



ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ

ΘΕΜΑΤΙΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ:

«Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική»

2^η ΓΡΑΠΤΗ ΕΡΓΑΣΙΑ



Περιεχόμενα

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	3
1.Α. Η Αιτιολόγηση Δημιουργίας της ΕΑΔ υπό την οπτική των ΑΔΑ.....	3
1.Β. Θεμελιώδεις Λόγοι Ίδρυσης της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας	5
2. Σκοποί, Αναγκαιότητα και Προσδοκίες από την ΕΑΔ	7
2.Β. Η Απάντηση της ΕΑΔ στο Αίτημα για Αποτελεσματικότητα.....	8
3. Ευρος Ελέγχου και Επίπεδο Αποτελεσματικότητας του Νέου Θεσμού Εσωτερικού Ελέγχου	9
3.2. Διερεύνηση Αρμοδιότητας Νέας Αρχής Εσωτερικού Ελέγχου	11
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	12
Βιβλιογραφία.....	14

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στην έκθεση με τις προτάσεις του ΟΑΣΑ για την Ελλάδα το 2012, λίγο μετά το ξέσπασμα της κρίσης, αποτυπώνεται μία ιδιαίτερα αρνητική εικόνα της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Η βασικότερη ίσως παρατήρηση στο πλαίσιο των διαπιστώσεων για την αποτελεσματικότητα του διοικητικού συστήματος είναι αυτή που αναδεικνύει την " απουσία ενός κοινού στρατηγικού οράματος". Ελλείπει αυτού περιορίζεται και η επίδοσή της χώρας στην επίτευξη των απαραίτητων μεταρρυθμίσεων (ΟΑΣΑ, 2012).

Σήμερα, τα οικονομικά μεγέθη της χώρας παρουσιάζουν εμφανή βελτίωση χωρίς ωστόσο να υπάρχει ανάλογη βελτίωση και στη δημόσια διακυβέρνηση. Παθογένειες παγιωμένες στις ελληνικές δημόσιες υπηρεσίες δυσχεραίνουν την ανάκαμψη της οικονομίας, δυσχεραίνουν την κοινωνία και αποθαρρύνουν τους επενδυτές.

Σε μία προσπάθεια διόρθωσης και βελτίωσης της δομής του συστήματος ελέγχου στην ελληνική δημόσια διοίκηση, ψηφίστηκε τον Αύγουστο του 2019 ο Ν. 4622/2019, με τον οποίο ιδρύεται και η Εθνική Αρχή Διαφάνειας.

1.Α. Η Αιτιολόγηση Δημιουργίας της ΕΑΔ υπό την οπτική των ΑΔΑ

Στα περισσότερα σύγχρονα Ευρωπαϊκά κράτη η διάκριση των λειτουργιών επιβάλλει τον διαχωρισμό του ελέγχου αποδίδοντας ξεχωριστές αρμοδιότητες στα δικαστικά και στα πολιτικά όργανα. Κοινό παρανομαστή άλλωστε στα κράτη- μέλη της ΕΕ αποτελεί η πολιτική ανεξαρτησία που διαθέτουν οι ΑΔΑ, γεγονός που αποτυπώνεται στον τρόπο που συγκροτούνται, στο οργανωτικό τους σχήμα και στην απουσία ιεραρχικού ελέγχου για τις πράξεις και αποφάσεις τους, αλλά ούτε και σε διοικητική εποπτεία, παρά μόνο σε κοινοβουλευτικό έλεγχο (Ακαλίδης και Μοσχόπουλος, 2008).

Στη διεθνή ερευνητική εργασία για τις ΑΔΑ, καταγράφεται μία σειρά από θεωρήσεις που σκοπό έχουν να ερμηνεύσουν να αξιολογήσουν και να διερευνήσουν τους λόγους που οδήγησαν στη δημιουργία Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών.

Σε παγκόσμιο επίπεδο οι λόγοι που εξηγούν την εμφάνιση των ΑΔΑ στα διοικητικά συστήματα πλήθους χωρών, αναφέρονται σε ζητήματα γεφύρωσης χάσματος μεταξύ της εκτελεστικής εξουσίας και των διοικούμενων πολιτών. Ο λόγος αυτός σχετίζεται με τις περιπτώσεις κακοδιοίκησης ή τις εν γένει αυθαιρεσίες των διοικητικών οργάνων καθώς και με το συχνό φαινόμενο της απουσίας πολιτικής βούλησης σε τομείς που τα πολιτικά πρόσωπα, οι κυβερνώντες και τα κόμματα φοβούμενοι απώλεια ψήφων διστάζουν να ενεργήσουν όπως οφείλουν (Ακαλίδης και Μοσχόπουλος, 2008, σελ. 147-149).

