

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ

ΠΟΛΥΤΕΧΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

ΤΜΗΜΑ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ, ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΔΗΜΟΣΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ, ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΘΕΣΜΟΙ

Δρ. Γιάννης Σαράτσης, ΕΔΙΠ

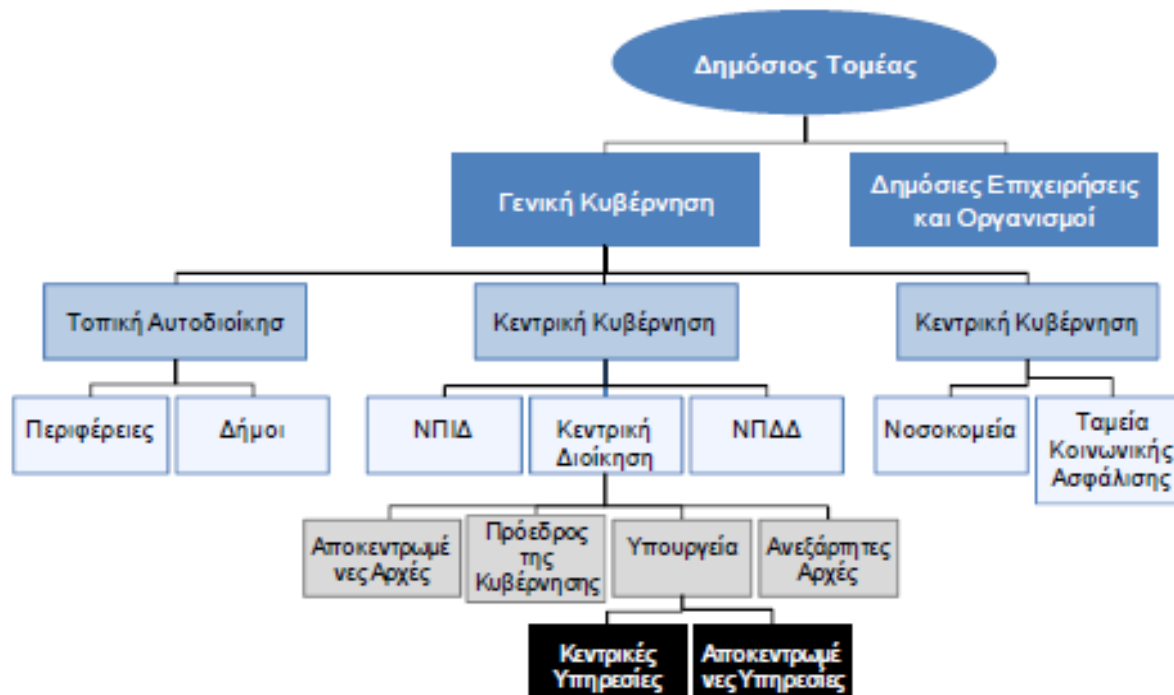
τηλέφωνο: 2421074462

e-mail: saratsis@prd.uth.gr

ΔΙΑΔΕΞΗ :

Η Δομή της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα

Χάρτης της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης



ΔΙΑΔΕΞΗ :

Η Δομή της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα

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



ΔΙΑΛΕΞΗ :

Η Δομή της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα:

