

ΕΝΟΤΗΤΑ

ΔΕΟ 24

ΘΕΜΑ "ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΗ ΑΠΑΝΤΗΣΗ ΠΡΩΤΗΣ
ΓΡΑΠΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ"

2020-2021

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ : ΒΙΚΥ ΒΑΡΔΑ

WWW.ECLASS4U.GR

T. 210-5711484

K- 6970-401981 & 6945-310630

grammateia.eclass4U@gmail.com

Θέμα

Με τον νόμο περί Επιτελικού Κράτους (4622/2019) θεσμοθετήθηκαν, μεταξύ άλλων, τα Υπουργικά Συμβούλια Προγραμματισμού και Αξιολόγησης Κυβερνητικού Έργου, η Ειδική Γραμματεία ΟΠΣ Παρακολούθησης και Αξιολόγησης του Κυβερνητικού Έργου εντός της Προεδρίας της Κυβέρνησης, οι Υπηρεσίες Συντονισμού των υπουργείων με επικεφαλής τους Υπηρεσιακούς Γραμματείς, η Πολιτική Επιτροπή Παρακολούθησης Δημοσίων Πολιτικών.

Εισαγωγή

Στην έννοια της δημόσιας πολιτικής ανήκουν όλες οι διαδικασίες, οι αντιλήψεις και η φιλοσοφία διοίκησης, οι ενέργειες που αφορούν στη νομοπαραγωγή και η γραφειοκρατία, οι παγκόσμιοι οργανισμοί και κάθε ενεργός δρών, που συμμετέχει στα στάδια του κύκλου δημόσιας πολιτικής. (Λαδή και Νταλάκου, 2008 και Jones and Anderson, 1984).

Η πολυπλοκότητα που παρουσιάζει σήμερα η πολιτική σε παγκόσμιο επίπεδο έχει οδηγήσει τους ειδικούς μελετητές του χώρου, να αναπτύξουν διάφορες θεωρητικές προσεγγίσεις προκειμένου να αναλύσουν και να ερμηνεύσουν με πληρέστερο τρόπο, τη διαδικασία και τη δράση, τη σημασία και τον ρόλο διαφορετικών ομάδων και οργανώσεων στην παραγωγή δημόσιας πολιτικής.

Σύμφωνα με το Σύνταγμα, αρμόδια για την κατεύθυνση και τον σχεδιασμό της ευρύτερης πολιτικής του Κράτους είναι η Κυβέρνηση. Αρμόδιος για το συντονισμό και της ενότητας των μελών της Κυβέρνησης, δηλαδή του ίδιου και του υπουργικού Συμβουλίου, είναι ο πρωθυπουργός.

Βασικές προϋποθέσεις για να είναι αποτελεσματική η διακυβέρνηση της χώρας αποτελούν: η σαφής διάκριση των αρμοδιοτήτων, ο διαχωρισμός των ευθυνών, η συνεργατικότητα των Υπουργών και ο καλός συντονισμός του εν γένει κυβερνητικού έργου (Εγχειρίδιο για τις διαδικασίες διυπουργικού συντονισμού, 2018, σελ. 13-20).

Ο συντονισμός αυτός στην ελληνική περίπτωση ανατίθεται σε όργανα, θεσμούς και υπηρεσίες που διαχρονικά δεν έχουν καταφέρει να ικανοποιήσουν την ανάγκη της απαραίτητης αποτελεσματικότητας.

Η εσωτερική οργάνωση ή αναδιοργάνωση του Κράτους αποτελεί την αναγκαία προϋπόθεση για να υλοποιηθούν οι υπόλοιποι τρεις άξονες. Θέτει δύο βασικούς στόχους με επίκεντρο τον ανθρώπινο παράγοντα: αα) την ανάκτηση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς την εκτελεστική εξουσία και ββ) την ανάκτηση της εμπιστοσύνης του δημοσίου υπαλλήλου στις δυνατότητές του.

Στο πλαίσιο που θέτουν οι τέσσερις ανωτέρω άξονες, το παρόν σχέδιο νόμου επιδιώκει, καταρχάς, αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας της Κυβέρνησης, με βασικούς στόχους την ύπαρξη ενός ισχυρού συντονιστικού πυρήνα υπό τη μορφή του Υπουργικού Συμβουλίου και με την καθοδήγηση του Πρωθυπουργού, τη δημιουργία σύγχρονων και ευέλικτων συλλογικών κυβερνητικών οργάνων και τέλος την καθιέρωση ενός ευέλικτου αποτελεσματικού σώματος Υπουργών, Αναπληρωτών Υπουργών και Υφυπουργών που θα τηρούν αυστηρές διαδικασίες στρατηγικού προγραμματισμού σε ετήσια βάση [Αιτιολογική Έκθεση 4622/2019, σελ.5], με τη βοήθεια κυβερνητικών οργάνων, όπως είναι τα Υπουργικά Συμβούλια Προγραμματισμού και Αξιολόγησης Κυβερνητικού Έργου, η Ειδική Γραμματεία ΟΠΣ Παρακολούθησης και Αξιολόγησης του Κυβερνητικού Έργου εντός της Προεδρίας της Κυβέρνησης, οι Υπηρεσίες Συντονισμού των υπουργείων με επικεφαλής τους Υπηρεσιακούς Γραμματείς, η Πολιτική Επιτροπή Παρακολούθησης Δημοσίων Πολιτικών.

ΘΕΜΑ 1

1. Με βάση τις προβλεπόμενες ρυθμίσεις ποιος είναι ο ρόλος των ως άνω οργάνων και των υπουργών στη διαδικασία άσκησης κυβερνητικής πολιτικής;

Η άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής, με βάση το Σύνταγμα ανατίθεται στην Κυβέρνηση και συγκεκριμένα στον Πρωθυπουργό και στο Υπουργικό Συμβούλιο. Στο Σύνταγμα γίνεται επίσης ρητή αναφορά για την υποχρέωση της Κυβέρνησης να λειτουργεί σύμφωνα με το συλλογικό σύστημα (άρθρο 81 Συντ.), ενώ στον Πρωθυπουργό ανατίθεται διαφορετικός ρόλος. Αυτός οφείλει να διατηρεί την πολιτική ενότητα, να κατευθύνει και να συντονίζει τις δράσεις της Κυβέρνησης, ενώ από την πλευρά τους, οι Υπουργοί διαθέτουν συγκεκριμένες αρμοδιότητες, που επιτελούνται στο πλαίσιο της ατομικής τους πολιτικής ευθύνης προς τη Βουλή (άρθρο 85 Συντ.) (Ανθόπουλος,2019).

Στο πλαίσιο της αξιολόγησης των διαχρονικών μεταρρυθμιστικών προσπαθειών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, το 2019 ψηφίστηκε ο Ν. 4622 /2019 με τίτλο « Επιτελικό Κράτος» : Οργάνωση, Λειτουργία και Διαφάνεια της Κυβέρνησης, των Κυβερνητικών Οργάνων και της

Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης. Με το νομοθέτημα αυτό, εισάγονται στον ελληνικό δημόσιο τομέα μια σειρά από καινοτομίες, που αφορούν καταρχάς τον καθορισμό των βασικών αρχών «καλής διακυβέρνησης», χρηστής διοίκησης και τους κανόνες «καλής νομοθέτησης», αλλά και την ίδρυση της Προεδρίας της Κυβέρνησης. Παράλληλα, ρυθμίζει ένα νέο πλαίσιο για τη «Λειτουργία του επιτελικού κράτους» (Μποτόπουλος, 2019,σελ.4). Ακόμη, μια κεντρική και θεμελιώδης επιδίωξη του Ν.4622/2019 αποτυπώνεται στις διατάξεις του, που αναφέρεται στη θεσμική κατοχύρωση των αξιών της ακεραιότητας και της αμεροληψίας, από οποιοδήποτε δημόσιο λειτουργό ή δημόσιο υπάλληλο (Ν. 4622/2019).

Επιπλέον, με τον Ν.4622/2019, θεσμοθετείται το απαραίτητο πεδίο για τη διασφάλιση της διαφάνειας και της πολιτικής κανονικότητας ενώ για τον σκοπό αυτό ιδρύεται μια νέα Ανεξάρτητη Αρχή, η ΕΑΔ (Ελληνική Αρχή Διαφάνειας) (Γεραπετρίτης, 2020).

