



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών

Σχολή Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης

Πτυχιακή Εργασία

**ΤΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ:
Η ΓΝΩΣΙΑΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ
ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΤΟ «ΕΠΙΤΕΛΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ»**

Παναγιώτης Νικολακόπουλος
Αριθμός Μητρώου Φοιτητή: 1342202000148

Επιβλέπον μέλος Δ.Ε.Π.: Κ. Σπανού, Καθηγήτρια

Αθήνα

2024



HELLENIC REPUBLIC
**National and Kapodistrian
University of Athens**

School of Economics and Political Sciences
Department of Political Science and Public Administration

Bachelor's Thesis

**THE CENTER OF GOVERNMENT IN GREECE:
THE COGNITIVE APPROACH TO PUBLIC
POLICY AND THE “EXECUTIVE STATE”**

Panagiotis Nikolakopoulos
Registration No.: 1342202000148

Supervisor: C. Spanou, Professor

Athens

2024

«Τα γεγονότα είναι ακριβώς αυτό που δεν υπάρχει, μόνο ερμηνείες.
[...] Στο βαθμό που η λέξη «γνώση» έχει κάποιο νόημα, ο κόσμος δύναται
να γίνει γνωστός· όμως δύναται να ερμηνευθεί διαφορετικά, δεν έχει ένα
νόημα, αλλά αναρίθμητα νοήματα.»

Friedrich Nietzsche, «*Η θέληση για δύναμη*» (1901)

Περίληψη

Η ενίσχυση των θεσμών και η μεταρρύθμιση της λειτουργίας του κέντρου διακυβέρνησης στην Ελλάδα ώστε να ασκεί αποτελεσματικά στρατηγικές λειτουργίες και οριζόντιο συντονισμό αποτελούσε επανειλημμένη σύσταση και πάγια πρόκληση, πλην όμως δεν αναγνωρίστηκε από τους πολιτικούς δρώντες, οι οποίοι αναπαρήγαν το κρατούν δυσλειτουργικό «παράδειγμα» οργάνωσης και λειτουργίας του, ως «πρόβλημα» και ενεγράφη στην ατζέντα από εξωτερικούς δρώντες κατά τη διάρκεια των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής. Η αντίληψή τους για το «πρόβλημα» και την ενδεδειγμένη «λύση» ενέπνευσε το νόμο 4622/2019 περί «επιτελικού κράτους» ο οποίος προκάλεσε σφοδρή πολιτική αντιπαράθεση που έκτοτε ανακινείται διαρκώς υπό τη μορφή της παρεμπόπτουσας σύγκρουσης με επίκεντρο το «επιτελικό κράτος». Το παρόν πόνημα επιστρατεύει τη γνωσιακή προσέγγιση των πλαισίων δημόσιας πολιτικής για να διαγνώσει τις βασικές συνιστώσες και να εντοπίσει τα αίτια της εμφάνισης και της αναπαραγωγής της ατέρμονος πολιτικής σύγκρουσης βάσει της ποιοτικής μεθοδολογίας της ανάλυσης πλαισίων που διενεργήθηκε σε επίσημα κείμενα και πολιτικές ομιλίες, ώστε να καταγράψει τα εκατέρωθεν πλαίσια περί «επιτελικού κράτους». Διαπιστώνει δε πως οφείλεται στην επιβεβαίωση της περιοριστικής αντίληψης του αντίρροπου πλαισίου, ώστε αυτό δεν παραγκωνίζεται, αλλά συνυπάρχει και τελεί σε ανταγωνιστική σχέση με το πλαίσιο που τεκμηριώνει την αναγκαιότητα και την καταλληλότητά του.

Λέξεις - κλειδιά: *N. 4622/2019, επιτελικό κράτος, κέντρο διακυβέρνησης, γνωσιακή προσέγγιση, πλαίσια δημόσιας πολιτικής*

Abstract

Strengthening the institutions and reforming the functioning of the center of government in Greece in order to effectively perform strategic functions and horizontal coordination was a repeated recommendation and a constant challenge, but it was not recognized by political actors, who reproduced the prevailing dysfunctional “policy paradigm” of its organization and functioning, as a “problem” and was put on the agenda by external actors during the Economic Adjustment Programs. Their perception of the “problem” and the appropriate “solution” inspired the Law 4622/2019 on the “executive state”, which provoked a fierce political debate that has since then been constantly stirred up in the form of an incidental conflict centered on the “executive state”. This thesis draws on the cognitive approach of policy frames to diagnose the main components and identify the causes of the emergence and reproduction of the perpetual political conflict based on the qualitative methodology of framework analysis conducted on official texts and political speeches in order to document the frames of the “executive state” on both sides. It finds that the conflict is due to the affirmation of the restrictive perception of the countervailing frame, so that it is not sidelined, but coexists and is in competition with the frame that documents its necessity and appropriateness.

Keywords: *Law 4622/2019, executive state, steering state, center of government, cognitive approach, policy frames*

Πίνακας περιεχομένων

Κατάλογος πινάκων & σχημάτων	13
Βραχυγραφίες & αρκτικόλεξα	15
Πρόλογος	17
Εισαγωγή	19
Α' Μέρος: Βιβλιογραφική επισκόπηση.....	23
Κεφάλαιο 1: Το επιτελικό κράτος και το κέντρο διακυβέρνησης.....	25
1.1. Επιτελική λειτουργία, διακυβέρνηση και επιτελικό κράτος	25
1.2. Το επιτελικό κέντρο διακυβέρνησης	31
Κεφάλαιο 2: Η επιτελική λειτουργία του κέντρου διακυβέρνησης στην Ελλάδα	33
2.1. Όψεις της επιτελικής λειτουργίας του κέντρου διακυβέρνησης	33
2.1.1. Ο Πρωθυπουργός.....	33
2.1.2. Το Υπουργικό Συμβούλιο	35
2.1.3. Οι υπαγόμενες στον Πρωθυπουργό αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες.....	35
2.1.4. Ο Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης και ο Υπουργός Επικρατείας.....	38
2.1.5. Το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης	39
2.1.6. Το Υπουργείο Συντονισμού	39
2.1.7. Το Υπουργείο Οικονομικών.....	41
2.2. Αξιολόγηση της επιτελικής λειτουργίας του κέντρου διακυβέρνησης	42
Κεφάλαιο 3: Ο νόμος 4622/2019: Αποστολή, οργάνωση και λειτουργία του «επιτελικού κράτους»	49
3.1. Αποστολή του «επιτελικού κράτους».....	50
3.2. Οργάνωση του «επιτελικού κράτους».....	50
3.2.1. Ο «επιτελικός» ρόλος των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων	50
3.2.2. Ο «επιτελικός» ρόλος της Προεδρίας της Κυβέρνησης	52
3.3. Λειτουργία του «επιτελικού κράτους»	55
3.3.1. Προγραμματισμός του κυβερνητικού έργου	55
3.3.2. Παρακολούθηση και αξιολόγηση της εφαρμογής του κυβερνητικού έργου	56
3.3.3. Νομοπαρασκευή	57
Β' Μέρος: Ποιοτική έρευνα.....	59
Κεφάλαιο 4: Μεθοδολογία	61

4.1. Επιλογή ερευνητικής μεθόδου και χρονικής περιόδου	61
4.2. Επιλογή μονάδων ανάλυσης και δείγματος της έρευνας	61
4.3. Μέθοδος ανάλυσης των δεδομένων	63
4.4. Περιορισμοί της έρευνας.....	63
Κεφάλαιο 5: Ευρήματα.....	65
Συμπέρασμα.....	69
Βιβλιογραφικές αναφορές.....	75
Ξενόγλωσσες βιβλιογραφικές αναφορές.....	75
Ελληνικές βιβλιογραφικές αναφορές	77

Κατάλογος πινάκων & σχημάτων

Πίνακες

Πίνακας 1: Τα πλαίσια υπέρ του «επιτελικού κράτους».....66

Πίνακας 2: Τα πλαίσια κατά του «επιτελικού κράτους».....68

Σχήματα

Σχήμα 1: Φαύλος κύκλος αναπαραγωγής της πολιτικής αντιπαράθεσης72

Βραχυγραφίες & αρκτικόλεξα

ΑΝ	Αναγκαστικός Νόμος
βλ.	βλέπε
επ.	επόμενα
ΝΔ	Νομοθετικό Διάταγμα
ν.	νόμος
ό.π.	όπως παραπάνω
ΠΑΣΟΚ	Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κόμμα
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΣΥΡΙΖΑ	Συνασπισμός Ριζοσπαστικής Αριστεράς
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

Πρόλογος

Η ανά χείρας πτυχιακή εργασία εκπονήθηκε κατά την πρόβλεψη του προγράμματος προπτυχιακών σπουδών του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών και υπό την επίβλεψη της καθηγήτριας, κυρίας Κ. Σπανού.

Η ανάλυση του παρόντος πονήματος αφορμάται από την τρέχουσα σφοδρή πολιτική αντιπαράθεση περί «επιτελικού κράτους» η οποία προέκυψε εξαιτίας των πρόσφατων μεταβολών στη διαρρύθμιση και τη λειτουργία του κέντρου διακυβέρνησης και έκτοτε ανακινείται και επανέρχεται διαρκώς υπό τη μορφή παρεμπιπτούσων συγκρούσεων. Αποτυπώνει δε το ενδιαφέρον μου για τη γνωσιακή προσέγγιση των δημοσίων πολιτικών για τη δημόσια διοίκηση και ως εκ τούτου επιστεγάζει με τον πλέον παραγωγικό και δημιουργικό τρόπο τις προπτυχιακές σπουδές μου.

Εκφράζω την απεριόριστη ευγνωμοσύνη μου στην καθηγήτρια, κυρία Κ. Σπανού, στην οποία οφείλω τη μύηση και τον ενθουσιασμό μου για τη Διοικητική Επιστήμη και την Ανάλυση της Δημόσιας Πολιτικής, για την αποδοχή της πρότασής μου να επιβλέψει τη συγγραφή του παρόντος πονήματος και την εμπιστοσύνη της, αλλά και για την καταλυτική καθοδήγηση, τις εποικοδομητικές παραινέσεις και την ευχάριστη συνεργασία μας.

Αθήνα, 16 Ιουλίου 2024

Παναγιώτης Νικολακόπουλος

Εισαγωγή

Κατά την υπαγωγή της Ελλάδας στο πρώτο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής (2010), η δυσμενής θέση της οικονομίας της ανήχθη μεταξύ άλλων παραγόντων στην πλημμέλεια της επιτελικής λειτουργίας του κέντρου διακυβέρνησης. Η μεταρρύθμιση, λοιπόν, του συστήματος κεντρικού συντονισμού διά της οργανωτικής αναδιάρθρωσης και της λειτουργικής ενίσχυσης των θεσμών του πυρήνα της εκτελεστικής εξουσίας ενεγράφη στην ατζέντα από τους εξωτερικούς δρώντες, ήτοι το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (το οποίο στο τρίτο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής αντικαταστάθηκε από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας), την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (OECD, 2011a· Σπανού, 2018).

Προηγουμένως, όμως, παρά την επανειλημμένη διαπίστωση της ανεπάρκειας των στρατηγικών λειτουργιών και του διυπουργικού συντονισμού και την πάγια προτροπή προς την ενίσχυσή τους, το ζήτημα του κεντρικού συντονισμού δεν αναγνωρίστηκε από τους πολιτικούς δρώντες ως «πρόβλημα» που επέτασσε τη μεταρρύθμισή του (Σπανού, ό.π.). Το «παράδειγμα» (paradigm) οργάνωσης και λειτουργίας του κέντρου της Κυβέρνησης που διαμορφώθηκε από τον Πρωθυπουργό Κ. Καραμανλή βάσει της πολιτικής συγκυρίας ενείχε γνωρίσματα που παρήγαν αναπόδραστες δυσλειτουργίες και υπονόμευαν την επιτελική λειτουργία του, πλην όμως εδραιώθηκε από τους επιγενομένους Πρωθυπουργούς με όρους «εξάρτησης από την προηγούμενη πορεία» (path dependence) και δεν ανετράπη με όρους «αλλαγής παραδείγματος» (paradigm shift) (Featherstone & Παπαδημητρίου, 2019).

Η αυστηρή πίεση των δεσμεύσεων των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής (2010-2018) για τη μεταρρύθμιση του κεντρικού συντονισμού δεν έκαμψε την ισχύ του κρατούντος «παραδείγματος». Η αντίληψη, όμως, των εξωτερικών δρώντων περί του «προβλήματος» της πολιτικής φύσης του συντονισμού και της θεσμικής υπανάπτυξης των δομών του κέντρου διακυβέρνησης, αλλά και την κατεύθυνση της μεταρρύθμισής του συνεισέφερε τις ιδέες και τα επιχειρήματα που ενέπνευσαν και αποτυπώθηκαν στη νομοθετική πρωτοβουλία της Κυβέρνησης του Κ. Μητσοτάκη αμέσως μετά τις εκλογές της 7^{ης} Ιουλίου 2019 για τη θέσπιση του «επιτελικού κράτους» (Σπανού, ό.π.).

Τα πολιτικά κόμματα πάντως πλην της Νέας Δημοκρατίας δε συμμερίστηκαν την προσέγγιση του «προβλήματος» και την επιχειρηματολογία της Κυβέρνησης για την αναγκαιότητα και την καταλληλότητα των υπεσχημένων μεταβολών. Η εισαγωγή του

σχεδίου νόμου στη Βουλή προς ψήφισή του προκάλεσε οξεία πολιτική σύγκρουση η οποία έκτοτε ανακινείται ακατάπαυστα από τους πολιτικούς δρώντες στο μέτρο που επανέρχεται υπό τη μορφή παρεμπίπτουσας μομφής κατά της επίδοσης και της αποτελεσματικότητας της κυβερνητικής πολιτικής που εστιάζεται στην έννοια του «επιτελικού κράτους» και απηχεί την αποκλίνουσα τάση των προσλήψεων του «προβλήματος» και της «λύσης» του.

Το ανά χείρας πόνημα, λοιπόν, επιχειρεί να εξετάσει την τρέχουσα και ατέρμονα πολιτική αντιπαράθεση περί «επιτελικού κράτους», ώστε να εντοπίσει τα βασικά αίτια και τις κύριες συνιστώσες της και να αναδείξει τους μηχανισμούς μέσω των οποίων αναφύεται και αναπαράγεται ως εκκρεμούσα και παρεμπίπτουσα σύγκρουση με σταθερά επίκαιρο χαρακτήρα, υπό το πρίσμα των θεωρητικών υποθέσεων της γνωσιακής προσέγγισης των «πλαισίων δημόσιας πολιτικής» (policy frame) τα οποία προκύπτουν από την «πλαισίωση» (framing), ήτοι τις διαδικασίες επιλογής, οργάνωσης, ερμηνείας και νοηματοδότησης των στοιχείων που συνθέτουν τις δημόσιες πολιτικές. Συνιστούν δε νοητικά συμπλέγματα γεγονότων, θεωριών, συμφερόντων και αξιών που παρέχουν θεωρήσεις της εμπειρίας και προδιαγράφουν τη δράση των δρώντων στο βαθμό που περιορίζουν την αντίληψή τους. Τα πλαίσια δημόσιας πολιτικής εγγράφονται μέσω του «λόγου» (discourse) στο περιεχόμενο των δημοσίων πολιτικών όπου αποτυπώνονται γνωσιακά πρότυπα που εντοπίζουν αιτιώδεις συνάφειες και προκρίνονται λύσεις βάσει της αναγκαιότητας και του συμφέροντος και κανονιστικά πρότυπα που νομιμοποιούν τις λύσεις βάσει της καταλληλότητάς τους (Goffman, 1974· Hajer & Laws, 2006· Muller & Surel, 2002· Parsons, 1996· Rein & Schön, 1993· Surel, 1998).

Η παρούσα πτυχιακή εργασία αφορμάται από την εμπειριστατωμένη εξέταση της βιβλιογραφίας περί επιτελικού κράτους. Προσδιορίζει το εννοιολογικό περιεχόμενο της αναλυτικής διάκρισης μεταξύ στρατηγικής και εκτελεστικής συνιστώσας της δημόσιας δράσης και πραγματεύεται τη μετάβαση στο «παράδειγμα» του κράτους-στρατηγείου. Περιγράφει δε πώς η αναθεώρηση της εννοιολόγησης της επιτελικής λειτουργίας αποτυπώνεται στα κύρια γνωρίσματα της οργάνωσης και της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και τις βασικές λειτουργίες τις οποίες οφείλουν να ασκούν οι δομές του στρατηγικού κέντρου διακυβέρνησης (Κεφάλαιο 1).

Έπεται η ιστορική εξέταση της επιτελικής διάστασης του κέντρου διακυβέρνησης στην Ελλάδα, ώστε να αναδειχθούν τα θεμελιώδη ποιοτικά χαρακτηριστικά των διαδικασιών του προγραμματισμού, της παρακολούθησης και του συντονισμού της υλοποίησης των δημοσίων πολιτικών. Η πλημμέλεια της στρατηγικής λειτουργίας και η

προτροπή προς την ενίσχυση του επιτελικού χαρακτήρα του κέντρου διακυβέρνησης προβάλλονται στη διαχρονία τους με την περιδιάβαση στα πορίσματα των εκθέσεων εμπειρογνομόνων που εκπονήθηκαν κατά την περίοδο από τη λήξη του Β' Παγκοσμίου Πολέμου έως την πρόσφατη νομοθετική πρωτοβουλία περί «επιτελικού κράτους» (Κεφάλαιο 2).

Η ανάλυση επιστεγάζεται με τη διεξοδική έκθεση των μεταβολών που επήλθαν στην αποστολή της κεντρικής δημόσιας διοίκησης, τη θέση των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων, τη διαρρύθμιση των αυτοτελών δημοσίων υπηρεσιών που υπάγονται στον Πρωθυπουργό και τις βασικές επιτελικές λειτουργίες στον πυρήνα της Κυβέρνησης μετά την ψήφιση του νόμου 4622/2019 (Κεφάλαιο 3).

Αντλώντας από τα συμπεράσματα της θεωρητικής πραγμάτευσης της κατάστασης και της εξέλιξης των δομών του κέντρου διακυβέρνησης στην Ελλάδα, επιχειρείται η εμπειρική ποιοτική προσέγγιση του ερευνητικού ερωτήματος μέσω της μεθοδολογίας της ανάλυσης πλαισίων (framework analysis). Προκειμένου για τη διάγνωση και την περιγραφή των κύριων συνιστωσών των εκατέρωθεν πλαισίων δημόσιας πολιτικής της πολιτικής αντιπαράθεσης περί «επιτελικού κράτους», ήτοι το μεν πλαίσιο τεκμηρίωσης της αναγκαιότητας και της καταλληλότητάς του που νομιμοποιεί τις μεταβολές και το δε πλαίσιο αμφισβήτησης της ορθότητάς του που ενθαρρύνει τη σύγκρουση, το εύρος της ανάλυσης περιέλαβε τη μελέτη επισήμων κειμένων και πολιτικών ομιλιών κατά την περίοδο από την εισαγωγή του σχεδίου νόμου προς συζήτηση και επεξεργασία έως την ψήφισή του για να καταγραφούν τα γνωσιακά πρότυπα κατά τη σύλληψή τους (Κεφάλαιο 4 & Κεφάλαιο 5).

Α' Μέρος
Βιβλιογραφική επισκόπηση

Κεφάλαιο 1

Το επιτελικό κράτος και το κέντρο διακυβέρνησης

1.1. Επιτελική λειτουργία, διακυβέρνηση και επιτελικό κράτος

Ο όρος «επιτελικό κράτος»¹ παραπέμπει στην κεφαλαιώδη για τη Διοικητική Επιστήμη διάκριση «επιτελικών» αφ' ενός και «εκτελεστικών» αφ' ετέρου λειτουργιών. Τα ιεραρχικά διατεταγμένα οργανωτικά πεδία διαφοροποιούνται εσωτερικά ώστε τα επιτελικά καθήκοντα, τα οποία συνίστανται στο στρατηγικό προγραμματισμό,² τη λήψη ουσιαστικών αποφάσεων κατ' εξειδίκευσή του,³ το συντονισμό και την εναρμόνιση των ειδικών δράσεων,⁴ τη διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων⁵ και την αξιολόγηση της επίδοσης βάσει της τεθειμένης στοχοθεσίας,⁶ να ανατίθενται στην ανώτερη και την ανώτατη κλίμακα.⁷ Οφείλουν δε να επιδιώκουν τη συστηματική εκχώρηση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων προς τα υφιστάμενά τους επίπεδα τα οποία κατά κανόνα ενδιατρέφουν στην εκτέλεση των ειλημμένων αποφάσεων και τη μεθοδική πραγμάτωση των στρατηγικών επιδιώξεων (Gulick, 1938· Μακρυδημήτρης, 2013· Fayol, 1937).

Εφόσον, όμως, πρόκειται για αναλυτική διάκριση, στο βαθμό που η εκτέλεση προϋποθέτει τη στρατηγική λειτουργία και η επιτελική δραστηριότητα παρέλκει εάν δεν παράγει απτά αποτελέσματα, η άσκηση δημόσιας δράσης ενέχει εξ ορισμού αμφότερες.

¹ Απαντά άλλως ως «στρατηγικό κράτος» ή «κράτος-στρατηγείο», «κράτος-επιτελείο» (Παπατόλιας, 2021), «κράτος-πλοηγός» (Πλυμάκης, 2019) και «διαχειριστικό κράτος» (managerial state) (Bezès, 2007).

² Η λειτουργία του προγραμματισμού ή σχεδιασμού αφορά στη σύλληψη του στρατηγικού προσανατολισμού και την εκ των προτέρων σαφή διατύπωση του επιδιωκόμενου αποτελέσματος της οργανωτικής δράσης, τον προσδιορισμό των διαδοχικών ενεργειών και την καταγραφή των πόρων που θα διατεθούν εν όψει της υλοποίησής του. Συνιστά δηλαδή συστηματική απόπειρα προληπτικού ελέγχου των αβέβαιων συνθηκών του περιβάλλοντος (Gulick, 1938· Μακρυδημήτρης, 2013· Fayol, 1937).

³ Η λήψη αποφάσεων συνίσταται στην κατά περίπτωση εξειδίκευση των στρατηγικών επιδιώξεων και την έκδοση των αναγκαίων προς επίτευξή του εντολών, πλην όμως περιορίζεται στη διατύπωση ουσιαστικών κρίσεων την οποία δύνανται να εκφέρουν αποκλειστικά οι ανώτερες και ανώτατες οργανωτικές βαθμίδες (Gulick, ό.π.· Μακρυδημήτρης, ό.π.).

⁴ Δεδομένης της κατάτμησης και του επιμερισμού του οργανωτικού έργου και των αναπόδραστον φυγόκεντρων τάσεων, ο συντονισμός αποσκοπεί στη διασφάλιση της συνοχής των εξειδικευμένων και συμπληρωματικών δραστηριοτήτων των κατώτερων βαθμίδων. Για αυτό το σκοπό, οι ανώτερες και ανώτατες κλίμακες οφείλουν να συμπληγνύουν επαρκή συστήματα επικοινωνίας των εμπλεκομένων στην υλοποίηση μερών και, άρα, να εγγυώνται την αποτελεσματική ανατροφοδότηση (feedback) (Gulick, ό.π.· Μακρυδημήτρης, ό.π.· Fayol, ό.π.).

⁵ Η διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων διαλαμβάνει τις λειτουργίες προσέλκυσης, επιλογής, εκπαίδευσης, οργανωτικής διάρθρωσης και διατήρησης του στελεχιακού δυναμικού (Gulick, ό.π.· Μακρυδημήτρης, ό.π.· Fayol, ό.π.).

⁶ Ο έλεγχος και η αξιολόγηση αποβλέπουν στον εντοπισμό των αποκλίσεων βάσει των κατευθύνσεων της τεθειμένης στοχοθεσίας και τη διόρθωση κατόπιν διάγνωσης των αιτιών. Προϋποθέτει δηλαδή τον αποτελεσματικό και σαφή προγραμματισμό (Μακρυδημήτρης, ό.π.· Fayol, ό.π.).

⁷ Ο Barnard (1938, σ. 216-217) παραβάλλει τις επιτελικές (ή, άλλως, διευθυντικές) αρμοδιότητες με τις λειτουργίες του εγκεφάλου και του νευρικού συστήματος του ανθρωπίνου σώματος.

Το «παράδειγμα» (paradigm) του «κράτους πρόνοιας»,⁸ επί παραδείγματι, κατ' αντιδιαστολή προς το προγενέστερο «κράτος-νυχτοφύλακα»,⁹ επεφύλασσε την υποχρέωση για ευρύ κρατικό παρεμβατισμό ο οποίος ιδίως μετά τη λήξη του Β' Παγκοσμίου Πολέμου συνεπαγόταν την ανάπτυξη κρίσιμων επιτελικών λειτουργιών που αφορούσαν στην κεντρική διεύθυνση της οικονομίας, τον προγραμματισμό των κοινωνικών πολιτικών και το συντονισμό των κοινωνικών εταίρων εντός των νεοκορπορατιστικών διευθετήσεων (Muller & Surel, 2002· Παπατόλιας, 2021· Σπανού, 2000).¹⁰ Το «επιτελικό κράτος» (steering state), ωστόσο, συνιστά «αλλαγή παραδείγματος» (paradigm shift) κρατικής διάρθρωσης και λειτουργίας (Bezès, 2007) και σχέσης κράτους και κοινωνίας των πολιτών στο μέτρο που η διάσταση της επιτελικότητας της δημόσιας δράσης προσλαμβάνει ποιοτικά διάφορο περιεχόμενο και η λειτουργική διαφοροποίηση ανάγεται σε θεμελιώδη οργανωτική αρχή του.

Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980, η διεθνής τάση διοικητικών μεταρρυθμίσεων που άντλησε από την προσέγγιση του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ (New Public Management),¹¹ προέταξε στην ατζέντα την αυστηρή διάκριση του σχεδιασμού των δημοσίων πολιτικών και της παροχής των δημοσίων υπηρεσιών και αγαθών και την απο-γραφειοκρατικοποίηση (Bezès, ό.π.· Σπανού, ό.π.). Προωθήθηκαν η κατάτμηση των ευμεγεθών δημοσίων γραφειοκρατιών και η λειτουργική αποκέντρωση μέσω της σύμπληξης εξειδικευμένων αυτόνομων ή ημιαυτόνομων φορέων (agencification) παρά την κεντρική δημόσια διοίκηση («at arm's length»), στους οποίους ανετέθη η εφαρμογή τομεακών δημοσίων πολιτικών (delegated governance), και της εκχώρησης ευρείας διακριτικής ευχέρειας στα διευθυντικά στελέχη τους (Lægreid, 2017· Σπανού, ό.π.· Flinders, 2011). Το έργο της κεντρικής δημόσιας διοίκησης, λοιπόν, εξαντλείται στο στρατηγικό προγραμματισμό και τον οριζόντιο συντονισμό της υλοποίησης των

⁸ Το «παράδειγμα» του «κράτους πρόνοιας» ερείδεται στις μακροοικονομικές θεωρίες του J. M. Keynes και επεκράτησε από τα τέλη του 19ου έως τα μέσα της δεκαετίας του 1970 στη δυτική Ευρώπη και τη Βόρεια Αμερική, επιτυγχάνοντας υψηλά επίπεδα οικονομικής ανάπτυξης και την άμβλυνση των κοινωνικών ανισοτήτων μέσω εκτεταμένης αναδιανομής.

⁹ Το «παράδειγμα» του «κράτους-νυχτοφύλακα» ή «ελάχιστου» κράτους συνεπαγόταν την αποκλειστική άσκηση εκ μέρους του κράτους των λειτουργιών που εκπορεύονται από το μονοπώλιο του καταναγκασμού ή της απειλής του καταναγκασμού, δηλαδή τη φορολογία, την επιβολή της τάξης και την προστασία του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, την εδραίωση και τη διατήρηση δικαστικού συστήματος και τη μέριμνα για την άμυνα έναντι εξωτερικών απειλών.

¹⁰ Η νεο-κορπορατιστική προσέγγιση της δημόσιας πολιτικής υπολαμβάνει την εκδήλωση της δημόσιας δράσης ως προϊόν των θεσμοθετημένων συναρθρώσεων και διαβουλευσεων δημοσίων και ιδιωτικών δρώντων. Στη δυτική Ευρώπη, η τριμερής σχέση κράτους, εκπροσώπων της εργοδοσίας και συνδικαλιστικών οργανώσεων κατέστη θεμελιώδης διευθέτηση του «παραδείγματος» του «κράτους πρόνοιας».

¹¹ Η προσέγγιση του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ (New Public Management), η οποία συνίσταται εκ της θεωρίας της δημόσιας επιλογής (Public Choice Theory) και της διαχειριστιολογικής προσέγγισης (managerialism), συνιστά έκφραση του αγοραίου προτύπου δημόσιας διοίκησης (Σπανού, 2000).

δημοσίων πολιτικών δεδομένων του κατακερματισμού του δημοσίου τομέα και της ανεπάρκειας του ιεραρχικού ελέγχου (Groeneveld & Van de Walle, 2011· Κτιστάκη, 2009· Lægreid, ό.π.).

Η ιδεολογική προκατάληψη δε του κρατούντος μεταρρυθμιστικού δόγματος υπέρ της συγκριτικής υπεροχής των αρχών και των μεθόδων διαχείρισης του ιδιωτικού τομέα στην αποδοτική και αποτελεσματική κατανομή των πόρων αποτυπώθηκε στην απώλεια της νομιμοποίησης της κρατικής παρέμβασης. Υπό την επίδραση της επιδείνωσης των μακροοικονομικών μεγεθών κατά τη δεκαετία του 1970¹² και της επιγενομένης ανόδου της Νέας Δεξιάς που εμφορείτο από τις αρχές της μακροοικονομικής θεωρίας του μονεταρισμού, οι λειτουργίες της παραγωγής και της παροχής δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών και της άμεσης ρύθμισης τομέων της οικονομίας μέσω της ίδρυσης δημοσίων επιχειρήσεων ή της κρατικοποίησης εγκαταλείφθηκαν υπέρ της ιδιωτικοποίησης των κρατικών μονοπωλίων και της απο-ρύθμισης των αγορών. Η παραγωγή και η παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και συλλογικών αγαθών ανετέθη σε κερδοσκοπικούς ή μη φορείς κυρίως μέσω συμπράξεων του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα και βάσει κανόνων και προτύπων που εκπονούνται από δημόσιες αρχές (Λαμπροπούλου, 2017· Παπατόλιας, ό.π.· Σπανού, ό.π.· Flinders, ό.π.). Ο κρατικός παρεμβατισμός συνίσταται σχεδόν αποκλειστικά στον έμμεσο έλεγχο και συντονισμό της παραγωγικής διαδικασίας μέσω της άσκησης ρυθμιστικών λειτουργιών που αποσκοπούν στην επίτευξη των επιθυμητών οικονομικών και κοινωνικών αποτελεσμάτων.

Προϊόντων της παγκοσμιοποίησης και του επακόλουθου μετασχηματισμού της κυριαρχίας (sovereignty) των σύγχρονων εθνών-κρατών, η άσκηση δημόσιας εξουσίας προσλαμβάνει το χαρακτήρα «πολυεπίπεδης διακυβέρνησης» (multi-level governance) στο βαθμό που οι αρμοδιότητες σχεδιασμού και εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών διαχέονται σε πολλαπλούς αλληλένδετους και επικαλυπτόμενους αναβαθμούς, ήτοι το τοπικό, το εθνικό, το περιφερειακό και το διεθνές επίπεδο, και οι διακρατικές και διακυβερνητικές σχέσεις του «μετανεωτερικού» κράτους εντείνονται και συντείνουν στην «υπερεθνικοποίηση» (transnationalization) των εθνικών δημοσίων πολιτικών. Η περίπτωση του υπερεθνικού θεσμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης επιδηλοί εναργώς τη μεικτή

¹² Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1970, η διεθνής κάμψη των ρυθμών οικονομικής μεγέθυνσης και η επιδείνωση των μακροοικονομικών επιδόσεων περιγράφηκε με τον όρο «στασιμοπληθωρισμός» («stagflation») και επήλθε μεταξύ άλλων εξαιτίας των πετρελαϊκών κρίσεων, των υψηλών δημοσιονομικών ελλειμμάτων, του υψηλού πληθωρισμού, της κατάρρευσης του συστήματος σταθερών ισοτιμιών του Bretton Woods και των δυσλειτουργιών που παρήγε η προσκόλληση στο κρατούν επεκτατικό πρότυπο οικονομικής ανάπτυξης.

ή δυαδική φύση της σύγχρονης πολιτικής εξουσίας (Muller & Surel, ό.π.· Παπατόλιας, ό.π.· Peters & Pierre, 2011· Peters & Pierre, 2021· Smith, 2011· Sørensen, 2011).¹³ Η διάσταση της επιτελικότητας, λοιπόν, μετασχηματίζεται ώστε να κατατείνει στην εναρμόνιση των αποκλινουσών τάσεων, την εξάλειψη των επικαλύψεων και των αντιφάσεων, αλλά και την εγγύηση της αποτελεσματικής συνεργασίας.

Παράλληλα, δεδομένων της αναποτελεσματικότητας και της κατάτμησης των ιεραρχικών δημοσίων γραφειοκρατιών σε οιονεί αυτόνομους μη υπουργικούς δημοσίους φορείς (quasi-autonomous non-governmental organizations) οι οποίοι συμπράττουν με ευρύ φάσμα ιδιωτικών επιχειρήσεων, μη κερδοσκοπικών οργανώσεων και ποικίλων μορφών οργανωμένης συλλογικής δράσης, η διαμόρφωση και η εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών ερείδονται στη θέσπιση διευθετήσεων «συνεργατικής διακυβέρνησης» (collaborative governance) στο μέτρο που η δημόσια εξουσία διαχέεται σε οριζόντια, σχετικά μη ιεραρχικά και εν πολλοίς αυτόνομα δίκτυα δημόσιας πολιτικής (policy networks). Το κράτος επιφορτίζεται με τη διασφάλιση της ενότητας του κοινωνικού συστήματος σε συνθήκες συνθετότητας και αμοιβαίας εξάρτησης μέσω της ενθάρρυνσης και της εποπτείας των συνεργειών δρώντων με αλληλένδετα, πλην όμως ανταγωνιστικά, συμφέροντα και αντιλήψεις των δημοσίων προβλημάτων (Coleman, 2001· Muller & Surel, ό.π.· Παπατόλιας, ό.π.· Flinders, ό.π.).

Ο παρεπόμενος μετασχηματισμός των όρων και των μεθόδων άσκησης της δημόσιας εξουσίας αποδίδεται στη μετάβαση από τη συγκεντρωτική, ιεραρχική και σχετικά ομοιογενή «κυβέρνηση» (government) στη συμμετοχική, οριζόντια και ετερογενή «διακυβέρνηση» (governance). Το κράτος παραιτείται του καταστατικού μονοπωλίου του στη μονομερή ρύθμιση της κοινωνικής ύλης και η δημόσια πολιτική ασκείται σε μία «κοινωνία άνευ κέντρου» (Rosenau, 1992). Αποβλέπει δε όχι στην άμεση και κάθετη παροχή δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών, αλλά στη διατύπωση σαφών συλλογικών στόχων και την άσκηση πολιτικής καθοδήγησης των ειδικών συμφερόντων και θεσμικού συντονισμού των πολλαπλών δρώντων εν όψει της συνεργατικής παραγωγής των δημοσίων πολιτικών (Muller & Surel, ό.π.· Le Galès, 1998· Παπατόλιας, ό.π.· Peters & Pierre, 2011· Peters & Pierre, 2021· Smith, ό.π.).

Κατά τη δεκαετία του 1990, λοιπόν, και σε συνέχεια των μεταρρυθμίσεων για την άρση των δυσλειτουργιών που παρήγαγε η υιοθέτηση των αρχών και των εργαλείων

¹³ Η Ευρωπαϊκή Ένωση διαθέτει αποκλειστικές, συντρέχουσες και υποστηρικτικές αρμοδιότητες που ασκούνται παράλληλα προς τις εθνικές δημόσιες πολιτικές των κρατών-μελών της και λειτουργεί βάσει του υπερέχοντος των εθνικών εννόμων τάξεων πρωτογενούς και δευτερογενούς δικαίου της.

του αγοραίου προτύπου, η εκ των ανωτέρω επαγομένη αναθεώρηση της εννοιολόγησης της επιτελικής διάστασης της δημόσιας δράσης υπαγόρευσε τη μεταστροφή προς το «παράδειγμα» του επιτελικού κράτους, το οποίο διαλαμβάνει τις αρχές, την οργάνωση και τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, αλλά και τη συνάρθρωση κράτους, αγοράς και κοινωνίας των πολιτών:

(α) Η οργάνωση και η λειτουργία του επιτελικού κράτους εξακολουθούν να διέπονται από τις αρχές του κράτους πρόνοιας και τη δέσμευση για την προώθηση του γενικού συμφέροντος, πλην όμως ενσωματώνουν τις αξίες, τις μεθόδους και τα εργαλεία του αγοραίου προτύπου δημόσιας διοίκησης (Bezès, ό.π.· Groeneveld & Van de Walle, ό.π.· Παπατόλιας, ό.π.).

(β) Η δημόσια διοίκηση διαρθρώνεται βάσει της συστηματικής διάκρισης των επιτελικών και των εκτελεστικών λειτουργιών και αναδιατάσσεται ώστε οι αρμοδιότητες εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών να μεταβιβάζονται στις δομές της αποκεντρωμένης δημόσιας διοίκησης, της τοπικής αυτοδιοίκησης και παντοίων λειτουργικά αποκεντρωμένων αρχών και η κεντρική δημόσια διοίκηση να επικεντρώνει τη δράση της αποκλειστικά στην άσκηση στρατηγικών λειτουργιών (Bezès, ό.π.· Παπατόλιας, ό.π.· Peters & Pierre, 2011· Πλυμάκης, 2019· Σπανού, ό.π.).

(γ) Η επιτυχής εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών συναρτάται με την ικανότητα του κράτους να προσαρμόζεται σε αβέβαια περιβάλλοντα και ανταγωνιστικά αιτήματα (Peters, 2003· Sainsbury, 2013), να διατυπώνει προτεραιότητες και να καθοδηγεί τα κοινωνικά υποσυστήματα προς τη σύγκλιση με τους συλλογικούς στόχους εδραιώνοντας τη δέσμευσή τους στην επιδίωξη των ειλημμένων αποφάσεων και προωθώντας την ολοκλήρωση και τη συνοχή του συστήματος (steering capacity), αλλά και να διαμορφώνει και να υλοποιεί συνεκτικές δημόσιες πολιτικές επιτυγχάνοντας τα επιθυμητά αποτελέσματα (executive capacity) (Παπατόλιας, ό.π.· Σπανού, 2001).

(δ) Οι δομές του υπάτου επιπέδου της κεντρικής δημόσιας διοίκησης συλλαμβάνουν μία ολιστική (whole-of-government) και συνεκτική (joined-up government) προσέγγιση της δημόσιας πολιτικής και αναπτύσσουν μία εμπειριστατωμένη μεθοδολογία συστηματικού μακροπρόθεσμου στρατηγικού σχεδιασμού (strategic foresight), ώστε να ιεραρχούν τους συλλογικούς στόχους, να προκρίνουν την πλέον πρόσφορη μέθοδο για την υλοποίηση των δημοσίων πολιτικών,¹⁴ να εξασφαλίζουν τους κατάλληλους πόρους

¹⁴ Εν όψει της λήψης αποφάσεων για τα μέσα και τα εργαλεία εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών, προβαίνουν στην κατά περίπτωση εκτίμηση της καταλληλότητας, της προσφορότητας και της

και να παρέχουν νομιμοποίηση στις ενδεχόμενες συνέργειες (Groeneveld & Van de Walle, ό.π.· Læg Reid, ό.π.· Παπατόλιας, ό.π.· Πλυμάκης, ό.π.· Peters & Pierre, ό.π.).

(ε) Η κεντρική δημόσια διοίκηση ενσωματώνει θεσμούς κατ' εξοχήν οριζόντιου συντονισμού των δράσεων των εμπλεκομένων στη λήψη αποφάσεων κατ' εξειδίκευση του συνολικού επιχειρησιακού προγράμματος και την εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών δρώντων σε πολλαπλούς αναβαθμούς διακυβέρνησης, ώστε να διασφαλίζονται η συλλογική δέσμευση στην επίτευξη της στοχοθεσίας και η ενότητα της δημόσιας δράσης (Παπατόλιας, ό.π.· Peters & Pierre, ό.π.).

(στ) Η δημόσια διοίκηση μετέρχεται των «ήπιων» («soft») μεθόδων και εργαλείων των νέων μορφών διακυβέρνησης,¹⁵ τα οποία προκρίνει κατά προτεραιότητα έναντι της ιεραρχικής επιταγής και του μονομερούς ελέγχου, ώστε να αποφεύγει την άμεση παρέμβαση στον οικονομικό και κοινωνικό βίο και να υποστηρίζει, να διευκολύνει και να καθοδηγεί τη δράση των δρώντων προς την επίτευξη των μερικών επιδιώξεών τους σε αβέβαιες συνθήκες και σε αρμονία προς τους συλλογικούς στόχους (enabling state) (Λαμπροπούλου, ό.π.· Παπατόλιας, ό.π.· Peters & Pierre, ό.π.· Πλυμάκης, ό.π.· Sainsbury, ό.π.).

(ζ) Οι δημόσιοι δρώντες ενθαρρύνουν τη συγκρότηση δικτύων δημόσιας πολιτικής και διαμορφώνουν τις κατάλληλες διευθετήσεις, ώστε να προάγονται η διαβούλευση, η υποστήριξη των κοινωνικών εταίρων, ο οριζόντιος συντονισμός των δράσεών τους, η αποδοτική ενσωμάτωση των πόρων τους και η αποτελεσματική κεντρική εποπτεία των συνεργατικών μορφών παραγωγής των δημοσίων πολιτικών (Christensen, 2012· Παπατόλιας, ό.π.· Peters & Pierre, ό.π.· Πλυμάκης, ό.π.).

(η) Η δημόσια πολιτική εστιάζεται προεχόντως στην επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων (outcome-oriented) παρά στη διαδικαστική διάστασή της, προκρίνοντας την ευελιξία και την καινοτομία των μεικτών ή ιδιωτικών δικτύων δημόσιας πολιτικής προς ικανοποίηση των ετερόκλητων και σύνθετων αιτημάτων (Groeneveld & Van de Walle, ό.π.· Παπατόλιας, ό.π.· Peters & Pierre, ό.π.· Σπανού, 2000).

(θ) Το ύπατο επίπεδο της κεντρικής δημόσιας διοίκησης επιδίδεται στην εγκατάσταση συστημάτων διαρκούς ανατροφοδότησης (feedback) και αξιολόγησης της υλοποίησης των προγραμμάτων δημόσιας πολιτικής βάσει των τεθειμένων προδιαγραφών,

αποτελεσματικότητας των επιλογών της αποσυγκέντρωσης, της αποκέντρωσης, της σύμπραξης του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα ή της απο-κρατικοποίησης.

¹⁵ Προκρίνει, επί παραδείγματι, τα εργαλεία της αυτορρύθμισης, της άσκησης πειθούς ή της εκπόνησης κανόνων δεοντολογίας, προτύπων και οδηγιών (soft law).

ώστε να εγγυάται την έγκαιρη διάγνωση και διόρθωση των αστοχιών, τη συστηματική μάθηση (learning) για τη βελτίωση και διόρθωση (correcting) των δημοσίων πολιτικών, τη διαφάνεια και τη λογοδοσία που απαιτεί η δημοκρατική διακυβέρνηση (Peters & Pierre, ό.π.· Πλυμάκης, ό.π.).

1.2. Το επιτελικό κέντρο διακυβέρνησης

Κατά την επιταγή της θεμελιώδους οργανωτικής αρχής του «παραδείγματος» του επιτελικού κράτους, η άσκηση των μειζόνων επιτελικών λειτουργιών οφείλει να ανατίθεται στον ύπατο αναβαθμό της κεντρικής δημόσιας διοίκησης ο οποίος σύγκειται εκ των δομών του κέντρου διακυβέρνησης (center of government).¹⁶ Στα κράτη-μέλη του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, το κέντρο διακυβέρνησης ορίζεται ως:

«[...] το μικρό σύνολο των θεσμικών οργάνων στο επίκεντρο της κεντρικής [δημόσιας] διοίκησης τα οποία έχουν την εξουσία, την ευθύνη και την ικανότητα να καθοδηγήσουν την ανάπτυξη του στρατηγικού οράματος και την κατεύθυνση των δημοσίων πολιτικών, όπως επίσης την αποτελεσματική υλοποίηση αυτού του οράματος στην πράξη και σε βάθος χρόνου» (OECD, 2011a, σ. 43).^{17,18}

Οι δομές του κέντρου διακυβέρνησης συλλαμβάνουν τις μακροπρόθεσμες συλλογικές προτεραιότητες και ακολούθως εκπονούν το στρατηγικό όραμα. Μεριμνούν για την εναργή, συνεκτική και εναρμονισμένη προς το ουσιώδες περιεχόμενό του εξειδίκευση και την πρόσφορη λειτουργικοποίησή του, ώστε να διαμορφώνει ευμενείς προς την

¹⁶ Στην ξενόγλωσση βιβλιογραφία, απαντά άλλως ως «core executive».

¹⁷ Στα κράτη-μέλη του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, οι λειτουργίες του κέντρου διακυβέρνησης ασκούνται πλην σπανίων εξαιρέσεων από πλείονες θεσμούς της κεντρικής δημόσιας διοίκησης, οι οποίοι (α) παρέχουν υποστήριξη στον επικεφαλής της Κυβέρνησης κατά την ένασκηση των καθηκόντων του και υπηρεσίες επικοινωνιακής διαχείρισης και προβολής του ίδιου ή του κυβερνητικού έργου, (β) καταρτίζουν, διαχειρίζονται και επιβλέπουν την εφαρμογή των ενιαύσιων προϋπολογισμών και την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων, (γ) αναλαμβάνουν την άσκηση των οριζόντιων δημοσίων πολιτικών (λ.χ. νομοπαρασκευή, ηλεκτρονική διακυβέρνηση, διαχείριση ανθρωπίνων πόρων) και, (δ) εφόσον πρόκειται και για κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εποπτεύουν την ενσωμάτωση των οδηγιών στην εθνική έννομη τάξη. Συνίσταται δηλαδή εκ των αυτοτελών δημοσίων υπηρεσιών που υπάγονται απ' ευθείας στον επικεφαλής της Κυβέρνησης, του Υπουργείου Οικονομικών και έτερων Υπουργείων, όπως το Υπουργείο Εσωτερικών και το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, τα οποία αναλαμβάνουν τις βασικές οριζόντιες πολιτικές. Προέχει δε η εγγύηση της συνέχειας των θεσμικών δομών και της λειτουργίας του κατά τις εναλλαγές των πολιτικών προσώπων (OECD, 2011b).

¹⁸ Εναλλακτικά, οι Dunleavy & Rhodes (1990, p. 4) ορίζουν το «κέντρο διακυβέρνησης» ως: «all those organizations and structures which primarily serve to pull together and integrate central government policies, or act as final arbiters within the executive of conflicts between different elements of the government machine».

επίτευξή του αξίες των ενεχομένων στα εκάστοτε κοινωνικά υποσυστήματα δρώντων και να προωθεί την «ιδιοκτησία» (ownership) των επί μέρους επιδιώξεων. Παράλληλα, διασφαλίζουν την ενότητα και τη συλλογική δέσμευση στην υλοποίησή του ενσωματώνοντας τους δρώντες που θα επιφορτιστούν με την εφαρμογή των επί μέρους δημοσίων πολιτικών στις διαδικασίες διαπραγμάτευσης και κατάρτισής του, ώστε να σφρηλατείται το αίσθημά τους περί κοινής απώτερης αποστολής και να κατανοούν τα καθήκοντα και τις ευθύνες τους. Λογοδοτούν δε για τα συνολικά αποτελέσματα εφόσον εποπτεύουν την υλοποίηση των δημοσίων πολιτικών από τα εμπλεκόμενα δίκτυα και επιβάλλουν τη συμμόρφωση προς τις τεθειμένες κατά τη σύλληψη προδιαγραφές. Το επιτελικό κέντρο διακυβέρνησης, ως εκ τούτου, αναλαμβάνει την άσκηση καταλυτικής ηγεσίας (leadership) για τη συστηματική εγκατάσταση και τον αποτελεσματικό συντονισμό αμοιβαίων εξαρτήσεων και συνεργειών (OECD, 2011b).

Κεφάλαιο 2

Η επιτελική λειτουργία του κέντρου διακυβέρνησης στην Ελλάδα

Το πολιτικο-διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα παρομοιάζόταν με μία «κολοβή πυραμίδα» στην οποία το κέντρο διακυβέρνησης αποτύγχανε να ασκήσει στοιχειώδεις επιτελικές λειτουργίες για τον προσδιορισμό προτεραιοτήτων και την καθοδήγηση της υλοποίησής τους (Σπανού, 2001). Η πολιτικο-διοικητική κουλτούρα δε εξελάμβανε τις υποθέσεις του πυρήνα της εκτελεστικής εξουσίας πρωτίστως ως πολιτικού χαρακτήρα και επέτασσε τον άτυπο και πολιτικό συντονισμό βάσει διαπροσωπικών διευθετήσεων έναντι του κεντρικού θεσμικού συντονισμού για τη διαχείρισή τους στο ύπατο πολιτικό επίπεδο από τον Πρωθυπουργό ή πολιτικά στελέχη της εμπιστοσύνης του (Σπανού, 2018· Featherstone & Παπαδημητρίου, 2019). Η θεσμική ασυνέχεια και ανεπάρκεια των δομών κεντρικού συντονισμού συνυφαίνονταν με τη βραχυπρόθεσμη θεώρηση των δημοσίων πολιτικών. Η ανικανότητα προς μακρόπνοο προγραμματισμό, λοιπόν, και η σταθερή ροπή προς τον κατακερματισμό και την εκτελεστότητα αποτυπώνονταν στη διαισθητική και προσαυξητική (incremental) διαμόρφωση των δημοσίων πολιτικών η οποία εστιαζόταν στην παραγωγή κανονιστικών ρυθμίσεων και όχι στη διασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής μέσω μηχανισμών παρακολούθησης και αξιολόγησής της (Λαδής, 2021· Μακρυδημήτρης, 1992· Σπανού, 2018· Τσέκος, 2021· Χριστοφιλοπούλου, 2021).