Ένας ακόμη λόγος που ερμηνεύει τη δημιουργία των ΑΔΑ είναι η ανάγκη για πιο αποτελεσματική ανταπόκριση της δημόσιας διοίκησης στην πολυπλοκότητα που χαρακτηρίζει τη σημερινή εποχή του παγκοσμιοποιημένου ανταγωνισμού και της απελευθερωμένης αγοράς. Η τελευταία συνοδεύεται από την εμφάνιση διάφορων διασυνδέσεων μεταξύ ιδιωτικού και κρατικού τομέα, γεγονός που απαιτεί και μία πιο τεχνοκρατική αντίληψη των αποφάσεων. Σε αυτό συμβάλουν δημιουργικά οι ΑΔΑ, τα μέλη των οποίων διαθέτουν τη γνώση και την επιστημονική κατάρτιση που είναι αναγκαία προσόντα για τη διαχείριση τέτοιων ευαίσθητων θεμάτων (Ακαλίδης και Μοσχόπουλος, 2008, σελ. 147-148).

Μία ακόμα λογική ερμηνεία της ίδρυσης των ΑΔΑ είναι αυτή που συνδέεται με την ομοιομορφία που επιδιώκουν τα σύγχρονα ευρωπαϊκά κράτη σε επίπεδο θεσμικό, αλλά και η εναρμόνιση με επιτυχημένες βέλτιστες πρακτικές διαφορετικών χωρών (Ακαλίδης και Μοσχόπουλος, 2008, σελ. 148-149).

Τέλος, λόγο δημιουργίας των ΑΔΑ αποτελεί η απαίτηση του ψηφοφόρου πολίτη, οι αντιπρόσωποι του στη Βουλή, αλλά και οι φορείς κρατικής εξουσίας ευρύτερα να προστατεύουν τα ατομικά του δικαιώματα, τις ελευθερίες που συνταγματικά έχουν κατοχυρωθεί και να ενεργούν και αποφασίζουν πάντα σε πλαίσιο νομιμότητας. (Ακαλίδης και Μοσχόπουλος, 2008, σελ. 147).

1.Β. Θεμελιώδεις Λόγοι Ίδρυσης της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας

Ανατρέποντας την παραδοσιακή θεσμική κατάσταση της οργάνωσης του διοικητικού κράτους, η ελληνική δημόσια διοίκηση δεν περιορίζεται στις εγγυήσεις που παρέχουν τα όργανα εσωτερικού ελέγχου, ως φορείς της εκτελεστικής εξουσίας. Αντίθετα, στο ελληνικό διοικητικό σύστημα, σε μία σχέση " Εντολέα- εντολοδόχου" (Ακαλίδης και Μοσχόπουλος, 2008, σελ. 146) εκχωρείται αρμοδιότητα ελέγχου σε μία Ανεξάρτητη Αρχή, την Εθνική Αρχή Διαφάνειας.

Η ΕΑΔ ιδρύθηκε με τον Ν. 4622/2019, έπειτα από κυβερνητική πρωτοβουλία της νεοεκλεγμένης σύνθεσης που προέκυψε την άνοιξη του ίδιου έτους, ως μέρος μιας πιο διευρυμένης προσέγγισης της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης με γενικό τίτλο " το νέο επιτελικό κράτος". Μετά από τις διαπιστώσεις διεθνών και εθνικών εμπειρογνομών για τη χαμηλή αξιολόγηση της χώρας σε επίπεδο απόδοσης των δημοσίων υπηρεσιών, αποφασίστηκε η αντιμετώπιση ειδικά του πεδίου της διαφθοράς, με πιο εντατικό έλεγχο, με εκσυγχρονισμό του οργανωτικού σχήματος του εν λόγω συστήματος και με ριζικές αλλαγές ως προς τον προσανατολισμό, τις προτεραιότητες και τα μέσα υλοποίησης ενός εκσυγχρονισμένου, επικουρούμενου και επιστημονικά υποστηριζόμενου Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου Καταπολέμησης της Διαφθοράς.