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

	Νομικό Πρόσωπο Δημ. Δικαίου	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτ. Δικαίου	Δημόσια Επιχείρηση
Σκοπός	Υπηρεσίες και εκτέλεση μιας κρατικής/δημόσιας λειτουργίας ή υπηρεσίας	Επίτευξη κοινοφελών και άλλων δημοσίων σκοπών	Ανάληψη εμπορικών δραστηριοτήτων εκ μέρους του κράτους στο οποίο ανήκουν
Νομικό πλαίσιο	Ιδρύονται με προεδρικό διάταγμα, νόμο ή (σε εξαιρετικές περιπτώσεις) με υπουργική απόφαση. Η λειτουργία τους καθορίζεται από το δημόσιο δίκαιο	Δεν υπάρχει συγκεκριμένο νομικό πλαίσιο που να ορίζει τη μορφή ή την ίδρυση και δεν υπάρχει συνταγματικό πλαίσιο για οποιαδήποτε μεταρρυθμίσεις των ΝΠΙΔ. Κατά περίπτωση εφαρμόζονται ορισμένα κοινά διατάγματα που ισχύουν για τον ιδιωτικό τομέα. Ιδρύονται με προεδρικό διάταγμα, νόμο ή (σε εξαιρετικές περιπτώσεις) με υπουργική απόφαση. Η λειτουργία τους καθορίζεται από το αστικό δίκαιο	Συνιδιοκτησία από το κράτος μέσω κατοχής ποσοστού μετοχών. Το κράτος μπορεί να εμπλέκεται άμεσα ή έμμεσα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων μιας δημόσιας επιχείρησης
Διοίκηση	Γενικά διοικείται από Διοικητικό Συμβούλιο αλλά σε κάποιες περιπτώσεις διορίζεται Ειδικός Γραμματέα	Γενικά διοικείται από Διοικητικό Συμβούλιο	Διοικείται από Διοικητικό Συμβούλιο το οποίο διορίζεται από τον αρμόδιο Υπουργό

ΔΙΑΛΕΞΗ :

Η Δομή της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα:

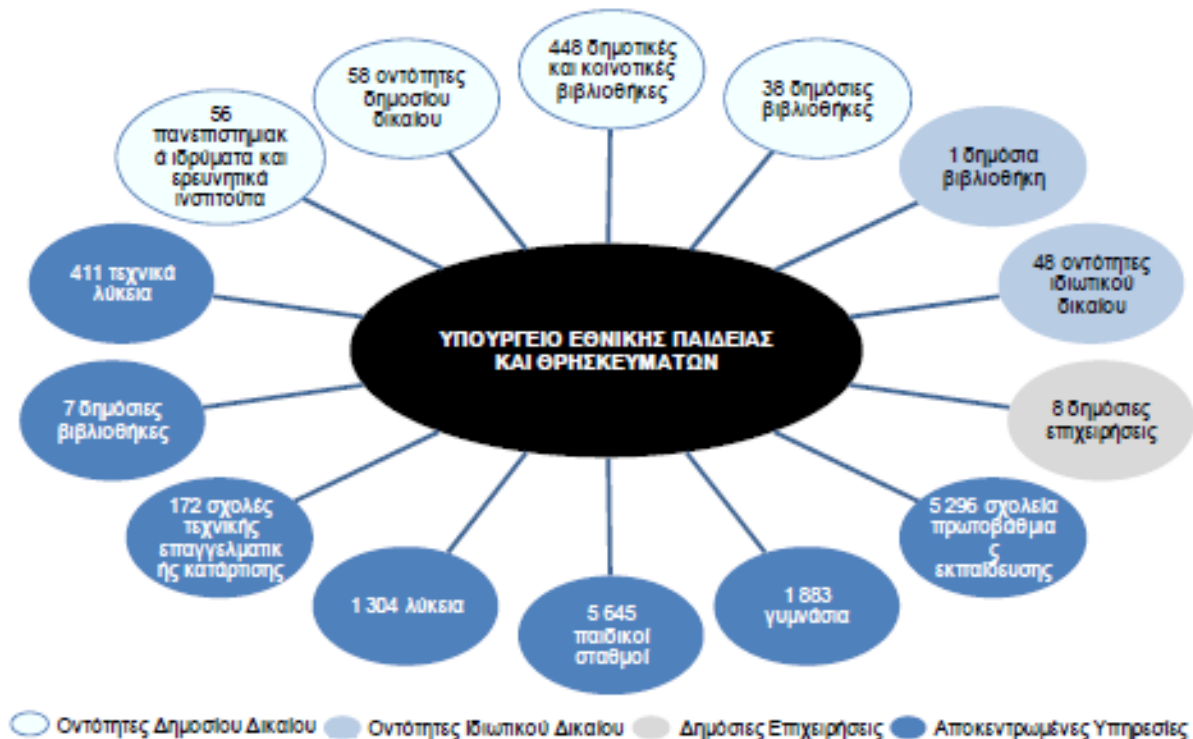
Πτυχές των διασυνδέσεων μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και των εποπτευόμενων υορέων του δημοσίου τομέα