2.1. Όψεις της επιτελικής λειτουργίας του κέντρου διακυβέρνησης

2.1.1. Ο Πρωθυπουργός

Ο Πρωθυπουργός περιβάλλεται με την αποκλειστική καταστατική αρμοδιότητα του συντονισμού και της εξασφάλισης της ενότητας των ενεργειών της Κυβέρνησης και της δημόσιας διοίκησης προκειμένου για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής.¹⁹

Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986 απένειμε στον Πρωθυπουργό δεσπίζουσα νομικοπολιτική θέση του έναντι του Προέδρου της Δημοκρατίας και της Κυβέρνησης, στην οποία ανεδείχθη «primus solus», και εκτεταμένες εξουσίες,²⁰ ώστε το πολιτικο-

¹⁹ Βλ. άρθρο 82, παρ. 2 του Συντάγματος.

²⁰ Βλ. άρθρο 32, παρ. 4, άρθρο 35, παρ. 1, άρθρο 37, παρ. 1, άρθρο 41, παρ. 1, 81 παρ. 1 και 5, άρθρο 84, παρ. 1, άρθρο 82, παρ. 2 και άρθρο 84, παρ. 1 του Συντάγματος. Η ανάδειξη του Πρωθυπουργού σε «primus solus» εκδηλώθηκε και με την εγκατάλειψη του κανόνα της ταύτισης πρωθυπουργικού και υπουργικού αξιώματος και τη σταδιακή απεξάρτηση της άσκησης πρωθυπουργικών καθηκόντων από την

διοικητικό σύστημα χαρακτηρίστηκε «πρωθυπουργοκεντρικό» (Βενιζέλος, 2021· Παπατόλιας, 2021· Featherstone & Παπαδημητρίου, ό.π.· Χατζηπαναγιώτου, 2021).²¹

Στο βαθμό όμως που το Σύνταγμα εξακολουθεί να προκρίνει το συλλογικό σύστημα διακυβέρνησης και δεν επιβάλλει το μονοκρατικό σύστημα,²² η αποφασιστική ισχύς και επιρροή του Πρωθυπουργού δεν προκύπτουν τόσο από τις συνταγματικές πρόνοιες, όσο από τη θέση του στο πολιτικό σύστημα, στην οποία συμπίπτουν οι ιδιότητες του ηγέτη της Κυβέρνησης και του αρχηγού του πλειοψηφούντος κόμματος στη Βουλή και του φορέα της λαϊκής εντολής. Εφόσον συνιστά το ύπατο πολιτικό επίπεδο, η υπεροχή του εκπορεύεται από την προτίμηση του πολιτικού συστήματος για τον άτυπο συντονισμό εκ μέρους πολιτικών προσώπων που συνεπάγεται την αναγωγή των αποφάσεων και του συντονισμού στον ίδιο ή σε πολιτικά στελέχη της απόλυτης εμπιστοσύνης του (Σπανού, ό.π.).²³

Κατά συνέπεια, ο Πρωθυπουργός υπολαμβάνει τη θεσμοποίηση του συντονισμού μέσω της ενίσχυσης των θεσμών του κέντρου διακυβέρνησης ως απώλεια της ισχύος του. Η εμμονή ωστόσο στον πολιτικό συντονισμό επιτάσσει όπως αναλύεται στη διευθέτηση επουσιωδών υποθέσεων και συναρτά την εύρυθμη λειτουργία της Κυβέρνησης με τις ηγετικές ικανότητες και το κύρος του ελλείπει των οποίων αποτυγχάνει στην αποτελεσματική άσκηση των καθηκόντων του. Ο Πρωθυπουργός, λοιπόν, εφόσον στερείται των μέσων για τη μετουσίωση της υπεροχής του σε απτή πραγματικότητα μέσω της εναρμόνισης, προσομοιάζει με «γυμνό αυτοκράτορα» και το πολιτικο-διοικητικό σύστημα καθίσταται μάλλον «υπουργοκεντρικό» (Μακρυδημήτρης, 2013· Σπανού, ό.π.· Featherstone & Papadimitriou, 2013· Featherstone & Παπαδημητρίου, 2019).

παράλληλη ανάληψη αρμοδιοτήτων που άπτονταν υπουργικών χαρτοφυλακίων (Μακρυδημήτρης, 2001· Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012· Πραβίτα, 2013).

²¹ Το μονοκρατικό ή πρωθυπουργοκεντρικό σύστημα οργάνωσης και λειτουργίας της Κυβέρνησης, στο οποίο ο Πρωθυπουργός ενεργεί ως «primus solus» για την ελεύθερη διαμόρφωση της πολιτικής βούλησής της και οι Υπουργοί περιορίζονται στην έγκριση και την εξειδίκευσή της στους τομείς ευθύνης τους, αντιπαραβάλλεται προς το συλλογικό σύστημα διακυβέρνησης, στο οποίο το Υπουργικό Συμβούλιο αποφασίζει για τη γενική πολιτική και ο Πρωθυπουργός λειτουργεί ως «primus inter pares» για το συντονισμό των δράσεων της Κυβέρνησης και της δημόσιας διοίκησης (Βενιζέλος, 2021· Παπατόλιας, 2021).

²² Βλ. άρθρο 82 Συντάγματος.

²³ Κατά τους Featherstone & Παπαδημητρίου (2019): «[Το δημόσιο φαντασιακό είναι] γαλουχημένο με το αφήγημα της παντοδυναμίας του Πρωθυπουργού» (σ. 296).

2.1.2. Το Υπουργικό Συμβούλιο

Υπέρ του Υπουργικού Συμβουλίου συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη χάραξη της γενικής πολιτικής (Βενιζέλος, ό.π.),²⁴ πλην όμως, παρά τις διακυμάνσεις που οφείλονταν στους πολιτικούς συσχετισμούς και το ύφος της ηγεσίας των Πρωθυπουργών,²⁵ δεν επιτέλεσε αέριαι την καταστατική αποστολή του ως αποφασιστικού και συντονιστικού οργάνου. Η συλλογική λειτουργία της Κυβέρνησης υπονομευόταν από τις σποραδικές και έκτακτες συνεδριάσεις, την αστάθεια της σύνθεσής του, την προοδευτική αύξηση των μελών του, η οποία δυσχέραινε κατ' αναλογία το συντονισμό τους από τον Πρωθυπουργό, και τη σύγκλησή του για συμβολικούς, νομιμοποιητικούς ή εξαγγελτικούς σκοπούς. Παρακάμπτετο δε συστηματικά από ολιγομελή και ευέλικτα συλλογικά όργανα, ήτοι την Κυβερνητική Επιτροπή και το Κυβερνητικό Συμβούλιο, και περιοριζόταν στην έγκριση προειλημμένων αποφάσεων (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012· Παπαϊωάννου, 2021· Featherstone & Παπαδημητρίου, ό.π.· Χατζηπαναγιώτου, ό.π.).²⁶

Η υποβάθμιση του Υπουργικού Συμβουλίου απηχούσε την προτίμηση για την άμεση και κατ' ιδίαν διαιτησία του Πρωθυπουργού και εξυπηρετούσε τις σκοπιμότητες των Υπουργών, οι οποίοι επωφελούνταν από την ευχέρεια των άτυπων και διαπροσωπικών επαφών (Σπανού, ό.π.), και συντηρούσε την προϊούσα «φεουδοποίηση» του πολιτικο-διοικητικού συστήματος στο μέτρο που οι συνέπειες του ευρέος «πολιτικού πολυκεντρισμού»²⁷ και της διαφοροποίησης δεν αμβλύνονταν μέσω της άσκησης αποτελεσματικού συντονισμού (Μακρυδημήτρης, 1992· Παπατόλιας, ό.π.).

2.1.3. Οι υπαγόμενες στον Πρωθυπουργό αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες

Κατά τη μεταπολίτευση, το «παράδειγμα» της διαρρύθμισης και της λειτουργίας των υπαγομένων στον Πρωθυπουργό αυτοτελών δημοσίων υπηρεσιών που αφορούσαν στη διευκόλυνση και την υποστήριξη της άσκησης των καθηκόντων του διαμορφώθηκε

²⁴ Βλ. άρθρο 82, παρ. 1 του Συντάγματος.

²⁵ Κατά τους Featherstone & Παπαδημητρίου (ό.π.): «Ο αριθμός των συνεδριάσεων του ανά έτος ήταν, κατά μέσον όρο, γύρω στις πέντε για τις πρωθυπουργίες των Κωνσταντίνου Καραμανλή, Ανδρέα Παπανδρέου και Κώστα Καραμανλή. [...] Μόνον επί Κωνσταντίνου Μητσοτάκη και Κώστα Σημίτη το Υπουργικό Συμβούλιο συνεδρίαζε σε τακτική βάση, περίπου είκοσι μία με είκοσι τρεις φορές το χρόνο» (σ. 264).

²⁶ Η παράδοση της άρρυθμης και στρεβλής λειτουργίας του Υπουργικού Συμβουλίου δεν ανετράπη κατά τη διάρκεια πολυκομματικών κυβερνήσεων συνεργασίας, ήτοι στην οικουμενική Κυβέρνηση Ξ. Ζολώτα (1989-1990), την Κυβέρνηση Α. Σαμαρά (2012-2015) και την Κυβέρνηση Α. Τσίπρα (2015-2019), διότι υποκαθίστατο από τις συσκέψεις των αρχηγών των κοινοβουλευτικών ομάδων (Παπαϊωάννου, 2021, Πραβίτα, 2014).

²⁷ Το φαινόμενο του «πολιτικού πολυκεντρισμού» συνίσταται στον ανορθολογικό πολλαπλασιασμό των παράλληλων, στο βαθμό που δεν τελούν σε νομικά ιεραρχική σχέση, πυραμίδων εντός της Κυβέρνησης με το διορισμό Υπουργών, Υπουργών Επικρατείας, Αναπληρωτών Υπουργών και Υφυπουργών στους οποίους κατανέμονται οι αρμοδιότητες των υπουργικών δομών (Μακρυδημήτρης, 1992).

από τον Πρωθυπουργό, Κ. Καραμανλή, και προσαρμόστηκε στην πολιτική συγκυρία και το ύφος της ηγεσίας του.²⁸ Προσέλαβε δε την παρωχημένη μορφή ενός λιτού και «μοναχικού» («solitary») κέντρου διακυβέρνησης, το οποίο περιελάμβανε το Πολιτικό Γραφείο του Πρωθυπουργού και τη Γενική Γραμματεία του Υπουργικού Συμβουλίου και στερείτο θεσμικών μέσων συντονισμού και εποπτείας (Featherstone & Παπαδημητρίου, ό.π.).

Έκτοτε, το Πολιτικό Γραφείο του Πρωθυπουργού επανδρωνόταν με συνεργάτες και συμβούλους και επιφορτιζόταν με τη συμβουλευτική και διοικητική συνδρομή του Πρωθυπουργού.²⁹ Η βαρύτητα και η επιρροή του στη λειτουργία των κυβερνήσεων εξαρτώντο από τους πολιτικούς συσχετισμούς και το ύφος της ηγεσίας του εκάστοτε Πρωθυπουργού. Το μέγεθός του, όπως αποτυπωνόταν στις προβλεπόμενες θέσεις, αυξανόταν βαθμιαία,³⁰ πλην όμως δεν έπαυε να συνιστά κατ' αρχήν δίκτυο προσωπικής υποστήριξης και η εσωτερική λειτουργική διάρθρωσή του δεν υπέστη ουσιώδεις αναθεωρήσεις έως την αναδιοργάνωση και τη μετονομασία του σε «Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού» (2011) (Παπατόλιας, ό.π.· Πραβίτα, 2014· Σπανού, ό.π.· Featherstone & Παπαδημητρίου, ό.π.).³¹

Παράλληλα, η Γενική Γραμματεία του Κυβέρνησης, όπως μετονομάστηκε η Γενική Γραμματεία του Υπουργικού Συμβουλίου (2004),³² η οποία υπήχθη στον Πρωθυπουργό μετά την απόσπασή της από το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης (1985),³³ ανέλαβε την υποστήριξη της λειτουργίας του Υπουργικού Συμβουλίου και των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων, αλλά και την παρακολούθηση και το

²⁸ Βλ. ΝΔ 217/1974. Η απόφαση του Πρωθυπουργού Κ. Καραμανλή για τη θεσμική απομόνωσή του υπαγορεύθηκε από τις εξαιρετικές συνθήκες κατά τις οποίες ανέλαβε την άσκηση της διακυβέρνησης και την ανάγκη διασφάλισης του κύρους του το οποίο ταυτιζόταν με τη νομιμοποίηση της Κυβέρνησης και θα εβλάπτετο εάν υπήγαγε στην εντολή του δομές του προϋπάρχοντος δικτατορικού καθεστώτος ή κατηγορείτο για την προβληματική λειτουργία τους ή εμπλεκόταν στον κομματικό ανταγωνισμό. Εγκαθίδρυσε, λοιπόν, προσωποπαγές πρότυπο διακυβέρνησης στο οποίο ενεργούσε μεν ως «primus solus», προέκρινε δε την προσωπική ανάμειξή του έναντι της θεσμικής παρέμβασης. Η αποτελεσματικότητά του, όμως, προϋπέθετε «ηρωική ηγεσία» και ηγετικές ικανότητες που οι διάδοχοί του συχνά δε διέθεταν. (Featherstone & Παπαδημητρίου, ό.π.).

²⁹ Βλ. άρθρο 29 επ. του ΠΔ 63/2005 (ΦΕΚ Α' 98/22.04.2005). Καταργήθηκε με το άρθρο 119, παρ. 6 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019).

³⁰ Η έρευνα των Featherstone & Παπαδημητρίου (ό.π.) διαπίστωσε πως: «Το συνολικό μέγεθος του Γραφείου του Πρωθυπουργού (προβλεπόμενες θέσεις) κυμάνθηκε από 22 το 1976 μέχρι 161 το 2005, με τους πραγματικούς διορισμούς να κυμαίνονται μεταξύ 10 (το 1976) και 112 (το 1992)» (σ. 259).

³¹ Βλ. Υ 293/23.12.2010 και ΠΔ 2/2011 (ΦΕΚ Α' 5/19.1.2011). Το εγχείρημα ενίσχυσης των δομών του κέντρου διακυβέρνησης από τον Πρωθυπουργό, Γ. Παπανδρέου, συμπληρώθηκε με την υπαγωγή στο υπαγομένον στον Πρωθυπουργό δομών συμπληρώθηκε με την ενσωμάτωση της Γενικής Γραμματείας Μέσων Ενημέρωσης και της Γενικής Γραμματείας Ενημέρωσης και Επικοινωνίας Βλ. ΠΔ 73/2011 (ΦΕΚ Α' 178/11.08.2011).

³² Βλ. ΠΔ 32/2004 (ΦΕΚ Α' 28/06.02.2004).

³³ Βλ. άρθρο 13, παρ. 1 του ν. 1558/1985 (ΦΕΚ Α' 137/26.07.1985).

συντονισμό της εφαρμογής των αποφάσεών τους.³⁴ Το μέγεθός της συμβάδιζε με την εξέλιξη του Πολιτικού Γραφείου του Πρωθυπουργού,³⁵ αλλά η λειτουργία της παρά τις διακυμάνσεις στη βαρύτητά της εξαντλείτο στη διευθέτηση νομικών υποθέσεων και τη διοικητική συνδρομή (Πραβίτα, 2013· Σπανού, ό.π.· Featherstone & Παπαδημητρίου, ό.π.).

Κατά συνέπεια, το κρατούν «παράδειγμα», παρά τις πλείστες «κρίσιμες συγκυρίες» (critical juncture), δεν ανετράπη, αλλά εδραιώθηκε και βαθμιαία ενισχύθηκε στο μέτρο που η έλλειψη θεσμικής συνέχειας και μνήμης λόγω της στελέχωσης με μετακλητούς υπαλλήλους³⁶ και η επιφυλακτικότητα έναντι των θεσμοποιημένων μορφών διυπουργικού συντονισμού υπαγόρευαν αποσπασματικές, συγκυριακές και προσωαυξητικές τροποποιήσεις που, εξαιρουμένης της απόπειρας του Πρωθυπουργού Κ. Σημίτη δεν προσέγγισαν την «αλλαγή παραδείγματος». Η εγγενής ροπή προς τις άτυπες μορφές συντονισμού στη βάση διαπροσωπικών διευθετήσεων, λοιπόν, δεν επέτρεψε στις δομές του «δυναδικού» συστήματος οργάνωσης του κέντρου διακυβέρνησης να αναδειχθούν σε κεντρικές επιτελικές υπηρεσίες (Πραβίτα, 2014· Σπανού, ό.π.· Featherstone & Παπαδημητρίου, ό.π.).

Παρά την υπαγωγή της μεταρρύθμισης του συστήματος διυπουργικού συντονισμού στις «αιρεσιμότητες» (conditionality) των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής, η «αλλαγή παραδείγματος» δεν επήλθε με τη σύσταση της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού (2013),³⁷ η οποία προσέκρουσε στη γνωσιακή πρόσληψη των ζητημάτων

³⁴ Στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης υπήχθησαν η Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή και η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης. Βλ. άρθρο 72 επ. του ΠΔ 63/2005 (ΦΕΚ Α' 98/22.04.2005). Καταργήθηκε με το άρθρο 119, παρ. 6 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019).

³⁵ Οι Featherstone & Παπαδημητρίου (ό.π.) παρατηρούν πως: «Ο αριθμός του προσωπικού της (Γενικής) Γραμματείας της Κυβέρνησης κυμάνθηκε μεταξύ 16 το 1975 και 57 το 2009» (σ. 259).

³⁶ Κατά τους Featherstone & Παπαδημητρίου (ό.π.): «Αν και ο Σημίτης διαδέχθηκε Πρωθυπουργό προερχόμενο από το δικό του κόμμα, όταν πέρασε το κατώφλι του Μαξίμου, στις 18 Ιανουαρίου 1996, εκεί τον περίμεναν μία δακτυλογράφος και ένας κηπουρός. [...] Αποτελεί δε παγκόσμια πρωτοτυπία ότι από τις σχεδόν 250 θέσεις προσωπικού που διέθεταν το 2009 το Γραφείο του Πρωθυπουργού, η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης και η Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή, ούτε μία από αυτές δεν ήταν μόνιμη (η συντριπτική πλειοψηφία ήταν θέσεις μετακλητών υπαλλήλων και ελάχιστες από αυτές θέσεις επί θητεία). [...] Η απουσία πρόβλεψης μόνιμων θέσεων προσωπικού στον κυβερνητικό πυρήνα απαιτεί από τον εκάστοτε Πρωθυπουργό να κάνει έναν καθόλου ευκαταφρόνητο αριθμό διορισμών (ή/και αποσπάσεων) σε πολύ μικρό χρονικό διάστημα μετά την ανάληψη των καθηκόντων του» (σ. 196-268).

³⁷ Βλ. Κεφάλαιο Γ' του ν. 4109/2013 (ΦΕΚ Α' 16/23.01.2013). Η Γενική Γραμματεία Συντονισμού αποτελούσε αυτοτελή επιτελική δημόσια υπηρεσία, η οποία υπαγόταν απ' ευθείας στον Πρωθυπουργό και μεριμνούσε για το συντονισμό των δράσεων για την εφαρμογή του κυβερνητικού έργου και ειδικότερα τον προγραμματισμό, την οργάνωση, την παρακολούθηση, το συντονισμό μεταξύ των Υπουργείων, την επίλυση τυχόν διαφωνιών και ιδίως αυτών που προκύπτουν λόγω συναρμοδιότητας Υπουργείων, τη διασφάλιση της συνεκτικότητας του κυβερνητικού έργου και τον έλεγχο για την εκτέλεσή του, σύμφωνα με τις αποφάσεις των κυβερνητικών οργάνων, την εποπτεία και την προώθηση δράσεων απλούστευσης

του κέντρου διακυβέρνησης από τους εγχώριους δρώντες ως υποθέσεων πολιτικής φύσης που αποκλείουν τη διαχείρισή τους από ανώτατα στελέχη της δημόσιας υπαλληλίας και προσαρμόστηκε με τέτοιο τρόπο ώστε εξουδετερώθηκε (Σπανού, ό.π.).³⁸

2.1.4. Ο Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης και ο Υπουργός Επικρατείας

Δεδομένης της προϊούσης διαφοροποίησης των πεδίων δημόσιας πολιτικής και των αρμοδιοτήτων των υπουργικών δομών και της παρεπόμενης αύξησης του αριθμού των μελών της Κυβέρνησης, η επίτευξη της συνοχής του κυβερνητικού έργου επιχειρείται επανειλημμένα με την ανάθεση συντονιστικών καθηκόντων επί συγκεκριμένων τομέων στους Αντιπροέδρους της Κυβέρνησης³⁹ ή τους Υπουργούς Επικρατείας. Οι Υπουργοί Επικρατείας, ωστόσο, σε αντίθεση προς τους Αντιπροέδρους της Κυβέρνησης οι οποίοι ενσαρκώνουν το αμέσως επόμενο του Πρωθυπουργού ιεραρχικό επίπεδο, συνιστούν έμπιστους συνεργάτες του Πρωθυπουργού στους οποίους για αυτόν ακριβώς το λόγο ανατίθεται συνήθως η εποπτεία της λειτουργίας των υπηρεσιών που υπάγονται στον Πρωθυπουργό (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, ό.π.· Παπαϊωάννου, ό.π.· Πραβίτα, 2013· Πραβίτα, 2014).⁴⁰

διαδικασιών και την τεκμηρίωση και την τήρηση αρχείων. Καταργήθηκε με το άρθρο 119, παρ. 6 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019).

³⁸ Η δέσμευση για τη μεταρρύθμιση της οργάνωσης και της λειτουργίας του κέντρου διακυβέρνησης μέσω της σύστασης της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού υπό τον Πρωθυπουργό εντάχθηκε στην ύλη του δεύτερου Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής. Περιελήφθη εκ νέου στο τρίτο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής λόγω της καθυστέρησης στη λειτουργία της (βλ. σσ. 1331-1332 του ν. 4336/2015 [ΦΕΚ Α' 94/14.08.2015]). Ο Πρωθυπουργός, Α. Τσίπρας, ωστόσο, προτιμούσε τον πολιτικό συντονισμό εκ μέρους του και ο ρόλος της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού περιορίστηκε στο συντονισμό των δράσεων που αφορούσαν στην εφαρμογή του τρίτου Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής (Σπανού, 2018).

³⁹ Στην κυβέρνηση Γ. Παπανδρέου, επί παραδείγματι, ανετέθη στον Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης, Θ. Πάγκαλο, η άσκηση αρμοδιοτήτων συντονισμού επί των πεδίων αρμοδιότητας του Κυβερνητικού Συμβουλίου Εξωτερικών και Άμυνας και της Επιτροπής Οικονομικής και Κοινωνικής Πολιτικής (Βλ. Υ141/2009). Ομοίως, στην κυβέρνηση Α. Τσίπρα ανετέθησαν στον Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης, Ι. Δραγασάκη, καθήκοντα συντονισμού επί των τομέων της οικονομικής πολιτικής και της διαπραγμάτευσης του δημοσίου χρέους και εποπτείας του χρηματοπιστωτικού συστήματος (Βλ. Υ7/2015). Ενδέχεται, ωστόσο, να αναλαμβάνουν καθήκοντα τα οποία δεν αφορούν στο συντονισμό, όπως στην περίπτωση του Αντιπροέδρου της κυβέρνησης Κ. Μητσοτάκη (2019-2023), Π. Πικραμμένου, ή να διορίζονται άνευ ακόλουθης έκδοσης απόφασης ανάθεσης καθηκόντων, για συμβολικούς λόγους, όπως στην περίπτωση του Υπουργού Οικονομικών και Αντιπροέδρου της κυβέρνησης Γ. Παπανδρέου (2009-2011), Ευ. Βενιζέλου.

⁴⁰ Η σύσταση και η ενεργοποίηση του θεσμού των Υπουργών άνευ Χαρτοφυλακίου ή, μετά το 1991, Υπουργών Επικρατείας (Βλ. άρθρο 79, παρ. 2 του ν. 1943/1991 [ΦΕΚ Α' 50/11.4.1991]) (1918), οι οποίοι δύνανται να μην αναλαμβάνουν τη διοίκηση υπουργικών δομών, εγκαινίασε τη μερική εγκατάλειψη της πλήρους ταύτισης του αριθμού των υπουργών με τον αριθμό των υπουργικών δομών (Μακρυδημήτρης, 2001). Δεν αποκλείεται, βέβαια, να αναλαμβάνουν αντίστοιχα καθήκοντα, όπως στην περίπτωση του Υπουργού Ψηφιακής Διακυβέρνησης της κυβέρνησης Κ. Μητσοτάκη (2019-2023), Κ. Πιερρακάκη. Στην αντίθετη περίπτωση, ωστόσο, δηλαδή όποτε ασκούν επιτελικά καθήκοντα και ασκούν

Στην κυβέρνηση του Γ. Παπανδρέου (2009-2011), προκρίθηκε παράλληλα προς τις ανωτέρω εναλλακτικές επιλογές η ανάθεση πρόσθετων αρμοδιοτήτων σχεδιασμού για την προώθηση του κυβερνητικού έργου και παρακολούθησης της υλοποίησής του στον τότε Υπουργό Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Η ιδέα του Υπουργού-Συντονιστή, όμως, παρήγαγε επικαλύψεις και συγκρούσεις ευθυνών για το συντονισμό και δεν τελεσφόρησε (Πραβίτα, 2013).

