

3

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

1. Με το άρθρο 2 παρ. 2 του Ν. 2469/1997 «Περιορισμός και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των κρατικών δαπανών και άλλες διατάξεις» προβλέφθηκε η **Διαρκής Γνωμοδοτική Επιτροπή Φορέων του Δημόσιου Τομέα**, με μέλη τον Γενικό Γραμματέα Δημόσιας Διοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, τον Γενικό Γραμματέα Υπουργικού Συμβουλίου, τον Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, τον Γενικό Γραμματέα Δημοσιονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομικών και ένα μέλος της Μονάδας Οικονομικής Ανάλυσης του Συμβουλίου Οικονομικών Εμπειρογνομημόνων (Σ.Ο.Ε.) του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας.

2. Βάσει της ανωτέρω νομοθετικής διατάξεως, έργο της Επιτροπής είναι η γνωμοδότηση προς τους Υπουργούς Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών, για:

- Την κατάργηση φορέων του Δημόσιου Τομέα, των οποίων ο σκοπός εκπληρώθηκε ή οι λόγοι σύστασής τους εξέλιπταν.
- Τη συγχώνευση των ομοειδών ή με συναφείς σκοπούς φορέων ή υπηρεσιών.
- Την ορθολογική υπαγωγή των φορέων του Δημόσιου Τομέα στα καθ' ύλην αρμόδια υπουργεία.
- Τη μετατροπή τους στην προσφορότερη, κατά περίπτωση, νομική μορφή.
- Την καταλληλότερη χωροθέτησή τους.
- Την κατάρτιση νέων και σύγχρονων οργανισμών, που να ανταποκρίνονται στις σημερινές συνθήκες και ανάγκες της Διοίκησης.
- Τη θέσπιση κανόνων διοικητικής και οικονομικής λειτουργίας και διαχείρισης (κρατική εποπτεία, δημοσιονομικός έλεγχος, δημόσιο λογιστικό κ.λπ.)

3. Βάσει του άρθρου 2 παρ. 2 του Ν. 2469/1997, εξεδόθη η υπ' αριθμ. ΔΟΑ/Φ/2/1/7500/28.3.1997 κοινή Απόφαση του Υφυπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών, με την οποία συγκροτήθηκε η Διαρκής Γνωμοδοτική Επιτροπή Φορέων του Δημόσιου Τομέα, ως εξής:

- α) Ανδρέας Λοβέρδος, Πρόεδρος
- β) Ιωάννης Κουσουλάκος, Αντιπρόεδρος
- γ) Σωκράτης Κοσμίδης, μέλος
- δ) Απόστολος Φωτιάδης, μέλος
- ε) Νικηφόρος Μανωλάς, μέλος

4. Η Επιτροπή, από της συγκροτήσεώς της και έως σήμερα, συνήλθε, σε πολύωρες συνεδριάσεις, σαράντα πέντε (45) φορές. Σε όλες τις συνεδριάσεις συμμετείχε ο Προϊστάμενος της Διεύθυνσης Οργανωτικής Ανάπτυξης του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης κ. Δημήτριος Σφήκας. Χρέη γραμματέως ανέλαβε η υπάλληλος κατηγορίας ΠΕ του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης κα Πηνελόπη Τσουκαλά.

Σημειώνεται, ότι η Επιτροπή δεν χρησιμοποίησε τη δυνατότητα πρόσληψης εμπειρογνομώνων. Ο επείγων χαρακτήρας που προσέδωσε η Κυβέρνηση στη διατύπωση της πρώτης γνωμοδότησής της οδήγησε την Επιτροπή σε μια εκ των ενόντων λειτουργία, με βάση τις εμπειρίες των μελών της και τα στοιχεία που προσκόμισαν οι αρμόδιοι Γενικοί Γραμματείς.

5. Οι συνεδριάσεις της Επιτροπής μπορούν να συστηματοποιηθούν, από πλευράς περιεχομένου των εργασιών της, σε τέσσερις (4) κατηγορίες:

- α) στις προπαρασκευαστικές συνεδριάσεις της Επιτροπής,
- β) στις συνεδριάσεις της Επιτροπής στις οποίες συμμετείχαν οι Γενικοί Γραμματείς των Υπουργείων με προκαταρκτικές εισηγήσεις και στις οποίες καταγράφηκαν τα προβλήματα των

εποπτευομένων από κάθε Υπουργείο ή Γενική Γραμματεία του, φορέων και υπηρεσιών,

- γ) στις συνεδριάσεις εκείνες όπου οι Γενικοί Γραμματείς συμμετείχαν με τελικές εισηγήσεις και προτάσεις σχετικά με τους εποπτευόμενους από αυτούς φορείς, και
- δ) στις συνεδριάσεις εκείνες κατά τις οποίες η Επιτροπή διατύπωσε τη γνωμοδότησή της.

