



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ



εκδδα

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΣΤ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

ΤΙΤΛΟΣ

**Η έννοια του Επιτελικού Κράτους (Οργάνωση,
Λειτουργία, Διαφάνεια Κυβέρνησης) ως Νέο Μοντέλο
Διακυβέρνησης της Χώρας**

ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ Διεθνών και Ευρωπαϊκών Υποθέσεων

Επιβλέπων:

Δρ. Μιχάλης Χρηστάκης

Σπουδάστρια:

Μαρία Καραβίδα

ΑΘΗΝΑ - 2020

**Η έννοια του Επιτελικού Κράτους (Οργάνωση,
Λειτουργία, Διαφάνεια Κυβέρνησης) ως Νέο Μοντέλο
Διακυβέρνησης της Χώρας**

**Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)
ΜΑΡΙΑ ΚΑΡΑΒΙΔΑ**

**Copyright ©
2020 – Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος**

Δήλωση

«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, 20/09/2020

Μαρία Καραβίδα

Υπογραφή

Αφιέρωση

Η παρούσα εργασία αφιερώνεται στον κάθε δικό μου άνθρωπο που με στήριξε στην απόφασή μου να φοιτήσω στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, μία διαδικασία που εκκίνησε τον Ιανουάριο του 2018 και πλέον οδεύει στο τέλος της.

Σας ευχαριστώ από καρδιάς!

*Έτσι σοφός πού έγινες, με τόση πείρα,
ήδη θά τὸ κατάλαβες ἢ Ἰθάκες τί σημαίνουν.
Κ.Π. Καβάφης*

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστώ θερμά τον επιβλέποντα καθηγητή μου, Δρ. Μιχάλη Χρηστάκη, για την ευκαιρία που μου έδωσε να ασχοληθώ με ένα τόσο ενδιαφέρον θέμα που άπτεται του συνόλου της Δημόσιας Διοίκησης, αλλά και για τη συνολική του συμβολή και στήριξη κατά την εκπόνηση της παρούσας εργασίας.

Παράλληλα, θα ήθελα να ευχαριστήσω την εκπαιδευτριά μου κατά την πρακτική μου άσκηση στη Γενική Γραμματεία Συντονισμού, κα. Βασιλική Γεωργακοπούλου, που χάρη στην εμπιστοσύνη που μου έδειξε εξοικειώθηκα στο μέτρο του δυνατού με το σύνολο των αρμοδιοτήτων της Γενικής Γραμματείας και αντιλήφθηκα εκ του σύνεγγυς τη σημαντική προσπάθεια που γίνεται στο επίπεδο του συντονισμού του κυβερνητικού έργου, εμπειρία που αποτέλεσε έναυσμα να μελετήσω περαιτέρω το «Επιτελικό Κράτος».

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Ο νόμος 4622/2019 για το «Επιτελικό Κράτος» αποτέλεσε το πρώτο νόμο που έφερε προς ψήφιση στη Βουλή η Κυβέρνηση που προέκυψε μετά τις εκλογές της 7^{ης} Ιουλίου 2019. Ο νομοθέτης επιχειρεί να θέσει νέες βάσεις στη διακυβέρνηση της χώρας και ο νόμος να αποτελέσει το ολοκληρωμένο «εγχειρίδιο διακυβέρνησης».

Το αντικείμενο της εργασίας είναι διττό και αφορά αρχικά τη μελέτη του νόμου και επιπρόσθετα τη διερεύνηση της προσπάθειας να χαραχθεί ενιαία η οργάνωση και λειτουργία του κράτους με διαχρονικές μεθόδους αποτελεσματικής διακυβέρνησης για την πλήρωση του δημοσίου συμφέροντος.

Στόχος της εργασίας είναι η μελέτη των κυριότερων παρεμβάσεων του νόμου που επιφέρουν σειρά καινοτομιών και το κατά πόσο αυτές δύναται να επιλύσουν τις χρόνιες παθογένειες της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης. Αναλύονται οι διατάξεις που αφορούν την οργάνωση της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης, τη λειτουργία του Επιτελικού Κράτους και τη Διαφάνεια της Κυβέρνησης και της Δημόσιας Διοίκησης. Μεθοδολογικά, χρησιμοποιήθηκε πρωτογενής και δευτερογενής βιβλιογραφία και αρθρογραφία και ενσωματώθηκε συγκριτική αποτύπωση του νέου μοντέλου διακυβέρνησης με εκείνα του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, από όπου αντλεί επιτυχείς θεσμούς και καλές πρακτικές.

Τα προσδοκώμενα αποτελέσματα συνίσταται αφενός στη δυνατότητα της νέας υπηρεσίας της Προεδρίας της Κυβέρνησης να ανταποκριθεί στο στόχο της επιτυχούς συνοχής και συντονισμού του κυβερνητικού έργου και αφετέρου στην πρόκληση που αναλαμβάνεται για την επίτευξη υψηλού επιπέδου, αποκομματικοποιημένης, Δημόσιας Διοίκησης μέσω του διαχωρισμού της Κυβέρνησης από τη Διοίκηση, αλλά και μέσω της ενίσχυσης της Διαφάνειας της Διοίκησης.

Η εργασία επιχειρεί να συμβάλλει στην επιστημονική μελέτη του ν. 4622/2019, ο οποίος λόγω της θέσης του σε ισχύ πριν ακριβώς ένα έτος έχει ελάχιστα αναλυθεί και αυτό το περιορισμένο χρονικό διάστημα δεν έχει επιτρέψει να αποτιμηθεί η συνεισφορά του. Ως εκ τούτου, η παρούσα εργασία αποτελεί βάση για περαιτέρω συστηματική έρευνα σε ικανό βάθος χρόνου.

Λέξεις Κλειδιά: Επιτελικό Κράτος, Συντονισμός Κυβερνητικού Έργου, Προεδρία της Κυβέρνησης, Κέντρο Διακυβέρνησης, Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα (Ο.Π.Σ.) «ΜΑΖΙ», Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής (Ε.Σ.Κυ.Π.)

ABSTRACT

The law 4622/2019 “Strategic State” constitutes the first law enacted by the new Government elected on the 7th of July 2019. The legislator attempts to lay the foundations for a new governing method for the country and the law forms its integrated “handbook for governance”.

The object of this paper is twofold and initially concerns the study of the law and additionally the examination of the endeavor to set the framework and the function of the state via temporal methods of efficient governance towards the satisfaction of public interest.

The aim of the paper is to study law’s core interventions and to which extend these interventions could solve the multi-annual problems of Greek Public Administration. The provisions of the law concerning the Central Public Administration management, the Strategic State function and Government and Public Administration Transparency are thoroughly studied. Primary and secondary bibliography and articles were methodically used for this paper and a comparative study between this new governance model and those of United Kingdom and Germany, where the law draws efficient institutions and good practices, was also incorporated.

The expected conclusions consist, firstly, on the potentials of the newly established department “Presidency of the Government” to meet the goal for an effective coherence and coordination of government actions and furthermore, to the challenge for a non-partisan Public Administration with high standards, undertaken via the separation between Government and Public Administration and via Public Administration enhanced Transparency.

This paper aims to contribute to the scientific study of law 4622/2019, which is so far scarcely studied, due to its recent enactment and this short period of time had not allowed its evaluation so far. Thus, this paper can serve as a key for further in-depth study in a longer-term perspective.

Keywords: Strategic State, Coordination of Government Actions, Presidency of the Government, Governance Centre, Integrated Information System “MAZI”, Integrated Draft for Government Policy

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<i>ΠΕΡΙΛΗΨΗ</i>	6
<i>ABSTRACT</i>	7
<i>Πίνακας Εικονογράφησης</i>	10
<i>Πίνακας Συντημήσεων και Συντομογραφιών</i>	11
<i>Εισαγωγή</i>	12
ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ: «ΕΠΙΤΕΛΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ» - ΝΕΑ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΣΤΗΝ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ	16
<i>Κεφάλαιο Πρώτο:</i>	17
<i>Αναγκαιότητα Μεταρρύθμισης Μοντέλου Διακυβέρνησης</i>	17
A.1. Η διαρκής αναγκαιότητα για μεταρρυθμίσεις.....	17
A.2. Οι κύριοι άξονες του ν. 4622/209.....	20
<i>Κεφάλαιο Δεύτερο:</i>	22
<i>Νέο Θεσμικό Πλαίσιο – Νόμος 4622/2019</i>	22
B.1. Διάκριση Κυβέρνησης από τη Διοίκηση.....	22
B.2. Διαφάνεια και Ακεραιότητα στη Δημόσια Διοίκηση.....	24
B.3. Συντονισμός της Κυβερνητικής Δράσης.....	25
B.4. Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση Δικαίου.....	26
ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ: «ΕΠΙΤΕΛΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ» - ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	27
<i>Κεφάλαιο Τρίτο:</i>	28
<i>Οργάνωση της Διακυβέρνησης της Χώρας</i>	28
Γ.1. Προϋπάρχουσες Δομές Συντονισμού	28
Γ.2. Ο Οργανισμός της Προεδρίας της Κυβέρνησης	31
Γ.3. Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα «ΜΑΖΙ»	36
Γ.4. Νέα Δομή Υπουργείων (Υπηρεσιακοί Γραμματείς, Υπηρεσίες Συντονισμού, Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου).....	39
Γ.5. Σύγκριση της νέας διακυβέρνησης με το Αγγλικό και Γερμανικό μοντέλο οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης.....	41
<i>Κεφάλαιο Τέταρτο:</i>	44
<i>Λειτουργία Επιτελικού Κράτους</i>	44
Δ.1. Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής (Ε.Σ.Κυ.Π.): Προγραμματισμός και Παρακολούθηση Εφαρμογής.....	44
Δ.2. Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία	47
Δ.3. Νομοπαρασκευαστική Διαδικασία.....	48
Δ.4. Αξιολόγηση εφαρμογής ρυθμίσεων των δημοσίων πολιτικών	49
<i>Κεφάλαιο Πέμπτο:</i>	52

<i>Διαφάνεια της Κυβέρνησης</i>	52
E.1. Πλαίσιο Κωλυμάτων και Ασυμβίβαστα	52
E.2. Εθνική Αρχή Διαφάνειας.....	54
<i>Συμπεράσματα</i>	57
<i>Σημειώσεις</i>	61
<i>Βιβλιογραφικές Αναφορές</i>	64
<i>Παράρτημα Α</i>	71
<i>Παράρτημα Β</i>	73
<i>Παράρτημα Γ</i>	76

Πίνακας Εικονογράφησης

Εικόνα 1: Διαδικασία Τροφοδότησης Ο.Π.Σ. «ΜΑΖΙ»

Εικόνα 2: Επίπεδα και Υπο-Επίπεδα Στρατηγικού Σχεδιασμού «ΜΑΖΙ»

Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών

Αρ.	- Άρθρο
Γ.Γ.	- Γενική Γραμματεία
Γ.Δ.	- Γενική Διεύθυνση
Δ.Δ.	- Δημόσια Διοίκηση
Δ.Μ.Σ.	- Διοίκηση μέσω Στόχων
Δ.Ο.Π.	- Διοίκηση Ολικής Ποιότητας
Δ.Π.	- Δημόσια Πολιτική
Ε.Α.Δ.	- Εθνική Αρχή Διαφάνειας
Ε.Σ.Κυ.Π.	- Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής
Η.Β.	- Ηνωμένο Βασίλειο
Κ.Π.Α.	- Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης
ΚΥ.Σ.Ε.Α.	- Κυβερνητικό Συμβούλιο Εθνικής Άμυνας
Μ.Μ.Ε.	- Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης
Μ.Π.Δ.Σ.	- Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής
Ν.Δ.Μ.	- Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ
Ο.Ο.Σ.Α.	- Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
Ο.Π.Σ.	- Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα
Π.Δ.	- Προεδρικό Διάταγμα
Π.Ο.Π.	- Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής
Σ.	- Σύνταγμα
Υ.Γ.	- Υπηρεσιακοί Γραμματείς
Υ.Σ.	- Υπουργικό Συμβούλιο

Εισαγωγή

Στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης και της διοικητικής παράδοσης και κουλτούρας το Σύνταγμα της Ελλάδας, όντας γραπτό και αυστηρό, αποτελεί τον θεμελιώδη νόμο του κράτους που εμπεριέχει το σύνολο των αξιών και αρχών που διέπουν τη λειτουργία του πολιτικού συστήματος. Τους κύριους δρώντες του αποτελούν το εκλογικό σώμα, τα πολιτικά κόμματα, η Βουλή, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, η Κυβέρνηση, η Διοίκηση, τα Δικαστήρια και οι Ανεξάρτητες Αρχές. Ο τρόπος αλληλεπίδρασης των ανωτέρω παραγόντων ορίζει το σχεδιασμό, την εφαρμογή, τον έλεγχο και την αξιολόγηση της δημόσιας πολιτικής. Ο Πρωθυπουργός φαίνεται πως αποτελεί τον σημαντικότερο παράγοντα του πολιτικού συστήματος, καθορίζοντας τη σύνθεση της κυβέρνησης και συντονίζοντας το έργο της (Πραβίτα, 2018-2019: 5). Ωστόσο, με βάση το Σ. (άρ. 82§1 και 82§2) συνολικά η Κυβέρνηση, ήτοι το Υπουργικό Συμβούλιο^a, «καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της Χώρας», και «ο Πρωθυπουργός εξασφαλίζει την ενότητα της Κυβέρνησης και κατευθύνει τις ενέργειές της, καθώς και των δημοσίων γενικά υπηρεσιών για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής μέσα στο πλαίσιο των νόμων».

Εκ των ανωτέρω, προκύπτει πως η συνοχή και ο συντονισμός του κυβερνητικού έργου αποτελούν προαπαιτούμενο για το σχεδιασμό και την υλοποίηση των δημοσίων πολιτικών. Αν με τον όρο «συντονισμό» κυριολεκτούμε, τότε η βασική δουλειά του συντονισμού είναι να επιβλέπει διαδικασίες και εργαλεία παραγωγής συγκεκριμένων *policies*, εναρμονισμένων προφανώς με την γενική πολιτική κατεύθυνση που δίνει η Κυβέρνηση (Βερναδάκης, 2015). Ωστόσο, αυτό είναι και το σημείο που πάσχει η ελληνική δημόσια διοίκηση (Δ.Δ.) διαχρονικά και έχει αναλυθεί σε πλήθος εκθέσεων από την δεκαετία του 1950 έως σήμερα.

Ενδεικτική είναι η έκθεση του Βρετανού καθηγητή F.M.G. Wilson, ο οποίος στα μέσα της δεκαετίας του 1960 ανέλυσε το διοικητικό πρόβλημα της χώρας, εστιάζοντας στο ζήτημα της «συνοχής και του συντονισμού της δράσης μιας διάχυτης και διαφοροποιημένης έως άτακτα κατακερματισμένης, σε ορισμένες περιπτώσεις, κυβερνητικής δομής» (Μακρυδημήτρης & Μιχαλόπουλος, 2000: 40-43). Η έκθεση θέτει στο επίκεντρό τις αιτίες που δυσχεραίνουν την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής (αυξανόμενη πολυπλοκότητα των δημοσίων προβλημάτων, σύντομος χρόνος της κυβερνητικής θητείας, μεγάλος αριθμός των υπουργείων και των χαρτοφυλακίων που

τους έχουν ανατεθεί, συχνά περιορισμένη γραμματειακή υποστήριξη των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων και ελλιπής συντονιστικός ρόλος του Πρωθυπουργού). Γίνεται σαφής αναφορά στον κατακερματισμό της κυβερνητικής δράσης και στην απουσία θεσμοθετημένης επικοινωνίας και συντονισμού των δράσεων κάθε υπουργείου με αποτέλεσμα κάθε φορέας να λειτουργεί αυτόνομα, χωρίς σαφώς προσδιορισμένους στόχους. Υπό αυτό πρίσμα και εξαιτίας της αναποτελεσματικότητας που προκύπτει τίθεται υπό αμφισβήτηση και ο ίδιος ο Πρωθυπουργός και οι ικανότητες του, συνέπεια που δεν πρέπει να παραγνωρίζεται ειδικά μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986 όπου ο Πρωθυπουργός κατέκτησε υπεροχική θέση, *primus solus* (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012¹: 215), σε σχέση με τα λοιπά μέλη της κυβέρνησης.

Οι προτάσεις της έκθεσης κρίνουν απαραίτητη την απεμπλοκή του Πρωθυπουργού από εκτελεστικού και διοικητικού χαρακτήρα καθήκοντα και την ανάληψη αποκλειστικά καθοδηγητικού και συντονιστικού ρόλου, τη σύσταση υπηρεσίας Γραμματείας της Κυβέρνησης ώστε να υποστηρίζει διοικητικά το έργο του Πρωθυπουργού, των συλλογικών οργάνων και να εκτελεί την συστηματική προετοιμασία και παρακολούθηση της κυβερνητικής πολιτικής, και τη σύσταση κεντρικής μονάδας νομοθετικής επεξεργασίας για την προληπτική αντιμετώπιση του φαινομένου της πολυνομίας και της κακονομίας.

Από τη δεκαετία του 1960 έως σήμερα έχουν γίνει προσπάθειες εφαρμογής των ανωτέρω συστάσεων, παρόλ' αυτά η οργάνωση και η λειτουργία του κράτους πάντοτε αντιμετωπιζόταν αποσπασματικά, ανάλογα με τις εκάστοτε συγκυρίες, και ποτέ εντός ενός ενιαίου ολιστικού νομοθετήματος. Ενδεικτικό είναι πως η λειτουργία του κράτους στην ελληνική έννομη τάξη καθοριζόταν σε 27 διαφορετικά νομοθετικά κείμενα (Νόμοι, Προεδρικά Διατάγματα, Πρωθυπουργικές Αποφάσεις), ενώ συνολικά 32 διαφορετικές διατάξεις καταργούνται με το νέο νόμο.

Είναι προφανές πως η λειτουργία της Δ.Δ. δεν ορίζεται αποκλειστικά από την Κυβέρνηση, αλλά είναι εξίσου σαφές πως αν η Κυβέρνηση δεν είναι σε θέση να σχεδιάζει τις δημόσιες πολιτικές (δ.π.) με σαφήνεια και ακολούθως να ορίζει τον τρόπο υλοποίησης και αξιολόγησή τους, τότε κάθε μεταρρυθμιστική προσπάθεια θα παραμένει στο κενό.

Τα χρόνια αυτά προβλήματα στοχεύει να λύσει ενιαία ο πρώτος νόμος της Κυβέρνησης, που προέκυψε μετά τις εκλογές της 7ης Ιουλίου 2019, «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης - ν. 4622/2019», (ΦΕΚ 133 Α'/07.08.2019).

Βασική θέση της εργασίας είναι ότι η αλλαγή στο μοντέλο διακυβέρνησης της χώρας προς ένα νέο, πιο σύγχρονο, ευέλικτο και με έμφαση στην οργάνωση και τον συντονισμό ήταν επιβεβλημένη. Σκοπός της μελέτης είναι να παρουσιάσει τις βασικές τομές που εισάγει ο νόμος και να συμβάλλει στην περαιτέρω επιστημονική έρευνα, δεδομένου ότι λόγω της πρόσφατης θέσης του σε ισχύ δεν έχει μελετηθεί επαρκώς. Στο νέο νόμο εντοπίζεται το ερευνητικό ενδιαφέρον της παρούσας μελέτης, το οποίο δομείται γύρω από το κύριο ερευνητικό ερώτημα του κατά πόσο η προσπάθεια να χαραχθεί εκ νέου και ενιαία η οργάνωση και η λειτουργία του κράτους θα οδηγήσει στην αντιμετώπιση των ζητημάτων συνοχής και συντονισμού του κυβερνητικού έργου και σε ένα επιτυχές και διαχρονικό μοντέλο διακυβέρνησης, προσαρμοσμένο να αντιμετωπίζει επιτυχώς τις σύγχρονες κοινωνικές και οικονομικές προκλήσεις. Ως εκ τούτου, τίθενται δύο επιμέρους ερευνητικά ερωτήματα: α) αν η αναδιαμόρφωση του Κέντρου Διακυβέρνησης, μέσω του οργανισμού Προεδρία της Κυβέρνησης, θα επιτελέσει το στόχο της αποτελεσματικής συνοχής και συντονισμού του κυβερνητικού έργου και β) αν οι αλλαγές που προωθούνται για το διαχωρισμό της Κυβέρνησης από τη Διοίκηση και για την Διαφάνεια στη Διοίκηση θα επιφέρουν την αποκομματικοποίηση της και θα αναδείξουν μία Δ.Δ. υψηλού επιπέδου, προσανατολισμένη στο αποτέλεσμα και στην παροχή ποιοτικών υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Μεθοδολογικά, η εργασία κινείται στη μελέτη και ανάλυση του νόμου 4622/2019, στην πρακτική εφαρμογή των διατάξεων του, στην συγκριτική αποτύπωση του νέου μοντέλου διακυβέρνησης με εκείνα του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας στα οποία προσομοιάζει και στη χρήση δευτερογενούς βιβλιογραφίας και ημερήσιου, περιοδικού και ηλεκτρονικού τύπου.

Η εργασία αποτελείται από δύο μέρη. Στο πρώτο παρουσιάζεται ο νόμος του Επιτελικού Κράτους ως η νέα προσέγγιση στην οργάνωση του ελληνικού κράτους. Ειδικότερα, το πρώτο κεφάλαιο χωρίζεται σε δύο υποενότητες, όπου στην πρώτη παρουσιάζεται η αναγκαιότητα αλλαγής του μοντέλου διακυβέρνησης, όπως προκύπτει τόσο από την αιτιολογική έκθεση του νόμου όσο και από τις πρότερες νομοθετικές ρυθμίσεις και τη δευτερογενή βιβλιογραφία, ενώ στη δεύτερη παρουσιάζονται οι κύριοι άξονες στόχευσης του νόμου. Ακολούθως, στο δεύτερο κεφάλαιο, αναλύεται συνοπτικά το νέο θεσμικό πλαίσιο και οι επιμέρους διατάξεις του όσον αφορά τις προβλέψεις για τη διάκριση Κυβέρνησης και διοίκησης, τη διαφάνεια και την ακεραιότητα στη Δ.Δ., το συντονισμό της κυβερνητικής δράσης και τη κωδικοποίηση και αναμόρφωση του δικαίου.

Στο δεύτερο μέρος της εργασίας παρουσιάζεται ο νόμος κατά την εφαρμογή του, αναφορικά με την οργάνωση και τη λειτουργία της Δ.Δ. και τη διαφάνεια της Κυβέρνησης. Στο τρίτο κεφάλαιο αναλύεται η νέα δομή διακυβέρνησης με υποενότητες για τις προϋπάρχουσες δομές συντονισμού, τον οργανισμό της Προεδρίας της Κυβέρνησης, το ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα (Ο.Π.Σ.) «ΜΑΖΙ» και τη νέα δομή των Υπουργείων, ενώ ολοκληρώνεται με τη συγκριτική αποτύπωση του αγγλικού και του γερμανικού μοντέλου διακυβέρνησης με το υπό μελέτη νέο ελληνικό μοντέλο, κατά τα σημεία όπου προκύπτει συνάφεια

Στο τέταρτο κεφάλαιο, αναλύεται η λειτουργία του Επιτελικού Κράτους μέσω του Ενοποιημένου Σχεδίου Κυβερνητικής Πολιτικής (Ε.Σ.Κυ.Π.), του Σχεδίου Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία, της αναμόρφωσης της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας και της αξιολόγησης της εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών.

Συνεχίζοντας, στο πέμπτο κεφάλαιο αναλύονται οι νέες ρυθμίσεις για τη Διαφάνεια της Κυβέρνησης, μέσω του αναθεωρημένου πλαισίου κωλυμάτων και ασυμβιβάστων και η Εθνική Αρχή Διαφάνειας. Η μελέτη ολοκληρώνεται με τη παράθεση των συμπερασμάτων, όπου απαντώνται και τα ερευνητικά ερωτήματα που ετέθησαν στην εισαγωγή, και με τον πλήρη κατάλογο των βιβλιογραφικών αναφορών.

**ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ: «ΕΠΙΤΕΛΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ» - ΝΕΑ
ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΣΤΗΝ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ
ΚΡΑΤΟΥΣ**

Κεφάλαιο Πρώτο:

Αναγκαιότητα Μεταρρύθμισης Μοντέλου Διακυβέρνησης

Το κεφάλαιο χωρίζεται σε δύο υποενότητες, όπου στην πρώτη παρουσιάζονται τα χρόνια προβλήματα και οι παθογένειες που παρουσιάζει η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης (Δ.Δ.), ενώ στη δεύτερη ομαδοποιούνται οι κύριοι άξονες παρέμβασης του νόμου.

A.1. Η διαρκής αναγκαιότητα για μεταρρυθμίσεις

Η λειτουργία της ελληνικής Δ.Δ. βασίστηκε στο Γαλλικό μοντέλο σε όρους δομών και κουλτούρας (Ongaro, 2008; 105). Η ανάγκη μεταρρυθμίσεων επισημαίνεται διαρκώς από την δεκαετία του 1950, πάντοτε με στόχο την αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη διαχείριση των δημοσίων ζητημάτων. Η συνεχής παραδοχή για αλλαγές και μεταρρυθμίσεις μεγαλύτερης εμβέλειας, εκ μέρους όλων των πολιτικών δυνάμεων, αποτελεί και αυτή μέρος της αναποτελεσματικότητας του δημοσίου τομέα, καθότι, παρά τις εναλλαγές στην εξουσία και τις μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες, τα πάγια προβλήματα που είχαν εντοπιστεί από τις πρώτες εκθέσεις εμπειρογνομόνων δεν έχουν ακόμα αντιμετωπιστεί στο σύνολό τους.

Με βάση ορισμούς που έχουν αποδώσει διεθνείς οργανισμοί (ΟΟΣΑ, ΔΝΤ κ.α.) ως πολιτική μεταρρύθμιση ορίζεται η «διαδικασία κατά την οποία γίνονται αλλαγές στους “τυπικούς κανόνες του παιχνιδιού”, συμπεριλαμβανομένων νόμων, ρυθμίσεων και θεσμών, με σκοπό να αντιμετωπιστεί ένα πρόβλημα ή να επιτευχθεί ένας στόχος, όπως η οικονομική ανάπτυξη, η προστασία του περιβάλλοντος ή η άμβλυνση της φτώχειας. Συχνά περιλαμβάνει μία σύνθετη πολιτική διεργασία, ειδικά όταν γίνεται αντιληπτό ότι η μεταρρύθμιση αναδιανέμει την οικονομική, πολιτική και κοινωνική δύναμη» (OECD, 2007).

Ο διαχωρισμός μεταξύ των όρων αλλαγή και μεταρρύθμιση μίας δημόσιας πολιτικής (δ.π.) αποκτά ουσιώδη χαρακτήρα στο πεδίο ανάλυσης τους. Συχνά η έννοια της μεταρρύθμισης χρησιμοποιείται για να χαρακτηρίσει αλλαγές μικρής εμβέλειας που επ' ουδενί δεν δύναται να οδηγήσουν στις απαιτούμενες τομές και στα μακροπρόθεσμα αποτελέσματα που έχει ανάγκη η Δ.Δ.. Ακόμα όμως και ο λανθασμένος χαρακτηρισμός και η προώθηση μίας «ad hoc» αλλαγής ως σημαντικής μεταρρύθμισης, αποτελεί μία ακόμα εγγενή αδυναμία του πολιτικού συστήματος που σωρευτικά έχει οδηγήσει στη σύγχυση και την κόπωση του προσωπικού της Δ.Δ. και των πολιτών, δεδομένου ότι

παρατηρείται υπερδραστηριότητα παραγωγής ρυθμίσεων και πολιτικών ενώ ταυτόχρονα τα προβλήματα διαιωνίζονται.

