επιθυμούν να βελτιώσουν τις ψηφιακές τους δεξιότητες σε εφαρμογές γραφείου (Microsoft Office). Όλα τα ανωτέρω ουσιαστικά συντελούν στη δημιουργία της 1ης Ακαδημίας Δημοσίων Υπαλλήλων σε τεχνολογίες Microsoft, η οποία προσφέρει τη δυνατότητα να υλοποιηθούν προγράμματα εκπαιδύσεων μεγάλης κλίμακας μέσω μίας βιώσιμης συνεργασίας.

Αντιλαμβανόμενοι τον παραγωγικό ρόλο της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης με σκοπό τη δημιουργία ενός νέου σώματος ανώτερων δημόσιων υπαλλήλων μέσα από ένα «σύστημα επαγγελματικής κατάρτισης», που στοχεύει στον εκδημοκρατισμό και εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, καταφέραμε εντός δύσκολων υγειονομικών συνθηκών, να προκηρύξουμε δύο εισαγωγικούς διαγωνισμούς σε χρονικό διάστημα περίπου 10 μηνών, με αριθμό εισακτέων 160 και 135, αντίστοιχα τη στιγμή που κατά μέσο όρο στο παρελθόν το διάστημα αυτό άγγιζε τα δύο χρόνια. Αξίζει να σημειωθεί ότι 20 εκ των 315 προβλεπόμενων θέσεων του νεοσύστατου κλάδου ΠΕ Επιτελικών Στελεχών θα καλυφθούν από τους αποφοίτους της 29ης εκπαιδευτικής σειράς.

Παράλληλα με όλες αυτές τις πρωτοβουλίες, εργαζόμαστε για την εξωστρέφεια και την προβολή του έργου του ΕΚΔΔΑ στο εξωτερικό προωθώντας σημαντικές διεθνείς συνεργασίες. Είχαμε τη χαρά και την τιμή για πρώτη φορά να φιλοξενήσουμε το δίκτυο σχολών διακυβέρνησης των χωρών του ΟΟΣΑ όπου

παρουσιάσαμε το πιλοτικό πρόγραμμα για την εκπαίδευση των Επιτελικών Στελεχών. Επιπλέον, το τελευταίο διάστημα έχουμε αναπτύξει έντονη δραστηριότητα στα Βαλκάνια με στόχο την παροχή τεχνογνωσίας στις δημόσιες διοικήσεις των υπο ένταξη στην ΕΕ χωρών.

Συγκεκριμένα, το ΕΚΔΔΑ ανέλαβε, με επικεφαλής τη γαλλική σχολή δημόσιας διοίκησης (INSP-πρώην ENA), να εκπαιδεύσει τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης της Αλβανίας, ως μέρος της κοινοπραξίας, που ανεδείχθη νικήτρια στη σχετική διαγωνιστική διαδικασία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την ανάληψη του έργου.

Μια αποτελεσματική δημόσια διοίκηση συνιστά τον ακρογωνιαίο λίθο για την εύρυθμη λειτουργία ενός σύγχρονου κράτους με κύρια αποστολή την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη. Η επιτελική διοίκηση οφείλει πάνω από όλα να είναι πολιτοκεντρική, να παράγει υψηλής προστιθέμενης αξίας διοικητικές υπηρεσίες και να προσαρμόζεται ταχέως στις τεχνολογικές εξελίξεις.

Η ανταπόκριση στο αναδυόμενο περιβάλλον της δημόσιας υπηρεσίας για το μέλλον προϋποθέτει την επένδυση στην εκπαίδευση και αναβάθμιση των δεξιοτήτων των εργαζομένων ώστε να συμβαδίζουν με τα νέα εργαλεία και τις εξελίξεις.

Ένα ευέλικτο ανθρώπινο δυναμικό απαιτεί μια κουλτούρα συνεχούς μάθησης. Γίνεται κατανοητό ότι δεν αρκούν τα παραδοσιακά προγράμματα κατάρτισης, αλλά χρειάζεται καινοτομία στην εκπαίδευση, περισσότερος χώρος για πειραματισμό και έμφαση στη μάθηση μέσω της πράξης.

Η Πρόεδρος του ΕΚΔΔΑ

Εύη Δραμαλιώτη



Ενεργειακή Φτώχεια και Παιδικές Ανισότητες: Ευρήματα του C.W. SMILE για το 2010-2022*

Ειρήνη Λεριού

Συντονίστρια / Ερευνήτρια του Εθνικού Παρατηρητηρίου Παιδικής Ευημερίας
του Οργανισμού το «Χαμόγελο του Παιδιού» (eirinileriou@panteion.gr)

Περίληψη

Σε αυτό το άρθρο, παρουσιάζονται τα σημαντικότερα, ποσοτικά ευρήματα αναφορικά με την ενεργειακή φτώχεια και τις παιδικές ανισότητες από την εφαρμογή του εργαλείου “C.W.-SMILE”, στην περιοχή της Αττικής, για την σχολική περίοδο 2010-2022. Το θεωρητικό πλαίσιο, βασίζεται στα Οικονομικά της Ευημερίας. Σύμφωνα με αυτό, η γενική ευημερία ενός παιδιού απορτίζεται από την οικονομική και μη οικονομική του ευημερία. Βάσει των ευρημάτων, αναπτύσσεται ένα σχέδιο δράσης με τη χρήση της τεχνητής νοημοσύνης, υπό το πρίσμα της Δημόσιας Διοίκησης.

Λέξεις κλειδιά: ενεργειακή φτώχεια, παιδικές ανισότητες, οικονομικά της ευημερίας, Αττική, παιδική ευημερία, δείκτες, τεχνητή νοημοσύνη

*Για το πλαίσιο ανάλυσης του παρόντος άρθρου βλέπε: Leriou, E. (2023b). *Energy Poverty and Children's Inequalities: Round six of C.W.-SMILE. Mimeo*

1. Εισαγωγή

Το θεωρητικό πλαίσιο του παρόντος βασίζεται στα Οικονομικά της Ευημερίας και κυρίως στους οικονομολόγους Pigou (1920) και Edgeworth (1881).

Η παιδική ευημερία³ (Aymerich et al., 2021· Borualogo & Casas, 2021· Caqueo-Urizar et al., 2022· Casas et al., 2013· Casas & González-Carrasco, 2021· Dinisman et al., 2012· Gierczyk et al., 2022· Goldan et al., 2022· Gross-Manos & Bradshaw, 2022· Guhn et al., 2012· Herd, 2022· Huebner & Furlong, 2016· Jiang et al., 2021· Leto, 2021· Llosada-Gistau et al., 2015· Montserrat, Casas et al., 2015· Montserrat, Dinisman et al., 2015· Moreira et al., 2021, 2022· Rodriguez de la Vega, 2014· Savahl et al., 2017, 2021· Schonert-Reichl et al., 2011, 2013· Schutz et al., 2022· Tonon et al., 2022· Viñas et al., 2019) είναι ο τελικός σκοπός μιας κοινωνίας (Aristotle, 1926, 1932, 1934, 1952), που εκφράζεται ως το σύνολο της (εν δυνάμει) ευχαρίστησης (Plato, 1925, 1926) που λαμβάνουν τα παιδιά και προέρχεται από κάποιους οικονομικούς και μη οικονομικούς παράγοντες (Λιανός, 2012 · Ζολώτας, 1982 · Little, 1949, 1950 · Michalos, 2015· Michalos et al., 2012 · Scitovsky, 1941, 1951· Sen, 1987· Skidelsky, 2010 · Smith, 1759) προσδιορισμού του τελικού σκοπού (Λεριού, 2016· Leriou, 2015, 2019, 2022, 2023a · Leriou and Tasopoulos 2015-2016 · Leriou et al., 2021, 2022a, 2022b · Tasopoulos and Leriou 2014). Οι παράγοντες αυτοί μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενα επηρεασμού από τη δημόσια πολιτική (Michalos, 1978, 2017) και ειδικότερα από την Δημόσια Διοίκηση. Βάσει αυτού λοιπόν, η συνολική ή γενική, παιδική ευημερία αποτελείται από την οικονομική και την μη οικονομική παιδική ευημερία (Leriou, 2022).

³ Για το αναλυτικό θεωρητικό πλαίσιο βλέπε Leriou, 2022.

Η δομή του εργαλείου του C.W.-SMILE (Leriu, 2022) θεμελιώνεται στην προηγούμενη παραδοχή ότι η γενική ευημερία απαρτίζεται από την οικονομική και την μη οικονομική ευημερία. Η οικονομική με τη σειρά της απαρτίζεται από τρεις διαστάσεις οι οποίες μπορούν να αποτιμηθούν σε οικονομικούς όρους. Η κάθε μια από αυτές τις διαστάσεις απαρτίζεται από απλούς δείκτες. Όμοια η μη οικονομική ευημερία επίσης απαρτίζεται από τρεις διαστάσεις οι οποίες δε δύνανται να αποτιμηθούν σε οικονομικούς όρους. Κι εδώ η κάθε μια από αυτές τις διαστάσεις απαρτίζεται από απλούς δείκτες. Οι διαστάσεις λοιπόν αφορούν τις συνθήκες διαβίωσης στο σπίτι, την ανεργία των κηδεμόνων, την διατροφή, την δωρεάν, διαρκή ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, την εκπαίδευση και τον ελεύθερο χρόνο. Ειδικότερα, η «Διάσταση 1», η οποία αφορά τις συνθήκες διαβίωσης στο σπίτι, απαρτίζεται από τους εξής απλούς δείκτες: από την ηλεκτροδότηση ή μη, από την μέθοδο θέρμανσης, από το κρύο ή υγρασία στο σπίτι, από την ύπαρξη μιας συσκευής με ίντερνετ σε λειτουργία, όπως και από το αν υπάρχει στέγη ή εμφανίζονται καταστάσεις αστεγίας (Leriu, 2019, 2022).

Ως ενεργειακή φτώχεια εννοείται στο παρόν άρθρο, μια κατάσταση κατά την οποία οι συνθήκες διαβίωσης ενός παιδιού στο σπίτι είναι τέτοιες ώστε να μην υπάρχει πρόσβαση σ' επαρκή κι ασφαλή θέρμανση, πρόσβαση στο ηλεκτρικό ρεύμα και το σπίτι να χαρακτηρίζεται κάποιες φορές ως υγρό ή κρύο (Leriu, 2019). Επομένως περιχαρακώνεται η ενεργειακή φτώχεια ως έννοια, κάτω από τον πυλώνα της «Διάστασης 1», (Άνετες Συνθήκες Διαβίωσης) και ειδικότερα υπό το πρίσμα τριών «Απλών Δεικτών» αυτής της διάστασης, που αφορούν τη «Θέρμανση», το «Ηλεκτρικό Ρεύμα» και το «Κρύο» στο σπίτι. Επομένως, στο παρόν άρθρο απομονώθηκαν τρεις απλοί δείκτες της «Διάστασης 1», και δημιουργήθηκε για πρώτη φορά μια νέα διάσταση η «Διάσταση Ενέργειας».

Ως παιδικές ανισότητες εννοούνται οι χωρικές διαφοροποιήσεις στον πληθυσμό των παιδιών αναφορικά με τους «Απλούς Δείκτες» των έξι διαστάσεων του εργαλείου "C.W.-SMILE". Οι χωρικές διαφοροποιήσεις περιχαρακώνονται από το πλαίσιο δειγματοληψίας, της παρούσης έρευνας, όπου λαμβάνονται

υπόψη οι διαφορετικές Συστάδες Δήμων στην Αττική, όπου έχουν δημιουργηθεί με βάση τα κοινωνικό-οικονομικά κι εκπαιδευτικά χαρακτηριστικά (Leriu, 2022, Appendix, Table 16).

Ο κύριος σκοπός του παρόντος άρθρου είναι η παρουσίαση των σημαντικότερων ποσοτικών ευρημάτων, από όλους τους μέχρι τώρα γύρους της έρευνας του C.W.-SMILE, που αφορούν την ενέργεια, στην περιοχή της Αττικής. Κι ένας ακόμα υπό-στόχος είναι η συνοπτική παρουσίαση ενός σχεδίου δράσης με τη χρήση της τεχνητής νοημοσύνης (Leriu, 2023a), υπό το πρίσμα της Δημόσιας Διοίκησης.

2. Το μεθοδολογικό πλαίσιο

Το μεθοδολογικό πλαίσιο είναι ίδιο με αυτό του 1^{ου} γύρου της έρευνας (Leriu et al., 2021).

Ειδικότερα, η διεξαγωγή της ποσοτικής έρευνας στην Αττική, βασίζεται στην εφαρμογή του εργαλείου “C.W.-SMILE” (Leriu, 2016, 2019, 2022, 2023a; Leriu et al., 2021, 2022a, 2022b). Το συνολικό δείγμα από όλους τους γύρους της έρευνας μέχρι σήμερα (έξι γύροι) είναι 5.466 παιδιά και σε κάθε γύρο καλύπτονταν πλήρως όλες οι Συστάδες της Αττικής κι όλες οι σχολικές κατηγορίες.⁴

Τα ερωτηματολόγια και οι φόρμες συγκατάθεσης γονέων (Leriu et al., 2021), ελέγχθηκαν από ειδικούς, εγκρίθηκαν από την Επιτροπή Ηθικής και Δεοντολογίας του Παντείου Πανεπιστημίου και έγιναν αποδεκτά από το Υπουργείο Παιδείας, το οποίο ενέκρινε δυο άδειες σε κάθε έτος, για να υλοποιηθεί η έρευνα στα σχολεία: μια για τη σχολική κατηγορία του Δημοτικού και μια για τις σχολικές κατηγορίες του Γυμνασίου και του Λυκείου. Το ερωτηματολόγιο είναι κοινό για το Γυμνάσιο και το Λύκειο, ενώ στο ερωτηματολόγιο του Δημοτικού

⁴ Για περισσότερες λεπτομέρειες βλέπε Leriu, 2022, 2023a και Leriu et al., 2021, 2022a, 2022b.

περιλαμβάνονται λιγότερες ερωτήσεις, προκειμένου να είναι πιο απλό για τα μικρότερης ηλικίας παιδιά.

Αναφορικά με την στατιστική ανάλυση, λαμβάνεται ένα όριο και με τη βοήθεια αυτού του ορίου είναι εφικτό να υλοποιηθεί η μέτρηση και να δοθεί ορισμένη ποσότητα στην ευημερία. Ειδικότερα, καταρτίζονται κατώφλια/όρια προκειμένου να μετρηθούν οι μεταβλητές που περιλαμβάνει το μοντέλο. Επομένως η στατιστική ανάλυση του παρόντος άρθρου είναι ίδια με εκείνη του 1^{ου} γύρου της έρευνας (Leriu et al., 2021).

3. Εμπειρικά Ευρήματα

Στην ενότητα αυτή παρουσιάζονται τα κυριότερα αποτελέσματα όπου αφορούν την ενεργειακή κρίση και τις παιδικές ανισότητες, για το 1^ο, 2^ο, 3^ο, 4^ο, 5^ο και 6^ο κύμα της έρευνας.

Από την επεξεργασία των δεδομένων (μέσω του στατιστικού πακέτου SPSS), βάσει του μοντέλου, για τη σχολική περίοδο 2010-218, προκύπτει για όλες τις σχολικές κατηγορίες (N=861), ότι το 10,9 % των παιδιών (Παράρτημα, Πίνακας 1), στην Αττική, βρίσκεται κάτω από το κατώφλι, αναφορικά με τη Διάσταση της Ενέργειας.

Σύμφωνα με τον Πίνακα 1, η Διάσταση της Ενέργειας εξαρτάται από τη Συστάδα των Δήμων ($\chi^2_{[6, N=861]} = 14,805, p = 0,022$). Ειδικότερα, υψηλότερα ποσοστά παιδιών κάτω από το κατώφλι, καταγράφονται στις Συστάδες 5 (Αίγινα, κ.α.), 4 (Αθήνα, κ.α.), και 3 (Καλλιθέα, Ίλιον, Δραπετσώνα, κ.α.).

Επίσης σύμφωνα με τον Πίνακα 2, για το χρονικό διάστημα 2018-2022, η Διάσταση της Ενέργειας εξαρτάται από το σχολικό έτος ($\chi^2_{[3, N=5.057]} = 37,263, p < 0,001$). Πιο συγκεκριμένα, υψηλότερα ποσοστά παιδιών κάτω από το κατώφλι, εντοπίζονται στο σχολικό έτος 2020-2021 (Παράρτημα, Πίνακας 2) και ειδικότερα στο Α' Εξάμηνο ($\chi^2_{[3, N=3.323]} = 20,681, p < 0,001$) του ίδιου σχολικού έτους (Παράρτημα, Πίνακας 3).

Σύμφωνα με τον Πίνακα 4, η Διάσταση της Ενέργειας, αναφορικά με τα σχολικά έτη 2018-2022, εξαρτάται από τη Σχολική Κατηγορία ($\chi^2_{[2, N=5.416]} = 30,751, p < 0,001$). Ειδικότερα μεγαλύτερο ποσοστό παιδιών (16,3%) κάτω από το κατώφλι, καταγράφεται στην σχολική κατηγορία του Δημοτικού.

Επιπρόσθετα, σύμφωνα με τον Πίνακα 5, η Διάσταση της Ενέργειας, αναφορικά με τα σχολικά έτη 2018-2022, εξαρτάται από τη Δομή της Οικογένειας ($\chi^2_{[2, N= 2.721]} = 50,745, p < 0,001$). Ειδικότερα μεγαλύτερο ποσοστό των παιδιών (22,7%) κάτω από το κατώφλι καταγράφεται στη μονογονεϊκή οικογένεια με πατέρα.

Μέσω της ανάλυσης των πολλαπλών αντιστοιχιών (MCA), η οποία υλοποιήθηκε με τη χρήση ανοικτού κώδικα, αναζητήθηκε κάποιο τυχόν προφίλ παιδιών που αντιμετωπίζουν ενεργειακή φτώχεια, ώστε οι λήπτες αποφάσεων πολιτικής να δώσουν έμφαση σε αυτή την κατηγορία παιδιών συγκεκριμένα, για να αντιμετωπίσουν το φαινόμενο. Η ανάλυση υλοποιήθηκε για το σχολικό έτος 2021-2022. Τα αποτελέσματα αυτής της ανάλυσης κατέληξαν στο Διάγραμμα 1, όπου αφορά τον 1ο και 2ο άξονα. Ειδικότερα ο 1ος άξονας είναι ο οριζόντιος κι ο 2ος είναι ο κάθετος. Η τιμή 1 στους διάφορους Απλούς Δείκτες του διαγράμματος δηλώνει φτώχεια και η τιμή 2 δηλώνει ευημερία.

Δεξιά του άξονα 1, δηλαδή στο πράσινο σύννεφο όπου έχει σκιαγραφηθεί, εντοπίζονται μαθητές κυρίως από τη Συστάδα 3 (Καλλιθέα, Δραπετσώνα, Ίλιον, κ.α.) που χρειάστηκε να θερμομανθούν με μη ποιοτικές ή μη ασφαλείς μεθόδους, ή που δεν είχαν καθόλου θέρμανση. Επίσης οι μαθητές αυτοί πέρασαν περιόδους όπου σταθερά δεν είχαν για πολλές μέρες καθόλου ρεύμα κι επίσης χαρακτήρισαν το σπίτι τους ως υγρό ή κρύο. Επιπρόσθετα δήλωσαν στέρηση ως προς όλους τους Απλούς Δείκτες της Διάστασης 2, αναφορικά με τα τρία γεύματα, τα φρούτα, το γάλα και το κρέας/ψάρι/όσπρια/κοτόπουλο, αλλά και ως προς τις διακοπές της Διάστασης 6⁵. Τα παιδιά αυτά δήλωσαν επίσης ότι κανένας κηδεμόνας τους δεν εργάζεται. Ουσιαστικά για αυτό το προφίλ παιδιών όπου

⁵ Βλέπε Leriou, 2022.

αντανακλά έντονη έλλειψη παιδικής, οικονομικής ευημερίας, αξίζει να σημειωθεί ότι παρουσιάζεται ενεργειακή φτώχεια ως προς όλους τους Απλούς Δείκτες της Διάστασης της Ενέργειας κι όχι μόνο ως προς κάποιους.

4. Συζήτηση – Σχέδιο Δράσης για τη Δημόσια Διοίκηση

Η αύξηση της ενεργειακής φτώχειας στην περιοχή της Αττικής, κορυφώνεται στο Α' Εξάμηνο του 2020-2021. Ειδικότερα το Α' εξάμηνο του σχολικού έτους 2019-2020 είναι ακριβώς ένα εξάμηνο προτού ξεσπάσει η πανδημική κρίση στη χώρα μας. Το Β' εξάμηνο του ίδιου έτους είναι το εξάμηνο όπου ξεσπά η πανδημική κρίση κι αρχίζει να καταγράφεται η αύξηση της ενεργειακής φτώχειας. Το Α' εξάμηνο του σχολικού έτους 2020-2021, είναι ένα εξάμηνο όπου η πανδημική κρίση εξελίσσεται.

Παρατηρείται, ότι οι παιδικές ανισότητες αναφορικά με την ενεργειακή φτώχεια είναι πιο έντονες για τη σχολική κατηγορία του Δημοτικού. Επομένως ένα group παιδιών όπου πρέπει να δοθεί έμφαση, από τη Δημόσια Διοίκηση, κατά την κατάρτιση δημόσιων πολιτικών βελτίωσης της ευημερίας τους, είναι τα παιδιά του Δημοτικού.

Επίσης, οι παιδικές ανισότητες είναι πιο έντονες στα μονογονεϊκά νοικοκυριά με πατέρα. Επομένως, τα παιδιά μονογονεϊκών νοικοκυριών με πατέρα συνιστούν ακόμα ένα group παιδιών στο οποίο θα πρέπει να δοθεί έμφαση από την Δημόσια Διοίκηση.

Όπως αποκαλύπτουν τα αποτελέσματα της MCA, η ενεργειακή φτώχεια στην Αττική, συνδέεται με στέρηση στην ποιοτική κι επαρκή διατροφή και με τις διακοπές. Επομένως, οι παιδικές ανισότητες ως προς την ενεργειακή φτώχεια έτσι όπως εκφράζονται πιο έντονες στην Συστάδα 3, είναι αλληλένδετες με πλήθος άλλων ανισοτήτων, όπως για παράδειγμα με αυτές στην διατροφή. Αυτό δείχνει ότι η αντιμετώπιση του φαινομένου της παιδικής φτώχειας, θα πρέπει να είναι ολιστική και να στοχεύει σε συγκεκριμένα προφίλ παιδιών, όπως για παράδειγμα

στο συγκεκριμένο, όπου αναδεικνύεται στον πιο πρόσφατο γύρο της έρευνας, μέσω της MCA.

Προτείνεται λοιπόν, η ίδρυση ενός αυτόνομου, ανεξάρτητου υπουργείου για την προστασία της ποιότητας της ζωής των παιδιών. Ενώ η έμφαση κατά την κατάρτιση δημόσιων πολιτικών, θα πρέπει να δοθεί σε συγκεκριμένα group παιδιών, όπως στα παιδιά της Συστάδας 3 και στα υπόλοιπα group που αναφέρθηκαν παραπάνω.

Οι δημόσιες πολιτικές, για την αντιμετώπιση της ενεργειακής φτώχειας στα παιδιά, μπορούν να βασιστούν σε διάφορα εργαλεία λήψης αποφάσεων, τεχνητής νοημοσύνης, όπως σε ένα ChoiCo Game (<http://etl.ppp.uoa.gr/choico/?cwsmile>) σαν αυτό του C.W.-SMILE (Leriu, 2023a) το οποίο πλαισιώνεται από 2.985.984 κανόνες ασαφούς λογικής (τεχνητή νοημοσύνη) που αφορούν τη παιδική ευημερία και οι οποίοι αναπτύχθηκαν κατά τον 1^ο γύρο της έρευνας (Leriu et al., 2021). Δηλαδή, προτείνεται να χρησιμοποιεί η Δημόσια Διοίκηση την τεχνητή νοημοσύνη.

Παράρτημα

Πίνακας 1 Ποσοστό παιδιών κάτω από το κατώφλι στην Διάσταση της Ενέργειας, ανά Συστάδα, για τη σχολική περίοδο 2010-2018

	Συστάδες							Σύνολο
	1	2	3	4	5	6	7	
Διάσταση της Ενέργειας (Σχολική Περίοδος 2010-2018)								
Κάτω από το Κατώφλι	10,651	5,714	11,220	11,574	24,138	6,593	7,692	10,918
Πάνω από το Κατώφλι	89,349	94,286	88,780	88,426	75,862	93,407	92,308	89,082
* $p\text{-value}=0,022$								

Πηγή: Ίδια επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων της παρούσης έρευνας, στο στατιστικό πακέτο SPSS.

Πίνακας 2 Ποσοστό παιδιών κάτω από το κατώφλι, ανά Απλό Δείκτη, της Διάστασης της Ενέργειας, για κάθε σχολικό έτος (2018-2022)

Διάσταση	Απλοί Δείκτες	Σχολικά Έτη				Σύνολο	Στατιστική
		2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022		2021-2022
							$p\text{-value}$
	4 (Κρύο)	21,212	30,754	32,531	24,721	28,289	<0,001

Διάσταση Ενέργειας	2 (Θέρμανση)	5,595	7,918	10,503	6,954	8,097	<0,001
	1 (Ηλεκτρικό Ρεύμα)	5,736	6,538	9,754	7,041	7,478	0,001
Σύνολο		9,281	12,016	16,883	11,220	12,853	<0,001

Πηγή: Ιδία επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων της παρούσης έρευνας, στο στατιστικό πακέτο SPSS.

Πίνακας 3 Ποσοστό παιδιών κάτω από το κατώφλι, ανά Απλό Δείκτη, της Διάστασης της Ενέργειας, για κάθε σχολικό εξάμηνο (2019-2021)

Διάσταση	Απλοί Δείκτες	Εξάμηνα για τα σχολικά έτη 2019-2021				Στατιστική Σημαντικότητα
		1 ^ο Εξάμηνο 2019-2020	2 ^ο Εξάμηνο 2019-2020	1 ^ο Εξάμηνο 2020-2021	2 ^ο Εξάμηνο 2020-2021	p-value
Διάσταση Ενέργειας	4 (Κρύο)	33,000	26,004	34,984	27,376	0,001
	2(Θέρμανση)	7,225	9,398	11,357	8,607	0,009
	1(Ηλεκτρικό ρεύμα)	5,484	8,789	10,311	8,559	0,001
Σύνολο		10,939	14,312	17,552	15,415	<0,001

Πηγή: Ιδία επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων της παρούσης έρευνας, στο στατιστικό πακέτο SPSS.

Πίνακας 4 Ποσοστό παιδιών κάτω από το κατώφλι, στη Διάσταση της Ενέργειας, ανά σχολική κατηγορία, για τα σχολικά έτη 2018-2022

Σχολικές Κατηγορίες				
Διάσταση Ενέργειας	1	2	3	Σύνολο
Κάτω από το Κατώφλι	16,303	13,277	10,015	12,851
Πάνω από το Κατώφλι	83,697	86,723	89,985	87,149
* $p\text{-value} < 0,001$				

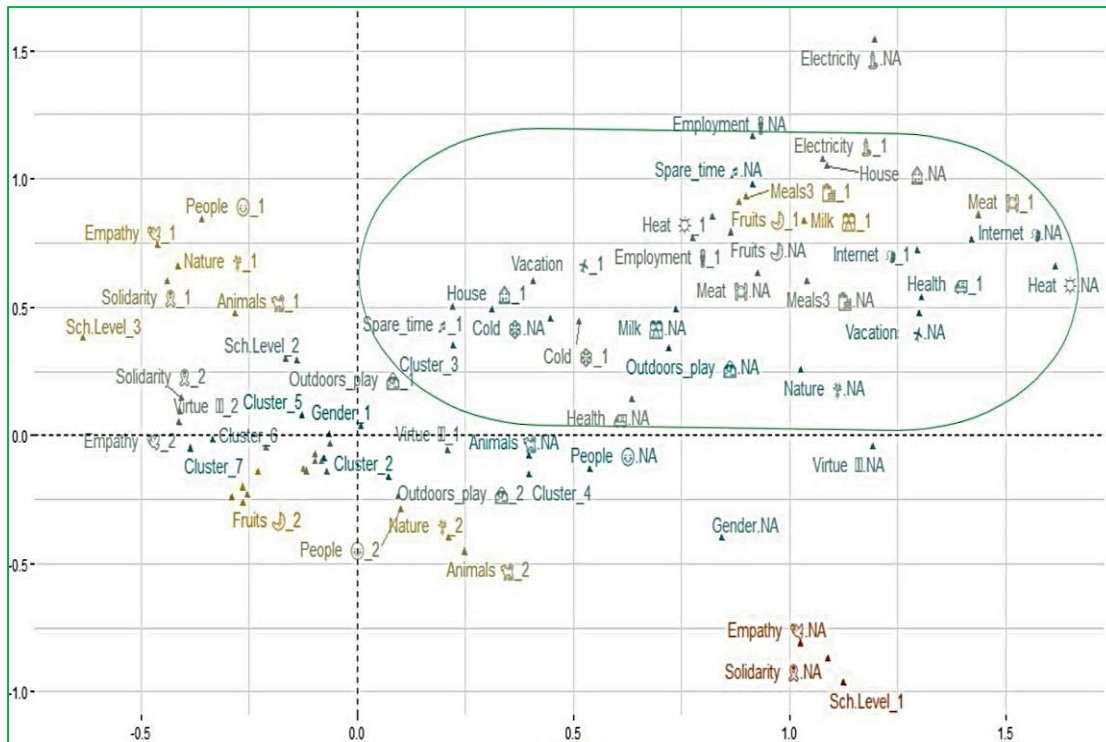
Δημοτικό, 2: Γυμνάσιο, 3: Λύκειο)

Πίνακας 5 Ποσοστό παιδιών κάτω από το κατώφλι, στη Διάσταση της Ενέργειας, ανά Κατηγορία Δομής Οικογένειας, για τα σχολικά έτη 2018-2022

Κατηγορίες Δομής Οικογένειας				
Διάσταση Ενέργειας	1	2	3	Total
Κάτω από το Κατώφλι	18,234	22,727	9,956	13,745
Πάνω από το Κατώφλι	81,766	77,273	90,044	86,255
* $p\text{-value} < 0,001$				

Μονογονεϊκή Οικογένεια με Μητέρα, 2: Μονογονεϊκή Οικογένεια με Πατέρα, 3: Οικογένεια με δυο γονείς)

Διάγραμμα 1 Πολλαπλή, Παραγοντική Ανάλυση Αντιστοιχιών (MCA), αναφορικά με το σχολικό έτος 2021-2022 (άξονες 1 και 2)



Πηγή: Ίδια επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων της παρούσης έρευνας, με τη χρήση ανοικτού κώδικα και ειδικότερα με τη Γλώσσα Προγραμματισμού R.

Σημείωση για τις ενεργές μεταβλητές: : **1** Κάτω από το Κατώφλι
2 Πάνω από το Κατώφλι

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Λεριού, Ε. (2016). *Ανάλυση των παραγόντων προσδιορισμού της κοινωνικής ευημερίας με την εφαρμογή ενός ολοκληρωμένου πλαισίου λήψης αποφάσεων*. Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα.
<https://doi.org/10.12681/eadd/39270>

Λιανός, Π., Θεόδωρος (2012). *Η Πολιτική Οικονομία του Αριστοτέλη*, Αθήνα: Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης

Ζολώτας, Ε. Ξενοφών (1982). *Οικονομική Μεγέθυνση και Φθίνουσα Κοινωνική Ευημερία*, Αθήνα : Τράπεζα της Ελλάδος, *Αρχειό Μελετών και Ομιλιών* 47.

Ξενόγλωσση

Aristotle. (1926). *The “art” of rhetoric* (J. H. Freese, Trans.). Harvard University Press.

Aristotle. (1932). *Politics* (H. Rackham, Trans.). Harvard University Press.

Aristotle. (1934). *Nicomachean ethics* (H. Rackham, Trans.). Harvard University Press.

Aristotle. (1952). *The Athenian constitution, the Eudemian ethics, on virtues and vices* (H. Rackham, Trans.). Harvard University Press.

Aymerich, M., Cladellas, R., Castelló, A. *et al.* (2021). The Evolution of Life Satisfaction Throughout Childhood and Adolescence: Differences in Young People’s Evaluations According to Age and Gender. *Child Indicators Research*, 14, 2347–2369. <https://doi.org/10.1007/s12187-021-09846-9>

Borualogo, I. S., & Casas, F. (2021). Subjective well-being of bullied children in Indonesia. *Applied Research Quality Life*, 16, 753–773.
<https://doi.org/10.1007/s11482-019-09778-1>

Caqueo-Urizar, A., Atencio, D., Urzúa, A. *et al.* (2022). Integration, Social Competence and Life Satisfaction: the Mediating Effect of Resilience and Self-Esteem in Adolescents. *Child Indicators Research*. <https://doi.org/10.1007/s12187-021-09907-z>

- Casas, F., Bello, A., González, M., & Aligué, M. (2013). Children's subjective well-being measured using a composite index: What impacts Spanish first-year secondary education students' subjective well-being? *Child Indicators Research*, 6(3), 433–460. doi:10.1007/s12187-013-9182-x
- Casas, F., & González-Carrasco, M. (2021). Satisfaction with meaning in life: A metric with strong correlations to the hedonic and eudaimonic well-being of adolescents. *Child Indicators Research*. <https://doi.org/10.1007/s12187-021-09826-z>
- Dinisman, T., Montserrat, C., & Casas, F. (2012). The subjective well-being of Spanish adolescents: Variations according to different living arrangements. *Children and Youth Services Review*, 34(12), 2374–2380. doi:10.1016/j.childyouth.2012.09.005
- Edgeworth, F. Y. (1881). *Mathematical physics*. London: Kegan Paul & Co.
- Gierczyk, M., Charzyńska, E., Dobosz, D., Hetmańczyk, H., & Jarosz, E. (2022). Subjective Well-Being of Primary and Secondary School Students During the COVID-19 Pandemic: A Latent Profile Analysis. *Child Indicators Research*. <https://doi.org/10.1007/s12187-022-09952-2>
- Goldan, J., Nusser, L., & Gebel, M. (2022). School-related Subjective Well-being of Children with and without Special Educational Needs in Inclusive Classrooms. *Child Indicators Research*. <https://doi.org/10.1007/s12187-022-09914-8>
- Gross-Manos, D., & Bradshaw, J. (2022). The Association Between the Material Well-Being and the Subjective Well-Being of Children in 35 Countries. *Child Indicators*, 15, 1–33. <https://doi.org/10.1007/s12187-021-09860-x>
- Guhn, M., Schonert-Reichl, K. A., Gadermann, A. M., Marriott, D., Pedrini, L., Hymel, S., & Hertzman, C. (2012). Well-being in middle childhood: An assets-based population-level research-to-action project. *Child Indicators Research*, 5(2), 393–418. doi:10.1007/s12187-012-9136-8
- Herd, S.M. (2022). Synthesising Hedonic and Eudaimonic Approaches: A Culturally Responsive Four-Factor Model of Aggregate Subjective Well-Being for Hong

- Kong Children. *Child Indicators Research*. <https://doi.org/10.1007/s12187-021-09901-5>
- Huebner, E. S., & Furlong, M. (2016). Measuring students' well-being. In S. M. Suldo (Ed.), *Promoting student happiness: Positive psychology interventions in schools*. New York: Guilford Publications
- Jiang, C., Ren, Q., Jiang, S., Wang, L., Dong, L., & Wang, M. (2021). Association Between Objective and Subjective Deprivation and Health-Related Quality of Life Among Chinese Adolescents: Hope as a Moderator. *Child Indicators Research*, 14, 2417–2432. <https://doi.org/10.1007/s12187-021-09851-y>
- Leriou, E. (2015). Comparison of the neoclassical school of welfare and the school of new welfare economics. *Archives of Economic History*, 27(2), 37–46. ISSN 1108–7005
- Leriou, E. (2019). The child poverty factor as a constraint in a model of overall welfare: The case of Greece. *Social Cohesion and Development*, 14(1), 21–31. ISSN 1790-9368. <https://doi.org/10.12681/scad.25764>
- Leriou, E. (2022). Understanding and measuring child well-being in the region of Attica, Greece: Round Four. *Child Indicators Research*, 15, 1967–2011. <https://doi.org/10.1007/s12187-022-09957-x>
- Leriou, E. (2023a). Understanding and measuring child well-being in the region of Attica, Greece: Round Five. *Child Indicators Research*. DOI: 10.1007/s12187-023-10030-4
- Leriou, E. (2023b). Energy Poverty and Children's Inequalities: Round six of C.W.-SMILE. *Mimeo*
- Leriou, E., & Tasopoulos, A. (2015–2016). Pigou Proposals for Maximizing General Welfare: Timeless Application in the Hellenic Economy and Results under the Perspective of the Current Economic Crisis, *Statistical Review, Journal of the Greek Statistical Association*, Vol.: 11–12, 130–141, ISSN: 1791–1745, (Economic Policy: Special issue in honor of Professor Ioannis Vavouras)
- Leriou, E., Kazani, A., Kollias, A., & Paraskevopoulou, C. (2021). Understanding and

- measuring child well-being in the region of Attica, Greece: Round one. *Child Indicators Research*, 14, 1–51. <https://doi.org/10.1007/s12187-020-09770-4>
- Leriou, E., Kollias, A. & Anastasopoulou, A. (2022a). Understanding and Measuring Child Well-Being in the Region of Attica, Greece: Round Two. *Child Indicators Research*, 15, 315–347. <https://doi.org/10.1007/s12187-021-09863-8>
- Leriou, E., Kollias, A., Anastasopoulou, A. & Katranis, A. (2022b). Understanding and Measuring Child Well-Being in the Region of Attica, Greece: Round Three. *Child Indicators Research*, 15, 1295–1311. <https://doi.org/10.1007/s12187-021-09910-4>
- Leto, I. V., Loginova, S. V., Varshal, A., & Slobodskaya, H. R. (2021). Interactions between family environment and personality in the prediction of child life satisfaction. *Child Indicators Research*, 14, 1345–1363. <https://doi.org/10.1007/s12187-020-09798-6>
- Little, I. M. D. (1949). The foundations of welfare economics. *Oxford Economic Papers*, 1(2), 227–246.
- Little, I. M. D. (1950). *A critique of welfare economics*. Clarendon Press
- Llosada-Gistau, J., Montserrat, C., & Casas, F. (2015). The subjective well-being of adolescents in residential care compared to that of the general population. *Children and Youth Services Review*, 52, 150–157. [doi:10.1016/j.childyouth.2014.11.007](https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2014.11.007)
- Michalos, A. C. (1978). *Foundations of Decision-making*. Ottawa: Canadian Library of Philosophy
- Michalos, A. C. (2015). Ancient views on the quality of life. In *Ancient views on the quality of life* (pp. 1–90). Springer. ISBN: 978-3-319-16525-7. DOI: 10.1007/978-3-319-16525-7_1
- Michalos, A. C. (2017). *How good policies and business ethics enhance good quality of life. The selected works of Alex C. Michalos*. Springer. <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-50724-8>
- Michalos, A. C., Creech, H., Swayze, N., Kahlke, M. P., Buckler, C., & Rempel, K.

- (2012). Measuring knowledge, attitudes and behaviours concerning sustainable development among tenth grade students in Manitoba. *Social Indicators Research*, 106(2), 213–238. doi:10.1007/s11205-011-9809-6
- Montserrat, C., Casas, F., & Moura, J. F. (2015). Children's subjective well-being in disadvantaged situations. In *Theoretical and empirical insights into child and family poverty* (pp. 111–126). Springer. doi:10.1007/978-3-319-17506-5_7
- Montserrat, C., Dinisman, T., Bălăţescu, S., Grigoraş, B. A., & Casas, F. (2015). The effect of critical changes and gender on adolescents' subjective well-being: Comparisons across 8 Countries. *Child Indicators Research*, 8(1), 111–131. doi:10.1007/s12187-014-9288-9
- Moreira, A. L., Yunes, M. Â. M., Nascimento, C. R. R., & Bedin L. M. (2021). Children's subjective well-being, peer relationships and resilience: An integrative literature review. *Child Indicators Research*. <https://doi.org/10.1007/s12187-021-09843-y>
- Moreira, A.L., Sarriera, J.C., Martins, L.F., Bedin, L.M., Yunes, M.Â.M., Cassarino-Perez, L., & Zibetti, M.R. (2022). Psychometric Properties of Children's Subjective Well-Being Scales: a Multigroup Study Investigating School Type, Gender, Age and Region of Children in the South and Southeast Regions of Brazil. *Child Indicators Research*. <https://doi.org/10.1007/s12187-021-09909-x>
- Plato. (1925). *The Statesman, Philebus, Ion* (H. N. Fowler & W. R. M. Lamb, Trans.). Harvard University Press
- Plato. (1926). *Laws Books VII–XII* (R. G. Bury, Trans.). Harvard University Press
- Pigou, A. C. (1920). *The economics of welfare*. McMillan and Co
- Rodriguez de la Vega, L. (2014). Quality of life and child subjective well-being in Spain by Ferrán Casas and Armando Bello (coordinators). *Applied Research Quality Life*, 9, 133–134. <https://doi.org/10.1007/s11482-013-9285-z>
- Savahl, S., Casas, F., & Adams, S. (2017). Children's subjective well-being: Multi-group analysis among a sample of children from two socio-economic status groups in the Western Cape, South Africa. *Child Indicators Research*, 10(2), 473–488.

doi:10.1007/s12187-016-9392-0

- Savahl S., Casas, F., & Adams, S. (2021). The Structure of children's subjective well-being. *Frontiers in Psychology*, 12:650691. doi: 10.3389/fpsyg.2021.650691
- Schonert-Reichl, K. A., Rowcliffe, P., Jaramillo, A., Foulkes, K., Thomson, K., & Goessling, K. (2011). *Middle childhood inside and out: The psychological and social worlds of Canadian children ages 9–12, Full report*. Vancouver
- Schonert-Reichl, K. A., Guhn, M., Gadermann, A. M., Hymel, S., Sweiss, L., & Hertzman, C. (2013). Development and validation of the Middle Years Development Instrument (MDI): Assessing children's well-being and assets across multiple contexts. *Social Indicators Research*, 114(2), 345–369. doi:10.1007/s11205-012-0149-y
- Schutz, F.F., Sarriera, J.C. & Bedin, L.M. (2022). Subjective Well-being of Brazilian Children Over Time: Comparing Children's Worlds 1st and 3rd Wave of 10 and 12-year-olds Samples. *Child Indicators Research*. <https://doi.org/10.1007/s12187-021-09908-y>
- Scitovsky, T. (1941). A note on welfare propositions in economics. *The Review of Economic Studies*, 9(1), 77–88
- Scitovsky, T. (1951). The state of welfare economics. *The American Economic Review*, 41(3), 303–315
- Sen, A. (1987). *On ethics and economics*. Basil Blackwell.
- Skidelsky, R. (2010). *Keynes: The return of the master*. PublicAffairs.
- Smith, A. (1759). *The theory of moral sentiments*. Oxford University Press
- Tasopoulos, A., & Leriou, E. (2014). A new multidimensional model of ethics educational impact on welfare. *Journal of Neural Parallel and Scientific Computations*, 22(4), 595–608. ISSN 1061–5369
- Tonon, G., & Mikkelsen, C. (2022). Childhood Geography: a study about Children's Satisfaction with Housing in Buenos Aires Province, Argentina. *Child Indicators Research*, 15, 399–414. <https://doi.org/10.1007/s12187-021-09893-2>
- Viñas, F., Casas, F., Abreu, D. P., Alcantara, S. C., & Montserrat, C. (2019). Social

disadvantage, subjective well-being and coping strategies in childhood: The case of Northeastern Brazil. *Children and Youth Services Review*, 97, 14–21. doi:10.1016/j.childyouth.2017.06.012



Σχεδιομετρική Διαχείριση της Ενεργειακής Ζήτησης στην Ελληνική Οικονομία

Θεόδωρος Μαριόλης

Καθηγητής Πολιτικής Οικονομίας, Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, Πάντειο
Πανεπιστήμιο

Χρήστος Τσιριμώκος

Μεταδιδακτορικός Ερευνητής, Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, Πάντειο
Πανεπιστήμιο

Περίληψη

Η παρούσα μελέτη εκτιμά, με βάση τον σραφφαϊανό πολλαπλασιαστή, τις μεταβολές της ενεργειακής κατανάλωσης στην ελληνική οικονομία για το έτος 2014, οι οποίες προέρχονται από την αύξηση της αυτόνομης δαπάνης των εμπορευμάτων κατά μία μονάδα. Τα εμπειρικά ευρήματα μπορούν να αποτελέσουν τη βάση για την ανάπτυξη ενός στοχευμένου προγράμματος ενεργειακής πολιτικής.

1. Εισαγωγή

Η έννοια του σραφφαϊανού πολλαπλασιαστή συγκροτήθηκε από τον Kurz (1985) στο πλαίσιο μιας κλειστής οικονομίας, απλής παραγωγής (*single production*) με απουσία παγίου κεφαλαίου και με ομοιογενή εργασία. Η εν λόγω έννοια, βέβαια, είχε εισαχθεί, με διαφορετικό από αλγεβρική άποψη τρόπο, από τους Metcalfe and Steedman (1981). Ο Mariolis (2008), έδειξε την αλγεβρική ισοδυναμία ανάμεσα στους τρόπους εξαγωγής του σραφφαϊανού πολλαπλασιαστή που πρότειναν ο Kurz (1985) και οι Metcalfe and Steedman (1981), ενώ διερεύνησε αναλυτικά τον εν

λόγω πολλαπλασιαστή υπό το πλαίσιο μιας ανοικτής οικονομίας στην οποία υφίστανται διαδικασίες συμπαραγωγής (*joint production*).

Ο σραφφαϊανός πολλαπλασιαστής περιέχει ως ειδικές περιπτώσεις του τον κεύσσιανό μακροοικονομικό πολλαπλασιαστή, τις μαρξιανές παραλλαγές του τελευταίου και τους πολλαπλασιαστές της παραδοσιακής ανάλυσης εισροών-εκροών. Δεν αποτελεί βαθμωτό μέγεθος αλλά μια τετραγωνική μήτρα $n \times n$ όπου n είναι το πλήθος των παραγόμενων εμπορευμάτων. Τα στοιχεία της εν λόγω μήτρας, εξαρτώνται από: (i) τις τεχνικές συνθήκες παραγωγής, (ii) την κατανομή του εισοδήματος, (iii) τις ροπές προς αποταμίευση ανά μορφή εισοδήματος, και (iv) τις συνθέσεις της κατανάλωσης ανά μορφή εισοδήματος. Έχει χρησιμοποιηθεί για την εκτίμηση των μεταβολών επί της χρηματικής αξίας της παραγωγής και των εισαγωγών καθώς και για αυτές επί της απασχόλησης, οι οποίες προκαλούνται από την αύξηση της αυτόνομης ζήτησης κατά μία μονάδα (Mariolis and Soklis, 2018; Mariolis *et al.*, 2018; Ntemiroglou, 2016). Όσον αφορά τις εμπειρικές εκτιμήσεις για τις μεταβολές της ενεργειακής κατανάλωσης των οικονομιών εξαιτίας μοναδιαίων μεταβολών της αυτόνομης ζήτησης, αυτές, βασίζονται αποκλειστικά στους πολλαπλασιαστές της παραδοσιακής ανάλυσης εισροών-εκροών (Peet, 1986; Hsu, 1989; Lin and Chang, 1997; Beidari *et al.*, 2017). Κατά την εκτίμηση των εν λόγω πολλαπλασιαστών δεν λαμβάνεται υπόψη η εξάρτηση της καταναλωτικής δαπάνης από το εθνικό προϊόν-εισόδημα. Σύμφωνα με την σραφφαϊανή θεωρία, η καταναλωτική δαπάνη των νοικοκυριών προσδιορίζεται ενδογενώς, με αποτέλεσμα να οδηγούμαστε σε πιο ρεαλιστικά εμπειρικά ευρήματα.

Στόχος της παρούσας μελέτης, είναι η περιβαλλοντική τροποποίηση του σραφφαϊανού πολλαπλασιαστή ούτως ώστε να εκτιμηθούν οι ενεργειακές πολλαπλασιαστικές επιδράσεις της αύξησης της αυτόνομης δαπάνης των εμπορευμάτων της ελληνικής οικονομίας. Για το σκοπό αυτό, χρησιμοποιήθηκαν στοιχεία από το συμμετρικό Εθνικό Πίνακα Εισροών-Εκροών (NIOT) (Timmer *et al.*, 2015) και τους Περιβαλλοντικούς Λογαριασμούς (EAs) (Corsatea *et al.*, 2019) της

Παγκόσμιας Βάσης Δεδομένων Εισροών–Εκροών (WIOD) του έτους 2014. Ο ΝΙΟΤ απεικονίζει 56 κλάδους παραγωγής (56 εμπορεύματα) και είναι εκφρασμένος σε εκατ. US \$, ενώ τα στοιχεία της ενέργειας των ΕAs είναι εκφρασμένα σε Terajoules (Tj).

Η ταξινόμηση (ISIC Rev. 4) και η ονοματολογία των εμπορευμάτων της ελληνικής οικονομίας δίνεται στον Πίνακα 1. Τα εμπορεύματα 1 έως 3 ανήκουν στον πρωτογενή τομέα παραγωγής, τα εμπορεύματα 4 έως 27 είναι βιομηχανικά και τα εμπορεύματα 28 έως 56 ανήκουν στις υπηρεσίες.¹

Πίνακας 1: Ταξινόμηση και ονοματολογία των εμπορευμάτων

A/A	Κωδικός	Εμπορεύματα
1	A01	Προϊόντα φυτικής και ζωικής παραγωγής, θήρας και συναφείς υπηρεσίες
2	A02	Προϊόντα δασοκομίας και υλοτομίας
3	A03	Αλιεία και προϊόντα υδατοκαλλιέργειας
4	B	Ορυχεία και λατομεία
5	C10-C12	Τρόφιμα· ποτά και προϊόντα καπνού
6	C13-C15	Προϊόντα κλωστοϋφαντουργίας· είδη ένδυσης και προϊόντα από δέρμα
7	C16	Ευλεία και προϊόντα από ξύλο και φελλό (εκτός από έπιπλα)· είδη καλαθοποιίας και σπαρτοπλεκτικής
8	C17	Χαρτί και προϊόντα από χαρτί
9	C18	Υπηρεσίες εκτύπωσης και εγγραφής προεγγεγραμμένων μέσων
10	C19	Προϊόντα οπτάνθρακα και προϊόντα διύλισης πετρελαίου
11	C20	Χημικές ουσίες και προϊόντα
12	C21	Βασικά φαρμακευτικά προϊόντα και φαρμακευτικά σκευάσματα

¹ Τα στοιχεία που αναφέρονται στους κλάδους ‘Τ’ και ‘U’ είναι μηδενικά και, επομένως, αποκλείονται από την ανάλυση μας.

13	C22	Προϊόντα από ελαστικό (καουτσούκ) και πλαστικές ύλες
14	C23	Άλλα μη μεταλλικά ορυκτά προϊόντα
15	C24	Βασικά μέταλλα
16	C25	Κατασκευασμένα μεταλλικά προϊόντα εκτός μηχανημάτων και ειδών εξοπλισμού
17	C26	Ηλεκτρονικοί υπολογιστές, ηλεκτρονικά και οπτικά προϊόντα
18	C27	Ηλεκτρολογικός εξοπλισμός
19	C28	Μηχανήματα και είδη εξοπλισμού π.δ.κ.α.
20	C29	Μηχανοκίνητα οχήματα, ρυμουλκούμενα και ημιρυμουλκούμενα
21	C30	Άλλος εξοπλισμός μεταφορών
22	C31- C32	Έπιπλα, και άλλα προϊόντα μεταποίησης
23	C33	Υπηρεσίες επισκευής και εγκατάστασης μηχανημάτων και εξοπλισμού
24	D35	Ηλεκτρικό ρεύμα, φυσικό αέριο, ατμός και κλιματισμός
25	E36	Φυσικό νερό· υπηρεσίες επεξεργασίας και παροχής νερού
26	E37-39	Υπηρεσίες συλλογής, επεξεργασίας και διάθεσης αποβλήτων· ανάκτηση υλικών· υπηρεσίες εξυγίανσης και άλλες υπηρεσίες διαχείρισης αποβλήτων
27	F	Κατασκευές
28	G45	Υπηρεσίες χονδρικού και λιανικού εμπορίου και υπηρεσίες επισκευής μηχανοκίνητων οχημάτων και μοτοσικλετών
29	G46	Υπηρεσίες χονδρικού εμπορίου, εκτός χονδρικού εμπορίου μηχανοκίνητων οχημάτων και μοτοσικλετών
30	G47	Υπηρεσίες λιανικού εμπορίου, εκτός των μηχανοκίνητων οχημάτων και μοτοσικλετών
31	H49	Υπηρεσίες χερσαίων μεταφορών και μεταφορών μέσω αγωγών
32	H50	Υπηρεσίες πλωτών μεταφορών
33	H51	Υπηρεσίες αεροπορικών μεταφορών

34	H52	Υπηρεσίες αποθήκευσης και υποστηρικτικές προς τη μεταφορά υπηρεσίες
35	H53	Ταχυδρομικές και ταχυμεταφορικές υπηρεσίες
36	I	Υπηρεσίες παροχής καταλύματος και εστίασης
37	J58	Εκδοτικές υπηρεσίες
38	J59-J60	Υπηρεσίες παραγωγής κινηματογραφικών ταινιών, ταινιών βίντεο και τηλεοπτικού προγράμματος, ηχογραφήσεις και μουσικές εκδόσεις· υπηρεσίες προγραμματισμού και ραδιοτηλεοπτικών εκπομπών
39	J61	Υπηρεσίες τηλεπικοινωνιών
40	J62-J63	Υπηρεσίες προγραμματισμού ηλεκτρονικών υπολογιστών, παροχής συμβουλών και συναφείς υπηρεσίες· και υπηρεσίες πληροφορίας
41	K64	Χρηματοοικονομικές υπηρεσίες εκτός από τις ασφαλιστικές υπηρεσίες και τα συνταξιοδοτικά ταμεία
42	K65	Ασφαλιστικά, αντασφαλιστικά και συνταξιοδοτικά ταμεία, εκτός από την υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση
43	K66	Υπηρεσίες συναφείς προς τις χρηματοοικονομικές υπηρεσίες και τις ασφαλιστικές δραστηριότητες
44	L68	Υπηρεσίες διαχείρισης ακίνητης περιουσίας
45	M69-M70	Νομικές και λογιστικές υπηρεσίες· υπηρεσίες κεντρικών γραφείων· υπηρεσίες παροχής συμβουλών διαχείρισης
46	M71	Αρχιτεκτονικές και μηχανολογικές υπηρεσίες· υπηρεσίες τεχνικών δοκιμών και αναλύσεων
47	M72	Υπηρεσίες επιστημονικής έρευνας και ανάπτυξης
48	M73	Υπηρεσίες διαφήμισης και έρευνας αγοράς
49	M74-M75	Άλλες επαγγελματικές, επιστημονικές και τεχνικές υπηρεσίες· κτηνιατρικές υπηρεσίες

50	N	Διοικητικές και υποστηρικτικές υπηρεσίες
51	O84	Υπηρεσίες δημόσιας διοίκησης και άμυνας· υπηρεσίες υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης
52	P85	Υπηρεσίες εκπαίδευσης
53	Q	Υπηρεσίες ανθρώπινης υγείας και κοινωνικής μέριμνας
54	R-S	Άλλες δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών
55	T	Υπηρεσίες νοικοκυριών ως εργοδοτών· μη διαφοροποιημένα αγαθά και υπηρεσίες που παράγονται από νοικοκυριά για ίδια χρήση
56	U	Υπηρεσίες εξωεδαφικών οργανώσεων και φορέων

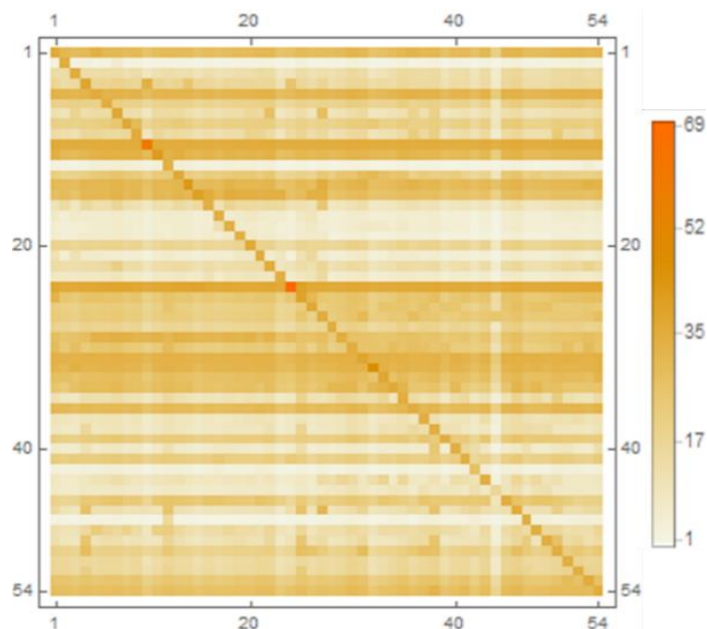
2. Πολλαπλασιαστές ενέργειας της ελληνικής οικονομίας

Η εκτίμηση των μεταβολών της ενέργειας που προέρχονται από την αύξηση της αυτόνομης δαπάνης των εμπορευμάτων κατά μια μονάδα βασίστηκε στο Mariolis (2021).

Στο Σχήμα 1 δίνεται μια γραφική αναπαράσταση της μήτρας Π^u .² Η πρώτη στήλη του εν λόγω γραφήματος αντιστοιχεί στο εμπόρευμα 1 και ερμηνεύεται ως εξής: η αύξηση της αυτόνομης δαπάνης για το εμπόρευμα 1 («Προϊόντα φυτικής και ζωικής παραγωγής, θήρας και συναφείς υπηρεσίες») κατά μία μονάδα προκαλεί αύξηση της ζήτησης για ενδιάμεσες εισροές από τους υπόλοιπους κλάδους, με αποτέλεσμα να μεταβληθεί συνολικά η καταναλισκόμενη ενέργεια της οικονομίας κατά 8.22 Tj. Από αυτή την ποσότητα ενέργειας, η μεγαλύτερη μεταβολή αντιστοιχεί στο εμπόρευμα 24 («Ηλεκτρικό ρεύμα, φυσικό αέριο, ατμός και κλιματισμός»), από το οποίο το εμπόρευμα 1 απορροφά, μέσω της ζήτησης για

² $\Pi^u \equiv \hat{u}\Pi^x (> 0)$ είναι η μήτρα των πολλαπλασιαστών που συνδέει την αυτόνομη δαπάνη με την ενεργειακή κατανάλωση, με \hat{u} ($u_j > 0$) να υποδηλώνει τη διαγώνια $n \times n$ μήτρα των άμεσων συντελεστών ενέργειας.

ενδιάμεσες εισροές, ποσότητα ενέργειας ίση με 3.15 Tj. Ομοίως ερμηνεύονται και οι υπόλοιπες στήλες του Σχήματος 1.

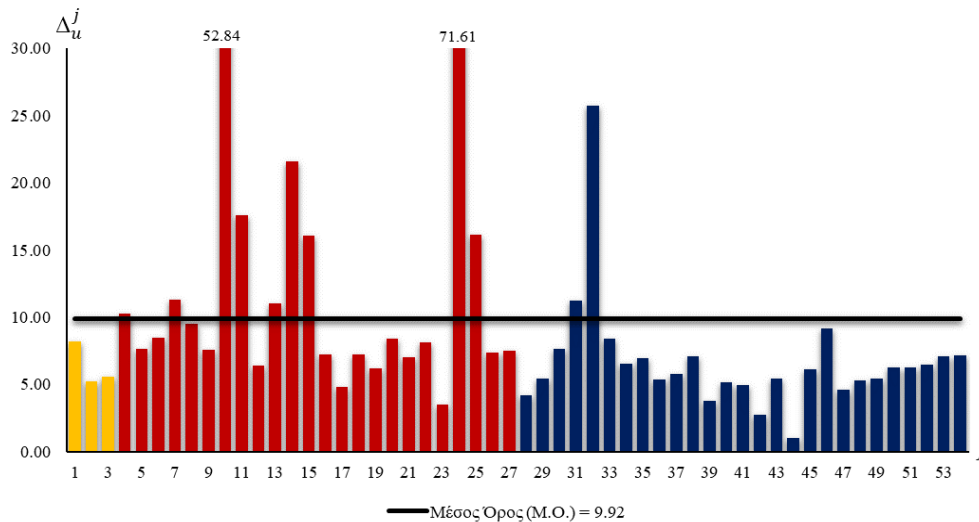


Σχήμα 1: Γραφική αναπαράσταση της μήτρας των πολλαπλασιαστών που συνδέει την αυτόνομη δαπάνη με την ενέργεια, $\mathbf{\Pi}^u$.

Στο Σχήμα 2 απεικονίζονται τα ύψη των πολλαπλασιαστών ενέργειας για το σύνολο των εμπορευμάτων της οικονομίας.³ Η μεγαλύτερη τιμή (71.61 Tj) εμφανίζεται στο εμπόρευμα 24 («Ηλεκτρικό ρεύμα, φυσικό αέριο, ατμός και κλιματισμός»), ενώ η μικρότερη (0.99 Tj) στο εμπόρευμα 44 («Υπηρεσίες διαχείρισης ακίνητης περιουσίας»). Τέλος, εντοπίζονται 11 εμπορεύματα τα οποία έχουν τιμές πολλαπλασιαστών ενέργειας μεγαλύτερες από το μέσο όρο (9.92 Tj) της ελληνικής οικονομίας. Από αυτά τα εμπορεύματα, 9 ανήκουν στο

³ Οι συνολικές (άμεσες και έμμεσες) μεταβολές επί της ενέργειας, Δ_u^j , (πολλαπλασιαστής ενέργειας) που προκαλούνται από την αύξηση της αυτόνομης δαπάνης για το εγχωρίως παραγόμενο εμπόρευμα j κατά 1 μονάδα δίνονται από τη σχέση: $\Delta_u^j \equiv \mathbf{e}^T \mathbf{\Pi}^u \mathbf{e}_j$. Το διάνυσμα \mathbf{e} έχει όλα τα στοιχεία του ίσα με τη μονάδα, ενώ το διάνυσμα \mathbf{e}_j έχει το στοιχείο j ίσο με τη μονάδα.

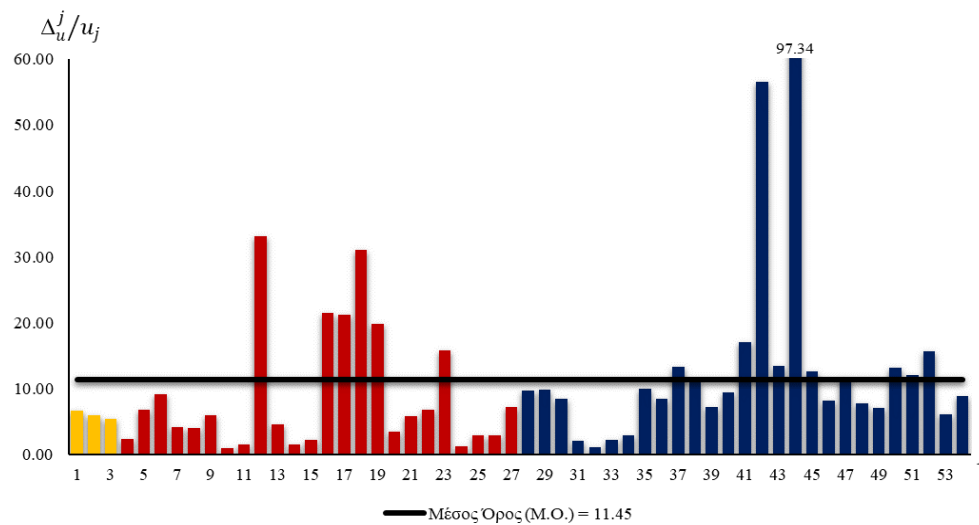
βιομηχανικό τομέα (24, 10, 14, 11, 25, 15, 7, 13 και 4) και 2 ανήκουν στον τομέα των υπηρεσιών (32 και 31).



Σχήμα 2: Πολλαπλασιαστές ενέργειας για το σύνολο των εμπορευμάτων της ελληνικής οικονομίας.

Στο Σχήμα 3 απεικονίζονται τα ύψη των κλαδικών πολλαπλασιαστών ενέργειας ανά μονάδα των άμεσων συντελεστών ενέργειας, Δ_u^j/u_j . Οι συγκεκριμένοι πολλαπλασιαστές, εκφράζουν την ποσότητα της συνολικής ενέργειας που απαιτείται από όλους τους κλάδους της οικονομίας ώστε να καλυφθεί η αύξηση της άμεσης ενέργειας του εμπορεύματος j κατά μία μονάδα, η οποία αύξηση προήλθε από κάποια αύξηση της αυτόνομης δαπάνης του. Η μεγαλύτερη τιμή (97.34 Tj) εμφανίζεται στο εμπόρευμα 44 («Υπηρεσίες διαχείρισης ακίνητης περιουσίας Ηλεκτρικό ρεύμα, φυσικό αέριο, ατμός και κλιματισμός»), ενώ η μικρότερη (1.07 Tj) εμφανίζεται στο εμπόρευμα 10 («Προϊόντα οπτάνθρακα και προϊόντα διύλισης πετρελαίου»). Τέλος, εντοπίζονται 16 εμπορεύματα τα οποία έχουν τιμές πολλαπλασιαστών ενέργειας (ανά μονάδα των άμεσων συντελεστών ενέργειας) μεγαλύτερες από το μέσο όρο (11.45 Tj) της οικονομίας. Από αυτά τα εμπορεύματα, 10 ανήκουν στον τομέα των

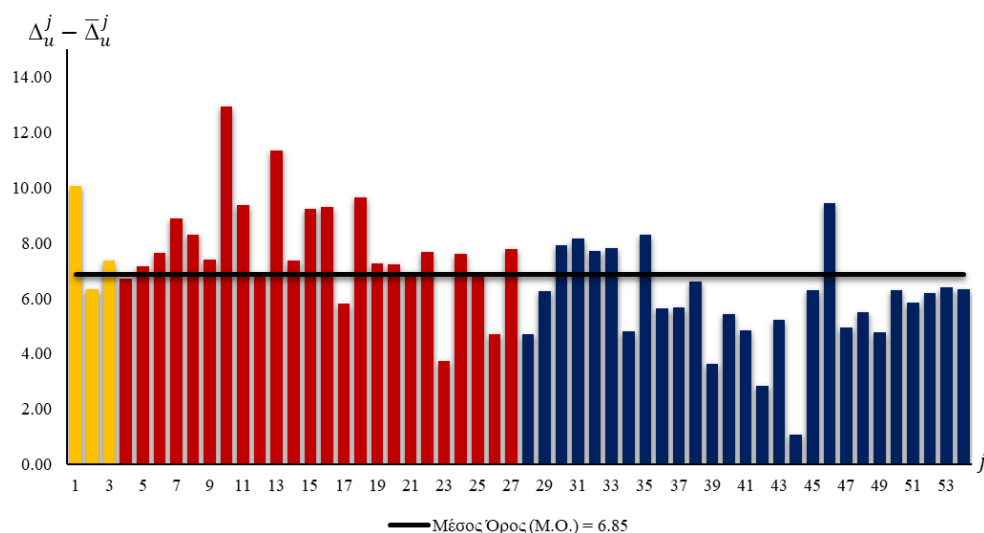
υπηρεσιών (44, 42, 41, 52, 43, 37, 50, 45, 51 και 47) και 6 ανήκουν στο βιομηχανικό τομέα (23, 12, 18, 16, 17 και 19).



Σχήμα 3: Πολλαπλασιαστές ενέργειας ανά μονάδα των άμεσων συντελεστών ενέργειας για το σύνολο των εμπορευμάτων της ελληνικής οικονομίας.

Στο Σχήμα 4 απεικονίζονται τα ύψη των διαρροών ενέργειας για το σύνολο των εμπορευμάτων της οικονομίας.⁴ Η μεγαλύτερη τιμή (12.92 Tj) εμφανίζεται στο εμπόρευμα 10 («Προϊόντα οπτάνθρακα και προϊόντα διύλισης πετρελαίου»), ενώ η μικρότερη (1.07 Tj) στο εμπόρευμα 44 («Υπηρεσίες διαχείρισης ακίνητης περιουσίας»). Τέλος, εντοπίζονται 26 εμπορεύματα με τιμές διαρροών ενέργειας μεγαλύτερες από το μέσο όρο (6.58 Tj) της οικονομίας. Από αυτά τα εμπορεύματα, 2 ανήκουν στον πρωτογενή τομέα (1 και 3), 18 ανήκουν στο βιομηχανικό τομέα (10, 13, 18, 11, 16, 15, 7, 8, 27, 22, 6, 24, 9, 14, 19, 20, 5 και 21) και 6 ανήκουν στον τομέα των υπηρεσιών (46, 35, 31, 30, 33 και 32).

⁴ Οι εν λόγω διαρροές δίνονται από τη διαφορά $\Delta_u^j - \bar{\Delta}_u^j$, με $\bar{\Delta}_u^j$ να υποδηλώνει τον πολλαπλασιαστή ενέργειας στην περίπτωση όπου η οικονομία δεν εισάγει εμπορεύματα. Εκφράζουν την επιπρόσθετη μεταβολή της συνολικής ενέργειας που καταναλώνεται κατά την παράγωγή των εισαγόμενων ενδιάμεσων εισροών του εμπορεύματος j εξαιτίας της μοναδιαίας μεταβολής της αυτόνομης ζήτησης του. Κατά την εκτίμηση των διαρροών ενέργειας γίνεται η υπόθεση της υποκατάστασης των ενδιάμεσων εισροών με εγχώριες.



Σχήμα 4: Διαρροές ενέργειας για το σύνολο των εμπορευμάτων της ελληνικής οικονομίας.

4. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Στον παρόν άρθρο, πραγματοποιήθηκε, βάσει ενός συστήματος απλής παραγωγής, ποσοτική εκτίμηση των ενεργειακών συνολικών μεταβολών της ελληνικής οικονομίας για το έτος 2014, εξαιτίας της μοναδιαίας αύξησης της αυτόνομης δαπάνης των εμπορευμάτων.

Ο Πίνακας 2 συγκεντρώνει τα αποτελέσματα για τις τιμές των ενεργειακών πολλαπλασιαστών και διαρροών των τριών τομέων της ελληνικής οικονομίας. Οι εκτιμήσεις έδειξαν ότι: (i) η μοναδιαία μεταβολή της αυτόνομης δαπάνης των εμπορευμάτων του βιομηχανικού τομέα επιφέρει τη μεγαλύτερη μέση μεταβολή της συνολικής ενέργειας στην οικονομία (13.97 Tj), (ii) η μοναδιαία μεταβολή της άμεσης ενέργειας των εμπορευμάτων του τομέα των υπηρεσιών επιφέρει τη μεγαλύτερη μέση μεταβολή της συνολικής ενέργειας (ανά μονάδα των άμεσων συντελεστών ενέργειας) στην οικονομία (14.21 Tj) και (iii) η υποκατάσταση των ενδιάμεσων εισροών του πρωτογενή τομέα με εγχώριες επιφέρει τη μεγαλύτερη επιπρόσθετη μέση μεταβολή της συνολικής ενέργειας στην οικονομία (7.92 Tj).

Πίνακας 2: Πολλαπλασιαστές και διαρροές ενέργειας για το σύνολο των τομέων της ελληνικής οικονομίας.

Τομέας	Δ_u^j	Δ_u^j/u_j	$\Delta_u^j - \bar{\Delta}_u^j$
Πρωτογενής	6.34	6.02	7.92
Βιομηχανικός	13.97	9.03	7.82
Υπηρεσίες	6.72	14.21	5.87
Μ.Ο.	9.92	11.45	6.85

Ο ρόλος της ενέργειας κατά τη διαδικασία της παραγωγής των εμπορευμάτων των οικονομιών είναι καθοριστικός, εξυπηρετώντας κοινωνικοοικονομικές όσο και περιβαλλοντικές ανάγκες. Η ύπαρξη μιας νέας εθνικής ενεργειακής στρατηγικής αποτελεί αναγκαιότητα τόσο σε επίπεδο ενεργειακής ασφάλειας όσο και σε επίπεδο οικονομικής αναπτυξιακής πολιτικής. Στον πυρήνα της, οφείλονται, μεταξύ άλλων, να βρίσκονται τα εξής:

- (i). Αξιοποίηση του εγχώριου ενεργειακού δυναμικού: Διαφοροποίηση του ενεργειακού μίγματος με αύξηση του μεριδίου των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και αύξηση της συμμετοχής των υδρογονανθράκων.
- (ii). Μείωση της ενεργειακής εξάρτησης: Η υπέρμετρη κάλυψη των ενεργειακών αναγκών της χώρας από εισαγωγές σε συνδυασμό με την αύξηση τού ενεργειακού κόστους οδηγούν σε χειροτέρευση των δημόσιων οικονομικών της χώρας.
- (iii). Προσιτές τιμές ενέργειας: Οι υψηλές τιμές ενέργειας συμβάλλουν στη μείωση της αγοραστικής δύναμης των νοικοκυριών και της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων και ειδικότερα των επιχειρήσεων εντάσεως ενέργειας.

Τα διάφορα εθνικά και ευρωπαϊκά σχέδια για την αντιμετώπιση της τρέχουσας ενεργειακής κρίσης και την πράσινη μετάβαση των οικονομιών (Σχέδιο Έκτακτης Ανάγκης για την Ενέργεια, REPowerEU, Ευρωπαϊκή Πράσινη

Συμφωνία κ.α.) στοχεύουν, μεταξύ άλλων, σε μέτρα εξεύρεσης εναλλακτικών πηγών ενεργειακού εφοδιασμού, εξοικονόμησης ενέργειας, μείωσης της ενεργειακής εξάρτησης και μείωσης των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου, χωρίς όμως να λαμβάνονται υπόψη τα συνολικά (άμεσα και έμμεσα) ή/και τα έμμεσα ενεργειακά αποτελέσματα που προκαλούνται από τις μεταβολές της ζήτησης των εμπορευμάτων. Τα ευρήματα της παρούσας έρευνας συνιστούν τη βάση για τη διαμόρφωση ορθολογικότερων ενεργειακών πολιτικών. Ο συνδυασμός τους με εκτιμήσεις που σχετίζονται με τους πολλαπλασιαστές βασικών οικονομικών (παραγωγή, εισαγωγές, απασχόληση κ.λπ.) και περιβαλλοντικών (εκπομπές ρύπων, κατανάλωση υδάτινων πόρων, χρήση γης κ.λπ.) μεγεθών, θα μπορούσε να αποτελέσει ένα αξιόπιστο μέτρο για το κατά πόσο η αναπτυξιακή διαδικασία της ελληνικής οικονομίας μπορεί να συνδυαστεί και, εντέλει, να ταυτιστεί με τη μείωση των περιβαλλοντικών πιέσεων που αυτή υφίσταται, συμβάλλοντας κατά αυτόν τον τρόπο στην προώθηση της Εθνικής Στρατηγικής για την Κυκλική Οικονομία υπό το πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πράσινης συμφωνίας και τους στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης του ΟΗΕ.

Αναφορές

Beidari, M., Lin, S.-J., & Lewis, C. (2017). Multiplier Effects of Energy Consumption and CO₂

Emissions by Input-Output Analysis in South Africa. *Aerosol and Air Quality Research*, 17, 1666-1678.

Corsatea, T.D., Lindner, S., Arto, I., Román, M.V., Rueda-Cantuche, J.M., Velázquez-Afonso, A.,

Amores, A.F., & Neuwahl, F. (2019). World Input-Output Database Environmental Accounts: Update 2000-2016. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Hsu, G. J. Y. (1989). Energy multipliers for economic analysis: An input-output approach. *Energy*

Economics, 11(1), 33-38.

Kurz, H. D. (1985). Effective demand in a 'classical' model of value and distribution: the multiplier

in a Sraffian framework. *The Manchester School*, 53,121-137.

Lin, S. J., & Chang, Y. F. (1997). Linkage Effects and Environmental Impacts from Oil Consumption

Industries in Taiwan. *Journal of Environmental Management*, 49(4), 393-411.

Mariolis, T. (2008). Pure joint production, income distribution, employment and the exchange rate.

Metroeconomica, 59, pp. 656-665.

Mariolis, T., & Soklis, G. (2018). The static Sraffian multiplier for the Greek economy: evidence from

the Supply and Use Table for the year 2010. *Review of Keynesian Economics*, 6(1), 114-147.

Mariolis, T., Ntemiroglou, N., & Soklis, G. (2018). The static demand multipliers in a joint production

framework: comparative findings for the Greek, Spanish and Euro-zone economies. *Journal of*

Economic Structures, 7(1), 18.

Mariolis, T. (2021). *Post-Keynesian–Sraffian multiplier models. Internal Report of the Study Group*

on Sraffian Economics, July 11, 2021. Athens: Department of Public Administration, Panteion

University.

Metcalfe, J. S. and Steedman, I. (1981) Some long-run theory of employment, income distribution and

the exchange rate. *The Manchester School*, 49(1), 1-20.

Ntemiroglou, N. (2016). The Sraffian multiplier and the key-commodities for the Greek economy:

evidence from the input–output tables for the period 2000–2010. *Bulletin of Political Economy*,

10(1), 1-24.

Peet, N.J. (1986). Energy requirements of output of the New Zealand economy, 1916-71. *Energy*,

11(7), 659-610.

Timmer, M., Dietzenbacher, E., Los, B., Stehrer, R., and Vries, G.J.D. (2015). An illustrated user guide to the world input–output database: The case of global automotive production. *Review of International Economics*, 23, 575-605



Αστική Ευθύνη του Κράτους από νόμιμες ενέργειες κατά το ελληνικό και το ενωσιακό δίκαιο

Χρυσούλα Π. Μουκίου

Αν. Καθηγήτρια Διοικητικού Δικαίου

Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών

Κατά τις διδαχές του αγγλοσαξωνικού δικαίου μέχρι το 1947 “The King can do no wrong” δεν νοείτο περίπτωση αποζημίωσης ιδιώτη από πράξεις ή παραλείψεις του Στέμματος.

Από αυτή την εποχή μέχρι την εποχή της εμπέδωσης της αρχής του Κράτους δικαίου, όπως αυτή νοείται στην ηπειρωτική Ευρώπη¹, το δίκαιο διήλθε πολλά στάδια. Μεταξύ αυτών είναι και η ευθύνη των Οργάνων του Κράτους – και του Δημοσίου ευρύτερα- για αποζημίωση των ιδιωτών από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις τους.

Όπως ευφυώς είχε αναφέρει ο αείμνηστος Μ. Στασινόπουλος στη μονογραφία του «Η Αστική Ευθύνη του Κράτους παρατηρείται μία «σταδιακή πρόσχωσις των αρχών του ιδιωτικού δικαίου στο διοικητικό δίκαιο»².

Στο πλαίσιο αυτής της «προσχώσεως», οι κανόνες περί εξωσυμβατικής ευθύνης που προβλέπονται στο ιδιωτικό δίκαιο (ΑΚ 914 επ.) σταδιακά προσχώρησαν στο διοικητικό δίκαιο, το οποίο απεμπολώντας, εν μέτρον τινι, την υπερέχουσα και

¹ Βλ. S. Flogaitis, *Administrative Law et Droit Administratif*, LGDJ, 1986, pp. 205 ss., όπου αναλύει πώς με την ψήφιση της Crown Proceedings Act 1947 εμπεδώθηκε ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης του Δημοσίου στην Αγγλία, ενώ μέχρι τότε ίσχυε το ανεύθυνο του Στέμματος.

² Μ. Στασινόπουλος, *Η αστική ευθύνη του Κράτους*, Αθήναι, 1950 (αν. 1968), σ.1.

κυριαρχική θέση του Δημοσίου³ σε σχέση με τη βούληση του ιδιώτη, υπέκυψε στον κανόνα δικαίου, υπηρετώντας τη θεμελιώδη συνταγματική αρχή του Κράτους Δικαίου⁴. Έτσι, με τις διατάξεις άρθρ. 104-106ΕισΝΑΚ, το Δημόσιο ευθύνεται και για πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του που είναι παράνομες, εκτός εάν οι παραβιασθείσες διατάξεις έχουν τεθεί αποκλειστικώς χάριν του δημοσίου συμφέροντος, και ζημιογόνες, προκαλώντας ευθέως συγκεκριμένη υλική ή ηθική βλάβη στο διοικούμενο, θετική ή αποθετική, εφόσον συντρέχει αιτιώδης σύνδεσμος σύμφωνα με την *causa adequata*, τη θεωρία δηλαδή της πρόσφορης αιτίας⁵.

Η ευθύνη αυτή του Δημοσίου είναι αντικειμενική⁶. Δεν απαιτείται πταίσμα του οργάνου στο οποίο αποδίδεται η παράνομη πράξη ή παράλειψη. Και τούτο, διότι ο θεσμός της αστικής ευθύνης του Δημοσίου απορρέει από την Αρχή του Κράτους Δικαίου και όχι από την πταισματική συμπεριφορά του οργάνου⁷. Άλλωστε, κατά παγία θεωρία του διοικητικού δικαίου, δεν ενδιαφέρει η πραγματική ενδιάθετη βούληση του διοικητικού οργάνου, αλλά το «βουληθέν», το αντικειμενικό δηλαδή αποτέλεσμα της βούλησής του⁸.

Α. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΗΣ ΑΣΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΕΝ ΓΕΝΕΙ

³ Π.Παυλόπουλος, Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, Ι. Γενική Θεώρηση, εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1986, σ. 72-74.

⁴ Π.Παυλόπουλος, Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, όπ.παρ., σ. 125-128.

⁵ Βλ.Ε. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, εκδ Νομική Βιβλιοθήκη, 15^η εκδ., § 221.

⁶ Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλο, όπ.παρ., §- 226 :.

⁷ Π.Παυλόπουλος, Η συνταγματική κατοχύρωση της αστικής ευθύνης του Δημοσίου και οι συνέπειές της στην πράξη. Η απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας (Τμ.Α') 622/2021 για την αστική ευθύνη του Δημοσίου από βλάβη λόγω νόμιμου εμβολιασμού, in: www.constitutionalism.gr/2021-05-13-pavlopoulos-epnvolio

⁸ Μ.Στασινόπουλος, Δίκαιον διοικητικών πράξεων, σ. 158.

Η συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού της αστικής ευθύνης του Δημοσίου είναι διττή, καίτοι μη ρητά αναφερθείσα στο ισχύον Σύνταγμα 1975.

(α) Καταρχήν, η υποχρέωση αυτή του Δημοσίου πηγάζει από την αρχή του Κράτους Δικαίου, ειδικότερη έκφραση του οποίου αποτελεί η αρχή της νομιμότητας που πρέπει να διέπει τη δράση και λειτουργία όλων των οργάνων του Δημοσίου⁹. Συνεπώς, όταν μία ζημιογόνος δραστηριότητα (νομική ή υλική πράξη ή παράλειψη) δεν είναι σύμφωνη με τους ισχύοντες κανόνες δικαίου, παραβιάζει την αρχή της νομιμότητας – και του Κράτους Δικαίου – εν γένει, και γεννά υποχρέωση του Δημοσίου να επανορθώσει την προκληθείσα ζημία του ιδιώτη προκειμένου να αποκατασταθεί η αρχή της νομιμότητας.

Βεβαίως δεν πρόκειται για αποκατάσταση νοούμενη ως *restituto in integrum*, διότι κάτι τέτοιο θα ήταν πιθανώς ανέφικτο (ιδίως σε περιπτώσεις θανάτων, τραυματισμών ή και ολοσχερούς καταστροφής περιουσίας καθώς και στην περίπτωση της ηθικής βλάβης) αλλ' ως χρηματικό υποκατάστατο επανόρθωσης της προκληθείσας βλάβης. Ο θεσμός δηλαδή της αστικής ευθύνης του Δημοσίου επιτελεί μία επανορθωτική λειτουργία¹⁰ ύστερα από διαπίστωση παραβάσεων της αρχής της νομιμότητας εκ μέρους των οργάνων του Δημοσίου. Και τούτο, διότι η δυνατότητα ακύρωσης ή τροποποίησης της παράνομης διοικητικής πράξης (ή ακύρωσης της παράνομης παράλειψης) με τα διαπλαστικά ένδικα βοηθήματα της αίτησης ακύρωσης ή της προσφυγής δεν αποτελούν, σε όλες τις περιπτώσεις επαρκές μέσο για την αποκατάσταση της αρχής της νομιμότητας και την πλήρη

⁹ Π.Παυλόπουλος, Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, ΙΙ. Κατά τους κανόνες του δημοσίου δικαίου, Ημίτομος Α', εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1989, σ. 283 επ.

¹⁰ Π.Παυλόπουλος, όπ.παρ., www.constitutionalism.gr.

εξάλειψη των ζημιογόνων συνεπειών της παράνομης δράσης ή παράλειψης των οργάνων του Δημοσίου¹¹, όπως έχει κρίνει και το ΕΔΔΑ¹².

Και τούτο, για δύο λόγους. Πρώτον διότι η ακύρωση, έστω και η τροποποίηση μιας πράξης είναι «πλατωνική» κατά την έκφραση του Μ. Στασινόπουλου, εφόσον κατά πλάσμα δικαίου¹³ επιφέρει την αναδρομική εξαφάνιση της ακυρωθείσας πράξης από το νομικό κόσμο. Δεύτερον, διότι δεν καλύπτει μία ευρεία κατηγορία περιπτώσεων, όπως λ.χ., οι υλικές ενέργειες, οι μη εκτελεστές διοικητικές πράξεις ή, ακόμη, και οι κυβερνητικές πράξεις¹⁴.

Κατά συνέπεια, η αστική ευθύνη του δημοσίου αναδεικνύεται ως απαραίτητος και αναντικατάστατος επανορθωτικός μηχανισμός για την εφαρμογή της αρχή της νομιμότητας απορρέουσας από την αρχή του Κράτους Δικαίου, αλλά και για την κατοχύρωση της συνταγματικής επιταγής της πλήρους και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας κατά τις διατάξεις άρθρ. 20 παρ. 1 Σ, που αποτελεί τη δεύτερη εννοιολογική συνιστώσα της αρχής του Κράτους Δικαίου και καλύπτει την αποκατάσταση από πράξεις ή παραλείψεις οργάνων του Δημοσίου που δεν θα καλύπτοντο με την άσκηση διαπλαστικών ένδικων βοηθημάτων.

¹¹ Π. Παυλόπουλος, Η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου, Ι. Γενική Θεώρηση, εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, 1986 σ. 47-48.

¹² Λ.-Α. Σισιλιάνος, ΕΣΔΑ, Κατ'άρθρον ερηγεία, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2013, σ. 208 επ., Χρ. Μουκίου, Η «σιωπή» της διοίκησης, προς ένα de lege ferenda διοικητικό δίκαιο, εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, 2003, σ. 800, όπου γίνεται παραπομπή στην εμβληματική απόφαση Hornsby κατά Ελλάδος της 19^{ης}.3.1997. Επίσης Ουζούνης κατά Ελλάδος της 18^{ης}.4.2002. Η απόφαση Hornsby αποτελεί απόφαση «αρχής» για το ζήτημα και ακολούθησαν πλείστες όσες αποφάσεις του ΕΔΔΑ που παραπέμπονται από τον Λ.-Α. Σισιλιάνο.

¹³ Γ. Μητσόπουλος, Το πρόβλημα της εννοίας του δικαϊκού πλάσματος, Αθήνα, 1998.

