



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών

— ΙΔΡΥΘΕΝ ΤΟ 1837 —

Σχολή Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης

Πτυχιακή εργασία

**«Η συμβολή των υπαγόμενων στον Πρωθυπουργό
υπηρεσιών στη λήψη αποφάσεων και στη διαμόρφωση της
δημόσιας πολιτικής»**

Κωνσταντίνα Σκούρα

A.M.: 1342 2015 00192

Επιβλέπουσα καθηγήτρια: Μαρία-Ηλιάννα Πραβίτα

**Αθήνα
2020**

Περιεχόμενα

Περίληψη	1
Abstract	2
Εισαγωγή	3
Κεφάλαιο 1^ο	5
1. Το Κέντρο διακυβέρνησης και ο συντονισμός της κυβερνητικής πολιτικής.....	5
1.1 Η έννοια του Κέντρου διακυβέρνησης.....	5
1.2 Ο ορισμός του συντονισμού	11
1.3 Ο επιτελικός τρόπος διακυβέρνησης.....	17
Κεφάλαιο 2^ο	19
2. Οι υπαγόμενες στον Πρωθυπουργό υπηρεσίες από παλαιότερα έως σήμερα	19
2.1 Η Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού.....	24
2.2 Η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης.....	30
2.3 Η Γενική Γραμματεία Συντονισμού	33
Κεφάλαιο 3^ο	37
3. Ο ρόλος των υπηρεσιών που αναφέρονται απευθείας στον Πρωθυπουργό στη λήψη αποφάσεων και τη δημόσια πολιτική	37
3.1 Οι αλλαγές που επέφερε ο νέος Ν. 4622/2019	49
Κεφάλαιο 4^ο	58
4. Οι αδυναμίες του Κέντρου διακυβέρνησης.....	58
4.1 Βελτιωτικές προτάσεις	67
Κεφάλαιο 5^ο	76
5. Συμπεράσματα.....	76
Βιβλιογραφία	80
Ελληνική Βιβλιογραφία	80
Ξενόγλωσση βιβλιογραφία.....	83

Περίληψη

Η παρούσα εργασία έχει ως θέμα ανάλυσης την συμβολή των υπαγόμενων στον Πρωθυπουργό υπηρεσιών στην διαδικασία λήψης αποφάσεων και στη διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής. Πιο συγκεκριμένα, εξετάζει το περιεχόμενο της έννοιας του Κέντρου διακυβέρνησης σε άμεση σύνδεση με τον συντονισμό, ενώ παράλληλα αναλύεται και η έννοια της επιτελικότητας στη διακυβέρνηση. Αναφορικά με τις έννοιες του Κέντρου διακυβέρνησης και του συντονισμού παρατίθενται πληθώρα ορισμών με διαφορετική οπτική γωνία. Αναλύοντας το Κέντρο διακυβέρνησης, διερευνώνται τα στοιχεία που το συναποτελούν και συγκεκριμένα, οι υπηρεσίες που υπάγονται απευθείας στον Πρωθυπουργό. Αναφερόμενοι σε αυτές, γίνεται λόγος για την μετεξέλιξη, τη διάρθρωση και τις βασικές λειτουργίες που επιτελούν. Επιπροσθέτως, όσον αφορά τις λειτουργίες τους, το ενδιαφέρον εστιάζεται κυρίως στο ρόλο και τη συμβολή τους στη λήψη αποφάσεων και τον σχεδιασμό του κυβερνητικού προγράμματος. Μάλιστα, γι' αυτό το λόγο παρατίθενται και οι αλλαγές που επήλθαν με τον νέο νόμο για το επιτελικό κράτος. Οι αλλαγές αυτές εστιάζουν στις υπηρεσίες του Πρωθυπουργού και τις τροποποιήσεις που επήλθαν συγκριτικά με το παρελθόν. Εν κατακλείδι, δίδεται έμφαση σε ορισμένες παθογένειες που εξακολουθούν να εμφανίζονται στο Κέντρο διακυβέρνησης και διατυπώνονται προτάσεις προς αντιμετώπιση των εν λόγω παθογενειών.

Λέξεις-Κλειδιά:

Κέντρο διακυβέρνησης, Υπαγόμενες στον Πρωθυπουργό υπηρεσίες, Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού, Γενική Γραμματεία Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Συντονισμού, Προεδρία της Κυβέρνησης, επιτελικό κράτος

Abstract

The purpose of this paper is to analyze the contribution of the Prime Minister's services to the decision-making process and public policymaking. More specifically, it examines the content of the term Core executive or Centre of Governance (CoG) directly linked to coordination and while at the same time analyzing the term of the executive state and the new governance model. With regard to the terms of Centre of Governance (CoG) and coordination, in the paper, we would find numerous definitions with different perspectives. Analyzing, the Centre of Governance (CoG) is examined the elements that comprise it and specifically the services at the Prime Minister. Referring to them, it is studied the evolution, structure and basic functions which they perform. In addition, concerning their functions, the focus is mainly on their role and contribution to the decision-making process and the planning of the governmental program. Furthermore, this is the reason why the changes that have been made with the new law regarding the executive state, are also listed. These changes focus on the services of the Prime Minister and the amendments that have been made, compared to the past. In conclusion, the text gives emphasis to some of the dysfunctions that continue to appear in the Centre of Governance and also proposals are made in order to address these dysfunctions.

Keywords:

Centre of Governance, Prime Minister's services, General Secretariat of the Prime Minister, General Secretariat of the Government, General Secretariat of Coordination, The Government, head of Government, executive state

Εισαγωγή

Το Κέντρο διακυβέρνησης διαδραματίζει ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο στη διακυβέρνηση κάθε χώρας δεδομένου ότι αποτελεί τον πυρήνα της διακυβέρνησης από τον οποίο πηγάζουν οι δημόσιες πολιτικές που εφαρμόζονται. Παράλληλα, τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα παρατηρούμε μια προσπάθεια αναδιοργάνωσης του Κέντρου διακυβέρνησης με στόχο τον καλύτερο δυνατό συντονισμό. Το γεγονός αυτό μας προκαλεί το ενδιαφέρον προκειμένου να μελετήσουμε αναλυτικότερα τα συστατικά στοιχεία του Κέντρου διακυβέρνησης και των λειτουργιών του.

Η βασική θεματική της εργασίας, όπως μαρτυρεί κι ο τίτλος, είναι η συμβολή των υπαγόμενων στον Πρωθυπουργό υπηρεσιών στη λήψη αποφάσεων και στο σχεδιασμό των δημοσίων πολιτικών που πρόκειται να ακολουθηθούν. Η εξαρτημένη μεταβλητή της υπόθεσης εργασίας είναι οι ίδιες οι υπηρεσίες του Πρωθυπουργού, ενώ η ανεξάρτητη είναι ο ρόλος που διαδραματίζουν στην διακυβέρνηση της χώρας και η τάση μεταβολή τους προς ένα πιο επιτελικό τρόπο λειτουργίας.

Αυτή η εργασία εκπονήθηκε με σκοπό την καλύτερη κατανόηση του ρόλου και της λειτουργίας των συστατικών στοιχείων του Κέντρου διακυβέρνησης, δηλαδή των υπηρεσιών που υπάγονται απευθείας στον Πρωθυπουργό. Παράλληλα, σκοπό αποτελεί η διερεύνηση και της ευρύτερης συμβολής των υπηρεσιών αυτών στον τρόπο διακυβέρνηση της χώρας, μέσα από τη μελέτη των αρμοδιοτήτων τους. Όπως είναι φυσικό, δεν μπορούμε να αγνοήσουμε και τα μειονεκτήματα της λειτουργίας του Κέντρου διακυβέρνησης, τις παθογένειές του και τις ενδεχόμενες βελτιωτικές λύσεις.

Δεδομένης της τάσης αναδιοργάνωσης του Κέντρου διακυβέρνησης στη σημερινή εποχή, η παρούσα εργασία επιδιώκει να μελετήσει σε ένα βαθμό και τον νέο νόμο 4622/2019 περί επιτελικού κράτους. Επομένως, εστιάζει και στις αλλαγές που επήλθαν στις υπηρεσίες του Πρωθυπουργού, δηλαδή την Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού, την Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης και τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού αλλά και το Υπουργικό Συμβούλιο.

Η παρούσα εργασία χρησιμεύει στο να ληφθούν υπόψη οι ευθύνες του Κέντρου διακυβέρνησης, να γίνει κατανοητός ο τρόπος με τον οποίο λειτουργεί και να τεθούν προβληματισμοί για ενδεχόμενα κενά και αδυναμίες. Ταυτόχρονα, επιδιώκεται να δοθεί μια περαιτέρω προσέγγιση των υπηρεσιών του Πρωθυπουργού, με μια πιο επιτελική μορφή.

Σε αυτό το σημείο είναι αναγκαίο να αναφερθεί ότι, προκειμένου για την εκπόνηση της εργασίας, πραγματοποιήθηκε η αναγκαία βιβλιογραφική επισκόπηση, ενώ αναζητήθηκαν και πρωτογενείς πηγές.

Η παρούσα εργασία στη συγγραφή της έχει λάβει μια ορισμένη διάρθρωση. Ειδικότερα, το Πρώτο Κεφάλαιο (1^ο) αναφέρεται στο Κέντρο της διακυβέρνησης σε συνδυασμό με το συντονισμό αυτού. Ακολούθως στο πρώτο και δεύτερο υποκεφάλαιο ορίζονται οι έννοιες του Κέντρου διακυβέρνησης και του συντονισμού, αντιστοίχως. Στο τρίτο υποκεφάλαιο γίνεται μια επεξήγηση της λειτουργίας και την έννοιας του επιτελικού τρόπου διακυβέρνησης. Στη συνέχεια, στο Δεύτερο Κεφάλαιο (2^ο) αναλύεται η μετεξέλιξη των υπαγόμενων στον Πρωθυπουργό υπηρεσιών από το παρελθόν μέχρι πρόσφατα. Στο πρώτο, δεύτερο και τρίτο υποκεφάλαιο γίνεται αναφορά στη διάρθρωση και τη λειτουργία αυτών των υπηρεσιών, δηλαδή της Γενικής Γραμματείας του Πρωθυπουργού, της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης και της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού, αντίστοιχα. Έπειτα, στο Τρίτο κατά σειρά Κεφάλαιο (3^ο) διατυπώνεται ο ρόλος των υπηρεσιών του Πρωθυπουργού, στη λήψη αποφάσεων και στη διαμόρφωση δημοσίων πολιτικών. Εδώ, ως προς τον ρόλο των εν λόγω υπηρεσιών λαμβάνεται υπόψη μια πιο θεωρητική προσέγγιση ενώ παράλληλα παρουσιάζονται και στατιστικά στοιχεία από έρευνες του ΟΟΣΑ σχετικά με τις λειτουργίες του Κέντρου διακυβέρνησης σε άλλες χώρες. Επιπλέον, στο υποκεφάλαιο του Τρίτου Κεφαλαίου εξετάζεται ο Ν. 4622/2019 σχετικά με το επιτελικό κράτος και τις αλλαγές που επήλθαν στο Κέντρο διακυβέρνησης. Εν συνεχεία, στο Τέταρτο Κεφάλαιο (4^ο) περιγράφονται αναλυτικά οι αδυναμίες του Κέντρου διακυβέρνησης ενώ στο υποκεφάλαιο αυτού ορισμένοι τρόποι αντιμετώπισης της κατάστασης αυτής. Τέλος, στο Πέμπτο και τελευταίο Κεφάλαιο (5^ο) της εργασίας, παρατίθενται τα συμπεράσματα ύστερα από τη συνολική μελέτη του ζητήματος που μας απασχόλησε.

Κεφάλαιο 1^ο

1. Το Κέντρο διακυβέρνησης και ο συντονισμός της κυβερνητικής πολιτικής

Στη δημόσια διοίκηση το Κέντρο διακυβέρνησης κατέχει έναν από τους πιο σημαντικούς ρόλους, αυτόν του συντονισμού της κυβερνητικής πολιτικής. Τα κυβερνητικά προγράμματα δεν επαρκούν για την αντιμετώπιση των πολύπλοκων ζητημάτων που ανακύπτουν στη σύγχρονη εποχή. Αυτό σημαίνει ότι κρίνεται αναγκαίο να υπάρξει κυβερνητικός συντονισμός και ενδεχομένως ρυθμιστικός συντονισμός, ώστε με την παραγωγή ρυθμίσεων να αντιμετωπιστούν, όσο το δυνατόν πιο άμεσα και αποτελεσματικά, τα προβλήματα που ταλανίζουν σήμερα τα περισσότερα κράτη, όπως παραδείγματος χάριν η κλιματική αλλαγή, το μεταναστευτικό ζήτημα.

1.1 Η έννοια του Κέντρου διακυβέρνησης

Ύστερα από τη σύσταση του ελληνικού κράτους, έγινε προσπάθεια ώστε το τότε συγκεντρωτικό Κέντρο διακυβέρνησης να μετεξελιχθεί σε ένα πιο σύγχρονο Κέντρο διακυβέρνησης, λαμβανομένης υπόψη και της αρχής της επικουρικότητας. Η αρχή αυτή είναι απαραίτητη για κάθε μοντέλο διακυβέρνησης, καθώς ενισχύεται ο συντονισμός μεταξύ των επιπέδων της διοίκησης και άρα έχουμε καλύτερη εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής. Ωστόσο, το ελληνικό κράτος, κυρίως στο παρελθόν, εξακολουθούσε να συγκεντρώνει την εξουσία στην κορυφή της πυραμίδας της διοίκησης. Μάλιστα, ο Langrod¹ επεσήμανε ότι *«καθ' ην στιγμήν η Ελλάς εισέρχεται εις την Ευρωπαϊκήν Οικονομικήν Κοινότητα... πρέπει άνευ αναβολής... να δώση απόλυτον προτεραιότητα εις την διοικητικήν μεταρρύθμισην»* κι αυτό γιατί όπως επισημαίνει αργότερα στην έκθεσή του, η διοίκηση έχει μετατραπεί σε ένα συνονθύλευμα *«μωσαϊκών οργάνων ανεπαρκώς συντονισμένων απομονωμένων το εν από το άλλο, αποτελούντων συγχρόνως, ισάριθμα ξεχωρισμένα «οχυρά», τα οποία*

¹ Η έκθεση του Langrod το 1964 με τίτλο *«Έκθεσις αφορώσα την Διοικητικήν Αναδιοργάνωσιν εν Ελλάδι»* όπως αποτυπώνεται στο βιβλίο των Μακρυδημήτρη, Α. και Μιχαλόπουλο, Ν. (2000:35-39) αποτέλεσε μια από τις σημαντικότερες εκθέσεις εμπειρογνομώνων της ελληνικής δημόσιας διοίκησης καθώς εντόπισε και ανέδειξε τα κύρια αίτια και προβλήματα που επικρατούν στη δημόσια διοίκηση και επηρεάζουν αρνητικά την λειτουργία και μορφολογία της.

ανθίστανται ερρωμένως εις πασών πρωτοβουλιών μεταρρυθμίσεως προερχομένων έξωθεν» (Μακρυδημήτρης, Α., Μιχαλόπουλος, Ν. 2000:36).

Για να κατανοήσουμε καλύτερα την έννοια του Κέντρου διακυβέρνησης και την ανάγκη για καλύτερο συντονισμό εντός αυτού, πρέπει να μελετήσουμε το εννοιολογικό περιεχόμενο του όρου, όπως αυτός έχει εξηγηθεί από διάφορους θεωρητικούς αλλά και από την επιστημονική κοινότητα εν γένει.

Ο ΟΟΣΑ ορίζει το Κέντρο διακυβέρνησης ως *«ένα μικρό σύνολο θεσμικών οργάνων στο επίκεντρο της κεντρικής διοίκησης που έχουν την εξουσία, την ευθύνη και την ικανότητα να καθοδηγήσουν την ανάπτυξη στρατηγικού οράματος και την κατεύθυνση των δημόσιων πολιτικών, καθώς και την αποτελεσματική υλοποίηση αυτού του οράματος στην πράξη και σε βάθος χρόνου» (OECD 2012:53).*

Η έννοια του Κέντρου διακυβέρνησης περιλαμβάνει κυρίως τις υπηρεσίες που υπάγονται στον Πρωθυπουργό, όπως για παράδειγμα το Γραφείο του Πρωθυπουργού ή κάποια ειδική ή γενική γραμματεία, όπως άλλωστε έχουμε σήμερα, αλλά ακόμα και τα Υπουργεία που κατέχουν πρώτη θέση στη σειρά τάξης αυτών ή και σημαντικές στρατηγικές μονάδες. Ο όρος του Κέντρου διακυβέρνησης μπορεί να κατανοηθεί είτε υπό στενή είτε υπό ευρεία έννοια. Αναφορικά με τη στενή έννοια του όρου, πρόκειται κατά κύριο λόγο για την επιστημονική, τεχνική και διοικητική υποστήριξη της κεφαλής του κυβερνητικού μηχανισμού, ενώ με την ευρύτερη έννοια του όρου νοείται ως η συντονιστική διαδικασία αλλά και η διαδικασία παρακολούθησης της εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών, που σχεδιάστηκαν από τον κυβερνητικό μηχανισμό. Το Κέντρο διακυβέρνησης ταυτίζεται με την εκτελεστική εξουσία υπό το πρίσμα της υποστήριξης του Γραφείου του Πρωθυπουργού στη διάρκεια της εκτέλεσης των καθηκόντων του (Δραμαλιώτη, Π.Α. 2019:167).

Υπό μια άλλη οπτική, το Κέντρο διακυβέρνησης υπό τη στενή έννοια του όρου, περιλαμβάνει μόνο τις υπηρεσίες που βρίσκονται κοντά στον Πρωθυπουργό και ασχολούνται αποκλειστικά με αυτόν. Μάλιστα, η θέση μέσα στην εκτελεστική εξουσία αποτελεί καθοριστικό κριτήριο. Αντιθέτως, υπό την ευρεία έννοια, ο ορισμός του Κέντρου διακυβέρνησης περιλαμβάνει μονάδες και υπηρεσίες που επιτελούν είτε κεντρικές είτε διατομεακές κυβερνητικές λειτουργίες, ακόμη και αν δεν τοποθετούνται δίπλα στον Πρωθυπουργό (Alessandro, M., Lafuente, M., Santiso, C. 2013:9).

Στη διεθνή βιβλιογραφία ο όρος που χρησιμοποιείται για το Κέντρο διακυβέρνησης είναι *“core executive”* και *“Centre of Government”*.

Στο άρθρο τους στην εφημερίδα *Public Administration* που τιτλοφορείται ως «*Prime Minister, Cabinet and Core Executive*», οι Dunleavy και Rhodes (1995) ορίζουν το Κέντρο διακυβέρνησης ως το σύνολο των οργανισμών αλλά και των δομών που αναλαμβάνουν την ενσωμάτωση των κεντρικά σχεδιασμένων κυβερνητικών δημοσίων πολιτικών και προσπαθούν να επιλύσουν διαφωνίες μεταξύ προσώπων ή υπηρεσιών που αποτελούν το κυβερνητικό σχήμα.

Αναλυτικότερα, οι Rhodes και Dunleavy υποστηρίζουν ότι το Κέντρο διακυβέρνησης (*core executive*) αναφέρεται σε όλες τις οργανώσεις, καθώς και τις διαδικασίες που συμβάλλουν στο συντονισμό της Κυβέρνησης και λειτουργούν ως τελικοί διαμεσολαβητές στις τυχόν διαμάχες που ξεσπούν μεταξύ των διαφορετικών μερών του κυβερνητικού μηχανισμού. Επιπλέον, το Κέντρο διακυβέρνησης αποτελεί τον πυρήνα του κυβερνητικού αυτού μηχανισμού και περιλαμβάνει ένα σύμπλεγμα από θεσμούς, δίκτυα και πρακτικές που περιβάλλουν τον Πρωθυπουργό, το Υπουργικό Συμβούλιο, επιτροπές του Υπουργικού Συμβουλίου και τους επίσημους ομολόγους τους, καθώς και τις άτυπες υπουργικές συναντήσεις, τις διμερείς διαπραγματεύσεις και τις διυπουργικές επιτροπές. Τέλος, σύμφωνα με τον ορισμό των Rhodes και Dunleavy, το Κέντρο διακυβέρνησης περιλαμβάνει επίσης τα τμήματα συντονισμού του Υπουργικού Συμβουλίου, του Υπουργείου Οικονομικών, του Υπουργείου Εξωτερικών, των νομικών γραφείων καθώς και των υπηρεσιών ασφάλειας και πληροφοριών (Buckley, S. 2006:184).

Σε επόμενο άρθρο² του σχετικά με τη θέση του Υπουργικού Συμβουλίου στο Κέντρο διακυβέρνησης ο Rhodes έχει επισημάνει ότι «*Στην καλύτερη περίπτωση, είναι αμφιλεγόμενο/αμφισβητούμενο και στη χειρότερη (περίπτωση) είναι αρκετά παραπλανητικό να υποστηρίξουμε την υπεροχή του Υπουργικού Συμβουλίου μεταξύ των οργανώσεων και των μηχανισμών που βρίσκονται στον πυρήνα της μηχανής*» (Rhodes, R.A.W. 2005 από Buckley, S. 2006:184).

Αναφορικά με το Κέντρο διακυβέρνησης, στον τομέα της πολιτικής επιστήμης έχει αναπτυχθεί μια διαμάχη σχετικά με την υπεροχή του Υπουργικού Συμβουλίου ή του Πρωθυπουργού εντός του μηχανισμού αυτού. Αυτή η διαμάχη, όπως αναφέρει ο Buckley (2006:186), έχει αναλυθεί αρκετά από θεωρητικούς όπως ο March και ο Smith. Παρόλ' αυτά η κεντρική επιχειρηματολογία που επικρατεί είναι ότι η δύναμη και η εξουσία δεν ανήκει ούτε αποκλειστικά στον Πρωθυπουργό ούτε

² Rhodes, R. A. W. (2005) *Presidents, Barons, Court Politics and Tony Blair* (PSA).

στο Υπουργικό Συμβούλιο. Άλλωστε η πολιτική εξουσία και δύναμη είναι ρευστή και δεν αποδίδεται αποκλειστικά σε κάποιον δρώντα. Επομένως, στην Κυβέρνηση δεν επικρατεί κανένας από τους δύο, αλλά όλοι έχουν κάτι να εισφέρουν. Επιπρόσθετα, κάθε δρων, ξεχωριστά, που βρίσκεται εντός του Κέντρου διακυβέρνησης, προκειμένου να καταφέρει να πετύχει το στόχο και το έργο που του έχει ανατεθεί, χρειάζεται να συνεργαστεί υποχρεωτικά με άλλον δρώντα του Κέντρου, διαφορετικά είναι αδύνατον να επιτευχθεί το επιθυμητό αποτέλεσμα. Σε κάθε περίπτωση, η σχέση μεταξύ των διαφορετικών δρώντων του Κέντρου διακυβέρνησης αποτελεί σχέση «εξάρτησης» (*dependence*) και όχι «υποταγής» (*command*). Όλοι εμφανίζουν εξάρτηση μεταξύ τους, διαφορετικά δε θα μπορούσε να λειτουργήσει η διακυβέρνηση της χώρας.

Αυτό που έχει ιδιαίτερη σημασία στο Κέντρο διακυβέρνησης και στις σχέσεις μεταξύ των μελών είναι η «δομή της εξάρτησης» (*structure dependence*) που αναπτύσσεται. Εντός αυτής της «δομής εξάρτησης» υπάρχει περίπτωση να δημιουργηθούν σύγχυση και αλληλεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων με αποτέλεσμα να ανακύψουν προβλήματα εντός της διακυβέρνησης. Για το λόγο αυτό, είναι ανάγκη να υπάρχουν ξεκάθαρες δομές με καλή οργάνωση. Παράλληλα, με την καλή οργάνωση των δομών που προαναφέρθηκε, πρέπει να κατανοηθεί και ότι η προσωπικότητα δεν είναι αυτή που θα πρέπει να παίζει σημαντικό ρόλο εντός του Κέντρου διακυβέρνησης, αλλά αντιθέτως πρέπει όλοι να συμμορφώνονται στους κανόνες που έχουν θεσπιστεί, ώστε να αποφευχθούν ενδεχόμενες συγκρούσεις. Η ομαλή λειτουργία σε καμία περίπτωση δεν σχετίζεται ή δεν θα έπρεπε να σχετίζεται με την προσωπικότητα του εκάστοτε Πρωθυπουργού, Υπουργού ή Γραμματέα.

Σε γενικές γραμμές, το Κέντρο διακυβέρνησης μπορεί να λειτουργήσει ομαλά και τα μέλη του να συνεργαστούν μεταξύ τους για τον σχεδιασμό των δημοσίων πολιτικών μόνο αναπτύσσοντας μια σχέση υγιούς εξάρτησης μεταξύ τους. (Buckley, S. 2006:186-188).

Κατά το παρελθόν και συγκεκριμένα τον Ιανουάριο του 1937 ο Πρόεδρος των ΗΠΑ, Franklin D. Roosevelt³ υπέβαλε μια μελέτη στο Κογκρέσο με τίτλο “*Administrative Management in the Government of the United States*” γνωστή και ως

³ Η Brownlow Report αναλύεται στο επιστημονικό ερευνητικό άρθρο των Stephanie P. Newbold και Larry D. Terry με τίτλο «The President’s Committee on Administrative Management: The Untold Story and the Federalist Connection».

“Brownlow Report”, που διεξήχθη από την Επιτροπή του Προέδρου που ήταν υπεύθυνη για την διοικητική διαχείριση (President’s Committee on Administrative Management). Η μελέτη αυτή, όπως έχει τονιστεί από πολλούς διοικητικούς επιστήμονες, αναγνώρισε την ανάγκη του Προέδρου για επιπρόσθετη βοήθεια. Μάλιστα, δόθηκε έμφαση στην ανάγκη αλλά και σπουδαιότητα της επέκτασης του προσωπικού του Λευκού Οίκου, της ενίσχυσης των διοικητικών υπηρεσιών, της αναδιοργάνωσης του εκτελεστικού μηχανισμού, της επέκτασης του αξιακού συστήματος, αλλά και της αύξησης του βαθμού λογοδοσίας εκ μέρους του εκτελεστικού μηχανισμού στο Κογκρέσο (Terry, L.D., Newbold, S.P. 2006:523-525). Ήδη, λοιπόν, από το παρελθόν εμφανίστηκε η ανάγκη του επικεφαλής του κυβερνητικού μηχανισμού να λάβει βοήθεια και υποστήριξη στο κυβερνητικό του έργο, μέσα από υπηρεσίες που θα αναφέρονται απευθείας σε εκείνον και θα του παρέχουν την κατάλληλη επιστημονικοτεχνική υποστήριξη.

Ο βασικός ρόλος του Κέντρου διακυβέρνησης είναι να αποτελέσει μια συνεκτική κεντρική ηγεσία που θα έχει ως βασικό στόχο να προωθήσει το συντονισμό και τη συνεργασία στο σύνολο της δημόσιας διοίκησης, ώστε οι όποιες μεταρρυθμίσεις που εφαρμόζονται, να είναι αποτελεσματικές.

Σύμφωνα με τον OECD (2012:54), το Κέντρο διακυβέρνησης πρέπει να λειτουργεί κατά τρόπο αποδοτικό κι αυτό προκειμένου να επιτευχθεί το στρατηγικό όραμα, να υπάρχει λογοδοσία, στρατηγικός σχεδιασμός αλλά και επικοινωνία. Ειδικότερα, αναφορικά με το στρατηγικό όραμα, το Κέντρο διακυβέρνησης χρειάζεται να θέτει μακροπρόθεσμους στόχους τόσο στον οικονομικό όσο και στον κοινωνικό τομέα. Σε κάθε περίπτωση, οι στόχοι αυτοί είναι σκόπιμο να αποτελούν και στόχους της κοινωνίας, καθώς με αυτό τον τρόπο προωθείται η υλοποίησή τους από όλα τα μέρη, δηλαδή και την δημόσια διοίκηση και την κοινωνία. Το όραμα απαιτείται να είναι κοινό και λειτουργικό κι αυτό προκειμένου να καταφέρει να υλοποιηθεί. Το Κέντρο διακυβέρνησης θα πρέπει να δίνει μορφή στο στρατηγικό όραμα ώστε να διασφαλιστεί η συνεκτικότητα.

Σχετικά με τη λογοδοσία του Κέντρου διακυβέρνησης, αυτό είναι υπόλογο για τα αποτελέσματα αλλά και τις αρμοδιότητες που εκχωρούνται σε κάποια όργανα, ενώ παράλληλα μπορεί να ορίσει το επίπεδο λογοδοσίας των υπόλοιπων φορέων διακυβέρνησης. Εν συνεχεία, αναφορικά με την επικοινωνία, το Κέντρο διακυβέρνησης πρέπει να ενημερώσει για το στρατηγικό όραμα που θα επιδιώξει να εφαρμόσει και να χρησιμοποιήσει διαδικασίες διαφάνειας ώστε να προάγει το

αίσθημα του κοινού στόχου τόσο σε κυβερνητικό επίπεδο όσο και σε κοινωνικό επίπεδο. Τέλος, η σαφήνεια στην επικοινωνία διευκολύνει τα όργανα που θα πρέπει να συμβάλλουν στην υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων του στρατηγικού οράματος.

Το Κέντρο διακυβέρνησης διαφέρει από χώρα σε χώρα, καθώς εμφανίζει διαφορετική θεσμική σύνθεση. Αρχικά, το Κέντρο διακυβέρνησης απαρτίζεται, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, από τις υπαγόμενες στον Πρωθυπουργό υπηρεσίες που αποτελούν και το σημείο αναφοράς της παρούσας εργασίας. Οι υπηρεσίες αυτές παρέχουν άμεση στήριξη στον αρχηγό της Κυβέρνησης και χρησιμεύουν στην προώθηση του κύρους του Πρωθυπουργού. Σε χώρες του ΟΟΣΑ τέτοιες υπηρεσίες μπορεί να διαδραματίζουν περισσότερο πολιτικό παρά τεχνοκρατικό ρόλο ενώ μένουν μακριά από πολιτικές έριδες (OECD 2012:55-56).

Άλλος θεσμός που απαρτίζει το Κέντρο διακυβέρνησης αποτελεί ο διαχειριστής του προϋπολογισμού και συγκεκριμένα το Υπουργείο Οικονομικών. Σε αυτό τον τομέα πολιτικής εντοπίζεται το ΑΕΠ μιας χώρας, βάσει του οποίου, η Κυβέρνηση θα θέσει στόχους και προτεραιότητες για να κατανείμει τους πόρους της σε τομείς δημόσιας πολιτικής, έτσι όπως αυτή κρίνει. Εκτός από το Υπουργείο Οικονομικών, τα Υπουργεία Εσωτερικών και Διοικητικής Μεταρρύθμισης, αλλά και Δικαιοσύνης αποτελούν επίσης ένα κομβικό σημείο του Κέντρου διακυβέρνησης καθώς ευθύνονται για ουσιώδη ζητήματα όπως αυτό της δημόσιας διοίκησης και του ανθρώπινου δυναμικού της (OECD 2012:56).

Όσον αφορά την Ελλάδα και το Κέντρο διακυβέρνησης, αυτό δεν φαίνεται να είναι ενιαίο αλλά αντίθετα διασκορπισμένο, γεγονός που προκαλεί δυσλειτουργίες. Ωστόσο, το ελληνικό Κέντρο διακυβέρνησης θα μπορούσαμε να πούμε ότι έχει σημειώσει πρόοδο μέσω μιας σειράς αποφάσεων. Πρώτον, ήταν ιδιαίτερα σημαντική η αναβάθμιση του Γραφείου του Πρωθυπουργού σε Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού με τη στελέχωση αυτής μεταξύ άλλων και με αποφοίτους της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης (ΕΣΔΔ). Δεύτερον, η δημιουργία του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης που επικεντρώνεται στον στρατηγικό προγραμματισμό. Τρίτον, η ίδρυση ειδικών γραφείων που υπάγονται στο Υπουργείο Οικονομικών, ώστε να βελτιωθεί ο συντονισμός μέσα από την προετοιμασία του προϋπολογισμού και την γνωστοποίηση των οικονομικών μεγεθών πάνω στα οποία θα στηριχτεί η εκάστοτε κυβέρνηση για το σχεδιασμό της πολιτικής της. Ακόμα, η σύσταση της μονάδας Καλής Νομοθέτησης στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης συνέβαλε στο

συντονισμό των υπόλοιπων υπηρεσιών Καλής Νομοθέτησης των υπουργείων (OECD 2012:57).

Παρόλ' αυτά όλοι οι θεσμοί που προαναφέρθηκαν και που απαρτίζουν το Κέντρο διακυβέρνησης δεν συμμετέχουν πάντοτε ουσιαστικά στη διαδικασία λήψης αποφάσεων που αφορούν σημαντικά δημόσια ζητήματα. Ειδικότερα, αναφορικά με την θέση του Πρωθυπουργού που αποτελεί ένα από τα βασικότερα θεσμικά στοιχεία του Κέντρου διακυβέρνησης και παρότι κατέχει δεσπόζουσα θέση στο κυβερνητικό σύστημα, φαίνεται να έχει απολέσει ένα μέρος αυτής της δεσπόζουσας θέσης, δεδομένης της σύγχρονης πολυεπίπεδης διακυβέρνησης που επικρατεί στα περισσότερα κράτη. Το Κέντρο διακυβέρνησης πλέον εξαρτάται από περισσότερες διεθνείς οργανώσεις συγκριτικά με το παρελθόν, ενώ ο Πρωθυπουργός κατέχει πολύ σημαντική θέση κατά κύριο λόγο στην εθνική έννομη τάξη. Η συμμετοχή των περισσότερων εθνικών κρατών σήμερα σε υπερεθνικούς οργανισμούς⁴ και συνεργασίες συμπεριλαμβανομένων και των υποχρεώσεων που ανακύπτουν από αυτές, έχει οδηγήσει στην αποδυνάμωση του ρόλου του (Πραβίτα, Μ.-Η. 2014:456).

