

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ»
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ

N.4622/2019: Ο ρόλος της Προεδρίας της Κυβέρνησης στη διασφάλιση της συνοχής
και της αποτελεσματικότητας του κυβερνητικού έργου

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Κωνσταντίνα Καζάκου

Αθήνα, 2022

Τριμελής Επιτροπή

Σταυρούλα Κτιστάκη, Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπουσα)

Βασίλειος Κέφης, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Ευαγγελία Μπάλτα, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Κωνσταντίνα Καζάκου, 2022

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

Ευχαριστίες

Η παρούσα διπλωματική εργασία εκπονήθηκε στο πλαίσιο του μεταπτυχιακού προγράμματος σπουδών «Νομική και Διοικητική Επιστήμη» υπό την επίβλεψη και επιστημονική καθοδήγηση της Καθηγήτριας κας Σταυρούλας Κτιστάκη, την οποία και ευχαριστώ μέσα από την καρδιά μου.

Οφείλω επίσης θερμές ευχαριστίες στον Καθηγητή και Υπουργό Επικρατείας κ. Γ. Γεραπετρίτη και στον Γενικό Γραμματέα Συντονισμού κ. Αθ. Κοντογεώργη, για την εμπιστοσύνη και το χρόνο τους να απαντήσουν στις ερωτήσεις μου και να φωτίσουν σημαντικές πτυχές της εργασίας.

Περιεχόμενα

Περίληψη	6
Abstract.....	8
Εισαγωγή	10
Κεφάλαιο πρώτο	12
Κέντρο διακυβέρνησης: το μεγάλο ζητούμενο.....	12
1.1. Η έννοια του επιτελικού κράτους	12
1.2. Το ελληνικό κέντρο διακυβέρνησης μέσα από τις εκθέσεις εμπειρογνομόνων και φορέων	14
1.3. Ορισμός και χαρακτηριστικά του κέντρου διακυβέρνησης.....	17
Κεφάλαιο δεύτερο.....	21
Η Προεδρία της Κυβέρνησης στο πλαίσιο του επιτελικού κράτους	21
2.1. Ο νόμος 4622/2019	21
2.2. Η Προεδρία της Κυβέρνησης.....	25
Κεφάλαιο τρίτο	34
Ιστορική αναδρομή στις υπηρεσίες που αποτελούν	34
την Προεδρία της Κυβέρνησης.....	34
3.1. Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού.....	34
3.2. Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων	36
3.3. Γενική Γραμματεία Συντονισμού.....	38
Κεφάλαιο τέταρτο	41
Από τον σχεδιασμό στην εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής: Η συμβολή της Προεδρίας της Κυβέρνησης.....	41
4.1. Αποκατάσταση του ρόλου του Υπουργικού Συμβουλίου.....	41
4.2. Προγραμματισμός του Κυβερνητικού Έργου.....	45
4.3. Νομοπαρασκευαστική Διαδικασία.....	49
4.4. Καλή Νομοθέτηση	51
4.5. Επιτροπή Αξιολόγησης της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας	53
4.6. Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης.....	55
Κεφάλαιο πέμπτο	57
Κριτική θεώρηση του θεσμού της Προεδρίας της Κυβέρνησης.....	57
5.1. Πρωθυπουργοκεντρικό κράτος	57
5.2. Επικάλυψη αρμοδιοτήτων.....	60
5.3. Γνωμοδότηση της Επιτροπής Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας	61

5.4. Διορισμός της Επιτροπής Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας	62
5.5. Υπερσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων	63
Κεφάλαιο έκτο	65
Ανάλυση SWOT στην Προεδρία της Κυβέρνησης	65
6.1. Δυνατά Σημεία	65
6.1.1. Αποκατάσταση του συνταγματικού ρόλου των κρατικών οργάνων	65
6.1.2. Διάκριση πολιτικής και υπηρεσιακής διοίκησης.....	65
6.1.3. Εισαγωγή συστήματος προγραμματισμού και παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου	66
6.1.4. Στελέχωση του κέντρου διακυβέρνησης με το κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό	66
6.1.5. Ενίσχυση της διαφάνειας και της πολιτικής λογοδοσίας	66
6.1.6. Σύνδεση του Ενιαίου Σχεδίου Κυβερνητικής Πολιτικής (Ε.Σ.Κυ.Π.) με τον προϋπολογισμό	67
6.1.7. Τυποποίηση των διαδικασιών	67
6.1.8. Βελτιστοποίηση του επιπέδου της νομοθεσίας	67
6.2. Αδύνατα Σημεία	68
6.2.1. Θεσμική πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων.....	68
6.2.2. Αδυναμία σύζευξης κυβερνητικής πολιτικής με το νομοθετικό έργο.....	68
6.2.3. Δυσκολία τήρησης των αρχών της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας ...	69
6.3. Ευκαιρίες.....	70
6.3.1. Διαχείριση κρίσεων	70
6.3.2. Δημιουργία συναντίληψης για την καλή νομοθέτηση.....	71
6.4. Απειλές.....	71
6.4.1. Δημιουργία «ηθικού κινδύνου».....	71
6.4.2. Κίνδυνος συγκέντρωσης εξουσίας	72
Συμπεράσματα	73
Πηγές – Βιβλιογραφία	76

Περίληψη

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας είναι η παρουσίαση της Προεδρίας της Κυβέρνησης, μιας νέας επιτελικής δημόσιας υπηρεσίας υπαγόμενης στον Πρωθυπουργό που συστάθηκε με το νόμο για το επιτελικό κράτος (ν.4622/2019) με σκοπό τη διασφάλιση της συνοχής και της αποτελεσματικότητας της κυβερνητικής λειτουργίας μέσα από τον συντονισμό και την παρακολούθηση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας και της υλοποίησης των δημόσιων πολιτικών.

Στο πλαίσιο μελέτης της νέας αυτής υπηρεσίας αναλύεται η έννοια του κέντρου διακυβέρνησης, όπως έχει διατυπωθεί από εθνικούς και διεθνείς φορείς και εμπειρογνώμονες, με κορυφαία την Έκθεση του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) το 2011 και μελετάται κατά πόσο η δομή της Προεδρίας της Κυβέρνησης ανταποκρίνεται σε ένα συνεκτικό μοντέλο διακυβέρνησης, το οποίο προγραμματίζει και παρακολουθεί τις δημόσιες πολιτικές μέσα από τυποποιημένες δομές και διαδικασίες. Τέλος, επιχειρείται μια κριτική αξιολόγηση του θεσμού σχετικά με το τί μπορεί να διατηρηθεί και τί μπορεί να αλλάξει στο κέντρο διακυβέρνησης και διατυπώνονται βελτιωτικές προτάσεις ως προς τη δομή και τη λειτουργία του, με το μέλλον βέβαιο να είναι αυτό που θα κρίνει το αποτύπωμά του.

Δεδομένης της παρόδου ενός μικρού σχετικά χρονικού διαστήματος από την έκδοση του νόμου για το επιτελικό κράτος και τη σύσταση της Προεδρίας της Κυβέρνησης, η βιβλιογραφία ήταν περιορισμένη. Ως εκ τούτου, η συγγραφή της εργασίας στηρίχτηκε κυρίως σε πρωτογενείς πηγές, όπως:

- α) η Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου για το επιτελικό κράτος, η Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής των Ελλήνων, τα Πρακτικά των συνεδριάσεων της Ολομέλειας της Βουλής των Ελλήνων της 5^{ης} και 6^{ης} Αυγούστου 2019 και τα Πρακτικά της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης της 29^{ης}, 30^{ης} Ιουλίου και 1^{ης} Αυγούστου 2019,
- β) οι συνεντεύξεις με τον Καθηγητή και Υπουργό Επικρατείας κ. Γεραπετρίτη και τον Γενικό Γραμματέα Συντονισμού κ. Κοντογεώργη, οι οποίες εισέφεραν ουσιαστικά στην εξαγωγή συμπερασμάτων σχετικά με την αξιολόγηση εφαρμογής του νόμου και την επίδραση της νεοσύστατης Προεδρίας της Κυβέρνησης στον συντονισμό και την παρακολούθηση του κυβερνητικού έργου.

Λέξεις – κλειδιά:

Κέντρο διακυβέρνησης, Προεδρία της Κυβέρνησης, πρωθυπουργοκεντρισμός, διαδικασίες, τυποποίηση, συντονισμός.

The Law 4622/2019: The role of the Presidency of the Government in ensuring the cohesion and the effectiveness of the governmental task.

Konstantina Kazakou

Abstract

The present thesis deals with the presentation of the Presidency of the Government, a new executive public service that is subjected to the Prime Minister and is formed with the Law for the executive State (Law 4622/2019) that aims at the cohesion and the effectiveness of the governmental function within the coordination and the monitoring of the legislative process and the implementation of the public policies.

In the context of studying this new service, the meaning of the core executive is analyzed, as it has been formulated in the reports of the national and international experts and bodies, such as the OECD Report (2011), and the structure of the Presidency of the Government is being studied in the way it responds to a cohesive model of governance that plans and monitors the public policies through standardized structures and procedures. Finally, a critical evaluation is attempted of what can be maintained and can be changed in the core executive and improvement proposals are formulated as far as its structure and function is concerned, with the future being the one that will define its imprint.

Given the fact that it has been only a short time since the Law for the executive State and the formation of the Presidency of the Government is issued, the bibliography was confined. Therefore, the writing of this thesis was based on primary sources, such as:

- a) The Explanatory Report of the draft law for the executive State, the Report of the Hellenic Parliament's Scientific Service, the Minutes of the Meetings of the Hellenic Parliament's Plenary Session of the 5th and 6th of August 2019 and the Minutes of the Standing Committee of the Public Administration, Public Order and Justice of the 29th, 30th July and the 1st of August 2019.
- b) The interviews with the Professor and Minister of State, Mr. Gerapetritis and the Secretary General for Coordination, Mr. Kontogeorgis, that contributed decisively to the outcome of conclusion about the application evaluation of the law and the effect of the newly formed Presidency of the Government in the coordination and the monitoring of the governmental task.

Keywords: core executive, Presidency of the Government, prime ministerialism procedures, standardization, coordination.

Εισαγωγή

Το αντικείμενο της παρούσας διπλωματικής εργασίας προέκυψε από το καθημερινό ερέθισμα της εργασιακής μου εμπειρίας τον τελευταίο χρόνο στην Προεδρία της Κυβέρνησης, με την ιδιότητα της Προϊσταμένης της Διεύθυνσης Ανθρώπινου Δυναμικού, Οργάνωσης και Προμηθειών της Μονάδας Διοικητικής και Οικονομικής Υποστήριξης. Η σκέψη ήταν να φωτιστούν οι σημαντικότερες λειτουργίες της νέας αυτής επιτελικής υπηρεσίας στη διασφάλιση της συνοχής και της αποτελεσματικότητας του κυβερνητικού έργου με σκοπό να εκτιμηθεί ο βαθμός ανταπόκρισής της στις συνεχώς μεταβαλλόμενες προκλήσεις ως ενός ισχυρού κέντρου διακυβέρνησης το οποίο προγραμματίζει, συντονίζει και παρακολουθεί την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών.

Στο πρώτο κεφάλαιο της εργασίας πραγματοποιείται μια σύντομη αναδρομή στην έννοια του επιτελικού κράτους και κυρίως, στην ανάγκη συγκρότησης ενός ισχυρού κέντρου διακυβέρνησης, όπως εμφανίζεται και παραλλάσσεται διαχρονικά στις εκθέσεις εμπειρογνομώνων και φορέων. Ακολούθως, επιχειρείται ο ορισμός του κέντρου διακυβέρνησης και τα κύρια χαρακτηριστικά του, καθώς και οι ιδιαιτερότητες που παρουσιάζει ανάλογα με το πολιτικοκοινωνικό περιβάλλον κάθε χώρας, ενώ γίνεται αναφορά στα συμπεράσματα της Έκθεσης του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης για το κέντρο διακυβέρνησης στη χώρα μας.

Στο δεύτερο κεφάλαιο αποτυπώνεται η διάρθρωση του νόμου για το επιτελικό κράτος (ν.4622/2019) με εκτενή αναφορά στα άρθρα που συστήνουν την Προεδρία της Κυβέρνησης, στις υπαγόμενες σε αυτήν υπηρεσίες και στις αρμοδιότητές τους.

Στο τρίτο κεφάλαιο, επιχειρείται μια ιστορική αναδρομή της Γενικής Γραμματείας του Πρωθυπουργού, της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης (νυν Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων) και της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού, οι οποίες σήμερα συναποτελούν την Προεδρία της Κυβέρνησης.

Στο τέταρτο κεφάλαιο γίνεται αναλυτική αναφορά στον ρόλο της Προεδρίας της Κυβέρνησης στη διασφάλιση της συνοχής και της αποτελεσματικότητας του κυβερνητικού έργου μέσα από την κατάρτιση του Ενοποιημένου Σχεδίου Κυβερνητικής Πολιτικής και την έγκρισή του από το Υπουργικό Συμβούλιο, την παρακολούθηση σε κεντρικό επίπεδο της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, την

έμφαση στην τήρηση των αρχών της καλής νομοθέτησης και τον αναβαθμισμένο ρόλο της Επιτροπής Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας.

Το πέμπτο κεφάλαιο αναφέρεται σε μια κριτική θεώρηση της Προεδρίας της Κυβέρνησης σε σχέση με ζητήματα που έχουν τεθεί στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού και επιστημονικού διαλόγου.

Στο έκτο κεφάλαιο επιχειρείται μέσω της ανάλυσης SWOT, ενός εργαλείου στρατηγικού προγραμματισμού, ο εντοπισμός των δυνατών και των αδύνατων σημείων της Προεδρίας της Κυβέρνησης, οι ευκαιρίες και οι απειλές που αντιμετωπίζει, προκειμένου να εξαχθούν τα βασικά συμπεράσματα για το νέο μοντέλο διακυβέρνησης και το μέλλον του σε μια πραγματικότητα, όπου τα κράτη διεθνώς μετατρέπονται σε οργανισμούς διαχείρισης κρίσεων.

«Η ιστορία της ελευθερίας γράφεται από τις διαδικασίες που οριοθετούν την εξουσία».

Woodrow Wilson, 28^{ος} Πρόεδρος των Ηνωμένων Πολιτειών

Κεφάλαιο πρώτο

Κέντρο διακυβέρνησης: το μεγάλο ζητούμενο

1.1. Η έννοια του επιτελικού κράτους

Η έννοια του επιτελικού κράτους βρίσκεται κατά καιρούς στο επίκεντρο του δημόσιου διαλόγου και προσδίδονται σε αυτή χαρακτηριστικά σε συνάρτηση με το ιστορικό πλαίσιο και το πολιτικο-διοικητικό περιβάλλον στο οποίο κάθε φορά αναπτύσσεται.

Έτσι, το επιτελικό κράτος στη δεκαετία του 1960 διαδραμάτιζε ρόλο καθοδηγητή των οικονομικών δραστηριοτήτων με την αρωγή μιας ισχυρής ιεραρχικά δομημένης κεντρικής διοίκησης¹, ενώ τη δεκαετία του 1990 μέσα στο περιβάλλον της παγκοσμιοποιημένης οικονομίας και την ανάδειξη των αρχών του νέου δημόσιου μάνατζμεντ (new public management), το «επιτελικό κράτος» απέκτησε έναν πελατοκεντρικό χαρακτήρα μέσα από το άνοιγμα των δημόσιων υπηρεσιών στον ανταγωνισμό και τη συνεργασία δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, ενώ επικεντρώθηκε στη διάκριση μεταξύ επιτελικών και εκτελεστικών αρμοδιοτήτων.²

Δεδομένου ότι τα αποτελέσματα αυτής της προσέγγισης ήταν αμφιλεγόμενα, επανήλθε στο προσκήνιο η ανάγκη για επαναπροσδιορισμό του «επιτελικού κράτους», ιδίως μετά την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2008, η οποία ανέδειξε με δραματικό τρόπο την ανάγκη για μεγάλες διαρθρωτικές αλλαγές στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους και στη διασφάλιση ενός ισχυρού κέντρου ηγεσίας με έμφαση στην ενίσχυση των επιτελικών λειτουργιών του, ώστε να είναι σε θέση να διαχειριστεί την οικονομική κρίση, να εφαρμόσει τα Προγράμματα Δημοσιονομικής Προσαρμογής και να αναλάβει την πλήρη ευθύνη των μεταρρυθμίσεων.

¹ Ν.-Κ. Χλέπας, Πρόλογος στο Α. Παπατόλιας, Θεωρία και Πράξη του Επιτελικού Κράτους, Εκδ.Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2021, σ.ΙΧ.

² Αντιπροσωπευτικό παράδειγμα της πρακτικής αυτής είναι η Έκθεση «Next Steps», η οποία υιοθετήθηκε στη Μεγάλη Βρετανία από το 1988 και σύντομα διαδόθηκε και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, αλλά και στην Αμερική με το κίνημα «Reinventing Government» το 1992.

Η έννοια του επιτελικού κράτους παραπέμπει επομένως στις επιτελικές ή στρατηγικές λειτουργίες του κράτους. Από ετυμολογική σκοπιά, «η επιτελική δραστηριότητα ταυτίζεται με τη στρατηγική διάσταση της κρατικής δραστηριότητας και υποδεικνύει έναν πάγιο τρόπο οργάνωσης που χαρακτηρίζεται από τη μακροπρόθεσμη θέαση των ζητημάτων, την απολύτως σαφή θέση των προτεραιοτήτων και τη σταθερή επιδίωξη ως προς την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων ή αποτελεσμάτων».³ Στον πυρήνα του επιτελικού κράτους βρίσκεται η ενδυνάμωση του κέντρου διακυβέρνησης και η ενίσχυση του κυβερνητικού συντονισμού.

Αυτό ακριβώς επιχειρεί ο ν.4622/2019, αντικείμενο μελέτης της παρούσας εργασίας, ο οποίος εισάγει μία νέα σύγχρονη θεώρηση περί του κράτους, στηριζόμενη στην πολλών ετών διαπιστωμένη ανάγκη βελτίωσης του κεντρικού συντονισμού. Το επιτελικό κράτος είναι ένα κράτος οργανωμένο κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να προγραμματίζει, να συντονίζει και να παρακολουθεί τις δημόσιες πολιτικές με τρόπο κεντρικό, δηλαδή από πάνω προς τα κάτω. Υπάρχει μία φιλοσοφία, η οποία διατρέχει όλο το νομοθέτημα για το επιτελικό κράτος, και αυτή είναι η αξία της τυποποίησης της διαδικασίας. Σκοπός είναι η δημιουργία σταθερών δομών και διαδικασιών, ώστε να δημιουργηθεί ένα σύστημα διακυβέρνησης το οποίο θα λειτουργεί αποτελεσματικά ανεξαρτήτως προσώπων.

Το επιτελικό κράτος είναι, επίσης, συνυφασμένο και με την έννοια του προγραμματισμού. Μέσα από το ν.4622/2019 ορίζεται λεπτομερώς ο κύκλος δημόσιας πολιτικής μέσα από τον προγραμματισμό δράσεων, την παρακολούθηση και την αξιολόγησή τους στο σύνολο του κυβερνητικού έργου. Προβλέπονται διαδικασίες αλληλεπίδρασης της Δημόσιας Διοίκησης με το κέντρο διακυβέρνησης και εξασφαλίζεται η θεσμική μνήμη σε διαδικασίες και λειτουργίες.⁴ Η έννοια του επιτελικού κράτους, όμως, διέπεται και από τις αρχές της καλής νομοθέτησης, σύμφωνα με τις οποίες πριν από κάθε ρύθμιση προηγείται εις βάθος αιτιολόγησή της, ανάλυση των ρυθμιστικών στόχων, ορισμός των μετρήσιμων δεικτών αξιολόγησης του αποτελέσματος της ρύθμισης και καθορισμός του χρόνου επίτευξης των στόχων. Το επιτελικό κράτος προσεγγίζει ολιστικά την καλή νομοθέτηση και εξασφαλίζει τη συνοχή της διαδικασίας.

³ Α. Παπατόλιας, *Θεωρία και Πράξη του Επιτελικού Κράτους*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2021, σ.13.

⁴ Μ. Χατζηπαναγιώτου, *Το επιτελικό κράτος*, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2021, σ.190.

1.2. Το ελληνικό κέντρο διακυβέρνησης μέσα από τις εκθέσεις εμπειρογνομόνων και φορέων

Η ανάγκη συγκρότησης ενός ενιαίου και ισχυρού κέντρου διακυβέρνησης εμφανίζεται στις πολυάριθμες εκθέσεις εμπειρογνομόνων μέσα στα έτη, παραλλάσσοντας τρόπους εφαρμογής και εισάγοντας εργαλεία. Συγκεκριμένα, στην έκθεση του Γ. Μαραγκόπουλου⁵ (1950), Παρέδρου -κατά τον χρόνο εκείνο- του ΣτΕ, προτείνεται, μεταξύ άλλων, η σύσταση κέντρου επιτελικής οργάνωσης στο γραφείο του Πρωθυπουργού, για τη συνολική εποπτεία, τον προγραμματισμό και την επιτελική στήριξη του συνολικού μεταρρυθμιστικού προγράμματος οργάνωσης και στελέχωσης των δημόσιων υπηρεσιών. «Ένα όργανο το οποίον να δύναται θεωρηθή ως το γενικόν διοικητικόν επιτελείον δια το σύνολον της δημοσίας υπηρεσίας ή ως το Υπουργείον του Πρωθυπουργού ως εκπροσωπούντος το σύνολον της διοικήσεως... Διότι είναι σχεδόν αξίωμα ότι η πρωτοβουλία δια την εσωτερικήν μεταρρύθμισιν μιας υπηρεσίας σπανίως προέρχεται από εκείνην η οποία έχει ανάγκην ταύτης...».⁶

Το 1966 ο καθηγητής F.Wilson⁷, στη δική του έκθεση για τον κυβερνητικό μηχανισμό στη χώρα μας, συμπληρωματική προς εκείνη του καθηγητή Langrod που συντάχθηκε τα έτη 1964-1965⁸, παρατηρεί ότι μια παθογένεια της ελληνικής διακυβέρνησης είναι ότι δεν υφίσταται στην κορυφή ένα καθορισμένο συλλογικό όργανο στο οποίο καταλήγουν όλα τα ζητήματα της γενικής πολιτικής και από το οποίο πηγάζει η δέσμη των μεγάλων αποφάσεων, αφού το Υπουργικό Συμβούλιο μάλλον λειτουργεί ως όργανο επικύρωσης των ήδη εισημμένων αποφάσεων. Επισημαίνει, επομένως, την ανάγκη συντονισμού της κυβερνητικής δομής και αναδιοργάνωσης από το ανώτερο κυβερνητικό επίπεδο και προτείνει τη σύσταση μιας σύγχρονης υπηρεσίας Γραμματείας της Κυβέρνησης για τη διοικητική στήριξη του έργου του Πρωθυπουργού και την παρακολούθηση της εφαρμογής της κυβερνητικής πολιτικής.

Στα ίδια συμπεράσματα καταλήγουν και οι τρεις μείζονες εκθέσεις στα τέλη της δεκαετίας του 1980: η Έκθεση του Κέντρου Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ)⁹ (1988), η Έκθεση για τη «Μεταρρύθμιση και τον Εκσυγχρονισμό

⁵ Γ. Μαραγκόπουλος, «Μέθοδοι επιλογής και εκπαίδευσως του προσωπικού της Διοικήσεως», Α.Μακρυδημήτρης & Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.), «*Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση (1950-1998)*», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2000, σσ. 93-151.

⁶ Του ιδίου, σ.130.

⁷ F.M. Wilson, «Ο κυβερνητικός μηχανισμός στην Ελλάδα», ό.π., σσ.281-369.

⁸ G. Langrod, «Έκθεσις αφοράσα την Διοικητικήν Αναδιοργάνωσιν εν Ελλάδι», ό.π., σ.153.

⁹ Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, «Δημόσια Διοίκηση: Έκθεση για το Πρόγραμμα 1988-1992, ό.π., σσ.429-556.

της Δημόσιας Διοίκησης»¹⁰ (1990), γνωστή και ως «Έκθεση των 100» (1990) και η Έκθεση της Επιτροπής Δεκλερή¹¹ (1992).

Ειδικότερα, η «Έκθεση των 100» εστιάζει στις αιτίες της δυσλειτουργίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης: «ο φαύλος κύκλος της πολιτικοποίησης», «η προσήλωση σε ένα τυπικό νομικισμό», «η υποβάθμιση και περιθωριοποίηση του Κοινοβουλίου» και προτείνει «μια συνολική πρόταση μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού του διοικητικού συστήματος της χώρας» που θα βασίζεται στην υιοθέτηση σύγχρονων αρχών εξορθολογισμού της διοίκησης με ιδιαίτερη έμφαση στην ενίσχυση της επιτελικότητας των κεντρικών δομών και την αύξηση της παραγωγικότητας των δημόσιων υπηρεσιών.

Επίσης, σύμφωνα με την έκθεση (1998) του καθηγητή Ι. Σπράου¹², εκφάνσεις της διοικητικής παθολογίας είναι η απουσία επιτελικού σχεδιασμού και στρατηγικής δράσης και η αντικοινονομικότητα ως πάγια αδυναμία του ελληνικού γραφειοκρατικού μοντέλου. Η έκθεση τονίζει τη σημασία της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων και εισηγείται το σχεδιασμό θέσεων εργασίας με σκοπό την επίτευξη μιας διοίκησης αποτελεσμάτων.

Σταθμό στην προσπάθεια μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης στη χώρα μας, αποτελεί η πολυσυζητημένη Έκθεση του ΟΟΣΑ¹³ το 2011 για τη «λειτουργική αξιολόγηση της δημόσιας διοίκησης σε κεντρικό επίπεδο». Δεν εστιάζει στους στόχους των κυβερνητικών πολιτικών, αλλά αποσκοπεί, κυρίως, στην αξιολόγηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της κεντρικής διοίκησης αναφορικά με την επίτευξη των στόχων αυτών. Η συνεργασία με τον ΟΟΣΑ ήλθε στη συνέχεια μελέτης που του είχε ανατεθεί του 2007 στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση (ΕΠΑΜ) 2007-2013, ως «thorough review» της ελληνικής διοίκησης.¹⁴

¹⁰ Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης, «Έκθεση για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης», ό.π., σσ.557-626.

¹¹ Έκθεση Επιτροπής Μ. Δεκλερή, «Ελληνική Διοίκηση 2000: Πρώτο Πρόγραμμα Διοικητικού Εκσυγχρονισμού 1992-1995», ό.π., σσ.657-698.

¹² Επιτροπή για την εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής, «Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση», ό.π., σσ.703-750.

¹³ *OECD, Greece: Review of the Central Administration, Ανεπίσημη Μετάφραση της Έκθεσης του ΟΟΣΑ για την ελληνική Κεντρική Διοίκηση (2011) από την Ένωση Αποφοίτων των Εθνικών Σχολών Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2012.*

¹⁴ *Κ. Σπανού, Ποιες μεταρρυθμίσεις; Κυβερνώντας υπό εξωτερική πίεση, Εκδ. Πατάκη, Αθήνα, 2021, σ.201.*

Η χαρτογράφηση πραγματοποιήθηκε από το πρώην Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης με την καθοδήγηση του ΟΟΣΑ και τη συμμετοχή μεγάλης ομάδας Ελλήνων δημόσιων υπαλλήλων και αφορούσε σε πρώτη φάση όλα τα υπουργεία και σε δεύτερη φάση τους κύριους εποπτευόμενους οργανισμούς¹⁵. Η Έκθεση βασίστηκε στην προεργασία που είχε γίνει την περίοδο 2008-2009 αλλά και σε νεότερα δεδομένα που συνελέγησαν μεταξύ Φεβρουαρίου και Ιουνίου 2011.¹⁶

Μέσα από την Έκθεση αποκαλύπτεται η περιορισμένη δυνατότητα του κέντρου διακυβέρνησης να θέσει στρατηγικές κατευθύνσεις και προτεραιότητες, να κατευθύνει και να συντονίσει τη δραστηριότητα των υπουργείων και να διασφαλίσει την αποτελεσματική εφαρμογή των πολιτικών. Η εντολή και κινητοποίηση του κέντρου διακυβέρνησης παραμένει ασαφής, περιορισμένη και κατακερματισμένη και αυτό αντανακλάται σε αδυναμία καθορισμού στρατηγικών πολιτικών προτεραιοτήτων, αλλά και σε μια αναποτελεσματική δημοσιονομική διαχείριση.