	Νομικό Πρόσωπο Δημ. Δικαίου	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτ. Δικαίου	Δημόσια Επιχείρηση
Φύση εποπτείας	Εποπτεύεται από το αρμόδιο Υπουργείο και σε κάποιες περιπτώσεις από ένα Υπουργείο που παρέχει χρηματοδότηση. Η εποπτεία γίνεται σε δύο επίπεδα: <ul style="list-style-type: none">– Επιχειρησιακό επίπεδο: ανώτερα στελέχη του αρμόδιου Υπουργείου συμμετέχουν στο Διοικητικό Συμβούλιο για ζητήματα που αφορούν στη λειτουργία του ΝΠΔΔ και στη διαδικασία λήψης αποφάσεων– Οικονομικό		Τό κράτος επιβλέπει τη λειτουργία και τις δραστηριότητες της επιχείρησης. Οι δημόσιες επιχειρήσεις καταρτίζουν τις οικονομικές τους αναφορές βάσει προτύπων της ΕΕ όπως προβλέπεται στον κανονισμό ΕΕ 1 606/2002
Χρηματοδότηση	Η βασική χρηματοδότηση των ΝΠΔΔ αποτελεί μέρος του κρατικού προϋπολογισμού. Άλλες πηγές μπορεί να προκύψουν από έσοδα του ΝΠΔΔ, πόρους της ΕΕ και/ή ιδιωτικές δωρεές	Οι κρατικοί συνιδιοκτήτες των ΝΠΙΔ και το επίπεδο ιδιοκτησίας ποικίλουν. Άλλες πηγές χρηματοδότησης μπορεί να προκύψουν από έσοδα του ΝΠΙΔ, πόρους της ΕΕ και/ή ιδιωτικές δωρεές	Η χρηματοδότηση ποικίλει μεταξύ των διαφορετικών εταιρειών
Διαδικασίες συμβάσεων	Η οικονομική λειτουργία των ΝΠΔΔ καθορίζεται από το δημόσιο λογιστικό και απαιτείται έγκριση από το Υπουργείο Οικονομικών	Τα ΝΠΙΔ διέπονται από την παροχή ιδιωτικών αγαθών	
Σχετική νομοθεσία	Νομοθετικό διάταγμα 496/1974 Προεδρ. διατάγμ. 118/2007, 60/2007, 470/1975, 465/1975, 656/1975		

ΔΙΑΔΕΞΗ :

Η Δομή της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα

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



ΔΙΑΛΕΞΗ :

Η Δομή της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα

Επιτελικές :

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

Υποστηρικτικές :

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

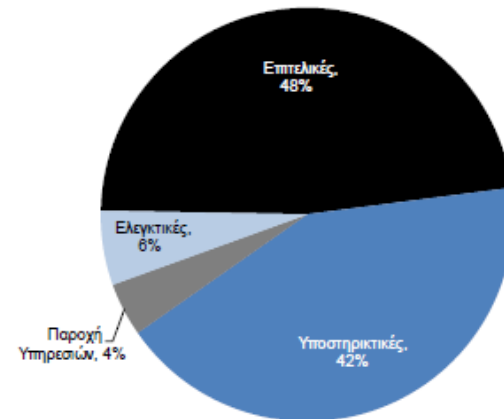
Παροχή υπηρεσιών:

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

Έλεγχος:

- επιθεωρήσεις,
- εσωτερικοί έλεγχοι.

