



**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΣΤ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

ΤΙΤΛΟΣ

**Η μετεξέλιξη των υπαγόμενων στον Πρωθυπουργό
υπηρεσιών. Αποτελεσματικότητα του κυβερνητικού έργου
ή συγκεντρωτισμός της εξουσίας;**

ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ: ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Επιβλέπουσα:

ΠΡΑΒΙΤΑ ΜΑΡΙΑ - ΗΛΙΑΝΑ

Σπουδαστής:

ΠΟΤΙΔΗΣ ΑΘΑΝΑΣΙΟΣ

ΑΘΗΝΑ - 2020

Η μετεξέλιξη των υπαγόμενων στον Πρωθυπουργό υπηρεσιών. Αποτελεσματικότητα του κυβερνητικού έργου ή συγκεντρωτισμός της εξουσίας;

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα εργασία πραγματεύεται το ζήτημα της αποτελεσματικότητας του κυβερνητικού έργου έχοντας ως κύριους άξονες ανάλυσης τον διυπουργικό συντονισμό και το ελληνικό Κέντρο Διακυβέρνησης, διερευνάται δε εάν ανακύπτει το πρόβλημα του συγκεντρωτισμού της εξουσίας στο πλαίσιο της προσπάθειας συντονισμού της κυβερνητικής δράσης. Ο διυπουργικός συντονισμός αναγνωρίζεται ως αναγκαία προϋπόθεση για την αποτελεσματικότητα του κυβερνητικού έργου, γι' αυτό και επιχειρείται η χαρτογράφηση και όσο το δυνατόν πληρέστερη ανάλυση της οργάνωσης και λειτουργίας των υπαγόμενων στον Πρωθυπουργό συντονιστικών υπηρεσιών. Για τη βέλτιστη κατανόηση του κυβερνητικού συντονισμού αναλύεται η πρακτική του Ηνωμένου Βασιλείου και εξάγονται συμπεράσματα που μπορούν να αξιοποιηθούν στην περίπτωση της Ελλάδας. Στη συνέχεια, εξετάζεται η τελευταία χρονικά μεταρρυθμιστική προσπάθεια σε επίπεδο συντονισμού, η σύσταση της Προεδρίας της Κυβέρνησης, και επιχειρείται η αξιολόγησή της βάσει του συναφούς θεσμικού πλαισίου και της αποτελεσματικότητας της δράσης της.

Λέξεις - κλειδιά: Προεδρία της Κυβέρνησης, Συντονισμός, Κέντρο Διακυβέρνησης, Αποτελεσματικότητα, Διακυβέρνηση, Συγκεντρωτισμός της εξουσίας.

ABSTRACT

This paper deals with the issue of the effectiveness of government work through the analysis of inter-ministerial coordination and the Greek Centre of Government. The paper investigates whether the problem of centralization of power arises as a consequence of the effort to coordinate government action. Inter-ministerial coordination is recognized as an indispensable condition for the effectiveness of government work. For this purpose, the paper attempts a complete mapping of the organization and operation of the coordinating Services under the Prime Minister. For a better understanding of government coordination, the practice of the United Kingdom is analyzed and conclusions are drawn that can be used in the case of Greece. Moreover, when it comes to coordination, the paper examines the most recent reform, the establishment of the Presidency of Government, and attempts to evaluate it on the basis of its institutional framework and the effectiveness of its action.

Key - words: Presidency of Government, Coordination, Centre of Government, Core Executive, Effectiveness, Governance, Centralization of Power.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	3
ABSTRACT	4
ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ	5
ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ	7
ΠΙΝΑΚΑΣ ΕΙΚΟΝΟΓΡΑΦΗΣΗΣ	8
ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ.....	9
1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	10
2. ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΟΙ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΙ	13
2.1. Κυβερνητικός Συντονισμός	13
2.2. Κέντρο Διακυβέρνησης	16
3. ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	21
3.1. Δόμηση Προβλήματος	21
3.2. Κυβερνητική Ατζέντα	24
4. ΑΠΟΠΕΙΡΕΣ ΕΝΔΥΝΑΜΩΣΗΣ ΤΟΥ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟΥ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ 26	
4.1. Μονοπρόσωπα Συντονιστικά Όργανα	26
<i>Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης</i>	26
<i>Υπουργός-Συντονιστής</i>	27
<i>Υπουργός Επικρατείας</i>	28
<i>Υφυπουργός παρά τω Πρωθυπουργό</i>	29
4.2. Υποστηρικτικές Δομές Πρωθυπουργού	30
<i>Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού</i>	30
<i>Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης</i>	32
<i>Γενική Γραμματεία Συντονισμού του Κυβερνητικού Έργου</i>	35
<i>Υπουργεία</i>	39
4.3. Κριτική αποτίμηση προσπαθειών συντονισμού	39
5. ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΜΕΛΕΤΗ – Η ΠΡΑΚΤΙΚΗ ΤΟΥ ΗΝΩΜΕΝΟΥ ΒΑΣΙΛΕΙΟΥ 46	
6. Η ΠΡΟΕΔΡΙΑ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	56
6.1. Η διάρθρωση της Προεδρίας της Κυβέρνησης	57
6.2. Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού	58
6.3. Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων	60
6.4. Γενικές Γραμματείες Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτικών, και Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών	65

6.5. Ειδική Γραμματεία ΟΠΣ Παρακολούθησης και Αξιολόγησης Κυβερνητικού Έργου	68
6.6. Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης	72
7. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ	74
7.1. Θετική Αποτίμηση	74
<i>Ενίσχυση Κέντρου Διακυβέρνησης</i>	74
<i>Διυπουργικός Συντονισμός</i>	75
<i>Αποτελεσματικότητα διακυβέρνησης</i>	77
<i>Σύστημα Παρακολούθησης</i>	78
7.2. Κίνδυνοι	79
<i>Υπερφόρτωση διοικητικού επιτελείου</i>	79
<i>Θεσμική μνήμη</i>	80
<i>Υπερ-υπουργείο</i>	81
<i>Συγκέντρωση εξουσιών στον Πρωθυπουργό</i>	82
7.3. Η επίδραση του Post New Public Management	83
8. ΚΑΤΑΛΗΚΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ	85
9. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ	87
9.1. Ελληνικές	87
9.1.1. Πρωτογενείς Πηγές.....	87
9.1.2. Βιβλιογραφία και αρθρογραφία.....	89
9.1.3. Διαδικτυακές Πηγές.....	93
9.2. Ξενόγλωσσες.....	95
9.2.1. Πρωτογενείς Πηγές.....	95
9.2.2. Βιβλιογραφία και Αρθρογραφία	96
9.2.3. Διαδικτυακές Πηγές.....	98

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

Post NPM	Post New Public Management
TFFG	Task Force For Greece
Quangos	Quasi Non Governmental Organizations
ΕΣΚυΠ	Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής
ΕΓ	Ειδική Γραμματεία
ΓΓ	Γενική Γραμματεία
ΓΓΚ	Γενική Γραμματεία Κυβέρνησης
ΗΒ	Ηνωμένο Βασίλειο
ΚΕΚ	Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης
ΚΔ	Κέντρο Διακυβέρνησης
ΚΕΝΕ	Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή
ΜΜΕ	Μέσα Μαζικής Επικοινωνίας
ΝΔΜ	Νέο Δημόσιο Management
ν.	Νόμος
ΟΚΕ	Οικονομική & Κοινωνική Επιτροπή
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΠΣ	Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα
ΠΓ	Πρωθυπουργικό Γραφείο
π.δ.	Προεδρικό Διάταγμα
ΠτΚ	Προεδρία της Κυβέρνησης
Σ	Σύνταγμα
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΤτΕ	Τράπεζα της Ελλάδος
ΥΣ	Υπουργικό Συμβούλιο

ΠΙΝΑΚΑΣ ΕΙΚΟΝΟΓΡΑΦΗΣΗΣ

Εικόνα 1: Κύκλος Πολιτικής.....	11
Εικόνα 2: Μορφές Συντονισμού	14
Εικόνα 3: Κέντρο Διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....	17
Εικόνα 4: Αποστολή Κέντρου Διακυβέρνησης.....	18
Εικόνα 5: Λειτουργίες Κέντρου Διακυβέρνησης.....	19
Εικόνα 6: Κέντρο Διακυβέρνησης	40
Εικόνα 7: Αρμοδιότητες Συντονιστικών Οργάνων	41
Εικόνα 8: Διαχειριστική Ικανότητα Ελλάδας	45
Εικόνα 9: Δομή Διακυβέρνησης Ηνωμένου Βασιλείου.....	48
Εικόνα 10: Μόνιμες Επιτροπές.....	49
Εικόνα 11: Κέντρο Διακυβέρνησης Ηνωμένου Βασιλείου.....	51
Εικόνα 12: Αριθμός Υπαλλήλων Κέντρου Διακυβέρνησης	53
Εικόνα 13: Διάγραμμα Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας.....	63
Εικόνα 14: ΟΠΣ «ΜΑΖΙ».....	69
Εικόνα 15: Τροφοδότηση «ΜΑΖΙ».....	70
Εικόνα 16: Δίκτυο Συντονισμού	77
Οργανόγραμμα 1: ΓΓ Πρωθυπουργού	31
Οργανόγραμμα 2: ΓΓ Κυβέρνησης.....	34
Οργανόγραμμα 3: ΓΓ Συντονισμού	36
Οργανόγραμμα 4: Τομείς Πολιτικής.....	37
Οργανόγραμμα 5: Κέντρο Διακυβέρνησης Ηνωμένου Βασιλείου	52
Οργανόγραμμα 6: Προεδρία της Κυβέρνησης.....	58
Οργανόγραμμα 7: ΓΓ Πρωθυπουργού	60
Οργανόγραμμα 8: ΓΓ Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων	64
Οργανόγραμμα 9: Υπηρεσίες Συντονισμού	67
Οργανόγραμμα 10: ΕΓ Ο.Π.Σ.	71
Οργανόγραμμα 11: ΓΓ Επικοινωνίας και Ενημέρωσης	73

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θα ήθελα να εκφράσω την εκτίμησή μου στην επιβλέπουσα κα Πραβίτα Μαρία – Ηλιάνα, χωρίς την καθοδήγηση και βοήθεια της οποίας δε θα μπορούσα να ολοκληρώσω την έρευνα και συγγραφή της παρούσας εργασίας.

ΕΣΔΔΑ, Ποτίδης Αθανάσιος, © 2020 Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

ΔΗΛΩΣΗ

«Δηλώνω ρητά, ότι η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής».

Αθήνα, 18/9/2020

ΠΟΤΙΔΗΣ ΑΘΑΝΑΣΙΟΣ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η επιτυχία και η ανάπτυξη ενός κράτους εξαρτάται από την οργάνωση και λειτουργία των θεσμών του. Οι κρατικοί θεσμοί μετασχηματίζονται και προσαρμόζονται στις αλλαγές του κοινωνικού, οικονομικού και πολιτικού περιβάλλοντος μέσω των μεταρρυθμίσεων (Acemoglu & Robinson, 2013: 59, Αρανίτου, et al., 2011: 40). Ως μεταρρύθμιση νοείται η διαδικασία διαρκούς αναζήτησης βέλτιστων οργανωτικών και διοικητικών μεταβολών, με σκοπό την αναβάθμιση και τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης (Μακρυδημήτρης, 1999: 400 - 406).

Μετά τη διεθνή χρηματοπιστωτική κρίση και την υπογραφή των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής η Ελλάδα εισήλθε σε μία μακροχρόνια περίοδο μεταρρυθμίσεων κι εκσυγχρονισμού. Στο επίκεντρο των θεσμικών μεταρρυθμίσεων τέθηκε η κυβερνητική αποτελεσματικότητα και ο συντονισμός των επιτελικών κρατικών δομών.

Ερευνητικός στόχος της εργασίας είναι να ερευνηθεί αν το Κέντρο Διακυβέρνησης στη χώρα, εν προκειμένω η Προεδρία της Κυβέρνησης, εκπληρώνει τη θεσμική αποστολή του, δηλαδή τη διασφάλιση της συνοχής και του συντονισμού του κυβερνητικού έργου και κατ' επέκταση της κυβερνητικής αποτελεσματικότητας. Στο πλαίσιο αυτό τίθενται τα εξής ερευνητικά ερωτήματα:

1. Έχει επιλυθεί πλέον το πρόβλημα της αδυναμίας συντονισμού;
2. Πώς σχεδιάζονται και υλοποιούνται οι δημόσιες πολιτικές από τα Υπουργεία;
3. Ποια είναι τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα από τη λειτουργία της νέας δομής;
4. Πώς διαμορφώνεται η θέση του Πρωθυπουργού; Τίθεται ενδεχομένως ζήτημα συγκεντρωτισμού της εξουσίας;

Στην παρούσα εργασία θα εφαρμοστεί η μέθοδος της βιβλιογραφικής ανασκόπησης, της πρωτογενούς έρευνας και της συγκριτικής μελέτης. Αναλυτικότερα, θα καταγραφεί η προϋπάρχουσα γνώση όσον αφορά τον κυβερνητικό συντονισμό και το Κέντρο Διακυβέρνησης. Επιπλέον, θα εξεταστεί η σχετική νομοθεσία αλλά και εγχώριες και διεθνείς εκθέσεις που αναφέρονται στο ζήτημα της αποτελεσματικότητας του κυβερνητικού έργου.

Οι ενότητες θα δομηθούν σύμφωνα με τον Κύκλο Δημόσιας Πολιτικής, όπως αυτός έχει αποτυπωθεί από τη σύγχρονη θεωρία ως εξής:

1. Δόμηση Προβλήματος
2. Διερεύνηση εναλλακτικών λύσεων
3. Επιλογή σκοπού
4. Εφαρμογή
5. Αξιολόγηση.

Εικόνα 1: Κύκλος Πολιτικής



Πηγή: Ιδία επεξεργασία.

Συγκεκριμένα, μετά τους αναγκαίους ορισμούς της πρώτης ενότητας, στη δεύτερη ενότητα θα ακολουθήσει η συστηματική δόμηση του προβλήματος του κυβερνητικού συντονισμού λαμβανομένων υπόψη εκθέσεων Ελλήνων και ξένων εμπειρογνομώνων. Στην επόμενη ενότητα θα διερευνηθούν οι απόπειρες ενδυνάμωσης του κυβερνητικού συντονισμού μέσα από την ανάλυση της δράσης των καθ' ύλην αρμόδιων μονοπρόσωπων οργάνων και των υποστηρικτικών δομών που υπάγονται στον

Πρωθυπουργό. Για τις ανάγκες της εργασίας οι μεταρρυθμίσεις που έχουν υλοποιηθεί μέχρι σήμερα λογίζονται ως εναλλακτικές λύσεις στον Κύκλο Πολιτικής. Στην τέταρτη ενότητα θα πραγματοποιηθεί συγκριτική μελέτη του Κέντρου Διακυβέρνησης στο Ηνωμένο Βασίλειο. Στην πέμπτη ενότητα θα αναλυθεί κριτικά το θεσμικό πλαίσιο της Προεδρίας της Κυβέρνησης βάσει του νόμου 4622/2019 και θα εξεταστεί ο τρόπος υλοποίησης της μεταρρύθμισης. Τέλος, θα ακολουθήσει αξιολόγηση του νεοπαγούς θεσμού με βάση τόσο το θεσμικό πλαίσιο όσο και τη μέχρι τώρα λειτουργία του.

2. ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΟΙ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΙ

Η αποτελεσματικότητα και η συνοχή του κυβερνητικού έργου συνδέονται άρρηκτα με τον συντονισμό του αιρετού σκέλους της διακυβέρνησης. Το κράτος είναι ενιαίο και τα όργανά του οφείλουν να συντονίζονται με οριζόντιο τρόπο για την αποτελεσματικότερη άσκηση της διοικητικής δράσης (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012: 227). Στην ενότητα που ακολουθεί θα εξεταστούν οι βασικοί όροι που πραγματεύεται η παρούσα εργασία, ήτοι οι έννοιες του Κυβερνητικού Συντονισμού και του Κέντρου Διακυβέρνησης και θα συσχετιστούν με την αποτελεσματικότητα του κυβερνητικού έργου.

2.1. Κυβερνητικός Συντονισμός

Ως συντονισμός μπορεί να οριστεί η διαδικασία διασύνδεσης και αποτελεσματικής εναρμόνισης των δραστηριοτήτων μιας οργάνωσης (Δραμαλιώτη & Παπαδημητρίου, 2013: 227). Ο συντονισμός και οι συνθήκες που τον καθιστούν αναγκαίο διαφοροποιούνται ανάλογα με το μέγεθος της υπό κρίση οργάνωσης.

Η έννοια του συντονισμού συνδέεται άρρηκτα με την αποτελεσματικότητα του κυβερνητικού έργου (Peters, 2015: 32). Ο μεγάλος αριθμός δημοσίων πολιτικών που παράγονται από τα Υπουργεία καθιστά αναγκαία την προτεραιοποίησή τους. Η προτεραιοποίηση προϋποθέτει την άσκηση οριζόντιου συντονισμού από μία επιτελική δομή, ικανή να συγκεντρώνει τα επιχειρησιακά σχέδια των Υπουργείων, να παρακολουθεί την εφαρμογή τους και να επιλύει τυχόν αναφυόμενες διαφορές στις μεταξύ τους σχέσεις (Δραμαλιώτη, 2019: 26). Με αυτόν τον τρόπο, γίνεται εφικτή η ουσιαστική επικοινωνία και ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κεντρικών δομών και αποφεύγονται φαινόμενα λειτουργίας με τη μορφή «σιλό». Εξάλλου, η επικοινωνία είναι θεμελιώδης παράμετρος και προϋπόθεση της αποτελεσματικότητας της οργανωμένης δράσης (Μακρυδημήτρης, 2009: 200).

Ο συντονισμός διακρίνεται σε (Christensen & Lægreid, 2008: 11):

- Θετικό και Αρνητικό. Θετικός είναι ο συντονισμός που αναφέρεται στη δημιουργία συνεργασιών με στόχο την ενίσχυση της συνοχής των δημοσίων πολιτικών, ενώ ο αρνητικός αφορά τις διαδικασίες επικοινωνίας εντός των

δικτύων, όπου δεν ισχύει η ιεραρχική σχέση εντολής και η προσπάθεια συντονισμού διενεργείται από όλους τους συμμετέχοντες.

- Εσωτερικό και Εξωτερικό. Ο εσωτερικός συντονισμός αναφέρεται στις σχέσεις εντός των δημόσιων οργανισμών, ενώ ο εξωτερικός στις σχέσεις μεταξύ δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα.
- Κάθετο και Οριζόντιο. Κάθετος είναι ο συντονισμός εντός της ίδιας δομής από το υψηλότερο επίπεδο προς τα κατώτερα (π.χ. εντός του Υπουργείου). Οριζόντιος είναι ο συντονισμός που συντελείται από μία κεντρική συντονιστική δομή προς τα Υπουργεία.

Εικόνα 2: Μορφές Συντονισμού

	Horizontal coordination	Vertical coordination
Internal coordination	Intra-level coordination between ministries, agencies or policy sectors	Inter-level coordination between parent ministry and subordinate agencies and bodies
External coordination	Coordination with civil society organizations/private-sector interest organizations	Coordination a) upwards to international organizations or b) downwards to local government

Πηγή: Christensen & Lægreid, 2008: 12.

- Πολιτικό και Διοικητικό. Πολιτικός είναι ο συντονισμός που ασκείται από τον Πρωθυπουργό και την Κυβέρνηση στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων που διαθέτουν από το Σύνταγμα (άρθρο 82 Σ). Αντίθετα, ο διοικητικός συντονισμός συντελείται εντός των Υπουργείων από υπηρεσιακούς φορείς. Στο ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα ο συντονισμός έχει έντονα πολιτική χροιά, αφού πραγματοποιείται από όργανα που λογοδοτούν στον λαό και έχουν την ευθύνη για την πολιτική της χώρας (Πρωθυπουργός, Κυβέρνηση).
- Θεσμικό και λειτουργικό. Ο θεσμικός συντονισμός αφορά την επικοινωνία ανάμεσα στις οργανωτικές δομές και την παρεμβολή των ιεραρχικών επιπέδων, ενώ ο λειτουργικός συντονισμός αναφέρεται στην ύπαρξη ουσιαστικής συνεννόησης, συνεργασίας και προσανατολισμού μεταξύ των συνυπευθύνων (Πραβίτα, 2018: 10).

Ο Συντονισμός στη σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση

Οι δυσκολίες που αντιμετωπίζουν τα κράτη κατά τη φάση του σχεδιασμού και της υλοποίησης των δημοσίων πολιτικών βαίνουν αυξανόμενες. Αυτό συμβαίνει λόγω της ολοένα και μεγαλύτερης πολυπλοκότητας, συνθετότητας και αλληλεξάρτησης των ζητημάτων που βρίσκονται στην κυβερνητική ατζέντα. Η διεθνοποίηση μεγάλου αριθμού θεμάτων (π.χ. κλιματική αλλαγή, προσφυγικό ζήτημα)¹, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και η δημιουργία πληθώρας Ανεξάρτητων Ρυθμιστικών Αρχών (agencification) δυσχεραίνουν τον κυβερνητικό συντονισμό (Spanou, 2008: 161). Εξάλλου, η επίδραση του Νέου Δημόσιου Management μέσω της αποκέντρωσης εξουσιών, των ιδιωτικοποιήσεων και της ανάθεσης εξουσιών σε ανεξάρτητες υπηρεσίες έχει οδηγήσει σε υπερβολική εξειδίκευση των πολιτικών, γεγονός που δυσχεραίνει ακόμη περισσότερο τη διοικητική συνεργασία και τον συντονισμό (Δραμαλιώτη, 2019: 41).

Σύμφωνα με τη θεωρητική προσέγγιση περί της αρχής του φθίνοντος συντονισμού, ο συντονισμός είναι μέγεθος αντιστρόφως ανάλογο της διεύρυνσης του μεγέθους της οργάνωσης. Όσο αυξάνεται η έκταση της οργάνωσης, τόσο δυσχεραίνεται η επικοινωνία και η συνοχή μεταξύ των μελών της (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012: 228). Κατόπιν τούτων, η αδυναμία συντονισμού προκύπτει λόγω της πολλαπλότητας των συμμετεχόντων στη διαδικασία παραγωγής δημοσίων πολιτικών. Το πρόβλημα συντονισμού έχει τις εξής μορφές (Δραμαλιώτη, 2019: 59):

- Νοοτροπία «σιλό» (underlap). Οι οργανισμοί έχουν την τάση να υποβαθμίζουν τη σημασία μίας πολιτικής, διότι δεν ανήκει στην αποκλειστική τους αρμοδιότητα. Επιλέγουν να σχεδιάζουν και να εφαρμόζουν το τμήμα που ανήκει στη δικαιοδοσία τους, απορρίπτοντας τη δια-οργανική συνεργασία (λειτουργία «σιλό»). Συνέπεια των ανωτέρω είναι ο σχεδιασμός και η υλοποίηση αποσπασματικών και τελικά αναποτελεσματικών πολιτικών.
- Επικάλυψη αρμοδιοτήτων (overlap). Στην περίπτωση αυτή υφίστανται συναρμοδιότητες ή σύγχυση αρμοδιοτήτων που οδηγούν σε συγκρούσεις, διαφωνίες και γραφειοκρατικό ανταγωνισμό. Το πρόβλημα συντονισμού αυτού του τύπου οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στον γραφειοκρατικό τύπο οργάνωσης που απαιτεί την ύπαρξη ενός συμπαγούς συστήματος κανόνων, ιεραρχικό

¹ Wicked problems, όπως χαρακτηρίζονται από τη διεθνή βιβλιογραφία.

καταναγκασμό και εξειδίκευση ευθυνών και αρμοδιοτήτων (Μακρυδημήτρης, 2009: 83).

2.2. Κέντρο Διακυβέρνησης

Η έννοια του Κέντρου Διακυβέρνησης (εφεξής ΚΔ) είναι δυναμική και προσαρμόζεται στις θεσμικές και διοικητικές παραδόσεις κάθε χώρας. Πρόκειται για τον πυρήνα ή το επιτελικό κέντρο διακυβέρνησης (core executive), το οποίο κατέχει αποφασιστικές αρμοδιότητες (Rhodes, 1995: 12). Ο ΟΟΣΑ ορίζει το ΚΔ ως *«το μικρό σύνολο των θεσμικών οργάνων στο επίκεντρο της κεντρικής διοίκησης, που έχουν την εξουσία, την ευθύνη και την ικανότητα να καθοδηγήσουν την ανάπτυξη στρατηγικού οράματος και την κατεύθυνση των δημόσιων πολιτικών, καθώς και την αποτελεσματική υλοποίηση αυτού του οράματος στην πράξη και σε βάθος χρόνου»* (OECD, 2011: 74). Στην εικόνα που ακολουθεί αποτυπώνεται ο τρόπος ερμηνείας του ΚΔ από ορισμένα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης:

Εικόνα 3: Κέντρο Διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Ερμηνεία Κέντρου Διακυβέρνησης από επιμέρους κράτη μέλη της ΕΕ			
Αυστρία	Ομοσπονδιακή Καγκελαρία	Κροατία	Γενική Γραμματεία
Βέλγιο	Καγκελαρία του Πρωθυπουργού	Κύπρος	Προεδρία, Γραμματεία του Συμβουλίου των Υπουργών
Βουλγαρία	Συμβούλιο Διοίκησης των Υπουργών	Μάλτα	Πρωθυπουργικό Γραφείο
Γαλλία	Γραμματεία Γενικής Πολιτικής και Νομικού Συντονισμού και άλλες Γραμματείες	Ουγγαρία	Πρωθυπουργικό Γραφείο
Γερμανία	Ομοσπονδιακή Καγκελαρία	Πολωνία	Καγκελαρία του Πρωθυπουργού
Ελλάδα	Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού, Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης	Ρουμανία	Γενική Γραμματεία
Εσθονία	Κυβερνητικό Γραφείο, Υπουργεία Οικονομικών, Δικαιοσύνης, Οικονομίας	Σλοβακία	Πρωθυπουργικό Γραφείο (Γραφείο Κυβέρνησης)
Ισπανία	Προεδρία της Κυβέρνησης, Υπουργείο Προεδρίας	Τσεχία	Γραφείο της Κυβέρνησης
Ιταλία	Προεδρία του Συμβουλίου των Υπουργών	Φινλανδία	Πρωθυπουργικό Γραφείο, μερικώς Υπουργεία Οικονομικών και Δικαιοσύνης

Πηγή: Επεξεργασία από SAFEGE Baltija, 2015: 14.

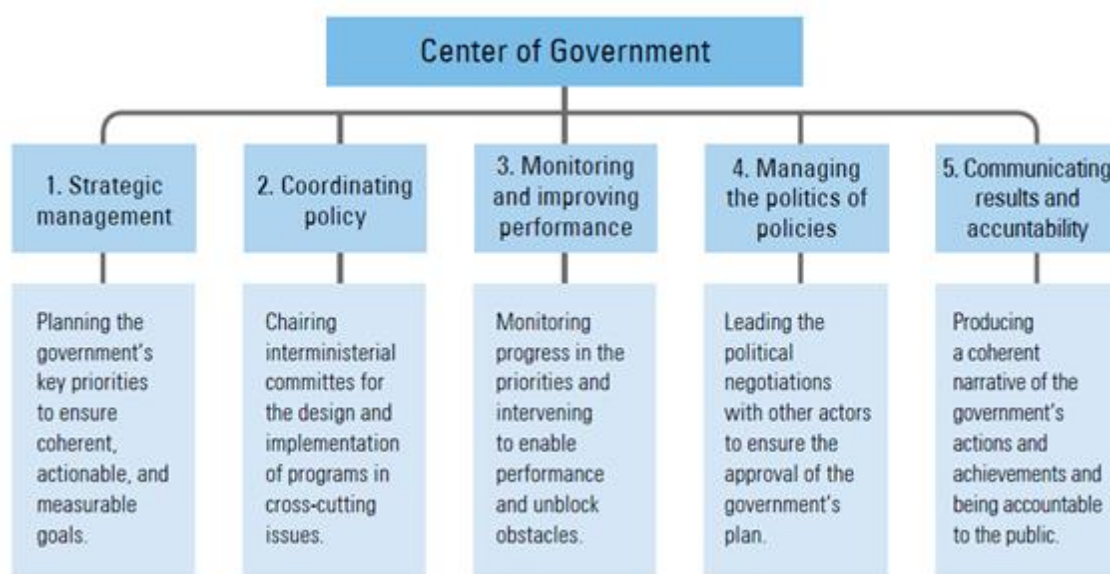
Στην ελληνική διοικητική πραγματικότητα ως ΚΔ νοείται το σύνολο των μονοπρόσωπων και συλλογικών θεσμικών οργάνων με τις υποστηρικτικές τους δομές που έχουν σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία και το Σύνταγμα την αρμοδιότητα να χαράσσουν τη γενική πολιτική της χώρας. Σε αυτά συμπεριλαμβάνονται ο Πρωθυπουργός και το Υπουργικό Συμβούλιο, οι δομές που υπάγονται απευθείας στον Πρωθυπουργό, όπως η Προεδρία της Κυβέρνησης (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012: 245).

Επιπλέον, στο ΚΔ μπορούν να ενταχθούν τα επιμέρους Κυβερνητικά Συμβούλια, όπως το Κυβερνητικό Συμβούλιο Εθνικής Ασφάλειας, τα Κυβερνητικά Συμβούλια Οικονομικής και Κοινωνικής Πολιτικής κ.ά. (άρθρο 7 ν. 4622/2019). Τα Κυβερνητικά Συμβούλια είναι δυνατό να έχουν μόνιμο χαρακτήρα ή να συγκαλούνται όποτε αυτό κρίνεται αναγκαίο από τον Πρωθυπουργό. Στο παρελθόν είχε θεσπιστεί ειδικό όργανο, το Κυβερνητικό Συμβούλιο (Κυβερνητική Επιτροπή), με αρμοδιότητες παρακολούθησης και συντονισμού του έργου της Κυβέρνησης (άρθρο 2 της υπ' αριθμ. 2/6.2.2015 Πράξης του Υπουργικού Συμβουλίου).

Στην πράξη, ωστόσο, το ελληνικό ΚΔ αποτελείται από τον διοικητικό βραχίονα της Κυβέρνησης, δηλαδή τις Γενικές Γραμματείες (πλέον την Προεδρία της Κυβέρνησης), οι οποίες αναλαμβάνουν τις κατωτέρω αρμοδιότητες (Alessandro, et al., 2014: 7):

1. Τον σχεδιασμό των βασικών προτεραιοτήτων της Κυβέρνησης για την πραγματοποίηση συνεκτικών, εφαρμόσιμων και μετρήσιμων στόχων
2. Τον οριζόντιο συντονισμό των πολιτικών
3. Την παρακολούθηση της προόδου και βελτίωση της απόδοσης
4. Τη διαχείριση των σχέσεων με τους λοιπούς συμμετέχοντες των δημοσίων πολιτικών
5. Την επικοινωνία των αποτελεσμάτων και τη λογοδοσία.