Διαπιστώνεται, επίσης, η απουσία κεντρικής διεύθυνσης που χρειάζονται οι μεταρρυθμίσεις, περιλαμβανομένου του οράματος, της λογοδοσίας, του στρατηγικού σχεδιασμού και της συνοχής πολιτικών. Ουσιαστικά, δεν υπάρχει ένας «φανερός ιδιοκτήτης της μεταρρυθμιστικής ατζέντας» στο κέντρο διακυβέρνησης και η δυνατότητα συντονισμού με τα κύρια υπουργεία –τα οποία λειτουργούν με αυθύπαρκτες, περιχαρακωμένες, αυτάρκειες οργανικές μονάδες που δεν επιτρέπουν τη συνεργασία ανάμεσά τους αλλά και ανάμεσα στα υπουργεία- είναι επίσης αδύναμη.

Η Έκθεση, επίσης, συνδέει τις αποτυχημένες προσπάθειες μεταρρύθμισης με τον εκτεταμένο νομικό φορμαλισμό, ο οποίος στη χώρα μας εφαρμόστηκε σε τέτοια έκταση, με συνέπεια τη δημιουργία ενός πλαισίου, το οποίο είναι υπερβολικά λεπτομερές και καθόλου ευέλικτο. Ο νομικός φορμαλισμός παραδοσιακά δίνει έμφαση στην ανάγκη για ολοκληρωμένη και λεπτομερή δομή των νομικών κειμένων, ώστε να καλύπτονται όλα τα θέματα. Ωστόσο, οι διορθωτικές παρεμβάσεις που εφαρμόστηκαν σε άλλα κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ, με σκοπό να εκσυγχρονιστούν οι νομικοί κώδικες και να απλουστευθεί το δίκαιο μέσα από την εξάλειψη περιττών κειμένων και την ενοποίηση των υπολοίπων, στη χώρα μας δεν αναπτύχθηκε ποτέ.

¹⁵ Η αξιολόγηση των εποπτευόμενων φορέων δεν πραγματοποιήθηκε.

¹⁶ Τα στοιχεία αφορούσαν 14 υπουργεία, τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης και τη Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού. Παράλληλα, προωθήθηκε και η εκπόνηση της «Λευκής Βίβλου» για την αναμόρφωση του κράτους από ελληνικό φορέα τεχνικής βοήθειας.

Τονίζεται περαιτέρω η ανάγκη να εξεταστούν τα βαθύτερα αίτια που οδηγούν στη συνεχή ανάπτυξη και χρήση νόμων και να επιταχυνθούν οι διαδικασίες για απλούστευση των νομικών και κανονιστικών διατάξεων μέσα από την εφαρμογή των αρχών της καλής νομοθέτησης.

Η Έκθεση προσανατολίζεται περισσότερο σε μια μεγάλη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, στη δημιουργία ενός «κράτους στρατηγείου», ενώ καταδεικνύει την ανάγκη ενός «επιχειρησιακού οδικού χάρτη» για την εφαρμογή της μεταρρύθμισης, με σαφή χρονοδιαγράμματα για τη συστηματική παρακολούθηση και αξιολόγηση της προόδου, και μια ισχυρή επικοινωνιακή στρατηγική¹⁷. Το ζητούμενο είναι «η διασφάλιση ενός ισχυρού κέντρου ηγεσίας, που θα αναλάβει την πλήρη ευθύνη των μεταρρυθμίσεων και θα έχει την εξουσία να καθοδηγεί, να διαιτητεύει και να λαμβάνει αποφάσεις, σε πολιτικό επίπεδο»¹⁸. Το κέντρο αυτό, «θα έχει την αρμοδιότητα και την ικανότητα να ηγηθεί της διαδικασίας διαμόρφωσης ενός στρατηγικού οράματος, δίνοντας μια αίσθηση προσανατολισμού στις δημόσιες πολιτικές και της αποτελεσματικής εφαρμογής του οράματος αυτού στην πράξη».¹⁹ Άμεσες ενέργειες προς αυτή την κατεύθυνση, θα ήταν η σύσταση μιας «ομάδας καθοδήγησης» στο κέντρο της ελληνικής κυβέρνησης, η οποία θα αναφέρεται στον Πρωθυπουργό και θα επιβλέπει τη διαδικασία των μεταρρυθμίσεων και η καθιέρωση μιας σταθερής δομής, αρμόδιας για τον διυπουργικό συντονισμό στο ανώτατο επίπεδο της διοικητικής ιεραρχίας, με σαφώς καθορισμένες αρμοδιότητες, μεταξύ των οποίων η ενασχόληση με τα τρέχοντα ζητήματα που απαιτούν διυπουργικό συντονισμό.

Σημειώνεται μάλιστα ότι μόνη επιλογή είναι μια «big bang» προσέγγιση, λόγω της πολυπλοκότητας των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων για την αντιμετώπιση δυσλειτουργιών που συσσωρεύτηκαν επί δεκαετίες και των «στενών περιθωρίων κινήσεων» που είχε η Κυβέρνηση, λόγω των οικονομικών συνθηκών²⁰.

1.3.Ορισμός και χαρακτηριστικά του κέντρου διακυβέρνησης

Το ζήτημα του κεντρικού κυβερνητικού συντονισμού αφορά την καρδιά της πολιτικής λειτουργίας. Στη χώρα μας, δεν ήταν άγνωστη η ανεπάρκεια του κέντρου διακυβέρνησης, η οποία οφειλόταν κυρίως στην ελλιπή ανάπτυξη των υπηρεσιών και

¹⁷ Κ. Σπανού, ό.π., σ.205.

¹⁸ OECD, ό.π., σ.30.

¹⁹ Του ιδίου, σ.30.

²⁰ Του ιδίου, σ.30

των λειτουργιών που θα μπορούσαν να υποστηρίξουν τον κυβερνητικό συντονισμό. Αντίστοιχα, ο χαμηλός βαθμός συλλογικής λειτουργίας και η ευρεία ευχέρεια των Υπουργών στο πεδίο αρμοδιότητάς τους παρήγαγαν φυγόκεντρες τάσεις και κενά συντονισμού. Η χρόνια αυτή κατάσταση συνυπήρχε με μια πολιτικο-διοικητική κουλτούρα που ανθίσταται στον κεντρικό συντονισμό και προτιμά άτυπες διαδικασίες και διαπροσωπικές σχέσεις.²¹

Ο ορισμός του κέντρου διακυβέρνησης δεν είναι πάντοτε σαφής και οριοθετημένος με ασφάλεια. Τυπικά, περιλαμβάνει τα γραφεία και τις υπηρεσίες που αναφέρονται απευθείας στον Πρωθυπουργό, στο Γραφείο Πρωθυπουργού ή σε μια Γενική/Ειδική Γραμματεία, σε ισχυρά υπουργεία πρώτης γραμμής, στον διπλωματικό κλάδο και σε κεντρικά *think tanks* ή σε στρατηγικές μονάδες.²² Το κέντρο διακυβέρνησης δεν παρέχει υπηρεσίες απευθείας στους πολίτες και δεν επικεντρώνεται σε ένα συγκεκριμένο πεδίο πολιτικής, αντίθετα, επιτελεί διακυβερνητικές λειτουργίες. Μια άλλη απόδοση του όρου είναι «εκτελεστικός πυρήνας» (core executive). Η στενή απόδοση της έννοιας αφορά στην επιστημονική και διοικητική υποστήριξη του ανώτατου εκτελεστικού βραχίονα της κυβέρνησης, ενώ η ευρεία απόδοση αναφέρεται στην εκτέλεση των λειτουργιών του συντονισμού και της παρακολούθησης σε όλο το φάσμα της κυβερνητικής λειτουργίας.

Για τα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ, ως κέντρο διακυβέρνησης ορίζεται το μικρό σύνολο των θεσμικών οργάνων που βρίσκονται στο επίκεντρο της κεντρικής διοίκησης και έχουν την εξουσία, την ευθύνη και την ικανότητα να καθοδηγήσουν την ανάπτυξη στρατηγικού οράματος και την κατεύθυνση των δημόσιων πολιτικών, καθώς και την αποτελεσματική υλοποίηση αυτού του οράματος στην πράξη σε βάθος χρόνου. Η βασική λειτουργία του κέντρου διακυβέρνησης είναι να δρα ως κόμβος της κεντρικής ηγεσίας προκειμένου να διευκολυνθεί η οριζόντια συνεργασία σε όλη τη δημόσια διοίκηση, με αντικειμενικό στόχο τη διασφάλιση ενός ισχυρού, συνεκτικού και συλλογικού στρατηγικού οράματος αναφορικά με την κατεύθυνση που χρειάζεται να πάρει η χώρα και τον τρόπο με τον οποίο θα φτάσει εκεί.²³ Ένα αποτελεσματικό κέντρο διακυβέρνησης πρέπει να έχει στρατηγικό όραμα, να εξασφαλίζει τη συνοχή και τη

²¹ Κ. Σπανού, ό.π., σ.222.

²² Π. Δραμαλιώτη, Το επιτελικό κράτος, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2021, σ.118.

²³ OECD, ό.π., σ.74.

λειτουργικότητά του και να είναι σε θέση να διαχέει το στρατηγικό όραμα, την εξέλιξη και την εφαρμογή του μέσα από διαδικασίες διαφάνειας και λογοδοσίας.

Στα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ, συνήθως, οι ως άνω λειτουργίες εκτελούνται από ένα σύνολο βασικών συντελεστών. Αναμφίβολα, οι δομές των κέντρων διακυβέρνησης διαφέρουν ανάλογα με το συνταγματικό πλαίσιο, την ιστορική εξέλιξη και το εν γένει πολιτικοκοινωνικό περιβάλλον κάθε χώρας. Εντούτοις, στις περισσότερες χώρες, εντοπίζονται σε ένα συνδυασμό μονάδων της κεντρικής διοίκησης, οι οποίες παρέχουν άμεση στήριξη στον επικεφαλής της Κυβέρνησης (Γραφείο Πρωθυπουργού/Προέδρου/Καγκελάριου), έχοντας περισσότερο πολιτικό παρά τεχνοκρατικό ρόλο και ρυθμίζοντας, κυρίως, τις προτεραιότητες του Πρωθυπουργού. Διαχειρίζονται επίσης τον προϋπολογισμό, ο οποίος μπορεί να θεωρηθεί ως το βασικό προγραμματικό έγγραφο πολιτικής πάνω στο οποίο οι κυβερνήσεις θέτουν τις προτεραιότητες της πολιτικής τους, ενώ έχουν και την ευθύνη των βασικών οριζόντιων πολιτικών (πολιτική για το ανθρώπινο δυναμικό, το σχεδιασμό του νομοθετικού έργου, την καλύτερη νομοθέτηση, την ηλεκτρονική διακυβέρνηση).

Η βιωσιμότητα του κέντρου διακυβέρνησης, κατά τους εκλογικούς κύκλους, είναι ιδιαίτερα σημαντική προκειμένου να εφαρμοστούν μακροπρόθεσμες στρατηγικές. Μέσα από τη σταθερότητα βασικών δομών αυξάνεται η εμπιστοσύνη στο στρατηγικό όραμα και στην ικανότητα της χώρας να το υλοποιήσει.

Στο σημείο αυτό, αξίζει να σημειωθεί ότι, όπως άλλωστε προκύπτει από τις διεθνείς πρακτικές, τα μέσα που χρησιμοποιεί το κέντρο διακυβέρνησης σε κάθε χώρα διαφέρουν, κυρίως, ανάλογα με τον τρόπο με τον οποίο προσεγγίζουν το συντονισμό οι αγγλοσαξωνικές χώρες και οι χώρες με παράδοση θετικού δικαίου. Για παράδειγμα, στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής, ο συντονισμός του κυβερνητικού έργου γίνεται μέσα από τη σκοπιά της οικονομικότητας, η οποία συνιστά το κύριο κριτήριο αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών, ενώ στην ηπειρωτική Ευρώπη, ο συντονισμός των δημόσιων πολιτικών επιτυγχάνεται μέσα από την παρακολούθηση λειτουργίας των κανόνων²⁴.

Υπάρχει, επίσης, διαχωρισμός ως προς το εάν ο επικεφαλής του κέντρου διακυβέρνησης είναι πολιτικό πρόσωπο (51%) ή δημόσιος υπάλληλος καριέρας (49%). Σύμφωνα με τα αποτελέσματα έρευνας που διεξήγαγε ο ΟΟΣΑ το 2017 σε 37 χώρες,

²⁴ OECD, Centre Stage 2, The organization and functions of the Centre of Government in OECD countries, 2018.

τα ποσοστά αυτά είναι σχεδόν ίδια (52% πολιτικά διορισμένο πρόσωπο, 48% υπάλληλος καριέρας) με τα αποτελέσματα αντίστοιχης έρευνας του 2013, στην οποία συμμετείχαν 33 χώρες.²⁵ Στην πρώτη περίπτωση, ένα πολιτικά τοποθετημένο πρόσωπο εξασφαλίζει ένα πιο στενό σύνδεσμο με την πολιτική ηγεσία, ενώ στη θεωρία, αυξάνει την ικανότητα του κέντρου διακυβέρνησης να επηρεάσει την πολιτική ατζέντα, ιδίως στην περίπτωση που ο επικεφαλής του κέντρου έχει και έναν υπουργικό θώκο (γεγονός που συμβαίνει στο 35% των χωρών που συμμετείχαν στην έρευνα). Στα 3/4 των χωρών, λιγότερο από ένα τέταρτο των ανώτερων διοικητικών στελεχών στο κέντρο διακυβέρνησης αλλάζει σε μια κυβερνητική αλλαγή. Μόνο σε πέντε χώρες, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα²⁶, αλλάζει πάνω από το μισό των ανώτερων διοικητικών στελεχών σε περίπτωση κυβερνητικής αλλαγής.

Στη δεύτερη περίπτωση, οι υπάλληλοι καριέρας διαθέτουν καλύτερη διοικητική γνώση και ασφαλώς θεσμική μνήμη, γεγονός που μπορεί να επιταχύνει την εφαρμογή της πολιτικής και των κυβερνητικών προγραμμάτων. Στη μεγάλη πλειοψηφία (92%), το προσωπικό στο κέντρο διακυβέρνησης είναι υπάλληλοι καριέρας. Μόνο σε τρεις χώρες, Ελλάδα, Χιλή και Μεξικό, η πλειοψηφία είναι πρόσωπα διορισμένα από την πολιτική ηγεσία.

Αναφορικά με το μέγεθός τους, τα κέντρα διακυβέρνησης ποικίλουν και εκτείνονται από εκατό άτομα (επτά χώρες εντάσσονται σε αυτή την κατηγορία) σε αρκετές χιλιάδες προσωπικό. Στις περισσότερες χώρες, τα κέντρα διακυβέρνησης αυξήθηκαν τόσο σε μέγεθος όσο και σε προσωπικό από το 2013, ως αποτέλεσμα ανάληψης επιπρόσθετων λειτουργιών.

Παρά τις διαφορές στο θεσμικό πλαίσιο και τις διοικητικές παραδόσεις, τις ποικίλες οργανωσιακές δομές και διαφορές στα μεγέθη μεταξύ των χωρών, υπάρχουν ισχυρές ομοιότητες στο ρόλο και στις λειτουργίες που επιτελεί το κέντρο διακυβέρνησης. Σύμφωνα με την έρευνα που διεξήγαγε ο ΟΟΣΑ το 2017²⁷, η μεγάλη πλειοψηφία (84%) των χωρών συμφωνεί ότι το κέντρο διακυβέρνησής τους ανταποκρίνεται στον ορισμό του ΟΟΣΑ, όπως αυτός διατυπώθηκε ανωτέρω.

²⁵ Στην έρευνα του 2017 δεν απάντησαν τρεις χώρες από αυτές που απάντησαν στην έρευνα του 2013, ενώ το 2017 απάντησε μια νέα ομάδα χωρών. Αυτό σημαίνει ότι η έρευνα του 2017 βασίζεται σε ένα ελαφρώς διαφορετικό δείγμα, οπότε και οι συγκρίσεις θα πρέπει να ιδωθούν υπό το πρίσμα αυτό.

²⁶ Οι υπόλοιπες είναι η Βραζιλία, η Χιλή, η Ουγγαρία και το Μεξικό.

²⁷ *OECD*, ό.π., 2018.

Κεφάλαιο δεύτερο

Η Προεδρία της Κυβέρνησης στο πλαίσιο του επιτελικού κράτους

2.1. Ο νόμος 4622/2019

Την ανάγκη δημιουργίας ενός ισχυρού κέντρου διακυβέρνησης ως συστατικού στοιχείου επιτελικότητας έρχεται να ρυθμίσει ο νόμος 4622/2019 με τίτλο: «Επιτελικό Κράτος: Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των Κυβερνητικών Οργάνων και της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης», ο οποίος δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως στις 8.7.2019 (Α' 133). Με τον εν λόγω νόμο επιχειρείται μια σημαντική τομή στη λειτουργία του ελληνικού κράτους, καθώς συστηματοποιείται και κωδικοποιείται σε ένα ενιαίο νομοθέτημα το σύνολο των διατάξεων που διέπουν την οργάνωση, τη λειτουργία και τη διαφάνεια της κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης.

Πέρα, όμως, από τη συγκέντρωση σε ένα ενιαίο νομοθέτημα διατάξεων που ήταν κατακερματισμένες, όπως και του αναγκαίου εκσυγχρονισμού διατάξεων που δεν ανταποκρίνονται πλέον στις σύγχρονες ανάγκες, με το νόμο για το επιτελικό κράτος επέρχεται μια σειρά από θεσμικές τομές οι οποίες έχουν ως στόχο να δημιουργήσουν τις αναγκαίες δομές για την αποτελεσματική λειτουργία του κρατικού μηχανισμού, ανεξαρτήτως πολιτικών εναλλαγών, στη βάση των καλύτερων διεθνών πρακτικών. Με τον τρόπο αυτό, δημιουργείται για πρώτη φορά στη χώρα μας ένα σύγχρονο εγχειρίδιο διακυβέρνησης που στηρίζεται στη διάκριση των οργάνων του κράτους και στην τυποποίηση των διαδικασιών του δημόσιου τομέα.²⁸

Συγκεκριμένα, με τις διατάξεις του ν.4622/2019:

- Διακρίνεται η Κυβέρνηση από τη Διοίκηση μέσα από την ανάθεση στο ανώτατο επίπεδο της διοικητικής ιεραρχίας της έκδοσης του συνόλου των ατομικών διοικητικών πράξεων, καθώς και την διοικητική και οικονομική διαχείριση του κάθε Υπουργείου.
- Εξασφαλίζονται εχέγγυα διαφάνειας και ακεραιότητας στην κρατική λειτουργία με τη θεσμοθέτηση ενός συνεκτικού πλαισίου κωλυμάτων, ασυμβίβαστων, κανόνων αποφυγής σύγκρουσης συμφερόντων των μελών της κυβέρνησης, των Υφυπουργών, των Γενικών και Ειδικών Γραμματέων και των

²⁸ Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Επιτελικό Κράτος: Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης», σ.1.

οργάνων διοίκησης του δημόσιου τομέα, το οποίο αφορά και το χρονικό διάστημα που έπεται της άσκησης καθηκόντων τους. Επίσης, η σύσταση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, στην οποία ενσωματώνεται το σύνολο σχεδόν των υφιστάμενων ελεγκτικών μηχανισμών, απαλείφοντας με τον τρόπο αυτό την αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων τους, αποσκοπεί στην ενίσχυση της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της λογοδοσίας στην κρατική δράση, καθώς και στην πρόληψη και αντιμετώπιση των φαινομένων διαφθοράς.

- Συντονίζεται αποτελεσματικά η κυβερνητική δράση, μέσα από τη σύσταση μιας νέας επιτελικής δημόσιας υπηρεσίας, της Προεδρίας της Κυβέρνησης, αρμόδιας για τον συντονισμό και την παρακολούθηση του κυβερνητικού έργου. Η νέα αυτή δομή έχει ενεργό ρόλο σε όλα τα στάδια της κυβερνητικής δράσης, από το σχεδιασμό μιας δημόσιας πολιτικής, την ένταξή της σε ρυθμιστικό κείμενο, την εφαρμογή, παρακολούθηση και αξιολόγησή της.

Ο νόμος διαρθρώνεται σε έξι (6) Μέρη και αποτελείται από εκατό δεκαεννέα (119) άρθρα. Το Μέρος Α΄ φέρει τον τίτλο «Κυβέρνηση και Κυβερνητικά Όργανα», διαρθρώνεται σε τρία (3) Κεφάλαια και δεκαεπτά (17) άρθρα και περιλαμβάνει ρυθμίσεις που αφορούν τη συγκρότηση της κυβερνητικής λειτουργίας και την οργάνωση των αρμοδιοτήτων των συλλογικών οργάνων.

Συγκεκριμένα, με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Α΄ (άρθρα 1-5) με τίτλο «Υπουργικό Συμβούλιο» ρυθμίζονται οι αρμοδιότητες, η σύνθεση και οι κανόνες λειτουργίας του Υπουργικού Συμβουλίου. Το όργανο αυτό αποτελείται από τον Πρωθυπουργό, τους Αντιπροέδρους της Κυβέρνησης, τους Υπουργούς, τους Υπουργούς Επικρατείας και τους Αναπληρωτές Υπουργούς και έχει ως αποστολή τον καθορισμό της γενικής πολιτικής της χώρας σύμφωνα με τα οριζόμενα στο Σύνταγμα και στους νόμους.

Το Κεφάλαιο Β΄ (άρθρα 6-9) με τίτλο «Συλλογικά Κυβερνητικά Όργανα» περιλαμβάνει διατάξεις που ρυθμίζουν την οργάνωση και λειτουργία των λοιπών συλλογικών κυβερνητικών οργάνων, τα οποία διακρίνονται σε Κυβερνητικά Συμβούλια, που έχουν μόνιμο χαρακτήρα, και σε Κυβερνητικές Επιτροπές, που συνιστώνται κατά περίπτωση με Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου.

Στο Κεφάλαιο Γ΄ (άρθρα 10-17) με τίτλο «Μέλη της Κυβέρνησης και Υφυπουργοί» ρυθμίζονται θέματα σχετικά με τα μέλη της Κυβέρνησης και τους Υφυπουργούς μέσα στο πλαίσιο που θέτει το Σύνταγμα, καθορίζονται οι αρμοδιότητες του Πρωθυπουργού, η δυνατότητα μεταβίβασης μέρους αυτών σε Αντιπρόεδρο της

Κυβέρνησης, ενώ ορίζονται οι αρμοδιότητες των Υπουργών, Αναπληρωτών Υπουργών και Υφυπουργών και προσδιορίζεται ο τρόπος καθορισμού των αρμοδιοτήτων των Υπουργών Επικρατείας.

Το Μέρος Β΄ με τίτλο «Οργάνωση της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης» διαρθρώνεται σε πέντε (5) Κεφάλαια και περιλαμβάνει τα άρθρα 18 έως 48. Το Κεφάλαιο Α΄ (άρθρα 18-20) οριοθετεί την Κεντρική Δημόσια Διοίκηση, καθορίζει την αποστολή της και προσδιορίζει τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας των φορέων της, ενώ ορίζει τις έννοιες της καλής διακυβέρνησης και της χρηστής διοίκησης που εξειδικεύονται στις αρχές της νομιμότητας, της διαφάνειας, της λογοδοσίας, της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας, της αναγκαιότητας, της επικουρικότητας, της αξιοκρατίας και του επαγγελματισμού.

Με το Κεφάλαιο Β΄ (άρθρα 21-34) με τίτλο «Προεδρία της Κυβέρνησης» συνιστάται μια νέα αυτοτελής, επιτελική δημόσια υπηρεσία με την ονομασία Προεδρία της Κυβέρνησης, η οποία αποτελείται από τη Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού, τη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτικών, τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών, την Ειδική Γραμματεία Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος Παρακολούθησης και Αξιολόγησης του Κυβερνητικού Έργου και τη Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης. Στα άρθρα 22-28 καθορίζεται η αποστολή της Προεδρίας της Κυβέρνησης, η οργάνωση και οι αρμοδιότητες των υπηρεσιών που την διαρθρώνουν, ενώ στα άρθρα 29-34 ορίζεται ο τρόπος στελέχωσής της και ρυθμίζονται θέματα διοικητικής και οικονομικής φύσης της υπηρεσίας.

Στο Κεφάλαιο Γ΄ (άρθρα 35-40) ρυθμίζεται η οργάνωση και η λειτουργία των Υπουργείων, ενώ εισάγεται ο θεσμός του Υπηρεσιακού Γραμματέα Υπουργείου και ρυθμίζονται η θητεία, οι αρμοδιότητες, τα προσόντα και ο τρόπος επιλογής του. Προβλέπεται επίσης, η σύσταση, σε κάθε Υπουργείο, Υπηρεσίας Συντονισμού, η οποία υπάγεται στον οικείο Υπηρεσιακό Γραμματέα, ενώ εισάγονται διατάξεις σχετικά με τη σύσταση και τη λειτουργία Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου σε κάθε Υπουργείο.

Το Κεφάλαιο Δ΄ (άρθρα 41-44) εισάγει διατάξεις για τους Γενικούς και τους Ειδικούς Γραμματείς αναφορικά με τα καθήκοντα, την αξιολόγησή τους, τον τρόπο διορισμού και παύσης τους.

Το Κεφάλαιο Ε' (άρθρα 45-48) περιλαμβάνει διατάξεις για τα ιδιαίτερα γραφεία και τους συνεργάτες των μελών της Κυβέρνησης, των Υφυπουργών, των Γενικών και Ειδικών Γραμματέων και συγκεκριμένα για την οργάνωση και λειτουργία των γραφείων, τη διαδικασία στελέχωσής τους και τα ελάχιστα προσόντα και τις αποδοχές των μετακλητών υπαλλήλων.

Το Μέρος Γ' με τίτλο «Λειτουργία του Επιτελικού Κράτους» διαρθρώνεται σε τέσσερα (4) Κεφάλαια και περιλαμβάνει τα άρθρα 49 έως 67. Το Κεφάλαιο Α' (άρθρα 49-52) περιλαμβάνει διατάξεις για τον προγραμματισμό του κυβερνητικού έργου μέσα από την κατάρτιση του Ενοποιημένου Σχεδίου Κυβερνητικής Πολιτικής (Ε.Σ.Κυ.Π.) και τα Σχέδια Δράσης των Υπουργείων.

Το Κεφάλαιο Β' (άρθρα 53-56) αναφέρεται στην παρακολούθηση εφαρμογής του κυβερνητικού έργου μέσα από την Πολιτική Επιτροπή Παρακολούθησης Δημόσιων Πολιτικών και τη ρύθμιση της διαδικασίας αξιολόγησης αποτελεσμάτων εφαρμογής ρυθμίσεων, η οποία εκκινεί από την Προεδρία της Κυβέρνησης.

Το Κεφάλαιο Γ' (άρθρα 57-64) περιλαμβάνει ορισμούς για την καλή νομοθέτηση, τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, τους ειδικούς κανόνες σύνταξης νομοσχεδίων και την έναρξη ισχύος των ρυθμίσεων, ενώ γίνεται ειδική αναφορά στη διαβούλευση και την ανάλυση συνεπειών ρύθμισης. Καθορίζεται, επίσης, η νομοπαρασκευαστική διαδικασία σχεδίων νόμων και κανονιστικών πράξεων και συνιστάται η Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας.

Το Κεφάλαιο Δ' (άρθρα 65-67) περιλαμβάνει ορισμούς για την κωδικοποίηση νομοθεσίας και την αναμόρφωση του δικαίου ενώ συνιστάται στην Προεδρία της Κυβέρνησης η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης και ρυθμίζεται η διαδικασία κωδικοποίησης.