1.2 Ο ορισμός του συντονισμού

Ο συντονισμός αποτελεί τη βασικότερη συνιστώσα προκειμένου να επιτευχθεί η καλύτερη δυνατή εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής και αποβλέπει κατά κύριο λόγο σε πέντε βασικά σημεία. Αρχικά, στον εντοπισμό και την επισήμανση σφαλμάτων και αστοχιών του εκάστοτε φορέα. Ακολούθως, στην εξεύρεση διορθωτικών μέτρων προκειμένου να αποκατασταθούν τυχόν σφάλματα, στην επιβεβαίωση του κυβερνητικού οράματος αλλά και στην αναθεώρηση και ανασχεδιασμό των προγραμμάτων δράσης όταν επικρατήσουν νέες συνθήκες και δεδομένα. Επιπλέον, ο συντονισμός αποσκοπεί στην ανακατανομή των πόρων με βάση τις νέες ανάγκες που προκύπτουν.

Κάθε σύγχρονος φορέας έχει να αντιμετωπίσει συγκρούσεις μεταξύ στελεχών και αρμοδιοτήτων, διαμάχες συμφερόντων και άλλα προβλήματα. Επομένως, απαιτείται συντονισμός ώστε να υπάρξει αρμονική συνεργασία όλων προς τον επιθυμητό προσανατολισμό (Θεοφανίδης, Σ. 1989:47-48).

⁴ Ένα βασικό παράδειγμα αυτής της εξάρτησης του Κέντρου διακυβέρνησης που έχει επικρατήσει τα τελευταία χρόνια είναι αυτό της συμμετοχής των κρατών στην Ευρωπαϊκή Ένωση -χαρακτηριστικό παράδειγμα υπερεθνικού δρώντα- καταδεικνύοντας με αυτό τον τρόπο πως ορισμένοι τομείς αποφάσεων έχουν μετακινηθεί από το Κέντρο και έχουν εκχωρηθεί αλλού (Buckley, S. 2006:213).

Η έννοια του συντονισμού ορίζεται με διαφορετικό τρόπο από τους διάφορους θεωρητικούς ανά τα χρόνια. Ο Fayol, ένας από τους σημαντικότερους θεωρητικούς οργανώσεων, υποστήριξε ότι ο συντονισμός είναι απότοκος του επιμερισμού και της κατανομής της εργασίας και κατ' επέκταση της εξειδίκευσης του προσωπικού (Δραμαλιώτη, Π.Α. 2019:22).

Ο Lindblom (1965:154 από Peters, B.G.2018:2) όρισε τον συντονισμό ως το σύνολο των αποφάσεων που έχει συντονιστεί με τέτοιο τρόπο και στο οποίο έχουν γίνει οι κατάλληλες προσαρμογές, ώστε να αποφευχθεί οιαδήποτε δυσμενής συνέπεια σε βάρος κάποιας άλλης απόφασης εντός αυτού του συνόλου.

Ο Willson (1966) όρισε τον συντονισμό ως *«τη συνεργασία ανθρώπων που ασχολούνται με σχετιζόμενες δραστηριότητες, προκειμένου να διασφαλισθεί ότι διαθέτουν όλη τη σχετική πληροφόρηση, ότι οι επιμέρους δραστηριότητές τους δεν επικαλύπτονται και ότι οι προσπάθειές τους διέπονται από μια κοινή κατανόηση εκείνων που πρέπει να επιτευχθούν και του τρόπου με τον οποίο πρέπει να επιτευχθούν»*.

Αργότερα, το 1991 ο Μακρυδημήτρης υποστήριξε ότι *«ο συντονισμός ίσως δεν είναι τόσο ζήτημα οργανωτικής δομής και παρεμβολής ιεραρχικών επιπέδων (θεσμικός συντονισμός), όσο κυρίως ουσιαστικής συνεννόησης, διάθεσης συνεργασίας και συμμετοχής, κοινού προσανατολισμού, αμοιβαιότητας και συμπληρωματικότητας των δραστηριοτήτων από τους ίδιους τους συνυπεύθυνους (λειτουργικός συντονισμός)»* (Δραμαλιώτη, Π.Α. 2019:22).

Σύμφωνα με τον Scharpf (1994), όπως αναφέρει ο Peters B.G. (2018:2), υπάρχει ο αρνητικός συντονισμός (negative coordination) και ο θετικός συντονισμός (positive coordination). Αναφορικά με τον αρνητικό συντονισμό, πρόκειται για την περίπτωση κατά την οποία οι αποφάσεις που λαμβάνονται για ένα πρόγραμμα ή έναν τομέα πολιτικής, λαμβάνουν υπόψη αυτές που έχουν παρθεί σε άλλα προγράμματα ή τομείς πολιτικής προς αποφυγή συγκρούσεων. Αντίθετα, όταν αναφερόμαστε στον θετικό συντονισμό εννοούμε κατά τον Scharpf, ότι οι οργανώσεις πρέπει να ξεπεράσουν την απλή αποφυγή των συγκρούσεων και να πάνε ένα βήμα πιο πέρα αναζητώντας τον κατάλληλο τρόπο και τις κατάλληλες λύσεις που θα βοηθήσουν στην ενίσχυση όλων των οργανώσεων/δομών. Βέβαια για τον Peters B.G. (2018:2) τα προβλήματα συντονισμού δεν σχετίζονται μόνο με τις συγκρούσεις αλλά και με το ενδεχόμενο χάσμα εντός του συστήματος διακυβέρνησης και των αδυναμιών του

εκάστοτε προγράμματος. Αυτά τα προβλήματα είναι ανάγκη να ξεπεραστούν με σκοπό την καλύτερη παροχή υπηρεσιών.

Στη συνέχεια, το 1998 ο Peters επεδίωξε να ορίσει την έννοια του συντονισμού ως «μια τελική κατάσταση (*end-state*) μέσα στην οποία οι πολιτικές και τα προγράμματα της κυβέρνησης χαρακτηρίζονται από μικρή αδυναμία, ασυνέπεια και κενά». Δεν υιοθετεί στην ανάλυσή του τον ορισμό του συντονισμού ως διαδικασίας, αλλά επιχειρεί να μελετήσει τον συντονισμό στον βαθμό που αυτός επιτυγχάνεται. Ο Peters υποστηρίζει ότι σε μινιμαλιστικό επίπεδο οι οργανώσεις γνωρίζουν τις δραστηριότητες καθεμιάς και προσπαθούν να αποφύγουν επαναλήψεις ή επικαλύψεις. Αυτό το μινιμαλιστικό μοντέλο είναι αρκετά επιθυμητό, ωστόσο δείχνει αδύναμο ώστε να αντιμετωπίσει σοβαρά προβλήματα που ανακύπτουν εντός της κυβέρνησης. Αντίθετα, ο μαξιμαλιστικός ορισμός του συντονισμού που δίνει ο Peters επικεντρώνεται στον αυστηρό έλεγχο των οργανισμών, επιβάλλοντας δικαιοδοτικούς ελέγχους και την εφαρμογή ενιαίων διαδικασιών σε όλους τους δημόσιους φορείς.

Για να αναλύσει τον συντονισμό, ο Peters τονίζει ότι κανείς πρέπει να σκεφτεί πρώτα την αλληλεπίδραση που αναπτύσσεται, όχι μόνο μεταξύ των οργανώσεων αλλά και μεταξύ των δικτύων (*networks*) που αναπτύσσονται εντός κάθε οργάνωσης. Επίσης, ακόμα και όταν η ιεραρχία γίνεται η μόνη λύση και προσπάθεια συντονισμού, οι διαπραγματεύσεις και αλληλεπιδράσεις μεταξύ των Υπουργείων στο Κέντρο διακυβέρνησης εξακολουθούν να υπάρχουν. Άλλωστε, κάθε πολιτική μπορεί να σχεδιαστεί και να εφαρμοστεί μόνο με υψηλά επίπεδα συντονισμού⁵ (Peters, B.G. 1998:296-297).

Το 2004 διεξήχθη μια συγκριτική έρευνα και ανάλυση του ΟΟΣΑ σχετικά με τον συντονισμό του Κέντρου διακυβέρνησης και τις λειτουργίες του Γραφείου της Κυβέρνησης, δηλαδή την αντίστοιχη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης στην

⁵ Αξίζει να αναφερθεί ένα εργαλείο διαβάθμισης του συντονισμού που ονομάζεται “The Metcalfe scale”, όπως παρουσιάζεται σε έρευνα της World Bank για τη Σερβία (2015:137). Διαθέσιμο στο: <http://documents.worldbank.org/curated/en/559891468190740263/Serbia-Systematic-country-diagnostic>

- «9 Overall strategy
- 8 Establishing priorities
- 7 Setting parameters for action
- 6 Arbitration of policy differences
- 5 Search for agreement on policies
- 4 Avoiding divergences among organizations
- 3 Consultation with other organizations (feedback)
- 2 Communication to other organizations (information exchange)
- 1 Independent organizational decision-making».

Ελλάδα. Στην έρευνα διατυπώθηκαν τα τέσσερα εργαλεία συντονισμού που χρησιμοποιούν τα Κέντρα διακυβέρνησης στις χώρες που συμμετείχαν σε αυτή. Πρόκειται για τα εξής (OECD 2004 από Alessandro, M., Lafuente, M., Santiso, C. 2013:19):

1. Υπό μια ευρεία οπτική, επισημαίνεται η ανάγκη, τα διάφορα Υπουργεία και οι υπηρεσίες να προσαρμόζονται στη συνολική κυβερνητική πολιτική και τον κυβερνητικό προσανατολισμό. Με αυτό τον τρόπο θα υπάρξει μια συνολική συνοχή.

2. Το Κέντρο διακυβέρνησης αποτελεί «φύλακα της διαδικασίας» (“*guardian of the process*”), καθώς διασφαλίζει ότι οι προτάσεις δημόσιας πολιτικής κατατίθενται ύστερα από την κατάλληλη επεξεργασία και τις κατάλληλες συμβουλές.

3. Επίλυση συγκρούσεων, συγκαλώντας διυπουργικές επιτροπές και συναντήσεις.

4. Ενημέρωση του Πρωθυπουργού, σε περίπτωση που οι συγκρούσεις δεν έχουν επιλυθεί σε χαμηλότερο ιεραρχικά επίπεδο προκειμένου να παρέμβει και να επιλύσει το ζήτημα κατόπιν αποφάσεως του.

Πιο πρόσφατα, το 2011 ο OECD όρισε τον συντονισμό ως «*τη διακίνηση της πληροφορίας μεταξύ των οργανισμών με σκοπό την από κοινού λήψη αποφάσεων. Διαμόρφωση μιας συγκεκριμένης αρχιτεκτονικής για την αλληλεπίδραση μεταξύ των εμπλεκόμενων οργανισμών*».

Το 2014, οι Verhoest και Bouckaert (2014) αναφέρθηκαν στο συντονισμό ως «*την ευθυγράμμιση ή το συγχρονισμό πολλαπλών δράσεων και προσπαθειών με σκοπό την επίτευξη ενός προκαθορισμένου στόχου*» (Δραμαλιώτη, Π.Α. 2019:22).

Η Κυβέρνηση ως ένα συλλογικό όργανο έχει να διαχειριστεί και να εκτελέσει ένα σύνολο δράσεων και ενεργειών ώστε να επιτελέσει το έργο της. Για να καταστεί επομένως αυτό δυνατό, είναι ανάγκη να υπάρξει καταμερισμός της εργασίας⁶ (Hammond, T.H. 2007:147) αλλά και εξειδίκευση με καταμερισμό των καθηκόντων (Τάχος, Α. 1986:801 από Ζέρβας, Ν. 2017:361). Κατά τον Gulick ο καταμερισμός των καθηκόντων απαιτεί και τον συντονισμό, τον οποίο και καθιστά υποχρεωτικό (*co-ordination becomes mandatory*) για κάθε οργάνωση και κατ’ επέκταση και για

⁶ «*Wherever many men are thus working together the best results are secured when there is a division of work among these men... The theory of organization, therefore, has to do with the structure of co-ordination imposed upon the work-division units of an enterprise... Work division is the foundation of organization; indeed, the reason for organization*». Με αυτό τον τρόπο ξεκινά να γράφει ο Gulick, L.H. (1937:3) το βιβλίο του με τίτλο “*Notes on the Theory of Organization*” όπως αναφέρει ο Hammond (1990) στο επιστημονικό του άρθρο.

την Κυβέρνηση. Ο συντονισμός άλλωστε είναι αυτός που θα οδηγήσει σε συνοχή της Κυβέρνησης και θα επιλύσει τυχόν προβλήματα από συντρέχουσες αρμοδιότητες που μπορεί να εμφανιστούν σε ορισμένους τομείς δημόσιας πολιτικής. Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, είναι εναργές ότι όταν αναφερόμαστε στον κυβερνητικό συντονισμό εννοούμε ένα πολυεπίπεδο σύστημα λήψης αποφάσεων που χαρακτηρίζεται από τον καταμερισμό των καθηκόντων και που προάγει τη συνεργασία μεταξύ των μελών του Κέντρου διακυβέρνησης, με σκοπό το καλύτερο δυνατό αποτέλεσμα για το κοινωνικό σύνολο (Παπάζογλου, Μ. 2012:249 από Ζέρβας, Ν. 2017:361). Η ανάγκη για ύπαρξη καλής συνεργασίας αποτυπώνεται και στο Υπουργικό Συμβούλιο που αποτελεί το ανώτατο συντονιστικό όργανο της Κυβέρνησης και εντός του οποίου επιδιώκεται ομαλή συνεργασία μεταξύ των μελών του (Ζέρβας, Ν. 2017:362).

Η καλή συνεργασία και το καλό αποτέλεσμα εξαρτώνται και από το μέγεθος της οργάνωσης. Σύμφωνα με τον Downs και τον «νόμο περί φθίνοντος συντονισμού»⁷ που διατύπωσε, η διεύρυνση του μεγέθους μιας οργάνωσης καθιστά πιο δύσκολο τον συντονισμό των μελών που την απαρτίζουν. Επομένως, όσο πιο μεγάλη είναι μια οργάνωση και άρα πιο περίπλοκη, τόσο δυσχεραίνεται η συνοχή και ο συντονισμός της. Αυτό σημαίνει ότι ένα μικρότερο κυβερνητικό σχήμα χρειάζεται λιγότερους μηχανισμούς συντονισμού από ένα μεγαλύτερο και πιο περίπλοκο.

Το Υπουργικό Συμβούλιο από την πλευρά του που συνιστά ένα σημαντικό όργανο συντονισμού, δεν είναι δυνατόν να αντιμετωπίσει σε ολομέλεια όλα τα δημόσια προβλήματα. Παρόλ' αυτά, στις αρμοδιότητες του Υπουργικού Συμβουλίου ως οργάνου που κατευθύνει σύμφωνα με το Σύνταγμα τη «γενική πολιτική της χώρας», η οποία δηλαδή διαμορφώνεται από όλα τα μέλη και όχι μόνο από τον Πρωθυπουργό, περιλαμβάνεται, μεταξύ άλλων, και ο συντονισμός που αφορά την εκτέλεση των πρωτοβουλιών του συλλογικού αυτού οργάνου και ο έλεγχος της εφαρμογής τους.

Ωστόσο το Υπουργικό Συμβούλιο συνεδριάζει – τουλάχιστον αυτό συνέβαινε μέχρι πρότινος – σε αραιά χρονικά διαστήματα, γι' αυτό το λόγο έχουν συσταθεί και άλλα όργανα συντονισμού για μια αποτελεσματικότερη διοίκηση. Ένας ακόμη λόγος που συνηγορεί προς αυτό το επιχείρημα είναι και ο πρωθυπουργοκεντρισμός⁸ που

⁷ A. Downs (1964), «*Inside Bureaucracy*».

⁸ Η θέση του Πρωθυπουργού στο ελληνικό πολιτικό σύστημα έχει μετατραπεί από *primus inter pares* σε *primus solus*, παραμερίζοντας με αυτό τον τρόπο την υπόσταση του Υπουργικού Συμβουλίου και

έχει επικρατήσει στην Ελλάδα έπειτα από τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986. Παρόλ' αυτά ο Πρωθυπουργός, σύμφωνα με το ελληνικό Σύνταγμα, είναι υπεύθυνος να διασφαλίζει την κυβερνητική ενότητα και συνοχή και να κατευθύνει τις ενέργειες της Κυβέρνησης. Αντιθέτως, το Υπουργικό Συμβούλιο είναι ναι μεν, όπως προαναφέραμε, υπεύθυνο για το συντονισμό της εκτέλεσης των πρωτοβουλιών του, αλλά είναι επίσης υπεύθυνο για την παρακολούθηση της εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής. Σε κάθε όμως περίπτωση, λόγω του υπερέχοντος ρόλου του Πρωθυπουργού προκαλούνται προβλήματα συντονισμού.

Πέρα από αυτόν τον παράγοντα που δυσχεραίνει τον κυβερνητικό συντονισμό, δεν θα μπορούσαμε να παραλείψουμε τις πληθωρικές κυβερνήσεις της Ελλάδας και την απουσία ενός ισχυρού επιτελικού κράτους (Ζέρβας, Ν. 2017:363-364), η δημιουργία του οποίου αποτέλεσε εξάλλου την πρωταρχική στόχευση της τωρινής Κυβέρνησης του Κυριάκου Μητσοτάκη. Οι παράγοντες που προκαλούν εμπόδια, ωστόσο, πρόκειται να αναφερθούν αναλυτικότερα σε επόμενο κεφάλαιο που αφορά τις αδυναμίες του Κέντρου διακυβέρνησης.

Συμπερασματικά, ο συντονισμός και η συνοχή του κυβερνητικού έργου μπορεί να επιτευχθούν μέσα από τη δημιουργία υπηρεσιών με επιτελικό χαρακτήρα, τη σύσταση συλλογικών κυβερνητικών οργάνων και επιτροπών, το Πολιτικό Γραφείο του Πρωθυπουργού, την ενεργοποίηση οργάνων, όπως των Υπουργών παρά τω Πρωθυπουργώ, των αντιπροέδρων της Κυβέρνησης, των Υπουργών συντονισμού και τη σύσταση άλλων υπηρεσιών που αναφέρονται απευθείας στον Πρωθυπουργό και τέλος την κατά τομείς διαίρεση της κυβερνητικής πολιτικής (Μακρυδημήτρης, Α. 1991: 157).

Για παράδειγμα, μια χαρακτηριστική υπηρεσία συντονισμού που δημιουργήθηκε στο παρελθόν, ήταν το Υπουργείο Συντονισμού που ιδρύθηκε το 1945 (Α.Ν. 718) προκειμένου να επιτελέσει το ρόλο ενός συντονιστικού φορέα της κυβερνητικής πολιτικής και δράσης. Ωστόσο, στη συνέχεια, απέκτησε έναν επιτελικό χαρακτήρα αναφορικά μόνο με την οικονομική πολιτική της χώρας, γι' αυτό και στο μέλλον μετονομάστηκε σε «Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας».

Όλες οι παραπάνω προσπάθειες διαμόρφωσης φορέων συντονισμού δεν αποκλείουν αναγκαστικά η μια την άλλη, τουναντίον μπορεί να αναπτύσσονται και

καθιστώντας τον Πρωθυπουργό τον βασικότερο παράγοντα του πολιτικού συστήματος, με ταυτόχρονη άτυπη μεταφορά των συντονιστικών καθηκόντων στα χέρια του. Μαζί με άτομα πλήρους εμπιστοσύνης αναλαμβάνει τη χάραξη της «γενικής πολιτικής της χώρας».

να λειτουργούν παράλληλα (Μακρυδημήτρης, Α. 1991:157). Σε γενικές γραμμές, στα πλαίσια ενός περίπλοκου και διαφοροποιημένου κυβερνητικού μηχανισμού, το κατόρθωμα της πραγμάτωσης της συνοχής και του συντονισμού εντός αυτού είναι ιδιαίτερα δυσχερές και αποτελεί ακανθώδες ζήτημα της σύγχρονης διοικητικής επιστήμης (Willson 1966:17 από Μακρυδημήτρης, Α. 1991:155).

1.3 Ο επιτελικός τρόπος διακυβέρνησης

Τόσο οι διαδικασίες στο Κέντρο της διακυβέρνησης όσο και οι δομές αποτελούν ιδιαίτερα σημαντικά στοιχεία. Οι δομές διαμορφώνουν το «δρόμο» που θα ακολουθήσουν οι διαδικασίες και φυσικά ασκούν επιρροή στα χαρακτηριστικά τους (North 1990 από Dror, Υ. 2008:225). Οι διαδικασίες από την άλλη εξελίσσουν τις δομές. Συνεπώς, φαίνεται να υπάρχει μια αλληλεπίδραση μεταξύ των δύο και καθίσταται εναργές ότι οι δομικές μεταρρυθμίσεις μπορούν να οδηγήσουν σε καλύτερη διακυβέρνηση.

Η επιτελική εξουσία, σύμφωνα με τις βασικές αρχές του management, ασκείται από άτομα ή ομάδες που διαθέτουν ειδικές γνώσεις και λειτουργούν βοηθητικά. Επομένως, αυτά διαδραματίζουν συμβουλευτικό ρόλο χωρίς το δικαίωμα λήψης αποφάσεων. Η επιτελική εξουσία ακολουθεί πάντα τη γραμμική εξουσία που χαρακτηρίζεται από ιεραρχία και δεν νοείται η ύπαρξή της από μόνη της (Ζαρωτιάδης, Γ. 2011:5).

Ο επιτελικός τρόπος διακυβέρνησης και η «επιτελική ικανότητα της Κυβέρνησης» συνιστούν τον τρόπο σκέψης των κυβερνητικών θεσμών που αποτελούν τα «νεύρα της διακυβέρνησης» (Deutsch 1969 από Dror, Υ. 2008:225). Ο όρος της «επιτελικής ικανότητας της κυβέρνησης», υπό την περιεκτική του έννοια, περιλαμβάνει όλα εκείνα τα όργανα που συμμετέχουν σε διαδικασίες όπου λαμβάνονται σημαντικές αποφάσεις που αφορούν το μέλλον. Από την άλλη πλευρά, ο όρος «επιτελική ικανότητα της κυβέρνησης», υπό την περιορισμένη έννοια, περιλαμβάνει τα ανώτατα όργανα λήψης αποφάσεων συμπεριλαμβανομένου και του προσωπικού τους καθώς και άλλα όργανα με σημαντικό ρόλο στη λήψη κρίσιμων αποφάσεων. Ακόμα υπό την περιορισμένη εκδοχή, ο όρος αυτός περιλαμβάνει και τις διαδικασίες ελέγχου και βελτίωσης των επιτελικών ικανοτήτων της Κυβέρνησης.

Η επιτελική ικανότητα της Κυβέρνησης πρέπει να στοχεύει στην οικουμενικότητα μέσα από τη δημιουργία ειδικών μονάδων που θα συμβάλλουν στην

κατανόηση κρίσιμων ζητημάτων της ανθρωπότητας από την Κυβέρνηση. Με αυτό τον τρόπο οι μονάδες αυτές θα λειτουργούν ως ομάδες πίεσης του πυρήνα της διακυβέρνησης.

Ο Drog στο βιβλίο του αναφέρει χαρακτηριστικά ότι ο Γενικός Γραμματέας των Ηνωμένων Εθνών χρειάζεται να χρησιμεύσει ως ένας «*πυρήνας επιτελικής ικανότητας της παγκόσμιας διακυβέρνησης*» και συνεχίζει υπογραμμίζοντας ότι φορείς που ασχολούνται με τις παγκόσμιες προοπτικές πρέπει να οργανώνονται στις κυβερνήσεις και ειδικότερα στα γραφεία των επικεφαλής της Κυβέρνησης. Επομένως, και σε εθνικό επίπεδο είναι ανάγκη να συγκροτούνται μονάδες που υπάγονται απευθείας στον επικεφαλής της Κυβέρνησης ώστε να ενισχυθεί η στρατηγική πληροφόρηση και η προβλεψιμότητα. Οι μονάδες αυτές μέσα από αναλύσεις, εύρεση λύσεων σε πιθανά προβλήματα που θα προκύψουν και μαθαίνοντας να λειτουργούν εντός ενός περιβάλλοντος αβεβαιότητας, θα καταφέρουν να διαχειριστούν ή και να προλάβουν σοβαρές κρίσεις. Αποτελεί ανάγκη στο επιτελικό επίπεδο της Κυβέρνησης να γίνονται μακροπρόθεσμες εκτιμήσεις. Μάλιστα για όλους αυτούς στους σκοπούς που προαναφέραμε ο Drog προτείνει την πρόσληψη ενός εθνικού συμβούλου εκτιμήσεων που θα βρίσκεται δίπλα και θα βοηθά τον επικεφαλής της Κυβέρνησης (Drog, Y. 2008:227-228).

Καθίσταται φανερό ότι η ανάπτυξη μιας νέας κατηγορίας αναλυτών δημόσιας πολιτικής που θα στελεχώνουν μονάδες που χρησιμεύουν ως συμβουλευτικά όργανα του επικεφαλής της Κυβέρνησης, θα οδηγήσει στη βελτίωση της επιτελικής ικανότητάς της.

Η επιτελική διοίκηση έχει ως καθήκον να εκτιμήσει τις πιθανές συνέπειες μιας δημόσιας πολιτικής που είναι σχετικά απροετοίμαστη και συγχρόνως να προειδοποιήσει σε περίπτωση που κρίνει ότι μια δημόσια πολιτική που πρόκειται να εφαρμοστεί είναι ανέφικτη. Με αυτό τον τρόπο, παρέχει προστασία στην Κυβέρνηση και τον Πρωθυπουργό από επερχόμενα λάθη και αποφεύγονται άτοπες και άστοχες εκτιμήσεις (Δραμαλιώτη, Π.Α. 2019:301).

Τα επιτελικά στελέχη διαδραματίζουν ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο τόσο στο στάδιο διαμόρφωσης της δημόσιας πολιτικής όσο και κατά το στάδιο της εφαρμογής της (Sabatier, P., Mazmanian, D. 1979:481-504).

Κεφάλαιο 2^ο

2. Οι υπαγόμενες στον Πρωθυπουργό υπηρεσίες από παλαιότερα έως σήμερα

Οι υπηρεσίες που έχουν δημιουργηθεί και αναφέρονται απευθείας στον Πρωθυπουργό, έχουν μετεξελιχθεί ανά τα χρόνια αλλάζοντας κατά καιρούς ονομασίες και αναβαθμίζοντας τον ρόλο τους. Εντούτοις, ο βασικός τους ρόλος, που είναι κατ' αρχάς συμβουλευτικός και υποστηρικτικός ως προς τον Πρωθυπουργό, δεν έχει μεταβληθεί.

Οι υπηρεσίες αυτές, που όπως είπαμε έχουν βοηθητικό ρόλο για τον Πρωθυπουργό, δεν αποτελούν χαρακτηριστικό μόνο του ελληνικού πολιτικοδιοικητικού συστήματος. Τόσο στη Γαλλία όσο και στη Γερμανία, έχουν συσταθεί παρόμοιες υπηρεσίες. Αναφορικά με την πρώτη, υπάρχουν τα γνωστά ως “cabinets” και παρέχουν υποστήριξη στο έργο του Πρωθυπουργού και του Προέδρου της Δημοκρατίας. Σχετικά με τη Γερμανία, ο Καγκελάριος δέχεται βοήθεια από το προσωπικό της Καγκελαρίας. Ακόμα, στην Ιταλία, ο Πρωθυπουργός της χώρας υποστηρίζεται από αντίστοιχες υπηρεσίες. Ειδικότερα στην Ελλάδα, το πρώτο Γραφείο του Πρωθυπουργού συστάθηκε το 1917 από τον Ελευθέριο Βενιζέλο με έναν γενικό διευθυντή και δέκα υπαλλήλους ενώ αργότερα την περίοδο του Μεσοπολέμου το μέγεθος αυτό άρχισε να μεταβάλλεται. Κατά τη δικτατορία το 1925-1926, ο στρατηγός Πάγκαλος δημιούργησε τη θέση του «προσωπικού Γραμματέα» και του «αναπληρωτή Υπουργού του Υπουργικού Συμβουλίου» οι οποίοι ήταν υπεύθυνοι για το Γραφείο του Πρωθυπουργού. Μετά το τέλος της δικτατορίας αυτές οι δομές καταργήθηκαν και επανήλθαν οι αντίστοιχες του Βενιζέλου, ενώ το 1964 το «Γενικό Διευθυντήριο διοικητικής οργάνωσης» έγινε ανεξάρτητο από το Υπουργείο Συντονισμού που είχε συσταθεί τότε και υπαγόταν στον Πρωθυπουργό (Σφήκας, Δ. Ι. 1996:48 από Σωτηρόπουλος, Δ.Α. 2001:133).

Κατά τη δικτατορία των συνταγματαρχών που ακολούθησε, την περίοδο 1967-1974, ο Παπαδόπουλος δημιούργησε το «Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης» προκειμένου να επιβλέπει στενά τόσο την Κυβέρνηση αλλά και γενικότερα τον διοικητικό μηχανισμό. Για τον ίδιο λόγο, αναδιοργανώθηκε και το Γραφείο του Πρωθυπουργού, το οποίο στελεχωνόταν από πολλά άτομα καθώς δεν υπήρχε περιορισμός στον αριθμό από τον Πρωθυπουργό. Αργότερα, όμως, μετά το

τέλος της δικτατορίας, επί πρωθυπουργίας του Καραμανλή, παρότι δεν υπήρχε και πάλι κάποιος περιορισμός στον αριθμό του προσωπικού που θα στελέχωνε το Γραφείο του, ο εν λόγω αριθμός διατηρήθηκε σε χαμηλά επίπεδα.

Σε γενικές γραμμές, εκείνη την περίοδο το Γραφείο του Πρωθυπουργού στελεχωνόταν από διορισμένους συμβούλους αλλά και από προσωπικούς φίλους του Πρωθυπουργού και γενικότερα συνεργάτες που είχαν την εμπιστοσύνη του. Στη συνέχεια, επί πρωθυπουργίας του Σημίτη, αυτή η οργάνωση άλλαξε και απέκτησε μεγαλύτερη συνοχή (Σωτηρόπουλος, Δ.Α. 2001:132-134).

Πίνακας 1

Διαχρονική εξέλιξη του μεγέθους και της σύνθεσης του Γραφείου του Πρωθυπουργού

Περίοδος πρωθυπουργίας	Συνολικός αριθμός υπαλλήλων	Ποσοστό αποφοίτων ΑΕΙ/ΤΕΙ	Ποσοστό αποσπασμένων δημοσίων υπαλλήλων
Καραμανλής 1974-1980	10	100%	0%
Παπανδρέου 1981-1985	60	90%	33%
Μητσοτάκης 1990-1993	148	56%	38%
Παπανδρέου 1993-1996	103	81%	60%
Σημίτης 1996-2000	73	58%	56%
Σημίτης 2000-2004	80	69%	48%
Κώστας Καραμανλής 2004-2009	86	-	-
Γιώργος Παπανδρέου 2009-2011	150 ⁹	-	-

⁹ Εκτός από τα αυτοτελή Γραφεία, συμπεριλαμβάνονται και οι υπάλληλοι των Μονάδων που συστάθηκαν από τον Γιώργο Παπανδρέου για την υποβοήθηση του Πρωθυπουργού.

Παπαδήμος 2011-2012	90	-	-
Σαμαράς 2012-2015	88	-	-
Τσίπρας 2015-2019	86	-	-
Κυριάκος Μητσοτάκης 2019-	80	-	-

Πηγή: Σωτηρόπουλος, Δ.Α. 2001:136¹⁰, Featherstone, K. and Papadimitriou, D. 2012:6 και από σχετικά ΦΕΚ¹¹

Μελετώντας τον παραπάνω πίνακα μπορούμε να παρατηρήσουμε την αυξητική τάση του αριθμού των υπαλλήλων του Γραφείου του Πρωθυπουργού από το 1974 με μόλις 10 υπαλλήλους σε 148 το 1993 επί πρωθυπουργίας Μητσοτάκη. Όταν ανέλαβε και πάλι την εξουσία ο Παπανδρέου το 1993, ο αριθμός παρέμεινε υψηλός, ωστόσο συγκριτικά με τον προηγούμενο Πρωθυπουργό απασχολούσε λιγότερο προσωπικό στο Γραφείο του. Τα επόμενα χρόνια (1996-2000) ο αριθμός των υπαλλήλων του Γραφείου του Πρωθυπουργού έτεινε μειούμενος φτάνοντας στους 73, ενώ αργότερα από το 2000 έως το 2009 ο αριθμός αυτός άρχισε και πάλι να αυξάνει ανερχόμενος το 2009 στα 86 άτομα. Έπειτα, επί πρωθυπουργίας του Γιώργου Παπανδρέου ο αριθμός των υπαλλήλων και στελεχών αυξήθηκε κατακόρυφα στους 150, ενώ από την Κυβέρνηση Παπαδήμου και έπειτα, άρχισε να μειώνεται. Από 90 στελέχη την περίοδο 2011-2012, αυτά έφτασαν στα 88 την περίοδο 2012-2015. Όταν ανέλαβε ο Τσίπρας τη διακυβέρνηση της χώρας, το μέγεθος του Γραφείου μειώθηκε στους 86 υπαλλήλους, φτάνοντας ακόμα χαμηλότερα επίπεδα επί πρωθυπουργίας του Κυριάκου Μητσοτάκη (80 υπάλληλοι). Πάντως ορισμένες φορές η υπερστελέχωση του Γραφείου του Πρωθυπουργού μπορεί να είναι περιττή και να δημιουργεί επιπλέον σύγχυση στα κυβερνητικά καθήκοντα. Αντίθετα, η εκτεταμένη μείωση του μεγέθους

¹⁰ Σύμφωνα με το Σωτηρόπουλο (2001) τα στοιχεία αυτά αντλήθηκαν ύστερα από τη διεξαγωγή προσωπικών συνεντεύξεων με στελέχη του Γραφείου του Πρωθυπουργού.