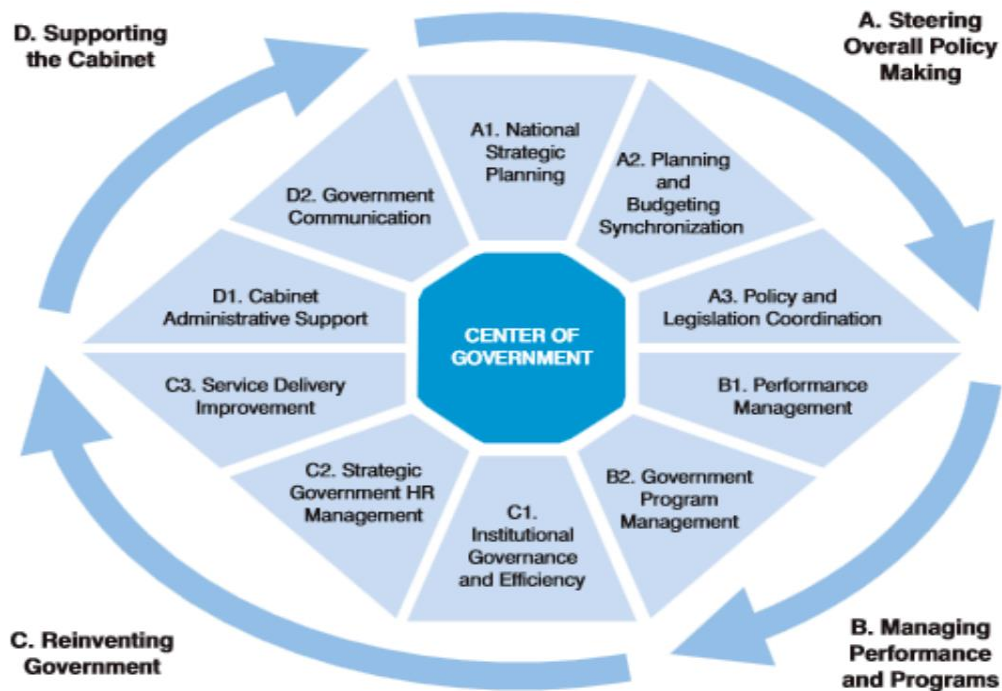
Εικόνα 4: Αποστολή Κέντρου Διακυβέρνησης



Επιπλέον, ο συντονιστικός χαρακτήρας του ΚΔ απορρέει από τις ακόλουθες λειτουργίες (Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση, 2012: 47):

1. Στρατηγικός Σχεδιασμός
2. Οικονομική Διοίκηση – Προϋπολογισμός
3. Καλή Νομοθέτηση
4. Ανάπτυξη Ανθρώπινου Κεφαλαίου
5. Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και Διαχείριση Γνώσης
6. Επικοινωνία.

Εικόνα 5: Λειτουργίες Κέντρου Διακυβέρνησης



Πηγή: SAFEGE Baltija, 2015: 10.

Πρωθυπουργός και Κέντρο Διακυβέρνησης

Το ελληνικό Σύνταγμα προβλέπει ότι η Κυβέρνηση συλλογικά χαράσσει την εθνική πολιτική της χώρας (άρθρο 82 Σ). Επιπλέον, προβλέπεται συλλογική ευθύνη της Κυβέρνησης απέναντι στη Βουλή και στον λαό. Ο Πρωθυπουργός έχει αυξημένες εξουσίες στο Υπουργικό Συμβούλιο, ιδιαίτερα μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986, όχι όμως το μονοπώλιο άσκησης της εκτελεστικής εξουσίας (Πραβίτα, 2014:

440). Ο Πρωθυπουργός έχει αρμοδιότητα να κατευθύνει και να συντονίζει τους Υπουργούς, προκειμένου να επιτυγχάνονται οι στόχοι της Κυβέρνησης (Μακροδημήτρης & Πραβίτα, 2012).

Ο συντονισμός αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την ύπαρξη κυβερνητικής συνοχής (Ζέρβας, 2014: 204). Εντούτοις, ο μεγάλος αριθμός συμμετεχόντων στο Υπουργικό Συμβούλιο (Αντιπρόεδροι Κυβέρνησης, Υπουργοί, Αναπληρωτές, Υπουργοί Επικρατείας κ.τ.λ.) προκαλεί αρνητικές επιπτώσεις στη συνοχή και στην αποτελεσματικότητα του οργάνου αυτού. Αποτέλεσμα τούτου είναι να λαμβάνονται οι αποφάσεις είτε από τον Πρωθυπουργό, είτε από τον Πρωθυπουργό σε συνεννόηση με τον αρμόδιο Υπουργό ή να συγκαλούνται ολιγομελέστερα όργανα όπως τα Κυβερνητικά Συμβούλια². Έτσι, παρατηρείται η ενίσχυση των εξουσιών του Πρωθυπουργού (πρωθυπουργοκεντρικό σύστημα) και η αντίστοιχη *de facto* μείωση των εξουσιών του Υπουργικού Συμβουλίου.

Το ανωτέρω περιγραφόμενο φαινόμενο προκαλεί αλυσιδωτές αντιδράσεις όσον αφορά το ΚΔ. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι υπηρεσίες που εντάσσονται σε αυτό υπάγονται στον Πρωθυπουργό ατομικά και όχι στην Κυβέρνηση συλλογικά, παρόλο που η αρμοδιότητα και η ευθύνη για τη χάραξη της εθνικής πολιτικής ανήκει στην τελευταία. Αντίθετα, ακόμα και η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης υπαγόταν από τη σύστασή της στον Πρωθυπουργό.

Επιπλέον, η θεσμική ενίσχυση των υπαγόμενων στον Πρωθυπουργό υπηρεσιών τείνει να υποβαθμίζει τον ρόλο των Υπουργών στο εκτελεστικό τους έργο. Όσον αφορά τη νεοσυσταθείσα Προεδρία της Κυβέρνησης, η πρόβλεψη ευρείας διακριτικής ευχέρειας και η δυνατότητα του Γενικού Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων να εμποδίσει την έκδοση μιας διοικητικής πράξης που έχει εγκριθεί από τον αρμόδιο Υπουργό, έρχεται σε αντίθεση με τις βασικές αρχές του Συντάγματος³. Φαίνεται, δηλαδή, να αποκτά την αρμοδιότητα νομοθετικού 'φιλτραρίσματος' και να αποφασίζει για τις ενέργειες των Υπουργών. Κατόπιν τούτων, γίνεται αντιληπτό ότι οι εξουσίες που αποδίδονται στο ΚΔ επηρεάζουν την ευρύτερη λειτουργία της ίδιας της Κυβέρνησης.

² Η ισχυροποίηση του Πρωθυπουργού σε βάρος των Υπουργών αποτελεί *δευτερογενές φαινόμενο* και οφείλεται σε λόγους που ανάγονται στο κομματικό σύστημα, π.χ. νομιμοποίηση από τον λαό και το κόμμα, κομματική πειθαρχία, ταύτιση βουλευτικού και υπουργικού αξιώματος κ.ά. (Βενιζέλος, 2008: 548).

³ Βλ. ενότητα 6.3.

3. ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

3.1. Δόμηση Προβλήματος

«Είναι προτιμότερο να πάρει κανείς το αργό τρένο προς τη σωστή κατεύθυνση παρά το γρήγορο τρένο προς τη λάθος κατεύθυνση».

Wildavsky A.

Στο κεφάλαιο που ακολουθεί θα επιχειρηθεί η δόμηση του προβλήματος του κυβερνητικού συντονισμού μέσα από τις εκθέσεις Ελλήνων και διεθνών εμπειρογνομόνων. Βάσει του μοντέλου του ορθολογικού δράντος, η δόμηση προβλήματος συνιστά βασική προϋπόθεση στη διαδικασία λήψης απόφασης (Μακρυδημήτρης, 2009: 340). Περιλαμβάνει:

- Την καταγραφή των κυριότερων παραγόντων
- Τον καθορισμό των αιτημάτων των κύριων συμμετεχόντων
- Την αξιακή βάση των επιδιώξεων των εμπλεκόμενων μερών
- Τις συνέπειες από τις ενέργειες ή τις προτιμήσεις των επιμέρους μετόχων.

Το λογοκρατικό πρότυπο έχει επικριθεί διότι δε λαμβάνει υπόψη την πεπερασμένη ορθολογικότητα (bounded rationality) του homo administrativus αλλά και τη σημασία του χρόνου και της πληροφορίας κατά τη λήψη αποφάσεων (Μακρυδημήτρης, 2009: 332). Εντούτοις, το λογοκρατικό μοντέλο αποτελεί τον πλέον πρόσφορο τρόπο επιλογής της εναλλακτικής λύσης που θα οδηγήσει στην αποτελεσματικότερη επίτευξη των τεθέντων στόχων.

Παλαιότερες αναφορές

Καταρχάς, ο δικαστικός και μετέπειτα Πρόεδρος του ΣτΕ Γεώργιος Μαραγκόπουλος στην έκθεσή του το 1950 αναδείκνυε τη σημασία που έχει για την αποτελεσματικότητα των δημοσίων πολιτικών, η ύπαρξη ενός επιτελικού οργάνου, υπαγόμενου στον Πρωθυπουργό, με αποστολή την εποπτεία και τον συντονισμό του έργου και των μεταρρυθμίσεων της Κυβέρνησης (Μακρυδημήτρης & Μιχαλόπουλος, 2000: 93).

Στο ίδιο πλαίσιο, ο καθηγητής Βαρβαρέσσος στην έκθεσή του «Περί του οικονομικού προβλήματος της Ελλάδος» το 1952, εντόπιζε ανάμεσα στις αιτίες οικονομικής

δυσπραγίας της χώρας, την αναποτελεσματικότητα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης (Μακρυδημήτρης & Μιχαλόπουλος, 2000: 71). Η ανασυγκρότηση της χώρας μετά το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου καθιστούσε αναγκαία την αποτελεσματική διαχείριση των δημοσίων πολιτικών και την ύπαρξη ενός ισχυρού κέντρου λήψης και εφαρμογής αποφάσεων.

Τη δεκαετία του '60, ο Βρετανός εμπειρογνώμονας του ΟΟΣΑ F.M.G. Willson εξέταζε το ζήτημα της συνοχής και του συντονισμού της κυβερνητικής δράσης (Μακρυδημήτρης & Μιχαλόπουλος, 2000: 40). Στην προαναφερόμενη έκθεση, ο Willson επισήμαινε την απουσία θεσμοθετημένων συνεκτικών δεσμών μεταξύ των φορέων της δημόσιας διοίκησης, γεγονός που οδηγεί σε αδυναμία συντονισμού και σε κατακερματισμό της διοικητικής δράσης. Για την ουσιαστική αντιμετώπιση των ανωτέρω προβλημάτων συνιστούσε τη σύσταση μιας Υπηρεσίας, με αρμοδιότητα τη διοικητική υποστήριξη του Πρωθυπουργού και των Συλλογικών Οργάνων της Κυβέρνησης, όσον αφορά την προετοιμασία και παρακολούθηση των δημοσίων πολιτικών. Ανάμεσα στις προτάσεις του συμπεριλαμβάνεται και η δημιουργία κεντρικής μονάδας για την επεξεργασία και τον έλεγχο των νομοθετικών διατάξεων, προκειμένου να καταπολεμηθεί το ζήτημα της πολυνομίας και κακονομίας.

Την ίδια περίοδο ο Γάλλος εμπειρογνώμονας του ΟΟΣΑ Georges Langrod στις εκθέσεις του για την ελληνική δημόσια διοίκηση αναφερόταν στην έλλειψη συνεργασίας και συντονισμού μεταξύ των Υπουργείων, χαρακτηρίζοντάς τα ως *«μωσαϊκό οργάνων ανεπαρκώς συντονισμένων, απεμονομένων το ένα από το άλλο...»* (Μακρυδημήτρης, 2013: 115). Ως βασική αιτία για τη μη συνεργασία αναγνώριζε την αμοιβαία δυσπιστία ανάμεσα στα ανώτερα στελέχη και γενικότερα την επικράτηση του ατομικισμού.

Σύγχρονες αναφορές

3.1.1. Έκθεση ΟΟΣΑ

Η οικονομική κρίση που έπληξε τη χώρα το 2009 επανέφερε στο προσκήνιο το πρόβλημα του υπουργικού συντονισμού. Ένας μεγάλος αριθμός ελληνικών, ενωσιακών και διεθνών φορέων σε εκθέσεις σχετικά με τις προοπτικές της ελληνικής οικονομίας και δημόσιας διοίκησης, εστίαζε στον ρόλο που διαδραματίζει αφενός το ΚΔ και

αφετέρου ο κυβερνητικός συντονισμός προκειμένου να επιτευχθεί αποτελεσματικότητα και κατ' επέκταση η επιθυμητή οικονομική ανάπτυξη⁴.

Το ΚΔ και ο υπουργικός συντονισμός τέθηκαν στο επίκεντρο της έκθεσης του ΟΟΣΑ για την ελληνική κεντρική διοίκηση (OECD, 2011: 74). Ο διεθνής οργανισμός εντοπίζει τις αιτίες αναποτελεσματικότητας του κυβερνητικού έργου στην αδυναμία συντονισμού των κυβερνητικών δράσεων λόγω του ανίσχυρου ελληνικού ΚΔ. Τα Υπουργεία δραστηριοποιούνται σε εξειδικευμένα πεδία πολιτικής, γεγονός που εμποδίζει τη διυπουργική συνεργασία. Εξάλλου, η απουσία αφενός μιας επιτελικής δομής αρμόδιας για τον οριζόντιο συντονισμό των Υπουργείων και αφετέρου κατάλληλων μηχανισμών συνεργασίας λειτουργεί ανασταλτικά στον καθορισμό οράματος, στρατηγικών κατευθύνσεων και προτεραιοτήτων του μεταρρυθμιστικού έργου της Κυβέρνησης. Τέλος, ο ΟΟΣΑ καταλήγει ότι το πρόβλημα δυσχεραίνεται λόγω της σύστασης ad hoc επιτροπών για την προώθηση μεταρρυθμίσεων με αποτέλεσμα να μην δημιουργείται η αναγκαία θεσμική μνήμη στα υψηλότερα διοικητικά επίπεδα.

Στις παραπάνω επισημάνσεις μπορούν να προστεθούν ο μεγάλος αριθμός Υπουργείων και εν γένει μελών της Κυβέρνησης και η λειτουργική και οργανική αύξηση του μεγέθους των Υπουργείων. Βάσει της αρχής του συντονισμού, η μεγέθυνση ενός Υπουργείου οδηγεί σε μειωμένη ικανότητα ελέγχου από την ηγεσία του και κατ' επέκταση σε αδυναμία κάθετου συντονισμού (Peters, 2009: 145). Ο αριθμός υφισταμένων δεν μπορεί να είναι ούτε πολύ μεγάλος ούτε πολύ μικρός για την εξασφάλιση ενότητας και συνοχής της διοικητικής δράσης (Πραβίτα, 2012: 8).

3.1.2. Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η έκθεση του πρώην Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης σχετικά με τις αιτίες της αδυναμίας συντονισμού του κυβερνητικού έργου. Αναλυτικότερα, η έκθεση εντοπίζει τις αιτίες στο διαρκώς επεκτεινόμενο πεδίο ελέγχου και εποπτείας από το κράτος καθώς και στην αδυναμία του Πρωθυπουργού να επιβάλλει συλλογική πειθαρχία στο υπουργικό έργο (Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση, 2012: 42). Επιπλέον, η έκθεση προτείνει την ενίσχυση

⁴ Αναφέρονται ενδεικτικά: ΤτΕ 1998, ΟΚΕ 2008, ΟΚΕ 2009, Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2012, McKinsey 2012, IOBE 2014, IMM, 2015, Οικονομίδης & Τριαντόπουλος, 2017, Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης 2017.

του ΚΔ με την ίδρυση μιας κεντρικής υπηρεσίας συντονισμού, η οποία θα έχει γραφεία-δορυφόρους στα επιμέρους Υπουργεία. Ωστόσο, προτείνει να μην υπάγεται η υπηρεσία αυτή στον Πρωθυπουργό, προκειμένου να μην αποδυναμώνονται οι λοιπές αρμοδιότητες που αυτός ασκεί.

Μετά ταύτα, τόσο οι δυσλειτουργίες του υφιστάμενου συστήματος όσο και οι εναλλακτικές λύσεις ήταν γνωστές στους αποφασίζοντες (Σπανού, 2018: 206). Εντούτοις, το ζήτημα της ενίσχυσης του ελληνικού ΚΔ και του υπουργικού συντονισμού τέθηκε στην επίσημη ατζέντα των κυβερνήσεων μετά το 2010 λόγω των εξωτερικών πιέσεων που δέχτηκε η χώρα (Λαδή & Νταλάκου, 2016: 130).

3.2. Κυβερνητική Ατζέντα

Σύμφωνα με το ορθολογικό μοντέλο λήψης αποφάσεων η διαμόρφωση της ατζέντας συνιστά το πρωταρχικό στάδιο μιας δημόσιας πολιτικής. Ο όρος ‘ατζέντα’ αναφέρεται σε ένα σύνολο από πολιτικές αντιπαραθέσεις που προκαλούν σοβαρούς προβληματισμούς και απαιτούν την προσοχή και τη δράση ενός αποφασιστικού οργάνου. Επίσης, μπορεί να υποδηλώνει ένα σύνολο προγραμματισμένων ενεργειών από ένα όργανο λήψης αποφάσεων (Cobb & Elder, 1971: 906). Οι παράγοντες που καθορίζουν την ανάδειξη ενός ζητήματος στην κυβερνητική ατζέντα μπορεί να αφορούν (Λαδή & Νταλάκου, 2016: 125 - 126):

- Τις επιπτώσεις του στην κοινωνία
- Τα αίτια και τις πιθανές λύσεις του
- Την ύπαρξη κρίσης ή άλλων σοβαρών γεγονότων
- Τη δυνατότητα μέτρησης.

Οι ανωτέρω προϋποθέσεις καθορίζουν τον ορισμό ενός προβλήματος ως πολιτικής προτεραιότητας και επηρεάζουν την ανάδειξή του στην κυβερνητική ατζέντα.

Η κυβερνητική ατζέντα διακρίνεται στη δημόσια ή συστημική και στην επίσημη ή θεσμική. Η μεν πρώτη περιλαμβάνει όλα τα θέματα που έχουν αποκτήσει δημόσιο ενδιαφέρον και θεωρούνται σημαντικά από τους φορείς διαμόρφωσης πολιτικών, η δε δεύτερη αφορά τα θέματα που τελικά επιλέγει η Κυβέρνηση να μεταμορφώσει σε δημόσιες πολιτικές (Cobb, et al., 1976: 127).

Το ζήτημα του κυβερνητικού συντονισμού δεν είναι καινούργιο. Ωστόσο, η οικονομική κρίση του 2008 που έπληξε τη χώρα, και η υπογραφή των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής λειτούργησαν ως παράθυρο πολιτικής για να μεταφερθεί το πρόβλημα του κυβερνητικού συντονισμού από τη δημόσια στην επίσημη ατζέντα. Το παράθυρο πολιτικής ή αλλαγής ή ευκαιρίας δημιουργείται όταν ένα πρόβλημα έρχεται στην επιφάνεια λόγω κάποιας κρίσης ή ξαφνικών και τυχαίων γεγονότων και προτείνονται τρόποι αντιμετώπισης (δημόσιες πολιτικές) βάσει των προτεραιοτήτων και της πολιτικής που ακολουθεί μία Κυβέρνηση (Kingdon, 1984: 174). Έτσι, η οικονομική κρίση μπορεί να ιδωθεί ως το κρίσιμο σταυροδρόμι (critical juncture) που επέτρεψε να κατευθυνθούν οι δημόσιες πολιτικές προς την αποτελεσματικότητα και τον κυβερνητικό συντονισμό (Σπανού, 2009: 463).

Εν προκειμένω, η δημοσιονομική κρίση και η ανάγκη για αποτελεσματικότητα του κυβερνητικού έργου έθεσαν τον συντονισμό στο επίκεντρο της επίσημης ατζέντας των κυβερνήσεων μετά το 2010. Στο πλαίσιο αυτό έγινε προσπάθεια για ενίσχυση του ελληνικού ΚΔ και ιδιαίτερα των συντονιστικών υπηρεσιών που υπάγονται στον Πρωθυπουργό. Από την παραπάνω ανάλυση προκύπτει ότι παρόλο που η σημασία της αδυναμίας συντονισμού παρέμεινε αναλλοίωτη προϊόντος του χρόνου, στην πραγματικότητα άλλαξαν οι κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες και οι πολιτικές αξίες (Anderson, 2006: 84).

Στη συνέχεια θα εξεταστούν οι προσπάθειες που πραγματοποιήθηκαν από τις κυβερνήσεις για την ενίσχυση του διυπουργικού συντονισμού.

4. ΑΠΟΠΕΙΡΕΣ ΕΝΔΥΝΑΜΩΣΗΣ ΤΟΥ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟΥ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ

«Οι αποφάσεις δεν είναι παρά επιλογές μεταξύ εναλλακτικών λύσεων».

Simon H.

Στο κεφάλαιο που ακολουθεί θα αναλυθεί το δεύτερο στάδιο της διαδικασίας λήψης απόφασης, αυτό του σχεδιασμού. Για τον βέλτιστο σχεδιασμό μιας δημόσιας πολιτικής χρήσιμη είναι η αξιοποίηση (Δημητρίου, 2016: 5):

1. Της επιστημονικής σκέψης
2. Της διεθνούς εμπειρίας και πρακτικής
3. Των πρωτογενών καινοτόμων ιδεών.

Στο πλαίσιο αυτό, θα εξεταστούν ορισμένες από τις εναλλακτικές λύσεις που επέλεξαν οι ελληνικές κυβερνήσεις προκειμένου να ενισχύσουν το ΚΔ αντιμετωπίζοντας έτσι το ζήτημα του διυπουργικού συντονισμού.

4.1. Μονοπρόσωπα Συντονιστικά Όργανα

Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης

Το ισχύον Σύνταγμα επιτρέπει στον Πρωθυπουργό τον διορισμό ενός ή περισσότερων Αντιπροέδρων, για να τον αντικαθιστούν σε περίπτωση κωλύματός του (άρθρο 81 Σ.). Εκτός από το καθήκον αναπλήρωσης ο Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης είναι δυνατό να έχει μία σειρά από αρμοδιότητες, κυρίως συντονιστικού χαρακτήρα, οι οποίες καθορίζονται από τον Πρωθυπουργό. Έτσι, μπορεί να παρακολουθεί κάποιες δράσεις των κυβερνητικών οργάνων, προκειμένου να εξασφαλίζει τη βέλτιστη οργάνωση και την κυβερνητική ενότητα (Ζέρβας, 2014: 213).

Στο ισχύον κυβερνητικό σχήμα υφίσταται ένας Αντιπρόεδρος, οι αρμοδιότητες του οποίου καθορίζονται βάσει της Υ11/2019 Πρωθυπουργικής Απόφασης και του ν. 4622/2019 (άρθρο 12). Σε αυτές εντάσσονται:

1. Η προεδρία των Κυβερνητικών Συμβουλίων Οικονομικής και Κοινωνικής Πολιτικής,

2. Η αναπλήρωση του Πρωθυπουργού
3. Η εκπλήρωση οποιουδήποτε έργου τού αναθέσει ο Πρωθυπουργός.

Με την υπ' αριθμ. Υ13/2020 Πρωθυπουργική Απόφαση οι αρμοδιότητες του Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης συνίστανται πλέον στις εξής:

- Αναπλήρωση του Πρωθυπουργού
- Παρακολούθηση του Εθνικού Σχεδίου Μεταρρυθμίσεων
- Ρύθμιση οριζόντιων θεμάτων που ανάγονται στη λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών
- Συγκρότηση επιτροπών και ομάδων εργασίας για ζητήματα που αφορούν την επιτάχυνση της απονομής δικαιοσύνης
- Εποπτεία υλοποίησης πολιτικών που αφορούν το Άγιο Όρος και το Μουσείο Ολοκαυτώματος Ελλάδος
- Εκπλήρωση οποιουδήποτε έργου του αναθέσει ο Πρωθυπουργός.

Υπουργός-Συντονιστής

Μία ακόμη προσπάθεια ενίσχυσης της κυβερνητικής συνοχής συντελέστηκε με την ανάθεση συντονιστικών αρμοδιοτήτων στον τότε Υπουργό Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Μετά την υπογραφή του πρώτου Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής τον Μάιο του 2010, η ελληνική Κυβέρνηση έθεσε το ζήτημα του συντονισμού στο επίκεντρο των μεταρρυθμίσεών της. Γι' αυτό παράλληλα με τον ορισμό Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης, ανατέθηκαν συντονιστικές αρμοδιότητες στον Υπουργό Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Οι ανωτέρω αρμοδιότητες καθορίστηκαν με την υπ' αριθμ. Υ264/15.9.2010 Πρωθυπουργική Απόφαση ως ακολούθως:

- Η ευθύνη του συνεκτικού, στρατηγικού, πολιτικού και επικοινωνιακού σχεδιασμού του κυβερνητικού έργου
- Η σύγκληση και η συμμετοχή σε συσκέψεις μελών της Κυβέρνησης, καθώς και σε επιτροπές και ομάδες εργασίας που συγκροτεί ο Πρωθυπουργός
- Η νομοθετική πρωτοβουλία και οι προβλεπόμενες κοινοβουλευτικές αρμοδιότητες, η πρόταση έκδοσης διαταγμάτων και η έκδοση κανονιστικών και ατομικών διοικητικών αποφάσεων.

Εντούτοις, η ταυτόχρονη συνύπαρξη Υπουργού-Συντονιστή και Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης είναι αμφίβολο αν βελτίωσε την κυβερνητική αποτελεσματικότητα ή μάλλον δυσχέρανε τη διαδικασία σχεδιασμού. Στην πράξη, παρατηρούνταν επικαλύψεις στο έργο των δύο αξιωματούχων, ενώ αξιοσημείωτο είναι ότι ο συντονιστικός ρόλος του Υπουργού φαινόταν ευρύτερος σε έκταση από τον ρόλο του Αντιπροέδρου (Πραβίτα, 2013: 288).

Υπουργός Επικρατείας

Ο Υπουργός Επικρατείας (πρώην Υπουργός άνευ Χαρτοφυλακίου) αποτελεί μέλος του Υπουργικού Συμβουλίου και βασικό συντονιστικό όργανο της Κυβέρνησης. Οι αρμοδιότητές του καθορίζονται με Πρωθυπουργική Απόφαση (άρθρο 13 ν. 4622/2019) και ο κύριος ρόλος του αφορά την υποστήριξη του Πρωθυπουργού στην επιτελική λειτουργία της κυβερνητικής δράσης (Μακροδημήτρης & Πραβίτα, 2012: 267) .

Ο μεγάλος αριθμός καθηκόντων του Πρωθυπουργού δεν επιτρέπει την απόλυτη συγκέντρωσή του στον κυβερνητικό συντονισμό με αποτέλεσμα συχνά να ανατίθεται η συγκεκριμένη αρμοδιότητα σε κάποιο μέλος του Υπουργικού Συμβουλίου που συνήθως δεν προΐσταται Υπουργείου.

Στο υφιστάμενο κυβερνητικό σχήμα έχουν διοριστεί δύο Υπουργοί Επικρατείας (π.δ. 83/2019). Με την υπ' αριθμ. Υ12/2019 Πρωθυπουργική Απόφαση ανατέθηκαν στον μεν πρώτο Υπουργό Επικρατείας οι κατωτέρω αρμοδιότητες:

- Υποστήριξη των ενεργειών του Πρωθυπουργού που στοχεύουν στην εξασφάλιση της ενότητας και συνοχής του κυβερνητικού έργου, όπως ο σχεδιασμός, η παρακολούθηση και ο συντονισμός των Υπουργείων
- Αρωγή του Πρωθυπουργού σε ζητήματα που αφορούν το δημοκρατικό πολίτευμα και τις σχέσεις νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας
- Διορισμός του προσωπικού των υπηρεσιών που υπάγονται στον Πρωθυπουργό
- Εποπτεία των υπηρεσιών που υπάγονται στον Πρωθυπουργό.

Αντίστοιχα, με την υπ' αριθμ. Υ6/2019 Πρωθυπουργική Απόφαση ανατέθηκαν στον έτερο Υπουργό Επικρατείας τα εξής καθήκοντα:

- Σχεδιασμός και υλοποίηση των πολιτικών που αφορούν τον ψηφιακό μετασχηματισμό

- Κατάλληλη κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού στον εν λόγω τομέα
- Προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και της ψηφιοποίησης του δημοσίου τομέα
- Υποστήριξη του Πρωθυπουργού στους ανωτέρω τομείς
- Διοίκηση και η εποπτεία του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης και των υπηρεσιών που υπάγονται σε αυτό.

Προβληματισμός δημιουργείται λόγω της ταυτόχρονης συνύπαρξης Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης, Υπουργών Επικρατείας και της Προεδρίας της Κυβέρνησης που υπάγεται στον Πρωθυπουργό. Η αρμοδιότητα για τον κυβερνητικό συντονισμό μοιράζεται μεταξύ των παραπάνω οργάνων και του επικεφαλής Πρωθυπουργού. Η πρόβλεψη διαφορετικών οργάνων αναδεικνύει μεν τη σημασία που αποδίδεται στον κυβερνητικό συντονισμό. Ωστόσο, το εν λόγω σχήμα είναι δυνατό να έχει τελικά αντίθετα αποτελέσματα λόγω του πολιτικού πολυκεντρισμού που δημιουργεί (Πραβίτα, 2018: 15).

Υφυπουργός παρά τω Πρωθυπουργώ

Οι υφυπουργοί αποτελούν μέλη της Κυβέρνησης εν ευρεία έννοια, όχι όμως και του Υπουργικού Συμβουλίου (Πραβίτα, 2018: 14). Είναι δυνατό να προσκληθούν στο Υπουργικό Συμβούλιο με Απόφαση του Πρωθυπουργού, χωρίς δικαίωμα ψήφου. Οι αρμοδιότητές τους καθορίζονται με κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του αρμόδιου Υπουργού. Ιεραρχικά δεν είναι κατώτεροι από τους Υπουργούς αλλά νομικά και πολιτικά ισότιμοι.