Σχήμα 2.7. Τοπολογία των αρμοδιοτήτων της Κεντρικής Διοίκησης για το 2011



ΔΙΑΛΕΞΗ :

Η Δομή της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα

Υπάρχουν τέσσερις κατηγορίες κυβερνητικών κανονισμών στην Ελλάδα:

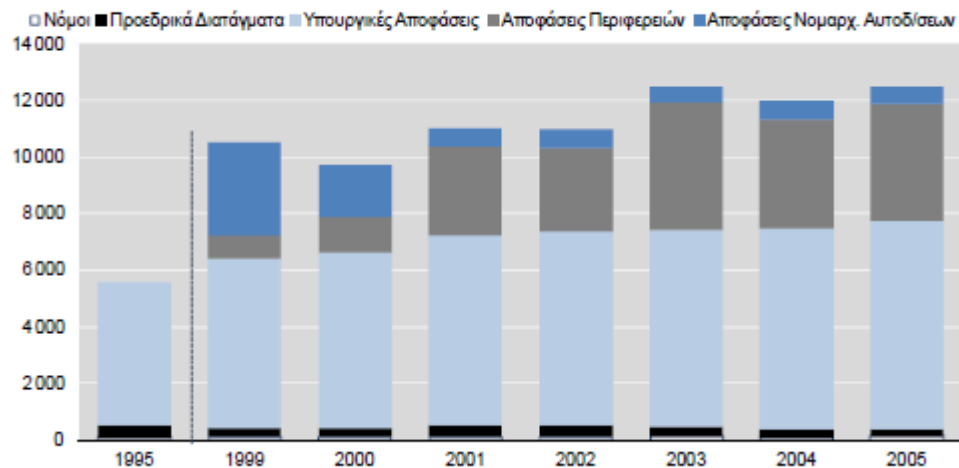
- **Πρωτογενείς Νόμοι**, οι οποίοι παρουσιάζονται πρώτα ως σχέδια νόμου από τους Υπουργούς, ενίοτε τροποποιούνται και υιοθετούνται από το Κοινοβούλιο, αποστέλλονται στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας προς έκδοση και δημοσιεύονται στην *Εφημερίδα της Κυβέρνησης*.
- **Προεδρικά Διατάγματα**, τα οποία εκδίδονται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

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

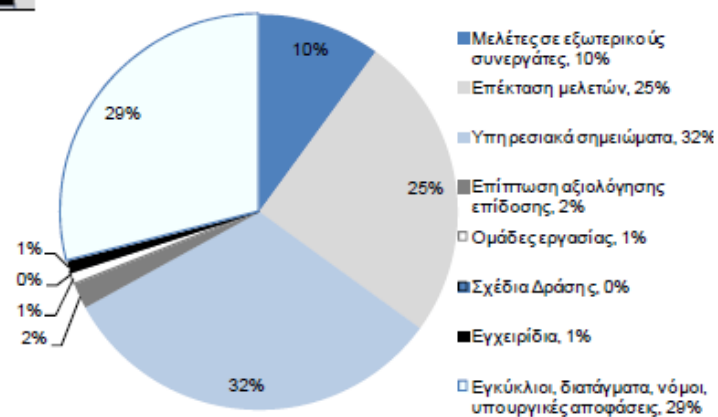
ΔΙΑΔΕΞΗ :

Η Δομή της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα

Σχήμα 5.1. Αριθμός ρυθμίσεων που εκδόθηκαν από το 1995



Σχήμα 5.2. Εκροές Γενικών Διευθύνσεων για το 2010



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

ΔΙΑΛΕΞΗ :

Η Δομή της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα

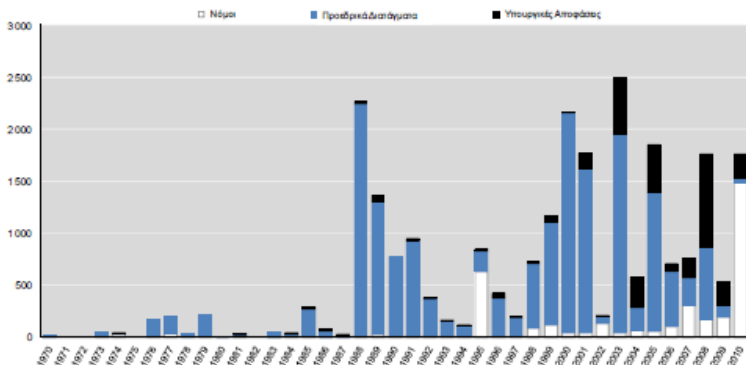
Η απόλυτη προσκόλληση στα νομικά κείμενα όσον αφορά στον καθορισμό των κυβερνητικών αρμοδιοτήτων έχει σημαντικό κόστος