Το Μέρος Δ' φέρει τον τίτλο «Διαφάνεια και Ακεραιότητα», διαρθρώνεται σε τρία (3) Κεφάλαια και περιλαμβάνει τα άρθρα 68 έως 103. Στο Κεφάλαιο Α' (άρθρα 68-76) προβλέπονται κωλύματα, ασυμβίβαστα και κανόνες σύγκρουσης συμφερόντων για τα μέλη της κυβέρνησης, τους Υφυπουργούς, τους Γενικούς και Ειδικούς Γραμματείς, τα όργανα διοίκησης του δημόσιου τομέα και τους μετακλητούς υπαλλήλους, ενώ συνιστάται Επιτροπή Δεοντολογίας.

Το Κεφάλαιο Β' (άρθρα 77-81) περιλαμβάνει ρυθμίσεις για τα αρχεία του Πρωθυπουργού, των Υπουργών και των Υφυπουργών. Στο Κεφάλαιο Γ' (άρθρα 82-103) συνιστάται Εθνική Αρχή Διαφάνειας και ρυθμίζονται η σύσταση, οι σκοποί και

οι αρμοδιότητές της, καθώς και οι σχέσεις της με τη Βουλή και με τις δικαστικές, εισαγγελικές και διοικητικές αρχές.

Το Μέρος Ε΄ με τίτλο «Διατάξεις για το Ανθρώπινο Δυναμικό» διαρθρώνεται σε δύο (2) Κεφάλαια και περιλαμβάνει τα άρθρα 104-109. Με το Κεφάλαιο Α΄ (άρθρα 104-108) συνιστάται ο διυπουργικός κλάδος Επιτελικών Στελεχών της Διοίκησης, ρυθμίζονται τα προσόντα, ο τρόπος διορισμού και η μισθολογική κατάταξη των υπαλλήλων του κλάδου αυτού. Στο Κεφάλαιο Β΄ (άρθρο 109) προβλέπεται η αρμοδιότητα έκδοσης ατομικών διοικητικών πράξεων για τις υπηρεσίες ευθύνης στους Προϊσταμένους Γενικών Διευθύνσεων των Υπουργείων.

Το Μέρος ΣΤ΄ με τίτλο «Ειδικές, Μεταβατικές και Καταργούμενες Διατάξεις» διαρθρώνεται σε τρία (3) Κεφάλαια και περιλαμβάνει τα άρθρα 110 έως 117. Το Κεφάλαιο Α΄ περιλαμβάνει διατάξεις για μισθολογικά ζητήματα υπαλλήλων και για οργανωτικά ζητήματα Υπουργείων. Το Κεφάλαιο Β΄ (άρθρα 114-117) περιλαμβάνει μεταβατικές διατάξεις, ενώ το Κεφάλαιο Γ΄ (άρθρο 118) περιέχει τις καταργούμενες διατάξεις. Στο Κεφάλαιο Δ΄ (άρθρο 119) ορίζεται η έναρξη ισχύος των διατάξεων του νόμου.

2.2. Η Προεδρία της Κυβέρνησης

Μια από τις καινοτομίες του ν. 4622/2019 είναι η σύσταση μίας νέας αυτοτελούς, επιτελικής δημόσιας υπηρεσίας, με την ονομασία Προεδρία της Κυβέρνησης, η οποία υπάγεται στον Πρωθυπουργό και τον υποστηρίζει στην άσκηση των καθηκόντων του, όπως αυτά ορίζονται στο Σύνταγμα. Η νέα αυτή υπηρεσία καθίσταται ο βασικός πυλώνας, μέσω του οποίου γίνεται η παρακολούθηση και ο συντονισμός του κυβερνητικού έργου, με σκοπό να αρθούν οι παθογένειες των κυβερνητικών δομών και να εισαχθεί ένα αποτελεσματικότερο σύστημα επικοινωνίας και αλληλεπίδρασης μεταξύ των κυβερνητικών υπηρεσιών.²⁹ Οι σχετικές διατάξεις «παρέχουν στην εκάστοτε κυβέρνηση τα απαιτούμενα εργαλεία, προκειμένου αυτή να ανταποκριθεί σε μία συγκεκριμένη στοχοθεσία με επίκεντρο τη διαρκή επικοινωνία και αλληλεπίδραση μεταξύ των Υπουργείων και της Προεδρίας της Κυβέρνησης που συνιστάται ως επιτελική δημόσια υπηρεσία, για να υπάρχει συνεχής παρακολούθηση της εξέλιξης του

²⁹ Αιτιολογική Έκθεση, ό.π.,σ.15.

κυβερνητικού έργου και αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας σε σχέση με τους στόχους που έχουν τεθεί».³⁰

Στο πλαίσιο αυτό, η Προεδρία της Κυβέρνησης, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 22 του νόμου : «(α) συντονίζει τον σχεδιασμό και παρακολουθεί την εφαρμογή του κυβερνητικού έργου, επιλύοντας διαφορές μεταξύ συναρμόδιων υπηρεσιών, όπου αυτές αναφύονται, ώστε να επιτυγχάνονται οι στόχοι της κυβερνητικής πολιτικής, (β) λαμβάνει όλα τα αναγκαία μέτρα για την εφαρμογή των αρχών και εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης, (γ) σχεδιάζει και υλοποιεί την επικοινωνιακή στρατηγική της Κυβέρνησης και μεριμνά για την έγκαιρη ενημέρωση της κοινής γνώμης και (δ) υποστηρίζει το Υπουργικό Συμβούλιο, τα συλλογικά κυβερνητικά όργανα και τις λοιπές διυπουργικές ομάδες κατά την άσκηση των καθηκόντων τους».

Προς επίτευξη του σκοπού αυτού, η νέα αυτή δημόσια υπηρεσία διαρθρώνεται σε πέντε Γενικές και μία Ειδική Γραμματεία, οι οποίες λειτουργούν στο πλαίσιο μιας ισχυρής και συνεκτικής στρατηγικής για την άσκηση αποτελεσματικής διοίκησης. Ειδικότερα:

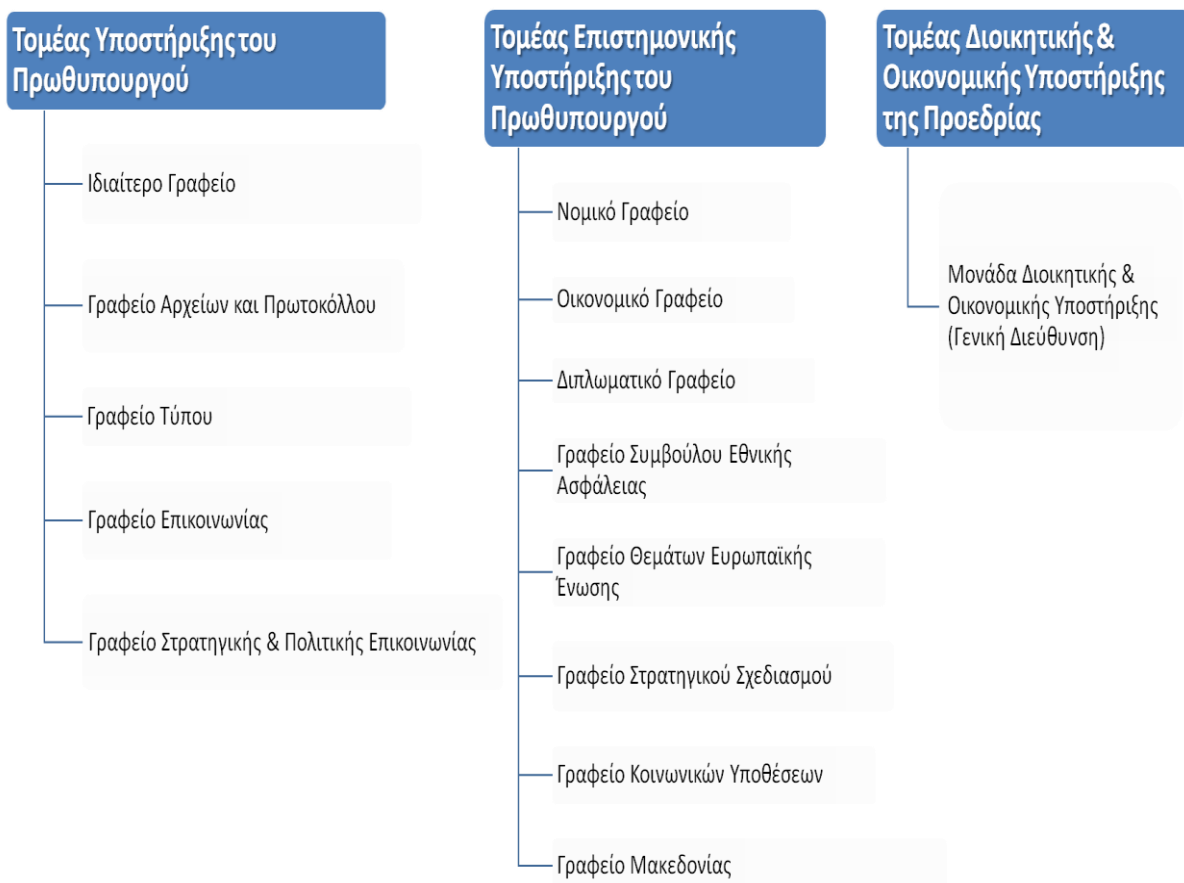
- **Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού:** Την ανάγκη ενός υποστηρικτικού μηχανισμού, ο οποίος θα συνεισφέρει στο έργο και την αποστολή του Πρωθυπουργού καλύπτει, κυρίως, η Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού, αποστολή της οποίας, σύμφωνα με το άρθρο 23 του νόμου, είναι η μέριμνα για κάθε ζήτημα διοικητικής και οικονομικής υποστήριξης των υπηρεσιών που συναποτελούν την Προεδρία της Κυβέρνησης και η εν γένει διοικητική και επιστημονική συνδρομή του Πρωθυπουργού. Διαρθρώνεται σε τρεις τομείς με διακριτές για τον καθένα αρμοδιότητες: Τομέας Υποστήριξης του Πρωθυπουργού³¹, Τομέας Επιστημονικής Υποστήριξης του Πρωθυπουργού³² και Τομέας Διοικητικής Υποστήριξης της Προεδρίας της Κυβέρνησης³³.

³⁰ Αιτιολογική Έκθεση, ό.π., σσ.14-15.

³¹ Ο Τομέας Υποστήριξης του Πρωθυπουργού αποτελείται από τα εξής γραφεία: α) Ιδιαίτερο Γραφείο, β) Γραφείο Αρχείων και Πρωτοκόλλου, γ) Γραφείο Τύπου της Προεδρίας της Κυβέρνησης, δ) Γραφείο Επικοινωνίας και ε) Γραφείο Ψηφιακής Επικοινωνίας.

³² Ο Τομέας Επιστημονικής Υποστήριξης αποτελείται από τα εξής Γραφεία: α) Νομικό Γραφείο, β) Οικονομικό Γραφείο, γ) Διπλωματικό Γραφείο, δ) Γραφείο Συμβούλου Εθνικής Ασφάλειας, ε) Γραφείο Θεμάτων Ευρωπαϊκής Ένωσης, στ) Γραφείο Στρατηγικού Σχεδιασμού, ζ) Γραφείο Κοινωνικών Υποθέσεων και η) Γραφείο Μακεδονίας.

³³ Ο Τομέας Διοικητικής Υποστήριξης αποτελείται από την Μονάδα Διοικητικής και Οικονομικής Υποστήριξης.



- Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων:** Στο πλαίσιο εξορθολογισμού του τρόπου άσκησης της εκτελεστικής εξουσίας, η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων αντικαθιστά την καταργηθείσα Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης³⁴ και αποκτά νέα διευρυμένα καθήκοντα. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την παρ.1 του άρθρου 25 του ν.4622/2019, αποστολή της είναι η διασφάλιση της συνοχής και του συντονισμού της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, η αποτελεσματική εφαρμογή των αρχών και εργαλείων της καλής νομοθέτησης, καθώς και η υποστήριξη του Υπουργικού Συμβουλίου και των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων.

Δεδομένου ότι η νομοθετική πρωτοβουλία της κυβέρνησης αποτελεί θεμελιώδη εκδήλωση της κυβερνητικής πολιτικής και ο συντονισμός της άσκησης αυτής της αρμοδιότητας ανήκει στον Πρωθυπουργό, η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων αποκτά νέο αναβαθμισμένο ρόλο. Ειδικότερα και

³⁴ Η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης είχε συσταθεί με το π.δ.32/2004 (Α'28) «Σύσταση και Οργανισμός της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης».

σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παρ.2 του άρθρου 25 του νόμου: «(α) αναλαμβάνει την τελική νομοτεχνική επεξεργασία όλων των νομοσχεδίων της Κυβέρνησης πριν αυτά κατατεθούν στη Βουλή, (β) μεριμνά για την έγκαιρη δημοσίευση κάθε νόμου ή κανονιστικής πράξης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, (γ) συντονίζει κάθε δράση κωδικοποίησης και αναμόρφωσης του δικαίου, (δ) συντονίζει την εφαρμογή των αρχών και εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης, (ε) υποστηρίζει νομικά στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της τον Πρωθυπουργό, την Προεδρία της Κυβέρνησης και την Κυβέρνηση, (στ) συνεργάζεται με τις υπηρεσίες της Βουλής για θέματα που άπτονται των σχέσεων Κυβέρνησης-Βουλής και (ζ) διενεργεί όλες τις απαραίτητες ενέργειες για την εφαρμογή των διατάξεων περί δεοντολογίας και αποφυγής σύγκρουσης συμφερόντων για τα κυβερνητικά στελέχη, όπως αυτά ρυθμίζονται στο Κεφάλαιο Α΄ του Μέρους Δ΄ του παρόντος, κατά το μέρος των αρμοδιοτήτων της Προεδρίας της Κυβέρνησης».

Στον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων μεταφέρονται όλες οι αρμοδιότητες του Γενικού Γραμματέα της Κυβέρνησης, όπως αυτές προβλέπονται στο άρθρο 3 του π.δ. 32/2004. Ο Γενικός Γραμματέας προΐσταται, αμέσως μετά τον Πρωθυπουργό ή το μέλος της Κυβέρνησης ή τον Υφυπουργό στον οποίο ανατίθεται η σχετική αρμοδιότητα, όλων των υπηρεσιών της Γενικής Γραμματείας και προσυπογράφει όλα τα σχετικά έγγραφα στο πλαίσιο του συντονισμού της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας και της εφαρμογής των δράσεων για την καλή νομοθέτηση σε όλο το δημόσιο τομέα. Μεριμνά, επίσης, για την έγκαιρη δημοσίευση κάθε νόμου και κανονιστικής πράξης στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης, συντονίζει το σύνολο των δράσεων για την καταπολέμηση της κακονομίας και της πολυνομίας και λαμβάνει κάθε απαραίτητο μέτρο για την εφαρμογή των διατάξεων περί δεοντολογίας για τα κυβερνητικά στελέχη.

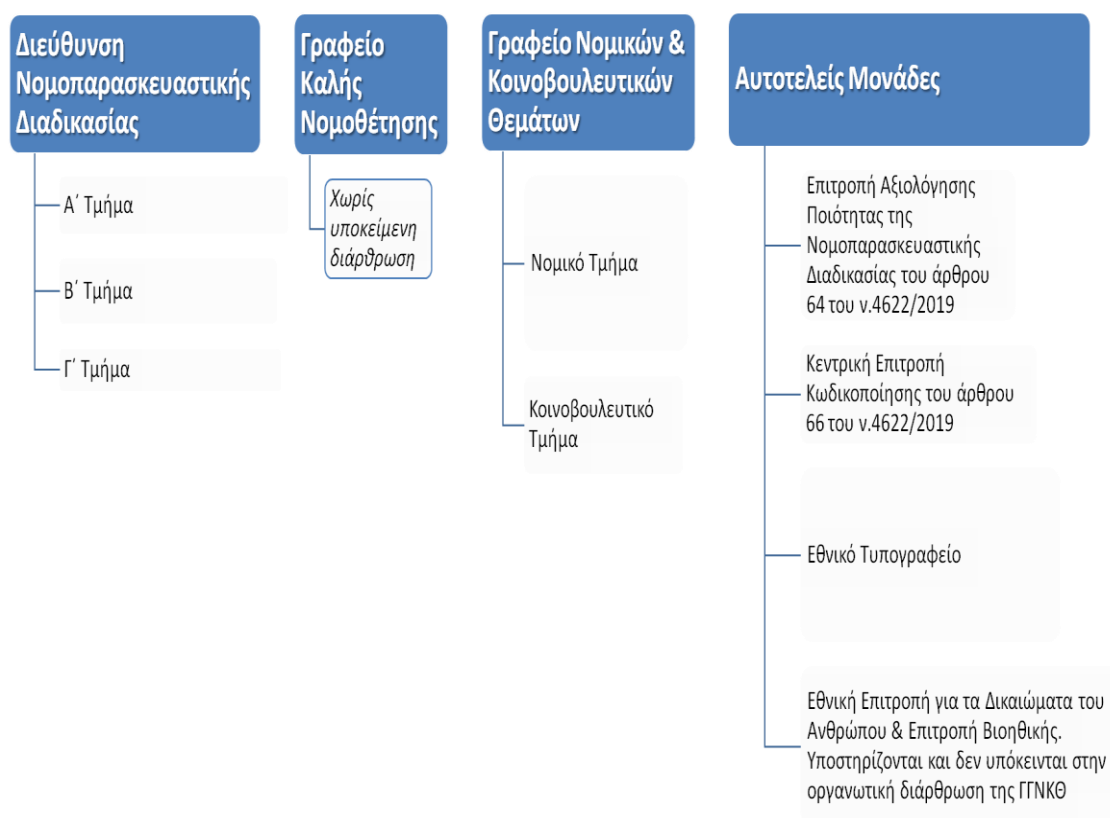
Η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων αποτελείται από τέσσερις (4) οργανικές μονάδες: τις Α΄ και Β΄ Διευθύνσεις Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας, αρμόδιες για την τελική νομοπαρασκευαστική επεξεργασία των νομοσχεδίων και των κανονιστικών πράξεων, το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης, αρμόδιο για την επιστημονική υποστήριξη όλων των υπηρεσιών του κράτους και για την τελική αξιολόγηση και έλεγχο της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης και το Γραφείο Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, το οποίο είναι υπεύθυνο για την κάθε είδους νομική υποστήριξη των υπηρεσιών της Προεδρίας της Κυβέρνησης, του Πρωθυπουργού και της Κυβέρνησης κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, για την

υποστήριξη των συνεδριάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου και των λοιπών συλλογικών κυβερνητικών οργάνων καθώς και για την τήρηση Μητρώου των στελεχών που καλύπτουν κυβερνητικές θέσεις με στοιχεία που διασφαλίζουν την αποφυγή σύγκρουσης συμφερόντων τους.

Τέλος, στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων υπάγονται: α) η Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας³⁵, αρμόδια για την εφαρμογή και τήρηση των αρχών της καλής νομοθέτησης στα σχέδια νόμων, υπουργικών τροπολογιών, πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, κανονιστικών διαταγμάτων, κανονιστικών υπουργικών αποφάσεων καθώς και των Αναλύσεων Συνεπειών Ρύθμισης,

β) η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης, αρμόδια για την κατάρτιση κωδίκων και για την κωδικοποίηση της νομοθεσίας³⁶ και

γ) το Εθνικό Τυπογραφείο, ενώ υποστηρίζονται από αυτή η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και η Εθνική Επιτροπή Βιοηθικής και Βιοτεχνολογίας.³⁷



³⁵ Άρθρο 64 του ν.4622/2019 (Α'133).

³⁶ Άρθρο 66 του ν.4622/2019 (Α'133).

³⁷ Ν.4780/2021 (Α'30) «Εθνική Αρχή Προσβασιμότητας, Εθνική Αρχή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και Εθνική Αρχή Βιοηθικής και Τεχνοηθικής».

- **Γενική Γραμματεία Συντονισμού:**³⁸ Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του νόμου, «Συστατικό της επιτυχίας του κυβερνητικού έργου είναι ο συντονισμός, ιδιαίτερα για πολιτικές που διατρέχουν οριζόντια όλες τις διοικητικές και πολιτικές δομές».³⁹ Στο πλαίσιο αυτό, επέρχονται ορισμένες αλλαγές και προσθήκες στην Γενική Γραμματεία Συντονισμού του κυβερνητικού έργου του ν. 4109/2013⁴⁰. Συγκεκριμένα, ο θεσμός της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού αναβαθμίζεται και επεκτείνεται με την αύξηση των δομών και με την προσθήκη αρμοδιοτήτων σε αυτές.

Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 26 του ν.4622/2019, η Γενική Γραμματεία Συντονισμού, σε συνεργασία με τις Υπηρεσίες Συντονισμού των αρμόδιων Υπουργείων, προγραμματίζει τις δημόσιες πολιτικές, παρακολουθεί, συντονίζει και αξιολογεί την εφαρμογή τους, επιλύει τυχόν διαφωνίες που ανακύπτουν μεταξύ των υπηρεσιών συναρμόδιων Υπουργείων, ελέγχει τη συμβατότητα των προτεινόμενων ρυθμίσεων με την κυβερνητική πολιτική, εκπονεί και προτείνει στον Πρωθυπουργό και στους αρμόδιους Υπουργούς οριζόντιες πολιτικές που ανήκουν στην αρμοδιότητα περισσότερων Υπουργείων, συμμετέχει στο σχεδιασμό και την εφαρμογή της επικοινωνιακής στρατηγικής της κυβέρνησης στους τομείς πολιτικής αρμοδιότητάς της και συντάσσει το Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής, καθώς και την Έκθεση Ρυθμιστικής Παραγωγής και Αξιολόγησης.

Ο Γενικός Γραμματέας Συντονισμού προΐσταται όλων των υπηρεσιών της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού και είναι ο άμεσος βοηθός του Υπουργού Επικρατείας στον οποίο ανατίθεται η σχετική αρμοδιότητα⁴¹, παρακολουθεί την εφαρμογή των αποφάσεων και οδηγιών που αφορούν το σχεδιασμό και το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και την εκτέλεση των αποφάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου, ενώ προΐσταται της Πολιτικής Επιτροπής Παρακολούθησης Δημόσιων Πολιτικών και υποστηρίζει την προετοιμασία των Υπουργικών Συμβουλίων Προγραμματισμού και Αξιολόγησης της Κυβερνητικής Πολιτικής.

³⁸ Οι Γενικές Γραμματείες Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτικών και Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών του άρθρου 26 του ν.4622/2019 συγχωνεύτηκαν στη Γενική Γραμματεία Συντονισμού με το άρθρο 16 του Π.Δ.98/2020 (Α'236) «Οργανισμός της Προεδρίας της Κυβέρνησης».

³⁹ Αιτιολογική Έκθεση, ό.π. σ.19.

⁴⁰ Με την παρ.6 του άρθρου 119 του ν.4622/2019 (Α'133) καταργήθηκε η Γενική Γραμματεία για το Συντονισμό του Κυβερνητικού Έργου που προβλεπόταν στα άρθρα 14 έως 25 του ν.4109/2013 (Α'16).

⁴¹ Σύμφωνα με την αριθμ.Υ25/13.8.2021 (3787 Β') απόφαση του Πρωθυπουργού, την αρμοδιότητα για τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού έχει ο Υπουργός Επικρατείας, κ. Σκέρτσος.

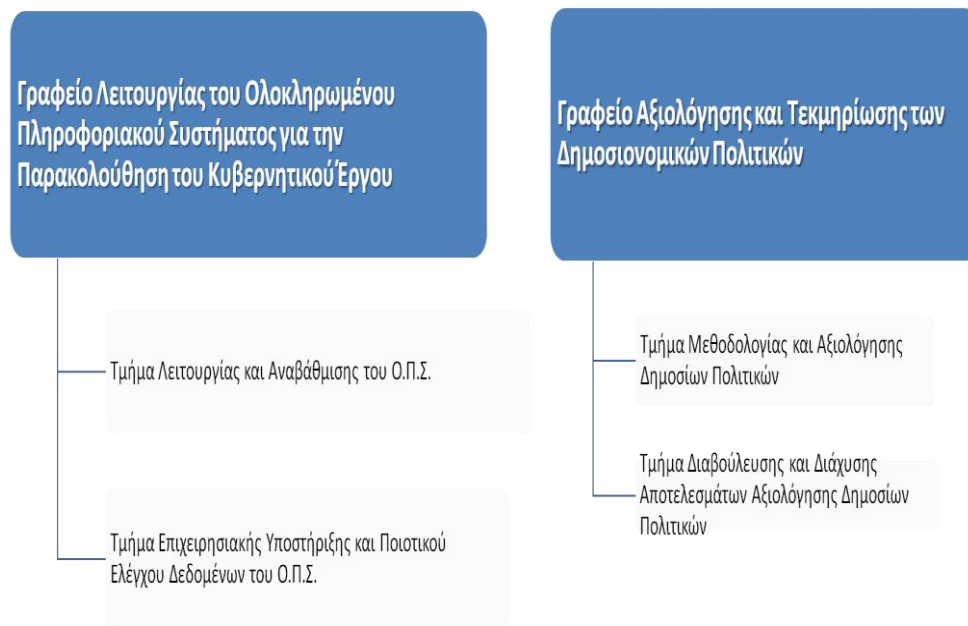
Η Γενική Γραμματεία Συντονισμού διαρθρώνεται σε Τομείς Πολιτικής⁴², οι οποίοι, σε συνεργασία με τις Υπηρεσίες Συντονισμού⁴³ των Υπουργείων, φροντίζουν για την κατάρτιση των υπουργικών σχεδίων δράσης, την παρακολούθηση της εμπρόθεσμης και σωστής εφαρμογής τους, την κατάρτιση προσχεδίου Ενοποιημένου Σχεδίου Κυβερνητικής Πολιτικής, την παρακολούθηση διαβούλευσης των σχεδίων νόμων αρμοδιότητάς τους και τον έλεγχο συμβατότητας των προτεινόμενων ρυθμίσεων με την κυβερνητική πολιτική.



⁴² Σύμφωνα με την παρ.3 του άρθρου 16 του π.δ.98/2020 (Α'236): «Η Γενική Γραμματεία Συντονισμού συγκροτείται από έξι (6) Τομείς επιπέδου Διεύθυνσης, ως εξής: α) Τομέας Εσωτερικών, Ψηφιακής Διακυβέρνησης Δικαιοσύνης και Θεσμών, β) Τομέας Παιδείας, Υγείας και Εργασίας, γ) Τομέας Εθνικής Άμυνας, Προστασίας του Πολίτη και Μετανάστευσης, δ) Τομέας Οικονομικών, ε) Τομέας Ανάπτυξης, Επενδύσεων και Εξωστρέφειας και στ) Τομέας Φυσικών Πόρων, Αγροτικής και Αστικής Ανάπτυξης και Μεταφορών».

⁴³ Με το άρθρο 38 του ν.4622/2019, σε κάθε Υπουργείο συνιστάται Υπηρεσία Συντονισμού, επιπέδου Διεύθυνσης απευθείας υπαγόμενη στον οικείο Υπηρεσιακό Γραμματέα.

- **Ειδική Γραμματεία Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος Παρακολούθησης και Αξιολόγησης του Κυβερνητικού Έργου⁴⁴:** Υποστηρίζει το έργο της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού μέσα από την αδιάλειπτη λειτουργία του ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος ώστε να ανταποκρίνεται στην αξιόπιστη λειτουργία που απαιτείται για την υποστήριξη του Πρωθυπουργού και των αρμόδιων υπηρεσιών της Προεδρίας της Κυβέρνησης.

