



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ

**Το επιτελικό κράτος και οι θεσμοί
του Γενικού και Υπηρεσιακού Γραμματέα
The Staff State and the General and Permanent
Secretary Institutions**

**«Διπλωματική εργασία που εκπονήθηκε
στο Π.Μ.Σ. «Δημόσια Διοίκηση – Δημόσιο Μάνατζμεντ»**

**Ονοματεπώνυμο Φοιτητή: Αριστείδης Δαμουλάκης (ΑΜ: ΔΜ
2008)**

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: Μαρία-Ηλιάνα Πραβίτα

2024

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

Ο κάτωθι υπογεγραμμένος Δαμουλάκης Αριστείδης του Θωμά, με αριθμό μητρώου ΔΜ 2008 φοιτητής του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών Δημόσια Διοίκηση-Δημόσιο Μάνατζμεντ του Τμήματος Διοίκησης Επιχειρήσεων της Σχολής Διοικητικών, Οικονομικών & Κοινωνικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής, δηλώνω ότι:

«Είμαι συγγραφέας αυτής της μεταπτυχιακής εργασίας και ότι κάθε βοήθεια την οποία είχα για την προετοιμασία της, είναι πλήρως αναγνωρισμένη και αναφέρεται στην εργασία. Επίσης, οι όποιες πηγές από τις οποίες έκανα χρήση δεδομένων, ιδεών ή λέξεων, είτε ακριβώς είτε παραφρασμένες, αναφέρονται στο σύνολό τους, με πλήρη αναφορά στους συγγραφείς, τον εκδοτικό οίκο ή το περιοδικό, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο. Επίσης, βεβαιώνω ότι αυτή η εργασία έχει συγγραφεί από μένα αποκλειστικά και αποτελεί προϊόν πνευματικής ιδιοκτησίας τόσο δικής μου, όσο και του Ιδρύματος.

Παράβαση της ανωτέρω ακαδημαϊκής μου ευθύνης αποτελεί ουσιώδη λόγο για την ανάκληση του πτυχίου μου».

Επιθυμώ την απαγόρευση πρόσβασης στο πλήρες κείμενο της εργασίας μου μέχρι και έπειτα από αίτηση μου στη Βιβλιοθήκη και έγκριση του επιβλέποντα καθηγητή.

Ο Δηλών

Στη Γαρυφαλιά

Συντομογραφίες

Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής (Ε.Σ.Κυ.Π.)

Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.)

Νέα Δημοκρατία (Ν.Δ.)

Προεδρία της Κυβέρνησης (Π.τ.Κ.)

Θερμές ευχαριστίες στην κυρία **Μαρία-Ηλιάνα Πραβίτα** για τις εύστοχες παρατηρήσεις της και την εν γένει καθοδήγηση που παρείχε για τη συγγραφή της εν λόγω Διπλωματικής Εργασίας. Η συμβολή της ήταν πολύτιμη και καθοριστική.

Εξχωριστή αναφορά για τη συμβολή τους στη Διπλωματική θα ήθελα να κάνω:

α) στον Πρόεδρο του ΑΣΕΠ, κ. **Αθ. Παπαϊωάννου**,

β) στον Νομικό Σύμβουλο του Υπουργείου Εξωτερικών, κ. **Γ. Πατρίκιο**,

γ) στην Επίκουρη Καθηγήτρια Διοικητικής Επιστήμης στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του ΕΚΠΑ, κα **Μ. Λαμπροπούλου**.

Περιεχόμενα

Περίληψη.....	8
Abstract.....	9
Εισαγωγή.....	10
1 Το ελληνικό διοικητικό σύστημα.....	11
1.1 Ιστορία και κύρια χαρακτηριστικά του.....	11
1.2 Οι πιο πρόσφατες εξελίξεις.....	16
1.3 Η τυπική διάρθρωση των Υπουργείων και ο ρόλος των Γενικών Γραμματέων	19
1.4 Ο κομματισμός ως διαχρονικό πρόβλημα του ελληνικού Δημοσίου.....	21
2 Η έννοια της διακυβέρνησης και η σύνδεση με το επιτελικό κράτος.....	28
2.1 Εννοιολογική προσέγγιση της διακυβέρνησης.....	28
2.2 Ο διαχωρισμός επιτελικών και εκτελεστικών λειτουργιών και η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση.....	30
2.3 Η αποκέντρωση των διοικητικών δομών.....	31
2.4 Το Κέντρο Διακυβέρνησης.....	32
3 Πρωθυπουργοκεντρισμός και Κέντρο Διακυβέρνησης.....	35
3.1 Η ενίσχυση του Πρωθυπουργοκεντρισμού.....	35
3.2 Το Ελληνικό Κέντρο Διακυβέρνησης - Συντονισμός του Κυβερνητικού Έργου	38
3.2.1 Ο Πρωθυπουργός ως κυρίαρχη πολιτική εξουσία.....	38
3.2.2 Ο Συντονισμός του Κυβερνητικού Έργου.....	41
3.3 Συγκριτική Επισκόπηση.....	46

4	Ο Νόμος περί Επιτελικού Κράτους.....	51
4.1	Εισαγωγικές Παρατηρήσεις.....	51
4.2	Ο Νόμος 4622/2019.....	52
4.3	Σημαντικά θέματα.....	57
5	Ο θεσμός του Υπηρεσιακού Γραμματέα και σύγκριση με άλλα ευρωπαϊκά κράτη.	68
6	Κριτική Ανάλυση στο Επιτελικό Κράτος.....	72
6.1	Η έννοια του Επιτελικού Κράτους.....	72
6.2	Οι βασικοί άξονες κριτικής στο Επιτελικό Κράτος.....	74
6.3	Το Επιτελικό Κράτος και ο θεσμός του Υπηρεσιακού Γραμματέα.....	87
6.4	Λοιπές κριτικές/αντίλογος.....	91
7	Συμπεράσματα - Προτάσεις.....	99
	Βιβλιογραφία.....	106

Περίληψη

Σκοπός της συγκεκριμένης Διπλωματικής εργασίας είναι η ανάλυση και αποτίμηση του Ν.4622/2019 που φέρει τον τίτλο «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» κατά τα τέσσερα χρόνια εφαρμογής του. Η Διπλωματική θα εξετάσει τις μεταβολές που επέφερε στην Κυβέρνηση και τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας της το συγκεκριμένο νομοθέτημα. Η Διπλωματική δεν θα εστιάσει στο σύνολο των θεμάτων που σχετίζονται με τον Ν.4622/2019, ενώ δεν θα αναλύσει και το κομμάτι της προβλεψιμότητας του επιτελικού κράτους απέναντι στις κρίσεις που αντιμετώπισε η Κυβέρνηση και η δημόσια διοίκηση, υπό την ευρεία έννοια. Θα επικεντρωθεί σε οργανωτικά ζητήματα που αφορούν την Προεδρία της Κυβέρνησης (ΠτΚ) αλλά και στον νεοπαγή θεσμό του Υπηρεσιακού Γραμματέα. Ξεχωριστό κομμάτι αποτελούν επίσης οι μικρές συνεντεύξεις που μου παραχωρήθηκαν για το ζήτημα. Η πρωτοτυπία της Διπλωματικής έγκειται στο γεγονός ότι αποτελεί τη μοναδική ανάλογη εργασία που ασχολείται αφενός με το οργανωτικό κομμάτι του επιτελικού κράτους (της ΠτΚ) και αφετέρου με τον Υπηρεσιακό Γραμματέα.

Λέξεις κλειδιά: Επιτελικό κράτος, Προεδρία της Κυβέρνησης, Υπηρεσιακός Γραμματέας, Γενικός Γραμματέας.

Abstract

The purpose of this Diplomatic thesis is the analysis of Law 4622/2019 entitled "Staff State: organization, operation and transparency of the Government, the government bodies and the central public administration". This Thesis will examine the changes brought about by the specific legislation to the Government and its way of organization and operation. It will not focus on all the issues related to Law 4622/2019, while it will not analyze the part of the predictability of the staff state in the face of the crises faced by the Government and the public administration. It will focus on organizational issues concerning the Presidency of the Government but also on the newly established institution of the Permanent Secretary. The short interviews granted to me on the issue are also a separate piece. The originality of the Thesis lies in the fact that it is the only similar work that deals on the one hand with the organizational part of the staff state (of the Presidency of the Government) and on the other with the Permanent Secretary.

Keywords: Staff State, Presidency of the Government, Permanent Secretary, Secretary General.

Εισαγωγή

Ο σκοπός αυτής της διπλωματικής εργασίας είναι να αναλύσει κριτικά τον Ν.4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» που ψηφίστηκε την 7^η Αυγούστου 2019 υπό την τότε νεοσυσταθείσα Κυβέρνηση του Κ. Μητσοτάκη. Συγκεκριμένα, η εργασία θα εστιάσει σε ζητήματα που αφορούν τόσο το περιεχόμενο αυτού του νόμου όσο και τη γενικότερη κριτική που έχει ασκηθεί και ασκείται μέχρι τις ημέρες μας, τόσο από πολιτικά πρόσωπα της Αντιπολίτευσης όσο και από μέλη της επιστημονικής κοινότητας.

Το παρόν νομοθέτημα δημιούργησε ή αναμόρφωσε καίριες κυβερνητικές δομές και θεσμούς όπως την Προεδρία της Κυβέρνησης (ΠτΚ), την Εθνική Αρχή Διαφάνειας, τις θέσεις των Γενικών και Υπηρεσιακών Γραμματέων στα Υπουργεία.

Συνολικά η εργασία δομείται σε 7 κεφάλαια. Στο πρώτο κεφάλαιο πραγματοποιείται μια ιστορική επισκόπηση του ελληνικού διοικητικού συστήματος, των προβλημάτων που αντιμετώπισε από την εποχή της σύστασής του το νεοελληνικό κράτος αλλά και του ρόλου του Γενικού Γραμματέα στα Υπουργεία. Στο δεύτερο κεφάλαιο γίνεται προσπάθεια σύνδεσης των εννοιών της «διακυβέρνησης» και του «επιτελικού κράτους». Το τρίτο κεφάλαιο επικεντρώνεται στον Πρωθυπουργοκεντρικό χαρακτήρα που από παράδοση έχει αποκτήσει το ελληνικό διοικητικό σύστημα, αναδεικνύοντας τον ρόλο που διαδραματίζει ο Πρωθυπουργός ως ισχυρό όργανο της πολιτικής εξουσίας, στην διακυβέρνηση της χώρας. Στο τέταρτο κεφάλαιο εξετάζονται τα βασικά σημεία του Ν.4622/2019, ενώ στο πέμπτο κεφάλαιο γίνεται αναφορά στον θεσμό του Υπηρεσιακού Γραμματέα και επιχειρείται η σύγκρισή του με αντίστοιχους θεσμούς σε άλλα κράτη. Το έκτο κεφάλαιο παρουσιάζει την κριτική που έχει ασκηθεί για το επιτελικό κράτος, καθώς και τον αντίλογο της κριτικής αυτής. Τέλος, στο έβδομο κεφάλαιο διατυπώνονται τα κυριότερα συμπεράσματα της εργασίας, συνοδευόμενα από ορισμένες προτάσεις για την πρακτική εφαρμογή των (θεωρητικών) αποτελεσμάτων που προέκυψαν από την παρούσα μελέτη.

1 Το ελληνικό διοικητικό σύστημα

1.1 Ιστορία και κύρια χαρακτηριστικά του

Το ελληνικό διοικητικό σύστημα και συνακόλουθα η δημόσια διοίκηση έλκουν την καταγωγή τους από τη διοικητική παράδοση του Ναπολέοντειου μοντέλου. Το τελευταίο, όπως άλλωστε και η πλειονότητα των διοικητικών μοντέλων, δεν παραπέμπει σε μια σειρά άκαμπτων μονολιθικών αξιών που παραμένουν ακλόνητες και अपαρασάλευτες στο διάβα του χρόνου. Αντίθετα εξελίσσεται και μεταβάλλεται με αργούς βέβαια ρυθμούς. Αυτός ο δυναμικός χαρακτήρας των διοικητικών συστημάτων συνδέεται άμεσα με τις ευρύτερες κοινωνικο-οικονομικές εξελίξεις, την πρόοδο της τεχνολογίας αλλά και ειδικότερα πολιτισμικά χαρακτηριστικά των εθνοτήτων και των κοινωνιών.

Σε κάθε περίπτωση και ανεξάρτητα από τις «βαριάντες» του Ναπολέοντειου μοντέλου που τελικά εφαρμόστηκαν από τα κράτη, ορισμένα βασικά δομικά στοιχεία παρέμειναν ίδια και αποτέλεσαν τον οργανωτικό πυρήνα του μοντέλου. Σε αυτά συγκαταλέγονται η δεσπόμενη θέση του κράτους με έναν έντονα συγκεντρωτικό χαρακτήρα, η έμφαση στο νομικισμό και το φορμαλισμό, η βαρύτητα στην υιοθέτηση και εφαρμογή κανόνων και διαδικασιών, η λογοδοσία αλλά και η τάση για τη δημιουργία ενός εξειδικευμένου σώματος δημόσιων υπαλλήλων καριέρας¹.

Το ελληνικό κράτος που δημιουργήθηκε το 1830 οργανωτικά στηρίχθηκε στην Ναπολέοντεια παράδοση και επιχείρησε να υιοθετήσει και να εφαρμόσει τα βασικά χαρακτηριστικά της. Τα πρώτα οργανωτικά ψήγματα ήταν ήδη έκδηλα στην διάρκεια των επαναστατικών χρόνων, όμως αυτά σχηματοποιήθηκαν, εν μέρει μεταβλήθηκαν και τελικά παγιώθηκαν με την έλευση του Όθωνα και των Βαυαρών. Μάλιστα επί «βαυαροκρατίας» καταγράφηκε η πρώτη έγγραφη αναφορά σε νομοθέτημα του νεοπαγούς κράτους για το θεσμό του Γενικού Γραμματέα: Καταγράφηκε το 1833 με το «Διάταγμα περί του σχηματισμού των Γραμματειών» (ΦΕΚ 13/10-04-1833)².

¹ Guy Peters, B. (2008), The Napoleonic tradition, *International Journal of Public Sector Management*, 21(2), σελ.118-132.

² Σιούφας, Δ. (2012). *Κράτος και κυβερνήσεις της Μεταπολίτευσης 1974-2011*. Βουλή των Ελλήνων, Αθήνα, σελ. 23-25.

Ωστόσο το 1833 η αναφορά στο θεσμό του Γενικού Γραμματέα ήταν τελείως διαφορετική από αυτή που έχει πλέον καθιερωθεί, καθώς παρέπεμπε σε θέση οιονεί Υπουργού. Ειδικότερα, το Διάταγμα ήταν ένα από τα πρώτα νομοθετήματα της Αντιβασιλείας και αναφερόταν στη θέσπιση επτά Γραμματειών οι οποίες -με μια σχετικά διασταλτική ερμηνεία- αποτελούσαν τα σύγχρονα Υπουργεία³. Η επιτυχία αυτής της οργανωτικής δομής καταδεικνύεται από τη μακροημέρευσή της, ήτοι από το γεγονός ότι παρά τις σημαντικές πολιτειακές μεταβολές και τις συχνότατες εναλλαγές κυβερνήσεων στην εξουσία, παρέμεινε ουσιαστικά αναλλοίωτη μέχρι το 1910 και την εμφάνιση του Ελευθερίου Βενιζέλου στην κεντρική πολιτική σκηνή της χώρας⁴.

Ο όρος «Υπουργός» εισήχθη στο Σύνταγμα του 1844, ο δε Νόμος «Περί διοργανισμού των Υπουργείων» (ΦΕΚ 14 Α΄/07-06-1846) καθιέρωσε και νομοθετικά τον «όρο» Υπουργείο. Ταυτόχρονα, προέβλεψε για πρώτη φορά την διοικητική διαίρεση των Υπουργείων σε Τμήματα, ενώ εισήγαγε το θεσμό του Γενικού Γραμματέα, με τα διοικητικά καθήκοντα και τη «μορφή» που είναι περίπου γνώριμη έως σήμερα⁵. Η θέση του Γενικού Γραμματέα δεν ήταν μόνιμη και συνήθως το πρόσωπο που διοριζόταν στο αξίωμα ακολουθούσε την τύχη του προϊσταμένου Υπουργού του. Παρά τις προσπάθειες (κυρίως) του Χαριλάου Τρικούπη για αποκομματικοποίηση της δημόσιας διοίκησης και την κατάληψη των κορυφαίων θέσεων της διοικητικής ιεραρχίας από πρόσωπα που διέθεταν τουλάχιστον κάποιες γνώσεις και εχέγγυα διορισμού, ο κανόνας παρέμεινε अपαράλλαχτος: Η τότε συχνή εναλλαγή κυβερνήσεων προκαλούσε και συμπάρεσυρε μεταβολές θέσεων τόσο στους Υπουργούς, όσο και στους Γενικούς Γραμματείς⁶.

Το επόμενο χρονικό ορόσημο είναι το 1910, έτος όπου ο Ελευθέριος Βενιζέλος σχημάτισε την πρώτη κυβέρνησή του. Η εκσυγχρονιστική ορμή της διέτρεξε το δημόσιο τομέα σε όλα τα επίπεδα και τις εκφάνσεις του, τόσο οργανωτικά όσο και λειτουργικά. Σταδιακά και σε βάθος χρόνου ο αριθμός των Υπουργείων αυξήθηκε: Το 1914 ιδρύθηκε

³ Οι επτά Γραμματείες ήταν οι εξής: Βασιλικού Οίκου και Εξωτερικών, Δικαιοσύνης, Εσωτερικών, Οικονομικών, Εκκλησιαστικών και Δημόσιας Εκπαίδευσης, Στρατιωτικών και Ναυτικών.

⁴ Εξάιρεση στην οργανωτική συνέχεια αποτέλεσε η διαίρεση του Υπουργείου Εκκλησιαστικών και Δημόσιας Εκπαίδευσης σε δυο τμήματα (1862). Ωστόσο ένα χρόνο αργότερα τα δυο χαρτοφυλάκια επανενώθηκαν.

⁵ ΥΠΙΑΙΘ (n.d.) Γενική Γραμματεία Θρησκευμάτων. Ιστορική Ανασκόπηση.

⁶ Πολυχρονοπούλου, Ι. (2017). *Ο θεσμός του Γενικού Γραμματέα στην κεντρική διοίκηση του κράτους*. μεταπτυχιακή Εργασία στο ΕΚΠΑ, σελ. 7-10.

το Υπουργείο Συγκοινωνιών, το 1917 τα Υπουργεία Γεωργίας και Περιθάλψεως, ενώ το 1918 εισήχθη ο θεσμός του Υπουργού Άνευ Χαρτοφυλακίου. Περαιτέρω, τα Υπουργεία ως διοικητικές δομές μετασχηματίζονταν και γιγαντώνονταν τόσο λειτουργικά όσο και οργανωτικά. Συνακόλουθα, ο αριθμός των Γενικών Γραμματέων αύξανε μαζί με την θέσπιση των νέων Υπουργείων και την γενικότερη διεύρυνση του παρεμβατικού και ρυθμιστικού ρόλου της κρατικής μηχανής. Το «αξίωμα» του Γενικού Γραμματέα παρέμεινε μετακλητό και μέχρι το 1931 δεν παρουσιάστηκαν σημαντικές αλλαγές⁷. Το 1931 ο Ελευθέριος Βενιζέλος στην τελευταία κυβέρνησή του προχώρησε στην κατάργηση του «αξιώματος» και στον διαμοιρασμό των αρμοδιοτήτων του στους Γενικούς Διευθυντές των Υπουργείων. Η συγκεκριμένη οργανωτική μεταβολή ήταν σχετικά βραχύβια καθώς το 1936 το δικτατορικό καθεστώς υπό τον Ιωάννη Μεταξά επανάφερε το «αξίωμα» στα Υπουργεία. Ωστόσο, η επαναφορά του Γενικού Γραμματέα συνδυάστηκε με την δημιουργία θέσεων μονίμου Υπηρεσιακού Υφυπουργού σε ορισμένα Υπουργεία⁸. Οι δυο ρόλοι αντιμετώπιστηκαν εξ υπαρχής ως αντικρουόμενοι και στα Υπουργεία που διοριζόταν Γενικός Γραμματέας δεν υπηρετούσε Υπηρεσιακός Υφυπουργός και τανάπαλιν.

Γενικότερα, το «αξίωμα» του Γενικού Γραμματέα απαντήθηκε κατά τη διάρκεια του Μεσοπολέμου, της κατοχής αλλά και μεταπολεμικά σε διάφορα νομοθετήματα τα οποία σχετίζονταν με την οργάνωση των Υπουργείων και των Υπουργικών Συμβουλίων. Ένα από τα σημαντικότερα εξ αυτών ήταν ο Α.Ν.1671/1951 «Περί Υπουργικού Συμβουλίου και Υπουργείων». Μαζί με τις ευάριθμες προσθήκες και τροποποιήσεις του (βασικότερη εκ των οποίων το 1954) αποτέλεσε το κύριο νομοθέτημα που ρύθμιζε μεταπολεμικά και για όλη την περίοδο έως και τα χρόνια της χούντας την οργάνωση και λειτουργία της εκάστοτε Κυβέρνησης. Είναι δε άξια αναφοράς η «μακροζωία» και η «αντοχή» που επέδειξε στο χρόνο είτε αν συγκριθεί με το μέσο όρο παραμονής των κυβερνητικών σχημάτων που τον εφάρμοσαν, είτε με τα κατοπινά αντίστοιχα νομοσχέδια. Σύμφωνα με τον Α.Ν.1671/1951 προβλέπονταν θέσεις Γενικών Γραμματέων για όλα τα Υπουργεία πλην εκείνων στα οποία είχε διορισθεί μόνιμος

⁷ Φλογαΐτης, Σπ. (1987). *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 60-61.

⁸ Πολυχρονοπούλου, Ι. (2017). *Ο θεσμός του Γενικού Γραμματέα στην κεντρική διοίκηση του κράτους*. Μεταπτυχιακή Εργασία στο ΕΚΠΑ, σελ. 11-13.

Υφυπουργός αλλά και του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας⁹. Οι συνεχείς θεσμικές μεταβολές και παλινδρομήσεις στο νομικό πλαίσιο για τα Υπουργεία ήταν αδιάκοπες τόσο την περίοδο της δικτατορίας, όσο και στα χρόνια της μεταπολίτευσης. Άξια αναφοράς είναι επίσης η ενίσχυση του διοικητικού ρόλου του Πρωθυπουργού (μετά την αποκατάσταση της δημοκρατίας) καθώς τέθηκε απευθείας προϊστάμενος σε τέσσερις Γενικές Γραμματείες, πρακτική που λίγα χρόνια μετά εγκαταλείφθηκε καθώς διευρύνθηκαν οι αρμοδιότητες των Υπουργείων Προεδρίας και Συντονισμού¹⁰.

Το 1976 αποφασίστηκε από την Κυβέρνηση του Κωνσταντίνου Καραμανλή η κωδικοποίηση και ο εκσυγχρονισμός της νομοθεσίας και ως εκ τούτου εκδόθηκε ο ν.400/1976 «Περί Υπουργικού Συμβουλίου και Υπουργείων». Ο συγκεκριμένος Νόμος προέβλεπε την ύπαρξη δεκαεννέα Υπουργείων για τα οποία (πλην του Εθνικής Άμυνας) προβλεπόταν η σύσταση μιας θέσης μετακλητού Γενικού Γραμματέα, με βαθμό Α΄ της κατηγορίας Ειδικών Θέσεων. Περαιτέρω, θεσμοθετήθηκαν ανάλογες θέσεις στις Γενικές Γραμματείες Τύπου-Πληροφοριών και Αθλητισμού. Ξεχωριστή περίπτωση αποτέλεσε και το Υπουργείο Εξωτερικών για το οποίο ορίστηκε πως Γενικός Γραμματέας θα διορίζεται αποκλειστικά μόνιμος εν ενεργεία υπάλληλος του διπλωματικού σώματος με το βαθμό του Πρέσβη. Γενικότερα τόσο ο διορισμός όσο και η παύση των Γενικών Γραμματέων πραγματοποιούνταν με Προεδρικό Διάταγμα μετά από πρόταση του Πρωθυπουργού και του εκάστοτε αρμόδιου Υπουργού¹¹.

Το 1981 η έλευση του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία επέφερε κοσμογονία και στο δημόσιο τομέα. Με τον Ν.1232/1982 προκλήθηκε ίσως η σημαντικότερη μεταβολή στην διοικητική διάρθρωση των Υπουργείων. Ειδικότερα, καταργήθηκαν οι οργανωτικές βαθμίδες και οι θέσεις των Γενικών Διευθυντών και των Αναπληρωτών Γενικών Διευθυντών. Από τις αρμοδιότητες των τότε 97 Γενικών Διευθυντών και των 117 Αναπληρωτών (που συνολικά καταργήθηκαν), οι μεν αποφασιστικές μεταβιβάστηκαν στους Γενικούς Γραμματείς, οι δε επιτελικές σε ειδικούς συμβούλους και άλλους συνεργάτες που διορίστηκαν ως μετακλητοί υπάλληλοι¹².

⁹ Φλογαίτης, Σπ. (1987). *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 62-64.

¹⁰ Φλογαίτης, Σπ. (1987). *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 69

¹¹ Κούζελι, Ειρ. (2017). *Η αποπολιτικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης: Από τον Γενικό στο Διοικητικό Γραμματέα*. ΕΣΔΔΑ, σελ. 42-43.

¹² Περιοδικό Νομικό Βήμα, σελ 124.

Η οργανωτική μεταρρύθμιση προκάλεσε, μεταξύ άλλων, ένα διοικητικό χάος το οποίο εν μέρει επιχειρήθηκε να επιλυθεί με τη θέσπιση της θέσεως του Ειδικού Γραμματέα (Ν.1558/1985). Ο Ειδικός Γραμματέας -θέση που με περίπου διαφορετικό ρόλο διατηρείται ακόμη στα Υπουργεία- αποτέλεσε μια ενδιάμεση διοικητική βαθμίδα μεταξύ του Γενικού Γραμματέα και του Διευθυντή. Αποτελούσε μετακλητό υπάλληλο με βαθμό Β΄ της κατηγορίας των Ειδικών Θέσεων και προΐστατο σε ομαδοποιημένες υπηρεσιακές μονάδες που ονομάστηκαν Διοικητικοί Τομείς. Στην πράξη, ήταν προϊστάμενος οριζόμενων υπηρεσιών και προσυπόγραφε όλα τα έγγραφα της ιεραρχίας, ενώ μπορούσε να αποτελεί και διοικητική αρχή υπό την έννοια της μεταβίβασης εξουσίας υπογραφής από την πολιτική ηγεσία του Υπουργείου. Πλέον το «αξίωμα» του Ειδικού Γραμματέα έχει αναβαθμιστεί θεσμικά και οργανωτικά, ενώ παράλληλα έχει αποκτήσει πολιτική χροιά και σημασία σχεδόν ισάξια με εκείνη ενός Γενικού Γραμματέα¹³.

1.2 Οι πιο πρόσφατες εξελίξεις

Το 2016 με τον Νόμο 4369 θεσμοθετήθηκαν το Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών της Διοίκησης αλλά και θέσεις Διοικητικών, Αναπληρωτών Διοικητικών, Τομεακών και Ειδικών Τομεακών Γραμματέων στα Υπουργεία. Οι νέοι Γραμματείς δεν θα διορίζονταν απευθείας από την πολιτική ηγεσία (στη διαδικασία εμπλεκόταν το ΑΣΕΠ) και σταδιακά θα αντικαθιστούσαν τους Γενικούς Γραμματείς στα Υπουργεία. Το δε Μητρώο θα αποτελούσε τη «δεξαμενή» μέσα από την οποία θα προέρχονταν τα πρόσωπα που θα κάλυπταν τις νέες θέσεις¹⁴. Στην πράξη η επιτυχία ή όχι του νομοθετικού εγχειρήματος δεν κρίθηκε ποτέ καθώς με τη νέα διαδικασία διορίστηκε μόνο ένας Τομεακός Γραμματέας.

Η κυβερνητική αλλαγή τον Ιούλιο του 2019 οδήγησε άμεσα στο πάγωμα και τελικά στην κατάργηση του Ν.4369/2016. Ο πρώτος Νόμος που ψήφισε η νέα Κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας (ΝΔ) τον Αύγουστο του 2019 ήταν ο Ν.4622/2019. Όπως αναφέρεται στην σχετική Αιτιολογική Έκθεση, με τον Νόμο «συστηματοποιείται

¹³ Φλογαίτης Σπ., (1987). *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 243-246.

¹⁴ Κούζελι, Ε. (2017). *Η αποπολιτικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης: Από τον Γενικό στο Διοικητικό Γραμματέα*. ΕΣΔΔΑ, σελ. 54-56.

και κωδικοποιείται σε ένα ενιαίο νομοθέτημα το σύνολο των διατάξεων που διέπουν την οργάνωση, την λειτουργία και τη διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης»¹⁵. Περαιτέρω, τονίζεται πως «ο εφαρμοστικός βραχίονας του κυβερνητικού έργου, ήτοι η Δημόσια Διοίκηση, οριοθετείται για πρώτη φορά με αναλυτικό και σαφή τρόπο, τόσο σε επίπεδο δομών όσο και σε επίπεδο αποστολής και γενικών αρχών λειτουργίας. Με τις προωθούμενες αλλαγές διασαφηνίζονται τα όρια του πολιτικού και του διοικητικού επιπέδου με σκοπό την ενδυνάμωση του διοικητικού συστήματος αλλά και τη βελτίωση της επικοινωνίας και της συνεργασίας μεταξύ των δυο επιπέδων της εκτελεστικής εξουσίας»¹⁶.

Ο Ν.4622/2019 εντάσσεται συστηματικά στο ρυθμιστικό πεδίο του Οργανωτικού Διοικητικού Δικαίου και ένας από τους στόχους που επιχείρησε και επιχειρεί να καλύψει είναι η διάκριση μεταξύ πολιτικής και υπηρεσιακής διοίκησης. Για αυτό το λόγο εισήγαγε το θεσμό του Υπηρεσιακού Γραμματέα σε κάθε Υπουργείο (πλην του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας). Ειδικότερα στο άρθρο 36 του Νόμου αναφέρεται πως «σε κάθε Υπουργείο συνιστάται θέση μόνιμου Υπηρεσιακού Γραμματέα με βαθμό 1^ο της κατηγορίας Ειδικών Θέσεων». Επιπλέον ορίζεται πως «οι Υπηρεσιακοί Γραμματείς των Υπουργείων έχουν ως καθήκοντα τη μέριμνα για την ομαλή και αποτελεσματική διοικητική και οικονομική λειτουργία των Υπουργείων, καθώς και για τη σύνταξη του Σχεδίου Δράσης του Υπουργείου και την παρακολούθηση της εφαρμογής του, σε συνεργασία με τους αρμόδιους Γενικούς και Ειδικούς Γραμματείς». Για την εκπλήρωση της αποστολής του, ο Υπηρεσιακός Γραμματέας προΐσταται όλων των οριζόντιων υποστηρικτικών υπηρεσιών του Υπουργείου¹⁷.

Πέρα από το νέο θεσμό του Υπηρεσιακού Γραμματέα, διατηρήθηκαν τα αξιώματα των Γενικών και Ειδικών Γραμματέων στα Υπουργεία ή στις Αυτοτελείς Γενικές Γραμματείες που υπάγονται απευθείας στον Πρωθυπουργό ή σε άλλα όργανα.

Τα βασικά σημεία του Ν.4622/2019 φαίνεται να ευθυγραμμίζονται με τις προτάσεις και συστάσεις που έχουν απευθύνει διεθνείς και εγχώριοι ανεξάρτητοι φορείς,

¹⁵ Βουλή των Ελλήνων (2019). Αιτιολογική Έκθεση Ν.4622/2019, σελ. 1.

¹⁶ Βουλή των Ελλήνων (2019). Αιτιολογική Έκθεση Ν.4622/2019, σελ. 6.

¹⁷ Ν.4622/2019, άρθρο 36.

εμπειρογνώμονες και κυρίως ο Οργανισμός για την Οικονομική Συνεργασία και Ανάπτυξη (ΟΟΣΑ) με τις εκθέσεις που έχει δημοσιεύει κατά καιρούς για την Ελλάδα. Για παράδειγμα, οι συστάσεις για την ενίσχυση του ενδοϋπουργικού συντονισμού σε υπηρεσιακό επίπεδο επιχειρείται να καλυφθούν με τις νέες αρμοδιότητες που αναλαμβάνει ο Υπηρεσιακός Γραμματέας στα Υπουργεία, ενώ την ανάγκη για την συγκρότηση «Κέντρου Διακυβέρνησης» καλύπτει η ίδρυση της Προεδρίας της Κυβέρνησης¹⁸. Πιο συγκεκριμένα, στο άρθρο 21 του Νόμου προβλέπεται ότι «συνιστάται αυτοτελής, επιτελική, δημόσια υπηρεσία με την ονομασία Προεδρία της Κυβέρνησης, η οποία υπάγεται στον Πρωθυπουργό. Η ΠτΚ αποτελείται από τις ακόλουθες Γενικές Γραμματείες οι οποίες συστήνονται με τον παρόντα νόμο σε αυτήν: (α) τη Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού, (β) τη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, (γ) τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτικών, (δ) τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών, (ε) την Ειδική Γραμματεία Ο.Π.Σ. Παρακολούθησης και Αξιολόγησης του Κυβερνητικού Έργου και (στ) τη Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης»¹⁹. Για την ΠτΚ η ακριβέστερη διατύπωση είναι ότι αναδιαρθρώνεται δραστικά και αποκτά οργανισμό αφού οι διάσπαρτες Γενικές Γραμματείες προϋπήρχαν.

Σε ό,τι αφορά τις θέσεις των Υπηρεσιακών Γραμματέων στα Υπουργεία, η κάλυψή τους ξεκίνησε ήδη από το καλοκαίρι του 2019 και μέχρι τα μέσα του 2020 είχαν επιλεγεί Υπηρεσιακοί Γραμματείς στα περισσότερα Υπουργεία (πλέον σε όλα τα Υπουργεία υπηρετούν Υπηρεσιακοί Γραμματείς, στο τελευταίο που επιλέχθηκε ήταν το Υπουργείο Παιδείας). Άρα η εφαρμογή του θεσμού, σε αντίθεση με τις περιπτώσεις των Διοικητικών ή Τομεακών Γραμματέων, δεν έμεινε στα χαρτιά αλλά εφαρμόστηκε κανονικά.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η Κυβέρνηση της ΝΔ προχώρησε το Μάρτιο του 2022 σε έναν ανασχηματισμό Γενικών Γραμματέων ο οποίος επηρέασε και την Προεδρία της Κυβέρνησης. Ειδικότερα, όπως αναφέρεται στο Π.Δ.19/2022 (ΦΕΚ 54 Α΄/14-03-2022)

¹⁸ Παπατόλιας, Α. (2021). *Θεωρία και Πράξη του Επιτελικού Κράτους: Θεωρητικό Θεμέλιο, Νομοθετική Κατοχύρωση, Διοικητική Πρακτική*. Εκδόσεις Σάκκουλα., σελ. 108.

¹⁹ Ν.4622/2019 και Π.Δ.98/2020.

«η Προεδρία αποτελείται από τις ακόλουθες Γραμματείες: (α) τη Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού, (β) τη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, (γ) τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού, (δ) τη Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης και (ε) την Ειδική Γραμματεία Μακροπρόθεσμου Σχεδιασμού».

Πιο συγκεκριμένα, η Ειδική Γραμματεία Ο.Π.Σ. Παρακολούθησης και Αξιολόγησης Κυβερνητικού Έργου καταργήθηκε και απορροφήθηκε από την Γενική Γραμματεία Συντονισμού. Παράλληλα συστάθηκε η Ειδική Γραμματεία Μακροπρόθεσμου Σχεδιασμού. Αποστολή της νέας Ειδικής Γραμματείας αποτελεί «η εφαρμογή μεθόδων προοπτικής διερεύνησης (foresight) με αντικείμενο τον εντοπισμό ενδεχόμενων μελλοντικών προκλήσεων, κινδύνων ή ευκαιριών για τη χώρα, η υποστήριξη του μακροπρόθεσμου σχεδιασμού της Κυβέρνησης με σκοπό την εξασφάλιση της ανθεκτικότητας και της στρατηγικής αυτονομίας της χώρας και την ανάδειξη των κατάλληλων για τους στόχους αυτούς δημοσίων πολιτικών, καθώς και η υποστήριξη της ενεργού συμμετοχής της κοινωνίας στη συνδιαμόρφωση των μελλοντικών εξελίξεων»²⁰.

Στην πράξη το foresight επιχειρεί μια συγκροτημένη προσπάθεια για την συστηματική και δομημένη διερεύνηση των μελλοντικών τάσεων με σκοπό την πρόβλεψη των μελλοντικών εξελίξεων σε μια σειρά κρίσιμων θεμάτων (γεωπολιτική, κλιματική κρίση, τεχνολογικές εξελίξεις, τεχνητή νοημοσύνη, εκπαίδευση). Το foresight σχετίζεται άρρηκτα με τον μακροπρόθεσμο σχεδιασμό, στη χάραξη πολιτικών και στη διερεύνηση ύπαρξης εναλλακτικών πολιτικών²¹.

1.3 Η τυπική διάρθρωση των Υπουργείων και ο ρόλος των Γενικών Γραμματέων

Σε κάθε Υπουργείο αντιστοιχεί ένα πεδίο αρμοδιοτήτων το οποίο στις περισσότερες περιπτώσεις ακολουθεί την λειτουργική εξειδίκευση (μια εξαίρεση είναι το Υπουργείο Μακεδονίας-Θράκης, όταν αυτό υφίσταται). Σε ό,τι αφορά την οργανωτική δομή τα

²⁰ Π.Δ.19/2022.

²¹ Μαστρογεωργίου, Γ. (2022). Το μέλλον δεν έχει γραμμική εξέλιξη. [Online]. Ανακτήθηκε 4 Απριλίου από: <https://www.fortunegreece.com/interview/giannis-mastrogeorgiou-to-mellon-den-echi-grammiki-exelixi/>

Υπουργεία ακολουθούν τον δενδροειδή τύπο που παραπέμπει στο βεμπεριανό μοντέλο διοίκησης. Πιο συγκεκριμένα στην κορυφή της οιονεί διοικητικής πυραμίδας τίθεται (συνήθως) ένα αιρετό πολιτικό πρόσωπο που κατέχει την ιδιότητα του Υπουργού το οποίο πλαισιώνεται από πρόσωπα που επίσης έχουν διορισθεί από τον Πρωθυπουργό ως Αναπληρωτές Υπουργοί ή/και Υφυπουργοί. Ακολουθούν στην πυραμίδα οι Γενικοί και οι Ειδικοί Γραμματείς²² οι οποίοι είναι υπεύθυνοι για μια ενότητα Γενικών Διευθύνσεων. Διαχρονικά τόσο οι Γενικοί όσο και οι Ειδικοί Γραμματείς αποτέλεσαν πολιτικά πρόσωπα με την ευρεία έννοια, πολιτευτές που δεν εξελέγησαν βουλευτές, ένας είδος «γεφυροποιού» μεταξύ της πολιτικής ηγεσίας και του κλασικού σώματος των δημόσιων υπαλλήλων. Αναλαμβάναν και αναλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, τη σύνδεση μεταξύ του κυβερνητικού-πολιτικού τμήματος του Υπουργείου και της υπόλοιπης διοικητικής δομής. Τα συγκεκριμένα μετακλητά πρόσωπα προΐστανται όλων των υπηρεσιών²³, έχουν ρόλο στρατηγικό, επιχειρησιακό αλλά και συντονιστικό, μεριμνούν για την εφαρμογή των κυβερνητικών πολιτικών και αποφάσεων, προσυπογράφουν έγγραφα ή, εναλλακτικά, μπορεί να αποτελούν και τους τελικούς υπογράφοντες. Τα δε καθήκοντά τους ορίζονται από τον εκάστοτε οργανισμό του Υπουργείου ή της Γενικής Γραμματείας²⁴. Οι Γενικοί και Ειδικοί Γραμματείς συνήθως είναι πρόσωπα εμπιστοσύνης τόσο του Πρωθυπουργού όσο και του Υπουργού. Ανάλογα με την επαγγελματική και κομματική πορεία τους, την προσωπικότητά τους αλλά και των ειδικότερων σχέσεων που μπορεί να έχουν με την πολιτική ηγεσία δύναται να συμβάλλουν ουσιαστικά στις σχεδιαζόμενες πολιτικές και την εφαρμογή τους ή, εναλλακτικά, να μείνουν στο παρασκήνιο με καθαρά διαδικαστικό ρόλο²⁵.

Τα πρόσωπα που καταλαμβάνουν το αξίωμα των Γενικών, των Ειδικών αλλά και των Υπηρεσιακών Γραμματέων οφείλουν να εκπληρώσουν έναν διπλό καθήκον: Να αποτελέσουν έναν πολύτιμο συνεργάτη και «βοηθό» της πολιτικής ηγεσίας που θα την

²² Παραλείπεται εσκεμμένα υπόμνηση στο θεσμό του Υπηρεσιακού Γραμματέα για τον οποίο γίνεται εκτενέστερη αναφορά πιο κάτω.

²³ Εξαιρούνται τα Αυτοτελή Γραφεία που συνήθως υπάγονται απευθείας στην πολιτική ηγεσία, όπως π.χ. τα γραφεία τύπου και ενημέρωσης.

²⁴ Χριστοφιλοπούλου, Π. (2021). *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*. Εκδόσεις ΕΑΠ. σελ 182-184.

²⁵ Δραμαλιώτη, Ε. (2017). Ο θεσμός του Γενικού Γραμματέα. [Online]. Ανακτήθηκε 4 Μαρτίου από: <https://100plus.gr/arthrografia/thesmos-genikou-grammatea-evi-dramalioti/>

συνδράμει ουσιαστικά στην εκπλήρωση των σχεδιαζόμενων στόχων αλλά και να καταστούν ο διοικητικός σύνδεσμος με τη δημόσια διοίκηση και εν γένει το *corpus* των δημόσιων υπαλλήλων²⁶.

Τόσο οι Γενικοί όσο και οι Ειδικόι Γραμματείς τυπικά δεν αποτελούν μέρος της Κυβέρνησης, δεν συμμετέχουν στις συνεδριάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου, ούτε σε άλλα συλλογικά κυβερνητικά όργανα (π.χ. ΚΥΣΕΑ). Ωστόσο σε αρκετές περιπτώσεις συμβάλλουν στη χάραξη πολιτικής και σχεδόν πάντοτε διατηρούν έναν μεικτό πολιτικό/διοικητικό ρόλο. Προς επίρρωση του επιχειρήματος για την διττή τους φύση πρέπει να τονισθεί ότι ο Ν.4622/2019 θεσμοθέτησε τη θέση του Υπηρεσιακού Γραμματέα, διατήρησε όμως και το θεσμό των Γενικών Γραμματέων, αναδεικνύοντας εμμέσως τον διακριτό, πολιτικό ρόλο των τελευταίων²⁷.

Αξίζει ακόμη να σημειωθεί η ραγδαία αύξηση του αριθμού των Γενικών Γραμματέων στη μεταπολίτευση. Στα πρώτα χρόνια μετά την αποκατάσταση της δημοκρατίας αντιστοιχούσε περίπου ένας Γενικός Γραμματέας σε κάθε Υπουργείο (στα τέλη του 1974 υπήρχαν 21 Γενικοί). Ωστόσο τις τελευταίες δεκαετίες και κυρίως μετά το 2010 η αναλογία αυτή έχει ανατραπεί δραστικά υπέρ των Γενικών και Ειδικών Γραμματέων. Για παράδειγμα το Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων διαθέτει πέντε Γενικές και δύο Ειδικές Γραμματείες. Το δε Υπουργείο Οικονομικών διαθέτει τρεις Γενικές και μια Ειδική Γραμματεία. Η συγκεκριμένη τάση μπορεί να αποδοθεί στον πολλαπλασιασμό των αρμοδιοτήτων κάθε Υπουργείου, στις συγχωνεύσεις φορέων αλλά και στην πολιτική πίεση να αξιοποιηθούν πρόσωπα σε σχετικά προβεβλημένες θέσεις ευθύνης²⁸.

1.4 Ο κομματισμός ως διαχρονικό πρόβλημα του ελληνικού Δημοσίου

Τα προβλήματα που ταλανίζουν την δημόσια διοίκηση και γενικότερα το δημόσιο τομέα προφανώς δεν είναι καινοφανή, αντίθετα προϋπήρχαν και παρουσιάστηκαν σχεδόν ταυτόχρονα με την ίδρυση του ελληνικού κράτους. Στην Ελλάδα οι βασικές αρχές της

²⁶ Χριστοφιλοπούλου, Π. (2021). *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*. Εκδόσεις ΕΑΠ, σελ 190-191.

²⁷ Παπαϊωάννου, Α. (2021). *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*. Εκδόσεις ΕΑΠ, σελ. 162.

²⁸ Παπαϊωάννου, Α. (2021). *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*. Εκδόσεις ΕΑΠ, σελ. 162-163

οργανωτικής δομής του Ναπολεόντειου μοντέλου «διανθίστηκαν» και αναμίχθηκαν με ισχυρές δόσεις από τις προϋπάρχουσες οργανωτικές αγκυλώσεις και την κουλτούρα συμπεριφοράς του πληθυσμού ενός αγροτικού, προ-νεωτερικού κρατικού μορφώματος (το 1830). Σταδιακά σχηματοποιήθηκε μια ελληνική εκδοχή του Ναπολεόντειου διοικητικού μοντέλου με κυρίως δυο στοιχεία εξαρχής έντονα: Πρώτον τη συνύπαρξη τυπικών αλλά και άτυπων μορφών συναλλαγής και επικοινωνίας μεταξύ δημόσιων υπαλλήλων-πολιτών αλλά και μεταξύ Κυβέρνησης-δημόσιων υπαλλήλων και δεύτερον την ισχυρή επιρροή των κομμάτων (με διάφορες μορφές) στον πολιτικό βίο η οποία προκάλεσε έντονα φαινόμενα πολιτικής πατρωνίας και κομματισμού διαχρονικά²⁹. Οι δεσμοί πατρωνίας και γενικότερα οι άτυπες, παράλληλες δομές της διοίκησης προφανώς δεν αποτελούσαν ελληνική πρωτοτυπία, υπήρχαν και στα δυτικοευρωπαϊκά κράτη. Ωστόσο στην Ελλάδα η ένταση και η ευρύτητα του φαινομένου προσέλαβε τεράστιες διαστάσεις, ενώ ταυτόχρονα παρουσίαζε έναν ιδιότυπο «πλουραλισμό» που δεν περιοριζόταν στα κόμματα: Σχολικοί ή πανεπιστημιακοί δεσμοί και δίκτυα κοινής καταγωγής, για παράδειγμα, μπορούσαν να αποτελούσαν έναν ισχυρό συνδετικό ιστό για την πρόσβαση σε θέσεις του Δημοσίου ή την εξυπηρέτηση άλλων παρόμοιων «αιτημάτων». Τα κομματικά διαπιστευτήρια σε κάθε περίπτωση παρέμειναν το ισχυρότερο εχέγγυο για τον διορισμό στο Δημόσιο ωστόσο «πλαισιώνονταν» και από άλλα χαρακτηριστικά. Συνολικά, οι βάσεις του πελατειακού συστήματος στην εγχώρια δημόσια διοίκηση ήταν κυρίως -αλλά όχι αποκλειστικά- κομματικής προέλευσης και όχι εθνικής, κοινωνικής ή θρησκευτικής. Αυτό αφορά τόσο τους χαμηλόβαθμους δημόσιους υπαλλήλους, όσο και την ανώτερη δημοσιοϋπαλληλία αλλά και τους Γενικούς Γραμματείς³⁰.

Στην Ελλάδα ο λεγκαλισμός και ο φορμαλισμός συνυπήρχαν και συνυπάρχουν ταυτόχρονα με την παρουσία άτυπων και «ευέλικτων» πρακτικών στο Δημόσιο. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η μερική απουσία κωδικοποίησης της νομοθεσίας η οποία οδηγεί σε πεδία νομικής αβεβαιότητας, ενισχύοντας παράλληλα την αδιαφάνεια. Ωσαύτως, η γενικότερη έλλειψη οργάνων και διαδικασιών ελέγχου των προωθούμενων

²⁹ Σπανού, Κ. (2018). *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη Διάρκεια της Κρίσης: Επισκόπηση, Περιγραφή, Αποτίμηση*. Παρατηρητήριο Ελληνικής & Ευρωπαϊκής Οικονομίας, ΕΛΙΑΜΕΠ, σελ. 152.

³⁰ Σωτηρόπουλος, Δ. (2001). *Η κορυφή του πελατειακού κράτους*. Εκδόσεις Ποταμός, σελ. 24.

πολιτικών αλλά και η αδυναμία εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων, οι οποίες πολλές φορές μένουν στα χαρτιά, ενισχύουν φαινόμενα κομματοκρατίας, αυξάνοντας παράλληλα τη δυσπιστία των πολιτών έναντι του Δημοσίου³¹.

Περαιτέρω, τα πελατειακά δίκτυα που συγκροτήθηκαν αρχικά από τοπικά ισχυρούς κομματάρχες (τον 19^ο αιώνα) και αργότερα από τα κόμματα αποτέλεσαν τροχοπέδη για την ανάπτυξη ενός σώματος δημόσιων υπαλλήλων με υψηλά προσόντα και επαγγελματισμό, κατά το βεμπεριανό πρότυπο. Αντίθετα, ο κομματισμός που διέτρεχε όλες τις «τάξεις» των δημόσιων υπαλλήλων οδήγησε στη δημιουργία ενός σώματος που, σε γενικές γραμμές, χαρακτηριζόταν (και εν μέρει ακόμη χαρακτηρίζεται) από χαμηλή αποτελεσματικότητα, περιορισμένη αποδοτικότητα και εξειδικευμένη γνώση, μειωμένη αξιοπιστία και τελικά χαμηλό status³². Θεωρητικά και ιδεατά η διοικητική σφαίρα χαρακτηρίζεται από τεχνική γνώση, αξιοκρατία, συνέχεια και συνέπεια. Κυρίως όμως πρέπει να διακρίνεται από πολιτική ουδετερότητα. Η ελληνική περίπτωση δείχνει με σαφήνεια την απουσία των ανωτέρω χαρακτηριστικών και γενικότερα τον στρεβλό τρόπο με τον οποίο εξελίχθηκαν οι σχέσεις πολιτικής εξουσίας και διοίκησης³³.

Περίεργως, όταν ιδρύθηκε το ελληνικό κράτος η απροθυμία των Ελλήνων να σταδιοδρομήσουν στο Δημόσιο ήταν χαρακτηριστική (πλην στρατού και ναυτικού). Αρχικά, ένα μεγάλο ποσοστό ατόμων που προσλήφθηκαν στο Δημόσιο ήταν επτανήσιοι, παρόλο που τα Επτάνησα βρίσκονταν τότε υπό αγγλική κυριαρχία. Για αυτό το λόγο ο Ιωάννης Καποδίστριας κατηγορήθηκε ότι ευνοεί ημετέρους (εξαιτίας της κερκυραϊκής καταγωγής του) ωστόσο η πραγματική αιτία ήταν πως ένα μεγάλο ποσοστό των επτανήσιων ήταν εγγράμματοι εν αντιθέσει με τους Πελοποννήσιους ή τους κατοίκους της Στερεάς Ελλάδας³⁴. Αξίζει να σημειωθεί πως η μόνη δημόσια υπηρεσία που φαίνεται να οργανώθηκε εξαρχής ορθά και με κάποια ψήγματα επαγγελματισμού ήταν η τηλεγραφική υπηρεσία. Τούτο συνέβη για δυο λόγους: Επειδή η πρόσληψη στη

³¹ Σπανού, Κ. (2018). *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη Διάρκεια της Κρίσης: Επισκόπηση, Περιγραφή, Αποτίμηση*. Παρατηρητήριο Ελληνικής & Ευρωπαϊκής Οικονομίας, ΕΛΙΑΜΕΠ, σελ. 153.

³² Σπανού, Κ. (2018). *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη Διάρκεια της Κρίσης: Επισκόπηση, Περιγραφή, Αποτίμηση*. Παρατηρητήριο Ελληνικής & Ευρωπαϊκής Οικονομίας, ΕΛΙΑΜΕΠ, σελ. 162.

³³ Λαμπροπούλου, 152.

³⁴ Φλογαίτης, Σπ. (1987). *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 209.

συγκεκριμένη υπηρεσία απαιτούσε κάποιες ελάχιστες τεχνικές γνώσεις αλλά κυρίως διότι οι ξένες δυνάμεις της εποχής επέδειξαν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τη συγκεκριμένη υπηρεσία³⁵.

Ωστόσο η σχέση των Ελλήνων πολιτών με το Δημόσιο γρήγορα άλλαξε εξαιτίας παραγόντων που σχετίζονταν κυρίως με οικονομικά και κοινωνικά κριτήρια. Οι κοτζαμπάσηδες επί τουρκοκρατίας γρήγορα προσαρμόστηκαν στα νέα πολιτικά δεδομένα και αποτέλεσαν τους κομματάρχες του 19^{ου} αιώνα οι οποίοι προσπαθούσαν να διορίσουν τους ψηφοφόρους τους. Καθόλη τη διάρκεια του 19^{ου} αιώνα η Πολιτεία με διάφορα νομοθετήματα επιχείρησε να ρυθμίσει με ενιαίο και σχετικά δίκαιο τρόπο τα ζητήματα που αφορούσαν τους δημόσιους υπαλλήλους (προσόντα, κριτήρια πρόσληψης, απολύσεις κλπ.), ωστόσο όλες οι μεταρρυθμίσεις έμεναν στα χαρτιά. Είναι χαρακτηριστικό ότι η πρώτη προσπάθεια χρονολογείται το 1869 επί κυβερνήσεως Ζαΐμη³⁶.

Η κομματικοποίηση δεν περιοριζόταν στους χαμηλόβαθμους δημόσιους υπαλλήλους αλλά εκτεινόταν σε όλο το σώμα, συμπεριλαμβανομένων των Γενικών Διευθυντών και των Γενικών Γραμματέων. Στην πράξη το φαινόμενο της κομματικοποίησης του Δημοσίου αποτέλεσε διαχρονικά, περισσότερο ή λιγότερο, μια κοινή πρακτική για τις όλες τις κυβερνήσεις οι οποίες αντιμετώπιζαν το κράτος ως λάφυρο εκλογών. Παρά τις όποιες σημαντικές μεταρρυθμίσεις που εφαρμόστηκαν διαχρονικά με γνώμονα την αξιοκρατία και τη δικαιοσύνη (π.χ. ΑΣΕΠ) η κομματική διείσδυση αφορούσε όλες τις όψεις της δημόσιας διοίκησης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η πρόωρη λήξη της θητείας των Υπηρεσιακών Συμβουλίων όταν αλλάζει η Κυβέρνηση³⁷. Τα μεταρρυθμιστικά εγχειρήματα που έλαβαν χώρα στην Ελλάδα μετά το 2010 επιχείρησαν να θέσουν φραγμούς στην περαιτέρω κομματικοποίηση των δημόσιων υπαλλήλων, ειδικά στις αποκαλούμενες θέσεις ευθύνης. Ωστόσο και παρά τις «νουθεσίες» ή/και τις πιέσεις των δανειστών, η όποια μεταρρυθμιστική ορμή εξαντλήθηκε οργανωτικά μέχρι και το επίπεδο των Γενικών Διευθυντών και δεν συμπεριέλαβε τους Γενικούς Γραμματείς. Κατά καιρούς

³⁵ Φλογαίτης, Σπ. (1987). *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 210.

³⁶ Φλογαίτης, Σπ. (1987). *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 212.

³⁷ Πραβίτα Μ.-Η. (2021). *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*. Εκδόσεις ΕΑΠ, σελ. 88.

διατυπώθηκαν προτάσεις για καθιέρωση μονίμων (επί θητεία) Γενικών Γραμματέων σε Υπουργεία ωστόσο έμειναν στο επίπεδο των προθέσεων. Εξαιρέσεις στον παραπάνω κανόνα υπήρξαν, αλλά ήταν λίγες, αποσπασματικές και δεν επεκτάθηκαν. Χαρακτηριστικότερες ήταν η πρόταση για υποβολή υποψηφιοτήτων για τις θέσεις Γενικών Γραμματέων μέσω ηλεκτρονικής πλατφόρμας (opengon.gr) αλλά και η θέσπιση πενταετούς θητείας για τη θέση του Γ.Γ. Δημοσίων Εσόδων³⁸ (υπηρεσία που αργότερα εξελίχθηκε σε ανεξάρτητη αρχή, την ΑΑΔΕ).

Σε αυτό το σημείο πρέπει να υπομνησθεί πως η διακριτική ευχέρεια της εκάστοτε Κυβέρνησης να διορίζει επιτελικά στελέχη είναι υπαρκτή και δεδομένη σε πάρα πολλά άλλα κράτη. Ωστόσο η κομματικοποίηση των δημόσιων υπαλλήλων της υπερχρεωμένης Ελλάδας βρέθηκε εξαρχής στο στόχαστρο δανειστών και διεθνών οργανισμών (π.χ. ΟΟΣΑ). Μάλιστα στο 3^ο Μνημόνιο (Ν.4336/2015) το ζήτημα της αποκομματικοποίησης των επιτελικών στελεχών εξειδικεύτηκε και προσέλαβε μεγαλύτερη έκταση και βαρύτητα. Οι κατευθύνσεις ήταν πολύ συγκεκριμένες και περιλάμβαναν μεταξύ άλλων, μεταβολή του καθεστώτος των Γενικών Γραμματέων στην κατεύθυνση της αποπολιτικοποίησής τους και της βελτίωσης της θεσμικής μνήμης³⁹.

Ωστόσο, η γνώριμη για τα ελληνικά δεδομένα τάση φορμαλισμού χωρίς όμως ουσιαστικό αντίκρισμα φαίνεται να εφαρμόστηκε και στην περίπτωση της διαδικασίας επιλογής Διοικητικών και Τομεακών Γραμματέων. Πιο συγκεκριμένα 69 προκηρύξεις για τις εν λόγω θέσεις κρίθηκε ότι έπρεπε να αξιολογηθούν και να επαναπροκηρυχθούν, καθώς για αρκετές από αυτές δεν υπήρχαν ενιαία κριτήρια επιλογής και εμμέσως τέθηκε θέμα «φωτογραφικών» προκηρύξεων. Όπως υποστήριξε η Υπηρεσιακή Υπουργός Εσωτερικών Καλλιόπη Σπανού, ενδεχομένως θα ήταν συνολικά προτιμότερη η αποδοχή εν τέλει και επί της αρχής ότι επιτελικές θέσεις (όπως εκείνη του Γενικού Γραμματέα), οι οποίες είναι στις παρυφές διοίκησης-πολιτικής θα πρέπει επισήμως να ανάγονται στη διακριτική ευχέρεια της πολιτικής, με τήρηση κάποιων ελάχιστων προϋποθέσεων⁴⁰. Άλλωστε, η στόχευση της κομματικοποίησης μπορεί να επιτρέπει παραμετρικές

³⁸ Πραβίτα Μ.-Η. (2021). *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*. Εκδόσεις ΕΑΠ, σελ. 89.

³⁹ Σπανού, Κ. (2018). *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης*. Παρατηρητήριο Ελληνικής & Ευρωπαϊκής Οικονομίας, ΕΛΙΑΜΕΠ, σελ. 256-258.

⁴⁰ Σπανού, Κ. (2018). *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης*. Παρατηρητήριο Ελληνικής & Ευρωπαϊκής Οικονομίας, ΕΛΙΑΜΕΠ, σελ. 264-265.

μεταβολές στην διαδικασία επιλογής στελεχών σε υψηλόβαθμες θέσεις. Η φαινομενικά αμερόληπτη αλλαγή κανόνων και κριτηρίων ενδεχομένως να αποκρύπτει μεροληψία ομάδων ατόμων ή μεμονωμένων περιπτώσεων. Σε κάθε περίπτωση, η μεταβολή του τρόπου επιλογής στελεχών σε θέσεις ευθύνης στο Δημόσιο βρίσκεται μονίμως ψηλά στην ατζέντα των κυβερνήσεων. Επιπλέον, ένα ακόμη αρνητικό σημείο είναι πως η εντονότερη κομματικοποίηση στις υψηλόβαθμες θέσεις σε συνδυασμό με τον πολιτικό συγκεντρωτισμό (Υπουργοί, Υφυπουργοί, Γενικοί Γραμματείς) δεν επέτρεψαν τη δημιουργία και ανάπτυξη μιας διοικητικής ελίτ από ανώτατους δημόσιους υπαλλήλους. Στην πράξη, αυτό συνεπάγεται ότι θέμα κομματικοποίησης δεν τίθεται μόνο για τους Γενικούς Γραμματείς αλλά και για τους Γενικούς Διευθυντές, ενδεχομένως και για τους Διευθυντές⁴¹. Πάντως, όπως επισημαίνει ο Δημήτρης Σωτηρόπουλος, το φαινόμενο της κομματικοποίησης είναι σαφώς εντονότερο στα στελέχη που βρίσκονται εγγύτερα στον Υπουργό (μετακλητοί, Γενικοί Γραμματείς, Γενικοί Διευθυντές), παρά στους υπόλοιπους υπαλλήλους⁴².

Το ζήτημα της αποπολιτικοποίησης της διοίκησης και του επιτελικού ρόλου του κράτους ήταν σταθερά στην ατζέντα των δημόσιων πολιτικών την περίοδο της οικονομικής κρίσης (2010-18). Ωστόσο, με εξαίρεση τις δομές και τους θεσμούς που σχετίζονταν με τη δημοσιονομική διαχείριση οι μεταβολές που τέθηκαν σε εφαρμογή δεν «αποδόμησαν» τα αρνητικά χαρακτηριστικά του Δημοσίου, ιδιαίτερα το κομμάτι της κομματοκρατίας και της εξάρτησης από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία. Παρά το γεγονός ότι σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες οι μεταρρυθμίσεις κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης είχαν μεγαλύτερη επιτυχία, στην Ελλάδα, το τέλος των Μνημονίων βρήκε τη δημόσια διοίκηση με μειωμένους πόρους και προσωπικό, νέα εργαλεία πολιτικής, αλλά χωρίς ανεπτυγμένη ικανότητα προγραμματισμού και αξιολόγησης⁴³.

Στην Ελλάδα τα κομματικά δίκτυα συνεχίζουν να αφήνουν έντονο αποτύπωμα στον δημόσιο τομέα ακόμα και για τα νοτιοευρωπαϊκά μέτρα και σταθμά. Η κομματικοποίηση φαίνεται να απαντάται συχνότερα πλέον στο κομμάτι που αφορά τις

⁴¹ Σπανού, Κ. (2018). *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης*. Παρατηρητήριο Ελληνικής & Ευρωπαϊκής Οικονομίας, ΕΛΙΑΜΕΠ, σελ. 232-236.

⁴² Σωτηρόπουλος, Δ. (2001). *Η κορυφή του πελατειακού κράτους*. Εκδόσεις Ποταμός, σελ. 39.

⁴³ Χριστοφιλοπούλου, Π. (2021). Το Επιτελικό Κράτος και η Αποπολιτικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα: Η Περίπτωση του Ν.4622/19. *Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης*, τ. 1, σελ. 142-143.

προσλήψεις έκτακτων (μετακλητών) στελεχών αλλά και στην εσωτερική λειτουργία των υπηρεσιών (μετακινήσεις, αποσπάσεις υπαλλήλων, κλπ.). Προφανώς δεν εξαντλείται στα ιεραρχικά κατώτερα στρώματα, αντίθετα, διατρέχει ολόκληρο το σώμα των δημόσιων υπαλλήλων μέχρι και τον Γενικό Γραμματέα (ο Υπηρεσιακός Γραμματέας αποτελεί έναν νέο θεσμό και εν προκειμένω φαίνεται να εξαιρείται της κριτικής). Οι αρμοδιότητες και τα καθήκοντα των Γενικών Γραμματέων έχουν δε ιδιαίτερη σημασία καθώς -μαζί με τις «στρατιές» των μετακλητών- επωμίζονται το ρόλο επιτελικών ελίτ, δεδομένου ότι το ελληνικό Δημόσιο στερείται σε μεγάλο βαθμό ένα τέτοιο σώμα δημόσιων υπαλλήλων⁴⁴. Προς επίρρωση του επιχειρήματος για την απουσία μιας ελίτ δημόσιων υπαλλήλων αξίζει να τονισθεί ότι το σώμα των δημόσιων υπαλλήλων δεν φαίνεται να χαίρει ιδιαίτερου κύρους στην ελληνική κοινωνία (εξ αίρεση αποτελεί το διπλωματικό σώμα)⁴⁵.

⁴⁴ Σωτηρόπουλος, Δ. (2021). *Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή μετά τον κορωνοϊό*. Διανέοσις, σελ. 6-8.

⁴⁵ Σωτηρόπουλος, Δ. (2021). *Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή μετά τον κορωνοϊό*. Διανέοσις, σελ. 53.

2 Η έννοια της διακυβέρνησης και η σύνδεση με το επιτελικό κράτος

2.1 Εννοιολογική προσέγγιση της διακυβέρνησης

Ο ορισμός της διακυβέρνησης δεν είναι μονοσήμαντος, αντίθετα επιδέχεται πλήθους ερμηνειών. Οι Α. Μακρυδημήτρης και Μ.-Η. Πραβίτα οριοθετούν την διακυβέρνηση ως μια οιονεί αποσυγκέντρωση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων από τα στενά και περικλειστά όρια κρατικών θεσμών σε μια πιο πλουραλιστική μέθοδο και τεχνική, με τη συμμετοχή οικονομικών, κοινωνικών και άλλων φορέων. Στον πυρήνα της εννοιολογικής ερμηνείας της διακυβέρνησης μπορούν να συμπεριληφθούν όροι όπως η συνεργασία, η διαβούλευση, η συνεννόηση αλλά και ο συντονισμός⁴⁶. Σε κάθε περίπτωση, βασική παράμετρος της διακυβέρνησης είναι η έννοια της ώσμωσης και της διάδρασης. Εναλλακτικά, μπορεί να ορισθεί ως μια συστηματική σχέση και σύνδεση μεταξύ του κυβερνητικού μηχανισμού και των πεδίων παρέμβασής του⁴⁷.

Εγγύτερα στην κρατικοκεντρική αντίληψη του Δημοσίου Δικαίου είναι ο ορισμός της διακυβέρνησης ως μεθόδου και διαδικασίας άσκησης της κρατικής εξουσίας «από τους θεσμούς της συντεταγμένης πολιτείας με έμφαση στον τρόπο καθοδήγησης των δημοσίων πολιτικών για την επιδίωξη του δημοσίου συμφέροντος»⁴⁸.

Ανεξαρτήτως ορισμού και γλωσσολογικής ή εννοιολογικής προσέγγισης, η έννοια της διακυβέρνησης συνδέεται στενά με την επιτελικότητα και συνολικά το επιτελικό κράτος. Στην Αιτιολογική Έκθεση του Ν.4622/2019 υπάρχει σαφής αναφορά στις αρχές της καλής διακυβέρνησης και της χρηστής διοίκησης. Σε αυτές συγκαταλέγονται οι αρχές της νομιμότητας, της διαφάνειας, της λογοδοσίας, της επικουρικότητας, της αξιοκρατίας αλλά και του επαγγελματισμού⁴⁹.

⁴⁶ Μακρυδημήτρης, Α. & Πραβίτα, Μ.-Η. (2012). *Δημόσια Διοίκηση*, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ 110-111.

⁴⁷ Παπατόλιας, Α. (2020). Πρωθυπουργοκεντρισμός και επιτελική διοίκηση στο ελληνικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα, *ΕφημΔΔ*, 1, σελ. 416.

⁴⁸ Halachmi, A. (2003). Αποδοτικότητα και διακυβέρνηση. Μπορεί η μέτρηση απόδοσης και η κατάρτιση προϋπολογισμών να βοηθήσει τη διαδικασία της διακυβέρνησης;. *Επιστήμη και Κοινωνία*, 10, σελ. 111-113.

⁴⁹ Βουλή των Ελλήνων (2019). Αιτιολογική Έκθεση Ν.4622/2019, σελ. 19.

Κατά τον Frederickson η διακυβέρνηση είναι σύμφυτη με την επιτελικότητα καθώς εμπρικλείει την καθοδηγητική λειτουργία σε μια ανώτερη οκτάβα. Η ικανότητα δηλαδή των κορυφαίων κυβερνητικών δρώντων να λαμβάνουν τις βέλτιστες αποφάσεις διαμέσου μιας μακροσκοπικής οπτικής μέσω σχεδιασμού, συντονισμού και ελέγχου αφορά μια μορφή διακυβέρνησης με έντονο το επιτελικό στοιχείο⁵⁰.

Σύμφωνα με την Εύη Δραμαλιώτη η έννοια της διακυβέρνησης συνδέεται στενά αφενός με τον τρόπο άσκησης της πολιτικής εξουσίας, αφετέρου με ευρύτερα στοιχεία, συνεκτικά της πολιτικής όπως οι δομές και η οργάνωση των Υπουργείων, η λειτουργία και το αξιακό σύστημα της δημόσιας διοίκησης. Τις τελευταίες δεκαετίες η θεωρία για την εννοιολόγηση της διακυβέρνησης εμπλουτίστηκε περαιτέρω και απέκτησε περισσότερο πλουραλιστικό χαρακτήρα. Για παράδειγμα η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση συνίσταται στη διαδικασία σχεδιασμού, ορισμού και χάραξης πολιτικής με τη συμμετοχή υπερεθνικών, «υποεθνικών» φορέων (π.χ. Δήμοι, Περιφέρειες) αλλά και οιονεί εξωθεσμικών φορέων όπως η κοινωνία των πολιτών⁵¹.

Τόσο η διακυβέρνηση στις διάφορες μορφές της όσο και το επιτελικό κράτος έχουν μελετηθεί και αναλυθεί υπό το πρίσμα διάφορων οικονομικών, πολιτικών και άλλων θεωριών (New Public Management, Corporate Governance, Holistic Governance). Ανεξάρτητα από τις όποιες παραδοχές κάθε θεωρίας οι περισσότερες «αφηγήσεις» για την διακυβέρνηση και ειδικότερα το επιτελικό κράτος εμπεριέχουν τρία βασικά χαρακτηριστικά: α) Το διαχωρισμό επιτελικών και εκτελεστικών λειτουργιών, β) Την αποκέντρωση της διοικητικής δράσης και γ) Την συμμετοχική και πολυεπίπεδη διακυβέρνηση⁵².

2.2 Ο διαχωρισμός επιτελικών και εκτελεστικών λειτουργιών και η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση

Το βασικότερο χαρακτηριστικό του επιτελικού κράτους, που με διαφορετική ένταση και στόχευση διαπερνά σχεδόν όλες τις θεωρίες, είναι ο κλασικός διαχωρισμός πολιτικής

⁵⁰ Frederickson, G. (1997). *The spirit of Public Administration*. Jossey Bass Inc., San Francisco.

⁵¹ Δραμαλιώτη, Π. (2021). *Το Επιτελικό Κράτος: Ρυθμιστική Συνοχή και Συντονισμός στο Κέντρο Διακυβέρνησης*. Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 43-44.

⁵² Παπατόλιας, Α. (2021). *Θεωρία και Πράξη του Επιτελικού Κράτους: Θεωρητικό Θεμέλιο, Νομοθετική Κατοχύρωση, Διοικητική Πρακτική*. Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ 38.

(policy) και διοίκησης (administration). Έλκει την καταγωγή του από τη βεμπεριανή προσέγγιση περί γραφειοκρατίας και σε αδρές γραμμές περιλαμβάνει τον διαχωρισμό των λειτουργιών σε στρατηγικές/επιτελικές και σε εκτελεστικές/διαδικαστικές. Οι πρώτες αφορούν το σχεδιασμό, την οργάνωση, την πρόβλεψη, την αξιολόγηση αλλά και τον έλεγχο των πολιτικών, ενώ οι δεύτερες την εφαρμογή και την τεχνική-διαδικαστική εκτέλεση. Οι πρώτες σχετίζονται κατά βάση με το πολιτικό προσωπικό ή με πρόσωπα που δεν συναρθρώνουν το σώμα των δημόσιων υπαλλήλων (π.χ. μετακλητοί), ενώ οι δεύτερες με την δημοσιούπαλληλία σε όλες τις βαθμίδες της⁵³.

Η συγκεκριμένη διάκριση κυριάρχησε σταδιακά σχεδόν σε όλη τη δυτική Ευρώπη: Στη Σκανδιναβία από τη δεκαετία του 1970, στη Μεγάλη Βρετανία στις δεκαετίες 1980 και 1990. Στη δε Γαλλία, μια χώρα που χαρακτηρίζεται από μια ισχυρή συγκεντρωτική παράδοση, όλες οι εκθέσεις για τον εκσυγχρονισμό του κράτους είχαν ως εννοιολογική αφετηρία την αλλαγή των δομών της διοίκησης και την έμφαση στο διαχωρισμό επιτελικών-εκτελεστικών λειτουργιών⁵⁴.

Στην πράξη, από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 και με αφετηρία τη Μ. Βρετανία επιχειρήθηκε στη δυτική Ευρώπη μια νέα οριοθέτηση της έννοιας του επιτελικού κράτους η οποία σταδιακά σχηματοποιήθηκε σε ένα «καλειδοσκόπιο» δομών, φορέων και οργανωτικών οντοτήτων. Οι βασικοί άξονες περιλάμβαναν τον πλήρη διαχωρισμό επιτελικών-διαχειριστικών αρμοδιοτήτων, την δημιουργία οριζόντιων ανεξάρτητων δομών ή/και ανεξάρτητων αρχών αλλά και την ενίσχυση του ρόλου των αποκεντρωμένων διοικήσεων (Δήμοι, φορείς των Περιφερειών)⁵⁵. Προέκρινε δηλαδή ένα πολυεπίπεδο οργανωτικό σχήμα (υπερεθνικοί δρώντες, κεντρική Κυβέρνηση, Περιφέρεια, ανεξάρτητες αρχές, δίκτυα πολιτών, αγορά) για την πρόβλεψη, σύλληψη, σχεδιασμό, υλοποίηση και γενικότερα τον έλεγχο διαφόρων πολιτικών. Ο βαθμός εμπλοκής κάθε φορέα θα αποφασιζόταν *ad hoc*, ανάλογα με το είδος της πολιτικής. Συμπληρωματικά σε αυτά, έπρεπε να εφαρμοστούν τέσσερις αλλαγές στη γενικότερη

⁵³ Παπατόλιας, Α. (2021). *Θεωρία και Πράξη του Επιτελικού Κράτους: Θεωρητικό Θεμέλιο, Νομοθετική Κατοχύρωση, Διοικητική Πρακτική*. Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 28-29.

⁵⁴ Παπατόλιας, Α. (2021). *Θεωρία και Πράξη του Επιτελικού Κράτους: Θεωρητικό Θεμέλιο, Νομοθετική Κατοχύρωση, Διοικητική Πρακτική*. Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 30.

⁵⁵ Σε αυτό το πλαίσιο ιδιαίτερη σημασία είχαν οι θεωρήσεις της Συντονισμένης Διακυβέρνησης (Joined-up Government) στη Μεγάλη Βρετανία επί κυβερνήσεων Tony Blair.

δομή του κρατικού μηχανισμού: Πρώτον ο περιορισμός και ει δυνατόν η εξάλειψη επικαλύψεων μεταξύ των πολιτικών, δεύτερον η απλοποίηση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες, τρίτον η ορθολογική διαχείριση όλων των πόρων και τέταρτον η ενεργοποίηση δικτύων επικοινωνίας μεταξύ δημόσιου τομέα και κοινωνικών εταίρων, στην περίπτωση εφαρμογής εξειδικευμένων τομεακών πολιτικών. Επίσης κεντρικό ρόλο σε όλη αυτή την οργάνωση διαδραμάτιζε ένα όργανο που αποτελούσε το Κέντρο Διακυβέρνησης, το οποίο σε κάθε κράτος λάμβανε διαφορετική μορφή⁵⁶.

2.3 Η αποκέντρωση των διοικητικών δομών

Η αποσυγκέντρωση αφορά μια σειρά από ενέργειες και δράσεις που έχουν ως τελικό στόχο την αποφόρτιση της κεντρικής εξουσίας από μια πληθώρα αρμοδιοτήτων. Περιλαμβάνει περικοπή των ιεραρχικών επιπέδων, ενίσχυση του ρόλου της Περιφέρειας, οργανωτική και λειτουργική αυτονόμηση φορέων του Δημοσίου με στόχο υψηλότερη ευελιξία και εξειδίκευση. Περιλαμβάνει επίσης τη δημιουργία ad hoc ομάδων εργασίας για την επίτευξη ενός έργου με τη συνδρομή σύγχρονων εργαλείων διακυβέρνησης⁵⁷.

Στις σύγχρονες θεωρίες περί διοίκησης και διακυβέρνησης το κράτος υιοθετεί την «διαβουλευτική διοίκηση» και την ώσμωση απόψεων μεταξύ της κοινωνίας των πολιτών, της αγοράς αλλά και των δικτύων εξουσίας και επικοινωνίας. Ο κρατικός σχεδιασμός συνδυάζεται αρμονικά και δημιουργικά με την κοινωνική ευαισθητοποίηση και τις πρακτικές του ιδιωτικού τομέα. Η δημόσια διοίκηση αποκτά μια ταυτότητα η οποία διαφοροποιείται από τις τεχνοκρατικές αρχές της Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης (New Public Management) και επικεντρώνεται σε μια κοινή κατά το δυνατόν στοχοθεσία, χωρίς ωστόσο να απεμπολείται η σχετική στεγανοποίηση πολιτικών και ο επιτελικός χαρακτήρας συγκεκριμένων φορέων⁵⁸.

⁵⁶ Pollitt, C. (2003). «Joined-up Government: A Survey». *Political Studies Review*. Vol. 1, σελ. 34-35.

⁵⁷ Παπατόλιας, Α. (2021). *Θεωρία και Πράξη του Επιτελικού Κράτους: Θεωρητικό Θεμέλιο, Νομοθετική Κατοχύρωση, Διοικητική Πρακτική*. Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 37-38.

⁵⁸ Παπατόλιας, Α. (2021). *Θεωρία και Πράξη του Επιτελικού Κράτους: Θεωρητικό Θεμέλιο, Νομοθετική Κατοχύρωση, Διοικητική Πρακτική*. Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 46-47.

2.4 Το Κέντρο Διακυβέρνησης

Η εννοιολόγηση του κέντρου διακυβέρνησης δεν είναι ξεκάθαρη, ούτε επακριβώς καθορισμένη. Περισσότερο παραπέμπει σε μια ρευστή οριοθέτηση ενός διακριτού πόλου εξουσίας που περιλαμβάνει διάφορες υπηρεσίες, ανάλογα με τη χώρα. Οι Alessandro, Lafuente και Santiso ορίζουν το κέντρο διακυβέρνησης ως ένα θεσμό που παρέχει άμεση υποστήριξη στον επικεφαλής της εκτελεστικής εξουσίας. Η συγκεκριμένη τυπολογία απαντάται κυρίως, αλλά όχι αποκλειστικά, στα κράτη με Προεδρικά Πολιτεύματα. Από την άλλη, στις κοινοβουλευτικές δημοκρατίες το κέντρο διακυβέρνησης μπορεί να συνδράμει αποκλειστικά τον Πρωθυπουργό, ενδέχεται ωστόσο να λειτουργεί και ως συντονιστικός κόμβος μεταξύ Υπουργείων ή μεταξύ Πρωθυπουργού και Υπουργείων⁵⁹.

Από την πλευρά του ο ΟΟΣΑ ορίζει το κέντρο διακυβέρνησης ως ένα περιορισμένο σύνολο δομών και οργάνων, συνδεδεμένων στενά με την κεντρική διοίκηση, τα οποία έχουν μια ευρεία γκάμα αρμοδιοτήτων όπως η ανάπτυξη στρατηγικού οράματος, ο σχεδιασμός και η κατεύθυνση πολιτικών. Το κέντρο διακυβέρνησης αποτελεί έναν κόμβο κεντρικής ηγεσίας επιφορτισμένο με σειρά κρίσιμων καθηκόντων που εντείνονται από τη λογοδοσία μέχρι την αποτελεσματική προβολή του στρατηγικού οράματος. Περαιτέρω, εμπλέκεται άμεσα και στο κομμάτι της διαχείρισης πολιτικών, ιδιαίτερα όταν είναι απαραίτητες οριζόντιες δομές διοίκησης⁶⁰.

Σύμφωνα με έρευνα του ΟΟΣΑ για τα κέντρα διακυβέρνησης παγκοσμίως:

- Το 15% του προσωπικού που απασχολείται σε αυτά παρέχουν εξειδικευμένες τεχνικές γνώσεις, ήτοι μια μορφή εμπειρογνωμοσύνης
- Σε 27 κράτη-μέλη του Οργανισμού το κέντρο διακυβέρνησης συνιστά το κύριο κανάλι επικοινωνίας όσον αφορά πολιτικές και επιλογές στρατηγικού χαρακτήρα

⁵⁹ Allesandro, A., Lafuente, M. & Santiso, C. (2013). *The role of the center of the Government, literature review*. Inter-American Development Bank, Institutions for Development. Technical Note 581, pp. 8-10.

⁶⁰ OECD (2011), *Greece: Review of the Central Administration*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, pp. 76-78.

- Σε 29 κράτη-μέλη το κέντρο διακυβέρνησης λειτουργεί ως «ελατήριο» ή ως σημείο αποσυμπίεσης των ενδοκυβερνητικών κραδασμών που δημιουργούνται κατά τον σχεδιασμό ή την υλοποίηση διαφόρων πολιτικών⁶¹.

Η Εύη Δραμαλιώτη περιγράφει ως βασικά χαρακτηριστικά του κέντρου διακυβέρνησης τη στενή σύνδεση με την εκτελεστική εξουσία και την σχετική ευελιξία του θεσμού, υπό την έννοια ότι κάθε κράτος διαθέτει την διακριτική ευχέρεια να ορίσει το εύρος των αρμοδιοτήτων του δικού του κέντρου διακυβέρνησης. Στα περισσότερα κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ το κέντρο διακυβέρνησης αντιστοιχεί σε μια μικρο-μεσαία υπηρεσία. Ειδικότερα μόλις το 0,1% του προσωπικού της κεντρικής διοίκησης απασχολούνται στο κέντρο διακυβέρνησης. Σε απόλυτους αριθμούς σπάνια το προσωπικό του να υπερβαίνει τα 1.000 άτομα (στις εξαιρέσεις συμπεριλαμβάνονται ΗΠΑ, Μεγάλη Βρετανία, Γαλλία αλλά και η Τουρκία). Μάλιστα, σε 10 κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ απασχολούνται σε αυτό λιγότερα από 200 άτομα. Σε ό,τι αφορά τον επικεφαλής του Κέντρου Διακυβέρνησης και σύμφωνα με μελέτη του ΟΟΣΑ το 58% των κρατών-μελών του Οργανισμού τοποθέτησε ένα πολιτικό πρόσωπο ενώ το υπόλοιπο 42% των κρατών έναν ανώτατο δημόσιο υπάλληλο⁶².

Στην επιλογή του πολιτικού προσώπου ως επικεφαλής προχώρησαν κράτη όπως η Γερμανία, η Ιταλία, η Πορτογαλία, ενώ την επιλογή του ανώτατου δημοσίου υπαλλήλου επιλέξαν κράτη όπως η Γαλλία, το Ηνωμένο Βασίλειο, το Βέλγιο. Θεωρητικά, η ιδιότητα του επικεφαλής (πολιτικού ή δημόσιου υπαλλήλου) παρουσιάζει πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα. Το πολιτικό πρόσωπο θα δύναται να εγγυηθεί σε κάποιο βαθμό την αρτιότερη και πληρέστερη συνεργασία με την πολιτική ιεραρχία και την ενότητα στόχων και σκοπών. Ωστόσο ελλοχεύει πάντοτε ο κίνδυνος τοποθέτησης ενός προσώπου που στερείται των εξειδικευμένων γνώσεων που απαιτούνται για τη θέση, ενώ πιθανώς να μην γνωρίζει πώς λειτουργούν οι γραφειοκρατικές δομές του Δημοσίου. Περαιτέρω, ένα πολιτικό πρόσωπο σε αρκετές περιπτώσεις στελεχώνει μια θέση στοχεύοντας σε μια άλλη (π.χ. εκλογή σε θέση Βουλευτή ή Υπουργοποίηση) και

⁶¹ OECD (2014). *Regulatory Enforcement and inspections, PECD best practice principles for regulatory policy*. OECD Publishing, pp 19-21.

⁶² Δραμαλιώτη, Π. (2021). *Το Επιτελικό Κράτος: Ρυθμιστική Συνοχή και Συντονισμός στο Κέντρο Διακυβέρνησης*. Εκδόσεις Παπαζήση, σελ 131.

δεν δείχνει τον προσήκοντα ζήλο για τη θέση που ήδη κατέχει. Στον αντίποδα, η επιλογή ενός ανώτατου δημόσιου υπαλλήλου δείχνει να εγγυάται τη θεσμική συνέχεια και την εμπειρογνωμοσύνη, δεν μπορεί όμως να διασφαλίσει την απουσία τριβών, αρρυθμιών και γενικότερα δυσλειτουργιών με την πολιτική ηγεσία, ιδιαίτερα αν οι δυο πλευρές προέρχονται από διαφορετικούς ιδεολογικούς και κομματικούς χώρους⁶³.

⁶³ Δραμαλιώτη, Π. (2021). *Το Επιτελικό Κράτος: Ρυθμιστική Συνοχή και Συντονισμός στο Κέντρο Διακυβέρνησης*. Εκδόσεις Παπαζήση, σελ 132.

3 Πρωθυπουργοκεντρισμός και Κέντρο Διακυβέρνησης

3.1 Η ενίσχυση του Πρωθυπουργοκεντρισμού

Το φαινόμενο της κεντρικής και δεσπόζουσας σημασίας στο πολιτικό σύστημα που αποδίδεται στις μέρες μας στη θέση του Πρωθυπουργού, το οποίο ονομάζεται Πρωθυπουργοκεντρισμός (Prime Ministerialism), έχει αναδειχθεί με πολλούς τρόπους στο παρελθόν από την επιστήμη του ελληνικού δημοσίου δικαίου και όχι μόνο. Μάλιστα, το σχετικό επιστημονικό ενδιαφέρον κατέστη εντονότερο στην Ελλάδα αφότου πραγματοποιήθηκε η συνταγματική αναθεώρηση του 1986. Έκτοτε, διατηρήθηκε η καθολική διαπίστωση για την κυρίαρχη θέση του Πρωθυπουργού στο πλαίσιο της «συνταγματικής διακυβέρνησης», όπου οι κανονιστικές διατάξεις του τυπικού (οργανωτικού) Συντάγματος συνδυάζονται με το κομματικό και πολιτικό σύστημα της χώρας⁶⁴. Μετά το 1986 ο προεδρικός θεσμός έπαψε να λειτουργεί ως αντίβαρο στην κρατική κυβερνητική εξουσία. Η λειτουργική υπεροχή του κυβερνητικού και αντιπροσωπευτικού σκέλους της εκτελεστικής εξουσίας έγκειται τόσο έναντι των λοιπών κρατικών εξουσιών όσο και του Προέδρου της Δημοκρατίας και της Δημόσιας Διοίκησης⁶⁵.

Ειδικότερα, με τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986, ο Πρωθυπουργός αναδεικνύεται από *primus inter pares* σε *primus solus*, δηλαδή μετατοπίζονται αποφασιστικές αρμοδιότητες εντός της εκτελεστικής εξουσίας από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας στον Πρωθυπουργό. Κατ' αυτόν τον τρόπο, ο Πρωθυπουργός γίνεται πλέον ένα ισχυρότερο κέντρο διακυβέρνησης στην εκτελεστική εξουσία και αυτό είναι που καθιστά την εξουσία αυτή πρωθυπουργοκεντρική και που συνακόλουθα επιφέρει τις ανάλογες συνέπειες στο πολιτικό σύστημα της χώρας⁶⁶. Σύμφωνα με τον Αντώνη Μακρυδημήτρη η έλλειψη της απειλής των θεσμικών αντίβαρων, ιδίως του Προέδρου

⁶⁴ Παπατόλιας, Α. (2020). Πρωθυπουργοκεντρισμός και επιτελική διοίκηση στο ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα, *ΕφημΔΔ*, 1, σελ. 416.

⁶⁵ Μακρυδημήτρη, Α. (1992). *Η οργάνωση της κυβέρνησης. Ζητήματα συνοχής και διαφοροποίησης*. Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 31.

⁶⁶ Δραμαλιώτη, Π. (2021). *Το Επιτελικό Κράτος: Ρυθμιστική Συνοχή και Συντονισμός στο Κέντρο Διακυβέρνησης*. Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 95.

της Δημοκρατίας κατέστησε τον εκάστοτε Πρωθυπουργό ως τον μόνο ύπατο και ρυθμιστικό παράγοντα των πολιτικών εξελίξεων⁶⁷.

Υπενθυμίζεται ότι ο οριζόμενος κατά το Σύνταγμα ρόλος του Πρωθυπουργού (άρθρο 37, παρ. 1Σ) είναι, εκτός από το να καθορίζει τη σύνθεση της Κυβέρνησης μέσω της ελεύθερης επιλογής και παύσης των μελών της, να έχει επίσης και κεντρικό ρόλο στη σύσταση των Υπουργείων, την κατάργησή τους αλλά και την κατανομή των αρμοδιοτήτων τους, έχοντας τη δυνατότητα να προχωρεί σε ριζική αναδιάρθρωση του κυβερνητικού επιτελείου όποτε το θελήσει. Ακόμη, στο άρθρο 82, παρ. 2 του Συντάγματος αναφέρεται ότι «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». Στο άρθρο αυτό τονίζεται ιδιαίτερα ο πρωθυπουργοκεντρικός χαρακτήρας του πολιτικο-διοικητικού συστήματος της χώρας, καθώς ο Πρωθυπουργός δύναται να επιβάλλεται και στα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου, καθιερώνοντας έτσι την λεγόμενη «αρχή της πρωθυπουργικής υπεροχής»⁶⁸.

Ήδη από το 1975, με την ψήφιση του νέου συντάγματος από την Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή, η πολιτική εξουσία στην Ελλάδα αλλάζει ριζικά καθώς καθιερώνεται το πολίτευμα της Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας. Σε αυτό το πλαίσιο, ο Πρωθυπουργός αναλαμβάνει πιο ενεργό ρόλο στην ελληνική πολιτική σκηνή, έχοντας αποφασιστικό και κυριαρχικό χαρακτήρα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του, όταν βέβαια αυτές εναρμονίζονται με τις αρμοδιότητές του που προβλέπει το Σύνταγμα. Ενδεικτική για την υπεροχή του Πρωθυπουργού έναντι των υπολοίπων μελών της κυβέρνησης αποτελεί η διακριτική του ευχέρεια στο διορισμό ή την παύση των Υπουργών και των μελών της κυβέρνησης γενικότερα⁶⁹. Περαιτέρω την πρωθυπουργική παντοδυναμία όχι μόνο έναντι του Κοινοβουλίου αλλά και της κυβέρνησης εδραιώνει το Συνταγματικό δικαίωμα της παραίτησης του Πρωθυπουργού,

⁶⁷ Μακροδημήτρης, Α. (2013). *Υφαίνοντας τον ιστό της Πηνελόπης*. Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 14.

⁶⁸ Δραμαλιώτη, Π. (2021). *Το Επιτελικό Κράτος: Ρυθμιστική Συνοχή και Συντονισμός στο Κέντρο Διακυβέρνησης*. Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 95.

⁶⁹ Ζέρβας, Ν. (2013). Πρωθυπουργοκεντρισμός. Η δεσπόζουσα θέση του αρχηγού της κυβέρνησης στο πολιτικό μας σύστημα. Εκδόσεις Μπατσιούλας, σελ. 78.

όπως αυτό προβλέπεται στο άρθρο 38, παρ. 2 του Συντάγματος⁷⁰. Αξίζει ακόμη να αναφερθεί ότι ο τρόπος οργάνωσης των κομμάτων, ο τύπος τους, οι διαδικασίες λειτουργίας τους και προπάντων ο συγκεντρωτικός ρόλος του προέδρου τους στο εσωτερικό τους, προσφέρουν στον Πρωθυπουργό τα εφόδια για την άσκηση μιας προσωποπαγούς, εκ μέρους του, πολιτικής στην κυβέρνηση, ενώ ενισχύουν τη θέση και το ρόλο του⁷¹.

Η πρωθυπουργοκεντρική αυτή δυναμική βρέθηκε εντονότερα στο επίκεντρο του δημόσιου διαλόγου από το 2010 και μετά, όταν η Ελλάδα κατέληξε αντιμέτωπη με μία οικονομική κρίση που την οδήγησε στην εφαρμογή Προγραμμάτων Δημοσιονομικής Προσαρμογής υπό διεθνή εποπτεία. Η αυξημένη ανάγκη που παρατηρήθηκε για τη διασφάλιση της σταθερότητας του πολιτικο-διοικητικού συστήματος, πέραν από την αμιγώς οικονομική-δημοσιονομική πτυχή, οδήγησε σε μία «μονοπώληση» της νομοθετικής παραγωγής σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα και μάλιστα χωρίς να προηγηθεί ουσιαστική διαβούλευση εντός της εκάστοτε κυβερνητικής πλειοψηφίας⁷².

Ο Πρωθυπουργοκεντρισμός δεν φάνηκε να ανακόπτεται ούτε τα χρόνια της κρίσης και των μνημονίων. Μέχρι το 2011 η εξασφάλιση της κυβερνητικής ενότητας και της συλλογικότητας αφορούσε σχεδόν αποκλειστικά μονοκομματικές κυβερνήσεις. Ωστόσο μετά την παραίτηση του Γ.Α. Παπανδρέου το 2011, η εκτελεστική εξουσία ασκήθηκε από βραχύβιες ειδικού σκοπού ή υπηρεσιακές κυβερνήσεις (Λουκά Παπαδήμου 2011-2012 και Παναγιώτη Πικραμμένου 2012) αλλά και από τον σχηματισμό των κυβερνητικών συνασπισμών ΝΔ-ΠΑΣΟΚ-ΔΗΜΑΡ τον Ιούνιο του 2012 και ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ τον Ιανουάριο 2015. Παρά την σημαντική αλλαγή αυτή στην εγχώρια πολιτική σκηνή, οι εκάστοτε κυβερνήσεις συνέχισαν τις προσπάθειές τους για να μεγιστοποιήσουν τον κεντρικό πολιτικό έλεγχο αντιμετωπίζοντας τους συνασπισμούς των κομμάτων περισσότερο ως συγκυριακό φαινόμενο. Στις δε περιπτώσεις συνασπισμών κομμάτων, το κόμμα με τις περισσότερες έδρες διατηρούσε συνήθως την

⁷⁰ Ζέρβας, Ν. (2013). Πρωθυπουργοκεντρισμός. Η δεσπόζουσα θέση του αρχηγού της κυβέρνησης στο πολιτικό μας σύστημα. Εκδόσεις Μπατσιούλας, σελ.92.

⁷¹ Ζέρβας, Ν. (2013). Πρωθυπουργοκεντρισμός. Η δεσπόζουσα θέση του αρχηγού της κυβέρνησης στο πολιτικό μας σύστημα. Εκδόσεις Μπατσιούλας, σελ.156.

⁷² Δραμαλιώτη, Π. (2021). *Το Επιτελικό Κράτος: Ρυθμιστική Συνοχή και Συντονισμός στο Κέντρο Διακυβέρνησης*. Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 95-96.

πρωτοκαθεδρία στη λήψη των κυβερνητικών αποφάσεων, με τη παράλληλη ωστόσο συναίνεση από τα υπόλοιπα κυβερνώντα κόμματα. Αυτή η τάση, όπως επισημαίνει ο καθηγητής Ξ. Κοντιάδης, χαρακτηρίζεται ως «ελλειμματική δημοκρατία» καθώς η ποιότητα και η αξία της πολιτικής υποβαθμίζονται⁷³.

3.2 Το Ελληνικό Κέντρο Διακυβέρνησης - Συντονισμός του Κυβερνητικού Έργου

3.2.1 Ο Πρωθυπουργός ως κυρίαρχη πολιτική εξουσία

Στη προηγούμενη ενότητα έγινε μία σύντομη ιστορική αναφορά για τον κυρίαρχο ρόλο του Πρωθυπουργού στο ελληνικό πολιτικό σύστημα. Η πρωτοκαθεδρία του εκάστοτε Πρωθυπουργού έναντι του Υπουργικού Συμβουλίου στον καθορισμό της κυβερνητικής πολιτικής αλλά και στη διαδικασία λήψης αποφάσεων προκύπτει και στη μεταπολιτευτική περίοδο, όπου το Υπουργικό Συμβούλιο ουδέποτε φαίνεται να ενεπλάκη (σε καθοριστικό βαθμό τουλάχιστον) στον καθορισμό της κυβερνητικής πολιτικής ως συλλογικό αποφασιστικό όργανο. Η πολιτική αυτή διαμορφωνόταν από τον ίδιο τον Πρωθυπουργό σε συνεργασία με μια στενή κομματική-ηγετική ομάδα. Έτσι, το Υπουργικό Συμβούλιο ενεργούσε περισσότερο ως ένα όργανο συναινετικής επικύρωσης των αποφάσεων που λάμβανε ο Πρωθυπουργός χωρίς προηγουμένως να έχει γίνει κάποια διαβούλευση με τα υπόλοιπα μέλη της Κυβέρνησης⁷⁴.

Ωστόσο το Σύνταγμά μας, στο βαθμό που προβλέπει ρητά τις αρμοδιότητες της Κυβέρνησης ως συλλογικού οργάνου αλλά και από τη συστηματική ερμηνεία των διατάξεων των άρθρων 82, 84 και 85 του Συντάγματος φανερώνει την προτίμηση του συντακτικού νομοθέτη προς το συλλογικό σύστημα οργάνωσης, όπου το Υπουργικό Συμβούλιο διαθέτει την εξουσία να καθορίζει και να κατευθύνει συλλογικά την πολιτική της χώρας, υπό τον έλεγχο, την καθοδήγηση και το συντονισμό του Προέδρου του, του Πρωθυπουργού. Η ερμηνεία αυτή περιβάλλει με συνταγματική περιωπή τη διασφάλιση της «στοιχειώδους συλλογικότητας» της κυβερνητικής λειτουργίας θεωρώντας την πιο

⁷³ Ο.π.98

⁷⁴ Παπατόλιας, Α. (2021). *Θεωρία και Πράξη του Επιτελικού Κράτους: Θεωρητικό Θεμέλιο, Νομοθετική Κατοχύρωση, Διοικητική Πρακτική*. Εκδόσεις Σάκκουλα., σελ. 84-85.

συμβατή με τις κοινοβουλευτικές παραδόσεις απ' ότι μια «προεδρικού τύπου μονοκρατική πρωθυπουργία»⁷⁵.

Ορισμένες από τις αιτίες αποδυνάμωσης του ρόλου του Υπουργικού Συμβουλίου είναι η σημαντική διεύρυνση των μελών του, οι αραιές και έκτακτες συνεδριάσεις, ο περιορισμένος διαθέσιμος χρόνος των συνεδριάσεων, η χρησιμοποίησή του από τον Πρωθυπουργό για νομιμοποιητικούς και άλλους συμβολικούς λόγους, καθώς και λόγω του τεχνικού χαρακτήρα πολλών δημοσίων θεματικών, που δυσχέραιναν την επεξεργασία τους από ένα συλλογικό όργανο⁷⁶. Αξίζει να σημειωθεί ότι ως αντιστάθμισμα της ελλιπούς λειτουργίας του Υπουργικού Συμβουλίου ως συντονιστικό όργανο, ενισχύθηκε η ίδρυση υπηρεσιών επιτελικού χαρακτήρα με απώτερο σκοπό τον συντονισμό του κυβερνητικού έργου⁷⁷.

Ο Απ. Παπατόλιας επισημαίνει πως η «αποδυνάμωση» της συλλογικής λειτουργίας του Υπουργικού Συμβουλίου εκδηλώνεται στις παρακάτω περιπτώσεις⁷⁸:

α) Στις αραιές τακτές και έκτακτες συνεδριάσεις του. Αυτό φαίνεται να υποδηλώνει ότι οι κυβερνητικές αποφάσεις από τον Πρωθυπουργό είναι προειλημμένες και απλώς οι συνεδριάσεις αυτές έχουν ως σκοπό την συναίνεση - επικύρωση των αποφάσεων του Πρωθυπουργού.

β) Στον περιορισμένο διαθέσιμο χρόνο για ουσιαστική συζήτηση επί των θεμάτων που πρέπει να ληφθούν οι απαραίτητες αποφάσεις. Κι εδώ φαίνεται η αδυναμία του Υπουργικού Συμβουλίου να πραγματοποιήσει ουσιαστικές διαβουλεύσεις με τον Πρωθυπουργό ώστε η λήψη των κυβερνητικών αποφάσεων να έχει κάποια συλλογικότητα.

⁷⁵ Μακρυδημήτρης, Α, & Πραβίτα, Μ.-Η. (2012). *Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*. Εκδόσεις Σάκκουλας, σελ. 248.

⁷⁶ Μακρυδημήτρης, Α, & Πραβίτα, Μ.-Η. (2012). *Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*. Εκδόσεις Σάκκουλας, σελ. 231.

⁷⁷ Μακρυδημήτρης, Α, & Πραβίτα, Μ.-Η. (2012). *Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*. Εκδόσεις Σάκκουλας, σελ. 301.

⁷⁸ Παπατόλιας, Α. (2021). *Θεωρία και Πράξη του Επιτελικού Κράτους: Θεωρητικό Θεμέλιο, Νομοθετική Κατοχύρωση, Διοικητική Πρακτική*. Εκδόσεις Σάκκουλα., σελ. 84-85.

γ) Η «σκηνοθετημένη» λειτουργία του χωρίς να υφίσταται ανταλλαγή επιχειρημάτων.

δ) Τέλος, η κυριαρχία του τεχνικού/ενημερωτικού χαρακτήρα των θεμάτων που τίθενται υπό συζήτηση, χωρίς να υπάρχει η απαραίτητη υποστήριξη και προεργασία των μελών του συμβουλίου αυτού.

Οι βασικοί λόγοι επομένως για τους οποίους ο ρόλος του Υπουργικού Συμβουλίου υποβαθμίζεται μέσα από τις προαναφερόμενες περιπτώσεις οφείλονται: i) στην εξάρτηση του Υπουργικού Συμβουλίου από τον Πρωθυπουργό, ενεργώντας ως συναινετικά και «μόνιμα συμφωνούντα» μέλη, ii) στην ανεπάρκεια τεχνικής γνώσης του αντικείμενου υπό συζήτηση, που επιφέρει μία παθητική στάση των Υπουργών μη σχετικών με το αντικείμενο, iii) στην διευρυμένη σύνθεση του Συμβουλίου και iv) στις συχνές αλλαγές των μελών του, πράγμα που δε δίνει τη δυνατότητα για μία ουσιαστική εξειδίκευση επί των θεμάτων ούτε για τον συντονισμό των νεοεισερχόμενων μελών-υπουργών με τους ήδη υφιστάμενους⁷⁹.

Κατά συνέπεια, η υποβάθμιση του ρόλου των συλλογικών οργάνων της Κυβέρνησης σε συνδυασμό με άλλα φαινόμενα όπως ο αυστηρός έλεγχος των κυβερνητικών μελών μέσα από τη κομματική τους πειθαρχία και του εκλογικού νόμου, οι συχνοί ανασχηματισμοί στο κυβερνητικό σχήμα με ριζικές αλλαγές πάνω σε αυτό, καθώς και η δυναστικού τύπου διεύθυνση με αρκετά περιορισμένα τα στοιχεία της εσωκομματικής δημοκρατίας, αποτελούν τα στοιχεία που συνθέτουν το Ελληνικό Κέντρο Διακυβέρνησης, ιδιαίτερα τη μεταπολιτευτική περίοδο. Μέχρι σήμερα, διαπιστώνεται μία διαχρονική εδραίωση του «πρωθυπουργικού κυβερνητισμού» σε συνδυασμό με μία ολιγαρχική οργανωτική ιδεολογία όσον αφορά την συγκρότηση της λειτουργίας των κυβερνητικών οργάνων, με αφοσίωση στην «αρχηγική γραμμή». Εν ολίγοις, ο Πρωθυπουργός, κάτω από αυτές τις συνθήκες, είναι ένα ανεξέλεγκτο κέντρο εξουσίας, με ισχυρή κυριαρχία στο κόμμα, στην κυβερνητική ομάδα, στο Υπουργικό

⁷⁹ Ο.π. 88.

Συμβούλιο αλλά και σε όλη τη Βουλή, προβάλλοντας επιτακτική την ανάγκη για αναζήτηση δραστικών αντιβάρων, όπως είχε προτείνει και ο Αριστόβουλος Μάνεσης⁸⁰.

3.2.2 Ο Συντονισμός του Κυβερνητικού Έργου

Η αναζήτηση ενός Κέντρου Διακυβέρνησης, το οποίο θα είναι κυρίαρχο και συστατικό στοιχείο της επιτελικότητας του κυβερνητικού έργου, έχει φέρει στο προσκήνιο διάφορες μεθόδους διοικητικού συντονισμού του εν λόγω έργου ώστε με αυτές να καλυφθεί το έλλειμμα σχεδιασμού και συντονισμού της εφαρμογής των πολιτικών της Κυβέρνησης, που είναι ιδιαίτερα οξυμένο στη χώρα μας⁸¹.

Επομένως, στο πλαίσιο της λειτουργίας του ελληνικού πολιτικού και διοικητικού συστήματος, οι πιο βασικές μέθοδοι συντονισμού του κυβερνητικού έργου που έχουν εφαρμοστεί στην πράξη, όπως αναφέρονται από τον Αλ. Παπατόλια (2021) είναι οι ακόλουθες:

- i. η λειτουργία συλλογικών κυβερνητικών οργάνων ή Επιτροπών με συντονιστικές αρμοδιότητες,
- ii. η κατανομή του κυβερνητικού έργου ανά θεματικούς τομείς, παράλληλα με τον ορισμό των Αντιπροέδρων της Κυβέρνησης, των Υπουργών, των Υπουργών Επικρατείας και άλλων υπουργών, παρά ή μη τω Πρωθυπουργώ σε ρόλο συντονιστών,
- iii. η ίδρυση αυτοτελών υπηρεσιών συντονισμού που υπάγονται στον Πρωθυπουργό και έχουν επιτελικό χαρακτήρα και
- iv. η οργάνωση των υπηρεσιών του Γραφείου του Πρωθυπουργού, με τρόπο ώστε αυτές να ανταποκρίνονται στις ανάγκες του κυβερνητικού συντονισμού.

Ο συντονισμός του κυβερνητικού έργου παρουσίασε έντονες αδυναμίες κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης (2010-2018) και των μνημονιακών πολιτικών που ακολουθήθηκαν από τις εκάστοτε κυβερνήσεις, με αποτέλεσμα να αναζητηθούν νέες μέθοδοι κυβερνητικού συντονισμού που θα είναι προσαρμοσμένες στις μνημονιακές

⁸⁰ Παπατόλιας, Α. (2021). *Θεωρία και Πράξη του Επιτελικού Κράτους: Θεωρητικό Θεμέλιο, Νομοθετική Κατοχύρωση, Διοικητική Πρακτική*. Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 86.

⁸¹ Παπατόλιας, Α. (2021). *Θεωρία και Πράξη του Επιτελικού Κράτους: Θεωρητικό Θεμέλιο, Νομοθετική Κατοχύρωση, Διοικητική Πρακτική*. Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 91.

απαιτήσεις. Μία γενικότερη τάση (και ταυτόχρονα έλλειψη στην Ελλάδα) καταγράφηκε από τον ΟΟΣΑ και αφορά την δημιουργία ενός «κεντρικού σημείου επαφής στον πυρήνα της Κυβέρνησης» το οποίο θα παρέχει διασφάλιση της συνεκτικότητας στην εφαρμογή του κυβερνητικού προγράμματος, μέσα από την αρμονική συνεργασία όλων των φορέων που συμμετέχουν στο κυβερνητικό έργο⁸².

Σε αυτό το πλαίσιο, μια πρώτη αλλαγή επιχειρήθηκε με τον Ν.4109/2013, ο οποίος θέσπισε μία πάγια διοικητική δομή με σκοπό τη συγκρότηση ενός «Κέντρου Διακυβέρνησης», όπως αυτό προτάθηκε από τη μελέτη του ΟΟΣΑ (Απρίλιος 2010) για τις διάφορες χώρες-μέλη του, καθώς και από τις αντίστοιχες καλές πρακτικές κυβερνητικού συντονισμού από άλλες χώρες της Ευρώπης. Σε αυτό συνέβαλαν σε σημαντικό βαθμό και οι προτάσεις εκπροσώπων της Γαλλικής Κυβέρνησης για την παροχή τεχνικής βοήθειας προς την Ελλάδα, σύμφωνα με το σχετικό μνημόνιο συνεργασίας για παροχή τεχνικών γνώσεων σε θέματα συντονισμού της Κεντρικής Διοίκησης⁸³.

Στη μελέτη αυτή ορίστηκε και η έννοια του Κέντρου Διακυβέρνησης ως «ένα μικρό σύνολο από θεσμοθετημένα όργανα στον πυρήνα της εκτελεστικής λειτουργίας, τα οποία μεταξύ τους έχουν την εξουσιοδότηση, ευθύνη και ικανότητα να καθοδηγήσουν την ανάπτυξη ενός στρατηγικού οράματος και κατεύθυνσης για τις δημόσιες πολιτικές και την αποτελεσματική εφαρμογή αυτού του οράματος στην πράξη». Έτσι, βασικός ρόλος του Κέντρου Διακυβέρνησης είναι η καθοδήγηση του όλου κυβερνητικού σχήματος ώστε να υπάρχει αποτελεσματικός συντονισμός, συνεργασία σε όλη τη δημόσια διοίκηση και διασφάλιση ενός ισχυρού, συνεκτικού και συλλογικού στρατηγικού οράματος για το «πού είμαστε ως χώρα» και «πού θέλουμε να πάμε». Το όραμα αυτό θα έπρεπε να αναπτύσσεται σε όλα τα μέλη της Κυβέρνησης και να περιλαμβάνει μακροχρόνιους οικονομικούς και κοινωνικούς στόχους⁸⁴.

⁸² Ο.π. 94.

⁸³ Δραμαλιώτη, Π. (2021). *Το Επιτελικό Κράτος: Ρυθμιστική Συνοχή και Συντονισμός στο Κέντρο Διακυβέρνησης*. Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 160.

⁸⁴ Δραμαλιώτη, Π. (2021). *Το Επιτελικό Κράτος: Ρυθμιστική Συνοχή και Συντονισμός στο Κέντρο Διακυβέρνησης*. Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 160-161.

Η συνεκτικότητα και η ικανότητα του Κέντρου Διακυβέρνησης στην αποτελεσματική εξυπηρέτηση του κυβερνητικού έργου θα έπρεπε να υποστηρίζεται από διάφορες υπηρεσιακές δομές οι οποίες θα διευκόλυναν σημαντικά την λειτουργία του μέσα από την κατανομή των σχετικών αρμοδιοτήτων σε αυτές. Ενδεικτικά, οι υποστηρικτικές δομές που υιοθετήθηκαν το 2013 ήταν οι εξής: Η Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού (ΓΓΠ), η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (ΓΓΚ) και η Γενική Γραμματεία Συντονισμού⁸⁵. Σημειώνεται ότι τόσο η ΓΓΠ όσο και η ΓΓΚ προϋπήρχαν. Στην πράξη κάθε κυβερνητικό σχήμα κατά τη διάρκεια της μεταπολίτευσης είχε μια ΓΓΠ και ΓΓΚ, όπως αυτές ονομάζονταν κάθε φορά, όχι όμως και αντίστοιχο ξεχωριστό Γραφείο Συντονισμού.

Διαχρονικά και ανεξάρτητα από τον Ν.4109/2013 η ΓΓΠ αποτέλεσε τη μετεξέλιξη του Πολιτικού/Πρωθυπουργικού Γραφείου του εκάστοτε Πρωθυπουργού, υπαγόταν άμεσα σε αυτόν και σκοπός της ήταν και είναι η άμεση και ταχεία εξυπηρέτηση του Πρωθυπουργού στην επιτέλεση των καθηκόντων του σε όλα τα θέματα που αφορούν την συγκρότηση και σύνθεση των υπηρεσιών του, την επιλογή του προσωπικού του και άλλα. Η έννοια της οιονεί επιτελικής δομής που επικουρεί τον εκάστοτε Πρωθυπουργό κάθε άλλο παρά νέα είναι. Έλκει την καταγωγή της από το 1917 όταν ο Ελευθέριος Βενιζέλος ίδρυσε με σχετικό νόμο το «Πολιτικό γραφείο του Πρωθυπουργού». Το 1917 το προσωπικό του πολιτικού γραφείου αποτελούσαν ένας γενικός διευθυντής, δύο τμηματάρχες, οκτώ γραμματείς, τέσσερις δακτυλογράφοι και τέσσερις κλητήρες⁸⁶. Η προαναφερόμενη μετεξέλιξη του Πρωθυπουργικού Γραφείου σε ΓΓΠ πραγματοποιήθηκε το Δεκέμβριο του 2010 επί πρωθυπουργίας Γεωργίου Παπανδρέου. Έκτοτε η ΓΓΠ αλλά και η ΓΓΚ (για την οποία γίνεται αναφορά παρακάτω) πέρασαν διάφορες φάσεις αναδιοργάνωσης⁸⁷.

Ενδεικτικά στην κυβέρνηση Γεωργίου Παπανδρέου (2009-2011) η ΓΓΠ απαρτιζόταν από έξι μονάδες και έξι Γραφεία (πχ Νομικό, Διπλωματικό Γραφείο, Γραφείο Τύπου, Γραφείο Διεθνών Σχέσεων). Η κυβέρνηση Λουκά Παπαδήμου (2011-2012) προχώρησε

⁸⁵ Ο.π. 162.

⁸⁶ Εθνικό Ευρετήριο (n.d.). Πολιτικό γραφείο πρωθυπουργού. [Online]. Ανακτήθηκε 12 Ιουνίου από: <https://greekarchivesinventory.gak.gr/index.php/1917-1928>.

⁸⁷ Πραβίτα, Μ.-Η. (2013). *Τα προβλήματα συντονισμού και η συλλογικότητα στη λειτουργία της κυβέρνησης. Σύναγμα, Δημοκρατία και Πολιτειακοί Θεσμοί*. Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 276-278.

στον οργανωτικό περιορισμό της ΓΓΠ (απαρτιζόταν από μόλις εννέα Γραφεία), ενώ σε αλλαγές προχώρησε και η κυβέρνηση υπό τον Αντώνη Σαμαρά (2012-2015)⁸⁸. Την περίοδο των μνημονίων και μέχρι το 2019 στη ΓΓΠ υπάγονταν ανάλογα με τις κυβερνήσεις διάφορα Γραφεία όπως: i) Γραφείο Σχεδιασμού Στρατηγικής, ii) Διπλωματικό Γραφείο (θέματα αρμοδιότητας για το Υπουργείο Εξωτερικών), iii) Οικονομικό Γραφείο, iv) Γραφείο για Θέματα Ποιότητας Ζωής, v) Γραφείο Κοινωνικού Διαλόγου και Επικοινωνίας και vi) Γραφείο Οργάνωσης και Διοίκησης. Το τελευταίο περιελάμβανε τα εξής τμήματα: Τμήμα Διοίκησης, Τμήμα Σχέσεων με τους Πολίτες, Τμήμα Γραμματείας, Τμήμα Τύπου, Τμήμα Δημοσίων Σχέσεων και Τμήμα Ασφάλειας⁸⁹.

Η ΓΓΚ⁹⁰ υπαγόταν και υπάγεται και αυτή απευθείας στον Πρωθυπουργό και ο σκοπός της ήταν και παραμένει η υποστήριξη του πρωθυπουργικού και κυβερνητικού έργου, καθώς και η παροχή γραμματειακής και νομικής υποστήριξης προς το Υπουργικό Συμβούλιο και τα υπόλοιπα συλλογικά όργανα της Κυβέρνησης, όπως και ο συντονισμός και η παρακολούθηση της εφαρμογής των αποφάσεων αυτών των οργάνων. Ενδεικτικά η διάρθρωση των υπηρεσιών της ΓΓΚ το 2016 επί ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ (Ν.4368/2016) είχε ως εξής⁹¹:

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

⁸⁸ Πραβίτα, Μ-Η. (2013). *Όψεις συλλογικότητας στη λειτουργία της κυβέρνησης: Η περίπτωση των κυβερνήσεων συνεργασίας στην εποχή των μνημονίων*. 4^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 439-441 & 465.

⁸⁹ ΦΕΚ 5 Α΄/19-01-2011.

⁹⁰ Η ΓΓΚ μετονομάστηκε με τον Νόμο 4622/2019 σε Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.

⁹¹ Δραμαλιώτη, Π. (2021). *Το Επιτελικό Κράτος: Ρυθμιστική Συνοχή και Συντονισμός στο Κέντρο Διακυβέρνησης*. Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 166-167.

στ) Γραφείο Επιστημονικής και Γραμματειακής Υποστήριξης των Συλλογικών Κυβερνητικών Οργάνων.

Ακόμη, στη ΓΓΚ υπαγόταν η Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή (ΚΕΝΕ) και η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης (ΚΕΚ).

Τέλος, η Γενική Γραμματεία Συντονισμού (ΓΓΣ), όπως προαναφέρθηκε, συστάθηκε με τον Ν.4109/2013 έπειτα από το μνημόνιο συνεργασίας που υπέγραψε τέλη του 2011 το τότε Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης με τη Γαλλική Κυβέρνηση και την Ομάδα Κρούσης για την Ελλάδα (Task Force for Greece - TFGR), ως αποτέλεσμα της έντονης οικονομικής κρίσης που δυσχέραινε τη λειτουργία του κυβερνητικού έργου. Ο κύριος σκοπός της ΓΓΣ ήταν και παραμένει η οργάνωση του κυβερνητικού έργου, ο συντονισμός των δημόσιων πολιτικών και η παρακολούθηση της εφαρμογής τους. Η σύσταση ενός τέτοιου φορέα κρίθηκε ιδιαίτερα σημαντική εξαιτίας και των χρόνιων εγγενών αδυναμιών της δημόσιας διοίκησης για επαρκή συντονισμό των υπηρεσιών της λόγω ύπαρξης πολλών συναρμοδιοτήτων, ρυθμιστικών διατάξεων, αναποτελεσματικών μηχανισμών συντονισμού μεταξύ των Υπουργείων κ.ά., καθώς και της απουσίας ενός δυναμικού και ισχυρού κέντρου διακυβέρνησης για τον όλο συντονισμό της Κυβέρνησης, των αποφάσεων και των δράσεών της. Η διάρθρωση της ΓΓΣ περιελάμβανε τις εξής υπηρεσίες (άρθρο 16 του Ν.4109/2013)^{92 93}:

α) Ιδιαίτερο Γραφείο Γενικού Γραμματέα,

β) Υπηρεσία Διοίκησης,

γ) Υπηρεσία Προγραμματισμού,

δ) Γραφείο Τεκμηρίωσης και Αρχείων.

Η ΓΓΣ δραστηριοποιείται σε βασικούς τομείς όπως: Τομέας Εξωτερικών και Εθνικής Άμυνας, Τομέας Οικονομικών, Εσωτερικών, Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Τομέας Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών,

⁹² Δραμαλιώτη, Π. (2021). *Το Επιτελικό Κράτος: Ρυθμιστική Συνοχή και Συντονισμός στο Κέντρο Διακυβέρνησης*. Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 168-171.

⁹³ ΦΕΚ 16 Α'/23-01-2013.

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.

3.3 Συγκριτική Επισκόπηση

Η κεντρική οργάνωση και διακυβέρνηση μιας χώρας αποτελεί χρήσιμη πρακτική τόσο για τον αποτελεσματικότερο συντονισμό του κυβερνητικού έργου εντός ενός δημοκρατικού περιβάλλοντος, όσο και για το ότι είναι παράδειγμα καλής πρακτικής προς άλλες χώρες του ευρωπαϊκού ή μη χώρου. Κρίνεται έτσι σημαντική μία συγκριτική μελέτη των πρακτικών συντονισμού του κυβερνητικού έργου μεταξύ των χωρών προκειμένου να διαφανούν πιθανά προβλήματα στη λειτουργία των Κέντρων Διακυβέρνησης και να εντοπιστούν πιθανές λύσεις στην διευθέτηση του κυβερνητικού έργου. Βεβαίως, το όλο κυβερνητικό έργο και η οργανική του διευθέτηση εξαρτάται από πολλές παραμέτρους όπως γεωγραφική θέση, πολιτικές αντιλήψεις, εθνική κουλτούρα, ιστορική συγκρότηση, ύψος άσκησης της εξουσίας κ.λπ. Ωστόσο, για την ευχερέστερη συγκριτική αποτίμηση του συντονισμού του κυβερνητικού έργου, ακολουθείται μία διάκριση μεταξύ της «πολιτικής-καθοδηγητικής» και της «τεχνικής-διοικητικής» διάστασης της λειτουργίας του συντονισμού, η οποία σχετίζεται εν μέρει με τη διάκριση που αναφέρεται στον Ν.4622/2019 μεταξύ της πολιτικής και της υπηρεσιακής διοίκησης για το επιτελικό κράτος⁹⁴.

Για την Ελλάδα αναφέρθηκε στην προηγούμενη ενότητα πως ο ρόλος του συντονισμού του κυβερνητικού έργου αλλά και οι λοιπές αρμοδιότητες του Κέντρου Διακυβέρνησης ασκούνται από τα συλλογικά όργανα της Κυβέρνησης, κυρίως όμως από τον Πρωθυπουργό. Βέβαια η χώρα διαχρονικά υιοθετεί ιδέες, πρότυπα και πρακτικές οργάνωσης του κυβερνητικού έργου από διοικητικά συστήματα άλλων κρατών, ενώ σημαντικό είναι το «αποτύπωμα» της παροχής τεχνικής βοήθειας από κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η τάση αυτή φάνηκε ιδιαίτερα στην περίοδο της οικονομικής

⁹⁴ Παπατόλιας, Α. (2021). *Θεωρία και Πράξη του Επιτελικού Κράτους: Θεωρητικό Θεμέλιο, Νομοθετική Κατοχύρωση, Διοικητική Πρακτική*. Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 102.

κρίσης, όπου ενεργοποιήθηκε ο ευρωπαϊκός μηχανισμός παροχής τεχνικής βοήθειας στη χώρα μέσω των «Μνημονίων»⁹⁵.

Ένα από τα πιο ενδιαφέροντα παραδείγματα καλών πρακτικών διακυβέρνησης αποτελεί εκείνο της Γαλλίας. Το σύστημα που εφαρμόζει διαχρονικά για τον συντονισμό του κυβερνητικού της έργου χαρακτηρίζεται από τη «διατήρηση μιας αυστηρής ιεραρχικής δομής αλλά και ενισχυμένων περιφερειακών οργανισμών». Με άλλα λόγια, αποτελεί θα λέγαμε ένα μικτό σύστημα στο οποίο υπάρχει εξισορρόπηση της κυριαρχίας τόσο των κεντρικών όσο και των αποκεντρωτικών οργάνων διοίκησης. Ανάλογα με τις εκάστοτε κυβερνήσεις αλλά και τους αξιωματούχους που διετέλεσαν Πρόεδροι της Δημοκρατίας στη χώρα, διαχρονικά δόθηκε έμφαση είτε προς την ισχυροποίηση του κέντρου, είτε προς την περαιτέρω ενίσχυση των αποφασιστικών αρμοδιοτήτων προς τα περιφερειακά συλλογικά όργανα⁹⁶. Τόσο ο Πρόεδρος όσο και ο Πρωθυπουργός (κυρίως ο πρώτος) κατέχουν κεντρική και ιεραρχικά ανώτερη θέση από άλλα εκτελεστικά όργανα, οι δε κυβερνητικές επιτροπές παρουσιάζουν διυπουργικό χαρακτήρα, που σημαίνει ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται σε πολιτικό επίπεδο και έπειτα μεταφέρονται προς τα κεντρικά όργανα διοίκησης στο πλαίσιο του ελέγχου και της καθοδήγησης⁹⁷. Κομβικό ρόλο διαδραματίζει στη Γαλλία και η αντίστοιχη ΓΓΚ η οποία είναι πολιτικά ουδέτερη και ο σκοπός της είναι να εγγυάται την ομαλή λειτουργία της Κυβέρνησης και του διυπουργικού συντονισμού. Σταδιακά έχει αποκτήσει ένα ιδιαίτερο θεσμικό κύρος και είναι ενδεικτικό ότι από το 1949 έως το 2019 υπηρέτησαν στη θέση του επικεφαλής της ΓΓΚ μόλις δέκα πρόσωπα⁹⁸.

Ένα άλλο παράδειγμα καλής πρακτικής συντονισμού του κυβερνητικού έργου αποτελεί αυτό του Ηνωμένου Βασιλείου. Παραδοσιακά, το σύστημα διακυβέρνησης της χώρας χαρακτηρίζεται από έναν ισχυρό κεντρικό συντονισμό «για την διαμόρφωση πολιτικών καλής νομοθέτησης και ποιότητας της νομοθετικής παραγωγής». Ο απώτερος

⁹⁵ Δραμαλιώτη, Π. (2021). *Το Επιτελικό Κράτος: Ρυθμιστική Συνοχή και Συντονισμός στο Κέντρο Διακυβέρνησης*. Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 135-136.

⁹⁶ Δραμαλιώτη, Π. (2021). *Το Επιτελικό Κράτος: Ρυθμιστική Συνοχή και Συντονισμός στο Κέντρο Διακυβέρνησης*. Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 137-138.

⁹⁷ Δραμαλιώτη, Π. (2021). *Το Επιτελικό Κράτος: Ρυθμιστική Συνοχή και Συντονισμός στο Κέντρο Διακυβέρνησης*. Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 138.

⁹⁸ Δραμαλιώτη, Π. (2021). *Το Επιτελικό Κράτος: Ρυθμιστική Συνοχή και Συντονισμός στο Κέντρο Διακυβέρνησης*. Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 138-139.

σκοπός του συστήματος είναι η σταδιακή μείωση του όγκου της νομοθετικής παραγωγής προς διευκόλυνση της καθημερινότητας των πολιτών και των επιχειρήσεων. Για την εξυπηρέτηση του έργου αυτού, διαχρονικά έχουν πραγματοποιηθεί σημαντικές διοικητικές μεταρρυθμίσεις, τόσο από κυβερνήσεις Συντηρητικών (π.χ. Μάργκαρετ Θάτσερ, Τζον Μέιτζορ, Ντέιβιντ Κάμερον) όσο και από κυβερνήσεις Εργατικών (π.χ. Τόνυ Μπλερ). Αν και έχουν πραγματοποιηθεί ραγδαίες αλλαγές στην προσπάθεια αποσυγκεντρωτισμού του συστήματος διακυβέρνησης της χώρας, ιδίως από τις δεκαετίες του '80 και του '90, ωστόσο ορισμένες κεντρικές μεταρρυθμίσεις έχουν διατηρηθεί σταθερές, συμβάλλοντας σε μία παραδοσιακή μορφή άσκησης εξουσίας του βρετανικού κράτους⁹⁹.

Ο ισχυρός κεντρικός συντονισμός φαίνεται πως αποδυναμώθηκε σημαντικά από τη δεκαετία του '90 και μετά, όταν και η βρετανική διοίκηση υιοθέτησε πολιτικές οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης με όρους αγοράς. Δηλαδή, μία προσπάθεια «ιδιωτικοποίησης» της δημόσιας διοίκησης με την πρόσληψη ατόμων με την ιδιότητα του manager, με αρμοδιότητες ασκούμενες όπως γίνεται σε επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα και με την ταυτόχρονη δημιουργία πολλαπλών ανεξάρτητων σωμάτων διοίκησης αλλά και την ιδιωτικοποίηση σε αρκετές δημόσιες υπηρεσίες. Η βασική αρμοδιότητα των managers ήταν «η διατύπωση σαφών και, συνήθως, ετήσιων στόχων», καθώς και η αξιολόγηση της απόδοσης της δημόσιας διοίκησης με βάση κάποιους μετρήσιμους δείκτες. Εξαιτίας των καινοτομιών αυτών, η κεντρική διοίκηση έχασε μεγάλο μέρος από τη δυνατότητά της να παρακολουθεί και να συντονίζει αποτελεσματικά θέματα που σχετίζονται με διυπηρεσιακές και διατομεακές δραστηριότητες¹⁰⁰.

Για να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα του υπερβολικού κατακερματισμού των κυβερνητικών δομών η Κυβέρνηση του Τόνυ Μπλερ (1997-2001) υιοθέτησε μια πολιτική εκσυγχρονισμού της βρετανικής διοίκησης με τη λειτουργία του λεγόμενου “joined-up government”. Ο όρος αυτός, σύμφωνα με τον Pollitt, αναφέρεται στην

⁹⁹ Δραμαλιώτη, Π. (2021). *Το Επιτελικό Κράτος: Ρυθμιστική Συνοχή και Συντονισμός στο Κέντρο Διακυβέρνησης*. Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 142-143.

¹⁰⁰ Ο.π.

«οριζόντια και κάθετη συντονισμένη σκέψη και δράση», με την σκέψη ότι η πολιτική αυτή θα αποφέρει σημαντικά οφέλη όπως¹⁰¹:

- α) τον περιορισμό των περιπτώσεων υποδαύλισης διαφορετικών πολιτικών, ώστε να υπάρχει μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα στην εφαρμογή τους,
- β) την ενίσχυση της χρήσης των περιορισμένων πόρων της δημόσιας διοίκησης με άριστο τρόπο, δηλαδή με το μεγαλύτερο δυνατό όφελος και το ελάχιστο δυνατό κόστος,
- γ) την ενίσχυση των επιτελείων μεταξύ διαφορετικών παραγόντων (networking) και
- δ) την ενίσχυση της συνεχούς πρόσβασης των πολιτών στις αρμόδιες υπηρεσίες (one-stop shop).

Ειδικότερα, όσον αφορά το Κέντρο Διακυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου, ο Πρωθυπουργός κατέχει κομβικό ρόλο στις κυβερνητικές αποφάσεις, εντούτοις εξίσου κομβικός είναι και ο ρόλος του Cabinet Office (η αντίστοιχη ΓΓΚ), το οποίο αποτελεί μια υπηρεσία που υποστηρίζει το έργο του Πρωθυπουργού και αναλαμβάνει τον σχεδιασμό, την εφαρμογή και τον συντονισμό του κυβερνητικού έργου και τη στήριξη του Υπουργικού Συμβουλίου. Συμπληρωματικό είναι το έργο της υπηρεσίας ‘10 Downing Street’ ή ‘Prime Minister’s Office’ (η αντίστοιχη ΓΓΠ), η οποία έχει την αρμοδιότητα για την υποστήριξη του Πρωθυπουργού σε θέματα διαμόρφωσης κυβερνητικών στρατηγικών και επικοινωνιακής πολιτικής. Τυπικά και οργανωτικά ανήκει στο Cabinet Office, είναι όμως διακριτή λειτουργικά και τα τελευταία έτη το ειδικό βάρος της έχει αυξηθεί¹⁰².

Σχετικά με τον νομοθετικό προγραμματισμό, αξίζει να αναφερθεί πως το Ηνωμένο Βασίλειο είναι παραδοσιακά η χώρα με τη μεγαλύτερη παραγωγή νομοθετικού έργου και κανονιστικών μεταρρυθμίσεων σε σχέση με άλλες χώρες της Ευρώπης, όντας πηγή έμπνευσης για πολλά άλλα κράτη τόσο της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και του ΟΟΣΑ. Τα τελευταία χρόνια, ωστόσο, οι βρετανικές κυβερνήσεις εστιάζουν στην

¹⁰¹ Pollitt, C. (2003). «Joined-up Government: A Survey». *Political Studies Review*. Vol. 1, σελ. 34-35.

¹⁰² Παπατόλιας, Α. (2021). *Θεωρία και Πράξη του Επιτελικού Κράτους: Θεωρητικό Θεμέλιο, Νομοθετική Κατοχύρωση, Διοικητική Πρακτική*. Εκδόσεις Σάκκουλα., σελ. 108-109. Και <https://committees.parliament.uk/work/616/the-role-and-status-of-the-prime-ministers-office/>.

αξιοποίηση εναλλακτικών μεθόδων ρύθμισης πέρα από τις νομοθετικές πρωτοβουλίες όπως π.χ. με δημοσίευση εγχειριδίων, οδηγιών, Λευκών/Πράσινων Βίβλων κ.ά. ώστε να αποφεύγεται η σύγχυση και η πολυπλοκότητα του θεσμικού πλαισίου. Καταφεύγουν στην παραδοσιακή νομοθετική οδό μόνο και εφόσον αυτό κριθεί απαραίτητο για τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας και των αρχών διαφάνειας, λογοδοσίας, συνοχής, αναλογικότητας και ειδικής στόχευσης¹⁰³.

Σε λοιπές χώρες όπως π.χ. στις ΗΠΑ το βασικό κέντρο διακυβέρνησης της χώρας είναι το Εκτελεστικό Γραφείο του Προέδρου το οποίο έχει κυρίως καθοδηγητικό ρόλο, υποστηρίζοντας έτσι τις αποφάσεις του Προέδρου όπως συμβαίνει και με τη ΓΓΚ της Γαλλίας. Άλλο ενδιαφέρον παράδειγμα αποτελεί η Γερμανία της οποίας το κέντρο διακυβέρνησης συνιστά το πρόσωπο του εκάστοτε Καγκελαρίου συνεπικουρούμενου από την Υπηρεσία της Ομοσπονδιακής Καγκελαρίας. Το δε Υπουργικό Συμβούλιο έχει ενισχυμένο ρόλο στις αποφάσεις της Κυβέρνησης, καθώς αναλαμβάνει τη διαμόρφωση των βασικών αξόνων για τα ομοσπονδιακά κυβερνητικά προγράμματα¹⁰⁴.

¹⁰³ Δραμαλιώτη, Π. (2021). *Το Επιτελικό Κράτος: Ρυθμιστική Συνοχή και Συντονισμός στο Κέντρο Διακυβέρνησης*. Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 145-150.

¹⁰⁴ Παπατόλιας, Α. (2021). *Θεωρία και Πράξη του Επιτελικού Κράτους: Θεωρητικό Θεμέλιο, Νομοθετική Κατοχύρωση, Διοικητική Πρακτική*. Εκδόσεις Σάκκουλα., σελ. 104-106.

4 Ο Νόμος περί Επιτελικού Κράτους

4.1 Εισαγωγικές Παρατηρήσεις

Το 2019 από το β' τρίμηνο του έτους και πέρα αποτέλεσε ένα ιδιαίτερα «πυκνό» πολιτικά διάστημα για την Ελλάδα καθώς διαδοχικά έλαβαν χώρα τριών ειδών εκλογικές αναμετρήσεις: Ευρωεκλογές, Βουλευτικές και Αυτοδιοικητικές. Μετά την επικράτηση της ΝΔ στις Βουλευτικές εκλογές της 7^{ης} Ιουλίου 2019 και τον σχηματισμό Κυβέρνησης, κατατέθηκε τον Αύγουστο νομοσχέδιο στο Κοινοβούλιο με κύρια επιδίωξη την υιοθέτηση σημαντικών μεταρρυθμίσεων στους όρους άσκησης της διακυβέρνησης και την παράλληλη προώθηση σημαντικών αλλαγών στον τρόπο λειτουργίας της νέας κυβερνητικής δομής. Ειδικότερα, το νομοσχέδιο αυτό αφορούσε την ίδια την Κυβέρνηση αλλά και την οργάνωση και λειτουργία των οριζόντιων δομών της Δημόσιας Διοίκησης. Η πρωτοβουλία αυτή αποδείχθηκε ιδιαίτερα δυναμική ως πολιτική κίνηση αλλά και ως τεχνική πράξη καθώς δόθηκε έμφαση σε διάφορα διαρθρωτικά στοιχεία του Ελληνικού Κράτους των προηγούμενων ετών, που αφορούν την οργάνωση, λειτουργία και απόδοση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης¹⁰⁵.

Σύμφωνα με τον εισηγητή του σχεδίου νόμου και τέως Υπουργό Επικρατείας Γιώργο Γεραπετρίτη, η Κυβέρνηση αποσκοπούσε στη δημιουργία ενός σύγχρονου μοντέλου διακυβέρνησης της χώρας το οποίο θα ενίσχυε σημαντικά τον ρόλο του Υπουργικού Συμβουλίου, που από όργανο νομιμοποίησης προειλημμένων αποφάσεων θα εξελισσόταν σε ένα καίριο μέσο διαμόρφωσης πολιτικής με συγκεκριμένο πλάνο, συλλογικές διαδικασίες αλλά και με πρόγραμμα που θα λειτουργεί στο πλαίσιο της Κυβέρνησης. Επομένως, για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της χρόνιας δυσλειτουργίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, η οποία κρίθηκε ανεπαρκής, και λόγω των αρνητικών επιπτώσεων της οικονομικής κρίσης θεσπίστηκε μια ενιαία νομοθεσία που αποτέλεσε ακρογωνιαίο λίθο για την οργάνωση, λειτουργία και

¹⁰⁵ Δραμαλιώτη, Π. (2021). *Το Επιτελικό Κράτος: Ρυθμιστική Συνοχή και Συντονισμός στο Κέντρο Διακυβέρνησης*. Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 180.

διαφάνεια της Κυβέρνησης, καθώς και των κυβερνητικών φορέων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης¹⁰⁶.

4.2 Ο Νόμος 4622/2019

Ο νόμος αυτός χωρίζεται σε έξι μέρη τα οποία είναι τα εξής: Μέρος Α: «Κυβέρνηση και Κυβερνητικά Όργανα», Μέρος Β: «Οργάνωση της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης», Μέρος Γ: «Λειτουργία Επιτελικού Κράτους», Μέρος Δ: «Διαφάνεια και Ακεραιότητα», Μέρος Ε: «Διατάξεις για το Ανθρώπινο Δυναμικό» και Μέρος ΣΤ: «Ειδικές Μεταβατικές και Καταργούμενες Διατάξεις». Σύμφωνα με τη σχετική Αιτιολογική Έκθεση, οι βασικοί στόχοι και οι κατευθύνσεις του νόμου είναι ο πρακτικός και αποτελεσματικός διαχωρισμός της Κυβέρνησης από τη Διοίκηση, η διασφάλιση της διαφάνειας και ακεραιότητας της λειτουργίας του κράτους, θεμέλιος λίθος της οποίας αποτελεί πλέον η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ), καθώς και ο άρτιος συντονισμός της κυβερνητικής δράσης που αποτρέπει την πολυποίκιλη νομοθεσία και την ελλιπή ακεραιότητα του κράτους, παράγοντες που προκαλούν έντονη δυσλειτουργία στον κρατικό μηχανισμό¹⁰⁷.

Εκτός όμως από το ότι ο παρών νόμος συγκεντρώνει σε μια ενιαία νομοθεσία διατάξεις που μέχρι πρότινος ήταν διάσπαρτες και κατακερματισμένες, καθώς και την απαραίτητη ενημέρωση και εκσυγχρονισμό των ρυθμίσεων που δεν ανταποκρίνονται πλέον στις σύγχρονες ανάγκες, υπάρχει μια σειρά θεσμικών δράσεων-τομών που στοχεύουν στη δημιουργία των απαραίτητων δομών αποτελεσματικής λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού, ανεξαρτήτως πολιτικών αλλαγών, με βάση τις διεθνείς βέλτιστες πρακτικές. Με αυτόν τον τρόπο θεσπίζεται για πρώτη φορά στην Ελλάδα ένα σύγχρονο εγχειρίδιο διακυβέρνησης, το οποίο βασίζεται στη διάκριση των κρατικών οργάνων και στην τυποποίηση των δημόσιων διαδικασιών. Αναλυτικότερα, σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση ο Ν.4622 διακρίνεται από τα εξής χαρακτηριστικά¹⁰⁸:

1. Η Κυβέρνηση διακρίνεται έμπρακτα και αποτελεσματικά από τη Διοίκηση. Έτσι, καταρχήν, στους προϊσταμένους της διοικητικής ιεραρχίας ανατίθεται η έκδοση όλων

¹⁰⁶ Δραμαλιώτη, Π. (2021). *Το Επιτελικό Κράτος: Ρυθμιστική Συνοχή και Συντονισμός στο Κέντρο Διακυβέρνησης*. Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 180.

¹⁰⁷ Βουλή των Ελλήνων (2019). Αιτιολογική Έκθεση Ν.4622/2019, σελ. 1-2.

¹⁰⁸ Ο.π. 4-5

των επιμέρους διοικητικών πράξεων καθώς και η διοικητική και οικονομική διαχείριση κάθε Υπουργείου. Οι Γραμματείς (διατάκτες) του προϋπολογισμού των Υπουργείων είναι οι Υπηρεσιακοί Γραμματείς που επιλέγονται με αντικειμενικά κριτήρια και χωρίς καμία πολιτική παρέμβαση.

2. Εξασφαλίζονται εγγυήσεις διαφάνειας και ακεραιότητας στη λειτουργία του κράτους. Στην κατεύθυνση αυτή επιχειρούνται μεταξύ άλλων δύο σημαντικές τομές:

α) Η θέσπιση ενός ολοκληρωμένου και συνεκτικού πλαισίου κανόνων σχετικών με κωλύματα και ασυμβίβαστα για μέλη της Κυβέρνησης, Υφυπουργούς, Γενικούς και Ειδικούς Γραμματείς, καθώς και για την άσκηση των καθηκόντων της δημόσιας διοίκησης των ανωτέρω προσώπων. Επιπλέον, προβλέπεται η ίδρυση μιας νέας ανεξάρτητης αρχής, της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, η οποία στοχεύει «στην ενίσχυση της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της λογοδοσίας στην κρατική και κυβερνητική δράση», καθώς και στην πρόληψη και αντιμετώπιση της διαφθοράς. Στην ΕΑΔ μεταβιβάζονται οι αρμοδιότητες που παρέμεναν κατακερματισμένες σε πλήθος διαφόρων εξειδικευμένων φορέων, η αποτελεσματικότητα των οποίων μάλιστα ήταν μέχρι πρότινος σε χαμηλά επίπεδα.

β) Η κυβερνητική δράση συντονίζεται πιο αποτελεσματικά. Το συγκεκριμένο νομοσχέδιο, μέσω της νέας επιτελικής υπηρεσίας της Προεδρίας της Κυβέρνησης, στοχεύει να εξασφαλίσει τις απαραίτητες προϋποθέσεις για τον αποτελεσματικό συντονισμό της κυβερνητικής λειτουργίας. Προς αυτή την κατεύθυνση, καθιερώνεται ένας πιο ενεργός ρόλος της Προεδρίας της Κυβέρνησης, μέσω της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (αντικαθιστά τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης), στη νομοθετική διαδικασία, προκειμένου να επιτευχθεί η τήρηση των αρχών και εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης και να καταπολεμηθεί η πολυνομία και αναποτελεσματικότητα της νομοθεσίας. Ακόμη, μέσω των δύο (σύμφωνα με την αρχική πρόβλεψη) Γενικών Γραμματειών Συντονισμού, διαμορφώνεται το πλαίσιο αποτελεσματικής παρακολούθησης και αξιολόγησης της κυβερνητικής πολιτικής, η οποία διευκολύνεται με τη χρήση σύγχρονου, ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος.

Εν προκειμένω, είναι σημαντικό να σημειωθεί πως ο βασικός κορμός-στόχος του επιτελικού κράτους είναι η διαμόρφωση μιας κοινωνίας με δικαιοσύνη, ελευθερία και αλληλεγγύη, που θα παρέχει το κατάλληλο πλαίσιο ασφάλειας στους πολίτες ώστε να επιδιώκουν την ατομική και συλλογική τους ολοκλήρωση, ενώ η εγκαθίδρυση ενός σύγχρονου κράτους δικαίου θα βασίζεται στην ύπαρξη δημοκρατίας, ισότητας, αξιοκρατίας, ισονομίας και διαφάνειας. Ο νόμος για τον οποίο λέγονται τα ως άνω εισάγει έτσι σημαντικές καινοτομίες για τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των πολιτών και τον αποκομματισμό του κράτους, ως προς την πολιτική-διοικητική λειτουργία του συστήματος¹⁰⁹.

Πριν προχωρήσουμε σε μια σχετικά διεξοδικότερη ανάλυση των έξι μερών του νόμου αυτού, αξίζει να αναφερθεί -όπως υπογραμμίζεται στην Αιτιολογική Έκθεση- ότι στις διατάξεις του περιλαμβάνονται δράσεις και ενέργειες με βάση συγκεκριμένους άξονες οργάνωσης και λειτουργίας της κρατικής δομής, οι οποίοι είναι οι κάτωθι¹¹⁰:

α. Ρυθμιστική λειτουργία του κράτους. Περιλαμβάνει την έκταση και τον τρόπο παρέμβασης της Πολιτείας στην κοινωνία, μέσω της νομοθετικής της λειτουργίας. Οι στόχοι του άξονα αυτού είναι δύο: i) η ανάκτηση της εμπιστοσύνης των πολιτών στο κράτος και η βελτίωση της συμμόρφωσής τους με τη νομοθεσία, και ii) η αλλαγή της νοοτροπίας και της αντίληψης των δημόσιων υπαλλήλων και του πολιτικού συστήματος αναφορικά με τη σημασία της ρύθμισης στην κοινωνία.

β. Ελεγκτική λειτουργία του κράτους. Η λειτουργία αυτή, η οποία συνδέεται άμεσα με τη λογοδοσία, είναι απαραίτητη για τους πολίτες. Οι στόχοι του άξονα αυτού είναι: i) η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης του πολίτη ως προς την έντιμη θέση και τη βούληση της Πολιτείας για ισότιμη και πλήρη εφαρμογή των κανόνων, και ii) η προώθηση υγιούς ανταγωνισμού και η προστασία του δημοσίου συμφέροντος.

γ. Παροχή δημόσιων υπηρεσιών. Η διασφάλιση της παροχής δημόσιων υπηρεσιών και μάλιστα υψηλής ποιότητας είναι ίσως ο σημαντικότερος λόγος για τον οποίο υφίσταται

¹⁰⁹ Παπατόλιας, Α. (2021). *Θεωρία και Πράξη του Επιτελικού Κράτους: Θεωρητικό Θεμέλιο, Νομοθετική Κατοχύρωση, Διοικητική Πρακτική*. Εκδόσεις Σάκκουλα., σελ. 197-198.

¹¹⁰ Βουλή των Ελλήνων (2019). Αιτιολογική Έκθεση Ν.4622/2019, σελ. 5-6.

ένα κράτος (εξαιτίας της αποτυχίας της ιδιωτικής αγοράς στην αποκλειστική επίτευξη της μέγιστης δυνατής κοινωνικής και οικονομικής ευημερίας) και αποτελεί βασικό άξονα για τη νομιμοποίησή του από τους πολίτες. Η ποιότητα στην παροχή δημόσιων υπηρεσιών αναφέρεται στην ικανοποίηση των πολιτών από την απρόσκοπτη και απεριορίστη χρήση τους. Εδώ οι στόχοι είναι οι εξής: i) η διασφάλιση της ανταποδοτικότητας των φόρων που καταβάλλονται από τους φορολογούμενους, και ii) η προώθηση ενός διοικητικού, αποκεντρωτικού συστήματος και της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης σε βαθμό που οι δημόσιες υπηρεσίες να γίνουν πιο προσιτές και προσβάσιμες στον πολίτη και τις επιχειρήσεις.

δ. Εσωτερική οργάνωση του κράτους. Η εσωτερική οργάνωση ή αναδιοργάνωση του κράτους είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την υλοποίηση των προαναφερόμενων τριών αξόνων. Οι στόχοι του άξονα αυτού είναι δύο και στηρίζονται στον ανθρώπινο παράγοντα: i) η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των πολιτών στην εκτελεστική εξουσία, και ii) η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης του δημόσιου υπαλλήλου στις ικανότητές του.

Έτσι, στο πλαίσιο των πιο πάνω τεσσάρων αξόνων, επιδιώκονται πρώτα απ' όλα αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας της Κυβέρνησης, αποσκοπώντας στην ενδυνάμωση του συντονιστικού ρόλου του Υπουργικού Συμβουλίου υπό την καθοδήγηση του Πρωθυπουργού, στη δημιουργία σύγχρονων και ευέλικτων συλλογικών οργάνων διοίκησης¹¹¹.

Πιο αναλυτικά:

Το Μέρος Α με τίτλο «Κυβέρνηση και Κυβερνητικά Όργανα», περιέχει διάφορες κυβερνητικές παρεμβάσεις που αφορούν το πολιτικό και διοικητικό επίπεδο της σύγχρονης διακυβέρνησης, με τον νέο ενισχυμένο ρόλο της Προεδρίας της Κυβέρνησης υπό τον Πρωθυπουργό, επιδιώκοντας τη συνεκτικότητα και τον συντονισμό στην άσκηση του έργου της Κυβέρνησης. Ειδικότερα, η Προεδρία της Κυβέρνησης συνιστά μια ανεξάρτητη δημόσια υπηρεσία, που χωρίζεται σε έξι Γενικές Γραμματείες, στην οποία το κυβερνητικό έργο εποπτεύεται από το ηλεκτρονικό σύστημα «Μαζί», που

¹¹¹ Βουλή των Ελλήνων (2019). Αιτιολογική Έκθεση Ν.4622/2019, σελ. 6.

αποτελεί τον κεντρικό πυρήνα της Προεδρίας, προκειμένου να αποφευχθούν καθυστερήσεις από τη μεγάλη ποικιλία των συναρμοδιοτήτων. Ταυτόχρονα, στο μέρος αυτό προβλέπεται η δράση και η λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου ως συλλογικού αποφασιστικού οργάνου συνταγματικά κατοχυρωμένου. Ως εκ τούτου και σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση, το Υπουργικό Συμβούλιο δεν θα αποτελεί πλέον ένα απλό όργανο νομιμοποίησης των λαμβανόμενων αποφάσεων, όπως τέτοιο είχε καταλήξει στην πάροδο των ετών, αλλά θα έχει την ευθύνη για την παρακολούθηση της εφαρμογής του κυβερνητικού σχεδίου, το οποίο θα υλοποιείται από τα αρμόδια Υπουργεία. Έτσι, οι αποφάσεις θα εκτελούνται από τη διοίκηση που θα συμμετέχει και στη διαμόρφωση και προώθηση της δημόσιας πολιτικής¹¹².

Όσον αφορά το Μέρος Β για την «Οργάνωση της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης», εστιάζει ακριβώς σε αυτό, δηλαδή στην οργάνωση της κεντρικής Διοίκησης, η οποία περιλαμβάνει αρχές που σχετίζονται με τη χρηστή διοίκηση και την ορθολογική διακυβέρνηση, ενώ θέτει παράλληλα και κανόνες περί της διαβούλευσης και της νομοθέτησης. Αυτό το σύστημα κωδικοποιεί έτσι την τρέχουσα νομοθεσία και αποσκοπεί στην αποφυγή της ανεξέλεγκτης παραγωγής νόμων¹¹³.

Στο Μέρος Γ περί της «Λειτουργίας Επιτελικού Κράτους», επιδιώκεται η βελτίωση των διοικητικών επιδόσεων με μια σειρά εργαλείων, όπως στόχους, σχέδια δράσης, δείκτες απόδοσης και άλλα¹¹⁴.

Έπειτα, το Μέρος Δ που τιτλοφορείται «Διαφάνεια και Ακεραιότητα», χαρακτηρίζεται ως το πιο κρίσιμο μέρος του σχεδίου νόμου, καθώς επικεντρώνεται στους τομείς σταθερότητας, διαφάνειας και καταπολέμησης της διαφθοράς. Ειδικότερα, περιλαμβάνει κανόνες αμεροληψίας και αποφυγής συγκρούσεων συμφερόντων, καθώς επίσης ασυμβίβαστων που ισχύουν και μετά την περίοδο υπηρεσίας των δημόσιων υπαλλήλων. Ενώ, θεμελιώνεται η Εθνική Αρχή Διαφάνειας με σκοπό την έμφαση στην καταπολέμηση της διαφθοράς. Η θέσπιση αυτών των κανόνων δικαίου συμβάλλει στην ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών στον θεσμό της δημόσιας διοίκησης, όπως και

¹¹² Βουλή των Ελλήνων (2019). Αιτιολογική Έκθεση Ν.4622/2019, σελ. 2-15.

¹¹³ Βουλή των Ελλήνων (2019). Αιτιολογική Έκθεση Ν.4622/2019, σελ. 15-43.

¹¹⁴ Βουλή των Ελλήνων (2019). Αιτιολογική Έκθεση Ν.4622/2019, σελ. 43-61.

στην ανταπόκριση του διοικητικού συστήματος στις σύγχρονες κοινωνικές απαιτήσεις για αξιοπιστία και λογοδοσία όταν ασκείται η δημόσια εξουσία¹¹⁵.

Στη συνέχεια, το Μέρος Ε με τον τίτλο «Διατάξεις για το Ανθρώπινο Δυναμικό», προβλέπεται η διαμόρφωση και ο κατάλληλος εξοπλισμός του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, με απώτερο σκοπό τον στρατηγικό σχεδιασμό των προσλήψεων για κάθε φορέα, σε σχέση με τον δημοσιονομικό σχεδιασμό. Κοντολογίς, επιδιώκεται η ενίσχυση του ρόλου των Προϊσταμένων των Γενικών Διευθύνσεων. Για να επιτευχθούν οι στόχοι αυτοί, ο αρμόδιος Γενικός Διευθυντής εκδίδει όλες τις επιμέρους διοικητικές πράξεις για εξοικονόμηση χρόνου αλλά και τη δραστική μείωση της γραφειοκρατίας¹¹⁶.

Τέλος, στο Μέρος ΣΤ, το οποίο αναφέρεται στις «Ειδικές Μεταβατικές και Καταργούμενες Διατάξεις», περιλαμβάνονται τροποποιήσεις σε μισθολογικά θέματα που έχουν να κάνουν με συγκεκριμένους δημόσιους υπαλλήλους με περιορισμένα λειτουργικά καθήκοντα¹¹⁷.

4.3 Σημαντικά θέματα

Στο σημείο αυτό θα γίνει προσπάθεια να αναδειχθούν τα σημαντικότερα θέματα και οι καινοτομίες που εισήχθησαν με τον Ν.4622/2019, όπως αυτές προκύπτουν μέσα από τις διατάξεις των αντίστοιχων άρθρων.

Πιο συγκεκριμένα:

ΜΕΡΟΣ Α: ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ (Άρθρα 1-17)

Καταρχάς, το Άρθρο 1 του νόμου περιγράφει τις αρμοδιότητες του Υπουργικού Συμβουλίου όπως προβλέπονται και από το Σύνταγμα. Δηλαδή, με βάση την παρ. 1 του Άρθρου, το Υπουργικό Συμβούλιο χαρακτηρίζεται από τις ακόλουθες αρμοδιότητες¹¹⁸:

α) προσδιορισμός και κατεύθυνση της γενικής πολιτικής της χώρας με βάση τους ορισμούς του Συντάγματος και των νόμων,

¹¹⁵ Βουλή των Ελλήνων (2019). Αιτιολογική Έκθεση Ν.4622/2019, σελ. 61-97.

¹¹⁶ Βουλή των Ελλήνων (2019). Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4622/2019, σελ. 98-101.

¹¹⁷ Βουλή των Ελλήνων (2019). Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4622/2019, σελ. 102-106.

¹¹⁸ ΦΕΚ 133 Α': Νόμος 4622/2019.

- β) λήψη αποφάσεων για πολιτικά θέματα γενικού ενδιαφέροντος,
- γ) λήψη αποφάσεων για κάθε θέμα που παραπέμπεται σε αυτό από τον Πρωθυπουργό με ευθύνη συλλογικών κυβερνητικών οργάνων είτε ενός είτε περισσότερων Υπουργών,
- δ) έγκριση του ετήσιου σχεδιασμού της πολιτικής της Κυβέρνησης και έλεγχος υλοποίησης αυτής και
- ε) άσκηση κάθε άλλης αρμοδιότητας που προβλέπεται στο Σύνταγμα και τους νόμους.

Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση, στις ως άνω αρμοδιότητες, για λόγους συνοχής των διατάξεων του νομοσχεδίου έχει προστεθεί μία επιπλέον αρμοδιότητα, που αφορά την έγκριση του ετήσιου κυβερνητικού προγραμματισμού και την εποπτεία της εφαρμογής του. Επομένως, οι αρμοδιότητες του Υπουργικού Συμβουλίου συνδέονται τόσο οργανικά όσο και λειτουργικά με το Μέρος Γ του νόμου, στο οποίο προβλέπεται ο τρόπος με τον οποίο εκτελούνται ο σχεδιασμός και ο έλεγχος της εφαρμογής των κυβερνητικών αποφάσεων σε ετήσια βάση¹¹⁹.

Η σύνθεση του Υπουργικού Συμβουλίου (παρ. 2) περιλαμβάνει τον Πρωθυπουργό, τους Αντιπροέδρους της Κυβέρνησης (εφόσον υφίστανται) και τους Υπουργούς, συμπεριλαμβανομένων των Υπουργών Επικρατείας και των Αναπληρωτών Υπουργών. Όσο για τους Υφυπουργούς, αυτοί δεν αποτελούν μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου αλλά μπορούν να κληθούν να συμμετάσχουν στις συνεδριάσεις του αν ο Πρωθυπουργός το επιτρέψει, χωρίς δικαίωμα ψήφου. Επιπλέον, ο Γραμματέας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων -πρώην Γραμματέας Υπουργικού Συμβουλίου ή Γραμματέας της Κυβέρνησης- (παρ. 3) μετέχει χωρίς δικαίωμα ψήφου στις συνεδριάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου. Αυτός ορίζεται με πρωθυπουργική απόφαση που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, είναι ένας από τους Γενικούς Γραμματείς της Προεδρίας της Κυβέρνησης, ενώ μέρος της αρμοδιότητας του υπάγεται απευθείας στον Πρωθυπουργό¹²⁰.

¹¹⁹ Βουλή των Ελλήνων (2019). Αιτιολογική Έκθεση Ν.4622/2019, σελ. 8.

¹²⁰ ΦΕΚ 133 Α': Νόμος 4622/2019.

Επίσης, αναφέρεται πως οι συνεδριάσεις είναι υποχρεωτικές (παρ. 4) ενώ ο Πρωθυπουργός έχει το δικαίωμα να προσκαλέσει οποιοδήποτε πρόσωπο κρίνει ότι πρέπει να συμμετάσχει για τις ανάγκες της συνεδρίασης, το οποίο και αποχωρεί όταν ο ίδιος κρίνει ότι η συμβολή του στη συνεδρίαση έχει περατωθεί (παρ. 5). Επιπλέον, στις συνεδριάσεις παρίσταται και λοιπό προσωπικό το οποίο καλύπτει σημαντικές «διαδικαστικές» ανάγκες όπως τήρηση πρακτικών και μαγνητοφώνηση συζητήσεων, εκτός από τις περιπτώσεις όπου τα θέματα είναι άκρως απόρρητα, κατά την κρίση του Πρωθυπουργού (παρ. 6).

Το Άρθρο 2 περιγράφει την ρύθμιση που γίνεται για τον χρόνο και τον τρόπο σύγκλησης του Υπουργικού Συμβουλίου, είτε για τις τακτικές είτε για τις έκτακτες συνεδριάσεις του. Ειδικότερα, εισάγεται μια νέα, πιο ευέλικτη ρύθμιση για τη συχνότητα σύγκλησης των τακτικών συνεδριάσεων, οι οποίες πλέον ορίζονται σε μηνιαία βάση, χωρίς να υπάρχει υποχρέωση πραγματοποίησης μιας συγκεκριμένης ημέρας του μήνα και σε ειδικά διαμορφωμένο χώρο εντός της Βουλής, όπως προβλεπόταν μέχρι πρότινος. Ακόμη, στην ατζέντα εισάγεται μια καινοτομία που αφορά τη δυνατότητα αποστολής πρόσκλησης με ηλεκτρονικά μέσα, δυνατότητα που συμβάλλει σημαντικά στην απλοποίηση της διαδικασίας και στην σύντμηση του χρόνου ενημέρωσης των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου.

Σημαντική καινοτομία που εισάγεται επίσης σε αυτό το νομοσχέδιο (Άρθρο 3) είναι η ρητή ρύθμιση που αφορά τις συνεδριάσεις στα δύο τακτικά Υπουργικά Συμβούλια για τους μήνες Απρίλιο και Σεπτέμβριο, που ορίζονται ως Συμβούλια Προγραμματισμού και Αξιολόγησης Κυβερνητικού Έργου αντίστοιχα. Το σκεπτικό πίσω από αυτήν την καινοτομία είναι να συγχρονιστούν οι εν λόγω δύο συνεδριάσεις τόσο με το ημερολόγιο προγραμματισμού και εποπτείας του κυβερνητικού έργου, όπως αυτό αναφέρεται στο Μέρος Γ – Κεφάλαιο Α του νόμου, όσο και με τον ετήσιο κύκλο σύνταξης και υποβολής του Γενικού Προϋπολογισμού της Κυβέρνησης, καθώς και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής, όπως προβλέπεται από το Σύνταγμα και τον Ν.4270/2014¹²¹.

¹²¹ Βουλή των Ελλήνων (2019). Αιτιολογική Έκθεση Ν.4622/2019, σελ. 9.

Συγκεκριμένα, σε ό,τι αφορά τον προγραμματισμό του κυβερνητικού έργου, περιλαμβάνονται δύο διατάξεις πολύ κομβικές για τη λειτουργία του κρατικού μηχανισμού, πέραν της έγκρισης των βασικών διατάξεων της δημοσιονομικής πολιτικής: α) ο ρυθμιστικός προγραμματισμός, που εισήχθη με τον Ν.4048/2012 αλλά δεν εφαρμόστηκε ποτέ και β) ο προγραμματισμός προσλήψεων στο Δημόσιο, ο οποίος ενώ καθιερώθηκε με τον Ν.4590/2019, δεν είχε το ανάλογο επίπεδο θεσμοθέτησης για να ληφθεί η απόφαση συλλογικά και με την μεγαλύτερη δυνατή νομιμότητα σε πολιτικό επίπεδο. Άλλωστε, ακόμα και μετά την ψήφιση του προαναφερθέντος νόμου, το πολιτικό σύστημα έδειξε ότι δεν τήρησε επαρκώς τις διατάξεις του και δεν επέδειξε την απαραίτητη θεσμική αυτοσυγκράτηση για την αποτελεσματική εφαρμογή του.

Το Άρθρο 6 εισάγει μια διάκριση για τα συλλογικά κυβερνητικά όργανα σε Κυβερνητικά Συμβούλια και Κυβερνητικές Επιτροπές. Στόχος είναι η οργάνωση του συστήματος συλλογικών κυβερνητικών φορέων με την κατάλληλη δυνατή ευελιξία¹²². Το Άρθρο 7 ορίζει ότι τα Κυβερνητικά Συμβούλια διαφοροποιούνται από τις Κυβερνητικές Επιτροπές ως προς το ότι έχουν μόνιμο και διαρκή χαρακτήρα, ωστόσο μόνο στο πλαίσιο της κυβερνητικής πολιτικής, όπως καθορίζεται από το Υπουργικό Συμβούλιο. Διακρίνονται δύο είδη: το Κυβερνητικό Συμβούλιο Οικονομικής Πολιτικής, αρμόδιο για τη διαμόρφωση «διυπουργικών πολιτικών» και τη λήψη «αποφάσεων για θέματα που σχετίζονται με την οικονομική και αναπτυξιακή πολιτική της χώρας» και το Κυβερνητικό Συμβούλιο Εθνικής Ασφάλειας (πρώην Κυβερνητικό Συμβούλιο Εξωτερικών και Άμυνας): πέραν των προηγούμενων αρμοδιοτήτων του ως ΚΥΣΕΑ οι οποίες διατηρούνται, ταυτόχρονα εκσυγχρονίζονται και διευρύνονται οι αρμοδιότητες που σχετίζονται με την εσωτερική και εξωτερική ασφάλεια, συμπεριλαμβάνοντας θέματα σχετικά με τις τρέχουσες απειλές για την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο και την ασφάλεια κρίσιμων υποδομών εθνικής ενέργειας και άλλων υποδομών¹²³. Τα επόμενα Άρθρα του Μέρους Α εξειδικεύονται περισσότερο στις αρμοδιότητες τόσο των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων (Άρθρα 8-9) όσο και των μελών της Κυβέρνησης και των υφυπουργών (Άρθρα 10-17), οι οποίες προσαρμόζονται στις καινοτομίες που εξετάστηκαν ως άνω.

¹²² ΦΕΚ 133 Α': Νόμος 4622/2019.

¹²³ Βουλή των Ελλήνων (2019). Αιτιολογική Έκθεση Ν.4622/2019, σελ. 11-12.

ΜΕΡΟΣ Β: ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ (Άρθρα 18-48)

Το συγκεκριμένο κομμάτι του νόμου έρχεται να τονίσει ουσιαστικά ότι η Ελλάδα υστερεί σε σημαντικό βαθμό, όχι τόσο σε ποσότητα, αλλά κυρίως σε ποιότητα των θεσμών για την απρόσκοπτη παροχή δημόσιων υπηρεσιών, και για το λόγο αυτό οφείλει να αναθεωρήσει τη δομή του διοικητικού της συστήματος ώστε να καταστεί πιο ευέλικτη και αποδοτική αλλά και να προσαρμοστεί στα νέα δεδομένα, αντιμετωπίζοντας τις εγγενείς αδυναμίες των θεσμών της¹²⁴.

Έτσι, το Άρθρο 18 του παρόντος νόμου ορίζει τα όρια και την αποστολή της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης. Ειδικότερα, στην παρ. 1 αναφέρεται ότι «ως Κεντρική Δημόσια Διοίκηση ορίζεται το σύνολο των εξής φορέων: α) την Προεδρία της Δημοκρατίας, β) την Προεδρία της Κυβέρνησης, γ) τα Υπουργεία και τις αποκεντρωμένες ή περιφερειακές υπηρεσίες, δ) τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και ε) τις Ανεξάρτητες Αρχές». Ο ορισμός αυτός άλλωστε προέρχεται από παλαιότερη διάταξη, της παρ. 1 του άρθρου 14 του Ν.4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση Οδηγίας 2011/85/Ε.Ε.) – δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις» με τη μόνη διαφοροποίηση ότι στο νομοσχέδιο αυτό προστέθηκε η Προεδρία της Κυβέρνησης και περιλαμβάνει όλες τις Ανεξάρτητες Αρχές, ανεξάρτητα από τη νομική τους προσωπικότητα. Επίσης, στην παρ. 2 του Άρθρου 18 ορίζεται για πρώτη φορά η αποστολή της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης η οποία είναι «η εκτέλεση και διατήρηση των επιταγών του Συντάγματος και των νόμων, η προστασία του δημοσίου συμφέροντος, η μέριμνα για την παροχή ποιοτικών δημόσιων υπηρεσιών στην κοινωνία και η εν γένει προστασία της ισότητας, της δικαιοσύνης και της κοινωνικής αλληλεγγύης»^{125 126}.

Το Άρθρο 19 περιλαμβάνει τις βασικές αρχές καλής διακυβέρνησης και χρηστής διοίκησης που χρειάζεται να ακολουθούνται για την εκπλήρωση της αποστολής της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης, όπως αυτή αναφέρθηκε ανωτέρω. Οι αρχές αυτές

¹²⁴ ΦΕΚ 133 Α΄: Νόμος 4622/2019.

¹²⁵ Ο.π.

¹²⁶ Βουλή των Ελλήνων (2019). Αιτιολογική Έκθεση Ν.4622/2019, σελ. 16.

προέρχονται από τη διεθνή επιστημονική ανάλυση και πρακτική. Πρόκειται για τη νομιμότητα, τη διαφάνεια και λογοδοσία, την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα, την αναγκαιότητα και επικουρικότητα, την αξιοκρατία και τον επαγγελματισμό¹²⁷.

Μια άλλη καινοτομία που εισάγεται σε αυτό το νομοσχέδιο είναι η θεσμοθέτηση της Προεδρίας της Κυβέρνησης: όπως έχει ήδη αναφερθεί και σε προηγούμενα σημεία, πρόκειται για μία νέα επιτελική δημόσια υπηρεσία, η οποία υπάγεται άμεσα στον Πρωθυπουργό (βλ. Άρθρο 20 του νόμου). Έτσι, σύμφωνα με το Άρθρο 21, η υπηρεσία αυτή αναλαμβάνει κεντρικό ρόλο στην οργάνωση και λειτουργία των υπόλοιπων φορέων της Διοίκησης, με στόχο την ενίσχυση του διοικητικού συστήματος και της συνεργασίας των δημόσιων φορέων. Σε αυτήν υπάγονται: α) η Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού, β) η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Υποθέσεων, γ) η Γενική Γραμματεία Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτικών, δ) η Γενική Γραμματεία Συντονισμού Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών, ε) η Ειδική Γραμματεία Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος Παρακολούθησης και Αξιολόγησης του Κυβερνητικού Έργου και στ) η Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης. Επίσης, στην Προεδρία της Κυβέρνησης έχει υπαχθεί το Εθνικό Τυπογραφείο και η Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών (ΕΥΠ) (Άρθρο 27)¹²⁸.

Σύμφωνα με το Άρθρο 22, αποστολή της Προεδρίας είναι «η υποστήριξη του Πρωθυπουργού στην ενάσκηση των κατά το Σύνταγμα καθηκόντων του, ώστε να διασφαλίζεται η συνοχή και η αποτελεσματικότητα του κυβερνητικού έργου». Στις διατάξεις που ακολουθούν προσδιορίζονται πιο ειδικά ζητήματα σχετικά με τη Προεδρία της Κυβέρνησης, για κάθε υπηρεσία της ξεχωριστά (Άρθρα 23-28), για το προσωπικό (Άρθρο 29) και για άλλα θέματα (Άρθρα 30-34)¹²⁹.

Το Άρθρο 36 είναι ένα βασικό μέρος του παρόντος σχεδίου νόμου καθώς καθιερώνεται σε κάθε Υπουργείο μία θέση Μόνιμου Υπηρεσιακού Γραμματέα με βαθμό 1ο της κατηγορίας των ειδικών θέσεων, υπό τον Υπουργό, που επιλέγεται από την πενταμελή Επιτροπή Επιλογής Δημοσίων Στελεχών, όπως αναφέρεται στην παρ. 6 του

¹²⁷ Βουλή των Ελλήνων (2019). Αιτιολογική Έκθεση Ν.4622/2019, σελ. 16-17.

¹²⁸ Βουλή των Ελλήνων (2019). Αιτιολογική Έκθεση Ν.4622/2019, σελ. 19, 25-26.

¹²⁹ ΦΕΚ 133 Α': Νόμος 4622/2019.

εν λόγω άρθρου, και στην οποία κανένα κυβερνητικό στέλεχος δεν συμμετέχει -μετέχει πάντως ο Πρόεδρος του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης που αποτελεί (τουλάχιστον έως τώρα) πολιτική επιλογή. Ουσιαστικά, με την παρούσα ρύθμιση επιδιώκεται για πρώτη φορά ο διαχωρισμός ή αποκομματικοποίηση της διοικητικής και οικονομικής λειτουργίας των Υπουργείων, εφόσον συστήνεται θέση Υπηρεσιακού Γραμματέα σε κάθε Υπουργείο. Με τις διατάξεις του άρθρου αυτού, μεταβάλλεται ριζικά η εμπλοκή της πολιτικής και της διοικητικής πλευράς σε αμιγή διοικητικά ζητήματα που εισήχθησαν στην ελληνική δημόσια διοίκηση με τον Ν.1232/1982 και είχαν ως συνέπεια την εμπλοκή της εκάστοτε Κυβέρνησης σε θέματα όπως η τοποθέτηση του προσωπικού σε διοικητικές μονάδες, η συγκρότηση επιτροπών διαγωνισμών, η πληρωμή δαπανών κ.λπ. Οι Υπηρεσιακοί Γραμματείς, όντας προϊστάμενοι όλων των υπηρεσιών διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού, καθώς και στην οργανωτική και οικονομική διαχείριση των Υπουργείων τους, έχουν ως αποστολή να διασφαλίζουν την εύρυθμη και αποτελεσματική διοικητική και οικονομική λειτουργία των φορέων τους.

Στο υπόλοιπο Μέρος Β οι διατάξεις αφορούν στην οργάνωση και λειτουργία των Υπουργείων (Άρθρα 37-40), στους Γενικούς και Ειδικούς Γραμματείς (Άρθρα 41-44) και τους λοιπούς φορείς της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης (Άρθρα 45-48)¹³⁰.

ΜΕΡΟΣ Γ: ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΕΠΙΤΕΛΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ (Άρθρα 49-67)

Εν προκειμένω, επιδιώκεται η δημιουργία ενός σύγχρονου επιτελικού κράτους, το οποίο θα ανταποκρίνεται αποτελεσματικά στις διαρκώς μεταβαλλόμενες προκλήσεις και θα συμβάλλει στη λογοδοσία βάσει προκαθορισμένων στόχων. Για τον σκοπό αυτό θεσπίζεται σε ετήσια βάση ένα σύγχρονο σύστημα προγραμματισμού, συντονισμού και παρακολούθησης του έργου της Κυβέρνησης. Ο στόχος της Κυβέρνησης είναι η σύνταξη νέας νομοθεσίας να γίνεται μέσα σε ένα σαφώς καθορισμένο πλαίσιο, εντός συγκεκριμένων χρονοδιαγραμμάτων¹³¹.

¹³⁰ Βουλή των Ελλήνων (2019). Αιτιολογική Έκθεση Ν.4622/2019, σελ. 31-43.

¹³¹ Βουλή των Ελλήνων (2019). Αιτιολογική Έκθεση Ν.4622/2019, σελ. 43.

Τα άρθρα που περιλαμβάνονται σε αυτό το μέρος είναι πιο εξειδικευμένα και έχουν να κάνουν με τον τρόπο λειτουργίας του κυβερνητικού προγραμματισμού, την παρακολούθηση του έργου, τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία που ακολουθείται και την αντίστοιχη κωδικοποίηση και αναμόρφωση δικαίου. Ο ετήσιος κυβερνητικός προγραμματισμός, σύμφωνα με το Άρθρο 49 παρ. 1, αποτυπώνεται στο Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής (ΕΣΚυΠ), η σύνταξη του οποίου υπάγεται στην αρμοδιότητα της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού της Προεδρίας της Κυβέρνησης ενώ η έγκρισή του γίνεται κατά την τακτική συνεδρίαση του Υπουργικού Συμβουλίου τον μήνα Δεκέμβριο σε ετήσια βάση¹³². Σε αυτό το σημείο αξίζει μια ιδιαίτερη αναφορά στο κομμάτι του κυβερνητικού προγραμματισμού και της παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου. Στο ΕΣΚυΠ καταγράφονται εν πολλοίς οι στόχοι και η στρατηγική της Κυβέρνησης όπως επίσης οι νομοθετικές πρωτοβουλίες που θα αναληφθούν ώστε να υλοποιηθούν σχετικές δράσεις. Στο ΕΣΚυΠ περιλαμβάνονται ο ετήσιος προγραμματισμός προσλήψεων στη δημόσια διοίκηση και στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά και η βεβαίωση του αρμόδιου για τον προϋπολογισμό Υπουργού σχετικά με τη συμφωνία του ΕΣΚυΠ με τους στόχους και τις δεσμεύσεις αφενός του προϋπολογισμού αφετέρου του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής¹³³.

ΜΕΡΟΣ Δ: ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΚΑΙ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑ (Άρθρα 68-103)

Η διαφάνεια και η ακεραιότητα αποτελούν πολύ σημαντικές συνιστώσες μιας αποτελεσματικής και αξιόπιστης δημόσιας διοίκησης. Στην Ελλάδα, οι συνιστώσες αυτές κλονίστηκαν σε σημαντικό βαθμό τα προηγούμενα χρόνια, ιδιαίτερα στην περίοδο της οικονομικής κρίσης. Για αυτό και το Μέρος Δ του συγκεκριμένου νομοσχεδίου επιχειρεί να θεσμοθετήσει κανόνες διαφάνειας και ακεραιότητας στη Διοίκηση, και τρόπους αντιμετώπισης διαφόρων κωλυμάτων, συγκρούσεων συμφερόντων και ασυμβιβάστων, καθώς και κανόνες πρόσβασης στα αρχεία του Πρωθυπουργού και των λοιπών Κυβερνητικών Προσώπων¹³⁴.

¹³² ΦΕΚ 133 Α΄: Νόμος 4622/2019.

¹³³ ΦΕΚ 133 Α΄: Νόμος 4622/2019.

¹³⁴ Βουλή των Ελλήνων (2019). Αιτιολογική Έκθεση Ν.4622/2019, σελ. 61-62.

Ιδρύεται η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, όπως περιγράφεται στα Άρθρα 82-103, η οποία θα συνεισφέρει στην επίτευξη των επιθυμητών επιπέδων διαφάνειας και ακεραιότητας στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Έτσι, σύμφωνα με το Άρθρο 82 παρ. 1, η ΕΑΔ συστήνεται χωρίς νομική προσωπικότητα και αποσκοπεί¹³⁵:

α) στην ενίσχυση της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της λογοδοσίας στις ενέργειες των κυβερνητικών φορέων, διοικητικών αρχών, κρατικών υπηρεσιών και δημόσιων φορέων,

β) στην πρόληψη, αποτροπή, εντοπισμό και αντιμετώπιση της απάτης και της διαφθοράς στις δραστηριότητες δημόσιων αλλά και ιδιωτικών φορέων ή οργανισμών.

Η ΕΑΔ διέπεται από λειτουργική αυτονομία αλλά και οικονομική και διοικητική ανεξαρτησία και δεν υπόκειται σε οποιονδήποτε κυβερνητικό ή διοικητικό έλεγχο, ενώ παράλληλα διαθέτει ένα ολοκληρωμένο σύστημα εσωτερικής και εξωτερικής εξισορρόπησης, που διασφαλίζει την ακεραιότητα, τη διαφάνεια και την ομαλή λειτουργία της. Ο μακροπρόθεσμος στρατηγικός σχεδιασμός της συγκροτείται και καθορίζεται από τον Διοικητή της, ο οποίος έχει διευρυμένες πειθαρχικές και ελεγκτικές αρμοδιότητες και αναλαμβάνει την ποιοτική αναβάθμιση των στόχων. Σκοπός είναι η εφαρμογή και ο σχεδιασμός συστηματικών πολιτικών που συνδράμουν στην καταπολέμηση και πρόληψη της διαφθοράς. Η ΕΑΔ απαρτίζεται από τους κατωτέρω τρεις βασικούς πυλώνες: α) τη διενέργεια ελέγχων και επιθεωρήσεων, β) τις διαδικασίες πρόληψης και ακεραιότητας, και γ) τη διεξαγωγή δράσεων κοινωνικής ευαισθητοποίησης, οι οποίες θα περιλαμβάνουν ένα καινοτόμο επιχειρηματικό σύστημα οργανωτικών πρακτικών με στόχο την προώθηση της διαφάνειας και της ακεραιότητας του διοικητικού συστήματος.

Επομένως, η απώτερη φιλοδοξία της ΕΑΔ είναι να προστατεύσει τον δημόσιο αλλά και ιδιωτικό τομέα από την κακοδιαχείριση και τη διαφθορά, προσαρμόζοντας παράλληλα σε αυτούς τα υγιή πρότυπα διαφάνειας, αξιοπιστίας και ακεραιότητας, με στόχο να προσφέρει στην κοινωνία ένα σύγχρονο και καινοτόμο σύστημα διοικητικής οργάνωσης με αυτόνομο ρυθμιστικό μηχανισμό. Αυτή η καινοτομία αναδύεται σε ένα

¹³⁵ Βουλή των Ελλήνων (2019). Αιτιολογική Έκθεση Ν.4622/2019, σελ. 75-82.

πλαίσιο αποτελεσματικής αλλαγής, συντονισμένης οργάνωσης και εξασφάλισης της κρατικής ακεραιότητας, ενώ θα επενδύει σε πολιτικές και δράσεις πρόληψης που κρατούν το σύνολο της κοινωνίας σε εγρήγορση.

ΜΕΡΟΣ Ε: ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ (Άρθρα 104-109)

Στο εν λόγω μέρος περιλαμβάνονται ειδικές διατάξεις που καθορίζουν τον τρόπο σύστασης νέων κλάδων επαγγελματιών της Διοίκησης οι οποίοι και θα στελεχώσουν τις ανάλογες δημόσιες υπηρεσίες. Έτσι, με βάση το Άρθρο 104 παρ. 1, οι κλάδοι που συστήνονται είναι τρεις: α) Κλάδος ΠΕ Αναλυτών Δημοσίων Πολιτικών, β) Κλάδος ΠΕ Νομοτεχνών, και γ) Κλάδος ΠΕ Αναλυτών Ψηφιακής Πολιτικής. Οι λοιπές παράγραφοι αναφέρουν λεπτομερέστερα τις αρμοδιότητες των υπαλλήλων εκάστου κλάδου.

Στα υπόλοιπα άρθρα γίνεται λόγος για τα προσόντα διορισμού στους κλάδους (Άρθρο 105), περιλαμβάνονται γενικές διατάξεις για τον ειδικό κλάδο (Άρθρο 106), μισθολογικές ρυθμίσεις (Άρθρο 107) αλλά και τροποποιήσεις του Ν.4440/2016. Τέλος, πρόβλεψη του Άρθρου 109 στοχεύει στην ενδυνάμωση των προϊσταμένων στις γενικές διευθύνσεις¹³⁶.

Το έκτο και τελευταίο μέρος του νόμου περιλαμβάνει τις τροποποιήσεις, τις μεταβατικές και καταργούμενες διατάξεις σε σχέση με προγενέστερη νομοθεσία¹³⁷.

¹³⁶ Βουλή των Ελλήνων (2019). Αιτιολογική Έκθεση Ν.4622/2019, σελ. 98-101.

¹³⁷ Βουλή των Ελλήνων (2019). Αιτιολογική Έκθεση Ν.4622/2019, σελ. 101-106,

5 Ο θεσμός του Υπηρεσιακού Γραμματέα και σύγκριση με άλλα ευρωπαϊκά κράτη

Ο θεσμός του Υπηρεσιακού Γραμματέα εγκαινιάζεται με τον Ν.4622/2019. Ειδικότερα, όπως επισημάνθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, σύμφωνα με το Άρθρο 36 παρ. 1, σε κάθε Υπουργείο (πλην του Αμύνης) συστήνεται θέση Υπηρεσιακού Γραμματέα. Στην παρ. 2 του νόμου αναφέρεται πως η εν λόγω θέση έχει ως στόχο την μέριμνα για την εύρυθμη και αποτελεσματική διοικητική και οικονομική λειτουργία του Υπουργείου, με βάση την εφαρμογή των διατάξεων για το επιτελικό κράτος (βλ. Μέρος Γ). Ο Υπηρεσιακός Γραμματέας προϊστάται όλων των οριζόντιων υποστηρικτικών υπηρεσιών που αναφέρονται στο Άρθρο 35 παρ. 2, καθώς και της Υπηρεσίας Συντονισμού (Άρθρο 38)¹³⁸.

Η θέσπιση τριετούς θητείας, με δικαίωμα ανανέωσης για ακόμη μια θητεία, δίνει τη δυνατότητα της ελάχιστης απαραίτητης διασφάλισης για την αποτροπή καταχρήσεων εξουσίας, διαφθοράς και οργανωτικής εντροπίας και δημιουργεί την απαραίτητη πρόκληση για τους κυβερνητικούς αξιωματούχους που φιλοδοξούν να ακολουθήσουν σταδιοδρομία σε υψηλότερο επίπεδο. Ακόμη, με το άρθρο αυτό ορίζονται επίσης τα ελάχιστα τυπικά προσόντα που πρέπει να πληροί ο Υπηρεσιακός Γραμματέας. Πέραν του ότι απαιτείται να είναι τακτικός υπάλληλος της Γενικής Κυβέρνησης, κατά την υποβολή αίτησης για τη θέση, είναι επιπρόσθετα αναγκαίο να διαθέτει ιδιαίτερα υψηλά τυπικά προσόντα και ειδικότερα¹³⁹:

- α) να είναι κάτοχος πτυχίου Ανώτατης Εκπαίδευσης της χώρας ή ισότιμου αντίστοιχης ειδικότητας στο εξωτερικό,
- β) να έχει πολύ καλή γνώση ξένης γλώσσας της ΕΕ,
- γ) να έχει τουλάχιστον δώδεκα (12) έτη προϋπηρεσίας στον δημόσιο τομέα,

¹³⁸ Βουλή των Ελλήνων (2019). Αιτιολογική Έκθεση Ν.4622/2019, σελ. 31-33.

¹³⁹ Ο.π. 34

δ) να έχει τουλάχιστον τρία (3) έτη προϋπηρεσία σε φορείς της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης, σε θέση ευθύνης στο επίπεδο της Γενικής Διεύθυνσης ή πέντε (5) έτη προϋπηρεσία σε θέση ευθύνης επιπέδου Διεύθυνσης ή τέσσερα (4) έτη προϋπηρεσία και στις δύο προαναφερόμενες βαθμίδες, εκ των οποίων ένα (1) έτος σε θέση ευθύνης σε επίπεδο Γενικής Διεύθυνσης.

Η παράμετρος της εμπειρίας του Υπηρεσιακού Γραμματέα σε θέση ευθύνης στην Κεντρική Δημόσια Διοίκηση είναι απαραίτητη για τη διασφάλιση της προηγούμενης όσμωσης των υποψηφίων με θέματα που σχετίζονται με την ίδια τη λειτουργία των Υπουργείων, λειτουργία που διακρίνεται από μια σειρά ιδιαιτεροτήτων σε σχέση με άλλους φορείς του δημόσιου τομέα. Ακόμη, η εισαγωγή της έννοιας της σταθμισμένης προϋπηρεσίας σε θέση ευθύνης σε επίπεδο Γενικής Διεύθυνσης και Διεύθυνσης στοχεύει στον ταυτόχρονο καθορισμό των απαιτούμενων ορίων και για τα δύο επίπεδα, γεγονός που επιτρέπει με τη σειρά του τη διεύρυνση του πλήθους των υποψηφίων. Ταυτόχρονα, η θέση του Υπηρεσιακού Γραμματέα ενισχύει περαιτέρω τον στόχο της αποκομματικοποίησης της αμιγώς διοικητικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης¹⁴⁰.

Επίσης, με το Άρθρο 37, ο Υπηρεσιακός Γραμματέας επωμίζεται την ευθύνη και την εξουσία να υπογράφει διοικητικές πράξεις της αρμοδιότητάς του. Οι πράξεις στις οποίες θα έχει αυτή την αρμοδιότητα είναι οι ακόλουθες¹⁴¹:

- α) η έγκριση του οργανογράμματος των θέσεων ευθύνης,
- β) η έκδοση προκηρύξεων για την πλήρωση θέσεων ευθύνης των Υπουργείων,
- γ) η σύσταση συλλογικών οργάνων και επιτροπών για την επιλογή προϊσταμένων διοίκησης και την κινητικότητα,
- δ) η σύσταση Ειδικής Επιτροπής Αξιολόγησης του άρθρου 21 του Ν.4369/2016 -πλέον είναι άλλος ο νόμος περί αξιολόγησης της απόδοσης του στελεχών της Διοίκησης,

¹⁴⁰ Ο.π.

¹⁴¹ Βουλή των Ελλήνων (2019). Αιτιολογική Έκθεση Ν.4622/2019, σελ. 33-34.

ε) οι διοικητικές πράξεις ατομικού περιεχομένου που αφορούν κάθε θέμα μεταβολής της υπηρεσιακής κατάστασης του ανθρώπινου δυναμικού του Υπουργείου, ανεξάρτητα από τις σχέσεις εργασίας τους,

στ) οι διοικητικές πράξεις ατομικού περιεχομένου που αφορούν τη διαδικασία επιλογής και τοποθέτησης προϊσταμένων σε οργανικές μονάδες του Υπουργείου,

ζ) οι διοικητικές πράξεις ατομικού περιεχομένου που αφορούν την βαθμολογική ή τη μισθολογική προαγωγή,

η) η σύσταση πειθαρχικών και υπηρεσιακών συμβουλίων,

θ) η χορήγηση αδειών σε κάθε είδους προσωπικό του Υπουργείου,

ι) η έκδοση αποφάσεων για τη θέσπιση εργασίας με υπερωρίες, με την ανάλογη αμοιβή των υπαλλήλων του Υπουργείου για την απασχόλησή τους σε απογευματινές-νυχτερινές ώρες, σε μέρες αργίας ή σε έκτακτες περιπτώσεις,

ια) τα έγγραφα που απευθύνονται στα δικαστήρια και περιλαμβάνουν ένδικα μέσα που έχουν ασκηθεί κατά πράξεων ή παραλείψεων στις υπηρεσίες της δικαιοδοσίας του.

Ακόμη, ο Υπηρεσιακός Γραμματέας, πέραν των παραπάνω αρμοδιοτήτων, αναλαμβάνει και την εξουσία τελικής υπογραφής διοικητικών πράξεων για τη διενέργεια διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης δημόσιων συμβάσεων εκ μέρους του Υπουργείου.

Ο ρόλος του Υπηρεσιακού Γραμματέα στην Ελλάδα φαίνεται πως προσομοιάζει, αν και με κάποιες διαφορές, με έναν αντίστοιχο στη Γερμανία, τον λεγόμενο Staatssekretär ο οποίος είναι κάτι μεταξύ Γενικού και Υπηρεσιακού Γραμματέα. Στη συγκεκριμένη θέση διορίζεται συνήθως ένας ανώτερος δημόσιος λειτουργός/δημόσιος υπάλληλος και είναι άμεσα υπόλογος μόνο στον Υπουργό. Αν και επίσημα η θέση του Staatssekretär δεν συνιστά πολιτικό αξίωμα, σε κάποιες λίγες περιπτώσεις μπορεί να διοριστεί με γνώμονα την κομματική του ιδιότητα και όχι με βάση την εξέλιξη της σταδιοδρομίας του ως δημόσιου λειτουργού. Παρόλα αυτά, ο Staatssekretär είναι ο διοικητικός προϊστάμενος του Υπουργείου. Εξαρτάται από την πλήρη εμπιστοσύνη του

οικείου υπουργού, ενώ μπορεί ανά πάσα στιγμή να αποχωρήσει από τη θέση του. Αυτό συμβαίνει συνήθως όταν αλλάζει η Κυβέρνηση ή ο υπουργός¹⁴².

Κάτι αντίστοιχο συμβαίνει και στη Σουηδία: Στα περισσότερα Υπουργεία προΐσταται ένας Υπουργός και Υφυπουργός και ιεραρχικά έπεται ένας Γραμματέας (Statssekreterare), ο οποίος συνήθως προέρχεται από τις τάξεις της ανώτερης δημοσιούπαλληλίας ή έχει θητεύσει σε θέσεις ευθύνης που συνδέονται με το ευρύτερο Δημόσιο. Οι συγκεκριμένες θέσεις δεν στερούνται κομματικής ή πολιτικής στόχευσης, ωστόσο συνήθως, αλλά όχι αποκλειστικά, διορίζονται πρόσωπα που σχετίζονται άμεσα με το Δημόσιο (π.χ. κατέχουν την αντίστοιχη θέση του Γενικού Διευθυντή) και όχι πρόσωπα που δεν έχουν καταφέρει να εκλεγούν Βουλευτές στις εκλογές¹⁴³.

¹⁴² Bach, T., & Veit, S. (2018). The Determinants of Promotion to High Public Office in Germany: Partisan Loyalty, Political Craft, or Managerial Competencies?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(2), σελ. 254-269.

Federal Ministry and State Secretaries (n.d.). Executive team. [Online]. Retrieved in 24th April from: <https://bmdv.bund.de/EN/The-Ministry/Federal-Minister-State-Secretaries/federal-minister-and-state-secretaries.html>.

¹⁴³ [https://dbpedia.org/page/State_Secretary_\(Sweden\)](https://dbpedia.org/page/State_Secretary_(Sweden)).

6 Κριτική Ανάλυση στο Επιτελικό Κράτος

6.1 Η έννοια του Επιτελικού Κράτους

Το Επιτελικό Κράτος, με βάση όσα περιγράφηκαν στις προηγούμενες ενότητες σχετικά με την κύρια δομή και λειτουργία του, καθώς και τους στόχους που καλείται να επιτύχει, έχει διαμορφωθεί σύμφωνα με τον Ν.4622/2019, ο οποίος παραμένει μέχρι σήμερα σε ισχύ (με τις όποιες τροποποιήσεις του). Εντούτοις, το εν λόγω νομοθέτημα έχει δεχθεί και συνεχίζει να δέχεται εντονότατη κριτική, τόσο από τους εκπροσώπους των κομμάτων της Αντιπολίτευσης όσο και από μέλη της επιστημονικής κοινότητας. Οι πολέμιοι του συγκεκριμένου Νόμου υποστηρίζουν ότι το «επιτελικό κράτος» βρίθεται αδυναμιών τόσο στην οργάνωσή του όσο και στην προσέγγιση-φιλοσοφία που το διαπνέει.

Προτού εξεταστεί η κριτική αυτή κρίνεται σκόπιμη η αναφορά στην έννοια και τη λειτουργία του επιτελικού κράτους. Ας σημειωθεί, πάντως, πως στις απόψεις που θα αναδειχθούν πιο κάτω, δεν έχουν περιληφθεί οι σχετικές με την Εθνική Αρχή Διαφάνειας, ούτε εκείνες που αφορούν σε συγκεκριμένες πολιτικές που ασκήθηκαν και δράσεις που ακολουθήθηκαν στο πλαίσιο του επιτελικού κράτους προς αντιμετώπιση ενός δημοσίου προβλήματος ή ενός έκτακτου γεγονότος. Η παρούσα εργασία δεν έχει στόχο για παράδειγμα να αναλύσει πώς αντιμετώπισε το επιτελικό κράτος την πανδημία ή τις σχέσεις με την Τουρκία ή το δυστύχημα των Τεμπών.

Έτσι, ως «επιτελικό κράτος» νοείται το σύστημα διοίκησης του ελληνικού κράτους που καθιερώθηκε με τον Ν.4622/2019: πρόκειται για μία νομοθετική πρωτοβουλία της Κυβέρνησης του Κυριάκου Μητσοτάκη η οποία βασίζεται: α) στην συνέχιση των δημόσιων μεταρρυθμιστικών πολιτικών της προηγούμενης δεκαετίας για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του κράτους, και β) στην διαμόρφωση του εννοιολογικού, θεσμικού και οικονομικού πλαισίου των διαχρονικών αδυναμιών του πολιτικο-διοικητικού συστήματος της χώρας, παράλληλα με την ανάδειξη των

επιπτώσεων της δημοσιονομικής κρίσης που έλαβε χώρα τα προηγούμενα έτη (2009-2018)¹⁴⁴.

Ειδικότερα, σύμφωνα με τον Καθηγητή Δημοσίου Δικαίου Σπύρο Βλαχόπουλο, ο όρος «επιτελικό» αναφέρεται σε εκείνο το κράτος που είναι οργανωμένο με τέτοιο τρόπο ώστε να αναλαμβάνει τον συντονισμό και την παρακολούθηση των δημόσιων πολιτικών κατά τρόπο κεντρικό, δηλαδή εκχωρώντας τις σχετικές αρμοδιότητες αποκλειστικά στα κεντρικά όργανα διοίκησης. Ο σκοπός του επιτελικού κράτους, όπως αναφέρει ο Καθηγητής Γιώργος Γεραπετρίτης, Υπουργός της Κυβέρνησης, είναι η δημιουργία διαρκών και σταθερών δομών ώστε να είναι απρόσωπες, δηλαδή να μην εξαρτώνται από πρόσωπα, και να λειτουργούν αποτελεσματικά ανεξαρτήτως της εκάστοτε Κυβέρνησης¹⁴⁵.

Περαιτέρω, σε συνέντευξή του ο τέως Γενικός Γραμματέας Ψηφιακής Διακυβέρνησης και Απλούστευσης Διαδικασιών, Λεωνίδας Χριστόπουλος, υποστηρίζει ότι το επιτελικό κράτος αναφέρεται στον προγραμματισμό και την ενδυνάμωση της διοικητικής ικανότητας της δημόσιας διοίκησης της χώρας, ώστε οι δράσεις της να ακολουθούν ένα συγκεκριμένο πλάνο και να παρακολουθούνται και αξιολογούνται από τη δημόσια διοίκηση για την αποτελεσματική εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής. Η βάση έτσι του επιτελικού κράτους είναι ένα μοντέλο που αποδεσμεύει την ελληνική δημόσια διοίκηση από την γραφειοκρατικοποίηση των διαδικασιών, προωθεί τον επιτελικό συντονισμό και συμβάλλει στην αποκέντρωση των δημόσιων υπηρεσιών της, ενεργώντας προς το δημόσιο συμφέρον των πολιτών και εν γένει της ελληνικής οικονομίας¹⁴⁶.

Ο ίδιος σε άποψη που δημοσιεύθηκε στην *Καθημερινή* τονίζει πως «η θεσμοθέτηση ισχυρών μηχανισμών για τη διαφάνεια και την αποκομματικοποίηση του επιτελικού κράτους δεν θα μπορούσε να απουσιάζει από την κυβερνητική ατζέντα. Από τα πρώτα ουσιαστικά βήματα, η δημιουργία του νέου υπηρεσιακού γραμματέα, ο οποίος είναι πλέον δημόσιος υπάλληλος καριέρας, η μεταφορά της υπογραφής ατομικών

¹⁴⁴ Παπατόλιας, Α. (2020). Πρωθυπουργοκεντρισμός, σελ. 427.

¹⁴⁵ Χατζηπαναγιώτου, Μ. (2021). *Το Επιτελικό Κράτος: Συνταγματική Διαρρύθμιση και Συνέπειες του Ν. 4622/2019*. Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 188.

¹⁴⁶ Ο.π., σελ. 189.

διοικητικών πράξεων από τα πολιτικά πρόσωπα στους γενικούς διευθυντές της διοίκησης, αλλά και η συγχώνευση όλων των εσωτερικών ελεγκτικών μηχανισμών του κράτους στη νέα ανεξάρτητη Εθνική Αρχή Διαφάνειας». Στέκεται επίσης στην «αναβάθμιση του υπουργικού συμβουλίου, το οποίο πλέον συνεδριάζει κάθε μήνα στον φυσικό του χώρο, δηλαδή στην έδρα της εκτελεστικής και όχι της νομοθετικής εξουσίας»¹⁴⁷.

Επομένως, το επιτελικό κράτος στην Ελλάδα προβλέπει (και επιχειρεί) τη συστηματοποίηση όλων των διαδικασιών της ελληνικής Διοίκησης στα κεντρικά όργανα διακυβέρνησης, ώστε να περιορίζονται οι αυτενέργειες και τυχόν αυθαιρεσία από τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες. Η ανάγκη για ένα τέτοιο σύστημα προέκυψε εξαιτίας της παρατεταμένης δημοσιονομικής κρίσης της προηγούμενης δεκαετίας, η οποία και οδήγησε στην αναμόρφωση των οργάνων και δομών που υποστηρίζουν το κυβερνητικό έργο, ενισχύοντας ιδιαίτερα τον ρόλο του Υπουργείου Οικονομικών στην διαχείριση και τον συντονισμό της εσωτερικής παρακολούθησης του έργου αυτού. Όπως είχε επισημάνει σε σχετική έκθεσή του το 2012 και ο ΟΟΣΑ, οι επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης στην ελληνική οικονομία, σε μεγάλο βαθμό, οφείλονταν στην απουσία σαφούς κυβερνητικού πλάνου δράσης, οράματος και στρατηγικού προσανατολισμού, καθώς και στην άτυπη ευελιξία που παρατηρήθηκε στην παραγωγή και εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής για την εξυπηρέτηση του πολιτικού συγκεντρωτισμού, της πελατειακής παράδοσης και της παρουσίας μετακλητών πολιτικών συμβούλων για την υποστήριξη του κυβερνητικού μηχανισμού¹⁴⁸.

6.2 Οι βασικοί άξονες κριτικής στο Επιτελικό Κράτος

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο αναφοράς, η κριτική στο επιτελικό κράτος μπορεί να συνοψιστεί σε έξι κυρίως σημεία-άξονες, ανάλογα με την παρατηρούμενη αδυναμία. Στις σελίδες που ακολουθούν, για κάθε σημείο-άξονα, επιχειρείται η αξιολόγηση της κριτικής που ασκείται, με την παράθεση των επιχειρημάτων που προβάλλονται υπό το

¹⁴⁷ Χριστόπουλος, Λ. (2020). Επιτελικό κράτος: Αποτίμηση και προοπτικές. [Online]. Ανακτήθηκε 5 Ιουνίου από: <https://www.kathimerini.gr/politics/1061845/epiteliko-kratos-apotimisi-kai-prooptikes/>.

¹⁴⁸ Ο.π., σελ. 429.

πρίσμα της διοικητικής επιστήμης και του συνταγματικού δικαίου, ενώ ταυτόχρονα σημειώνεται και ο αντίλογος (εφόσον υφίσταται).

Άξονας 1^{ος}: Κακή αξιοποίηση των προηγούμενων μεταρρυθμίσεων

Σε αυτόν τον άξονα, η κριτική που ασκείται στο επιτελικό κράτος είναι ότι ο νόμος προχώρησε σε μια ριζική μεταρρύθμιση η οποία ουσιαστικά ακύρωσε όλες τις προηγούμενες επιλογές της Κυβέρνησης του Αλέξη Τσίπρα, δίχως όμως να έχει προηγηθεί μία στοιχειώδης αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς τους, ώστε με κάποιο τρόπο να υπάρξει ομαλή, σταδιακή μετάβαση από το ένα νομοθετικό πλαίσιο στο άλλο. Η νομοθετική πρωτοβουλία περί επιτελικού κράτους καταργεί ουσιαστικά διάφορους θεσμούς και πρακτικές όπως το Μητρώο Επιτελικών Στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης που τηρούνταν από το ΑΣΕΠ, ή το Παρατηρητήριο Δημόσιας Διοίκησης που είχε συσταθεί για την συγκέντρωση της επιστημονικής γνώσης και της θεσμικής μνήμης για τη διοικητική μεταρρύθμιση¹⁴⁹.

Επιπλέον, μερίδα αναλυτών τονίζει ότι παραβλέπεται το τριετές στρατηγικό πλάνο που είχε καταρτιστεί για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, ένα πλάνο που περιελάμβανε βασικές κατευθυντήριες γραμμές με συγκεκριμένα βήματα και χρονοδιαγράμματα, για τη διασφάλιση της λογοδοσίας και της διαφάνειας. Έτσι, υποστηρίζεται πως η εισαγωγή ενός νέου τρόπου προγραμματισμού του κυβερνητικού έργου, δίχως να έχει έστω και τη στοιχειώδη αναφορά στην αξιολόγηση του προηγούμενου συστήματος από τον ΟΟΣΑ, δεν είναι μεθοδολογικά ορθή και ενδέχεται να οδηγήσει σε μη ομαλή μετάβαση από το ένα σύστημα στο άλλο -με συνέπειες που θα επηρεάσουν όλο το χρονικό διάστημα που θα βρίσκεται σε ισχύ ο συγκεκριμένος νόμος¹⁵⁰.

Περαιτέρω, έχει υποστηριχθεί ότι μια τέτοιας έκτασης ανατροπή στην οργανωτική διεύθυνση δεν ευνοεί τη λεγόμενη «διαδικασία της θεσμοθέτησης» που επιβάλλει μία παρατεταμένη χρονική περίοδο ομαλότητας και κανονικής λειτουργίας ενός θεσμού.

¹⁴⁹ Παπατόλιας, Α. (2021). *Θεωρία και Πράξη του Επιτελικού Κράτους: Θεωρητικό Θεμέλιο, Νομοθετική Κατοχύρωση, Διοικητική Πρακτική*. Εκδόσεις Σάκκουλα., σελ. 235-236.

¹⁵⁰ Ο.π., σελ. 236.

Από την πλευρά τους, στελέχη της Κυβέρνησης ισχυρίζονται ότι η ισορροπία που απαιτείται να υπάρχει μεταξύ του εκσυγχρονισμού των κρατικών δομών και λειτουργιών και της αναβάθμισης της ικανότητας των διοικητικών στελεχών κρίνεται με θετικό πρόσημο, γι' αυτό και δεν θεωρείται πειστικά ισχυρή η κριτική ότι το νέο κυβερνητικό πλάνο δεν έδειξε το απαιτούμενο ενδιαφέρον στις προηγούμενες μεταρρυθμίσεις. Άλλωστε, ο ίδιος ο Κ. Μητσοτάκης τόνισε ότι ο σκοπός του νέου κυβερνητικού προγραμματισμού είναι η μεταρρύθμιση του συστήματος της δημόσιας διοίκησης χωρίς την κατεδάφισή του¹⁵¹.

Άξονας 2^{ος}: Ενίσχυση του πρωθυπουργοκεντρισμού

Ο δεύτερος και από τους πλέον σημαντικούς άξονες κριτικής που διατυπώνεται για το επιτελικό κράτος αφορά την υπερσυγκέντρωση εξουσιών στον Πρωθυπουργό, καθώς υποστηρίζεται ότι μέσω της συγκρότησης του «υπερδομήματος» της Προεδρίας της Κυβέρνησης ο Πρωθυπουργός αποκτά, έτι περαιτέρω, τον απόλυτο έλεγχο του κράτους, χωρίς να υφίσταται κάποιο ουσιαστικό θεσμικό αντίβαρο¹⁵².

Έχουν μάλιστα χρησιμοποιηθεί ορισμένοι σκληροί χαρακτηρισμοί για την υπερσυγκέντρωση εξουσιών στον εκάστοτε Πρωθυπουργό («Λεβιάθαν», «αυτοκράτορας», «εκλεγμένος μονάρχης»), ενώ ταυτόχρονα δίνεται έμφαση στην «προσωποπαγή παράλληλη δομή» και στην ευχέρεια του εκάστοτε Πρωθυπουργού να αποφασίζει για την στελέχωση της. Τονίζεται επίσης πως η παράλληλη επιτελική δομή στοχεύει στον απόλυτο έλεγχο του πολιτικού συστήματος με το «πρόσχημα του συντονισμού του κυβερνητικού έργου». Επιπλέον, σε αρκετές περιπτώσεις διαπιστώνεται από επικριτές του Ν.4622/2019 μια οιονεί ανατροπή των ισορροπιών του Συντάγματος, με την εισαγωγή στοιχείων προεδρικού τύπου δημοκρατίας, ενώ και ο Αλέξης Τσίπρας τονίζει ότι με αυτό το σύστημα εντοπίζονται «θεσμικά αναποτελεσματικοί χειρισμοί» οι οποίοι ξεπερνούν τα θεσμικά όρια της Πολιτείας¹⁵³.

Στο ίδιο μήκος κύματος κινείται και η κριτική του Ευάγγελου Βενιζέλου. Όπως υπογραμμίζει, ο τίτλος και μόνο του επιτελικού κράτους στον Ν.4622/2019 συνιστά μια

¹⁵¹ Ο.π., σελ. 238.

¹⁵² Ο.π., σελ. 224-225.

¹⁵³ Πρακτικά Βουλής, 05-08-2019, 1785.

«νομοθετική μετωνυμία», αποτελεί δηλαδή ένα σχήμα λόγου που αποδίδει τον πρωθυπουργικοκεντρικό και συγκεντρωτικό χαρακτήρα της Κυβέρνησης. Υποστηρίζει ακόμη ότι το νομοθέτημα στην πράξη καθιστά περισσότερο συγκεντρωτική την οργάνωση και λειτουργία της Κυβέρνησης. Επιπλέον, μεταφέρει και άλλες νομικές και πολιτικές ευθύνες και αρμοδιότητες στον Πρωθυπουργό, ενώ αποδυναμώνει τον προστατευτικό «κυματοθραύστη» των Υπουργών¹⁵⁴.

Η πιο πάνω ασκούμενη κριτική για την υπερσυγκέντρωση εξουσιών γύρω από το πρόσωπο του Πρωθυπουργού έχει απαντηθεί (κυρίως) από τον τέως Υπουργό Επικρατείας, Γ. Γεραπετρίτη. Συγκεκριμένα, ο Υπουργός αναφέρει ότι στο νέο σύστημα του επιτελικού κράτους το Υπουργικό Συμβούλιο αναβαθμίζεται ως το βασικό θεσμικό όργανο που χαράσσει πολιτική και οριοθετεί συλλογικά τους στρατηγικούς στόχους της Κυβέρνησης, ο δε Πρωθυπουργός διασφαλίζει την ενότητα της Κυβέρνησης μέσω μιας κεντρικής υπερδομής η οποία παρακολουθεί επισταμένως την εκτέλεση του έργου της Κυβέρνησης, ενώ οι Υπουργοί διατηρούν ακέραιες όλες τις αρμοδιότητές τους σχετικά με την πολιτική διαχείριση των Υπουργείων τους¹⁵⁵.

Περαιτέρω, η Κυβέρνηση αντιτάσσει στη μομφή περί «αλλοίωσης του κράτους» το επιχείρημα ότι στο πολίτευμα της Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας ισχύει κατά κόρον ένα «σύστημα παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου», ενώ στην κριτική ότι ο έλεγχος του κράτους μεταβιβάζεται αποκλειστικά στον Πρωθυπουργό, αναφέρει ότι το επιτελικό κράτος επιδιώκει το ακριβώς αντίθετο, καθώς με τη θέσπιση τυποποιημένων διαδικασιών ο ρόλος του εκάστοτε Πρωθυπουργού περιορίζεται μέσω ενός αυστηρότερου πλαισίου το οποίο μειώνει σε μεγάλο βαθμό τα περιθώρια της πολιτικής του δραστηριότητας¹⁵⁶.

Έχοντας έτσι πίστη στις πολιτικές και οργανωτικές διαδικασίες, ο Υπουργός Επικρατείας παρουσιάζει το κύριο θεωρητικό πλαίσιο του επιτελικού κράτους ως συνδυασμό της συλλογικής άσκησης πολιτικής, του συντονισμού, του επαγγελματισμού

¹⁵⁴ Βενιζέλος, Ε. (2023). Τι είναι και τι δεν είναι επιτελικό κράτος.[Online]. Ανακτήθηκε 14 Ιουνίου από: <https://www.tovima.gr/print/nees-epoxes/ti-einai-kai-ti-den-einai-to-epiteliko-kratos/>.

¹⁵⁵ Παπατόλιας, Α. (2021). *Θεωρία και Πράξη του Επιτελικού Κράτους: Θεωρητικό Θεμέλιο, Νομοθετική Κατοχύρωση, Διοικητική Πρακτική*. Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 225-226.

¹⁵⁶ Ο.π.

αλλά και της λογοδοσίας μέσω τυποποιημένων διαδικασιών. Πάντως, μία έτερη άποψη που εκφράζεται είναι πως η υπερβολική τυποποίηση των διαδικασιών θέτει σε αδράνεια τις πρωτοβουλίες για δημιουργική παραγωγή πολιτικής, ενώ μία άλλη τονίζει το υπερβολικά νομικιστικό και θεσμικά ανασφαλές πλαίσιο λειτουργίας του επιτελικού κράτους¹⁵⁷.

Θέση για το ζήτημα έχει λάβει και ο ίδιος ο Πρωθυπουργός, Κυριάκος Μητσοτάκης, ο οποίος απορρίπτει τις κριτικές για υπερσυγκέντρωση εξουσιών στο πρόσωπό του. Υποστηρίζει ότι με τον Ν.4622 επέρχεται καλύτερος συντονισμός και αρτιότερη παρακολούθηση της εφαρμογής των κυβερνητικών αποφάσεων, δημιουργείται κάθετη δομή αλλά και οριζόντιος μηχανισμός, ενώ ενισχύεται ο ρόλος του Υπουργικού Συμβουλίου. Υπογραμμίζει ακόμη ότι, παρά τις όποιες πολιτικές πρωτοβουλίες και μεταρρυθμίσεις ορισμένων πρώην Πρωθυπουργών, η κυβερνητική δομή ανέκαθεν παρουσίαζε ένα αναποτελεσματικό πλαίσιο λειτουργίας λόγω έλλειψης σαφούς κυβερνητικού σχεδίου και διυπουργικού συντονισμού. Σύμφωνα με τον ίδιο, ο πρωθυπουργοκεντρισμός είναι πράγματι υπαρκτός στην ελληνική πολιτεία διαχρονικά, παρά ταύτα καθ' όλη τη διάρκεια της μεταπολίτευσης παρουσιάστηκε αδυναμία στην αντιμετώπιση του πελατειακού συστήματος και στη διασφάλιση της δημοσιονομικής ομαλότητας της χώρας¹⁵⁸.

Από την πλευρά του ο Βουλευτής και τέως Δήμαρχος Αθηναίων, Γιώργος Καμίνης, έχει διατυπώσει την άποψη πως το Σύνταγμα προβλέπει την ύπαρξη ενός Πρωθυπουργού με ισχυρές εξουσίες χωρίς όμως αυτός να διαθέτει τις κατάλληλες δομές ώστε να εκπληρώσει τα καθήκοντά του. Τούτο ήταν εμφανές, άλλοτε λιγότερο και άλλοτε περισσότερο, σε όλους τους Πρωθυπουργούς της μεταπολίτευσης. Το νομοθέτημα για το επιτελικό κράτος, πέρα από άλλες πτυχές του, επιχειρεί να καλύψει αυτό το κενό συντονισμού. Σύμφωνα με τον ίδιο και σε άλλες δυτικές δημοκρατίες υφίστανται μεγάλα και καλά οργανωμένα πρωθυπουργικά γραφεία που έχουν ως αποστολή να διασφαλίζουν ότι κάθε νομοθέτημα που κατατίθεται στη Βουλή αποτελεί

¹⁵⁷ Ο.π.

¹⁵⁸ Ο.π, σελ. 226.

το προϊόν μιας ορθολογικής σύνθεσης που διερμηνεύει και την τελική θέση του εκάστοτε Πρωθυπουργού¹⁵⁹.

Άξονας 3^{ος}: Υπερσυγκέντρωση της Γραφειοκρατικής Διαδικασίας στην Προεδρία της Κυβέρνησης

Στο πλαίσιο της κριτικής που ασκήθηκε στο επιτελικό κράτος, έχει τονιστεί ο κίνδυνος της γραφειοκρατικής υπερσυγκέντρωσης του συντονισμού του κυβερνητικού έργου στην ΠτΚ. Ειδικότερα, η κριτική αυτή θεωρεί πως το συγκεκριμένο σύστημα παρουσιάζει πολλαπλές δομές εξουσίας (Πρωθυπουργός, Υπουργοί, δομές συντονισμού) και αρκετές επικαλύψεις αρμοδιοτήτων, ιδιαίτερα στο συντονιστικό κομμάτι. Ενδεικτικά για τον γενικότερο συντονισμό του κυβερνητικού έργου συνυπάρχουν τα εξής κυβερνητικά όργανα: η ΠτΚ, η Υπηρεσία Συντονισμού για κάθε Υπουργείο, η Πολιτική Επιτροπή Παρακολούθησης Δημοσίων Πολιτικών και το Εθνικό Συντονιστικό Όργανο που αποτελεί τμήμα της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας και έχει ειδικότερο αντικείμενο. Επίσης έμμεσο ρόλο στο κομμάτι του συντονισμού έχει και η Ετήσια Συνάντηση Γενικών Διευθυντών Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης¹⁶⁰.

Έτσι, για τη γραφειοκρατική υπερσυγκέντρωση υποστηρίζεται από τον Καθηγητή Χαράλαμπο Ανθόπουλο ότι η υφιστάμενη δομή του συντονισμού είναι «υπερτροφική», ενώ ο τέως Βουλευτής Ανδρέας Λοβέρδος τη χαρακτηρίζει ως «θηριώδη γραφειοκρατική δομή» στην οποία η Κυβέρνηση «αυτοπαγιδεύεται»¹⁶¹.

Κριτική για το θέμα του υπερσυγκεντρωτισμού έχει ασκηθεί και από την επιστημονική κοινότητα. Ο Καθηγητής Γιώργος Σωτηρέλης χαρακτηρίζει το προβλεπόμενο 'επιτελικό κράτος' «ψευδεπίγραφη μεταρρύθμιση». Υπογραμμίζει ότι ένα επιτελικό κράτος συνεπάγεται ευάριθμα, μικρά και σχετικά ευέλικτα Υπουργεία αλλά και μια κατά τόπον αποκέντρωση με άξονα την τοπική αυτοδιοίκηση. Αντίθετα, όπως

¹⁵⁹ Καμίνης, Γ. (2021). Το επιτελικό κράτος θα μείνει μετέωρο αν δεν ακολουθήσουν και άλλα δυο βήματα. [Online]. Ανακτήθηκε 5 Σεπτεμβρίου από: <https://www.ieidiseis.gr/opinions/116230/giorgos-kaminis-to-epiteliko-kratos-tha-meinei-meteoro-an-den-akolouthisoun-kai-alla-dyo-vimata>.

¹⁶⁰ Μποτόπουλος, Κ. (2019). Το σχέδιο για το επιτελικό κράτος: Παράδειγμα προς αποφυγήν ή δείγμα καλών προθέσεων; [Online]. Ανακτήθηκε 28 Οκτωβρίου από: <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/to-schedio-gia-to-epiteliko-kratos-paradeigma-pros-apofygin-i-deigma-kalon-protheseon/>.

¹⁶¹ Παπατόλιας, Α. (2021). *Θεωρία και Πράξη του Επιτελικού Κράτους: Θεωρητικό Θεμέλιο, Νομοθετική Κατοχύρωση, Διοικητική Πρακτική*. Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 240.

εφαρμόζεται, έχει μετατραπεί σε ένα «υπερπρωθυπουργείο», σε μια βαριά, πολυάνθρωπη και γραφειοκρατική συγκεντρωτική υπερδομή¹⁶².

Ο συνταγματολόγος Κωνσταντίνος Μποτόπουλος «στέκεται» επίσης στη δομή της ΠτΚ η οποία στην ουσία αποτελεί ένα οιονεί υπερυπουργείο με πέντε (πλέον) Γενικές Γραμματείες και πολυπληθές προσωπικό της τάξεως των 440 ατόμων (μόνιμοι και μετακλητοί) που όχι μόνο θα χαράσσει αλλά και θα ασκεί πολιτική παράλληλα ή σε βάρος όλων των άλλων φορέων¹⁶³.

Στη μέχρι σήμερα εμπειρία φαίνεται πως γύρω από τον Πρωθυπουργό έχει δημιουργηθεί ένα πρότυπο «Λευκού Οίκου», με την ΠτΚ να αναλαμβάνει πολλαπλάσιες επιτελικές αρμοδιότητες, δίχως όμως να καλύπτονται επαρκώς οι ανάγκες για αποτελεσματικό συντονισμό, πράγμα που σε κάποιο βαθμό οφείλεται και στον ελλιπή λεπτομερή προσδιορισμό του καθοδηγητικού ρόλου της Κυβέρνησης. Το γενικότερο αποτέλεσμα είναι να υπάρξει συγκεντρωτισμός, αδυναμία καθορισμού επαρκούς στρατηγικού προσανατολισμού και επιτελικού συντονισμού, με την αβεβαιότητα της σημασίας των (εν πολλοίς επικαλυπτόμενων) επιτελικών λειτουργιών να είναι στο προσκήνιο, δημιουργώντας σύγχυση, ασάφεια και δυσπιστία στο «τι πραγματικά είναι και θέλει να πετύχει» το κέντρο διακυβέρνησης¹⁶⁴.

Άξονας 4^{ος}: Μυωπική αντιμετώπιση του σχεδιασμού των δημόσιων πολιτικών

Στον τέταρτο άξονα κριτικής του επιτελικού κράτους, το ζήτημα που ανακύπτει σχετίζεται με την γενικότερη πολιτική κατεύθυνση της μεταρρύθμισης για το επιτελικό κράτος. Συγκεκριμένα, πρόκειται για μια σχετικά ανεπαρκή αντίληψη για τον προγραμματισμό των δημόσιων πολιτικών, καθώς φαίνεται να δίνεται έμφαση αποκλειστικά στην οργάνωση του συντονισμού και ελάχιστα στον τρόπο διαμόρφωσης των επιμέρους κυβερνητικών πολιτικών. Με άλλα λόγια, με τον κυβερνητικό προγραμματισμό, έτσι όπως αυτός προβλέφθηκε, δεν φαίνεται να καθορίζονται με

¹⁶² Σωτηρέλης, Γ. (2019). Ζητείται αξιόπιστη συνταγματική πολιτική. [Online]. Ανακτήθηκε 10 Δεκεμβρίου από: <https://www.constitutionalism.gr/2019-11-16-sotirelis-syntagmatiki-politiki/>.

¹⁶³ Μποτόπουλος, Κ. (2019). Το σχέδιο για το επιτελικό κράτος: Παράδειγμα προς αποφυγήν ή δείγμα καλών προθέσεων; [Online]. Ανακτήθηκε 28 Οκτωβρίου από: <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/to-schedio-gia-to-epiteliko-kratos-paradeigma-pros-apofygin-i-deigma-kalon-protheseon/>.

¹⁶⁴ Παπατόλιας, Α. (2019). Η κριτική στο επιτελικό κράτος. [Online]. Ανακτήθηκε 5 Ιανουαρίου από: <https://www.constitutionalism.gr/2019-11-papatolias-epiteliko-kratos/>.

σαφήνεια οι πολιτικές και οι στόχοι που πρέπει να επιτευχθούν. Παρά την πρόβλεψη για πραγματοποίηση της Ετήσιας Συνάντησης των Γενικών Διευθυντών (θεσμός που έχει ατονήσει), δεν έχει ληφθεί σοβαρή πρόνοια για την από κοινού διαμόρφωση των στόχων ή την συναινετική τους επικύρωση, παρά μόνο ανακοινώνεται απλώς και με «πανηγυρικό τρόπο» ο κυβερνητικός προγραμματισμός που έχει εκ των προτέρων αποφασισθεί, χωρίς περιθώρια δημόσιας διαβούλευσης¹⁶⁵.

Η κριτική αυτή ασκήθηκε κυρίως από την ακαδημαϊκή κοινότητα στον χώρο της διοικητικής επιστήμης και θεωρείται δικαιολογημένη, από τη στιγμή που ο κυβερνητικός προγραμματισμός δίνει έμφαση περισσότερο στις οργανωτικές δομές και τα εργαλεία του θεσμικού συντονισμού και λιγότερο στον τρόπο της από κοινού διαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών. Η έλλειψη ενός σαφούς πολιτικού και στρατηγικού προσανατολισμού, παράλληλα με τους τρόπους επίτευξης των στόχων και τον καθορισμό ενιαίου πλαισίου προτεραιοτήτων για τον λειτουργικό συντονισμό, παρουσιάζεται ιδιαίτερα εμφανής στον Ν.4622/2019¹⁶⁶.

Άξονας 5^{ος}: Η προβληματική «επιτελικότητα» του συστήματος και το θέμα των ΟΤΑ

Ο πέμπτος άξονας της κριτικής του επιτελικού κράτους αναφέρεται στα ζητήματα πολιτικής κατεύθυνσης της μεταρρύθμισης και στηρίζεται στην άποψη ότι το συγκεκριμένο νομοθέτημα δεν υποστηρίζει ένα ορθό ή υγιές πλαίσιο επιτελικότητας του συστήματος. Η κριτική ασκήθηκε κυρίως από την Αντιπολίτευση. Έτσι, λόγου χάρη, για τον (τότε) Βουλευτή Χάρη Καστανίδη το επιτελικό κράτος δεν μπορεί να λειτουργήσει χωρίς την ύπαρξη ισχυρών δομών αυτοδιοίκησης και αποκέντρωσης από το «κράτος-στρατηγείο», το οποίο μεταφέρει αποκλειστικά «εκτελεστικές αρμοδιότητες» στις δομές αυτές, κατ' αντιστοιχία με τις σκανδιναβικές χώρες, οι οποίες θεωρούνται διοικητικά προηγμένες. Ακόμη, σύμφωνα με την άποψη του τέως Βουλευτή Χρήστου Σπίρτζη, το επιτελικό κράτος δεν υφίσταται εάν δεν υπάρχει σαφής σχέση μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και των περιφερειακών της οργάνων, ενώ, κατά την αντίληψη του πρώην Υπουργού Χριστόφορου Βερναρδάκη το νομοθέτημα περί επιτελικότητας

¹⁶⁵ Δραμαλιώτη, Π. (2021). *Το Επιτελικό Κράτος: Ρυθμιστική Συνοχή και Συντονισμός στο Κέντρο Διακυβέρνησης*. Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 197.

¹⁶⁶ Παπατόλιας, Α. (2019). Η κριτική στο επιτελικό κράτος. [Online]. Ανακτήθηκε 5 Ιανουαρίου από: <https://www.constitutionalism.gr/2019-11-papatolias-epiteliko-kratos/>.

επαναλαμβάνει τις γενικές ρυθμίσεις για την παραδοσιακή οργάνωση των Ιδιαίτερων Γραφείων (βλ. άρθρο 45 του Ν.4622), με αποτέλεσμα η θεσμοθέτηση των επιτελικών λειτουργιών των Γραφείων των Υπουργών να μην ομοιάζει καν με το αγγλικό (cabinet) ή γαλλικό πρότυπο διοίκησης^{167 168}.

Έχει, εξάλλου, υποστηριχθεί ότι δεν λαμβάνεται μέριμνα για την λεπτομερή καταγραφή των επιτελικών αρμοδιοτήτων, ούτε για τη διάκριση τους από τις εκτελεστικές αρμοδιότητες (23.142 αρμοδιότητες των Υπουργείων, σύμφωνα με την καταγραφή του 2012), ώστε στη συνέχεια να γίνει ο καταμερισμός τους στις επιμέρους υπηρεσίες και τις λοιπές πολιτικές δομές. Έτσι, δεν προβλέπεται καμία ρύθμιση για τον σαφή καθορισμό των πολυεπίπεδων λειτουργιών της Κυβέρνησης, καθώς και των σχέσεων της κεντρικής με την αποκεντρωμένη διοίκηση¹⁶⁹.

Ο Γ. Σωτηρέλης από την πλευρά του τονίζει ότι το νομοθέτημα χαρακτηρίζεται από ενδοκυβερνητικές διευθετήσεις καθώς, όπως τονίζει, το νέο κυβερνητικό μόρφωμα δεν έχει καμία σχέση με το πραγματικό επιτελικό κράτος, «το οποίο σημαίνει ανακατανομή εξουσίας μεταξύ κεντρικής διοίκησης, αποκεντρωμένης -καθ' ύλην και κατά τόπον- διοίκησης και αυτοδιοίκησης»¹⁷⁰.

Απαντώντας στην κριτική για την απουσία αποκέντρωσης εξουσιών και αρμοδιοτήτων ο Γενικός Γραμματέας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, Στέλιος Κουτνατζής, επεσήμανε πως ο νόμος για το επιτελικό κράτος αναφέρεται στην ύπαρξη ενός αναλυτικού εγχειριδίου διαδικασιών και δεν σχετίζεται με την αρχή της επικουρικότητας¹⁷¹.

Άξονας 6^{ος}: Η υποβάθμιση του πολιτικού ρόλου των Υπουργών

¹⁶⁷ Παπατόλιας, Α. (2021). *Θεωρία και Πράξη του Επιτελικού Κράτους: Θεωρητικό Θεμέλιο, Νομοθετική Κατοχύρωση, Διοικητική Πρακτική*. Εκδόσεις Σάκκουλα., σελ. 248-249.

¹⁶⁸ Πρακτικά Βουλής, 05-08-2019, 1743 και 1741.

¹⁶⁹ <https://www.enainstitute.org/publication/>.

¹⁷⁰ Σωτηρέλης, Γ. (2020). Ένας χρόνος Νέα Δημοκρατία: Αρνητικό το ισοζύγιο της θεσμικής αξιοπιστίας. [Online]. Ανακτήθηκε 3 Ιανουαρίου από: https://www.constitutionalism.gr/2020-07-06_sotirelis-nd-enas-hronos/.

¹⁷¹ Χατζηπαναγιώτου, Μ. (2021). *Το επιτελικό κράτος*. Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 191.

Ως προς τον ρόλο των Υπουργών έχει διατυπωθεί η γνώμη ότι ορισμένες ρυθμίσεις του παρόντος νομοθετήματος καταστρατηγούν συνταγματικές διατάξεις¹⁷². Πιο συγκεκριμένα, φαίνεται ότι υποβαθμίζεται σημαντικά η θέση των Υπουργών ως αποτέλεσμα της υπερσυγκέντρωσης τόσο των εξουσιών στον Πρωθυπουργό όσο και του ενισχυμένου ρόλου της ΠτΚ. Συναφώς έχουν προβληθεί τα ακόλουθα επιχειρήματα:

Α. Τσίπρας (ΣΥΡΙΖΑ)¹⁷³: Ο τότε αρχηγός της Αξιωματικής Αντιπολίτευσης τόνισε ότι το επιτελικό κράτος διαμορφώνει ένα «Κράτος με Υπουργούς-ανδρείκελα, χωρίς τη δυνατότητα να ελέγχουν το Υπουργείο τους», καθώς την όλη δουλειά θα την εκτελούν οι «Υφυπουργοί-τεχνοκράτες, καθώς και οι Γενικοί Γραμματείς που λογοδοτούν απευθείας στον Πρωθυπουργό».

Α. Λοβέρδος (ΚΙΝΑΛ)¹⁷⁴: Υποστηρίζει ότι το νέο σύστημα του επιτελικού κράτους με τον έλεγχο της νομοθετικής πρωτοβουλίας και με τα «καυδιανά δίκρανα» των δύο Συντονιστικών Γενικών Γραμματειών της Προεδρίας της Κυβέρνησης θα οδηγήσει τους Υπουργούς σε «αποπληξία» και μία θεσμική «αυτοπαγίδευση», καταστάσεις που θα συνεπάγονται καθυστερήσεις, περισσότερες από εκείνες που συνέβαιναν όταν η δομή του Γενικού Γραμματέα του Υπουργικού Συμβουλίου ήταν μονοπρόσωπη.

Χ. Καστανίδης (ΚΙΝΑΛ)¹⁷⁵: Το στέλεχος του ΠΑΣΟΚ-ΚΙΝΑΛ επισημαίνει ότι μία από τις πέντε Γενικές Γραμματείες της Προεδρίας της Κυβέρνησης αναλαμβάνει την τελική σύνταξη των νομοσχεδίων και των συνακόλουθων τροπολογιών, οπότε και «ο Υπουργός δικαιούται να κάνει δύο πράγματα: Πρώτον, να υποβάλλει τα σέβη του στον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων» και, δεύτερον, να «δηλώσει τις κατευθυντήριες αρχές» του μελλοντικού νομοθετήματος ή τουλάχιστον να συντάξει ένα λιτό «προσχέδιο».

Α. Αδαμοπούλου (ΜΕΡΑ25)¹⁷⁶: Η πρώην Βουλευτής υπογραμμίζει ότι ο πολιτικός ρόλος των Υπουργών καθίσταται «διακοσμητικός και διαχειριστικός» επειδή το προνόμιο της

¹⁷² Βλ. Άρθρο 85 Σ περί συλλογικής ευθύνης του Υπουργικού Συμβουλίου και ατομικής ευθύνης των Υπουργών.

¹⁷³ Πρακτικά Βουλής, 05-08-2019, 1784.

¹⁷⁴ Πρακτικά Βουλής, 05-08-2019, 1832.

¹⁷⁵ Πρακτικά Βουλής, 05-08-2019, 1743.

¹⁷⁶ Πρακτικά Βουλής, 05-08-2019, 1751.

νομοθετικής τους πρωτοβουλίας παραχωρείται στον Πρωθυπουργό, με αποτέλεσμα «να επιλέγονται για τους υπουργικούς θώκους μόνον οι αρεστοί στην ηγεσία».

Μ. Γιαννάκου (Ευρωπαϊκό Λαϊκό Κόμμα, ΝΔ)¹⁷⁷: Σε ομιλία της τονίζει ότι δεν είναι δυνατόν ένας Υπουργός, ο ρόλος και η ατομική ευθύνη του οποίου είναι κατοχυρωμένες με βάση το Σύνταγμα, να έχει τον πλήρη έλεγχο στο Υπουργείο του από τη στιγμή που με το παρόν νομοθέτημα αποκτούν σημαντικές αρμοδιότητες ο Υπηρεσιακός Γραμματέας, ο Υφυπουργός, ο Γενικός Γραμματέας και ίσως κάποιος Ειδικός Γραμματέας. Για αυτό και χρειάζεται περαιτέρω αποσαφήνιση το αν ο Υπουργός θα πρέπει παράλληλα να έχει την αρμοδιότητα «του ελέγχου όλου του συστήματος παραγωγής και εφαρμογής της πολιτικής».

Σε γενικές γραμμές, όλη η Αντιπολίτευση θεωρεί πως το επιτελικό κράτος επικυρώνει σε θεσμικό επίπεδο την έλλειψη εμπιστοσύνης του Πρωθυπουργού προς τους Υπουργούς του.

Σε αυτή την κριτική έρχεται η Κυβέρνηση, τόσο με τον Πρωθυπουργό όσο και με άλλα κυβερνητικά στελέχη, να προβάλλει αντεπιχειρήματα που υπερασπίζονται το συγκεκριμένο νομοθέτημα:

Κ. Μητσοτάκης¹⁷⁸: Απαντώντας στην κριτική του τέως αρχηγού της Αξιωματικής Αντιπολίτευσης, ο Πρωθυπουργός επισημαίνει ότι η «φεουδοποίηση» των Υπουργείων δεν υφίσταται, αντίθετα τα Υπουργεία λειτουργούν πλέον με βάση έναν κοινό προγραμματισμό. Επίσης, στο παρελθόν Υπουργοί με «απόλυτη ανεξαρτησία» και σε μεγάλο βαθμό αποκομμένοι από το «κυβερνητικό κέντρο» δεν επέφεραν τα αναμενόμενα αποτελέσματα στην επιτυχία του κυβερνητικού έργου.

Γ. Γεραπετρίτης¹⁷⁹: Υποστηρίζει πως ο εκάστοτε Υπουργός στα σύγχρονα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα εξακολουθεί να διατηρεί τις αρμοδιότητες της ατομικής ευθύνης και του εξατομικευμένου κοινοβουλευτικού ελέγχου ταυτόχρονα με τους απαραίτητους μηχανισμούς παρακολούθησης του έργου της Κυβέρνησης και

¹⁷⁷ Πρακτικά Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, 29-07-2019.

¹⁷⁸ Πρακτικά Βουλής, 05-08-2019, 1845-1846.

¹⁷⁹ Πρακτικά Βουλής, 05-08-2019, 1753.

νομοθετικής εποπτείας στο Γραφείο του Πρωθυπουργού. Τονίζει ακόμη πως «όπου υπάρχουν συνταγματικοί πυλώνες αυτονόμησης του κάθε Υπουργού, πρέπει να υπάρχει και ελεγκτικός μηχανισμός», φέρνοντας ως χαρακτηριστικά παραδείγματα την Γερμανική Καγκελαρία, η οποία ασκεί σκληρότερη εποπτεία στους Υπουργούς, και την Μ. Βρετανία, χώρα στην οποία τα νομοσχέδια συντάσσονται εξαρχής από την αρμόδια νομοπαρασκευαστική μονάδα. Καταλήγοντας, τονίζει πως το νομοθέτημα δεν υποβαθμίζει τον (συνταγματικά) κατοχυρωμένο πολιτικό ρόλο των Υπουργών, διατηρεί την αυτοτέλεια του κάθε Υπουργείου και δεν παραχωρεί καμία εξουσία στον Πρωθυπουργό.

Πάντως, όταν η κυβερνητική εξουσία διασπάται σε επιμέρους «αυτοτελή κέντρα λήψης αποφάσεων», πέρα από όσα ορίζει το Σύνταγμα, η πρακτική αυτή θεωρείται αντισυνταγματική. Ο λόγος έχει να κάνει με το γεγονός ότι η όποια νέα δομή τείνει να μεταβάλλει την γενική αρμοδιότητα των Υπουργών να ασκούν τον πλήρη έλεγχο των Υπουργείων τους ή την νομοθετική πρωτοβουλία σε θέματα του πεδίου εφαρμογής τους, κρίνεται αντισυνταγματική. Κάτι τέτοιο προϋποθέτει, εντούτοις, την πλήρη «υποκατάσταση» των Υπουργών, όταν, με άλλα λόγια, αφαιρείται ο πολιτικός τους ρόλος, μεταφέροντας την αρμοδιότητα λήψης αποφάσεων για κρίσιμα ζητήματα αποκλειστικά στον Πρωθυπουργό ή και στα όργανα που υπάγονται άμεσα σε αυτόν. Άρα στην πράξη πρέπει να απαντηθεί το ερώτημα της «υποκατάστασης»¹⁸⁰.

Από την πλευρά του ο Χ. Ανθόπουλος τονίζει ότι η σύγκριση του ελληνικού κοινοβουλευτικού συστήματος με τα αντίστοιχα της Γερμανίας και της Μεγάλης Βρετανίας δεν είναι επαρκής: Σε αυτές τις χώρες, όπως αναφέρει, ισχύει το μονοκρατικό σύστημα, δηλαδή ότι ο Πρωθυπουργός κατέχει απόλυτα κυριαρχικό ρόλο στην Κυβέρνηση ενώ οι Υπουργοί λειτουργούν ως συνεργατικά στελέχη του. Αντίθετα, στην ελληνική περίπτωση, ισχύει το «συλλογικό σύστημα», όπου οι σχέσεις μεταξύ Πρωθυπουργού και Υπουργού είναι λειτουργικές και όχι ιεραρχικές. Επιπρόσθετα, στο ελληνικό Σύνταγμα, προβλέπεται ο θεσμός της ατομικής πρότασης δυσπιστίας, σύμφωνα με το άρθρο 84 παρ. 2, κάτι που δεν ισχύει στην περίπτωση της Γερμανίας και της Μ.

¹⁸⁰ Παπαϊωάννου, Α. (2021). *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*. Εκδόσεις ΕΑΠ, σελ. 165-166.

Βρετανίας. Επομένως, κάθε σύστημα προσεγγίζει με διαφορετικό τρόπο την έννοια της αυτονομίας του Υπουργού¹⁸¹.

Κυβερνητικά στελέχη τονίζουν, πάντως, ότι πλέον το Υπουργικό Συμβούλιο λειτουργεί υποδειγματικά. Σε αντίθεση με το παρελθόν συγκαλείται μία φορά το μήνα, έχει συγκεκριμένη ατζέντα, ενώ η συνεδρίασή του δεν είναι διαδικαστική. Επιπροσθέτως στη λειτουργία του εισάγονται καινοτομίες όπως ο απολογισμός του προηγούμενου μήνα και ο προγραμματισμός του επόμενου. Επιπροσθέτως εξαλείφθηκε η παραγωγή αλληλοκαλυπτόμενων ρυθμίσεων από διαφορετικά Υπουργεία. Το επιτελικό κράτος μείωσε τα ελλείμματα συντονισμού μεταξύ των Υπουργείων¹⁸².

Στη δε Αιτιολογική Έκθεση υπογραμμίζεται ότι με το νέο νομοθέτημα οι αρμοδιότητες του Υπουργικού Συμβουλίου συνδέονται πλέον οργανικά και λειτουργικά με το Μέρος Γ του Νόμου (Μέλη της Κυβέρνησης και Υφυπουργοί), ενώ εισάγεται η καινοτομία αποστολής πρόσκλησης με ηλεκτρονικό τρόπο¹⁸³.

6.3 Το Επιτελικό Κράτος και ο θεσμός του Υπηρεσιακού Γραμματέα

Η θεσμοθέτηση της θέσεως του Υπηρεσιακού Γραμματέα αποτέλεσε ακόμη ένα πεδίο αντιπαράθεσης -αν και όχι τόσο έντονης. Ο Ν.4622/2019 καθιερώνει στα Υπουργεία δυο κατηγορίες στελεχών μεταξύ της πολιτικής ηγεσίας και των δημόσιων υπαλλήλων: Αφενός τους Γενικούς και Ειδικούς Γραμματείς (που προϋπήρχαν), αφετέρου τους Υπηρεσιακούς Γραμματείς. Η πρώτη κατηγορία αφορά πολιτικά πρόσωπα -σε ορισμένες λίγες περιπτώσεις πρόσωπα με έντονο τεχνοκρατικό προφίλ για ιδιαίτερα εξειδικευμένες θέσεις. Αντίθετα, η δεύτερη αναφέρεται σε πρόσωπα που προέρχονται από την ιεραρχία του *corpus* της δημόσιας διοίκησης τα οποία αναμένεται να είναι σε θέση να εκφράσουν τη θεσμική μνήμη και τη συνέχεια των δημόσιων πολιτικών. Περαιτέρω, τα πρώτα πρόσωπα διορίζονται, ενώ οι Υπηρεσιακοί επιλέγονται επί τη βάσει μετρήσιμων κριτηρίων για τριετή θητεία ανανεώσιμη άπαξ¹⁸⁴.

¹⁸¹ Ανθόπουλος, Χ. (n.d.). Πρόταση εμπιστοσύνης εναντίον πρότασης ατομικής δυσπιστίας. [Online]. Ανακτήθηκε 4 Φεβρουαρίου από: https://www.constitutionalism.gr/2019-05-10_anthopoulos-atomiki-protasi-dyspistias/.

¹⁸² Χατζηπαναγιώτου, Μ. (2021). *Το επιτελικό κράτος*. Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 219-220.

¹⁸³ Βουλή των Ελλήνων (2019). Αιτιολογική Έκθεση Ν.4622/2019, σελ. 8-9.

¹⁸⁴ Πραβίτα, Μ.-Η. (2021). Σχέσεις Δημόσιας Διοίκησης και πολιτικής εξουσίας στο Σωτηρόπουλος Δ.-Νταλάβου Β. (επιμ.) *Το σύγχρονο διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα*, Εκδόσεις ΕΑΠ, σελ. 90-91.

Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του νομοθετήματος με την δημιουργία του θεσμού του Υπηρεσιακού Γραμματέα επιχειρείται η αποκομματικοποίηση της δημόσιας διοίκησης και «διαρρηγνύεται οριστικά η διαπλοκή μεταξύ πολιτικής και διοικητικής σφαίρας στα αμιγώς διοικητικά ζητήματα»¹⁸⁵.

Στο ίδιο μήκος κύματος κινείται και η επιχειρηματολογία του Γ. Γεραπετρίτη, ο οποίος τονίζει πως η Κυβέρνηση εμπιστεύεται περισσότερο τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης, που επιλέγονται από επιτροπή που αποτελείται ως επί το πλείστον από μέλη του ΑΣΕΠ (για τους Υπηρεσιακούς), ενώ με βάση τον προηγούμενο Νόμο (Ν.4369/2016) ο εκάστοτε Υπουργός κατείχε το προνόμιο του τελευταίου λόγου για την επιλογή του Διοικητικού Γραμματέα¹⁸⁶.

Οι αρμοδιότητες του Υπηρεσιακού Γραμματέα αφορούν τις οριζόντιες-υποστηρικτικές υπηρεσίες κάθε Υπουργείου και τον συντονισμό. Δηλαδή ο Υπηρεσιακός είναι ιεραρχικά επικεφαλής στις Γενικές Διευθύνσεις Διοικητικού, Οικονομικού, Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης-Πληροφορικής αλλά και στην Υπηρεσία Συντονισμού (επίπεδο Διεύθυνσης). Η τελευταία αποτελεί ίσως την πλέον κρίσιμη αρμοδιότητα καθώς σχετίζεται, μεταξύ άλλων, με την σύνταξη και παρακολούθηση της εφαρμογής του ετήσιου σχεδίου δράσης του Υπουργείου και την επίτευξη των κυβερνητικών στόχων, όπως αυτοί τίθενται από το Υπουργικό Συμβούλιο. Επιπλέον ο Υπηρεσιακός Γραμματέας είναι ο βασικός διατάκτης του προϋπολογισμού εκτός από τις περιπτώσεις που ο Υπουργός «κρατήσει» για τον ίδιο ορισμένου τύπου συμβάσεις (π.χ. προκηρύξεις από ένα ποσό και πάνω)¹⁸⁷.

Μια βασική κριτική που δέχθηκε ο Ν.4622 για τον νέο θεσμό σχετίζεται με το γεγονός πως η συγκεκριμένη πλειάδα αρμοδιοτήτων του και η καθημερινή διάδραση με την πολιτική ηγεσία του Υπουργείου (Υπουργοί, Υφυπουργοί κ.λπ.) αλλά και με τους Γενικούς Γραμματείς ενδέχεται να προκαλέσει τριβές και δυσλειτουργίες, καθώς ορισμένα θέματα που καλούνται να διαχειριστούν οι Υπηρεσιακοί αγγίζουν ταυτόχρονα τη φύση των λειτουργιών των επιμέρους θεματικών Γραμματέων. Επιπλέον, ο

¹⁸⁵ Βουλή των Ελλήνων (2019). Αιτιολογική Έκθεση Ν.4622/2019, σελ. 31-32.

¹⁸⁶ Παπατόλιας, Α. (2021). *Θεωρία και Πράξη του Επιτελικού Κράτους: Θεωρητικό Θεμέλιο, Νομοθετική Κατοχύρωση, Διοικητική Πρακτική*. Εκδόσεις Σάκκουλα., σελ. 259.

¹⁸⁷ Χατζηπαναγιώτου, Μ. (2021). *Το επιτελικό κράτος*. Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 137-138.

νεοσύστατος θεσμός οδηγεί σε μια οιονεί διοικητική τριχοτόμηση και σε έναν διοικητικό πληθωρισμό. Περαιτέρω, το εν λόγω μοντέλο διαχωρισμού απηχεί το βρετανικό πρότυπο διαχωρισμού πολιτικής-διοίκησης το οποίο, κατά πολλούς, θεωρείται παρωχημένο¹⁸⁸.

Από την άλλη πλευρά, υποστηρίζεται ότι η προσπάθεια απεμπλοκής της πολιτικής ηγεσίας από τους ανώτατους δημόσιους υπαλλήλους συνιστά ένα βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση. Θεωρητικά ο Υπηρεσιακός Γραμματέας θα μπορεί να επιτελεί τα καθήκοντά του ανεξαρτήτως κυβερνήσεων, κομματικών ταυτοτήτων και εκλογικών κύκλων με στόχο τη διατήρηση της θεσμικής μνήμης, την ευελιξία και την ταχύτητα στις αποφάσεις των Υπουργείων. Χρονοβόρες γραφειοκρατικές διαδικασίες, ειδικά στο κομμάτι των δημόσιων δαπανών, θα μπορούν να επιταχυνθούν χωρίς την άμεση εμπλοκή της πολιτικής ηγεσίας. Επιπλέον, υπογραμμίζεται ότι ένας Υπηρεσιακός με την πολυετή εμπειρία που τον «συνοδεύει» θα μπορεί να «προφυλάσσει» τον Υπουργό κατά την άσκηση της πολιτικής¹⁸⁹.

Όπως έχει υποστηριχθεί, ο Υπηρεσιακός Γραμματέας θα πρέπει να έχει αντίστοιχα δικαιώματα και υποχρεώσεις με εκείνα του Γενικού Γραμματέα. Αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι η γραμματειακή και εν γένει «επιτελική» υποστήριξη του έργου κάθε Υπηρεσιακού στηρίζεται σε έως πέντε δημόσιους υπαλλήλους, ενώ ο κάθε Γενικός μπορεί να προσλάβει εξειδικευμένους συμβούλους (μετακλητούς). Αυτό βέβαια δεν πρέπει να λειτουργήσει ως «άλλοθι» για την αθρόα πρόσληψη μετακλητών υπαλλήλων¹⁹⁰.

Κριτική προκάλεσε επίσης το ζήτημα των Διευθύνσεων Συντονισμού στα Υπουργεία. Οι συγκεκριμένες υπηρεσίες συνδέονται με τον πυρήνα του κυβερνητικού έργου που επιτελείται σε κάθε Υπουργείο, αλλά υπάγονται στον Υπηρεσιακό και όχι στον Γενικό Γραμματέα. Παρατηρείται δηλαδή το παράδοξο ο επικεφαλής των υποστηρικτικών υπηρεσιών να είναι επικεφαλής και σε ένα κρίσιμο θεματικό κομμάτι. Επιπλέον, ο Υπηρεσιακός συμμετέχει στην ετήσια τακτική συνάντηση των Γενικών Διευθυντών (άρθρο 54 του Ν.4622/2019), ωστόσο αποκλείεται από την Πολιτική

¹⁸⁸ Χατζηπαναγιώτου, Μ. (2021). *Το επιτελικό κράτος*. Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 136-139.

¹⁸⁹ Χατζηπαναγιώτου, Μ. (2021). *Το επιτελικό κράτος*. Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 139-140.

¹⁹⁰ Χατζηπαναγιώτου, Μ. (2021). *Το επιτελικό κράτος*. Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 249.

Επιτροπή Παρακολούθησης Δημοσίων Πολιτικών η οποία αποτελεί συλλογικό όργανο (άρθρο 55 του Ν.4622/2019) στο οποίο μετέχουν οι αρμόδιοι Γενικοί και Ειδικοί Γραμματείς και συγκαλείται τακτικώς μια εβδομάδα πριν τη σύγκληση του Υπουργικού Συμβουλίου¹⁹¹.

Στον αντίποδα, σε γενικές γραμμές θετική υποδοχή φαίνεται να είχε η ανάθεση δικαιώματος τελικής υπογραφής για μια σειρά διοικητικών πράξεων στους Υπηρεσιακούς Γραμματείς αλλά και στους Προϊσταμένους Γενικών Διευθύνσεων. Για τους τελευταίους στην Αιτιολογική Έκθεση αναφέρεται ότι μέσω της άμεσης εμπλοκής τους θα επιταχυνθούν οι διαδικασίες και οι διοικητικές πράξεις θα εκδίδονται σε σύντομο χρονικό διάστημα. Παράλληλα επιχειρείται η αποσύνδεση της έκδοσης ατομικών διοικητικών πράξεων από μετακλητά στελέχη¹⁹².

Χαρακτηριστικές για το ζήτημα αλλά και την κυβερνητική στόχευση ήταν οι δηλώσεις του Κ. Μητσοτάκη ο οποίος τόνισε πως πλέον «αποκαθίσταται η ισορροπία της ίδιας της δημόσιας λειτουργίας. Η Βουλή κρατά την ευθύνη της νομοθέτησης. Η Κυβέρνηση εξειδικεύει τις αποφάσεις, η διοίκηση φροντίζει ανεπηρέαστη για την εφαρμογή τους. Σε μεγάλο βαθμό αδρανοποιείται το παλιό πελατειακό σύστημα, στερώντας εξουσίες από τις κορυφές των χαρτοφυλακίων, ανακόπτοντας συνεπώς και τις αναφορές των πολιτών προς αυτές»¹⁹³.

Από την πλευρά του ο Αλ. Τσίπρας τόνισε για το θέμα πως με τη θέσπιση του Υπηρεσιακού Γραμματέα η Κυβέρνηση επιχειρεί να αποπροσανατολίσει την κοινή γνώμη, δημιουργώντας έναν υπερ-γενικό διευθυντή πάνω από τους Γενικούς Διευθυντές με τις ίδιες αρμοδιότητες¹⁹⁴.

Η Επίκουρη Καθηγήτρια και πρώην Υφυπουργός Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης Εύη Χριστοφιλοπούλου υπογραμμίζει πως το νομοθέτημα του επιτελικού κράτους ήταν θετικό σε δύο σημεία: α) στο ότι η μεταφορά

¹⁹¹ Παπατόλιας, Α. (2021). *Θεωρία και Πράξη του Επιτελικού Κράτους: Θεωρητικό Θεμέλιο, Νομοθετική Κατοχύρωση, Διοικητική Πρακτική*. Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 241.

¹⁹² Βουλή των Ελλήνων (2019). Αιτιολογική Έκθεση Ν.4622/2019, σελ. 100.

¹⁹³ ΕΦΣΥΝ, (2020). Ευλόγησε τα γένια του και το επιτελικό κράτος. [Online]. Ανακτήθηκε 10 Μαρτίου από: https://www.efsyn.gr/politiki/kybernisi/230391_eylogise-ta-genia-toy-kai-epiteliko-kratos.

¹⁹⁴ Χατζηπαναγιώτου, Μ. (2021). *Το επιτελικό κράτος*. Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 134.

της εκχώρησης τελικής υπογραφής για όλες τις κανονιστικές και ατομικές διοικητικές πράξεις από τον Υπουργό στις διάφορες υποστηρικτικές υπηρεσίες του Υπουργείου, διαμορφώνει ένα νέο θεσμικό τοπίο σε σύγκριση με το παραδοσιακό πελατειακό σύστημα το οποίο δημιουργούσε έντονες εξαρτήσεις και σχέσεις των δημόσιων υπαλλήλων από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία, και β) στην ενίσχυση της θεσμικής μνήμης και συνέχειας του κράτους με την κατοχύρωση της δημόσιας διοίκησης στη νέα διαδικασία παραγωγής δημόσιων πολιτικών. Παρόλα αυτά, η αποπολιτικοποίηση της διοίκησης, αν και μέχρι στιγμής έχουν γίνει σημαντικά βήματα προς αυτή την κατεύθυνση, δεν θα είναι εφικτή εφόσον η πολιτική ηγεσία δεν δημιουργεί τις απαραίτητες προϋποθέσεις για την ενίσχυση της σταδιοδρομίας των δημόσιων υπαλλήλων και την απεξάρτησή τους από πολιτικές επιρροές, συμπληρώνει¹⁹⁵.

Σύμφωνα με τον Αναπληρωτή Καθηγητή Μάνο Παπάζογλου, μπορεί να θεωρηθεί ως εστία πιθανών αδυναμιών η προσέγγιση που επιφυλάσσει ο Ν.4622 στο ρόλο του Υπουργού. Όπως επισημαίνει, η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων προς τον Υπηρεσιακό Γραμματέα μειώνει τη συμφόρηση γραφειοκρατικής ύλης στο υπουργικό γραφείο. Ωστόσο, ο Υπουργός εμφανίζεται απονευρωμένος σε ένα διαδικαστικό σύστημα στόχων και επιτήρησης. Διαθέτει σαφώς μειωμένες δυνατότητες καθοδήγησης των υπηρεσιών της αρμοδιότητάς του χάριν των «οριζόντιων επιτελικών και υποστηρικτικών υπηρεσιών»¹⁹⁶.

6.4 Λοιπές κριτικές/αντίλογος

Γενικότερες κριτικές αλλά και ο κυβερνητικός αντίλογος σχετικά με την λειτουργία και την αποτελεσματικότητα του επιτελικού κράτους αλλά και τον θεσμό του Υπηρεσιακού Γραμματέα παρουσιάζονται παρακάτω:

Η τέως Πρόεδρος του ΕΚΔΔΑ και νυν Γενική Γραμματέας Συντονισμού, Εύη Δραμαλιώτη, τονίζει ότι το νομοθέτημα συγκεντρώνει διάφορα θετικά σημεία, επισημαίνει, ωστόσο ορισμένα πεδία προβληματισμού. Πιο συγκεκριμένα, υπογραμμίζει

¹⁹⁵ Χριστοφιλοπούλου, Π. (2021). Το Επιτελικό Κράτος και η Αποπολιτικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα: η Περίπτωση του Ν.4622/19. *Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης*, 1(1), σελ. 142-159.

¹⁹⁶ Παπάζογλου, Μ. (2019). Τα προβλήματα του επιτελικού κράτους. [Online]. Ανακτήθηκε 15 Μαρτίου από: <https://www.protothema.gr/blogs/manos-papazoglou/article/912610/ta-provlimata-tou-epitelikou-kratous/>.

τις «ανησυχίες» που εκφράζονται ότι η νέα δομή του κέντρου διακυβέρνησης με το πλήθος Γενικών Γραμματειών και την ΕΥΠ ομοιάζει σε ένα προεδρικό σύστημα διακυβέρνησης στο οποίο οι Υπουργοί λειτουργούν περισσότερο ως secretaries του Πρωθυπουργού. Επιπλέον η εμπλοκή, περισσότερο ή λιγότερο, τριών (πλέον) Γενικών Γραμματειών, των Διευθύνσεων Συντονισμού των Υπουργείων, των ίδιων των Υπουργών και των επιτελείων τους, των Γενικών, Ειδικών και Υπηρεσιακών Γραμματέων -όταν εμπλέκονται- στον ευρύτερο σχεδιασμό και συντονισμό του κυβερνητικού έργου ενδέχεται να προκαλεί αρρυθμίες, επικάλυψη ή/και σύγχυση αρμοδιοτήτων¹⁹⁷.

Παρατίθεται ακόμη κριτική επί του Ν.4622 και συγκεκριμένα πως φαίνεται να αποτελεί ένα περικλειστο, αυτοαναφορικό σύστημα διακυβέρνησης, αποκομμένο από το περιβάλλον εντός του οποίου λειτουργεί. Περαιτέρω, δίνεται υπερβολική έμφαση στις διαδικασίες χωρίς να λαμβάνεται υπόψη το γενικότερο πολιτικό πλαίσιο. Με αυτά τα δεδομένα δεν καθορίζεται με σαφήνεια ποιοι και πώς προσδιορίζουν τους κυβερνητικούς στόχους¹⁹⁸.

Κατά το ΜΕΡΑ25, το νομοθέτημα δημιούργησε ένα κράτος «δυσλειτουργικό», με «σκληρή κομματικοποίηση και αυτοκρατορικού τύπου υπερσυγκέντρωση εξουσιών στο πρόσωπο του πρωθυπουργού». Δημιουργείται ένα «παράλληλο κράτος» πάνω στην δομή του ήδη υπάρχοντος, με «περισσότερη γραφειοκρατία» και συγκεντρωτισμό από μεριάς του Πρωθυπουργού και των στενών συνεργατών του. Το δε συγκεκριμένο νομοθέτημα δεν τέθηκε σε δημόσια διαβούλευση ώστε η Κυβέρνηση να λάβει υπόψη της γνώμες και προτάσεις τόσο της Αντιπολίτευσης, όσο και των θεσμικών φορέων και των πολιτών¹⁹⁹.

Ο Υπουργός Επικρατείας Άκης Σκέρτσος χαρακτηρίζει τις όποιες διαφωνίες σχετικά με το επιτελικό κράτος ως «σύνδρομο της Στοκχόλμης». Τονίζει δηλαδή πως ενώ η ελληνική κοινωνία αναγνωρίζει την αναποτελεσματικότητα του κράτους, στην πράξη, είτε από ιδεολογικές επιρροές είτε από δυσπιστία, αδυνατεί πολλές φορές να

¹⁹⁷ Δραμαλιώτη, Π. (2021). *Το Επιτελικό Κράτος: Ρυθμιστική Συνοχή και Συντονισμός στο Κέντρο Διακυβέρνησης*. Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 196, 197.

¹⁹⁸ Δραμαλιώτη, Π. (2021). *Το Επιτελικό Κράτος: Ρυθμιστική Συνοχή και Συντονισμός στο Κέντρο Διακυβέρνησης*. Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 197, 198.

¹⁹⁹ Μέρα25, (n.d.). Επιτελικό κράτος: Πλήρης κομματικοποίηση του κράτους. [Online]. Ανακτήθηκε 23 Μαρτίου από: <https://mera25.gr/epiteliko-kratos/>.

αναγνωρίσει τις θετικές αλλαγές που έχει φέρει το νομοθέτημα. Ο ίδιος σε άλλη συνέντευξή του υπογραμμίζει πως «το επιτελικό κράτος αποτελεί θεσμική κατάκτηση για τη χώρα μας και θα είναι μεγάλο πιασμά αν ακυρωθεί. Πέτυχε την εξασφάλιση του μεγαλύτερου στην ΕΕ πακέτου χρηματοδότησης μέσω του Ταμείου Ανάκαμψης και του νέου ΕΣΠΑ, αλλά και να είμαστε πρωταθλητές στην απορρόφηση τους. Πέτυχε στην εμβολιαστική εκστρατεία μας, στην αναδιάρθρωση της Πολιτικής Προστασίας, στη δημιουργία του νέου ΕΦΚΑ και στην εξάλειψη των εκκρεμών συντάξεων, στην οργάνωση της απάντησής μας στην ενεργειακή κρίση. Μιλάμε δηλαδή για ένα νέο υπόδειγμα κράτους με κεντρικό σχεδιασμό, έγκαιρο προγραμματισμό, συνεργατικότητα, καλό εξοπλισμό, ικανά στελέχη, χαρακτηριστικά που έλειπαν για δεκαετίες από την κουλτούρα και την εκπαίδευσή μας -όχι όμως πια»^{200 201}.

Από την πλευρά του ο Πρόεδρος ΔΣ του Ομίλου Διοικητικών Επιστημόνων-Διοικητικού Επιμελητηρίου Ελλάδας, Κώστας Παπαδημητρίου, προβάλλει την κριτική πως η θεσμοθέτηση του επιτελικού κράτους περιέπλεξε εκ νέου το «αρχιτεκτονικό σχήμα της Κεντρικής Διοίκησης». Σε γενικές γραμμές, διασαφηνίζεται η δημιουργία πρόσθετου φόρτου αρμοδιοτήτων, «παικτών» και «συντονιστών», που στην πράξη δύσκολα μπορούν να συντονιστούν με αποτελεσματικό τρόπο. Τελευταίο, αλλά όχι λιγότερο σημαντικό, ο νόμος περί σαφούς κατανομής των 23.142 αρμοδιοτήτων μεταξύ όλων των κεντρικών και αποκεντρωμένων οργάνων διοίκησης απουσιάζει παντελώς και ως σήμερα δεν έχει γίνει λόγος περί αυτού του ζητήματος²⁰².

Ο πρώην Βουλευτής Παναγιώτης Καρκατσούλης αναφέρει πως θα έπρεπε η νέα δομή που περιγράφεται στο νόμο του επιτελικού κράτους να είναι «δικτυακή» και όχι «ιεραρχική». Με άλλα λόγια, να μειωθεί ο αριθμός των Υπουργείων και ο ρόλος του Πρωθυπουργού να συμβάλλει στην αποσυμφόρηση και την διαμεσολάβηση των συγκρούσεων εντός της δικτυακής δομής του. Μέχρι σήμερα η σχέση Πρωθυπουργού-

²⁰⁰ Σκέρτσος, Α. (2019). Το επιτελικό κράτος και το σύνδρομο της Στοκχόλμης. [Online]. Ανακτήθηκε 24 Μαρτίου από: https://www.efsyn.gr/stiles/apopseis/206079_epiteliko-kratos-kai-syndromo-tis-stokholmis.

²⁰¹ Σκέρτσος, Α. (2023). Είμαστε σε πόλεμο με το κράτος των Τεμπών. [Online]. Ανακτήθηκε 13 Ιουνίου από: <https://www.kathimerini.gr/politics/562362829/akis-skertsos-stin-k-eimaste-se-polemo-me-to-kratos-ton-tempon/>.

²⁰² Παπαδημητρίου, Κ. (2021). Οργανωσιακές ακροβασίες προς ένα ψευδεπίγραφο «Επιτελικό Κράτος». [Online]. Ανακτήθηκε 13 Ιουνίου από: <https://www.ieidiseis.gr/opinions/106582/dr-kon-nos-th-papadimitriou-organosiakes-akrovassies-pros-ena-psevdepigrafa-epiteliko-kratos>.

Υπουργών είναι «ιεραρχική ενώ θα έπρεπε να είναι λειτουργική: πρώτος μεταξύ ίσων», που να συντονίζει τις λειτουργίες του όλου δικτύου²⁰³.

Ο Καθηγητής Γιώργος Δελλής επισημαίνει πως το νομοθέτημα δημιουργεί έναν πυρήνα διακυβέρνησης γύρω από τον εκάστοτε Πρωθυπουργό, ήτοι την «Προεδρία της Κυβέρνησης», με δικό της προσωπικό και εκτεταμένες αρμοδιότητες, αποφασιστικές, συντονιστικές και επεμβατικές. Δημιουργεί ένα μίνι κράτος ή ένα μαζί διευθυντήριο, μία επιτελική διακυβέρνηση, η οποία -όταν χρειάζεται- υποκαθιστά ως έναν βαθμό τις υπόλοιπες κρατικές δομές. Παράλληλα κατοχυρώνει επιτέλους την ανώτατη δημοσιοϋπαλληλία με το θεσμό του Υπηρεσιακού Γραμματέα Υπουργείων²⁰⁴.

Γενικότερα, σημαντικό πρόβλημα φαίνεται να αποτέλεσε και εν μέρει ακόμη να αποτελεί η ελλιπής προετοιμασία σε σχέση με συγκεκριμένες προβλέψεις του Ν.4622/2019. Ενδεικτικά αναφέρεται πως ο Οργανισμός Προεδρίας της Κυβέρνησης δημοσιεύθηκε 16 μήνες αφότου ψηφίστηκε ο νόμος. Η στελέχωση των μονάδων της Προεδρίας αλλά και των Υπηρεσιών Συντονισμού στα Υπουργεία με εξειδικευμένα στελέχη δεν φαίνεται να αντιμετωπίστηκε επαρκώς και στηρίχθηκε σε μεγάλο βαθμό στους μετακλητούς²⁰⁵.

Πεδίο κριτικής αποτέλεσε επίσης το γεγονός πως ο νόμος δεν προβλέπει στοιχεία αυτοελέγχου, μιας εσωτερικής αξιολόγησης. Ο κυβερνητικός αντίλογος αναφέρει ότι το επιτελικό κράτος αξιολογείται καθημερινά και ότι σε κάθε περίπτωση έχουν θεσπιστεί Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου σε Υπουργεία, ετήσιος προγραμματισμός του κυβερνητικού έργου αλλά και διαδικασίες παρακολούθησης αυτού²⁰⁶.

Από την πλευρά του ο Πρόεδρος του ΑΣΕΠ, Αθανάσιος Παπαϊωάννου, σε συνέντευξη που μου παραχώρησε υπογραμμίζει: «*Η θέση του Υπηρεσιακού Γραμματέα (ΥΓ) στα Υπουργεία που θεσμοθετήθηκε με τον Ν.4622/2019 αποτελεί ένα ακόμη βήμα*

²⁰³ Καρακτσούλης, Π. (2019). Το «επιτελικό κράτος» ως άλλοθι μιας συγκεντρωτικής διακυβέρνησης. [Online]. Ανακτήθηκε 13 Μαρτίου από: <https://www.athensvoice.gr/epikairota/politiki-oikonomia/567568/epiteliko-kratos-os-allothi-mias-sygkentrotikis-diakyvernisis/>.

²⁰⁴ Δελλής, Γ. (2019), Επιτελικό Κράτος ή επιτέλους κράτος; [Online]. Ανακτήθηκε 15 Μαρτίου από <https://www.kathimerini.gr/opinion/1036818/epiteliko-kratos-i-epiteloys-kratos/>.

²⁰⁵ Χατζηπαναγιώτου, Μ. (2021). *Το επιτελικό κράτος*. Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 223.

²⁰⁶ Χατζηπαναγιώτου, Μ. (2021). *Το επιτελικό κράτος*. Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 236, 237.

προς την αποπολιτικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης. Κρίσιμο στοιχείο που καταδεικνύει το ορθό του προηγούμενου ισχυρισμού είναι ότι ο εκάστοτε ΥΓ αναλαμβάνει και προϊστάται των αποκαλούμενων οριζόντιων αρμοδιοτήτων στα Υπουργεία, ήτοι οικονομικών, διοικητικών ζητημάτων αλλά και θεμάτων που αφορούν την ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Αυτό σημαίνει ότι για τις πολιτικές ενέργειες και τα ζητήματα πολιτικής εν γένει, η «πρωτοκαθεδρία» των αποφάσεων παραμένει στην πολιτική ηγεσία του Υπουργείου και στους Γενικούς/Ειδικούς Γραμματείς, όπως δηλαδή συνέβαινε παλαιότερα.

Τούτο επ' ουδενί δεν υποβαθμίζει το ρόλο και την αξία του ΥΓ. Ο ΥΓ αποτελεί έναν αναγκαίο θεσμό ο οποίος διαθέτει όλα τα «εχέγγυα» ώστε να μακροημερεύσει, να διατηρηθεί δηλαδή σε βάθος χρόνου, ανεξάρτητα από τις όποιες αλλαγές συντελεστούν (εάν συντελεστούν) στο Ν.4622/2019 για το Επιτελικό Κράτος. Απλά στις οριζόντιες, υποστηρικτικές υπηρεσίες ενός Υπουργείου δεν χρειάζεται να είναι επικεφαλής ένα πρόσωπο με στενούς κομματικούς δεσμούς, αφού από τη φύση τους αυτές οι υπηρεσίες δεν απαιτούν βαρύνουσες πολιτικές αποφάσεις αντίστοιχες με εκείνες που θα λάβει ένας Υπουργός σε συνεργασία με τον 'πολιτικό' Γενικό Γραμματέα. Η συγκεκριμένη διαφορά ευνοεί έτι περαιτέρω την οιονεί πολιτική ουδετερότητα του προσώπου που αναλαμβάνει ΥΓ».

Επιπλέον, «ένα εχέγγυο αποδέσμευσης του ΥΓ από κομματικές εξαρτήσεις αποτελεί ο τρόπος διορισμού του, αφού η επιλογή των προσώπων γίνεται από πενταμελή επιτροπή επιλογής στελεχών του Δημοσίου, η οποία συγκροτείται με απόφαση του Προέδρου του ΑΣΕΠ και αποτελείται από τέσσερις Αντιπροέδρους ή συμβούλους του ΑΣΕΠ με ισάριθμους συμβούλους ως αναπληρωτές και τον Πρόεδρο του ΕΚΔΔΑ με τον αναπληρωτή του».

Εξάλλου, «ένα σημείο που θα μπορούσε να προσδώσει περαιτέρω αξιοπιστία στην διαδικασία διορισμού των ΥΓ είναι η αξιολόγηση. Στην πράξη η αξιολόγηση των Γενικών Διευθυντών (σώμα που αποτελεί τη βασική «δεξαμενή» από την οποία προέρχονται οι ΥΓ) δεν εφαρμόζεται ορθά. Η συγκεκριμένη «στρέβλωση» καταλήγει στη φάση της τελικής αξιολόγησης να δίδει ιδιαίτερη βαρύτητα στα πτυχία, τα μεταπτυχιακά, τις ξένες γλώσσες κ.λπ. και να οδηγεί σε μια παντοδυναμία των τυπικών προσόντων. Περαιτέρω, υψηλή

στάθμιση δίνεται και στο κομμάτι της εργασιακής εμπειρίας των υπαλλήλων ενώ θα έπρεπε να υπάρχει μια πιο ισορροπημένη προσέγγιση, από ένα επίπεδο εμπειρίας και πέρα. Για παράδειγμα πόση διαφορά θα έχει για έναν υπάλληλο και τελικά για την εκάστοτε υπηρεσία μια εμπειρία της τάξεως των 20 ετών αντί των 25;

Αντίθετα η συνέντευξη δεν παράγει κακά αποτελέσματα γενικώς. Δέον θα ήταν μάλιστα να αυξανόταν η στάθμισή της, ώστε να μπορεί η αρμόδια επιτροπή αξιολόγησης να υπερπηδήσει-παρακάμψει κάποιους υποψήφιους με αυξημένα μόρια από τυπικά προσόντα αλλά κακές επιδόσεις στη συνέντευξη. Σε κάθε περίπτωση κανένα κριτήριο δεν αποτελεί θέσφατο από μόνο του. Χρειάζεται συνθετική ανάλυση και συνδυαστική αντίληψη ώστε τα πρόσωπα που καταλαμβάνουν τη θέση του ΥΓ να μπορούν να επιτελέσουν τα καθήκοντά τους αποτελεσματικά».