¹⁴ Για τη θεμελίωση αποζημιωτικής ευθύνης του Δημοσίου από κυβερνητικές πράξεις λόγω παραβίασης της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών στο γαλλικό δίκαιο : CE du 27 juin 2016, *M. B...C...*, *Mme A...C...et Mme D...C...* (n° 382319) [*A. Jacquemet-Gauché*, Indemnisation des rapatriés d'Algérie dépossédés de leurs biens : une requête qui ne passe toujours pas, *AJDA* 2017, σ. 67]

(β) Το δεύτερο συνταγματικό θεμέλιο του θεσμού της αστικής ευθύνης του Δημοσίου είναι, προδήλως, η αρχή της ισότητας και, ιδίως, η «*ισότητα ενώπιον των δημοσίων βαρών*» που κατοχυρώνεται στο άρθρ. 4 παρ. 5 Σ. Και τούτο διότι η παράνομη και ζημιογόνος δράση ή παράλειψη των οργάνων του Δημοσίου τείνει – ως οφείλει- στην εξυπηρέτηση σκοπών δημοσίου συμφέροντος αλλά ταυτόχρονα προκαλεί ζημία, υλική ή ηθική, σε ορισμένα φυσικά ή νομικά πρόσωπα. Δεν είναι όμως σύμφωνο με την αρχή της ισότητας, ένα πρόσωπο ή, το πολύ, μία συγκεκριμένη ομάδα προσώπων, να είναι υποχρεωμένα να υποστούν τις ζημιογόνες συνέπειες μιας παράνομης κρατικής δραστηριότητας ή παράλειψης που εντάσσεται στο πλαίσιο ενός κύκλου αρμοδιοτήτων από την άσκηση των οποίων ωφελείται, τουλάχιστον κατ' αρχή, το κοινοτικό σύνολο. Επομένως, η μη πρόβλεψη της υποχρέωσης του Δημοσίου ν' αποκαθιστά την – προκαλούμενη από παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες- ζημία, θα συνιστούσε κατάφωρη παραβίαση της αρχής της ισότητας και ιδίως, της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών κατά το άρθρ. 4 παρ. 5 Σ: «*Οι Έλληνες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δημόσια βάρη, ανάλογα με τις δυνάμεις τους*»¹⁵.

Βάσει του διττού αυτού συνταγματικού θεμελίου¹⁶ θα ήταν αντισυνταγματική η πλήρης κατάργηση των διατάξεων άρθρ. 105-106 ΕισΝΑΚ ή η ουσιαστική αποδυνάμωση του ρυθμιστικού περιεχομένου τους, ούτως ώστε να περιορίζεται ή να δυσχεραίνεται υπέρμετρα η επανόρθωση των ζημιών που προκάλεσε η παράνομη δράση ή παράλειψη των οργάνων του Δημοσίου. Κυρίως δε, θα ήταν αντισυνταγματική η υποκειμενικοποίηση της αστικής ευθύνης του Δημοσίου κατά το πρότυπο ΑΚ 914 επ. «*Πρωτίστως δε, διότι οι βλαπτικές για τον διοικούμενο συνέπειες από την άσκηση δημόσιας εξουσίας, η οποία πάντοτε εξ ορισμού αποβαίνει υπέρ του δημοσίου συμφέροντος, δεν θα μπορούσαν – με τίμημα την παραβίαση του Συντάγματος – ν' αντιμετωπίζονται αποζημιωτικώς*

¹⁵ Βλ. αντί άλλων, *Ε. Σπηλιωτόπουλος*, όπ.παρ. §213

¹⁶ Βλ., αντί άλλων, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Π.Παυλόπουλος/ κ.λπ.*, σ. 134.

ανάλογα με την ύπαρξη ή μη πταίσματος από την πλευρά του αντίστοιχου οργάνου του Δημοσίου». ¹⁷

Μάλιστα, κατά τον Ε.Σπηλιωτόπουλο, η διάταξη άρθρ. 20 παρ. 1 του Συντάγματος αποτελεί συμπληρωματικό συνταγματικό έρεισμα της εξωσυμβατικής ευθύνης¹⁸, ενώ κύριο έρεισμα αποτελεί η διάταξη άρθρ. 4 παρ. 5 Σ.

Β.Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΗΣ ΑΣΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΑΠΟ ΝΟΜΙΜΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ

Τούτη η δεύτερη συνταγματική βάση του θεσμού της αστικής ευθύνης του Δημοσίου ήτοι της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών, αποτελεί και το δικαιοπολιτικό και συνταγματικό θεμέλιο για την αστική ευθύνη του Δημοσίου από νόμιμες πράξεις ή παραλείψεις του.

Με την απόφαση «αρχής» 1501/2014 το ΣτΕ εν Ολομελεία υιοθέτησε ευθέως την αιτιολογική αυτή βάση: «Επειδή, το άρθρ. 4 παρ. 5 του Συντάγματος ορίζοντας ότι

¹⁷ Π.Παυλόπουλος, όπ.παρ.

¹⁸Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 15^η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, §. 213: «Συνταγματικό θεμέλιο της κάθε είδους ευθύνης τη Δημόσιας Διοίκησης είναι η διάταξη του άρθρ 4 παρ. 5 Σ. Οι πράξεις, με τις οποίες το Δημόσιο και άλλα δημόσια νομικά πρόσωπα ασκούν τη δραστηριότητά τους, καθώς και οι παραλείψεις κατά την άσκηση της δραστηριότητας αυτής, κατ' εξαίρεση, είναι παράνομες και προκαλούν ζημίες στους διοικουμένους. Αυτό είναι αδύνατο να αποφευχθεί ακόμη και με τις καλύτερες δυνατές συνθήκες λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης. Οι ζημίες που προκαλούνται συνιστούν ειδικά δημόσια βάρη για τους διοικουμένους, οι οποίες τις έχουν υποστεί, δεδομένου ότι είναι συνέπειες της δραστηριότητας της Δημόσιας Διοίκησης, και δημιουργούν δυσμενή κατάσταση, και συνεπώς άνιση επιβάρυνση, αυτών που ζημιώθηκαν σε σχέση με τους λοιπούς διοικουμένους. Με την αποζημίωση τα ειδικά αυτά δημόσια βάρη γενικεύονται, αφού τα έσοδα του Δημοσίου ή του συγκεκριμένου δημοσίου νομικού προσώπου, που καταβάλλει την αποζημίωση, αποτελούν δημόσια βάρη, τα οποία επιβάλλονται κατά τρόπο γενικό, βάσει αντικειμενικών κριτηρίων σύμφωνα με τη συνταγματική διάταξη. Συμπληρωματικά, η ευθύνη της Δημόσιας Διοίκησης στηρίζεται και στο άρθρ. 20 παρ. 1 Σ, δεδομένου ότι το περιεχόμενο της δικαστικής προστασίας, δηλαδή της αποκατάστασης της νομικής κατάστασης, ενός προσώπου, η οποία διαταράχθηκε με μία παράνομη πράξη ή παράλειψη ενός άλλου προσώπου (φυσικού ή νομικού, ιδιωτικού ή δημοσίου) είναι και η αποκατάσταση της ζημίας που το πρόσωπο αυτό έχει υποστεί από τη διατάραξη».

οι «Έλληνες πολίτες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δημόσια βάρη ανάλογα με τις δυνάμεις τους» 'έχει αναγάγει σε συνταγματικό κανόνα την ισότητα ενώπιον των δημοσίων βαρών, συνιστά δε, παράλληλα, και διάταξη στην οποία θεμελιώνεται η αποζημιωτική ευθύνη του Δημοσίου από πράξεις των οργάνων του που προκαλούν ζημία, παράνομες (ΣτΕ 980/2001) ή νόμιμες (ΣτΕ 5504/2012). Τούτο, διότι η ισότητα ενώπιον των δημοσίων βαρών επιτάσσει και την αποκατάσταση της ζημίας που κάποιος υφίσταται από την δράση, χάριν του δημοσίου συμφέροντος, των οργάνων του Κράτους, όταν η δράση αυτή δεν είναι σύννομη ή όταν είναι μεν σύννομη αλλά προκαλεί βλάβη, ιδιαίτερη και σπουδαία, σε βαθμό ώστε να υπερβαίνει τα όρια που είναι κατά το Σύνταγμα ανεκτά προκειμένου να εξυπηρετηθεί ο σκοπός δημοσίου συμφέροντος στον οποίο αποβλέπει η δράση αυτή, σύμφωνα με την οικεία νομοθεσία. Πραγματώνεται δε ο σκοπός της διατάξεως αυτής υπό την ανωτέρω έννοια όταν αποκατάσταση τέτοιας ζημίας καθίσταται δυνατή σε περίπτωση ζημιολόγου δράσεως οιαδήποτε οργάνου του Κράτους».¹⁹

Είναι ενδιαφέρον ότι, όπως στην παραπεμπτική ΣτΕ 2852/2012, η Ολομέλεια επιλέγει ως έρεισμα της ευθύνης την ειδική διάταξη του άρθρου 4 παρ. 5 και όχι τη γενικότερη του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος περί του δικαιώματος δικαστικής προστασίας, η οποία δεν παρατίθεται ούτε επικουρικά, σε αντιδιαστολή προς προηγούμενες αποφάσεις του Δικαστηρίου²⁰.

Σύμφωνα με τη νομολογία αυτή, η συνταγματική θεμελίωση της αστικής ευθύνης του Δημοσίου επεκτείνεται και στη νόμιμη δράση της. 'Ητοι με βάση τη διάταξη άρθρ. 4 παρ. 5 Σ το Δημόσιο ευθύνεται αποζημιωτικώς και για νόμιμες πράξεις ή παραλείψεις του, όταν αυτές συνεπάγονται «υπέρμετρη θυσία» εις βάρος του παθόντος διοικουμένου, για χάρη του συμφέροντος του κοινωνικού συνόλου εν γένει. Και τούτο, διότι στην περίπτωση αυτή ο παθών, υφίσταται ατομικώς βλάβη,

¹⁹ ΣτΕ Ολ 1501/2014, σκ. 5.

²⁰ ΣτΕ 1139/2013, 980/2002.

λ.χ. στην υγεία του ή στην προσωπικότητά του, λόγω ενεργειών των οργάνων του Δημοσίου οι οποίες μπορεί να είναι καταρχήν νόμιμες, πλην όμως έτσι παραβιάζεται εμμέσως, πλην σαφώς, η αρχή της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών κατά τις διατάξεις 4 παρ. 5 Σ. Διότι στη συγκεκριμένη περίπτωση, ναι μεν ωφελείται το κοινωνικό σύνολο, πλην όμως, το βάρος της ωφέλειας αυτής το επωμίζονται συγκεκριμένα ή και συγκεκριμένο πρόσωπο. Υπό τα δεδομένα αυτά, μπορεί βασίμως να υποστηριχθεί, ότι η εν προκειμένω καταρχήν νόμιμη πράξη των οργάνων του Δημοσίου καθίσταται παράνομη, λόγω της παραβίασης της αρχής της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών. Κατά συνέπεια, ενεργοποιείται ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης του Δημοσίου με ευθεία εφαρμογή διατάξεων άρθρ. 105-106 ΕισΝΑΚ.²¹

Ο περιορισμός του ερείσματος στο άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος οφείλεται προφανώς στο ότι η απόφαση ΣτΕ Ολ 1501/2014 ανάγει σε κανόνα την αποζημιωτική ευθύνη του Δημοσίου και σε περιπτώσεις νόμιμης κρατικής δράσης, η οποία πλήττει υπέρμετρα ορισμένους πολίτες έναντι άλλων, επαγόμενη ιδιαίτερη θυσία των ελαχίστων, κατά παράβαση ακριβώς της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών^{22,23}.

Για πρώτη φορά με την ΣτΕ 5504/2012, στην οποία παραπέμπει η Ολομέλεια, επί ακυρωτικής διαφοράς εξετάσθηκε παρεμπιπτόντως το θέμα της αποζημίωσης

²¹ Π.Παυλόπουλος, όπ.παρ., www.constitutionalism.gr

²² Η Ολομέλεια πρόβη και σε μία σημαντική νομολογιακή μεταστροφή που συνίσταται στην αναγνώριση της ευθύνης του Δημοσίου για παράνομες πράξεις των οργάνων της δικαστικής λειτουργίας, ερειδόμενη αποκλειστικά στις επιταγές του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος, αν και η ύπαρξη ένδικου βοηθήματος που παρέχει τη δυνατότητα αποκατάστασης των επιζήμιων συνεπειών εσφαλμένης δικαστικής απόφασης ενισχύει την αποτελεσματικότητα του δικαιώματος δικαστικής προστασίας στο πλαίσιο μιας έννομης τάξης, και επομένως θα μπορούσε να βρει έρεισμα και στο άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος

²³ Ε.Πρεβεδούρου, Ευθύνη του Δημοσίου από Πράξεις Οργάνων της Δικαστικής Λειτουργίας – ΣτΕ Ολ 1501/2014, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, 5/2014, σ. 413 επ.

από νόμιμες πράξεις²⁴. Κατά συνέπεια, δεν κρίθηκε παράνομη κανονιστική πράξη της Διοίκησης περί επιβολής περιοριστικών όρων και απαγορεύσεων σε ιδιοκτησία διοικουμένων κατά το μέτρο που δεν περιείχε και ρήτρα αποζημίωσης τους, εφόσον αυτή προβλεπόταν ευθέως εκ του Συντάγματος (άρθρ. 17 παρ. 2, 18 παρ. 5 και 24 παρ. 6) και ούτως ή άλλως μπορούσε να θεμελιωθεί ευθέως στη διάταξη άρθρ. 4 παρ. 5 Σ.

Σε δύο προγενέστερες αποφάσεις της Ολομέλειας σχετικά με το απαράδεκτο του ευθέως ακυρωτικού ελέγχου των κυβερνητικών πράξεων [άρθρο 45 παρ. 5 του π.δ. 18/1989], είχε διατυπωθεί ως *obiter dictum* κρίση περί του δικαιώματος αποζημίωσης βάσει του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος.

Πράγματι, κατά την ειδική γνώμη που διατύπωσαν μέλη του Δικαστηρίου στις αποφάσεις ΣτΕ Ολ 3669/2006 και ΣτΕ Ολ 22/2007, ο αιτών που βάλλει κατά κυβερνητικής πράξης, όπως η εκ μέρους του Υπουργού Δικαιοσύνης άρνηση άδειας αναγκαστικής εκτέλεσης κατά αλλοδαπού Δημοσίου, δεν στερείται του δικαιώματος δικαστικής προστασίας που προβλέπεται και κατοχυρώνεται από το

²⁴ Κρίθηκε συναφώς ότι, όταν τα μέτρα που λαμβάνονται προς τον σκοπό της προστασίας μιας περιοχής έχουν ως αποτέλεσμα ουσιώδη στέρηση της χρήσης της ιδιοκτησίας, σε σχέση με τον προορισμό της, δεν αναιρείται εκ μόνου του λόγου αυτού η νομιμότητά τους, αλλά γεννάται αξίωση των τυχόν θιγομένων ιδιοκτητών προς αποζημίωση, ανάλογα με την έκταση, την ένταση και τη χρονική διάρκεια της ζημίας, αδιαφόρως εάν έχει περιληφθεί σχετική ρήτρα στην κανονιστική πράξη επιβολής των περιοριστικών όρων και απαγορεύσεων, υπό την αυτονόητη, πάντως, προϋπόθεση ότι το επιβαλλόμενο βάρος υπερβαίνει το εύλογο όριο ανοχής και αλληλεγγύης, το οποίο δικαιούται να αξιώνει το Κράτος από το σύνολο των πολιτών ή ορισμένη μερίδα τους, σύμφωνα με το άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος και ενόψει του κατά το άρθρο 17 παρ. 1 του Συντάγματος κοινωνικού περιεχομένου της ιδιοκτησίας, μεταβάλλεται δηλαδή σε θυσία ελαχίστων κατά παράβαση του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος. Το ζήτημα της αποζημίωσης είναι αυτοτελές, κρινόμενο από τον δικαστή της αποζημίωσης και όχι από τον ακυρωτικό δικαστή. Συνεπώς, η απουσία σχετικής ρήτρας στην οικεία κανονιστική πράξη δεν ασκεί επιρροή στη νομιμότητα του χαρακτηρισμού ορισμένης έκτασης ως περιοχής προστασίας και της επιβολής, συναφώς, περιοριστικών μέτρων] το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχεται ότι η αποζημιωτική ευθύνη του Δημοσίου στοιχειοθετείται γενικώς (εφόσον βεβαίως συντρέχουν συγκεκριμένες προϋποθέσεις) στην περίπτωση πρόκλησης ζημίας από νόμιμες πράξεις, ανεξαρτήτως των ειδικώς οριζομένων περιπτώσεων (άρθρα 17 παρ. 2 επ., 18 παρ. 5 και 24 παρ. 6 του Συντάγματος και σχετική νομοθεσία). Στην περίπτωση βεβαίως των ζημιολογώνων νόμιμων πράξεων, η ευθύνη θεμελιώνεται απευθείας στη διάταξη του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος [βλ. συναφώς ΣτΕ 2165/2013]. Πρόκειται μάλιστα για νομολογιακή διεύρυνση των περιπτώσεων αποζημιωτικής ευθύνης, στην οποία προχώρησε με την απόφαση 1501/2014 η Ολομέλεια, χωρίς η διεύρυνση αυτή να είναι αναγκαία για την επίλυση της συγκεκριμένης υπό κρίση διαφοράς.

άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος και το άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ, δεδομένου ότι η διάταξη του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος καθιερώνει την ισότητα ενώπιον των δημοσίων βαρών και, συνεπώς, επιτάσσει την αποκατάσταση της ζημίας, πλέον της συνήθους, που οποιοσδήποτε υφίσταται χάριν του δημοσίου συμφέροντος, όπως αυτό εκάστοτε προσδιορίζεται από τα αρμόδια όργανα της Πολιτείας.

Έτσι, στις περιπτώσεις που απασχόλησαν το Δικαστήριο, κατά την εν λόγω συλλογιστική, οι αιτούντες είναι δυνατόν να υποστούν ζημία από την άρνηση του Υπουργού Δικαιοσύνης να χορηγήσει άδεια για την επίσπευση αναγκαστικής εκτέλεσης εις βάρος του Ιρακινού Δημοσίου ή για την εγγραφή προσημείωσης υποθήκης επί ακινήτων του Γερμανικού Δημοσίου προς εξασφάλιση απαιτήσεων που έχουν διαγνωσθεί με αμετάκλητη δικαστική απόφαση. Η πιο πάνω όμως άρνηση του Υπουργού Δικαιοσύνης σκοπεί στη θεραπεία του δημοσίου συμφέροντος και, ακριβέστερα, αφορά στις σχέσεις της Χώρας με το Ιράκ ή την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας. Κατά συνέπεια, η ζημία που προκαλείται σε ένα συγκεκριμένο πρόσωπο, ή κύκλο προσώπων, από την άρνηση αυτή –εφόσον η αποκατάστασή της δεν προβλέπεται από ειδική διάταξη νόμου– δεν πρέπει να επιρριφθεί αποκλειστικά στον αιτούντα ή στους αιτούντες, αλλά στο κοινωνικό σύνολο, στην εξυπηρέτηση του οποίου αποβλέπει η άρνηση του Υπουργού Δικαιοσύνης. Επομένως, οι αιτούντες έχουν το δικαίωμα, κατ'επίκληση της διάταξης άρθρ. 4 παρ. 5 του Συντάγματος, να ασκήσουν ενώπιον των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων αγωγή κατά του Ελληνικού Δημοσίου και να ζητήσουν την αποκατάσταση της πιο πάνω ζημίας. Στις ανωτέρω αποφάσεις όμως, που κατέληξαν στο απαράδεκτο των αιτήσεων ακύρωσης κατά των προσβαλλόμενων κυβερνητικών πράξεων, η δυνατότητα αποζημίωσης κατ'επίκληση του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος διατυπώθηκε απλώς ως *obiter dictum*, ελλείψει αποζημιωτικών αιτημάτων.

Γ. Η ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΤΗΣ ΑΣΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΑΠΟ ΝΟΜΙΜΕΣ ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ ΚΑΤΑ ΤΟ ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Η απόφαση «αρχής» ΣτΕ Ολ 1501/2014 παραπέμπει αυτόματα στην εμβληματική πλέον νομολογία των Δικαστηρίων της Ένωσης (τ.ΔΕΚ, ήδη ΔΕΕ) για την καθιέρωση της ευθύνης των κρατών-μελών, λόγω παραβιάσεων του κοινοτικού δικαίου και, συγκεκριμένα, στην απόφαση *Köbler*²⁵, χωρίς την προηγούμενη έκδοση της οποίας, πιθανόν το ΣτΕ να μην είχε προβεί στην έκδοση της 1501/2014.

Το ως άνω νομικό καθεστώς αποτελεί ένα από τα πιο ενδιαφέροντα παραδείγματα νομολογιακής διάπλασης και εναρμόνισης κανόνων των εθνικών δικαίων, με την αναγνώριση της αρχής της ευθύνης προς αποζημίωση κρατών – μελών από παραβίαση κανόνων του παράγωγου ενωσιακού δικαίου και συγκεκριμένα από παράλειψη μεταφοράς ή μη ορθής ενσωμάτωσης Οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο των εθνικών έννομων τάξεων στην απόφαση «αρχής»

²⁵ *Köbler*(EU:C:2003:513). Ο κ G. Köbler, Καθηγητής Πανεπιστημίου στην Αυστρία, άσκησε αγωγή αποζημίωσης κατά της Republik Österreich ενώπιον του ΔΕΕ, αιτούμενος την αποκατάσταση της ζημίας που υπέστη εκ της μη καταβολής του ειδικού επιδόματος αρχαιότητας. Κατά την άποψή του η απόφαση του Verwaltungsgerichtshof της 24^{ης} Ιουνίου 1998 συνιστά παράβαση απευθείας εφαρμοστέων διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, όπως τις έχει ερμηνεύει το Δικαστήριο με τις αποφάσεις του με τις οποίες έκρινε ότι ένα ειδικό επίδομα αρχαιότητας δεν συνιστά ανταμοιβή για την επίδειξη πίστεως. Μεταξύ των προδικαστικών ερωτημάτων που τέθηκαν ήταν το εάν το ΔΕΕ, βάσει του περιεχομένου της αίτησης για την έκδοση προδικαστικής απόφασης, είχε όλα τα πληροφοριακά στοιχεία που απαιτούνταν ώστε να μπορέσει να κρίνει το ίδιο αν το Verwaltungsgerichtshof υπερέβη πρόδηλα και κατάφωρα, ενόψει των εκτεθέντων πραγματικών περιστατικών της κύριας δίκης, τα περιθώρια της διακριτικής ευχέρειας ή επαφιόταν στην κρίση του αιτούντος αυστριακού δικαστηρίου η απάντηση στο ερώτημα αυτό. Το Δικαστήριο έκρινε ότι νοείται καταρχήν παραβίαση του κοινοτικού δικαίου από πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων της δικαστικής εξουσίας, αλλά ότι εν προκειμένω, δεν συντρέχει τέτοια περίπτωση διότι η παραβίαση του κοινοτικού δικαίου, όπως αυτή προκύπτει από τις περιστάσεις της υπόθεσης της κύριας δίκης και από την απόφαση του Verwaltungsgerichtshof της 24^{ης} Ιουνίου 1998, δεν ενέχει τον απαιτούμενο πρόδηλο χαρακτήρα, ώστε να θεμελιωθεί δυνάμει του κοινοτικού δικαίου, η ευθύνη κράτους μέλους, λόγω αποφάσεως ενός των αποφαινομένων σε τελευταίο βαθμό δικαιοδοτικών του οργάνων.

*Francovich*²⁶, την ανάπτυξη της στις αποφάσεις *Brasserie du Pêcheur*²⁷, *Hedley Lomas*²⁸ και *Dillenkofer*²⁹ και τη διεύρυνσή της με τη δεύτερη απόφαση «αρχής» απόφαση *Köbler*^{30,31} που έθεσε τις προϋποθέσεις της ευθύνης προς αποζημίωση των κρατών-μελών για πρώτη φορά από πράξεις των δικαιοδοτικών οργάνων των κρατών-μελών, τις οποίες διευκρίνισε περαιτέρω και παγίωσε η απόφαση *Traghetti* και περαιτέρω νομολογία³².

²⁶ ΔΕΚ απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 1991, *Francovich* (EU:C:1991:428), 30ής Σεπτεμβρίου 2003, *Traghetti* (EU:C:2006:391). Η σχετική νομολογία εμπλουτίστηκε με τις αποφάσεις της 9ης Σεπτεμβρίου 2015, *Ferreira da Silva e Brito κ.λπ.*, C-160/14 (EU:C:2015:565), της 28ης Ιουλίου 2016, *Tomášová*, C-168/15 (EU:C:2016:602), της 24ης Οκτωβρίου 2018, *XC κ.λπ.*, C-234/17, (EU:C:2018:853), της 29ης Ιουλίου 2019, *Hochtief*, C-620/17 (EU:C:2019:630), της 4ης Μαρτίου 2020, *Telecom Italia*, C-34/19 (EU:C:2020:148).

²⁷ ΔΕΚ απόφαση της 5ης Μαρτίου 1996, *Brasserie du Pêcheur* (EU:C:1996:79),

²⁸ ΔΕΚ απόφαση της 23ης Μαΐου 1996, *Hedley Lomas* (EU:C:1996:205)

²⁹ ΔΕΚ απόφαση της 8ης Οκτωβρίου 1996, *Dillenkofer* (EU:C:1996:375)

³⁰ ΔΕΚ απόφαση της *Köbler* (EU:C:2003:513) που έθεσε τις προϋποθέσεις της ευθύνης από πράξεις των δικαιοδοτικών οργάνων των κρατών-μελών.

³¹ Η απόφαση *Köbler* αποτέλεσε αντικείμενο ευρύτατου σχολιασμού από νομικούς όλων σχεδόν των κρατών μελών. Από την ελληνόγλωσση βιβλιογραφία βλ., αντί πολλών, *A. Μεταξά*, Ευθύνη του δημοσίου για παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου από αποφάσεις των ανωτάτων εθνικών δικαστηρίων, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005, με κριτικές αναφορές στην ξενόγλωσση βιβλιογραφία. Επίσης *II. Πετρόγλου*, Η αποζημιωτική ευθύνη των κρατών μελών λόγω παραβίασης του κοινοτικού δικαίου εκ μέρους εθνικού ανωτάτου δικαστηρίου. Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΔΕΚ *Köbler*, ΕΔΚΑ 2004, σ. 8, και *B. Σκουρή*, Ποιές συνέπειες επιφέρει η παράβαση της υποχρέωσης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου από τα εθνικά δικαστήρια;, Τιμητικός τόμος του Συμβουλίου της Επικρατείας, 75 χρόνια, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2004, σ.1341 επ. Βλ. αναλυτικά τη θεματική του τεύχους ΕυρΠολ 2/2007, Ευθύνη κράτους μέλους από αποφάσεις των ανωτάτων δικαστηρίων του, σ. 425-527. Ειδικά για την προσωπική ευθύνη των δικαστικών λειτουργών, βλ. *E. Πρεβεδούρου*, Η προσωπική ευθύνη των δικαστικών λειτουργών και η αγωγή κακοδικίας υπό το πρίσμα της κοινοτικής νομολογίας, ΕυρΠολ 2/2007, σ. 499. Έντονη κριτική του θεσμού της προσωπικής ευθύνης και εύστοχη επισήμανση των αδυναμιών του βλ., ιδίως, σε *Γ. Κασσιμάτη*, Περί του ισχύοντος εν Ελλάδι συστήματος αστικής ευθύνης εκ κακοδικίας, Μελέτες IV, Ειδικά θέματα δικαστικής εξουσίας 1973-1999, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2000, σ. 13. Βλ. και σχόλιο της ΣτΕ Ολ 1501/2014 από *E. Πρεβεδούρου*, Το διοικητικό δίκαιο παραμένει προεχόντως «νομολογιακό»; εξελίξεις στο νομικό καθεστώς της αστικής ευθύνης του Δημοσίου, ΘΠΔΔ 5/2014, σ. 411.

³² ΔΕΚ απόφαση της 30ής Σεπτεμβρίου 2003, *Traghetti* (EU:C:2006:391). Η σχετική νομολογία εμπλουτίστηκε με τις αποφάσεις της 9ης Σεπτεμβρίου 2015, *Ferreira da Silva e Brito κ.λπ.*, C-160/14

Είναι ενδιαφέρον εν προκειμένω ο παραλληλισμός με την ενωσιακή έννομη τάξη, στο πλαίσιο της οποίας η συναγωγή της αρχής της ευθύνης των κρατών-μελών για παραβάσεις των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου θεμελιώνεται στις διατάξεις άρθρ. άρθρ. 288 ΕΚ (νυν 340 ΣυνθΛΕΕ) και 10 ΕΚ (νυν 4 ΣΕΕ, καθήκον καλόπιστης συνεργασίας των κρατών μελών με την Ένωση)³³, σε συστηματική ερμηνεία τους με θεμελιώδεις αρχές, τις οποίες είχε παλαιότερα διατυπώσει το Δικαστήριο και υιοθετεί έκτοτε κατά πάγια νομολογία, αποτελούν δε τις «ειδικότερες δογματικές καταβολές»³⁴ της αρχής της ευθύνης. Πρόκειται για τις αρχές του κράτους δικαίου, της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των δικαιωμάτων των ιδιωτών που πηγάζουν από το κοινοτικό δίκαιο, της ισοδυναμίας και της απαγόρευσης διακρίσεων και της πρακτικής αποτελεσματικότητας.

Ειδική μνεία πρέπει να γίνει, τέλος, των αρχών της άμεσης εφαρμογής και της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου, κατ' επίκληση των οποίων το Δικαστήριο δέχεται παγίως ότι ο εθνικός δικαστής ο οποίος λειτουργεί και ως ενωσιακός Δικαστής εντός του οικείου κράτους-μέλους³⁵, έχει την υποχρέωση να εξασφαλίζει την πλήρη αποτελεσματικότητα (*effet utile*) των κοινοτικών, ήδη ενωσιακών κανόνων και να αφήνει εν ανάγκη ανεφάρμοστη κάθε αντίθετη διάταξη της εθνικής νομοθεσίας, έστω και μεταγενέστερη, χωρίς να υποχρεούται

(EU:C:2015:565), της 28ης Ιουλίου 2016, *Tomášová*, C-168/15 (EU:C:2016:602), της 24ης Οκτωβρίου 2018, *XC κ.λπ.*, C-234/17, (EU:C:2018:853), της 29ης Ιουλίου 2019, *Hochtief*, C-620/17 (EU:C:2019:630), της 4ης Μαρτίου 2020, *Telecom Italia*, C-34/19 (EU:C:2020:148).

³³ Β.Χριστιανός, Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ, Κατ' άρθρο ερμηνεία, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σ. 1313 επ., *Ενγ.Σαχπεκίδου*, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 3^η εκδ., εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σ. 676 επ., *Π.Κανελλοπουλος*, Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 5^η εκδ., σ. 446 επ. Υπό το προϊσχύσαν καθεστώς ΕΕ και ΕΚ, βλ.Β. Σκουρή, Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, 2003, σ.1615 επ.

³⁴ Αντ. Μεταζά, Ευθύνη του δημοσίου για παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου από αποφάσεις των ανωτάτων εθνικών δικαστηρίων, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005, σ. 24.

³⁵ Βλ. Χρ. Γεραρή, Ο έλληνας δικαστής και το κοινοτικό δίκαιο, *ΔοικΔικ* 8(1996), σ. 817 επ.

να ζητήσει ή να αναμείνει την προηγούμενη εξαφάνιση ή αναθεώρησή της δια της νομοθετικής οδού ή με άλλη συνταγματικά προβλεπόμενη διαδικασία.

Βάσει των αρχών αυτών, η ευθύνη του κράτους μέλους για παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου που διαπράττουν κρατικά όργανα παρουσιάζεται σύμφυτη προς το σύστημα της Συνθήκης και απορρέουσα από την ιδιομορφία της ενωσιακής έννομης τάξης. Οι ιδρυτικές Συνθήκες των Κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής Ένωσης δημιούργησαν ιδιαίτερη έννομη τάξη, η οποία ενσωματώθηκε στα νομικά συστήματα των κρατών μελών³⁶. Στο πλαίσιο αυτής της έννομης τάξης θεσπίζονται υποχρεώσεις που βαρύνουν τους ιδιώτες, αλλά και δικαιώματα υπέρ των ιδιωτών, τα οποία μάλιστα γεννώνται όχι μόνο όταν τούτο προβλέπεται ρητώς στη Συνθήκη, αλλά και λόγω σαφών υποχρεώσεων που αυτή επιβάλλει τόσο στους ιδιώτες όσο και στα κράτη μέλη και στα κοινοτικά όργανα.

Πρέπει να επισημανθεί ότι η ευθύνη αυτή είναι *αντικειμενική*, γιατί για τη θεμελίωσή της δεν απαιτείται κατ' αρχήν η ύπαρξη σχετικής προθέσεως ή αμέλειας εκ μέρους του διαπράξαντος την παράβαση κρατικού οργάνου, και *αυτόνομη*, με την έννοια ότι η απορρέουσα από αυτήν αξίωση αποζημιώσεως του ζημιωθέντος ιδιώτη έναντι του αντίστοιχου κράτους μέλους ενεργοποιείται ακόμη και αν οι διατάξεις του εθνικού δικαίου προβλέπουν και άλλη δυνατότητα έννομης προστασίας του συγκεκριμένου ιδιώτη. Αρκεί η έννομη προστασία που παρέχεται από την εθνική έννομη τάξη να είναι ισοδύναμη προς εκείνη που παρέχεται κατά το ενωσιακό δίκαιο.

³⁶ ΔΕΚ, 26/62, *Van Gend & Loos*, Συλλ. τόμος 1954-1964, 861 και ΔΕΚ, 6/64, *Costa*, Συλλ. τόμος 1954-1964, 1191. *Π.Παυλόπουλος*, Εγγυήσεις του δικαιώματος δικαστικής προστασίας στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο, εκδ Αντ.Ν.Σάκκουλα, 1993, σ.30-33.

α) Η πρώτη αναγκαία προϋπόθεση είναι παραβίαση κανόνα δικαίου που αποσκοπεί στην απονομή δικαιώματος στους ιδιώτες. –χωρίς να απαιτείται να είναι αμέσου εφαρμογής. Το ζήτημα αυτό κρίνεται μεν από το αρμόδιο για την εκδίκαση της αγωγής αποζημίωσης εθνικό δικαστήριο, με βάση όμως τα δεδομένα και τις ερμηνευτικές προσεγγίσεις που υιοθετούνται στο πλαίσιο του ενωσιακού δικαίου. Στο σημείο αυτό, είναι δυνατή η διατύπωση συγκριτικών παρατηρήσεων όσον αφορά τα σχετικά ισχύοντα στο πλαίσιο του ελληνικού διοικητικού δικαίου. Σύμφωνα με το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ, δεν δύναται να θεμελιωθεί ευθύνη του Δημοσίου στις περιπτώσεις παραβίασης κανόνα δικαίου απ' τον οποίο δεν πηγάζει συγκεκριμένο δικαίωμα του ζημιωθέντος διοικουμένου, εφόσον ο παραβιασθείς κανόνας έχει θεσπισθεί αποκλειστικά και μόνο για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Η αρνητική αυτή προϋπόθεση θεμελίωσης αστικής ευθύνης του Δημοσίου απηχεί τη βασική αρχή ότι έννομη προστασία παρέχεται μόνο σε αυτόν που μπορεί να θεμελιώσει ειδική σχέση με συγκεκριμένο επίδικο αντικείμενο, η οποία και τον διακρίνει από τους άλλους πολίτες.. Πράγματι, η αποδοχή κρατικής ευθύνης για οποιαδήποτε ζημιογόνο παρανομία θα μπορούσε να οδηγήσει στη θεμελίωση πλήθους αξιώσεων αποζημίωσης, εν είδει *actio popularis* ενδεχόμενο το οποίο ο Έλληνας νομοθέτης ήθελε να αποκλείσει μέσω της θέσπισης του συγκεκριμένου περιορισμού, ο οποίος έγκειται στον προστατευτικό σκοπό του κανόνα δικαίου («Schutzzweck der Norm»). Η συγκεκριμένη αρνητική προϋπόθεση ερμηνεύεται ιδιαίτερα συσταλτικά από την ελληνική νομολογία.

β) Στο πλαίσιο της ανάλυσης της δεύτερης αναγκαίας προϋπόθεσης για την στοιχειοθέτηση της ευθύνης του Δημοσίου, δηλαδή του «κατάφωρον» χαρακτήρα της παραβίασης του κοινοτικού, ήδη ενωσιακού, κανόνα δικαίου, επισημαίνεται ότι για να εκτιμηθεί αν πληρούνται η συγκεκριμένη προϋπόθεση, το εθνικό δικαστήριο που εκδικάζει τη σχετική αγωγή αποζημίωσης πρέπει να λάβει υπόψη όλα τα στοιχεία και τις παραμέτρους της επίδικης υπόθεσης, μεταξύ

των οποίων περιλαμβάνονται κυρίως ο βαθμός σαφήνειας, ακρίβειας και «αυστηρότητας» του παραβιάζονου κοινοτικού κανόνα, όπως επίσης ο εκούσιος ή ακούσιος χαρακτήρας της διαπραχθείσας παράβασης ή της προκληθείσας ζημίας. Σημειώνεται περαιτέρω ότι επιχειρείται στο πλαίσιο της νομολογίας του ΔΕΚ μια «αντικειμενικοποίηση»³⁷ των κριτηρίων βάσει των οποίων ο εθνικός δικαστής θα αποφανθεί για το κατά πόσο συντρέχει περίπτωση «κατάφωρης παραβίασης» του κοινοτικού δικαίου. Επισημαίνεται, τέλος, ότι, καίτοι δεν απαιτείται η απόδειξη υπαιτιότητας του διαπράξαντος την παράβαση κρατικού οργάνου, ενδείξεις που στοιχειοθετούν την υπαιτιότητά του δύνανται να συνυπολογιστούν για τον χαρακτηρισμό της παράβασης ως «κατάφωρης». Στο σημείο αυτό μπορεί να γίνει εκ νέου παραλληλισμός με τα ισχύοντα στο ελληνικό δίκαιο, στο πλαίσιο του οποίου γίνεται δεκτό ότι η θεμελίωση της αστικής ευθύνης του Δημοσίου σύμφωνα με τα άρθρα 105 και 106 ΕισΝΑΚ (σε αντίθεση με την αδικοπρακτική ευθύνη βάσει του άρθρου 914 ΑΚ) δεν προϋποθέτει υπαιτιότητα του συγκεκριμένου κρατικού οργάνου, στο οποίο καταλογίζεται η παράνομη ζημιογόνος πράξη ή παράλειψη.

γ) Τρίτη προϋπόθεση, η οποία απαντά και στο ελληνικό δίκαιο, είναι η ύπαρξη ζημίας, η οποία πρέπει να είναι πραγματική και βέβαιη³⁸. Η αποζημίωση πρέπει να είναι πλήρης, αλλά το βάρος απόδειξης του υποστατού και της έκτασής της φέρει ο ενάγων³⁹.

δ) Η τέταρτη αναγκαία προϋπόθεση για τη θεμελίωση ευθύνης του Δημοσίου είναι η ύπαρξη αμέσου πρόσφορου αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της παράβασης και της ζημίας, υλικής ή ηθικής, που υπέστησαν οι θιγόμενοι

³⁷ *Εγγ. Σαχπεκίδου*, όπ.παρ., σ. 690.

³⁸ *Βλ. Εγγ. Σαχπεκίδου*, όπ.παρ., σ. 690.

³⁹ *Ibidem*.

ιδιώτες⁴⁰. Επισημαίνεται ότι και αυτή η προϋπόθεση απαντά στο ελληνικό δίκαιο, όπου γίνεται δεκτό ότι απαιτείται για τη θεμελίωση της αστικής ευθύνης του Δημοσίου η ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ παράνομης πράξεως ή παραλείψεως του κρατικού οργάνου και της επελθούσας ζημίας, σύμφωνα με τη θεωρία της πρόσφορης αιτίας

.Η συνεισφορά της νομολογίας *Köbler* στην αστική ευθύνη κράτους μέλους κατά το ενωσιακό δίκαιο είναι, κατά το ΔΕΚ, η ενιαία μορφή της έννομης τάξης πρέπει να ισχύει κατά μείζονα λόγο και στην κοινοτική, ήδη ενωσιακή, έννομη τάξη, στο πλαίσιο της οποίας όλα τα κρατικά όργανα, συμπεριλαμβανομένων και των δικαστικών, υποχρεούνται να τηρούν τους κανόνες του κοινοτικού δικαίου. Η περίπτωση αυτή θα πρέπει να συγκριθεί με την προσφυγή λόγω παράβασης δυνάμει του άρθρου 226 ΕΚ (νυν άρθρο 258 ΣΛΕΕ), η οποία μπορεί να ασκηθεί, όποιο και αν είναι το κρατικό όργανο του οποίου η ενέργεια ή η αδράνεια προκάλεσε την παράβαση.

Υφίσταται όμως, κατά το ενωσιακό δίκαιο, υποχρέωση αποζημίωσης από νόμιμες ενέργειες; Η απάντηση είναι καταφατική⁴¹. Παρά το γεγονός ότι κύρια προϋπόθεση θεμελίωσης της ευθύνης της Ένωσης αποτελεί η παρανομία της πράξης που οδήγησε σε ζημία, εντούτοις η έννοια της ευθύνης από νόμιμες πράξεις δεν είναι άγνωστη ούτε στα δίκαια των κρατών-μελών ούτε στην ενωσιακή έννομη τάξη. Πράγματι σε πολλά εθνικά δίκαια, όπως το δικό μας, η ευθύνη από νόμιμες πράξεις στηρίζεται στην έννοια της «ειδικής θυσίας» («*Sonderopfer*» στα γερμανικά) ή στην έννοια της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών («*rupture de l'égalité devant les charges publiques* » στα γαλλικά). Σύμφωνα

⁴⁰ Για το θέμα βλ. αναλυτικά την απόφαση *Brinkmann Tabakfabriken GmbH* [ΔΕΚ της 24^{ης} Σεπτεμβρίου 1998, C-319/96, Συλλογή 1998, σ. I-5255, ιδίως σκέψη 29].

⁴¹ *Β.Χριστιανός*, όπ.παρ., σ. 1327-1328, *Ενγ. Σαχπεκίδου*, όπ.παρ. σ. 694-695, *Β. Σκουρής*, όπ.παρ., σ. 1619-1620.

με τις έννοιες αυτές, το κράτος μπορεί να υποχρεούται να αποκαταστήσει τη ζημία που προκλήθηκε σε έμπορο από κρατικά μέτρα τα οποία ελήφθησαν προς χάριν του γενικού συμφέροντος, εάν ζημιώθηκε κατά τρόπο ξεχωριστό και πιο σοβαρά από άλλους εμπόρους⁴².

“Όπως γράφει ο Σκουρής, «ασυνήθης» χαρακτηρίζεται η ζημία που υπερβαίνει τα όρια των οικονομικών κινδύνων οι οποίοι είναι σύμφυτοι με τις δραστηριότητες του οικείου τομέα, ενώ και η κανονιστική πράξη που την προκαλεί δεν δικαιολογείται από γενικό οικονομικό συμφέρον. «Ειδική» θεωρείται η ζημία που θίγει μία κατηγορία επιχειρηματικών κατά τρόπο δυσανάλογο σε σχέση με τους λοιπούς επιχειρηματίες⁴³

Ως απόφαση «αρχής» επι του θέματος είναι η υπόθεση *Dorsch Consult*⁴⁴ στην οποία το ΠΕΚ έκρινε ότι: « Από την [...] νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι, σε περίπτωση που θα έπρεπε να αναγνωρισθεί στο κοινοτικό δίκαιο η αρχή της ευθύνης της Κοινότητας λόγω νόμιμης πράξεως, η ευθύνη αυτή δεν μπορεί να στοιχειοθετηθεί παρά μόνον αν η προβαλλόμενη ζημία, εφόσον υποτεθεί ότι είναι γεγεννημένη και ενεστώσα, θίγει μία ειδική κατηγορία επιχειρηματιών κατά τρόπο δυσανάλογο σε σχέση με τους λοιπούς επιχειρηματίες (ειδική ζημία) και υπερβαίνει τα όρια των οικονομικών κινδύνων που είναι σύμφυτοι με τις δραστηριότητες του

⁴² *Tridimas*, *The General Principles of EU Law*, Oxford University Press, 2006, p. 493, *Craig /de Burga*, 2011, p. 569.

⁴³ *Β.Σκουρής*, Κατ’ άρθρ. ερμηνεία όπ.παρ., σ. 1619- 1620. Δεν θεωρήθηκε για παράδειγμα ασυνήθης και ειδική ζημία η επιβολή εμπορικού εμπάργκο κατά του Ιράκ, διότι έθιξε μεν την ελεύθερη άσκηση των οικονομικών δραστηριοτήτων, προκαλώντας ζημία σε άτομα τα οποία δεν έφεραν καμία ευθύνη για την κατάσταση η οποία οδήγησε στην επιβολή των κυρώσεων, πλην όμως ο θεμελιώδης για τη διεθνή κοινότητα σκοπός τερματισμού της εισβολής και κατάληψης του Κουβέιτ από το Ιράκ και διατήρησης της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας στην περιοχή, θεωρήθηκε ικανός να δικαιολογήσει, τις, έστω και σοβαρές, αρνητικές συνέπειες για ορισμένους επιχειρηματίες (βλ. ΔΕΚ C-84/95 *Bosphorus* & T-184/95 *Dorsch Consult* κατά Επιτροπής).

⁴⁴ ΠΕΚ 28.4.1988, T-184/95 *Dorsch Consult/IngerierungsgesellschaftmbH* κ. Συμβουλίου και Επιτροπής, σκ. 80.

οικείου τομέα (ασυνήθης ζημία), ενώ η κανονιστική πράξη στην οποία οφείλεται η προβαλλόμενη ζημία δεν δικαιολογείται από γενικό οικονομικό συμφέρον». Έτσι, λοιπόν η πρώτη προϋπόθεση περί της ειδικής ζημίας θεωρείται «συμμετοχική» και αντανακλά τη συνισταμένη της αρχής της ισότητας⁴⁵. Η δεύτερη προϋπόθεση περί της ασυνήθους ζημίας δίνει τη δυνατότητα στο Δικαστήριο να εξισορροπήσει τα αντίρροπα συμφέροντα της Ένωσης και των ζημιωθέντων, υπογραμμίζει τον εξαιρετικό χαρακτήρα του συγκεκριμένου λόγου ευθύνης και τέλος δε, μετατρέπει το κράτος και κατ'επέκταση την Ένωση «από ρυθμιστή σε ασφαλιστή».⁴⁶

Πρόκειται αναμφίβολα για ένα εξαιρετικό δείγμα των συνεπειών του θεσμικού διαλόγου του εθνικού δικαστή με τα δικαστήρια υπερεθνικών εννόμων τάξεων αλλά και του άτυπου και ουσιαστικού διαλόγου του με τη θεωρία, η οποία συχνά εντοπίζει αδυναμίες νομολογιακών επιλογών και αναδεικνύει νέες προοπτικές. Αναμένεται η παγίωση των αρχών που διατυπώθηκαν και η ενδεχόμενη διευκρίνιση ορισμένων πτυχών τους⁴⁷.

Δ. Η ΣΤΑΔΙΑΚΗ ΣΥΡΡΙΚΝΩΣΗ ΤΗΣ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΑΣ ΘΕΜΕΛΙΩΣΗΣ ΑΓΩΓΗΣ ΑΠΟΖΗΜΙΩΣΗΣ ΑΠΟ ΝΟΜΙΜΗ ΕΝΕΡΓΕΙΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

Έτσι, με μια σειρά αποφάσεων του Ιουνίου 2021 (ΣτΕ Ολ 799-803/2021) το ΣτΕ εγκατέλειψε την προσέγγιση που είχε υιοθετήσει στην απόφαση ΣτΕ Ολ 1501/2014, δηλαδή τον κανόνα της ανάλογης εφαρμογής του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ σε περίπτωση προδήλου ή βαρέος σφάλματος οργάνου ενταγμένου στη Δικαστική εξουσία, υιοθετώντας τις απόψεις της μειοψηφίας που είχαν διατυπωθεί από μεγάλο αριθμό δικαστών που μετείχαν στην Ολομέλεια.

⁴⁵ *Tridimas*, όπ.παρ., σ. 494.

⁴⁶ *Tridimas*, όπ.παρ. σ. 495.

⁴⁷ *J.-M. Sauvé*, L'Université et le Conseil d'Etat. Un dialogue "naturel et bienfaisant", Colloque "Le Conseil d'Etat et l'Université », du 7 février 2014.

Ειδικότερα, στην απόφαση **ΣτΕ ΟΛ 1501/2014** το Δικαστήριο έκρινε ότι η παραπάνω διάταξη δεν αναφέρεται ευθέως σε ζημιογόνες πράξεις οργάνων της δικαστικής λειτουργίας, διότι ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση λόγω απλώς εσφαλμένης ερμηνείας του νόμου ή απλώς εσφαλμένης εκτιμήσεως των πραγμάτων από Δικαστικό λειτουργό δεν είναι συμβατή με την φύση του δικαιοδοτικού έργου, ως εκ της οποίας το Σύνταγμα εγγυάται στον δικαστικό λειτουργό την λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία του. Εν όψει της φύσεως του δικαιοδοτικού έργου, μόνο πρόδηλο σφάλμα του Δικαστικού λειτουργού επισύρει ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση. Εφόσον δε το Σύνταγμα δεν ανέχεται να παραμένουν αναποζημιώτες ζημίες που κάποιος υφίσταται από ενέργειες οποιουδήποτε κρατικού οργάνου, μέχρις ότου ο νομοθέτης ρυθμίσει ειδικώς την ευθύνη του Δημοσίου από πράξεις οργάνων της Δικαστικής λειτουργίας, το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ έχει ανάλογη εφαρμογή σε περίπτωση προκλήσεως ζημίας από πράξεις των οργάνων αυτών η οποία μπορεί να αποδοθεί σε πρόδηλο σφάλμα τους. Ο πρόδηλος δε χαρακτήρας του σφάλματος της κρίσεως οργάνου της δικαστικής λειτουργίας προκύπτει από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της συγκεκριμένης περιπτώσεως βάσει των οποίων η δικαστική πλάνη καθίσταται συγγνωστή ή ασύγγνωστη.

Με τις αποφάσεις **ΣτΕ ΟΛ. 799-803/2021**, η Ολομέλεια, επιδεικνύοντας αυτοσυγκράτηση, δέχθηκε, αντιθέτως, ότι το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ δεν μπορεί να εφαρμοστεί στη ζημία από πράξη Δικαστικού οργάνου. Ειδικότερα, έκρινε ότι, ενόσω δεν υφίσταται νομοθετικός καθορισμός των όρων αποκατάστασης της ζημίας που προκαλείται από όργανα ενταγμένα στη δικαστική λειτουργία, καθώς και των αρμοδίων προς τούτο δικαστηρίων, η εν λόγω ζημία δεν μπορεί να αποκατασταθεί ούτε με τους όρους και τις προϋποθέσεις του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, ευθέως ή αναλόγως εφαρμοζομένου, ούτε με ευθεία επίκληση του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος. Επομένως, οι σχετικές αξιώσεις δεν είναι δικαστικώς επιδιώξιμες. Διατηρείται μόνον η υποχρέωση του Δημοσίου να προβαίνει στην

αποκατάσταση της ζημίας που οι πολίτες υφίστανται λόγω παραβίασεως του δικαίου της Ένωσης οφειλόμενης σε απόφαση εθνικού Δικαστηρίου αποφαινομένου σε τελευταίο βαθμό, υπό τις προϋποθέσεις που διέπλεσε το ίδιο το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, λόγω της ανάγκης διαφύλαξης της ομοιόμορφης ερμηνείας και εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου από τις εθνικές αρχές, στις οποίες προδήλως περιλαμβάνονται και τα δικαστήρια⁴⁸ (ΣτΕ Ολ 799/2021). Όπως επισήμανε συναφώς σημαντική μειοψηφία, είναι αντιφατικό σε μία εθνική συνταγματική έννομη τάξη να διασφαλίζονται, και ορθώς, τα δικαιώματα που έλκει ο πολίτης από την έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά να μη διασφαλίζονται τα αυτά ακριβώς δικαιώματα, όταν τα έλκει από την εθνική συνταγματική έννομη τάξη. Πάντως, και στην περίπτωση αυτή, ενόψει του προβλεπόμενου από το Σύνταγμα οργανωτικού σχήματος των χωριστών δικαιοδοσιών, ο έλεγχος των αποφάσεων και λοιπών διαδικαστικών πράξεων ενεργείται υποχρεωτικά από όργανα που ανήκουν στον ίδιο δικαιοδοτικό κλάδο. Ειδικότερα, επί αγωγών αποζημίωσης του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ κατά του Δημοσίου λόγω παραβίασεως του δικαίου της Ένωσης οφειλόμενης σε απόφαση εθνικού Δικαστηρίου αποφαινομένου σε τελευταίο βαθμό, η κατοχυρούμενη στο άρθρο 1 παρ. 1 περ. η' του Ν. 1406/1983 δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων επί των σχετικών διαφορών κάμπτεται, όταν η παραβίαση του ενωσιακού δικαίου αποδίδεται στα πολιτικά δικαστήρια, τα οποία και καθίστανται αρμόδια για την εκδίκαση των οικείων αγωγών αποζημίωσης.

Ιδιαίτερης μνείας χρήζει η προσέγγιση του Δικαστηρίου όσον αφορά τη μεταστροφή της νομολογίας επί ζητημάτων ερμηνείας κανόνων του θετικού δικαίου. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η μεταστροφή αυτή αποτελεί φαινόμενο σύμφυτο με το δικαιοδοτικό έργο και αναγκαίο μέσο για την περαιτέρω εξέλιξη της νομολογίας, τα δε Δικαστήρια διαθέτουν την εξουσία προς πραγματοποίησή της. Κατά συνέπεια, η νομολογιακή μεταστροφή δεν παραβιάζει τις απορρέουσες

⁴⁸ ΣτΕ 799/2021.

από το Σύνταγμα⁴⁹ και την ΕΣΔΑ αρχές της ασφάλειας δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης -από τις οποίες άλλωστε δεν απορρέει δικαίωμα στη σταθερότητα της νομολογίας⁵⁰. Εξάλλου, οι ως άνω αρχές, ερμηνευόμενες σε συνδυασμό με την αρχή της δίκαιης δίκης που κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος και στο άρθρο 6 της ΕΣΔΑ, **ουδόλως υποχρεώνουν τα δικαστήρια σε χρονική μετάθεση των εννόμων συνεπειών που συνεπάγεται η νομολογιακή μεταστροφή και, ειδικότερα, στην εφαρμογή των κανόνων και αρχών που αποτελούν το αντικείμενό της στις εκκρεμείς κατά τη δημοσίευση της απόφασης που την επιφέρει υποθέσεις, εκτός εάν η μεταστροφή αφορά α) σε ζητήματα παραδεκτού του ασκηθέντος ενδίκου μέσου⁵¹ (, β) σε δικαιώματα, αξιώσεις ή εύλογες προσδοκίες, οι οποίες ερείδονται επί παγιωθείσας νομολογίας και καθίστανται, για τον λόγο αυτό, άξιες προστασίας παρά τη μεταστροφή που συνεπάγεται την εφεξής μη αναγνώρισή τους. Σε κάθε, πάντως, περίπτωση, δεν νοείται άμεση εφαρμογή κανόνα αποτελούντος προϊόν νομολογιακής μεταστροφής κατά παραβίαση της αρχής της προβλεψιμότητας⁵².**

Οι βασικές θέσεις των αποφάσεων **ΣτΕ Ολ 799-803/2021**⁵³ είναι οι εξής:

⁴⁹ ΣτΕ Ολ 1738/1987.

⁵⁰ Απόφαση του ΕΔΔΑ της 29.1.2019, *Orlen Lietuva Ltd. κατά Λιθουανίας*, 45849/13, σκ. 80)-, παρά μόνον εάν αυτή παρίσταται αυθαίρετη ή παντελώς στερούμενη αιτιολογίας (αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 22.5.2018, *Jureša κατά Κροατίας*, 24079/11, σκ. 44, της 30.10.2010, της 12.1.2016, *Borg κατά Μάλτας*, 37537/13, σκ. 111, *S.S. Balikliçesme Beldesi Tarim Kalkinma Kooperatifi και λοιποί κατά Τουρκίας*, 35703/05, σκ. 28

⁵¹ ΣτΕ Ολ 3596/1971, Ολ 605/2008, 4304/2001, 1587/2007 7μ, 1023/2009 7μ, 1913/2010 7μ, 2436/2012 7μ, 2131/2015 1898/2016 7μ, 170/2017 7μ, βλ. και απόφαση του ΕΔΔΑ της 26.5.2020, *Gil Sanjuan κατά Ισπανίας*, 48297/15, σκ. 36-44.

⁵² Πρβλ. αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 26.5.2020, *Gil Sanjuan κατά Ισπανίας*, της 19.2.2013, *Petko Petkon κατά Βουλγαρίας*, 2834/06 σκ. 33, της 7.7.2011, *Serkon κατά Ουκρανίας*, 39766/05, σκ. 40). Για το θέμα των νομολογιακών μεταστροφών βλ. **Σπ. Βλαχόπουλου**, Οι συνταγματικές διαστάσεις της μεταβολής της νομολογίας, Εκδόσεις Ευρασία, 2019, **Β. Χριστιανού**, Οι μεταστροφές της νομολογίας του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1998, **Chloé Pros-Phalippon**, Le juge administratif et les revirements de jurisprudence, LGDJ 2018.

⁵³ ΣτΕ 799/2001, ΕφημΔΔ 3/2021, σ. 354 -358.

Ξεκινούν από την παραδοχή ότι: «Πράγματι, λαμβανομένης υπόψη της ιδιαίτερης βαρύτητας του λειτουργήματος το οποίο επιτελεί η δικαστική εξουσία ως προς την προστασία των δικαιωμάτων που αντλούν οι ιδιώτες από τους κανόνες του δικαίου της Ένωσης, και του γεγονότος ότι το αποφαινόμενο σε τελευταίο βαθμό δικαστήριο συνιστά, εξ ορισμού, το τελευταίο δικαιοδοτικό όργανο ενώπιον του οποίου οι ιδιώτες μπορούν να προβάλλουν τα δικαιώματα που τους παρέχονται βάσει των κανόνων αυτών, θα θιγόταν η πλήρης αποτελεσματικότητα των εν λόγω κανόνων και θα εξασθενούσε η προστασία των δικαιωμάτων αυτών, εάν δεν παρεχόταν στους ιδιώτες η δυνατότητα, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, αποκατάστασης της ζημίας που υφίστανται λόγω παραβίασεως του δικαίου της Ένωσης οφειλόμενης σε απόφαση εθνικού δικαστηρίου αποφαινομένου σε τελευταίο βαθμό».

Πλην όμως εντοπίστηκε αφενός η διαφορά των προϋποθέσεων αστικής ευθύνης που συντρέχουν κατά το άρθρο 104-106 ΕισνΑΚ αφενός, και κατά το άρθρ. 340 ΣυνθΛΕΕ αφετέρου, καθώς και το θέμα της δικαιοδοσίας του κλάδου δικαιοσύνης για την εκδίκαση τέτοιων αγωγών αποζημίωσης.

Σε ό,τι αφορά τις προϋποθέσεις, το ΣτΕ έκρινε ότι «...κρίθηκε ότι μέχρις ότου θεσπισθεί τυχόν, ειδική διαδικασία, η θεμελίωση της αποζημιωτικής ευθύνης του Δημοσίου λόγω παραβίασεως του δικαίου της Ένωσης οφειλόμενης σε απόφαση εθνική δικαστηρίου αποφαινομένου σε τελευταίο βαθμό διέπεται από τις προϋποθέσεις που όρισε το ΔΕΕ με τη νομολογία του και όχι από τις λιγότερο περιοριστικές προϋποθέσεις που τίθενται στο άρθρο 105 ΕισνΑΚ για τη θεμελίωση της αστικής ευθύνης του Δημοσίου λόγω παραβίασεως του εθνικού δικαίου η διαφοροποίηση δε αυτή δεν προσκρούει, κατ' αρχήν στο δίκαιο της Ένωσης».

Σε ό,τι αφορά τη δικαιοδοσία το ΣτΕ έκρινε ότι: «Επιπλέον, επί αγωγών αποζημίωσης του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ κατά του Δημοσίου λόγω παραβίασεως του δικαίου της Ένωσης οφειλόμενης σε απόφαση εθνικού δικαστηρίου αποφαινομένου

σε τελευταίο βαθμό, η κατοχυρούμενο στο άρθρο 1 παρ. 1 περι. η' του ν. 1406/1983 δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων επί των σχετικών διαφορών κάμπειεται, όταν η παραβίαση του ενωσιακού δικαίου αποδίδεται στα πολιτικά δικαστήρια τα οποία και καθίστανται αρμόδια για την εκδίκαση των οικείων αγωγών αποζημίωσης. Τέλος, κρίθηκε ότι η αγωγή αποζημίωσης λόγω παραβιάσεων του ενωσιακού δικαίου, αποδιδόμενων σε αποφάσεις των πολιτικών δικαστηρίων δεν ανήκει στη δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων, τα οποία δεν είναι αρμόδια για την εκδίκαση των σχετικών διαφορών ελλείψει ειδικών διατάξεων περί ρητής υπαγωγής των σχετικών διαφορών στη δικαιοδοσία τους» και απορρίφθηκε ως απαράδεκτη η σχετική αγωγή.

Κατά το Σύνταγμα, επιβάλλεται στο νομοθέτη να ορίζει τις προϋποθέσεις, υπό τις οποίες αποκαθίσταται η ζημία που προκαλείται από την δράση οποιουδήποτε κρατικού οργάνου, λαμβάνοντας υπ' όψη την φύση και την αποστολή του έργου που το Σύνταγμα αναγνωρίζει, αναθέτει και εγγυάται στα όργανα των τριών λειτουργιών του Κράτους⁵⁴

Περαιτέρω, η διάταξη του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος, επιβάλλει στον κοινό νομοθέτη να καθορίσει την διαδικασία και τους όρους, υπό τους οποίους αποκαθίσταται περιουσιακή ζημία προκληθείσα από πράξεις, παραλείψεις ή εκτιμήσεις οργάνων της δικαστικής λειτουργίας. Επιβάλλει, ειδικότερα, την υποχρέωση να καθορίσει τους όρους, υπό τους οποίους αποκαθίσταται από το Δημόσιο ζημία προκληθείσα από τα όργανα αυτά κατά την άσκηση τόσο του δικαιοδοτικού όσο και του εν γένει δικαστικού τους έργου, στο οποίο περιλαμβάνεται και η διοίκηση της Δικαιοσύνης, καθώς και την έκταση της αποκαθισταμένης ζημίας.

⁵⁴ ΣτΕ ΟΛ 1501/2014, 3783/2014 7μ, 1330/2016, 1607/2016 7μ, 1533/2018, 2557/2019.

Από τα ανωτέρω παρέπεται ότι, ελλείπει νομοθετικού πλαισίου για τον καθορισμό των όρων του παρανόμου των πράξεων ή και παραλείψεων των οργάνων της δικαστικής λειτουργίας, της έκτασης των σχετικών αποζημιωτικών αξιώσεων και των αρμοδίων δικαστηρίων, η σχετική αξίωση δεν είναι δυνατόν να ασκηθεί ούτε κατ' ευθεία επίκληση του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος. Επομένως, ενόσω δεν υφίσταται νομοθετικός καθορισμός των όρων αποκατάστασης της ζημίας που προκαλείται από όργανα της δικαστικής λειτουργίας, καθώς και της αρμόδιας δικαιοδοσίας για την επίλυση των σχετικών διαφορών, η εν λόγω ζημία δεν μπορεί να αποκατασταθεί, οι δε σχετικές αξιώσεις δεν είναι δικαστικώς επιδιώξιμες.

Η γενόμενη δεκτή με την απόφαση ΣτΕ Ολ 799/2021 υποχρέωση του Δημοσίου να προβαίνει στην αποκατάσταση της ζημίας που οι πολίτες υφίστανται λόγω παραβίασεως του δικαίου της Ένωσης οφειλόμενης σε απόφαση εθνικού δικαστηρίου αποφαινομένου σε τελευταίο βαθμό, υπό τις προϋποθέσεις που διέπλεσε το ίδιο το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συνιστά διαφορετική περίπτωση, υπαγορευθείσα από την ανάγκη διαφύλαξης της ομοιόμορφης ερμηνείας και εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου από τις εθνικές αρχές, στις οποίες προδήλως περιλαμβάνονται και τα δικαστήρια, και όχι από τη διαπίστωση, από την πλευρά του Δικαστηρίου, της ύπαρξης κοινής στις εθνικές έννομες τάξεις προσέγγισης ως προς την αστική ευθύνη του Δημοσίου από πράξεις οργάνων της δικαστικής λειτουργίας. Εξάλλου, μετά την απόφαση *Köbler* (C-224/01), στις έννομες τάξεις πλειόνων κρατών μελών υφίσταται διάκριση μεταξύ, αφενός, της αποζημιωτικής ευθύνης του Δημοσίου για παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου από τα δικαστήρια, την οποία τα ίδια αναγνωρίζουν, και, αφετέρου, της

αποζημιωτικής ευθύνης του Δημοσίου για παραβιάσεις του εθνικού δικαίου από δικαστικές αποφάσεις, την οποία καταρχήν απορρίπτουν⁵⁵.

Τέλος, σχετικά με το επίμαχο θέμα των υποχρεωτικών εμβολιασμών με την ΣτΕ Ε.Α.133/2021⁵⁶ σχετικά με την υποχρεωτικότητα εμβολιασμού κατά της COVID-19 των υπηρετούντων στις ΕΜΑΚ, το Δικαστήριο εν Συμβουλίω έκρινε απορριπτικά την αίτηση αναστολής, λόγω επιτακτικών λόγων δημοσίου συμφέροντος, σταθμιζομένων με τους λόγους που προβάλλουν οι αιτούντες, καθώς και διότι οι λόγοι που επικαλέσθηκαν δεν κρίθηκαν προδήλως βάσιμοι. Με την ΣτΕ 622/2021⁵⁷ τέθηκε, το ζήτημα της αποζημιωτικής ευθύνης του δημοσίου από τους υποχρεωτικούς εμβολιασμούς MMR που προστατεύει από τις παιδικές ασθένειες της ιλαράς, παρωτίτιδας και ερυθράς. Παρά το γεγονός ότι η ενάγουσα επικαλέσθηκε, *inter alia*, και τη νομολογία για ευθύνη του Δημοσίου από νόμιμες πράξεις ή παραλείψεις του με τη θεωρία της «υπέρμετρης θυσίας», το Δικαστήριο, στηριζόμενο στην ΣτΕ 799/2021 αντέταξε ότι : «.....δύναται μεν ο νομοθέτης να προβλέψει την υπαγωγή των περιπτώσεων αυτών σε ειδικό αποζημιωτικό ή εγγυητικό καθεστώς και να θεσπίσει τις σχετικές νομοθετικές διατάξεις, πλην όμως, μη προβλεπομένης σχετικής υποχρέωσης από υπερτέρας τυπικής ισχύος κανόνα δικαίου, τούτο απόκειται στην απόλυτη κανονιστική ευχέρεια αυτού, η δε μη πρόβλεψη τέτοιου ειδικού καθεστώτος δεν συνιστά παράλειψη νομοθετήσεως, δυναμένη να στοιχειοθετήσει αξίωση αποζημιώσεως κατ'άρθρο 105 ΕισΝΑΚ».

⁵⁵ Πρβλ. Conseil d' Etat αποφάσεις της 18.6.2008, Gestas, n° 295831, της 16.4.2019, Société Fauba France, n° 423643 σκ. 2.

⁵⁶ ΕφημΔΔ 3/2021, σ. 376 επ.

⁵⁷ ΕφημΔΔ 2/2021, σ. 199 επ.

Συμπέρασμα

Το ζήτημα της ευθύνης του Δημοσίου από νόμιμες πράξεις ή παραλείψεις του αποτελεί μία μετεξέλιξη του δικαίου της αστικής ευθύνης του Δημοσίου προς μία τάση «κοινωνικής αλληλεγγύης» σύμφυτη με την αρχή της αναλογικότητας, όπως επιτάσσει και το άρθρ. 25 παρ. 1 και 2 Σ. Καταρχήν αποζημίωση από νόμιμη ενέργεια δεν νοείται. Όταν όμως η ενέργεια ή παράλειψη αυτή, καίτοι νόμιμη, επιφέρει υπέρμετρα μεγάλη ζημία σε έναν ή σε μία ομάδα διοικουμένων, τότε κρίνεται ότι η θυσία τους είναι «υπέρμετρη» και πρέπει να αποζημιωθούν, διαφορετικά θα υπάρχει παραβίαση άρθρ. 4 παρ. 5 Σ σχετικά με την ισότητα των πολιτών στα δημόσια βάρη. Παρά το γεγονός ότι η θεωρία αυτή εφαρμόστηκε πρώτα στο ενωσιακό δίκαιο με την απόφαση *Köbler* και ότι την ακολούθησε το ΣτΕ με την απόφαση «αρχής» Ολ. 1501/2014, δεν μπόρεσε να επικρατήσει ως γενική αρχή ούτε του ενωσιακού ούτε το εθνικού δικαίου. Και τούτο, διότι στο μεν ενωσιακό επίπεδο είναι δυσαπόδειχτη η ιδιαίτερη και ασυνήθης ζημία του ενάγοντος, στο δε εσωτερικό δίκαιο λείπει το ειδικότερο νομοθετικό καθεστώς που θα προσδιόριζε τις ειδικότερες παραμέτρους αυτού του μηχανισμού και, ιδίως, τη δικαιοδοσία των αρμοδίων δικαστηρίων. Όμως ο δρόμος έχει ανοίξει για την πραγματική εμπέδωση του Κράτους δικαίου⁵⁸ που επιβάλλει την αποκατάσταση της νομικής και πραγματικής κατάστασης των διοικουμένων όταν αυτή βλάπτεται ακόμη και από νόμιμες διοικητικές ενέργειες.

⁵⁸ «Η έννοια του κράτους δικαίου (Rechtsstaat) σήμαινε ότι το κράτος πρέπει να υπακούει στο νόμο και – σε γενικές γραμμές – συμφώνησε με το κράτος δικαίου και την αρχή της νομιμότητας». Σ.Φλογαίτης, *Η εξέλιξη του Δικαίου και του Κράτους στην Ευρώπη. Επτά μαθήματα. Μεταφρ. Στέλλα Χριστοφορίδου*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2015, σ. 139.



Η ενδοπεριβαλλοντική σύγκρουση στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ενόψει και του φαινομένου της κλιματικής αλλαγής*

Μελέτιος Στυλ. Μουστάκας

Καθηγητής Διοικητικού Δικαίου Παντείου Πανεπιστημίου (Τμήμα Δημ. Διοίκησης)

Δικηγόρος παρ' Αρείω Πάγω και Συμβουλίω της Επικρατείας

I. Εισαγωγή

Η πρόσφατη κακοκαιρία με τα ισχυρά πλημμυρικά φαινόμενα καταδεικνύει ότι η κλιματική αλλαγή συνιστά το πλέον σημαντικό πρόβλημα για την επιβίωση του πλανήτη.

Από τις 6 έως τις 12 Νοεμβρίου, πραγματοποιήθηκε στο Σαχμ Ελ Σεΐχ της Αιγύπτου η 27^η Σύνοδος των Συμβαλλομένων Μερών για την Κλιματική Αλλαγή. Η εν λόγω Σύνοδος έφερε την ονομασία «Σύνοδος της Εφαρμογής», καθώς εξετάστηκε ποια είναι τα μέτρα, τα οποία θα πρέπει να ληφθούν, έτσι ώστε να επιτευχθεί ο κεντρικός στόχος της Συμφωνίας των Παρισίων που είναι το να περιορισθεί η αύξηση της θερμοκρασίας του πλανήτη στους 1,5 βαθμούς Κελσίου.¹

Βεβαίως, τα μηνύματα για την επίτευξη του στόχου αυτού δεν είναι καθόλου αισιόδοξα. Ειδικότερα, σύμφωνα με τις προβλέψεις του Προγράμματος

*Το παρόν αποτελεί τη γραπτή μορφή της Εισήγησης που πραγματοποίησα στο Συνέδριο του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου, το οποίο έλαβε χώρα στις 10 και 11 Νοεμβρίου 2022 στο Πάντειο Πανεπιστήμιο με θέμα: «Η Δημόσια Διοίκηση Σήμερα: Προκλήσεις και Προοπτικές».

¹ Η Σύμβαση των Παρισίων αποτελεί το βασικό νομικό εργαλείο για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, η οποία διέπεται από μια αρκετά διαφορετική προσέγγιση σε σχέση με την Σύμβαση-Πλαίσιο των Η.Ε. για την κλιματική αλλαγή και το Πρωτόκολλο του Κιότο. Βλ., σχετικά, *Εμμ. Δούση*, Κλιματική αλλαγή, 1η έκδ., Εκδόσεις Παπαδόπουλος, Αθήνα, 2017· *B. Mayer*, *The International Law on Climate Change*, Cambridge University Press 2018, σελ. 46επ.

του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον, ακόμη και εάν οι δεσμεύσεις των κρατών εφαρμόζονταν απόλυτα από τα κράτη, η αύξηση της θερμοκρασίας δεν θα περιορισθεί στον 1 βαθμό Κελσίου, αλλά θα ανέλθει στους 2,8 βαθμούς Κελσίου στο τέλος του αιώνα.²

Μόνο μέτρα, όπως αυτά που έχει υιοθετήσει η Ευρωπαϊκή Ένωση και αφορούν την επίτευξη κλιματικής ουδετερότητας το έτος 2050 και τη μείωση των εκπομπών διοξειδίου του θερμοκηπίου κατά 55% εν σχέση με τα επίπεδα του 1990, θα μπορούσαν να αντιμετωπίσουν το ζήτημα, εφόσον βέβαια εφαρμοσθούν αποτελεσματικά³.

Ήδη από τα πρώτα χρόνια ανάδειξης του φαινομένου της κλιματικής αλλαγής και της ανάγκης αντιμετώπισής του, έγινε αποδεκτό ότι κομβικής σημασίας για την αντιμετώπισή του είναι η αλλαγή του τρόπου παραγωγής και κατανάλωσης ενέργειας και εν προκειμένω η σταδιακή απεξάρτηση από τα ορυκτά καύσιμα και η προώθηση των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας (Α.Π.Ε.).

Για τον λόγο αυτό, η Ευρωπαϊκή Ένωση υιοθέτησε την πρώτη Οδηγία 2001/77 για την προώθηση της παραγόμενης από Α.Π.Ε. ηλεκτρικής ενέργειας. Στην συνέχεια, η εν λόγω Οδηγία τροποποιήθηκε αρκετές φορές και στην

² United Nations Environment Programme, Emissions Gap Report 2022: The closing window- Climate crisis calls for rapid transformation of our societies, Nairobi 2022, διαθέσιμο σε: <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2022>.

³ Εν προκειμένω, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία, η οποία υιοθετήθηκε τον Δεκέμβριο του 2019 από την νέα Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Ursula von der Layen και αποτελεί την νέα αναπτυξιακή στρατηγική της ΕΕ, έθεσε για πρώτη φορά τον στόχο του να καταστεί η ΕΕ η πρώτη κλιματική ουδέτερη περιοχή έως το 2050. Βλ., σχετικά, Communication from the Commission, The European Green Deal, Brussels 11.12.2019, COM (2019), 640 final. Στην συνέχεια, στο πλαίσιο υλοποίησης της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας θεσπίστηκε ο Ευρωπαϊκός Κλιματικός Νόμος, ο οποίος θέσπισε τον νομικά δεσμευτικό στόχο του καταστεί η ΕΕ κλιματικά ουδέτερη έως το 2050, καθώς και τον ενδιάμεσο στόχο να επιτευχθεί μείωση των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα κατά 55% σε σχέση με τα επίπεδα του 1990. Βλ. Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 ('European Climate Law'), OJ L 243, 9.7.2021, p. 1–17. Στη συνέχεια, και με στόχο την επίτευξη του ενδιάμεσου στόχου που θέτει ο Ευρωπαϊκός Κλιματικός Νόμος, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μέσω σχετικής Ανακοίνωσής της υιοθέτησε νομοθετικές προτάσεις, που αποσκοπούν στη μείωση των εκπομπών σε διάφορους τομείς (μεταφορές, βιομηχανία κτλ). Βλ. Communication from the Commission, Fit for 55: delivering the EU's 2030 Climate Target on the way to climate neutrality, Brussels 14.07.2021, COM (2021) 550 final. Βλ. E. Doussis, The road to climate neutrality by 2050: policy realities and political dilemmas σε: Ευ. Μπάλτα/Φ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή (Επιμ.), Εταιρεία Διοικητικών Μελετών-Κλιματική Κρίση και Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2022, σελ. 108 επ.

σημερινή ισχύουσα εκδοχή της είναι η Οδηγία 2018/2001.⁴ Στο πλαίσιο του νομοθετικού πακέτου Fit for 55⁵, έχει κατατεθεί και νέα πρόταση για την Οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές, η οποία προβλέπει νέα σημαντική αύξηση της ενέργειας που παράγεται από Α.Π.Ε., προκειμένου να επιτευχθεί ο ενδιάμεσος στόχος της μείωσης των εκπομπών έως το έτος 2030.⁶

Στο πλαίσιο της ενσωμάτωσης των σχετικών Οδηγιών της ΕΕ, όπως έχουν τροποποιηθεί και ισχύουν, αναπτύχθηκαν οι εθνικές νομοθετικές ρυθμίσεις για την αδειοδότηση των εγκαταστάσεων παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από Α.Π.Ε. Ως εκ τούτου, και στη χώρα μας αναπτύχθηκε το νομοθετικό πλαίσιο για τις Α.Π.Ε.⁷

Αξίζει, ωστόσο, να σημειωθεί ότι παρά την κομβική σημασία των Α.Π.Ε. για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, οι εγκαταστάσεις για την παραγωγή ενέργειας από Α.Π.Ε. ενέχουν και κάποιες περιβαλλοντικές συνέπειες και επιπτώσεις, καθώς απαιτούνται για τη δημιουργία των εγκαταστάσεων αυτών σημαντικά έργα υποδομής (διάνοιξη δρόμων). Επιπροσθέτως, η κατασκευή και λειτουργία των εγκαταστάσεων των Α.Π.Ε. μπορεί να έχει σημαντικές επιπτώσεις σε δασικές εκτάσεις ή στη βιοποικιλότητα.⁸

Δεδομένου δε ότι στο ισχύον νομικό πλαίσιο της χώρας μας για την αδειοδότηση των Α.Π.Ε. προβλέπεται μια αρκετά απλοποιημένη διαδικασία

⁴ Οδηγία ΕΕ 2018/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11^{ης} Δεκεμβρίου 2018 για την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, ΟJ L 328/82, 21.12.2018.

⁵ Communication from the Commission, Fit for 55: delivering the EU's 2030 Climate Target on the way to climate neutrality, όπ.π. (σημ. 3).

⁶ Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 2018/2001 of the European Parliament and of the Council, Regulation (EU), 2018/1999 of the European Parliament and of the Council and Directive 98/70 of the European Parliament and of the Council as regards the promotion of energy from renewable sources and repealing Council Directive (EU) 2015/652, COM 2021, 557 final. Θα πρέπει, επίσης, να σημειωθεί ότι η εν λόγω πρόταση έχει αποτελέσει αντικείμενο επεξεργασίας στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας και έχει επιτευχθεί συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

⁷ Για το εθνικό νομοθετικό πλαίσιο για τις ΑΠΕ, βλ., σχετικά, Θ. Φορτσάκη/Ν. Φαραντούρη, Δίκαιο της Ενέργειας, Νομική Βιβλιοθήκη 2017, σελ. 150 επ· Αικ. Ν. Ηλιάδου, Δίκαιο της Ενέργειας-Σύγχρονες Προκλήσεις και ρόλος του κράτους, Πρόλογος Σπ. Φλογαίτης, Νομική Βιβλιοθήκη 2021, σελ. 142 επ.

⁸ Για το ζήτημα της ενδο-περιβαλλοντικής σύγκρουσης, το οποίο αναφέρεται κατά την αδειοδότηση των ΑΠΕ, βλ., S. Bogojević, Legal Dilemmas of Climate Action, Journal of Environmental Law 2023, σελ. 5-6.

αδειοδότησης από περιβαλλοντική άποψη, είναι προφανές ότι μπορεί να άγονται ενώπιον των Δικαστηρίων υποθέσεις, με τις οποίες προσβάλλεται η περιβαλλοντική αδειοδότηση των Α.Π.Ε. για λόγους που συναρτώνται με την ενδεχόμενη παραβίαση άλλων περιβαλλοντικών αγαθών, όπως τα δάση και η βιοποικιλότητα.

Αντικείμενο της παρούσας Εισήγησης συνιστά η αντιμετώπιση του εν λόγω ζητήματος στο πλαίσιο της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, λαμβάνοντας υπόψη και τις εξελίξεις σε άλλες έννομες τάξεις.

Σ' ένα πρώτο χρόνο, θα καταδειχθεί ότι η κλιματική κρίση και η αντιμετώπισή της μέσω των Α.Π.Ε. συνετέλεσαν στην εξέλιξη της παραδοσιακής νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος (II), ενώ, στη συνέχεια, θα εστιάσουμε στις νέες νομοθετικές ρυθμίσεις, οι οποίες κινούνται προς την ίδια κατεύθυνση με την εξέλιξη αυτή (III).

II. Η επίδραση της κλιματικής κρίσης και της ανάγκης προώθησης των Α.Π.Ε. στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας

Μία πρώτη σημαντική Απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας εν προκειμένω είναι μία Απόφαση του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου της χώρας μας, η οποία επέφερε τομή στην παγία και αταλάντευτη νομολογία αυτού για την προστασία ενός σημαντικού στοιχείου του φυσικού περιβάλλοντος που είναι τα δάση: πρόκειται για την υπ' Αριθμ. 2499/2012 Απόφαση της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας, με την οποία το τελευταίο προέβη σε μεταστροφή της μέχρι τότε νομολογίας του που απαγόρευε κάθε επέμβαση σε αναδασωτέα έκταση πριν από την επίτευξη του σκοπού της αναδάσωσης.

Με την εν λόγω Απόφαση, το Δικαστήριο έκρινε ότι οι διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας, οι οποίες επιτρέπουν την εγκατάσταση σταθμών Α.Π.Ε. και των συνοδών έργων μόνο σε εκείνα τα τμήματα αναδασωτέων εκτάσεων που

είναι αναγκαία για την εγκατάστασή τους, ενώ τα υπόλοιπα τμήματα των εκτάσεων αυτών παραμένουν αναδασωτέα, είναι συνταγματικά ανεκτές. Το Δικαστήριο θεμελίωσε τη θέση του στις διεθνείς και κυρίως τις ευρωπαϊκές δεσμεύσεις που είχε αναλάβει η χώρα μας στον ενεργειακό τομέα, ειδικότερα δε για την προώθηση της παραγωγής ενέργειας από Α.Π.Ε. προκειμένου να αντιμετωπισθεί η κλιματική αλλαγή. Στην ίδια Απόφασή του, το Δικαστήριο απεφάνθη ότι η μέχρι τότε νομολογιακή του γραμμή, η οποία συνίστατο στην απόλυτη προστασία των αναδασωτέων εκτάσεων, υποχωρεί εφόσον συντρέχουν σωρευτικά μια σειρά από προϋποθέσεις, οι οποίες ανταποκρίνονται στην αρχή της αναλογικότητας. Καθοριστικής δε σημασίας μεταξύ αυτών είναι η ιδιαίτερη κοινωνική, εθνική και οικονομική ανάγκη για την προώθηση των Α.Π.Ε. ως μέσο για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής.⁹

Η νεώτερη αυτή νομολογία του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου της χώρας μας επαναβεβαιώθηκε και σε μεταγενέστερες Αποφάσεις του, πιο συγκεκριμένα δε με τις ΣτΕ 453/2014 και 649/2019.

Περαιτέρω, προς την ίδια κατεύθυνση κινείται και η υπ' Αριθμ. 47/2018 Απόφαση του Ε' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας. Εν προκειμένω, το Δικαστήριο έκρινε ότι η εγκατάσταση σταθμών παραγωγής αιολικής ενέργειας, των συνοδών τους έργων και της διασυνδεδετικής γραμμής μεταφοράς σε Ειδική Ζώνη Διατήρησης (προστατευόμενοι οικότοποι) και σε Ειδική Ζώνη Προστασίας (προστατευόμενη περιοχή για τα πουλιά), που έχουν οριοθετηθεί σύμφωνα με την ενωσιακή νομοθεσία για την προστασία της φύσης, είναι νόμιμη και συμβατή με την ενωσιακή και την εθνική νομοθεσία για τη φύση. Ειδικότερα, το Δικαστήριο υιοθέτησε την άποψη ότι η εγκατάσταση ανεμογεννητριών και των συνοδών τους

⁹ Βλ., σχετικά, Γλ. Σιούτη, Ο θρίαμβος της λογικής: αναδάσωση και ΑΠΕ, σε: Ελληνική Εταιρεία Δικαίου του Περιβάλλοντος (Επιμ.), Ο Δικαστής, ο Νόμος και το Περιβάλλον, Τιμητικός Τόμος για τον επ. Πρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας Κωνσταντίνο Μενουδάκο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2016, σελ. 97· Μ. Μουστάκα, Η περιβαλλοντική κρίση υπό το φως της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας σε: Φ. Παναγοπούλου-Κουντατζή (επιμ.), Ενεήντα Έτη Εταιρείας Διοικητικών Μελετών-Επίκαιρα Θέματα Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2022, σελ. 204 επ.

έργων στις προαναφερθείσες προστατευόμενες περιοχές (Ειδική Ζώνη Διατήρησης και Ειδική Ζώνη Προστασίας) δεν θα επηρεάσει αρνητικά την οικολογική ακεραιότητα των προστατευόμενων περιοχών, καθώς και των στόχων που έχουν ταχθεί για την ύπαρξή τους. Αξίζει μάλιστα να υπογραμμισθεί ότι για να καταλήξει το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της χώρας μας εν προκειμένω στο συμπέρασμα της μη αντίθεσης της εγκατάστασης των ανεμογεννητριών προς τις ενωσιακές και τις εθνικές ρυθμίσεις για τις προστατευόμενες περιοχές, καθοριστικής σημασίας ρόλο διεδραμάτισε η ανάγκη εκπλήρωσης των δεσμεύσεων που είχε αναλάβει η χώρα μας για την προώθηση των Α.Π.Ε. Θα πρέπει, επίσης, να σημειωθεί ότι το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν ετίθετο ζήτημα νομιμότητας λόγω της μη εξέτασης των επιπτώσεων από την εγκατάσταση των ανεμογεννητριών και των συνοδών τους έργων στις δασικές εκτάσεις.¹⁰

Απόκλιση από την ανωτέρω παρατεθείσα νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας μπορεί να θεωρηθεί ότι συνιστά η υπ' Αριθμ. 1690/2020 Απόφαση αυτού.