Στην Ελλάδα, οι αποστολές του κράτους ορίζονται με ιδιαίτερη λεπτομέρεια από το νόμο, και ονομάζονται «αρμοδιότητες». Είναι πραγματικά αδύνατο να χαραχτεί μια σημαντική πολιτική ή να ληφθεί μια διοικητική απόφαση σε οποιοδήποτε κυβερνητικό επίπεδο, εάν δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής μιας αρμοδιότητας παρεχόμενης από το νόμο. Για τον καθορισμό των εξουσιών και των υποχρεώσεων της διοίκησης χρησιμοποιείται μια πλειάδα νομικών εργαλείων: νόμοι που πρέπει να ψηφιστούν από το Κοινοβούλιο, προεδρικά διατάγματα που εξετάζονται ως προς τη νομιμότητα τους από το Συμβούλιο της Επικρατείας και υπουργικές αποφάσεις που απαιτούν ηπιότερες διαδικασίες έκδοσης.

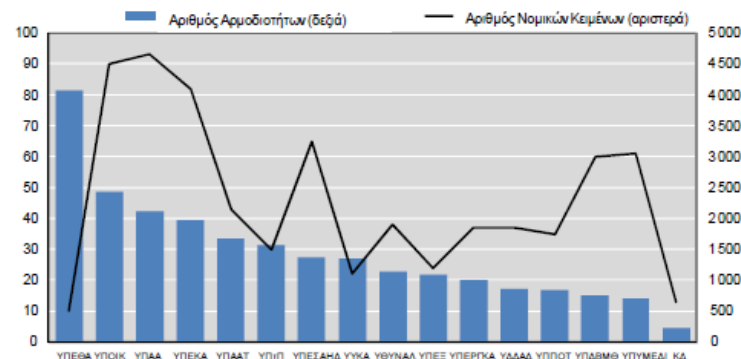
Ο νόμος αναγνωρίζει τέσσερις βαθμίδες διοίκησης: γενικές γραμματείες και ενιαίους διοικητικούς τομείς, γενικές διευθύνσεις, διευθύνσεις και τμήματα.

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

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

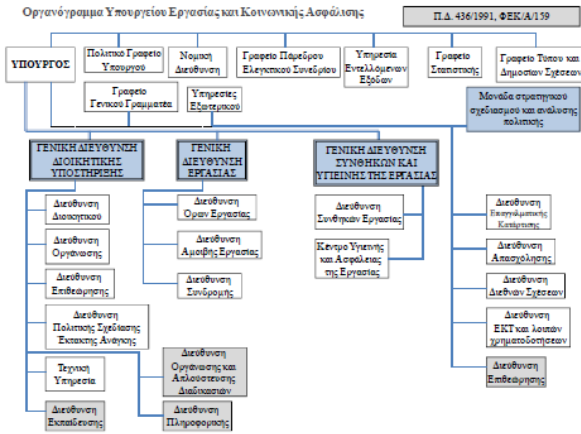


Σχήμα 2.1. Αριθμός αρμοδιοτήτων και αντίστοιχων νομικών κειμένων ανά υπουργείο για το 2011