2.1.5. Το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης

Η επιτυχής ρύθμιση της κατά υπουργεία οργάνωσης (1951),⁴¹ η οποία επιστέγασε τις ασταθείς και ανορθολογικές διευθετήσεις των πρώτων κυβερνήσεων μετά τη λήξη του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, συμπεριέλαβε το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης το οποίο επικουρούσε τον Πρωθυπουργό στο έργο του και διοικείτο από Υπουργό της απόλυτης εμπιστοσύνης του ο οποίος ασκούσε συντονιστικά και εποπτικά καθήκοντα που αφορούσαν το σύνολο του κυβερνητικού έργου και τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Μετά την επανίδρυσή του (1974),⁴² κατέλαβε πάλι δεσπόζουσα θέση, πλην όμως δεν ανέκτησε τον επιτελικό ρόλο του και επικεντρώθηκε στην οργάνωση και τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης (Αργυριάδης, 1970/2000· Ζέρβας, 2021· Κωστής και Τριανταφυλλοπούλου, ό.π.· Μακρυνδημήτρης, ό.π.· Willson, 1966/2000).⁴³

2.1.6. Το Υπουργείο Συντονισμού

Μετά τη λήξη του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, ιδρύθηκε το Υπουργείο Συντονισμού,⁴⁴ το οποίο επιφορτίστηκε με την αρμοδιότητα του συντονισμού της εφαρμογής του

εποπτεία επί των υπαγομένων στον Πρωθυπουργό δομών, συνιστούν ένδειξη για την ενίσχυση του ρόλου του Πρωθυπουργού (Πραβίτα, ό.π.).

⁴¹ Βλ. ΑΝ 1671/1951 (ΦΕΚ Α' 114/19.04.1951). Το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης, στο οποίο υπήχθησαν οι αρμοδιότητες του Υφυπουργού παρά τω Πρωθυπουργώ και του Υφυπουργείου Τύπου και Πληροφοριών, ορίσθηκε ως το πρώτο τη τάξει. Πρόκειται για επιλογή την οποία επανέλαβε η κυβέρνηση του Α. Παπανδρέου (1981-1985) στο άρθρο 14 του ν. 1266/1982 (ΦΕΚ Α' 81/02.07.1982).

⁴² Βλ. ΝΔ 216/1974.

⁴³ Για αυτό το λόγο, άλλωστε, το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης συγχωνεύθηκε με το Υπουργείο Εσωτερικών. Βλ. ΠΔ 373/1995.

⁴⁴ Βλ. ΑΝ 718/1945 (ΦΕΚ Α' 298/11.12.1945). Το Υπουργείο Συντονισμού, το οποίο αντικατέστησε το βραχύβιο Υπουργείο Ανασυγκροτήσεως (ΑΝ 3267/1944), συνεστήθη για τις ανάγκες της αποτελεσματικής διαχείρισης της βοήθειας του Οργανισμού Περιθάλψεως και Αποκαταστάσεως των Ηνωμένων Εθνών (United Nations Relief and Rehabilitation Administration) και καθ' υπόδειξη των μελών και των εμπειρογνομόνων των αμερικανικών αποστολών οι οποίες μετέβαιναν στην Ελλάδα εν όψει του προγράμματος οικονομικής αρωγής του «σχεδίου Marshall». Για αυτό το σκοπό, ανέλαβε το συντονισμό των δράσεων του Υπουργείου Οικονομικών, του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, του Υπουργείου Γεωργίας, του Υπουργείου Εφοδιασμού, του Υπουργείου Εργασίας, του Υπουργείου Μεταφορών και

προγράμματος ανασυγκρότησης της παραγωγικής δομής και της οικονομικής και νομισματικής πολιτικής, αλλά και έτερων δημοσίων πολιτικών, όπως ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης.⁴⁵ Το Υπουργείο Συντονισμού, ωστόσο, του οποίου κατά κανόνα προΐσταντο εξέχουσες πολιτικές προσωπικότητες και στο οποίο αναγνωρίστηκε τυπική προτεραιότητα,⁴⁶ όπως και στο Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης, απέτυχε στην εκπλήρωση της αποστολής του και ενίοτε επέτεινε τα προβλήματα συνοχής λόγω της επικάλυψης αρμοδιοτήτων και της έλλειψης θεσμικών διαύλων επικοινωνίας ώστε να διασφαλίσει τη συνεργασία και την υποστήριξη των εποπτευομένων Υπουργείων, τα οποία αντιδρούσαν στη θεσμική υπεροχή και το κύρος του,⁴⁷ δε συμμερίζονταν την αντίληψή του για τη θέση του εντός του πολιτικο-διοικητικού συστήματος⁴⁸ και εγκλωβίζονταν στη διελκυστίδα των πολιτικών φιλοδοξιών των Υπουργών. Σταδιακά, λοιπόν, απώλεσε την ευρεία συντονιστική αρμοδιότητά του και παραγκωνίστηκε (Αργυριάδης, 1970/2000· Δραμαλιώτη, ό.π.· Ζέρβας, ό.π.· Κωστής & Τριανταφυλλοπούλου, ό.π.· Πραβίτα, 2013· Willson, 1966/2000).⁴⁹

Εμπορικής Ναυτιλίας και του Υφυπουργείου Ανοικοδόμησης. Επρόκειτο για πρωτοβουλία που απέβλεπε στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και αποτύπωνε τη ριζική μεταστροφή της αντίληψης για τον κρατικό παρεμβατισμό μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο. Το κύρος του Υπουργείου Συντονισμού εντός του πολιτικο-διοικητικού συστήματος προέκυπτε εν μέρει από την πρωτεύουσα ευθύνη του για την επίβλεψη της διαχείρισης των αντίστοιχων πόρων και τη σαφή προτίμηση της Αμερικανικής αποστολής να συνεργάζεται με την πολιτική ηγεσία και τα στελέχη του. Κατά την έναρξη της λειτουργίας του, ωστόσο, και έως τη σιωπηλή κατάργηση του Υπουργείου Πολιτικού Συντονισμού (1947), το οποίο ασκούσε καθήκοντα συντονισμού και εναρμόνισης της νομοπαρασκευής, δεν ανέλαβε επιτελικά καθήκοντα για το σύνολο του κυβερνητικού έργου (Αργυριάδης, 1970/2000· Δραμαλιώτη, 2021· Ζέρβας, ό.π.· Κωστής & Τριανταφυλλοπούλου, 2015· Πραβίτα, ό.π.· Willson, 1966/2000)

⁴⁵ Το Υπουργείο Συντονισμού ανεδείχθη σε φορέα του εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης, στο βαθμό που η οργανωτική δομή του Υπουργείου Συντονισμού περιελάμβανε τη Γ' Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Οργανώσεως, η οποία συνεστήθη κατά το βρετανικό και γαλλικό υπόδειγμα και ενδιέτριβε στη μελέτη και την επεξεργασία προτάσεων και το σχεδιασμό και την παρακολούθηση των μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης και της κωδικοποίησης της συναφούς νομοθεσίας (Αργυριάδης, ό.π.· Δραμαλιώτη, ό.π.· Ζέρβας, ό.π.· Willson, ό.π.).

⁴⁶ Βλ. ΑΝ 1671/1951 (ΦΕΚ Α' 114/19.04.1951). Πρόκειται για επιλογή την οποία επανέλαβε η κυβέρνηση του Κ. Καραμανλή (1974-1977). Βλ. ν. 400/1976 (ΦΕΚ Α' 203/03.08.1976).

⁴⁷ Κατά την έκθεση του F. M. G. Willson («Ο κυβερνητικός μηχανισμός στην Ελλάδα») (1966): «[...] ορισμένες από τις συνέπειες της πορείας του Υπουργείου Συντονισμού ήταν ατυχείς. Η πολιτική της παράκαμψης ενός αριθμού μεγάλων, καθιερωμένων διοικητικών υπουργείων ή τουλάχιστον της περιφρόνησής τους, ενώ επιζητούσε τη συνεργασία τους ανεγείροντας συγχρόνως παράλληλα προς αυτά μια μονάδα στην οποία προσδόθηκε αξιοσημείωτη αίγλη, προξένησε προβλέψιμες αντιδράσεις. Μια ήταν ότι ένας βαθμός πικρίας προκλήθηκε από το Υπουργείο Συντονισμού, όχι τόσο έναντι των θεμιτών στόχων του όσο έναντι των μέσων που επελέγησαν για την επίτευξή τους. Αυτή η πικρία μπορεί πάντοτε να εκδηλωθεί ως αδράνεια ή ακόμα και εχθρότητα, όχι μόνο στα κλιμάκια της δημόσιας υπηρεσίας, αλλά και εντός της πολιτικής ιεραρχίας. Γιατί όταν ένα Υπουργείο [καλείται να] πατρонаρεί άλλα, [αυτό] συνεπάγεται συγκρούσεις μεταξύ ισχυρών πολιτικών προσωπικοτήτων» (ό.π., σ. 314).

⁴⁸ Όπως διαπιστώνεται στην έκθεση του F. M. G. Willson («Ο κυβερνητικός μηχανισμός στην Ελλάδα») (1966): «[...] κέντριζε διαρκώς την απηρχαιωμένη γραφειοκρατία με την πρόθεση, εάν το κέντρισμά του ήταν αναποτελεσματικό, της διείσδυσης και της ανάληψης εκείνων των λειτουργιών τις οποίες το Υπουργείο Συντονισμού θεωρούσε ως σημαντικές. [...] Το Υπουργείο Συντονισμού ήταν -και δίχως αμφιβολία το ίδιο έτσι αισθανόταν- ως η εμπροσθοφυλακή του εκσυγχρονισμού» (ό.π., σσ. 313-314).

⁴⁹ Το 1982 μετονομάστηκε σε Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας.

2.1.7. Το Υπουργείο Οικονομικών

Η κατάρτιση και η εποπτεία της εκτέλεσης των προϋπολογισμών, στο βαθμό που οι διευθετήσεις για την κατανομή των διαθέσιμων πόρων αποτυπώνουν τις στρατηγικές προτεραιότητες και προδιαγράφουν τις κεντρικές λειτουργικές παραμέτρους της άσκησης του κυβερνητικού έργου, συνιστούν κορυφαίες επιτελικές λειτουργίες του κέντρου διακυβέρνησης (OECD, 2011b).

Η υπαγωγή στα Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής προέταξε στην ατζέντα τη μεταρρύθμιση του συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης για την ανατροπή της εδραίας παράδοσης της «εκ των κάτω» (bottom-up), αποκεντρωμένης και αδιαφανούς διεκπεραίωσης των διαδικασιών κατάρτισης και εφαρμογής των προϋπολογισμών οι οποίες επεφύλασσαν ευρεία πρωτοβουλία στους Υπουργούς και περιορισμένη ευθύνη στο Υπουργείο Οικονομικών, το οποίο δε διέθετε την υποδομή και τα μέσα για την παρακολούθηση και τον οριζόντιο συντονισμό της εκτέλεσης και περιοριζόταν στον έλεγχο της νομιμότητας.⁵⁰ Επετεύχθη, λοιπόν, ο εξορθολογισμός των διαδικασιών μέσω της συγκέντρωσης των αποφάσεων, της διεύρυνσης της εποπτείας και της ενίσχυσης του επιτελικού ρόλου του Υπουργείου Οικονομικών και του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, ώστε να διαμορφώνουν και να παρακολουθούν «εκ των άνω» (top-down budgeting) την εφαρμογή ενός συνεκτικού δημοσιονομικού πλαισίου για το σύνολο των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης (Σπανού, ό.π.: Σπανού, 2021).^{51,52}

⁵⁰ Η πλημμελής λειτουργία του συστήματος των δημοσιονομικής διακυβέρνησης, το οποίο διέκριναν ο κατακερματισμός, η έλλειψη μηχανισμών διατύπωσης και εφαρμογής προτεραιοτήτων βάσει ολιστικής προσέγγισης, η αδιαφάνεια και η ανεπαρκής λογοδοσία, παρήγαγε δυσλειτουργίες στις οποίες οφειλόταν η δυσμενής κατάσταση της ελληνικής οικονομίας μετά την εκδήλωση της διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης. Διαπιστώθηκε δε από την έκθεση του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, η οποία ενεστάθη στο πρώτο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής (2010) και κατήυθνε τις ακόλουθες μεταρρυθμίσεις (Σπανού, 2021).

⁵¹ Κατά την εφαρμογή του τρίτου Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης εξαιρέθηκαν αφού το Υπουργείο Εσωτερικών ανέκτησε τις αρμοδιότητες οικονομικής εποπτείας και στήριξής τους. Βλ. ΠΔ 141/2017 και ν. 4555/2018 (ΦΕΚ Α' 133/19.07.2018).

⁵² «Υπηρεσία-κλειδί για το νέο πρότυπο δημοσιονομικής διαχείρισης αποτελεί το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (ΓΛΚ). Ο κομβικός του ρόλος αποτυπώνεται στις αρμοδιότητές του: χάραξη οικονομικής πολιτικής και κατάρτιση της μεσοπρόθεσμης δημοσιονομικής στρατηγικής, κατάρτιση και εποπτεία της εκτέλεσης των προϋπολογισμών κράτους και Γενικής Κυβέρνησης και διαχείριση του λογιστικού συστήματος και του συστήματος δημοσιονομικών αναφορών [...]. Ο νέος επιτελικός ρόλος που προδιέγραψε η μεταρρύθμιση ανήγαγε το ΓΛΚ [Γενικό Λογιστήριο του Κράτους] σε βασικό κόμβο και διαχειριστή του διοικητικού δικτύου οικονομικών υπηρεσιών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, στους οποίους παρείχε καθοδήγηση (steering) αλλά και από τους οποίους αντλούσε πληροφόρηση (reporting), ενώ μέσω αυτών διενεργούνταν ex ante έλεγχοι και πραγματοποιούνταν διορθωτικές παρεμβάσεις (correcting)» (Σπανού, 2018, σσ. 279-281).

2.2. Αξιολόγηση της επιτελικής λειτουργίας του κέντρου διακυβέρνησης

Η εμπειρισταωμένη μελέτη των πλημμελών γνωρισμάτων της δημόσιας διοίκησης και η συστηματική διατύπωση τεκμηριωμένων προτάσεων για το περιεχόμενο των αναγκαίων διοικητικών μεταρρυθμίσεων επιχειρήθηκαν μέσω της εκπόνησης εκθέσεων από διεθνείς και εγχώριους εμπειρογνώμονες.

Μετά τη λήξη του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, η «Έκθεση της Αμερικανικής Οικονομικής Αποστολής στην Ελλάδα» (1947) υπαινισσόταν την ανεπάρκεια της κεντρικής δημόσιας διοίκησης να ασκήσει στοιχειώδεις επιτελικές λειτουργίες προγραμματισμού και συντονισμού ώστε να περαιωθεί επιτυχώς το έργο της ανασυγκρότησης (Ζέρβας, 2021).⁵³

Η «Έκθεσις επί του οικονομικού προβλήματος της Ελλάδος» (1950) του Κ. Βαρβαρέσσου επιβεβαίωσε τα ανωτέρω πορίσματα.⁵⁴ Διαπίστωσε τον υπέρμετρο συγκεντρωτισμό της κεντρικής δημόσιας διοίκησης και συνέστησε την κατόπιν αναδιοργάνωσής τους μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στα όργανα της αποκεντρωμένης δημόσιας διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης (Βαρβαρέσσος, 1950/2000).

Προς επίρρωση των προηγούμενων διαπιστώσεων, η «Έκθεσις αφορώσα την διοικητική αναδιοργάνωσιν εν Ελλάδι» (1964) του G. Langrod εντόπισε τα συμπτώματα της πλημμελούς λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης στον υπερβάλλοντα νομικισμό ο οποίος συντελούσε στην εσωστρέφεια των δομών και τον κατατεμαχισμό της δημόσιας δράσης, τη συγκέντρωση της λήψης δευτερευουσών αποφάσεων στην κορυφή της διοικητικής ιεραρχίας των Υπουργείων και την ανορθολογική κατανομή των αρμοδιοτήτων οι οποίες ενέτειναν τη δυσκαμψία τους. Συνήγαγε την έλλειψη μακροπρόθεσμης και ολιστικής προσέγγισης της δημόσιας πολιτικής και στοιχειώδους συντονισμού η οποία συνυφαινόταν με τον έντονο κατακερματισμό της κεντρικής δημόσιας διοίκησης και αποτυπωνόταν στην αποσπασματική και εμπειρική παραγωγή των δημοσίων

⁵³ Η «Έκθεση της Αμερικανικής Οικονομικής Αποστολής στην Ελλάδα» («Report of the American Economic Mission to Greece») συντάχθη από τον Αμερικανό P. A. Porter κατ' εντολή της κυβέρνησης των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής και εν όψει της οικονομικής αρωγής που εξηγγέλθη κατά τη διατύπωση του «δόγματος Truman» και εξειδικεύθηκε στο «σχέδιο Marshall» (Νικολαΐδης, 2017). Βλ. <https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2017/05/REPORT-OF-THE-AMERICAN-.pdf>.

⁵⁴ Δεδομένης της ανεπάρκειας της δημόσιας διοίκησης προς επιτέλεση στοιχειωδών εκτελεστικών και επιτελικών λειτουργιών και έως την εφαρμογή των απαραίτητων μεταρρυθμίσεων, απέκλειε τον κρατικό παρεμβατισμό για την ανασυγκρότηση της οικονομίας και της κοινωνίας. Συναρτούσε μάλιστα την οικονομική ανάπτυξη με την κατάσταση του πολιτικο-διοικητικού συστήματος: «Είμαι απολύτως πεπεισμένος ότι και εις το μέλλον ουδεμία πραγματική βελτίωσις των οικονομικών της χώρας θα καταστή δυνατή, εφ' όσον δεν αντιμετωπίζεται το βασικόν τούτο πρόβλημα της πλημμελούς λειτουργούσης διοικητικής μηχανής» (Βαρβαρέσσος, 1950/2000, σ. 69).

πολιτικών που κατά κανόνα αποτύγγαναν να υλοποιήσουν πλήρως τους στόχους τους (Langrod, 1964/2000).⁵⁵

Η έκθεση του F. M. G. Willson («Ο κυβερνητικός μηχανισμός στην Ελλάδα») (1966) επιβεβαίωσε τα συμπεράσματα περί τυπολατρίας, απροθυμίας της κορυφής της διοικητικής ιεραρχίας να εκχωρήσει τις ευθύνες της για τη διευθέτηση λεπτομερειακών υποθέσεων και ατελούς συνοχής.⁵⁶ Προσέθεσε την υπολειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου, το οποίο υποκαθίστατο από άτυπα ολιγομελή συλλογικά όργανα ρευστής σύνθεσης και ανηλίσκετο στην τυπική έγκριση προειλημμένων αποφάσεων ή τη διαβούλευση για επουσιώδεις υποθέσεις, και την πλημμελή οργάνωση και λειτουργία των δομών του κέντρου διακυβέρνησης, οι οποίες διακρίνονταν από κερματισμό και υπερβάλλουσα εξειδίκευση σε εκτελεστικά καθήκοντα. Πρότεινε, λοιπόν, την αναδιάταξη των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων ώστε να εντοπίζονται η ηγεσία και η ευθύνη για τη λήψη μειζόνων αποφάσεων, τη σύμπληξη εύρωστης ενιαίας δομής υπό τον Πρωθυπουργό, η οποία θα υποστηρίζει τις διυπουργικές διαβουλεύσεις μέσω της τεκμηρίωσης τους και θα παρακολουθεί την εφαρμογή των αποφάσεών τους, και την απαλλαγή του Πρωθυπουργού από την άσκηση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων (Willson, 1966/2000).

Επαναλαμβάνοντας τα ανωτέρω πορίσματα, η έκθεση του Δ. Αργυριάδη («Όψεις της διοικητικής αλλαγής στην Ελλάδα») (1970) επαλήθευσε την έλλειψη θεσμικών διευθετήσεων για την επίτευξη συνεργασίας κατά την άσκηση των λειτουργιών του σχεδιασμού και του συντονισμού και διαπίστωσε τη βραχυπρόθεσμη και ανορθολογική προσέγγιση της δημόσιας πολιτικής (Αργυριάδης, 1970/2000).

⁵⁵ Κατά την παραστατική διατύπωση του G. Langrod: «η Διοίκηση παρουσιάζει σήμερα μωσαϊκόν οργάνων ανεπαρκώς συντονισμένων απομεμονωμένων (υπό πολλές απόψεις) το ένα από το άλλο, αποτελούντων συγχρόνως, ισάριθμα κεχωρισμένα 'οχυρά', τα οποία ανθίστανται ερρωμένως εις πάσαν πρωτοβουλίαν μεταρρυθμίσεως προερχομένων έξωθεν. Η ύπαρξις αυτών των παράλληλων 'μικρών αυτοκρατοριών' ευννοεί την εμφάνισιν των καιροσκοπικών φατριών και την διείδυσιν των λεγομένων 'πολιτικών' επιρροών. [...] Όχι μόνο υπάρχει σύγχυσις αρμοδιοτήτων και συνύπαρξις μονολιθικών όγκων, αλλά προσέτι -ελλείπει καταλλήλων και ευλιγίστων κορμών- αι αρθρώσεις είναι ελαττωματικά και τα πάντα δίδουν μάλλον την εντύπωσιν ενός δυσαρμονικού και τυχαίου συνοθυλεύματος ανομοίων και ασυντονιστών οργάνων» (Langrod, 1964/2000, σσ. 181-183).

⁵⁶ Κατά το πρότυπο της παραστατικής διατύπωσης του G. Langrod, ο F. M. G. Willson αναφέρει: «Όμως αυστηρά με όρους διοικητικής οργάνωσης, το ανώτατο επίπεδο της ελληνικής κυβέρνησης δεν πάσχει, πλην ενός ή δύο επιμέρους όψεων, από την απουσία βασικών υπηρεσιών, βασικής νομικής εξουσίας ή στοιχειωδώς κατάλληλου προσωπικού. Εκείνο από το οποίο πάσχει είναι η απουσία θεσμοποιημένων και έντεχνα αρθρωμένων συνδέσεων μεταξύ των διαφόρων μονάδων, η κακή κατανομή των λειτουργιών κι ένας διάχυτος κατακερματισμός των αρμοδιοτήτων. Μοιάζει μάλλον με ένα συναρμολογούμενο (puzzle) το οποίο έχει ολοκληρωθεί κατά τα δύο τρίτα: λείπει η τελική ποιότητα της συνοχής» (1966/2000, σ. 318).

Ομοίως, η έκθεση του Κέντρου Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών («Δημόσια Διοίκηση - Έκθεση για το πρόγραμμα 1988-1992») (1988) παρατήρησε το συγκεντρωτισμό και την ψυχολογική εξάρτηση των αποκεντρωμένων υπηρεσιών από την κεντρική δημόσια διοίκηση, τον κατακερματισμό και την έλλειψη συνοχής, την ευκαιριακή προχειρότητα στη διαμόρφωση των δημοσίων πολιτικών και το έλλειμμα επιτελικότητας, πλην όμως επισήμανε την ανορθολογική οργάνωση του συστήματος των δημοσίων νομικών προσώπων, η οποία συνίστατο στον προβληματικό συντονισμό τους και την ανεπάρκεια των μηχανισμών εναρμόνισης της δράσης τους. Υπέδειξε δε την ενίσχυση των περιφερειακών οργάνων και τον εξορθολογισμό του καθεστώτος των δημοσίων νομικών προσώπων, ώστε να καταστούν εκτελεστικοί φορείς που θα εξειδικεύουν τις δημόσιες πολιτικές, σε αντίθεση με την κεντρική δημόσια διοίκηση που θα ασκεί αποκλειστικά επιτελικές λειτουργίες βάσει ενιαύσιων προγραμμάτων και σαφούς στοχοθεσίας (Κέντρου Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, 1988/2000).

Η «Έκθεση για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης» της επιτροπής του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης (1990) απέδωσε την τάση προς τον υπέρμετρο συγκεντρωτισμό στην άκρατη πολιτικοποίηση, η οποία επέτασσε οι υποθέσεις να καταλήγουν άνευ προηγούμενης ιεράρχησης στην πολιτική ηγεσία. Διαπίστωσε προσέτι πως το Υπουργικό Συμβούλιο δεν εκπλήρωνε την καταστατική αποστολή του ως υπάτου αποφασιστικού και συντονιστικού οργάνου και κατέδειξε πως η ανεπάρκεια των επιτελικών λειτουργιών αποτυπωνόταν στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία. Ενδείκνυτο, λοιπόν, η αποκέντρωση και η αποσυγκέντρωση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ασκούνταν από την κεντρική δημόσια διοίκηση, η αποκατάσταση της λειτουργίας του Υπουργικού Συμβουλίου, το οποίο θα συνέτρεχε μία ενισχυμένη γενική γραμματεία που θα συντόνιζε την εφαρμογή των αποφάσεών του, η σύσταση ενιαίων υπηρεσιών για τη διεκπεραίωση και το συντονισμό του νομοπαρασκευαστικού έργου και η ενίσχυση του Πολιτικού Γραφείου του Πρωθυπουργού (Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης, 1990/2000α).