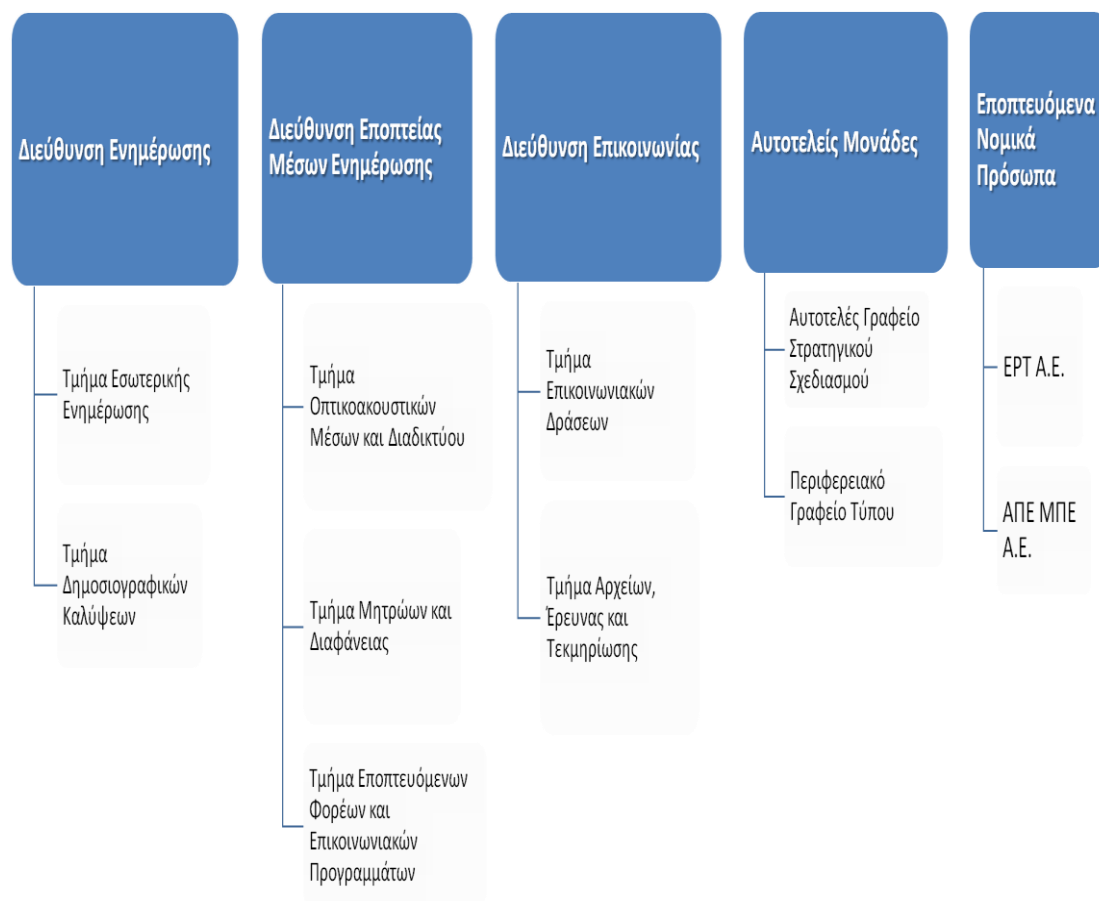


- **Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης⁴⁵:** Η αποστολή της συνίσταται στην υποστήριξη των μελών της κυβέρνησης, των Υφυπουργών, της Προεδρίας της Κυβέρνησης και του Κυβερνητικού Εκπροσώπου στα θέματα επικοινωνίας και ενημέρωσης της κοινής γνώμης σχετικά με το κυβερνητικό έργο, καθώς επίσης στη διαμόρφωση της πολιτικής του κράτους στο χώρο των οπτικοακουστικών μέσων σύμφωνα με τις εξελίξεις της τεχνολογίας και στη διαφύλαξη των αρχείων της νεότερης και σύγχρονης ιστορίας, ιδίως αυτών που αφορούν τα μέσα ενημέρωσης.

⁴⁴ Με π.δ. το οποίο, μέχρι και την υποβολή της παρούσας εργασίας, βρίσκεται προς επεξεργασία στο ΣτΕ, η Ειδική Γραμματεία Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος Παρακολούθησης και Αξιολόγησης του Κυβερνητικού Έργου συγχωνεύεται στη Γενική Γραμματεία Συντονισμού.

⁴⁵ Με το άρθρο 2 του ν.3242/2004 καταργήθηκε το Υπουργείο Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης και συστάθηκαν δύο Γενικές Γραμματείες: η Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και η Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης, οι οποίες υπήχθησαν με το άρθρο 1 του ως άνω νόμου στον Πρωθυπουργό. Μετά από αλληπάλληλες τροποποιήσεις, οι δύο Γενικές Γραμματείες ενοποιήθηκαν σε μία.

Στη Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης ανήκει η εποπτεία της Δημόσιας Ραδιοφωνίας και Τηλεόρασης (ΕΡΤ Α.Ε.) και του Αθηναϊκού Πρακτορείου Ειδήσεων-Μακεδονικού Πρακτορείου Ειδήσεων (ΑΠΕ-ΜΠΕ Α.Ε.).



Τέλος, η στελέχωση της Προεδρίας της Κυβέρνησης ρυθμίζεται με το άρθρο 29 του ν.4622/2019 με έμφαση στη μετακίνηση (απόσπαση) του προσωπικού από φορείς που ανήκουν στη Γενική Κυβέρνηση, προκειμένου να δημιουργηθούν σταθερές διοικητικές δομές και να εξασφαλιστεί η θεσμική μνήμη και συνέχεια της υπηρεσίας. Το σύνολο των θέσεων της Προεδρίας της Κυβέρνησης ανέρχεται στις τετρακόσιες σαράντα (440) θέσεις, εκ των οποίων εκατό (100) είναι θέσεις μετακλητών υπαλλήλων και τριακόσιες σαράντα (340) οργανικές θέσεις υπαλλήλων δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και δημοσιογράφων⁴⁶.

⁴⁶ Με την αρ.Δ848/30.11.2020 (ΑΔΑ:ΨΨΨΔ46ΜΓΨ7-9Δ0) απόφαση του Γενικού Γραμματέα Πρωθυπουργού κατανομούνται οι οργανικές θέσεις προσωπικού της Προεδρίας της Κυβέρνησης.

Κεφάλαιο τρίτο

Ιστορική αναδρομή στις υπηρεσίες που αποτελούν την Προεδρία της Κυβέρνησης

Παρά το διαφορετικό μέγεθος και την ποικιλία των οργανωτικών σχημάτων, οι υπηρεσίες υποστήριξης του κέντρου διακυβέρνησης στη χώρα μας χαρακτηρίζονται από χαμηλή επίδοση στην οριζόντια διαχείριση των κυβερνητικών θεμάτων. Η διαρκής απουσία θεσμοθετημένων μορφών διυπουργικού συντονισμού καθιστούσαν το κέντρο διακυβέρνησης «μοναχικό», με κάποιες ελάχιστες εξαιρέσεις, χωρίς συνέχεια, όπως παρατίθεται ακολούθως.

3.1. Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού

Το πρώτο γραφείο Πρωθυπουργού οργανώθηκε το 1917 από τον Ελευθέριο Βενιζέλο και είχε έναν Γενικό Διευθυντή και δέκα υπαλλήλους.⁴⁷ Αργότερα, κατά τον Μεσοπόλεμο, το μέγεθος του ποίκιλε, ενώ το 1925, ο στρατηγός Πάγκαλος δημιούργησε μια θέση «προσωπικού γραμματέα» και μία θέση «αναπληρωτή υπουργού του Υπουργικού Συμβουλίου» στον οποίο ανέθεσε τη διαχείριση του Γραφείου του Πρωθυπουργού.⁴⁸ Το 1926, μετά την πτώση του Πάγκαλου, οι εν λόγω θέσεις καταργήθηκαν. Για τα επόμενα σαράντα χρόνια, διατηρήθηκε το πλαίσιο που είχε δημιουργήσει ο Ελευθέριος Βενιζέλος. Το 1964 διαχωρίστηκε από το τότε Υπουργείο Συντονισμού ένα ανεξάρτητο «γενικό διευθυντήριο διοικητικής οργάνωσης», το οποίο υπαγόταν απευθείας στον Πρωθυπουργό. Κατά την περίοδο 1967-1974, το Γραφείο του Πρωθυπουργού αναδιοργανώθηκε σε «Γενική Γραμματεία» χωρίς περιορισμό στις θέσεις που μπορούσαν να συσταθούν⁴⁹.

Μετά την πτώση των συνταγματαρχών, με το ν.δ.217/1974 (Α'367) συστάθηκε το Πολιτικό Γραφείο του Πρωθυπουργού με σκοπό την άμεση επικουρία και εξυπηρέτηση του Πρωθυπουργού στην άσκηση των αρμοδιοτήτων του. Η διάρθρωση του Πολιτικού Γραφείου περιλάμβανε το Ιδιαίτερο Γραφείο Πρωθυπουργού, το Διπλωματικό Γραφείο, το Νομικό Γραφείο, το Στρατιωτικό Γραφείο, το Γραφείο Ειδικών Συμβούλων και το Γραφείο Ασφαλείας.

⁴⁷ Ν.866/1917 και ν.1143/1918.

⁴⁸ Ν.Δ. της 13^{ης}.9.1925 και της 16^{ης}.1.1926.

⁴⁹ Δ. Σωτηρόπουλος, Η κορυφή του πελατειακού κράτους, Εκδ. Ποταμός, Αθήνα, 2001, σσ.132-133.

Το εν λόγω ν.δ. καταργήθηκε με το ν.1299/1982 (Α'129), με τον οποίο ο αριθμός των υπαγόμενων στο Πολιτικό Γραφείο Πρωθυπουργού ειδικών γραφείων διατηρήθηκε σε έξι, καθώς καταργήθηκε το Γραφείο Ειδικών Συμβούλων, ενώ προβλέφθηκε η λειτουργία Οικονομικού Γραφείου Πρωθυπουργού. Το Πολιτικό Γραφείο Πρωθυπουργού υπαγόταν ως προς τα ζητήματα οργανικής συγκρότησης και σύνθεσης των υπηρεσιών του, στελέχωσής του και άσκησης των αρμοδιοτήτων του απευθείας στον Πρωθυπουργό, ενώ ως προς τα ζητήματα διοικητικής και οικονομικής λειτουργίας στο Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης.

Με την υπ'αριθ.Υ306/11.11.1986 (Β'790) απόφαση του Πρωθυπουργού, συστάθηκε στο Πολιτικό Γραφείο Πρωθυπουργού το Γραφείο Τύπου Πρωθυπουργού, αρμόδιο για τη μελέτη θεμάτων αναφορικά με τα μέσα μαζικής ενημέρωσης και την ενημέρωση του Πρωθυπουργού. Με το π.δ. 294/1993 (Α'131), προβλέφθηκε η σύσταση υπηρεσίας διοικητικής μέριμνας του Πολιτικού Γραφείου Πρωθυπουργού.

Με το π.δ.63/2005 (Α'98), που κωδικοποίησε τη νομοθεσία για την Κυβέρνηση και τα Κυβερνητικά Όργανα, το Γραφείο αυτό αποτελούνταν από έξι ειδικά γραφεία με διακριτές αρμοδιότητες: Γραφείο Σχεδιασμού Στρατηγικής, Διπλωματικό Γραφείο, Οικονομικό Γραφείο, Γραφείο για Θέματα Ποιότητας Ζωής, Γραφείο Κοινωνικού Διαλόγου και Επικοινωνίας και Γραφείο Οργάνωσης και Διοίκησης, το οποίο υποδιαιρείται σε έξι τμήματα. Η δομή αυτή παραδοσιακά υπάγεται απευθείας στον Πρωθυπουργό με σκοπό την υποβοήθηση του ρόλου του ως καθοδηγητή της κυβέρνησης και ως επικεφαλής του συνόλου των δημοσίων υπηρεσιών.

Στη συνέχεια, με την υπ'αριθ.Υ293/15.12.2010 (Β'1985) απόφαση του Πρωθυπουργού, Γ. Παπανδρέου, το Πολιτικό Γραφείο Πρωθυπουργού ενισχύθηκε και επεκτάθηκε σημαντικά, καθώς συστάθηκαν προς υποβοήθηση του έργου του Πρωθυπουργού επτά Μονάδες, επιπέδου Διεύθυνσης, ως εξής: Παραγωγής Πολιτικής, Πολιτικού και Επικοινωνιακού Σχεδιασμού, Παρακολούθησης Κυβερνητικού Έργου και Αξιολόγησης Πολιτικών, Καινοτόμων Πολιτικών, Σχέσεων με την Κοινωνία, Διοίκησης και Οργάνωσης και Συντονισμού Ειδικών Προτεραιοτήτων. Σε κάθε Μονάδα προβλεπόταν η λειτουργία τμημάτων, αλλά και ειδικών ομάδων εργασίας. Περαιτέρω, προβλέφθηκε η λειτουργία των εξής αυτοτελών γραφείων: Ιδιαίτερο Γραφείο Πρωθυπουργού, Νομικό Γραφείο, Διπλωματικό Γραφείο, Γραφείο Τύπου και Γραφείο Διεθνούς Επικοινωνίας.

Μόλις ένα μήνα μετά την έκδοση της ως άνω απόφασης, με το π.δ.2/2011 (Α' 5) το Πολιτικό Γραφείο Πρωθυπουργού μετατράπηκε σε Γενική Γραμματεία

Πρωθυπουργού σηματοδοτώντας τη μεγαλύτερη έως τότε διεύρυνση σε μια προσπάθεια ενίσχυσης της οριζόντιας λειτουργίας του κέντρου διακυβέρνησης, στην οποία συνέβαλε και η δημιουργία των μονάδων «Παραγωγής Πολιτικής και Παρακολούθησης του Κυβερνητικού Έργου» και «Αξιολόγησης Πολιτικών». Με το ίδιο π.δ. συστάθηκε μία θέση μετακλητού Γενικού Γραμματέα με αρμοδιότητες άμεσου βοηθού του Πρωθυπουργού σε ζητήματα της Γενικής Γραμματείας Πρωθυπουργού.

Με την υπ'αριθ.Υ64/29.12.2011 (Β'3011) απόφαση του Πρωθυπουργού, Λ. Παπαδήμου, η υπηρεσία περιορίστηκε σε εννέα (9) ειδικά γραφεία, ανακτώντας την μικρότερης κλίμακας οργανωτική δομή που είχε το Πολιτικό Γραφείο Πρωθυπουργού κατά την αρχική σύστασή του.

Ακολούθως, με την υπ'αριθ.Υ179/12.9.2012 (Β'2483) απόφαση του Πρωθυπουργού, Α. Σαμαρά, επήλθαν μικρές τροποποιήσεις στη διάρθρωση της Γενικής Γραμματείας Πρωθυπουργού με τη μετονομασία του Γραφείου Διεθνούς Επικοινωνίας σε Γραφείο Ευρωπαϊκής Ένωσης και Διεθνών Σχέσεων.

Τέλος, με την υπ'αριθ.Υ201/21.11.2016 (Β'3776) απόφαση του Πρωθυπουργού, Α. Τσίπρα, συστάθηκε το Γραφείο Θεσσαλονίκης, με αρμοδιότητα την ενίσχυση του κυβερνητικού έργου στη Βόρεια Ελλάδα, ενώ μετονομάστηκαν το Γραφείο Ειδικών Πολιτικών σε Γραφείο Κοινωνικών Πολιτικών και το Γραφείο Ευρωπαϊκής Ένωσης και Διεθνών Σχέσεων σε Γραφείο Ευρωπαϊκών Υποθέσεων και Διεθνών Σχέσεων.

Εντούτοις, η δομή υποστήριξης του Πρωθυπουργού διαχρονικά καθίσταται ατελέσφορη εξαιτίας του έντονα προσωποποιημένου χαρακτήρα της και της απροθυμίας του εκάστοτε Πρωθυπουργού να την αξιοποιήσει ως όργανο στρατηγικού πολιτικού προγραμματισμού.⁵⁰

3.2. Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων

Για την υποστήριξη του κυβερνητικού έργου συστάθηκε με το άρθρο 5 του ν.δ.216/1974 η Γραμματεία του Υπουργικού Συμβουλίου, η οποία με την παρ. 1 του άρθρου 2 του π.δ.32/2004 μετονομάστηκε σε Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης. Πρόκειται για την παλαιότερη και βασική υποστηρικτική δομή της συλλογικής

⁵⁰ Μ.-Η. Πραβίτα, «Ο ρόλος και οι αρμοδιότητες των υφυπουργών στην οργάνωση και λειτουργία του κυβερνητικού μηχανισμού στην Ελλάδα», *Εφημερίδα Δημόσιας Διοίκησης*, τεύχ.2, 2010, σ. 875.

λειτουργίας της κυβέρνησης και του συντονισμού για την προώθηση του κυβερνητικού έργου.

Οι αρμοδιότητές της αφορούσαν την υποστήριξη του νομοθετικού και κανονιστικού έργου της κυβέρνησης, την εκτέλεση των αποφάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου και των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων και την παραπομπή των σχεδίων νόμων, τροπολογιών και Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου στην Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή. Επικεφαλής ήταν ο Γενικός Γραμματέας, μετακλητός υπάλληλος που οριζόταν με απόφαση του Πρωθυπουργού, με έναν ρόλο θεσμικού κόμβου για τις σχέσεις με τα μέλη της κυβέρνησης, τη Βουλή και την Προεδρία της Δημοκρατίας.⁵¹

Με νέα τροποποίηση του Οργανισμού της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, προστέθηκε η αρμοδιότητα της παρακολούθησης και της υλοποίησης των δεκαεπτά Στόχων Βιώσιμης Ανάπτυξης και 169 υποστόχων, όπως υιοθετήθηκαν στο πλαίσιο της 70^{ης} Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών στις 25.9.2015. Οι Στόχοι Βιώσιμης Ανάπτυξης είναι παγκόσμιου χαρακτήρα και γενικής εφαρμογής με ορίζοντα υλοποίησης έως το 2030, δημιουργούν δεσμεύσεις υλοποίησης για όλες τις χώρες, λαμβάνοντας υπόψη τις διαφορετικές εθνικές πραγματικότητες, επίπεδα ανάπτυξης, εθνικές πολιτικές και προτεραιότητες. Το Γραφείο Συντονισμού, Θεσμικών, Διεθνών και Ευρωπαϊκών Θεμάτων της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης ορίστηκε ως η αρμόδια κεντρική κυβερνητική δομή για το συντονισμό και την παρακολούθηση της πορείας υλοποίησης των Στόχων Βιώσιμης Ανάπτυξης του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών σε εθνικό επίπεδο.

Με το ν.4048/2012 διευρύνονται οι αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης με την ενίσχυση του ρόλου του Γραφείου της Καλής Νομοθέτησης⁵², ενώ με το π.δ.73/2017 συστήνεται το Γραφείο Επιστημονικής και Γραμματειακής Υποστήριξης των Συλλογικών Κυβερνητικών Οργάνων με σκοπό την αναβάθμιση της διοικητικής ικανότητας του συντονισμού και της παρακολούθησης της υλοποίησης των συλλογικών κυβερνητικών αποφάσεων. Οι μονάδες αυτές, αν και είχαν ουσιαστικές συντονιστικές αρμοδιότητες, δεν βοήθησαν τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης να αναπτυχθεί θεσμικά και να ανταποκριθεί στον επιτελικό της χαρακτήρα,

⁵¹ Κ. Σπανού, ό.π., σ.224.

⁵² Άρθρο 15 του ν.4048/2012, ο οποίος καταργήθηκε με την παρ.1 του άρθρου 119 του ν.4622/2019.

εγκλωβίζοντάς την κυρίως στην υποβοήθηση της λειτουργίας του Υπουργικού Συμβουλίου και των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων.

3.3. Γενική Γραμματεία Συντονισμού

Όπως αναφέρεται στο κεφάλαιο 1.2. της παρούσας εργασίας, αντικείμενο διαπίστωσης της Έκθεσης του ΟΟΣΑ για την ελληνική κεντρική διοίκηση ήταν ο ελλειμματικός συντονισμός και το αίτημα ενίσχυσης των επιτελικών λειτουργιών του κράτους μέσα από την ύπαρξη ενός κεντρικού συντονιστικού οργάνου. Επιπλέον, στη Λευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση, η οποία είχε τεθεί σε διαβούλευση το 2012 από το τότε Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, τέθηκαν ζητήματα συντονισμού και στρατηγικού σχεδιασμού και η ανάγκη καθιέρωσης μιας σταθερής δομής, αρμόδιας για τον διυπουργικό συντονισμό με σαφώς καθορισμένες αρμοδιότητες. Το ίδιο αίτημα περιλάμβαναν η Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση (2013-2016 και 2017-2019) και το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση του Δημόσιου Τομέα 2014-2020».

Οι προτάσεις αυτές οδήγησαν το 2013 στη σύσταση με το ν. 4109/2013 (Α' 16) της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού, μιας αυτοτελούς επιτελικής δημόσιας υπηρεσίας, υπαγόμενης απευθείας στον Πρωθυπουργό, με αποστολή την οργάνωση της εκτέλεσης του κυβερνητικού έργου από τα Υπουργεία και την παρακολούθηση της πορείας του με συνεχή συνεργασία, καθώς και την προώθηση δράσεων απλούστευσης διαδικασιών και μείωσης διοικητικών βαρών. Στο επίκεντρο όμως της αποστολής της νέας Γενικής Γραμματείας ήταν ο συντονισμός της εκτέλεσης του κυβερνητικού έργου που εντασσόταν πλέον στον κυβερνητικό μηχανισμό ως οργανωμένη πάγια κυβερνητική λειτουργία.⁵³ Επιχειρήθηκε επομένως, η συγκρότηση ενός «κέντρου διακυβέρνησης» που θα αποτελούσε τον κύριο βραχίονα για την υποστήριξη του συντονιστικού ρόλου του Πρωθυπουργού, την ενημέρωσή του για την πορεία του κυβερνητικού έργου, την αποτελεσματική άσκηση συνεκτικών πολιτικών, την εποπτεία της ορθής εκτέλεσης των κυβερνητικών αποφάσεων και την άρση τυχόν διαφωνιών σε περιπτώσεις συναρμοδιότητας.

Επικεφαλής ήταν Γενικός Γραμματέας, που διοριζόταν με απόφαση του Πρωθυπουργού, πενταετή θητεία και δυνατότητα άπαξ ανανέωσης, ενώ προβλεπόταν

⁵³ Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης», σ.5.

η διάρθρωση της Γενικής Γραμματείας στις ακόλουθες υπηρεσίες: Ιδιαίτερο Γραφείο Γενικού Γραμματέα, Υπηρεσία Διοίκησης, Υπηρεσία Προγραμματισμού, Γραφείο Τεκμηρίωσης και Αρχείων, Τομέας Εξωτερικών και Εθνικής Άμυνας, Τομέας Οικονομικών, Εσωτερικών, Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Τομέας Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και Μακεδονίας και Θράκης, Τομέας Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού, Τομέας Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης, Πρόνοιας και Υγείας, Τομέας Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων και Περιβάλλοντος, Τομέας Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη και Τομέας Τουρισμού και Ναυτιλίας.

Η αναδιάρθρωση των διοικητικών δομών αποτέλεσε μέρος των μέτρων και των δεσμεύσεων που περιείχαν οι συμφωνίες χρηματοδότησης στο πεδίο της διοικητικής μεταρρύθμισης. Ειδικότερα, στο εφαρμοστικό πρόγραμμα του τρίτου Μνημονίου (ν.4336/2015, Α΄94) προβλέφθηκε η κατάρτιση στρατηγικής για την αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών, με στόχο τη βελτίωση του κυβερνητικού συντονισμού μέσα από την ενίσχυση της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού και την ενδυνάμωση των μονάδων άσκησης πολιτικής σε κρίσιμους τομείς, ενώ ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει η αναφορά στην ανάγκη αποπολιτικοποίησης του διοικητικού μηχανισμού.⁵⁴

Εντούτοις, η δημιουργία της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού δεν απέφερε οφέλη αποδοτικότητας στην οργάνωση των υπαγόμενων στον Πρωθυπουργό υπηρεσιών. Διευκόλυνε τους εξωτερικούς δρώντες να έχουν ένα σημείο αναφοράς, αλλά δεν βοήθησε στον ευρύτερο κυβερνητικό συντονισμό.⁵⁵ Οι ευρείες αρμοδιότητες που προέβλεπε ο ιδρυτικός της νόμος δεν ασκούνταν από τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού, καθώς αφενός το αντικείμενό της περιοριζόταν στις πολιτικές του πλαισίου της ενισχυμένης εποπτείας και αφετέρου δεν πραγματοποιήθηκε ορθολογική διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού και ενδυνάμωση της υπηρεσίας, αφού δεν τέθηκε ως προτεραιότητα η θεσμική μνήμη, η θεσμική συνέχεια και η υποστήριξη του εκάστοτε Πρωθυπουργού, την οποία δύναται να εγγυηθεί η Γενική Γραμματεία Συντονισμού.⁵⁶

⁵⁴ Στ. Κτιστάκη, Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, Εκδ.Παπαζήση, Αθήνα, 2020, σ.105.

⁵⁵ Κ. Σπανού, ό.π., σ.43.

⁵⁶ Συνέντευξη του Γενικού Γραμματέα Συντονισμού, Αθ. Κοντογεώργη, 26.2.2021 στο Μ. Χατζηπαναγιώτου, ό.π.,σ. 90.

Εν κατακλείδι, παρά τις προσπάθειες σύστασης μεταρρυθμιστικών δομών, οι επιτελικού χαρακτήρα αυτοτελείς υπηρεσίες που υπάγονται στον Πρωθυπουργό στο σύνολό τους δεν κατόρθωσαν να καλύψουν την ανάγκη για αποτελεσματικό συντονισμό της κυβερνητικής πολιτικής, συγκροτώντας ένα ενιαίο και ισχυρό κέντρο διακυβέρνησης.⁵⁷ Παρόλα αυτά, ορισμένες βασικές ιδέες βελτίωσης του κεντρικού συντονισμού επιβίωσαν και ενσωματώθηκαν στο πολιτικό περιβάλλον. Έτσι, το πρώτο νομοθέτημα της νέας κυβέρνησης που ανέδειξαν οι εκλογές του Ιουλίου 2019 αφορούσε την ενδυνάμωση του κέντρου διακυβέρνησης. Στον πυρήνα του νόμου για το επιτελικό κράτος βρίσκεται η ενίσχυση του κεντρικού συντονισμού, ο οποίος οικοδομείται μέσα από μια υπηρεσία πάγιου χαρακτήρα, την Προεδρία της Κυβέρνησης.

⁵⁷ Δ. Σωτηρόπουλος, ό.π., σσ.142-144.

Κεφάλαιο τέταρτο

Από τον σχεδιασμό στην εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής: Η συμβολή της Προεδρίας της Κυβέρνησης

4.1. Αποκατάσταση του ρόλου του Υπουργικού Συμβουλίου

Στο επίκεντρο του διαλόγου για το νόμο του επιτελικού κράτους, βρίσκεται η νεοσύστατη Προεδρία της Κυβέρνησης, η οποία προορίζεται για την υποστήριξη του Πρωθυπουργού και της κυβερνητικής λειτουργίας, το συντονισμό του κυβερνητικού έργου, την εφαρμογή των αρχών και εργαλείων της καλής νομοθέτησης, την επικοινωνιακή στρατηγική της κυβέρνησης και την υποστήριξη του Υπουργικού Συμβουλίου, των λοιπών συλλογικών κυβερνητικών οργάνων και των διυπουργικών ομάδων.