Με βάση την κλίμακα ταξινόμησης που προτείνει ο πολιτικός επιστήμονας P. Hall (1989) οι αλλαγές δ.π. διακρίνονται ανάλογα με την έντασή τους ως εξής:

- Αλλαγή πρώτης τάξης, όπου προσαρμόζεται ο τρόπος χρήσης του εργαλείου πολιτικής για την αντιμετώπιση της νέας κατάστασης (Προσαυξητική αλλαγή, incrementalism)
- Αλλαγή δεύτερης τάξης, όπου αλλάζουν τα εργαλεία πολιτικής (Δραστική αλλαγή)
- Αλλαγή τρίτης τάξης, όπου αλλάζουν και οι στόχοι και τα εργαλεία (νέες ιδέες, νέες εναλλακτικές) (Δραστική αλλαγή-Τομή πολιτικής).

Κάθε μεταρρύθμιση αφορά εμπρόθετες παρεμβάσεις που οδηγούν σε τομές στο status quo των εργαλείων ή και των στόχων μιας δ.π. (Αλεξόπουλος, 2005: 598).

Αν η πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια αλλαγή πολιτικής συνιστούν προσαυξητικού τύπου προσαρμογές σε «συνήθειες» μεταβολές του περιβάλλοντος, μια τριτοβάθμια αλλαγή πολιτικής προϋποθέτει την αλλαγή των θεμελιακών πεποιθήσεων των δρώντων για το περιβάλλον και το περιεχόμενο της πολιτικής τους, ως αποτέλεσμα συσσώρευσης «ανωμαλιών», και την προσχώρησή τους σε ένα σύστημα ιδεών ριζικά διαφορετικό από το προηγούμενο (a change of the world «as we knew it») (Παγουλάτος, 1999: 58).

Οι αδυναμίες που επιδιώκει να αντιμετωπίσει ο υπό μελέτη νόμος περιλαμβάνουν το χρόνιο ζήτημα της απουσίας στρατηγικού σχεδιασμού που κατέληγε σε αδυναμία της υπερδιογκωμένης κρατικής μηχανής να ρυθμίσει πρωτίστως τις δημόσιες υποθέσεις αλλά και την εσωτερική της λειτουργία. Το πάγιο πρόβλημα της ελλιπούς άσκησης συνεκτικών πολιτικών που κατέληγαν σε αποσπασματικές αλλαγές με βραχυπρόθεσμη λογική, με μειωμένη έως ανύπαρκτη συνεργασία μεταξύ των φορέων σχεδιασμού και υλοποίησής τους, αποτελεί ένα ακόμα ζήτημα προς επίλυση.

Συμπληρωματικά, το έλλειμμα διαφάνειας και η έλλειψη δημοκρατικής λογοδοσίας των οργάνων της διοίκησης σε συνδυασμό με την υστέρηση της χώρας να μεταβεί στην ηλεκτρονική και ψηφιακή διακυβέρνηση εντείνουν τις παθογένειες. Οι αδυναμίες επεκτείνονται στο δαιδαλώδες νομοθετικό πλαίσιο, στην πολλαπλότητα των ρυθμίσεων αλλά και στις ποικίλες εξαιρέσεις από τις ρυθμίσεις που εισάγονται ποικιλοτρόπως¹, στην

¹ Κατά το Δ. Παπούλια, ο πολλαπλασιασμός της παραγωγής νόμων λειτουργεί ως υποκατάστατο της (μη) παραγωγής πολιτικής (Παπούλιας, 1991: 28).

αδυναμία των ελεγκτικών μηχανισμών να επιτελέσουν την αποστολή τους, στην ανεπάρκεια διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού στον δημόσιο τομέα, στις πελατειακές και συντεχνιακές σχέσεις και σε λοιπά εμπόδια που οδηγούν στην διαπίστωση της ύπαρξης ενός κατακερματισμένου συστήματος Δ.Δ. που ανατροφοδοτεί τις ατέλειές του και τις αδυναμίες του, αδυνατώντας να τις επιδιορθώσει.

Στην Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρύθμισης που συνοδεύει το νόμο δηλώνεται εξαρχής πως «η αξιολογούμενη ρύθμιση έχει ως σκοπό τη θεσμική επανεκκίνηση του Κράτους» και πως ο νόμος «αποτελεί το νέο ολοκληρωμένο χάρτη του Κεντρικού Διοικητικού Συστήματος στην Ελλάδα». Παράλληλα αποτελεί την πρώτη προσπάθεια ολοκληρωμένης αντιμετώπισης του συγκεκριμένου ζητήματος στην Ελλάδα.

Καταρχάς, επιδιώκεται η συστηματοποίηση και η κωδικοποίηση όλων των διατάξεων που αφορούν την οργάνωση, τη λειτουργία και τη διαφάνεια της Κυβέρνησης και της Δ.Δ. σε ένα ενιαίο νομοθέτημα, αποτελώντας υπό αυτή την έννοια το «εγχειρίδιο διακυβέρνησης» της χώρας. Πέρα από ουσιώδες εγχείρημα, αποτελεί και την καθαυτή κυβερνητική παραδοχή πως η διακυβέρνηση μίας χώρας καθίσταται αδύνατη όταν καλείται να λειτουργήσει εντός ενός ασαφούς και πολυδαίδαλου πλέγματος ρυθμίσεων. Η επικαιροποίηση και ο εκσυγχρονισμός των διατάξεων ώστε να ανταποκρίνονται στις ανάγκες ενός σύγχρονου, με εξωστρεφή προσανατολισμό, δημοκρατικού κράτους δικαίου αποτελεί επιπλέον στοχοθεσία του νόμου με απώτερο στόχο τους αναγκαίους κρατικούς μηχανισμούς και δομές για την βέλτιστη λειτουργία του κράτους.

Χαρακτηριστικό της ανθεκτικότητας των αδυναμιών αποτελεί το γεγονός πως παρά τις έντονες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες που υλοποιήθηκαν εξαιτίας, αλλά και χάρη, των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής, πολλές από αυτές παρέμειναν, αποδεικνύοντας emphaticά την αδυναμία αντιμετώπισής τους σε συνδυασμό με την παρατηρούμενη άρνηση της Εκτελεστικής Εξουσίας και του διοικητικού μηχανισμού για αλλαγή, επιβεβαιώνοντας τη «χαμηλή μεταρρυθμιστική ικανότητα» της χώρας.

Στην ίδια κατεύθυνση κινήθηκαν και οι προσπάθειες εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων σε επίπεδο διαχείρισης και οργάνωσης του δημόσιου τομέα (Ν.Δ.Μ., Δ.Μ.Σ., Δ.Ο.Π., Κ.Π.Α.), όπου εφαρμόστηκαν κατά βάση μερικά και με σαφή καθυστέρηση, σε σχέση με το Ηνωμένο Βασίλειο ή άλλες Βορειο-ευρωπαϊκές χώρες (Ongaro, 2008: 110). Εκ νέου λοιπόν συνάγεται πως η δομή του διοικητικού συστήματος είναι τέτοια που εφ' εαυτού αδυνατεί να αντιμετωπίσει κάθε πρόκληση και ταυτοχρόνως ανθίσταται σε κάθε προσπάθεια αλλαγής και αντιμετώπισης των αδυναμιών του, διογκώνοντας το χρόνιο

έλλειμα εμπιστοσύνης των πολιτών προς τη Κυβέρνηση και τους θεσμούς². Ταυτόχρονη συνέπεια αποτελεί και η αποστροφή των επενδυτών να επενδύσουν εντός ενός κρατικού μηχανισμού με ασαφή και διαρκώς εναλλασσόμενο τρόπο παραγωγής ρυθμίσεων, ποικίλες γραφειοκρατικές διατυπώσεις, με ρευστά χρονοδιαγράμματα που συνδυαστικά ακυρώνουν κάθε προσπάθεια οικονομικής ανάκαμψης (Σπανού, 2018: 8-16).

A.2. Οι κύριοι άξονες του ν. 4622/209

Ο νέος νόμος εστιάζει σε συγκεκριμένους άξονες, μέσω της διάκρισης των οργάνων του κράτους και της τυποποίησης των διοικητικών διαδικασιών, ώστε η οργάνωση και η λειτουργία της Εκτελεστικής Εξουσίας να απλουστευθεί και να επαναδομηθεί με συνεκτικές ενέργειες και δράσεις με γνώμονα τη διαχρονικότητα, ανεξάρτητα από τις πολιτικές εναλλαγές.

Οι τέσσερις άξονες αφορούν (Αιτιολογική Έκθεση, 2019: 4):

- i. τη ρυθμιστική λειτουργία του κράτους, ήτοι το βαθμό και τον τρόπο παρέμβασης του μέσω της νομοθετικής εξουσίας. Επιδιώκεται η επανάκτηση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τους θεσμούς αλλά και η συμμόρφωσή των πολιτών και των δημοσίων υπαλλήλων στο πνεύμα του νόμου,
- ii. την ελεγκτική λειτουργία του κράτους, που συνδέεται άρρηκτα με την εφαρμογή των κρατικών ρυθμίσεων, λειτουργεί πρωτίστως υπέρ του δημοσίου συμφέροντος, αυξάνει περαιτέρω την εμπιστοσύνη των πολιτών και αποτελεί παράγοντα οικονομικής ανάπτυξης, υγιούς ανταγωνισμού και προσέλκυσης επενδυτικού ενδιαφέροντος,
- iii. την παροχή ποιοτικών δημοσίων υπηρεσιών, που θα επιτευχθεί μέσω της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και της ψηφιακής μετάβασης για το σύνολο του δημοσίου τομέα. Οι ποιοτικές δημόσιες υπηρεσίες εγγυώνται την ανταποδοτικότητα των φόρων για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, αλλά και την αποδοτικότερη διαχείριση του ανθρωπίνου δυναμικού της Δ.Δ.,
- iv. την εσωτερική οργάνωση του κράτους, την οποία ο νόμος θεωρεί ως επιβεβλημένη συνθήκη για την επίτευξη των ανωτέρω τριών αξόνων και αυτό διότι χωρίς την κατάλληλη οργάνωση κανένας στόχος, καμία μεταρρύθμιση και

² Με βάση την έρευνα της Public Issue «Εμπιστοσύνη στους Θεσμούς 2018», οι Έλληνες δεν εμπιστεύονται τη Βουλή σε ποσοστό 30%, τη δικαιοσύνη σε ποσοστό 53% και τα κόμματα σε ποσοστό 12% (Public Issue, 2018).

καμία δ.π. δεν μπορεί να αποδώσει. Παράλληλα, γίνεται σαφής αναφορά πως ο ανθρώπινος παράγοντας είναι καίριας σημασίας και αποτελεί στόχο της ρύθμισης για «την ανάκτηση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς την εκτελεστική εξουσία αλλά και της ανάκτησης της εμπιστοσύνης του δημοσίου υπαλλήλου στις δυνατότητές του».

Οι απαραίτητες ενέργειες για την επίτευξη των πρωτευόντων αξόνων επικεντρώνονται επί της αρχής στην ύπαρξη ισχυρής δομής συντονισμού μέσω του Υπουργικού Συμβουλίου (Υ.Σ.), υπό την καθοδήγηση του Πρωθυπουργού, και στα οφέλη ύπαρξης μικρού και αποτελεσματικού σώματος Υπουργών, Αναπληρωτών Υπουργών και Υφυπουργών που θα είναι υπεύθυνοι για την τήρηση και εφαρμογή του κυβερνητικού σχεδιασμού.

Αναφορικά με τη ρυθμιστική λειτουργία του κράτους και παρά τις προσπάθειες που έχουν γίνει για την προώθηση των αρχών της καλής νομοθέτησης ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του '90 από την Επιτροπή Δεκλερή^b, την έκθεση Σπράου που εστίαζε στο κόστος και στη ποσότητα των ρυθμίσεων ως αιτίες για τα προβλήματα ανταγωνιστικότητας της οικονομίας, την Επιτροπή Βροντάκη που συστάθηκε στο Υπουργείο Εσωτερικών το 2000 με σκοπό τη σύσταση πρότασης βελτίωσης της ποιότητας των ρυθμίσεων ενσωματώνοντας τις συστάσεις της έκθεσης του ΟΑΣΑ 2000, οι δυσλειτουργίες που παρατηρούνταν, στο μεγαλύτερο βαθμό παρέμεναν.

Ο νόμος 4048/2012 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης» επιδίωξε να επιλύσει το εν λόγω ζήτημα μέσω της νομοθετικής κατοχύρωσης, της αξιοποίησης των διεθνώς αναγνωρισμένων αρχών καλής νομοθέτησης^c και της τήρησης των διαδικασιών καλής νομοθέτησης^d. Παρόλη τη σημαντική προσπάθεια που εκκίνησε ο νόμος και διορθώθηκαν σημαντικές ελλείψεις στη λειτουργία του κανονιστικού συστήματος από την έναρξη της κρίσης, υπήρχαν πολλά που πρέπει να γίνουν για τη σύγκλιση της ελληνικής κανονιστικής πολιτικής με τις βέλτιστες πρακτικές του Ο.Ο.Σ.Α. (Ο.Ο.Σ.Α., 2014: 14). Με βάση τα πορίσματα της έκθεσης τα συνολικά διοικητικά βάρη που εντοπίστηκαν σε 13 τομείς προτεραιότητας ανήλθαν σε 3,28 δις. Ευρώ και το διοικητικό κόστος σε 4,08 δις. Ευρώ ετησίως, συστήνοντας 87 διαφορετικές παρεμβάσεις^e για τη μείωση αυτών που επιπρόσθετα θα επιφέρουν σημαντική εξοικονόμηση πόρων για όλες τις επιχειρήσεις και «η υλοποίησή τους αναμένεται να βελτιώσει την αποδοτικότητα της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα, περιορίζοντας τις ευκαιρίες διαφθοράς και κακοδιαχείρισης στις δημόσιες υπηρεσίες και,

ως εκ τούτου, αυξάνοντας την εμπιστοσύνη στους κρατικούς θεσμούς και στην κυβέρνηση» (ΟΟΣΑ, 2014: 15).

Επανερχόμενοι στην αιτιολογική έκθεση του ν. 4622/2019, αναφέρεται ρητά πως ο ν. 4048/2012 δεν απέδωσε τα δέοντα καθότι δεν εφαρμόστηκε εντός ενός ολοκληρωμένου πλαισίου διακυβέρνησης. Προς επίρρωση αυτού, επιχειρείται να επανακαθοριστούν οι αρχές καλής νομοθέτησης και η πιστή εφαρμογή τους και να οργανωθεί η ρυθμιστική δραστηριότητα σε ετήσια βάση, εντασσόμενη στο σύστημα Προγραμματισμού και Παρακολούθησης του Κυβερνητικού Έργου, ενώ ταυτόχρονα προβλέπεται ειδική κατάρτιση δημοσίων υπαλλήλων για την εφαρμογή των αρχών καλής νομοθέτησης ώστε να επιλυθεί οριστικά το πρόβλημα της πολυνομίας και των αντικρουόμενων διατάξεων. Ολοκληρώνοντας τις στοχεύσεις της συγκεκριμένης μεταρρύθμισης, αναπροσαρμόζονται οι κανόνες δικαίου για τη διαφάνεια, τη λογοδοσία των οργάνων της διοίκησης και την αμεροληψία των πράξεων τους, συμπεριλαμβανομένων των μελών της Κυβέρνησης, μέσω του ορισμού πλαισίου κωλυμάτων και ασυμβιβάστων. Σκοπό αυτών των ρυθμίσεων αποτελεί η καταπολέμηση της διαφθοράς, η κατάργηση της επικάλυψης αρμοδιοτήτων και η ενδυνάμωση και αξιοποίηση του πολύτιμου ανθρώπινου δυναμικού.

Κεφάλαιο Δεύτερο:

Νέο Θεσμικό Πλαίσιο – Νόμος 4622/2019

Το κεφάλαιο αυτό θα αποτυπώσει συνοπτικά τις βασικές αλλαγές και καινοτομίες που θέτει το νέο θεσμικό πλαίσιο του ν. 4622/2019. Η πρώτη ενότητα θα εστιάσει στην διάκριση της Κυβέρνησης από τη Διοίκηση, η δεύτερη στις αλλαγές που εισάγονται σε επίπεδο διαφάνειας και ακεραιότητας και η τρίτη στις παρεμβάσεις για την αναδιαμόρφωση του συντονισμού της κυβερνητικής δράσης. Το τελευταίο κεφάλαιο παρουσιάζει τις τομές σε επίπεδο κωδικοποίησης και αναμόρφωσης του δικαίου, ώστε κάθε μεταρρυθμιστική προσπάθεια να αποδίδει τα δέοντα.

B.1. Διάκριση Κυβέρνησης από τη Διοίκηση

Επιχειρείται πρωτίστως η σαφής διάκριση την Κυβέρνησης από τη Διοίκηση που αποτυπώνεται στην ανάθεση της αρμοδιότητας έκδοσης του συνόλου των ατομικών διοικητικών πράξεων, αλλά και της διοικητικής και οικονομικής διαχείρισης κάθε

Υπουργείου στους επικεφαλής της διοικητικής ιεραρχίας. Η λειτουργία αυτή επιτελείται μέσω της ενδυνάμωσης των Προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων (Γ.Δ.) (αρ. 109), οι οποίοι εφεξής θα κατέχουν την αρμοδιότητα τελικής υπογραφής σε κάθε ατομική διοικητική πράξη για τα θέματα που εμπíπτουν στην αρμοδιότητα των υπηρεσιών που προΐστανται³. Ο στόχος που επιδιώκεται είναι διττός. Από την μία πλευρά θα υπάρξει επιτάχυνση στην έκδοση των διοικητικών πράξεων, των εφαρμοστικών των κανονιστικών πράξεων, και από την άλλη ενδυναμώνεται ο ρόλος των Προϊσταμένων Γ.Δ. και η έκδοση των ατομικών διοικητικών πράξεων αποσυνδέεται από την αρμοδιότητα των Γενικών και Ειδικών Γραμματέων και των Υπουργών. Η τομή αυτή που επιχειρείται για πρώτη φορά αποτελεί την πλέον αξιόπιστη απάντηση στο χρόνιο ζήτημα εμπλοκής πολιτικών προϊσταμένων στις καθαρά διοικητικές διαδικασίες. Το γεγονός πως οι Προϊστάμενοι των Γ.Δ. επιλέγονται από την ιεραρχία της δημοσιοϋπαλληλίας, με βάση τις διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα, και δεν αποτελούν πολιτικές τοποθετήσεις, αποτελεί επιβεβαίωση της προσπάθειας αποκομματικοποίησης της Δ.Δ. και βρίσκεται σε συμφωνία με τις ανάλογες ευρωπαϊκές και διεθνείς πρακτικές. Η αρμοδιότητα αυτή μπορεί μόνο κατ' εξαίρεση να ασκηθεί από τον αρμόδιο Υπουργό για λόγους κατεπείγοντος (πλήρως αιτιολογημένους) ή σε περίπτωση άπρακτης παρέλευσης της προβλεπόμενης προθεσμίας. Παράλληλα, η διάταξη ορίζει δύο ρήτρες διασφάλισης, ήτοι η τυχόν απόκτηση οικονομικού οφέλους ή ανταλλάγματος κατά την άσκηση αυτής της αρμοδιότητας αποτελεί πειθαρχικό παράπτωμα και ακόμα προβλέπεται ετήσια ειδική ανταμοιβή για την εμπρόθεσμη διεκπεραίωση κάθε ατομικής διοικητικής πράξης από τους Προϊσταμένους Γ.Δ..

Στην ίδια λογική, κινείται η διάταξη που συστήνει σε κάθε Υπουργείο θέση μόνιμου Υπηρεσιακού Γραμματέα, που υπάγεται στον Υπουργό (αρ. 36). Οι Υ.Γ., επιλέγονται από πενταμελή Επιτροπή Επιλογής Στελεχών του Δημοσίου στην οποία δεν μετέχει κανένα κυβερνητικό στέλεχος, είναι εν ενεργεία τακτικοί δημόσιοι υπάλληλοι της Γενικής Κυβέρνησης και αποτελούν τους προϊσταμένους όλων των υπηρεσιών που ασκούν τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού και την οργανωτική και οικονομική διαχείριση κάθε Υπουργείου. Όντας και διατάκτες του προϋπολογισμού των Υπουργείων επέρχεται ένα οριστικό τέλος στη μακρόχρονη ανάμιξη της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας σε αμιγώς διοικητικά ζητήματα (τοποθέτηση υπαλλήλων, πληρωμές δαπανών, εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων κ.α.) που είχε εισαχθεί από τον ν. 1232/1982, και για δεκαετίες

³ Εξαιρούνται οι ατομικές διοικητικές πράξεις που αφορούν ζητήματα προσωπικού, με την αρμοδιότητα να ανατίθεται στους Υπηρεσιακούς Γραμματείς.

χειραγωγούσε διαδικασίες και απέκλειε πολύτιμο εργατικό δυναμικό από θέσεις ιεραρχίας. Ένα ακόμα προ πολλού απαραίτητο βήμα για την αποδοτική και αποτελεσματική διοικητική και οικονομική λειτουργία των υπουργείων.

B.2. Διαφάνεια και Ακεραιότητα στη Δημόσια Διοίκηση

Ο νόμος κατοχυρώνει τις απαραίτητες συνθήκες για την διασφάλιση της διαφάνειας και της ακεραιότητας στη Δ.Δ. μέσω δύο οδών, επιχειρώντας να αντιμετωπίσει δομικά το πάγιο αυτό έλλειμμα.

Στον έναν άξονα κατοχυρώνεται ένα πληρέστερο, δομημένο σύστημα κωλυμάτων, ασυμβιβάστων και κανόνων αποφυγής σύγκρουσης συμφερόντων για τις δράσεις των μελών της Κυβέρνησης, των Υφυπουργών, των Γενικών και Ειδικών Γραμματέων και των οργάνων διοίκησης. Το ζήτημα της διαφάνειας και της λογοδοσίας έχει επιχειρηθεί να αντιμετωπιστεί και στο παρελθόν και έχει γίνει σημαντική πρόοδος. Ωστόσο οι δύο καινοτομίες που επιφέρουν οι διατάξεις των αρ. 68-76 αφορούν πρώτον ότι δεν περιορίζονται μόνο στα μέλη της Κυβέρνησης, τους Υφυπουργούς και τον Πρόεδρο της Βουλής αλλά επεκτείνονται σε όλα τα πρόσωπα που ασκούν δημόσια εξουσία, συμπεριλαμβανομένων των Γενικών, Αναπληρωτών και Ειδικών Γραμματέων, των οργάνων της διοίκησης του δημοσίου τομέα αλλά και των μετακλητών υπαλλήλων και δεύτερη καινοτομία αποτελεί η κατοχύρωση ρύθμισης (αρ. 73) κατά την οποία τα κωλύματα διορισμού και τα ασυμβίβαστα των εν λόγω προσώπων θα επεκτείνονται και για έναν επιπλέον χρόνο πέραν της αφυπηρέτησής του από τα καθήκοντα τους.

Η στόχευση των διατάξεων είναι προφανής και αφορά στη θεσμική κατοχύρωση διαφάνειας και λογοδοσίας, σε όσο το δυνατόν μεγαλύτερο βαθμό, από κάθε πρόσωπο που υπηρετεί σε δημόσιο αξίωμα, σε μία προσπάθεια αναστροφής του κλίματος έλλειψης εμπιστοσύνης των πολιτών προς τη Δ.Δ.. Ο νόμος προτείνει περαιτέρω τη θέσπιση ελεγκτικού μηχανισμού για την διασφάλιση της εφαρμογής των σχετικών διατάξεων ονόματι «Επιτροπή Δεοντολογίας» (αρ. 74).

Στον έτερο άξονα, τοποθετείται η σύσταση νέας ανεξάρτητης αρχής, της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, νομικά κατοχυρωμένης που απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και υπόκειται μόνο σε κοινοβουλευτικό έλεγχο. Στη νέα ανεξάρτητη αρχή μεταφέρονται οι διασκορπισμένες σε πλήθος ελεγκτικών σωμάτων της Διοίκησης ελεγκτικές αρμοδιότητες και ως εκ τούτου η

αποτελεσματικότητά τους αποδείχθηκε περιορισμένη λόγω διασποράς του στόχου σε πληθώρα φορέων (οι οποίοι υπάγονται σε διαφορετικές δομές και Υπουργεία), αλληλοεπικάλυψης αρμοδιοτήτων και ελλείμματος συντονισμού της δράσης τους^f. Στόχο της σύστασης της Αρχής αποτελεί η ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας της δράσης της Δ.Δ. και η πρόληψη και αντιμετώπιση των φαινομένων διαφθοράς.

B.3. Συντονισμός της Κυβερνητικής Δράσης

Το ζήτημα αποτελεσματικού συντονισμού κάθε έργου αποτελεί κομβικής σημασίας παράγοντα για την επιτυχή έκβασή του. Σε ευθεία αναλογία, ο αποτελεσματικός συντονισμός της κυβερνητικής δράσης, με τη πληθώρα των μεταβλητών και των μη αναμενόμενων συνθηκών που προκύπτουν διαρκώς, αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για τη διακυβέρνηση κάθε κράτους δικαίου και για την αποτελεσματικότητα εφαρμογής των δ.π.. Ο νόμος συστήνει νέα αυτοτελή, επιτελική δημόσια υπηρεσία, την Προεδρία της Κυβέρνησης, η οποία υπάγεται απευθείας στον Πρωθυπουργό και αποτελείται από έξι Γενικές Γραμματείες (Γ.Γ.), όπως θα αναλυθούν στην αντίστοιχη ενότητα.

Με αυτή τη παρέμβαση, ο νομοθέτης επιδιώκει να ενισχύσει ουσιαστικά το συντονισμό της κυβέρνησης μέσω ενός παραγωγικού και δυναμικού σχήματος με διαρκή επικοινωνία μεταξύ των Υπουργείων και με τον Πρωθυπουργό, ώστε η εξέλιξη όλων των προγραμματισμένων στόχων και ενεργειών να παρακολουθείται ανά πάσα στιγμή, εξασφαλίζοντας την τήρηση των συμφωνημένων χρονοδιαγραμμάτων για την αποφυγή υστερήσεων. Οι διατάξεις του νόμου (αρ. 21-34) παρέχουν το πλαίσιο για τη «δημιουργία λειτουργικών και αποτελεσματικών δομών διακυβέρνησης που θα ενισχύσουν μακροπρόθεσμα την αποτελεσματικότητά της» (Αιτιολογική Έκθεση: 14).

Για την επίτευξη του ολοκληρωμένου στρατηγικού προγραμματισμού και του συντονισμού της διοικητικής λειτουργίας, διαστάσεις που για πρώτη φορά τίθενται τόσο emphaticά σε ένα νομοθέτημα, κρίθηκε απαραίτητη η χρήση ενός ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος μέσω του οποίου θα επιτελείται η υποστήριξη και η παρακολούθηση του έργου των Υπουργείων και θα καθίσταται εφικτή παρέμβαση σε ενδεχόμενες αστοχίες. Στο Ο.Π.Σ. εντοπίζονται όλες οι ενέργειες και κάθε συνοδευτική πληροφορία, το χρονοδιάγραμμα εφαρμογής τους, παρακολουθείται η πρόοδός τους και εξάγονται μετρήσιμα αποτελέσματα, δείκτες και αναφορές.