¹¹ Υ 293/23.12.2010 ΦΕΚ Β' 1985 με τίτλο «Αναδιάρθρωση και σύνθεση σε προσωπικό του Πολιτικού Γραφείου Πρωθυπουργού», Υ 64/29.12.2011 ΦΕΚ Β' 3011 με τίτλο «Αναδιάρθρωση και σύνθεση σε προσωπικό της Γενικής Γραμματείας Πρωθυπουργού», Υ 179/12.9.2012 ΦΕΚ Β' 2483 με τίτλο «Τροποποίηση της υπ' αριθ. Υ64/29.12.2011 απόφασης του Πρωθυπουργού «Αναδιάρθρωση και σύνθεση σε προσωπικό της Γενικής Γραμματείας Πρωθυπουργού», Υ 201/22.11.2016 ΦΕΚ Β' 3776 με τίτλο «Αναδιάρθρωση και σύνθεση σε προσωπικό της Γενικής Γραμματείας Πρωθυπουργού» και Υ 8/11.7.2019 ΦΕΚ Β' 2903 με τίτλο «Αναδιάρθρωση και σύνθεση σε προσωπικό της Γενικής Γραμματείας Πρωθυπουργού».

μπορεί να προκαλεί ανεπάρκειες ανάλογα με το πλήθος των τομέων δημόσιας πολιτικής.

Σε ένα γενικότερο πλαίσιο, οι μεταβολές αυτές οφείλονται και στο γεγονός ότι οι υπάλληλοι που στελεχώνουν το Γραφείο του Πρωθυπουργού απασχολούνται κατά βάση ως μετακλητοί. Επομένως, μετά την αλλαγή της πρωθυπουργίας εκείνοι απομακρύνονται από το Γραφείο και, εάν πρόκειται για αποσπασμένους, επιστρέφουν στις θέσεις που είχαν μέχρι πρότινος.

Σε κάθε περίπτωση, αναφορικά με τη στελέχωση του Γραφείου του Πρωθυπουργού αλλά και γενικότερα των υπηρεσιών που υπάγονται σε αυτόν απαιτούνται δύο στοιχεία. Το πρώτο στοιχείο (*permanent element*) αποτελεί η διασφάλιση της σταθερότητας της δομής αλλά και η συνέχεια της διαδικασίας, καθώς σε περίπτωση που έρθει στην εξουσία μια άλλη Κυβέρνηση δεν θα προκληθεί κάποια θεσμική αλλαγή. Το δεύτερο στοιχείο που έχουν ανάγκη οι υπηρεσίες που αναφέρονται στον Πρωθυπουργό είναι ένα πιο προσωρινό στοιχείο (*temporary element*), το οποίο επιτρέπει στα στελέχη να μεταβάλλουν τις πολιτικές συμβουλές τους ανάλογα με τις πολιτικές απόψεις του εκάστοτε Πρωθυπουργού (OECD, 2004:41).

Σε αυτό το σημείο κρίνεται σκόπιμο να ανατρέξουμε στο παρελθόν, ώστε να διερευνήσουμε την εξέλιξη των υπηρεσιών του Πρωθυπουργού από την ίδρυσή τους έως και σήμερα.

Ο πρώτος νόμος με το οποίο ιδρύθηκε το Πολιτικό Γραφείο του Πρωθυπουργού ήταν ο Ν. 1299/1982¹² περί «*Οργάνωσης των Υπηρεσιών του Πρωθυπουργού*» και συγκεκριμένα στο άρθρο 1 αυτού αναφέρεται ρητώς ότι «*Ιδρύεται αυτοτελής δημόσια υπηρεσία με τον τίτλο Πολιτικό γραφείο Πρωθυπουργού*». Το Γραφείο αυτό συστάθηκε επί πρωθυπουργίας Ανδρέα Παπανδρέου και είχε ως κύριο σκοπό την υποβοήθηση καθώς και την εξυπηρέτηση του Πρωθυπουργού στην εκτέλεση των καθηκόντων του. Επομένως, από τη σύστασή του κιάλας φαίνεται ότι ήταν μια υπηρεσία που αποσκοπούσε στην διατήρηση στενής επαφής με την κεφαλή της Κυβέρνησης, τον Πρωθυπουργό.

Στο Πολιτικό Γραφείο του Πρωθυπουργού προΐστατο ο τεχνικός Διευθυντής του Πολιτικού Γραφείου, ο οποίος αποτελούσε τον άμεσο βοηθό του Πρωθυπουργού, ενώ ταυτόχρονα ήταν υπεύθυνος για την παρακολούθηση της εφαρμογής των

¹² ΦΕΚ Α' 129/13.10.1982.

αποφάσεων του Πρωθυπουργού και είχε στην ευθύνη του τόσο τις υπηρεσίες που διάρθρωσαν το Πολιτικό Γραφείο, όσο και το προσωπικό που τις στελέχωνε.

Επιπροσθέτως, σύμφωνα με το άρθρο 3 του Ν. 1299/1982 προβλέφθηκε η διάρθρωση του Πολιτικού Γραφείου του Πρωθυπουργού, η οποία αναφέρεται αναλυτικότερα στο επόμενο υποκεφάλαιο.

Αργότερα, και συγκεκριμένα τρία χρόνια μετά, ψηφίστηκε νέος νόμος (1558/1985)¹³ περί «Κυβερνήσεως και κυβερνητικών οργάνων» στο άρθρο 13 του οποίου, μεταξύ άλλων, ορίζονται και οι υπαγόμενες στον Πρωθυπουργό υπηρεσίες. Αυτές είναι:

- α) το Πολιτικό Γραφείο του Πρωθυπουργού και
- β) η Γραμματεία του Υπουργικού Συμβουλίου
- γ) η Κεντρική Υπηρεσία Πληροφοριών (ΚΥΠ) και
- δ) η Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή (ΚΕΝΕ).

Το 2004 με το Ν. 3242¹⁴ «Ρυθμίσεις για την οργάνωση και λειτουργία της Κυβέρνησης, τη διοικητική διαδικασία και τους Ο.Τ.Α.» και ειδικότερα με το άρθρο 1 παρ. 4 αντικαθίσταται η παρ. 1 του άρθρου 13 του Ν. 1558/1985. Πλέον στον Πρωθυπουργό υπάγονται οι εξής υπηρεσίες:

- α) το Πολιτικό Γραφείο του Πρωθυπουργού
- β) η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης
- γ) η Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας
- δ) η Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης.

Με την απόφαση Υ 174/1996 (άρθρο 1) όπως αυτή κωδικοποιήθηκε από το Π.Δ. 63/2005 ορίστηκε και πάλι η διάρθρωση του Πολιτικού Γραφείου του Πρωθυπουργού (ύστερα από τροποποίηση με την Υ 185/3 Φεβρουαρίου 2010). Ωστόσο, όπως θα αναφέρουμε και παρακάτω η διάρθρωση αυτή καταργήθηκε με την Υ 293/15 Δεκεμβρίου 2010 (ΦΕΚ Β' 1985).

Το 2011 εκδίδεται το Π.Δ. 2¹⁵, με το οποίο αποφασίστηκε η σύσταση της Γενικής Γραμματείας Πρωθυπουργού. Πλέον, το «Πολιτικό Γραφείο Πρωθυπουργού» μετατρέπεται σε Γενική Γραμματεία. Με επόμενο Π.Δ. (73/2011)¹⁶ αποφασίστηκε η μετονομασία της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και της Γενικής Γραμματείας Ενημέρωσης και παράλληλη ανακατανομή των υπηρεσιών που υπάγονται σε αυτές,

¹³ ΦΕΚ Α' 137/26.7.1985.

¹⁴ ΦΕΚ Α' 102/24.5.2004.

¹⁵ ΦΕΚ Α' 5/19.1.2011.

¹⁶ ΦΕΚ Α' 178/11.8.2011.

καθώς επίσης αποφασίστηκε και η μεταφορά ορισμένων αρμοδιοτήτων και υπηρεσιών από το τότε Υπουργείο Πολιτισμού και Τουρισμού στον Πρωθυπουργό. Πιο συγκεκριμένα, αναφορικά με τη Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης, μετονομάστηκε σε Γενική Γραμματεία Μέσων Ενημέρωσης, ενώ η Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας μετονομάστηκε σε Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης και Επικοινωνίας.

Στα πλαίσια της κυβερνητικής πολιτικής του Κέντρου διακυβέρνησης, όπως έχουμε ήδη αναφέρει, ο συντονισμός αποτελεί μια από τις σημαντικότερες και απαραίτητες λειτουργίες του. Γι' αυτό το λόγο κρίθηκε αναγκαία η σύσταση της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού του κυβερνητικού έργου, πράγμα που προβλέφθηκε από το Ν. 4109/2013¹⁷ στο Κεφάλαιο Β', στα άρθρα 14 επ.

Μετά και το νόμο αυτόν, του 2013, ακολούθησαν άλλοι συναφείς το 2016 και 2017 αλλά οι τελευταίες αλλαγές επήλθαν με τον πιο πρόσφατο νόμο της Κυβέρνησης Μητσοτάκη (4622/2019) τον οποίο και θα αναλύσουμε σε επόμενο κεφάλαιο (βλ. Κεφάλαιο 4^ο). Πάντως με τον νέο αυτό νόμο διακρίνουμε μια πιο αποφασιστική αλλαγή πλεύσης προς έναν επιτελικό τρόπο διακυβέρνησης με μεγάλη έμφαση στην ανάγκη συντονισμού των θεσμικών οργάνων της Κυβέρνησης.

2.1 Η Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού

Η Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού αναφέρεται, όπως άλλωστε μαρτυρεί και το όνομα της, απευθείας στον Πρωθυπουργό και παράλληλα διαδραματίζει βοηθητικό και συμβουλευτικό ρόλο απέναντι σ' αυτόν για την άσκηση των καθηκόντων του στα πλαίσια άσκησης της κυβερνητικής πολιτικής. Πάντως, όπως και η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης έτσι και αυτή του Πρωθυπουργού δεν αναλαμβάνει το σχεδιασμό δημόσιας πολιτικής ή την κατάρτιση κάποιου σχεδίου νόμου (Πραβίτα, Μ.-Η. 2014:449).

Μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος του 1975, οι εξουσίες του Πρωθυπουργού αυξήθηκαν ενώ εκείνες του Προέδρου της Δημοκρατίας μειώθηκαν καθιστώντας τον ρόλο του τελευταίου κυρίως συμβολικό. Το πολιτικό σύστημα έγινε πιο «πρωθυπουργοκεντρικό», αότου την εξουσία ανέλαβε ο Ανδρέας Παπανδρέου το 1981 και κυρίως ύστερα από τη συνταγματική αναθεώρηση το 1986. Έτσι, ο διπολισμός που υπήρχε πριν την αναθεώρηση του Συντάγματος το 1986, οπότε και

¹⁷ ΦΕΚ Α' 16/23.01.2013.

υπήρχε μοίρασμα της εξουσίας μεταξύ του Πρωθυπουργού και του Προέδρου της Δημοκρατίας, ύστερα από την αναθεώρηση αυτή μετατράπηκε σε «*κυβερνητική επικέντρωση της εξουσίας*» (Δαγτόγλου, Π.Δ. 1988:23 από Σωτηρόπουλο, Δ.Α. 2001:124-125). Μάλιστα, ο διοικητικός ρόλος του Πρωθυπουργού ενισχύθηκε με τη σύσταση του Πολιτικού Γραφείου του Πρωθυπουργού στα πλαίσια ενός επιτελικού τρόπου διακυβέρνησης. Ο επικεφαλής του, ο οποίος μάλιστα είναι και μετακλητός υπάλληλος, μαζί με τα υπόλοιπα στελέχη, παρακολουθεί το κυβερνητικό έργο, ελέγχει τη δραστηριότητα των υπουργών και έχει επιτελικό ρόλο ενισχύοντας τη δεσπόζουσα θέση του Πρωθυπουργού ή τον «*πρωθυπουργοκεντρισμό*» (Ζέρβας, Ν. 2014:230-231 από Ζέρβας, Ν. 2017:366).

Το 1982 επί κυβερνήσεως του Ανδρέα Παπανδρέου, Πρωθυπουργό της Ελλάδας και Πρόεδρο του ΠΑΣΟΚ, ψηφίστηκε ένας νέος νόμος που είχε ως στόχο «*να επιβάλει μια δομή «μίνι» κεντρικής κυβέρνησης επάνω από τη δομή της υπάρχουσας κυβέρνησης*» (Σωτηρόπουλος, Δ.Α. 2001:127). Με αυτό τον τρόπο, ο Παπανδρέου επεδίωξε να δημιουργήσει μικρότερα Γραφεία του Πρωθυπουργού τα οποία θα υπόκεινται στο «*Πολιτικό Γραφείο του Πρωθυπουργού*», το οποίο και συστάθηκε με το Ν. 1299/1982. Οι οργανικές αυτές μονάδες χαρακτηρίζονταν στο εσωτερικό τους από ιεραρχία, ενώ παράλληλα θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι ο ρόλος τους, μεταξύ άλλων, ήταν να αποτελέσουν μια «*υπερδομή*» πάνω από την κεντρική διοίκηση. Σε αυτό το σημείο, είναι ιδιαίτερα χρήσιμο να αναφέρουμε ένα παράδειγμα αυτής της τάσης των υπηρεσιών που υπάγονται στον Πρωθυπουργό να υποσκελίζουν την κεντρική διοίκηση. Ειδικότερα, το Οικονομικό Γραφείο του Πολιτικού Γραφείου του Πρωθυπουργού κατά κάποιο τρόπο υποσκελίζε βασικές λειτουργίες του τότε Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας. Το ίδιο θα μπορούσε να ισχύσει και για τα άλλα Γραφεία, παρόλ' αυτά εκείνα φαίνεται να είχαν έναν περισσότερο συμβουλευτικό ρόλο για τον Πρωθυπουργό. Η νεοπαγής τότε και ομολογουμένως μεγάλη «*υπερδομή*» είχε την τάση μίμησης των υπουργείων της κεντρικής διοίκησης, δίνοντας την εντύπωση της ύπαρξης διυπουργικού συγκεντρωτισμού (Σωτηρόπουλος, Δ.Α. 2001:127-128).

Το Πολιτικό Γραφείο του Πρωθυπουργού ιδρύθηκε, όπως σημειώθηκε στην προηγούμενη ενότητα, με το Ν. 1299/1982 περί «*Οργάνωσης των Υπηρεσιών του Πρωθυπουργού*» επί πρωθυπουργίας Ανδρέα Παπανδρέου και μετονομάστηκε σε Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού με το Π.Δ. 2/2011. Τα Γραφεία που υπάγονταν τότε στο Πολιτικό Γραφείο ήταν τα εξής:

α) το Ιδιαίτερο Γραφείο Πρωθυπουργού, το οποίο είχε ως αρμοδιότητα την επεξεργασία της αλληλογραφίας, το χειρισμό των προσωπικών επαφών του Πρωθυπουργού, καθώς και την υποβοήθησή του για ζητήματα που αφορούσαν τις προσωπικές του σχέσεις καθώς και την εργασία του.

β) το Νομικό Γραφείο Πρωθυπουργού, που είχε ως καθήκον την επίβλεψη του νομοθετικού έργου της κυβέρνησης, των Φύλλων της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως (ΦΕΚ) καθώς επίσης την ενημέρωση του Πρωθυπουργού για κάθε ζήτημα νομιμότητας της ακολουθούμενης κυβερνητικής πολιτικής.

γ) το Διπλωματικό Γραφείο Πρωθυπουργού: αυτό ανέλαμβανε να εξετάσει υποθέσεις που ανήκαν στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Εξωτερικών καθώς και ζητήματα εξωτερικής πολιτικής που του ανέθετε ο Πρωθυπουργός.

δ) το Οικονομικό Γραφείο Πρωθυπουργού, που ανέλαμβανε τη μελέτη των οικονομικών ζητημάτων της ακολουθούμενης οικονομικής πολιτικής.

ε) το Στρατιωτικό Γραφείο Πρωθυπουργού, το οποίο ήταν υπεύθυνο για θέματα αρμοδιότητας Υπουργείου Εθνικής Άμυνας και για την παροχής πληροφόρηση επ' αυτών στον Πρωθυπουργό.

στ) το Γραφείο Ασφαλείας Πρωθυπουργού, αρμόδιο για την παροχή ασφάλειας τόσο στον Πρωθυπουργό όσο και στα έγγραφα του Πολιτικού Γραφείου.

Η διάρθρωση αυτή του Πολιτικού Γραφείου του Πρωθυπουργού διατηρήθηκε και από την επόμενη Κυβέρνηση Μητσοτάκη (1990-1993_ αλλά και από την τελευταία Κυβέρνηση του Παπανδρέου κατά την περίοδο 1993-1996. Η δομή αυτή, ωστόσο, άλλαξε με τον επόμενο Πρωθυπουργό, Κώστα Σημίτη, το 1996 οπότε και καταργήθηκε το Νομικό Γραφείο του Πρωθυπουργού, το Γραφείο του αναπληρωτή Γενικού Διευθυντή, το Γραφείο Ασφαλείας και το Ιδιαίτερο Γραφείο του Πρωθυπουργού, ενώ διατηρήθηκαν το Οικονομικό και Διπλωματικό Γραφείο.

Την εποχή που βρισκόταν ο Σημίτης στην πρωθυπουργία, μεταξύ άλλων, εκχώρησε ορισμένες αρμοδιότητες διοικητικού χαρακτήρα σε έναν υφυπουργό, ο οποίος και ονομάστηκε «Υφυπουργός παρά τω Πρωθυπουργώ» και ο οποίος θα ασκούσε επιτελικά καθήκοντα με στόχο την υποστήριξη του Πρωθυπουργού. Βέβαια, προέκυψαν και αλληλεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων καθώς για παράδειγμα, ο «Υφυπουργός παρά τω Πρωθυπουργώ» αναλάμβανε και τον τομέα της επικοινωνιακής πολιτικής της κυβέρνησης, τον οποίο είχε αναλάβει παράλληλα και το Γραφείο Κοινωνικού Διαλόγου και Επικοινωνίας. Δεν μπορούμε εντούτοις να

αμφισβητήσουμε ότι αυτός ο Υφυπουργός συνέδεε τον Πρόεδρο της Κυβέρνησης με τους βουλευτές του κόμματος που ασκούσε την κυβέρνηση.

Παράλληλα, ο Σημίτης με το Π.Δ. 86/1996 (ΦΕΚ Α' 70) δημιούργησε και τη «Γενική Γραμματεία του Υπουργικού Συμβουλίου»¹⁸, η οποία εκτός από τις αρμοδιότητες γύρω από το Υπουργικό Συμβούλιο, ανέλαβε και την αρμοδιότητα των σχετικών με το προσωπικό του Πολιτικού Γραφείου του Πρωθυπουργού θεμάτων.

Κατά γενική ομολογία, οι υπηρεσίες που υπάγονταν στον Πρωθυπουργό αποτελούνταν από μικρότερο αριθμό προσωπικού στην Κυβέρνηση του Σημίτη, συγκριτικά με τις προηγούμενες κυβερνήσεις, Παπανδρέου και Μητσοτάκη (Σωτηρόπουλος, Δ.Α. 2001:130-131).

Η αμέσως επόμενη τροποποίηση στη διάρθρωση του Γραφείου του Πρωθυπουργού είναι η ακόλουθη, συμπεριλαμβανομένων και των νέων Γραφείων που δημιουργήθηκαν. Με την απόφαση Υ 174/1996 (άρθρο 1) όπως αυτή κωδικοποιήθηκε από το Π.Δ. 63/2005, η διάρθρωση του Πολιτικού Γραφείου του Πρωθυπουργού είχε ως εξής (ύστερα από τροποποίηση με την Υ 185/3 Φεβρουαρίου 2010):

- α) Γραφείο Σχεδιασμού Στρατηγικής
- β) Διπλωματικό Γραφείο
- γ) Οικονομικό Γραφείο
- δ) Γραφείο για θέματα Ποιότητας Ζωής
- ε) Γραφείο Κοινωνικού Διαλόγου και Επικοινωνίας
- στ) Γραφείο Οργάνωσης και Διοίκησης
 - αα) Τμήμα Διοίκησης
 - ββ) Τμήμα Σχέσεων με τους Πολίτες
 - γγ) Τμήμα Γραμματείας
 - δδ) Τμήμα Τύπου.

Η εν λόγω διάρθρωση καταργήθηκε με την απόφαση Υ 293/15 Δεκεμβρίου του 2010 (ΦΕΚ Β' 1985).

Ένα χρόνο μετά την απόφαση Υ 185/3 Φεβρουαρίου του 2010, το 2011, εκδίδεται το Π.Δ. 2 με το οποίο αποφασίστηκε (άρθρο 1), όπως έχει ήδη επισημανθεί πιο πάνω, η σύσταση της Γενικής Γραμματείας Πρωθυπουργού. Αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι «*Η αυτοτελής δημόσια υπηρεσία με τον τίτλο 'Πολιτικό Γραφείο*

¹⁸ Η «Γενική Γραμματεία του Υπουργικού Συμβουλίου» δημιουργήθηκε ως ένας νέος θεσμός που αντικατέστησε την απλή γραμματεία του Υπουργικού Συμβουλίου.

Πρωθυπουργού', η οποία έχει αναδιαρθρωθεί με την αριθ. Υ 293/15.12.2010 απόφαση του Πρωθυπουργού (Β' 1985), μετατρέπεται σε Γενική Γραμματεία και μετονομάζεται σε 'Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού'». Σε εκείνη μεταβιβάστηκαν ακολούθως όλες οι αρμοδιότητες, οι θέσεις αλλά και το προσωπικό του Πολιτικού Γραφείου του Πρωθυπουργού. Βέβαια, λίγο αργότερα, η υπογραφή των Μνημονίων οδήγησε στη μείωση του προσωπικού εντός αυτής της υπηρεσίας και μάλιστα καταργήθηκαν θέσεις τακτικών υπαλλήλων, που όμως ήταν κενές στον κλάδο ΠΕ Διοικητικού Οικονομικού (Πραβίτα, Μ.-Η. 2014:449).

Κατά τα επόμενα έτη, και ειδικότερα με την απόφαση Υ 201/21 Νοεμβρίου 2016 (ΦΕΚ Β' 3776) και με τίτλο «Αναδιάρθρωση και σύνθεση σε προσωπικό της Γενικής Γραμματείας Πρωθυπουργού»¹⁹, η διάρθρωση της Γενικής Γραμματείας του Πρωθυπουργού άλλαξε και πάλι, και είχε ως εξής:

α) Ιδιαίτερο Γραφείο Πρωθυπουργού, το οποίο είναι υπεύθυνο για τη λειτουργική υποβοήθηση του Πρωθυπουργού, το χειρισμό των προσωπικών του επαφών και της αλληλογραφίας του και την τήρηση του Ιδιαίτερου Πρωτοκόλλου του Πρωθυπουργού.

β) Νομικό Γραφείο, που αναλαμβάνει να διερευνήσει και να εισηγηθεί για ζητήματα νομικού ενδιαφέροντος που ο ίδιος ο Πρωθυπουργός του υποδεικνύει.

γ) Διπλωματικό Γραφείο, το οποίο είναι υπεύθυνο για ζητήματα που βρίσκονται υπό την αρμοδιότητα του Υπουργείου Εξωτερικών, για την οργάνωση των επισκέψεων του Πρωθυπουργού στο εξωτερικό αλλά και τις συναντήσεις του στο εσωτερικό σε περίπτωση ορισμένης διεθνούς υποχρέωσής του.

δ) Γραφείο Διοίκησης και Οργάνωσης, το οποίο αναλαμβάνει τα ζητήματα που αφορούν το προσωπικό της Γενικής Γραμματείας του Πρωθυπουργού καθώς επίσης την υπηρεσιακή κατάσταση και διοικητική οργάνωσή του. Αυτό είναι δε αρμόδιο για το συντονισμό ζητημάτων διαχείρισης και οικονομίας που σχετίζονται με τη Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού, για τις μετακινήσεις του Πρωθυπουργού εντός της χώρας όπως και της ασφάλειας όλων των βιβλίων και των σημαντικών εγγράφων του Πρωθυπουργού. Ακόμα, το Γραφείο αυτό, τηρεί το Γενικό Πρωτόκολλο του Πρωθυπουργού μαζί με τη διαχείριση της σχετιζόμενης αλληλογραφίας και αναλαμβάνει τις δημόσιες σχέσεις του Πρωθυπουργού. Η διαφύλαξη και συντήρηση των χώρων και του εξοπλισμού της Γραμματείας καθώς

¹⁹ Η απόφαση με αριθμό Υ 201/21-11-2016 κατήργησε την απόφαση με αριθμό Υ 64/29-12-2011.

και η διαφύλαξη της ασφαλούς λειτουργίας των ηλεκτρομηχανολογικών, τηλεπικοινωνιακών και ηλεκτρονικών εγκαταστάσεων και του γενικότερου λειτουργικού εξοπλισμού ανήκουν στην αρμοδιότητα αυτού του Γραφείου. Τέλος, αυτό εποπτεύει την Υπηρεσία Διοικητικής Μέριμνας (του άρθρου 38 του «Κώδικα Νομοθεσίας για την Κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα», Π.Δ. 63/2005).

ε) Γραφείο Στρατηγικού Σχεδιασμού, το οποίο αναλαμβάνει να μελετήσει το στρατηγικό σχεδιασμό της κυβερνητικής πολιτικής και παράλληλα να διατυπώσει προτάσεις, σε συνεργασία με τα εκάστοτε αρμόδια υπουργεία, μέσω των οποίων θα καταστεί δυνατή η υλοποίηση των στόχων.

στ) Γραφείο Κοινωνικών Πολιτικών, που είναι υπεύθυνο να εποπτεύει την πορεία της κυβερνητικής πολιτικής και να διατυπώνει προτάσεις για ζητήματα που άπτονται στους τομείς της υγείας, της εργασίας, του πολιτισμού, της παιδείας, της κοινωνικής υπευθυνότητας και της προστασίας του περιβάλλοντος.

ζ) Γραφείο Ευρωπαϊκών Υποθέσεων και Διεθνών Σχέσεων, αρμόδιο για ευρωπαϊκές και διεθνείς υποθέσεις συμπεριλαμβανομένων των ευρωπαϊκών και διεθνών θεσμών και επακόλουθη υποστήριξη του Πρωθυπουργού για τέτοιου είδους ζητήματα.

η) Γραφείο Τύπου, που απασχολείται με την επικαιρότητα, την επικοινωνία με τα ελληνικά αλλά και διεθνή μέσα μαζικής ενημέρωσης, την ενημέρωση των δημοσιογράφων για τις επιδιώξεις του Πρωθυπουργού, στον οποίο οφείλουν να παρέχουν ενημέρωση.

θ) Οικονομικό Γραφείο, που αναλαμβάνει ζητήματα οικονομίας καθώς και παραγωγής και ανάπτυξης ενώ ταυτόχρονα κάνει προτάσεις και παρακολουθεί την υλοποίηση της δημόσιας πολιτικής για τα ζητήματα που αναφέραμε.

ι) Γραφείο Θεσσαλονίκης, το οποίο είναι αρμόδιο για την υποβολή προτάσεων στον Πρωθυπουργό για θέματα που αφορούν την περιοχή της Βορείου Ελλάδος μέσα από τη συνεργασία με τα αρμόδια υπουργεία και τους τοπικούς φορείς.

Πριν από την παραπάνω διάρθρωση της Γενικής Γραμματείας του Πρωθυπουργού, υπήρχαν ορισμένες διαφορές στα ονόματα αλλά και την κατανομή των αρμοδιοτήτων τους. Πιο συγκεκριμένα, με την απόφαση Υ 64/29 Νοεμβρίου 2011 υπήρχε μεταξύ των υπολοίπων και το Γραφείο Ειδικών Πολιτικών το οποίο ήταν αρμόδιο για ζητήματα που τώρα είναι αρμόδιο το Γραφείο Κοινωνικής Πολιτικής, όπως για παράδειγμα το περιβάλλον, την ποιότητα ζωής και την εκπαίδευση. Επιπλέον, παλαιότερα υπήρχε το Γραφείο Διεθνούς Επικοινωνίας, που

αργότερα, σύμφωνα με την απόφαση με αριθμό Υ 201/21 Νοεμβρίου 2016, μετονομάστηκε σε Γραφείο Ευρωπαϊκών Υποθέσεων και Διεθνών Σχέσεων, και εστίαζε σε ζητήματα εξωτερικής πολιτικής. Οι αρμοδιότητες του Γραφείου Διεθνούς Επικοινωνίας μεταβιβάστηκαν στο Γραφείο Τύπου.

2.2 Η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης

Κατά το άρθρο 72 του Π.Δ. 63/2005 η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης²⁰ είναι μια αυτοτελής, επιτελική υπηρεσία που αναφέρεται απευθείας στον Πρωθυπουργό. Η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης συστάθηκε με το ΠΔ 32/2004²¹ με τίτλο «*Σύσταση και Οργανισμός της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης*», ύστερα από τη μετονομασία της από Γενική Γραμματεία του Υπουργικού Συμβουλίου.

Στόχος της είναι να υποβοηθά το έργο τόσο του Πρωθυπουργού όσο και το έργο της Κυβέρνησης. Παράλληλα, παρέχει γραμματειακή υποστήριξη στο Υπουργικό Συμβούλιο, στα λοιπά συλλογικά κυβερνητικά όργανα και στις διυπουργικές επιτροπές και είναι αρμόδια για τον συντονισμό του κυβερνητικού έργου. Ακόμα, είναι υπεύθυνη για το συντονιστικό μέρος της εφαρμογής των αποφάσεων των οργάνων αυτών αλλά και της εποπτείας της εφαρμογής τους. Επικεφαλής της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης τίθεται μετακλητός δημόσιος υπάλληλος που κατέχει την εμπιστοσύνη του εκάστοτε Πρωθυπουργού. Περαιτέρω, η Γενική Γραμματεία εστιάζει τις αρμοδιότητές της στην επίλυση ενδοκυβερνητικών συγκρούσεων (Ζέρβας, Ν. 2017:365).

Η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης έχει αλλάξει διάρθρωση ανά τα χρόνια. Συγκεκριμένα, με το άρθρο 2 παρ. 1 του Π.Δ. 32/2004 διαρθρωνόταν ως εξής:

- α) Ιδιαίτερο Γραφείο του Γενικού Γραμματέα
- β) Νομικό Γραφείο
- γ) Γραφείο Γραμματειακής Υποστήριξης των κυβερνητικών οργάνων
- δ) Γραφείο Διοικητικής και Οικονομικής Υποστήριξης.

²⁰ «Όπου στην ισχύουσα νομοθεσία αναφέρονται οι όροι «Γραμματεία του Υπουργικού Συμβουλίου» ή «Γενική Γραμματεία του Υπουργικού Συμβουλίου» και «Γραμματέας του Υπουργικού Συμβουλίου» ή «Γενικός Γραμματέας του Υπουργικού Συμβουλίου», νοούνται, εφεξής, η «Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης» και ο «Γενικός Γραμματέας της Κυβέρνησης» αντίστοιχα.», Π.Δ. 63/2005, άρθρο 72, παρ. 3 και Π.Δ. 32/2004, άρθρο 1, παρ.1

²¹ ΦΕΚ Α' 28/6-2-2004.

Επίσης, στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης υπάγονταν -κατά το άρθρο 2 παρ. 2 του Π.Δ. 32/2004- η Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή (ΚΕΝΕ) και η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης (ΚΕΚ).

Στη συνέχεια το άρθρο 1 παρ. 2 του Π.Δ. 32/2004 τροποποιήθηκε με το Π.Δ. 179/2004 και έπειτα κωδικοποιήθηκε στο άρθρο 73 παρ. 1 του Π.Δ. 63/2005. Σύμφωνα με αυτό, η διάρθρωση της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης διαμορφώθηκε ως ακολούθως:

- α) Ιδιαίτερο Γραφείο του Γενικού Γραμματέα της Κυβέρνησης
- β) Νομικό Γραφείο
- γ) Γραφείο Υποστήριξης της Καλής Νομοθέτησης
- δ) Γραφείο Συντονισμού και Θεσμικών Θεμάτων
- ε) Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων
- στ) Γραφείο Διοικητικής και Οικονομικής Υποστήριξης.

Ωστόσο, αργότερα επήλθε και άλλη τροποποίηση στη διάρθρωση της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης με το Π.Δ. 17/2009²² το οποίο ορίζει στο άρθρο 1 ότι η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης θα έχει την παρακάτω δομή:

- α) Ιδιαίτερο Γραφείο του Γενικού Γραμματέα της Κυβέρνησης
- β) Νομικό Γραφείο
- γ) Γραφείο Υποστήριξης της Καλής Νομοθέτησης
- δ) Γραφείο Συντονισμού και Θεσμικών Θεμάτων
- ε) Γραφείο Διοικητικής και Οικονομικής Υποστήριξης.

Η αμέσως επόμενη τροποποίηση της διάρθρωσης της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης επήλθε με το Π.Δ. 18/2010²³ (άρθρο 1), όπου ορίζεται ότι η διάρθρωσή της θα λάβει την ακόλουθη μορφή:

α) Ιδιαίτερο Γραφείο του Γενικού Γραμματέα, το οποίο είναι υπεύθυνο για την οργάνωση και το συντονισμό της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης αλλά και της παροχής υποστήριξης στον επικεφαλής της Γενικής αυτής Γραμματείας.

β) Νομικό Γραφείο, το οποίο είναι αρμόδιο για την παροχή υποστήριξης στο νομοθετικό έργο της Κυβέρνησης, όπως για παράδειγμα για τα σχέδια νόμων και τις υπουργικές τροπολογίες. Ακόμα, το Νομικό Γραφείο μεριμνά για νομικά ζητήματα της Κυβέρνησης αλλά και άλλων κρατικών οργάνων.

²² ΦΕΚ Α' 33.

²³ ΦΕΚ Α' 46/16.3.2010.

γ) Γραφείο Υποστήριξης της Καλής Νομοθέτησης, που είναι αρμόδιο για την αξιολόγηση της ποιότητας των ρυθμίσεων της κυβερνητικής πολιτικής και παράλληλα για την παροχή επιστημονικής στήριξης στις υπηρεσίες των Υπουργείων με στόχο την τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης²⁴. Σύμφωνα με την εγκύκλιο του Πρωθυπουργού Υ 190/2006, έχουμε ένα νέο σύστημα αξιολόγησης της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων. Η τήρησή τους ανατέθηκε στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, η όποια σύμφωνα με το νόμο περί Ρυθμιστικής Διακυβέρνησης ορίστηκε αρμόδια για τον συντονισμό της πολιτικής για την καλή νομοθέτηση. Έτσι, κρίθηκε αναγκαία η σύσταση Γραφείων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας εντός των Υπουργείων, τα οποία με τη σειρά τους θα συντάσσουν Αναλύσεις των Συνεπειών των Ρυθμίσεων αλλά και Εκθέσεις Αξιολόγησης Αποτελεσμάτων Εφαρμογής και θα τις αποστέλλουν στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης. Σε κάθε περίπτωση, στα πλαίσια ενός επιτελικού τρόπου διακυβέρνησης, τόσο η προληπτική εξέταση των σχεδιαζόμενων δημοσίων πολιτικών όσο και η εναρμόνισή τους με άλλα σχέδια αποτελούν δυο ιδιαίτερα σημαντικά στοιχεία στο Κέντρο διακυβέρνησης (Μακρυδημήτρης, Α., Πραβίτα, Μ.-Η. 2012:256-257).