Η Προεδρία της Κυβέρνησης αποτελείται, στην πραγματικότητα, από μια ολοκληρωμένη αρχιτεκτονική, η οποία στηρίζεται σε ένα κεντρικό ολοκληρωμένο σύστημα προηγμένης τεχνολογίας, μέσα στο οποίο εντάσσονται οι στόχοι και οι επιμέρους δράσεις με τα χρονοδιαγράμματά τους, κατά τέτοιο τρόπο, ώστε, ανά πάσα στιγμή και σε πραγματικό χρόνο, τόσο ο Πρωθυπουργός όσο και οι Υπουργοί, οι οποίοι είναι καθ' ύλην αρμόδιοι, να μπορούν να δουν πού βρίσκεται σε εξέλιξη το κάθε έργο. Το σύστημα αυτό πρόκειται να δώσει μεγάλη ώθηση αναφορικά με την τήρηση των χρόνων, ώστε να μπορούν να εντοπιστούν τα προβλήματα, σε σχέση με τις καθυστερήσεις, κατά τέτοιο τρόπο ώστε ο Πρωθυπουργός να παρεμβαίνει συντονιστικά, όπου διαπιστώνεται ότι συναρμοδιότητες οδηγούν σε καθυστερήσεις ή ότι υπάρχουν ανασχές στην υλοποίηση του κυβερνητικού σχεδιασμού.⁵⁸

Στο πλαίσιο αυτό και προς το σκοπό επίτευξης ενός συνεκτικού σχεδίου επιχειρησιακής κυβερνητικής πολιτικής εντάσσεται η αναβάθμιση και αποκατάσταση της λειτουργίας του Υπουργικού Συμβουλίου και του συνταγματικού του ρόλου. Σύμφωνα με το άρθρο 85 του Συντάγματος: «Τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου, καθώς και οι Υφυπουργοί είναι συλλογικώς υπεύθυνοι για τη γενική πολιτική της Κυβέρνησης και καθένας από αυτούς για τις πράξεις ή παραλείψεις της αρμοδιότητάς του, σύμφωνα με τις διατάξεις των νόμων για την ευθύνη των Υπουργών...».

⁵⁸Γ. Γεραπετρίτης, *Πρακτικό Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης*, 29 Ιουλίου 2019, σ.6.

Σε αυτές τις αρμοδιότητες προστίθεται με την παρ.1 του άρθρου 1 του ν.4622/2019 μία ακόμη, η οποία αφορά στην έγκριση του ετήσιου προγραμματισμού της κυβερνητικής πολιτικής και παρακολούθηση της εφαρμογής του, συνδέοντας με τον τρόπο αυτό οργανικά και λειτουργικά τις αρμοδιότητες του Υπουργικού Συμβουλίου με το Μέρος Γ' του νόμου που καθορίζει τον προγραμματισμό και την παρακολούθηση του κυβερνητικού έργου.⁵⁹

Η συχνότητα των συνεδριάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου επαφίεται στις επιλογές του Πρωθυπουργού. Αυτό άλλωστε αναγνωρίζεται και στη νομοθεσία, η οποία παρέχει στον εκάστοτε πρωθυπουργό την ευχέρεια να οργανώσει τις υπηρεσίες που υπάγονται σε αυτόν. Ανατρέχοντας στη λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου κατά την μεταπολιτευτική περίοδο, διαπιστώνεται πως αυτή δεν ήταν η συνταγματικά προβλεπόμενη. Ο θεσμός λειτουργούσε συμβολικά ως όργανο επικύρωσης των αποφάσεων του Πρωθυπουργού, με αραιές και έκτακτες συνεδριάσεις, ενώ οι συζητήσεις εκτείνονταν, κυρίως, σε τεχνικού και ενημερωτικού χαρακτήρα θέματα παρά σε θέματα ουσίας.⁶⁰ Σχετική είναι η παρατήρηση του Αριστόβουλου Μάνεση, το 1987, ότι «το Υπουργικό Συμβούλιο συνεδριάζει σπάνια και μάλιστα όχι για να συζητήσει και να πάρει πολιτικές αποφάσεις, αλλά για να επιδοκιμάσει αυτές που έχουν ήδη ληφθεί από τον Πρωθυπουργό και από ορισμένα ειδικά συμβούλια ή υπουργικές επιτροπές».⁶¹ Αλλά και την εποχή κατά την οποία η χώρα μας υπήχθη σε Πρόγραμμα Προσαρμογής όπου οι συνεδριάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου ήταν συχνές και συστηματικές, δεν υπήρχε συλλογική συζήτηση επί της ουσίας των θεμάτων, προετοιμασία ή διαμόρφωση πολιτικής βάσει της κατανομής των αρμοδιοτήτων στα υπουργεία.⁶²

Σύμφωνα με το άρθρο 2 του ν.4622/2019, τυποποιείται ο τρόπος λειτουργίας του Υπουργικού Συμβουλίου, του συλλογικού οργάνου που διαμορφώνει την κυβερνητική πολιτική στο υψηλότερο πολιτικό επίπεδο, καθώς συγκαλείται πλέον σε τακτική συνεδρίαση μία φορά το μήνα με συγκεκριμένη ημερήσια διάταξη και ουσιαστική συζήτηση των θεμάτων αναφορικά με τη χάραξη της πολιτικής, με αποτέλεσμα να υπάρχει πλήρης εικόνα του νομοθετικού έργου, το οποίο εγκρίνεται

⁵⁹ Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Επιτελικό Κράτος: Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης», σ.6.

⁶⁰ Μ. Χατζηπαναγιώτου, *ό.π.*, σ.77.

⁶¹ Α. Μάνεσης, *Η εξέλιξη των πολιτικών θεσμών στην Ελλάδα: Αναζητώντας μια δύσκολη νομιμοποίηση*, Εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1987, σ.51.

⁶² Κ. Σπανού, *ό.π.*, σ.227.

από το Υπουργικό Συμβούλιο, προτού τεθεί σε διαβούλευση και, στη συνέχεια, σε ψήφιση. Ταυτόχρονα, όμως, καθιερώνεται και μια ευελιξία ως προς τις συνεδριάσεις, καθώς δεν υπάρχει υποχρέωση να διενεργούνται μια συγκεκριμένη ημέρα του μήνα και σε χώρο ειδικά διαμορφωμένο εντός του Κοινοβουλίου, όπως προβλεπόταν μέχρι σήμερα.

Το Υπουργικό Συμβούλιο επομένως «αποκαθίσταται ως ένα όργανο συλλογικό, διαβουλευόμενο, ένα όργανο, από το οποίο εκπορεύεται η δημόσια πολιτική»⁶³, ενώ λειτουργεί με σαφή χρονοδιαγράμματα, περιοδικότητα και κανονικότητα, αποτρέποντας την υποκατάστασή του από άλλες άτυπες διαδικασίες και παρεμβάσεις, και διασφαλίζοντας τη λογοδοσία, τη διαφάνεια και τη συλλογική λήψη αποφάσεων μέσα από τη σύνθεση ενός ενιαίου συνεκτικού επιχειρησιακού χάρτη της διακυβέρνησης. Ο τρόπος λειτουργίας του είναι μια βασική καινοτομία του επιτελικού κράτους που θα αφήσει σημαντική θεσμική παρακαταθήκη στον τρόπο διακυβέρνησης.

Μια ακόμη σημαντική καινοτομία που εισάγεται με το άρθρο 3 του ν.4622/2019 είναι η πρόβλεψη δύο τακτικών Υπουργικών Συμβουλίων των μηνών Απριλίου και Σεπτεμβρίου, τα οποία ορίζονται ως Υπουργικά Συμβούλια Προγραμματισμού και Αξιολόγησης του Κυβερνητικού Έργου, αντίστοιχα. Ειδικότερα, η ημερήσια διάταξη του Υπουργικού Συμβουλίου του μηνός Απριλίου περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων: α) την αξιολόγηση της εφαρμογής της κυβερνητικής πολιτικής του τελευταίου επταμήνου από όλα τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου, ώστε να αποφασιστούν οι αναγκαίες διορθωτικές παρεμβάσεις για το υπόλοιπο του έτους, β) την παρουσίαση των κυβερνητικών προτεραιοτήτων του επόμενου έτους από τον Πρωθυπουργό και γ) την εισήγηση επί του σχεδίου του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής του τρέχοντος έτους από τον αρμόδιο Υπουργό.

Η ημερήσια διάταξη του Υπουργικού Συμβουλίου του μηνός Σεπτεμβρίου, μεταξύ άλλων, περιλαμβάνει: α) την αξιολόγηση της εφαρμογής της κυβερνητικής πολιτικής του τρέχοντος έτους από όλα τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου, ώστε να αποφασιστούν οι αναγκαίες διορθωτικές παρεμβάσεις για το υπόλοιπο του έτους, β) τη συζήτηση και έγκριση του Ενοποιημένου Προσχεδίου Δράσης της Κυβέρνησης και

⁶³ Γ. Γεραπετρίτης, *Πρακτικό Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης*, 29 Ιουλίου 2019, σ.2.

των Προσχεδίων Δράσης των Υπουργείων, γ) τη συζήτηση και έγκριση του νομοθετικού και κανονιστικού προγραμματισμού της Κυβέρνησης για το επόμενο έτος και δ) την παρουσίαση του προσχεδίου Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης⁶⁴, καθώς και του Προσχεδίου Προγραμματισμού Ανθρώπινου Δυναμικού της Γενικής Κυβέρνησης⁶⁵.

Η λογική πίσω από αυτή την καινοτομία είναι ο συγχρονισμός των δύο αυτών συνεδριάσεων, τόσο με τον ημερολογιακό σχεδιασμό και παρακολούθηση του κυβερνητικού έργου, όσο και με τον ετήσιο κύκλο κατάρτισης και κατάθεσης του Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής, όπως αυτός προβλέπεται στο Σύνταγμα και στο ν.4270/2014. Τίθεται, επομένως, σύμφωνα με τα πρότυπα που ισχύουν σε άλλες συνταγματικές τάξεις, ένα πολύ σαφές χρονοδιάγραμμα, με διαδικασίες, οι οποίες παράγονται με μια συγκεκριμένη τυποποίηση, ώστε να υπάρχει λογοδοσία και διαφάνεια σε όλη τη λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου.⁶⁶

Τα δύο αυτά Υπουργικά Συμβούλια αποτελούν και τους βασικούς πυλώνες ενδυνάμωσης του επιτελικού ρόλου του Υπουργικού Συμβουλίου ως προς τον σχεδιασμό και την παρακολούθηση της κυβερνητικής πολιτικής, αλλά και τη διαδικασία ανατροφοδότησης των δημόσιων πολιτικών σε περίπτωση που παρατηρηθούν αρρυθμίες ή αστοχίες κατά την εφαρμογή του κυβερνητικού έργου.

Ειδικά ως προς τον προγραμματισμό του κυβερνητικού έργου, αυτός συμπεριλαμβάνει δύο πολύ σημαντικές προβλέψεις για τη λειτουργία του κράτους: α) τον ρυθμιστικό προγραμματισμό, ο οποίος είχε θεσμοθετηθεί με το ν.4048/2012, αλλά δεν εφαρμόστηκε και β) τον προγραμματισμό προσλήψεων του δημόσιου τομέα, ο οποίος ενώ είχε θεσμοθετηθεί με το ν.4590/2019, δεν είχε το επίπεδο θεσμικής κατοχύρωσης ώστε να λαμβάνονται οι αποφάσεις με την ευρύτερη δυνατή νομιμοποίηση.⁶⁷

⁶⁴ Όπως αυτό περιγράφεται στις διατάξεις του ν.4270/2014 (Α'143).

⁶⁵ Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 51 του ν.4622/2019, προσλήψεις του πάσης φύσεως τακτικού και εποχικού προσωπικού φορέων της Γενικής Κυβέρνησης διενεργούνται βάσει ετήσιου στρατηγικού προγραμματισμού.

⁶⁶ Γ. Γεραπερίτης, *Πρακτικό Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης*, 29 Ιουλίου 2019, σ.3.

⁶⁷ Αιτιολογική Έκθεση, ό.π., σ.7.

4.2. Προγραμματισμός του Κυβερνητικού Έργου

Με σκοπό τη δημιουργία μίας σύγχρονης επιτελικής δημόσιας διοίκησης εγκαινιάζεται ένα σύγχρονο και πρωτοπόρο για τα ελληνικά δεδομένα σύστημα προγραμματισμού και παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου σε ετήσια βάση, το οποίο αποτελεί την πρώτη ολοκληρωμένη και κεντρικά συντονισμένη απόπειρα εδραίωσης ενός συστήματος στοχοθεσίας και λογοδοσίας από την πλευρά των φορέων της Δημόσιας Διοίκησης στη βάση προκαθορισμένων στόχων, οι οποίοι με τη σειρά τους εντάσσονται σε ένα Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής.

Με το άρθρο 49 του ν.4622/2019 καθορίζεται το περιεχόμενο του βασικού εργαλείου του ετήσιου προγραμματισμού της κυβέρνησης που αποτυπώνεται στο Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής (Ε.Σ.Κυ.Π.), το οποίο συντάσσεται από τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού της Προεδρίας της Κυβέρνησης και αποτυπώνει τις κυβερνητικές προτεραιότητες, τους στόχους, τις στρατηγικές επιλογές, τους άξονες πολιτικής, τις βασικές δράσεις της κυβέρνησης, καθώς και τις απαραίτητες νομοθετικές και κανονιστικές ρυθμίσεις για την υλοποίησή τους. Για τη διασφάλιση της εναρμόνισης των επιμέρους πολιτικών, περιλαμβάνονται στο Ε.Σ.Κυ.Π., ως διακριτά παραρτήματα, ο ετήσιος ρυθμιστικός προγραμματισμός της κυβέρνησης, ο ετήσιος προγραμματισμός προσλήψεων στη δημόσια διοίκηση και στην τοπική αυτοδιοίκηση και η βεβαίωση του αρμόδιου για τον προϋπολογισμό Υπουργού σχετικά με τη συμφωνία του Ε.Σ.Κυ.Π. με τους στόχους και τις προτεραιότητες του προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής. Στο Ε.Σ.Κυ.Π. περιλαμβάνεται επίσης κατάλογος των ρυθμίσεων, οι οποίες αξιολογούνται κατά το επόμενο έτος, καθώς και χρονοδιάγραμμα της αξιολόγησής τους⁶⁸.

Η κατάρτιση του Ε.Σ.Κυ.Π. είναι το αποτέλεσμα μιας διαδικασίας στην οποία προβλέπεται να συμμετέχουν όλα τα Υπουργεία με την επιμέρους κατάρτιση των Σχεδίων Δράσης τους, τα οποία αποστέλλονται στη Γενική Γραμματεία Συντονισμού της Προεδρίας της Κυβέρνησης και συνοδεύονται υποχρεωτικά από βεβαίωση του αρμόδιου Υπηρεσιακού Γραμματέα του οικείου Υπουργείου, για τη συμφωνία του Σχεδίου με τον Προϋπολογισμό και το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής

⁶⁸ Με το άρθρο 56 του ν.4622/2019 συστηματοποιείται η διαδικασία της αποτίμησης και αξιολόγησης των αποτελεσμάτων των νόμων με βάση τα δεδομένα που ανακύπτουν από την εφαρμογή τους. Συγκεκριμένα, προβλέπεται η υποχρεωτική αξιολόγηση της κάθε ρύθμισης με την πάροδο τριών (3) ετών και σε κάθε περίπτωση πριν την παρέλευση πενταετίας από την έναρξη ισχύος του νόμου. Η διαδικασία αξιολόγησης εκκινεί από την Προεδρία της Κυβέρνησης.

Στρατηγικής του Υπουργείου, καθώς και με το Μνημόνιο Συνεργασίας της παρ.1 του άρθρου 70 του ν.4270/2014 (Α'131).⁶⁹

Το Ε.Σ.Κυ.Π. εγκρίνεται από το τακτικό Υπουργικό Συμβούλιο του Δεκεμβρίου κάθε έτους. Τόσο το Ε.Σ.Κυ.Π. όσο και τα Σχέδια Δράσης των Υπουργείων δεν είναι εσωτερικά έγγραφα, αλλά δημόσια κείμενα τα οποία θα λειτουργούν ως εργαλεία ελέγχου και αξιολόγησης της κυβέρνησης και της δημόσιας διοίκησης από τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Για το λόγο αυτό, προβλέπεται η ανάρτησή τους στην κεντρική διαδικτυακό τόπο της Προεδρίας της Κυβέρνησης, καθώς και στους διαδικτυακούς τόπους όλων των Υπουργείων και είναι πλήρως προσβάσιμα σε όλους τους πολίτες.⁷⁰ Πρόκειται για την υψηλότερη μορφή λογοδοσίας του κράτους, διότι πλέον η κυβέρνηση γνωστοποιεί στον πολίτη το κυβερνητικό σχέδιο του επόμενου έτους, ώστε ο τελευταίος να μπορεί να αξιολογεί την κυβέρνηση έναντι των στόχων που η ίδια έχει θέσει.⁷¹

Σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 52 του ν.4622/2019, η διαδικασία προγραμματισμού του κυβερνητικού έργου εκκινεί τον μήνα Απρίλιο κάθε έτους με τον καθορισμό από το Υπουργικό Συμβούλιο Προγραμματισμού και Αξιολόγησης Κυβερνητικού Έργου των βασικών κυβερνητικών προτεραιοτήτων και στόχων ανά τομέα πολιτικής και ανά Υπουργείο και εν συνεχεία, εντός του μηνός Μαΐου, με τη γνωστοποίησή τους στις Υπηρεσίες Συντονισμού κάθε Υπουργείου, ώστε να κατευθύνουν αναλόγως τη σύνταξη των Προσχεδίων Δράσης. Τα Προσχέδια Δράσης θα πρέπει να έχουν αποσταλεί προς έγκριση μέχρι τα μέσα Ιουλίου στην Προεδρία της Κυβέρνησης. Ο προγραμματισμός των Υπουργείων συγχρονίζεται, επομένως, με την κατάρτιση του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής και την προετοιμασία του κρατικού προϋπολογισμού, εξασφαλίζοντας την απαραίτητη συνεργασία ανάμεσα στα κομβικά για τη λειτουργία της κυβέρνησης κείμενα οικονομικής πολιτικής και προγραμματισμού.

Επίσης, το αρμόδιο για θέματα δημόσιας διοίκησης Υπουργείο σε συνεργασία με το αρμόδιο για θέματα προϋπολογισμού Υπουργείο, λαμβάνοντας υπόψη τα αιτήματα των φορέων για πρόσληψη προσωπικού για το επόμενο έτος, σε συνδυασμό με τις στρατηγικές προτεραιότητες για τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού,

⁶⁹ Όπως αυτό αντικαταστάθηκε με την παρ.1 του άρθρου 34 του ν.4484/2017 (Α'110).

⁷⁰ Αιτιολογική Έκθεση, ό.π., σ.44.

⁷¹ Γ. Γεραπετρίτης, Συνέντευξη, 5.3.2021, στο *Μ. Χατζηπαναγιώτου*, σ.233.

διαμορφώνουν τον ετήσιο προγραμματισμό για τις προσλήψεις του επόμενου έτους και αποστέλλουν το σχέδιο αυτό μέχρι το τέλος Ιουλίου στην Προεδρία της Κυβέρνησης, προκειμένου να εγκριθεί από το τακτικό Υπουργικό Συμβούλιο Σεπτεμβρίου στο πλαίσιο έγκρισης του ενοποιημένου προγράμματος κυβερνητικής πολιτικής.

Τα Προσχέδια Δράσης περιλαμβάνουν: α) τις στρατηγικές επιλογές, τους άξονες πολιτικής και τις βασικές δράσεις κάθε Υπουργείου, πάντα στο πλαίσιο των κυβερνητικών προτεραιοτήτων και με τη χρήση μετρήσιμων στόχων, β) τις συναρμοδιότητες με άλλα Υπουργεία ή φορείς του δημοσίου και τους τρόπους επίτευξης βέλτιστου συντονισμού και συνεργασίας για την επίτευξη των κυβερνητικών στόχων, γ) τις απαραίτητες νομοθετικές ή κανονιστικές ρυθμίσεις για την υλοποίηση των δράσεων, τεκμηριώνοντας πλήρως την αναγκαιότητα της ρυθμιστικής παρέμβασης σε σχέση με άλλες δράσεις που μπορούν να εφαρμοστούν για την επίτευξη των ίδιων σκοπών.

Η επεξεργασία και ο έλεγχος των Προσχεδίων Δράσης από την Προεδρία της Κυβέρνησης έγκεινται στον έλεγχο της συμβατότητάς τους με τους δημοσιονομικούς στόχους και τις κυβερνητικές κατευθυντήριες γραμμές, στον εντοπισμό ενδεχόμενων επικαλύψεων, στην αξιολόγηση της στοχοθεσίας και στη σύνταξη του Ε.Σ.Κυ.Π., το οποίο μαζί με τα επεξεργασμένα Προσχέδια Δράσης εισάγονται προς έγκριση στο Υπουργικό Συμβούλιο Προγραμματισμού και Αξιολόγησης Κυβερνητικού Έργου του Σεπτεμβρίου.

Τα εγκεκριμένα Προσχέδια Δράσης επιστρέφονται μέχρι τις 15 Οκτωβρίου από την Προεδρία της Κυβέρνησης στις Υπηρεσίες Συντονισμού των Υπουργείων, προκειμένου να ενσωματώσουν σχόλια και παρατηρήσεις επί αυτών και στη συνέχεια υποβάλλονται εκ νέου στην Προεδρία της Κυβέρνησης. Η Προεδρία της Κυβέρνησης συντάσσει το Ε.Σ.Κυ.Π., το οποίο μαζί με τα Σχέδια Δράσης εγκρίνονται από το Υπουργικό Συμβούλιο μέχρι το τέλος Δεκεμβρίου, οπότε και δημοσιοποιούνται.

Τέλος, λαμβάνοντας υπόψη τις συνεχώς μεταβαλλόμενες προκλήσεις μίας σύγχρονης επιτελικής δημόσιας διοίκησης, παρέχεται η δυνατότητα τροποποίησης των Σχεδίων Δράσης των Υπουργείων και του Ε.Σ.Κυ.Π., μετά από απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου.

Η παρακολούθηση του κυβερνητικού έργου γίνεται με την κατά μήνα αξιολόγηση σε κεντρικό επίπεδο της υλοποίησης των Σχεδίων Δράσης των Υπουργείων και του Ε.Σ.Κυ.Π., για την αποτελεσματική υλοποίηση του κυβερνητικού προγραμματισμού.

Κατά σειρά ιεραρχίας, ως όργανα παρακολούθησης ορίζονται το Υπουργικό Συμβούλιο, τα συλλογικά κυβερνητικά όργανα κατά το μέρος των αρμοδιοτήτων που τους έχουν ανατεθεί και οι Πολιτικές Επιτροπές Παρακολούθησης Δημόσιων Πολιτικών στις οποίες συμμετέχουν οι αρμόδιοι Γενικοί και Ειδικοί Γραμματείς. Ειδικότερα, οι επιτροπές αυτές, των οποίων η σύνθεση είναι δυναμική και μεταβαλλόμενη ανάλογα με τις υπό εξέταση κυβερνητικές προτεραιότητες και δράσεις, πέρα από την παρακολούθηση της υλοποίησης του Ε.Σ.Κυ.Π. και των Σχεδίων Δράσης των Υπουργείων, έχουν ως αρμοδιότητα την άρση διυπουργικών διαφορών και την προετοιμασία και υποστήριξη των τακτικών συνεδριάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου και των λοιπών συλλογικών κυβερνητικών οργάνων. Σε περίπτωση ύπαρξης εξαιρετικά σοβαρής διυπουργικής διαφωνίας, η οποία δεν δύναται να επιλυθεί στο επίπεδο αυτό, εισάγεται στο Υπουργικό Συμβούλιο για οριστική επίλυση.

Όλα τα παραπάνω όργανα παρακολούθησης επικουρούνται στο έργο τους από διυπουργικές ομάδες εργασίας τις οποίες συστήνει η Προεδρία της Κυβέρνησης και στις οποίες συμμετέχουν υπηρεσιακοί παράγοντες των Υπουργείων και στελέχη της Προεδρίας της Κυβέρνησης.

Στις 21 Δεκεμβρίου 2021 παρουσιάστηκε από τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού της Προεδρίας της Κυβέρνησης το Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής για το έτος 2022⁷², ενώ έγινε αποτίμηση της διαδικασίας ωρίμανσης των Σχεδίων Δράσης για το έτος 2021. Συγκεκριμένα, για το 2021:

- Έλαβαν χώρα πάνω από 60 συναντήσεις που αντιστοιχούν σε 450 ανθρωπόωρες συνεργασίας μεταξύ των Υπουργείων και της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού.
- Υπήρξε συνεχής και εντατική συνεργασία των Υπηρεσιών Συντονισμού και των ιδιαίτερων γραφείων με τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού κατά τη διάρκεια εκπόνησης των Σχεδίων Δράσης, η οποία αναλύεται σε:
 - α) Έξι μήνες διαδραστικής επικοινωνίας για τη συνεχή βελτίωση των Σχεδίων με την υιοθέτηση κατάλληλης μεθοδολογίας.
 - β) Διεξοδικότερες αναλύσεις του επιχειρησιακού σχεδιασμού για την επίτευξη ομοιομορφίας και πληρότητας στην αποτύπωσή του.

⁷² Το Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής έτους 2022 είναι αναρτημένο στο government.gov.gr

γ) Άρση διυπουργικών διαφωνιών ή αλληλοεπικαλύψεων.

δ) Ενισχυμένη βαρύτητα στη διασφάλιση της συνοχής των πολιτικών με την εκπόνηση των επιτελικών συνόψεων.

- Τέθηκαν πάνω από τριακόσιοι δείκτες αποτίμησης των στόχων των Σχεδίων, με έμφαση στην αρτιότερη σύνδεση του παραγόμενου έργου με ποσοτικούς δείκτες αξιολόγησης της υλοποίησης.
- Έγινε καταγραφή των προγραμματιζόμενων προσλήψεων ανά φορέα.
- Έγινε προγραμματισμός και καταγραφή του ρυθμιστικού έργου και δημιουργία για πρώτη φορά ετήσιου προγραμματισμού του νομοθετικού έργου.

4.3. Νομοπαρασκευαστική Διαδικασία

Για τη διασφάλιση της συνοχής και της αποτελεσματικότητας του κυβερνητικού έργου, καθοριστική είναι η συμβολή της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, η οποία αναλαμβάνει κομβικό ρόλο στο συντονισμό της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, έχοντας την ευθύνη όχι μόνο της υποστήριξης του Υπουργικού Συμβουλίου και της αποτελεσματικής εφαρμογής των κανόνων της ρυθμιστικής διακυβέρνησης, αλλά και της τελικής επεξεργασίας των νομοσχεδίων, πριν αυτά κατατεθούν στη Βουλή.

Εντός της Προεδρίας της Κυβέρνησης, η νεοσύστατη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων δεν συνιστά απλώς μια μετονομασία της πρώην Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, αλλά μια νέα οργανική μονάδα, η θεμελιώδης αποστολή της οποίας, στο πλαίσιο του επιτελικού κράτους, έγκειται στη διασφάλιση της συνοχής και του συντονισμού της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας.⁷³ Σύμφωνα με τον Υπουργό Επικρατείας, κ. Γεραπετρίτη, η δημιουργία της νέας αυτής υπηρεσίας καλής νομοθέτησης και νομοτεχνικής αποτελεί μία σημαντική καινοτομία. Σε όλα τα προηγμένα συστήματα, η νομοθεσία δεν παράγεται εντός των Υπουργείων, αλλά παράγεται από μια κεντρική κυβερνητική μονάδα. «Η σκέψη, λοιπόν, είναι ότι θα παράγονται οι βασικοί άξονες των νομοσχεδίων, εντός των Υπουργείων, αλλά αυτό, που έχει να κάνει με το σχεδιασμό και την κατάρτιση του νομοσχεδίου, θα γίνεται κεντρικά από αυτή την υπηρεσία, η οποία θα αποτελείται από περισσότερα γνωστικά αντικείμενα, δηλαδή και νομικά και οικονομικά και πολιτικά,

⁷³ Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας (ΑΔΑ: 60Π46ΜΓΨ7-ΡΕΗ), Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, Αθήνα, 2020, σ.5.

έτσι ώστε να παράγεται αρτιότερος νόμος». ⁷⁴ Με τον τρόπο αυτό, θα επιτευχθεί μια βελτιστοποίηση του επιπέδου της νομοθεσίας και θα προληφθούν αλληλεπικαλυπτόμενες και αντιφατικές ρυθμίσεις στο πρώιμο στάδιο της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας.

