

# CONSULTOCRACY:

## Χαρτογράφηση των Συμβουλευτικών Υπηρεσιών στο Ελληνικό Δημόσιο



CONSULTOCRACY:  
Χαρτογράφηση  
των Συμβουλευτικών  
Υπηρεσιών  
στο Ελληνικό  
Δημόσιο

Ομάδα Έρευνας & Συγγραφής:

Στέφανος Λουκόπουλος (Vouliwatch), Κωνσταντίνος Μεντζέλος (Vouliwatch),  
Δανάη Μαραγκουδάκη (Solomon), Σταύρος Μαλιχούδης (Solomon)

Υπεύθυνος έργου:

Στέφανος Λουκόπουλος

Algorithm & Data Systems Engineer:

Δημήτρης Μαρλαγκούτσος (Vouliwatch)

Επιμέλεια:

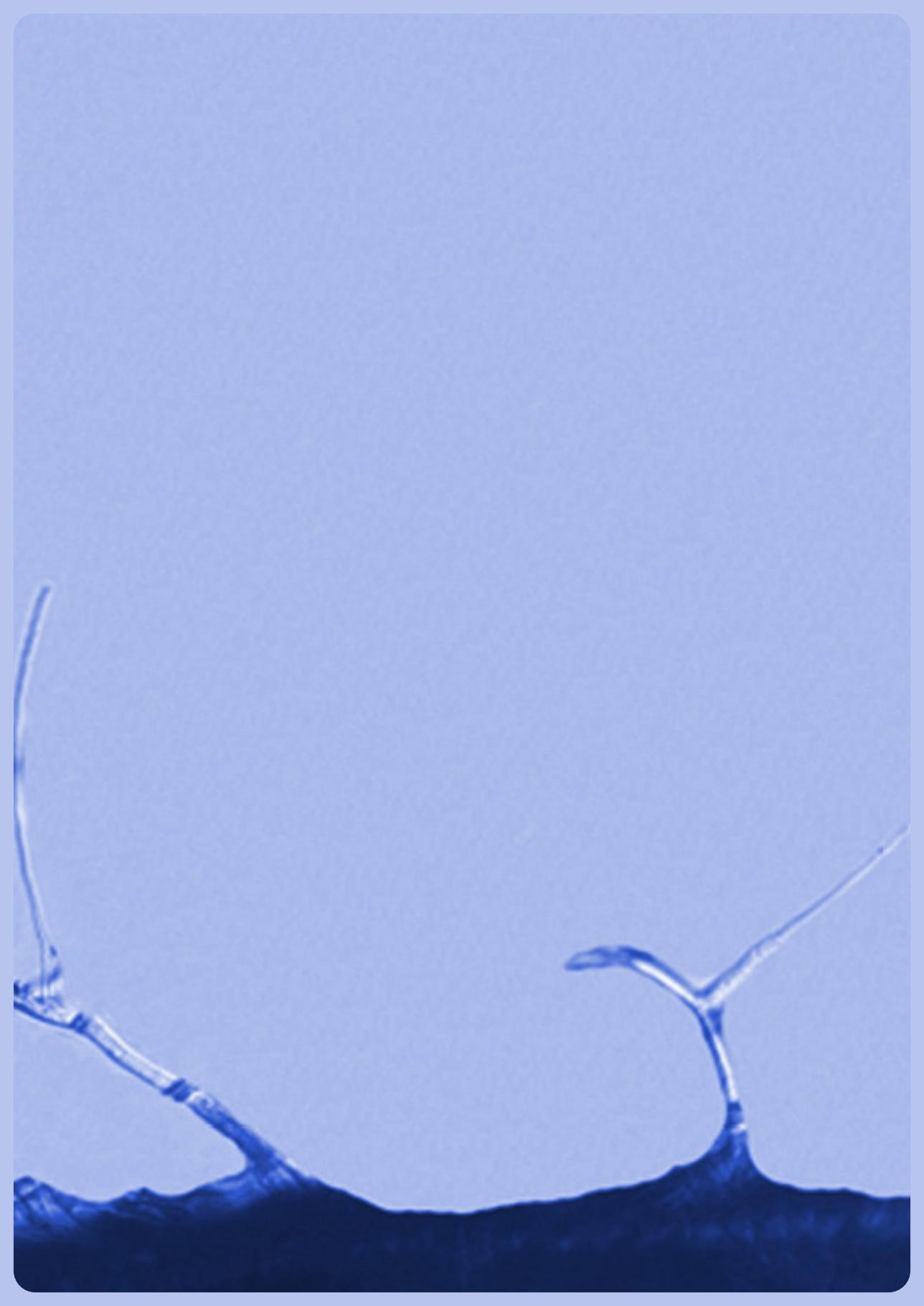
Μαρία Ναθαναήλ (Vouliwatch)

Σχεδιασμός & Γραφιστική Προσαρμογή:

Αλεξάνδρα Αλεξανδρίδου

 Το παρόν έργο διατίθεται με την άδεια Creative Commons  
"Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)

CONSULTOCRACY:  
Χαρτογράφηση  
των Συμβουλευτικών  
Υπηρεσιών  
στο Ελληνικό  
Δημόσιο

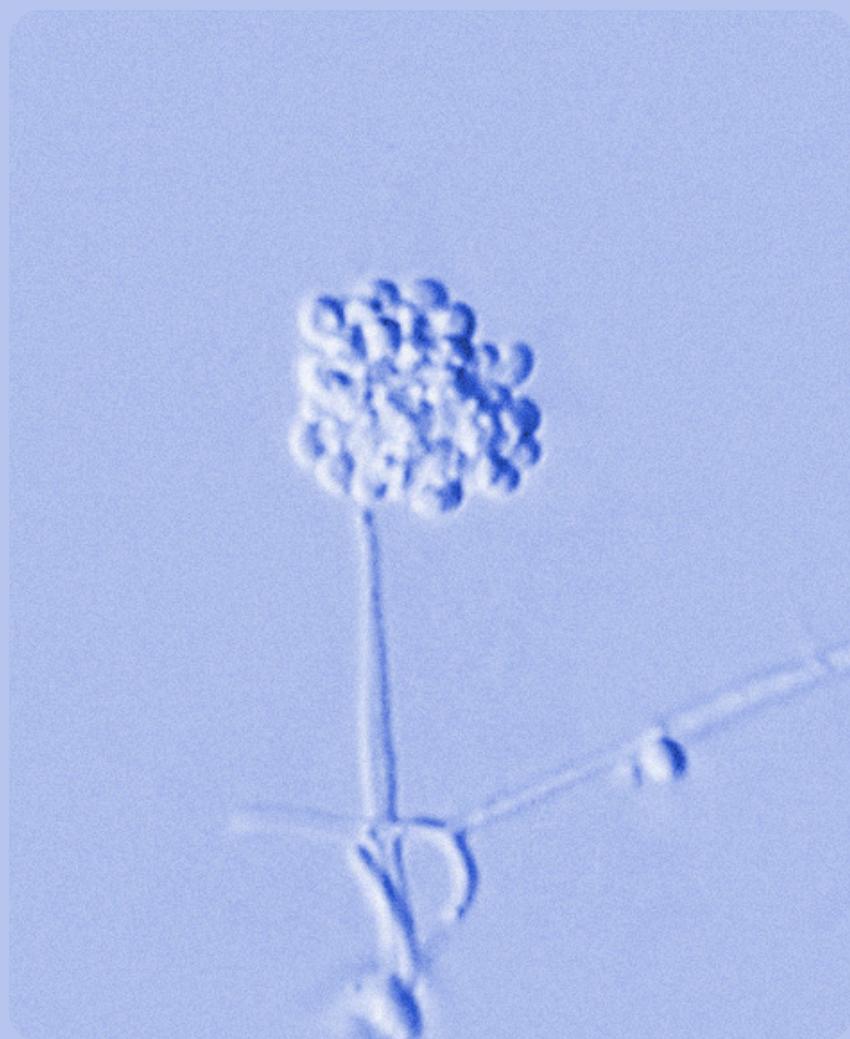


## Το έργο

Το Consultocracy είναι μια πρωτοβουλία του **Vouliwatch** σε συνεργασία με το **Solomon** και με την υποστήριξη του **Ιδρύματος Χάινριχ Μπελ - Γραφείο Θεσσαλονίκης, Ελλάδα**.

Η έρευνά μας ξεκίνησε με έναν φιλόδοξο στόχο: Να **χαρτογραφηθεί για πρώτη φορά** συστηματικά η **αγορά συμβουλευτικών υπηρεσιών** προς το Ελληνικό Δημόσιο. Προς αυτόν τον σκοπό, ως Vouliwatch, αναλύσαμε χιλιάδες δημόσιες συμβάσεις από το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ) για την περίοδο 2017–2025. Παράλληλα, η ομάδα του Solomon διεξήγαγε δημοσιογραφική έρευνα με συνεντεύξεις και ανάλυση εγγράφων και δεδομένων, εστιάζοντας ιδιαίτερα στην εμπλοκή ιδιωτών στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία.

Τα αποτελέσματα της έρευνας παρουσιάζονται σε δύο μορφές: με την παρούσα έκθεση που παρουσιάζει τα ευρήματα και διατυπώνει προτάσεις πολιτικής καθώς και με μια διαδραστική, ψηφιακή πλατφόρμα ([Consultocracy.vouliwatch.gr](http://Consultocracy.vouliwatch.gr)) που φέρνει το σύνολο των δεδομένων στα δάχτυλα των πολιτών.



## Σχετικά με τους Συγγραφείς

Το Vouliwatch είναι ένας ανεξάρτητος, μη κερδοσκοπικός οργανισμός δημοκρατικής λογοδοσίας που ιδρύθηκε το 2014 με αποστολή την ενίσχυση της διαφάνειας, της θεσμικής λογοδοσίας και της δημοκρατικής λειτουργίας στην Ελλάδα. Δημιουργήθηκε ως απάντηση σε διαχρονικές αδυναμίες του πολιτικού συστήματος, όπως τα εμπόδια στην πρόσβαση στη δημόσια πληροφορία, οι ελλείψεις μηχανισμοί ελέγχου της εξουσίας και η υποχώρηση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τους θεσμούς.

Ο οργανισμός συνδυάζει εργαλεία πολιτικής τεχνολογίας (civic-tech), θεσμική συνηγορία, στρατηγική δικαστική δράση και τεκμηριωμένη έρευνα, με στόχο τη μετατροπή της διαφάνειας από τυπική υποχρέωση σε ουσιαστική πρακτική.

Μέσα από ψηφιακές πλατφόρμες και βάσεις δεδομένων, το Vouliwatch επιτρέπει στους/τις πολίτες/-ισσες να παρακολουθούν το κοινοβουλευτικό έργο και τη δραστηριότητα και τις θέσεις των Βουλευτ(ρι)ών, να ασκούν το δικαίωμα πρόσβασης σε δημόσια έγγραφα και να συμμετέχουν πιο ενεργά στον δημοκρατικό έλεγχο της εξουσίας.

Παρά το περιορισμένο μέγεθός του, το Vouliwatch έχει επιτύχει μετρήσιμο και συστημικό αντίκτυπο. Έχει συμβάλει σε μεταρρυθμίσεις που αφορούν τη ρύθμιση του lobbying, τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων και την πρόσβαση στην πληροφορία, έχει αναλάβει εμβληματικές δικαστικές πρωτοβουλίες σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο και έχει δημιουργήσει τη μεγαλύτερη ανοιχτή βάση δεδομένων για το Ελληνικό Κοινοβούλιο. Λειτουργεί με πλήρη ανεξαρτησία, χωρίς χρηματοδότηση από πολιτικά κόμματα, εταιρείες ή διαφημιστικά έσοδα, με την ανεξαρτησία να αποτελεί θεμελιώδη οργανωτική αρχή.

Το Solomon είναι μια μη κερδοσκοπική ερευνητική δημοσιογραφική ομάδα με έδρα την Ελλάδα. Ιδρύθηκε το 2016 και έχει ως αποστολή να παράγει έρευνες και ρεπορτάζ που υπηρετούν το δημόσιο συμφέρον, ελέγχοντας την εξουσία, ενισχύοντας τη δημοκρατία και προάγοντας τη διαφάνεια – τόσο σε τοπικό όσο και σε διεθνές επίπεδο.

Οι θεματικές του Solomon καλύπτουν βασικούς τομείς όπως η διαφάνεια και η λογοδοσία της δημόσιας διοίκησης και του ιδιωτικού τομέα, η μετανάστευση, το περιβάλλον και η τεχνολογία. Συνδυάζει εις βάθος ερευνητική δημοσιογραφία με ανάλυση δεδομένων, ρεπορτάζ πεδίου και εικονογραφήσεις με στόχο πολύπλοκα ζητήματα να γίνονται κατανοητά και προσβάσιμα στο αναγνωστικό κοινό.

Το Solomon είναι ένα από τα ελάχιστα ανεξάρτητα μέσα ενημέρωσης στην Ελλάδα, απαλλαγμένο από πολιτικές ή εταιρικές επιρροές. Οι έρευνές του δημοσιεύονται στα ελληνικά και στα αγγλικά, ώστε να απευθύνονται τόσο στο εγχώριο όσο και στο διεθνές κοινό.

## Εισαγωγικό Σημείωμα

Η παρούσα έκθεση, Consultocracy: Χαρτογράφηση των Συμβουλευτικών Υπηρεσιών στο Ελληνικό Δημόσιο, επιχειρεί την **πρώτη συστηματική αποτύπωση** του εύρους, της δομής και των θεσμικών επιπτώσεων **της αυξανόμενης εμπλοκής εξωτερικών συμβούλων στη λειτουργία του κράτους**. Η ανάλυση βασίζεται σε χιλιάδες δημόσιες συμβάσεις της περιόδου **2017–2025** και επιδιώκει να συνεισφέρει τεκμηριωμένα στον δημόσιο διάλογο για τη σχέση κράτους - ιδιωτών στο σύγχρονο διοικητικό και πολιτικό περιβάλλον.

Η μελέτη αναδεικνύει ότι η χρήση συμβουλευτικών υπηρεσιών στον δημόσιο τομέα δεν αποτελεί πλέον μια περιφερειακή και συμπληρωματική πρακτική, αλλά **έναν διογκούμενο μηχανισμό που καλύπτει κρίσιμες λειτουργίες**: από τον στρατηγικό και οργανωτικό σχεδιασμό, έως υποστηρικτικές υπηρεσίες πληροφορικής, διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού και ωρίμανσης και αξιολόγησης δημοσίων έργων. Παρότι η αξιοποίηση εξειδικευμένης τεχνογνωσίας είναι συχνά απαραίτητη, η τάση εξωτερικής ανάθεσης βασικών ρόλων **εγείρει εύλογα ερωτήματα για την ανθεκτικότητα, την επάρκεια και την θεσμική αυτονομία της δημόσιας διοίκησης**.

Ένα σημαντικό μέρος της έρευνας εξετάζει, επίσης, την **εμπλοκή ιδιωτικών εταιρειών στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία**—έναν τομέα που βρίσκεται στον πυρήνα της δημόσιας εξουσίας. Η ανάλυση συμβάσεων και το δημοσιογραφικό ρεπορτάζ κατέδειξαν ότι νομικές και συμβουλευτικές εταιρείες έχουν αναλάβει, σε αυξανόμενο βαθμό, υπηρεσίες που σχετίζονται με τη σύνταξη νομοσχεδίων, την ενσωμάτωση ευρωπαϊκών οδηγιών ή την προετοιμασία **νομοθετικών ρυθμίσεων στο πλαίσιο έργων του Ταμείου Ανάκαμψης**. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η συμβολή αυτή δεν προκύπτει ρητά από τους τίτλους των συμβάσεων, αλλά **αποκαλύπτεται** μέσα από συνεντεύξεις, τεχνικά παραδοτέα ή εσωτερικές διαδικασίες. Το εύρημα αυτό αναδεικνύει ένα κρίσιμο θεσμικό

ζήτημα: όταν η παραγωγή νόμων μεταφέρεται —έστω μερικώς— σε ιδιώτες, **η ανάγκη για διαφάνεια, για έλεγχο συγκρούσεων συμφερόντων και σαφή οριοθέτηση αρμοδιοτήτων** καθίσταται ακόμη πιο επιτακτική.

Τα δεδομένα και οι ποιοτικές πληροφορίες δείχνουν ότι η εξάρτηση από εξωτερικούς συμβούλους δεν επηρεάζει μόνο τις διοικητικές λειτουργίες, αλλά **διαμορφώνει σταδιακά και τον τρόπο με τον οποίο λαμβάνονται αποφάσεις πολιτικής**. Η απώλεια εσωτερικής τεχνογνωσίας, η περιορισμένη δημοσιοποίηση παραδοτέων και η συχνά ασαφής κατανομή ευθυνών δημιουργούν ένα περιβάλλον όπου ο **δημόσιος έλεγχος δυσχεραίνεται**, ενώ ο **κίνδυνος συστημικής εξάρτησης ενισχύεται**.

Το **Consultocracy** —ως ερευνητικό έργο και ψηφιακή πλατφόρμα— δεν έρχεται να απαξιώσει συνολικά τη συνεργασία κράτους—ιδιωτών, αλλά να προσφέρει ένα **τεκμηριωμένο εργαλείο παρακολούθησης, δημόσιας λογοδοσίας και πολιτικής κατανόησης**.

Στο πλαίσιο αυτό, σκοπός της παρούσας έκθεσης είναι να **ανοίξει για πρώτη φορά στην Ελλάδα ένας θεσμικός διάλογος** για τα όρια, τις εγγυήσεις και το θεσμικό πλαίσιο που πρέπει να διέπει την εμπλοκή ιδιωτικών συμβούλων στο έργο του κράτους. Το έργο επιδιώκει να **ενισχύσει τη δημόσια λογοδοσία**, να αναδειξει κρίσιμα ερωτήματα πολιτικής και να συνεισφέρει σε έναν **ορθολογικότερο σχεδιασμό της διοικητικής ικανότητας** του Δημοσίου. Σε μια περίοδο πολλαπλών μεταρρυθμίσεων και παράλληλα εντεινόμενης αμφισβήτησης στο πολιτικό σύστημα και τους θεσμούς, η **διατήρηση της στρατηγικής αυτονομίας και της θεσμικής μνήμης του κράτους**, η **διαφάνεια** στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, καθώς και η **λελογισμένη διαχείριση δημοσίων πόρων**, αποτελούν **αναγκαία προϋπόθεση για τη δημοκρατική του λειτουργία**.

Το έργο	7
Σχετικά με τους Συγγραφείς	9
Εισαγωγικό Σημείωμα	10

## Μέρος Α. Συμβουλευτικές Εταιρείες στη Δημόσια Διοίκηση (Vouliwatch)

A.1. Εννοιολογικό & Αναλυτικό Πλαίσιο	19
A.2. Μεθοδολογία	27
A.2.1. Πεδίο και Πηγές	28
A.2.2. Χρονικό Πεδίο	29
A.2.3. Ταξινόμηση Συμβάσεων και Θεματική Ομαδοποίηση	29
A.2.4. Αναλυτικό Πλαίσιο	30
A.2.5. Τεχνική Προσέγγιση	30
A.3. Αποτελέσματα — Ανάλυση Δεδομένων (Ποσοτικά Ευρήματα)	37
A.3.1. Η Μεγάλη Εικόνα — Συνολικοί αριθμοί	39
A.3.2. Συνολική Δαπάνη Συμβουλευτικών Υπηρεσιών ανά Έτος	40
A.3.3. Αριθμός Συμβάσεων / Απευθείας Αναθέσεων ανά Έτος	42
A.3.4. Κατανομή Αξίας κατά Τύπο Διαδικασίας	44
A.3.5. Δέκα Φορείς του Δημοσίου με τη Μεγαλύτερη Δαπάνη	46
A.3.6. Δέκα Εταιρείες με τη Μεγαλύτερη Αξία Συμβάσεων	48
A.3.7. Δαπάνες ανά Κατηγορία Υπηρεσιών	50
A.4. Συμπεράσματα & Συστάσεις	53

## Μέρος Β. Συμβουλευτικές Εταιρείες στη Νομοπαρασκευαστική Διαδικασία (Solomon)

<b>B.1. Αναλυτικό Πλαίσιο &amp; Υπόθεση Εργασίας</b>	<b>61</b>
B.1.1 Η σημασία της δημοσιογραφίας δεδομένων στην ανάδειξη προτύπων επιρροής και αδιαφάνειας	62
B.1.2 Ερευνητική δημοσιογραφία, όχι μόνο παραγωγή δεδομένων	63
B.1.3. Δημοσιογραφική έρευνα: Όταν το δημόσιο συμφέρον εξαρτάται από ιδιώτες	64
<b>B.2. Μεθοδολογία &amp; Ευρήματα</b>	<b>67</b>
B.2.1 Πεδίο και Πηγές	68
B.2.2 Παραδείγματα Ευρημάτων	70
B.2.3 Κοινό μυστικό	72
<b>B.3. Συμπεράσματα</b>	<b>75</b>
ANNEX I. Κοινό Λεξιλόγιο για τις Δημόσιες Συμβάσεις (CPV)	80
ANNEX II. Κατάλογος φορέων του Δημοσίου που Ερευνήθηκαν	83
ANNEX III. Περιορισμοί της Έρευνας & Διαπιστωμένα Προβλήματα του Συστήματος ΚΗΜΔΗΣ	86

CONSULTOCRACY:  
ΧΑΡΤΟΓΡΑΦΗΣΗ ΤΩΝ ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟ

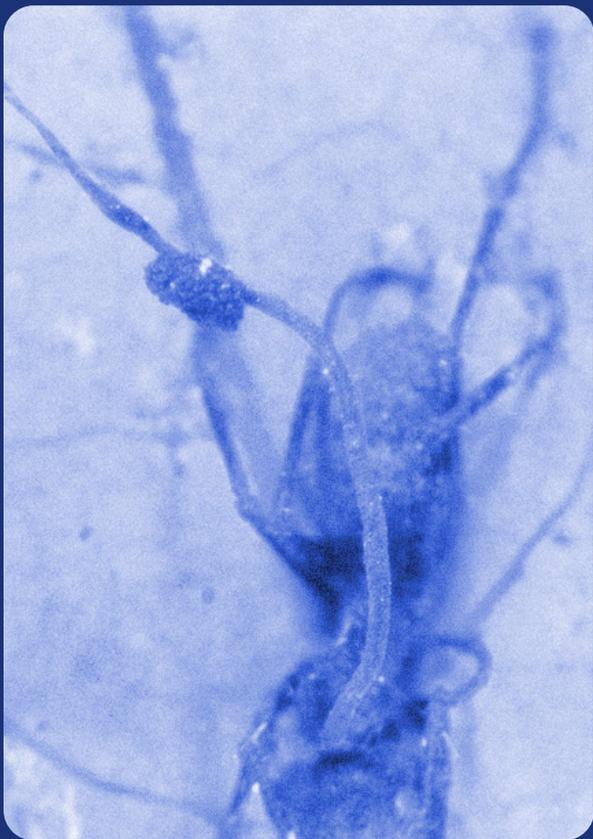
### Σημείωση για τη δομή της έκθεσης

Η παρούσα έκθεση αποτελείται από δύο συμπληρωματικά μέρη που ακολουθούν διαφορετικές μεθοδολογικές προσεγγίσεις:

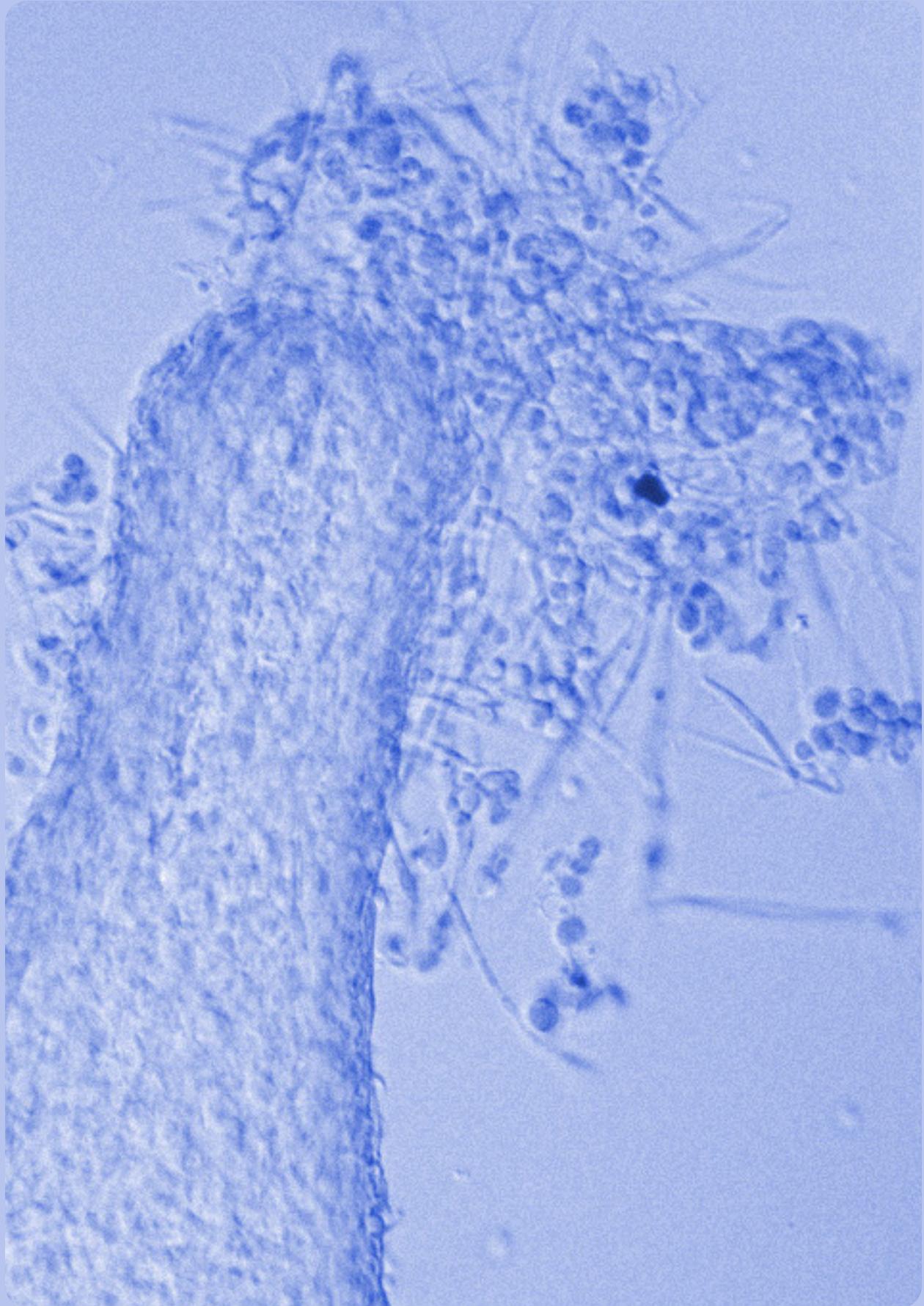
**Μέρος Α' (Vouliwatch):** Συστηματική ανάλυση του συνόλου των συμβουλευτικών συμβάσεων βάσει δομημένων δεδομένων ΚΗΜΔΗΣ, σε συνδυασμό με θεωρητική πλαισίωση και ερμηνευτική ανάλυση των θεσμικών επιπτώσεων. Στόχος: η αποτύπωση της έκτασης, των τάσεων και των διαρθρωτικών χαρακτηριστικών του φαινομένου.

**Μέρος Β' (Solomon):** Εστιασμένη δημοσιογραφική έρευνα στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, με συνδυασμό ανάλυσης δεδομένων και πρωτογενούς ποιοτικής έρευνας (συνεντεύξεις). Στόχος: η ανάδειξη πρακτικών που δεν αποτυπώνονται πλήρως στα διοικητικά δεδομένα.