δ) Γραφείο Συντονισμού και Θεσμικών Θεμάτων, το οποίο αναλαμβάνει να παρέχει γραμματειακή υποστήριξη στο Υπουργικό Συμβούλιο και στα λοιπά συλλογικά κυβερνητικά όργανα, να παρακολουθεί τις εργασίες των διυπουργικών επιτροπών και να ενημερώνει τις υπηρεσίες σχετικά με τις αποφάσεις που έχουν ληφθεί από αυτά τα όργανα. Επομένως, το Γραφείο αυτό έχει κατά βάση αρμοδιότητες τεχνικού χαρακτήρα.

ε) Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων, που είναι καθ' ύλην αρμόδιο για την παρακολούθηση του νομοθετικού έργου των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, των διαδικασιών ενσωμάτωσης του κοινοτικού δικαίου στο εθνικό δίκαιο και της εξέλιξης των διαδικασιών για παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου από την Ελλάδα απέναντι στα όργανα της Ένωσης.

στ) Γραφείο Διοικητικής και Οικονομικής Υποστήριξης, που σε γενικές γραμμές είναι αρμόδιο για διοικητικού και οικονομικού τύπου ζητήματα της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης και τη στελέχωσής της.

²⁴ Οι αρχές καλής νομοθέτησης αναφέρονται στο Ν. 4048/2012 (ΦΕΚ Α' 34/23.2.2012) περί ρυθμιστικής διακυβέρνησης και συγκεκριμένα στο άρθρο 2 αυτού. Ενδεικτικά θα μπορούσαμε να αναφέρουμε ορισμένες από αυτές, όπως για παράδειγμα η αναγκαιότητα, η αναλογικότητα, η επικουρικότητα, η απλότητα και σαφήνεια κ.ά.

Στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης υπάγονται η Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή (ΚΕΝΕ) και η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης (ΚΕΚ), η σύσταση της οποίας καταργήθηκε αφότου συστάθηκε η Επιτροπή Κωδικοποιήσεων και Αναμόρφωσης του Δικαίου (ΕΚΑΔ) (Μακρυδημήτρης, Α., Πραβίτα, Μ.-Η. 2012:258).

Αργότερα το άρθρο 77 παρ. 4 του Ν. 4368/2016²⁵ όπως αυτό τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 του Π.Δ. 73/2017²⁶ διαφοροποίησε τη διάρθρωση της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης. Ειδικότερα, σύμφωνα με το νόμο του 2016 η διάρθρωση είχε ως εξής:

- α) Ιδιαίτερο Γραφείο του Γενικού Γραμματέα
- β) Νομικό Γραφείο
- γ) Γραφείο Καλής Νομοθέτησης
- δ) Γραφείο Συντονισμού, Θεσμικών, Διεθνών και Ευρωπαϊκών Θεμάτων
- ε) Γραφείο Διοικητικής και Οικονομικής Υποστήριξης.

Ενώ με την τροποποίηση του 2017 στην ως άνω δομή προστέθηκε το

στ) Γραφείο Επιστημονικής και Γραμματειακής Υποστήριξης των Συλλογικών Κυβερνητικών Οργάνων, το οποίο διαδραματίζει βοηθητικό/υποστηρικτικό ρόλο στα συλλογικά κυβερνητικά όργανα, γνωμοδοτεί για ζητήματα που ερωτάται, παρέχει γραμματειακή υποστήριξη, αναλαμβάνει την επικοινωνία με τα υπουργεία κ.ά.

2.3 Η Γενική Γραμματεία Συντονισμού

Με το Ν. 4109/2013²⁷ συστάθηκε η Γενική Γραμματεία Συντονισμού. Η Γενική Γραμματεία Συντονισμού συνιστά αυτοτελή επιτελική δημόσια υπηρεσία και αναφέρεται απευθείας στον Πρωθυπουργό. Στόχο της αποτελεί ο συντονισμός των ενεργειών για την εφαρμογή του κυβερνητικού έργου. Πιο συγκεκριμένα, ο συντονισμός εστιάζεται στον προγραμματισμό, την οργάνωση, την παρακολούθηση της εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών, το συντονισμό μεταξύ των Υπουργείων, την επίλυση διαφωνιών και κατά κύριο λόγο εκείνων που προκύπτουν λόγω συναρμοδιότητας Υπουργείων, τη διασφάλιση της συνεκτικότητας του κυβερνητικού έργου και τον έλεγχο για την εκτέλεσή του. Επίσης, η Γενική Γραμματεία

²⁵ ΦΕΚ Α' 21/21.2.2016.

²⁶ ΦΕΚ Α' 105/28.7.2017.

²⁷ ΦΕΚ Α' 16 /23.1.2013.

Συντονισμού μεριμνά για την εποπτεία και προώθηση δράσεων που έχουν στόχο την απλοποίηση διαδικασιών και την τεκμηρίωση και τήρηση αρχείων.

Στο άρθρο 15 του Ν. 4109/2013 ορίζονται με πιο συγκεκριμένο τρόπο οι αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται η κατάρτιση του προγράμματος εφαρμογής του κυβερνητικού έργου, μαζί με το συντονισμό των αρμόδιων Υπουργείων, τα οποία πρέπει να έχουν σχέδια δράσης προκειμένου να υπάρχουν τα χρονοδιαγράμματα, η κοστολόγηση, οι στόχοι κ.λπ. για την εφαρμογή μιας δημόσιας πολιτικής. Επιπροσθέτως, αυτή η Γενική Γραμματεία είναι αρμόδια για την παρακολούθηση της εφαρμογής των σχεδιαζόμενων δημοσίων πολιτικών και λαμβάνει δράση προκειμένου να διορθώσει τυχόν σφάλματα που προκύπτουν κατά την εφαρμογή τους. Μέσα από διαβουλεύσεις σε διοικητικό επίπεδο επιδιώκει να λύσει τις όποιες διαφωνίες και αντιπαραθέσεις και να διασφαλίσει τη συνοχή του προγράμματος. Ακόμα, εκτελεί πράξεις του ΕΣΠΑ για κονδύλια που σχετίζονται με τις αρμοδιότητές της και συγχρόνως επιλέγει δράσεις μεγάλης προτεραιότητας, προωθώντας την επιτάχυνση του κυβερνητικού έργου. Τέλος, συνεργάζεται με τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης και το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης με σκοπό τη διασφάλιση της νομοτεχνικής ορθότητας αλλά και ποιότητας των νομοθετικών ρυθμίσεων που προωθούνται.

Όλες αυτές οι αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού κατανέμονται σε διάφορες οργανικές μονάδες από τις οποίες και διαρθρώνεται. Κατά το άρθρο 16 του νόμου, οι μονάδες αυτές είναι οι κατωτέρω:

α) το Ιδιαίτερο Γραφείο Γενικού Γραμματέα, το οποίο παρέχει γραμματειακή υποστήριξη και ενημέρωση για την αλληλογραφία και τα δημοσιεύματα του Τύπου στον επικεφαλής.

β) η Υπηρεσία Διοίκησης, που εστιάζει τα καθήκοντά της στην παροχή βοήθειας σε διοικητικά και οικονομικά ζητήματα που αφορούν τη λειτουργία της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού.

γ) η Υπηρεσία Προγραμματισμού, η οποία ως επί το πλείστον αναλαμβάνει να καταρτίσει τον ετήσιο προγραμματισμό της εφαρμογής του κυβερνητικού έργου και μεταξύ άλλων οργανώνει εκπαιδευτικά προγράμματα για τα στελέχη της Διοίκησης πάνω σε θέματα προγραμματισμού και συντονισμού.

δ) το Γραφείο Τεκμηρίωσης και Αρχείων, που μεριμνά για την συγκέντρωση, ταξινόμηση και αρχειοθέτηση των εγγράφων, αποφάσεων και πρακτικών της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού αλλά και την τεκμηρίωση αυτών των εγγράφων.

ε) οι Τομείς, οι οποίοι έχουν ως βασική αποστολή την προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των υπηρεσιών των Υπουργείων αλλά και την κατάρτιση τριμηνιαίας έκθεσης προόδου για την εκτέλεση του κυβερνητικού έργου. Μάλιστα συνεργάζονται με την Υπηρεσία Προγραμματισμού για την κατάρτιση του κυβερνητικού προγράμματος. Ακόμα, οι Τομείς χωρίζονται ανάλογα με την ειδικότερη πολιτική που αναλαμβάνουν. Οι επιμέρους αυτοί Τομείς είναι οι κάτωθι:

εα) Εξωτερικών και Εθνικής Άμυνας

εβ) Οικονομικών, Εσωτερικών, Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

εγ) Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, και Μακεδονίας και Θράκης

εδ) Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού

εε) Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης, Πρόνοιας και Υγείας

εστ) Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, και Περιβάλλοντος

εζ) Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, και Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη

εη) Τουρισμού και Ναυτιλίας.

Ο Γενικός Γραμματέας Συντονισμού διορίζεται για θητεία πέντε ετών (άρθρο 19) προκειμένου να δοθεί έμφαση στην ιδιότητα του επικεφαλής ως ανώτατου επιτελικού διοικητικού στελέχους καθιστώντας τη Γενική Γραμματεία ως πάγια λειτουργία.

Η ανάγκη δημιουργίας μιας υπηρεσίας συντονισμού είχε επισημανθεί ήδη από τον ΟΟΣΑ το 2012 στην Έκθεση για την Ελλάδα σχετικά με την Κεντρική Διοίκηση. Μάλιστα αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι ο συντονισμός είναι απολύτως αναγκαίος προκειμένου να υπάρχει συνοχή, επικοινωνία μεταξύ των Υπουργείων και γενικά των δημοσίων υπηρεσιών αλλά και αποτελεσματικότητα (OECD 2012:67). Την ανάγκη για συντονισμό της κυβερνητικής πολιτικής υπογράμμισαν και οι εκπρόσωποι της Γαλλικής Κυβέρνησης που συμμετείχαν στην ομάδα δράσης, που παρείχε τεχνική βοήθεια στην Ελλάδα στα πλαίσια ενός μνημονίου συνεργασίας με παράλληλη υποβοήθηση στην τεχνογνωσία της ελληνικής Κεντρικής Διοίκησης (Δραμαλιώτη, Π.Α. 2019:204). Η Γενική Γραμματεία Συντονισμού αναλαμβάνει να συντονίσει τα Υπουργεία σε επιχειρησιακό επίπεδο και να διορθώνει λάθη ενώ αντίθετα η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης είναι αρμόδια για το συντονισμό και πάλι των Υπουργείων αλλά από πολιτική και νομοθετική σκοπιά, όπως διευκρινίστηκε στη

σχετική συζήτηση επί του σχεδίου νόμου (Πραβίτα, Μ.-Η 2014:451). Επομένως, η δημιουργία της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού εμφανίστηκε ως αναγκαία για μια καλύτερη λειτουργία της διακυβέρνησης.

Κεφάλαιο 3^ο

3. Ο ρόλος των υπηρεσιών που αναφέρονται απευθείας στον Πρωθυπουργό στη λήψη αποφάσεων και τη δημόσια πολιτική

Οι υπηρεσίες που αναφέρονται απευθείας στον Πρωθυπουργό, όπως αναφέραμε και στα προηγούμενα κεφάλαια, παρέχουν υποστήριξη σε αυτόν ενώ παράλληλα ασκούν επιτελικές και συντονιστικές αρμοδιότητες. Επιπλέον, συνεισφέρουν σε σημαντικό βαθμό στη λήψη των αποφάσεων αλλά και στη διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής. Ειδικότερα, το Γραφείο του Πρωθυπουργού, δηλαδή η νυν Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού, αντανακλά κατά κάποιο τρόπο τις προτεραιότητες, την προσωπικότητα και τις σκέψεις του Πρωθυπουργού. Ο Πρωθυπουργός με τις αυξημένες αρμοδιότητές του, δεδομένου του αξιώματός του αλλά και του ρόλου του ως επικεφαλής της Κυβέρνησης και ως αρχηγού κόμματος, βρίσκεται συνεχώς υπό την παρακολούθηση και τον έλεγχο του λαού. Επομένως, για να ανταποκριθεί σε όλες αυτές τις ευθύνες που έχει, πρέπει να λαμβάνει και την κατάλληλη υποστήριξη, συμβουλές και να κάνει την απαραίτητη προετοιμασία. Τον ρόλο αυτό λοιπόν, τον αναλαμβάνουν οι υπηρεσίες που αναφέρονται σε αυτόν και οι οποίες στελεχώνονται κυρίως από εξειδικευμένο προσωπικό.

Λαμβάνοντας υπόψη όλα τα παραπάνω, φαίνεται να δικαιολογείται το μεγάλο μέγεθος του Γραφείου του Πρωθυπουργού ανά τα χρόνια και τις διάφορες κυβερνήσεις. Για την υποβοήθηση του Πρωθυπουργού σε όλες αυτές τις ευθύνες, οι οποίες ολοένα και αυξάνονται ειδικά σε μια περίοδο κρίσης, όπως αυτή που διατρέχει την Ελλάδα τα τελευταία χρόνια, ο ενδεχομένως μεγάλος αριθμός υπαλλήλων που στελεχώνουν το Γραφείο του, δεν είναι απαραίτητα ανεπιθύμητος.

Οι υπηρεσίες που υπάγονται στον Πρωθυπουργό συμβάλλουν σε μεγάλο βαθμό τόσο στην λήψη αποφάσεων όσο και στη διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής. Αναφορικά με το πρώτο, οι εν λόγω υπηρεσίες οφείλουν να έχουν συμβουλευτικό ρόλο προς τον Πρωθυπουργό και συγκεκριμένα να του παρέχουν εκτός από τεχνικού τύπου και πολιτικές συμβουλές, ώστε να λάβει τις ανάλογες αποφάσεις. Εντούτοις, οι υπηρεσίες παρά τω Πρωθυπουργώ θα μπορούσαμε να πούμε ότι έχουν κυρίως λειτουργικό ρόλο και μάλιστα είναι υπεύθυνες προσωπικά στον Πρωθυπουργό. Δεν αποτελούν σε καμία περίπτωση ένα μικρό Υπουργικό Συμβούλιο (*mini-cabinet*), όπως επίσης δεν συνιστούν αυτόνομες και ανεξάρτητες μονάδες. Αντιθέτως, οι

υπάλληλοι που τις στελεχώνουν είναι υπόλογοι στον Πρωθυπουργό, όπως άλλωστε και οι υπάλληλοι ενός Υπουργείου στον Υπουργό αυτού.

Σε κάθε περίπτωση δεν μπορούμε να διαχωρίσουμε τελείως το ρόλο των υπηρεσιών του Πρωθυπουργού. Θα ήταν άτοπο εάν διακρίναμε το ρόλο τους ως καθαρά συμβουλευτικό ή ως καθαρά λειτουργικό. Πρέπει να λάβουμε υπόψη μας ότι μπορεί να απασχοληθούν με την απλή επίδοση ενός εγγράφου στον Πρωθυπουργό για υπογραφή, υιοθετώντας τον λειτουργικό ρόλο ή για παράδειγμα με την παροχή πολιτικών συμβουλών, λαμβάνοντας τον συμβουλευτικό ρόλο (Lalonde, M. 1971:510, 518-521). Υπό αυτή την προσέγγιση η διάκριση του ρόλου τους είναι μικρής σημασίας και επομένως πρέπει να αντιμετωπίζουμε τις υπηρεσίες αυτές, ως υπηρεσίες που διακρίνονται από έναν συγκερασμό ρόλων.

Οι υπαγόμενες στον Πρωθυπουργό υπηρεσίες και συγκεκριμένα η Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού, η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης και η Γενική Γραμματεία Συντονισμού, επιτελούν ένα σημαντικό κομμάτι της διαδικασίας διαμόρφωσης της δημόσιας πολιτικής.

Η Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού συμμετέχει στον σχεδιασμό της δημόσιας πολιτικής καθώς είναι αυτή που παρακολουθεί την πορεία υλοποίησης της κυβερνητικής δράσης και υποβάλλει στον Πρωθυπουργό, ύστερα από την κατάλληλη προετοιμασία, νέες προτάσεις για δημόσιες πολιτικές αλλά και νέες προοπτικές που θα μπορούσαν να ακολουθηθούν για την επίτευξη ορισμένων στόχων. («Εγχειρίδιο για...» 2018:18). Η υποβοήθηση του Πρωθυπουργού αποτελεί ένα ευρύ καθήκον του Κέντρου διακυβέρνησης, ωστόσο συνήθως στα περισσότερα συστήματα και στις περισσότερες χώρες υπάρχει ένα συγκεκριμένο Γραφείο που αναλαμβάνει αποκλειστικά αυτή την αρμοδιότητα. Πρόκειται για το Γραφείο του Πρωθυπουργού, που τον υποβοηθά προσωπικά. Στα περισσότερα συστήματα το εν λόγω Γραφείο καθορίζει την ημερήσια ατζέντα της Κυβέρνησης και παρέχει ad hoc συμβουλές για την ενδεχόμενη εφαρμογή δημοσίων πολιτικών, ενώ ταυτόχρονα συμβάλλει στη συλλογή πληροφοριών για αυτές τις πολιτικές. Μάλιστα, τα περισσότερα συστήματα χωρών, εκτός από το Γραφείο του Πρωθυπουργού διαθέτουν και μια ευρύτερη δομή του Κέντρου διακυβέρνησης. Συνεπώς, οι συμβουλές για τις δημόσιες πολιτικές μπορούν να προέρχονται είτε από το ίδιο το Γραφείο του Πρωθυπουργού, είτε από το ευρύτερο Κέντρο διακυβέρνησης.

Το Γραφείο του Πρωθυπουργού τις περισσότερες φορές στελεχώνεται από άτομα που είναι κομματικά και πολιτικά προσκείμενα στον Πρωθυπουργό και άρα

διατυπώνουν τις συμβουλές τους λαμβάνοντας υπόψη κομματικά κριτήρια και δεδομένα. Αντιθέτως, το ευρύτερο Κέντρο διακυβέρνησης αναμένεται να στελεχώνεται από υπαλλήλους που παρέχουν αμερόληπτα τις συμβουλές τους. Βέβαια, αναφορικά με το Γραφείο του Πρωθυπουργού, παρά την ευθύνη που έχει για παροχή συμβουλών, μπορεί να αναλάβει ένα περιορισμένο εύρος λειτουργιών (OECD 2014:48).

Η Γενική Γραμματεία Συντονισμού από την άλλη πλευρά επιτελεί έναν πιο ουσιαστικό ρόλο στο πεδίο της λήψης αποφάσεων και της διαμόρφωσης της δημόσιας πολιτικής. Έχοντας γνώση των κατευθύνσεων που πρέπει να ακολουθηθούν σύμφωνα με τον Πρωθυπουργό και το Υπουργικό Συμβούλιο, η Γενική Γραμματεία Συντονισμού διατυπώνει τις προτεραιότητές τους, τις οποίες στη συνέχεια τις κοινοποιεί σε άλλα όργανα. Επιπλέον, η συντονιστική αυτή υπηρεσία που υπάγεται στον Πρωθυπουργό είναι αρμόδια και για την κατάρτιση του συνολικού ετήσιου προγράμματος εφαρμογής του κυβερνητικού έργου. Σε συνεργασία με τα Υπουργεία, αναλαμβάνει να μελετήσει τα σχέδια δράσης του εκάστοτε Υπουργείου, στα οποία παρέχει υποστήριξη και ύστερα φροντίζει ώστε να τα εντάξει στον ετήσιο προγραμματισμό του κράτους. Τα ετήσια σχέδια δράσης των Υπουργείων αποτελούν μια αποτύπωση των προτάσεων για πολιτικές ή δράσεις που θα μπορούσαν να ακολουθηθούν πάνω στον τομέα αρμοδιότητά τους. Τα εν λόγω σχέδια αξιολογούνται από τους θεματικούς Τομείς της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού προκειμένου να ανταποκρίνονται στους στόχους και τις προτεραιότητες της Κυβέρνησης και του Πρωθυπουργού.

Αναφορικά με την εποπτεία και παρακολούθηση του ετήσιου προγραμματισμού, η Γενική Γραμματεία Συντονισμού και ειδικότερα οι επιμέρους Τομείς της, είναι υπεύθυνοι να συντάσσουν εκθέσεις προς τα Υπουργεία στις οποίες θα αναφέρουν τα προβλήματα, τα εμπόδια και τις ενδεχόμενες διορθωτικές κινήσεις, ώστε να προχωρήσουν σε αναγκαίες αλλαγές και να αναβαθμίσουν την εφαρμογή των ακολουθούμενων πολιτικών. Μάλιστα, σε περίπτωση που προκύψουν διαφωνίες ανάμεσα στα διάφορα Υπουργεία, ο αρμόδιος Τομέας της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού προβαίνει στις κατάλληλες διαβουλεύσεις με τα εμπλεκόμενα μέρη προκειμένου να επιλύσει το πρόβλημα. Ακολούθως, είναι εμφανές ότι η Γενική Γραμματεία Συντονισμού, ως υπηρεσία που υπάγεται απευθείας στον Πρωθυπουργό, συνιστά έναν σημαντικό παράγοντα προκειμένου να ληφθούν οι τελικές αποφάσεις για την πολιτική που θα ακολουθηθεί σε κάθε τομέα και συμβάλλει κατά το δυνατόν

περισσότερο στον τρόπο και τις διαδικασίες, ώστε να διαμορφωθεί η δημόσια πολιτική που έχει αποφασιστεί («Εγχειρίδιο για...» 2018:13-15, 18-20).

Εκτός από τις δυο παραπάνω υπηρεσίες που υπάγονται στον Πρωθυπουργό, η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης συνεισφέρει και αυτή με τα δικά της μέσα στη διαμόρφωση των τελικών αποφάσεων για την επιλογή των δημοσίων πολιτικών. Μάλιστα σε άλλα κράτη- όπως η Αλβανία η Βουλγαρία κ.ά.- που συμμετέχουν στο πρόγραμμα SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), η υπηρεσία αυτή μέσα από μια σειρά εργαλείων, όπως για παράδειγμα το μηχανισμό επίλυσης διαφορών, τη διασφάλιση ότι οι πολιτικές που θα εφαρμοστούν θα προσαρμόζονται στα δεδομένα της εποχής, την παροχή αναλύσεων πάνω σε ζητήματα που αφορούν αυτούς που λαμβάνουν τις αποφάσεις κ.ά., επιδιώκει να αυξήσει τη συνοχή της πολιτικής. Αντίθετα, στην Ελλάδα η διεξοδική συζήτηση στα αρμόδια συλλογικά κυβερνητικά όργανα, η συνεννόηση και διαβούλευση μεταξύ των μελών της κυβέρνησης καθώς και η ανταλλαγή απόψεων για τις ενδεχόμενες λύσεις σε δημόσια προβλήματα, αποτελούν εργαλεία της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης αλλά και των άλλων υπηρεσιών του Πρωθυπουργού για επιδίωξη της συνοχής της πολιτικής (Πραβίτα, Μ.Η. 2013:293). Η Γενική αυτή Γραμματεία είναι επίσης υπεύθυνη για την προετοιμασία των συνεδριάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου. Πάντως είναι σκόπιμο να διασφαλιστεί ότι οποιοδήποτε τεχνικό ζήτημα ή διαφωνία θα έχει επιλυθεί πριν από την υποβολή των προτάσεων στην συνεδρίαση του Υπουργικού Συμβουλίου (OECD 2004:15).

Ειδικότερα, η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης και ιδιαίτερα το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης που υπάγεται σε αυτή, αξιολογεί την πορεία και την απόδοση της εφαρμογής των ρυθμίσεων και παράλληλα επιδιώκει τη μείωση των διοικητικών βαρών που δυσκολεύουν την διαδικασία εφαρμογής μιας πολιτικής. Η βελτίωση της νομοθεσίας αποτελεί βασικό στόχο. Επιπρόσθετα, το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης εξετάζει διεξοδικά τις εκθέσεις αξιολόγησης εφαρμογής της πολιτικής των Υπουργείων και στη συνέχεια διατυπώνει τις παρατηρήσεις του. Ακόμα, αξιολογεί το κόστος που δαπανήθηκε για την εφαρμογή της συγκεκριμένης ρύθμισης, τις συνέπειες αυτής, τα οφέλη αλλά και τα πορίσματα της νομολογίας. Η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης ενημερώνει και τον Πρωθυπουργό για την πορεία εξέλιξης της εφαρμογής των ρυθμίσεων («Εγχειρίδιο για...» 2018:61-63).

Σε γενικότερο πλαίσιο, η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης συνεργάζεται τόσο με τον Πρωθυπουργό, όσο και με την υπόλοιπη Κυβέρνηση. Ο βασικός σκοπός

της είναι να παρέχει υποστήριξη στο Υπουργικό Συμβούλιο ώστε οι Υπουργοί να κατορθώσουν να συντονίσουν τις δραστηριότητες των υπουργείων τους προκειμένου να επιτελέσουν τα συλλογικά τους καθήκοντα με αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα. Ως εκ τούτου, η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης αποτελεί συντονιστικό όργανο που όμως δεν βρίσκεται σε ανώτερη ιεραρχικά θέση από τους Υπουργούς. Η συντονιστική της δράση δεν απορρέει από τη δυνατότητά της να δίνει συγκεκριμένες εντολές στα Υπουργεία, ώστε να ενεργήσουν με έναν επίσης συγκεκριμένο τρόπο αλλά από την αποδοχή από όλους τους δρώντες του συστήματος διακυβέρνησης ότι ο συντονισμός είναι απαραίτητη λειτουργία για τη διακυβέρνηση της χώρας. Γι' αυτό το λόγο η υπηρεσία αυτή υπάγεται στον Πρωθυπουργό, ώστε δηλαδή να διασφαλίζεται η συλλογική πειθαρχία της Κυβέρνησης (OECD 2004:13).

Προσεγγίζοντας το ζήτημα του ρόλου του Κέντρου διακυβέρνησης από μια ευρύτερη οπτική, οι υπαγόμενες στον Πρωθυπουργό υπηρεσίες αλλά και γενικότερα το Κέντρο διακυβέρνησης έχουν αναπτυχθεί με την πάροδο του χρόνου και έχουν επηρεαστεί από ιστορικά, πολιτικά και πολιτιστικά στοιχεία που διακρίνουν κάθε χώρα. Οι διάφορες χώρες μπορεί να εμφανίζουν πολλές διαφορές μεταξύ τους, όμως σύμφωνα με έρευνα του ΟΟΣΑ το 2013²⁸, που διεξήχθη σε 28 χώρες-μέλη του και 5 χώρες που δεν είναι μέλη του ΟΟΣΑ²⁹, φαίνεται όλες να έχουν, έστω και με διαφορετική ονομασία, διοικητικές δομές που υποστηρίζουν τον Πρωθυπουργό, την Κυβέρνηση και το Υπουργικό Συμβούλιο. Επομένως, οι περισσότερες χώρες εμφανίζονται να έχουν ένα αναγνωρίσιμο Κέντρο διακυβέρνησης. Επιπλέον, παρά τις διαφορές που υπάρχουν μεταξύ τους ακόμα και ως προς το Σύνταγμα καθεμιάς, σύμφωνα με την εν λόγω έρευνα του ΟΟΣΑ, φαίνεται ότι οι περισσότερες έχουν κοινές ανάγκες ως προς τους τομείς πολιτικής προς διαχείριση.

Εν ολίγοις, οι υπηρεσίες παρά τω Πρωθυπουργό και το Κέντρο διακυβέρνησης εκτός από το ρόλο που διαδραματίζουν ως υποβοηθητικές δομές στον επικεφαλής της Κυβέρνησης και το Υπουργικό Συμβούλιο ως συλλογικό όργανο αποφάσεων, δείχνουν να αποκτούν και έναν όχι τόσο παραδοσιακό ρόλο. Ειδικότερα,

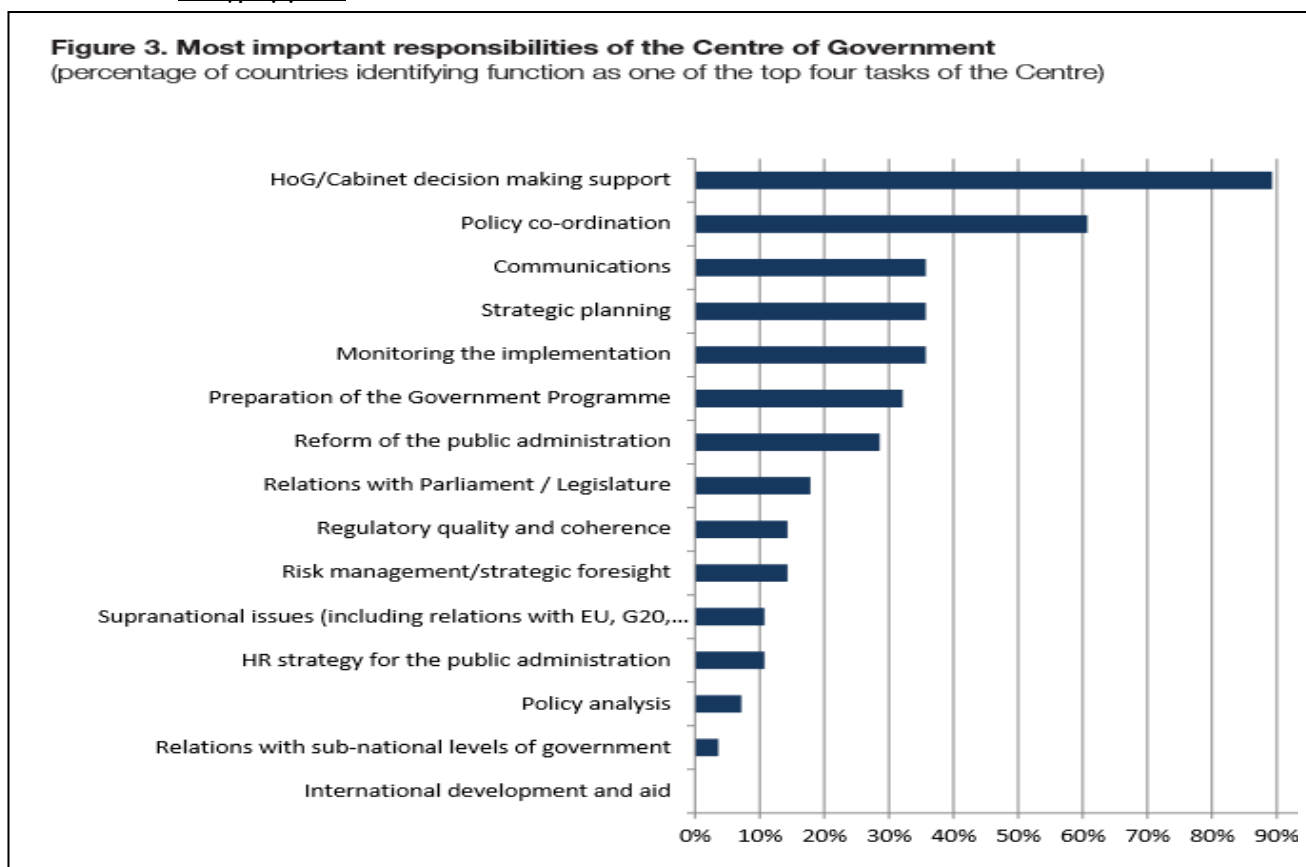
²⁸ Το κείμενο *“Centre Stage: Driving Better Policies from the Centre of Government”* του ΟΟΣΑ που δημοσιεύτηκε το 2014, παρουσιάζει τα αποτελέσματα της έρευνας του 2013 με τίτλο *“Survey on the Organisation and Functions of the Centre of Government”*.

²⁹ Οι χώρες που συμμετείχαν στην έρευνα του ΟΟΣΑ είναι οι εξής (δεν συμμετείχε η Ελλάδα): Αυστραλία, Βραζιλία, Αυστρία, Χιλή, Βέλγιο, Φινλανδία, Καναδάς, Γερμανία, Δανία, Ουγγαρία, Εσθονία, Ισραήλ, Ευρωπαϊκή Ένωση, Ιταλία, Γαλλία, Ιαπωνία, Ισλανδία, Κορέα, Λετονία, Λιθουανία, Μαρόκο, Πορτογαλία, Νέα Ζηλανδία, Σλοβακία, Νορβηγία, Σλοβενία, Ισπανία, Νότια Αφρική, Τουρκία, Σουηδία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ελβετία, ΗΠΑ.

συμμετέχουν πιο ενεργά στον σχεδιασμό, την ανάπτυξη και την εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών. Το Κέντρο διακυβέρνησης αναλαμβάνει πλέον μια ευρεία γκάμα υπηρεσιών, όπως τον στρατηγικό σχεδιασμό, την παροχή αμερόληπτων συμβουλών σε όλους τους τομείς πολιτικής αλλά και την παρακολούθηση της προόδου και των αποτελεσμάτων της εφαρμογής των πολιτικών. Η έρευνα του ΟΟΣΑ καταλήγει στο συμπέρασμα ότι οι ευθύνες του Κέντρου διακυβέρνησης, κυρίως στις χώρες που συμμετείχαν στην έρευνα, αυξάνονται. Ακόμα, συμπεραίνεται ότι οι περισσότερες κυβερνήσεις επιδιώκουν να διαμορφώσουν νέα οργανωτικά μοντέλα προκειμένου να ανταποκριθούν καλύτερα στις σύγχρονες ανάγκες (OECD 2014:14). Γι' αυτό το λόγο και η μετατόπιση προς ένα πιο επιτελικό κράτος έχει έρθει στην επιφάνεια. Πλέον απαιτείται περισσότερος συντονισμός για καλύτερα αποτελέσματα, πράγμα που μπορεί να επιτευχθεί με την εισαγωγή τεχνολογικών μέσων στη διαδικασία σχεδιασμού, εποπτείας και υλοποίησης των δημοσίων πολιτικών που λαμβάνουν χώρα στο Κέντρο διακυβέρνησης. Όλα αυτά αποτελούν απόρροια των σύγχρονων δεδομένων και αναγκών.