Στο μεγαλύτερο του μέρος, ο Ν.4622/2019 αναφέρεται στη λειτουργία και οργάνωση του κεντρικού, ανωτέρου πολιτικο-διοικητικού συστήματος διακυβέρνησης, δηλαδή οι αλλαγές στη δομή αφορούν κυρίως τα ανώτερα κυβερνητικά κλιμάκια. Βασικό σκοπό των νέων ρυθμίσεων αποτελεί η επίτευξη της συνεκτικής και συντονισμένης άσκησης του έργου της Κυβέρνησης. Προκειμένου να αποδοθούν στην Κυβέρνηση τα ουσιαστικά εκτελεστικά καθήκοντα που Συνταγματικά κατοχυρώνει, χρειάζεται ενίσχυση του συνολικού συστήματος διακυβέρνησης. Προκειμένου να ενδυναμωθεί το τελευταίο, στον Ν.4622/2019 προβλέπεται και ρυθμίζεται η δράση νέων κυβερνητικών-επιτελικών οργάνων.

Ανάμεσα στα όργανα αυτά βρίσκονται και (Ν.4622/2019 , άρθρα 3, 27, 36, 38, 49-56, 61-64 : α) τα Υπουργικά Συμβούλια Προγραμματισμού και Αξιολόγησης Κυβερνητικού Έργου, β) Ειδική Γραμματεία ΟΠΣ-Παρακολούθησης και Αξιολόγησης Κυβερνητικού Έργου, γ) Οι Υπηρεσίες Συντονισμού των Υπουργείων, δ) Η Πολιτική Επιτροπή Παρακολούθησης Δημόσιων Πολιτικών.

Όσον αφορά τον **ρόλο των Υπουργών**, αυτοί περιορίζονται στο να εξειδικεύουν την πολιτική, στους τομείς ευθύνης τους, με επικεφαλής τον Πρωθυπουργό που χαράσσει κυριαρχικά την κυβερνητική πολιτική. Σύμφωνα με το Σύνταγμα στο συλλογικό σύστημα οργάνωσης του ελληνικού κράτους, την ευθύνη για τη χάραξη και την εφαρμογή της γενικής πολιτικής την έχει το Υπουργικό Συμβούλιο , ενώ ο Πρωθυπουργός καλείται να έχει πρωτίστως έναν συντονιστικό ρόλο.

Οι Υπουργοί αναλαμβάνουν να καταρτίσουν τα Νομοσχέδια, τα οποία και αποτελούν την βάση της συζήτησης κάθε επιτροπής. Πάνω σε αυτά οι βουλευτές θα εξερευνήσουν πιθανές λύσεις, θα τα τροποποιήσουν και θα προσθέσουν ακόμα περισσότερες διατάξεις, και την τέταρτη μέρα θα

καταθέσουν το αποτέλεσμα της εργασίας τους στην Ολομέλεια, όπου και το σώμα των βουλευτών θα το υπερψηφίσει ή θα το καταψηφίσει.

Κάθε Υπουργός αναλαμβάνει να προετοιμάσει το νομοσχέδιο μίας και μόνο επιτροπής, στην οποία και θα συμμετέχει χωρίς δικαίωμα ψήφου καθόλη την διάρκεια του συνεδρίου. Εντός της επιτροπής έχει το δικαίωμα να αγορεύει και προσπαθεί να πείσει τους βουλευτές για την ορθότητα των μέτρων που προτείνει, να διαπραγματευτεί λύσεις μαζί τους και να συνεισφέρει με τις ιδέες του στην συζήτηση. Ο Πρωθυπουργός ενισχύει τους Υπουργούς του στο έργο τους. Κατά την προετοιμασία πριν το συνέδριο, επιβλέπει την σύνταξη των νομοσχεδίων και συνεισφέρει σε αυτήν, ενώ κατά την διάρκεια του συνεδρίου επισκέπτεται τις επιτροπές προς υποστήριξη τους [<https://mve.gr/the-government/>].

Πιο αναλυτικά, με τον Ν.4622/2019, τα ανωτέρω όργανα αναλαμβάνουν κυρίως αρμοδιότητες ως εξής:

1) Υπουργικό Συμβούλιο – Ο ρόλος των Υπουργών

Το άρθρο 1 του Ν.4622/2019 περιγράφει καταρχάς τις αρμοδιότητες του Υπουργικού Συμβουλίου όπως αυτές προβλέπονται στο Σύνταγμα και αναφέρθηκαν αμέσως παραπάνω. Σε αυτές προστίθεται μια ακόμη αρμοδιότητα, η οποία αφορά στην έγκριση του ετήσιου προγραμματισμού και στην παρακολούθηση του κυβερνητικού έργου. Με τον τρόπο αυτό οι αρμοδιότητες του Υπουργικού Συμβουλίου συνδέονται οργανικά και λειτουργικά με τον σχεδιασμό και την παρακολούθηση του κυβερνητικού έργου σε ετήσια βάση. Περαιτέρω, το άρθρο 1 ρυθμίζει τη σύνθεση του Υπουργικού Συμβουλίου. Σε αυτό δεν συμμετέχουν οι Υφυπουργοί που μπορούν ωστόσο να προσκληθούν να συμμετάσχουν σε αυτό από τον Πρωθυπουργό, χωρίς δικαίωμα ψήφου. Ακόμη, στη θέση του γραμματέα του Υπουργικού Συμβουλίου, ο οποίος υπάγεται απευθείας στον Πρωθυπουργό, ορίζεται με απόφαση του Πρωθυπουργού που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ένας εκ των Γενικών Γραμματέων της Προεδρίας της Κυβέρνησης.

Τέλος, το άρθρο 1, Ν.4622/2019 ρυθμίζει ζητήματα που αφορούν στην παρουσία των μελών της Κυβέρνησης και των Υφυπουργών στο Υπουργικό Συμβούλιο, καθιστώντας υποχρεωτική την παρουσία στις συνεδριάσεις των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου ενώ προβλέπει επίσης τη δυνατότητα παρουσίας και άλλων προσώπων εκτός από τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου και τους Υφυπουργούς, καθώς και των προσώπων εκείνων που είναι απαραίτητα για την τήρηση των πρακτικών του Υπουργικού Συμβουλίου [άρθρα 1 & 2, Ν.4622/2019].

Τέλος, το άρθρο προβλέπει τη δυνατότητα σύγκλησης έκτακτων συνεδριάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου, εφόσον ο Πρωθυπουργός το αποφασίσει, αλλά και τον τρόπο με τον οποίο τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου καταθέτουν προτάσεις και εισηγήσεις για θέματα προς συζήτηση και λήψη απόφασης στο Υπουργικό Συμβούλιο.

2]. Υπουργικά Συμβούλια Προγραμματισμού και Αξιολόγησης του Κυβερνητικού Έργου (άρθρο 3, Ν. 4622/2019): α) η αξιολόγηση του έργου του Υπουργικού Συμβουλίου και ο εντοπισμός τυχόν αποκλίσεων, έτσι ώστε να προσδιορίζονται στη συνέχεια, έγκαιρα και αποτελεσματικά, οι απαραίτητες διορθωτικές κινήσεις, β) την παρουσίαση των προτεραιοτήτων της Κυβέρνησης και γ) την εισήγηση του Μεσοπρόθεσμου Δημοσιονομικού Πλαισίου, δ) τη συζήτηση και έγκριση του ενοποιημένου Προϋπολογισμού Δράσης της Κυβέρνησης αλλά και των Προσχεδίων Δράσης των Υπουργείων, ε) συζήτηση κι έγκριση του νομοθετικού και κανονιστικού προγραμματισμού της Κυβέρνησης, στ) Παρουσίαση Προσχεδίου του Προϋπολογισμού.