Τα παραπάνω ισχύουν και για τους Υφυπουργούς παρά τω Πρωθυπουργώ με τη διαφορά ότι οι αρμοδιότητες αυτών καθορίζονται με απόφαση του Πρωθυπουργού μόνου. Στο ισχύον κυβερνητικό σχήμα υφίστανται δύο Υφυπουργοί στον Πρωθυπουργό. Με την υπ' αριθμ. Υ18/2019 Πρωθυπουργική Απόφαση ανατέθηκαν στον μεν Υφυπουργό για θέματα επικοινωνίας και ενημέρωσης:

- Η εποπτεία των οργανικών μονάδων της ΓΓ Ενημέρωσης και Επικοινωνίας και της ΕΓ Επικοινωνιακής Διαχείρισης Κρίσεων
- Η εποπτεία της Ελληνικής Ραδιοφωνίας Τηλεόρασης, του Αθηναϊκού – Μακεδονικού Πρακτορείου Ειδήσεων

- Η δημόσια ενημέρωση για το κυβερνητικό έργο (Κυβερνητικός Εκπρόσωπος)
- Η αρωγή του Πρωθυπουργού όσον αφορά την κατάρτιση της κυβερνητικής επικοινωνιακής στρατηγικής.

Αντίστοιχα, με την υπ' αριθμ. Υ19/2019 ανατέθηκαν στον δε Υφυπουργό για τον συντονισμό του κυβερνητικού έργου τα ακόλουθα:

- Η επιχειρησιακή υποστήριξη του Πρωθυπουργού και του Υπουργού Επικρατείας όσον αφορά τον σχεδιασμό, την εποπτεία και τον συντονισμό του κυβερνητικού έργου
- Η υπαγωγή σε αυτόν των Γενικών Γραμματειών Συντονισμού καθώς και του προσωπικού τους.

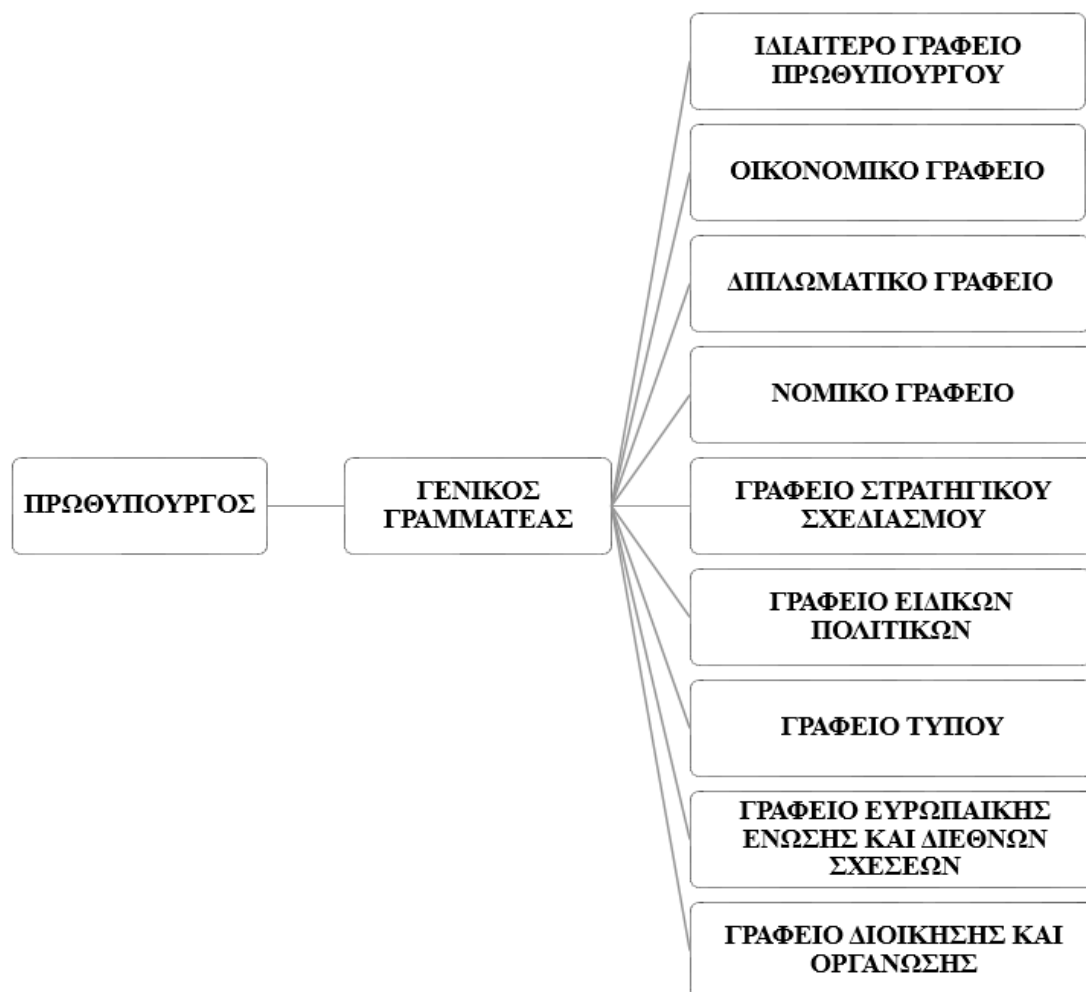
4.2. Υποστηρικτικές Δομές Πρωθυπουργού

Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού

Η Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού συστάθηκε με τον νόμο 1558/1985 ως Πολιτικό Γραφείο του Πρωθυπουργού. Αποστολή της υπηρεσίας ήταν η υποστήριξη και εξυπηρέτηση του Πρωθυπουργού στην άσκηση των καθηκόντων του. Ο Προϊστάμενος της ΓΓ αποτελεί στενό συνεργάτη του Πρωθυπουργού και “chief of staff”, όπως έχει εύστοχα χαρακτηριστεί (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012: 255). Με την υπ' αριθμ. Υ293/2010 Πρωθυπουργική Απόφαση το Πολιτικό Γραφείο μετεξελίχθηκε σε Γενική Γραμματεία. Βάσει των υπ' αριθμ. Υ64/2011 και Υ179/2012 αντίστοιχων Αποφάσεων η Γραμματεία διαρθρωνόταν ως εξής:

1. Ιδιαίτερο Γραφείο Πρωθυπουργού
2. Οικονομικό Γραφείο
3. Διπλωματικό Γραφείο
4. Νομικό Γραφείο
5. Γραφείο Στρατηγικού Σχεδιασμού
6. Γραφείο Ειδικών Πολιτικών
7. Γραφείο Τύπου
8. Γραφείο Ευρωπαϊκής Ένωσης και Διεθνών Σχέσεων
9. Γραφείο Διοίκησης και Οργάνωσης.

Οργανόγραμμα 1: ΓΓ Πρωθυπουργού



Πηγή: Ιδία επεξεργασία.

Η μετατροπή του Πολιτικού Γραφείου σε ΓΓ Πρωθυπουργού επέτεινε το πρόβλημα του συντονισμού μεταξύ ΓΓ Πρωθυπουργού και ΓΓ Κυβέρνησης λόγω της αδυναμίας οριοθέτησης των υπηρεσιών που υπάγονται εν τέλει στον Πρωθυπουργό. Στην προκειμένη περίπτωση, ο συντονισμός ενδεχομένως να ενισχυόταν περισσότερο μέσα από τη συγχώνευση των δύο υπαρχουσών δομών, ήτοι του Γραφείου Πρωθυπουργού και της ΓΓ Κυβέρνησης, σε έναν ενιαίο φορέα υπαγόμενο στον Πρωθυπουργό, αντί για την αναβάθμιση μιας κατεξοχήν πολιτικής υπηρεσίας σε ΓΓ με αύξηση του υπαλληλικού προσωπικού. Εξάλλου, δεν προβλέπεται στον νόμο ποια από τις δύο ΓΓ προΐσταται στο έργο του συντονισμού με αποτέλεσμα να καλείται ο Πρωθυπουργός να επιλύσει τη σύγχυση και τις διαφορές που προκύπτουν από τη λειτουργία των δύο

δομών, ως ιεραρχικός προϊστάμενος. Όμως, αυτός ακριβώς είναι ο λόγος που συστάθηκαν οι δύο υπηρεσίες, δηλαδή ο συντονισμός και η εξυπηρέτηση της Κυβέρνησης και του Πρωθυπουργού στο έργο τους, και όχι το αντίστροφο.

Επιπλέον, δεδομένου ότι αποτελούνταν αποκλειστικά από άτομα της εμπιστοσύνης των πρωθυπουργών, έχει υποστηριχθεί ότι η ΓΓ είχε χάσει τον επιτελικό της ρόλο προκαλώντας ένα στρατηγικό - επιτελικό έλλειμμα με αρνητικές συνέπειες στον συντονισμό της κυβερνητικής δράσης (Μακρυδημήτρης, 2013: 112).

Η ΓΓ Πρωθυπουργού διατηρήθηκε ως αυτοτελής υπηρεσία μέχρι την ψήφιση του νόμου 4622/2019 και την ένταξή της στην Προεδρία της Κυβέρνησης.

Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης

Η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, όπως μετονομάστηκε από Γραμματεία Υπουργικού Συμβουλίου, συστάθηκε με τον ν. 1558/1985 (άρθρο 7) ως αυτοτελής επιτελική υπηρεσία, υπαγόμενη στον Πρωθυπουργό. Αποστολή της ήταν η υποστήριξη του έργου του Πρωθυπουργού και της Κυβέρνησης. Στις αρμοδιότητές της εντάσσονταν:

- Η παροχή γραμματειακής υποστήριξης στο Υπουργικό Συμβούλιο, στα συλλογικά κυβερνητικά όργανα και στις διυπουργικές επιτροπές και η παρακολούθηση εφαρμογής των αποφάσεών τους
- Ο συντονισμός της διαδικασίας παραγωγής νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων.

Η ΓΓ απαρτιζόταν από τα εξής Γραφεία⁵ (άρθρο 73 π.δ. 63/2005):

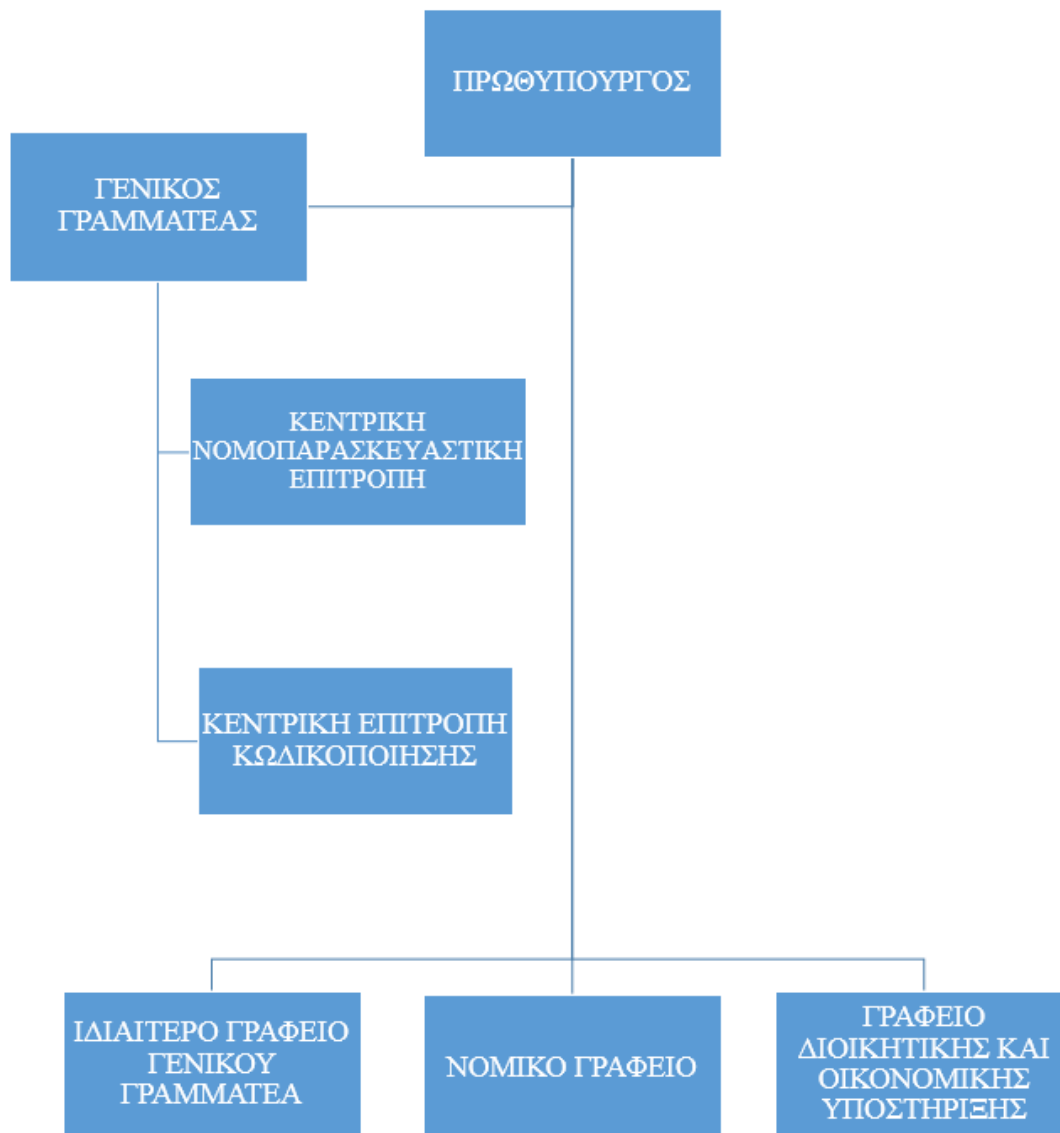
1. Ιδιαίτερο Γραφείο Γενικού Γραμματέα
2. Νομικό Γραφείο
3. Γραφείο Διοικητικής και Οικονομικής Υποστήριξης.

Στη ΓΓΚ υπάγονταν η Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή και η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης. Η ΚΕΝΕ ήταν αρμόδια για την εξέταση και επεξεργασία των νομοσχεδίων και σχεδίων κανονιστικών πράξεων που παραπέμπονταν σε αυτήν από τον Γενικό Γραμματέα της Κυβέρνησης. Συγκεκριμένα, εξέταζε τη

⁵ Σταδιακά τα Γραφεία της ΓΓ αυξήθηκαν ανάλογα με το πεδίο εφαρμογής των αρμοδιοτήτων της.

συνταγματικότητα των προτεινόμενων ρυθμίσεων και τη συμβατότητά τους με το εθνικό, ενωσιακό και διεθνές δίκαιο, ήλεγχε την πληρότητα των ρυθμίσεων και την ύπαρξη επικαλύψεων και συγκρούσεων με άλλες νομικές διατάξεις (υπ' αριθμ. Υ152/2015 απόφαση του Πρωθυπουργού). Η δε ΚΕΚ έχει ως αποστολή την παρακολούθηση και κωδικοποίηση της ισχύουσας νομοθεσίας, τη σύνταξη κωδίκων και τη δημιουργία εγχειρίδιων με κανόνες καλής νομοθέτησης (ν. 3133/2003).

Οργανόγραμμα 2: ΓΓ Κυβέρνησης



Πηγή: Ιδία επεξεργασία.

Η ΓΓΚ κατείχε νευραλγική θέση όσον αφορά τον συντονισμό και την προετοιμασία των δημοσίων πολιτικών που ενέκρινε το Υπουργικό Συμβούλιο (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012: 255). Αποτέλεσε μία πρώτη προσπάθεια ενίσχυσης του ΚΔ στην Ελλάδα μέσω της ενδυνάμωσης του ρόλου του Πρωθυπουργού ως συντονιστή του κυβερνητικού έργου. Ιδιαίτερη σημασία έχει η μεταγενέστερη πρόβλεψη Γραφείου αρχών και διαδικασιών Καλής Νομοθέτησης για τη διασφάλιση της ποιότητας των

νομοθετικών ρυθμίσεων⁶. Με την υπ' αριθμ. Υ190/2006 πρωθυπουργική εγκύκλιο καθορίστηκαν οι διαδικασίες Καλής Νομοθέτησης στις οποίες συμπεριλαμβάνονται:

- Ο προσδιορισμός θέματος
- Η αξιολόγηση συνεπειών ρύθμισης
- Η στάθμιση εναλλακτικών επιλογών και η συγκριτική εμπειρία
- Η όσο το δυνατόν μεγαλύτερη κοινωνική συναίνεση και συμμετοχή.

Οι διαδικασίες Καλής Νομοθέτησης αποτυπώθηκαν και σε μεταγενέστερα νομοθετήματα, όπως ο ν. 4048/2012 και ο ν. 4622/2019. Σε κάθε περίπτωση, η αρμοδιότητα καθορισμού διαδικασιών νομοθέτησης παραμένει μέχρι σήμερα σε υπηρεσίες υπαγόμενες στον Πρωθυπουργό, γεγονός που υποδηλώνει την υψηλή σημασία που έχει για την Κυβέρνηση η αντιμετώπιση των διαχρονικών προβλημάτων πολυνομίας και κακονομίας⁷.

Πάντως, η λειτουργία της Γραμματείας δεν κατόρθωσε να δημιουργήσει την απαραίτητη θεσμική μνήμη λόγω της υπηρεσιακής κατάστασης και των συχνών εναλλαγών των Γενικών Γραμματέων. Το φαινόμενο αυτό οφείλεται στη γενικότερη ανυπαρξία διοικητικής πολιτικής. Παρόλο που η πολιτική εξουσία είναι διακριτή από τη διοικητική λειτουργία, στην πράξη η διοικητική πολιτική χαράσσεται από την εκάστοτε Κυβέρνηση (Κτιστάκη, 2014: 71).

Γενική Γραμματεία Συντονισμού του Κυβερνητικού Έργου

Η Γενική Γραμματεία Συντονισμού συστάθηκε με τον νόμο 4109/2013 σε μια προσπάθεια ενίσχυσης του ελληνικού ΚΔ⁸. Αποστολή της ήταν ο συντονισμός του κυβερνητικού έργου και η επίλυση διαφωνιών μεταξύ των Υπουργείων που προκύπτουν λόγω συναρμοδιότητας⁹. Στις αρμοδιότητές της περιλαμβάνονταν:

- Η κατάρτιση προγράμματος εφαρμογής των κυβερνητικών αποφάσεων με δράσεις ανά Υπουργείο, βάσει του ετήσιου προγραμματισμού τους

⁶ Στόχος ήταν η αντιμετώπιση «της αβάσταχτης ελαφρότητας του νομοθετείν» (Μακρυδημήτρης, 2013: 63).

⁷ Οι δύο όψεις του Ιανού, όπως έχουν χαρακτηριστεί. (Μακρυδημήτρης, 2013: 63).

⁸ Βλ. σχετικά την Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα - Σύσταση Γενικής Γραμματείας για τον συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις».

⁹ Βλ. συναφώς και τις εξαγγελίες της Ελληνικής Κυβέρνησης σχετικά με τον ρόλο της ΓΓ Συντονισμού στο: Greece: A Growth Strategy for the Future (Hellenic Republic, 2018: 4).

- Η παρακολούθηση του κύκλου ζωής του προγράμματος και η προώθηση βελτιωτικών ή διορθωτικών ενεργειών σε περίπτωση που κρινόταν αναγκαίο
- Ο συντονισμός και η συνοχή των εμπλεκόμενων στο πρόγραμμα μερών
- Η διενέργεια διοικητικών συνεργασιών και διαβουλεύσεων
- Η εποπτεία και προώθηση δράσεων απλούστευσης διαδικασιών.

Της Υπηρεσίας προϊστάτο Γενικός Γραμματέας με βασική αρμοδιότητα την υποβολή στον Πρωθυπουργό και στον αρμόδιο Υπουργό Επικρατείας ετήσιας έκθεσης σχετικά με την πορεία εκτέλεσης του κυβερνητικού έργου ανά Υπουργείο καθώς και προτάσεις βελτίωσης σε πιθανά προβλήματα ή καθυστερήσεις. Η ΓΓ διαρθρωνόταν ως εξής:

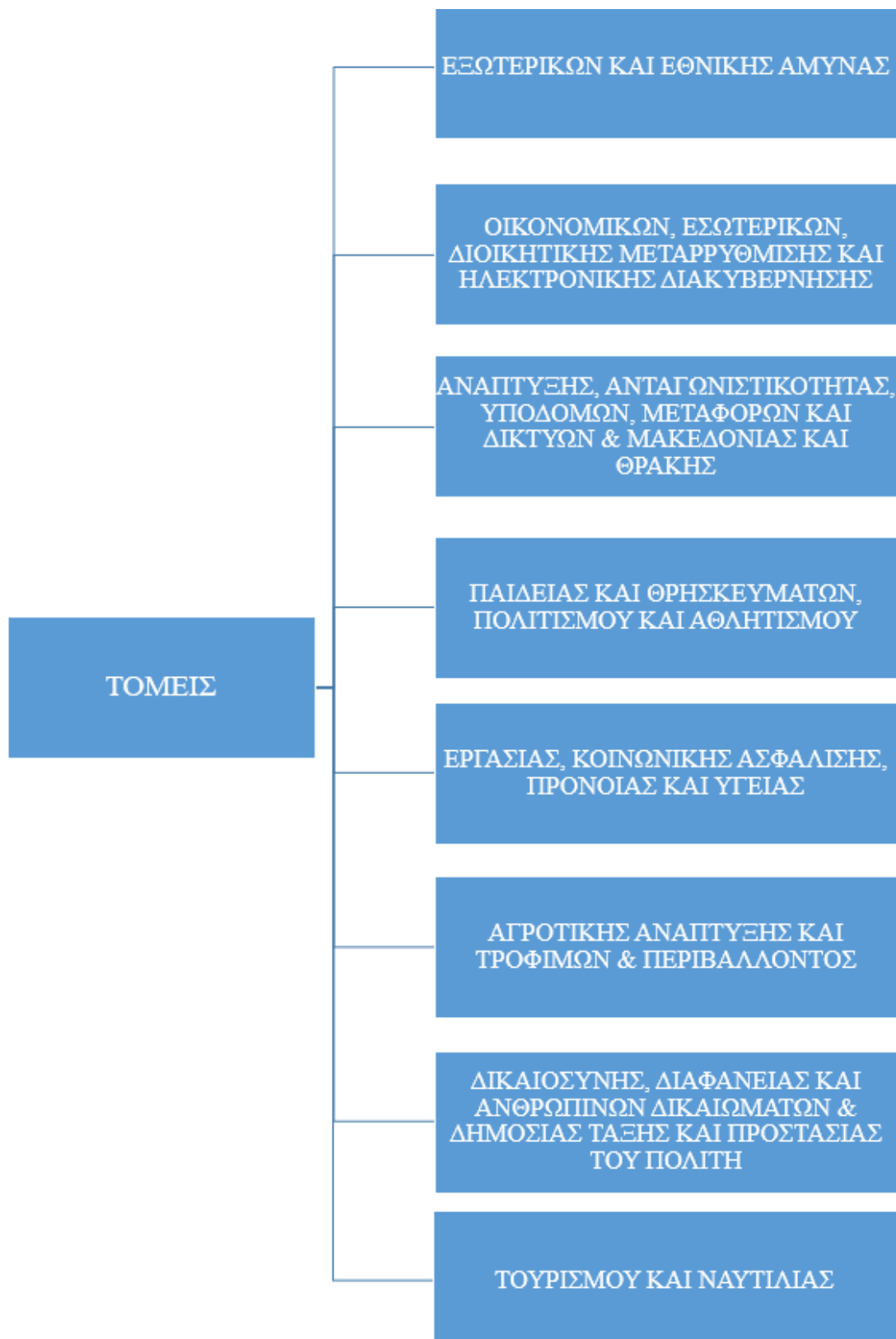
1. Ιδιαίτερο Γραφείο Γενικού Γραμματέα
2. Υπηρεσία Διοίκησης
3. Υπηρεσία Προγραμματισμού
4. Γραφείο Τεκμηρίωσης και Αρχείων.

Οργανόγραμμα 3: ΓΓ Συντονισμού



Πηγή: Ιδία επεξεργασία.

Η ΓΓ διαρθρωνόταν σε τομείς ως εξής (άρθρο 16):

Οργανόγραμμα 4: Τομείς Πολιτικής

Πηγή: Ιδία επεξεργασία.

Η δημιουργία της ΓΓ Συντονισμού ήταν απότοκο της συνεργασίας της τότε Κυβέρνησης με την Ομάδα Κρούσης για την Ελλάδα (Task Force For Greece). Στόχος ήταν η αντιμετώπιση χρόνιων δυστοκιών της δημόσιας διοίκησης, όπως η ύπαρξη συναρμοδιοτήτων, η απουσία διαδικασιών οριζόντιας διυπουργικής συνεργασίας και η πολυνομία (Δραμαλιώτη & Παπαδημητρίου, 2013: 237).

Εξάλλου, η καθιέρωση μιας σταθερής δομής με αρμοδιότητα τον υπουργικό συντονισμό και την παρακολούθηση της εφαρμογής του κυβερνητικού έργου, αποτέλεσε βασική πρόταση διεθνών και ενωσιακών οργάνων. Πιο αναλυτικά, στο μνημόνιο συνεργασίας που υπογράφηκε μεταξύ του ελληνικού Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και της γαλλικής Κυβέρνησης δημιουργήθηκε Ομάδα Κρούσης για την Ελλάδα (TFFG), η οποία παρείχε τεχνική βοήθεια στον τομέα της διοικητικής μεταρρύθμισης. Βασική σύσταση της Ομάδας Κρούσης ήταν η δημιουργία μιας σταθερής και μόνιμης διυπουργικής μονάδας υπό τον Πρωθυπουργό με αποστολή τον συντονισμό του κυβερνητικού έργου (Task Force For Greece, 2014: 4).

Στο ίδιο πλαίσιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση στην οποία εξήρε τον ρόλο που διαδραματίζει ο διυπουργικός συντονισμός προκειμένου να προωθηθούν οι αναγκαίες μεταρρυθμίσεις (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2012: 16).

Από την πλευρά του, ο ΟΟΣΑ στην έκθεσή του για την Ελλάδα εστίασε στο ανίσχυρο ΚΔ, το οποίο αδυνατεί να διασφαλίσει την ουσιαστική και αποτελεσματική εφαρμογή των κυβερνητικών πολιτικών. Ως εκ τούτου, πρότεινε τη σύσταση μιας μόνιμης δομής με αρμοδιότητα τον υπουργικό συντονισμό.

Συνεπώς, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η δημιουργία της ΓΓ Συντονισμού ήταν μεταφορά καλής πρακτικής από το εξωτερικό. Ωστόσο, μια επιτυχημένη πολιτική στο εξωτερικό δε συνεπάγεται την επιτυχία της και στο εσωτερικό, ιδιαίτερα όταν αυτή δεν προσαρμόζεται στις ανάγκες του διοικητικού μοντέλου της χώρας που εισάγεται (Πραβίτα, 2014: 450). Στην περίπτωση της Ελλάδας τυχόν αποτυχία της μεταρρύθμισης έγκειται στην ταυτόχρονη ύπαρξη τριών επιτελικών δομών με αρμοδιότητα τον συντονισμό του κυβερνητικού έργου (ΓΓ Πρωθυπουργού, ΓΓ Κυβέρνησης, ΓΓ Συντονισμού).

Εκτός των ανωτέρω, είναι αναγκαίο να επισημανθεί ότι ήδη από το 2012 στη Λευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση είχε προταθεί η δημιουργία μιας κεντρικής δομής συντονισμού με μονάδες «δορυφόρους» εντός των Υπουργείων. Βασική προϋπόθεση

για την επιτυχία της μεταρρύθμισης οριζόταν η μη υπαγωγή της δομής αυτής στο Γραφείο του Πρωθυπουργού. Και αυτό διότι ο Πρωθυπουργός είναι μεν πολιτικά πολύ ισχυρός, διοικητικά δε αδύναμος. Επομένως, η περαιτέρω αύξηση των καθηκόντων του όσον αφορά τον έλεγχο του ΚΔ θα αποδυνάμωνε τις λοιπές λειτουργίες που ασκεί (Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση, 2012: 48).

Υπουργεία

Μεταπολεμικά, συστάθηκαν το Υπουργείο Συντονισμού και το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης τα οποία λειτούργησαν για ένα διάστημα με στόχο τον κυβερνητικό συντονισμό και την οικονομική ανασυγκρότηση της χώρας (Τριανταφυλλοπούλου & Κωστής, 2016: 39, 59). Τα συγκριμένα Υπουργεία διέθεταν ευρείες αρμοδιότητες λόγω των διευρυμένων αναγκών του κράτους για μεταρρυθμίσεις και εκσυγχρονισμό στον τομέα των Υποδομών¹⁰.

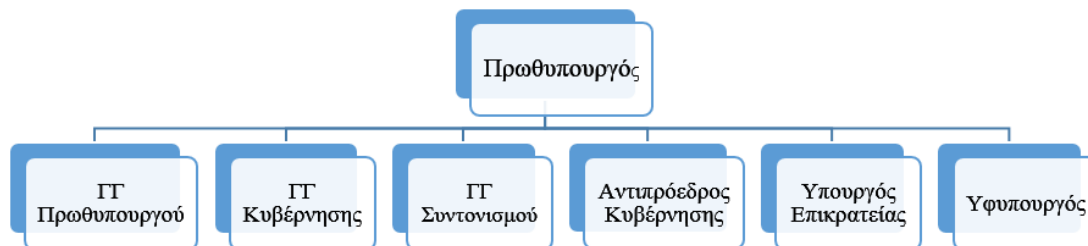
4.3. Κριτική αποτίμηση προσπαθειών συντονισμού

Μετά την παρουσίαση των μέχρι σήμερα προσπαθειών βελτίωσης της κυβερνητικής αποτελεσματικότητας, χρήσιμη κρίνεται η αποτίμηση των υπαγόμενων στον Πρωθυπουργό οργάνων συντονισμού μέχρι τη σύσταση της Προεδρίας της Κυβέρνησης.

Το ΚΔ διαμορφωνόταν ως εξής:

¹⁰ Οι συγκεκριμένες δομές δε θα αναλυθούν περαιτέρω καθώς οι επικεφαλής τους αποτελούσαν μέλη της Κυβέρνησης και δεν υπάγονταν στον Πρωθυπουργό ατομικά.

Εικόνα 6: Κέντρο Διακυβέρνησης



Πηγή: Ίδια επεξεργασία.

Στην εικόνα που ακολουθεί συνοψίζονται τα χαρακτηριστικά των μέχρι σήμερα συντονιστικών οργάνων, όπως αυτά αναλύθηκαν στις προηγούμενες ενότητες.