Στην προσπάθεια αναδιοργάνωσης του Κέντρου διακυβέρνησης είναι ωφέλιμο να εξετάσουμε και τους διαφορετικούς και πιο σημαντικούς ρόλους που αυτό επιτελεί. Γι' αυτό το λόγο ακολουθεί και το παρακάτω διάγραμμα.

Διάγραμμα 1



Πηγή: OECD (2014:14) Driving Better Policies from the Centre of Government

Το παραπάνω διάγραμμα καταγράφει τα αποτελέσματα της έρευνας του ΟΟΣΑ που έλαβε χώρα σε αρκετές χώρες, και απεικονίζει τις σημαντικότερες ευθύνες που έχει αναλάβει το Κέντρο διακυβέρνησης. Ανάμεσα στα κράτη που συμμετείχαν στην έρευνα, τα περισσότερα δήλωσαν ως πρώτη ευθύνη του Κέντρου διακυβέρνησης, την παροχή βοήθειας στον Πρωθυπουργό και το Υπουργικό Συμβούλιο για τη λήψη αποφάσεων (*HoG/Cabinet decision making support*). Δεύτερη κατά σειρά, έρχεται η ευθύνη για τον διωπουργικό συντονισμό των δημοσίων πολιτικών (*policy co-ordination*) ενώ τρίτη η επικοινωνία (*communications*). Επιπλέον, ανάμεσα στις πιο σημαντικές ευθύνες που αναλαμβάνει το Κέντρο διακυβέρνησης στις περισσότερες χώρες βρίσκεται ο στρατηγικός σχεδιασμός (*strategic planning*) αλλά και η εποπτεία εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών (*monitoring the implementation*) που έχουν αποφασιστεί.

Οι αρμοδιότητες που αναλαμβάνει το Κέντρο διακυβέρνησης είναι σε ένα βαθμό περιορισμένες καθώς υπάρχουν αρμοδιότητες που είτε επιτελούνται με τη συνεργασία άλλων οργάνων, είτε υπάρχουν άλλα όργανα εκτός του Κέντρου διακυβέρνησης που είναι υπεύθυνα για αυτές. Στο παρακάτω διάγραμμα παρουσιάζονται αυτές οι περιπτώσεις.

Πίνακας 2

Figure 4. What Centres of Government do and what they don't do
(Number of countries, 4-grade scale, sorted by values of "Among the top 4 responsibilities of CoG")

	Amongst the top 4 tasks	Primary task of the CoG	Shared with other bodies	Another body leads	
Preparation of Cabinet meetings	25	6	0	2	33
Policy coordination	17	9	7	0	33
Monitoring implementation	10	8	12	3	33
Communications	10	6	16	1	33
Strategic planning	9	11	11	2	33
Reform of the public administration	9	1	12	11	33
Preparation of the Government program	8	14	8	3	33
Relations with Parliament/legislature	6	11	15	0	32
Regulatory quality and coherence	4	6	16	6	32
Risk management/strategic foresight	4	6	17	6	33
Supranational issues	3	1	16	13	33
HR strategy for the public administration	3	4	8	18	33
Policy analysis	2	5	22	4	33
Relations with sub-national levels of government	1	5	13	13	32
International development and aid	0	0	7	25	32

Πηγή: OECD (2014:15) Driving Better Policies from the Centre of Government

Ο Πίνακας 2 που παρατίθεται παραπάνω απεικονίζει το εύρος των αρμοδιοτήτων που καλείται να αναλάβει το Κέντρο διακυβέρνησης. Στις περισσότερες από τις αρμοδιότητες το Κέντρο διακυβέρνησης φαίνεται είτε να είναι το κυρίαρχο όργανο που τις επιτελεί, είτε τουλάχιστον να μοιράζεται με κάποιο άλλο όργανο μια αρμοδιότητα. Αντίθετα, για 3 αρμοδιότητες (από τις 15) το Κέντρο διακυβέρνησης δεν φαίνεται να είναι υπεύθυνο. Πιο συγκεκριμένα, αυτές είναι η παροχή διεθνούς βοήθειας (*international development and aid*), η στρατηγική για τους ανθρώπινους πόρους του δημόσιου τομέα (*HR strategy for the public administration*) και οι σχέσεις με υπερεθνικά όργανα (*supranational issues*).

Η προετοιμασία του κυβερνητικού προγράμματος (*preparation of the Government Programme*) συνιστά μια από τις πρωταρχικές αρμοδιότητες του Κέντρου διακυβέρνησης. Αυτό αποτελεί χαρακτηριστικό και του ελληνικού Κέντρου διακυβέρνησης, δεδομένου ότι αυτόν τον ρόλο τον αναλαμβάνουν οι υπαγόμενες στον Πρωθυπουργό υπηρεσίες. Η συμμετοχή τους στην προετοιμασία του κυβερνητικού προγράμματος αποτελεί στοιχείο της επιρροής τους στην κυβερνητική δράση. Μπορεί το κυβερνητικό πρόγραμμα να αποφασίζεται σε πολιτικό επίπεδο, ωστόσο στη συνέχεια αυτό αποτελεί ένα είδος χάρτη που πρέπει να ακολουθήσουν οι υπάλληλοι και τα στελέχη του Κέντρου διακυβέρνησης και των Υπουργείων. Με άλλα λόγια, το Κέντρο διακυβέρνησης και συγκεκριμένα στην ελληνική περίπτωση, η Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού, της Κυβέρνησης και του Συντονισμού κατ' ουσίαν μέσα από την ανάπτυξη των δημοσίων πολιτικών, τον συντονισμό τους και την εποπτεία τους, ουσιαστικά θέτουν σε λειτουργία το κυβερνητικό σχέδιο δράσης. Η συμβολή τους στην εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών είναι σημαντική καθώς κατά μια έννοια επιδιώκουν, λαμβάνοντας υπόψη τις πολιτικές προθέσεις, να δώσουν τις κατάλληλες εντολές, ώστε για παράδειγμα να διαβεβαιώσουν ότι οι υπουργικές δράσεις ανταποκρίνονται στις στρατηγικές προτεραιότητες της Κυβέρνησης και του Πρωθυπουργού (OECD 2014:15-16).

Επίσης, μια πολύ σημαντική προτεραιότητα του Κέντρου διακυβέρνησης σε 10 από τις συμμετέχουσες χώρες αποτελεί η επικοινωνία και η ενημέρωση. Σύμφωνα με την έρευνα, στη σύγχρονη εποχή ασκούνται αρκετές πιέσεις από τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης για περισσότερη πληροφόρηση σχετικά με κρίσιμα ζητήματα της επικαιρότητας. Αυτό σημαίνει ότι η εκάστοτε Κυβέρνηση επιδιώκει να ενισχύσει

την επικοινωνιακή της στρατηγική (OECD 2014:16). Επομένως, για παράδειγμα στην Ελλάδα, ο Κυβερνητικός Εκπρόσωπος, η Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης και Επικοινωνίας αλλά και οι Υπουργοί και τα στελέχη των Υπουργείων συμμετέχουν στην επικοινωνιακή πολιτική της Κυβέρνησης και παρέχουν ενημέρωση για τρέχοντα ζητήματα. Μάλιστα, η Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης και Επικοινωνίας που υπάγεται στον Πρωθυπουργό αλλά και στελέχη στο Γραφείο του παρέχουν συμβουλές και στον ίδιο σχετικά με την επικοινωνιακή στρατηγική.

Λαμβανομένου υπόψη του ως άνω Πίνακα της έρευνας του ΟΟΣΑ, προκύπτει ότι 6 από τις χώρες που συμμετείχαν στην έρευνα δήλωσαν πως η διατήρηση μιας ομαλής σχέσης μεταξύ νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας αποτελεί μία από τις 4 πιο σημαντικές προτεραιότητες του Κέντρου διακυβέρνησής τους. Αυτό έχει την ευθύνη να εξομαλύνει τις σχέσεις μεταξύ Κυβέρνησης, Πρωθυπουργού και Βουλής, κυρίως δίνοντας διευκρινίσεις για τη νομοθεσία που επιδιώκεται να ψηφιστεί από τη Βουλή, επιλύοντας διαφωνίες αλλά και γενικότερα μειώνοντας τα εμπόδια, ώστε να εφαρμοστεί τελικά το σχέδιο της Κυβέρνησης κερδίζοντας χρόνο που θα μπορούσε να μειώσει τα θετικά αποτελέσματά του.

Από την άλλη πλευρά, στο πλαίσιο της έρευνας, μερικές χώρες όπως η Αυστραλία, το Βέλγιο, ο Καναδάς, η Γερμανία και η Αυστρία έχουν εντάξει ανάμεσα στις 4 πιο σημαντικές ευθύνες του Κέντρου διακυβέρνησης, κάποιες που η πλειοψηφία των χωρών που συμμετείχαν στην έρευνα, δεν επέλεξε. Για παράδειγμα, η Αυστραλία ήταν η μόνη από τις συμμετέχουσες χώρες που έθεσε τη διαχείριση των σχέσεων με τα περιφερειακά επίπεδα της διακυβέρνησης (*relations with sub-national levels of government*) ανάμεσα στις 4 πιο σημαντικές αρμοδιότητες του Κέντρου διακυβέρνησης.

Σε γενικές γραμμές, δεν μπορούμε να αγνοήσουμε το γεγονός ότι οι προτεραιότητες κάθε χώρας μεταβάλλονται συχνά ανάλογα με τις συνθήκες της εποχής (OECD 2014:17). Έτσι, αλλάζουν και οι αρμοδιότητες του Κέντρου διακυβέρνησης, καθώς ορισμένα ζητήματα απασχολούν περισσότερο τον πυρήνα της διακυβέρνησης σε σύγκριση με άλλα, όταν μάλιστα ο ίδιος ο Πρωθυπουργός, επιθυμεί να τα εντάξει στο Κέντρο διακυβέρνησης. Ακολούθως, ζητήματα που μια συγκεκριμένη περίοδο δεν είναι τόσο σημαντικά, μια άλλη μπορεί να είναι βαρύνουσας σημασίας. Επομένως, σε κάθε περίπτωση το Κέντρο διακυβέρνησης είναι ανάγκη και οφείλει να προσαρμόζεται στα δεδομένα της εποχής.

Το Κέντρο διακυβέρνησης, όπως έχουμε αναφέρει σε προηγούμενο κεφάλαιο, αποτελείται κατά κύριο λόγο από τις υπηρεσίες που απευθύνονται απευθείας στον Πρωθυπουργό, οι οποίες έχουν κυρίως την αρμοδιότητα να συνεπικουρούν την Κυβέρνηση και τον Πρωθυπουργό, εμφανίζονται δε στις διάφορες χώρες διαφοροποιημένη ονομασία³⁰ και διαφορετικό εύρος αρμοδιοτήτων. Στην Ελλάδα, το Κέντρο διακυβέρνησης έχει την αρμοδιότητα για 11 λειτουργίες, όπως την επικοινωνία με το κοινό, αλλά και τη χάραξη δημόσιας πολιτικής και την ανάλυση αυτής. Αντίθετα, στην Ιρλανδία και την Ιαπωνία, η προετοιμασία των συνεδριάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου αποτελεί τη μόνη αρμοδιότητα που εμπίπτει εξ ολοκλήρου στο Κέντρο διακυβέρνησης.

Πίνακας 3

<u>Responsibilities of the Centre of Government in Greece, 2016</u>	
<u>Country</u>	<u>Greece</u>
Preparation of Cabinet meetings	●
Policy co-ordination	●
Transition planning and management	●
Strategic planning	●
Government programme	●
Monitoring of government policy	●
Relations with parliament	●
Communication with the public or/and public administration	●
Risk management	◐
Regulatory policy	●
Reform of the public administration	◐
Human resources strategy	◐
Relations with subnational government	◐
Policy formulation	●
Policy analysis	●
International co-ordination	◐
● Responsibility of the CoG	
◐ Shared between CoG and another body	
○ Responsibility of another body	

Πηγή: OECD (2019:Chapter 4.1), Government at a glance από OECD (2017), OECD Survey on Organisation and functions of the Centre of Government

³⁰ Τα όργανα που αποτελούν συστατικά στοιχεία του Κέντρου διακυβέρνησης (Centre of Government - CoG) σε άλλα κράτη μπορεί να λαμβάνουν τις εξής ονομασίες: *Cabinet Office, Office of the President, Privy Council, General Secretariat of the Government* κ.ά. (OECD 2019: Chapter 4.1).

Στον ανωτέρω Πίνακα παρουσιάζονται στοιχεία για την Ελλάδα, για τις αρμοδιότητες που είτε αναλαμβάνει εξ ολοκλήρου το Κέντρο διακυβέρνησης είτε τις ασκεί σε συνεργασία με κάποιο άλλο όργανο. Άρα, σύμφωνα με τα στοιχεία αυτά, στην Ελλάδα το Κέντρο διακυβέρνησης, από τις 16 συνολικά λειτουργίες που επιτελεί, τις 5 τις διεκπεραιώνει συνεργατικά με κάποιο άλλο όργανο. Οι αρμοδιότητες αυτές είναι η διαχείριση ρίσκου (*risk management*), η αναμόρφωση της δημόσιας διοίκησης (*reform of the public administration*), η διαχείριση των ανθρώπινων πόρων (*human resources strategy*), οι σχέσεις με τις περιφερειακές δομές του κράτους (*relations with subnational government*) και ο διεθνής συντονισμός (*international coordination*). Από την άλλη πλευρά, όσον αφορά τις αρμοδιότητες που αναφέρονται στον Πίνακα 3, στην περίπτωση του ελληνικού Κέντρου διακυβέρνησης δεν φαίνεται κάποια από αυτές να ανατίθεται αποκλειστικά σε διαφορετικό όργανο. Πάντως, από τα πιο πάνω στοιχεία επιβεβαιώνεται ο ρόλος των υπαγόμενων στον Πρωθυπουργό υπηρεσιών ως οργάνων που συμβάλλουν στη διαμόρφωση του κυβερνητικού προγράμματος, στο συντονισμό και την εποπτεία των δημοσίων πολιτικών αλλά και στη διαμόρφωση του στρατηγικού σχεδιασμού.

Πίνακας 4

Responsibilities of the Centre of Government in OECD total countries, 2016			
	● Responsibility of the CoG	◐ Shared between CoG and another body	○ Responsibility of another body
Preparation of Cabinet meetings	34	0	0
Policy co-ordination	24	10	0
Transition planning and management	21	11	1
Strategic planning	20	13	1
Government programme	18	12	4
Monitoring of government policy	16	15	3
Relations with parliament	16	18	0
Communication with the public or/and public administration	12	21	1
Risk management	13	16	4
Regulatory policy	12	10	11
Reform of the public administration	7	17	10
Human resources strategy	5	11	18
Relations with subnational government	4	17	13
Policy formulation	3	23	1
Policy analysis	1	29	3
International co-ordination	1	24	9

- Responsibility of the CoG
- ◐ Shared between CoG and another body
- Responsibility of another body

Πηγή: OECD (2019:Chapter 4.1), Government at a glance από OECD (2017), Survey on Organisation and functions of the Centre of Government

Στον Πίνακα 4 παρουσιάζονται οι ευθύνες που αναλαμβάνει το Κέντρο διακυβέρνησης αλλά και οι ευθύνες που είτε τις αναλαμβάνουν μαζί με το Κέντρο διακυβέρνησης και άλλα όργανα, είτε τις αναλαμβάνουν αποκλειστικά άλλα όργανα. Τα στοιχεία αυτά αφορούν όλες τις χώρες μέλη και μη του ΟΟΣΑ που συμμετείχαν στην έρευνα, συμπεριλαμβανομένης αυτή τη φορά και της Ελλάδας. Επομένως, κρίνεται σκόπιμο να μελετήσουμε τους Πίνακες 3 και 4, συγκριτικά, ώστε να διαπιστώσουμε σε ποιες περιπτώσεις η Ελλάδα συμβαδίζει με την πλειονότητα των υπόλοιπων χωρών της έρευνας.

Βλέποντας συγκριτικά τα στοιχεία, διαπιστώνουμε ότι η Ελλάδα αρχικά όσον αφορά την αρμοδιότητα του Κέντρου διακυβέρνησης για τις σχέσεις με τη Βουλή, βρίσκεται ανάμεσα στις 16 χώρες που η συγκεκριμένη ευθύνη αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα του Κέντρου διακυβέρνησης εν συγκρίσει με τις υπόλοιπες 18 όπου αυτή μοιράζεται με άλλα όργανα. Στη συνέχεια, ως προς την επικοινωνία με το κοινό και τη δημόσια διοίκηση, η Ελλάδα φαίνεται να βρίσκεται ανάμεσα στις 12 χώρες όπου η αρμοδιότητα αυτή ασκείται μόνο από τα Κέντρο διακυβέρνησης, ενώ αντίθετα η πλειονότητα, δηλαδή 21 χώρες, μοιράζονται αυτή την ευθύνη και με κάποιο άλλο όργανο. Το αντίστοιχο συμβαίνει και στην περίπτωση της αναμόρφωσης της δημόσιας πολιτικής. Η Ελλάδα είναι μία από τις 7 μόνο χώρες όπου αυτή συνιστά ευθύνη αποκλειστικά του Κέντρου διακυβέρνησης. Αντιθέτως, η πλειονότητα των χωρών, 17 σε αριθμό, δήλωσε ότι τη σχετική αρμοδιότητα μοιράζονται το Κέντρο διακυβέρνησης και άλλο όργανο, ενώ οι υπόλοιπες 10 από τις 34 χώρες δήλωσαν ότι πρόκειται για αρμοδιότητα αποκλειστικά άλλου οργάνου. Αντίστοιχη περίπτωση παρατηρείται και όσον αφορά στην χάραξη της δημόσιας πολιτικής. Η Ελλάδα είναι από τις λίγες χώρες όπου το Κέντρο διακυβέρνησης είναι αποκλειστικά καθ' ύλην αρμόδιο για αυτή, καθώς οι περισσότερες από τις συμμετέχουσες χώρες ακολουθούν τις δυο άλλες πρακτικές.

Πιο εντυπωσιακό στοιχείο των εν λόγω Πινάκων αποτελεί το γεγονός ότι από τις 34 χώρες που συμμετείχαν στην έρευνα, η Ελλάδα είναι η μόνη που έχει αναθέσει την ευθύνη για την ανάλυση της δημόσιας πολιτικής (*policy analysis*) αποκλειστικά

στο Κέντρο διακυβέρνησης. Οι 29 χώρες δήλωσαν ότι η αρμοδιότητα αυτή διαμοιράζεται, ενώ 3 ότι είναι ευθύνη άλλου οργάνου.

Εν κατακλείδι, λαμβάνοντας υπόψη όλα τα παραπάνω, γίνεται αντιληπτό ότι οι υπηρεσίες που αναφέρονται απευθείας στον Πρωθυπουργό διαδραματίζουν έναν από τους πιο σημαντικούς ρόλους εντός του Κέντρου διακυβέρνησης δεδομένου ότι συμβάλλουν τόσο στη λήψη αποφάσεων όσο και στη διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής.

3.1 Οι αλλαγές που επέφερε ο νέος Ν. 4622/2019

Ο νέος Ν. 4622/2019 με τίτλο «*Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης*» επέφερε τις τελευταίες αλλαγές κυρίως στα θεσμικά όργανα τους κράτους. Ωστόσο, το ενδιαφέρον μας στην παρούσα εργασία επικεντρώνεται ιδίως στις τροποποιήσεις που επήλθαν αναφορικά με το Κέντρο διακυβέρνησης και συγκεκριμένα τις υπαγόμενες στον Πρωθυπουργό υπηρεσίες. Από τις αλλαγές του νέου νόμου, δηλαδή, θα επηρεαστεί και το Μέγαρο Μαξίμου, καθώς στόχος αποτελεί να δημιουργηθεί ένα ισχυρό Πρωθυπουργικό Γραφείο που θα ασκεί εποπτεία σε όλο το εύρος της κυβερνητικής δράσης (Σιαδήμας, Γ. 15/06/2019).

Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 4622/2019, σκοπός είναι να αναβαθμιστεί η ποιότητα και το ρυθμιστικό πλαίσιο των θεσμών διακυβέρνησης. Η ύπαρξη λειτουργικών δομών θα ενισχύσει την αποτελεσματικότητα και την ευελιξία του Κέντρου διακυβέρνησης. Αυτό θα καταστεί δυνατό κατά κύριο λόγο μέσα από τη συνεχή αλληλεπίδραση και επικοινωνία μεταξύ των Υπουργείων και των υπηρεσιών του Πρωθυπουργού, την εποπτεία της εφαρμογής του κυβερνητικού σχεδίου και την εκτίμηση της αποδοτικότητας με βάση τη στοχοθεσία που αποτελεί και το βασικότερο στάδιο στη διαμόρφωση των δημοσίων πολιτικών. Η συμμόρφωση σε χρονοδιαγράμματα συνιστά θεμέλιο λίθο του αποτελεσματικού σχεδιασμού και εφαρμογής του κυβερνητικού προγράμματος. Η τήρηση των χρονοδιαγραμμάτων επιτυγχάνεται και μέσω της παρακολούθησης του κυβερνητικού προγράμματος από το Πληροφοριακό Σύστημα που αποτελεί καινοτομία εντός του Κέντρου διακυβέρνησης. Συνεπώς, με τη χρήση του Πληροφοριακού Συστήματος θα είναι δυνατή η επιτήρηση της προόδου των Υπουργείων και θα γίνονται στοχευμένες παρεμβάσεις όπου είναι απαραίτητο (Αιτιολογική έκθεση Ν. 4622/2019: 14-15).

Καταρχάς οι πρώτες αλλαγές στις υπηρεσίες του Πρωθυπουργού επήλθαν με το άρθρο 21 του νόμου, με τίτλο «*Σύσταση και βασική διάρθρωση της Προεδρίας της Κυβέρνησης*». Σύμφωνα με την πρώτη παράγραφο αυτού, συνιστάται μια αυτοτελής, επιτελική δημόσια υπηρεσία, η Προεδρία της Κυβέρνησης, που υπάγεται απευθείας στον Πρωθυπουργό. Η υπηρεσία αυτή έχει ως στόχο να υποβοηθά τον Πρωθυπουργό, προκειμένου να ασκήσει όσο το δυνατόν πιο αποτελεσματικά τις αρμοδιότητες που του έχει αναθέσει το ίδιο το Σύνταγμα. Επιπλέον, είναι υπεύθυνη για τον συντονισμό και την εποπτεία της πολιτικής που έχει αποφασιστεί να ακολουθηθεί, επιλύει τυχόν διαφωνίες που θα προκύψουν, επιδιώκει την εφαρμογή των αρχών Καλής Νομοθέτησης, διαμορφώνει την επικοινωνιακή γραμμή της Κυβέρνησης και μεριμνά για την παροχή υποστήριξης στο Υπουργικό Συμβούλιο και στα άλλα συλλογικά κυβερνητικά όργανα όταν αυτό είναι απαραίτητο.

Η Προεδρία της Κυβέρνησης ακολουθεί πλέον μια διαφοροποιημένη διάρθρωση, η οποία περιλαμβάνει:

- α) τη Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού
- β) τη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων
- γ) τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτικών
- δ) τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών
- ε) την Ειδική Γραμματεία ΟΠΣ Παρακολούθησης και Αξιολόγησης του Κυβερνητικού Έργου
- στ) τη Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης.

Εκτός από τις ως άνω Γενικές Γραμματείες, στην Προεδρία της Κυβέρνησης υπάγεται πλέον και η Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών.

Αναφορικά με τη Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού, αυτή πλέον διαρθρώνεται σε Τομείς κι αυτό προκειμένου να αποφευχθούν ενδεχόμενες αλληλοεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων. Επομένως, έχουμε:

- α) τον Τομέα Υποστήριξης του Πρωθυπουργού, ο οποίος επίσης περιλαμβάνει επιμέρους Γραφεία:
 - αα) Ιδιαίτερο Γραφείο
 - αβ) Γραφείο Αρχείων και Πρωτοκόλλου
 - αγ) Γραφείο Τύπου της Προεδρίας της Κυβέρνησης
 - αδ) Γραφείο Επικοινωνίας
 - αε) Γραφείο Ψηφιακής Επικοινωνίας

β) τον Τομέα Επιστημονικής Υποστήριξης του Πρωθυπουργού με την ακόλουθη διάρθρωση:

- βα) Νομικό Γραφείο
- ββ) Οικονομικό Γραφείο
- βγ) Διπλωματικό Γραφείο
- βδ) Γραφείο Συμβούλου Εθνικής Ασφάλειας
- βε) Γραφείο Θεμάτων Ευρωπαϊκής Ένωσης
- βστ) Γραφείο Στρατηγικού Σχεδιασμού
- βζ) Γραφείο Κοινωνικών Υποθέσεων
- βη) Γραφείο Μακεδονίας

γ) τον Τομέα Διοικητικής Υποστήριξης της Προεδρίας της Κυβέρνησης, που παρέχει διοικητική υποστήριξη στις υπηρεσίες που συναποτελούν την Προεδρία της Κυβέρνησης. Σε αυτόν τον Τομέα συστάθηκε μια νέα Μονάδα, η Μονάδα Διοικητικής και Οικονομικής Υποστήριξης.

Η επόμενη υπηρεσία που περιλαμβάνεται στην Προεδρία της Κυβέρνησης είναι η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων. Πρόκειται για τη μέχρι πρότινος Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης. Κατ' ουσίαν μεταφέρθηκαν όλες οι αρμοδιότητες του Γενικού Γραμματέα της Κυβέρνησης στον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων. Αναφορικά με τα καθήκοντά της, είναι αρμόδια για την υποστήριξη του νομοθετικού έργου της Κυβέρνησης και συγκεκριμένα μεριμνά για την προετοιμασία των νομοσχεδίων της Κυβέρνησης πριν αυτά κατατεθούν προς ψήφιση στη Βουλή. Ακόμα, η εν λόγω Γενική Γραμματεία μεταξύ άλλων ασκεί και συντονιστικές λειτουργίες ως προς τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία αλλά και γενικότερα ως προς τα νομικά ζητήματα της Κυβέρνησης και του Πρωθυπουργού στα πλαίσια πάντα των αρμοδιοτήτων τους. Η εφαρμογή των αρχών Καλής Νομοθέτησης με στόχο τη μείωση της πολυνομίας και ορισμένες φορές της κακονομίας αποτελεί επίσης μια ουσιαστική της αρμοδιότητα (Αιτιολογική έκθεση Ν. 4622/2019:18). Σχετικά με τη διάρθρωση της Γραμματείας, φαίνεται ότι κι αυτή έχει υποστεί αλλαγές συγκριτικά με την προηγούμενη μορφή της. Πλέον, είναι η ακόλουθη:

α) Α' και Β' Διευθύνσεις Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας, οι οποίες είναι αρμόδιες για την τελική διαμόρφωση των νομοσχεδίων, τον έλεγχο των κανονιστικών πράξεων αλλά και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων ενός νομοσχεδίου

- β) Γραφείο Καλής Νομοθέτησης

γ) Γραφείο Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, αρμόδιο για τη νομική υποστήριξη του Πρωθυπουργού, των υπηρεσιών του και της Κυβέρνησης.

Εκτός από τις αλλαγές που προαναφέραμε, τροποποιήσεις συνέβησαν και στις επιτροπές της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, οι οποίες μεταφέρθηκαν όλες στη νέα Γενική Γραμματεία, καθώς επίσης το Εθνικό Τυπογραφείο υπάγεται πλέον στην Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (Αιτιολογική έκθεση Ν. 4622/2019:18). Ακόμα, η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και η Εθνική Επιτροπή Βιοηθικής υπάγονται στον Πρωθυπουργό αλλά υποστηρίζονται από τη Γενική Γραμματεία.

Η τρίτη και τέταρτη υπηρεσία που συναποτελούν την Προεδρία της Κυβέρνησης είναι η Γενική Γραμματεία Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτικών και η Γενική Γραμματεία Συντονισμού Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών, οι οποίες έχουν την αρμοδιότητα να συντονίζουν την κυβερνητική πολιτική στους τομείς που τις αφορούν, να επιβλέπουν την εφαρμογή της, αλλά και να συμβάλλουν στη σύνταξη του Ενοποιημένου Σχεδίου Κυβερνητικής Πολιτικής και της Έκθεσης Ρυθμιστικής Παραγωγής και Αξιολόγησης, στις οποίες θα αξιολογούν την κυβερνητική πολιτική. Η διάρθρωση της νέας Γενικής Γραμματείας Συντονισμού έχει ως εξής:

α) Διεύθυνση Ανάλυσης και Προγραμματισμού Πολιτικών, η οποία καταρτίζει το Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής που προαναφέραμε

β) Τομείς Πολιτικής, που μεριμνούν για την κατάρτιση σχεδίων δράσης των Υπουργείων και την αποστολή τους

γ) Αυτοτελές Τμήμα Τεκμηρίωσης και Αρχείων, που επικεντρώνεται στην αρχειοθέτηση-ταξινόμηση των εγγράφων των υπηρεσιών της Γενικής Γραμματείας.

Υπό την έννοια αυτή ο Ν. 4622/2019 επέφερε τροποποιήσεις και στη Γενική Γραμματεία Συντονισμού που συστάθηκε το 2013. Αρχικά, αυξήθηκαν οι δομές που τη συγκροτούν και γι' αυτό άλλωστε έχουμε πλέον τις δύο Γενικές Γραμματείες Συντονισμού, στις οποίες ο καταμερισμός των αρμοδιοτήτων φαίνεται να έγινε με πιο ορθολογικό τρόπο. Παράλληλα, αυξήθηκαν και οι αρμοδιότητες, που ως τώρα ασκούσε η Γενική Γραμματεία Συντονισμού. Ειδικότερα, οι δύο Γενικές Γραμματείες Συντονισμού σε συνεργασία με τις Υπηρεσίες Συντονισμού των Υπουργείων είναι υπεύθυνες να προγραμματίζουν τις δημόσιες πολιτικές με παράλληλη εποπτεία της πορείας και αξιολόγησης της εφαρμογής τους. Όπως και η Γενική Γραμματεία Συντονισμού, έτσι και αυτές επιλύουν τυχόν διαφωνίες που προκύπτουν εξαιτίας

σύγχυσης αρμοδιοτήτων. Επιπλέον, ελέγχουν τη συμβατότητα των σχεδιαζόμενων πολιτικών με το κυβερνητικό σχέδιο και προτείνουν νέες πολιτικές στον Πρωθυπουργό.

Στο πλαίσιο της προσπάθειας για τη δημιουργία ενός επιτελικού κράτους, δημιουργήθηκε ένα κεντρικό πληροφοριακό σύστημα με την ονομασία «Μαζί»³¹ που αποσκοπεί στον συντονισμό του κυβερνητικού έργου και την επικοινωνία μεταξύ Κυβέρνησης και Υπουργείων. Σε αυτό θα περιλαμβάνονται οι στόχοι και τα χρονοδιαγράμματα της κυβερνητικής πολιτικής, στα οποία θα έχουν πρόσβαση όλα τα Υπουργεία αλλά και φυσικά ο ίδιος ο Πρωθυπουργός προκειμένου να παρακολουθείται η πρόοδος σε κάθε πεδίο δημόσιας πολιτικής. Βέβαια, προτού κάθε Υπουργείο εισάγει στοιχεία στο ηλεκτρονικό σύστημα για το στάδιο των ενεργειών του και την πορεία υλοποίησης του χρονοδιαγράμματος, πρέπει ήδη από το Υπουργικό Συμβούλιο να έχουν τεθεί οι στρατηγικοί στόχοι. Ο καθορισμός των στόχων αυτών σε συνδυασμό με τον καθορισμό του στρατηγικού οράματος αποτελούν βασικά στοιχεία για την εύρυθμη λειτουργία του Κέντρου διακυβέρνησης. Το κεντρικό πληροφοριακό σύστημα «Μαζί» θα βρίσκεται υπό την εποπτεία της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτικών, της Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, της Γραμματείας Συντονισμού Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών³² αλλά και του Υφυπουργού Συντονισμού. Παράλληλα, σε κάθε Υπουργείο θα υπάρχουν δύο πρόσωπα, το ένα για να θέτει τους στρατηγικούς στόχους του Υπουργείου και το άλλο ως υπεύθυνο για τη διαχείριση προγράμματος και να εισάγει τα δεδομένα σχετικά με την εξέλιξη της δράσης του Υπουργείου στο πληροφοριακό σύστημα. Και τα δυο αυτά πρόσωπα στην

³¹ Κατά το παρελθόν, επί πρωθυπουργίας του Αντώνη Σαμαρά είχε τεθεί σε λειτουργία ένα άλλο ηλεκτρονικό σύστημα παρακολούθησης με το όνομα «Δήλος». Σε αυτό το σύστημα, οι Υπουργοί καλούνταν να εισάγουν δεδομένα για τους στόχους και τα χρονοδιαγράμματα εφαρμογής των πολιτικών που είχαν κληθεί να εφαρμόσουν και τα οποία σχετίζονταν κατά κύριο λόγο με την εκπλήρωση των μνημονιακών υποχρεώσεων (Τριανταφύλλου, Ε. 29/06/2014). Παρόλ' αυτά στο εν λόγω σύστημα δεν ήταν τόσο εκτεταμένη η πρόσβαση όσο είναι στο νέο ηλεκτρονικό σύστημα παρακολούθησης «Μαζί».

³² Καθεμία από αυτές τις Γενικές Γραμματείες θα αναλάβει συγκεκριμένα Υπουργεία για τα οποία θα είναι υπεύθυνη. Πιο συγκεκριμένα, η Γενική Γραμματεία Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτικών θα αναλάβει τα Υπουργεία Εσωτερικών, Ψηφιακής Διακυβέρνησης, Επικρατείας επί Θεσμικών Θεμάτων, Προστασίας του Πολίτη, Εξωτερικών, Εθνικής Άμυνας, Παιδείας, Υγείας. Η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων θα αναλάβει το νομοθετικό κομμάτι. Τέλος, η Γενική Γραμματεία Συντονισμού Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών θα αναλάβει τα Υπουργεία Εργασίας, Νησιωτικής Πολιτικής και Ναυτιλίας, Τουρισμού, Πολιτισμού, Υποδομών (Πελώνη, Α. 11/07/2019).