B.4. Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση Δικαίου

Ο νόμος θέτει μία ακόμα σημαντική αποστολή για τη Δ.Δ. η οποία δεν είναι άλλη από την επίλυση του μακροχρόνιου προβλήματος της πολυνομίας και κακονομίας, που χαρακτηρίζει την ελληνική έννομη τάξη και καταστρατηγεί την αρχή του κράτους δικαίου. Αναγνωρίζεται πως η ύπαρξη αυτών των στοιχείων αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα κατά το πλαίσιο συναλλαγών κάθε διοικούμενου με τη διοίκηση, απλών ή και πιο σύνθετων (επενδύσεις), και η κάμψη αυτών των εμποδίων είναι εφικτή μόνο μέσω της κωδικοποίησης και αναμόρφωσης του δικαίου.

Ανάλογες προσπάθειες έχουν γίνει και στο παρελθόν ωστόσο για πρώτη φορά εισάγεται στην έννομη τάξη ορισμός για την «αναμόρφωση» της νομοθεσίας, ήτοι «η επικαιροποίηση και αποκάθαρση της υφιστάμενης νομοθεσίας, κατά τρόπο ώστε οι εναπομένοντες κανόνες να είναι ορθοί, λειτουργικοί και εύληπτοι» (αρ. 65§3).

Η δεύτερη τομή που εισάγει το τμήμα για την Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση Δικαίου (αρ. 65-67) είναι η περιγραφή της διαδικασίας κωδικοποίησης της νομοθεσίας εντός του νόμου (αρ. 67), η οποία εκκινεί κατόπιν απόφασης του Γ.Γ. Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων. Συστήνεται Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης (Κ.Ε.Κ.) Δικαίου (αρ. 66) στην Προεδρία της Κυβέρνησης, η οποία συνέταξε και εξέδωσε το Εγχειρίδιο Μεθοδολογίας για την Κωδικοποίηση της Νομοθεσίας που περιέχει τη μεθοδολογία για τη σύνταξη των κωδίκων και την αναμόρφωση της νομοθεσίας. Τονίζεται πως η Κ.Ε.Κ. συντάσσει ετήσιο πρόγραμμα κωδικοποίησης, που περιλαμβάνεται στο Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής (Ε.Σ.Κυ.Π.), και υποβάλλει έκθεση στις αρχές κάθε έτους για την αποτίμηση της προόδου της κωδικοποίησης που έλαβε χώρα, περιλαμβάνοντας επόμενες προτάσεις κωδικοποίησης της νομοθεσίας και βελτίωσης της λειτουργίας των δομών καλής νομοθέτησης (αρ. 66). Οι προβλέψεις αυτές είναι ουσιώδες καθότι η κωδικοποίηση της νομοθεσίας αποτελεί μία διοικητική διαδικασία, η οποία πλέον με αυτό τον τρόπο απλοποιείται, όπως τονίζεται και στην Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρύθμισης.

**ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ: «ΕΠΙΤΕΛΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ» -
ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ**

Κεφάλαιο Τρίτο:

Οργάνωση της Διακυβέρνησης της Χώρας

Στο συγκεκριμένο κεφάλαιο αναλύονται οι αλλαγές στην οργάνωση της διακυβέρνησης της χώρας μέσω πέντε ξεχωριστών ενοτήτων. Στην πρώτη γίνεται ανασκόπηση στις προϋπάρχουσες δομές συντονισμού πριν το ν. 4622/2019 και ακολούθως αναλύεται η υπηρεσία της «Προεδρία της Κυβέρνησης» ως το νέο Κέντρο Διακυβέρνησης. Στην τρίτη ενότητα παρουσιάζεται το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα (Ο.Π.Σ.) «ΜΑΖΙ» που σχεδιάστηκε για την αποτελεσματική παρακολούθηση του κυβερνητικού έργου με σύγχρονα μέσα, ενώ στην τέταρτη παρουσιάζεται η νέα δομή των Υπουργείων με τη σύσταση οριζόντιων υπηρεσιών (Υπηρεσιακοί Γραμματείς, Υπηρεσίες Συντονισμού και Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου). Στην τελευταία ενότητα επιχειρείται η συγκριτική αποτύπωση των τομών του νόμου με αντίστοιχες δομές στο Ηνωμένο Βασίλειο και στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, από όπου φαίνεται πως αντλήθηκαν καλές πρακτικές.

Γ.1. Προϋπάρχουσες Δομές Συντονισμού

Η ανεπάρκεια συντονισμού για τη συνοχή και την αποτελεσματικότητα της κυβερνητικής πολιτικής αποτελεί χρόνια παθογένεια του ελληνικού συστήματος και έχει πλειστάκις επισημανθεί σε μελέτες εμπειρογνομόνων. Οι διυπουργικές κυβερνητικές δομές που υφίσταντο πριν το 2013, με πιο σημαντική ανάμεσα τους την Γ.Γ. της Κυβέρνησης⁶, είχαν αρμοδιότητα το συντονισμό της εκτέλεσης των αποφάσεων που λαμβάνονται σε επίπεδο Υ.Σ., αλλά η αποτελεσματικότητά τους υπήρξε ιδιαίτερα μειωμένη λόγω και των μειωμένων συναντήσεων του Υ.Σ. (δύο φορές το χρόνο με την ενημέρωση να περιορίζεται σε επείγοντα ζητήματα οριζόντιων πολιτικών). Επιπλέον εμπόδιο στη λειτουργία τους αποτελούσε η σύγχυση αρμοδιοτήτων μεταξύ των συναρμοδίων υπουργείων που αποτελεί κανόνα κατά την παραγωγή πολιτικών. Ακόμα και στις περιπτώσεις που οι αρμοδιότητες είναι διακριτές και σαφώς οριοθετημένες, ο συντονισμός κρίνεται και πάλι αναγκαίος για την διάχυση των πληροφοριών και την αποτελεσματικότητα της κυβερνητικής προσέγγισης. Ωστόσο, η μορφή που παρουσίαζε η προσπάθεια συντονισμού κρινόταν εξαιρετικά ανεπαρκής και ο κεντρικός υπεύθυνος των προγραμμάτων μεταρρύθμισης δεν ήταν εμφανής (OECD, 2012: 57-58).

Επιπρόσθετα, το οργανωτικό σχήμα της Ελληνικής Δ.Δ. χαρακτηριζόταν από εντυπωσιακή «οργανωσιακή εξάπλωση» (OECD, 2012: 69)⁴, έλλειψη στρατηγικής δράσης και επιπρόσθετη έλλειψη συντονισμού ενδο-οργανωσιακά και μεταξύ των φορέων, ποιοτικές αδυναμίες που υπό αυτό το σχήμα αποτελούσαν φυσικό επακόλουθο, ταυτόχρονα αιτίες και αποτέλεσμα (Λαμπροπούλου, 2018: 270-273).

Οι συστάσεις της έκθεσης του ΟΟΣΑ για το 2011⁴ κατέληξαν πως απαιτείται «εντατικοποίηση της ανταλλαγής πληροφορίας και του συντονισμού πολιτικών εντός και μεταξύ των υπουργείων και με το Κέντρο Διακυβέρνησης⁵, κυρίως μέσω της δημιουργίας στρατηγικών μονάδων παρακολούθησης, που θα είναι υπεύθυνες για τον στρατηγικό σχεδιασμό, τον συντονισμό των πολιτικών και της διαχείρισης διαθέσιμου κεφαλαίου και άλλων καίριων θεμάτων, όπως η διαχείριση γνώσης και δεδομένων σε κάθε υπουργείο» (OECD, 2012: 79). Οι μέχρι τότε παρεμβάσεις είχαν αδύναμα αποτελέσματα καθώς εξαντλούνταν ως επί τω πλείστον σε τυπικές αλλαγές (τροποποιήσεις/αναθεωρήσεις Οργανισμών) χωρίς να καταφέρνουν να αντιμετωπίσουν τις ουσιαστικές οργανωτικές αδυναμίες (ΕΠ Διοικητική Μεταρρύθμιση, 2007: 19)

Το ζήτημα του συντονισμού βρέθηκε επιτακτικά πλέον στο προσκήνιο κατά τη διάρκεια της δημοσιονομικής κρίσης. Το 2011, βάση του Προεδρικού Διατάγματος (Π.Δ.) 2/2011, το Πολιτικό Γραφείο Πρωθυπουργού μετεξελίσσεται σε Γ.Γ. Πρωθυπουργού, με βάση τη σύσταση της έκθεσης του ΟΟΣΑ (OECD, 2012: 57), για να παρέχει συμβουλευτική, διοικητική και οργανωτική υποστήριξη στον Πρωθυπουργό (Πραβίτα, 2018: 12), ενώ ταυτόχρονα συνέχισε να υφίσταται και η Γ.Γ. της Κυβέρνησης.

Το 2013 με το ν. 4109/2013, επιχειρείται να αντιμετωπιστεί «δραστικά το αείποτε μεγάλο, συγκεχυμένο και αναποτελεσματικό κυβερνητικό σχήμα» (Καρκατσούλης, 2018) και συστήνεται Γ.Γ. Συντονισμού (αρ.14) ως αυτοτελής επιτελική υπηρεσία που υπάγεται απευθείας στον Πρωθυπουργό και κατά την αιτιολογική έκθεση του νόμου το «κέντρο βάρους της αποστολής της είναι ο συντονισμός του κυβερνητικού έργου που εντάσσεται πλέον στον κυβερνητικό μηχανισμό ως οργανωμένη πάγια κυβερνητική λειτουργία». Η τότε προσπάθεια αποσκοπούσε να απαντήσει στη μνημονιακή υποχρέωση της χώρας ως απόρροια του δεύτερου Προγράμματος Οικονομικής

⁴ Το πρώτο Π.Ο.Π. (2010) προέβλεπε μεταξύ άλλων την εκπόνηση ανεξάρτητων εκθέσεων της Δ.Δ. για την αποτύπωση της κατάστασης, τον εντοπισμό των αδυναμιών και τη μελέτη προτεινόμενων συστάσεων (Λαμπροπούλου, 2018: 274-275).

⁵ Με βάση τον ΟΟΣΑ, ως Κέντρο Διακυβέρνησης ορίζεται 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 δημοσίων πολιτικών, καθώς και την αποτελεσματική υλοποίηση αυτού του οράματος στην πράξη και σε βάθος χρόνου (OECD, 2012:53).

Προσαρμογής (Π.Ο.Π.)⁶ που έθετε ως κύρια υποχρέωση τη σύσταση οργανωτικής επιτροπής υπό τον Πρωθυπουργό για την εποπτεία, παρακολούθηση και συνέχεια στις μεταρρυθμίσεις και για τη διατήρηση της θεσμικής μνήμης, η οποία θα στελεχωνόταν από δημοσίους υπαλλήλους με μετάταξη ή απόσπαση και θα επιτυγχάνει τον διυπουργικό συντονισμό σε επιχειρησιακό επίπεδο¹. Επιπρόσθετα στο δεύτερο Π.Ο.Π., προβλέπονταν οριζόντιες δομές σε κάθε Υπουργείο με αρμοδιότητες για τον προϋπολογισμό, τον εσωτερικό έλεγχο και τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού (IMF, 2012: 58).

Με την ψήφιση του ν. 4109/2013, επιχειρήθηκε να συγκροτηθεί Κέντρο Διακυβέρνησης με βάση τις συστάσεις της έκθεσης του ΟΟΣΑ και καλές πρακτικές άλλων χωρών που αποτυπώθηκαν και στις προτάσεις της Ομάδας Τεχνικής Βοήθειας για παροχή τεχνογνωσίας σε θέματα σχετικά με τη Δ.Δ. κατόπιν συμφωνίας με τη Γαλλική Κυβέρνηση (Task Force for Greece)¹. Το Κέντρο Διακυβέρνησης θα αποτελούνταν από τη Γ.Γ. Πρωθυπουργού, τη Γ.Γ. Κυβέρνησης και τη νεοσύστατη Γ.Γ. Συντονισμού (Αιτιολογική Έκθεση 4109/2013). Ο νόμος ακόμα προέβλεπε τον τρόπο σύνταξης σχεδίων δράσης των Υπουργείων.

Με τη παρέλευση έξι ετών από τη σύσταση της Γ.Γ. Συντονισμού (2013 - 2019) τίθεται το ερώτημα κατά πόσο το ανωτέρω συντονιστικό σχήμα επιτελούσε το στόχο συντονισμού της πορείας του κυβερνητικού έργου.

Η Γ.Γ. Πρωθυπουργού είχε ως αρμοδιότητα τη συνδρομή του Πρωθυπουργού συνολικά και στελεχωνόταν από τους Συμβούλους του Πρωθυπουργού. Εντός της λειτουργούσε Νομικό Γραφείο, Διπλωματικό Γραφείο, Γραφείο Στρατηγικού Σχεδιασμού (επιφορτισμένο με τη μελέτη της πορείας του κυβερνητικού έργου), Πρωθυπουργικό Γραφείο Θεσσαλονίκης και Οικονομικό Γραφείο.

Η Γ.Γ. Κυβέρνησης είχε ως αρμοδιότητα τη διοικητική υποστήριξη του Πρωθυπουργού, του Υ.Σ., των Συλλογικών Κυβερνητικών Οργάνων και των Διυπουργικών Επιτροπών και το συντονισμό και τη παρακολούθηση της υλοποίησης των αποφάσεών τους. Ακόμα στη Γ.Γ. Κυβέρνησης ανήκε το Γραφείο Καλή Νομοθέτησης, όπως και Νομικό Γραφείο για την νομική υποστήριξη της Γραμματείας και των Συλλογικών Οργάνων.

Ως εκ τούτου, η πορεία του κυβερνητικού έργου είχε ανατεθεί τόσο στο Γραφείο Στρατηγικού Σχεδιασμού της ΓΓ Πρωθυπουργού όσο και στη Γ.Γ. Συντονισμού. Αντίστοιχα, και η ιδιαίτερα σημαντική αρμοδιότητα της καλής νομοθέτησης είχε

⁶ Οι απαιτήσεις του δεύτερου Π.Ο.Π. αναφορικά με την αναδιοργάνωση της Δ.Δ. ήταν πιο εκτεταμένες και πιο λεπτομερείς, συγκριτικά με το πρώτο Π.Ο.Π. (Λαμπροπούλου, 2018: 275).

ανατεθεί τόσο στο Γραφείο Καλής Νομοθέτησης της Γ.Γ. της Κυβέρνησης, όσο και στη Γ.Γ. Συντονισμού^κ.

Μελετώντας τις αρμοδιότητες που το θεσμικό πλαίσιο απέδιδε στις Γ.Γ. είναι σαφές πως προέκυπτε σύγχυση στο ρόλο της καθεμίας, ζήτημα κατανομής αρμοδιοτήτων, αλληλοεπικάλυψη και διάχυση ευθύνης που σε συνδυασμό με δυσχέρειες στη μεταξύ τους επικοινωνία (λόγω απουσίας σαφούς ιεραρχίας μεταξύ τους που να είναι σε θέση να τις υποστηρίξει σε θέματα επικοινωνίας και συνεργασίας) κατέληγαν να εξαντλούνται στην τυπική αντιμετώπιση νομικών θεμάτων, στη διοικητική υποστήριξη του Πρωθυπουργού και των Συλλογικών Κυβερνητικών Οργάνων και στην επίσημη ανταλλαγή πληροφοριών σε υψηλό επίπεδο, ενώ ελάχιστα στην τεκμηρίωση και παρακολούθηση της εφαρμογής των σχεδιαζόμενων δημοσίων πολιτικών (Πραβίτα, 2018; 13). Επομένως, ο στόχος ενός αποδοτικού Κέντρου Διακυβέρνησης δεν περατώθηκε ούτε με το ν. 4109/2013. Άλλωστε, ο νόμος δημιούργησε μία ακόμα Γ.Γ. υπό τον Πρωθυπουργό, επιπρόσθετα των υπαρχόντων δύο, υπογραμμίζοντας κ νέου και emphaticά πως η δημιουργία νέων δομών αντιμετωπίζεται ως πανάκεια για την επίλυση των θεμάτων της Δ.Δ., αντί προσπαθειών για επανεξέταση του ρόλου και των αρμοδιοτήτων των υφιστάμενων δομών. Η ενοποίηση, συγχώνευση των υπηρεσιών που υπάγονται στον Πρωθυπουργό σε μία ενιαία δομή αποτελούσε πιο ενδεδειγμένη λύση και σχετική άποψη είχε εκφραστεί και στο παρελθόν (Μακρυδημήτρης, 2006: 132-133).

Γ.2. Ο Οργανισμός της Προεδρίας της Κυβέρνησης

Ο νέος νόμος αναδιαμορφώνει το Κέντρο Διακυβέρνησης, συστήνοντας αυτοτελή, επιτελική δημόσια υπηρεσία υπό τον Πρωθυπουργό, την Προεδρία της Κυβέρνησης. Ως αποστολή της ορίστηκε: α) ο συντονισμός του σχεδιασμού και η παρακολούθηση της εφαρμογής του κυβερνητικού έργου, επιλύοντας ενδεχόμενες διαφορές μεταξύ συναρμοδίων υπηρεσιών, β) η λήψη όλων των αναγκαίων μέτρων για την εφαρμογή των αρχών και των εργαλείων της καλής Νομοθέτησης, γ) ο σχεδιασμός και η υλοποίηση της επικοινωνιακής στρατηγικής της Κυβέρνησης και της έγκαιρης ενημέρωσης της κοινής γνώμης και δ) η υποστήριξη του Υ.Σ., των συλλογικών Κυβερνητικών οργάνων και των λοιπών διυπουργικών ομάδων κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.

Για την επιτέλεση της ανωτέρω αποστολής, η νέα αυτή δομή συγκεντρώνει όλες τις Γ.Γ. προς υποστήριξη του Πρωθυπουργού, του Υ.Σ., των διυπουργικών Επιτροπών και των

Συλλογικών Κυβερνητικών Οργάνων ως εξής: 1) Γ.Γ. του Πρωθυπουργού, 2) Γ.Γ. Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, 3) Γ.Γ. Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτικών, 4) Γ.Γ. Συντονισμού Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών, 5) Ειδική Γραμματεία Ο.Π.Σ. Παρακολούθησης και Αξιολόγησης του Κυβερνητικού Έργου και 6) Γ.Γ. Επικοινωνίας και Ενημέρωσης. Στην Προεδρία της Κυβέρνησης λειτουργεί επίσης Γραφείο Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και Γραφείο Παρέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Ειδικότερα οι αρμοδιότητες των Γ.Γ. ορίζονται ως εξής:

1) Η Γ.Γ. του Πρωθυπουργού (αρ. 23) είναι υπεύθυνη για όλα τα ζητήματα διοικητικής και οικονομικής υποστήριξης των δομών που υπάγονται στην Προεδρία της Κυβέρνησης και για τη διοικητική και επιστημονική συνδρομή του Πρωθυπουργού. Αποτελείται από τον Τομέα Υποστήριξης του Πρωθυπουργού, τον Τομέα Επιστημονικής Υποστήριξης του Πρωθυπουργού και τον Τομέα Διοικητικής Υποστήριξης της Προεδρίας της Κυβέρνησης. Η αναλυτική διάρθρωση των ανωτέρω τομέων και οι αρμοδιότητες των γραφείων αυτών παρουσιάζεται στο Παράρτημα Α.

Τέλος στη Γ.Γ. του Πρωθυπουργού λειτουργεί η Μονάδα Ασφάλειας του Πρωθυπουργού.

Η Γ.Γ. του Πρωθυπουργού αποτελεί συνέχεια της Γ.Γ. του Πρωθυπουργού του Π.Δ. 2/2011, η οποία καταργήθηκε με το αρ. 119 εδ. 24 του παρόντος νόμου.

2) Η Γ.Γ. Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (αρ. 25) είναι υπεύθυνη για τη διασφάλιση της συνοχής και του συντονισμού της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, την αποτελεσματική εφαρμογή των αρχών και των εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης και την υποστήριξη του Υ.Σ. και των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων. Αυτοί οι στόχοι επιτυγχάνονται μέσω αρμοδιότητας για την τελική νομοτεχνική επεξεργασία όλων των νομοσχεδίων πριν κατατεθούν στη Βουλή (διενεργείται από τις Α' και Β' Διευθύνσεις Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας της Γ.Γ.), την έγκαιρη δημοσίευση κάθε νόμου ή κανονιστικής πράξης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και την νομική υποστήριξη του Πρωθυπουργού, της Προεδρίας της Κυβέρνησης και της Κυβέρνησης στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της (διενεργείται από το Γραφείο Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων της Γ.Γ.). Το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης της Γ.Γ. είναι αρμόδιο για την επιστημονική υποστήριξη όλων των υπηρεσιών του Κράτους, (κατάρτιση εγκυκλίων, οδηγιών, υποδειγμάτων ή διοργάνωσης επιμορφωτικών προγραμμάτων ή εκδηλώσεων), για την τελική αξιολόγηση και έλεγχο της Ανάλυσης Συνέπειων Ρύθμισης των νομοσχεδίων και για τη διασφάλιση όλων των αρχών και

εργαλείων Καλής Νομοθέτησης από τις υπόλοιπες υπηρεσίες της Προεδρίας της Κυβέρνησης και του Κράτους, προκειμένου να επιβληθεί η εφαρμογή του κυβερνητικού έργου. Η εν λόγω Γ.Γ. διενεργεί ακόμα όλες τις απαραίτητες ενέργειες για την εφαρμογή των διατάξεων περί δεοντολογίας και αποφυγής σύγκρουσης συμφερόντων για τα κυβερνητικά στελέχη, όπως ορίζουν οι διατάξεις των άρθρων 81. Στη Γ.Γ. υπάγονται ακόμα η Επιτροπή Αξιολόγησης της Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας (αρ. 64), η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης (αρ. 66), αμφότερες συστάθηκαν με τον υπό μελέτη νόμο, και το Εθνικό Τυπογραφείο.

3) και 4) Οι Γ.Γ. Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτικών και Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών (αρ. 26) αποτελούν σχηματικά τη συνέχεια της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού του ν. 4109/2013, και τους ανατίθεται ξεκάθαρα η αρμοδιότητα συντονισμού των σχεδίων δράσης των Υπουργείων. Ως αποστολή τους ορίζεται η διασφάλιση του συντονισμού και της συνοχής του κυβερνητικού έργου στους τομείς πολιτικής αρμοδιότητάς τους⁷.

Οι Τομείς Πολιτικής έχουν κατανεμηθεί ως εξής: α) η Γ.Γ. Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτικών συνεργάζεται με τις υπηρεσίες συντονισμού των Υπουργείων Προστασίας του Πολίτη, Εθνικής Άμυνας, Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, Υγείας, Δικαιοσύνης, Εσωτερικών Ψηφιακής Διακυβέρνησης, Παιδείας και Θρησκευμάτων και β) η Γ.Γ. Συντονισμού Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών με τις υπηρεσίες συντονισμού των Υπουργείων Οικονομικών, Ανάπτυξης και Επενδύσεων, Εξωτερικών, Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Πολιτισμού και Αθλητισμού, Υποδομών και Μεταφορών, Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων και Τουρισμού (Γενικές Γραμματείες Συντονισμού, 2019).

Η συνεργασία με τις Υπηρεσίες Συντονισμού⁸ αφορά την κατάρτιση των σχεδίων δράσης των Υπουργείων, την παρακολούθηση της εμπρόθεσμης και ορθής εφαρμογής τους, την κατάρτιση του Ε.Σ.Κυ.Π. και της Έκθεσης Ρυθμιστικής Παραγωγής και Αξιολόγησης, την παρακολούθηση των φάσεων διαβούλευσης των νομοσχεδίων και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της και τον έλεγχο της συμβατότητας των προτεινόμενων νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων με την κυβερνητική πολιτική.

⁷ Κάθε Γ.Γ. Συντονισμού διαρθρώνεται σε Τομείς Πολιτικής, ήτοι οργανικές μονάδες επιπέδου Διεύθυνσης αρμόδιες για τη συνεργασία με τις Υπηρεσίες Συντονισμού των Υπουργείων στο πλαίσιο αρμοδιοτήτων τους. Οι Τομείς Πολιτικής καθορίζονται με απόφαση του Πρωθυπουργού.

⁸ Βλ. σχετική ενότητα ακολούθως.

Κατά τον ανασχηματισμό της Κυβέρνησης που έλαβε χώρα στις 04/08/2020, οι δύο Γ.Γ. Συντονισμού ενοποιήθηκαν, εφεξής Γ.Γ. Συντονισμού, και πλέον όλοι οι τομείς ενσωματώθηκαν σε αυτή (Newsroom Ναυτεμπορική, 2020). Λόγοι για την συγκεκριμένη θεσμική μετατροπή μπορούν να αναζητηθούν σε ζητήματα λειτουργικότητας και αποδοτικότερης επικοινωνίας και συνεργασίας μεταξύ των τομέων που εντοπίστηκαν κατά τον πρώτο χρόνο λειτουργίας του αρχικού σχήματος των δύο Γ.Γ. Συντονισμού⁹.

5) Η Ειδική Γραμματεία Ο.Π.Σ. Παρακολούθησης και Αξιολόγησης του Κυβερνητικού Έργου (αρ. 27) υποστηρίζει το έργο των Γ.Γ. Συντονισμού, μέσω των Γραφείων Λειτουργίας του Ο.Π.Σ. για την παρακολούθηση του κυβερνητικού έργου και Αξιολόγησης και Τεκμηρίωσης των Δ.Π.. Το Γραφείο Λειτουργίας του Ο.Π.Σ. είναι επιφορτισμένο με κάθε ζήτημα που αφορά το Ο.Π.Σ. «ΜΑΖΙ», ήτοι την αδιάλειπτη λειτουργία, τις αναγκαίες αναβαθμίσεις και την αναγκαία συντήρηση, τα θέματα ασφαλείας, την εκπαίδευση των χρηστών και την άμεση τεχνική υποστήριξη τους, τα δικαιώματα πρόσβασης κ.α.. Το Γραφείο Αξιολόγησης και Τεκμηρίωσης των Δ.Π. αναλαμβάνει την αξιολόγηση κάθε κυβερνητικής πολιτικής, η οποία επιτυγχάνεται με τη σύνταξη και διάθεση στους φορείς κοινής μεθοδολογίας αξιολόγησης διαδικασιών, εκροών και αποτελεσμάτων, την παραγωγή δεικτών αξιολόγησης, τη συλλογή και ανάλυση πληροφοριών ανά πεδίο πολιτικής, την αναζήτηση βέλτιστων πρακτικών ανά Υπουργείο, την επικοινωνία προς τους πολίτες των ευρημάτων της αξιολόγησης και την οργάνωση διαβούλευσης για τα ευρήματα της αξιολόγησης.

6) Η Γ.Γ. Επικοινωνίας και Ενημέρωσης (αρ. 28) είναι υπεύθυνη για την υποστήριξη των μελών της Κυβέρνησης και των Υφυπουργών, της Προεδρίας της Κυβέρνησης, σε ζητήματα που αφορούν στην επικοινωνία και την έγκαιρη και έγκυρη ενημέρωση της κοινής γνώμης εντός και εκτός Ελλάδος σε σχέση με το κυβερνητικό έργο, την υποστήριξη του Κυβερνητικού Εκπροσώπου στην άσκηση των καθηκόντων του και την υποστήριξη των πολιτικών κομμάτων σε θέματα ενημέρωσης. Παράλληλα ασκεί ρυθμιστικές και κρατικές εποπτικές αρμοδιότητες στα Μ.Μ.Ε. σε θέματα σχετικά με τη διασφάλιση έγκυρης και αντικειμενικής πληροφόρησης των πολιτών.