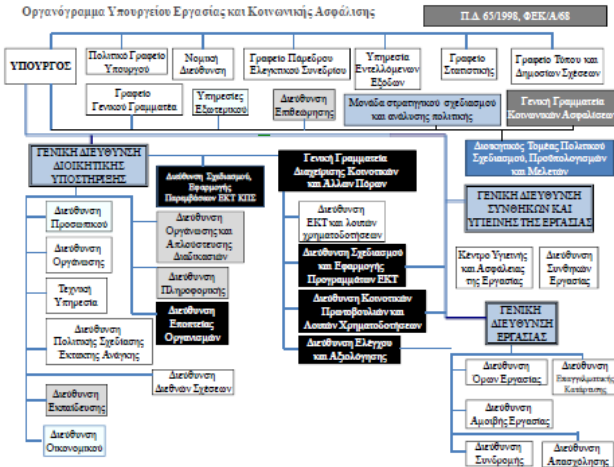


ΔΙΑΔΕΞΗ : Η Δομή της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα

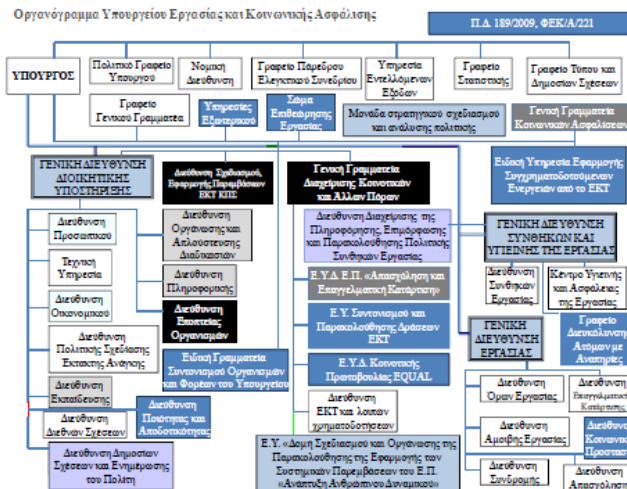
Σχήμα 2.6. Οργανόγραμμα Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης
1991



1998



2009



Η ακτινογραφία του ελληνικού κράτους

«Η γραφειοκρατία επεκτείνεται για να αντιμετωπίσει τα προβλήματα της επεκτεινόμενης γραφειοκρατίας», είχε πει κάποτε ο Οσκαρ Ουάιλντ και να φανταστεί κανείς δεν ήξερε τίποτε για το διαδαλώδες ελληνικό κράτος και τις πολυπλόκαμες υπηρεσίες του.

115 ρυθμιστικά κείμενα πρέπει να ακολουθήσει κάποιος για τη σύσταση μιας Εταιρείας Περιορισμένης Ευθύνης.

43 φορές σε διάστημα 10 ετών τροποποιήθηκε ο «Νόμος Πεπονί», για ασχικρατία στις προσλήψεις στον δημόσιο τομέα.

1.140

τροποποιήσεις κυβερνητικών αρμοδιοτήτων δημοσιεύονταν ετησίως (κατά μέσο όρο) για το σύνολο της κεντρικής κυβέρνησης στο διάστημα 1996-2011. Τρεις κάθε μέρα, δηλαδή...

Ένα υπουργείο περιλαμβάνει κατά μέσο όρο:

5 γενικές γραμματείες ή ενιαίους διοικητικούς τομείς

2 γενικές διευθύνσεις έχει καθένας από αυτούς

6 διευθύνσεις έχει κάθε γενική διεύθυνση

4 τμήματα έχει κάθε διεύθυνση

! Επιπλέον ένα υπουργείο έχει 137 αποκεντρωμένες δομές σε περιφερειακό επίπεδο.

47%

των δομών έχει από κανέναν έως δύο υπαλλήλους

23 φορολογικοί νόμοι τα τελευταία τρία χρόνια με:

248 τροποποιήσεις

111 υπουργικές αποφάσεις

138 εγκυκλίους

23.142

αρμοδιότητες είχαν αποτυπωθεί στη δημόσια διοίκηση στο τέλος του 2011

10.765

επιλεκτές (στρατηγικός σχεδιασμός, απλοποίηση διαδικασιών, αξιολόγηση αποτελεσμάτων, οικονομικός προγραμματισμός, συντονισμός, παρακολούθηση αποτελεσμάτων εφαρμογής πολιτικής)

9.816

υποστηρικτικές (οικονομική λειτουργία και διαχείριση πόρων, οργανωτική λειτουργία και διοίκηση ανθρώπινων πόρων, υποστήριξη δράσεων πληροφορικής και επικοινωνιών)