Με την εν λόγω Απόφασή του, το Δικαστήριο έκρινε ότι Υπουργική Απόφαση, η οποία έθετε το πλαίσιο και καθόριζε τις επιτρεπτές χρήσεις σε μία προστατευόμενη περιοχή για μια περιορισμένη χρονική περίοδο, ήτοι αυτή των δύο ετών (μέχρις ότου δηλαδή εκδοθεί το Προεδρικό Διάταγμα, το οποίο θα θέσπιζε τους στόχους διατήρησης και τις επιτρεπτές χρήσεις) και η οποία Υπουργική Απόφαση απαγόρευε την εγκατάσταση των ανεμογεννητριών στην προστατευόμενη περιοχή ήταν νόμιμη. Η αιτιολογία επί τη βάση της οποίας το Δικαστήριο έκρινε νόμιμη την απαγόρευση εγκατάστασης ανεμογεννητριών για το χρονικό διάστημα των δύο ετών, συνίστατο στο ότι η εν λόγω Υπουργική Απόφαση βασιζόταν σε καλά τεκμηριωμένες επιστημονικές μελέτες, οι οποίες απεδείκνυαν ότι η θέσπιση περιορισμών και απαγόρευσης δραστηριοτήτων ήταν

¹⁰ Βλ. *Π. Γαλάνη*, Περιβαλλοντική Εκτίμηση και Αδειοδότηση-Μια μεταβαλλόμενη γεωμετρία, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2022, σελ. 256-257.

αναγκαία για τη διασφάλιση της οικολογικής ακεραιότητας της προστατευόμενης περιοχής.

Τέλος, αξίζει να επισημανθεί ότι με την υπ' Αριθμ. 1429/2022 Απόφασή του, το Συμβούλιο της Επικρατείας επιβεβαίωσε και πάλι την νομολογιακή του γραμμή για υπερίσχυση της ανάγκης εγκατάστασης των Α.Π.Ε. και έκρινε νόμιμη την χωροθέτηση αιολικών στις Κυκλάδες.

Στο σημείο αυτό, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η αντίστοιχη τάση για την ανάγκη προώθησης των Α.Π.Ε. συνεπεία της συμβολής τους στην αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και της επικράτησής τους στο πλαίσιο της ενδοπεριβαλλοντικής σύγκρουσης έναντι της προστασίας άλλων περιβαλλοντικών αγαθών, όπως τα δάση και η βιοποικιλότητα, δεν παρατηρείται μόνο στους κόλπους της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, αλλά και στην νομολογία των Δικαστηρίων άλλων κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Πράγματι, τα γαλλικά Διοικητικά Δικαστήρια, συμπεριλαμβανομένου του γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας, αποδέχονται την ύπαρξη επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος για την προώθηση των Α.Π.Ε. και την ανάγκη αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής έναντι της προστασίας άλλων περιβαλλοντικών αγαθών. Χαρακτηριστική προς την κατεύθυνση αυτή είναι η Απόφαση του Διοικητικού Εφετείου της Νάντης, η οποία επικυρώθηκε από το γαλλικό Συμβούλιο της Επικρατείας, όπου κρίθηκε ότι η εγκατάσταση των ανεμογεννητριών σε ακτή της Γαλλίας, η οποία ήταν χαρακτηρισμένη ως Ζώνη Ειδικής Προστασίας για τα πουλιά, δεν παραβιάζει τις διατάξεις της ενωσιακής και της γαλλικής νομοθεσίας για την προστασία της φύσης, δεδομένης και της σημασίας της προώθησης των Α.Π.Ε. για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής.¹¹

¹¹ CAA Nantes, 5th March 2019, 17NT02791- 17NT02794, Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de France et a.; CE, 15th April 2021, n° 430500, Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France et a.

Μία αντίστοιχη τάση, αν και όχι τόσο διευρυμένη, παρατηρείται και στα γερμανικά Διοικητικά Δικαστήρια. Εν προκειμένω, με βάση και τις σχετικές νομοθετικές εξελίξεις, τα Δικαστήρια δέχονται ότι η εγκατάσταση σταθμών παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από Α.Π.Ε. σε προστατευόμενες περιοχές είναι επιτρεπτή, μόνο όταν δεν προκαλεί σημαντική επιβάρυνση στην οικολογική ακεραιότητα των προστατευόμενων περιοχών. Σημειώνεται δε ότι λόγω της φύσης του συστήματος ένδικης προστασίας που ισχύει στη Γερμανία, τα γερμανικά Διοικητικά Δικαστήρια προβαίνουν εν προκειμένω και σε έλεγχο ουσίας της ειδικής οικολογικής αξιολόγησης, στην οποία βασίσθηκε η σχετική περιβαλλοντική αξιολόγηση.¹²

Τούτων δοθέντων, οι ως άνω νομολογιακές εξελίξεις τόσο στο πλαίσιο της ημεδαπής έννομης τάξης όσο και στο αντίστοιχο άλλων ευρωπαϊκών εννόμων τάξεων επιβεβαιώνονται και από νέες σχετικές νομοθετικές ρυθμίσεις στη χώρα μας (III).

III. Οι νέες σχετικές νομοθετικές ρυθμίσεις στην ημεδαπή έννομη τάξη

Επιβεβαιωτικές της προαναφερθείσας τάσης της νομολογίας για την υπερίσχυση των λόγων που συνηγορούν για την προώθηση των Α.Π.Ε. έναντι των άλλων περιβαλλοντικών αγαθών που συνθέτουν το φυσικό περιβάλλον, είναι σε εθνικό επίπεδο οι πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις, οι οποίες εισήχθησαν με τον Ν. 4951/2022.

Εντελώς ενδεικτικά, αναφέρονται οι ακόλουθες:

α) οι ρυθμίσεις του άρθρου 41.

¹² Απόφαση του Ομοσπονδιακού Διοικητικού Δικαστηρίου της 23^{ης} Οκτωβρίου 2018, στην οποία το Δικαστήριο αποφάνθηκε και για το ζήτημα της έντασης του δικαστικού ελέγχου στην αξιολόγηση της Διοίκησης. Βλ., επίσης, την Απόφαση του Διοικητικού Δικαστηρίου του Kassel της 31^{ης} Μαρτίου 2022 (3 B 214/21 T, ECLI:DE:VGHHH:2022:0331.3B214.21.00).

Με τις ρυθμίσεις αυτές, θεσπίζεται και ενεργοποιείται Ενιαίο Πληροφοριακό Σύστημα Αδειοδότησης Έργων Α.Π.Ε. (Π.Σ.Α.Π.Ε.), το οποίο τηρείται με τη μέριμνα της Υπηρεσίας Μίας Στάσης του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΥΠΙΕΝ) και το οποίο καθίσταται προσβάσιμο μέσω της Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης της Δημόσιας Διοίκησης (gov.gr), σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου αυτού.

Στο Σύστημα αυτό (παρ. 2) καταχωρούνται όλες οι Αιτήσεις των Παραγωγών Α.Π.Ε., ενώ το ίδιο Σύστημα λειτουργεί ως συνδεδετικός κρίκος των κατ' ιδίαν Πληροφοριακών Συστημάτων των σχετικών με τις Α.Π.Ε. αδειοδοτικών Αρχών. Πιο συγκεκριμένα, το εν λόγω Σύστημα καθίσταται η βάση για την ηλεκτρονική καταγραφή όλων των επιμέρους σταδίων αδειοδότησης σταθμών Α.Π.Ε., ενώ σ' αυτό αποθηκεύονται και διαμέσου αυτού διακινούνται όλα τα σχετικά έγγραφα.

Περαιτέρω (παρ. 3), το Π.Σ.Α.Π.Ε. προβαίνει στην έκδοση της Βεβαίωσης Παραγωγού, ενώ ενημερώνει τον ενδιαφερόμενο και τον κατευθύνει για τις ενέργειες, στις οποίες οφείλει να προβεί στο πλαίσιο των επομένων σταδίων της περιβαλλοντικής αδειοδότησης. Αφού δε ολοκληρωθεί η περιβαλλοντική αδειοδότηση ή υπάρξει απαλλαγή απ' αυτήν, η Απόφαση Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων (Α.Ε.Π.Ο.) ή η σχετική Απόφαση απαλλαγής καταχωρείται στο Π.Σ.Α.Π.Ε. και γίνεται αυτόματα γνωστή στον ενδιαφερόμενο.

Επίσης, σύμφωνα με την παρ. 4 του ως άνω άρθρου, «Το Π.Σ.Α.Π.Ε. σε κάθε στάδιο της αδειοδότησης αποτυπώνει τη θέση κάθε σταθμού στο γεωπληροφοριακό σύστημα που καταγράφεται από τη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (Ρ.Α.Ε.), στον γεωπληροφοριακό χάρτη της Ρ.Α.Ε. και την επικαιροποιημένη πληροφορία που αντλείται από τους δασικούς χάρτες του κτηματολογίου».

Επιπροσθέτως, κάθε σταθμός Α.Π.Ε. καταχωρείται στο Π.Σ.Α.Π.Ε. με μοναδικό Αριθμό Μητρώου (παρ. 6 του ως άνω άρθρου 41), ενώ το Π.Σ.Α.Π.Ε. είναι

συνδεδεμένο με το Σύστημα Ηλεκτρονικής Διαχείρισης Εγγράφων της αρμόδιας αδειοδοτούσας Αρχής και το Πρόγραμμα «ΔΙΑΥΓΕΙΑ» (παρ. 7).

Επιπλέον, σημαντική για τους ενδιαφερομένους και τις αδειοδοτούσες Αρχές, καθώς διευκολύνει και τους μεν και τις δε, συμβάλλοντας στην εμπέδωση καλών σχέσεων μεταξύ τους, είναι η ρύθμιση της παρ. 8 του ως άνω άρθρου 41 του Ν. 4951/2022, σύμφωνα με την οποία «Το Π.Σ.Α.Π.Ε. διαθέτει σύστημα ειδοποιήσεων και ειδοποιεί αυτόματα, μέσω μηνύματος ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, τους επενδυτές και τις αδειοδοτούσες αρχές, για τις προθεσμίες κάθε τρέχουσας αδειοδοτικής διαδικασίας και τη λήξη της ισχύος των οικείων αδειών ή συμβάσεων».

Προς την ίδια κατεύθυνση της διευκόλυνσης των ενδιαφερομένων και των αδειοδοτουσών Αρχών κινείται μία ακόμη ρύθμιση του άρθρου 41 του Ν. 4951/2022, εκείνη της παρ. 10 εδ. α'. Κατά τη ρύθμιση αυτή, «Ο ενδιαφερόμενος καταχωρεί ηλεκτρονικά το αίτημα και τα απαιτούμενα συνοδευτικά δικαιολογητικά, τα οποία και διαβιβάζονται αυτόματα στις αδειοδοτούσες αρχές, παρακολουθεί την εξέλιξή του και λαμβάνει ηλεκτρονικά τις εκδοθείσες αποφάσεις ή τις γνωμοδοτήσεις των αδειοδοτικών αρχών». Από την συστηματική ερμηνεία των ανωτέρω διατάξεων, καθίσταται προφανές ότι οι σχετικές ρυθμίσεις αποσκοπούν στην σημαντική απλοποίηση των διαδικασιών αδειοδότησης ΑΠΕ.

Σε θεμελιώδη ζητήματα Διοικητικού Δικαίου και ειδικότερα του Δικαίου των Διοικητικών Πράξεων αναφέρεται η επόμενη παράγραφος (11) του άρθρου που εκτίθεται στις εδώ αναπτύξεις μας. Η ρύθμιση αυτή ορίζει ότι «Οι διοικητικές πράξεις, μόλις καταχωρηθούν στο Π.Σ.Α.Π.Ε., καθίστανται ισχυρές και γνωστές κατ' αυτόν τον τρόπο στους ενδιαφερομένους και τις αδειοδοτούσες αρχές. Η καταχώρηση των ανωτέρω πράξεων στο Π.Σ.Α.Π.Ε. συνιστά τεκμήριο γνώσης για τους διοικούμενους».

Τέλος, οι παρ. 12 και 13 του άρθρου 41 του Ν. 4951/2022 ρυθμίζουν ζητήματα προστασίας επαγγελματικού απορρήτου εν σχέσει με τα στοιχεία, τα οποία εισάγονται στο Π.Σ.Α.Π.Ε.

β) Διάταξη σημαντική, υπό την οπτική γωνία της Θεματικής της παρούσας συμβολής μας, είναι επίσης αυτή του άρθρου 4 παρ. 4 του Ν. 4951/2022. Η εν λόγω διάταξη επιτρέπει την εγκατάσταση σταθμών ηλεκτρικής ενέργειας σε δάση και δασικές εκτάσεις, εφόσον επιτρέπεται εκεί η εκτέλεση έργων, σύμφωνα με τις ρυθμίσεις των άρθρων 45 και 53 του Ν. 998/1979, καθώς και σε αιγιαλό και παραλία, εφόσον έχει παραχωρηθεί το δικαίωμα χρήσης τους.

γ) Ακόμη, διατάξεις του Ν.4951/2022 που πρέπει να επισημανθούν εδώ είναι εκείνες των άρθρων 90-95 αυτού, δεδομένου ότι καθορίζουν για πρώτη φορά στη χώρα μας το πλαίσιο για τη χωροθέτηση, αδειοδότηση, εγκατάσταση και λειτουργία έως δέκα (10) πιλοτικών πλωτών φωτοβολταϊκών στον θαλάσσιο χώρο μέσω μιας απλουστευμένης και ενιαίας διαδικασίας αδειοδότησης.

Οι ως άνω εκτεθείσες νομολογιακές και νομοθετικές εξελίξεις στη χώρα μας μαρτυρούν ότι σε περίπτωση σύγκρουσης στοιχείων που συνθέτουν το φυσικό περιβάλλον, ορισμένα από αυτά υποχωρούν και δεν τυγχάνουν απόλυτης προστασίας προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος της αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής, ο οποίος κατεξοχήν υπηρετεί την προάσπιση του φυσικού περιβάλλοντος.

Σ' ένα Συμπέρασμα της παρούσας Εισήγησής μας (IV), προσήκει να σκεφθούμε εάν η θέση αυτή της ημεδαπής έννομης τάξης αρκεί για την επίτευξη του εν λόγω στόχου.

IV. Συμπέρασμα

Όπως διαπιστώσαμε επ' ευκαιρία των ως άνω αναπτύξεών μας, η κυρίαρχη νομολογιακή τάση στη χώρα μας για την υπερίσχυση της εγκατάστασης Α.Π.Ε. στο πλαίσιο της αντιμετώπισης του φαινομένου της κλιματικής αλλαγής έναντι της προστασίας άλλων αγαθών ή στοιχείων του φυσικού περιβάλλοντος (όπως είναι λ.χ. τα δάση και οι δασικές εκτάσεις), ακολουθήθηκε από τη θέσπιση της πρόσφατης νομοθεσίας για τις Α.Π.Ε., δεδομένου ότι επιτρέπεται ρητά μ' αυτήν η εγκατάσταση σταθμών παραγωγής ενέργειας από Α.Π.Ε. σε δάση και δασικές εκτάσεις, καθώς και σε αιγιαλό και παραλία. Το κεντρικό ερώτημα, ωστόσο, παραμένει εάν όλα αυτά είναι αρκετά και αποτελούν ανάχωμα για την αντιμετώπιση του ζητήματος της κλιματικής αλλαγής.



Η συμβολή των Ε.Δ.Ε.Τ. της Προγραμματικής Περιόδου 2021-2027 στη Μεταρρύθμιση του Δημοσίου Τομέα

Λάμπρου Π. Μπαμπαλιούτα

Δικηγόρος – Επ. Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

1. Εισαγωγή :

Η μεταρρύθμιση του δημοσίου τομέα μέσα από τη διαρκή μεταβολή του νομοθετικού πλαισίου σε οργανωτικό (και όχι μόνο) επίπεδο, είναι άμεσα συνδεδεμένη με την συμμετοχή της Χώρας μας, μέσα στην Ε.Ε. Στην ευρεία ένωση Κρατών και λαών, την «Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία»¹, με το δικό της αξιακό σύστημα², μέσω του υφιστάμενου συστήματος κανόνων δικαίου, στην πορεία της προς την επίτευξη του στόχου της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η μεταβολή των οργανωτικών δομών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης περιλαμβάνει, τόσο το κεντρικό, τόσο το αποκεντρωτικό επίπεδο άσκησης κρατικής διοίκησης, όσο και το (τοπικό) αυτοδιοικητικό επίπεδο αμφοτέρων των βαθμών.

Το ζητούμενο της μεταρρύθμισης συναντάται αρκετές φορές με την ουσιαστική εκπλήρωση του σημαντικού στόχου της οικονομικής ανάπτυξης, ιδίως των Περιφερειών κατά τα άρθρα 102 και 106 παρ. 1 του Συντάγματος, της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, μέσα από τον συνδυασμό των κανόνων που θεσπίζει ο εθνικός νομοθέτης και ο ευρωπαίος νομοθέτης με την άσκηση της

¹ Βλ. σχετικά, *Ευάγ. Βενιζέλου* «Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου», 2^η εκδ., 2021, σελ. 177, *Δ. Τσάτσου* «Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία», 2007, σελ. 32 επ.

² Βλ. *Δ. Τσάτσου* «Το αξιακό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Εισαγωγή στη λειτουργία του, 2005, σελ. 33 επ., *Τ. Γιαννίτση* «Κράτος, Διακυβέρνηση και ευρωπαϊκό σύστημα αξιών», σε «Η Ελλάδα στην Ευρώπη» (Επιμ. : *Α. Παπαδοπούλου - Κ. Γώγου - Μ. Πικραμένου*), Πρακτικά Συνεδρίου στη μνήμη των Καθηγητών Συνταγματικού Δικαίου Δημήτρη Θ. Τσάτσου και Γιώργου Παπαδημητρίου, 2019, σελ. 34 επ.

πολιτικής της Ε.Ε. για την οικονομική και κοινωνική συνοχή, όπως επιτάσσει η Συνθήκη της Λισσαβόνας στα άρθρα 174 επ.³

Οι αρχές της δεκαετίας του 1980 μετά την ένταξη της Ελλάδας στην Ε.Ο.Κ. και η εφαρμογή των Μ.Ο.Π.^{4 5} στην ελληνική δημόσια διοίκηση, με βασικό άξονα τον πρωτογενή τομέα παραγωγής, παρείχαν στην ελληνική οικονομία μία έντονη αναπτυξιακή ώθηση και συνέβαλαν στην ομαλή συνέχιση της περιφερειακής πολιτικής και στους υπολοίπους τομείς της παραγωγικής διαδικασίας, μέσα από τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης, (της Ε.Ο.Κ. και μετέπειτα Ε.Ε.), της χρονικής περιόδου 1989-2006 (και ειδικότερα των περιόδων 1989-1993⁶, 1994-1999⁷ και 2000-

³ Βλ. σχετικά, *Α. Μπαμπαλιούτα – Κ. Μητσόπουλου* «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Περιφερειακή Πολιτική της Ε.Ε.», 2014, σελ. 188 επ., *Ν. Μούση* «Ευρωπαϊκή Ένωση», Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική, 16^η εκδ., 2018, σελ. 227 επ., *Αικ. Ηλιάδου* «Ερμηνεία άρθρου 174 της ΣΛΕΕ» σε *Β. Σκουρή* (Επιμ.) «Συνθήκη της Λισσαβόνας», Ερμηνεία κατ' άρθρον, 2020, σελ. 1.479 επ.

⁴ Βλ. σχετικά, *Α. Μπαμπαλιούτα – Κ. Μητσόπουλου* «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Περιφερειακή Πολιτική της Ε.Ε.», 2014, σελ. 156 επ.

⁵ Πρβλ. και *Ολγ. Γιώτη-Παπαδάκη*, «Ευρωπαϊκή Πολιτική Ολοκλήρωση και Πολιτικές Αλληλεγγύης», 2^η αναθ. εκδ., 2010, σελ. 216 επ., *Ν. Μαραβέγια*, «Περιφερειακή Πολιτική και Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή», σε Ελληνικής Πανεπιστημιακής Ένωσης Ευρωπαϊκών Σπουδών «Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές», Τόμος Β', Οικονομική Ολοκλήρωση και Πολιτικές, Θεωρία και Εφαρμογές, (Επιμ. : *Γ. Δημόπουλου - Ν. Μπαλά - Ι. Χασσίδ*), 2007, σελ. 435 επ., *Ελ. Ανδρικοπούλου*, «Η πολιτική συνοχής και οι προοπτικές της στο νέο Ευρωπαϊκό Χώρο», σε «Ο Νέος Ευρωπαϊκός Χώρος», Η Διεύρυνση και η Γεωγραφία της Ευρωπαϊκής Ανάπτυξης, (Επιμ. : *Ελ. Ανδρικοπούλου - Γρ. Κανκαλά*), 2000, σελ. 342.

⁶ Κατά το τότε παράγωγο ενωσιακό δίκαιο (Κανονισμός 2.052/1888), οι Στόχοι ήταν : α) Στόχος 1^{ος} : η προώθηση της ανάπτυξης και η διαρθρωτική προσαρμογή των περιφερειών που βρίσκονταν σε καθυστέρηση, β) Στόχος 2^{ος} : η αναδιάρθρωση περιφερειών, συνοριακών περιοχών, ή τμημάτων περιφερειών (συμπεριλαμβανομένων και των ζωνών απασχόλησης και των αστικών κέντρων) που είχαν πληγεί από τη βιομηχανική παρακμή, γ) Στόχος 3^{ος} : η καταπολέμηση της ανεργίας μακράς διαρκείας, δ) Στόχος 4^{ος} : η διευκόλυνση της επαγγελματικής ένταξης των νέων, ε) Στόχος 5^{ος} : η προοπτική της μεταρρύθμισης της ΚΑΠ προς δύο κατευθύνσεις, ήτοι : 1) στην επιτάχυνση της προσαρμογής των αγροτικών διαρθρώσεων και 2) στην προώθηση της ανάπτυξης των αγροτικών ζωνών.

⁷ Οι Στόχοι του Β' Κ.Π.Σ. δεν είχαν σχεδόν καμία διαφοροποίηση, σε σχέση με την προηγούμενη Περίοδο του Α' Κ.Π.Σ., εκτός από την ενοποίηση των προηγούμενων Στόχων 3 και 4, με κύριο άξονα την καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας, την επαγγελματική ένταξη των νέων και των ατόμων που απειλούνται με αποκλεισμό από την αγορά εργασίας (εφεξής Στόχος 3) και έλαβε χώρα και προσθήκη νέου Στόχου 4 με άξονα την προσαρμογή των εργαζομένων στις αλλαγές της βιομηχανίας και των συστημάτων

2006⁸), και την εκπόνηση των Εθνικών Στρατηγικών Πλαισίων Αναφοράς από το 2007 μέχρι και σήμερα (ειδικότερα τις επιμέρους Προγραμματικές Περιόδους των Ε.Σ.Π.Α. Ι 2007-2013⁹, Ε.Σ.Π.Α. ΙΙ 2014-2020¹⁰ και Ε.Σ.Π.Α. ΙΙΙ 2021-2027).

παραγωγής. Υπήρξε και Στόχος που αφορούσε την ανάπτυξη των αραιοκατοικημένων περιοχών του Βορρά, της Σουηδίας και της Φινλανδίας.

⁸ Οι Στόχοι της Περιόδου του Γ' Κ.Π.Σ. σύμφωνα με τους Κανονισμούς 1.260/1999, 1.261/1999, 1.262/1999, 1.263/1999 και 1.257/1999 ήταν : α) Στόχος 1^{ος} : η προώθηση της ανάπτυξης και της διαρθρωτικής προσαρμογής των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιφερειών, β) Στόχος 2^{ος} : η στήριξη της οικονομικής και κοινωνικής ανασυγκρότησης των περιοχών που αντιμετώπιζαν διαρθρωτικές δυσκολίες, γ) Στόχος 3^{ος} : η στήριξη της προσαρμογής και του εκσυγχρονισμού των πολιτικών και των συστημάτων εκπαίδευσης, κατάρτισης και απασχόλησης.

⁹ Οι Στόχοι της Προγραμματικής Περιόδου 2007-2013 ήταν : α') 1^{ος} Στόχος : «Σύγκλιση», ο οποίος απέβλεπε στην επιτάχυνση της σύγκλισης των λιγότερο αναπτυγμένων κρατών μελών και περιφερειών μέσω της βελτίωσης των συνθηκών για την οικονομική μεγέθυνση και την απασχόληση με την αύξηση και τη βελτίωση της ποιότητας των επενδύσεων σε φυσικό και ανθρώπινο κεφάλαιο, την ανάπτυξη της καινοτομίας και της κοινωνίας της γνώσης, την προσαρμοστικότητα στις οικονομικές και κοινωνικές αλλαγές, την προστασία και τη βελτίωση του περιβάλλοντος, καθώς και την ενίσχυση της διοικητικής αποτελεσματικότητας. β') 2^{ος} Στόχος : «Περιφερειακή ανταγωνιστικότητα και απασχόληση», ο οποίος απέβλεπε, εκτός από τις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες, στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της ελκυστικότητας των περιφερειών, καθώς και στην απασχόληση, προβλέποντας τις οικονομικές και κοινωνικές αλλαγές, συμπεριλαμβανομένων αυτών που συνδέονταν με την απελευθέρωση του εμπορίου, μέσω της καινοτομίας και της προαγωγής της κοινωνίας της γνώσης, της επιχειρηματικότητας, της προστασίας και της βελτίωσης του περιβάλλοντος, και της βελτίωσης της προσβασιμότητας, της προσαρμοστικότητας των εργαζομένων και των επιχειρήσεων, καθώς και μέσω της ανάπτυξης αγορών εργασίας χωρίς περιορισμούς, και γ') 3^{ος} Στόχος : «Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία», ο οποίος απέβλεπε στην ενίσχυση της διασυννοριακής συνεργασίας μέσω κοινών τοπικών και περιφερειακών πρωτοβουλιών, στην ενίσχυση της διακρατικής συνεργασίας μέσω δράσεων που ευνοούσαν την ολοκληρωμένη εδαφική ανάπτυξη που συνδέονταν με τις κοινοτικές προτεραιότητες, και μέσω της ενίσχυσης της διαπεριφερειακής συνεργασίας και της ανταλλαγής εμπειρίας στο ενδεικνύομενο εδαφικό επίπεδο. Βλ. σχετικά, *Α. Μπαμπαλιούτα – Κ. Μητσόπουλου*, ό.π., σελ. 199 επ. και τον Προϊσχύσαντα Βασικό Κανονισμό 1.083/2006.

¹⁰ Βασική στοχοθεσία της Προγραμματικής Περιόδου 2014-2020, η οποία συνεχίζεται και κατά την παρούσα χρονική περίοδο βασίζεται τρεις Άξονες : 1) την έξυπνη ανάπτυξη : με βάση την ανάπτυξη μιας οικονομίας βασισμένης στη γνώση και την καινοτομία, 2) τη διατηρήσιμη ανάπτυξη : με βάση την προώθηση μιας αποδοτικότερης ως προς τη χρήση των πόρων, «πράσινης» και πιο ανταγωνιστικής οικονομίας και 3) την ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς : με βάση μια οικονομία με υψηλό επίπεδο απασχόλησης, το οποίο θα επιτυγχάνει κοινωνική και εδαφική συνοχή. Για τους λόγους αυτούς η Επιτροπή έχει προτείνει τους εξής σημαντικούς και πλήρως Στρατηγικούς Στόχους για την ΕΕ : Α) το 75% του πληθυσμού μεταξύ 20-64 ετών πρέπει να έχει απασχόληση, Β) το 3% του ΑΕΠ της ΕΕ πρέπει να επενδύεται σε Ενέργεια και Απασχόληση, Γ) οι στόχοι που περιλαμβάνουν το κλίμα/την ενέργεια πρέπει να έχουν επιτευχθεί (περιλαμβανομένης της αύξησης σε 30% του ποσοστού μείωσης των εκπομπών εφόσον οι συνθήκες το επιτρέπουν), Δ) το ποσοστό των ατόμων που εγκαταλείπουν πρόωρα την σχολική εκπαίδευση πρέπει να είναι μικρότερο από 10% και τουλάχιστον 40% των νέων που πρέπει να έχουν πτυχίο τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Ε) ο αριθμός των ατόμων που κινδυνεύουν από φτώχεια πρέπει να μειωθεί κατά 20 εκατομμύρια. Βλ. σχετικά, *Α. Μπαμπαλιούτα – Κ. Μητσόπουλου*, ό.π., σελ. 285 επ. και τους Κανονισμούς : 1) **υπ'** αριθ. 1.299/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, «Περί καθορισμού ειδικών διατάξεων για την υποστήριξη του Στόχου της Ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης», 2) **υπ'** αριθ. 1.300/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, «Σχετικά με το Ταμείο Συνοχής και την κατάργηση του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1.084/2006», 3) **υπ'** αριθ. 1.301/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, «Σχετικά με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και για τη θέσπιση ειδικών διατάξεων σχετικά με τον Στόχο «Επενδύσεις στην ανάπτυξη και την απασχόληση» και για την κατάργηση του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1.080/2006», 4) **υπ'** αριθ. 1.302/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, «Για την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1.082/2006 για τον Ευρωπαϊκό Όμιλο Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ) όσον αφορά την αποσαφήνιση, την

Κατ' αυτόν τον τρόπο η μεταρρυθμιστική τάση που αναπτύσσεται στην ελληνική δημόσια διοίκηση δεν εξαρτάται άμεσα μόνο και μόνο από τη μορφή της οργανωτικής δομής της Χώρας, ή από τον ιδιαίτερο ρόλο των αυτοδιοικούμενων οργανισμών που θα κληθούν να συμβάλουν στην τοπική ανάπτυξη και την αποτελεσματικότητά τους¹¹, αλλά από την ενεργό συνεργασία μεταξύ εθνικών αρχών και ενωσιακών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων. Ο στόχος είναι κοινός και αφορά την πραγμάτωση της ουσιαστικής εναρμόνισης των νομοθεσιών μεταξύ των Κρατών-μελών της Ε.Ε. και της ίδιας της Ε.Ε., στον τομέα της αναπτυξιακής πολιτικής για τη μεγαλύτερη δυνατή σύγκλιση των λιγότερο αναπτυγμένων Κρατών-μελών και Περιφερειών με την υπόλοιπη Ένωση.

Τούτο μέσα από όρους και πρακτικές τους οποίους επιτάσσει η Ε.Ε. αναζητώντας την αειφόρο ανάπτυξη της Ευρώπης με γνώμονα την ισόρροπη οικονομική ανάπτυξη, την ανταγωνιστικότητα, την όσο το δυνατό μεγαλύτερη πλήρη απασχόληση και κοινωνική πρόοδο, χωρίς διακρίσεις, με σεβασμό στην πολυμορφία εντός του πλαισίου της, όπως ορίζει το άρθρο 3 παρ. 3 της ΣΕΕ.

Δεν θα πρέπει να λησμονείται ότι η επίτευξη διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων αποτέλεσε αντικείμενο συζητήσεων και διαβουλεύσεων στην Ε.Ε., από το 1958 και εντεύθεν, με αρχική βάση την Συνθήκη της Ρώμης το έτος 1957 και ειδικότερα το άρθρο 2 της εν λόγω Συνθήκης, εν συνεχεία στις αρχές της δεκαετίας του 1970, με την απόφαση της Συνόδου Κορυφής των Παρισίων, τον Οκτώβριο του 1972, όπου είχε ως αποτέλεσμα τη σύσταση του Ευρωπαϊκού

απλούστευση και τη βελτίωση της διαδικασίας ίδρυσης και λειτουργίας αυτών των Ομίλων», 5) υπ' αριθ. 1.303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, «Περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1.083/2006», 6) υπ' αριθ. 1.304/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17 Δεκεμβρίου 2013, «Για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και την κατάργηση του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1.081/2006 του Συμβουλίου» και 7) υπ' αριθ. 1.305/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, «για τη στήριξη της Αγροτικής Ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) και την κατάργηση του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1.698/2005 του Συμβουλίου».

¹¹ Βλ. Στ. Κτιστάκη «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση», 2^η εκδ., 2020, σελ. 100 επ.

Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης το 1975¹² και εν συνεχεία των υπολοίπων Ταμείων.

Παράλληλα η Ε.Ε. σεβόμενη τις ιδιαιτερότητες των Κρατών-μελών της, διακρίνει τους τομείς των αρμοδιοτήτων της, με γνώμονα την πλήρη εφαρμογή των θεμελιωδών αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, στο πλαίσιο της δοτής αρμοδιότητας η οποία κατοχυρώνεται ρητά στο άρθρο 5 παρ. 2 της ΣΕΕ, ασκώντας στο πεδίο της περιφερειακής πολιτικής αμιγώς συντρέχουσα αρμοδιότητα, κατ' άρθρο 4 παρ. 2 εδάφιο γ' της ΣΛΕΕ. Τούτο διότι, η αναπτυξιακή πολιτική, εν γένει, ασκείται αρχικά από τα Κράτη-μέλη και η Ε.Ε. παρεμβαίνει μόνο εφόσον και κατά τον βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο¹³.

¹² Βλ. *I. Bache* «Europeanization and Multilevel Governance», *Cohesion Policy in the EU and Britain*, London, Rowman, 2008, σελ. 40-41. Πρβλ. και *Ελ. Ανδρικοπούλου* «Η πολιτική συνοχής και οι προοπτικές της στο νέο Ευρωπαϊκό Χώρο», σε «Ο Νέος Ευρωπαϊκός Χώρος», Η Διεύρυνση και η Γεωγραφία της Ευρωπαϊκής Ανάπτυξης, (Επιμ. : *Ελ. Ανδρικοπούλου - Γρ. Κανκαλά*), 2000, σελ. 339 επ, *Ν. Μαραβέγια - Γ. Ανδρέου* «Τα Διαρθρωτικά Ταμεία», σε Ελληνικής Πανεπιστημιακής Ένωσης Ευρωπαϊκών Σπουδών «Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές», Τόμος Γ', Οικονομική Ολοκλήρωση και Πολιτικές, Το Ρυθμιστικό Πλαίσιο (Επιμ. : *Κ. Στεφάνου*), 2006, σελ. 343, *Ν. Μαραβέγια* «Περιφερειακή Πολιτική και Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή», σε Ελληνικής Πανεπιστημιακής Ένωσης Ευρωπαϊκών Σπουδών «Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές», Τόμος Β', Οικονομική Ολοκλήρωση και Πολιτικές, Θεωρία και Εφαρμογές, (Επιμ. : *Γ. Δημόπουλου - Ν. Μπαλά - Ι. Χασσίδ*), 2007, σελ. 452, *Όλγ. Γιώτη-Παπαδάκη*, ο.π., σελ. 214 επ. Το νεοϊδρυθέν ΕΤΠΑ πιστώθηκε για την πρώτη τριετία δράσης του (1975-1978) με 1,3 δις ECU, που αντιπροσώπευε περίπου το 3% του κοινοτικού προϋπολογισμού και οι πόροι του ορίζονταν στη βάση κατανομής εθνικών εισφορών ανάλογα με την οικονομική ευημερία του κάθε κράτους μέλους. Έως το 1985 που η περιφερειακή πολιτική εισήλθε μέσω των ΜΟΠ στη μορφή «εφαρμογής προγραμμάτων» που έχει μέχρι και σήμερα, το ΕΤΠΑ αύξανε σταθερά τους πόρους του, στόχευε προς τις οικονομίες που είχαν ανάγκη αλλά παρουσίαζε σοβαρά ζητήματα έλλειψης αποτελεσματικότητας και περιορισμένων δαπανών. Βλ. *Α. Μπαμπαλιούτα - Κ. Μητσόπουλου*, ό.π., σελ. 156.

¹³ Βλ. ενδεικτικά, *Ευγ. Σαχπεκίδου* «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», 2011, σελ. 238 επ.

2. Οι ειδικότερες διατάξεις της ΣΕΕ για την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή :

Το ζήτημα των περιφερειακών ανισοτήτων απασχολεί την Ε.Ε., όχι μόνο για στο πλαίσιο διαπίστωσης των υφιστάμενων αποκλίσεων μεταξύ των Κρατών-μελών της, αλλά και της διαπίστωσης των υφιστάμενων αποκλίσεων μεταξύ των Περιφερειών της.

Ο στόχος της αρμονικής ανάπτυξης μεταξύ των Περιφερειών εδράζεται πάνω στο κύριο μέλημα του ενωσιακού νομοθέτη για μείωση των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών και για μείωση της καθυστέρησης ανάπτυξης των πλέον μειονεκτικών περιοχών. Στο άρθρο 174 της ΣΕΕ δίνεται ιδιαίτερη προσοχή στις αγροτικές περιοχές, στις περιοχές που συντελείται βιομηχανική μετάβαση και τις περιοχές που πλήττονται από σοβαρά και μόνιμα φυσικά, ή δημογραφικά προβλήματα, όπως οι υπερβόρειες περιοχές που είναι ιδιαίτερα αραιοκατοικημένες και οι νησιωτικές, διασυνοριακές και ορεινές περιοχές. Οι ρυθμοί ανάπτυξης των ανωτέρω Περιφερειών έχουν ως κοινό παρονομαστή έρευνας των ανισοτήτων τους το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν εκάστης Περιφέρειας, με βάση τον Μέσο Όρο του Ακαθαρίστου Εγχωρίου Προϊόντος όλων των Κρατών-μελών της Ε.Ε. και με βάση Μονάδες Αγοραστικής Δύναμης συγκεκριμένου οικονομικού έτους.

Ως μέσο δράσης, η Ε.Ε. προβλέπει, τόσο στο πρωτογενές δίκαιο, όσο και στο δευτερογενές ή παράγωγο δίκαιο, τα Διαρθρωτικά Ταμεία. Η χρηματοδότηση των δράσεων και ο συντονισμός των επιμέρους οικονομικών πολιτικών διενεργείται κατά ρητή αναφορά της ΣΕ από τα Διαρθρωτικά Ταμεία, όπως το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων, Τμήμα Προσανατολισμού, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων και επομένως το δευτερογενές ενωσιακό δίκαιο δεν μπορεί, είτε να μεταβάλει τον, εκ του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου, ρόλο και τη λειτουργία τους, είτε ακόμη και να καταργήσει

αρμοδιότητες των ανωτέρω Ταμείων που άπτονται της χρηματοδότησης των συγκεκριμένων δράσεων. Κατ' αυτόν τον τρόπο τα ανωτέρω αναφερόμενα στο άρθρο 175 της ΣΕΕ Διαρθρωτικά Ταμεία δεσμεύουν τον ενωσιακό νομοθέτη όταν παράγει παράγωγο ή δευτερογενές ενωσιακό δίκαιο, για την εφαρμογή της πολιτικής της Ε.Ε. για την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή, σε οποιαδήποτε Προγραμματική Περίοδο, να ακολουθεί τους κανόνες ίδρυσης, διοίκησης και δράσης των ανωτέρω Ταμείων από την αρχική σύστασή τους μέχρι και τα διαστήματα εφαρμογής των εκάστοτε Προγραμματικών Περιόδων, όπως προβλέπονται από τις Συνθήκες της Ε.Ε.

Ειδικότερα, από την ΣΕΕ κατ' άρθρο 176, είναι αναβαθμισμένος ο θεσμικός ρόλος του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης και η συμβολή του στη «διόρθωση» των περιφερειακών ανισοτήτων στην Ένωση, χρηματοδοτώντας δράσεις και προγράμματα που συμβάλλουν στη διαρθρωτική αναπροσαρμογή των περιοχών που παρουσιάζουν καθυστέρηση στην ανάπτυξή τους καθώς και στη μετατροπή των βιομηχανικών περιοχών που βρίσκονται σε παρακμή.

Η ενεργός συμμετοχή όλων των Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων, τα οποία προβλέπονται, είτε από το πρωτογενές, είτε από το δευτερογενές ενωσιακό δίκαιο, ρυθμίζεται στο άρθρο 177 της ΣΕΕ με τρόπο αποκλειστικό μέσα από την έκδοση Κανονισμών σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία από κοινού Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο, μετά από διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών και κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής κατ' άρθρο 294 της ΣΛΕΕ.

Στο σημείο αυτό είναι αναγκαίο να τονιστεί ότι ορθά η Ε.Ε. επιλέγει τον Κανονισμό ως νομική πράξη ρύθμισης των γενικών κανόνων που εφαρμόζονται από τα Ταμεία, λόγω της φύσεως του Κανονισμού ως νομικής πράξεως έχουσας άμεση, γενική και επιτακτική ισχύ, σύμφωνα με το άρθρο 288 της ΣΛΕΕ. Τούτο δε, διότι οι κανόνες της Ε.Ε. για την εφαρμογή της πολιτικής για την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή χρίζουν ομοιόμορφης εφαρμογής από τα Κράτη-

μέλη, αφορούν τη δημοσιονομική διαχείριση μεγάλων κονδυλίων με όμοιο τρόπο από τις εθνικές διοικήσεις, έχουν ως αντικείμενο συγκεκριμένους και ποσοτικοποιημένους οικονομικούς στόχους, τυγχάνουν αυστηρών ελέγχων καθ' όλη τη διάρκεια της εκάστοτε Προγραμματικής Περιόδου από τις εθνικές και τις ενωσιακές ελεγκτικές αρχές και δεν θα πρέπει να επιτρέπουν στον εθνικό νομοθέτη τη θέσπιση ιδιαίτερων νομοθετικών πράξεων που θα έχουν ως αποτέλεσμα να τεθεί σε κίνδυνο η τυχόν μη ομοιόμορφη δράση της ανωτέρω πολιτικής.

Ο κοινός εθνικός νομοθέτης μπορεί να δράσει, αν και δεν είναι υποχρεωτικό, λόγω της φύσεως του Κανονισμού, μόνο επικουρικά, χωρίς να επιτρέπεται η θέσπιση ιδιαίτερων κανόνων εθνικού δικαίου. Τα καθήκοντα, οι πρωταρχικοί στόχοι και η οργάνωση των Διαρθρωτικών Ταμείων, η τυχόν συνένωσή τους, η αποτελεσματικότητά τους και ο συντονισμός τους με τα άλλα υφιστάμενα χρηματοδοτικά μέσα αποτελεί έργο του ενωσιακού νομοθέτη σε επίπεδο έκδοσης Κανονισμού, αποκλεισμένου κάθε άλλου κανόνα ενωσιακού δικαίου.

Τούτο μπορεί να γίνει εύκολα αντιληπτό από το γεγονός ότι οι όροι «Συνοχή» και «Περιφερειακή Πολιτική» δεν ταυτίζονται πλήρως διότι στον πρώτο όρο συμπεριλαμβάνονται, εν γένει, όλες τις προσπάθειες και το σύνολο των πολιτικών που αποσκοπούν στην μείωση κοινωνικών και οικονομικών ανισοτήτων μεταξύ διαφορετικών χωρικών μονάδων εντός της Ένωσης (NUTS) μέσω της αναδιανομής πόρων από τις πλουσιότερες περιφέρειες στις φτωχότερες¹⁴ και είναι ο τελικός σκοπός προς επίτευξη, ενώ ο δεύτερος όρος περιλαμβάνει το σύνολο των νομοθετικών μέσων και διαδικασιών προς επίτευξη του σκοπού της Συνοχής. Γι' αυτό και χρειάζεται η πιστή και ομοιόμορφη εφαρμογή τους από τα Κράτη-μέλη χωρίς καμία παρέκκλιση, γεγονός που

¹⁴ Βλ. *European Commission*, First Report on economic and Social Cohesion, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1996, σελ. 15.

συμβιβάζεται πλήρως με την έννοια της κοινής αγοράς¹⁵, αποκλειόμενης κάθε άλλης μορφής ενίσχυσης που τυχόν χορηγείται υπό οποιαδήποτε μορφή από τα Κράτη-μέλη για την προώθηση της ανάπτυξης ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων ή οικονομικών περιοχών, σε αντίθεση προς το κοινό συμφέρον, σύμφωνα με τους ορισμούς των άρθρων 107 και 108 της ΣΛΕΕ. Προς τον σκοπό της ομοιόμορφης εφαρμογής της νομοθεσίας της Ε.Ε. από τα Κράτη-μέλη προβλέφθηκε στο άρθρο 178 της ΣΛΕΕ ότι οι εκτελεστικοί κανονισμοί σχετικά με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης λαμβάνονται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, που αποφασίζουν σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία και μετά από διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών¹⁶.

Τα Επενδυτικά και Διαρθρωτικά Ταμεία που προβλέπονται από τον ισχύοντα βασικό Κανονισμό 1.060/2021 και από τους επιμέρους Κανονισμούς για την τρέχουσα Προγραμματική Περίοδο 2021-2027 είναι : α) το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (Ε.Τ.Π.Α.), 2) το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο + (ΕΚΤ +), 3) το Ταμείο Συνοχής (ΤΣ), 4) το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης (ΤΔΜ), 5) το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας, Αλιείας και Υδατοκαλλιέργειας (ΕΤΘΑΥ), 6) το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (ΤΑΜΕ), 7) το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας (ΤΕΑ), 8) το Ταμείο (Μέσο) που αφορά τη Χρηματοδοτική Στήριξη της Διαχείρισης των Συνόρων και την Πολιτική των Θεωρήσεων (ΜΔΣΘ), 9) το

¹⁵ Βλ. σχετικά *Ν. Μούση*, ο.π., σελ. 225.

¹⁶ Για τ' ανωτέρω, βλ. και *Αικ. Ηλιάδου* «Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή», σε Κέντρου Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου «Ερμηνεία Συνθηκών για την Ε.Ε. και την Ε.Κ.» (Επιμ. : *Β. Σκουρή*), 2003, σελ. 1115 επ. (υπό το καθεστώς των άρθρων 158 επ. της ΕΚ), *Γ.Ε. Καλαβρού - Θ. Γεωργόπουλου* «Το Δίκαιο της Ε.Ε.», Τόμος ΙΙ, 2011, σελ. 205 επ., *Ιωάν. Μουρνιανάκη* «Οικονομική, Κοινωνική και Εδαφική Συνοχή», σε *Β. Χριστιανού* «Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ» (Κατ' άρθρο Ερμηνεία), 2011, σελ. 2012, σελ. 847 επ. Για τους εκτελεστικούς Κανονισμούς, βλ. ενδεικτικά αντί άλλων. *Ιωσ. Κτενίδη* «Το νομοθετικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Οι κατηγορίες των πράξεων σε μετάβαση, 2017, σελ. 179 επ.

Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων (ΕΓΓΕ) και 10) το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ).

Ο ρόλος της Επιτροπής είναι σταθερά αναβαθμισμένος, όπου εκτός από τη θεσμική συμμετοχή της στην έκδοση των αναγκαίων Κανονισμών, μέσα από όσα προβλέπονται στη διαδικασία της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας στο άρθρο 294 της ΣΛΕΕ, η Επιτροπή εκτός των άλλων υποβάλλει ανά τριετία έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με την πρόοδο που έχει σημειωθεί για την υλοποίηση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής και σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο έχουν συμβάλει τα διάφορα μέσα που προβλέπονται στο άρθρο 175 της ΣΛΕΕ.

Η έκθεση αυτή συνοδεύεται, ενδεχομένως, από κατάλληλες προτάσεις. Εάν απαιτούνται ειδικές δράσεις, πέρα από τα πλαίσια των Ταμείων και με την επιφύλαξη των μέτρων που αποφασίζονται στα πλαίσια των άλλων πολιτικών της Ένωσης, οι δράσεις αυτές μπορούν να θεσπίζονται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, που αποφασίζουν σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία και μετά από διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών¹⁷.

3. Η Προγραμματική Περίοδος 2021-2027 :

Η προγραμματική Περίοδος 2021-2027 τυπικά ξεκίνησε 6 μήνες μετά την έλευση του 2021, όπου είχε προγραμματιστεί χρονικά η αφετηρία του.

Προηγήθηκε η έκδοση του Κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/2093 του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2020, «για τον καθορισμό του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου για τα έτη 2021 έως 2027» (Επίσημη Εφημερίδα της Ε.Ε.,

¹⁷ Βλ. άρθρο 178 της ΣΛΕΕ.

LI 433 της 22-12-2020), με το οποίο ορίστηκε ως σύνολο πιστώσεων πληρωμών για την περίοδο 2021-2027 το ποσόν των 1.061.058 εκατ. Ευρώ, προκειμένου η Ε.Ε. να παράσχει ένα μακροπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο που θα προετοιμάσει το έδαφος για μια δίκαιη και χωρίς αποκλεισμούς μετάβαση σε ένα πράσινο και ψηφιακό μέλλον, στηρίζοντας την πιο μακροπρόθεσμη στρατηγική αυτονομία της Ένωσης και καθιστώντας την ανθεκτική σε κλυδωνισμούς στο μέλλον¹⁸ και την ενίσχυση των Θεματικών Ειδικών Μέσων, όπως το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση¹⁹, το Αποθεματικό Αλληλεγγύης και Επείγουσας Βοήθειας²⁰, το Αποθεματικό Προσαρμογής στο Brexit²¹, ο Μηχανισμός Ευελιξίας²² κ.ο.κ.

Εν συνεχεία ακολούθησε η έκδοση των 5 Κανονισμών, για την έναρξη εφαρμογής της Προγραμματικής Περιόδου 2021-2027, ήτοι του :

α) Κανονισμού (ΕΕ) 2021/1056 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Ιουνίου 2021, «για τη θέσπιση του Ταμείου Δίκαιης Μετάβασης»,

β) Κανονισμού (ΕΕ) 2021/1057 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Ιουνίου 2021, «περί ιδρύσεως του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου+ (ΕΚΤ+) και καταργήσεως του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1296/2013»,

γ) Κανονισμού (ΕΕ) 2021/1058 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Ιουνίου 2021, «για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ταμείο Συνοχής»,

¹⁸ Βλ. το προοίμιο του Κανονισμού.

¹⁹ Βλ. άρθρο 8 του Κανονισμού.

²⁰ Βλ. άρθρο 9 του Κανονισμού.

²¹ Βλ. άρθρο 10 του Κανονισμού.

²² Βλ. άρθρο 12 του Κανονισμού.

δ) Κανονισμού (ΕΕ) 2021/1059 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Ιουνίου 2021, «για τις ειδικές διατάξεις που διέπουν τον στόχο «Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία» (Interreg) που υποστηρίζεται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και τους μηχανισμούς εξωτερικής χρηματοδότησης» και

ε) του βασικού Κανονισμού (ΕΕ) 2021/1060 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Ιουνίου 2021, «για τον καθορισμό κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+, το Ταμείο Συνοχής, το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας, Αλιείας και Υδατοκαλλιέργειας και δημοσιονομικών κανόνων για τα εν λόγω Ταμεία και για το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης, το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας και το Μέσο για τη Χρηματοδοτική Στήριξη της Διαχείρισης των Συνόρων και την Πολιτική των Θεωρήσεων» (Επίσημη Εφημερίδα της Ε.Ε., L 231, της 30^{ης} Ιουνίου 2021)²³.

Με το άρθρο 5 του βασικού Κανονισμού (ΕΕ) 2021/1.060, ως Στόχοι, οι οποίοι στηρίζονται από το ΕΤΠΑ, ΕΚΤ+, Ταμείο Συνοχής και το ΕΤΘΑΥ, ορίζονται οι κάτωθι :

α) μια Ευρώπη πιο ανταγωνιστική και πιο έξυπνη μέσω της προώθησης του καινοτόμου και έξυπνου οικονομικού μετασχηματισμού και της περιφερειακής συνδεσιμότητας ΤΠΕ,

β) μια πιο πράσινη και ανθεκτική Ευρώπη με χαμηλές εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα και καθ' οδόν προς μια οικονομία καθαρών μηδενικών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα,

μέσω της προώθησης της δίκαιης μετάβασης :

²³ Βλ. σχετικά *Α. Μπαμπαλιούτα* «Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης», Τόμος Α', 3^η εκδ., 2021, σελ. 437 επ. και Τόμος Β', 3^η εκδ., 2021, σελ. 488 επ.

- i) σε καθαρές μορφές ενέργειας,
 - ii) των πράσινων και γαλάζιων επενδύσεων,
 - iii) της κυκλικής οικονομίας,
 - iv) του μετριασμού της κλιματικής αλλαγής και της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή,
 - v) της πρόληψης και της διαχείρισης των κινδύνων και
 - vi) της βιώσιμης αστικής κινητικότητας,
- γ) μια πιο διασυνδεδεμένη Ευρώπη, μέσω της ενίσχυσης της κινητικότητας,
- δ) μια πιο κοινωνική και χωρίς αποκλεισμούς Ευρώπη, μέσω της υλοποίησης του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων και
- ε) μια Ευρώπη πιο κοντά στους πολίτες, μέσω της προώθησης της βιώσιμης και ολοκληρωμένης ανάπτυξης όλων των εδαφικών τύπων και τοπικών πρωτοβουλιών.

Επίσης ως Στόχοι στηριζόμενοι από το ΕΤΠΑ, ΕΚΤ+, Ταμείο Συνοχής και Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης, ορίζονται :

- α) Επενδύσεις στην απασχόληση και την ανάπτυξη και
- β) Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία (INTERREG)²⁴.

Με το βασικό Κανονισμό δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στη συνεργασία και διαδραστικότητα μεταξύ των επιπέδων διοίκησης των Κρατών-μελών, ήτοι της κεντρικής διοίκησης, των κρατικών περιφερειακών αρχών και των τοπικών αρχών, στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης²⁵, ως εταίρων σε μία

²⁴ Οι Πόροι του Στόχου «Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία» ανέρχονται στο 2,4% των συνολικών πόρων, ήτοι 8.050.000.000 Ευρώ.

²⁵ Βλ. *Επιτροπή των Περιφερειών* «Λευκή Βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση της Επιτροπής των Περιφερειών», 2009, σελ. 7, σύμφωνα με την οποία, «Με την έννοια πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, η Επιτροπή των Περιφερειών εννοεί την συντονισμένη δράση της Ένωσης, των κρατών μελών και των τοπικών

«Συμφωνία εταιρικής σχέσης» που ορίζουν τα άρθρα 8 παρ. 1 και 10-14 του Κανονισμού, με σεβασμό στην ποικιλομορφία και διαφορετικότητα των θεσμικών συνταγματικών και νομοθετικών ρυθμίσεων ανά Κράτος-μέλος σχετικά με την προβλεπόμενη αυτοτέλεια ή αυτονομία στους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς.

Κατ' αυτόν τον τρόπο ενθαρρύνονται ιδίως οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί να συμμετέχουν ενεργά στις θεσμικές διαδικασίες που προβλέπονται από το ενωσιακό δίκαιο και εξασφαλίζεται η συνεισφορά όλων των τοπικών παραγόντων καθιστώντας τους πραγματικούς εταίρους, συμμετέχοντας με αυξημένη ανάληψη ευθυνών μέσα από τη διαφάνεια, την συμμετοχή, τη λογοδοσία, την αποτελεσματικότητα και την κοινωνική συνοχή. Έτσι θα ενισχυθεί η τοπική ανάπτυξη με την πρωτοβουλία τοπικών κοινοτήτων, προάγοντας τις τελευταίες σε σημαντικό εταίρο κοινωνικής συνοχής²⁶.

Στην τρέχουσα Προγραμματική Περίοδο εκπονούνται 9 Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα, 13 Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα και 13 Προγράμματα INTERREG²⁷.

και περιφερειακών αρχών, η οποία βασίζεται στην εταιρική σχέση και στοχεύει στην χάραξη και υλοποίηση των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η έννοια αυτή συνεπάγεται την αμοιβαία ευθύνη των επιμέρους επιπέδων διακυβέρνησης, ενώ στηρίζεται σε όλες τις πηγές δημοκρατικής νομιμότητας και στην αντιπροσωπευτικότητα των ενδιαφερόμενων παραγόντων. Μέσω μίας σφαιρικής προσέγγισης, επιτυγχάνει την από κοινού συμμετοχή των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης στη διατύπωση των κοινοτικών πολιτικών και της κοινοτικής νομοθεσίας, με τη χρήση διαφόρων μηχανισμών (διαβούλευση, αναλύσεις εδαφικού αντικτύπου κλπ.)»

²⁶ Βλ. τα άρθρα 28 εδάφιο β' και 31-34 του βασικού Κανονισμού.

²⁷ Τα Προγράμματα INTERREG είναι τα εξής : α) (Interreg VI-A) Greece-Bulgaria (67,162 εκατ. Ευρώ), β) (Interreg VI-A) Greece-Italy (79,582 εκατ. Ευρώ), γ) (Interreg VI-A) Greece-Cyprus (45,991 εκατ. Ευρώ), δ) (Interreg VI-A) IPA III CBC Greece-Albania (45,965 εκατ. Ευρώ), ε) (Interreg VI-A) IPA III CBC Greece-Republic of North Macedonia (45,470 εκατ. Ευρώ), στ) (Interreg VI-B) Euro Mediterranean 2021-2027 (EURO MED) (281 εκατ. Ευρώ), ζ) (Interreg VI-B) Adriatic-Ionian (99 εκατ. Ευρώ), η) (Interreg VI-B) Interreg NEXT MED (265 εκατ. Ευρώ), θ) (Interreg VI-B) Interreg NEXT Black Sea Basin (72,28 εκατ. Ευρώ), ι) (Interreg VI-C) Interreg Europe (379 εκατ. Ευρώ), ια) (Interreg VI-C) Interact (45 εκατ. Ευρώ), ιβ) Urbact IV (102,934 εκατ. Ευρώ) και ιγ) ESPON 2030 Cooperation Programme (48 εκατ. Ευρώ). Στηρίζονται από το ΕΤΠΑ και μηχανισμούς εξωτερικής χρηματοδότησης, με βάση τον Κανονισμό (ΕΕ) 2021/1.059 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 24ης Ιουνίου 2021 «για τις ειδικές διατάξεις που διέπουν τον στόχο «Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία» (INTERREG) ο οποίος υποστηρίζεται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και τους μηχανισμούς εξωτερικής χρηματοδότησης (Κανονισμός INTERREG)». Πρβλ. και α) την εκτελεστική απόφαση (ΕΕ) 2022/75 της Επιτροπής της 17ης Ιανουαρίου 2022 «για τον

Στο πλαίσιο εφαρμογής του Προγραμματικής Περιόδου 2021-2027 και για την πλήρη υλοποίηση του Στόχου «Επενδύσεις στην απασχόληση και την ανάπτυξη», οι υφιστάμενες Περιφέρειες διακρίνονται (στο επίπεδο των Περιφερειών NUTS 2²⁸, υποστηριζόμενες από το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ+ και το Ταμείο Συνοχής) σε τρεις κατηγορίες Περιφερειών με βάση το παραγόμενο Α.Ε.Π. με Τιμές Αγοραστικής Δύναμης του 2018, ήτοι :

α) στις λιγότερο ανεπτυγμένες Περιφέρειες, των οποίων το κατά κεφαλήν ΑΕΠ είναι χαμηλότερο από το 75% του μέσου κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ της ΕΕ-27, στις οποίες εντάσσονται οι εξής Περιφέρειες (ως προς την στήριξη των αντίστοιχων Π.Ε.Π. από την Ε.Ε.) :

1) η Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας, Θράκης, με ανώτατο ποσό στήριξης Π.Ε.Π. από την Ε.Ε. τα 543,234 εκατ. Ευρώ²⁹,

καθορισμό του καταλόγου περιοχών του προγράμματος Interreg που θα λάβουν στήριξη από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και τους μηχανισμούς εξωτερικής χρηματοδότησης της Ένωσης, καταναμημένων ανά σκέλος και ανά πρόγραμμα Interreg στο πλαίσιο του στόχου «Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία» » (υπό τον αριθμό C(2022) 109) και β) την εκτελεστική απόφαση (ΕΕ) 2022/74 της Επιτροπής της 17ης Ιανουαρίου 2022 «για τον καθορισμό του καταλόγου των προγραμμάτων Interreg και την αναφορά του συνολικού ποσού της συνολικής στήριξης από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και από κάθε μηχανισμό εξωτερικής χρηματοδότησης της Ένωσης για κάθε πρόγραμμα, καθώς και του καταλόγου των ποσών που μεταφέρονται μεταξύ σκελών στο πλαίσιο του στόχου «Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία» για την περίοδο 2021 έως 2027» (υπό τον αριθμό C(2022) 131).

²⁸ Ο όρος NUTS προέρχεται από τους αγγλικούς όρους «Nomenclature of territorial units for statistics», και από τους γαλλικούς όρους «Nomenclature des Unités territoriales statistiques». Η διάκριση σε NUTS 1, 2 και 3 βασίζεται στον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1.059/2003 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Μαΐου 2003 για τη θέσπιση μιας κοινής ονοματολογίας των εδαφικών στατιστικών μονάδων (NUTS) (σε Επίσημη Εφημερίδα της Ε.Ε., L 154, 21 Ιουνίου 2003, σελ. 1 επ.). Η διάκριση σε Περιφέρειες NUTS 2 αφορούν διοικητικές περιφέρειες με πληθυσμό από 800.000 έως 3.000.000 πληθυσμό (άρθρο 3 παρ. 2 του Κανονισμού). Πρβλ. και *Χρ. Λαδιά* «Οι ευρωπαϊκές περιφέρειες σήμερα», 2015, σελ. 391 επ.

²⁹ Βλ. *Ευρωπαϊκή Επιτροπή* C(2022) 6510 final «ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ της 5.9.2022 για την έγκριση του προγράμματος «Ανατολική Μακεδονία, Θράκη» για στήριξη από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+ στο πλαίσιο του στόχου «Επενδύσεις στην απασχόληση και την ανάπτυξη» για την περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας, Θράκης στην Ελλάδα», σε https://www.eydamth.gr/images/site_2017/ArticleID_547/C_2022_6510_1_EL_ACT_part1_v2.pdf.

2) η Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας, με ανώτατο ποσό στήριξης Π.Ε.Π. από την Ε.Ε. τα 1.224,087 εκατ. Ευρώ³⁰,

3) η Περιφέρεια Θεσσαλίας, με ανώτατο ποσό στήριξης Π.Ε.Π. από την Ε.Ε. τα 470,802 εκατ. Ευρώ³¹,

4) η Περιφέρεια Ηπείρου, με ανώτατο ποσό στήριξης Π.Ε.Π. από την Ε.Ε. τα 362,156 εκατ. Ευρώ³²,

5) η Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας, με ανώτατο ποσό στήριξης Π.Ε.Π. από την Ε.Ε. τα 534,2 εκατ. Ευρώ³³,

6) η Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας, με ανώτατο ποσό στήριξης Π.Ε.Π. από την Ε.Ε. τα 334,994 εκατ. Ευρώ³⁴,

³⁰ Βλ. *Ευρωπαϊκή Επιτροπή* C(2022) 6505 final «ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ της 5.9.2022 για την έγκριση του προγράμματος «Κεντρική Μακεδονία» για στήριξη από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+ στο πλαίσιο του στόχου «Επενδύσεις στην απασχόληση και την ανάπτυξη» για την περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας στην Ελλάδα», σε <https://www.pepkm.gr/uploads/2023/pepkm/c-2022-6505-1-el-act-part1-v2.pdf>.

³¹ Βλ. *Ευρωπαϊκή Επιτροπή* C(2022) 6506 final «ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ της 5.9.2022 για την έγκριση του προγράμματος «Θεσσαλία» για στήριξη από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+ στο πλαίσιο του στόχου «Επενδύσεις στην απασχόληση και την ανάπτυξη» για την περιφέρεια Θεσσαλίας στην Ελλάδα», σε https://www.thessalia-espa.gr/wp-content/uploads/2023/04/C_2022_6506_1_EL_ACT_part1_v2.pdf.

³² Βλ. *Ευρωπαϊκή Επιτροπή* C(2022) 6511 final «ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ της 5.9.2022 για την έγκριση του προγράμματος «Ηπειρος» για στήριξη από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+ στο πλαίσιο του στόχου «Επενδύσεις στην απασχόληση και την ανάπτυξη» για την περιφέρεια Ηπείρου στην Ελλάδα», σε https://www.espa-epirus.gr/files/document/filename/c_2022_6511_1_el_act.pdf.

³³ Βλ. <https://dytikiellada.gr/wp-content/uploads/2022/09/sfc2021-PRG-2021EL16FFPR010-1.2.pdf>.

³⁴ Βλ. *Ευρωπαϊκή Επιτροπή* C(2022) 6507 final «ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ της 5.9.2022 για την έγκριση του προγράμματος «Δυτική Μακεδονία» για στήριξη από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+ στο πλαίσιο του στόχου «Επενδύσεις στην απασχόληση και την ανάπτυξη» για την περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας στην Ελλάδα», σε <https://pepdym.gr/images/Wb/A5PEP/050/11/1.2%20Aprof%20EE-1.2.pdf>.

7) η Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας, με ανώτατο ποσό στήριξης Π.Ε.Π. από την Ε.Ε. τα 362,156 εκατ. Ευρώ³⁵,

8) η Περιφέρεια Πελοποννήσου, με ανώτατο ποσό στήριξης Π.Ε.Π. από την Ε.Ε. τα 348,575 εκατ. Ευρώ³⁶,

9) η Περιφέρεια Ιονίων Νήσων, με ανώτατο ποσό στήριξης Π.Ε.Π. από την Ε.Ε. τα 244,455 εκατ. Ευρώ³⁷,

10) η Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου, με ανώτατο ποσό στήριξης Π.Ε.Π. από την Ε.Ε. τα 334,916 εκατ. Ευρώ³⁸ και

³⁵ Βλ. *Ευρωπαϊκή Επιτροπή* C(2022) 6255 final «ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ της 29.8.2022 για την έγκριση του προγράμματος «Στερεά Ελλάδα» για στήριξη από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+ στο πλαίσιο του στόχου «Επενδύσεις στην απασχόληση και την ανάπτυξη» για την περιφέρεια Στερεά Ελλάδα στην Ελλάδα», σε https://www.stereaeellada.gr/sites/default/files/field/file/media/2023-04/C_2022_6255_F1_COMMISSION_IMPLEMENTING_DECISION_EL_V2_P1_2195071.pdf.

³⁶ Βλ. *Ευρωπαϊκή Επιτροπή* C(2022) 6513 final «ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ της 5.9.2022 για την έγκριση του προγράμματος «Πελοπόννησος» για στήριξη από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+ στο πλαίσιο του στόχου «Επενδύσεις στην απασχόληση και την ανάπτυξη» για την περιφέρεια Πελοποννήσου στην Ελλάδα», σε https://www.eydvelop.gr/2014-2020/wp-content/uploads/2022/09/C_2022_6513_1_EL_ACT_part1_v2_merged.pdf.

³⁷ Βλ. *Ευρωπαϊκή Επιτροπή* C(2022) 6508 final «ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ της 5.9.2022 για την έγκριση του προγράμματος «Ιόνια Νησιά» για στήριξη από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+ στο πλαίσιο του στόχου «Επενδύσεις στην απασχόληση και την ανάπτυξη» για την περιφέρεια Ιονίων Νήσων στην Ελλάδα», σε http://www.peponia.gr/wp-content/uploads/2022/09/C_2022_6508_1_EL_ACT_part1_v2.pdf.

³⁸ Βλ. *Ευρωπαϊκή Επιτροπή* C(2022) 6253 final «ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ της 29.8.2022 για την έγκριση του προγράμματος «Βόρειο Αιγαίο» για στήριξη από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+ στο πλαίσιο του στόχου «Επενδύσεις στην απασχόληση και την ανάπτυξη» για την περιφέρεια Βορείου Αιγαίου στην Ελλάδα», σε file:///C:/Users/user/Downloads/C_2022_6253_1_EL_ACT_part1_v2.pdf.

11) η Περιφέρεια Κρήτης, με ανώτατο ποσό στήριξης Π.Ε.Π. από την Ε.Ε. τα 479,856 εκατ. Ευρώ³⁹.

β) στις Περιφέρειες Μετάβασης, των οποίων το κατά κεφαλήν ΑΕΠ είναι μεταξύ του 75% και του 100% του μέσου κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ της ΕΕ-27⁴⁰, στις οποίες εντάσσονται οι εξής Περιφέρειες (ως προς την στήριξη των αντίστοιχων Π.Ε.Π. από την Ε.Ε.) :

1) η Περιφέρεια Αττικής, με ανώτατο ποσό στήριξης Π.Ε.Π. από την Ε.Ε. τα 808,497 εκατ. Ευρώ⁴¹ και

2) η Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου, με ανώτατο ποσό στήριξης Π.Ε.Π. από την Ε.Ε. τα 142,676 εκατ. Ευρώ⁴².

³⁹ Βλ. *Ευρωπαϊκή Επιτροπή* C(2022) 6126 final «ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ της 22.8.2022 για την έγκριση του προγράμματος «Κρήτη» για στήριξη από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+ στο πλαίσιο του στόχου «Επενδύσεις στην απασχόληση και την ανάπτυξη» για την περιφέρεια Κρήτης στην Ελλάδα», σε https://2021-2027.pepkritis.gr/wp-content/uploads/2022/08/C_2022_6126_1_EL_ACT_part1_v2.pdf.

⁴⁰ Αντί του διαστήματος (75% - 90%) των 27 Κρατών-μελών της Ε.Ε. της Προγραμματικής Περιόδου 2014-2020. Πρβλ. *Α. Μπαμπαλιούτα*, Τόμος Α', ό.π., σελ. 430 επ. και Τόμος Β', ό.π., σελ. 473 επ., *Α. Μπαμπαλιούτα – Κ. Μητσόπουλου*, ό.π., σελ. 173, *Γ. Ανδρέου* «Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνοχής», σε «Ευρωπαϊκή Ένωση», Δημιουργία, εξέλιξη, προοπτικές, (Επιμ. : *Ν. Μαραβέγια*), 2016, σελ. 349, *Γ. Πετράκου – Γ. Ψυχάρη* «Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα», 2^η εκδ., 2016, σελ. 507.

⁴¹ Βλ. *Ευρωπαϊκή Επιτροπή* C(2022) 6262 final «ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ της 29.8.2022 για την έγκριση του προγράμματος «Αττική» για στήριξη από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+ στο πλαίσιο του στόχου «Επενδύσεις στην απασχόληση και την ανάπτυξη» για την περιφέρεια Αττικής στην Ελλάδα», σε https://www.papatikis.gr/sites/default/files/field/file/media/2022-10/1_Program_Attica_2021_2027_Decision_C_2022_6262_290822_f.pdf.

⁴² Βλ. *Ευρωπαϊκή Επιτροπή* C(2022) 6252 final «ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ της 29.8.2022 για την έγκριση του προγράμματος «Νότιο Αιγαίο» για στήριξη από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+ στο πλαίσιο του στόχου «Επενδύσεις στην απασχόληση και την ανάπτυξη» για την περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου στην Ελλάδα», σε https://pepna.gr/sites/default/files/C_2022_6252_1_EL_ACT_part1_v2.pdf.

γ) στις περισσότερες ανεπτυγμένες Περιφέρειες, των οποίων το κατά κεφαλήν ΑΕΠ είναι μεγαλύτερο του 100% του μέσου κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ της ΕΕ-27⁴³, όπου δεν εντάσσεται καμία από τις Περιφέρειες της Χώρας μας.

Οι πόροι για τον Στόχο «Επενδύσεις στην απασχόληση και την ανάπτυξη» στο πλαίσιο του τρέχοντος Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου ανέρχονται στο 97,6 % των συνολικών πόρων (δηλαδή συνολικά σε 329.684.776.621 €) και κατανέμονται ως εξής :

α) 61,3% (δηλαδή συνολικά 202.226.984.629 €) στις λιγότερες ανεπτυγμένες Περιφέρειες,

β) 14,5% (δηλαδή συνολικά 47.771.802.082 €) στις Περιφέρειες μετάβασης,

γ) 8,3% (δηλαδή συνολικά 27.202.682.372 €) στις περισσότερες ανεπτυγμένες Περιφέρειες,

δ) 12,9% (δηλαδή συνολικά 42.555.570.217 €) στα κράτη μέλη που στηρίζονται από το Ταμείο Συνοχής,

ε) 0,6% (δηλαδή συνολικά 1.927.737.321 €) ως πρόσθετη χρηματοδότηση για τις εξόχως απόκεντρες περιοχές και τις Περιφέρειες επιπέδου NUTS 2 οι οποίες πληρούν τα κριτήρια, ήτοι :

i) 0,2% (δηλαδή συνολικά 500.000.000 €) για διαπεριφερειακές επενδύσεις στην καινοτομία και

⁴³ Αντί του ποσοστού > 90% των 27 Κρατών-μελών της Ε.Ε. της Προγραμματικής Περιόδου 2014-2020. Πρβλ. *Α. Μπαμπαλιούτα*, Τόμος Α', ό.π., σελ. 430 επ. και Τόμος Β', ό.π., σελ. 473 επ., *Α. Μπαμπαλιούτα – Κ. Μητσόπουλου*, ό.π., σελ. 173, *Γ. Ανδρέου* «Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνοχής», σε «Ευρωπαϊκή Ένωση», Δημιουργία, εξέλιξη, προοπτικές, (Επιμ. : *Ν. Μαραβέγια*), 2016, σελ. 349, *Γ. Πετράκου – Γ. Ψυχάρη* «Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα», 2^η εκδ., 2016, σελ. 507.

- ii) 2,3% (δηλαδή συνολικά 7.500.000.000 €) για το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης.

Επομένως με βάση την ένταξη των Περιφερειών της Χώρας μας στις λιγότερο αναπτυγμένες Περιφέρειες και στις Περιφέρειες μετάβασης, θα υπάρχει η δυνατότητα μεγαλύτερης χρηματοδότησής τους για Προγράμματα και Δράσεις και κατά συνέπεια ένταξής τους σε περισσότερους Στόχους.

Όσον αφορά τα Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα, στα πλαίσια του ανωτέρω Στόχου, εκπονούνται 9 Τομεακά Προγράμματα ήτοι :

A) Το Τομεακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Ανθρώπινο Δυναμικό και Κοινωνική Συνοχή», (με ανώτατο ποσό της στήριξης του Προγράμματος από την Ε.Ε. τα 3.324.519.361 Ευρώ)⁴⁴, από το ΕΚΤ+.

Με το ανωτέρω Πρόγραμμα ενισχύονται οι μηχανισμοί επιτήρησης της αγοράς εργασίας, η δημογραφική πολιτική και πολιτική ισότητας των δύο φύλων, η καταπολέμηση της έμφυλης βίας, η πολιτική κοινωνικής ένταξης, η πρόσβαση των ευάλωτων πολιτών στις υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης, η εργασιακή ένταξη των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων, η εκπαίδευση και η δια βίου μάθηση, η εκπαίδευση ενηλίκων, η ένταξη στην αγορά εργασίας των νέων έως 29 ετών, η επισιτιστική βοήθεια και κατ' επέκταση η ουσιαστική εφαρμογή των ανωτέρω δημοσίων πολιτικών.

⁴⁴ Βλ. *Ευρωπαϊκή Επιτροπή* C(2022) 4464 final «ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ της 22.6.2022 για την έγκριση του προγράμματος «Ανθρώπινοι Πόροι και Κοινωνική Συνοχή» για στήριξη από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+ στο πλαίσιο του στόχου «Επενδύσεις στην απασχόληση και την ανάπτυξη» στην Ελλάδα», σε https://empedu.gov.gr/wp-content/uploads/2022/06/C_2022_4464_F1_EC_IMPLEMENTING_DECISION_EL_V2_P1_2075529.pdf.

Β) Το Τομεακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Ανταγωνιστικότητα», (με ανώτατο ποσό της στήριξης του Προγράμματος από την Ε.Ε. σε 3.089.121.492 Ευρώ)⁴⁵, από το ΕΤΠΑ και το ΕΚΤ+.

Με το ανωτέρω Πρόγραμμα ενισχύονται η ψηφιακή καινοτομία, η βιομηχανική έρευνα και τεχνολογία, η στοχευμένη κατάρτιση στελεχών επιχειρήσεων, η πράσινη μετάβαση, η στήριξη των μικρομεσαίων επιχειρήσεων και η διεθνοποίηση των επιχειρήσεων.

Γ) Το Τομεακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Ψηφιακός Μετασχηματισμός», (943,004 εκατ. Ε)⁴⁶, από το Ε.Τ.Π.Α. και το Ε.Κ.Τ.+.

Με το ανωτέρω Πρόγραμμα ενισχύονται οι καινοτόμες ψηφιακές υπηρεσίες και εφαρμογές από το Δημόσια και τους ΟΤΑ, η Ενιαία Ψηφιακή Πύλη του Δημοσίου Gov.gr, η ολοκλήρωση του δικτύου δημοσίου τομέα, ο ψηφιακός πολιτισμός, η αναβάθμιση του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος Διαχείρισης Δικαστικών Υποθέσεων Διοικητικής Δικαιοσύνης και ο Ψηφιακός Συμπαρασάτης στα ΚΕΠ.

Δ) Το Τομεακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Περιβάλλον και Κλιματική Αλλαγή», (με ανώτατο ποσό της στήριξης του Προγράμματος από την Ε.Ε. σε 2.978.012.279 Ευρώ)⁴⁷, από το ΕΤΠΑ και το Ταμείο Συνοχής.

⁴⁵ Βλ. *Ευρωπαϊκή Επιτροπή* C(2022) 3826 final «ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ της 15.6.2022 για την έγκριση του προγράμματος «Ανταγωνιστικότητα» για στήριξη από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+ στο πλαίσιο του στόχου «Επενδύσεις στην απασχόληση και την ανάπτυξη» για την Ελλάδα», σε <http://21-27.antagonistikotita.gr/nea-programmatistikh-periodos-21-27/>.

⁴⁶ Βλ. <https://www.digitalplan.gov.gr/file/ppsimet-sfc2021-prg-2021el16ffpr002-1-2.pdf>.

⁴⁷ Βλ. *Ευρωπαϊκή Επιτροπή* C(2022) 6045 final «ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ της 26.8.2022 για την έγκριση του προγράμματος «Περιβάλλον και Κλιματική Αλλαγή» για στήριξη από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ταμείο Συνοχής στο πλαίσιο του στόχου «Επενδύσεις στην απασχόληση και την ανάπτυξη» για την Ελλάδα», σε https://ymeperaa.gr/images/diavouleusi_perivallon_2021-2027/C_2022_6045_1_EL_ACT_part1_v2_apofasi.pdf.

Με το ανωτέρω Πρόγραμμα ενισχύονται η ανάπτυξη των καινοτόμων τεχνολογικών εφαρμογών, η αναβάθμιση και κατασκευή νέων δικτύων ηλεκτρικής ενέργειας, η εθνική στρατηγική για την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή, η ολοκληρωμένη διαχείριση αποβλήτων και η αντιπλημμυρική θωράκιση της χώρας.

Ε) Το Τομεακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Πολιτική Προστασία», (με ανώτατο ποσό της στήριξης του Προγράμματος από την Ε.Ε. σε 570.190.646 Ευρώ)⁴⁸, από το ΕΤΠΑ.

Με το ανωτέρω Πρόγραμμα ενισχύονται η αναβάθμιση εξοπλισμού, δεξιοτήτων, υγειονομικού εξοπλισμού, η ανάπτυξη εφαρμογών και συστημάτων διάγνωσης και αντιμετώπισης φυσικών και ανθρωπογενών κινδύνων με αξιοποίηση των ΤΠΕ.

ΣΤ) Το Τομεακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταφορές» (με ανώτατο ποσό της στήριξης του Προγράμματος από την Ε.Ε. σε 1.854.325.521 Ευρώ)⁴⁹ από το ΕΤΠΑ και το Ταμείο Συνοχής.

Με το ανωτέρω Πρόγραμμα ενισχύονται η αναβάθμιση των αστικών μέσων μεταφοράς, η προσβασιμότητα και ενίσχυση συνδεσιμότητας των νησιών και η ασφάλεια των μεταφορών, και

⁴⁸ Βλ. *Ευρωπαϊκή Επιτροπή* C(2022) 3950 final «ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ της 16.6.2022 για την έγκριση του προγράμματος «Πολιτική Προστασία» για στήριξη από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης στο πλαίσιο του στόχου «Επενδύσεις στην απασχόληση και την ανάπτυξη» για την Ελλάδα», σε <https://www.ymerpeaa.gr/2-uncategorised/1608-programma-politiki-prostasia-2>.

⁴⁹ Βλ. *Ευρωπαϊκή Επιτροπή* C(2022) 5441 final «ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ της 22.7.2022 για την έγκριση του προγράμματος «Μεταφορές» για στήριξη από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ταμείο Συνοχής στο πλαίσιο του στόχου «Επενδύσεις στην απασχόληση και την ανάπτυξη» για την Ελλάδα», σε <https://ymerpeaa.gr/2-uncategorised/1162-ep-ypodomon-metaforon>.

Ζ) Το Τομεακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Τεχνική Βοήθεια και Υποστήριξη Δικαιούχων» (ανώτατο ποσό της στήριξης του Προγράμματος από την Ε.Ε. σε 405.144.583 Ευρώ)⁵⁰, από το Ε.Τ.Π.Α., το Ταμείο Συνοχής και το Ε.Κ.Τ.+.

Με το ανωτέρω Πρόγραμμα ενισχύονται οι δομές διαχείρισης, συντονισμού και διοίκησης εφαρμογής των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.

Η) Το Τομεακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Δίκαιη Αναπτυξιακή Μετάβαση» (με ανώτατο ποσό της στήριξης του προγράμματος από την Ε.Ε. σε 1.375.059.412 Ευρώ)⁵¹, από το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ+, το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο και το Next Generation EU.

Με το ανωτέρω Πρόγραμμα ενισχύονται η έξυπνη αγροτική παραγωγή, ο βιώσιμος τουρισμός, η βιοτεχνία, η βιομηχανία και το εμπόριο.

Θ) Το Τομεακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Αλιεία, Υδατοκαλλιέργεια και Θάλασσα» (με ανώτατο ποσό της στήριξης του προγράμματος από την Ε.Ε. σε 363.746.026 Ευρώ)⁵², από το ΕΤΘΑΥ.

⁵⁰ Βλ. *Ευρωπαϊκή Επιτροπή* C(2022) 9762 final «ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ της 16.12.2022 για την έγκριση του προγράμματος «Τεχνική Βοήθεια και Υποστήριξη Δικαιούχων» για στήριξη από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Ταμείο Συνοχής και Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+ στο πλαίσιο του στόχου «Επενδύσεις στην απασχόληση και την ανάπτυξη» στην Ελλάδα», σε <https://www.espa.gr/el/Pages/eLibraryFS.aspx?item=2566>.

⁵¹ Βλ. *Ευρωπαϊκή Επιτροπή* C(2022) 3943 final «ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ της 16.6.2022 για την έγκριση του προγράμματος «Δίκαιη Αναπτυξιακή Μετάβαση» για στήριξη από το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης στο πλαίσιο του στόχου «Επενδύσεις στην απασχόληση και την ανάπτυξη» στην Ελλάδα», σε https://www.espa.gr/el/Documents/2127/Apofasi_egkrisis_programmatos_DAM_16-6-2022.pdf.

⁵² Βλ. *Ευρωπαϊκή Επιτροπή* C(2022) 8923 final «ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ της 30.11.2022 σχετικά με την έγκριση του προγράμματος «Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας, Αλιείας και Υδατοκαλλιέργειας — Πρόγραμμα για την Ελλάδα» για την παροχή στήριξης από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας, Αλιείας και Υδατοκαλλιέργειας στην Ελλάδα», σε <https://alieia.gr/wp-content/uploads/2022/12/%CE%91%CE%A0%CE%9F%CE%A6%CE%91%CE%A3%CE%97-%CE%95%CE%93%CE%9A%CE%A1%CE%99%CE%A3%CE%97%CE%A3-%CE%A0%CE%91%CE%9B%CE%A5%CE%98-2021-2027.pdf>.

Με το ανωτέρω Πρόγραμμα ενισχύονται η βιώσιμη αλιεία, η βιώσιμη υδατοκαλλιέργεια, η βιώσιμη γαλαζία οικονομία σε παράκτιες και νησιωτικές περιοχές.

4. Συμπεράσματα :

Έκαστο Τομεακό Επιχειρησιακό ή Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα καλείται να θεραπεύσει διαχρονικά προβλήματα συγκριμένων Τομέων της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, είτε αφορά την κεντρική διοίκηση, είτε αφορά την κρατική αποκεντρωμένη διοίκηση, είτε αφορά τους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού⁵³. Και ιδίως σε δημόσιες πολιτικές με έντονα τεχνικό χαρακτήρα, όπως ο ψηφιακός μετασχηματισμός του δημοσίου τομέα με την ενίσχυση της ψηφιακής διακυβέρνησης, αλλά και σε τομείς δημόσιας πολιτικής όπως η ένταξη των νέων στην αγορά εργασίας, η δημογραφική πολιτική και πολιτική ισότητας των δύο φύλων, η καταπολέμηση της έμφυλης βίας, η πολιτική κοινωνικής ένταξης, η πρόσβαση των ευάλωτων πολιτών στις υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης, η εργασιακή ένταξη των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων, η εκπαίδευση και η διαβίου μάθηση, η εκπαίδευση ενηλίκων, η επισιτιστική βοήθεια με έντονο τον κοινωνικό χαρακτήρα.

Η Ε.Ε. με την τεχνοκρατική δομή της, καθώς και την τεχνοκρατική νοοτροπία των Υπηρεσιών και των στελεχών της, μέσα από τη γενναία χρηματοδότησή της προς τα Κράτη-μέλη (συνολικά 392 δις Ευρώ, εκ των οποίων τα 20,9 δις Ευρώ για τη Χώρα μας⁵⁴ σε όλη τη Προγραμματική Περίοδο 2021-2027) και μέσα από τους ρεαλιστικούς Στόχους που θέτει, μαζί με τους λεπτομερείς και συνεχείς ελέγχους προόδου των Έργων και των Δράσεων, καλείται να συνδράμει

⁵³ Βλ. *Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης «Τοπική Αυτοδιοίκηση και Πολιτική Συνοχής»*, Η συμμετοχή και ο ρόλος των Δήμων στο νέο ΕΣΠΑ 2021-2027, 2021, σελ. 26 επ.

⁵⁴ Επιπλέον 5,3 δις Ευρώ η Εθνική Συνεισφορά.

στην αλλαγή δομών και των πλαισίων άσκησης δημόσιας πολιτικής των Κρατών-μελών και να τα ενισχύσει ουσιαστικά, μέσω των Τομεακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, αλλά και των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.

Η περιφερειακή πολιτική της Ε.Ε., μέσα από τη δημιουργία ουσιαστικής πολιτικής σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης (ευρωπαϊκό, εθνικό, περιφερειακό-τοπικό) αναδεικνύει ακόμη περισσότερο σημαντικούς αναπτυξιακούς-οικονομικούς θεσμούς, όπως τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία, τα οποία υποστηρίζουν σημαντικά (από οικονομική και τεχνοκρατική άποψη) τη διαρθρωτική μεταρρύθμιση εθνικών δομών, αλλά και εθνικών δημοσίων πολιτικών. Δεν είναι τυχαίο το γεγονός ότι η περιφερειακή πολιτική της Ε.Ε. σε επίπεδο οικονομικής επιρροής έχει φτάσει σχεδόν το 40% των πόρων του προϋπολογισμού της Ένωσης και επιβάλλεται η πλήρης εναρμόνιση κανόνων και πρακτικών των Κρατών-μελών προς το ενωσιακό κεκτημένο.

Η μεταρρυθμιστική τάση του δημοσίου τομέα εκάστου Κράτους-μέλους της Ε.Ε. και η ουσιαστική εφαρμογή της περιφερειακής πολιτικής της Ε.Ε. καλούνται να «βαδίσουν» ταυτόχρονα και παράλληλα μέσα σε ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο τοπίο και σε ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο οικονομικό⁵⁵, κοινωνικό και πολιτικό περιβάλλον, ιδίως μετά τις αρνητικές συνέπειες που δημιούργησε η πρόσφατη οικονομικο-υγειονομική κρίση στον δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα. Στο πλαίσιο αυτό η συνδρομή των Ε.Δ.Ε.Τ. για διαρθρωτικές αλλαγές είναι καθοριστική και απολύτως αναγκαία λόγω και του τεχνοκρατικού χαρακτήρα των επιλεγόμενων μέσων.