Ανάμεσα στα " κενά" που εντοπίστηκαν στις μελέτες για το επίπεδο διαφθοράς στην Ελλάδα ήταν και εκείνα που αφορούν την περιορισμένη επιχειρησιακή ικανότητα των ελεγκτικών θεσμών, αλλά και τη σοβαρή ανεπάρκεια πόρων για την υλοποίηση συστηματικού εσωτερικού ελέγχου μέσω διαρκούς παρακολούθησης και μέτρησης των αποτελεσμάτων. Η απουσία της κατάλληλης στοχοθεσίας και η ελλιπής χρήση ποσοτικοποιημένων δεικτών ανέδειξε και τη λειτουργική αδυναμία των προηγούμενων σωμάτων ελέγχου να διασφαλίζουν την εύρυθμη δράση τους (Αιτ. Έκθ., σελ. 66).

Παράγοντας που επέδρασε στη δημιουργία της ΕΑΔ μπορεί να θεωρηθεί και η απαίτηση της κοινωνίας για περισσότερη διαφάνεια, λογοδοσία και σεβασμό στα δικαιώματα των πολιτών. Τα σύγχρονα σκάνδαλα και οι συχνές υποθέσεις διαπλοκής πολιτικών προσώπων με ιδιωτικά συμφέροντα, έχουν λάβει μεγάλη έκταση, με

αποτέλεσμα να μειώνεται η εμπιστοσύνη των πολιτών στις αποφάσεις της εκτελεστικής εξουσίας. (Αιτιολογική Έκθεση, σελ. 67). Για τον σκοπό αυτό η ανάθεση του ελέγχου της διοικητικής δράσης κρίθηκε αναγκαίο να ανατεθεί σε έναν ανεξάρτητο φορέα, που είναι σε θέση να παρέχει στην κοινωνία της εμπλουτισμένες " θεσμικές εγγυήσεις" που έχει ανάγκη και απαιτεί από έναν σύγχρονο κράτος δικαίου. Οι δε γνώσεις των μελών της ΑΔΑ, τα αυστηρά προσόντα που οφείλουν να διαθέτουν και τα ασυμβίβαστα που κατοχυρώνεται με τον διορισμό τους προσθέτουν ακόμη μεγαλύτερο κύρος στο ρόλο τους. (Αιτ. Έκθεση, σελ. 67).

Στους λόγους δημιουργίας της ΕΑΔ θα πρέπει να συμπεριληφθεί και αυτός που επιβάλλεται από τη διαμόρφωση του σύγχρονου περιβάλλοντος, που έχει προκαλέσει την ανάγκη για θεσμική ομοιομορφία με κράτη που διαθέτουν συστήματα πάταξης της διαφθοράς που θεμελιώνονται στην ολική βελτίωση του επιπέδου ποιότητας των υπηρεσιών του κρατικού τομέα. Τέτοια παραδείγματα για την ΕΑΔ αποτελούν οι βέλτιστες πολιτικές Επιτροπών με Ανεξαρτησία στη δράση τους, όπως η ICAC του Χονγκ Κονγκ, και η "Ανεξάρτητη Επιτροπή κατά της Διαφθοράς της Αυστραλίας". Άξονες που συνέβαλαν δημιουργικά στη σύλληψη και τον σχεδιασμό της ΕΑΔ, αποτελούν και οι επιταγές, τα πορίσματα και οι προτεινόμενες δράσεις από Παγκόσμιους Οργανισμούς όπως ΟΑΣΑ με την έκθεση του για την Ελληνική δημόσια διοίκηση, (OECD, 2012) καθώς και ο ΟΗΕ με την διακήρυξη των "Στόχων Βιώσιμης Ανάπτυξης".

Στο πλαίσιο της μεταφοράς πολιτικών με οικειοθελή αλλά και συνάμα επιτακτικής ανάγκης χαρακτήρα, η ΕΑΔ δανείστηκε στοιχεία και διαστάσεις σχεδιασμού και οργάνωσης και από άλλα Ευρωπαϊκά κράτη, όπως η Γαλλία και η Αυστρία, γνωστές για την αποτελεσματικότητά του διοικητικού τομέα τους και της καλής τους κατάταξης στις αξιολογήσεις "επιπέδου διαφθοράς Εθνικής οικονομίας" (δείκτης CPI, Αιτιολογική Έκθεση, Ν. 4622/2019,σελ.66).