Ο Γ. Πατρίκιος, Διδάκτωρ Νομικής Σχολής Αθηνών και Νομικός Σύμβουλος ΥΠΕΞ, σε μικρή συνέντευξη που μου παραχώρησε, απάντησε στα ερωτήματα που του τέθηκαν ως ακολούθως:

1. Πιστεύετε ότι ο θεσμός του Υπηρεσιακού Γραμματέα συνέβαλε σε κάποιο βαθμό στην αποκομματικοποίηση του Δημοσίου;

Ο θεσμός του Υπηρεσιακού Γραμματέα είναι πολύ πρόσφατος και δεν μπορούμε να εξάγουμε ασφαλή συμπεράσματα για το αν συνέβαλε στην αποκομματικοποίηση του Δημοσίου. Η αποκομματικοποίηση του Δημοσίου είναι μια διαρκής διαδικασία, η οποία πρέπει να κρίνεται μακροπρόθεσμα. Η ενεργός εμπλοκή του ΑΣΕΠ στη διαδικασία επιλογής των Υπηρεσιακών Γραμματέων αποτελεί ένα βήμα προς τον κομματικό αποχρωματισμό της διαδικασίας επιλογής και συνακόλουθα του τρόπου άσκησης των καθηκόντων του οργάνου.

2. Επιχειρώντας μια πρώτη αποτίμηση για το θεσμό, ποια θεωρείτε ότι είναι τα οφέλη που προσέφερε στα Υπουργεία ή/και στη Δημόσια Διοίκηση ο Υπηρεσιακός Γραμματέας (π.χ. επιτάχυνση διαδικασιών);

Η πραγματική επιτάχυνση των διαδικασιών δεν δύναται να αποτυπωθεί με νούμερα στον πραγματικό διοικητικό χρόνο, ώστε να μπορέσει να εκτιμηθεί. Το όφελος που προσφέρει η

εξουσία τελικής υπογραφής του Υπηρεσιακού Γραμματέα είναι η αποσυμφόρηση των ανώτερων κλιμακίων της Διοίκησης από, σχετικά απλές, διοικητικές διαδικασίες και συνεπώς, η εστίασή τους περισσότερο στον επιτελικό τους ρόλο αναφορικά με τη διοίκηση και λειτουργία του φορέα στον οποίο προΐστανται.

3. Η δομή που προβλέπεται στον Ν.4622/2019 (άρθρα 21 έως και 28) για την Προεδρία της Κυβέρνησης θεωρείτε ότι είναι λειτουργική ή οδηγεί σε υπερσυγκεντρωτισμό;

Είναι λειτουργική εφόσον παραμένει στον επιτελικό της ρόλο, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στα ανωτέρω αναφερόμενα άρθρα του Ν.4622/2019. Αν πέραν αυτού προχωρήσει και στην άσκηση διοίκησης εκτός επιτελικού ρόλου, τότε θα μπορούσαμε να μιλήσουμε για υπερσυγκεντρωτισμό.

4. Ποια πλεονεκτήματα προσφέρει στην άσκηση του κυβερνητικού έργου συνολικά η υπάρχουσα οργανωτική δομή της Προεδρίας της Κυβέρνησης;

Πλήρη επιτελική εποπτεία σε όλους τους κρίσιμους τομείς της κυβερνητικής πολιτικής, υπό την προϋπόθεση ότι βρίσκεται σε λειτουργική αρμονία με τις αντίστοιχες υπουργικές δομές (υπηρεσίες συντονισμού, διευθύνσεις στρατηγικού σχεδιασμού κ.ο.κ.).

Η Επίκουρη Καθηγήτρια Μαντώ Λαμπροπούλου, μετά από σχετική επικοινωνία που είχα μαζί της, διατύπωσε τα κατωτέρω:

«Η οργανωτική δομή του (‘επιτελικού’) κράτους που θεσμοθέτησε ο νόμος 4622/2019 επιχείρησε, μεταξύ άλλων, να ενισχύσει τον οριζόντιο συντονισμό ορισμένων κρίσιμων λειτουργιών κατά την άσκηση των δημόσιων πολιτικών. Χωρίς να υπάρχει ακόμα ακριβής αποτίμηση των πρακτικών αποτελεσμάτων και με βάση τις προθέσεις του θεσμικού πλαισίου, αυτή η προσπάθεια ενδεχομένως να οδηγήσει σε θετικό αντίκτυπο.

Σε ό,τι αφορά τον θεσμό του Υπηρεσιακού Γραμματέα, εφόσον λειτουργήσει με κριτήρια αξιοκρατίας και αποτελεσματικότητας τόσο ως προς τη διαδικασία επιλογής όσο και ως προς την άσκηση των προβλεπόμενων αρμοδιοτήτων, θα μπορούσε να λειτουργήσει ως παράγων που θα συντελούσε στη συνέχεια και την ουδετερότητα της δημόσιας διοίκησης».

7 Συμπεράσματα - Προτάσεις

Στην παρούσα διπλωματική εργασία επιχειρήθηκε μία θεωρητική ανάλυση σχετικά με τις αλλαγές που επέφερε στο ελληνικό διοικητικό σύστημα ο Ν.4622/2019 για το «επιτελικό κράτος» με άξονα το οργανωτικό-διοικητικό κομμάτι αλλά και τον θεσμό του Υπηρεσιακού Γραμματέα.

Πριν διατυπωθούν τα όποια συμπεράσματα αξίζει να υπογραμμιστούν τρία χαρακτηριστικά του νόμου που τον καθιστούν μια ιδιαίτερη περίπτωση και επηρέασαν την κριτική προς αυτόν.

Το πρώτο γνώρισμα-χαρακτηριστικό του νομοθετήματος είναι πως αποτέλεσε τον πρώτο νόμο που ψήφισε η Κυβέρνηση της ΝΔ. Αυτό το δεδομένο, σε συνδυασμό με το διευρυμένο πεδίο πολιτικής-διοικητικής ύλης που αφορούσε, του προσέδωσε άμεσα έναν ιδιαίτερο πολιτικό συμβολισμό, ιδιότητα που τον συνόδευσε και τον συνοδεύει σε όλη τη διάρκεια εφαρμογής του.

Το δεύτερο χαρακτηριστικό είναι ότι παρέμεινε στην επικαιρότητα συνεχώς και αδιαλείπτως στα σχεδόν τέσσερα έτη διακυβέρνησης της ΝΔ. Οι περισσότεροι νόμοι που ψηφίζει μια Κυβέρνηση συνήθως συγκεντρώνουν τα φώτα της δημοσιότητας (και της κριτικής) για κάποιο χρονικό διάστημα πριν, κατά τη διάρκεια και λίγο μετά την ψήφισή τους από το Κοινοβούλιο. Αργότερα η κριτική περιορίζεται στο στενό κύκλο προσώπων που τον εφαρμόζουν ή που εμμέσως αφορά. Ενδεχομένως να επανέλθει στην επικαιρότητα με αφορμή ένα τραγικό γεγονός, κάποιο άλλο περιστατικό εκτός κανονικότητας ή λόγω εποχικότητας. Με τον Ν.4622 δεν συνέβη αυτό. Για διάφορες αιτίες το επιτελικό κράτος παρέμεινε συνεχώς στην επικαιρότητα, σε ορισμένες μάλιστα περιπτώσεις με ιδιαίτερη ένταση (π.χ. στο ζήτημα των τηλεφωνικών επισυνδέσεων).

Το τρίτο χαρακτηριστικό του είναι εν πολλοίς απόρροια του δευτέρου. Το επιτελικό κράτος χρησιμοποιήθηκε σε μεγάλο βαθμό ως «σάκος του μποξ» εναντίον της Κυβέρνησης. Η κριτική που του ασκήθηκε ήταν πράγματι ορθή σε ορισμένα σημεία (θα συνοψιστούν πιο κάτω) αλλά μάλλον άστοχη σε ορισμένα άλλα. Το επιτελικό κράτος δέχθηκε πυρά για κορυφαία θέματα όπως π.χ. η διαχείριση της πανδημίας και των

πυρκαγιών αλλά και για ζητήματα π.χ. μικροεγκληματικότητας ή φοροδιαφυγής, ήτοι για θέματα που δεν σχετίζονται με αυτό, τουλάχιστον με έναν ξεκάθαρο και προφανή τρόπο. Η «επίθεση» ή αναφορά στο επιτελικό κράτος για σχεδόν οτιδήποτε (αρνητικό) συνέβαινε στο δημόσιο βίο αποτέλεσε μια προσφιλή τακτική στελεχών της Αντιπολίτευσης, μείζονος και ελάσσονος. Τούτο βέβαια επ' ουδενί δεν ακυρώνει τις όποιες προφανείς αδυναμίες του στο κομμάτι της προβλεψιμότητας αλλά και των λύσεων που υιοθετήθηκαν για την αντιμετώπιση ορισμένων γεγονότων.

Αναφορικά με τον νόμο περί επιτελικού κράτους ένα πρώτο συμπέρασμα είναι ότι η Κυβέρνηση του Κυρ. Μητσοτάκη επιδίωξε μία ριζική αναμόρφωση του ελληνικού συστήματος διακυβέρνησης, το οποίο κατά παράδοση ταλανίζεται από τα γνωστά προβλήματα και τις «αρρυθμίες» σχεδόν σε όλα τα επίπεδα. Η επιχειρούμενη προσπάθεια τυποποίησης ρόλων και διαδικασιών, η επιδίωξη εξαγωγής μετρήσιμων στοιχείων και συμπερασμάτων αλλά και η προσπάθεια εισαγωγής μιας (εξωγενούς) κουλτούρας επιτελικότητας αποτέλεσε ένα βήμα προς την σωστή κατεύθυνση. Από την άλλη, ο Ν.4622 εστίασε υπερβολικά στις διαδικασίες και τη θεσμοθέτηση νέων επιπρόσθετων δομών και φορέων χωρίς να προβαίνει σε έναν ξεκάθαρο διαχωρισμό αρμοδιοτήτων. Επιπλέον, η στόχευση για την επιτελικότητα ήταν οριζόντια και όχι κάθετη ή και κάθετη. Από τον νόμο απουσιάζουν οι προβλέψεις για τους ΟΤΑ και η μεταφορά κάποιων αρμοδιοτήτων σε αυτούς. Άρα φαίνεται να εκκρεμεί η εκπλήρωση μιας βασικής αρχής της επιτελικότητας, ήτοι της αποκέντρωσης και εκχώρησης των εξουσιών.

Στην πράξη, διαμορφώθηκε μια κορυφαία διοικητική «υπερδομή», η ΠτΚ, η οποία λειτουργεί ως «κρησάρα» (σε όλα τα επίπεδα) για όλα τα σημαντικά ζητήματα πολιτικής. Ο ρόλος και οι αρμοδιότητες της Προεδρίας αλλά και ο αριθμός των υπαλλήλων που τη στελεχώνουν (περίπου 430 δημόσιοι υπάλληλοι και μετακλητοί) παραπέμπουν σε ένα μίνι Υπουργείο παρά σε έναν ευέλικτο επιτελικό φορέα. Τα πιο πάνω ενέχουν τον κίνδυνο μιας έτι περαιτέρω ενίσχυσης του πρωθυπουργοκεντρισμού. Ενεδρεύει δηλαδή ο κίνδυνος η γιγάντωση, η εν μέρει αρτιότερη οργάνωση της ΠτΚ αλλά και η εξειδίκευση των ατόμων που τη στελεχώνουν να δημιουργήσουν ένα ανεξάρτητο, ισχυρότατο Κέντρο Διακυβέρνησης, έναν κορυφαίο πόλο εξουσίας στο

corpus της Δημόσιας Διοίκησης και της Κυβέρνησης εν γένει, το οποίο θα παραμερίζει και θα επισκιάζει κάθε άλλον συνταγματικό φορέα εκτελεστικής εξουσίας. Επιπλέον η νέα υπερδομή φαίνεται να επιβαρύνεται υπέρμετρα με μια υπερσυγκέντρωση γραφειοκρατίας.

Συνακόλουθα, ερωτήματα ανακύπτουν για τη θέση και την ενδυνάμωση ή αποδυνάμωση του ρόλου των Υπουργών στη νέα δομή διακυβέρνησης. Αυτό, όμως, είναι κάτι που δεν μπορεί να απαντηθεί με σιγουριά. Σε όλες τις Κυβερνήσεις της μεταπολίτευσης τα νομοσχέδια των Υπουργείων υφίσταντο (κυρίως) τον νομικό έλεγχο από μια Γενική Γραμματεία (που λάμβανε διάφορες ονομασίες). Επιπλέον, η παρουσία των άτυπων κυβερνητικών επιτροπών, οργάνων που σε πολλές περιπτώσεις φαίνεται να υποκαθιστούσαν το Υπουργικό Συμβούλιο, ήταν συνεχής. Με την εφαρμογή του Ν.4622 ο αριθμός των συνεδριάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου μειώθηκε μεν μηνιαίως (μία αντί δύο φορές). Ωστόσο, το Υπουργικό συνέρχεται μια φορά το μήνα (σε αντίθεση με το παρελθόν) δεδομένο που μόνο θετικά μπορεί να αξιολογηθεί. Περαιτέρω, ο ορισμός Υπουργικών Συμβουλίων Προγραμματισμού και Αξιολόγησης του Κυβερνητικού έργου αλλά και η ύπαρξη εσωτερικού κανονισμού λειτουργίας του Υπουργικού Συμβουλίου δείχνουν μια ιδιαίτερη σπουδή για το ζήτημα της εύρυθμης λειτουργίας του κυβερνητικού οργάνου, στοιχείο επίσης θετικό.

Σε ό,τι αφορά το θεσμό του Υπηρεσιακού Γραμματέα φαίνεται συνολικά να αποτελεί ένα βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση. Συμβάλλει στην αποφόρτιση των «οριζόντιων» διαδικασιών αφήνοντας τα στρατηγικά ζητήματα πολιτικής στην εκάστοτε πολιτική ηγεσία, ενώ στο ίδιο μήκος κύματος κινείται και η δυνατότητα εκχώρησης αρμοδιοτήτων και δικαιωμάτων τελικής υπογραφής σε διοικητικά όργανα που υπάγονται στον Υπηρεσιακό. Παράλληλα, το γεγονός ότι επιλέγεται από πενταμελή Επιτροπή Επιλογής Στελεχών του Δημοσίου χωρίς κυβερνητική εμπλοκή φαίνεται ότι ενισχύει την αποκομματικοποίηση του Δημοσίου, τουλάχιστον σε αυτή την υψηλόβαθμη θέση. Άλλωστε, η διατήρηση της θέσεως του Υπηρεσιακού Γραμματέα σε βάθος χρόνου θα μπορούσε ίσως να δημιουργήσει ένα ευάριθμο σώμα ελίτ στο corpus των Δημόσιων Υπαλλήλων. Πεδίο προβληματισμού αποτελεί (κυρίως) η συνεμπλοκή του σε πεδία που

ανήκουν στους θεματικούς Γενικούς Γραμματείς, όπως π.χ. τα Ενοποιημένα Σχέδια Κυβερνητικής Πολιτικής με τα Σχέδια Δράσης Υπουργείων.

Άλλο ένα ενδιαφέρον και αναμφισβήτητα θετικό σημείο είναι η ενίσχυση της ψηφιοποίησης που συντελέστηκε στον πυρήνα των επιτελικών δομών (δεν αναφερόμαστε στο gov.gr και στο κομμάτι της καθημερινότητας των πολιτών). Η υιοθέτηση ενός σύγχρονου πληροφοριακού συστήματος για την παρακολούθηση του κυβερνητικού έργου (το πρόγραμμα «Μαζί») που ελέγχει την τήρηση των χρονοδιαγραμμάτων αλλά και παρουσιάζει μια συνολικά εικόνα των στόχων και των εκκρεμοτήτων ανά Υπουργείο, πρέπει να αποτελεί «πυξίδα» και για τους υπόλοιπους φορείς του Δημοσίου. Προς την ίδια κατεύθυνση κινείται και η δυνατότητα σύγκλησης του Υπουργικού Συμβουλίου με ηλεκτρονική πρόσκληση. Το τελευταίο είναι προφανώς ήσσονος και συμβολικής σημασίας, αλλά δίνει τον τόνο και σκιαγραφεί μια οιοειδή αλλαγή κουλτούρας στα ανώτατα κυβερνητικά επίπεδα ως προς την ψηφιοποίηση και την ηλεκτρονική διακυβέρνηση.

Ο Ν.4622 συνιστά ίσως την πρώτη ολοκληρωμένη απόπειρα δημιουργίας ενός οργανωμένου κεντρικού συστήματος προγραμματισμού, στοχοθεσίας και λογοδοσίας του κυβερνητικού έργου. Μέσω του ΕΣΚυΠ όλα τα Υπουργεία συντονίζουν τις δράσεις τους με βάση τον κεντρικό σχεδιασμό και τις αποφάσεις που έχουν ληφθεί από το Υπουργικό Συμβούλιο. Το ΕΣΚυΠ δεν αποτελεί ένα non paper, ούτε ένα χαλαρό κείμενο γενικών προτεραιοτήτων. Συνιστά ένα επίσημο δημόσιο δεσμευτικό έγγραφο το οποίο αναρτάται στον ιστότοπο της ΠτΚ και των Υπουργείων. Άρα -θεωρητικά- αποτρέπονται οι αποσπασματικές και κατακερματισμένες δράσεις εντός της Κυβέρνησης και προωθείται ο στρατηγικός σχεδιασμός. Εντούτοις, σε αυτό το σημείο ενδέχεται να ανακύψουν προβλήματα συντονισμού των πολιτικών λόγω των πολλαπλών εμπλεκόμενων φορέων και των σχετικών «σφικτών» χρονοδιαγραμμάτων. Ενδεικτικά, η εφαρμογή του ετήσιου σχεδίου δράσεων ενός Υπουργείου (π.χ. Ανάπτυξης) απαιτεί την εμπλοκή της Διεύθυνσης Συντονισμού (προϊσταται ο Υπηρεσιακός), του Γενικού/Ειδικού Γραμματέα, της πολιτικής ηγεσίας και των σχετικών επιτελείων/συνεργατών. Απαιτεί επίσης την εμπλοκή του Υπουργικού Συμβουλίου και ορισμένων ΓΓ από την ΠτΚ. Στα ανωτέρω πρέπει να συμπεριληφθεί η «συνεννόηση» με

άλλα συναρμόδια Υπουργεία αλλά και με τους οικείους ευρωπαϊκούς θεσμούς (εφόσον βεβαία απαιτείται). Ενδιαφέρον παρουσιάζει επίσης και το ζήτημα του κυβερνητικού προγραμματισμού, στο οποίο έχει αφιερωθεί το Μέρος Γ που αποτελείται από 19 (συνήθως ευμεγέθη) άρθρα. Από το άρθρο 53 του Ν.4622 προκύπτουν οι φορείς που εμπλέκονται κατά την παρακολούθηση του κυβερνητικού έργου:

«1. Η παρακολούθηση του κυβερνητικού έργου συνίσταται στην κατά μήνα αξιολόγηση σε κεντρικό επίπεδο της υλοποίησης των Σχεδίων Δράσης των Υπουργείων, καθώς και του Ενοποιημένου Σχεδίου Κυβερνητικής Πολιτικής, προκειμένου να επιτευχθούν οι τεθέντες στόχοι.

2. Η παρακολούθηση πραγματοποιείται σε πολιτικό επίπεδο (α) από το Υπουργικό Συμβούλιο κατά τις τακτικές, μηνιαίες συναντήσεις του, (β) από τα συλλογικά κυβερνητικά όργανα κατά το μέρος των αρμοδιοτήτων που τους έχουν ανατεθεί, καθώς και (γ) από τις Πολιτικές Επιτροπές Παρακολούθησης Δημοσίων Πολιτικών σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 55.

3. Σε διοικητικό επίπεδο τα όργανα της παραγράφου 2 επικουρούνται στο έργο τους από Διυπουργικές Ομάδες Εργασίας τις οποίες συστήνει η Προεδρία της Κυβέρνησης και στις οποίες συμμετέχουν υπηρεσιακοί παράγοντες από τα αρμόδια Υπουργεία, καθώς και στελέχη της Προεδρίας της Κυβέρνησης.

4. Η διαδικασία παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου ξεκινά με τη σύγκληση της Ετήσιας Συνάντησης Γενικών Διευθυντών, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 54».

Ενδεικτικά για τη σύνταξη και ολοκλήρωση του ΕΣΚυΠ 2022 απαιτήθηκαν πάνω από 60 συναντήσεις μεταξύ των διαφόρων Υπουργείων και της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού. Το δε ΕΣΚυΠ 2023 λειτουργεί και ως ένα «κείμενο» αποτίμησης του κυβερνητικού έργου της ΝΔ.

Σε ό,τι αφορά τις προτάσεις βελτίωσης του Ν.4622/2019 έμφαση θα πρέπει να δοθεί στην ξεκάθαρη κατανομή αρμοδιοτήτων και στην τήρηση της αρχής της επικουρικότητας ως προς τους ΟΤΑ. Με αυτόν τον τρόπο η ΠτΚ αλλά και τα Υπουργεία θα αποφορτιστούν εν μέρει και θα εστιάσουν απερίσπαστα στο σχεδιασμό και τη χάραξη

πολιτικών, στην παροχή γενικών κατευθυντήριων γραμμών αλλά και στον έλεγχο των πολιτικών.

Ο ορισμός αρμοδιοτήτων και διαδικασιών, η εποπτεία και οι κινήσεις για την εύρυθμη λειτουργία φορέων του επιτελικού κράτους αποτελούν πράγματι ένα σημαντικό βήμα. Ανάλογες πρωτοβουλίες πρέπει να αναληφθούν προς την κατεύθυνση της στελέχωσης αυτών των υπηρεσιών με καταρτισμένα στελέχη-δημόσιους υπαλλήλους. Η δημιουργία του κλάδου ΠΕ Επιτελικών Στελεχών αναμένεται να δώσει απαντήσεις στο συγκεκριμένο θέμα. Με την ειδική πιστοποίηση που θα λαμβάνουν από το ΕΚΔΔΑ οι συγκεκριμένοι υπάλληλοι αναμένεται να δημιουργήσουν έναν πυρήνα καταρτισμένων ατόμων που θα στελεχώσουν τις Υπηρεσίες Συντονισμού των Υπουργείων.

Κινήσεις βελτίωσης ενδεχομένως να μπορούν να γίνουν και ως προς τα χρονοδιαγράμματα και τους εμπλεκόμενους φορείς. Η εσωτερική αναδιάρθρωση των ΓΓ της ΠτΚ (έχει ήδη γίνει ένα πρώτο βήμα), η παροχή μεγαλύτερης ευελιξίας στους Υπουργούς αλλά και η μείωση του αριθμού των φορέων που μετέχουν στη σύνταξη του ΕΣΚυΠ ίσως αποτελεί ένα βήμα προς την σωστή κατεύθυνση. Εντούτοις, αυτό δεν πρέπει να λειτουργήσει ως «όχημα» για την ακύρωση της προσπάθειας προγραμματισμού των δημόσιων πολιτικών.

Αναφορικά με τον Υπηρεσιακό Γραμματέα είναι αναγκαίο να υπάρξει μια ξεκάθαρη «κατεύθυνση» για το ρόλο που θα επιτελεί. Αν εστιάζει στις οριζόντιες αρμοδιότητες, τότε ίσως θα έπρεπε να μην έχει ενεργή εμπλοκή σε άλλες «θεματικές» δραστηριότητες του Υπουργείου (π.χ. Διευθύνσεις Συντονισμού). Από την άλλη, εφόσον κριθεί πως πρέπει να εμπλέκεται και σε «θεματικές» πολιτικές, τότε θα πρέπει να βρεθεί ένα *modus operandi* με τους Γενικούς Γραμματείς και την πολιτική ηγεσία του Υπουργείου. Αν επιλεγεί η δεύτερη λύση, τότε είναι σκόπιμο να δοθεί στον Υπηρεσιακό η ευχέρεια να πλαισιώνεται από μεγαλύτερο αριθμό υπαλλήλων, στα πρότυπα των Γενικών Γραμματέων. Για την περαιτέρω αποπολιτικοποίηση της θέσεώς του ενδεχομένως να πρέπει να εξεταστεί η αύξηση της στάθμησης της συνέντευξης κατά τη φάση της επιλογής των υποψηφίων για τη θέση. Οι περισσότεροι υποψήφιοι για τις θέσεις των Υπηρεσιακών Γραμματέων έχουν διατελέσει Προϊστάμενοι Γενικών

Διευθύνσεων (συνήθως Γ.Δ.Ο.Υ.), διαθέτουν πολυετή εμπειρία στο αντικείμενο και βεβαίως πλήθος τίτλων σπουδών (διδασκαλικά διπλώματα, αποφοίτηση από την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, κ.τ.λ.). Η ποιοτική διαφορά φαίνεται να έγκειται σε πτυχές της προσωπικότητας και του χαρακτήρα κάθε υποψηφίου. Αυτές οι διαφορές στην προσωπικότητα (π.χ. η ενσυναίσθηση, η συναισθηματική ευφυΐα, η υπομονή) ενδεχομένως να είναι κρίσιμες για την επιλογή του κατάλληλου προσώπου που θα καλύψει την κομβική θέση του Υπηρεσιακού Γραμματέα σε ένα Υπουργείο.

Καταληκτικά, ας επισημανθεί ότι παρά τα όποια προβλήματά του το επιτελικό κράτος αποτέλεσε μία σημαντική νομοθετική μεταρρύθμιση στο ελληνικό διοικητικό σύστημα. Δεδομένου ότι μετά τις τελευταίες βουλευτικές εκλογές (2023) δεν ακολούθησε κυβερνητική αλλαγή, οι εν λόγω διατάξεις εξακολουθούν να ισχύουν. Ακόμα όμως και αν μελλοντικά ο νόμος τροποποιηθεί εν μέρει ή εκ βάθρων, θα έχει ήδη δημιουργήσει ένα προηγούμενο, ένα σημαντικό κεκτημένο διακυβέρνησης. Θα είναι δηλαδή δύσκολο για μια νέα Κυβέρνηση να καταργήσει τον Ν.4622 και να μην τον αντικαταστήσει με ένα έτερο νομοθέτημα που θα εστιάζει στη δομή και τη λειτουργία ενός νέου Κέντρου Διακυβέρνησης-επιτελικότητας.

Βιβλιογραφία

Ελληνική

Ανθόπουλος, Χ. (n.d.). *Πρόταση εμπιστοσύνης εναντίον πρότασης ατομικής δυσπιστίας*. [Online]. Ανακτήθηκε 4 Φεβρουαρίου από: <https://www.constitutionalism.gr/2019-05-10-anthopoulos-atomiki-protasi-dyspistias/>

Βενιζέλος, Ε. (2023). Τι είναι και τι δεν είναι επιτελικό κράτος. [Online]. Ανακτήθηκε 14 Ιουνίου από: <https://www.tovima.gr/print/nees-epoxes/ti-einai-kai-ti-den-einai-to-epiteliko-kratos/>

Βουλή των Ελλήνων. (2019). *Αιτιολογική Έκθεση Ν.4622/2019*. Ανακτήθηκε 11 Ιουνίου, από: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-aebdc768f4f7/11055576.pdf>

Δελλής, Γ. (2019), *Επιτελικό Κράτος ή επιτέλους κράτος*; [Online]. Ανακτήθηκε 15 Μαρτίου από: <https://www.kathimerini.gr/opinion/1036818/epiteliko-kratos-i-epiteloyso-kratos/>

Δραμαλιώτη, Ε. (2017). *Ο θεσμός του Γενικού Γραμματέα*. [Online]. Ανακτήθηκε 4 Μαρτίου από: <https://100plus.gr/arthrografia/thesmos-genikou-grammatea-evi-dramalioti/>

Δραμαλιώτη, Π. (2021). *Το Επιτελικό Κράτος: Ρυθμιστική Συνοχή και Συντονισμός στο Κέντρο Διακυβέρνησης*. Εκδόσεις Παπαζήση.

Εθνικό Ευρετήριο (n.d.). Πολιτικό γραφείο πρωθυπουργού. [Online]. Ανακτήθηκε 12 Ιουνίου από: <https://greekarchivesinventory.gak.gr/index.php/1917-1928>

Εμφιετζόγλου, Πρ. (2021). *Επιτελικό κράτος και στρατιά αρμοδίων*. [Online]. Ανακτήθηκε 10 Φεβρουαρίου από: <https://www.kathimerini.gr/opinion/readers/561501040/epiteliko-kratos-kai-stratia-armodion/> .

ΕΦΣΥΝ, (2020). *Ευλόγησε τα γένια του και το επιτελικό κράτος*. [Online]. Ανακτήθηκε 10 Μαρτίου από: https://www.efsyn.gr/politiki/kybernisi/230391_eylogise-ta-genia-toy-kai-epiteliko-kratos .

Ζέρβας, Ν. (2013). *Πρωθυπουργοκεντρισμός. Η δεσπόζουσα θέση του αρχηγού της κυβέρνησης στο πολιτικό μας σύστημα*. Εκδόσεις Μπατσιούλας.

Guy Peters, B. (2008), The Napoleonic tradition, *International Journal of Public Sector Management*, 21(2), σελ. 118-132.

Halachmi A. (2003). Αποδοτικότητα και διακυβέρνηση. Μπορεί η μέτρηση απόδοσης και η κατάρτιση προϋπολογισμών να βοηθήσει τη διαδικασία της διακυβέρνησης; *Επιστήμη και Κοινωνία*, 10, σελ. 109-141.

Καμίνης, Γ. (2021). *Το επιτελικό κράτος θα μείνει μετέωρο αν δεν ακολουθήσουν και άλλα δυο βήματα*. [Online]. Ανακτήθηκε 5 Σεπτεμβρίου από: <https://www.ieidiseis.gr/opinions/116230/giorgos-kaminis-to-epiteliko-kratos-tha-meinei-meteoro-an-den-akolouthisoun-kai-alla-dyo-vimata>

Καρκατσούλης, Π. (2019). *Το «επιτελικό κράτος» ως άλλοθι μιας συγκεντρωτικής διακυβέρνησης*. [Online]. Ανακτήθηκε 13 Μαρτίου από: <https://www.athensvoice.gr/epikairotita/politiki-oikonomia/567568/epiteliko-kratos-os-allothi-mias-syggkentrotikis-diakyvernisis/>

Κούζελη, Ε. (2017). *Η αποπολιτικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης: Από τον Γενικό στο Διοικητικό Γραμματέα*. ΕΣΔΔΑ.

Μακρυδημήτρης, Α. & Πραβίτα, Μ.-Η. (2012). *Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*. Εκδόσεις Σάκκουλα.

Μακρυδημήτρης, Α. (2013). *Υφαίνοντας τον ιστό της Πηνελόπης*. Εκδόσεις Σάκκουλα.

Μέρα25, (n.d.). *Επιτελικό κράτος: Πλήρης κομματικοποίηση του κράτους*. [Online]. Ανακτήθηκε 23 Μαρτίου από: <https://mera25.gr/epiteliko-kratos/>

Μποτόπουλος, Κ. (2019). *Το σχέδιο για το επιτελικό κράτος: Παράδειγμα προς αποφυγήν ή δείγμα καλών προθέσεων*; [Online]. Ανακτήθηκε 28 Οκτωβρίου από: <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/to-schedio-gia-to-epiteliko-kratos-paradeigma-pros-apofygin-i-deigma-kalon-protheseon/>

Παπαδημητρίου, Κ. (2021). *Οργανωσιακές ακροβασίες προς ένα ψευδεπίγραφο «Επιτελικό Κράτος»*. [Online]. Ανακτήθηκε 13 Ιουνίου από: <https://www.ieidiseis.gr/opinions/106582/dr-kon-nos-th-papadimitriou-organosiakes-akrovases-pros-ena-psevdepigrafa-epiteliko-kratos>

Παπάζογλου, Μ. (2019). *Τα προβλήματα του επιτελικού κράτους*. [Online]. Ανακτήθηκε 15 Μαρτίου από: <https://www.protothema.gr/blogs/manos-papazoglou/article/912610/taprovlimata-tou-epitelikou-kratous/>

Παπαϊωάννου, Α. (2021). *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*. Εκδόσεις ΕΑΠ.

Παπατόλιας, Α. (2019). *Η κριτική στο επιτελικό κράτος*. [Online]. Ανακτήθηκε 5 Ιανουαρίου από: <https://www.constitutionalism.gr/2019-11-papatolias-epiteliko-kratos/>

Παπατόλιας, Α. (2020). Πρωθυπουργοκεντρισμός και επιτελική διοίκηση στο ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα, *ΕφημΔΔ*, 1, σελ. 416-439.

Παπατόλιας, Α. (2021). *Θεωρία και Πράξη του Επιτελικού Κράτους: Θεωρητικό Θεμέλιο, Νομοθετική Κατοχύρωση, Διοικητική Πρακτική*. Εκδόσεις Σάκκουλα.

Πολυχρονοπούλου, Ι. (2017). *Ο θεσμός του Γενικού Γραμματέα στην κεντρική διοίκηση του κράτους*. Πτυχιακή Εργασία στο ΕΚΠΑ.

Πραβίτα, Μ.-Η. (2021). *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*. Εκδόσεις ΕΑΠ.

Πραβίτα, Μ.-Η. (2011). *Όψεις συλλογικότητας στη λειτουργία της κυβέρνησης. Η περίπτωση των κυβερνήσεων συνεργασίας στην εποχή των μνημονίων*. 4^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημών. Εκδόσεις Σάκκουλα.

Σιούφας, Δ. (2012). *Κράτος και κυβερνήσεις της Μεταπολίτευσης 1974-2011*. Βουλή των Ελλήνων, Αθήνα.

Σκέρτσος, Α. (2019). *Το επιτελικό κράτος και το σύνδρομο της Στοκχόλμης*. [Online]. Ανακτήθηκε 23 Μαρτίου από: https://www.efsyn.gr/stiles/apopseis/206079_epiteliko-kratos-kai-syndromo-tis-stokholmis

Σκέρτσος, Α. (2023). *Είμαστε σε πόλεμο με το κράτος των Τεμπών*. [Online]. Ανακτήθηκε 13 Ιουνίου από: <https://www.kathimerini.gr/politics/562362829/akis-skertsos-stin-k-eimaste-se-polemo-me-to-kratos-ton-tempon/>

Σπανού, Κ. (2018). *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη Διάρκεια της Κρίσης: Επισκόπηση, Περιγραφή, Αποτίμηση*. Παρατηρητήριο Ελληνικής & Ευρωπαϊκής Οικονομίας, ΕΛΙΑΜΕΠ.

Σωτηρέλης, Γ. (2019). *Ζητείται αξιόπιστη συνταγματική πολιτική*. [Online]. Ανακτήθηκε 10 Δεκεμβρίου από: <https://www.constitutionalism.gr/2019-11-16-sotirelis-syntagmatiki-politiki/>

Σωτηρέλης, Γ. (2020). *Ένας χρόνος Νέα Δημοκρατία: Αρνητικό το ισοζύγιο της θεσμικής αξιοπιστίας*. [Online]. Ανακτήθηκε 3 Ιανουαρίου από: https://www.constitutionalism.gr/2020-07-06_sotirelis-nd-enas-hronos/

Σωτηρόπουλος, Δ. (2001). *Η κορυφή του πελατειακού κράτους*. Εκδόσεις Ποταμός.

Σωτηρόπουλος, Δ. (2021). *Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή μετά τον κορωνοϊό*. Διανέοσις.

Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων (n.d.). Γενική Γραμματεία Θρησκευμάτων. Ιστορική Ανασκόπηση. <https://www.minedu.gov.gr/aei-9/nomothesia-aei/1557-ggth-geniki-grammateia-thriskevmaton/26434-ggth-istoriko>

Φλογαίτης, Σπ. (1987). *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Fortune (2022): Μαστρογεωργίου: Το μέλλον δεν έχει γραμμική εξέλιξη. <https://www.fortunegreece.com/interview/giannis-mastrogeorgiou-to-mellon-den-echi-grammiki-exelixi/>

Χατζηπαναγιώτου, Μ. (2021). *Το Επιτελικό Κράτος: Συνταγματική Διαρρύθμιση και Συνέπειες του Ν. 4622/2019*. Νομική Βιβλιοθήκη.

Χριστόπουλος, Λ. (2020). *Επιτελικό κράτος: Αποτίμηση και προοπτικές*. [Online]. Ανακτήθηκε 5 Ιουνίου από: <https://www.kathimerini.gr/politics/1061845/epiteliko-kratos-apotimisi-kai-prooptikes/>

Χριστοφιλοπούλου, Π. (2021). *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*. Εκδόσεις ΕΑΠ.

Χριστοφιλοπούλου, Π. (2021). Το Επιτελικό Κράτος και η Αποπολιτικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα: Η Περίπτωση του Ν.4622/19. *Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης*, 1(1), σελ. 142-159.

Νομοθεσία

Νόμος 4109/2013: Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα – Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ 16 Α'/23-01-2013). Ανάκτηση 20 Αυγούστου 2022 από: <https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/70340/nomos-4109-2013>

Νόμος 4622/2019: Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης (ΦΕΚ 133 Α'/07-08-2019). Ανάκτηση 16 Ιουνίου 2022 από: <https://www.e-nomothesia.gr/kubernese/nomos-4622-2019-phek-133a-7-8-2019.html>

Προεδρικό Διάταγμα 2/2011: Μετατροπή του Πολιτικού Γραφείου Πρωθυπουργού σε Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού (ΦΕΚ 5 Α'/19-01-2011). Ανάκτηση 17 Ιουνίου, 2022 από: <https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/378276/p.d.-2-2011>.

Ξενόγλωσση

Allesandro, A., Lafuente, M. & Santiso, C. (2013). *The role of the center of the Government, literature review*. Inter-American Development Bank, Institutions for Development. Technical Note 581.

Bach, T., & Veit, S. (2018). The Determinants of Promotion to High Public Office in Germany: Partisan Loyalty, Political Craft, or Managerial Competencies?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(2), σελ. 254-269.

Federal Ministry and State Secretaries (n.d.). Executive team. [Online]. Retrieved in 24th April from: <https://bmdv.bund.de/EN/The-Ministry/Federal-Minister-State-Secretaries/federal-minister-and-state-secretaries.html>

Frederickson, G. (1997). *The spirit of Public Administration*, Jossey Bass Inc., San Francisco.

Pollitt, C. (2003). «Joined-up Government: A Survey». *Political Studies Review*, 1, pp. 34-35.

OECD (2011). *Greece: Review of the Central Administration*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.

OECD (2014). *Regulatory Enforcement and inspections, PECD best practice principles for regulatory policy*. OECD Publishing.