3] Ειδική Γραμματεία ΟΠΣ/ Παρακολούθησης και Αξιολόγησης Κυβερνητικού Έργου

Εντασσόμενη στην Προεδρία της Κυβέρνησης, η Ειδική Γραμματεία, όπως ρητά αναφέρει το άρθρο 27 αναλαμβάνει την υποστήριξη του έργου των Γενικών Γραμματέων Συντονισμού της Προεδρίας της Κυβέρνησης και αποτελείται από δύο γραφεία: α) Λειτουργίας του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος, β) Αξιολόγησης και Τεκμηρίωσης Δημόσιων Πολιτικών. Στα γραφεία αυτά ανατίθεται (4622/2019, άρθρο 27): α) διαχείριση του ΠΣ με αποτελεσματικό τρόπο, β) αναβάθμιση του ολοκληρωμένου ΠΣ με γνώμονα τις εκάστοτε απαιτήσεις, γ) άμεση υποστήριξη των χρηστών του ΠΣ, δ) προστασία του ΠΣ από μη εξουσιοδοτημένη πρόσβαση, ε) διαχείριση δικαιωμάτων πρόσβασης, στ) συνεχή συντήρηση του ΟΠΣ-Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος, ζ) εξασφάλιση αδιάλειπτης λειτουργίας.

Ειδικότερα δε το Γραφείο Αξιολόγησης και Τεκμηρίωσης των Δημόσιων Πολιτικών είναι αρμόδιο για: α) τη διασφάλιση της ενιαίας και συστηματικής αξιολόγησης των κυβερνητικών πολιτικών έτσι ώστε η Κυβέρνηση να στηρίζεται σε διεθνώς αναγνωρισμένες βέλτιστες πρακτικές κατά τον καθορισμό στόχων και δημόσιων πολιτικών για την επίτευξη τους, β) τη διαμόρφωση μεθόδων για την αξιολόγηση των εισροών των δημόσιων πολιτικών, γ) τον σχεδιασμό δεικτών για την αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών, δ) τον καθορισμό των σημαντικότερων προτεραιοτήτων, ε) τη συλλογή των απαραίτητων πληροφοριών για κάθε πεδίο πολιτικής, ζ) οργάνωση και συντονισμό δράσεων διαβούλευσης, η) οργάνωση δράσεων δημοσιοποίησης των ευρημάτων των αξιολογήσεων, θ) συγκέντρωση και ταξινόμηση των εγγραφών που αφορούν το Έργο Κυβερνητικού Συντονισμού.

4]. Υπηρεσίες Συντονισμού των Υπουργείων με επικεφαλής τους Υπηρεσιακούς Γραμματείς.

Κάθε Υπουργείο διαθέτει μόνιμο Υπηρεσιακό Γραμματέα με αρμοδιότητα τη μέριμνα για τη λειτουργία των Υπουργείων με τρόπο ομαλό και αποτελεσματικό σε οικονομικό και διοικητικό επίπεδο (άρθρο 36 Ν. 4622/2019). Στο πλαίσιο αυτών των καθηκόντων τους ανάμεσα σε άλλα διενεργούν (ενδεικτικά) τα ακόλουθα (Ν.4622/2019,σελ.3240): διακήρυξη διαγωνισμών, συγκρότηση γνωμοδοτικών οργάνων για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων, κ.α.

5]. Η Πολιτική Επιτροπή Παρακολούθησης Δημόσιων Πολιτικών (άρθρο 55/Ν. 4622 /2019)

είναι συλλογικό όργανο, το οποίο ως κύρια αρμοδιότητα έχει την εποπτεία της υλοποίησης του κυβερνητικού έργου, την άρση διυπουργικών διαφορών και την υποστήριξη του Υπουργικού Συμβουλίου κατά τις τακτικές του συνεδριάσεις. Αρμοδιότητα για τη σύνθεση, σύγκλιση και πρόσκληση της Πολιτικής Επιτροπής είναι η Προεδρία της Κυβέρνησης (Ν. 4622 /2019, σελ. 3249).

Καταλήγοντας, το επιτελικό κράτος, μέσω της εφαρμογής του Ν.4622/2029 επιδιώκει να διορθώσει τα «κακώς κείμενα» στο ελληνικό διοικητικό σύστημα. Αυτό, διότι ο τρόπος οργάνωσης, συγκρότησης και λειτουργίας της Εκτελεστικής Εξουσίας στη χώρα και ειδικότερα του διοικητικού συστήματος που αφορά στη λειτουργία της Κυβέρνησης και σε αυτή καθαυτή την οργάνωση και λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης, διαχρονικά, δε φαίνεται οι εκάστοτε Κυβερνήσεις να πέτυχαν να εγγυηθούν και να διασφαλίσουν τη διοικητική ομαλότητα, αλλά και την οικονομικό-κοινωνική ανάπτυξη. Η οικονομική κρίση σε συνδυασμό με τη διαχρονική αστοχία των Κυβερνήσεων στο να προωθήσουν αποτελεσματικά τις απαιτούμενες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις ανέδειξε, μεταξύ άλλων και μια γενικότερη αδυναμία των θεσμών που επικουρούν τον Πρωθυπουργό, αλλά και της ευρύτερης δημόσιας διοίκησης να ανταποκριθούν επαρκώς αφενός στη συνταγματικά κατοχυρωμένη αποστολή τους και αφετέρου στην εντολή για «αλλαγή» που παρέχει περιοδικά ο Λαός, μέσω των εκλογικών διαδικασιών. Διαπιστώνεται δηλαδή ότι τα ανωτέρω υπό την Κυβέρνηση όργανα επιδιώκουν μία συστηματική επιστημονική υποστήριξη του έργου των Υπουργείων αφού ανάμεσα στις αρμοδιότητές τους εντάσσονται και διαδικασίες για τον έλεγχο της νομοτεχνικής ορθότητας και ποιότητας των προτεινόμενων ρυθμίσεων. Στο ρόλο τους επίσης ανήκει η διατύπωση υποδείξεων στα οικεία Υπουργεία για την εκτίμηση των συνεπειών των δημόσιων πολιτικών.

ΘΕΜΑ 2

2. Πώς αντανακλώνται τα στάδια του κύκλου δημόσιας πολιτικής στις εν λόγω ρυθμίσεις και σε ποιο υπόδειγμα λήψης αποφάσεων αυτές παραπέμπουν;

Τα στάδια του ΚΔΠ είναι (Λαδή και Νταλάκου, 2008,σελ.29) : 1: Συγκρότηση κυβερνητικής ατζέντας, 2: Διαμόρφωση Πολιτικής, 3: Λήψη αποφάσεων, 4: Υλοποίηση Δημόσιας Πολιτικής, 5: Αξιολόγηση Δημόσιας Πολιτικής

Η Αποτύπωση των Σταδίων του ΚΔΠ στον Νόμο 4622/2019

Στο πρώτο στάδιο του ΚΔΠ, ένα δημόσιο πρόβλημα πρέπει να φτάσει από τη συστημική, στη θεσμική Κυβερνητική Ατζέντα. Η διαμόρφωση της εκάστοτε κυβερνητικής ατζέντας είναι άμεσα συνδεδεμένη με την πολιτική εξουσία. Συμφέροντα από διάφορες πηγές συγκρούονται προκειμένου να αναδείξουν ως σημαντικότερο, το δικό τους πρόβλημα, αφού ο καθορισμός του τελευταίου οδηγεί και σε ανάλογη λήψη αποφάσεων για την επίλυση ή αντιμετώπισή του (Λαδή και Νταλάκου, 2008,σελ.29 και ενοτ. 3.1.)

Η διαμόρφωση της Κυβερνητικής Ατζέντας πραγματοποιείται υπό την επίδραση διαφόρων παραγόντων όπως π.χ. κοινωνικές, οικονομικές αλλαγές, τα δεδομένα της αγοράς, της κοινωνίας, της οικονομίας, αλλά και υπό την αλληλεπίδραση του σχετικού συνταγματικού, νομοθετικού και ρυθμιστικού πλαισίου.