⁵⁵ Βλ. Γ. Ψυχάρη «Περιφερειακές ανισότητες και πολιτική συνοχής : η ελληνική εμπειρία πριν και κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης», σε «Ελλάδα – Ευρωπαϊκή Ένωση», Μία σχέση «μέσα από σαράντα κύματα», 1981-2021, (Επιμ. : Αργ. Πασσά – Κ. Αρβανιτόπουλου – Μ. Κοππά), 2021, σελ. 579 επ.



Νέες μορφές Διακυβέρνησης: Ανάπτυξη και Ανθεκτικότητα στη δημόσια διοίκηση

Σήφης Πλυμάκης¹

Περίληψη

Σκοπό του κεφαλαίου αποτελεί η αξιολόγηση της ανθεκτικότητας της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης, έναντι των προκλήσεων και των κινδύνων της πανδημίας του Κορονοϊού. Έχοντας ως βάση ανάλυσης τις τέσσερις διαφορετικές διαστάσεις της ανθεκτικότητας, της οικονομικής, της κοινωνικής, της περιβαλλοντικής και της ανθεκτικότητας του συστήματος δημόσιας διακυβέρνησης, στο πλαίσιο της εργασίας αξιολογείται πολύ-επίπεδα η λειτουργία και ο βαθμός ανταπόκρισης του εθνικού διοικητικού συστήματος στο περιβάλλον της πανδημίας και οι επιπτώσεις που επέφερε ως προς την προστασία των πολιτών και τη διάσωση της οικονομίας. Από την αξιολόγηση της ανθεκτικότητας του εθνικού διοικητικού συστήματος, προκύπτει ότι αν και το διοικητικό σύστημα αποδείχτηκε ανθεκτικό, διασφαλίζοντας τη συνέχιση της κρίσιμης παροχής των υπηρεσιών του προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, σε ένα περιβάλλον πρωτοφανούς κρίσης και κινδύνων, εντούτοις η ανθεκτικότητα, η βιωσιμότητα και η αποτελεσματικότητα του συστήματος, υπονομεύονται και απειλούνται από τη ματαίωση και την αποτυχία των μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση και την οικονομία.

Εισαγωγή – Η πανδημία του Κορονοϊού και η ανθεκτικότητα των εθνικών διοικητικών συστημάτων: κρίση και βιωσιμότητα

¹ Επίκουρος Καθηγητής Δημόσιας Πολιτικής, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων, Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

Η πανδημία του Κορονοϊού προκάλεσε τη μεγαλύτερη μεταπολεμική υγειονομική, κοινωνική και οικονομική κρίση σε διεθνές επίπεδο. Η κρίση του Κορονοϊού προκάλεσε επίσης ευρείας κλίμακας πιέσεις στη λειτουργία των εθνικών διοικητικών συστημάτων, δημιουργώντας υπέρμετρα προβλήματα ως προς τη βιωσιμότητα και τη λειτουργία τους. Μία διεθνής κρίση, η οποία έφερε τα εθνικά διοικητικά συστήματα ενώπιων πρωτοφανών προκλήσεων, με τις οποίες δεν είχαν έρθει ποτέ ξανά αντιμέτωπα, θέτοντάς τη βιωσιμότητα και τη λειτουργία του κράτους σε άμεσο κίνδυνο κατάρρευσης, γεγονός το οποίο θα επέφερε αλυσιδωτές αρνητικές επιπτώσεις στην οικονομία και την οικονομία (OECD 2020, 2021, Boin 2021, EC 2020 WHO 2021). Η κρίση, η οποία δοκίμασε την ανθεκτικότητα των εθνικών διοικητικών συστημάτων, θέτοντας την ανθεκτικότητα στο επίκεντρο της κυβερνητικής στρατηγικής την διάσωση της οικονομίας και την προστασία των πολιτών. Η ανθεκτικότητα της δημόσιας διοίκησης, βασικό ζητούμενο της διοικητικής μεταρρύθμισης, καθώς επηρεάζει τη βιωσιμότητα, την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα των διοικητικών συστημάτων και των δημόσιων οργανισμών (Duit 2016, Boin 2016, Bouckaert 2020, Giannakis & Bruggeman, 2017 Shaw, 2012, Ahern 2011, Ansell 2020, Mazzucato 2020).

Η διασφάλιση της ανθεκτικότητας των δημόσιων οργανισμών, αποτέλεσε τη βασική πρόκληση στη διαχείριση της πανδημίας σε διεθνές επίπεδο, λόγω των επιπτώσεων από τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης στην οικονομία, στην κοινωνία και στην προστασία της ζωής των πολιτών. Η ανθεκτικότητα της δημόσιας διοίκησης, η οποία σύμφωνα και με την εμπειρία διαχείρισης και αντιμετώπισης της πανδημίας του Κορονοϊού, βασίζεται και διαμορφώνεται από την παρουσία μίας σειράς παραγόντων στην οργάνωση και τη λειτουργία των εθνικών διοικητικών συστημάτων και των σχέσεων διακυβέρνησης που αναπτύσσονται μεταξύ της δημόσιας διοίκησης και των πολιτών, της κοινωνίας και της οικονομίας (Holzer 2020, Bouckaert 2020, OECD 2021, Dunlop 2020). Η αποτελεσματικότητα στην αντιμετώπιση των κινδύνων για τη δημόσια υγεία, την

κοινωνία και την οικονομία, προκύπτει από τη διεθνή εμπειρία να διαμορφώνεται από το βαθμό αποκέντρωσης του κράτους, τα πιο αποκεντρωμένα διοικητικά συστήματα ήταν πιο αποτελεσματικά από τα συγκεντρωτικά στη διαχείριση της πανδημίας, την παρουσία ενός διοικητικού μηχανισμού και μίας οργανωτικής κουλτούρας οριζόντιου συντονισμού στην κυβέρνηση και τη δημόσια διοίκηση, συντονισμού πέρα από τα διοικητικά στεγανά των κάθετων ιεραρχικών αρμοδιοτήτων των δημόσιων οργανισμών (Mazzucato 2020, Boin 2021, OECD 2022, Bouckaert 2020). Επιπρόσθετα, η αποτελεσματικότητα διαχείρισης της πανδημίας προκύπτει να επηρεάζεται και από το βαθμό αποκέντρωσης του εθνικού συστήματος υγείας και στο πλαίσιο αυτού τη λειτουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας και περίθαλψης, καθώς και την αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας και κοινωνικής πολιτικής στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (OECD 2020, 2021, UN 2020, Ansell 2021, Brousselle 2020, George 2020, ICLEI 2021, Van Dooren 2020, Bouckaert 2020, Maldandrino 2021). Επιπρόσθετα, η ανθεκτικότητα των διοικητικών συστημάτων στην πανδημία προκύπτει να συνδιαμορφώνεται και από το βαθμό, προσβασιμότητας, φυσικής και ψηφιακής των δημόσιων υπηρεσιών από τους πολίτες, προώθησης και ενσωμάτωσης του ψηφιακού μετασχηματισμού στην παροχή των δημόσιων υπηρεσιών, συμμόρφωσης των φορέων του δημόσιου τομέα με τις διαδικασίες στρατηγικού προγραμματισμού και αξιολόγησης και την ανάπτυξη του προγραμματισμού και της λήψης αποφάσεων βάσει δεδομένων σε επίπεδο διοικητικού συστήματος (Ansell 2021, Boin 2021, George 2020, Toshkov 2021, Holzer 2021, Sharifi 2020). Θετική επίπτωση προέκυψε να υπάρχει και μεταξύ της ποιότητας των σχέσεων διακυβέρνησης στη δημόσια διοίκηση και τα χαμηλά ποσοστά διαφθοράς και κακοδιοίκησης και της ανθεκτικότητας των εθνικών διοικητικών συστημάτων (Bouckaert 2020, Coafee 2018, Boin 2016, Linkov 2021, QoG 2021, OECD 2020, 2021).

Χαρακτηριστικά και παράγοντες διαμόρφωσης της ανθεκτικότητας της δημόσιας διοίκησης σε περιόδους κρίσης και αυξημένης διακινδύνευσης, όπως αυτή της πανδημίας του Κορονοϊού, το σύνολο των οποίων αποτελούν διακριτές κατηγορίες παρεμβάσεων της στρατηγικής για την ολιστική διοικητική μεταρρύθμιση ενός εθνικού διοικητικού συστήματος (Mazzulato 2020, Bouckaert 2018, 2020, Dunlop 2020, EC 2020, George 2020, Reid 2021). Θετική συμβολή στην αποτελεσματικότητα της αντιμετώπισης της πανδημίας προκύπτει επίσης από τη διεθνή εμπειρία να έχουν οι δημόσιες πολιτικές και οι υπηρεσίες που αφορούν την ποιότητα ζωής των πολιτών και τη φιλικότητα διαβίωσης και προσβασιμότητας των αστικών κέντρων, διασυνδέοντας με τον τρόπο αυτό την αποτελεσματικότητα της διαχείρισης κρίσεων και την ανθεκτικότητα της δημόσιας διοίκησης με την ποιότητα της διαβίωσης των πολιτών, ιδιαίτερα στα μεγάλα αστικά κέντρα και την ποιότητα του αστικού περιβάλλοντος (Boin 2021, OECD 2020, 2021, UN 2020, 2021, Bouckaert 2020, George 2020, ICLEI 2021).

Επικουρικά προς το βαθμό προώθησης των διοικητικών μεταρρυθμίσεων και την ποιότητα της δημόσιας διακυβέρνησης, ο βαθμός εμπιστοσύνης των πολιτών στο κράτος και τη δημόσια διοίκηση, ο βαθμός διακοινοτικής εμπιστοσύνης στην κοινωνία, προκύπτει ότι επηρεάζουν την αποτελεσματικότητα των ασκούμενων πολιτικών διαχείρισης της κρίσης και το βαθμό συμμόρφωσης των πολιτών με τα έκτακτα μέτρα και τις απαγορεύσεις που επιβλήθηκαν για τον περιορισμό της εξάπλωσης της πανδημίας και την προστασία της δημόσιας υγείας (Bouckaert 2020, Duchek 2020, EC 2020, ICLEI 2021, QoG 2021). Η ανθεκτικότητα της δημόσιας διοίκησης από τη διεθνή εμπειρία προέκυψε να επηρεάζεται επίσης από τα δημόσια οικονομικά, τη δίκαιη οικονομική ανάπτυξη και την εξωστρέφεια και την καινοτομία της οικονομίας. Τα κράτη των οποίων η οικονομία χαρακτηρίζονταν από το εμπορικό πλεόνασμα, τον πλεονασματικό κρατικό προϋπολογισμό, το υψηλό ατομικό εισόδημα των κατοίκων, το υψηλό βαθμό φορολογικής και οικονομικής δικαιοσύνης, το ελκτικό επενδυτικό περιβάλλον και ένα εξωστρεφές

και ανταγωνιστικό μοντέλο επιχειρηματικότητας , παρουσίασαν τη μεγαλύτερη ανθεκτικότητα σε επίπεδο τόσο εθνικής οικονομίας, όσο και αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης (OECD 2020, 2021, IMF 2022, Bouckaert 2020, Mazzucato 2020, Boin 2021, World Bank 2020, 2022, Bouckaert 2020).

Ένα νέο πρότυπο και μία νέα, πολύ-διάστατη στρατηγική για την ανθεκτικότητα της δημόσιας διοίκησης, απαραίτητη προκειμένου να επιτελέσει αποτελεσματικότερα το ρόλο της ως καταλύτη προώθησης της βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης, της προστασίας της κοινωνικής συνοχής και της διασφάλισης της ποιότητας ζωής των πολιτών, σε ένα περιβάλλον αυξημένης πολυπλοκότητας, σύνθετων και δυσεπίλυτων κοινωνικών και οικονομικών προβλημάτων και συχνών και εντεινόμενων κρίσεων και καταστροφικών γεγονότων, τάση η οποία θα αυξηθεί η συχνότητα και η ένταση της στο μέλλον (OECD 2021, World Bank 2021, UN 2021, Holzer 2020, Duit 2016, Ansell 2021, Coaffee 2018, Dunlop 2020). Η ανθεκτικότητα της δημόσιας διοίκησης, η επίτευξη της οποίας απαιτεί την υλοποίηση μίας συνεκτικής στρατηγικής εξειδικευμένων και αλληλοεπιδρώντων δράσεων και αλλαγών στο διοικητικό σύστημα, της κοινωνία, την οικονομία και το περιβάλλον. Ένα νέο πρότυπο στρατηγικού προγραμματισμού και συντονισμού των δημόσιων πολιτικών, πέρα από τα στενά όρια του τομεακού καταμερισμού των αρμοδιοτήτων μεταξύ των φορέων της δημόσιας διοίκησης και της διάκρισης μεταξύ κράτους, αγοράς και κοινωνίας, δημόσιας και ιδιωτικής σφαίρας, υπέρβαση αναγκαία για την επίτευξη του πολυπόθητου στόχου της ανθεκτικότητας έναντι των δυσεπίλυτων προβλημάτων και των κινδύνων και των απειλών σε κοινωνικό και οικονομικό επίπεδο (OECD 2020, 2021, Boin 2016, 2021 Bouckaert 2020, Holzer 2020, Duit 2016, Ansell 2021). .

Η νέα, για τη δημόσια διοίκηση, αλλά τόσο σημαντική, έννοια και στρατηγική της ανθεκτικότητας αποκαλύπτει με τον πλέον γλαφυρό και εμφανή τρόπο την ανάγκη για την ανάδειξη και την υιοθέτηση ενός νέου μοντέλου στη διακυβέρνηση του κράτους. Ένα νέο μοντέλο διακυβέρνησης το οποίο βασίζεται

στον πολυετή στρατηγικό προγραμματισμό, τον πολύ-επίπεδο και δια-τομειακό συντονισμό και τη συνεργασία της δημόσιας διοίκησης, της επιχειρηματικής κοινότητας, των τοπικών κοινωνιών και των πολιτών, για την επίτευξη αμοιβαία επωφελών στόχων στη διοικητική μεταρρύθμιση, της οικονομία και την επιχειρηματικότητα, την κοινωνία και την κοινωνική προστασία και τη βιώσιμη ανάπτυξη (EC 2020, OECD 2020, 2021 Duit 2016, Ansell 2021, Ahern 2011). Ένα νέο πρότυπο διακυβέρνησης όπου το κράτος για να είναι ανθεκτικό και αποτελεσματικό, τόσο έναντι των διαρκών κοινωνικών και οικονομικών αλλαγών, όσο και έναντι των ολοένα και συχνότερα αναδυόμενων, κρίσεων, απειλών και κινδύνων, του εθνικού και διεθνούς περιβάλλοντος, θα πρέπει να λειτουργεί σε ένα πλαίσιο συμπεριληπτικού στρατηγικού προγραμματισμού και αυξημένης προβλεψιμότητας των μελλοντικών αλλαγών και των κινδύνων και απειλών του εξωτερικού περιβάλλοντος, έγκαιρης ανταπόκρισης και προσαρμογής των ασκούμενων πολιτικών του έναντι των αλλαγών αυτών και προώθησης της ευελιξίας και της καινοτομίας των παρεχόμενων υπηρεσιών του, ως προς την κάλυψη των αναγκών, υφιστάμενων και μελλοντικών, των πολιτών (Holzer 2020, Boin 2016, 2021, Toshkon 2021).

Παράλληλα το νέο ανθεκτικό αυτό μοντέλο δημόσιας διοίκησης θα πρέπει να υποστηρίζει και να προωθεί την εξωστρέφεια και την καινοτομία των επιχειρήσεων, μέσα από τη δημιουργία του απαιτούμενου θεσμικού περιβάλλοντος και την παροχή κινήτρων στις επιχειρήσεις, προκειμένου να επιτευχθεί ο εθνικός στόχος της βιώσιμης και δίκαιης οικονομικής ανάπτυξης. Η βιώσιμη και δίκαιη οικονομική ανάπτυξη, η οποία και αποτελεί τον τρίτο τομέα παρέμβασης της ανθεκτικότητας του κράτους, καθώς τα οφέλη και οι θετικές επιπτώσεις από την οικονομική ανάπτυξη θα πρέπει να διαχέονται μεταξύ των πολιτών, μέσω της δημιουργίας υψηλής προστιθέμενης αξίας και καλά αμειβόμενων θέσεων εργασίας, καθώς και για τη χρηματοδότηση του κοινωνικού κράτους και των πολιτικών για την άρση των κοινωνικών ανισοτήτων και την

προώθηση της κοινωνικής δικαιοσύνης μεταξύ των πολιτών (OECD 2020, 2021, UN 2020, WHO 2020, Boïn 2021, Bouckaert 2020, Gozgor 2021). Ο βαθμός ανθεκτικότητας συνεπώς ενός κράτους σε μία εποχή αυξημένων κρίσεων και κινδύνων, όπως η τωρινή, εξαρτάται από την ανθεκτικότητα των σχέσεων διακυβέρνησης μεταξύ δημόσιας διοίκησης, επιχειρήσεων και πολιτών και τη συνεργασία τους για την επίλυση των σύνθετων και δυσεπίλυτων προβλημάτων στην κοινωνία και την οικονομία.

Έχοντας ως βάση τη πολυσήμαντη αρχή της ανθεκτικότητας, σκοπό του κεφαλαίου αποτελεί η αξιολόγηση της ανθεκτικότητας της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης κατά την περίοδο της πανδημίας του Κορονοϊού και οι προοπτικές ενίσχυσης της βιωσιμότητας και της ανθεκτικότητας του εθνικού διοικητικού συστήματος, την επαύριον της κρίσης και στο πλαίσιο της επανέναρξης και σε πολλούς τομείς έναρξης, των απαιτούμενων και αναγκαίων διοικητικών μεταρρυθμίσεων. Η λειτουργία της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης, αξιολογήθηκε σύμφωνα με τους τέσσερεις βασικούς άξονες διαμόρφωσης της ανθεκτικότητας, το διοικητικό σύστημα, την οικονομία, την κοινωνία και το περιβάλλον και βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων αξιολόγησης, όπως αυτά προέκυψαν από την ανασκόπηση της διεθνούς βιβλιογραφίας για την ανθεκτικότητα της δημόσιας διοίκησης και τη διαχείριση της πανδημίας του Κορονοϊού. Για την ανάλυση της ανθεκτικότητας του εθνικού διοικητικού συστήματος, αξιοποιήθηκαν πρωτογενείς και δευτερογενείς πηγές δεδομένων, ενώ η ποιοτική έρευνα της εργασίας περιλάμβανε τη διεξαγωγή 27 συνεντεύξεων με στελέχη της δημόσιας διοίκησης που κατείχαν συντονιστικές αρμοδιότητες στο φορέα εργασία τους κατά την περίοδο της πανδημίας και 5 πολιτικά στελέχη που συμμετείχαν στη διοίκηση δημόσιων οργανισμών κατά την ίδια χρονική περίοδο.

Από κρίση, σε κρίση: η πολιτική οικονομία της διοικητικής ανθεκτικότητας στην Ελλάδα

Ξεκινώντας την ανάλυση της ανθεκτικότητας του Ελληνικού διοικητικού συστήματος την περίοδο της πανδημίας, το πρώτο επίπεδο αξιολόγησης εστιάζει στην οικονομία. Η ανθεκτικότητα της οικονομίας, αποτελεί βασική συνιστώσα της ανθεκτικότητας της δημόσιας διοίκησης, καθώς οι επιδράσεις των κρίσεων έχουν σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις στα οικονομικά του κράτους, ενώ από την ανθεκτικότητα των δημόσιων οικονομικών, επηρεάζεται και η χρηματοδότηση του δημόσιου τομέα και των αυξημένων σε περιβάλλον κρίσης, κοινωνικών δαπανών, δύο άλλοι σημαντικοί πυλώνες της ανθεκτικότητας (EC 2020,2021, Bouckaert 2020, Boïn 216, 2021, Reid 2021, Coafee 2018). Στην Ελληνική περίπτωση η πανδημία του Κορονοϊού, διαδέχτηκε τη δεκαετία οικονομική κρίση στην Ελλάδα η οποία είχε οδηγήσει στη συρρίκνωση του ΑΕΠ κατά 29,7%, στον περιορισμό της χρηματοδότησης του δημόσιου τομέα κατά 24% και στη μείωση των πόρων χρηματοδότησης της κοινωνικής πολιτική και της κοινωνικής προστασίας κατά 20%. Συνεπώς η οικονομική βιωσιμότητα του Ελληνικού κράτους κατά την περίοδο της πανδημίας, επηρεάστηκε αρνητικά από την προηγούμενη πολυετή οικονομική κρίση και τους περιορισμούς που επέβαλε το πρόγραμμα εποπτείας και δημοσιονομικής προσαρμογής στις δημόσιες δαπάνες και τον κρατικό δανεισμό (Monastiriotis eds 2020, Λιαργκόβας 2020, 2021, Τράπεζα της Ελλάδος 2020, 2021, Πισσαρίδης επιμ. 2020, EC 2020, Maris & Sklias 2021). Η πανδημία η οποία επέφερε και αυτή αρνητικές επιπτώσεις στα δημόσια οικονομικά καθώς περιορίστηκαν τα φορολογικά έσοδα του κράτους κατά 18,2% περίπου, το δημόσιο χρέος αυξήθηκε κατά 38,7 δισεκατομμύρια ευρώ, αν και το δημόσιο χρέος σε ποσοστιαία κλίμακα μειώθηκε κατά 11,1% περίπου από το 181,2% στο 170,1%, λόγω της αύξησης του ποσοστού οικονομικής ανάπτυξης στο 8,3%, ενώ αντίθετα αυξήθηκαν οι δημόσιες δαπάνες για την αντιμετώπιση των οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων της πανδημίας, οι οποίες ανήλθαν

συνολικά στα 35,9 δισεκατομμύρια ευρώ (IMF 2021, 2022, OECD 2021, 2022, EC 2021 2022). Αντίστοιχα αρνητικές ήταν και οι επιπτώσεις της πανδημίας στην επιχειρηματικότητα, η οποία προκάλεσε τη μείωση του κύκλου εργασιών στο 69,8% των επιχειρήσεων, ενώ η οικονομική δραστηριότητα περιορίστηκε κατά 9,2%, παράγοντες οι οποίες συνέβαλαν με τη σειρά τους στη μείωση των εσόδων του κράτους και την ανάγκη πρόσθετης οικονομικής υποστήριξης των επιχειρήσεων και των εργαζομένων τους (Τράπεζα της Ελλάδος 2020, 2021, ΙΜΕ – ΓΣΕΕΒΕ 2021, PWC 2021, Grant Thornton 2022, SEV 2020, EC 2020, 2021, Λιαργκόβας 2021, OECD 2021, Maris & Sklias 2021). Θα πρέπει να σημειωθεί ότι κατά την περίοδο της πανδημίας και παρά τον περιορισμό της οικονομικής δραστηριότητας των επιχειρήσεων, η ανεργία μειώθηκε στο 12,1% το χαμηλότερο ποσοστό ανεργίας από το 2009, λόγω της οικονομικής ανάπτυξης παρά την κρίση του Κορονοϊού και των έκτακτων κρατικών επιχορηγήσεων κατά την περίοδο αυτή, ενώ και το ισοζύγιο απασχόλησης τον Οκτώβριο του 2022 παρέμενε θετικό (OECD 2022, EC 2022).

Στα προβλήματα που επηρέασαν την ανθεκτικότητα της Ελληνικής οικονομίας κατά την περίοδο της πανδημίας, πέρα από τις αρνητικές επιπτώσεις της πανδημίας στα δημόσια έσοδα και την οικονομική δραστηριότητα των επιχειρήσεων, θα πρέπει επίσης να ληφθούν υπόψη οι αρνητικές επιπτώσεις στα δημόσια οικονομικά των αυξημένων ποσοστών της φοροδιαφυγής, άνω του 5,2% του ΑΕΠ και της γκρίζας οικονομίας στην Ελλάδα, η οποία και κυμαίνεται στο υψηλό ποσοστό του 25,2% του ΑΕΠ, από τα υψηλότερα στην Ε.Ε και μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ (OECD 2016, 2020, 2021). Σε άμεση συνάρτηση με τη φοροδιαφυγή και τη γκρίζα οικονομία στην Ελλάδα, βρίσκονται και οι αρνητικές επιπτώσεις της γραφειοκρατίας, οι οποίες γεννούν και θρέφουν τα φαινόμενα αυτά και επηρεάζουν τη λειτουργία και την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων (Λιαργκόβας 2020, 2021, EC 2020,2021, OECD 2012, 2016, 2020, 2021, 2022, IMF 2020, Πισσαρίδης επιμ. 2020). Αρνητικές επιπτώσεις της γραφειοκρατίας

στην οικονομία, οι οποίες αποτιμώνται στο 4,7% του ΑΕΠ, το 2^ο υψηλότερο ποσοστό στην Ε.Ε, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι άμεσες και έμμεσες επιπτώσεις στη φοροδιαφυγή, στη γκρίζα οικονομία, στην ίδρυση νέων επιχειρήσεων και την προσέλκυση επενδύσεων, όπου το ποσοστό αυτό εκτινάσσεται σε μία τιμή άνω του 30 – 32% του ΑΕΠ (OECD 2016, 2021, Πλυμάκης 2019, ECA 2018, Nikitas & Vasilopoulou 2020). Αρνητικά την ανθεκτικότητα της εθνικής οικονομίας επηρεάζει και η περιορισμένη αξιοποίηση και αποτελεσματικότητα των χρηματοδοτικών πόρων των Ευρωπαϊκών διαρθρωτικών προγραμμάτων, η οποία σε επίπεδο σε δημιουργίας νέων επιχειρήσεων και νέων θέσεων εργασίας, περιορίζεται στα ιδιαίτερα χαμηλά ποσοστά του 8,2% και του 4,7% αντίστοιχα (Plimakis 2021, ECA 2018, OECD 2021, World Bank 2022).

Στους παράγοντες που επηρέασαν την οικονομική βιωσιμότητα των επιχειρήσεων και του διοικητικού συστήματος θα πρέπει να ληφθούν υπόψη και οι παράγοντες διαμόρφωσης και λειτουργίας της Ελληνικής οικονομίας και τα διαρθρωτικά προβλήματα που τη διακρίνουν. Στους παράγοντες αυτούς της οικονομικής ανθεκτικότητας, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη η περιορισμένη ενσωμάτωση του ψηφιακού μετασχηματισμού και του ψηφιακού εμπορίου στη λειτουργία των Ελληνικών επιχειρήσεων, το 2^ο χαμηλότερο σε επίπεδο Ε.Ε. και παράγοντας διάσωσης των επιχειρήσεων σε περιβάλλον κρίσης, ο χαμηλός βαθμός εξωστρέφειας των Ελληνικών επιχειρήσεων, που αυξάνει την εξάρτηση τους από τις διακυμάνσεις και το περιορισμένο εύρος της εθνικής αγοράς, η περιορισμένη ανάπτυξη των υποδομών εφοδιαστικής αλυσίδας, απαραίτητων για τη διακίνηση των εμπορευμάτων και την εξασφάλιση της διαθεσιμότητας τους σε περιβάλλον κρίσης (DESI 2022, World Bank 2021, 2022, EC 2018, 2020, 2021, 2022 OECD 2021, Πισσαρίδης επιμ. 2020, Λιαργκόβας 2021, Σκλιας & Ρουκανάς επιμ. 2014). Παράλληλα ο πολύ υψηλός βαθμός εξάρτησης της Ελληνικής βιομηχανίας και των επιχειρήσεων από πρώτες ύλες από το εξωτερικό, στις οποίες υπήρξαν

προβλήματα και περιορισμοί στην τροφοδοσία τους από τις παραγωγές χώρες, το υψηλό κόστος της ενέργειας στην Ελλάδα που επηρεάζει το κόστος παραγωγής, καθώς και το διαχρονικό έλλειμμα πρωτογενούς και κυρίως δευτερογενούς παραγωγής στην Ελλάδα, που έχει σαν αποτέλεσμα το σύνολο σχεδόν των προϊόντων και του εξοπλισμού που διατίθεται στη χώρα και χρησιμοποιείται από τις επιχειρήσεις, να εισάγεται από το εξωτερικό, τομέας στον οποίο παρουσιάστηκαν μεγάλες ελλείψεις λόγω της απουσίας πρώτων υλών και των προβλημάτων στην παραγωγή και τη διάθεση τους (Σκλιας & Ρουκανάς επιμ. 2014, Λιαργκόβας 2020, 2021, OECD 2021, OEE 2022, Monastariotis eds 2020, IMF 2021, 2022).

Η ανταγωνιστικότητα και η εξωστρέφεια των Ελληνικών επιχειρήσεων, επηρεάζεται και από την δυσκολία και συχνά αδυναμία εύρεσης εξειδικευμένου προσωπικού, σε τομείς τόσο της νέας οικονομίας, όπως η πληροφορική και η βιοτεχνολογία, όσο και εξειδικευμένων τεχνικών επαγγελματιών στη μεταποίηση και τη βιομηχανία, απόρροια της απουσίας διασύνδεσης του εκπαιδευτικού συστήματος με την αγορά εργασίας και της περιορισμένης αξιοποίησης των μοντέλων και των εργαλείων της δια βίου μάθησης από τις επιχειρήσεις (IME – ΓΣΕΕΒΕ 2021, 2022, Πισσαρίδης επιμ. 2020, Παπαδάκης 2020). Οι ελληνικές επιχειρήσεις χαρακτηρίζονται επίσης από το χαμηλό βαθμό ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού τους μέσα από προγράμματα κατάρτισης και αναβάθμισης των δεξιοτήτων του, συμμετέχουν σε ποσοστό χαμηλότερο του 21% και παρά τη διαθεσιμότητα προγραμμάτων χρηματοδοτούμενων από το ΕΣΠΑ, σημαντικός παράγοντας προσαρμογής των επιχειρήσεων στις αλλαγές του εξωτερικού περιβάλλοντος και της διαφοροποιούμενης ζήτησης για υπηρεσίες και προϊόντα. Επιπρόσθετα και πριν την κρίση του κορονοϊού ήταν περιορισμένη, κάτω του 5%, η ενσωμάτωση της τηλε-εργασίας, η οποία αποδείχτηκε απαραίτητη για τη συνέχιση της λειτουργίας των επιχειρήσεων κατά την πανδημία, ενώ αντίστοιχα περιορισμένης κλίμακας ενσωμάτωση από τις

Ελληνικές επιχειρήσεις γνωρίζουν τα μοντέλα και οι αρχές της εταιρικής διακυβέρνησης, που επίσης συμβάλλουν στην αποδοτικότητα, τη βιωσιμότητα και της ανθεκτικότητα των επιχειρήσεων (ΕΙΕΑΔ 2021, 2022, ΙΜΕ – ΓΣΕΕΒΕ 2021, 2022). Η προσαρμογή και η ανθεκτικότητα των Ελληνικών επιχειρήσεων, επηρεάστηκε επίσης πριν, αλλά και κατά τη διάρκεια της πανδημίας του Κορονοϊού, από την περιορισμένη πρόσβαση της πλειοψηφίας των επιχειρήσεων στον τραπεζικό δανεισμό, εξαιτίας των επιπτώσεων της οικονομικής κρίσης και της πανδημίας στην οικονομική ευρωστία των επιχειρήσεων, αλλά και τα διαρθρωτικά προβλήματα των Ελληνικών τραπεζών, προβλημάτων κεφαλαιουχικής επάρκειας και κυρίως της προηγούμενης ευρείας κλίμακας έκθεσης τους σε μη εξυπηρετούμενα δάνεια, καθώς και από τη σημαντική απουσία καινοτόμων τραπεζικών προϊόντων χρηματοδότησης επιχειρηματικών πρωτοβουλιών, ιδιαίτερα στους τομείς της καινοτομίας και της πράσινης οικονομίας (Monastiriotis eds 2020, KPMG 2020, PWC 2021, ΙΜΕ – ΓΣΕΕ 2021, Τράπεζα της Ελλάδος 2021, IMF 2021, 2022).

Στο δυσμενές αυτό περιβάλλον για τα οικονομικά του κράτους και την επιχειρηματικότητα, η οικονομική βιωσιμότητα των επιχειρήσεων υποστηρίχθηκε μέσα την παροχή επιχορηγήσεων άνω των 24 δισεκατομμυρίων ευρώ από το κράτος προς τις επιχειρήσεις που επλήγησαν από την πανδημία και οδηγήθηκαν στην παύση των δραστηριοτήτων ή τη μείωση του τζίρου τους άνω του 50%, λόγω του επιβεβλημένου από την κυβέρνηση lock-down και την αναστολή της καταβολής των εργοδοτικών τους εισφορών κατά τη διάρκεια του lock-down και για όσο χρονικό διάστημα ήταν σε ισχύ τα έκτακτα οικονομικά μέτρα της κυβέρνησης (ΕΚ 2020, 2021, 2022 Τράπεζα της Ελλάδος 2021, Λιαργκόβας 2021, IMF 2021, ΟΕCD 2020, 2021). Παράλληλα προς τα μέτρα αυτά στήριξης της επιχειρηματικότητας και του εμπορίου και με σκοπό την προώθηση της οικονομικής βιωσιμότητας και της προσαρμογής των επιχειρήσεων στη νέα μετά – Κορονοϊό εποχή, προτεραιότητα δόθηκε στην αξιοποίηση και διάθεση των

πόρων των διαρθρωτικών προγραμμάτων της Ε.Ε, της προηγούμενης προγραμματικής περιόδου 2014 – 2020 που είχαν μείνει αδιάθετα (περίπου 1,8 δισεκατομμύρια ευρώ), της νέας προγραμματικής περιόδου 2021 – 2027 κα του Ταμείου Ανάκαμψης, συνολικά 3,7 δισεκατομμύρια Ευρώ για τη χρηματοδότηση δράσεων ψηφιακού μετασχηματισμού των επιχειρήσεων και την ανάπτυξη ψηφιακών και σύγχρονων δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού, σε μία προσπάθεια η κρίση να αξιοποιηθεί ως ευκαιρία για την προώθηση της εξωστρέφειας και την καινοτομίας των Ελληνικών επιχειρήσεων (Ελληνική Κυβέρνηση 2022, ΕΕ 2021, 2022).

Στο δύσκολο αυτό σταυροδρόμι της βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών, σε ένα περιβάλλον πρωτοφανούς εθνικής και διεθνούς κρίσης, αυξημένων αναγκών οικονομικής στήριξης της οικονομίας και της κοινωνίας και της ουσιαστικής κατάρρευσης των εσόδων του κράτους από την οικονομική δραστηριότητα των επιχειρήσεων, αλλά και τους πολίτες, λόγω των προβλημάτων εύρεσης εργασίας και μείωσης των εισοδημάτων που αντιμετώπισε μία μεγάλη μερίδα των πολιτών, η βιωσιμότητα αναζητήθηκε σε μία σειρά συνδυαστικών πολιτικών και παρεμβάσεων. Η βιωσιμότητά και η ανθεκτικότητα των δημόσιων οικονομικών επιτεύχθηκε μέσω της συνδυαστικής αξιοποίησης, της χαλάρωσης των δημοσιονομικών μέτρων και κανονισμών της Ε.Ε σε πανευρωπαϊκό επίπεδο και του μηχανισμού δημοσιονομικής εποπτείας της Ελλάδας, αλλαγές που στην Ελληνική κυβέρνηση τη δυνατότητα αύξησης των δημόσιων δαπανών, μέσω της αύξησης της ρευστότητας της κυβέρνησης μέσα από τη μείωση του πρωτογενούς ελλείματος στο 5,1% από 7,2% και παρά την οικονομική ύφεση, λόγω της αύξησης του ΑΕΠ, καθώς και της μείωση του κόστους δανεισμού του κράτους που επέφερε η επενδυτική αναβάθμιση της χώρας (Ελληνική Κυβέρνηση 2021, 2022, Maris & Sklias 2021). Παράλληλα η εμπροσθοβαρής αξιοποίηση των χρηματοδοτικών πόρων του νέου ΕΣΠΑ 2021 – 2027 και του Ταμείου Ανάκαμψης, συνολικά 10,5 δισεκατομμύρια ευρώ, για την οικονομική στήριξη των επιχειρήσεων και των

εργαζομένων αρχικά και μεσούσης της πανδημίας και στη συνέχεια στη χρηματοδότηση των απαιτούμενων δράσεων για τη διαρθρωτική προσαρμογή των επιχειρήσεων και τον εκσυγχρονισμό των λειτουργιών τους, ιδιαίτερα στον τομέα του ψηφιακού μετασχηματισμού, κατά την τρέχουσα περίοδο (OECD 2021, 2022, EC 2021, Τράπεζα της Ελλάδος 2021).

Η διαχρονική κρίση της κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα: Η επιστροφή του κοινωνικού κράτους;

Ο άξονας της ανθεκτικότητας που αφορά την κοινωνική προστασία, παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον καθώς επηρεάζεται άμεσα από την ανταγωνιστικότητα και την ανθεκτικότητα οικονομίας, όσο και τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, υπό το πρίσμα του κοινωνικού κράτους. Στην Ελληνική περίπτωση παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, καθώς προέκυψε να επιδεικνύει την απαιτούμενη και δύσκολη προς επίτευξη ανθεκτικότητα, παρά τα προυπάρχοντα και αυξημένα προβλήματα χρηματοδότησης και αποτελεσματικότητας της κοινωνικής πολιτικής στη χώρα (Matsagannis 2012, Matsagannis eds 2018, Ματσαγγάνης 2011, Κάτσικας επιμ. 2018, Theodoropoulou edit. 2020, Τράπεζα της Ελλάδος 2012, INE ΓΣΕΕ 2011, OECD 2020, EC 2019, Reframing Welfare Index 2022). Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα, χαρακτηρίζεται από την αυξημένη κρατική χρηματοδότηση και επιβάρυνση στον κρατικό προϋπολογισμό, η 5^η μεγαλύτερη στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η 2^η σε επίπεδο χρηματοδότησης του συνταξιοδοτικού συστήματος, την αναποτελεσματικότητα και την απουσία ορθολογισμού στο σχεδιασμό και την εφαρμογή των δράσεων υλοποίησης της πολιτικής (Matsagannis 2012, Hellmann eds. 2021, Haidane 2021, OECD 2020, IMF 2019, Κάτσικας επιμ. 2018, SGI 2021, Petmesidou 2019, EC 2018, Plimakis 2021). Ενδεικτικά αναφέρονται ότι το 97,4% των συντάξεων είναι μη ανταποδοτικές, δημιουργώντας νέα ελλείματα στα συνταξιοδοτικά ταμεία και τον κρατικό προϋπολογισμό, ενώ παράλληλα και παρά τους αυξημένους πόρους που διατίθενται για την κοινωνική προστασία, το 73% των ανέργων δεν λαμβάνει

επίδομα ανεργίας, ενώ σε επίπεδο επανένταξης των ωφελούμενων των κοινωνικών υπηρεσιών και των υπηρεσιών απασχόλησης στην αγορά εργασίας, το ποσοστό αυτό κινείται σε ιδιαίτερα χαμηλά ποσοστά κάτω του 16% (EC 2018, 2021, OECD 2020, IMF 2020, Matsagannis 2020, Reframing Welfare Index 2022, Μισσός 2021, ΕΙΕΑΔ 2022, ΕΛ.ΣΤΑΤ 2021, Plimakis 2021).

Επιπρόσθετα, η χώρα βρίσκεται ιδιαίτερα χαμηλά στην κατάταξη της κοινωνικής δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, το ποσοστό φτωχοποίησης του πληθυσμού αυξάνεται σταθερά από το 2009, η φορολογική επιβάρυνση των πολιτών είναι η υψηλότερη σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, η αγοραστική ικανότητα των πολιτών είναι η δεύτερη χαμηλότερη στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ενώ υψηλό ποσοστό του εισοδήματος των πολιτών, άνω του 1/3 του συνολικού του εισοδήματος, διατίθενται για την εξασφάλιση στέγασης, παράγοντες που συμβάλουν αρνητικά στην περαιτέρω υποβάθμιση της ποιότητας ζωής των πολιτών (Hellmann eds. 2021, Theodoropoulou eds. 2020, Μισσός 2021, EC 2021,2022, OECD 2018, 2019, World Bank 2022). Η αναποτελεσματικότητα της εθνικής πολιτικής για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ενσωμάτωση, προκύπτουσα από την απουσία και στην περίπτωση αυτή ενός ολοκληρωμένου εθνικού στρατηγικού προγράμματος, που θα εστιάζει στα αποτελέσματα και τις επιπτώσεις των ασκούμενων πολιτικών, στην καταπολέμηση δηλαδή της φτώχειας και την προώθηση της κοινωνικής ενσωμάτωσης των ωφελούμενων και όχι στα στρεβλά κριτήρια της απορροφητικότητας των διαθέσιμων χρηματοδοτικών πόρων και του αριθμού των ωφελούμενων, στα οποία βασίζεται το υφιστάμενο μοντέλο σχεδιασμού και εφαρμογής της πολιτικής.

Προβλήματα αποτελεσματικότητας, τα οποία χαρακτηρίζουν και την πολιτική για την απασχόληση, μία πολιτική εγκλωβισμένη στην επιδότηση της ανεργίας και τη παροχή επιδομάτων στους ανέργους, χωρίς στόχευση και τελικά και χωρίς αποτέλεσμα. Μία θνησιγενής και αναποτελεσματική πολιτική για την καταπολέμηση της ανεργίας, από την οποία απουσιάζουν ουσιαστικά οι

ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, που είναι αυτές που δημιουργούν στην πραγματικότητα νέες και βιώσιμες θέσεις εργασίας, οι οποίες και υπολείπονται σε ποσοστό άνω του 70% των χωρών – καλών πρακτικών της Ε.Ε (Plimakis 2021, Κάτσικας επιμ. 2018, Hellmann eds. 2021, EC 2018, 2019, ILO 2018, OECD 2021, Τράπεζα της Ελλάδος 2021, Πισσαρίδης επιμ. 2020,, Matsagannis 2020, Reframing Welfare Index 2022, ΕΙΕΑΔ 2021, 2022, ΕΛ.ΣΤΑΤ 2021). Ιδιαίτερα αναποτελεσματικές, με στοιχεία απουσίας εθνικής πολιτικής, παρουσιάζονται προ της κρίσης του Κορονοϊού και οι πολιτικές για την προστασία των ΑΜΕΑ και των άστεγων, δύο κατηγορίες ευάλωτων πολιτών που επλήγησαν ιδιαίτερα από την πανδημία. Ευρύτερα, η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα διακρίνεται από την απουσία μεταρρύθμισης, με την εξαίρεση της αποκέντρωσης του μεγαλύτερου μέρους των κοινωνικών υπηρεσιών στους δήμους με τη μεταρρύθμιση του Καλλικράτη το 2010, τον κατακερματισμό της πολιτικής και τον πλημμελή συντονισμό των εμπλεκόμενων φορέων, τη εφαρμογή της πολιτικής σε συντριπτικό βαθμό μέσω επικαλυπτόμενων και μη στοχευμένων επιδομάτων, την ιδιαίτερα χαμηλή ενσωμάτωση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης και την απουσία ουσιαστικής αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας και των επιπτώσεων που επιφέρουν στους ωφελούμενους, ως προς την ποιότητα ζωής τους και την κοινωνική και εργασιακή τους ενσωμάτωση, οι διαφορετικές υπηρεσίες, παροχές και επιδόματα που λαμβάνουν (Theodoropoulou eds. 2020, Πισσαρίδης επιμ. 2020, Matsagannis eds. 2018, EC 2018, 2019, Petmesidou 2019).

Στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής κατά την περίοδο της πανδημίας και παρά τις πρωτόγνωρα δυσμενείς συνθήκες, προωθήθηκαν μία σειρά από στοχευμένες δράσεις αναδιοργάνωσης των φορέων της κοινωνικής πολιτικής υπό καθεστώς κρίσης. Οι σημαντικότερες εξ αυτών αφορούσαν τη λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας απασχόλησης, του ΟΑΕΔ (ΔΥΠΙΑ), του ενιαίου φορέα κοινωνικής ασφάλισης ,του ΕΦΚΑ και της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης κοινωνικής ασφάλισης, της ΗΔΙΚΑ. Η προώθηση της αναδιοργάνωσης των τριών βασικών

οργανισμών παροχής υπηρεσιών κοινωνικής πολιτικής και κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα, προγράμματα αναδιοργάνωσης τα οποία λόγω των ιδιαίτερων συνθηκών της πανδημίας εστίασαν στην προώθηση του ψηφιακού μετασχηματισμού και την παροχή ολοκληρωμένων ψηφιακών υπηρεσιών προς τους ωφελούμενους πολίτες (OECD 2021, EC 2021, 2022, Ελληνική κυβέρνηση 2021, 2022). Η περίπτωση του ΟΑΕΔ (ΔΥΠΙΑ), παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, καθώς το πρόγραμμα αναδιοργάνωσης του φορέα που η έναρξη του συνέπεσε χρονικά με την εμφάνιση της πανδημίας του Κορονοϊού, όχι μόνο δεν οδηγήθηκε σε αναστολή, όπως η πλειοψηφία των προγραμμάτων αναδιοργάνωσης στο δημόσιο τομέα, αλλά εντάθηκε η υλοποίηση του, ιδιαίτερα στους δύο σημαντικούς πυλώνες του ψηφιακού μετασχηματισμού του φορέα και της παροχής ολοκληρωμένων ψηφιακών υπηρεσιών προς ωφελούμενους και της προώθησης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης έναντι των αναποτελεσματικών παθητικών – επιδοματικών, οι οποίες και αυξήθηκαν κατά 45% εν μέσω της πανδημίας και με σκοπό τη στήριξη της απασχόλησης στις επιχειρήσεις. Παράλληλα εφαρμόστηκαν προηγούμενα θεσμοθετημένα αλλά ανενεργά μοντέλα παροχής των υπηρεσιών, όπως η κινητή παροχή υπηρεσιών σε ωφελούμενους (street work), υπηρεσίες ιδιαίτερα σημαντικές για τις ευάλωτες κοινωνικές ομάδες και ιδιαίτερα του άστεγους και νέες και καινοτόμες πολιτικές και μεταρρυθμίσεις όπως η ψηφιακή κάρτα εργασίας και πρόγραμμα κοινωνικής στέγασης για νέους και ευάλωτους πολίτες, καλύπτοντας ένα διαχρονικό έλλειμμα στην κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα.

Στον αυξημένης κοινωνικής ευαισθησίας και σημασίας τομέα της προστασίας των ΑΜΕΑ, ένας τομέας πολιτικής που πριν από την πανδημία χαρακτηριζόταν από την απουσία μίας συνεκτικής εθνικής πολιτικής, τον περιορισμένο συντονισμό των εμπλεκόμενων φορέων και την πλημμελή κάλυψη των αναγκών των ΑΜΕΑ, η έναρξη της πανδημίας συνέπεσε και στην περίπτωση αυτή, με την έναρξη του σχεδιασμού του πρώτου εθνικού σχεδίου δράσης για τα ΑΜΕΑ

(Ελληνική κυβέρνηση 2021, OECD 2021, EC 2021, ΕΣΑΜΕΑ 2020, 2021). Η ανάγκη που δημιούργησε η πανδημία του Κορονοϊού για την προστασία των ΑΜΕΑ στο περιβάλλον αυτό αυξημένης απειλής, λειτούργησε προωθητικά ως προς τη συνεργασία των εμπλεκόμενων φορέων, συνολικά 27 φορείς συμμετείχαν στο σχεδιασμό του σχεδίου δράσης και αξιολογήθηκαν πάνω από 109 διαφορετικές υπηρεσίες και παροχές προς τα ΑΜΕΑ και την υιοθέτηση μίας σειράς συνεκτικών και εξειδικευμένων δράσεων στο πλαίσιο του εθνικού σχεδίου δράσης (Ελληνική κυβέρνηση 2021). Η υλοποίηση του εθνικού σχεδίου δράσης, η οποία παρά τις καθυστερήσεις που γνωρίζει λόγω αρχικά της πανδημίας και τώρα της ενεργειακής κρίσης, ήδη έχει συμβάλει στην υλοποίηση σημαντικών δράσεων για την ποιότητα ζωής των ΑΜΕΑ όπως η δημιουργία της εθνικής πύλης πληροφόρησης και παροχής ψηφιακών υπηρεσιών για τα ΑΜΕΑ, η εισαγωγή του προσωπικού βοηθού για ΑΜΕΑ και η αναμόρφωση της λειτουργίας των κέντρων πιστοποίησης της αναπηρίας (ΚΕΠΑ).

Η δημόσια υγεία στον Αρμαγεδδώνα του Κορονοϊού: κρίση και διάσωση

Εάν υπάρχει ένας τομέας πολιτικής που να δοκιμάστηκε περισσότερο η ανθεκτικότητα του κατά την περίοδο της πανδημίας, αυτός είναι ο τομέας της δημόσιας υγείας. Τα εθνικά συστήματα δημόσιας υγείας, τα οποία βρέθηκαν στην πρώτη γραμμή της αντιμετώπισης μίας πρωτοφανούς σε έκταση και πίεση υγειονομικής κρίσης, την οποία και δεν διέθεταν την απαιτούμενη επιχειρησιακή ικανότητα, διαθεσιμότητα εξοπλισμού και την εμπειρία να τη διαχειριστούν, λειτουργώντας για μεγάλες χρονικές περιόδους εκτός των ορίων και των δυνατοτήτων λειτουργίας τους (WHO 2020, 2021, EC 2021, OECD 2020, Haldane 2021, Kousi 2021, HRSM 2022). Μία πρωτοφανής πρόκληση και κρίση στην παγκόσμια δημόσια υγεία, η οποία κατέδειξε τα όρια των εθνικών συστημάτων υγείας και την ανάγκη υιοθέτησης ενός νέου μοντέλου οργάνωσης, το οποίο θα εστιάζει την πρόληψη και την έγκαιρη αντιμετώπιση των πανδημικών ασθενειών και την πολύ-επίπεδη και δια-τομεακή αντιμετώπιση τους (Haldane 2021, WHO

2020, OECD 2020, HRSM 2022, Haidane 2021, Τούντας επιμ. 2020, Κυριόπουλος 2021, Scott 2020).

Στην περίπτωση της Ελλάδας, η εμφάνιση της πανδημίας, βρήκε το Εθνικό Σύστημα Υγείας σε μία ιδιαίτερα δυσχερή θέση και επιχειρησιακή κατάσταση, λόγω του χαμηλού ποσοστού χρηματοδότησης του από τον κρατικό προϋπολογισμό, λαμβάνει μόλις το 5% του κρατικού προϋπολογισμού, όταν ο μέσος όρος στην Ευρωπαϊκή Ένωση βρίσκεται στο 7,6% και των περικοπών της ήδη περιορισμένης κρατικής χρηματοδότησης κατά 47% κατά την περίοδο του μνημονίου, την υποστελέχωση των μονάδων υγείας, που κυμαίνεται από 17% - 39% ανάλογα τη μονάδα υγείας, το χαμηλό ποσοστό κάλυψης του πληθυσμού από ΜΕΘ, δεύτερο χαμηλότερο ποσοστό μεταξύ των μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και μόλις στο 35% του μέσου όρου της Ε.Ε. Προβλήματα επιχειρησιακής λειτουργίας, στα οποία θα πρέπει να συνυπολογιστούν και οι αρνητικές επιπτώσεις της αποτυχίας των μεταρρυθμίσεων στη δημόσια υγεία, τόσο σε επίπεδο αναδιοργάνωσης και επαναχωροθέτησης των νοσοκομειακών μονάδων της χώρας, όσο και λειτουργίας της θεσμοθετημένης αλλά πλημμελώς λειτουργούσας πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας, αλλά και της ουσιαστικής απύσας πολιτικής για την εξωνοσοκομειακή περίθαλψη και φροντίδα των ασθενών (Σουλιώτης 2020, 2021, Kousi 2021, Τούντας επιμ. 2020, Κυριόπουλος 2021, Haldane 2021, WHO 2020, 2021, EC 2021, HRSM 2017, 2019, 2022).

Παρά το αρνητικό αυτό υπόβαθρο και τις δυσμενείς συνθήκες σε επίπεδο δημόσιας πολιτικής, το διοικητικό σύστημα παρουσιάστηκε ως ιδιαίτερα ανθεκτικό σε επίπεδο κοινωνικής προστασίας και δημόσιας υγείας, καθώς δεν οδηγήθηκε στην κατάρρευση και την αποτυχία της πολιτικής, όπως πολλοί και πολλαπλώς είκαζαν με το ξέσπασμα της πανδημίας. Η χρηματοδότηση του εθνικού συστήματος δημόσιας υγείας με έκτακτους χρηματοδοτικούς πόρους περίπου 1,78 δισεκατομμυρίων ευρώ, οι οποίοι όμως παρέμειναν περιορισμένοι όντας το 2^ο χαμηλότερο ποσοστό μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής

Ένωσης, κινούμενοι μόλις στο 23% του μέσου όρου των κρατών μελών, σε συνδυασμό με την άμεση ανάληψη κυβερνητικών πρωτοβουλιών σε διεθνές επίπεδο για την εξασφάλιση εύρεσης του απαιτούμενου εξοπλισμού για τις ΜΕΘ, υγειονομικού υλικού και των απαραίτητων εμβολίων και πρωτοβουλιών στο εσωτερικό της χώρας, για την επιτάχυνση και την άμεση ολοκλήρωση των διαδικασιών στελέχωσης των νοσοκομειακών μονάδων με έκτακτο προσωπικό, την προμήθεια εξοπλισμού και την ενίσχυση του με νέες ΜΕΘ, οι οποίες αυξήθηκαν κατά 225% κατά την περίοδο της πανδημίας (WHO 2020, 2021, EC 2020, 2021, OECD 2021, HRSM 2019, 2022). Θεσμικές πρωτοβουλίες οι οποίες σε συνδυασμό με τον αλτρουισμό, την αυτοθυσία και την πολύωρη και πέρα του ωραρίου του εργασία του συνόλου του προσωπικού του τομέα της δημόσιας υγείας, είχαν σαν αποτέλεσμα τη διάσωση της λειτουργίας του Εθνικού Συστήματος Υγείας και την υψηλή αποτελεσματικότητα, σε όρους θνησιμότητας του πληθυσμού, κατά την κρίσιμη πρώτη φάση της πανδημίας (Kousi 2021, SGI 2021, WHO 2021, Σουλιώτης 2021, Haldane 2021).

Παράλληλα, ανάγοντας σε απόλυτη κυβερνητική προτεραιότητα μαζί με την ενίσχυση των μονάδων δημόσιας υγείας, την οικονομική στήριξη των πολιτών, εργαζόμενων και άνεργων, των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων και των ΑΜΕΑ, με τις τρεις τελευταίες κατηγορίες να αυξάνονται κατά την περίοδο της πανδημίας και αξιοποιώντας, τους αναπαπορόφητους πόρους του ΕΣΠΑ 2014 – 2020, τη χαλάρωση των δημοσιονομικών κανόνων σε επίπεδο Ε.Ε και την αύξηση της ρευστότητας του κράτους λόγω της επίτευξης των στόχων της δημοσιονομικής προσαρμογής, η κυβέρνηση διέθεσε συνολικά άνω των 6 δισεκατομμυρίων ευρώ για την κοινωνική προστασία και τη δημόσια υγεία (EC 2020, 2021, WHO 2020, 2021, OECD 2021, Σουλιώτης 2021, Τράπεζα της Ελλάδος 2021, HRSM 2022). Ένα ποσό ιδιαίτερα υψηλό και σημαντικό, δεδομένης και της προηγούμενης δεκαετούς οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα και των περιορισμένων εσόδων του κράτους λόγω της συρρίκνωσης του ΑΕΠ, το οποίο αν

και φυσικά δεν μπόρεσε να καλύψει το σύνολο των αυξημένων και αυξανόμενων αναγκών στο σύνολο σχεδόν των κοινωνικών ομάδων, εντούτοις συνέβαλε στην αντιμετώπιση της εμφάνισης αυξημένων και μαζικών φαινομένων αδυναμίας διαβίωσης και κινδύνου για τη ζωή των πολιτών, σε ένα περιβάλλον πολλαπλής κρίσης στην κοινωνία, την οικονομία και τη δημόσια υγεία. Η πολιτική για την κοινωνική προστασία την περίοδο της πανδημίας, υλοποιήθηκε στο σύνολο σχεδόν των δράσεων της μέσω επιδομάτων, τα οποία και παρέχονταν συγκεντρωτικά από το κεντρικό κράτος, για λόγους ταχύτητας της εφαρμογής και ελέγχου, επιλογή η οποία αμφισβητήθηκε λόγω του συγκεντρωτισμού της και της απουσίας ουσιαστικής τοπικής εξειδίκευσης, από τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Περιβάλλον: από την κρίση, στη βιώσιμη ανάπτυξη;

Ως προς την τρίτη διάσταση της ανθεκτικότητας, αυτή της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, οι επιδόσεις της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν διαχρονικά ως ιδιαίτερα χαμηλές (WWF 2022, OECD 2021, SGI 2021). Η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος στην Ελλάδα συνεχίζει να γνωρίζει σημαντικά προβλήματα, τόσο σε επίπεδο ρύθμισης, όσο και σε επίπεδο εφαρμογής των πολιτικών για το περιβάλλον (Heinelt eds 2018, CCPI 2021, WWF 2021, EPI 2022, Pridham eds 2018). Προβλήματα εφαρμογής της πολιτικής για το περιβάλλον, τα οποία συναντώνται και στον τομέα της προστασίας των φυσικών πόρων (ύδατα, χλωρίδα, πανίδα, δάση, ορυκτοί πόροι), η προστασία και η διατήρησή τους αποτελούν κρίσιμο παράγοντα για την ποιότητα ζωής των πολιτών, αλλά και για την οικονομία (EPI 2022, OECD 2021). Στον κρίσιμο δε τομέα της ανακύκλωσης των απορριμμάτων, η χώρα καταλαμβάνει μία από τις χαμηλότερες θέσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση, με το πραγματικό ποσοστό της ανακύκλωσης να κυμαίνεται σε τιμές κάτω του 15%, όταν σε πολλές χώρες της Ευρώπης το ποσοστό αυτό είναι άνω του 80% (IOBE 2022, EC 2018, 2020, SGI 2021, OECD 2021, SEV 2019). Στον τομέα της ενέργειας,

σημαντική είναι η πρόοδος που έχει επέλθει στην προώθηση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, ένας τομέας με συγκριτικό πλεονέκτημα για τη χώρα λόγω του φυσικού περιβάλλοντος και των ευνοϊκών περιβαλλοντικών συνθηκών ιδιαίτερα για την παραγωγή ενέργειας από τον ήλιο, με το ποσοστό των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας να ανέρχεται σε άνω του 35% (EC 2021, Pridham eds 2018, EPI 2022, OECD 2021, OECD 2020, CCPI 2022, WWF 2022, Heinelt eds 2018, IENE 2021, Maris & Flouros 2021). Χαμηλό βαθμό ενσωμάτωσης παρουσιάζει στη χώρα και η προώθηση της ηλεκτροκίνησης, των δημόσιων μέσων μεταφοράς και των ιδιωτικών, η οποία και αποτελεί μία πολιτική που τώρα ουσιαστικά ξεκινάει στην Ελλάδα, υποστηριζόμενη και από τους απαιτούμενους πόρους των Ευρωπαϊκών διαρθρωτικών προγραμμάτων (WWF 2022, OECD 2021, EPI 2022). Η ενσωμάτωση της κυκλικής οικονομίας στην εθνική οικονομία, ένας από τους δύο βασικούς τομείς μεταρρύθμισης και ανάπτυξης της οικονομίας σε διεθνές επίπεδο τις επόμενες δεκαετίες, μαζί με τη ψηφιακή οικονομία, απουσίαζε ουσιαστικά στην Ελλάδα, παρά την ανάπτυξη της σε διεθνές επίπεδο κατά την τελευταία δεκαπενταετία και ιδιαίτερα δεκαετία, εικόνα η οποία συνηγορούσε στην άποψη περί απουσίας της πολιτικής. Η ιδιαίτερα περιορισμένη ανάπτυξη της κυκλικής οικονομίας, επιφέρει αρνητικές επιπτώσεις τόσο ως προς την προστασία του περιβάλλοντος, καθώς βασίζεται στις αρχές της αειφορίας και της προστασίας των φυσικών πόρων, όσο και ως προς την καινοτομία και την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας, λόγω τη ραγδαίας ανάπτυξης της σε διεθνές επίπεδο (OECD 2020, 2021, EC 2019, Λιαργκόβας 2021, Πισσαρίδης επιμ. 2020, Maris & Flouros 2021).

Στον τομέα του περιβάλλοντος, την ανθεκτικότητα της δημόσιας διοίκησης επηρέασαν τέσσερις βασικές κατηγορίες παραγόντων. Η πρώτη εξ αυτών αφορά την περιορισμένη εφαρμογή των εθνικών σχεδίων δράσης πολιτικών που αφορούν την προστασία του περιβάλλοντος, όπως το εθνικό σχέδιο δράσης για τη διαχείριση αποβλήτων, συμπεριλαμβανομένης της ανακύκλωσης, το εθνικό σχέδιο δράσης για την ενέργεια και το κλίμα, το εθνικό σχέδιο δράσης για την

κυκλική οικονομία και το εθνικό σχέδιο δράσης για την ενεργειακή απόδοση. Η αναποτελεσματική εφαρμογή των εθνικών πολιτικών για την προστασία του περιβάλλοντος, όπως αυτές εξειδικεύτηκαν στα σχετικά, τομεακά και περιφερειακά σχέδια δράσης, επηρέασε την ανθεκτικότητα της δημόσιας διοίκησης στο συγκεκριμένο τομέα, λόγω της επαναλαμβανόμενης αναποτελεσματικότητας του στρατηγικού προγραμματισμού, των προβλημάτων συντονισμού και της πλημμελούς συμμόρφωσης των εμπλεκόμενων φορέων με τις προβλεπόμενες δράσεις των εθνικών σχεδίων δράσης (SGI 2021, CCPI 2022, OECD 2021). Τομεακά σχέδια δράσης, εθνικά στρατηγικά προγράμματα, τα οποία χρηματοδοτήθηκαν από πόρους των Ευρωπαϊκών διαρθρωτικών ταμείων πριν από την κρίση του Κορονοϊού, όμως εξαιτίας της απουσίας προγραμματισμού και συντονισμού ως προς την υλοποίηση τους και της παρουσίας ενός μηχανισμού κεντρικής παρακολούθησης και επιβολής ποινών στους αρμόδιους φορείς όταν παρατηρούνταν προβλήματα μη – συμμόρφωσης και υπέρμετρων καθυστερήσεων, οι βασικές τους δράσεις και οι στρατηγικοί στόχοι προς επίτευξη δεν επιτεύχθηκαν. Στη συνέχεια η κρίση του Κορονοϊού ανέστειλε ουσιαστικά την εφαρμογή των πολιτικών στον τομέα του περιβάλλοντος, οδηγώντας στην περαιτέρω υποβάθμιση της ανθεκτικότητας της δημόσιας διοίκησης στο συγκεκριμένο τομέα. Η κρίση του Κορονοϊού επηρέασε αρνητικά επίσης και δύο άλλους σημαντικούς τομείς της περιβαλλοντικής ανθεκτικότητας στην Ελλάδα, της ανακύκλωσης και της απολιγνιτοποίησης της παραγωγής ηλεκτρικού ρεύματος. Η ήδη από τα προηγούμενα χρόνια προβληματική και αναποτελεσματική εφαρμογή της πολιτικής για την ανακύκλωση στην Ελλάδα, υποβαθμίστηκε περαιτέρω από την κρίση του Κορονοϊού και τα προβλήματα στη λειτουργία των δήμων και των φορέων ανακύκλωσης που δημιούργησε, με αποτέλεσμα την επίτευξη, έστω και πρόσκαιρα, μονοψήφιων ποσοστών ανακύκλωσης (IOBE 2022, EC 2018, 2020, Ελληνική κυβέρνηση 2020, 2021, SEV 2019, Maris & Flouros 2021). Στον τομέα της απολιγνιτοποίησης, μίας πολιτικής για την προώθηση της παραγωγής πράσινης ενέργειας και της πράσινης οικονομίας στην

Ελλάδα, το εθνικό σχέδιο δράσης που χρηματοδοτήθηκε από την Ευρωπαϊκή Ένωση, η άνω του ενός έτους καθυστερημένη έγκριση του, είχε σαν αποτέλεσμα η έναρξη του προγράμματος να λάβει χώρα τη χρονική περίοδο ξεσπάσματος της κρίσης του Κορονοϊού και της ανάγκης ενεργειακής θωράκισης της χώρα, ενώ στη συνέχεια η διεθνής ενεργειακή κρίση εξαιτίας του πολέμου Ρωσίας – Ουκρανίας, ουσιαστικά οδήγησε στην αναστολή της εφαρμογής του, για όσο καιρό υπάρχει η αναστάτωση και η κρίση στη διεθνή αγορά ενέργειας (Ελληνική κυβέρνηση 2021, 2022, Ακαδημία Αθηνών 2020, IOBE 2021, EC 2022, IENE 2021, OEE 2022SGI 2021, CCPI 2022).

Η τρίτη κατηγορία παραγόντων που αφορά την ανθεκτικότητα της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης στον τομέα του περιβάλλοντος, είναι αυτή της ενσωμάτωσης προτύπων και εργαλείων μείωσης της ενεργειακής κατανάλωσης και του ενεργειακού αποτυπώματος, στη λειτουργία των φορέων του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα (IENE 2020, 2021, OECD 2021, ΚΑΠΕ 2022, OEE 2022, IENE 2021). Η χώρα καταλαμβάνει μία από τις τελευταίες θέσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση ως προς την ενεργειακή απόδοση των κτηρίων, ενώ η πολιτική για την ενεργειακή αναβάθμιση του κτηριακού αποθέματος, τόσο στο δημόσιο, όσο και τον ιδιωτικό τομέα, παρά τη δεκαετή εισαγωγή της και το γεγονός ότι κατά την τρέχουσα περίοδο βρίσκεται στο επίκεντρο της κυβερνητικής πολιτικής, λόγω και των αναταράξεων στη διεθνή οικονομία και την ενέργεια εξαιτίας του πολέμου στην Ουκρανία, παρουσιάζει χαμηλή συμμετοχή των ωφελούμενων, λόγω γραφειοκρατικών διαδικασιών, καθυστερήσεων στην πληρωμή των έργων και κινήτρων συμμετοχής (IOBE 2021, IENE 2021, OECD 2021, SGI 2021, EC 2021, Pridham eds 2018). Το κτηριακό απόθεμα του δημόσιου τομέα, ο μεγαλύτερος καταναλωτής ενέργειας, συνεχίζει να είναι πεπαλαιωμένο και να χαρακτηρίζεται από το χαμηλό βαθμό ενεργειακής απόδοσης, παρά τη διαθεσιμότητα ιδιαίτερα αυξημένων πόρων για την ενεργειακή αναβάθμιση των δημόσιων κτηρίων από τα Ευρωπαϊκά διαρθρωτικά προγράμματα της προηγούμενης (2014 – 2020) και της

τρέχουσας (2021 -2027) προγραμματικής περιόδου. Η ενσωμάτωση παρεμβάσεων και δράσεων μείωσης της ενεργειακής κατανάλωσης στη λειτουργία των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων, όπως η ενεργειακή αναβάθμιση των υποδομών τους και ο εξορθολογισμός της ενεργειακής κατανάλωσης της λειτουργίας τους, μέσω της προώθησης αειφόρων και περιβαλλοντικά φιλικών πρακτικών, καθώς και η συμμόρφωση τους με τις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης στο πλαίσιο της λειτουργίας τους και της εταιρικής κοινωνικής του ευθύνης, χαρακτηρίζεται και στην περίπτωση αυτή από ιδιαίτερα χαμηλά ποσοστά εισαγωγής, σύμφωνα και με τα δεδομένα των διεθνών οργανισμών και των αρμόδιων φορέων εποπτείας των πολιτικών στην Ελλάδα (IOBE 2021, OEE 2022, OECD 2021, CCPI 2022, WWF 2022, ΚΑΠΕ 2022).

Η περιορισμένη ενσωμάτωση των αρχών και των πρακτικών της αειφορίας στην επιχειρηματικότητα και στη λειτουργία των δημόσιων οργανισμών, από τι μία πλευρά παρουσιάζει την περιορισμένη καινοτομία του Ελληνικού επιχειρείν, ενώ από την άλλη πλευρά αναδεικνύει την ανάγκη αναθεώρησης της εθνικής στρατηγικής και των ασκούμενων πολιτικών για την αειφόρο ανάπτυξη, καθώς παρά την παρουσία των διαθέσιμων χρηματοδοτικών πόρων, προκύπτει περιορισμένη συμμετοχή των επιχειρήσεων και απορροφητικότητα των προγραμμάτων, η οποία κυμαίνεται σε κάτω του 60%. Η τέταρτη κατηγορία αφορά το υψηλό κόστος πώλησης της ενέργειας στην Ελλάδα, διαχρονικά το υψηλότερο στην Ευρωπαϊκή Ένωση, τόσο σε επίπεδο οικιακής, όσο και της κρίσιμης βιομηχανικής ενέργειας, αρνητική πρωτιά η οποία διατηρήθηκε και κατά την περίοδο της πανδημίας, με αυξανόμενη τάση (OEE 2022, IENE 2021, Πισσαρίδης επιμ. 2020, Λιαργκόβας 2021, IOBE 2021). Η υπέρμετρα και συγκριτικά υψηλή τιμή της ενέργειας, παρά τη μεγάλη ανάπτυξη των ΑΠΕ την τελευταία δεκαετία και διαχρονικά και πριν από την κρίση του Πολέμου στην Ουκρανία, εξαιτίας των στρεβλώσεων και του περιορισμένου ανταγωνισμού στην εθνική αγορά ενέργειας και την αναποτελεσματική λειτουργία του εθνικού

χρηματιστηρίου ενέργειας, κατά την πανδημία δημιούργησε σημαντικά προβλήματα οικονομικής βιωσιμότητας για τις επιχειρήσεις, ένα δυσβάστακτο οικονομικό βάρος για τους πολίτες και παρά την επιδότηση των λογαριασμών ενέργειας, ενώ και η λειτουργία των δημόσιων οργανισμών, ιδιαίτερα των δήμων, επιβαρύνθηκε σε πολλές περιπτώσεις σε μη διαχειρίσιμο επίπεδο, το οποίο και δεν ανισταθμίστηκε στον απαιτούμενο βαθμό από τις έκτακτες επιχορηγήσεις της κυβέρνησης (OECD 2021, EC 2021, 2022, IENE 2020, 2021, OEE 2022).

Η πολιτική για την προστασία του περιβάλλοντος την περίοδο μετά την πανδημία, εστίασε πρωτίστως και λόγω της υπέρμετρης αύξησης των τιμών των καυσίμων και του φυσικού αερίου, εξαιτίας της σύγκρουσης στην Ουκρανία, σε δύο βασικούς άξονες, την κάλυψη των ενεργειακών αναγκών της χώρας σε πετρέλαιο και φυσικό αέριο και τη στήριξη των επιχειρήσεων και των πολιτών, μέσα από την επιδότηση της τιμής της ενέργειας (Ελληνική κυβέρνηση 2021, Τράπεζα της Ελλάδος 2021, PWC 2021, EC 2021, OECD 2021, OEE 2022). Παράλληλα και στο πλαίσιο της πολιτικής για τη μείωση της ενεργειακής κατανάλωσης στα δημόσια και τα ιδιωτικά κτήρια και τις επιχειρήσεις, η κυβέρνηση προχώρησε στην ενεργοποίηση τριών εθνικών προγραμμάτων χρηματοδοτούμενων από τους πόρους του νέου ΕΣΠΑ 2021 – 2027 συνολικού προϋπολογισμού 1,82 δισεκατομμυρίων ευρώ (Ελληνική κυβέρνηση 2021, 2022). Οι πρωτοβουλίες της κυβέρνησης για την προστασία του περιβάλλοντος περιλαμβάνουν επίσης τη θεσμοθέτηση 8 εθνικών σχεδίων δράσης για την προστασία ειδών της άγριας χλωρίδας και πανίδας, την εφαρμογή του εθνικού σχεδίου δράσης για την ενέργεια και το κλίμα και του εθνικού σχεδίου δράσης για την κυκλική οικονομία, των οποίων η εφαρμογή προωθείται παράλληλα προς τις σημαίνουσες σημασίας και επείγουσες πρωτοβουλίες για την ενεργειακή θωράκιση της χώρας.

Στο μάτι του κυκλώνα: ανθεκτικότητα της δημόσιας διοίκησης και αποτυχία των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα

Η ανθεκτικότητα του διοικητικού συστήματος, αποτελεί τη βάση της ανθεκτικότητας της κοινωνίας και της οικονομίας σε περιόδους κρίσης και τον ακρογωνιαίο λίθο της προστασίας των πολιτών. Στην Ελλάδα η ανθεκτικότητα της δημόσιας διοίκησης κατά την περίοδο της πανδημίας του Κορονοϊού, διαμορφώθηκε σε μεγάλο βαθμό από το έλλειμα προγραμματισμού και συντονισμού στη λειτουργία της κυβέρνησης, την απουσία εφαρμογής του στρατηγικού προγραμματισμού και της πορευόμενης εξ αυτού αξιολόγησης στους φορείς του δημόσιου τομέα και την αποτυχία της πλειοψηφίας των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, διαχρονικά και κατά την προηγούμενη δεκαπενταετία και την περίοδο του μνημονίου, με ελάχιστες φωτεινές εξαιρέσεις ελπίδας για τη Ελληνική δημόσια διοίκηση, όπως η μεταρρύθμιση του Καλλικράτη και του δημοσιονομικού μηχανισμού (OECD 2012, 2021, Σπανού 2021, Σπανού 2018, Nikitas & Vasilopoulou 2020). Η αποτυχία του συνόλου των κυβερνήσεων από τις αρχές του 2000 να προωθήσουν τις απαιτούμενες μεταρρυθμίσεις στην οργάνωση και τη λειτουργία του διοικητικού συστήματος, για λόγους απουσίας πολιτικής βούλησης, πολιτικού κόστους και πολιτικής ομηρείας από πελατειακά συμφέροντα και παρά την παρουσία αθρόων πόρων άνω του 1,7 δισεκατομμυρίων ευρώ από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά Ταμεία για τη χρηματοδότηση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, είχε σαν αποτέλεσμα το διοικητικό σύστημα να βρεθεί αντιμέτωπο με μία πρωτοφανή και υπέρμετρη κρίση και απειλή για τη ζωή των πολιτών και την οικονομία, χωρίς να διαθέτει τους απαιτούμενους μηχανισμούς πρόληψης, αντιμετώπισης και περιορισμού των επιπτώσεων της πανδημίας.

Ένα πολύ-επίπεδο έλλειμα στρατηγικού προγραμματισμού και επιχειρησιακής λειτουργίας της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης, στον πυρήνα του οποίου βρίσκονταν τα προβλήματα οργανωτικής δομής των φορέων του δημόσιου τομέα,

οι οποίοι χαρακτηρίζονται από την καθετοποιημένη ιεραρχική και ιδιαίτερα γραφειοκρατική οργανωτική τους δομή, η απουσία ουσιαστικού οριζόντιου συντονισμού μεταξύ των Υπουργείων και των φορέων της δημόσιας διοίκησης, η αποτυχία κωδικοποίησης, απλούστευσης και επανα-κατανομής των άνω των 11.136 αρμοδιοτήτων και κυρίως συναρμοδιοτήτων (62%) που ασκούν οι φορείς της δημόσιας διοίκησης. Παράλληλα, η περιορισμένης κλίμακας προώθηση της αποκέντρωσης τόσο από την κεντρική διοίκηση στους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, συμπεριλαμβανομένης της δημοσιονομικής αποκέντρωσης, όσο και της αποκέντρωσης σε κρίσιμους τομείς για την ανθεκτικότητα του διοικητικού συστήματος, όπως πρωτίστως η δημόσια υγεία, με την ανολοκλήρωτη μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας, αλλά και σε άλλους τομείς όπως η αδειοδότηση των επενδύσεων, ο χωροταξικός προγραμματισμός και η διαβίου μάθηση και κατάρτιση (Σπανού 2018, Λιαργκόβας 2021, Πισσαρίδης επιμ. 2020, Spanou & Sotiropoulos 2018, Πλυμάκης 2019, QoG institute 2022, EC 2019, ECA 2018). Σημαντικής κλίμακας αρνητικές επιπτώσεις στην ανθεκτικότητα της δημόσιας διοίκησης, επέφεραν ο περιορισμός των προσλήψεων και των συμβασιούχων στο δημόσιο τομέα κατά την περίοδο της μνημονιακής εποπτείας, ο οποίος επέφερε μείωση κατά 26% του προσωπικού που υπηρετεί στο δημόσιο τομέα, έχοντας φτάσει και στο 33% το 2016, καθώς και η περικοπή κατά περίπου 5% των δημοσίων δαπανών, με ιδιαίτερα αρνητικές επιπτώσεις στην τοπική αυτοδιοίκηση, λόγω της απουσίας ιδίων πόρων των ΟΤΑ και δημοσιονομικής αποκέντρωσης, τη δημόσια υγεία, εξαιτίας της χρόνιας υπο-χρηματοδότησης της πολιτικής που μειώθηκε περαιτέρω από το 6,4% στο 4,7% του ΑΕΠ και την κοινωνική πολιτική, απόρροια του χαμηλού βαθμού κάλυψης των δικαιούχων και της αναποτελεσματικότητας της κρατούσας επιδοματικής πολιτικής (ECA 2018, Nikitas & Vasilopoulou 2020, OECD 2019, 2021, EC 2019, CCPI 2022).

Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα κατά την έναρξη της πανδημίας του Κορονοϊού διακρίνονταν από την αποτυχία του ψηφιακού μετασχηματισμού, η οποία την

κατέτασσε διαχρονικά στις τρεις τελευταίες θέσεις της Ε.Ε ως προς την ενσωμάτωση των ψηφιακών συστημάτων στην παροχή των δημόσιων υπηρεσιών και τις ψηφιακές δεξιότητες των στελεχών της δημόσιας διοίκησης, παρά την αθρόα αλλά αναποτελεσματικά αξιοποιούμενη χρηματοδότηση τους με πάνω από 1,18 δις από το 1998 από τα διαθροωτικά ταμεία της Ε.Ε και 5 τομεακά επιχειρησιακά προγράμματα για την προώθηση του ψηφιακού μετασχηματισμού και της αναδιοργάνωσης της δημόσιας διοίκησης (DESI 2018, 2022, ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ 2021, Σπανού 2018, World Bank 2021). Το έλλειμμα ψηφιακού μετασχηματισμού, το οποίο σε συνδυασμό με την απουσία μίας εθνικής πολιτικής για την τηλεεργασία στο δημόσιο τομέα, καθιστούσε το εθνικό διοικητικό σύστημα, εκτεθειμένο στις προκλήσεις της ψηφιακής λειτουργίας του κράτους σε καθεστώς κρίσης.

Η ανθεκτικότητα του διοικητικού μηχανισμού υποβαθμιζόταν περαιτέρω από την απουσία εφαρμογής της θεσμοθετείσας από δεκαπενταετία, πολιτικής για το στρατηγικό προγραμματισμό και την αξιολόγηση στο δημόσιο τομέας, χαρακτηριζόμενης όμως από ιδιαίτερα ποσοστά συμμόρφωσης των φορέων κάτω του 12% (Πλυμάκης 2019, OECD 2012, 2021). Τα ιδιαίτερα χαμηλά ποσοστά συμμόρφωσης των δημόσιων οργανισμών με το στρατηγικό προγραμματισμό και την αξιολόγηση, σε συνδυασμό με την επικράτηση των πολιτικών και συχνά ανορθολογικών κριτηρίων λήψης αποφάσεων στη διοίκηση τους και τη μονοδιάστατη στόχευση της λειτουργίας, αλλά και της εποπτείας τους, στην επίτευξη οικονομικών στόχων, οι οποίοι διαμορφώνονταν κάθε φορά σύμφωνα με την εκάστοτε δημοσιονομική κατάσταση και χρηματοδοτικές ανάγκες της χώρας, είχαν σαν αποτέλεσμα την απουσία ανάπτυξης ενός μοντέλου διοίκησης βάσει δεδομένων (evidence based policy making), το οποίο να εστιάζει στην αποτελεσματικότητα των δημόσιων δαπανών και των δημόσιων πολιτικών, σύμφωνα με τα κυρίαρχα πρότυπα μεταρρύθμισης και τις εξελίξεις σε διεθνές επίπεδο (OECD 2019, 2020, World Bank 2021, ECA 2018). Η απουσία μίας πολιτικής

και διοικητικής κουλτούρας και ενός εθνικού μοντέλου σχεδιασμού και αξιολόγησης των δημόσιων υπηρεσιών, βάσει των αναγκών των πολιτών και των επιχειρήσεων και των επιπτώσεων που επιφέρει η παροχή τους στην κάλυψη τους, συμβάλει στη διαιώνιση και αέναη συνέχιση του φαύλου κύκλου της αναποτελεσματικότητάς στην Ελληνική δημόσια διοίκηση, υποβαθμίζοντας την αποδοτικότητα, τη βιωσιμότητα και την ανθεκτικότητα του διοικητικού συστήματος. Επιπρόσθετα και σε αναντιστοιχία με τις διεθνείς τάσεις, στην Ελληνική κυβέρνηση και δημόσια διοίκησης απουσίαζε η λειτουργία ενός εθνικού μηχανισμού και μίας πολιτικής για την πρόβλεψη των τάσεων, των αλλαγών και των κινδύνων και των απειλών στο διεθνές περιβάλλον (forecasting), για την έγκαιρη προετοιμασία και την αποτελεσματική ανταπόκριση του διοικητικού μηχανισμού στις προκλήσεις και τις απειλές (OECD 2021).

Τα ελλείματα αυτά συμμόρφωσης των φορέων με το στρατηγικό προγραμματισμό και τα προβλήματα συντονισμού στην άσκηση των δημόσιων πολιτικών, επηρέασαν σημαντικά την ανταπόκριση του διοικητικού μηχανισμού ως προς την προετοιμασία και την αντιμετώπιση της πανδημίας του Κορονοϊού. Ειδικότερα τόσο ο στρατηγικός προγραμματισμός, όσο και εξειδικευμένα στρατηγικά και επιχειρησιακά προγράμματα πρόληψης και διαχείρισης κρίσεων που έχουν θεσμοθετηθεί και αναπτυχθεί σε διαφορετικούς τομείς της δημόσιας πολιτικής όπως η πολιτική προστασία, η προστασία του περιβάλλοντος και η δημόσια υγεία, παρουσιάζεται να μην λειτούργησαν κατά την κρίσιμη περίοδο πριν από την έναρξη και κατά την αρχική περίοδο έναρξης και εν συνεχεία κλιμάκωσης της πανδημίας. Η αναποτελεσματικότητα των διαφορετικών τομέων και επιπέδων διαχείρισης των κρίσεων, σε οικονομία, δημόσια υγεία, κοινωνική προστασία και τοπική αυτοδιοίκηση, εξαιτίας της αναπαραγωγής των διαχρονικών προβλημάτων συμμόρφωσης των φορέων με το στρατηγικό προγραμματισμό και δη στην προκειμένη περίπτωση στο στρατηγικό προγραμματισμό σε περιβάλλον κρίσης, της απουσίας της αξιολόγησης που

γεννά την κρίσιμη απουσία δεδομένων για την αντιμετώπιση μίας κρίσης και την παρουσία και σε ορισμένες περιπτώσεις όξυνση των προβλημάτων συγκεντρωτισμού και οριζόντιου συντονισμού στην εφαρμογή των έκτακτων πολιτικών και μέτρων για την πανδημία, παρά τη στρατηγική στόχευση και τη ρητορική της μεταρρύθμισης για το Επιτελικό Κράτος που βασίστηκε η αρχιτεκτονική για τη μεταρρύθμιση του κράτους από το 2019.

Η στρατηγική για τη διαχείριση της πανδημίας, υλοποιήθηκε και συγκεντρωτικά, στο ανώτερο πολιτικό επίπεδο, αυτό της γενικής γραμματείας συντονισμού, η οποία και αποτελεί το διευρυμένο γραφείο του Πρωθυπουργού. Η γενική γραμματεία συντονισμού, υποστηρίχθηκε στο σχεδιασμό και την εξειδίκευση της πολιτικής για τη διαχείριση της πανδημίας από μία ομάδα εμπειρογνώμων, πρωτοστατούντων ειδικών σε θέματα δημόσιας υγείας (EC 2020, 2021, OECD 2020, 2021, 2022, WHO 2021). Η αναζήτηση και η αξιοποίηση της συμμετοχής και της συμβολής των ειδικών στη λήψη των κρίσιμων αποφάσεων διαχείρισης και αντιμετώπισης της πανδημίας, η οποία όμως δεν συνοδεύτηκε στον απαιτούμενο βαθμό από τη συλλογή και αξιοποίηση δεδομένων που αφορούν τις ανάγκες και την ποιότητα ζωής των πολιτών και την παροχή των δημόσιων υπηρεσιών, περιοριζόμενα στους τομείς της δημόσιας υγείας και των δημόσιων οικονομικών. Η επιλογή δε του συγκεντρωτισμού, επιλέχθηκε για ακόμα μία φορά από μία Ελληνική κυβέρνηση, ως η πλέον ασφαλής και ενδεδειγμένη λύση για τη διαχείριση μίας κρίσης και ως το πλέον αποτελεσματικό μέσο για τη διασφάλιση του απαιτούμενου συντονισμού των εμπλεκόμενων φορέων. Η στρατηγική του συγκεντρωτισμού η οποία αφενός διασφαλίζει την απαιτούμενο συντονισμό σε ένα περιβάλλον κρίσης, αφετέρου όμως στερεί από το διοικητικό μηχανισμό και ιδιαίτερα την τοπική αυτοδιοίκηση, την απαιτούμενη αυτονομία και ευελιξία για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των επιπτώσεων και των απειλών σε τοπικό επίπεδο και σύμφωνα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και τις ανάγκες της κάθε περίπτωσης (Hlepas eds 2018, Χλέπας 2021).

Στο περιβάλλον αυτό του συγκεντρωτισμού η συμμετοχή και ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στην αντιμετώπιση της πανδημίας, παρέμεινε περιορισμένος, αν και οι φορείς της αυτοδιοίκησης αποδείχτηκαν ανθεκτικοί, παρά το προϋπάρχοντα πρόβλημα απουσίας αποκέντρωσης σε σημαντικούς τομείς της δημόσιας πολιτικής για τη διαχείριση των κρίσεων στο αστικό περιβάλλον όπως η δημόσια υγεία, οι δημόσιες μεταφορές, οι κρίσιμες υποδομές και η επιχειρηματικότητα και τον περιορισμό των προσόδων των δήμων εξαιτίας της ουσιαστικής κατάρρευσης των εσόδων από τις τοπικές επιχειρήσεις και της αναστολής υλοποίησης του μεγαλύτερου μέρους των έργων υποδομών και των έργων και προγραμμάτων που χρηματοδοτούνταν από τους πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Παρά το συγκεντρωτισμό και την απουσία των απαιτούμενων χρηματοδοτικών πόρων, η συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης στην πανδημία κρίνεται ως ιδιαίτερα σημαντική λόγω του ρόλου που ανέλαβε στην εξυπηρέτηση και την παροχή των απαιτούμενων αγαθών στις ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού, την παροχή έκτακτου προσωπικού καθαριότητας στις σχολικές μονάδες και την προστασία της δημόσιας υγείας, μέσα από την παροχή μέρους του απαιτούμενου εξοπλισμού προστασίας προς τους δημότες, ιδιαίτερα στους πιο ευάλωτους κοινωνικά και την παρακολούθηση και τον έλεγχο της εξάπλωσης της πανδημίας, μέσω της διεξαγωγής προγραμμάτων ελέγχου του Κορονοϊού, σε συνεργασία με το Υπουργείο Υγείας.