Τέλος, ο παρών νόμος καταργεί τη Γ.Γ. της Κυβέρνησης του Π.Δ. 32/2004 (αρ. 119 εδ. 23).

Εκ της ανωτέρω ανάλυσης, προκύπτει πως αρχικά είναι εμφανής η πρόθεση για συνεκτικό και αποτελεσματικότερο συντονισμό του κυβερνητικού έργου καθώς δεν

⁹ Συμπέρασμα από την εμπειρία που αποκόμισε η γράφουσα κατά την πρακτική της άσκηση στη Γ.Γ. Συντονισμού Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών.

υπάρχει αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων μεταξύ των δομών που υπάγονται στην Προεδρία της Κυβέρνησης. Οι αρμοδιότητες έχουν αρκετά λεπτομερώς συγκεκριμενοποιηθεί στο νόμο και το Π.Δ. του Οργανισμού της Προεδρίας της Κυβέρνησης θα υπογραμμίσει περαιτέρω την αποστολή κάθε Γ.Γ., αποκαθιστώντας ενδεχόμενες ατέλειες και ασάφειες. Ένα ακόμα ιδιαίτερα σημαντικό και πρακτικό στοιχείο είναι η μέριμνα για τη σύσταση Τομέα Διοικητικής Υποστήριξης της Προεδρίας στη Γ.Γ. Πρωθυπουργού, όπου ως η υπεύθυνη υπηρεσία και για το συντονισμό της επικοινωνίας και της συνεργασίας μεταξύ των δομών της Προεδρίας της Κυβέρνησης αντιμετωπίζει έως ένα βαθμό την έλλειψη συνεργασίας που παρατηρούνταν στο πρότερο σχήμα των διάσπαρτων και κατακερματισμένων υπηρεσιών. Συνολικά η Γ.Γ. του Πρωθυπουργού ενδεχομένως φαίνεται πως λειτουργεί κυρίως ως ιδιαίτερο γραφείο του, παρά ως το κέντρο εποπτείας, και μία προτεινόμενη τροποποίηση να περιλάμβανε τη διεύρυνση της συνεργασίας του Τομέα Διοικητικής και Οικονομικής Υποστήριξης με το Γραφείο Στρατηγικού Σχεδιασμού (Τομέας Επιστημονικής Υποστήριξης του Πρωθυπουργού) για την περαιτέρω ενίσχυση του επιδιωκόμενου επιτελικού ρόλου.

Όσον αφορά την αρμοδιότητα της Καλής Νομοθέτησης και του συντονισμού της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, αυτή αποδίδεται αποκλειστικά στη Γ.Γ. Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων. Η Γ.Γ. Συντονισμού εμπλέκεται στο σκέλος της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας αποκλειστικά για τον έλεγχο της συμβατότητας των προτεινόμενων από τα Υπουργεία νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων με τη κυβερνητική πολιτική, χωρίς να έχει αρμοδιότητα σε ζητήματα επεξεργασίας και ελέγχου νομοσχεδίων, σε αντίθεση με το νόμο 4109/2013.

Ο νόμος ακόμα προβλέπει τη σύσταση Υπηρεσιών Συντονισμού σε κάθε Υπουργείο, οι οποίες θα είναι οι αποκλειστικά αρμόδιες για τη συνεργασία με τη Γ.Γ. Συντονισμού στο επίπεδο σύνταξης των σχεδίων δράσης τους. Η πρόβλεψη αυτή κρίνεται απαραίτητη διότι καθορίζει εξ αρχής την υπεύθυνη υπηρεσία εντός των Υπουργείων και έτσι αποφεύγονται ζητήματα διάχυσης ευθύνης και καθυστερήσεων, διευκολύνοντας σε επίπεδο επικοινωνίας και τις δύο πλευρές. Ωστόσο, οι Υπηρεσίες Συντονισμού των Υπουργείων δεν έχουν ακόμα συσταθεί καθολικά, γεγονός που θεσμικά και τυπικά αποτελεί ασυνέπεια κατά την εφαρμογή των διατάξεων του νόμου και ως ένα βαθμό επαναφέρει σύγχυση αρμοδιοτήτων στις Γ.Δ. των Υπουργείων που σε κάθε περίπτωση υποχρεούνται, και όντως πράττουν, να συνεργάζονται με τη Γ.Γ. Συντονισμού, όπως ο νόμος ορίζει.

Το ζήτημα της αξιολόγησης κάθε δ.π., όπως θα αναλυθεί, είναι εξίσου απαραίτητο στοιχείο της πολιτικής διαδικασίας, όσο και η διαμόρφωση και εφαρμογή της. Το γεγονός

πως η αρμοδιότητα αυτή αποδίδεται στο ανώτερο ιεραρχικά επίπεδο, της Προεδρίας της Κυβέρνησης μέσω του Γραφείου Αξιολόγησης και Τεκμηρίωσης Δ.Π. στην Ειδική Γραμματεία Ο.Π.Σ. Παρακολούθησης και Αξιολόγησης του Κυβερνητικού Έργου, δεικνύει την ισότιμη σχέση που ανάγεται εκ του νόμου σε κάθε στάδιο του κύκλου Δ.Π.. Άλλωστε η αξιολόγηση είναι το μέσο για τη συνολική αποτίμηση της λειτουργίας της διοίκησης και της σχέσης της με την κοινωνία (Γεωργαράκης & Δεμερτζής, 2015).

Καταληκτικά, μπορεί να συναχθεί ασφαλώς πως ο νόμος σε αρκετά μεγάλο βαθμό επιχειρεί να ενσωματώσει τις συστάσεις του Ο.Ο.Σ.Α. και του πρώτου και δεύτερου Π.Ο.Π..

Με βάση το αρ. 116 αρ. 1, ο Οργανισμός της Προεδρίας της Κυβέρνησης, εκδίδεται το αργότερο εντός τριών μηνών από τη δημοσίευση του νόμου. Ωστόσο η έκδοση του καθυστέρησε και το Π.Δ. βρίσκεται στο στάδιο της επεξεργασίας από το Σ.τ.Ε.¹⁰, γεγονός που δεν συμβαδίζει με τη πρόβλεψη του νόμου αλλά και με τη λογική αλλαγής των παθογενειών του παρελθόντος.

Γ.3. Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα «ΜΑΖΙ»

Η επίτευξη του αποτελεσματικού προγραμματισμού και της συνεχούς παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου, εντός του σύγχρονου πλαισίου όπου καλείται να ευοδωθεί, είναι εφικτή μόνο μέσω κατάλληλου Ο.Π.Σ. το οποίο θα παρέχει τη δυνατότητα άμεσου ελέγχου των στόχων και των χρονοδιαγραμμάτων εφαρμογής για όλα τα Υπουργεία στον Πρωθυπουργό και στο Υ.Σ.. Το Ο.Π.Σ. που τέθηκε ήδη σε πλήρη λειτουργία για το έτος 2020 ονομάζεται «ΜΑΖΙ».

Μέριμνα για δημιουργία προγράμματος παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου είχε ληφθεί και στο παρελθόν με το ν. 4109/2013, στον οποίο αναφερόταν και ο τρόπος σύνταξης των σχεδίων δράσης των Υπουργείων. Η πρωτοβουλία δημιουργίας ηλεκτρονικού συστήματος παρακολούθησης όντως υλοποιήθηκε επί κυβέρνησης Αντ. Σαμαρά με το ηλεκτρονικό σύστημα «ΔΗΛΟΣ». Το «ΔΗΛΟΣ» επέτρεπε την καταχώρηση σχεδίων δράσης και επιπρόσθετα έδινε πλήρη εικόνα των συγχρηματοδοτούμενων από διαφορετικές πηγές έργων και δράσεων, με επικαλυπτόμενες στρατηγικές και αλληλο-αναιρούμενα αποτελέσματα (Καρκατσούλης, 2018). Οι καταχωρούμενοι στόχοι και τα χρονοδιαγράμματα εφαρμογής που εισάγονταν

¹⁰ Κατά τη χρονική στιγμή συγγραφής της παρούσας μελέτης.

ως δεδομένα στο σύστημα από τους Υπουργούς σχετίζονταν κυρίως με τη εκπλήρωση μνημονιακών υποχρεώσεων (Τριανταφύλλου, 2014). Η πρωτοβουλία αυτή δεν έγινε ευρέως γνωστή, η πρόσβαση σε αυτό δεν ήταν τόσο εκτεταμένη και λόγω της αλλαγής κυβέρνησης σε σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα, τερματίστηκε άδοξα.

Επανερχόμενοι στο «ΜΑΖΙ» και με βάση την αιτιολογική έκθεση του νόμου «στο επίκεντρο της λειτουργικής αναδιάρθρωσης της Δ.Δ. εγκαινιάζεται ένα σύγχρονο και πρωτοπόρο για τα ελληνικά δεδομένα σύστημα Προγραμματισμού και Παρακολούθησης του Κυβερνητικού Έργου, το οποίο αποτελεί την πρώτη ολοκληρωμένη και κεντρικά συντονισμένη απόπειρα εδραίωσης ενός συστήματος στοχοθεσίας και λογοδοσίας από την πλευρά των φορέων της Δ.Δ., στη βάση προκαθορισμένων στόχων, οι οποίοι με τη σειρά τους εντάσσονται σε ένα Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής. Στο πλαίσιο αυτό, εξειδικεύονται τόσο οι διαδικασίες υλοποίησης του συστήματος, όσο και οι ρόλοι και οι αρμοδιότητες των εμπλεκόμενων μερών».

Μερική πρόσβαση στο σύστημα έχει κάθε Υπουργείο, για το δικό του έργο, σε πραγματικό χρόνο, και σε έργα άλλων υπουργείων με την προϋπόθεση ύπαρξης συναρμοδιότητας. Πλήρη πρόσβαση έχουν ο Πρωθυπουργός, ο Υπουργός Επικρατείας, ο υφυπουργός Συντονισμού του κυβερνητικού έργου, ο Κυβερνητικός Εκπρόσωπος, ο Διευθυντής του γραφείου του Πρωθυπουργού, η Γ.Γ. Συντονισμού και οι αρμόδιες ομάδες εργασίας της Γ.Γ. Συντονισμού και ο Ειδικός Γραμματέας Ο.Π.Σ. (Απολογισμός Κυβερνητικού Έργου, 2020). Η Προεδρία της Κυβέρνησης εντοπίζει τις συναρμοδιότητες και τις δράσεις που απαιτούν παραγωγή νομοθετικού έργου. Μέσω του συστήματος συντάσσονται εβδομαδιαίες και μηνιαίες εκθέσεις για τον Πρωθυπουργό.

Το Ο.Π.Σ. προειδοποιεί όταν το έργο βρίσκεται ένα μήνα πριν την τελική προθεσμία και στην περίπτωση που ξεπεραστεί το χρονοδιάγραμμα και δεν έχει ολοκληρωθεί η δράση, τότε σημειώνεται ως εκπρόθεσμο, όπου και παρεμβαίνει ο Πρωθυπουργός. Σε κάθε Υπουργείο υπάρχει ο σύνδεσμος υποστήριξης του Υπουργείου με την Προεδρία της Κυβέρνησης που συνδιαμορφώνει το ετήσιο στρατηγικό σχέδιο του Υπουργείου (Πελώνη, 2019).

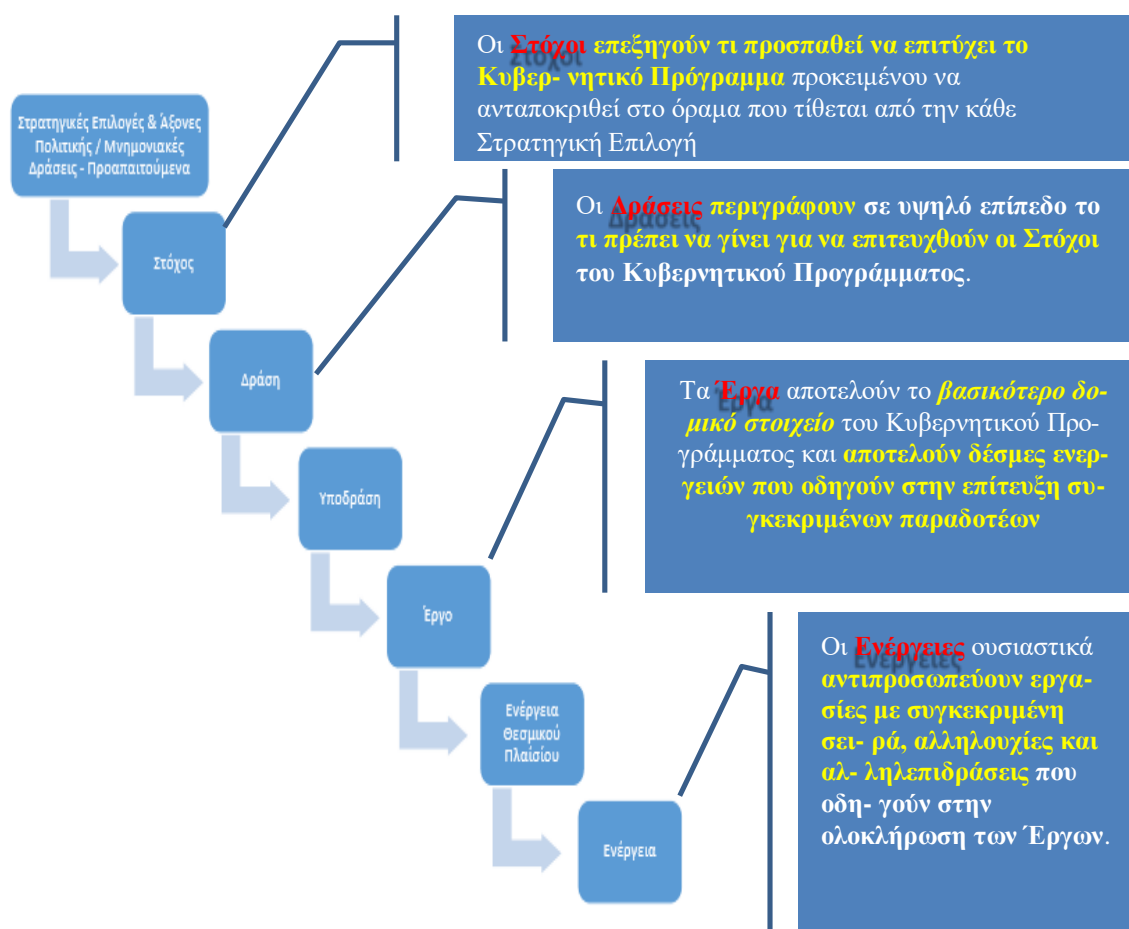
Στο ακόλουθο διάγραμμα απεικονίζεται η διαδικασία τροφοδότησης του «ΜΑΖΙ».



Εικόνα 1: Διαδικασία Τροφοδότησης Ο.Π.Σ. «ΜΑΖΙ»

Πηγή: Απολογισμός Κυβερνητικού Έργου, 7 Φεβρουαρίου 2020, σελ. 6

Τα επίπεδα στρατηγικού σχεδιασμού έχουν ορισθεί σε πέντε και στα δύο εξ' αυτών υπάρχουν υπο-επίπεδα, αλληλένδετα μεταξύ τους από το υψηλότερο στο χαμηλότερο, ως εξής:



Εικόνα 2: Επίπεδα και Υπο-Επίπεδα Στρατηγικού Σχεδιασμού «ΜΑΖΙ»

Πηγή: Εργαστήριο Ανάλυσης Δημόσιων Πολιτικών, Αλεξόπουλος, 2020, σελ. 37

Το «ΜΑΖΙ», μέσω της ψηφιοποίησης των δεδομένων του κυβερνητικού σχεδίου, αποτελεί ένα χρήσιμο εργαλείο για τον εκάστοτε Υπουργό, για την ανά πάσα στιγμή οργάνωση και παρακολούθηση της πορείας υλοποίησης του έργου του και τον διευκολύνει σε επίπεδο συνεργασίας στους τομείς συναρμοδιότητας.

Ολοκληρώνοντας, στόχο του «ΜΑΖΙ» αποτελεί η σαφής αποτύπωση όλων των ενεργειών και των χρονοδιαγραμμάτων και ο εύκολος εντοπισμός των συναρμοδιοτήτων και των επικαλύψεων, επιτρέποντας την αποκατάσταση των ζητημάτων σύγχυσης που εύλογα δημιουργούνταν στο παρελθόν από την πληθώρα των αιτημάτων των Υπουργείων που ήταν δύσκολο να παρακολουθηθούν ταυτόχρονα, με μερικά εξ' αυτών να παρουσιάζουν αποσπασματικό χαρακτήρα ή αντιφατικές επιδιώξεις, οδηγώντας επομένως σε δυσχέρειες όσον αφορά την εξυπηρέτηση του κυβερνητικού στόχου και του δημόσιου συμφέροντος.

Γ.4. Νέα Δομή Υπουργείων (Υπηρεσιακοί Γραμματείς, Υπηρεσίες Συντονισμού, Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου)

Ο νόμος ορίζει ως βασική αποστολή των Υπουργείων την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής με βάση τις αρχές της καλής διακυβέρνησης και της χρηστής διοίκησης. Ως εκ τούτου, τίθενται οριζόντιες αλλαγές στη δομή των Υπουργείων ως εξής: α) οριζόντιες επιτελικές υπηρεσίες με αρμοδιότητες συντονισμού, β) οριζόντιες υποστηρικτικές υπηρεσίες, όπως προβλέπονται στις οικείες οργανικές διατάξεις που θα υπάγονται απευθείας και εξ' ολοκλήρου στον Υπηρεσιακό Γραμματέα του Υπουργείου, γ) Γενικές Γραμματείες, δ) Ειδικές Γραμματείες για τη διαχείριση συγκεκριμένου έργου ειδικής εθνικής ή κυβερνητικής σημασίας, η οποία θα προσδιορίζεται σαφώς στην απόφαση σύστασής τους και ε) αποκεντρωμένες ή περιφερειακές υπηρεσίες με συγκεκριμένη κατά τόπο ή καθ' ύλην αρμοδιότητα.

Όπως προαναφέρθηκε, ο νέος νόμος εισάγει τον θεσμό του μόνιμου Υπηρεσιακού Γραμματέα (Υ.Γ.) σε κάθε Υπουργείο, ο οποίος υπάγεται στον Υπουργό, και είναι ενεργεία υπάλληλος της Γενικής Κυβέρνησης (αρ. 36-37). Στα καθήκοντα των Υ.Γ. υπάγεται η διοικητική και οικονομική λειτουργία των Υπουργείων και η σύνταξη και παρακολούθηση του Σχεδίου Δράσης του Υπουργείου, ενώ προΐστανται των οριζόντιων υποστηρικτικών υπηρεσιών και της Υπηρεσίας Συντονισμού του Υπουργείου τους. Η θητεία τους είναι τριετής, ανανεώσιμη για επιπλέον τρία έτη, και λήγει μόνο κατόπιν

παραίτησής τους ή απόφασης του Υπουργού σε περίπτωση μόνιμης αδυναμίας εκτέλεσης των καθηκόντων τους. Επομένως κατά τη διάρκεια της θητείας τους δύναται να συνεργαστούν με διαφορετικά πρόσωπα από το ίδιο ή διαφορετικό κόμμα. Χάρη στα ανωτέρω, επιχειρείται να αποφευχθεί η κατάχρηση εξουσίας και τα φαινόμενα διαφθοράς, απομακρύνοντας αμιγώς πολιτικά πρόσωπα από την υπηρεσιακή ιεραρχία και απαντώντας πιο αποτελεσματικά στο αίτημα της «αποκομματικοποίησης» της Δ.Δ. Ενδιαφέρουσα για τις προθέσεις του νομοθέτη είναι η αρχική διάταξη, κατά την οποία αποκλείονταν από τη θέση του Υ.Γ., υπάλληλοι που κατά την προηγούμενη πενταετία υπηρέτησαν σε πολιτικά γραφεία ή είχαν αποσπαστεί σε πολιτικά κόμματα ή είχαν θητεύσει σε θέσεις γενικών, ειδικών ή εκτελεστικών γραμματέων. Ωστόσο, κατά τη συζήτηση στη Βουλή η εν λόγω διάταξη αφαιρέθηκε και δεν συμπεριλήφθη στο νόμο, δεικνύοντας τα ζητήματα διοικητικής κουλτούρας και αντίστασης στην αλλαγή που ταλαιπωρούν τη Δ.Δ..

Στους Υ.Γ. αποδίδεται η αρμοδιότητα τελικής υπογραφής σε σειρά διοικητικών πράξεων, όπως αναλυτικά περιγράφονται στο αρ. 37 του νόμου, ορίζονται διατάκτες του προϋπολογισμού του Υπουργείου τους και παράλληλα υπάρχει πρόβλεψη για έκδοση διατάγματος, από τους αρμόδιους για τον προϋπολογισμό και τη Δ.Δ. Υπουργούς, για την ανάθεση τελικής υπογραφής για επιπλέον αρμοδιότητες από τις εκ του νόμου καθορισμένες.

Η ουσία της σύστασης θέσης του Υ.Γ. έγκειται στο γεγονός πως πλέον υφίσταται ανώτερος δημόσιος υπάλληλος εντός του Υπουργείου, με σαφείς αρμοδιότητες και ευθύνες, ενώ η πολιτική ηγεσία περιορίζεται στην άσκηση των πολιτικών της καθηκόντων και στη διαμόρφωση του κανονιστικού πλαισίου λειτουργίας του Υπουργείου (Ευγενίδης, 2020).

Η διαδικασία για την επιλογή των Υ.Γ. ολοκληρώθηκε το Μάρτιο του 2020 για δεκατρία από τα δεκαεπτά Υπουργεία¹¹. Δράση επιμόρφωσης των νέων Υ.Γ. διοργανώθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών σε συνεργασία με το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης με στόχο να παράσχει απαντήσεις στα ζητήματα αρμοδιότητας τους, συμβάλλοντας στην ενίσχυση του ρόλου τους και στην μεταξύ τους δικτύωση (Υπ. Εσωτερικών, 2020).

Αναφορικά με τις Υπηρεσίες Συντονισμού (αρ. 38), συστήνονται σε κάθε Υπουργείο σε επίπεδο Διεύθυνσης και υπάγονται στον Υ.Γ.. Στις αρμοδιότητές τους υπάγεται η

¹¹ Εξαιρούνται τα Υπουργεία Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Προστασίας του Πολίτη, Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής και Μετανάστευσης και Ασύλου.

σύνταξη και η παρακολούθηση της εφαρμογής του Σχεδίου Δράσης του Υπουργείου και η επίτευξη των στόχων της κυβερνητικής πολιτικής, η εφαρμογή των αρχών και των εργαλείων καλής νομοθέτησης κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, η συνεργασία με την Προεδρία της Κυβέρνησης, η ανταπόκριση στον κυβερνητικό έλεγχο και η συμμετοχή στον σχεδιασμό και την εφαρμογή των δ.π..

Η εστίαση του νόμου στη σημασία της αποδοτικά οργανωμένης Δ.Δ., μέσω του συντονισμού όλων των δράσεων, είναι εμφανής και με αυτή τη διάταξη.

Με στόχο τον εσωτερικό έλεγχο, την ενδυνάμωση της αξιοπιστίας της Δ.Δ. και την αποτροπή των φαινομένων διαφθοράς, συστήνονται Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου σε κάθε Υπουργείο που υπάγονται στον Υπουργό (αρ. 39). Θεσμικό πλαίσιο για τον εσωτερικό έλεγχο υφίσταντο με το ν. 3492/2006, ωστόσο οι αρμοδιότητες των μονάδων εσωτερικού ελέγχου επικεντρωνόταν σε οικονομικής φύσεως έλεγχο, αποτρεπτικής/κατασταλτικής φύσεως και όχι προληπτικής, όπως θα ήταν το ευκαίριο (Παπασπύρου, 2019: 22-32). Πλέον αναβαθμίζεται το σύστημα ελέγχου, μέσω αρμοδιοτήτων για τον έλεγχο των συστημάτων διακυβέρνησης, την παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών προς την πολιτική ηγεσία για τις διαδικασίες διαχείρισης κινδύνου και ενδογενούς ελέγχου και την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των προγραμμάτων του Υπουργείου σε όρους χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Επιπρόσθετα, οι Μονάδες δύναται να προβαίνουν σε προγραμματισμένους και έκτακτους εσωτερικούς ελέγχους με εντολή Υπουργού. Καταληκτικά, η διάρθρωση των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου στα τμήματα Σχεδιασμού και Διενέργειας Εσωτερικών Ελέγχων και Εσωτερικών Ερευνών και Διερεύνησης Καταγγελιών (αρ. 39§3) συντελεί στον στόχο της απλούστευσης των διοικητικών διαδικασιών, διότι οι αρμοδιότητες κάθε τμήματος ορίζονται σαφώς και εξειδικεύονται αναλυτικά, αποφεύγοντας προβλήματα σύγχυσης και διάχυσης ευθύνης.

Γ.5. Σύγκριση της νέας διακυβέρνησης με το Αγγλικό και Γερμανικό μοντέλο οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης

Η σύγκριση συστημάτων Δ.Δ. διαφόρων χωρών, αποσπασματικά, μπορεί να καταλήξει σε συμπεράσματα που δεν αντανακλούν τον τρόπο που διαμορφώνονται οι συνιστώσες καθενός διοικητικού συστήματος, όπως η πολιτική κουλτούρα, το συνταγματικό πλαίσιο, η δημόσια διοίκηση, οι υπηρεσίες της κεντρικής κυβέρνησης, η ομοσπονδιακή διάρθρωση και η τοπική αυτοδιοίκηση, η χρηματοδότηση, ο συντονισμός και η

διαχείριση του συστήματος, η υποχρέωση λογοδοσίας και η ανοιχτή διοίκηση (Chandler, 2003: 33-38). Σε αυτό το κεφάλαιο, θα επιχειρηθεί να εξεταστεί ακροθιγώς η προέλευση των αλλαγών που εισάγει ο ν. 4622/2019.