Με βάση αυτές και πολλές ακόμη επιδράσεις από το εξωτερικό, από ανατροφοδότηση μέσω αξιολόγησης και μετά από ενδελεχή διερεύνηση των πτυχών που οδηγούν στην εμφάνιση φαινομένων διαφθοράς, η ΕΑΔ δικαιολογεί την ίδρυσή της, στο σύνολο των λόγων που έχουν καθιερωθεί ως αιτίες γέννησης τέτοιων Ανεξάρτητων Θεσμών. Η έμφαση δε, αποδίδεται ακριβώς σε αυτήν την ανεξαρτησία, την οποία αναμένεται να

διαχειριστεί η ΕΑΔ με τρόπο προσαρμοσμένο στις ελληνικές ιδιαιτερότητες και στην περίπλοκη διοικητική δομή, αναπτύσσοντας καλή πρακτική, αυτονομία στις αποφάσεις της και ενδυνάμωση της ικανότητας για αποτελεσματική δράση.

2. Σκοποί, Αναγκαιότητα και Προσδοκίες από την ΕΑΔ

Ο εσωτερικός έλεγχος, δηλαδή ουσιαστικά ο αυτοέλεγχος της διοίκησης έχει αποδοθεί σε σώματα και όργανα ελέγχου που διαχρονικά εντάσσονται στην κεντρική εξουσία. Η εξάρτηση αυτή «ελεγκτών και ελεγχόμενων», η απουσία πολιτικής ουδετερότητας, οι συχνές παρεμβάσεις των κυβερνητικών οργάνων στο έργο των επιθεωρητών και ανάπτυξη " πελατειακών σχέσεων" μεταξύ διοικητικών οργάνων και ομάδων συμφερόντων, καταδεικνύουν μόνο ένα μέρος της χαμηλής επίδοσης της χώρας στο πεδίο της διαφθοράς.

Από το 2002 με την ίδρυση των ΓΕΔΔ και ΣΕΕΔΔ έως σήμερα, η ελληνική δημόσια διοίκηση έχει ταλανιστεί από την κρίση, έχει χάσει τον κανονικό ρυθμό ανάπτυξης της οικονομίας στην οποία εντάσσεται και έχει χαρακτηριστεί από την αστάθεια του θεσμικού πλαισίου εν μέσω πληθώρας μεταρρυθμίσεων.

Οι προβλέψεις πριν από δεκαεπτά χρόνια για το ρόλο και το πεδίο αρμοδιότητας θεσμών όπως των έξι καταρτισμένων από τον Ν. 4622/2019 ελεγκτικών οργάνων, απέχουν σε μεγάλο βαθμό από τις υφιστάμενες ιδιαίτερες συνθήκες, κάτω από τις οποίες διαμορφώνεται η διοικητική διαδικασία. Η πολιτική αστάθεια των τελευταίων δεκαετιών, η κυβερνητική αναλγησία για κρίσιμους τομείς της κοινωνίας και της οικονομίας και η ανάγκη για περιορισμό της κατασπατάλησης κρατικών πόρων ώθησε τη νέα κυβέρνηση του 2019, να στραφεί προς μία νέα φιλοσοφία αυτοελέγχου, ένα νέο σύστημα εσωτερικού διοικητικού ελέγχου.

Οι προηγούμενοι μηχανισμοί και ειδικότερα οι πιο αντιπροσωπευτικοί από αυτούς για την ευρύτητα και ένταση της δράσης τους: ΓΕΔΔ και ΣΕΕΔΔ, δεν μπόρεσαν να

ανταπεξέλθουν στις έντονες μεταβολές που προκάλεσε η κρίση, αλλά ούτε και στις σύγχρονες απαιτήσεις για δημόσιες υπηρεσίες του 21ου αιώνα, με ότι αυτό συνεπάγεται σε επίπεδο στελέχωσης και υλικοτεχνικού εξοπλισμού (Εκθέσεις Πεπραγμένων ΓΕΔΔ & ΣΕΕΔΔ, 2016, 2017).