Στο δεύτερο στάδιο του ΚΔΠ, στη διαμόρφωση της πολιτικής, η ανάπτυξη των αποδεκτών σχεδίων δράσης επικεντρώνεται στην επίλυση του καθορισμένου στο προηγούμενο στάδιο προβλήματος (ενότητα 3.2). Ειδικότερα, εδώ γίνεται η χάραξη της καταλληλότερης για την περίπτωση δημόσιας πολιτικής. Η διαμόρφωση της πολιτικής προκύπτει ως μια διαδικασία όπου ο ελεύθερος ανταγωνισμός (πλουραλισμός), τα δίκτυα πολιτικής και διάφορα υποσυστήματα, συναντώνται για να καταλήξουν σε αποδεκτές εναλλακτικές λύσεις- σχέδια δράσης. Συχνά μάλιστα, στο στάδιο αυτό ακολουθείται η λογική της αδράνειας, δηλαδή της «μη λήψης απόφασης» όταν κοινωνικοί και πολιτικοί θεσμοί εναρμονίζονται στη δράση τους και δεν απαιτείται κάποια αλλαγή. Σημαντικός εδώ να αναφερθεί είναι και ο ρόλος του Υπουργικού Συμβουλίου, αφού η χρόνια εμπειρία ορισμένων Υπουργών σε συγκεκριμένα πεδία, εξειδικεύει τη γνώση τους, άρα και την

ικανότητα τους να προτείνουν ή ακόμη και να επεμβαίνουν κατά τη διαμόρφωση των δημόσιων πολιτικών (Λαδής και Νταλάκου, 2008, σελ.75-76).

Το τρίτο στάδιο, της «Λήψης Αποφάσεων» αναφέρεται σε μια πολιτική διαδικασία κατά την οποία κάθε απόφαση οδηγεί στην εμφάνιση νικητών και ηττημένων. Ειδικότερα, η λήψη απόφασης για την εφαρμογή μιας δημόσιας πολιτικής μπορεί να προσεγγιστεί με τρία διαφορετικά θεωρητικά μοντέλα (Λαδής και Νταλάκου, 2008,σελ77-79): α) το *ορθολογικό μοντέλο*, β) το *προσαυξητικό*, γ) το *μοντέλο του κάδου των απορριμμάτων*.

Με το *ορθολογικό μοντέλο* επιδιώκεται η εξεύρεση εκείνης της λύσης, που με βάση αντικειμενικά κριτήρια και δεδομένα, προσεγγίζει καλύτερα, δηλαδή αποτελεσματικότερα και πιο οικονομικά. Κριτική ασκείται στο μοντέλο αυτό από τον Simon (1957,στο Λαδής και Νταλάκου, 2008,σελ.78), ο οποίος θεωρεί ότι αυτό λειτουργεί υπό όρους «περιορισμένης ορθολογικότητας» που έχει ως στόχο την ικανοποίηση ενός στόχου και όχι τη μεγιστοποίηση της ικανοποίησης της κοινωνίας.

Στο *προσαυξητικό μοντέλο*, ένα πρόβλημα αντιμετωπίζεται ως ένα δυναμικό πεδίο αποφάσεων, όπου αυτές λαμβάνονται σταδιακά, «χτίζοντας» κάθε φορά, σε κάθε φάση της δημόσιας πολιτικής, λύσεις που αθροιστικά καταλήγουν σε συγκεκριμένες δράσεις. Το μοντέλο αυτό δε θεμελιώνεται σε κάποια θεωρία και δεν επιδιώκεται με αυτό η κατανόηση του προβλήματος, αλλά η συναίνεση των εμπλεκόμενων για μια από κοινού πολιτική απόφαση (Λαδής και Νταλάκου, 2008,σελ.78-79).

Στο μοντέλο του *«κάδου απορριμμάτων»* η ορθολογικότητα θεωρείται ανύπαρκτη, διότι τα προβλήματα αντιμετωπίζονται ως μη διαδικασία που δεν μπορεί να προβλεφθεί και δεν συνδέεται με μέσα και στόχους (Λαδής και Νταλάκου, 2008,σελ.80).

Στο τέταρτο στάδιο του ΚΔΠ, δηλαδή κατά την εφαρμογή των πολιτικών αποφάσεων που λήφθηκαν στο προηγούμενο στάδιο, άρα και στην υλοποίηση των συμφωνημένων μέτρων δημόσιας πολιτικής, τρεις είναι οι θεωρητικές προσεγγίσεις (Λαδής και Νταλάκου, 2008,σελ.81): η *εκ των άνω*, από τη βάση προς τα πάνω και οι *ενδιάμεσες προσεγγίσεις*. Στο πρώτο μοντέλο, η δημόσια πολιτική διαμορφώνεται από τους φορείς λήψης αποφάσεων και οι δημόσιοι λειτουργοί την εκτελούν. Με λίγα λόγια από την προσέγγιση «από τη βάση προς τα πάνω», εξετάζεται πριν από την τελική απόφαση για υλοποίηση της δημόσιας πολιτικής, το σύνολο των πιθανών επιπτώσεων στον τελικό στόχο-την κοινωνία-τους πολίτες. Στο δεύτερο, απαραίτητη (πριν τη χάραξη πολιτικής) θεωρείται η «αναδρομική χαρτογράφηση» δηλαδή η εκ των προτέρων αποτύπωση του προβλήματος σε όρους ανθρώπινης συμπεριφοράς. Μια τρίτη προσέγγιση ερμηνεύει την εφαρμογή ως αποτέλεσμα αλληλεπίδρασης της σχέσης: πολιτική-δράση.

Τέλος, στο πέμπτο στάδιο του ΚΔΠ, την αξιολόγηση, με ειδικά σχεδιασμένες διαδικασίες και μεθόδους αναλύονται τα αποτελέσματα έτσι ώστε να προκύψουν οι εκροές και οι επιπτώσεις και να εξεταστούν οι διασυνδέσεις και ο βαθμός επίτευξης των στόχων εφαρμογής μιας δημόσιας πολιτικής (Λαδή και Νταλάκου, 2008,σελ.87).

Στην προκειμένη περίπτωση, οι ρυθμίσεις των άρθρων του Ν. 4022/2019 ειδικά για το πεδίο του επιτελικού έργου της Κυβέρνησης αποτυπώνονται σε έναν Κύκλο Δημόσιας Πολιτικής που συνδέεται με την ανάγκη της ελληνικής δημόσιας διοίκησης να θωρακιστεί διοικητικά και πολιτικά με την ανάπτυξη ενός ισχυρού Κέντρου Διακυβέρνησης.

Αποτύπωση 1^ο Σταδίου ΚΔΠ

Στο πρώτο στάδιο αυτού του ΚΔΠ, στη θεσμική κυβερνητική ατζέντα εντάχθηκε το πρόβλημα του Αναποτελεσματικού Συντονισμού του Κυβερνητικού Έργου. Πιέσεις από ευρωπαϊκούς θεσμούς όπως ο ΟΟΣΑ , αλλά και των Κεντρικών Οργάνων της Ε.Ε., στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων για την χρηματοδότηση της ελληνικής οικονομίας επεσήμαναν τα διαχρονικά προβλήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και πρότειναν συγκεκριμένες λύσεις. Συγκεκριμένα στην έκθεση του ΟΟΣΑ (2012) υπάρχει σαφής αναφορά στις προβληματικές περιοχές και στις κυριότερες παθογένειες του Κέντρου Διακυβέρνησης

[για τεκμηρίωση συμβουλευτείτε την έκθεση ΟΟΣΑ (2012, στοιχεία υπάρχουν διάσπαρτα σε όλο το Κεφάλαιο Ι].

Η ατζέντα των προβλημάτων δημιουργήθηκε από εξωγενείς παράγοντες όπως οι ανωτέρω αλλά και από ενδογενείς, που έχουν να κάνουν με τη διαχείριση των πληροφοριών και της γνώσης που αντλείται από την ίδια την κοινωνία και την οικονομία. Ακόμη, η τεχνολογική πρόοδος, όπως στην παρούσα συγκυρία, η ανάγκη για τον ψηφιακό μετασχηματισμό της διακυβέρνησης σε κάθε επίπεδο διοίκησης, πιέζει για αλλαγές, μεταρρυθμίσεις και λύσεις (Αιτιολογική Έκθεση Ν.4622/2019 -ΕΙΣΑΓΩΓΗ και ΟΟΣΑ, 2012, κεφ.1).

Η Ελλάδα από τη σύσταση της μέχρι και σήμερα βρίσκεται αντιμέτωπη με διάφορα και σοβαρά προβλήματα σε ότι αφορά την διοικητική της οργάνωση και δομή. Ταυτόχρονα βρίσκεται διαχρονικά υπό την επιρροή θετική ή αρνητική, άλλων χωρών και οργανισμών ενώ συμμετέχει σε πολλούς διεθνείς οργανισμούς και ασφαλώς στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Την τελευταία δεκαετία ειδικά βρίσκεται αντιμέτωπη με την οικονομική κρίση η οποία είχε σαν αποτέλεσμα αυτή η επιρροή από κράτη και οργανισμούς του εξωτερικού να γιγαντωθεί με αντάλλαγμα την χρηματοδοτική βοήθεια και η χώρα να βρεθεί υπό την πλήρη επιτήρηση των δανειστών της, της

τρόικα όπως έγινε γνωστή σε όλους μας. Αυτή η επιτήρηση και ουσιαστικά ανάμειξη στην διαμόρφωση της οικονομικής και όχι μόνο πολιτικής της χώρας είχε σαν αποτέλεσμα πέρα από τα πολύ δύσκολα μέτρα οικονομικής φύσης που γίνανε αισθητά σε όλους, να αποκαλύψει με τον πιο εύγλωττο τρόπο και στους ενδιαφερομένους εκτός χώρας αλλά και στους πολίτες της χώρας το πόσο δυσκίνητο, γραφειοκρατικό και αναποτελεσματικό ήταν διοικητικά και οργανωτικά δομημένο το ελληνικό κράτος, σε όλα τα επίπεδα του, από το ανώτερο διοικητικά και πολιτικά μέχρι το κατώτερο κομμάτι του κρατικού μηχανισμού. Έτσι τα προβλήματα που διαπιστώθηκαν περιλάμβαναν ακόμα και το επίπεδο της οργάνωσης και του συντονισμού του κυβερνητικού έργου.

Η προβληματική γύρω από το έργο της Κυβέρνησης συνδέεται με το γεγονός ότι –με το προηγούμενο καθεστώς- η δράση των υπό τον Πρωθυπουργό υπηρεσιών εξαντλούταν συνήθως στην αντιμετώπιση νομικών θεμάτων ή στη διοικητική υποστήριξη του Πρωθυπουργού και των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων και σπάνια αφορούσε στην παροχή τεκμηρίωσης επί των σχεδιαζόμενων δημόσιων πολιτικών ή στην ανάδειξη τυχόν προβληματικών σημείων της εφαρμοζόμενης κυβερνητικής πολιτικής¹.

Αποτύπωση 2^{ου} Σταδίου ΚΑΠ

Το δεύτερο στάδιο, της διαμόρφωσης πολιτικής, στο νομοθέτημα για το επιτελικό κράτος αποτυπώνεται στις φάσεις που ακολουθήθηκαν, δηλαδή στη διαδικασία που οδήγησε στην ψήφιση του Ν. 4222/2019. Κυβερνητικοί φορείς, εκπρόσωποι κομμάτων της αντιπολίτευσης, συλλογικές ενώσεις-σωματεία (ΓΣΕΕ, ΑΔΕΔΥ, ΣΕΒ, κ.α.) καθώς και η επιστημονική κοινότητα αλληλεπίδρασαν μέσω τυπικών και άτυπων διαπραγματεύσεων, διαβούλευσης κι έντονου λόγου έως ότου καταλήξουν σε ένα «πάντρεμα» ιδεών και συμφερόντων (Αιτιολογική Έκθεση 4622/2019).

Πιο αναλυτικά, η κεντρική διοίκηση θεωρείται σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ (2012,σελ.32) ως απαραίτητη συνιστώσα για τον «έλεγχο, την καθοδήγηση και τη διαχείριση» του δημόσιου τομέα. Ένα τέτοιο κέντρο διακυβέρνησης πρέπει σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, να αποτελεί έναν θεσμό-θεματοφύλακα της επιτυχίας των μεταρρυθμίσεων. Για τον σκοπό αυτόν το κέντρο αυτό πρέπει να διαθέτει στρατηγικό προσανατολισμό, να οραματίζεται επιτυχίες με διάρκεια, να λογοδοτεί, να

¹ Η περιορισμένη επιτελική συνδρομή των εν λόγω υπηρεσιών μπορεί να υποδηλώνει και την απροθυμία του εκάστοτε Πρωθυπουργού να συμμετέχουν οι σύμβουλοι και συνεργάτες του στη διαμόρφωση των αποφάσεων επί των διαφόρων πεδίων δημόσιας πολιτικής, ώστε να μην ανακύπτουν διαφωνίες και συγκρούσεις με τους καθ' ύλην αρμόδιους υπουργούς. (Μακροδημήτρης, 1992, σελ.141).

σχεδιάζει μακροπρόθεσμα τη δράση του και να μεταλαμπαδεύει το όραμα για βελτίωση με σαφήνεια, αποτελεσματική επικοινωνία και αίσθημα ευθύνης (ΟΟΣΑ, 2012,σελ.55).

Στα καθήκοντα του κέντρου διακυβέρνησης ανήκαν καταρχάς οι υποστηρικτικές διοικητικές και διαχειριστικές υπηρεσίες προς τον επικεφαλής της Κυβέρνησης. Ο ΟΟΣΑ προτείνει επίσης τέτοιοι θεσμοί να διαθέτουν ευθύνη για τη διαχείριση του προϋπολογισμού, για την εφαρμογή των " οριζόντιων πολιτικών" και των μεταρρυθμίσεων και να συντονίζουν το νομοπαρασκευαστικό έργο, αλλά και με την εποπτεία της εναρμόνισης με την ενωσιακή νομοθεσία (ΟΟΣΑ, 2012, σελ. 55).

Η κύρια αρμοδιότητα για τη συνολική επίβλεψη του δημόσιου τομέα ανατίθεται στο Υπουργικό Συμβούλιο. Στα συμπεράσματα σχετικών μελετών παρουσιάζεται τεκμηριωμένα η άποψη ότι στο ελληνικό δημόσιο, οι λειτουργίες ελέγχου και εποπτείας δεν επιτελούνται αποτελεσματικά (ΟΟΣΑ, σελ. 33).

Στην ίδια μελέτη επισημαίνεται ότι το Ελληνικό Κέντρο Διακυβέρνησης διαθέτει περιορισμένη δυνατότητα και δεν έχει την ικανότητα να χαράσσει την απαιτούμενη κατεύθυνση και να ασκεί την αναγκαία επιρροή στην εφαρμογή των εκάστοτε μεταρρυθμίσεων. Πιο ειδικά, το κέντρο διακυβέρνησης δεν έχει φροντίσει να είναι εξοπλισμένο με χρήσιμα εργαλεία και με κουλτούρα πολιτικής καινοτομίας, με συνέπεια να ασκεί ανεπαρκώς το Κυβερνητικό Έργο, το οποίο κατά βάση στερείται συντονισμού. Η απομόνωση των Υπουργείων και η δαιδαλώδης δομή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης δυσχεραίνουν διαχρονικά το έργο των Κυβερνήσεων.

Το ζητούμενο, ωστόσο, είναι να διευκολυνθεί ο πρωθυπουργός κατά την εκτέλεση των συντονιστικών του καθηκόντων μεταξύ των διαφόρων υπηρεσιών του κράτους. Όχι να προκύψουν σύγχυση αρμοδιοτήτων και συγκρούσεις ανάμεσα στις ίδιες τις συντονιστικές δομές που θα κληθεί ο πρωθυπουργός να διευθετήσει, επιβαρυνόμενος έτσι περαιτέρω.

Αποτύπωση 3^{ου} Σταδίου ΚΔΠ

Στο 3ο στάδιο στη λήψη αποφάσεων η επιλογή μιας λύσης μέσα από έναν αριθμό εναλλακτικών σεναρίων και σχεδίων δράσης αποτελεί μια πολιτική διαδικασία με μεγάλη βαρύτητα για την εξέλιξη και την πορεία μιας μεταρρύθμισης. Στο συγκεκριμένο στάδιο του ΚΔΠ, περιορίζεται κατά πολύ η συμμετοχή των φορέων που έχουν λόγο/αρμοδιότητα. Πλέον τα πράγματα γίνονται εδώ

πιο αυστηρά, πιο τυπικά, γι' αυτό και συμμετέχουν οι κυβερνητικοί φορείς, που διαθέτουν εξουσία, δηλαδή νομιμοποίηση να αποφασίζουν, ως εκπρόσωποι των ψηφοφόρων.

Επιπλέον, κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων για μια δημόσια πολιτική, παρά την επίδραση της Ε.Ε. στα προηγούμενα στάδια, σε αυτό δεν έχει κυριαρχικά δικαιώματα, αφού αποτελεί εθνικό καθαρά ζήτημα-εκτός αρμοδιότητας ενωσιακού δικαίου (Λαδή και Νταλάκου, 2008,σελ.77).