Οι δύο προσεγγίσεις είναι συμπληρωματικές: το Μέρος Α' παρέχει τη συνολική εικόνα και το αναλυτικό πλαίσιο, ενώ το Μέρος Β' εμβαθύνει σε μια κρίσιμη διάσταση μέσω της ερευνητικής δημοσιογραφίας.



Μέρος Α.  
Συμβουλευτικές Εταιρείες  
στη Δημόσια Διοίκηση



A.1.  
Εννοιολογικό  
& Αναλυτικό Πλαίσιο

## Από τη «Γραφειοκρατία» στη «Συμβουλευτοκρατία»: Όρια, ρόλοι και δημοκρατικός έλεγχος στη σύγχρονη διακυβέρνηση

Τα δεδομένα:

Άνθηση συμβουλευτικών συμβάσεων στο Ελληνικό Δημόσιο

Σύμφωνα με τα ευρήματα της παρούσας έκθεσης, η **χρήση ιδιωτικών συμβουλευτικών εταιρειών από το Ελληνικό Δημόσιο παρουσιάζει ραγδαία αύξηση** την τελευταία περίοδο. Ενδεικτικά, ο αριθμός των σχετικών συμβάσεων αυξήθηκε από 171 το 2018 σε 613 το 2025, γεγονός που δημιουργεί τις προϋποθέσεις ανάδυσης ενός παράλληλου συστήματος εξουσίας δίπλα στη δημόσια διοίκηση.

Όπως επισημαίνει το **Ελεγκτικό Συνέδριο** στην Έκθεση Ελέγχου 4/2023, **οι απευθείας αναθέσεις έχουν πλέον καταστεί ο κανόνας** για την κάλυψη των δημοσίων αναγκών [1]. Σύμφωνα με τα στοιχεία του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ), σχεδόν τρία στα τέσσερα έργα και προμήθειες στο Δημόσιο ανατίθενται πλέον απευθείας, χωρίς διαγωνισμό, συχνά σε ιδιωτικές εταιρείες συμβούλων. Ενδεικτικά, μόνο στο πρώτο τετράμηνο του 2024 υπογράφηκαν 67.804 συμβάσεις από 1.616 δημόσιους φορείς, εκ των οποίων οι 49.135 (72%) δόθηκαν με απευθείας ανάθεση. Το φαινόμενο αυτό δεν είναι συγκυριακό — το 2023 οι απευθείας αναθέσεις ξεπέρασαν επίσης το 70% των συνολικών συμβάσεων, αντιστοιχώντας σε δαπάνη άνω των 790 εκατ. ευρώ, όπως έχει καταγραφεί στα στοιχεία του ΚΗΜΔΗΣ [2],[3].

**Ιδιαίτερα στα υπουργεία και στους εποπτευόμενους φορείς τους**, που χειρίζονται μεγάλους προϋπολογισμούς και σχεδιάζουν και υλοποιούν κρίσιμες πολιτικές, παρατηρείται μια **συστημική προσκόλληση σε εξωτερικούς συμβούλους**.

Οι συμβάσεις με εταιρείες συμβούλων αφορούν **κάθε είδους έργο**: από μελέτες στρατηγικής και οργανωτικού μετασχηματισμού, μέχρι την ανάθεση κρίσιμων λειτουργιών όπως η διαχείριση πληροφοριακών συστημάτων και οικονομικών υπηρεσιών. Σημαντικό μέρος αυτών των αναθέσεων πραγματοποιείται **χωρίς ανοικτή διαγωνιστική διαδικασία**, γεγονός που υπονομεύει τη διαφάνεια και εγείρει ερωτήματα σχετικά με την ίση μεταχείριση των οικονομικών φορέων. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τα στοιχεία της έρευνας μας, για το διάστημα 2017–2025, το **62,4%** των αναθέσεων έγιναν με διαδικασία **απευθείας ανάθεσης**. Παρότι το ζήτημα της λογοδοσίας δεν εξαρτάται αποκλειστικά από τον τρόπο ανάθεσης, η απουσία ανταγωνισμού **ενισχύει τον κίνδυνο αδιαφάνειας**, καθιστά **δυσχερέστερο τον έλεγχο** της ποιότητας των υπηρεσιών και **περιορίζει τη δυνατότητα** του Δημοσίου να εξασφαλίσει την καλύτερη δυνατή σχέση κόστους—οφέλους. Επιπλέον, όταν κρίσιμες λειτουργίες ανατίθενται σε ιδιωτικές εταιρείες, η **κατανομή ευθυνών** σε περιπτώσεις αστοχίας καθίσταται **ασαφής**: η ευθύνη διαχέεται ανάμεσα σε δημόσια στελέχη και εξωτερικούς αναδόχους, χωρίς σαφείς μηχανισμούς λογοδοσίας απέναντι στους πολίτες.

## Από την κατάχρηση στη συστημική εξάρτηση

Χαρακτηριστικά παραδείγματα όπως ο **ΟΠΕΚΕΠΕ** και τα **ΕΛΤΑ** καταδεικνύουν πώς η αλόγιστη χρήση εξωτερικών συμβούλων μπορεί να οδηγήσει σε σοβαρές δυσλειτουργίες. Στον μεν ΟΠΕΚΕΠΕ, η **χρόνια ανάθεση του πληροφοριακού συστήματος σε ιδιώτες συνοδεύτηκε από κακοδιαχείριση, καθυστερήσεις, διαφθορά** και τελικά υψηλά πρόστιμα για την Ελλάδα και σημαντικά προβλήματα για τον αγροτικό κόσμο. Στα δε ΕΛΤΑ, **πολυδάπανες συμβάσεις** με συμβουλευτικές εταιρείες, εν μέσω οικονομικής κρίσης, δεν αποσόβησαν την κρίση αλλά συνοδεύτηκαν από **σημαντική συρρίκνωση του δικτύου καταστημάτων**.

Τα παραδείγματα αυτά δεν αποτελούν μεμονωμένες αστοχίες, αλλά εντάσσονται σε ένα ευρύτερο, **συστημικό φαινόμενο**: τη σταδιακή μετακύλιση κρίσιμων λειτουργιών διακυβέρνησης του ελληνικού Δημοσίου σε ιδιωτικές εταιρείες συμβούλων. Από τον στρατηγικό σχεδιασμό και την κατάρτιση πολιτικών έως την πληροφορική υποστήριξη και την υλοποίηση σύνθετων έργων, υπουργοί και διοικήσεις **στρέφονται ολοένα και συχνότερα σε εξωτερικούς αναδόχους για ανάγκες που στο παρελθόν καλύπτονταν ενδογενώς από τη δημόσια διοίκηση**.

Η τάση αυτή έχει βαθύτερες **ιστορικές και θεσμικές ρίζες**. Ήδη από τη δεκαετία του **1990**, με την εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ενοποίησης, αυξήθηκε η σημασία της ρύθμισης των δημοσίων συμβάσεων μέσω ευρωπαϊκών οδηγιών, με στόχο τη διαφάνεια, τον ανταγωνισμό και την ίση μεταχείριση. Ωστόσο, την ίδια περίοδο αναδύθηκε ένα **θεσμικό παράδοξο**: ενώ το **κανονιστικό πλαίσιο γινόταν αυστηρότερο**, η **απευθείας ανάθεση** άρχισε να αποκτά ολοένα **μεγαλύτερη βαρύτητα ως μέσο παράκαμψης** της χρονοβόρας και συχνά δυσλειτουργικής γραφειοκρατίας. Η «εξαίρεση» άρχισε σταδιακά να λειτουργεί ως κανόνας.

Η εξέλιξη αυτή **παγιώθηκε τη δεκαετία του 2000 και κανονικοποιήθηκε μετά το 2010**. Το λεγόμενο «**ελληνικό θαύμα**» της περιόδου της φαινομενικά οικονομικής μεγέθυνσης στηρίχθηκε σε μεγάλο βαθμό σε **ταχείες αναθέσεις έργων και υπηρεσιών**, συχνά με περιορισμένο έλεγχο και **ανεπαρκή θεσμικά αντίβαρα**. Οι υψηλοί —και πολιτικά επιθυμητοί— αναπτυξιακοί ρυθμοί κατέστησαν τις απευθείας αναθέσεις **λειτουργικό εργαλείο** υλοποίησης πολιτικών, δημιουργώντας, όμως, παράλληλα πρόσφορο έδαφος για φαινόμενα **διαφθοράς, αδιαφάνειας και εξάρτησης** από συγκεκριμένους παρόχους υπηρεσιών. Η ίδια αυτή δυναμική γέννησε εκ των υστέρων την ανάγκη ενίσχυσης ελεγκτικών μηχανισμών, ανεξάρτητων αρχών και πλαισίων διαφάνειας, σε μια προσπάθεια θεραπείας παθογενειών που το ίδιο το σύστημα παρήγαγε.

Σε αυτό το ιστορικό υπόβαθρο προστέθηκε, **μετά το 2010**, η δεκαετής **δημοσιονομική κρίση** και τα μνημόνια, τα οποία επέβαλαν παρατεταμένη λιτότητα και πάγωμα προσλήψεων στο Δημόσιο. Το αποτέλεσμα ήταν η **αποψίλωση της διοικητικής ικανότητας** και η **απώλεια κρίσιμης θεσμικής μνήμης**. Πολλές υπηρεσίες έμειναν χωρίς επαρκές και έμπειρο προσωπικό, ενώ ταυτόχρονα εδραιώθηκε η **ιδεολογική παραδοχή** ότι «ο **ιδιωτικός τομέας είναι πιο αποδοτικός**».

Σε αυτό το περιβάλλον, η ανάθεση έργων σε **μεγάλα διεθνή —αλλά και εγχώρια— συμβουλευτικά γραφεία** παρουσιάστηκε ως **λύση ταχείας απόδοσης**. Ωστόσο, αυτή η υπερ-ανάθεση έργου εκτιμάται ότι θα οδηγήσει σε **περαιτέρω αποδυνάμωση** του ίδιου του κράτους: όταν μια δημόσια υπηρεσία σταματά να σχεδιάζει πολιτικές ή να υλοποιεί έργα χωρίς εξωτερική βοήθεια, σταδιακά **χάνει τη τεχνογνωσία της και την αυτοπεποίθησή της** [4].

Όπως επισημαίνει η διακεκριμένη οικονομολόγος **Mariana Mazzucato**, η υπερβολική στήριξη κυβερνήσεων σε ιδιωτικές εταιρείες συμβούλων **υπονομεύει τη μεταφορά γνώσης και την λογοδοσία**, αφού οι σύμβουλοι **δεν αφήνουν πραγματική τεχνογνωσία πίσω τους** [5]. Η συνεχής ανάθεση κρίσιμων λειτουργιών σε εξωτερικούς φορείς οδηγεί σε σταδιακή αποδυνάμωση της εσωτερικής τεχνογνωσίας και μειώνει την ικανότητα των οργανισμών να ασκούν αποτελεσματικά την αποστολή τους. Σε διεθνές επίπεδο, η σύγχρονη βιβλιογραφία περιγράφει την ανάδυση μιας **“Consultocracy”** (για την έννοια της “consultocracy” στη δημόσια διοίκηση βλ. ενδεικτικά M. Mazzucato – R. Collington, *The Big Con* (2023)· Shorola, “Consultocracy in South African public service...”, APSDPR (2023)), δηλαδή μιας **διακυβέρνησης όπου, αντί για τους δημόσιους λειτουργούς, τον κύριο λόγο στις αποφάσεις έχουν οι ακριβοπληρωμένοι σύμβουλοι**.

Πρόκειται για ένα **κλειστό και αδιαφανές σύστημα επιρροής που δεν λογοδοτεί επαρκώς** στους πολίτες. Σ’ αυτό το πλαίσιο, το όριο μεταξύ της δημοκρατικά εκλεγμένης εξουσίας και των εξωτερικών συμβούλων θολώνει: οι δεύτεροι **συνδιαμορφώνουν πολιτικές, ενίοτε γράφουν νομοσχέδια, και ουσιαστικά ασκούν εξουσία χωρίς νομιμοποίηση** [6].

Για την **Ελλάδα**, ο κίνδυνος είναι η **μετάβαση «από τη γραφειοκρατία στη συμβουλολατρία»**. Δηλαδή, αντί το πρόβλημα να είναι η άκαμπτη κρατική γραφειοκρατία, γίνεται η αν(εξ)έλεγκτη κυριαρχία των ιδιωτικών συμβουλευτικών εταιρειών στις κρατικές λειτουργίες. Αυτό δεν αποτελεί υγιή μεταρρύθμιση, αλλά **μετακύλιση της εξουσίας από θεσμικά υπεύθυνους σε ιδιωτικά συμφέροντα**. Και, όπως δείχνουν τα παραδείγματα, οι συνέπειες μπορεί να είναι καταστροφικές: προχειρότητα, διαφθορά, σπατάλη δημοσίου χρήματος, και αποτυχία επίτευξης των στόχων (π.χ. ούτε τα ΕΛΤΑ σώθηκαν ούτε ο ΟΠΕΚΕΠΕ εξυγιάνθηκε).

### Διαφάνεια και σύγκρουση συμφερόντων: Δημοκρατικό έλλειμμα σε κοινή θέα

Η εκχώρηση κρίσιμων αρμοδιοτήτων του Δημοσίου σε ιδιώτες δεν δημιουργεί μόνο ζητήματα αποτελεσματικότητας, αλλά πλήττει ευθέως τη διαφάνεια και τη δημοκρατική λογοδοσία. Οι ιδιωτικές εταιρείες συμβούλων λειτουργούν με γνώμονα το κέρδος και δεν υπόκεινται στους ίδιους ελέγχους και υποχρεώσεις διαφάνειας με μια δημόσια υπηρεσία. Όταν λοιπόν αναλαμβάνουν δημόσια έργα ή σχεδιάζουν πολιτικές:

#### **Απουσιάζει η διαφάνεια:**

Οι συμβάσεις συμβούλων συχνά χαρακτηρίζονται από ασαφή παραδοτέα και ελάχιστη δημόσια πληροφόρηση. Η κοινωνία δεν γνωρίζει τι ακριβώς παράγουν αυτοί οι σύμβουλοι, ποια μεθοδολογία ακολουθούν και πώς αξιολογείται το έργο τους. Επιπλέον, ακόμα και όταν παράγονται μελέτες ή προτάσεις πολιτικής από συμβούλους, αυτές συχνά δεν δημοσιοποιούνται, μένοντας σε ένα θεσμικό κενό μακριά από τη δημόσια συζήτηση.

#### **Δημιουργούνται συγκρούσεις συμφέροντος:**

Ένας σύμβουλος μπορεί την ίδια στιγμή να εργάζεται για το δημόσιο και να έχει ιδιωτικούς πελάτες με συμφέροντα στον ίδιο τομέα. Για παράδειγμα, μεγάλα συμβουλευτικά γραφεία σαν τις PwC, KPMG, Deloitte, κ.ά. έχουν χιλιάδες

πελάτες παγκοσμίως, μεταξύ των οποίων τράπεζες, πολυεθνικές, funds [7]. Είναι πολύ δύσκολο να διασφαλιστεί ότι οι συμβουλές που δίνουν σε ένα υπουργείο δεν επηρεάζονται —έστω υποσυνείδητα— από την εξυπηρέτηση άλλων ιδιωτικών συμφερόντων. Τα ασυμβίβαστα και οι ρήτρες αποφυγής σύγκρουσης στα συμβόλαια συχνά υπάρχουν μόνο στα χαρτιά και είναι δυσχερές να ελεγχθούν [8]. Έτσι, η πολιτική κινδυνεύει να «αιχμαλωτιστεί» από εταιρικά συμφέροντα (“corporate capture”), όταν οι μεγάλες εταιρείες ουσιαστικά υπαγορεύουν ή επηρεάζουν αποφάσεις προς όφελός τους.

#### **Απουσιάζει η λογοδοσία:**

Οι σύμβουλοι δεν λογοδοτούν στο κοινοβούλιο ούτε στους πολίτες. Αν ένα έργο αποτύχει ή αν σπαταληθούν χρήματα, ο πολιτικά υπεύθυνος μπορεί να πει «έτσι μας πρότειναν οι ειδικοί σύμβουλοι» με αποτέλεσμα η ευθύνη να διαχέεται και να καθίσταται δυσχερής η απόδοση πολιτικής λογοδοσίας. Οι εταιρείες από την πλευρά τους επικαλούνται συχνά εμπιστευτικότητα ή τεχνοκρατική ορολογία για να αποφύγουν τον έλεγχο. Δημιουργείται έτσι ένα δημοκρατικό έλλειμμα: αποφάσεις που μας επηρεάζουν λαμβάνονται από μη εκλεγμένα πρόσωπα, πίσω από κλειστές πόρτες. Όπως προειδοποιούν αναλυτές, η άνοδος του «consultocracy» συνεπάγεται υπονόμηση των δημοκρατικών διαδικασιών και του δημόσιου ελέγχου της πολιτικής [9]. Με απλά λόγια, διαβρώνεται η αρχή ότι οι πολιτικές κατευθύνσεις χαράσσονται από την εκλεγμένη κυβέρνηση και ότι αυτή λογοδοτεί, διότι πλέον τις κατευθύνσεις σχεδιάζονται εν μέρει από ιδιωτικούς παράγοντες που δεν λογοδοτούν πουθενά.

#### **Κινδυνεύει η ακεραιότητα των θεσμών:**

Όταν μια κυβέρνηση βασίζεται υπέρμετρα σε ιδιώτες συμβούλους, παραιτείται ουσιαστικά από μέρος της κυριαρχίας της στη χάραξη πολιτικών. Το φαινόμενο αυτό το είδαμε έντονα στη Γαλλία με το «σκάνδαλο McKinsey»: το 2021 αποκαλύφθηκε ότι η γαλλική κυβέρνηση είχε συνάψει τεράστιας αξίας συμβάσεις (άνω του 1 δισ. ευρώ) με συμβουλευτικές όπως η McKinsey για τη διαχείριση της πανδημίας, χωρίς μάλιστα η δουλειά τους να θεωρείται ικανοποιητική. Η γαλλική Γερουσία διαπίστωσε ότι υπήρξε υπερβολική και αδικαιολόγητη προσκόλληση στα συμβουλευτικά γραφεία, η οποία εγείρει σοβαρά ερωτήματα για τη διαχείριση του δημόσιου χρήματος και τη διαφάνεια. Το σημαντικότερο: ανέδειξε την εγκατάλειψη βασικών κυριαρχικών λειτουργιών του κράτους — μια κυβέρνηση που αναθέτει κρίσιμες αποστολές της σε ιδιωτικές εταιρείες, αδυνατίζει την ανεξαρτησία των αποφάσεών της και αποδυναμώνει τον δημοκρατικό έλεγχο στη διακυβέρνηση [10]. Μετά τον σάλο, η Γαλλία άρχισε ήδη θεσμικές κινήσεις: συστάθηκε Εξεταστική Επιτροπή Γερουσίας και δρομολογήθηκε νομοσχέδιο για τον περιορισμό και τη ρύθμιση της χρήσης συμβούλων στον δημόσιο τομέα. Τα ζητήματα αυτά, λοιπόν, μόνο θεωρητικά δεν είναι, αλλά απασχολούν κεντρικά τις σύγχρονες δημοκρατίες.

## Διεθνείς φωνές και βέλτιστες πρακτικές

Το φαινόμενο της διευρυνόμενης εμπλοκής των συμβούλων στον δημόσιο τομέα δεν είναι ελληνική ιδιαιτερότητα, αποτελεί παγκόσμια τάση που έχει σημάνει συναγερμό σε πολλούς μελετητές και χώρες. Στο βιβλίο “The Big Con” (2023), η **Mariana Mazzucato** και η **Rosie Collington** περιγράφουν πώς η **βιομηχανία των μεγάλων συμβούλων (Big 4, McKinsey, BCG κλπ.) έχει εξαπλωθεί διεθνώς, αποδυναμώνοντας κυβερνήσεις και στρεβλώνοντας οικονομίες**. Το συμπέρασμά τους είναι αιχμηρό: η υπερβολική εξάρτηση από συμβούλους βλάπτει το δημόσιο συμφέρον, «καθηλώνει» τις κυβερνήσεις σε ανημπόρια και απειλεί τη Δημοκρατία. Οι σύμβουλοι συχνά δεν μεταφέρουν ουσιαστική τεχνογνωσία στον πελάτη—κράτος και η αξία των υπηρεσιών τους είναι θολή. **Συχνά δημιουργούν μόνο την εντύπωση αξίας, παρά πραγματική αξία [11]**.

Παράλληλα, ο όρος “consultocracy” χρησιμοποιείται πλέον για να περιγράψει αυτήν τη νέα τάξη πραγμάτων: **κράτη και κυβερνήσεις που κυβερνώνται από συμβούλους**. Ήδη από το 2013, μελέτες σε διάφορες χώρες, όπως στον Καναδά και τη Μ. Βρετανία, κρούουν τον κώδωνα του κινδύνου για την άνοδο μιας «συμβουλοκρατίας» που συνεπάγεται υποβάθμιση των δημοκρατικών διαδικασιών και του δημόσιου ελέγχου στην πολιτική ανάπτυξη [12]. Στον **Καναδά** υπολογίστηκε ότι μεταξύ 2011–2018 ξοδεύτηκαν 11,9 δισ. δολάρια για συμβούλους και έκτακτους συνεργάτες—χρήματα που αντιστοιχούν σε δουλειά που θα μπορούσαν να είχαν κάνει οι δημόσιοι υπάλληλοι. Εκεί φάνηκε, μάλιστα, ότι το **outsourcing όχι μόνο δεν είναι φθηνότερο, αλλά συχνά αυξάνει το κόστος λόγω πρόσθετων επιβαρύνσεων επίβλεψης των εξωτερικών συνεργατών [13]**. Οι μελετητές αυτοί τονίζουν ότι το ποιοτικό αποτέλεσμα αυτού του φαινομένου είναι ένας **αόρατος, κερδοσκοπικός δημόσιος τομέας που λειτουργεί στο σκοτάδι (Shadow state)**. Ο Denis Saint-Martin περιγράφει πώς στη **Βρετανία** και τον Καναδά επί δεκαετίες οι σύμβουλοι διείσδυσαν στον πυρήνα του κράτους, απέκτησαν εμπειρία εντός των υπουργείων και σιγά σιγά κατάφεραν να έχουν φωνή στα κέντρα αποφάσεων και επιρροή στις πολιτικές [14]. Με άλλα λόγια, **έχτισαν δίκτυα επιρροής εντός του κράτους, που πλέον δύσκολα αποκόπτονται**.

Αυτή η κατάσταση συνδέεται στενά με έννοιες όπως “corporate capture” (εταιρική αιχμαλωσία του κράτους). Όπως εύστοχα ορίζει ο **διεθνής οργανισμός Sherpa**, το corporate capture είναι ο μηχανισμός μέσω του οποίου ισχυρές εταιρείες και οικονομικά συμφέροντα ασκούν υπερβολική και αθέμιτη επιρροή σε δημόσιους θεσμούς και πολιτικές [15]. Η υπερβολική παρουσία συμβουλευτικών εταιρειών στα υπουργεία είναι μια μορφή τέτοιας επιρροής: οι μεγάλες πολυεθνικές συμβούλων προωθούν αντιλήψεις, λύσεις και συχνά προϊόντα (π.χ. συγκεκριμένα λογισμικά, πλατφόρμες, μοντέλα) που βολεύουν τη δική τους επιχειρηματική στρατηγική ή των πελατών τους. Ως εκ τούτου, **η πολιτική χαράσσεται—όχι με αποκλειστικό γνώμονα το δημόσιο συμφέρον— αλλά με μείγμα κινήτρων όπου εμφιλοχωρούν ιδιωτικές στοχεύσεις**. Το τελικό αποτέλεσμα; Αλλοίωση των προτεραιοτήτων της πολιτικής και υποχώρηση του δημόσιου συμφέροντος έναντι των εταιρικών κερδών.

## Επίλογος: Επαναφορά του θεσμικού ελέγχου και του δημόσιου συμφέροντος

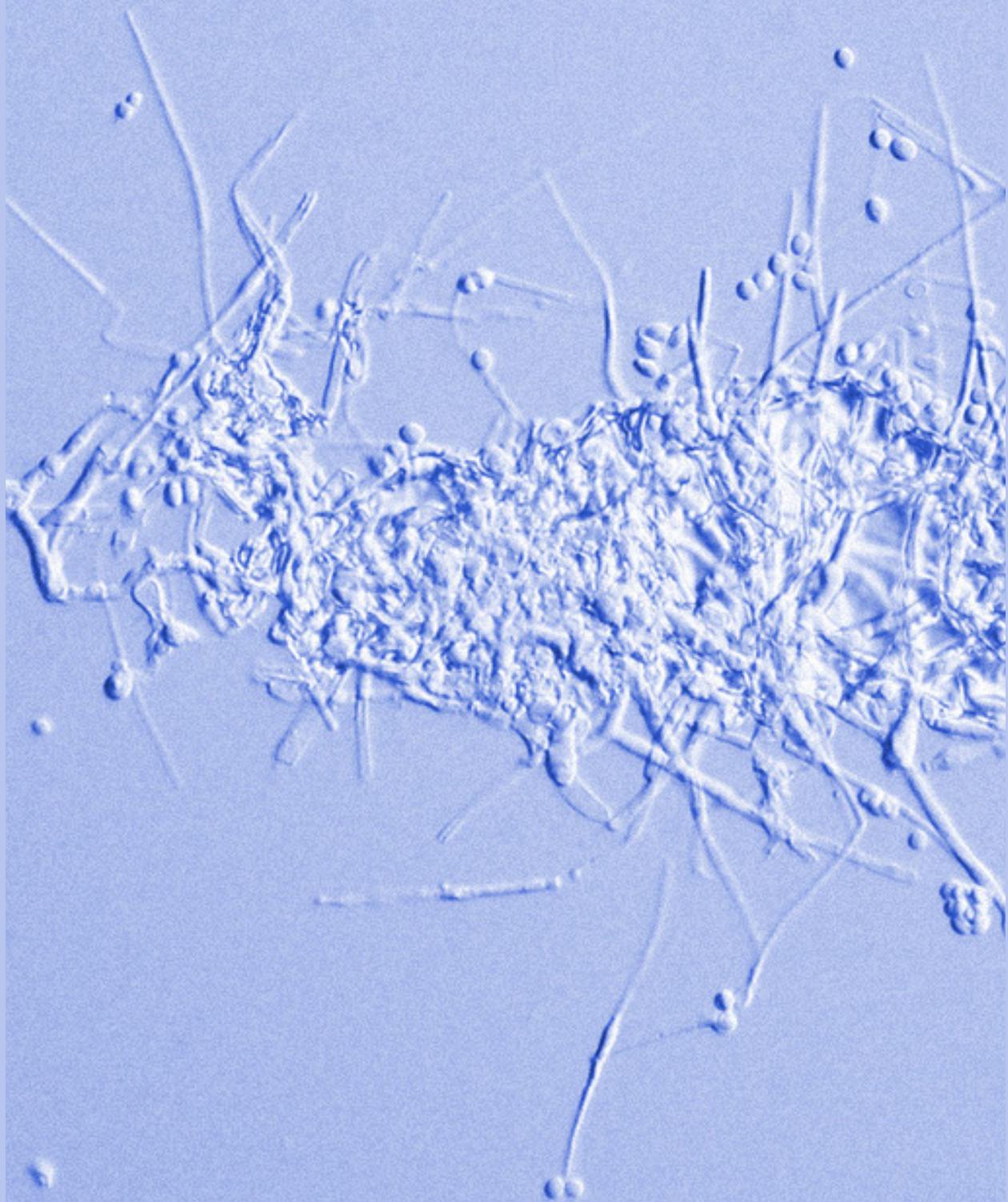
Η διευρυνόμενη χρήση εξωτερικών συμβούλων από το ελληνικό Δημόσιο δεν αποτελεί απλώς ένα ζήτημα διαδικασιών, αγγίζει τον τρόπο με τον οποίο ασκείται η δημόσια εξουσία και διαμορφώνονται οι πολιτικές. Καθώς ολοένα και περισσότερες κρίσιμες λειτουργίες μεταφέρονται εκτός των θεσμικών δομών, **η πολιτεία κινδυνεύει να απολέσει, όχι μόνο τεχνογνωσία, αλλά και την ικανότητα να διασφαλίζει ότι το δημόσιο συμφέρον παραμένει στο επίκεντρο των αποφάσεων.**

Η συζήτηση που ανοίγει αυτή η έρευνα **δεν αφορά την απόρριψη της εξωτερικής τεχνογνωσίας.** Αφορά τη θέσπιση ενός **ρυθμιστικού πλαισίου** που θα ορίζει με σαφήνεια πού η συμβολή των συμβούλων είναι χρήσιμη και πού μπορεί, χωρίς προσεκτικούς θεσμικούς όρους, να αλλοιώσει τη λογική της δημόσιας διοίκησης. Χρειάζεται **διαφάνεια στα παραδοτέα, έλεγχος των συγκρούσεων συμφερόντων** και εξασφάλιση ότι ο **τελικός λόγος** παραμένει πάντα σε θεσμικά αρμόδια, δημοκρατικά **λογοδοτούντα όργανα.**

Εξίσου κρίσιμη είναι η **επένδυση στις εσωτερικές ικανότητες του κράτους.** Χωρίς ισχυρή δημόσια διοίκηση, ακόμη και το καλύτερα δομημένο πλαίσιο συνεργασίας με συμβούλους θα παραμένει ευάλωτο. Η ενδυνάμωση των δομών, η συστηματική ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού και η ανάκτηση κρίσιμης τεχνογνωσίας αποτελούν αναγκαίες προϋποθέσεις για μια πιο υγιή και ισόρροπη σχέση κράτους—συμβούλων.