Η ακόλουθη έκθεση της επιτροπής υπό το Μ. Δεκλερή («Ελληνική Διοίκηση 2000») (1992) προέβη σε παρεμφερείς διαπιστώσεις και απέδωσε στην προβληματική άσκηση επιτελικών λειτουργιών τον αυτοσχέδιο προσ αυξητισμό στη διαμόρφωση των δημοσίων πολιτικών (Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης, 1992/2000β).

Η έκθεση της Επιτροπής για την Εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής («Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση») (1998) συνέστησε τον προσανατολισμό στο αποτέλεσμα των διαδικασιών παροχής και παραγωγής των δημοσίων αγαθών και

υπηρεσιών μέσω της σύναψης συνεργειών και την ενίσχυση των επιτελικών ικανοτήτων της κεντρικής δημόσιας διοίκησης μέσω της αποκέντρωσης (Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, 1998/2000).

Πιο πρόσφατα, η έκθεση της Ειδικής Υπηρεσίας Στρατηγικού Σχεδιασμού και Εφαρμογής Προγραμμάτων («Καλή διακυβέρνηση και αναδιοργάνωση της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης»)⁵⁷ (2010) διαπίστωσε την ανεπάρκεια των δομών συντονισμού και την έλλειψη μηχανισμών σχεδιασμού των δημοσίων πολιτικών, την επικάλυψη και την δυσαναλογία υπέρ των υποστηρικτικών αρμοδιοτήτων των δομών της κεντρικής δημόσιας διοίκησης και την εδραία προτίμηση του πολιτικού εις βάρος του θεσμικού συντονισμού. Εισηγήθηκε τη σύμπληξη εύρωστου συντονιστικού κέντρου διακυβέρνησης υπό τον Πρωθυπουργό, την ενίσχυση των δομών σχεδιασμού και συντονισμού και την επικέντρωση των Υπουργείων κατόπιν αποσυγκέντρωσης και αποκέντρωσης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων τους στην άσκηση στρατηγικών λειτουργιών βάσει σχεδίων δράσης (Παπατόλιας, ό.π. σσ. 152-161).⁵⁸

Η «λειτουργική αξιολόγηση της δημόσιας διοίκησης στο κεντρικό κυβερνητικό επίπεδο» (European Commission, 2010) του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (2011) επεσήμανε την υπανάπτυξη του κέντρου διακυβέρνησης, το οποίο διέθετε περιορισμένες, ασαφείς και κατακερματισμένες αρμοδιότητες και πάντως όχι την εξουσιοδότηση και τη δυνατότητα ώστε να αναλάβει την ηγεσία και την ευθύνη για τη διατύπωση, τη διάχυση και την παρακολούθηση της υλοποίησης των ενιαίων στρατηγικών προτεραιοτήτων. Παρατήρησε δε την ανεπάρκεια των δομών διυπουργικού συντονισμού και ελέγχου της εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών, η οποία συμπλεκόταν με την κραταιά κουλτούρα νομικού formalισμού, επέτεινε την τομεακή κατάτμηση και την επικέντρωση της κεντρικής δημόσιας διοίκησης στην άσκηση

⁵⁷ Η Ειδική Υπηρεσία Στρατηγικού Σχεδιασμού και Εφαρμογής Προγραμμάτων λειτουργούσε στη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Σημειώνεται πως ο μετέπειτα Γενικός Γραμματέας Ψηφιακής Διακυβέρνησης και Απλούστευσης Διαδικασιών του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης στην κυβέρνηση του Κ. Μητσοτάκη και εκπονητής του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019), Λ. Χριστόπουλος, συμμετείχε στη συντακτική ομάδα της έκθεσης για την «Καλή διακυβέρνηση και αναδιοργάνωση της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης».

⁵⁸ Η έκθεση της Ειδικής Υπηρεσίας Στρατηγικού Σχεδιασμού και Εφαρμογής Προγραμμάτων, η οποία πρότεινε την αναδιοργάνωση της κεντρικής δημόσιας διοίκησης για τη συγκρότηση ενός «ισχυρού, επιτελικού και ευέλικτου κράτους» (Παπατόλιας, ό.π., σ. 154), περιελάμβανε προτάσεις που ταυτίζονται ή προσομοιάζουν με τις προβλέψεις του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019), όπως επί παραδείγματι η σύσταση της Προεδρίας της Κυβέρνησης, η συγκρότηση των Μονάδων Στρατηγικού Σχεδιασμού σε έκαστο των Υπουργείων, η θέσπιση των σχεδίων δράσης των Υπουργείων, η ενοποίηση των υποστηρικτικών και οριζόντιων λειτουργιών των Υπουργείων και η σύσταση διυπουργικού κλάδου επιτελικών στελεχών (Παπατόλιας, 2021, σσ. 152-161).

υποστηρικτικών, παροχικών και ελεγκτικών λειτουργιών, δυσχέραινε την αμοιβαία εξάρτηση και τη διάχυση της πληροφόρησης και προωθούσε την προσήλωση στις διαδικασίες και την παραγωγή κανονιστικών ρυθμίσεων άνευ στοιχειώδους τεκμηρίωσης αντί της συνεκτικής επίτευξης απτών αποτελεσμάτων. Πρότεινε συνεπώς την άμεση ενίσχυση των εξουσιών του κέντρου διακυβέρνησης μέσω της ανάθεσης ουσιαστικών επιτελικών λειτουργιών, του διυπουργικού συντονισμού μέσω της σύστασης σταθερής δομής στο κέντρο διακυβέρνησης και στρατηγικών μονάδων στα Υπουργεία και των μηχανισμών προγραμματισμού και παρακολούθησης μέσω της πρόβλεψης δεικτών και στοχοθεσίας και της εντατικοποίησης της ροής της πληροφόρησης. Υπέδειξε ακόμα την προσαρμογή των αρμοδιοτήτων των Υπουργείων, ώστε να αμβλυνθεί η οργανωτική δυσκαμψία και να προσανατολισθούν προς την επίτευξη των στρατηγικών στόχων, και την εφαρμογή των αρχών καλής νομοθέτησης για την πάταξη του νομικισμού (OECD, 2011a).^{59,60}

Σε συνέχεια των μεταρρυθμίσεων που εντάχθηκαν στα Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής, η έκθεση του Ελληνικού Ιδρύματος Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής («Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης») (2018) εντόπισε την τάση ενίσχυσης και διόγκωσης των δομών του κέντρου διακυβέρνησης και του συγκεντρωτισμού, πλην όμως την έλλειψη αποτελεσματικής επικοινωνίας και εσωτερικού συντονισμού (Λαμπροπούλου, 2018).⁶¹

⁵⁹ Η έκθεση του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (2011a), η οποία ευαγγελιζόταν την ευρεία και ποιοτική μεταρρύθμιση του δημοσίου τομέα για τη μετάβαση στο «κράτος-στρατηγείο», συμπεριελήφθη από την ελληνική Κυβέρνηση στο πρώτο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής (2010) (Σπανού, 2021).

⁶⁰ Σε συνέχεια των συστάσεων των εκθέσεων της Ειδικής Υπηρεσίας Στρατηγικού Σχεδιασμού και Εφαρμογής Προγραμμάτων και του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης και της υπαγωγής στο πρώτο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής (2010), συνεστήθη ομάδα εργασίας με πρωτοβουλία του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης υπό το Γ. Σωτηρέλη, η οποία διατύπωσε γενικούς άξονες και βασικές προτεραιότητες για την αποκλειστική άσκηση επιτελικών λειτουργιών και τη μετάβαση στο «κράτος-στρατηγείο», οι οποίες εξειδικεύθηκαν σε σχέδιο νόμου για την «Αναμόρφωση του ελληνικού διοικητικού συστήματος» το οποίο όμως δεν τελεσφόρησε (Παπατόλιας, ό.π., σσ. 295-341).

⁶¹ Η έκθεση της επιτροπής υπό το Χρ. Πισσαρίδη («Σχέδιο ανάπτυξης για την ελληνική οικονομία») (2020), η οποία έπεται της ψήφισης του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019), δεν αναφέρεται στην οργάνωση και τη λειτουργία του κέντρου διακυβέρνησης. Επαναλαμβάνει, ωστόσο, τη διαπίστωση περί κυριαρχίας της κεντρικής δημόσιας διοίκησης επί των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που αποτυπώνεται στην εξάρτηση της λειτουργίας τους από τις μεταβιβάσεις της, οι οποίες κατανέμονται εν πολλοίς αυθαίρετα, και την επικάλυψη των αρμοδιοτήτων τους, η οποία αναιρεί την ουσιαστική αυτονομία τους. Δεδομένης της αναντίρρητης σπουδαιότητας της κατάλληλης προς τούτο διαρρύθμισης και της εύρυθμης λειτουργίας του κέντρου διακυβέρνησης για την οικονομική ανάπτυξη, δυνάμεθα ενδεχομένως και με επιφύλαξη να εικάσουμε πως η παράλειψη συναφούς αναφοράς εκ μέρους των συντακτών ερμηνεύεται, αν όχι ως επιδοκμασία των μεταβολών που επέφερε ο ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019), τουλάχιστον ως η αξιολόγησή του ως επί του παρόντος θετικής εξέλιξης (ακριβώς επειδή παραλείπεται και η επιτιμητική αναφορά) της οποίας τα αποτελέσματα θα κριθούν εν ευθέτω χρόνω. Βλ. https://www.government.gov.gr/wp-content/uploads/2020/11/growth_plan_2020-11-23_1021.pdf

Η συμπερασματική παρατήρηση, λοιπόν, πως η αρνητική αξιολόγηση της άσκησης επιτελικών λειτουργιών από τις δομές του κέντρου διακυβέρνησης και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης και πολλώ μάλλον τα ενδεδειγμένα μέτρα επανέρχονται διαρκώς στις συναφείς αναλύσεις καταδεικνύει εύγλωττα τη διαχρονική εκκρεμότητα της εφαρμογής των απαιτούμενων, πλην όμως αρκούντως επεξεργασμένων, μεταρρυθμίσεων.

Κεφάλαιο 3

Ο νόμος 4622/2019:

Αποστολή, οργάνωση και λειτουργία του «επιτελικού κράτους»

Σε συνέχεια των προεκλογικών δεσμεύσεών της,⁶² η άρτι εκλεγείσα στις βουλευτικές εκλογές της 7^{ης} Ιουλίου 2019 Κυβέρνηση του Κ. Μητσοτάκη εισήγαγε προς ψήφιση στην Ολομέλεια της Βουλής το νόμο 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019) υπό τον τίτλο: «*Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης*», τον οποίο κατήρτισε από κοινού με το Γενικό Γραμματέα Ψηφιακής Διακυβέρνησης και Απλούστευσης Διαδικασιών, Λ. Χριστόπουλο, και δημοσίους υπαλλήλους του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης⁶³ και εισηγήθηκε ο Υπουργός Επικρατείας αρμόδιος για την υποστήριξη του Πρωθυπουργού στην άσκηση των καθηκόντων του και την εποπτεία της λειτουργίας της Προεδρίας της Κυβέρνησης, Γ. Γεραπετρίτης.⁶⁴ Εξηγγέλη δε συμπληρωματική νομοθετική πρωτοβουλία η οποία θα απέβλεπε στην αναδιοργάνωση και την ενίσχυση της αποκεντρωμένης διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης βάσει της αρχής της επικουρικότητας.⁶⁵

Η ρυθμιστική εμβέλεια του παρόντος νόμου διαλαμβάνει κατ' αρχήν την κεντρική δημόσια διοίκηση,⁶⁶ κωδικοποιώντας σε ενιαίο νομοθέτημα τις διάσπαρτες διατάξεις που αφορούν τα όργανα, την οργάνωση και τη λειτουργία της, πλην όμως εστιάζεται προεχόντως στην αναδιάρθρωση της διαρρύθμισης και την αναθεώρηση των λειτουργικών προτύπων του κέντρου διακυβέρνησης μέσω της εισαγωγής αρχών, διαδικασιών και εργαλείων και της σύμπηξης δομών προς επίτευξη της διακηρυγμένης πρόθεσης της ενίσχυσης της επιτελικότητάς του. Στο βαθμό δε που αποβλέπει στην ανασχεση του κατακερματισμού της δημόσιας πολιτικής, τη διασφάλιση της συλλογικής δέσμευσης

⁶² Βλ. Προεκλογικό πρόγραμμα της Νέας Δημοκρατίας, σ. 12.

⁶³ Βλ. Πρακτικό της δεύτερης συνεδρίασης της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης της Βουλής των Ελλήνων της 30^{ης} Ιουλίου 2019, σσ. 8-9 και Πρακτικά της 1^{ης} Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής των Ελλήνων (Περίοδος ΙΗ', Σύνοδος Α'), 06.08.2019, σ. 1867.

⁶⁴ Βλ. Υ12/2019 (ΦΕΚ Β' 2951/16.7.2019).

⁶⁵ Βλ. Πρακτικό της συνεδρίασης της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης της Βουλής των Ελλήνων της 1^{ης} Αυγούστου 2019, σ. 23 και ν. 5013/2023 (ΦΕΚ Α' 12/19.1.2023).

⁶⁶ Η κεντρική δημόσια διοίκηση ορίζεται ως το σύνολο των φορέων στο οποίο εντάσσονται η Προεδρία της Δημοκρατίας, η Προεδρία της Κυβέρνησης, τα Υπουργεία και οι αποκεντρωμένες ή περιφερειακές υπηρεσίες τους, οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και οι Ανεξάρτητες Αρχές. Βλ. άρθρο 18, παρ. 1 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019).

και την καθιέρωση της στρατηγικής διακυβέρνησης βάσει μετρήσιμων στόχων,⁶⁷ αντλεί από τις προγενέστερες παραινέσεις φορέων και εμπειρογνομόνων και ιδίως από τις συστάσεις της έκθεσης του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (OECD, 2011a)⁶⁸ και επιστεγάζει τις συναφείς παρεμβάσεις της παρελθούσης δεκαετίας που υπαγορεύθηκαν από την υπαγωγή στα Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής (Οικονόμου & Λαμπροπούλου, 2016· Παπατόλιας, 2021· Σπανού, 2018· Σπανού, 2021).

3.1. Αποστολή του «επιτελικού κράτους»

Η επιτελική λειτουργία της κεντρικής δημόσιας διοίκησης αποσκοπεί στην εκτέλεση και τη διαφύλαξη των επιταγών του Συντάγματος και των νόμων, την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, τη μέριμνα για την παροχή ποιοτικών δημοσίων υπηρεσιών και την προστασία της ισότητας, της δικαιοσύνης και της κοινωνικής αλληλεγγύης.⁶⁹ Η άσκησή της δε οφείλει να διέπεται από τις αρχές της καλής διακυβέρνησης και της χρηστής διοίκησης.⁷⁰

3.2. Οργάνωση του «επιτελικού κράτους»

Οι βασικοί πυλώνες της οργάνωσης του «επιτελικού κράτους» εντοπίζονται στα συλλογικά κυβερνητικά όργανα και τη νεοπαγή δομή του κέντρου διακυβέρνησης που συνίσταται υπό τον Πρωθυπουργό.

3.2.1. Ο «επιτελικός» ρόλος των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων

Διά του παρόντος νόμου, επιδιώκεται η αποκατάσταση της κατά το Σύνταγμα συλλογικότητας της λειτουργίας της Κυβέρνησης, δηλαδή η ενίσχυση του Υπουργικού

⁶⁷ Βλ. Πρακτικό της συνεδρίασης της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης της Βουλής των Ελλήνων της 29ης Ιουλίου 2019, σ. 12-17 και Πρακτικά της Ι' Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής των Ελλήνων (Περίοδος ΙΗ', Σύνοδος Α'), 06.08.2019, σ. 1844-1847.

⁶⁸ Η τεκμηρίωση περί της αναγκαιότητας και της καταλληλότητας των παρεμβάσεων ερείδεται στο πόρισμα της έκθεσης του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης Βλ. Αιτιολογική έκθεση του ν. 4622/2019, σ. 3. Δηλώνεται εξάλλου ρητά πως ενσωματώνονται στον παρόντα νόμο. Βλ. Πρακτικά της Ι' Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής των Ελλήνων (Περίοδος ΙΗ', Σύνοδος Α'), 06.08.2019, σ. 1846.

⁶⁹ Βλ. άρθρο 18, παρ. 2 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019).

⁷⁰ Πρόκειται για τις αρχές της νομιμότητας, της διαφάνειας και της λογοδοσίας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας, της αναγκαιότητας και της επικουρικότητας και της αξιοκρατίας και του επαγγελματισμού. Βλ. άρθρο 19, παρ. 1, 2, 3, 4, 5 και 6 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019).

Συμβουλίου ώστε να εκπορεύεται από αυτό η δέσμη των δημοσίων πολιτικών.⁷¹ Προβλέπεται, λοιπόν, η ανά μήνα διεξαγωγή τακτικής συνεδρίασης⁷² και προστίθεται η αρμοδιότητά του να εγκρίνει τον ετήσιο προγραμματισμό της κυβερνητικής πολιτικής και να παρακολουθεί την εφαρμογή του μέσω της αξιολόγησης της υλοποίησης των Σχεδίων Δράσης των Υπουργείων στις τακτικές συνεδριάσεις του.⁷³

Η ουσιαστική μεταβολή, ωστόσο, έγκειται στον ακριβή προσδιορισμό της λειτουργίας του και της ύλης εκάστης συνεδρίασης ώστε να επιτυγχάνεται η λογοδοσία και η διαφάνεια της λειτουργίας του⁷⁴ και οι συνεδριάσεις του να συμπίπτουν με τη διαδικασία προγραμματισμού και παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου⁷⁵ και με τον ετήσιο κύκλο κατάρτισης και κατάθεσης του Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής.⁷⁶

Παράλληλα προς το Υπουργικό Συμβούλιο, λειτουργούν το Κυβερνητικό Συμβούλιο Οικονομικής Πολιτικής και το Κυβερνητικό Συμβούλιο Εθνικής Ασφάλειας, τα οποία διαθέτουν διαρκή και μόνιμο χαρακτήρα, διαμορφώνουν, συντονίζουν και παρακολουθούν την εφαρμογή διυπουργικών πολιτικών και λαμβάνουν αποφάσεις,⁷⁷ ενώ προβλέπεται και η δυνατότητα σύστασης Κυβερνητικών Επιτροπών για την κατά περίπτωση συλλογική διαχείριση και παρακολούθηση ζητημάτων.⁷⁸

⁷¹ Βλ. Πρακτικό της συνεδρίασης της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης της Βουλής των Ελλήνων της 29^{ης} Ιουλίου 2019, σ. 13.

⁷² Βλ. άρθρο 2, παρ. 1 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019).

⁷³ Βλ. άρθρο 1, παρ. 1 περ. δ' και άρθρο 53, παρ. 1 και 2 περ. α' του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019).

⁷⁴ Βλ. Πρακτικό της συνεδρίασης της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης της Βουλής των Ελλήνων της 29^{ης} Ιουλίου 2019, ό.π.

⁷⁵ Βλ. Υποενότητες 3.3.1. και 3.3.2. του παρόντος πονήματος.

⁷⁶ Το τακτικό Υπουργικό Συμβούλιο του μηνός Απριλίου ορίζεται ως το Υπουργικό Συμβούλιο (Ενδιάμεσης) Αξιολόγησης του Κυβερνητικού Έργου του οποίου η ημερήσια διάταξη περιλαμβάνει την αξιολόγηση της εφαρμογής της κυβερνητικής πολιτικής των τελευταίων επτά μηνών από το Υπουργικό Συμβούλιο, ώστε να αποφασισθούν οι αναγκαίες διορθωτικές παρεμβάσεις για το υπόλοιπο έτος, την παρουσίαση των προτεραιοτήτων του επόμενου έτους από τον Πρωθυπουργό και την εισήγηση επί του σχεδίου του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής του τρέχοντος έτους από τον αρμόδιο Υπουργό. Το τακτικό Υπουργικό Συμβούλιο του μηνός Σεπτεμβρίου ορίζεται ως το Υπουργικό Συμβούλιο (Ετήσιου) Προγραμματισμού του Κυβερνητικού Έργου του οποίου η ημερήσια διάταξη περιλαμβάνει την αξιολόγηση της εφαρμογής της κυβερνητικής πολιτικής του τρέχοντος έτους από το Υπουργικό Συμβούλιο, ώστε να αποφασιστούν οι αναγκαίες διορθωτικές παρεμβάσεις για το υπόλοιπο έτος, τη συζήτηση και έγκριση του Ενοποιημένου Προσχεδίου Δράσης της Κυβέρνησης, των Προσχεδίων Δράσης των Υπουργείων και του νομοθετικού και κανονιστικού προγραμματισμού για το επόμενο έτος και την παρουσίαση του προσχεδίου Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης και του Προσχεδίου Προγραμματισμού Ανθρωπίνου Δυναμικού της Γενικής Κυβέρνησης. Το τακτικό Υπουργικό Συμβούλιο του μηνός Δεκεμβρίου εγκρίνει το επιχειρησιακό σχέδιο της Κυβέρνησης για το επόμενο έτος. Βλ. Αιτιολογική έκθεση του ν. 4622/2019, σ. 37-38 και άρθρο 3, παρ. 1, 2 και 3 και άρθρο 52, παρ. 7 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019).

⁷⁷ Βλ. άρθρο 7, παρ. 1, 4 και 5 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019).

⁷⁸ Βλ. άρθρο 8, παρ. 1 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019).

3.2.2. Ο «επιτελικός» ρόλος της Προεδρίας της Κυβέρνησης

Σε συνέχεια της διαπίστωσης της ανεπάρκειας και της αποτυχίας των προηγούμενων πρωτοβουλιών,⁷⁹ η αναδιοργάνωση των αυτοτελών δομών που υπάγονται στον Πρωθυπουργό και η παρεπόμενη αναδιευθέτηση των μηχανισμών άσκησης λειτουργιών συντονισμού και παρακολούθησης επιχειρείται μέσω της σύστασης μίας επιτελικής δημόσιας υπηρεσίας η οποία διαρθρώνεται κατά το πρότυπο της Ομοσπονδιακής Καγκελαρίας της Γερμανίας (Bundeskanzleramt),⁸⁰ δηλαδή της Προεδρίας της Κυβέρνησης.⁸¹

Η Προεδρία της Κυβέρνησης υποστηρίζει τον Πρωθυπουργό στην ενάσκηση των κατά το Σύνταγμα καθηκόντων του, ώστε να διασφαλίζεται η συνοχή και η αποτελεσματικότητα του κυβερνητικού έργου.⁸² Καθίσταται δε ο βασικός επιτελικός φορέας του συστήματος διακυβέρνησης στο μέτρο που εγγυάται τον αποτελεσματικό συντονισμό του σχεδιασμού και της παρακολούθησης της εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών εντός συγκεκριμένων χρονοδιαγραμμάτων, διατελεί σε διαρκή επικοινωνία με τα υπουργεία, επιλύει διαφορές μεταξύ συναρμοδίων φορέων, λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα για την εφαρμογή των αρχών και των εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης για την πάταξη της πολυνομίας και της κακονομίας, σχεδιάζει και υλοποιεί την επικοινωνιακή στρατηγική της Κυβέρνησης, μεριμνά για την ενημέρωση της κοινής γνώμης και υποστηρίζει τη λειτουργία των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων.⁸³

Η εσωτερική διάρθρωση της Προεδρίας της Κυβέρνησης προκύπτει από τη λειτουργική διαφοροποίηση των οργανικών μονάδων, αφού σύγκειται εκ πλειόνων Γενικών και Ειδικών Γραμματειών στις οποίες ανατίθενται διακριτοί τομείς αρμοδιότητας:

⁷⁹ Βλ. Αιτιολογική έκθεση του ν. 4622/2019, σ. 14.

⁸⁰ Βλ. Πρακτικό της δεύτερης συνεδρίασης της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης της Βουλής των Ελλήνων της 30^{ης} Ιουλίου 2019, σ. 8. Κατά τους Featherstone & Παπαδημητρίου (2019, σ. 197), στα τέλη του 1995 «ο Σημίτης απέριψε το πρότυπο της γερμανικής Καγκελαρίας, με τον φόβο ότι η προσθήκη ενός τόσο ισχυρού θεσμικού παίκτη στον κυβερνητικό πυρήνα θα συναντούσε έντονες εσωκομματικές αντιδράσεις και θα όξυνε ενδοκυβερνητικές συγκρούσεις». Κατά τους Featherstone & Παπαδημητρίου (2019, σ. 270), μάλιστα: «[Ο Κ. Σημίτης] πίστευε πως μία τέτοια δομή θα ήταν δυσλειτουργική και δεν θα ταίριαζε με τα ελληνικά πρότυπα για το πώς λειτουργεί η κυβέρνηση».

⁸¹ Βλ. άρθρο 21, παρ. 1 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019).

⁸² Βλ. άρθρο 22, παρ. 1 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019). Για αυτό το σκοπό, στην Προεδρία της Κυβέρνησης συνίστανται τετρακόσιες σαράντα θέσεις εκ των οποίων οι εκατό θέσεις προορίζονται για μετακλητούς υπαλλήλους και οι τριακόσιες σαράντα οργανικές θέσεις προορίζονται για μόνιμους υπαλλήλους δημοσίου δικαίου ή Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου και δημοσιογράφων. Βλ. άρθρο 24, παρ. 1 του ΠΔ 98/2020 (ΦΕΚ Α' 236/28.11.2020).