Πιο απλά, οι θεσμοί προτείνουν ιδεατές λύσεις, βέλτιστες πρακτικές από το διεθνές περιβάλλον και επικροτούν τις εθνικές προτεραιότητες όταν εναρμονίζονται με το πλαίσιο ευρωπαϊκής ενοποίησης. Εντούτοις, η τελική απόφαση για το ποια ή ποιες μεταρρυθμίσεις θα εφαρμοστούν τελικά, ανήκει αποκλειστικά στην ελληνική Κυβέρνηση και όχι στους κεντρικούς θεσμούς της Ε.Ε.

Αναφορικά με τα μοντέλα λήψης απόφασης (ορθολογικό, προσαυξητικό, κάδου απορριμμάτων), το νέο επιτελικό κράτος και ειδικότερα οι ρυθμίσεις για τα όργανα που συνεπικουρούν το κυβερνητικό έργο, μπορεί να προσεγγιστεί καταρχάς με το ορθολογικό (Λαδή και Νταλάκου, 2008,σελ.77):

- 1) τέθηκε ο στόχος για τον ανασχεδιασμό του Κέντρου Διακυβέρνησης,
- 2) διερευνήθηκαν οι πιθανές μεταρρυθμίσεις με στόχευση κατά βάση στο γερμανικό και γαλλικό διοικητικό μοντέλο (Ν. 4622/2019,σελ....).
- 3) Ιδεατά ένα τέτοιο μοντέλο προβλέπει ουσιαστικά το σύνολο των ενδεχόμενων επιπτώσεων των εναλλακτικών επιλογών δομής και διάρθρωσης της κεντρικής Κυβέρνησης. Ωστόσο, θεωρείται πολύ νωρίς (1 μόλις έτος μετά την ψήφιση του) για να εξαχθούν αξιόπιστα συμπεράσματα για την πορεία και την έκβαση του.
- 4) Επίσης στην ιδανική περίπτωση που το νέο επιτελικό κράτος έχει σχεδιαστεί με πόρους και μέσα στη βάση της οικονομικότερης λύσης, επιβεβαιώνεται ότι ακολουθήθηκε το ορθολογικό μοντέλο.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να τονιστεί ο στρατηγικός στόχος του ορθολογικού μοντέλου, το οποίο για να εφαρμόζεται σωστά θεμελιώνεται σε πολιτικές που είναι εγγύτερες στη λύση και έχουν τις χαμηλότερες δυνατές απαιτήσεις σε πόρους (Λαδή και Νταλάκου, 2008,σελ.78).

Στοιχεία προσαυξητικού μοντέλου φαίνεται ότι υπάρχουν στο πεδίο της δημιουργίας νέων δομών για να αντικαταστήσουν παλαιότερες όπως π.χ. η υπερδομή της προεδρίας της Κυβέρνησης που

αποτελείται από τις εξής υποδομές: (Υπηρεσίες Συντονισμού, Ειδικές Γραμματείες, Πολιτικές Επιτροπές, Εθνικά Συντονιστικά Όργανα, Υπουργικά Συμβούλια). Συμπεραίνεται δηλαδή ότι με τον Ν. 4622/2019 και συγκεκριμένα όσον αφορά τις ρυθμίσεις για τα υπό μελέτη τέσσερα όργανα με επιτελικό ρόλο στο Κυβερνητικό Έργο, δε φαίνεται να κατανοήθηκε πλήρως το πρόβλημα της αδυναμίας συντονισμού και συνοχής κι έτσι διακρίνεται μια περιορισμένη ικανότητα στην επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου. Τέλος, για μερίδα μελετητών, αρθρογράφων και πολιτικών, συνταγματολόγων και της κοινής γνώμης, το νομοθέτημα του Ν. 4622/2019 δε σχεδιάστηκε με άξονες την καλή νομοθέτηση και τη χρηστή διοίκηση, αφού διαμορφώθηκε στο πλαίσιο ενός έντονα πρωθυπουργο-κεντρικού μοντέλου (Μποτόπουλος, 2019).

Αποτύπωση 4^ο Σταδίου ΚΔΠ

Στο τέταρτο στάδιο-της εφαρμογής-όπου οι αποφάσεις γίνονται πράξη και υλοποιούνται οι μεταρρυθμίσεις, το νέο πλαίσιο διακυβέρνησης προσεγγίστηκε «εκ των άνω». Η απόφαση για διαμόρφωση πολιτικής προήλθε και σχεδιάστηκε ο τρόπος υλοποίησης της, από την Κυβέρνηση Μητσοτάκη. Προτάθηκε αμέσως μετά την εκλογή της και ψηφίστηκε λίγο μετά, τον Αύγουστο 2019. Οριστικοποιήθηκαν οι σχεδιασμοί για τις δομές, ολοκληρώθηκαν οι διαδικασίες νέων προσλήψεων, μετακινήσεων και στελέχωσης και ανατέθηκε στους Δημόσιους Λειτουργούς να αναλάβουν δράση. Δόθηκαν δηλαδή οι κατευθύνσεις, οι οδηγίες, οι κανόνες που θα διέπουν τη λειτουργία τους, οι αρμοδιότητες και καθορίστηκε η εξουσία των Υπουργικών Συμβουλίων, των Ειδικών Γραμματέων ΟΠΣ, των Υπηρεσιών Συντονισμού και των Πολιτικών Επιτροπών (Ν. 4622/2019) άρθρα 3,27, 36, 38, 49-56).

Αποτύπωση 5^ο Σταδίου ΚΔΠ

Στο πέμπτο και τελευταίο στάδιο του ΚΔΠ πραγματοποιείται η αξιολόγηση της μεταρρύθμισης, εδώ της νέας δημόσιας πολιτικής για το επιτελικό κράτος. Για αυτό, όπως και για το προηγούμενο στάδιο είναι δύσκολο να εξαχθούν αξιόπιστα συμπεράσματα για το που αποτυπώνεται, αφού από το καλοκαίρι του 2019 έως σήμερα έχει μεσολαβήσει η πανδημία του κορονοϊού, γεγονός που δυσκολεύει την πλήρη τήρηση των τυπικών διοικητικών διαδικασιών. Παράλληλα όμως, δόθηκε η αφορμή να ασκηθεί έντονη κριτική στον τρόπο αντίδρασης της Κυβέρνησης, κάτι που παραπέμπει σε ένα είδος συλλογής απόψεων που αφορούν τη συνολική αποτελεσματικότητα του διοικητικού έργου.

ΘΕΜΑ 3

3. Αναπτύξτε τον προβληματισμό σε σχέση με τα θετικά στοιχεία και την κριτική που μπορεί να ασκηθεί.

Σύμφωνα με την Έκθεση του ΟΟΣΑ περί της ελληνικής κεντρικής διοίκησης, το λεγόμενο ‘κέντρο διακυβέρνησης’ συνίσταται σε «ένα μικρό σύνολο από θεσμοθετημένα όργανα στον πυρήνα της εκτελεστικής λειτουργίας, τα οποία μεταξύ τους έχουν την εξουσιοδότηση, ευθύνη και ικανότητα να καθοδηγήσουν την ανάπτυξη ενός στρατηγικού οράματος και κατεύθυνσης για τις δημόσιες πολιτικές και την αποτελεσματική εφαρμογή αυτού του οράματος στην πράξη» (ΟΟΣΑ, 2012, ΚΕΦ.1).

Στην Ελλάδα, το κυβερνητικό έργο κατά σειρά ιεραρχίας αναλαμβάνουν το Υπουργικό Συμβούλιο, τα κυβερνητικά όργανα και οι πολιτικές επιτροπές παρακολούθησης δημόσιων πολιτικών. Τα όργανα αυτά έχουν την υποστήριξη των διυπουργικών ομάδων εργασίας [Αιτιολογική έκθεση 4622/2019,σελ.38].