Αυτή η αναβαθμισμένη Γενική Γραμματεία είναι εμπνευσμένη από το αγγλικό πρότυπο του «Law Officer» του British Cabinet ⁷⁵, που αναλαμβάνει την τελική κατάρτιση των νομοσχεδίων πάνω στους βασικούς άξονες πολιτικής που έχουν παραχθεί εντός των Υπουργείων. Σύμφωνα με το μοντέλο του Ηνωμένου Βασιλείου, υιοθετείται ένα συγκεντρωτικό σύστημα, όπου όλα τα νομοσχέδια είναι αντικείμενο επεξεργασίας από την ίδια υπηρεσία και από την ίδια ομάδα, η οποία ακολουθεί το νομοσχέδιο κατά τρόπο αποκλειστικό και διαρκή, από τη διαμόρφωση του πρώτου σχεδίου μέχρι την ψήφισή του, ενώ ο ρόλος του αρμόδιου Υπουργείου περιορίζεται στην παροχή οδηγιών ⁷⁶.

Ειδικότερα, στο άρθρο 63 του ν.4622/2019 περιγράφεται η νομοπαρασκευαστική διαδικασία σχεδίων νόμων και κανονιστικών πράξεων, η οποία αρχίζει με πρωτοβουλία του αρμόδιου Υπουργού που υποβάλλει στην Υπηρεσία Συντονισμού του οικείου Υπουργείου σχέδιο νόμου ή των κατευθυντήριων γραμμών αυτού, προκειμένου να αποσταλούν στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.

Ο νέος θεσμός της Προεδρίας της Κυβέρνησης συστήνει νομοπαρασκευαστικές επιτροπές, στις οποίες συμμετέχουν στελέχη του αρμόδιου Υπουργείου και της Προεδρίας της Κυβέρνησης. Οι επιτροπές αυτές αναλαμβάνουν να συντάξουν το τελικό σχέδιο νόμου και να αξιολογήσουν το προσχέδιο νόμου και την προκαταρκτική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, κυρίως, σε σχέση με τη συμφωνία του με την ευρύτερη κυβερνητική πολιτική και τους τιθέμενους κυβερνητικούς στόχους, καθώς και την τήρηση της νομιμότητας, συνταγματικότητας και των νομοτεχνικών κανόνων.

Με την ολοκλήρωση της σύνταξης του σχεδίου νόμου και της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης ακολουθεί η ανάρτηση στο διαδικτυακό τόπο opengov.gr για να πραγματοποιηθεί η διαβούλευση. Μέσα σε μία εβδομάδα από το πέρας της διαβούλευσης, η αρμόδια νομοπαρασκευαστική επιτροπή ετοιμάζει το τελικό σχέδιο

⁷⁴ Γ.Γεραπετρίτης, *Πρακτικό Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης*, 29 Ιουλίου 2019, σ.5.

⁷⁵ Του ιδίου, σ.7.

⁷⁶ Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, ό.π., σ.4.

νόμου και την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης με ενσωματωμένα τα συμπεράσματα της διαβούλευσης και τα παραδίδει στον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, ο οποίος τα υποβάλλει για αξιολόγηση στην Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας. Εφόσον η Επιτροπή γνωμοδοτήσει θετικά, προχωρά η διαδικασία των υπογραφών των συναρμόδιων Υπουργών και η κατάθεσή τους στη Βουλή, άλλως το σχέδιο νόμου και η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης επιστρέφουν στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, η οποία οφείλει να ενσωματώσει τις παρατηρήσεις του πρακτικού της Επιτροπής και να καταθέσει το σχέδιο νόμου στη Βουλή.

4.4. Καλή Νομοθέτηση

Τις τελευταίες δεκαετίες η ποιότητα της νομοθεσίας γνωρίζει επιδείνωση λόγω της πολυνομίας, η οποία οφείλεται στη σημαντική διόγκωση των πηγών του δικαίου με κείμενα υπερνομοθετικής ισχύος, κυρίως ενωσιακής προέλευσης, και στον πολλαπλασιασμό φορέων παραγωγής κανόνων δικαίου. Η συνεχής αυτή νομοθετική παραγωγή σε συνδυασμό με τη μη κατάργηση της υφιστάμενης ρύθμισης σε περίπτωση επικάλυψης ή σύγκρουσης, καθώς και η εισαγωγή νέων διατάξεων σε άσχετα νομοθετήματα πλήττουν σοβαρά την ορθή εφαρμογή του δικαίου.

Η προσπάθεια για καλύτερη ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων («Better Regulation») αρχίζει να διαμορφώνεται ως τάση στην, τότε, Ευρωπαϊκή Κοινότητα ήδη από το 1985⁷⁷. Για πρώτη φορά διατυπώνεται ρητά ως στόχος στη Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1997, όπου παρατίθεται ως παράρτημα, η υπ' αριθ.39 Δήλωση για την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας ως προϋπόθεση ορθής εφαρμογής και κατανόησής της.

Έκτοτε, η Ευρωπαϊκή Ένωση επανειλημμένα επιβεβαίωσε την πρόθεσή της να προωθήσει την καλή νομοθέτηση μέσα από την υιοθέτηση συγκεκριμένης πολιτικής. Το 2001 υιοθετήθηκε στο σύνολό της η Έκθεση της ειδικής ομάδας εμπειρογνομόνων για την καλύτερη νομοθέτηση⁷⁸, η οποία αποτέλεσε την απαρχή μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης της πολιτικής για την καλή νομοθέτηση. Το Δεκέμβριο του 2012 η Επιτροπή ξεκίνησε το Πρόγραμμα βελτίωσης της καταλληλότητας και της

⁷⁷ Σχετική επισήμανση έγινε και στην Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής των Ελλήνων, της 15^{ης}.2.2012, επί του σχεδίου νόμου «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης».

⁷⁸ Έκθεση Mandelkern, Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, 13.11.2001.

αποδοτικότητας του κανονιστικού πλαισίου⁷⁹, με σκοπό την απλούστευσή του και τη μείωση των διοικητικών βαρών, ενώ μια νέα Διοργανική Συμφωνία⁸⁰ για το σκοπό αυτό ανάμεσα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή τέθηκε σε ισχύ το 2016.

Η πρώτη ολοκληρωμένη ρύθμιση για την καλή νομοθέτηση στην ελληνική έννομη τάξη επιχειρήθηκε με την υπ' αριθ. Υ190/2006 εγκύκλιο του Πρωθυπουργού, ενώ με τον ν.4048/2012 (Α'34) επιχειρήθηκε μια διεξοδική νομοθετική παρέμβαση προς την κατεύθυνση της καλής νομοθέτησης, καθώς προβλέφθηκαν αναλυτικά οι αρχές της καλής νομοθέτησης, οι υποχρεώσεις των οργάνων θέσπισης ρυθμίσεων, όπως επίσης και τα μέσα καλής νομοθέτησης.

Εντούτοις, ο ν.4048/2012 αρκέστηκε σε μια ελλειπτική ρύθμιση των απαιτούμενων διαδικασιών ως προς την τήρηση των ανωτέρω αρχών, υποχρεώσεων και μέσων, με αποτέλεσμα η εφαρμογή του να είναι περιορισμένη, καθώς δεν υπήρχε ένα ολοκληρωμένο σχέδιο λειτουργικής αναδιάρθρωσης της δημόσιας διοίκησης.

Ο νόμος για το επιτελικό κράτος επαναλαμβάνει τις ρυθμίσεις του ν.4048/2012, για λόγους πληρότητας και συνοχής της νομοθεσίας που διέπει τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία και τις αρχές της καλής νομοθέτησης.⁸¹ Επιφέρει όμως μια ποιοτική διαφορά σε σχέση με το ν.4048/2012, καθώς δεν περιορίζεται στη θέσπιση ουσιαστικών κανόνων, αλλά δίνει έμφαση στις αναγκαίες διαδικασίες για την εξασφάλιση της τήρησής τους. Θεσπίζει συγκεκριμένες διαδικασίες ως προς τη νομοπαρασκευή σχεδίων νόμων και κανονιστικών πράξεων, εφοδιάζοντας με τον τρόπο αυτό την εκτελεστική λειτουργία με ένα διεξοδικό εγχειρίδιο διακυβέρνησης, η τήρηση του οποίου περιορίζει την πολιτική εξουσία. Χωρίς να θίγεται η νομοθετική πρωτοβουλία των Υπουργών, ενισχύεται ο ρόλος της Προεδρίας της Κυβέρνησης ως του μόνου δυνατού κεντρικού θεματοφύλακα της καλής νομοθέτησης.

Ο ν.4622/2019 επιλέγει μια σύνθεση του συγκεντρωτικού και του αποκεντρωτικού μοντέλου νομοπαρασκευής: αφενός, επιτρέπει περισσότερες εναλλακτικές εκδοχές ως προς τη σύνταξη του πρώτου προσχεδίου, αφετέρου αναθέτει τη σύνταξη του τελικού σχεδίου σε ad hoc νομοπαρασκευαστικές επιτροπές, τα

⁷⁹ REFIT-Regulatory Fitness and Performance.

⁸⁰ COM(2016) 615 FINAL, 14.9.2016.

⁸¹ Ο ν.4048/2012 καταργείται με την παρ.1 του άρθρου 119 του ν.4622/2019.

κείμενα των οποίων όμως αξιολογούνται από ένα όργανο σταθερής σύνθεσης, την Επιτροπή Αξιολόγησης της Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας.⁸²

4.5. Επιτροπή Αξιολόγησης της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας

Η Επιτροπή Αξιολόγησης της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας είναι ανεξάρτητο, διεπιστημονικό, γνωμοδοτικό όργανο, αρμόδιο να αξιολογεί και να γνωμοδοτεί προς τον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων σχετικά με την εφαρμογή και τήρηση των αρχών της καλής νομοθέτησης. Με τον ν.4622/2019 καταργήθηκε η Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή, το όργανο που αναλάμβανε τη νομοτεχνική επεξεργασία των ρυθμίσεων πριν από την κατάθεσή τους στη Βουλή.

Στις μεταξύ των δύο οργάνων διαφορές συγκαταλέγονται, ιδίως, η σύνθεση της Επιτροπής και η δυνατότητά της να δεσμεύει τον αρμόδιο Υπουργό ως προς την υιοθέτηση των παρατηρήσεών της επί του προσχεδίου νομοσχεδίου. Στην Επιτροπή Αξιολόγησης της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας συμμετέχουν όχι μόνο νομικοί, αλλά και οικονομολόγοι, οι οποίοι αναλύουν την αξιολόγηση συνεπειών με μετρήσιμους όρους. Η προϋπάρχουσα της εν λόγω Επιτροπής Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή αποτελούνταν μόνο από νομικούς, η παρουσία των οποίων άλλωστε είναι μείζονος σημασίας για τη διατύπωση και την ερμηνεία του νόμου. Με τη συμμετοχή οικονομολόγων, όμως, καθίσταται δυνατή η εκτίμηση της οικονομικής διάστασης ενός νόμου, επιτυγχάνοντας και μια περισσότερο πολυεπίπεδη προσέγγιση. Επιπλέον, στην προϋπάρχουσα Επιτροπή δεν υπήρχε οριοθέτηση των διαδικασιών, εγχειρίδια και τρόπος εφαρμογής των κανόνων της καλής νομοθέτησης.

Η Επιτροπή Αξιολόγησης της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας προβλέπεται να λειτουργεί σε δύο σχηματισμούς, προκειμένου να ανταποκρίνεται καλύτερα στον όγκο των νομοθετημάτων και αποτελεί πυλώνα της προσπάθειας για την αναβάθμιση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας.⁸³ Ειδικότερα, η Επιτροπή λειτουργεί ως έμμεσος φορέας ελέγχου της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας των Υπουργείων, ενός είδους εσωτερικού ελέγχου εφαρμογής των κανόνων της καλής νομοθέτησης. Όπως αναφέρει ο Πρόεδρος της Επιτροπής, Καθηγητής κ. Βλαχόπουλος, πρόκειται για μια ανεξάρτητη επιτροπή με στόχο την, κατά το δυνατόν, βελτίωση των

⁸²Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, ό.π., σ.5.

⁸³ Σ.-Ι.Κουντατζής, Ν.Υφαντή, Συνέντευξη, 23.3.2021, στο *Μ. Χατζηπαναγιώτου*, σ .175.

νόμων και την προαγωγή της ασφάλειας του δικαίου, που είναι ζητούμενο στη χώρα μας.⁸⁴

Η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων προχώρησε στη σύνταξη Εγχειριδίου Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, υποχρέωση που ορίζεται στην παρ.5 του άρθρου 59 του ν.4622/2019, στο οποίο περιλαμβάνονται όλες οι αναγκαίες διαδικασίες για την τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης και από την έκδοση του οποίου και έπειτα, κανένα σχέδιο νόμου, προεδρικό διάταγμα ή άλλη κανονιστική πράξη δεν υποβάλλεται στην Προεδρία της Κυβέρνησης, εάν δεν ικανοποιεί τα κριτήρια του Εγχειριδίου. Στο Εγχειρίδιο αυτό, το οποίο εκπονήθηκε αξιοποιώντας τις καλύτερες διεθνείς πρακτικές, αναλύονται τόσο οι θεμελιώδεις αρχές και οι συγκεκριμένες τεχνικές της καλής νομοθέτησης όσο και η νέα νομοπαρασκευαστική διαδικασία. Για παράδειγμα, τα νομοσχέδια περιλαμβάνουν πλέον πίνακα περιεχομένων, ενώ είναι συγκεντρωμένες οι μεταβατικές, εξουσιοδοτικές και καταργούμενες διατάξεις, έτσι ώστε να διευκολύνεται η κατανόηση του νομοσχεδίου. Οι αρχές της καλής νομοθέτησης ορίζονται με ακρίβεια, χωρίς αοριστίες, ενώ στο παράρτημα του Εγχειριδίου υπάρχει ο δεκάλογος της καλής νομοθέτησης που είναι ιδιαίτερο βοηθητικός για τους νομοτέχνες.

Αντίστοιχη υποχρέωση θεσπίζει η παρ.5 του άρθρου 62 του νόμου, σύμφωνα με την οποία η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων συντάσσει υπόδειγμα Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, καθώς και εγχειρίδιο για την ορθή συμπλήρωσή της. Τόσο το Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας όσο και το Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης περιέχουν ένα ολοκληρωμένο πλέγμα κανόνων και διαδικασιών που αποσκοπούν σε λιγότερους, αποτελεσματικότερους και σαφέστερους νόμους, με καταλυτικές συνέπειες τόσο για τη θεσμική όσο και για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας.⁸⁵ Σε κάθε περίπτωση, η τυπολατρική εφαρμογή των Εγχειριδίων δεν κρίνεται σκόπιμη. Τα Εγχειρίδια περιέχουν κατευθύνσεις με ευελιξία στον τρόπο εφαρμογής τους και οι όποιες παρεμβάσεις βάσει αυτών κινούνται στη λογική της εξασφάλισης των μέσων που θα προάγουν την αποτελεσματικότητα της νομοθετικής πρωτοβουλίας του Υπουργού.⁸⁶

⁸⁴ Σ. Βλαχόπουλος, Συνέντευξη, 26.2.2021, ό.π., σ.228.

⁸⁵ Σ.-Ι. Κουτνατζής, «Πώς και γιατί νομοθετούμε; Το επιτελικό κράτος στην πράξη», *in* ΤΑ ΝΕΑ, Φεβρουάριος 2020.

⁸⁶ Σ.-Ι.Κουτνατζής, Ν.Υφαντή, ό.π., σ.180.

Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης αναδεικνύεται σε ένα σημαντικό εργαλείο για την εκτίμηση των πιθανών επιπτώσεων των προτάσεων πολιτικής και για τον λόγο αυτό η ορθή χρήση και εφαρμογή της συνιστά ζήτημα νευραλγικής σημασίας στο πλαίσιο της ευρύτερης πολιτικής της καλής νομοθέτησης.⁸⁷ Το άρθρο 62 του ν.4622/2019 ενσωματώνει τη διάταξη του άρθρου 7 του ν.4048/2012, σύμφωνα με την οποία κάθε σχέδιο νόμου, προσθήκη ή τροπολογία, καθώς και κανονιστική πράξη μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας, συνοδεύεται από Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης.

Με την εν λόγω διάταξη, η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης συγκροτεί ένα ευρύ πλαίσιο αξιολόγησης και περιλαμβάνει την αιτιολογική έκθεση του άρθρου 74 παρ.1 του Συντάγματος, την έκθεση του άρθρου 75 παρ.1 και 2 του Συντάγματος από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, την ειδική έκθεση του άρθρου 75 παρ.3 του Συντάγματος, την έκθεση γενικών συνεπειών, την έκθεση διαβούλευσης, την έκθεση νομιμότητας, η οποία περιλαμβάνεται για πρώτη φορά και εξετάζει τη συμφωνία των προτεινόμενων διατάξεων με υπερνομοθετικούς κανόνες δικαίου, τον πίνακα με τις τροποποιούμενες ή καταργούμενες διατάξεις και την έκθεση εφαρμογής της ρύθμισης, η οποία περιλαμβάνει τον σαφή προσδιορισμό των οργάνων της διοίκησης που είναι αρμόδια για την εφαρμογή της ρύθμισης, καθώς και το χρονοδιάγραμμα έκδοσης των προβλεπόμενων κανονιστικών πράξεων. Καινοτομία αποτελεί η υποχρέωση να παρέχονται σε ανοιχτή και επεξεργάσιμη μορφή όλα τα απαραίτητα δεδομένα που σχετίζονται και τεκμηριώνουν την προτεινόμενη ρύθμιση, όπως στατιστικά, οικονομικά, περιβαλλοντικά και χωρικά δεδομένα.

Για πρώτη φορά, επομένως, η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης όχι μόνο ενώνει σε ένα συνεκτικό κείμενο όλες τις διάσπαρτες, μέχρι τώρα, εκθέσεις, αλλά συμπληρώνεται στη βάση σαράντα συγκεκριμένων πεδίων που της προσδίδουν ουσιαστικό περιεχόμενο.

4.6. Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης

Η έννοια του κράτους δικαίου επιτυγχάνεται πρωτίστως με τη διαφύλαξη του κύρους του νόμου. Η ύπαρξη πολυνομίας και αλληλοσυγκρουόμενων διατάξεων δυσκολεύουν την πρόσβαση του διοικούμενου στους νόμους, δημιουργούν προβλήματα κατά την εφαρμογή τους, ενώ ο εντοπισμός των ισχυουσών διατάξεων συνιστά δυσχερή νομική

⁸⁷ Αιτιολογική Έκθεση, ό.π., σ.43.

πρόκληση.⁸⁸ Για τη διαφύλαξη της αρχής του κράτους δικαίου, ο νόμος για το επιτελικό κράτος θέτει τις βάσεις και τις κατευθύνσεις για την κωδικοποίηση της νομοθεσίας, την αναμόρφωση του δικαίου και για τη σύσταση και λειτουργία της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης.

Με το άρθρο 65 του ν.4622/2019 τίθενται οι βασικοί ορισμοί και οι κανόνες για την κωδικοποίηση της νομοθεσίας μέσω της νομοθετικής διαδικασίας. Για πρώτη φορά στην ελληνική έννομη τάξη τίθεται ο ορισμός της «αναμόρφωσης» της νομοθεσίας που αποσκοπεί στην επικαιροποίηση και αποκάθαρση της υφιστάμενης νομοθεσίας, με τέτοιο τρόπο ώστε οι εναπομένοντες κανόνες να είναι ορθοί, λειτουργικοί και εύληπτοι. Άλλωστε και προς την κατεύθυνση μείωσης ρύθμισης των πάντων με κανόνες δικαίου και ενίσχυσης της αντίληψης ότι νομοθετούμε μόνο εφόσον είναι απαραίτητο, σημαντική είναι η συμβολή της κωδικοποίησης της νομοθεσίας. Πραγματική ασφάλεια δικαίου θα επέλθει μόνο όταν υιοθετηθεί η αρχή, η οποία ισχύει σε άλλες έννομες τάξεις (όπως στη γερμανική), σύμφωνα με την οποία σε κάθε ρυθμιστικό αντικείμενο αντιστοιχεί ένας μόνο νόμος⁸⁹.

Με το άρθρο 66 συνιστάται στην Προεδρία της Κυβέρνησης η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης (Κ.Ε.Κ.). Η Επιτροπή συντάσσει Εγχειρίδιο που περιέχει τη μεθοδολογία κωδικοποίησης και τους νομοτεχνικούς κανόνες για τη σύνταξη των κωδίκων και την αναμόρφωση της νομοθεσίας. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η θεσμοθέτηση ετήσιου προγράμματος κωδικοποίησης που συντάσσεται από την Κ.Ε.Κ., η οποία το παραδίδει στον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, προκειμένου να ενταχθεί στο Ενοποιημένο Προσχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής, το οποίο εγκρίνεται στην τακτική συνεδρίαση του Υπουργικού Συμβουλίου τον Σεπτέμβριο. Τέλος, με το άρθρο 67 περιγράφεται για πρώτη φορά στην ελληνική έννομη τάξη η διαδικασία κωδικοποίησης της νομοθεσίας, την οποία εκκινεί με απόφασή του ο Γενικός Γραμματέας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.

⁸⁸ Αιτιολογική Έκθεση, ό.π., σ.46.

⁸⁹ Σ. Βλαχόπουλος, «Οι διαδικασίες προπαρασκευής, ψήφισης και παρακολούθησης της υλοποίησης των νόμων κατά το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής-Βασικά χαρακτηριστικά και ελλείμματα», Πρακτικά Συνεδρίου: «Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Πολιτείας», Αίθουσα Γερουσίας της Βουλής των Ελλήνων, 28-29 Απριλίου 2017, σ.38.

Κεφάλαιο πέμπτο

Κριτική θεώρηση του θεσμού της Προεδρίας της Κυβέρνησης

5.1. Πρωθυπουργοκεντρικό κράτος

Το ελληνικό σύστημα οργάνωσης της κυβέρνησης κατατάσσεται στα πρωθυπουργοκεντρικά συστήματα μετά τη Συνταγματική Αναθεώρηση του 1986, με την οποία ενισχύθηκε η νομικοπολιτική θέση του Πρωθυπουργού. Συγκεκριμένα, με την αποδέσμευση της νομικής θέσης και του ρόλου του Πρωθυπουργού από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ο οποίος, σύμφωνα με το Σύνταγμα του 1975, είχε τη δυνατότητα να παύσει την Κυβέρνηση, ο Πρωθυπουργός απέκτησε λειτουργική αυτοτέλεια και το κοινοβουλευτικό σύστημα πρωθυπουργικό χαρακτήρα, καθώς σημαντικές αρμοδιότητες μετατοπίστηκαν από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας στη Βουλή και την Κυβέρνηση.⁹⁰ Η θέση, επομένως, του Πρωθυπουργού στο εσωτερικό της εκτελεστικής εξουσίας ενισχύθηκε σημαντικά, οδηγώντας σε μία σχεδόν γενική παραδοχή από τον νομικό κόσμο ότι το αξίωμα χαρακτηρίζεται πλέον από την αρχή «Primus Solus»⁹¹, παρά το γεγονός ότι οι συνταγματικές αναθεωρήσεις διατήρησαν την αρχή της «συλλογικότητας» (όπως αυτή συνάγεται από τον συνδυασμό των άρθρων 81 παρ.1 και 82 του Συντάγματος).⁹²

Την υπερέχουσα θέση την οποία κατέχει ο Πρωθυπουργός στο πολιτικό σύστημα⁹³ αποτυπώνει το Σύνταγμα στην παρ.2 του άρθρου 82 : «Ο Πρωθυπουργός εξασφαλίζει την ενότητα της Κυβέρνησης και κατευθύνει τις ενέργειές της, καθώς και των δημόσιων γενικά υπηρεσιών για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής μέσα στο πλαίσιο των νόμων». Σύμφωνα με την παρ.1 του άρθρου 82, «Η Κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της Χώρας, σύμφωνα με τους ορισμούς τους Συντάγματος και των νόμων». Ο Πρωθυπουργός, όμως, ως ατομικό όργανο, είναι εκείνος που είναι υπεύθυνος για την εξασφάλιση της κυβερνητικής ενότητας και την εν γένει κατεύθυνση των ενεργειών της.

Στο σημείο αυτό, αξίζει να αναφερθούν τα δύο βασικά συστήματα οργάνωσης της Κυβέρνησης: το συλλογικό και το πρωθυπουργοκεντρικό. Τα συστήματα αυτά, αν

⁹⁰ Μ. Χατζηπαναγιώτου, *ό.π.*, σ.44.

⁹¹ Σύμφωνα με τους Παπαδημητρίου (1988), Μάνεση (1989), Τσάτσο (1989), Λοβέρδο (1991), Koutsoukis (1994), Ξηρός (1999).

⁹² Κ. Φέδερστον/Δ. Παπαδημητρίου, *Έλληνες Πρωθυπουργοί*, Εκδ. Διάμετρος, Αθήνα, 2019, σ.41.

⁹³ Κ. Μαυριάς, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Εκδ.Π.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα, 2021, σ.444.

και δεν εμφανίζονται στη συνταγματική πραγματικότητα με σταθερή μορφή ή απόλυτη καθαρότητα, χαρακτηρίζονται από τα εξής γνωρίσματα:

- Στο συλλογικό σύστημα οργάνωσης της Κυβέρνησης, οι Υπουργοί, εκτός από τις ατομικές αρμοδιότητές τους, ασκούν ουσιαστικά και τις αρμοδιότητες της Κυβέρνησης ως συλλογικού οργάνου, ενώ η θέση του Πρωθυπουργού είναι περισσότερο συντονιστική παρά αποφασιστική. Είναι *primus inter pares*.
- Στο πρωθυπουργοκεντρικό σύστημα, η θέση του Πρωθυπουργού είναι σαφώς ενισχυμένη, καθώς ο Πρωθυπουργός είναι φορέας της λαϊκής εντολής, επιλέγει ελεύθερα τους Υπουργούς και τους Υφυπουργούς και διαμορφώνει την πολιτική βούληση της Κυβέρνησης. Είναι *primus solus*.⁹⁴

Ο Πρωθυπουργός κατέχει δεσπόζουσα θέση στο πολίτευμα, σύμφωνα με τη δυνατότητα που του παρέχει η παρ.1 του άρθρου 37 του Συντάγματος να επιλέγει ελεύθερα και να παύει τα μέλη της Κυβέρνησης και τους Υφυπουργούς. Με την προσθήκη στις ήδη εκτεταμένες εξουσίες του Πρωθυπουργού των σπουδαιότερων από τις εξουσίες του Προέδρου της Δημοκρατίας, οι οποίες μεταφέρονται ονομαστικά στη Βουλή ή στην Κυβέρνηση, κυριαρχούνται όμως στην πράξη από τον Πρωθυπουργό, θεσμοθετείται η πολιτική παντοδυναμία του. Πρόκειται επομένως για μια μετατόπιση αρμοδιοτήτων στο πλαίσιο της εκτελεστικής εξουσίας, η οποία λειτουργεί χωρίς θεσμικά αντίβαρα, ούτε εξωτερικά ούτε στο εσωτερικό της.⁹⁵

Στη συζήτηση του νομοσχεδίου για το επιτελικό κράτος, έντονη ήταν η κριτική για τη δημιουργία ενός υπερσυγκεντρωτικού, πρωθυπουργοκεντρικού κράτους, με τη σύσταση της αυτοτελούς δημόσιας υπηρεσίας της Προεδρίας της Κυβέρνησης, η οποία χαρακτηρίστηκε ως «υπερδομή» μέσα από την οποία ο Πρωθυπουργός αποκτά τον απόλυτο έλεγχο του κράτους, χωρίς κανένα θεσμικό αντίβαρο στις υπερεξουσίες του.

Το ζήτημα της ενίσχυσης του Πρωθυπουργού, όπως αναδείχθηκε προηγουμένως, είναι αποτέλεσμα της συνταγματικής αναθεώρησης του 1986 και, έκτοτε, η ανάδειξη του Πρωθυπουργού ως κεντρικού πόλου ισχύος συνδέεται με τη δυνατότητά του να διασφαλίζει την ενότητα και την αποτελεσματικότητα του κρατικού μηχανισμού.