Σε τελική ανάλυση, το ζήτημα αφορά τη **δημοκρατική μας αρχιτεκτονική: ποιος σχεδιάζει τις πολιτικές, ποιος φέρει την ευθύνη των αποφάσεων και πώς διασφαλίζεται ότι η άσκηση εξουσίας γίνεται με τρόπο διαφανή, ελεγχόμενο και προσανατολισμένο στο δημόσιο συμφέρον.** Η συζήτηση αυτή δεν πρέπει να αντιμετωπιστεί ως τεχνικό θέμα, αλλά ως κρίσιμο ερώτημα θεσμικής ωριμότητας. Η αναφορά αυτή φιλοδοξεί να αποτελέσει αφετηρία για έναν σοβαρό, δημόσιο και κοινοβουλευτικό διάλογο γύρω από αυτά τα ζητήματα, έναν διάλογο που δεν έχει ακόμη διεξαχθεί στη χώρα μας, πριν διαμορφωθούν μη αναστρέψιμες εξαρτήσεις και εδραιωθούν πρακτικές που δυσχεραίνουν τον δημοκρατικό έλεγχο.

- [1], [3] ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ. (2023, Απρίλιος). Απευθείας αναθέσεις: πότε οι απευθείας αναθέσεις δημοσίων συμβάσεων ή οι αναθέσεις ύστερα από σύντομη διαδικασία διαπραγμάτευσης διασφαλίζουν την αντικειμενική ακεραιότητα της διαδικασίας. ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ. <https://www.elsyn.gr/>
- [2] Χουρδάκης, Μ. (2024, Σεπτέμβριος 12). Ερώτηση: Είναι απαράδεκτο πως ανέχεται στο 72% των συμβάσεων με Απευθείας Αναθέσεις κατά το α' τετράμηνο 2024, όπως προκύπτει από στοιχεία του ΚΗΜΔΗΣ. Βουλή των Ελλήνων. <https://www.hellenicparliament.gr/>
- [4] Weghmann, V. and Kyla Sankey K. (2022). *Hollowed out: The growing impact of consultancies in public administrations*. European Public Service Union. <https://www.epsu.org/>
- [5], [11] Radanović, I. (2024, Απρίλιος 2). *The Big Con: How the Consulting Industry Weakens Our Businesses, Infantilizes Our Governments, and Warps Our Economies – review*. LSE Impact. <https://blogs.lse.ac.uk/>
- [6], [8], [12], [14] Saint-Martin, D. (2022, Δεκέμβριος 17). *The New Managerialism and the Policy Influence of Consultants in Government: An Historical–Institutionalist Analysis of Britain, Canada and France*. Wiley OnlineLibrary. <https://onlinelibrary.wiley.com/>
- [7], [9] Grafton, K. (2020, Ιούλιος 9). 'Consultocracy' and the not-so-new public management paradigm. Canadian Dimension. <https://canadiandimension.com/>
- [10] Commission D'Enquête (2022, Μάρτιος 16). *Un phénomène tentaculaire : l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques – Rapport*. Sénat. <https://www.senat.fr/>
- [13] Howlett, M. and Miğone A. (2013, Σεπτέμβριος). *The permanence of temporary services: The reliance of Canadian federal departments on policy and management consultants*. Simon Fraser University. <https://www.sfu.ca/>
- [15] Sherpa. (2025, Απρίλιος 22). *Corporate capture: the harmful influence of multinationals on our democracies*. <https://www.asso-sherpa.org/>



## A.2. Μεθοδολογία

Η παρούσα μελέτη στηρίζεται σε μια συστηματική διαδικασία εντοπισμού, ταξινόμησης και ανάλυσης των συμβάσεων συμβουλευτικών υπηρεσιών που συνήφθησαν από το ελληνικό Δημόσιο την περίοδο 2017-2025. Στόχος της μεθοδολογικής προσέγγισης ήταν να καταγράψει, με τρόπο αξιόπιστο και επαληθεύσιμο, την έκταση της εξωτερικής ανάθεσης κρίσιμων λειτουργιών του κράτους, ώστε να αναδειχθούν οι διαστάσεις και οι θεσμικές επιπτώσεις του φαινομένου.

### A.2.1. Πεδίο και Πηγές

Η έρευνα εστιάζει στα Υπουργεία της Κεντρικής Κυβέρνησης και σε επιλεγμένους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης - μεταξύ των οποίων ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ δημοσίου συμφέροντος και δημόσιες επιχειρήσεις — όπως αυτά προσδιορίζονται στο σχετικό Μητρώο της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής [16]. Η επιλογή αυτή στοχεύει στην αποτύπωση του τμήματος της δημόσιας διοίκησης που ασκεί τον πιο άμεσο και ουσιαστικό ρόλο στη χάραξη και υλοποίηση δημόσιων πολιτικών.

Ως μοναδική πηγή δεδομένων χρησιμοποιήθηκε το **Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ)** και συγκεκριμένα η ενότητα «Συμβάσεις». Η αποκλειστική του χρήση υπαγορεύθηκε επειδή αποτελεί την εθνικά συνεκτική, υποχρεωτική και πλήρως τυποποιημένη βάση δημοσίευσης δημοσίων συμβάσεων. Επιπλέον, το ΚΗΜΔΗΣ παρέχει δομημένα μεταδεδομένα —CPV κωδικούς, τύπους διαδικασίας, ποσά, αναδόχους και φορείς— που καθιστούν δυνατή μια ποσοτική ανάλυση επαναλήψιμη και μεθοδολογικά διαφανή.

Άλλες πηγές, όπως η «Διαύγεια», δεν διαθέτουν αντίστοιχη τυποποίηση και δεν μπορούν να υποστηρίξουν ανάλυση μεγάλου εύρους και βάθους.

Σημειώνεται ότι **οι συμβάσεις που έχουν αντικατασταθεί από νεότερες εκδόσεις ή έχουν τροποποιηθεί εξαιρέθηκαν της ανάλυσης**, ώστε να αποφεύγεται η διπλή μέτρηση. Μάλιστα, καθώς οι τροποποιήσεις δεν επισημαίνονται πάντοτε με σαφήνεια στα δημόσια δεδομένα, ενδέχεται να προκύπτουν μικρές αποκλίσεις στις συνολικές αξίες.

Επίσης, στα συνολικά ποσά **δεν περιλαμβάνονται οι «Συμφωνίες Πλαίσιο» και οι «Αποφάσεις Μετάθεσης».**

Τέλος, οι **αξίες που παρουσιάζονται αφορούν τη συνολική αξία των υπογεγραμμένων συμβάσεων**, όχι το ποσό που εισπράττει κάθε εταιρεία. Πολλές συμβάσεις υλοποιούνται από κοινοπραξίες ή συμπράξεις εταιρειών και δεν είναι δυνατό να προσδιοριστεί το επιμέρους μερίδιο κάθε συμμετέχοντος μέρους από τα υπό ανάλυση δεδομένα.

## Α.2.2. Χρονικό Πεδίο

Η επιλογή της περιόδου 2017–2025 για την παρούσα ανάλυση βασίζεται στο γεγονός ότι το 2017 αποτέλεσε το έτος κατά το οποίο εκδόθηκε η υπ’ αριθ. **57654/2017 Υπουργική Απόφαση (ΦΕΚ Β’ 1781/2017)**, η οποία εξειδίκευσε τις προβλέψεις του **Ν. 4412/2016**. Το ΚΗΜΔΗΣ μεταφέρθηκε σε νέο ψηφιακό περιβάλλον αποκτώντας πλήρη τυποποίηση και διαλειτουργικότητα των δεδομένων, καθιστώντας το συγκεκριμένο έτος το πρώτο στο οποίο διαμορφώνεται ένα συνεκτικό και αξιόπιστο πεδίο άντλησης δεδομένων.

## Α.2.3. Ταξινόμηση Συμβάσεων και Θεματική Ομαδοποίηση

Ο εντοπισμός των συμβάσεων πραγματοποιήθηκε με βάση το ευρωπαϊκό σύστημα **CPV (Common Procurement Vocabulary)**. Από το σύνολο των διαθέσιμων κωδικών επιλέχθηκαν **μόνο όσοι αντιστοιχούν σε υπηρεσίες που συνιστούν ουσιαστικά «συμβουλευτικές» λειτουργίες**. Για τους σκοπούς της έρευνας, «συμβουλευτικές υπηρεσίες» ορίστηκαν ως υπηρεσίες που:

- παρέχουν στρατηγική, οργανωτική, διοικητική ή νομική καθοδήγηση,
- σχεδιάζουν δημόσιες πολιτικές ή αξιολογούν την αποτελεσματικότητά τους,
- υποστηρίζουν τον ψηφιακό ή λειτουργικό μετασχηματισμό των φορέων,
- επηρεάζουν τη θεσμική λήψη αποφάσεων ή τη δημόσια επικοινωνία (π.χ. influence, διαχείριση κρίσεων, stakeholder engagement).

Με βάση τον παραπάνω ορισμό, τα CPV που επιλέχθηκαν καλύπτουν κατηγορίες όπως:

στρατηγική και οργανωτική συμβουλευτική, IT strategy και digital transformation, HR και αναδιοργάνωση, εκπόνηση και αξιολόγηση πολιτικών, crisis management, καθώς και στοχευμένες υπηρεσίες επικοινωνίας που σχετίζονται με πολιτική επιρροή ή διαμόρφωση στρατηγικής.

Αντιστοίχως, **αποκλείστηκαν**:

- κατασκευαστικές υπηρεσίες,
- τεχνικές μελέτες που δεν περιλαμβάνουν συμβουλευτικό περιεχόμενο,
- αμιγώς λειτουργικές IT υπηρεσίες (π.χ. hosting),
- διαφημιστικές υπηρεσίες μη στρατηγικού χαρακτήρα,
- νομικές υπηρεσίες που σχετίζονται αποκλειστικά με δικαστική εκπροσώπηση.

Για λόγους αξιοπιστίας, λήφθηκαν υπόψη **μόνο συμβάσεις άνω των 15.000 ευρώ**. Το όριο αυτό εξασφαλίζει ότι περιλαμβάνονται ουσιαστικές συμβουλευτικές αναθέσεις, εξαιρώντας μικροδαπάνες ή λειτουργικές υπηρεσίες που δεν επηρεάζουν τον σχεδιασμό ή την άσκηση πολιτικής.

Η **ταξινόμηση** πραγματοποιήθηκε μέσω μιας πολυεπίπεδης διαδικασίας εντοπισμού, η οποία συνδύασε **συγκεκριμένες ομάδες CPV κωδικών, αποκλεισμούς μη συναφών** κατηγοριών και **στοχευμένους ποιοτικούς ελέγχους σε περιπτώσεις αμφίσημης περιγραφής**. Η προσέγγιση αυτή μείωσε τον κίνδυνο ψευδώς θετικών και ψευδώς αρνητικών ταξινομήσεων και διασφάλισε ότι το τελικό δείγμα αντανακλά το κατά δυνατόν ακριβέστερα αντικείμενο της έρευνας.

#### A.2.4. Αναλυτικό Πλαίσιο

Το καθαρισμένο και ταξινομημένο υλικό επέτρεψε την εξαγωγή **κρίσιμων δεικτών**:

το συνολικό ύψος και τον συνολικό αριθμό των συμβάσεων, τη διανομή τους ανά υπουργείο και τύπο υπηρεσίας, την έκταση των απευθείας αναθέσεων, τη διαχρονική εξέλιξη της δαπάνης, καθώς και τον βαθμό συγκέντρωσης της αγοράς.

Επιπλέον, μελετήθηκαν οι επαναλαμβανόμενες συνεργασίες μεταξύ συγκεκριμένων φορέων και αναδόχων, οι θεματικές προτιμήσεις κάθε υπουργείου και οι διαφορές στα μοτίβα εξωτερικής ανάθεσης. Τα αποτελέσματα παρουσιάζονται μέσω **γραφημάτων, πινάκων και διαδραστικών αναπαραστάσεων**, διευκολύνοντας την κατανόηση των τάσεων που συνθέτουν το φαινόμενο της αναδυόμενης «συμβουλευκρατίας».

Διευκρινίζεται, τέλος, ότι η **απευθείας ανάθεση** αποτελεί θεσμοθετημένη και κατ'αρχήν νόμιμη διαδικασία δημοσίων συμβάσεων, η παρούσα ανάλυση δεν αξιολογεί τη νομιμότητα μεμονωμένων συμβάσεων, αλλά τη **συστηματική χρήση** της διαδικασίας ως διοικητικής πρακτικής.

#### A.2.5. Τεχνική Προσέγγιση

Το σύστημα συλλογής δεδομένων βασίζεται στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ), το οποίο διατηρείται από την Εθνική Υπηρεσία Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Τα δεδομένα προέρχονται από το **Open Data API** του ΚΗΜΔΗΣ, διαθέσιμο στη διεύθυνση <https://cerpp.eprocurement.gov.gr/khmdhs-opendata/contract>. Στο οπτικό περιβάλλον του ιστοτόπου εμφανίζονται μόνο τα πεδία που σχετίζονται με υπουργεία / κυβερνητικούς φορείς και μια λίστα 67 επιλεγμένων CPV κωδικών συμβουλευτικών υπηρεσιών (στοχευμένη shortlist).

## Κριτήρια επιλογής

Συμβάσεις συμβουλευτικών / γνωμοδοτικών υπηρεσιών προς υπουργεία και δημόσιες αρχές. Χρονικό εύρος (π.χ. 2017-2025). Η επιλογή των συμβάσεων για ανάλυση και δημοσίευση βασίζεται σε τρία βασικά κριτήρια.

Πρώτον, επιλέγονται αποκλειστικά συμβάσεις συμβουλευτικών / γνωμοδοτικών υπηρεσιών, με την ταυτοποίηση να γίνεται μέσω CPV (Common Procurement Vocabulary) κωδικών. Στο front-end χρησιμοποιούνται 67 προεπιλεγμένοι κωδικοί που καλύπτουν τους βασικούς τύπους συμβουλευτικών υπηρεσιών, ενώ σε επίπεδο υποδομής χρησιμοποιείται ευρύτερη λίστα CPV για ταξινόμηση, με μόνο τους 67 προτεραιοποιημένους CPV να εμφανίζονται στον χρήστη.

Δεύτερον, γίνεται περιορισμός σε συμβάσεις με δημόσιους φορείς που χαρακτηρίζονται ως «υπουργεία» ή «κυβερνητικούς φορείς».

Τρίτον, η διαδικασία λήψης δεδομένων είναι αυτοματοποιημένη και υποστηρίζει επαναλήψεις για την κάλυψη ελλিপών σελίδων.

### Διαδικασία καθαρισμού, ελέγχου και φιλτραρίσματος δεδομένων.

Η επεξεργασία των δεδομένων περιλαμβάνει τα ακόλουθα στάδια:

#### **Αρχικό φιλτράρισμα και επαλήθευση:**

Εφαρμόζεται φίλτρο CPV κωδικών για επιλογή μόνο συμβουλευτικών υπηρεσιών και φιλτράρισμα βάσει ημερομηνίας. Αποκλείονται οι ακυρωμένες συμβάσεις και χρησιμοποιείται ο αριθμός αναφοράς (reference\_number) ως μοναδικό κλειδί για αποφυγή διπλοεγγραφών. Εφαρμόζεται φιλτράρισμα κόστους με ελάχιστο όριο 15.000€ και μέγιστο 1.000.000.000€ για αποφυγή σφαλμάτων καταχώρησης. Η διαδικασία λήψης είναι αυτοματοποιημένη με μηχανισμό επανάληψης για την κάλυψη ελλিপών σελίδων.

#### **Αντιστοίχιση οργανισμών:**

Πολλές συμβάσεις στα δεδομένα του ΚΗΜΔΗΣ δεν περιείχαν ΑΦΜ οργανισμού, με αποτέλεσμα να καταχωρούνται σε λανθασμένο οργανισμό. Για τη διόρθωση αναπτύχθηκε αλγόριθμος που αναζητά στα πρωτογενή JSON αρχεία βάσει του αριθμού αναφοράς και αντιστοιχίζει τον σωστό οργανισμό με ιεραρχία προτεραιότητας: πρώτα ακριβής αντιστοίχιση ονόματος, μετά αντιστοίχιση τοποθεσίας (NUTS code, πόλη, ταχυδρομικός κώδικας), και τέλος επιλογή του οργανισμού με τις περισσότερες υπάρχουσες συμβάσεις όταν υπάρχουν πολλαπλές πιθανές αντιστοιχίσεις. Αν δεν βρεθεί καμία αντιστοιχία, δημιουργείται νέα εγγραφή οργανισμού με τα διαθέσιμα στοιχεία.

### **Ταυτοποίηση τροποποιήσεων συμβάσεων:**

Οι συμβάσεις από το ΚΗΜΔΗΣ συχνά δεν ταυτοποιούν αν αποτελούν τροποποίηση προηγούμενης σύμβασης - το πεδίο `prev_reference_number` είναι συχνά κενό ή λανθασμένο. Για την αντιμετώπιση, χρησιμοποιήθηκε το μοντέλο τεχνητής νοημοσύνης Claude (Anthropic) για σημασιολογική ανάλυση των τίτλων των συμβάσεων. Εξήχθησαν συμβάσεις με τίτλους που περιέχουν λέξεις όπως «τροποποίηση», «παράταση», «συμπληρωματική» και το ΑΙ ανέλυσε τους τίτλους σε συνδυασμό με πιθανές αρχικές συμβάσεις του ίδιου οργανισμού και αναδόχου. Το Claude επιλέχθηκε για την ικανότητά του στην κατανόηση ελληνικής γλώσσας καθώς και νομικής / διοικητικής ορολογίας. Οι προτάσεις του ΑΙ επαληθεύτηκαν δειγματοληπτικά και οι αμφίβολες περιπτώσεις διευθετήθηκαν χειροκίνητα.

### **Κανονικοποίηση διπλοεγγραφών:**

Εντοπίστηκαν διπλότυπες εγγραφές τόσο στους αναδόχους (`contracting_members`) όσο και στις αναθέτουσες αρχές (`organizations`), που προέκυψαν από διαφορές στα κενά διαστήματα ή παραλλαγές στα ΑΦΜ. Οι διπλότυπες εγγραφές συγχωνεύτηκαν διατηρώντας την εγγραφή με τις περισσότερες συνδεδεμένες συμβάσεις και μεταφέροντας όλες τις αναφορές σε αυτήν.

### **Επισήμανση παλαιών εκδόσεων:**

Όταν εντοπίζεται νεότερη έκδοση μιας σύμβασης, η παλαιότερη σημαίνεται κατάλληλα. Οι παλαιές εκδόσεις διατηρούνται για ιστορική ανάλυση αλλά αποκλείονται από τους συνολικούς υπολογισμούς και τα στατιστικά.

### **Κανονικοποίηση δεδομένων:**

Πραγματοποιείται μετατροπή ημερομηνιών σε τυποποιημένη μορφή, κανονικοποίηση CPV κωδικών και περιγραφών, και δημιουργία `lookup tables` για οργανισμούς, χώρες, τύπους διαδικασιών και λοιπές κατηγοριοποιήσεις.

## **Κατηγοριοποίηση (CPV Codes)**

Η κατηγοριοποίηση των συμβουλευτικών υπηρεσιών βασίζεται σε CPV κωδικούς και λέξεις - κλειδιά στην ονομασία των CPV. Εφαρμόζονται 10 κανόνες εντοπισμού με προτεραιότητα, όπου οι πιο συγκεκριμένοι κανόνες εφαρμόζονται πρώτα.

### **Κανόνας 1:**

Αφορά τις Νομικές Υπηρεσίες (Legal Services) και καλύπτει CPV στην κατηγορία 791xxx που έχουν χαρακτηριστεί ως συμβουλευτικοί.

### **Κανόνας 2:**

Αφορά τη Χρηματοοικονομική Συμβουλευτική (Financial Consulting) και καλύπτει CPV στην κατηγορία 792xxx.

**Κανόνας 3:**

Αφορά το Μάρκετινγκ και τη Διαφήμιση (Marketing & Advertising) και καλύπτει CPV στην κατηγορία 793xxx.

**Κανόνας 4:**

Αφορά τη Διοικητική Συμβουλευτική (Management Consulting) και καλύπτει CPV στην κατηγορία 794xxx.

**Κανόνας 5:**

Αφορά την Έρευνα και Ανάπτυξη (Research & Development) και καλύπτει CPV στις κατηγορίες 730xxx, 731xxx, 732xxx, 733xxx.

**Κανόνας 6:**

Αφορά τη Συμβουλευτική Πληροφορικής (IT Consulting) και καλύπτει CPV στην κατηγορία 72xxx όταν η ονομασία του CPV περιέχει “συμβουλ”, “παροχή συμβουλών”, “consulting” ή “advisory”.

**Κανόνας 7:**

Αφορά τη Μηχανολογική Συμβουλευτική (Engineering Consulting) και καλύπτει CPV στις κατηγορίες 713xxx, 714xxx, 715xxx, 716xxx όταν η ονομασία του CPV περιέχει “συμβουλ”, “γνωμοδότηση” ή “παροχή συμβουλών”.

**Κανόνας 8:**

Αφορά την Αρχιτεκτονική Συμβουλευτική (Architectural Consulting) και καλύπτει CPV στην κατηγορία 712xxx όταν η ονομασία του CPV περιέχει “συμβουλ”.

**Κανόνας 9:**

Αφορά την Περιβαλλοντική Συμβουλευτική (Environmental Consulting) και καλύπτει CPV στις κατηγορίες 904xxx, 907xxx όταν η ονομασία του CPV περιέχει “συμβουλ”.

**Κανόνας 10:**

Αφορά τις Άλλες Συμβουλευτικές Υπηρεσίες (Other Consulting) και λειτουργεί ως catch-all για όλους τους υπόλοιπους CPV.

*Ομαδοποίηση σε Θεματικές Κατηγορίες*

Οι 10 κανόνες αντιστοιχούν σε 10 θεματικές κατηγορίες: Νομικές Υπηρεσίες, Συμβουλευτική Πληροφορικής, Μηχανολογική Συμβουλευτική, Διοικητική Συμβουλευτική, Χρηματοοικονομική Συμβουλευτική, Έρευνα και Ανάπτυξη, Περιβαλλοντική Συμβουλευτική, Μάρκετινγκ και Διαφήμιση, Αρχιτεκτονική Συμβουλευτική και Άλλες Συμβουλευτικές.

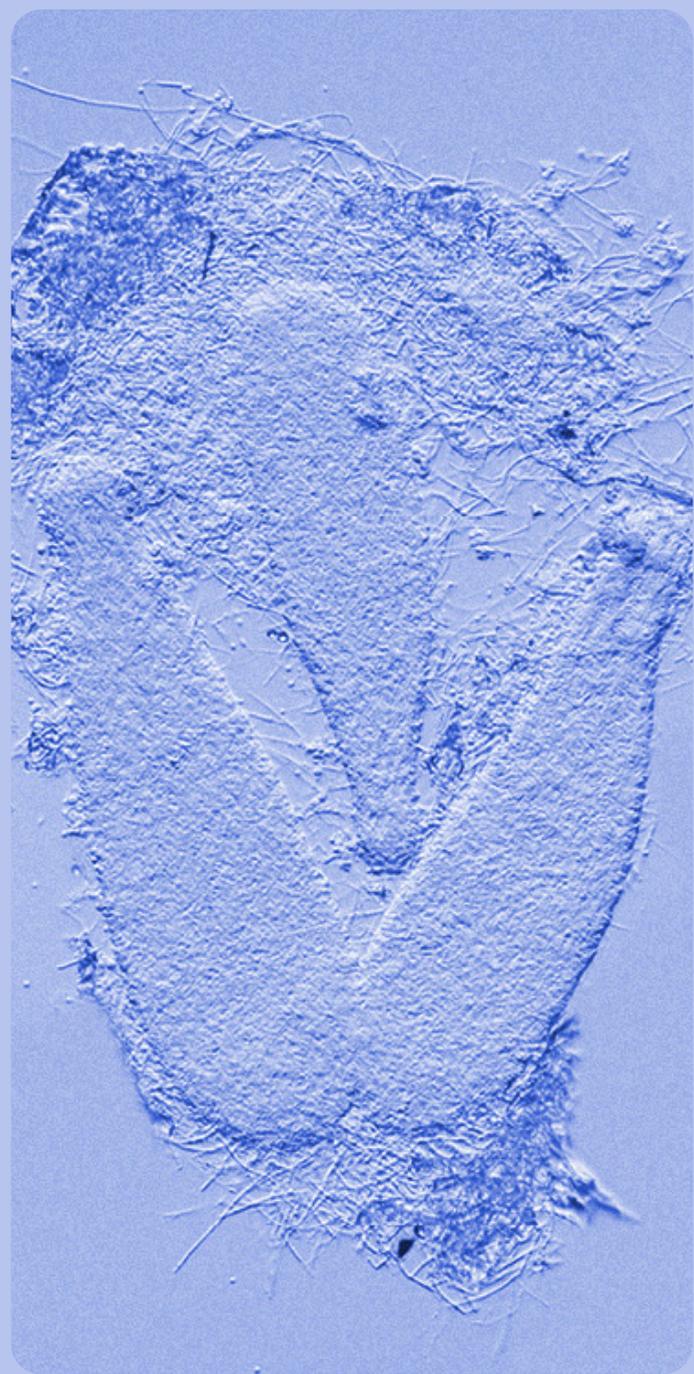
### *Αντιμετώπιση περιπτώσεων ψευδώς θετικών/αρνητικών εγγραφών.*

Για τις ψευδώς αρνητικές εγγραφές (False Negatives), δηλαδή συμβάσεις συμβουλευτικών υπηρεσιών που δεν ταξινομούνται σωστά, ο Κανόνας 10 (Άλλες Συμβουλευτικές) εξασφαλίζει ότι όλες οι συμβουλευτικές υπηρεσίες κατηγοριοποιούνται. Επιπλέον, πραγματοποιείται τακτικός έλεγχος για unmapped CPV κωδικούς, υπάρχει δυνατότητα προσθήκης νέων κανόνων για ειδικές περιπτώσεις και γίνεται χειροκίνητη ανάθεση κατηγορίας όταν χρειάζεται.