Με το νέο νομοθέτημα σταθεροποιούνται οι διαδικασίες που συνδέονται άμεσα με την παραγωγική διαδικασία, αφού μέχρι την ψήφιση του 4622/2019, ο Πρωθυπουργός συγκαλούσε το υπουργικό συμβούλιο όποτε το έκρινε απαραίτητο, άρα θετική εξέλιξη αποτελεί το ότι κατά κάποιο τρόπο αναβαθμίζεται το έργο της νομοπαραγωγής. Επιχειρείται δηλαδή η μετάβαση από μία κεντρική διοίκηση που υλοποιούσε κι έπειτα ενημέρωνε ως τώρα τους πολίτες, σε μια κεντρική διοίκηση που θα χαράσσει πολιτική και θα παρακολουθεί στενά την υλοποίηση των διυπουργικών πολιτικών. Ειδικότερα δε η εποπτεία του κυβερνητικού έργου που πλέον παρακολουθείται από την κεντρική δομή της προεδρίας της Κυβέρνησης θα ενισχυθεί με την εφαρμογή προηγμένου ηλεκτρονικού συστήματος. Με τη δε νέα καινοτομία, – το νέο Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα [ΟΠΣ] - επιχειρείται η καταπολέμηση των πολλαπλών συναρμοδιοτήτων και των καθυστερήσεων στη δράση της Κυβέρνησης.

Συνεπώς, στα θετικά του νομοσχεδίου μπορούν να περιληφθούν «ο ενοποιητικός και τυποποιητικός χαρακτήρας του, η έμφαση στη διαφάνεια μέσα από δεσμευτικούς κανόνες και η προσπάθεια που γίνεται να δοθούν περισσότερες αρμοδιότητες και στην αποκεντρωμένη Διοίκηση και στην ιεραρχία εντός των Υπουργείων» [N.4622/2019 και Αιτ.Έκθεση N.4622/2019 και Μποτόπουλος, 2019 στο <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/to-schedio-gia-to-epiteliko-kratos-paradeigma-pros-apofygin-i-deigma-kalon-protheseon/>].

Πιο ειδικά, το νέο σχήμα Υπηρεσιών και Κυβερνητικών του Ν.4622/ 2019 και ειδικότερα τα προβλήματα, τα οποία καλείται να αντιμετωπίσει είναι μακροχρόνια και δισεπίλυτα : *λειτουργία και αναδιάρθρωση του επιτελικού Κράτους, συντονισμός του κυβερνητικού έργου, κωδικοποίηση της νομοθεσίας, καλή νομοθέτηση, καθορισμός και παρακολούθηση της υλοποίησης των δημόσιων πολιτικών, προγραμματισμός ανθρώπινου δυναμικού, αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα, αποκέντρωση αρμοδιοτήτων*, κ.ά (Γεραπετρίτης, 2020).

Μάλιστα, στην πλειοψηφία των διατάξεων του νόμου προβλέπονται παρεμβάσεις που αφορούν το ανώτατο πολιτικοδιοικητικό επίπεδο της σύγχρονης διακυβέρνησης. Οι κυρίαρχες αλλαγές που αφορούν τα ανώτερα κυβερνητικά κλιμάκια εντάσσονται σε μία προσπάθεια να προταχθεί ο στόχος για συνεκτική και συντονισμένη άσκηση του Κυβερνητικού έργου και να καμφθεί η μομφή ότι η κεντρική διοίκηση, αντί να ασκεί επιτελικά καθήκοντα, ασκεί ρόλο εκτελεστικό και παρόχου πληροφοριών, ενώ δεν αναθέτει τέτοιες αποστολές, είτε στα αποκεντρωμένα όργανα του Κράτους, είτε σε ΝΠΔΔ. Για τη μετάβαση από μία κεντρική διοίκηση που μέχρι τώρα υλοποιούσε και ενημέρωνε τους χρήστες, σε μία κεντρική διοίκηση που θα χαράσσει πολιτική, θα παρακολουθεί από κοντά την υλοποίηση των διυπουργικών πολιτικών, θα δίνει εντολές, θα επιλύει συγκρούσεις και θα καθοδηγεί.

Με το νέο κέντρο διακυβέρνησης που συστήνεται και λειτουργεί επικουρικά στο μεταρρυθμιστικό έργο της Κυβέρνησης, επιχειρείται να εξασφαλιστούν οι αρχές της αποδοτικότητας και της οικονομικότητας καθώς επίσης και της αποτελεσματικότητας στην διακυβέρνηση και τις δημόσιες πολιτικές που ασκούνται στο πλαίσιο αυτό **[θυμηθείτε τις αρχές του ΝΑΜ και τις Νέες Μεταρρυθμιστικές Τάσεις, τόμος Α, 4.2., σελ, 108-112]**. Κατ' επέκταση, ένα κράτος δεν μπορεί να εκσυγχρονιστεί και να μεταρρυθμιστεί αν πρώτα δεν αλλάξει το μέσο *[δηλαδή τα όργανα και οι διαδικασίες]* που ουσιαστικά επωμίζεται να εφαρμόσει στο ανώτερο επίπεδο διοίκησης, αυτές τις μεταρρυθμίσεις. Τελικά, με τον Νόμο 4622/2019 και ειδικά με την ίδρυση των νέων δομών, φαίνεται ότι το πρωθυπουργικό επιτελείο είναι επιφορτισμένο να συνδράμει τον πρωθυπουργό στο εποπτικό και συντονιστικό του έργο, εξοπλίζοντάς τον με την απαραίτητη διοικητική και επιστημονική υποδομή.

Κριτική και μάλιστα έντονη δέχθηκε το νομοθέτημα για το Επιτελικό Κράτος, από τους εκπροσώπους των κομμάτων της αντιπολίτευσης και της επιστημονικής κοινότητας. Η κριτική αυτή μπορεί συνοπτικά να συζητηθεί για τα ακόλουθα πεδία (Ανθόπουλος, 2019 και Μποτόπουλος, 2019 και <https://www.constitutionalism.gr/2019-11-papatolias-epiteliko-kratos/>):

Με το επιτελικό κράτος επιχειρείται μία νομοθέτηση εκ του μηδενός η οποία ουσιαστικά ακυρώνει κάθε μεταρρύθμιση της προηγούμενης Κυβέρνησης, χωρίς πριν να καταλήξει σε κάποια αξιόπιστη Μελέτη αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των προηγούμενων θεσμών.

Πραγματοποιείται επίσης θέσπιση διαδικασιών που επιτρέπουν την υπερσυγκέντρωση των εξουσιών στον Πρωθυπουργό, ο οποίος μέσω των επιτελικών νέων υπηρεσιών φαίνεται να διαθέτει κάθετη αρμοδιότητα για τον έλεγχο του κράτους, χωρίς παράλληλα να υπάρχουν και τα απαραίτητα θεσμικά αντίβαρα.

Περαιτέρω, η ενσωμάτωση στο Νέο κέντρο διακυβέρνησης πρακτικών γραφειοκρατικής υπερσυγκέντρωσης όπως συμβαίνει στην περίπτωση των υπηρεσιών στις οποίες προΐσταται το πολυκέφαλο όργανο της Προεδρίας της Κυβέρνησης. Η υπερτροφική αυτή υποδομή συντονισμού επιτρέπει τον συνωστισμό διαφόρων Υπηρεσιών και Τμημάτων σε κάθε Υπουργείο, γεγονός που τελικά περιορίζει την αποτελεσματικότητά του κυβερνητικού έργου.

Το νομοθέτημα εξαντλείται σε διατάξεις που αφορούν σε πολύ μεγάλο βαθμό τη διάσταση του συντονισμού χωρίς να δίνεται η ανάλογη βαρύτητα στις μεθόδους διαμόρφωσης των πολιτικών ανά τομέα του δημοσίου, στις απαιτήσεις για τη συμμετοχή των πολιτικών δρώντων και δη των Υπουργείων. Με λίγα λόγια κανένα από τα υπό μελέτη νέα κυβερνητικά όργανα, ούτε τα Υπουργικά Συμβούλια Προγραμματισμού και Αξιολόγησης ούτε οι Ειδικές Γραμματείες και η Πολιτική Επιτροπή προβλέπεται να συνδιαμορφώνουν ή να στοχοθετούν συναινετικά.

Προβληματισμός υπάρχει και κριτική μπορεί να ασκηθεί και αναφορικά με το πεδίο αρμοδιότητας του Υπουργικού Συμβουλίου, δηλαδή για τον νέο ρόλο των Υπουργών, που αφορά τη χαρακτηρισμένη ως «υποβαθμισμένη» ευθύνη τους, στην παραγωγή και εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής. Αυτό διότι μέσω των Υπηρεσιακών Γραμματέων και των Ειδικών Επιτροπών περιορίζεται η αρμοδιότητα που διέθετε ως τώρα ο υπουργός να ελέγχει κάθε στάδιο της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας.