Στερημένες από την απαραίτητη για την εποχή ψηφιοποίηση της πληροφορίας, οι καταργημένοι φορείς στις "εκθέσεις πεπραγμένων" που συνέτασσαν κάθε χρόνο, επιβεβαιώνουν τη χαμηλή αποτελεσματικότητα τους. Βέβαια, ο κατακερματισμός αρμοδιοτήτων, που δεν ανήκε αποκλειστικά στους ΓΕΔΔ και ΣΕΔΔ και στα υπόλοιπα ελεγκτικά όργανα αλλά σε πολλά Υπουργεία και Κρατικούς φορείς, προκάλεσε επίσης ελλείψεις, ανεπάρκεια στην υλοποίηση των αποφάσεων και περιορισμένη απόδοση στο τελικό επίπεδο, αυτό της συμμόρφωσης. (Εκθεση ΓΕΔΔ, 2016 και ΣΕΔΔ, 2017).

Εν ολίγοις, η στασιμότητα, η απαρχαιωμένη τεχνολογική υποδομή, η στελέχωση και ο τεράστιος όγκος καταγγελιών φαίνεται να συνδέονται με την αναποτελεσματική σε μεγάλο ποσοστό, δράση των θεσμών αυτών.

2.B. Η Απάντηση της ΕΑΔ στο Αίτημα για Αποτελεσματικότητα

Ένα από τα πιο σημαντικά προβλήματα που οδήγησε στην αποτυχία των καταργημένων θεσμών να πατάξουν τη διαφθορά φαίνεται να είναι αυτό του ελλιπούς συντονισμού. Το πλήθος των ελεγκτικών σωμάτων, με μεγάλη εξειδίκευση και στο πλαίσιο μιας διογκωμένης ιεραρχίας με πολλά αποκεντρωμένα όργανα, δημιούργησε διαχρονικά αντίστοιχα πολλές συσχετίσεις και αλληλεπιδράσεις ελέγχων και ερευνών, στις περισσότερες των περιπτώσεων σε αλληλοεπικάλυψη αρμοδιότητας (Αιτ. Έκθ., σελ. 67-68).

Από τη μελέτη των διατάξεων του Ν. 4622/2019, που αναφέρονται στην φιλοσοφία γύρω από τον νέο αυτόν θεσμό, δημιουργούνται μεγάλες προσδοκίες

αποτελεσματικότητας. Η αντικατάσταση των έξι προηγούμενων φορέων από μία μόνη Ανεξάρτητη Αρχή, αποτελεί μία οργανωτική και επιχειρησιακή καινοτομία για την Ελληνική δημόσια διοίκηση που πλέον θα ελέγχει οριζόντια κάθε φορέα επιφορτισμένο με οποιαδήποτε διοικητική διαδικασία. Η πολυσχιδής προβληματική γύρω από την αποτελεσματικότητα στον τομέα της αντιμετώπισης της διαφθοράς πλέον θα αποτελεί ευθύνη ενός οργάνου που θα ασκεί συγκεντρωτικά τον ρόλο του, συντονίζοντας τη δράση όλων των φορέων και διασυνδεδεμένων με όσες υπηρεσίες είναι δυνατόν να το επικουρούν.

Με αποστολή τη θωράκιση της νομιμότητας στην Ελληνική δημόσια διοίκηση και με τη δέσμευση ότι η δράση της θα διασφαλίζει τη διαφάνεια, την ακεραιότητα, την αμεροληψία και τη λογοδοσία και προκειμένου να επιτυγχάνονται οι στόχοι της, η ΕΑΔ αναλαμβάνει το κεντρικό " στρατηγείο" σχεδιασμού, οργάνωσης, συνέργειας και παρακολούθησης του έργου των δημοσίων υπαλλήλων και υπηρεσιών (Αιτ. Έκθ., σελ. 64). Η κοινή βάση που αποκτά πλέον ο εσωτερικός έλεγχος αναμένεται να προσδώσει και ενωτικό χαρακτήρα στην προσπάθειά της ΕΑΔ να εντοπίζει, να προλαμβάνει, να αντιμετωπίζει και να παρακολουθεί και το στάδιο της συμμόρφωσης με αρωγούς όλους τους εμπλεκόμενους φορείς. Με σκοπό τον σχεδιασμό ενός ουσιαστικά αποτελεσματικού συστήματος ελέγχου που θα στηρίζεται με σύγχρονα εργαλεία και τεχνολογικά συστήματα που έχουν δοκιμαστεί στο εξωτερικό, η ΕΑΔ αναμένεται να αξιοποιήσει νέες δυνατότητες όπως την τεχνητή νοημοσύνη, την ανάλυση συμπεριφορών και την ψηφιοποίηση των φακέλων.