Σύμφωνα με τον Υπουργό Επικρατείας, κ. Γεραπετρίτη «Όπου υπάρχει κοινοβουλευτικό πολίτευμα, υπάρχει ένας βαρύς κεντρικός μηχανισμός

⁹⁴ Ε. Βενιζέλος, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Εκδ.Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 2008, σ.547

⁹⁵ Α. Μάνεσης, ό.π., σσ.51-52.

παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου, που είναι εγκατεστημένος στο γραφείο του Πρωθυπουργού [...] Και είναι λογικό να υπάρχει αυτή η αναγκαία δομή στο κοινοβουλευτικό σύστημα [...] υπάρχει ένας εξατομικευμένος κοινοβουλευτικός έλεγχος [...] Εκεί, λοιπόν, όπου υπάρχουν οι συνταγματικοί πυλώνες αυτονομίας, εν δυνάμει αυτονομίας του κάθε Υπουργού, πρέπει να υπάρχει και ελεγκτικός μηχανισμός».⁹⁶

Δεν πλήττεται, επομένως, η εκ του Συντάγματος πηγάζουσα αποφασιστική αρμοδιότητα των Υπουργών και δεν υφίσταται ουδεμία μετατόπιση σε κανονιστικό επίπεδο, καθώς ουδεμία αρμοδιότητά τους μεταφέρεται στον Πρωθυπουργό. Ο Πρωθυπουργός διασφαλίζει την ενότητα, όπως το Σύνταγμα ορίζει, μέσω της παρακολούθησης των κυβερνητικών πολιτικών και το Υπουργικό Συμβούλιο, για την ενδυνάμωση του οποίου έγινε αναλυτικά λόγος στο κεφάλαιο 4.1. της εργασίας, διαμορφώνει το πλαίσιο των κυβερνητικών επιλογών.

Ως προς την κριτική που διατυπώθηκε ότι μέσα από την δομή της Προεδρίας της Κυβέρνησης ασκείται ασφυκτικός έλεγχος στο πολιτικό σύστημα, ο Υπουργός Επικρατείας, κ. Γεραπετρίτης απαντά ότι ο νόμος για το επιτελικό κράτος κινείται στην ακριβώς αντίθετη κατεύθυνση από εκείνη του πρωθυπουργοκεντρισμού, καθώς οριοθετείται ο ρόλος του Πρωθυπουργού και ο τρόπος με τον οποίο λειτουργεί σε ένα αυστηρότερο πλαίσιο με κανόνες και δεσμεύσεις.

Η δομή της Προεδρίας της Κυβέρνησης εξυπηρετεί την ανάγκη δημιουργίας και αναβάθμισης ενός κέντρου διακυβέρνησης στελεχωμένου, κυρίως, με μόνιμο προσωπικό σε σχέση με το παρελθόν, που θα επικουρεί τον εκάστοτε Πρωθυπουργό στην άσκηση του συντονιστικού και καθοδηγητικού του ρόλου, ενισχυμένο με τις αρχές οργάνωσης και χρηστής διοίκησης, διαδικασίες ενημέρωσης του Πρωθυπουργού, διασφάλισης της ποιότητας της πληροφορίας και παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου.

Ο νόμος για το επιτελικό κράτος αποκαθιστά τη συνταγματική τάξη. Συνδυάζει τη συλλογικότητα στην παραγωγή της πολιτικής μέσα από την ενδυνάμωση του ρόλου του Υπουργικού Συμβουλίου, τον επαγγελματισμό και την τεχνοκρατική επάρκεια του στρατηγικού προγραμματισμού μέσα από τη σύσταση της Προεδρίας της Κυβέρνησης

⁹⁶ Γ. Γεραπετρίτης, Πρακτικό Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, 29 Ιουλίου 2019, σ.8.

και τη δυνατότητα λογοδοσίας της κυβέρνησης μέσα από την τυποποίηση των διαδικασιών.

5.2. Επικάλυψη αρμοδιοτήτων

Ζήτημα επίσης ανέκυψε σχετικά με το κατά πόσο οι αρμοδιότητες της Προεδρίας της Κυβέρνησης, όπως ορίζονται στο άρθρο 22 του ν.4622/2019, επικαλύπτουν τις αρμοδιότητες του Πρωθυπουργού σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 11 του νόμου. Από τη συγκριτική μελέτη των εν λόγω διατάξεων, γίνεται σαφές ότι ο Πρωθυπουργός εξασφαλίζει την ενότητα της Κυβέρνησης και κατευθύνει τις ενέργειές της, ενώ η Προεδρία της Κυβέρνησης υποστηρίζει τον Πρωθυπουργό στην ενάσκηση των συνταγματικών του καθηκόντων.

Ο Πρωθυπουργός, στο πλαίσιο των αποφάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου, προσδιορίζει επακριβώς την κυβερνητική πολιτική και συντονίζει την εφαρμογή της, ενώ η Προεδρία της Κυβέρνησης μεριμνά για τον επιχειρησιακό σχεδιασμό και την υλοποίηση της κυβερνητικής πολιτικής σε στόχους, δράσεις, έργα.

Τέλος, ο Πρωθυπουργός επιλύει τις διαφωνίες ανάμεσα στους Υπουργούς και εντός των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων, ενώ η Προεδρία της Κυβέρνησης επιλύει τις διαφορές μεταξύ των συναρμόδιων υπηρεσιών προκειμένου να μην παρακωλύεται η επίτευξη των στόχων της κυβερνητικής πολιτικής και εν γένει είναι επιφορτισμένη με την υποστηρικτική λειτουργία των αρμοδιοτήτων του Πρωθυπουργού.

Η Προεδρία της Κυβέρνησης, επομένως, έχει έναν αμιγώς συντονιστικό και παρακολουθηματικό ρόλο. Και αυτό είναι το επιτελικό κράτος. Προγραμματισμός εκ των προτέρων, παρακολούθηση εκ των υστέρων, με τυποποιημένες αυστηρές διαδικασίες στη βάση ενός και μόνο εγχειριδίου, στο οποίο στηρίζεται η λειτουργία της διακυβέρνησης.⁹⁷

Εξάλλου, η Προεδρία της Κυβέρνησης λειτουργεί ως μία αποτελεσματική «task force» και παρακολουθεί εάν οι προγραμματισμένες δράσεις βρίσκονται εντός χρονοδιαγράμματος μέσα από το ηλεκτρονικό σύστημα «ΜΑΖΙ», το οποίο παρέχει τη δυνατότητα έγκαιρης προειδοποίησης ότι υπάρχει καθυστέρηση στην υλοποίηση ενέργειας. Με τον τρόπο αυτό, η Κυβέρνηση γίνεται πραγματικά συλλογική και

⁹⁷ Γ. Γεραπετρίτης, Πρακτικό Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, 30 Ιουλίου 2019, σ.7.

ταυτόχρονα αποτελεσματική και γρήγορη. Το κυβερνητικό σχήμα είχε ανέκαθεν χαλαρή θεσμική θωράκιση, εσωτερικές ανακολουθίες και ελλιπή τεκμηρίωση, λόγω έλλειψης κοινού σχεδίου, διυπουργικού συντονισμού και συνεργασίας με τη διοίκηση. Αυτό το έλλειμμα έρχεται να θεραπεύσει η δομή της Προεδρίας της Κυβέρνησης μέσα από την ενδυνάμωση της κεντρικής εξουσίας και τον καλύτερο συντονισμό των υπουργικών της βραχιόνων.⁹⁸

5.3. Γνωμοδότηση της Επιτροπής Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας

Κριτική επίσης ασκήθηκε ως προς τις αρμοδιότητες της Επιτροπής Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας και ιδίως ως προς τη δυνατότητα της Επιτροπής να δεσμεύει τους Υπουργούς να ενσωματώσουν τις παρατηρήσεις της στο σχέδιο νόμου αρμοδιότητάς τους (άρθρο 63 παρ.8 του ν.4622/2019), δεδομένου ότι κάτι τέτοιο δεν συνάδει προς το άρθρο 73 παρ.1 του Συντάγματος που ορίζει ότι «Το δικαίωμα πρότασης νόμων ανήκει στη Βουλή και στην Κυβέρνηση».

Το ζήτημα έθεσε η Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής, η οποία, στην Έκθεσή της επί του νομοσχεδίου, υποστήριξε ότι η νομοθετική πρωτοβουλία της κυβέρνησης αποτελεί συνταγματική αρμοδιότητα και ευθύνη της και ότι η άσκησή της δεν δύναται να εξαρτάται από τη σύμφωνη γνώμη οργάνου ή υπηρεσίας της Διοίκησης.

Σύμφωνα με την παρ.1 του άρθρου 64 του ν.4622/2019, η Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας είναι γνωμοδοτικό όργανο, έργο του οποίου είναι η αξιολόγηση των ρυθμίσεων των νομοσχεδίων που κατατίθενται στη Βουλή για επεξεργασία, συζήτηση και ψήφιση και η γνωμοδότηση επ' αυτών προς το αρμόδιο κυβερνητικό όργανο.

Η γνώμη αυτή μορφοποιείται ως σύμφωνη γνώμη, στο μέτρο που δεσμεύει το αποφασίζον όργανο. Εάν δηλαδή η Επιτροπή γνωμοδοτήσει θετικά επί του σχεδίου νόμου, αυτό υπογράφεται από τους αρμόδιους Υπουργούς και κατατίθεται στη Βουλή. Σε αντίθετη όμως περίπτωση, η Επιτροπή επιστρέφει το σχέδιο νόμου στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, η οποία οφείλει να ενσωματώσει τις παρατηρήσεις του πρακτικού της Επιτροπής. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας καθίσταται αποφασιστικό όργανο, καθώς το αποφασίζον όργανο έχει τη δυνατότητα,

⁹⁸ Κ. Μητσοτάκης (Πρόεδρος της Κυβέρνησης), Ι΄ Συνεδρίαση Ολομέλειας της Βουλής των Ελλήνων, 6.8.2019.

μετά την παραλαβή του πρακτικού της Επιτροπής, είτε να προωθήσει το σχέδιο νόμου με το περιεχόμενο που καθόρισε η Επιτροπή, είτε να προκαλέσει ανάσχεση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας επί του συγκεκριμένου υπό ρύθμιση ζητήματος⁹⁹.

Σύμφωνα με τον Καθηγητή και Πρόεδρο της Επιτροπής Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας, κ. Βλαχόπουλο, η Επιτροπή λειτουργεί ως βοηθητικό όργανο της εκτελεστικής εξουσίας, εξασφαλίζοντας την αρτιότητα της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Εφόσον δεν υπάγεται στο πλαίσιο της νομοθετικής εξουσίας και η νομοθετική πρωτοβουλία παραμένει στον Υπουργό, δεν τίθεται θέμα παρέμβασης στη διάκριση των εξουσιών.¹⁰⁰

Επομένως, ο ρόλος της Επιτροπής είναι σαφώς οριοθετημένος και περιορίζεται στον νομοτεχνικό έλεγχο της ρύθμισης χωρίς να υπεισέρχεται στον νομοθετικό σχεδιασμό. Ελέγχει τη συνταγματικότητα των ρυθμίσεων και τη συμβατότητά τους με τις υπερκείμενες πηγές του δικαίου, ενώ η αποτελεσματικότητά τους αξιολογείται μόνο ως προς τη σύνδεσή τους με την αναλογικότητα. Η Επιτροπή περιορίζεται σε παρατηρήσεις με γνώμονα την ασφάλεια του δικαίου και σε προτάσεις επανεξέτασης των ρυθμίσεων, όταν αυτές χρήζουν ριζικής αναδιαμόρφωσης. Δεν συντάσσει ένα νομοσχέδιο, ούτε προβαίνει η ίδια σε διορθώσεις.¹⁰¹ Η Επιτροπή λοιπόν καλείται να ισορροπήσει και να βελτιώσει την ποιότητα της νομοθέτησης χωρίς να θίγεται η συνταγματικά κατοχυρωμένη αρμοδιότητα των Υπουργών.¹⁰²

5.4. Διορισμός της Επιτροπής Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας

Ένα άλλο ζήτημα το οποίο τέθηκε στην Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής αφορά τη συγκρότηση της Επιτροπής Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας ως προς την αρχή της διάκρισης των εξουσιών. Σύμφωνα με την παρ.5 του άρθρου 64 του ν.4622/2019: «...Ο Πρόεδρος και Αντιπρόεδρος της Επιτροπής διορίζονται μετά από απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής με πλειοψηφία τριών πέμπτων (3/5) του όλου αριθμού των βουλευτών που λαμβάνεται, σύμφωνα με τις διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής». Στη συνέχεια, η παρ.6 προβλέπει ότι πέντε¹⁰³ από τα υπόλοιπα έντεκα τακτικά μέλη

⁹⁹ Έκθεση επί του νομοσχεδίου «Επιτελικό Κράτος: Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των Κυβερνητικών Οργάνων και της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης», Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής των Ελλήνων, σ.20.

¹⁰⁰ Σ. Βλαχόπουλος, Συνέντευξη, 26.2.2021, στο *Μ. Χατζηπαναγιώτου*, ό.π., σ .177.

¹⁰¹ Του ιδίου, ό.π., σ.178.

¹⁰² Σ.-Ι. Κουτνατζής, Ν.Υφαντή, ό.π., σ.178.

¹⁰³ Η παρ.6 αντικαταστάθηκε με την παρ.4 του άρθρου 69 του ν.4735/2020 (Α'197).

επιλέγονται από τον Πρόεδρο και τον Αντιπρόεδρο της Επιτροπής, οπότε η πλειοψηφία του εν λόγω οργάνου επιλέγεται άμεσα ή έμμεσα από τη Βουλή.

Σύμφωνα με το άρθρο 26 του Συντάγματος η άσκηση των τριών κρατικών λειτουργιών επιμερίζεται σε διακριτά κέντρα κρατικής εξουσίας και αρμοδιότητας. Εξαίρεση από τον κανόνα αυτόν, πρέπει είτε να προβλέπεται από το Σύνταγμα είτε να θεσπίζεται με άλλη, ειδικότερη σε σχέση με το άρθρο 26 συνταγματική διάταξη, όχι όμως διά νόμου.¹⁰⁴ Δεδομένου ότι η άσκηση νομοθετικής πρωτοβουλίας εντάσσεται στον πυρήνα του κυβερνητικού σκέλους της εκτελεστικής εξουσίας, η ανάμειξη της Βουλής σύμφωνα με τα ανωτέρω στην επιλογή προσώπων που στελεχώνουν την Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας είναι, σύμφωνα με την Έκθεση, ασύμβατη προς την αρχή της διάκρισης των εξουσιών.

Στην πραγματικότητα, πρόκειται για μια άκρως τυπική προσέγγιση, καθώς με την ως άνω διάταξη δεν προκαλείται καμία απόκλιση από τη διάκριση των εξουσιών. Αντίθετα, η επιλογή αυτή δίνει, υπό μια έννοια, μεγαλύτερη αντιπροσωπευτικότητα στην Επιτροπή, η οποία, όπως αναφέρθηκε, έχει αμιγώς αρμοδιότητα ελέγχου τήρησης των κανόνων νομοτεχνικής και ουδεμιά αρμοδιότητα έχει που να άπτεται του κυβερνητικού έργου.

5.5. Υπερσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων

Στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού διαλόγου αμφισβητήθηκε η εγκυρότητα του χαρακτηρισμού του κράτους ως επιτελικού λόγω της μη διάκρισης των επιτελικών αρμοδιοτήτων από τις εκτελεστικές και της μη ρύθμισης της αλληλεπίδρασης της κεντρικής δημόσιας διοίκησης και της αποκεντρωμένης, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

Η αρχή της επικουρικότητας του κράτους κατοχυρώθηκε στην Ευρώπη με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και ορίζεται ως «η διασφάλιση ενός βαθμού ανεξαρτησίας σε μια ιεραρχικά κατώτερη αρχή έναντι ενός ανώτερου οργάνου ή σε μια τοπική αρχή έναντι της κεντρικής κυβέρνησης».¹⁰⁵ Η αρχή της επικουρικότητας εφαρμόζεται όταν ο ρόλος του κράτους είναι επιτελικός, αλλά παραμένει επικουρικός, το δε κέντρο λήψης των σημαντικών αποφάσεων προσεγγίζει τον πολίτη.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής των Ελλήνων, ό.π., σ.22.

¹⁰⁵ <https://www.europarl.europa.eu/>, τελευταία επίσκεψη στις 26.1.2022.

¹⁰⁶ Σ. Κτιστάκη, «Η πρόσφατη οργανωτική αναδιάρθρωση της δημόσιας διοίκησης», στο Χ.Χρυσανθάκης, Κ.Σπανού, Χ. Ντουχάνης, Σ. Κτιστάκη, *Η πρόσφατη διοικητική μεταρρύθμιση*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2011, σ.104.

Διατυπώθηκε η άποψη ότι η δημιουργία κέντρου διακυβέρνησης στην Προεδρία της Κυβέρνησης και μάλιστα, με μια δομή αποτελούμενη από πέντε Γενικές Γραμματείες και μία Ειδική Γραμματεία όχι μόνο δεν ανταποκρίνεται σε ένα ευέλικτο και μικρού σχήματος κέντρο διακυβέρνησης, αλλά επιπροσθέτως ενισχύει τον διοικητικό συγκεντρωτισμό διατηρώντας τις επιτελικές και εκτελεστικές αρμοδιότητες σε επίπεδο κεντρικής Διοίκησης.

Αυτή όμως, όπως διευκρινίζεται, δεν είναι η κυρίαρχη φιλοσοφία του νόμου για το επιτελικό κράτος. Το επιτελικό κράτος στον ν.4622/2019 αναφέρεται στην ύπαρξη ενός αναλυτικού εγχειριδίου διαδικασιών για τη διακυβέρνηση της χώρας.¹⁰⁷ Η άποψη ότι επιτελικό κράτος είναι το μικρό και ευέλικτο κράτος έχει ανατραπεί από δεκαετίες. Η επιτελικότητα έγκειται στην παραγωγή δημόσιας πολιτικής από πάνω προς τα κάτω, στην ύπαρξη ενός συνεκτικού σχεδίου επιχειρησιακής κυβερνητικής πολιτικής, το οποίο υλοποιείται από τα επιμέρους Υπουργεία.¹⁰⁸

Άλλωστε, η δεύτερη μεγάλη τομή είναι η νομοθέτηση του επιτελικού Π¹⁰⁹ το οποίο θα αποδίδει μείζονες αρμοδιότητες και αυτοτελείς πόρους στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. «Η τοπική αυτοδιοίκηση είναι η μεγάλη διακύβευση της χώρας, η αρχή της επικουρικότητας του κράτους».¹¹⁰ Αυτό θα διασφαλιστεί «δημιουργώντας τις δομές λήψης αποφάσεων, από κάτω προς τα επάνω».¹¹¹

Συζητήθηκε επίσης η άποψη ότι η έννοια του επιτελικού κράτους συνιστά ταυτολογία, καθώς το κράτος εξ' ορισμού είναι επιτελικό, άλλως δεν είναι κράτος. Σε απάντηση αυτής της άποψης, υποστηρίχθηκε ότι το περιεχόμενο του επιτελικού κράτους μπορεί να ποικίλλει ουσιωδώς.¹¹² «Ένα κράτος «επί τω τέλει» το οποίο τυποποιεί διαδικασίες, αντί να εισάγει «μία» θεωρία διακυβέρνησης, και δημιουργεί πλαίσιο λειτουργίας βάσει προκαθορισμένων στόχων και αρχών, [...] επιτρέπει στην εκάστοτε Κυβέρνηση να επιλέξει και να προσδιορίσει τη στοχοθεσία, τους σκοπούς, το «τέλος»».¹¹³

¹⁰⁷ Σ.-Ι. Κουτνατζής, Ν.Υφαντή, ό.π., σ.191.

¹⁰⁸ Γ. Γεραπετρίτης, Πρακτικό Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, 29 Ιουλίου 2019, σ.6.

¹⁰⁹ Προς το σκοπό αυτό, συστάθηκε με την αρ.5979/23.1.2020 (Β'309) απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Επιτροπή με Πρόεδρο τον Καθηγητή κ. Ξ. Κοντιάδη, με αντικείμενο την προετοιμασία του νόμου για τη μεταρρύθμιση και ανασυγκρότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και του Κράτους.

¹¹⁰ Γ. Γεραπετρίτης, Πρακτικό Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, 29 Ιουλίου 2019, σ.7.

¹¹¹ Του ίδιου ό.π., σ.7.

¹¹² Σ.-Ι. Κουτνατζής, Ν.Υφαντή, ό.π., σ.193.

¹¹³ Μ. Χατζηπαναγιώτου, ό.π., σ.193.

Κεφάλαιο έκτο

Ανάλυση SWOT στην Προεδρία της Κυβέρνησης

Η ανάλυση SWOT είναι ένα εργαλείο στρατηγικού σχεδιασμού, το οποίο χρησιμοποιείται ευρέως για την αποτίμηση της υφιστάμενης κατάστασης ενός Οργανισμού μέσα από τον εντοπισμό των Δυνατών (Strengths) και Αδύνατων (Weaknesses) Σημείων, των Ευκαιριών (Opportunities) και των Απειλών (Threats) που ενδεχομένως αντιμετωπίζει. Μέσα από την ανάδειξη των παραμέτρων αυτών στην Προεδρία της Κυβέρνησης θα οδηγηθούμε, στη συνέχεια, στην εξαγωγή των βασικών συμπερασμάτων για το ρόλο της νεοσύστατης αυτής δομής στη διασφάλιση της συνοχής και της αποτελεσματικότητας του κυβερνητικού έργου.

6.1. Δυνατά Σημεία

6.1.1. Αποκατάσταση του συνταγματικού ρόλου των κρατικών οργάνων.

Πρόκειται ίσως για τη μεγαλύτερη συνεισφορά του νόμου για το επιτελικό κράτος και αφορά στη συνταγματική αποκατάσταση της λειτουργίας του Υπουργικού Συμβουλίου ως συλλογικού κυβερνητικού οργάνου από το οποίο εκπορεύεται η δημόσια πολιτική. Η συνδρομή της Προεδρίας της Κυβέρνησης μέσα από την σύνταξη έκθεσης απολογισμού του προηγούμενου μήνα και προγραμματισμού του επόμενου δίνει το στίγμα του παραγόμενου έργου.

6.1.2. Διάκριση πολιτικής και υπηρεσιακής διοίκησης.

Η αποπολιτικοποίηση της διοικητικής λειτουργίας του κράτους επιτυγχάνεται με τη σύσταση της θέσης του μόνιμου υπηρεσιακού γραμματέα σε κάθε Υπουργείο, ο οποίος προέρχεται από τη δημοσιοϋπαλληλία, επιλέγεται αξιοκρατικά και έχει πολύ ουσιαστικές αρμοδιότητες. Πρόκειται για μια τομή κεφαλαιώδους σημασίας,¹¹⁴ καθώς διασφαλίζει τη συνέχεια του κράτους μέσω μιας διοίκησης, η οποία δεν ελέγχεται από πολιτικά κέντρα εξουσίας. Στην κατεύθυνση αυτή, εντάσσεται και η μεταφορά αρμοδιοτήτων στη διοικητική ιεραρχία, καθώς περιορίζει δραστικά τη γραφειοκρατία και αναβαθμίζει τη διοίκηση, αποδίδοντάς της μεγάλη εμπιστοσύνη.

¹¹⁴ Γ. Γεραπετρίτης, Συνέντευξη, 10.1.2022.

6.1.3. Εισαγωγή συστήματος προγραμματισμού και παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου. Η Προεδρία της Κυβέρνησης είναι το ισχυρό κέντρο διακυβέρνησης, στο οποίο λειτουργεί ένα κεντρικό ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα όπου εντάσσονται τα Σχέδια Δράσης των Υπουργείων και το Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής (Ε.Σ.Κυ.Π.), τα οποία παρακολουθούνται σε πραγματικό χρόνο και ελέγχονται ως προς την υλοποίησή τους. Η Γενική Γραμματεία Συντονισμού διασφαλίζει την εμπρόθεσμη παραγωγή του κυβερνητικού έργου, τη συστηματοποιημένη παρακολούθησή του και την άρση εμποδίων λόγω συναρμοδιοτήτων ή επικοινωνιακών ελλειμμάτων. Η υπαγωγή της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού και της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων στην Προεδρία της Κυβέρνησης βοηθά στην ανάπτυξη συνεργειών μεταξύ τους, όπως για παράδειγμα ότι κάθε νομοσχέδιο στηρίζεται σε ένα έγγραφο πολιτικής (policy paper), στο οποίο παρουσιάζεται το προς επίλυση πρόβλημα, οι διαθέσιμες εναλλακτικές και η τεκμηρίωση της λύσης που προτιμήθηκε.¹¹⁵

6.1.4. Στελέχωση του κέντρου διακυβέρνησης με το κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό. Η υπαγωγή των κύριων λειτουργιών του κέντρου διακυβέρνησης στην Προεδρία της Κυβέρνησης και η διάρθρωσή της σε οργανικές μονάδες με σχέση ιεραρχική μεταξύ τους (επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης, Διεύθυνσης, Τμήματος) δημιουργεί μια σταθερή δομή, η οποία εξασφαλίζει τη συνέχεια και προσελκύει ανθρώπινο δυναμικό από τον υπόλοιπο δημόσιο τομέα, το οποίο διαθέτει τις κατάλληλες δεξιότητες και γνώσεις για την υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών και τη διασφάλιση της θεσμικής μνήμης και συνέχειας στο κέντρο διακυβέρνησης.

6.1.5. Ενίσχυση της διαφάνειας και της πολιτικής λογοδοσίας. Μέσα από την ανάρτηση και δημοσιοποίηση του Ενοποιημένου Σχεδίου Κυβερνητικής Πολιτικής, ο πολίτης είναι σε θέση να ελέγξει και να μετρήσει τις επιδόσεις της κυβέρνησης. Η καινοτομία αυτή αποτελεί συνθήκη διαφάνειας, αλλά κυρίως, δημοκρατικής λογοδοσίας.

¹¹⁵ Χ.-Γ. Σκέρτσος, Συνέντευξη 27.2.2021, στο *Μ. Χατζηπαναγιώτου*, ό.π., σ.244.

6.1.6. Σύνδεση του Ενιαίου Σχεδίου Κυβερνητικής Πολιτικής (Ε.Σ.Κυ.Π.) με τον προϋπολογισμό. Η σύνδεση των πολιτικών με τον προγραμματισμό της δημοσιονομικής πολιτικής, η συσχέτιση δηλαδή των τιθέμενων στόχων με τους απαιτούμενους πόρους για την επίτευξή τους, προϋπόθεση απαραίτητη για την έγκριση του Ε.Σ.Κυ.Π. από το Υπουργικό Συμβούλιο, ενισχύει την ικανότητα παρακολούθησης, ελέγχου και αξιολόγησης των κυβερνητικών δράσεων.

6.1.7. Τυποποίηση των διαδικασιών. Μέχρι σήμερα, για τη διακυβέρνηση της χώρας δεν υπήρχε ένα εγχειρίδιο διαδικασιών, με αποτέλεσμα να υπάρχει σύγχυση μεταξύ κυβέρνησης και διοίκησης και αλληλοεπικάλυψη αυτών. Η λειτουργία ενός οργάνου, όπως είναι η Προεδρία της Κυβέρνησης, με κανόνες και δεσμεύσεις μέσα σε ένα πλαίσιο όπου προσδιορίζεται επακριβώς τί κάνει ο καθένας είναι από μόνο του αξία.¹¹⁶ Με τον τρόπο αυτό, δημιουργούνται διακριτοί πυλώνες, πολιτικά και διοικητικά, όπου στον πρώτο, τον πολιτικό, την αποφασιστική αρμοδιότητα διατηρεί ο Υπουργός στο πλαίσιο του Υπουργικού Συμβουλίου, ενώ ο Πρωθυπουργός έχει την παρακολούθηση του κυβερνητικού έργου, κατά τη συνταγματική του αποστολή. Με τον δεύτερο πυλώνα, τον διοικητικό, όπου στην κορυφή της διοίκησης βρίσκεται ο υπηρεσιακός γραμματέας, εκφράζεται η συνέχεια του κράτους και η θεσμική του μνήμη.¹¹⁷ Είναι επομένως δυνατή η καλύτερη παρακολούθηση και αξιολόγηση της κυβερνητικής πολιτικής, η ενίσχυση της διαφάνειας και η πρόληψη φαινομένων διαφθοράς.