Καταλήγοντας, το Υπουργικό Συμβούλιο σύμφωνα με το Σύνταγμα και τη διάκριση των εξουσιών, αλλά και σε ένα σύγχρονο διοικητικά κράτος αναμένεται να είναι εκείνο το «ισχυρό όργανο», το

οποίο «αποτελούν μόνον τα πραγματικά ηγετικά στελέχη του [κόμματος], τα οποία και είναι σε θέση να συζητούν εμπιστευτικά ζητήματα, για τη διατήρηση της εξουσίας στο εσωτερικό και την άσκηση μεγαλεπήβολης εξωτερικής πολιτικής» (Weber, 1988: 113). Πιο απλά, στην κορυφή της κεντρικής διοίκησης του κράτους, τα όργανα που διευκολύνουν και συντονίζουν το έργο της Κυβέρνησης δεν πρέπει να έχουν μόνο συμβολικό ρόλο ούτε οι συνεδριάσεις τους, οι τακτικές εκθέσεις τους και οι προκαθορισμένες διαβουλεύσεις τους να περιορίζονται σε επικοινωνιακές σκοπιμότητες. Όσον αφορά στις προτάσεις χάραξης δημόσιων πολιτικών, η διαβούλευση μεταξύ των οργάνων πρέπει να είναι ουσιαστική, γι' αυτό και είναι αναγκαία η πρότερη συστηματική ανάλυση των ζητημάτων, η ουσιαστική ενημέρωση των Υπουργών και η τήρηση πρακτικών, σύμφωνα με την προβλεπόμενη διαδικασία (ΟΟΣΑ, 2012).

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η εναλλαγή κατά τρόπο περιοδικό των πολιτικών κομμάτων και των προσώπων που αναλαμβάνουν να ασκήσουν κυβερνητικά καθήκοντα, ως συνέπεια της έκφρασης της πολιτικής βούλησης του κοινωνικού συνόλου, όπως αυτή διατυπώνεται διαμέσου της εκλογικής διαδικασίας, συνιστά κρίσιμο μέτρο για τον δημοκρατικό χαρακτήρα ενός πολιτικού συστήματος. Έτσι, οι εκάστοτε κυβερνώντες έχουν, σύμφωνα με τη σχετική συνταγματική πρόβλεψη, την ευθύνη να κατευθύνουν τη γενική πολιτική της χώρας και να καθορίζουν τα επιμέρους προγράμματα δημόσιας πολιτικής. Τη διακυβέρνηση ασκούν, ωστόσο, έχοντας υπόψη ότι είναι πιθανό ένα από τα πολιτικά κόμματα της αντιπολίτευσης, ιδίως εκείνο που αποτελεί τη μείζονα αντιπολίτευση, να κερδίσει το επόμενο χρονικό διάστημα την προτίμηση της πλειοψηφίας του εκλογικού σώματος και να καταλάβει τη θέση της απελθούσας Κυβέρνησης (Λαδή και Νταλάκου, 2008 και Μακρυδημήτρης, 2013, σελ.39).

Λαμβανομένης υπόψη της ανάλυσης που προηγήθηκε, δεν αμφισβητείται ότι το κέντρο διακυβέρνησης στη χώρα μας είναι ευρύ: αυτό περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, το υπουργικό συμβούλιο, τα λοιπά συλλογικά κυβερνητικά όργανα, πολυάριθμες διυπουργικές επιτροπές, τον πρωθυπουργό, την Προεδρία της Κυβέρνησης και πλήθος από Υπηρεσίες και επικουρικές δομές, χωρίς να είναι απολύτως σαφής ωστόσο, η ουσιαστική συμμετοχή όλων των ως άνω θεσμών στη λήψη αποφάσεων για τα ποικίλα δημόσια προβλήματα που ανακύπτουν.

Η θέση του πρωθυπουργού στο εθνικό πολιτικοκυβερνητικό σύστημα είναι μεν δεσπόζουσα, χάνει όμως μέρος από τη σημασία της υπό το πρίσμα της σύγχρονης πολυεπίπεδης διακυβέρνησης των

κρατών. Στην πραγματικότητα ο ρόλος του επικεφαλής της Κυβέρνησης είναι εξέχων στο πλαίσιο ιδίως της εθνικής έννομης τάξης. Γιατί, ως επακόλουθο της συμμετοχής των εθνικών κρατών σε υπερεθνικές και διεθνείς συσσωματώσεις με τις υποχρεώσεις που αυτή συνεπάγεται, ο ρόλος του τείνει απομειούμενος. Τονίζεται εξάλλου ότι στην εποχή της παγκοσμιοποίησης πρωτεύοντα ρόλο στη διακυβέρνηση μιας χώρας παίζουν τα πρόσωπα εκείνα που λόγω ιδιότητας δύναται να συμμετάσχουν στις διάφορες συσκέψεις, όπου λαμβάνονται κρίσιμες αποφάσεις για την πορεία των κρατών-μελών των ποικίλων διεθνικών μορφωμάτων, όπως είναι λ.χ. η Ευρωπαϊκή Ένωση (Moravcsik, 1994).

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ & ΠΗΓΕΣ ΔΙΑΔΙΚΤΥΟΥ

1. Αθανασόπουλος Δ. Σ. (1986), Κυβέρνηση και Κυβερνητικά Όργανα, Παρατηρήσεις για την Καλή Άσκηση της Κυβερνητικής Λειτουργίας, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
2. Ανθόπουλος Χ. (2019), «Η Σχέση μεταξύ Πρωθυπουργού και Υπουργών», 8 Αυγούστου, διαθέσιμο στο <https://www.constitutionalism.gr/i-sxesi-metaxi-prothipourgou-kai-ypourgon>
3. Featherstone K. and D. Papadimitriou (2013), “The Emperor Has No Clothes! Power and Resources within the Greek Core Executive”, Governance, 26:3, 523-545.
4. Καμτσίδου Ι. Κ. (1998), «Η Πρωθυπουργοκεντρική Μορφή του Ελληνικού Κοινοβουλευτισμού» στο Τα Εικοσάχρονα του Συντάγματος 1975, Το Σύνταγμα: Επιστημονικά Συνέδρια 1, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, σελ. 201-218.
5. Καμτσίδου Ιφ. (2011), Το Κοινοβουλευτικό Σύστημα, Δημοκρατική Αρχή και Κυβερνητική Ευθύνη, Αθήνα: Σαββάλας.
6. Μακρυδημήτρης Αντ. (2013), Υφαίνοντας τον Ιστό της Πηνελόπης. Διοίκηση και Δημοκρατία στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης, Διοίκηση και Κοινωνία 9, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
7. Πραβίτα Μ.-Ηλ. (2010α), «Η Οργάνωση και ο Συντονισμός της Κυβέρνησης», Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, 6, 872-882.
8. Λαδή Στ. και Β. Νταλάκου (2008), Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική, Τόμος Α΄, Πάτρα: Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο
9. Νόμος 4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης», άρθρα 3, 27, 36, 38, 49-56, 61-64
10. Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου, διαθέσιμη στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/epitelikratos-eis.pdf>
11. ΟΟΣΑ (2012), Ελλάδα: Επιθεώρηση της Κεντρικής Διοίκησης, κεφάλαιο 1
12. «Γεραπετρίτης, (2019): Αυτοί είναι οι Πέντε Στόχοι για το Επιτελικό Κράτος», 6 Νοεμβρίου, διαθέσιμο στο https://www.ethnos.gr/politiki/70698_gerapetritis-aytoi-einai-oi-pente-stohoi-gia-epiteliko-kratos

13. Μποτόπουλος Κ.Β. (2019), «Το Σχέδιο για το Επιτελικό Κράτος: Παράδειγμα προς Αποφυγήν ή Δείγμα Καλών Προθέσεων;», 31 Ιουλίου, διαθέσιμο στο <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/to-schedio-gia-to-epiteliko-kratos-paradeigma-pros-apofygin-i-deigma-kalon-protheseon>
14. <https://www.constitutionalism.gr/2019-11-papatolias-epiteliko-kratos/>