3. Εύρος Ελέγχου και Επίπεδο Αποτελεσματικότητας του Νέου Θεσμού Εσωτερικού Ελέγχου

Με τον Ν. 4622/2019 καταργήθηκε ένα σημαντικό σύνολο από όργανα και σώματα εσωτερικού ελέγχου της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Η μεταφορά της ευθύνης ελέγχου από 6 διαφορετικούς φορείς σε ένα, έχει σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση

αναφορικά με την ΕΑΔ, ως απώτερο στόχο την επίτευξη συνεκτικότητας στις αποφάσεις, τον σχεδιασμό και τις ειδικές δράσεις καταπολέμησης της διαφθοράς.

Με τους προηγούμενους φορείς ελέγχου υπήρξαν σοβαρά προβλήματα αναποτελεσματικότητας, τα οποία προέκυψαν ως απόρροια της έντονης αλληλοεπικάλυψης των αρμοδιοτήτων των δημοσίων υπηρεσιών, αλλά και ως αναγκαιότητα στο πλαίσιο της ενίσχυσης της συνέχειας στο έργο της συνολικής διαχείρισης των φαινομένων κακοδιοίκησης.

Οι ελλείψεις σε ανθρώπινο δυναμικό και πόρους, συνδυαστικά με την ολιγωρία στη διεκπεραίωση κάθε καταγγελίας και η απαίτηση τήρησης πλήθους γραφειοκρατικών διαδικασιών για κάθε υπόθεση, κατέστησαν σώματα ελέγχου όπως ο ΓΕΔΔ και το ΣΕΕΔΔ να ασχολούνται σε μεγάλο ποσοστό με παραβιάσεις του κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4622/2019, σελ. 66 και έκθεση ΓΕΔΔ, 2017), αλλά και της αρχής της νομιμότητας.

Μολονότι στην αρμοδιότητα ΓΕΔΔ και ΣΕΕΔΔ ανήκε πέρα από τον εντοπισμό των φαινομένων κακοδιοίκησης και η παρακολούθηση και η οργάνωση της ελεγκτικής τους δράσης ως προς κάθε στάδιο της διαδικασίας, αυτοί περιορίστηκαν στην "ανεξάντλητη" εισροή καταγγελιών και δεν ασχολήθηκαν επαρκώς με τα πεδία της πρόληψης και συμμόρφωσης. Σε ποσοστό 66,6% ο ΓΕΔΔ και αντίστοιχα για περισσότερες από τις μισές υποθέσεις το ΣΕΕΔΔ, αναλώθηκαν σε έρευνες για πλημμελείς ενέργειες και παράνομες πράξεις διοικητικών οργάνων, καταφέροντας ολοκλήρωση των διαδικασιών σε ποσοστό κάτω του 10%. Μάλιστα χαρακτηριστική είναι στην έκθεση του ΣΕΕΔΔ (2016, σελ.34-35), η ποσόστωση που εμφανίζουν οι υποθέσεις διαφθοράς ως προς το μέγεθος των οικονομικών κεφαλαίων που αφορούν, αφού μεγάλο μέρος των ελέγχων του ασχολήθηκαν με τέτοιες περιπτώσεις διαφθοράς. Σε μεγάλο ποσοστό οι καταγγελίες και οι παραγγελίες για έλεγχο στα δυο καταργημένα ήδη σώματα προέρχονται από το Υπουργικό Συμβούλιο και από εισαγγελείς. (Έκθεση ΓΕΔΔ, 2017 και ΣΕΕΔΔ, 2016).

Από τις ίδιες τις προτάσεις και διαπιστώσεις των καταργημένων αυτών φορέων εσωτερικού ελέγχου αναδεικνύεται η ένταση του προβλήματος σε διαχειριστικό και λειτουργικό επίπεδο, κάτι που οι επικεφαλής τους αποδίδουν στο ανεπαρκές και μη