⁸³ Βλ. Αιτιολογική έκθεση του ν. 4622/2019, σσ. 2-15 και άρθρο 22, παρ. 2 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019).

- Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού, η οποία αναδιοργανώνεται,⁸⁴
- Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων,⁸⁵ η οποία λειτουργεί κατά το πρότυπο των Νομικών Αξιωματούχων (Law Officers) του Γραφείου της Κυβέρνησης (Cabinet Office) του Ηνωμένου Βασιλείου⁸⁶ και αναλαμβάνει πιο διευρυμένο ρόλο από τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης κατά τη νομοπαρασκευή,⁸⁷
- Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης,⁸⁸
- Γενικές Γραμματείες Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτικών και Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών,⁸⁹ οι οποίες προκύπτουν από την αναβάθμιση της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού και την επέκταση των δομών και των αρμοδιοτήτων της,⁹⁰

⁸⁴ Η Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού μεριμνά για τη διοικητική και οικονομική υποστήριξη των υπηρεσιών της Προεδρίας της Κυβέρνησης και τη διοικητική και επιστημονική συνδρομή του Πρωθυπουργού. Βλ. άρθρο 23, παρ. 1 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019). Η Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού διαρθρώνεται σε θεματικούς τομείς αρμοδιοτήτων, ως εξής: (α) Τομέας Υποστήριξης του Πρωθυπουργού, που αποτελείται από τα εξής Γραφεία: (αα) Ιδιαίτερο Γραφείο, (αβ) Γραφείο Αρχείων και Πρωτοκόλλου, (αγ) Γραφείο Επικοινωνίας, (αε) Γραφείο Ψηφιακής Επικοινωνίας, (β) Τομέας Επιστημονικής Υποστήριξης του Πρωθυπουργού, που αποτελείται από τα εξής Γραφεία: (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) Τομέας Διοικητικής Υποστήριξης της Προεδρίας της Κυβέρνησης, (δ) Μονάδα Τύπου και Ενημέρωσης. Βλ. άρθρο 23, παρ. 2 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 70 του ν. 5113/2024 (ΦΕΚ Α' 96/21.06.2024).

⁸⁵ Η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων διασφαλίζει τη συνοχή και το συντονισμό της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, την αποτελεσματική εφαρμογή των αρχών και των εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης και την υποστήριξη των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων. Διαρθρώνεται δε στις ακόλουθες οργανικές μονάδες: (α) Α' και Β' Διευθύνσεις Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας, (β) Γραφείο Καλής Νομοθέτησης, (γ) Γραφείο Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων. Στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων υπάγονται: (α) η Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας, (β) η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης και (γ) το Εθνικό Τυπογραφείο. Βλ. άρθρο 25, παρ. 1 και 4 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019).

⁸⁶ Βλ. Πρακτικό της πρώτης συνεδρίασης της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης της Βουλής των Ελλήνων της 30^{ης} Ιουλίου 2019, σ. 36.

⁸⁷ Βλ. ΠΔ 32/2004 (ΦΕΚ Α' 28/6.2.2004) και Αιτιολογική έκθεση του ν. 4622/2019, σ. 2, 17.

⁸⁸ Η Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης υποστηρίζει τα μέλη της Κυβέρνησης, τους Υφυπουργούς και την Προεδρία της Κυβέρνησης σε ζητήματα επικοινωνίας και ενημέρωσης της κοινής γνώμης εντός και εκτός Ελλάδος σε σχέση με το κυβερνητικό έργο και τον εκάστοτε Κυβερνητικό Εκπρόσωπο στην άσκηση των καθηκόντων του. Βλ. άρθρο 28, παρ. 1 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019). Διαρθρώνεται δε στις ακόλουθες οργανικές μονάδες: (α) Διευθύνσεις Ενημέρωσης, Εποπτείας ΜΜΕ, Επικοινωνιακής Διαχείρισης Κρίσεων, (β) Αυτοτελές Τμήμα Στρατηγικού Σχεδιασμού και Διϋπουργικού Επικοινωνιακού Συντονισμού και (γ) Γραφεία Τύπου Εσωτερικού. Βλ. άρθρο 28, παρ. 3 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 174, παρ. 4 του ν. 4635/2019 (ΦΕΚ Α' 167/30.10.2019).

⁸⁹ Οι Γενικές Γραμματείες Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτικών και Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών διασφαλίζουν το συντονισμό και τη συνοχή του κυβερνητικού έργου στους τομείς πολιτικής της αρμοδιότητάς τους αντίστοιχα. Βλ. άρθρο 26, παρ. 1 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019). Προκρίθηκε όμως αντ' αυτών η σύσταση της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού. Βλ. κάτωθι υποσημείωση υπ' αριθμόν 92 του παρόντος πονήματος.

⁹⁰ Βλ. Αιτιολογική έκθεση του ν. 4622/2019, σ. 19-20.

- Ειδική Γραμματεία Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος Παρακολούθησης και Αξιολόγησης Κυβερνητικού Έργου, στο οποίο εντάσσονται οι βασικοί στόχοι και οι απαιτούμενες για την υλοποίησή τους δράσεις ώστε να παρακολουθείται ευχερώς η εξέλιξη της εφαρμογής, να εντοπίζονται τυχόν προσκόμματα και να ειδοποιείται εγκαίρως ο Πρωθυπουργός εν όψει της συντονιστικής παρέμβασής του.^{91,92}

Κατά την οικεία διάταξη, αποτελεί έκτοτε πάγια επιλογή η υπαγωγή μίας ή πλειόνων οργανικών μονάδων της Προεδρίας της Κυβέρνησης σε Υπουργούς Επικρατείας στους οποίους ανατίθενται συντονιστικά καθήκοντα, και Υφυπουργούς στον Πρωθυπουργό.⁹³

⁹¹ Η Ειδική Γραμματεία Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος Παρακολούθησης και Αξιολόγησης Κυβερνητικού Έργου υποστηρίζει το έργο των Γενικών Γραμματειών Συντονισμού. Βλ. Πρακτικό της συνεδρίασης της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης της Βουλής των Ελλήνων της 29^{ης} Ιουλίου 2019, σ. 16 και άρθρο 27, παρ. 1 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019). Καταργήθηκε και ενσωματώθηκε στη Γενική Γραμματεία Συντονισμού υπό τη μορφή Αυτοτελούς Τμήματος Διαχείρισης και Λειτουργίας Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος με το άρθρο 2 και 3 του ΠΔ 19/2022 (ΦΕΚ Α' 54/14.3.2022).

⁹² Σύμφωνα με τον Οργανισμό της Προεδρίας της Κυβέρνησης και όπως αυτός τροποποιήθηκε και ισχύει, η Προεδρία της Κυβέρνησης αποτελείται επί του παρόντος από τη Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού, τη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού, τη Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης και την Ειδική Γραμματεία Μακροπρόθεσμου Σχεδιασμού. Βλ. άρθρο 16 του ΠΔ 98/2020 (ΦΕΚ Α' 236/28.11.2020) και άρθρο 2, 3 και 4 του ΠΔ 19/2022 (ΦΕΚ Α' 54/14.3.2022). Η Γενική Γραμματεία Συντονισμού διαρθρώνεται στις ακόλουθες υπηρεσιακές μονάδες: (α) έξι Τομείς επιπέδου Διεύθυνσης, ως εξής: (αα) Τομέας Εσωτερικών, Ψηφιακής Διακυβέρνησης, Δικαιοσύνης και Θεσμών, (αβ) Τομέας Παιδείας, Υγείας και Εργασίας, (αγ) Τομέας Εθνικής Άμυνας, Προστασίας του Πολίτη και Μετανάστευσης, (αδ) Τομέας Οικονομικών, (αε) Τομέας Ανάπτυξης, Επενδύσεων και Εξωστρέφειας και (αστ) Τομέας Φυσικών Πόρων, Αγροτικής και Ασττικής Ανάπτυξης και Μεταφορών και (β) Αυτοτελές Τμήμα Διαχείρισης και Λειτουργίας Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος. Βλ. άρθρο 16, παρ. 3 του ΠΔ 98/2020 (ΦΕΚ Α' 236/28.11.2020) όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 2 του ΠΔ 19/2022 (ΦΕΚ Α' 54/14.3.2022). Η Ειδική Γραμματεία Μακροπρόθεσμου Σχεδιασμού συγκροτείται από το Γραφείο Μακροπρόθεσμου Σχεδιασμού. Βλ. άρθρο 23Α, παρ. 3 του ΠΔ 98/2020 (ΦΕΚ Α' 236/28.11.2020) όπως προσετέθη με το άρθρο 4 του ΠΔ 19/2022 (ΦΕΚ Α' 54/14.3.2022).

⁹³ Η σχετική δυνατότητα δεν προβλέπεται για τον Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης. Βλ. άρθρο 21, παρ. 6 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019) όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 34, παρ. 1 του ν. 4965/2022 (ΦΕΚ Α' 162/2.9.2022). Κατά το διάστημα εκπόνησης και υποβολής του παρόντος πονήματος και σε συνέχεια της παραίτησης του τέως Υφυπουργού παρά τω Πρωθυπουργώ, Ι. Μπρατάκου, και του τέως Υπουργού Επικρατείας, Στ. Παπασταύρου, η οικεία πρόβλεψη εφαρμόζεται ως ακολούθως: (α) ο Υπουργός Επικρατείας, Χρ.-Γ. Σκέρτσος, ασκεί τις αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού (βλ. Αριθμ. Υ8/2024 [ΦΕΚ Β' 2037/02.04.2024]), (β) ο Υπουργός Επικρατείας, Μ. Βορίδης, δεν ασκεί αρμοδιότητες επί ορισμένης οργανικής μονάδας της Προεδρίας της Κυβέρνησης, αλλά ρυθμίζει θέματα οργάνωσης και λειτουργίας της Κυβέρνησης και των κυβερνητικών οργάνων (βλ. Αριθμ. Υ10/2024 [ΦΕΚ Β' 2037/02.04.2024]), (δ) ο Υφυπουργός παρά τω Πρωθυπουργώ και Κυβερνητικός Εκπρόσωπος, Π. Μαρινάκης, ασκεί τις αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης (βλ. Αριθμ. Υ2/2024 [ΦΕΚ Β' 67/05.01.2024]), (ε) ο Υφυπουργός παρά τω Πρωθυπουργώ, Αθ. Κοντογεώργης, συντρέπει τον αρμόδιο για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου Υπουργό Επικρατείας, Χρ.-Γ. Σκέρτσο, και ασκεί τις αρμοδιότητες της Ειδικής Γραμματείας Μακροπρόθεσμου Σχεδιασμού (βλ. Αριθμ. Υ9/2024 [ΦΕΚ Β' 2037/02.04.2024]), (στ) ο Υφυπουργός παρά τω Πρωθυπουργώ, Γ. Μυλωνάκης, μετά τον πρόσφατο ανασχηματισμό της 14^{ης} Ιουνίου 2024 ανέλαβε τη διασφάλιση της επικοινωνίας των μελών της Κοινοβουλευτικής Ομάδας της Νέας Δημοκρατίας με τον Πρωθυπουργό και τους συνεργάτες του. Σημειώνεται πως δεν κατέστη δυνατή η ανεύρεση της απόφασης ανάθεσης καθηκόντων στον Υφυπουργό παρά τω Πρωθυπουργώ, Γ. Μυλωνάκη.

3.3. Λειτουργία του «επιτελικού κράτους»

Οι επιτελικές λειτουργίες του προγραμματισμού, της παρακολούθησης και της αξιολόγησης των δημοσίων πολιτικών, όπως και της νομοπαρασκευής και της κωδικοποίησης και της αναμόρφωσης της νομοθεσίας, προσδιορίζονται επακριβώς ως προς τη διαδικασία, τα χρονοδιαγράμματα και τα εμπλεκόμενα μέρη και ασκούνται μερίμνη του κέντρου διακυβέρνησης, δηλαδή της Προεδρίας της Κυβέρνησης.

3.3.1. Προγραμματισμός του κυβερνητικού έργου

Η κατ' εξοχήν επιτελική διαδικασία του προγραμματισμού των δημοσίων πολιτικών διαρθρώνεται με τέτοιο τρόπο ώστε, σε αντίθεση με την πάγια πρακτική, η δέσμη των πρωτοβουλιών να προέρχεται «άνωθεν» και να αποτυπώνεται σε συνεκτικό ενιαίο επιχειρησιακό σχέδιο.⁹⁴

Το Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής, δηλαδή το κείμενο που προκύπτει από τη σύνθεση των Σχεδίων Δράσης των Υπουργείων, τα οποία περιλαμβάνουν τους ποσοτικοποιημένους στόχους, τις βασικές δράσεις που θα εφαρμόσουν, τις συναρμοδιότητες με άλλους φορείς και τις μεθόδους επίτευξης του βέλτιστου συντονισμού και της συνεργασίας και τις απαραίτητες κανονιστικές ρυθμίσεις που θα εισαχθούν στη Βουλή προς υλοποίηση των δράσεων,⁹⁵ και στο οποίο επισυνάπτονται ως διακριτά παραρτήματα ο ετήσιος ρυθμιστικός προγραμματισμός,⁹⁶ ο ετήσιος προγραμματισμός προσλήψεων στη δημόσια διοίκηση και στην τοπική αυτοδιοίκηση⁹⁷ και η βεβαίωση του αρμοδίου για τον προϋπολογισμό Υπουργού σχετικά με τη συμφωνία του με τις προτεραιότητες του Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής, καθίσταται το βασικό εργαλείο ετήσιου

⁹⁴ Βλ. Πρακτικό της συνεδρίασης της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης της Βουλής των Ελλήνων της 29ης Ιουλίου 2019, ό.π.

⁹⁵ Βλ. άρθρο 52, παρ. 3 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019).

⁹⁶ Τα Σχέδια Δράσης των Υπουργείων συμπεριλαμβάνουν τον αριθμό και το αντικείμενο των νομοσχεδίων, προεδρικών διαταγμάτων και κανονιστικών πράξεων που προτίθενται να υποβάλουν στην Προεδρία της Κυβέρνησης, ώστε να εισαχθούν για ψήφιση στη Βουλή ή να υποβληθούν στο Συμβούλιο της Επικρατείας ή να εκδοθούν κατά το επόμενο έτος. Η Προεδρία της Κυβέρνησης συντάσσει ετήσια Έκθεση Ρυθμιστικής Παραγωγής και Αξιολόγησης, την οποία δημοσιεύει τον Δεκέμβριο κάθε έτους και η οποία περιλαμβάνει τους νόμους, τα προεδρικά διατάγματα και τις κανονιστικές αποφάσεις που η Κυβέρνηση προγραμματίζει να θέσει σε ισχύ εντός του επόμενου εξαμήνου, τις τροποποιήσεις που αυτές οι ρυθμίσεις θα επιφέρουν, την αξιολόγηση της εφαρμογής νόμων, προεδρικών διαταγμάτων και κανονιστικών πράξεων του προηγούμενου έτους και τις ενέργειες στις οποίες θα προβεί μετά από την αξιολόγηση και τους κώδικες που θα τεθούν σε ισχύ και τη νομοθεσία που κωδικοποιούν. Βλ. άρθρο 50, παρ. 1 και 4 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019).

⁹⁷ Βλ. άρθρο 51 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019).

προγραμματισμού.⁹⁸ Προβλέπεται δε η δημοσίευσή του ώστε να ελέγχεται και να αξιολογείται η απόδοση της κυβερνητικής πολιτικής βάσει προκαθορισμένων στόχων.⁹⁹

Εφόσον η επιτυχής περαίωση της διαδικασίας προϋποθέτει τη διαρκή και αποτελεσματική σύμπραξη των δομών του κέντρου διακυβέρνησης και των Υπηρεσιών Συντονισμού των Υπουργείων,^{100,101} η επίβλεψη και ο συντονισμός της ανατίθενται στην Προεδρία της Κυβέρνησης.¹⁰²

3.3.2. Παρακολούθηση και αξιολόγηση της εφαρμογής του κυβερνητικού έργου

Οι επιτελικές λειτουργίες της παρακολούθησης της υλοποίησης και της αξιολόγησης της εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών συνίστανται στον κατά μήνα έλεγχο της

⁹⁸ Βλ. Αιτιολογική έκθεση του ν. 4622/2019, σ. 35.

⁹⁹ Βλ. άρθρο 49, παρ. 4 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019) και Αιτιολογική έκθεση του ν. 4622/2019, ό.π.

¹⁰⁰ Οι Υπηρεσίες Συντονισμού των Υπουργείων συνίστανται διά του παρόντος νόμου σε έκαστο των Υπουργείων και υπάγονται στους οικείους Υπηρεσιακούς Γραμματείς. Αναλαμβάνουν το συντονισμό των υπηρεσιών του οικείου Υπουργείου και των εποπτευόμενων από αυτό φορέων για τη σύνταξη και παρακολούθηση της εφαρμογής του ετήσιου Σχεδίου Δράσης του Υπουργείου και την επίτευξη των κυβερνητικών στόχων, την εφαρμογή των αρχών και εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, την έγκαιρη ανταπόκριση στον κοινοβουλευτικό έλεγχο και την εν γένει καλλιέργεια εποικοδομητικών σχέσεων με τα μέλη και τις υπηρεσίες της Βουλής, την έγκαιρη ενημέρωση της Προεδρίας της Κυβέρνησης για ζητήματα που ενδέχεται να καθυστερήσουν την υλοποίηση των κυβερνητικών πολιτικών, και το σχεδιασμό και την προώθηση καινοτομιών στον σχεδιασμό και την υλοποίηση δημοσίων πολιτικών. Βλ. άρθρο 38, παρ. 1 και 2 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019).

¹⁰¹ Εντός του Μαΐου κάθε έτους αποστέλλονται στις Υπηρεσίες Συντονισμού των Υπουργείων οι βασικές κυβερνητικές προτεραιότητες και στόχοι ανά τομέα πολιτικής και ανά Υπουργείο, όπως αυτοί καθορίζονται στο Υπουργικό Συμβούλιο Προγραμματισμού και Αξιολόγησης Κυβερνητικού Έργου του Απριλίου. Τα Υπουργεία εκκινούν τη σύνταξη των Προσχέδιων Δράσης. Τα Προσχέδια Δράσης αποστέλλονται στην Προεδρία της Κυβέρνησης για την απαραίτητη επεξεργασία έως τα μέσα του Ιουλίου. Κατά την επεξεργασία τους, οι υπηρεσίες της Προεδρίας της Κυβέρνησης συνεργάζονται με τις αρμόδιες υπηρεσίες και εξετάζουν τα Προσχέδια Δράσης ως προς τη συμβατότητά τους με το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής και ως προς τις επικαλύψεις που ενδεχομένως παρουσιάζονται. Επιπλέον, εξετάζονται η συμβατότητα με τις κυβερνητικές κατευθυντήριες γραμμές και ζητήματα στοχοθεσίας. Παράλληλα, η Προεδρία της Κυβέρνησης προετοιμάζει το Ενοποιημένο Προσχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής το οποίο θα εισαχθεί προς έγκριση στο Υπουργικό Συμβούλιο Προγραμματισμού και Αξιολόγησης Κυβερνητικού Έργου του Σεπτεμβρίου. Τα Προσχέδια Δράσης των Υπουργείων και το Ενοποιημένο Προσχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής εγκρίνονται από το Υπουργικό Συμβούλιο Προγραμματισμού και Αξιολόγησης Κυβερνητικού Έργου του Σεπτεμβρίου εκάστου έτους. Με την έγκριση των ως άνω κειμένων και μέχρι τις 15 Οκτωβρίου, η Προεδρία της Κυβέρνησης αποστέλλει τα Προσχέδια Δράσεις στις Υπηρεσίες Συντονισμού των Υπουργείων. Τα Υπουργεία ενσωματώνουν τα σχόλια και τις παρατηρήσεις και αποστέλλουν τα Σχέδια για τη δεύτερη ανάγνωση, η οποία ολοκληρώνεται τη 15η Νοεμβρίου οπότε και τα Σχέδια Δράσης επιστρέφουν για τις τελικές υπογραφές και την υποβολή τους στην Προεδρία της Κυβέρνησης. Η Προεδρία της Κυβέρνησης συντάσσει το Ενοποιημένο Σχέδιο της Κυβερνητικής Πολιτικής το οποίο εγκρίνεται από το Υπουργικό Συμβούλιο από κοινού με τα Σχέδια Δράσης έως το τέλος του Δεκεμβρίου, οπότε και δημοσιοποιούνται. Βλ. άρθρο 52, παρ. 1, 2, 4, 6 και 7 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019).

¹⁰² Βλ. Αιτιολογική έκθεση του ν. 4622/2019, ό.π.

υλοποίησης του Ενοποιημένου Σχεδίου Κυβερνητικής Πολιτικής σε ανώτατο και κεντρικό επίπεδο και διενεργούνται πρωτίστως από το Υπουργικό Συμβούλιο.¹⁰³

Η διαδικασία ενσωματώνει την πολιτική ηγεσία, συμπεριλαμβανομένων των Υφυπουργών και των Γενικών και Ειδικών Γραμματέων, και την ανώτατη δημοσιούπαλληλία, δηλαδή τους Υπηρεσιακούς Γραμματείς, στο μέτρο που εκκινεί με την Ετήσια Συνάντηση Γενικών Διευθυντών Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης, η οποία διεξάγεται μετά την έγκριση ετήσιου προϋπολογισμού και του Ενοποιημένου Σχεδίου Κυβερνητικής Πολιτικής και στην οποία αποτιμάται το κυβερνητικό έργο του προηγούμενου έτους και παρουσιάζονται από στελέχη της Προεδρίας της Κυβέρνησης οι βασικοί στόχοι για έκαστο των Υπουργείων για το τρέχον έτος.¹⁰⁴

Η αξιολόγηση των μακροπρόθεσμων αποτελεσμάτων προβλέπεται ειδικώς στο Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής και διεξάγεται μετά την παρέλευση τριετίας και πριν την πάροδο πενταετίας μερίμνη της Προεδρίας της Κυβέρνησης.¹⁰⁵

3.3.3. Νομοπαρασκευή

Η νομοπαρασκευαστική διαδικασία¹⁰⁶ προστίθεται στις βασικές επιτελικές λειτουργίες του κέντρου διακυβέρνησης στο βαθμό που εντάσσεται στις μεθόδους και τα

¹⁰³ Βλ. άρθρο 53, παρ. 1 και 2 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019).

¹⁰⁴ Βλ. άρθρο 54 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019).

¹⁰⁵ Η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της εφαρμογής των ρυθμίσεων αποσκοπεί στην αποτίμηση του κόστους που απαιτήσε η υλοποίηση, των επιπτώσεων ή των παρεπομένων συνεπειών που προέκυψαν, του οφέλους και των θετικών αποτελεσμάτων της και των πορισμάτων της νομολογίας. Βλ. άρθρο 56 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019).

¹⁰⁶ Βλ. άρθρο 63 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019). Η νομοπαρασκευαστική διαδικασία εκκινεί με πρωτοβουλία του αρμοδίου Υπουργού, στο πλαίσιο του ετήσιου ρυθμιστικού προγραμματισμού του Υπουργείου του. Βλ. άρθρο 50 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019). Ο Υπουργός δύναται να υποβάλει στην Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων προσχέδιο νόμου και προκαταρκτική ανάλυση συνεπειών ρύθμισης ή τις κατευθυντήριες γραμμές του σχεδίου νόμου από κοινού με στοιχεία που κρίνει αναγκαίο να συμπεριληφθούν στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης. Το σχέδιο νόμου ή οι κατευθυντήριες γραμμές υποβάλλονται στην Υπηρεσία Συντονισμού του οικείου Υπουργείου για να τα αποσταλούν στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων και να εκκινήσει η νομοπαρασκευαστική διαδικασία. Η Προεδρία της Κυβέρνησης συστήνει νομοπαρασκευαστική επιτροπή, η οποία συντάσσει το τελικό σχέδιο νόμου, σύμφωνα με τις αρχές της Καλής Νομοθέτησης και τις κατευθυντήριες οδηγίες του αρμόδιου Υπουργείου, διενεργεί αξιολόγηση του προσχεδίου νόμου και της προκαταρκτικής Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, ιδίως ως προς τη συμφωνία τους με την ευρύτερη κυβερνητική πολιτική και τους τιθέμενους από την Κυβέρνηση στόχους, την τήρηση της συνταγματικότητας, νομιμότητας και την τήρηση των νομοτεχνικών κανόνων και την ορθή και πλήρη συμπλήρωση της προκαταρκτικής ανάλυσης. Όταν περαιωθούν η σύνταξη του σχεδίου νόμου και η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, αναρτώνται στον οικείο ιστότοπο για την πραγματοποίηση της τελικής διαβούλευσης. Βλ. άρθρο 61 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019). Εντός μίας εβδομάδας από το πέρας της διαβούλευσης, η νομοπαρασκευαστική επιτροπή παραδίδει στο Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων το τελικό σχέδιο νόμου και την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης στην οποία ενσωματώνονται τα συμπεράσματα της διαβούλευσης. Ο Γενικός Γραμματέας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων υποβάλλει στην Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας τα

εργαλεία της ρυθμιστικής διακυβέρνησης, δηλαδή τον κανονιστικό προγραμματισμό και την τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης κατά τη σύνταξη, τη θέσπιση, την εφαρμογή και την αξιολόγηση των ρυθμίσεων.^{107,108}

Η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων αναλαμβάνει το συντονισμό και την εφαρμογή των επιταγών της ρυθμιστικής διακυβέρνησης και την τελική νομοτεχνική επεξεργασία του συνόλου των σχεδίων νόμου πριν την κατάθεσή τους στη Βουλή,¹⁰⁹ ώστε να παράγει αυτή αντί των Υπουργείων τη νομοθεσία και να αμβλυνθούν οι συνέπειες της πολυνομίας και της κακονομίας.¹¹⁰ Συντάσσει δε το Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, το οποίο περιλαμβάνει τα κριτήρια και τους κανόνες σύνταξης κανονιστικών ρυθμίσεων,¹¹¹ και το υπόδειγμα της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης η οποία επισυνάπτεται στα σχέδια νόμου, τις προσθήκες, τις τροπολογίες και τις κανονιστικές αποφάσεις μείζονος σημασίας και καθίσταται το βασικό εργαλείο τεκμηρίωσης της αναγκαιότητάς τους και πρόγνωσης παντοίων επιπτώσεών τους.¹¹²

κείμενα προς αξιολόγηση. Βλ. άρθρο 64 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019). Εφόσον το σχέδιο νόμου και η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης πληρούν τα κριτήρια, η Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας γνωμοδοτεί θετικά. Στην περίπτωση αυτή και μετά από την υπογραφή των συναρμόδιων Υπουργών, το σχέδιο νόμου και η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης κατατίθενται στη Βουλή μερίμνη του Γενικού Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.