Εικόνα 7: Αρμοδιότητες Συντονιστικών Οργάνων

Όργανα	Ισχύς	Μετεξέλιξη	Αρμοδιότητες
Αντιπρόεδρος	Ναι	Δεν έχει τροποποιηθεί	<ul style="list-style-type: none"> - αναπλήρωση Πρωθυπουργού - προεδρία συλλογικών οργάνων - κυβερνητικός συντονισμός
Υπ. Συντονιστής	Όχι	Καταργήθηκε η σχετική αρμοδιότητα	<ul style="list-style-type: none"> - συνεκτικός, στρατηγικός, πολιτικός και επικοινωνιακός σχεδιασμός - επιτροπές και ομάδες εργασίας - νομοθετική πρωτοβουλία
Υπ. Επικρατείας	Ναι	Δεν έχει τροποποιηθεί	<ul style="list-style-type: none"> - υποστήριξη Πρωθυπουργού - κυβερνητικός συντονισμός και συνοχή - εποπτεία υπηρεσιών που υπάγονται στον Πρωθυπουργό
Υφυπουργός Συντονιστής	Ναι	Δεν έχει τροποποιηθεί	<ul style="list-style-type: none"> - επιχειρησιακή υποστήριξη Πρωθυπουργού και Υπουργού Επικρατείας - εποπτεία ΓΤ συντονισμού
ΓΤ Πρωθυπουργού	Ναι	ΓΤ Πρωθυπουργού	<ul style="list-style-type: none"> - υποστήριξη και εξυπηρέτηση Πρωθυπουργού στα καθήκοντά του
ΓΤ Κυβέρνησης	Όχι	ΓΤ Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων	<ul style="list-style-type: none"> - γραμματειακή υποστήριξη Υπουργικού Συμβουλίου - συντονισμός διαδικασίας παραγωγής νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων
ΓΤ Συντονισμού	Όχι	ΓΤ Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτικών και Οικονομικών και Αναπτυξιακών Θεμάτων	<ul style="list-style-type: none"> - σχεδιασμός, εφαρμογή, παρακολούθηση κυβερνητικού έργου - κυβερνητικός συντονισμός - διοικητικές συνεργασίες και διαβουλεύσεις - απλοποίηση διαδικασιών

Πηγή: Ιδία επεξεργασία.

Η προηγηθείσα ανάλυση ανέδειξε τις αδυναμίες σχεδιασμού των ανωτέρω οργάνων. Παρόλο που οι μεταρρυθμίσεις στόχευαν στην ενίσχυση της διυπουργικής συνεργασίας και τελικά στην κυβερνητική αποτελεσματικότητα, στην πράξη οδήγησαν σε συγκεντρωτισμό της πρωθυπουργικής εξουσίας και κυρίως σε διόγκωση του ΚΔ (Λαμπροπούλου, 2018: 302).

Επικάλυψη αρμοδιοτήτων

Πιο συγκεκριμένα, όσον αφορά τα μονοπρόσωπα όργανα, παρατηρούνταν η συνύπαρξη Υπουργού Επικρατείας και Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης με συναφείς αρμοδιότητες συντονισμού του κυβερνητικού έργου.

Αναφορικά με τις διοικητικές δομές, η Ελλάδα επέλεξε το δυαδικό σύστημα οργάνωσης (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012: 259) του ΚΔ, ως μεταφορά καλής πρακτικής από το εξωτερικό (Ηνωμένο Βασίλειο). Εντούτοις, η ταυτόχρονη λειτουργία τριών εν τέλει Γενικών Γραμματειών που υπάγονταν στον Πρωθυπουργό, όχι μόνο δεν βελτίωσε την αποτελεσματικότητα του κυβερνητικού έργου, αλλά αντίθετα δημιούργησε μεγαλύτερη ανάγκη για συντονισμό, λόγω της προσθήκης νέων διοικητικών μονάδων (Featherstone & Papadimitriou, 2012: 4). Χαρακτηριστικό παράδειγμα της αστοχίας σχεδιασμού αποτελεί η σύσταση της ΓΓ Συντονισμού και η αρμοδιότητά της να συντονίζει τα Υπουργεία σε επιχειρησιακό επίπεδο, ενώ ταυτόχρονα προβλεπόταν ότι η ΓΓ της Κυβέρνησης συντονίζει τους Υπουργούς σε πολιτικό και νομοθετικό επίπεδο (Πραβίτα, 2014: 451).

Επικάλυψη αρμοδιοτήτων παρατηρούνταν και όσον αφορά τον τομέα της Καλής Νομοθέτησης. Οι δύο ΓΓ προβλεπόταν ότι θα συνεργάζονται για τον έλεγχο νομοθετικής ορθότητας και ποιότητας των προτεινόμενων ρυθμίσεων από τα Υπουργεία. Έτσι, σε περίπτωση διαφωνίας των δύο Γενικών Γραμματέων, αρμόδιος για την επίλυση θα ήταν ο Πρωθυπουργός.

Κατά συνέπεια παραβιάζεται η οργανωτική αρχή της ενότητας της κατευθύνσεως (unity of direction), η οποία ορίζει ότι οι δραστηριότητες που εξυπηρετούν τον ίδιο στόχο πρέπει να εντάσσονται υπό ενιαία διοίκηση (Μακρυδημήτρης, 2009: 190). Σύμφωνα με την παραπάνω αρχή, κάθε ενέργεια συντονισμού των δημοσίων πολιτικών θα πρέπει να

υπάγεται στην ίδια ενότητα δραστηριοτήτων και να υπάγεται στη διοίκηση ενός επικεφαλής.

Απότοκο των ανωτέρω επικαλύψεων ήταν η μείωση της κυβερνητικής αποτελεσματικότητας λόγω της διόγκωσης του ΚΔ και της αύξησης τελικά των καθηκόντων του Πρωθυπουργού.

Επιτελική αδυναμία

Μία ακόμα δυσλειτουργία που παρατηρήθηκε ήταν η αδυναμία των ΓΓ να ανταποκριθούν στον ρόλο τους ως ΚΔ. Οι υπηρεσίες τους εξαντλούνταν συνήθως στη διοικητική υποστήριξη του Πρωθυπουργού ή της Κυβέρνησης και όχι στην προώθηση οριζόντιων πολιτικών ή στον σχεδιασμό και εφαρμογή του υπουργικού έργου (Πραβίτα, 2014: 454).

Συναφής είναι και ο προβληματισμός σχετικά με την υπαγωγή των ΓΓ στον Πρωθυπουργό ατομικά και όχι στην Κυβέρνηση συλλογικά. Όπως έχει υποστηριχθεί (Blick & Jones, 2010: 6), η υπαγωγή του ΚΔ στον Πρωθυπουργό μπορεί να προκαλέσει τριγμούς στη συνοχή της Κυβέρνησης. Και αυτό, διότι θεσμικά (άρθρο 82 Σ) ο Πρωθυπουργός φροντίζει για την ενότητα της Κυβέρνησης και όχι για τον στρατηγικό σχεδιασμό της εθνικής πολιτικής που αποτελεί αρμοδιότητα της Κυβέρνησης συλλογικά. Τούτων δοθέντων είναι προτιμότερη η σύσταση μιας και μοναδικής επιτελικής δομής που να υπάγεται στο Υπουργικό Συμβούλιο και να έχει ως αποστολή τον συντονισμό και την αποτελεσματικότητα της διακυβέρνησης.

Υπάρχει βέβαια και η άποψη ότι η εξουσία του Πρωθυπουργού δεν είναι τόσο συγκεντρωτική, όσο απαιτεί η αποστολή του. Η πρωθυπουργική εξουσία μπορεί μεν να έχει χαρακτηριστικά προεδρικού συστήματος διακυβέρνησης, ωστόσο οι προβλεπόμενες αρμοδιότητες του Πρωθυπουργού δεν συνοδεύονται από τους αναγκαίους πόρους για την πραγμάτωση του έργου του (Featherstone & Papadimitriou, 2012: 20). Αυτό ακριβώς το κενό της έλλειψης πόρων επιχειρήθηκε να καλυφθεί με τη θεσμική πρόβλεψη συντονιστικών υπηρεσιών που υπάγονται στον Πρωθυπουργό.

Διυπουργικός Συντονισμός

Στον τομέα του διυπουργικού συντονισμού η ύπαρξη περισσότερων του ενός αρμόδιων οργάνων δημιουργεί σύγχυση ως προς την ύπαρξη καθορισμένων αρμοδιοτήτων μεταξύ των δομών (Sotiropoulos, et al., 2019: 39)¹¹. Ιδιαίτερα κατά την περίοδο 2010 – 2018 ο διυπουργικός συντονισμός πραγματοποιούνταν κατά βάση από άτυπες επιτροπές στις οποίες συμμετείχαν ο Πρωθυπουργός, ένας μικρός αριθμός Υπουργών και οι σύμβουλοί τους (Πραβίτα, 2014: 442). Στις συναντήσεις αυτές καθοριστικό ρόλο διαδραμάτιζε η ΓΓ και οι σύμβουλοι του Πρωθυπουργού. Στην πράξη, αυτοί καθόριζαν τον σχεδιασμό και τον συντονισμό των υπουργικών προτάσεων (Sotiropoulos, et al., 2019: 40). Αντίθετα, ο ρόλος των κυβερνητικών συμβουλίων ήταν περισσότερο συμβολικός. Η σύγκλησή τους πραγματοποιούνταν κατά κύριο λόγο πριν από τη λήψη μιας σοβαρής απόφασης.

Κατόπιν τούτων, παρά τη σύσταση των ΓΓ Κυβέρνησης και Συντονισμού, ο Πρωθυπουργός και η ΓΓ Πρωθυπουργού διατήρησαν τη de facto εξουσία συντονισμού του κυβερνητικού έργου. Το γεγονός αυτό ενδέχεται να είχε αρνητικές επιπτώσεις στην αξιολόγηση του ελληνικού ΚΔ, όπως φαίνεται στην παρακάτω εικόνα.

¹¹ *It is unclear if these organs and ministers have clearly demarcated areas of competences and sectoral expertise.*

Εικόνα 8: Διαχειριστική Ικανότητα Ελλάδας



Πηγή: SGI 2019, Διαθέσιμο στο: <https://www.sgi-network.org/2019/Greece>.

Καταληκτικά θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι οι ανωτέρω μεταρρυθμίσεις υποδηλώνουν μία μετατόπιση από την κυβέρνηση στη διακυβέρνηση. Η κάθετη δομή εξουσίας αποδείχθηκε αναποτελεσματική στην αντιμετώπιση των σύγχρονων προκλήσεων (Heywood, 2013: 224), γι' αυτό και οι ελληνικές κυβερνήσεις εστίασαν περισσότερο στον οριζόντιο συντονισμό μέσω της ενίσχυσης των υπαγόμενων στον Πρωθυπουργό υπηρεσιών. Παρά την ενίσχυση της πρωθυπουργικής εξουσίας η αποτελεσματικότητα του κυβερνητικού μηχανισμού παρέμεινε αναποτελεσματική (Μακρυδημήτρης, 2013: 29). Οι εναλλακτικές που εφαρμόστηκαν φαίνεται να μην πέτυχαν πλήρως τον σκοπό τους. Για τη βελτίωση της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας, σημαντική είναι η εξέταση διεθνών πρακτικών.

5. ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΜΕΛΕΤΗ – Η ΠΡΑΚΤΙΚΗ ΤΟΥ ΗΝΩΜΕΝΟΥ ΒΑΣΙΛΕΙΟΥ

Η αποτελεσματικότητα και η δημοκρατικότητα των θεσμών ενός κράτους δε μπορούν να εκτιμηθούν επαρκώς παρά μόνο μέσα από τη σύγκρισή τους με τους θεσμούς άλλων κρατών (Chandler, 2003: 31). Στην παρούσα ενότητα θα διερευνηθεί ο κυβερνητικός συντονισμός στο Ηνωμένο Βασίλειο και θα εξεταστεί ο ρόλος των υπαγόμενων στον Πρωθυπουργό υπηρεσιών. Το ΗΒ επιλέχθηκε αφενός λόγω των ομοιοτήτων που παρουσιάζει το ΚΔ του με τις αντίστοιχες δομές που προβλέπονται στην ελληνική διακυβέρνηση (μοντέλο τύπου Westminster) και αφετέρου λόγω της κοινής διοικητικής παράδοσης που συνδέει τις δύο χώρες.

Για την ανάλυση του κυβερνητικού συντονισμού απαραίτητη κρίνεται πρώτα η συνοπτική αποτύπωση του κυβερνητικού και διοικητικού μηχανισμού της χώρας.

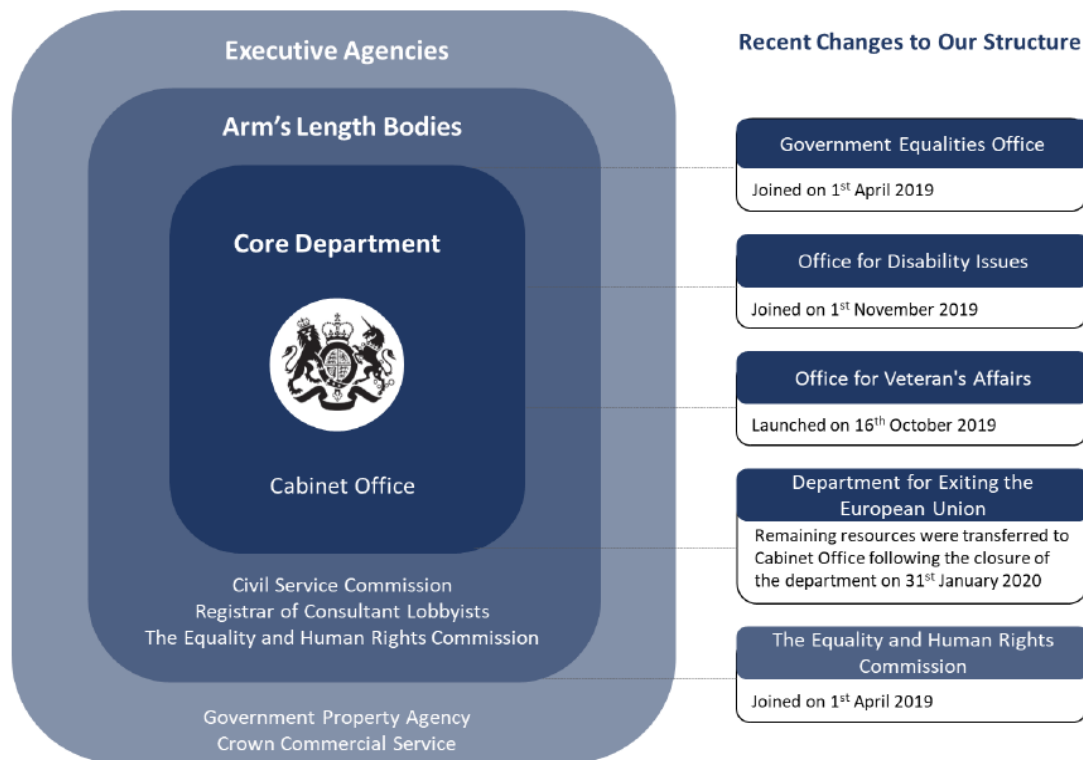
Ο Πρωθυπουργός ηγείται της Κυβέρνησης και επιλέγει τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου. Το ΥΣ είναι ολιγομελέστερο όργανο αναφορικά με την Κυβέρνηση και περιλαμβάνει τα σημαντικότερα μέλη της. Στο υφιστάμενο σχήμα, το ΥΣ αποτελείται από 25 μέλη ενώ η Κυβέρνηση από 119 (Gov.UK, 2020). Η διοικητική διάρθρωση της χώρας διακρίνεται στους εξής φορείς (O'Donnell, 2011: 26):

1. Executive Departments (Υπουργεία). Τα Υπουργεία στελεχώνονται από δημοσίους υπαλλήλους, ενώ στην κορυφή της διοικητικής πυραμίδας βρίσκεται ένας Μόνιμος Γραμματέας (Permanent Secretary), ο οποίος λειτουργεί διαμεσολαβητικά ανάμεσα στην Κυβέρνηση και στη δημοσιοϋπαλληλία. Πολιτικός επικεφαλής του φορέα είναι ο Υπουργός (Peters, 2009: 129).
2. Arm's length bodies (Σώματα που βρίσκονται σε απόσταση ενός χεριού από τα Υπουργεία). Αυτά κατηγοριοποιούνται σε:
 - a. Non - Ministerial Departments (Υπηρεσίες που δεν υπάγονται σε Υπουργό). Οι συγκεκριμένες κεντρικές υπηρεσίες διοικούνται από Συμβούλιο, το οποίο διορίζεται από τον αρμόδιο Υπουργό. Ο Υπουργός δεν έχει άμεσο έλεγχο του φορέα.
 - b. Executive Agencies (Εκτελεστικοί Οργανισμοί). Υπάγονται σε κάποιο Υπουργείο και συνήθως δεν ασκούν δική τους πολιτική, ωστόσο διαθέτουν μεγάλο βαθμό αυτονομίας στην οργάνωσή τους. Οι

επικεφαλής τους δεν είναι δημόσιοι υπάλληλοι αλλά προσλαμβάνονται με συμβόλαια απόδοσης (Pollit & Bouchaert, 2011: 317).

- c. Non - Departmental Public Bodies (Δημόσιοι Οργανισμοί μη υποκείμενοι σε Υπουργείο). Τα σώματα αυτά διακρίνονται σε δύο κατηγορίες, τις δημόσιες επιχειρήσεις και τους ημιαυτόνομους μη κυβερνητικούς οργανισμούς (quangos). Οι αρμοδιότητες των quangos διαφέρουν ανάλογα με τον τύπο του φορέα και ομαδοποιούνται σε εκτελεστικά, συμβουλευτικά, δικαστικά σώματα και σε Ανεξάρτητα Συμβούλια Παρακολούθησης (Καϊδατζής, et al., 2018: 96).
3. Local Governments (Τοπικές Κυβερνήσεις). Οι λειτουργίες των τοπικών κυβερνήσεων ελέγχονται από την Κυβέρνηση, ωστόσο απολαμβάνουν ένα βαθμό ελευθερίας αναφορικά με την οργάνωση και το προσωπικό που απασχολούν.
4. Health Services (Υπηρεσίες Υγείας). Η λειτουργία και η διάρθρωση των συγκεκριμένων φορέων εξαρτώνται από το είδος των υπηρεσιών που παρέχουν. Στελεχώνονται από υπαλλήλους του Δημοσίου (public employees), οι οποίοι όμως δε μπορούν να χαρακτηριστούν δημόσιοι υπάλληλοι εν στενή έννοια (civil servants).
5. Quasi Non - Governmental Organizations. Τα πραγματικά quangos διαφέρουν από τους φορείς της προηγούμενης κατηγορίας, διότι συνιστούν ιδιωτικές ή εν μέρει ιδιωτικές υπηρεσίες, οι οποίες διαχειρίζονται δημόσιο χρήμα και ασκούν εκτελεστικές εξουσίες. Επιπλέον, παρέχουν εμπειρογνωμοσύνη και τεχνογνωσία από εξωτερικούς συνεργάτες και μειώνουν τον φόρτο εργασίας των επίσημων κυβερνητικών φορέων (Heywood, 2014: 469).

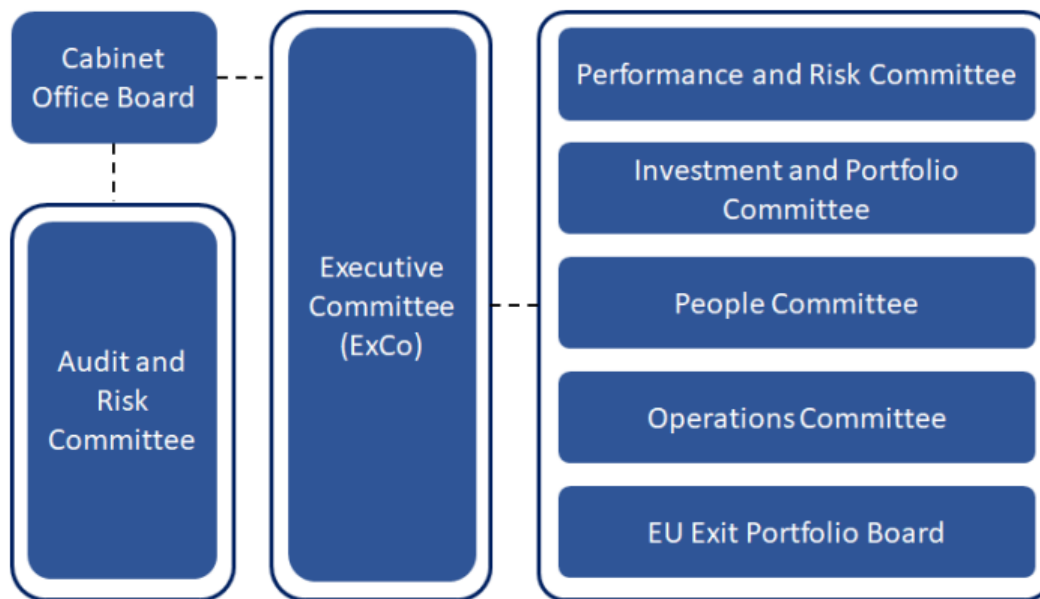
Εικόνα 9: Δομή Διακυβέρνησης Ηνωμένου Βασιλείου



Πηγή: Cabinet Office, 2020: 6.

Επιπλέον, για την προώθηση της διπυργικής συνεργασίας προβλέπονται Μόνιμες Επιτροπές (Cabinet Committees), η σύνθεση των οποίων αποφασίζεται από τον Πρωθυπουργό. Οι Επιτροπές ασχολούνται με πληθώρα ζητημάτων και οι αποφάσεις τους είναι δεσμευτικές για το ΥΣ. Ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι οι προβλεπόμενες επιτροπές δεν αποτελούν άτυπες ομαδοποιήσεις, αλλά θεσμικά όργανα που συστήνονται μετά από πρόταση του Πρωθυπουργού που διαθέτουν οριζόντιες αρμοδιότητες (Καΐδατζής, et al., 2018: 99).

Εικόνα 10: Μόνιμες Επιτροπές



Πηγή: Cabinet Office, 2020.

Κέντρο Διακυβέρνησης

Η περίπλοκη κυβερνητική και διοικητική οργάνωση του ΗΒ αναδεικνύει τη σημασία του συντονισμού και της συνοχής των οργάνων της. Στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος τίθεται το ΚΔ (core executive), δηλαδή οι δομές εκείνες που έχουν ως αποστολή την κυβερνητική συνοχή και την επίλυση των διαφωνιών εντός της Κυβέρνησης (Dunleavy & Rhodes, 1990: 4, Holliday & Shinoda, 2002: 93). Αποτελείται από τα ακόλουθα (Blick & Jones, 2010: 1):

1. Πρωθυπουργικό Γραφείο (Prime Minister's Office). Το ΠΓ υποστηρίζει τον Πρωθυπουργό στο έργο του και συμβάλλει:
 - Στον σχεδιασμό και εφαρμογή της στρατηγικής και των προτεραιοτήτων της Κυβέρνησης
 - Στην επικοινωνία των πολιτικών στο Κοινοβούλιο, στους πολίτες και στο διεθνές ακροατήριο.

Οι παραπάνω αρμοδιότητες προσδίδουν στο ΠΓ έναν διττό ρόλο: την υποστήριξη του έργου της Κυβέρνησης και την παροχή πολιτικών συμβουλών στον Πρωθυπουργό (Truswell & Atkinson, 2011: 21). Η

πρόκληση εντοπίζεται στη διασφάλιση της λογοδοσίας του Πρωθυπουργού, χωρίς όμως να προκληθούν συνέπειες γι' αυτόν σε πολιτικό επίπεδο (Alessandro, et al., 2013: 27).

2. Γραφείο του Υπουργικού Συμβουλίου (Cabinet Office). Έχει επιτελικό ρόλο συμβάλλοντας στην αποτελεσματική διαχείριση του κυβερνητικού έργου. Συγκεκριμένα, φροντίζει για:

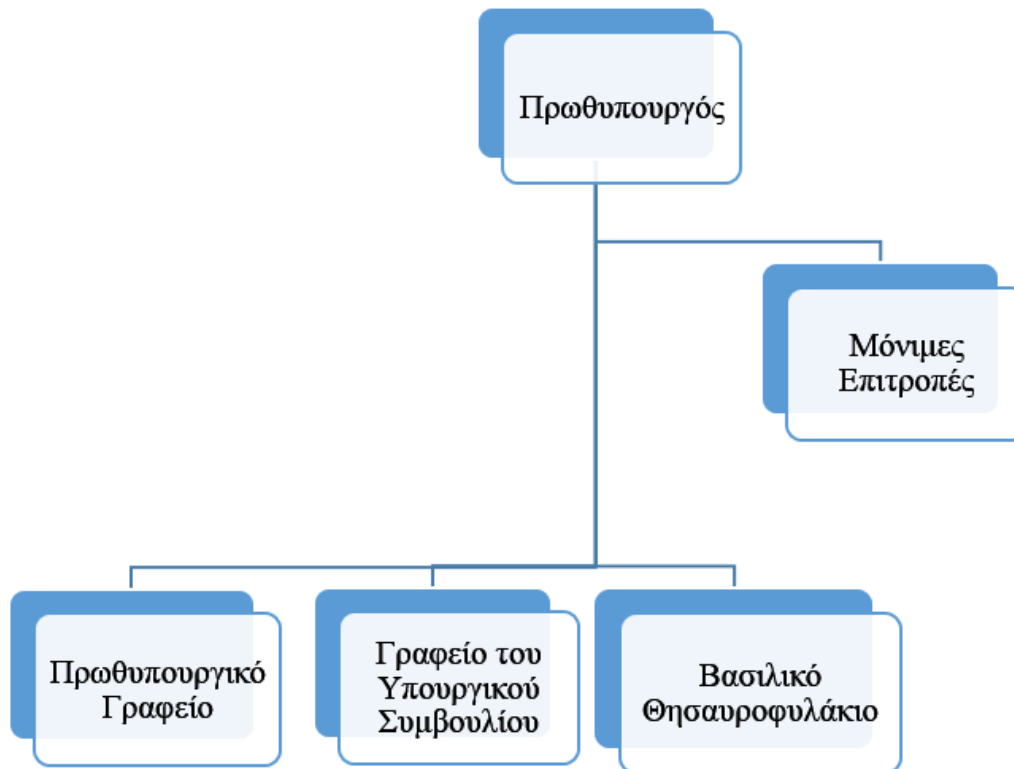
- Τον διωπουργικό συντονισμό, την ανάπτυξη και εφαρμογή δημοσίων πολιτικών
- Τον συντονισμό συλλογικών κυβερνητικών οργάνων, ιδιαίτερα σε καταστάσεις κρίσης
- Την προώθηση της αποδοτικότητας και των καινοτόμων μεταρρυθμίσεων
- Την προώθηση της διαφάνειας και των ανοιχτών κυβερνητικών δεδομένων
- Τη βελτίωση της ικανότητας και αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης
- Την πολιτική και συνταγματική μεταρρύθμιση.

Στην πράξη, ωστόσο, ο υπουργικός συντονισμός και η επίλυση διαφορών μεταξύ των μελών της Κυβέρνησης ανήκει παραδοσιακά στις αρμοδιότητες του Πρωθυπουργικού Γραφείου και των Μόνιμων Επιτροπών και όχι του Γραφείου του ΥΣ.

3. Βασιλικό Θησαυροφυλάκιο (Her Majesty's Treasury). Συνιστά το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών του ΗΒ. Το Βασιλικό Θησαυροφυλάκιο εντάσσεται στο ΚΔ, διότι ανάμεσα στις αρμοδιότητές του είναι η θέση κατευθυντήριων γραμμών και εν γένει ο σχεδιασμός της οικονομικής και αναπτυξιακής στρατηγικής του ΗΒ.

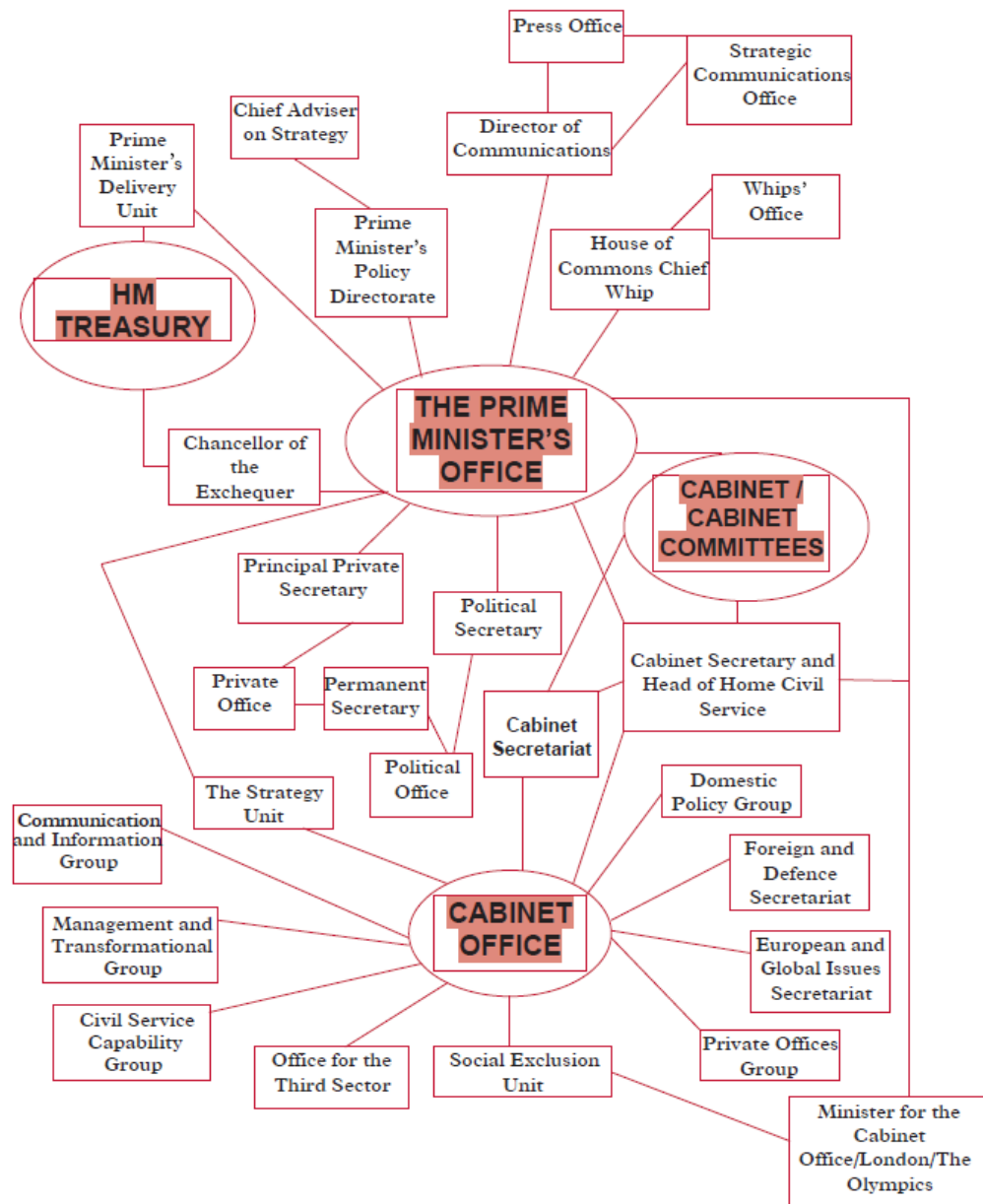
Εξάλλου, σε παραδοσιακές μορφές διακυβέρνησης, όπου απουσιάζουν συντονιστικές δομές, το Υπουργείο Οικονομικών κατέχει άτυπα τον ρόλο του ΚΔ (Alessandro, et al., 2013: 5). Μέσω του καθορισμού του επιτρεπόμενου ορίου δημοσίων δαπανών (προϋπολογισμός), επιτυγχάνεται οικονομικός, κυρίως, συντονισμός των πολιτικών των δημοσίων φορέων.

Εικόνα 11: Κέντρο Διακυβέρνησης Ηνωμένου Βασιλείου



Πηγή: Ίδια επεξεργασία.

Οργανόγραμμα 5: Κέντρο Διακυβέρνησης Ηνωμένου Βασιλείου



Πηγή: House of Lords, 2010: 66.

Εικόνα 12: Αριθμός Υπαλλήλων Κέντρου Διακυβέρνησης

Δομές	Αριθμός Υπαλλήλων
Πρωθυπουργικό Γραφείο	<i>Δεν υπάρχουν στοιχεία</i>
Γραφείο Υπουργικού Συμβουλίου	2.050
Βασιλικό Θησαυροφυλάκιο	1.500

Πηγή: Ιδία επεξεργασία¹².

Αποτελεσματικότητα Κέντρου Διακυβέρνησης

Όπως προαναφέρθηκε, η κυβερνητική και διοικητική οργάνωση του ΗΒ είναι ιδιαίτερα πολύπλοκη. Συντονιστικό ρόλο διαδραματίζει ο Πρωθυπουργός και οι Μόνιμες Επιτροπές και Υποεπιτροπές, καθώς κατέχουν οριζόντιες συντονιστικές αρμοδιότητες. Ο Πρωθυπουργός εξασφαλίζει την αποτελεσματικότητα του Υπουργικού Συμβουλίου και της Κυβέρνησης (O'Donnell, 2011: 22)¹³. Ταυτόχρονα, μεγάλος αριθμός αρμοδιοτήτων έχει ανατεθεί σε οργανώσεις που δεν εντάσσονται στον στενό δημόσιο τομέα, με αποτέλεσμα να είναι δυσχερής ο συντονισμός τους (Dommert & Flinders, 2014: 5).

Το ΥΣ είναι το ανώτατο αποφασιστικό όργανο της χώρας και υπέχει συλλογική ευθύνη για τις πράξεις ή παραλείψεις του απέναντι στο Κοινοβούλιο. Στην πράξη, ωστόσο, λειτουργεί περισσότερο σαν κυρωτική ομάδα των αποφάσεων του Πρωθυπουργού παρά σαν σώμα λήψης αποφάσεων (Hague & Harrop, 2004: 279). Το γεγονός αυτό οφείλεται στον κατακερματισμό του και στην αύξηση του αριθμού, της πολυπλοκότητας και της αλληλεξάρτησης των λειτουργιών του (Dunleavy & Rhodes, 1990: 11).

Το ΠΓ και το Γραφείο του ΥΣ συνιστούν συμπληρωματικές Υπηρεσίες. Η μεταξύ τους διοικητική σχέση δεν είναι ξεκάθαρη, καθώς δεν υπάρχουν επίσημα κείμενα που να την αναλύουν επαρκώς. Στην πράξη ωστόσο, το Γραφείο του ΥΣ έχει μετεξελιχθεί σε de facto Πρωθυπουργικό Υπουργείο (Truswell & Atkinson, 2011: 21).

Η ανωτέρω περιγραφόμενη οργάνωση έχει κατηγορηθεί ότι προκαλεί έλλειμμα στρατηγικού σχεδιασμού και κυβερνητικής συνοχής. Έχει υποστηριχθεί ότι το ΚΔ

¹² Τα δεδομένα συλλέχθηκαν από τις εξής πηγές: HM Treasury, 2019: 5 και από τον διαδικτυακό τόπο του Πρωθυπουργικού Γραφείου του ΗΒ στο: <https://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office/about>.

¹³ *It is a fundamental part of the Prime Minister's role to ensure that Cabinet and the Government are structured in the most effective way.*

συνδυάζει έναν πολύ ισχυρό παίκτη, τον Πρωθυπουργό, ο οποίος όμως δεν διαθέτει επαρκή εργαλεία οριζόντιας διακυβέρνησης (Elgie, 2011: 68, Blick & Jones, 2010: 4).

Η αποτελεσματικότητα της διακυβέρνησης απαιτεί ένα ισχυρό κέντρο όσον αφορά τις δομές, τις διαδικασίες και το προσωπικό (Harris & Rutter, 2014: 62). Όπως προαναφέρθηκε, το ΚΔ αποτελείται σήμερα από το Γραφείο του Πρωθυπουργού και από το Γραφείο της Κυβέρνησης. Οι δύο υπηρεσίες υπάγονται στον Πρωθυπουργό, εντούτοις επικρατεί διχογνωμία σχετικά με την αναγκαιότητα υπαγωγής τους στον Πρωθυπουργό ατομικά ή στην Κυβέρνηση συλλογικά.

Συγκεκριμένα, έχει υποστηριχθεί ότι η υπαγωγή των ως άνω υπηρεσιών στον Πρωθυπουργό είναι πιθανό να υπονομεύσει τη συνοχή της Κυβέρνησης. Και αυτό γιατί ο ρόλος του Πρωθυπουργού είναι να αναζητά τη συμφιλίωση και τον συμβιβασμό μεταξύ των Υπουργών, και όχι να έχει εκτελεστικές και διοικητικές εξουσίες. Αντίθετα, είναι προτιμότερη η πρόβλεψη ενός φορέα που να υπάγεται στο ΥΣ συλλογικά. Ο κυβερνητικός συντονισμός είναι αποτελεσματικότερος όταν είναι οριζόντιος με τη συμμετοχή κάθε Υπουργού, παρά όταν είναι κάθετος μέσω της ιεραρχίας, στην κορυφή της οποίας τίθεται ο Πρωθυπουργός (Blick & Jones, 2010: 6). Άλλωστε, η αποστολή του Γραφείου του ΥΣ είναι η διαχείριση και προώθηση της λήψης αποφάσεων κατά τρόπο συλλογικό. Επομένως, όσο το τελευταίο μετατρέπεται σταδιακά σε Υπουργείο του Πρωθυπουργού, τόσο περισσότερο υπονομεύεται η συλλογικότητα και η λογοδοσία των μελών της Κυβέρνησης.

Επιπροσθέτως, υποστηρίζεται ότι η «υπουργειοποίηση» των Υπηρεσιών που υπάγονται στον Πρωθυπουργό θα καταστήσει αναγκαίο αφενός τον διορισμό ενός επικεφαλής (chief of staff) και αφετέρου την οργάνωση της Υπηρεσίας σε βαθμίδες βάσει ιεραρχίας (Blick & Jones, 2010: 6). Έτσι, όμως, ο Πρωθυπουργός θα απολέσει την άμεση επαφή του με την Υπηρεσία του, αφού θα δημιουργηθεί μια πρόσθετη διοικητική βαθμίδα ανάμεσα σε αυτόν και το προσωπικό. Η διαδικασία αυτή θα επηρεάσει αρνητικά το εύρος ελέγχου και εποπτείας (span of control) του Πρωθυπουργού ως υπηρεσιακά προϊσταμένου (Μακροδημήτρης, 2009: 214).

Στη διοικητική πραγματικότητα του ΗΒ προτιμάται δε η σύσταση τομεακών επιτροπών σε επίπεδο Υπουργών, οι οποίες είναι αρμόδιες για την επίλυση των συγκρούσεων που ανακύπτουν εντός της Κυβέρνησης. Προτιμάται δηλαδή να καταγράφονται και να επιλύονται οι διαφορές μεταξύ των μελών της Κυβέρνησης από τα ίδια τα μέλη της,

παρά να απαιτείται η μεσολάβηση του Πρωθυπουργού. Εξάλλου, ένα κριτήριο αποτελεσματικότητας του ΚΔ είναι η ικανότητά του στον ρόλο του διαμεσολαβητή (OECD, 2014: 27).

Καταληκτικές παρατηρήσεις

Η παραπάνω συνοπτική ανάλυση της πρακτικής του ΗΒ και η κριτική που κατά καιρούς έχει ασκηθεί στον τρόπο λειτουργίας του μπορούν να τύχουν ανάλογης εφαρμογής και για την Ελλάδα. Όπως αναφέρθηκε, οι δυσλειτουργίες που παρουσιάζει το ΚΔ του ΗΒ προκύπτουν αφενός από τη συμπληρωματικότητα των δύο Υπηρεσιών και αφετέρου από τη διχογνωμία που επικρατεί σχετικά με τον ρόλο που θα πρέπει να διαδραματίζει ο Πρωθυπουργός. Η κριτική που ασκήθηκε θα αξιοποιηθεί για την αξιολόγηση της Προεδρίας της Κυβέρνησης στα κεφάλαια που ακολουθούν.

6. Η ΠΡΟΕΔΡΙΑ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Μία ριζική αλλαγή;

Οι δυσλειτουργίες που παρουσίασε η συνύπαρξη των τριών Γενικών Γραμματειών έφερε εκ νέου στο προσκήνιο την ανάγκη προώθησης ενός ισχυρού συντονιστικού πυρήνα υπό την καθοδήγηση του Πρωθυπουργού¹⁴. Η λύση που επιλέχθηκε¹⁵ ήταν η σύσταση μιας αυτοτελούς επιτελικής Υπηρεσίας, υπαγόμενης στον Πρωθυπουργό. Η Προεδρία της Κυβέρνησης (ΠτΚ), όπως ονομάστηκε, υποστηρίζει τον Πρωθυπουργό με στόχο την επίτευξη συνοχής και αποτελεσματικότητας στο κυβερνητικό έργο (άρθρο 22 ν. 4622/2019).

Η υλοποίηση της μεταρρύθμισης της ΠτΚ ακολούθησε ένα μοντέλο «εκ των άνω» εφαρμογής. Αναλυτικότερα, η Κυβέρνηση έθεσε τον στρατηγικό στόχο για βελτίωση της διυπουργικής αποτελεσματικότητας και καθόρισε τις ενέργειες που πρέπει να υλοποιηθούν για την επίτευξη του ανωτέρω στόχου, επισημαίνοντας παράλληλα τις δυσκολίες και τα προβλήματα που ενδέχεται να ανακύψουν (Pülzl & Treib, 2007: 91). Έτσι, η πολιτική σχεδιάστηκε από την κορυφή, δηλαδή την Κυβέρνηση, και εφαρμόστηκε από τη Διοίκηση μέσω της ιεραρχικής πυραμίδας.

Η Προεδρία συνιστά την τελευταία από τις προσπάθειες διαμόρφωσης των υπηρεσιών που υπάγονται στον Πρωθυπουργό. Η διαδικασία υλοποίησης ακολούθησε διάφορα στάδια (μετεξέλιξη του Πολιτικού Γραφείου Πρωθυπουργού σε ΓΓ, σύσταση ΓΓ Συντονισμού κ.τ.λ.) προκειμένου να βρεθεί το κατάλληλο μίγμα πολιτικής που ταιριάζει καλύτερα στην ελληνική περίπτωση. Σημαντικός ήταν ο ρόλος που διαδραμάτισαν οι εκθέσεις διεθνών οργανισμών όπως ο ΟΟΣΑ, οι πιέσεις για σύγκλιση με τον μέσο όρο της ΕΕ μέσω των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής, και η ανάγκη βελτίωσης των διοικητικών δομών σε σύντομο χρονικό διάστημα. Μετά ταύτα, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η υλοποίηση της πολιτικής ενίσχυσης του συντονισμού δεν έχει τη μορφή μιας «εκ των άνω» επιβολής αλλά αντίθετα παρουσιάζεται ως ένα συνεχές πολιτικής – δράσης, όπου λαμβάνουν χώρα διαρκώς διαδικασίες

¹⁴ Βλ. σχετικά την Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Επιτελικό κράτος: Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης», σελ. 6.

¹⁵ Κατόπιν έρευνας των συνοδευτικών εγγράφων του νόμου 4622, ήτοι της αιτιολογικής έκθεσης, της έκθεσης της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής και των πρακτικών συζήτησης του σχετικού νομοσχεδίου στη Βουλή, δεν εντοπίστηκαν εναλλακτικές λύσεις υλοποίησης σύμφωνα με τον Κύκλο Δημόσιας Πολιτικής.

αλληλεπίδρασης, διαπραγμάτευσης και αναδιαμόρφωσης της πολιτικής (Barrett & Fudge, 1981).

6.1. Η διάρθρωση της Προεδρίας της Κυβέρνησης

Η ΠτΚ αποτελεί τομή σχετικά με τον τρόπο διακυβέρνησης στην Ελλάδα. Ο νέος επιτελικός φορέας συστάθηκε για να αναλάβει το έργο του συντονισμού του κυβερνητικού έργου, ως ένας ενδιάμεσος φορέας μεταξύ των Υπουργείων¹⁶. Αποστολή της είναι η υποστήριξη του Πρωθυπουργού στο έργο του προκειμένου να επιτυγχάνεται η συνοχή και η αποτελεσματικότητα της κυβερνητικής δράσης (άρθρα 21, 22 ν. 4622/2019). Στις αρμοδιότητές της συμπεριλαμβάνονται¹⁷:

1. Η επίλυση διαφορών μεταξύ συναρμόδιων υπηρεσιών
2. Η τήρηση των εργαλείων και αρχών καλής νομοθέτησης
3. Η επικοινωνιακή στρατηγική της Κυβέρνησης
4. Ο υποστηρικτικός ρόλος των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων.

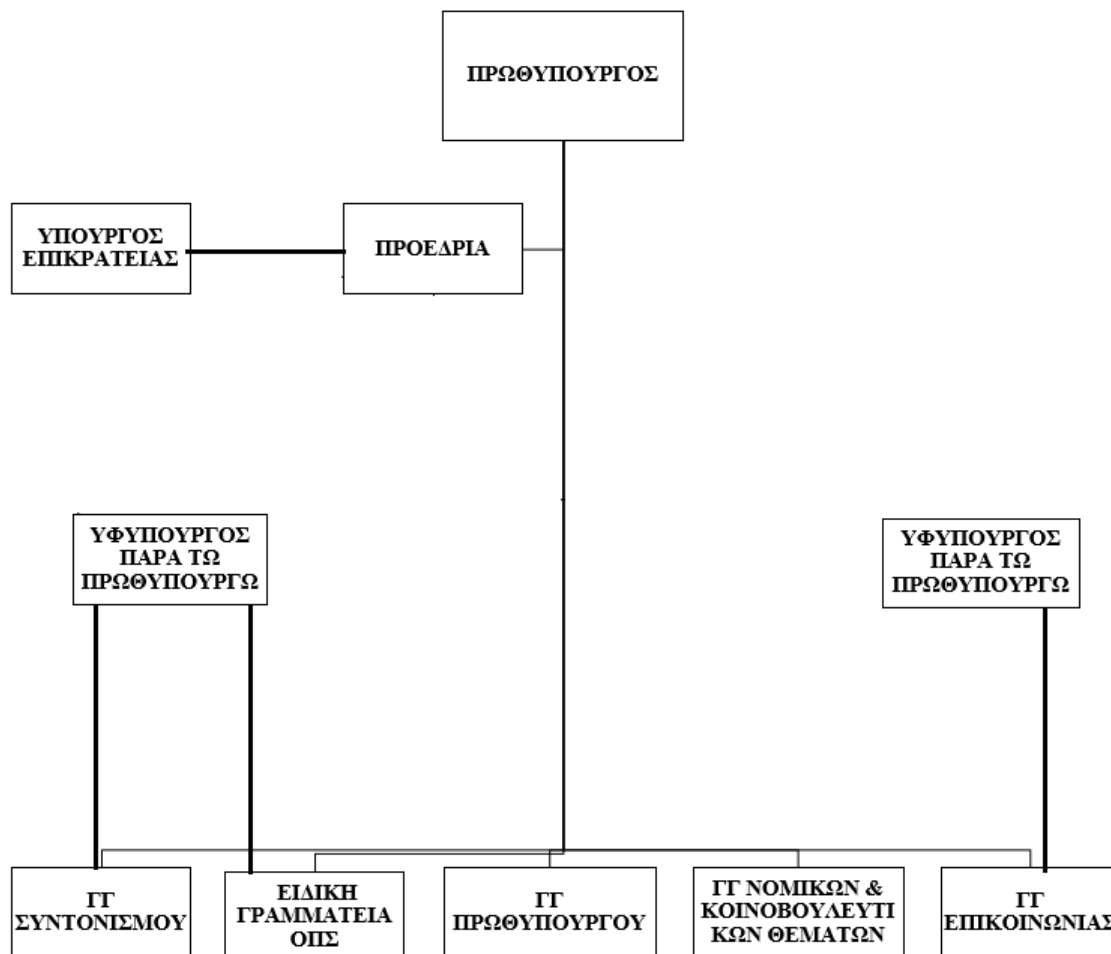
Οι Γενικοί Γραμματείς ως Προϊστάμενοι των ΓΓ της Προεδρίας της Κυβέρνησης διαθέτουν πολύ ισχυρό θεσμικό ρόλο στη δημόσια διοίκηση. Ιεραρχικά τοποθετούνται αμέσως μετά τον Πρωθυπουργό ή τον αρμόδιο Υπουργό στον οποίο υπάγονται. Ο ρόλος τους είναι συντονιστικός όσον αφορά τις κυβερνητικές πολιτικές και ταυτόχρονα διαμεσολαβητικός, δεδομένου ότι αποτελούν τον ενδιάμεσο κρίκο στην επικοινωνία των Υπουργείων με τον Πρωθυπουργό.

Η Προεδρία διαρθρώνεται σε πέντε Γενικές και μία Ειδική Γραμματεία, όπως θα αναλυθεί ακολούθως. Επίσης, σε αυτήν υπάγεται πλέον η Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών και το Εθνικό Τυπογραφείο.

¹⁶ Σύμφωνα με τον νόμο 4622/2019 στελεχώνεται από 440 υπαλλήλους (άρθρο 29). Δεδομένου ότι δεν έχει εκδοθεί ακόμα ο Οργανισμός του φορέα (σύμφωνα με τη ΓΓ Πρωθυπουργού αναμένεται να εκδοθεί εντός του φθινοπώρου 2020), δεν είναι γνωστό με ποιον τρόπο επιμερίζεται το προσωπικό στις επιμέρους ΓΓ.

¹⁷ Σύμφωνα με τον καθηγητή Μακρυδημήτρη η στοχοθεσία μιας οργάνωσης εξασφαλίζεται με τη λειτουργία τριών οργάνων: του ανιχνευτή ο οποίος συλλέγει πληροφορίες για τις δράσεις του συστήματος, του κυβερνήτη ο οποίος λαμβάνει τις αποφάσεις, και του εκτελεστή ο οποίος τις εφαρμόζει (Μακρυδημήτρης, 2009: 292). Σύμφωνα με την παραπάνω προσέγγιση η Προεδρία έχει τον διττό ρόλο του ανιχνευτή και του κυβερνήτη, ενώ εκτελεστές παραμένουν τα Υπουργεία.

Οργανόγραμμα 6: Προεδρία της Κυβέρνησης



Πηγή: Ιδία επεξεργασία.

6.2. Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού

Η Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού με τη σημερινή της μορφή (άρθρο 23 ν. 4622/2019 και Υ8/2019) έχει ως αποστολή της τη διοικητική και οικονομική υποστήριξη της Προεδρίας της Κυβέρνησης. Διαρθρώνεται στους εξής τομείς αρμοδιοτήτων:

Τομέας Υποστήριξης Πρωθυπουργού. Αποτελείται από το Ιδιαίτερο Γραφείο Πρωθυπουργού, το Γραφείο Αρχείων και Πρωτοκόλλου, το Γραφείο Τύπου Προεδρίας, το Γραφείο Επικοινωνίας και το Γραφείο Ψηφιακής Επικοινωνίας.

Τομέας Επιστημονικής Υποστήριξης Πρωθυπουργού. Αποτελείται από το Νομικό Γραφείο, το Οικονομικό Γραφείο, το Διπλωματικό Γραφείο, το Γραφείο Συμβούλου

Εθνικής Ασφάλειας, το Γραφείο Θεμάτων Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Γραφείο Στρατηγικού Σχεδιασμού, το Γραφείο Κοινωνικών Υποθέσεων και το Γραφείο Μακεδονίας.

Τομέας Διοικητικής Υποστήριξης της Προεδρίας της Κυβέρνησης. Αποτελείται από τη Μονάδα Διοικητικής και Οικονομικής Υποστήριξης της Προεδρίας της Κυβέρνησης. Η συγκεκριμένη Μονάδα είναι αρμόδια για:

- Ζητήματα του προσωπικού που απασχολείται στην Προεδρία
- Την οικονομική διαχείριση της Προεδρίας
- Θέματα που αφορούν αποδοχές, επιδόματα, οδοιπορικά, έξοδα κίνησης, αποζημιώσεις και εν γένει απολαβές του προσωπικού της Προεδρίας
- Το αρχείο και το Πρωτοκόλλου της Υπηρεσίας
- Συμβάσεις προμηθειών και συντήρησης παγίων και αναλώσιμων υλικών της Υπηρεσίας
- Τη διοργάνωση προγραμματισμένων ετήσιων γευμάτων
- Την ασφάλεια των ηλεκτρομηχανολογικών, τηλεπικοινωνιακών και ηλεκτρονικών εγκαταστάσεων.

Οργανόγραμμα 7: ΓΓ Πρωθυπουργού



Πηγή: Ϊδία επεξεργασία.

Βάσει του νέου Οργανισμού της ΠτΚ (αναμένεται το π.δ.), η διάρθρωση της ΓΓ θα μεταβληθεί. Τα Γραφεία θα αυξηθούν (π.χ. Γραφείο Στρατηγικής και Πολιτικής Επικοινωνίας κ.τ.λ.), σε σχέση με όσα προβλέπονται στον ν. 4622/2019 (Μάνδρου, 2020).

6.3. Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων

Η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων έχει ως αποστολή της τη διασφάλιση της συνοχής και του συντονισμού του νομοπαρασκευαστικού έργου, καθώς και την υποστήριξη του Υπουργικού Συμβουλίου και εν γένει των συλλογικών οργάνων (άρθρο 25). Όπως προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση του νόμου 4622/2019, στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων μεταφέρονται όλες οι αρμοδιότητες και οι επιτροπές που υπάγονταν στην καταργηθείσα Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης¹⁸. Η ΓΓ:

¹⁸ Βλ. σχετικά την Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Επιτελικό κράτος: Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης», σελ. 22.

- Αναλαμβάνει την τελική νομοπαρασκευαστική επεξεργασία των νομοσχεδίων πριν κατατεθούν στη Βουλή
- Δημοσιεύει νόμους και κανονιστικές πράξεις στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης
- Συντονίζει τις δράσεις κωδικοποίησης και αναμόρφωσης του δικαίου
- Εφαρμόζει τις αρχές και τα εργαλεία της Καλής Νομοθέτησης
- Αναλαμβάνει τη νομική υποστήριξη του Πρωθυπουργού
- Συνεργάζεται με τις υπηρεσίες της Βουλής για θέματα που αφορούν τη σχέση Βουλής – Κυβέρνησης
- Προωθεί ενέργειες με σκοπό την αποφυγή σύγκρουσης συμφερόντων των κυβερνητικών στελεχών και εφαρμόζει τις διατάξεις περί δεοντολογίας.

Ο Γενικός Γραμματέας προΐσταται της υπηρεσίας και προσυπογράφει κάθε έγγραφο που υπάγεται στην αρμοδιότητά του. Αποτελεί άμεσο βοηθό του Πρωθυπουργού, αφού παρακολουθεί την υλοποίηση των αποφάσεων των συλλογικών οργάνων και ενημερώνει συναφώς τον Πρωθυπουργό. Ασκεί καθήκοντα γραμματέα σε συλλογικά όργανα και συνεργάζεται με τον Πρόεδρο της Βουλής και τα κυβερνητικά στελέχη για θέματα που αφορούν τη ΓΓ.

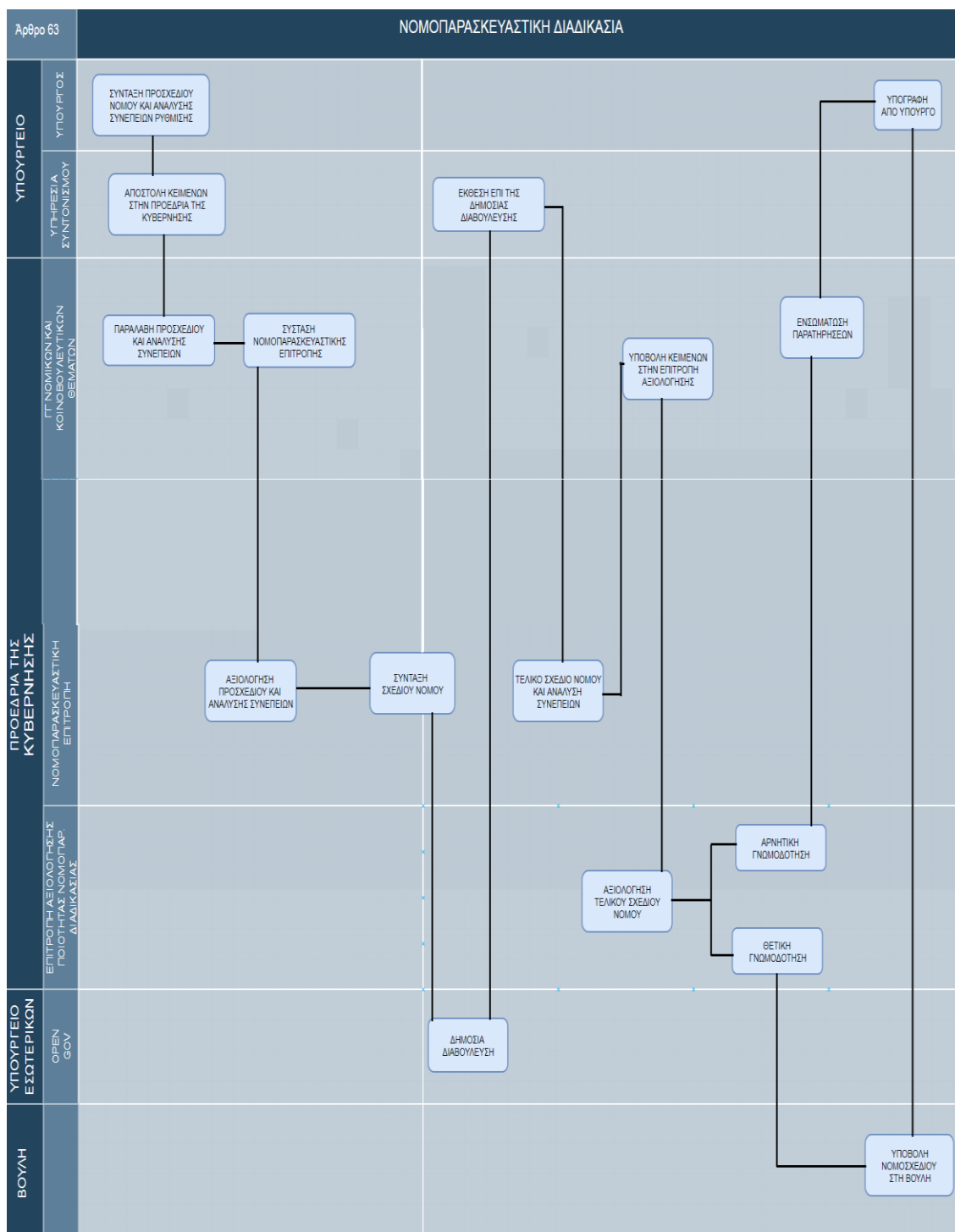
Τα σημαντικότερα καθήκοντα του Γενικού Γραμματέα αφορούν τον συντονισμό και κυρίως τον διαμεσολαβητικό χαρακτήρα που κατέχει κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία. Συγκεκριμένα, ο Γενικός Γραμματέας εγκρίνει τη διαβίβαση των σχεδίων των προεδρικών διαταγμάτων που αποστέλλονται από το αρμόδιο Υπουργείο στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Μετά την επεξεργασία εξετάζει τη συμμόρφωση της Διοίκησης με τις υποδείξεις του ΣτΕ και στη συνέχεια τα διαβιβάζει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.

Αναφορικά με τις κανονιστικές πράξεις βαρύνουσας σημασίας, ο Γενικός Γραμματέας τις αξιολογεί πριν αποσταλούν στο ΣτΕ. Σε περίπτωση που κρίνει ότι κάποια πράξη πάσχει από νομικό κώλυμα, την επιστρέφει στο επισπεύδον Υπουργείο με διορθώσεις για την επανυποβολή της.

Βάσει του άρθρου 63 ν.4622/2019, ο αρμόδιος Υπουργός υποβάλλει στη ΓΓ Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων προσχέδιο νόμου και προκαταρκτική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης (Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, 2020: 63). Η ΓΓ συστήνει Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή, η οποία αξιολογεί το

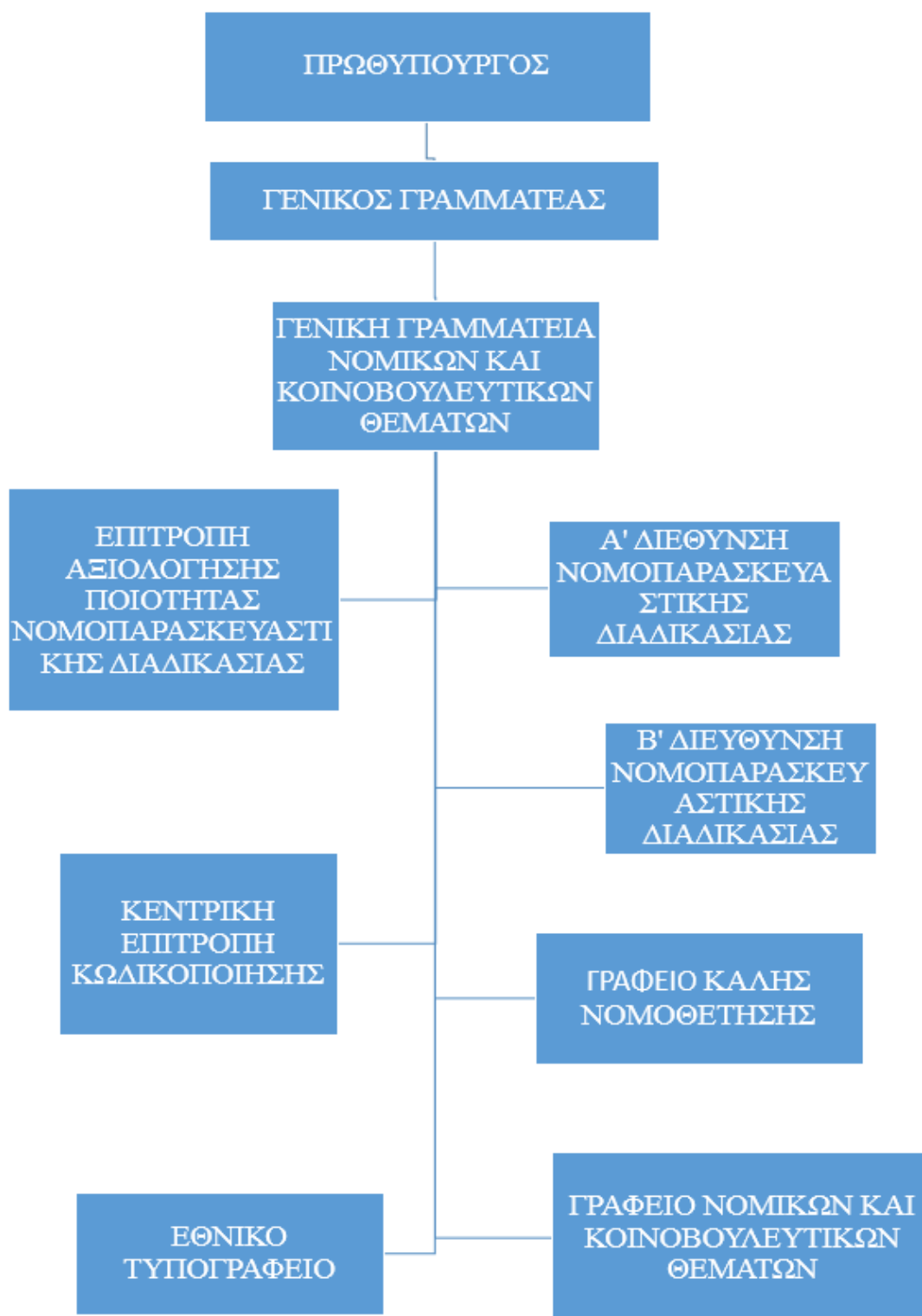
προσχέδιο νόμου και συντάσσει το τελικό σχέδιο βάσει των αρχών Καλής Νομοθέτησης. Το σχέδιο νόμου τίθεται σε δημόσια διαβούλευση για δύο εβδομάδες στον διαδικτυακό τόπο orengon.gr. Μετά το πέρας της διαβούλευσης η Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή ενσωματώνει τυχόν σχόλια, καταρτίζει την τελική εκδοχή του νομοσχεδίου και την παραδίδει στη ΓΓ Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων. Ο Γενικός Γραμματέας υποβάλλει το σχέδιο νόμου και την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης στην Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας. Αν η τελευταία γνωμοδοτήσει θετικά, τα κείμενα υποβάλλονται στη Βουλή για ψήφιση. Σε αντίθετη περίπτωση, τα κείμενα επιστρέφονται στη ΓΓ προκειμένου να ενσωματωθούν οι παρατηρήσεις της Επιτροπής και στη συνέχεια να υπογραφούν εκ νέου από τον αρμόδιο Υπουργό.

Εικόνα 13: Διάγραμμα Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας



Πηγή: Ιδία επεξεργασία.

Οργανόγραμμα 8: ΓΓ Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων¹⁹



Πηγή: Ίδια επεξεργασία.

¹⁹ Η Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας συνιστά διάδοχο της ΚΕΝΕ. Σημειώνεται ότι η Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής πρότεινε να μετονομαστεί σε Επιτροπή Ποιοτικής Αξιολόγησης της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας (Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής, 2019: 18).

Η σύσταση της προαναφερόμενης ΓΓ και οι διατάξεις που αφορούν την Καλή Νομοθέτηση (άρθρα 57-67) αποσκοπούν στην αντιμετώπιση της πολυνομίας και κακονομίας. Η ΓΓ κατέχει σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση της νομοθετικής και κανονιστικής ύλης και στον καθορισμό των ρυθμίσεων που θα καταστήσουν την εθνική νομοθεσία περισσότερο ποιοτική (Μακρυδημήτρης, 2008: 144).

Οι αρμοδιότητες του Γενικού Γραμματέα τον καθιστούν βασικό παίκτη της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Το άρθρο 25 παρέχει στον Γενικό Γραμματέα μέσου του ελέγχου και της αξιολόγησης που ασκεί, ένα οιονεί δικαίωμα αρνησικυρίας όσον αφορά τις κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης και τα προεδρικά διατάγματα.

Το σημαντικότερο όμως είναι ότι οι ανωτέρω αρμοδιότητες υποδηλώνουν τη σαφή θεσμική υπεροχή της ΠτΚ σε σχέση με τα Υπουργεία. Έτσι, οι πράξεις του επισπεύδοντος Υπουργείου πριν από τη νομική τους επεξεργασία από το ΣτΕ εξετάζονται και από τη ΓΓ Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων. Η διαδικασία αυτή, παρόλο που προσδίδει κύρος και ασφάλεια δικαίου στο νομικό έργο της Διοίκησης, ουσιαστικά αναδεικνύει την υποβάθμιση του υπουργικού αξιώματος. Η αξιολόγηση που διενεργεί ο Γενικός Γραμματέας και ο νομικός έλεγχος που ασκείται θεωρείται ανώτερος από τον αντίστοιχο που διενεργεί η αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου. Κατά συνέπεια, ο ρόλος του Γενικού Γραμματέα φαίνεται να υπερτερεί του υπουργικού αξιώματος, τουλάχιστον όσον αφορά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία.

6.4. Γενικές Γραμματείες Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτικών, και Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών

Οι Γενικές Γραμματείες Εσωτερικών Πολιτικών, και Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών προβλέπονται στο άρθρο 26 του νόμου 4622/2019. Οι νέες ΓΓ αντικατέστησαν τη ΓΓ Συντονισμού που συστάθηκε με τον νόμο 4109/2013. Αποστολή τους είναι ο συντονισμός και η συνοχή του κυβερνητικού έργου.

Για την εκπλήρωση της αποστολής τους, οι ΓΓ συνεργάζονται στενά με τις επίσης νεοσυσταθείσες Υπηρεσίες Συντονισμού των Υπουργείων και ασκούν τις εξής αρμοδιότητες:

- Καταθέτουν προτάσεις και αναλαμβάνουν τον προγραμματισμό δημοσίων πολιτικών
- Επιβλέπουν, συντονίζουν και αξιολογούν την υλοποίησή τους
- Εξετάζουν τη συμβατότητα των προτεινόμενων ρυθμίσεων και νόμων με την ευρύτερη κυβερνητική πολιτική
- Προτείνουν οριζόντιες πολιτικές μεταξύ περισσότερων Υπουργείων
- Συμβάλλουν στην κατάστροψη της επικοινωνιακής στρατηγικής της Κυβέρνησης
- Καταρτίζουν το Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής και την Έκθεση Ρυθμιστικής Παραγωγής και Αξιολόγησης²⁰.

²⁰ Αναμένεται η έκδοση της σχετικής Έκθεσης.

Οργανόγραμμα 9: Υπηρεσίες Συντονισμού



Πηγή: Ίδια επεξεργασία.

Οι δύο Γενικοί Γραμματείς ως προϊστάμενοι των Υπηρεσιών τους προσυπογράφουν κάθε έγγραφο που υπάγεται στην αρμοδιότητά τους και συνιστούν άμεσους βοηθούς του Πρωθυπουργού. Επιπλέον, προϊστάνται της Πολιτικής Επιτροπής Παρακολούθησης Δημοσίων Πολιτικών και συμβάλλουν ιδίως στην οργάνωση του Υπουργικού Συμβουλίου Προγραμματισμού και Αξιολόγησης της Κυβερνητικής Πολιτικής. Τέλος, αναλαμβάνουν την παρουσίαση της στοχοθεσίας των Υπουργείων που υπάγονται στην αρμοδιότητά τους και ασκούν καθήκοντα γραμματέων σε συλλογικά όργανα, όταν αυτά τους ανατίθενται.

Βάσει της υπ' αριθμ. Υ49/8.8.2020 Πρωθυπουργικής Απόφασης ανατέθηκε στον Γενικό Γραμματέα Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτικών η παράλληλη άσκηση καθηκόντων Γενικού Γραμματέα Συντονισμού Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών. Η ανωτέρω απόφαση ενδέχεται να αποτελεί προσωρινό βήμα πριν την ενοποίηση των δύο ΓΓ ή να οφείλεται στην αναζήτηση κατάλληλου προσώπου για το αξίωμα του Γενικού Γραμματέα. Σε κάθε περίπτωση η διατήρηση του παραπάνω καθεστώτος επί μακρόν μπορεί να λειτουργήσει ως ανάχωμα για την ομαλή λειτουργία των δύο Υπηρεσιών.

Περαιτέρω, οι ΓΓ συνεργάζονται με την ΕΓ ΟΠΣ και το Εθνικό Συντονιστικό Όργανο²¹ ανάλογα με το υπό κρίση ζήτημα και τον επιδιωκόμενο σκοπό. Εντούτοις, η υπερβολική χρήση μηχανισμών ελέγχου (εν προκειμένω ελέγχου εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών) δεν αποκλείεται να καταλήξει σε συρρίκνωση της αναγκαίας αυτονομίας και ευελιξίας των Υπουργείων (Μακρυδημήτρης, 2009: 204).

6.5. Ειδική Γραμματεία ΟΠΣ Παρακολούθησης και Αξιολόγησης Κυβερνητικού Έργου

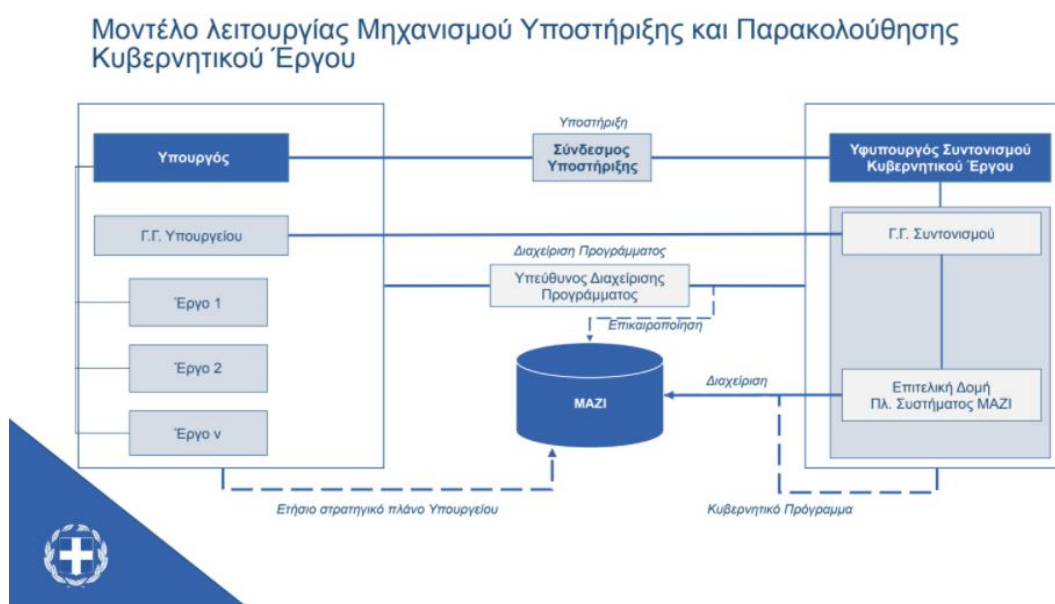
Ο νομοθέτης στο άρθρο 27 του νόμου 4622/2019 προέβλεψε τη σύσταση μιας Ειδικής Γραμματείας στην ΠτΚ με αρμοδιότητα την παρακολούθηση και αξιολόγηση του κυβερνητικού έργου μέσω Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος. Η ΕΓ αποτελείται από τα εξής Γραφεία:

²¹ Το Εθνικό Συντονιστικό Όργανο Ελέγχου και Λογοδοσίας (άρθρο 103) υπάγεται στη νεοσυσταθείσα Εθνική Αρχή Διαφάνειας, με συντονιστικές αρμοδιότητες στον τομέα της διαφθοράς.

- Γραφείο Λειτουργίας του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος. Είναι αρμόδιο για το τεχνικό σκέλος της λειτουργίας του ΟΠΣ «ΜΑΖΙ». Συγκεκριμένα, φροντίζει για την αδιάλειπτη λειτουργία και την ασφάλεια του ΟΠΣ, αναβαθμίζει και συντηρεί συνεχώς τον εξοπλισμό και διαχειρίζεται τα δικαιώματα πρόσβασης των χρηστών. Επιπλέον, παρέχει άμεση υποστήριξη στους χρήστες και διασφαλίζει την ακεραιότητα και τον ποιοτικό έλεγχο των δεδομένων που εισάγονται και διακινούνται στο σύστημα.

Για τους σκοπούς της συστηματικής παρακολούθησης και του συντονισμού του έργου των Υπουργείων δημιουργήθηκε το κεντρικό Πληροφοριακό Σύστημα «ΜΑΖΙ». Το «ΜΑΖΙ» καταγράφει το σύνολο των έργων και δράσεων που συνθέτουν το κυβερνητικό πρόγραμμα και προσδιορίζει τα αρμόδια για την υλοποίηση Υπουργεία. Στο ΟΠΣ αποτυπώνονται ο προγραμματισμός των δράσεων, οι εκθέσεις προόδου και η επικαιροποίηση κάθε Προγράμματος.

Εικόνα 14: ΟΠΣ «ΜΑΖΙ»



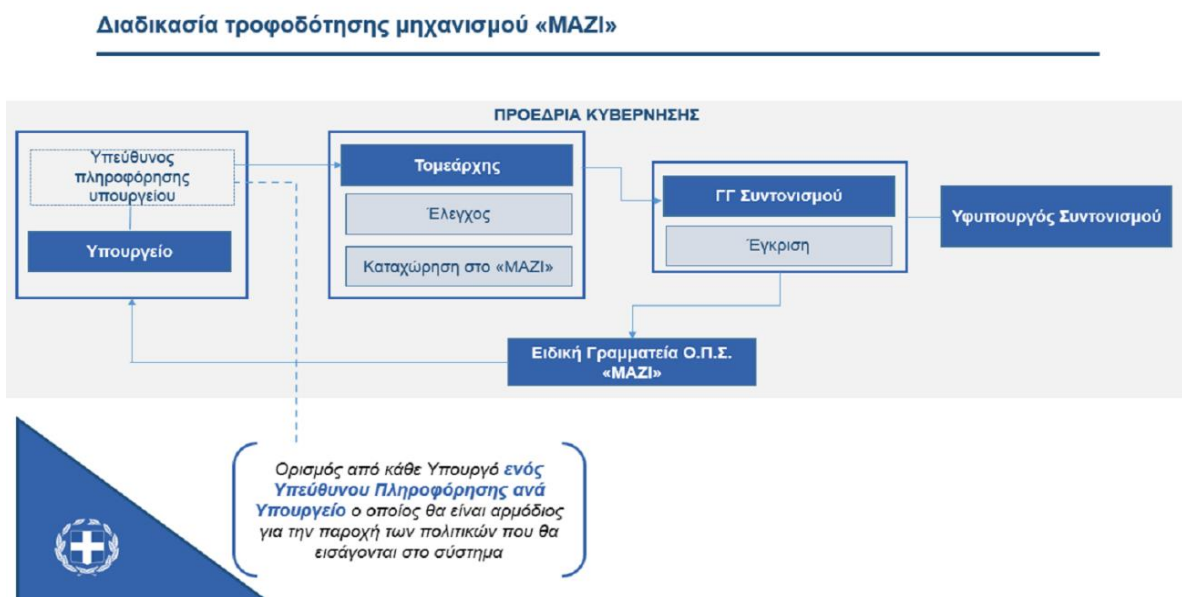
Πηγή: THETOC TEAM, 2019.

Πλήρη πρόσβαση στο «ΜΑΖΙ» διαθέτουν ο Πρωθυπουργός, ο Υπουργός Επικρατείας, ο Υφυπουργός Συντονισμού του κυβερνητικού έργου, ο Κυβερνητικός Εκπρόσωπος, ο Διευθυντής του Γραφείου του Πρωθυπουργού, ο

Διευθυντής του Γραφείου του Πρωθυπουργού στη Βουλή, οι Γενικοί Γραμματείς Συντονισμού και ο Ειδικός Γραμματέας ΟΠΣ.

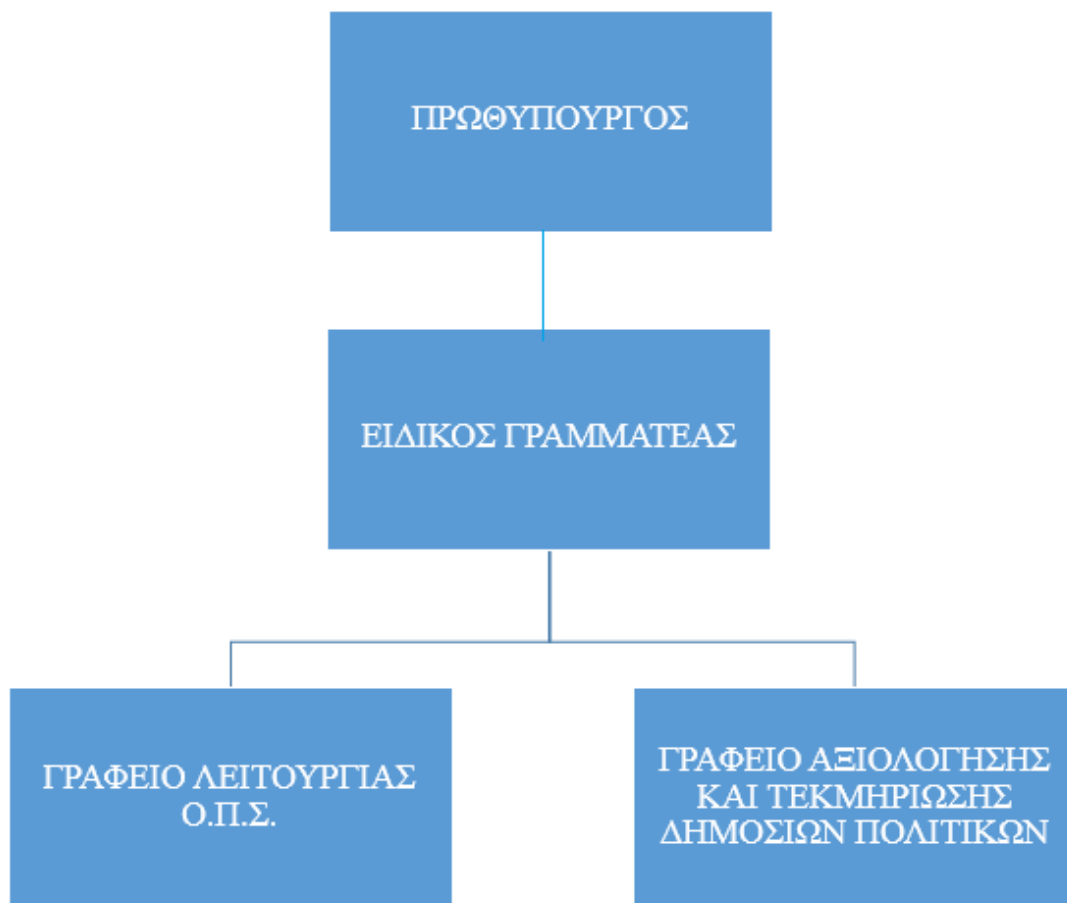
Για τις ανάγκες εφαρμογής και παρακολούθησης του νέου ΟΠΣ προβλέπεται ο ορισμός από κάθε Υπουργό ενός Υπεύθυνου Πληροφόρησης με αρμοδιότητα τον καθορισμό των πολιτικών που θα εισάγονται στο σύστημα.

Εικόνα 15: Τροφοδότηση «ΜΑΖΙ»



Πηγή: Ελληνική Κυβέρνηση, 2020: 6.

- Γραφείο Αξιολόγησης και Τεκμηρίωσης των Δημοσίων Πολιτικών. Το συγκεκριμένο Γραφείο προωθεί τη συστηματική αξιολόγηση των κυβερνητικών πολιτικών, καταρτίζει κοινή για όλους τους φορείς μεθοδολογία αξιολόγησης εισροών, εκροών, διαδικασιών και αποτελεσμάτων, καθορίζει τους κατάλληλους δείκτες επίδοσης καθώς και τις προτεραιότητες κάθε πολιτικής σύμφωνα με τον κυβερνητικό σχεδιασμό. Επιπρόσθετα, συλλέγει, ταξινομεί και αναλύει την πληροφορία και αναζητά βέλτιστες πρακτικές ανά τομέα πολιτικής. Εξάλλου, ευνοεί τη συμμετοχή των πολιτών και τη διάχυση της πληροφορίας στην κοινωνία, δεδομένου ότι δημοσιεύει τα αποτελέσματα της αξιολόγησης και διοργανώνει δράσεις διαβούλευσης με ερευνητικά κέντρα και την κοινωνία των πολιτών για την προώθηση της δημόσιας συζήτησης.

Οργανόγραμμα 10: ΕΓ Ο.Π.Σ.

Πηγή: Ϊδία επεξεργασία.

Όπως προκύπτει από την περιγραφή των αρμοδιοτήτων της, η ΕΓ αποτελεί ένα μέσο διάχυσης πληροφορίας προς την κοινωνία που προωθεί τη διαφάνεια και τη λογοδοσία. Μέσω της παρακολούθησης των επιμέρους πολιτικών των Υπουργείων ευνοεί τον οριζόντιο συντονισμό των φορέων. Ακόμη, συμβάλλει στη συνολική αποτύπωση των ευρημάτων σε επίπεδο δημόσιας πολιτικής – και όχι σε επίπεδο Υπουργείου, όπως συνέβαινε μέχρι σήμερα.

Βάσει της υπ' αριθμ. Υ129/2019 Πρωθυπουργικής Απόφασης ορίστηκε Υφυπουργός Συντονισμού του κυβερνητικού έργου παρά τω Πρωθυπουργώ, ο οποίος προϊστάται των ΓΓ Συντονισμού και της ΕΓ ΟΠΣ και υποστηρίζει επιχειρησιακά τον Πρωθυπουργό και τον Υπουργό Επικρατείας.

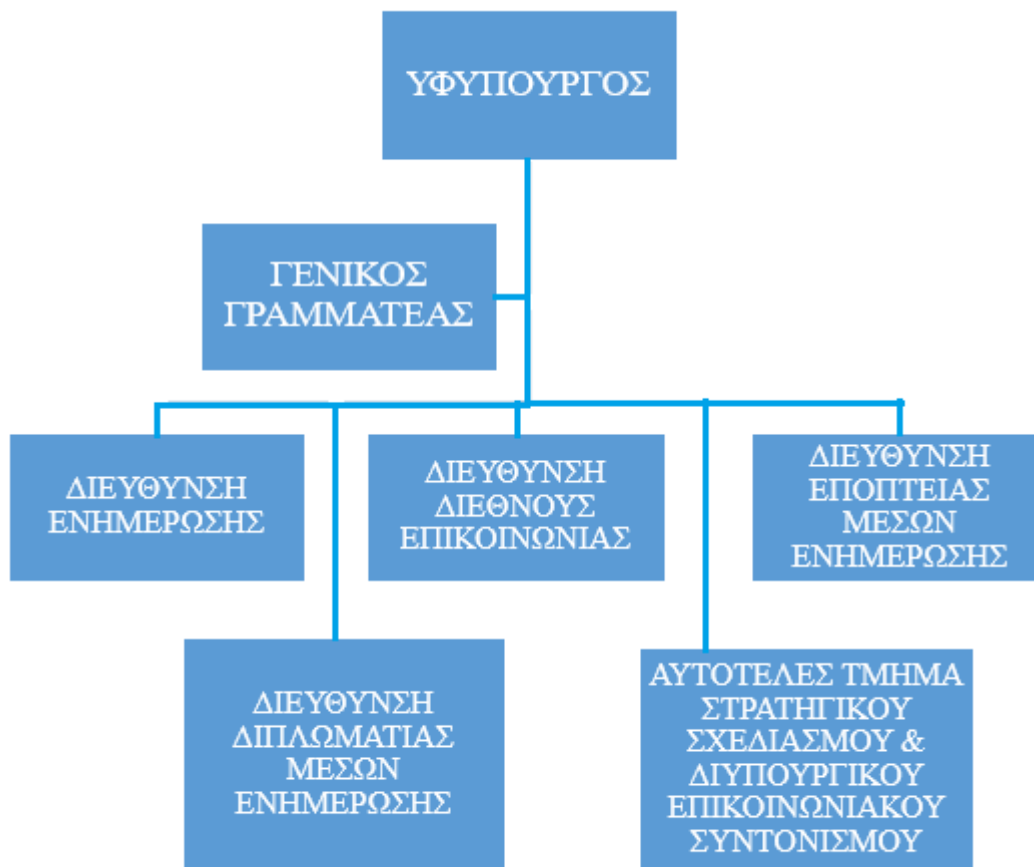
6.6. Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης

Η Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης²² έχει ως αποστολή την επικοινωνία και την έγκυρη και έγκαιρη ενημέρωση των πολιτών σχετικά με το κυβερνητικό έργο (άρθρο 28 ν. 4622/2019). Στο πλαίσιο αυτό είναι υπεύθυνη για:

- Την υποστήριξη του κυβερνητικού εκπροσώπου στα καθήκοντά του
- Την αρωγή των πολιτικών κομμάτων σε θέματα ενημέρωσης
- Την εποπτεία του ευρύτερου χώρου των ΜΜΕ
- Τη διασφάλιση αντικειμενικής και πολυφωνικής πληροφόρησης
- Τη διαμόρφωση κατάλληλης εθνικής πολιτικής στον τομέα των ραδιοτηλεοπτικών μέσων, σύμφωνα με την εξέλιξη της τεχνολογίας
- Τη διαμόρφωση συνεργειών μεταξύ φορέων που δραστηριοποιούνται στον τομέα των ραδιοτηλεοπτικών μέσων
- Τη διασφάλιση της εφαρμογής της ραδιοτηλεοπτικής νομοθεσίας
- Τη διαφύλαξη των αρχείων νεότερης και σύγχρονης ιστορίας που άπτονται του αντικειμένου της.

²² Σημειώνεται ότι η ονομασία της Υπηρεσίας παραλλάσσεται ελαφρώς στον διαδικτυακό της τόπο (ΓΓ Ενημέρωσης και Επικοινωνίας). Βλ. σχετικά: <https://media.gov.gr/>.

Οργανόγραμμα 11: ΓΓ Επικοινωνίας και Ενημέρωσης



Πηγή: Ιδία επεξεργασία.

Ο Γενικός Γραμματέας προΐσταται της Υπηρεσίας, προσυπογράφει κάθε έγγραφο που υπάγεται στην αρμοδιότητά του και συνιστά άμεσο βοηθό του Πρωθυπουργού. Επικουρεί, επίσης, τον αρμόδιο Υπουργό ή τον Κυβερνητικό Εκπρόσωπο σε θέματα ενημέρωσης και επικοινωνίας, βρίσκεται δε σε στενή συνεργασία με τους φορείς της δημόσιας διοίκησης στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του.

Τα μέσα ενημέρωσης συνιστούν το βασικό σημείο πρόσβασης των πολιτών στην πολιτική (Heywood, 2014: 215). Ενισχύουν τις υπάρχουσες απόψεις, επηρεάζουν τον τρόπο σκέψης των πολιτών και προσφέρουν ερμηνευτική πλαισίωση των υπό συζήτηση θεμάτων. Υπό αυτό το πρίσμα, γίνεται αντιληπτός ο λόγος υπαγωγής της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης απευθείας στον Πρωθυπουργό.

7. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

Η αξιολόγηση συνιστά ουσιώδες κεφάλαιο του Κύκλου Πολιτικής, καθώς επιτρέπει τον έλεγχο των αποτελεσμάτων μιας δημόσιας πολιτικής και μπορεί να οδηγήσει σε επαναπροσδιορισμό των προβλημάτων και λύσεων (Λαδή & Νταλάκου, 2016: 182).

Στα κεφάλαια που ακολουθούν θα αξιολογηθεί η ΠτΚ με όρους αποτελεσματικότητας. Δεδομένου ότι η νέα δομή μετράει λιγότερο από έναν χρόνο λειτουργίας, η αξιολόγηση θα συντελεστεί βάσει του θεσμικού της πλαισίου και της μέχρι σήμερα (Σεπτέμβριος 2020) λειτουργίας της – όχι βάσει των εκροών της – ενώ θα ληφθούν υπόψη τα αποτελέσματα προηγούμενων προσπαθειών ενδυνάμωσης του υπουργικού συντονισμού, καθώς και οι προτάσεις εγχώριων και διεθνών εμπειρογνομόνων και οργανισμών.

7.1. Θετική Αποτίμηση

Στο παρόν κεφάλαιο θα εξεταστούν οι θετικές επιδράσεις της μεταρρύθμισης σε επίπεδο λήψης αποφάσεων. Όπως προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση του νόμου 4622/2019, για τη σύσταση της ΠτΚ ελήφθησαν υπόψη οι χρόνιες παθολογίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και οι τρόποι που έχουν προταθεί για την αντιμετώπισή τους. Ιδιαίτερη αναφορά γίνεται στην έκθεση του ΟΟΣΑ για την ελληνική κεντρική διοίκηση²³. Βάσει των πορισμάτων της ανωτέρω έκθεσης, φαίνεται να εφαρμόζονται οι προτάσεις του ΟΟΣΑ στον νόμο για το επιτελικό κράτος.

Ενίσχυση Κέντρου Διακυβέρνησης

Ο νόμος 4622/2019 θέτει στο επίκεντρό του την ενίσχυση του ελληνικού ΚΔ. Οι υποστηρικτικές δομές του Πρωθυπουργού συγκεντρώνονται υπό τη σκέπη της ΠτΚ, συμβάλλοντας με αυτόν τον τρόπο στη μείωση των επικαλύψεων και στον καθορισμό αρμοδιοτήτων μεταξύ των Υπηρεσιών που υπάγονται σε αυτήν. Η Προεδρία αναλαμβάνει στο εξής τον αποκλειστικό ρόλο του ΚΔ. Έτσι, στα θετικά αποτελέσματα μπορεί να ενταχθεί ο ενοποιητικός χαρακτήρας του νόμου, ο οποίος υπηρετεί την αρχή

²³ Βλ. επ' αυτού την Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Επιτελικό κράτος: Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης», σελ. 4.

της ενότητας της κατευθύνσεως και την ανάγκη συναίνεσης σε υπουργικό επίπεδο (Γενική Γραμματεία Κυβέρνησης, 2018: 29).

Ο νόμος 4629/2019 έχει ως αφετηρία τη σύνθεση, τις αρμοδιότητες και τη σύγκληση του ΥΣ (άρθρα 1-5). Η επανάληψη διατάξεων του Συντάγματος και του Κανονισμού Λειτουργίας του ΥΣ έχουν περισσότερο συμβολικό και λιγότερο οργανωτικό χαρακτήρα. Από τα πρώτα κιάλας άρθρα του νόμου διακηρύσσεται η συλλογικότητα της Κυβέρνησης και οι συντονιστικές αρμοδιότητες του Πρωθυπουργού.

Διυπουργικός Συντονισμός

Ο μετασχηματισμός της προϋπάρχουσας ΓΓ Συντονισμού σε δύο Γενικές Γραμματείες υποδηλώνει την έμφαση που αποδίδεται στον συγκεκριμένο τομέα από τον νομοθέτη. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει η αιτιολογική έκθεση του νόμου, οι δύο ΓΓ θα λειτουργήσουν ως ισχυρά συνεκτικά όργανα που θα αντιμετωπίζουν τις αγκυλώσεις και τις επικαλύψεις αρμοδιοτήτων εντός της δημόσιας διοίκησης²⁴. Αποστολή τους είναι ο οριζόντιος συντονισμός των Υπουργείων, η επίλυση διαφωνιών και ο έλεγχος της συμβατότητας των προτεινόμενων ρυθμίσεων με την κυβερνητική πολιτική.

Επιπλέον, βασικό στοιχείο ενδυνάμωσης του κυβερνητικού συντονισμού είναι η πρόβλεψη για ετήσια κατάρτιση Ενοποιημένου Σχεδίου Κυβερνητικής Πολιτικής (ΕΣΚυΠ) και Έκθεσης Ρυθμιστικής Παραγωγής και Αξιολόγησης. Το ΕΣΚυΠ (άρθρο 49) καταρτίζεται από τις ΓΓ Συντονισμού και αποτυπώνει τον ετήσιο κυβερνητικό προγραμματισμό (ρυθμιστικός προγραμματισμός, προσλήψεις, προτεραιότητες κ.τ.λ.). Μέσω του ως άνω Σχεδίου επιτυγχάνεται ο οριζόντιος συντονισμός των πολιτικών των Υπουργείων και ο εκ των προτέρων καθορισμός τους μέσω επιχειρησιακών σχεδίων. Με αυτόν τον τρόπο αποφεύγονται φαινόμενα πολιτικού βολонταρισμού από Υπουργούς και η διαχρονική λειτουργία των Υπουργείων ως «σιλό»²⁵. Οι παραπάνω συνθήκες ευνοούν την κατάστρωση Κοινού Προγραμματισμού με μία προσέγγιση «εκ των άνω», δηλαδή από το ΥΣ προς τα Υπουργεία²⁶.

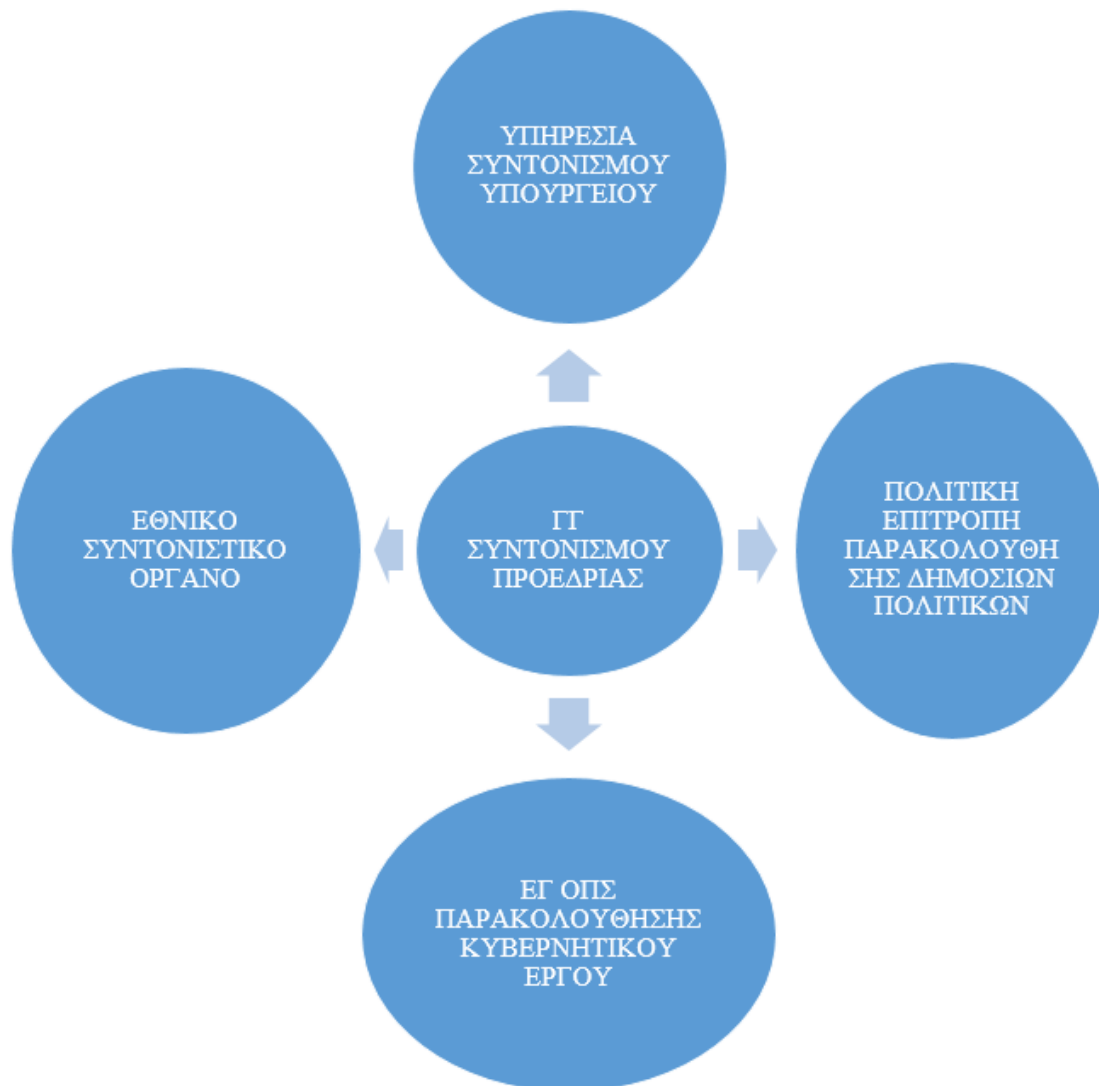
²⁴ Ο.π. σελ. 19.

²⁵ Ο Πρωθυπουργός σε ομιλία του για το σχετικό νομοσχέδιο υποστήριξε ότι ο Κοινός Προγραμματισμός θα οδηγήσει σε συντονισμένη λειτουργία των Υπουργείων και θα αποτρέψει τη λειτουργία τους ως *φέουδων* (Πρωθυπουργός, 2019).

²⁶ Ήδη από τον Νοέμβριο του 2019 ο Υπουργός Επικρατείας εξήγγειλε τη δεύτερη φάση του επιτελικού κράτους, ήτοι την κάθετη οργάνωση και απονομή αρμοδιοτήτων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Έτσι, ο οριζόντιος συντονισμός που προβλέπεται στον νόμο 4629/2019 θα συνοδευτεί από απονομή

Ο νόμος για το επιτελικό κράτος προβλέπει τη σύσταση Υπηρεσιών Συντονισμού σε κάθε Υπουργείο (Άρθρο 38). Οι εν λόγω Υπηρεσίες αναλαμβάνουν τον συντονισμό εντός των Υπουργείων και ενημερώνουν την Προεδρία σχετικά με την υλοποίηση των δημοσίων πολιτικών. Εξάλλου, στον νόμο προβλέπονται και άλλα συντονιστικά όργανα, όπως η Πολιτική Επιτροπή Παρακολούθησης (άρθρο 55) και το Εθνικό Συντονιστικό Όργανο (άρθρο 103). Έτσι, διαμορφώνεται ένα δίκτυο συντονισμού, στο οποίο κεντρικό ρόλο διαδραματίζει η Προεδρία της Κυβέρνησης.

Εικόνα 16: Δίκτυο Συντονισμού



Πηγή: Ιδία επεξεργασία.

Αποτελεσματικότητα διακυβέρνησης

Στον νόμο για το επιτελικό κράτος δίνεται μεγάλη έμφαση στην αποτελεσματικότητα του κυβερνητικού έργου²⁷. Η αναβάθμιση στον εν λόγω τομέα επιτυγχάνεται μέσω της παρακολούθησης από την ΠτΚ της εξέλιξης και αξιολόγησης των κυβερνητικών δράσεων. Μέσω της συνεχούς παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου διασφαλίζεται ότι προγραμματίζονται και υλοποιούνται εγκαίρως οι κυβερνητικοί στόχοι, με αποτέλεσμα να επιτυγχάνονται οι κυβερνητικές προτεραιότητες. Η χρήση

²⁷ Βλ. συναφώς την Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Επιτελικό κράτος: Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης», σελ. 33.

χρονοδιαγραμμάτων και τυποποιημένων διαδικασιών εξασφαλίζει τη διαφάνεια και τη λογοδοσία²⁸.

Υπό το πρίσμα αυτό, η προβλεπόμενη (άρθρο 55) Πολιτική Επιτροπή Παρακολούθησης Δημοσίων Πολιτικών συνεισφέρει ακόμα περισσότερο στην προώθηση της αποτελεσματικότητας, μέσω της παρακολούθησης της υλοποίησης των κυβερνητικών αποφάσεων και της επίλυσης διυπουργικών διαφωνιών.

Επιπλέον, φαίνεται η αποτελεσματικότητα να συνδέεται με τον κυβερνητικό συντονισμό. Συγκεκριμένα, έχει υποστηριχθεί ότι η προώθηση και η παραγωγή νομοθετικού έργου συνιστά έκφανση αποτελεσματικότητας και επιτυχημένου κεντρικού συντονισμού (Κουτνατζής, 2020, Υπουργός Επικρατείας, 2020).

Σε αυτό το πλαίσιο, πολυσήμαντη κρίνεται η πρόβλεψη πολλαπλών επιπέδων παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου, προκειμένου να ελέγχεται η επίτευξη των τεθέντων στόχων (άρθρο 53). Η συγκεκριμένη πρόβλεψη αντιμετωπίζει το χρόνιο έλλειμμα εφαρμογής που χαρακτηρίζει την ελληνική δημόσια διοίκηση.

Σύστημα Παρακολούθησης

Μία καινοτομία του νέου νόμου είναι η δημιουργία νέου πληροφοριακού συστήματος για την καταγραφή και παρακολούθηση του κυβερνητικού έργου («ΜΑΖΙ»). Το «ΜΑΖΙ» συνιστά κρίσιμο εργαλείο παρακολούθησης και διαχείρισης των στρατηγικών στόχων της Κυβέρνησης και λειτουργεί ως συνεκτικός πληροφοριακός ιστός διακυβέρνησης (Καραβοκύρης, 2020). Εντοπίζει τις ανομοιομορφίες στην υλοποίηση των υπουργικών πολιτικών, διασφαλίζει την ενότητα των υπουργικών στόχων και γενικότερα κατοχυρώνει τον συντονισμό της Κυβέρνησης. Με αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται η ολιστική διακυβέρνηση (whole-of-government) και η διυπουργική συνεργασία.

Το νέο πληροφοριακό σύστημα καθώς και η ΕΓ ΟΠΣ (άρθρο 27 ν. 4622/2019) θα διαδραματίσουν ουσιώδη ρόλο στον ψηφιακό μετασχηματισμό του δημοσίου τομέα. Άλλωστε η χώρα μας υστερεί στον τομέα των ψηφιακών δημοσίων υπηρεσιών συγκριτικά με τα υπόλοιπα κράτη της ΕΕ, όπως υποδεικνύει ο Δείκτης Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας (DESI) για το 2020 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020). Η νέα

²⁸ Βλ. Πρακτικά Ολομέλειας Βουλής, Συνεδρίαση Γ', Σύνοδος Α, σελ. 1835.

μεταρρύθμιση αντιμετωπίζει το ανωτέρω πρόβλημα, δίνοντας έμφαση στα σημεία διαπαφής των Υπουργείων, όπου παρουσιάζονται οι περισσότερες καθυστερήσεις και επικαλύψεις (Τσέκος, 2016: 35).

7.2. Κίνδυνοι

Η αξιολόγηση μιας μεταρρύθμισης δεν θα πρέπει μόνο να κρίνεται σε επίπεδο θετού δικαίου, αλλά να εξετάζεται και ο βαθμός υλοποίησης των τεθέντων στόχων και η βελτίωση της λειτουργίας του κράτους (Μποτόπουλος, 2019). Στο παρόν κεφάλαιο θα διερευνηθούν οι κίνδυνοι που ελλοχεύουν από τη σύσταση της ΠτΚ, όπως αυτοί έχουν ήδη διατυπωθεί στον δημόσιο διάλογο και τη θεωρία.

Υπερφόρτωση διοικητικού επιτελείου

Μία σημαντική ατέλεια που παρουσιάζει ο νέος νόμος είναι ότι της δημιουργίας του νέου συντονιστικού φορέα (της ΠτΚ) δεν προηγήθηκε η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των προηγούμενων δομών (Παπαδημητρίου, 2019). Συγκεκριμένα, στην αιτιολογική έκθεση του νόμου 4622/2019 δεν αναφέρεται για ποιον ειδικότερα λόγο θεωρήθηκε ανεπαρκής η έως τότε λειτουργία της ΓΓ Συντονισμού, η οποία και αποτέλεσε πρόταση του TFFG, και αντ' αυτής επιλέχθηκε η σύσταση νέου φορέα. Συνεπώς, δεν αξιοποιήθηκε το μεταρρυθμιστικό κεκτημένο, ενώ η νομοθετική διαδικασία δεν στηρίχθηκε σε επαρκή δεδομένα, όπως φαίνεται από την αιτιολογική έκθεση.

Το μοντέλο που επιλέχθηκε είναι υπερφορτωμένο και στερείται ευελιξίας (Μποτόπουλος, 2019). Όπως φαίνεται στο οργανόγραμμά της, η Προεδρία υπάγεται στον Πρωθυπουργό, ωστόσο αρμοδιότητες επ' αυτής έχουν τόσο ο Υπουργός Επικρατείας, όσο και οι Υφυπουργοί παρά τω Πρωθυπουργώ. Έτσι, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η ίδρυση μιας επιπλέον δομής, της ΠτΚ, δυσχεραίνει μάλλον, παρά διευκολύνει τον κυβερνητικό συντονισμό, αφού προσθέτει έναν νέο παίκτη εντός του διοικητικού συστήματος (θεωρία φθίνοντος συντονισμού).

Αναφορικά με τον κυβερνητικό συντονισμό, εμφανίζονται επικαλύψεις τόσο στο εσωτερικό της Προεδρίας (λ.χ. συνύπαρξη δύο ΓΓ Συντονισμού και μιας ΕΓ ΟΠΣ), όσο και στο εξωτερικό (συνύπαρξη ΠτΚ, Υπηρεσιών Συντονισμού εντός των Υπουργείων,

Πολιτικής Επιτροπής Παρακολούθησης και του Εθνικού Συντονιστικού οργάνου). Η πρόβλεψη περισσότερων του ενός συντονιστικών οργάνων μπορεί να οδηγήσει σε διοικητική συμφόρηση και σύγκρουση αρμοδιοτήτων, τις οποίες θα κληθεί να επιλύσει είτε ο Πρωθυπουργός ατομικά, είτε το ΥΣ συλλογικά, καταστρατηγείται δε έτσι ο σκοπός του συντονισμού²⁹. Εξάλλου, η πρόβλεψη λειτουργικά αποκεντρωμένων Υπηρεσιών Συντονισμού ενδέχεται να δυσχεράνει ακόμη περισσότερο τον οριζόντιο συντονισμό μεταξύ Υπουργείων και αποκεντρωμένων δομών (Λαμπροπούλου, 2020: 170).

Στο πλαίσιο αυτό, έχει προταθεί η οργάνωση των Υπουργείων με βάση πεδία πολιτικής και όχι βάσει αρμοδιοτήτων, γεγονός που μπορεί να αποτρέψει την εμφάνιση συγκρούσεων αρμοδιοτήτων και δράσεων. Η αντικατάσταση της ιεραρχικής από μία δικτυακή δομή ευνοεί τον συντονισμό και επιτρέπει στον Πρωθυπουργό να έχει διαμεσολαβητικό ρόλο (Καρκατσούλης, 2019).

Εξάλλου, ο νόμος 4622 εστιάζει στις οργανωτικές δομές και στα εργαλεία συντονισμού (θεσμικός συντονισμός), χωρίς ωστόσο να αναφέρει την ουσιαστική διαδικασία καθορισμού της κυβερνητικής πολιτικής (λειτουργικός συντονισμός). Στο σώμα του νόμου δεν αποτυπώνεται ο τρόπος με τον οποίο καθορίζονται οι κυβερνητικές προτεραιότητες (αν αυτές διαμορφώνονται κατόπιν συναινετικών και διαβουλευτικών διαδικασιών), δημιουργώντας ασάφειες όσον αφορά το διαδικαστικό πλαίσιο (Παπατόλιας, 2019).

Θεσμική μνήμη

Μία ακόμη εστία προβληματισμού συνιστά η μη αξιοποίηση της θεσμικής μνήμης. Πιο αναλυτικά, στον νόμο περί επιτελικού κράτους επιχειρείται μία σειρά από μεταρρυθμίσεις, χωρίς όμως να αξιοποιούνται οι αλλαγές που είχαν συντελεστεί στο παρελθόν. Πρώτον, όπως αναφέρθηκε, η σύσταση της ΠτΚ πραγματοποιήθηκε χωρίς να έχει προηγουμένως αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητα προηγούμενων δομών, όπως της ΓΓ Συντονισμού. Εντούτοις, οι συνεχείς οργανωτικές αλλαγές δεν ευνοούν τη «διαδικασία θεσμοποίησης» που απαιτείται για να αξιολογηθεί η χρησιμότητα μιας δομής (Παπατόλιας, 2019, Ζέρβας, 2019: 1461). Είναι χαρακτηριστική η ευθύνη της

²⁹ Υποστηρίζεται ότι λαμβανομένων υπόψη των υφιστάμενων νομοθετικών ρυθμίσεων ενδέχεται να υπάρξει σύγχυση μεταξύ των ΓΓ Συντονισμού και του Κυβερνητικού Συμβουλίου Οικονομικής Πολιτικής, καθώς οι αρμοδιότητές τους σε μεγάλο βαθμό ταυτίζονται (Μάρδας, 2019).

εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας της χώρας που αποφασίζει επί τη βάσει πολιτικού βολонταρισμού αγνοώντας τον ελλιπή σχεδιασμό των μεταρρυθμίσεων (Μανιτάκης, 2015).

Δεύτερον, στον νόμο αναλύονται ενδελεχώς οι αρμοδιότητες της ΓΓ Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, καθώς και οι διαδικασίες Καλής Νομοθέτησης (άρθρα 25 και 57-67). Εντούτοις, ήδη από το 2012 είχε εκδοθεί ο νόμος 4048 – και πιο πριν η συναφής πρωθυπουργική εγκύκλιος (2006) – που καθόριζε τις διαδικασίες Καλής Νομοθέτησης, για τις οποίες ήταν αρμόδια η ΓΓ Κυβέρνησης και αργότερα και η ΓΓ Συντονισμού. Σημειώνεται ότι στην έκθεση συνεπειών ρύθμισης του εν λόγω νομοσχεδίου (2019) αναφέρεται ότι δεν υπάρχουν προηγούμενες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες για το ζήτημα της βελτίωσης της νομοθετικής παραγωγής³⁰, ενώ δεν αιτιολογείται η ολική κατάργηση του νόμου 4048³¹.

Υπερ-υπουργείο

Η νέα δομή συστηματικά τοποθετείται πάνω από τα Υπουργεία, δεδομένου ότι στον ορισμό της Κεντρικής Διοίκησης (άρθρο 18 ν. 4622/2019) η ΠτΚ προηγείται των Υπουργείων. Διαρθρώνεται σε πέντε ΓΓ και μία ΕΓ αποτελώντας, εν τοις πράγμασι, ένα νέο Υπουργείο, παρόλο που στον νόμο χαρακτηρίζεται Υπηρεσία (Μποτόπουλος, 2019). Η υπαγωγή, πάντως, μεγάλου αριθμού Υπηρεσιών και υπαλλήλων στον Πρωθυπουργό ενδέχεται να προκαλέσει περιττή γραφειοκρατία (Λοβέρδος, 2019). Εξάλλου, με την ίδρυση της ΠτΚ διευρύνεται κατά πολύ το φάσμα ελέγχου και εποπτείας του Πρωθυπουργού, ενώ, ο μεγάλος αριθμός των υπαλλήλων της νέας δομής μπορεί να επηρεάσει αρνητικά την αρχή ενότητας της διοικήσεως (Μακρυδημήτρης, 2009: 214).

Όσον αφορά τη νομοθετική διαδικασία η αρμοδιότητα της ΓΓ Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων για την τελική νομική επεξεργασία όλων των νομοσχεδίων πριν κατατεθούν στη Βουλή (άρθρο 25) δεν αποκλείεται να προκαλέσει υπερφόρτωση και καθυστερήσεις (bottleneck) λόγω αφενός της υποστελέχωσής της και

³⁰ Βλ. την Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Επιτελικό κράτος: Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης», σελ. 4, 18.

³¹ Σε κάθε περίπτωση, η εισαγωγή του νομοσχεδίου στη Βουλή σε σύντομο χρονικό διάστημα σε συνδυασμό με το μικρό χρονικό διάστημα ηλεκτρονικής διαβούλευσης δεν συνιστούν πρακτικές Καλής Νομοθέτησης.

αφετέρου της νομοθετικής υπερπαραγωγής που χαρακτηρίζει τις ελληνικές κυβερνήσεις.

Ένα υπερφορτωμένο και κυρίαρχο ΚΔ ενδέχεται να περιορίσει τις πρωτοβουλίες και την καινοτομία των Υπουργείων και να δημιουργήσει δυσαρέσκεια και αντίσταση (European Commission, 2017: 44). Υπό την έννοια αυτή, φαίνεται να οδηγούμαστε στο ίδιο αποτυχημένο μοντέλο συντονισμού με χαρακτηριστικά τη διόγκωση των κεντρικών διοικητικών δομών και τις αυξημένες ανάγκες συντονισμού (Παπατόλιας, 2019).

Συγκέντρωση εξουσιών στον Πρωθυπουργό

Η σημαντικότερη εστία προβληματισμού εντοπίζεται στην υπέρμετρη ενίσχυση του Πρωθυπουργού και του επιτελείου του και στη συνακόλουθη υποβάθμιση της Κυβέρνησης ως συλλογικού οργάνου (Σωτηρέλης, 2020). Η σύσταση μιας προσωποπαγούς δομής, όπως η ΠτΚ, προσδίδει προεδρικά χαρακτηριστικά στο διοικητικό σύστημα, καθώς ενισχύει υπέρμετρα το αξίωμα του Πρωθυπουργού.

Ο συντακτικός νομοθέτης δηλώνει σαφώς την προτίμησή του στο συλλογικό σύστημα οργάνωσης, όπως προκύπτει από πληθώρα διατάξεων του Συντάγματος (άρθρα 34, 41, 44, 81, 82 κ.τ.λ.). Έτσι παρόλο που μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986 ο Πρωθυπουργός κατέστη κυρίαρχος παίκτης του πολιτικού συστήματος (*primus solus*) λόγω της κατάργησης των ‘υπερεξουσιών’ του Προέδρου της Δημοκρατίας, εντός της Κυβέρνησης ο ρόλος του παραμένει συντονιστικός αφού η ευθύνη για τη χάραξη της κυβερνητικής πολιτικής παραμένει στο ΥΣ συλλογικά (Ανθόπουλος, 2019, Βενιζέλος, 2008: 551).

Εντούτοις, η υπαγωγή της ΠτΚ στον Πρωθυπουργό μόνον προσδίδει στον τελευταίο ευρύτατες εξουσίες όχι μόνο στον τομέα του συντονισμού αλλά και ευρύτερα στον καθορισμό κυβερνητικών προτεραιοτήτων.

Επιπλέον, η θέση του Πρωθυπουργού ενδυναμώνεται σε βάρος των Υπουργών μέσω των ευρύτατων εξουσιών που αποδίδονται στους Γενικούς Γραμματείς της ΠτΚ. Αναλυτικότερα, όπως προβλέπεται σε διατάξεις του νόμου 4622/2019, οι Γενικοί Γραμματείς δεν έχουν μόνο διοικητικού χαρακτήρα αρμοδιότητες, αλλά ευρεία διακριτική ευχέρεια αξιολόγησης των ουσιαστικών νόμων που τους έχουν προωθηθεί από τα Υπουργεία αφενός (άρθρο 25) και των δημοσίων πολιτικών που σχεδιάζονται

και υλοποιούνται από τα Υπουργεία αφετέρου (άρθρο 26). Ως εκ τούτου, διαμορφώνεται de facto ένα δίκτυο διαφορετικών κέντρων λήψης αποφάσεων, όπου οι Γενικοί Γραμματείς αξιολογούν νομοσχέδια που έχουν εγκριθεί από Υπουργούς³². Εκτός από την τυχόν αντισυνταγματικότητα των πιο πάνω διατάξεων³³, ο ρόλος των Υπουργών υποβαθμίζεται στη σχέση τους με τον Πρωθυπουργό, αφού καθίστανται τρόπον τινά συνεργάτες του Πρωθυπουργού κατά το πρότυπο του συστήματος του HB (Ανθόπουλος, 2019). Η διαφορά, ωστόσο, με το πρότυπο του HB έγκειται στην πρόβλεψη ατομικής πρότασης δυσπιστίας (άρθρο 84 Σ).

Η σοβαρότητα του προβλήματος γίνεται περισσότερο αντιληπτή σε περιόδους κυβερνήσεων συνασπισμού ή συνεργασίας, λόγω των τριβών που θα δημιουργούνται μεταξύ των Γενικών Γραμματέων και των Υπουργών που προέρχονται από άλλο κόμμα. Επιπλέον, δεδομένου ότι ένα μεγάλο ποσοστό του προσωπικού της ΠτΚ αποτελείται από μετακλητούς υπαλλήλους φαίνεται να διαβρώνεται σταδιακά η κοινοβουλευτική αρχή, καθώς στους παραδοσιακούς αντιπροσωπευτικούς θεσμούς ολοένα και προστίθενται δρώντες που δεν έχουν εκλεγεί από τον λαό (Held, 2007: 215)³⁴.

7.3. Η επίδραση του Post New Public Management

Η σύγχρονη κυβερνητική πολιτική στοχεύει σε έναν περισσότερο επιτελικό χαρακτήρα για το κράτος. Έμφαση δίνεται περισσότερο στην αποτελεσματικότητα των δημοσίων πολιτικών και λιγότερο στην αποδοτικότητα σε συμφωνία με τις επιταγές του Post New Public Management (εφεξής Post NPM). Στα χαρακτηριστικά του επιτελικού κράτους ανήκουν τα ακόλουθα (Christensen, 2012: 2, Γκέγκας, 2020: 28):

- Εστίαση στην αποτελεσματικότητα και στη μακροπρόθεσμη στοχοθεσία

³² Είναι χαρακτηριστικός ο προβληματισμός της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής αναφορικά με τη συνταγματικότητα του άρθρου 63 ν. 4622/2019 όσον αφορά τη δεσμευτικότητα των αποφάσεων της Επιτροπής Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας απέναντι στους Υπουργούς (Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής, 2019: 20), λαμβανομένης εξάλλου υπόψη της μέχρι πρότινος σχετικής αρμοδιότητας της ΚΕΝΕ.

³³ Υπενθυμίζεται ότι οι Υπουργοί έχουν συνταγματικά κατοχυρωμένες αρμοδιότητες (άρθρο 83) και κυρίως υπέχουν ατομική πολιτική ευθύνη (άρθρο 85) και λογοδοτούν στη Βουλή για τις πράξεις ή παραλείψεις τους.

³⁴ Η διεύρυνση του κύκλου μετακλητών υπαλλήλων και συμβούλων δημιουργεί προβληματισμούς όσον αφορά την εμφάνιση και επέκταση των επαγγελματιών πολιτικής (Crouch, 2006: 58). Το εν λόγω ζήτημα ωστόσο, δεν μπορεί να αναλυθεί στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας.

- Οριζόντιος συντονισμός
- Δια-οργανωτικές μεταρρυθμίσεις
- Ολιστική διακυβέρνηση (whole-of-government, joined-up government),
- Εστίαση σε διαδικασίες
- Ενισχυμένος πολιτικός έλεγχος και κεντρικός συντονισμός
- Αναγνώριση της σημασίας των αξιών και δόμηση κουλτούρας στις δημόσιες οργανώσεις.

Συνεπώς, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η αποτυχία διαφόρων υποδειγμάτων διοίκησης οδήγησε στην ανάγκη για επανασυγκέντρωση της κρατικής εξουσίας στην Κυβέρνηση³⁵. Σε αυτό το πλαίσιο αναδεικνύεται ο σημαίνων ρόλος του ΚΔ, ως αρμόδιου για τον οριζόντιο συντονισμό της Κυβέρνησης.

Η ΠτΚ ήταν απότοκο της επίδρασης του Post NPM στην Ελλάδα. Βασικοί στόχοι της νέας δομής είναι η μεγιστοποίηση της κυβερνητικής αποτελεσματικότητας και η δια-υπηρεσιακή συνεργασία, μέσω της ενίσχυσης του οριζόντιου συντονισμού. Βάσει της προσέγγισης του Post NPM, η ενισχυμένη κεντρική εποπτεία θεωρείται αναγκαία προϋπόθεση για τον συντονισμό του κυβερνητικού έργου (GCPSE, 2015: 11). Κατόπιν τούτου, γίνεται αντιληπτός ο λόγος υπαγωγής της ΠτΚ στο υψηλότερο επίπεδο, δηλαδή στον Πρωθυπουργό.

Καταληκτικά, οι μεταρρυθμίσεις του Post NPM παρουσιάζουν προκλήσεις λόγω της πολυπλοκότητας που χαρακτηρίζει τον δημόσιο τομέα (Christensen & Lægreid, 2009: 16). Ανάλογα με το διοικητικό πρότυπο που εφαρμόζεται σε κάθε χώρα οι ανωτέρω προκλήσεις είναι δυνατό να εξελιχθούν σε προβλήματα ικανότητας, διαχείρισης και ορθολογικού σχεδιασμού. Επομένως, είναι δύσκολο να εξεταστεί αν η επίδραση του Post NPM θα είναι θετική.

³⁵ *There is an increasing striving for coordination and coherence in public policy, and one answer seems to be a return to the center* (Christensen, 2012: 3).

8. ΚΑΤΑΛΗΚΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Ο Σίσυφος του εκσυγχρονισμού

Ο Σίσυφος των μεταρρυθμίσεων φαίνεται να μην μπορεί να ξεπεράσει τον σκόπελο των παραδεδομένων τάσεων και πρακτικών (Μακρυδημήτρης, 2013: 110). Πολλά από τα προβλήματα που εντοπίστηκαν στη λειτουργία προηγούμενων δομών του ΚΔ δεν επιλύθηκαν με τη σύσταση της ΠτΚ. Όπως σε προηγούμενες μεταρρυθμίσεις, έτσι και στην περίπτωση της ΠτΚ οι παρεμβάσεις στο νομοθετικό πλαίσιο εστιάζουν περισσότερο σε συμβολισμούς και ιδανικά παρά στις ουσιαστικές επιπτώσεις από τη θεσμοθέτηση της νέας δομής (Σπανού, 2017: 16, Δραμαλιώτη, 2016: 64).

Ο οριζόντιος συντονισμός παραμένει στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος, ωστόσο είναι πολύ νωρίς για να αξιολογήσουμε τη λειτουργία της νέας δομής. Σε θεσμικό επίπεδο η ΠτΚ επιλύει πολλά από τα προβλήματα που χαρακτήριζαν την προηγούμενη κατάσταση, όπως οι αλληλοεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων και το ασθενές ΚΔ, εντούτοις δημιουργούνται προβληματισμοί όσον αφορά τη σχέση του Πρωθυπουργού με τους Υπουργούς.

Αποτελεσματικότητα ή συγκεντρωτισμός της εξουσίας;

Με την ίδρυση της ΠτΚ, «ο αυτοκράτορας δεν είναι πλέον γυμνός». Ο Πρωθυπουργός υποστηρίζεται πλέον στο έργο του από ένα ισχυρό και συγκεντρωτικό ΚΔ, που τον καθιστά ισχυρό παίκτη στο ελληνικό σύστημα διακυβέρνησης (Featherstone & Paradimitriou, 2012: 20). Μήπως είναι όμως μόνη η επιδίωξη της αποτελεσματικότητας η συνθήκη εκείνη που επιτρέπει όχι μόνο τον έλεγχο, αλλά και τη συγκέντρωση της εξουσίας – σε βάρος της συλλογικότητας στη λήψη των αποφάσεων;

Η απάντηση στο παραπάνω ερώτημα θα εξαρτηθεί από τη σημασία που αποδίδουμε στην επίτευξη των τεθέντων στόχων³⁶. Τα προηγούμενα χρόνια η εκτεταμένη ψήφιση Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου συγχωρούνταν από μέρος της θεωρίας λόγω της έκτακτης οικονομικής συγκυρίας, κάτι που ωστόσο δεν δικαιολογείται στις παρούσες συνθήκες.

³⁶ Όπως αναφέρει ο καθηγητής Αργυριάδης, δεν μας ενδιαφέρει αν το χρώμα της γάτας είναι άσπρο ή μαύρο, αρκεί να πιάνει ποντίκια (2013: 12).

Επομένως, η αποτελεσματικότητα δεν θα πρέπει να συνιστά αυτοσκοπό αλλά επακόλουθο ορθολογικών διαδικασιών σχεδιασμού και υλοποίησης δημοσίων πολιτικών³⁷. Άλλωστε, αν η αποτελεσματικότητα υπολογίζεται με όρους αποδοτικότητας και οικονομικότητας, τότε κάθε οργάνωση που έχει πολλαπλούς σκοπούς είναι καταδικασμένη σε αποτυχία (Crouch, 2014: 135).

Εάν θέσουμε ως κριτήρια της αποτελεσματικότητας την ενότητα της διοίκησης, την ταχύτητα και ομοιομορφία των πολιτικών, τότε ο τύπος της συγκεντρωτικής διοίκησης αρμόζει στο ελληνικό διοικητικό σύστημα (Μακρυδημήτρης, 2009: 138). Στο μέτρο όμως που επιδιώκεται η συλλογικότητα, η συμμετοχή, η συνεργατικότητα της κυβέρνησης και τελικά η δημοκρατικότητα και η λογοδοσία του διοικητικού συστήματος, τότε η αποτελεσματικότητα του κυβερνητικού έργου θα επέλθει μέσω της κυβερνητικής συνεργασίας (European Commission, 2017: 44). Υπό αυτήν την έννοια, φαίνεται παράδοξο να μην υπάγεται η ΠτΚ στην Κυβέρνηση συλλογικά, αλλά στον επικεφαλής της ατομικά.

Εξάλλου, ο μετασχηματισμός του δημοσίου τομέα βάσει των αρχών του Επιτελικού Κράτους δεν είναι βέβαιο ότι θα βελτιώσει τον διυπουργικό συντονισμό και την αποτελεσματικότητα της κυβερνητικής πολιτικής. Όπως έχει υποστηριχθεί, η επικράτηση του νεοφιλελευθερισμού θα οδηγήσει αναπόφευκτα σε διόγκωση και όχι μείωση του συγκεντρωτισμού (Καρβούνης, 2012: 230).

Καταληκτικά, η ποιότητα των δημοκρατικών θεσμών αξιολογείται όχι μόνο με όρους αποτελεσματικότητας, αλλά κυρίως βάσει της συμμετοχικότητας των εμπλεκόμενων μερών, της ουσιαστικής νομιμότητας των διαδικασιών και της κοινωνικής αποδοχής (Πραβίτα, 2014: 457).

³⁷ Μοιάζει οξύμωρο η δημοκρατία να υπηρετείται από διοικητικούς θεσμούς και όργανα, η λειτουργία των οποίων δεν υπακούει στη δημοκρατική αρχή αλλά αξιολογείται με όρους αποτελεσματικότητας (Μακρυδημήτρης, 2013: 84).

9. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

9.1. Ελληνικές

9.1.1. Πρωτογενείς Πηγές

Αιτιολογική Έκθεση ν. 4103/2013: Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα – Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις.

Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Επιτελικό κράτος: Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης».

Γενική Γραμματεία Κυβέρνησης, 2018. *Εγχειρίδιο για τις διαδικασίες διυπουργικού συντονισμού της Ελληνικής Κυβέρνησης*, Αθήνα.

Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, 2020. *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*, Αθήνα.

Ελληνική Κυβέρνηση, 2020. *Απολογισμός κυβερνητικού έργου - Κυβερνητικός Προγραμματισμός - Εθνικό Σχέδιο Μεταρρυθμίσεων 2020 «Ελλάδα Μπροστά» Σημειώσεις εργαστηρίου: Ανάλυση Δημόσιων Πολιτικών στο πλαίσιο της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης*.

Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής, 2019. *Έκθεση επί του Νομοσχεδίου: «Επιτελικό Κράτος: Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των Κυβερνητικών Οργάνων και της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης»*, Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2012. *Ανάπτυξη για την Ελλάδα*. Βρυξέλλες.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020. *Δείκτης Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας (DESI) 2020 – Ελλάδα*.

Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση, 2012. Αθήνα: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

ν. 1558/1985: Κυβέρνηση και κυβερνητικά όργανα

ν. 3133/2003: Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης.

ν. 4048/2012: Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης.

ν. 4103/2013: Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα – Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις.

ν. 4622/2019: Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης.

π.δ. 63/2005: Κωδικοποίηση της νομοθεσίας για την Κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα.

π.δ. 83/2019: Διορισμός Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης, Υπουργών, Αναπληρωτών Υπουργών και Υφυπουργών.

Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου 2/2015: Σύσταση Κυβερνητικού Συμβουλίου και καθορισμός των αρμοδιοτήτων του.

Σύνταγμα της Ελλάδας

Υ190/2006: Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων.

Υ264/2010: Ανάθεση αρμοδιοτήτων στον Υπουργό Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Υ293/2010: Αναδιάρθρωση και σύνθεση σε προσωπικό του Πολιτικού Γραφείου του Πρωθυπουργού.

Υ64/2011: Αναδιάρθρωση και σύνθεση σε προσωπικό της Γενικής Γραμματείας Πρωθυπουργού.

Υ179/2012: Τροποποίηση της Υ64/29.12.2011 απόφασης του Πρωθυπουργού «Αναδιάρθρωση και σύνθεση σε προσωπικό της Γενικής Γραμματείας Πρωθυπουργού».

Υ152/2015: Οργάνωση και Λειτουργία της Κεντρικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής (ΚΕΝΕ).

Υ6/2019: Ανάθεση αρμοδιοτήτων στον Υπουργό Επικρατείας.

Υ8/2019: Αναδιάρθρωση και σύνθεση σε προσωπικό της Γενικής Γραμματείας Πρωθυπουργού.

Υ11/2019: Ανάθεση αρμοδιοτήτων στον Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης Παναγιώτη Πικραμμένο.

Υ12/2019: Ανάθεση αρμοδιοτήτων στον Υπουργό Επικρατείας Γεώργιο Γεραπετρίτη.

Υ18/2019: Ανάθεση αρμοδιοτήτων στον Υφυπουργό στον Πρωθυπουργό, Στυλιανό Πέτσα.

Υ19/2019: Ανάθεση αρμοδιοτήτων στον Υφυπουργό στον Πρωθυπουργό, Χρήστο – Γεώργιο Σκέρτσο.

Υ13/2020: Τροποποίηση της Υ11/16.7.2019 απόφασης του Πρωθυπουργού «Ανάθεση αρμοδιοτήτων στον Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης Παναγιώτη Πικραμμένο» (Β'2951).

Υ49/2020: Ανάθεση στον Γενικό Γραμματέα Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτικών, της παράλληλης άσκησης των καθηκόντων του Γενικού Γραμματέα Συντονισμού Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών.

Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017. *Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017 - 2019 / Δημόσιο 2020 - Η Διοίκηση αναβαθμίζεται*, Αθήνα.

9.1.2. Βιβλιογραφία και αρθρογραφία

Αρανίτου, Β., Παπαβλασόπουλος, Ε. & Σπουρδαλάκης, Μ., 2011. Από την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στο... Μνημόνιο: Το «χρονικό» μιας προαναγγελθείσας κρίσης. *Επιθεώρηση Κοινωνικών Επιστημών*, Τόμος 134 - 135, σελ. 37-50.

Αργυριάδης, Δ., 2013. Επαγγελματισμός και Διοίκηση. *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, Τεύχος 19, σελ. 3 - 19.

Βενιζέλος, Ε., 2008. *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*. Αναθεωρημένη Έκδοση επιμ. Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας.

Γκέγκας, Α., 2020. *Εκπαιδευτικό υλικό Στρατηγικού Μάνατζμεντ ΚΣΤ' εκπαιδευτικής σειράς Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης*. Αθήνα.

Δραμαλιώτη, Π., 2016. Με το βλέμμα στη διοικητική μεταρρύθμιση. *Manager: Ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης*, Τόμος 41, σελ. 62 - 64.

Δραμαλιώτη, Π., 2019. *Η Οδύσσεια του Συντονισμού: Ρυθμιστική Συνοχή και Συντονισμός στην καρδιά της Κυβέρνησης*. Διδακτορική Διατριβή. Αθήνα. Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου. Τμήμα Κοινωνικής & Εκπαιδευτικής Πολιτικής.

Δραμαλιώτη, Π. & Παπαδημητρίου, Κ., 2013. Αξιολόγηση - Αναδιοργάνωση Δομών και Κυβερνητικός Συντονισμός. Στο: Α. Μακρυδημήτρης, Ε. Πρεβεδούρου, Χ. Δετσαρίδης & Μ. -. Η. Πραβίτα, επιμ. *5ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων - Αναδιοργάνωση της Διοίκησης και του Κράτους στη μετά το «Μνημόνιο» εποχή*. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, σελ. 225 - 246.

Ζέρβας, Ν., 2014. *Πρωθυπουργοκεντρισμός Η Δεσπόζουσα Θέση του Αρχηγού της Κυβέρνησης στο Πολιτικό μας Σύστημα*. Αθήνα: Μπατσιούλας.

Ζέρβας, Ν., 2019. *Η ονομασία, οι αρμοδιότητες, ο αριθμός και η σειρά τάξης των υπουργείων στην Ελλάδα. Από τα «μινιστέρια» του 1822 στις υπουργικές δομές του σήμερα*. Διδακτορική Διατριβή. Αθήνα. Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών. Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης.

Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών. 2015. «Προτάσεις για ένα σχέδιο βιώσιμης ανάπτυξης». Συνέδριο. Αθήνα.

IOBE, 2014. *Ο ρόλος των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και οι προοπτικές της ελληνικής οικονομίας*. Αθήνα.

Καϊδατζής, Α., Κεσσόπουλος, Α., Μπαμπαλιούτας, Λ. & Σεντής, Α., 2018. *Η αποτελεσματική διοίκηση ως παράμετρος της δημοκρατικής διακυβέρνησης: Το πρόβλημα της ανασυγκρότησης της κυβερνητικής λειτουργίας*, Αθήνα.

Καρβούνης, Α., 2012. *Εισαγωγή στην οργάνωση και λειτουργία του κράτους*. Αθήνα: Πατάκης.

Κουτνατζής, Σ., 2020. Επιτελικό κράτος: απολογισμός και προοπτικές. *Τα Νέα*, 8.8, σελ. 7.

Κτιστάκη, Σ., 2014. *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Λαδή, Σ. & Νταλάκου, Β., 2016. *Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Λαμπροπούλου, Μ., 2018. Αναδιοργάνωση της Κεντρικής Διοίκησης. Στο: Κ. Σπανού, επιμ. *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης / Επισκόπηση*,

Περιγραφή, Αποτίμηση. Αθήνα: ΕΛΙΑΜΕΠ - Παρατηρητήριο για την κρίση, σελ. 269 - 309.

Λαμπροπούλου, Μ., 2020. Η αλλαγή οργανωτικών προτύπων στη δημόσια διοίκηση: Η μεταρρύθμιση (;) των γραφειοκρατικών δομών σε συνθήκες δημοσιονομικής προσαρμογής. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, Τεύχος 45, σελ. 148 - 180.

Μακρυδημήτρης, Α., 1999. *Διοίκηση και Κοινωνία - Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*. Αθήνα: Θεμέλιο.

Μακρυδημήτρης, Α., 2008. Η Καλή Νομοθέτηση ως προϋπόθεση της Αποτελεσματικότητας και της Ποιότητας της Διακυβέρνησης. Στο: Ξ. Κοντιάδης & Χ. Ανθόπουλος, επιμ. *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*. Αθήνα: Παπαζήσης, σελ. 141 - 155.

Μακρυδημήτρης, Α., 2009. *Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων*. 4η έκδοση επιμ. Αθήνα: Καστανιώτης.

Μακρυδημήτρης, Α., 2013. *Υφαίνοντας τον Ιστό της Πηνελόπης - Διοίκηση και Δημοκρατία στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Μακρυδημήτρης, Α. & Μιχαλόπουλος, Ν. επιμ., 2000. *Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950 - 1998*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Μακρυδημήτρης, Α. & Πραβίτα, Μ. -. Η., 2012. *Δημόσια Διοίκηση Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*. 5η έκδοση επιμ. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Οικονομίδης, Γ. & Τριαντόπουλος, Χ., 2017. Υπάρχει περιθώριο για κοινωνική συνεννόηση; Σε κρίσιμους τομείς οικονομικής και κοινωνικής δραστηριότητας. ΔιαΝΕΟσις. Οργανισμός έρευνας & ανάλυσης.

ΟΚΕ, 2008. *209 Γνώμη Πρωτοβουλίας της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής της Ελλάδος «Δημόσια Διοίκηση»*.

ΟΚΕ, 2009. *Εθνική Κοινωνική Αναπτυξιακή Συμφωνία*, Αθήνα.

Πραβίτα, Μ. -. Η., 2012. Οι Αρχές Οργάνωσης και Διοίκησης που προκύπτουν από τα πρακτικά επεξεργασίας των Προεδρικών Διαταγμάτων του Συμβουλίου της Επικρατείας. Στο: Α. Μακρυδημήτρης, Μ. Σαματάς, Λ. Μαρούδας & Μ. -. Η. Πραβίτα,

- επιμ. 3ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων «Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση». Αθήνα Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 917 - 945.
- Πραβίτα, Μ. -. Η., 2013. Τα προβλήματα συντονισμού και η συλλογικότητα στη λειτουργία της Κυβέρνησης. Στο: *Σύνταγμα, Δημοκρατία και Πολιτειακοί Θεσμοί - Μνήμη Γιώργου Παπαδημητρίου*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 271 - 295.
- Πραβίτα, Μ. -. Η., 2014. Οψεις Συλλογικότητας στη Λειτουργία της Κυβέρνησης: Η περίπτωση των Κυβερνήσεων Συνεργασίας στην εποχή του Μνημονίου. Στο: Α. Μακρυνδημήτρης, Μ. Σαματάς & Μ. -. Η. Πραβίτα, επιμ. *4ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων - Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση: Δυνατότητες, Προοπτικές, Αδυναμίες*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 435 - 466.
- Πραβίτα, Μ. -. Η., 2018. *Τα θεσμικά χαρακτηριστικά του Διοικητικού Συστήματος: Όργανα και Διοικητικές Διαδικασίες. Σημειώσεις Μαθήματος: Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*. Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.
- Σπανού, Κ., 2009. Ναπολεόντεια Παράδοση και Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα. *Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου*, Τόμος ΚΒ' Τεύχος 2, σελ. 455 - 496.
- Σπανού, Κ., 2017. Η πολιτική ανθρώπινου δυναμικού στην ελληνική διοίκηση: Διαχρονικές επιλογές, διαχρονικά προβλήματα. *Ανθρώπινο Δυναμικό, ο κρίσιμος παράγον για τη μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης*, Τόμος 5, σελ. 14 - 18.
- Σπανού, Κ., 2018. Ο εξορθολογισμός του συστήματος των κλάδων. Στο: Κ. Σπανού, επιμ. *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης / Επισκόπηση, Περιγραφή, Αποτίμηση*. Αθήνα: ΕΛΙΑΜΕΠ - Παρατηρητήριο για την Κρίση, σελ. 203 - 213.
- Τριανταφυλλοπούλου, Α. & Κωστής, Γ., 2016. *Ιστορία των Κυβερνητικών και Διοικητικών Θεσμών στην Ελλάδα*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Τσέκος, Θ., 2016. Διαστάσεις μιας ολοκληρωμένης διοικητικής μεταρρύθμισης. *Manager: Ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης*, Τόμος 41, σελ. 34 - 37.
- ΤτΕ, 1998. *Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση - Πρόταση Αλλαγών*, Αθήνα.

9.1.3. Διαδικτυακές Πηγές

Ανθόπουλος, Χ., 2019. *Η σχέση μεταξύ Πρωθυπουργού και Υπουργών*. Available at: <https://www.constitutionalism.gr/i-sxesi-metaxi-prothipourgou-kai-ypourgou>. Τελευταία πρόσβαση: 14/09/2020.

Δημητρίου, Σ., 2016. *Η αναζήτηση ενός προτύπου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και όρια του: Το παράδειγμα της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων*. Available at: <https://www.constitutionalism.gr/dimitriou-arhi-dimosion-esodon>. Τελευταία πρόσβαση: 14/09/2020.

Διαδικτυακός Τόπος Γενικής Γραμματείας Ενημέρωσης και Επικοινωνίας. Available at: <https://media.gov.gr>. Τελευταία πρόσβαση: 14/09/2020.

Καραβοκύρης, Γ., 2020. *Το επιτελικό κράτος: Κανόνας και μέθοδος πολιτικής*. Available at: <https://www.kathimerini.gr/1082554/article/epikairothta/politikh/to-epiteliko-kratos-kanonas-kai-me8odos-politikhs>. Τελευταία πρόσβαση: 14/09/2020.

Καρκατσούλης, Π., 2019. *Το «επιτελικό κράτος» ως άλλοθι μιας συγκεντρωτικής διακυβέρνησης*. Available at: https://www.athensvoice.gr/politics/567568_epiteliko-kratos-os-allothi-mias-syngkentrotikis-diakyvernisis. Τελευταία πρόσβαση: 14/09/2020.

Λοβέρδος, Α., 2019. *Αγόρευση Α. Λοβέρδου, Κοινοβουλευτικού Εκπροσώπου Κινήματος Αλλαγής*. Available at: <https://www.loverdos.gr/%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BB%CE%B9%CE%B5%CF%82/%CF%84%CE%BF-%CF%80%CE%BB%CE%AE%CF%81%CE%B5%CF%82-%CE%BA%CE%B5%CE%AF%CE%BC%CE%B5%CE%BD%CE%BF-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%B1%CE%B3%CF%8C%CF%81%CE%B5%CF%85%CF%83%CE%AE%CF%82-%CE%BC%CE%BF%CF%85-%C>. Τελευταία πρόσβαση: 14/09/2020.

Μάνδρου, Ι., 2020. Πέντε γενικές γραμματείες για ενίσχυση του έργου του πρωθυπουργού. Available at: <https://www.kathimerini.gr/politics/561075376/pente-genikes-grammateies-gia-enischysi-toy-ergoy-toy-prothypourgoy>. Τελευταία πρόσβαση: 14/09/2020.

Μανιτάκης, Α., 2015. *Γιατί δεν ολοκληρώνεται η διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα: Δομικά ελλείμματα, προαπαιτούμενα και προκλήσεις*. Available at: <https://www.constitutionalism.gr/manitakis-dioikitiki-metarrythmisi>. Τελευταία πρόσβαση: 14/09/2020.

Μάρδας, Δ., 2019. *Το «επιτελικό κράτος» χωρίς πνοή και ριζοσπαστικές λύσεις*. Available at: https://www.ethnos.gr/apopseis/55064_epiteliko-kratos-horis-pnoi-kai-rizospastikes-lyseis. Τελευταία πρόσβαση: 14/09/2020.

Μποτόπουλος, Κ., 2019. *Το σχέδιο για το επιτελικό κράτος: Παράδειγμα προς αποφυγή ή δείγμα καλών προθέσεων;*. Available at: <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/to-schedio-gia-to-epiteliko-kratos-paradeigma-pros-apofygin-i-deigma-kalon-protheseon>. Τελευταία πρόσβαση: 14/09/2020.

Παπαδημητρίου, Κ., 2019. *Το νέο «επιτελικό κράτος» από διοικητική – οργανωσιακή σκοπιά*. Available at: <https://www.enainstitute.org/publication/%CF%84%CE%BF-%CE%BD%CE%AD%CE%BF-%CE%B5%CF%80%CE%B9%CF%84%CE%B5%CE%BB%CE%B9%CE%BA%CF%8C-%CE%BA%CF%81%CE%AC%CF%84%CE%BF%CF%82-%CE%B1%CF%80%CF%8C-%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CF%84>. Τελευταία πρόσβαση: 14/09/2020.

Παπατόλιας, Α., 2019. *Η κριτική στο «Επιτελικό Κράτος»*. Available at: <https://www.constitutionalism.gr/2019-11-papatolias-epiteliko-kratos>. Τελευταία πρόσβαση: 14/09/2020.

Πρωθυπουργός, 2019. *Ομιλία του Πρωθυπουργού Κυριάκου Μητσοτάκη στη συζήτηση για το σχέδιο νόμου για το Επιτελικό Κράτος*. Available at: <https://primeminister.gr/2019/08/06/22029>. Τελευταία πρόσβαση: 14/09/2020.

Σωτηρέλης, Γ., 2020. *Ένας χρόνος Νέα Δημοκρατία: Αρνητικό το ισοζύγιο της θεσμικής αξιοπιστίας*.

Available at: https://www.constitutionalism.gr/2020-07-06_sotirelis-nd-enas-hronos.

Τελευταία πρόσβαση: 14/09/2020.

Υπουργός Επικρατείας, 2019. *Γεραπετρίτης: Αυτοί είναι οι πέντε στόχοι για το επιτελικό κράτος*.

Available at: https://www.ethnos.gr/politiki/70698_gerapetritis-aytoi-einai-oi-pente-stohoi-gia-epiteliko-kratos. Τελευταία πρόσβαση: 14/09/2020.

Υπουργός Επικρατείας, 2020. *Γεραπετρίτης: Το επιτελικό κράτος παρήγαγε έργο*.

Available at: <https://m.naftemporiki.gr/story/1593036/gerapetritis-to-epiteliko-kratos-parigage-ergo>. Τελευταία πρόσβαση: 14/09/2020.

9.2. Ξενόγλωσσες

9.2.1. Πρωτογενείς Πηγές

Cabinet Office, 2020. *Accounting Officer System Statement*. London: Cabinet Office.

Cabinet Office, 2020. *Annual Report and Accounts 2019-20*. London.

European Commission, 2017. *Quality of Public Administration - A toolbox for Practitioners; Theme 3: Government Structures - organisation, cooperation and coordination*. Luxembourg: European Commission.

Hellenic Republic, 2018. *Greece: A Growth Strategy for the Future*. Athens.

HM Treasury, 2019. *Annual Report and Accounts 2018-19*. London.

House of Lords, 2010. *The Cabinet Office and the Centre of Government - Report with Evidence*. London: Authority of the House of Lords.

OECD, 2011. *Greece Review of the Central Administration - Ανεπίσημη Μετάφραση από την Ένωση Αποφοίτων των Εθνικών Σχολών Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης*.

OECD, 2014. *Centre Stage - Driving Better Policies from the Centre of Government*.

SAFEGE Baltija, 2015. *Report on Centres of Government in the EU Member States*, State Chancellery of Latvia.

Task Force For Greece, 2014. *Seventh Activity Report*, European Commission.

9.2.2. Βιβλιογραφία και Αρθρογραφία

- Acemoglu, D. & Robinson, J. A., 2013. *Γιατί αποτυγχάνουν τα Έθνη*. Αθήνα: Λιβάνης.
- Alessandro, M., Lafuente, M. & Santiso, C., 2013. *The Role of the Center of Government: A Literature Review*, New York: IDB.
- Alessandro, M., Lafuente, M. & Santiso, C., 2014. *Governing to Deliver, Reinventing the Center of Government in Latin America and the Caribbean*, New York: IDB.
- Anderson, J., 2006. *Public Policymaking An Introduction*. 6th ed. Boston - New York: Houghton Mifflin.
- Barrett, S. & Fudge, C. eds, 1981. *Policy and Action*. London: Routledge Kegan & Paul.
- Blick, A. & Jones, G., 2010. The Centre of Central Government. *LSE Public Policy Group*, Τόμος 3.
- Chandler, J., 2003. *Δημόσια Διοίκηση Συγκριτική Ανάλυση*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Christensen, T., 2012. Post-NPM and changing Public Governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, Volume 1, pp. 1-11.
- Christensen, T. & Lægreid, P., 2008. The Challenge of Coordination in Central Government Organizations. *Public Organizational Review*, 8 (Coordination in Central Government).
- Christensen, T. & Lægreid, P., 2009. Transcending New Public Management – the Increasing Complexity of Balancing Control and Autonomy. Paper to be presented at The Third International Conference on “*Public Management in 21st century: Opportunities and Challenges*”.
- Cobb, R. & Elder, C., 1971. The Politics of Agenda - Building: An alternative Perspective For Modern Democratic Theory. *The Journal of Politics*, 4 (Agenda - Building), pp. 892 - 915.
- Cobb, R., Ross, J. -. K. & Ross, M. H., 1976. Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Political Science Review*, Volume 70, pp. 126 - 138.
- Crouch, C., 2006. *Μεταδημοκρατία*. Αθήνα: Εκκρεμές.
- Crouch, C., 2014. *Ο περίεργος μη θάνατος του Νεοφιλελευθερισμού*. Αθήνα: Εκκρεμές.

Dommett, K. & Flinders, M., 2014. The Centre strikes back: Meta-Governance, Delegation and the Core Executive in the United Kingdom, 2010-14. *Public Administration*, Volume 93, pp. 1 - 16.

Dunleavy, P. & Rhodes, R., 1990. Core Executive Studies in Britain. *Public Administration*, Volume 68, pp. 3 - 28.

Elgie, R., 2011. Core Executive Studies Two Decades On. *Public Administration*, Volume 89, pp. 64 - 77.

Featherstone, K. & Papadimitriou, D., 2012. The Emperor has no clothes! Power and Resources within the Greek Core Executive. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Issue Governance.

GCPSE, 2015. *From Old Public Administration to the New Public Service - Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*, Singapore: UNDP.

Hague, R. & Harrop, M., 2004. *Comparative Government and Politics - An Introduction*. 6th ed. Hampshire - New York: Palgrave macmillan.

Harris, J. & Rutter, J., 2014. *Centre forward - Effective support for the Prime Minister at the Centre of Government*, London: Institute for Government.

Held, D., 2007. *Μοντέλα Δημοκρατίας*. 3η έκδοση επιμ. Αθήνα: Πολύτροπον.

Heywood, A., 2013. *Διεθνείς Σχέσεις και Πολιτική στη Σύγχρονη Εποχή*. Αθήνα: Κριτική.

Heywood, A., 2014. *Εισαγωγή στην Πολιτική*. 4η έκδοση επιμ. Αθήνα: Επίκεντρο.

Holliday, I. & Shinoda, T., 2002. Governing from the Centre: Core Executive Capacity in Britain and Japan. *Japanese Journal of Political Science*, Volume 3, pp. 91 - 111.

Kingdon, J. W., 1984. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 1st ed. Boston: Little Brown.

McKinsey, 2012. *Greece 10 Years ahead - Defining Greece's new growth model and strategy*, Athens.

O'Donnell, G., 2011. *The Cabinet Manual - A guide to laws, conventions and rules on the operation of government*. London: Cabinet Office.

Peters, G., 2009. *The Politics of Bureaucracy - An Introduction to Comparative Administration*. 6th ed. Abingdon: Routledge.

Peters, G., 2015. *Advanced Introduction to Public Policy*. Cheltenham: EE Elgar.

Pollit, C. & Bouchaert, G., 2011. *Public Management Reform - A comparative analysis new public management governance and the Neo - Weberian state*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.

Pülzl, H. & Treib, O., 2007. Implementing Public Policy. In: F. Fischer, G. J. Miller & M. S. Sidney, eds. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press/Taylor & Francis, pp. 89 - 107.

Rhodes, R., 1995. From Prime Ministerial Power to Core Executive. In: R. Rhodes & P. Dunleavy, eds. *Prime Ministers, Cabinet and Core Executive*. Red Globe Press, pp. 11 - 37.

Sotiropoulos, D., Huliaras, A. & Karadag, R., 2019. *Greece Report - Sustainable Governance Indicators 2019*. Bertelsmann Stiftung.

Spanou, C., 2008. State Reform in Greece: Responding to Old and New challenges. *International Journal of Public Sector Management*, Volume 21, pp. 150 - 173.

Truswell, E. & Atkinson, D., 2011. *Supporting Heads of Government - A Comparison across six countries*, London: Institute for Government.

Wilson, J. Q., 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies do and why They do it*. New York: Basic Books.

9.2.3. Διαδικτυακές Πηγές

Gov.UK, 2020. *How Government Works*.

Available at: <https://www.gov.uk/government/how-government-works>. Τελευταία πρόσβαση: 14/09/2020.

THETOC TEAM, 2019. "MAZI": Πώς θα λειτουργεί το ηλεκτρονικό "μάτι" στους υπουργούς. Available at: <https://www.thetoc.gr/politiki/article/mazi-pws-tha-leitourgei-to-ilektroniko-mati-stous-upourgous/> Τελευταία πρόσβαση: 14/09/2020.



Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)
Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος
τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479
www.ekdd.gr