συντονισμένα εφαρμοσμένο ευρύ νομοθετικό πλαίσιο του εσωτερικού διοικητικού ελέγχου. Στις δε περισσότερες υποθέσεις το έργο τους έγινε δυσχερές λόγω ανεπαρκούς στελέχωσης και περιορισμένων οικονομικών και υλικών πόρων. Το συντονιστικό έργο του ΓΕΔΔ επίσης χαρακτηρίζεται μη αποτελεσματικό στον επιθυμητό βαθμό τουλάχιστον, αφού οι περιπτώσεις διαφθοράς παρέμειναν σε ιδιαίτερα υψηλά επίπεδα επιφορτίζοντας αυτόν και τα υπόλοιπα αρμόδια όργανα με μεγάλο αριθμό επιθεωρήσεων, ερευνών και κυρώσεων (έκθεση ΓΕΔΔ, 2017). Αντίστοιχα προβλήματα δημιουργήθηκαν και στο πεδίο της ροής της πληροφόρησης μεταξύ των φορέων που σχετίζονταν με τις υποθέσεις διαφθοράς, στερώντας από τον αυτοέλεγχο της διοίκησης, το πολύτιμο στοιχείο της διασύνδεσης των στοιχείων που έχουν στη διάθεσή τους διάφοροι φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

3.2. Διερεύνηση Αρμοδιότητας Νέας Αρχής Εσωτερικού Ελέγχου

Η αντιμετώπιση των ανωτέρω αδυναμιών και κυρίως η αποκατάσταση του απαιτούμενου σε ένα συνταγματικά θεμελιωμένο κράτος επιπέδου νομιμότητας, οδήγησε στην απονομή ευρύτερων αρμοδιοτήτων στην ΕΑΔ. Το εύρος αυτό των ευθυνών της εκτείνεται όπως ρητά αναφέρει το άρθρο 83 (Αιτ. Έκθεση, 2019), στο σύνολο των καθηκόντων και πεδίων αρμοδιότητας και των έξι καταργημένων φορέων. Οι μηχανισμοί ελέγχου που προϋπήρχαν κάλυπταν κάθετα τους δημόσιους φορείς εξουσίας ενώ ο ιδιωτικός τομέας δεν υπήρχε στο πεδίο τους και η δράση τους εξειδικευόταν σε τομείς.

Με την ίδρυση της ΕΑΔ, ο έλεγχος αυτός θα καλύπτει και ιδιώτες, επιχειρηματίες και κάθε εμπλεκόμενο με ζητήματα διαφθοράς, έτσι ώστε να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα της δράσης της με εξουσία διερεύνησης τέτοιων φαινομένων όπου κι αν προέρχονται. Το μεγαλύτερο αυτό εύρος αναμένεται να διευκολύνει τον συντονισμό των υπηρεσιών με σκοπό να αξιοποιηθούν τα νέο-υιοθετούμενα εργαλεία σε ένα συνολικό πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων διαφθοράς.

Με τα ψηφιακά μέσα και τα νέα πληροφοριακά συστήματα επιδιώκεται επιπλέον η διερεύνηση του ρόλου της ΕΑΔ σε επίπεδο λειτουργικό, αλλά και στελεχιακά, διότι τέτοιες σύγχρονες πρακτικές για να εφαρμοστούν απαιτούν και αντίστοιχο γνωσιακό υπόβαθρο από εγνωσμένου κύρους επιστημονικό προσωπικό.

Ίσως η πιο σημαντική διάσταση της ΕΑΔ που φανερώνει τον προσανατολισμό της στο θετικό αποτέλεσμα, δηλαδή στην επιτυχή καταπολέμηση της διαφθοράς, να είναι η πρόβλεψη της να συνεργάζεται, να διασυνδέεται και να ανταλλάσσει πληροφορίες με κυβερνητικούς και άλλους φορείς του ευρύτερου τομέα. Μία τέτοια δέσμη συσχετισμών προσδοκάται να επιτρέψει και την διεύρυνση της νέας κουλτούρας που θα καλλιεργεί η ΕΑΔ, που θα αφορά περισσότερο την πρόληψη και την ευαισθητοποίηση με στόχο διαχρονικά να περιορίζεται η ανάγκη για πάταξη κι εκ των υστέρων ανάληψη δράσης.

Εντούτοις, η ποσοτικοποίηση δεικτών και η χρήση τυποποιημένων προτύπων για τις επιδόσεις των ελεγχόμενων φορέων φαίνεται να τοποθετείται σε πλαίσιο εθνικών στόχων δημοσιονομικού χαρακτήρα. Άλλωστε, οι φιλελεύθερες απόψεις της κυβέρνησης είναι πρόδηλο ότι αναφέρονται σε λογική νέου δημοσίου μανάτζμεντ. Σε αυτό η αποτελεσματικότητα απαιτεί και οικονομικότητα, αφού με την επίτευξη και αυτής επιτυγχάνεται η αποδοτικότητα.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Από την παραπάνω συζήτηση διαφαίνεται η πρόθεση της Κυβέρνησης να θεσπίσει ένα νέο σύστημα εσωτερικού ελέγχου, στις εγγυήσεις που μόνο μία Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή μπορεί να προσφέρει. Η ανεξάρτηση τέτοιων Θεσμών από την πολιτική και κυβερνητική παρέμβαση αναμένεται ότι θα προωθήσει την ισότιμη, ισόνομη και αναλογική δράση της ΕΑΔ και χωρίς εξαιρέσεις θα της επιτρέπεται έτσι να αναπτύσσει αδέκαστα το έργο της. Οι ΑΔΑ είναι εξοπλισμένες με οργανωτική και λειτουργική ανεξαρτησία που στην προκειμένη περίπτωση και με βάση τις προβλέψεις

της υφιστάμενης Κυβέρνησης, θα αποτελέσουν τα εχέγγυα αποτελεσματικότητας που έχει ανάγκη το ελληνικό διοικητικό σύστημα. Ωστόσο, η αναγκαιότητα για εξορθολογισμό των δομών ελέγχου και για βελτίωση της εθνικής κατάταξης του επιπέδου διαφθοράς δεν είναι δυνατό να αντιμετωπιστεί μεμονωμένα και από μία μόνο πτυχή της κρατικής λειτουργίας. Η επιτυχία τέτοιων Θεσμών βασίζεται στην ικανότητα των στελεχών τους να υλοποιούν ανεπηρέαστα τις " αποπολιτικοποιημένες" αποφάσεις τους με κανονιστική, ελεγκτική, γνωμοδοτική και κοινοτική αρμοδιότητα. Αναμένεται δηλαδή από την ΕΑΔ να λειτουργήσει ενισχυτικά ενδυναμώνοντας τις έως τώρα αναποτελεσματικές διοικητικές υπηρεσίες με την εκπαίδευσή τους σε νέα πρότυπα οργάνωσης και ελέγχου απομακρυσμένων από «κομματικοκρατικές» και πελατειακές σχέσεις.

Το οξύμωρο ωστόσο είναι ότι αντίστοιχους στόχους και στρατηγική διέθεταν και οι καταργημένοι φορείς, των οποίων το έργο απαξιώθηκε σύμφωνα με την αντιπολίτευση και ακυρώθηκε κάθε προσπάθεια που κατέβαλαν στο πεδίο της καταπολέμησης της διαφθοράς. Με λίγα λόγια, μπορεί πράγματι η ενίσχυση των υποδομών να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα του εσωτερικού ελέγχου, αυτό όμως που τελικά παραμένει είναι το διαχρονικό ερώτημα αν μπορεί από μόνος του ένας θεσμός, ακόμη και Ανεξάρτητος και με ισχυρή νομοθετική κατοχύρωση (Ν. 4622/2019), να βάλει τέλος στη διαφθορά, που είναι βαθιά ριζωμένη στην Ελληνική κοινωνία.

Σε κάθε περίπτωση πάντως υπάρχει μία διάχυτη αισιοδοξία ότι το πεδίο της διαφθοράς θα αντιμετωπίσει πιο εκσυγχρονισμένα και θα προσεγγιστεί με "θεσμικά αντίβαρα" (Ακαλίδης και Μοσχόπουλος, 2008), ώστε να αποδοθούν οι εγγυήσεις για αποτελέσματα, που και στο εξωτερικό προέκυψαν από την ανάθεση τέτοιας συγκεντρωτικής αρμοδιότητας κατά της διαφθοράς, σε Ανεξάρτητες μορφές θεσμών.

Βιβλιογραφία

1. Αιτιολογική Έκθεση του Νόμου 4622/2019 “Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης”
2. Ακαλίδης Στ.-Μοσχόπουλος Δ.(2008), Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, Τόμος Β΄, Πάτρα: ΕΑΠ
3. Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, *ΕΤΗΣΙΑ ΕΚΘΕΣΗ 2017*
4. ΟΟΣΑ(2012), *ΕΛΛΑΔΑ, ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, Κύριες συστάσεις*
5. Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης , *ΕΚΘΕΣΗ ΠΕΠΡΑΓΜΕΝΩΝ 2017*