6.1.8. Βελτιστοποίηση του επιπέδου της νομοθεσίας. Ο νόμος για το επιτελικό κράτος αντιμετωπίζει μια πολύπαθη ιστορία για τη χώρα μας, αυτή της καλής νομοθέτησης, όπως χαρακτηριστικά είχε πει ο Εμμανουήλ Ροΐδης, στην Ελλάδα «ενός νόμου έχομεν χρείαν: περί εφαρμογής των κειμένων νόμων».¹¹⁸

Ο συντονισμός των εργασιών νομοπαρασκευής από μια κεντρική κυβερνητική μονάδα που είναι η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων της Προεδρίας της Κυβέρνησης επιφέρει μεταρρύθμιση στον τομέα της νομοθέτησης, σε αντίθεση με το προγενέστερο αποκεντρωτικό σύστημα, και συμβάλλει στην παραγωγή

¹¹⁶ Γ. Γεραπετρίτης, Συνέντευξη 10.1.2022.

¹¹⁷ Γ. Γεραπετρίτης, Πρακτικό Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, 1^η Αυγούστου 2019, σ.3.

¹¹⁸ Βλ. σχετική αναφορά σε Σ. Βλαχόπουλο, ό.π., σ.254.

αρτιότερων νομοθετημάτων, ενώ με το Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας τίθεται το πλαίσιο ουσιαστικής και πρακτικής εφαρμογής των αρχών που προάγουν την καλή νομοθέτηση.

6.2. Αδύνατα Σημεία

6.2.1.Θεσμική πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων. Η Προεδρία της Κυβέρνησης έχει το ρόλο του συντονιστή σε επίπεδο Υπουργείων, ο οποίος στην πράξη δεν είναι πάντα εύκολος, δεδομένης της παθογένειας που δημιουργεί η πολυδιάσπαση αλλά και η αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων μεταξύ των φορέων που ανήκουν στο δημόσιο, ευρύτερο δημόσιο αλλά και ιδιωτικό τομέα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η πρόσφατη διαχείριση της κακοκαιρίας «Ελπίδα», η οποία δεν δικαίωσε τις προσδοκίες ενός συνεκτικού και προμηθεϊκά δρώντος κέντρου διακυβέρνησης, αντιθέτως επέφερε ένα ισχυρό πλήγμα στο συντονιστικό μηχανισμό και επιβεβαίωσε με άσχημο τρόπο τις διαχρονικά καταγεγραμμένες αδυναμίες του σύγχρονου ελληνικού κράτους. Για την αποτροπή αντίστοιχων ανασχέσεων στη λειτουργία του κέντρου διακυβέρνησης μελλοντικά, είναι επιτακτική η ανάγκη χαρτογράφησης, αποκάθαρσης και διαχωρισμού των αρμοδιοτήτων. Άλλωστε, η ικανότητα αποτελεσματικής αντίδρασης στους πάσης φύσεως κινδύνους αποτελεί ίσως και το κρισιμότερο στοίχημα που καλείται να κερδίσει το νέο αυτό μοντέλο διακυβέρνησης.

6.2.2. Αδυναμία σύζευξης κυβερνητικής πολιτικής με το νομοθετικό έργο.

Παρά την ανάπτυξη πεδίου συνεργασίας της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού με τη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων ως προς τη συμβατότητα μεταξύ του προς νομοθέτηση κειμένου και των βασικών στρατηγικών της κυβέρνησης, η εν λόγω σύζευξη δεν είναι πάντα εφικτή. Αυτό κυρίως, μπορεί να αποδοθεί στις έκτακτες συνθήκες που δημιούργησε η πανδημία του Covid-19, η οποία δεν βοηθά στην εξαγωγή συμπερασμάτων σχετικά με το κατά πόσο η νέα αυτή υπηρεσία της Προεδρίας της Κυβέρνησης συμβάλλει στη βελτίωση του ρυθμιστικού προγραμματισμού. Αξίζει να σημειωθεί ότι μόνο για την πανδημική κρίση εκδόθηκαν περίπου 2000 υπουργικές αποφάσεις με συναρμόδιους από τρεις έως δώδεκα υπουργούς.¹¹⁹ Σύμφωνα με τον Γενικό Γραμματέα Συντονισμού, με την επαναφορά

¹¹⁹ Γ. Γεραπετρίτης, Συνέντευξη 10.1.2022.

στην κανονικότητα της διοικητικής λειτουργίας θα είναι αισθητή και η βελτίωση του παραγόμενου αποτελέσματος.¹²⁰

6.2.3. Δυσκολία τήρησης των αρχών της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Δεδομένης της μεγάλης παραγωγής κανόνων δικαίου στην Ελλάδα, η εφαρμογή των αρχών καλής νομοθέτησης ενδέχεται να μην έχει επιφέρει τα προσδοκώμενα αποτελέσματα σε κάθε νομοθετική πρωτοβουλία. Η Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας λειτουργεί προς το παρόν σε ένα τμήμα και για το λόγο αυτό δεν είναι σε θέση να εξετάσει το σύνολο του ρυθμιστικού όγκου, ενώ οι τροπολογίες δεν εισάγονται προς το παρόν στην Επιτροπή. Είναι συχνό το φαινόμενο να αποστέλλονται στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων ρυθμίσεις, ενώ το σχετικό νομοσχέδιο να συζητείται ήδη στη Βουλή. Προκειμένου να εφαρμοστεί ορθά η νομοτεχνική, χρειάζεται περισσότερη επιμόρφωση και μύηση των εμπλεκόμενων στην προπαρασκευή νομοσχεδίων. Το Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας είναι ιδιαίτερα βοηθητικό, εκτιμάται όμως ότι δεν έχει αξιοποιηθεί επαρκώς από τα Υπουργεία.¹²¹ Σε αυτό θα βοηθήσει η προβλεπόμενη στο άρθρο 104 του ν.4622/2019 σύσταση του διϋπουργικού κλάδου ΠΕ Νομοτεχνών¹²² όπου θα ενταχθούν στελέχη με κρίσιμες δεξιότητες ως προς τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία.

Ωστόσο, δεν αρκεί η εισαγωγή ρυθμίσεων για την εγγύηση της τήρησής τους μόνο στο στάδιο της προπαρασκευής των νόμων, αλλά θα πρέπει να παρακολουθείται η συνολική διαδρομή των νομοσχεδίων από τη στιγμή που ολοκληρώνει το έργο της η Επιτροπή μέχρι την ψήφιση και δημοσίευσή τους στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Η καλή νομοθέτηση εξαρτάται και από την ποιότητα της κοινοβουλευτικής διαδικασίας. Είναι σύνηθες να ενσωματώνονται στο νομοσχέδιο οι παρατηρήσεις της Επιτροπής και στη συνέχεια να ψηφίζεται από το Κοινοβούλιο περιέχοντας άσχετες και πολλές φορές εκπρόθεσμα κατατεθειμένες τροπολογίες¹²³, με αποτέλεσμα να αναιρείται σε μεγάλο βαθμό το νομοτεχνικό έργο της Επιτροπής.

¹²⁰ Αθ. Κοντογεώργης, Συνέντευξη 4.2.2022.

¹²¹ Ε. Ξανθάκη, Συνέντευξη 21.2.2021 στο *Μ. Χατζηπαναγιώτου*, ό.π., σ.250.

¹²² Σχετικό το π.δ.73/2021 (Α' 167).

¹²³ <http://www.opengov.gr/types/?p=8075>: το νομοσχέδιο αναρτήθηκε προς διαβούλευση με τίτλο «Οργανώσεις Κοινωνίας Πολιτών, εθελοντική απασχόληση και λοιπές διατάξεις» με 26 άρθρα, ψηφίστηκε ως νόμος 4873/2021 (Α' 248) με 75 άρθρα (!).

Αυτή η χρονίζουσα παθολογία οφείλεται στο γεγονός ότι η δικαστική εξουσία δεν ελέγχει την τήρηση ρητών συνταγματικών διατάξεων, θεωρώντας ότι πρόκειται για *interna corporis* της Βουλής. Η θεωρία των *interna corporis* υποστηρίζει ότι ζητήματα που ανάγονται στην κοινοβουλευτική ύλη δεν ελέγχονται δικαστικά, παραμένοντας στο πεδίο αυτοελέγχου της Βουλής.¹²⁴ Ως εκ τούτου, θα πρέπει να ενεργοποιηθούν οι μηχανισμοί εσωτερικού ελέγχου αλλά κυρίως, να αλλάξει η κουλτούρα ως προς τον τρόπο με τον οποίο προσεγγίζεται η καλή νομοθέτηση.

Ενδεικτικά της ποιότητας της νομοθέτησης στην Ελλάδα είναι τα πορίσματα του Δείκτη Ποιότητας Νομοθέτησης 2020¹²⁵, σύμφωνα με τον οποίο η ποιότητα της νομοθέτησης παραμένει χαμηλή, με τα φαινόμενα πολυνομίας και κακονομίας να εμμένουν, παρότι παρατηρείται βελτίωση την τελευταία τριετία. Οριακά πάνω από τη βάση το σύνολο των νόμων που ψηφίστηκαν το 2020 με βαθμολογία 51/100, ενώ οι 113 νόμοι και κυρώσεις του 2020 παρήγαγαν συνολικά 2.166 εξουσιοδοτήσεις για Υπουργικές Αποφάσεις και Προεδρικά Διατάγματα, γεγονός που πρακτικά σημαίνει ότι στη διάρκεια του 2020 κάθε 3,2 ημερολογιακές ημέρες ψηφιζόταν 1 νόμος.

6.3. Ευκαιρίες

6.3.1. Διαχείριση κρίσεων. Είναι κοινώς αποδεκτό ότι τα κράτη μετατρέπονται διεθνώς σε οργανισμούς διαχείρισης κρίσεων. Η διαχείριση κρίσεων την τελευταία διετία, με κυριότερη αυτή της πανδημίας, επιτρέπει να εξετάσουμε και να αξιολογήσουμε τον ρόλο που διαδραμάτισε το κέντρο διακυβέρνησης, μέσα από τη δομή της Προεδρίας της Κυβέρνησης, σε εξαιρετικά δύσκολες και κυρίως, πρωτόγνωρες καταστάσεις. Διαπιστώνεται ότι ο συντονισμός μέσα από μία ισχυρή κεντρική δομή, η οποία αντέχει στο χρόνο και στις εκάστοτε πολιτικές αλλαγές, μεταφέροντας πληροφορία και τεχνογνωσία, συμβάλλει ουσιαστικά στη διαχείριση κρίσεων.

Η διαχείριση της πανδημίας απαίτησε τη συνεργασία πολλών διαφορετικών εμπλεκόμενων μερών (Υπουργείο Υγείας, Υπουργείο Πολιτικής Προστασίας, ΕΟΔΥ, Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, Υπουργείο Εθνικής Άμυνας, Υπουργείο Ανάπτυξης, Υπουργείο Οικονομικών, Υπουργείο Παιδείας, Υπουργείο Τουρισμού)

¹²⁴ Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα και Βουλή*, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2012, σ.237.

¹²⁵ ΚΕΦίΜ, *Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης 2020*, Δεκέμβριος 2021, <https://kefim.org/deiktis-poiotitas-nomothetisis-2020/>

και, ως εκ τούτου, υψηλού επιπέδου κεντρικό συντονισμό προκειμένου να ληφθούν γρήγορα κρίσιμες αποφάσεις.

Η μεγαλύτερη απόδειξη αυτής της διαπίστωσης είναι η Επιχείρηση «Ελευθερία» (εμβολιασμός για την Covid-19) που αποτελεί τη δυσκολότερη άσκηση εφοδιαστικής αλυσίδας μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Καθοριστικό ρόλο στην επιτυχία του εμβολιαστικού προγράμματος έπαιξε η απόφαση να δημιουργηθεί ένα νέο επιχειρησιακό κέντρο διακυβέρνησης, ανεπηρέαστο από τις δυναμικές των υπουργείων, το οποίο έδωσε τη δυνατότητα για κεντρική επίβλεψη, εμπειριστατωμένο σχεδιασμό και υλοποίηση.

Οι περιορισμοί της πανδημίας, όμως, ανέπτυξαν ανέλπιστα ταχύτητα τον τρίτο πυλώνα του επιτελικού κράτους που είναι η ψηφιακή διακυβέρνηση, γεγονός που αποτυπώνεται στις 567 εκατομμύρια ψηφιακές συναλλαγές πολιτών το 2021 σε σχέση με τις 8,8 εκατομμύρια ψηφιακές συναλλαγές το 2018.

6.3.2. Δημιουργία συναντίληψης για την καλή νομοθέτηση. Ο νεοσύστατος θεσμός της Προεδρίας της Κυβέρνησης έχει μεν θεμελιωθεί, απαιτείται όμως πίστωση χρόνου για να εμπεδωθούν οι καινοτομίες και να αλλάξει η κουλτούρα περί νομοθέτησης. Και αυτό θα επιτευχθεί μέσα από τη διάχυση της φιλοσοφίας μιας νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας με σαφή αιτιολόγηση της θέσπισης του νόμου, καθορισμό των ρυθμιστικών στόχων και πρόβλεψη μελλοντικής αξιολόγησης των αποτελεσμάτων.¹²⁶ Η διαμόρφωση μιας συναντίληψης θα έχει αντανάκλαση στην κοινωνία και στη συμμετοχή του πολίτη στα πολιτικά δρώμενα, ενισχύοντας έτσι τη δημοκρατία.

6.4. Απειλές

6.4.1. Δημιουργία «ηθικού κινδύνου». Η έννοια της επιτελικής διακυβέρνησης, όπως εκφράζεται μέσα από τον ν.4622/2019 με τη σύσταση μιας επιτελικής δημόσιας υπηρεσίας που είναι η Προεδρία της Κυβέρνησης, δημιουργεί έναν «ηθικό κίνδυνο» (moral hazard)¹²⁷ που σχετίζεται με τις προσδοκίες που έχει δημιουργήσει, οι οποίες πολλές φορές υπερβαίνουν τον θεσμικό της ρόλο. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα, το κέντρο διακυβέρνησης να «χρεώνεται περισσότερο από όσα

¹²⁶ Μ. Χατζηπαναγιώτου, ό.π., σ.241.

¹²⁷ Γ. Γεραπετρίτης, Συνέντευξη 10.1.2022

πιστώνεται»¹²⁸ και να αποδίδονται σε αυτό καθυστερήσεις, αστοχίες και ελλείμματα που προέρχονται ακόμα και από το εσωτερικό της κυβερνητικής λειτουργίας.

6.4.2. Κίνδυνος συγκέντρωσης εξουσίας. Ένας κίνδυνος που ελλοχεύει σε μια κεντρική δομή, όπως η Προεδρία της Κυβέρνησης, είναι η συγκέντρωση εξουσίας, λαμβάνοντας υπόψη ότι αναπτύσσεται και σε ένα πρωθυπουργικό περιβάλλον. Για τον λόγο αυτό, είναι αναγκαίο να δημιουργηθούν δομές διάχυσης και αποκέντρωσης της εξουσίας. Η θεσμοθέτηση του επιτελικού κράτους χωρίς τη μετάβαση στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και τη μεταφορά αρμοδιοτήτων και λειτουργιών από την κεντρική διοίκηση στην τοπική αυτοδιοίκηση παραμένει ένα έργο ημιτελές.¹²⁹ Η οριζόντια οργάνωση του κράτους που επιτελείται με τον ν.4622/2019 και ιδίως μέσα από τη δημιουργία ενός ισχυρού κέντρου διακυβέρνησης πρέπει να συμπληρωθεί από την κάθετη οργάνωση του κράτους, το «Επιτελικό II», με τη δημιουργία δηλαδή ενός μοντέλου επικουρικότητας του κράτους που θα μεριμνήσει, κυρίως, για την αποκεντρωμένη διοίκηση και τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης συνοδευόμενο από τον ανασχεδιασμό διαδικασιών, οικονομικών πόρων και ανθρώπινου δυναμικού.

¹²⁸ Του ιδίου.

¹²⁹ Ξ. Κοντιάδης, στο πλαίσιο προεδρίας του στη νομοπαρασκευαστική επιτροπή με αντικείμενο την προετοιμασία του νόμου για τη μεταρρύθμιση και ανασυγκρότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και του Κράτους, 18.1.2021, <https://kede.gr/x-kontiadis-i-epitropi-tou-ypes-gia-ti-metarrythmisi-kratous-kai-aftodioikisis>

Συμπεράσματα

Το ζήτημα του κεντρικού κυβερνητικού συντονισμού βρισκόταν ανέκαθεν στο κέντρο της πολιτικής λειτουργίας. Παρά τον παραδοσιακά πρωθυπουργοκεντρικό χαρακτήρα του πολιτικό-διοικητικού συστήματος, το κέντρο διακυβέρνησης εμφανίζεται διαχρονικά ανεπαρκές να καθορίσει και να καθοδηγήσει την αποτελεσματική εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών. Με τον νόμο για το επιτελικό κράτος αναγνωρίστηκε η ανάγκη ενός ισχυρού κυβερνητικού κέντρου που θα αναμορφώσει τους μηχανισμούς συντονισμού και λειτουργίας της κυβέρνησης.

Η έκφραση του επιτελικού κράτους στη λειτουργία της κυβέρνησης εντοπίζεται στις διατάξεις του ν.4622/2019 που αφορούν στη λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου και τη σύσταση της Προεδρίας της Κυβέρνησης, που αποτελεί και το αντικείμενο μελέτης της παρούσας εργασίας.

Η καινοτόμος αυτή δημόσια υπηρεσία καθίσταται ο βασικός πυλώνας, μέσω του οποίου θα γίνεται η παρακολούθηση και ο συντονισμός του κυβερνητικού έργου με την υποστήριξη των πέντε Γενικών Γραμματειών και της μίας Ειδικής Γραμματείας που υπάγονται σε αυτή και με την υποστήριξη ενός πρωτοπόρου πληροφοριακού συστήματος, το οποίο αποτελεί κεντρικό δίαυλο επικοινωνίας και κεντρικό αποθετήριο των κυβερνητικών ενεργειών.¹³⁰ Το οικοδόμημα αυτό λειτουργεί με τυποποιημένες διαδικασίες, οι οποίες λειτουργούν ως αντίβαρα και περιορίζουν το περιθώριο αυτενέργειας που μπορεί να οδηγήσει σε αυθαιρέσια.

Η υπαγωγή του κέντρου διακυβέρνησης στον Πρωθυπουργό και η λειτουργία του με κανόνες, στόχους και χρονοδιαγράμματα αναβαθμίζει τη διαδικασία του νομοθετικού προγραμματισμού, της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας και της αξιολόγησης εφαρμογής του νόμου. Για πρώτη φορά, συνδέεται ο προγραμματισμός της δημόσιας πολιτικής με τον προϋπολογισμό και με τον προγραμματισμό προσλήψεων ανθρώπινου δυναμικού. Οι ρόλοι των υπαγόμενων στην Προεδρία της Κυβέρνησης υπηρεσιών είναι διακριτοί, εντούτοις το κέντρο διακυβέρνησης λειτουργεί ως μια ολοκληρωμένη αρχιτεκτονική, η οποία εκκινεί από τον ρυθμιστικό προγραμματισμό, όπως εγκρίνεται από το Υπουργικό Συμβούλιο που αποκαθίσταται, σύμφωνα με τη συνταγματική του προοπτική, ως κύριο όργανο παραγωγής πολιτικής και συνεχίζεται με την συνεργασία της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού και της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων για την επίτευξη της

¹³⁰ Αιτιολογική Έκθεση, ό.π., σ.19.

μέγιστης δυνατής συμβατότητας των προς νομοθέτηση κειμένων με τις βασικές κυβερνητικές στρατηγικές. Επιτυγχάνεται με τον τρόπο αυτό η βέλτιστη συλλειτουργία μεταξύ των συνιστωσών της Προεδρίας της Κυβέρνησης.

Το μοντέλο αυτό παραγωγής πολιτικής «από πάνω προς τα κάτω» συνέβαλε και στην επιτυχή διαχείριση της πανδημικής κρίσης, καθώς η πλειοψηφία των αποφάσεων αφορούσαν συναρμοδιότητα περισσότερων υπουργείων οπότε και θα ήταν δυσχερέστερη η εξασφάλιση της ομοιομορφίας της πολιτικής στην περίπτωση που τη διαχείριση αναλάμβανε κάθε υπουργείο χωριστά.

Άλλωστε, γενικότερα σε συνθήκες κρίσης, οι κυβερνήσεις ενισχύουν την κεντρική καθοδήγηση και τον έλεγχο, διότι τείνει να ενισχύεται η δυσπιστία μεταξύ δρώντων, των οποίων η συνεργασία είναι αναγκαία για την αντιμετώπισή της κρίσης.¹³¹ Εντούτοις, η πανδημία, όπως και η διαχείριση της πρόσφατης κακοκαιρίας «Ελπίδα» κατέδειξαν προβλήματα στον συντονισμό και κατ' επέκταση την ανάγκη αποκάθαρσης αρμοδιοτήτων.

Με τον νόμο για το επιτελικό κράτος, συγκεντρώνονται σε ένα ενιαίο νομοθέτημα διατάξεις που έως τώρα ήταν διάσπαρτες και κατακερματισμένες και επιδιώκεται η δημιουργία ενός σύγχρονου εγχειριδίου διακυβέρνησης της χώρας, το οποίο τυποποιεί τις διαδικασίες λειτουργίας του κεντρικού κράτους. Η τυποποίηση της διαδικασίας αποπροσωποποιεί τους θεσμούς, ώστε να μένουν ανεπηρέαστοι από τα πρόσωπα τα οποία θα τους υπηρετήσουν, ενώ αφήνει απόλυτη ελευθερία ως προς τις εκάστοτε πολιτικές επιλογές διακυβέρνησης.

Ιδίως, όσον αφορά την Προεδρία της Κυβέρνησης, που αποτελεί τον βασικό πυλώνα συντονισμού και παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου, απαιτείται χρόνος αφενός μεν για να θεραπευθούν ζητήματα που δημιουργούν ανασχές στη λειτουργία της, αφετέρου δε για να καλλιεργηθεί η αναγκαία κουλτούρα που θα της προσδώσει σταθερότητα και εμπιστοσύνη που θα είναι δύσκολο να ανατραπεί από μία νέα πολιτική ηγεσία.

Προφανώς, ο νόμος για το επιτελικό κράτος δεν αξιώνει την εφαρμογή του από μια συγκεκριμένη κυβέρνηση, αλλά αποσκοπεί στη μακροπρόθεσμη εφαρμογή του και από επόμενες κυβερνήσεις¹³², άποψη που συμμερίζεται και ο εμπνευστής του

¹³¹ Κ.Σπανού, ό.π., σσ.225-226.

¹³² Σ.-Ι.Κουτνατζής, Ν.Υφαντή, ό.π.,σ.251.

νομοθετήματος, Καθηγητής και Υπουργός Επικρατείας κ. Γεραπετρίτης: «Ο νόμος για το επιτελικό κράτος ήρθε για να μείνει. Η βάση του οικοδομήματος δεν θα αλλάξει».¹³³ Ο χρόνος θα δείξει εάν η θεώρηση περί κράτους που εισάγει ο νόμος 4622/2019 θα «μεταβολιστεί» από τους θεσμικούς δρώντες.

¹³³ Γ. Γεραπετρίτης, Συνέντευξη 10.1.2022.

Πηγές – Βιβλιογραφία

Πηγές

Α΄ Αρχεία

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

Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης».

Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας (ΑΔΑ: 60Π46ΜΓΨ7-ΡΕΗ), Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, Αθήνα, 2020.

Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής των Ελλήνων επί του σχεδίου νόμου «Επιτελικό Κράτος: Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των Κυβερνητικών Οργάνων και της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης», 2.8.2019.

Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής των Ελλήνων επί του σχεδίου νόμου «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης», 15.2.2012.

ΚΕΦίΜ (Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών), Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης 2020, Δεκέμβριος 2021.

Πρακτικά της Θ΄ Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής των Ελλήνων, 5.8.2019.

Πρακτικά της Ι΄ Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής των Ελλήνων, 6.8.2019.

Πρακτικά της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης της 29^{ης}, 30^{ης} Ιουλίου και 1^{ης} Αυγούστου 2019.

OECD, Greece: Review of the Central Administration, Ανεπίσημη Μετάφραση της Έκθεσης του ΟΟΣΑ για την ελληνική Κεντρική Διοίκηση (2011) από την Ένωση Αποφοίτων των Εθνικών Σχολών Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2012.

OECD, Centre Stage 2, the organization and functions of the Centre of Government in OECD countries, 2018.

Β΄ Νόμοι

N.4622/2019 (Α΄133) «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης».

N.4780/2021 (Α΄30) «Εθνική Αρχή Προσβασιμότητας, Εθνική Αρχή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και Εθνική Αρχή Βιοηθικής και Τεχνοηθικής».

N.4109/2013 (Α΄16) «Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα – Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις».

N.4048/2012 (Α΄34) «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης».

Π.Δ.98/2020 (Α΄236) «Οργανισμός της Προεδρίας της Κυβέρνησης».

Γ΄ Ιστοσελίδες

<http://www.et.gr>

<http://opengov.gr>

<https://www.hellenicparliament.gr>

<https://kefim.org>

<https://www.oecd.org/>

<https://www.europarl.europa.eu>

Βιβλιογραφία

Βενιζέλος Ε., *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 2008.

Βλαχόπουλος Σ., «Οι διαδικασίες προπαρασκευής, ψήφισης και παρακολούθησης της υλοποίησης των νόμων κατά το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής-Βασικά χαρακτηριστικά και ελλείμματα», Πρακτικά Συνεδρίου: *«Η καλή νομοθέτηση ως*

αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Πολιτείας», Αίθουσα Γερουσίας της Βουλής των Ελλήνων, 28-29 Απριλίου 2017.

Γεραπετρίτης Γ., *Σύνταγμα και Βουλή*, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2012.

Δραμαλιώτη Π., *Το επιτελικό κράτος*, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2021.

Κτιστάκη Στ., «Η πρόσφατη οργανωτική αναδιάρθρωση της δημόσιας διοίκησης», στο Χ.Χρυσανθάκης, Κ.Σπανού, Χ. Ντουχάνης, Σ. Κτιστάκη, *Η πρόσφατη διοικητική μεταρρύθμιση*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2011.

Κτιστάκη Στ., *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, 2^η Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2020.

Κουτνατζής Σ.-Ι., «Πώς και γιατί νομοθετούμε; Το επιτελικό κράτος στην πράξη», *in TA NEA*, Φεβρουάριος 2020.

Μακρυδημήτρης Α. & Μιχαλόπουλος Ν. (επιμ.), «*Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση(1950-1998)*», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2000.

Μάνεσης Α., *Η εξέλιξη των πολιτικών θεσμών στην Ελλάδα: Αναζητώντας μια δύσκολη νομιμοποίηση*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1987.

Μαυριάς Κ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, Εκδ. Π. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2021.

Παπατόλιας Α., *Θεωρία και Πράξη του Επιτελικού Κράτους*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2021.

Πραβίτα Μ.-Η., «Ο ρόλος και οι αρμοδιότητες των υφυπουργών στην οργάνωση και λειτουργία του κυβερνητικού μηχανισμού στην Ελλάδα», *Εφημερίδα Δημόσιας Διοίκησης*, τεύχ.2, 2010, σ. 875.

Σπανού Κ., *Ποιες μεταρρυθμίσεις; Κυβερνώντας υπό εξωτερική πίεση*, Εκδ. Πατάκη, Αθήνα, 2021.

Σωτηρόπουλος Δ., *Η κορυφή του πελατειακού κράτους*, Εκδ. Ποταμός, Αθήνα, 2001.

Φέδερστον Κ. & Παπαδημητρίου Δ., *Έλληνες Πρωθυπουργοί*, Εκδ. Διάμετρος, Αθήνα, 2019.

Χατζηπαναγιώτου Μ., *Το επιτελικό κράτος*, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2021.