¹⁰⁷ Βλ. άρθρο 57, παρ. 1 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019).

¹⁰⁸ Οι αρχές καλής νομοθέτησης διασφαλίζουν την ποιότητα της νομοθεσίας. Πρόκειται για την αρχή της αναλογικότητας (καταλληλότητα, αναγκαιότητα, εύλογη σχέση μέσου και σκοπού), την αρχή της απλότητας και της σαφήνειας του περιεχομένου των ρυθμίσεων, την αρχή της αποφυγής αντιφατικών ρυθμίσεων ή ρυθμίσεων που αποκλίνουν από τη γενική πολιτική, την αρχή της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας της ρύθμισης, την αρχή της διαφάνειας μέσω της προσβασιμότητας στις ρυθμίσεις και της δυνατότητας υποβολής προτάσεων σχετικών με αυτές, κατά το στάδιο της κατάρτισης και της αξιολόγησης της εφαρμογής τους (ανοιχτή διαδικασία), την αρχή της επικουρικότητας και της λογοδοσίας μέσω του σαφούς προσδιορισμού των αρμόδιων οργάνων εφαρμογής των ρυθμίσεων, την αρχή της ασφάλειας δικαίου, την αρχή της ισότητας των φύλων και την αρχή της δημοκρατικής νομιμοποίησης. Βλ. άρθρο 58, παρ. 1 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019). Θεσμοθετήθηκαν με το ν. 4048/2018 (ΦΕΚ Α' 34/23.2.2012), αλλά επαναλαμβάνονται για λόγους πληρότητας. Βλ. Αιτιολογική έκθεση του ν. 4622/2019, σ. 41.

¹⁰⁹ Βλ. άρθρο 57, παρ. 2 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019).

¹¹⁰ Βλ. Πρακτικό της συνεδρίασης της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης της Βουλής των Ελλήνων της 29ης Ιουλίου 2019, σ. 16.

¹¹¹ Βλ. άρθρο 59, παρ. 5 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019) και Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας (2020).

¹¹² Βλ. άρθρο 62 του ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019).

Β' Μέρος
Ποιοτική έρευνα

Κεφάλαιο 4

Μεθοδολογία

4.1. Επιλογή ερευνητικής μεθόδου και χρονικής περιόδου

Η παρούσα έρευνα αφορμάται από τη διαπίστωση πως η εισαγωγή και η ψήφιση του ν. 4622/2019 προκάλεσαν διαδικασίες πλαισίωσης (framing) οι οποίες παρήγαγαν αποκλίνοντα πλαίσια (frames) και λόγους (discourses) που εκδηλώθηκαν υπό τη μορφή πολιτικής σύγκρουσης και έκτοτε διαιωνίζουν τη διαφωνία, στο μέτρο που εδραιώθηκαν και επανέρχονται παρεμπιπτόντως στον πολιτικό διάλογο, και επιχειρεί να διαγνώσει τις βασικές συνιστώσες των εκατέρωθεν πλαισίων για να εντοπίσει τα αίτια της τρέχουσας πολιτικής αντιπαράθεσης περί «επιτελικού κράτους». Προκρίνεται, λοιπόν, η μέθοδος της ανάλυσης πλαισίων (framework analysis) η οποία ενδείκνυται για την ποιοτική έρευνα της δημόσιας πολιτικής (Goldsmith, 2021). Το εύρος της ανάλυσης δε περιορίζεται στην περίοδο από την εισαγωγή του σχεδίου νόμου προς συζήτηση και επεξεργασία στη Διαρκή Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης της Βουλής έως την ψήφισή του στην Ολομέλεια της Βουλής, ήτοι από την 29^η Ιουλίου έως την 6^η Αυγούστου 2019, ώστε να αναδειχθούν τα θεμελιώδη γνωσιακά και κανονιστικά πρότυπα όπως διαμορφώθηκαν κατά τη σύλληψή τους και οργανώθηκαν κατά την πρώτη δημόσια διατύπωση και επεξεργασία τους.

4.2. Επιλογή μονάδων ανάλυσης και δείγματος της έρευνας

Οι μονάδες ανάλυσης της παρούσης έρευνας συνίστανται σε πολιτικές ομιλίες στην Διαρκή Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και την Ολομέλεια της Βουλής, όπως κατεγράφησαν στα πρακτικά των συνεδριάσεων, και επίσημα κείμενα, όπως κατετέθησαν στη Βουλή κατά τη διάρκεια της ανωτέρω περιόδου.

Η ανάλυση των πλαισίων βάσει των οποίων προκρίθηκε και ενεγράφη στη θεματική διάταξη η «λύση» του «επιτελικού κράτους», στο βαθμό που επρόκειτο για «άνωθεν» σύλληψη και πρωτοβουλία που δεν προέκυψε κατόπιν εγγραφής στη συστημική διάταξη, αποκλείει τις ομιλίες των βουλευτών της Νέας Δημοκρατίας και περιορίζεται στη

μελέτη (α) της Αιτιολογικής έκθεσης στο σχέδιο νόμου 4622/2019,¹¹³ (β) την ομιλία του Πρωθυπουργού, Κ. Μητσοτάκη, στην Ολομέλεια της Βουλής¹¹⁴ και (γ) τις ομιλίες του βασικού εμπνευστή και συντάκτη του σχεδίου νόμου και Υπουργού Επικρατείας του, Γ. Γεραπετρίτη, στη Διαρκή Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και την Ολομέλεια της Βουλής.¹¹⁵

Ομοίως, η ανάλυση των πλαισίων βάσει των οποίων απορρίπτεται και επικρίνεται η «λύση» του «επιτελικού κράτους» περιορίζεται (α) στα κόμματα που ανέλαβαν κατά το παρελθόν τη διακυβέρνηση, ήτοι το ΠΑΣΟΚ και το ΣΥΡΙΖΑ, και συνεπώς προέβησαν σε αντίστοιχες αποφάσεις (ή μη αποφάσεις), (β) στις ομιλίες ιστορικών και επιφανών στελεχών αυτών των κομμάτων που κατέλαβαν κατά το παρελθόν θέσεις στην Κυβέρνηση και (γ) σε ομιλίες που επικεντρώθηκαν στις μεταβολές στην οργάνωση και τη λειτουργία του κέντρου διακυβέρνησης. Επελέγησαν, λοιπόν, (α) η ομιλία του Προέδρου του ΣΥΡΙΖΑ και τέως Πρωθυπουργού, Α. Τσίπρα, στην Ολομέλεια της Βουλής,¹¹⁶ (β) οι ομιλίες του βουλευτή του ΠΑΣΟΚ και πρώην Υπουργού, Χ. Καστανίδη, στη Διαρκή Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και την Ολομέλεια της Βουλής,¹¹⁷ (γ) η ομιλία του βουλευτή του ΠΑΣΟΚ και πρώην Υπουργού, Α. Λοβέρδου, στην Ολομέλεια της Βουλής,¹¹⁸ (δ) η ομιλία της βουλευτού του ΣΥΡΙΖΑ και πρώην Υπουργού, Μ. Ξενογιαννακοπούλου, στη Διαρκή Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης της Βουλής,¹¹⁹ (ε) η ομιλία του βουλευτή του ΣΥΡΙΖΑ και πρώην Υπουργού, Ι. Ραγκούση, στη Διαρκή Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης της Βουλής,¹²⁰ (στ) η ομιλία του βουλευτή του

¹¹³ Για την Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου 4622/2019 όπως κατετέθη στη Βουλή των Ελλήνων βλ. <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/epitel-kratos-eis.pdf>.

¹¹⁴ Βλ. Πρακτικά της Ι' Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής των Ελλήνων (Περίοδος ΙΗ', Σύνοδος Α'), 06.08.2019, σσ. 1844-1847.

¹¹⁵ Βλ. Πρακτικό της συνεδρίασης της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης της Βουλής των Ελλήνων της 29ης Ιουλίου 2019, σσ. 12-17 και Πρακτικά της Θ' Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής των Ελλήνων (Περίοδος ΙΗ', Σύνοδος Α'), 05.08.2019, σσ. 1752-1754.

¹¹⁶ Βλ. Πρακτικά της Θ' Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής των Ελλήνων (Περίοδος ΙΗ', Σύνοδος Α'), 05.08.2019, σσ. 1783-1786.

¹¹⁷ Βλ. Πρακτικό της συνεδρίασης της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης της Βουλής των Ελλήνων της 29ης Ιουλίου 2019, σσ. 25-30 και Πρακτικά της Θ' Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής των Ελλήνων (Περίοδος ΙΗ', Σύνοδος Α'), 05.08.2019, σσ. 1742-1744.

¹¹⁸ Βλ. Πρακτικά της Ι' Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής των Ελλήνων (Περίοδος ΙΗ', Σύνοδος Α'), 06.08.2019, σσ. 1831-1833.

¹¹⁹ Βλ. Πρακτικό της συνεδρίασης της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης της Βουλής των Ελλήνων της 29ης Ιουλίου 2019, σσ. 45-47.

¹²⁰ Βλ. Πρακτικό της συνεδρίασης της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης της Βουλής των Ελλήνων της 29ης Ιουλίου 2019, σσ. 47-49.

ΠΑΣΟΚ και πρώην Υπουργού, Κ. Σκανδαλίδη, στην Ολομέλεια της Βουλής,¹²¹ (η) οι ομιλίες του βουλευτή του ΣΥΡΙΖΑ και πρώην Υπουργού Χρ. Σπίρτζη, στη Διαρκή Επιτροπή και την Ολομέλεια της Βουλής,¹²² (θ) η ομιλία του βουλευτή του ΣΥΡΙΖΑ και πρώην Υπουργού, Δ. Τζανακόπουλου, στη Διαρκή Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης της Βουλής.¹²³

4.3. Μέθοδος ανάλυσης των δεδομένων

Η ανάλυση των δεδομένων διενεργήθηκε για το πλαίσιο που υπερασπίζεται και το πλαίσιο που αμφισβητεί την αναγκαιότητα και τη καταλληλότητα του «επιτελικού κράτους» κεχωρισμένως και περιελάμβανε: (α) την εξοικείωση με τα δεδομένα, (β) την επαγωγική εύρεση θεμάτων (themes) και υποθεμάτων (sub-themes) για τη διατύπωση θεματικών πλαισίων (thematic framework), (γ) την κωδικοποίηση (coding), (δ) τη δημιουργία πλεγμάτων (matrix) και (ε) την απεικόνιση (mapping) για την ερμηνεία (interpretation) των δεδομένων.

4.4. Περιορισμοί της έρευνας

Παρά τη δυναμική και συστηματική προσέγγιση, η ποιοτική έρευνα που διεξήχθη διαθέτει εγγενείς στη μεθοδολογία της ανάλυσης πλαισίων και τις συνθήκες εκπόνησης της πτυχιακής εργασίας περιορισμούς που έγκεινται (α) στην απειρία του εκπονητή, (β) την έλλειψη αξιοπιστίας της κωδικοποίησης λόγω της διενέργειάς της από μοναδικό ερευνητή (inter-coder reliability) και (γ) το εύρος της χρονικής περιόδου (time-frame) και των δεδομένων που περιορίζεται λόγω των υποχρεώσεων έγκαιρης συγγραφής και υποβολής της πτυχιακής εργασίας προς αξιολόγησή της, ώστε οι αναθεωρήσεις και οι προσαρμογές των πλαισίων μετά τη σύλληψη και την αφετηριακή διατύπωσή τους δεν καταγράφονται και πιθανώς δεν επιτρέπεται η συναγωγή καθολικών συμπερασμάτων για εκάστη μεταγενέστερη όψη της πολιτικής αντιπαράθεσης περί «επιτελικού κράτους».

¹²¹ Βλ. Πρακτικά της Γ' Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής των Ελλήνων (Περίοδος ΙΗ', Σύνοδος Α'), 06.08.2019, σσ. 1864-1865.

¹²² Βλ. Πρακτικό της συνεδρίασης της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης της Βουλής των Ελλήνων της 29ης Ιουλίου 2019, σσ. 20-25 και Πρακτικά της Θ' Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής των Ελλήνων (Περίοδος ΙΗ', Σύνοδος Α'), 05.08.2019, σσ. 1741-1742.

¹²³ Βλ. Πρακτικό της συνεδρίασης της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης της Βουλής των Ελλήνων της 29ης Ιουλίου 2019, σσ. 57-59.

Κεφάλαιο 5

Ευρήματα

Τα ευρήματα της παρούσας ποιοτικής ανάλυσης πλαισίων εκτίθενται (α) για τα μεν πλαίσια τα οποία συνέλαβαν συγκεκριμένες αιτιώδεις συνάφειες γνωσιακού τύπου και προέβαλαν αξίες κανονιστικού τύπου για να τεκμηριώσουν την αναγκαιότητα και την καταλληλότητα και να νομιμοποιήσουν τη συγκεκριμένη εγγραφή του «προβλήματος» στη θεματική διάταξη και τη «λύση» του «επιτελικού κράτους» στον Πίνακα 1 (σ. 66 επ.), (β) για τα δε πλαίσια βάσει των οποίων επιτιμάται η ορθότητα της «λύσης» του «επιτελικού κράτους» και νοηματοδοτούνται αντιδράσεις στον Πίνακα 2 (σ. 68).

Τα πλαίσια της Κυβέρνησης

Το «επιτελικό κράτος» ταυτίζεται με το σύγχρονο κράτος το οποίο προσανατολίζεται στην παραγωγή ουσιαστικών αποτελεσμάτων, ώστε να ενθαρρύνει την εμπιστοσύνη των πολιτών προς τους θεσμούς του και να εγγυάται τη νομιμοποίηση των δημοσίων πολιτικών του. Η Κυβέρνηση λειτουργεί βάσει αρμοδιοτήτων και ευθυνών που προσδιορίζονται επακριβώς, τυποποιημένων και θεσμοποιημένων διαδικασιών εντός του κέντρου διακυβέρνησης που περιγράφονται εξαντλητικά, ώστε να εξασφαλίζονται ο ευχερής έλεγχος της τήρησής τους και η λογοδοσία για τα αποτελέσματα, χρονοδιαγραμμάτων που εποπτεύονται συστηματικά μέσω προηγμένων εργαλείων, κεντρικού και συνεκτικού μακροπρόθεσμου προγραμματισμού και αποτελεσματικού συντονισμού της εφαρμογής των δράσεων του επιχειρησιακού σχεδίου δράσης που διαμορφώνονται και αποφασίζονται συλλογικά.

Το «επιτελικό κράτος» συνιστά ρηξικέλευθη και προοδευτική μεταρρύθμιση της λειτουργίας της Κυβέρνησης και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης που εκκρεμεί επί μακρόν και επείγει. Μετασχηματίζει το κέντρο διακυβέρνησης κατά το υπόδειγμα της οργάνωσης της εκτελεστικής εξουσίας των προηγμένων δημοκρατικών κρατών μεταξύ των οποίων η Ελλάδα αποτελεί εξαίρεση και εξασφαλίζει τις προϋποθέσεις για τον εκσυγχρονισμό και την οικονομική ανάπτυξη.

Το «επιτελικό κράτος» αποκαθιστά την ουσία της πρόνοιας του Συντάγματος για τη θέση και τις αρμοδιότητες του Πρωθυπουργού και των Υπουργών και τη συλλογική λειτουργία της Κυβέρνησης. Ο Πρωθυπουργός επιτυγχάνει την αποτελεσματική άσκηση των συντονιστικών καθηκόντων του μέσω της συνδρομής της Προεδρίας της Κυβέρνησης. Η εξουσία του περιορίζεται μέσω της αυστηρής τυποποίησης των αρμοδιοτήτων του. Η εύρυθμη λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου εξασφαλίζεται με την περιοδικότητα των συνεδριάσεών του και την τυποποίηση του περιεχομένου τους. Οι Υπουργοί ενδιατρύβουν στην εφαρμογή των συλλογικών αποφάσεων.

Το «επιτελικό κράτος» ανατρέπει το προηγούμενο δυσλειτουργικό και αποτυχημένο πρότυπο άσκησης της διακυβέρνησης το οποίο διακρινόταν από τον ψευδεπίγραφο πρωθυπουργοκεντρισμό λόγω της υπέρμετρης αυτονομίας των Υπουργών, την προβληματική λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου, την αστάθεια της σύνθεσης της

Κυβέρνησης, την έλλειψη συνοχής, τη φεουδοποίηση της κεντρικής δημόσιας διοίκησης και τη λήψη αποφάσεων που δεν παρήγαν απτά αποτελέσματα.

Τα πλαίσια του ΣΥΡΙΖΑ και του ΠΑΣΟΚ

Το «επιτελικό κράτος» ταυτίζεται με το κράτος-στρατηγείο το οποίο συνίσταται στη λιτή και ευέλικτη κεντρική δημόσια διοίκηση η οποία στελεχώνεται με δημοσίους υπαλλήλους υψηλών προδιαγραφών, ενδιατρίβει στο στρατηγικό προγραμματισμό και τη διαμόρφωση των γενικών κατευθύνσεων της κυβερνητικής πολιτικής, εποπτεύει την υλοποίησή τους από τα όργανα των αποκεντρωμένων υπηρεσιών και της τοπικής αυτοδιοίκησης στα οποία εκχωρεί τις εκτελεστικές αρμοδιότητές του.

Το «επιτελικό κράτος» δεν ανταποκρίνεται στις εξαγγελίες και την επικοινωνιακή προβολή του. Συνιστά τη θεσμική εκδήλωση και την οργανωτική αποτύπωση της αυταρχικής αντίληψης του Πρωθυπουργού Κ. Μητσοτάκη περί άσκησης της διακυβέρνησης και της πρόθεσής του για συγκέντρωση της εξουσίας λόγω δυσπιστίας προς τους Υπουργούς της Κυβέρνησης με απώτερη επιδίωξη τον απόλυτο έλεγχο του κράτους από αυτόν και τους συνεργάτες του και της κομματικοποίησης της δημόσιας διοίκησης με το διορισμό μετακλητών υπαλλήλων.

Το «επιτελικό κράτος» αντίκειται στη μορφή του πολιτεύματος και διαστρεβλώνει την πρόνοια του Συντάγματος για τη θέση και τις αρμοδιότητες του Πρωθυπουργού και των Υπουργών. Οι Υπουργοί αποστερούνται τις βασικές εξουσίες τους υπέρ του Πρωθυπουργού και υποβαθμίζονται εφόσον παραγκωνίζονται από τους μετακλητούς υπαλλήλους της Προεδρίας της Κυβέρνησης οι οποίοι διαθέτουν ευρείες εξουσίες επί του έργου των Υπουργείων και του Υπουργικού Συμβουλίου. Η προσωποπαγής δομή της Προεδρίας της Κυβέρνησης συνεπάγεται την καινοφανή και επικίνδυνη ενίσχυση του Πρωθυπουργού.

Το «επιτελικό κράτος» εισάγει στο προηγούμενο καθεστώς, το οποίο προκρίνεται και μεταβάλλει επί τα χείρω, τα προβλήματα του πρωθυπουργοκεντρισμού, της υποβάθμισης του Υπουργικού Συμβουλίου, της συγκέντρωσης πληθωρικών και δύσκαμπτων δομών στο κέντρο διακυβέρνησης και του ανεπαρκούς συντονισμού.

Συμπέρασμα

Η μετάβαση στο επιτελικό κράτος συνιστά «αλλαγή παραδείγματος» οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης που ανήγαγε τη διάκριση της επιτελικής και της εκτελεστικής συνιστώσας της δημόσιας δράσης σε θεμελιώδη οργανωτική αρχή της. Επιτάσσει δε όπως η κεντρική δημόσια διοίκηση και προπαντός το κέντρο διακυβέρνησης επιφορτίζονται με την αποκλειστική άσκηση στρατηγικών αρμοδιοτήτων που αφορούν στη σύλληψη του συλλογικού οράματος και τη διαμόρφωση της δέσμης των μακροπρόθεσμων στρατηγικών προτεραιοτήτων και συνάγονται από την ευθύνη του για την εξασφάλιση της ενότητας των δράσεων υλοποίησής του και της συλλογικής δέσμευσης των ενεχομένων δρώντων στην εφαρμογή του.

Το πολιτικο-διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα, ωστόσο, διακρινόταν από τη ροπή του προς την εκτελεστική διάσταση και την έλλειψη εύρωστης και κατάλληλης προς την αποτελεσματική και συστηματική άσκηση επιτελικών καθηκόντων θεσμικής δομής εντός του κέντρου διακυβέρνησης. Το «παράδειγμα» οργάνωσης και λειτουργίας του δικτύου των αυτοτελών δημοσίων υπηρεσιών που υπάγονταν στον Πρωθυπουργό παρά την αναποτελεσματικότητα και την ανεπάρκειά του δεν ανετράπη στο βαθμό που οι σχετικές πρωτοβουλίες αναμένονταν μόνον από τους Πρωθυπουργούς, πλην όμως δεν εκμεταλλεύθηκαν τις «κρίσιμες συγκυρίες» και τα «παράθυρα ευκαιρίας» (policy window) για τη ριζική αναθεώρηση των θεμελιωδών παραμέτρων του και περιορίστηκαν σε σποραδικές και προσ αυξητικές προσαρμογές ώστε συνέτειναν στην παγίωσή του. Η μεταρρύθμιση του κατεστημένου «παραδείγματος» των θεσμών και των διαδικασιών άσκησης διυπουργικού συντονισμού δεν επήλθε παρά την αναγωγή της σε αυτοτελές αντικείμενο δημοσιονομικής πίεσης από εξωτερικούς δρώντες κατά τη διάρκεια της εφαρμογής των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής και απορροφήθηκε διά της συστηματικής υπονόμησης του εγχειρήματος.

Η συγκροτημένη απόπειρα «αλλαγής παραδείγματος» όμως προήλθε από την άρτι εκλεγείσα Κυβέρνηση του Κ. Μητσοτάκη με την ψήφιση του νόμου περί «επιτελικού κράτους». Εισήχθησαν λοιπόν ριζικές μεταβολές στη διαρρύθμιση και τη λειτουργία των δομών του κέντρου διακυβέρνησης μέσω της οργανωτικής αναβάθμισης και της λειτουργικής ενίσχυσης των υπαγόμενων στον Πρωθυπουργό δημοσίων υπηρεσιών που αποτυπώθηκαν στον αριθμό των προβλεπόμενων προς πλήρωση θέσεων στις οποίες περιελήφθησαν και θέσεις μονίμων δημοσίων υπαλλήλων και αποφοίτων της

Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης για τη στελέχωση της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού. Επιχειρήθηκε δε η ανάδειξη του Υπουργικού Συμβουλίου και των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων σε βασικούς κόμβους για τον κεντρικό σχεδιασμό, το συνεκτικό προγραμματισμό, τη συστηματικής παρακολούθηση και τον οριζόντιο συντονισμό της υλοποίησης της κυβερνητικής πολιτικής μέσω της διεξοδικής και αυστηρής τυποποίησης της λειτουργίας τους και των αντίστοιχων διαδικασιών.

Επρόκειτο για απόπειρα μεταρρύθμισης με όρους «αναπλασίωσης» (reframing) στο βαθμό που αφορούσε στην αναθεώρηση των παραδεδεγμένων αντιλήψεων περί του «προβλήματος» (ή «μη προβλήματος», εφόσον δεν προσείλκυε το ενδιαφέρον των πολιτικών δρώντων) και των κατεστημένων «λύσεων» που συντηρούσαν το κυρίαρχο δυσλειτουργικό «παράδειγμα». Προκάλεσε ως εκ τούτου την ενεργοποίηση και την όξυνση των εδραίων και αντίρροπων «πλαισίων» βάσει των οποίων αποδοκιμάστηκε η προτεινόμενη «λύση» του «επιτελικού κράτους», δικαιολογήθηκε η δριμεία επίκριση και νομιμοποιήθηκε η σφοδρή πολιτική σύγκρουση η οποία δεν έπαυσε έκτοτε.