Οι μηχανισμοί ελέγχου περιλαμβάνουν αυτόματο έλεγχο για unmapped CPV κωδικούς μετά την εφαρμογή των κανόνων, στατιστικά στοιχεία ανά κατηγορία για την ανίχνευση ανωμαλιών, δυνατότητα manual updates μέσω SQL scripts για διόρθωση συγκεκριμένων περιπτώσεων και τακτική αναθεώρηση και βελτίωση των κανόνων βάσει νέων δεδομένων.

Όταν μια σύμβαση έχει πολλαπλούς CPV κωδικούς, καθεμία από τις αντικείμενες λεπτομέρειες (`object\_details`) ταξινομείται ανεξάρτητα, επιτρέποντας πιο λεπτομερή ανάλυση.

## A.2. ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ



A.3.  
Αποτελέσματα — Ανάλυση Δεδομένων  
(Ποσοτικά Ευρήματα)

## Εισαγωγικό σχόλιο

Τα ποσοτικά ευρήματα που παρουσιάζονται στη συνέχεια προσφέρουν **για πρώτη φορά μια συνεκτική, διαχρονική και συγκρίσιμη εικόνα** της έκτασης με την οποία το **ελληνικό Δημόσιο βασίζεται σε εξωτερικούς συμβούλους** για την άσκηση κρίσιμων λειτουργιών του. Μέσα από την ανάλυση των συμβάσεων της περιόδου 13 Ιουνίου 2017–31 Δεκεμβρίου 2025, τα δεδομένα δεν αποτυπώνουν απλώς δημοσιονομικές ροές, αλλά αναδεικνύουν δομικά χαρακτηριστικά του τρόπου με τον οποίο οργανώνεται, σχεδιάζεται και υλοποιείται η δημόσια πολιτική.

Συνολικά, τα γραφήματα καταδεικνύουν ότι οι **συμβουλευτικές υπηρεσίες** δεν αποτελούν ένα περιθωριακό ή συγκυριακό εργαλείο διοίκησης. Αντιθέτως, συνιστούν **έναν σταθερό και διαρκώς ενισχύόμενο μηχανισμό εξωτερικής ανάθεσης λειτουργιών**, γνώσης, σχεδιασμού και υποστήριξης αποφάσεων. Η διαχρονική εξέλιξη τόσο της συνολικής δαπάνης όσο και του αριθμού των συμβάσεων αποκαλύπτει μια **τάση κανονικοποίησης της προσφυγής σε ιδιώτες**, η οποία δεν περιορίζεται σε περιόδους κρίσης ή έκτακτων αναγκών, αλλά διατρέχει διαφορετικές οικονομικές και πολιτικές συγκυρίες.

Ιδιαίτερη σημασία έχουν τα ευρήματα που αφορούν **τον τρόπο ανάθεσης των συμβάσεων**. Η υψηλή αναλογία απευθείας αναθέσεων, όπως αποτυπώνεται στα σχετικά γραφήματα, εγείρει κρίσιμα ερωτήματα για το επίπεδο ανταγωνισμού, τη διαφάνεια και τη δυνατότητα ουσιαστικού ελέγχου της σχέσης κόστους – οφέλους. Αν και η απευθείας ανάθεση αποτελεί θεσμικά προβλεπόμενη διαδικασία, η συστηματική και εκτεταμένη χρήση της, ιδίως για υπηρεσίες στρατηγικού χαρακτήρα, συνιστά ένδειξη ενός διοικητικού μοντέλου που **περιορίζει τον ανοιχτό ανταγωνισμό και ενισχύει σχέσεις επαναλαμβανόμενης εξάρτησης** μεταξύ φορέων και συγκεκριμένων αναδόχων.

Παράλληλα, η **κατανομή των δαπανών ανά υπουργείο και ανά κατηγορία υπηρεσιών** αναδεικνύει έντονες **ανισορροπίες**. Ορισμένα υπουργεία εμφανίζονται να συγκεντρώνουν δυσανάλογα υψηλά ποσά συμβουλευτικών δαπανών, γεγονός που συνδέεται συχνά με μεγάλες μεταρρυθμιστικές ατζέντες, έργα ψηφιακού μετασχηματισμού ή τη διαχείριση ευρωπαϊκών χρηματοδοτήσεων. Ωστόσο, τα δεδομένα εγείρουν και το ερώτημα κατά πόσο οι ανάγκες αυτές αντιμετωπίζονται μέσω ενίσχυσης της εσωτερικής διοικητικής ικανότητας ή μέσω μιας μόνιμης μεταφοράς κρίσιμων λειτουργιών εκτός του κράτους.

Ιδιαίτερο βάρος αποκτούν τα ευρήματα που σχετίζονται με τη **συγκέντρωση της αγοράς**. Η παρουσία περιορισμένου αριθμού εταιρειών με υψηλή συνολική αξία συμβάσεων, επιτρέπει την αξιολόγηση του κατά πόσο η αγορά συμβουλευτικών υπηρεσιών προς το Δημόσιο χαρακτηρίζεται από υγιή ανταγωνισμό ή από **ολιγοπωλιακές δομές**. Τα στοιχεία αυτά είναι κρίσιμα για την κατανόηση του κινδύνου συστημικής εξάρτησης και της ενδεχόμενης μετατόπισης ισχύος από τη δημόσια διοίκηση προς ιδιωτικούς παρόχους.

Στο σύνολό τους, τα γραφήματα που ακολουθούν δεν απαντούν μόνο στο «πόσα» και «πότε», αλλά δημιουργούν το υπόβαθρο για να τεθεί το ουσιαστικό ερώτημα του παρόντος έργου: ποιος σχεδιάζει, ποιος αποφασίζει και με ποιους όρους ασκείται η δημόσια εξουσία. **Η ποσοτική ανάλυση λειτουργεί εδώ ως εργαλείο αποκάλυψης βαθύτερων θεσμικών τάσεων**, οι οποίες απαιτούν πολιτική και δημοκρατική αποτίμηση.

## Α.3.1. Η Μεγάλη Εικόνα — Συνολικοί αριθμοί

Η ανάλυση των δεδομένων του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ), καταδεικνύει το εύρος και τη δομή της αγοράς συμβουλευτικών υπηρεσιών στο ελληνικό Δημόσιο. Κατά την εξεταζόμενη περίοδο, καταγράφηκαν συνολικά **3.079** συμβάσεις, συνολικής αξίας **1.559.326.602** ευρώ, οι οποίες ανατέθηκαν σε **1.266** διαφορετικές εταιρείες.

Σε επίπεδο μέσων μεγεθών, η **μέση αξία σύμβασης** ανέρχεται σε περίπου **518.000 ευρώ**, ωστόσο ο δείκτης αυτός θα πρέπει να ερμηνεύεται με προσοχή, καθώς η κατανομή των συμβάσεων εμφανίζει έντονη ασυμμετρία. Μικρός αριθμός συμβάσεων πολύ υψηλής αξίας επηρεάζει δυσανάλογα τον μέσο όρο, γεγονός που υποδηλώνει ότι η πλειονότητα των αναθέσεων αφορά χαμηλότερα ποσά, ενώ παράλληλα υφίστανται ορισμένες ιδιαίτερα μεγάλες συμβάσεις.

Ιδιαίτερη σημασία παρουσιάζει η εκτεταμένη χρήση της απευθείας ανάθεσης. Από το σύνολο των 3.079 συμβάσεων, 1.920 (**ποσοστό 62,4%**) ανατέθηκαν μέσω απευθείας διαδικασίας. Το εύρημα αυτό υποδηλώνει ότι περισσότερες από δύο στις τρεις συμβάσεις συμβουλευτικών υπηρεσιών δεν προέκυψαν κατόπιν ανταγωνιστικής διαδικασίας, στοιχείο που επηρεάζει άμεσα τον βαθμό ανοικτότητας της αγοράς και τη δυνατότητα συμμετοχής ευρύτερου φάσματος παρόχων.

Παρά τον μεγάλο αριθμό εταιρειών που εμφανίζονται ως ανάδοχοι, η συνύπαρξη υψηλού ποσοστού απευθείας αναθέσεων, με σημαντική συγκέντρωση της συνολικής αξίας σε περιορισμένο αριθμό συμβάσεων και παρόχων, υποδηλώνει μια αγορά στην οποία η τυπική πολυπληθία δεν μεταφράζεται κατ' ανάγκη σε ουσιαστικό ανταγωνισμό. Η συνολική αυτή εικόνα θέτει το αναλυτικό πλαίσιο για την περαιτέρω διερεύνηση των επιμέρους τάσεων που εξετάζονται στις επόμενες υποενότητες.

### Η Μεγάλη Εικόνα — Συνολικοί αριθμοί

2017–2025

**1.559.326.602 €**

Συνολική Αξία Συμβάσεων

**1266**

Ανάδοχες Εταιρείες

**3079**

Συνολικές Συμβάσεις

**62,4%**

Απευθείας Αναθέσεις

### Α.3.2. Συνολική Δαπάνη Συμβουλευτικών Υπηρεσιών ανά Έτος

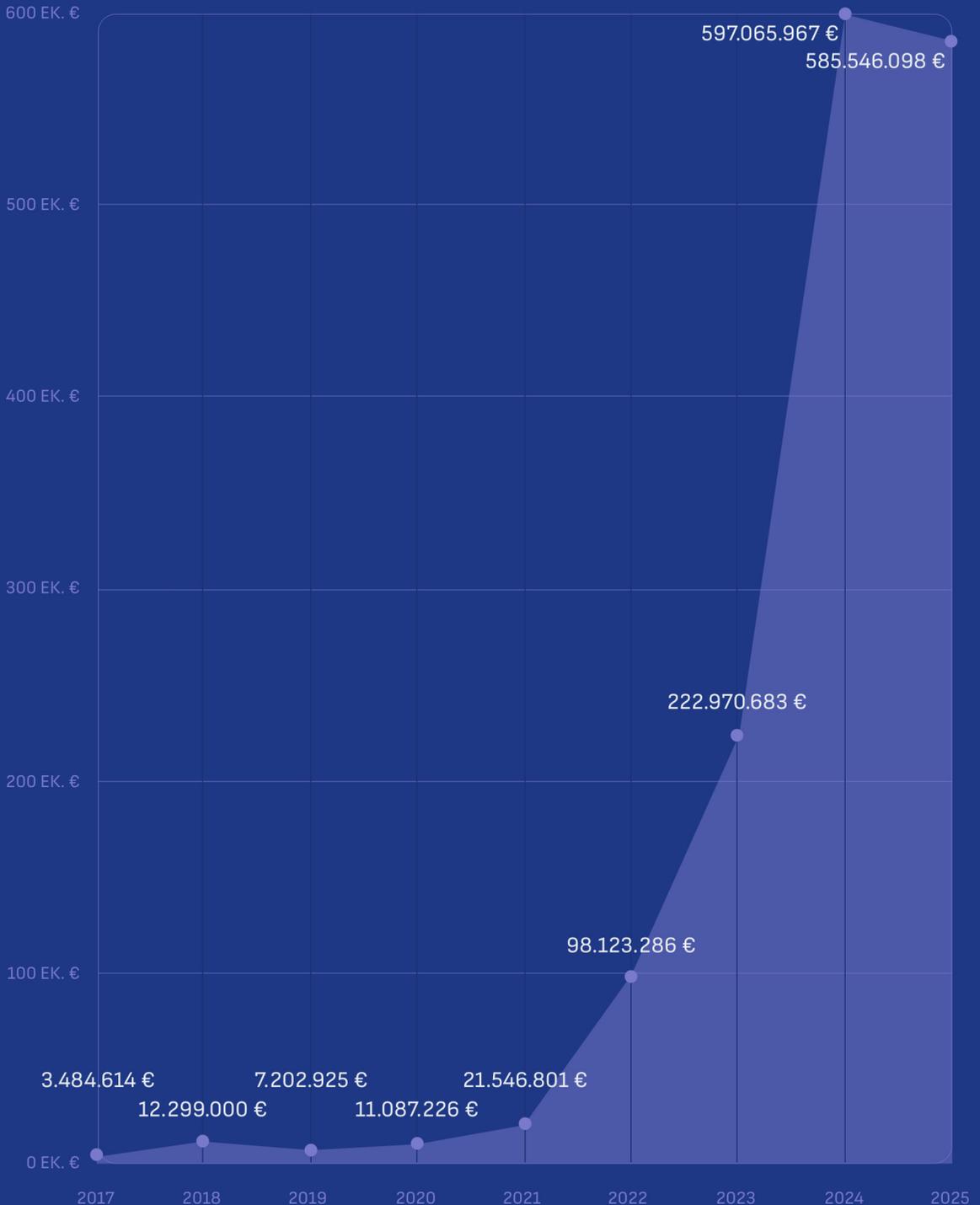
Η χρονική ανάλυση της συνολικής αξίας των συμβάσεων συμβουλευτικών υπηρεσιών αναδεικνύει μια **ιδιαίτερα έντονη και μη γραμμική αύξηση** κατά τα τελευταία έτη της εξεταζόμενης περιόδου. Ειδικότερα, μέχρι και το 2019, η ετήσια αξία των συμβάσεων παραμένει σε σχετικά περιορισμένα επίπεδα, κινούμενη κάτω από τα **100 εκατ. ευρώ ετησίως**, με ήπιες αυξομειώσεις.

Η εικόνα μεταβάλλεται **ριζικά από το 2021 και μετά**. Σύμφωνα με το γράφημα, η συνολική αξία των συμβάσεων **υπερδιπλασιάζεται** σε σύγκριση με τα προγενέστερα έτη, ενώ κατά την περίοδο 2023–2025 καταγράφονται οι υψηλότερες ετήσιες δαπάνες, οι οποίες σε ορισμένα έτη προσεγγίζουν ή και υπερβαίνουν τα **600 εκατ. ευρώ**. Πρόκειται για μια ποσοτική μεταβολή που δεν μπορεί να ερμηνευθεί ως απλή σταδιακή αύξηση, αλλά συνιστά **ποιοτική αλλαγή στον ρόλο των συμβουλευτικών υπηρεσιών στη δημόσια διοίκηση**.

Σημαντικό στοιχείο αποτελεί το γεγονός ότι η εκτόξευση της συνολικής αξίας δεν συνοδεύεται από ανάλογη αύξηση στον αριθμό των συμβάσεων, όπως προκύπτει από τη συνδυαστική ανάγνωση των σχετικών γραφημάτων. Το εύρημα αυτό υποδηλώνει ότι η αύξηση της δαπάνης οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στη σύναψη **συμβάσεων σημαντικά υψηλότερης αξίας**, ενδεχομένως μεγαλύτερης διάρκειας και αυξημένης πολυπλοκότητας.

Η απότομη αυτή διεύρυνση της σχετικής δαπάνης καθιστά τις συμβουλευτικές υπηρεσίες έναν **κρίσιμο και ταχέως αναπτυσσόμενο τομέα δημόσιας πολιτικής**, με άμεσες επιπτώσεις τόσο στη δημοσιονομική διαχείριση όσο και στη θεσμική λογοδοσία. Ως εκ τούτου, η παρατηρούμενη τάση δεν αποτελεί απλώς περιγραφικό εύρημα, αλλά εγείρει ουσιαστικά ερωτήματα για τη στρατηγική επιλογή, τον έλεγχο και την αξιολόγηση της εκτεταμένης εξωτερικής ανάθεσης στο Δημόσιο.

## Συνολική Δαπάνη Συμβουλευτικών Υπηρεσιών ανά Έτος



### Α.3.3. Αριθμός Συμβάσεων / Απευθείας Αναθέσεων ανά Έτος

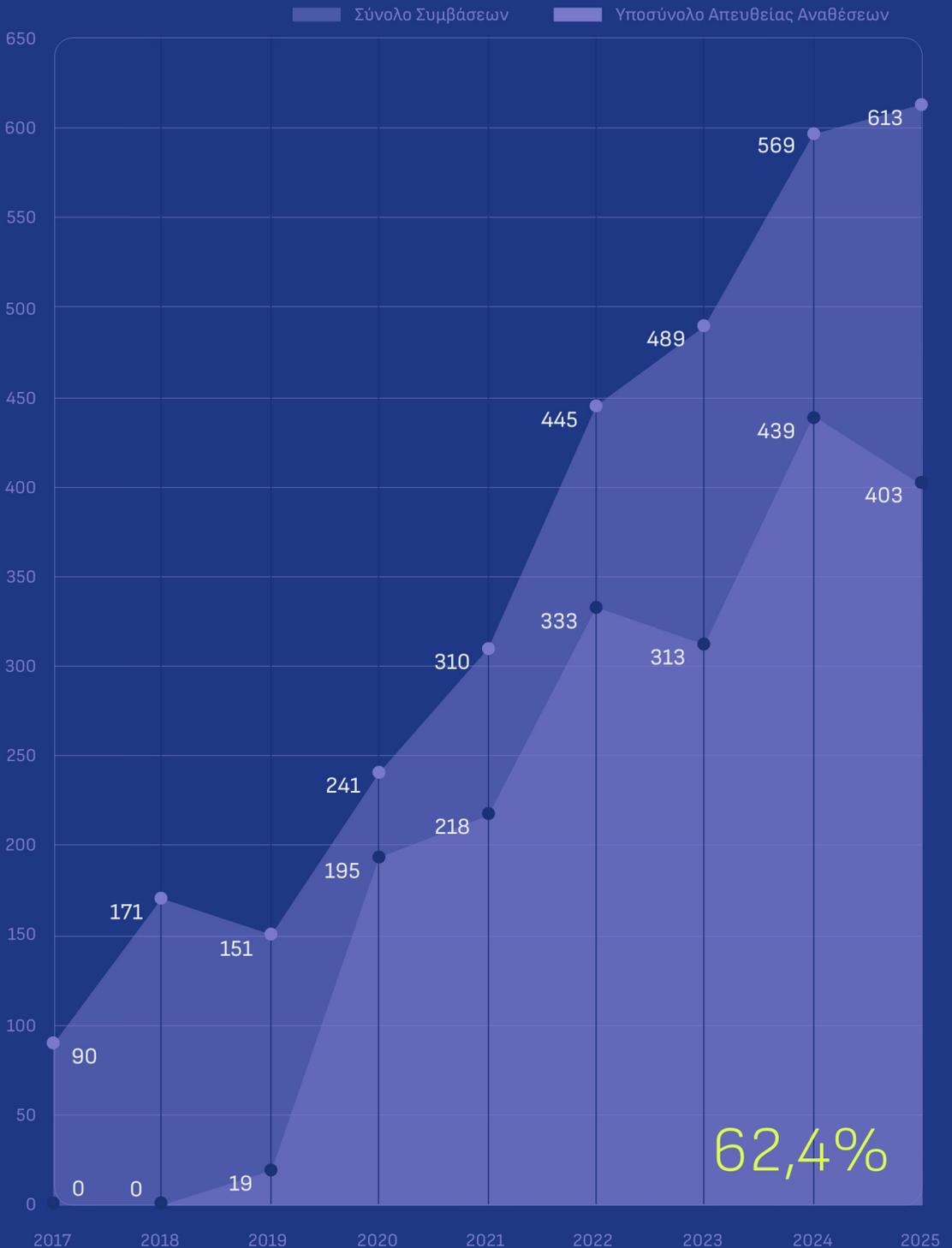
Η ετήσια κατανομή του πλήθους των συμβάσεων συμβουλευτικών υπηρεσιών αποτυπώνει σημαντικές μεταβολές στον τρόπο με τον οποίο το ελληνικό Δημόσιο προσφεύγει σε εξωτερικούς συμβούλους. Κατά την περίοδο **2017–2018**, ο αριθμός των καταγεγραμμένων συμβάσεων εμφανίζεται **χαμηλός** και σχετικά σταθερός, γεγονός που συνδέεται σε μεγάλο βαθμό με **περιορισμούς πληρότητας και συνέπειας των δεδομένων του ΚΗΜΔΗΣ** κατά τα πρώτα έτη λειτουργίας του νέου ψηφιακού συστήματος.

Η εικόνα μεταβάλλεται σαφώς από το **2020 και ιδίως από το 2021 και έπειτα**. Από το σημείο αυτό, καταγράφεται ραγδαία αύξηση του συνολικού αριθμού των συμβάσεων, η οποία συνοδεύεται από αντίστοιχη αύξηση των απευθείας αναθέσεων. Το **2022** συνιστά σαφές **σημείο καμπής**, καθώς ο αριθμός των συμβάσεων **υπερδιπλασιάζεται** σε σχέση με τα προγενέστερα έτη και οι απευθείας αναθέσεις συγκροτούν την πλειονότητα των αναθέσεων. Η χρονική αυτή σύμπτωση με την περίοδο της **πανδημίας COVID-19** δεν είναι τυχαία, καθώς σε ευρωπαϊκό επίπεδο, παρατηρήθηκε γενικευμένη ενίσχυση ταχύτερων και λιγότερο ανταγωνιστικών διαδικασιών για την κάλυψη **επείγουσών διοικητικών αναγκών**.

Ωστόσο, το πλέον **κρίσιμο εύρημα** δεν αφορά αποκλειστικά την περίοδο της πανδημίας, αλλά τη **διατήρηση της αυξημένης έντασης** των αναθέσεων και μετά το πέρας των έκτακτων συνθηκών. Κατά την περίοδο **2023–2025**, τόσο ο συνολικός αριθμός των συμβάσεων όσο και ο αριθμός των απευθείας αναθέσεων **παραμένουν σε υψηλά επίπεδα**, χωρίς επιστροφή στα προγενέστερα πρότυπα περιορισμένης χρήσης. Η παράλληλη αυτή εξέλιξη υποδηλώνει ότι η απευθείας ανάθεση δεν λειτούργησε απλώς ως προσωρινό εργαλείο διαχείρισης κρίσης, αλλά ενσωματώθηκε στον κανονικό τρόπο ανάθεσης συμβουλευτικών υπηρεσιών.

Συνολικά, η διαχρονική ανάλυση των συμβάσεων ανά έτος καταδεικνύει ότι **η πανδημία λειτούργησε ως επιταχυντής** μιας ήδη αναδυόμενης **μετατόπισης στη διοικητική πρακτική**. Η εξωτερική συμβουλευτική, και ειδικότερα μέσω απευθείας αναθέσεων, φαίνεται πλέον να αποτελεί δομικό στοιχείο της λειτουργίας του Δημοσίου, γεγονός που καθιστά αναγκαία τη συστηματική θεσμική παρακολούθηση της έκτασης, της αιτιολόγησης και των συνεπειών αυτής της επιλογής.

## Αριθμός Συμβάσεων / Απευθείας Αναθέσεων ανά Έτος



### Α.3.4. Κατανομή Αξίας κατά Τύπο Διαδικασίας

Η ανάλυση της κατανομής των συμβάσεων συμβουλευτικών υπηρεσιών κατά τύπο διαδικασίας αναδεικνύει μια σαφή απόκλιση μεταξύ **πλήθους συμβάσεων** και **συγκέντρωσης της οικονομικής αξίας**. Το γράφημα δείχνει ότι η **ανοικτή διαδικασία** συγκεντρώνει το μεγαλύτερο μέρος (65%) της συνολικής αξίας των συμβάσεων, γεγονός που υποδηλώνει ότι οι υψηλότερης οικονομικής σημασίας αναθέσεις τείνουν να πραγματοποιούνται μέσω τυπικά ανταγωνιστικών διαδικασιών.

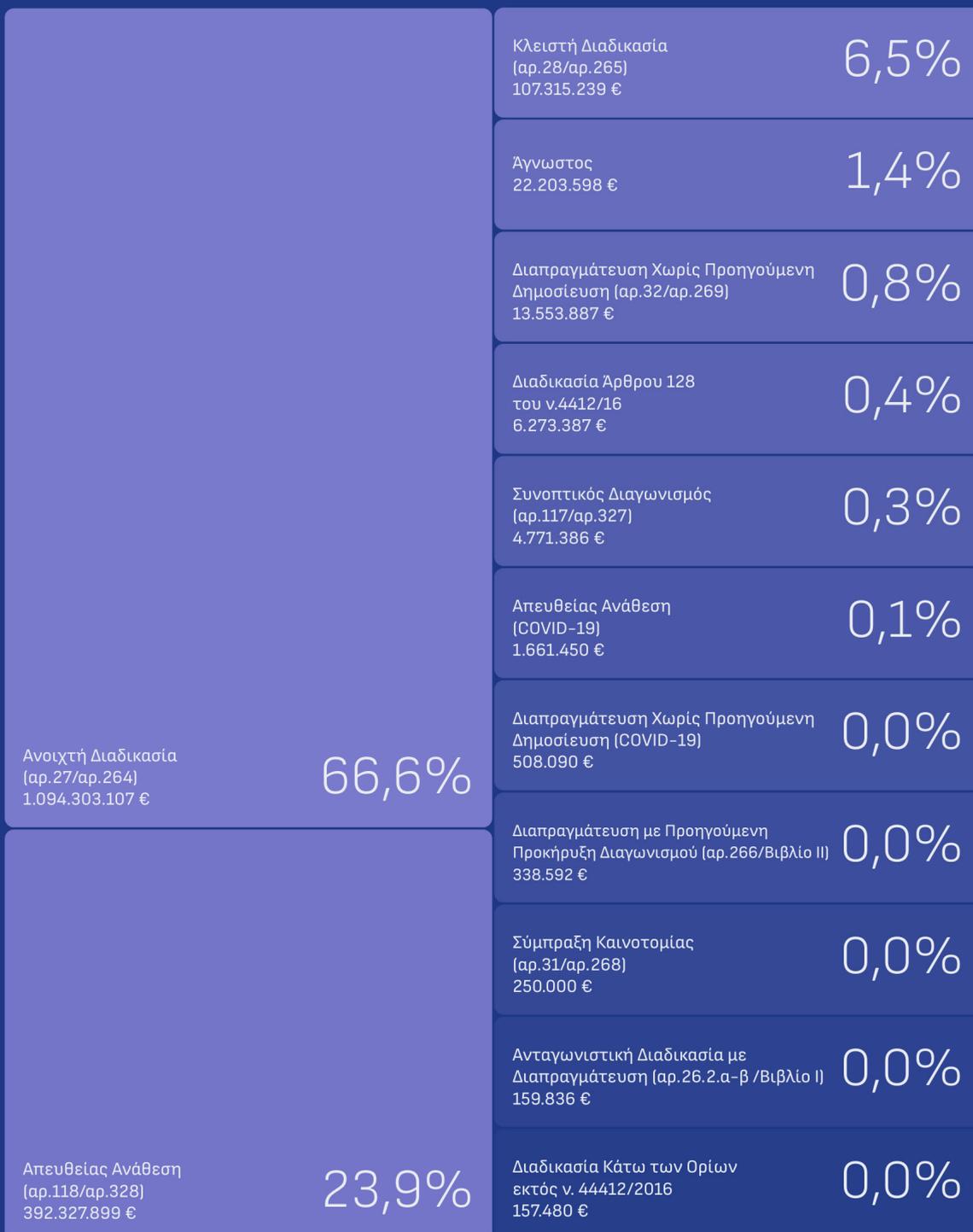
Σε αντίθεση με την κατανομή της αξίας (βλ. 3.1. Η Μεγάλη Εικόνα - Συνολικοί αριθμοί), η εικόνα στο επίπεδο του πλήθους των συμβάσεων είναι σαφώς διαφορετική. Από το σύνολο των **3.079 συμβάσεων**, οι **1.920** έχουν ανατεθεί μέσω **απευθείας ανάθεσης**, ποσοστό που αντιστοιχεί στο 62,3% του συνόλου. Οι υπόλοιπες **1.158 συμβάσεις** κατανέμονται μεταξύ ανοικτών διαδικασιών και λοιπών τύπων (όπως διαδικασίες με διαπραγμάτευση), οι οποίες εμφανίζονται αισθητά λιγότερο συχνά.