1.563

ελεγκτικές (επιθεωρήσεις, εσωτερικοί έλεγχοι)

998

παροχές υπηρεσιών (πληροφόρηση, αδειοδότηση προς πολίτες και επιχειρήσεις, πιστοποιήσεις, εγκρίσεις προς πολίτες και επιχειρήσεις)

Κόστος γραφειοκρατίας

(% του ΑΕΠ)

6,8%
ΕΛΛΑΔΑ

3,5%
Ε.Ε. (μ.δ)

Οι φορείς της γενικής κυβέρνησης

Ελλάδα **1.504**

Ην. Βασίλειο **300**

Σουηδία **400** (περίπου)

34.500

διαφορετικά κτίρια φέρεται να χρησιμοποιεί ο ευρύτερος δημόσιος τομέας στην Ελλάδα

171.500

ΕΚ ΤΩΝ ΟΠΟΙΩΝ

3.430
νόμοι

20.580
Προεδρικά Διατάγματα

114.905
υπουργικές αποφάσεις

24.010
αποφάσεις Γενικών Γραμματέων Περιφερειών

8.575
αποφάσεις Νομαρχών

νομικές και κανονιστικές ρυθμίσεις εκδόθηκαν το διάστημα 1975-2005

Πίνακας 11: Ανάλυση Νομοθεσίας για τη Φορολογία: 37 Νόμοι την 15ετία (2002-2016)

Έτος	Νόμοι φορολογίας	Σύνολο σελίδων	Σύνολο άρθρων	Σύνολο συναφών ή άλλων διατάξεων	Σύνολο μεταβατικών διατάξεων	Σύνολο κανονιστικών εξουσιοδοτήσεων	Σύνολο διάσπαρτων διατάξεων
2002	2	44	39	7	4	30	14
2003	1	10	22	13	2	17	7
2004	3	307	130	40	7	52	4
2005	3	48	94	40	13	44	1
2006	3	59	65	21	7	35	3
2007	3	31	51	16	10	44	11
2008	2	28	72	7	3	40	1
2009	3	64	113	47	0	79	20
2010	6	118	123	15	30	87	16
2011	1	56	52	0	0	92	16
2012	0	0	0	0	0	0	22
2013	6	169	283	97	32	177	64
2014	0	0	0	0	0	0	45
2015	3	22	50	7	0	17	14
2016	1	28	16	5	1	8	35
ΣΥΝΟΛΟ	37	984	1.110	315	109	722	273
Μέσος Όρος	2,5	65,6	74	21	7,3	48,1	18,2

Πηγή: Επεξεργασία των συγγραφέων με βάση έρευνα όλων των νόμων (2002-2016)

Πίνακας 12: Διαχρονικές Τάσεις Πολυνομίας στις Κοινωνικές Ασφαλίσεις (1940-2014)

Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης	Πλήθος νόμων	Πλήθος διαταγμάτων	Υπουργικές Αποφάσεις	Εγκύκλιοι/Αποφάσεις Διοικητή	Σύνολο
Οριζόντιες διατάξεις	138	9	201	0	348
ΙΚΑ ΕΤΑΜ	149	24	205	844	1.222
ΟΑΕΕ	72	52	289	1.279	1.692
ΕΤΑΑ	43	29	29	2	103
ΕΤΑΠ-ΜΜΕ	152	118	199	19	488
ΟΓΑ	66	17	110	70	263
ΕΤΕΑ	180	123	572	146	1.021
ΤΑΠΙΤ	7	7	18	0	32
ΤΠΔΥ	61	45	23	2	131
ΤΑΥΤΕΚΩ	16	64	55	1	136
ΣΥΝΟΛΟ	884	488	1.701	2.363	5.436

Πηγή: Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας (2014)

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ

ΠΟΛΥΤΕΧΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

ΤΜΗΜΑ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ, ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΔΗΜΟΣΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ, ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΘΕΣΜΟΙ

Δρ. Γιάννης Σαράτσης, ΕΔΙΠ

τηλέφωνο: 2421074462

e-mail: saratsis@prd.uth.gr