Το παρόν πόνημα αφωρμήθη από την πραγμάτευση των θεωρητικών αναφορών του επιτελικού κράτους, την εξέταση των βασικών γνωρισμάτων των δομών του κέντρου διακυβέρνησης στην Ελλάδα και την εκτενή έκθεση των μεταβολών που επήλθαν με την πρόσφατη νομοθετική πρωτοβουλία, ώστε να προσεγγίσει την τρέχουσα πολιτική σύγκρουση που εστιάζεται στο «σύμβολο» του «επιτελικού κράτους», να εντοπίσει τα βασικά εκατέρωθεν επιχειρήματα και να καταγράψει το μηχανισμό μέσω του οποίου προκύπτει και αναπαράγεται υπό το πρίσμα των θεωρητικών υποθέσεων της γνωσιακής προσέγγισης των «πλαισίων δημόσιας πολιτικής».

Η εμπειρική ποιοτική ανάλυση των πλαισίων κατέδειξε πως κατά τη σύλληψη και την αρχική δημόσια διατύπωσή τους, τα «πλαίσια» της Κυβέρνησης αφ' ενός και του ΣΥΡΙΖΑ και του ΠΑΣΟΚ αφετέρου αναπτύχθηκαν κατ' αντιθετικά ζεύγη:

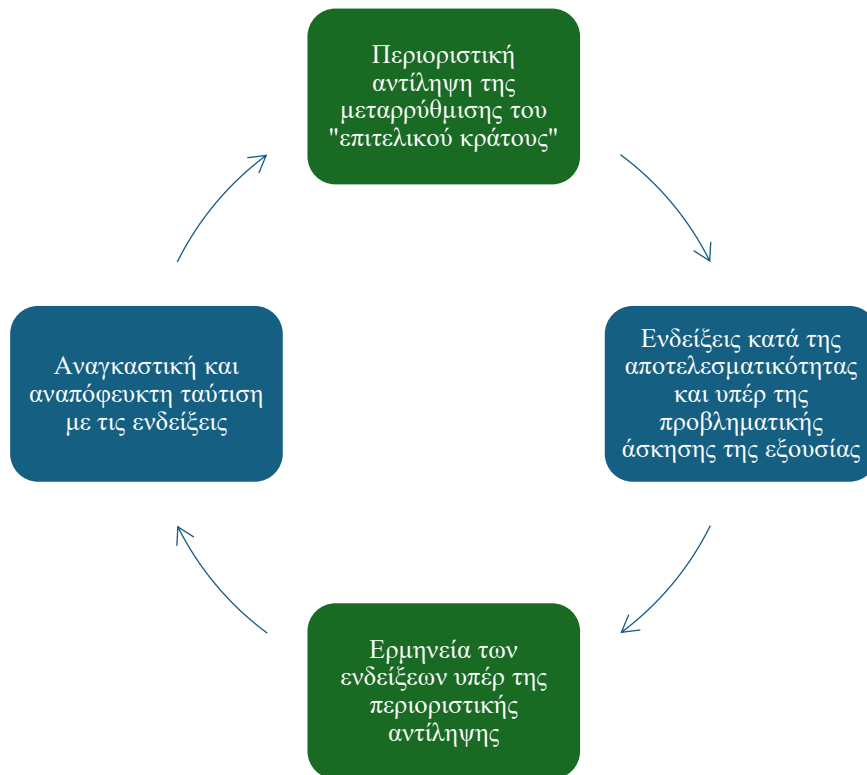
- αποτελεσματικό κράτος που λειτουργεί βάσει τυποποιημένων διαδικασιών ή λιτό κράτος που ασκεί αποκλειστικά στρατηγικές λειτουργίες,
- αναγκαία και προοδευτική μεταρρύθμιση που μιμείται το πρότυπο προηγμένων δημοκρατικών κρατών και υπηρετεί συλλογικούς στόχους ή δέσμη ιδιοτελών διευθετήσεων που απηχούν την αντίληψη για την εξουσία και υποκρύπτουν την πρόθεση για αυταρχική και συγκεντρωτική διακυβέρνηση και την κομματικοποίηση της δημόσιας διοίκησης,

- αποκατάσταση της πρόνοιας του Συντάγματος και απόφαση αυτο-περιορισμού του Πρωθυπουργού ή διαστρέβλωση του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος και επικίνδυνη ενίσχυση του Πρωθυπουργού,
- λύση των προβλημάτων και βελτίωση του προηγούμενου «υπουργοκεντρικού» καθεστώτος ή δημιουργία των προβλημάτων και επιδείνωση του προηγούμενου καθεστώτος προς την κατεύθυνση του «πρωθυπουργοκεντρισμού».

Η παράταση της οξείας πολιτικής σύγκρουσης και η επ' άπειρον αναπαραγωγή της διαφωνίας, λοιπόν, προκύπτουν παρά τα διαπιστωμένα προβλήματα και την επαρκή επεξεργασία των προτάσεων για τη βελτίωση της οργάνωσης και της λειτουργίας του κέντρου διακυβέρνησης, μέσω της ανάδυσης φαύλων κύκλων που παρακωλύουν την επικράτηση του «πλαισίου» το οποίο διαμορφώθηκε μέσω της «αναπλαίσωσης» από την Κυβέρνηση και αναπτύσσει ανταγωνιστική σχέση με τα εφάμιλλα προϋπάρχοντα και αντικρουόμενα «πλαίσια» (βλ. Σχήμα 1):

- Τα προϋπάρχοντα και αντίρροπα «πλαίσια» εγκολπώνονται μία περιοριστική πρόσληψη της μεταρρύθμισης πολιτικού χαρακτήρα στο μέτρο που ταυτίζουν το «επιτελικό κράτος» με την αντίληψη για την εξουσία και τη λογική άσκησης της διακυβέρνησης από τον Πρωθυπουργό Κ. Μητσοτάκη και τις προεκλογικές και επικοινωνιακές υποσχέσεις του περί αποτελεσματικότητας.
- Η Κυβέρνηση αποτυγχάνει στην αποτελεσματική διαχείριση των δημοσίων προβλημάτων και των απρόβλεπτων, έκτακτων και επειγουσών καταστάσεων που απαιτούν οριζόντιο συντονισμό και εμφανίζει φαινόμενα νεποτισμού, ευνοιοκρατίας, διαφθοράς, κατάχρησης εξουσίας προς ικανοποίηση ιδιοτελών προσωπικών ή πολιτικών σκοπιμοτήτων κ.ά.
- Τα προϋπάρχοντα και αντίρροπα «πλαίσια» αντιλαμβάνονται και προβάλλουν στην πολιτική αντιπαράθεση τις αδυναμίες, τις αστοχίες, τις παραλείψεις, τα σφάλματα και τα προβληματικά φαινόμενα που συναρτώνται με την άσκηση της εξουσίας ως επαλήθευσή τους.
- Η Κυβέρνηση συμμετέχει στην πολιτική αντιπαράθεση στην οποία καλείται να υπερασπιστεί τη «λύση» του «επιτελικού κράτους» και επιμένει στα οφέλη της με επιχειρήματα διαχειριστικού χαρακτήρα ώστε ταυτίζεται αναπόδραστα με αυτή.

Σχήμα 1: Φαύλος κύκλος αναπαραγωγής της πολιτικής αντιπαράθεσης



Επομένως, η τρέχουσα ατέρμων και ατελέσφορη πολιτική αντιπαράθεση περί του «επιτελικού κράτους» προέκυψε και αναπαράγεται μέσω των εκατέρωθεν «λόγων» και των γνωσιακών και κανονιστικών μηχανισμών που συνθέτουν και διατηρούν το φαύλο κύκλο στον οποίο το «πλαίσιο» της Κυβέρνησης του Κ. Μητσοτάκη που διακρίνεται από επιχειρήματα διαχειριστικού τύπου προκαλεί, πλην όμως δεν υπερκερά το «πλαίσιο» του ΣΥΡΙΖΑ και του ΠΑΣΟΚ που προτάσσει επιχειρήματα πολιτικού τύπου. Η διαιώνιση της διαφωνίας υπό τέτοιους όρους, ώστε δε συνεισφέρει εποικοδομητικές προτάσεις και καθιστά την Κυβέρνηση μονίμως υπόλογη για το «επιτελικό κράτος», παρακωλύει και αποτρέπει την ουσιαστική βελτιωτική παρέμβαση στην οργάνωση και τη λειτουργία του κέντρου διακυβέρνησης στο μέτρο που η Κυβέρνηση επιδιώκει να αποφύγει την ανακίνηση της σύγκρουσης. Οι παρεμβάσεις, λοιπόν, εξαντλούνται στη συγκυριακή και αποσπασματική διόρθωση ή τη διαχείριση των πολιτικών προσώπων που καταλαμβάνουν τις θέσεις περί τον Πρωθυπουργό.

Ως εκ των ανωτέρω συνάγεται πως η πρωτοβουλία για τη θέσπιση του «επιτελικού κράτους» συνιστά προεχόντως δημόσια πολιτική και οφείλει να μελετάται πρωτίστως ως τέτοια και δευτερευόντως ως προς τη νομική εκδήλωσή της, η οποία παρέλκει άνευ

της ερμηνείας των γνωσιακών κατασκευών που υπαγόρευσαν και υποστηρίζουν τη συγκεκριμένη «απόφαση». Η προεκτεθείσα πραγμάτευση συμπληρώνει και επεκτείνει την υφιστάμενη νομική προσέγγιση των μεταβολών που επήλθαν με την ψήφιση του νόμου 4622/2019 στην οργάνωση και τη λειτουργία της Κυβέρνησης και του κέντρου διακυβέρνησης που καταλήγει σχεδόν αναπόδραστα σε διαπιστώσεις περί «πρωθυπουργοκεντρισμού» και στείρες δεοντολογικές διατυπώσεις που παραγνωρίζουν τις σύγχρονες προκλήσεις της εκτελεστικής εξουσίας και την επίδραση των γνωσιακών και κανονιστικών προτύπων. Κατέδειξε άλλωστε τα όρια της νομικής ανάλυσης στο βαθμό που οι εμπλεκόμενοι πολιτικοί δρώντες προσέλαβαν με αποκλίνοντα τρόπο ακόμα και το πλέγμα των περιορισμένων διατάξεων του Συντάγματος που αφορούν τη θέση του Πρωθυπουργού και τη λειτουργία της Κυβέρνησης. Προσετέθη δε και άντλησε από τη θεωρία της Πολιτικής Επιστήμης και της Διοικητικής Επιστήμης για το επιτελικό κράτος και υιοθέτησε την αιρετική προσέγγιση που θεωρεί το πολιτικο-διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα μάλλον «υπουργοκεντρικό» και το κέντρο διακυβέρνησης σημαντικά υπολειπόμενο κατ' αντιπαραβολή προς τους θεσμούς του πυρήνα της Κυβέρνησης στις λοιπές δυτικές δημοκρατίες.

Προτείνεται η περαιτέρω έρευνα για το κέντρο διακυβέρνησης στην Ελλάδα και το «επιτελικό κράτος» να αποστεί από τη νομική προσέγγιση που εστιάζεται στη στατική κριτική του παρόντος θεσμικού πλαισίου και να εντάξει στην ανάλυσή της τις θεωρητικές υποθέσεις και τα εργαλεία της Ανάλυσης της Δημόσιας Πολιτικής και της Πολιτικής Επιστήμης τα οποία θα επιτρέψουν τη δυναμική αξιολόγηση της πραγματικής λειτουργίας του υπό το πρίσμα των γνωσιακών και κανονιστικών προτύπων και τη διατύπωση προτάσεων για την ουσιαστική βελτίωσή της.

Βιβλιογραφικές αναφορές

Ξενόγλωσσες βιβλιογραφικές αναφορές

- Barnard, Ch. (1938). *The functions of the executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bezès, Ph. (2007). The “steering state” model: The emergence of a new organizational form in the French Public Administration. *Sociologie Du Travail*, 49(2), pp. 67–89.
- Christensen, T. (2012). Post-NPM and changing public governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, 1, pp. 1–11.
- Coleman, W. D. (2001). Policy networks. In: N. J. Smelser & P. B. Baltes (Eds.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (pp. 11608–11613). Amsterdam: Elsevier.
- Dunleavy, P. & Rhodes, R. A. W. (1990). Core executive studies in Britain. *Public Administration*, 68(1), pp. 3–28.
- European Commission (2010). *The economic adjustment programme for Greece*, Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2765/46750>
- Fayol, H. (1949). *General and industrial Management*. London: Sir Isaac Pitman and Sons, Ltd.
- Featherstone, K. & Papadimitriou, D. (2013). The emperor has no clothes! Power and resources within the Greek core executive. *Governance*, 26(3), pp. 523–545.
- Goffman, E. (1974). *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Goldsmith, L. (2021). Using framework analysis in applied qualitative research. *Qualitative Report*, 26(6), pp. 2061–2076.
- Groeneveld, S. & Van de Walle, S. (2011). Introduction. In: S. Groeneveld & S. Van de Walle (Eds.), *New steering concepts in public management*. Emerald: Bingley, pp. 1–8.
- Gulick, L. (1937). Notes on the Theory of Organization. In L. Gulick & L. Urwick (Eds.), *Papers on the Science of Administration* (pp. 1–45). New York, NY: Institute of Public Administration, Columbia University.

- Hajer, M. & Laws, D. (2006). Ordering through discourse. In: M. Moran, R. Goodin & M. Rein (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 251–268). New York, NY: Oxford University Press.
- Lægreid, P. (2017). New Public Management. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
- Le Galès, P. (1998). Régulation, gouvernance et territoire. In Jacques Commaille & Bruno Jobert (Dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique* (pp. 203–240). Paris, LGDJ-MSH.
- OECD (2011a). *Greece: Review of the Central Administration*. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2011b). *Regulatory policy and governance: Supporting economic growth and serving the public interest*. Paris: OECD Publishing.
- Parsons, W. (1996). *Public policy. An introduction to the theory and practice of Policy Analysis*. Chetelnham, UK: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Peters, B. G. (2003, October 28–31). The capacity to govern: Moving back to the center? [Conference Session]. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panama City, Panama. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/ConfPle-BPeters-VIIICong.pdf>
- Peters, B. G. & Pierre, J. (2021). *Advanced introduction to governance*. Chetelnham, UK – Northampton, MA: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Rein, M. & Schön, D. (1993). Reframing policy discourse. In: F. Fischer, J. Forester (Eds.), *The argumentative turn in policy analysis and planning* (pp. 145–166). London: UCL Press.
- Rosenau, J. N. (1992). Governance, order, and change in World Politics. In J. N. Rosenau & E.-O. Czempiel (Eds.), *Governance without government: Order and change in world politics* (pp. 1–29). Cambridge: Cambridge University Press.
- Sainsbury, D. (2013). The enabling state. *RSA Journal*, 159(5553), pp. 42–45.
- Surel, Y. (1998). *The role of cognitive and normative frames in policy-making*. Florence: European University Institute.

Ελληνικές βιβλιογραφικές αναφορές

- Αργυριάδης, Δ. (2000). Όψεις της διοικητικής αλλαγής στην Ελλάδα. Στο: Α. Μακρυδημήτρης & Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.), *Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη δημόσια διοίκηση, 1950-1998* (σσ. 371–428). Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση. (Το πρωτότυπο έργο δημοσιεύθηκε το 1970)
- Βαρβαρέσσος, Κ. (2000). Η πλημμελής λειτουργία της διοικήσεως και η ανάγκη αναδιοργανώσεως αυτής. Στο: Α. Μακρυδημήτρης & Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.), *Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη δημόσια διοίκηση, 1950-1998* (σσ. 65–91). Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση. (Το πρωτότυπο έργο δημοσιεύθηκε το 1950)
- Βενιζέλος, Ευ. (2021). *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου* (3^η Έκδοση). Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Δραμαλιώτη, Π. (2021). *Το επιτελικό κράτος. Ρυθμιστική συνοχή και συντονισμός στο κέντρο διακυβέρνησης*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος (2000). Ποιότητα στη δημόσια διοίκηση. Πρόταση αλλαγών. Στο: Α. Μακρυδημήτρης & Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.), *Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη δημόσια διοίκηση, 1950-1998* (σσ. 703–750). Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση. (Το πρωτότυπο έργο δημοσιεύθηκε το 1998)
- Ζέρβας, Ν. (2021). *Μεταξύ συγκεντρωτισμού και υπουργειοπληθωρισμού. Όψεις της διοικητικής και της κυβερνητικής ιστορίας του σύγχρονου ελληνικού κράτους [19ος-21ος αιώνας]*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (2000). Δημόσια διοίκηση. Έκθεση για το πρόγραμμα 1988-1992. Στο: Α. Μακρυδημήτρης & Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.), *Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη δημόσια διοίκηση, 1950-1998* (σσ. 429–556). Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση. (Το πρωτότυπο έργο δημοσιεύθηκε το 1988)
- Κτιστάκη, Στ. (2009). *Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Κωστής, Γ. & Τριανταφυλλοπούλου, Α. (2015). *Η ιστορία των κυβερνητικών και διοικητικών θεσμών στην Ελλάδα*. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Λαδή, Στ. (2021). Δημόσια πολιτική στην Ελλάδα. Στο: Δ. Α. Σωτηρόπουλος & Β. Νταλάκου (επιμ.), *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα* (σσ. 55–73). Αθήνα: Εκδόσεις ΕΑΠ.
- Λαμπροπούλου, Μ. (2017). *Δημόσιες πολιτικές, κοινή ωφέλεια και πολίτες: Η περίπτωση των ιδιωτικοποιήσεων*. EKT National Documentation Centre.

- Λαμπροπούλου, Μ. (2018). Η αναδιοργάνωση της κεντρικής διοίκησης. Στο: Κ. Σπανού (επιμ.), *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης: Επισκόπηση, περιγραφή, αποτίμηση* (σσ. 269–309). Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Langrod, G. (2000). Έκθεσις αφορώσα την διοικητική αναδιοργάνωσιν εν Ελλάδι. Στο: Α. Μακρυδημήτρης & Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.), *Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη δημόσια διοίκηση, 1950-1998* (σσ. 153–279). Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση. (Το πρωτότυπο έργο δημοσιεύθηκε το 1964)
- Μακρυδημήτρης, Α. (1992). *Η οργάνωση της Κυβέρνησης. Ζητήματα συνοχής και διαφοροποίησης*. Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μακρυδημήτρης, Α. (2001). Η δημόσια διοίκηση στο πολιτικό σύστημα. Ο πρωθυπουργός, η κυβέρνηση, οι υπουργοί, τα υπουργεία. Στο: Α. Μακρυδημήτρης & Επ. Σπηλιωτόπουλος (επιμ.), *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα* (σσ. 19–48). Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μακρυδημήτρης, Α. (2013). *Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων* (5^η Έκδοση). Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μακρυδημήτρης, Α. & Πραβίτα, Μ.-Ηλ. (2012). *Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης* (5^η έκδοση). Αθήνα–Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Muller, P. & Surel, Y. (2002). *Η ανάλυση των πολιτικών του κράτους*. Αθήνα: Εκδόσεις Τυπωθήτω – Γιώργος Δαρδάνος.
- Νικολαΐδης, Η. (2017). 70 Χρόνια μετά την Έκθεση Πόρτερ. *ΔιαΝΕΟσις*. Ανακτήθηκε από: https://www.dianeosis.org/2017/05/ekthesi_porter_70_xronia/ (Τελευταία πρόσβαση: 16 Ιουλίου 2024).
- Οικονόμου, Γ. & Λαμπροπούλου, Μ. (2016). Θεωρητικά διοικητικά μοντέλα και οι πολιτικές των Μνημονίων για τη δημόσια διοίκηση: Σημεία τομής, αποκλίσεων και αλλαγής. Στο: Χ. Δετσαρίδης, Α. Μακρυδημήτρης, Μ. Η. Πραβίτα, Ευ. Πρεβεδούρου (επιμ.), *5ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Αναδιοργάνωση της διοίκησης και του κράτους στη μετά το «Μνημόνιο» εποχή* (σσ. 191–207). Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.
- Παπαϊωάννου, Α. (2021). Κυβέρνηση και κυβερνητικά όργανα. Στο: Δ. Α. Σωτηρόπουλος & Β. Νταλάκου (επιμ.), *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα* (σσ. 151–171). Αθήνα: Εκδόσεις ΕΑΠ.
- Παπατόλιας, Α. (2021). *Θεωρία και πράξη του επιτελικού κράτους*. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

- Peters, B. G. & Pierre, J. (2011). Διακυβέρνηση, κυβέρνηση και κράτος. Στο: C. Hay, M. Lister & D. Marsh (επιμ.), *Το κράτος. Θεωρίες και προσεγγίσεις* (σσ. 336–355). Αθήνα: Εκδόσεις Σαββάλας.
- Πλυμάκης, Σ. (2019). *Δημόσια πολιτική και μεταρρύθμιση στην Ελλάδα. Η πρόκληση της συνεργατικής διακυβέρνησης*. Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης.
- Πραβίτα, Μ.-Ηλ. (2013). Τα προβλήματα συντονισμού και η συλλογικότητα στη λειτουργία της κυβέρνησης. Στο: *Σύνταγμα, δημοκρατία και πολιτειακοί θεσμοί. Μνήμη Γιώργου Παπαδημητρίου* (2^{ος} τόμος) (σσ. 271–295). Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Πραβίτα, Μ.-Ηλ. (2014). Όψεις συλλογικότητας στη λειτουργία της κυβέρνησης: Η περίπτωση των κυβερνήσεων συνεργασίας στην εποχή του μνημονίου. Στο: Α. Μακρυδημήτρης, Μ. Σαματάς, Ε. Πρεβεδούρου, Μ.-Ηλ. Πραβίτα (επιμ.), *Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση: Δυνατότητες, προοπτικές, αδυναμίες (4^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων)* (σσ. 435–466). Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Smith, M. (2011). Πλουραλισμός. Στο: C. Hay, M. Lister & D. Marsh (επιμ.), *Το κράτος. Θεωρίες και προσεγγίσεις* (σσ. 51–77). Αθήνα: Εκδόσεις Σαββάλας.
- Sørensen, G. (2011). Ο μετασχηματισμός του κράτους. Στο: C. Hay, M. Lister & D. Marsh (επιμ.), *Το κράτος. Θεωρίες και προσεγγίσεις* (σσ. 308–335). Αθήνα: Εκδόσεις Σαββάλας.
- Σπανού, Κ. (2000). *Διοίκηση, πολίτες και δημοκρατία*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Σπανού, Κ. (2001). *Ελληνική διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Σπανού, Κ. (2018). Εξορθολογισμός των διαδικασιών προϋπολογισμού. Στο: Κ. Σπανού (επιμ.), *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης: Επισκόπηση, περιγραφή, αποτίμηση* (σσ. 30–44). Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Σπανού, Κ. (2021). *Ποιες μεταρρυθμίσεις; Κυβερνώντας υπό εξωτερική πίεση*. Αθήνα: Εκδόσεις Πατάκη.
- Τέλλογλου, Τ. (2019). Το επιτελικό κράτος του Γ. Γεραπετρίτη και της ομάδας του. *Inside Story*. Ανακτήθηκε από: <https://insidestory.gr/article/epiteliko-kratos-toy-g-gerapetriti-kai-tis-omadas-toy> (Τελευταία πρόσβαση: 16 Ιουλίου 2024).
- Τσέκος, Θ. (2021). Η ιστορική εξέλιξη, τα βασικά πολιτισμικά και δομο-λειτουργικά χαρακτηριστικά της δημόσιας διοίκησης και τα προβλήματα της διοικητικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα. Στο: Δ. Α. Σωτηρόπουλος & Β. Νταλάκου (επιμ.), *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα* (σσ. 375–399). Αθήνα: Εκδόσεις ΕΑΠ.

- Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης (2000α). Έκθεση για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης. Στο: Α. Μακρυδημήτρης & Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.), *Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη δημόσια διοίκηση, 1950-1998* (σσ. 557–628). Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση. (Το πρωτότυπο έργο δημοσιεύθηκε το 1990)
- Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης (2000β). Ελληνική διοίκηση 2000. Πρώτο πρόγραμμα διοικητικού εκσυγχρονισμού, 1992-1995. Στο: Α. Μακρυδημήτρης & Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.), *Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη δημόσια διοίκηση, 1950-1998* (σσ. 657–701). Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση. (Το πρωτότυπο έργο δημοσιεύθηκε το 1992)
- Featherstone, K. & Παπαδημητρίου, Δ. (2019). *Έλληνες Πρωθυπουργοί. Το παράδοξο της εξουσίας*. Αθήνα: Εκδόσεις Διάμετρος.
- Flinders, M. (2011). Δημόσιο/ιδιωτικό: Τα όρια του κράτους. Στο: C. Hay, M. Lister & D. Marsh (επιμ.), *Το κράτος. Θεωρίες και προσεγγίσεις* (σσ. 356–392). Αθήνα: Εκδόσεις Σαββάλας.
- Χατζηπαναγιώτου, Μ. (2021). *Το επιτελικό κράτος. Συνταγματική διαρρύθμιση και συνέπειες του Ν 4622/2019*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Χριστοφιλοπούλου, Π. (2021). Το επιτελικό κράτος και η αποπολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα: Η περίπτωση του Ν. 4622/19. *Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης*, 1(1), σσ. 142–159.
- Willson, F. M. G. (2000). Ο κυβερνητικός μηχανισμός στην Ελλάδα. Στο: Α. Μακρυδημήτρης & Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.), *Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη δημόσια διοίκηση, 1950-1998* (σσ. 281–369). Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση. (Το πρωτότυπο έργο δημοσιεύθηκε το 1966)