6. Πρέπει καταρχάς να επισημανθεί, ότι το έργο της Επιτροπής, αποδείχθηκε ιδιαίτερος δυσχερές. Και τούτο διότι (α) δεν ήταν όλα τα Υπουργεία ενήμερα για τη λειτουργία και το έργο των νομικών προσώπων που εποπτεύουν• (β) τα Υπουργεία δεν είχαν πάντοτε καταγεγραμμένα με ακρίβεια στοιχεία που αφορούν τη συγκρότηση, τον εξοπλισμό, το απασχολούμενο προσωπικό και τον αριθμό των νομικών προσώπων της αρμοδιότητάς τους. Έτσι, η Επιτροπή χρησιμοποίησε ως βάση σχετική καταγραφή των νομικών προσώπων του Δημόσιου Τομέα, (δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου), καθώς και των αυτοτελών δημοσίων υπηρεσιών, στην οποία είχε προβεί το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης το έτος 1995. Και για τα νομικά πρόσωπα που ιδρύθηκαν από το 1995 και μετά, καθώς και εκείνα που ιδρύθηκαν με νόμο ενώ η Επιτροπή λειτουργούσε ή και γνωμοδοτούσε, ως στοιχεία χρησιμοποιήθηκαν αυτά που η Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης διέθετε, καθώς και εκείνα που της έδιδαν οι κατά συνεδρίαση συμμετέχοντες Γενικοί Γραμματείς• (γ) οι φορείς δεν ήταν, επισήμως τουλάχιστον, πρόθυμοι να συνδράμουν την Επιτροπή στη γνωμοδότησή της περί καταργήσεως ή συγχωνεύσεως νομικών προσώπων, ακόμη και όταν ανεπισημως θεωρούσαν ότι κάτι τέτοιο φαινόταν, κατά περίπτωση, ορθό.

7. Τα κριτήρια τα οποία η Επιτροπή χρησιμοποίησε προκειμένου να διατυπώσει την τελική κρίση της είναι:

- η επικάλυψη αρμοδιοτήτων,
- οι, έως σήμερα, δραστηριότητες των νομικών προσώπων, π.χ. αν αυτές ήταν μηδανινές ή δυσανάλογες με την κρατική επιχορήγηση, τη στελέχωση και την υλικοτεχνική υποδομή τους,

- η σχέση κόστους - οφέλους, η οποία βεβαίως προσεγγίστηκε με πνεύμα ευρύτερο των αριθμητικών - οικονομικών κριτηρίων,
- η υπέρβαση της κοινότητας, αλλά ξεπερασμένης πλέον, αντίληψης, ότι η ίδρυση ν.π.δ.δ. προσδίδει ευελιξία στις δυσκίνητες δημόσιες υπηρεσίες ή ότι η ίδρυση ν.π.ι.δ. προσδίδει ιδιαίτερη ευελιξία στην άσκηση διοίκησης έναντι αυτής των ν.π.δ.δ. ή των δημοσίων υπηρεσιών. Να σημειωθεί ως προς το τελευταίο αυτό κριτήριο, ότι για την Επιτροπή κατέστη απολύτως σαφές ότι και αυτά τα ν.π.ι.δ. είναι πολλές φορές περισσότερο δαπανηρά και γραφειοκρατικά από τις υπηρεσίες του ελληνικού δημοσίου, γιατί τόσο η στελέχωση όσο και η πάσης μορφής κρατική επιχορήγησή τους έγινε και γίνεται με τη λογική που διαρθρώθηκε, στελεχώθηκε και δαπανεί το δημόσιο χρήμα η κεντρική διοίκηση,
- η υπέρβαση του επίσης κοινότυπου, αλλά και ψευδεπίγραφου, ισχυρισμού ότι το τάδε ή δείνα νομικό πρόσωπο δεν επιβαρύνει τον κρατικό προϋπολογισμό - επιχείρημα που συχνά ακούστηκε στην Επιτροπή από τους Γενικούς Γραμματείς και το οποίο τόσο συχνά ακούγεται και στη Βουλή των Ελλήνων όταν ένα νομικό πρόσωπο δεν επιχορηγείται αμέσως από τον κρατικό προϋπολογισμό, αλλά εμμέσως δια της μεθόδου των κοινωνικών πόρων, της αξιοποίησης αποσπασμένων υπαλλήλων κ.λπ.,
- ο εξορθολογισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της κεντρικής διοίκησης και των, υπό την εποπτεία της, φορέων. Υπό την έννοια αυτή η ελάττωση του κόστους που προκύπτει από τη λειτουργία συνολικά του Δημόσιου Τομέα δεν αποτέλεσε βασικό κριτήριο για τη γνωμοδοτική λειτουργία της Επιτροπής, αλλά επιθυμητό αποτέλεσμα που λογικά πρέπει να προκύψει από την σε ένα πρώτο ή σε δεύτερο στάδιο ορθολογικότερη λειτουργία του Δημόσιου Τομέα.

8. Η Επιτροπή αισθάνεται ότι πρέπει να κάνει ιδιαίτερη μνεία στο γεγονός ότι τόσο ή ίδια όσο και οι κατά περίπτωση συμμετέχοντες Γενικοί Γραμματείς Υπουργείων δεν είχαν τη συνδρομή των διοικήσεων των νομικών προσώπων του Δημόσιου Τομέα, οι οποίες, κάποιες φορές, αντί να λειτουργούν ως κυβερνητικοί λειτουργοί, εμφανίστηκαν λειτουργούσες ως εκπρόσωποι των συνδικαλιστικών οργανώσεων των εργαζομένων

στα νομικά αυτά πρόσωπα. Αντί δηλαδή οι διοικήσεις των δημοσίων νομικών προσώπων, να προσπαθούν να θεμελιώσουν την αναγκαιότητα ύπαρξης, συγχώνευσης, συρρίκνωσης ή ακόμη και κατάργησης των νομικών αυτών προσώπων, με κριτήριο την εκ του αποτελέσματος προκύπτουσα χρησιμότητά τους, συνήθως λειτουργήσαν και λειτουργούν με ιδιοτελή κριτήρια και πιο συγκεκριμένα με κριτήριο τη διατήρηση του νομικού προσώπου και συνεπώς του αξιώματός τους. Και όλα αυτά παρά το γεγονός ότι έργο της Επιτροπής, όπως από το νόμο προκύπτει, δεν είναι η συρρίκνωση ή ανασύνταξη του Δημόσιου Τομέα με γνώμονα την ελάττωση του προσωπικού του ή την αδικαιολόγητη διακοπή κάποιων δραστηριοτήτων, ή, τέλος, τη διακοπή παροχής κοινωφελούς έργου.

9. Τέλος, η Επιτροπή αισθάνεται υποχρεωμένη να επισημάνει το διαρκή χαρακτήρα της. Αυτό σημαίνει ότι το όλο εγχείρημά της, όπως αυτό καταγράφεται στην παρούσα γνωμοδότηση, ενέχει χαρακτήρα μιας τρόπου τινά εγκαίνιασης του έργου της. Έτσι, πέραν των συγκεκριμένων προτάσεων που περιέχει η παρούσα γνωμοδότηση ως προς την τύχη ορισμένων εκατοντάδων νομικών προσώπων, η Επιτροπή επιφυλάσσεται για την περαιτέρω διατύπωση της γνώμης της για την τύχη και των άλλων νομικών προσώπων του Δημόσιου Τομέα.

10. Η παρούσα γνωμοδότηση χωρίζεται σε τρία (3) μέρη:

Το **Α' μέρος** αφορά στον αριθμό και τα αντικείμενα των Υπουργείων, στον αριθμό των απαραίτητων, για τη λειτουργία της Κυβέρνησης, Υφυπουργών, στη διοικητική αποκέντρωση της χώρας, στις περιφέρειες, καθώς και στον καθορισμό των ορίων της τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού.

Το **Β' μέρος** αφορά αυτήν καθ'αυτήν την κεντρική Διοίκηση και το βασικό και νέο σύμπτωμα της παθολογίας της (που εκδηλώνεται παρόλη τη γενική κυβερνητική κατεύθυνση να αποδοθεί επιτελικός - στρατηγικός χαρακτήρας στα Υπουργεία), το οποίο προκύπτει από τη συνεχή δημιουργία νέων Γενικών Γραμματειών και νέων Ειδικών Γραμματειών (Διοικητικών Τομέων).

Το **Γ' μέρος** της γνωμοδότησης αυτής, αποτελείται από την κατά Υπουργείο ή Γενική Γραμματεία εξέταση και γνωμοδότηση για την τύχη των υπ'αυτών εποπτευομένων νομικών προσώπων.