Η συνδυαστική ανάγνωση του γραφήματος καταδεικνύει ότι, παρότι οι απευθείας αναθέσεις δεν συγκεντρώνουν τη μεγαλύτερη συνολική αξία, αποτελούν τη **δεσπόζουσα διαδικασία σε όρους συχνότητας**. Το εύρημα αυτό αποκτά ιδιαίτερη σημασία, καθώς δείχνει ότι η απευθείας ανάθεση δεν χρησιμοποιείται περιστασιακά, αλλά συνιστά τον κυρίαρχο μηχανισμό ανάθεσης συμβουλευτικών υπηρεσιών στο Δημόσιο.

Οι λοιποί τύποι διαδικασιών εμφανίζουν περιορισμένη παρουσία τόσο σε πλήθος όσο και σε συνολική αξία, χωρίς να διαφοροποιούν ουσιαδώς τη συνολική εικόνα. Η αγορά διαμορφώνεται, συνεπώς, γύρω από δύο βασικούς άξονες: από τη μία πλευρά, **περιορισμένος αριθμός συμβάσεων υψηλής αξίας** που ανατίθενται μέσω **ανοικτών διαδικασιών** και, από την άλλη, **μεγάλος αριθμός** συμβάσεων που ανατίθενται **απευθείας**, με **σωρευτική οικονομική σημασία**.

## Κατανομή Αξίας κατά Τύπο Διαδικασίας

2017–2025



### Α.3.5. Δέκα Φορείς του Δημοσίου με τη Μεγαλύτερη Δαπάνη

Η ανάλυση των δέκα (10) φορέων με τη μεγαλύτερη συνολική δαπάνη για συμβουλευτικές υπηρεσίες καταδεικνύει όχι μόνο τη συγκέντρωση της σχετικής δαπάνης σε περιορισμένο αριθμό δημόσιων οργανισμών, αλλά και τη **διαρθρωτική σημασία συγκεκριμένων φορέων στη διαμόρφωση της συνολικής αγοράς**. Όπως προκύπτει από το γράφημα, οι πρώτοι φορείς της κατάταξης εμφανίζουν ιδιαίτερα υψηλές συνολικές δαπάνες, σε ορισμένες περιπτώσεις που υπερβαίνουν τα **400 εκατ. ευρώ**, γεγονός που τους καθιστά καθοριστικούς «κόμβους» ζήτησης συμβουλευτικών υπηρεσιών.

Η συγκέντρωση αυτή δεν φαίνεται να οφείλεται αποκλειστικά σε μεμονωμένες εξαιρετικά υψηλής αξίας συμβάσεις, αλλά συνδέεται συχνά με **συνδυασμό μεγάλου αριθμού αναθέσεων και αυξημένης μέσης αξίας σύμβασης**. Το εύρημα αυτό υποδηλώνει ότι, για συγκεκριμένους φορείς, η προσφυγή σε εξωτερικούς συμβούλους αποτελεί **συστηματική διοικητική πρακτική** και όχι αποσπασματική λύση για εξειδικευμένες ανάγκες.

Παράλληλα, η διαφοροποίηση μεταξύ των φορέων που περιλαμβάνονται στην 1η δεκάδα και του υπόλοιπου δείγματος υποδηλώνει ότι η χρήση συμβουλευτικών υπηρεσιών δεν κατανέμεται ομοιόμορφα. Αντιθέτως, συγκεντρώνεται σε φορείς με αυξημένο ρόλο στον σχεδιασμό, τον συντονισμό ή την υλοποίηση σύνθετων δημόσιων πολιτικών, γεγονός που καθιστά κρίσιμη τη στοχευμένη ανάλυση των κριτηρίων ανάθεσης.

## Δέκα Φορείς του Δημοσίου με τη Μεγαλύτερη Δαπάνη

2017–2025

Κοινωνία της Πληροφορίας ΑΕ					483.169.264 €
Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας					371.355.705 €
Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών					119.157.321 €
Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου					87.216.293 €
Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης ΕΦΚΑ					74.662.077 €
Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης					55.190.152 €
Υπουργείο Οικονομικών					54.031.418 €
Υπουργείο Τουρισμού					47.758.522 €
Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης					44.484.205 €
Υπουργείο Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων					36.077.557 €

### A.3.6. Δέκα Εταιρείες με τη Μεγαλύτερη Αξία Συμβάσεων

Η ανάλυση των δέκα εταιρειών με τη μεγαλύτερη συνολική αξία συμβάσεων συμβουλευτικών υπηρεσιών αναδεικνύει έναν σαφή και περιορισμένο πυρήνα κυρίαρχων παρόχων, οι οποίοι απορροφούν δυσανάλογο μέρος της συνολικής δημόσιας δαπάνης στον συγκεκριμένο τομέα. Συγκεκριμένα, οι δέκα (10) πρώτες **εταιρείες** συγκεντρώνουν συνολική αξία συμβάσεων που προσεγγίζει τα **1,5 δισ. ευρώ**, ποσό που αντιστοιχεί σε περίπου **96% της συνολικής αξίας** των συμβάσεων συμβουλευτικών υπηρεσιών που καταγράφηκαν την περίοδο 2017–2025 (συνολική αξία περίπου **1,56 δισ. ευρώ**).

Οι επιμέρους συνολικές αξίες των εταιρειών της 1ης δεκάδας κυμαίνονται από **περίπου 50 εκατ. ευρώ έως και άνω των 220 εκατ. ευρώ**, επίπεδα που τις διαφοροποιούν ριζικά από τη μεγάλη πλειονότητα των υπόλοιπων αναδόχων. Ενδεικτικά, η εταιρεία με τη μεγαλύτερη συνολική αξία συμβάσεων συγκεντρώνει μόνη της περίπου **222,8 εκατ. ευρώ** μέσω **72 συμβάσεων**, ενώ ακολουθούν εταιρείες με συνολικές αξίες **145,1 εκατ. ευρώ**, **141 εκατ. ευρώ**, **132,2 εκατ. ευρώ** και **104,4 εκατ. ευρώ** αντίστοιχα. Τα μεγέθη αυτά υπογραμμίζουν το έντονο χάσμα μεταξύ της κορυφής της κατάταξης και του υπόλοιπου οικοσυστήματος παρόχων.

Η συγκέντρωση αυτή αποκτά ακόμη μεγαλύτερη αναλυτική σημασία αν ληφθεί υπόψη ότι οι εταιρείες της 1ης δεκάδας αποτελούν **λιγότερο από το 1%** του συνόλου των εταιρειών που έχουν συνάψει συμβάσεις συμβουλευτικών υπηρεσιών με φορείς της γενικής κυβέρνησης (περισσότερες από **1.200 εταιρείες** συνολικά). Παρά την ύπαρξη πολυάριθμων δυναμικών παρόχων, η πρόσβαση σε συμβάσεις είναι άνιση και **κυριαρχούν ελάχιστες εταιρείες**.

Περαιτέρω, η **υψηλή συνολική αξία** των συμβάσεων των κορυφαίων εταιρειών δεν προκύπτει αποκλειστικά από μεμονωμένες, εξαιρετικά μεγάλες αναθέσεις. Αντιθέτως, σε αρκετές περιπτώσεις συνδυάζεται με **μεγάλο αριθμό συμβάσεων**, στοιχείο που υποδηλώνει **σταθερή και επαναλαμβανόμενη συνεργασία** με φορείς του Δημοσίου. Ενδεικτικά, εταιρείες της 1ης δεκάδας εμφανίζουν από **20 έως και πάνω από 90 συμβάσεις** η καθεμία, γεγονός που μετατοπίζει την ανάλυση από το επίπεδο της «μεμονωμένης ανάθεσης» στο επίπεδο της **διαρκούς και θεσμικοποιημένης σχέσης Δημοσίου—παρόχου**.

Το εύρημα αυτό είναι κρίσιμο για την κατανόηση του φαινομένου της «συμβουλοκρατίας» (consultocracy), καθώς αναδεικνύει ότι η **εξάρτηση του Δημοσίου από εξωτερικούς συμβούλους** δεν περιορίζεται σε συγκυριακές ανάγκες ή έκτακτες παρεμβάσεις, αλλά αποκτά **δομικά χαρακτηριστικά** μέσα από μακροχρόνια μοτίβα συνεργασίας. Η έντονη διαφοροποίηση μεταξύ των εταιρειών της 1ης δεκάδας και του υπόλοιπου δείγματος υποδηλώνει ότι η αγορά των συμβουλευτικών υπηρεσιών λειτουργεί με όρους ιεράρχησης, όπου λίγοι πάροχοι διαμορφώνουν σε μεγάλο βαθμό τη συνολική εικόνα της δημόσιας δαπάνης.

Καθίσταται επομένως αναγκαία η συστηματική παρακολούθηση όχι μόνο του ποιοι λαμβάνουν τις μεγαλύτερες συμβάσεις, αλλά και του **τρόπου με τον οποίο συγκροτούνται, επαναλαμβάνονται και παγιώνονται αυτές οι σχέσεις διαχρονικά**.

## Δέκα Εταιρείες με τη Μεγαλύτερη Αξία Συμβάσεων

2017–2025

PricewaterhouseCoopers Business Solutions Ανώνυμη Εταιρεία Παροχής Επιχειρηματικών και Λογιστικών					222.791.405 € 14,3% μερίδιο αγοράς
Diadikasia Business Consulting Σύμβουλοι Επιχειρήσεων Ανώνυμη Εταιρεία					145.148.143 € 9,3% μερίδιο αγοράς
Ερνστ και Γιανγκ Ανώνυμη Εταιρεία Παροχής Συμβουλευτικών Υπηρεσιών					141.030.517 € 9,0% μερίδιο αγοράς
Planet Ανώνυμη Εταιρεία Παροχής Συμβουλευτικών Υπηρεσιών					132.219.889 € 8,5% μερίδιο αγοράς
Grant Thornton Ανώνυμη Εταιρεία Παροχής Φορολογικών και Συμβουλευτικών Υπηρεσιών					104.444.626 € 6,7% μερίδιο αγοράς
KPMG Σύμβουλοι Ανώνυμη Εταιρεία					70.374.119 € 4,5% μερίδιο αγοράς
Deloitte Business Solutions Χατζηπαύλου Σοφιανός και Καμπάνης Ανώνυμη Εταιρεία Συμβούλων Επιχειρήσεων					65.422.027 € 4,2% μερίδιο αγοράς
Choose Ανώνυμος Εταιρεία Ολικής Επικοινωνίας					61.144.283 € 3,9% μερίδιο αγοράς
Πραιόριτυ Κουόλιτυ Κονσάλταντς Σύμβουλοι Επι/ων Ανώνυμη Εταιρεία					55.084.208 € 3,5% μερίδιο αγοράς
Ένωση Εταιριών "Neuropublic Ανώνυμη Εταιρεία Πληροφορικής και Επικοινωνιών - Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών της Ελλάδος Ανώνυμη Εταιρεία - Σκαρμούτσος Γεώργιος του Ιωάννη"					50.389.767 € 3,2% μερίδιο αγοράς

### A.3.7. Δαπάνες ανά Κατηγορία Υπηρεσιών

Η ανάλυση της κατανομής των δαπανών ανά κατηγορία συμβουλευτικών υπηρεσιών αποτυπώνει με σαφήνεια **τα πεδία στα οποία το Δημόσιο προσφεύγει συστηματικότερα** σε εξωτερική συμβουλευτική υποστήριξη, αναδεικνύοντας ταυτόχρονα κρίσιμες πτυχές της λειτουργικής του εξάρτησης από ιδιωτικούς παρόχους. Όπως προκύπτει από τα δεδομένα, η κατηγορία «Διοικητική Συμβουλευτική» εμφανίζεται ως η κυρίαρχη κατηγορία σε όρους συνολικής δαπάνης, συγκεντρώνοντας περίπου **47% της συνολικής αξίας των συμβάσεων**, δηλαδή ποσό που υπερβαίνει τα **783 εκατ. ευρώ** επί συνόλου περίπου **1,56 δισ. ευρώ**.

Το εύρημα αυτό έχει ιδιαίτερη αναλυτική σημασία, καθώς αφορά κατεξοχήν **συμβουλευτικές - και όχι καθαρά τεχνικές - υπηρεσίες**, οι οποίες συνδέονται με τον στρατηγικό σχεδιασμό, τη διακυβέρνηση και τη διαχείριση δημόσιων πολιτικών. Η κυριαρχία της συγκεκριμένης κατηγορίας υποδηλώνει ότι το Δημόσιο δεν εκχωρεί απλώς επιμέρους ή συμπληρωματικές εξειδικευμένες γνώσεις, αλλά **μεταφέρει σε εξωτερικούς παρόχους κρίσιμες λειτουργίες σχεδιασμού, συντονισμού και λήψης αποφάσεων**.

Πέραν των **Συμβουλευτικών υπηρεσιών διοίκησης**, σημαντικό μέρος της συνολικής δαπάνης συγκεντρώνεται σε κατηγορίες που αφορούν συμβουλευτικές υπηρεσίες **πληροφορικής**, οι οποίες απορροφούν περίπου το **40%** της συνολικής αξίας των συμβάσεων. Οι κατηγορίες αυτές δεν αφορούν υποστηρικτικές τεχνικές λειτουργίες, αλλά συνδέονται άμεσα με τον **σχεδιασμό του ψηφιακού μετασχηματισμού**, την αρχιτεκτονική των πληροφοριακών συστημάτων και κρίσιμες επιλογές πολιτικής στον τομέα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Η έκτασή τους υποδηλώνει ότι το κράτος **δεν αναθέτει απλώς έργα τεχνικής υλοποίησης**, αλλά εκχωρεί σε εξωτερικούς παρόχους **κομβικές αποφάσεις** για τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας του ψηφιακού κράτους, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για τη θεσμική αυτονομία, τη λογοδοσία και τη δυνατότητα εσωτερικού ελέγχου των σχετικών πολιτικών.

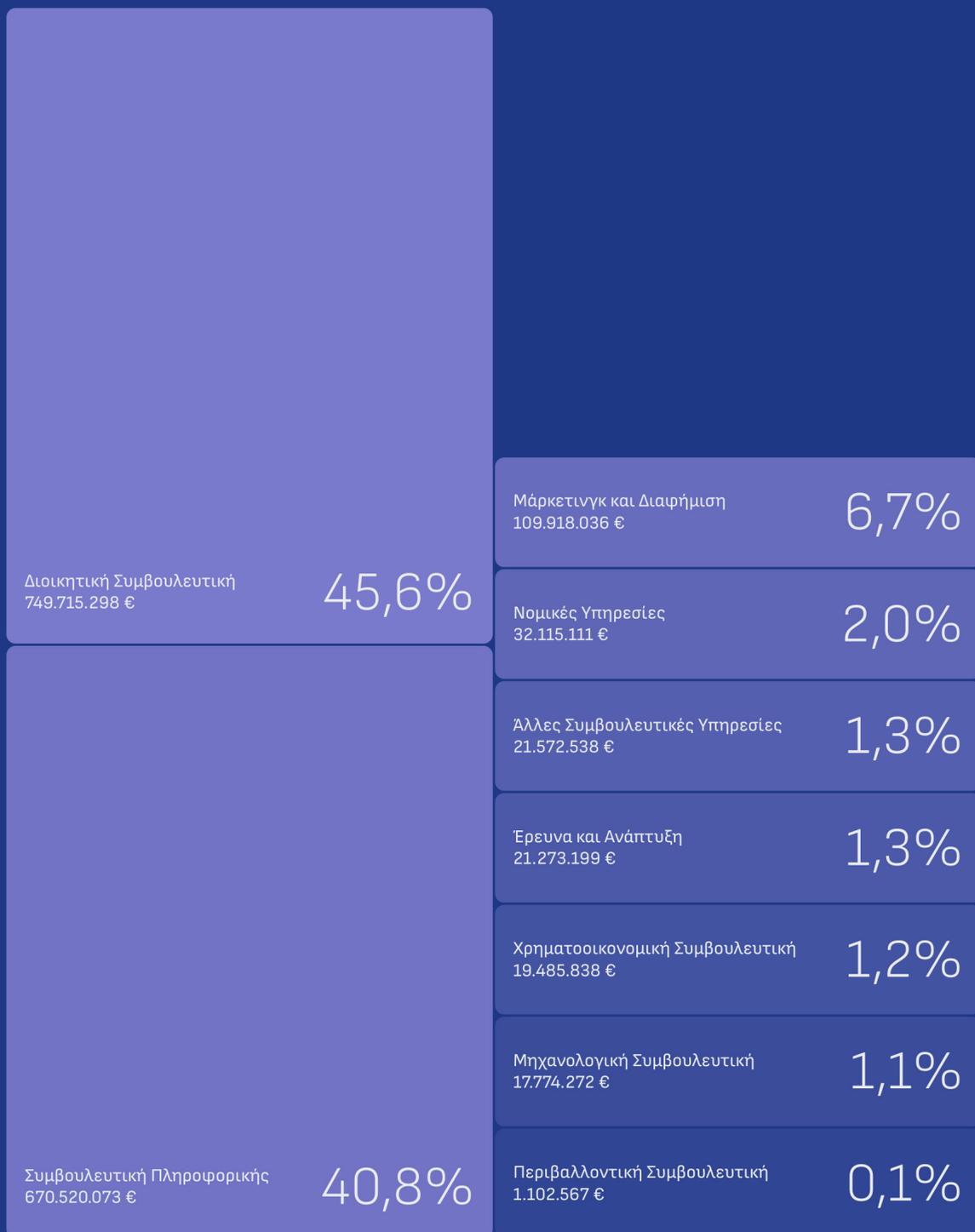
Αντιθέτως, κατηγορίες όπως το **μάρκετινγκ** και η **διαφήμιση** (περίπου **7%** της συνολικής δαπάνης), οι «εμφανείς» **νομικές υπηρεσίες (2%)** και λισιτές συμβουλευτικές υπηρεσίες (1%) εμφανίζουν σαφώς χαμηλότερη συμμετοχή στη συνολική αξία των συμβάσεων. Η ύπαρξη αυτής της «ουράς» μικρότερων κατηγοριών υπογραμμίζει ότι η ζήτηση συμβουλευτικών υπηρεσιών δεν κατανέμεται ομοιόμορφα, αλλά **συγκεντρώνεται σε συγκεκριμένα αντικείμενα υψηλής στρατηγικής σημασίας**.

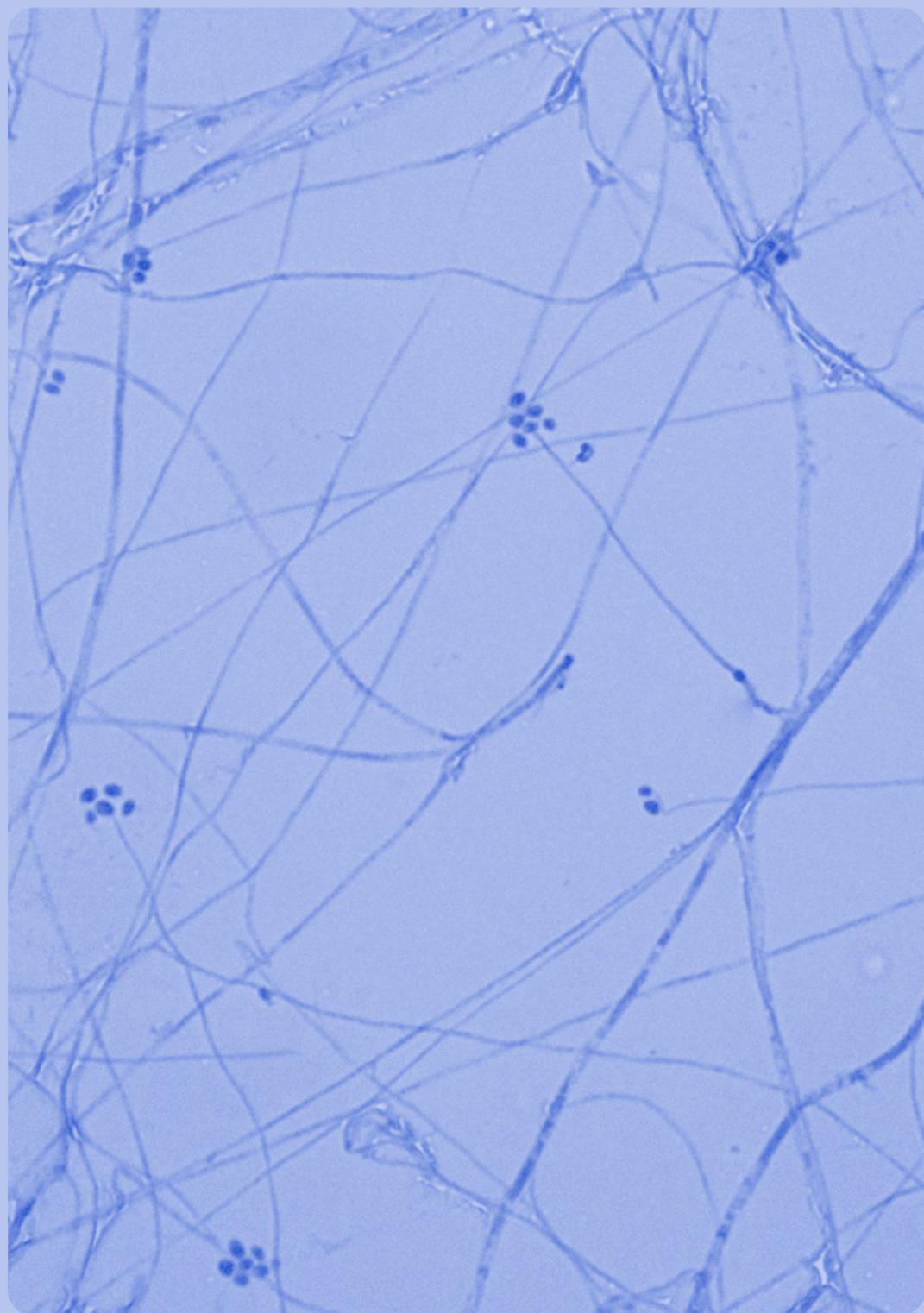
Το μοτίβο αυτό έχει **άμεσες επιπτώσεις και στη δομή της αγοράς** συμβουλευτικών υπηρεσιών. Η συγκέντρωση της δαπάνης σε περιορισμένο αριθμό κατηγοριών **ευνοεί εταιρείες με ισχυρή και εξειδικευμένη παρουσία** στους τομείς της πληροφορικής και της διοικητικής συμβουλευτικής, οι οποίες, όπως προκύπτει από την ανάλυση των αναδόχων, απορροφούν και τη συντριπτική πλειονότητα της συνολικής αξίας των συμβάσεων.

Υπό το πρίσμα αυτό, η κατανομή των δαπανών ανά κατηγορία συμβουλευτικών υπηρεσιών δεν αποτυπώνει απλώς προτεραιότητες πολιτικής ή τεχνολογικής μετάβασης, αλλά συμβάλλει στη διαμόρφωση μιας **δομικής αντίληψης «συμβυλοκρατίας»** (consultocracy), όπου η λειτουργία, ο σχεδιασμός και η εξέλιξη κρίσιμων δημόσιων πολιτικών εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από εξωτερικούς συμβούλους. Η συστηματική ανάθεση συμβουλευτικών υπηρεσιών σε τομείς υψηλής στρατηγικής σημασίας, σε συνδυασμό με τη συγκέντρωση της σχετικής δαπάνης σε περιορισμένο αριθμό εταιρειών, ενισχύει την εικόνα ενός κράτους που **αντικαθιστά ή υποκαθιστά εσωτερικές διοικητικές και γνωσιακές ικανότητες** μέσω μακροχρόνιων και επαναλαμβανόμενων σχέσεων με ιδιωτικούς παρόχους.

## Δαπάνες ανά Κατηγορία Υπηρεσιών

2017–2025





## A.4. Συμπεράσματα & Συστάσεις

Για την Ελλάδα, τα ευρήματα της έρευνάς μας είναι ξεκάθαρα και συγκλίνουν σε ένα κοινό συμπέρασμα: η **ραγδαία αυξανόμενη εξάρτηση του Δημοσίου από ιδιωτικές συμβουλευτικές υπηρεσίες** δεν αποτελεί πλέον ένα αποσπασματικό ή συγκυριακό φαινόμενο, αλλά τείνει να εξελιχθεί σε **δομικό πρόβλημα διακυβέρνησης**. Η ανάλυση των δεδομένων δείχνει ότι, μετά το 2019, καταγράφεται απότομη και εκτεταμένη αύξηση τόσο του πλήθους όσο και της συνολικής αξίας των συμβάσεων, η οποία, όχι μόνο δεν υποχωρεί μετά την πανδημία, αλλά παγιώνεται τα επόμενα έτη ως κανονική διοικητική πρακτική.

Ιδιαίτερα ανησυχητικό στοιχείο αποτελεί το γεγονός ότι η διόγκωση αυτή συντελείται σε μεγάλο βαθμό μέσω της **γενίκευσης της απευθείας ανάθεσης**, η οποία, από εργαλείο εξαίρεσης και διαχείρισης έκτακτων αναγκών, μετατρέπεται σε βασικό μηχανισμό ανάθεσης συμβουλευτικών υπηρεσιών. Παράλληλα, η συγκέντρωση της σχετικής δαπάνης σε περιορισμένο αριθμό φορέων και εταιρειών υποδηλώνει ότι η εξωτερική συμβουλευτική δεν λειτουργεί απλώς επικουρικά, αλλά επηρεάζει κεντρικά τον σχεδιασμό, την υλοποίηση και ενδεχομένως τη διαμόρφωση δημόσιων πολιτικών.