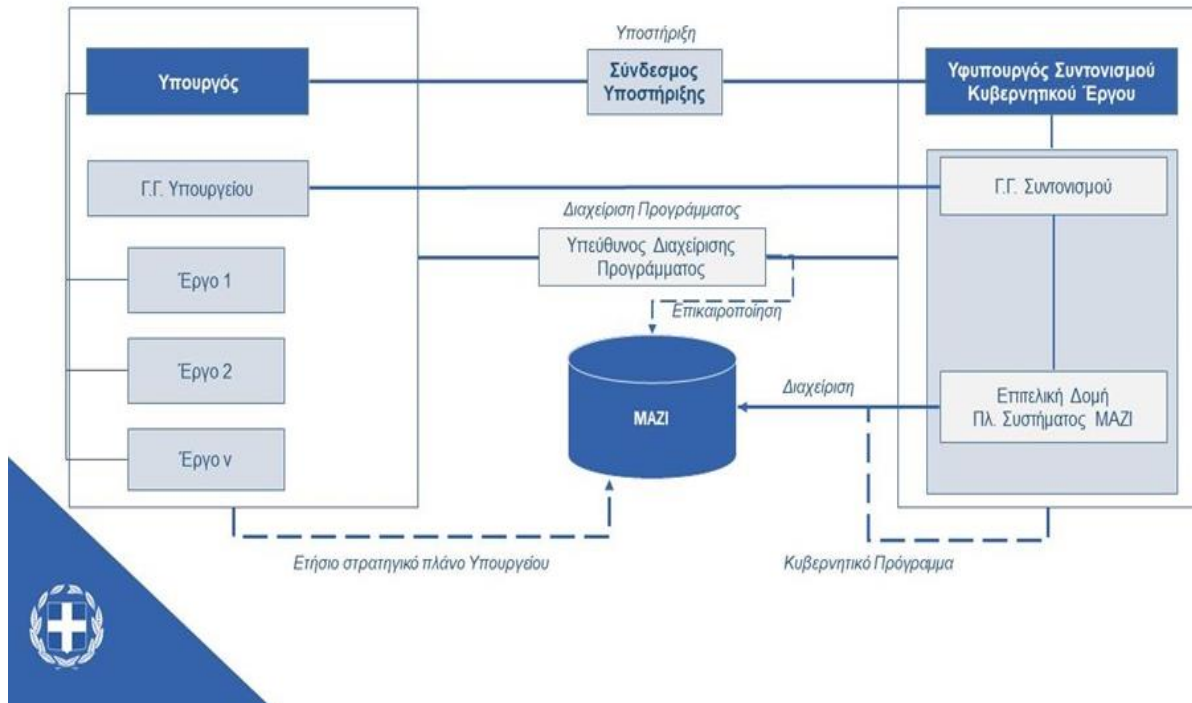
ουσία αποτελούν τους συνδετικούς κρίκους με το Μέγαρο Μαξίμου και κατ' επέκταση την Προεδρία της Κυβέρνησης.

Η καινοτομία αυτή για τα ελληνικά δεδομένα, θα δώσει τη δυνατότητα στον εκάστοτε Υπουργό να παρακολουθεί τη δράση του Υπουργείου του και να διαχειρίζεται ορθά το χρόνο ώστε να τηρείς τις προθεσμίες που δίνονται για την υλοποίηση των πολιτικών. Επίσης, θα δοθεί η δυνατότητα στην Προεδρία της Κυβέρνησης και τον Πρωθυπουργό να έχουν πλήρη πρόσβαση στο σύστημα και άρα να παρακολουθούν τις εξελίξεις και να παρεμβαίνουν σε περιπτώσεις συναρμοδιότητας ή καθυστερήσεων (Πελώνη, Α. 11/07/2019).

Παρακάτω παρουσιάζεται διαγραμματικά η λειτουργία του Μηχανισμού Υποστήριξης και Παρακολούθησης του Κυβερνητικού Έργου, όπως αυτός παρουσιάστηκε στους Υπουργούς.

Διάγραμμα 2

Μοντέλο λειτουργίας Μηχανισμού Υποστήριξης και Παρακολούθησης Κυβερνητικού Έργου



Πηγή: protothema.gr

Σύμφωνα με το παραπάνω διάγραμμα υπάρχει ένας σύνδεσμος υποστήριξης μεταξύ κάθε Υπουργείου και της Προεδρίας της Κυβέρνησης και συγκεκριμένα με τον Υφυπουργό Συντονισμού και τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού. Στη συνέχεια,

ο Υπεύθυνος Διαχείρισης Προγράμματος, που όπως αναφέραμε βρίσκεται σε κάθε Υπουργείο, αναλαμβάνει το ρόλο να μεταφέρει τις πληροφορίες μεταξύ του Υπουργείου και των αρμοδίων στην Προεδρία της Κυβέρνησης. Όλες οι πληροφορίες, όπως η επικαιροποίηση των στοιχείων (ετησίως), το ετήσιο στρατηγικό πλάνο κάθε Υπουργείου και το κυβερνητικό πρόγραμμα εισάγονται στο ηλεκτρονικό σύστημα παρακολούθησης «Μαζί» και επιβλέπονται μεταξύ άλλων και από τον Πρωθυπουργό, που θα έχει πλήρη έλεγχο των τεκταινόμενων στην Κυβέρνηση.

Η χρήση των τεχνικών μέσων συνιστά κομβικό σημείο στην προσπάθεια διαμόρφωσης επιτελικού κράτους και αυτό αποδεικνύεται όχι μόνο από τη δημιουργία του κεντρικού πληροφοριακού συστήματος «Μαζί» αλλά και από τη σύσταση της Ειδικής Γραμματείας, στην οποία και θα αναφερθούμε ευθύς αμέσως. Η εισαγωγή της τεχνολογίας στο Κέντρο διακυβέρνησης αποτελεί πρωτοπορία για το ελληνικό περιβάλλον κεντρικής διοίκησης καθώς μέχρι τώρα ο συντονισμός μεταξύ των Υπουργείων ήταν αρμοδιότητα της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού, η οποία παραλάμβανε τα ετήσια σχέδια δράσης των Υπουργείων και στο τέλος έπρεπε να συντάσσει εκθέσεις με παρατηρήσεις και συστάσεις για την πορεία εφαρμογής των πολιτικών από τα Υπουργεία. Πλέον, η παρακολούθηση της πορείας θα γίνεται ουσιαστικά σε πραγματικό χρόνο και επομένως οι αρμόδιες Γραμματείες Συντονισμού που υπάγονται στον Πρωθυπουργό θα μπορούν να επεμβαίνουν άμεσα όταν η υλοποίηση ενός σχεδίου εμφανίζει καθυστερήσεις και προβλήματα.

Μια ακόμη υπηρεσία που υπάγεται στην Προεδρία της Κυβέρνησης είναι η Ειδική Γραμματεία Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος Παρακολούθησης και Αξιολόγησης του Κυβερνητικού Έργου. Η υπηρεσία αυτή με απόφαση του Πρωθυπουργού μπορεί να υπάγεται σε Υπουργό Επικρατείας ή σε Υφυπουργό παρά τω Πρωθυπουργώ ή σε Γενικό Γραμματέα της Προεδρίας της Κυβέρνησης και διαρθρώνεται στα:

- α) Γραφείο Λειτουργίας του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος
- β) Γραφείο Αξιολόγησης και Τεκμηρίωσης των Δημοσίων Πολιτικών.

Η Ειδική αυτή Γραμματεία επιφορτίζεται κατά κύριο λόγο με το έργο της διαχείρισης και της ασφάλειας του πληροφοριακού συστήματος που είναι απαραίτητο τόσο για την παρακολούθηση της κυβερνητικής δράσης όσο και για την υποστήριξη του Πρωθυπουργού και των υπόλοιπων υπηρεσιών της Προεδρίας της Κυβέρνησης. Ταυτόχρονα, η Ειδική Γραμματεία μέσα από την αξιολόγηση των κυβερνητικών πολιτικών συμβάλλει στον καλύτερο σχεδιασμό νέων πολιτικών ενώ παράλληλα για

τον ίδιο λόγο λαμβάνει υπόψη και επιτυχείς διεθνείς πρακτικές. Επιπροσθέτως, δημιουργεί δείκτες επίδοσης πολιτικής, ώστε να μπορεί να εκτιμηθεί όσο το δυνατόν περισσότερο η επιτυχία ή όχι μιας συγκεκριμένης πολιτικής. Με άλλα λόγια, καταγράφει τα αποτελέσματα από την εφαρμογή κάθε πολιτικής, τα οποία θα φανούν ιδιαίτερος χρήσιμα για τη βελτιστοποίηση των πρακτικών σχεδιασμού μιας δημόσιας πολιτικής. Εκ παραλλήλου, συνεργάζεται με εξειδικευμένα κέντρα και γενικότερα με την κοινωνία των πολιτών, προκειμένου να συλλέξει επιστημονικές πληροφορίες και στατιστικά δεδομένα. Γενικότερα, η υπηρεσία αυτή επιδιώκει την εφαρμογή ενός ενιαίου συστήματος παρακολούθησης των ενεργειών των εμπλεκόμενων δρώντων για την επίτευξη της στοχοθεσίας της Κυβέρνησης.

Η νέα νομοθεσία περί επιτελικού κράτους φαίνεται να δίνει ιδιαίτερη έμφαση στην τεχνολογία και τα πληροφοριακά συστήματα, συγκριτικά με το παρελθόν, δεδομένου ότι ο νυν Πρωθυπουργός, εκτός της Ειδικής Γραμματείας ΟΠΣ, αποφάσισε τη σύσταση του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης. Το εν λόγω Υπουργείο θα έχει εν μέρει άλλη κατεύθυνση εν συγκρίσει με το μέχρι πρότινος Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής. Γενικά, θα παρακολουθούνται μέσω ηλεκτρονικών συστημάτων όλες οι ενέργειες των Υπουργείων και έτσι ο Πρωθυπουργός θα είναι σε θέση να γνωρίζει τις αστοχίες, τις καθυστερήσεις και τα προβλήματα που προκύπτουν μεταξύ των Υπουργείων και εμποδίζουν την εφαρμογή του κυβερνητικού προγράμματος (Σιαδήμας, Γ. 15/06/2019).

Από την άλλη πλευρά, σύμφωνα με την κριτική που ασκήθηκε στον πρόσφατο νόμο του 2019, αυτός δεν δημιουργεί «επιτελικό κράτος» αλλά αντιθέτως μια «επιτελική κυβέρνηση». Το Γραφείο του Πρωθυπουργού ναι μεν δείχνει να είναι πιο λειτουργικό και οργανωμένο αλλά αυτό δεν καθιστά το κράτος επιτελικό. Με άλλα λόγια, οι καλά οργανωμένες υπηρεσίες του Πρωθυπουργού και η δημιουργία και χρήση πληροφοριακού συστήματος παρακολούθησης δεν αρκούν για να χαρακτηρίσουν ολόκληρο το κράτος επιτελικό (Μανδραβέλης, Π. 08/08/2019).

Τέλος, η Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης και Επικοινωνίας, που επίσης συμπεριλαμβάνεται στις υπηρεσίες της Προεδρίας της Κυβέρνησης, έχει ως αποστολή την υποστήριξη της Κυβέρνησης, των Υφυπουργών και της Προεδρίας της Κυβέρνησης, την έγκαιρη και έγκυρη ενημέρωση των πολιτικών κομμάτων και των πολιτών αλλά και τη διαφύλαξη ιστορικών αρχείων των μέσων ενημέρωσης. Επιπλέον, εποπτεύει τη Δημόσια Ραδιοφωνία και Τηλεόραση (ΕΡΤ ΑΕ) και το Αθηναϊκό Πρακτορείο Ειδήσεων - Μακεδονικό Πρακτορείο Ειδήσεων (ΑΠΕ ΜΠΕ

ΑΕ). Την αποστολή της καταδεικνύει και η ονομασία των οργανικών μονάδων από τις οποίες αποτελείται και οι οποίες είναι:

α) Διευθύνσεις Ενημέρωσης, Εποπτείας ΜΜΕ, Επικοινωνιακής Διαχείρισης Κρίσεων

β) Αυτοτελές Τμήμα Στρατηγικού Σχεδιασμού και Διϋπουργικού Επικοινωνιακού Συντονισμού

γ) Γραφεία Τύπου Εσωτερικού.

Περαιτέρω, με τον νόμο για το επιτελικό κράτος προστέθηκε στις αρμοδιότητες του Υπουργικού Συμβουλίου η έγκριση του ετήσιου κυβερνητικού προγραμματισμού και η παρακολούθηση της πορείας εφαρμογής του. Σύμφωνα με το άρθρο 2 του νόμου με τίτλο «*Σύγκληση και ημερήσια διάταξη του Υπουργικού Συμβουλίου*», το Υπουργικό Συμβούλιο πλέον θα συγκαλείται μηνιαία και όχι απαραίτητα μια συγκεκριμένη ημέρα μέσα στο μήνα και σε χώρο με ειδικές προδιαγραφές. Με βάση τον νέο νόμο, θα υπάρχει δυνατότητα αποστολής πρόσκλησης στα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου για συνεδριάσεις με τη χρήση ηλεκτρονικών μέσων, με απώτερο σκοπό την εξοικονόμηση χρόνου (Αιτιολογική έκθεση Ν. 4622/2019:6-7). Από εδώ και στο εξής το Υπουργικό Συμβούλιο δεν θα νομιμοποιεί αποφάσεις που έχουν ήδη παρθεί αλλά αντίθετα θα σχεδιάζει ένα επιχειρησιακό πρόγραμμα προς υλοποίηση.

Συνεχίζοντας, με το νέο νόμο ορίστηκαν δύο τακτικά Υπουργικά Συμβούλια, το Υπουργικό Συμβούλιο Προγραμματισμού, το οποίο θα συγκαλείται τον Απρίλιο και το Υπουργικό Συμβούλιο Αξιολόγησης Κυβερνητικού Έργου, που θα συγκαλείται το Σεπτέμβριο. Οι μήνες αυτοί επιλέχθηκαν καθώς συμπίπτουν με τον προγραμματισμό του σχεδιασμού του κυβερνητικού έργου αλλά και με τον ετήσιο κύκλο κατάρτισης του Προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής (Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4622/2019:7). Με αυτό τον τρόπο φαίνεται να ενισχύεται η επιτελικότητα του κράτους και να προωθείται ο συντονισμός του κυβερνητικού έργου.

Κλείνοντας, ο Ν.4622/2019 περί επιτελικού κράτους αποτελεί μια νέα προσπάθεια για τα βέλτιστα αποτελέσματα. Η καλύτερη επιλογή δημοσίων πολιτικών και η εφαρμογή τους στον μέγιστο δυνατό βαθμό αποτελούν βασικές κατευθύνσεις του νέου νόμου. Ωστόσο, δεν είναι ακόμη γνωστή η αποτελεσματικότητα της νέας διάρθρωσης του Κέντρου διακυβέρνησης καθώς απαιτείται χρόνος για την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων.

Κεφάλαιο 4^ο

4. Οι αδυναμίες του Κέντρου διακυβέρνησης

Το Κέντρο διακυβέρνησης, το οποίο έχουμε αναλύσει στα προηγούμενα κεφάλαια, αποτελεί τον πυρήνα της κυβερνητικής πολιτικής. Εντός αυτού κρίνεται απαραίτητος ο συντονισμός και ο προγραμματισμός με στόχο τα βέλτιστα αποτελέσματα. Ωστόσο, η μέγιστη απόδοση δεν είναι πάντα δυνατή και πόσο μάλλον εντός ενός τόσο σύνθετου και πολύπλοκου μηχανισμού, όπως αυτού του Κέντρου διακυβέρνησης και κατ' επέκταση του κράτους. Η συνθετότητα αυτή οφείλεται στις αδυναμίες που εμφανίζει το Κέντρο διακυβέρνησης, μερικές από τις οποίες θα αναφέρουμε παρακάτω.

Ένα από τα βασικότερα ζητήματα που έχει να αντιμετωπίσει το Κέντρο διακυβέρνησης είναι αυτό του μεγέθους του Υπουργικού Συμβουλίου αλλά και την απουσία τακτικών συνεδριάσεών του. Το Υπουργικό Συμβούλιο αποτελείται από τον Πρωθυπουργό, τους Υπουργούς, τους Υπουργούς Επικρατείας αλλά και τους Αναπληρωτές Υπουργούς. Οι Υφυπουργοί δεν έχουν την δυνατότητα συμμετοχής στο Υπουργικό Συμβούλιο, με μόνη εξαίρεση εάν προσκληθούν από τον Πρωθυπουργό. Το Υπουργικό Συμβούλιο έχει πολύ συχνά μεγάλο μέγεθος με αποτέλεσμα αυτός ο πληθωρισμός μελών να δημιουργεί προβλήματα στη λήψη αποφάσεων. Για παράδειγμα, η σημερινή Κυβέρνηση Μητσοτάκη αποτελείται από 50 μέλη εκ των οποίων 18 είναι Υπουργοί, 2 Αναπληρωτές Υπουργοί και 29 Υφυπουργοί.

Εκτός από το μέγεθος του Υπουργικού Συμβουλίου, πρόβλημα προκύπτει τόσο ως προς τη διάρκεια των συνεδριάσεών του, όσο και αναφορικά με το γεγονός ότι αυτές δεν πραγματοποιούνται εν τοις πράγμασι στα προβλεπόμενα τακτά χρονικά διαστήματα³³. Οι συνεδριάσεις χαρακτηρίζονται για τη μικρή χρονική διάρκεια κατά την οποία διεξάγονται, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει επαρκής χρόνος ώστε να συζητηθούν διεξοδικά περίπλοκα και τεχνικά σύνθετα προβλήματα. Αυτή η αναποτελεσματικότητα οδήγησε και στη σύγκληση του Υπουργικού Συμβουλίου σε αραιά διαστήματα, δίνοντας βάρος σε άλλα συντονιστικά όργανα, όπως,

³³ Οι Featherstone, K. και Papadimitriou, D. (2015:196) αναφέρουν ότι το Υπουργικό Συμβούλιο ως συλλογικό όργανο έχει διαδραματίσει περιορισμένο ρόλο, υπό την πρωθυπουργία των περισσότερων. Υπογραμμίζουν χαρακτηριστικά ότι επί πρωθυπουργίας του Κωνσταντίνου Καραμανλή, του Ανδρέα Παπανδρέου και του Κώστα Καραμανλή, ο μέσος όρος σύγκλησης του Υπουργικού Συμβουλίου ήταν πέντε φορές το χρόνο. Αντίθετα, επί πρωθυπουργίας του Κωνσταντίνου Μητσοτάκη και του Κώστα Σημίτη, αυτό συγκαλούνταν κατά μέσο όρο είκοσι μία και είκοσι τρεις φορές κάθε χρόνο, αντίστοιχα.

παραδείγματος χάριν, στην Κυβερνητική Επιτροπή που έχει λιγότερα μέλη και άρα λαμβάνονται γρηγορότερα αποφάσεις για την κυβερνητική πολιτική που θα ακολουθηθεί. Ο παραμερισμός του Υπουργικού Συμβουλίου, που αποτελεί και το ανώτατο συλλογικό όργανο για τη χάραξη της γενικής πολιτικής της χώρας, για την οποία και προορίζεται η ύπαρξή του, αποτυπώθηκε και κατά το παρελθόν. Χαρακτηριστικό παράδειγμα συνιστά αυτό της Κυβέρνησης συνεργασίας του Αντώνη Σαμαρά το 2012. Εκείνη την περίοδο το Υπουργικό Συμβούλιο είχε συγκληθεί μόνο τέσσερις φορές μέσα σε σχεδόν ένα χρόνο³⁴, ενώ αντίθετα η Κυβερνητική Επιτροπή ποτέ. Εάν λάβουμε μάλιστα υπόψη μας ότι το Υπουργικό Συμβούλιο μπορεί να συγκαλείται τακτικά την πρώτη και τρίτη Τετάρτη κάθε μήνα αλλά και εκτάκτως όταν υπάρχει ανάγκη, τότε αντιλαμβανόμαστε τη σπανιότητα σύγκλησης και τον παραγκωνισμό αυτού του σημαντικού συλλογικού οργάνου. Ο τότε Πρωθυπουργός επέλεξε να έχει πολλές και συχνές άτυπες συναντήσεις με τους αρχηγούς των κομμάτων που στήριζαν την κυβέρνηση και εν προκειμένω, τον Ευάγγελο Βενιζέλο και τον Φώτη Κουβέλη. Παρόλο που οι κυβερνήσεις συνεργασίας φαίνεται να ευνοούν τέτοιες πρακτικές, σε καμία περίπτωση δεν δικαιολογείται η παράκαμψη τόσο σημαντικών οργάνων, που ο σκοπός και η ύπαρξή τους κατοχυρώνονται συνταγματικά. Πάντως, για ακόμη μια φορά αναδεικνύεται το ζήτημα της δεσπόζουσας θέσης του Πρωθυπουργού στο ελληνικό πολιτικό σύστημα (από *primus inter pares* σε *primus solus*), γεγονός συν τοις άλλοις που προκάλεσε και προβλήματα στην κυβερνητική συνοχή με διαμαρτυρίες Υπουργών που, επί παραδείγματι, δεν συμμετείχαν στην Κυβερνητική Επιτροπή (Πραβίτα, Μ.-Η. 2014:441-443).

Σε μια γενικότερη εικόνα, παρατηρείται μετατόπιση του σημείου αναφοράς της Κυβέρνησης. Συνδέοντάς το με τα προηγούμενα, το Γραφείο του Πρωθυπουργού έχει αναχθεί σε ένα ξεχωριστό και κυρίαρχο κέντρο εξουσίας στη λειτουργία τόσο του πολιτικού συστήματος, όσο και της Κυβέρνησης, επιβεβαιώνοντας τη θέση του Πρωθυπουργού ως *primus solus*.

Παρόλ' αυτά, η σύγκληση του Υπουργικού Συμβουλίου πολλές φορές χρησιμοποιείται από τους εκάστοτε Πρωθυπουργούς προκειμένου να δώσουν την εντύπωση μιας ισχυρής, αποφασιστικής και κυρίως συνεκτικής κυβέρνησης, καλώντας μάλιστα και τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης (Μακροδημήτρης, Α.

³⁴ Η ορκωμοσία της κυβέρνησης Σαμαρά έγινε στις 21 Ιουνίου 2012 ενώ ο πρώτος ανασχηματισμός της πραγματοποιήθηκε στις 24 Ιουνίου 2013 (Πραβίτα, Μ.-Η. 2014:441).

1992:119). Βέβαια, σε ένα βαθμό αυτό αποτελεί μέρος της επικοινωνιακής πολιτικής που επιλέγει να ακολουθήσει μια κυβέρνηση, όμως η ύπαρξη και σύγκληση ενός τόσο σημαντικού συλλογικού οργάνου με αποφασιστική αρμοδιότητα, δεν μπορεί να γίνεται αντικείμενο «marketing».

Έναν λόγο για τη μη τακτική σύγκληση του Υπουργικού Συμβουλίου αποτελεί, επίσης το γεγονός ότι δεν δύναται εντός αυτού να διερευνηθούν όλες οι ειδικές επιπτώσεις μιας πολιτικής και να επιλυθούν ιδιαίτερα δύσκολα ζητήματα που απαιτούν και μια τεχνική εξέταση (Μακρυδημήτρης, Α. 1992:119). Ορισμένα κρίσιμα θέματα απαιτούν και τεχνικές γνώσεις που θα καθορίσουν την κατεύθυνση της δημόσιας πολιτικής. Συνεπώς, η πολιτική τους προσέγγιση δεν είναι πάντα επαρκής.

Πέρα από το Υπουργικό Συμβούλιο και τις παθογένειες που υπάρχουν σε αυτό, μια ακόμη αδυναμία του Κέντρου διακυβέρνησης αποτελεί η αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων όχι μόνο μεταξύ των Υπουργείων αλλά και μεταξύ των υπηρεσιών που υπάγονται στον Πρωθυπουργό, στοιχείο που προκαλεί ανταγωνισμό και σύγχυση. Για παράδειγμα, η Γενική Γραμματεία Συντονισμού έχει ως αρμοδιότητα τη συνεργασία με το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης που υπάγεται στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης προκειμένου να ελέγξει την ποιότητα αλλά και την ορθότητα των ρυθμίσεων που πρόκειται να προταθούν και να παρέχει καθοδήγηση στο εκάστοτε Υπουργείο, ώστε να αξιολογηθούν οι επιπτώσεις των ρυθμίσεων αυτών πριν εκείνες αποσταλούν στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης. Παράλληλα, το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης είναι επίσης αρμόδιο να παρέχει επιστημονική στήριξη, να διασφαλίζει τη συμμόρφωση με τις αρχές καλής νομοθέτησης των νομοθετικών ρυθμίσεων και να συντονίζει τις υπηρεσίες και τα Υπουργεία που σχετίζονται με την καλή νομοθέτηση. Συνεπώς, σε αυτό το σημείο τίθεται το ερώτημα ποια από τις δυο υπηρεσίες, η Γενική Γραμματεία Συντονισμού ή το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης, έχει τον πρωτεύοντα λόγο σε περίπτωση που υπάρξει διαφωνία και άρα ποια είναι η σκοπιμότητα της συνεργασίας τους (Πραβίτα, Μ.-Η. 2014:452, 454-455).

Τα ως άνω ερωτήματα αναδεικνύουν ξεκάθαρα την απουσία συνοχής ανάμεσα στα διαφορετικά όργανα του Κέντρου διακυβέρνησης και υπερτονίζουν την ανάγκη για μεγαλύτερη σαφήνεια και διαχωρισμό των αρμοδιοτήτων. Επιπροσθέτως, μια τέτοια σύγχυση καθηκόντων δεν ευνοεί την επικοινωνία μεταξύ των υπηρεσιών αυτών. Η επικοινωνία συνιστά σημαντικό στοιχείο της εύρυθμης λειτουργίας του Κέντρου, που παράλληλα θα μπορούσε να συμβάλλει στον βέλτιστο συντονισμό και

άρα στην αποδοτικότερη λειτουργία του Κέντρου διακυβέρνησης (Πραβίτα, Μ.-Η. 2014:454-455). Μάλιστα, ο Willson στην έκθεσή του με τίτλο «*Ο κυβερνητικός μηχανισμός και η αναδιοργάνωση της γραφειοκρατίας*» (1966) επισημαίνει ότι η έλλειψη στενών σχέσεων μεταξύ των κυβερνητικών δομών όπως και η έλλειψη θεσμοθετημένης επικοινωνίας μεταξύ των φορέων οδηγεί σε ασυντονία των δημοσίων πολιτικών, στον υπερβολικό διαχωρισμό της κυβερνητικής δράσης αλλά και σε μια τάση αυτονόμησης των διάφορων κυβερνητικών δομών που μπορεί να φτάσει και στα πρόθυρα του κακώς εννοούμενου ανταγωνισμού. Ο Willson υπογραμμίζει, εξάλλου, ότι «*ο έντονος κατακερματισμός και η πολυδιάσπαση της κυβερνητικής δομής μοιραία αντιστρατεύεται όχι μόνο τη συνοχή και τη συλλογικότητα της συνολικής κυβερνητικής δομής... αλλά και τον ίδιο τον πρωτεύοντα εποπτικό και συντονιστικό ρόλο του Πρωθυπουργού*» (Μακρυδημήτρης, Α., Μιχαλόπουλος, Ν. 2000:41). Γι' αυτό το λόγο, λοιπόν, ο Πρωθυπουργός είναι ανάγκη να εστιάσει την προσοχή του στη διατήρηση της συνοχής εντός της κυβερνητικής δομής. Άλλωστε σε μια δομή με «*πολλά κέντρα ενεργειών*» είναι επόμενο να προκύψουν αντικρουόμενα συμφέροντα και διαμάχες, δημιουργώντας πολλές φορές βαρύ κλίμα στο κυβερνητικό σχήμα, γεγονός που γίνεται αντιληπτό και από την κοινωνία, πράγμα που πρέπει όμως να αναστραφεί (Θεοφανίδης, Σ.1989:48).

Ο συντονισμός είναι απαραίτητος σε κάθε περίπτωση, ακόμα και όταν οι αρμοδιότητες καθορίζονται με σαφήνεια και κατανέμονται ξεχωριστά ανάμεσα στα Υπουργεία, κι αυτό γιατί οι πληροφορίες θα πρέπει να διαχέονται, ώστε να επιτευχθεί η συνοχή και η αποτελεσματικότητα του κυβερνητικού έργου. Εντούτοις, αυτή η διάχυση πληροφοριών αλλά και ο συντονισμός, στην ελληνική δημόσια διοίκηση, σε μεγάλο βαθμό απουσιάζουν. Παράλληλα επομένως με αυτή την αδυναμία, «*το Κέντρο Διακυβέρνησης ειδικά, δεν έχει την εξουσιοδότηση ούτε τη δυνατότητα να επιβάλλει ένα κοινό όραμα χάραξης πολιτικής στα υπουργεία οριζόντιου αντικειμένου*» και ως εκ τούτου η εμπλοκή πολλών διαφορετικών υπουργείων προκαλεί μειωμένη αποδοτικότητα. Η απουσία του «*κοινού οράματος χάραξης πολιτικής*» και η μη τήρηση και μη εφαρμογή ενός κοινού μεταρρυθμιστικού προγράμματος δράσης δυσχεραίνει την κατάσταση και μπαίνει εμπόδιο σε κάθε προσπάθεια για αποτελεσματική εφαρμογή νέων μεταρρυθμίσεων, ενώ συγχρόνως ευνοεί την αποσπασματικότητα της δράσεως του Κέντρου διακυβέρνησης (OECD 2011:33, 91).

Σε αυτό το σημείο πρέπει να αναφέρουμε ότι η έλλειψη συντονισμού δεν αφορά μόνο τους εμπλεκόμενους δρώντες αλλά και το Κέντρο, την 'καρδιά' της

επιχειρησιακής μονάδας, εάν λάβουμε υπόψη τις παθογένειες και τον ασαφή διαχωρισμό αρμοδιοτήτων. Το ζήτημα αυτό, σε συνδυασμό με την έλλειψη στρατηγικού σχεδιασμού, προκαλεί θεσμική «αμνησία» και καθιστά τη διοίκηση ανίκανη να προβεί στις επιτελικές λειτουργίες της (Λευκή Βίβλος 2012:31).

Ανάμεσα σε αυτά τα τρωτά σημεία, ένα ακόμη προβληματικό στοιχείο των υπηρεσιών που αναφέρονται απευθείας στον Πρωθυπουργό, αποτελεί το γεγονός ότι οι υπηρεσίες αυτές επικεντρώνονται κατά κύριο λόγο στην παροχή διοικητικής στήριξης στον Πρωθυπουργό και τα συλλογικά κυβερνητικά όργανα αλλά και στην αντιμετώπιση νομικών ζητημάτων που προκύπτουν, περιστέλλοντας άλλες αρμοδιότητες. Ειδικότερα, δεν ασχολούνται στον ίδιο βαθμό με την επεξεργασία εναλλακτικών λύσεων σε προβλήματα της δημόσιας πολιτικής και την αξιολόγηση των επιπτώσεων των δημοσίων πολιτικών, ώστε να επισημάνουν τυχόν αστοχίες και να επιλύσουν καίρια προβλήματα που παρουσιάζονται στα πλαίσια του σχεδιασμού ή της εφαρμογής μιας δημόσιας πολιτικής. Κατά συνέπεια, διαφαίνεται ένας περιορισμένος επιτελικός ρόλος των υπηρεσιών παρά τω Πρωθυπουργώ. Αυτό ίσως να οφείλεται, επιπροσθέτως, και στην τάση ενίοτε ορισμένων Πρωθυπουργών να περιορίζουν τη συμμετοχή των συμβούλων τους στις διαβουλεύσεις για τον σχεδιασμό των δημοσίων πολιτικών, προς αποφυγήν συγκρούσεων με τους οικείους Υπουργούς. Με αυτόν τον τρόπο μειώνεται και υποβαθμίζεται ο επιτελικός ρόλος των υπαγόμενων στον Πρωθυπουργό υπηρεσιών, εφόσον οι υπηρεσίες αυτές δεν μπορούν κατ' ουσίαν να υποβοηθήσουν τον Πρωθυπουργό, πριν την λήψη των αποφάσεων και άρα να καταφέρουν να περιορίσουν την ενδεχόμενη αναποτελεσματικότητα της κυβερνητικής πολιτικής (Πραβίτα, Μ.-Η. 2014:454 και Πραβίτα, Μ.-Η. 2013:278).

Το Γραφείο του Πρωθυπουργού, δηλαδή η νυν Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού, παρέχει στήριξη στον Πρωθυπουργό προκειμένου εκείνος να επιτελέσει το συντονιστικό και εποπτικό του καθήκον. Εντούτοις, το Γραφείο αυτό, είναι ένα περισσότερο προσωπικό γραφείο, δεδομένου ότι εκεί βρίσκονται κατά κύριο λόγο άτομα της εμπιστοσύνης του Πρωθυπουργού. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα το Πολιτικό Γραφείο του Πρωθυπουργού που βρίσκεται στην καρδιά του Κέντρου διακυβέρνησης, να μην αποτελεί «το νευραλγικό επιτελικό κέντρο επεξεργασίας, συντονισμού και αξιολόγησης της δημόσιας πολιτικής» (Μακροδημήτρης, Α. 1992:143). Η εν λόγω υπηρεσία μπορεί να έχει αποφασιστική αρμοδιότητα και επιρροή, λόγω των στενών σχέσεων με τον Πρωθυπουργό, ο οποίος μάλιστα κατέχει -

όπως έχει ήδη επισημανθεί- υπερέχουσα θέση στην Κυβέρνηση, ωστόσο τα δύο αυτά στοιχεία δεν συμβάλλουν εν τέλει σε μεγάλο βαθμό στην αποδοτικότητα και τον συντονισμό των σχεδιαζόμενων δημοσίων πολιτικών, δεδομένης της συνθετότητας αυτών.