Επί της αρχής, οι αλλαγές προσιδιάζουν σε πρακτικές διακυβέρνησης που εφαρμόζονται ήδη στο Ηνωμένο Βασίλειο (H.B.) και στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας. Αρχής γενομένης με τις αλλαγές που επιφέρει ο νόμος για το Υ.Σ., μέσω σταθερών μηνιαίων συνεδριάσεων, υφίσταται αναβάθμιση του ρόλου του σε αντιδιαστολή με την πρακτική που ακολουθούνταν και τις ελάχιστες, σχεδόν τυπικές συνεδριάσεις, του παρελθόντος. Το Υ.Σ. πλέον αναβαθμίζεται και πρακτικά ως το ανώτατο κυβερνητικό όργανο λήψης αποφάσεων τόσο για τα επίκαιρα ζητήματα, όσο και για τη συνολική κυβερνητική πολιτική, μέσω των Υ.Σ. Προγραμματισμού και Αξιολόγησης Κυβερνητικού Έργου. Ομοιότητα εντοπίζουμε στο Η.Β., όπου το Υ.Σ. συγκαλείται εβδομαδιαία, επιβεβαιώνοντας διαχρονικά τον ρόλο του ανώτατου κυβερνητικού οργάνου. Αναφορικά με τα Κυβερνητικά Συμβούλια (αρ. 7), λειτουργούν κατά αναλογία των Επιτροπών του Υ.Σ. (Cabinet Committees), τα οποία μεν αποφασίζουν δεσμευτικά έναντι του Υ.Σ., αλλά και στις δύο περιπτώσεις προεδρεύει ο Πρωθυπουργός και η σύνθεση, η ανάθεση καθηκόντων και κάθε ζήτημα σχετικά με δικαίωμα ψήφου ή μη καθορίζονται με απόφαση του. Με βάση το αρ. 9, οι αποφάσεις των Συλλογικών Κυβερνητικών Οργάνων δύναται να τροποποιηθούν, ανακληθούν ή καταργηθούν με απόφαση του Υ.Σ., μετά από πρόταση του Πρωθυπουργού, και επιπλέον με την ίδια διαδικασία δύναται το όργανο να υποκατασταθεί στην αποφασιστική του αρμοδιότητα, σημείο διαφοροποίησης από την αγγλική πρακτική, όπου διαμορφώνουν την συνολική πολιτική. Συμπερασματικά, παρατηρείται συνάφεια όσον αφορά τον ενισχυμένο ρόλο του Πρωθυπουργού και στα δύο συστήματα (Καϊδατζής, και συν, 2018: 93-99).

Η υπεροχή του Πρωθυπουργού είναι δεδομένη στο ελληνικό σύστημα, αλλά με το ν. 4622/2019 πραγματώνεται με τον πλέον εμφατικό τρόπο. Ο Πρωθυπουργός επεμβαίνει σε κάθε αστοχία, καθυστέρηση, τροποποίηση που μπορεί να προκύψει στο Ε.Σ.Κυ.Π. και σε ζητήματα συναρμοδιότητας εντός των Υ.Σ.. Αντιστοιχία εντοπίζεται και στο γερμανικό πολιτικό σύστημα όπου ο καγκελάριος είναι ο ανώτερος όλων των υπουργών με *primus inter pares* ρόλο (Pollitt & Bouchaert, 2011: 279).

Στο Η.Β., υφίσταται αντίστοιχα ισχυρή δομή συντονισμού, την οποία επιτελεί το Cabinet Office (Γραφείο του Υ.Σ.), το οποίο υποστηρίζει τον Πρωθυπουργό κατά τον σχεδιασμό, εφαρμογή και συντονισμό των πολιτικών, ενώ το Γραφείο Πρωθυπουργού (Prime Minister's Policy Unit) και το προσωπικό που εργάζεται στη "10 Downing Street" έχουν

αρμοδιότητες αντίστοιχες με τη Γ.Γ του Πρωθυπουργού. Το Cabinet Office εμφανίζει συναφείς αρμοδιότητες με την Προεδρία της Κυβέρνησης, όπως η υποστήριξη του έργου του Πρωθυπουργού και του Υ.Σ. κατά την εκτέλεση του κυβερνητικού προγράμματος, η προώθηση μεταρρυθμίσεων και η παροχή τεχνογνωσίας (Δραμαλιώτη, 2019; 280-289). Η θεσμοθέτηση των Υ.Γ. σε κάθε Υπουργείο αποτελεί μεταφορά της βρετανικής πρακτικής στο ελληνικό σύστημα της Δ.Δ.. Ο θεσμός του Μόνιμου Υφυπουργού (Permanent Secretary) του Υπουργείου αποτελεί τον ανώτερο τακτικό δημόσιο υπάλληλο, μη πολιτικά τοποθετημένο με μακρά θητεία ανεξάρτητη των εκλογικών κύκλων, ώστε να εγγυάται τη συνέχεια της διοίκησης, και με αρμοδιότητες τη διοικητική και οικονομική λειτουργία του Υπουργείου που προΐσταται. Παράλληλα, είναι ο υπόλογος για τον προϋπολογισμό του Υπουργείου και παραμένει υπεύθυνος για την υποστήριξη του υπουργού κατά την άσκηση των καθηκόντων του (Pollitt & Bouchaert, 2011: 316). Με βάση τα καθήκοντα του νέου θεσμού του Υ.Γ. (αρ. 36-37), υπάρχει ευθεία συσχέτιση τόσο σε επίπεδο επιλογής προσώπου από τη δημοσιοϋπαλληλία (ανεξάρτητη διαδικασία, μη πολιτικά κριτήρια, θητεία ανεξάρτητη των πολιτικών εναλλαγών), όσο και σε επίπεδο αρμοδιοτήτων (διαχείριση ανθρωπίνου δυναμικού, οργανωτική και οικονομική διαχείριση Υπουργείου). Διαφοροποίηση μεταξύ των δύο συστημάτων υφίσταται στο γεγονός πως ο Μόνιμος Υφυπουργός έχει και συμβουλευτικό ρόλο σε ζητήματα πολιτικής προς τον Υπουργό (Haddon, 2020), ενώ στον Υ.Γ. δεν έχει αποδοθεί σχετική αρμοδιότητα.

Ο θεσμός του Υ.Γ. απαντάται και στο Γερμανικό σύστημα με τους Staatssekretäre (Κρατικοί Γραμματείς), κοινοβουλευτικοί ή υπηρεσιακοί. Όσον αφορά τους υπηρεσιακούς, αποτελούν συνδυασμό Υφυπουργού και Γ.Γ., είναι επίσης ανώτεροι δημόσιοι υπάλληλοι εντός των υπουργείων, δεν είναι πολιτικά πρόσωπα και η θητεία τους δεν ταυτίζεται με τον εκλογικό κύκλο (Ευγενίδης, 2020). Είναι οι οργανωτικά υπεύθυνοι των υπουργείων, διασφαλίζοντας ότι ακολουθούνται οι υπουργικές οδηγίες σε κάθε τομέα και συχνά εκπροσωπούν τον Υπουργό εντός και εκτός του υπουργείου. Ωστόσο, επισήμως διατυπώνεται πως λόγω της φύσεως της θέσης απαιτείται να επιδεικνύουν υψηλή συμβατότητα με την πολιτική και τους στόχους του Υπουργείου, οπότε κατά μία έννοια δεν μπορούν να παραμένουν πλήρως αμερόληπτοι (Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat, χ.χ.).

Κεφάλαιο Τέταρτο:

Λειτουργία Επιτελικού Κράτους

Στο τέταρτο κεφάλαιο αναλύεται σε τέσσερις ενότητες η θεσμοθέτηση του νέου συστήματος προγραμματισμού και λειτουργίας του κυβερνητικού έργου μέσω της παρουσίασης του Ενοποιημένου Σχεδίου Κυβερνητικής Πολιτικής (Ε.Σ.Κυ.Π.), του Σχεδίου Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία και της αναθεωρημένης διαδικασίας Καλής Νομοθέτησης. Επιπρόσθετα, αναλύεται η σημασία που αποδίδεται εκ του νόμου στην αξιολόγηση εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών.

Δ.1. Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής (Ε.Σ.Κυ.Π.): Προγραμματισμός και Παρακολούθηση Εφαρμογής

Ο προγραμματισμός του κυβερνητικού σχεδίου (οι κυβερνητικοί στόχοι και προτεραιότητες, οι στρατηγικές επιλογές και οι βασικές δράσεις της κυβέρνησης) αποτυπώνεται ετησίως στο Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής (Ε.Σ.Κυ.Π.) (αρ. 49-58). Για την πλήρη αποτύπωση του κυβερνητικού σχεδιασμού, στο Ε.Σ.Κυ.Π. περιλαμβάνεται ο ετήσιος ρυθμιστικός προγραμματισμός (απαραίτητες νομοθετικές και κανονιστικές ρυθμίσεις για την υλοποίηση των κυβερνητικών δράσεων), ο ετήσιος προγραμματισμός προσλήψεων και βεβαίωση του αρμόδιου για τον προϋπολογισμό Υπουργού για τη συμφωνία του Ε.Σ.Κυ.Π. με τον προϋπολογισμό της Γενικής Κυβέρνησης και του Μ.Π.Δ.Σ..

Η διαδικασία κατάρτισης του Ε.Σ.Κυ.Π. εμπλέκει όλα τα Υπουργεία καθώς η Γ.Γ. Συντονισμού σε συνεργασία με τις Υπηρεσίες Συντονισμού των Υπουργείων μεριμνούν για την κατάρτιση των Σχεδίων Δράσης (συνθέτουν το Ε.Σ.Κυ.Π.), του προσχέδιου του Ε.Σ.Κυ.Π. (αρ. 26 παρ. 4), της τελικής έκδοσης του, όπως και της Έκθεσης Ρυθμιστικής Παραγωγής και Αξιολόγησης (αρ. 26 παρ. 2, εδ. ζ).

Αναφορικά με τον ετήσιο ρυθμιστικό προγραμματισμό, η Προεδρία της Κυβέρνησης δύναται να θέτει ετήσιους στόχους του ρυθμιστικού όγκου που μπορεί να υπερβούν μόνο με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου και μόνο υπό ορισμένες προϋποθέσεις που περιγράφονται στο νόμο. Στόχος της σχετικής ρύθμισης είναι η αντιμετώπιση του προβλήματος της πολυνομίας και κυρίως η ανατροπή των διαπιστώσεων του Ο.Ο.Σ.Α. πως «η διαδικασία χάραξης πολιτικής συχνά περιορίζεται στη δημιουργία νέων

κανονισμών και αγνοεί σε μεγάλο βαθμό την εφαρμογή» και πως η διαδικασία διαμόρφωσης δ.π. δεν συνδέεται με την νομοπαρασκευαστική διαδικασία (ΟΟΣΑ, 2011: 125). Το Δεκέμβριο κάθε έτους συντάσσεται η ετήσια Έκθεση Ρυθμιστικής Παραγωγής και Αξιολόγησης, περιλαμβάνει τον ρυθμιστικό προγραμματισμό που θα τεθεί σε ισχύ το επόμενο εξάμηνο, τις τροποποιήσεις που θα επιφέρει, την αξιολόγηση της εφαρμογής του νομοθετικού πλαισίου του προηγούμενου έτους, τους κώδικες που θα τεθούν σε ισχύ και τη νομοθεσία που κωδικοποιούν. Αποτυπώνεται επομένως έμπρακτα η τάση οριοθέτησης του κανονιστικού πλαισίου, προοικονομώντας τις αναγκαίες παρεμβάσεις για την επίτευξη των στόχων της κυβερνητικής πολιτικής και αποφεύγοντας υπερβάσεις που συνήθως προκύπτουν στην πορεία.

Αναφορικά με τον προγραμματισμό του κυβερνητικού έργου, οι τομείς της Γ.Γ. Συντονισμού αποστέλλουν το Μάϊο κάθε έτους στις Υπηρεσίες Συντονισμού των οικείων Υπουργείων τους τις βασικές κυβερνητικές προτεραιότητες και στόχους ανά τομέα πολιτικής, όπως καθορίζονται στο Υ.Σ. του Απριλίου, μαζί με οδηγίες κατάρτισης των Σχεδίων Δράσης. Τα Προσχέδια Δράσης κάθε Υπουργείου περιλαμβάνουν τις στρατηγικές επιλογές, τους άξονες πολιτικής και τις βασικές δράσεις προς εφαρμογή, τις πιθανές συναρμοδιότητες με άλλα Υπουργεία, τους τρόπους επίτευξης της βέλτιστης συνέργειας και το ρυθμιστικό προγραμματισμό για την υλοποίηση αυτών των δράσεων. Αποστέλλονται στους οικείους τομείς των Γ.Γ. Συντονισμού μέχρι μέσα Ιουλίου, επεξεργάζονται από την Προεδρία της Κυβέρνησης, η οποία ετοιμάζει ακολούθως το Ενοποιημένο Προσχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής, που εισάγεται προς έγκριση στο Υ.Σ. Προγραμματισμού και Αξιολόγησης Κυβερνητικού Έργου του Σεπτεμβρίου. Αυτό το Υ.Σ. επιλύει τυχόν διαφωνίες επί της σύνταξης και εγκρίνει τελικά τόσο τα Προσχέδια Δράσης όσο και το Προσχέδιο του Ε.Σ.Κυ.Π., τα οποία αποστέλλονται στις Υπηρεσίες Συντονισμού των Υπουργείων για την ενσωμάτωση ενδεχόμενων παρατηρήσεων.

Η διαδικασία ολοκληρώνεται με την επαναπροώθηση των τελικών σχεδίων στην Προεδρία, η οποία συντάσσει τα οριστικά Σχέδια Δράσεων και το Ε.Σ.Κυ.Π., που εγκρίνονται από το Υ.Σ. του Δεκεμβρίου. Αμφότερα αποτελούν δημόσια έγγραφα και αναρτώνται στην κεντρική σελίδα της Προεδρίας της Κυβέρνησης¹² και των εκάστοτε Υπουργείων, υπογραμμίζοντας τη διαφάνεια που επιδιώκει να εξασφαλίσει ο νόμος σε κάθε στάδιο του κύκλου Δ.Π.. Πεδίο βελτίωσης των Σχεδίων Δράσης μπορεί να

¹² Βρίσκεται υπό κατασκευή.

αποτελέσει η επέκταση της σύνταξης τους και «για την εποπτεία της μεταφοράς εκτελεστικών αρμοδιοτήτων στις περιφέρειες και τους ΟΤΑ» (Καρκατσούλης, 2019: 19). Εντός του έτους δύναται να τροποποιηθούν οι δ.π., εφόσον εγκριθούν από το Υ.Σ. ή τα αρμόδια συλλογικά κυβερνητικά όργανα, όπου και συντάσσεται Συμπληρωματικό Έγγραφο Τροποποίησης του Ε.Σ.Κυ.Π.

Με βάση τα μεγέθη του κυβερνητικού προγράμματος του 2020, υφίστανται 11 στρατηγικές επιλογές (λιγότερες από τα 18 υπουργεία που συνθέτουν την κυβέρνηση, υποδηλώνοντας τις συναρμοδιότητες), 110 στόχοι, 516 δράσεις και υπο-δράσεις, 969 έργα από τα οποία 103 σχετίζονται με την εφαρμογή μέτρων ενισχυμένης εποπτείας, 508 είναι έργα κρίσιμης και υψηλής προτεραιότητας και το 95% όλων έχουν ορίζοντα ολοκλήρωσης εντός της επόμενης διετίας (Απολογισμός Κυβερνητικού Έργου, 2020).

Συμπερασματικά, το Ε.Σ.Κυ.Π. μπορεί να χαρακτηριστεί ως η πρώτη εγκεκριμένη νομοθετικά προσπάθεια ετήσιου κυβερνητικού προγραμματισμού εντός ενός ενιαίου κειμένου και ως εκ τούτου αποτελεί μία ακόμα καινοτομία του νόμου, απαντώντας στο οργανωτικό έλλειμμα της κυβερνητικής πολιτικής.

Η παρακολούθηση της εφαρμογής του κυβερνητικού έργου, πραγματοποιείται σε μηνιαία βάση σε πολιτικό επίπεδο από τρία μέρη: το Υ.Σ. κατά τις τακτικές μηνιαίες συναντήσεις του, τα συλλογικά κυβερνητικά όργανα κατά τον τομέα αρμοδιότητάς τους και τις Πολιτικές Επιτροπές Παρακολούθησης Δ.Π.¹³

Πέραν του πολιτικού επιπέδου, θεσμοθετείται και διοικητικό επίπεδο παρακολούθησης, μέσω των Διυπουργικών Ομάδων Εργασίας (αρ. 53), όπως αυτές συστήνονται από την Προεδρία της Κυβέρνησης, και στις οποίες συμμετέχουν υπηρεσιακοί παράγοντες των Υπουργείων και στελέχη της Προεδρίας της Κυβέρνησης. Ο απολογισμός του κυβερνητικού έργου του προηγούμενου έτους, η παρουσίαση του προγραμματισμού του επόμενου έτους και του προϋπολογισμού και η βασική στοχοθεσία για κάθε Υπουργείο, λαμβάνει χώρα στην Ετήσια Συνάντηση Γενικών Διευθυντών Κεντρικής Δ.Δ. (αρ. 54), τον Ιανουάριο κάθε έτους. Παρόντες στην ετήσια συνάντηση είναι ο Πρωθυπουργός, τα μέλη της Κυβέρνησης, οι Υφυπουργοί, οι Γενικοί και Ειδικοί Γραμματείς και οι Υπηρεσιακοί Γραμματείς.

¹³ Η Πολιτική Επιτροπή Παρακολούθησης Δ.Π. (αρ. 55) αποτελεί το συλλογικό όργανο των αρμόδιων Γενικών και Ειδικών Γραμματέων με αρμοδιότητες την παρακολούθηση της υλοποίησης του κυβερνητικού έργου, την άρση διυπουργικών διαφορών και την προετοιμασία και υποστήριξη των τακτικών συνεδριάσεων του Υ.Σ. Η σύνθεση του δεν είναι σταθερή και καθορίζεται ανάλογα με τα υπό εξέταση ζητήματα και για αυτό το λόγο μπορούν να προσκληθούν, χωρίς δικαίωμα ψήφου, και επικεφαλής των Μονάδων Συντονισμού και στελέχη της Προεδρίας της Κυβέρνησης.

Δ.2. Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία

Στις αρχές του 2020, με απόφαση του Πρωθυπουργού, συγκροτήθηκε επιτροπή με στόχο την εκπόνηση ολοκληρωμένης αναπτυξιακής μελέτης που θα θέτει το πλαίσιο του κυβερνητικού έργου για τα επόμενα έτη. Η Επιτροπή είναι ανεξάρτητη και οι προτάσεις της δύναται να αποτελέσουν κυβερνητικές αποφάσεις μετά από ευρεία διαβούλευση μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων και των κοινωνικών εταίρων. Μέλη της Επιτροπής αποτελούν πρόσωπα υψηλού κύρους και εξειδίκευσης (Ελληνική Κυβέρνηση, 2020). Η Επιτροπή μπορεί να επικουρείται και από άλλους επιστήμονες, στελέχη της αγοράς, εκπροσώπους επιχειρηματικών κλάδων και να διαβουλεύεται με εκπροσώπους της Δ.Δ. και της κυβέρνησης, ανάλογα με τις κατά περίπτωση ανάγκες (iefimerida, 2020).

Η ενδιάμεση έκθεση της Επιτροπής δημοσιεύθηκε στις 27 Ιουλίου 2020 και αναλύει τα χαρακτηριστικά της ελληνικής οικονομίας, τις διεθνείς συνθήκες από τις οποίες θα επηρεαστεί και τους κύριους άξονες και κατευθύνσεις για τη μετάβαση σε ισχυρή ανάπτυξη, περιλαμβάνοντας ανάλυση και προτάσεις ανά οικονομικό τομέα (υποδομές, αγροδιατροφή, τουρισμό, κοινωνική πολιτική, εξαγωγές κ.α.). Οι προτάσεις της θα επεξεργαστούν από την Κυβέρνηση και η τελική έκθεση, η οποία θα περιλαμβάνει και τα μέσα χρηματοδότησης των δράσεων, θα υποβληθεί το Σεπτέμβριο.

Ως κύριος στόχος για την Ελληνική Ανάπτυξη ορίστηκε η «συστηματική αύξηση των εισοδημάτων» μέσω ενίσχυσης της παραγωγικότητας, της εξωστρέφειας, της εργασίας και των επενδύσεων. Ειδικότερα, η εξωστρέφεια μέσω της παραγωγής και προώθησης διεθνώς εμπορεύσιμων αγαθών και υπηρεσιών αποτελεί την κύρια οδό επίτευξης του στόχου χάρη στη δυνατότητα για εκμετάλλευση των συγκριτικών πλεονεκτημάτων. Η έκθεση δίνει ιδιαίτερη έμφαση στην προώθηση της καινοτομίας στην παραγωγική διαδικασία, η οποία μπορεί να επιτευχθεί μέσω της βελτίωσης παραγόντων, όπως η ποιότητα των θεσμών, οι ψηφιακές υποδομές, η πρόσβαση σε χρηματοδότηση, η ποιότητα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, οι δαπάνες σε έρευνα και τεχνολογία κ.α.. Προτείνονται ακόμα σειρά μέτρων για αντιμετώπιση της ανισότητας μεταξύ των δύο φύλων και των πολλαπλών διακρίσεων στην αγορά εργασίας. Αναλυτικά οι 14 προτεινόμενες δράσεις της αναπτυξιακής πολιτικής, όπως αναλύθηκαν στην ενδιάμεση έκθεση, παρατίθενται στο Παράρτημα Β.

Η τελική έκθεση της Επιτροπής αποτελεί και τη βάση δόμησης του Ε.Σ.Κυ.Π..

Δ.3. Νομοπαρασκευαστική Διαδικασία

Έχοντας αναφερθεί στα ποικίλα ζητήματα που παρουσιάζει η ποιότητα της νομοθεσίας, το τμήμα αυτό εστιάζει στις σημαντικές τομές που επιφέρει ο ν. 4622/2019.

Δίνεται πλέον έμφαση στις αναγκαίες διαδικασίες για την τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης, οι οποίες περιλαμβάνονται στο Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, το οποίο εκπόνησε η Γ.Γ. Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, και κανένα σχέδιο νόμου, Π.Δ. ή άλλη κανονιστική πράξη δεν υποβάλλεται στην Προεδρία της Κυβέρνησης εάν δεν ικανοποιεί τα κριτήρια του Εγχειριδίου.

Η νομοπαρασκευαστική διαδικασία εκκινεί με την υποβολή του σχεδίου νόμου και της προκαταρκτικής ανάλυσης συνεπειών ρύθμισης ή κατευθυντηρίων γραμμών του σχεδίου νόμου στη Γ.Γ. (αρ. 63). Κατόπιν συστήνεται, από την Προεδρία της Κυβέρνησης, Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή με αρμοδιότητες τη σύνταξη του σχεδίου νόμου και την αξιολόγηση του προσχεδίου νόμου και της προκαταρκτικής Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, όσον αφορά τη συμβατότητα με την κυβερνητική πολιτική, την τήρηση της συνταγματικότητας, της νομιμότητας και των νομοτεχνικών κανόνων. Η διαδικασία διαβούλευσης εκκινεί με την ολοκλήρωση της σύνταξης του σχεδίου νόμου και της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, η οποία πλέον αναρτάται και αυτή προς διαβούλευση, και εντός μίας βδομάδας από το πέρας της, η Επιτροπή ενσωματώνει τα συμπεράσματα και τα υποβάλλει στον Γ.Γ. Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων. Συστήνεται ακόμα Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας, ως ανεξάρτητο, διεπιστημονικό και γνωμοδοτικό όργανο, στην οποία υποβάλλει ο Γ.Γ. τα ανωτέρα κείμενα προς αξιολόγηση (αρ. 64). Η αξιολόγηση αφορά τη συνταγματικότητα των ρυθμίσεων και τη συμβατότητά τους με το Ενωσιακό και διεθνές δίκαιο, την πληρότητά τους σχετικά με καταργούμενες ή τροποποιούμενες διατάξεις, ζητήματα επικαλύψεων και συγκρούσεων με υπάρχουσα νομοθεσία και την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης αναφορικά με τα ποσοτικά και ποιοτικά μεγέθη που περιλαμβάνει. Στον νεοσύστατο διυπουργικό κλάδο Επιτελικών Στελεχών της Διοίκησης έχει προβλεφθεί ειδικότητα Νομοτεχνών που θα στελεχώσει τη Γ.Γ. Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, εξασφαλίζοντας τα εξειδικευμένα στελέχη για την επίτευξη του έργου της καλής νομοθέτησης (Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας; 5).

Αποτιμώντας τη νομοπαρασκευαστική παραγωγή ένα έτος μετά τη ψήφιση του νόμου, έχουν ψηφιστεί 95 νομοσχέδια, 70 εξ' αυτών ήταν πρωτογενές δίκαιο και τα λοιπά 25 κυρώσεις διεθνών συμβάσεων. Τα 5 συζητήθηκαν με τη διαδικασία του επείγοντος ή του

κατεπείγοντος και αφορούσαν μόνο το 2019. Υπήρξαν 7 Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου (Π.Ν.Π.) για την αντιμετώπιση της πανδημίας του κορονοϊού και 600 Υπουργικές Αποφάσεις (Κρουστάλλη, 2020). Εξαιρώντας την ιδιαίτερη συνθήκη που οδήγησε στις Π.Ν.Π. και αντιπαραθέτοντας το 2018 όπου ακολουθήθηκε για το 25% των νόμων, σε μία χρονιά με 41 νόμους (Καρκατσούλης, et al., 2018: 4), η ελαχιστοποίηση της διαδικασίας κατεπείγοντος αποτιμάται ως ιδιαίτερα θετική. Αναφορικά με το πρωτογενές δίκαιο, ο σχετικά μεγάλος αριθμός σε απόλυτα μεγέθη, μπορεί να αποδοθεί στο πρώτο έτος διακυβέρνησης, όπου παραδοσιακά τίθενται οι κατευθύνσεις για την κυβερνητική δράση.

Το Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας εστιάζει, μεταξύ άλλων, στην κακή πρακτική της ένταξης τροπολογιών πριν τη ψήφιση νομοσχεδίου και στον δεκάλογο της Καλής Νομοθέτησης απαγορεύει την εισαγωγή τροπολογιών μη συναφών με το αντικείμενο του νόμου, αλλά και σχετικών τροπολογιών που όμως κατατίθενται μετά το πέρας της συζήτησης στην αρμόδια Κοινοβουλευτική Επιτροπή (Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας: 76-77), ιδιαίτερα σημαντικό στοιχείο καθότι πέραν της ασυνέπειας, οι τροπολογίες δεν συνοδεύονται από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.

Ολοκληρώνοντας, η Καλή Νομοθέτηση και ο Ρυθμιστικός Προγραμματισμός αποτελούν συστατικά κάθε σύγχρονου συστήματος διακυβέρνησης και ο τρόπος εφαρμογής τους δεικνύει τον τρόπο λειτουργίας του.

Δ.4. Αξιολόγηση εφαρμογής ρυθμίσεων των δημοσίων πολιτικών

Το κυβερνητικό έργο ολοκληρώνεται με το στάδιο της αξιολόγησης των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων. Αρχικά τα Υ.Σ. Προγραμματισμού και Αξιολόγησης του Απριλίου και του Σεπτεμβρίου κάθε έτους αξιολογούν την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής σε πολιτικό επίπεδο, όπως και το Γραφείο Στρατηγικού Σχεδιασμού, ως αρμόδιο επίσης για την πολιτική αξιολόγηση των πρωτοβουλιών της Κυβέρνησης και του Πρωθυπουργού (αρ. 23§2 εδ. βστ). Η Γ.Γ. Συντονισμού έχει ως αρμοδιότητα την παρακολούθηση, συντονισμό και αξιολόγηση των δ.π.. (αρ. 26), ενώ η Προεδρία της Κυβέρνησης συντάσσει την ετήσια Έκθεση Ρυθμιστικής Παραγωγής και Αξιολόγησης που περιλαμβάνει και την «αξιολόγηση της εφαρμογής νόμων, προεδρικών διαταγμάτων και κανονιστικών πράξεων του προηγούμενου έτους και τις ενέργειες στις οποίες θα προβεί μετά την αξιολόγηση» (αρ. 50§4 εδ. γ).