Πρόκειται για ένα θεσμικό ζήτημα πρώτης γραμμής, που αγγίζει την καρδιά της δημοκρατίας μας. Δεν είναι υπερβολή να πούμε ότι βρισκόμαστε μπροστά στην **εξέλιξη ενός δημοκρατικού παρασιτισμού: ένας ιδιωτικός μηχανισμός εγχώριων και διεθνών συμβουλευτικών εταιρειών θρέφεται στην ουσία από το κράτος, επηρεάζει πολιτικές, απομυζά πόρους και ενδεχομένως επηρεάζει αποφάσεις — χωρίς να φαίνεται.**

Η ελληνική Πολιτεία και η κοινωνία καλούνται πλέον να εξετάσουν το ζήτημα με την προσοχή που του αρμόζει, ώστε να αποτραπεί η περαιτέρω διείσδυση και επιρροή ιδιωτικών φορέων στη διοίκηση του κράτους. Τα ευρήματα της παρούσας ανάλυσης δεν αφήνουν περιθώρια εφησυχασμού: απαιτείται **θεσμική συζήτηση, διαφάνεια και σαφές κανονιστικό πλαίσιο**. Στο πλαίσιο αυτό, διατυπώνονται οι ακόλουθες άμεσες προτάσεις:

#### **Θεσμοθέτηση ορίων και ελέγχων:**

Η ανάγκη για θεσμοθέτηση ορίων και ενισχυμένων ελέγχων προκύπτει άμεσα από τα ευρήματα της ανάλυσης. Η διαχρονική αύξηση του πλήθους των συμβάσεων μετά το 2019, σε συνδυασμό με την παγίωση της απευθείας ανάθεσης ως κυρίαρχου μηχανισμού ανάθεσης, καταδεικνύει ότι η υφιστάμενη νομοθεσία δεν λειτουργεί πλέον αποτρεπτικά, αλλά επιτρέπει τη συστηματική χρήση εξαιρέσεων. Υπό το πρίσμα αυτό, είναι αναγκαίο **να ανοίξει στη Βουλή η συζήτηση για ένα σαφές νομοθετικό πλαίσιο που θα περιορίζει και θα ρυθμίζει την ανάθεση συμβουλευτικών υπηρεσιών**. Θα μπορούσε να τεθεί **ένα ανώτατο ποσοστό ή όριο δαπανών** κάθε φορέα για συμβούλους, ή/και να απαιτείται **ειδική, τεκμηριωμένη αιτιολόγηση** όταν αυτό ξεπερνιέται, ιδίως σε περιπτώσεις επαναλαμβανόμενων απευθείας αναθέσεων. Επιπλέον, κάθε σύμβαση συμβούλου θα πρέπει να συνοδεύεται από συγκεκριμένα,

**μετρήσιμα παραδοτέα**, τα οποία να αξιολογούνται ουσιαστικά πριν την καταβολή της αμοιβής. Παράλληλα, ο **ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου** οφείλει να ενισχυθεί ώστε να ελέγχει *ex post*, όχι μόνο τη νομιμότητα, αλλά και την αποτελεσματικότητα αυτών των δαπανών. Δεν είναι τυχαίο ότι το ίδιο το Ελεγκτικό Συνέδριο, στην Έκθεσή του υπ' αριθ. 4/2023, εξέπεμψε σήμα κινδύνου για τις καταχρήσεις των απευθείας αναθέσεων και ζήτησε αυστηρότερους κανόνες [17].

#### **Ενίσχυση δημόσιας διοίκησης:**

Η συστηματική και αυξανόμενη προσφυγή σε συμβουλευτικές υπηρεσίες, ιδίως σε κατηγορίες που αφορούν τον σχεδιασμό, την οργάνωση και τη στρατηγική πολιτικών, αναδεικνύει ένα διαρθρωτικό έλλειμμα διοικητικής επάρκειας. Όπως προκύπτει από τα δεδομένα, η εξωτερική συμβουλευτική δεν χρησιμοποιείται πλέον επικουρικά, αλλά συχνά υποκαθιστά βασικές λειτουργίες του κράτους. Το μακροπρόθεσμο «φάρμακο» απέναντι σε αυτή την εξάρτηση είναι η **ουσιαστική ενίσχυση των εσωτερικών δυνατοτήτων της δημόσιας διοίκησης**. Απαιτούνται **στοχευμένες προσλήψεις** ανθρώπων με υψηλή εξειδίκευση σε τομείς όπου καταγράφεται έντονη εξωτερική ανάθεση, **συνεχής εκπαίδευση** και μετεκπαίδευση του υπάρχοντος προσωπικού, καθώς και ένα **σύστημα αξιοκρατίας και αξιολόγησης** που θα επιτρέπει στα στελέχη του δημοσίου να αναλάβουν ρόλο ουσιαστικών «εσωτερικών συμβούλων». Δεν είναι βιώσιμο ένα μοντέλο στο οποίο η χώρα εξαρτάται διαχρονικά από περιορισμένο αριθμό εξωτερικών γραφείων για τη σύνταξη στρατηγικών σχεδίων ή την υποστήριξη κρίσιμων πολιτικών. Όπως επισημαίνει και ο Καναδός καθηγητής Anthony Perl, η ανάθεση της διαμόρφωσης πολιτικής εκτός κράτους δεν αποδεικνύεται φθηνότερη, αντιθέτως, συχνά είναι ακριβότερη και λιγότερο αποτελεσματική [18].

#### **Κανόνες δεοντολογίας και ασυμβίβαστου:**

Η συγκέντρωση σημαντικού μέρους της συμβουλευτικής δαπάνης σε περιορισμένο αριθμό εταιρειών, σε συνδυασμό με τη διαχρονικότητα των συνεργασιών που αποτυπώνεται στα δεδομένα, καθιστά επιτακτική τη θεσμοθέτηση αυστηρότερων κανόνων δεοντολογίας και ασυμβίβαστου. Όταν οι ίδιες εταιρείες εμφανίζονται επανειλημμένα ως ανάδοχοι σε τομείς χάραξης και υποστήριξης πολιτικής, αυξάνεται αντικειμενικά ο κίνδυνος σύγκρουσης συμφερόντων. Για τον λόγο αυτό, θα πρέπει να θεσπιστεί **υποχρέωση δήλωσης και ελέγχου τυχόν συγκρούσεων συμφέροντος για κάθε εταιρεία συμβούλων** που αναλαμβάνει δημόσιο έργο. Ενδεικτικά, εταιρείες που παρέχουν συμβουλές σε συγκεκριμένο Υπουργείο οφείλουν να δηλώνουν αν ταυτόχρονα συνεργάζονται με ιδιωτικά συμφέροντα στον ίδιο τομέα. Σε ορισμένες περιπτώσεις, ενδέχεται να απαιτείται και **καθεστώς αποκλειστικότητας**. Παρότι η εφαρμογή τέτοιων κανόνων είναι σύνθετη, αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την προστασία της θεσμικής ακεραιότητας.

### **Κοινωνικός και κοινοβουλευτικός έλεγχος:**

Τέλος, τα ευρήματα της έρευνας καταδεικνύουν ότι χωρίς συνεχή δημόσια και κοινοβουλευτική πίεση, η εξάρτηση από εξωτερικούς συμβούλους τείνει να παγιώνεται. Η έκταση, η πολυπλοκότητα και η διαχρονικότητα του φαινομένου καθιστούν αναγκαίο έναν ενισχυμένο μηχανισμό κοινωνικού και κοινοβουλευτικού ελέγχου. **Οργανισμοί της κοινωνίας των πολιτών, ανεξάρτητες ομάδες ερευνητικής δημοσιογραφίας** αλλά και τα ίδια τα **κοινοβουλευτικά κόμματα** οφείλουν να διατηρούν ζωντανό το ζήτημα στην πολιτική ατζέντα.

Η συστηματική δημοσιοποίηση δεδομένων, η αξιοποίησή τους στον κοινοβουλευτικό έλεγχο και η πίεση **«από τα κάτω»** αποτελούν κρίσιμες προϋποθέσεις για τη διαφάνεια και τη λογοδοσία. Χωρίς αυτές, το φαινόμενο κινδυνεύει να εδραιωθεί ως κανονικότητα, χωρίς περιθώριο θεσμικής αντίδρασης.

Η διεξαγωγή της παρούσας έρευνας ανέδειξε ορισμένα προβλήματα στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ) που περιορίζουν τη δυνατότητα αξιοποίησής του για σκοπούς δημόσιου ελέγχου και λογοδοσίας. Το ΚΗΜΔΗΣ αποτελεί κρίσιμη υποδομή διαφάνειας και η δημιουργία του συνιστά σημαντική πρόοδο. Ωστόσο, με στοχευμένες παρεμβάσεις μπορεί να γίνει ακόμη πιο αποτελεσματικό.

### **Προβλήματα ποιότητας δεδομένων**

Σε ορισμένες συμβάσεις το πεδίο ΑΦΜ οργανισμού είναι κενό ή περιέχει λανθασμένα στοιχεία, με αποτέλεσμα να **δυσχεραίνεται η ταυτοποίηση** της αναθέτουσας αρχής. Επίσης, εντοπίστηκαν περιπτώσεις **πολλαπλών εγγραφών** για τον ίδιο οργανισμό ή ανάδοχο, λόγω διαφορών στη γραφή ή ασυνεπειών στα στοιχεία. Τέλος, **το πεδίο σύνδεσης τροποποιήσεων** με την αρχική σύμβαση δεν συμπληρώνεται πάντοτε με συνέπεια, με αποτέλεσμα ορισμένες τροποποιήσεις να εμφανίζονται ως ανεξάρτητες συμβάσεις.

### **Διαρθρωτικά κενά του συστήματος**

Πέραν των προβλημάτων καταχώρισης, το σύστημα παρουσιάζει και ορισμένα διαρθρωτικά κενά. **Δεν διαθέτει δομημένο πεδίο** για την καταγραφή **παραδοτέων**, προθεσμιών ή κατάστασης ολοκλήρωσης, γεγονός που περιορίζει τη δυνατότητα αξιολόγησης της σχέσης κόστους - οφέλους. Σε συμβάσεις που υλοποιούνται από κοινοπραξίες, δεν είναι δυνατός ο προσδιορισμός του επιμέρους μεριδίου κάθε εταιρείας. Επιπλέον, δεν υπάρχει σύνδεση μεταξύ της σύναψης μιας σύμβασης και των **αποτελεσμάτων** της.

## Συστάσεις προς την ΕΑΔΗΣΥ

Με βάση τα παραπάνω, προτείνονται οι ακόλουθες παρεμβάσεις:

### Για την ποιότητα δεδομένων:

- Καθιέρωση **υποχρεωτικής επαλήθευσης ΑΦΜ** κατά την καταχώριση, με αυτόματη διασταύρωση με το Μητρώο της ΑΑΔΕ.
- Εφαρμογή **αλγορίθμων αποδιπλοποίησης** κατά την καταχώριση και δημιουργία ενιαίου μητρώου φορέων και αναδόχων με μοναδικό αναγνωριστικό.
- **Υποχρεωτική συμπλήρωση του πεδίου σύνδεσης** με προηγούμενη σύμβαση για κάθε τροποποίηση, με αυτόματη προτροπή του συστήματος όταν ο τίτλος υποδηλώνει τροποποίηση.

### Για τα διαρθρωτικά κενά:

- Προσθήκη **δομημένων πεδίων για παραδοτέα**, προθεσμίες και κατάσταση ολοκλήρωσης.
- **Υποχρεωτική** καταχώριση της κατανομής **αξίας** μεταξύ μελών κοινοπραξίας.
- Για συμβάσεις άνω ορισμένου ορίου, **υποχρεωτική** καταχώριση **αξιολόγησης** ολοκλήρωσης από την αναθέτουσα αρχή.

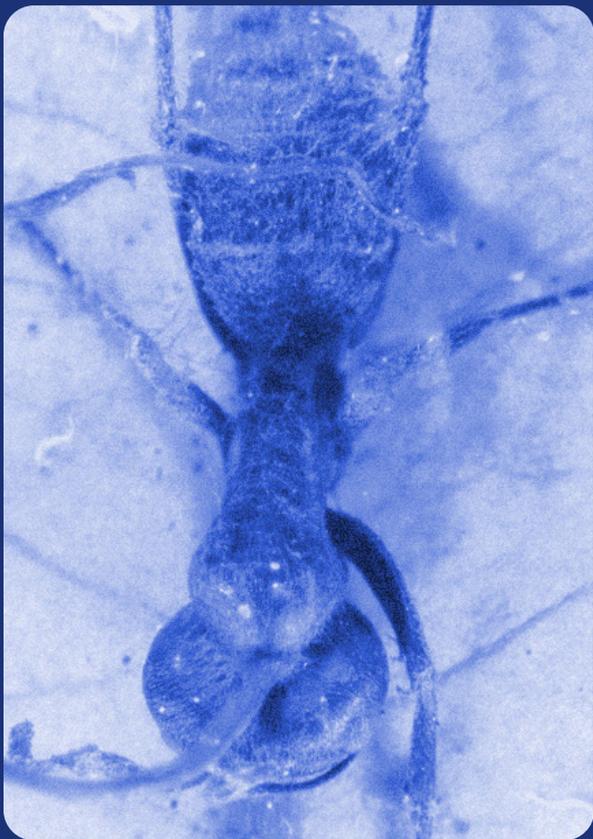
### Για τη διαλειτουργικότητα:

- Αυτόματη **διασύνδεση ΚΗΜΔΗΣ με Διαύγεια** μέσω των αριθμών ΑΔΑΜ και ΑΔΑ, ώστε κάθε σύμβαση να συνδέεται με τις σχετικές διοικητικές πράξεις (απόφαση ανάθεσης, εντολή πληρωμής, παραλαβή).
- Δημιουργία **ενοποιημένου σημείου πρόσβασης** για τον πολίτη που θέλει να δει όλα τα στοιχεία μιας σύμβασης.

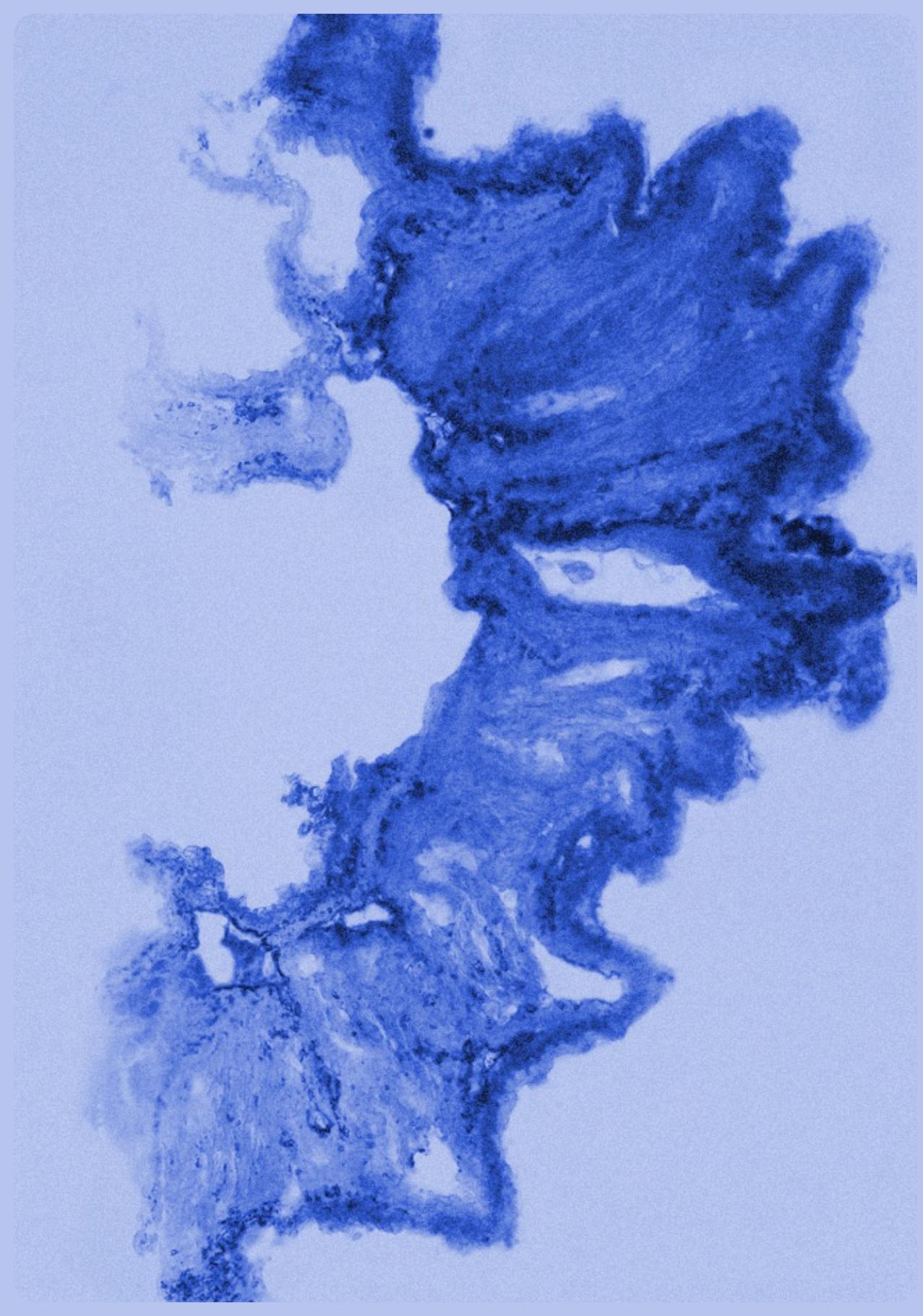
Η ΕΑΔΗΣΥ καλείται να αξιολογήσει τις παρούσες συστάσεις και να δρομολογήσει τις απαραίτητες βελτιώσεις, σε συνεργασία με τη Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων Δημόσιας Διοίκησης.

[17] ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ. (2023, Απρίλιος). *Απευθείας αναθέσεις: πότε οι απευθείας αναθέσεις δημοσίων συμβάσεων ή οι αναθέσεις ύστερα από σύντομη διαδικασία διαπραγμάτευσης διασφαλίζουν την αντικειμενική ακεραιότητα της διαδικασίας*. ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ. <https://www.elsyn.gr/>

[18] Perl, A. and White J., D. (2022). *The Changing Role of Consultants in Canadian Policy Analysis*. Policy, Organization and Society, Volume 21, Issue 1. <https://www.tandfonline.com/>



Μέρος Β.  
Συμβουλευτικές Εταιρείες  
στη Νομοπαρασκευαστική Διαδικασία



B.1.  
Αναλυτικό Πλαίσιο  
& Υπόθεση Εργασίας

## B.1.1. Η σημασία της δημοσιογραφίας δεδομένων στην ανάδειξη προτύπων επιρροής και αδιαφάνειας

Η δημοσιογραφία δεδομένων έχει αναδειχθεί ως σημαίνων ερευνητικός κλάδος τα τελευταία αρκετά χρόνια. Από τις πιο γνωστές δημοσιογραφικές έρευνες, όπως τα **Panama Papers**, τα **Luxembourg Leaks**, και το **Azerbaijani Laundromat**, στις οποίες αποκτήθηκε και χρησιμοποιήθηκε ένας τεράστιος όγκος αρχείων, και τα δεδομένα αναλύθηκαν με πολλές και διαφορετικές τεχνικές, μέχρι την καθημερινή χρήση στο πλαίσιο ρεπορτάζ, η κοινή συνισταμένη αφορά την ανάδειξη μοτίβων που εκ πρώτης δεν είναι εμφανή.

Μέσω της επεξεργασίας δεδομένων, **οι δημοσιογράφοι δύνανται να εντοπίζουν δίκτυα επιρροής και να χαρτογραφούν συσχετισμούς ή ροές χρήματος** (π.χ. χρηματοδότηση πολιτικών κομμάτων, σχέσεις εταιρειών - κράτους, διαπλοκή συμφερόντων, συστημικές αδικίες και προκαταλήψεις).

Σημαντικό στοιχείο της δημοσιογραφίας δεδομένων είναι το γεγονός ότι, σε μεγάλο βαθμό, στηρίζεται σε δημόσια διαθέσιμα σύνολα δεδομένων, σε επίσημα αρχεία και κρατικές ή υπερεθνικές βάσεις δεδομένων, καθώς και σε αυτοματοποιημένες ανοιχτές διαδικασίες άντλησης πληροφοριών (scraping, APIs). Τα παραπάνω ενισχύουν τη δυνατότητα ερμηνείας των ευρημάτων και τη διαφάνεια στο πλαίσιο της δημοσιογραφικής έρευνας, και δυσκολεύουν την αμφισβήτησή τους από τα ελεγχόμενα μέρη. Χωρίς αυτά, η δημοσιογραφία βασίζεται κυρίως σε μαρτυρίες - η χρήση ποιοτικών δεδομένων υποστηρίζει την αξιοπιστία της.

Μερικά παραδείγματα ερωτημάτων που μπορεί να προκύψουν είναι τα παρακάτω:

- **Ποιοι τομείς αυξάνουν τις δαπάνες τους πιο γρήγορα;**
- **Ποιες υπηρεσίες κάνουν συστηματικά περισσότερες απευθείας αναθέσεις;**
- **Ποιες περιφέρειες / δήμοι ξοδεύουν δυσανάλογα σε σχέση π.χ. με τον πληθυσμό τους;**

Οι έρευνες που βασίζονται σε δεδομένα ενισχύουν τη διαφάνεια και τη λογοδοσία. Πολύ συχνά, από κοινού με τις τεχνικές της δημοσιογραφίας δεδομένων, οι δημοσιογράφοι χρησιμοποιούν και άλλα μέσα έρευνας όπως τα αιτήματα πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία (FOIA) και τις **συνεργασίες με οργανισμούς διαφάνειας**.

Στην εποχή της παραπληροφόρησης, η διαφάνεια μέσα από δεδομένα αποτελεί αντίβαρο στη χειραγώγηση, και δύνανται να παράγει έργο που μπορεί να ελεγχθεί αλλά και να αξιολογηθεί από την κοινωνία.

## Β.1.2. Ερευνητική δημοσιογραφία, όχι μόνο παραγωγή δεδομένων

Η χρήση δεδομένων σε **συνδυασμό με δυνατό storytelling**, δηλαδή κατανοητή και ενδιαφέρουσα για το κοινό γραφή και αφήγηση, επιτρέπει στους δημοσιογράφους να αποτυπώνουν στο ρεπορτάζ τους, τι συμβαίνει στην κοινωνία και το κράτος.

Με **ανάλυση και οπτικοποίηση**, μπορούν να δείξουν αν και πού υπάρχει **κατασπατάληση δημοσίου χρήματος ή διαπλοκή**, βοηθώντας τους πολίτες να καταλάβουν καλύτερα πώς ξοδεύονται τα χρήματα ή πώς παίρνονται οι αποφάσεις. Τα **δεδομένα**, λοιπόν, δεν είναι απλώς αριθμοί, αλλά ένα **εργαλείο για διαφάνεια και λογοδοσία**.

Την ίδια στιγμή όμως υπάρχει και μια άλλη πλευρά. Μπορεί τα δεδομένα να είναι σημαντικά γιατί δείχνουν με ακριβή και τεκμηριωμένο τρόπο πώς λειτουργεί η πραγματικότητα και μέσα από αριθμούς και πληροφορίες να εντοπίζουμε **μοτίβα και τάσεις**, ωστόσο από μόνα τους δεν είναι αυτοσκοπός.

Γι' αυτό έχει **μεγάλη σημασία η αφήγηση**, οι άνθρωποι πίσω από τα δεδομένα αλλά και η εμπλοκή πολιτών και κοινότητας. Με αυτόν τον τρόπο, όταν παρουσιάζονται τα δεδομένα με ολοκληρωμένο, καθαρό και κατανοητό τρόπο, οι πολίτες μπορούν να ελέγχουν την εξουσία και ο δημόσιος διάλογος αποκτά πιο στέρεη βάση.

**Η συνεργασία του Solomon με το Vouliwatch κάνει ακριβώς αυτό: γεφυρώνει τη δημοσιογραφική έρευνα, την παραγωγή δεδομένων και την αφήγηση.**

Ειδικά στην Ελλάδα, όπου οι διαθέσιμοι πόροι τόσο για την ανεξάρτητη δημοσιογραφία όσο και για πρωτοβουλίες συνηγορίας είναι περιορισμένοι, οι **συνέργειες αποδεικνύονται καθοριστικές** στην προσπάθεια για την προώθηση της λογοδοσίας και της διαφάνειας. Η συνεργασία του Solomon με το Vouliwatch στο πλαίσιο αυτής της έρευνας συνδυάζει εξειδικευμένες γνώσεις και πόρους που κανένα από τα δύο μέρη δεν μπορεί να καλύψει από μόνο του. Το Vouliwatch παρέχει τα δεδομένα και την εμπειρία σε θέματα λογοδοσίας, ενώ το Solomon μετατρέπει την πληροφορία σε ρεπορτάζ, καθιστώντας την πιο προσιτή στο κοινό.

Η συνεργασία αυτή αποσκοπεί στην ενίσχυση της διαφάνειας και της κοινωνικής λογοδοσίας. Μέσω της έρευνας καταγράφουμε την εκτεταμένη χρήση εξωτερικών αναθέσεων σε συμβουλευτικές και δικηγορικές εταιρείες και εντοπίζουμε μοτίβα στις αναθέσεις που διαφορετικά θα παρέμεναν αόρατα.

### Β.1.3. Δημοσιογραφική έρευνα: Όταν το δημόσιο συμφέρον εξαρτάται από ιδιώτες

Η έρευνα μας ξεκίνησε φιλοδοξώντας να προσφέρει μια απάντηση στην ερώτηση: «**Ποιος νομοθετεί τελικά στην Ελλάδα;**». Κατά τα τελευταία χρόνια, στο πλαίσιο της δημοσιογραφικής έρευνας του Solomoni για ζητήματα λογοδοσίας και διαφάνειας, ανέκυπτε συχνά το ζήτημα της εκχώρησης δομικών λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης στον ιδιωτικό τομέα, και συγκεκριμένα σε δικηγορικές και συμβουλευτικές εταιρείες.

Η αρχική υπόθεση εργασίας βασίστηκε συγκεκριμένα στην εκτίμηση ότι, τα τελευταία χρόνια, στην Ελλάδα, παρατηρείται όλο και πιο έντονα το φαινόμενο της ανάθεσης νομοθετικού και εκτελεστικού έργου σε ιδιωτικές εταιρείες. Αλλά γιατί θα μπορούσε αυτό να αποτελεί πρόβλημα;

Ορισμένα από τα ζητήματα που προκύπτουν είναι τα εξής:

#### **Αδιαφάνεια και απουσία λογοδοσίας**

Όταν δίνονται υπεργολαβίες/εξωτερικές αναθέσεις, **δεν είναι εύκολο να υπάρξει tracking του δημόσιου χρήματος**. Συχνά παρεμβάλλονται πολλαπλά επίπεδα αναδόχων, χωρίς υποχρεωτική δημοσιοποίηση των μεταξύ τους συμβάσεων και, επομένως, δίχως να διασφαλίζεται γνώση των πραγματικών κοστολογίων. Πρόκειται για μια συνθήκη που συναντάται ευρέως, και προκαλεί αδιαφάνεια: το κράτος δεν γνωρίζει απαραίτητα ποιος εκτελεί ποιο μέρος του έργου, πόσο πραγματικά κοστίζει, αν υπάρχει υπερκοστολόγηση ή επιλογή «φιλικών» εταιρειών, ούτε μπορεί να εντοπίσει εύκολα ευθύνες σε περίπτωση προβλημάτων.

Με αυτόν τον τρόπο, **αυξάνονται οι κίνδυνοι διαφθοράς και μειώνεται η αποτελεσματικότητα της δημόσιας δαπάνης**, με αποτέλεσμα να υπονομεύεται η εμπιστοσύνη των πολιτών και η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Παράλληλα, αντί να διαμορφώνουν οι ίδιοι τη δημόσια **πολιτικοί**, οι κρατικοί λειτουργοί και οι πολιτικοί τους προϊστάμενοι μετατρέπονται σε «**τροχονόμους χρημάτων**». Αντιστοίχως, η διοίκηση μετατρέπεται σε γραφειοκρατικό ταμείο, εκχωρώντας δομικές της λειτουργίες και αρμοδιότητες. Παύει να λειτουργεί στρατηγικά και μετατρέπεται σε μηχανισμό διαχείρισης χρημάτων, χωρίς όραμα, χωρίς στόχους, και εν τέλει χωρίς αποτελεσματικότητα.