Όσον αφορά στη συνεργασία μεταξύ Υπουργείων, σύμφωνα με την επιθεώρηση του ΟΟΣΑ (2011, 2012) για την κεντρική ελληνική διοίκηση, αυτή είναι ιδιαίτερα χαμηλή. Τα Υπουργεία δεν συνεργάζονται ιδιαίτερα μεταξύ τους σε επιχειρησιακό επίπεδο, γεγονός που ωστόσο έχει βελτιωθεί μετά τη σύσταση της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού το 2013, καθώς εκείνη έχει αναλάβει αυτή την αρμοδιότητα. Επιπλέον, παρά το γεγονός ότι υπάρχουν δομές διυπουργικού συντονισμού που συμβάλλουν στη διασφάλιση της συνοχής των πολιτικών, αυτές περιορίζονται στη διάχυση των πληροφοριών αλλά μόνο στα υψηλότερα ιεραρχικά επίπεδα κι όχι σε χαμηλότερα. Μπορεί η Κυβερνητική Επιτροπή σε συνεργασία με τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης να επιδιώκουν τον καλύτερο δυνατό συντονισμό και την εφαρμογή των αποφάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου, όμως οι υπόλοιπες διυπουργικές επιτροπές που θα μπορούσαν να βελτιώσουν τους ρυθμούς και την ποιότητα της εκτέλεσης των αποφάσεων, στην Ελλάδα -συγκριτικά με τις υπόλοιπες χώρες του ΟΟΣΑ- είναι αποδυναμωμένες (OECD 2012:58). Κυρίως μετά το 1945 αρκετά συλλογικά κυβερνητικά όργανα και επιτροπές³⁵ διαδραμάτισαν τον ρόλο των «πηδαλιούχων ομάδων» υποκαθιστώντας κατά κάποιο τρόπο το Υπουργικό Συμβούλιο (Κούρτης, Π. 1964:50 από Μακρυδημήτρης, Α. 1992:125-126). Ορισμένες φορές αυτά τα συλλογικά κυβερνητικά όργανα που βρίσκονται στον ευρύτερο κύκλο του Υπουργικού Συμβουλίου μπορεί να μετατραπούν σε «άτυπα κυβερνητικά διευθυντήρια (*inner cabinet*)» υποσκελίζοντας με αυτό τον τρόπο τον ενιαίο χαρακτήρα του Υπουργικού Συμβουλίου αλλά χωρίς να παρακάμπτουν την αξία της συλλογικότητας και αντιπροσωπευτικότητας, δεδομένου ότι σε αυτές τις επιτροπές συμμετέχουν, εάν όχι όλα, τουλάχιστον τα κυριότερα στελέχη του Υπουργικού Συμβουλίου (Μακρυδημήτρης, Α. 1992:126).

Τα προβλήματα συντονισμού, όπως είναι φανερό, αποτελούν έναν ακόμη σημαντικό παράγοντα που ταλανίζει το Κέντρο διακυβέρνησης που μπορεί να προκαλέσει αρκετές παθογένειες. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι αυτό της

³⁵ Αναφορικά με τις επιτροπές και το στρατηγικό σχεδιασμό στη δημόσια διοίκηση, παρατηρείται το φαινόμενο της δημιουργίας ad hoc επιτροπών προκειμένου να αντιμετωπιστούν προβλήματα με στρατηγική σημασία (Λευκή Βίβλος 2012:31).

σύγχυσης και αλληλοεπικάλυψης αρμοδιοτήτων με αποτέλεσμα τη μείωση της αποδοτικότητας των εφαρμοζόμενων δημοσίων πολιτικών. Οι προσπάθειες αντιμετώπισης του εν λόγω φαινομένου ορισμένες φορές μπορεί να οδηγήσουν στην επιδείνωση του προβλήματος καθώς δημιουργούνται νέες επικαλύψεις. Η εμφάνιση φαινομένων διαφθοράς επίσης περιλαμβάνεται στους κινδύνους ενός ασυντόνιστου Κέντρου διακυβέρνησης. Μια ακόμη παθογένεια είναι αυτή της δυσκολίας επικοινωνίας ανάμεσα στα διαφορετικά επίπεδα στην πυραμίδα της ιεραρχίας, που οδηγεί σε λάθη και μεγεθύνει τη γραφειοκρατία. Ακόμα, η έλλειψη συντονισμού εντός του Κέντρου διακυβέρνησης προκαλεί καθυστερήσεις στα αντανακλαστικά του κυβερνητικού και κρατικού μηχανισμού, ακόμα και στην περίπτωση φυσικών καταστροφών (Καρκατσούλης, Π. 2019:18).

Επεκτείνοντας την αδυναμία περί έλλειψης συντονισμού, αξίζει να αναφερθούμε στις επισημάνσεις του Kevin Featherstone³⁶ όπως αυτές μεταφέρονται από τον Μακρυδημήτρη Α. (2013:31-32) στο βιβλίο του, ο οποίος κάνει λόγο για ένα κρίσιμο ζήτημα διακυβέρνησης στην Ελλάδα, το οποίο εστιάζει στην περιορισμένη θεσμική ικανότητα («*limited institutional capacity*») στο Κέντρο διακυβέρνησης. Η ικανότητα αυτή αναφέρεται στον έλεγχο, το συντονισμό και την εφαρμογή των σχεδιαζόμενων δημοσίων πολιτικών μέσα σε έναν περιορισμένο κυβερνητικό μηχανισμό. Ο Featherstone υποστηρίζει ότι οι διαθέσιμοι πόροι του Πρωθυπουργού σχετικά με την οργάνωση και τη διαχείριση είναι εξαντλημένοι, καθιστώντας τον, «ηγέτη χωρίς ρούχα» («*the emperor has no clothes*»). Αυτή η «γύμνια» του Πρωθυπουργού σε θεσμικό επίπεδο, τροφοδοτείται από την ανεπαρκή εκτέλεση και συντονισμό των σχεδιαζόμενων πολιτικών. Όπως υπογραμμίζεται συναφώς, στην Ελλάδα ήδη στο παρελθόν είχε επισημανθεί αδυναμία στον τομέα του συντονισμού και της εποπτείας, στην περίπτωση κυβερνήσεων με επικεφαλής τόσο χαρισματικούς ηγέτες όπως ο Ελευθέριος Βενιζέλος, ο Κωνσταντίνος Καραμανλής και ο Ανδρέας Παπανδρέου, πολλώ δε μάλλον όταν επρόκειτο για λιγότερο ηγετικές προσωπικότητες.

Σπουδαίοι πολιτικοί ηγέτες, όπως αυτοί που αναφέρονται στην παραπάνω παράγραφο, και οι οποίοι κλήθηκαν να λάβουν κρίσιμες αποφάσεις, δεν διέθεταν πολυάριθμο προσωπικό για την υποστήριξη του έργου τους και συγχρόνως δεν αντιμετώπισαν και σημαντικά προβλήματα συντονισμού. Ωστόσο, ακόμα και εάν

³⁶ Featherstone, K., Papadimitriou, D. (2013). "The Emperor Has No Clothes! Power and Resources within the Greek Core Executive" *Governance* Vol. 26 (p. 523-545).

αντιμετώπιζαν, μπορούσαν να ανταποκριθούν άμεσα. Όπως επισημαίνεται, «το προσωπικό χάρισμα και το κύρος ισοσκέλιζε την έλλειψη διαχείρισης και οργάνωσης του Γραφείου του Πρωθυπουργού» (Μακρυδημήτρης, Α. 2013:33). Αυτές οι χαρισματικές πολιτικές προσωπικότητες ήταν «ντυμένες με τα ρούχα του κύρους», κέρδιζαν την εμπιστοσύνη της Κυβέρνησης και του κόμματος τους κι αυτό οδηγούσε τη χώρα σε αποτελεσματικότερη διακυβέρνηση. Συνεπώς, όσο περισσότερο χαρισματική και κύρους είναι μια πολιτική προσωπικότητα, τόσο λιγότερο αναγκαία εμφανίζεται να είναι η ύπαρξη ενός διευρυμένου επιτελικού γραφείου που θα υποστηρίζει τον ηγέτη αυτόν, και αντιστρόφως (Μακρυδημήτρης, Α. 2013:33-34).

Το Κέντρο διακυβέρνησης παρουσιάζει αδυναμίες και στον συντονισμό επί οικονομικών ζητημάτων, όπως είναι η διαχείριση του προϋπολογισμού. Καθ' ύλην αρμόδιο είναι το Υπουργείο Οικονομικών, αλλά και τα υπόλοιπα Υπουργεία συμμετέχουν στη διαμόρφωσή του, ενίοτε καταθέτουν δε τον προϋπολογισμό τους βασισμένα σε εσφαλμένα στοιχεία και υποθέσεις με αποτέλεσμα ο προϋπολογισμός στο σύνολό του να μην ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα. Στο παρελθόν, ο προϋπολογισμός διαμορφωνόταν «από κάτω προς τα πάνω», που σημαίνει ότι τα Υπουργεία κατένειμαν τους πόρους χωρίς ιδιαίτερες υποδείξεις από την κορυφή της πυραμίδας, δηλαδή τον Πρωθυπουργό, το Υπουργικό Συμβούλιο και το Υπουργείο Οικονομικών. Από την άλλη πλευρά, το Υπουργικό Συμβούλιο δεν καθόριζε το ανώτατο όριο δαπανών που θα κατανεμόταν στα Υπουργεία και ως εκ τούτου οι Υπουργοί δεν ιεραρχούσαν τις ανάγκες τους και δεν κατένειμαν ορθά τους διαθέσιμους πόρους αλλά αντίθετα ασκούσαν πιέσεις για περαιτέρω δαπάνες.

Η κατάσταση αυτή συνετέλεσε στη δημιουργία της δημοσιονομικής κρίσης στην Ελλάδα καθώς πλέον το έλλειμμα αυξανόταν ενώ τα έσοδα έτειναν μειούμενα, ενώ, παράλληλα, δεν ήταν λίγες οι φορές που οι δαπάνες των Υπουργείων δεν ανταποκρίνονταν στα αποτελέσματα. Η απουσία ορίων στις δαπάνες από το υψηλότερο επίπεδο που προαναφέραμε, ανάγκαζε το Υπουργείο Οικονομικών να προσπαθεί να κρατήσει αυτές τις δαπάνες χαμηλά και να μην εστιάζει σε άλλα μείζονος σημασίας ζητήματα. Επομένως, η διαμόρφωση του προϋπολογισμού «από πάνω προς τα κάτω», κι όχι τα αντίθετο, είναι αποτελεσματικότερο μέτρο για τη μείωση των δαπανών (OECD 2011: 143-144). Τα ανωτέρω είχαν ως αποτέλεσμα την «αποδυνάμωση της ικανότητας του Κέντρου Διακυβέρνησης να προωθεί νέες κατευθύνσεις και να εφαρμόζει μια στρατηγική για το σύνολο της κυβέρνησης μέσα από τον προϋπολογισμό» (OECD 2011:145).

Συνοψίζοντας την έκθεση του ΟΟΣΑ (2011) για την Κεντρική Διοίκηση στην Ελλάδα³⁷, το Κέντρο διακυβέρνησης φαίνεται να έχει αρκετά ελαττώματα μεταξύ των οποίων αναφέρονται τα εξής (Μακρυδημήτρης, Α., κ.ά. 2013:238):

1. Το Κέντρο διακυβέρνησης χαρακτηρίζεται από ελλιπή συντονισμό των Υπουργείων, αδυναμία διευθέτησης των πρωταρχικών στόχων και καθορισμού του προσανατολισμού που θα ακολουθηθεί για το σχεδιασμό των δημοσίων πολιτικών και απουσία εγγυήσεων για την αποδοτικότητα αυτών των πολιτικών.

2. Παρουσιάζει σχετική αδράνεια, στοιχείο που οδηγεί στον κατακερματισμό και τον εφησυχασμό του κεντρικού κρατικού μηχανισμού. Αυτό αντανακλάται στην αδυναμία συχνά λήψης στρατηγικών πολιτικών αποφάσεων που θα ακολουθούνται συλλογικά.

3. Παρατηρείται κακή διαχείριση των δημοσιονομικών, με χαρακτηριστικό παράδειγμα που προαναφέραμε, τον προϋπολογισμό.

4. Μετά την υπογραφή των Μνημονίων η Ελλάδα κλήθηκε και καλείται να εφαρμόσει όσα έχει υποσχεθεί και υπογράψει. Ωστόσο, η πραγμάτωση αυτών των προαπαιτούμενων προϋποθέτει τη συμμετοχή αρκετών δρώντων, με συνέπεια να ανακύπτουν ζητήματα συντονισμού -τουλάχιστον πριν τη σύσταση της οικείας Γενικής Γραμματείας- που βελτίωσε σχετικά τα πράγματα.

5. Για την προώθηση των νέων μεταρρυθμίσεων απαιτούνται εντός του Κέντρου διακυβέρνησης, στρατηγικό όραμα, λογοδοσία, στρατηγικός σχεδιασμός, επικοινωνία μεταξύ των εμπλεκόμενων δρώντων, συλλογική δέσμευση και προσπάθεια επίτευξης συνοχής των πολιτικών. Τα στοιχεία αυτά στο ελληνικό Κέντρο διακυβέρνησης είναι ισχνά.

6. Εκτός της απουσίας συντονισμού, υπάρχει και έντονη απουσία εποπτείας των μεταρρυθμίσεων. Επί της ουσίας, ψηφίζεται η αναγκαία νομοθεσία αλλά πρακτικά δεν υπάρχει αποτέλεσμα (έλλειμμα υλοποίησης). Δίνεται έμφαση στην τυπική και όχι στην ουσιαστική διάσταση των δημοσίων πολιτικών και μεταρρυθμίσεων.

Οι αδυναμίες του Κέντρου διακυβέρνησης οδήγησαν στη σύσταση της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού του κυβερνητικού έργου. Ο συντονισμός και η παρακολούθηση της εφαρμογής της κυβερνητικής πολιτικής καθίστανται αναγκαία

³⁷ 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», Κεφάλαιο Β', παρ. 1, σελ. 4.

στοιχεία στο Κέντρο διακυβέρνησης για μια σειρά από λόγους. Αρχικά, οι χρόνιες αδυναμίες στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης και η πολυνομία, και δεύτερον η απουσία στοχοθεσίας, ενθαρρύνουν την ανάγκη για ενδυνάμωση του Κέντρου διακυβέρνησης. Ειδικότερα, στόχοι του Κέντρου διακυβέρνησης, σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 4109/2013, ήταν η εποπτεία του κυβερνητικού έργου βασισμένη στις οδηγίες και κατευθύνσεις της κεφαλής, του Πρωθυπουργού και των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων, αλλά και η παρακολούθηση της εφαρμογής αυτής της κυβερνητικής πολιτικής, ώστε να επιλύονται προβλήματα που ανακύπτουν. Επιπλέον στόχους αποτελούν ο προγραμματισμός, η συνεργασία/επικοινωνία και η αποφυγή αντιφατικών αποφάσεων που προκαλούν σύγχυση στο διοικητικό σύστημα και κατ' επέκταση στην κοινωνία. Τέλος, μια ακόμη αδυναμία που απαιτεί βελτίωση είναι η ανάγκη για πιο επαρκή ενημέρωση του Πρωθυπουργού σχετικά με την εξέλιξη της εφαρμογής της κυβερνητικής πολιτικής, μέσω υποβολής αναφορών που επισημαίνουν τα σφάλματα και τις ανεπάρκειες. Η βελτίωση αυτών των αστοχιών, στην οποία έχει συμβάλει η ίδρυση της εν λόγω Γενικής Γραμματείας, θα αναβαθμίσει το Κέντρο διακυβέρνησης και θα βοηθήσει τον Πρωθυπουργό (Μακρυδημήτρης, Α., κ.ά. 2013:237).

4.1 Βελτιωτικές προτάσεις

Το Κέντρο διακυβέρνησης προκειμένου να λειτουργήσει με πιο συντονισμένο τρόπο και άρα με αποτελεσματικότητα είναι ανάγκη να διορθώσει τις αδυναμίες που επισημάναμε στο προηγούμενο Κεφάλαιο (3^ο). Ειδικότερα, τα τομεακά και υπουργικά προγράμματα πρέπει να συντονίζονται από το Κέντρο διακυβέρνησης, το οποίο χρειάζεται να λαμβάνει υπόψη του τις επιπτώσεις μιας δημόσιας πολιτικής και την αξιολόγηση της εκάστοτε νομοθεσίας, ώστε να βελτιώσει το μετέπειτα σχεδιασμό της πολιτικής που θα ακολουθήσει (Λευκή Βίβλος 2012:23). Σκόπιμη είναι η παράλληλη παρακολούθηση συναφών πολιτικών και η σύσταση θεματικών επιτροπών (π.χ. υγείας, εργασίας κ.ά.) με σκοπό την προληπτική αντιμετώπιση τυχόν ζητημάτων που θα προκύψουν στην πορεία της δράσης (Λευκή Βίβλος 2012:31).

Στην κεντρική διοίκηση του κράτους θα ήταν ωφέλιμο να παραμείνουν οι επιτελικές και εποπτικές αρμοδιότητες εν αντιθέσει με τις αυτοδιοικούμενες και αποκεντρωμένες υπηρεσίες στις οποίες θα ήταν ιδανικό να μεταφερθούν σχεδόν όλες οι αρμοδιότητες που σχετίζονται με εκτελεστικές λειτουργίες με την προϋπόθεση όμως να ανταποκρίνονται σε αυτές ορθά. Κατά συνέπεια, κρίνεται πρόσφορη η

ενίσχυση των αποκεντρωμένων και αυτοδιοικούμενων δομών από την κεντρική διοίκηση, ώστε αυτές να διαθέτουν πλέον τα απαραίτητα για την εκτέλεση του έργου τους (Σβέρκου, Α. 2007:62).

Σε οργανωτικό επίπεδο, προτείνεται η συγχώνευση εντός των Υπουργείων τμημάτων συναφών αρμοδιοτήτων, με στελέχωση από 7 έως 12 υπαλλήλους, ώστε να υπάρξει καλύτερος συντονισμός, με μείωση των πολλαπλών παρεμφερών δομών και κατ' επέκταση των οργανωτικών εμποδίων. Παράλληλα, θα επιτευχθεί εξοικονόμηση πόρων καθώς θα μειωθούν οι θέσεις ευθύνης και θα δημιουργηθεί μία μόνο δομή, η Μονάδα Στρατηγικού Σχεδιασμού³⁸, εντός κάθε Υπουργείου, που θα του παρέχει στήριξη, τόσο σε διοικητικό όσο και σε οικονομικό επίπεδο. Οι Μονάδες αυτές θα συνδέονται με το Κέντρο διακυβέρνησης στο οποίο και θα παρέχουν πληροφορίες για τις εκάστοτε ακολουθούμενες δημόσιες πολιτικές αλλά και για γενικότερα ζητήματα του τομέα πολιτικής, που αφορά κάθε Υπουργείο, χωρίς να προκαλείται σύγχυση ως προς την ενημέρωση που παρέχεται. Από την άλλη πλευρά, το Κέντρο διακυβέρνησης θα πρέπει να έχει επιρροή στα Υπουργεία, δεδομένου ότι μέσω της αλληλεπίδρασης θα επιτευχθεί καλύτερη συντονιστική λειτουργία. Ωστόσο, σε γενικές γραμμές δεν υφίσταται ένας και μοναδικός τρόπος³⁹ για την αντιμετώπιση του ζητήματος της έλλειψης συντονισμού. Μπορεί σε ορισμένα κράτη το Κέντρο διακυβέρνησης να ταυτίζεται με το Γραφείο του Πρωθυπουργού, όμως στην Ελλάδα ο Πρωθυπουργός είναι μεν αρκετά ισχυρός σε πολιτικό επίπεδο, αλλά όχι σε διοικητικό, παρά την ύπαρξη των υπηρεσιών που υπάγονται σε αυτόν. Έτσι, εναλλακτικά προτείνεται η σύσταση ενός υπερυπουργείου, το οποίο θα ασκεί τις συντονιστικές λειτουργίες, θα ασκεί κατά κάποιο τρόπο τις λειτουργίες του Κέντρου διακυβέρνησης, πράγμα που ίσως προσιδίαζε περισσότερο στην κουλτούρα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. (Λευκή Βίβλος 2012:40-41, 48-49). Μάλιστα η ιδέα του υπερυπουργείου προτείνεται και από τον Peters G.B. (2018:7), στο άρθρο του “The challenge of policy coordination”. Υποστηρίζει ότι η δημιουργία

³⁸ Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ (2011:39), οι Μονάδες Στρατηγικού Σχεδιασμού που θα έπρεπε να ιδρυθούν εντός κάθε Υπουργείου, είναι ανάγκη να συλλέγουν εκείνα τα δεδομένα, όπως για παράδειγμα τα στατιστικά στοιχεία (ΕΛΣΤΑΤ), προκειμένου να λαμβάνονται υπόψη για τη διαμόρφωση νέων πολιτικών που να ανταποκρίνονται στα δεδομένα κάθε εποχής.

³⁹ Οι κυβερνήσεις έχουν στα χέρια τους αρκετούς μηχανισμούς συντονισμού για τους οποίους έχουν δαπανήσει χρόνο για να δημιουργήσουν. Καθένας από αυτούς χαρακτηρίζεται από ορισμένες αρετές και αξίες. Ωστόσο, κανένας από τους εν λόγω μηχανισμούς δεν αποτελεί πανάκεια. Επιπλέον, οι μηχανισμοί συντονισμού εξαρτώνται είτε από επιβεβλημένες μορφές συντονισμού από τα ανώτερα στα κατώτερα ιεραρχικά επίπεδα (top-down), είτε από μεμονωμένες αλληλεπιδράσεις αλλά και διαπραγματεύσεις με όλους τους σχετικούς παράγοντες (Peters, B.G. 2018:5).

υπερυπουργείων (“*superministries*”) αποτελεί μια προσπάθεια των κυβερνήσεων να ενισχύσουν το συντονισμό⁴⁰. Επομένως, τα υπερυπουργεία θα ενώσουν σχετιζόμενες οργανώσεις-δομές, ενισχύοντας τον εσωτερικό συντονισμό (*internal coordination*).

Εξίσου σημαντική προσπάθεια για την ενίσχυση του συντονισμού αποτελεί η συγχώνευση των μονάδων που αναλαμβάνουν την επεξεργασία, την ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων και την εφαρμογή των κυβερνητικών δράσεων. Θα ήταν χρήσιμο εάν οι εκάστοτε αρμόδιες επιτελικές μονάδες λειτουργούσαν εντός του ίδιου οργανισμού. Σε μια τέτοια περίπτωση, θα επρόκειτο για το Κέντρο διακυβέρνησης με την ευρεία έννοια του όρου (Δραμαλιώτη, Π.Α. 2019:320).

Επομένως, συνδέοντάς το με τα προηγούμενα, προτείνεται -λαμβανομένων υπόψη μελετών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του ΟΟΣΑ- η δημιουργία μιας κεντρικής επιτελικής υπηρεσίας που θα στελεχώνεται από διυπουργικά στελέχη και θα επικοινωνεί οριζόντια με μια σταθερή δομή εντός κάθε Υπουργείου με στόχο την επίτευξη της μέγιστης δυνατής συνοχής και τον καλύτερο δυνατό συντονισμό (Δραμαλιώτη, Π.Α. 2019:320). Άλλωστε, ο αποτελεσματικός συντονισμός συνδέεται με την ποιότητα των δημοσίων πολιτικών (Alessandro, M., Lafuente, M., Santiso, C. 2013:18). Ωστόσο, η εν λόγω πρόταση δεν αποκλείει τον κίνδυνο της ενίσχυσης των πελατειακών σχέσεων (Δραμαλιώτη, Π.Α. 2019:321). Προτείνεται, πάντως, η διατήρηση της Αντιπροεδρίας της Κυβέρνησης και του Γραφείου του Πρωθυπουργού αλλά συγχρόνως και η συγχώνευση της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης και του Συντονισμού. Ως εκ τούτου, προς αποφυγήν των αλληλοεπικαλύψεων, είναι ιδιαίτερα αποτελεσματική -κυρίως σε πρακτικό επίπεδο- η σύνδεση του σχεδιασμού του κυβερνητικού προγράμματος με τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία.

Πρόσθετα με τα παραπάνω, σε οργανωτικό επίπεδο, ο Πρωθυπουργός φαίνεται να διαθέτει ένα ευρύ φάσμα ελέγχου και εποπτείας, αν σκεφτούμε τις Γενικές Γραμματείες που υπάγονται σε αυτόν, τους Υπουργούς Επικρατείας και τους Υφυπουργούς παρά τω Πρωθυπουργώ. Μέσα σε όλες αυτές τις δομές προκύπτουν συναρμοδιότητες και το έργο του Πρωθυπουργού δυσχεραίνεται. Γι’ αυτό το λόγο, θα ήταν βοηθητικός ο περιορισμός αυτού του φάσματος εποπτείας, με παράλληλο σαφή καθορισμό και διαχωρισμό των αρμοδιοτήτων όλων των υπηρεσιών που αναφέραμε και που συνδέεται άμεσα ο Πρωθυπουργός. Με αυτό τον τρόπο αποφεύγονται

⁴⁰ Ως παράδειγμα τέτοιας περίπτωσης υπερυπουργείου (“*superministry*”) αποτελεί το “*Department of Homeland Security in the United States and Employment and Social Development Canada*” (Kettl 2007 από Peters, B.G. 2018:7).

γραφειοκρατικά προβλήματα και είναι πάντα γνωστό ποιος είναι εκείνος που φέρει την ευθύνη (Σωτηρόπουλος, Δ.Α. 2001:142-143).

Το Κέντρο διακυβέρνησης πρέπει να ισχυροποιηθεί, ώστε να έχει επιτυγχάνεται καλύτερος συντονισμό, συνοχή, συλλογικότητα στη δράση και να ασκούνται όσο το δυνατόν αποτελεσματικότερα οι επιτελικές του λειτουργίες, όπως είναι ο στρατηγικός σχεδιασμός, η οικονομική διαχείριση, ο προϋπολογισμός, η καλή νομοθέτηση, η ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση και επικοινωνία (Λευκή Βίβλος 2012:47-48). Εντούτοις, η αναβάθμιση του Κέντρου διακυβέρνησης θα καταστεί περισσότερο εφικτή, εάν συμβάλλουν όλοι οι εμπλεκόμενοι φορείς, μέσα και έξω από τη διοίκηση (OECD 2011:59).

Η απουσία του στρατηγικού σχεδιασμού αποτελεί, όπως εξηγήσαμε, ακόμη ένα από τα σημαντικά ζητήματα που καλείται να αντιμετωπίσει το Κέντρο διακυβέρνησης. Γι' αυτό το λόγο και ο ΟΟΣΑ, στην έκθεσή του το 2011, προτείνει τη σύσταση μια ομάδας με εκλεκτά πρόσωπα, που θα υπάγεται στον Πρωθυπουργό και θα αναλάβει να παρακολουθεί και την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων. Πρέπει να γίνεται προγραμματισμός και να τίθενται στόχοι προς επίτευξη. Αυτή η «ομάδα καθοδήγησης» θα εξετάζει τις μεταρρυθμίσεις και τις τυχόν εναλλακτικές λύσεις. Τέλος, ο αποτελεσματικός στρατηγικός σχεδιασμός προϋποθέτει τη συχνή και πλήρη ενημέρωση του Πρωθυπουργού, της Κυβέρνησης, των δημοσίων υπηρεσιών και φυσικά των πολιτών (OECD 2011:30-31).

Εξάλλου, οι υπαγόμενες στον Πρωθυπουργό υπηρεσίες οφείλουν να εξετάζουν αναλυτικά τις ενδεχόμενες συνέπειες των πολλαπλών, εναλλακτικών τρόπων αντιμετώπισης των δημόσιων προβλημάτων και να συντάσσουν σχετικές αναφορές. Επιπλέον, πρέπει να παρακολουθούν την ορθή εφαρμογή του κυβερνητικού προγράμματος και να παρουσιάζουν νέες προτάσεις για την αντιμετώπιση ζητημάτων που ανακύπτουν στην πορεία της διακυβέρνησης της χώρας (Πραβίτα, Μ.-Η. 2014: 454). Η εξέταση των επιπτώσεων μιας δημόσιας πολιτικής τόσο σε προ-νομοθετικό, όσο και σε μετα-νομοθετικό στάδιο θα έπρεπε να αποτελεί σταθερή πρακτική της Κυβέρνησης καθότι θα υπήρχε μια ξεκάθαρη εικόνα για την αποτελεσματικότητα ή μη αυτής και επομένως το Κέντρο διακυβέρνησης θα υιοθετούσε συγκεκριμένες κατευθύνσεις.

Περαιτέρω, έχει προταθεί και η συγχώνευση των ως άνω υπηρεσιών σε μία δομή τύπου Policy Unit (Μακρυδημήτρης, Α. 2006:132-133 από Πραβίτα, Μ.-Η. 2014:455) ως μια λύση για να υπάρξει μία ενιαία δομή με επιτελικές και

συντονιστικές λειτουργίες χωρίς προβλήματα επικοινωνίας και αλληλοεπικάλυψης αρμοδιοτήτων. Αυτό ωστόσο δεν έχει συμβεί, αλλά αντίθετα, το 2013, συστάθηκε μια νέα υπαγόμενη στον Πρωθυπουργό υπηρεσία, αυτή της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού, όπως σημειώθηκε προηγουμένως.

Κατά το πρόσφατο παρελθόν, αναδιοργανώθηκαν οι οργανικές μονάδες της κεντρικής διοίκησης του κράτους, ύστερα από σχετική αξιολόγηση των υπηρεσιών ανά τομέα δημόσιας πολιτικής. Εντός των Υπουργείων ενισχύθηκαν οι υποστηρικτικές λειτουργίες, όπως για παράδειγμα η ηλεκτρονική διακυβέρνηση αλλά και οι μονάδες με οικονομικές αρμοδιότητες και τα γραφεία νομοθετικής πρωτοβουλίας. Εκ παραλλήλου, έγινε προσπάθεια να αναβαθμιστεί και το Κέντρο της διακυβέρνησης με τη σύσταση της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού και του Γραφείου Επιστημονικής και Γραμματειακής Υποστήριξης των Συλλογικών Κυβερνητικών Οργάνων. Οι αλλαγές⁴¹ αυτές φαίνεται να επήλθαν προτού ο διοικητικός μηχανισμός φανεί ικανός και έτοιμος να ανταποκριθεί στα νέα δεδομένα, εάν λάβουμε μάλιστα υπόψη ότι οι δημοσιονομικές πιέσεις δημιουργούσαν αρνητικό κλίμα στο διοικητικό περιβάλλον, ιδίως δε σε σχέση με τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης (Σπανού, Κ. 2018:82-85).

Ωστόσο, το Υπουργικό Συμβούλιο εξακολουθεί να αποτελεί το συνταγματικά προβλεπόμενο όργανο για να λαμβάνει τις κρίσιμες αποφάσεις στα διάφορα πεδία δημόσιας πολιτικής. Γι' αυτό το λόγο επιβάλλεται να συνεδριάζει σε τακτικά χρονικά διαστήματα. Επιπλέον, πιθανότατα θα βελτιωνόταν η λειτουργία του, εάν ο αριθμός των μελών του ήταν ο απολύτως αναγκαίος. Ο διάλογος και η διαβούλευση πριν τη λήψη της τελικής απόφασης συνιστούν απαραίτητα στοιχεία για τη διεξαγωγή αποτελεσματικών συνεδριάσεων αλλά και για τη γενικότερη λειτουργία του Κέντρου διακυβέρνησης. Είναι ανάγκη να εκφράζονται όλες οι απόψεις, ακόμα και εκείνες που εμφανίζονται πιο ριζοσπαστικές, προκειμένου να καταδειχθεί κάθε έκφανση του δημόσιου προβλήματος και να δοθεί μια πιθανώς πιο αποτελεσματική λύση εφόσον θα ληφθούν υπόψη οι διαφορετικές γνώμες (Πραβίτα, Μ.-Η. 2013:292-293). Εν ολίγοις, οι Υπουργοί κατά το στάδιο διαμόρφωσης της δημόσιας πολιτικής πρέπει να παραμερίσουν τα ατομικά τους συμφέροντα και να γίνουν πιο δεκτικοί σε νέες ιδέες που εμφανίζουν αντίθετη, συγκριτικά με τη δική τους, οπτική. Αναμένεται, επομένως,

⁴¹ Οι αλλαγές αυτές αναφέρονται στους «*δύο κύκλους αναδιάρθρωσης*» που συντελέστηκαν την περίοδο 2012-2014 και την περίοδο 2016-2018 στο πλαίσιο προγραμμάτων προσαρμογής (Σπανού, Κ. 2018:80-81).

να υπάρξει κοινή στάση μεταξύ των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου, ως προς το στόχο που είναι η επίλυση κρίσιμων ζητημάτων για τη χώρα.

Σε ορισμένες χώρες που υιοθετείται το αγγλοσαξονικό πρότυπο οργάνωσης και λειτουργίας της Κυβέρνησης, ύστερα από πρωτοβουλία του ίδιου του Πρωθυπουργού, έχουν συνταχθεί εγχειρίδια καλής λειτουργίας του Υπουργικού Συμβουλίου, γνωστά στην αγγλική γλώσσα ως *Cabinet Handbooks* ή *Manuals*. Στα εν λόγω εγχειρίδια ορίζεται ότι οι τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου πρέπει να συνοδεύουν την όποια πρότασή τους για μια δημόσια πολιτική, με μια αναλυτική αναφορά-*memorandum*. Αυτή θα την καταθέτουν πριν γίνει η κατάρτιση της ημερήσιας διάταξης από τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης κι αυτό προκειμένου τα λοιπά μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου να έχουν τον απαραίτητο χρόνο να επεξεργαστούν τη συγκεκριμένη πρόταση. Επομένως, τα σύντομα επεξηγηματικά σημειώματα που συνοδεύουν υποχρεωτικά τις προτάσεις των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου, πλέον θα μπορούσαν να αντικατασταθούν από τις αναλυτικές αναφορές που θα μελετώνται από τους όλους, σε σεβαστό χρονικό διάστημα και πάντως προτού συγκληθεί το Υπουργικό Συμβούλιο. Μάλιστα, σε περίπτωση που ο εκάστοτε Υπουργός δεν έχει τηρήσει της προδιαγραφές που τίθενται για τη σχετική αναφορά, τότε η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης έχει τη δυνατότητα να την αντικαταστήσει με δική της, αναλαμβάνοντας με αυτό τον τρόπο έναν πιο επιτελικό ρόλο (Πραβίτα, Μ.-Η. 2013:293-294).