Ρόλος «αξιολογητή» του κυβερνητικού έργου έχει αποδοθεί και στην Ειδική Γραμματεία Ο.Π.Σ. Παρακολούθησης και Αξιολόγησης του Κυβερνητικού Έργου μέσω του Γραφείου Αξιολόγησης και Τεκμηρίωσης των Δ.Π. (αρ. 27§3), το οποίο διασφαλίζει την ενιαία και συστηματική αξιολόγηση των κυβερνητικών πολιτικών, παράγει και διαθέτει την κοινή μεθοδολογία αξιολόγησης εισροών, διαδικασιών και εκροών αποτελεσμάτων των υλοποιούμενων και των σχεδιαζόμενων δ.π., παράγει δείκτες επίδοσης για κάθε πολιτική κ.α., επικουρούμενο σαφώς από τα στοιχεία που εξάγονται από το Ο.Π.Σ. «ΜΑΖΙ». Συμπερασματικά, συνάγεται πως η Ειδική Γραμματεία σχεδιάστηκε ώστε να αποτελέσει τον φορέα παραγωγής και διάδοσης της τεχνογνωσίας αξιολόγησης δ.π., με βάση τα διεθνή πρότυπα.

Η κάθε ρύθμιση αξιολογείται υποχρεωτικά ως προς τα αποτελέσματά της με το πέρας τριών ετών από την θέση της σε ισχύ, και οπωσδήποτε πριν την παρέλευση πενταετίας (αρ. 56). Η αξιολόγηση περιλαμβάνει αποτίμηση κόστους που απαιτήθηκε και οφέλους που προέκυψε από τη ρύθμιση, θετικές και αρνητικές επιπτώσεις από την εφαρμογή της και τα πορίσματα της νομολογίας. Οι Υπηρεσίες Συντονισμού των Υπουργείων διαβιβάζουν στις καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες σχετικό έγγραφο για την αξιολόγηση της ρύθμισης και για προτάσεις βελτίωσης/τροποποίησης/αναθεώρησης της. Δίνεται η δυνατότητα να συμμετάσχουν στην αξιολόγηση και κοινωνικοί εταίροι που επηρεάζονται από τη ρύθμιση, όπως και η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, εάν οι αρμόδιες υπηρεσίες το κρίνουν απαραίτητο. Τα πορίσματα της διαδικασίας υποβάλλονται στην Προεδρία της Κυβέρνησης για εκτίμηση και διατύπωση παρατηρήσεων. Τέλος, οι υπό αξιολόγηση ρυθμίσεις του επόμενου έτους και το χρονοδιάγραμμα αξιολόγησής τους περιλαμβάνεται στο Ε.Σ.Κυ.Π.

Εκ των ανωτέρω, συμπεραίνουμε πως γίνεται προσπάθεια από το νόμο το κυβερνητικό έργο να ακολουθεί το μοντέλο των σταδίων δημόσιας πολιτικής (αφετηρία, διαμόρφωση, εφαρμογή, αξιολόγηση, απολογισμός κατά Hague και Harrop, 2011), αποτελώντας το κύριο έργο των Υπουργείων.

Το Υ.Σ., θέτοντας τους στόχους και τις προτεραιότητες της κυβέρνησης, αποτελεί τον παράγοντα διαμόρφωσης των δ.π.. Οι συμμετέχοντες στο Υ.Σ., ως οι αρμόδιοι για τη λήψη αποφάσεων, αναλαμβάνουν να κατατάξουν ιεραρχικά τα δημόσια προβλήματα, να διατυπώσουν εναλλακτικές πολιτικές για την επίλυσή τους και να επιλέξουν τη βέλτιστη εναλλακτική (Hague & Harrop, 2011: 552), όπως πράγματι γίνεται στις συνεδριάσεις του Υ.Σ.. Σχετικά με τις αρχές για το σχεδιασμό και την εφαρμογή των δ.π., ο ορισμός των αρχών της Καλής Διακυβέρνησης και της Χρηστής Διοίκησης εντός του νόμου (αρ. 19),

η πρόβλεψη για «διαδικασίες διαβούλευσης κατά τον σχεδιασμό δ.π.» και η «χρήση ποιοτικών πληροφοριών και δεδομένων για τη λήψη των αποφάσεων» αναδεικνύουν τη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων και προτάσσουν την τεκμηρίωση των αποφάσεων της πολιτικής ηγεσίας ως κομβικό παράγοντα κατά τον σχεδιασμό των δ.π...

Τα Σχέδια Δράσης των Υπουργείων και το Ε.Σ.Κυ.Π. αποτελούν μέρος της εφαρμογής των δ.π.. Για την αποτελεσματική εφαρμογή των δ.π., οι στόχοι της παρέμβασης οφείλουν να εξειδικεύονται σε επιμέρους συγκεκριμένες δράσεις, με χρονοδιάγραμμα και προϋπολογισμό εφαρμογής. Η ανωτέρω συνθήκη καλύπτεται μέσω των επίπεδων στρατηγικού σχεδιασμού που αποτυπώνονται στο Ο.Π.Σ. «ΜΑΖΙ», της συμπερίληψης του απαιτούμενου ρυθμιστικού πλαισίου και τους βασισμένους σε ποσοτικοποιημένους δείκτες στόχους πολιτικής (αρ. 52§3 εδ. α.). Παρατηρείται στο νόμο, κυρίως η «από την κορυφή» προσέγγιση εφαρμογής της πολιτικής, δεδομένου ότι θεσμικά δεν αναβαθμίζεται περαιτέρω η διαβούλευση, γεγονός που υπογραμμίζεται και από το ότι οι κοινωνικοί εταίροι συμμετέχουν στην αξιολόγηση των ρυθμίσεων μόνο εφόσον κριθεί απαραίτητο από τις καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες. Έτσι δημιουργείται απώλεια του οφέλους της προσαρμογής των γενικών στοχεύσεων προς τις τοπικές και μεταβαλλόμενες συνθήκες και μειώνεται η αποτελεσματικότητα. Άλλωστε, η ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων αποσκοπεί στο να εντοπιστούν και με την εμπλοκή εξωτερικών δρώντων οι τροποποιήσεις που ελαχιστοποιούν τις ανεπιθύμητες και μη αναγκαίες συνέπειες και μεγιστοποιούν τα οφέλη (Λαδή & Νταλάκου, 2016: 231-232) και επομένως αυτή η πρόβλεψη αποτελεί έλλειμμα για την διαδικασία αξιολόγησης των ρυθμίσεων.

Η «από την κορυφή» προσέγγιση επιβεβαιώνεται και με τη σπουδαιότητα που αποδίδει ο νόμος στο σκέλος του συντονισμού, υπογραμμίζοντας πως ο επιτυχής συντονισμός, η επίβλεψη των φορέων και οι σαφείς στόχοι συμβάλλουν καίρια στην επιτυχία της δ.π. (Λαδή & Νταλάκου, 2016: 160-163).

Για το στάδιο της αξιολόγησης, προτείνεται η συγκέντρωση των απόψεων όλων των κοινωνικών εταίρων που επηρεάζονται από τη ρύθμιση (φορείς πολιτικής, ωφελούμενοι και ζημιωθέντες από αυτή) και αξιολόγηση σε όλα τα στάδια, ώστε να αντιμετωπίζονται έγκαιρα οποιαδήποτε προβλήματα ή νέες μεταβλητές που μεταβάλλουν ή/και ανατρέπουν τον αρχικό σχεδιασμό.

Ολοκληρώνοντας, κατά τον απολογισμό μίας δ.π., δίνεται η δυνατότητα ενσωμάτωσης ρήτρας αυτοδίκαιης κατάργησης των διατάξεων μετά από ορισμένο χρονικό διάστημα (αρ. 56§5). Η δυνατότητα αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία, αν και μένει να διαπιστωθεί αν

θα ασκηθεί στο μέλλον, καθότι οι δ.π. τείνουν να διατηρούνται στο χρόνο, ανεξάρτητα αν οι λόγοι που τις έθεσαν σε ισχύ έχουν πλέον εκλείψει και ίσως ακόμα οι φορείς εφαρμογής τους να έχουν καταργηθεί. Οι αιτίες για την διατήρηση των δ.π. ποικίλουν, από το ότι η διακοπή τους μπορεί να αποδειχθεί πολυδάπανη έως ότι ο τερματισμός αποτελεί κατά μία έννοια παραδοχή αποτυχίας της πολιτικής και μπορεί ενδεχομένως να επηρεάσει άλλες ενεργές πολιτικές (Hague & Harrop, 2011: 558).

Κεφάλαιο Πέμπτο:

Διαφάνεια της Κυβέρνησης

Το πέμπτο και τελευταίο κεφάλαιο της μελέτης εστιάζει στις τομές που εισάγονται αναφορικά με την επίτευξη περισσότερης διαφάνειας και ακεραιότητας κατά τις δράσεις της Δ.Δ.. Η πρώτη ενότητα παρουσιάζει το νέο πλαίσιο κωλυμάτων και ασυμβιβάστων με εφαρμογή σε όλα τα πρόσωπα που κατέχουν δημόσιο αξίωμα και θέσεις ευθύνης, ενώ η δεύτερη αναλύει τη νέα ανεξάρτητη Αρχή, Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.), στην οποία πλέον υπάγονται τα ελεγκτικά σώματα της Διοίκησης και επιπλέον αναλαμβάνει τις απαιτούμενες δράσεις του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου κατά της Διαφθοράς.

Ε.1. Πλαίσιο Κωλυμάτων και Ασυμβίβαστα

Η διαφάνεια κατά τη δράση της Δ.Δ. αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την πλήρωση των υπόλοιπων αρχών που τη διέπουν (αρχή της νομιμότητας, της χρηστής διοίκησης, της καλής πίστης, της αναλογικότητας κ.ο.κ.) και για την προστασία του δημόσιου συμφέροντος. Εγγυήσεις διαφάνειας έχουν κατοχυρωθεί τόσο συνταγματικά (ανεξάρτητες αρχές, αρμοδιότητες Ελεγκτικού Συνεδρίου, διαφάνεια στα ΜΜΕ, στη χρηματοδότηση των κομμάτων, ασυμβίβαστο για τα μέλη της Κυβέρνησης), όσο και νομοθετικά. Ωστόσο οι συνταγματικές και νομοθετικές ρυθμίσεις αν είναι καθόλα αναγκαίες, δεν επαρκούν για την ουσιαστική κατοχύρωση της διαφάνειας. Απαιτείται επιπλέον σταθερή και καθολική πολιτική βούληση (Βενιζέλος, 2000) και άσκηση των αρμοδιοτήτων για τη διαφάνεια από κάθε φυσικό πρόσωπο που υπηρετεί σε δημόσιο αξίωμα.

Η παραδοχή αυτή αποτελεί και τη βάση για τη θέσπιση μίας σειράς ασυμβιβάστων (αρ. 69-73) για α) τα μέλη της Κυβέρνησης και τους Υφυπουργούς, β) τους Γενικούς και

Ειδικούς Γραμματείς και τους Συντονιστές των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, γ) τους Προέδρους ή επικεφαλής Ανεξάρτητων Αρχών και τους Προέδρους, Αντιπροέδρους, Διοικητές, Αναπληρωτές Διοικητές, Υποδιοικητές, διευθύνοντες ή εντεταλμένους συμβούλους των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) και ιδιωτικού δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.) των οποίων η επιλογή ανήκει στην Κυβέρνηση. Θεσμοθετείται επιπλέον απαγόρευση στα ανωτέρω πρόσωπα για μη σύναψη οποιασδήποτε μορφής σύμβασης με επαχθή αιτία με το Δημόσιο ή άλλα ΝΠΔΔ, με την απαγόρευση να επεκτείνεται στους συζύγους ή συμβιούντες τους και στα προστατευόμενα τέκνα τους, και αφορά οποιασδήποτε μορφής εταιρία ή επιχείρηση στην οποία τα πρόσωπα αυτά συμμετέχουν ως κύριοι μέτοχοι ή ομόρρυθμοι ή ετερόρρυθμοι ή περιορισμένης ευθύνης εταίροι ή διατελούν ως ανώτατα διοικητικά στελέχη (αρ. 70§4). Στόχος αυτών των προβλέψεων είναι η αποφυγή ζημίωσης του δημοσίου μέσω κατάρτισης συμβάσεων με όρους υπέρ των προσώπων που κατέχουν τις θέσεις ευθύνης.

Τέλος, λαμβάνεται μέριμνα και για τους μετακλητούς υπαλλήλους, για τους οποίους δεν πρέπει να συντρέχει ουδένα κώλυμα όσων προβλέπονται για τον διορισμό δημοσίου πολιτικού διοικητικού υπαλλήλου (αρ. 76). Ιδιαίτερα σημαντική είναι η διάταξη που αποκλείει προϊσταμένους Γενικής Διεύθυνσης, Διεύθυνσης, Υποδιεύθυνσης, Τμήματος ή Γραφείου να αποσπαστούν σε ιδιαίτερα γραφεία μελών της Κυβέρνησης και Γενικών και Ειδικών Γραμματέων, χωρίς να παραιτηθούν από τη θέση προϊσταμένου που κατέχουν.

Περισσότερο αναγκαία συνθήκη για την ουσιαστική διασφάλιση της εφαρμογής του σχετικού πλαισίου αποτελεί η θεσμοθέτηση ελεγκτικού μηχανισμού που θα εγγυάται την ορθή εφαρμογή και τήρηση των διατάξεων. Ως εκ τούτου, προτείνεται η θεσμοθέτηση της Επιτροπής Δεοντολογίας (αρ. 74) στην Ε.Α.Δ., με αρμοδιότητες την εξέταση ζητημάτων δεοντολογίας και αποφυγής σύγκρουσης συμφερόντων που παραπέμπει σε αυτήν ο Πρωθυπουργός, την εξέταση των αιτημάτων για άσκηση επαγγελματικής ή επιχειρηματικής δραστηριότητας από τα πρόσωπα που διορίστηκαν στις ανωτέρω θέσεις πριν τη παρέλευση ενός έτους από την αφυπηρέτησή τους, τον αυτεπάγγελτο έλεγχο της εφαρμογής των ανωτέρω διατάξεων και τη γνωμοδότηση επί σχεδίων κωδίκων δεοντολογίας για τα πρόσωπα αυτά. Η Επιτροπή Δεοντολογίας επίκειται να συσταθεί άμεσα. Επιπρόσθετα, στις αρμοδιότητες της Επιτροπής εμπίπτει και η σύνταξη πορίσματος με προτεινόμενες κυρώσεις προς τον Διοικητή της Ε.Α.Δ. στην περίπτωση που διαπιστωθεί παραβίαση των διατάξεων.

Η διασφάλιση της λογοδοσίας γίνεται επιτακτικότερη στις περιπτώσεις πολιτικών τοποθετήσεων, όπου κατά τον Vibert (2007) «αυξάνονται οι μη εκλεγμένοι» (Paradopoulos, 2016: 213). Είναι σαφές πως υπάρχει ισχυρή βούληση να περιοριστούν φαινόμενα ανάμιξης των λειτουργιών που οφείλει να επιτελεί ο δημόσιος υπάλληλος με τα καθήκοντα προσώπων που αποτελούν πολιτικές τοποθετήσεις, αποσκοπώντας στη διασφάλιση της διαφάνειας, της αντικειμενικότητας, της ακεραιότητας και της κοινωνικής υπευθυνότητας. Παρόλα αυτά, σε συνδυασμό με τις υπάρχουσες παρεμβάσεις, επιβεβλημένη τομή αποτελεί ο περιορισμός των πολιτικών τοποθετήσεων στις ελάχιστες δυνατές και πάντοτε με αντικειμενικά κριτήρια μέσω πλήρως μετρήσιμων και δομημένων διαδικασιών, ώστε οι λειτουργίες του δημοσίου τομέα να εκτελούνται κατά το δυνατόν κυρίως από δημοσίους υπαλλήλους με πλούσια προϋπηρεσία και γνώση του αντικειμένου της Δ.Δ..

Ε.2. Εθνική Αρχή Διαφάνειας

Πέραν των Ανεξάρτητων Αρχών, η Δ.Δ. διαθέτει επιπλέον εσωτερικούς μηχανισμούς για τη λογοδοσία και τη καταπολέμηση της διαφθοράς. Ο νόμος, συστήνοντας την Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.) (αρ. 82-103), επιδιώκει να αντιμετωπίσει τον πληθωρισμό των ελεγκτικών σωμάτων που αν και προϋπάρχουν από τη δεκαετία του 1980 με ουσιαστικές αρμοδιότητες, παρέμεναν συχνά φορείς που αδυνατούσαν να επιτελέσουν τη λειτουργία τους, λόγω προβλημάτων συντονισμού και αλληλοεπικάλυψης αρμοδιοτήτων.

Με τη σύσταση της νέας αρχής καταργούνται η Γ.Γ. για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ.) του Υπουργείου Δικαιοσύνης, οι υπαγόμενοι στη ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ φορείς: α) Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δ.Δ. (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.) και β) Σώμα Επιθεωρητών Δημόσιων Έργων (Σ.Ε.Δ.Ε), το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.) που υπάγεται στο Υπουργείο Υγείας και ελέγχεται επιχειρησιακά από τη ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ., το Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Μεταφορών του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών (Σ.Ε.Ε.ΜΕ.), που υπάγεται στο Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών, και ο Γενικός Επιθεωρητής Δ.Δ. (Γ.Ε.Δ.Δ.) που εποπτεύεται από το Υπουργείο Εσωτερικών και οι αρμοδιότητές τους μεταφέρονται πλέον στο νέο ανεξάρτητο φορέα της Ε.Α.Δ.. Η Αρχή θα είναι η μόνη υπεύθυνη για το συνολικό σχεδιασμό, το συντονισμό, την εποπτεία και την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του συνόλου των ελεγκτικών μηχανισμών, δομών και υπηρεσιών, που δραστηριοποιούνται στον έλεγχο της δράσης των δημόσιων φορέων και οργανισμών, και την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Επιπρόσθετα θα αποτελεί τον υπεύθυνο φορέα για τον σχεδιασμό, την εφαρμογή και την αξιολόγηση του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου κατά της Διαφθοράς (Αιτιολογική Έκθεση: 61).

Οι διατάξεις που ορίζουν τα της σύστασης, λειτουργίας και στελέχωσης της Αρχής (αρ. 82-103) προέκυψαν κατόπιν ενδελεχούς ανάλυσης των παρατηρούμενων αδυναμιών στον τομέα του εσωτερικού ελέγχου και της διαφθοράς και κατόπιν μελέτης και ενσωμάτωσης των απαιτήσεων των διεθνών συμβάσεων κατά της διαφθοράς και των πλέον καινοτόμων διεθνών σχετικών πρακτικών με βάση τις ανάγκες και τις ιδιαιτερότητες της ελληνικής πραγματικότητας (αναλύονται στο Παράρτημα Γ). Αποτελεί κοινό τόπο των σχετικών μελετών η αναγκαιότητα ύπαρξης κοινών προτύπων και ενιαίας θεώρησης κατά τη διενέργεια ελέγχων και επιθεωρήσεων και διερεύνησης των φαινομένων διαφθοράς, οριζόντιας πολιτικής διαχείρισης κινδύνων διαφθοράς αλλά και ενιαίας πολιτικής για την αξιολόγηση των καταγγελιών κακοδιαχείρισης και διαφθοράς.

Στην ελληνική πραγματικότητα και παρά την πληθώρα των ελεγκτικών φορέων όλα τα ανωτέρω απουσίαζαν και παράλληλα δεν είχε υιοθετηθεί το Διεθνές Πλαίσιο για την Επαγγελματική Εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου, του πλαισίου που διευκολύνει τη σαφή άσκηση εσωτερικού ελέγχου και έχει υιοθετηθεί από σειρά άλλων χωρών. Υπεύθυνος φορέας για την ανάπτυξη του Εθνικού Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου καθίσταται η Αρχή, όπως και για τον σχεδιασμό, ανάπτυξη και παρακολούθηση της εφαρμογής Πλαισίου Λογοδοσίας Δημόσιας Διακυβέρνησης για δημόσιους φορείς και οργανισμούς και για τον σχεδιασμό και την ανάπτυξη του Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας.

Το επιχειρησιακό μοντέλο βάση του οποίου θα λειτουργεί η Αρχή βασίζεται σε τρεις πυλώνες: 1) Επιθεωρήσεις, Έλεγχοι και Έρευνες, 2) Πολιτικές Πρόληψης και Ακεραιότητας και 3) Δράσεις Ευαισθητοποίησης και Ενημέρωσης (Αιτιολογική Έκθεση, 2019: 65), καθώς ο καίριος προς επίτευξη στόχος είναι η συστημική αντιμετώπιση των φαινομένων κακοδιαχείρισης και διαφθοράς μέσω μίας ολοκληρωμένης πολιτικής που ξεπερνά αποκλειστικά την αντιμετώπιση των φαινομένων, εστιάζοντας και στην πρόληψη και αποτροπή τους αλλά και στην αλλαγή των προτύπων και των αντιλήψεων των πολιτών για τη δημόσια ακεραιότητα, μέσω ευαισθητοποίησης και κατάλληλης εκπαίδευσης¹.

Επί της αρχής, η συγχώνευση όλων των ελεγκτικών σωμάτων σε μία ανεξάρτητη αρχή αποτελεί σημαντική εξέλιξη που συμβάλει έμπρακτα στην ενίσχυση της

αποτελεσματικότητάς τους, ωστόσο πρέπει να ενισχυθεί περαιτέρω νομικά, ώστε να αποφευχθεί η επαναφορά στο πρότερο σχήμα των πολλών διακριτών σωμάτων (Σωτηρόπουλος, 2019). Αναφορικά με τις αρμοδιότητες της (αρ. 83), παρουσιάζουν ιδιαίτερο εύρος, ενώ στη δικαιοδοσία της εμπίπτουν και ιδιωτικοί φορείς που συνάπτουν οποιοδήποτε είδους σύμβαση ή συναλλάσσονται (ακόμα και εξωσυμβατικά) με φορείς του δημοσίου ή χρηματοδοτούνται από αυτούς.

Η μέχρι στιγμής θετική συμβολή της Αρχής έχει επισημανθεί στην έκθεση των θεσμών για την έκτη μεταμνημονιακή αξιολόγηση της χώρας. Γίνεται αναφορά στο σχεδιασμό του δομημένου πλαισίου εσωτερικού ελέγχου για την ελληνική Δ.Δ., για το οποίο η Αρχή συνεργάζεται με το Ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο. Αποτιμάται ακόμα θετικά το έργο αναβάθμισης του πλαισίου για την ανάκτηση περιουσιακών στοιχείων που δεσμεύονται για τη διασφάλιση του δημόσιου συμφέροντος, κατόπιν αποφάσεων της Αρχής ή εισαγγελικών εντολών, και η δημιουργία συστήματος πληροφοριών για τη διαχείριση αυτών των περιουσιακών στοιχείων. Η ενεργός συμμετοχή της Αρχής στην εποπτεία της χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων και στους ελέγχους πόθεν έσχες εκλαμβάνεται ως ένα ακόμα θετικό στοιχείο (Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2020: 107-108).

Καταληκτικά και με βάση την πρώτη Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2019 που υποβάλλεται στον Πρόεδρο της Βουλής και στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας, η ίδρυση και λειτουργία της Αρχής οδήγησε στη βελτίωση της θέσης της χώρας στην κατάταξη του «Δείκτη Αντίληψης της Διαφθοράς 2019¹⁴» κατά 7 θέσεις με βαθμολογία 48 από 45.

Πέραν των προβλέψεων για το ενισχυμένο πλαίσιο ασυμβιβάστων και κωλυμάτων και για τη σύσταση της Ε.Α.Δ., οι οποίες αποτελούν και τις ουσιαστικότερες τομές, το νομικό πλαίσιο που εισάγει ο ν. 4622/2019 θεσμοθετεί επιπλέον διατάξεις που ενισχύουν τη διαφάνεια και τη λογοδοσία στη λειτουργία της Κυβέρνησης και της Δ.Δ., εν γένει. Τα Σχέδια Δράσης των Υπουργείων και το Ε.Σ.Κυ.Π. αποτελούν δημόσια κείμενα που αναρτώνται στην ιστοσελίδα της Προεδρίας της Κυβέρνησης και των Υπουργείων, λειτουργώντας «ως εργαλεία ελέγχου και αξιολόγησης της Κυβέρνησης και της Δημόσιας Διοίκησης από τους πολίτες και τις επιχειρήσεις» (Αιτιολογική Έκθεση, 2019: 35). Ακόμα οι διατάξεις για τη διάκριση της Κυβέρνησης από τη Διοίκηση και την ενίσχυση των στελεχών του δημοσίου τομέα με επιπλέον αρμοδιότητες που ως πρότινος

¹⁴ Ο Δείκτης Αντίληψης για τη Διαφθορά (Corruption Perceptions Index) εκδίδεται ετήσια από το 1995 από την οργάνωση Διεθνής Διαφάνεια (Transparency International).

εκτελούνταν από κυβερνητικά στελέχη αποτελούν περαιτέρω βήματα προς την ίδια κατεύθυνση.

Η σύσταση της Ε.Α.Δ. βασίστηκε οργανωτικά στην επισκόπηση και προσαρμογή αντίστοιχων αρχών και φορέων άλλων κρατών, συμπεριλαμβανομένης της Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Σοβαρής Απάτης του Η.Β. (Serious Fraud Office)¹⁵. Η συγκεκριμένη υπηρεσία έχει συσταθεί το 1987, με αρμοδιότητα τον εντοπισμό, διερεύνηση και προσαγωγή σοβαρών περιπτώσεων διαφθοράς, απάτης και δωροδοκίας που υπονομεύουν την εμπορική και οικονομική αξιοπιστία του Η.Β. (συμπ. επενδυτική διαφθορά), όπου η πραγματική ή ενδεχόμενη ζημία εκτιμάται ως ιδιαίτερα υψηλή και θίγεται σημαντικά το δημόσιο συμφέρον. Η διαφορά μεταξύ της συγκεκριμένης υπηρεσίας και της Αρχής Διαφάνειας έγκειται πως στο αγγλικό μοντέλο η αρχή έχει και αρμοδιότητα προσαγωγής λόγω της περιπλοκότητας των περιστατικών που ερευνά που απαιτούν εξαρχής τη συνεργασία νομικών και ερευνητών (Serious Fraud Office, 2020).

Συμπεράσματα

Ο νόμος 4622/2019 αποτέλεσε τον πρώτο νόμο που εισήγαγε προς ψήφιση στη Βουλή η Κυβέρνηση των εκλογών της 7^{ης} Ιουλίου 2019. Με αυτό το συμβολισμό είναι προφανές πως θέλησε να καταστήσει σαφές πως η μορφή διακυβέρνησης του κράτους είναι κομβικής σημασίας για την αποτελεσματικότητά του. Η αρχή της κυβερνητικής θητείας αποτελεί μία ιδανική συγκυρία για την εισαγωγή μεταρρυθμίσεων, αποτελώντας το «παράθυρο πολιτικής» για να επιτευχθεί η συναίνεση για τις αλλαγές που επιφέρει ο νόμος, καθώς η Κυβέρνηση εμφανίζει τα υψηλότερα επίπεδα εμπιστοσύνης. Μετά τη δεκαετία της δημοσιονομικής προσαρμογής, φαίνεται πως υπήρξε σύγκλιση των αντιλήψεων και των προτάσεων διεθνών οργανισμών για τα προς επίλυση ζητήματα της Δ.Δ., όπου σε συνδυασμό με την εκλογή νέας Κυβέρνησης δημιουργήθηκαν οι προϋποθέσεις για την προώθηση της νέας στρατηγικής (Χρηστάκης, 2019; 70-72).