#### **Αθέμιτη επιρροή στη νομοθέτηση**

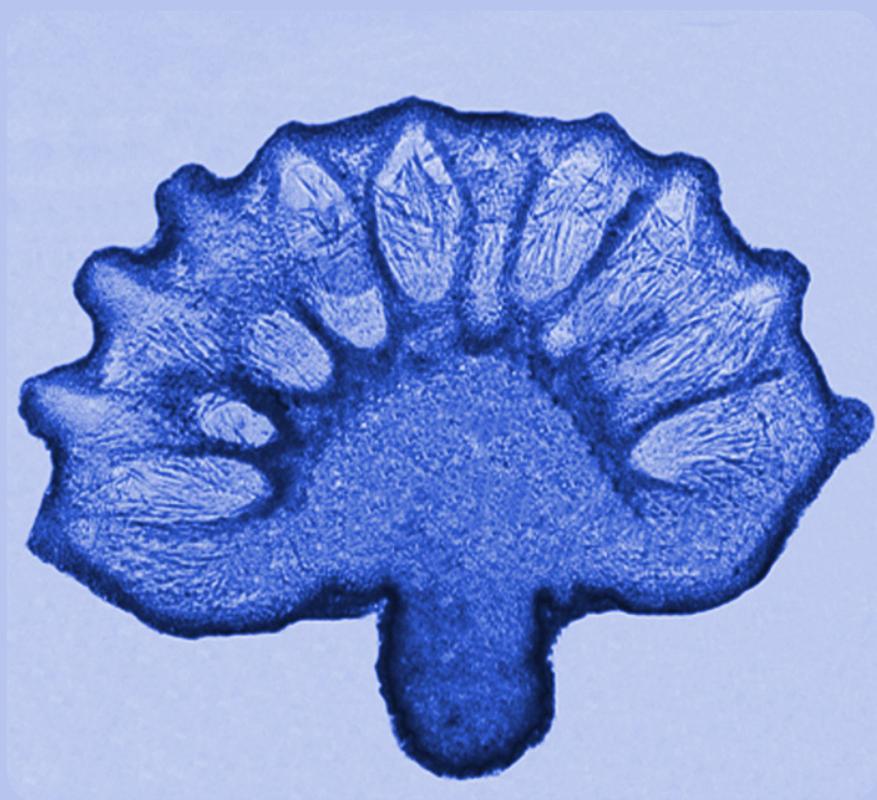
Όπως σημειώνεται στην έκθεση του ΚΕΦΙΜ για τον Δείκτη Ποιότητας Νομοθέτησης (Δεκέμβριος 2025), «**η νομοθεσία είναι το λειτουργικό σύστημα μιας χώρας**. Η ποιότητα των κανόνων δικαίου προσδιορίζει σε μεγάλο βαθμό την εύρυθμη λειτουργία ενός κράτους, αλλά και την εμπιστοσύνη των πολιτών προς αυτό».

Σ' αυτή την κατεύθυνση, ο κίνδυνος επιρροής στη νομοθέτηση μπορεί να επιτρέψει σε ιδιωτικά συμφέροντα να ασκήσουν επιρροή στη διαδικασία διαμόρφωσης νόμων. Αν και κάθε σχέδιο νόμου περνάει πάντα μέσα από τις νομοπαρασκευαστικές επιτροπές, οι οποίες και έχουν τον τελικό λόγο, ο κίνδυνος για «παραθυράκια» ή εξαιρέσεις που εξυπηρετούν ιδιωτικά συμφέροντα εις βάρος της κοινωνίας είναι υπαρκτός. Άλλωστε, το πρόβλημα δεν έγκειται στη συμμετοχή φορέων ή ειδικών στη νομοθετική διαδικασία, αλλά στην απουσία επαρκούς διαφάνειας, ισορροπίας και θεσμικών ελέγχων.

### **Σύγκρουση συμφερόντων**

Ένα κομβικό ζήτημα αφορά το **πώς διαχειρίζονται, εν συνεχεία, τις πληροφορίες, τη γνώση και την πρόσβαση** που τα εκάστοτε στελέχη των **ιδιωτικών εταιρειών** απέκτησαν μέσα από την ανάληψη του συγκεκριμένου έργου.

**Για παράδειγμα**, τι συμβαίνει όταν μια δικηγορική/συμβουλευτική εταιρεία έχει στη διάθεσή της δεδομένα από υπουργεία; Πώς διασφαλίζεται η **σύγκρουση συμφερόντων** με άλλους **εταιρικούς πελάτες** ή πως δεν θα αξιοποιηθούν προκειμένου να υπάρξει πλεονέκτημα σε ένα πλαίσιο ανταγωνισμού; Όταν μια δικηγορική ή συμβουλευτική εταιρεία αποκτά πρόσβαση σε δεδομένα υπουργείων ή χειρίζεται ευαίσθητες πληροφορίες που μπορεί να αφορούν αγορές, επενδυτές, επιχειρήσεις ή δημόσιους πόρους, έχει ταυτόχρονα ιδιωτικούς πελάτες που μπορούν να ωφεληθούν από αυτή την πληροφόρηση και ενδέχεται να επηρεάσει δημόσιες αποφάσεις προς όφελος συγκεκριμένων συμφερόντων.



## B.2. Μεθοδολογία & Ευρήματα

## Β.2.1. Πεδίο και Πηγές

Οι αναθέσεις υπουργείων και δημόσιων οργανισμών σε εξωτερικές ιδιωτικές εταιρείες δεν αποτελεί φαινόμενο αποκλειστικά των τελευταίων χρόνων. Από την έρευνά μας, και την επαφή με στελέχη που έχουν εμπειρία από τη δημόσια διοίκηση, προκύπτει πως ήδη από την αρχή των μνημονίων, το **2010**, όταν η **Τρόικα «ζητούσε» συγκεκριμένα νομοσχέδια**, την προετοιμασία αναλάμβαναν **μεγάλα δικηγορικά γραφεία** που ασχολούνταν κυρίως με το αστικό και εμπορικό δίκαιο.

Τα τελευταία δέκα (10) χρόνια, οι συμβάσεις των υπουργείων σε εταιρείες παροχής νομικών και συμβουλευτικών υπηρεσιών παρουσιάζουν σημαντική αύξηση. Ωστόσο, είναι από το 2020 έως σήμερα, που εμφανίζονται να έχουν εκτοξευθεί. **Από 241 το 2020 έφτασαν τις 613 το 2025. Αντίστοιχα, και οι απευθείας αναθέσεις διπλασιάστηκαν το ίδιο διάστημα, από 195 έφτασαν τις 403.**

Στην έρευνα μας, εστίασαμε στις αναθέσεις που αφορούν τη **νομοπαρασκευαστική διαδικασία** ώστε να κατανοήσουμε πόσο εκτεταμένη είναι η διαδικασία των αναθέσεων μιας λειτουργίας που, εκ του Συντάγματος, κατεξοχήν αναλαμβάνουν δημόσιοι λειτουργοί.

Ερευνώντας εκατοντάδες έγγραφα, εντοπίσαμε αναθέσεις που περιλαμβάνουν **ρητά την παροχή νομικών συμβουλευτικών υπηρεσιών προς υπουργεία** για τη σύνταξη νομοθετικού πλαισίου (νομοσχεδίων).

Μέσα από **συνεντεύξεις εργαζομένων** σε υπουργεία και εργαζόμενους σε δικηγορικές και συμβουλευτικές υπηρεσίες εντοπίσαμε **σειρά νομοσχεδίων** που έχουν παραχθεί από ιδιωτικές εταιρείες, **χωρίς, όμως, να εντοπίζεται παράλληλα η ανάληψη του έργου** μέσα σε μια δημόσια σύμβαση (ΚΗΜΔΗΣ).

Αρχικά, ξεκινήσαμε καταγράφοντας τις **μεγαλύτερες** —όσον αφορά τον όγκο έργων που αναλαμβάνουν— **δικηγορικές εταιρείες και εταιρείες παροχής συμβουλευτικών υπηρεσιών** στην Ελλάδα, μέσα από αξιοποίηση ανοιχτών δεδομένων και την επικοινωνία με πηγές από τη δημόσια διοίκηση, την ακαδημία, και τον ιδιωτικό τομέα.

Προχωρώντας την έρευνα, **διευρύναμε το πεδίο σε όλες τις συμβάσεις** που εντοπίζονται στο ΚΗΜΔΗΣ και αφορούν νομικές υπηρεσίες, επιλέγοντας τους εξής CPV:

- 79111000-5, Υπηρεσίες παροχής νομικών συμβουλών
- 79100000-5, Νομικές υπηρεσίες
- 79140000-7, Υπηρεσίες παροχής νομικών συμβουλών και πληροφοριών
- 79110000-8, Υπηρεσίες παροχής συμβουλών νομικού χαρακτήρα και νομικής εκπροσώπησης
- 79130000-4, Υπηρεσίες νομικής τεκμηρίωσης και πιστοποίησης
- 79112000-2, Υπηρεσίες νομικής εκπροσώπησης
- 75111200-9, Νομοθετικές υπηρεσίες
- 75111000-7, Εκτελεστικές και νομοθετικές υπηρεσίες

Χρησιμοποιώντας τους παραπάνω CPV εντοπίσαμε **763 συμβάσεις** συνολικού ύψους **221.318.578 εκατ. ευρώ**.

Οι εταιρείες ή κοινοπραξία εταιρειών με τις **μεγαλύτερες σε αξία συμβάσεις** είναι οι εξής:

ΑΦΜ	Όνομα Εταιρείας	Συνολική Αξία	Συμβάσεις	Απ. Αναθέσεις	Μέση Αξία
125485750	ΕΝΩΣΗ ΕΤΑΙΡΕΙΩΝ «NEUROPUBLIC ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ ΚΑΙ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ - ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ - ΣΚΑΡΜΟΥΤΣΟΣ ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΤΟΥ ΙΩΑΝΝΗ»	50.389.767 €	2	0	25.194.884 €
94428065	ΕΡΝΣΤ ΚΑΙ ΓΙΑΝΓΚ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΙΑ ΠΑΡΟΧΗΣ ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	17.381.291 €	3	0	5.793.764 €
94437210	ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ BUSINESS CONSULTING ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ	14.554.164 €	7	0	2.079.166 €
94212174	PLANET ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΠΑΡΟΧΗΣ ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	12.975.885 €	3	0	4.325.295 €
800426062	GRANT THORNTON ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΠΑΡΟΧΗΣ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΩΝ ΚΑΙ ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	12.212.785 €	3	1	4.070.928 €
997030630	ΚΟΙΜΤΖΟΓΛΟΥ-ΜΠΑΚΑΛΗΣ-ΒΕΝΕΡΗΣ-ΔΙΚΗΓΟΡΙΚΗ ΕΤΑΙΡΙΑ	11.664.556 €	4	1	2.916.139 €

Μερικές από τις εταιρείες με τον **μεγαλύτερο αριθμό συμβάσεων** είναι οι εξής:

ΑΦΜ	Όνομα Εταιρείας	Συνολική Αξία	Συμβάσεις	Απ. Αναθέσεις	Μέση Αξία
997073678	ΜΙΧΑΗΛΟΠΟΥΛΟΣ & ΣΥΝΕΡΓΑΤΕΣ ΔΙΚΗΓΟΡΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ	3.070.870 €	41	23	74.90€
998109905	ΝΙΚΟΛΑΣ ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΣ-ΧΑΡΑ ΖΕΡΒΑ & ΣΥΝΕΡΓΑΤΕΣ ΔΙΚΗΓΟΡΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ	2.011.647 €	38	31	52.94€
997883823	ΜΑΡΙΝΟΣ ΚΑΤΣΑΣ ΛΙΑΣΚΟΣ ΚΑΙ ΣΥΝΕΡΓΑΤΕΣ ΔΙΚΗΓΟΡΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ	783.84€	17	15	46.11€
998350900	ΣΦΗΚΑΚΗΣ ΚΑΙ ΣΥΝΕΡΓΑΤΕΣ ΔΙΚΗΓΟΡΙΚΗ ΕΤΑΙΡΙΑ	945.35€	10	2	94.54€
43941684	ΑΙΚΑΤΕΡΙΝΗ ΚΩΝ. ΛΕΒΕΝΤΗ	272.80€	9	6	30.31€
997864280	ΖΕΜΠΕΡΗΣ ΜΑΡΚΕΖΙΝΗΣ ΛΑΜΠΡΟΥ ΚΑΙ ΣΥΝΕΡΓΑΤΕΣ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΔΙΚΗΓΟΡΩΝ	1.800.618 €	9	1	200.07€

Μια πολύ συχνή κατηγορία συμβάσεων αφορά στην **παροχή νομικών υπηρεσιών υποστήριξης**, διαφόρων Ειδικών Υπηρεσιών, για την υλοποίηση έργων που έχουν ενταχθεί στο **Ταμείο Ανάκαμψης**. Άλλη κατηγορία που συναντάται συχνά αποτελεί η **ενσωμάτωση ευρωπαϊκών οδηγιών** στο Εθνικό Δίκαιο.

Ένα ακόμη εύρημα, από τα σημαντικότερα της παρούσας έρευνας, είναι πως πολύ συχνά οι αναθέσεις που αφορούν την παραγωγή νομοθετικού περιεχομένου εμφανίζονται να μην αναφέρονται ρητά ως τέτοιες. Αντιθέτως, «κρύβονται» σε γενικούς τίτλους που κάνουν λόγο για «**παροχή νομικών συμβουλευτικών υπηρεσιών**».

Τέτοιου είδους πρακτικές, όταν διαπιστώνονται ευρέως, έχουν ως αποτέλεσμα να **αποδυναμώνεται ο δημόσιος έλεγχος και η λογοδοσία**. Η σύνταξη νόμων βρίσκεται στον πυρήνα της δημόσιας εξουσίας. Όταν η διαδικασία αυτή περνάει ανεπίσημα σε ιδιωτικούς παράγοντες, οι οποίοι αποκτούν δυσανάλογη επιρροή και πρόσβαση στη διαμόρφωση πολιτικής, και, μάλιστα, χωρίς παράλληλα να υπάρχουν οι απαραίτητοι θεσμικοί έλεγχοι, μπορεί να οδηγήσει σε **νόμους που εξυπηρετούν ιδιωτικά συμφέροντα**.

## B.2.2 Παραδείγματα Ευρημάτων

Για την έρευνά μας εστίασαμε στις συμβάσεις που αφορούν αναθέσεις για την εκπόνηση σχεδίων νόμου ή συμπληρωματικής νομοθεσίας. Ακολουθούν ορισμένα παραδείγματα συμβάσεων, στους τίτλους των οποίων γίνεται ρητή αναφορά σε παροχή έργου που αφορά στην διερεύνηση του υπάρχοντος θεσμικού πλαισίου ή την υποστήριξη ή δημιουργία νομοθετικού έργου:

#1

«Σύμβαση για την Παροχή νομικών υπηρεσιών για την υποστήριξη της Αρχής αναφορικά με τη διερεύνηση του θεσμικού πλαισίου για ζητήματα υδάτων και απορριμμάτων που συνδέονται με την ενεργειακή ασφάλεια»

Αφορά Α) την παροχή νομικών υπηρεσιών, τη διενέργεια νομικής έρευνας καταγραφής και ταξινόμησης σε θεματικές ενότητες των ισχυουσών διατάξεων που αφορούν τις αρμοδιότητες που διέπουν τους τομείς Διαχείρισης των Υδάτων και των Αποβλήτων και συνδέονται ή δύναται να συνδεθούν με ενεργειακά ζητήματα, όπως ενδεικτικώς την παραγωγή, την αποθήκευση ενέργειας και ζητήματα ενεργειακής ασφάλειας της Χώρας. Β) την αποτύπωση νομοθετικών ρυθμίσεων που δύναται να αφορούν τη ΡΑΕ και την καταγραφή, εν είδει νομοθετικής ρύθμισης, αρμοδιοτήτων που πιθανώς άπτονται του αντικειμένου της Αρχής.

Ύψος: 36.828 ευρώ | Φορέας: Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας

#2

«Σύμβαση για τη Σύνταξη Νομοθετικού κειμένου πλαισίου λειτουργίας»

Αντικείμενο της παρούσας σύμβασης είναι η παροχή εξειδικευμένων νομικών υπηρεσιών για την κατάρτιση Νομοθετικού κειμένου (σχέδιο νόμου, μετά της σχετικής Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης) για τη δημιουργία του νομοθετικού πλαισίου λειτουργίας της Κρατικής Σχολής Τεχνικών Κινηματογράφου και Οπτικοακουστικών Μέσων.

**Ύψος: 24.800 ευρώ | Φορέας: Υπουργείο Πολιτισμού**

#3

«Σύμβαση με αντικείμενο την Παροχή Τεχνικής Βοήθειας για την Προετοιμασία του Νομοσχεδίου περί Ίδρυσης Ακαδημίας Τουρισμού»

**Ύψος: 74.400 ευρώ | Φορέας: Υπουργείο Τουρισμού**

#4

«Παροχή νομικών συμβουλευτικών υπηρεσιών προς το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΥΠΕΝ) για τη σύνταξη νομοθετικού πλαισίου (νομοσχέδιο) ως προς τον εκσυγχρονισμό του θεσμικού πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των δημοτικών επιχειρήσεων ύδρευσης αποχέτευσης και ανάδειξη προσωρινού αναδόχου»

**Ύψος: 70.680 ευρώ | Φορέας: Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας**

#5

«Παροχή νομικών υπηρεσιών στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας για την παρακολούθηση και διερεύνηση επιπτώσεων στην εθνική νομοθεσία της υπό τροποποίηση ευρωπαϊκής νομοθεσίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργεια»

**Ύψος: 74.400 ευρώ | Φορέας: Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας**

#6

«Παροχή υπηρεσίας «Δημιουργία Τεύχους Τεχνικών Προδιαγραφών και προτύπων για τα ψηλά κτίρια»

Αντικείμενο της σύμβασης είναι η δημιουργία “Τεύχους Τεχνικών Προδιαγραφών και προτύπων για τα ψηλά κτίρια” για τη δόμηση ψηλών κτιρίων το οποίο θα συμπληρώσει τη σχετική πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και θα βοηθήσει στη διατύπωση, κωδικοποίηση και εισαγωγή του οικείου θεσμικού πλαισίου για την ορθή, κατά το Σύνταγμα της Ελλάδος και τις διατάξεις του δικαίου περιβάλλοντος, χωροταξίας και πολεοδομίας, δόμηση των ψηλών κτιρίων στην Ελλάδα.

**Ύψος: 74.400 ευρώ | Φορέας: Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας**

#7

«Κωδικοποίηση της νομοθεσίας των οδικών επιβατικών και εμπορευματικών μεταφορών του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών».

**Ύψος: 124.000 ευρώ | Φορέας: Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών**

### B.2.3. Κοινό μυστικό

Στην πορεία της έρευνας, ωστόσο, διαπιστώσαμε πως **οι τίτλοι και οι περιγραφές συχνά δεν αποτυπώνουν ακριβώς το αντικείμενο της σύμβασης**. Το φαινόμενο μάς είχαν περιγράψει, στο πλαίσιο συνεντεύξεων, εμπιστευτικές πηγές με εμπειρία τόσο από τη δημόσια διοίκηση όσο και στον ιδιωτικό τομέα αλλά και ακαδημαϊκοί με γνώση του χώρου.

Συγκεκριμένα, παρότι αποτελεί κοινό τόπο για τις πηγές στις οποίες απευθυνθήκαμε πως εταιρείες (δικηγορικές και συμβουλευτικές) αναλαμβάνουν ολοένα και πιο πολύ την παραγωγή νομοθετικού έργου, στην πραγματικότητα εντοπίσαμε έναν μικρό αριθμό συμβάσεων που να περιγράφουν ως αντικείμενό τους και παραδοτέα του έργου την εκπόνηση νομοσχεδίων.

Έτσι, αποφασίσαμε να προχωρήσουμε και σε **αντίστροφη διερεύνηση** του ζητήματος. Δηλαδή, να καταγράψουμε νομοσχέδια που έχουν ψηφιστεί, και να διερευνήσουμε κατά πόσο σχεδιάστηκαν εσωτερικά, εντός των υπουργείων που αφορούν, ή μέσω εξωτερικών αναθέσεων. Πραγματοποιήσαμε συνεντεύξεις με πηγές από τη διοίκηση, από δικηγορικές/συμβουλευτικές εταιρείες, ερευνητές και δημοσιογράφους.

Εντοπίσαμε σχέδια νόμου που έγιναν με εξωτερική ανάθεση σε ιδιωτικές εταιρείες **αν και η σχετιζόμενη διακήρυξη και μετέπειτα η σύμβασή τους εντασσόταν σε πολύ πιο γενικόλογες περιγραφές** και μεγαλύτερα έργα με τίτλους όπως «Παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών με αντικείμενο τη διαχείριση έργου». Εσωτερικά έγγραφα, ωστόσο, και πηγές επιβεβαίωσαν πως οι συμβουλευτικές υπηρεσίες περιλάμβαναν και τη συγγραφή «νομοθετικού πλαισίου» και «σχεδίων νόμου». Με βάση τα παραπάνω γίνεται προφανές ότι **το κόστος των συμβάσεων για νομικές υπηρεσίες είναι πολύ μεγαλύτερο**, χωρίς, ωστόσο, να μπορεί να υπολογιστεί με ασφάλεια η έκτασή του.

Στο πλαίσιο της έρευνας **απευθύναμε ερωτήματα (Right to Reply) σε όλα τα υπουργεία (20)** ζητώντας στοιχεία σχετικά με τις συμβάσεις που έχουν συναφθεί από το 2017 έως σήμερα με ιδιωτικές εταιρείες για τη σύνταξη νομοσχεδίων, την ενσωμάτωση ευρωπαϊκών οδηγιών στην ελληνική νομοθεσία και την υποβολή προτάσεων, βελτιώσεων ή τροποποιήσεων της εθνικής νομοθεσίας.

Παράλληλα, ζητήσαμε να διευκρινιστεί σε ποιο στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας χρησιμοποιήθηκαν τα παραδοτέα των συνεργασιών αυτών, αν επρόκειτο για μελέτες και προτάσεις πολιτικής ή για σχέδια άρθρων και συγκεκριμένες νομοθετικές διατάξεις, και κατά πόσο τα παραδοτέα ενσωματώθηκαν αυτούσια στα νομοσχέδια ή τροποποιήθηκαν από τις υπηρεσίες των υπουργείων.

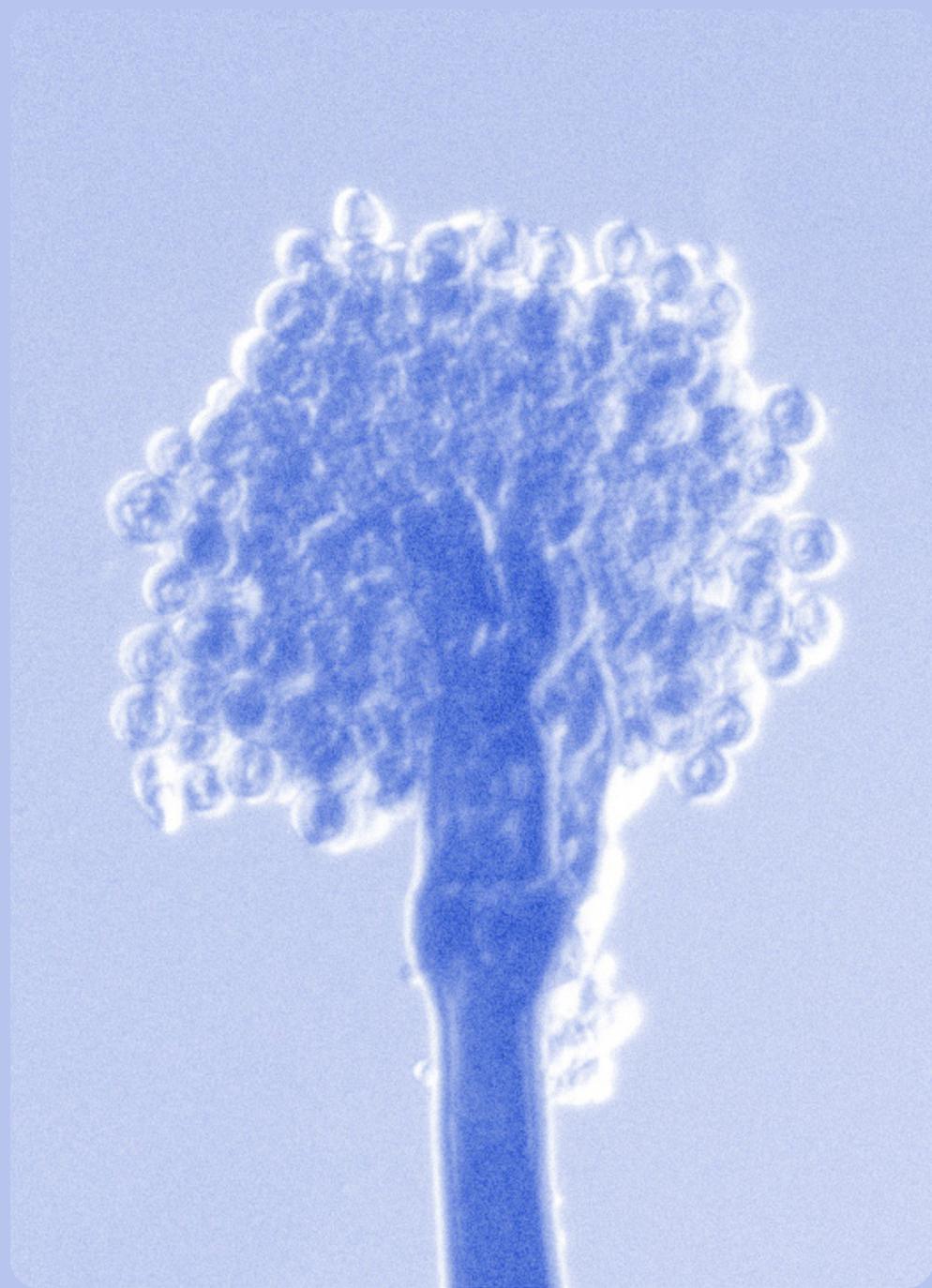
Επιπλέον, ζητήσαμε στοιχεία για τον αριθμό των νομικών και λοιπών ειδικών υπαλλήλων που υπηρετούν σε κάθε υπουργείο ανά έτος από το 2017 έως σήμερα, για τυχόν περιπτώσεις προσωπικού που μισθοδοτείται από συμβουλευτικές εταιρείες.

Τέλος, ζητήσαμε να μάθουμε αν κάθε υπουργείο ή η κεντρική διοίκηση έχουν πληροφορίες σχετικά με την ύπαρξη εκτιμήσεων κόστους - οφέλους μεταξύ εσωτερικής νομοπαρασκευής και εξωτερικών αναθέσεων.

**Οι απαντήσεις δεν κάλυψαν τα ερωτήματα που θέσαμε.** Στις περισσότερες περιπτώσεις οι απαντήσεις ενσωμάτωναν τη δυσκολία να υπάρξει απάντηση καθώς οι συνεργάτες των υπουργών είχαν αναλάβει καθήκοντα μαζί με τους υπουργούς και, ως αποτέλεσμα, δήλωναν **αδυναμία να εντοπίσουν «οποιοδήποτε στοιχείο πριν την ανάληψη των καθηκόντων».**

Σε άλλες περιπτώσεις, μάς παρέπεμψαν στις αναρτημένες συμβάσεις σε Διαύγεια και ΚΗΜΔΗΣ, χωρίς αναφορά στα υπόλοιπα ερωτήματα. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον είχε η απάντηση του **Υπουργού Επικρατείας**, ο οποίος ενημέρωσε «ότι η Γενική Γραμματεία Συντονισμού, την οποία εποπτεύει ο Υπουργός Επικρατείας, δεν διαθέτει τα στοιχεία που ζητούνται στο ερωτηματολόγιο διότι δεν έχει αρμοδιότητα επί του νομοθετικού έργου της κυβέρνησης, είτε κεντρικά είτε σε κάθε υπουργείο».

Για τους δημοσιογράφους στην Ελλάδα η **αδυναμία της διοίκησης να απαντήσει σε δημοσιογραφικά αιτήματα αποτελεί δυστυχώς καθημερινό φαινόμενο.** Ωστόσο, γίνεται πολύ πιο έντονο όταν τα αιτήματα περιλαμβάνουν την παροχή στοιχείων / δεδομένων. Οι λόγοι ποικίλλουν και ξεκινούν από τη δυσκολία αντίληψης του κράτους ως ενιαίου και συνήθως καταλήγουν στον φόβο ανάληψης ευθύνης.