Η αναλυτική αναφορά-*memorandum* περιλαμβάνει τα εξής στοιχεία (Πραβίτα, Μ.-Η. 2013:293-294):

- Τα πλεονεκτήματα της προτεινόμενης δημόσιας πολιτικής, τα προβλήματα που πιθανόν θα ανακύψουν κατά την πορεία εφαρμογής της αλλά και ενδεχόμενες αστοχίες. Η αναφορά εναλλακτικών λύσεων είναι επίσης απαραίτητη προκειμένου τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου να λάβουν μια συνολικότερη εικόνα των πτυχών της προτεινόμενης πολιτικής.
- Η αναφορά στα προβλήματα δεν είναι συνοπτική αλλά τουναντίον, εξετάζονται αναλυτικά οι συνέπειες της προτεινόμενης πολιτικής σε όλους τους τομείς της δημόσιας ζωής.

- Όπως είναι φυσικό, δεν μπορεί να εκλείπει από το *memorandum*, η αναφορά στα οικονομικά δεδομένα και συγκεκριμένα στο ζήτημα της επιβάρυνσης των δημοσίων δαπανών.
- Τέλος, σε ορισμένες περιπτώσεις προστίθεται το χρονοδιάγραμμα της υλοποίησης της πολιτικής για να δοθεί σαφέστερη εικόνα για το εάν πρόκειται αυτή να υλοποιηθεί μακροπροθέσμως ή βραχυπροθέσμως.

Αναφορικά με τα *memoranda*, με βάση τα έως τώρα ελληνικά δεδομένα σε περίπτωση που μια πρόταση πολιτικής από κάποιον Υπουργό αφορούσε και άλλους τομείς πολιτικής -πέρα από τον δικό του- και κατ' επέκταση και άλλους Υπουργούς, χρειαζόταν μια απλή προηγούμενη ενημέρωσή τους. Συνεπώς, θα ήταν χρήσιμο εάν αυτό τροποποιούνταν και ειδικότερα θα ήταν εύλογο, εάν σε περίπτωση που κάποια πρόταση δημόσιας πολιτικής αφορά και άλλους Υπουργούς εκτός από εκείνον που την προτείνει, να γίνεται μια προηγούμενη συζήτηση όλων των εμπλεκομένων, συμπεριλαμβανομένων και διαβουλεύσεων με την κοινωνία των πολιτών (Πραβίτα, Μ.-Η. 2013:294).

Ως εργαλείο για ένα καλύτερο Κέντρο διακυβέρνησης θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν οι λεγόμενες «ομάδες κρούσης» (*task forces*)⁴², στις οποίες ο Πρωθυπουργός θα ανέθετε ορισμένες 'αποστολές', έπειτα από την επικύρωσή τους από το Υπουργικό Συμβούλιο, που πιθανότατα θα είναι οι βασικότερες προτεραιότητες της Κυβέρνησης μέσα σε ένα έτος. Αυτές οι ομάδες με επιχειρησιακό χαρακτήρα θα βρίσκονται υπό την εποπτεία του Κέντρου διακυβέρνησης, το οποίο θα αξιολογεί και θα επιβραβεύει τη δράση τους, εφόσον πραγματώνονται οι στόχοι που τους έχουν ανατεθεί.

Οι εν λόγω «ομάδες κρούσης», σε άλλες χώρες, όπως για παράδειγμα στην Αγγλία επί πρωθυπουργία; του Tony Blair, έχουν συμβάλει στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της κυβερνητικής λειτουργίας. Ο τότε Πρωθυπουργός δημιούργησε μια νέα «ομάδα κρούσης» (το PMDU - Prime Minister' s Delivery Unit), η οποία θα παρακολουθούσε την εφαρμογή των δράσεων της κυβερνητικής πολιτικής. Η μονάδα αυτή υπαγόταν στο Γραφείο του Πρωθυπουργού. Πρακτικά, η

⁴² Η πρόταση αυτή για τη σύσταση «ομάδων κρούσης» που προτείνει η Δραμαλιώτη, Π.Α. (2019) στη διατριβή της, προκύπτει από αδημοσίευτη έρευνα της ομάδας εργασίας της ΕΝΑΠ ΕΣΔΔΑ (Ένωση Αποφοίτων Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης) με τίτλο «Περίληψη Πρότασης Ομάδας Εργασίας για το επάγγελμα του αποφοίτου» (4/6/2018). Επιπλέον, σε αυτή την έρευνα γίνεται λόγος και για τη δημιουργία «Μονάδων Πολιτικής (Policy Units) ανά Υπουργείο» με στόχο και πάλι τον διυπουργικό συντονισμό.

επιτυχία ήταν τεράστια καθώς μεταξύ άλλων είχε τεθεί ως προτεραιότητα για δράση αυτή της μείωσης της λίστας αναμονής για τα χειρουργεία στα δημόσια νοσοκομεία που άγγιζε τους 40.000 πολίτες. Ο αριθμός έπειτα από την ανάληψη δράσης των «ομάδων κρούσης» μειώθηκε σε 10.000 μέσα σε δύο έτη (Δραμαλιώτη, Π.Α. 2019:312). Επομένως, πιθανότατα αυτή η έμφαση σε έναν συγκεκριμένο στόχο επιφέρει καλύτερα αποτελέσματα στην εφαρμογή της εκάστοτε δημόσιας πολιτικής, καθώς επιλύονται ταχύτερα εμπόδια που προκύπτουν κατά την πορεία υλοποίησης. Η υιοθέτηση τέτοιου είδους πρακτικών θα μπορούσε να συνεισφέρει σε μεγάλο βαθμό στην αποτελεσματικότερη λειτουργία του Κέντρου διακυβέρνησης.

Οι επονομαζόμενες «ομάδες κρούσης» διαφοροποιούνται από τις διυπουργικές υπηρεσιακές επιτροπές που γνωρίζουμε ως τώρα και οι οποίες δημιουργούνται με πρωτοβουλία του εκάστοτε Υπουργού και έχουν ως στόχο να προτείνουν νέες πολιτικές ύστερα από διαβουλεύσεις και συζητήσεις με αρμόδιους φορείς. Αυτές οι διυπουργικές επιτροπές πολλές φορές προωθούν τις επιλογές των Υπουργών που τις έχουν συγκροτήσει και επομένως εξυπηρετούν κατά κάποιον τρόπο δικές τους φιλοδοξίες, που μπορεί να έρχονται σε αντίθεση με τα γενικότερα σχέδια της πολιτικής της Κυβέρνησης. Ενώ, οι «ομάδες κρούσης» στελεχώνονται από άτομα που ορίζονται από το Κέντρο διακυβέρνησης, αυτά είναι ως επί το πλείστον εγνωσμένου κύρους, πανεπιστημιακοί και ειδικοί επιστήμονες αλλά και ιδιώτες, με εμπειρία πάνω στα ζητήματα επί των οποίων έχουν κληθεί να βοηθήσουν, ενώ σε αυτούς παρέχεται η κατάλληλη υλικοτεχνική υποδομή προκειμένου να επιτελέσουν το έργο τους χωρίς γραφειοκρατικού τύπου εμπόδια. Πάντως, οι «ομάδες κρούσης» συνιστώνται σε ειδικές περιπτώσεις και μάλιστα για κρίσιμες πολιτικές όπου αναμειγνύεται πληθώρα παραγόντων.

Εν κατακλείδι, η ελληνική διοίκηση αλλά και το κράτος εν γένει, είναι ανάγκη να εκσυγχρονιστούν, να γίνουν αποτελεσματικότερα και αποδοτικότερα. Επίσης, να κατορθώσουν να διαχειρίζονται δημόσια ζητήματα που απαιτούν άμεση λύση αλλά και γενικότερα να ανταποκριθούν στις ανάγκες των πολιτών και της εποχής που χαρακτηρίζεται από κρίσιμα δημοσιονομικά προβλήματα. Στο παρελθόν διατυπώθηκε ότι η «επανάδρυση του κράτους»⁴³ αποτελεί κλειδί προκειμένου η

⁴³ Η άποψη αυτή περί «επανάδρυσης του κράτους» βρίσκει και διαφωνίες με χαρακτηριστική την άποψη του Κοσμίδη, πρώην Γραμματέα της Κυβέρνησης και στενό συνεργάτη του Κ. Σημίτη. Σύμφωνα με τον Κοσμίδη, Σ. (2010:99) οι απόψεις περί «επανάδρυσης του κράτους» είναι άτοπες. Συγκεκριμένα, υποστήριξε ότι «διαφωνούμε με εντυπωσιασθητικές μεγαλοστομίες, όπως επανάδρυση του κράτους. Το κράτος υπάρχει και λειτουργεί, με αδυναμίες και παθογένειες. Δεν χρειάζεται και

ελληνική δημόσια διοίκηση να λειτουργήσει επιτελικά στο πεδίο των κεντρικών υπηρεσιών και εκτελεστικά όσον αφορά τις αποκεντρωμένες μονάδες της. Με αυτό τον τρόπο θα διαμορφωθεί ένα *κράτος-στρατηγείο* που θα εστιάζει στο να δοθούν κατευθύνσεις επιτελικού χαρακτήρα. Παράλληλα, αυτό θα είναι αρμόδιο για τον συντονισμό, ώστε να αναπτυχθούν και να λειτουργήσουν αποτελεσματικά οι σημαντικότεροι τομείς της δημόσιας πολιτικής, όπως για παράδειγμα αυτοί της οικονομίας και της κοινωνικής προστασίας (Μακρυδημήτρης, Α. 2006:119).

Σε μια περίοδο με σοβαρά οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα, ο βραχίονας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, το Κέντρο διακυβέρνησης, είναι επιτακτικό να λειτουργήσει μεθοδικά και κυρίως αποδοτικά για μεγαλύτερα οφέλη και ποιοτικότερη διακυβέρνηση.

Κεφάλαιο 5^ο

5. Συμπεράσματα

Οι υπηρεσίες που υπάγονται στον Πρωθυπουργό είναι η Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού, της Κυβέρνησης και του Συντονισμού. Στις δύο από αυτές, και συγκεκριμένα στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης και τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού, με το Ν. 4622/2019, επήλθαν τροποποιήσεις. Η πρώτη μετονομάστηκε σε Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, ενώ πλέον η Προεδρία της Κυβέρνησης περιλαμβάνει τόσο τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτικών, όσο και τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών.

Το Κέντρο διακυβέρνησης από το 2013, όποτε και συστάθηκε η Γενική Γραμματεία Συντονισμού, και έπειτα, φαίνεται να δίνει ιδιαίτερο βάρος στο συντονισμό της κυβερνητικής πολιτικής. Αυτό είναι αρκετά σημαντικό, εάν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι στη σημερινή εποχή η έλλειψη συντονισμού εξακολουθεί να αποτελεί θεμελιώδες πρόβλημα της δημόσιας διοίκησης αλλά και της δημόσιας πολιτικής. Ωστόσο, όσες προσπάθειες γίνουν για καλύτερο συντονισμό δεν είναι σίγουρο ότι θα πετύχουν καθώς κάθε σύστημα έχει τα δικά του χαρακτηριστικά. Επομένως, μια επιτυχημένη προσπάθεια εξαρτάται από πληθώρα παραγόντων.

Αναφορικά με την Ελλάδα και άρα το ελληνικό Κέντρο διακυβέρνησης, είναι σκόπιμο να οργανωθεί καλύτερα η λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου, καθώς αυτό αποτελεί το ανώτατο αποφασιστικό συλλογικό όργανο. Το Υπουργικό Συμβούλιο πρέπει να γίνει πιο λειτουργικό μέσα από τις τακτικές συνεδριάσεις κι αυτό γιατί θα έχει ως αποτέλεσμα την καλύτερη συνοχή της κυβερνητικής πολιτικής.

Με το Ν. 4622/2019 και τη δημιουργία της Προεδρίας της Κυβέρνησης γίνεται προσπάθεια να προαχθεί η συντονιστική λειτουργία του Κέντρου διακυβέρνησης και άρα και των Υπουργείων, μένει εντούτοις να αποδειχθεί στην πράξη εάν αυτή θα συμβάλει στη βελτίωση της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας των δημοσίων υπηρεσιών. Πάντως, η δημιουργία του ηλεκτρονικού συστήματος παρακολούθησης «Μαζί» αναμένεται να συνεισφέρει στην καλύτερη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών. Σε αυτό, όπως ήδη έχουμε αναφέρει, θα εισάγονται όλες οι ενέργειες σχετικά με το κυβερνητικό πρόγραμμα, θα ελέγχεται

η πορεία τους αλλά θα γίνονται και εμφανείς οι περιπτώσεις συναρμοδιότητας, είτε μεταξύ Υπουργείων, είτε μεταξύ δημοσίων φορέων. Επομένως, με αυτό τον τρόπο οι φορείς υλοποίησης της δημόσιας πολιτικής θα θέτουν σαφείς στόχους και θα επιδιώκουν να είναι αποτελεσματικοί, καθώς θα γνωρίζουν ότι η δράση τους παρακολουθείται από τον επικεφαλής του Κέντρου διακυβέρνησης, τον Πρωθυπουργό, ο οποίος θα παρεμβαίνει όπου κρίνεται απαραίτητο. Βέβαια, το σύστημα αυτό δεν έχει εφαρμοσθεί ακόμη, οπότε η αποτελεσματικότητά του θα φανεί στο μέλλον. Παρόλ' αυτά δείχνει να είναι μια καινοτόμα προσπάθεια για ένα καλύτερο μοντέλο διακυβέρνησης.

Προκειμένου να βελτιωθεί η διακυβέρνηση και η προγραμματική λειτουργία του κράτους, η κυβερνητική ατζέντα με τις προτεραιότητες της Κυβέρνησης χρειάζεται να γίνει δεσμευτική. Για την εφαρμογή των κυβερνητικών πολιτικών και το βέλτιστο συντονισμό προτείνονται ορισμένες προτάσεις, που έχουν αναλυθεί στο αντίστοιχο κεφάλαιο. Μια από αυτές είναι η δημιουργία «ομάδων κρούσης», που έχουν ως στόχο τον καλύτερο διυπουργικό συντονισμό. Οι ομάδες αυτές θα στελεχώνονται από εμπειρογνώμονες και ειδικούς πάνω σε ορισμένους τομείς, με αντικειμενικά και αξιοκρατικά κριτήρια. Επομένως, θα είναι εξειδικευμένες και η συνεισφορά τους στον συντονισμό ενδέχεται να είναι ωφέλιμη. Οπότε η υλοποίηση αυτής της ιδέας δείχνει να είναι εξίσου καινοτόμα. Ωστόσο, σε καμία περίπτωση η ιδέα αυτή δεν μπορεί να ακυρώσει την συνεισφορά των ηλεκτρονικών συστημάτων παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου στην κεντρική διοίκηση (Δραμαλιώτη, Π.Α. 2019:333).

Άλλωστε, οι υπηρεσίες που υπάγονται απευθείας στον Πρωθυπουργό, μέσω της υποβοήθησης του ιδίου, του Υπουργικού Συμβουλίου και κατ' επέκταση ολόκληρης της Κυβέρνησης, συμμετέχουν επί της ουσίας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων αλλά και στη γενικότερη διαμόρφωση των δημοσίων πολιτικών. Επί παραδείγματι, η Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού, δεδομένου ότι στελεχώνεται από άτομα που βρίσκονται στο στενό κύκλο του Πρωθυπουργού, μπορεί να του παρέχει χρήσιμες συμβουλές και τα απαιτούμενα δεδομένα, με σκοπό να επιλεγούν οι προσφορότερες λύσεις για την αντιμετώπιση των όποιων δημοσίων προβλημάτων.

Παρόλ' αυτά, το γεγονός ότι η Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού αποτελεί περισσότερο ένα προσωπικό γραφείο παρά ένα κέντρο εποπτείας και αξιολόγησης των επιπτώσεων των κυβερνητικών πολιτικών, σημαίνει ότι ίσως χρειάζεται να γίνουν ορισμένες τροποποιήσεις. Οι υπηρεσίες που υπάγονται άμεσα

στον Πρωθυπουργό συμπεραίνεται ότι πρέπει να ασκούν έναν περισσότερο επιτελικό παρά διοικητικό ρόλο. Η ενίσχυση της επιτελικότητας θα βοηθήσει στον βέλτιστο συντονισμό. Παράλληλα, η στελέχωση του Γραφείου του Πρωθυπουργού από μη μόνιμους υπαλλήλους, πέρα κάποιων εξαιρέσεων, καθιστά τον θεσμό αυτό ρευστό. Οι σύμβουλοι του Πρωθυπουργού είναι προσωρινοί καθώς κάθε Πρωθυπουργός επιλέγει να στελεχώσει το Γραφείο του με άτομα της εμπιστοσύνης του, τα οποία είναι ως επί το πλείστον μετακλητοί υπάλληλοι. Όπως είναι δε αναμενόμενο, η υπηρεσία αυτή του Πρωθυπουργού είναι έντονα πολιτικοποιημένη (Σωτηρόπουλος, Δ.Α. 2001:141-142).

Στο πλαίσιο της πολιτικοποίησης των υπαγόμενων στον Πρωθυπουργό υπηρεσιών το προσωπικό που τις στελεχώνει ικανοποιεί κατεξοχήν πολιτικές ανάγκες και όχι λειτουργικές που θα ενίσχυαν τη διακυβέρνηση. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με τον παραγκωνισμό του Υπουργικού Συμβουλίου, που έχει επισημανθεί, οδηγούν σε ένα αδύναμο Κέντρο διακυβέρνησης. Υπό την έννοια αυτή, απαιτείται ενίσχυση του συντονιστικού χαρακτήρα των εν λόγω υπηρεσιών. Σύμφωνα δε με τους Featherstone και Papadimitriou τα παραπάνω καταδεικνύουν το “*paradox of the Prime Minister’s position*” (2015:207). Πάντως, το ζήτημα της μείωσης του αριθμού των μετακλητών υπαλλήλων και της στελέχωσης των Γραμματειών που υπάγονται στον Πρωθυπουργό με τακτικό προσωπικό φαίνεται ότι αντιμετωπίστηκε με τον πρόσφατο νόμο του 2019.

Η Ελλάδα πρέπει να ενισχύσει το Κέντρο διακυβέρνησης και συγκεκριμένα να ενισχύσει τόσο θεσμικά όσο και οργανωτικά την υποστήριξη προς τον Πρωθυπουργό. Παρά την τάση πρωθυπουργοκεντρισμού (*primus solus*) του ελληνικού πολιτικού συστήματος, ο πυρήνας της διακυβέρνησης της χώρας χρειάζεται να λειτουργεί συλλογικά και ενιαία. Μάλιστα, ο Smith M.G. (1999:105) στο βιβλίο του με τίτλο *The Core Executive in Britain* επισημαίνει χαρακτηριστικά ότι “*The Prime Minister can neither govern -as governing occurs through a myriad of institutions- nor actually make decisions without dependence on a whole range of other actors and institutions, and without taking account of structural context*” (Elgie, R. 2011:8). Συνεπώς, η συνεργασία με όλες τις υπηρεσίες και τα θεσμικά όργανα του Κέντρου διακυβέρνησης κρίνεται απαραίτητη προκειμένου για τη διακυβέρνηση της χώρας και εν τέλει τη λήψη αποφάσεων. Η συλλογικότητα είναι στοιχείο καλής διακυβέρνησης.

Οι υπηρεσίες που υπάγονται στον Πρωθυπουργό είναι ανάγκη να γίνουν πιο ευέλικτες, με καλύτερη οργάνωση και μικρότερο μέγεθος. Αμφισβητείται δε εάν αυτές χρειάζεται να στελεχώνονται από πλειάδα υπαλλήλων ή είναι προτιμότερο να συρρικνωθεί εν γένει το μέγεθος του Κέντρου διακυβέρνησης. Ενώ, σκόπιμη είναι η ως έναν βαθμό σταθεροποίηση του κυβερνητικού και διοικητικού σχήματος με την αποφυγή συνεχών κυβερνητικών ανασχηματισμών (Δραμαλιώτη, Π.Α. 2019:334). Μένει να φανεί σε επίπεδο διοικητικής πρακτικής εάν η νεοπαγής Προεδρία της Κυβέρνησης θα λειτουργήσει αποτελεσματικότερα.

Κλείνοντας, οι υπηρεσίες που υπάγονται στον Πρωθυπουργό αλλά και το ευρύτερο Κέντρο διακυβέρνησης θα πρέπει να διασφαλίσουν μια σταθερή θεσμική οργάνωση που θα διατηρείται στο χρόνο και δεν θα χαρακτηρίζεται από συνεχόμενες αλλαγές. Η σταθεροποίηση του κυβερνητικού μηχανισμού και η ενίσχυση της συντονιστικής λειτουργίας των υπηρεσιών υπό τον Πρωθυπουργό θα οδηγήσει σε αναβάθμιση του ρόλου τους ως οργάνων και θεσμοί που συμβάλλουν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και στον σχεδιασμό της δημόσιας πολιτικής. Συνεπώς, η ενίσχυση της επιτελικής λειτουργίας τους κρίνεται απαραίτητη.

Βιβλιογραφία

Ελληνική Βιβλιογραφία

- 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», Κεφάλαιο Β', παρ. 1, σελ. 4.
- Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης», https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=7a75857c-3132-4629-a438-a96000ead82 (24/12/2019).
- Δραμαλιώτη, Π.Α., (2019) «Η οδύσσεια του συντονισμού: ρυθμιστική συνοχή και συντονισμός στην καρδιά της κυβέρνησης: ελληνική περίπτωση: η ορθή εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ» [διδακτορική διατριβή]. Αθήνα: Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου.
- Drog, Y. (επιμ.-μτφρ. Παπαναστασόπουλος Ν., Χονδρολέου Γ.), (2008). *Η ικανότητα της διακυβέρνησης*, Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης.
- Εγχειρίδιο για τις διαδικασίες διωπουργικού συντονισμού της Ελληνικής Κυβέρνησης- Ιούνιος 2018, <http://www.ggk.gov.gr/?p=6101> (28/12/2019).
- Επόμενη ημέρα: Υποστήριξη και Παρακολούθηση Κυβερνητικού Έργου (10/07/2019) από «Αυτό είναι το πληροφοριακό σύστημα «Μαζί» που έθεσε σε λειτουργία το Μαξίμου», (10/07/2019). Πρώτο Θέμα, <https://www.protothema.gr/politics/article/907458/auto-einai-to-pliροφοριαko-sustima-mazi-pou-ethese-se-leitourgia-to-maximou/> (30/12/2019).
- Ζαρωτιάδης, Γ. (2011) *Βασικές αρχές Management*. Κείμενο/Εκπαιδευτικό υλικό. Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης, Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων, <http://repository.edulll.gr/1328> (Τελευταία πρόσβαση 15/10/2019).
- Ζέρβας, Ν. Σπ. (2017) «Ο αδύναμος κυβερνητικός συντονισμός ως απόρροια των πληθωρικών κυβερνήσεων και του κατακερματισμένου κέντρου διακυβέρνησης» σε Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου τ. 30, σελ. 360-369, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα,

https://www.academia.edu/35194554/3%CE%BF_2017_%CF%83%CE%B5%CE%BB_360-369 (Τελευταία πρόσβαση 4/11/2019).

- Η επισκόπηση του Τύπου (08/08/2019).
https://www.minedu.gov.gr/publications/docs2019/PRESS_PDF_20190808-4.pdf (28/12/2019).
- Θεοφανίδης, Σ.Μ. (1989). *Πώς θα γίνετε καλύτερος πρωθυπουργός, υπουργός, διοικητής*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Καρκατσούλης, Π., (2019) «*Δημόσια Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση: Χρηστή διακυβέρνηση, ανάπτυξη, καλύτερες υπηρεσίες στον πολίτη*», Ελλάδα 2021, ΚΕΦΙΜ. <https://www.kefim.org/wp-content/uploads/2019/04/%CE%95%CE%BB%CE%BB%CE%AC%CE%B4%CE%B1-2021-%CE%94%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%B1-%CE%94%CE%B9%CE%BF%CE%AF%CE%BA%CE%B7%CF%83%CE%B7-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%91%CF%85%CF%84%CE%BF%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%AF%CE%BA%CE%B7%CF%83%CE%B7.pdf> (8/12/2019).
- Μακρυδημήτρης, Α. (1991). *Διοικητικές Μελέτες*, Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Μακρυδημήτρης, Α. (1992). *Η Οργάνωση της Κυβέρνησης: Ζητήματα Συνοχής και Διαφοροποίησης*, Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Μακρυδημήτρης, Α., Μιχαλόπουλος, Ν., επιμ. (2000). *Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για την δημόσια διοίκηση 1950-1998*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Μακρυδημήτρης, Α. (2006). *Κράτος και Κοινωνία των πολιτών*, Διασταυρώνουν απόψεις για το θέμα ο Μουζέλης Ν. με το Δημητράκο Δ., Αθήνα: Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις.
- Μακρυδημήτρης, Α., Πραβίτα, Μ.-Η. (2012). *Δημόσια Διοίκηση: Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*. Ε' έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μακρυδημήτρης, Α. (2013). *Υφαίνοντας τον Ιστό της Πηνελόπης. Διοίκηση και Δημοκρατία στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

- Μακρυδημήτρης, Α., Πρεβεδούρου, Ε., Δετσαρίδης, Χ. και Πραβίτα, Μ.-Η. (επιμ.), (2013). *5^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Αναδιοργάνωση της Διοίκησης και του Κράτους στη μετά το «Μνημόνιο» Εποχή*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.
http://www.pspa.uoa.gr/fileadmin/pspa.uoa.gr/uploads/Research/EDE/Conferences/SDE_2013/Conference_Proceedings.pdf (10/12/2019).
- Μανδραβέλης, Π. (08/08/2019). «Το μη επιτελικό κράτος», *Η Καθημερινή*.
<https://www.kathimerini.gr/1037543/opinion/epikairothta/politikh/to-mh-epiteliko-kratos> (27/12/2019).
- Πελώνη, Α. (11/07/2019). «Τα μυστικά του «Μαζί» μέσα από επτά ερωτήσεις και απαντήσεις».
<https://www.kathimerini.gr/1033387/gallery/epikairothta/politikh/ta-mystika-toy-mazi-mesa-apo-epta-erwthseis-kai-apanthseis> (27/12/2019).
- Πραβίτα, Μ.-Η. (2013) «*Τα προβλήματα συντονισμού και η συλλογικότητα της κυβέρνησης*» στο *Σύνταγμα, Δημοκρατία και Πολιτειακοί Θεσμοί*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 271-295
- Πραβίτα, Μ.-Η. (2014). «Όψεις Συλλογικότητας στη Λειτουργία της Κυβέρνησης: Η περίπτωση των κυβερνήσεων συνεργασίας στην εποχή του μνημονίου», στο *4ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων - Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση: Προοπτικές, Δυνατότητες, Αδυναμίες*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 435-466
- Σβέρκου, Α. (2007). «*Πολιτικές για τη βελτίωση της οργάνωσης, λειτουργίας και στελέχωσης της Δημόσιας Διοίκησης*» [τελική εργασία]. Τμήμα Γενικής Διοίκησης, Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης.
https://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esdd/18/2/1219.pdf (14/12/2019).
- Σιαδήμας, Α. (15/06/2019). «Το «επιτελικό κράτος» του Μητσοτάκη: Το σχέδιο διακυβέρνησης του προέδρου της Ν.Δ., αν κερδίσει τις εκλογές, Real News».
https://media.real.gr/filesystem/Multimedia/pdf/300_id30354.pdf (30/12/2019).
- Σπανού, Κ. (συντονισμός-επιμέλεια), (2018). «*Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης: Επισκόπηση, Περιγραφή, Αποτίμηση. Επιτελική Σύνοψη*», Αθήνα: ΕΛΙΑΜΕΠ, Εκδόσεις Παπαζήση.

<https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2018/11/metarrythmiseis-sth-dimosia-dioikisi-sti-diarkeia-tis-krisis.pdf> (13/12/2019).

- Σωτηρόπουλος, Δ.Α. (2001). *Η κορυφή του πελατειακού κράτους, Οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση των ανώτερων βαθμίδων της κεντρικής διοίκησης στην Ελλάδα, 1974-2000*. Αθήνα: Εκδόσεις Ποταμός.
- Τριανταφύλλου, Ε. (29/06/2014). «Υπουργοί υπό στενή επιτήρηση». <https://www.kathimerini.gr/774030/article/epikairothta/politikh/ypourgoi-ypo-stenh-epithrhsh> (20/12/2019).
- Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση, Ιανουάριος 2012. http://www.opengov.gr/minreform/wpcontent/uploads/downloads/2012/01/lef_ki_vivlos.pdf (12/12/2019).

Ξενόγλωσση βιβλιογραφία

- Alessandro, M., Lafuente, M., Santiso, C. (2013). The Role of the Centre of Government, A Literature Review, Inter-American Development Bank, Institutions for Development, Technical Note No. IDB-TN-581. <https://publications.iadb.org/en/role-center-government-literature-review> (29/12/2012).
- Buckley, S. (2006). *“The Prime Minister and Cabinet”*. Edinburgh: Edinburgh University Press. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/10.3366/j.ctt1s473x6> (2/11/2019).
- Downs, A. (1964) *“Inside Bureaucracy”*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, <https://www.rand.org/pubs/papers/P2963.html>. (15/10/2019).
- Elgie, R. (2011) “Core executive studies two decades on”. *Public Administration* Vol. 89(1) (p. 64-77). <https://core.ac.uk/download/pdf/147608473.pdf> (2/1/2020).
- Featherstone, K., Papadimitriou, D. (2013), “The Emperor Has No Clothes! Power and Resources within the Greek Core Executive”. *Governance* vol. 26:523-545. https://www.academia.edu/7954664/The_Emperor_Has_No_Clothes_Power_and_Resources_within_the_Greek_Core_Executive (17/11/2019)

- Featherstone, K., Papadimitriou, D. (2015) *Prime ministers in Greece: the paradox of power*. Oxford: Oxford University Press. [https://books.google.gr/books?id=ghOCCQAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=Featherstone,+Kevin+and+Papadimitriou,+Dimitris+\(2015\)+Prime+ministers+in+Greece:+the+paradox+of+power.+Oxford+University+Press,+Oxford&hl=el&sa=X&ved=0ahUKEwjxrPi51OzmAhXPKFAKH6Y6NCGQQ6AEIKTAA#v=onepage&q=Featherstone%20Kevin%20and%20Papadimitriou%20Dimitris%20\(2015\)%20Prime%20ministers%20in%20Greece%3A%20the%20paradox%20of%20power.%20Oxford%20University%20Press%20Oxford&f=false](https://books.google.gr/books?id=ghOCCQAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=Featherstone,+Kevin+and+Papadimitriou,+Dimitris+(2015)+Prime+ministers+in+Greece:+the+paradox+of+power.+Oxford+University+Press,+Oxford&hl=el&sa=X&ved=0ahUKEwjxrPi51OzmAhXPKFAKH6Y6NCGQQ6AEIKTAA#v=onepage&q=Featherstone%20Kevin%20and%20Papadimitriou%20Dimitris%20(2015)%20Prime%20ministers%20in%20Greece%3A%20the%20paradox%20of%20power.%20Oxford%20University%20Press%20Oxford&f=false) (2/1/2020).
- Hammond, T. (2007). “In Defence of Luther Gulick’s “Notes on the Theory of Organization”. *Public Administration* Vol. 68 (p. 143-173). https://www.researchgate.net/publication/230245230_In_Defence_of_Luther_Gulick's_Notes_on_the_Theory_of_Organization (4/11/2019).
- Newbold, S.P., Terry, L.D. (2006). “The President’s Committee on Administrative Management: The Untold Story and the Federalist Connection”. *Administration & Society* Vol. 38(5) (p. 522-555). <https://doi.org/10.1177/009539970603800503> (29/10/2019).
- OECD (2004). “Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office Comparative; Analysis of OECD Countries, CEECs and Western Balkan Countries”, SIGMA Papers, No. 35, Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5kml60v4x2f6-en>.
- OECD (2011). Greece: Review of the Central Administration, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. - Ανεπίσημη μετάφραση της Έκθεσης του ΟΟΣΑ για την ελληνική Κεντρική Διοίκηση-ΕΣΣΔ και ΕΣΔΔΑ (2011). <https://docplayer.gr/580166-Anepisimi-metafrasi-tis-ekthesis-toy-oosa-gia-tin-elliniki-kentriki-dioikisi-2011.html> (8/12/2019).
- OECD (2012), Greece: Review of the Central Administration (Greek version): OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264179158-el> (Τελευταία πρόσβαση 25/10/2019).
- OECD (2014). Centre Stage: Driving Better Policies from the Centre of Government, 33rd meeting of Senior Officials from Centres of Government,

8-10 October 2014, Vienna, Austria.

[https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/MPM\(2014\)3/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/MPM(2014)3/en/pdf) (27/12/2019).

- OECD (2019). *Government at a Glance 2019*, Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>. (29/12/2019).
- Peters, B.G. (1998). “Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination”. *Public Administration* Vol. 76 (p. 295-311). https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4645127/mod_resource/content/1/peters1998%20Coordination.pdf (Τελευταία πρόσβαση 25/10/2019).
- Peters, B.G. (2018). “The challenge of policy coordination” . *Policy Design and Practice*. 1:1 (p. 1-11). <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/25741292.2018.1437946> (Τελευταία πρόσβαση 29/10/2019).
- Sabatier, P., Mazmanian, D. (1979). “The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives”. *Policy Analysis* Vol. 5(4) (p. 481-504). <http://www.jstor.org/stable/42783358> (Τελευταία πρόσβαση 30/10/2019).
- Smith, M. J. (1999). *The Core Executive in Britain*, London: Macmillan.
- World Bank (2015). *Serbia - Systematic country diagnostic* (English). Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/559891468190740263/Serbia-Systematic-country-diagnostic> (4/11/2019).