Αποτιμώντας τα επιμέρους στοιχεία του νόμου, καταλήγουμε πως επιλέχθηκαν καλές πρακτικές διοίκησης του νέου δημόσιου μανάτζμεντ (Ν.Δ.Μ.), του μοντέλου διοικητικής οργάνωσης όπου η διοίκηση στοχεύει στην ικανοποίηση των οικονομικών επιδιώξεων και μέσω αυτών στην επίτευξη της κοινωνικής ευημερίας. Η εξωστρέφεια της Δ.Δ., η ποιότητα στις παρεχόμενες υπηρεσίες, η ποιοτική και οικονομική αποτελεσματικότητα,

¹⁵ Οι λοιπές Αρχές που ελήφθησαν υπόψιν παρουσιάζονται στο Παράρτημα Γ.

η ανάπτυξη της ιεραρχίας με οριζόντιες δομές και όχι κάθετα είναι μερικά από τα κύρια χαρακτηριστικά του Ν.Δ.Μ. (Aucoin, 1995).

Η εξωστρέφεια της διοίκησης γίνεται αντιληπτή μέσω της χρήσης πρακτικών από τη διοίκηση επιχειρήσεων, όπου το οικονομικό όφελος αποτελεί καθοριστικό παράγοντα. Αναγνωρίζοντας αυτή τη συνθήκη, πρωταγωνιστεί σε πολλές από τις δράσεις του Ε.Σ.Κυ.Π., με στόχο τη συστηματική αύξηση των εισοδημάτων. Παράλληλα, η βελτίωση της θέσης της χώρας στον τομέα της διαφθοράς και στην κατάταξη του «Δείκτη Αντίληψης της Διαφθοράς» ώστε να προσελκύσει παραγωγικές άμεσες ξένες επενδύσεις, αποτελεί την άλλη όψη του νομίσματος.

Το αίτημα για ποιότητα στις παρεχόμενες υπηρεσίες αποτυπώνεται στο σχεδιασμό αποτελεσματικότερης διαδικασίας καλής νομοθέτησης, μέσω απλουστευμένης διαδικασίας κωδικοποίησης, και στη σύσταση Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου σε κάθε Υπουργείο.

Η χρήση ψηφιακών μέσων, όπως το Ο.Π.Σ. «ΜΑΖΙ», που καθιστούν αποδοτικότερη τη διακυβέρνηση, η αξιοποίηση σύγχρονων εργαλείων, όπως η ανάλυση δεδομένων, οι συμπεριφορικές προσεγγίσεις, η τεχνητή νοημοσύνη¹⁶, και η ανάλυση των αποτελεσμάτων της εφαρμογής του κυβερνητικού έργου με τη χρήση ποσοτικοποιημένων δεικτών συμβάλλουν, έμμεσα μεν αλλά ουσιαστικά δε, προς ποιοτικές και αποτελεσματικές υπηρεσίες.

Στο ίδιο πλαίσιο, αναπτύσσονται για πρώτη φορά κοινά πρότυπα διενέργειας ελέγχων στο δημόσιο τομέα και εθνικό σύστημα εσωτερικού ελέγχου για οικονομικά αποδοτικές δημόσιες υπηρεσίες. Η ανάπτυξη των ολοκληρωμένων συστημάτων απόδοσης, βασική αρχή του Ν.Δ.Μ., επιρρωνύεται και με τη πρόβλεψη για υπογραφή Συμβολαίου Απόδοσης μεταξύ κάθε Γενικού ή Ειδικού Γραμματέα και του οικείου Υπουργού, με βάση το οποίο αξιολογείται ετησίως η επίδοσή του όσον αφορά τους στόχους και τις δράσεις που αναλαμβάνει κατά τη διάρκεια της θητείας του (αρ. 43§1). Αν και τα Συμβόλαια Απόδοσης εκδίδονται με Π.Δ. (αρ. 43§2), μέχρι στιγμής δεν έχει εκδοθεί κάποιο.

Ωστόσο, παρατηρείται επέκταση και σε στοιχεία της νέας δημόσιας διακυβέρνησης (New Public Governance), καθότι σχεδιάζονται και εφαρμόζονται δ.π., μέσω πολύπλευρων προσεγγίσεων, εστιάζοντας στη διακυβέρνηση (Elliott, 2020: 1). Εξ' ου και η

¹⁶ Βάση των προβλέψεων του νόμου, τα νέα αυτά εργαλεία θα αξιοποιηθούν από την Εθνική Αρχή Διαφάνειας (αρ. 83§2), όπου έχει ήδη συσταθεί Διεύθυνση Στρατηγικού Σχεδιασμού και Συμπεριφορικών Αναλύσεων.

αναδιαμόρφωση του Κέντρου Διακυβέρνησης που αποσκοπεί στην επίλυση πάγιων εμποδίων, όπως η περιστολή της τυπολατρίας και του νομικισμού για την επίλυση περίπλοκων προβλημάτων, η δημιουργία διαύλων επικοινωνίας μεταξύ των δομών σε διαφορετικά ιεραρχικά επίπεδα με παρεμφερές έργο και η επίτευξη οικονομικών κλίμακος (Καρκατσούλης, 2019: 19). Βασική παράμετρος της διακυβέρνησης είναι η λογοδοσία, η ευθύνη «των πολιτικών και των δημόσιων λειτουργών ως προς τις πράξεις τους και τη χρήση των δημόσιων πόρων», απαραίτητη προϋπόθεση για τη διαφάνεια (Λαδής & Νταλάκου, 2016: 222), όπως και λήφθηκε υπόψιν με το νέο πλαίσιο ασυμβιβάστων και κωλυμάτων.

Με βάση τις καινοτομίες του νόμου, συνάγεται πως επιχειρείται η εγκαθίδρυση στρατηγικού κράτους με τον δημόσιο τομέα να ανακτά την υπεροχή του (Elliott, 2020: 3) και τις επιτελικές υπηρεσίες σχεδιασμού και παραγωγής πολιτικής να ισχυροποιούνται (Σπανού, 2009: 474). Η μετάβαση αυτή ενισχύει άλλωστε την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, όπου η διαχείριση των κεντρικών υποθέσεων μεταβιβάζεται σε τοπικό επίπεδο, πιο κοντά στον πολίτη (Σπανού, 2009: 474). Ωστόσο, για την επιτυχία της στρατηγικής διακυβέρνησης απαιτείται η σύγκλιση αναγκών και δεξιοτήτων των πολιτικών και των γραφειοκρατών, συνδέοντας τους ευρύτερους στόχους της κυβερνητικής πολιτικής με τους ειδικότερους στόχους των υπουργείων (Peters, 2018: 342), γεγονός που επί της αρχής επιβεβαιώνεται με τα διαφορετικά επίπεδα στρατηγικού σχεδιασμού του κυβερνητικού σχεδιασμού, ενώ μένει σε βάθος χρόνου να αποδειχθεί και πρακτικά.

Μετά τον πρώτο χρόνο εφαρμογής του νόμου και δεδομένου ότι έχει υπάρξει σε ικανοποιητικό βαθμό εφαρμογή των διατάξεων για τα Σχέδια Δράσης των Υπουργείων με τη τήρηση των εκάστοτε χρονοδιαγραμμάτων, καταλήγουμε πως ο συντονισμός και η συνοχή του κυβερνητικού έργου λειτουργεί αποτελεσματικά, επαληθεύοντας το πρώτο ερευνητικό ερώτημα. Ωστόσο, αναγνωρίζοντας πως αποτελεί ένα πρώιμο εύρημα, προτείνεται πιο εξειδικευμένη μελέτη, συμπεριλαμβάνοντας και ερωτηματολόγιο προς στελέχη της Προεδρίας της Κυβέρνησης για την ουσιαστική αποτίμηση του έργου μετά από χρονικό διάστημα τουλάχιστον είκοσι τεσσάρων μηνών εφαρμογής του.

Περαιτέρω οι κυριότερες διατάξεις για τη Διάκριση Κυβέρνησης και Διοίκησης και για τη Διαφάνεια στη Δ.Δ. έχουν εφαρμοστεί (Υπηρεσιακοί Γραμματείς, Ενδυνάμωση Γ.Δ., Εθνική Αρχή Διαφάνειας). Έχοντας ήδη αποτιμηθεί θετικά και σε επίπεδο εκθέσεων, θεωρούμε πως επί της αρχής και θεσμικά επαληθεύεται το δεύτερο ερευνητικό ερώτημα. Ωστόσο, τα ζητήματα διαφάνειας απαιτούν ανασκόπηση χρόνων ώστε να αποτιμηθούν

τα αποτελέσματά τους και ως εκ τούτου η παρούσα μελέτη δεν μπορεί να τεκμηριώσει πλήρως την επαλήθευση ή μη του συγκεκριμένου ερευνητικού ερωτήματος.

Ο νόμος δημιουργεί το πλαίσιο για την επιτυχή αντιμετώπιση ζητημάτων συνοχής και συντονισμού του κυβερνητικού έργου και δύναται να αποτελέσει ένα διαχρονικό μοντέλο διακυβέρνησης της χώρας, απαιτείται όμως ικανός βαθμός ωρίμανσης σε επίπεδο προγραμματισμού, εφαρμογής και αξιολόγησης κάθε πεδίου πολιτικής ώστε να επαληθευθεί το κύριο ερευνητικό ερώτημα. Η παρούσα μελέτη αποτελεί βάση για περαιτέρω συστηματικότερη έρευνα σε ικανό βάθος χρόνου.

Αναφορικά με την κριτική που ασκείται για τη δημιουργία πρωθυπουργοκεντρικού κράτους, μεταφέρεται η δήλωση του υπουργού Επικρατείας και εμπνευστή του νόμου, κ. Γ. Γεραπετρίτη, «...Αυτό το κράτος υπήρχε πριν από το επιτελικό, χωρίς δομές...Τώρα το Υ.Σ. συνεδριάζει υποχρεωτικά μία φορά τον μήνα. Πλέον υπάρχουν ρητές και συντεταγμένες αρμοδιότητες και αυστηρά τυποποιημένες διαδικασίες, ώστε να περιορίζεται πολύ η δυνατότητα αυθαιρεσίας του οποιουδήποτε, ακόμα και του Πρωθυπουργού» (Κρουστάλλη, 2020).

Ολοκληρώνοντας, οι καινοτομίες που εισάγει είναι ποικίλες και στοχευμένες και απαιτείται ικανό χρονικό διάστημα, πέραν της πενταετίας, ώστε να γίνουν όλα τα απαραίτητα βήματα για την πλήρη εφαρμογή του. Αναγκαία προϋπόθεση αποτελεί η συνέπεια στην εφαρμογή του, θεσμική, πολιτική και διοικητική υποστήριξη σε κάθε ιεραρχικό επίπεδο και η σταθερότητά του στο χρόνο με τη μη ανατροπή του ανάλογα με τις πολιτικές εναλλαγές. Άλλωστε σκοπός του νόμου είναι ένα αποπροσωποποιημένο σύστημα διακυβέρνησης που να στηρίζεται μόνο στους θεσμούς. Μόνο με τις ανωτέρω συνθήκες θα είμαστε σε θέση να προβούμε σε ολοκληρωμένη αποτίμηση του στο μέλλον.

Σημειώσεις

^a Υπό τη στενή έννοια και με βάση το αρ. 81§1 Σ., την Κυβέρνηση αποτελεί το Υ.Σ. που απαρτίζεται από τον Πρωθυπουργό και τους Υπουργούς που προΐστανται των Υπουργείων. Νόμος ορίζει τη συμμετοχή των Αναπληρωτών Υπουργών, των Υπουργών χωρίς χαρτοφυλάκιο και των Υφυπουργών. Με βάση το νόμο 4622/19, πέραν του Πρωθυπουργού και των Υπουργών, συμμετέχουν ακόμα οι Αντιπρόεδροι της Κυβέρνησης, οι Υπουργοί Επικρατείας και οι Αναπληρωτές Υπουργοί, ενώ δύναται να συμμετάσχουν και οι Υφυπουργοί κατόπιν πρόσκλησης από τον Πρωθυπουργό, αλλά χωρίς δικαίωμα ψήφου.

^b Σύμφωνα με την έκθεση της επιτροπής Μ. Δεκλερής, τα αίτια της παθολογίας του συστήματος λειτουργίας της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης είναι η πολυνομία, οι περίπλοκες ρυθμίσεις, η έλλειψη διοικητικής κωδικοποίησης, οι «κομματικοί νόμοι, η παλαιώση και η ασάφεια των νόμων και η προχειρότητα σύνταξής τους, η κακή ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων, οι ασαφείς και αντιφατικές εγκύκλιοι (Δραμαλιώτη & Στεφοπούλου, 2018: 16)

^c Με βάση το νόμο 4048/2012, αρ. 2, οι αρχές καλής νομοθέτησης προσδιορίζονται ως: α) η αναγκαιότητα, β) η αναλογικότητα (καταλληλότητα, εύλογη σχέση μέσου και σκοπού με υιοθέτηση του λιγότερο επαχθούς μέτρου), γ) η απλότητα και η σαφήνεια του περιεχομένου των ρυθμίσεων, δ) η αποφυγή αποκλινοσών από την κατά περίπτωση γενική πολιτική ή αντιφατικών ρυθμίσεων, ε) η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα με συνεκτίμηση τόσο των θεμελιούντων τη ρύθμιση των οικονομικών και άλλων στοιχείων, όσο και των συνεπειών της ρύθμισης, στ) η διαφάνεια, ζ) η επικουρικότητα και λογοδοσία με τον προσδιορισμό των αρμόδιων οργάνων εφαρμογής των ρυθμίσεων, η) η ασφάλεια δικαίου, θ) η προσβασιμότητα στις ρυθμίσεις και με ηλεκτρονικά μέσα, ι) η δυνατότητα υποβολής προτάσεων σχετικών με τις ρυθμίσεις κατά το στάδιο της κατάρτισης και της αξιολόγησης της εφαρμογής τους (ανοιχτή διαδικασία), ια) η ισότητα των φύλων, ιβ) η δημοκρατική νομιμοποίηση.

^d Οι διαδικασίες καλής νομοθέτησης περιλαμβάνουν τον προσδιορισμό του προς ρύθμιση θέματος και την αξιολόγηση των οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών συνεπειών των ρυθμίσεων (κόστος, όφελος και κινδύνους που συνεπάγεται η ρύθμιση) (Δραμαλιώτη & Στεφοπούλου, 2018: 22).

^e Οι εν λόγω συστάσεις στοχεύουν στη μείωση της υπερβολικής γραφειοκρατίας και κάνουν αναφορά για υπηρεσίες μίας στάσης, ολοκληρωμένα πληροφοριακά συστήματα στη διοίκηση, κοινή χρήση δεδομένων, κατάργηση υποχρέωσης υποβολής πολλαπλών αντιγράφων ενός εγγράφου σε διαφορετικές δημόσιες υπηρεσίες κ.α., αδυναμίες που εντοπίζει και ο ν. 4622/2019 και επιχειρεί να επιλύσει.

^f Οι εσωτερικοί ελεγκτικοί μηχανισμοί της διοίκησης εμφανίστηκαν αρχικά στην ελληνική Δ.Δ. με το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δ.Δ. (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.) με το ν. 2477/1999, ωστόσο υπήρξαν νωρίτερα μονάδες εσωτερικού ελέγχου (Μ.Ε.Ε.), όπως το Σώμα Επιθεωρητών Δημόσιων Έργων που συστάθηκε το 1984 (ν. 3669/2008), το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος και η Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Επιθεώρησης του Υπουργείου Οικονομικών (αμφότερα διέπονται από τον ν. 2343/1995). Από το σύνολο των ελεγκτικών μηχανισμών, άλλοι αποτελούν αυτοτελείς μονάδες, ενώ άλλοι ειδικές υπηρεσίες εσωτερικού ελέγχου. Η διασπορά αυτή και η πολυμορφία θέτουν ζήτημα συντονισμού και εναρμόνισης της δράσης τους και ενδεχόμενη περιχαράκωση πολλών εξ' αυτών στον τομέα ευθύνης τους, αναπαράγοντας την εσωτερική λογική λειτουργίας τους (*esprit de corps*) (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012²: 575).

^g Η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης προέκυψε το 2004 (Π.Δ. 32/2004), επί πρωθυπουργίας Κ. Αλ. Καραμανλή, κατόπιν μετονομασίας της Γενικής Γραμματείας του Υπουργικού Συμβουλίου, και είχε επιτελικό χαρακτήρα για την υποβοήθηση του Πρωθυπουργού και των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων (Πραβίτα, 2018: 12).

^h Ένα υπουργείο είχε τουλάχιστον πέντε Γ.Γ., καθεμία είχε δύο Γ.Δ., κάθε Γ.Δ., έξι διευθύνσεις και κάθε διεύθυνση, τέσσερα τμήματα. Ο μέσος όρος κατέληγε σε 302 δομές ανά υπουργείο σε κεντρικό επίπεδο και παράλληλα κάθε υπουργείο είχε κατά μέσο όρο 137 αποκεντρωμένες δομές σε περιφερειακό επίπεδο (OECD, 2012: 69).

ⁱ Η Γ.Γ. Συντονισμού αποτελεί αυτοτελή επιτελική δημόσια υπηρεσία, υπάγεται απ' ευθείας στον Πρωθυπουργό και έχει ως αποστολή το συντονισμό των δράσεων για την εφαρμογή του κυβερνητικού έργου και ειδικότερα τον προγραμματισμό, την οργάνωση, την παρακολούθηση, το συντονισμό μεταξύ των Υπουργείων, την επίλυση τυχόν διαφωνιών ιδίως αυτών που προκύπτουν λόγω συναρμοδιότητας Υπουργείων, τη διασφάλιση της συνεκτικότητας του κυβερνητικού έργου και τον έλεγχο για την εκτέλεσή του, σύμφωνα με τις αποφάσεις των κυβερνητικών οργάνων. Επίσης, στην αποστολή της περιλαμβάνεται και η εποπτεία και προώθηση δράσεων απλούστευσης διαδικασιών, καθώς και η τεκμηρίωση και τήρηση αρχείων (ν. 4109/2013, αρ. 14).

^j Μνημόνιο Συνεργασίας μεταξύ του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και του Υπουργείου Προϋπολογισμού, Δημόσιου Λογιστικού και Μεταρρύθμισης του Κράτους της Γαλλικής Δημοκρατίας, και σε συνεργασία, ως τρίτο μέρος, με την Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα (Task Force For Greece).

^k Με βάση το ν. 4109.2013, αρ. 15 εδ. στ) , η Γ.Γ. Συντονισμού συνεργάζεται με το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης για τον έλεγχο της νομοτεχνικής ορθότητας και ποιότητας των προτεινόμενων νομοθετικών ρυθμίσεων. Διατυπώνει υποδείξεις στο οικείο Υπουργείο σχετικά με την εκτίμηση των συνεπειών των παραπάνω ρυθμίσεων, πριν τα σχετικά νομοθετήματα προωθηθούν στη Γ.Γ. της Κυβέρνησης.

^l Στην κατεύθυνση της επικοινωνίας και ευαισθητοποίησης η Αρχή κατά το 2019 ανέπτυξε δράσεις με δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς και με επαγγελματικές ενώσεις και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και συμμετείχε σε σχετικά συνέδρια. Ενδεικτικά αναφέρονται η Ημερίδα για την Παγκόσμια Ημέρα κατά της Διαφθοράς, το ετήσιο Συνέδριο Ελληνικού Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών, το Συνέδριο Ελληνικού Ινστιτούτου κατά της Απάτης, συνεργασίες με το Υπουργείο Τουρισμού, τη Γενική Γραμματεία Ιθαγένειας του Υπ. Εσωτερικών, την Περιφέρεια Μακεδονίας-Θράκης κ.α. (Ε.Α.Δ., 2020: 19-20).

Βιβλιογραφικές Αναφορές

Πρωτογενείς Πηγές

1. Ελληνική Κυβέρνηση, 2020. *Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία – Ενδιάμεση Έκθεση*, [Ηλεκτρονικό] διαθέσιμο στο <https://government.gov.gr/schedio-anaptixis-gia-tin-elliniki-ikonomia-endiamesi-ekthesi/>, [Ανακτήθηκε 26/08/20].
2. Υπουργείο Εσωτερικών, 2020. ΥΠΕΣ: *Υπηρεσιακοί Γραμματείς στο Επιτελικό Κράτος – Μια πρωτοποριακή δράση*, Δελτίο Τύπου, Αθήνα.
3. Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2020. *Enhanced Surveillance Report - Greece*, May 2020, Luxembourg: Publications Office of the European Union, pg. 107-108, [Ηλεκτρονικό] διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip127_en.pdf [Ανακτήθηκε 02/08/20].
4. *Απολογισμός Κυβερνητικού Έργου – Κυβερνητικός Προγραμματισμός*, Εθνικό Σχέδιο Μεταρρυθμίσεων 2020 «Ελλάδα Μπροστά», 2020.
5. *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*, 2020. Προεδρία της Κυβέρνησης – Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων .
6. Απόφαση Πρωθυπουργού Υ142/2019. *Κατάργηση και σύσταση Γραφείου στον Τομέα Υποστήριξης του Πρωθυπουργού της Γενικής Γραμματείας του Πρωθυπουργού και ανακαθορισμός αρμοδιοτήτων του Γραφείου Επικοινωνίας του Τομέα Υποστήριξης του Πρωθυπουργού*. (4302/Β/28-11-2019).
7. Ν. 4622/2019. *Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης*. *Εφημερίδα της Κυβέρνησης* (ΦΕΚ 133 Α'/07.08.2019).
8. Αιτιολογική Έκθεση & Λοιπές Συνοδευτικές Εκθέσεις Ν. 4622/2019. *Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης*.
9. Ο.Ο.Σ.Α., 2014. *Μέτρηση και μείωση των διοικητικών βαρών σε 13 κλάδους στην Ελλάδα - Έκθεση Επισκόπησης*, s.l.: OECD - Better Policies for Better Lives.
10. Ν. 4109/2013. *Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα – Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις*. (ΦΕΚ 16 Α'/23.01.2013).

11. Αιτιολογική Έκθεση ν. 4109/2013. *Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα – Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις.*
12. International Monetary Fund-IMF, 2012. *Memorandum of Economic and Financial Policies*, Αθήνα: σελ.58. [Ηλεκτρονικό] <https://www.imf.org/external/np/loi/2012/grc/030912.pdf> [Ανακτήθηκε 09/08/20].
13. OECD, 2012. Greece: Review of the Central Administration (Greek version): OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, pp. 45-82 doi: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264179158-el>.
14. Ν. 4048/2012. *Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης.* (ΦΕΚ 34 Α'/23.02.2012).
15. Π.Δ. 2/2011. *Μετατροπή του Πολιτικού Γραφείου του Πρωθυπουργού σε Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού* (ΦΕΚ 5/Α/19-1-2011).
16. Ν. 3492/2006. *Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις.* (ΦΕΚ Α' 210/05-10-2006).
17. Π.Δ. 32/2004. *Σύσταση και Οργανισμός της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης.* (ΦΕΚ 28/Α/6-2-2004).

Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία

1. **Aucoin, P.**, (1995). *The New Public Management*. Institute for Research on Public Policy.
2. Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat, χ.χ. *Staatssekretäre*. [Ηλεκτρονικό], Διαθέσιμο στο: <https://www.bmi.bund.de/DE/ministerium/staatssekretaere/staatssekretaere-node.html> [Ανακτήθηκε 4 9 2020].
3. **Chandler, J.**, (2003). Εισαγωγή. Στο: **Κ. Σπανού, (επιμ.)** *Δημόσια Διοίκηση Συγκριτική Ανάλυση*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 33-38.
4. **Elliott I. C.**, (2020). *The implementation of a strategic state in a small country setting—the case of the ‘Scottish Approach’*, Public Money & Management, doi: 10.1080/09540962.2020.1714206 .

5. Glossary of statistical terms, (2007). OECD, [Ηλεκτρονικό] διαθέσιμο στο <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7239> [Ανακτήθηκε στις 04/08/20].
6. **Haddon C.**, (2020). Permanent Secretaries, Institute for Government, [Ηλεκτρονικό] διαθέσιμο στο <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/permanent-secretaries> , [Ανακτήθηκε 3/8/20].
7. **Hague, R. & Harrop, M.**, (2011). Η Διαδικασία Διαμόρφωσης και Άσκησης της Πολιτικής (Policy Process) - Στάδια της Πολιτικής Διαδικασίας. Στο: *Συγκριτική Πολιτική και Διακυβέρνηση*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική - Επιστημονική Βιβλιοθήκη, σελ. 547-558.
8. **Ongaro, E.**, (2008). *Introduction: the reform of public management in France, Greece, Italy, Portugal and Spain*. International Journal of Public Sector Management, 21(2), σελ. 101-117.
9. **Papadopoulos, Y.**, (2016). Accountability. Στο: **Ansell, C. & Torfing, J. (επιμ.)** *Handbook on Theories of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, σελ. 205-216.
10. **Peters, B. G.**, (2018). The Politics of Public Management. Στο: *The Politics of Bureaucracy – An Introduction to Comparative Public Administration*. Seventh Edition, New York: Routledge, σελ. 323-346
11. **Pollitt, C. & Bouchaert, G.**, (2011). United Kingdom. Στο: *Public Management Reform - A Comparative Analysis - New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. Third επιμ. Oxford: Oxford University Press, σελ. 313-319.
12. **Pollitt, C. & Bouchaert, G.**, (2011). Germany. Στο: *Public Management Reform - A Comparative Analysis, New Public Management Governance and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press, σελ. 279-283.
13. **Serious Fraud Office**, (2020). *SFO*, [Ηλεκτρονικό] διαθέσιμο στο <https://www.sfo.gov.uk/about-us/> [Ανακτήθηκε 6 9 2020].
14. **Transparency International**, 2019, *Corruption Perceptions Index 2019*, [Ηλεκτρονικό] διαθέσιμο στο <https://www.transparency.org/en/cpi> [Ανακτήθηκε 07/08/20].

Ελληνόγλωσση Βιβλιογραφία

1. **Αλεξόπουλος Α.**, (2020). Το νέο μοντέλο λειτουργίας και η πληροφορική εφαρμογή παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου «ΜΑΖΙ». στο *Διαμόρφωση, υλοποίηση και αξιολόγηση δημοσίων πολιτικών: εργαστήριο*. Αθήνα, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης.
2. **Αλεξόπουλος, Α.**, (2005). Η Μεταρρύθμιση των Πολιτικών του Κράτους και ο Ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης. Στο: *Ανάπτυξη Από τα Πρακτικά του 1ου Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων "Διοικητική Θεωρία και Πράξη - Διοίκηση και Κοινωνία" 6 και 7 Οκτωβρίου 2005*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλας, σελ. 597-611.
3. **Βενιζέλος, Ε.**, (2000). *Άρθρο στα ΝΕΑ - Αναθεώρηση και Διαφάνεια*. [Ηλεκτρονικό] διαθέσιμο στο: <https://www.evenizelos.gr/mme/articlesinthepress/122-articles2000/1145-2009-05-04-20-57-22.html> [Ανακτήθηκε 01/09/20].
4. **Βερναδάκης, Χ.**, (2015). *Η «Κυβέρνηση» μετά τις εκλογές της 25ης Ιανουαρίου. Διαστάσεις και προβλήματα του συντονισμού του κυβερνητικού έργου ως πολιτικο-διοικητικής διαδικασίας*. Αθήνα, Χριστόφορος Βερναδάκης.
5. **Γεωργαράκης Ν. & Δεμερτζής Ν.**, (2015), *Προλεγόμενα – Αξιολόγηση και μεταρρύθμιση στη δημόσια διοίκηση ή τι απομένει μετά τη ρύθμιση*, [Ηλεκτρονικό] διαθέσιμο στο: <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/sas/article/viewFile/10262/10375>, [Ανακτήθηκε στις 14/09/20]
6. **Γενικές Γραμματείες Συντονισμού**, (2019). *Ελληνική Δημοκρατία - Πρωθυπουργός*, [Ηλεκτρονικό] διαθέσιμο στο <https://primeminister.gr/governance/gs-coordination> [Ανακτήθηκε στις 11/08/20].
7. **Δραμαλιώτη Ε.**, (2019). *Η Οδύσσεια του Συντονισμού – Ρυθμιστική Συνοχή και Συντονισμός στην Καρδιά της Κυβέρνησης*. Διδακτορική Διατριβή. Αθήνα: Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου. Διαθέσιμο στο <https://www.didaktorika.gr/eadd/handle/10442/46204> .
8. **Δραμαλιώτη, Ε. & Στεφοπούλου, Ε.**, (2018). *Καλή Νομοθέτηση*. Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, σελ. 16-27.