## B.3. Συμπεράσματα

Στην Ελλάδα, τα υπουργεία και οι δημόσιοι οργανισμοί εμφανίζονται να **εκχωρούν αρμοδιότητες** που αφορούν στην παραγωγή νομοθετικού έργου σε ιδιωτικές εταιρείες τουλάχιστον από την αρχή των Μνημονίων, το 2010.

Την ίδια περίοδο, την **προετοιμασία νομοσχεδίων αναλάμβαναν μεγάλα δικηγορικά γραφεία** που ειδικεύονταν στο αστικό και το εμπορικό δίκαιο.

Πηγές από τη δημόσια διοίκηση, την πολιτική, αλλά και τον κλάδο της δικηγορίας, επιβεβαιώνουν τη **σύνταξη νομοσχεδίων** και προτάσεις / βελτιώσεις / τροποποιήσεις στην εθνική νομοθεσία από **δικηγορικές και συμβουλευτικές εταιρείες**, που συνεχίζεται και διευρύνεται έκτοτε.

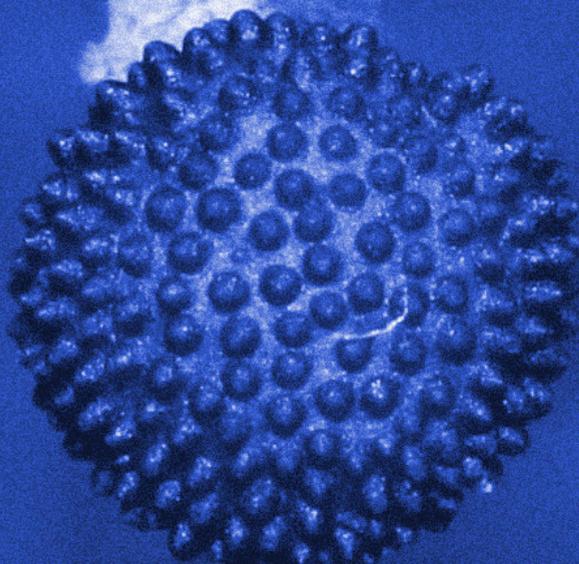
Σε πολλές περιπτώσεις, η **ανάθεση «καμουφλάρεται»**: στον τίτλο του έργου, δεν γίνεται αναφορά στην παραγωγή νομοθετικού έργου αλλά σε παροχή νομικών υπηρεσιών υποστήριξης ή συμβουλευτικών ή άλλων υπηρεσιών.

Με την **εκχώρηση νομοθετικού έργου σε ιδιωτικές εταιρείες**, το κράτος και η δημόσια διοίκηση απεμπολούν δομικές τους λειτουργίες.

Παράλληλα, δημιουργούνται **κίνδυνοι για σύγκρουση συμφερόντων**, απουσία λογοδοσίας και αδιαφάνεια.

Κατά την έρευνα, προέκυψε ο εντοπισμός **νομοσχεδίων τα οποία γίνονται outsourced** σε ιδιωτικές εταιρείες χωρίς, ωστόσο, στην περιγραφή να αναφέρεται ρητά η συγκεκριμένη ανάθεση.

### Β.3. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ



# ANNEX

# ANNEX I.

## Κοινό Λεξιλόγιο για τις Δημόσιες Συμβάσεις (CPV)

Το Κοινό Λεξιλόγιο για τις Δημόσιες Συμβάσεις (CPV) είναι ένα σύστημα ενιαίας κατηγοριοποίησης και ταξινόμησης του αντικειμένου των Δημοσίων Συμβάσεων των Αναθετούσων Αρχών και Αναθετόντων Φορέων και η χρήση του είναι υποχρεωτική, σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, βάσει σχετικού Κανονισμού της ΕΕ. Βασικός σκοπός του είναι η ορθή κατηγοριοποίηση και ταξινόμηση του αντικειμένου από τις Αναθέτουσες Αρχές και τους Αναθέτοντες Φορείς.

Για περισσότερες πληροφορίες και οδηγίες καθώς και θεσμικές και επιχειρησιακές πτυχές σχετικά με το Κοινό Λεξιλόγιο για τις Δημόσιες Συμβάσεις συμβουλευτείτε τη σχετική ιστοσελίδα της ΕΕ.

A/A	Κωδικός CPV	Τίτλος Υπηρεσίας
1	72221000-0	Υπηρεσίες παροχής συμβουλών επιχειρησιακής ανάλυσης
2	72224000-1	Υπηρεσίες παροχής συμβουλών σε θέματα διαχείρισης έργων
3	72000000-5	Υπηρεσίες τεχνολογίας των πληροφοριών: παροχή συμβουλών
4	79420000-4	Υπηρεσίες που σχετίζονται με τη διαχείριση
5	79410000-1	Υπηρεσίες παροχής επιχειρηματικών συμβουλών και συμβουλών σε θέματα διαχείρισης
6	79411000-8	Υπηρεσίες παροχής συμβουλών σε θέματα γενικής διαχείρισης
7	79415200-8	Υπηρεσίες παροχής συμβουλών σε θέματα σχεδιασμού
8	79421000-1	Υπηρεσίες διαχείρισης έργων
9	79414000-9	Υπηρεσίες παροχής συμβουλών σε θέματα διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού
10	79111000-5	Υπηρεσίες παροχής νομικών συμβουλών
11	79341400-0	Υπηρεσίες διαφημιστικής εκστρατείας
12	79342320-2	Υπηρεσίες εξυπηρέτησης πελατών
13	79400000-8	Υπηρεσίες παροχής γενικών επιχειρηματικών συμβουλών και συμβουλών σε θέματα διαχείρισης
14	79416000-3	Υπηρεσίες δημοσίων σχέσεων
15	79412000-5	Υπηρεσίες παροχής συμβουλών σε θέματα οικονομικής διαχείρισης
16	79100000-5	Νομικές υπηρεσίες
17	79411100-9	Υπηρεσίες παροχής συμβουλών σε θέματα ανάπτυξης επιχειρηματικών δραστηριοτήτων
18	79341100-7	Υπηρεσίες παροχής συμβουλών σε θέματα διαφήμισης
19	72246000-1	Υπηρεσίες παροχής συμβουλών σε θέματα συστημάτων πληροφορικής
20	79212100-4	Υπηρεσίες οικονομικού διαχειριστικού ελέγχου

## ANNEX I. ΚΟΙΝΟ ΛΕΞΙΛΟΓΙΟ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ (CPV)

21	79416100-4	Υπηρεσίες διαχείρισης θεμάτων που αφορούν τις δημόσιες σχέσεις
22	79212000-3	Υπηρεσίες διαχειριστικού ελέγχου
23	79210000-9	Υπηρεσίες λογιστικής και διαχειριστικού ελέγχου
24	79212300-6	Υπηρεσίες νόμιμου διαχειριστικού ελέγχου
25	79212400-7	Υπηρεσίες διαχειριστικού ελέγχου απάτης
26	79930000-2	Ειδικές υπηρεσίες μελετών
27	72220000-3	Υπηρεσίες παροχής συμβουλών για συστήματα και τεχνικά θέματα
28	71312000-8	Υπηρεσίες παροχής συμβουλών σε κατασκευαστικά θέματα μεγάλων τεχνικών έργων
29	73220000-0	Υπηρεσίες παροχής συμβουλών σε θέματα ανάπτυξης
30	79416200-5	Υπηρεσίες παροχής συμβουλών σε θέματα δημοσίων σχέσεων
31	79140000-7	Υπηρεσίες παροχής νομικών συμβουλών και πληροφοριών
32	71316000-6	Υπηρεσίες παροχής συμβουλών σε θέματα τηλεπικοινωνιών
33	79417000-0	Υπηρεσίες παροχής συμβουλών σε θέματα ασφάλειας
34	71621000-7	Υπηρεσίες τεχνικής ανάλυσης ή παροχής συμβουλών
35	79212200-5	Υπηρεσίες εσωτερικού διαχειριστικού ελέγχου
36	79418000-7	Υπηρεσίες παροχής συμβουλών σε θέματα προμηθειών
37	71317210-8	Υπηρεσίες παροχής συμβουλών σε θέματα υγείας και ασφάλειας
38	79300000-7	Έρευνα αγοράς και οικονομική έρευνα δημοσκοπήσεις και στατιστικές
39	79413000-2	Υπηρεσίες παροχής συμβουλών σε θέματα μάρκετινγκ
40	85312320-8	Υπηρεσίες παροχής συμβουλών
41	79419000-4	Υπηρεσίες παροχής συμβουλών σε θέματα εκτιμήσεων
42	90713000-8	Υπηρεσίες παροχής συμβουλών για περιβαλλοντικά ζητήματα
43	66171000-9	Υπηρεσίες παροχής οικονομικών συμβουλών
44	79110000-8	Υπηρεσίες παροχής συμβουλών νομικού χαρακτήρα και νομικής εκπροσώπησης
45	71317000-3	Υπηρεσίες παροχής συμβουλών σχετιζόμενες με τον έλεγχο και την προστασία από κινδύνους
46	79130000-4	Υπηρεσίες νομικής τεκμηρίωσης και πιστοποίησης
47	79221000-9	Υπηρεσίες παροχής συμβουλών σε θέματα φορολογίας
48	79211110-0	Υπηρεσίες διαχείρισης μισθολογικών καταστάσεων
49	79430000-7	Υπηρεσίες διαχείρισης κρίσεων
50	79112000-2	Υπηρεσίες νομικής εκπροσώπησης
51	79112100-3	Υπηρεσίες εκπροσώπησης ενδιαφερόμενων μερών
52	79211200-8	Υπηρεσίες σύνταξης οικονομικών απολογισμών
53	79311410-4	Εκτίμηση οικονομικών επιπτώσεων
54	79312000-4	Υπηρεσίες ελέγχου αγοράς
55	79415000-6	Υπηρεσίες παροχής συμβουλών σε θέματα οργάνωσης παραγωγής
56	85312300-2	Υπηρεσίες καθοδήγησης και παροχής συμβουλών
57	79421100-2	Υπηρεσίες επίβλεψης έργων
58	98200000-5	Υπηρεσίες παροχής συμβουλών για ζητήματα ίσων ευκαιριών

CONSULTOCRACY :  
ΧΑΡΤΟΓΡΑΦΗΣΗ ΤΩΝ ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟ

59	79212110-7	Υπηρεσίες αξιολόγησης εταιρικής διακυβέρνησης
60	79121000-8	Υπηρεσίες παροχής συμβουλών σε θέματα πνευματικής ιδιοκτησίας
61	66170000-2	Υπηρεσίες παροχής οικονομικών συμβουλών
62	79222000-6	Υπηρεσίες προετοιμασίας φορολογικών δηλώσεων
63	79211120-3	Υπηρεσίες καταγραφής αγοραπωλησιών
64	79121100-9	Υπηρεσίες παροχής συμβουλών σε θέματα πνευματικής ιδιοκτησίας λογισμικού
65	66523000-2	Υπηρεσίες παροχής συμβουλών σε θέματα συνταξιοδοτικών ταμείων
66	75111200-9	Νομοθετικές υπηρεσίες
67	75111000-7	Εκτελεστικές και νομοθετικές υπηρεσίες

## ANNEX II.

# Κατάλογος φορέων του Δημοσίου που Ερευνήθηκαν

A/A	Όνομα Φορέα	ΑΦΜ
1	ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΗΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΣ ΑΕ	999983307
2	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΚΑΙ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ	90273987
3	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ	90310533
4	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΑΣΥΛΟΥ	996797093
5	ΕΝΙΑΙΟΣ ΦΟΡΕΑΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΕΦΚΑ	997072577
6	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ	90166291
7	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ	90165560
8	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ	997417873
9	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ	99012257
10	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ, ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ	90051291
11	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ, ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ ΚΑΙ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ	997001671
12	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ	99323477
13	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΑΣΦΑΛΙΣΕΩΝ	99017070
14	ΗΔΙΚΑ Α.Ε (ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ - ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ Α.Ε)	90028400
15	ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΤΑΧΥΔΡΟΜΕΙΑ Α.Ε	94026421
16	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ	90056250
17	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ, ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ	90169858
18	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ	90283815
19	ΔΗΜΟΣΙΑ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ	90010376
20	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ	997073795
21	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΤΡΟΦΙΜΩΝ	999751373
22	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ	90072968
23	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ	997073525
24	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΠΡΟΝΟΙΑΚΩΝ ΕΠΙΔΟΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ	90037978
25	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΣΙΔΗΡΟΔΡΟΜΩΝ ΕΛΛΑΔΑΣ (ΟΣΕ)	94038689
26	ΕΘΝΙΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΠΑΡΟΧΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ	997478553
27	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΤΡΟΦΙΜΩΝ	90194738
28	ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΑΜΥΝΤΙΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΑΒΕΕ	997180750

CONSULTOCRACY :  
ΧΑΡΤΟΓΡΑΦΗΣΗ ΤΩΝ ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟ

29	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΣ	996547553
30	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ	999962348
31	ΜΟΝΑΔΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ (ΜΟΔ Α.Ε)	94439485
32	ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΑΕΡΟΠΟΡΙΚΗ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑ (Ε.Α.Β.) Α.Ε. (Ν.43/1975)	94052358
33	ΕΛΛΗΝΙΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ (ΕΟΤ)	90010364
34	ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ ΚΑΙ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΜΠΟΡΙΟΥ Α.Ε.	94439436
35	ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΡΑΔΙΟΦΩΝΙΑ ΤΗΛΕΟΡΑΣΗ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ (Ε.Ρ.Τ. Α.Ε.)	997476074
36	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ	90169846
37	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΚΑΙ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ	99338405
38	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ	998975567
39	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ	90372363
40	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ	94428065
41	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ	90052005
42	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΤΡΟΦΙΜΩΝ	996599330
43	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΤΡΟΦΙΜΩΝ	94458137
44	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΘΝΙΚΗΣ ΑΜΥΝΑΣ	90153025
45	ΑΘΗΝΑΙΚΟ ΠΡΑΚΤΟΡΕΙΟ ΕΙΔΗΣΕΩΝ - ΜΑΚΕΔΟΝΙΚΟ ΠΡΑΚΤΟΡΕΙΟ ΕΙΔΗΣΕΩΝ ΑΕ	998106073
46	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ	997402349
47	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΚΑΙ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ	996954484
48	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΝΑΥΤΙΛΙΑΣ ΚΑΙ ΝΗΣΙΩΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	997881842
49	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ	998813310
50	ΕΘΝΙΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΠΑΡΟΧΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ	46504490
51	ΕΛΛΗΝΙΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΑΝΑΚΥΚΛΩΣΗΣ	998916950
52	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΤΡΟΦΙΜΩΝ	999790430
53	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ	99440020
54	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ	997073783
55	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ	996599445
56	ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΑΜΕΣΗΣ ΒΟΗΘΕΙΑΣ (ΕΚΑΒ)	90073326
57	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ, ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ	90003350
58	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ	99360290
59	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ, ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ ΚΑΙ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ	997293767
60	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΝΑΥΤΙΛΙΑΣ ΚΑΙ ΝΗΣΙΩΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	99512043
61	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ	997083893
62	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ	84269933
63	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ	90270402
64	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΠΑΗΡΩΜΩΝ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΕΝΙΣΧΥΣΕΩΝ ΠΡΟΣ/ΣΜΟΥ ΚΑΙ ΕΓΓΥΗΣΕΩΝ (ΟΠΕΚΕΠΕ)	99019314
65	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ	99519660
66	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ	901666291

ANNEX II. ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΦΟΡΕΩΝ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΠΟΥ ΕΡΕΥΝΗΘΗΚΑΝ

67	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΑΣΦΑΛΙΣΕΩΝ	999712220
68	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ, ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ	90055799
69	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΚΛΙΜΑΤΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ	996673084
70	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΛΛ. ΓΕΩΡΓΙΚΩΝ ΑΣΦΑΛΙΣΕΩΝ (Ε.Γ.Α.)	90038188
71	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ	999936331
72	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΤΡΟΦΙΜΩΝ	90037063
73	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ	998402384
74	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΣ	996493048
75	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΚΑΙ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ	90169730
76	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ	90372636
77	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ	42493013
78	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΑΣΥΛΟΥ	94348563
79	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΚΑΙ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ	99356797
80	ΕΛΛΗΝΙΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ (ΕΟΤ)	PL7010716181
81	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ	999744333
82	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ	997072805
83	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ	94019245
84	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΝΑΥΤΙΛΙΑΣ ΚΑΙ ΝΗΣΙΩΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	997344796
85	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ	90365280
86	ΕΛΛΗΝΙΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ (ΕΟΤ)	DE270973992
87	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ	90249465
88	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΝΑΥΤΙΛΙΑΣ ΚΑΙ ΝΗΣΙΩΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	943526181
89	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΤΡΟΦΙΜΩΝ	94166847
90	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ	800818900
91	ΕΛΛΗΝΙΚΟΣ ΔΙΑΣΤΗΜΙΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΑΕ	996973498
92	ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΗΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΣ ΑΕ	999983302
93	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΣΙΔΗΡΟΔΡΟΜΩΝ ΕΛΛΑΔΑΣ (ΟΣΕ)	801337131
94	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΘΝΙΚΗΣ ΑΜΥΝΑΣ	90036306
95	ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΡΑΔΙΟΦΩΝΙΑ ΤΗΛΕΟΡΑΣΗ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ (Ε.Ρ.Τ. Α.Ε.)	95422765
96	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ	99962348
97	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ	90016713
98	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ	900055799
99	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΚΑΙ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ	997883153
100	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΘΝΙΚΗΣ ΑΜΥΝΑΣ	90016590
101	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ, ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ	90246495
102	ΕΛΛΗΝΙΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ (ΕΟΤ)	14031121008
103	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ	95042178
104	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	997083881

## ANNEX III.

# Περιορισμοί της Έρευνας & Διαπιστωμένα Προβλήματα του Συστήματος ΚΗΜΔΗΣ

Η παρούσα έρευνα επιχειρεί, για πρώτη φορά σε εθνικό επίπεδο, μια συστηματική χαρτογράφηση των συμβουλευτικών υπηρεσιών που ανατίθενται από υπουργεία και επιλεγμένους εποπτευόμενους φορείς. Ωστόσο, όπως κάθε ανάλυση βασισμένη σε διοικητικά δεδομένα μεγάλης κλίμακας, υπόκειται σε ορισμένους περιορισμούς που πρέπει να επισημανθούν προκειμένου τα ευρήματα να ερμηνευθούν με τη δέουσα προσοχή.

### Περιορισμοί των CPV codes ως εργαλείου εντοπισμού συμβουλευτικών υπηρεσιών

Το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ) βασίζει την κατηγοριοποίηση των συμβάσεων στους ευρωπαϊκούς CPV codes, οι οποίοι αποτελούν το τυποποιημένο και αναγνωρισμένο εργαλείο ταξινόμησης δημοσίων συμβάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ωστόσο, το σύστημα αυτό δεν έχει σχεδιαστεί ειδικά για να διαχωρίζει με απόλυτη ακρίβεια τις συμβουλευτικές υπηρεσίες από άλλες επαγγελματικές ή τεχνικές εργασίες, γεγονός που εισάγει ορισμένους φυσικούς μεθοδολογικούς περιορισμούς.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, ευρείς CPV κωδικοί (π.χ. υπηρεσίες πληροφορικής ή επικοινωνίας) μπορεί να περιλαμβάνουν τόσο σαφώς συμβουλευτικές υπηρεσίες (π.χ. IT strategy, digital transformation design) όσο και περισσότερο τεχνικές ή λειτουργικές υπηρεσίες (π.χ. τηλεπικοινωνίες, cloud hosting, τεχνική υποστήριξη). Αντίστροφα, εξειδικευμένες συμβουλευτικές υπηρεσίες ενδέχεται να καταγράφονται με κωδικούς που δεν συνδέονται προφανώς με τον όρο "consulting", ιδίως σε πεδία όπως οι τεχνικές μελέτες ή ορισμένες κατηγορίες γενικών υπηρεσιών.

Για τον λόγο αυτό, εφαρμόστηκε στο δείγμα πολυεπίπεδη διαδικασία φιλτραρίσματος, ομαδοποίησης και χειροκίνητου ελέγχου, με στόχο να μειωθούν όσο το δυνατόν περισσότερο τα ψευδώς θετικά και τα ψευδώς αρνητικά. Παρά τους εγγενείς περιορισμούς των CPV codes, η προσέγγιση αυτή επιτρέπει μια αξιόπιστη συνολική εικόνα των τάσεων στην ανάθεση συμβουλευτικών υπηρεσιών.

### Περιορισμός δεδομένων για την περίοδο 2017–2018

Η περίοδος 2017 - 2018 αντιστοιχεί στα πρώτα έτη πλήρους εφαρμογής του Ν. 4412/2016 και της νέας ψηφιακής αρχιτεκτονικής του ΚΗΜΔΗΣ. Κατά το μεταβατικό αυτό στάδιο, η πρακτική ανάρτησης και ταξινόμησης των συμβάσεων από τους δημόσιους φορείς δεν είχε ακόμη εδραιωθεί πλήρως.

Ως αποτέλεσμα, **ορισμένες συμβάσεις συμβουλευτικών υπηρεσιών ενδέχεται να μην έχουν καταχωριστεί στο ΚΗΜΔΗΣ**, άλλες ενδέχεται να έχουν καταχωριστεί με γενικούς ή μη συναφείς CPV κωδικούς, και σε ορισμένες περιπτώσεις καταχωρίσεις υπάρχουν μόνο υπό τη μορφή μεταγενέστερων τροποποιήσεων, **χωρίς πλήρη στοιχεία** της αρχικής σύμβασης.

Για τους λόγους αυτούς, **τα δεδομένα των ετών 2017-2018 θεωρούνται υποκαταγεγραμμένα** ως προς τις συμβάσεις συμβουλευτικών υπηρεσιών και δεν επιτρέπουν ασφαλή συγκριτική ανάλυση με τα μεταγενέστερα έτη. Η επιλογή διατήρησης των δεδομένων της περιόδου αποσκοπεί στη διαφάνεια και στην ιστορική αποτύπωση της σταδιακής εξέλιξης του φαινομένου, με **ρητή επιφύλαξη ως προς την πληρότητά τους**.

### Ελλιπής καταγραφή εμπλοκής συμβούλων στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία

Η συμμετοχή ιδιωτικών συμβούλων στη σύνταξη ρυθμίσεων ή στη διαμόρφωση πολιτικών δεν αποτυπώνεται τυπικά στο ΚΗΜΔΗΣ, **καθώς οι σχετικές δραστηριότητες συχνά ενσωματώνονται σε ευρύτερες κατηγορίες υπηρεσιών ή περιγράφονται με γενικούς όρους**. Ως αποτέλεσμα, ορισμένες περιπτώσεις συνδιαμόρφωσης πολιτικής ενδέχεται να μην εμφανίζονται με σαφήνεια στα διαθέσιμα διοικητικά δεδομένα, **ενώ η πραγματική έκταση της εμπλοκής συμβούλων μπορεί να υπερβαίνει αυτό που προκύπτει** αποκλειστικά από την ανάλυση των συμβάσεων.

Για τον λόγο αυτό, η παρούσα έρευνα **συμπλήρωσε τη μεθοδολογία ποσοτικής ανάλυσης με στοχευμένο δημοσιογραφικό ρεπορτάζ** και ημι-δομημένες συνεντεύξεις με στελέχη υπουργείων, συμβούλους και επαγγελματίες του χώρου. Η προσέγγιση αυτή επέτρεψε τη διασταύρωση ευρημάτων, την αποκάλυψη μη καταγεγραμμένων πρακτικών και την αποτύπωση θεσμικών κενών που δεν καθίστανται ορατά μέσω των CPV codes και των συμβάσεων στο ΚΗΜΔΗΣ.

### Συνολική αξιολόγηση

Παρά τους παραπάνω περιορισμούς, η συνολική εικόνα που προκύπτει από την έρευνα παραμένει **σταθερή και θεσμικά σημαντική**. Οι περιορισμοί δεν αναιρούν τα βασικά συμπεράσματα - αντιθέτως, **υπογραμμίζουν την ανάγκη για καλύτερη θεσμική οργάνωση**, καθαρότερη καταγραφή δεδομένων και αυστηρότερη ρύθμιση των σχέσεων κράτους—συμβούλων.

## Πηγές Εικόνων

- Εξώφυλλο schizoform. 20250104 Ophiocordyceps unilateralis (Zombie-Ant Fungi) [inat obs id 257434256]. <https://www.flickr.com/>
- Σελίδες 6, 66 Wei D-P, Wanasinghe DN, Hyde KD, Mortimer PE, Xu J, Xiao Y-P, Bhunjun CS, To-anun C (2019) *The genus Simplicillium*. MycoKeys 60: 69-92. <https://doi.org/10.3897/mycokeys.60.38040>
- Σελίδες 8, 16, 18, 26, 36, 52, 58, 60 Tang D, Zhao J, Lu Y, Wang Z, Sun T, Liu Z, Yu H (2023). Morphology, phylogeny and host specificity of two new Ophiocordyceps species belonging to the “zombie-ant fungi” clade (Ophiocordycipitaceae, Hypocreales). MycoKeys 99: 269-296. <https://doi.org/10.3897/mycokeys.99.107565>
- Σελίδα 74 Phookamsak R, Hongsanan S, Bhat DJ, Wanasinghe DN, Promputtha I, Suwannarach N, Kumla J, Xie N, Dawoud TM, Mortimer PE, Xu J, Lumyong S (2024) Exploring ascomycete diversity in Yunnan II: Introducing three novel species in the suborder Massarineae (Dothideomycetes, Pleosporales) from fern and grasses. In: Wijayawardene N, Karunarathna S, Fan X-L, Li Q-R (Eds) Taxonomy and secondary metabolites of wood-associated fungi. MycoKeys 104: 9-50. <https://doi.org/10.3897/mycokeys.104.112149>
- Σελίδα 78 Robert Simcox. Zombie-Ant Fungi (Complex Ophiocordyceps unilateralis). <https://www.inaturalist.org/>

Οι εικόνες που χρησιμοποιούνται μέσα στην έκθεση απεικονίζουν στιγμιότυπα της ανάπτυξης του "zombie fungi", του γένους παρασιτικών μυκητών Cordyceps, που προσβάλλει διάφορα έντομα, μεταξύ αυτών και τα μυρμήγκια, που βλέπουμε.

Έμπνευση έδωσε ο τρόπος που επηρεάζει ο μύκητας τη συμπεριφορά και εν τέλει τη ζωή των πλασμάτων που προσβάλλει, ώστε ο ίδιος και τα υποχείριά του να χαρακτηριστούν ως "zombie". Στην περίπτωση μας, η παρακάτω περιγραφή περιλαμβάνει την ουσία της αναλογίας.

"Ο μύκητας καταλαμβάνει το νευρικό σύστημα του ξενιστή του οδηγώντας τον στην αυτοκτονία. Το μυρμήγκι δεν έχει έλεγχο των αποφάσεών του, καταλήγωντας σε ένα κλαδί που έχει δαγκώσει και αφήνει το σώμα του στον μύκητα για να αναπτυχθεί. Και σαν τελική πράξη ο μύκητας "φυτρώνει" μέσα από το κεφάλι του νεκρού πλέον μυρμηγκιού και ξεκινά τη διασπορά των σπορίων του, μολύνοντας νέα μυρμήγκια."



**SOLOMON**  
Δημοσιογραφία για το Δημόσιο Συμφέρον

■■■ HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ  
Με την υποστήριξη του Ιδρύματος Χάινριχ Μπελ-  
Γραφείο Θεσσαλονίκης, Ελλάδα