Εκτός από την τοπική αυτοδιοίκηση, της οποίας ο ρόλος περιορίστηκε από τη συγκεντρωτική στρατηγική διαχείρισης της πανδημίας, περιορισμένη παρουσιάστηκε να είναι και η συμμετοχή και ο ρόλος των δομών της νέας διακυβέρνησης, όπως οι ΣΔΙΤ, οι τοπικές συμπράξεις, οι συμπράξεις δημοτικής συνεργασίας και τα δίκτυα πολιτικής. Οι δομές και τα μοντέλα της νέας διακυβέρνησης στην παροχή των δημόσιων υπηρεσιών, οι οποίες έχουν θεσμοθετηθεί και προωθηθεί ιδιαίτερα στην Ελληνική δημόσια διοίκηση κατά την προηγούμενη δεκαετία, με περιορισμένη και αμφισβητούμενη όμως ενσωμάτωση

και αποτελεσματικότητα, πλην του τομέα της διαχείρισης των απορριμμάτων και της ανακύκλωσης. Στο περιβάλλον κρίσης της πανδημίας, οι δομές της νέας διακυβέρνησης παρουσιάστηκε να λειτουργούν στην πλειοψηφία των περιπτώσεων πλημμελώς και αναποτελεσματικά, ένδειξη της αναγκαιότητας υιοθέτησης μίας πιο στοχευμένης στρατηγικής τόσο ως προς την ανάπτυξη τους, όσο και ως προς τις κρίσιμες διαδικασίες ελέγχους και την εποπτεία της λειτουργίας τους. Η συντριπτική πλειοψηφία των ΣΔΙΤ αντιμετώπισε προβλήματα οικονομικής βιωσιμότητας λόγω της μείωσης της ζήτησης των παρεχόμενων υπηρεσιών τους, αναζητώντας ως σανίδα σωτηρίας την αύξηση της κρατικής επιχορήγησης μέσω των σύνθετων και δαιδαλωδών ρυθμίσεων των συμβολαίων σύμπραξης των ιδιωτών εταίρων τους με το Ελληνικό κράτος. Αντίστοιχα και στην περίπτωση των αποκεντρωμένων, μικρότερου μεγέθους και χωρικά και τομεακά πιο στοχευμένων, τοπικών συμπράξεων και δικτύων πολιτικής, ιδιαίτερα των δικτύων πολιτικής που συμμετέχουν φορείς της κοινωνίας των πολιτών και αφορούν την παροχή υπηρεσιών σε τομείς πολιτικής όπως η παροχή κοινωνικών υπηρεσιών προς τις ευάλωτες ομάδες των πολιτών, παρουσιάστηκαν σε πολλές περιπτώσεις φαινόμενα περιορισμένης παροχής των υπηρεσιών τους και το λιγότερο σε 16 περιπτώσεις, αδυναμία εκπλήρωσης των προβλεπόμενων υποχρεώσεων τους έναντι των αρμόδιων δημόσιων οργανισμών για λογαριασμό των οποίων παρείχαν τις υπηρεσίες τους, η οποία οδήγησε στην αναστολή της παροχής των υπηρεσιών τους. Οι δομές και τα μοντέλα της νέας διακυβέρνησης, ιδιαίτερα των δικτύων πολιτικής και των τοπικών συμπράξεων, τα οποία διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στη διασφάλιση της παροχής των δημόσιων υπηρεσιών και της κάλυψης των αναγκών των πολιτών σε περιβάλλον κρίσης και έκτακτων αναγκών, χωρίς όμως να λειτουργήσουν αποτελεσματικά στην Ελληνική περίπτωση κατά την κρίσιμη περίοδο της πανδημίας (Boin 216, 2021, Linkov 2021, OECD 2020, EC 2021)

Τόσο σε εθνικό, όσο και σε τοπικό επίπεδο, η ανταπόκριση του διοικητικού συστήματος στην απειλή της πανδημίας, εστίασε σε τρεις βασικούς τομείς παρέμβασης: τη υγειονομική διαχείριση της πανδημίας, την παροχή επιχορηγήσεων προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις και το ψηφιακό μετασχηματισμό της δημόσιας διοίκησης (EC 2020, 2021, OECD 2021, WHO 2021, 2022, World Bank 2021). Η υγειονομική διαχείριση της πανδημίας, όπως έχει αναφερθεί προηγουμένα χαρακτηρίστηκε από τη διάσωση του συστήματος υγείας από την κατάρρευση, σενάριο πολύ πιθανό κατά την περίοδο έναρξης της πανδημίας εξαιτίας της υπο-χρηματοδότησης και της υπο-στελέχωσης του και της απουσίας των απαιτούμενων υποδομών και εξοπλισμού. Στρατηγική η οποία χαρακτηρίστηκε ως αποτελεσματική σύμφωνα τα χαμηλά ποσοστά θνησιμότητας κατά την πρώτη και κρίσιμη περίοδο της πανδημίας, αποτελεσματικότητα η οποία διολίσθησε σημαντικά κατά τη δεύτερη περίοδο αντιμετώπισης της πανδημίας, διασφαλίζοντας σε κάθε περίπτωση τη βιωσιμότητα της λειτουργίας του συστήματος (Kousi 2021, Σουλιώτης 2021). Η παροχή των επιχορηγήσεων προς τους πολίτες που βρίσκονταν στο καθεστώς έκτακτης ανάγκης της πανδημίας, λόγω απώλειας ή αναστολής της εργασίας τους, τις ευάλωτες κοινωνικές ομάδες του πληθυσμού και τις επιχειρήσεις που επλήγησαν από την κρίση, αποτέλεσε το δεύτερο άξονα παρέμβασης του διοικητικού συστήματος. Ένας άξονας παρέμβασης σημαντικός τόσο από την πλευρά της κοινωνικής προστασίας, όσο και της διάσωσης της επιχειρηματικότητας (EC 2020, 2021, 2022, OECD 2021, WHO 2021, 2022, World Bank 2021).

Ο τρίτος άξονας παρέμβασης αφορούσε την προώθηση του ψηφιακού μετασχηματισμού στο δημόσιο τομέα, ένας άξονας ο οποίος αποτέλεσε τη βάση της συνέχισης της λειτουργίας των δημόσιων οργανισμών για την εξυπηρέτηση των πολιτών και των επιχειρήσεων, υπό το καθεστώς απαγόρευσης των μετακινήσεων και τη δια ζώσης εξυπηρέτηση, που επιβλήθηκαν ως μέρος της

εθνικής στρατηγικής διαχείρισης της πανδημίας (DESI 2022, OECD 2021, EC 2021). Η προώθηση του ψηφιακού μετασχηματισμού, έλαβε πρωτοφανή έκταση και εύρος και παρά την προηγούμενη σημαντική υστέρηση, κατά την περίοδο της πανδημίας, οδηγώντας σε αύξηση κατά 307 % των παρεχόμενων ψηφιακών υπηρεσιών από τους φορείς του δημόσιου τομέα, κατά 7.892% των ψηφιακών συναλλαγών, ενώ η προηγούμενα ανύπαρκτη τηλε-εργασία στο δημόσιο τομέα, έφθασε στο 50% έως 75% στην κλιμάκωση της πανδημίας. Το ψηφιακό άλμα στη λειτουργία του δημόσιου τομέα, το οποίο η εμπειρία του Κορονοϊού απέδειξε ότι είναι εφικτό και βιώσιμο. Η επίτευξη του ψηφιακού άλματος, επιτεύχθηκε μέσω του συνδυασμού από τη μία πλευρά των πιέσεων ταχείας προώθησης της τηλε-εργασίας και της ψηφιακής παροχής των δημόσιων υπηρεσιών, για λόγους διάσωσης της λειτουργίας των δημόσιων οργανισμών και της ανάγκης προστασίας της ζωής των στελεχών τους και των πολιτών και της στρατηγικής του αρμόδιου υπουργείου Ψηφιακής διακυβέρνησης, για τη χρηματοδότηση, το συντονισμό της εφαρμογής και την ταχεία ανάπτυξη των απαιτούμενων ψηφιακών υποδομών και συστημάτων παροχής των υπηρεσιών. Μία στρατηγική εναρμόνισης του συγκεντρωτισμού στην προώθηση και την εφαρμογή της πολιτικής για το ψηφιακό μετασχηματισμό, με τον αποτελεσματικό οριζόντιο συντονισμό των εμπλεκόμενων και συναρμόδιων φορέων ανά τομέα πολιτικής και την υιοθέτηση ευέλικτων μοντέλων ανάπτυξης των ψηφιακών συστημάτων από ιδιωτικές επιχειρήσεις, τα οποία οδήγησαν στην ταχεία και άμεση κάλυψη των αναγκών των ωφελούμενων για ψηφιακές υπηρεσίες, σε χρόνους δραστικά μειωμένους, από 30% έως και 80%, των προηγούμενα υπέρμετρα αυξημένων χρόνων ανάθεσης.

Η προώθηση του ψηφιακού μετασχηματισμού της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης κατά την περίοδο της κρίσης του Κορονοϊού, αποτέλεσε μία πραγματική και ουσιαστική μεταρρύθμιση στη λειτουργία του κράτους με ιδιαίτερα θετικό αντίκτυπο στην κοινωνία και την οικονομία, σπάζοντας με τον τρόπο αυτό έστω

και προσωρινά, το φαύλο κύκλο των ατέρμονων, αποτυχημένων και αναποτελεσματικών μεταρρυθμίσεων των τελευταίων ετών. Ο ψηφιακός μετασχηματισμός της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης και δη σε τομείς δημόσιας πολιτικής, ιδιαίτερα προβληματικούς και γραφειοκρατικούς, όπως η δημόσια υγεία, η κοινωνική ασφάλιση, η απασχόληση, η αδειοδότηση των επιχειρήσεων και των επενδύσεων και η λειτουργία των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης, απέδειξε ότι με τον απαιτούμενο προγραμματισμό, συντονισμό και καινοτομία, αλλά και την υποστήριξη της δημοσιουπαλληλίας και της κοινωνίας, μπορούν να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά χρονίζοντα και παρουσιαζόμενα ως ανυπέρβλητα προβλήματα, στην παροχή των δημοσίων υπηρεσιών στην Ελλάδα.

Η επόμενη ημέρα της τέλει καταϊγίδας: η Ελληνική δημόσια διοίκηση απέναντι στις προκλήσεις και τις απειλές της ανθεκτικότητας

Η επιτυχία της μεταρρύθμισης του ψηφιακού μετασχηματισμού της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης και της βιωσιμότητας του συστήματος δημόσιας υγείας, στο περιβάλλον κρίσης και αβεβαιότητας του Κορονοϊού, μπορεί και θα πρέπει να αποτελέσει το εφαλτήριο για την επίτευξη του στόχου της πολυπόθητης και απαιτούμενης ανθεκτικότητας, στο κράτος, την οικονομία και την κοινωνία. Η επίτευξη της ανθεκτικότητας απαιτεί την προώθηση και των ολοκληρωμένη εφαρμογή μίας σειράς κρίσιμων μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση, την οικονομία και τη λειτουργία του κοινωνικού κράτους, με στόχο την προώθηση της βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης, τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου και της ποιότητας ζωής των πολιτών και την προστασία των κοινωνικά και οικονομικά αδύναμων ομάδων της κοινωνίας. Η επόμενη μέρα της πανδημίας, βρίσκει την Ελληνική δημόσια διοίκηση στη νέα εποχή του πολυπόθητου ψηφιακού μετασχηματισμού, φέρνοντας τη όμως παράλληλα αντιμέτωπη, με τα χρόνια και λιμνάζοντα προβλήματα, προβλήματα που αποτελούν την πραγματική λαϊμητόμο της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας στο δημόσιο τομέα (Σπανού 2021, Σπανού 2018, Πλυμάκης 2019, Featherstone eds 2020, Σωτηρόπουλος

– Νταλάκου επιμ.2021, Spanou & Sotiropoulos 2018). Προβλήματα δομικά και σύνθετα, η αντιμετώπιση των οποίων απαιτεί την ανάληψη πολιτικού κόστους από την κυβέρνηση, το πολιτικό κόστος της αλλαγής παγιωμένων αλλά ανορθολογικών διοικητικών συμπεριφορών και τη σύγκρουση με καλά δομημένα πελατειακά συμφέροντα που συχνά αντιτίθενται σθεναρά σε κάθε προσπάθεια μεταρρύθμισης, προβλήματα τα οποία όμως είναι αναγκαίο να επιλυθούν, προκειμένου να βελτιωθεί συνολικά και βιώσιμα, η λειτουργία του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα. Προβλήματα όπως ο εξορθολογισμός της υφιστάμενης ανορθολογικής, διοικητικής διάρθρωσης του δημοσίου τομέα και της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των φορέων της δημόσιας διοίκησης, το ανολοκλήρωτο της αποκέντρωσης, ο αναποτελεσματικός οριζόντιος συντονισμός, η αναχρονιστική και αναποτελεσματική στρατηγική για την αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού, η κωδικοποίηση και η κανονιστική ανάπλαση της νομοθεσίας που διέπει τη λειτουργία του δημόσιου τομέα, η οποία λόγω της πολυνομίας και της κακονομίας που τη χαρακτηρίζει, από πυλώνα προστασίας του δημόσιου συμφέροντος, έχει μεταβληθεί στη γενεσιουργό αιτία της γραφειοκρατίας και της αναποτελεσματικότητας, καθώς και των ελλειμμάτων του στρατηγικού προγραμματισμού και της αξιολόγησης, που συνεχίζουν να αποτελούν τους μεγάλους απόντες στη λειτουργία των δημόσιων οργανισμών (Σπανού 2018, Karkatsoulis 2018, EC 2019, 2021, Hlepas eds 2019, OECD 2012, 2020, 2021, ECA 2018, Πισσαρίδης επιμ. 2020, World Bank 2021, QoG institute 2021).

Κρίσιμοι τομείς λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, η μεταρρύθμιση των οποίων και η επίλυση των χρόνιων και σύνθετων προβλημάτων που τους διέπουν, θα αποτελέσει τη βάση για την ανάδειξη ενός νέου μοντέλου λειτουργίας του κράτους, κεφαλαιοποιώντας την καλή πρακτική και τις αλλαγές που επέφερε στη λειτουργία και την εικόνα της δημόσιας διοίκησης, το ψηφιακό άλμα της περιόδου της πανδημίας, αλλά και της ανθεκτικότητας του εθνικού συστήματος δημόσιας

υγείας και των έκτακτων χρηματοδοτικών μηχανισμών στήριξης, των οποίων η συμβολή και η εικόνα συχνά υποβαθμίζεται συγκριτικά με τη ψηφιακή επανάσταση στο κράτος (OECD 2021, EC 2021, 2022). Προβλήματα και δυσλειτουργίες στην παροχή των δημόσιων υπηρεσιών, τα οποία δεν μπορούν να επιλυθούν και να αντιμετωπιστούν βιώσιμα και αποτελεσματικά, μόνο με την αξιοποίηση των εφαρμογών και των εργαλείων της ψηφιακής διακυβέρνησης, καθώς η επίλυση τους απαιτεί την υιοθέτηση σημαντικών αλλαγών σε θεσμικό και οργανωτικό επίπεδο, διευθετώντας και επιλύοντας τα χρόνια και δομικά προβλήματα κατανομής των αρμοδιοτήτων και σχεδιασμού και παροχής των δημόσιων υπηρεσιών στην Ελλάδα. Θεσμικά και οργανωτικά προβλήματα, τα οποία βρίσκονται στον πυρήνα γένεσης της γραφειοκρατίας και της δημόσιας αναποτελεσματικότητας στην Ελλάδα, των οποίων όμως η επίλυση κρίνεται ως επιβεβλημένη προκειμένου να βελτιωθεί με τρόπο βιώσιμο και συνολικό, η λειτουργία του κράτους και να παγιωθεί μία νέα σχέση εμπιστοσύνης με την κοινωνία και την οικονομία (Πισαρίδης 2020, Σπανού 2021, Karkatsoulis 2019, Πλυμάκης 2019, Featherstone eds 2020, DESI 2022,, Spanou & Sotiropoulos 2018). Κρίσιμες διοικητικές μεταρρυθμίσεις, η προώθηση των οποίων αν και ενσωματώνεται ρητά στο εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων της κυβέρνησης και στα σχέδια δράσης των Υπουργείων και έχει διασφαλιστεί η χρηματοδότηση τους από το νέο ΕΣΠΑ 2021 – 2027 και το Ταμείο Ανάκαμψης, βρίσκονται στο σύνολο ακόμα στη φάση του σχεδιασμού, παρά την κρισιμότητα και το επείγον της εφαρμογής τους, με μοναδική εξαίρεση την εισαγωγή του νέου συστήματος αξιολόγησης του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, το οποίο όμως για ακόμα μία φορά αναπαράγει την αποσπασματικότητα και την έλλειψη συντονισμού στην πολιτική για αξιολόγηση, καθώς θέτει την αξιολόγηση του προσωπικού σε ένα επίπεδο διακριτό από την αξιολόγηση της λειτουργίας των δημόσιων οργανισμών, μην έχοντας παράλληλα επιλύσει τα προηγούμενα προβλήματα συμμόρφωσης των φορέων και εφαρμογής της πολιτικής.

Παράλληλα προς τις κρίσιμες και αναγκαίες μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση, απαιτείται και η υιοθέτηση ενός νέου παραγωγικού μοντέλου, το οποίο θα υποστηρίζει την ανταγωνιστικότητα και την ανθεκτικότητα της οικονομίας. Ένα νέο μοντέλο οικονομικής ανάπτυξης και επιχειρηματικότητας, το οποίο θα εστιάζει στην προώθηση της εξωστρέφειας των Ελληνικών επιχειρήσεων και στην ανάπτυξη οικονομικών κλάδων, ανταγωνιστικών, που δημιουργούν καλά αμειβόμενες θέσεις εργασίας και οι οποίοι γνωρίζουν ανάπτυξη σε διεθνές επίπεδο, προεξοχούντος των τομέων της πληροφορικής, της ψηφιακής οικονομίας και της πράσινης επιχειρηματικότητας (Πισσαρίδης επιμ. 2020, Λιαργκόβας 2018, 2021, EC 2021, OECD 2021). Η προώθηση της ανταγωνιστικότητας και της καινοτομίας των εθνικών επιχειρήσεων και η προσέλκυση επενδύσεων από το εξωτερικό, αποτελούν τις πρωτεύουσες στοχεύσεις για την αλλαγή του παραγωγικού μοντέλου της χώρας, στην επίτευξη του οποίου σημαίνοντα ρόλο διαδραματίζει το διοικητικό σύστημα, μέσα από τη δημιουργία ενός θεσμικού περιβάλλοντος φιλικού προς τις επιχειρήσεις και τις επενδύσεις, τη χρηματοδότηση της έρευνας και της καινοτομίας, την εφαρμογή μίας ολοκληρωμένης εθνικής στρατηγικής για την αναβάθμιση των δεξιοτήτων του στελεχιακού δυναμικού της χώρας και την κατασκευή των απαιτούμενων υποδομών για τις επιχειρήσεις και τη βιομηχανία, συμπεριλαμβανομένων και των κρίσιμων ενεργειακών. Στο νέο αυτό μοντέλο οικονομικής ανάπτυξης, οι επιχειρήσεις θα πρέπει να επαναξιολογήσουν και να υιοθετήσουν στη στρατηγική τους, πέρα από τους άξονες της εξωστρέφειας, της καινοτομίας και του ψηφιακού μετασχηματισμού, τις αρχές και τα εργαλεία της αειφορίας και της κυκλικής οικονομίας, τόσο για λόγους εξορθολογισμού και μείωσης του λειτουργικού και ενεργειακού τους κόστους, όσο και προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος και μείωσης του ενεργειακού τους αποτυπώματος (Λιαργκόβας 2018, 2021, Πισσαρίδης επιμ. 2020). Η ενεργειακή θωράκιση της χώρας και η μείωση του κόστους της ενέργειας, το υψηλότερο στην Ευρωπαϊκή Ένωση, μέσα από την προώθηση των επενδύσεων στις ΑΠΕ και τη χρηματοδότηση δράσεων

μείωσης της ενεργειακής κατανάλωσης στις επιχειρήσεις και προώθησης της κυκλικής οικονομίας, θα πρέπει να αποτελέσει βασικό πυλώνα της νέας πολιτικής για την ενέργεια. Ένα νέο μοντέλο επιχειρηματικότητας, εξωστρεφές, ανταγωνιστικό και καινοτόμο, το οποίο θα συμβάλει στη βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών, μέσα από τη δημιουργία βιώσιμων και καλά αμειβόμενων θέσεων εργασίας και τη χρηματοδότηση του κοινωνικού κράτους, από τη φορολογία των επιχειρήσεων, αλλά και την ανάληψη δράσεων εταιρικής κοινωνικής ευθύνης από τις επιχειρήσεις.

Στο σύγχρονο μοντέλο ανθεκτικότητας των εθνικών διοικητικών συστημάτων, δεν μπορεί να υπάρξει ανθεκτική δημόσια διοίκηση και οικονομία, χωρίς την προστασία των κοινωνικά αδύναμων και ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού. Η κοινωνική προστασία, βασικός πυλώνας της κοινωνικής ανθεκτικότητας, την οποία το κράτος θα πρέπει να χρηματοδοτεί μέσω της αύξησης των εσόδων του από την οικονομική ανάπτυξη και τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας στην οικονομία και όχι από το συνεχή και διαρκώς αυξανόμενο και μη βιώσιμο κρατικό δανεισμό και τη δίχως κριτήρια και στόχευση επιδοματική πολιτική. Παράλληλα απαιτείται και η υιοθέτηση ενός νέου, αποτελεσματικότερου μοντέλου κοινωνικής πολιτικής, το οποίο θα βασίζεται στην αξιολόγηση, τον επασχεδιασμό και την εκ νέου στόχευση των πολυάριθμων, αλλά μη στοχευμένων και αποσπασματικών επιδομάτων και υπηρεσιών, με σκοπό την παροχή ολοκληρωμένων, καινοτόμων και εξατομικευμένων υπηρεσιών, που θα προστατεύουν και θα βελτιώνουν την ποιότητα της ζωής των ωφελούμενων, υποστηρίζοντας ταυτόχρονα την ένταξη τους στην αγορά εργασίας, το βασικότερο στάδιο και για την κοινωνική τους ενσωμάτωση και επανένταξη (OECD 2021, World Bank 2021, EC 2019, 2021, Κάτσικας επιμ. 2018, Theodoropoulou eds 2020). Οι σχέσεις αυτές αλληλεξάρτησης και αλληλεπίδρασης μεταξύ του βαθμού μεταρρύθμισης και αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης, εξωστρέφειας και καινοτομίας της οικονομίας και της παρουσίας ισχυρού

κράτους δικαίου και περιβάλλοντος κοινωνικής δικαιοσύνης, αποδείχτηκε κατά την πρόσφατη περίοδο της πανδημίας του Κορονοϊού, ότι αποτελεί τη βάση της ζητούμενης ανθεκτικότητας του σύγχρονου κράτους σε περιόδους κρίσης.

Αξιοποιώντας τα διδάγματα από την αντιμετώπιση της πανδημίας στην Ελλάδα, τόσο τα θετικά όπως η προώθηση του ψηφιακού μετασχηματισμού, όσο και τα αρνητικά, κυριότερα τα προβλήματα προγραμματισμού και συντονισμού του διοικητικού συστήματος στη διαχείριση της κρίσης, την απουσία αποκέντρωσης στην εφαρμογή των πολιτικών και των δράσεων για την αντιμετώπιση της πανδημίας και της έλλειψης δεδομένων στους περισσότερους τομείς της δημόσιας πολιτικής, συμπεριλαμβανομένων των δεδομένων για τις ανάγκες των πολιτών, απαιτείται η άμεση υιοθέτηση μίας νέας εθνικής στρατηγικής για τη διοικητική μεταρρύθμιση, η οποία θα αποτελέσει και τη βάση της ανθεκτικότητας της κοινωνίας και της οικονομίας. Μία νέα εθνική στρατηγική για την προώθηση της διοικητικής μεταρρύθμισης στο σύνολο των τομέων της δημόσιας πολιτικής, μεταρρυθμίσεις που θα υποστηρίζουν και θα προωθούν το μετασχηματισμό της οικονομίας, σε νέους, εξωστρεφείς και ανταγωνιστικούς τομείς, ενώ θα θέτουν στο επίκεντρο της στρατηγικής και τη μεταρρύθμιση και διάσωση του κράτους πρόνοιας, του οποίου η αναγκαιότητα τέθηκε ξανά στο επίκεντρο κατά την περίοδο της πανδημίας (OECD 2021, EC 2021, Ελληνική κυβέρνηση 2021, 2022, Σπανού 2021, Πισσαρίδης επιμ. 2020). Μία εθνική στρατηγική για την ολιστική μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα, στην οποία ο ψηφιακός μετασχηματισμός θα αποτελέσει την απαρχή και όχι τα όρια της μεταρρύθμισης, αναδεικνύοντας ένα νέο πρότυπο δημόσιας διοίκησης, αρωγό της επιχειρηματικότητας και εγγυητή της προστασίας των κοινωνικά ευάλωτων.

Το δύσκολο ταξίδι της διοικητικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα στη μετα-Κορωνοϊό εποχή, έχοντας ως απαρχή το ψηφιακό μετασχηματισμό του κράτους και την ενεργή οικονομική στήριξη που παρείχε στους πολίτες και τις επιχειρήσεις στο περιβάλλον της αυξημένης διακινδύνευσης και αβεβαιότητας

της πανδημίας, θα πρέπει να περάσει μέσα από τις συμπληγάδες της πολυνομίας, της κακονομίας και του διοικητικού ανορθολογισμού, προκειμένου να φτάσει στην ακτή της αποτελεσματικότητας, της ανθεκτικότητας και της βιώσιμης και δίκαιης ανάπτυξης. Ένα νέο πρότυπο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, το οποίο απαιτεί την προηγούμενη επίλυση των διαχρονικών της προβλημάτων γραφειοκρατίας, προγραμματισμού και συντονισμού στην παροχή των δημόσιων υπηρεσιών και την υλοποίηση ενός ολιστικού μοντέλου μεταρρύθμισης του συνόλου των τομέων της δημόσιας διοίκησης και της δημόσιας πολιτικής (OECD 2021, World Bank 2021, EC 2019, 2022). Μεταρρυθμίσεις η αποτελεσματική εφαρμογή των οποίων θα συμβάλει στη ανάδειξη ενός νέου μοντέλου διακυβέρνησης στη δημόσια διοίκηση, την οικονομία και την κοινωνία. Ένα νέο μοντέλο διακυβέρνησης το οποίο θα βασίζεται στην ανάπτυξη σύνθετων σχέσεων αμοιβαίας συνεργασίας και εμπιστοσύνης μεταξύ των φορέων διοικητικού συστήματος, των επιχειρήσεων και των πολιτών, με στόχο την αποτελεσματική και βιώσιμη επίλυση των σύνθετων και δυσεπίλυτων κοινωνικών και οικονομικών προβλημάτων που αντιμετωπίζουν και την επίτευξη της απαιτούμενης ανθεκτικότητας του κράτους, της κοινωνίας και της οικονομίας, απέναντι στις νέες και διαρκώς αυξανόμενες απειλές και κινδύνους του διεθνούς περιβάλλοντος.

Βιβλιογραφικές αναφορές

ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ,(2018), Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση στην Ελλάδα, εκδόσεις ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ

ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ, (2021), Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση στην Ελλάδα στη μετα-κορωνοϊό εποχή, ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ

ΕΙΕΑΔ, (2020), Η τηλε-εργασία στην Ε.Ε πριν και μετά την πανδημία Covid-19, Εκδόσεις ΕΙΕΑΔ

ΕΙΕΑΔ, (2021), Ένας χρόνος πανδημίας Covid-19: εργαζόμενοι με αναστολή σύμβασης εργασίας, ποσοτικές και ποιοτικές εκτιμήσεις, Εκδόσεις ΕΙΕΑΔ

ΕΙΕΑΔ, (2021), Οι επιπτώσεις της πανδημίας στην αγορά εργασίας, Εκδόσεις ΕΙΕΑΔ

ΕΙΕΑΔ, (2022), Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός σε ευάλωτες ομάδες παιδιών στην Ελλάδα, Εκδόσεις ΕΙΕΑΔ

ΕΙΕΑΔ, (2022), Η Επαγγελματική Εκπαίδευση και Κατάρτιση (ΕΕΚ) στην περίοδο της πανδημίας COVID-19: προκλήσεις & πρακτικές, Εκδόσεις ΕΙΕΑΔ

Ελληνική Κυβέρνηση (2021), Εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων, Εθνικό Τυπογραφείο

Ελληνική Κυβέρνηση (2022), Εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων, Εθνικό Τυπογραφείο

Ελληνική Κυβέρνηση (2021), Ενοποιημένο σχέδιο κυβερνητικής πολιτικής, Εθνικό Τυπογραφείο

Ελληνική Κυβέρνηση (2022), Ενοποιημένο σχέδιο κυβερνητικής πολιτικής, Εθνικό Τυπογραφείο

Ελληνική Κυβέρνηση (2020 – 2022), δεδομένα και ανακοινώσεις από το <https://covid19.gov.gr/>

ΙΕΝΕ, (2020), Ο Ελληνικός Ενεργειακός Τομέας – Ετήσια Έκθεση 2020

ΙΕΝΕ, (2021), Ο Ελληνικός Ενεργειακός Τομέας – Ετήσια Έκθεση 2021

ΙΕΝΕ, (2021), Επιπτώσεις του Κορωνοϊού στην Ελληνική Αγορά Ενέργειας

ΙΜΕ – ΓΣΕΕΒΕ, (2021), έρευνα ΙΜΕ -ΓΣΕΕΒΕ για την πανδημία του κορωνοϊού: Στάσεις και αντιλήψεις για τις επιπτώσεις στην οικονομία και την κοινωνία

ΙΟΒΕ, (2021), Ο Τομέας Ενέργειας στην Ελλάδα: Τάσεις, Προοπτικές και Προκλήσεις

IOBE, (2022), Κυκλική οικονομία: Ευκαιρίες, προκλήσεις και επιδράσεις στην ελληνική οικονομία

ΙΤΑ, (2018), Τριετής Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, Εκδόσεις ΙΤΑ

ΙΤΑ, (2020), Οδηγός Επιχειρησιακού Σχεδιασμού για τη Διαχείριση Κινδύνων σε επίπεδο Δήμων, Εκδόσεις ΙΤΑ

ΚΑΠΕ, (2022), η κατανάλωση ενέργειας στην Ελλάδα, παρατηρητήριο ενέργειας ΚΑΠΕ

Κάτσικας Δ, (επιμ.), (2018) Διαθροωτικές Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα κατά τη διάρκεια της Κρίσης (2010-2014): Επισκόπηση, Αποτίμηση και Προτάσεις Πολιτικής, Τράπεζα της Ελλάδα

Λιαργκόβας Π, (2021), δέκα χρόνια κρίση, τρία μνημόνια και μία πανδημία: η Ελλάδα αναζητώντας διέξοδο, Εκδόσεις Πατάκη

Ματσαγγάνης Μ, (2012), Η κοινωνική πολιτική σε δύσκολους καιρούς, Εκδόσεις Κριτική

Μισσός Β, (2021), η επίδραση του συστήματος κοινωνικής προστασίας στην ανισότητα και φτώχεια στην Ελλάδα και στην ΕΕ, ΚΕΠΕ - έκθεση 82

ΟΕΕ, (2022), Η ενεργειακή κρίση και η ελληνική οικονομία

Πισσαρίδης Χ, (επιμ), 2020, Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία, Εθνικό Τυπογραφείο

Πλυμάκης Σ, (2019), Δημόσια Πολιτική και Μεταρρύθμιση στην Ελλάδα: η πρόκληση της συνεργατικής διακυβέρνησης, Εκδόσεις Ι.Σιδέρης

ΣΕΒ (2018 – 2022), Ρυθμιστικό περιβάλλον και επιχειρήσεις, μηνιαίο ενημερωτικό δελτίο

Σουλιώτης Κ, (2019), Τεκμηριωμένη Πολιτική Υγείας - Μια πρόταση για την Ελλάδα, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα

- Σουλιώτης Κ, (2021), Η περιπέτεια της πανδημίας covid-19: μαθήματα για την πολιτική υγείας, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα
- Σπανού Κ, (2018), Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη Διάρκεια της Κρίσης: Επισκόπηση, Περιγραφή, Αποτίμηση, Εκδόσεις ΕΛΙΑΜΕΠ
- Σπανού Κ, (2021), Ποιες μεταρρυθμίσεις; Κυβερνώντας υπό εξωτερική πίεση. Αθήνα: Εκδόσεις Πατάκη
- Τούντας Ι, (2022), (επιμ.), Προκλήσεις για την ανάπτυξη της δημόσιας υγείας στην Ελλάδα, Εκδόσεις Επίκεντρο
- Χλέπας Ν, (2020), Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας, Παπαζήσης, Αθήνα.
- Χλέπας Ν, (2021), Η Τοπική Αυτοδιοίκηση Στη Μετα-κορωνοϊό Εποχή, Εκδόσεις Διανέοσις
- 100 Resilient Cities (2018). Resources.
- Adams, C., Muir, S., & Hoque, Z. (2014). Measurement of sustainability performance in the public sector. *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal*, 5(1), 46-67. doi:10.1108/SAMPJ-04-2012-0018
- Ahern, J. (2011). From fail-safe to safe-to-fail: Sustainability and resilience in the new urban world. *Landscape and Urban Planning*, 100(4), 341-343.
- Ansell C, (2021), The covid - 19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems, *Public Management Review*, Volume 23
- Boin, A., & Lodge, M. (2016). Designing resilient institutions for transboundary crisis management: A time for public administration. *Public Administration*, 94(2)
- Boin A, McConnell A, Hart P, (2021), *Governing the Pandemic: The Politics of Navigating a Mega-Crisis*. 2021 Edition, Routledge Press

- Borgonovi, E., Bianchi, C., & Rivenbark, W. C. (2017). Pursuing community resilience through outcome-based public policies: Challenges and opportunities for the design of performance management systems. *Public Organization Review* 24 (2)
- Bouckaert, G. & Pollitt, C. (2015). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Bouckaert, G., Galli, D., Kuhlmann, S., Reiter, R., & Van Hecke, S. (2020). European Coronationalism? A Hot Spot Governing a Pandemic Crisis. *Public Administration Review*
- Brousselle, Astrid, et al. (2020), "Beyond COVID-19: Five commentaries on reimagining governance for future crises and resilience." *Canadian Public Administration* 63.3
- Bryce C, Ring P, Ashby & Wardman J(2020) Resilience in the face of uncertainty: early lessons from the covid-19 pandemic, *Journal of Risk Research*, 23:7-8,
- Capano G, Howlett M, Darryl J, Ramesh M & Goyal I (2020) Mobilizing Policy (In)Capacity to Fight Covid-19 : Understanding Variations in State Responses, *Policy and Society*, 39:3
- Caldas, P., Dollery, B., & Marques, R. C. (2016). What really matters concerning local government evaluation: Community sustainability. *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*
- Coaffee, J., Therrien, M. C., Chelleri, L., Henstra, D., Aldrich, D. P., Mitchell, C. L., ... & participants. (2018). Urban resilience implementation: A policy challenge and research agenda for the 21st century. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 26(3)
- CCPI, (2022), *Country Scorecard – Greece*, CCPI data base
- DESI, (2022), *Greece in the Digital Economy and Society*, EC press

Duchek, S. (2020). Organizational resilience: a capability-based conceptualization. *Business Research*, 13(1), 215-246.

Duit E, A. (2016). Resilience thinking: Lessons for public administration. *Public Administration*, 94(2)

Dunlop, C. A., Ongaro, E., & Baker, K. (2020). Researching COVID-19: A research agenda for public policy and administration scholars. *Public Policy and Administration*, 35(4)

EPI – Yale University, (2022), Environmental performance index – Greece, Yale University data base

European Commission, (2014 – 2019), Administrative reform in Greece: progress reform, EU press

European Commission, (2012 – 2022), Government statistics: Greece, Eurostat data base

European Commission, (2020), Towards a more resilient Europe post-coronavirus Capabilities and gaps in the EU's capacity to address structural risks, EU publications

European Commission, (2020), European reaction to the outbreak of Coronavirus (Covid-19), EU publications

European Commission, (2020), Enhanced Surveillance Report 2020: Greece, EU publications

European Commission, (2021), Transformation post-COVID, Transformative nations, regions & cities as vectors for change, EU publications

European Commission, (2021), Enhanced Surveillance Report 2021: Greece, EU publications

European Commission, (2021), European Quality of Government Index 2021: Greece

European Centre for Disease Prevention and Control, (2021), Covid-19 situation update worldwide – monthly reports, EU publications

European Observatory on Health Systems and Policies (2017), Health system review: Greece

Featherstone K, (2020), The Oxford Handbook of Modern Greek Politics, Oxford: Oxford University Press

George B, Verschuere B, Wayenberg E, Zaki BL, (2020), A Guide to Benchmarking Covid-19 Performance Data. Public Administration Review, Vol 80 (4)

Gates, S., & Germain, C. (2010). Integrating sustainability measures into strategic performance measurement systems: An empirical study. Management Accounting Quarterly, 11(3), 1.

Goderis B. (eds) (2015), Public Sector Achievement in 36 countries, The Netherlands Institute for Social Research, pp. 108 – 122, 243 – 254, pp. 89 - 107

Gozgor G (2021), Global Evidence on the Determinants of Public Trust in Governments during the covid-19, Applied Research in Quality of Life, Vol 16 (2)

Grant Thornton, (2022), μελέτη επίδρασης του covid-19 στις Ελληνικές επιχειρήσεις και στην Ελληνική οικονομία

Haldane, Victoria, et al. (2021), "Health systems resilience in managing the COVID-19 pandemic: lessons from 28 countries." Nature Medicine 27.6

Heinelt, H. (2018). European Union environment policy and new forms of governance: a study of the implementation of the environmental impact assessment directive and the eco-management and audit scheme regulation in three member states Routledge.

Hellmann T, Schmidt P, Heller S, (2021), Social Justice in the EU and OECD, Bertelsmann Stiftung

Hlepas N, (eds), (2019), Patterns of Local Autonomy in Europe, Palgrave Macmillan

Holzer M, (2020), A Call for Action: Public Administration, Public Policy, and Public Health Responses to the Covid-19 Pandemic, American Review of Public Administration 2020, Vol. 50(6-7)

- Holzer M,eds, (2021) Public Productivity Handbook, CRC Press
- Horney, J., Tien, I., & Johansen, C. (2017). Metrics for evaluating and improving community resilience. *Journal of Infrastructure Systems*, 23(2),
- HRSM - COVID-19 Health System Response Monitor (2022), country data - Greece
- ICLEI, (2021), Resilient cities, thriving cities: The evolution of urban resilience. Bonn, Germany.
- IMF (2021) Fiscal Monitor 2021. Washington DC: International Monetary Fund.
- IMF (2022) Fiscal Monitor 2022. Washington DC: International Monetary Fund.
- Karkatsoulis P, (2019) Public Governance Reform in Greece, KEFIM press
- Kousi, T., Mitsi, L. C., & Simos, J. (2021). The early stage of COVID-19 outbreak in Greece: a review of the National response and the socioeconomic impact. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(1), 322.
- KPMG, (2020), Greece: Government and institution measures in response to COVID-19
- Liargovas, (2021), (edit), Entrepreneurship, Institutional Framework and Support Mechanisms in the EU, Emerald press
- Linkov, I, Keenan, J, Trump, B, (Eds.), (2021), Covid-19 : Systemic Risk and Resilience, Springer Press
- Malandrino A, Demichelis E., (2021), Conflict in decision making and variation in public administration outcomes in Italy during the COVID-19 crisis. *Eur Policy Anal*
- Maris, G., & Flouros, F. (2021). The green deal, national energy and climate plans in Europe: Member States' compliance and strategies. *Administrative Sciences*, 11(3), 75.
- Maris, G., Sklias, P., & Maravegias, N. (2021). The political economy of the Greek economic crisis in 2020. *European Politics and Society*, 1-21.

Matsaganis M. (2013) *The Greek crisis: social impact and policy responses*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Matsaganis M. (2020) *Safety nets in (the) crisis: the case of Greece in the 2010s*. *Social Policy and Administration* 54 (4)

Mazzucato, M., & Kattel, R. (2020). *COVID-19 and public-sector capacity*. *Oxford Review of Economic Policy*, 36(Supplement_1), S256-S269.

Monastiriotis V, (eds), (2020), *The Economic Impact of COVID-19 in Greece*, LSE Hellenic observatory working papers

Nikitas V & Vasilopoulou V, (2022), *Public Administration Reforms in Greece during the Economic Adjustment Programmes*, *European Economy Discussion Paper* 167

OECD (2012) *Greece: Review of the Central Administration*, OECD press Paris

OECD (2016-2021) *Government at a glance: Greece*.

OECD (2020) *Digital Government*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2020), *The territorial impact of Covid-19 : Managing the crisis across levels of government* OECD Publishing, Paris

OECD (2020), *OECD Environmental Performance Reviews - Greece 2020*, OECD press

OECD, (2021), *OECD Policy Responses to Coronavirus: Cities policy response* OECD Publishing, Paris

OECD, (2021), *Economic survey of Greece*, OECD Publishing, Paris,

OECD (2021) *Evaluating the initial impact of COVID-19 containment measures on economic activity*. Paris:

OECD, (2021), *Quality of life Index: Greece*, OECD data base

OECD, (2021) *OECD Policy Responses to Coronavirus*, OECD Publishing, Paris

Petmesidou, M. (2019). *Social Protection in Greece in the Nineties: Reforming the 'Weak' Welfare State*. In *Contemporary Greece and Europe* , Routledge.

Plimakis, S., Maris, G., Masouras, A., Galanos, G., & Karachalios, G. (2021). EU Structural funds and employment policy performance in Greece: impact and reform during the fiscal austerity years. *European Politics and Society*, 1 - 15

Pridham, G. (2019). National environmental policy-making in the European framework: Spain, Greece and Italy in comparison. In *Protecting the Periphery*, Routledge.

PWC, (2022), The response of the Greek companies to the pandemic

QoG institute, (2022), quality of governance: Greece, QoG institute data base

Reframing Welfare Index 2022, Reframing Welfare Index data base

Reid, R., & Botterill, L. C. (2013). The multiple meanings of 'resilience': An overview of the literature. *Australian Journal of Public Administration*, 72(1)

Sharifi, A. (2016). A critical review of selected tools for assessing community resilience. *Ecological Indicators*, 69, 629-647

Sharifi A, (2020), The Covid-19 pandemic: Impacts on cities and major lessons for urban planning, design, and management, *Science of the Total Environment*, 41 (2)

Schuster C, (2020), Responding to Covid-19 through Surveys of Public Servants, *public administration review*, vol 80 (5)

Scott L. Greer, Elizabeth J. King, Elize Massard da Fonseca & Andre Peralta Santos (2020) The comparative politics of covid-19 : The need to understand government responses, *Global Public Health*, 15:9

SEV, (2020), Telework in Greece during the Covid-19 pandemic: A preliminary review of evidence, SEV publications

SGI, (2021), Greece – environmental policies, SGI data base

SGI, (2021), Greece – social policies, SGI data base

Sotiropoulos D, Huliaras A, (2021), Greece Report: Sustainable Governance in the context of the Covid-19 crisis, Berteismann Stiftung

Spanou, C. & Sotiropoulos, D. (2011). The Odyssey of Administrative Reforms in Greece, 1981-2009: A Tale of Two Reform Paths, *Public Administration*, Vol. 89, Issue 3, pp. 723-737.

Spanou K, (2020), "Between Domestic Learning and External Coercion: Budgeting and Fiscal Management Reform in Greece", *South European Society and Politics* 25 (1)

Steen T, Brandsen T, (2020) Coproduction during and after the Covid-19 Pandemic: Will It Last?, *Public Administration Review*, Volume 80, Issue 4

Theodoropoulou S, (eds), (2020), Labour Market Policies in the Era of Pervasive Austerity

A European Perspective, Bristol University press

Toshkov D, Yesilkagit K, Carroll B, (2021), Government capacity, societal trust or party preferences? what accounts for the variety of national policy responses to the Covid-19 pandemic in Europe? No 7chpu, OSF Preprints from Center for Open Science

Van Dooren A, Noordegraaf M, (2020), Staging Science: Authoritativeness and Fragility of Models and Measurement in the COVID-19 Crisis, *Public Administration Review*, Volume 80, Issue 4

United Nations (UN), (2020), United Nations Comprehensive Response to Covid-19: Saving Lives, Protecting Societies, Recovering Better, UN press

United Nations (UN), (2021), Building Urban Economic Resilience during and after Covid-19, UN press

WHO, (2020) Covid-19 Preparedness and Response Progress Reports, WHO press

WHO, (2021) Covid-19 Preparedness and Response Progress Reports, WHO press

WHO, (2021), COVID 19 Strategic preparedness and response plan - Monitoring and evaluation framework, WHO press

World Bank, (2020), Protecting People and Economies : Integrated Policy Responses to covid-19 , World Bank Press

World Bank, (2021), Driving the Covid-19 : response from the center, World Bank Press

World Bank, (2021), Worldwide governance indicators index: Greece, World Bank data base

World Bank, (2022), Government effectiveness index: Greece, World Bank data base

World Bank, (2022), Doing Business global report, World Bank Press

Yang K, (2020), Unprecedented Challenges, Familiar Paradoxes: Covid-19 and Governance in a New Normal State of Risks, Public Administration Review, Volume 80, Issue 4



Από την Ηλεκτρονική στην Ψηφιακή Διακυβέρνηση και από το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ στη Δημόσια Αξία. Ρήξη ή Μετασχηματισμός;

Δρ Σπύρος Πολυμέρης, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Εισαγωγή

Υπάρχει σημαντική και εξαιρετικά ενδιαφέρουσα αρθρογραφία, η οποία συνεχώς εμπλουτίζεται, σχετικά με ζητήματα που αφορούν στην Ψηφιακή Διακυβέρνηση. Δύο μεγάλοι θεωρητικοί ο Edgard Schein και ο Robert Hartman, ο πρώτος της οργανωσιακής θεωρίας και ο δεύτερος φιλόσοφος και θεμελιωτής της Θεωρίας των Αξιών αποτέλεσαν την αφορμή και το κίνητρο να επιχειρηθεί μια άλλη οπτική προσέγγιση πάνω στο επίκαιρο ζήτημα της ευρείας χρήσης των Ψηφιακών Τεχνολογιών στον Δημόσιο Τομέα και της αντιμετώπισής τους όχι απλά ως ενός εργαλείου που υπηρετεί τις αρχές του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ αλλά ως ενός μηχανισμού που παράγει Δημόσια Αξία για την κοινωνία.

Ο κορυφαίος, λοιπόν, θεωρητικός της Οργανωσιακής Κουλτούρας Edgard Schein στις μελέτες του, επιχειρεί μια μεθοδολογική μετατόπιση και από την ανάλυση της κουλτούρας προτείνει διερεύνηση του περιεχομένου εννοιών όπως, κανόνες, αξίες, τύποι συμπεριφοράς, τελετουργικά, παράδοση, έθιμα, επιτρέποντας τον επαναπροσδιορισμό των εννοιών και την αποσαφήνιση της σημασίας τους αποφεύγοντας κατ' αυτόν τρόπο το σκόπελο μιας ολιστικής προσέγγισης. Επιστροφή λοιπόν στο Σπήλαιο του Πλάτωνα.

Ένα δεύτερο δάνειο προέρχεται από τη μεθοδολογία του λογικιστή Robert Hartman, πατέρα της Θεωρίας των Αξιών, στην οποία η θεμελιώδης αρχή, η οποία λειτουργεί ως αξίωμα είναι ότι ένα πράγμα είναι καλό στο βαθμό που αποτελεί παράδειγμα της έννοιας του. Για να το θέσουμε διαφορετικά, «ένα πράγμα είναι καλό αν έχει όλες τις περιγραφικές του ιδιότητες». Το όνομα, δηλαδή, που

βάζουμε στα πράγματα είναι πολύ σημαντικό καθώς θέτει τον κανόνα για το πώς τα κρίνουμε.

Οι προβληματισμοί που ακολουθούν έχουν ως επίκεντρο της αναζήτησης, τη σχέση ψηφιακής διακυβέρνησης και δημόσιας αξίας. Ο όρος δημόσια αξία που επινοήθηκε από τον καθηγητή του Χάρβαρντ Mark H. Moore περιγράφει την αξία που ένας οργανισμός ή μια δραστηριότητα συνεισφέρει στην κοινωνία, πώς δηλαδή συμβάλει στο κοινό καλό, πώς εξυπηρετεί, εν τέλει, το δημόσιο συμφέρον. Αυτή η αντίληψη, περί δημόσιας αξίας, που εδράζεται στην κοινωνική ψυχολογία, αναδύεται για τα άτομα μέσα από τις εμπειρίες που αποκτώνται μέσα από κοινωνικές δομές και σχέσεις.

Μέσα στο πλαίσιο αυτό, θα ισχυριζόμασταν ότι η επιτακτική ανάγκη του κράτους για εκσυγχρονισμό, εξοικονόμηση και ορθολογική χρήση πόρων, για παροχή καλών υπηρεσιών και για καλή διακυβέρνηση μπορεί να επιτευχθεί μέσα από την Ψηφιακή Μεταρρύθμιση. Καθιστώντας, εν τέλει, την Ψηφιακή Διακυβέρνηση όχι μόνο ένα τεχνικό εργαλείο υλοποίησης των δημόσιων πολιτικών αλλά και ένα σύστημα δημιουργίας αλυσίδας αξιών για το κράτος, μια δημόσια αξία αυτή καθαυτή. Αρκεί, να εντοπίσουμε και να αντιμετωπίσουμε έγκαιρα τους κινδύνους που αυτή, λόγω της φύσης των τεχνολογιών, περικλείει. Η ανάδειξη της Ψηφιακής Διακυβέρνησης σε δημόσια αξία απαιτεί μια διαλεκτική συζήτηση μεταξύ δύο ζευγών εννοιών, Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και Δημόσια Αξία καθώς και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και Ψηφιακή Διακυβέρνηση. Με τη διευκρίνηση ότι, τα δύο αυτά ζεύγη δεν συνιστούν απαραίτητα πολικά αντίθετα, αλλά μάλλον μια μετεξέλιξη, ένα μετασχηματισμό ή έναν εμπλουτισμό των αρχικών εννοιών με ιδέες και περιγραφές που τα καθιστούν περισσότερο πολιτο-κεντρικά και όχι μόνον τεχνοκρατικά συστήματα.

Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και Δημόσια Αξία

Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (εφεξής ΝΔΜ) βρίσκεται σε μια καμπή και ο αρχικός ενθουσιασμός που προκάλεσε η εμφάνιση και η εφαρμογή του έχει αρχίσει να φθίνει καθώς έχουν εμφανιστεί ενστάσεις και ανησυχίες για την αποτελεσματικότητά του στο δημόσιο τομέα, ενώ παράλληλα, ο λόγος που έχει αναπτυχθεί για τη δημόσια αξία παρέχει έναν ενδιαφέροντα τρόπο να δει κανείς, πώς οφείλουν να δρουν οι οργανισμοί του δημόσιου τομέα και όσοι υπηρετούν σε αυτόν.

Η μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα, που έγινε γνωστή υπό τον τίτλο «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ» αντιπροσώπευε μια παραδειγματική ρήξη από το παραδοσιακό μοντέλο δημόσιας διοίκησης. Στόχος των κρατών που πρωτοστάτησαν σε αυτήν τη μετάβαση, ήταν να ξεφύγουν από το γραφειοκρατικό μοντέλο της δημόσιας διοίκησης. Στην πορεία, όμως, εμφανίστηκαν ρωγμές και άρχισε η αναζήτηση ενός νέου τρόπου σκέψης και εφαρμογής πρακτικών δημόσιας διαχείρισης, με στόχο την αντιμετώπιση των αδυναμιών του ΝΔΜ. Η αμφισβήτηση του ΝΔΜ, που κυρίως εκδηλώθηκε μέσω της εμφάνισης μιας νέας έννοιας, της δημόσιας αξίας, δε σημαίνει και επιστροφή στο κλασικό γραφειοκρατικό μοντέλο, έχει όμως πυροδοτήσει ένα διάλογο που επιχειρεί να επαναπροσδιορίσει τον τρόπο με τον οποίο αντιλαμβανόμαστε το κράτος, τον σκοπό του και, επομένως, τους τρόπους λειτουργίας και διαχείρισής του.

Η αναζήτηση του νοήματος και του περιεχομένου της δημόσιας αξίας αντιμετωπίζεται με ιδιαίτερο ενδιαφέρον τόσο από τον πολιτικό όσο και από τον ακαδημαϊκό χώρο αλλά και τα στελέχη του δημόσιου τομέα (Stoker, 2006). Η σύλληψη της δημόσιας αξίας από τον Moore, μια σύλληψη τόσο μετα-γραφειοκρατική όσο και μετα-ανταγωνιστική, προέκυψε από τη διαπίστωση ότι στη διάρκεια εφαρμογής του ΝΔΜ η προσήλωση στην εφαρμογή των κανόνων της αγοράς στο δημόσιο τομέα, οδηγούσε σε κυβερνητική αποτυχία (Hefetz & Warner, 2004). Ας τα δούμε, όμως, αναλυτικότερα.

Οι ρωγμές στο ΝΔΜ

Στα τέλη του 20^{ου} αιώνα, ένα μετα-γραφειοκρατικό παράδειγμα του δημόσιου μάνατζμεντ υιοθετήθηκε σε πολλές χώρες, ως αποτέλεσμα μιας σειράς μεταρρυθμίσεων που αποσκοπούσαν στην ρήξη από το παραδοσιακό μοντέλο δημόσιας διοίκησης που εδραζόταν στη γραφειοκρατία του Weber (Weber, 1988), στη διαίρεση της πολιτικής και διοίκησης του Wilson (Wilson, 1887) και στο επιστημονικό μοντέλο του μάνατζμεντ για την οργάνωση της εργασίας του Taylor (Taylor, 1911). Το ΝΔΜ ήταν μια αντίδραση στις αδυναμίες του παραδοσιακού γραφειοκρατικού παραδείγματος της δημόσιας διοίκησης (O'Flynn, 2005a) και περιλάμβανε μια «κριτική των μονοπωλιακών μορφών παροχής υπηρεσιών και ένα αίτημα για ένα ευρύτερο φάσμα παρόχων υπηρεσιών και μια πιο προσανατολισμένη στην αγορά προσέγγιση στη διαχείριση» (Stoker, 2006). Στις αρχές της δεκαετίας του 1990, ο Hood έθεσε τα βασικά δογματικά του στοιχεία που ήταν το πρακτικό επαγγελματικό μάνατζμεντ, τα ρητά πρότυπα και μέτρα απόδοσης, η έμφαση στους ελέγχους στα παραδοτέα, η διαίρεση των μονάδων στο δημόσιο τομέα, ο μεγαλύτερος ανταγωνισμός στο δημόσιο τομέα, ένα στυλ πρακτικής διαχείρισης ανάλογο με τον ιδιωτικό τομέα, και η μεγαλύτερη πειθαρχία και φειδώ στη χρήση των πόρων. Λιγότερο κράτος, ιδιωτικοποίηση μη αναγκαίων για το δημόσιο υπηρεσιών και παραγωγικών μονάδων, αυτοματοποίηση στην παραγωγή και υψηλού επιπέδου παροχή δημόσιων υπηρεσιών (Hood, 1991). Δεκαπέντε χρόνια μετά τον Hood, ο Hughes (Hughes, 2006) στην εργασία του για τον «νέο πραγματισμό» άρθρωσε τέσσερα μεγάλα θέματα που χαρακτήριζαν το ΝΔΜ: α) το μάνατζμεντ είναι μια λειτουργία ανώτερης τάξης από τη διοίκηση β) οι οικονομικές αρχές μπορούν να βοηθήσουν τη δημόσια διοίκηση, γ) η σύγχρονη θεωρία και οι πρακτικές διαχείρισης μπορούν να βελτιώσουν τη δημόσια διοίκηση και δ) η παροχή υπηρεσιών είναι σημαντική για τους πολίτες. Το ΝΔΜ στοχεύει στην απομάκρυνση από τις μεγάλες, ιεραρχικές γραφειοκρατίες και στην προσέγγιση

στις λιτές, επίπεδες, αυτόνομες δομές που προέρχονται από τη δημόσια και ιδιωτική σφαίρα και διευθύνονται από ένα συνεκτικό κεντρικό ηγετικό σώμα.

Το Παράδειγμα της Δημόσιας Αξίας: Αρχές και Πρακτικές

Τα προβλήματα και οι προκλήσεις που αναδύθηκαν από την εμπειρία της εφαρμογής του ΝΔΜ, ειδικά κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990, οδήγησαν στη διατύπωση μιας νέας ιδέας, αυτής της δημόσιας αξίας και σηματοδοτεί την απομάκρυνση από την ιδεολογική κυριαρχία της αγοράς. Η περίπτωση της πανδημίας ενίσχυσε την αντίληψη και κατέδειξε με τον πλέον εμφανικό τρόπο ότι «οι κοινωνικές αξίες που είναι εγγενείς στις δημόσιες υπηρεσίες μπορεί να μην αντιμετωπίζονται επαρκώς από τον υπολογισμό της οικονομικής απόδοσης των αγορών» (Hefetz & Warner, 2004). Ένα νέο μετα-ανταγωνιστικό παράδειγμα θα μπορούσε να σηματοδοτήσει μια μετατόπιση από την πρωταρχική εστίαση στα αποτελέσματα και στην αποτελεσματικότητα, προς την επίτευξη του ευρύτερου κυβερνητικού στόχου, της δημιουργίας δημόσιας αξίας.

Ένας σαφής ορισμός της δημόσιας αξίας, όμως, δεν είναι εφικτός γι' αυτό θα αρκεστούμε στην περιγραφή της ως ενός πολυδιάστατου κατασκευάσματος – μια αντανάκλαση συλλογικά εκφραζόμενων, πολιτικά διαμεσολαβούμενων προτιμήσεων που «εισπράττονται» από τους πολίτες – που δημιουργείται όχι μόνο μέσω «αποτελεσμάτων» αλλά και μέσω διαδικασιών που μπορεί να δημιουργήσουν εμπιστοσύνη ή δικαιοσύνη (O'Flynn, 2005b). Οι Horner και Hazel (Horner & Hazel, 2005) ορίζουν τη δημόσια αξία κατ' αναλογία με την ιδιωτική αξία. Τα παραπάνω παραπέμπουν ευθέως σε σημεία που προτάθηκαν από τον Moore (Moore, 1995), ο οποίος υποστηρίζει ότι η δημιουργία δημόσιας αξίας είναι η κεντρική δραστηριότητα των μάνατζερ του δημοσίου, όπως ακριβώς η δημιουργία ιδιωτικής αξίας βρίσκεται στον πυρήνα της δράσης των μάνατζερ του ιδιωτικού τομέα. Με τη διαφοροποίηση ότι: «... οι μάνατζερ του δημοσίου κάνουν περισσότερα από το να κατευθύνουν μια διαδικασία της αγοράς. Εξισορροπούν

τεχνικές και πολιτικές ανησυχίες για να εξασφαλίσουν τη δημόσια αξία» (Hefetz & Warner, 2004). Καθίσταται, λοιπόν, προφανές ότι ο ρόλος του μάνατζερ του δημοσίου είναι κεντρικός σε αυτή την προσέγγιση.

Η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση ως ιστορία

Στη σύγχρονη κοινωνία της πληροφορίας, οι καινοτομίες στην τεχνολογία της πληροφορίας και της επικοινωνίας έχουν επηρεάσει τη συμπεριφορά των πολιτών καθώς και τις απαιτήσεις τους σχετικά με την πληροφόρηση, αλλάζοντας θεμελιωδώς τον τρόπο με τον οποίο οι άνθρωποι εργάζονται και επικοινωνούν. Αυτή η εξέλιξη, που προκαλείται από την τεχνολογία της πληροφορίας, μεταβάλλει τις κοινωνικές και πολιτιστικές καθώς και τις εμπορικές και διοικητικές δομές. Ειδικά το Διαδίκτυο, το οποίο επιτρέπει διάφορες μορφές πρόσβασης στις πληροφορίες, ευκαιρίες αλληλεπίδρασης, καθώς και δημιουργία και ανταλλαγή γνώσεων, έχει επιτείνει αυτόν τον ψηφιακό μετασχηματισμό.

Οι τεχνολογικές εξελίξεις παρασύρουν τις κυβερνήσεις παγκοσμίως οι οποίες επιδιώκουν λύσεις ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, οι οποίες είναι ιδιαίτερα σημαντικές και για τις ίδιες και για τους εμπλεκόμενους φορείς, στοχεύουν στη βελτιστοποίηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας μέσω της αυξημένης διοικητικής παραγωγικότητας καθώς και στη σημαντική μείωση του κόστους (Wirtz, et al., 2012) .

Οι κυβερνήσεις πρέπει να εξετάζουν τις σχέσεις και με ένα πλήθος εμπλεκόμενων φορέων κατά την εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Οι Wirtz και Piehler εντοπίζουν τέσσερις συναφείς ομάδες: (1) Την ομάδα Κράτος - Κράτος (G2G) (2) την ομάδα Κράτος - Επιχειρήσεις (G2B) (3) την ομάδα Κράτος - ΜΚΟ (G2N) (4) την ομάδα Κράτος - Πολίτες (G2C). Η αναφορά του Μιλάκοβιτς (Milakovich, 2012) στους εργαζομένους οδηγεί στη συγκρότηση μιας πέμπτης ομάδας, (5) της ομάδας Κράτος - Υπάλληλοι (G2E-Government to Employee), η οποία αντιπροσωπεύει την ψηφιακή σχέση μεταξύ των οργανισμών και των

υπαλλήλων καθώς και των συμβαλλόμενων μη κυβερνητικών παρόχων αγαθών και υπηρεσιών (Wirtz & Piehler, 2010).

Η πανταχού παρούσα πληροφορία αποδυναμώνει το κράτος – τον πρώην μεγαλύτερο συλλέκτη δεδομένων - από τη μονοπώληση της πληροφορίας, αυξάνοντας τον αριθμό των παρόχων πληροφοριών και το γεγονός αυτό οδηγεί σε ένα περιβάλλον ανταγωνιστικών κέντρων πληροφόρησης (Im, et al., 2014). Δεδομένου ότι μη κρατικές οντότητες έχουν αναπτύξει ήδη δομές δικτύων που ενισχύουν τους ιδιώτες, ευνοώντας τους οργανισμούς αυτούς, οι οποίοι επωφελούνται από την ταχεία ανάπτυξη των τεχνολογιών της πληροφορίας και της επικοινωνίας, καθώς και του «...μη εδαφικού χαρακτήρα των σημερινών προβλημάτων και λύσεων ...» τεκμαίρεται ότι η σχετική ισχύς των κρατών θα συνεχίσει να μειώνεται» (Mathews, 1997). Επομένως, οι δημόσιες αρχές πρέπει να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά αυτή τη δομική αλλαγή προκειμένου να παραμείνουν στην κορυφή της και να μη χάσουν την επαφή με τους πολίτες τους, συνεργαζόμενες άμεσα και δυναμικά με τους εμπλεκόμενους, και να ξανασκεφτούν το ρόλο και το μοντέλο λειτουργίας τους στον ψηφιακό κόσμο.

Η επανάσταση της γνώσης, η οποία δημιουργείται κυρίως μέσω διασυνδεδεμένων αγορών και βάσεων δεδομένων, καθώς και ο μεγάλος αριθμός συμμετεχόντων που συνδέονται εικονικά μέσω των τεχνολογιών πληροφορίας και επικοινωνίας, υποχρεώνουν το δημόσιο τομέα να αναθεωρήσει τις στρατηγικές, το μάνατζμεντ και τις λειτουργίες του, ώστε να ανταποκριθεί στις αυξανόμενες απαιτήσεις των πολιτών σε ένα πιο δυναμικό οικονομικό περιβάλλον (Milakovich, 2012).

Ψηφιακός Μετασχηματισμός για την Ψηφιακή Διακυβέρνηση

Ο Ψηφιακός Μετασχηματισμός δεν είναι μια διαδικασία που αντιπαρατίθεται με την ΗΔ, αλλά αποτελεί περισσότερο μια ιστορική συνέχεια του. Ο Ψηφιακός Μετασχηματισμός συνιστά έναν τρόπο σκέψης και μια πρακτική εφαρμογή στο πεδίο της Πληροφορικής. Ειδικότερα, ο Ψηφιακός Μετασχηματισμός είναι η διαδικασία χρήσης ψηφιακών τεχνολογιών για τη δημιουργία νέων – ή την

τροποποίηση υπαρχουσών – επιχειρηματικών διαδικασιών, κουλτούρας και εμπειριών πελατών για να ανταποκριθούν στις μεταβαλλόμενες επιχειρηματικές απαιτήσεις και απαιτήσεις της αγοράς. Το ανάλογο αφορά και στο δημόσιο τομέα. Οι 4 τύποι ψηφιακού μετασχηματισμού είναι 1) μετασχηματισμός διαδικασιών 2) μετασχηματισμός του επιχειρηματικού μοντέλου 3) μετασχηματισμός τομέα (πεδίο δράσης) και 4) μετασχηματισμός οργανωσιακής κουλτούρας

Συνεπώς, ο ψηφιακός μετασχηματισμός είναι η κατευθυντήρια πυξίδα, ο οδηγός με τη βοήθεια και πάνω στις αρχές του οποίου θα πρέπει να σχεδιάζεται η ανάπτυξη συστημάτων ηλεκτρονικής/ψηφιακής διακυβέρνησης. Αυτό που απαιτεί η ψηφιακή μεταρρύθμιση είναι να αντιληφθούμε την υπόσταση μας και να μεταφέρουμε τη δράση μας, από έναν υλικό πλανήτη με χωροχρονικές δεσμεύσεις σε ένα άυλο ψηφιακό σύμπαν, με κύρια χαρακτηριστικά την αχρονία και την ατοπία.

Στη διαδικασία της ψηφιακής μεταρρύθμισης, ο πολίτης είναι εξαιρετικά σημαντικός παράγοντας. Εντούτοις, ενώ οι πολίτες είναι ολοένα και πιο έμπειροι στην τεχνολογία, αυτό δεν συνεπάγεται ότι ταυτόχρονα είναι έτοιμοι να αξιοποιήσουν πλήρως τα ψηφιακά εργαλεία που έχουν στη διάθεσή τους. Οι άνθρωποι χρησιμοποιούν τόσα πολλά ψηφιακά εργαλεία στην καθημερινότητά τους που μπορεί να γίνει δύσκολο να αφιερώσουν χρόνο για να γνωρίσουν τι μπορεί να προσφέρει μια νέα εφαρμογή ή μια νέα πλατφόρμα, είτε είναι πολίτες είτε είναι κρατικοί υπάλληλοι. Εντούτοις, τα ανταντακλαστικά του κράτους στην περίοδο της πανδημίας οδήγησαν στη σύγκλιση τεχνολογίας και συμπεριφοράς με τη μορφή του φαινομένου της πεταλούδας

Είναι λοιπόν φανερό από τα παραπάνω ότι ο όρος Ψηφιακή Διακυβέρνηση σταδιακά υποκαθιστά τον ισχύοντα όρο Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και η διαδικασία αυτή θα ολοκληρωθεί όταν ο Ψηφιακός Μετασχηματισμός θα έχει κλείσει τον κύκλο του, θα έχει παγιωθεί ως τρόπος και μέθοδος λειτουργίας και η Ψηφιακή Διακυβέρνηση θα έχει αναδειχθεί ως δημόσια αξία.

Συμπερασματικά

Όπως διαφαίνεται το ψηφιακό σύμπαν γίνεται αυτοσκοπός, ενώ, ταυτόχρονα, η σχέση με την υλική/απτή πραγματικότητα γίνεται αδιαφανής. Το ερώτημα που θα μπορούσε να τεθεί, λοιπόν, έχει ως ακολούθως: αν η ηλεκτρονική διακυβέρνηση αντιμετωπίστηκε αποκλειστικά ως ένα εργαλείο για την εξυπηρέτηση του πολίτη, μήπως η ψηφιακή διακυβέρνηση με τη χρήση αυτοματοποιημένων διαδικασιών και ειδικότερα της Τεχνητής Νοημοσύνης, αν δεν αναδειχθεί ως δημόσια αξία, μετατρέπει τον άνθρωπο σε ένα γρανάζι (βλέπε τον Τσάρλι Τσάπλιν στους Σύγχρονους Καιρούς) που θα υπηρετεί ένα υπέρτερο «αόρατο χέρι»; Μήπως τελικά είναι εξαιρετικά επίκαιρο το ερώτημα του Μαρξ, όχι ποιος κατέχει τα μέσα παραγωγής αλλά ποιος ελέγχει και πώς της ροή της πληροφορίας; Ποιος είναι εντέλει ο εχθρός;

Αναφορές

- Hefetz, A. & Warner, M., 2004. Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2), p. 171–190.
- Hood, C., 1991. A Public Management for All Seasons?. *Public Administration*, 69(1), p. 3–19.
- Horner, L. & Hazel, L., 2005. *Adding Public Value*. London: The Work Foundation.
- Hughes, O., 2006. *The New Pragmatism: Moving beyond the Debate over NPM*. Glasgow, Glasgow Caledonian University, Scotland ..
- Im, T., Cho, W., Porumbescu, G. & Park, J., 2014. Internet, Trust in Government, and Citizen Compliance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, J24(3), p. 741–763.
- Mathews, J. T., 1997. Power shift. *Foreign Affairs*, 76(1), p. 50–66.

- Milakovich, M. E., 2012. *Digital Governance: New Technologies for Improving Public Service and Participation*. New York: Routledge.
- Moore, M., 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- O'Flynn, J., 2005a. *Adding Public Value: A New Era of Contractual Governance*. University of Nottingham, University of Nottingham, United Kingdom.
- O'Flynn, J., 2005b. A Public Value Framework for Contractual Governance. *PUBLIC*, Issue 07.
- Stoker, G., 2006. Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?. *American Review of Public Administration*, 36(1), p. 41–57.
- Taylor, F., 1911. *The Principles of Scientific Management*.. New York: Harper.
- Weber, M., 1988. Bureaucracy. *Public Administration Concepts & Cases*, p. 41– 49.
- Wilson, W., 1887. The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, p. 197–222.
- Wirtz, B. W., Mory, L. & Ullrich, S., 2012. eHealth in the Public Sector: An Empirical Analysis of the Acceptance of Germany's Electronic Health Card. *Public Administration*, 90(3), p. 642–663..
- Wirtz, B. W. & Piehler, R., 2010. E-Government. Στο: *E-Government: Grundlagen, Instrumente, Strategien*. s.l.:s.n., p. 3–18.



Αναδυόμενες τεχνολογίες: ευκαιρίες και νέες προκλήσεις για τον δημόσιο τομέα

Θανάσης Ράπτης

Διευθυντής ΕΣΔΔΑ

Το άρθρο αυτό διαπραγματεύεται το ζήτημα των αναδυόμενων τεχνολογιών, των ευκαιριών και των προκλήσεων για τον δημόσιο τομέα. Λόγω της ευρύτητας του θέματος το άρθρο δομείται με την μορφή 10 ερωταπαντήσεων πάνω στο ζήτημα των αναδυόμενων τεχνολογιών και του δημόσιου τομέα. Ειδικότερα, διερευνώνται τα ερωτήματα: «Πώς ορίζονται οι αναδυόμενες τεχνολογίες;», «Ποιες είναι οι αναδυόμενες τεχνολογίες;», «Ποια είναι τα χαρακτηριστικά τους;», «Γιατί ενδιαφέρουν τον πολίτη;», «Γιατί ενδιαφέρουν την δημόσια διοίκηση;», «Ποια πρέπει να είναι η πολιτική της δημόσιας διοίκησης για τις αναδυόμενες τεχνολογίες;», «Ποιες είναι οι ευκαιρίες;», «Ποιες είναι οι προκλήσεις;», «Ποια θα πρέπει να είναι η στρατηγική της δημόσιας διοίκησης για τις αναδυόμενες τεχνολογίες;», «Ποια είναι κάποια πρώτα παραδείγματα εφαρμογών των αναδυόμενων τεχνολογιών;» και «Τα συμπεράσματα που προκύπτουν απ' αυτά τα παραδείγματα».

Πώς ορίζονται οι αναδυόμενες τεχνολογίες;

Οι αναδυόμενες τεχνολογίες είναι νέες τεχνολογίες οι οποίες έχουν διανύσει επιτυχώς έναν πρώτο κύκλο ωρίμανσης και μπορούν πλέον να αρχίσουν να τίθενται σε πιλοτική παραγωγή και διανομή προς τους καταναλωτές των τεχνολογιών αυτών. Υπάρχουν ορισμένα κριτήρια τα οποία μπορούν να τεθούν για να χαρακτηριστεί μία τεχνολογία ως αναδυόμενη. Τρία απ' αυτά τα κριτήρια είναι τα εξής: Ο παράγοντας κόστος, η ύπαρξη εφοδιαστικής αλυσίδας και η ύπαρξη ενός δικτύου από την παραγωγή έως την διανομή της τεχνολογίας. Όσον

αφορά τον παράγοντα κόστος, το κριτήριο θα μπορούσε να έχει μία ποσοτική μορφή και συνήθως ορίζεται το κατώφλι ωρίμανσης του προϊόντος της τεχνολογίας αυτής μ' ένα κόστος το οποίο να βρίσκεται περίπου στο 30% του κόστους παραγωγής του τεχνολογικού προϊόντος σε σχέση με το αρχικό κόστος παραγωγής του στο εργαστήριο, όσο δηλαδή ήταν μία τεχνολογία σε ερευνητικό στάδιο. Το δεύτερο κριτήριο αφορά τη δυνατότητα να υπάρχει μια εφοδιαστική αλυσίδα η οποία να μπορεί να υποστηρίξει την διανομή του προϊόντος από την παραγωγή έως και τους τόπους αποθήκευσης ή μαζικής διανομής σε επίπεδο κυρίως χονδρικής. Το τρίτο κριτήριο είναι η συνέχιση της αλυσίδας διανομής του προϊόντος σε συνέχεια της εφοδιαστικής αλυσίδας, σ' ένα μεγάλο πλέγμα παρόχων ιδιωτικής ή δημόσιας μορφής, εμπορικής ή μή, προς τον τελικό καταναλωτή της υπηρεσίας ή της τεχνολογίας αυτής.

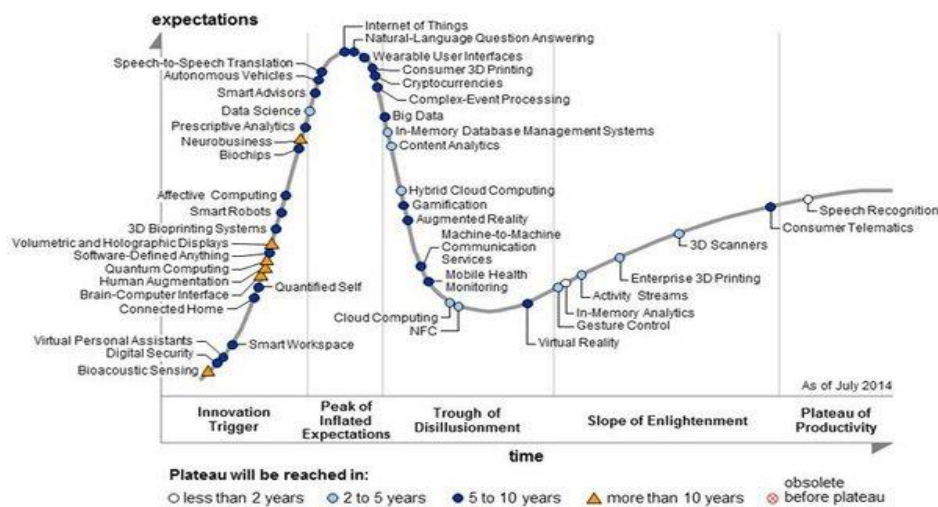
Ποιες είναι οι αναδυόμενες τεχνολογίες;

Από την ανασκόπηση της βιβλιογραφίας μπορεί να δει κάποιος πάρα πολλές τεχνολογίες οι οποίες χαρακτηρίζονται ως αναδυόμενες. Υπάρχουν ωστόσο ορισμένες απ' αυτές οι οποίες είναι κοινές σε όλες ή στις περισσότερες από τις λίστες των αναδυόμενων τεχνολογιών. Τέτοιες τεχνολογίες είναι η τεχνολογία τεχνητής νοημοσύνης, η τεχνολογία ψηφιακού καθολικού μητρώου (Blockchain), η τεχνολογία τρισδιάστατης εκτύπωσης, τα μη επανδρωμένα οχήματα ή αεροχήματα, οι ρομποτικές τεχνολογίες, οι τεχνολογίες διαδικτύου των πραγμάτων (Internet of Things), οι νανοτεχνολογίες, η βιοτεχνολογία, η κβαντική υπολογιστική ή κβαντούπολογιστική κ.ά.

Ποια είναι τα χαρακτηριστικά των αναδυόμενων τεχνολογιών;

Οπωσδήποτε, οι αναδυόμενες τεχνολογίες έχουν κάποια κοινά χαρακτηριστικά και κάποια ιδιαίτερα χαρακτηριστικά η καθεμία. Αυτά τα χαρακτηριστικά τα οποία είναι κοινά και ενδιαφέρουν κυρίως την δημόσια διοίκηση και την χάραξη πολιτικής σε σχέση με τις τεχνολογίες αυτές, είναι ότι πρόκειται για τεχνολογίες οι οποίες παρουσιάζουν μία διεπιστημονικότητα, δηλαδή αφορούν στην

συνέργεια πάρα πολλών και πολλές φορές αρκετά ετερόκλητων επιστημονικών πεδίων. Επιπλέον, άλλο ένα κοινό στοιχείο είναι ότι όλες χρησιμοποιούν τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών, είτε αφορούν μία αναδυόμενη τεχνολογία σ' αυτό καθ' αυτό το πεδίο, είτε επιταχύνονται χρησιμοποιώντας αυτό το πεδίο. Και ένας τρίτος παράγοντας είναι ότι επιταχύνονται και μπορούν να υποβοηθηθούν σε πολύ μεγάλο βαθμό από την ανάπτυξη της τεχνητής νοημοσύνης. Σημειώνεται ότι οι αναδυόμενες τεχνολογίες δεν είναι αποκλειστικά και μόνο ψηφιακές τεχνολογίες. Είναι τεχνολογίες οι οποίες μπορεί να είναι ψηφιακές αλλά οπωσδήποτε, όπως αναφέρθηκε και νωρίτερα, είναι σίγουρα ψηφιακά υποβοηθούμενες, όπως βέβαια οι περισσότερες τεχνολογίες είτε είναι αναδυόμενες είτε όχι, στο στάδιο του σχεδιασμού και της παραγωγής πλέον αυτοματοποιούνται και είναι «digital aided». Χαρακτηριστικά, δίνεται ένα γράφημα της μορφής Gartner στο οποίο απεικονίζονται οι αναδυόμενες τεχνολογίες όχι όπως είναι σήμερα, αλλά όπως ήτανε το 2014.



Εικόνα 1: Γράφημα τύπου Gartner, αναπαράστασης της εξέλιξης του κύκλου ζωής των αναδυόμενων τεχνολογιών, για την κατάσταση ως έχει το 2014. (Πηγή: Gartner.com)

Στο γράφημα αυτό απεικονίζονται οι αναδυόμενες τεχνολογίες του 2014 (as of 2014), ακριβώς για να φανεί πώς μέσα σε οκτώ έτη έχει μεταβληθεί η κατάσταση η οποία παρουσιάζεται στο γράφημα αυτό. Στο γράφημα αυτό δίνεται στον οριζόντιο άξονα όλος ο κύκλος ζωής, τα στάδια ανάπτυξης μιας τεχνολογίας μέχρι να φτάσει πλέον να μπορεί να θεωρείται ότι έπαψε να είναι αναδυόμενη (στο τελευταίο της στάδιο) και ότι μπήκε στο στάδιο της μαζικής παραγωγής και είναι μία «κεκτημένη» τεχνολογία. Επανερχόμενοι στο γράφημα Gartner ο κύκλος ζωής είναι: Καταρχάς, το πρώτο στάδιο εμφάνισης μιας τεχνολογίας είναι ακριβώς το στάδιο της καινοτόμου εμφάνισης της (innovation triggering). Το δεύτερο στάδιο, στο οποίο η τεχνολογία αυτή είχε εμφανιστεί αρχικά κυρίως στην επιστημονική κοινότητα ή στους κύκλους που ασχολούνται με παραγωγή και διάθεση καινοτόμων προϊόντων και διανύει την περίοδο υψηλών προσδοκιών, αυτό είναι το σημείο στο οποίο γίνεται το peak της τεχνολογίας (peak of inflated expectations). Ακολούθως, είναι το τρίτο στάδιο, το στάδιο εκείνο στο οποίο η τεχνολογία αρχίζει να εμφανίζει μία κόπωση που σχετίζεται με τις δυσκολίες εφαρμογής της, με τη μείωση των προσδοκιών και άλλα ζητήματα (through of disillusionment). Το επόμενο και τέταρτο στάδιο ωρίμανσης μιας τεχνολογίας είναι εκείνο στο οποίο η τεχνολογία αυτή εφόσον έχει καταφέρει να βρει κάποιες λύσεις παραγωγής και ύπαρξης της εφοδιαστικής αλυσίδας και μείωσης του κόστους, αρχίζει πλέον να κάνει την εμφάνισή της ως μία αναδυόμενη τεχνολογία η οποία είναι υποσχόμενη (slope of eligitment), και πλέον σ' αυτό το στάδιο η τεχνολογία αρχίζει να έχει μία ελαφρά αύξηση των προσδοκιών, των εφαρμογών της, μείωσης του κόστους, αρχίζει να υιοθετείται όλο και πιο ευρύτερα από την βιομηχανία και χτίζονται εφοδιαστικές αλυσίδες διανομής. Και τέλος, το τελευταίο στάδιο είναι το πλατό παραγωγικότητας, στο οποίο πλατό πλέον αυτή η τεχνολογία όταν έχει εισέλθει εκεί, θεωρείται ότι έχει αρχίσει να γίνεται ευρύτατη η χρήση της τόσο ως αυτόνομο προϊόν, όσο και ως προϊόν ενσωματωμένο σε μία σειρά από άλλα προϊόντα ή υπηρεσίες και πλέον στο στάδιο αυτό η τεχνολογία θεωρείται ότι έχει αναδυθεί και δεν είναι πλέον

αναδυομένη, αλλά είναι εξελισσόμενη. Κατά τη διάρκεια βέβαια όλου αυτού του ταξιδιού της τεχνολογίας από την καινοτομία μέχρι την παραγωγή, πάρα πολλές τεχνολογικές καινοτομίες δεν καταφέρνουν να βρεθούν στο τρίτο στάδιο ως αναδυόμενες τεχνολογίες, αλλά μπορεί να γίνουν παρωχημένες (obsolete before to plato) ή μπορούν να μείνουν για πάρα πολλά χρόνια στο πρώτο ή δεύτερο στάδιο, κυρίως όμως το πρώτο στάδιο, στο στάδιο που βρίσκονται στο innovation triggering και η παραμονή εκεί να σχετίζεται με διάφορους λόγους οι οποίοι μπορεί να είναι από δυσεπίλυτα τεχνολογικά ζητήματα έως έλλειψη προβολής ή και καταστολή της προβολής της τεχνολογίας ή εκμετάλλευση σε πολύ κλειστά δίκτυα παραγωγής και διανομής της τεχνολογίας αυτής, χωρίς να φτάσει στην μαζική παραγωγή.

Γιατί όμως οι αναδυόμενες τεχνολογίες ενδιαφέρουν τον πολίτη και πότε ενδιαφέρουν τον πολίτη;

Το κριτήριο για να αξιολογηθεί αν μία αναδυόμενη τεχνολογία μπορεί να ενδιαφέρει τον πολίτη σε ευρεία κλίμακα, είναι το αν αυτές οι τεχνολογίες έρχονται και συναντούν μία ανάγκη απαντώντας σ' αυτή την ανάγκη του πολίτη. Ενδεικτικά, θα μπορούσαν να συνεισφέρουν μειώνοντας τον χρόνο που δαπανά ο πολίτης στην καθημερινότητά του ή στην επαγγελματική του ζωή για μία υπηρεσία, να προσφέρουν μία διευκόλυνση εξοικονομώντας κόπο, να εξοικονομούν χρήμα ή να προσφέρουν χρήμα με τη μορφή κέρδους ή αμοιβών, να συνεισφέρουν γενικότερα στην ευημερία του πολίτη ή του κοινωνικού συνόλου και εν τέλει να προσφέρουν μία αυξημένη προστιθέμενη αξία στον πολίτη από την ύπαρξη και την εφαρμογή και την κατανάλωση των τεχνολογιών αυτών.

Γιατί όμως μπορεί να ενδιαφέρουν την δημόσια διοίκηση οι αναδυόμενες τεχνολογίες;

Οι αναδυόμενες τεχνολογίες μπορεί να ενδιαφέρουν τη δημόσια διοίκηση καταρχάς γιατί ενδιαφέρουν τον πολίτη. Οι κυβερνήσεις μπορούν να διαδραματίσουν πολλαπλούς ρόλους για την ενίσχυση της εθνικής ερευνητικής

ικανότητας, σχετικά με την παραγωγή και ενσωμάτωση των αναδυόμενων τεχνολογιών και να μετατρέπουν την τεχνολογική πρόοδο σε υπηρεσίες του δημόσιου τομέα που θα παρέχουν δημόσια αξία στον πολίτη αλλά και στην επιχείρηση. Η πολιτική αυτή εντάσσεται στην γενικότερη πολιτοκεντρική προσέγγιση ανάπτυξης δημοσίων υπηρεσιών, κατά τις οποίες οι παρεχόμενες υπηρεσίες προς τον πολίτη εστιάζουν στην όσο το δυνατόν μεγαλύτερη προσφορά αξίας στον πολίτη, με την όσο το δυνατόν μικρότερη εμπλοκή/επιβάρυνση του πολίτη. Σ' αυτό το πλαίσιο οι αναδυόμενες τεχνολογίες μπορεί να βοηθήσουν πάρα πολύ στον σχεδιασμό τέτοιων υπηρεσιών. Επιπλέον, οι αναδυόμενες τεχνολογίες ενδιαφέρουν και την δημόσια διοίκηση γιατί μπορούν να συνεισφέρουν σημαντικά στην ανάπτυξη, την οικονομική ανάπτυξη και την μεγέθυνση. Ενδεικτικά, θεωρώντας ότι έχοντας το εθνικό προϊόν το οποίο εξαρτάται, στην πλειονότητα των οικονομετρικών μοντέλων που μελετούν την ανάπτυξη και τη μεγέθυνση, από την ύπαρξη κεφαλαίου και την ύπαρξη ανθρώπινου δυναμικού, όπου επιπλέον υπάρχει ένας παράγοντας ο οποίος συνήθως έχει την μορφή ενός πολλαπλασιαστικού παράγοντα όπως στην εξίσωση που δίνεται παρακάτω:

$$Y = A \cdot K^{\alpha} \cdot N^{1-\alpha}$$

Στην εξίσωση αυτή, η οποία έχει την γενική μορφή μιας συνάρτησης παραγωγής όπου με λίγες ή περισσότερες αποκλίσεις τα περισσότερα οικονομετρικά μοντέλα προσιδιάζουν σ' αυτήν. Σ' αυτή την εξίσωση λοιπόν, το K είναι η συσσώρευση κεφαλαίου, το N εκφράζει το ανθρώπινο δυναμικό, ενώ ο παράγοντας A ο οποίος σε κάποια μοντέλα ονομάζεται κατάλοιπο του Solow, εκφράζει συμβολικά την ύπαρξη επιχειρηματικότητας, καινοτομίας, έντασης εκμετάλλευσης της επιστήμης κτλ κτλ. Έτσι λοιπόν, οι αναδυόμενες τεχνολογίες επηρεάζουν την συνάρτηση παραγωγής Y πρωτογενώς γιατί επηρεάζουν τον παράγοντα A μέσω του οποίου εκφράζονται και δευτερογενώς γιατί αυξάνουν την ένταση

αξιοποίησης του κεφαλαίου Κ και του ανθρώπινου δυναμικού Ν. Οι αναδυόμενες τεχνολογίες λοιπόν συνεισφέρουν στην οικονομική ανάπτυξη ανάλογα βεβαίως και με την εθνική πολιτική η οποία μπορεί να ακολουθείται για την ανάπτυξη και την εκμετάλλευση των αναδυόμενων τεχνολογιών μ' ένα θετικό πρόσημο προς τον πολίτη και την κοινωνία.

Ποια πρέπει να είναι όμως η πολιτική της δημόσιας διοίκησης για τις αναδυόμενες τεχνολογίες;

Η διοίκηση θα πρέπει να έχει μία στρατηγική σύγκλισης μέσω της υιοθέτησης μιας γενικής πολιτικής που να επιδεικνύει πολιτική δέσμευση υψηλού επιπέδου. Πολλές χώρες έχουν ανακοινώσει εθνικές στρατηγικές και πρωτοβουλίες πολιτικής για να εξασφαλίσουν μία ηγετική θέση στις αναδυόμενες τεχνολογίες, όπως είναι η τεχνητή νοημοσύνη. Μπορούμε να διακρίνουμε τρεις διαστάσεις της εμπλοκής της Δημόσιας Διοίκησης για τις αναδυόμενες τεχνολογίες, οι οποίες αναλύονται και είναι η χρηματοδότηση, η ρύθμιση και η κατανάλωση.

Η διοίκηση ως χρηματοδότης συνήθως μέσω της παροχής άμεσων ή έμμεσων κεφαλαίων για την υποστήριξη της έρευνας ανάπτυξης και της υιοθέτησης αναδυόμενων τεχνολογιών.

Η διοίκηση ως άμεσος χρήστης και συνπρογραμματιστής μαζί με οργανισμούς του δημόσιου τομέα και σε συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα, μπορεί να δράσει για τη δημιουργία προσαρμοσμένων λύσεων εφαρμογής και αξιοποίησης και επιτάχυνσης των αναδυόμενων τεχνολογιών.

Η διοίκηση ως ρυθμιστής του τοπίου. Η ποικιλομορφία των προκλήσεων που εγείρονται από τον ψηφιακό μετασχηματισμό απαιτεί μία διαρκή αξιολόγηση των υφιστάμενων πλαισίων πολιτικής, μία ολιστική προσέγγιση για τη διασφάλιση της συνοχής των πολιτικών και της διεθνούς κανονιστικής συνεργασίας για την ρύθμιση του τοπίου των αναδυόμενων τεχνολογιών.

Ποιες είναι οι ευκαιρίες για την περίπτωση της Ελλάδας όσον αφορά την ανάπτυξη και την αξιοποίηση των αναδυόμενων τεχνολογιών;

Ως ευκαιρίες μπορούν να θεωρηθούν το τρέχον κύμα ψηφιακού μετασχηματισμού, το οποίο με πολύ μεγάλη επιτυχία και εμφανή και πολύ σημαντικά αποτελέσματα υλοποιείται τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα, το οποίο δημιουργεί αφενός ένα περιβάλλον που τεχνολογικά αποτελεί μία υποδομή για την ανάπτυξη και την εφαρμογή των αναδυόμενων τεχνολογιών, αλλά και σε επίπεδο προσδοκίας δημιουργεί ένα θετικό κλίμα αποδοχής των τεχνολογιών αυτών, ενώ δημιουργεί και προσδοκίες εμφάνισης και περαιτέρω ανάπτυξης των τεχνολογιών αυτών. Επιπλέον, μία σημαντική ευκαιρία είναι η χρηματοδότηση η οποία παρέχεται αυτή την περίοδο από διεθνή, κυρίως ευρωπαϊκά επενδυτικά ταμεία, γενικότερα για την εισαγωγή τεχνολογιών, άρα και των αναδυόμενων τεχνολογιών, όπως είναι η τεχνητή νοημοσύνη ή το blockchain κτλ, στο πλαίσιο του ψηφιακού μετασχηματισμού όχι μόνο της Ελλάδας αλλά και του ψηφιακού ορίζοντα/πυξίδα 2030 της Ευρώπης. Επιπλέον, για την Ελλάδα είναι πολύ σημαντικό για την αξιοποίηση των αναδυόμενων τεχνολογιών ότι αυτές δεν απαιτούν σ' όλες τις περιπτώσεις ένταση κεφαλαίου, αλλά κυρίως ένταση τεχνογνωσίας, αίροντας έτσι ένα πιθανό μειονέκτημα της Ελλάδος σ' αυτόν τον τομέα, και αξιοποιώντας ένα συγκριτικό πλεονέκτημα το οποίο έχει η Ελλάδα με το αρκετά καταρτισμένο επιστημονικό δυναμικό το οποίο παράγεται από το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα, το οποίο αν αξιοποιηθεί ή μετεκπαιδευτεί κατάλληλα μπορεί να δημιουργήσει τις απαραίτητες εκείνες συγκεντρώσεις θυλάκων τεχνογνωσίας που θα μπορούν να στελεχώσουν κέντρα ανάπτυξης ή εφαρμογής και αξιοποίησης των αναδυόμενων τεχνολογιών. Τέλος, σημειώνεται το θετικό επενδυτικό κλίμα το οποίο υπάρχει μέχρι στιγμής γύρω από την εφαρμογή των ψηφιακών και των αναδυόμενων τεχνολογιών στο βαθμό που αυτές είναι ψηφιακές.

Ποιες είναι όμως οι προκλήσεις, δηλαδή τα ζητήματα στα οποία θα πρέπει να απαντήσει η δημόσια διοίκηση σε σχέση με την ανάπτυξη και την εφαρμογή των αναδυόμενων τεχνολογιών;

Μία ανασκόπηση των υφιστάμενων πρακτικών και πολιτικών έχει εντοπίσει τρεις τύπους προκλήσεων.

Ο πρώτος τύπος προκλήσεων αφορά τεχνικές και πρακτικές προκλήσεις όπως είναι η διαθεσιμότητα για ποιοτικά δεδομένα και η έλλειψη κοινών προτύπων για την ανάπτυξη των τεχνολογιών αυτών.

Ο δεύτερος τύπος αφορά περιορισμούς σε πόρους και ικανότητα, συνήθως ανεπαρκείς επενδύσεις, ανεπαρκή χρηματοδότηση και χαμηλή ψηφιακή παιδεία και έλλειψη σχετικών δεξιοτήτων.

Ο τρίτος τύπος αφορά την έλλειψη θεσμικών ρυθμίσεων, την έλλειψη νομικών ζητημάτων ή τα νομικά και τα πολιτισμικά εμπόδια τα οποία εμφανίζονται, ιδίως ρυθμιστικά κενά και ανεπαρκής πολιτική και θεσμική συμμετοχή.

Τέλος, σημειώνεται ότι είναι πάρα πολύ σημαντική η ανάγκη για ανάπτυξη κοινών προτύπων και κατάλληλων νομικών πλαισίων, τα οποία αναφέρθηκαν ότι είναι τα πιο συχνά εμπόδια, εν μέρει λόγω της αυξανόμενης ανησυχίας σε σχέση με ζητήματα δικαίου, ζητήματα διαφάνειας, προστασίας του απορρήτου των δεδομένων και της ανάγκης για λογοδοσία και νομική ευθύνη που προκύπτει από την εισαγωγή αναδυόμενων τεχνολογιών, όπως κυρίως της τεχνητής νοημοσύνης και του blockchain.

Ποιες είναι οι προτάσεις πολιτικής για την περίπτωση της Ελλάδας για την χρήση και την ανάπτυξη των αναδυόμενων τεχνολογιών;

Άξονες προτεινόμενης πολιτικής θα μπορούσαν να είναι η ενίσχυση της έρευνας, η συνέχιση της προτυποποίησης και της θεσμοθέτησης (εδώ σημειώνεται ως ένα πολύ θετικό βήμα η ψήφιση του Ν. 4961/2022), η ανάπτυξη συνεργασιών με τον ιδιωτικό τομέα και με τα ερευνητικά ιδρύματα σ' ένα μοντέλο τριπλής ή και

τετραπλής έλικας, η ενίσχυση πολιτικών αλλά και βάσεων για τα δεδομένα, τα ανοιχτά δεδομένα και κυρίως για τα ανοιχτά και διασυνδεδεμένα δεδομένα τα οποία μπορούν να υποστηρίξουν την ανάπτυξη της τεχνητής νοημοσύνης η οποία είναι αυτή καθ' εαυτή αναδυόμενη τεχνολογία, αλλά και αποτελεί και μέσο υποβοήθησης των υπολοίπων αναδυόμενων τεχνολογιών.

Οπωσδήποτε θα πρέπει να συνεχιστεί και να εμφανιστεί ένα πλαίσιο ρύθμισης της αγοράς γύρω από τις αναδυόμενες τεχνολογίες, θα πρέπει να ενισχυθούν οι δεξιότητες του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης που εμπλέκεται στους θεσμούς και τους μηχανισμούς ρύθμισης της αγοράς των αναδυόμενων τεχνολογιών κυρίως των στελεχών. Βέβαια, για να πετύχουμε κάτι θα πρέπει να το έχουμε στόχο, άρα χρειάζεται μία σχετική στοχοθεσία και ένας στρατηγικός σχεδιασμός από την πλευρά της δημόσιας διοίκησης, πιθανότατα με τη μορφή ενός εθνικού σχεδίου για την εκμετάλλευση και την ρύθμιση των αναδυόμενων τεχνολογιών.

Συμπερασματικά, οι αναδυόμενες τεχνολογίες είναι οι νέες τεχνολογίες οι οποίες έχουν διανύσει ένα σημαντικό τμήμα του μονοπατιού ωρίμανσης, περιλαμβάνουν κυρίως την τεχνητή νοημοσύνη, τα blockchain τα UAVs, τα ρομπότ, το διαδίκτυο των πραγμάτων κτλ. Θεωρούνται αναδυόμενες εφόσον πλέον έχουν εισέλθει στο στάδιο της πιλοτικής παραγωγικής χρήσης και της μείωσης του κόστους μαζικής χρήσης κατά ένα σημαντικό ποσοστό. Οπωσδήποτε, οι αναδυόμενες τεχνολογίες αφορούν τον πολίτη γιατί μπορούν μέσα από διάφορους μηχανισμούς να του προσδώσουν αυξημένη προστιθέμενη αξία και ευημερία, αφορούν τη δημόσια διοίκηση γιατί αφορούν τον πολίτη γιατί μπορούν να συμβάλουν στην ανάπτυξη και γιατί η δημόσια διοίκηση μπορεί να είναι χρήστης των τεχνολογιών αυτών ως μηχανισμός παραγωγής του διοικητικού προϊόντος και οπωσδήποτε χρειάζεται μία στρατηγική για την ανάπτυξη, την χρήση και την ρύθμιση των αναδυόμενων τεχνολογιών, η οποία να εστιάζεται στα δεδομένα, στα πρότυπα, στις δεξιότητες και στους θεσμούς.



Το πολιτικο-διοικητικό σύστημα απέναντι στα “δυσεπίλυτα” (wicked) δημόσια προβλήματα

Θεόδωρος Ν. Τσέκος,

Καθηγητής Δημόσιας Διοίκησης,

Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

Διευθυντής Ινστιτούτου Πολιτικών Ερευνών,

Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών

A. Γιατί καταφεύγουμε στην έννοια των «δυσεπίλυτων προβλημάτων»

(wicked problems): η ορθολογική αριστοποίηση και η κριτική της.

Ως «δυσεπίλυτα» - «ατίθασα» σε μια κατά γράμμα απόδοση- προβλήματα νοούνται εκείνα που δεν αντιμετωπίζονται αποτελεσματικά επειδή δεν εφαρμόζονται οι κατάλληλες και αποτελεσματικές μέθοδοι χειρισμού τους από τα εμπλεκόμενα διοικητικά (υπο-) συστήματα. Στις διαδικασίες αυτές περιλαμβάνονται όχι μόνο οι τεχνικές επίλυσης αλλά και «δόμησής» τους, δηλαδή ο τρόπος κατανόησης και περιγραφής τους, εν τέλει ο τρόπος με τον οποίο ορίζονται. Η προσέγγιση αυτή συνιστά μια αντικειμενική βάση διάκρισης της συγκριμένης κατηγορίας δημοσίων προβλημάτων που ξεκινά από το αποτέλεσμα, την αδυναμία αντιμετώπισης, και δεν εξαρτάται εκ προοιμίου από τον καθορισμό συγκεκριμένων χαρακτηριστικών του προβλήματος αυτού καθαυτού. Σε κάθε περίπτωση η αδυναμία αντιμετώπισης προκύπτει ως αναντιστοιχία μεταξύ της φύσης και των χαρακτηριστικών ενός δημόσιου προβλήματος και των μεθόδων χειρισμού του. Και επειδή ακριβώς τα χαρακτηριστικά αυτά δεν επιδέχονται παρεμβάσεων από τον διοικητικό φορέα η όποια παρέμβαση δεν μπορεί παρά να αφορά την αντιμετώπισή τους. Απαιτούνται λοιπόν διαφορετικές μέθοδοι, προσεγγίσεις και φιλοσοφία χειρισμού τους.

Ιστορικά η «ορθολογική» ή «αριστοποιητική» μεθοδολογία (βασισμένη κυρίως στις αντιλήψεις των νεοκλασικών οικονομολόγων) θεωρήθηκε ως ο ορθότερος, ήτοι αποτελεσματικότερος τρόπος χειρισμού των πάσης φύσεως προβλημάτων, των δημοσίων συμπεριλαμβανομένων. Αυτή περιλαμβάνει τα ακόλουθα στάδια:

- καθορισμός («δόμηση») του προβλήματος
- ακριβής καθορισμός και ιεράρχηση των συλλογικών προτιμήσεων
- καταγραφή όλων των δυνατών εναλλακτικών λύσεων
- ακριβής καθορισμός και ιεράρχηση των κριτηρίων αξιολόγησης της καταλληλότητας των λύσεων
- επιλογή της άριστης εξ αυτών
- εφαρμογή, αξιολόγηση, διόρθωση όπου απαιτείται και οριστικοποίηση της τελικής λύσης

Το υπόδειγμα αυτό έγινε αντικείμενο κριτικής αρχικά, από τον (μετέπειτα) νομπελίστα Herbert Simon¹ ο οποίος διέγνωσε μη ρεαλιστικά στοιχεία στις παραδοχές του. Σύμφωνα με αυτόν οι αποφάσεις, κατά κανόνα, δεν λαμβάνονται από υποκείμενα με απόλυτο ορθολογισμό και υπό αριστοποιητικές συνθήκες αλλά από υποκείμενα πεπερασμένου ορθολογισμού (bounded rationality) και υπό συνθήκες αναζήτησης της σχετικής ικανοποίησης. Διαμόρφωσε μάλιστα τον όρο «ικανορκείς λύσεις» (Satisficing) από τον συγκεκριασμό των όρων «ικανοποιητικές» (satisfactory) και «επαρκείς» (suffice). Κατά τον Simon το αποφασίζον υπ' αυτούς τους όρους υποκείμενο είναι ο (ρεαλιστής) «διοικητικός άνθρωπος», που αναζητά μεταξύ πεπερασμένων εναλλακτικών (των πλέον προφανών ή οικείων) τις καλύτερες, υπό δεδομένες συνθήκες, εφικτές λύσεις απέχοντας παρασάγγες από τον «οικονομικό άνθρωπο» που αναζητά (εις μάτην, θα προσθέταμε) με απολύτως «ορθολογικές» μεθόδους τις μοναδικές άριστες λύσεις.

¹ Simon, H. A. (1976), *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organization*, 5η έκδοση, New York, NY: Free Press

Κριτική στο ορθολογικό – αριστοποιητικό υπόδειγμα έκανε και ο Charles Lindblom εισάγοντας την «επαυξητική» ή «βελτιωτική» του (incremental) προσέγγιση σύμφωνα με την οποία η βασική παράμετρος σχεδιασμού δημοσίων πολιτικών είναι η συμβατότητα με την υφιστάμενη κατάσταση. Με τον τρόπο αυτό οι επιλογές που διερευνούν οι εκάστοτε ασκούντες μια συγκεκριμένη τομεακή πολιτική είναι οριακές ή επαυξητικές (marginal or incremental) προς τις υφιστάμενες συνθήκες και όχι ανατρεπτικές αυτών. Έτσι η διαδικασία σχεδιασμού πολιτικών και λήψης αποφάσεων πόρρω απέχει από την αριστοποιητική-ορθολογική υπόθεση και στην ουσία της εξαντλείται σε μία «εκ των ενόντων» (“muddling through”) προσπάθεια οριακής βελτίωσης των πραγμάτων.²

Τέλος, οι Cohen, March και Olsen άσκησαν την ριζοσπαστικότερη κριτική στο ορθολογικό – αριστοποιητικό μοντέλο περιγράφοντας στο υπόδειγμα του «Κάδου Απορριμμάτων» (Garbage Can Model)³ την διαδικασία λήψης αποφάσεων ως «οργανωμένη αναρχία ... [όπου συναντώνται] ένα σύνολο επιλογών που αναζητούν προβλήματα, ζητήματα και συναισθήματα που αναζητούν αποφάσεις μέσα από τις οποίες θα μπορούσαν να αναδειχθούν, λύσεις που αναζητούν ερωτήματα στα οποία θα μπορούσαν να αποτελέσουν την απάντηση και υπεύθυνους λήψης αποφάσεων που αναζητούν ρόλο», δηλαδή επιλογές αποφάσεις βασισμένες στον ανταγωνισμό, την ευκαιρία και την τυχαιότητα, ακριβώς στον αντίποδα της ορθολογικής διαδικασίας.

B. Η εισαγωγή των «δυσεπίλυτων» (wicked- ατίθασων) προβλημάτων στη θεωρία της δημόσιας πολιτικής .

² Lindblom, C. E. (1959). “The science of ‘muddling through’ “. *Public Administration Review*, 19 (2), pp. 79-88.

³ Cohen, M. D., March, J. G. και Olsen, J. P. (1972), ‘A garbage can model of organizational choice’, *Administrative Science Quarterly*, 17(1).

Οι παραπάνω προσεγγίσεις -βασικότερες μεταξύ πολλών αντιστοίχων – κριτικές (έως επικριτικές) προς το ορθολογικό -αριστοποιητικό μοντέλο επικεντρώνονται στην διαδικασία λήψης των αποφάσεων. Η προσέγγιση της «δυσεπιλυτότητας» (Wickedness) εισάγει μια διαφορετική φιλοσοφία στην κριτική του αριστοποιητικού μοντέλου: επικεντρώνεται στη φύση των προβλημάτων ή/και στον τρόπο κατανόησης και καθορισμού της φύσης αυτής. Το υπόδειγμα εισήχθη από τους Horst Rittel και Melvin Webber⁴ με βασική παραδοχή πως η επιστήμη είναι μεν σε θέση να αντιμετωπίσει τα «ελεγχόμενα» προβλήματα (tame-εξημερωμένα: “προβλήματα εργαστηρίου”) όχι όμως και τα προβλήματα πολιτικής που δεν μπορούν να περιγραφούν “οριστικά” και συναινετικά. Τέτοιες περιγραφές θεωρούνται αδύνατες σε μια πλουραλιστική κοινωνία όπου δεν υφίσταται αντικειμενικός ορισμός της κοινωνικά δίκαιης (και συλλογικά αποδεκτής) κατανομής των πόρων, ήτοι της κοινωνικής δικαιοσύνης (equity) και κατά συνέπεια δεν μπορεί να υπάρξει αδιαμφισβήτητο δημόσιο αγαθό. Οι δημόσιες πολιτικές που ασχολούνται με κοινωνικά (αλλά όχι μόνο) προβλήματα δεν μπορούν λοιπόν να είναι πλήρως ορθές ή λανθασμένες, είναι μόνο καλές ή κακές, ικανοποιητικές ή μη ικανοποιητικές, για συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες ή κατηγορίες τρόπου ζωής (lifestyle) Ως εκ τούτου δεν έχουν νόημα οι αριστοποιητικές αναζητήσεις .

Τα κοινωνικά προβλήματα (υπό την ευρεία έννοια, διότι και ένα π.χ. επιδημιολογικό πρόβλημα όταν επηρεάζει κοινωνίες και οικονομίες αποκτά κοινωνικά χαρακτηριστικά) καθίστανται «δυσεπίλυτα» επειδή ακριβώς η αποτελεσματικότητα επικαθορίζεται από τον εκάστοτε ορισμό της κοινωνικής δικαιοσύνης της δίκαιης (και συλλογικά αποδεκτής) κατανομή των κοινωνικών πόρων. Σύμφωνα με τους Rittel και Weber «η συναίνεση γύρω από τα προβλήματα διανομής διαβρώνεται από τον κοινωνικό πλουραλισμό και τη

⁴ Rittel Horst , Webber Melvin (1973) “Dilemmas in a General Theory of Planning” (Policy Sciences 4 , 155-169

διαφοροποίηση των αξιών που συνοδεύει τη [αυξανόμενη] διαφορετικότητα των μελών μίας κοινωνίας ». Το κλασικό παράδειγμα της «μηχανικής» «νευτώνειας» επιστημονικής ορθολογικότητας δεν ισχύει για τα «δυσεπίλυτα» προβλήματα των ανοιχτών κοινωνικών συστημάτων. Ως αποτέλεσμα, οι μορφότεροι άσκησης δημόσιας πολιτικής (policy styles) που βασίζονται στον γραμμικό ορθολογισμό, στη «νευτώνεια μηχανιστική φυσική», δεν είναι κατάλληλα για τα σύγχρονα αλληλεπιδρώντα ανοιχτά συστήματα όπου ένα πλήθος ανταγωνιστικών επιδιώξεων που δημιουργούνται από πολλαπλά συμφέροντα και αξίες καθιστά «αδύνατο να καθορίσουμε ενιαίους στόχους» και παράγει «μεγάλες δυσχέρειες» όσον αφορά τον ορθολογισμό. Έτσι, σύμφωνα με τους εισηγητές της έννοιας η «δυσεπιλυτότητα» παράγεται στην «τομή καθορισμού των στόχων, ορισμού του προβλήματος και κοινωνικής αμεροληψίας και δικαιοσύνης».

Οι Rittel και Webber απαριθμούν δέκα χαρακτηριστικά δυσεπιλυτότητας των δημοσίων προβλημάτων. Στον πίνακα που ακολουθεί παραθέτουμε τα εν λόγω χαρακτηριστικά αντιστοιχίζοντας ένα έκαστο εξ αυτών με τον τύπο ορθολογισμού στον οποίο υπόκειται, ακολουθώντας την βεμπεριανή διάκριση μεταξύ ορθολογισμού ως προς τις αξίες και ορθολογισμού ως προς τα μέσα. Όπου «αξίες», εδώ νοούνται οι νοηματοδοτήσεις και οι προτεραιότητες που είτε προκύπτουν από ιδεολογικές παραδοχές (ορισμοί καλού-κακού) είτε προτάσσονται (νομιμοποιητικά) διότι εκπορεύονται από συγκεκριμένα συμφέροντα και επιδιώξεις (οικονομικά, πολιτικά). Όπου «μέσα», νοούνται οι τεχνικότητες ενός τομέα πολιτικής και η εμπειρογνωμοσύνη χειρισμού τους.

Χαρακτηριστικά δυσεπιλυτότητας κατά Rittel και Webber	Τύπος ορθολογισμού στον οποίον υπόκεινται
1. Δεν υπάρχει οριστική και ευρύτερα συμφωνημένη διατύπωση ενός δυσεπίλυτου προβλήματος.	Ορθολογισμός ως προς τις αξίες

<p>2. Τα δυσεπίλυτα προβλήματα δεν έχουν κριτήριο ολοκλήρωσης της αντιμετώπισής τους [no stopping rule].</p>	<p>Ορθολογισμός ως προς τα μέσα.</p>
<p>3. Οι λύσεις σε δυσεπίλυτα προβλήματα δεν είναι ορθές ή λανθασμένες, αλλά καλές ή κακές για διαφορετικά υποκείμενα.</p>	<p>Ορθολογισμός ως προς τις αξίες</p>
<p>4. Δεν υπάρχει ενδιάμεση ή/και τελική απόδειξη ορθότητας της λύσης σε ένα δυσεπίλυτο πρόβλημα.</p>	<p>Ορθολογισμός ως προς τα μέσα.</p>
<p>5. Κάθε απόπειρα λύσης σε ένα δυσεπίλυτο πρόβλημα είναι εφ'άπαξ εγχείρημα ('one-shot operation') γιατί δεν υπάρχει ευκαιρία να μάθουμε με δοκιμή και λάθος (trial-and-error). Κάθε προσπάθεια είναι μοναδική.</p>	<p>Ορθολογισμός [κυρίως] ως προς τα μέσα.</p> <p>[Αναφέρεται στην ιδιαιτερότητα/ μοναδικότητα των συνθηκών ανάλυσης - εφαρμογής]</p>
<p>6. Τα δυσεπίλυτα προβλήματα δεν έχουν πεπερασμένο σύνολο πιθανών λύσεων, ούτε πληρότητα περιγραφής του συνόλου των κατάλληλων μεθόδων και λειτουργιών επίλυσης που θα μπορούσαν να ενσωματωθούν σε ένα ολοκληρωμένο σχέδιο.</p>	<p>Ορθολογισμός ως προς τα μέσα.</p> <p>[Αναφέρεται στην αποσπασματικότητα των παρεμβάσεων που οφείλεται στην ιδιαιτερότητα / μοναδικότητα των συνθηκών]</p>
<p>7. Κάθε δυσεπίλυτο πρόβλημα είναι ουσιαστικά μοναδικό.</p>	<p>Ορθολογισμός ως προς τα μέσα.</p>

8. Κάθε δυσεπίλυτο πρόβλημα μπορεί να θεωρηθεί σύμπτωμα άλλου προβλήματος.	Ορθολογισμός ως προς τα μέσα.
9. Η ύπαρξη μιας ασυμφωνίας που συγκροτεί ένα δυσεπίλυτο πρόβλημα μπορεί να εξηγηθεί με πολλούς τρόπους. Η επιλογή της ερμηνείας καθορίζει τη φύση της επίλυσης του προβλήματος.	Ορθολογισμός ως προς τις αξίες.
10. Ο σχεδιαστής δεν έχει δικαίωμα να κάνει λάθος.	Ορθολογισμός ως προς τις αξίες

Προσαρμογή από Rittel και Webber, οπ. παρ., pp. 161–167.

Βλέπουμε λοιπόν πως οι Rittel και Webber συνδέουν άμεσα την δυσεπιλυτότητα,

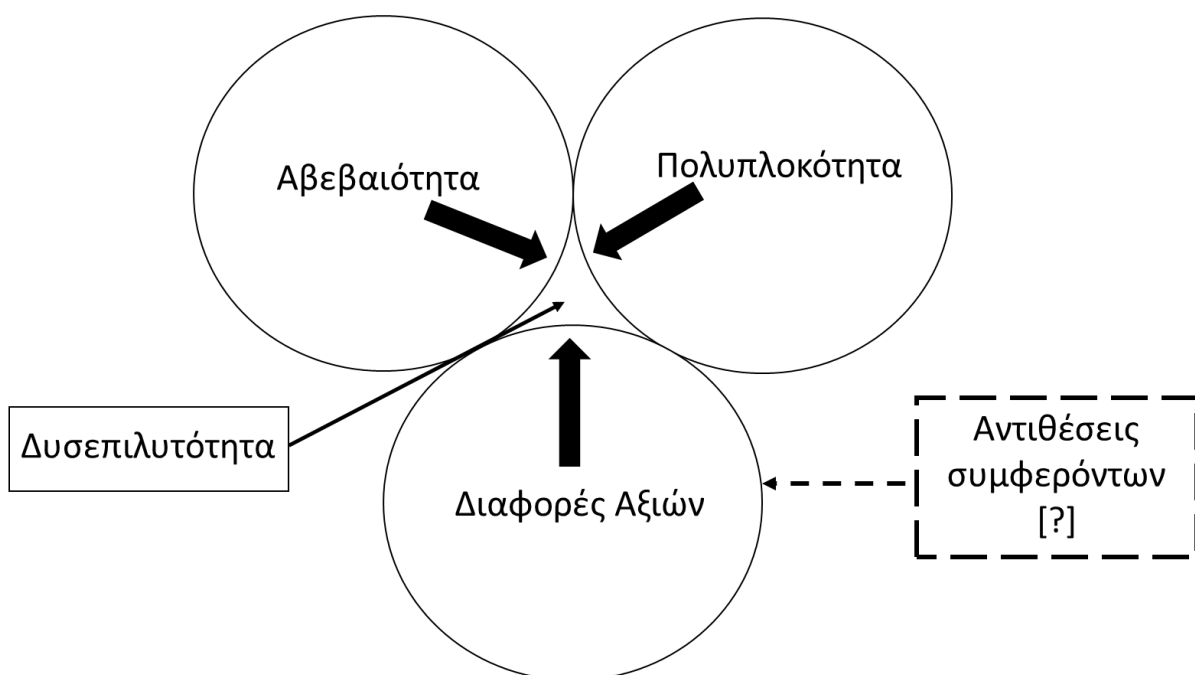
- πρώτον με κοινωνικά προβλήματα και, ευρύτερα, με τα πάσης φύσεως κοινωνικά διαμφισβητούμενα ζητήματα
- δεύτερον όχι με την επιδίωξη καθολικών τεχνικά ορθών λύσεων αλλά με την διαχείριση ανταγωνιστικών ορισμών της κοινωνικά δίκαιης και επιθυμητής λύσης σε ένα δεδομένο πρόβλημα.

Η διαφοροποίηση των προβλημάτων που μπορούμε να θεωρήσουμε «δυσεπίλυτα» από τα «ελεγχόμενα /ομαλά» ή «τιθασευμένα» (tame) έγκειται στο ότι η λύση των πρώτων απαιτεί έναν διαφορετικό ορθολογισμό που ξεφεύγει, κατά την διατύπωσή τους, από το «κλασικό [νευτώνειο] παράδειγμα της επιστήμης και της μηχανικής».

Γ. Σύγχυση της τεχνικής πολυπλοκότητας και των αντιθέσεων αξιών και συμφερόντων

Η έννοια ωστόσο της δυσεπιλυτότητας εξελίχθηκε σταδιακά σε ένα εξαιρετικά περιεκτικό και γενικευτικό πλαίσιο, καταλήγοντας να περιλαμβάνει ένα πολύ ευρύ φάσμα προβλημάτων και, σχεδόν, να χάνει την ιδιαιτερότητά της.

Η ασάφεια αυτή εντοπίζεται σε προσεγγίσεις όπως, ενδεικτικά, εκείνη του Head⁵ όπου στην συγκρότηση της δυσεπιλυτότητας συμπράττουν, ισότιμα, τρεις μεταβλητές: η αβεβαιότητα, η πολυπλοκότητα και οι διαφορές αξιών. Ωστόσο συνιστούν αιτιολογίες διαφορετικής φύσης στο βαθμό που η αβεβαιότητα και η πολυπλοκότητα, συνδέονται με την αδυναμία ή τις δυσχέρειες κατανόησης



συνθηκών, καταστάσεων και προβλημάτων, έχουν δηλαδή «τεχνικό» χαρακτήρα. Αντίθετα οι διαφορές αξιών συνιστούν ιδεολογικο-πολιτικές παραμέτρους και συνδέονται με αντιθέσεις συμφερόντων οι οποίες δεν εντάσσονται καν στο σχήμα.

⁵ Head, B.W. (2022) *Wicked Problems in Public Policy Understanding and Responding to Complex Challenges*, London, Palgrave, Macmillan

Προσαρμογή από Head, οπ.παρ.

Η αδιαφοροποίητη αυτή συνύπαρξη τεχνικής πολυπλοκότητας και αντίθεσης αξιών (και συμφερόντων) ως γενεσιουργών αιτίων προβλημάτων οδηγεί σε μιάν ασαφή ταξινόμηση υπό την ομπρέλα της δυσεπιλυτότητας ποικίλων προβληματικών καταστάσεων διαφορετικής φύσεως. Αυτό αποτυπώνεται στην τυπολογία που επιχειρούν οι Alford και Head ⁶ όπου επιχειρούν μια ταξινόμηση με βάση δύο μεταβλητές:

- Την σαφήνεια ορισμού του προβλήματος και των προτεινόμενων λύσεων, όπου καταγράφονται τρεις συνθήκες
 - Τόσο ο ορισμός του προβλήματος όσο και η προτεινόμενη λύση του είναι σαφή για τους ασκούντες την / εμπλεκόμενους στην συγκεκριμένη πολιτική (stakeholders / institutions).
 - Ο ορισμός του προβλήματος είναι σαφής αλλά η λύση του δεν είναι.
 - Ούτε το ίδιο το πρόβλημα ούτε η λύση του είναι σαφή για τους εμπλεκόμενους.

- Τον τρόπο προσέγγισης του προβλήματος από τους εμπλεκόμενους, όπου επίσης καταγράφονται τρεις εναλλακτικές συνθήκες
 - Η κατανόηση του προβλήματος είναι παραπλήσια και τα συμφέροντα συγκλίνουν ή έστω ουδέτερα.
 - Η κατανόηση των εμπλεκομένων μερών περί του προβλήματος είναι ανομοιόμορφη και υπάρχουν επι μέρους συμφέροντα όχι απαραίτητα συγκρουόμενα μεταξύ τους.

⁶ Alford J. and Head B. W., (2017) "Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework", *Policy and Society*, 36 (3), 397–413

- Ο ορισμός του προβλήματος αποκλίνει σημαντικά μεταξύ των εμπλεκόμενων, που έχουν αντικρουόμενα συμφέροντα και αλληλοαντιμετωπίζονται ως αντίπαλοι.

Ο συνδυασμός αυτών των δύο μεταβλητών και των επι μέρους συνθηκών τους παράγει ένα εξαιρετικά σύνθετο τοπίο δυσεπιλυτότητας με εννέα διαφορετικές υποκατηγορίες, με τα ελεγχόμενα, «τιθασευμένα», προβλήματα στο ένα άκρο, τα «ιδιαιτέρως δυσεπίλυτα» (very wicked) στο άλλο και με επτά ενδιάμεσους τύπους, μερικοί εκ των οποίων καθορίζονται από την (υπό την ευρεία έννοια) τεχνική -αναλυτική, γνωστική, θεσμική- πολυπλοκότητα ενώ άλλοι από την απόκλιση συμφερόντων των εμπλεκόμενων.

<ul style="list-style-type: none"> ○ Ούτε το πρόβλημα ούτε η λύση του είναι σαφή ○ Ο ορισμός του προβλήματος σαφής αλλά όχι η λύση του ○ Ορισμός του προβλήματος και προτεινόμενη λύση είναι σαφή 	Σαφήνεια ορισμού του προβλήματος	Γνωσιακή Πολυπλοκότητα	Πολυπλοκότητα εννοιολογικής αντίθεσης	Ιδιαιτέρως δυσεπίλυτα προβλήματα
		Αναλυτική Πολυπλοκότητα	Πολυπλοκότητα [Πολυδιάστατη]	Συγκρουσιακή Πολυπλοκότητα
		Ελεγχόμενα προβλήματα (Tame)	Επικοινωνιακή Πολυπλοκότητα	Πολιτική Πολυπλοκότητα

Προσέγγιση του προβλήματος από τους εμπλεκόμενους

- Η κατανόηση προβλήματος παραπλήσια, συμφέροντα συγκλίνοντα ή ουδέτερα.
- Η κατανόηση προβλήματος ανομοιόμορφη, συμφέροντα διαφορετικά.
- Η κατανόηση προβλήματος αποκλίνει, συμφέροντα αντικρουόμενα.

Προσαρμογή από Alford J. and Head B. W., οπ.παρ

Η κατηγοριοποίηση καταστάσεων και συνθηκών αποκτά νόημα εάν επιτρέπει την διαφοροποίηση της αιτιολογίας, της κατανόησης των συνεπειών και του χειρισμού τους.

Παρατηρούμε όμως ότι στην υπό ανάλυση περίπτωση στις δύο προαναφερθείσες μεταβλητές (σαφήνεια ορισμού του προβλήματος και τρόπος προσέγγισης του προβλήματος από τους εμπλεκόμενους) όσο και στις επι μέρους συνθήκες τους συνυπάρχουν και συγχέονται , αδιαφοροποίητα και αδιευκρίνιστα, παράμετροι τεχνικής και πολιτικής πολυπλοκότητας παράγοντας ταξινομική σύγχυση.

Επι παραδείγματι η ασάφεια στον ορισμό ενός προβλήματος και της λύσης του μπορεί να οφείλεται

- είτε στην τεχνική πολυπλοκότητά του και στην έλλειψη αναλυτικών εργαλείων, ερμηνευτικών σχημάτων και πρωτοκόλλων χειρισμού του,
- είτε στη διαφωνία λόγω αποκλινουσών αξιών ή αντιτιθεμένων συμφερόντων στην πρόσληψη και τον ορισμό του ή στον τρόπο αντιμετώπισής του.

Ωστόσο ούτε η φύση των αντιπαραθέσεων που προκύπτουν από τις δύο αυτές διακριτές αιτιολογικές κατηγορίες, ούτε οι διαδικασίες υπέρβασής τους και αναζήτησης συγκλίσεων και συμφωνημένων λύσεων ταυτίζονται. Στην πρώτη περίπτωση οι ενδεχόμενες διαφωνίες θα έχουν πρωτίστως τεχνικό χαρακτήρα και επιλύονται με περαιτέρω επιστημονική επεξεργασία, εμβάθυνση και καινοτομία . Δηλαδή με μια προσέγγιση «νευτώνειου», κατά την διατύπωση των Rittel και Webber – ή νεοκλασικού ή βεμπεριανού θα προσθέταμε -ορθολογισμού. Αντίθετα στην δεύτερη περίπτωση η αντίθεση επιδιώξεων και συμφερόντων απαιτεί για την γεφύρωση ή τον μετριασμό της εργαλεία μιάς τελείως διαφορετικής τάξεως: επικοινωνίας και διαπραγμάτευσης. Δηλαδή εργαλεία πολιτικού χαρακτήρα.

Δ. Ο πολιτικός χαρακτήρας της δυσεπιλυτότητας

Η εννοιολογική αυτή ασάφεια περί την δυσεπιλυτότητα (που εν συνεχεία μετατρέπεται και σε μεθοδολογική σύγχυση και οδηγεί σε τέτοιες γενικεύσεις

που κάνουν την έννοια να χάνει την αναλυτική και ερμηνευτική της χρησιμότητα) -και της οποίας παρατέθηκαν ανωτέρω δύο ενδεικτικά παραδείγματα- προκύπτει από την ίδια την αρχική παράθεση των δέκα βασικών χαρακτηριστικών των δυσεπίλυτων προβλημάτων, όπως περιγράφονται από τους θεμελιωτές της έννοιας.

Όπως εμφανίζεται και στον πίνακα που προεκτέθηκε, τα κατά Rittel και Webber βασικά χαρακτηριστικά της δυσεπιλυτότητας περιλαμβάνουν ταυτόχρονα: (α) έξι παραμέτρους που συνδέονται με στοιχεία που προκαλούν την αδυναμία προσδιορισμού και χειρισμού των προβλημάτων λόγω δυσχερειών στη σωστή αξιολόγηση των τεχνικών πτυχών τους και της πληρότητας της τεκμηρίωσης, και (β) τέσσερις παραμέτρους με στοιχεία που επηρεάζουν την επιλογή ερμηνευτικού σχήματος και μεθόδου επίλυσης του προβλήματος με βάση αποκλίνουσες αξίες, ιδεολογικές προτεραιότητες και σύνδεση με αντίθετα συμφέροντα. Το γεγονός ότι το σύνολο σχεδόν των δευτερογενών αναλύσεων που αναπαρήγαγαν και αξιοποίησαν την έννοια της δυσεπιλυτότητας εκκινούν από τα δέκα αυτά χαρακτηριστικά εξηγεί την διάχυση και γενίκευση της ασάφειας και της σύγχυσης.

Ωστόσο θα ήταν άδικο να αποδώσουμε τα εννοιολογικά και μεθοδολογικά προβλήματα στους Rittel και Webber οι οποίοι στο κλασικό κείμενό τους τονίζουν εμφατικά και θέτουν στο επίκεντρο της ανάλυσής τους ακριβώς τον κεντρικό ρόλο των διαφορών αξίας και συμφερόντων στην παραγωγή της δυσεπιλυτότητας, εντοπίζοντας την πηγή της στο κοινωνικό πλαίσιο. Αν λοιπόν ξεφύγουμε από την προσπάθεια κατανόησης δυσεπίλυτων προβλημάτων με βάση τα δέκα χαρακτηριστικά και εστιάσουμε σε κάποιες άλλες οξυδερκείς τους επισημάνσεις, στο ίδιο κείμενο, που σχετίζονται κυρίως με αποκλίσεις αξιών και αντιθετικά συμφέροντα σε έντονα διαφοροποιημένες κοινωνίες, τότε το εγχείρημά μας να κατανοηθεί η έννοια της δυσεπιλυτότητας και να αναδειχθεί η χρησιμότητά της, αλλάζει οπτική.

Να τι επισημαίνουν οι ίδιοι: «Οι κοινωνίες του δυτικού κόσμου γίνονται όλο και πιο ετερογενείς, διαφοροποιούνται ολοένα και περισσότερο, αποτελούμενες από χιλιάδες επι μέρους ομάδες, η καθεμία τους συγκροτούμενη γύρω από κοινά συμφέροντα, κοινά συστήματα αξιών και κοινές αισθητικές προτιμήσεις που διαφέρουν από εκείνες άλλων ομάδων [...] Σε ένα περιβάλλον το οποίο ένα πλήθος πολιτών επιδιώκει πολιτικά μια ποικιλία στόχων, πώς πρέπει να αντιμετωπίσει η ευρύτερη κοινωνία τα δυσεπίλυτα προβλήματά της με έναν προγραμματισμένο τρόπο; Πώς μπορούν να τεθούν κοινοί στόχοι, όταν οι αξιολογικές βάσεις είναι τόσο διαφορετικές; [...] Δεν έχουμε καν μια θεωρία που να μας λέει πώς να κατανοήσουμε το τι μπορεί να θεωρηθεί ως κοινωνικά καλύτερο κράτος. Δεν έχουμε καμία θεωρία που να μας λέει ποια είναι η καλύτερη διανομή του κοινωνικού προϊόντος. Αφού διαφορετικές αξίες διέπουν διαφορετικές ομάδες ατόμων, αυτό που ικανοποιεί κάποιους μπορεί να είναι απεχθές για άλλους, αυτό που συνιστά λύση προβλήματος για έναν να είναι πηγή προβλημάτων για έναν άλλο. Κάτω από τέτοιες συνθήκες, και ελλείψει μιας κυρίαρχης κοινωνικής θεωρίας ή μιας καθολικά αποδεκτής κοινωνικής ηθικής, δεν μπορεί να είναι αυταπόδεικτο και αδιαμφισβήτητο το ποια ομάδα έχει δίκιο και θα πρέπει να εξυπηρετηθούν κατά προτεραιότητα οι επιδιώξεις της. Δεν έχουμε ούτε μια θεωρία που να μπορεί να ορίσει την κοινωνική ορθότητα, ούτε μια θεωρία που θα μπορούσε να εξαλείψει την δυσεπιλυτότητα, ούτε μια θεωρία που θα μπορούσε να επιλύσει τα προβλήματα ισότητας και δικαιοσύνης που προκαλεί ο αυξανόμενος πλουραλισμός. [...] Πιστεύουμε ότι αυτά τα θεωρητικά διλήμματα μπορεί να είναι τα πιο δυσεπίλυτα προβλήματα που χρειάζεται να αντιμετωπίσουμε».⁷

⁷ Rittel και Webber, *οπ.παρ*, σ.σ. 167-169]

Οι επισημάνσεις αυτές, σε ένα από τα σημαντικότερα για την πειθαρχία της δημόσιας πολιτικής κείμενα, μας επιτρέπουν να συνοψίσουμε τα κομβικά σημεία της συζήτησης περί τα δυσεπίλυτα προβλήματα .

Κατ' αρχήν ξεκινώντας από την τελευταία τους παρατήρηση να ανακαλέσουμε τον θεμελιώδη ρόλο της θεωρίας και να αναλογιστούμε τους κινδύνους του "πρακτικισμού", ειδικά στην εφαρμοσμένη δημόσια πολιτική. Η δημόσια πολιτική ως μία μεγάλης κλίμακας δημόσια παρέμβαση ρύθμισης ή/και παροχής, αναπαραγωγής ή/και μετασχηματισμού, σε δεδομένο πεδίο κοινωνικο-οικονομικής δραστηριότητας, και ιδίως ως μια παρέμβαση που (κατά κανόνα) δαπανά μαζικά πολύτιμους κοινωνικούς πόρους, απαιτείται να είναι αποτελεσματική, αποδοτική, ποιοτική (έναντι προδιαγραφών) και, εν τέλει, συλλογικά χρήσιμη. Για να διασφαλισθούν τα παραπάνω απαιτείται μια μεθοδολογία συνεπής και συνεκτική η οποία να ελέγχεται διαρκώς υπό την βάση της πραγματικότητας και να επιβεβαιώνεται (επιτυγχάνοντας) και να ενισχύεται - ή να διαψεύδεται (αποτυγχάνοντας) και να τροποποιείται. Η διαδικασία αυτή συνιστά την αλληλεπίδραση μεταξύ θεωρίας και πράξης. Ας θυμηθούμε εδώ το κλασσικό σχήμα της οργανωσιακής μάθησης μέσω εμπειρίας του David Kolb⁸ σύμφωνα με το οποίο η συλλογική / οργανωσιακή μάθηση παράγεται μέσα από μια σπειροειδή διαδικασία : (α) Καταγραφή εμπειρίας (πράξη) -> Αναστοχασμός της εμπειρίας (ανάλυση) -> Διαμόρφωση κανόνων (θεωρία) -> Νέα βελτιωμένη δράση (πράξη).

⁸ Kolb, D. A. (1984). *Experiential learning: Experience as the source of learning and development* (Vol. 1). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.



Η κατάλληλη και επαρκής θεωρία λοιπόν οδηγεί σε αποτελεσματική πράξη ενώ η συστηματική αξιολόγηση και ανάλυση της πράξης οδηγεί σε ερμηνευτικά και καθοδηγητικά ισχυρή θεωρία τροφοδοτώντας ένα σπιράλ επιτυχημένων πολιτικών και ενίσχυσης της πολιτικο-διοικητικής ικανότητας. Η ανεπαρκής θεωρία, αντίθετα, οδηγεί σε αναποτελεσματική πράξη ενώ η ανεπαρκής ανάλυση της πράξης οδηγεί σε ερμηνευτικά και καθοδηγητικά ανεπαρκή θεωρία και τροφοδοτεί ένα σπιράλ αποτυχίας πολιτικής και πολιτικο-διοικητικής ανεπάρκειας.

Το δεύτερο σημείο που πρέπει να κρατήσουμε από την προηγηθείσα συζήτηση είναι πως όλα τα προβλήματα δημόσιας πολιτικής είναι, τελικά, κοινωνικά προβλήματα αφού αναδεικνύονται ως προβλήματα επειδή ακριβώς επηρεάζουν συγκεκριμένες κοινωνίες. Άρα εφαρμόζοντας το κριτήριο που βρίσκεται στον πυρήνα της προβληματικής των Rittel και Webber (δηλαδή την δυσεπιλυτότητα ως παράγωγο αξιακών αποκλίσεων και αντιθέσεων συμφερόντων) πρέπει να εκλαμβάνονται ως δυνητικά δυσεπίλυτα, ακόμα και αν, ως συνήθως, περιλαμβάνουν τεχνικές διαστάσεις.

Οι τεχνικές διαστάσεις όμως θα πρέπει να θεωρούνται καταρχήν ως «ελεγχόμενα / τιθασειμένα» (tame) υπο-προβλήματα. Ως εκ τούτου οι κλασικές ορθολογικές προσεγγίσεις – και ιδίως εκείνες που αποδέχονται τον πεπερασμένο ορθολογισμό και την αναζήτηση της σχετικής ικανοποίησης υπό δεδομένες συνθήκες - επαρκούν για την επίλυσή τους, ακόμα και όταν οι τεχνικότητες είναι ιδιαίτερα πολύπλοκες. Η πολυπλοκότητα αυξάνει μεν τη δυσκολία αντιμετώπισης και απαιτεί πρόσθετες προσπάθειες και καινοτόμες λύσεις, αλλά παραμένει εντός του πεδίου του τυπικού επιστημονικού ορθολογισμού. Οι τεχνικές διαστάσεις των προβλημάτων πολιτικής μπορούν να γίνουν «δυσεπίλυτες» μόνο εάν επηρεάζονται θετικά ή αρνητικά από τα συμφέροντα και τις αξίες των ενδιαφερόμενων κοινωνικών υποκειμένων. Εάν η διαφωνία των εμπειρογνομόνων και των υπευθύνων χάραξης πολιτικής επί των γεγονότων δημιουργείται από -ποσοτικά και ποιοτικά- ανεπαρκή στοιχεία αυτή μπορεί να επιλυθεί με περισσότερα και καλύτερα στοιχεία (δηλαδή με πληρέστερη και ποιοτικότερη τεκμηρίωση) και με περαιτέρω, βαθύτερη, καινοτόμο, ή/και πιο ευέλικτη εφαρμογή της ορθολογικής επιστημονικής προσέγγισης. Αντίθετα, εάν η διαφωνία επί των γεγονότων είναι αποτέλεσμα αποκλίσεων αξιακών κρίσεων ή/και ευθυγράμμισης με διαφορετικά συλλογικά (ή / και ατομικά ενίοτε) συμφέροντα, θα χρειαστεί διαφορετική προσέγγιση συνδεδεμένη με τον πολιτικό χαρακτήρα της δυσεπιλυτότητας.

Το τρίτο, και καταληκτικό, σημείο είναι το συμπέρασμα πως, αντίθετα με την κατεύθυνση που ακολουθούν τα περισσότερα αναλυτικά εγχειρήματα που εστιάζονται στην δυσεπιλυτότητα, η προσέγγιση της έννοιας δεν θα πρέπει να επιχειρείται με αναφορά σε συγκεκριμένες κατηγορίες προβλημάτων πολιτικής, πολύ δε περισσότερο δεν θα πρέπει να εξαντλείται στην αναζήτηση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της όποιας κατηγορίας «δυσεπίλυτων» προβλημάτων. Η έννοια δεν συνιστά χαρακτηριστικό στοιχείο ενός πεδίου αλλά της προσέγγισης στο πεδίο αυτό. Σε τελική ανάλυση δεν είναι τα χαρακτηριστικά

των προβλημάτων αλλά η προσέγγιση σε αυτά που τα καθιστά δυσεπίλυτα. Μια τέτοια παραδοχή θα μπορούσε να οδηγήσει σε μια διαφορετική αντίληψη της έννοιας ως αναλυτικής κατηγορίας χρήσιμης για την χάραξη τομεακών πολιτικών προς αντιμετώπιση των κοινωνικών προβλημάτων.

Σύμφωνα με αυτήν η δυσεπιλυτότητα δεν είναι γενικώς προϊόν της πολυπλοκότητας, συμπεριλαμβανομένων και των τεχνικών της διαστάσεων, αλλά ανακύπτει όταν ο συναινετικός καθορισμός ενός δημοσίου προβλήματος καθίσταται αδύνατος λόγω αξιακών / πολιτικών διαφορών και αντιθέσεων συμφερόντων_Εδώ ακριβώς έγκειται η ιδιαιτερότητα της έννοιας: αφορά πολυπλοκότητες που δεν προκύπτουν από τεχνικότητες αλλά από την απουσία συναίνεσης, αφορά αδυναμίες επίλυσης που δεν οφείλονται στα τεχνικά εμπόδια εξεύρεσης λύσεων αλλά στις δυσχέρειες οικοδόμησης συναίνεσης γύρω από προτεινόμενες λύσεις.

Η μέθοδος αντιμετώπισης αυτής της δυσεπιλυτότητας συνίσταται λοιπόν στην αναζήτηση όλων των εφικτών διαύλων συγκλίσεων και στην αντίστοιχη διαμόρφωση των πολιτικών λειτουργιών ώστε να ευνοείται ο δομημένος και τεκμηριωμένος διάλογος τόσο στο πεδίο της κυβέρνησης (δηλαδή εντός του πολιτικο-διοικητικού συστήματος) όσο και σε εκείνο της διακυβέρνησης (δηλαδή στο πεδίο διαδράσεων μεταξύ πολιτικο-διοικητικού συστήματος και κοινωνίας των πολιτών). Απαιτείται επίσης η ανάπτυξη μίας πολιτικής κουλτούρας που να διευκολύνει τις συγκλίσεις, έστω και τις ελάχιστες δυνατές ή την αποφυγή κατασκευής τεχνητών διαφορών, κατ' ελάχιστο. Τα παραπάνω αφορούν ασφαλώς αντιθέσεις που επιδέχονται χειρισμούς σε πλαίσιο αμοιβαίου οφέλους (win-win situations). Προβλήματα που προκύπτουν σε πλαίσιο δομικών αντιθέσεων (zero-sum games) θα πρέπει -και μέχρι την ανατροπή των συνθηκών που τα παράγουν- να θεωρούνται όχι ως «δυσεπίλυτα» αλλά ως πρακτικά «ανεπίλυτα».

Βιβλιογραφικές αναφορές

Alford J., Head B. W., (2017) "Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework", *Policy and Society*, 36, (3), 397–413

Cohen, M. D., March, J. G., Olsen, J. P. (1972), "A garbage can model of organizational choice", *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25

Head, B.W. (2022) *Wicked Problems in Public Policy Understanding and Responding to Complex Challenges*, London, Palgrave, Macmillan

Kolb, D. A. (1984). *Experiential learning: Experience as the source of learning and development* (Vol. 1). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Lindblom, C. E. (1959). "The science of 'muddling through' ". *Public Administration Review*, 19 (2), 79-88.

Rittel H. , Webber M. (1973) "Dilemmas in a General Theory of Planning" , *Policy Sciences* ,4 , 155-169

Simon, H. A. (1976), *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organization*, 5η έκδοση, New York, NY: Free Press.



Ενότητα III

Ανεξάρτητα Άρθρα

Η ελευθερία κίνησης για την απασχόληση στη δημόσια διοίκηση: από τη «ρήτρα εξαίρεσης» στην ανάπτυξη μιας οριοθετημένης ενωσιακής ελευθερίας (:)

Δρ Μαίρη Ανάγνου

Περίληψη

Το παρόν άρθρο πραγματεύεται το ζήτημα της εξέλιξης της πρόσβασης των διακινούμενων εργαζομένων-Ευρωπαίων πολιτών στην απασχόληση στη δημόσια διοίκηση άλλου κράτους-μέλους της Ε.Ε.. Για τον λόγο αυτόν, δίνεται έμφαση στην ανάπτυξη των δύο διαφορετικών προσεγγίσεων. Από τη μία μεριά, της διακυβερνητικής προσέγγισης, που προτάσσει το εθνικό συμφέρον διαφυλάσσοντας τις θέσεις δημόσιας διοίκησης υπέρ των πολιτών του εκάστοτε κράτους μέλους μέσω της καθιέρωσης μιας «ρήτρας εξαίρεσης». Από την άλλη, της υπερεθνικής προσέγγισης που προωθεί μία οριοθετημένη ελευθερία πρόσβασης στην απασχόληση στη δημόσια διοίκηση.

Ακολούθως, εξετάζεται η επιχειρηματολογία υπέρ ή κατά της αναθεώρησης της εν λόγω ρήτρας και η επικαιρότητά της. Ως παράδειγμα που συνδέει τη θεωρία με την πρακτική, αναφέρεται η Ελλάδα. Τέλος, εξετάζεται το (αν)έφικτο μίας πλήρους κοινοτικοποίησης του εν λόγω ζητήματος με την καθιέρωση μιας «ενωσιακής ελευθερίας της πρόσβασης στη δημόσια διοίκηση» στην παρούσα φάση του ενοποιητικού εγχειρήματος.

I. Εισαγωγή

Η ελευθερία κίνησης προσώπων αποτελεί μία από τις τέσσερις ενωσιακές-οικονομικές ελευθερίες. Συμπληρώνεται από εκείνες των αγαθών, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων. Συνιστά ένα από τα θεμέλια της Ε.Κ./Ε.Ε.. Θεωρείται ως μέσο επίτευξης της Εσωτερικής Αγοράς και μέσω αυτής υπέρτερων στόχων όπως για παράδειγμα η οικονομική ανάπτυξη και η ειρήνη.¹

Λόγω του οικονομικού στόχου της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, η ελευθερία κίνησης εργαζομένων προηγήθηκε χρονικά εκείνης των προσώπων ανεξαρτήτως οικονομικού χαρακτήρα. Παρά τη διαφαινόμενη εξέλιξη (μέσω της κατοχύρωσης της εν λόγω αρχής στο πρωτογενές, στο παράγωγο κοινοτικό κεκτημένο, αλλά και στη σχετική νομολογία), η πλήρης εφαρμογή της προσκρούει σε πολλά εμπόδια, καθώς συνδέεται άμεσα με ζητήματα που άπτονται της εθνικής κυριαρχίας των κρατών-μελών. Ένα εξ αυτών αφορά στην απασχόληση διακινούμενων Ευρωπαίων εργαζομένων στη δημόσια διοίκηση άλλου κράτους-μέλους, που άλλωστε εξαιρέθηκε από την αρχή από την ελευθερία κίνησης εργαζομένων.

Το παρόν άρθρο επιχειρεί να αναλύσει την εξέλιξη της εν λόγω «εξαίρεσης», από τη διακυβερνητική λογική (που προτάσσει τις ανησυχίες και τη διαφύλαξη των εθνικών συμφερόντων των κρατών-μελών), σε μία πιο υπερεθνική προσέγγιση (υπέρμαχο του θεμελιώδους αγαθού της ελευθερίας κίνησης, που επιχειρεί να προάγει μία οριοθετημένη ελευθερία πρόσβασης στην απασχόληση στη δημόσια διοίκηση). Τέλος, εξετάζεται το (αν)έφικτο μίας πλήρους

¹ Για το ζήτημα αυτό βλ. έναντι πολλών: ΑΡΓΥΡΟΣ Γ., *Δίκαιο της ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς: οι θεμελιώδεις οικονομικές ελευθερίες*, Κάλλιπος, Ανοικτές Ακαδημαϊκές Εκδόσεις, 2015· BARNARD C., *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms (6th edn)*, Oxford University Press, 2019· ΤΑΓΑΡΑΣ Χ., ΜΕΝΓΚ-ΠΑΠΑΝΤΩΝΗ Μ., *Η κατ' άρθρο 26.2 ΣΛΕΕ εσωτερική αγορά*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2021.

κοινοτικοποίησης του εν λόγω ζητήματος στην παρούσα φάση του ενοποιητικού εγχειρήματος.

II. Η ελευθερία κίνησης των εργαζομένων vs. των εργαζομένων στη δημόσια διοίκηση

II.1. Οι ρίζες της διαφορετικής προσέγγισης

Τα ζητήματα της ελευθερίας κίνησης για την απασχόληση Ευρωπαίων πολιτών στη δημόσια διοίκηση κρατών-μελών της Ε.Ε. διαφοροποιήθηκαν ουσιαδώς, από εκείνα της ελευθερίας κίνησης των εργαζομένων στην Ε.Κ./Ε.Ε. γενικότερα. Η διαφορετική προσέγγιση του κοινοτικού δικαίου και η συνακόλουθη εμμονή των κρατών-μελών στη «ρήτρα εξαίρεσης» από την ελευθερία κίνησης, θα μπορούσε να αιτιολογηθεί επί τη βάση ιστορικών, πολιτικών, νομικών, πραγματικών και οικονομικών λόγων.

Πράγματι, η διαφορετική αντίληψη των εννοιών της εθνικής κυριαρχίας-εθνικότητας και συνόρων το '50, οπότε και εισήχθη η σχετική «ρήτρα εξαίρεσης» (βλ. παρακάτω) δικαιολογούσε τη διατήρηση από το εκάστοτε κράτος-μέλος θέσεων δημόσιας διοίκησης για τους πολίτες του. Μάλιστα, κατά την αφετηρία του ενοποιητικού εγχειρήματος, στα Συντάγματα των περισσότερων κρατών-μελών περιλαμβανόταν διάταξη δυνάμει της οποίας για να γίνει κάποιος δημόσιος υπάλληλος, έπρεπε να είναι πολίτης του εκάστοτε κράτους.

Επιπλέον, οι ουσιαστικές διαφορές² μεταξύ εργαζομένων στον ιδιωτικό έναντι εκείνων στο δημόσιο τομέα συμπεριλαμβανομένων:

² Για τους δημοσίους υπαλλήλους στην Ε.Ε. βλ. σχετικές εκθέσεις Γαλλικής (2007) <[https://www.aelpa.org/actualidad/diciembre2010/4_Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states\(1\).pdf](https://www.aelpa.org/actualidad/diciembre2010/4_Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states(1).pdf)> και Ισπανικής (2010) Προεδρίας, <[https://www.dgaep.gov.pt/upload/RI_estudos%20Presid%C3%AÄAncias/Public_Employment_EUMS.pdf](https://www.dgaep.gov.pt/upload/RI_estudos%20Presid%C3%A4Ancias/Public_Employment_EUMS.pdf)> , αντίστοιχα.

- των διαφορετικών καθηκόντων (αφού οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι επιφορτισμένοι με καθήκοντα που αφορούν στην εξυπηρέτηση γενικών συμφερόντων)·
- του διαφορετικού καθεστώτος τους (εφόσον οι δημόσιοι υπάλληλοι μπορούν να είναι μόνιμοι και πληρώνονται από τον κρατικό προϋπολογισμό)·
- οφείλουν επίσης, να διεξάγουν τα καθήκοντά τους με ουδετερότητα, αμεροληψία και πίστη στην πατρίδα,

θα μπορούσαν να εξηγήσουν και εν μέρει να δικαιολογήσουν τη διαφορετική τους προσέγγιση.

Από μία οικονομική σκοπιά, οι δημόσιοι υπάλληλοι θεωρούνται επίσης, «οχυρό» των κρατών, καθώς η εργασία στη δημόσια διοίκηση θεωρείται ότι μπορεί να συμβάλλει στην επίλυση μέρους του προβλήματος της ανεργίας.

Σε ένα εντελώς διαφορετικό επίπεδο, δεδομένου ότι η διαφορετική αντίληψη της δημόσιας διοίκησης μεταξύ των κρατών-μελών θα μπορούσε να οδηγήσει ακόμα και σε καταστρατήγηση κανόνων του ενωσιακού δικαίου (όπως εκείνων περί αμοιβαίου σεβασμού, ειλικρινούς συνεργασίας κ.ο.κ.), κρίθηκε σκόπιμη μία *ad hoc* προσέγγιση της απασχόλησης στον εν λόγω τομέα, έναντι του ιδιωτικού.

II.2. Η «διακυβερνητική προσέγγιση» του ζητήματος: Η θεσμοθέτηση της ρήτρας εξαίρεσης και η «δημόσια διοίκηση-φρούριο»

(i) Πρωτογενές δίκαιο: Από τη Ρώμη στη Λισσαβώνα

Η θεμελιώδης αρχή της ελευθερίας κίνησης των εργαζομένων, συμπεριλαμβανομένης της «εξαίρεσης της απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση», εισήχθη το 1957 με τη Συνθήκη της Ρώμης.³ Θεωρείται από τα άρθρα

³ Άρθρο 48§4 ΣΕΚ.

«δεινοσαύρους» των Συνθηκών, αφού κρίθηκε τόσο σημαντικό, ώστε διατηρείται αναλλοίωτο μέχρι σήμερα.⁴

Παρότι με τις Συνθήκες του Μάαστριχτ και του Άμστερνταμ, η διατύπωση της υπό εξέταση εξαίρεσης παρέμεινε ακλόνητη, εισήχθησαν καινοτομίες, που θα μπορούσαν να την επηρεάσουν καθοριστικά (κάτι που επιβεβαιώθηκε μεταγενέστερα). Η θεσμοθέτηση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας και η συνακόλουθη απεξάρτηση της ελευθερίας κίνησης προσώπων από τον άλλοτε οικονομικό της χαρακτήρα, καθώς και δευτερευόντως, η δημιουργία κοινών πολιτικών [ΚΕΠΠΑ και ΣΔΕΥ μετέπειτα (ΧΕΑΔ)], που σηματοδότησαν τη μετάβαση από τον “*homo economicus*” στον “*homo civitatis*”, παρότι κατά τη στιγμή της θεσπίσεώς τους φαινόταν ότι θα ήταν μόνο συμβολικής σημασίας, έμελλαν να διαδραματίσουν καθοριστικό ρόλο στα ζητήματα της ελευθερίας κίνησης (συμπεριλαμβανομένης της απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση) (βλ. παρακάτω).

Στον αντίποδα, η Συνθήκη της Λισσαβώνας μολονότι θεωρητικά θα μπορούσε να ενσωματώσει τις -μέχρι εκείνη τη στιγμή- εξελίξεις στο εν λόγω πεδίο (βλ. συμβολή ΔΕΕ και Ευρ.Επ. παρακάτω), οδηγώντας -αν μη τι άλλο- σε μία επαναδιατύπωση της «ρήτρας εξαίρεσης», κάτι τέτοιο δεν συνέβη ποτέ. Αντιθέτως, η ελευθερία κίνησης των προσώπων κατοχυρώνεται κατά τον ίδιο τρόπο σε μία σειρά άρθρων. Πρόκειται συγκεκριμένα για:

- Το άρθρο 3 ΣΕΕ, όπου ορίζονται οι στόχοι της Ε.Ε. (συμπεριλαμβανομένης της ελευθερίας κίνησης).
- Τα άρθρα 20 και 21 ΣΛΕΕ, στα οποία κατοχυρώνεται η ελευθερία κίνησης των Ευρωπαίων πολιτών, καθώς και
- Το άρθρο 45 της ΣΛΕΕ και του ΧΘΔΕΕ στα οποία απαντάται η ελευθερία κίνησης των εργαζομένων (συμπεριλαμβανομένης της εξαίρεσης της πρόσβασης στη δημόσια διοίκηση).

⁴ DEMKE C., LINKE U., “Who’s a National and Who’s a European? Exercising Public Power and the Legitimacy of Art. 39 4 EC in the 21st Century”, Eipascope, 2003/2.

Τα παραπάνω, δηλαδή η εισαγωγή και κυρίως, η διατήρηση της εξεταζόμενης ρήτρας στις Ιδρυτικές Συνθήκες, αντανακλούν τη «διακυβερνητική προσέγγιση» του ζητήματος, υπό την έννοια ότι στις Συνθήκες αποτυπώνεται η βούληση των κρατών-μελών και επιχειρείται η ικανοποίηση/ προστασία των συμφερόντων τους και όχι εκείνων της Ε.Ε. ως υπερεθνικού οργανισμού. Έτι περαιτέρω, εξηγείται πώς τα κράτη-μέλη «οχυρωμένα πίσω από την εξαίρεση» επιχείρησαν και ως ένα σημείο κατάφεραν να καταστήσουν την εθνική δημόσια διοίκηση «φρούριο απόρθητο» για κάθε Ευρωπαίο πολίτη.⁵

(ii) Παράγωγο δίκαιο: Απουσία *ad hoc* ρυθμίσεων για την απασχόληση στη δημόσια διοίκηση

Ακολουθώντας τη χρονική εξέλιξή της, η έννοια της ελευθερίας κίνησης των προσώπων και ιδίως η διασφάλισή της, εξειδικεύτηκε και στο παράγωγο δίκαιο. Προς αυτή την κατεύθυνση αναπτύχθηκαν μέτρα για τη διασφάλιση της ελευθερίας κίνησης εργαζομένων. Πρόκειται για εκείνα που στοχεύουν στην κατάργηση κάθε διακρίσεως, που βασίζεται στην ιθαγένεια των διακινούμενων εργαζομένων σε τομείς όπως: η πρόσβαση στην απασχόληση, οι όροι εργασίας, τα κοινωνικά και φορολογικά πλεονεκτήματα, η πρόσβαση στην κατάρτιση, η συμμετοχή σε συνδικαλιστικές οργανώσεις, η στέγαση και η πρόσβαση στην εκπαίδευση για τα παιδιά.⁶

Ακολούθησαν, μέτρα που αφορούν στον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, προϋπόθεση για την εξασφάλιση της ελευθερίας κίνησης των διακινούμενων εργαζομένων. Στόχος η ίση μεταχείριση όσον αφορά στην

⁵ Θα μπορούσε ακόμα και να γίνει λόγος για μία “Fortress Public Administration” κατ’ αναλογία του “Fortress Europe”, έννοια που χρησιμοποιείται για την κριτική που ασκείται στη συνοριακή πολιτική της Ε.Ε..

⁶ Κανονισμός 1612/68 όπως αντικατάθηκε από τον Κανονισμό 2434/92, τον 492/2011 και τον 2014/54/ΕΕ, που υιοθετεί μέτρα που διευκολύνουν την άσκηση των δικαιωμάτων των εργαζομένων.

κοινωνική ασφάλιση ανεξάρτητα από τον τόπο κατοικίας ή απασχόλησης, χωρίς να αντικαθίστανται τα εθνικά από ένα ενιαίο ευρωπαϊκό σύστημα.⁷

Προς την ίδια κατεύθυνση, θα μπορούσαν να αναφερθούν και μέτρα όπως η αναγνώριση πτυχίων, βασικό εμπόδιο για την πρόσβαση τόσο στην απασχόληση γενικά, όσο και ειδικότερα στη δημόσια διοίκηση.⁸

Σε ένα δεύτερο στάδιο, υιοθετήθηκαν ρυθμίσεις, που ανεξαρτητοποιούν την ελευθερία κίνησης των Ευρωπαίων πολιτών από οικονομικούς λόγους.⁹

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι εμμένοντας σε μία διακυβερνητικής λογικής προσέγγιση, τα κράτη-μέλη και στο παράγωγο δίκαιο παρέμειναν πιστά στην εφαρμογή της «ρήτρας εξαίρεσης» της δημόσιας διοίκησης, παραλείποντας να υιοθετήσουν *ad hoc* ρυθμίσεις για την ελευθερία κίνησης σε αυτή.

III. Η «εξαίρεση της πρόσβασης στη δημόσια διοίκηση» υπό το φως της υπερεθνικής προσέγγισης

Στον αντίποδα της διακυβερνητικής λογικής με στόχο τη διατήρηση θέσεων στη δημόσια διοίκηση υπέρ των πολιτών του εκάστοτε κράτους-μέλους, απαντάται η υπερεθνική προσέγγιση, που έγκειται στη δράση των υπερεθνικών οργάνων, με στόχο το άνοιγμα της πρόσβασης στη δημόσια διοίκηση όλο και περισσότερων Ευρωπαίων πολιτών. Κύριο ρόλο εδώ διαδραμάτισαν το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας /Ένωσης και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

III.1. Η συσταλτική ερμηνεία του ΔΕΚ/ΔΕΕ και η αμφισβήτηση της νομιμότητας της εξαίρεσης

⁷ Κανονισμός 1408/71 όπως αντικαταστάθηκε από τον 883/2004, τον 987/2009.

⁸ Οδηγία 2005/36/ΕΚ όπως τροποποιήθηκε από την 2013/55/ΕΚ.

⁹ Οδηγία 2004/38/ΕΚ [ΕΕ L 158, 30.4.2004].

Σε ένα αρχικά θολό τοπίο, που απαρτιζόταν από τη μία μεριά από την απουσία ορισμών κρίσιμων όρων (που θα συνέβαλλαν ενδεχομένως σε μία καλύτερη διευθέτηση του ζητήματος), σε συνδυασμό με μια επίμονη διατύπωση εξαίρεσης (που εξέφραζε την απροθυμία των κρατών-μελών να «ανοίξουν το δρόμο» της απασχόλησης πολιτών άλλων κρατών -μελών στη δημόσια διοίκησή τους), το ΔΕΚ/ΔΕΕ ήρθε να συμπληρώσει με τη νομολογία του τα κενά.

Πιο συγκεκριμένα, το ΔΕΚ/ΔΕΕ αφενός, ερμήνευσε τον όρο «εργαζόμενο» ως κάθε άτομο το οποίο: (i) αναλαμβάνει αυθεντική και αποτελεσματική εργασία, (ii) υπό τη διεύθυνση κάποιου άλλου (iii) για την οποία αμείβεται.¹⁰ Δυνάμει αυτού του ορισμού και οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εργαζόμενοι, αφού και αυτοί πληρούν τις παραπάνω προϋποθέσεις.

Αφετέρου, καλύπτοντας το -εκούσιο- κενό της ενωσιακής νομοθεσίας και την απουσία *ad hoc* Κανονισμού ή Οδηγίας για την απασχόληση στη δημόσια διοίκηση, έθεσε τα κριτήρια, με σκοπό να περιορίσει τη διακριτική ευχέρεια των κρατών-μελών να εφαρμόζουν την «εξαίρεση» κατά το δοκούν. Με άλλα λόγια, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι κάθε Ευρωπαίος πολίτης έχει το δικαίωμα να εργαστεί σε μια άλλη χώρα της Ε.Ε., συμπεριλαμβανομένης και της δημόσιας διοίκησης, όπως π.χ. σε επιχειρήσεις του δημοσίου, κρατικούς φορείς και δημόσιες υπηρεσίες. Ωστόσο, οι χώρες της Ε.Ε. διατηρούν το δικαίωμα να απασχολούν σε ορισμένες θέσεις εργασίας μόνον δικούς τους υπηκόους, εφόσον όμως οι θέσεις αυτές συνεπάγονται:

- άσκηση δημόσιας εξουσίας
- προάσπιση γενικών συμφερόντων του κράτους.

Προς επίρρωση μάλιστα της εφαρμογής των παραπάνω κριτηρίων, δραττόμενο της ευκαιρίας που του προσφέρθηκε (μέσω των προδικαστικών ερωτημάτων που του απευθύνθηκαν από κράτη-μέλη), το ΔΕΕ έδωσε μία σειρά

¹⁰ Υπόθεση 66/85 *Lawrie-Blum vs. Land Baden- Wuerttemberg*.

συγκεκριμένων παραδειγμάτων δημοσίων θέσεων, που δεν εμπίπτουν στην εφαρμογή της εξαίρεσης. Ενδεικτικά, θα μπορούσαν να αναφερθούν εργαζόμενοι: ταχυδρομικών υπηρεσιών· σιδηροδρόμων: φορτωτές, οδηγοί, καθαριστές γραφείων, νυχτοφύλακες, καθαρίστριες, δημοτικών συμβουλίων (ξυλουργοί, ηλεκτρολόγοι, υδραυλικοί, κηπουροί)· κρατικών νοσοκομείων (άνδρες και γυναίκες νοσηλευτές/τριες) και κρατικής εκπαίδευσης (ασκούμενοι εκπαιδευτικοί, δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, ερευνητές).

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι η εξαίρεση της απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση από την ελευθερία κίνησης των εργαζομένων, έχει ερμηνευθεί πολύ περιοριστικά από το ΔΕΕ.¹¹ Αυτό από τη μία μεριά φαίνεται να προάγει την ανάπτυξη μίας «νέας ελευθερίας», αυτής της ελευθερίας πρόσβασης στην απασχόληση στη δημόσια διοίκηση. Ωστόσο από την άλλη, θα μπορούσε κανείς να κρίνει ακόμα και ως προβληματική αυτή την «ώθηση» υπό την έννοια ότι φαίνεται να μετατρέπει τον ενωσιακό Δικαστή σε νομοθέτη, καταπατώντας το ενωσιακό δίκαιο εφόσον προσβάλλει επί της ουσίας τη σχετική ρύθμιση της Συνθήκης. Με αυτόν τον τρόπο, το Δικαστήριο (σύμφωνα με την ασκηθείσα κριτική) αποτυγχάνει να προστατεύσει τα συμφέροντα των κρατών-μελών (λόγο για τον οποίο εισήχθη η εξαίρεση εκ πρώτοισ).¹²

¹¹ Βλ. ενδεικτικά τις αρχικές υποθέσεις με τις οποίες ασχολήθηκε το Δικαστήριο και στις οποίες στηρίχθηκαν όλες οι μεταγενέστερες: Υπόθεση 152/73, *Sotgiu* Συλλογή [1974] 153· υπόθεση 149/79, *Επιτροπή κατά Βελγίου I* Συλλογή [1980] 3381· υπόθεση 149/79, *Επιτροπή κατά Βελγίου υπόθεση II* Συλλογή [1982] 1845· υπόθεση 307/84, *Επιτροπή κατά Γαλλίας* Συλλογή [1986] 1725· υπόθεση 66/85, *Lawrie-Blum* Συλλογή [1986] 2121· υπόθεση, 225/85 *Επιτροπή κατά Ιταλίας* Συλλογή [1987] 2625· υπόθεση C-33/88, *Allué* Συλλογή [1989] 1591· υπόθεση C-4/91, *Bleis* Συλλογή [1991] I-5627· υπόθεση C-473/93, *Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου* Συλλογή [1996] I-3207· υπόθεση C-173/94, *Επιτροπή κατά Βελγίου* Συλλογή [1996] I-3265· υπόθεση C-290/94, *Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας* Συλλογή [1996] I-3285

¹² BARNARD C., “Derogations, justifications and the four freedoms: is state interest really protected?”, in BARBARD C., ODUDU O., *The Outer Limits of European Union Law*, Hart Publishing 2009, p. 273-306· OTTLEY E., “Interpretation of Free Movement of Workers Provisions: Is the Court of Justice of the European Union ‘This Big Bogeyman’?”, *Surrey Undergraduate Research Journal (SURJ)*, Vol. 4, No. 1, 2018.

III.2. Η συμβολή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Σε συμφωνία με την παραπάνω περιγραφείσα συστατική ερμηνεία της «εξαίρεσης της δημόσιας διοίκησης» από την ελευθερία κίνησης των εργαζομένων στις αποφάσεις του ΔΕΚ/ΔΕΕ και σε αντίθεση με την - αναμενόμενα- πεισματική θέση των κρατών-μελών της Ε.Ε. στη διατήρησή της, η ΕυρΕπ προώθησε ενεργά την αυξημένη πρόσβαση Ευρωπαίων πολιτών στη δημόσια διοίκηση κρατών-μελών.

Πράγματι, ήδη από το 1988 η ΕυρΕπ διατύπωσε την πρόθεσή της να εξασφαλιστεί η ελεύθερη κυκλοφορία και για τις θέσεις απασχόλησης που υπάγονται στη δημόσια διοίκηση για τις οποίες δεν μπορούσε να ισχύσει η παρέκκλιση του -τότε- άρθρου 48§4 ΣΕΚ. Από την άποψη αυτή, σε συμφωνία με την νομολογιακή διάπλαση της ρήτρας εξαίρεσης του εν λόγω άρθρου, η ΕυρΕπ σημείωσε ότι η παρέκκλιση στην ελευθερία κίνησης όσον αφορά στους εργαζομένους στη δημόσια διοίκηση, οφείλει να περιοριστεί στις ακόλουθες κατηγορίες: τις ένοπλες δυνάμεις, την αστυνομία και άλλα όργανα επιβολής του νόμου, το δικαστικό σώμα, τις φορολογικές αρχές, καθώς και το διπλωματικό σώμα. Επιπροσθέτως, διευκρινίστηκε ότι στη ρήτρα εξαίρεσης από την ελευθερία κίνησης, συγκαταλέγεται και η εργασία σε: υπουργεία, τοπικές αρχές, κεντρικές τράπεζες και άλλα δημόσια σώματα, μόνο εφόσον περιλαμβάνεται η άσκηση κρατικής εξουσίας.¹³ Ξεκίνησε ωστόσο, μια δράση η οποία εστιάστηκε -αρχικά- στην πρόσβαση στην απασχόληση σε τέσσερις δημόσιους τομείς, ήτοι: ήτοι: (i) τους οργανισμούς που είναι επιφορτισμένοι με τη διαχείριση υπηρεσιών εμπορικού χαρακτήρα (πχ.: δημόσιες μεταφορές, διανομή ηλεκτρικού ή αερίου, εταιρείες αεροπορικών ή θαλάσσιων μεταφορών, ταχυδρομεία και

¹³ ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ 88/c 72/02, Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και η πρόσβαση στις θέσεις απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση των κρατών μελών — Η δράση της Επιτροπής όσον αφορά την εφαρμογή του άρθρου 48 παράγραφος 4 της συνθήκης ΕΟΚ, 18.3.1988.

τηλεπικοινωνίες, οργανισμοί ραδιοφωνίας και τηλεόρασης), (ii) τις λειτουργικές υπηρεσίες της δημόσιας υγείας, (iii) την εκπαίδευση στα δημόσια ιδρύματα, καθώς και (iv) την έρευνα για μη στρατιωτικούς σκοπούς στα δημόσια ιδρύματα.¹⁴

Μεταγενέστερα, και συγκεκριμένα το 2002 σε συνέπεια με την παραπάνω θέση της, σε Ανακοίνωσή της με στόχο την πλήρη αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων και των δυνατοτήτων της ελευθερίας κίνησης των εργαζομένων,¹⁵ η ΕυρΕπ σημείωσε βήματα προόδου ως προς τον περαιτέρω προσδιορισμό των θέσεων, που υπάγονται στην έννοια της δημόσιας διοίκησης. Επανέλαβε δε ότι δεν εμπίπτουν όλες οι θέσεις σε υπουργεία, τοπικές αρχές και κεντρικές τράπεζες στη ρήτρα εξαίρεσης του -ήδη τότε- άρθρου 39 §4.

Για την εξασφάλιση της συμμόρφωσης με τα παραπάνω, σε συνέχεια της δράσης του 1988, που αποτέλεσε μία σημαντική αφετηρία για τον έλεγχο της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, η ΕυρΕπ εκκίνησε πολλές φορές μέχρι σήμερα τη διαδικασία επί παραβάσει, δυνάμει καταγγελιών όσον αφορά στην εφαρμογή της «ρήτρας εξαίρεσης» από ορισμένα κράτη-μέλη. Η ενεργοποίηση της εν λόγω διαδικασίας, συνέβαλε και συνεχίζει να συμβάλλει σε εκτεταμένες μεταρρυθμίσεις, ανοίγοντας τους δημόσιους τομείς σε Ευρωπαίους πολίτες άλλων κρατών-μελών.

Ειδικής μνείας έτυχε επίσης, η επανειλημμένη επισήμανση διοικητικών και πρακτικών εμποδίων (όπως π.χ. ζητημάτων αρχαιότητας, αναγνώρισης προϋπηρεσίας, καθώς και αναγνώρισης πτυχίων), με τα οποία τα κράτη-μέλη συνεχίζουν να εμποδίζουν την πρόσβαση Ευρωπαίων πολιτών άλλων κρατών-μελών στη δημόσια διοίκησή τους.¹⁶

¹⁴ ήτοι: (i) τους οργανισμούς που είναι επιφορτισμένοι με τη διαχείριση υπηρεσιών εμπορικού χαρακτήρα (πχ.: δημόσιες μεταφορές, διανομή ηλεκτρικού ή αερίου, εταιρείες αεροπορικών ή θαλάσσιων μεταφορών, ταχυδρομεία και τηλεπικοινωνίες, οργανισμοί ραδιοφωνίας και τηλεόρασης), (ii) τις λειτουργικές υπηρεσίες της δημόσιας υγείας, (iii) την εκπαίδευση στα δημόσια ιδρύματα, καθώς και (iv) την έρευνα για μη στρατιωτικούς σκοπούς στα δημόσια ιδρύματα.

¹⁵ COM(2002) 694 τελικό, Βρυξέλλες, 11.12.2002, σελ. 20-28.

¹⁶ COM(2002) 696· ZILLER J., 'Free Movement of European Citizens and Employment in the Public Sector', Report for the European Commission, 2010.

Τέλος, σε θεσμικό επίπεδο, η ΕυρΕπ θεσμοθέτησε *ad hoc* όργανα. Το 1988 θεσμοθέτησε μία διακυβερνητική ομάδα εργασίας, που απαρτίζεται από γενικούς διευθυντές της δημόσιας διοίκησης των κρατών-μελών, με σκοπό να συμβουλεύει τις αρχές των κρατών-μελών (EUPAN).¹⁷ Εγκαθίδρυσε επίσης, ένα δίκτυο ειδικών στον τομέα της ελευθερίας κίνησης των εργαζομένων. Σκοπός του δικτύου είναι ο έλεγχος της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, της νομολογίας και των διοικητικών πρακτικών συμπεριλαμβανομένης της ελευθερίας κίνησης στη δημόσια διοίκηση, στα εθνικά δίκαια των κρατών-μελών.¹⁸

IV. Η αναγκαιότητα (;) της αλλαγής. Η επικαιρότητα ενός διαχρονικού διλλήματος

Σε συνέχεια ακριβώς της ανάπτυξης των δύο διαφορετικών προσεγγίσεων περί της πρόσβασης στην απασχόληση στη δημόσια διοίκηση, αναπτύχθηκε μία φιλολογία περί των λόγων αναθεώρησης ή διατήρησής της, που βρίσκει απήχηση σήμερα.

IV.1. Επιχειρηματολογώντας υπέρ της αναθεώρησης

Τα επιχειρήματα υπέρ της αναθεώρησης αντλούνται κυρίως, από τον τρόπο εξέλιξης του ενοποιητικού εγχειρήματος. Πρόκειται ιδίως, για επιχειρήματα νομικά, πολιτικά και επιχειρήματα που σχετίζονται με τις εξελίξεις στη δημόσια διοίκηση με την ευρεία έννοια. Διεξοδικότερα:

(i) Δικαιοπολιτικά επιχειρήματα

¹⁷ The EUPAN Handbook. A concise manual, December 2016, updated 2021.

¹⁸ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1098&langId=en>

- *Νομικά επιχειρήματα.* Οι αρχές επί των οποίων εδράζεται η Ε.Ε., επί παραδείγματι, η δημοκρατία αναγνωρίζοντας την ισότητα μεταξύ των πολιτών,¹⁹ η κατοχύρωση της αρχής της μη διάκρισης λόγω ιθαγένειας,²⁰ η κατοχύρωση της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής,²¹ σε συνδυασμό με την κατοχύρωση των τεσσάρων ενωσιακών ελευθεριών σε όλους τους Ευρωπαίους πολίτες, δεν φαίνεται να μπορούν να δικαιολογήσουν μία τέτοια παρέκκλιση. Αντιθέτως, οι εν λόγω αρχές κατοχυρωμένες στο ενωσιακό δίκαιο, μπορούν να αποτελέσουν ίσως το κύριο δικαιοϊκό επιχείρημα υπέρ της αναθεώρησής της.

- *Σχετικοποίηση εθνικής κυριαρχίας – συνόρων - πολίτη.* Από μία άλλη σκοπιά, η έννοια της εθνικής κυριαρχίας²² έχει μεταβληθεί ουσιωδώς σε σύγκριση με το 1945, περίοδο κατά την οποία εντάθηκαν οι συζητήσεις για μία ένωση της Ευρώπης. Η θέσπιση διεθνών οργανισμών όπως ο ΟΗΕ, το Συμβούλιο της Ευρώπης, το ΝΑΤΟ και μεταγενέστερα η Ε.Ο.Κ./Ε.Ε. η οποία προϋποθέτει μάλιστα την εκχώρηση κυριαρχικών δικαιωμάτων, μετέβαλαν την έννοια της εθνικής κυριαρχίας έτι περαιτέρω.²³

Ομοίως, η κατάργηση των συνοριακών ελέγχων με την υιοθέτηση της Συμφωνίας Σένγκεν και τη δημιουργία ενός ενιαίου χώρου χωρίς σύνορα (προϋπόθεση της ελευθερίας κίνησης), παρά το γεγονός ότι ακόμα και μέχρι σήμερα εξακολουθεί να μην συμπεριλαμβάνει κάποια κράτη μέλη της Ε.Ε. (όπως Βουλγαρία, Ρουμανία,²⁴ Κύπρο και Ιρλανδία²⁵), αλλά να επεκτείνεται σε κάποιες

¹⁹ Άρθρο 9 ΣΕΕ

²⁰ Άρθρο 18 ΣΛΕΕ

²¹ Άρθρο 10 ΣΛΕΕ, Κανονισμός 2000/43, [ΕΕ L 180, 19.7.2000]

²² ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Π.Δ., *Περί κυριαρχίας*, εκδ. Σάκκουλα 1986.

²³ ΧΡΥΣΟΧΟΟΥ Δ., *Σχεδίαση μετακρατικής πολιτείας*, Αθήνα, 2007, σελ. 45

²⁴ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 12ης Ιουλίου 2023 σχετικά με την προσχώρηση στον χώρο Σένγκεν (2023/2668(RSP)).

²⁵ Έχει διαπραγματευτεί ρήτρα εξαίρεσης από τη ζώνη Σένγκεν.

χώρες εκτός αυτής (όπως Νορβηγία, Ισλανδία, Ελβετία, Λιχτενστάιν) μετασχημάτισε ριζικά την έννοια των εθνικών συνόρων.

Τέλος, επιπροσθέτως της κατοχύρωσης της ελευθερίας κίνησης όλων των Ευρωπαίων η θεσμοθέτηση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας που ήρθε να επεκτείνει το δικαίωμα ελευθερίας κίνησης και της συνακόλουθης κατάργησης κάθε μορφής διάκρισης λόγω ιθαγένειας, συνέβαλε στην «σχετικοποίηση» της έννοιας του πολίτη γενικότερα, (υπό την έννοια ότι ο τελευταίος δύναται -πλέον- να περιλαμβάνει: μειονότητες, πολιτογραφημένους υπηκόους τρίτων χωρών και Ευρωπαίους πολίτες), καθιστώντας για αυτό το λόγο τη διατήρηση της παρέκκλισης σχεδόν ανέφικτη.²⁶

Η παραπάνω προσπάθεια αποτύπωσης της «σχετικοποίησης» -άλλοτε αδιαμφισβήτητων- εννοιών στην πορεία του ευρωπαϊκού ενοποιητικού εγχειρήματος λόγω αυτού (και όχι μόνο), μπορεί να δικαιολογήσει και ίσως επιβάλλει την αναθεώρηση και της πρόσβασης στην απασχόληση στη δημόσια διοίκηση.²⁷

-Οι επιπτώσεις της πολιτικής Ένωσης στη «ρήτρα εξαίρεσης». Κατά τον ίδιο τρόπο με τις παραπάνω έννοιες, στην πορεία προς μία πολιτική Ένωση και ως απότοκος της μετάλλαξης της εθνικής κυριαρχίας, διαφοροποιήθηκε και η αντίληψη πολιτικών που παλαιότερα ενέπιπταν στον πυρήνα της εθνικής κυριαρχίας. Πρόκειται για πολιτικές όπως π.χ.: η διαχείριση της μετανάστευσης (συμπεριλαμβανομένων των συνόρων, ασύλου κτλ.), η εξωτερική πολιτική, αλλά ακόμα και η εθνική ασφάλεια και άμυνα, η θεσμοθέτηση και εξέλιξη των οποίων σε ενωσιακό επίπεδο (ΚΕΠΠΑ, ΧΕΑΔ, ΚΠΑΑ), δεν φαίνεται να μπορεί να δικαιολογήσει την εξαίρεση στην απασχόληση στη δημόσια διοίκηση, ούτε καν τηρουμένων των προϋποθέσεων που έχει θέσει με αποφάσεις του το ΔΕΚ/ΔΕΕ.

²⁶ DEMKE C., LINKE U., *op. cit.*

²⁷ ΑΝΑΓΝΟΥ Μ., *Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια στο Χώρο. Οι προκλήσεις και οι απαιτήσεις μιας μεταβαλλόμενης έννομης τάξης*, εκδ. Παπαζήση, 2018, σελ. 35.

Τουναντίον μάλιστα. Δυσκολεύοντας την εφαρμογή της, εισφέρει επιχειρήματα για την αναθεώρηση της «εξαίρεσης της απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση» από την ελευθερία κίνησης.

- *Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ)*. Για παράδειγμα η δημιουργία μίας ΚΕΠΠΑ, εκτός από το ότι επικυρώνει τον μετασχηματισμό της εθνικής κυριαρχίας, μπορεί να δικαιολογήσει το άνοιγμα της απασχόλησης διακινούμενων Ευρωπαίων πολιτών σε διπλωματικά σώματα άλλων κρατών-μελών. Ως επιχείρημα, θα μπορούσε να αναφερθεί η θεσμοθέτηση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ), που αποτελεί κατά μίαν έννοια το «διπλωματικό σώμα» της Ε.Ε.. Από την άποψη αυτή, θα μπορούσε να υποστηριχτεί ότι ένα ευρωπαϊκό διπλωματικό σώμα, θα μπορούσε να αποτελέσει ίσως ένα παράδειγμα, για το άνοιγμα των εθνικών διπλωματικών σωμάτων σε Ευρωπαίους πολίτες άλλων κρατών-μελών.

Σε ένα εντελώς διαφορετικό επίπεδο, το δικαίωμα διπλωματικής εκπροσώπησης των Ευρωπαίων πολιτών στο έδαφος τρίτης χώρας, υπό τους ίδιους όρους που ισχύουν και έναντι των υπηκόων του κράτους αυτού²⁸, θα μπορούσε να λειτουργήσει υπέρ του ανοίγματος των εθνικών διπλωματικών σωμάτων σε άλλους Ευρωπαίους πολίτες.

-*Δημιουργία Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης*. Ομοίως, η δημιουργία ενός Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης και ιδιαίτερα η ολοένα και στενότερη συνεργασία στα εν λόγω ζητήματα, καθιστά όλο και πιο δύσκολη την αντίληψη αφενός, των ενιαίων συνόρων και της από κοινού διασφάλισής τους και αφετέρου, την πεισματική εμμονή σε μία εθνική αστυνομία και Συνοριοφυλακή όπου συμμετέχουν μόνο πολίτες του εκάστοτε κράτους-μέλους.

Ειδικότερα εδώ, ως αντεπιχείρημα στη διατήρηση της «ρήτρας εξαίρεσης», θα μπορούσε να επισημανθεί η θεσμοθέτηση της Europol που διασφαλίζει τη

²⁸ Άρθρο 20 ΣΛΕΕ

συνεργασία σε ζητήματα αστυνομικής συνεργασίας και η δυνατότητα κοινής εκπαίδευσης των αστυνομικών με την Ευρωπαϊκή Αστυνομική Ακαδημία (CEPOL). Επίσης, η σύσταση του Οργανισμού Επιτήρησης Εξωτερικών Συνόρων της Ε.Ε. (Frontex), αλλά κυρίως, η αντικατάστασή του από μία Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή, η οποία σύμφωνα μάλιστα με τις τελευταίες ρυθμίσεις θα αποκτήσει έως το 2027 δικό της σώμα συνοριοφυλάκων.²⁹ Ομοίως, θα μπορούσε να αναφερθεί και η δικαστική συνεργασία σε ενωσιακό επίπεδο στο πλαίσιο της Eurojust.

(ii) *Επιχειρήματα από τις εθνικές και ευρωπαϊκές πολιτικές δημόσιας διοίκησης*

Εκτός από τη δικαιοπολιτική διάσταση, τα επιχειρήματα υπέρ της διατήρησης της «ρήτρας εξαίρεσης» θα μπορούσαν να καταρριφθούν και από τις εξελίξεις που έχουν σημειωθεί συν τω χρόνω σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο στον τομέα της (δημόσιας) διοίκησης. Πιο συγκεκριμένα:

- Η ευρωπαϊκή διάσταση του έργου της εθνικής δημόσιας διοίκησης. Είναι γεγονός ότι με τη συμμετοχή κρατών-μελών στην Ε.Κ./Ε.Ε. η εθνική δημόσια διοίκηση απέκτησε ευρωπαϊκή διάσταση. Ο ολοένα και αυξανόμενος ρόλος των εθνικών διοικήσεων, που καλούνται να εφαρμόσουν το κοινοτικό κεκτημένο, η δημιουργία θεσμών όπως των αποσπασμένων δημοσίων υπαλλήλων (που μετά την υπηρεσία για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα σε διεύθυνση της ΕυρΕπ ή του ΕυρΚ, επιστρέφουν στις χώρες τους),³⁰ θα μπορούσαν -υπό προϋποθέσεις- να συμβάλλουν στις αναγκαίες προσαρμογές και ενδεχομένως στην απελευθέρωση της απασχόλησης θέσεων στο δημόσιο τομέα.³¹

²⁹ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ 2019/1896

³⁰ <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/9789048501472-007/html>

³¹ ΠΑΣΣΑΣ Α., *Η εθνική δημόσια διοίκηση στην ευρωπαϊκή ενωσιακή πολιτική διαδικασία*, εκδ. Παπαζήση, 2012.

-Η γραφειοκρατία των Βρυξελλών ως «πρότυπο» για έναν ενιαίο Δημόσιο Ευρωπαϊκό Χώρο (;) Από μία διαφορετική σκοπιά, η γραφειοκρατία των Βρυξελλών θα μπορούσε να χρησιμεύσει ως «πρότυπο» για έναν ενιαίο Δημόσιο Ευρωπαϊκό Χώρο. Αξίζει να σημειωθεί ότι σήμερα η Ε.Ε. απασχολεί 60.000 υπαλλήλους στους θεσμούς της. Οι εν λόγω υπάλληλοι συνιστούν την Ευρωπαϊκή δημόσια υπηρεσία (“European civil service”).³² Επιλέγονται από τον EPSO, που από το 2002 οργανώνει την διαδικασία επιλογής προσωπικού που θα εργαστούν στους θεσμούς, στα όργανα και τις υπηρεσίες της Ε.Ε..³³ Από το 2012 έχουν καταρτιστεί από τον Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή οι αρχές από τις οποίες οφείλουν να διέπονται οι εν λόγω υπάλληλοι.³⁴

Με άλλα λόγια, θα μπορούσε να ισχυριστεί κανείς, ότι σήμερα υπάρχει ένας χώρος «δημοσίων υπαλλήλων» για την ίδια την Ε.Ε., που διορίζεται με συγκεκριμένο τρόπο και θα μπορούσε -ενδεχομένως- να λειτουργήσει σαν ένα «πρότυπο» για τη δημιουργία ενός σώματος διακινούμενων δημοσίων υπαλλήλων για τα κράτη-μέλη της Ε.Ε.. Η συνεργασία Ευρωπαίων πολιτών από όλα τα κράτη-μέλη στα πλαίσια του υπερεθνικού οργανισμού για την εκπλήρωση των δικών του αναγκών, θα μπορούσε -ίσως σε βάθος χρόνου- να διαμορφώσει

³² Ο εν λόγω όρος αναφέρεται στην ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για να χαρακτηρίσει το προσωπικό της. Όμως, χρησιμοποιείται και γενικότερα για να περιγράψει τους υπαλλήλους των θεσμών της Ε.Ε.. <https://commission.europa.eu/about-european-commission/organisational-structure/commission-staff_en>.

³³ Για περισσότερες πληροφορίες για τον EPSO βλ. : <https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/epso_en>. Αξίζει να σημειωθεί ότι για να μπορεί να συμμετάσχει κάποιος σε διαγωνισμό της Ε.Ε. και να έχει τη δυνατότητα να εργαστεί σε αυτήν, πέρα από τα ειδικότερα κριτήρια που απαιτούνται για την κάθε θέση, οφείλει να πληροί γενικά κριτήρια επιλεξιμότητας. Οι υποψήφιοι θα πρέπει να απολαμβάνουν πλήρη δικαιώματα ως πολίτες κράτους-μέλους της Ε.Ε., να έχουν εκπληρώσει υποχρεώσεις που επιβάλλονται από την εθνική νομοθεσία όσον αφορά τη στρατιωτική θητεία, καθώς και να πληρούν τις απαιτήσεις χαρακτήρα για τα σχετικά καθήκοντα. <<https://epso.europa.eu/en/selection-procedure/general-and-specific-eligibility-requirements>> (τελευταία πρόσβαση 19/3/2023).

³⁴ EUROPEAN OMBUDSMAN, *Public service principles for the EU civil service*, 2012.

μία κοινή νοοτροπία και να ανοίξει το δρόμο για την εργασία Ευρωπαίων πολιτών στη δημόσια διοίκηση άλλων κρατών-μελών.

-Ενωσιακές πρωτοβουλίες προς μία αλληλοδιάδραση/ συναντίληψη στον δημόσιο τομέα. Παρά το γεγονός ότι αποτελεί ίσως το λιγότερο πειστικό επιχείρημα, ωστόσο, δεν θα μπορούσε να παραγνωριστεί το γεγονός ότι με το πέρασ των χρόνων έχουν πραγματοποιηθεί πρωτοβουλίες στο πεδίο της ανάπτυξης μίας συναντίληψης στον δημόσιο τομέα, που ενδεχομένως να μπορούσαν να συμβάλλουν σε ένα άνοιγμα της ελευθερίας κίνησης και σε αυτόν. Προς επίρρωση αυτού, θα μπορούσαν να αναφερθούν, η δημιουργία του Ευρωπαϊκού Δικτύου Δημόσιας Διοίκησης (EUPAN), της Ευρωπαϊκής Σχολής Διοίκησης (2005)³⁵ και τέλος της πιο πρόσφατης πρότασης δημιουργίας ενός προγράμματος αντίστοιχο του “Erasmus” για δημοσίους υπαλλήλους.³⁶

Συμπερασματικά, με την πάροδο των ετών τα παραπάνω:

- η εκχώρηση εθνικής κυριαρχίας σε ολόένα και περισσότερους τομείς με τη θέσπιση κοινών πολιτικών,
- η άρση των συνοριακών ελέγχων και η συνακόλουθη δημιουργία ενός ενιαίου χώρου χωρίς σύνορα (Σένγκεν),
- η θέσπιση μίας ευρωπαϊκής ιθαγένειας που όχι μόνο αριθμεί περί τα 400 εκατ. πολίτες, αλλά δημιουργεί και μία αίσθηση του ανήκειν διαφορετική από αυτή που υπήρχε μέχρι εκείνη τη στιγμή,
- η αλληλοδιάδραση και η αλληλοδιείσδυση εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών για τη δημόσια διοίκηση,

³⁵ https://europa.eu/eas/index_en.htm

³⁶ Initiative Citoyenne Européenne à la Commission Civil Servant Exchange Program (CSEP) Programme d'échange européen de fonctionnaire, <<https://eci-csep.eu/>>. https://europa.eu/citizens-initiative-forum/blog/civil-servant-exchange-program-new-european-citizens-initiative-strives-erasmus-style_en

συνηγορούν στη μετάβαση από το κράτος σε μια μεταεθνική/ μετακρατική πολιτεία και συνακόλουθα στην εξάλειψη άρθρων και ρυθμίσεων που φανερώνουν μία προσκόλληση σε ένα παρελθόν, που έχει ξεπεραστεί από την ίδια την πραγματικότητα.

IV.2. Επιχειρηματολογώντας υπέρ της διατήρησης της «εξαίρεσης» ή ανατρέποντας τα επιχειρήματα υπέρ της αναθεώρησής της

Παρά το γεγονός ότι τα παραπάνω επιχειρήματα είναι αληθή, αποτυπώνοντας το αποτέλεσμα μιας σειράς -θετικών- εξελίξεων ιδίως την περίοδο 1992-2012 περίπου, τα έτη 2013-2023, μία σειρά αλληπάλληλων κρίσεων (όπως της οικονομικής, της προσφυγικής/μεταναστευτικής, της ασφάλειας και της πανδημίας), κλόνισαν την ελευθερία κίνησης προσώπων, επιφέροντας μείζονα πλήγματα και στη σημειωθείσα πρόοδο στο άνοιγμα της πρόσβασης στη δημόσια διοίκηση.

Πράγματι, υπό το βάρος κρίσεων διαπιστώνεται μία μεταστροφή του -μέχρι εκείνη τη στιγμή θετικού κλίματος υπέρ μίας αναθεώρησης της «ρήτρας εξαίρεσης»- ενισχύοντας έτι περαιτέρω τα επιχειρήματα υπέρ της διατήρησής της.

-Από την εκχώρηση κυριαρχικών δικαιωμάτων στην «επιστροφή» στην εθνική κυριαρχία. Είναι γεγονός ότι τόσο στην ΚΕΠΠΑ διατηρήθηκε και μετά τη ΣυνθΛισ. ο διακυβερνητικός της χαρακτήρας, όσο στον ΧΕΑΔ η συντρέχουσα αρμοδιότητα, γεγονότα που αντανακλούν τη βούληση των κρατών-μελών να διατηρήσουν -ούτως ή άλλως- τις αρμοδιότητές τους στους εν λόγω τομείς. Πράγματι, η αδυναμία επίτευξης μίας γνήσιας κοινής (υπερεθνικής πολιτικής) στις εξωτερικές υποθέσεις, παρά τα -αναμφίβολα- βήματα προόδου που σημειώθηκαν με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας (όπως π.χ. η θέσπιση του Ύπατου Εκπροσώπου Εξωτερικών Υποθέσεων, η ΕΥΕΔ κτλ.), οφείλεται σαφώς στα αντικρουόμενα εθνικά συμφέροντα των κρατών-μελών. Το ίδιο ισχύει και για τον

ΧΕΑΔ, όπου η αδυναμία εφαρμογής κοινής γραμμής, όπως αποδείχθηκε σε περιόδους (πρβλ. κρίση του 2015/16) προσκρούει στα αντικρουόμενα εθνικά συμφέροντα.³⁷ Με άλλα λόγια, σε τομείς της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης που άπτονται της εθνικής κυριαρχίας των κρατών-μελών, η διακυβερνητική προσέγγιση επιμένει.

Από την άποψη αυτή, δεν προκαλεί -ίσως- εντύπωση το γεγονός ότι εν όψει των κρίσεων, που έχει βιώσει η Ε.Ε. τα τελευταία χρόνια και ιδιαίτερος του τρόπου διαχείρισής τους (που πολλές φορές συνίσταται στην επανεθνικοποίηση κοινών πολιτικών και την αγνόηση υπερεθνικών μέτρων) καταδεικνύεται μία επιστροφή των κρατών-μελών σε εθνικές πολιτικές, απορρέουσα από την πεποίθηση ότι μπορούν μόνο τους να διαχειριστούν κρίσεις, παρότι στην πραγματικότητα κάτι τέτοιο απέχει παρασάγγας από την πραγματικότητα.

Περισσότερο εντύπωση προκαλεί το γεγονός ότι το ίδιο συνέβη ακόμα και σε τομείς αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ε.Ε. (όπως π.χ. η οικονομία), όπου εν όψει της οικονομικής κρίσης σε αρκετά κράτη-μέλη έγινε λόγος ακόμα και για επιστροφή στο εθνικό τους νόμισμα.

-Από το Σένγκεν στην «επαναφορά εθνικών συνόρων»: Η επανειλημμένη επαναφορά των συνοριακών ελέγχων και σε έναν χώρο χωρίς σύνορα (Σένγκεν), θεωρήθηκε υπό το φως των παραπάνω αναφερόμενων κρίσεων (ιδίως της προσφυγικής/μεταναστευτικής κρίσης³⁸ και της πανδημίας), ως κύρια διέξοδος στα προβλήματα (!). Με τον τρόπο αυτό, τα σύνορα και ό,τι αυτά συνεπάγονται για κράτη-μέλη, λαούς, αποδεικνύεται ότι υπό το φως κρίσεων δεν είναι τόσο παρωχημένη έννοια όσο θεωρείτο. Κατά συνέπεια, έννοιες όπως η εθνική κυριαρχία, η ασφάλεια/ άμυνα «επιστρέφουν» στις «εθνικές» τους διαστάσεις.

³⁷ ΑΝΑΓΝΟΥ Μ., *Ακυβέρνητες ροές. Πολιτικές διαχείρισης της προσφυγικής/μεταναστευτικής κρίσης*, εκδ. Παπαζήση, 2022, 343-444.

³⁸ *Ibid.*

- Από τη θέσπιση στην αποδυνάμωση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας. Υπό το φως των παραπάνω, εκφράστηκε ο φόβος ότι σε χαλεπούς καιρούς η ευρωπαϊκή ιθαγένεια θα μπορούσε να θεωρηθεί ως μια «απειλή» για την εθνική κυριαρχία. Μάλιστα, το γεγονός ότι πίσω από την ταυτότητα του Ευρωπαίου πολίτη μπορεί να κρύβεται οποιοσδήποτε,³⁹ προκαλεί φόβο και ανασφάλεια.⁴⁰ Για το λόγο αυτόν, στο νέο πλαίσιο ενδυνάμωσης της εθνικής κυριαρχίας, επαναφοράς συνοριακών ελέγχων, φόβου της ευρωπαϊκής ιθαγένειας ισχυροποιείται -ίσως- η διατήρηση του εθνικού χαρακτήρα της δημόσιας διοίκησης.

Κατά συνέπεια, όσον αφορά στην ασφάλεια, δεδομένου του γεγονότος ότι κράτη-μέλη τη θεωρούν τόσο σημαντική για την εθνική τους κυριαρχία, ώστε να μην εκχωρούν καμία αρμοδιότητα στην Ε.Ε.,⁴¹ δεν θα μπορούσαν ιδίως υπό συνθήκες κρίσεων, να αποδεχτούν πολίτες άλλων κρατών-μελών στα εθνικά σώματα ασφαλείας.

Ομοίως και στις ένοπλες δυνάμεις παρά το γεγονός ότι το ζήτημα μίας κοινής άμυνας τέθηκε από πολύ νωρίς, απορρίφθηκε επανειλημμένως, ενώ έχει απορριφθεί και η δημιουργία ενός ευρωστρατού. Παρά τα -αναμφισβήτητα- βήματα προόδου που έχουν καταγραφεί και σε αυτό το πεδίο τα τελευταία χρόνια, δεν προκαλεί λοιπόν εντύπωση το γεγονός ότι τα κράτη-μέλη – λαμβανομένης υπόψη και της διαφορετικής στρατιωτικής αντίληψης- δεν επιθυμούν να

³⁹ Για παράδειγμα θα μπορούσε να βρίσκεται πολίτης άλλου κράτους-μέλους με αντικρουόμενα συμφέροντα. Επίσης, πολίτης με διαφορετική αντίληψη/ κουλτούρα δημόσιας διοίκησης και όχι μόνο, που για το λόγο αυτό ενδεχομένως δεν μπορεί να εξυπηρετήσει το κοινό άλλου κράτους-μέλους. Ακόμα Ευρωπαίος πολίτης θα μπορούσε να είναι υπήκοος τρίτης χώρας, που έχει πάρει την υπηκοότητα κράτους-μέλους της Ε.Ε..

⁴⁰ Ενδιαφέρον παράδειγμα θα μπορούσε να αποτελέσει η περίπτωση Γερμανού-Ευρωπαίου πολίτη. Θα μπορούσε να εργαστεί στο διπλωματικό σώμα της Ελλάδας, χώρα με εντελώς διαφορετικά συμφέροντα σε σύγκριση με την Τουρκία; Ή ακόμα πιο ενδιαφέρον, θα μπορούσε Τούρκος μετανάστης δεύτερης γενιάς στη Γερμανία, που απέκτησε γερμανική και κατά συνέπεια και ευρωπαϊκή ιθαγένεια, θα μπορούσε να εργαστεί στο διπλωματικό σώμα ή στις ένοπλες δυνάμεις στην Ελλάδα;

⁴¹ Άρθρο 72 ΣΛΕΕ

επιτρέψουν πολίτες άλλων κρατών-μελών να εργαστούν στις ένοπλες δυνάμεις τους.

- Οι ευρωπαϊκές διοικήσεις ή συνέργειες ευρωπαϊκών/εθνικών διοικήσεων, δεν μπορούν να συνεπάγονται το άνοιγμα του δημόσιου τομέα κρατών μελών. Υπό αυτές τις συνθήκες, το γεγονός ότι η ευρωπαϊκή διοίκηση αλληλοεπιδρά με τις εθνικές ή το γεγονός ότι Ευρωπαίοι πολίτες συνεργάζονται για το κοινό καλό του οργανισμού σε υπερεθνικό επίπεδο (είτε ως μέλη της ΕΥΕΔ, είτε μέσω των συνεργασιών της EUROPOL, της EUROJUST ή του FRONTEX), δεν μπορεί από μόνο του να συνεπάγεται ότι μπορούν ή ακόμα περισσότερο επιθυμούν να υπερασπιστούν τα εθνικά συμφέροντα κράτους-μέλους διαφορετικού από αυτό του οποίου έχουν την ιθαγένεια.

-*Βούληση λαών.* Φυσικά από τα παραπάνω επιχειρήματα υπέρ της διατήρησης της εξαίρεσης των δημοσίων υπαλλήλων από την ελευθερία κίνησης, δεν θα μπορούσε να παραληφθεί και η ίδια η βούληση των ευρωπαϊκών λαών. Σημειώνεται ότι παρά την αυξανόμενη δυσπιστία στην «Κυβέρνηση» και παρά την πεποίθηση ότι τα έθνη-κράτη χάνουν την ικανότητα να «κατευθύνουν» εθνικές κοινωνίες, οι λαοί των κρατών-μελών της Ε.Ε. θεωρούν απίθανο ότι άλλες δομές που προέρχονται από διεθνείς οργανισμούς (π.χ. Ε.Ε.) μπορούν να αντικαταστήσουν το κλασικό έθνος κράτος. Επιπροσθέτως, ένα άλλο επιχείρημα είναι η αρχή της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου. Δεδομένου ότι η εξουσία του κράτους προέρχεται από τον λαό, η εφαρμογή και η ερμηνεία του νόμου πρέπει να γίνεται από εκείνους τους ανθρώπους που εκπροσωπούν την εθνικότητα των λαών. Επομένως, οι νόμοι και η εφαρμογή τους πρέπει επίσης, να προέρχονται από τους πολίτες και τους υπηκόους τους.

Σύμφωνα με τα παραπάνω επιχειρήματα, που εκφράζουν και μία επιστροφή στη διακυβερνητική λογική σε μία περίοδο κατά την οποία υπάρχει έντονη δυσπιστία προς το ευρωπαϊκό ενοποιητικό εγχείρημα, η «ρήτρα εξαίρεσης» του

άρθρου 45§4 ΣΛΕΕ όχι μόνο είναι επίκαιρη. Εξυπηρετεί την αυτονομία των κρατών-μελών και από την άποψη αυτή δεν πρέπει να αναθεωρεί.

V. Το παράδειγμα της Ελλάδας. Προσαρμόζοντας τα εθνικά δεδομένα στις εξελισσόμενες ενωσιακές επιταγές;

Περνώντας από τη θεωρία στην πρακτική, όσον αφορά στην Ελλάδα, ήδη από το πρώτο Σύνταγμα του 1975 περιλαμβάνεται η μη αναθεωρήσιμη διάταξη του άρθρου 4§4 σύμφωνα με την οποία:

«4. Μόνο Έλληνες πολίτες είναι δεκτοί σε όλες τις δημόσιες λειτουργίες, εκτός από τις εξαιρέσεις που εισάγονται με ειδικούς νόμους».

Επίσης, στο άρθρο 103 ορίζεται ότι:

«Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λαό οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα».

Με άλλα λόγια, στο ελληνικό Σύνταγμα υπήρχε εξαρχής χώρος για εξαιρέσεις στον κανόνα που όριζε ότι μόνο Έλληνες πολίτες θα γίνονταν δεκτοί σε όλες τις δημόσιες λειτουργίες.

Ακολουθώντας τις επιταγές της Ε.Ε. η εθνική νομοθεσία συμμορφώθηκε συν τω χρόνω με την ενωσιακή. Από το 1996 με νόμο (Ν. 2431/1996), επιτρέπεται ο διορισμός ή πρόσληψη στον δημόσιο τομέα, με τις ίδιες διαδικασίες που προβλέπονται για τους Έλληνες, πολιτών που έχουν την ιθαγένεια άλλου κράτους-μέλους σε θέσεις ή ειδικότητες, οι αρμοδιότητες των οποίων δεν συνεπάγονται άμεση ή έμμεση συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας και άσκηση καθηκόντων που έχουν ως αντικείμενο τη διασφάλιση των γενικών συμφερόντων του κράτους ή άλλων δημόσιων φορέων.⁴² Μάλιστα, στο άρθρο 1 §2 του νόμου προσδιορίζεται ότι

⁴² Ν. 2431/1996 «Διορισμός ή πρόσληψη πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Δημόσια Διοίκηση» [ΦΕΚ 175/30.7.1996/τ.Α΄].

«2. Με προεδρικά διατάγματα, που εκδίδονται με πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Εθνικής Οικονομίας και του οικείου Υπουργού καθορίζονται οι θέσεις ή ειδικότητες, στις οποίες επιτρέπεται ο διορισμός ή η πρόσληψη πολιτών των Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και εκείνες που επιφυλάσσονται μόνο σε Έλληνες πολίτες, λόγω συνδρομής των προϋποθέσεων εφαρμογής της παρ. 4 του άρθρου 48 Συνθ. Ε.Ο.Κ.».

Επιπλέον, η παραπάνω πρόνοια ενσωματώθηκε σταδιακά στον Κώδικα Δημοσίων Υπαλλήλων (ΚΔΥ). Υπενθυμίζεται ότι στο κωδικοποιημένο κείμενο του ΚΔΥ,⁴³ το οποίο υιοθετήθηκε με τον Ν. 1811/1951, όσον αφορά στα προσόντα διορισμού και ειδικά στην ιθαγένεια, οριζόταν ότι:

«1.Ουδείς διορίζεται υπάλληλος αν δεν έχει την ελληνική ιθαγένεια. 3. Διορισμός αλλοδαπών επιτρέπεται κατά τας δι' ειδικών νόμων οριζομένας ειδικάς εξαιρέσεις».⁴⁴

Το 2007, σε νέο νόμο στις προϋποθέσεις διορισμού παρότι το βασικό πλαίσιο παραμένει ίδιο, αφού στο άρθρο 4 ορίζεται ότι «Ως υπάλληλοι διορίζονται μόνο Έλληνες και Ελληνίδες πολίτες», εισάγεται ωστόσο, ειδική ρύθμιση για τους Ευρωπαίους πολίτες δυνάμει της οποίας:

«2. Οι πολίτες των κρατών - μελών της Ε.Ε. επιτρέπεται να διορίζονται σε θέσεις οι οποίες δεν εμπίπτουν στην εξαίρεση της παρ. 4 του άρθρου 39 Συνθ. Ε.Κ., σύμφωνα με τα προβλεπόμενα γι' αυτούς σε ειδικό νόμο».⁴⁵

Σε συνέχεια μίας προσπάθειας ενσωμάτωσης των εξελίξεων σε ενωσιακό επίπεδο, πιο πρόσφατα, με εγκύκλιο κλήθηκαν οι φορείς Δημόσιας Διοίκησης που δεν έχουν εκδώσει τα προβλεπόμενα από τον νόμο του 1996 Π.Δ., να προβούν στις απαραίτητες ενέργειες λαμβάνοντας υπόψη τη νομολογία του ΔΕΕ. Η ίδια εγκύκλιος κάλεσε σε επανεκτίμηση των ήδη υιοθετηθέντων Π.Δ..⁴⁶

⁴³ Π.Δ. 611/1977, ΘΕΜΑ: Περί κωδικοποίησης εις ενιαίον κείμενον, υπό τίτλον «υπαλληλικός κώδιξ», των ισχυουσών διατάξεων των αναφερομένων εις την κατάσταση των υπαλλήλων του δημοσίου και των Ν.Π.Δ.Δ. [ΦΕΚ 198 Α 15-7-1977].

⁴⁴ *Ibid*, άρθρο 18.

⁴⁵ ΝΟΜΟΣ 3528/2007, Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ., [ΦΕΚ 26/Α'9.2.2007]. Για μια εμπειριστατομένη μελέτη για το εν λόγω αντικείμενο, βλ. ΠΡΑΒΙΤΑ Μ.-Η., *Η πρόσβαση των ευρωπαίων πολιτών στη δημόσια διοίκηση και οι περιορισμοί της*, εκδ. Σάκκουλα, 2009.

⁴⁶ ΔΙΔΑΔ/Φ.35.56/2743/15-11-2021, Πρόσληψη - Διορισμός πολιτών κρατών - μελών της ΕΕ στη Δημόσια Διοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών.

Τέλος, το 2022 με τροποποίηση του νόμου του 1996, ενσωματώνεται η νομολογία του ΔΕΕ επί του ζητήματος:

«3. Οι πολίτες κρατών μελών της Ε.Ε. που διορίζονται ή προσλαμβάνονται στους φορείς της παρ. 1, δύνανται να επιλέγονται και να ασκούν καθήκοντα προϊσταμένου στις προβλεπόμενες στον οικείο φορέα θέσεις ευθύνης με τους ίδιους όρους και προϋποθέσεις με τους Έλληνες πολίτες. Με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται ύστερα από πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού δύνανται να καθορίζονται οι θέσεις ευθύνης των υπηρεσιών της παρ. 1, οι οποίες επιφυλάσσονται μόνο σε Έλληνες πολίτες, λόγω του ότι οι αρμοδιότητές τους συνεπάγονται άμεση ή έμμεση συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας και άσκηση καθηκόντων που έχουν ως αντικείμενο τη διασφάλιση των γενικών συμφερόντων του κράτους ή άλλων δημόσιων φορέων».⁴⁷

⁴⁷ ΝΟΜΟΣ 4903/2022 [ΦΕΚ Α 46/5.3.2022] (άρθρο 59).

VI. Συμπερασματικά. Αναπτύσσοντας μία κουλτούρα ενιαίου χώρου δημόσιας διοίκησης. Μία πορεία προς το (αν)έφικτο;

Πίνακας 1: Ανακεφαλαίωση/ συνοπτική παρουσίαση της εξέλιξης της ρήτηρας εξαίρεσης (1957-2023)

ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ (1957-1992)	ΥΠΕΡΕΘΝΙΚΗ ΘΕΩΡΗΣΗ (1992-2012)	ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗ ΛΟΓΙΚΗ (2013-2023)
ΘΕΣΜΟΘΕΤΗΣΗ ΡΗΤΡΑΣ ΕΞΑΙΡΕΣΗΣ	ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΡΗΤΡΑΣ ΕΞΑΙΡΕΣΗΣ: ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΟΡΙΟΘΕΤΗΜΕΝΗ ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΗΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	ΔΙΑΤΗΡΗΣΗ ΡΗΤΡΑΣ ΕΞΑΙΡΕΣΗΣ
Εθνική κυριαρχία	Εκχώρηση κυριαρχικών δικαιωμάτων στην Ε.Ε.	Ενίσχυση εθνικής κυριαρχίας
Εθνικά Συντάγματα	Ιδρυτικές Συνθήκες («Ευρωπαϊκό Σύνταγμα», αρχή υπεροχής ενωσιακού δικαίου)	In limbo (μεταξύ εθνικών Συνταγμάτων και Ιδρυτικών Συνθηκών)
Εθνικότητα	Ευρωπαϊκή ιθαγένεια	Αποδυνάμωση ευρωπαϊκής ιθαγένειας
Εθνικά σύνορα	Ευρωπαϊκά σύνορα (Σένγκεν)	Επαναφορά συνοριακών ελέγχων (Παραβίαση Σένγκεν)
Εθνική ασφάλεια- άμυνα	Επιρροή κοινών πολιτικών	Εθνικοποίηση κοινών πολιτικών
Εθνική δημόσια διοίκηση	Συνέργειες εθνικής/υπερεθνικής διοίκησης	Δυσπιστία σε καθετί υπερεθνικό

Από τα όσα αναλύθηκαν παραπάνω, προκύπτει ότι η «ρήτρα εξαίρεσης» όσον αφορά στην πρόσβαση Ευρωπαίου πολίτη στη δημόσια διοίκηση άλλων κρατών-μελών, αναπτύχθηκε σε τρεις περιόδους (πρβλ. πίνακα παραπάνω).

Στην πρώτη περίοδο (1957-1992) καθιερώθηκε η «ρήτρα εξαίρεσης». Έντονη ήταν η διακυβερνητική έναντι της υπερεθνικής προσέγγισης, με τη μεν πρώτη να επιχειρεί να διατηρήσει τις θέσεις στη δημόσια διοίκηση υπέρ των υπηκόων του κάθε κράτους-μέλους και τη δεύτερη, να τάσσεται υπέρ του ανοίγματος της δημόσιας διοίκησης των κρατών-μελών σε όλους τους Ευρωπαίους πολίτες.

Στην δεύτερη περίοδο (1992-2012), που σηματοδοτείται από την μετάβαση από την οικονομική σε μία πολιτική Ένωση, τα βήματα προόδου που σημειώθηκαν (συμπεριλαμβανομένης της θέσπισης της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, της οικοδόμησης μίας ΚΕΠΠΑ και ενός ΧΕΑΔ), έδωσαν ώθηση και στην μετάβαση από τη «ρήτρα εξαίρεσης» στην προαγωγή μίας οριοθετημένης ενωσιακής ελευθερίας.

Στην τρίτη περίοδο (2013-2023) ωστόσο, ο αντίκτυπος των πολυεπίπεδων κρίσεων στην παρέκκλιση της πρόσβασης στη δημόσια διοίκηση, είχε ως αποτέλεσμα την ενίσχυση των επιχειρημάτων υπέρ της διατήρησης της «ρήτρας εξαίρεσης».

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, η «ρήτρα εξαίρεσης» της απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση από την ελευθερία κίνησης των εργαζομένων φαίνεται πως αρχικά συμβάδιζε με την πορεία του ενοποιητικού εγχειρήματος. Ως εκ τούτου, φαινόταν ίσως πιο λογική η αρχική θεσμοθέτησή της, αλλά και η μετέπειτα εξέλιξή της. Ωστόσο, δεν ακολούθησε πάντα την εξέλιξη του ενοποιητικού εγχειρήματος. Συν τω χρόνω διαπιστώνεται ότι η εν λόγω εξαίρεση από τη μία μεριά-παραβιάζει κάθε επιμέρους πτυχή της μη διάκρισης και την αρχή της ελευθερίας κίνησης των εργαζομένων, και από την άλλη δεν συνάδει με την ευρωπαϊκή ιθαγένεια. Ακόμα περισσότερο δεν συμβαδίζει με το αυξανόμενο επίπεδο παγκοσμιοποίησης και ιδίως προόδου του ευρωπαϊκού ενοποιητικού

εγχειρήματος. Για το λόγο αυτό οι υπερεθνικές προσπάθειες επικεντρώθηκαν στην καθιέρωση μίας οριοθετημένης πρόσβασης σε αυτήν.

Παρά τούτα και μετά την ανάλυση της παραπάνω πορείας της «εξαίρεσης της απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση» στο χρόνο, συνεκτιμώντας -ιδίως- τις επιπτώσεις των τελευταίων ετών σημειώνεται μία σαφής οπισθοδρόμηση και καθίσταται εμφανές ότι δεν θα μπορούσαμε να αναμένουμε μία τροποποίησή της σε μία νέα αναθεώρηση των Συνθηκών. Κατά συνέπεια, υπό τις παρούσες συνθήκες θα ήταν ουτοπικό να μεταβούμε από την «εξαίρεση της πρόσβασης στη δημόσια διοίκηση» (από την ελευθερία κίνησης των εργαζομένων στην Ε.Ε.), στη θέσπιση μίας γνήσιας ελευθερίας κίνησής τους, αλλά και ενδεχομένως σε έναν ενιαίο Κώδικα Δημοσίων Υπαλλήλων στα κράτη-μέλη της Ε.Ε., που θα δημιουργεί τις προϋποθέσεις και θα επιτρέπει την άνευ όρων πρόσβαση στη δημόσια διοίκηση άλλων κρατών-μελών.

ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- ΑΝΑΓΝΟΥ Μ., *Ακυβέρνητες ροές. Πολιτικές διαχείρισης της προσφυγικής/μεταναστευτικής κρίσης*, εκδ. Παπαζήση, 2022.
- ΑΝΑΓΝΟΥ Μ., *Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια στο Χώρο. Οι προκλήσεις και οι απαιτήσεις μιας μεταβαλλόμενης έννομης τάξης*, εκδ. Παπαζήση, 2018.
- ΑΡΓΥΡΟΣ Γ., *Δίκαιο της ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς: οι θεμελιώδεις οικονομικές ελευθερίες*, Κάλλιπος, Ανοικτές Ακαδημαϊκές Εκδόσεις, 2015
- ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Π.Δ., *Περί κυριαρχίας*, εκδ. Σάκκουλα 1986.
- ΠΑΣΣΑΣ Α., *Η εθνική δημόσια διοίκηση στην ευρωπαϊκή ενωσιακή πολιτική διαδικασία*, εκδ. Παπαζήση, 2012.
- ΠΡΑΒΙΤΑ Μ.-Η., *Η πρόσβαση των ευρωπαίων πολιτών στη δημόσια διοίκηση και οι περιορισμοί της*, εκδ. Σάκκουλα, 2009.
- ΤΑΓΑΡΑΣ Χ., ΜΕΝΓΚ- ΠΑΠΑΝΤΩΝΗ Μ., *Η κατ' άρθρο 26.2 ΣΛΕΕ εσωτερική αγορά*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2021.
- ΧΡΥΣΟΧΟΟΥ Δ., *Σχεδίαση μετακρατικής πολιτείας*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2007.
- BARNARD C., *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms* (6th edn), Oxford University Press, 2019.
- BARNARD C., "Derogations, justifications and the four freedoms: is state interest really protected?", in BARBARD C., ODUDU O., *The Outer Limits of European Union Law*, Hart Publishing 2009, p. 273-306.
- DEMKE C., LINKE U., "Who's a National and Who's a European? Exercising Public Power and the Legitimacy of Art. 39 4 EC in the 21st Century", *Eipascope*, 2003/2.
- Initiative Citoyenne Européenne à la Commission Civil Servant Exchange Program (CSEP) Programme d'échange européen de fonctionnaire, <<https://eci-csep.eu/>>. https://europa.eu/citizens-initiative-forum/blog/civil-servant-exchange-program-new-european-citizens-initiative-strives-erasmus-style_en>.
- OTTLEY E., "Interpretation of Free Movement of Workers Provisions: Is the Court of Justice of the European Union 'This Big Bogeyman'?", *Surrey Undergraduate Research Journal (SURJ)*, Vol. 4, No. 1, 2018.
- The EUPAN Handbook. *A concise manual*, December 2016, updated 2021.
- MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States 27 country profiles*, December 2008.
- STATE SECRETARIAT FOR THE PUBLIC SERVICE DIRECTORATE-GENERAL OF THE PUBLIC SERVICE, *Public employment in European Union Member States*, 2010.
- KANONISMOS 2019/1896, για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή και για την κατάργηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1052/2013 και (ΕΕ) 2016/1624, [ΕΕ L 295, 14.11.2019].
- KANONISMOS 2014/54/ΕΕ, περί μέτρων που διευκολύνουν την άσκηση των δικαιωμάτων των εργαζομένων στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, [ΕΕ L 128, 30.4.2014].

- KANONΙΣΜΟΣ 492/2011, που αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στο εσωτερικό της Ένωσης, [EE L 141, 27.5.2011]
- KANONΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 987/2009, για καθορισμό της διαδικασίας εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 883/2004 για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας [EE L 284, 30.10.2009].
- KANONΙΣΜΟΣ 883/2004, για το συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας, [EE L 166, 30.4.2004].
- KANONΙΣΜΟΣ 2434/92, για την τροποποίηση του δεύτερου μέρους του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας, [EE L 245, 26.8.1992].
- KANONΙΣΜΟΣ 1408/71, περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως στους μισθωτούς και τις οικογένειές τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας, [EE L 149, 5.7.1971].
- KANONΙΣΜΟΣ 1612/68, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας, [EE L 257, 19.10.1968]
- ΟΔΗΓΙΑ 2013/55/ΕΚ, για την τροποποίηση της οδηγίας 2005/36/ΕΚ σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων και του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1024/2012 σχετικά με τη διοικητική συνεργασία μέσω του συστήματος πληροφόρησης της εσωτερικής αγοράς («κανονισμός ΙΜΙ»), [EE L 28.12.2013]
- ΟΔΗΓΙΑ 2005/36/ΕΚ, σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων, [EE L 255, 30.9.2005]
- ΟΔΗΓΙΑ 2004/38/ΕΚ, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ [EE L 158, 30.4.2004].
- Υπόθεση C-173/94, *Επιτροπή κατά Βελγίου*, Συλλογή [1996] I-3265
- Υπόθεση C-290/94, *Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας*, Συλλογή [1996] I-3285
- Υπόθεση C-473/93, *Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου*, Συλλογή [1996] I-3207
- Υπόθεση C-4/91, *Bleis* Συλλογή [1991] I-5627.
- Υπόθεση C-33/88, *Allué*, Συλλογή [1989] 1591.
- Υπόθεση 66/85, *Lawrie-Blum vs. Land Baden- Wuerttemberg*, Συλλογή [1986] 2121
- Υπόθεση, 225/85 *Επιτροπή κατά Ιταλίας*, Συλλογή [1987] 2625
- Υπόθεση 307/84, *Επιτροπή κατά Γαλλίας*, Συλλογή [1986] 1725
- Υπόθεση 149/79, *Επιτροπή κατά Βελγίου I* Συλλογή [1980] 3381
- Υπόθεση 149/79, *Επιτροπή κατά Βελγίου υπόθεση II* Συλλογή [1982] 1845
- Υπόθεση 152/73, *Sotgiu*, Συλλογή [1974] 153
- COM(2002) 696· ZILLER J., 'Free Movement of European Citizens and Employment in the Public Sector', Report for the European Commission, 2010.
- COM(2002) 694 τελικό, Βρυξέλλες, 11.12.2002, σελ. 20-28.
- ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ 88/с 72/02, *Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και η πρόσβαση στις δέσεις απασχόλησης στη δημοσία διοίκηση των κρατών μελών — Η δράση της Επιτροπής όσον αφορά την εφαρμογή του άρθρου 48 παράγραφος 4 της συνθήκης ΕΟΚ*, 18.3.1988.

“Commission Staff”, <https://commission.europa.eu/about-european-commission/organisational-structure/commission-staff_en>.

EPSO <https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/epso_en>.

EPSO, General and Specific Eligibility Requirements, in <<https://epso.europa.eu/en/selection-procedure/general-and-specific-eligibility-requirements>>

EUROPEAN OMBUDSMAN, Public service principles for the EU civil service, 2012.

NΟΜΟΣ 4903/2022, Πρότυπες προτάσεις για έργα υποδομής και λοιπές επείγουσες διατάξεις. [ΦΕΚ Α 46/5.3.2022].

NΟΜΟΣ 3528/2007, Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ., [ΦΕΚ 26/Α'/9.2.2007].

NΟΜΟΣ 2431/1996 «Διορισμός ή πρόσληψη πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Δημόσια Διοίκηση» [ΦΕΚ 175/30.7.1996/τ.Α'].

Π.Δ. 611/1977, ΘΕΜΑ: Περί κωδικοποίησης εις ενιαίον κείμενον, υπό τίτλον «υπαλληλικός κώδιξ», των ισχυουσών διατάξεων των αναφερομένων εις την κατάστασιν των υπαλλήλων του δημοσίου και των Ν.Π.Δ.Δ. [ΦΕΚ 198 Α 15-7-1977].

ΔΙΔΑΔ/Φ.35.56/2743/15-11-2021, Πρόσληψη - Διορισμός πολιτών κρατών - μελών της ΕΕ στη Δημόσια Διοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών.

Καλές πρακτικές στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' βαθμού

Σοφία Παναγιωτοπούλου, υπ. Δρ Διοικητικής Επιστήμης

Εισαγωγή

Αποστολή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης⁴⁸ στη σύγχρονη εποχή είναι η αποτελεσματική διεκπεραίωση των τοπικών υποθέσεων, με σκοπό την προστασία των δημοτών-πολιτών και την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών προς

⁴⁸ Ο θεσμός της Τοπικής κατοχυρώνεται συνταγματικά στο άρθρο 102 του ισχύοντος Συντάγματος του 1975/86/2001/2008, σύμφωνα με το οποίο: «1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους. 2. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως νόμος ορίζει. 3. Με νόμο μπορεί να προβλέπονται για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που διοικούνται από αιρετά όργανα. 4. Το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως νόμος ορίζει. Πειθαρχικές ποινές στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση ή αργία, επιβάλλονται μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, όπως νόμος ορίζει. 5. Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.

αυτούς⁴⁹. Στο πλαίσιο αυτό, οι αρμοδιότητες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε θέματα υγείας, παιδείας, πληροφόρησης και οργάνωσης εξακολουθούν να αυξάνονται, ενώ η ανάγκη διασφάλισης της εύρυθμης και χρηστής λειτουργίας τους γίνεται όλο και πιο επιτακτική, αφενός λόγω της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης, αφετέρου λόγω της εφαρμογής συνεχών διοικητικών μεταρρυθμίσεων. Σε συνδυασμό με την τάση για αποκέντρωση αρμοδιοτήτων από την κεντρική εξουσία, η τοπική αυτοδιοίκηση καλείται να ανταποκριθεί σε ένα νέο, δυναμικότερο ρόλο, που περιλαμβάνει την κάλυψη αυξημένων απαιτήσεων για νέα προϊόντα και υπηρεσίες, με σκοπό τη βέλτιστη εξυπηρέτηση των πολιτών και την αύξηση της ικανοποίησής τους. Η ανάγκη για την επιστράτευση κάθε δημιουργικής σκέψης, την υιοθέτηση καινοτομιών, τη διαμόρφωση ενός απαιτητικού προγραμματισμού και την άμεση και αποτελεσματική υλοποίησή του, οδήγησε ένα μεγάλο αριθμό αιρετών και τεχνοκρατών του α' βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης να αναπτύξουν και να θέσουν σε εφαρμογή καλές πρακτικές, με απώτερο σκοπό τη διάδοση των ωφελειών τους σε όλα τα συναφείς τομείς δράσης.

Ο όρος «καλή πρακτική» ή «βέλτιστη πρακτική» ή «αποτελεσματική πρακτική» (effective practice) αποδίδεται σε διαδικασίες και δράσεις, οι οποίες έχουν αποδειχτεί περισσότερο αποτελεσματικές από άλλες, μετά την εφαρμογή τους σε συγκεκριμένες συνθήκες⁵⁰. Ένας δεύτερος ορισμός προσδιορίζει την καλή πρακτική ως μία διαδικασία εύρεσης, αξιοποίησης και υλοποίησης ιδεών, στρατηγικών και αποφάσεων μιας Δημόσιας ή Αυτοδιοικητικής Αρχής ή

⁴⁹ Βλπ. Α. Μπαμπαιλιούτας, «Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης», Τόμος Β', 2013, σελ. 11.

⁵⁰ Βλ. <http://www.otapractices.gr/%ce%ba%ce%b1%ce%bb%ce%b5%cf%82-%cf%80%cf%81%ce%b1%ce%ba%cf%84%ce%b9%ce%ba%ce%b5%cf%82-%ce%bf%cf%84%ce%b1/#1493714470295-9a22faf4-b341> (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

οργανισμού, που έχουν ήδη εφαρμοστεί⁵¹ με αποτέλεσμα τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών σε οποιοδήποτε τομέα δράσης.

Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, οι παράγοντες⁵² που καθιστούν μία πρακτική «καλή» είναι:

- η πρόταση μίας καινοτομίας, μίας νέας δημιουργικής λύσης που συνοδεύεται από μία ρεαλιστική πολιτική για την υλοποίησή της,
- η αποτελεσματικότητά της, η οποία κρίνεται από την τελική εφαρμογή της,
- η βιωσιμότητά της, ανάλογα με τη διάρκεια των αποτελεσμάτων της στο χρόνο,
- η δυνατότητα αναπαραγωγής και υλοποίησής της κάτω από παρόμοιες ή ίδιες συνθήκες και
- η δυνατότητα αντιγραφής και μεταφοράς της σε διαφορετικό περιβάλλον από νέους χρήστες που θέλουν να την υιοθετήσουν.

Οι καλές πρακτικές προσφέρουν συμβουλές, οδηγίες, τεχνικές ή μεθοδολογίες, η εφαρμογή των οποίων μπορεί να οδηγήσει με μεγαλύτερη ασφάλεια και αξιοπιστία σε ένα επιθυμητό αποτέλεσμα. Κατά την αναζήτηση των καλύτερων προτεινόμενων λύσεων με τη μορφή καλών πρακτικών, οι οποίες είχαν εφαρμοστεί με επιτυχία στο παρελθόν, φέρνοντας μετρήσιμα αποτελέσματα σε δήμους, αρκετές δημοτικές αρχές απευθύνθηκαν στην Πανελλήνια Ένωση Γενικών Γραμματέων Τοπικής Αυτοδιοίκησης «Κλεισθένης», η οποία συστάθηκε το 2011 και της οποίας η σημαντική συμβολή στην παροχή πληροφορίας, στην έγκαιρη ενημέρωση, στη διάχυση της τεχνογνωσίας και στην επίλυση προβλημάτων υπηρεσιακού και διαδικαστικού χαρακτήρα, αναλύεται αμέσως μετά.

⁵¹ Βλ. <http://www.otapractices.gr/> (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

⁵² Βλπ. <https://www.svak.gr/kales-praktikes> (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

Α. Ο ρόλος της Πανελληνίας Ένωσης Γενικών Γραμματέων Τοπικής Αυτοδιοίκησης «Κλεισθένης»

Το 2011 συστάθηκε η Πανελλήνια Ένωση Γενικών Γραμματέων Τοπικής Αυτοδιοίκησης «Κλεισθένης», ως Αστική Εταιρεία Μη Κερδοσκοπικού Χαρακτήρα με βασικό στόχο αφενός τη δικτύωση μεταξύ των Γενικών Γραμματέων και των στελεχών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την ανάδειξη και αναβάθμιση των αρμοδιοτήτων του θεσμού, αφετέρου την επίτευξη της μέγιστης δυνατής συνέργειας για την ανάπτυξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Μεταξύ των ειδικότερων σκοπών⁵³ της Ένωσης περιλαμβάνονται:

- η διαρκής επικοινωνία μέσω της παροχής έγκαιρης και επίκαιρης πληροφόρησης προς τις Δημοτικές Αρχές,
- η ψηφιακή δικτύωση Δημάρχων και Γενικών Γραμματέων,
- η ανταλλαγή τεχνογνωσίας με στόχο τη διευκόλυνση της υλοποίησης των πολιτικών αποφάσεων των Δημοτικών Αρχών,
- η ανάδειξη καλών πρακτικών που παράγονται από Δήμους και η διάχυσή τους προς τις Δημοτικές Αρχές,
- η διοργάνωση στοχευμένων ενημερωτικών – εκπαιδευτικών ημερίδων,
- η έκδοση Πρακτικών Οδηγών σε εστιασμένα θεματικά αντικείμενα των ΟΤΑ,
- η επικοινωνία και η επίτευξη συνεργασίας και συνέργειας με ομοειδείς και παρεμφερείς ενώσεις και δίκτυα σε Ελλάδα και εξωτερικό και άλλες.

Στο πλαίσιο της λειτουργίας του ο «Κλεισθένης» ανέπτυξε μία νέα υποστηρικτική υπηρεσία για τα αιρετά στελέχη και τους τεχνοκράτες των Δήμων, η οποία απαιτούσε την αναζήτηση και την καταγραφή κάθε δημιουργικής

⁵³

Για

περισσότερες

πληροφορίες

βλπ.

<https://kleisthenis.org/%cf%84%ce%b1%cf%85%cf%84%cf%8c%cf%84%ce%b7%cf%84%ce%b1/>

(Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

σκέψης, καινοτομίας, πρότυπου ή εξειδικευμένου προγραμματισμού και αποτελεσματικής υλοποίησης, με σκοπό την αντιμετώπιση των σύγχρονων προβλημάτων με τα οποία έρχονταν καθημερινά αντιμέτωπες οι δημοτικές αρχές. Έτσι, το Μάιο του 2012 η Ένωση έθεσε σε λειτουργία μια νέα βάση δεδομένων για τη μεταφορά καλών πρακτικών, μέσω της οποίας μέχρι σήμερα έχουν αναδειχτεί και κοινοποιηθεί σε όλους 100 καλές πρακτικές, οι οποίες από τις 19/5/2017 παρουσιάζονται πλέον ψηφιακά στην ιστοσελίδα του Ηλεκτρονικού Παρατηρητηρίου Καλών Πρακτικών, www.otapractices.gr, ενώ μέσω αυτής δίνεται η δυνατότητα ηλεκτρονικής υποβολής και διαχείρισης νέων καλών πρακτικών.

Κατά την καταγραφή όλων αυτών των καινοτόμων ιδεών, διαδικασιών και δράσεων ανέκυψε η ανάγκη ανάπτυξης μίας συγκριτικής προσέγγισής τους, η οποία είχε ως αποτέλεσμα την οργάνωση προτύπων και μεθόδων αξιολόγησης και την τελική αποτύπωση μίας σειράς κριτηρίων που βοηθούν στην ανάδειξη των βέλτιστων ρεαλιστικών λύσεων για συγκεκριμένα προβλήματα. Τα κριτήρια⁵⁴ αυτά αναφέρονται:

- στην τήρηση αρχής της νομιμότητας
- σε μία διαδικασία, κατά την οποία οι αποφάσεις θα λαμβάνονται από μονοπρόσωπο ή πολυπρόσωπο όργανο, όπως είναι ο Δήμαρχος, ο Γενικός Γραμματέας, ο Αντιδήμαρχος, το Δημοτικό Συμβούλιο κ.ά.
- στην απλότητα της εφαρμογής,
- στην απαραίτητη εξειδίκευση του ανθρώπινου δυναμικού,
- στην οικονομική διάσταση της δράσης, αν δηλαδή θα απαιτείται μικρό ή μεγάλο κόστος υλοποίησης,
- στη χρονική αμεσότητα της υλοποίησης,

⁵⁴

Για

περισσότερες

πληροφορίες

βλπ.

<https://www.otapractices.gr/%ce%ba%ce%b1%ce%bb%ce%b5%cf%82-%cf%80%cf%81%ce%b1%ce%ba%cf%84%ce%b9%ce%ba%ce%b5%cf%82-%ce%bf%cf%84%ce%b1/#1493714381731-7ea10fab-ea0c>

<https://www.otapractices.gr/%ce%ba%ce%b1%ce%bb%ce%b5%cf%82-%cf%80%cf%81%ce%b1%ce%ba%cf%84%ce%b9%ce%ba%ce%b5%cf%82-%ce%bf%cf%84%ce%b1/#1493714381731-7ea10fab-ea0c>

(Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

- στη διαθεσιμότητα των στοιχείων για την ομάδα του ωφελούμενου πληθυσμού,
- στην ανάπτυξη της Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης και
- στη συνεργασία με άλλους δημόσιους φορείς και με μη κυβερνητικές και κερδοσκοπικές οργανώσεις.

Αυτά τα κριτήρια οδήγησαν στην ανάδειξη μιας σειράς από δράσεων σε καλές πρακτικές Δήμων. Οι τομείς ανάδειξης αυτών των καλών πρακτικών είναι οι εξής πέντε:

- Πρότυπες Διαδικασίες & Πιστοποίηση
- Βιώσιμη Ανάπτυξη & Ποιότητα Ζωής
- Τοπική Υγεία & Πρόνοια
- Πολιτισμός, Αθλητισμός & Κοινωνική Ανάπτυξη
- Καινοτόμες Ψηφιακές Λειτουργίες

Στη συνέχεια επιχειρείται μία ενδεικτική παρουσίαση καλών πρακτικών από κάθε τομέα ανάδειξης, η υλοποίηση των οποίων αποτελεί ένα σημαντικό βήμα για την αλλαγή της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης και την προώθηση του δημοσίου συμφέροντος και της αποκατάστασης της σχέσης κράτους – πολίτη.

I. Πρότυπες Διαδικασίες & Πιστοποίηση

Πρόκειται για έναν τομέα που περιλαμβάνει διαδικασίες που αφορούν στην οργάνωση και λειτουργία του Δήμου, καθώς και όλες τις σχετικές με αυτές πιστοποιήσεις. Σκοπός του είναι η διασφάλιση της ποιότητας ζωής του πολίτη, μέσα από διαφανείς και καινοτόμες ενέργειες, σε συνδυασμό με την αξιοποίηση των δημόσιων πολιτικών, καθώς και της σύγχρονης εμπειρίας και γνώσης γύρω από τη διακυβέρνηση, ώστε η Τοπική Αυτοδιοίκηση να είναι σε θέση να παρέχει ολοκληρωμένες υπηρεσίες υψηλού επιπέδου στους πολίτες.

α) Δήμος Αλμωπίας: Δίκτυο για την Κοινωνική Συνοχή

Για την αντιμετώπιση των προβλημάτων διαβίωσης των πολιτών του, ο Δήμος Αλμωπίας⁵⁵ υλοποιεί σειρά υποστηρικτικών δράσεων μέσω του Γραφείου Κοινωνικής Πολιτικής και Απασχόλησής του, το οποίο υπάγεται στις αρμοδιότητες της Διεύθυνσης Οικονομικών, Τοπικής Οικονομικής Ανάπτυξης, Κοινωνικής Προστασίας και Πολιτιστικής Ανάπτυξης. Κάποιες από αυτές τις δράσεις είναι:

- η λειτουργία Κοινωνικού Φροντιστηρίου,
- τα τοπικά σχέδια για την απασχόληση,
- η εξασφάλιση απασχόλησης και η προώθηση της κοινωνικής οικονομίας ευπαθών ομάδων και
- η διαχείριση κοινωνικά ευπαθών ομάδων του Δήμου.

Κατ' αυτό τον τρόπο επιχειρείται η κάλυψη ενός μεγάλου μέρους δημοτών που βρίσκονται σε δυσμενή κατάσταση και επιλύονται θέματα διατροφής, ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και εκπαίδευσης. Για την υλοποίηση των παραπάνω δράσεων αξιοποιείται ο εθελοντισμός, στο πλαίσιο της προώθησης της αλληλεγγύης και της ενίσχυσης της κοινωνικής συνοχής στην ευρύτερη περιοχή.

β) Δήμος Βόλβης: Δημοτικός Ανταποκριτής

Για την αποτελεσματική εξυπηρέτηση των δημοτών με αδυναμία μετακίνησης και την εξασφάλιση της πρόσβασής τους σε κάθε υπηρεσία και διαδικασία που σχετίζεται με το Δήμο, ο Δήμος Βόλβης έθεσε σε εφαρμογή το 2011

⁵⁵ Για περισσότερες πληροφορίες βλ. www.dimosalmopias.gov.gr (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

την πρωτοποριακή κοινωνική υπηρεσία του Δημοτικού Ανταποκριτή⁵⁶. Πρόκειται για μία αποκεντρωμένη υπηρεσία, έναν «προσωπικό κούριερ» των δημοτών που έχουν αντικειμενική αδυναμία πρόσβασης στις δημοτικές υπηρεσίες. Ο θεσμός αφορά στην εξυπηρέτηση, σε ετήσια βάση, περισσότερων από 150 δημοτών, οι οποίοι κατοικούν στους 38 οικισμούς του εκτεταμένου γεωγραφικά δήμου Βόλβης και υλοποιείται βάσει εκτέλεσης συγκεκριμένων δρομολογίων. Ο Δημοτικός Ανταποκριτής ανταποκρίνεται άμεσα στα αιτήματα των δημοτών που ανήκουν στις ευπαθείς ομάδες, με χρήση δημοτικού αυτοκινήτου. Αυτά μπορεί να περιλαμβάνουν:

- τη σύνταξη και τη διαβίβαση αιτήσεων και εγγράφων και
- την παροχή συμβουλών για την ταχύτερη διεκπεραίωση όσων ενεργειών σχετίζονται με τον δήμο.

Τις αρμοδιότητες του Δημοτικού Ανταποκριτή αναλαμβάνει ένας συγκεκριμένος υπάλληλος, του οποίου τα στοιχεία επικοινωνίας δημοσιοποιούνται, ώστε να υπάρχει συνεχής και απρόσκοπτη δυνατότητα συνεννόησης των ενδιαφερόμενων μαζί του. Ο θεσμός έχει επιλεγεί ως μία από τις 120 πιο καινοτόμες ευρωπαϊκές δημοτικές υπηρεσίες, σε διαγωνισμό που οργανώθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2013.

II. Βιώσιμη Ανάπτυξη & Ποιότητα Ζωής

Πρόκειται για έναν τομέα καλών πρακτικών που στοχεύουν στην επίλυση σοβαρών σύγχρονων αστικών προβλημάτων της καθημερινής ζωής του πολίτη και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως:

⁵⁶<https://www.dimosvolvis.gr/%CE%B5%CE%BD%CE%B7%CE%BC%CE%AD%CF%81%CF%89%CF%83%CE%B7/%CE%B1%CE%BD%CE%B1%CE%BA%CE%BF%CE%B9%CE%BD%CF%8E%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82/15-%CE%B5%CE%BD%CE%B7%CE%BC%CE%AD%CF%81%CF%89%CF%83%CE%B7/deltia-typou/1315-3a-36>
(Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

- η πυκνή δόμηση,
- η έντονη κυκλοφορία,
- η ρύπανση,
- η έλλειψη πρασίνου και ελεύθερων χώρων και
- η συνολική υποβάθμιση του αστικού περιβάλλοντος,

με σκοπό την αναζωογόνηση των πόλεων και την αναβάθμιση της ποιότητας ζωής των πολιτών. Καθώς οι οικονομικές δυσχέρειες και η έλλειψη πόρων περιορίζουν την υλοποίηση του εν λόγω οράματος, η ύπαρξη ολοκληρωμένων προτάσεων και η καλλιέργεια του εθελοντισμού και της συλλογικότητας πρέπει να λειτουργήσουν ως αντιστάθμισμα και να το καταστήσουν εφικτό.

α) Δήμος Τρικκαίων: Ανοιχτό Κέντρο Ημερήσιας Φροντίδας Αστέγων

Το Ανοιχτό Κέντρο Ημερήσιας Φροντίδας Αστέγων⁵⁷ είναι μία δομή προσωρινής ημερήσιας διαμονής αστέγων, 50 θέσεων, που παρέχει πρωτοβάθμιες υπηρεσίες υγείας και προσωπικής υγιεινής, ψυχοκοινωνικής υποστήριξης και πληροφόρησης, με στόχο την ενδυνάμωση και κοινωνική ενσωμάτωση των ωφελούμενων. Διαθέτει:

- 3 ντουζιέρες για άντρες και 3 για γυναίκες,
- ειδικό χώρο για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών,
- ειδικό χώρο για την παροχή πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας,
- χώρους ανάπαυσης,
- χώρο για πλύσιμο και στέγνωμα των ρούχων,
- σύστημα πυρασφάλειας και
- σύστημα θέρμανσης – ψύξης σε όλους τους χώρους.

⁵⁷ Για περισσότερες πληροφορίες βλ. <https://trikalacity.gr> (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

Στελεχωμένο από 9 υπαλλήλους, όλων των απαραίτητων ειδικοτήτων και με ωράριο λειτουργίας 9:00 π.μ. έως 21:00 μ.μ. καθημερινά, έχει ως αποστολή:

- τη δημιουργία ενός άτυπου «συμβολαίου» μεταξύ στελέχους συμβουλευτικής και ωφελούμενων, μέσα σε ένα κλίμα εμπιστοσύνης και κατανόησης,
- τη σταδιακή διάγνωση των αναγκών ψυχοκοινωνικής στήριξης των ωφελούμενων,
- την καταγραφή των χαρακτηριστικών τους σε ατομικό ιστορικό,
- τον αμοιβαία αποδεκτό προγραμματισμό των επόμενων σταδίων ψυχοκοινωνικής στήριξής τους,
- την παραπομπή τους σε υπάρχουσες υπηρεσίες-δομές για την υποστήριξή τους και σε κοινωνικές δομές που θα λειτουργούν στο πλαίσιο του ίδιου έργου,
- την από κοινού δημιουργία προτάσεων βελτίωσης της κατάστασής τους, καθώς και
- την παρακολούθηση (follow up) της πορείας τους.

Στο πλαίσιο της δράσης υιοθετούνται και συγκεκριμένες πολιτικές προσέλκυσης εθελοντών, με σκοπό τη γενικότερη ενημέρωση του ευρύτερου κοινού για το έργο και τους στόχους του, ενώ η απόδοσή του καταγράφεται μέσω ηλεκτρονικού συστήματος καταγραφής και μέτρησης του αριθμού των ωφελούμενων, του χρόνου διαμονής, των υπηρεσιών που τους παρασχέθηκαν και άλλων.

β) Δήμος Αγ. Δημητρίου: Δημοτικός λαχανόκηπος

Οι Δημοτικοί Λαχανόκηποι⁵⁸ είναι μία πρωτοποριακή δομή που συστήθηκε τα τελευταία χρόνια από το Δήμο Αγίου Δημητρίου, σε μία δημοτική έκταση 2,5

⁵⁸ Για περισσότερες πληροφορίες βλ. <https://dad.gr/oi-dimotikoi-lachanokipoi-toy-dimoy-agioy-dimitrioy-os-paradeigma-kalis-praktikis-stin-akadimaiki-koinotita> (Τελευταία πρόσβαση 11.10.2023).

στρεμμάτων, η οποία χωρίστηκε σε 45 τμήματα, τα οποία μοιράστηκαν σε δημότες βάσει κοινωνικο - οικονομικών κριτηρίων. Στους στόχους της δομής περιλαμβάνονται:

- η ενίσχυση νοικοκυριών με χαμηλό εισόδημα,
- η αξιοποίηση της συγκεκριμένης, εγκαταλελειμμένης στο παρελθόν, δημοτικής έκτασης για τη δημιουργία ενός σημαντικού χώρου πρασίνου στο κέντρο της πόλης,
- η ευαισθητοποίηση νέων ανθρώπων σε θέματα περιβάλλοντος, οικολογίας και σωστής διατροφής. καθώς και
- η παροχή κινήτρων σε κάποιους να στρέψουν τα επαγγελματικά τους ενδιαφέροντα προς αυτή την κατεύθυνση.

Ο χώρος αξιοποιείται επίσης για την οργάνωση υπαίθριων εκδηλώσεων με θέμα το περιβάλλον, στις οποίες περιλαμβάνεται και η υλοποίηση σχολικών εκπαιδευτικών προγραμμάτων. Τις ημέρες και ώρες που η κεντρική είσοδος είναι ανοικτή από τους καλλιεργητές, επιτρέπεται η πρόσβαση στο χώρο για όλους τους πολίτες.

III. Τοπική Υγεία & Πρόνοια

Η εγγύτητά της με τον πολίτη καθιστά την Τοπική Αυτοδιοίκηση άμεσο δέκτη των πάσης φύσεως κοινωνικών προβλημάτων. Υπό αυτό το πρίσμα οι Δήμοι οφείλουν να συνεργαστούν με τους φορείς της κεντρικής κυβέρνησης, με στόχο την υλοποίηση μιας κοινωνικής πολιτικής⁵⁹, προσανατολισμένης στη

⁵⁹ Όπως αναφέρει ο Ν. Κ. Χλέπας, μετά και από την εμπειρία του Covid-19, θα ήταν πρόσφορη η μεταφορά σημαντικών υπηρεσιών κοινωνικού χαρακτήρα στους ΟΤΑ, μεταξύ των οποίων προτείνει και τη δημιουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος πρωτοβάθμιας περίθαλψης στους δήμους, οι οποίοι θα έχουν και την ευθύνη της λειτουργίας του, ενώ οι περιφέρειες μπορούν να αναλάβουν και άλλες αρμοδιότητες δημόσιας υγείας, μεταξύ των οποίων και την ευθύνη για τα γενικά νοσοκομεία του συστήματος υγείας. Μέσω

χρηστή διαχείριση, στην κάλυψη των αναγκών και στην αποτελεσματική επίλυση των καθημερινών προβλημάτων των πολιτών, εναρμονισμένη στις ιδιαιτερότητες της εκάστοτε τοπικής κοινωνίας. Η υλοποίηση έργων και δράσεων για τη δημιουργία κατάλληλων υποδομών και υποστηρικτικών υπηρεσιών, με σκοπό τη στήριξη της τοπικής κοινωνικής ανάπτυξης, μπορεί να πραγματοποιηθεί μέσω της εξασφάλισης πόρων από συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα και εθνικές δράσεις.

α) Δήμος Ηλιούπολης: Ιατρείο Κοινωνικής Αποστολής

Το Ιατρείο Κοινωνικής Αποστολής⁶⁰ του Δήμου Ηλιούπολης, το οποίο συστάθηκε το 2012, αποτελεί το πρώτο παράρτημα του δικτύου Ιατρείων Κοινωνικής Αποστολής της Αρχιεπισκοπής Αθηνών. Η λειτουργία και η ενίσχυσή του με ανθρώπινο δυναμικό πραγματοποιείται υπό την εποπτεία του Ιατρικού Συλλόγου Αθηνών (ΙΣΑ) και την υποστήριξη των Γιατρών του Κόσμου.

Αποστολή του είναι η παροχή πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας σε ανασφάλιστους και άπορους δημότες, ενήλικες και παιδιά, οι οποίοι λόγω του αποκλεισμού τους από την ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, αντιμετωπίζουν σοβαρές συνέπειες στην υγεία τους, ενώ μπορούν να θέσουν σε κίνδυνο και τη δημόσια υγεία.

Η στελέχωση του Ιατρείου περιλαμβάνει μέλη του Ιατρικού Συλλόγου, του Δήμου και των Γιατρών του Κόσμου, ενώ η γραμματειακή και διοικητική υποστήριξη παρέχεται από εθελοντές δημότες. Ο εξοπλισμός και τα λειτουργικά έξοδα καλύπτονται αποκλειστικά από το Δήμο.

της αποκέντρωσης των εν λόγω υπηρεσιών τα οφέλη θα είναι πολλά. Αφενός θα αποκτήσουν πιο άμεσο χαρακτήρα και θα βελτιωθεί η διαχείρισή τους, αφετέρου θα αυξηθεί η αποτελεσματικότητά τους και η ποιότητά τους θα αναβαθμιστεί.

Βλ. Ν. Κ. Χλέπας, «Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη Μετα-κορωνοϊό Εποχή», Διανέοσις, 2021, Διαθέσιμο στο https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2021/01/Chlepas_January.pdf, σελ. 21.

⁶⁰ Για περισσότερες πληροφορίες βλ. <https://www.isathens.gr/iatr-koin-apostolis-arxeio/9921-parartima-iatreiou-koinwnikh-s-apostolhs-dimos-hlioypolis> (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

Εκτός της ιατρικής περίθαλψης, το Ιατρείο παρέχει και φαρμακευτική κάλυψη σε όσους εξετάζονται σε αυτό και χρήζουν φαρμακευτικής αγωγής, η οποία και τους παρέχεται δωρεάν.

β) Δήμος Παύλου Μελά: Δράσεις ευαισθητοποίησης για την πρόληψη της παιδικής παχυσαρκίας

Ο Δήμος Παύλου Μελά⁶¹, στο πλαίσιο του Άξονα προτεραιότητας 14, «Εδραίωση της μεταρρύθμισης στον τομέα ψυχικής υγείας, ανάπτυξη της πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας και προάσπισης της δημόσιας υγείας του πληθυσμού στις τρεις περιφέρειες σταδιακής εξόδου» του Επιχειρησιακού Προγράμματος Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού 2007-2013, μοίρασε δύο χιλιάδες χρωματιστές ειδικές τσάντες φαγητού (lunch boxes) στα παιδιά των νηπιαγωγείων και της Α' τάξης Δημοτικού. Σκοπό της δράσης αποτελεί η ενθάρρυνση των γονέων να ετοιμάζουν σπιτικό φαγητό για τα παιδιά τους, η δημιουργία μιας ελκυστικής εικόνας στο μαθητή για το σπιτικό κολατσιό και η παροχή κινήτρων στα παιδιά για να ακολουθούν μια υγιεινή ζωή. Μαζί με τις ειδικές τσάντες τα παιδιά έλαβαν και σχετικό ενημερωτικό υλικό με συμβουλές πρόληψης της παιδικής παχυσαρκίας και οδηγίες σωστής διατροφής. Τη δράση του Δήμου υποστήριξε το Αντικαρκινικό νοσοκομείο Θεσσαλονίκης «Θεαγένειο», καθώς και το Τμήμα Επιστήμης Τροφίμων και Διατροφής της Γεωπονικής Σχολής του ΑΠΘ.

IV. Πολιτισμός, Αθλητισμός & Κοινωνική Ανάπτυξη

Στην ατζέντα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης συγκαταλέγεται και η διαμόρφωση μίας ολοκληρωμένης δημοτικής πολιτικής για τη διάδοση της γνώσης και του αθλητισμού, την καλλιέργεια του αθλητικού πνεύματος και τη

⁶¹ Για περισσότερες πληροφορίες βλ. <https://pavlosmelas.gr> (Τελευταία Πρόσβαση: 11.10.2023).

δημιουργική απασχόληση των παιδιών. Απώτερος σκοπός είναι η ικανοποίηση των πολιτών και η διαρκής βελτίωση της ποιότητας ζωής τους.

α) Δήμος Αμαρουσίου: Δωρεάν φοίτηση σε φροντιστήριο

Στο πλαίσιο της κοινωνικής υποστήριξης και αλληλεγγύης, ο Οργανισμός Κοινωνικής Πολιτικής & Αλληλεγγύης του Δήμου Αμαρουσίου⁶² υλοποιεί πρόγραμμα δωρεάν φοίτησης σε φροντιστήρια Ξένων γλωσσών και σε φροντιστήρια Μέσης Εκπαίδευσης, σε συνδυασμό με διάθεση σχολικών ειδών σε παιδιά κατοίκων της πόλης, οι οποίοι ανήκουν σε ευπαθείς, κοινωνικά και οικονομικά, ομάδες. Πρόκειται για απόρους, μακροχρόνια ανέργους, άτομα με αναπηρία, μονογονεϊκές και πολύτεκνες οικογένειες. Με αυτό τον τρόπο παρέχει τη δυνατότητα σε μαθητές που αντιμετωπίζουν κοινωνικές και οικονομικές δυσκολίες να καλύψουν μέρος των εκπαιδευτικών τους αναγκών. Η πιστοποίηση της συμμετοχής των παιδιών πραγματοποιείται από κοινωνικούς λειτουργούς, μετά από έλεγχο των απαραίτητων δικαιολογητικών και κοινωνική έρευνα μέσα από κατ' οίκον επίσκεψη, ώστε να διαπιστωθούν οι πραγματικές συνθήκες διαβίωσης των αιτούντων.

Στις οικογένειες που δεν είναι άπορες, αλλά έχουν χαμηλό ετήσιο οικογενειακό εισόδημα, παρέχεται η δυνατότητα έκπτωσης, σε συνεννόηση με τους ιδιοκτήτες των φροντιστηρίων, κατόπιν προσωπικής συνάντησης και ανάλογα με τις δυνατότητες της εκάστοτε επιχείρησης. Τα φροντιστήρια που εντάσσονται στο κοινωφελές αυτό πρόγραμμα περιλαμβάνονται στους χορηγούς του Δήμου και η συμβολή τους αναγνωρίζεται δημόσια μέσω δημοσίευσης στον τοπικό τύπο και συμμετοχής τους στην ετήσια εκδήλωση, που γίνεται προς τιμήν των επιχειρήσεων που υποστηρίζουν τις τοπικές δράσεις πρόνοιας.

⁶² Για περισσότερες πληροφορίες βλ. <http://www.otapractices.gr/portfolio-items/practice9> (Τελευταία Πρόσβαση 11.10.2023).

β) Δήμος Βόλου: Κέντρο Τουριστικής Πληροφόρησης

Το Κέντρο Τουριστικής Πληροφόρησης αποτελεί σημείο υποδοχής και παροχής τουριστικών πληροφοριών για τους επισκέπτες του Νομού Μαγνησίας και ειδικά για την πόλη του Βόλου⁶³. Στο πλαίσιο της λειτουργίας του έχει αναπτυχθεί η ιστοσελίδα <https://www.volosinfo.gr>, στην οποία υπάρχει πλούσιο φωτογραφικό υλικό και αναλυτικές πληροφορίες για τη γεωγραφία, τη βλάστηση, τη χλωρίδα και την πανίδα του Πηλίου, τις δύο βασικές διαδρομές που μπορεί να ακολουθήσει ο περιηγητής, από τη θάλασσα ή από τα χωριά και για όλα τα αξιοθέατα της περιοχής. Η ιστοσελίδα διατίθεται στην ελληνική και στην αγγλική γλώσσα.

V. Καινοτόμες Ψηφιακές Λειτουργίες

Ο τομέας «Καινοτόμες Ψηφιακές Λειτουργίες» περιλαμβάνει καλές πρακτικές που στοχεύουν στην κατάλληλη αξιοποίηση των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) από τους σύγχρονους Δήμους και την εφαρμογή τους σε όλο το φάσμα των δημοτικών υπηρεσιών⁶⁴, με σκοπό τη δημιουργία μιας εξαιρετικά θετικής δυναμικής για την τοπική ανάπτυξη και την αναβάθμιση της ποιότητας ζωής των δημοτών. Η ευρεία χρήση της ψηφιακής τεχνολογίας, των ευρυζωνικών και των ασύρματων δικτύων και η προώθηση του διαδραστικού ρόλου του δημότη, μέσω της άμεσης επικοινωνίας, πληροφόρησης,

⁶³ Για περισσότερες πληροφορίες βλ. <https://dimosvolos.gr/el> (Τελευταία πρόσβαση 11.10.2023).

⁶⁴ Σύμφωνα με έρευνα στελεχών του δημοσίου τομέα σε επιλεγμένα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι καλά σχεδιασμένες υπηρεσίες ηλεκτρονικής διακυβέρνησης μπορούν να έχουν καταλυτικό ρόλο στην αναβάθμιση της ποιότητας και στην αύξηση της αποτελεσματικότητας της παροχής δημοσίων υπηρεσιών. Για περισσότερες πληροφορίες βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή «*Η Ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης – Μία Εργαλειοθήκη για τους Επαγγελματίες της Δημόσιας Διοίκησης*» στο Α. Καρβούνης (Επίμ.), 2017, σελ. 1.

ενημέρωσης και συμμετοχής στις αποφάσεις που τον αφορούν, θα αποτελέσει το μέσο για την υλοποίηση των παραπάνω στόχων.

α) Δήμος Κομοτηνής: Πρότυπη Εξυπηρέτηση Πολιτών από το Δήμο Κομοτηνής μέσω της Λειτουργίας της Γραμμής Δημότη

Από το 2013 ο Δήμος Κομοτηνής έθεσε σε λειτουργία τη Γραμμή Δημότη⁶⁵ (15424 με αστική χρέωση). Η Γραμμή αξιοποιείται για τη μεταφορά και τη γνωστοποίηση των καθημερινών προβλημάτων των δημοτών, με σκοπό την άμεση, κατά το δυνατόν, επίλυση τους από τις υπηρεσίες του Δήμου. Είναι διαθέσιμη για την εξυπηρέτηση των δημοτών καθημερινά, από Δευτέρα έως Παρασκευή, ενώ τα αιτήματα των πολιτών μπορούν να καταχωρηθούν και ηλεκτρονικά στην ιστοσελίδα του Δήμου. Προτεραιότητα της Δημοτικής Αρχής αποτελεί η άμεση και αξιόπιστη καταγραφή αιτημάτων, υποδείξεων, προβλημάτων και προτάσεων των δημοτών της Κομοτηνής, σχετικά με τον ηλεκτροφωτισμό, την καθαριότητα, τις αναφορές για λακκούβες, το πράσινο, το περιβάλλον και γενικά θέματα που αφορούν στο Δήμο Κομοτηνής. Κατά τον πρώτο χρόνο λειτουργίας του προγράμματος, κατατέθηκαν συνολικά 2959 αιτήματα, εκ των οποίων ικανοποιήθηκαν πάνω από 2277, ποσοστό που αντιστοιχεί στο 77% του συνόλου.

β) Δήμος Σερρών: Κοινωνικό Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα

Το έργο στοχεύει στη δημιουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος για την στήριξη των πολιτών και ιδιαίτερα των ατόμων που ανήκουν σε ευπαθείς ομάδες

⁶⁵ Για περισσότερες πληροφορίες βλ. <http://www.komotini.gr> (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

(ασθενείς, ηλικιωμένοι, μοναχικά άτομα, ΑΜΕΑ) και χρήζουν κοινωνικής πρόνοιας και προστασίας από το Δήμο⁶⁶. Στις παροχές του συγκαταλέγονται:

- παροχή μηχανογραφικής υποστήριξης στις επιχειρησιακές διαδικασίες των υφιστάμενων δομών κοινωνικής πρόνοιας (Πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι», ΚΑΠΗ),
- αποτελεσματική ενημέρωση και
- διάθεση πληροφοριών που σχετίζονται με την υγεία και την πρόληψη.

Οι νέες ψηφιακές υπηρεσίες που δημιουργούνται είναι:

- Τηλε-φροντίδα, η οποία αφορά υπηρεσίες απομακρυσμένης φροντίδας,
- Τηλε-βοήθεια / Τηλε-υποστήριξη, η οποία αφορά υπηρεσίες εξυπηρέτησης άμεσων κλήσεων για βοήθεια,
- Υπηρεσίες υποστήριξης και οργάνωσης με χρήση ΤΠΕ της επιχειρησιακής λειτουργίας και των υφιστάμενων υπηρεσιών του προγράμματος «ΒΟΗΘΕΙΑ ΣΤΟ ΣΠΙΤΙ» και
- Υπηρεσίες Πρόληψης και Προαγωγής Υγείας.

Το έργο εντάσσεται στον Άξονα 4: «Ψηφιακή σύγκλιση και επιχειρηματικότητα στην ΠΚΜ» του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Μακεδονία – Θράκη» 2007-2013⁶⁷, με προϋπολογισμό 207.600.000 ευρώ.

Β. Ο ρόλος της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος

Κομβικό ρόλο στην ανάδειξη και προώθηση καλών πρακτικών στους ΟΤΑ Α' βαθμού, αλλά και στην ανάπτυξη καλών πρακτικών για τη διασύνδεση των

⁶⁶ Για περισσότερες πληροφορίες βλ. <https://www.serres.gr/> (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

⁶⁷ Για περισσότερες πληροφορίες βλ. http://2007-2013.espa.gr/elibrary/Episimo_Keimeno_EP_MAKedonias-Thrakis_3rd_Ed.pdf σελ. 179-190, (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

υπηρεσιών τους και την κάλυψη των εκάστοτε αναγκών τους, επιτελεί η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος (ΚΕΔΕ)⁶⁸. Πρόκειται για ένα νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, που αποτελεί το ανώτατο συλλογικό όργανο εκπροσώπησης των ΟΤΑ Α΄ βαθμού, εποπτεύεται από το Υπουργείο Εσωτερικών και σε αυτό συμμετέχουν υποχρεωτικά όλες οι Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων, μέσω των αντιπροσώπων τους⁶⁹. Η σύσταση της ΚΕΔΕ προβλέπεται από τις διατάξεις του προεδρικού διατάγματος 197/78, όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε μεταγενέστερα.

Μεταξύ των αρμοδιοτήτων της περιλαμβάνονται:

- η παρακολούθηση της τρέχουσας κατάστασης των ΟΤΑ Α΄ βαθμού καθώς και η συλλογή και επεξεργασία πληροφοριών για τα θέματα που τους αφορούν,
- η διερεύνηση των αναγκών και των ικανοτήτων των φορέων της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης,
- η ανάπτυξη συνεργασιών με άλλους οργανισμούς σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο,
- η παροχή πληροφοριών και συμβουλευτικής σε Δήμους,
- η παροχή υποστήριξης σε έργα Τ.Π.Ε. και η χρήση ηλεκτρονικών δικτύων,
- η συμβουλευτική υποστήριξη σε Ευρωπαϊκά και διεθνή θέματα,
- η υποστήριξη της συμμετοχής της σε Ευρωπαϊκά και διεθνή δίκτυα και άλλες.

Η ΚΕΔΕ εκδίδει δύο περιοδικά, την «Επιθεώρηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης»⁷⁰, σε έντυπη μορφή, με σκοπό:

- την αναλυτική ενημέρωση των αιρετών, του ανθρώπινου και επιστημονικού δυναμικού της Αυτοδιοίκησης και των ενεργών πολιτών,

⁶⁸ Βλ. <https://kede.gr/> (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

⁶⁹ Βλ. Α. Καρβούνης, «Τοπική αυτοδιοίκηση: Οι Δήμοι» στο Δ. Σωτηρόπουλος και Β. Νταλάκου (Επίμ.) *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*, 2021, σελ. 286.

⁷⁰ Βλ. <https://kede.gr/enimerosi/> (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

- την ανάδειξη της καινοτομίας και των καλών πρακτικών δήμων και πόλεων,
- την αποσαφήνιση νομικών, οικονομικών, θεσμικών και άλλων θεμάτων, καθώς και
- τη δημιουργία αφορμών προβληματισμού και διαλόγου,

και το "localit.gr"⁷¹, σε ηλεκτρονική μορφή, με σκοπό την αποτύπωση της επικαιρότητας στην Αυτοδιοίκηση, βάσει πρωτογενούς έρευνας, σε συνδυασμό με καταγραφή και αποτύπωση θεωρητικών αναζητήσεων αλλά και πολιτικών που εισάγονται τόσο σε εθνικό όσο και σε υπερεθνικό επίπεδο.

Τέλος, με πρωτοβουλία της ΚΕΔΕ έχει αναπτυχθεί μια σειρά από ψηφιακές πλατφόρμες, με σκοπό τη διασύνδεση υπηρεσιών των Δήμων και κάλυψη ορισμένων αναγκών τους:

1. Σύστημα «Διαλειτουργικότητας Ηλεκτρονικών Υπηρεσιών Δήμων Ελλάδας» (gonHUB) της ΚΕΔΕ, 2017⁷².

Η ΚΕΔΕ σε συνεργασία με το ΥΠΕΣ και την ΠΕΤΑ Α.Ε. στο πλαίσιο της υλοποίησης Προγραμματικής Σύμβασης μεταξύ τους δημιούργησε το 2017 το σύστημα «Διαλειτουργικότητας Ηλεκτρονικών Υπηρεσιών Δήμων Ελλάδας» με το διακριτικό όνομα gonHUB, το οποίο επιτρέπει:

- την άμεση και ασφαλή πρόσβαση στελεχών των Δήμων σε ηλεκτρονικές υπηρεσίες που προσφέρουν δεδομένα από άλλους φορείς μέσω του κόμβου gonHUB στους Δήμους
- την άμεση και ασφαλή πρόσβαση άλλων φορέων της δημόσιας διοίκησης σε δεδομένα που προσφέρονται μέσω του κόμβου gonHUB από τους Δήμους.

Το gonHUB είναι λοιπόν ένας εξειδικευμένος επιχειρησιακός κόμβος υπηρεσιών και φιλοδοξεί να γίνει ο κεντρικός αμφίδρομος δίαυλος με τους 325 Δήμους για οποιονδήποτε θέλει να ανταλλάξει στοιχεία ή υπηρεσίες μαζί τους. Φιλοξενείται στο σύγχρονο δημόσιο κέντρο δεδομένων C-Cloud της ΓΓΠΣ του ΥΠΟΙΚ και εξυπηρετεί τα εξής:

- το στόχο της ελληνικής ψηφιακής στρατηγικής 2014-2020 για την ανάπτυξη ηλεκτρονικών υπηρεσιών ανάμεσα σε φορείς της Δημόσιας Διοίκησης
- την πλήρωση της ανάγκης ύπαρξης κεντρικού μηχανισμού ανταλλαγής στοιχείων με το σύνολο των δήμων με έγκυρο, άμεσο και ασφαλή τρόπο.
- την ανάγκη των δήμων για τη συλλογή και την εκμετάλλευση ορθών στοιχείων πληροφόρησης των πολιτών, που σήμερα είναι ελλιπή όπως ύπαρξη ΑΦΜ χωρίς στοιχεία οφειλέτη, πινακίδων χωρίς στοιχεία κατόχων οχημάτων, λάθος m2 τέλους ακίνητης περιουσίας, μη ενημέρωση για τα ακαθάριστα έσοδα για τον υπολογισμό του δημοτικού τέλους επί των ακαθάριστων εσόδων καταστημάτων κα.

Οι αρχικές ηλεκτρονικές υπηρεσίες που υλοποιήθηκαν είναι το «e-Παράβολο» και η «Αναζήτηση Μητρώου - Επιβεβαίωση Στοιχείων Φυσικού Προσώπου».

Πηγή: <https://gonhub.gr/home> (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023)

⁷¹ Βλ. <https://kede.gr/localit/> (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

⁷² Για περισσότερες πληροφορίες βλ. <https://gonhub.gr/home> (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

2. Πλατφόρμα Πέλοπας (Ψηφιακή πλατφόρμα «ΠΕΛΟΠΑΣ» για την καταχώριση των αθλητικών εγκαταστάσεων των Ο.Τ.Α. | My-ΟΤΑ.gr)⁷³.
3. Ψηφιακή πλατφόρμα καταγραφής αναγκών ΟΤΑ⁷⁴.



Πηγή: <https://aitimata.kedke.gr> (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

4. Ψηφιακή πλατφόρμα απαλλαγής δημοτικών τελών και μείωσης τέλους κοινόχρηστων χώρων⁷⁵.

⁷³ Για περισσότερες πληροφορίες βλ. myota.gr (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

⁷⁴ Για περισσότερες πληροφορίες βλ. <https://aitimata.kedke.gr> (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

⁷⁵ Για περισσότερες πληροφορίες βλ. <https://dt.govapp.gr> (Τελευταία πρόσβαση: 22-02-2022).

ΠΛΑΤΦΟΡΜΑ ΑΙΤΗΣΗΣ ΑΠΑΛΛΑΓΗΣ Δ.Τ. & ΜΕΙΩΣΗΣ ΤΕΛΟΥΣ ΚΟΙΝΟΧΡΗΣΤΩΝ ΧΩΡΩΝ

MENΟΥ ΕΙΣΟΔΟΣ

ΤΑΥΤΟΠΟΙΗΣΗ ΜΕΣΩ TAXISNET
Συνδεθείτε στο σύστημα μέσω των στοιχείων taxisnet της Επιχείρησής.

ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΑΙΤΗΣΗΣ
Δημιουργήστε μια αίτηση για κάθε επιχείρησή σας για να υποβάλλετε αίτηση απαλλαγής Δ.Τ. ή / και αίτηση μείωση τελών κοινοχρήστων χώρων.

ΣΥΜΠΛΗΡΩΣΗ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ
Επιλέξτε το Δήμο, σύμφωνα με τη διεύθυνση της επιχείρησής, συμπληρώστε τον αριθμό παροχής, τα στοιχεία διεύθυνσης / επικοινωνίας και επισυνάψτε τα απαραίτητα συνημμένα έγγραφα.

ΥΠΟΒΟΛΗ ΑΙΤΗΣΗΣ
Υποβάλετε την Αίτηση και αναμένετε να ειδοποιηθείτε από τον αρμόδιο Δήμο.

Καλώς ήλθατε στην εφαρμογή για την ηλεκτρονική υποβολή αίτησης απαλλαγής δημοτικού τέλους στους δήμους της χώρας.

Η δυνατότητα απαλλαγής από την καταβολή δημοτικών τελών επιχειρήσεων που έχουν πληγεί από τα έκτακτα μέτρα για τον κορονοϊό, δόθηκε στους δήμους με την Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου η οποία εκδόθηκε στις 20 Μαρτίου 2020.

Οι επαγγελματίες και οι επιχειρήσεις που έχουν διακόψει τη δραστηριότητά τους υποχρεωτικά λόγω της πανδημίας του Covid-19, μπορούν να αιτηθούν πλέον ηλεκτρονικά την απαλλαγή τους από τα τέλη καθαριότητας και φωτισμού ή / και τη μείωση τέλους κοινοχρήστων χώρων, εφόσον ο Δήμος που ανήκει η επιχείρηση έχει λάβει τις ανάλογες αποφάσεις.

Πηγή: <https://dt.govapp.gr> (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

5. Πλατφόρμα Δήλωσης Διόρθωσης τ.μ. Ακινήτων προς τους ΟΤΑ⁷⁶.

ΠΛΑΤΦΟΡΜΑ ΔΗΛΩΣΗΣ ΔΙΟΡΘΩΣΗΣ Τ.Μ. ΑΚΙΝΗΤΩΝ ΠΡΟΣ ΤΟΥΣ ΟΤΑ

ΑΝΑΜΟΝΕΣ ΣΥΝΕΙ ΕΡΩΤΗΣΕΙΣ ΟΔΗΓΙΕΣ ΧΡΗΣΗΣ ΕΙΣΟΔΟΣ

Καλώς ήλθατε στην εφαρμογή για την ηλεκτρονική υποβολή αιτήσεως διόρθωσης της ανεπίσημης ακίνητων στους δήμους της χώρας.

Η εφαρμογή αναπτύχθηκε από την ΚΕΔΕ, με τη συνεργασία και την υποστήριξη του Υπουργείου Περιφέρειας Ανάπτυξης και του Υπουργείου Εσωτερικών.

Μέσω της εφαρμογής παρέχεται η πληροφορία για τα στοιχεία των ακινήτων, όπως είναι καταχωρημένα στην εφαρμογή Πανεπιστημίου (ΕΠ) της ΑΑΔΕ.

Για τη διαδικασία συμπλήρωσης της δήλωσης των ακινήτων, η εφαρμογή:

- επικεντρώνεται στην εφαρμογή Πανεπιστημίου (ΕΠ) της ΑΑΔΕ, από όπου παρέχεται η πληροφορία για τα στοιχεία των ακινήτων και
- επικεντρώνεται με τον ΔΕΔΔΜΕ για τα ηλεκτροδοτούμενα, από όπου αντλεί πληροφορίες σχετικά με τον αριθμό παροχής του ακινήτου.

Για τα ηλεκτροδοτούμενα ακίνητα πραγματοποιείται διασύνδεση των τ.μ. του ΤΑΥ με τα στοιχεία του ΔΕΔΔΜΕ.

Σε κάθε περίπτωση, μέσω της εφαρμογής καλύπτεται η δήλωση στον οικείο δήμο τα πραγματικά στοιχεία των ακινήτων, καθώς ταυτόχρονα εξασφαλίζονται τα κριτήρια που προβλέπονται στην εφαρμοζόμενη για τα έσοδα των δήμων νομοθεσία (α.ν. 429/1976, παρ. 11 & 14, α.ν. 1082/1990, παρ. 12 & 16, α.ν. 24 & 2132/1993).

Αν για κάποιο λόγο δεν είναι δυνατή η δήλωση μέσω της εφαρμογής, παρακαλείται να απευθυνθείτε στον οικείο δήμο.

ΕΙΣΟΔΟΣ ΠΟΛΙΤΩΝ ΓΙΑ ΔΗΛΩΣΗ ΔΙΟΡΘΩΣΗΣ Τ.Μ. ΑΚΙΝΗΤΩΝ

Βήμα 1
Συνδέεται στο σύστημα μέσω των στοιχείων taxisnet.

Δημιουργήστε μια δήλωση για κάθε ακίνητο που επιθυμείτε να υποβάλλετε διόρθωση τ.μ. επιλέγοντας οριστά το Δήμο που ανήκει.

Βήμα 2

Βήμα 3
Επιλέξτε από τη λίστα τα ακίνητα που επιθυμείτε να διορθώσετε και προσαρτήστε τα τ.μ., σύμφωνα με τα πραγματικά.

Βήμα 4
Υποβάλετε τη δήλωση.

Θα ειδοποιηθείτε για την πορεία των δηλώσεων από τους οικείους δήμους.

Πηγή: <https://tetragonika.govapp.gr> (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

⁷⁶ Για περισσότερες πληροφορίες βλ. <https://tetragonika.govapp.gr> (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

III. Η συμβολή άλλων φορέων στην ανάδειξη καλών πρακτικών

α) Το Πρόγραμμα Ανάδειξης Καλών Πρακτικών στους Ελληνικούς Δήμους της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης⁷⁷.

Το Πρόγραμμα Ανάδειξης Καλών Πρακτικών στους Ελληνικούς Δήμους της Ε.Ε.Τ.Α.Α.⁷⁸ αποτελεί μία συστηματική μέθοδο για τον εντοπισμό και την ανάδειξη καλών πρακτικών σε συγκεκριμένα θεματικά πεδία και στη συνέχεια τη διάχυσή τους σε άλλους ΟΤΑ. Ο σχεδιασμός του προγράμματος πραγματοποιήθηκε από το Κέντρο Τεχνογνωσίας για τη Μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Συμβουλίου της Ευρώπης, με σκοπό την ανάδειξη των Δήμων που έχουν εφαρμόσει με επιτυχία πρωτοβουλίες ή πρότυπα σχέδια σε βασικούς τομείς δράσεις τους, που έχουν σημαντικό αντίκτυπο στην τοπική κοινωνία. Υλοποιείται στο πλαίσιο συνεργασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Συμβουλίου της Ευρώπης με το Ελληνικό Υπουργείο Εσωτερικών.

β) Παρατηρητήριο Βιώσιμης Ανάπτυξης

Το Παρατηρητήριο Βιώσιμης Ανάπτυξης⁷⁹ είναι ένας μηχανισμός καταγραφής και παρακολούθησης των δράσεων και πρωτοβουλιών Βιώσιμης Ανάπτυξης που αναπτύσσονται σε εθνικό επίπεδο στους τομείς της Οικονομίας, του Περιβάλλοντος και της Κοινωνίας. Απευθύνεται σε θεσμικούς και επιχειρηματικούς φορείς, επιχειρήσεις, ΟΤΑ και οργανισμούς της Κοινωνίας των Πολιτών, Ακαδημαϊκά Ιδρύματα, καθώς και στη σχολική κοινότητα. Προβάλλει το γενικό επίπεδο στο οποίο βρίσκεται η Ελλάδα στα θέματα Βιώσιμης

⁷⁷ Στο εξής Ε.Ε.Τ.Α.Α. .

⁷⁸ Για περισσότερες πληροφορίες βλ. www.eetaa.gr/index.php?tag=kales_praktikes (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

⁷⁹ Για περισσότερες πληροφορίες βλ. observatory.sustainablegreece2020.com/gr/good-practices.2.2.html (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

Ανάπτυξης, μέσω των δράσεων και των πρωτοβουλιών που αναπτύσσονται από τους Οργανισμούς. Εμπλουτίζεται καθ' όλη τη διάρκεια του χρόνου μέσω της συστηματικής καταγραφής όλων των δράσεων και πρωτοβουλιών που αναπτύσσονται στη χώρα μας και λειτουργεί ως Δίκτυο ανταλλαγής γνώσης και εμπειριών μεταξύ των συμμετεχόντων Οργανισμών. Μέχρι σήμερα έχουν κατατεθεί 431 καλές πρακτικές στον τομέα της Οικονομίας, 893 στον τομέα της Κοινωνίας και 485 στον τομέα του Περιβάλλοντος. Οι πρωτοβουλίες συνδέονται με τους 17 Παγκόσμιους Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης, όπως εικονίζονται παρακάτω:



Πηγή: [https:// observatory.sustainablegreece2020.com/home/](https://observatory.sustainablegreece2020.com/home/) (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

γ) Αποθετήριο Καινοτομιών του Υπουργείου Εσωτερικών

Το Υπουργείο Εσωτερικών έχει αναπτύξει ένα Αποθετήριο Καινοτομιών⁸⁰ στο οποίο οι φορείς της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης μπορούν να υποβάλλουν καινοτόμες πρακτικές, με τη χρήση μιας ειδικής φόρμας. Σκοπός του αποθετηρίου είναι η διαμοίραση πληροφορίας και η διάδοση καινοτόμων πρακτικών στο σύνολο της Δημόσιας Διοίκησης. Η εγκυρότητα και η πληρότητα των στοιχείων που υποβάλλονται αξιολογείται από το Τμήμα Καινοτομίας και Βέλτιστων Πρακτικών του Υπουργείου Εσωτερικών και στη συνέχεια αναρτώνται στην ιστοσελίδα www.innovation.gov.gr. Οι τύποι καινοτομίας υπάγονται σε οκτώ Τομείς Πολιτικής:

- Δημόσια Διοίκηση,
- Δημόσια τάξη και ασφάλεια,
- Οικονομία,
- Περιβάλλον,
- Κοινωνική πρόνοια και προστασία,
- Υγεία,
- Πολιτισμός και αθλητισμός και
- Εκπαίδευση

και αφορούν:

- το σχεδιασμό και την παροχή υπηρεσιών,
- το σχεδιασμό και ανασχεδιασμό διαδικασιών,
- την οργανωτική καινοτομία,
- τη διαχείριση δεδομένων και τη λήψη αποφάσεων,
- τη διαχείριση ανθρωπίνων πόρων,
- τη συμμετοχή πολιτών, την επικοινωνία και τη συμπεριφορά και
- την κοινωνική καινοτομία.

⁸⁰ Για περισσότερες πληροφορίες βλ. <https://innovation.gov.gr/best-practices/> (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

Επίλογος

Η δράση όλων των προαναφερθέντων φορέων αποσκοπεί στην ενθάρρυνση της ανάπτυξης καλών πρακτικών στους ΟΤΑ, στην καταγραφή και τη διάχυση των πλεονεκτημάτων που προκύπτουν από την υιοθέτησή τους, σε όσο περισσότερους ΟΤΑ είναι αυτό εφικτό. Ωστόσο, πέρα από τη διάδοση της εσωτερικής, χρήσιμη είναι και η αξιοποίηση της εξωτερικής εμπειρίας, από φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και τρίτων χωρών, καθώς οι καλές πρακτικές που αναπτύσσονται εκεί μπορούν να έχουν προστιθέμενη αξία, στο βαθμό που είναι συμβατές με τις εθνικές ανάγκες και την εκάστοτε τοπική κουλτούρα και να δώσουν νέες κατευθύνσεις και πορεία στην υλοποίηση των εθνικών δημόσιων πολιτικών, ανά τομέα διοικητικής δράσης. Η ταχεία ανάπτυξη της ψηφιακής διακυβέρνησης στη χώρα μας τα τελευταία χρόνια, θα συμβάλει αποφασιστικά στην ανταλλαγή καλών πρακτικών μεταξύ των ΟΤΑ σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο, με αποτέλεσμα τη συνεχή βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών και τη σταδιακή αποκατάσταση της εμπιστοσύνης τους απέναντι στο κράτος.

Βιβλιογραφία

I. Ελληνική

Καρβούνης Α., «Τοπική αυτοδιοίκηση: Οι Δήμοι» στο Δ. Σωτηρόπουλος και Β. Νταλάκου (Επίμ.) *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*, 2021.

Λαδιάς Χρ., «Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα», 2013.

Μπαμπαλιούτας Α., «Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης», Τόμος Α', 2007.

Του ιδίου, «Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης», Τόμος Β', 2013.

Πετράκος Γ.- Ψυχάρης Γ., «Περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα», 2016.

II. Αρθρα

Σωτηρόπουλος Δ., «Η Δημόσια Διοίκηση στην Εποχή μετά τον Κορωνοϊό», Διανέοσις, 2021, Διαθέσιμο στο

www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2021/01/Sotiropoulos_final.pdf.

Χλέπας Ν.Κ., «Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη Μετα-κορωνοϊό Εποχή», Διανέοσις, 2021, Διαθέσιμο στο

https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2021/01/Chlepas_January.pdf.

III. Επίσημα έγγραφα

Ελλάδα: Εθνική Στρατηγική για τη Βιώσιμη και Δίκαιη Ανάπτυξη 2030, Μάιος 2019.

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014-2020» (18-12-2014).

Ευρωπαϊκή Επιτροπή «*Η Ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης – Μία Εργαλειοθήκη για τους Επαγγελματίες της Δημόσιας Διοίκησης*» στο Α. Καρβούνης (Επίμ.), 2017. Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, «Εθνική Στρατηγική για τη διοικητική μεταρρύθμιση 2017-2019» (7/2017).

IV. Νομοθεσία

Ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης» (ΦΕΚ 87/Α/07.05.2010).

Ν. 4555/2018, Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι: «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης-Εμβάθυνση της Δημοκρατίας-Ενίσχυση της Συμμετοχής-Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των

Ο.Τ.Α.-Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ-Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση-Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 133/Α/19.07.2018).

V. Ιστοσελίδες

<https://aitimata.kedke.gr> (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

<https://dad.gr/oi-dimotikoi-lachanokipoi-toy-dimoy-agioy-dimitrioy-os-paradeigmakalis-praktikis-stin-akadimaiki-koinotita> (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

<https://dimosovolos.gr> (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

<https://dt.govapp.gr> (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

<https://govhub.gr/home> (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

<https://innovation.gov.gr/best-practices/> (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

<https://kede.gr/> (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

<https://kede.gr/localit/> (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

<https://pavlosmelas.gr> (Τελευταία Πρόσβαση: 11.10.2023).

<https://www.svak.gr/kales-praktikes> (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

<https://tetragonika.govapp.gr> (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

<https://trikalacity.gr> (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

<http://www.otapractices.gr> (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

<https://www.dimosvolvis.gr> (Τελευταία πρόσβαση 11.10.2023).

<https://www.isathens.gr/iatr-koin-apostolis-arxeio/9921-parartima-iatreiou-koinwnikhs-apostolhs-dimos-hliooypolis> (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

<http://www.komotini.gr> (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

<https://www.serres.gr/> (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

<https://www.volosinfo.gr> (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

[myota.gr](https://www.myota.gr) (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

observatory.sustainablegreece2020.com/gr/good-practices.2.2.html (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

www.allianceforsmartcities.gr (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

www.dimosalmopias.gov.gr (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

www.eetaa.gr/index.php?tag=kales_praktikes (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

http://2007-2013.espa.gr/elibrary/Episimo_Keimeno_EP_MAKedonias-Thrakis_3rd_Ed.pdf σελ. 179-190, (Τελευταία πρόσβαση: 11.10.2023).

Οι αναφέροντες παραβάσεις ενωσιακού δικαίου υπό το πρίσμα του ν.4990/2022

Θεόδωρος Ρέντζιος, υποψ. Δρ Παντείου Πανεπιστημίου

Φερενίκη Παναγοπούλου, Επίκ. Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου*

I. Εισαγωγή

Οι εργαζόμενοι σε έναν δημόσιο ή ιδιωτικό φορέα ή όσοι έρχονται σε επαφή με αυτόν στο πλαίσιο των εργασιακών δραστηριοτήτων τους είναι συχνά εκείνοι που διαπιστώνουν ενδεχόμενη ή τετελεσμένη βλάβη για το δημόσιο συμφέρον, που ανακύπτει στο πλαίσιο άσκησης των επαγγελματικών τους καθηκόντων. Προβαίνοντας σε αναφορές παραβιάσεων του ενωσιακού δικαίου που είναι επιβλαβείς για το δημόσιο συμφέρον, τα πρόσωπα αυτά ενεργούν ως πληροφοριοδότες-μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος⁸¹ και, ως εκ τούτου, συμβάλλουν καθοριστικά στην αποκάλυψη και την πρόληψη τέτοιων παραβιάσεων, καθώς και τη διασφάλιση της κοινωνικής ευημερίας, την αποτελεσματική και ενιαία εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου, την τήρηση της αρχής της νομιμότητας, ιδίως από τους δημόσιους φορείς αλλά και την προάσπιση του ελεύθερου και ανόθευτου ανταγωνισμού⁸².

Είναι σαφές ότι ο φόβος ή η απειλή αντιποίνων αποθαρρύνει τους δυνητικούς πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος από την αναφορά των

*Η συμβολή αποτελεί επεξεργασμένη εκδοχή της μελέτης μας στο Syntagma Watch, 12.9.2023, διαθέσιμη σε: <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/to-neo-thesmiko-plaisio-gia-anaferontes-paravaseis-enwsiakou-dikaiou/>. Θερμότατες ευχαριστίες εκφράζονται στον Αναπλ. Καθηγητή Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ, Γιώργο Γιαννόπουλο, για τον πολύ εποικοδομητικό διάλογο μαζί του. Ο Θεόδωρος Ρέντζιος έγραψε τα Κεφάλαια I και II και η Φερενίκη Παναγοπούλου το Κεφάλαιο III.

⁸¹ Ο όρος «μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος» του άρθρου 47 ΚΠοινΔ δεν συμπίπτει με τους αναφέροντες της Οδηγίας 2019/1937 και του ν. 4990/2022.

⁸² Βλ. παρ. 1 της Αιτιολογικής Έκθεσης ν. 4990/2022, σ. 46.

υπονοιών τους. Σε αυτό το πλαίσιο, αναγνωρίζεται ολοένα και περισσότερο τόσο σε ενωσιακό όσο και σε διεθνές επίπεδο η σημασία της διασφάλισης ισορροπημένης και αποτελεσματικής προστασίας των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος. Ως εκ τούτου, η καθιέρωση ενός αποτελεσματικού πλέγματος προστασίας των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου είναι απαραίτητη για την ενθάρρυνση των προσώπων αυτών να αποκαλύπτουν παραβιάσεις δημοσίου συμφέροντος⁸³.

Υπό αυτό το πρίσμα, στις 23 Οκτωβρίου 2019, η Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) εξέδωσε την Οδηγία 2019/1937/Ε.Ε. σχετικά με την προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ε.Ε.. Για πάνω από μια δεκαετία, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είχε επανειλημμένα ζητήσει τη θέσπιση σχετικής νομοθετικής πράξης της Ε.Ε. για την προστασία, σε ενωσιακό επίπεδο, των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος⁸⁴. Ωστόσο, από τη μια μεριά η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν ήταν πεπεισμένη ότι υφίσταται η νομική βάση για να προτείνει σχετική νομοθετική πράξη⁸⁵, ενώ από την άλλη το Συμβούλιο επέδειξε ελάχιστο πολιτικό ενδιαφέρον να ανοίξει τη σχετική συζήτηση, καθώς πολλά κράτη μέλη δεν διαθέτουν εθνική νομοθεσία με επαρκή προστασία και η αναφορά είναι

⁸³ Βλ. παρ. 2 της Αιτιολογικής Έκθεσης ν. 4990/2022, σ. 48.

⁸⁴ Βλ. V. Abazi, *The European Union Whistleblower Directive: A ‘Game Changer’ for Whistleblowing Protection?*, *Industrial Law Journal*, τόμ. 49, τεύχ. 4, 2020, σσ. 640–656, όπ. περαιτ. παραπ..

⁸⁵ Βλ. N. Nielsen, *EU-Wide Whistleblower Protection Law Rejected*, *EU Observer*, Brussels, 23 Oct 2013.

συχνά ένα «παρεξηγημένο» θέμα στις δημόσιες συζητήσεις⁸⁶. Ακόμη και ο όρος «whistleblowing»⁸⁷ δεν υπάρχει αυτούσιος σε ορισμένες εθνικές γλώσσες⁸⁸.

Εντούτοις, η Επιτροπή δεν μπορούσε να μείνει άπραγη μετά από μια σειρά αποκαλύψεων από πληροφοριοδότες, όπως τα σκάνδαλα Dieselgate⁸⁹, LuxLeaks⁹⁰, Panama Papers⁹¹ ή οι αποκαλύψεις για την Cambridge Analytica⁹². Οι εξελίξεις αυτές οδήγησαν σε πρόσθετη δημόσια πίεση προς τον τότε πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Ζαν-Κλοντ Γιούνκερ, ώστε να λάβει πιο σοβαρά υπ' όψιν του τις εκκλήσεις για τη θέσπιση σχετικής νομοθετικής πράξης. Μετά από μια

⁸⁶ Βλ. M. Worth, *Gaps in the System: Whistleblower Laws in the EU*, Blueprint for Free Speech, Report Series, 2018.

⁸⁷ Ο όρος whistleblowing προέρχεται από τα αγγλικά ρήματα «whistle» που σημαίνει «σφυρίζω» και «blow» σημαίνει «φυσάω». «Blowing the whistle» σημαίνει κυριολεκτικά φυσάω τη σφυρίχτρα. Όπως ο τροχονόμος φυσάει τη σφυρίχτρα για να επισημάνει κάτι παράνομο, έτσι και ο εργαζόμενος «φυσάει», μεταφορικά, τη σφυρίχτρα, προκειμένου να αποκαλύψει μία παρανομία. Ως εκ τούτου, η έννοια του «whistleblow» μεταφορικά σημαίνει καταδίδω, καταγγέλλω, αποκαλύπτω τη διαφθορά. «Whistleblower» είναι ο καταγγέλλων δυσλειτουργίες και εν γένει τη διαφθορά, ο πληροφοριοδότης, ο καταυδητής, ο μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος, ο καταδότης. Βλ. Φ. Παναγοπούλου-Κουντατζή, *Ο Θεσμός του Μάρτυρα Δημοσίου Συμφέροντος (whistleblowing)*, Σάκκουλας, Αθήνα, 2016, σ. 3.-Έτσι, οι whistleblowers λαμβάνουν τον ρόλο των αναφερόντων παραβάσεων ενωσιακού δικαίου τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα⁸⁷ και διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην πάταξη της διαφθοράς, καθώς η αποκάλυψη αποτελεί προϋπόθεση για την έναρξη ερευνών που οδηγούν εν τέλει σε διώξεις. Βλ. Μ. Στυλιανίδου, Μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος: τι είναι, πώς και γιατί προστατεύονται, *Εφημερίδα των Συντακτών*, 13.02.2018, διαθέσιμο σε: https://www.efsyn.gr/stiles/apopseis/140238_martyres-dimosioy-symferontos-ti-einai-pos-kai-giati-prostateyontai· Μ. Στυλιανίδου, *Προστασία των εργαζομένων δημοσίου συμφέροντος στον δημόσιο τομέα - Οι whistleblowers σε διεθνείς οργανισμούς και σε κράτη της Ευρώπης*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017, σσ. 15 επ..

⁸⁸ Βλ. V. Abazi, ό.π.

⁸⁹ Πηγή: <https://www.bbc.com/news/business-34324772>.

⁹⁰ Βλ. Hava Yurttagül, *LuxLeaks Scandal and Corporate Whistleblowing: Reflecting on 'Halet v Luxembourg'*, Oxford University, Faculty of Law Blog, 27.7.2021, διαθέσιμο σε: <https://blogs.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2021/07/luxleaks-scandal-and-corporate-whistleblowing-reflecting-halet-v>.

⁹¹ Πηγή: <https://www.britannica.com/money/topic/Panama-Papers>.

⁹² Πηγή: <https://www.nytimes.com/2018/04/04/us/politics/cambridge-analytica-scandal-fallout.html>.

εκτεταμένη διαδικασία δημόσιας διαβούλευσης, η Επιτροπή πρότεινε τον Απρίλιο του 2018 την Οδηγία της Ε.Ε. για τους πληροφοριοδότες⁹³.

Οι νέοι κανόνες περιέχουν έναν ευρύ ορισμό αναφορικά με το ποιος μπορεί να είναι πληροφοριοδότης, καλύπτουν ένα εκτεταμένο φάσμα τομέων πολιτικής και επεκτείνονται τόσο στον δημόσιο όσο και τον ιδιωτικό τομέα⁹⁴. Παράλληλα, η Οδηγία απαγορεύει όλες τις μορφές αντιποίνων κατά των πληροφοριοδοτών και, σε περίπτωση υποτιθέμενων αντιποίνων, το βάρος απόδειξης βαρύνει τον εργοδότη. Ωστόσο, το κατά πόσον η Οδηγία θα επιτύχει τα αναμενόμενα υψηλά πρότυπα προστασίας εξαρτάται, μεταξύ άλλων, από τη μεταφορά των κανόνων στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών και την ενσωμάτωση των τελευταίων στην οργανωτική κουλτούρα.

Η Οδηγία ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με τον ν. 4990/2022. Πλέον, οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος απολαμβάνουν σημαντικών εγγυήσεων, κατά τρόπο ώστε αφενός μεν να μην υφίστανται κίνδυνο δίωξης ή επιβολής αντιποίνων, αφετέρου δε τα στοιχεία τους να καθίστανται εμπιστευτικά και προστατευόμενα. Η ενίσχυση της προστασίας των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος συμβάλλει στην πρόληψη και την αποτροπή παραβιάσεων του ενωσιακού δικαίου, και μέσω αυτών στην προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος, όπως αυτό αναλύθηκε ανωτέρω⁹⁵.

Ο νέος νόμος αφορά τόσο στους εργαζόμενους του δημόσιου ή ιδιωτικού τομέα (μισθωτούς, μη μισθωτούς, αυτοαπασχολούμενους, μετόχους και πρόσωπα που ανήκουν στο διοικητικό, διαχειριστικό ή εποπτικό όργανο μιας επιχείρησης, περιλαμβανομένων μη εκτελεστικών μελών, καθώς και εθελοντών και αμειβόμενων ή μη αμειβόμενων ασκουμένων), όσο και τους φορείς του

⁹³ Βλ. V. Abazi, *ό.π.*

⁹⁴ Βλ. D. Lewis, *The EU Directive on the Protection of Whistleblowers: A Missed Opportunity to Establish International Best Practices*, *E-Journal of Comparative and International Labour Studies*, 2020, τόμ. 9, τεύχ. 1, σσ. 2-25.

⁹⁵ Βλ. παρ. 2 της Αιτιολογικής Έκθεσης ν. 4990/2022, σ. 48.

δημόσιου (με την επιφύλαξη του άρθρου 8 του νόμου) και του ιδιωτικού τομέα, καθώς και την Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.)⁹⁶.

II. Οι βασικές ρυθμίσεις

1. Αντικείμενο

Αντικείμενο του νόμου είναι η καθιέρωση αφενός ενός συστήματος διαύλων αναφοράς (εσωτερικών και εξωτερικού) και αφετέρου ενός αποτελεσματικού πλέγματος προστασίας των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου, ώστε τα πρόσωπα αυτά να ενθαρρύνονται να προβαίνουν σε κρίσιμες αποκαλύψεις δημοσίου συμφέροντος. Στο πλαίσιο αυτό, ρυθμίζεται η οργάνωση της διαδικασίας υποβολής, παραλαβής και παρακολούθησης των αναφορών και οι κυρώσεις που επιβάλλονται σε περίπτωση παραβίασης του νόμου (άρθρο 2 ν. 4990/2022).

2. Ορολογική διασάφηση

Το άρθρο 3 του ν. 4990/2022 προβαίνει σε ορισμένες εννοιολογικές διασαφήσεις, ενσωματώνοντας τους αντίστοιχους ορισμούς που αναφέρονται στο άρθρο 5 της Οδηγίας 2019/1937/Ε.Ε.. Η καταγγελία της διαφθοράς χαρακτηρίζεται με τον «απενοχοποιημένο» εννοιολογικά όρο «αναφορά»⁹⁷. Ως αναφορά νοείται «η προφορική ή γραπτή ή μέσω ηλεκτρονικής πλατφόρμας παροχή πληροφοριών, σχετικά με παραβιάσεις του παρόντος», ενώ διακρίνεται σε «εσωτερική αναφορά», η οποία έγκειται στην «προφορική ή γραπτή ή μέσω ηλεκτρονικής πλατφόρμας παροχή πληροφοριών σχετικά με παραβιάσεις προς τον Υπεύθυνο Παραλαβής και Παρακολούθησης Αναφορών (Υ.Π.Π.Α.) μιας νομικής οντότητας του δημοσίου ή του ιδιωτικού τομέα» και «εξωτερική αναφορά», η οποία έγκειται στην «προφορική ή γραπτή ή μέσω ηλεκτρονικής πλατφόρμας παροχή πληροφοριών σχετικά με

⁹⁶ Βλ. παρ. 3 της Αιτιολογικής Έκθεσης ν. 4990/2022, σ. 49.

⁹⁷ Για τη χρήση συγκεκριμένης ορολογίας βλ. Φ. Παναγοπούλου, ό.π., σ. 57 επ..

παραβιάσεις στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.)». Αντιστοίχως, ο καταγγελλόμενος χαρακτηρίζεται ως «αναφερόμενος» και ο καταγγέλλων ως «αναφέρων».

3. Καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής

Το άρθρο 4 του ν. 4990/2022 οριοθετεί το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής σε παραβιάσεις ορισμένων κρίσιμων τομέων του ενωσιακού δικαίου, όπως στην ενωσιακή νομοθεσία των δημόσιων συμβάσεων, των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, της ασφάλειας των προϊόντων και των τροφίμων, της προστασίας του περιβάλλοντος, της δημόσιας υγείας, της προστασίας των καταναλωτών, της προστασίας των προσωπικών δεδομένων και της ασφάλειας πληροφοριών καθώς και του ανταγωνισμού. Συνεπώς, ο νόμος δεν εφαρμόζεται επί παραβιάσεων της ελληνικής νομοθεσίας, που δεν ενσωματώνουν ενωσιακό δίκαιο.

Επιπλέον, και κατ' εφαρμογή διατάξεων της Οδηγίας, ο νόμος, στο άρθρο 5, εξαιρεί ρητώς από το πεδίο εφαρμογής του αναφορές παραβιάσεων που άπτονται ζητημάτων άμυνας ή ασφάλειας, την προστασία των διαβαθμισμένων πληροφοριών, την προστασία του δικηγορικού και του ιατρικού απορρήτου, το απόρρητο των δικαστικών διασκέψεων ή άλλων διαδικασιών που από την κείμενη νομοθεσία ορίζονται ως απόρρητες, τους κανόνες ποινικής δικονομίας, την άσκηση των δικαιωμάτων των εργαζομένων που αφορούν στην παροχή συμβουλών από τους εκπροσώπους τους ή τις συνδικαλιστικές ενώσεις τους κ.λ.π. Ως αποτέλεσμα, το προστατευτικό πλαίσιο της Οδηγίας και του Νόμου δεν εκτείνονται σε περιπτώσεις «whistleblowers», όπως αυτή του Edward Snowden⁹⁸.

⁹⁸ Βλ. Αντ. Μπρούμα, *Το Πλαίσιο Προστασίας του Ν. 4990/2022 για το Whistleblowing*, 25.11.2022, διαθέσιμο σε:

https://lawandtech.eu/2022/11/25/%CF%84%CE%BF-%CF%80%CE%BB%CE%B1%CE%AF%CF%83%CE%B9%CE%BF-%CF%80%CF%81%CE%BF%CF%83%CF%84%CE%B1%CF%83%CE%AF%CE%B1%CF%82-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%B3%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%BF-whistleblowing/#_ftn5, τελευταία πρόσβαση 28 Αυγ 23.

4. Προσωπικό πεδίο εφαρμογής

Ιδιαίτερης σημασίας είναι η διεύρυνση στο άρθρο 6 του ν. 4990/2022 του προσωπικού πεδίου εφαρμογής του νόμου στους εργαζόμενους του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα, τους υποψήφιους, νυν και πρώην, τους απασχολούμενους με συμβάσεις παροχής ανεξάρτητων υπηρεσιών, μετόχους και πρόσωπα της διοικήσεως, ακόμη και εθελοντές.

5. Επίπεδα αναφοράς

Ο νόμος καθιερώνει δύο επίπεδα αναφοράς, το εσωτερικό και το εξωτερικό.

A. Εσωτερική αναφορά

Στο εσωτερικό επίπεδο, αναφέρονται παραβάσεις σε εσωτερικό επίπεδο, ήτοι στα αρμόδια στελέχη του οργανισμού στον οποίο εργάζονται οι αναφέροντες, τα οποία μπορούν να συμβάλλουν καλύτερα στην έγκαιρη και αποτελεσματική αντιμετώπιση των κινδύνων για το δημόσιο συμφέρον από τις εν λόγω παραβιάσεις⁹⁹. Σε αυτό το πλαίσιο της εσωτερικής αναφοράς, ο νόμος επιβάλλει σε φορείς του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα που απασχολούν άνω των πενήντα υπαλλήλων την υποχρέωση να συστήσουν διαδικασίες εσωτερικής

⁹⁹ Βλ. αιτ. σκ. 33 Οδηγίας (Ε.Ε.) 2019/1937: «Τα αναφέροντα πρόσωπα αισθάνονται συνήθως περισσότερο ότι μπορούν να υποβάλουν αναφορά εσωτερικά, εκτός εάν έχουν λόγους να το πράξουν εξωτερικά. Οι εμπειρικές μελέτες δείχνουν ότι η πλειονότητα των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος έχουν την τάση να καταγγέλλουν εσωτερικά, στο πλαίσιο του οργανισμού στον οποίο εργάζονται. Η εσωτερική αναφορά είναι επίσης ο καλύτερος τρόπος για την ενημέρωση των προσώπων που μπορούν να συμβάλουν στην έγκαιρη και αποτελεσματική επίλυση των κινδύνων για το δημόσιο συμφέρον. Ταυτόχρονα, ο αναφέρων θα πρέπει να είναι σε θέση να επιλέγει τον καταλληλότερο δίαυλο αναφοράς ανάλογα με τις εκάστοτε περιστάσεις της υπόθεσης. Επιπροσθέτως, είναι απαραίτητο να προστατεύονται οι δημοσιοποιήσεις βάσει δημοκρατικών αρχών, όπως η διαφάνεια και η λογοδοσία, και θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως η ελευθερία έκφρασης και η ελευθερία και η πολυφωνία των μέσων μαζικής ενημέρωσης, ενώ ταυτόχρονα θα πρέπει να εξισορροπείται το συμφέρον των εργοδοτών να διαχειρίζονται τις επιχειρήσεις τους και να προστατεύουν τα συμφέροντά τους αφενός, και το δημόσιο συμφέρον προστασίας από βλάβη, σύμφωνα με τα κριτήρια που έχουν αναπτυχθεί στη νομολογία του ΕΔΑΔ».

αναφοράς σχετικά με παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου, καθώς και να ορίσουν Υπεύθυνο Παραλαβής και Παρακολούθησης των σχετικών Αναφορών (Υ.Π.Π.Α.).

Η διαδικασία υποβολής, παραλαβής και παρακολούθησης των εσωτερικών αναφορών έχει, σύμφωνα με το άρθρο 10 του ν. 4990/2022 ως εξής: Η εσωτερική αναφορά υποβάλλεται προφορικώς ή γραπτώς, συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας ηλεκτρονικής πλατφόρμας η οποία ενδείκνυται για χρήση και είναι προσβάσιμη και σε άτομα με αναπηρία, και λειτουργεί στον διαδικτυακό τόπο του δημόσιου ή ιδιωτικού φορέα. Η προφορική αναφορά είναι δυνατό να υποβληθεί μέσω τηλεφώνου ή άλλων συστημάτων φωνητικών μηνυμάτων, καθώς και μέσω προσωπικής συναντήσεως με τον Υ.Π.Π.Α., εντός εύλογου χρονικού διαστήματος, κατόπιν αιτήσεως του αναφέροντος προσώπου.

Οι Υ.Π.Π.Α. παραλαμβάνουν τις αναφορές σχετικά με παραβιάσεις και βεβαιώνουν την παραλαβή της αναφοράς στον αναφέροντα εντός προθεσμίας επτά εργάσιμων ημερών από την ημέρα παραλαβής. Εφόσον η αναφορά είναι ακατάληπτη, υποβάλλεται καταχρηστικά, δεν αφορά παραβίαση του ενωσιακού δικαίου ή δεν συντρέχουν σοβαρές ενδείξεις για τέτοια παραβίαση, οι Υ.Π.Π.Α. δύνανται να περατώνουν τη διαδικασία, θέτοντας τη σχετική αναφορά στο αρχείο. Η σχετική απόφαση αρχειοθέτησης κοινοποιείται στον αναφέροντα, ο οποίος έχει το δικαίωμα επανυποβολής στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.) με τη διαδικασία του εξωτερικού διαύλου αναφοράς.

Οι Υ.Π.Π.Α. παρακολουθούν τις αναφορές και βρίσκονται σε επικοινωνία με τον αναφέροντα και, εφόσον απαιτείται, ζητούν περαιτέρω πληροφορίες από αυτόν. Επιπλέον, προβαίνουν στις απαραίτητες ενέργειες, προκειμένου να επιληφθούν της αναφοράς τα αρμόδια όργανα του φορέα ή οι αρμόδιοι κατά περίπτωση φορείς. Οι ενέργειες που αναλαμβάνονται για την διαχείριση μίας αναφοράς πρέπει να ολοκληρώνονται μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα, το οποίο δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες από τη βεβαίωση παραλαβής, ή, αν δεν έχει αποσταλεί βεβαίωση στον αναφέροντα, τους τρεις μήνες από το πέρας των επτά

εργάσιμων ημερών από την υποβολή της αναφοράς. Οι Υ.Π.Π.Α. ενημερώνουν σχετικά τον αναφέροντα για τις ενέργειες που αναλήφθηκαν.

Η διαδικασία ενός υπόχρεου ιδιωτικού φορέα για την παρακολούθηση των εσωτερικών αναφορών του ν. 4990/2022 δύναται να ενσωματώνει και την πολιτική για τη διαχείριση εσωτερικών καταγγελιών για περιστατικά βίας και παρενόχλησης του άρθρου 10 του ν. 4808/2021¹⁰⁰. Στην περίπτωση αυτή, η διαδικασία υποδοχής και εξέτασης τέτοιων καταγγελιών θα εντάσσεται στη γενικότερη διαδικασία των εσωτερικών αναφορών, ενώ θα προβλέπεται η υποβολή τους μέσω του εσωτερικού διαύλου αναφορών του ν. 4990/2022. Εντούτοις, η ένταξη της πολιτικής για τη διαχείριση εσωτερικών καταγγελιών για περιστατικά βίας και παρενόχλησης στη διαδικασία για την παρακολούθηση των εσωτερικών αναφορών θα πρέπει να λαμβάνει χώρα με την τήρηση των προϋποθέσεων των άρθρων 9 επ. του ν. 4808/2021 και αφού έχουν προηγηθεί συλλογικές διαπραγματεύσεις με τους εκπροσώπους των εργαζομένων της επιχείρησης, όπου αυτό απαιτείται¹⁰¹.

Οι Υ.Π.Π.Α. έχουν τις εξής επιπλέον αρμοδιότητες, βάσει του άρθρου 10 παρ. 2 του ν. 4990/2022: Αρχικά, παρέχουν τις κατάλληλες πληροφορίες σχετικά με τη δυνατότητα υποβολής αναφοράς εντός του φορέα και κοινοποιούν τις σχετικές πληροφορίες σε εμφανές σημείο του φορέα. Επιπλέον, παρέχουν σαφείς και εύκολα προσβάσιμες πληροφορίες για τις διαδικασίες υπό τις οποίες οι αναφορές μπορούν να υποβληθούν στην Ε.Α.Δ. και, κατά περίπτωση, σε δημόσιους φορείς ή θεσμικά και λοιπά όργανα ή οργανισμούς της Ε.Ε., ενώ, τέλος, σχεδιάζουν και συντονίζουν επιμορφωτικές δράσεις σχετικά με τη δεοντολογία

¹⁰⁰ Βλ. και ΥΑ 82063/2021 «Υποδείγματα πολιτικής για την καταπολέμηση της βίας και της παρενόχλησης και για τη διαχείριση εσωτερικών καταγγελιών των άρθρων 9 και 10 του ν. 4808/2021, καθώς και σχετικές οδηγίες προς τους υπόχρεους, κατ' εξουσιοδότηση της παρ. 1 του άρθρου 22 του ν. 4808/2021 (Α' 101)» (ΦΕΚ 5059/Β/01-11-2021).

¹⁰¹ Βλ. Αντ. Μπρούμα, ό.π. · Π. Μπουμπουχερόπουλο, «Οι «πολιτικές» για την καταπολέμηση της παρενόχλησης και τη διαχείριση εσωτερικών καταγγελιών», σε: Π. Μπουμπουχερόπουλο (επιμ.), Η παρενόχληση στην Εργασία, *ΕΕργΔ* 7/2022, σ.. 869-893.

και την ακεραιότητα, συμμετέχοντας στη χάραξη εσωτερικών πολιτικών για την ενίσχυση της διαφάνειας στον φορέα.

Στον ιδιωτικό τομέα, οι Υ.Π.Π.Α. μπορεί να είναι είτε εργαζόμενοι του φορέα είτε τρίτα πρόσωπα, αναφέρονται απευθείας στο ανώτατο διοικητικό όργανο του φορέα και έχουν τουλάχιστον μονοετή θητεία, που μπορεί να καταγγελθεί μόνο για σπουδαίο λόγο. Επιπρόσθετα, εφόσον εκτελούν και άλλα καθήκοντα, πρέπει να διασφαλίζεται ότι η άσκηση των καθηκόντων αυτών δεν επηρεάζει την ανεξαρτησία τους και δεν οδηγεί σε σύγκρουση συμφερόντων σε σχέση με τις αρμοδιότητές τους, κατά το άρθρο 10 παρ. 3 του ν. 4990/2022.

Σύμφωνα με το άρθρο 9 παρ. 1 ν. 4990/2022, «οι φορείς του ιδιωτικού τομέα που απασχολούν ταυτόχρονα πενήντα (50) ή περισσότερους εργαζομένους, ανεξάρτητα από τη φύση των δραστηριοτήτων τους και τη διάρκεια της απασχόλησης εκάστου των εργαζομένων εντός του έτους, ορίζουν Υ.Π.Π.Α. σχετικά με παραβιάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του παρόντος». Περαιτέρω, η παρ. 2 ορίζει ότι «οι φορείς του ιδιωτικού τομέα που απασχολούν λιγότερους από πενήντα (50) εργαζομένους δύνανται να ορίζουν Υ.Π.Π.Α.». Ο μη ορισμός Υ.Π.Π.Α. από υπόχρεους ιδιωτικούς φορείς συνεπάγεται επιβολή προστίμου, από την Επιθεώρηση Εργασίας ή τον αρμόδιο εποπτικό φορέα, σύμφωνα με το άρθρο 9 παρ. 13 του ν. 4990/2022. Η προστασία του ν. 4990/2022 ενεργοποιείται, κατά το άρθρο 7, για τους αναφέροντες παραβιάσεις, εφόσον, κατά τον χρόνο της αναφοράς είχαν βάσιμους λόγους να θεωρούν ότι οι πληροφορίες σχετικά με τις αναφερόμενες παραβιάσεις ήταν αληθείς και εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του νόμου. Οι αναφέροντες που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του νόμου δικαιούνται προστασίας, όταν υποβάλλουν την αναφορά είτε εσωτερικά είτε εξωτερικά ή με δημόσια αποκάλυψη, καθώς και όταν προβούν σε αναφορά στα οικεία θεσμικά και λοιπά όργανα και οργανισμούς της Ε.Ε.. Πρόσωπα, τα οποία προέβησαν σε εσωτερική ή εξωτερική αναφορά, ή σε δημόσια αποκάλυψη σχετικά με παραβιάσεις ανωνύμως και στη συνέχεια ταυτοποιήθηκαν και υφίστανται αντίποινα, δικαιούνται ομοίως προστασίας.

B. Εξωτερική αναφορά

Σύμφωνα με τα άρθρα 11 και 12 του ν. 4990/2022, τα πρόσωπα που αναφέρουν παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου μπορούν είτε να επανυποβάλλουν στον εξωτερικό δίαυλο αναφοράς αναφορές που ήδη έχουν κατατεθεί σε εσωτερικούς διαύλους, είτε να υποβάλλουν τις αναφορές τους απευθείας στον εξωτερικό δίαυλο αναφοράς.

Ως ενιαίος εξωτερικός δίαυλος αναφοράς για όλες τις κατηγορίες αναφορών ανεξαρτήτως είδους ή φορέα καθιερώνεται από τον νόμο η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.). Η Ε.Α.Δ. προβαίνει στην παραλαβή και διαχείριση αναφορών, που κατατίθενται ενώπιόν της, εντός εύλογου χρονικού διαστήματος, το οποίο δεν δύναται να υπερβαίνει τους τρεις μήνες, ή τους έξι μήνες σε ειδικώς αιτιολογημένες περιπτώσεις, ενώ κοινοποιεί στα αναφέροντα πρόσωπα το τελικό αποτέλεσμα των ερευνών που κινήθηκαν από την αναφορά. Η Ε.Α.Δ. υποχρεούται να διασφαλίζει κατάλληλα μέτρα παρακολούθησης, μεταξύ άλλων για την αξιολόγηση της ακρίβειας των ισχυρισμών που διατυπώνονται στην αναφορά και την αντιμετώπιση των αναφερόμενων παραβιάσεων με έναρξη εσωτερικής διερευνήσεως, έρευνας, δίωξης ή αγωγής για την ανάκτηση κονδυλίων ή άλλο κατάλληλο μέσο έννομης προστασίας. Εναλλακτικά, η Ε.Α.Δ. δύναται να παραπέμπει την αναφορά σε άλλη αρμόδια Αρχή για τη διερεύνηση της αναφερόμενης παραβίασης, διασφαλίζοντας την κατάλληλη παρακολούθηση της αναφοράς εκ μέρους της εν λόγω Αρχής¹⁰².

¹⁰² Βλ. αιτ. σκ. 65 της Οδηγίας (Ε.Ε.) 2019/1937: «Ως αποδέκτες των αναφορών, οι αρχές που έχουν οριστεί ως αρμόδιες θα πρέπει να διαθέτουν τις απαραίτητες ικανότητες και εξουσίες ώστε να διασφαλίζουν κατάλληλα μέτρα παρακολούθησης- μεταξύ άλλων αξιολόγηση της ακρίβειας των ισχυρισμών που διατυπώνονται στην αναφορά και αντιμετώπιση των αναφερόμενων παραβιάσεων με έναρξη εσωτερικής διερεύνησης, έρευνας, δίωξης ή αγωγής για την ανάκτηση κονδυλίων ή άλλο κατάλληλο μέσο έννομης προστασίας, σύμφωνα με την εντολή τους. Εναλλακτικά, οι εν λόγω αρχές θα πρέπει να διαθέτουν τις απαραίτητες εξουσίες για να παραπέμπουν την αναφορά σε άλλη αρχή η οποία θα πρέπει να διερευνήσει την αναφερόμενη παραβίαση, διασφαλίζοντας την κατάλληλη παρακολούθηση της αναφοράς εκ μέρους της εν λόγω αρχής. Συγκεκριμένα, σε περίπτωση που τα κράτη μέλη επιθυμούν να καθιερώσουν εξωτερικούς διαύλους αναφοράς σε κεντρικό επίπεδο, για παράδειγμα στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων, θα πρέπει να παρέχουν

Η Ε.Α.Δ. υποχρεούται να αναρτά στον διαδικτυακό της τόπο σε διακριτό, εύκολα αναγνωρίσιμο και προσβάσιμο τμήμα, πληροφορίες, μεταξύ άλλων, σχετικά με τη διαδικασία υποβολής αναφοράς, τις ενέργειες παρακολούθησης και τις προϋποθέσεις προστασίας των αναφερόντων προσώπων.

6. Εμπιστευτικότητα & Προστασία Προσωπικών Δεδομένων

Ο ν. 4990/2022 προβλέπει στα άρθρα 14 επ. αυστηρούς όρους για την εμπιστευτικότητα της ταυτότητας και την προστασία των προσωπικών δεδομένων των αναφερόντων και αναφερόμενων προσώπων¹⁰³. Εν προκειμένω, ο νόμος επιβάλλει την μη αποκάλυψη από τους υπόχρεους φορείς και την Ε.Α.Δ. δεδομένων και πληροφοριών που οδηγούν, άμεσα ή έμμεσα, στην ταυτοποίηση αναφέροντος προσώπου σε οποιονδήποτε τρίτο πέρα από τα εξουσιοδοτημένα μέλη του προσωπικού που είναι αρμόδια να λαμβάνουν, ή να παρακολουθούν τις αναφορές, εκτός αν συγκατατεθεί σχετικά ο αναφέρων. Προς τον σκοπό αυτόν, οι παραπάνω φορείς λαμβάνουν τα κατάλληλα τεχνικά και οργανωτικά μέτρα, όπως τεχνικές ψευδωνυμοποίησης, κατά την παρακολούθηση της αναφοράς και την επικοινωνία με τις αρμόδιες αρχές¹⁰⁴.

Κατ' εξαίρεση, αποκαλύψεις στο πλαίσιο ερευνών αρμόδιων αρχών ή στο πλαίσιο δικαστικών διαδικασιών λαμβάνουν χώρα νομίμως αφού προηγηθεί έγγραφη ενημέρωση του αναφέροντος σχετικά με τους λόγους αποκάλυψης της ταυτότητάς του και λοιπών εμπιστευτικών στοιχείων. Μετά την ενημέρωση, ο

κατάλληλες εγγυήσεις προκειμένου να διασφαλίζονται ότι τηρούνται οι απαιτήσεις ανεξαρτησίας και αυτονομίας που προβλέπονται στην παρούσα οδηγία. Η δημιουργία τέτοιων εξωτερικών διαύλων αναφοράς δεν θα πρέπει να θίγει τις εξουσίες των κρατών μελών ή της Επιτροπής όσον αφορά την εποπτεία του τομέα των κρατικών ενισχύσεων ούτε η παρούσα οδηγία θα πρέπει να θίγει την αποκλειστική εξουσία της Επιτροπής όσον αφορά τη δήλωση συμβατότητας των μέτρων κρατικής ενίσχυσης σύμφωνα ιδίως με το άρθρο 107 παράγραφος 3 ΣΛΕΕ. Όσον αφορά τις παραβιάσεις των άρθρων 101 και 102 ΣΛΕΕ, τα κράτη μέλη θα πρέπει να ορίσουν ως αρμόδιες αρχές αυτές που αναφέρονται στο άρθρο 35 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1/2003 του Συμβουλίου (35) με την επιφύλαξη των εξουσιών της Επιτροπής σε αυτόν τον τομέα».

¹⁰³ Βλ. Αντ. Μπρούμα, ό.π..

¹⁰⁴ Βλ. άρθρο 14 § 1 του ν. 4990/2022.

αναφέρων δικαιούται να υποβάλει εγγράφως παρατηρήσεις προς την αρχή που προβαίνει στην αποκάλυψη, οι οποίες δεν γνωστοποιούνται σε κανέναν, πλην όμως, στην περίπτωση που δεν κρίνονται επαρκείς οι προβαλλόμενοι λόγοι των παρατηρήσεων, δεν εμποδίζεται η αποκάλυψη της ταυτότητας και των λοιπών εμπιστευτικών στοιχείων του αναφέροντος¹⁰⁵.

Ομοίως με τους παραπάνω κανόνες προστατεύεται και η ταυτότητα των αναφερομένων προσώπων καθ' όλη τη διάρκεια ερευνών που κινήθηκαν από την αναφορά ή τη δημόσια αποκάλυψη. Επιπλέον, οι αναφερόμενοι έχουν πρόσβαση σε όλα τα ένδικα βοηθήματα και ένδικα μέσα και απολαμβάνουν τα δικαιώματα της δίκαιης δίκης και ιδίως, το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής σε αμερόληπτο δικαστήριο, καθώς και το τεκμήριο αθωότητας και τα δικαιώματα υπερασπίσεως, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος ακροάσεως και του δικαιώματος προσβάσεως στον φάκελό τους, σύμφωνα με το άρθρο 21 του ν. 4990/2022.

Αυτονοήτως, η επεξεργασία προσωπικών δεδομένων κατά τη διαχείριση αναφορών για παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου υπόκειται στις διατάξεις του Γενικού Κανονισμού Προστασίας Δεδομένων 679/2016 (Γ.Κ.Π.Δ.) και του ν. 4624/2019 καθώς και στις ειδικότερες προβλέψεις του ν. 4990/2022, βάσει του άρθρου 15 του ν. 4990/2022. Συγκεκριμένα, η νομική βάση της επεξεργασίας είναι η υποχρέωση καθιέρωσης διαύλων αναφορών και λήψης των αναγκαίων μέτρων για την παρακολούθησή τους¹⁰⁶. Οι υπόχρεοι δημόσιοι και ιδιωτικοί φορείς καθώς και η Ε.Α.Δ. έχουν την ιδιότητα του Υπεύθυνου Επεξεργασίας για τα προσωπικά δεδομένα που επεξεργάζονται και τηρούν σε σχέση με τις υποβαλλόμενες αναφορές. Οι υπεύθυνοι επεξεργασίας συλλέγουν τα προσωπικά δεδομένα που είναι απαραίτητα αναγκαία και πρόσφορα για την επίτευξη των σκοπών επεξεργασίας, ενώ δεδομένα προφανώς άσχετα με τον χειρισμό συγκεκριμένης αναφοράς ή υπερβολικά, δεν συλλέγονται, ή αν έχουν συλλεγεί τυχαία

¹⁰⁵ Βλ. άρθρο 14 § 2-3 του ν. 4990/2022.

¹⁰⁶ Βλ. Αντ. Μπρούμα, ό.π..

διαγράφονται αμελλητί. Στο πλαίσιο αυτό, απαραίτητη είναι η εκπόνηση μελέτης αντικτύπου, κατ' άρ. 35 Γ.Κ.Π.Δ., ιδίως όταν πρόκειται να περιοριστούν δικαιώματα. Οι υπεύθυνοι επεξεργασίας έχουν το δικαίωμα να τεκμηριώνουν προφορικές αναφορές με τη μεταγραφή προφορικών ή τηλεφωνικών συνομιλιών ή με την τήρηση πρακτικών καθώς και να ηχογραφούν τέτοιες συνομιλίες, εφόσον υπάρχει συγκατάθεση του υποκειμένου των δεδομένων¹⁰⁷.

Σύμφωνα με την παρ. 5 του άρθρου 15 ν. 4990/2022, ο υπεύθυνος επεξεργασίας, κατά παρέκκλιση της περ. α' της παρ. 1 του άρθρου 5, των άρθρων 12 και 13, των παρ. 1 έως 4 του άρθρου 14 και του άρθρου 34 του Γ.Κ.Π.Δ. δεν παρέχει σχετική ενημέρωση για την επεξεργασία των προσωπικών δεδομένων στον αναφερόμενο και σε κάθε τρίτο πρόσωπο υπό την ιδιότητά του ως υποκειμένου των δεδομένων που κατονομάζεται στην αναφορά ή τα προσωπικά δεδομένα που προέκυψαν από μέτρα παρακολούθησης και ιδίως για την πηγή προέλευσης κατά την περ. στ' της παρ. 2 του άρθρου 14 του Γ.Κ.Π.Δ., κατ' εφαρμογή της παρ. 5 του άρθρου 14 του Γ.Κ.Π.Δ., σε συνδυασμό με το άρθρο 23 του Γ.Κ.Π.Δ., για όσο χρονικό διάστημα απαιτείται και εφόσον κριθεί αναγκαίο για τον σκοπό της πρόληψης και της αντιμετώπισης προσπαθειών παρεμπόδισης της αναφοράς, παρακώλυσης, ματαίωσης ή καθυστέρησης των μέτρων παρακολούθησης, ιδίως όσον αφορά στις έρευνες, ή προσπαθειών ταυτοποίησης των αναφερόντων, καθώς και για την προστασία τους έναντι αντιποίνων.

Ο υπεύθυνος επεξεργασίας δύναται να περιορίζει βάσει του άρθρου 23 του Γ.Κ.Π.Δ. τα δικαιώματα των αναφερόμενων και τρίτων προσώπων που κατονομάζονται στην αναφορά ή προέκυψαν από μέτρα παρακολούθησης, υπό τον όρο ότι λαμβάνει όλα τα αναγκαία τεχνικά και οργανωτικά μέτρα για την προστασία των δικαιωμάτων και των ελευθεριών αυτών, ιδίως θέτοντας σχετικές

¹⁰⁷ Βλ. *ibidem*.

προϋποθέσεις και ενημερώνοντας τα υποκείμενα για τους λόγους περιορισμού των δικαιωμάτων τους¹⁰⁸.

Δυνάμει της παρ. 8 του άρθρου 15 ν. 4990/2022, ο υπεύθυνος επεξεργασίας, σε περίπτωση παραβίασης των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, δεν προβαίνει σε ανακοίνωσή της κατά την παρ. 1 του άρθρου 34 του Γ.Κ.Π.Δ. προς το υποκείμενο των δεδομένων, εφόσον η ανακοίνωση αυτή μπορεί να αποβεί επιζήμια για τους επιδιωκόμενους σκοπούς του παρόντος και ενημερώνει σχετικά την ΑΠΔΠΧ, η οποία μπορεί, αφού ερευνήσει τη συνδρομή των λόγων που επικαλείται, να ζητήσει τη διενέργεια της ανακοίνωσης, εφόσον κρίνει ότι δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις για την παράλειψη της ανακοίνωσης.¹⁰⁹

Οι υπόχρεοι φορείς και η Ε.Α.Δ. τηρούν εμπιστευτικά αρχεία των αναφορών το αργότερο μέχρι την ολοκλήρωση κάθε έρευνας ή δικαστικής διαδικασίας που έχει εκκινήσει ως συνέπεια της αναφοράς σε βάρος του αναφερομένου, του αναφέροντος ή τρίτων προσώπων, βάσει του άρθρου 16 παρ. 1 του ν. 4990/2022.

7. Δημόσιες Αποκαλύψεις

Αναφέροντα πρόσωπα, που προβαίνουν σε δημόσιες αποκαλύψεις παραβιάσεων του ενωσιακού δικαίου χαίρουν της προστασίας του ν. 4990/2022, εφόσον πληρούνται μια από τις ακόλουθες προϋποθέσεις: Είτε έχει προηγηθεί υποβολή εσωτερικής ή / και εξωτερικής αναφοράς για την παραβίαση, που αποκαλύπτεται δημοσίως, αλλά δεν ανελήφθη καμία ενδεδειγμένη ενέργεια ως ανταπόκριση στην αναφορά εντός του εκ του νόμου προβλεπόμενου χρονικού διαστήματος, λαμβάνοντας υπ' όψιν τις συνθήκες και το είδος των κανόνων που παραβιάστηκαν, είτε το πρόσωπο έχει βάσιμους λόγους να πιστεύει ότι η παραβίαση μπορεί να συνιστά κίνδυνο για το δημόσιο συμφέρον, ή όταν υπάρχει

¹⁰⁸ Βλ. *ibidem*.

¹⁰⁹ Βλ. *ibidem*.

κατάσταση έκτακτης ανάγκης ή κίνδυνος μη αναστρέψιμης βλάβης, ή, σε περίπτωση αναφοράς στην Ε.Α.Δ., υπάρχει κίνδυνος αντιποίνων, ή υπάρχει μικρή προοπτική να αντιμετωπισθεί αποτελεσματικά η παραβίαση, λόγω των ιδιαίτερων περιστάσεων της υπόθεσης, όπως όταν αποδεικτικά στοιχεία μπορεί να συγκαλυφθούν ή να καταστραφούν ή όταν οποιαδήποτε αρχή ή φορέας μπορεί να βρίσκεται σε αθέμιτη σύμπραξη με τον υπαίτιο της παραβίασης ή να είναι αναμειγμένη στην παραβίαση¹¹⁰.

Ο ν. 4990/2022 παρέχει στο άρθρο 7 ισχυρά εχέγγυα για την προστασία των αναφερόντων παραβιάσεις, υπό την προϋπόθεση ότι οι αναφέροντες είχαν κατά τον χρόνο της αναφοράς βάσιμους λόγους να θεωρούν ότι οι πληροφορίες σχετικά με τις αναφερόμενες παραβιάσεις ήταν αληθείς και εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του Νόμου. Περαιτέρω, οι αναφέροντες πρέπει να έχουν υποβάλει την αναφορά είτε εσωτερικά είτε εξωτερικά ή με δημόσια αποκάλυψη ή στα οικεία θεσμικά και λοιπά όργανα και οργανισμούς της Ε.Ε..

8. Μέτρα για την προστασία έναντι αντιποίνων

Τα μέτρα προστασίας του νόμου για τα αναφέροντα πρόσωπα, που πληρούν τις προϋποθέσεις προστασίας συνίστανται, σύμφωνα με το άρθρο 17 ν. 4990/2022, στα εξής: Απαγορεύονται τα κάθε μορφής αντίποινα και ενέργειες αντεκδίκησης σε βάρος του αναφέροντος, είτε αυτά προέρχονται από τον εργοδότη είτε από τρίτα πρόσωπα. Ως αντίποινο ορίζεται στο άρθρο 3 παρ. 4 του ν. 4990/2022 οποιαδήποτε άμεση ή έμμεση πράξη ή παράλειψη, η οποία συμβαίνει εντός του εργασιακού πλαισίου, προκαλεί ή ενδέχεται να προκαλέσει αδικαιολόγητη ζημία στον αναφέροντα, ή να τον θέσει σε μειονεκτική θέση, και συνδέεται με εσωτερική ή εξωτερική αναφορά ή δημόσια αποκάλυψη. Εκτός των αντιποίνων που αφορούν στους γενικούς και ειδικούς όρους εργασίας, απαγορεύεται επιπλέον και κάθε άλλη βλαπτική ενέργεια σε βάρος του αναφέροντος στο

¹¹⁰ Βλ. *ibidem*.

επαγγελματικό αλλά και στο κοινωνικό του περιβάλλον, που σχετίζεται με την αναφορά. Η ενδεικτική περιπτώσιολογία του άρθρου 17, η οποία, μεταξύ άλλων, περιλαμβάνει απειλές και ενέργειες αντεκδίκησης, ιδίως απόλυση, υποβιβασμό, μη προαγωγή, αφαίρεση καθηκόντων, επίπληξη και περιθωριοποίηση, έχει μεταφερθεί αυτούσια από το κείμενο της ενσωματωθείσας Οδηγίας.

Έτσι, εγκαθιδρύεται «ασφαλές λιμάνι» για τους αναφέροντες, με βάση το οποίο, δυνάμει του άρθρου 18 ν. 4990/2022 δεν φέρουν ευθύνη ούτε σε σχέση με την απόκτηση ή πρόσβαση στις πληροφορίες που αναφέρονται ή αποκαλύπτονται δημόσια, εφόσον δεν συνιστά αυτοτελώς ποινικό αδίκημα, ούτε σε σχέση με την αναφορά ή / και δημόσια αποκάλυψη σε δικαστικές διαδικασίες, μεταξύ άλλων για συκοφαντική δυσφήμιση, προσβολή των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας, παραβίαση της υποχρέωσης τήρησης του απορρήτου, παραβίαση των κανόνων για την προστασία των προσωπικών δεδομένων, αποκάλυψη εμπορικού απορρήτου, ή σε περιπτώσεις αιτήσεων αποζημίωσης βάσει του ιδιωτικού, του δημόσιου ή του συλλογικού εργατικού δικαίου¹¹¹.

Επιπρόσθετα, θεσπίζεται δικαίωμα των αναφερόντων προσώπων σε δωρεάν παροχή νομικών συμβουλών, σχετικά με τις διαδικασίες και τα μέσα έννομης προστασίας έναντι των αντιποίνων, καθώς και δωρεάν νομική συνδρομή και ψυχολογική υποστήριξη. Παράλληλα, σε περίπτωση επιβολής αντιποίνων, τα αναφέροντα πρόσωπα δικαιούνται πλήρους αποζημίωσης για τις ζημιές που υπέστησαν, ενώ θεμελιώνεται μαχητό τεκμήριο ενώπιον δικαστηρίου ή άλλης αρχής ότι τυχόν βλάβη που υπέστησαν συνιστά αντίποινο, εφόσον αποδεικνύεται ότι προέβησαν σε αναφορά ή σε δημόσια αποκάλυψη και υπέστησαν βλάβη. Επιπλέον, οποιαδήποτε ρήτρα ή συμφωνία με την οποία επέρχεται παραίτηση ή περιορισμός από δικαιώματα και μέσα έννομης προστασίας που προβλέπονται

¹¹¹ Βλ. *ibidem*.

στον νόμο, συμπεριλαμβανομένης και ρήτρας ή συμφωνίας διαιτησίας, είναι άκυρη ως προς το περιοριστικό αυτό αποτέλεσμα¹¹².

Τέλος, τα παραπάνω μέτρα προστασίας εφαρμόζονται σε διαμεσολαβητές, τρίτα πρόσωπα που συνδέονται με τους αναφέροντες και μπορεί να υποστούν αντίποινα σε εργασιακό πλαίσιο, όπως συνάδελφοι ή συγγενείς των αναφερόντων, και προσωπικές επιχειρήσεις ή νομικά πρόσωπα συμφερόντων των αναφερόντων ή για τις οποίες εργάζονται, ή με τις οποίες συνδέονται με άλλον τρόπο με εργασιακή σχέση¹¹³.

9. Κυρώσεις

Σύμφωνα με το άρθρο 7 του ν. 4990/2022, οποιοδήποτε πρόσωπο παρεμποδίζει την υποβολή αναφοράς, προβαίνει σε αντίποινα, ή παραβιάζει την εμπιστευτικότητα της ταυτότητας αναφέροντος τιμωρείται με ποινή φυλάκισης και χρηματική ποινή. Αναφέροντες που εν γνώσει τους προέβησαν σε ψευδείς αναφορές ή ψευδείς δημόσιες αποκαλύψεις τιμωρούνται με ποινή φυλάκισης τουλάχιστον δύο ετών και χρηματική ποινή. Σε υπόχρεους φορείς προς όφελος ή για λογαριασμό των οποίων λαμβάνουν χώρα παραβάσεις του νόμου επιβάλλεται διοικητικό πρόστιμο από δέκα χιλιάδες μέχρι πεντακόσιες χιλιάδες ευρώ.

III. Παρατηρήσεις

Η προστασία των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος, που παρεχόταν από την ελληνική έννομη τάξη πριν από τη θέση σε ισχύ του ν. 4990/2022, περιοριζόταν στο πλαίσιο προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στην ποινική δίκη με βάση τα άρθρα 47 και 218 του ΚΠοινΔ¹¹⁴.

¹¹² Βλ. *ibidem*.

¹¹³ Βλ. άρθρο 6 § 2 του ν. 4990/2022.

¹¹⁴ Βλ. Φ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή, *ό.π.* σ. 53 επ.

Καθοριστικής σημασίας ήταν η προσθήκη του άρθρου 45 Β του ΚΠοινΔ με τον ν. 4254/2014. Επιπλέον, στο πλαίσιο του άρθρου 14 του ν. 4706/2020 είχε προηγηθεί η επιβολή, με απόφαση της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς, στις ανώνυμες εταιρείες με μετοχές ή άλλες κινητές αξίες εισηγμένες σε ρυθμιζόμενη αγορά στην Ελλάδα να διατηρούν Σύστημα Πληροφόρησης και Επικοινωνίας (Information and Communication) με κατάλληλα κανάλια καταγγελίας πληροφοριών, χωρίς, ωστόσο, περαιτέρω εξειδίκευση των όρων λειτουργίας του και των μέτρων προστασίας των αναφερόντων προσώπων¹¹⁵.

Ο ν. 4990/2022 δεν αποτελεί έναν γενικό νόμο για την καταγγελία της διαφθοράς· ενσωματώνει την Οδηγία 2019/1937/Ε.Ε. και, ως εκ τούτου, περιορίζεται μόνο στις επιταγές του ενωσιακού νομοθέτη. Συνεπώς, δεν αναφέρεται εν γένει σε παραβιάσεις της εσωτερικής νομοθεσίας, αλλά του ενωσιακού δικαίου. Αποτελεί, εντούτοις, ένα χρήσιμο προπαρασκευαστικό εργαλείο για την αντίστοιχη νομοθέτηση περιπτώσεων αναφοράς παραβιάσεων της εσωτερικής νομοθεσίας.

Ως ιδιαίτερα ελπιδοφόρα εκτιμάται η διεύρυνση του κύκλου των εργαζομένων που δύνανται να αναφέρουν τις παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου¹¹⁶. Αποτελεσματικότερο θα ήταν, ωστόσο, εάν η αναφορά λάμβανε χώρα και από μη εργαζόμενο τρίτο που αντιλαμβάνεται τυχόν παραβίαση που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του νόμου. Είναι γεγονός ότι κάποιος που βρίσκεται έξω από το χώρο εργασίας μπορεί να υπερασπιστεί το δημόσιο συμφέρον, καταγγέλλοντας τη διαφθορά εντός του χώρου εργασίας¹¹⁷.

Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι υφίστανται ορισμένα σημεία στα οποία η ενσωμάτωση της Οδηγίας φαίνεται να δοκιμάζεται. Ενδεικτικά αναφέρεται η απαλοιφή της φράσης «εφόσον είχαν βάσιμους λόγους να πιστεύουν ότι η αναφορά ή η δημόσια αποκάλυψη των εν λόγω πληροφοριών ήταν αναγκαία για να

¹¹⁵ Βλ. Αντ. Μπρούμα, ό.π.

¹¹⁶ Βλ. Φ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή, ό.π. σ. 124.

¹¹⁷ Βλ. *ibidem*, σ. 59.

αποκαλυφθεί παραβίαση» του άρθρου 21 § 2 της Οδηγίας. Σε κάθε περίπτωση, η όποια ανασφάλεια δικαίου δημιουργείται από την ενσωμάτωση των προβλέψεων της Οδηγίας για τα μέτρα προστασίας και τις ευθύνες των αναφερόντων προσώπων ενδέχεται να λειτουργήσει αποτρεπτικά για την υποβολή αναφορών, υποσκάπτοντας τον ίδιο τον σκοπό του νόμου¹¹⁸. Το δικαίωμα των αναφερόντων προσώπων σε δωρεάν παροχή νομικών συμβουλών προβλέπεται στον νόμο ότι δύναται να απευθύνεται έναντι οποιασδήποτε αρχής και όχι μόνον έναντι της Ε.Α.Δ., όπως αναμενόταν, δημιουργώντας ερωτήματα για την αποτελεσματικότητα της πρακτικής εφαρμογής του μέτρου¹¹⁹.

Η αξιολόγηση, πάντως, του κατά πόσον η Οδηγία και ο ελληνικός νόμος ενσωμάτωσής της θα αποτελέσουν πράγματι ένα ρηξικέλευθο μέτρο για την επαρκή αντιμετώπιση παραβιάσεων του ενωσιακού δικαίου δεν αφορά μόνον στην επαρκή προστασία των αναφερόντων, αλλά και στο πώς η Ε.Ε. επιδιώκει να «κινητροδοτήσει» τους τελευταίους, οι οποίοι αναφέρουν παραβιάσεις χωρίς να λάβουν κάποια ανταμοιβή. Σημειώνεται ότι το πρότυπο αναφορών που έχει υιοθετηθεί στο αμερικανικό δίκαιο επιφυλάσσει στα αναφέροντα πρόσωπα οικονομικές ανταμοιβές, επιτρέποντάς τους να αντιμετωπίσουν προβληματικές καταστάσεις στην αγορά εργασίας¹²⁰. Η ανταμοιβή του αναφέροντος δεν είναι, ωστόσο, άμοιρη προβληματισμού, καθώς δύναται να οδηγήσει σε κακόβουλες ή προκατασκευασμένες αναφορές που θα διασαλεύσουν το ειρηνικό εργασιακό κλίμα.

Τον τελευταίο καιρό, η αναφορά παρατυπιών συνιστά την κυρίαρχη μέθοδο επίλυσης προβλημάτων που αφορούν στα συμφέροντα των κρατών μελών της

¹¹⁸ Βλ. Αντ. Μπρούμα, ό.π.

¹¹⁹ Βλ. *ibidem*.

¹²⁰ Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση πληροφοριοδότη στον οποίο χορηγήθηκε το ποσό των 104 εκατομμυρίων δολαρίων Η.Π.Α., επειδή ενημέρωσε τις δικαστικές αρχές αναφορικά με την παροχή συμβουλευτικής από ελβετική τράπεζα σε εύπορους αμερικανούς πολίτες για τις δυνατότητες φοροδιαφυγής στην Ελβετία. Βλ. Φ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή, ό.π. σ. 128, όπ. περαιτ. παραπ.

Ε.Ε. και την εθνική ασφάλεια. Εντούτοις, οι αναφέροντες βιώνουν συχνά πολλές μορφές αντιποίνων, οπότε θα ήταν μια σκέψη να εισαχθούν κατάλληλες ανταμοιβές γι' αυτούς ως υποκατάστατο της συμμετοχής τους στα οφέλη της αποκάλυψης. Η Οδηγία 2019/1937/Ε.Ε. αποτελεί το πρώτο νομοθετικό κείμενο σε ενωσιακό επίπεδο που προστατεύει τα αναφέροντα πρόσωπα σε ολόκληρη την Ε.Ε., βασιζόμενη σε διεθνή πρότυπα προστασίας¹²¹.

Παρατηρούνται, πάντως, κάποια ζητήματα που θα μπορούσαν να διακινδυνεύσουν την αποτελεσματικότητα της Οδηγίας και, κατ' επέκταση, την ομοιομορφία του ενωσιακού δικαίου, δεδομένου ότι το πεδίο εφαρμογής περιορίζεται σε τομείς που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της Ε.Ε.. Αντιμετωπίζεται, έτσι, η προστασία προσώπων που αναφέρουν πράξεις οι οποίες προκαλούν βλάβη του δημοσίου συμφέροντος, ιδωμένου από τη σκοπιά του ενωσιακού δικαίου, ενώ, ταυτόχρονα, δεν ρυθμίζεται η προστασία προσώπων που καταγγέλλουν πράξεις διαφθοράς, οι οποίες παραβιάζουν μόνο το εθνικό δίκαιο και παραβιάζουν το εθνικό δημόσιο συμφέρον. Έτσι, παρά το γεγονός ότι, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 2 της Οδηγίας, τα κράτη μέλη δύνανται «να επεκτείνουν την προστασία βάσει του εθνικού δικαίου όσον αφορά τομείς ή πράξεις που δεν καλύπτονται από την παράγραφο 1», ο Έλληνας νομοθέτης δεν αξιοποίησε, καίτοι είχε τη διακριτική ευχέρεια, τη συγκεκριμένη δυνατότητα.

Σημαντικό, πάντως, για την αποτελεσματικότητα του νέου νομικού πλαισίου είναι να γνωρίζει ο ενδεχόμενος αναφέρων ότι η αναφορά του δεν θα αγνοηθεί, αλλά θα οδηγήσει στην επίλυση του προβλήματος. Εάν πλανάται η εντύπωση ότι η υποβολή της καταγγελίας είναι μάταιη, τότε ο αναφέρων δεν έχει κάποιο κίνητρο καταγγελίας. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να λαμβάνονται οι κατάλληλες δραστηριότητες ενέργειες για την έγκυρη διερεύνηση της υπόθεσης¹²². Την αποτελεσματικότητα αυτή επικουρεί η διενέργεια ετησίων ποιοτικών ελέγχων,

¹²¹ Βλ. V. Abazi, ό.π., σσ. 640–656.

¹²² Βλ. Φ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή, ό.π. σ. 125, όπ. περαιτ. παραπ.

αναφορικά με το πόσες καταγγελίες υποβλήθηκαν, ποια ήταν η έκβαση αυτών και η δημοσιοποίηση των πορισμάτων, υπό την προϋπόθεση του σεβασμού των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα¹²³.

Πέραν όμως από τη θέσπιση ενός νομικού καθεστώτος προσανατολισμένου στην καταγγελία πράξεων διαφθοράς, κρίνεται εξαιρετικά σημαντική για την αντιμετώπιση της τελευταίας και την ενθάρρυνση της καταγγελίας της η εκπαίδευση των πολιτών ήδη από τη σχολική ηλικία μέσω της εισαγωγής στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση καινοτόμων μαθημάτων ακεραιότητας¹²⁴. Προς αυτή την κατεύθυνση, η διδακτέα ύλη κατά της διαφθοράς σκόπιμο είναι να ενσωματωθεί στα αναλυτικά προγράμματα του σχολείου, και όχι να διδάσκεται μόνο με τη μορφή μιας ειδικής σειράς σεμιναρίων ή ad hoc εκπαιδεύσεων. Στόχος της εκπαίδευσης κατά της διαφθοράς είναι οι νέες γενιές να ενημερωθούν και να κατανοήσουν σε βάθος τις αρνητικές συνέπειές της και να τους δοθούν τα κατάλληλα εφόδια για να καταρρίψουν διάφορα κατεστημένα¹²⁵, μέσω της αλλαγής του ηθικού προτύπου που στηλιτεύει υποκριτικά μεν δημοσίως τον διεφθαρμένο δημόσιο λειτουργό, τον μακαρίζει όμως για την ισχύ και τον πλούτο του, ανεξαρτήτως του τρόπου προελεύσεώς του¹²⁶. Ως εκ τούτου, η εκπαίδευση πρέπει να στοχεύει στην ανάσχεση της απαξίωσης και διασπάθισης του δημοσίου πλούτου, της αναστροφής της πρακτικής γενικευμένης ατιμωρησίας και της ενδυνάμωσης της εμπιστοσύνης των κοινωνιών στην πάταξη της διαφθοράς¹²⁷.

Τέλος, πέραν της εκπαίδευσης των πολιτών, σκόπιμη είναι η ανάληψη δράσεων για την εξασφάλιση της στήριξης της κοινωνίας¹²⁸. Προς αυτή την

¹²³ Βλ. *ibidem*, σ. 126.

¹²⁴ Βλ. *ibidem*, σ. 129, *όπ. περαιτ. παραπ.*

¹²⁵ Βλ. *ibidem*, *όπ. περαιτ. παραπ.*

¹²⁶ Βλ. *ibidem*, σ. 130, *όπ. περαιτ. παραπ.*

¹²⁷ Βλ. *ibidem*, *όπ. περαιτ. παραπ.*

¹²⁸ Βλ. *ibidem*, *όπ. περαιτ. παραπ.*

κατεύθυνση ιδιαίτερος επιβοηθητική είναι η ανάπτυξη επικοινωνιακών προγραμμάτων με σκοπό την ενημέρωση του κοινού για τις αρνητικές επιπτώσεις της διαφθοράς, την ευαισθητοποίηση και κινητοποίηση των πολιτών στον αγώνα κατά της διαφθοράς¹²⁹ αλλά και τη σπουδαιότητα της καταγγελίας.

¹²⁹ Βλ. *ibidem*, όπ. περαιτ. παραπ



ΠΑΝΕΙΟ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