9. **Ευγενίδης, Γ.**, (2020). *Reader.gr*. [Ηλεκτρονικό] διαθέσιμο στο: <https://www.reader.gr/news/politiki/320878/erhetai-germaniko-montelo-sto-dimosio-me-monimoys-ypiresiakouys-grammateis-sta> [Πρόσβαση 23 08 2020].
10. **Εθνική Αρχή Διαφάνειας**, (2020). *Έκθεση Απολογισμού 2019*, [Ηλεκτρονικό] διαθέσιμο στο <https://aead.gr/images/essays/ead-annual-report-2019.pdf> [Ανακτήθηκε 07/08/20].
11. *Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση», Προγραμματική περίοδος 2007-2013*, (2007). [Ηλεκτρονικό] διαθέσιμο στο <http://2007-2013.epdm.gr/index.php?obj=95c3f1a8b262ec7a> [Ανακτήθηκε 09/09/20].
12. **Καϊδατζής, Α., Κεσσόπουλος, Α., Μπαμπαλιούτας, Α. & Σέντης, Α.**, (2018). Η Κυβερνητική Λειτουργία στο Ηνωμένο Βασίλειο. Στο: **Μ. Πικραμένος & Π. Μαντζούφας, (επιμ.) Η Αποτελεσματική Διοίκηση ως Παράμετρος της Δημοκρατικής Διακυβέρνησης: Το Πρόβλημα της Ανασυγκρότησης της Κυβερνητικής Λειτουργίας**. Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης, σελ. 93-99.
13. **Καρκατσούλης, Π.**, (2019). *Δημόσια Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση - Χρηστή Διακυβέρνηση, Ανάπτυξη, Καλύτερες Υπηρεσίες στον Πολίτη*. Αθήνα: Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών (ΚΕΦίΜ), σελ. 18-19
14. **Καρκατσούλης, Π., Στεφοπούλου, Έ. & Σαραβάκος, Κ.**, (2018). *Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης 2018*. Αθήνα: Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών (ΚΕΦίΜ) Μάρκος Δραγούμης.
15. **Καρκατσούλης Π.**, (2018). *Πως συντονίζεται μια ασυντόνιστη κυβέρνηση;*, capital.gr, [Ηλεκτρονικό] διαθέσιμο στο <https://www.capital.gr/me-ropsi/3280420/pos-suntonizetai-mia-asuntonisti-kubernisi>, [Ανακτήθηκε 10/08/20].
16. **Κρουστάλλη, Α.**, (2020). *Αποτίμηση ενός έτους: Μεταξύ παλαιοκομματισμού και μεταρρύθμισης*, Το Βήμα, [Ηλεκτρονικό] διαθέσιμο στο <https://www.tovima.gr/2020/08/04/politics/enas-xronos-epiteliko-kratos-metaksy-palaiokommatismou-kai-metarrythmisis/> [Ανακτήθηκε 13/09/20].
17. **Λαδής, Σ., Νταλάκου, Β.**, (2016). Προκλήσεις και Τάσεις στη Μεταρρυθμιστική της Δημόσια Διοίκησης και Πολιτικής. Στο: *Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής*. Δεύτερη Αναθεωρημένη Έκδοση, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 212-245.

18. **Λαμπροπούλου, Μ.,** (2018). Αναδιοργάνωση της Κεντρικής Διοίκησης. Στο: **Σπανού Κ. (επιμ.)** *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη Διάρκεια της Κρίσης - Επισκόπηση/Περιγραφή/Αποτίμηση*. Αθήνα: Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής & Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ), σελ. 269-309.
19. **Μακροδημήτρης, Α. & Πραβίτα, Μ.-Η.,** (2012¹). *Διοικητική Επιστήμη Ι: ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ. Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*. Ε' επιμ. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 215.
20. **Μακροδημήτρης, Α. & Πραβίτα, Μ.-Η.,** (2012²). Ο Έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης. Ανεξάρτητες Αρχές. Στο: *Διοικητική Επιστήμη Ι: ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 570-602.
21. **Μακροδημήτρης, Α.,** (2006). *Κράτος των Πολιτών. Προβλήματα Μεταρρύθμισης και Εκσυγχρονισμού*. Αθήνα: Εκδόσεις Α.Α. Λιβάνης.
22. **Μακροδημήτρης, Α. & Μιχαλόπουλος, Ν.,** (2000). Η έκθεση Wilson: ο κυβερνητικός μηχανισμός και η αναδιοργάνωση της γραφειοκρατίας. Στο: *Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 40-43.
23. **Newsroom iefimerida.gr,** (2020). *Το νέο Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία – Τα μέλη της Επιτροπής και οι Προθεσμίες*, iefimerida.gr, [Ηλεκτρονικό] διαθέσιμο στο <https://www.iefimerida.gr/oikonomia/shedio-anaptyxis-gia-tin-elliniki-oikonomia-meli-epitropis> [Ανακτήθηκε 26/08/20]
24. **Newsroom naftemporiki.gr,** (2020). *Οι αλλαγές στο κυβερνητικό σχήμα – Τα νέα πρόσωπα*, naftemporiki.gr, [Ηλεκτρονικό] διαθέσιμο στο <https://m.naftemporiki.gr/story/1625417/oi-allages-sto-kubernitiko-sxima-ta-nea-prosopa> [Ανακτήθηκε 11/09/20].
25. **Παγουλάτος, Γ.,** (1999). Ιδέες, Θεσμοί και Συμφέροντα στη Δημόσια Πολιτική. Στο: *Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*. Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο σελ. 45-82.
26. **Παπασπύρου, Μ.,** (2019). Η λειτουργία Εσωτερικού Ελέγχου στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση: θεσμικές προκλήσεις και μεθοδολογικές προσεγγίσεις. Στο: *Καινοτόμο Εργαστήριο: Ο Εσωτερικός Έλεγχος ως εργαλείο πολιτικής στο Δημόσιο Τομέα*. Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, σελ. 22-32.
27. **Παπούλιας, Δ.,** (1991). Στο: *Ο δημόσιος τομέας σε κρίση*. Αθήνα: Εκδόσεις Γνώση, σελ. 28.

28. **Πελώνη Α.**, (2019). *Τα μυστικά του "Μαζί" μέσα από επτά ερωτήσεις και απαντήσεις*, Η Καθημερινή, [Ηλεκτρονικό] διαθέσιμο στο <https://www.kathimerini.gr/1033387/gallery/epikairothta/politikh/ta-mystika-toy-mazi-mesa-epo-epita-erwthseis-kai-apanthseis> [Ανακτήθηκε 16/8/20]
29. **Πραβίτα, Μ.-Η.**, (2018-2019). *Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*. Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης .
30. **Public Issue**, (2018), *Ετήσια Έρευνα «Εμπιστοσύνη στους Θεσμούς»*, [Ηλεκτρονικό] διαθέσιμο στο <https://www.publicissue.gr/14830/institutions-2018/> [Ανακτήθηκε στις 05/08/20]
31. **Σπανού, Κ.**, (2018). Γενική Εισαγωγή. Στο: *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη Διάρκεια της Κρίσης - Επισκόπηση/Περιγραφή/Αποτίμηση*. Αθήνα: Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής & Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ), σελ. 8-16.
32. **Σπανού Κ.**, (2009). Ναπολεόντεια Παράδοση και Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα. Στο: *Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου*. Τεύχος ΙΙ, Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλας, σελ. 455-496
33. **Σωτηρόπουλος, Β.**, (2019). *Είναι αναγκαία η Εθνική Αρχή Διαφάνειας;*, *ΣΥΝΤΑΓΜΑWATCH.GR*. [Ηλεκτρονικό] διαθέσιμο στο: <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/einai-anagkaia-i-ethniki-archi-diafaneias/> [Ανακτήθηκε 01/08/20].
34. **Τριανταφύλλου Ε.**, (2014). *Υπουργοί υπό στενή επιτήρηση*, Η Καθημερινή, [Ηλεκτρονικό] διαθέσιμο στο: <https://www.kathimerini.gr/774030/article/epikairothta/politikh/ypourgoi-ypo-stenh-epithrhsh> [Ανακτήθηκε 16/08/20]
35. **Χρηστάκης Μ.**, (2019). *Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής – Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση – Βασικές Αρχές Οργάνωσης & Διοίκησης Δημοσίων Υπηρεσιών – Διοικητική Κουλτούρα*. Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης

Παράρτημα Α

Στο Παράρτημα Α περιγράφονται οι τομείς της Γενικής Γραμματείας του Πρωθυπουργού και αρμοδιότητες που τους έχουν αποδοθεί.

α) Τομέα Υποστήριξης του Πρωθυπουργού στον οποίο υπάγονται : αα) το Ιδιαίτερο Γραφείο, αρμόδιο για την γραμματειακή υποστήριξη του Πρωθυπουργού, την αποτελεσματική επικοινωνία του με του βουλευτές, τους πολίτες, τους κοινωνικούς φορείς και τους δημόσιους λειτουργούς και για την υποστήριξη των εθιμοτυπικών του υποχρεώσεων, αβ) το Γραφείο Αρχείων και Πρωτοκόλλου, αρμόδιο για την αλληλογραφία του Πρωθυπουργού, για την επικοινωνία με την Ειδική Υπηρεσία Αρχείων Πρωθυπουργού, Υπουργών, Υφυπουργών και της Γραμματείας του Υ.Σ. , αγ) το Γραφείο Τύπου της Προεδρίας της Κυβέρνησης, αρμόδιο για τη διαχείριση της επικοινωνίας του Πρωθυπουργού με τα μ.μ.ε. (παρακολούθηση επικαιρότητας, σχέσεις με εγχώρια και διεθνή μ.μ.ε., ενημέρωση του τύπου για τις πρωτοβουλίες του Πρωθυπουργού και επεξεργασία αιτημάτων για συνεντεύξεις), αδ) το Γραφείο Επικοινωνίας, αρμόδιο για τη φυσική επικοινωνία του πρωθυπουργού και της Κυβέρνησης, τη διοργάνωση εκδηλώσεων, σύνταξη λόγων και τον επικοινωνιακό σχεδιασμό του κυβερνητικού έργου σε μη ψηφιακά μέσα (με βάση την Απ. Υ142/2019 (ΦΕΚ 4302/Β/28-11-2019) η αρμοδιότητα αυτή επεκτάθηκε σε όλα τα μέσα, ψηφιακά και μη, αε) το Γραφείο Ψηφιακής Επικοινωνίας, αρμόδιο για τα θέματα επικοινωνίας με ψηφιακά μέσα. Το εν λόγω γραφείο καταργήθηκε, βάση της Απόφασης Πρωθυπουργού Υ142/2019 (ΦΕΚ 4302/Β/28-11-2019), και στον Τομέα συστάθηκε Γραφείο Στρατηγικής και Πολιτικής Επικοινωνίας αρμόδιο για την επιμέλεια του πολιτικού λόγου του Πρωθυπουργού, την παροχή συμβουλών για τις δημόσιες εμφανίσεις του και τη διαμόρφωση της δημόσιας εικόνας του.

β) Τομέα Επιστημονικής Υποστήριξης του Πρωθυπουργού, στον οποίο υπάγονται: βα) Νομικό Γραφείο, αρμόδιο για τη νομική υποστήριξη του Πρωθυπουργού, ββ) Οικονομικό Γραφείο, αρμόδιο για τα θέματα οικονομικού ενδιαφέροντος προς ενημέρωση του Πρωθυπουργού και για παροχή ειδικών συμβουλών, βγ) Διπλωματικό Γραφείο, αρμόδιο για διεθνείς επαφές και τις επισκέψεις του Πρωθυπουργού στο εξωτερικό και για παροχή εξειδικευμένων σχετικών συμβουλών, βδ) Γραφείο Συμβούλου Εθνικής Ασφάλειας, αρμόδιο για την υποστήριξη του Πρωθυπουργού και του ΚΥ.Σ.Ε.Α. για θέματα εθνικής ασφάλειας και διαχείρισης σχετικών κινδύνων και

κρίσεων, βε) Γραφείο Θεμάτων Ευρωπαϊκής Ένωσης, αρμόδιο για τις εξελίξεις στο επίπεδο της Ένωσης και των ευρωπαϊκών θεσμών και για τις υποχρεώσεις του Πρωθυπουργού στις συναντήσεις των οργάνων της Ένωσης, βστ) Γραφείο Στρατηγικού Σχεδιασμού, αρμόδιο για την πολιτική αξιολόγηση των πρωτοβουλιών της Κυβέρνησης και του Πρωθυπουργού και την υποβολή εισηγήσεων προς εκείνον για κάθε θέμα αυτών των αρμοδιοτήτων, βζ) Γραφείο Κοινωνικών Υποθέσεων, αρμόδιο για τη μελέτη και ανάλυση της πορείας υλοποίησης του κυβερνητικού έργου και την επεξεργασία και υποβολή προτάσεων για την επίτευξη των στόχων της κοινωνικής πολιτικής και θεμάτων ανοιχτής διακυβέρνησης και σχέσεων Κράτους και Κοινωνίας, βη) Γραφείο Μακεδονίας, αρμόδιο για τη μελέτη, επεξεργασία και υποβολή προτάσεων προς τον Πρωθυπουργό για τις αναπτυξιακές προοπτικές, την προώθηση της περιοχής διεθνώς και την ενίσχυση της εξωστρέφειας σε συνεργασία με τα αρμόδια Υπουργεία και τοπικούς φορείς,

Οι ανωτέρω δύο τομείς της Γ.Γ. του Πρωθυπουργού στελεχώνονται από μετακλητούς υπαλλήλους.

γ) Τομέα Διοικητικής Υποστήριξης της Προεδρίας της Κυβέρνησης που αποτελείται από τη Μονάδα Διοικητικής και Οικονομικής Υποστήριξης της Προεδρίας της Κυβέρνησης (αρ. 24), αρμόδια για την διοικητική και οικονομική υποστήριξη όλων των υπηρεσιών που συναποτελούν την Προεδρία της Κυβέρνησης, ήτοι θέματα προσωπικού και εργασιακών σχέσεων, οικονομικής διαχείρισης και προϋπολογισμού, τήρηση πρωτοκόλλου και του αρχείου της Προεδρίας της Κυβέρνησης και διανομή στις υπηρεσίες των εγγράφων που την αφορούν, μέριμνα για ζητήματα προμηθειών παγίων και αναλωσίμων υλικών, ζητήματα στέγασης και συντήρησης εγκαταστάσεων, επιμέλεια της προετοιμασίας επίσημων εκδηλώσεων και μέριμνα για τον πάσης φύσεως εξοπλισμό της Προεδρίας.

Παράρτημα Β

Παρακάτω παρουσιάζονται οι κύριες δράσεις της οικονομικής πολιτικής, όπως αναλύονται στην Ενδιάμεση Έκθεση της Επιτροπής για το Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία.

1. Μείωση του βάρους στη μισθωτή εργασία με συνδυαστικά μέτρα όπως (α) μείωση των ασφαλιστικών εισφορών (για παράδειγμα μέσω ενός σταθερού ποσού εισφορών υγείας για όλους τους εργαζόμενους), (β) απάλειψη της «εισφοράς αλληλεγγύης», και (γ) μείωση του ανώτατου ορίου ασφαλιστέου εισοδήματος. Ενσωμάτωση εισοδημάτων σε ενιαία κλίμακα φορολογίας, ανεξάρτητα από την πηγή. Ενίσχυση διαφάνειας στις συναλλαγές με θετικά κίνητρα για χρήση ηλεκτρονικών πληρωμών, για αγοραστές και πωλητές, στοχευμένα σε κλάδους και επαγγέλματα υψηλής φοροδιαφυγής και επέκταση και στα νομικά πρόσωπα.
2. Ενίσχυση της αναλογικότητας και διαφάνειας του δημόσιου διανεμητικού πρώτου πυλώνα κοινωνικής ασφάλισης και ταυτόχρονα ανάπτυξη ενός δεύτερου και τρίτου πυλώνα με κίνητρα για ιδιωτικές αποταμειευτικές αποφάσεις. Μετάβαση από διανεμητικό σε κεφαλαιοποιητικό σύστημα επικουρικής σύνταξης, με άμεση εφαρμογή για όσους εισέρχονται στην αγορά εργασίας και εθελοντικά για όσους άλλους εργαζόμενους το επιθυμούν. Οριστικοποίηση αποτελεσματικού πλαισίου εποπτείας για τα ασφαλιστικά ταμεία στον δεύτερο πυλώνα, συμπεριλαμβανομένου και ενός δημόσιου ταμείου.
3. Εκσυγχρονισμός του συστήματος χρηματοπιστωτικής εποπτείας στον τομέα της προστασίας των επενδυτών και εκσυγχρονισμός του συστήματος εταιρικής διακυβέρνησης. Στοχοθεσία για ταχύτερη μείωση των προβληματικών δανείων από τις τράπεζες, με παράλληλες παρεμβάσεις στον πτωχευτικό κώδικα. Φορολογικά κίνητρα για αύξηση μακροχρόνιας αποταμίευσης στην κατεύθυνση ανάπτυξης της εσωτερικής κεφαλαιαγοράς.
4. Άμεση λειτουργία εξειδικευμένων τμημάτων στα δικαστήρια για υποθέσεις σημαντικού οικονομικού ενδιαφέροντος με ανώτατο όριο 12 μηνών έως την απόφαση. Διεύρυνση και συστηματική υποστήριξη του συστήματος ενδικοφανών διαδικασιών σε όλους τους τομείς της δημόσιας διοίκησης για υποθέσεις διαφορών μεταξύ του Δημοσίου και ιδιωτών (επιχειρήσεις και φυσικά πρόσωπα).

- Συνέχιση των διαδικασιών αξιολόγησης, κωδικοποίησης και απλοποίησης της νομοθεσίας.
5. Θεσμική ενίσχυση της δημόσιας διοίκησης, όπως μέσω της αύξησης της θητείας και της κινητικότητας στις ανώτερες διοικητικές θέσεις, καθώς και της αναβάθμισης του ρόλου του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού. Καθολική εφαρμογή της αξιολόγησης. Συνέχιση και εμβάθυνση των διαδικασιών ψηφιοποίησης με έμφαση στην διαλειτουργικότητα των εφαρμογών και στην ευχρηστία τους από τους πολίτες. Εφαρμογή της αρχής μόνο μίας φορές (once-only principle) για την παροχή δεδομένων πολιτών και επιχειρήσεων προς το Δημόσιο.
 6. Μείωση του κόστους παραγωγής στη μεταποίηση, κυρίως μέσω επιταχυνόμενων φορολογικών αποσβέσεων για επενδύσεις σε εξοπλισμό και μείωση του κόστους ενέργειας. Συστηματική καταγραφή και απάλειψη εμποδίων σε κλάδους με υψηλότερο δυναμικό για εξαγωγική δραστηριότητα.
 7. Ενίσχυση βασικής έρευνας μέσω άρσης αγκυλώσεων για πανεπιστήμια και ερευνητικά κέντρα και συντονισμό από ένα ανεξάρτητο ίδρυμα με πόρους και μακροπρόθεσμη ερευνητική στρατηγική. Ενίσχυση καινοτομίας με κίνητρα για έρευνα στις επιχειρήσεις σε μεταποίηση, αγροδιατροφή και αλλού, και ανάπτυξη μέσω έξυπνης εξειδίκευσης. Υποστήριξη με αρχικά κεφάλαια για συστήματα ερευνών που θα αναπτύσσουν λύσεις για ιδιωτικό και δημόσιο τομέα και θα διασυνδεθούν με την επιστημονική κοινότητα της διασποράς.
 8. Ριζική αναβάθμιση του συστήματος κατάρτισης για ανέργους και για εργαζόμενους. Αύξηση χρηματοδότησης, ευθυγράμμιση κινήτρων και επιβράβευση των παρόχων σε συνάρτηση με τα αποτελέσματα της κατάρτισης. Αναδιάρθρωση του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού με στροφή προς ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης. Βελτίωση της στόχευσης κοινωνικών επιδομάτων ώστε να μη λειτουργούν ως αντικίνητρο για εργασία. Προγράμματα κατάρτισης μεταναστών και καλύτερης ενσωμάτωσης στην αγορά εργασίας.
 9. Διευκόλυνση της πληρέστερης ένταξης των γυναικών στην αγορά εργασίας και της αύξησης των αμοιβών τους. Ανάπτυξη συστήματος προσχολικής αγωγής και εκπαίδευσης με καθολική πρόσβαση, που θέτει ισχυρές βάσεις για τη μελλοντική ανάπτυξη του παιδιού. Δράσεις για την καταπολέμηση διακρίσεων κάθε μορφής.
 10. Εκσυγχρονισμός της δομής του συστήματος εκπαίδευσης σε όλες τις βαθμίδες. Έμφαση στην προσχολική αγωγή. Αύξηση του μέσου μεγέθους των σχολικών

μονάδων, με ουσιαστική αυτονομία και αξιολόγησή τους, καθολική ανάπτυξη ψηφιακών υποδομών και περιεχομένου, επέκταση προγραμμάτων ολοήμερου σχολείου. Ριζικός εκσυγχρονισμός συστήματος διακυβέρνησης στην ανώτατη εκπαίδευση και ουσιαστική διασύνδεση Ιδρυμάτων με αντίστοιχα της αλλοδαπής και με την οικονομία και ευρύτερη κοινωνία.

11. Αναδιάρθρωση του συστήματος υγείας με προτεραιότητα στην πλήρη ανάπτυξη συστήματος ψηφιακού φακέλου ασθενούς, πρωτοβάθμιας φροντίδας και πρόληψης. Εξορθολογισμός της δημόσιας δαπάνης προμηθειών φαρμάκων και υλικών, με αύξηση όγκου γενόσημων φαρμάκων, και διασύνδεση των επιστροφών και εκπτώσεων που επιβάλλονται με χαρακτηριστικά καινοτομίας, έρευνας, επενδύσεων και κλινικών μελετών.
12. Εξορθολογισμός, συγχώνευση και απλούστευση όλων των φόρων για την ακίνητη περιουσία και σταδιακή μεταφορά πόρων σε τοπικό επίπεδο, σε αναλογία με αρμοδιότητες.
13. Δημόσιες επενδύσεις και κίνητρα για ιδιωτικές δαπάνες για ενεργειακή αναβάθμιση κτιρίων (κατοικιών και επαγγελματικών) με σκοπό τη μείωση της κατανάλωσης ενέργειας, του περιβαλλοντικού αποτυπώματος και την αύξηση της αξίας των ακινήτων. Υποστήριξη εμβληματικών δράσεων πράσινης ανάπτυξης με έμφαση σε (α) στροφή σε ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, (β) άμβλυση κόστους μετάβασης κατά τη διαδικασία απολιγνιτοποίησης και (γ) ανάπτυξη συστημάτων κυκλικής οικονομίας.
14. Ανάπτυξη υποδομών μέσω δημόσιων επενδύσεων και κινητοποίησης ιδιωτικών κατά προτεραιότητα σε (α) ψηφιακές τεχνολογίες και συστήματα, (β) πράσινη ανάπτυξη και περιβαλλοντική αναβάθμιση, (γ) διαχείριση αποβλήτων, (δ) μεταφορές ώστε να ισχυροποιηθούν τα ελληνικά λιμάνια ως πηγή εισόδου εμπορευμάτων στην Ευρώπη και για να διευκολυνθούν οι εξαγωγές αγαθών από τη χώρα και (ε) αναβάθμιση υποδομών για τον εισερχόμενο τουρισμό. (Ελληνική Κυβέρνηση, 2020).

Παράρτημα Γ

Στη κάτωθι λίστα περιγράφονται οι Συμβάσεις, οι πρακτικές, οι στόχοι και οι συστάσεις Εκθέσεων Αξιολόγησης που ελήφθησαν υπόψιν για τη σύσταση, τον τρόπο λειτουργίας και τη στελέχωση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Αιτιολογική Έκθεση, 2019):

- α) η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (UNCAC),
- β) οι Συμβάσεις Ποινικού και Αστικού Δικαίου για τη Διαφθορά του Συμβουλίου της Ευρώπης,
- γ) η Σύμβαση του ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές, και οι τρεις έχουν επικυρωθεί στην ελληνική έννομη τάξη,
- δ) ο 16ος Στόχος Βιώσιμης Ανάπτυξης του ΟΗΕ για την ειρήνη, τη δικαιοσύνη και τους ισχυρούς θεσμούς και ειδικότερα ο υπο-στόχος 16.5 για τη μείωση κάθε μορφής διαφθοράς και δωροδοκίας,
- ε) οι συστάσεις της ομάδας εργασίας του ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές,
- στ) τα ευρήματα της ομάδας επισκόπησης για την εφαρμογή της Σύμβασης του ΟΗΕ [α άνωθεν],
- ζ) τα ευρήματα και οι συστάσεις της ομάδας κρατών κατά της διαφθοράς (Group of States Against Corruption – GRECO) στο πλαίσιο των Συμβάσεων του Συμβουλίου της Ευρώπης,
- η) τα ευρήματα της Ομάδας Δράσης για το Οικονομικό Έγκλημα (Financial Action Task Force – FATF), θ) οι εκθέσεις τεχνικής βοήθειας που διενεργήθηκαν στην Ελλάδα από διεθνείς οργανισμούς (Παγκόσμια Τράπεζα, ΟΟΣΑ, ΟΗΕ κ.α.)
- ι) οι ενέργειες και η δράση των αντίστοιχων φορέων άλλων χωρών (π.χ. Αυστραλία, Γαλλία, Η.Β., Κορέα, Χονγκ Κονγκ κ.α.) και
- κ) οι προτάσεις που προσφέρει η Υπηρεσία Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων της Ε.Ε. (Structural Support Reform Services – SSRS).

Επιπρόσθετα, για τη σύσταση Αρχής μελετήθηκαν και υιοθετήθηκαν πρακτικές από τις αντίστοιχες Αρχές Διαφάνειας των κάτωθι χωρών:

- α) η αυστραλιανή Independent Commission for Anticorruption (ICAC),

β) η γαλλική Agence Française Anticorruption και η Haute Autorité pour la Tranparence de la Vie Publique,

γ) η ιταλική Italian National Anti-Corruption Authority (ANAC),

δ) η κορεατική Anti-Corruption and Civil Rights Commission,

ε) η Independent Commission for Anticorruption (ICAC) του Χονγκ Κονγκ και

στ) η Serious Fraud Office της Νέας Ζηλανδίας.



Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr