



## **Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής**

Σχολή Διοικητικών, Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών  
Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής  
**Π.Μ.Σ. «Δημόσια Οικονομική & Πολιτική»**



# **«Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΟΥ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΣΤΗΝ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ: ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΕΠΙΤΕΛΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ (Ν.4622/2019) – ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ - Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ»**

**ΜΑΝΙΟΥΔΑΚΗ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΑ ΤΟΥ ΙΩΑΝΝΗ**

Διπλωματική Εργασία υποβληθείσα στο Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής  
του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής για την απόκτηση Μεταπτυχιακού Διπλώματος Ειδίκευσης στη  
Δημόσια Οικονομική και Πολιτική.  
Αιγάλεω, 2022





## **Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής**

Σχολή Διοικητικών, Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών  
Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής  
**Π.Μ.Σ. «Δημόσια Οικονομική & Πολιτική»**



### **«Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΟΥ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΣΤΗΝ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ: ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΕΠΙΤΕΛΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ (Ν.4622/2019) – ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ - Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ»**

**ΜΑΝΙΟΥΔΑΚΗ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΑ ΤΟΥ ΙΩΑΝΝΗ**

**ΑΜ: 20026**

**Επιβλέπων καθηγητής: Ανδρέας Αλεξόπουλος**

**Επίκουρος Καθηγητής Τμήματος Λογιστικής και Χρηματοοικονομικής, ΠΑΔΑ**

Διπλωματική Εργασία υποβληθείσα στο Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής για την απόκτηση Μεταπτυχιακού Διπλώματος Ειδίκευσης στη Δημόσια Οικονομική και Πολιτική.  
Αιγάλεω, 2022





**University of West Attica**

School of Administration, Economic, and Social Sciences  
Department of Accounting & Finance

**M.Sc. in Public Economics and Policy**

---



**«THE IMPORTANCE OF STRATEGIC PLANNING IN PUBLIC ADMINISTRATION: THE FRAMEWORK OF THE STEERING STATE (Law 4622/2019) - PREDICTIONS AND ACTUAL IMPLEMENTATION - THE CASE OF THE MINISTRY OF FINANCE»**

**MANIOUDAKI KONSTANDIA**

R.N.20026

**Supervisor: Andreas Alexopoulos**

Assistant Professor Department of Accounting & Finance, University of West Attica

Master Thesis submitted to the Dept. of Accounting & Finance of the University of West Attica in partial fulfilment of the requirements for the degree of M.Sc. in Public Economics and Policy

Aigaleo, Greece, 2022





**Τίτλος εργασίας**

**Μέλη Εξεταστικής Επιτροπής**

Εγκρίθηκε από την εξεταστική επιτροπή την 08.06.2022

Α/α	ΟΝΟΜΑ ΕΠΩΝΥΜΟ	ΒΑΘΜΙΔΑ/ΙΔΙΟΤΗΤΑ	ΨΗΦΙΑΚΗ ΥΠΟΓΡΑΦΗ
1	ΑΝΔΡΕΑΣ ΑΛΕΞΟΠΟΥΛΟΣ	ΕΠΙΚΟΥΡΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΥ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ	
2	ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ ΠΑΝΑΓΟΥ	ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΥ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ	
3	ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΣΤΡΟΜΠΛΟΣ	ΔΙΕΥΘΥΝΤΗΣ ΕΛ.ΣΤΑΤ.	





## ΔΗΛΩΣΗ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Η κάτωθι υπογεγραμμένη ΜΑΝΙΟΥΔΑΚΗ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΑ του ΙΩΑΝΝΗ, με αριθμό μητρώου 20026 φοιτήτρια του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών ΔΗΜΟΣΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ του Τμήματος ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ της Σχολής ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ 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 30.06.2022 και έπειτα από αίτηση μου στη Βιβλιοθήκη και έγκριση του επιβλέποντα καθηγητή.

Η Δηλούσα



ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΑ ΜΑΝΙΟΥΔΑΚΗ

\* Όνομα Επώνυμο/Ιδιοτητα

Ψηφιακή Υπογραφή

\* Ψηφιακή υπογραφή του επιβλέποντος αν έχει ζητηθεί απαγόρευση πρόσβασης στην εργασία για κάποιο χρονικό διάστημα.



*Στην οικογένεια μου*



## Ευχαριστίες

Με την ολοκλήρωση της διπλωματικής μου εργασίας, θα ήθελα να ευχαριστήσω ιδιαίτερω τον επιβλέποντα καθηγητή μου, κ. Ανδρέα Αλεξόπουλο, Επίκουρο Καθηγητή του Τμήματος Λογιστικής και Χρηματοοικονομικής του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής, για τη συνέπεια, την αμεσότητα, το ενδιαφέρον και την επίβλεψη που είχε καθ' όλη τη διάρκεια της συγγραφής της.

Ευχαριστώ επίσης, τον Διευθυντή του μεταπτυχιακού προγράμματος, Καθηγητή κ. Θεόδωρο Παπαηλία και όλους τους διαπρεπείς καθηγητές μου που συνέβαλαν ώστε η διάρκεια των σπουδών μου να γίνει μια εποικοδομητική διαδρομή γνώσεων και εμπειριών.

Ευχαριστώ επίσης θερμά τις συναδέλφισσές μου στο Υπουργείο Οικονομικών, την Υπηρεσιακή Γραμματέα Πηνελόπη Παγώνη και την Προϊσταμένη της Υπηρεσίας Συντονισμού Σταυρούλα Λιναρά, που αφιέρωσαν πολύτιμο χρόνο και εντρυφήσαν μαζί μου στις κρίσιμες λειτουργίες του Υπουργείου. Ομοίως, ευχαριστώ θερμά, τον Λεωνίδα Χριστόπουλο, νυν Γενικό Γραμματέα Ψηφιακής Διακυβέρνησης, τότε μέλος της ομάδας που συνέταξε το σχέδιο περί επιτελικού κράτους, τον Γιώργο Πετρόπουλο αντιπρόεδρο της ΑΔΕΔΥ και τον Δρ. Σπύρο Τσουκαλά, αντιπρόεδρο του Διοικητικού Επιμελητηρίου, δύο οργανισμών που όχι μόνο είχαν συμμετάσχει στην κριτική εξέταση του νομοσχεδίου κατά τη συζήτησή του στη Βουλή των Ελλήνων, τον Ιούλιο 2019 αλλά συνεχίζουν να παρακολουθούν την υλοποίησή του και να συμβάλλουν με ιδέες και προτάσεις στη μετατροπή του σε σύγχρονη ελληνική διοικητική πραγματικότητα.



## **Η σημασία του Στρατηγικού Σχεδιασμού στην δημόσια διοίκηση:**

### **Το πλαίσιο του επιτελικού κράτους (ν.4622/2019)**

#### **Προβλέψεις και πραγματική εφαρμογή**

#### **Η περίπτωση του Υπουργείου Οικονομικών**

### **Περίληψη**

Η απουσία προγραμματισμού γενικά και στρατηγικού σχεδιασμού ειδικότερα έχει εντοπισθεί ως παθογένεια της ελληνικής διοίκησης εδώ και δεκαετίες. Ιδιαίτερα η απουσία του καταδείχθηκε κατά την πρώτη δεκαετία του αιώνα, όταν η χώρα αναγκάστηκε από τους δανειστές της να υιοθετήσει ολόκληρη σειρά επαχθών μέτρων, (μνημόνια) προκειμένου να αποφύγει τη χρεοκοπία. Τόσο κατά τα χρόνια της πειστικής κατάστασης (2012-2018), λόγω των όρων των συμφωνιών που συνολόγησε η χώρα με τους δανειστές της όσο και αμέσως μετά (2019), η μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης στην κατεύθυνση της ανάπτυξης μεθόδων στρατηγικού σχεδιασμού και επιτελικής λειτουργίας, ήταν στις κύριες προτεραιότητες των κυβερνήσεων.

Ήδη από το 2019, η στρατηγική-επιτελική λειτουργία της Διοίκησης έχει τεθεί ως κύρια κυβερνητική προτεραιότητα, με τον νόμο 4622/2019 να υποστασιοποιεί τις διακηρύξεις και τις προθέσεις περί “επιτελικού κράτους”.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η μελέτη της αντιστοίχισης-εναρμόνισης του νομοθετήματος και προπάντων, του τρόπου εφαρμογής του, με τις αρχές και τα υφιστάμενα πορίσματα περί στρατηγικής-επιτελικής λειτουργίας του. Μέσω αυτής της μελέτης θα εξεταστεί ο βαθμός εφαρμογής του στρατηγικού σχεδιασμού στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση, με εστίαση ως μελέτη περίπτωσης, σε ένα κορυφαίο από πλευράς σημαντικότητας αποστολής αλλά και δομής-στελέχωσης, Υπουργείο, αυτό των Οικονομικών.

**Λέξεις- κλειδιά:** στρατηγικός σχεδιασμός, στρατηγική, στρατηγική διοίκηση, επιτελικό κράτος, κέντρο διακυβέρνησης, διοίκηση μέσω στόχων, Υπουργείο Οικονομικών





# **The importance of strategic planning in public administration:**

## **The framework of the steering state (law 4622/2019)**

### **Prediction and actual implementation**

#### **The case of the Ministry of Finance**

#### **Abstract**

The lack of planning in general and strategic planning in particular has been identified as a pathogenesis of the Greek administration for decades. Its absence was particularly evident in the first decade of the century, when the country was forced by its creditors to adopt a whole series of burdensome measures (memoranda), in order to avoid bankruptcy. Both during the years of the stressful situation (2012-2018), due to the terms of the agreements that the country concluded with its creditors and immediately after (2019), the reform of the Public Administration in the direction of the development of strategic planning and executive methods, were among the top priorities of governments.

As early as 2019, the strategic-executive function of the Administration has been set as the main government priority, with law 4622/2019 substantiating the declarations and intentions of a "staff state".

The purpose of this work is to study the correspondence-harmonization of the legislation and above all, the way of its implementation, with the principles and the existing findings on its strategic-executive function. Through this study will be examined the degree of implementation of strategic planning in the Greek Public Administration, with a focus as a case study, in a leading in terms of mission and structure-staffing, Ministry, of Finance.

**Keywords:** strategic planning, strategic, strategic management, steering state, center of governance, management by objectives Ministry of Finance



## Περιεχόμενα

Ευχαριστίες.....	XIII
Περίληψη.....	XV
Abstract .....	XVII
ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ.....	XXV
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	1
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 .....	5
Ο ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΟΥ .....	5
1.1 ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ .....	5
1.2 ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΣΧΕΔΙΑΣΗΣ-ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ/ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ .....	9
1.3 ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ ΤΟΥ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ .....	12
1.4 ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ .....	15
1.5 ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ ΜΙΑΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ.....	16
1.6 ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ ΜΙΑΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ .....	20
1.7 ΟΡΓΑΝΑ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ .....	22
1.8 ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΟΥ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ .....	23
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 .....	25
ΕΠΙΤΕΛΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΕΠΙΤΕΛΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ.....	25
2.1 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ.....	25
2.2 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΕΠΙΤΕΛΙΚΟΤΗΤΑΣ .....	26
2.3 ΤΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ .....	31
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 .....	33
ΚΡΑΤΗ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΕΠΙΤΕΛΙΚΟΤΗΤΑ .....	33
3.1 ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΗΣ ΒΡΕΤΑΝΙΑΣ.....	33
3.2 ΓΑΛΛΙΑ .....	36
3.3 ΓΕΡΜΑΝΙΑ .....	38
3.4 ΔΑΝΙΑ.....	40
3.5 ΟΛΛΑΝΔΙΑ.....	40
3.6 ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ .....	41

3.7 Η.Π.Α.....	42
3.8 ΑΥΣΤΡΑΛΙΑ.....	43
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4.....	47
ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΕΠΙΤΕΛΙΚΟΤΗΤΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ.....	47
4.1 ΟΙ ΠΡΩΤΕΣ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΕΣ.....	47
4.2 Ο ΝΟΜΟΣ 3230/2004.....	53
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5.....	59
ΘΕΣΠΙΣΗ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ 4622/2019 ΠΕΡΙ ΕΠΙΤΕΛΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ.....	59
5.1 ΤΟ ΝΕΟ ΠΛΑΙΣΙΟ (ΝΟΜΟΣ 4622/2019).....	59
5.2 ΚΡΙΤΙΚΗ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΝΟΜΟΥ ΣΤΗ ΒΟΥΛΗ.....	61
5.3 ΚΡΙΤΙΚΗ ΕΠΙ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ.....	65
5.3.1 Επιτελικό Κράτος και επιτελικά στελέχη.....	65
5.3.2 Επιτελικό Κράτος και Σχεδιασμός.....	66
5.3.3 Επιτελικό Κράτος και Αποκέντρωση.....	66
5.4 ΚΡΙΤΙΚΗ ΣΥΝΟΛΙΚΗ.....	67
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6.....	71
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ, Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ 4622/2019.....	71
6.1 ΤΟ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ.....	71
6.2 ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ: ΝΟΜΟΙ 3871/2010 ΚΑΙ 4270/2014, ΜΕΣΟΠΡΟΘΕΣΜΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ (ΜΠΔΣ).....	72
6.3 ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΕΠΙΤΕΛΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ.....	75
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7.....	81
ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ.....	81
7.1 ΕΡΕΥΝΑΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ.....	81
7.2 ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ.....	82
7.3 ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΕΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ.....	83
7.4 ΣΥΛΛΟΓΗ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ-ΕΠΙΛΕΚΤΙΚΕΣ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ.....	83

7.5 ΑΝΑΛΥΣΗ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ.....	84
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8.....	87
ΣΥΝΘΕΣΗ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΩΝ-ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ.....	87
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	91
ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ.....	91
ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ.....	94
ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ.....	95
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι.....	97
ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ.....	97
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ.....	99
ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ Ι με τον κ. Λεωνίδα Χριστόπουλο, Γενικό Γραμματέα Ψηφιακής Διακυβέρνησης.....	99
ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ ΙΙ με την κα Πηνελόπη Παγώνη, Υπηρεσιακή Γραμματέα του Υπουργείου Οικονομικών.....	105
ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ ΙΙΙ με την κα Σταυρούλα Λιναρά, Προϊσταμένη της Υπηρεσίας Συντονισμού του Υπουργείου Οικονομικών.....	111
ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ ΙV με τον κ. Γιώργο Πετρόπουλο αντιπρόεδρο της ΑΔΕΔΥ.....	121
ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ V με τον Δρ. κ. Σπύρο Τσουκαλά, αντιπρόεδρο του Διοικητικού Επιμελητηρίου .....	125



## Ευρετήριο Σχημάτων

Σχήμα 1.4	Σύνδεση βασικών εννοιών στρατηγικού σχεδιασμού	19
Σχήμα 2.1	Ο κύκλος του EBPM	29
Σχήμα 3.2	Το κέντρο διακυβέρνησης στη Γαλλία	37
Σχήμα 3.3	Το κέντρο διακυβέρνησης στη Γερμανία	39
Σχήμα 7.3	Το κέντρο διακυβέρνησης στην Ελλάδα πριν το 2019	74





## ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ

ΑΔΕΔΥ	Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων
ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΒΨΜ	Βίβλος Ψηφιακού Μετασχηματισμού
ΓΕΔΔ	Γενικός-ή Επιθεωρητής-τρια Δημόσιας Διοίκησης
ΓΔΟΥ	Γενικός Διευθυντής Οικονομικών Υπηρεσιών
ΔΔ	Δημόσια Διοίκηση
ΔΕΑΝΑΔ	Διυπουργικές Επιτροπές Ανακαθορισμού Αρμοδιοτήτων και Διαδικασιών
ΔΕΕ	Διοικητικό Επιμελητήριο Ελλάδος (Ομίλος Διοικητικών Επιστημόνων-ΔΕΕ)
ΔμΣ	Διοίκηση μέσω Στόχων
ΔτΚ	Δείκτης Τιμών Καταναλωτή
ΕΑΔ	Εθνική Αρχή Διαφάνειας
ΕΒΡΜ	Evidence Based Policy Making
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚΔΔΑ	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης
ΕΝΠΕ	Ένωση Περιφερειών Ελλάδας
ΕΠ-ΔΜ	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητικής Μεταρρύθμισης
ΕΣΔΔΑ	Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης
ΕΣΚυΠ	Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής
ΕΣΔ	Ετήσιο Σχέδιο Δράσης
ΕΥΠ	Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών
ΕΦΚΑ	Εθνικός Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης
ΚΔ	Κεντρική Διοίκηση
ΚΕΔΕ	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας
ΚΕΝΕ	Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή
ΚΕΠΕ	Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών
ΚΠΑ	Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητική Οργάνωση
ΜΜΕ	Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης
ΜΠΔΣ	Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στήριξης
ΝΔΜ	Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ
ΝΠΔΔ ή νπδδ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

ΟΗΕ Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών  
ΟΝΕ Οικονομική και Νομισματική Ένωση  
ΟΟΣΑ Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας & Ανάπτυξης  
ΟΠΣ Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα  
ΟΤΑ Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης  
π.δ. Προεδρικό Διάταγμα  
ΠΕΠ Πολιτική Επιτροπή Παρακολούθησης  
Π.Μ.Σ. Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών  
ΠΝΠ Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου  
ΠΟΥ Προϊστάμενος Οικονομικών Υπηρεσιών  
ΠτΚ Προεδρία της Κυβέρνησης  
ΣΣ Στρατηγικός Σχεδιασμός  
ΤΑ Τοπική Αυτοδιοίκηση  
ΤΠΕ Τεχνολογία Πληροφορικής και Επικοινωνιών  
ΥΠΕΘΟ Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας  
ΥΠΕΣΔΔΑ Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης  
ΥΠΕΣ Υπουργείο Εσωτερικών  
ΥΠΟΙΚ Υπουργείο Οικονομικών  
ΦΕΚ Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο στρατηγικός σχεδιασμός, κύρια συνιστώσα του μάνατζμεντ, αποτελεί ζητούμενο της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης στη χώρα μας, παρά το γεγονός ότι έχει πολλάκις αναδειχθεί και καταγραφεί η προβληματική εφαρμογή του (ΟΟΣΑ). Η απουσία του, γνωστή ήδη από το παρελθόν (ΚΕΠΕ 1988, Σπράος 1998), καταδείχθηκε ιδιαίτερα κατά την πρώτη δεκαετία του αιώνα μας, όταν η χώρα περιέπεσε σε μείζονα δημοσιονομική και οικονομική κρίση, οδηγήθηκε στην αναζήτηση σωτήρων-δανειστών και αναγκάστηκε να υιοθετήσει ολόκληρη σειρά επώδυνων μέτρων (μνημόνια), προκειμένου να αποφύγει τη χρεοκοπία.

Τόσο κατά τα χρόνια της πιεστικής κατάστασης (2012-2018), λόγω των επαχθών όρων των συμφωνιών που συνομολόγησε αναγκαστικά η χώρα με τους δανειστές της (Ευρωπαϊκή Ένωση και ΔΝΤ) όσο και αμέσως μετά (2019), η μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης στην κατεύθυνση της ανάπτυξης μεθόδων στρατηγικού σχεδιασμού και επιτελικής λειτουργίας, ήταν στις κύριες προτεραιότητες των κυβερνήσεων της περιόδου.

Ήδη, με την ανάληψη των καθηκόντων της κυβέρνησης που προήλθε από τις εκλογές του Ιουλίου 2019, η στρατηγική-επιτελική λειτουργία της Διοίκησης τέθηκε στην πρώτη γραμμή των προτεραιοτήτων της, με τον νόμο 4622/2019 να υποστασιοποιεί τις διακηρύξεις και τις προθέσεις περί “επιτελικού κράτους”.

Η αντιστοίχιση-εναρμόνιση του νομοθετήματος και προπάντων, του τρόπου εφαρμογής του, με τις αρχές και τα υφιστάμενα πορίσματα περί στρατηγικής-επιτελικής λειτουργίας του Κράτους, συνιστά το αντικείμενο μελέτης της παρούσας εργασίας.

**Βασικός σκοπός** της παρούσας έρευνας είναι η εξέταση της εφαρμογής του στρατηγικού σχεδιασμού στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση, με εστίαση ως μελέτη περίπτωσης, σε ένα κορυφαίο από πλευράς σημαντικότητας αποστολής αλλά και δομής-στελέχωσης, Υπουργείο, αυτό των Οικονομικών.

Διανύουμε το τρίτο έτος της εφαρμογής του νόμου περί “επιτελικού κράτους” και ήδη κατέστη εμφανής η μειωμένη αποτελεσματικότητά του σε κρίσιμες περιπτώσεις, όπως η αντιμετώπιση της πανδημίας, των πυρκαγιών και των πλημμυρών. Στις συνθήκες αυτές υπήρξαν πολλές επικρίσεις για την πραγματική εφαρμογή και αποτελεσματικότητά του.

Η αμφισβήτηση, τόσο της ευστοχίας όσο και της θεωρητικής συνέπειας των ρυθμίσεων του νόμου, έχει εμφανιστεί σε επίπεδο εναρμόνισής του με τις θεωρητικές αρχές, οπότε η εργασία, εστιάζοντας σε αυτές και στον διεπιστημονικό διάλογο που έχει ανοίξει στη χώρα μας,

φιλοδοξεί να συνεισφέρει στη δημιουργία ενός συνεκτικού πλαισίου, ενός κατάλληλου εργαλείου κριτικής και αξιολόγησης.

Η ανάλυση των διαφορετικών επιστημονικών προσεγγίσεων που επιδιώκεται στην εργασία όσο και η έμφαση στην πραγματικότητα, θα συνεισφέρουν με τη σειρά τους στη διευρυμένη χρησιμότητα του αναλυτικού εργαλείου.

Όσον αφορά τη δομή της παρούσας εργασίας, αυτή διαρθρώνεται ως εξής:

Στο **πρώτο κεφάλαιο** με τον τίτλο «Ο στρατηγικός σχεδιασμός και η σημασία του», γίνεται παρουσίαση του ομώνυμου πεδίου της θεωρίας της διοικητικής επιστήμης, των διαδικασιών με τις οποίες υλοποιείται και των τεχνικών που αξιοποιούνται για την επιτυχή ανάπτυξή του στις δημόσιες οργανώσεις.

Στο **δεύτερο κεφάλαιο** με τον τίτλο «Επιτελικότητα και επιτελική διακυβέρνηση», αναλύεται το ομώνυμο πεδίο της θεωρίας της πολιτικής επιστήμης, των δομών στις οποίες ανατίθενται σχετικές δραστηριότητες και των τρόπων που χρησιμοποιούνται για την υλοποίησή της.

Στο **τρίτο κεφάλαιο** με τον τίτλο «Κράτη Ευρωπαϊκής Ένωσης και επιτελικότητα» παρουσιάζονται οι δομές που έχουν αναπτύξει και οι τρόποι με τους οποίους υλοποιούνται οι σχετικές λειτουργίες σε κράτη της ευρωπαϊκής ένωσης στενά συνδεδεμένα με τη χώρα μας αλλά και σε ορισμένα κράτη που μπορούν να χαρακτηρισθούν ως καλές πρακτικές.

Στο **τέταρτο κεφάλαιο** με τον τίτλο «Στρατηγικός σχεδιασμός και επιτελικότητα στην ελληνική δημόσια Διοίκηση» ανατρέχουμε στο παρελθόν και παρακολουθούμε τις προσπάθειες που έκανε το ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα προκειμένου να ενσωματώσει στη λειτουργία του διαδικασίες στρατηγικού σχεδιασμού και στοιχεία επιτελικότητας.

Στο **πέμπτο κεφάλαιο** με τον τίτλο «Θέσπιση του νόμου 4622/2019 περί επιτελικού κράτους» παρουσιάζονται τα νέα δεδομένα που εισήχθησαν με το πρώτο νομοθέτημα της νέας ελληνικής κυβέρνησης, τις προσδοκίες που ενσωματώνονταν σε αυτό καθώς και την κριτική που του ασκήθηκε.

Στο **έκτο κεφάλαιο** με τον τίτλο «Υπουργείο Οικονομικών. Εφαρμογή του νόμου 4622/2019» εστιάζουμε την προσοχή μας στο πεδίο του συγκεκριμένου κρατικού φορέα και

εκτός από την εξέταση των νέων οργανωτικών δεδομένων προσπαθούμε αξιοποιώντας τις απαντήσεις στελεχών του, να φωτίσουμε καλύτερα τις δομές του και να ερμηνεύσουμε τις κύριες επιλογές ως προς τη λειτουργία του.

Στο **έβδομο** κεφάλαιο, με τον τίτλο «Μεθοδολογία» παρουσιάζονται οι ερευνητικές υποθέσεις και ο τρόπος εξέτασής τους, που συγκεκριμενοποιείται στα παραπάνω.

Στο τελευταίο κεφάλαιο, το **όγδοο**, γίνεται καταγραφή των διαπιστώσεων και συμπερασμάτων και ορισμένων, ελπίζω χρήσιμων προτάσεων.



# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

## Ο ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΟΥ

### 1.1 ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ

Σύμφωνα με έναν πολύ περιεκτικό ορισμό, λέγοντας **διοίκηση** εννοούμε ένα σύνολο ενεργειών που περιλαμβάνουν σχεδιασμό, διεύθυνση ανθρώπων, διαχείριση μέσων και πόρων, λήψη αποφάσεων, που όλες μαζί συντονισμένα συντείνουν στην επίτευξη ορισμένων σκοπών (Παπαδημητρίου 2019).

Της διοίκησης με την παραπάνω έννοια, ιστορικά έχει προηγηθεί η διαχείριση και ακόμα πιο πριν η επιμέλεια, έννοιες που χρησιμοποιούμε όταν αναφερόμαστε στην επίτευξη απλούστερων έργων.

Επιπλέον, από την παραπάνω εννοιολόγηση της Διοίκησης ως λειτουργίας πρέπει να διαχωρίσουμε τη Διοίκηση ως κρατική εξουσία, δηλαδή τη **Δημόσια Διοίκηση**, ή δημόσια γραφειοκρατία, η οποία ορίζεται ως το σύνολο των διοικητικών αρχών, υπηρεσιών και οργάνων που είναι ενταγμένα στην εκτελεστική λειτουργία της πολιτείας, με σκοπό την πραγμάτωση της κυβερνητικής πολιτικής. Διαφέρει από την Κυβέρνηση, δηλαδή το υπεύθυνο κρατικό όργανο που χαράζει τις γενικές κατευθύνσεις της κρατικής δράσης. Το έργο-αποστολή της, το πραγματώνει με τα δικά της όργανα, τα διοικητικά όργανα, τα οποία ασκούν δημόσια εξουσία και διακρίνονται από τα νομοθετικά και δικαστικά όργανα (Μακρυδημήτρης 2007).

Από τον παραπάνω ορισμό της διοίκησης ως λειτουργίας προκύπτει ότι την έννοια αυτήν συνθέτουν τέσσερις διαφορετικές υπο-λειτουργίες ή συνιστώσες (Μπουραντάς 2002):

- Ο Σχεδιασμός-Προγραμματισμός (planning)
- Η Οργάνωση (organizing)
- Η Διεύθυνση-Ηγεσία (directing)
- Ο Έλεγχος-Αξιολόγηση (controlling)

Πρώτη υπο-λειτουργία ή συνιστώσα της διοίκησης είναι ο σχεδιασμός/προγραμματισμός, άνευ του οποίου δεν νοείται επιστημονική διοίκηση (Μακρυδημήτρης 1989).

Σύμφωνα με έναν γενικά αποδεκτό ορισμό, ως **Σχεδιασμός** ορίζεται η σύνθετη διαδικασία κατά την οποία λαμβάνονται οι αποφάσεις με τις οποίες καθορίζεται η επιθυμητή πορεία/συμπεριφορά μιας οργάνωσης προς το μέλλον και συγκεκριμένα, ορίζονται οι επιθυμητοί σκοποί/στόχοι, καθώς και ο τρόπος επίτευξής τους (στρατηγική) με την κατάλληλη χρήση των διατιθέμενων μέσων και πόρων (Αλεξόπουλος-Παπαδημητρίου 2006).

Εξετάζοντας αναλυτικά την έννοια του Σχεδιασμού, καταρχάς διαπιστώνουμε πως πρόκειται για μια διαδικασία, καθότι απαρτίζεται από σειρά ενεργειών που έχουν μεταξύ τους

λογική και χρονική αλληλουχία ενώ υπακούν στην αρχή της αιτιοκρατίας, δηλαδή στη σύνδεση αιτίου-αιτιατού (Γεωργόπουλος 2013).

Ο Σχεδιασμός είναι σύνθετη διαδικασία, καθότι απαιτεί πληροφορίες για σωρεία ειδικών θεμάτων και επεξεργασία/σύνθεσή τους, προκειμένου να εξαχθούν νέα, χρήσιμα δεδομένα που αξιοποιούνται στη λήψη των αποφάσεων. Η εξασφάλιση αξιόπιστων πληροφοριών σε βαθμό ικανοποιητικό, καθώς και η γνώση κατάλληλων τρόπων/μεθόδων/εργαλείων επεξεργασίας τους είναι παράμετροι καθοριστικής σημασίας καθότι η τεκμηρίωση των αποφάσεων βασίζεται σε αυτές (Παπούλιας 2002, Μακρυδημήτρης 2003, Παπαδάκης 2016).

Ο Σχεδιασμός που καταλήγει σε αποφάσεις η υλοποίηση των οποίων εγγράφεται στον χρόνο καθίσταται πλέον **Προγραμματισμός**, για τον οποίο ο P. Drucker (2000) σημειώνει ότι «... είναι ό,τι πρέπει να γίνει σήμερα για να δικαιούμαστε το αύριο, καθώς το αύριο δεν είναι παρά το σήμερα για το οποίο φροντίσαμε χθες».

Σύμφωνα με ορισμένους συγγραφείς, υπάρχουν μόνο τρεις αρχές που διέπουν τον Προγραμματισμό (Μπουραντάς 2002):

- **Η αρχή της χρονικής δέσμευσης**, της συμφωνίας δηλαδή των υπευθύνων για τα χρονικά όρια υλοποίησης των δράσεων/στόχων, καθότι *προγραμματίζω καταρχάς σημαίνει ότι θέτω χρονικές προθεσμίες*.
- **Η αρχή της ελαστικότητας**, της ύπαρξης δηλαδή και της ενδεχόμενης χρήσης εναλλακτικών λύσεων, *ώστε να καλύπτονται οι ανακύπτουσες νέες ανάγκες και να προσαρμόζεται η οργάνωση στο μεταβαλλόμενο περιβάλλον*.
- **Η αρχή της διόρθωσης**, που σηματοδοτεί τη δυνατότητα λήψης αποφάσεων αναπροσαρμογής δεδομένων και σχεδίων που δεν ανταποκρίνονται στις ανάγκες υλοποίησης των δράσεων και επίτευξης των στόχων.

Στη διαδικασία στρατηγικού σχεδιασμού, μια οργάνωση προσπαθεί να προσδιορίσει τους μακροπρόθεσμους σκοπούς, τους οποίους θα επιδιώξει, καθώς και τον τρόπο με τον οποίο θα τους πετύχει. Σχηματικά μπορούμε να πούμε πως ο σχεδιασμός ορίζει ένα επιθυμητό μέλλον και χαράζει την πορεία που θα μας οδηγήσει σε αυτό.

Από τα παραπάνω, συνάγεται ότι στη διαδικασία στρατηγικού σχεδιασμού, εξέχουσα θέση κατέχει η ανεύρεση του κατάλληλου δρόμου για την επίτευξη των προσδιορισμένων σκοπών, δηλαδή η εκπόνηση στρατηγικής. Ως **Στρατηγική** γενικά εννοούμε τον σύνθετο τρόπο σκέψης-ενέργειας με τον οποίο επιτυγχάνουμε τα επιθυμητά αποτελέσματα (Παπαδημητρίου 2019). Η λέξη προέρχεται μεν από την ελληνική «στρατηγός» που είναι εκείνος που άγει (=οδηγεί) τον στρατό στη μάχη/νίκη, ωστόσο αναφέρεται στο κυριότερο έργο



του στρατηγού, «το στρατήγημα», δηλαδή το σχέδιο με το οποίο αυτός θα πετύχει τη νίκη, που είναι πάντα σύλληψη της νόησης, της σκέψης. Σήμερα, ως Στρατηγική ορίζεται η τάξη των μακροπρόθεσμων σκοπών μιας οργάνωσης και ταυτόχρονα, των τρόπων/μεθόδων/μέσων που θα οδηγήσουν την οργάνωση σε αυτούς (Παπούλιας 20015, Παπαδημητρίου 2019).

Τα κύρια χαρακτηριστικά μιας Στρατηγικής είναι (Παπαδάκης 2016):

- Η προσαρμογή σε ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον.
- Η εξασφάλιση ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος, μέσω της συγκεκριμένης αξιοποίησης των πόρων που διαθέτει η οργάνωση (κυρίως του ιδιωτικού τομέα).
- Ο καθορισμός της κατεύθυνσης της οργάνωσης και του εύρους των δραστηριοτήτων της μακροπρόθεσμα (άνω των 5ετών).
- Η ανταπόκριση στις ανάγκες/αιτήματα του περιβάλλοντος και η ικανοποίηση των προσδοκιών των βασικών ομάδων ενδιαφερομένων/παικτών/δρώντων.

Πολλοί, σημαντικοί συγγραφείς έχουν δώσει τον δικό τους ορισμό για την Στρατηγική, εστιάζοντας σε διαφορετικά σημεία, ωστόσο όλοι φαίνεται να δέχονται κάποια βασικά. Έτσι, κατά τον Alfred Chandler (1962), Στρατηγική είναι ο καθορισμός των βασικών μακροχρόνιων στόχων και σκοπών μιας επιχείρησης και η υιοθέτηση μιας σειράς πράξεων και ο προσδιορισμός των αναγκαίων μέσων για την πραγματοποίηση των στόχων. Κατά τον πολυγραφότατο Igor Ansoff (1991), Στρατηγική είναι μια κοινή γραμμή μεταξύ των δραστηριοτήτων του οργανισμού και των προϊόντων του ή αγορών του, που καθορίζουν τη βασική φύση της επιχειρηματικής δραστηριότητας πριν, τώρα και στο μέλλον. Σύμφωνα πάντως με τους Hofer and Schendel (1978), Στρατηγική είναι η αντιστοίχιση που κάνει ένας οργανισμός μεταξύ των εσωτερικών του πόρων και ικανοτήτων και των ευκαιριών και κινδύνων που δημιουργούνται στο εξωτερικό του περιβάλλον.

Αναπτύσσοντας περαιτέρω τα κύρια χαρακτηριστικά των ορισμών αυτών, σε συνδυασμό με τις κατευθύνσεις-πορίσματα της συστημικής μεθοδολογίας (Μίτροφ 2000), κατανοούμε πως η διαδικασία του Στρατηγικού Σχεδιασμού πραγματοποιείται μέσω (ορθολογικής) ανάλυσης τόσο του εξωτερικού όσο και του εσωτερικού περιβάλλοντος, τη διατύπωση μέσα από (ορθολογική) συνθετική σκέψη εναλλακτικών προτάσεων και προπάντων, την αξιολόγησή τους μέσα από διαδικασίες εκτίμησης/σύγκρισης/τεκμηρίωσης/κρίσης, την υλοποίηση με ορθολογικούς όρους (σχέση επιδιωκόμενου σκοπού- διατιθέμενων πόρων/μέσων), την παρακολούθηση και επανεκτίμηση μέσα από διαδικασίες κριτικής (Koontz-O'Donnell 1984).

Από όλα τα παραπάνω, μπορούμε ευχερώς να συναγάγουμε πως, το σύστημα της Στρατηγικής Διοίκησης βασίζεται στον ορθολογισμό και συνιστά απτή έκφρασή του αξιοποιώντας τόσο λογικές έννοιες-κατασκευές, τη σχέση αιτίου-αιτιατού κλπ όσο και την συνακόλουθη αυστηρή/απαιτητική αιτιολόγηση-τεκμηρίωση (Δεκλερής 1989, Μακρυδημήτρης 2003, Παπαδάκης 2016, Παπούλιας 2001, ΟΟΣΑ 2012).

Οφείλουμε εδώ να επισημάνουμε ότι, ολόκληρο το παραπάνω σχήμα ορθολογικής λειτουργίας/εξέλιξης μιας διαδικασίας στρατηγικού σχεδιασμού, συνθέτει ένα μοντέλο που διαθέτει τεχνική αρτιότητα, σχηματίζει δηλαδή ένα άρτιο εργαλείο, οδηγώντας μας να μιλάμε για εργαλειακή ή τεχνική ορθολογικότητα. Στην εποχή μας όμως, έχει καταστεί φανερό πως δεν φτάνει μόνο η τεχνική-εργαλειακή ορθολογικότητα. Η Ιστορία των ανθρώπινων πολιτισμών έχει αναδείξει τη βαρύτητα των Αξιών, δηλαδή των άυλων αγαθών μεγάλης σημασίας που αναζητούν εναγωνίως οι ανθρώπινες ομάδες, όπως πχ της Δικαιοσύνης, που ήταν ανώτατη Αξία για τους αρχαίους Έλληνες (Αριστοτέλης 1997), της Ελευθερίας, της Ισότητας, της Αλληλεγγύης κ.α. (Ρωλς 2002). Κατά συνέπεια, διακριτό μεν αλλά σαφώς αλληλοεπηρεαζόμενο με τα άλλα μέρη/επίπεδα του συστήματος Στρατηγικής Διοίκησης, είναι το Αξιακό (μοντέλο St. Gallen), το οποίο επικαθορίζει σε μεγάλο βαθμό τα υπόλοιπα, το στρατηγικό και το επιχειρησιακό (Μπουρσανίδης 2005).

Η τεράστια σημασία του Αξιακού επιπέδου καταδείχθηκε ιδιαίτερα κατά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, όπου η εργαλειακή ορθολογικότητα έφτασε στο δραματικό απόγειό της, με τα διάφορα εγκλήματα των στρατευμάτων κατοχής και ιδίως με τα στρατόπεδα συγκέντρωσης των ναζί στη Γερμανία. Όταν οι Γερμανοί διοικητές, λογοδοτώντας για τις ωμότητες που είχαν διαπράξει στα Καλάβρυτα, το Δίστομο, την Κρήτη κ.α, έλεγαν ότι εκτελούσαν διαταγές, στην ουσία παραδέχονταν/αναδείκνυαν τη λειτουργία τους ως (άβουλων) εργαλείων στο πλαίσιο μιας αποκλειστικά εργαλειακής ορθολογικότητας, χωρίς δηλαδή Αξιακές αναφορές, οι οποίες και μόνο διακρίνουν τον άνθρωπο ως έλλογο ον, διαφορετικό από τα υπόλοιπα του πλανήτη γη (Μακρυδημήτρης 2003, Μπουραντάς 2002, Ρωλς 2002, Τσούκας 2015).

Έχοντας πλέον ως αφετηρία τις Αξίες (αξιακό επίπεδο), μπορούμε να διακρίνουμε άλλα δύο (ή τρία) επίπεδα Σχεδιασμού, αυτό του στρατηγικού (μακροπρόθεσμου) και αυτό του επιχειρησιακού ή λειτουργικού ή τακτικού (βραχυπρόθεσμου). Ορισμένοι συγγραφείς παρεμβάλλουν και άλλο ένα, ενδιάμεσο επίπεδο που σχετίζεται με μεσοπρόθεσμους στόχους, ωστόσο κάτι τέτοιο, στην ελληνική ιδίως πραγματικότητα φαίνεται πως μάλλον δημιουργεί σύγχυση παρά διευκολύνει (Αλεξόπουλος-Παπαδημητρίου 2006, Χριστοπούλου 2008).

Κατά τον Στρατηγικό Σχεδιασμό λαμβάνονται οι αποφάσεις μείζονος σημασίας, με τις

οποίες προσδιορίζονται το όραμα, η αποστολή, οι μακροπρόθεσμες επιδιώξεις (σκοποί), οι στρατηγικές για την πραγματοποίησή τους και η κατανομή των διατιθέμενων πόρων, μιας οργάνωσης.

Κατά τον **Επιχειρησιακό** (ορθότερα) ή **Λειτουργικό Σχεδιασμό** λαμβάνονται οι αποφάσεις για τις δράσεις που είναι απαραίτητο να αναληφθούν και για τα μέτρα που απαιτείται να ληφθούν, σε στενό χρονικό ορίζοντα (συνήθως ενός έτους) προκειμένου να εκπληρωθούν οι στόχοι που έχουν τεθεί κατά τον Στρατηγικό.

Όπως γίνεται φανερό από τα παραπάνω, ο στρατηγικός υπερέχει σε βαρύτητα και προηγείται σε χρόνο του επιχειρησιακού, ο οποίος στην ουσία υλοποιεί τον πρώτο. Ωστόσο στην πραγματικότητα, τα δύο επίπεδα συχνά διαπλέκονται και προφανώς αλληλοεπηρεάζονται, καθότι αυστηρές διαχωριστικές γραμμές υφίστανται μόνο στα θεωρητικά σχήματα και όχι στη ρέουσα καθημερινή πραγματικότητα (Δεκλερής 1989).

## 1.2 ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΣΧΕΔΙΑΣΗΣ-ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ/ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ

Κατά τη διαδικασία του στρατηγικού σχεδιασμού/προγραμματισμού, η ηγετική ομάδα κάθε οργάνωσης, οφείλει να πάρει τις αποφάσεις στρατηγικού χαρακτήρα, αυτές δηλαδή που προσδιορίζουν τη σχέση της οργάνωσης με το περιβάλλον της και ως εκ τούτου, σε αυτές αντανακλάται η ιδιαίτερη φυσιογνωμία της (Μπουραντάς 2002).

Στις αποφάσεις στρατηγικού χαρακτήρα, που οφείλει να πάρει η ηγετική ομάδα, συμπεριλαμβάνονται, το όραμα που εμπνέει την ύπαρξη της και διαμορφώνει την αποστολή της, ο ορισμός των μακροπρόθεσμων σκοπών-στόχων της, η επιλογή των μεθόδων δράσης της, ο προσδιορισμός των χαρακτηριστικών του απαιτούμενου προσωπικού της και η κατανομή των πόρων που έχει στη διάθεσή της. Ο χρονικός προγραμματισμός των αποφάσεων στρατηγικού χαρακτήρα είναι μακροχρόνιος, από 4-5 χρόνια κατ' ελάχιστο μέχρι πολύ περισσότερο, όπως κάνει εδώ και πολλά χρόνια η Ευρωπαϊκή Ένωση, που ξεκίνησε τα προγράμματά της από 6 χρόνια για να τα αυξήσει σε επτά. Χαρακτηριστικά σημειώνουμε πως η τρέχουσα προγραμματική περίοδος περιλαμβάνει τα έτη 2021-2027...

Όσον αφορά το περιεχόμενο των αποφάσεων, η θεωρία συμφωνεί ότι κατά τη διαδικασία στρατηγικού σχεδιασμού χρειάζεται να δοθούν απαντήσεις σε τρία θεμελιώδη ερωτήματα: Α) Που βρισκόμαστε σήμερα. Β) Που θέλουμε να είμαστε σε πέντε χρόνια και Γ) Πως θα φτάσουμε εκεί που θέλουμε (Μπουραντάς 2002). Σε μια παρόμοια αλλά πολύ πιο σύγχρονη διατύπωση, ο **στρατηγικός σχεδιασμός** απαιτεί την εξεύρεση απαντήσεων σε τρία καίρια ερωτήματα: 1. «Πού βρισκόμαστε σήμερα;» 2. «Πού θέλουμε να πάμε;» 3. «Πώς θα πάμε μέχρι εκεί;» (Σιώμοκος, 2013) και η οποία έχει συμπληρωθεί με το πως τα πάμε, δηλαδή

τη διαδικασία αξιολόγησης.

Κυρίαρχη επιδίωξη του στρατηγικού σχεδιασμού είναι να οδηγήσει τον οργανισμό από το πρώτο στάδιο στο δεύτερο, δηλαδή από το πού βρίσκεται σήμερα στο πού επιδιώκει να πάει. Τα στάδια της διαδικασίας του στρατηγικού σχεδιασμού εμπεριέχουν τον ορισμό των στόχων, την εξέταση - εκτίμηση της υπάρχουσας κατάστασης, τον σχεδιασμό της ενδεδειγμένης στρατηγικής, τον καταμερισμό των πόρων και τον έλεγχο της πορείας του προγράμματος, καθώς και την εκτίμηση των αποτελεσμάτων (Σιώμκος 2013).

Κατεξοχήν κρίσιμο στοιχείο του στρατηγικού σχεδιασμού/προγραμματισμού είναι η επινόηση, δηλαδή η μέσω της στοχαστικής λειτουργίας του νου, συγκρότηση-σύνθεση της κατάλληλης στρατηγικής, με την επιδέξια εφαρμογή της οποίας μπορούν να επιτευχθούν οι επιθυμητοί σκοποί.

Η εργασία αυτή, για την εκπόνηση στρατηγικής, είναι ιδιαίτερα απαιτητική. Στη λιγότερο κοπιαστική εκδοχή της, αξιοποιείται εκ μέρους των σχεδιαστών η γνώση ήδη πετυχημένων τρόπων ενέργειας (=γνωστών δρόμων). Είναι προφανές πως εδώ παίζει καταλυτικό ρόλο, ως προσόν των σχεδιαστών, η συσσωρευμένη εμπειρία ή εναλλακτικά, η δυνατότητα εξεύρεσης αξιόπιστων πληροφοριών από όμοιους φορείς. Τα τελευταία τριάντα χρόνια ωστόσο, φαίνεται πως καθοριστικό ρόλο παίζει η δυνατότητα των σχεδιαστών να επινοούν εξ αρχής νέους δρόμους ή νέες μεθόδους ενέργειας, να διακρίνονται δηλαδή από δημιουργικότητα (Μπουραντάς 2021). Στη σύγχρονη εποχή, τα στρατηγικά σχέδια επιβάλλεται να είναι και κοντά στην πραγματικότητα («ρεαλιστικά») αλλά να διαθέτουν επιπλέον και έναν αέρα προωθητικής φαντασίας, η οποία τους προσδίδει ανταγωνιστικό πλεονέκτημα (αν τα εκπονούν ιδιωτικές επιχειρήσεις) ή αυξημένη αποδοχή (αν τα εκπονούν δημόσιες οργανώσεις). Η δημιουργία «καινοτομιών», καινοτόμων προϊόντων ή καινοτόμων υπηρεσιών συνιστούν ζητούμενο σε όλες τις οργανώσεις του 21<sup>ου</sup> αιώνα (Κέφης 2005, Κριεμάδης 2009, Παπούλιας 2011, Μπουραντάς 2018). Σημειώνουμε εδώ, πως στην εποχή που οι τεχνολογικές εφαρμογές και τα προγράμματα ΤΠΕ προσφέρουν τεράστιες δυνατότητες υποστήριξης, η ευκολία της επιλογής πορείας πάνω σε ήδη γνωστούς δρόμους και μάλιστα όταν αυτό γίνεται κατ' επανάληψη, δεν συνιστά διαμόρφωση στρατηγικής αλλά μάλλον εκδήλωση παθογένειας της ομάδας διοίκησης.

Για να έχουν τα στρατηγικά σχέδια τα χαρακτηριστικά που σημειώσαμε, απαιτείται να υπάρχουν αξιόπιστες πληροφορίες για το περιβάλλον του οργανισμού, να υπάρχει προσανατολισμός προς το μέλλον και να γίνονται σοβαρές προσπάθειες για την πρόβλεψή του ή και για την επιρροή/διαμόρφωσή του. Προπάντων, αφού μιλάμε για διαδικασίες στοχασμού, χρειάζεται να αξιοποιείται τόσο η θεωρητική γνώση όσο και η πρακτική εμπειρία των στελεχών

που συμπράττουν στη διαδικασία, ενδεχομένως και οι υπηρεσίες εξωτερικών συνεργατών.

Όσον αφορά τη συλλογή και επεξεργασία πληροφοριών, αυτές είναι δραστηριότητες κοινές σε όλες τις οργανώσεις, οποιουδήποτε τύπου (του κράτους, της αγοράς ή της κοινωνίας των πολιτών) και η διαχείρισή τους γίνεται με τις συνήθεις μεθόδους του Μάνατζμεντ. Όσον αφορά όμως, την προσπάθεια πρόβλεψης των μελλοντικών εξελίξεων και ακόμα περισσότερο, την προσπάθεια διαμόρφωσής τους, η κατάσταση για πολλά χρόνια ήταν δύσκολη. Σήμερα ωστόσο τα πράγματα έχουν και εδώ βελτιωθεί πολύ καθώς έχουν αναπτυχθεί αρκετές, ενδιαφέρουσες μέθοδοι που συνδυάζουν δεδομένα πολλών επιστημών (πολιτικής, διοικητικής, οικονομικής, ψυχολογίας, μαθηματικών, στατιστικής κλπ), όπως ο καταιγισμός ιδεών (brainstorming), η μέθοδος των Δελφών, η προβολή τάσεων, τα παίγνια κ.α. (Μαρτς 2007, Μπουραντάς 2021).

Μετά την έννοια γένους, τον στρατηγικό σχεδιασμό, έχουμε την έννοια είδους, τον **τακτικό ή επιχειρησιακό ή λειτουργικό σχεδιασμό/προγραμματισμό**, ο οποίος εκτυλίσσεται σε πολύ βραχύτερο χρονικό ορίζοντα (ενός έτους συνήθως) και περιλαμβάνει το σύνολο των προγραμμάτων/σχεδίων δράσης που υλοποιούν τις στρατηγικές επιδιώξεις ( Αλεξόπουλος-Παπαδημητρίου 2006). Σε αυτόν, λαμβάνονται αποφάσεις για όσα πρέπει να γίνουν και για τους πόρους/μέσα που θα χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη βραχυπρόθεσμων (ενδεχομένως και μεσοπρόθεσμων) στόχων εντός του στρατηγικού προσανατολισμού.

Πρώτο βασικό στοιχείο του επιχειρησιακού προγραμματισμού είναι η **στοχοθεσία**, η διαδικασία δηλαδή με την οποία οι τεθειμένοι κατά τον στρατηγικό σχεδιασμό σκοποί εξειδικεύονται σε στόχους. Αυτό γίνεται με τη λογική του επιμερισμού ή του όλου και των μερών του, δηλαδή της σύνδεσης των επιχειρησιακών στόχων με τους στρατηγικούς σκοπούς, έτσι ώστε η άθροιση της επίτευξης όλων των πρώτων να οδηγεί με βεβαιότητα στην επίτευξη και των δεύτερων, κάτι που σημαίνει ότι οι πρώτοι συνιστούν εξειδίκευση των δεύτερων και προκύπτουν από την λογική ανάλυση/επιμερισμό αυτών (March-Simon 2003).

Σημαντικό στοιχείο του επιχειρησιακού προγραμματισμού είναι η επινόηση δηλαδή η μέσω της στοχαστικής λειτουργίας του νου, εξεύρεση των πρόσφορων τρόπων, των ενεργειών, των πράξεων κλπ που μπορούν να φέρουν τα επιθυμητά αποτελέσματα. Η αίσθηση της πραγματικότητας των σχεδιαστών καθώς και η εμπειρία με την οποία αυτή αποκτάται, παίζει εδώ καταλυτικό ρόλο. Τα επιχειρησιακά σχέδια επιβάλλεται να είναι όσο πιο κοντά στην πραγματικότητα γίνεται («ρεαλιστικά») και αυτό μπορεί να επιτευχθεί μόνο αν υπάρχουν αξιόπιστες και ακριβείς πληροφορίες για το περιβάλλον, αν γίνονται σοβαρές εκτιμήσεις για το μέλλον (=προβλέψεις) και προπάντων, αν αξιοποιείται τόσο η θεωρητική γνώση όσο και η πρακτική εμπειρία των στελεχών, καθώς «η ευθύνη για την επίτευξη των στόχων και την

κινητοποίηση των πρωτοβουλιών πρέπει να μοιραστεί σε ολόκληρη την ομάδα μάνατζμεντ» (Kaplan-Norton 2008).

Απαραίτητο ως συμπληρωματικό στοιχείο του επιχειρησιακού σχεδιασμού/προγραμματισμού είναι ο **προϋπολογισμός**, η οικονομική δηλαδή εκτίμηση/αποτύπωση των στόχων, των ενεργειών και των μέσων που θα χρησιμοποιηθούν. Ο τύπος προϋπολογισμού που αντιστοιχεί στον στρατηγικό-επιχειρησιακό σχεδιασμό είναι ο Προϋπολογισμός Προγραμμάτων (Chevallier 1993). Ο τύπος αυτός βασίζεται στη λογική ότι οι στόχοι που οριοθετούνται από την ηγετική ομάδα μιας οργάνωσης, πρέπει να αποτυπώνονται σε συγκεκριμένα προγράμματα τα οποία αξιολογούνται στη βάση μετρήσιμων στόχων και αποτελεσμάτων (Τσοφίδου 2014). Παράλληλα, συνιστά την αποτύπωση του στρατηγικού σχεδιασμού κάθε φορέα περιλαμβάνοντας δύο αλληλοσυμπληρούμενες διαστάσεις: α. μεσοπρόθεσμο (τριετή ή τετραετή) επιχειρησιακό και οικονομικό προγραμματισμό και β. προϋπολογισμό – ετήσιο επιχειρησιακό σχέδιο.

Χαρακτηριστικό των Προϋπολογισμών Προγραμμάτων είναι πως σε αυτούς κατατάσσονται οι διάφορες δαπάνες με κριτήριο τον ευρύτερα επιδιωκόμενο σκοπό, λειτουργία ή δραστηριότητα του οργανισμού. Με τον τρόπο αυτό συντάσσονται διάφορα προγράμματα δαπανών που όμως το καθένα έχει ένα συγκεκριμένο σκοπό, αποστολή ή λειτουργία. Για κάθε λοιπόν, λειτουργία ή δραστηριότητα του οργανισμού ομαδοποιούνται χωριστά οι διάφορες απαιτούμενες εισροές, ενώ ομαδοποίηση των δαπανών μπορεί να λάβει χώρα και για μικρότερα προγράμματα (Τσοφίδου 2014).

Ο συνδυασμός αυτός, του επιχειρησιακού σχεδιασμού με τον προϋπολογισμό προγραμμάτων, είναι απαραίτητος γιατί μόνο έτσι έχουμε πλήρη εικόνα της στρατηγικής λειτουργίας ενός οργανισμού. Αν υπάρχει ο πρώτος χωρίς τον δεύτερο το σχήμα είναι ελλιπές, ενώ φαίνεται παράδοξο αν υπάρχει ο δεύτερος χωρίς τον πρώτο.

### **1.3 ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ ΤΟΥ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ**

Σε μια διαδικασία στρατηγικού σχεδιασμού οι παράμετροι που η θεωρία έχει αναδείξει ως κρίσιμες είναι οι εξής:

Το **Όραμα**. Αυτό εκφράζει την ιδανική θέση που επιδιώκει να έχει μελλοντικά ο οργανισμός, σκιαγραφεί το επιθυμητό μελλοντικό του σχήμα, συμπεριλαμβάνοντας στοιχεία που δημιουργούν θετική αίσθηση και μπορούν να ελκύουν τους συμμετέχοντες σε αυτόν. Με το όραμα ο οργανισμός προσπαθεί να συνδυάσει στοιχεία ονείρου με την πραγματικότητα. Όπως πολύ παραστατικά έχει επισημανθεί, το όραμα συνιστά το άστρο, που είναι ψηλά στον ουρανό και καθοδηγεί τους ναυτικούς που βρίσκονται στην απέραντη θάλασσα προς μία

επιθυμητή πορεία. Ειδικά για τις Δημόσιες Οργανώσεις, το όραμα έχει πάντα στοιχεία από τις γενικές επιδιώξεις των κρατών, όπως νόμιμη λειτουργία με αποτελεσματικότητα προς όφελος της κοινωνίας, οικονομική-κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη κλπ.

Η **Αποστολή**. Ως τέτοια νοείται ο βασικός σκοπός της ύπαρξης μιας οργάνωσης. Συνιστά το «τέλος» των αρχαίων Ελλήνων και προκύπτει από την έκφραση του οράματος με όρους πραγματικότητας. Η αποστολή ενός οργανισμού πρέπει να ανακοινώνεται και αυτό πραγματοποιείται με τη συνήθως επίσημη, δήλωση αποστολής. Για να θεωρείται πετυχημένη μια δήλωση αποστολής, πρέπει να εκθέτει τον βασικό σκοπό της οργάνωσης, να καθορίζει τη σχέση της με το περιβάλλον της και να αποτελεί το σημείο αναφοράς για τις πολιτικές/στρατηγικές της. Η αποστολή καθορίζεται σε μεγάλο βαθμό από το όραμα του οποίου συνήθως, συνιστά την γραπτή-ρεαλιστική αποτύπωση. Όπως χαρακτηριστικά επισημαίνεται, ενώ το όραμα αποτελεί τον αστέρα που προσανατολίζει/καθοδηγεί τους ναυτικούς, η αποστολή συνιστά το λιμάνι στο οποίο επιθυμούμε να φτάσουμε και το οποίο υποστασιοποιεί τη γήινη αποτύπωση του οράματος/αστέρα. Στις Δημόσιες Οργανώσεις, η δήλωση αποστολής χρειάζεται να περιλαμβάνει το μερίδιο εξουσίας που έχει επωμισθεί η συγκεκριμένη Οργάνωση, μια συμπύκνωση δηλαδή των αρμοδιοτήτων της και τον ρόλο της εντός του ευρύτερου κυβερνητικού μηχανισμού (Αλεξόπουλος-Παπαδημητρίου 2006).

Το **περιβάλλον** της οργάνωσης. Αυτό είναι καταρχάς απεριόριστο και περιλαμβάνει οτιδήποτε υπάρχει έξω από την οργάνωση. Εξωτερικό περιβάλλον της οργάνωσης νοείται οτιδήποτε κείται εκτός της δομής της. Άλλες οργανώσεις παρεμφερείς (πχ υπουργεία ή περιφέρειες ή δήμοι) ή διαφορετικές (πχ ιδιωτικές εταιρίες ή ΜΚΟ ή διεθνείς οργανισμοί ή πολιτικά κόμματα), ομάδες πίεσης ή ευκαιριακές συσσωματώσεις ενδιαφερομένων, συνθήκες οικονομικής κρίσης ή ανάπτυξης, τεχνολογικές επινοήσεις, περιβαλλοντικές καταστροφές και απειλές, θύλακες ανομίας κλπ, συνθέτουν μια πολυπαραγοντική/πολύπλοκη κατάσταση την οποία η οργάνωση οφείλει να ανιχνεύει και στη συνέχεια, να προσαρμόζει ανάλογα τη δράση της. Από την τεράστια γκάμα των προκλήσεων, το ενδιαφέρον αναγκαστικά περιορίζεται σε εκείνες που επηρεάζουν ιδιαίτερα την πορεία της Οργάνωσης είτε αμέσως είτε εμμέσως. Σε γενικές γραμμές, οι βασικές διαστάσεις που οπωσδήποτε χρειάζεται να μελετώνται και να εκτιμώνται είναι η οικονομική, η κοινωνική-δημογραφική, η πολιτική-θεσμική, η τεχνολογική, η πολιτιστική και η διεθνής (Αλεξόπουλος-Παπαδημητρίου 2006). Οτιδήποτε κείται εντός της ίδιας της οργάνωσης συνήθως ονομάζεται “εσωτερικό περιβάλλον”. Για λόγους ορολογικής σαφήνειας, είναι προτιμότερο οι εσωτερικές αυτές σχέσεις και πραγματικότητες, που

προφανώς επηρεάζουν το σχεδιασμό, να δηλώνονται με άλλον όρο, όπως “εσωτερικές διαδικασίες” που χρησιμοποιούν οι Norton-Kaplan (2008).

**Οι Πόροι της οργάνωσης.** Ως τέτοιοι νοούνται όλα τα μέσα/όπλα/εργαλεία που διαθέτει μια οργάνωση προκειμένου να φέρει σε πέρας την αποστολή της, είτε αναφερόμαστε σε ανθρώπινο δυναμικό (πρώτα και κύρια) είτε σε υλικούς πόρους (κτίρια, εγκαταστάσεις, μηχανήματα κλπ) είτε σε άυλους (πληροφορίες που συγκεντρώνει και επεξεργάζεται, μετα-πληροφορίες, σύμβολα/αξίες, οργανωτική της διάρθρωση, συμβόλαια ευρεσιτεχνίας, επικρατούσα κουλτούρα κλπ). Προφανώς, τα χρηματικά διαθέσιμα είτε αυτά είναι άμεσα (ρευστότητα) είτε κατατεθειμένα, έχουν ιδιαίτερη σημασία.

**Οι Σκοποί/Στόχοι.** Ως τέτοιοι νοούνται οι βασικές επιδιώξεις που αναλαμβάνονται τόσο χρονικά όσο και στα διάφορα επίπεδα της οργάνωσης, των οποίων η εκπλήρωση μέσω ενεργειών-δράσεων-πράξεων υλοποιεί τη Στρατηγική της. Επ’ αυτών είναι απαραίτητη η ορολογική διαφοροποίηση: Οι μεν **Σκοποί** είναι αφηρημένοι, αόριστοι και χρονικά χαλαροί, οι δε **Στόχοι** είναι εξειδικευμένοι, προσδιορισμένοι, μετρήσιμοι με χρονική αυστηρότητα. Όπως γίνεται δεκτό από πολλούς συγγραφείς (Μπουραντάς, Κανελλόπουλος, Γεωργόπουλος) αυτοί πρέπει να είναι SMART, όπου S=specificated, M=measurable, A=agreed, R=realistic και T=timed, ειδικοί, μετρήσιμοι, συμφωνημένοι, ρεαλιστικοί και χρονικά προσδιορισμένοι. Παραδείγματα: «Αύξηση εισοδημάτων κατώτερων εισοδηματικών τάξεων» είναι ο σκοπός, ενώ «Ετήσια αύξηση κατά 2% (ποσοτική διάσταση) των εισοδημάτων των απασχολούμενων στον αγροτικό τομέα (τομεακή διάσταση) των ορεινών και ακριτικών περιοχών (περιφερειακή διάσταση) κατά τα επόμενα 3 έτη (χρονική διάσταση)» είναι ο στόχος, - “Οικονομική μεγέθυνση και - Σταθερότητα των τιμών” είναι οι σκοποί και - “Αύξηση του κατά κεφαλή πραγματικού ΑΕΠ κατά 3% στη διάρκεια του έτους και Περιορισμός του ρυθμού αύξησης του ΔΤΚ από 4% σε 2% κατά τη διάρκεια του έτους” είναι αντίστοιχα οι στόχοι (Χ. Βαβούρα 2021).

Ακολουθώντας την ιεραρχική λογική που συνδέει τους σκοπούς με τους στόχους (March-Simon 2003), οι μεν πρώτοι αντιστοιχούν στα ανώτατα επίπεδα ενός οργανισμού, ενώ οι δεύτεροι κατανέμονται στα μεσαία και κατώτερα επίπεδα. Στις δημόσιες οργανώσεις, όπου τα επίπεδα ιεραρχίας είναι δεδομένα (Γενική Διεύθυνση, Διεύθυνση, Τμήμα, Υπάλληλοι) οι Στόχοι συμφωνούνται και κατανέμονται σύμφωνα με τους ορισμούς του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου (νόμοι 3230/2004 και 4369/2016).

Από το σύνολο των σκοπών/στόχων ξεχωρίζουν οι **στρατηγικοί σκοποί/στόχοι**. Ως τέτοιοι νοούνται οι σημαντικοί-κομβικοί στόχοι που τίθενται από τα ανώτερα στελέχη της



διοικητικής ιεραρχίας μιας οργάνωσης και συνιστούν τις βασικές επιδιώξεις της, εκείνες από τις οποίες εξαρτάται η συνέχεια της ομαλής πορείας της, ενδεχομένως και αυτής της ύπαρξής της, καθότι έχουν μείζονα βαρύτητα.

Με μια παρόμοια λογική, ως **Στρατηγικά Ζητήματα**, νοούνται τα εγγενή, ενδοδιοικητικά πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα μιας οργάνωσης σε συνδυασμό με τις ευκαιρίες και τις απειλές που διαμορφώνονται στο περιβάλλον δραστηριοποίησής της. Αυτά είναι τόσο σημαντικά που μπορούν να επηρεάσουν ουσιαστικά τη λειτουργία της οργάνωσης.

**Δείκτης Μέτρησης.** Είναι το ενδεικτικό μέτρο που χρησιμοποιείται για τον προσδιορισμό του επιπέδου αποτελεσμάτων (εκροής, ποιότητας, αποδοτικότητας, κλπ.) μιας οργάνωσης.

**Τιμή-Στόχος.** Είναι το επίπεδο αποτελεσμάτων (εκροής, ποιότητας, αποδοτικότητας, κλπ.) που πρέπει να επιτευχθεί.

**Το Στρατηγικό Πρόγραμμα.** Είναι το σύνολο των δράσεων-ενεργειών που σχεδιάζονται σε επίπεδο ηγεσίας μιας οργάνωσης και με χρονικό ορίζοντα, συνήθως, τρία (3) έως πέντε (5) έτη.

**Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα.** Είναι το σύνολο των δράσεων-ενεργειών που εξειδικεύουν και υλοποιούν την εφαρμογή του Στρατηγικού Προγράμματος. Σχεδιάζονται συνήθως, σε ανώτερο ή μεσαίο επίπεδο μιας οργάνωσης ή σε επίπεδο Γενικών Διευθύνσεων ή Διευθύνσεων αν πρόκειται για φορέα του κράτους. Είναι πολύ πιο συγκεκριμένα και οριοθετημένα σε σχέση με τα αντίστοιχα Στρατηγικά και συνήθως έχουν χρονικό ορίζοντα ένα (1) έως τρία (3) έτη, ενώ σύμφωνα με άλλη προσέγγιση, αυτά συνδέονται με το χρόνο υλοποίησης των δράσεων του στρατηγικού σχεδίου.

#### 1.4 ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ

Έχοντας σαφή αντίληψη για όλα τα παραπάνω, ερχόμαστε στη σύνθετη **διαδικασία του Σχεδιασμού/Προγραμματισμού**, η οποία ως ορθολογικά προσδιορισμένη διαδικασία (Αλεξόπουλος-Παπαδημητρίου 2006), ακολουθεί συγκεκριμένα διαδοχικά βήματα/στάδια:

- Καταρχάς η οργάνωση προχωρά στην πλήρη **αποτύπωση** της υφιστάμενης κατάστασης, συντάσσοντας σχετικό χάρτη («χαρτογράφηση»). Διευκρινίζονται δηλαδή, οι αξίες και οι προσδοκίες των μελών της οργάνωσης (ή της ηγετικής της ομάδας), αποσαφηνίζεται το όραμά της καθώς και οι πόροι που διαθέτει. Αποτυπώνεται με λεπτομέρεια το εξωτερικό και εσωτερικό περιβάλλον και μπορεί να χρησιμοποιηθεί η PESTLE Analysis.
- Η οργάνωση δια των αρμοδίων (ανωτάτων) οργάνων της, με βάση το όραμα και τους πόρους, καθορίζει τους επιθυμητούς στρατηγικούς σκοπούς της.

- Με δεδομένους του στρατηγικούς σκοπούς της, στη συνέχεια προχωρά σε πιο ποιοτική ανάλυση των δεδομένων της (του εσωτερικού της) σε συνδυασμό με το εξωτερικό περιβάλλον, αξιοποιώντας την τεχνική που είναι γνωστή ως ανάλυση S.W.O.T (strengths, weaknesses, opportunities, threats). Σύμφωνα με αυτήν, καταγράφονται τα δυνατά και αδύνατα σημεία ως εσωτερικά χαρακτηριστικά της οργάνωσης που της προσδίδουν δυνατότητες ή ενέχουν προβληματικές στάσεις αντίστοιχα καθώς και οι **ευκαιρίες** και οι **απειλές** που αναφύονται από το εξωτερικό περιβάλλον, μέσα στο οποίο λειτουργεί η οργάνωση. Εκτιμώντας συνδυαστικά τόσο τις δυνάμεις/αδυναμίες όσο και τις ευκαιρίες/απειλές υπό το πλαίσιο και στην κατεύθυνση των στρατηγικών σκοπών, **διαμορφώνεται/επιλέγεται η στρατηγική** που μπορεί να οδηγήσει στην επίτευξη των επιθυμητών/εφικτών στόχων, οι οποίοι και προσδιορίζονται (Παπούλιας 2002, Παπαδάκης 2016).
- Με δεδομένους τους επιθυμητούς σκοπούς και τη στρατηγική, ακολουθεί η εκπόνηση σχεδίων για την επιτυχή **εφαρμογή/υλοποίηση** της στρατηγικής. Συντάσσονται έτσι επιχειρησιακά σχέδια, προσδιορίζονται επιχειρησιακοί στόχοι και δρομολογούνται οι ενέργειες με τις οποίες αυτοί θα υλοποιηθούν.
- Με δεδομένους τους στόχους, **εκτιμάται το κόστος** των απαιτούμενων δαπανών, καταρτίζεται ο προϋπολογισμός των αναγκαίων ενεργειών και στην περίπτωση ανεπάρκειας οικονομικών πόρων, προβλέπεται ο τρόπος απόκτησής τους.
- Προσδιορίζεται ο τρόπος και η συχνότητα των ελέγχων και γενικότερα η διαδικασία **της παρακολούθησης και της αξιολόγησης**, όπου θα πρέπει να εκτιμώνται διεξοδικά οι εκροές, να συγκρίνονται με τους επιθυμητούς στόχους και να επισημαίνονται εγκαίρως τυχόν αποκλίσεις και αστοχίες των δραστηριοτήτων, ώστε αυτές να αποκαθίστανται και να αποφεύγονται οι παρενέργειες (Γεωργόπουλος 2013). Σε αυτή τη φάση χρειάζεται να ορίζονται οι πληροφορίες που είναι απαραίτητες ώστε να μπορεί να γίνεται επαρκώς η αξιολόγηση και η τυχόν προσπάθεια διόρθωσης να πραγματοποιείται με τη διόρθωση των αιτίων που προκαλούν τις αστοχίες. Εδώ, επανασυνδέεται ουσιαστικά η λειτουργία του Ελέγχου (4<sup>η</sup> συνιστώσα της Διοίκησης) με αυτήν του σχεδιασμού/προγραμματισμού (1<sup>η</sup> συνιστώσα της Διοίκησης).

### 1.5 ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ ΜΙΑΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ

Όπως είναι φανερό, το κρίσιμο σημείο σε μια διαδικασία σχεδιασμού είναι η επιλογή/διαμόρφωση της ακολουθητέας Στρατηγικής. Στο πλαίσιο μιας τέτοιας διαδικασίας, η ηγετική ομάδα μιας εταιρίας ή η πολιτική ηγεσία ενός Υπουργείου (ή το οικείο όργανο

διοίκησης ενός δημόσιου νομικού προσώπου) ή η διοικούσα ομάδα μιας ΜΚΟ, αναλαμβάνει τη μετατροπή του οράματος της οργάνωσης –όπως αυτό προσδιορίζεται στα βασικά θεσμικά κείμενα ή έχει προσδιοριστεί σε προηγούμενο στάδιο- σε ένα ολοκληρωμένο σύνολο στόχων που προσδιορίζουν μακροπρόθεσμα την επιτυχημένη υλοποίηση της αποστολής της.

Ειδικά στις οργανώσεις του κράτους, που κυρίως μας ενδιαφέρουν εδώ, μιλάμε για τη διαμόρφωση δημόσιων πολιτικών σύμφωνα με τις προτεραιότητες που έχουν οριστεί από το Υπουργικό Συμβούλιο. Σύμφωνα με τα όσα εκτίθενται αναλυτικά σε μία ξεχωριστή (στον βαθμό που μέσω αυτής πραγματοποιείται διδασκαλία προς τους υπαλλήλους) εγκύκλιο<sup>1</sup> του Υπουργείου Εσωτερικών, για τη μετατροπή αυτή χρησιμοποιείται η τεχνική της ανάλυσης S.W.O.T. (Strengths-Weaknesses-Opportunities-Threats) που περιλαμβάνει τον προσδιορισμό -σε πρώτη φάση- των **Στρατηγικών Προβληματισμών** της δημόσιας οργάνωσης για να ακολουθήσει –σε δεύτερη φάση- η ανάπτυξη, με βάση τους Στρατηγικούς Προβληματισμούς, της **Στρατηγικής** που ανταποκρίνεται καλύτερα στις επικρατούσες συνθήκες.

Η ανάλυση S.W.O.T. είναι μια τεχνική που παραθέτει και συσχετίζει τα ενδοδιοικητικά **Δυνατά** και **Αδύνατα Σημεία** μιας δημόσιας οργάνωσης απέναντι στις **Ευκαιρίες** και στις **Απειλές** που διαμορφώνονται στο πλαίσιο του εξωτερικού περιβάλλοντος δραστηριοποίησης της συγκεκριμένης δημόσιας οργάνωσης (Παπούλιας 2002, Παπαδάκης 2016), αποβλέποντας:

- Στον προσδιορισμό των κύριων **Στρατηγικών Προβληματισμών** που η δημόσια οργάνωση καλείται να αντιμετωπίσει και
- Στη διαμόρφωση των κατάλληλων **Στρατηγικών Επιλογών** που θα διασφαλίζουν επιτυχή προσέγγιση των ως άνω **Στρατηγικών Προβληματισμών**.

Στο πλαίσιο της ανάλυσης S.W.O.T. ορίζονται τα εξής:

- **Δυνατό Σημείο** θεωρείται ένα **εσωτερικό** χαρακτηριστικό που ενδέχεται να αποβεί καθοριστικό στην προσπάθεια βελτίωσης της δημόσιας οργάνωσης και εκπλήρωσης της Αποστολής της.
- **Αδύνατο Σημείο** είναι ένα **εσωτερικό** χαρακτηριστικό που καθιστά τη δημόσια οργάνωση προβληματική και μη επαρκή στην άσκηση δημόσιων πολιτικών του τομέα αρμοδιότητάς της.

---

<sup>1</sup> Βλ. εγκύκλιος ΥΠΕΣΔΔΑ, Ανάπτυξη Συστήματος Στρατηγικής Διοίκησης, ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.5270/01.03.2007 για την εφαρμογή του ν.3230/2004

- **Ευκαιρία** είναι η **εξωτερική** (περιβαλλοντική) συνθήκη που προσφέρει σημαντικές βελτιωτικές προοπτικές σε ό,τι αφορά τον τρόπο παροχής δημοσίων υπηρεσιών εκ μέρους της δημόσιας οργάνωσης.

- **Απειλή** θεωρείται η **εξωτερική** περίσταση που δημιουργεί σοβαρό ενδεχόμενο υπονόμησης της αποτελεσματικής λειτουργίας της δημόσιας οργάνωσης.

Στην πρώτη φάση εφαρμογής της ανάλυσης S.W.O.T., προσδιορίζονται τα **Δυνατά Σημεία** και τα **Αδύνατα Σημεία** της δημόσιας οργάνωσης, όπως αυτά προκύπτουν από την ανάλυση του **εσωτερικού** περιβάλλοντος της συγκεκριμένης οργάνωσης, με βάση τα ακόλουθα κριτήρια (ΥΠΕΣΔΔΑ 2007):

- Ηγεσία
- Σαφήνεια Οράματος/Αποστολής
- Αξίες
- Ανθρώπινο Δυναμικό
- Χρηματοδότηση
- Θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της δημόσιας οργάνωσης
- Οργανωτική Δομή της δημόσιας οργάνωσης
- Υλικοτεχνική Υποδομή
- Διατιθέμενοι Πόροι
- Διαδικασίες
- Εσωτερικοί Δίαυλοι Επικοινωνίας
- Συνεργασίες-Δίκτυα με ομάδες συμφερόντων

Εν συνεχεία, προσδιορίζονται οι **Ευκαιρίες** και οι **Απειλές** ως συνάρτηση παραγόντων που διαμορφώνουν το **εξωτερικό** περιβάλλον της δημόσιας οργάνωσης, με βάση τα ακόλουθα κριτήρια:

- Χρηματοδοτικά Προγράμματα
- Παγκοσμιοποιημένη Οικονομία
- Τεχνολογικές Εξελίξεις
- Απαιτήσεις-Ανάγκες πολιτών-χρηστών-οφελούμενων
- Δημογραφικές Μεταβολές
- Κοινωνικές Συνθήκες-Τάσεις
- Νομικό Πλαίσιο
- Πολιτικές Συγκυρίες-Πολιτική Βούληση

Με την ολοκλήρωση της ανάλυσης, κάθε ένα εκ των *Δυνατών Σημείων*, *Αδύνατων Σημείων*, *Ευκαιριών* και *Απειλών* που έχουν εντοπισθεί αξιολογείται, έτσι ώστε -με γνώμονα τις προτεραιότητες κάθε δημόσιας οργάνωσης- να επισημανθούν τα πλέον σημαντικά εξ αυτών. Κατ' αυτόν τον τρόπο προσδιορίζονται οι κυριότεροι *Στρατηγικοί Προβληματισμοί* που άπτονται της λειτουργίας της δημόσιας οργάνωσης και γίνεται ομαδοποιημένη καταγραφή τους, ώστε να παρουσιάζεται ξεκάθαρα η εικόνα τους.

Μετά τον εντοπισμό των κυριότερων *Στρατηγικών Προβληματισμών* για τη δημόσια οργάνωση, προσδιορίζονται οι βασικοί άξονες-κατηγορίες *Στρατηγικών Επιλογών* αυτής, ως συνδυασμός των στοιχείων που προέκυψαν από την ανάλυση S.W.O.T.

Ένα ακόμα ιδιαίτερα χρήσιμο εργαλείο για την ανάλυση του εξωτερικού περιβάλλοντος είναι η ανάλυση PESTEL (Political, Economical, Social, Technological, Environmental, Legal), η οποία αναλύει τις πολιτικές, οικονομικές, κοινωνικές, τεχνολογικές, περιβαλλοντικές και νομικές μεταβλητές που επηρεάζουν τη στρατηγική θέση του οργανισμού (Johnsonetal, 2008). Επιπλέον, στην ανάλυση αυτή οι Barney & Hesterly (2008) προσθέτουν και τα διεθνή γεγονότα ως σημαντικό παράγοντα του εξωτερικού περιβάλλοντος. Το εν λόγω μοντέλο παρέχει ένα ολοκληρωμένο σύστημα στοιχειοθέτησης των επιρροών σχετικά με την αποτελεσματική ανάπτυξη εναλλακτικών στρατηγικών.

Σχήμα 1.4

Σύνδεση βασικών εννοιών στρατηγικού σχεδιασμού



Πηγή: Γρηγοριάδου 2010

Αφού ολοκληρώσει όλα τα παραπάνω, η οργάνωση έχει διαμορφώσει τη Στρατηγική της και περνά στο επόμενο στάδιο/βήμα που είναι η προετοιμασία εφαρμογής της Στρατηγικής.

### 1.6 ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ ΜΙΑΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ

Ο μετασχηματισμός της στρατηγικής σε επιχειρησιακό πρόγραμμα ή «η μετάφραση τη στρατηγικής σε δράση», γίνεται μεταξύ άλλων και με την τεχνική της Ισορροπημένης Κάρτας Επιδόσεων («balanced scorecard», Kaplan-Norton 2008). Η συγκεκριμένη τεχνική/μέθοδος/εργαλείο αποτελεί ένα σύστημα Διοίκησης της Απόδοσης που είναι προσανατολισμένο στα επιθυμητά αποτελέσματα, με βασικό του χαρακτηριστικό τη διασύνδεση των μακροπρόθεσμων και των βραχυπρόθεσμων δραστηριοτήτων μιας οργάνωσης οποιουδήποτε τύπου, με το όραμα, την αποστολή και τη στρατηγική της, μέσω του καθορισμού μετρήσιμων και συμφωνημένων στόχων. Ειδικά, για τις οργανώσεις του κράτους που μας ενδιαφέρουν εδώ, «η Ισορροπημένη Κάρτα Επιδόσεων μπορεί να μεταφράσει ένα όραμα και μια στρατηγική για την κυβέρνηση και τις μη κερδοσκοπικές οργανώσεις σε απτούς στόχους και μέτρα» (Kaplan-Norton 2008).

Σε τέτοιες, κρατικές οργανώσεις, η τεχνική Balanced Scorecard είναι αναπτυγμένη στη βάση μέτρησης της απόδοσης υπό τις εξής τέσσερις οπτικές γωνίες ή προοπτικές: Α. Πολίτες, Β. Εσωτερικές Διαδικασίες, Γ. Μάθηση-Συνεχής Βελτίωση και Δ. Διαθέσιμοι Οικονομικοί Πόροι. Η προσέγγιση αυτή συνιστά ένα ισχυρό εργαλείο μετασχηματισμού της στρατηγικής σε επιχειρησιακό πρόγραμμα δράσης γιατί φαίνεται πως διασφαλίζει την αποδοτική υλοποίηση αυτής.

Η εφαρμογή της εν λόγω τεχνικής περιλαμβάνει τρία (3) στάδια:

- **Διατύπωση Δήλωσης Προορισμού της Δημόσιας Οργάνωσης**
- **Προσδιορισμός Στρατηγικών Στόχων ανά Οπτική Γωνία**
- **Ανάπτυξη Χάρτη Στρατηγικών Αλληλεπιδράσεων**

Πιο αναλυτικά:

1. **Διατύπωση Δήλωσης Προορισμού της Δημόσιας Οργάνωσης:** Είναι μια σαφής, ξεκάθαρη και λεπτομερής (με χρήση και ποσοτικών όρων όπου αυτό είναι δυνατόν) περιγραφή του τι προσπαθεί να επιτύχει και πως θα έχει εξελιχθεί η Δημόσια Οργάνωση σε ένα συγκεκριμένο χρονικό σημείο στο μέλλον (συνήθως με χρονικό ορίζοντα 3-5+ έτη). Η *Δήλωση Προορισμού* περιγράφει τη μελλοντική μορφή της Δημόσιας Οργάνωσης σε τέσσερις (4) κατηγορίες που ταυτίζονται με τις οπτικές γωνίες που σημειώθηκαν προηγουμένως: **Πολίτες, Εσωτερικές Διαδικασίες, Μάθηση-Συνεχής Βελτίωση και Διαθέσιμοι Οικονομικοί Πόροι.**

Τονίζεται εδώ ότι η διατύπωση Δήλωσης Προορισμού διασφαλίζει την ορθολογική λήψη αποφάσεων σε ό,τι αφορά τις δραστηριότητες της Δημόσιας Οργάνωσης αφού προϋποθέτει, ως συστατικό στοιχείο της, την ύπαρξη συναίνεσης και κοινής θεώρησης τουλάχιστον σε επίπεδο στρατηγικών προθέσεων.

2. **Προσδιορισμός Στρατηγικών Στόχων ανά Οπτική Γωνία:** Κάνουμε επιλογή των πιο σημαντικών-κομβικών δραστηριοτήτων (και των συνδεδεμένων με αυτές αποτελεσμάτων), η εστίαση στη βραχυπρόθεσμη εφαρμογή των οποίων εξασφαλίζει ότι η Δημόσια Οργάνωση επιτυγχάνει τους μεσο-μακροπρόθεσμους στόχους της, όπως αυτοί προσδιορίστηκαν στη Δήλωση Προορισμού. Οι Στρατηγικοί Στόχοι που επιλέγονται κατανέμονται σε τέσσερεις (4) Οπτικές Γωνίες: *Πολίτες, Εσωτερικές Διαδικασίες, Μάθηση-Συνεχής Βελτίωση και Διαθέσιμοι Οικονομικοί Πόροι*. Οι Στρατηγικοί Στόχοι απαντούν στην ερώτηση τι θέλουμε να πετύχουμε σε χρονικό ορίζοντα τριών (3) έως πέντε (5) ετών ή και παραπάνω. Αποτελούν τον κατευθυντήριο άξονα για την εξειδίκευση της στρατηγικής της Δημόσιας Οργάνωσης και μέσο για την πλήρη ανάπτυξη των δεικτών μέτρησης απόδοσης. Οι Στρατηγικοί Στόχοι αποτελούν το σημείο αναφοράς βάσει του οποίου αναπτύσσονται και επικεντρώνονται, ανάλογα με το τι πρέπει να επιτευχθεί, οι κύριες δραστηριότητες της Δημόσιας Οργάνωσης, εκφράζοντας, ταυτόχρονα, τα επιθυμητά αποτελέσματα από την εφαρμογή συγκεκριμένων πολιτικών ή δράσεων. Οι Στρατηγικοί Στόχοι πρέπει να ορίζονται με τρόπο που να επιτρέπει την περαιτέρω εξειδίκευση τους σε υλοποιήσιμες και αξιολογήσιμες στρατηγικές, ώστε να καταδεικνύεται κατ' αυτόν τον τρόπο και ο βαθμός επίτευξής τους.
3. **Καθορισμός Δεικτών Μέτρησης - Καθορισμός Τιμών Στόχευσης:** Εδώ αναγνωρίζονται και επιλέγονται, χρησιμοποιούνται Δείκτες Μέτρησης που παρέχουν τη δυνατότητα στο όργανο διοίκησης να παρακολουθεί την πρόοδο της Δημόσιας Οργάνωσης σε σχέση με την επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί.
4. **Ανάπτυξη Πρωτοβουλιών:** Η εφαρμογή Προγραμμάτων -με συγκεκριμένη εναρκτήρια και καταληκτική ημερομηνία- που προσδιορίζουν τις δράσεις που είναι απαραίτητες προκειμένου να υλοποιηθούν οι Στόχοι που έχουν τεθεί από τη Δημόσια Οργάνωση.
5. **Μετρήσεις-Ανατροφοδότηση:** Η διαδικασία που παρέχει στην ηγεσία (ή στο όργανο διοίκησης της Δημόσιας Οργάνωσης) όλες τις απαραίτητες πληροφορίες σχετικά με το εφικτό ή μη των υπό εφαρμογή στρατηγικών καθώς και τη δυνατότητα επανακαθορισμού και αναθεώρησης αυτών ανάλογα με τις προκύπτουσες ανάγκες.

Επισημαίνεται ότι η ανωτέρω περιγραφή αναφέρεται στην ανάπτυξη της μεθόδου Ισορροπημένης Κάρτας Επιδόσεων για το σύνολο της Δημόσιας Οργάνωσης. Ωστόσο, η πολυεπίπεδη διάρθρωση των Δημοσίων Οργανώσεων επιβάλλει ανάλογες μεθοδολογικές

προσεγγίσεις σε κάθε ιεραρχικό επίπεδο, Γενικών Διευθύνσεων, Διευθύνσεων, Τμημάτων και Ατόμων-Υπαλλήλων, στο πλαίσιο της εφαρμογής της ισχύουσας νομοθεσίας.

### **1.7 ΟΡΓΑΝΑ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ**

Εδώ και πάνω από δύο αιώνες, ως κρίσιμος παράγοντας της διαδικασίας Σχεδιασμού/Προγραμματισμού εντός των Δημοσίων Οργανώσεων έχει αναδειχθεί η υπηρεσία η οποία τον αναλαμβάνει. Και αυτό γιατί καταρχάς η διαδικασία αυτή αναλαμβανόταν από ειδικά όργανα που εργάζονταν περί την ανώτατη ηγεσία, έχαιραν υψηλού κύρους και συνιστούσαν κλειστές προνομιούχες ομάδες. Τα όργανα αυτά, ξεκινώντας από στρατιωτικές οργανώσεις, ονομάζονταν επιτελεία και συνακόλουθα η εργασία τους επιτελική, η οποία διακρινόταν αυστηρά από εκείνη της «εκτέλεσης», δηλαδή της πραγματοποίησης των σχεδίων που συντάσσονταν στα επιτελεία. Με τον καιρό και με δεδομένες τις κοινωνικές σχέσεις των 19ου-20ου αιώνων, η λογική αυτή, έντονος στοχασμός και σκέψη στα επιτελεία, έντονη δράση και περιορισμένη σκέψη στις υπηρεσιακές μονάδες εκτέλεσης, χαρακτήρισε και τις διαφορετικές αρμοδιότητες, στις οποίες μετέφερε και την αντίστοιχη αξιολογική διάκριση. Πιο σοβαρές, σπουδαίες, με κύρος οι πρώτες, πιο υποτιμημένες, χωρίς κύρος αλλά με σίγουρη εμπλοκή στην τριβή της καθημερινότητας οι δεύτερες... Στη Δημόσια Διοίκηση μάλιστα, η οποία, όπως και οι Στρατοί, διακρίνεται από ιεραρχία, κανόνες, επαγγελματισμό, εσωστρέφεια, ιδιαίτερη κουλτούρα, η υιοθέτηση της διάκρισης ήταν πλήρης, καθότι και διευκόλυνε αλλά και αναπαρήγαγε τις υφιστάμενες σχέσεις εξουσίας (ανώτεροι-κατώτεροι). Η κυριαρχία του μοντέλου αυτού καταδεικνύεται σε όλο το φάσμα της κοινωνικοπολιτικής δραστηριότητας του 19<sup>ου</sup> και μέρους του 20<sup>ου</sup> αιώνων, όπου έχουμε απόφαση για τους ανώτερους και εκτέλεση για τους κατώτερους (Παπαδημητρίου 2018). Στο κρατικό-πολιτικό επίπεδο, απόφαση της πολιτικής ηγεσίας και εκτέλεση εκ μέρους των οργάνων της Διοίκησης, εξ ου και η συναφής διάκριση σε νομοθετική και εκτελεστική εξουσία. Η λογική αυτή, φαίνεται ακόμα και από την χρησιμοποιούμενη ορολογία η οποία και την εκφράζει. Έτσι, οι διάφοροι πολιτικοί λαμβάνουν αποφάσεις (decisions) ενώ τα διοικητικά όργανα, για να εκτελέσουν τις πρώτες, εκδίδουν (διοικητικές) πράξεις (actions, actes).

Τόσο η νεότερη διοικητική σκέψη (Chevallier 1993, Παπούλιας 2002, Μακρυδημήτρης 2003, Μπουραντάς 2002) όσο και προπάντων η σχολή της συστημικής ανάλυσης (W.Exton 1972, Δεκλερής 1989) άσκησαν δριμύτατη όσο και πειστική κριτική στην «μηχανιστική» θεώρηση της «εκτέλεσης». Έτσι, εδώ και καιρό γίνεται δεκτό ότι κατά κανόνα η διάκριση αυτή δεν υφίσταται, ότι το σχήμα αυτό δεν λειτουργεί ως εργαλείο καθότι δεν αρκεί για να ερμηνεύσει σύνθετες πραγματικότητες. Στο δεύτερο μισό του 20ου αιώνα, το σχήμα σκέψης



του στοχαζόμενου και καθοδηγούντος επιτελείου με το άβουλο και καθοδηγούμενο σώμα των εκτελεστών, είχε ξεπεραστεί πλήρως και προφανώς, στον βαθμό που η ανθρώπινη γνώση επεκτείνεται προς όλους τους τομείς της ύπαρξης, ανεπιστρεπτί... Όπως αναδείχθηκε πλήρως μέσα από τις εμπειρίες των στρατιωτικών, το διοικητικό έργο δεν μπορεί να διακριθεί απόλυτα σε έργο σκέψης και έργο πραγμάτωσης<sup>2</sup>. Ούτε εκείνοι που καταρτίζουν σχέδια μπορούν να είναι επιτυχημένοι άνευ γνώσης των πραγματικών όρων υλοποίησης ενός έργου ούτε εκείνοι που αναλαμβάνουν την υλοποίηση ενός σχεδίου το επιχειρούν χωρίς να σκέφτονται ολόκληρη σειρά παραμέτρων ή απροσδόκητων συμβάντων που μεταβάλουν τη θεωρητική κατάστρωση των πραγμάτων και απαιτούν σκέψη και μάλιστα, ιδιαίτερα λεπτή και ακονισμένη (Μόργκαν 2000, Δεκλερής 2005, Μακρυδημήτρης 2003, Μπουραντάς 2002, Κέφης 2005<sup>α</sup>, Τσούκας 2004, Παπαδάκης 2018 κ.α.). Στο αποκορύφωμα του σχετικού προβληματισμού, στην καμπή του αιώνα, ο Γκ. Μόργκαν (2000) ανέδειξε με πειστικό τρόπο τη σημασία της ολογραφικής οργάνωσης, εκείνης δηλαδή που διαθέτει τέτοιο μείγμα στοχαστικών και επιχειρησιακών δυνατοτήτων που κάθε μέρος της να ενσωματώνει τέτοια ικανότητα ώστε να μπορεί να αναπαραγάγει την συνολική λειτουργία της.

## 1.8 ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΟΥ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ

Ο στρατηγικός σχεδιασμός είναι ουσιαστικά ένα σχέδιο που προετοιμάζεται συνειδητά και με ιδιαίτερη προσοχή (Παπαδάκης 2016), το οποίο καταρτίζεται έτσι ώστε η οργάνωση να εκπληρώσει όσο το δυνατόν καλύτερα την αποστολή της. Αυτό επιτυγχάνεται με την αποσαφήνιση των επιταγών του περιβάλλοντος και την αναπροσαρμογή της οργάνωσης όσο το δυνατόν καλύτερα στις μεταβαλλόμενες συνθήκες.

Η σύνταξη εκ των προτέρων ενός καλά προετοιμασμένου σχεδίου προσδίδει μια συνέπεια στη συμπεριφορά των μελών της και βοηθά στην υπόδειξη των επιθυμητών ενεργειών. Τοποθετεί, κατά ένα τρόπο, την οργάνωση μέσα στο περιβάλλον της αναδεικνύοντας την πορεία των πράξεων και των ενεργειών που έχουν διαμορφωθεί διαχρονικά και επηρεάζει τη συμπεριφορά των μελών προς την επιθυμητή κατεύθυνση.

Από τα πρώτα βήματα της Διοικητικής επιστήμης, είχε εντοπιστεί η θετική συσχέτιση ανάμεσα στον στρατηγικό σχεδιασμό και την οργανωσιακή αποτελεσματικότητα (ο Henri Fayol πρωτομίλησε γι' αυτό ήδη από το 1925, ενώ ο Drucker το τόνιζε διαρκώς). Υπάρχει όμως και η άποψη ότι όταν μια οργάνωση εφαρμόζει στρατηγικό σχεδιασμό δεν σημαίνει ότι τον

<sup>2</sup> Ακόμα και οι οπαδοί της συστημικής μεθοδολογίας, ενώ διακρίνουν αυστηρά τις δύο φάσεις για λόγους αναλυτικούς, τονίζουν ωστόσο ότι στην πραγματικότητα αυτές αλληλοδιαπλέκονται και αλληλοτροφοδοτούνται...

εφαρμόζει σωστά. Το ερώτημα που τέθηκε από αρκετούς ερευνητές ήταν ποια από τα χαρακτηριστικά του στρατηγικού σχεδιασμού συνδέονται με την αποτελεσματικότητα της οργάνωσης.

Η σημασία του στρατηγικού σχεδιασμού αποτυπώνεται γενικά σε θετικές μετρήσεις της αποτελεσματικότητας της οργάνωσης. Τα βασικά του στοιχεία συσχετίζονται με την δυνατότητα που παρέχει στα άτομα (τα οποία στελεχώνουν την οργάνωση) να κατανοήσουν τους βασικούς μηχανισμούς και να γνωρίσουν τη διαδικασία μέσα από την οποία καθορίζονται οι βασικές αποφάσεις για την πορεία της οργάνωσης στο μέλλον.

Ο στρατηγικός σχεδιασμός επισημαίνει τη σημασία αφοσίωσης των ανώτατων στελεχών της διοίκησης στις στρατηγικές προσπάθειες της οργάνωσης. Θα πρέπει να είναι έντονη η έμφαση που δίνουν οι τελευταίοι στο στρατηγικό σχεδιασμό και αυτός να παρέχεται μέσα από επίσημα έγγραφα. Για να είναι αποτελεσματικός ο σχεδιασμός και να αυξήσει την οργανωσιακή αποτελεσματικότητα επιβάλλεται να υπάρχει ευρεία αφοσίωση για την πραγμάτωση του σχεδίου και από όλα τα εμπλεκόμενα μέρη. Θα πρέπει να είναι εμφανή ο χρόνος τον οποίο αφιερώνουν στο στρατηγικό σχεδιασμό, το ποσό των πόρων που κατανέμουν, η αποδοχή του στρατηγικού σχεδιασμού ως άμεση και προσωπική ευθύνη και η δημιουργία περιβάλλοντος που τον προωθεί και υποστηρίζει (Γρηγοριάδου 2010).

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

### ΕΠΙΤΕΛΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΕΠΙΤΕΛΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

#### 2.1 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Η έννοια της «διακυβέρνησης» είναι εγγενώς συνδεδεμένη με εκείνη της «επιτελικότητας», καθόσον εμπεριέχει τις δραστηριότητες της πολιτικής καθοδήγησης, του κεντρικού θεσμικού συντονισμού και των «στρατηγικών» εγγυήσεων εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών.

Η τέχνη της «διακυβέρνησης», δηλαδή η τέχνη του «κυβερνάν» ή του «διοικείν», ανατρέχει στους κλασικούς χρόνους και ορίζεται ως μια εξειδικευμένη τέχνη για την εξασφάλιση της αναγκαίας ισορροπίας στη διεύθυνση των κοινών υποθέσεων.

Ήδη από τις απαρχές του Διαφωτισμού διαπιστώνεται η ένταση ανάμεσα σε δύο κυρίαρχες, πλην ανταγωνιστικές, μορφές «διοικητικού ορθολογισμού» στο πλαίσιο της «διακυβέρνησης»: α) από τη μια, προβάλλεται η γραφειοκρατική συγκέντρωση των κυβερνητικών λειτουργιών σε ένα περιορισμένο σώμα κρατικών αξιωματούχων που κατέχουν την αυστηρή γνώση της τέχνης του «κυβερνάν» και διαθέτουν την επιτελική ικανότητα να καθοδηγούν την κοινωνία, β) από την άλλη, τονίζεται η δημιουργία ενός «δημόσιου χώρου» συμμετοχής και αλληλόδρασης που προϋποθέτει την κριτική επαγρύπνηση της κοινωνίας, ως μόνιμης εστίας εξισορρόπησης του αυταρχισμού των κυβερνώντων και σταθερή πηγή συνδιαμόρφωσης των κρατικών δράσεων (Παπατόλιας 2021).

Στους νεότερους χρόνους, η «διακυβέρνηση» σταδιακά εξομοιώνεται με μια «κυβερνητική τεχνολογία», με ένα σύνολο δηλαδή τεχνικών γνώσεων που κατέχουν μόνον οι ειδικοί του «κυβερνάν» και εκ του λόγου αυτού τελεί σε μια σχέση διαρκούς έντασης με τη δημοκρατική εκδοχή της, η οποία, στην πιο ριζική της έκφραση, ταυτίζει τη «διακυβέρνηση» με την οργάνωση της συμμετοχής όλων των πολιτών στο δημόσιο βίο.

Στη σύγχρονη νομική ή διοικητική επιστήμη ο όρος «Διακυβέρνηση» (Governance) αναφέρεται στις συστηματικές διαδράσεις μεταξύ του κυβερνητικού μηχανισμού και των πεδίων παρέμβασής του, δηλαδή στις αλληλεπιδράσεις Κυβέρνησης, Κοινωνίας και Οικονομίας.

Κατά τον Halachmi η έννοια της διακυβέρνησης ορίζεται ως ο τρόπος με τον οποίο ασκείται η διαχείριση της κρατικής εξουσίας από τους θεσμούς της συντεταγμένης πολιτείας, με έμφαση στον τρόπο καθοδήγησης των δημόσιων πολιτικών για την επιδίωξη του δημοσίου συμφέροντος (2003).

Από την άποψη της καθοδήγησης των δημόσιων πολιτικών η έννοια της διακυβέρνησης μας επιτρέπει την ασφαλή μετάβαση στην έννοια της «επιτελικότητας», η οποία εξ ορισμού

εμπερικλείει την «καθοδηγητική λειτουργία» στο υψηλότερο δυνατό επίπεδο. Σε αυτό το πλαίσιο μιας «διακυβέρνησης» σύμφυτης με την επιτελικότητα, το βάρος πέφτει μοιραία στην ικανότητα των κρατικών θεσμών να πηδαλιουχούν και να συντονίζουν το σχεδιασμό και την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών, δημιουργώντας παράλληλα τις προϋποθέσεις της επιτυχούς - αποδοτικής υλοποίησής τους (Παπατόλιας 2021).

## 2.2 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΕΠΙΤΕΛΙΚΟΤΗΤΑΣ

Η έννοια του Επιτελικού Κράτους ή της επιτελικής διακυβέρνησης παραπέμπει στις «επιτελικές» ή «στρατηγικές» λειτουργίες του Κράτους. Από τη σκοπιά της ετυμολογίας, η «επιτελική» δραστηριότητα ταυτίζεται με τη «στρατηγική» διάσταση της κρατικής δραστηριότητας και υποδεικνύει έναν πάγιο τρόπο οργάνωσης που χαρακτηρίζεται από τη μακροπρόθεσμη θέαση των ζητημάτων, την απολύτως σαφή θέση των προτεραιοτήτων και τη σταθερή επιδίωξη ως προς την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων ή αποτελεσμάτων.

Η «επιτελικότητα» παραπέμπει στη δυνατότητα «επιτέλεσης» των κρατικών στόχων και πολιτικών, δηλαδή της αποτελεσματικής επίτευξής τους σε ολόκληρο το φάσμα της δημόσιας δράσης και όλα τα επίπεδα της πολιτικο-διοικητικής πυραμίδας. *Το «στρατηγείο» ή «επιτελείο» του Κράτους είναι, στην αντίληψη αυτή, εκείνο το «επιχειρησιακό κέντρο» (Παπαδημητρίου 2013) από το οποίο εκπορεύονται μακροπρόθεσμα οργανωτικά σχέδια («πλάνα»), που φιλοδοξούν να συντονίσουν σε βάθος χρόνου όλα τα επιμέρους στοιχεία ενός πολυσύνθετου συνόλου από όργανα και δράσεις, καθώς και να ελέγξουν τις ποικίλες παραμέτρους ή μεταβλητές του περιβάλλοντος, προκειμένου αφενός να ελεγχθεί ή να προβλεφθεί η έλευση μιας συγκεκριμένης κατάστασης και αφετέρου να προκύψουν συγκεκριμένα και προκαθορισμένα αποτελέσματα.* Η ίδια η έννοια της «στρατηγικής» διάστασης του Κράτους ή της «επιτελικότητας» προϋποθέτει, επομένως, τρία βασικά στοιχεία σε κάθε δυνατό ορισμό της: οργάνωση, βάθος χρόνου, αποτέλεσμα ή τέλος. Η προσφυγή στην επιτελική μεταφορά, ο λόγος δηλαδή, που αναφερόμαστε σε «Επιτελικό Κράτος» ή «Κράτος-Στρατηγείο» είναι γιατί σαν «στρατηγό» συνηθίζουμε να ορίζουμε κάποιον που μπορεί και βλέπει μακριά, ξέρει πολύ καλά τι θέλει, ενώ οργανώνεται κατάλληλα και μετέρχεται κάθε πρόσφορο μέσο για να το επιτύχει (Fournier 2016).

Το Κράτος εμφανίζεται, έτσι, ως μια οργανωτική βαθμίδα απολύτως συνυφασμένη με την άσκηση της στρατηγικής-επιτελικής λειτουργίας της διατήρησης της κοινωνικοπολιτικής τάξης, καθώς μόνο μέσω της δικής του παρέμβασης διασφαλίζεται η συνοχή των διαφορετικών στοιχείων της κοινωνίας και επιβάλλεται η πειθαρχία ενός συλλογικού σχεδίου οργάνωσης (Chevallier 2004). Οι επιτελικές λειτουργίες του Κράτους έχουν βέβαια μετεξελιχθεί κατά τις

διάφορες χρονικές περιόδους. Από τις περιορισμένες του «Κράτους-χωροφύλακα» του 19ου αιώνα, περάσαμε στις ενισχυμένες του «Κράτους Πρόνοιας» του 20ου αιώνα και από εκεί, στις πιο αναπτυγμένες-πολυσύνθετες του «Κράτους-ρυθμιστή» του 21ου αιώνα. Από τη δεκαετία του '90, με την κατάρρευση των σοβιετικών καθεστώτων και την πρόοδο της παγκοσμιοποίησης, ο κόσμος έχει μεταβληθεί σε πολυκεντρικό, με τους διάφορους παίκτες/δρώντες να είναι πλέον πολλοί, όπως και τα κέντρα ισχύος, με τα Κράτη να είναι μερικά εξ αυτών. Περαιτέρω, η εμφάνιση και ο ιδιαίτερος προσδιορισμός της στρατηγικής ή επιτελικής λειτουργίας των Κρατών αποτελεί όλο και περισσότερο συνέπεια της οργανωτικής προσαρμογής του Εθνικού Κράτους στις συνθήκες της παγκοσμιοποίησης και της αύξησης της ισχύος των υπερεθνικών θεσμών (Μακρυδημήτρης 2006, Παπούλας 2011).

Στην εποχή μας (αρχές 2022), στο πλαίσιο των χωρών του ΟΟΣΑ και ιδίως σε αυτές της ΕΕ, διαφάνεται πως, παρότι μείζονες τομείς κρατικής δράσης, όπως η νομισματική πολιτική, οι χρηματοπιστωτικές ενισχύσεις ή η επιβολή ορισμένων δασμών, έχουν φύγει από την ευθύνη του Κράτους, αυτό εξακολουθεί να λειτουργεί αξιοποιώντας το μοντέλο της Στρατηγικής Διοίκησης. Παράλληλα όμως, πολλά κράτη επιχειρούν μια σειρά από μεταρρυθμίσεις, έτσι ώστε να προσαρμοστούν στις νέες συνθήκες της παγκοσμιοποιημένης οικονομίας, οι οποίες έχουν εμφανώς αποδυναμώσει την διευθυντική-καθοδηγητική ικανότητά τους.

Ίδια τάση αποδυνάμωσης παρατηρείται και στη διεθνή σκηνή, όπου τα κράτη φαίνεται να χάνουν το μονοπώλιο της ρύθμισης, καθώς αναδεικνύονται νέες κατηγορίες δρώντων (της οικονομίας ή της κοινωνίας των πολιτών) που διεκδικούν να μοιραστούν μαζί του την κανονιστική εξουσία σε ένα πλαίσιο συνεχών διαδράσεων και αλληλεξαρτήσεων (Γκλαβίνης 2019). Κατά συνέπεια, οι πολιτικές των Κρατών αλληλοδιαπλέκονται στο πλαίσιο αυτό με εκείνες των λοιπών δρώντων, δημιουργώντας συχνά την εντύπωση ενός Κράτους εγγενώς περιορισμένου (σε συνθήκες πολυκεντρισμού και διάχυσης της ισχύος) στα απολύτως βασικά καθήκοντά του, όπως η άσκηση του μονοπωλίου του δημόσιου καταναγκασμού, η προστασία της δημόσιας τάξης και η διατήρηση της κοινωνικής συνοχής μέσω της παροχής των απαραίτητων δημόσιων υπηρεσιών (Παπατόλιας 2021).

Σε αυτή τη νέα, πολύπλοκη όσο και ταραχώδη πραγματικότητα (Γεωργόπουλος 2013) έρχεται να απαντήσει το υπόδειγμα της «διακυβέρνησης» (governance), η οποία φαίνεται να συμπυκνώνει εννοιολογικά όλα εκείνα τα χαρακτηριστικά του νέου μοντέλου οργάνωσης και άσκησης της εξουσίας που ανέδειξε η παγκοσμιοποίηση. Αντί της μονομερούς επιβολής, η διαπραγματεύση και η συνεργασία βάσει συμβολαίων (Wallis-Dollery 2005). Αντί της λειτουργίας χωριστών, ομοιόμορφων, ιεραρχικά οργανωμένων δομών, η σύμπραξη με ποικιλία

φορέων διάφορης συγκρότησης και τρόπου λειτουργίας. Αντί της επιμεριστικής προσέγγισης, η συστράτευση διάφορων οργανισμών σε φιλόδοξα μακρόπνοα προγράμματα διευρυμένης λογικής και πολλαπλής στόχευσης, όπως οι Ολυμπιακοί Αγώνες ή οι αγωγοί φυσικού αερίου μεταξύ γειτνιαζόντων κρατών (Olson 2007).

Μέσα σε τέτοια πλαίσια, αξιοποιούνται οι γνωστές τεχνικές της συναινετικής στοχοθεσίας (Διοίκηση μέσω Στόχων), των συστηματικών και πολλαπλών μετρήσεων βάσει συγκεκριμένων δεικτών, των συνεχών βελτιώσεων, της επιδίωξης της αποδοτικότητας και ποιότητας καθώς και της λογοδοσίας, η συνολική θέαση των οποίων συνθέτει το Μάνατζμεντ Απόδοσης (Ρωσσίδης 2014). Σύμφωνα με τους επικριτές του, μόνο με αξιοποίηση τέτοιων συστημάτων διοίκησης μπορεί το Κράτος να αναβαθμίσει τη διοικητική του ικανότητα, έτσι ώστε να ανταπεξέλθει στον ανταγωνισμό με τους λοιπούς δρώντες (διεθνικές εταιρίες, Μη Κερδοσκοπικούς Οργανισμούς διεθνικού χαρακτήρα, υπερεθνικούς οργανισμούς κλπ). Παράλληλα, οι πολιτικές της «καλής (ή χρηστής) διακυβέρνησης» αναδεικνύονται ως καλές παγκόσμιες πρακτικές *«προβλέψιμης, ανοιχτής και φωτισμένης παραγωγής πολιτικής με διαφανείς διαδικασίες» σε συνδυασμό με την παρουσία ενός «ισχυρού εκτελεστικού βραχίονα της Διοίκησης υπόλογου για τις πράξεις του»*, σύμφωνα με την Παγκόσμια Τράπεζα (2009).

Σύμφωνα με τον ΟΗΕ οι ιδιότητες της «καλής» ή «χρηστής διακυβέρνησης» (Good Governance) συνοψίζονται σε χαρακτηριστικά όπως η διαφάνεια της διοικητικής δράσης, η συμμετοχική διοίκηση, οι θεσμοί διαβούλευσης και παραγωγής συναίνεσης, η αποδοτικότητα-αποτελεσματικότητα, η κοινωνική λογοδοσία και το στρατηγικό όραμα της Διοίκησης. Κατά τον Παπατόλια (2021), η ευρύτερη αυτή πρόσληψη της διακυβέρνησης αποτελεί κυρίαρχη τάση στην ακαδημαϊκή κοινότητα, ενώ η καταγωγή της ανιχνεύεται στο ρεύμα του «Reinventing Government» (Osborn και Gabler 1992), που επηρέασε τον B. Clinton, εκπέμποντας το μήνυμα της αμφισβήτησης της πατερναλιστικής «εκ των άνω» διοίκησης και της στροφής σε ευρύτερες συμμετοχικές πρακτικές συν-πηδαλιούχησης και συν-διαχείρισης της διοικητικής δράσης, όπως και συν-παραγωγής των κανονιστικών πλαισίων.

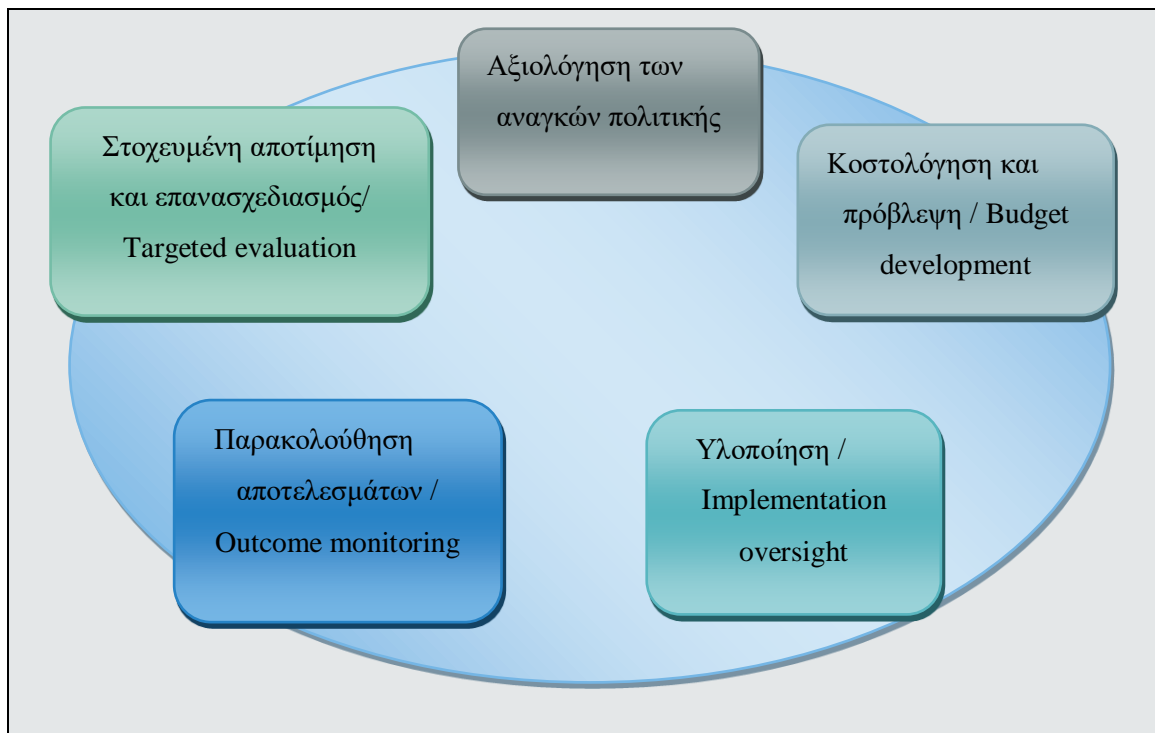
Επιβάλλεται πάντως εδώ να επισημανθεί, πως η ιδέα αυτή, αν και προήλθε από την Αμερική, είναι ωστόσο κυρίαρχη εδώ και χρόνια στις πολιτικές της ΕΕ, οι οποίες εμφανίζονται ως το τελικό προϊόν ενός σύνθετου συσχετισμού δυνάμεων, που δρουν και εκδηλώνονται σε ποικίλα θεσμικά πεδία και κέντρα αποφάσεων, επιβεβαιώνοντας την ανάγκη συνεχών διαπραγματεύσεων και συμβιβασμών, που μαρτυρούν μια ουσιώδη απομάκρυνση από το κλασικό ιεραρχικό κρατοκεντρικό παράδειγμα (Chevallier 2003).

Πέραν της μακροπρόθεσμης θέασης των πραγματικοτήτων, της επιδίωξης αποτελεσματικότητας με τη χρήση εργαλείων της Στρατηγικής Διοίκησης και της λειτουργίας

σε ένα περιβάλλον πολλών δρώντων, στον σκληρό πυρήνα της επιτελικότητας βρίσκεται η αυστηρή, επιστημονική τεκμηρίωση. Ως παιδί του Διαφωτισμού (Παπαδημητρίου 2020), η επιτελικότητα στηρίζεται και αξιοποιεί στο έπακρο τα δεδομένα της επιστήμης και της τεχνολογίας, συνδυάζοντας ιδίως τα επιτεύγματα της δεύτερης, προκειμένου να τύχουν εφαρμογής τα θεωρητικά σχήματα της πρώτης, δίνοντας λύσεις και γενικότερα απαντώντας στα πολύπλοκα προβλήματα της εποχής μας.

Στον χώρο του σύγχρονου Κράτους, από τις τελευταίες δεκαετίες του 20ου αιώνα, κυρίαρχο μοντέλο είναι αυτό του EBPM (Evidence Based Policy Making), δηλαδή του τεκμηριωμένου σχεδιασμού δημόσιων πολιτικών (Τσούκας 2004, ΟΟΣΑ 2012, Λιακάκη-Μπαλαμπανίδης 2019). Και ναι μεν το πλαίσιο EBPM δεν μπορεί να θεωρηθεί ούτε αξιολογικά ουδέτερο ούτε απόλυτα “τεχνικό” και διαδικαστικό, καθότι “φέρνει σε επαφή και ενδεχομένως σε σύγκρουση επιστημονικές προσεγγίσεις, αξιακές προτιμήσεις, πρακτικές κρίσεις και κοινωνικά συμφέροντα, όσον αφορά τη βιωσιμότητα και τη νομιμοποίηση επιλογών δημόσιας πολιτικής” (Λιακάκη-Μπαλαμπανίδης 2019), ωστόσο είναι ευρέως αποδεκτό πως τουλάχιστον μπορεί να εξασφαλίσει ένα ελάχιστο τεκμηρίωσης των επιλογών αυτών και προκαταβολικά, κατά τη διαμόρφωση και ανάπτυξή τους όσο και εκ των υστέρων, κατά την αξιολόγησή τους (ΟΟΣΑ 2012, Τσούκας 2015).

Σχήμα 2.1  
Ο κύκλος του EBPM



Πηγή: Λιακάκη-Μπαλαμπανίδης 2019

Το γραφειοκρατικό Κράτος χαρακτηρίζεται από την ευρεία κατάτμηση του διοικητικού έργου και την αντιμετώπισή του από ξεχωριστούς φορείς (συνήθως υπουργεία αλλά και άλλες δομές), οι οποίοι σε αρκετές περιπτώσεις φτάνουν να λειτουργούν ως τελείως οριοθετημένοι, κλειστοί οργανισμοί (σιλό), μη συνεργαζόμενοι με άλλους (Μιχαλόπουλος 2003, Καρκατσούλης 2004). Εντός τέτοιων οργανισμών, μπορεί να γίνεται αξιόλογη εργασία διαμόρφωσης και υλοποίησης δημόσιων πολιτικών, των ειδικών δημόσιων πολιτικών ενός υπουργείου ή ενός άλλου δημόσιου φορέα, ωστόσο αυτό μόνο δεν φτάνει. Τι νόημα έχει να κατασκευάζει μείζονα οδικά έργα ένα υπουργείο υποδομών, όταν δίπλα του, το υπουργείο περιβάλλοντος δεν είναι σε θέση να διασφαλίσει την προστασία του από τα τεχνικά έργα που το συνταράσσουν, ενώ το υπουργείο πολιτισμού δεν μπορεί να διασώσει τα καταπληκτικά μνημεία και το υπουργείο ανάπτυξης δεν μπορεί να αξιοποιήσει τους νέους άξονες... Η πολυσυνθετότητα των προβλημάτων που αναδεικνύει η πραγματικότητα είναι τέτοια που δεν αρκεί η μεμονωμένη προσέγγισή τους αλλά αντίθετα, μόνο μέσω ολιστικής-συστημικής θέασής τους, μπορούν αν όχι να επιλυθούν, τουλάχιστον να δαμασθούν (Koontz-O'Donnell 1984, Δεκλερής 1989, Chevallier 2003, Μίτροφ 2000). Σε ένα τέτοιο πολύπλοκο όσο και παραχώδης περιβάλλον συνεπώς, απαιτείται η τεκμηρίωση των χωριστών δημόσιων πολιτικών να υπηρετεί μια συνθετική κατεύθυνση καθότι μόνο έτσι, η υλοποίησή τους μπορεί να έχει αποτελέσματα για το σύνολο μιας κρατικά οργανωμένης κοινωνίας. Η μέσω επιστημονικών μεθόδων-τεχνικών εναρμόνιση των διαφόρων δημόσιων πολιτικών συνεπώς, δηλαδή ο συντονισμός τους σε ένα κορυφαίο επίπεδο, όπου λαμβάνονται οι μείζονες αποφάσεις, συνιστά το πλέον καίριο και συνάμα, το πλέον δύσκολο σημείο της επιτελικότητας, καθότι εμπεριέχει έντονα στοιχεία Πολιτικής. Ταυτόχρονα, συνιστά και το πεδίο όπου η (σύγχρονη) έννοια της Διακυβέρνησης (=λήψη μειζόνων αποφάσεων συνολικής πορείας μέσα από διαδικασίες εξισορρόπησης συμφερόντων, ενεργοποίησης διαφόρων δομών και συμμετοχής πολλών ενδιαφερομένων είτε του Κράτους είτε της Οικονομίας είτε της Κοινωνίας Πολιτών) συμπλέκεται με την (γνωστή από παλαιά) έννοια της επιτελικότητας (=συνολική θέαση τόσο του περιβάλλοντος όσο και της ίδιας της οργάνωσης, επιδίωξη μακροπρόθεσμων σκοπών με επεξεργασία κατάλληλων τρόπων και κινητοποίηση απαραίτητων πόρων από τις επιμέρους δομές).

Η οργανωτική δομή που αναλαμβάνει να συνδυάσει τα προηγούμενα, τα οποία προφανώς συνθέτουν έναν πολύ σημαντικό ρόλο εντός του Κράτους, δεν είναι κάποιο από τα συνηθισμένα σχήματα («επιτελεία») αλλά μάλλον κάτι καινούριο, που συγκροτείται στο υψηλότερο επίπεδο, κοντά και γύρω από τον Πρωθυπουργό και καλείται Κέντρο Διακυβέρνησης (ΟΟΣΑ 2012).



### 2.3 ΤΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Μια τέτοια δομή σήμερα, απαιτείται να διαθέτει ικανότητα συνολικής θέασης και του ευρύτερου περιβάλλοντος και των υφιστάμενων κρατικών δομών, ενώ επιπλέον πρέπει να γνωρίζει τους προσανατολισμούς της κυβερνητικής πολιτικής. Διαρθρωμένη περαιτέρω σε τομείς, πρέπει να διαθέτει υψηλή ικανότητα διαχείρισης γνώσης, να συλλέγει, επεξεργάζεται και αξιοποιεί πληροφορίες, έτσι ώστε να μπορεί και να σχεδιάζει πολιτικές και να υποστηρίζει τον Πρωθυπουργό, στην εξέταση πολιτικών που προτείνουν οι υπουργοί. Με λίγα λόγια, να μπορεί να καλλιεργεί πλήρως τη λογική της αυστηρά τεκμηριωμένης διαμόρφωσης δημόσιων πολιτικών (EBPM), όπως την αναπτύξαμε προηγούμενα (παρ. Β).

Με έναν παρόμοιο τρόπο, όταν μια πολιτική έχει αποφασιστεί, πρέπει η δομή αυτή να μπορεί να παρακολουθεί την πορεία της και να δίνει εγκαίρως τα κατάλληλα σήματα σε περιπτώσεις υστέρησης ή αποκλίνουσας δράσης, ώστε να παρεμβαίνουν οι έχοντες την εξουσία συντονίζοντας τις επιμέρους ενέργειες και εν τέλει, να μπορεί να αξιολογεί μια πολιτική, μετά την ολοκλήρωση των οροσήμων της (Αλεξόπουλος-Παπαδημητρίου 2006). Πέραν των προηγούμενων, που σχετίζονται με τη διοικητική λειτουργία του Στρατηγικού Σχεδιασμού, μια κεντρική δομή Διακυβέρνησης οφείλει να διασφαλίζει και μια σειρά άλλων θεμάτων που η σύγχρονη πρακτική έχει αναδείξει ως σημαντικές (ΕΕ 2018, Παπατόλιας 2021).

Ένα από αυτά, με μεγάλη σημαντικότητα στον τρέχοντα αιώνα, είναι η καλή νομοθέτηση (Καρκατσούλης 2004, ΕΕ 2018, Λιακάκη-Μπαλαμπανίδης 2019). Για την εξασφάλισή της απαιτείται η εργασία ειδικών, που γνωρίζουν και τους ισχύοντες κανόνες και μπορούν, αφενός να διατυπώσουν ορθά τους νεότερους και αφετέρου να τους εναρμονίσουν με τους υπόλοιπους ισχύοντες. Η όλη εργασία, ειδικά σε ένα Κράτος με πολυσχιδή και σε μεγάλο βαθμό, προβληματική νομοθεσία, όπως η χώρα μας απαιτεί σημαντική προσπάθεια. Τόσο όμως ο ΟΟΣΑ, στη γνωστή του έκθεση (2012) όσο και άλλοι συγγραφείς έχουν αναδείξει την κακονομία ως μείζον πρόβλημα της ελληνικής διοικητικής πραγματικότητας, με προφανείς αρνητικές επιπτώσεις και στην οικονομία και στην κοινωνία (Σωτηρόπουλος-Χριστόπουλος 2017).

Ένα άλλο θέμα που οφείλει να έχει από κοντά μια κεντρική επιτελική δομή είναι η πληροφόρηση και η προβολή του κυβερνητικού έργου. Με αυτήν την επισήμανση, προφανώς δεν εννοείται πως πρέπει να ελέγχει τα ΜΜΕ καθότι σε ένα δημοκρατικό κράτος κάτι τέτοιο είναι αδιανόητο (Τσούκας 2015), ωστόσο απαιτείται να έχει σταθερή ροή πληροφοριών-επικοινωνίας με τα ΜΜΕ (και μέσω αυτών την κοινωνία και την οικονομία), τα οποία να τροφοδοτεί με έγκυρη πληροφόρηση.

Ανεξάρτητα πάντως από την ειδική δομή του, το μέγεθος και την επιμέρους οργάνωσή του, καίρια σημασία έχει το γενικότερο σχήμα εντός του οποίου συνεργάζεται το Κέντρο με τις επιχειρησιακές απολήξεις του. Όπως χαρακτηριστικά τονίζει ο Παπατόλιας (2021), η οργανωτική αναβάθμιση ενός Κέντρου Διακυβέρνησης έχει νόημα μόνο εάν συνδυάζεται με μια πιο επιχειρησιακή-προγραμματική αντίληψη για το «κυβερνάν» μέσα από ενιαίες, οριζόντιες και συλλογικότερες δομές λήψης των αποφάσεων. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι η επιτελική διακυβέρνηση είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την οριζόντια δικτύωση των δημόσιων υπηρεσιών πάνω σε συγκεκριμένα «λειτουργικά πεδία» άσκησης πολιτικής, που υπερβαίνουν το πρότυπο της ιεραρχικής δομής και των μεμονωμένων αρμοδιοτήτων κάθε χωριστού κρατικού οργάνου ή διακριτού επιπέδου διοίκησης. Για να είναι εφικτή όμως μια τέτοια οριοθέτηση “λειτουργικών πεδίων”, επιβάλλεται να προηγηθεί μία ξεκάθαρη οριοθέτηση των κρατικών αρμοδιοτήτων ανά επίπεδο Διοίκησης, γιατί δεν νοείται επιτελική διακυβέρνηση χωρίς αναλυτική χαρτογράφηση, κατανομή κατά τρόπο συστηματικό και κυρίως, ουσιαστική αποκέντρωση αρμοδιοτήτων προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση και τις περιφερειακές υπηρεσίες του κράτους.

Τελευταίο αλλά όχι λιγότερο σημαντικό είναι το θέμα της συναντίληψης των ανθρώπων που εργάζονται σε ένα τέτοιο, κεντρικό όργανο. Από παλαιότερα (19ο αιώνα) είχε καταδειχθεί η σημασία της στελέχωσης τέτοιων δομών με κατάλληλα εκπαιδευμένους ανθρώπους στη βάση της αρχής της Αξιοκρατίας (Παπαδημητρίου 2020). Επιπλέον, ιδίως οι στρατιωτικοί παλαιότερων εποχών εκτιμούσαν ιδιαίτερα τους (κατώτερους σε βαθμό) αξιωματικούς των επιτελείων που χρησιμοποιούνταν ως σύνδεσμοι με τις μάχιμες μονάδες και ήταν ικανοί αφενός να εξηγήσουν τις σκέψεις του στρατηγού-διοικητή προς τους μαχητές και αφετέρου να εκτιμήσουν επί τόπου την τακτική κατάσταση της μονάδας και να τη μεταφέρουν στον στρατηγό-διοικητή (Παπαδημητρίου 2020). Όχι μόνο λοιπόν η στελέχωση της κεντρικής δομής με κατάλληλο προσωπικό αλλά και η εξασφάλιση δομών και στελεχών που θα λειτουργούν ως σύνδεσμοι των επιμέρους φορέων (υπουργείων) με το κέντρο, συνιστούν συστατικό στοιχείο καλής οργάνωσης.

Ανάλογα με την ιστορία των θεσμών του, την ιδιαίτερη κουλτούρα του και τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει, καθένα από τα ισχυρά σύγχρονα Κράτη, έχουν οικοδομήσει με τον δικό τους τρόπο, τόσο τις διαδικασίες που συνδυάζουν την επιτελικότητα με τη Διακυβέρνηση όσο και την ιδιαίτερη διαρρύθμιση και λειτουργία του Κέντρου Διακυβέρνησης. Ορισμένες χρήσιμες ιδέες από κράτη με συγγενείς δικαιοταξίες όσο και κάποιες καλές πρακτικές θα εξετάσουμε στο επόμενο κεφάλαιο.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

### ΚΡΑΤΗ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΕΠΙΤΕΛΙΚΟΤΗΤΑ

#### 3.1 ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΗΣ ΒΡΕΤΑΝΙΑΣ

Στις αρχές της δεκαετίας του '80, επί κυβέρνησης της M. Thatcher, τέθηκε σε εφαρμογή ένα ευρύ πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων. Αφενός τέθηκαν όλες οι δραστηριότητες τόσο της κεντρικής Διοίκησης όσο και της περιφερειακής και της αυτοδιοίκησης υπό ασφυκτική παρακολούθηση, ώστε να δικαιολογούν-αξιολογούν την κάθε τους ενέργεια και προπάντων, την κάθε δαπάνη που τη συνόδευε και αφετέρου σε πολλές περιπτώσεις που κρίθηκε ότι ο φορέας της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν λειτουργούσε αποδοτικά, η κεντρική διοίκηση παρέμβαινε διορθωτικά και αποφασιστικά. Ο Μακρυδημήτρης (2003) περιγράφοντας αναλυτικά την προσπάθεια αυτή σημειώνει: *“Από τις πιο χαρακτηριστικές πρόσφατες εξελίξεις κατά τη διάρκεια της τρέχουσας δεκαετίας στη Βρετανία και στα πλαίσια της Στρατηγικής για την Αποδοτικότητα των Δημοσίων Υπηρεσιών (efficiency Strategy) μπορεί να σημειωθούν: η σύσταση του Επιτελείου Αποδοτικότητας (Efficiency Unit) και οι ειδικές έρευνες αποδοτικότητας, που αυτό συντονίζει, γνωστές ως Rayner Scrutinies (από το όνομα του εμπνευστή τους sir (τόρα Lord) Derek Rayner), η διοικητική οικονομική πρωτοβουλία καθώς και ένας αριθμός διοικητικών πληροφοριακών συστημάτων όπως το MINIS και MINIM που εγκαινιάστηκαν στο Υπουργείο Περιβάλλοντος στις αρχές της τρέχουσας δεκαετίας με προοπτικές για γενικότερη εφαρμογή και σταδιακή ανάπτυξή τους σε ολοκληρωμένα διοικητικά συστήματα προγραμματισμού, ελέγχου και αξιολόγησης. Κεντρική ιδέα και κατευθυντήρια αρχή που διατρέχει τις παραπάνω αλλά και άλλες συγγενείς πρωτοβουλίες για την εκλογίκευση της διοικητικής συμπεριφοράς αποτελεί η παραδοχή ότι μολονότι ο στρατηγικός προσανατολισμός και η επιτελική διοίκηση δεν απαντούν ως διαδικασίες ιδιαίτερα συχνά στη δημόσια διοίκηση η σημασία τους είναι προφανής..”*

Στα μέσα της ίδιας δεκαετίας ωστόσο, συντελέστηκε και ευρεία προσπάθεια μεταρρύθμισης με ανάθεση επιπλέον αρμοδιοτήτων στην ΤΑ στα πλαίσια της επιδίωξης της ποιότητας (Κέφης 2005β). Για την υλοποίηση της μεταρρύθμισης υιοθετήθηκαν τρεις διακριτές στρατηγικές, στρατηγική της αγοράς (δημόσιοι φορείς ανταγωνίζονται επιτυχώς τους ιδιωτικούς), του καταναλωτή (βελτίωση των σχέσεων Διοίκησης-πολιτών) και οργανωσιακή στρατηγική (συστήματα ποιότητας και πιστοποιήσεις). Με αμφιλεγόμενα αποτελέσματα από την προηγηθείσα, στη δεκαετία του '90, προωθήθηκε η νέα, στρατηγική της υπέρτατης αξίας (Best Value Strategy), προκειμένου να διορθωθούν τα εντοπισμένα λάθη. Ωστόσο, η μεταρρύθμιση μακροχρόνια *“δεν είχε την αναμενόμενη επιτυχία (καλλιεργήθηκαν υψηλές*

προσδοκίες) αφού η βρετανική κυβέρνηση αύξανε συνεχώς τις παρεμβάσεις της στη λειτουργία και στις αποφάσεις των τοπικών δημοσίων υπηρεσιών και αρχών” (Κέφης 2005β), είχε όμως συμβάλει καταλυτικά στη μεταφορά του προσανατολισμού προς τον πολίτη και την αποδοτικότερη-ποιοτικότερη ικανοποίηση των αναγκών του, ενώ κατά τη Λαμπροπούλου (2019) “τα επιχειρήματα που συνόδευσαν το εγχείρημα είχαν ως επίκεντρο την εστίαση στα αποτελέσματα”, ωστόσο κάποια προβλήματα παρέμεναν. Έτσι, αφού “ο διαχωρισμός μεταξύ πολιτικής και διοίκησης στην πράξη ήταν συχνά ασαφής” (Λαμπροπούλου 2019), επόμενες κυβερνήσεις (Tony Blair) προώθησαν νέο κύκλο μεταρρυθμίσεων, στον οποίο η έννοια της “συνεκτικής κυβέρνησης” (joined-up government) είχε κεντρικό ρόλο.

Σήμερα, η πληθωρική κεντρική κυβέρνηση (άνω των 20 υπουργείων) έχει αποκλειστική αρμοδιότητα για την εξωτερική πολιτική, την οικονομική πολιτική, την αγορά αγαθών και υπηρεσιών, την κοινωνική πολιτική και την πολιτική ασφάλειας, ενώ σημαντικές αρμοδιότητες σε άλλους τομείς έχουν δοθεί είτε στη μητροπολιτική περιοχή του Λονδίνου (πχ πολιτισμός, περιβάλλον, στρατηγικός σχεδιασμός, οικονομική ανάπτυξη, μεταφορές και αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης) είτε στα επαρχιακά συμβούλια των κομητειών (εκπαίδευση, μεταφορές, κοινωνικές υπηρεσίες, προστασία του καταναλωτή κλπ) είτε στα τοπικά συμβούλια (στέγαση, προστασία της δημόσιας υγείας, πολεοδόμηση, τοπικό προγραμματισμό, δημιουργική αξιοποίηση του ελεύθερου χρόνου).

Όσον αφορά τον τρόπο λειτουργίας όλων των κρατικών δομών, επικρατεί αυστηρά προσδιορισμένη διαδικασία υποβοήθησης της χάραξης δημόσιας πολιτικής με χρήση επεξεργασμένων δεδομένων (EBPM). Για να εμπεδώσει αυτό το πνεύμα, η βρετανική κυβέρνηση εξέδωσε τη Λευκή Βίβλο, με την οποία προσδιόριζε τις κατευθύνσεις, ώστε η δημόσια πολιτική να χαράσσεται με βάση τα δεδομένα και όχι τις βραχυπρόθεσμες πολιτικές πιέσεις και να ανταποκρίνεται στις αυξημένες απαιτήσεις των πολιτών μέσα από μία διαδικασία διαρκούς μάθησης και βελτίωσης. Το σημαντικό αυτό κείμενο κατεύθυνσης που απαιτεί την αυστηρή τεκμηρίωση των πολιτικών, ανέλυε και τις πολλαπλές πηγές δεδομένων και τα εργαλεία που μπορεί να χρησιμοποιούνται για την επεξεργασία τόσο των ποσοτικών όσο και ποιοτικών στοιχείων.

Κατά τα επόμενα χρόνια, η βρετανική κυβέρνηση κατάφερε να αναπτύξει μία πλήρη εργαλειοθήκη της ορθής τεκμηρίωσης. Τα βασικότερα εργαλεία είναι τα εξής (Λιακάκη-Μπαλαμπανίδης 2019):

- Ένας οδηγός για τον ορθό σχεδιασμό της αξιολόγησης επιπτώσεων των σχεδιαζόμενων και εφαρμοζόμενων πολιτικών ο οποίος δημοσιεύτηκε από τη μονάδα στρατηγικής του Γραφείου του Πρωθυπουργού

- Η ίδια μονάδα εξέδωσε το 2004 άλλον οδηγό, προκειμένου να ενθαρρύνει τον στρατηγικό σχεδιασμό, σε κάθε κυβερνητικό επίπεδο και την προσέγγιση με βάση τα projects. Ο οδηγός περιλαμβάνει τυποποιημένες φάσεις σχεδιασμού σχετικά με τα βήματα, τα προσδοκώμενα αποτελέσματα, τα βασικά ερωτήματα που πρέπει να απαντώνται κάθε φορά, τις απαραίτητες δεξιότητες ανθρώπων και σχέδιο μιας βάσης δεδομένων.
- Ένα άλλο εργαλείο ήταν το Magenta Book Guidance Notes on Policy Evaluation που εκδόθηκε από το Government Chief Social Researcher's Office το οποίο προσδιορίζει τι συνιστά ποιοτική παρεχόμενη υπηρεσία και πως αυτή μπορεί να αναλυθεί και να αξιολογηθεί.
- Το Green Book Appraisal and Evaluation in Central Government του Γενικού Λογιστηρίου που αποτελεί έναν οδηγό για την cost-benefit ανάλυση κάθε σχεδιαζόμενης πολιτικής στο στάδιο της διαμόρφωσης ατζέντας και πριν την υιοθέτηση οποιασδήποτε πολιτικής.
- Το Πρωθυπουργικό Γραφείο ανέπτυξε επίσης ένα εργαλείο για την περίφημη Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρύθμισης (Regulatory Impact Assessment-RIA) με εύρος εφαρμογής σε όλα τα στάδια διαμόρφωσης της δημόσιας πολιτικής και σε όλα τα επίπεδα από το κέντρο διακυβέρνησης μέχρι τα υπουργεία και τα χαμηλότερα επίπεδα της διοίκησης.
- Διαμορφώθηκαν εργαλεία για επιμέρους όψεις αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών, όπως η Περιφερειακή διάσταση, οι διεθνείς συγκρίσεις και καλές πρακτικές, η αξιολόγηση επιπτώσεων υπό την οπτική της ισότητας των φύλων, η αξιολόγηση ρίσκων κ.ο.κ..
- Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στην ενσωμάτωση της οπτικής και των απόψεων της κοινωνίας των πολιτών μέσα από συγκεκριμένους διαύλους και εργαλεία, όπως το Concern Assessment Tool που αξιολογεί τις ανησυχίες και τις προσδοκίες των πολιτών μέσα από έρευνες με συνεντεύξεις με ομάδες εστίασης (focus groups), την επισκόπηση τύπου και το Community Engagement: How to guide που αφορά την υιοθέτηση των δημόσιων πολιτικών από τις επιμέρους κοινότητες πολιτών.
- Δημιουργήθηκαν πιλοτικές εφαρμογές για κάθε νέα σχεδιαζόμενη πολιτική, ένα είδος πρωτότυπου που δοκιμάζεται πιλοτικά προτού τεθεί σε εφαρμογή σε εθνικό επίπεδο. Ο οδηγός περιέχει τυποποιημένες διαδικασίες αξιολόγησης μιας πιλοτικής εφαρμογής ανάλυσης των αποτελεσμάτων και των διαδικασιών της, προκειμένου να κριθεί εάν και

πώς μπορεί να βελτιωθεί, να εντοπιστούν σχεδιαστικά σφάλματα ή και να απορριφθεί εντελώς.

- Δημιουργήθηκαν μόνιμα συμβουλευτικά σώματα (Expert advisory bodies for policy makers) στελεχωμένα από ειδικούς σε κάθε επίπεδο πολιτικής, όπως συμβούλιο οικονομικών εμπειρογνομόνων, επιτροπές έρευνας και τεχνολογίας κ.α. Τα σώματα αυτά κάθε φορά έχουν διαφορετική εντολή, είναι ελεύθερα να διαμορφώνουν ατζέντα ή να κάνουν συγκεκριμένες μελέτες κατόπιν αίτησης της Κυβέρνησης ή του Κοινοβουλίου και λειτουργούν με οδηγό συγκεκριμένα πρότυπα για την ποσοτική και ποιοτική έρευνα σε όλα τα πεδία ανάπτυξης δημόσιας πολιτικής.

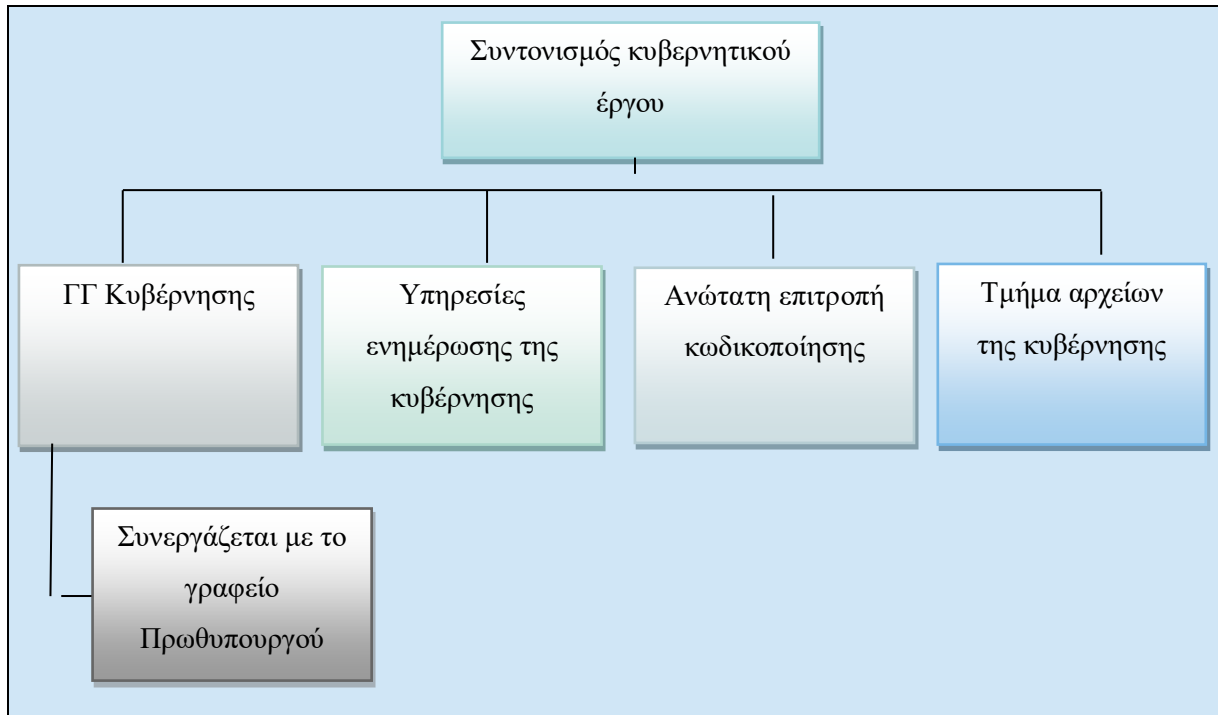
### 3.2. ΓΑΛΛΙΑ

Στις χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης, ο κανόνας κατά την τελευταία 30ετία είναι, οι διαδικασίες σχεδιασμού δημόσιας πολιτικής (στη λογική EBPM) να διασυνδέονται οργανικά με τις διαδικασίες καλής νομοθέτησης. Στη Γαλλία, χώρα με κρατική ιστορία από τον 9ο μ.Χ. αιώνα και τεράστια παράδοση συγκεντρωτικού (“ναπολεόντειου”) τρόπου κυβέρνησης, διαδικασίες σχεδιασμού και υλοποίησης δημόσιων πολιτικών καθιερώθηκαν αμέσως μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, όπως και σε άλλα δυτικά κράτη (Chevallier 1993). Στο σχήμα των κρατικών πολιτικών, λογικές EBPM εισήχθησαν συστηματικά κατά την εποχή της μεγάλης διοικητικής μεταρρύθμισης-αναθεώρησης “Revision General des Politiques Publiques (RGPP)” που ξεκίνησε το 2007 και πρακτικά συνεχίζεται μέχρι και σήμερα. Μάλιστα συνδετικός κρίκος της όλης διαδικασίας επιλέχθηκε να είναι στο ανώτατο κυβερνητικό επίπεδο, το Συμβούλιο Εκσυγχρονισμού των Δημόσιων Πολιτικών (Conseil de Modernization des Politiques Publiques), ένα ad hoc όργανο στο οποίο μετέχει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ο Πρωθυπουργός, ο Υπουργός Οικονομικών και Μεταρρύθμισης του Κράτους, ως βασικός εισηγητής και κατά περίπτωση, οι αρμόδιοι υπουργοί.

Εκτός όμως από την κυβερνητική κορυφή, στο πλαίσιο της RGPP ενθαρρύνθηκαν σημαντικά και οι διαδικασίες κοινωνικού διαλόγου, προκειμένου να βελτιωθεί η ρυθμιστική διακυβέρνηση, σε μία χώρα με σημαντική παράδοση στο πεδίο αυτό, τόσο όσον αφορά την ίδια τη νομοθέτηση όσο και τα διακριτά επίπεδα της γαλλικής κρατικής αρχιτεκτονικής (υπουργεία με αποκεντρωμένες υπηρεσίες σε επίπεδο νομού, 22 περιφέρειες ως γ' βαθμό Αυτοδιοίκησης, 100 νομαρχίες ως β' βαθμό και 15.000 δήμους και κοινότητες ως α' βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης) (Παπαδημητρίου 2018).

Σχήμα 3.2

Το κέντρο διακυβέρνησης στη Γαλλία



Πηγή: Λιακάκη-Μπαλαμπανίδης 2019

Η κυβέρνηση ανέπτυξε ένα μείγμα από νέες και παραδοσιακές μεθόδους μέσα από διάφορα συμβουλευτικά σώματα, προκειμένου να εμπλέξει τους κάθε φορά ενδιαφερόμενους stakeholders, καινοτομώντας με την έμφαση που έδωσε στην ηλεκτρονική διαβούλευση μέσω διαδικτύου. Τα συμβουλευτικά αυτά σώματα παρείχαν πληροφόρηση στη Διοίκηση, εμπλέκοντας τους κοινωνικούς εταίρους είτε σε θεσμοθετημένη βάση είτε ακόμα και σε άτυπα συμβουλευτικά σχήματα που δημιουργούνταν για να παρέχουν πληροφόρηση στην κυβέρνηση κατά την προετοιμασία μιας συγκεκριμένης πολιτικής (Λιακάκη-Μπαλαμπανίδης 2019).

Σε μια σαφή προσπάθεια ανάπτυξης οριζόντιων διασυνδέσεων και εμπλοκής των κοινωνικών εταίρων, αξιοποιήθηκε στο έπακρο το διαδίκτυο, κυρίως μέσα από εργαλεία όπως η ιστοσελίδα [www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr) μέσω της οποίας οι πολίτες έχουν πρόσβαση στο σύνολο της ψηφισμένης αλλά και της υπό ψήφιση νομοθεσίας της χώρας ή τα λεγόμενα “Φόρουμ της Grenelle” που συνδυάζουν την παραδοσιακή και τη διαδικτυακή διαβούλευση στο αρχικό στάδιο της προπαρασκευής ενός σχεδίου νόμου, δηλαδή ειδικές ομάδες εργασίας, θεσμικά συμβουλευτικά σώματα, συναντήσεις σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο αλλά και διαβούλευση μέσω διαδικτύου (Λιακάκη-Μπαλαμπανίδης 2019). Επισημαίνεται εδώ πως η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης διεύρυνε σημαντικά το πεδίο παρέμβασης της όσον αφορά

την καλή νομοθέτηση, ενισχύοντας το συναφές τμήμα νομοθέτησης και ποιότητας των νόμων. Η Γραμματεία έχει αναλάβει έτσι καίριο ρόλο στη διαδικασία καλής νομοθέτησης. Από το 2004 και στην κατεύθυνση των συστάσεων του ΟΟΣΑ ενισχύθηκε ακόμα περισσότερο ο ρόλος της στην εποπτεία (monitoring) της ρυθμιστικής διαδικασίας συνολικά. Στο ευρύτερο αυτό πλαίσιο, η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης συνεργάζεται και συντονίζει ένα δίκτυο ανώτερων δημοσίων υπαλλήλων που έχουν οριστεί σε κάθε υπουργείο ως υπεύθυνοι για την παρακολούθηση της ποιότητας της νομοθέτησης (Λιακάκη-Μπαλαμπανίδης 2019).

Αξίζει επιπλέον να επισημανθεί η εξαιρετικά συγκροτημένη διαδικασία που τηρείται, για την εκπόνηση της έκθεσης αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων. Συμπληρωματικά αυτής, από το 2007 λειτουργεί σε κεντρικό κυβερνητικό επίπεδο η ηλεκτρονική πλατφόρμα SOLON, η οποία υποστηρίζει την αλυσίδα νομοπαραγωγής σε όλα τα στάδια και αποτελεί υποχρεωτική διαδρομή, για όλα τα σχέδια νομοθετικών κειμένων. Η περίμετρος εφαρμογής του SOLON ξεκινά από τα υπουργεία και τις υπηρεσίες της κεντρικής Κυβέρνησης περνά από το Γραφείο Πρωθυπουργού και τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, την Προεδρία της Δημοκρατίας και το Συμβούλιο Επικρατείας, φτάνοντας μέχρι τις υπηρεσίες και τα μέλη του Κοινοβουλίου. Οι εφαρμογές που υποστηρίζει η πλατφόρμα SOLON είναι:

- βάση δεδομένων
- workflow
- ηλεκτρονική διαχείριση των σχετικών εγγράφων
- μηχανή αναζήτησης
- αρχεία χρηστών
- πρότυπα κειμένων
- εργαλεία αναφορών (reporting)
- ανιχνευσιμότητα προς τα πίσω της διαδρομής κάθε εγγράφου.

Σημειώνεται πως στην πύλη αυτή, βρίσκει κανείς τον οδηγό διαμόρφωσης νομοθεσίας και κανονιστικών ρυθμίσεων, εργαλεία παρακολούθησης, αναφορές της εφαρμογής των νόμων και στατιστικά στοιχεία (Λιακάκη-Μπαλαμπανίδης 2019).

### **3.3 ΓΕΡΜΑΝΙΑ**

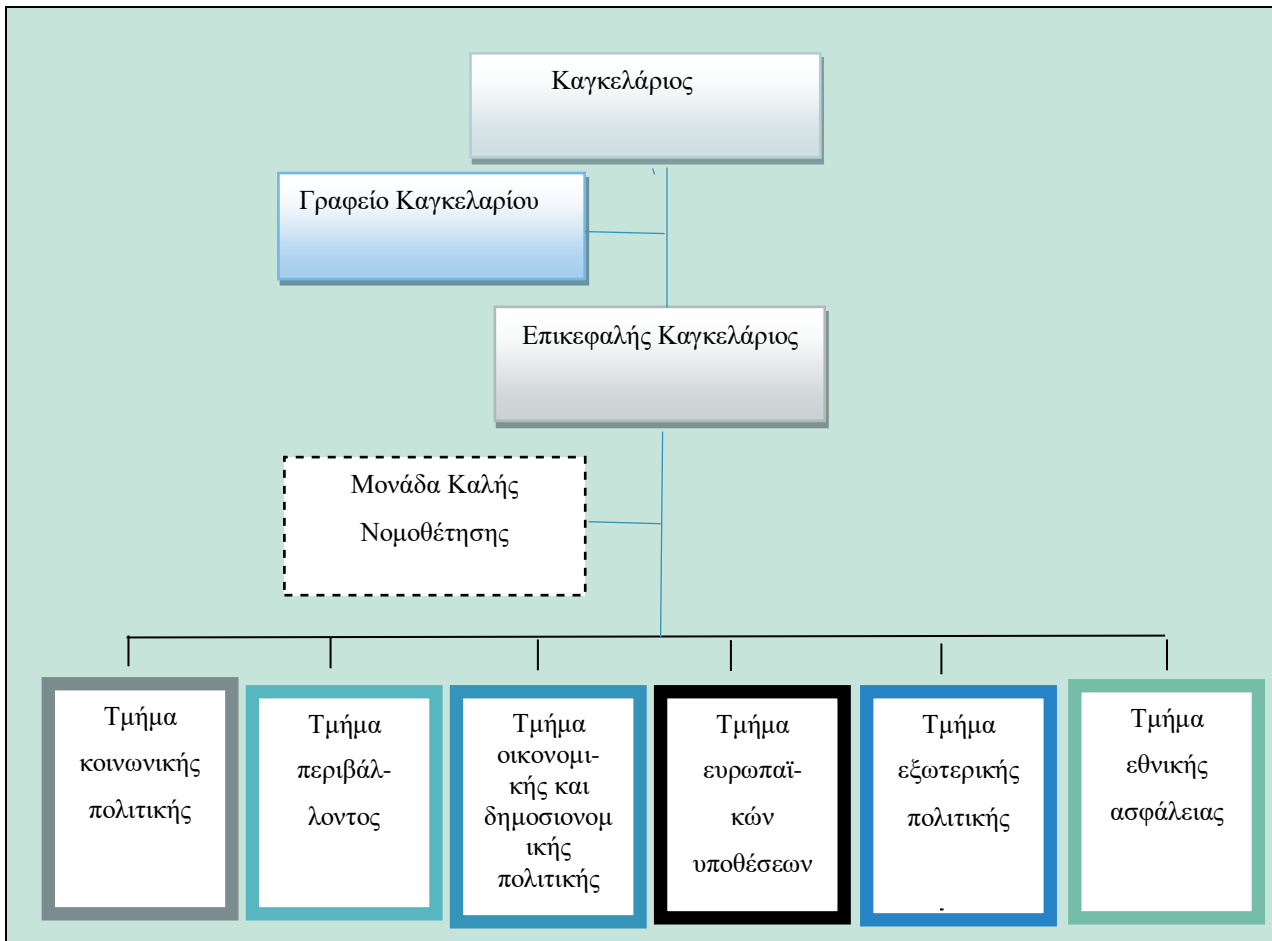
Η άλλη μεγάλη χώρα της ηπειρωτικής Ευρώπης, αν και με ομοσπονδιακό σύστημα, διαθέτει αντίστοιχες αν και διαφορετικής μορφής διαδικασίες. Ένα ισχυρό Κέντρο Διακυβέρνησης βρίσκεται σε κεντρική θέση εντός της ομοσπονδίας και διακρίνεται σε δύο επίπεδα, αφενός το Γραφείο Καγκελαρίου, ένα μικρό αλλά σημαντικής επιρροής γραφείο με περίπου 20 πολιτικά στελέχη του κυβερνώντος κόμματος και αφετέρου την Υπηρεσία της Καγκελαρίας, όπου απασχολούνται περίπου



600 δημόσιοι υπάλληλοι, οι ανώτεροι από τους οποίους είναι πολιτικοί δημόσιοι υπάλληλοι που επιλέγονται από το Γραφείο Καγκελαρίου. Αν και της Υπηρεσίας της Καγκελαρίας προϊστάται υπουργός, αυτή διαρθρώνεται σε έξι μόλις τμήματα, ανά δέσμες κρατικής πολιτικής, έργο των οποίων είναι να συμβουλευθούν τον Καγκελάριο επί των εκάστοτε θεμάτων. Επιπλέον, συντονίζουν το κυβερνητικό έργο και επιλύουν τυχόν ενδοκυβερνητικές συγκρούσεις.

Σχήμα 3.3

Το κέντρο διακυβέρνησης στη Γερμανία



Πηγή: Λιακάκη-Μπαλαμπανίδης 2019

Στην ισχυρή αυτή κεντρική δομή, δεν εντάσσεται κάποιο μόνιμο τμήμα με αρμοδιότητα την παρακολούθηση της καλής νομοθέτησης αλλά όπως χαρακτηριστικά σημειώνεται “η ευθύνη είναι διάχυτη σε ένα πλήθος δομών και διαδικασιών” (Λιακάκη-Μπαλαμπανίδης 2019:106). Σχετικά πρόσφατα, στο πλαίσιο του προγράμματος “Μείωση της γραφειοκρατίας και καλή νομοθέτηση”, οργανώθηκε και λειτουργεί μονάδα καλής νομοθέτησης στην Καγκελαρία, η οποία στελεχώνεται από 12 αποσπασμένους αξιωματούχους. Ο ρόλος της συνίσταται στο να συντονίζει τα συναρμόδια υπουργεία, να εξασφαλίζει τη συνεργασία με το Εθνικό Συμβούλιο

Ρυθμιστικού Ελέγχου και προπάντων, να διασφαλίζει την τήρηση από όλους τους εμπλεκόμενους των καθιερωμένων ήδη από το 1998, διαδικαστικών κανόνων (υποβολή έκθεσης συνεπειών ρύθμισης, στοιχεία για τις οικολογικές, οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις, διοικητικά κόστη, αξιολόγηση κόστους-οφέλους κλπ) (Καρκατσούλης 2004).

Αρκετές άλλες χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης έχουν εισαγάγει διαδικασίες επιτελικότητας, συνδυάζοντας υφιστάμενες δομές σχεδιασμού-διαμόρφωσης πολιτικών, με στοιχεία EBPM, κεντρικού συντονισμού και μεθόδους καλής νομοθέτησης.

### **3.4 ΔΑΝΙΑ**

Για να σταθούμε σε μερικά χαρακτηριστικά παραδείγματα χωρών με κάποια εγγύτητα ως προς τα ελληνικά μεγέθη, πάμε αρχικά στη Δανία, η οποία κάποτε προβαλλόταν ως ορατό πρότυπο για τη χώρα μας (“Δανία του Νότου”).

Σε αυτό το Κράτος των ανθρώπων του Βορρά (Νορμανδών ή Βίκιγκς), που η ιστορία του ξεκινά τον 9ο μ.Χ. αιώνα, η αποκέντρωση είναι πολύ ισχυρή (273 δήμοι ως ΤΑ α' βαθμού και 14 κομητείες ως ΤΑ β' βαθμού, συν 2 μητροπολιτικές περιοχές). Ωστόσο, ο κεντρικός σχεδιασμός δημόσιων πολιτικών με ενδεχόμενη εισαγωγή νέας νομοθεσίας διενεργείται σε ένα καλά προσδιορισμένο πλαίσιο, όπου τα υπουργεία συνεργάζονται στο πλαίσιο μιας διαδικασίας ετήσιου προγραμματισμού του κυβερνητικού έργου. Το άκρως ενδιαφέρον χαρακτηριστικό εδώ έγκειται στο ότι ο προγραμματισμός αυτός, καθίσταται δημόσιος και τίθεται προς έγκριση από το Κοινοβούλιο, ενώ είναι ταυτόχρονα προσβάσιμος από κάθε πολίτη, εντός μάλιστα συγκεκριμένων χρονικών προθεσμιών. Ακόμη και σε τέτοια κατάσταση αναλυτικής διαβούλευσης των προωθούμενων ρυθμίσεων, ζητούμενο σήμερα είναι να ενισχυθούν περαιτέρω οι διαδικασίες δημόσιας διαβούλευσης πριν ο κυβερνητικός προγραμματισμός πάρει τη μορφή σχεδίων νόμων (Λιακάκη-Μπαλαμπανίδης 2019).

### **3.5 ΟΛΛΑΝΔΙΑ**

Στη γειτονική Ολλανδία, με κατοίκους από πληθυσμιακές ομάδες της κεντρικής Ευρώπης, το Κράτος έχει ιστορία από τα μέσα του 17ου αιώνα. Σε αυτό, η κεντρική Διοίκηση είναι μεν ολιγομελής (16 υπουργεία) αλλά η περιφερειακή και η δημοτική Τοπική Αυτοδιοίκηση κατέχουν ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο. Η μεν πρώτη θέτει τα πλαίσια εντός των οποίων οι δύο βαθμοί ΤΑ έχουν την εξουσία να εκδίδουν δικούς τους κανόνες δικαίου, συνθέτοντας ένα πραγματικό σύστημα πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης.

Στο σχήμα αυτό, οι χαρακτηριζόμενες ως “εκτελεστικές αρμοδιότητες” είναι περιορισμένες προς όφελος των ΟΤΑ. Από αυτούς, οι περιφέρειες διαθέτουν εκτεταμένο πεδίο δραστηριοτήτων που συμπεριλαμβάνουν πολεοδομικό σχεδιασμό, στεγαστική πολιτική,

πολιτιστικά και τουρισμό, δημόσια τάξη και ασφάλεια. Φροντίζουν επιπλέον το οδικό δίκτυο και την προστασία του περιβάλλοντος, ενώ έχουν ρόλο και στα θέματα απασχόλησης αλλά και οικονομικής ανάπτυξης, με δυνατότητα να ιδρύουν τράπεζες που μεσολαβούν μεταξύ δημοσίων υπηρεσιών και ιδιωτικών επιχειρήσεων (Παπαδημητρίου 2018).

Οι δήμοι έχουν αρμοδιότητα για την κοινωνική προστασία, την εκπαίδευση και τη δημόσια υγιεινή, ενώ αποτελούν τους εκτελεστικούς μηχανισμούς εκείνων που σχεδιάζονται σε περιφερειακό επίπεδο στους τομείς της χωροταξίας, της κατασκευής υποδομών, της στέγασης, του τουρισμού και της ψυχαγωγίας (Παπαδημητρίου 2018). Σχετικά πρόσφατα, με τη θεσμοθέτηση της Ομάδας Ρυθμιστικής Μεταρρύθμισης, πραγματοποιήθηκε μια τομή, με τη συγκέντρωση πολλών αρμόδιων μονάδων στα δύο καίρια υπουργεία Οικονομικών και Ανάπτυξης. Η Ομάδα αυτή έχει ως αποστολή την προετοιμασία της νομοθετικής παραγωγής μέσα από τη διαβούλευση και εμπλοκή όλων των δυνητικών εταίρων και μετόχων μιας πολιτικής, την επεξεργασία καλών πρακτικών και βέβαια τη διασφάλιση της χρήσης των εργαλείων καλής νομοθέτησης (Λιακάκη-Μπαλαμπανίδης 2019).

Σε μια ανάλογη μεταρρυθμιστική κίνηση, με σκοπό τη μείωση των διοικητικών βαρών (2003-2007) ιδρύθηκε ως ανεξάρτητο συμβουλευτικό σώμα το ACTAL, το οποίο είναι αρμόδιο για την ex ante αξιολόγηση κάθε ρυθμιστικής πρωτοβουλίας και κάθε πρότασης πολιτικής, είτε της κυβέρνησης είτε της αντιπολίτευσης, ως προς την εκτίμηση του διοικητικού κόστους που προκαλεί.

### **3.6 ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ**

Σε μια χώρα του ευρωπαϊκού Νότου που παρουσιάζει πολλές ομοιότητες με τη χώρα μας, στην **Πορτογαλία**, η Κεντρική Διοίκηση που απαρτίζεται από 15 υπουργεία, επιβλέπει τις πέντε επιτροπές συντονισμού των πορτογαλικών περιφερειών τις οποίες έχει διορίσει. Στο εθνικό επίπεδο τα υπουργεία έχουν αποκλειστικές νομοθετικές αρμοδιότητες σε όλα τα επίπεδα άσκησης δημόσιας πολιτικής. Οι εκτελεστικές αρμοδιότητες περιορίζονται σε αυτές που δεν έχει αναλάβει η τοπική αυτοδιοίκηση.

Η Αποκέντρωση συνιστά μείζονα επιδίωξη, έχοντας δοθεί σε περιφερειακό επίπεδο σημαντικές εξουσίες: Δείγμα της αυτόνομης πολιτικής τους και της επιδίωξης των δικών τους συμφερόντων, είναι το ότι δικαιούνται να συμμετέχουν στη χάραξη της δημόσιας πολιτικής της χώρας τους, να ρυθμίζουν και να συντονίζουν την τοπική αυτοδιοίκηση και να εφαρμόζουν τα μέτρα για την περιφερειακή ανάπτυξη (Παπαδημητρίου 2018).

Στην Κεντρική Διοίκηση ωστόσο, έχουν αναπτυχθεί επιτελικές δομές, μεταξύ των οποίων ξεχωρίζει το Κέντρο Διακυβέρνησης. Δύο είναι τα βασικά όργανα που συνδέονται με

το Υπουργικό Συμβούλιο, το νομικό κέντρο της Προεδρίας του Υπουργικού Συμβουλίου (CEJUR) και η Γενική Γραμματεία για τον Εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης (SEMA). Στο πλαίσιο αυτό η πορτογαλική κυβέρνηση φαίνεται να δίνει ιδιαίτερο βάρος σε εργαλεία καλής νομοθέτησης, όπως το Simplex Test, για την απομείωση διοικητικών βαρών στη νέα νομοθεσία αλλά και στην ex ante αξιολόγηση συνεπειών κάθε κυβερνητικής πολιτικής (Λιακάκη-Μπαλαμπανίδης 2019).

Φεύγοντας λίγο από τα ευρωπαϊκά πρότυπα, αξίζει να επισημάνουμε τα χαρακτηριστικά δύο χωρών που δεν είναι μεν στην Ευρώπη, ωστόσο μοιράζονται κοινά πολιτισμικά στοιχεία και μοντέλα διακυβέρνησης με τους Ευρωπαίους, ιδίως τους λεγόμενους Αγγλοσάξωνες, οι οποίοι κατά την τελευταία 50ετία, φαίνεται να έχουν αναπτύξει πολλά νοητικά εργαλεία και προπάντων, επιδειξί και τις μεγαλύτερες προσπάθειες μεταρρύθμισης.

### **3.7 Η.Π.Α.**

Σε ένα ομοσπονδιακό Κράτος, όπως είναι οι ΗΠΑ, η επιτελικότητα και οι διάφορες εκφάνσεις της εντοπίζονται πολύ εύκολα στο πλέγμα των δομών-οργάνων που συγκροτούν την Κεντρική Κυβέρνηση. Επειδή το πολίτευμα των ΗΠΑ είναι Προεδρικό και όχι κλασικό κοινοβουλευτικό, με κυρίαρχο όργανο της Εκτελεστικής Εξουσίας τον εκλεγμένο Πρόεδρο και όχι τον αναδεικνυόμενο από τα κόμματα της Βουλής πρωθυπουργό, είναι προφανές πως οι προσωπικές επιλογές και κατευθύνσεις κάθε Προέδρου, έχουν ιδιαίτερη βαρύτητα.

Κατά την περίοδο 2009-2016, με τη διακυβέρνηση Ομπάμα και ενώ η οικονομική κρίση, έπληττε μεγάλο αριθμό νοικοκυριών μικρών και μεσαίων εισοδημάτων, υιοθετήθηκε μια σειρά μέτρων κοινωνικής πολιτικής, με εστίαση και επιδίωξη, την μείζονα αναβάθμιση των προνοιακών προγραμμάτων. Επειδή παραδοσιακά, τέτοιες πολιτικές δεν ήταν εύκολα αποδεκτές στην κοινή γνώμη των ΗΠΑ, όπου κυριαρχεί το πρότυπο του ατομιστή, επαγγελματία που φροντίζει αυτός για τα δικά του, αναπτύχθηκε το πλέον εκτεταμένο και φιλόδοξο πρόγραμμα EBPM στην ιστορία των ΗΠΑ, προκειμένου να πειστεί η μεγάλη λαϊκή πλειοψηφία και προπάντων, μια Νομοθετική Εξουσία (Κονγκρέσο) που όρθωνε εμπόδια. Η προσπάθεια επικεντρώθηκε στο γραφείο Προϋπολογισμού (Office of Management and Budget / OMB), το οποίο είχε ιδρυθεί και λειτουργούσε από το 1970 και τότε αποτέλεσε βασικό, προωθητικό μηχανισμό. Η καινοτόμος προσέγγιση ακολούθησε τα εξής βήματα (Λιακάκη-Μπαλαμπανίδης 2019):

Επιλογή ενός σημαντικού κοινωνικού ζητήματος

Αναζήτηση επιστημονικών μοντέλων και προσεγγίσεων για προγράμματα που θα μπορούσαν να αντιμετωπίσουν το ζήτημα αυτό

Εξασφάλιση κονδυλίων από το Κογκρέσο για την εισαγωγή εκτεταμένων προγραμμάτων EBPM

Συνεργασία των δημοσίων φορέων με ιδιωτικούς φορείς στην εκπόνηση EBPM προγραμμάτων  
Σχεδιασμός εφαρμογή αλλά και διαρκής αξιολόγηση και επανασχεδιασμός των συναφών κοινωνικών προγραμμάτων.

Η καινοτομία του εγχειρήματος έγκειτο στο ότι, αντί να εισαγάγει το EBPM ως μια «εξωτερική» εισροή στη διαδικασία του σχεδιασμού πολιτικής, το εισήγαγε μέσω της αναγνώρισής του, ως πρώτου βήματος στην κλιμακούμενη διαδικασία σχεδιασμού κυβερνητικών πολιτικών. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η επεξεργασία των δεδομένων δεν αφορούσε μόνο εξωτερικές επιτροπές ειδικών αλλά και τα ίδια τα στελέχη της Διοίκησης και της Κυβέρνησης που ήταν αναγκασμένα με βάση τις μεθόδους του EBPM, να πείσουν το Κογκρέσο να χρηματοδοτήσει τα σχετικά προγράμματα. Αυτή η μέθοδος συνεργασίας «εξωτερικών» ειδικών και «εσωτερικών» δρώντων της Διοίκησης τυποποιήθηκε σε ένα ολοκληρωμένο εργαλείο σχεδιασμού πολιτικής, το Program Assessment Rating Tool (PART). Επιπλέον, για τις ανάγκες διαφάνειας, ουσιαστικής νομιμοποίησης και δημοκρατικής λογοδοσίας, η διαδικασία σε ολόκληρη την ανάπτυξή της γινόταν δημόσια, διαφανής και προσιτή στους πολίτες, μέσα από την κυβερνητική ιστοσελίδα [www.performance.gov](http://www.performance.gov) (Λιακάκη-Μπαλαμπανίδης 2019).

Όπως είναι γνωστό, το πρόγραμμα έστω και περιορισμένο, προχώρησε και βοήθησε πολλούς Αμερικανούς να ξεπεράσουν τη δύσκολη περίοδο, παρά τις σφοδρές επιθέσεις και την απομείωση που αυτό δέχτηκε από την επόμενη Προεδρία (Donald Trump).

### **3.8 ΑΥΣΤΡΑΛΙΑ**

Μια χώρα με ομοσπονδιακό διοικητικό σύστημα, όπου η σχέση της διαμόρφωσης δημόσιας πολιτικής με χρήση αυστηρής τεκμηρίωσης γινόταν ήδη από τα μέσα του 20<sup>ου</sup> αιώνα, διαθέτει στην κεντρική κυβέρνηση μια σειρά οργανικές μονάδες (γραφεία), αρμόδιες για τη συλλογή και αξιοποίηση στατιστικών στοιχείων και δεικτών, σχετικά με τους τομείς κρατικής δράσης (πχ βιομηχανία, κοινωνική πρόνοια, υγεία και εκπαίδευση).

Η σχέση δημόσιας πολιτικής και τεκμηρίωσης ωστόσο στην Αυστραλία, παρουσιάζει τη μορφή εκκρεμούς, όπου η πρόοδος διαδεχόταν την οπισθοδρόμηση, ανάλογα με τις επιλογές των διαφόρων κυβερνήσεων. Ήταν χαρακτηριστικό, πως η καινοτομία στον σχεδιασμό πολιτικής (ειδικά στα ζητήματα του κοινωνικού κράτους και του αστικού σχεδιασμού) παρουσιάστηκε δυναμικά στις αρχές του '70 και επανεμφανίστηκε στα μέσα της δεκαετίας του '80, με νέες

προσεγγίσεις θεμάτων σχετικά με την οικονομική ανάπτυξη, το περιβάλλον και τον σχεδιασμό ρυθμιστικών πλαισίων.

Με την πάροδο ικανού χρόνου, το γενικότερο περιβάλλον τεκμηριωμένου σχεδιασμού δημόσιας πολιτικής που αναπτύχθηκε, επέτρεψε την ανάδειξη «διανοούμενων δημόσιας πολιτικής» (policy intellectuals), αλλά και την παγίωση και ενίσχυση σε μέγεθος και δυναμικό κυβερνητικών οργανισμών που ασχολούνται αποκλειστικά με τη συλλογή δεδομένων (πχ κοινωνικών στατιστικών), την ανάλυση δημόσιων πολιτικών και του ρυθμιστικού τους πλαισίου και άλλων δεικτών. Η αυστραλιανή εμπειρία ωστόσο, εμπεριέχει ένα ιδιαίτερα σημαντικό στοιχείο στην ανάλυση του EBPM. Η εξέλιξη των φορέων που ασχολούνταν με την καταγραφή και ανάλυση των στοιχείων, καθώς και η εξατομίκευσή τους υπήρξε το αποτέλεσμα μακροχρόνιας δημόσιας επένδυσης με στόχο την κάλυψη δαπανών δημόσιας πολιτικής και τη χαρτογράφηση των επιλογών σε τομείς όπως το δημογραφικό, η περιβαλλοντική αειφορία, η οικονομική παραγωγικότητα σε συνθήκες διεθνούς ανταγωνισμού, η φορολογική πολιτική, ο σχεδιασμός και η χρηματοδότηση αποτελεσματικών υπηρεσιών κοινωνικής ασφάλισης, η βελτίωση των υποδομών για τις μεταφορές. «Πως μεταφράζεται όλη αυτή η πληροφορία σε συγκεκριμένες πολιτικές; Θα μπορούσε όπως περιγράφει και ο B.W. Head (2014), να συνοψιστεί σε μια σειρά από διαδικασίες, ως εξής:

- Στα περισσότερα κυβερνητικά τμήματα υφίστανται σχετικές μονάδες διαμόρφωσης πολιτικής που αναλαμβάνουν αυτή τη διαδικασία «μετάφρασης» των δεδομένων σε δημόσια πολιτική.
- Η αξιοποίηση των στοιχείων γίνεται τόσο σε ομοσπονδιακό επίπεδο όσο και σε επίπεδο πολιτειακών κυβερνήσεων (state governments). Η ομοσπονδιακή κυβέρνηση, με στόχο την ενδυνάμωση της ποιότητας των στοιχείων και των σχετικών αναλύσεων, συνεργάζεται με διεθνείς οργανισμούς όπως ο ΟΟΣΑ, λειτουργεί στη βάση διεθνών συμφωνιών, που απαιτούν παραγωγή εκθέσεων υψηλής εξειδίκευσης σε συγκριτική με άλλες χώρες προοπτική, συμμετέχει σε διεθνή προγράμματα αξιολόγησης πολιτικής όπως PISA (Program for International Student Assessment) κ.ο.κ.
- Οι τοπικές κυβερνήσεις επίσης ακολουθούν τη λογική EBPM, αλλά σε μικρότερη κλίμακα, ενώ κομβικό ρόλο για την υιοθέτηση πρακτικών EBPM διαδραματίζει η συμμετοχή τους σε κυβερνητικά συμβούλια, όπως το Συμβούλιο των Αυστραλιανών Κυβερνήσεων (COAG), στο πλαίσιο του οποίου επιχειρούνται σημαντικές δια-κυβερνητικές μεταρρυθμίσεις.
- Εξωγενείς σε σχέση με τη διοικητική και κυβερνητική γραφειοκρατία παράγοντες, όπως εταιρείες συμβούλων δημόσιας πολιτικής, αλλά και ανεξάρτητα think tanks,

συμβάλλουν στο δημόσιο διάλογο, για το ρόλο, την προέλευση, το περιεχόμενο και την ποιότητα της παροχής συμβουλών σε θέματα δημόσιας πολιτικής» (Λιακάκη-Μπαλαμπανίδης 2019).

Στην αυστραλιανή παράδοση τεκμηρίωσης των δημόσιων πολιτικών, φαίνεται πως κατέχει ιδιαίτερη σημασία η έννοια του «πλαισίου κατανόησης» (context), όσον αφορά τους στόχους και το αποτέλεσμα των αναλύσεων που βασίζονται σε τεκμήρια. Ωστόσο η παράδοση αυτή έφτασε στα όρια της κατά την παγκόσμια οικονομική κρίση του 2008, η οποία άλλαξε ριζικά τις πολιτικές προτεραιότητες, ενώ δεν παρήχθησαν ακριβείς οδηγίες για να απαντούν στο αν και πως θα έπρεπε να υιοθετηθούν νέες πρακτικές. Το 2010 μάλιστα κυκλοφόρησε έκθεση με τίτλο «Ahead of the Game» από το Advisory Group on Reform, η οποία συμπληρώθηκε και από δεύτερο φιλόδοξο κείμενο με τίτλο «Empowering Changes» από την Management Advisory Committee με επίκεντρο τη στροφή στην καινοτομία. Ωστόσο, οι περικοπές στις δημόσιες δαπάνες και στη Δημόσια Διοίκηση οδήγησαν σε μείωση προσωπικού και πόρων αφιερωμένων στη μελέτη και αξιολόγηση στα περισσότερα από τα τμήματα της Διοίκησης, με τις πολιτειακές κυβερνήσεις να δέχονται το μεγαλύτερο πλήγμα (Λιακάκη-Μπαλαμπανίδης 2019).

Παρ' όλα αυτά η EBPM στην Αυστραλία αποκτά χαρακτηριστικά «κανονιστικής θεωρίας επιλογής πολιτικής» (normative theory of policy choice), με βάση την οποία «οι αποφάσεις πολιτικής θα πρέπει πάντοτε να στηρίζονται στην καλύτερη διαθέσιμη τεκμηρίωση». Όπως επισημαίνει ο Adrian Kay, μια τέτοια τεκμηρίωση λειτουργεί ως αναλυτικό σημείο αναφοράς, που ανοίγει το δρόμο για πολλά και διαφορετικά, πρακτικά μοντέλα και εργαλεία για την υποστήριξη της παρεχόμενης στην κυβέρνηση τεκμηρίωσης (Λιακάκη-Μπαλαμπανίδης 2019).





## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

### ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΕΠΙΤΕΛΙΚΟΤΗΤΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

#### 4.1 ΟΙ ΠΡΩΤΕΣ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΕΣ

Η μείζονα οικονομικοπολιτική κρίση του τέλους της δεκαετίας του '80, με το έλλειμα του προϋπολογισμού να φτάνει στο 17% και το χρέος να ξεπερνά κάθε όριο, χρέωσαν τη Δημόσια Διοίκηση με σημαντικό μερίδιο ευθύνης. Σύμφωνα με την έκθεση του ΚΕΠΕ (1988) εκείνης της εποχής, η απουσία στρατηγικού σχεδιασμού καταγραφόταν ως ένα από τα βασικά της προβλήματα.

Κατά τα επόμενα χρόνια, στη δεκαετία πλέον του '90, με τη διοικητική οπτική του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ να κυριαρχεί, ενώ η παγκοσμιοποίηση επεκτεινόταν με γοργούς ρυθμούς, οι διαδοχικές κυβερνήσεις επιχείρησαν να μεταρρυθμίσουν-εκσυγχρονίσουν τον διοικητικό τους μηχανισμό.

Ο διοικητικός εκσυγχρονισμός, αποτέλεσε μία σειρά εγχειρημάτων, σε μια προσπάθεια επίλυσης των καταγεγραμμένων προβλημάτων του ελληνικού διοικητικού συστήματος. Η απουσία συντονισμού και προγραμματισμού, σε συνδυασμό με απουσία σχετικής τεχνογνωσίας και πολλών καταρτισμένων στελεχών, επέβαλαν την αναζήτηση μεταρρυθμίσεων στρατηγικού σχεδιασμού με βαθμιαίες αναπροσαρμογές ανάλογα με τα δεδομένα και τους πόρους κάθε εποχής. Ζητούμενο ήταν να διαμορφωθεί σταδιακά η εστίαση στην ενίσχυση της ικανότητας των δημοσίων υπηρεσιών να λειτουργούν στρατηγικά και να εφαρμόζουν προγράμματα που διαμορφώνονται βάσει έγκυρων διαδικασιών διάγνωσης του περιβάλλοντος (Μιχαλόπουλος 2003).

Η πρώτη τέτοια κίνηση πραγματοποιήθηκε με το άρθρο 80 του νόμου **1892/1990**<sup>3</sup>, σύμφωνα με το οποίο συστάθηκαν **Μονάδες Στρατηγικού Σχεδιασμού και Ανάλυσης Πολιτικής** σε κάθε Υπουργείο. Οι μονάδες αυτές υπάγονταν απευθείας στον Υπουργό, ο οποίος καθόριζε το έργο τους. Στελεχώνονταν από μόνιμους δημόσιους υπάλληλους καθώς και από ειδικό επιστημονικό προσωπικό, το οποίο προσλαμβάνόταν με σχέση εργασίας αορίστου χρόνου. Οι αρμοδιότητές τους καθορίστηκαν περαιτέρω με Υπουργική Απόφαση<sup>4</sup> και περιλάμβαναν:

---

<sup>3</sup>Βλ. ν.1892/1990, Α 80 §§1-7, ΦΕΚ 101 Α'.

<sup>4</sup> Βλ. π.δ.336/1990: Σύσταση Γεν. Δ/σεων Μονάδας Σχεδιασμού- Ανάλυσης Πολιτικής στο ΥΠΕΘΟ και ΥΑ 55/ΔΙΟΑΔ4 (ΦΕΚ Β 4 1993): Αρμοδιότητες Μονάδας Στρατηγικού Σχεδιασμού κλπ του ΥΠΕΘΟ.

- Την ενίσχυση του επιτελικού έργου του Υπουργείου που στελεχώνουν στη στρατηγική σχεδίαση, παρακολούθηση και αξιολόγηση της ακολουθούμενης πολιτικής.
- Την τεχνική υποστήριξη των καθ' ύλην αρμόδιων υπηρεσιών του Υπουργείου στην ιεράρχηση των στόχων τους και στη λειτουργική διασύνδεσή τους με τη γενική κυβερνητική πολιτική.
- Τη σχεδίαση ανανεωτικών πρωτοβουλιών και την τεχνική υποστήριξη της προβλεπόμενης από το Ν.1943/91 επιτροπής για το διοικητικό εκσυγχρονισμό του Υπουργείου.
- Την παροχή τεχνικής υποστήριξης στον Υπουργό κατά την ενάσκηση των αρμοδιοτήτων του ως προέδρου της Διυπουργικής Επιτροπής.
- Την προώθηση και παρακολούθηση της εκπόνησης μελετών που είναι αναγκαίες για το σχεδιασμό, προγραμματισμό, αξιολόγηση και παρακολούθηση προγραμμάτων, οι οποίες δεν εμπίπτουν στην αρμοδιότητα άλλης υπηρεσίας του Υπουργείου.
- Τον συντονισμό και την πολιτική για την προώθηση αρμοδίως των διαδικασιών που απαιτούνται για τη διενέργεια ελέγχων σε όλους τους φορείς του Δημόσιου τομέα.
- Την μελέτη, διατύπωση εισηγήσεων και την προώθηση των σχετικών διαδικασιών σε θέματα που παραπέμπει στη Μονάδα ο Υπουργός στα πλαίσια της ενάσκησης των αρμοδιοτήτων του, σε συνεργασία με τυχόν άλλες αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου.
- Τον χειρισμό θεμάτων που παραπέμπει ο Υπουργός και άπτονται της γενικότερης Κυβερνητικής Πολιτικής σε συνεργασία με τις καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου ή άλλων Υπουργείων.

Η προσπάθεια έγινε πιο ευρεία τον επόμενο χρόνο με την ψήφιση του νόμου **1943/1991 (ΦΕΚ Α' 50)**, για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης. Με τον νόμο αυτόν, οριοθετήθηκε το **Πρόγραμμα Διοικητικού Εκσυγχρονισμού** για «τη μεθοδική και αποτελεσματική προώθηση μέτρων καταπολέμησης της γραφειοκρατίας, βελτίωσης των μεθόδων και διαδικασιών, αύξησης της παραγωγικότητας, αναβάθμισης του προσωπικού, προσαρμογής των οργανωτικών δομών, αποκέντρωσης των αρμοδιοτήτων με σκοπό την ενίσχυση ιδίως της τοπικής αυτοδιοίκησης και βελτίωσης της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχουν οι φορείς του δημόσιου τομέα».

Σύμφωνα με πολλούς συγγραφείς, ο νόμος αυτός ήταν μία από τα σημαντικότερες προσπάθειες για τη βελτίωση της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης και την αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες (Μακρυδημήτρης 1996, Μιχαλόπουλος 2003, Γρηγοριάδου 2010, Παπαδημητρίου 2018). Η προσπάθεια μετασχηματισμού της γραφειοκρατίας σε έναν ευέλικτο οργανισμό (from Bureaucracy to Flexocracy, Μακρυδημήτρης 2003), αρχίζει να υλοποιείται με την υποχρεωτική κατάρτιση κάθε τρία χρόνια του Προγράμματος Διοικητικού Εκσυγχρονισμού, το οποίο καταρτίζεται από τη Μονάδα Στρατηγικού Σχεδιασμού και Ανάλυσης Πολιτικής του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης σε συνεργασία με τις Μονάδες Σχεδιασμού των άλλων Υπουργείων που δημιουργήθηκαν για τον σκοπό αυτό (Γρηγοριάδου 2010).

Σύμφωνα με τα μεταρρυθμιστικά σχέδια, οι αντίστοιχες Μονάδες των Υπουργείων ήταν υπεύθυνες για την παρακολούθηση της εφαρμογής των τριετών προγραμμάτων, στα οποία αναφέρονταν οι μέθοδοι, οι διαδικασίες, τα συστήματα ορθολογικής οργάνωσης, λειτουργίας και στελέχωσης καθώς και των μέσων που προβλέπονταν για την πραγμάτωση των συγκεκριμένων σκοπών. Το συνολικό πρόγραμμα καταρτιζόταν με ευέλικτες οριζόντιες δομές και άμεση συνεργασία του Υπουργείου Προεδρίας με όλα τα λοιπά Υπουργεία καθώς και τη συμμετοχή των Α.Ε.Ι. της ημεδαπής, φορέων ιδιωτικού και δημόσιου τομέα, ειδικών επιστημόνων, εκπροσώπων παραγωγικών τάξεων και επαγγελματικών οργανώσεων συναφών με το αντικείμενο του κάθε Υπουργείου (Γρηγοριάδου 2010).

Το συνταχθέν κατά τον παραπάνω τρόπο Πρόγραμμα Διοικητικού Εκσυγχρονισμού, αφού το ενέκρινε η Κυβέρνηση, έπαιρνε τον δρόμο για τη Βουλή, τον Οκτώβρη κάθε τρίτου έτους. Η οριστικοποίησή του επιτυγχανόταν μετά την κατάθεση των απόψεων των βασικών κοινωνικών εταίρων, δηλαδή της Γενικής Συνομοσπονδίας Εργατών Ελλάδας (ΓΣΕΕ) και της Ανώτατης Διοίκησης Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων (ΑΔΕΔΥ), του Συνδέσμου Ελληνικών Βιομηχανιών (ΣΕΒ) και του Εμπορικού και Βιομηχανικού Επιμελητηρίου Αθηνών (ΕΒΕΑ).

Στον νόμο προβλεπόταν επιπλέον, η δυνατότητα κατάθεσης ειδικών εκθέσεων από όλα τα Υπουργεία τον Μάρτιο κάθε έτους, οι οποίες επιμέριζαν τους στόχους του συνολικού Προγράμματος κατά αντικείμενο εργασίας και ανέφεραν την πρόοδο του Προγράμματος Διοικητικού Εκσυγχρονισμού στον τομέα τους και, πιο συγκεκριμένα, τις βελτιώσεις που συντελέστηκαν σε κάθε Υπουργείο κατά το προηγούμενο έτος. Οι μεμονωμένες εκθέσεις προβλεπόταν να κατατίθενται στη Βουλή τον Ιούνιο κάθε έτους, μαζί με την συνολική έκθεση του Προγράμματος Διοικητικού Συντονισμού που συντασσόταν από το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης, το οποίο κατείχε τον κεντρικό-επιτελικό ρόλο.

Επιπροσθέτως, στο άρθρο 3 του νόμου **1943/1991**, προβλεπόταν η σύσταση Επιτροπής για την μελέτη και παρακολούθηση των σχετικών εκθέσεων, όπως προβλεπόταν στο άρθρο 44 του Κανονισμού της Βουλής. Η Μονάδα Στρατηγικού Σχεδιασμού και Ανάλυσης Πολιτικής του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης είχε ως αρμοδιότητα την υποβοήθηση της Επιτροπής κατά την άσκηση του έργου της τελευταίας. Ο πρόεδρος της Επιτροπής είχε τη δυνατότητα να αναζητήσει πληροφορίες για τις ειδικές εκθέσεις από τα αρμόδια Υπουργεία καθώς και από τους εποπτευόμενους φορείς.

Με το π.δ. 315/1993 (ΦΕΚ Α' 135), συστάθηκε στο Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης, ως νέα οργανωτική μονάδα η **Διεύθυνση Διοικητικού Εκσυγχρονισμού**, η οποία αναλάμβανε την παρακολούθηση της πορείας των μεταρρυθμίσεων. Αρμοδιότητά της ήταν η μελέτη και η εισήγηση θεμάτων για την διαμόρφωση και την υποστήριξη της κυβερνητικής πολιτικής και για τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης, στο πλαίσιο του συγκεκριμένου Υπουργείου<sup>5</sup>. Τον ίδιο χρόνο, στα πλαίσια της Διεύθυνσης αυτής, εντάχθηκε η Μονάδα Στρατηγικού Σχεδιασμού και Ανάλυσης Πολιτικής, η οποία ορίστηκε υπεύθυνη για τη συνεργασία και υποβοήθηση των υπηρεσιακών μονάδων της Γενικής Διεύθυνσης στα θέματα της αρμοδιότητάς τους (π.δ. 400/1993).

Οι νόμοι **1892/1990 και 1943/1991**, παρότι καλούνταν να εισάγουν τη στρατηγική σκέψη και να μετατρέψουν τη Διοίκηση του Κράτους από τη λειτουργία της κωπηλασίας σε λειτουργία πλοήγησης, δεν είχαν επιφέρει κάποια αξιοσημείωτη βελτίωση μέχρι το 1994, που η Κυβέρνηση που αναδείχθηκε στις εκλογές του Σεπτεμβρίου 1993, τους τροποποίησε άρδην. Ήταν χαρακτηριστικό των δυσκολιών που υπήρξαν πως το ανακοινωμένο Πρόγραμμα Διοικητικού Εκσυγχρονισμού, δεν εφαρμόστηκε σχεδόν καθόλου (Παπαδημητρίου 2018).

Η νέα πολιτική ηγεσία, επέκρινε την προηγούμενη θεωρώντας πως ο στόχος των ρυθμίσεών της εστιαζόταν στον τρόπο και όχι στο είδος των υπηρεσιών και δεν έθετε το ζήτημα του τρόπου λήψης των αποφάσεων (Καρκατσούλης 2004). Συγκεκριμένα, στην εισηγητική έκθεση του περίφημου (σήμερα) νόμου 2190/1994, επισημαινόταν πως, «η από το παρελθόν διαμορφωμένη και συνεχιζόμενη εξάρτηση της δημόσιας διοίκησης από κομματικές και άλλες παρεμβάσεις δίνει καθαρά την εικόνα του αναχρονιστικού προτύπου, τόσο σε επίπεδο θεσμών, όσο και λειτουργίας. Το γνωστό σε όλους "ρουσφέτι", απότοκο, αν όχι και σκοπός, αυτής της εξάρτησης, συντηρεί ένα διαρκώς αλληλοτροφοδοτούμενο κύκλο. Τις δυσμενείς συνέπειες αυτού του αναχρονιστικού συμπτώματος τις υφίσταται η δημόσια διοίκηση, οι υπάλληλοι και το κοινωνικό σύνολο και μάλιστα πολλαπλώς».

---

<sup>5</sup> Βλ. π.δ.315/1993, Α 1 §1

Η κύρια σκέψη που η Κυβέρνηση εισήγαγε με τον νόμο περί ΑΣΕΠ (2190/1994) συνίστατο στον απεγκλωβισμό της Δημόσιας Διοίκησης από το εκάστοτε κυβερνών κόμμα με τη δημιουργία ενδιάμεσων θεσμών. Με τον ίδιο νόμο πάντως, που εξέφραζε και προωθούσε μια μεταρρυθμιστική αντίληψη μείζονος σημασίας για τα ελληνικά δεδομένα, περιέργως καταργήθηκαν οι Μονάδες Στρατηγικού Σχεδιασμού και Ανάλυσης Πολιτικής και οι υπηρετούντες στις θέσεις αυτές διασκορπίστηκαν σε άλλες θέσεις, εντασσόμενοι στο ειδικό επιστημονικό προσωπικό κάθε Υπουργείου (Γρηγοριάδου 2010).

Ως αιτιολογία της διάλυσης αυτής προβλήθηκε ο ισχυρισμός πως σε αρκετές περιπτώσεις οι υπαλληλικές θέσεις στις Μονάδες Στρατηγικού Σχεδιασμού είχαν στελεχωθεί με προσλήψεις χατηρικού-ρουσφετολογικού χαρακτήρα, κάτι που επέτρεπε η ανυπαρξία διαφανούς διαδικασίας. Η ταυτόχρονη πάντως διαπίστωση της σταθερά χαμηλής αποτελεσματικότητας και προπάντων, αποδοτικότητας της δράσης της Διοίκησης, με την ισχυρή παρουσία μηχανισμών αδράνειας και την παράλληλη απουσία στρατηγικού πνεύματος διοίκησης, σε συνδυασμό με την αυξανόμενη ροή κοινοτικών κονδυλίων, τα οποία πίεζαν για αποτελεσματικό μηχανισμό αξιοποίησής τους, οδήγησαν σε μια αγωνιώδη προσπάθεια υιοθέτησης μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων (Παπαδημητρίου 2018).

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, αυτό το πνεύμα και αυτές τις ανάγκες, υιοθετήθηκαν καταρχάς μια σειρά από δομικές αλλαγές, όπως η καθιέρωση του β' βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο επίπεδο του Νομού (νομαρχιακή αυτοδιοίκηση με τους νόμους 2218/1994, 2240/1994, 2307/1995 και 2648/1998), η ριζική αναδιοργάνωση του α' βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με τη μείωση των 5554 δήμων και κοινοτήτων σε συνολικά 1033 (πρόγραμμα "Ι.Καποδίστριας", ν.2539/1997) και η ενίσχυση του Κράτους σε επίπεδο περιφέρειας, με την αναβάθμιση των διοικητικών περιφερειών (ν.2503/1997).

Η έκθεση του καθηγητή Σπράου ωστόσο, την ίδια εποχή (1998), ήρθε να καταδείξει με πολύ πειστικό τρόπο τα μείζονα ελλείματα στη λειτουργία του Κράτους, δηλαδή την απουσία στρατηγικών προσανατολισμών, την απουσία μηχανισμών στοχοθεσίας, την απουσία επαρκών και κρίσιμων μετρήσεων και γενικότερα, την απουσία λειτουργίας στη βάση του μοντέλου διαμόρφωσης-εφαρμογής δημόσιων πολιτικών (Παπαδημητρίου 2018).

Οι σημαντικές εξελίξεις στο ευρωπαϊκό επίπεδο (ξεκίνημα Οικονομικής Νομισματικής Ένωσης με ενιαίο νόμισμα), τις οποίες η Ελλάδα επιδίωκε να παρακολουθήσει, στάθηκαν ο αποφασιστικός μοχλός για τις επόμενες σημαντικές μεταρρυθμίσεις. Καταρχάς, με τη συμφωνία των Υπουργών Εσωτερικών των Κρατών-Μελών, στο Φεϊρά της Πορτογαλίας, το 2000 για ανάληψη πρωτοβουλιών, ώστε να αυξηθεί η αποδοτικότητα των Διοικήσεων, να βελτιωθεί η νομοπαραγωγή, να περιοριστεί η γραφειοκρατία και να καταπολεμηθεί η

διαφθορά. Στη συνέχεια, με την ψήφιση του νόμου 2880/2001 που έφερε την επωνυμία “Πολιτεία” και εισήγαγε τη διαρκή Διοικητική Μεταρρύθμιση μέσα από τριετή σχέδια, που θα εκπονούσε κάθε υπουργείο.

Λίγο πριν, με τον νόμο 2839/2000 είχε συσταθεί ως συλλογικό όργανο διαβούλευσης το **Εθνικό Συμβούλιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης**, το οποίο υπαγόταν τυπικά στο Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης, ενώ ήταν υπεύθυνο για την εστίαση του ενδιαφέροντος στα κρίσιμα ζητήματα του εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης.

Ενταγμένο σε ένα ασαφές πλαίσιο Στρατηγικής Διοίκησης, το πρόγραμμα “Πολιτεία” ήταν τριετές, εγκρινόταν με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, ύστερα από εισήγηση του Υπουργού Εσωτερικών και μετά από τη γνώμη του Εθνικού Συμβουλίου Διοικητικής Μεταρρύθμισης. Οι δράσεις στις οποίες στόχευε αντιστοιχούσαν στους πολλαπλούς ρόλους του Κράτους (εξουσιαστή, ρυθμιστή, παραγωγού, εγγυητή, παρόχου κλπ) και εξειδικεύονταν, μετά την έγκρισή του, σε Επιχειρησιακό Σχέδιο, στο οποίο παραθέτονταν αναλυτικά οι επί μέρους στόχοι των δράσεων και των μέτρων του. Αποτελούσε, ουσιαστικά, ένα μηχανισμό εφαρμογής, παρακολούθησης και αξιολόγησης του Εθνικού Σχεδίου Δράσεων για τη Δημόσια Διοίκηση<sup>6</sup>, το οποίο είχε ως κεντρικό άξονα την εξυπηρέτηση του πολίτη.

Και πάλι, όπως κατά την περίοδο 1991-1993, μια σειρά από προβλήματα σε συνδυασμό με την ισχύ της αδράνειας, οδήγησαν σε αποτυχία τις στοχεύσεις του φιλόδοξου προγράμματος, το οποίο σημειωτέον, τροποποιήθηκε ενώ βρισκόταν σε υλοποίηση, μόνο και μόνο γιατί άλλαξε ο υπουργός του αρμόδιου υπουργείου... (Παπαδημητρίου 2018).

Η νέα Κυβέρνηση που προήλθε από τις εκλογές του Μαρτίου 2004, εκπόνησε το δικό της πρόγραμμα, το οποίο έλαβε τον τίτλο “αναθεωρημένο Πολιτεία 2004-2007”, έγινε πιο γνωστό όμως ως “επανίδρυση του κράτους”. Και σε αυτό είχαν συμπεριληφθεί μια σειρά από νέα συστήματα διοίκησης των δημοσίων υπηρεσιών, όπως το Στρατηγικό Μάνατζμεντ και η **Διοίκηση Ολικής Ποιότητας** σε συνδυασμό με γνωστά σχήματα, όπως η (μη επιτευχθείσα ακόμα) αναδιοργάνωση. Στο πλαίσιο της δράσης που το πρόγραμμα έθετε σε κίνηση, έπρεπε να εκπονηθούν τα κεντρικά επιχειρησιακά προγράμματα των Υπουργείων και των εποπτευόμενων από αυτά φορέων ή και των Ν.Π.Δ.Δ. καθώς και τα περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα των Περιφερειών, στα οποία εντάσσονται και τα έργα ή οι ενέργειες που υλοποιούνται από τους Ο.Τ.Α. α΄ και β΄ βαθμού της αντίστοιχης Περιφέρειας.

---

<sup>6</sup> Βλ. Εγκύκλιος υπ. αριθμ. 6, ΔΙΔΑΔ/Φ.18.14/1150/18998, στις 07/09/2001

## 4.2 Ο ΝΟΜΟΣ 3230/2004

Την ίδια περίοδο, ξεκίνησε με διστακτικά βήματα η προσπάθεια εφαρμογής του ν.3230/2004, που η προηγούμενη Κυβέρνηση (ΠΑΣΟΚ) είχε ψηφίσει τελευταία στιγμή και άφησε κληρονομιά στην διάδοχό της (της ΝΔ). Ο νόμος αυτός θεσπίζει μια άλλη φιλοσοφία και δρομολογεί ένα άλλο σύστημα λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών (κεντρικών, αποκεντρωμένων και τοπικοαυτοδιοικητικών) που ήταν γνωστό από τη δεκαετία του '70 που πρωτο-υιοθετήθηκε από τις ευρωπαϊκές Διοικήσεις (1993), ως MbO ή Διοίκηση μέσω Στόχων (ΔμΣ).

Το σύστημα προβλέπει στρατηγικό προσανατολισμό και συναινετικό προσδιορισμό των επιμέρους στόχων, ενώ απαιτεί ακριβείς μετρήσεις του βαθμού επίτευξης μέσα από συμφωνημένους δείκτες. Κατά την εισηγητική έκθεση του νόμου, η στοχοθεσία αποτελεί τη διαδικασία καθορισμού σαφών επιδιώξεων στα ανώτερα ιεραρχικά κλιμάκια κάθε υπηρεσίας και τη διάχυση των επιδιώξεων αυτών υπό τη μορφή εξειδικευμένων δράσεων σε κάθε κατώτερο ιεραρχικό επίπεδο. Σε κάθε επίπεδο, οι προϊστάμενοι και οι υφιστάμενοι δεσμεύονται σε ετήσια βάση για την υλοποίηση συγκεκριμένων ενεργειών και την επίτευξη συγκεκριμένων ποσοτικών και ποιοτικών αποτελεσμάτων, λαμβάνοντας υπόψη και τους γενικούς ή ειδικούς δείκτες αποδοτικότητας, όπου αυτοί υπάρχουν (Γρηγοριάδου 2010, Χριστοπούλου 2008).

Σαν φιλοσοφία, ο νόμος εντάσσεται ξεκάθαρα σε αυτήν του ΝΔΜ, με την επιδίωξη τόσο της αποτελεσματικότητας (επίτευξη προσδιορισμένων στόχων) όσο και της αποδοτικότητας (επίτευξη στόχων με τη μικρότερη κατανάλωση πόρων) και της οικονομικότητας (κοστολόγηση και υπολογισμός κάθε δράσης).

Η υλοποίηση των διατάξεων του νόμου αυτού, επειδή άλλαζαν πλήρως τα δεδομένα της ισχύουσας πρακτικής, ενείχε τη δυναμική της πραγματικής μεταβολής των όρων λειτουργίας της διοικητικής μηχανής και συνακόλουθα, σε συνδυασμό με την αξιοποίηση όλο και περισσότερο νέων υπαλλήλων διορισμένων αξιοκρατικά (είτε μέσω της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης είτε μέσω του διαγωνισμού του ΑΣΕΠ), της αλλαγής της επικρατούσας νοοτροπίας. Αυτή η αλλαγή όμως δεν φαίνεται να επιδιώχθηκε σθεναρά, ιδίως από τις πολιτικές ηγεσίες εκείνης της περιόδου, αφού είτε έλαβαν αργοπορημένα είτε κινήθηκαν χλιαρά είτε τέλος, αδιαφόρησαν να πιέσουν για την πλήρη χωρίς εκπτώσεις που αλλοίωναν τη φιλοσοφία του, εφαρμογή του ρηξικέλευθου αυτού νόμου (Παπαδημητρίου 2014). Αυτές οι παραλείψεις συνέβαιναν στην πράξη, παρά τους ύμνους που ακούγονταν για τον νόμο και τα πλεονεκτήματά του σε επίπεδο θεωρητικής ανάγνωσης: *“Πέραν της λειτουργικής αποτελεσματικότητας που προσέφερε ο ν.3230/2004 με την καθιέρωση δεικτών μέτρησης αποδοτικότητας, οικονομικότητας και αποτελεσματικότητας, κατάφερε μία εκ των ων ουκ άνευ τομή στο μέχρι πρότινος πεδίο*

ανάλυσης. Η ευελιξία, η προσαρμοστικότητα και η επικέντρωση στα αποτελέσματα αποτελούν ένα αντίδοτο στην απαρχαιωμένη αντίληψη του συστήματος. Η ανάπτυξη ενός σχήματος στρατηγικής διοίκησης<sup>7</sup>, το οποίο στόχευε σε μακρό χρονικό ορίζοντα τριών έως πέντε χρόνων και μπορούσε να αναθεωρηθεί σε ετήσια βάση ανάλογα με το περιβάλλον λειτουργίας της κάθε οργάνωσης, η συστηματική επικοινωνία μεταξύ των μερών της για τον καθορισμό των στόχων της και η τελική αξιολόγηση της διαδικασίας μέσω των εκθέσεων αποτελεσμάτων και αξιολόγησης αποτελεί ένα μεθοδολογικά ολοκληρωμένο πλαίσιο για την εφαρμογή της στρατηγικής διοίκησης” (Γρηγοριάδου 2010).

Η επί τριετία παράλειψη εφαρμογής του βασικού μεταρρυθμιστικού νόμου, δεν εμπόδισε ωστόσο την Κυβέρνηση να συντάξει, να καταθέσει προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και να εξασφαλίσει την αδρή χρηματοδότηση (575 εκατομμύρια ευρώ είχαν ανακοινωθεί) ενός Επιχειρησιακού Σχεδίου “Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013”.

Το νέο, ιδιαίτερα φιλόδοξο μεταρρυθμιστικό εγχείρημα, αφενός άργησε να τεθεί σε πραγματική εφαρμογή, ξεκίνησε στα τέλη του 2008 και αφετέρου συνέπεσε με τη συγκυρία της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης που ξέσπασε την ίδια χρονιά, με τις επιπτώσεις της να γίνονται ορατές στην ελληνική οικονομία από την επόμενη (2009). Η αποτυχία των μεταρρυθμίσεων να εξασφαλίσουν έναν διοικητικό μηχανισμό με ικανοποιητική απόδοση, προφανώς είχε τη δική της συνεισφορά στη μείζονα δημοσιονομική κρίση που ακολούθησε. Με σημαντική υστέρηση στην είσπραξη των δημοσίων εσόδων (47 δις αντί 55 προϋπολογιζόμενων) και ταυτόχρονη εκτίναξη των δημοσίων δαπανών, το έλλειμμα του κρατικού προϋπολογισμού ξεπέρασε κάθε αποδεκτό όριο (15,4%) και οδήγησε στην αναζήτηση της σωτηρίας από τα άλλα Κράτη-Μέλη της ΕΕ, μαζί με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ).

### **4.3 Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΚΡΙΣΗΣ**

Η πρώτη Κυβέρνηση την περίοδο της κρίσης (ΠΑΣΟΚ) έκανε προσπάθειες μέσω του Επιχειρησιακού Προγράμματος “ΔΜ 2007-2013”, να δρομολογήσει και χρηματοδοτήσει σημαντικές πρωτοβουλίες, οι οποίες όμως για διάφορους λόγους δεν στάθηκαν ικανές να μεταστρέψουν τη δυσμενή κατάσταση. Σε αυτές εντάσσεται το σχέδιο “Καλλικράτης”, με το οποίο μεταβλήθηκε άρδην η κρατική αρχιτεκτονική (στον α΄ βαθμό Αυτοδιοίκησης οι 1034 δήμοι και κοινότητες συμπύχθηκαν σε 325 δήμους και ο β΄ βαθμός μεταφέρθηκε από τους 54 Νομούς στις 13 Περιφέρειες) και το πρόγραμμα Διαύγεια (υποχρέωση των υπηρεσιών να αναρτούν σε ιστοσελίδα όλες τις αποφάσεις τους με οικονομικό κόστος), με το οποίο η

<sup>7</sup> Βλ. Εγκύκλιος ΥΠΕΣ, ΔΠΠΑ/Φ.4/οικ.5270, 01/03/2007



Διαφάνεια εντάχθηκε στην καθημερινή κρατική λειτουργία. Χρειάζεται να επισημάνουμε εδώ, πως ήδη από το 2007 (έναρξη εφαρμογής νέου Κώδικα Δήμων, ν.3463/2006), οι μεγάλοι (πληθυσμιακά) δήμοι της χώρας ήταν υποχρεωμένοι να συντάσσουν και να εφαρμόζουν επιχειρησιακά προγράμματα (άρθρο 206 ν.3463/2006, π.δ. 185/2007 και Απόφαση Υπουργού Εσωτερικών 18183/2007). Στην πράξη ωστόσο και παρά τις διαδοχικές παρατάσεις της καταληκτικής προθεσμίας (Αποφάσεις Υπουργού Εσωτερικών με απ 71841/2007, 45038/2007 και 16422/2008), ελάχιστοι ήταν εκείνοι οι δήμοι που κατάφεραν να ανταποκριθούν στις διατάξεις και δεν αρκέστηκαν στο να αγοράσουν ένα έτοιμο σχέδιο (Μαϊστρος 2016).

Μεγαλύτερο ενδιαφέρον, στο πλαίσιο της εισαγωγής μεθόδων Στρατηγικού Μάνατζμεντ, είχαν ορισμένες άλλες ενέργειες των κυβερνήσεων εκείνης της ταραγμένης περιόδου (2009-2012). Στο πλαίσιο υλοποίησης του ΕΠ “ΔΜ 2007-2013”, δρομολογήθηκε και ολοκληρώθηκε επιτυχώς μία “λειτουργική αξιολόγηση” της Δημόσιας Διοίκησης, η οποία ανέδειξε τη σωρεία των υφιστάμενων προβλημάτων και αγκυλώσεων που επικρατούσαν (Παπατόλιας 2021). Μεταξύ αυτών, ιδιαίτερο ενδιαφέρον είχε η καταγραφή 23.142 “αρμοδιοτήτων” στους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης. Για να υπάρξει σύγκριση, σημειώνουμε ότι με το σχέδιο “Καλλικράτης” είχε διατυμπανισθεί σε όλους τους τόνους η προώθηση της Αποκέντρωσης, με την ανάθεση 292 αρμοδιοτήτων στις περιφέρειες και άλλων 264 στους δήμους... (Παπαδημητρίου 2018). Σε μια ανάλογη καταγραφή, αναδεικνυόταν το μέγεθος της πολυνομοθεσίας και της κακονομίας, ενώ η προβληματική εικόνα συμπληρωνόταν με τη χαώδη κατάσταση που επικρατούσε στους οργανισμούς των περισσότερων φορέων, υπουργείων, αποκεντρωμένων διοικήσεων, κρίσιμων ΝΠΔΔ, περιφερειών και δήμων (Παπαδημητρίου 2018).

Την ίδια περίοδο στον άλλο πόλο προώθησης-παρακολούθησης των κρατικών πολιτικών, στο Υπουργείο Οικονομικών, προωθούντο κατόπιν ασφυκτικών πιέσεων των δανειστών, σημαντικά μεταρρυθμιστικά βήματα. Με τη θέσπιση του ν.3781/2010 (Α' 141) οι ελληνικοί Κρατικοί Προϋπολογισμοί τέθηκαν σε πλαίσιο μεσοπρόθεσμης στρατηγικής, η οποία αναθεωρείτο προκειμένου να διασφαλίζεται η επίτευξη των μακροπρόθεσμων οικονομικών στόχων, μεταξύ των οποίων πρωτεύουσα θέση είχαν οι πληρωμές των τοκοχρεωλυσιών των δανειακών συμβάσεων (Τσοφίδου 2014).

Κατά τις δύσκολες εκείνες ημέρες, του Χειμώνα 2011-2012, είδε το φως της δημοσιότητας η έκθεση που συνέταξε ο ΟΟΣΑ, ως ανεξάρτητος αξιολογητής του τρόπου λειτουργίας της ελληνικής διοικητικής μηχανής. Σε αυτήν, αναδεικνύονταν με μάλλον ασυνήθιστα ρητή διατύπωση πχ η “παταγώδης αποτυχία” των μεταρρυθμίσεων (ΟΟΣΑ 2012:32) όλα εκείνα τα προβλήματα και οι δυσλειτουργίες που είχαν ανιχνευθεί από τις

ανάλογες εκθέσεις των δεκαετιών του '80 (ΚΕΠΕ) και του '90 (Κανελλόπουλου, Δεκλερή, Σπράου). Μεταξύ αυτών, η απουσία τόσο Στρατηγικής Διοίκησης όσο και τεκμηρίωσης των δημόσιων πολιτικών (EBPM), κατείχαν περίοπτη θέση. Ομοίως, επισημαινόταν η απουσία ενός κατάλληλου, κέντρου διακυβέρνησης, η εξ αυτού του λόγου απουσία συντονισμού των διάφορων πολιτικών και οργάνων, όπως και η κακή νομοθέτηση (ΟΟΣΑ 2012). Όλα τα προηγούμενα, ανακοινώθηκαν διεξοδικά σε μεγάλη εκδήλωση της Ένωσης Αποφοίτων Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, η οποία μετάφρασε την έκθεση, τον Οκτώβριο 2012, στο Μουσείο της Ακρόπολης.

Επιθυμώντας να απαντήσει με μια κίνηση συνολικής αναδιαμόρφωσης του διοικητικού τοπίου, η Κυβέρνηση έδωσε στη δημοσιότητα το νομοσχέδιο για το “επιτελικό κράτος”, το οποίο από τη στιγμή που θα ψηφιζόταν ως νόμος, θα σχημάτιζε το νέο πλαίσιο λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού. Στο νομοσχέδιο περιλαμβάνονταν πολλές από τις αρχές που η επιστήμη και οι καλές πρακτικές άλλων κρατών είχαν αναδείξει. Τόσο οι διαδικασίες στρατηγικού σχεδιασμού όσο και η σύσταση ενός κέντρου διακυβέρνησης, που θα φρόντιζε για την επιτελική λειτουργία της Κεντρικής Διοίκησης και την καθοδήγηση των αποκεντρωμένων-περιφερειακών υπηρεσιών, οι οποίες θα ενισχύονταν στον επιχειρησιακό τους ρόλο, προσδιορίζονταν αναλυτικά και με θεωρητική συνέπεια (Παπατόλιας 2021).

Το νομοσχέδιο όμως εκείνο δεν ήρθε ποτέ στη Βουλή και συνεπώς δεν θεσμοθετήθηκε ποτέ. Αντ' αυτού, κατά τη δεύτερη φάση της περιόδου των μνημονίων (2012-2015), θεσπίστηκε μόνο ο νόμος περί καλής νομοθέτησης (4048/2013) και συστάθηκε ως μονάδα συντονισμού του κυβερνητικού έργου (αντί του ζητούμενου από τον ΟΟΣΑ “Κέντρου Διακυβέρνησης”) μία Γενική Γραμματεία Συντονισμού δίπλα τον Πρωθυπουργό (ν.4109/2013).

Κατά την ίδια περίοδο, στο Υπουργείο Οικονομικών συνέβαιναν μείζονες αλλαγές που συγκεντρώθηκαν στον ν.4270/2014 (Α'143). Με τις διατάξεις του, αφενός σχηματιζόταν ένα άλλο σύστημα δημοσιονομικής διαχείρισης, επικεντρωνόταν η ευθύνη σε συγκεκριμένα πρόσωπα (ΓΔΟΥ και ΠΟΥ) και αφετέρου ενισχύονταν οι διαδικασίες μακροπρόθεσμου ορίζοντα (Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής -ΜΠΔΣ) καθώς και η σύνταξη Προϋπολογισμών Προγραμμάτων.

Οι κυβερνήσεις της επόμενης μνημονιακής περιόδου (2015-2019) προσπάθησαν με τη σειρά τους να ανταπεξέλθουν στις απαιτήσεις των δανειστών, όπως αυτές είχαν καταγραφεί στο ονομασθέν τρίτο μνημόνιο (ν.4336/2015, ΦΕΚ Α' 94). Μεταξύ αυτών, στο κεφάλαιο 5.1 που έφερε τον τίτλο: “Ένα σύγχρονο κράτος και μια σύγχρονη δημόσια διοίκηση”, συμπεριλαμβάνονταν και ορισμένες που αφορούσαν τους κρίσιμους όρους λειτουργίας της και ως επίδωξη χαρακτηριστικά σημειωνόταν, “ο ενισχυμένος συντονισμός των πολιτικών, ...ένα

*σύγχρονο σύστημα αξιολόγησης των επιδόσεων, η ενίσχυση των μονάδων άσκησης πολιτικής σε βασικούς τομείς, μια σημαντική αναβάθμιση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης σε αμφότερα τα επίπεδα με σκοπό την ενίσχυση της τοπικής αυτονομίας”, ενώ στη συνέχεια προσδιορίζονταν πολύ σύντομοι χρόνοι για την υλοποίηση των οριζόμενων.*

Οι προσπάθειες των Κυβερνήσεων της τετραετίας 2015-2019 επικεντρώθηκαν καταρχάς στον ν.4369/2016 (Α' 33), στον οποίο γινόταν αναδιατύπωση της διαδικασίας στοχοθέτησης, όπως τη γνώριζε ο νόμος 3230/2004 (συναινετική), ενώ παράλληλα, με εγκυκλίους<sup>8</sup> του το αρμόδιο Υπουργείο (Εσωτερικών & Διοικητικής Ανασυγκρότησης) υπενθύμιζε στις υπηρεσίες τις υποχρεώσεις του ως προς την πλήρη εφαρμογή του κύριου εκείνου νόμου. Και η νέα προσπάθεια όμως δεν τελεσφόρησε, παρότι στο συνολικό κείμενο “Εθνική Στρατηγική 2017-2019”, που παρουσίασε το Υπουργείο, τον Αύγουστο 2018 (υπό τον τίτλο “Δημόσιο 2020”), σημειωνόταν πως ο νόμος εφαρμοζόταν. Οι ετήσιες καταγραφές, στην αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων, των ετών 2017 και 2018, απ' όπου απουσίαζε η συμπλήρωση του κριτηρίου “επίτευξη στόχων”, καταδεικνύουν αδιάψευστα την εξακολούθηση της παράλειψης υλοποίησης της πλέον μεταρρυθμιστικής ελληνικής νομοθεσίας, από τις περισσότερες δημόσιες υπηρεσίες. Στις παραπάνω διαπιστώσεις βασίζεται η εκτίμηση του Π.Μαίστρου (2019), ο οποίος εκείνη την εποχή σημείωνε ότι: *«Το συμπέρασμά μου από τη μελέτη αυτή είναι ότι οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις που ολοκληρώθηκαν στην περίοδο της κρίσης είναι όσες επιβλήθηκαν από τα Μνημόνια και είχαν κυρίως δημοσιονομικό χαρακτήρα, ενώ οι υπόλοιπες, που αφορούν τις δομές, την περιγραφή των θέσεων εργασίας, την αξιολόγηση της ατομικής απόδοσης των δημοσίων υπαλλήλων, το σύστημα σταδιοδρομίας και την αποπολιτικοποίηση των επιτελικών θέσεων, έχουν ολιστική φιλοδοξία, χωρίς αυτή να διασφαλίζεται πολιτικά και επιχειρησιακά, οι περισσότερες είναι εσωστρεφείς, δεν έχουν μετρήσιμο τελικό αποτέλεσμα (εάν επιχειρηθεί impact assessment) και δεν μπορούν να ελπίζουν πως θα τις αντιληφθούν και θα τις στηρίζουν οι πολίτες. Οπότε κατά τη γνώμη μου θα συνεχίσουν να εφαρμόζονται μόνο στο βαθμό που θα ασκούν σχετική πίεση οι θεσμοί. Αλλιώς θα υποστούν παλινόρθωση σε παλαιού τύπου πρακτικές, όταν δεν θα παρακολουθείται από τους θεσμούς η εφαρμογή τους».*

Επί των προβλημάτων αυτών, δύο άλλοι συγγραφείς (Σωτηρόπουλος-Χριστόπουλος 2018) στο εμπεριστατωμένο έργο τους σημείωναν πως λύσεις υπάρχουν, όχι όμως ομόρροπη προς αυτές πολιτική βούληση και συναίνεση, επενδυμένη με σχεδιασμό, προγραμματισμό και επιμονή. Απαιτείται ένα σχέδιο μεταρρύθμισης του Κράτους, το οποίο να μπορεί να

---

<sup>8</sup> Βλ.εγκύκλιο με απ 12972/10-5-2016, δύο μήνες μετά τη δημοσίευση του ν.4369/2016

δρομολογήσει συναινετικές λύσεις γύρω από τα προβλήματα που όλοι συμφωνούν ότι έχουν καταστεί επώδυνα. Η αναποτελεσματικότητα του Κράτους είναι ένα από αυτά, η οποία πλήττει πολίτες, επαγγελματικές οργανώσεις, οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, ελληνικές και ξένες επιχειρήσεις. Η επισήμανση αυτή είχε ιδιαίτερη βαρύτητα γιατί η μελέτη τους εκείνη, με τα πολλά στοιχεία που περιελάμβανε, αποτέλεσε τη βάση του νομοσχεδίου που έγινε γνωστό με τον τίτλο «επιτελικό κράτος».

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

### ΘΕΣΠΙΣΗ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ 4622/2019 ΠΕΡΙ ΕΠΙΤΕΛΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

#### 5.1 ΤΟ ΝΕΟ ΠΛΑΙΣΙΟ (ΝΟΜΟΣ 4622/2019)

Έναν ακριβώς μήνα μετά τις εκλογές που ανέδειξαν στην εξουσία τη νέα Κυβέρνηση, δημοσιεύθηκε η πρώτη της σημαντική νομοθετική πρωτοβουλία, με την οποία αυτή καθόρισε τις πολιτικοδιοικητικές συντεταγμένες που θα προσδιόριζαν το έργο της. Ο νόμος 4622/2019 (Α'133/7-8-2019) "Επιτελικό Κράτος: Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβερνήσεως, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης", πιο γνωστός ως νόμος περί επιτελικού κράτους, όπως ανακοινώθηκε κατά τη συζήτησή του στη Βουλή, φιλοδοξούσε να είναι μια ολοκληρωμένη νομοθετική παρέμβαση με ευρύτατο ρυθμιστικό πεδίο. Πράγματι, περιλαμβάνει τα εξής έξι κύρια μέρη:

- Μέρος Α': «Κυβέρνηση και κυβερνητικά όργανα»

Σε αυτό, όπως γινόταν μέχρι τότε στο π.δ.63/2005, συγκεντρώνονται και ενοποιούνται διατάξεις που προκύπτουν είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από ειδικούς νόμους σχετικά με τη συγκρότηση και λειτουργία της Κυβέρνησης. Στην καινούρια ρύθμιση μένουν μόνο δύο Κυβερνητικά Συμβούλια, για την Οικονομική Πολιτική και για την Εθνική Ασφάλεια, δίνοντας τη δυνατότητα σύστασης ad hoc επιτροπών για άλλα ειδικά θέματα.

- Μέρος Β': «Οργάνωση της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης»

Σε αυτό, προσδιορίζονται οι φορείς που συνθέτουν την Κεντρική Δημόσια Διοίκηση, στην οποία πέραν των υπουργείων, των αποκεντρωμένων διοικήσεων και των ανεξάρτητων αρχών, εντάσσεται και μία καινούρια δομή γύρω από τον Πρωθυπουργό, η Προεδρία της Κυβέρνησης.

Οι βασικές καινοτομίες εδώ είναι αφενός ένας χρήσιμος αλλά υπερβολικά θεωρητικός κατάλογος «αρχών καλής διακυβέρνησης και χρηστής διοίκησης» (νομιμότητα, διαφάνεια και λογοδοσία, αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα, αναγκαιότητα και επικουρικότητα, αξιοκρατία και επαγγελματισμός, που συμπληρώνονται από «κανόνες καλής νομοθέτησης» εντός του τρίτου μέρους) και αφετέρου η σύσταση της νέας αυτοτελούς «υπηρεσίας», της «Προεδρίας της Κυβέρνησης», στην οποία ενώνονται οργανωτικά παλαιότερες (Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού, η πρώην Γενική Γραμματεία Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης, Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών) και νέες δομές (οι Γενικές Γραμματείες Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτικών και Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών, Ειδική Γραμματεία ΟΠΣ, Μονάδα Διοικητικής και Οικονομικής Υποστήριξης).

Με αυτήν τη διάρθρωση, η Προεδρία της Κυβέρνησης, αναλαμβάνει ουσιαστικά τον ρόλο του (ζητούμενου) Κέντρου Διακυβέρνησης, με βασική της αποστολή το να “(α) συντονίζει τον σχεδιασμό και να παρακολουθεί την εφαρμογή του κυβερνητικού έργου”. Για τον ίδιο σκοπό, εντός καθενός των υπουργείων, συστήνονται οι υπηρεσίες Συντονισμού, με αποστολή “τον συντονισμό όλων των υπηρεσιών του οικείου Υπουργείου και των εποπτευομένων από αυτό φορέων” (άρθρο 38 νόμου).

Είναι προφανώς, οι οργανωτικές μονάδες που μας ενδιαφέρουν περισσότερο.

- Μέρος Γ΄: «Λειτουργία Επιτελικού κράτους»

Σε αυτό, το πιο σύντομο αλλά και το πιο ουσιαστικό μέρος, καταστρώνεται τόσο η διαδικασία κυβερνητικού “προγραμματισμού” (άρθρα 49-55), ο οποίος μάλιστα εξειδικεύεται σε ρυθμιστικό και σε ανθρώπινου δυναμικού, όσο και τα όργανα παρακολούθησης της εφαρμογής και αξιολόγησης του κυβερνητικού έργου (άρθρα 53-56). Το Μέρος περιλαμβάνει και το σύνολο των διατάξεων περί καλής νομοθέτησης (άρθρα 57-67), που αποτελούν σε μεγάλο βαθμό αντιγραφή του προΐσχύσαντος νόμου (4048/2013).

- Μέρος Δ΄: «Διαφάνεια και Ακεραιότητα»

Στο τέταρτο μέρος προσδιορίζονται μια σειρά από κανόνες για κωλύματα, ασυμβίβαστα και συγκρούσεις συμφερόντων κυβερνητικών στελεχών, μελών επιτροπών και δημοσίων υπαλλήλων και προπάντων, σχηματίζεται ως ενιαία δομή Ελέγχου των κρατικών φορέων, η Ενιαία Αρχή Διαφάνειας, εντός της οποίας συστήνεται και Αρχή Δεοντολογίας για την επιτήρηση και εφόσον χρειαστεί, την επιβολή κυρώσεων για παραβάσεις των κανόνων διαφάνειας.

- Μέρος Ε΄: «Διατάξεις για το ανθρώπινο δυναμικό»

Ως κρίσιμη παράμετρος της λειτουργίας της Προεδρίας της Κυβέρνησης και επιτέλεσης του έργου της, ορίζεται η σύσταση ειδικού κλάδου του ανθρώπινου δυναμικού της Διοίκησης. Στον νέο διυπουργικό κλάδο Επιτελικών Στελεχών προβλέπονται τρεις διακριτές ειδικότητες: “(α) αναλυτών Δημόσιων Πολιτικών, (β) Νομοτεχνών και (γ) Αναλυτών Ψηφιακής Πολιτικής”, οι θέσεις των οποίων προσδιορίζονται με π.δ. και κατανέμονται κατά υπουργεία με αποφάσεις του Υπουργού Εσωτερικών (άρθρο 104 παρ.5).

- Μέρος ΣΤ΄: «Ειδικές, μεταβατικές και καταργούμενες διατάξεις».

Το νέο νομοθέτημα, σύμφωνα με έναν εκ των συντακτών του (συνέντευξη 1), ερχόταν να αντιμετωπίσει μία αρνητική σταθερά του ελληνικού διοικητικού συστήματος, αυτήν της κυριαρχίας του πολιτικού υποσυστήματος: “Αυτό έχουν επισημάνει όλες οι μελέτες

εμπειρογνομώνων για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση και αυτό είναι που έχει αντιμετωπίσει και θεραπεύσει η διαδικασία προγραμματισμού του ν. 4622/2019. Πρόκειται για μια ουσιαστική προσπάθεια εκδημοκρατισμού και εκσυγχρονισμού της λειτουργίας της Διοίκησης διότι σχηματοποιήθηκε σε επίπεδο διαδικασίας το τρίπτυχο: έκφραση της λαϊκής βούλησης ως αποτέλεσμα της εκλογικής διαδικασίας, κυβερνητικές προτεραιότητες και εφαρμογή κυβερνητικού προγράμματος, διοικητική δράση και αποτελεσματικότητα”.

Συνοπτικά με τον νέο νόμο, στα ζητήματα που μας ενδιαφέρουν:

- Εισάγεται μια νέα επιτελική δομή, η Προεδρία της Κυβέρνησης, με υφιστάμενες 4 γενικές και μία ειδική γραμματείες, καθώς και ολόκληρη την ΕΥΠ.
- Προσδιορίζεται η διαδικασία πολιτικού και διοικητικού συντονισμού, με τη μορφή του Ενοποιημένου Σχεδίου Κυβερνητικής Πολιτικής (ΕΣΚΥΠ) και των Υπουργικών Σχεδίων Δράσης, ενώ προσδιορίζονται τα διάφορα αρμόδια, για τον προγραμματισμό και την παρακολούθηση της εφαρμογής του όργανα.
- Εισάγονται σημαντικές ρυθμίσεις ενδυνάμωσης τόσο της ιεραρχίας όσο και της εξουσίας του ανθρώπινου δυναμικού της Διοίκησης, ώστε να μπορεί να ανταποκρίνεται στις νέες απαιτήσεις (υπηρεσιακοί γραμματείς, αρμοδιότητα γενικών διευθυντών, κλάδος επιτελικών στελεχών).

## **5.2 ΚΡΙΤΙΚΗ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΝΟΜΟΥ ΣΤΗ ΒΟΥΛΗ**

Από τις ημέρες της συζήτησής του στη Βουλή (τέλη Ιουλίου-αρχές Αυγούστου 2019), το νέο θεσμικό πλαίσιο, πέραν της Πολιτικής, στον χώρο της επιστήμης-θεωρίας αντιμετώπισε τη διεξοδική κριτική διαφόρων δημοσιολογούντων συγγραφέων, ακόμη και ορισμένων φορέων της κοινωνίας των πολιτών. Άλλοι τόνισαν ή στάθηκαν αποσπασματικά, σε ορισμένα σημεία κρίνοντας τα ως θετικά ή ως αρνητικά στοιχεία του, μεγεθύνοντας κάποιες ρυθμίσεις και φτάνοντας μέχρις υπερβολής περί αλλοίωσης του πολιτεύματος από κοινοβουλευτικό σε πρωθυπουργοκεντρικό. Άλλοι εξέτασαν συνολικότερα το νέο πλαίσιο (ορθότερο) και έκαναν πιο μετρημένες εκτιμήσεις, σύμφωνα με την ειδική οπτική εξέτασης, από σκοπιάς νομικής, πολιτικής-διοικητικής ή διοικητικής-οργανωτικής.

Στα θετικά του νόμου καταγράφονταν ο ενοποιητικός και τυποποιητικός χαρακτήρας του, η έμφαση στη διαφάνεια μέσα από δεσμευτικούς κανόνες και η προσπάθεια που γίνεται να δοθούν περισσότερες αρμοδιότητες και στην αποκεντρωμένη Διοίκηση και στην ιεραρχία εντός των Υπουργείων, ιδίως μέσω της εξουσίας τελικής υπογραφής στον Υπηρεσιακό Γενικό Γραμματέα για μια σειρά διοικητικών πράξεων οι οποίες προσδιορίζονται ρητά (αρ. 37,

προκηρύξεις, σύσταση συλλογικών οργάνων, υπηρεσιακά ζητήματα υπαλλήλων, πειθαρχικά, άδειες κλπ). Στην ίδια κατεύθυνση, εκχώρησης εξουσίας, αναγνωρίστηκε στους γενικούς διευθυντές η αρμοδιότητα υπογραφής όλων των ατομικών διοικητικών πράξεων (άρθρο 109).

Από αρκετούς αναλυτές σημειωνόταν ωστόσο πως, το βασικό πρόβλημα ήταν η υπερφόρτωση του διοικητικού σχήματος, έτσι ώστε το «επιτελικό» κράτος να κινδυνεύει να μην είναι διόλου ευέλικτο, και άρα όχι πολύ αποτελεσματικό. Το προτεινόμενο μοντέλο έχει υπερβολικά πολλά Υπουργεία, υπερβολικά πολλά κυκλώματα εξουσίας (πρωθυπουργικό, υπουργικά, συντονιστικά), υπερβολικά πολλούς Γραμματείς (Γενικούς, Ειδικούς, Υπηρεσιακούς), υπερβολικά πολλές επικαλύψεις αρμοδιοτήτων (ειδικά στο συντονιστικό επίπεδο, όπου θα συνυπάρχουν η Προεδρία της Κυβέρνησης, μια ειδική Υπηρεσία εντός κάθε Υπουργείου, μια ειδική Γραμματεία Παρακολούθησης Κυβερνητικού Έργου, η νεοϊδρυόμενη Πολιτική Επιτροπή Παρακολούθησης και το επίσης νεοϊδρυόμενο, εντός της Εθνικής Επιτροπής Διαφάνειας, Εθνικό Συντονιστικό Όργανο). Όλα αυτά πλήττουν και την ευελιξία και την αποτελεσματικότητα και, τελικά, την «επιτελικότητα».

Επίσης, η νέα διάρθρωση, ενώ έχει σκοπό να υπηρετήσει την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων, την υπονομεύει δημιουργώντας δυο υπερσυγκεντρωτικές δομές. Αφενός την Προεδρία της Κυβέρνησης, που ονομάζεται «υπηρεσία», είναι όμως στην πραγματικότητα ένα Υπερ-υπουργείο με έξι Γενικές Γραμματείες και πολυπληθές μόνιμο (340 άτομα) και «πολιτικό» (100 μετακλητοί) προσωπικό, που όχι μόνο θα χαράσσει αλλά και, μοιραία, θα ασκεί πολιτική παράλληλα, ή σε βάρος, όλων των άλλων φορέων. Και αφετέρου την Εθνική Αρχή Διαφάνειας, που συγκεντρώνει τις αρμοδιότητες και τις αποστολές έξι υπαρχόντων ελεγκτικών μηχανισμών, τις επεκτείνει σε όλων των βαθμών και των ειδών τις κρατικές δομές ακόμα και σε ιδιωτικούς φορείς που συναλλάσσονται με το κράτος (άρθρο 83), κάτι που δεν είναι βέβαιης συνταγματικότητας και ενισχύει τον αστυνομικό και συντονιστικό τους ρόλο (Παπατόλιας 2021).

Μεταξύ εκείνων που στάθηκαν ιδιαίτερα απέναντί του, για διαφορετικούς λόγους πάντως ο καθένας, ήταν η Γενική Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ), η θέση της οποίας καταργείτο με τη σύσταση της ΕΑΔ, το Διοικητικό Επιμελητήριο Ελλάδας (ΔΕΕ) και η ΑΔΕΔΥ.

Ο εκπρόσωπος της ΑΔΕΔΥ στάθηκε ιδιαίτερα στην πραγματική έννοια που ανέμενε να προσδώσει η Κυβέρνηση στο «επιτελικό κράτος»: *“Η έννοια που δίνεται στο επιτελικό κράτος είναι η εξής: Μεταφέρονται οι δυνατότητες προϋπολογισμού, όπως είπα πριν, σχεδιασμού και οργάνωσης και αυτά συγκροτούν το κράτος το οποίο είναι απαραίτητο και από κει και πέρα δίνει τη δυνατότητα, όλη η υπόλοιπη παροχή των δημόσιων πολιτικών, του δημόσιου έργου, να γίνεται,*



είτε με συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, είτε απευθείας με τον ιδιωτικό τομέα. Πρόκειται για μια κάθετη αντίθεση της ΑΔΕΔΥ. Πιστεύουμε ότι αυτό το έργο θα πρέπει να αποτελείται αποκλειστικά από δημόσιους λειτουργούς, αποκλειστικά από εργαζόμενους στο δημόσιο και για τους λόγους που προσπάθησα να εκθέσω εισαγωγικά, αλλά και για μια συνολικότερη αντίληψη για την παροχή του έργου που πρέπει να είναι προς τους πολίτες, ιδιαίτερα προς τα ευάλωτα στρώματα, για τα δωρεάν χαρακτηριστικά της, τα οποία θα πρέπει αυτή να έχει”.

Πέραν της ιδεολογικοπολιτικού χαρακτήρα τοποθέτησης, τόνισε επιπλέον πως “Βασικό ζήτημα για εμάς είναι η αποκομματικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης και όχι η αποπολιτικοποίησή της. Θεωρούμε ότι είναι βασικό χαρακτηριστικό το οποίο θα πρέπει να εμπεριέχεται γενικώς στην διοικητική λειτουργία, ο πολιτικός έλεγχος, οι πολιτικές στρατηγικές που πρέπει να έχουν αλλά ταυτόχρονα, και η κατά κάποιο τρόπο αυτονομία άσκησης διοίκησης η οποία θα πειθαρχείται μόνο από το σύνταγμα, τους νόμους και τον Δημοσιοϋπαλληλικό Κώδικα” και σχολιάζοντας πλέον την τεχνική των διατάξεων σημείωσε πως, “κατά τη γνώμη μας, αυτό δεν επιτυγχάνονται στο συγκεκριμένο νομοσχέδιο και αυτό, γιατί κατά κύριο λόγο ένα μεγάλο κομμάτι του διοικητικού έργου, μάλιστα στο επίπεδο του σχεδιασμού, του προγραμματισμού, του προϋπολογισμού και του απολογισμού, μεταφέρεται στο καινούργιο όργανο, υπερόργανο, υπερδομή που σχηματίζεται και είναι η Προεδρία της Κυβέρνησης. Ειρήσθω εν παρόδω, η Προεδρία της Κυβέρνησης αποτελείται, κατά το ένα τρίτο, από μετακλητούς υπαλλήλους. Άρα, από προσωπικό το οποίο δεν υπόκειται ακριβώς σε αυτές τις πειθαρχίες, τουλάχιστον στις πειθαρχίες του δημοσιονομικού κώδικα που σας ανέφερα προηγουμένως. Άρα, με κάποιον τρόπο ιδιωτικοποιείται ακόμα και αυτή η διαδικασία”.

Σε ένα αμιγώς τεχνικο-διοικητικό πεδίο κινήθηκε η κριτική του Διοικητικού Επιμελητηρίου, ο εκπρόσωπος του οποίου επισήμανε εξαρχής πως “εμείς θα φανταζόμαστε, ότι θα περιείχαν διατάξεις εκτός από την κεντρική διοίκηση και για τις αποκεντρωμένες διοικήσεις και για την τοπική αυτοδιοίκηση, γιατί οι δημόσιες πολιτικές εξαπλώνονται σε όλο το φάσμα των κρατικών οργάνων, δεν σταματούν στην κεντρική διοίκηση. Αντιθέτως, υπάρχουν διατάξεις για τη λειτουργία και γενικότερα για τον έλεγχο που νομίζουμε, ότι θα μπορούσαν να πάνε σε ένα άλλο νομοσχέδιο”. Επιπλέον, εστίασε σε τρία κρίσιμα σημεία (απουσία στρατηγικού προγραμματισμού, πολυνομία-κακονομία, έλλειψη συντονισμού), που έχουν αναγνωριστεί ως μείζονα προβλήματα της Διοίκησης και σχολίασε το πως αντιμετωπίζονται στον νόμο. Όσον αφορά το πρώτο που μας ενδιαφέρει εδώ : “ Όσον αφορά στον στρατηγικό προγραμματισμό η εμπειρία μας δείχνει ότι από το 2004 που είναι η πρώτη προσπάθεια να αντιμετωπιστεί αυτό στην ελληνική δημόσια διοίκηση μέχρι το 2015 είναι ο περίφημος νόμος

*«περί στοχοθεσίας» δεν έχει γίνει τίποτα, γιατί ο νόμος δεν έχει εφαρμοστεί σχεδόν καθόλου. Η δεύτερη προσπάθεια έγινε το 2016 με το γνωστό ν.4369 και φαίνεται πως έφερε κάποια αποτελέσματα. Υπάρχει μάλιστα μια καινούργια μελέτη του ΟΟΣΑ που αξιολογεί του τι επιτεύχθηκε αυτό το διάστημα. Θα περίμενε, λοιπόν, κανείς, ότι θα γινόταν αναφορά αυτής της έκθεσης και κάποια προσπάθεια στήριξης της προσπάθειας, ώστε να υπάρχει μια συνέχεια. Επιλέγεται μια εντελώς άλλη λογική. Αναφέρομαι στα άρθρα 49-52, όπου επιλέγεται ένα άλλο σχήμα προγραμματισμού, το οποίο είναι πολύ βαρύ. Είναι σαν να είναι αντιγραφή από τις κυβερνητικές διαδικασίες, οι στόχοι ορίζονται με ένα τρόπο μονόπλευρο, οπότε οι αιτιάσεις περί **αυταρχισμού** νομίζουμε, ότι εδώ είναι βάσιμες, δεν υπάρχει το συναινετικό μοντέλο που υπήρχε στα προηγούμενα νομοσχέδια, υπάρχουν κεντρικές αναγνώσεις που κλιμακώνονται στο χρόνο και υπάρχει μια διαδικασία παρακολούθησης -πολύ ορθά- πρέπει να υπάρχει παρακολούθηση».*

Αφήνοντας τα θέματα πολυνομίας-κακονομίας, όπου ο εκπρόσωπος του ΔΕΕ συντάχθηκε με όσα επεσήμαναν όλοι οι άλλοι, της απουσίας δηλαδή εφαρμογής του ισχύοντος πλαισίου, μην κάνοντας διαβούλευση κλπ, ήρθε στο τρίτο και ιδιαίτερα ενδιαφέρον σημείο, την έλλειψη συντονισμού. Επ' αυτού, αφού έκανε μια ιστορική αναδρομή για τον τρόπο που προσπαθούσαν να επιλύσουν το πρόβλημα παλαιότερες κυβερνήσεις, κατέληγε στο ότι επαναλαμβανόταν η ίδια αποτυχημένη συνταγή, η σύσταση ενός καινούριου οργάνου (της ΠτΚ), το οποίο όμως πρόσθετε απαιτήσεις συντονισμού στα ήδη πολλά έργα και στις δομές που υπήρχαν. Ολοκληρώνοντας ο εκπρόσωπος έθεσε το καίριας σημασίας ερώτημα: *“Γιατί πιστεύουμε ότι ένα νέο όργανο θα επιλύσει προβλήματα τα οποία δεν επιλύθηκαν όλα αυτά τα προηγούμενα χρόνια; Πως αντιμετωπίζεται αυτό που θίγεται στην έκθεση του ΟΟΣΑ; Οι 23.142 διάσπαρτες αρμοδιότητες της κεντρικής διοίκησης, που είναι το μείζον πρόβλημα που με τη σειρά του δημιουργεί προβλήματα, συντονισμού, επιλύονται; Η απάντηση είναι όχι...”*

Παρά τη γόνιμη συζήτηση που διεξήχθη στην Επιτροπή της Βουλής, με την ακρόαση των φορέων και τις ενδιαφέρουσες ιδέες που ακούστηκαν, αυτό δεν ήταν αρκετό για να κρύψει τη βιασύνη της Κυβέρνησης, να πετύχει την ψήφιση του νόμου. Το πέτυχε χάρη στην πλειοψηφία της, ωστόσο ξεκίνησε τη θητεία της έχοντας παραβιάσει κατάφωρα την ισχύουσα νομοθεσία περί καλής νομοθέτησης (μη τήρηση προθεσμιών και όρων διαβούλευσης ν.4048/2012), την οποία και η ίδια πρόβαλε ως μείζον ζήτημα που απαιτούσε τη συμμόρφωση όλων των εμπλεκόμενων.

## 5.3 ΚΡΙΤΙΚΗ ΕΠΙ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ

### 5.3.1 Επιτελικό Κράτος και επιτελικά στελέχη

Η εφαρμογή πλέον της νέας νομοθεσίας φαίνεται να συνάντησε αρκετές δυσκολίες και χαρακτηρίζεται από πληθώρα αντιφατικών ενεργειών-επιλογών.

Καταρχάς, εκδηλώθηκε έντονα εκείνο που είχε επισημάνει ο εκπρόσωπος της ΑΔΕΔΥ, μία ανάπτυξη της παρουσίας ιδιωτών σε κάθε τομέα της Διοίκησης. Πέραν της στελέχωσης της ΠτΚ, όπου προσελήφθησαν 100 μετακλητοί, όπως και στα διάφορα πολιτικά (“ιδιαίτερα”) γραφεία όπου αυξήθηκε ο δυνητικός αριθμός τους, με τον ν. 4623/2019 (Α' 134), προβλέφθηκαν 14 θέσεις μετακλητών για τις ανάγκες της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας, κάτι που επαναλήφθηκε και στο Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης (ν.4624/2019 και 4635/2019), επεκτάθηκε ως εναλλακτική δυνατότητα στις θέσεις μονίμων του Υπουργείου Μετανάστευσης (ν.4670/2020, άρθρο 106) και αποκορυφώθηκε πρόσφατα με τις ανώτερες θέσεις ευθύνης του ΕΦΚΑ (ν.4892/2022).

Με δεδομένο το ότι οι θέσεις δημοσίων υπαλλήλων έχουν το πλεονέκτημα της μονιμότητας, προκειμένου μεταξύ άλλων να εξασφαλίζεται η συνέχεια της λειτουργίας μιας δημόσιας υπηρεσίας και η διασφάλιση της θεσμικής της μνήμης, καθίσταται μάλλον φανερό πως η ευκαιριακή παρουσία μετακλητών υπαλλήλων, δεν συμβαδίζει με τη λογική της στρατηγικής στόχευσης και της EBPM. Για να σχεδιάσεις το μέλλον μιας δημόσιας δομής σε ορίζοντα 5ετίας ή 7ετίας, προφανώς απαιτείται να έχεις γνήσιο ενδιαφέρον για τη μελλοντική πορεία της δομής αυτής και να σε χαρακτηρίζει υψηλός βαθμός δέσμευσης απέναντί της, σχέση που αναπτύσσεται με το καθεστώς μονιμότητας και όχι ευκαιριακής, συμπτωματικής παρουσίας.

Ακριβώς, για να ενισχύσει αυτή τη δέσμευση προς την υπηρεσία αλλά και για να εξασφαλίζεται η τεχνική γνώση και η απόκτηση απαραίτητης εμπειρίας, ο νόμος προέβλεψε τη συγκρότηση ειδικού κλάδου επιτελικών στελεχών. Αντίθετα από την ταχεία πρόοδο ανάπτυξης των μετακλητών, επιτελικά στελέχη διυπουργικού χαρακτήρα για να αναλάβουν τις κρίσιμες επιτελικές λειτουργίες στα υπουργεία, δεν εμφανίστηκαν. Δύο χρόνια μετά την πρόβλεψη σύστασής τους, δημοσιεύθηκε το π.δ.73/2021 (Α' 167) που όρισε τις θέσεις τους σε 350 αλλά πέραν αυτού δεν υπήρξε ουδεμία ένδειξη προόδου. Το ερώτημα τίθεται αβίαστα: Πώς θα εφαρμοστεί η ειδική νομοθεσία και θα προαχθούν οι επιτελικές λειτουργίες χωρίς τα κατάλληλα εκπαιδευμένα πρόσωπα;

### **5.3.2 Επιτελικό Κράτος και Σχεδιασμός**

Ως προς το θέμα στρατηγικής σημασίας, δηλαδή την υλοποίηση της προβλεπόμενης διαδικασίας σχεδιασμού και παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου, από τα στοιχεία που διαθέτουμε, φαίνεται πως έγιναν λίγα πράγματα. Τον Φεβρουάριο 2020, σε υλοποίηση των οριζόμενων στο άρθρο 54 του νόμου (“Ετήσια Συνάντηση Γενικών Διευθυντών Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης”) πραγματοποιήθηκε μία πρώτη συνάντηση της ανώτατης πολιτικοδιοικητικής ηγεσίας στο ΕΚΔΔΑ, όπου ο Πρωθυπουργός ανακοίνωσε τους άξονες της κυβερνητικής πολιτικής. Την επόμενη χρονιά, λόγω της πανδημίας, δεν έγινε κάτι ανάλογο, όπως και τη χρονιά που διανύουμε.

Από τα σχέδια που ανακοινώνονται σε διάφορες δημόσιες εκδηλώσεις, φαίνεται πως σχηματίζεται ένα Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής, το οποίο υποχρεούνται να υλοποιούν τα υπουργεία αλλά δεν έχουμε στοιχεία αξιολόγησής του. Το μόνο σίγουρο είναι πως αφενός πρόκειται για ετήσιο σχέδιο κατά συνέπεια, δεν μπορούμε να μιλάμε για στρατηγικό σχεδιασμό και αφετέρου πως δεν έχει καμία σχέση με το γνωστό μοντέλο ΔμΣ, όπως το προσδιορίζει ο ν.3230/2004. Αυτό επιβεβαιώνει έμμεσα και ο γενικός γραμματέας του υπουργείου, στη συνέντευξή του.

Πέραν από τα παραπάνω όμως που αφορούν αποκλειστικά τη νέα διαδικασία μονοετούς σχεδιασμού που εισήγαγε ο ν.4622/2019, το σύνολο της γνωστής διαδικασίας συναινετικής στοχοθεσίας (με συμφωνία μεταξύ των διαφόρων ιεραρχικών επιπέδων) και εκπόνησης δεικτών μέτρησης που ορίζονται τόσο στον ν.3230/2004 όσο και στον πρόσφατο 4369/2016, δεν τυγχάνουν γενικευμένης εφαρμογής, όπως αποδεικνύεται από την αχρησία του σχετικού κριτηρίου κατά την αξιολόγηση των υπαλλήλων και του 2019 και του 2020.

### **5.3.3 Επιτελικό Κράτος και Αποκέντρωση**

Ως προς το έτερο θέμα στρατηγικής βαρύτητας, της συνάρθρωσης του νόμου περί επιτελικής λειτουργίας με την Αποκέντρωση και τις δομές της, η εξέλιξη είναι εξίσου ενδιαφέρουσα.

Παρότι ήταν σε ισχύ ο ν.4555/2018 (Α’ 133) που στο άρθρο 211 όριζε τη σύσταση Διυπουργικών Επιτροπών Ανακαθορισμού Αρμοδιοτήτων και Διαδικασιών (ΔΕΑΝΑΔ) και τη σύσταση μιας Επιτροπής Παρακολούθησης στο Υπουργείο Εσωτερικών (άρθρο 212), προκειμένου να εξετάζονται και να καθορίζονται οι αρμοδιότητες ανάμεσα στα υπουργεία και τους άλλους κρατικούς φορείς, η Κυβέρνηση και εδώ επέλεξε να ξεκινήσει τα πράγματα εξ αρχής, αδιαφορώντας για τις προηγούμενες εμπειρίες. Έτσι, τον Δεκέμβριο 2019 συστάθηκε στο Υπουργείο Εσωτερικών επιτροπή εμπειρογνομόνων, με συμμετοχή της ΕΝΠΕ και της ΚΕΔΕ, υπό την προεδρία του καθηγητή Ξενοφώντα Κοντιάδη, προκειμένου να εξετάσει και να

καταλήξει σε ένα σχήμα κατανομής των αρμοδιοτήτων στις διάφορες κρατικές δομές. Η ενσκόπηση κατά τον Μάρτιο 2020 πανδημία, διέκοψε άδοξα το έργο της επιτροπής, η οποία δεν παρέδωσε παρά μόνο ιδέες και όχι επίσημο πόρισμα (Κοντιάδης 2021).

Στη συνέχεια, παρότι πολλάκις εξαγγέλθηκε από τη νέα ηγεσία του Υπουργείου Εσωτερικών η κατάθεση σχετικού νόμου (ήταν για τον Ιούνιο 2021 και μετά για τον Δεκέμβριο 2021), συζητήθηκε εκτενώς το ζήτημα από την επιστημονική κοινότητα ( Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου 2020, ΔΕΕ 2021 και 2022), ουδεμία πρόοδος συντελέστηκε.

Οι περιγραφείσες εξελίξεις, απουσίας εναρμόνισης της επιτελικής δομής του ν.4622/2019 με τις αποκεντρωμένες λειτουργίες και τις περιφερειακές και δημοτικές δομές, οδήγησαν πολλούς συγγραφείς να στηρίζουν την κριτική τους περί σαφούς συγκεντρωτισμού ή περί υπερσυγκεντρωτισμού (Παπαδημητρίου 2021, Φορτσάκης 2021). Οι απογοητευτικές επιδόσεις των κρατικών υπηρεσιών, είτε στις χιονοπτώσεις της καταιγίδας Μήδεια τον Φεβρουάριο 2021 είτε στις καταστροφικές πυρκαγιές του ίδιου Αυγούστου παρά την έντονη κεντρική καθοδήγηση από το Υπουργείο Πολιτικής Προστασίας και οι όμοιες στη συνέχεια, είτε στις πλημμύρες του Σεπτεμβρίου και στις χιονοπτώσεις της «Ελπίδας» του Ιανουαρίου 2022, υπό την ακόμα κεντρικότερη καθοδήγηση από το νεοσχηματισθέν Υπουργείο Πολιτικής Προστασίας και Κλιματικής Κρίσης (ΠΝΠ 5-8-2021), έδωσαν το επιχείρημα στους επικριτές να μιλούν για πλήρη αστοχία του επιτελικού κράτους. Ιδίως, κατά τις δύσκολες ημέρες μεταξύ 24 Ιανουαρίου και αρχών Φεβρουαρίου 2022, όταν οι σημαντικοί οδικοί άξονες της Αττικής είχαν κλείσει από την (προβλεφθείσα) χιονόπτωση, παγιδεύοντας οδηγούς, επιβαίνοντες και οχήματα για πολλές ώρες, με την κεντρική Διοίκηση να υστερεί εμφανώς, ενώ οι δήμοι και η Περιφέρεια Αττικής φαίνονταν ανήμποροι να αντιδράσουν, όλο το σύστημα του «επιτελικού κράτους» δοκιμάστηκε. Πέραν της εμφανούς αναποτελεσματικότητας, η οποία συνεχίστηκε για ημέρες, η ανταλλαγή πυρών και η επίρριψη ευθυνών μεταξύ των διαφόρων εμπλεκομένων, συμπεριλαμβανομένης και της εταιρίας διαχειριστή της ΑΤΤΙΚΗΣ ΟΔΟΥ, ανέδειξαν μια εικόνα πλήρους ασυνεννοησίας και όχι συνεργασίας και συντονισμού.

Η επιδείνωση την ίδια περίοδο της εξέλιξης της πανδημίας, με το πλήθος των κρουσμάτων και των νοσηλειών και ατυχώς, των θυμάτων, κλόνισαν ακόμα περισσότερο την αξιοπιστία του συστήματος και πύκνωσαν τους αριθμούς των επικριτών του.

#### **5.4 ΚΡΙΤΙΚΗ ΣΥΝΟΛΙΚΗ**

Την πιο εμπεριστατωμένη πάντως κριτική εξέταση του “επιτελικού κράτους” έκανε ο Απόστολος Παπατόλιας, στο πρόσφατα εκδοθέν βιβλίο του (2021). Σε αυτό υπογραμμίζει ότι ο περιώνυμος νόμος 4622/2019 για το επιτελικό κράτος δεν υπήρξε «κεραυνός εν αιθρία» και

σε μεγάλο βαθμό αναπαράγει πολλούς από τους κοινούς τόπους περί «επιτελικής διακυβέρνησης» που εδραιώθηκαν στη χώρα μας κατά την περίοδο της διαχείρισης της δημοσιονομικής κρίσης. Το νέο σύστημα προγραμματισμού και παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου εξετάζεται υπό το φως των αλλοδαπών προτύπων που το ενέπνευσαν (βρετανικό, γερμανικό) ως ένα λειτουργικό και προβλέψιμο σύστημα κανόνων δικαίου, που εκτείνονται από την «κορυφή» μέχρι τη «βάση» της διοικητικής ιεραρχίας, προκειμένου να ρυθμίσουν το σύνολο της κυβερνητικής δραστηριότητας.

Από το σύνολο της ασκηθείσας κριτικής, κρατά ως “δικαιολογημένες” τις κρίσεις για «διοικητική υπερφόρτωση» του Κέντρου Διακυβέρνησης, επαύξηση των αναγκών συντονισμού και δύσκολη διαχείριση των συναρμοδιοτήτων, ενώ συμφωνεί με τον Παπαδημητρίου (2019) πως το εν λόγω νομοθέτημα αποπνέει μια αντίληψη «οργανωτισμού», καθώς επικεντρώνεται αποκλειστικά στις οργανωτικές δομές και τα μέσα του θεσμικού συντονισμού, χωρίς να ασχολείται με τον τρόπο διαμόρφωσης της αναγκαίας «κοινής βάσης πολιτικής» που θα δεσμεύσει λειτουργικά όλα τα μέρη του συλλογικού κυβερνητικού οργανισμού. Επ’ αυτού προσθέτει την εγκατάλειψη, όπως ο ίδιος υπογραμμίζει, της βασικής, χρήσιμης διάκρισης μεταξύ στρατηγικών και εκτελεστικών λειτουργιών του Κράτους.

Περαιτέρω, εκείνο που συστηματικά προβάλλεται από το συγγραφέα είναι ότι μια αληθινή «επιτελική διακυβέρνηση» θα έπρεπε σε πρώτη φάση να έχει προβεί στη συστηματική διάκριση των «επιτελικών αρμοδιοτήτων» από τις «εκτελεστικές», με ορθολογικά κριτήρια λειτουργικής αξιολόγησης, ώστε να τις κατανείμει στη συνέχεια στα επίπεδα της «επιτελικής-πολιτικής» ή της «εφαρμοστικής-υπηρεσιακής» διοίκησης. Αυτός, όμως, ο διαχωρισμός της σύλληψης από την εφαρμογή της πολιτικής απέχει από το «διχοτομικό πρότυπο» της στεγανοποιημένης διάκρισης Διοίκησης-Πολιτικής στη διεύθυνση των Υπουργείων. Η συγκριτική διοικητική ανάλυση σε ευρωπαϊκό επίπεδο οδηγεί το συγγραφέα στο συμπέρασμα ότι η σύγχρονη τάση κινείται στην ακριβώς αντίθετη κατεύθυνση, στην αναζήτηση δηλαδή μιας νέας ισορροπίας ανάμεσα σε «πολιτική» και «υπηρεσιακή» διοίκηση. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να επισημανθεί ότι ο περιορισμός της υπηρεσιακής διοίκησης στο ρόλο του απλού εκτελεστή πολιτικών αποφάσεων βρίσκεται μακριά από την πραγματικότητα, ακόμη και σε μια χώρα όπως η Ελλάδα, αφού η συντριπτική υπεροχή του υπηρεσιακού μηχανισμού σε τεχνογνωσία, δίκτυα και μνήμη δεν επιτρέπει τον παραγκωνισμό του στις επιτελικές λειτουργίες. Αντίστοιχα, θα πρέπει να παρατηρήσουμε ότι και ο συνεπής κάθετος διαχωρισμός επιτελικών και επιχειρησιακών λειτουργιών είναι οριακά εφικτός στην εποχή μας, την ώρα δηλαδή όπου τόσο η αυξανόμενη πολυπλοκότητα όσο και η καταλυτική δράση της τεχνολογίας αναθεωρούν συνεχώς τα υφιστάμενα όρια.

Οι προηγούμενες επισημάνσεις βρίσκουν την πλήρη υπόστασή τους, σε ένα από τα πλέον σημαντικά και παλαιά υπουργεία, το Οικονομικών.





## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

### ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ, Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ 4622/2019

#### 6.1 ΤΟ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ

Ένα από τα 8 υπουργεία που συστάθηκαν αμέσως μετά την πανηγυρική ανακήρυξη της ελευθερίας του ελληνικού έθνους (Δεκέμβριος 1821, Α΄ Εθνική Συνέλευση στην Επίδαυρο) και συγκρότησής του σε Κράτος, το Υπουργείο Οικονομικών από τότε μέχρι πρόσφατα, *“μπορεί να μην τοποθετήθηκε πολύ ψηλά στην κυβερνητική ιεραρχία, υπήρξε όμως για όλες τις κυβερνήσεις ένα από τα πιο χρήσιμα υπουργεία τόσο για την άσκηση πολιτικής όσο και για την τελική επιτυχία των όποιων (άλλων) στόχων της”* (Τζιοβάρας 1996:143).

Η κατάσταση αυτή μεταβλήθηκε άρδην στα τέλη του 20ου αιώνα με την υιοθέτηση στοιχείων του ΝΔΜ, ιδίως της αρχής της οικονομικότητας (Ρωσσίδης 2014), την οποία προφανώς καλύτερος να την εκτιμήσει και προωθήσει ήταν προπάντων, το αρμόδιο Υπουργείο. Η αναβάθμιση εκδηλώθηκε με την ανάθεση της πολιτικής για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση όχι στα Υπουργεία Εσωτερικών & Δημόσιας Διοίκησης αλλά στο Υπουργείο Οικονομικών, το οποίο και προσδιόριζε τα ανώτατα όρια δημόσιας δαπάνης (Μιχαλόπουλος 2003, Καρκατσούλης 2004, Ρωσσίδης 2014).

Και στη χώρα μας, η αναβάθμιση της βαρύτητας του Υπουργείου Οικονομικών φάνηκε από τη δεκαετία του '90. Ήταν μάλιστα το πρώτο, το οποίο παρήγγειλε (στην αγορά) και απέκτησε μια σημαντική εφαρμογή Management Information System. Επρόκειτο για το σύστημα TAXISNET που ψηφιοποιούσε τη φορολογία.

Η βαρύτητα του Υπουργείου εξακολούθησε να διευρύνεται και αυτό δεν είχε να κάνει μόνο με τη σειρά προβαδίσματός του μεταξύ των άλλων υπουργείων αλλά με τον καθοριστικό ρόλο που είχε σε οποιαδήποτε δημόσια πολιτική. Η επίτευξη του κυβερνητικού στόχου της ανταπόκρισης στους όρους της ΟΝΕ και η ένταξη της χώρας στο ενιαίο νόμισμα, πιστώθηκε μεταξύ των άλλων και σε αυτό.

Η κρίση του 2010 ωστόσο, βρήκε το υπουργείο σε μια κατάσταση οργανωσιακής ρευστότητας και λειτουργικής αναξιπιστίας. Ο μεν οργανισμός του δεν ήταν απλά παρωχημένος (π.δ. 284/1988) αλλά είχε γίνει διάτρητος μετά τις συνεχείς τροποποιήσεις (με τα π.δ. 305/1989, 141/1992, 200/1997 και 206/2001, Παπαδημητρίου 2019). Η δε συνεχής απόκλιση από την επιβεβαίωση των προβλέψεων του κρατικού Προϋπολογισμού, με αποκορύφωμα τη διόρθωση του ύψους του ελλείματος το 2009, από αρχικό 8% σε περίπου 10% και τελικά σε 15,4%, πιστοποίησαν την αναγκαιότητα σημαντικών αλλαγών τόσο στην οργάνωση όσο και στους όρους

λειτουργίας του και βέβαια, στο πεδίο αρμοδιότητάς του, το δημοσιονομικό σύστημα (Τσοφίδου 2014).

Εκείνη την περίοδο, η γενικότερη λειτουργία του Υπουργείου, σε σχέση με τα ισχύοντα περί Στρατηγικής Διοίκησης (ν.3230/2004), φαίνεται πως απείχε πολύ και ότι αυτό, είχε υιοθετήσει δική του πολιτική. Όχι μόνο ο νόμος και οι ορισμοί του δεν τύγχαναν εφαρμογής αλλά είχε υιοθετηθεί φιλοσοφία διοίκησης άλλου, μάλλον αυταρχικού τύπου. Σε μία πολύ χαρακτηριστική απόφαση<sup>9</sup> που αφορούσε τα Τελωνεία, στα τέλη Δεκεμβρίου 2011, ο υπουργός όριζε πως, “οι προϊστάμενοι Δ/νσης, Υποδ/νσης και Τμήματος τοποθετούνται για θητεία ενός έτους με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, με την οποία καθορίζονται ποσοτικοί και ποιοτικοί στόχοι οι οποίοι θα πρέπει να επιτευχθούν από τους εν λόγω προϊσταμένους...”.

Μόνο κατά το 2013, ο τότε υπουργός με έγγραφό του προς όλες τις υπηρεσίες (με ημερομηνία 22 Μαρτίου 2013)<sup>10</sup>, απαίτησε από αυτές να του αποστείλουν “άμεσα, έως την 17-04-2013 και με κάθε πρόσφορο μέσο” τους στόχους τους, σημειώνοντας ότι “η διαδικασία της στοχοθεσίας είναι υποχρεωτική βάσει του ν.3230/2004... οι στόχοι πρέπει να είναι ολιγάριθμοι, συγκεκριμένοι, μετρήσιμοι, συμφωνημένοι, ρεαλιστικοί και χρονικά προσδιορισμένοι”. Δεν φαίνεται να τελεσφόρησε η προσπάθεια αυτή, καθώς ούτε από κάποιο στοιχείο (δεν υπάρχει κάτι αποδεικτικό...) ούτε από τις συνεντεύξεις επιβεβαιώθηκε κάποια τέτοια πραγματοποίηση.

## **6.2 ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ: ΝΟΜΟΙ 3871/2010 ΚΑΙ 4270/2014, ΜΕΣΟΠΡΟΘΕΣΜΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ (ΜΠΔΣ)**

Από τα πρώτα μείζονα μέτρα θεσμικού χαρακτήρα που λήφθηκαν, προκειμένου το Κράτος να αντιμετωπίσει τα οικονομικά του προβλήματα ήταν και η ψήφιση νέου νόμου, με σημαντικές αλλαγές στο δημοσιονομικό σύστημα.

Έτσι, με το άρθρο 9 του ν.3871/2010 “Δημοσιονομική διαχείριση και ευθύνη”, προστέθηκαν στο άρθρο 6 του ισχύοντος Δημοσίου Λογιστικού (ν.2362/1995) πέντε επιπλέον άρθρα ως 6Α-6Ε με τα οποία εισήχθησαν στην -περιορισμένου ορίζοντα- ελληνική οικονομική διαχείριση, στοιχεία στρατηγικού χαρακτήρα. Θεσμοθετήθηκε η λογική του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ), σύμφωνα με το οποίο οι ετήσιες οικονομικές διαχειρίσεις (μέσω των γνωστών προϋπολογισμών) όφειλαν να υπακούσουν σε μεσοπρόθεσμες

<sup>9</sup> Έγγραφο με απ Δ3Α/5052932/ΕΞ2011-19-12-2011, δημοσιευθέν στο ΦΕΚ Β' 3188

<sup>10</sup> Έγγραφο με απ ΔΠΑ 1050831 ΕΞ 2013/22-3-2013 και ένδειξη “εξαιρετικά επείγον”

(4ετίας) στοχεύσεις, οι οποίες προεχόντως διασφάλιζαν την αποπληρωμή των χρεών της χώρας (Τσοφίδου 2014).

Σύμφωνα με το νέο άρθρο 6Α, το 4ετές ΜΠΔΣ “...περιέχει, τουλάχιστον: (α) Τους μεσοπρόθεσμους στόχους για τη Γενική Κυβέρνηση και τους επί μέρους φορείς της. Οι στόχοι αυτοί πρέπει να είναι συγκεκριμένοι, χρονικά προσδιορισμένοι, περιεκτικοί και να καταρτίζονται ακολουθώντας την ίδια λογιστική βάση με του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού. (β) Την περιγραφή και αξιολόγηση των μακροοικονομικών εξελίξεων και προοπτικών, συμπεριλαμβανομένων των αποτελεσμάτων για τα δύο προηγούμενα έτη και των προβλέψεων για το τρέχον έτος, το έτος προϋπολογισμού και τα επόμενα τρία έτη των κύριων μακροοικονομικών δεικτών. Επίσης, στους δείκτες αυτούς συμπεριλαμβάνεται το ΑΕΠ και οι κύριες συνιστώσες του, ο δείκτης τιμών καταναλωτή, η απασχόληση και η ανεργία και το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών. (γ) Την περιγραφή και αξιολόγηση των δημοσιονομικών εξελίξεων και προβλέψεων,...”.

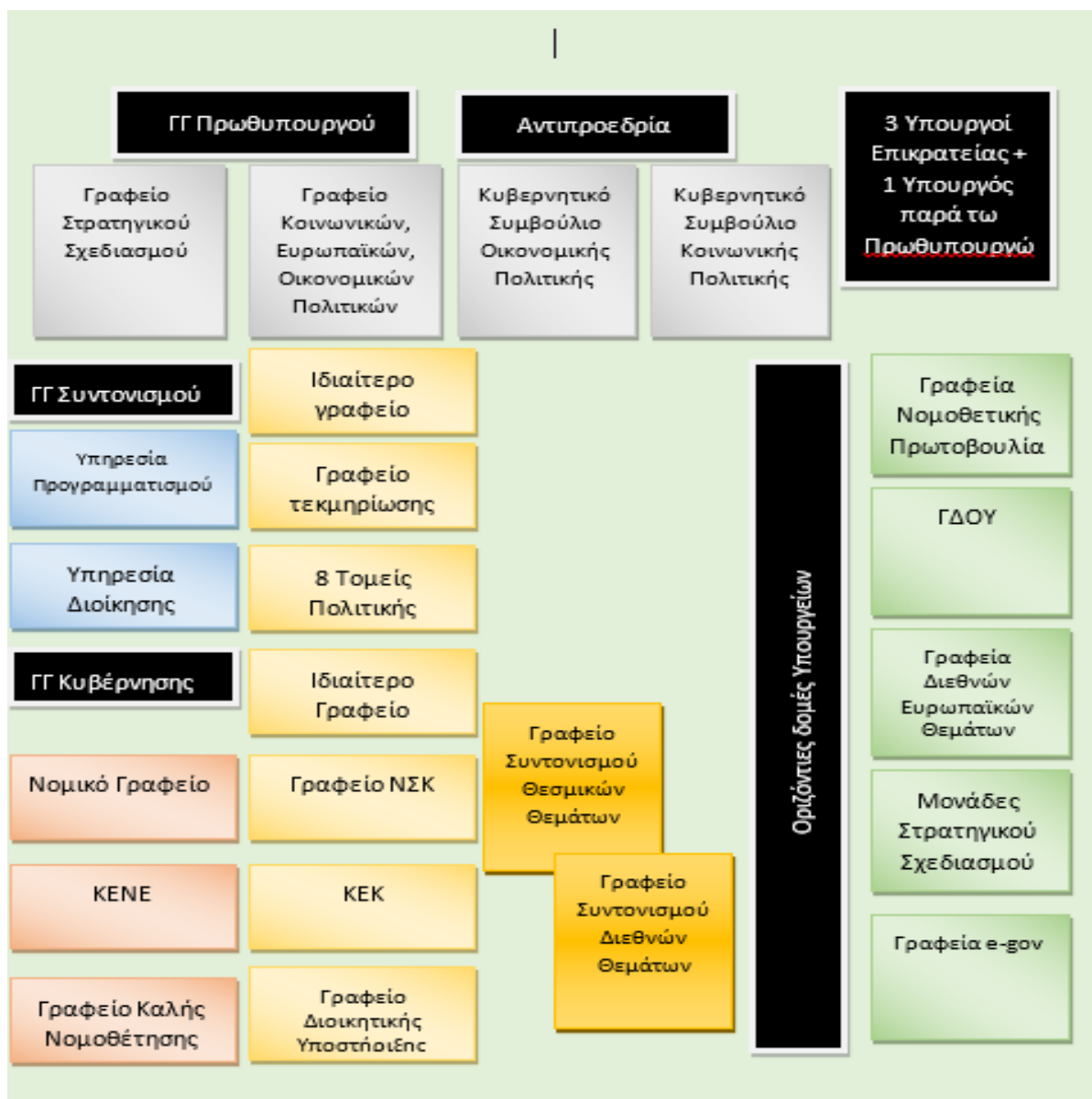
Κάτω από την ασφυκτική πίεση και τη συνεχή παρακολούθηση των δανειστών της χώρας (Ευρωπαϊκή Ένωση σε συνεργασία με Διεθνές Νομισματικό Ταμείο ΔΝΤ), ξεκίνησαν να διαμορφώνονται οι προϋπολογισμοί εντός του πρώτου ΜΠΔΣ (ν.3985/2011 ΦΕΚ Α’ 151, για την περίοδο 2012-2015), με την όλη διαδικασία να χαρακτηρίζεται από έντονα προβλήματα. Τα ίδια τα ΜΠΔΣ, ανάλογα με τις εξελίξεις στο δημοσιονομικό πεδίο αλλά και τις ευκαιριακές διαθέσεις των δανειστών (Σπανού 2021) τροποποιούνταν, ώστε να διατηρούνται επιτεύξιμοι οι στόχοι των μνημονίων διάσωσης της ελληνικής οικονομίας (ν.3845/2010 ΦΕΚ Α’ 65, το πρώτο και ν. 4046/2012 ΦΕΚ Α’, το δεύτερο). Με τον ν.4093/2012 (Α’ 222) θεσπίστηκε το ΜΠΔΣ για την περίοδο 2013-2016, το οποίο πολύ γρήγορα, αναθεωρήθηκε με τον ν.4127/2013 (Α’ 50), ενώ στη συνέχεια, ψηφίστηκε το ΜΠΔΣ για τα έτη 2015-2018, με τον ν. 4263/2014 (Α’ 117). Ελάχιστο χρόνο αργότερα, θεσπίστηκε η πλέον σημαντική αναθεώρηση του δημοσίου λογιστικού με τον ν.4270/2014 (Α’ 143).

Με τον **ν.4270/2014** “Αρχές Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Εποπτείας” επήλθε μείζονα μεταρρύθμιση σε ολόκληρο το σύστημα. Οι αλλαγές ήταν πολλές και μεταξύ αυτών, οργανωνόταν επί άλλης λογικής (με εντονότερο το στοιχείο της ευθύνης) ολόκληρη η διοίκηση των οικονομικών, προσδιοριζόταν με συστηματικότερο τρόπο η διαδικασία κατάρτισης και ψήφισης των ΜΠΔΣ (άρθρα 14 και 42-48) αλλά το σημαντικότερο ήταν, πως γινόταν σημαντικότερη αναφορά στην προώθηση προϋπολογισμού προγραμμάτων (άρθρο 56). Και ναι μεν η διατύπωση, “...ο Κρατικός Προϋπολογισμός δύναται να διαρθρωθεί κατά προγράμματα που περιλαμβάνουν στοιχεία δαπανών τα οποία αντιστοιχούν σε σύνολο μέτρων που συμβάλλουν, με διαρθρωμένο και συμπληρωματικό τρόπο, στην επίτευξη ενός ή περισσότερων συγκεκριμένων

στόχων και αφορούν μία ή περισσότερες δημόσιες πολιτικές”, δεν καθιστούσε την απαίτηση επιτακτικότερη (κάτι ευκαταί), ωστόσο η συνέχειά της, για τις προϋποθέσεις εφαρμογής του νέου προτύπου, αναδείκνυε πλήρως τη σημασία-βαρύτητα των μετρήσεων: “Η κατάρτιση του Προϋπολογισμού κατά προγράμματα, σύμφωνα με την παρούσα παράγραφο, βασίζεται κυρίως στην αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των δράσεων του κράτους και προϋποθέτει ένα αξιόπιστο και λειτουργικό σύστημα μέτρησης της αποτελεσματικότητας”.

Σχήμα 7.3

Το κέντρο διακυβέρνησης στην Ελλάδα πριν το 2019



Πηγή: Λιακάκη-Μπαλαμπανίδης 2019

Οι επιταγές και οι κατευθύνσεις του νέου αυτού, σημαντικού νόμου, οι οποίες ξεδιπλώνονταν σε βάθος ικανού χρόνου, υπό το αυστηρό βλέμμα των δανειστών,

εφαρμόστηκαν πράγματι κατά τα χρόνια που ακολούθησαν και σήμερα (τέλη 2021), κάποιες βρίσκονται ακόμα σε φάση ανάπτυξης (πχ προϋπολογισμοί προγραμμάτων ή “επιδόσεων”, όπως έχουν ονομαστεί από το αρμόδιο υπουργείο).

Το δίπολο εξουσίας που εναλλασσόταν στην κυβέρνηση της χώρας (κόμματα Νέας Δημοκρατίας και ΠΑΣΟΚ) και έφερε την αποκλειστική ευθύνη της δημοσιονομικής κατάρρευσης, στις ύστερές του προσπάθειες διατήρησής του στην εξουσία και υπό την ασφυκτική πίεση των δανειστών, ενσωμάτωσε τις πλέον σημαντικές από τις εξορθολογιστικές-μεταρρυθμιστικές προτάσεις της δημοσιονομικής θεωρίας. Ήταν μάλλον ειρωνεία της τύχης, το ότι αυτές κλήθηκαν να τις εφαρμόσουν (πάντα υπό την πίεση των δανειστών) τα κόμματα που πρωτοανήλθαν στην εξουσία (ΣΥΡΙΖΑ σε συνεργασία με ΑΝΕΛ), μετά τις εκλογές του 2015. Επιπλέον, οι νέες κυβερνήσεις από το ταραχώδες 2015 και έπειτα, είχαν να φροντίσουν για την προώθηση των απαραίτητων και ζητούμενων μεταρρυθμίσεων που θα εκσυγχρόνιζαν γενικότερα το Κράτος και ιδίως τη Διοίκησή του.

### **6.3 ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΕΠΙΤΕΛΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

Μετά από την παροδική οργάνωσή του, με τους όρους του π.δ. 111/2014 (Α' 178), το οποίο είχε συνταχθεί με όρους αδιαφάνειας και μεθοδολογικής αβεβαιότητας (Παπαδημητρίου 2019:69-74) και αφού πρώτα το υπουργείο έχασε τον κορμό των επιχειρησιακών δομών του (εφορίες και τελωνεία), οι οποίες κατ' απαίτηση των δανειστών σχημάτισαν την Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ν.4389/2016, Α' 94), αυτές που παρέμειναν οργανώθηκαν υπό τους όρους του π.δ. 142/2017 (Α' 181).

Σύμφωνα με τους ορισμούς του π.δ. 142/2017, το Υπουργείο συγκροτείται κάτω από την ηγεσία του υπουργού, του αναπληρωτή υπουργού και ενός υφυπουργού, από 5 Γενικές Γραμματείες και μία Ειδική, διαθέτοντας συνολικά 10 γενικές διευθύνσεις.

Με τα π.δ. 81 και 84/2019, με τα οποία η Κυβέρνηση που προήλθε από τις εκλογές της 7ης Ιουλίου έκανε μια σειρά κρίσιμων μεταβολών σε ολόκληρο το σχήμα των υπουργείων, τροποποιήθηκε και ο οργανισμός του Υπουργείου Οικονομικών. Συγκεκριμένα, μια ολόκληρη Γενική Γραμματεία αφαιρέθηκε από αυτό (άρθρο 1 π.δ. 81/2019) και εντάχθηκε στο Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης.

Επακολούθησαν οι τροποποιήσεις οριζόντιου χαρακτήρα που επήλθαν με τον ν.4622/2019. Συστάθηκε έτσι, προκηρύχθηκε και στελεχώθηκε θέση Υπηρεσιακού Γραμματέα

του Υπουργείου, ο οποίος ανέλαβε τις οριζόμενες στον ίδιο νόμο αρμοδιότητες και καθήκοντα (άρθρα 36-37 νόμου).

Η Υπηρεσία Συντονισμού (άρθρο 38 νόμου) συστάθηκε μεν λίγο αργότερα με την αριθμ. 131051 ΕΞ 2020/17.11.2020 απόφαση του Υπουργού Οικονομικών «Καθορισμός οργανικών μονάδων του Υπουργείου Οικονομικών των οποίων οι αρμοδιότητες μεταφέρονται στην Υπηρεσία Συντονισμού του άρθρου 38 του ν. 4622/2019 (Α' 133) και ρύθμιση θεμάτων σχετικών με τη μεταφορά τους» (Β' 5143) ωστόσο ακόμα και σήμερα δεν έχει ολοκληρώσει την πλήρη στελέχυσή της, με το Τμήμα Στρατηγικού Σχεδιασμού να στερείται προσωπικού.....

#### **6.4 ΔΙΑΥΓΑΣΗ ΠΕΔΙΟΥ ΑΠΟ ΤΙΣ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ**

Οι παρασχεθείσες συνεντεύξεις, ιδίως εκείνες που παραχώρησαν οι εκπρόσωποι της κυβερνητικής πλευράς (με αριθμό 1), του Διοικητικού Επιμελητηρίου (με αριθμό 5) και της Συνομοσπονδίας των δημοσίων υπαλλήλων (ΑΔΕΔΥ, με αριθμό 4), επιβεβαίωσαν τα όσα αναπτύχθηκαν κατά τις σχετικές συζητήσεις στο Κοινοβούλιο, στα τέλη Ιουλίου με αρχές Αυγούστου 2019.

Σε διαφορετικό βαθμό ικανοποίησης-επίκρισης αλλά πάντως σε συμφωνία τους ως προς τις κύριες γραμμές, οι τρεις αρχικές συνεντεύξεις επιβεβαίωσαν τον κεντρικό προσανατολισμό, τη συγκεντρωτική λειτουργία και τις παραλείψεις ενεργειών που θα συμπλήρωναν τον πρώτο νόμο περί επιτελικού κράτους. Σήμερα, 30 μήνες μετά τη θέσπισή του, το σχήμα παραμένει ατελές στον βαθμό που καμία οριοθέτηση ή ανακατανομή αρμοδιοτήτων πραγματοποιήθηκε και κανένας νόμος δεν διευκρίνισε με σαφήνεια τις λειτουργίες της “πολυεπίπεδης διακυβέρνησης”, η οποία παραμένει ζητούμενο (ΔΕΕ 2022). Οι αρχικές επισημάνσεις πολλών σχολιαστών, για τη συγκεντρωτικότητα σε ένα σχήμα περί του Πρωθυπουργού και την εστίαση όλων περί αυτού, επιβεβαιώνονται και από τις συνεντεύξεις των στελεχών του Υπουργείου Οικονομικών, σύμφωνα με τις οποίες, λόγω ελλείψεων και καθυστερήσεων στη σύσταση των απαραίτητων δομών (Υπηρεσία Συντονισμού και Πολιτική Επιτροπή Παρακολούθησης) και των κατάλληλα εκπαιδευμένων υπαλλήλων (Επιτελικών Στελεχών με τρεις ειδικότητες), όλα ξεκινούν και καταλήγουν στην Προεδρία της Κυβέρνησης, η οποία έχει επωμισθεί πολλούς ρόλους.

Στην ίδια κατεύθυνση, ενίσχυσης του συγκεντρωτισμού-πρωθυπουργοκεντρισμού, έρχεται να προστεθεί και η παράλειψη εφαρμογής του συστήματος ΔμΣ και της αντικατάστασής του από σαφώς πατερναλιστικές-αυταρχικές αντιλήψεις, στοχοθεσίας και παρακολούθησης επίτευξης στόχων.

Στα ήδη γνωστά προβλήματα που συνεχίζουν να εμφανίζονται και εξακολουθούν να δημιουργούν έντονες καταστάσεις, καταγράφονται σταθερά (και χαρακτηριστικά), ο κακός-ανεπαρκής συντονισμός, η κακή νομοθέτηση, η ανύπαρκτη στρατηγική για την ανάπτυξη του προσωπικού και βέβαια, η αναποτελεσματικότητα.

Ο προβληματικός συντονισμός, πέραν από τα δραματικά αποτελέσματα σε ορισμένα περιστατικά, αναδεικνύεται από τη συνεχή ανάθεση τέτοιων καθηκόντων (“συντονισμού”) σε διάφορα πρόσωπα, εντός ή εκτός του κυβερνητικού σχήματος. Παράδειγμα για την πρώτη εκδοχή μας δίνει η περίπτωση ανάθεσης, κατά τον Νοέμβριο 2029, στον Υφυπουργό Εθνικής Άμυνας, αρμοδιότητας συντονισμού όλων των δομών Μετανάστευσης. Παράδειγμα για τη δεύτερη εκδοχή έχουμε στην περίπτωση του πρώην υφυπουργού Σταύρου Μπένου, στον οποίο ανατέθηκε εξουσία συντονισμού-παρακολούθησης της ανάπλασης-ανοικοδόμησης-αναδάσωσης των καμένων περιοχών της Βόρειας Εύβοιας, τον Σεπτέμβριο 2021.

Η κακή νομοθέτηση επιβεβαιώνεται από τις συνεχιζόμενες τροποποιήσεις πρόσφατα ψηφισθέντων νόμων, όπως της νομοθεσίας για τις αρμοδιότητες των οικονομικών επιτροπών των δήμων, στις οποίες δίνονται διαρκώς όλο και περισσότερες αρμοδιότητες που αφαιρούνται από τα δημοτικά συμβούλια, ακυρωθείσα ήδη ως “αντισυνταγματική” από το Συμβούλιο της Επικρατείας και στη διαφορά άρθρων νομοσχεδίων που τίθενται προς διαβούλευση και εκείνων που κατατίθενται για ψήφιση, με τα δεύτερα να είναι υπερδιπλάσια από τα πρώτα. Στην πλέον πρόσφατη περίπτωση, νομοσχέδιο του Υπουργείου Εσωτερικών δόθηκε με 51 άρθρα σε διαβούλευση, όπου σημειώτεον ότι 15 άρθρα δεν επιτρεπόταν να σχολιασθούν (...), κατατέθηκε ως νομοσχέδιο στη Βουλή με 89 άρθρα και τελικά ψηφίστηκε ως νόμος 4915/2022 (Α' 63) με 112 άρθρα...

Η ανύπαρκτη στρατηγική για το προσωπικό διαφαίνεται από πολλά δεδομένα. Καταρχάς, από την τεράστια αύξηση των μετακλητών, οι οποίοι έχουν φτάσει σε αριθμό ρεκόρ (άνω των 3177 τον Φεβρουάριο 2022). Στη συνέχεια, από το άνοιγμα των θέσεων ευθύνης της Διοίκησης και σε ιδιώτες. Ξεκίνησε τον Μάρτιο 2021 με τη θέση διευθυντή της Τεχνικής Υπηρεσίας του επανιδρυθέντος Υπουργείου Μετανάστευσης και συνεχίζεται με την πρόσφατη ψήφιση νόμου που δίνει τη δυνατότητα κατάληψης 100 περίπου θέσεων γενικών διευθυντών και διευθυντών του ΕΦΚΑ. Προστίθεται στην ίδια διαπίστωση η παράλειψη επί 24 μήνες, της σύστασης του προβλεπόμενου ειδικού κλάδου (επιτελικών στελεχών), ο οποίος ακόμα και σήμερα, 30 μήνες μετά την πρόβλεψή του στον ν.4622/2019, δεν έχει ενεργοποιηθεί, παρά τις κάποιες ενέργειες ανακίνησης που έγιναν πρόσφατα (προσδιορισμός αριθμού με π.δ., κατανομή κατά υπουργεία, νομοθεσία για πρόγραμμα εκπαίδευσης). Η αρμονική ένταξη εκείνων που θα στελεχώσουν τον κλάδο εντός του συνολικού συστήματος εξέλιξης-

σταδιοδρομίας και η ακριβής συνεισφορά τους, παραμένουν βέβαια ζητούμενα, κάτι που κατέδειξαν και οι συνεντεύξεις των εκπροσώπων του ΔΕΕ και της ΑΔΕΔΥ. Ο γενικός γραμματέας του Υπουργείου πάντως, έδωσε μια άλλη εικόνα για την κατάσταση, λέγοντας πως “απαιτείται η διάθεση ποσοτικά επαρκών και ποιοτικά κατάλληλων πληροφοριών, καθώς και οι απαιτούμενες ψηφιακές εφαρμογές. Σήμερα, που πολλά στελέχη της Διοίκησης, διαθέτουν και τις γνώσεις και τα συστήματα, μπορούμε να προχωρήσουμε στην ανάπτυξή τους σε αντίστοιχο κλάδο, όπως ήδη προβλέπεται στον ν.4622/2019 με τον κλάδο Επιτελικών Στελεχών. Πρόκειται για μία μεταρρύθμιση που έχει ενταχθεί στο ΕΣΔ 2022 του Υπουργείου Εσωτερικών και την οποία παρακολουθώ και με ικανοποιεί το γεγονός ότι υλοποιείται σύμφωνα με τον προγραμματισμό”.

Είναι δύσκολο ωστόσο να πειστεί κανείς, ότι 33 μήνες μετά από τη νομοθεσία σύστασης, δικαιολογείται η μη ενεργοποίηση του απαιτούμενου κλάδου στελεχών που αναλάμβαναν τόσο σημαντικό ρόλο στο πλαίσιο των ορισμών του.

Η αναποτελεσματικότητα κρίσιμων τομέων της Δημόσιας Διοίκησης εξακολουθεί να πρωταγωνιστεί στην επικαιρότητα, με κυρίαρχα θέματα το ανθρώπινο κόστος της πανδημίας και τις δραματικές καθυστερήσεις στην έκδοση συντάξεων. Αφήνουμε κατά μέρος τις πιο χαρακτηριστικές περιπτώσεις, όπου θα έπρεπε να εμφανίζεται σε λειτουργία η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, δηλαδή εκείνες της αντιμετώπισης έκτακτων καιρικών φαινομένων, όπως οι καταγίδες “Μήδεια” (Φεβρουάριος 2021) και “Ελπίδα” (Ιανουάριος 2022), ακόμα και σχετικά τακτικών, όπως οι καλοκαιρινές πυρκαγιές...

Οι συνεντεύξεις των στελεχών του Υπουργείου Οικονομικών μας διαφώτισαν για την πραγματική κατάσταση στον εν λόγω οργανισμό. Αφενός μας επιβεβαίωσαν τη σύσταση των απαραίτητων δομών, ωστόσο σημείωσαν την ελλιπή ακόμα απόδοσή τους, και για λόγους που έχουν να κάνουν με ελλείψεις στη στελέχωσή τους αλλά και για λόγους που άπτονται της απουσίας κουλτούρας σχεδιασμού, ιδίως σχεδιασμού μακρόπνοου ορίζοντα. Την εν λόγω απουσία πάντως, προσυπέγραψαν όλοι οι συνεντευξιζόμενοι.

Η βαρύτητα των συνεντεύξεων των στελεχών του Υπουργείου Οικονομικών (της υπηρεσιακής γραμματέως με αριθμό 2 και της διευθύντριας με αριθμό 3) είναι ακόμα σημαντικότερη, γιατί μας φώτισαν περαιτέρω και τη γενικότερη κατάσταση εφαρμογής της νομοθεσίας και υλοποίησης των θεωρητικών αρχών του επιτελικού κράτους, έτσι όπως αυτό φτάνει στις απολήξεις του, στις επιχειρησιακές υπηρεσίες. Σύμφωνα λοιπόν με τις δύο πολύ κατατοπιστικές συνεντεύξεις, οι οποίες εναρμονίζονται με τη γενικά κρατούσα εντύπωση, στο Υπουργείο Οικονομικών δεν τηρούνται οι επιταγές του νόμου περί στρατηγικής διοίκησης (ν.3230/2004), παρά τη γνώση του, τηρούνται ωστόσο οι επιταγές



της νομοθεσίας για το Μεσοπρόθεσμο Σχέδιο (ν.4270/2014). Πολύ χαρακτηριστικά τονίστηκε ότι: «...δεν υπάρχει στη χώρα μας η έννοια του σχεδιασμού, δηλαδή να σκέφτομαι σήμερα πως θα είναι τα πράγματα 2-3 χρόνια μετά, δεν λέω παραπάνω, αυτό είναι κάτι καινούργιο στο ελληνικό κράτος, ή εάν γίνεται, γίνεται στα χαρτιά για να το καταγράψουμε σήμερα και να έχουμε κάτι. Κανείς ποτέ δεν ελέγχει αν αυτό θα εφαρμοστεί ή αν είναι αποτελεσματικό» (συνέντευξη 3). Οι δομές και οι διαδικασίες περί επιτελικού κράτους, παρότι κρίνονται συμφέρουσες, δεν υπάρχει δηλαδή αντίσταση ως προς το πνεύμα τους και συνεπώς την υλοποίησή τους, δεν έχουν πάντως πλήρως αναπτυχθεί (οργανωτικά) ούτε στελεχωθεί. Όπως τονίζεται και στις δύο συνεντεύξεις, ο συνδυασμός των επισημαινόμενων ελλείψεων (οργάνωσης και στελέχωσης) με την προσπάθεια σύνταξης και εφαρμογής σχεδίων, οδηγούν στην υποκατάσταση των (μη έτοιμων) δομών του υπουργείου από τις υπάρχουσες κεντρικές δομές (Προεδρία της Κυβέρνησης), ενισχύοντας τις υφιστάμενες εξαρχής, τάσεις συγκεντρωτισμού: «... Γίνεται το σχέδιο -σε αυτό έχω κληθεί και έχω συμμετάσχει- αλλά αυτό θέλει μετά μία δουλειά την οποία πρέπει να την κάνει η Διεύθυνση Συντονισμού, αλλά επειδή αυτή είναι υποστελεχωμένη στην παρούσα φάση, μας βοηθάει το γραφείο του Υπουργού για να μαζέψουμε την πληροφορία και όλο αυτό να το επεξεργαστούμε και να το στείλουμε στην προεδρία της κυβέρνησης που είναι η αρμόδια Υπηρεσία Συντονισμού» (συν.2) και στην ίδια κατεύθυνση: «...αυτό το χειρίζεται η Γενική Γραμματεία Συντονισμού στη Προεδρία της Κυβέρνησης, μόνο αυτοί έχουν πρόσβαση, υποτίθεται ότι κάποια στιγμή θα δοθεί πρόσβαση και στις υπηρεσίες συντονισμού, έχουν γίνει κάποιες παρουσιάσεις, έχουν κάνει πάρα πολύ καλή και σοβαρή δουλειά, αλλά στο βαθμό που γνωρίζω αυτή η δουλειά έχει γίνει αλλά τη βλέπουν αυτοί που έχουν εμπλακεί, δεν έχει κοινοποιηθεί στους περισσότερους, στους υπόλοιπους δημόσιους υπαλλήλους, είτε στην ηγεσία των υπουργείων» (συν.3).



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7

### ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ

#### 7.1 ΕΡΕΥΝΑΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ

Συνδυάζοντας όλα τα προηγούμενα, μπορούμε να καταλήξουμε σε ορισμένες διαπιστώσεις, απαραίτητες για τη συνέχεια της εργασίας:

Βασική συνιστώσα και χαρακτηριστική λειτουργία όλης της διοίκησης, **ο στρατηγικός σχεδιασμός**, αποσκοπεί στη διασφάλιση ενός επιθυμητού μέλλοντος. Ενός μέλλοντος, του οποίου θα έχουν προσδιοριστεί οι κύριες συντεταγμένες, όπως και τα βήματα που θα οδηγήσουν σε αυτό, μαζί με τους απαιτούμενους για αυτά πόρους. Η προσπάθεια υλοποίησης εντάσσεται στο πλαίσιο του σχεδιασμού, σε μια διαρκή αλληλοτροφοδότηση, προκειμένου να εξασφαλίζεται η επιτυχής έκβαση.

Στο νοητικό περιβάλλον της Διοικητικής Επιστήμης, μιλάμε για **Στρατηγική Διοίκηση** ή για Στρατηγικό Μάνατζμεντ.

Στο ευρύτερο περιβάλλον της σύγχρονης Πολιτικής ανάλυσης, όπου τα κράτη δεν αρκούνται πλέον στο να κυβερνούν, δηλαδή (μέσα από οριοθετημένες διαδικασίες του πολιτεύματος) να λαμβάνουν τις μείζονες αποφάσεις και (μέσα από εκτελεστικές δομές) να διοικούν, αλλά επιδιώκουν να ασκούν **“διακυβέρνηση”**, δηλαδή να εξασφαλίζουν την πρόοδο των δημόσιων πολιτικών μέσα από τον συντονισμό και τη συνεργασία διαφόρων δομών, κρατικών, οικονομικών ή κοινωνικών, αναδεικνύεται ως κρίσιμη η έννοια της επιτελικότητας.

Ως **επιτελικότητα** ορίζεται η καθοδηγητική και συντονιστική λειτουργία ενός κεντρικού οργάνου, το οποίο είναι σε θέση να συλλέγει, να επεξεργάζεται και να αξιοποιεί κατάλληλες πληροφορίες, έτσι ώστε να μπορεί να στηρίζει τόσο τη λήψη καίριων αποφάσεων εκ μέρους των θεσμικά νομιμοποιούμενων όσο και να αξιολογεί τις επιπτώσεις από την υλοποίησή τους.

Η περισσότερο ή λιγότερο επιτυχής πρακτική πολλών κρατών, έχει αναδείξει ως μείζονες διαστάσεις-παραμέτρους της επιτελικότητας, τα εξής:

- A) Βάση της επιτελικότητας είναι η Στρατηγική Διοίκηση, δηλαδή ο τρόπος διοίκησης με προσανατολισμό μακροπρόθεσμο, προσδιορισμό κατάλληλης στρατηγικής και επίτευξη άμεσων αποτελεσμάτων μέσω σύνταξης και υλοποίησης πρόσφορων επιχειρησιακών σχεδίων.
- B) Έμφαση στον συντονισμό επιμέρους δημόσιων πολιτικών, μέσω στρατηγικών προσανατολισμών και εξασφάλισης συνεργασίας των κατάλληλων φορέων.
- Γ) Έκφραση του συντονισμού των δημόσιων πολιτικών με θέσπιση κατάλληλου, λιτού και σαφούς κανονιστικού-ρυθμιστικού πλαισίου.

Δ) Εξασφάλιση της υλοποίησης των στρατηγικών στοχεύσεων με ενίσχυση της ικανότητας αποκεντρωμένων φορέων, οι οποίοι λειτουργώντας τοπικά, σε πλαίσιο πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, μπορούν να πετυχαίνουν μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα.

Ε) Συγκέντρωση των κύριων, καθοδηγητικών λειτουργιών σε μία ισχυρή δομή (“κέντρο διακυβέρνησης”), με δυνατότητες, α) διαχείρισης γνώσης, β) διασύνδεσης “διπλού βρόγχου” με όλες τις άλλες εμπλεκόμενες στο πεδίο δομές και γ) παρακολούθησης-αξιολόγησης πορείας.

ΣΤ) Στελέχωση των βασικών δομών (κέντρου διακυβέρνησης και αποκεντρωμένων υπηρεσιών) με προσωπικό, που διαθέτει κατάλληλα προσόντα και οριοθετείται ο ρόλος του.

Ζ) Αξιοποίηση στον μέγιστο βαθμό των δυνατοτήτων της σύγχρονης Τεχνολογίας Πληροφορικής & Επικοινωνιών (ΤΠΕ), ανάπτυξη νέων εφαρμογών και διαρκής όσμωση μεταξύ κρατικών δραστηριοτήτων και ψηφιακών προγραμμάτων, έτσι ώστε να μιλάμε για ηλεκτρονική διακυβέρνηση.

## 7.2 ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ

**Βασικός ερευνητικός στόχος** της παρούσας εργασίας είναι η εξέταση της εφαρμογής του στρατηγικού σχεδιασμού στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση, με εστίαση ως μελέτη περίπτωσης, σε ένα κορυφαίο από πλευράς σημαντικότητας αποστολής αλλά και δομής-στελέχωσης, Υπουργείο, αυτό των Οικονομικών.

Επιμέρους **ερευνητικοί στόχοι** της εργασίας είναι οι εξής:

- Η διερεύνηση του κατά πόσο το ισχύον ελληνικό θεσμικό πλαίσιο ανταποκρίνεται στις θεωρητικές αρχές περί στρατηγικού σχεδιασμού και παρουσιάζει την απαιτούμενη αρτιότητα, ώστε να μπορεί να εφαρμόζεται στην υπηρεσιακή λειτουργία.
- Η εξέταση του βαθμού στον οποίον το Υπουργείο Οικονομικών έχει τις απαραίτητες δομές και εφαρμόζει τον στρατηγικό σχεδιασμό, όπως αυτός ορίζεται στην ισχύουσα νομοθεσία.
- Η εξέταση του βαθμού στον οποίο η εφαρμογή του στρατηγικού σχεδιασμού ανταποκρίνεται στις θεσμικές απαιτήσεις.
- Η εξέταση τυχόν προβλημάτων που ανακύπτουν κατά την εφαρμογή του στρατηγικού σχεδιασμού και οι ενδεχόμενες προσπάθειες αντιμετώπισής τους.

Σύμφωνα με τους προαναφερθέντες ερευνητικούς στόχους, τα **ερευνητικά ερωτήματα** της εργασίας διαμορφώνονται ως εξής:

1. Το ισχύον σύστημα Στρατηγικής Διοίκησης είναι επαρκώς αναπτυγμένο και τεχνικά άρτιο, ώστε να εφαρμόζεται χωρίς τριβές;
2. Ποια είναι η εικόνα που παρουσιάζεται σήμερα σχετικά με την πραγματική, συνολική λειτουργία του συστήματος;
3. Ποια είναι τα οφέλη και ποιες οι προκλήσεις που παρουσιάζονται στο πλαίσιο του στρατηγικού σχεδιασμού του Υπουργείου Οικονομικών;
4. Το Υπουργείο Οικονομικών έχει/συνέστησε τις απαιτούμενες δομές για να υλοποιεί διαδικασίες στρατηγικού σχεδιασμού;
5. Σε ποιον βαθμό, το Υπουργείο Οικονομικών υλοποιεί κατά τη λειτουργία του διαδικασίες στρατηγικού σχεδιασμού;
6. Ποια είναι τα προβλήματα που παρουσιάζονται κατά την εφαρμογή του στρατηγικού σχεδιασμού, όπως αυτός ορίζεται στο ισχύον θεσμικό πλαίσιο;
7. Σε ποιο βαθμό, τα παρουσιαζόμενα προβλήματα αντιμετωπίζονται / αντιμετωπίστηκαν και ποια προοπτική διαφαίνεται για την υλοποίηση στρατηγικού σχεδιασμού από το Υπουργείο Οικονομικών;

Η διερεύνηση των ανωτέρω ερωτημάτων πραγματοποιήθηκε μέσω ποιοτικής έρευνας και πιο συγκεκριμένα με την υλοποίηση συνεντεύξεων με τη χρήση ημιδομημένου ερωτηματολογίου, το οποίο απευθύνθηκε μεν σε διαφορετικές ομάδες προσώπων, δηλαδή σε άτομα με γνώση-εμπειρία της μεγάλης εικόνας και σε άτομα με γνώση-εμπειρία της πραγματικότητας στο συγκεκριμένο Υπουργείο, ωστόσο όλες οι ερωτήσεις απαντήθηκαν από όλους, έτσι ώστε αναδείχθηκαν οι διαφορετικές οπτικές (βλέπε Παράρτημα).

### **7.3 ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΕΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ**

Υ1 Περιορισμένη κατοχή σχετικής τεχνογνωσίας από εμπλεκόμενους.

Υ2 Ταχεία μείωση της μεταρρυθμιστικής δυναμικής για λόγους που ερευνώνται /είναι ζητούμενα.

Υ3 Περιορισμένη στόχευση μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος, με εστίαση στις υπηρεσίες υποστήριξης του Πρωθυπουργού.

### **7.4 ΣΥΛΛΟΓΗ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ-ΕΠΙΛΕΚΤΙΚΕΣ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ**

Ως κατάλληλα πρόσωπα που μπορούν να συνεισφέρουν σημαντικά στην αποσαφήνιση-

ανάδειξη των πτυχών της νομοθέτησης και του βαθμού υλοποίησής της, επιλέχθηκαν τα εξής:

- Γενικός Γραμματέας Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης και εκ των εμπνευστών και συντακτών του νόμου (συνέντευξη 1)
- Υπηρεσιακή Γραμματέας Υπουργείου Οικονομικών (προϊσταμένη/κάτοχος δομής που συστάθηκε σε υλοποίηση πρόβλεψης του νόμου περί επιτελικού κράτους, συνέντευξη 2)
- Προϊσταμένη Διεύθυνσης Υπουργείου Οικονομικών (υπηρεσία συντονισμού, δομή που συστάθηκε σε υλοποίηση πρόβλεψης του νόμου περί επιτελικού κράτους, συνέντευξη 3)
- Πρόεδρος/αντιπρόεδρος Εκτελεστικής Επιτροπής ΑΔΕΔΥ (φορέας εκπροσώπησης επαγγελματικών συμφερόντων, μέτοχος στη συζήτηση στην αρμόδια Επιτροπή της Βουλής που εξέτασε το νομοσχέδιο περί επιτελικού κράτους, συνέντευξη 4).
- Πρόεδρος/αντιπρόεδρος ΔΣ ΔΕΕ (φορέας εμπειρογνωμοσύνης, μέτοχος στη συζήτηση στην αρμόδια Επιτροπή της Βουλής που εξέτασε το νομοσχέδιο περί επιτελικού κράτους, συνέντευξη 5).

## 7.5 ΑΝΑΛΥΣΗ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ

Αρχικά, πραγματοποιήθηκε επισκόπηση της βασικής βιβλιογραφίας, έτσι ώστε να διευκρινιστεί ο βαθμός πιστότητας του ισχύοντος νόμου με τις θεωρητικές διοικητικές αρχές. Στη συνέχεια, πραγματοποιήθηκαν επιλεκτικές συνεντεύξεις με πρόσωπα που εμπλέκονται άμεσα, είτε στην συγκρότηση του θεσμικού πλαισίου, είτε στην υλοποίησή του. Η ανάλυση-επεξεργασία των δεδομένων πραγματοποιήθηκε μετά την ολοκλήρωση των συνεντεύξεων και την αντιπαραβολή τους με τα θεωρητικά σχήματα.

Σταχυολογώντας ορισμένα κρίσιμα σημεία από όσα απάντησαν οι συνεντευξιζόμενοι, διαπιστώνουμε τα εξής:

Σύμφωνα με έναν εκ των συντακτών του νόμου και σήμερα εφαρμοστή των διατάξεών του, από τη θέση του Γενικού Γραμματέα Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης, “η διαδικασία των άρθρων 52-55 του ν.4622/2019 αποτελεί πλέον τη βασική διαδικασία στρατηγικού σχεδιασμού της Κεντρικής Διοίκησης, καθώς σε αυτή ενσωματώνεται με τη μορφή παραδοτέων το σύνολο του στρατηγικού σχεδιασμού της εκάστοτε κυβέρνησης. Αυτός είναι άλλωστε και ο λόγος που προβλέπεται και η δυνατότητα τροποποίησης των ΕΣΔ με την προσθήκη, τροποποίηση ή διαγραφή δράσεων. Επιπλέον, στο Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης και σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4727/2020, έχει δημιουργηθεί το θεσμικό πλέγμα σχεδιασμού και παρακολούθησης της εθνικής ψηφιακής στρατηγικής, όπως αυτή

αποτυπώνεται μέσα από τη Βίβλο Ψηφιακού Μετασχηματισμού. Το πλέγμα αυτό έχει συνδεθεί με το κεντρικό πλέγμα ρυθμίσεων του ν. 4622/2019, αλλά δεν έχει ενεργοποιηθεί ακόμα”.

Ιδιαίτερα διαφωτιστική είναι και η αναφορά του γενικού γραμματέα στη διαδικασία σχεδιασμού, με έμφαση στην αυστηρή τεκμηρίωση (EBPM): «...συμμετείχα στη διαδικασία σύνταξης του Σχεδίου του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης τόσο για το 2021 όσο και για το 2022, όσο και της Βίβλου Ψηφιακού Μετασχηματισμού (ΒΨΜ) 2020-2025, στην οποία αποτυπώνονται οι στόχοι, οι κατευθυντήριες αρχές, οι στρατηγικοί άξονες παρέμβασης, ο αρχιτεκτονικός σχεδιασμός των συστημάτων, το μοντέλο διακυβέρνησης, ο μηχανισμός σχεδιασμού και υλοποίησης, καθώς και το σύνολο των οριζόντιων και κάθετων παρεμβάσεων που θα υλοποιήσουν τον ψηφιακό μετασχηματισμό της ελληνικής κοινωνίας και οικονομίας. Για εμάς πρόκειται για βασικό εργαλείο δουλειάς. Στο πλαίσιο της κατάρτισης του ΕΣΔ και της ΒΨΜ, συζητήσαμε και επεξεργαστήκαμε διεξοδικά τις διάφορες προτάσεις πολιτικής, τις οποίες προσπαθούμε πάντα να τεκμηριώνουμε όσο καλύτερα γίνεται. Επιπλέον, είμαστε σε διαρκή συνεργασία με πολλά από τα άλλα υπουργεία, προκειμένου να συντονίζουμε τις δράσεις ψηφιοποίησης και απλοποίησης των διοικητικών διαδικασιών (Χαρακτηριστικό παράδειγμα μπορείτε να δείτε στην προσπάθεια σύνταξης του Εθνικού Μητρώου Διαδικασιών), και βέβαια με την Προεδρία της Κυβέρνησης η οποία έχει αναλάβει τον συντονισμό και την παρακολούθηση της υλοποίησης των στόχων και των οροσήμων των ΕΣΔ».

Τους πραγματικούς όρους και τους περιορισμούς υπό τους οποίους υλοποιείται η διαδικασία σχεδιασμού, αναδεικνύει ωστόσο, η Υπηρεσιακή Γραμματέας του Υπουργείου Οικονομικών: «Όσον αφορά το ΕΣΚΥΠ, με έχουν καλέσει αρκετές φορές σε συναντήσεις στα πλαίσια του πληροφοριακού συστήματος, για να συμπληρώσουμε σαν υπουργείο το σχέδιο, το οποίο γίνεται σε ετήσια βάση, για το ποιες είναι οι προτεραιότητες για νομοθέτηση. Γίνεται το σχέδιο -σε αυτό έχω κληθεί και έχω συμμετάσχει- αλλά αυτό θέλει μετά μία δουλειά την οποία πρέπει να την κάνει η Διεύθυνση Συντονισμού, αλλά επειδή αυτή είναι υποστελεχωμένη στην παρούσα φάση, μας βοηθάει το γραφείο του Υπουργού για να μαζέψουμε την πληροφορία και όλο αυτό να το επεξεργαστούμε και να το στείλουμε στην Προεδρία της Κυβέρνησης που είναι η αρμόδια Υπηρεσία Συντονισμού». Στην ίδια κατεύθυνση και η Διευθύντρια Συντονισμού του Υπουργείου Οικονομικών, η οποία επιπλέον κάνει ορατή τη συγκεντρωτικότητα του ακολουθητέου τρόπου: «Ο σχεδιασμός γίνεται από πάνω προς τα κάτω, η επίβλεψη, ο σχεδιασμός και τελικά η τελική καταγραφή, η συγγραφή του σχεδίου δράσης πάλι γίνεται από την ηγεσία. Προφανώς ζητούνται από τις υπηρεσίες απόψεις, σχόλια, παρατηρήσεις οι επιμέρους διαδικασίες που τυχόν μπορούν να ενταχθούν σ’ αυτόν τον στρατηγικό σχεδιασμό

και η ηγεσία τα συγκεντρώνει και τα καταγράφει. Αυτό είναι κάτι που θα έπρεπε να το κάνει η υπηρεσία συντονισμού».

Επικρίνοντας αυτήν τη συγκεντρωτικότητα ο εκπρόσωπος της ΑΔΕΔΥ αναδεικνύει τη σημασία της σύμπραξης των στελεχών λέγοντας, «..πιστεύω καταρχάς ότι απαιτείται η τεχνογνωσία των στελεχών, η οποία όμως σήμερα πρέπει να θεωρείται εξασφαλισμένη, καθότι λειτουργούν πολλά μεταπτυχιακά προγράμματα σχετικά με τη Διοίκηση, ακόμα και η ΑΣΟΕΕ που είναι προσανατολισμένη στην ιδιωτική επιχειρηματικότητα ξεκίνησε πρόγραμμα δημόσιας πολιτικής, υπάρχει σταθερά το ΕΚΔΔΑ κλπ. Ωστόσο, επειδή το διοικητικό μας σύστημα είναι έντονα πολιτικοκεντρικό και συγκεντρωτικό, χρειάζεται εδώ να επισημάνω πως κρισιμότερο είναι να εξασφαλίζεται η βούληση της πολιτικής ηγεσίας, γιατί μόνο τότε μπορεί να αναπτυχθεί μια τέτοια, σύνθετη διαδικασία».

Με όμοια αντίληψη και ο εκπρόσωπος του Διοικητικού Επιμελητηρίου, έδωσε μια πληρέστερη εικόνα για την υλοποίηση διαδικασιών στρατηγικού σχεδιασμού: «Εάν δεν εξασφαλίζεται η βούληση της πολιτικής ηγεσίας και δεν αξιοποιείται η τεχνογνωσία των στελεχών, τότε δεν μπορεί να προχωρήσει μια τέτοια, απαιτητική διαδικασία. Αυτή τη γνώση έχουμε στο Διοικητικό Επιμελητήριο από τα συνέδρια που διοργανώνουμε και την αρθρογραφία των μελών μας».

Ο ίδιος εκπρόσωπος, συνοψίζοντας τη σχετική εμπειρική γνώση, επισημαίνει πως, «γνωρίζουμε ότι ακόμα δεν έχει αναπτυχθεί το μοντέλο της Στρατηγική Διοίκησης, ενώ κυριαρχεί η νοοτροπία του ευκαιριακού και του συγκυριακού η οποία εν πολλοίς εξαρτάται από την εκάστοτε πολιτική βούληση».

Το πλήρες κείμενο των συνεντεύξεων παρατίθεται στο Παράρτημα II.



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8

### ΣΥΝΘΕΣΗ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΩΝ-ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Βασική συνιστώσα και χαρακτηριστική λειτουργία όλης της διοίκησης, ο **στρατηγικός σχεδιασμός**, αποσκοπεί στη διασφάλιση ενός επιθυμητού μέλλοντος. Ενός μέλλοντος, του οποίου θα έχουν προσδιοριστεί οι κύριες συντεταγμένες, όπως και τα βήματα που θα οδηγήσουν σε αυτό, μαζί με τους απαιτούμενους για αυτά πόρους. Η προσπάθεια υλοποίησης εντάσσεται στο πλαίσιο του σχεδιασμού, σε μια διαρκή αλληλοτροφοδότηση, προκειμένου να εξασφαλίζεται η επιτυχής έκβαση.

Στο νοητικό περιβάλλον της Διοικητικής Επιστήμης, μιλάμε για **Στρατηγική Διοίκηση** ή για Στρατηγικό Μάνατζμεντ.

Στο ευρύτερο περιβάλλον της σύγχρονης Πολιτικής ανάλυσης, όπου τα κράτη δεν αρκούνται πλέον στο να κυβερνούν, δηλαδή (μέσα από οριοθετημένες διαδικασίες του πολιτεύματος) να λαμβάνουν τις μείζονες αποφάσεις και (μέσα από εκτελεστικές δομές) να διοικούν, αλλά επιδιώκουν να ασκούν **“διακυβέρνηση”**, δηλαδή να εξασφαλίζουν την πρόοδο των δημόσιων πολιτικών μέσα από τον συντονισμό και τη συνεργασία διαφόρων δομών, κρατικών, οικονομικών ή κοινωνικών, αναδεικνύεται ως κρίσιμη η έννοια της επιτελικότητας.

Ως **επιτελικότητα** ορίζεται η καθοδηγητική και συντονιστική λειτουργία ενός κεντρικού οργάνου, το οποίο είναι σε θέση να συλλέγει, να επεξεργάζεται και να αξιοποιεί κατάλληλες πληροφορίες, έτσι ώστε να μπορεί να στηρίζει τόσο τη λήψη καίριων αποφάσεων εκ μέρους των θεσμικά νομιμοποιούμενων όσο και να αξιολογεί τις επιπτώσεις από την υλοποίησή τους.

Η περισσότερο ή λιγότερο επιτυχής πρακτική πολλών κρατών, έχει αναδείξει ως μείζονες διαστάσεις-παραμέτρους της επιτελικότητας, τα εξής:

A) Βάση της επιτελικότητας είναι η Στρατηγική Διοίκηση, δηλαδή ο τρόπος διοίκησης με προσανατολισμό μακροπρόθεσμο, προσδιορισμό κατάλληλης στρατηγικής και επίτευξη άμεσων αποτελεσμάτων μέσω σύνταξης και υλοποίησης πρόσφορων επιχειρησιακών σχεδίων.

B) Έμφαση στον συντονισμό επιμέρους δημόσιων πολιτικών, μέσω στρατηγικών προσανατολισμών και εξασφάλιση συνεργασίας των κατάλληλων φορέων.

Γ) Έκφραση του συντονισμού των δημόσιων πολιτικών με θέσπιση κατάλληλου, λιτού και σαφούς κανονιστικού-ρυθμιστικού πλαισίου.

Δ) Εξασφάλιση της υλοποίησης των στρατηγικών στοχεύσεων με ενίσχυση της ικανότητας αποκεντρωμένων φορέων, οι οποίοι λειτουργώντας τοπικά, μπορούν να πετυχαίνουν μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα.

Ε) Συγκέντρωση των κύριων, καθοδηγητικών λειτουργιών σε μία ισχυρή δομή (“Κέντρο Διακυβέρνησης”), με δυνατότητες, α) διαχείρισης γνώσης, β) διασύνδεσης “διπλού βρόγχου” με όλες τις άλλες εμπλεκόμενες στο πεδίο δομές και γ) παρακολούθησης-αξιολόγησης πορείας.

ΣΤ) Στελέχωση των βασικών δομών (Κέντρου Διακυβέρνησης και αποκεντρωμένων υπηρεσιών) με προσωπικό, που διαθέτει κατάλληλα προσόντα και οριοθετείται ο ρόλος του.

Το σύνολο των παραπάνω παραμέτρων, συνθέτουν το ιδανικό σύστημα (Δεκλερής 1989, Μίτροφ 2000), το οποίο μας δίνει την εδραία βάση για την κριτική μας στο υφιστάμενο πραγματικό σχήμα «επιτελικού κράτους», όπως αυτό διαμορφώθηκε από τη νομοθεσία (αρχικά ν.4622/2019 μαζί με τις μετέπειτα τροποποιήσεις και συμπληρώσεις του) και την κυβερνητική πρακτική.

Εξετάζοντας τα στοιχεία που εκτενώς παρουσιάστηκαν στα προηγούμενα κεφάλαια σε σχέση με το «ιδανικό σύστημα», οδηγούμαστε στα εξής συμπεράσματα:

Παρά την εντυπωσιακή του είσοδο, τις θετικές εξαγγελίες και τις πολλές προσδοκίες που συνδέθηκαν με αυτό, το σύγχρονο επιτελικό κράτος, όπως αυτό γίνεται αντιληπτό από τη δράση του επί 2,5 έτη, απέχει πολύ από το να ικανοποιεί τις απαιτήσεις της θεωρίας.

Εξαρχής, παρά τα σαφή πλεονεκτήματα της σημαντικής αρχικής συγκέντρωσης σε ένα νομοθέτημα πολλών από τις απαιτούμενες ρυθμίσεις, το σχήμα παρέμενε ατελές στον βαθμό που 1) δεν επέλυε το μείζον πρόβλημα, της οριοθέτησης των χιλιάδων αρμοδιοτήτων και 2) επέλεγε ένα ήδη δοκιμασμένο και αναποτελεσματικό μέσο (δημιουργία νέας δομής) για να επιλύσει το άλλο, μείζον πρόβλημα, της απουσίας συντονισμού. Η συσταθείσα υπερ-δομή συντονισμού δεν είναι ακριβώς αυτό που περιγράφεται στην έκθεση του ΟΟΣΑ ως επιθυμητό Κέντρο Διακυβέρνησης, ενώ οι (τότε) 23.142 αρμοδιότητες των φορέων της Κεντρικής Διοίκησης δεν έτυχαν κάποιας επανεξέτασης-οριοθέτησης-εκχώρησης.

Κατά την πορεία, η παράλειψη εφαρμογής της νομοθεσίας περί Διοίκησης μέσω Στόχων, μέτρησης της αποδοτικότητας και τήρησης δεικτών (ν.3230/2004), εφαρμογή που εκκρεμεί επί 18ετία και στερεί τη διοικητική λειτουργία από την κύρια δυναμική της, σε συνδυασμό, με την αργοπορία σύστασης ορισμένων προβλεπόμενων δομών (υπηρεσίες συντονισμού), διαδικασία που ακόμα συνεχίζεται και την παράλειψη ενεργοποίησης του απαραίτητου σώματος στελεχών (επιτελικά στελέχη), τα οποία θα έπαιρναν στους ώμους τους τη μεταρρυθμιστική προσπάθεια, έχουν στερήσει από το σχήμα τον ορθό βηματισμό.

Η έμφαση που φαίνεται πως δίνεται σε μια τυπική προσέγγιση των κρίσιμων λειτουργιών (συντονισμός, στοχοθεσία, παρακολούθηση) καλλιεργεί μεν τη ρητορική περί «επιτελικού κράτους», χωρίς όμως να παράγονται τα προσδοκώμενα αποτελέσματα. Οι

αποδόσεις των διαφόρων κρατικών δομών τόσο κατά τις συνήθεις δημόσιες δραστηριότητες (πχ έκδοση συντάξεων) όσο και ιδίως κατά την αντιμετώπιση εκτάκτων γεγονότων, αναδεικνύουν και συντηρούν μια κατάσταση προβληματικότητας.

Εν τέλει, το «επιτελικό κράτος» ή η «Στρατηγική Διοίκηση», μπορεί να προβάλουν το στοιχείο του στοχασμού (επιτελικότητα, στρατηγική σκέψη), ωστόσο είναι ολοφάνερο πως το πλεονέκτημά τους ως διοικητικά-κυβερνητικά συστήματα είναι η κατακόρυφα βελτιωμένη αποτελεσματικότητα-αποδοτικότητα επί του πεδίου. Και επ' αυτού, το αρνητικό πρόσημο όσο περνάει ο καιρός φαίνεται να γίνεται όλο και πιο φανερό. Παρά τη σύσταση επιτελικών δομών και την όποια επιτελική λειτουργία, οι επιχειρησιακές ικανότητες των κρατικών δομών παραμένουν πολύ περιορισμένες.

Οι επισημάνσεις αυτές είχαν συμπληρωθεί και η εργασία ολοκληρωνόταν, όταν ήρθε η συζήτηση της ετήσιας Έκθεσης του Συνηγόρου του Πολίτη στο Κοινοβούλιο (18 Μαΐου), για να επιβεβαιώσει την ορθότητά τους.

Ως συνέχεια, αφενός εμβάθυνσης και αφετέρου κάλυψης όλου του πεδίου, η ίδια μελέτη μπορεί να επεκτείνει την οπτική της, εξετάζοντας μία προς μία τις δομές του Υπουργείου Οικονομικών και ζητώντας από ικανό αριθμό στελεχών να συμπληρώσουν ένα ανάλογο ερωτηματολόγιο. Θα μπορούσε κατ' αυτόν τον τρόπο να αναδειχθούν οι όροι σχεδίασης και υλοποίησης όλων των δημόσιων πολιτικών, για τις οποίες έχει αρμοδιότητα το εν λόγω υπουργείο. Σε μια τέτοια, άκρως ενδιαφέρουσα προοπτική, οι περιορισμοί που υφίστανται τόσο από την κλειστοφοβική λογική πολλών στελεχών όσο και της δυσκαμψίας των υπηρεσιών να δίνουν στοιχεία, συνιστούν τα πλέον βέβαια εμπόδια.

Σε μία άλλη κατεύθυνση, με στόχο την επέκταση του πεδίου και την εμβάθυνση στην εσωτερική πραγματικότητα των κρατικών δομών, θεωρώ σκόπιμο να ενθαρρυνθούν εργασίες-μελέτες με εστίαση όχι τόσο σε ένα μείζονα χώρο κρατικής δράσης (ένα υπουργείο) αλλά σε μία δημόσια πολιτική και πως αυτή ξεδιπλώνεται σε ολόκληρη την κλίμακα των εμπλεκόμενων κρατικών φορέων. Πχ η δημόσια πολιτική προστασίας από έκτακτες καταστάσεις, στην οποία εμπλέκονται όλες οι κρατικές δομές, κεντρικές, αποκεντρωμένες, περιφερειακές και τοπικές, φορείς της οικονομίας και της κοινωνίας πολιτών. Ακόμα όμως και η διερεύνηση μιας πολιτικής, πιο ταπεινής, όπως η πολιτική για την εξασφάλιση φρέσκων και φτηνών προϊόντων, μέσω του υπαίθριου εμπορίου (λαϊκές αγορές), στην οποία συνδυάζονται υπουργεία (Ανάπτυξης, Οικονομικών, Εσωτερικών, Αγροτικής Ανάπτυξης, Εργασίας, Μετανάστευσης), αποκεντρωμένες διοικήσεις (ως φορείς εποπτείας των δήμων), περιφέρειες (Αττικής και

Κ.Μακεδονίας), δήμοι (κατεξοχήν αρμόδιοι για την υλοποίηση), φορείς των επιχειρηματιών (οικονομία), φορείς των καταναλωτών (κοινωνία πολιτών) κλπ, θα μπορούσε να είναι ιδιαίτερα αποκαλυπτική και χρήσιμη.

Εντέλει, η πολυπλοκότητα δαμάζεται με την πολυπλοκότητα και όσο πιο καλά επεξεργασμένο είναι το εργαλείο που διαθέτουμε, τόσο περισσότερες ελπίδες έχουμε να κυριαρχήσουμε στη ζωή μας και να δρομολογήσουμε ένα πιο αισιόδοξο μέλλον.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ

- Αριστοτέλης (1997): «Ηθικά Νικομάχεια», Ζαχαρόπουλος, Αθήνα.
- Γεωργόπουλος Ν.Β. (2013): «Στρατηγικό Μάνατζμεντ», Γ. Μπένος, Αθήνα.
- Γρηγοριάδου Στ. (2010): «Στρατηγικός σχεδιασμός στην ελληνική Διοίκηση», Τελική εργασία σε ΕΣΔΔ, βιβλιοθήκη ΕΚΔΔΑ, Ταύρος. Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης
- Διοικητικό Επιμελητήριο Ελλάδας (2008): «Μεταρρύθμιση του Ελληνικού Κράτους», πρακτικά συνεδρίου στο Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα.
- Drucker P. (2000): «Προκλήσεις του Μάνατζμεντ για τον 21<sup>ο</sup> αιώνα», Leader Books, Αθήνα.
- Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης
  - (2017α) Εκπαιδευτικό υλικό για το πρόγραμμα με τίτλο: «Ανάπτυξη Διοικητικών Ικανοτήτων: Ηγεσία και Στρατηγικός Τρόπος Σκέψης - Οργανωσιακές Αλλαγές», Ομάδα Εργασίας Ακρίβος, Χ., Ιορδάνογλου, Γ., Μιχιώτης, Σ., Στεφοπούλου, Ε., Αθήνα.
  - (2017β) Εκπαιδευτικό υλικό για το πρόγραμμα με τίτλο: «Ανάπτυξη Διοικητικών Ικανοτήτων: Διαχείριση Έργου και Κατάρτιση Επιχειρησιακών Σχεδίων», Ομάδα Εργασίας Βουλτσίδης, Π., Κέφης, Β., Πλυμάκης, Ι., Κανακάκη, Α., Αθήνα.
  - (2019) Εκπαιδευτικό υλικό για το πρόγραμμα με τίτλο: «Στρατηγικός Σχεδιασμός», Ομάδα Εργασίας Ν.Κιτονάκης, Ι.Μπουρής, Φ.Κομσέλη, Κ.Παπαδημητρίου, Δ.Κυπαρίσσης, Εμ.Παυλάκης, Αθήνα.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018): «Η ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης»
- Καρκατσούλης Π. (2004): «Το Κράτος σε Μετάβαση», Ι. Σιδέρης, Αθήνα.
  - (2021): «Δημόσια Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση. Χρηστή διακυβέρνηση, ανάπτυξη , καλύτερες υπηρεσίες στον πολίτη», ΚΕΦΙΜ, Αθήνα.
- Κριεμάδης Α. (2009): Αρχές και πρότυπα Μάνατζμεντ για τη δημόσια διοίκηση και τους μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς», Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.
- Λαμπροπούλου Μ. (2019): «Ζητήματα αναδιοργάνωσης της γραφειοκρατίας. Η λειτουργική αποκέντρωση στη δημόσια διοίκηση», Παπαζήσης, Αθήνα.
- Koontz H.-O'Donnell C. (1984): «Οργάνωση και Διοίκηση», Παπαζήσης, Αθήνα.

- Λιακάκη Σ.- Μπαλαμπανίδης Γ. (2019): «Μεταρρυθμίζοντας μια χώρα σε κρίση», Ποταμός, Αθήνα.
- Μακρυδημήτρης Α. – Μιχαλόπουλος Ν. (2000): «Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για την ελληνική Δημ.Διοίκηση 1950-1998», Παπαζήσης, Αθήνα.
- Μαΐστρος Π. (2016): «Μεταρρυθμίσεις ή επικοινωνιακές φωτοβολίδες», Μεταμεσονύχτιες Εκδόσεις, Αθήνα.
  - (2019): <https://www.metarithmisi.gr/> Μια αναθεωρητική πρόταση Για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης
- Μιχαλόπουλος Ν. (2003): «Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο μάνατζμεντ», Παπαζήσης Αθήνα.
  - (2008): «Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων», Παπαζήσης, Αθήνα.
  - (2018): «Πρότυπα Δημόσιας Διοίκησης. Βασικές έννοιες, εναλλακτικές προσεγγίσεις», Παπαζήσης, Αθήνα.
- Morgan G. (2000): «Οι όψεις της οργάνωσης», Καστανιώτης, Αθήνα.
- Μπουραντάς Δ. (2005): «Ηγεσία, ο δρόμος της διαρκούς επιτυχίας» Κριτική, Αθήνα.
  - (2021): «Αποφασίζω. Η ζωή είναι το άθροισμα των επιλογών μας», Ψυχογιός, Αθήνα.
- Μπουρσανίδης Χ. (2005): «Στρατηγικό Μάνατζμεντ στη Δημόσια Διοίκηση», πρακτικά 1ου συνεδρίου διοικητικών επιστημόνων, Σάκκουλα, Αθήνα.
- Οικονομική Κοινωνική Επιτροπή (2008): «Δημόσια Διοίκηση», Αθήνα.
- ΟΟΣΑ (2012): «Επιθεώρηση της Κεντρικής Διοίκησης» μετάφραση Ένωσης Αποφοίτων ΕΣΔΔΑ, Αθήνα.
  - Παπαδημητρίου Κ. (2014): «Εφτά χρόνια φαγούρας από την εφαρμογή του ν.3230/2004 στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση», πρακτικά 4ου συνεδρίου διοικητικών επιστημόνων, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.

- (2019): «Οργανωσιακός Σχεδιασμός και Ελληνική Δημόσια Διοίκηση», Διόνικος, Αθήνα.
- (2021): «Οργανωσιακές συνιστώσες του επιτελικού κράτους», ιστοσελίδα ΔΕΕ.
- Παπατόλιας Απ. (2021): «Θεωρία και πράξη του Επιτελικού Κράτους», Σάκκουλα, Αθήνα.
- Παπούλιας Δ. (2001): «Στρατηγική διοίκηση επιχειρήσεων και αλλαγών» Καστανιώτης Αθήνα.
- Παπούλιας Δ.-Τσούκας Χ. (2001): «Κατευθύνσεις για τη μεταρρύθμιση του κράτους», Καστανιώτης, Αθήνα.
- Πελαγίδης Θ.- Μητσόπουλος Μ.(2006): «Ανάλυση της ελληνικής οικονομίας. Η προσοδοθρία και οι μεταρρυθμίσεις», Παπαζήσης Αθήνα.
- Ραμματά Μ.(2006): «Η διοίκηση Ολικής Ποιότητας, η στοχοθεσία και η μέτρηση της απόδοσης στην ελληνική δημόσια διοίκηση στο πλαίσιο του Νέου Δημόσιου Management, Διοικητική Ενημέρωση 39», Ειδική Εκδοτική Α.Ε.Ε.Β.Ε.
- (2021): «Δημόσιας πολιτικές. Πολίτες και διαβούλευση στην Ελλάδα και στο Εξωτερικό», Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.
- Ρόκκα Λ.Α. (2008): «Διοίκηση μέσω στόχων», τελική εργασία στην ΕΣΤΑ, Οργάνωση και Διοίκηση, Αθήνα.
- Ρωσσίδης Ι.Φ. (2014): «Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκησης», Αθ. Σταμούλης, Αθήνα.
- Σπανού Κ. (2001): «Ελληνική διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση», Παπαζήσης, Αθήνα.
- (2005): «Η πραγματικότητα των δικαιωμάτων. Κρατικές πολιτικές και πρόσβαση σε υπηρεσίες», Σαββάλας, Αθήνα.
- Σωτηρόπουλος Δ.Α.-Χριστόπουλος Λ. (2016): «Πολυνομία,, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα. Ανάλυση αποτυχιών του παρελθόντος και προτάσεις βελτιωτικών παρεμβάσεων», Διανέοσις, Αθήνα.

- Τσέκος Θ. (2000): «Δείκτες παραγωγικότητας και ποιότητας στην Τοπική Αυτοδιοίκηση», σελ. 93-100, Τετράδια ΤΑ 1/2000 ΚΕΔΚΕ.
- Τσούκας Χ. (2004): «Αν ο Αριστοτέλης ήταν διευθύνων σύμβουλος» Καστανιώτης, Αθήνα.
- (2015): «Η τραγωδία των κοινών», Ίκαρος, Αθήνα.
- Chevallier J., (1993): Διοικητική Επιστήμη, Αθήνα – Κομοτηνή: Σάκκουλα
- Van Creveld M. (2001): «Η Διοίκηση στον πόλεμο», Τουρικής Αθήνα.
- Wallis Joe-Dollery Brian (2005): «Αποτυχία της αγοράς, αποτυχία της κυβέρνησης, ηγεσία και δημόσια πολιτική», Παπαζήσης Αθήνα.
- Χονδρολέου Γ. (2004): «Δίκτυα πολιτικών: Από το παραδοσιακό σύστημα κυβέρνησης στη σύγχρονη διακυβέρνηση. Χρησιμότητα για την ανάλυση δημόσιας πολιτικής στην Ελλάδα», ΕΔΕ 10. Σάκκουλα, Αθήνα.
- Χριστοπούλου Σ. (2008): «Δημόσια Πολιτική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση. Η Προσπάθεια Μέτρησης της Απόδοσης και Καθιέρωσης Συστήματος Διοίκησης με Στόχους», τελική εργασία στην ΕΣΔΔ, Αθήνα.

## **ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ**

- Ansoff, H. (1991). Critique of Henry Mintzberg's "The Design School: Reconsidering the Basic Premises of Strategic Management". *Strategic Management Journal*, 12(6), pp.449-461.
- Chandler, A. (1962). *Strategy and Structure*. Garden City, N.Y: DoubleDay. *Journal of Economic Studies*, 32(3), pp.20-24.
- Barnard Ch. (1960): «The functions of the Executive», Harvard Press, Cambridge MA\Chandler, A. (1962). *Strategy and Structure*. Garden City, N.Y: DoubleDay. *Journal of Economic Studies*, 32(3), pp.20-24.
- Featherstone (2006): «Politics and Policy in Greece», Routledge, London & N.Y.
- Heritier Adrienne (1999): «Policy-making and Diversity in Europe: Escaping Deadlock» Cambridge University Press.



- Hofer, C. W. and D. Schendel (1978): *Strategy Formulation: Analytical Concepts*, St. Paul, MN: West Publishing Co.
- Majone G.J. (1989): «Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process», New Haven: Yale University Press.
- March J.G.-Olsen J.P. (1989): «Rediscovering Institutions», N.Y. Free Press.
- Meter D.V.-VanHorn C.E. (1975): «The policy Implementation Process, Administration and society»
- Osborn D. & Gaebler T. (1992): «Reinventing Government», Addison Wesley, Reading MA.

### **ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ**

[www.adedy.gr](http://www.adedy.gr)

[www.dee.gr](http://www.dee.gr) Πρακτικά συνεδρίου για επιτελικό κράτος (2020)

[www.dee.gr](http://www.dee.gr) Πρακτικά συνεδρίου για κατανομή αρμοδιοτήτων (2021)

[www.ekdd.gr](http://www.ekdd.gr)

[www.government.gov.gr](http://www.government.gov.gr)

[www.metarithmisi.gr/](http://www.metarithmisi.gr/) Μια αναθεωρητική πρόταση για τη μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης

[www.minfin.gr](http://www.minfin.gr)

[www.worldbank.com](http://www.worldbank.com)

[www.ypes.gr](http://www.ypes.gr)



## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

Η διερεύνηση των ερευνητικών ερωτημάτων της εργασίας, όπως παρατίθενται στο κεφάλαιο 7.2 πραγματοποιήθηκε με τη διεξαγωγή συνεντεύξεων, βάσει του παρακάτω ερωτηματολογίου, το οποίο απευθύνθηκε μεν σε διαφορετικές ομάδες προσώπων, δηλαδή σε άτομα με γνώση-εμπειρία της μεγάλης εικόνας και σε άτομα με γνώση-εμπειρία της περιορισμένης στο συγκεκριμένο Υπουργείο πραγματικότητας, ωστόσο όλες οι ερωτήσεις απαντήθηκαν από όλους, έτσι ώστε αναδείχθηκαν οι διαφορετικές οπτικές.

### ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ

#### ΕΝΟΤΗΤΑ Α΄ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΩΝ ΣΧΕΔΙΩΝ

1. Είναι γνωστό από μελέτες και ανακοινώσεις πως ο νόμος περί Στρατηγικής Διοίκησης, συναινετικής στοχοθεσίας και μέτρησης απόδοσης (3230/2004), δεν εφαρμόζεται σχεδόν σε κανένα υπουργείο. Στο σύστημα Αξιολόγησης μάλιστα, η σχετική κατηγορία δεν συμπληρώνεται ακόμα και σήμερα. Ποια η εικόνα σας περί αυτού στον φορέα σας; Έχουν γίνει ενέργειες, όπως απαιτεί το Υπουργείο Εσωτερικών με τις εγκυκλίους του ή όχι; Αν όχι, γνωρίζετε μήπως το γιατί;
2. Πέραν των όσων ορίζει ο νόμος περί Στρατηγικής Διοίκησης, μήπως έχετε λάβει μέρος ή έχετε κάποια γνώση, για κάποια διαδικασία στρατηγικού σχεδιασμού στο Υπουργείο σας; Αν, ναι μπορείτε να πείτε αναλυτικά για την περίπτωση;
3. Στο νέο πλαίσιο οργάνωσης της Κεντρικής Διοίκησης, που ορίζει ο νόμος περί επιτελικού κράτους, γνωρίζετε εάν έχουν συγκροτηθεί και εάν λειτουργούν οι προβλεπόμενες δομές;
4. Στο νέο πλαίσιο οργάνωσης της Κεντρικής Διοίκησης, που ορίζει ο νόμος περί επιτελικού κράτους, γνωρίζετε εάν καταρτίζονται σχέδια/έχετε ενημερωθεί για τη σύνταξη του ΕΣΚΥΠ (άρθρα 52-55 ν.4622/2019) και αν ναι, ποιος ο βαθμός εμπλοκής σας;
5. Πέραν των όποιων προβλέψεων του θεσμικού πλαισίου (ν.3230/2004, 4369/2016, 4622/2019), έχετε λάβει μέρος σε διαδικασία στρατηγικού σχεδιασμού, τυπική ή άτυπη. Εάν ναι, στην ανάπτυξη ποιου στρατηγικού σχεδίου συμμετείχατε και ποιες ήταν οι αρμοδιότητές σας;
6. Σε τι βαθμό θεωρείτε ότι τα Υπουργεία αναπτύσσουν στρατηγικά σχέδια οιοδήποτε τύπου; Εάν υπηρετείτε στο Υπουργείο Οικονομικών, θεωρείτε ότι αυτό αναπτύσσει στρατηγικά σχέδια οιοδήποτε τύπου;
7. Εάν ο βαθμός διαμόρφωσης στρατηγικών σχεδίων θεωρείτε πως είναι μικρός, ποιες θεωρείτε ότι είναι οι αιτίες αυτού του γεγονότος;
8. Στην περίπτωση που διαμορφώνονται στρατηγικά σχέδια, με ποιον τρόπο γνωρίζετε ότι

γίνεται κάτι τέτοιο; Εάν υπηρετείτε στο Υπουργείο Οικονομικών, ποια είναι η διαδικασία (βήματα) που ακολουθείται σε αυτό;

9. Στην περίπτωση που διαμορφώνονται στρατηγικά σχέδια, ποιοι είναι εκείνοι (πρόσωπα ή υπηρεσίες) που συμμετέχουν; Εάν υπηρετείτε στο Υπουργείο Οικονομικών, ποιος είναι ο βαθμός εμπλοκής της Υπηρεσίας σας;
10. Υπάρχουν συγκεκριμένες προϋποθέσεις που θεωρείτε ότι πρέπει να ισχύουν για να αναπτυχθούν στρατηγικά σχέδια στα Υπουργεία (πχ βούληση από την πολιτική ηγεσία, υποστήριξη από τη διοίκηση, ανάπτυξη άλλων δομών, αξιοποίηση εξωτερικής εμπειρογνομosύνης, αλλαγή κουλτούρας κλπ);
11. Ποιες δυσκολίες θεωρείτε πως ανακύπτουν κατά την ανάπτυξη στρατηγικών σχεδίων;

#### **ΕΝΟΤΗΤΑ Β΄ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΩΝ ΣΧΕΔΙΩΝ**

12. Σε τι βαθμό, θεωρείτε πως υλοποιούνται τα στρατηγικά σχέδια που αναπτύσσονται γενικά ή συγκεκριμένα από τον φορέα σας;
13. Εάν ο βαθμός υλοποίησης είναι μικρός, που θεωρείτε ότι οφείλεται το γεγονός αυτό;
14. Έχετε γνώση εάν συγκροτήθηκαν και λειτουργούν οι προβλεπόμενες ΠΕΠ; Στην περίπτωση που υπηρετείτε στο Υπουργείο Οικονομικών, έχετε λάβει μέρος σε συνεδρίαση της ΠΕΠ (άρθρο 55 ν.4622/2019) και εάν ναι, θεωρείτε ότι αυτή επιτελεί τον ρόλο της;
15. Ποιες δυσκολίες προκύπτουν κατά την υλοποίηση στρατηγικών σχεδίων;

#### **ΕΝΟΤΗΤΑ Γ΄ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ-ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ**

16. Υπάρχει κάποιο εργαλείο αξιολόγησης των αποτελεσμάτων του στρατηγικού σχεδιασμού που χρησιμοποιείται γενικά; Γνωρίζετε να γίνεται κάτι τέτοιο στο Υπουργείο Οικονομικών;
17. Εάν όχι, πώς αξιολογούνται τα αποτελέσματα της εφαρμογής των στρατηγικών σχεδίων;

#### **ΕΝΟΤΗΤΑ Δ΄ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗΣ**

18. Θα θέλατε να προσθέσετε κάτι σχετικά με την ανάπτυξη και την υλοποίηση στρατηγικών σχεδίων γενικά ή στο Υπουργείο Οικονομικών ειδικότερα;

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ

### ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ Ι με τον κ. Λεωνίδα Χριστόπουλο, Γενικό Γραμματέα Ψηφιακής Διακυβέρνησης

#### ΕΝΟΤΗΤΑ Α' ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΩΝ ΣΧΕΔΙΩΝ

1. Είναι γνωστό από μελέτες και ανακοινώσεις πως ο νόμος περί Στρατηγικής Διοίκησης, συναινετικής στοχοθεσίας και μέτρησης απόδοσης (3230/2004), δεν εφαρμόζεται σχεδόν σε κανένα υπουργείο. Στο σύστημα Αξιολόγησης μάλιστα, η σχετική κατηγορία δεν συμπληρώνεται ακόμα και σήμερα. Ποιά η εικόνα σας περί αυτού στον φορέα σας; Έχουν γίνει ενέργειες, όπως απαιτεί το Υπουργείο Εσωτερικών με τις εγκυκλίους του ή όχι; Αν όχι, γνωρίζετε μήπως το γιατί;

Γνωρίζω ότι ο νόμος για πολλά χρόνια δεν εφαρμοζόταν, ενώ σήμερα είναι κάποιοι φορείς που τον εφαρμόζουν, έστω και αν η γενική εικόνα δεν είναι ικανοποιητική. Η σημαντικότερη εξέλιξη ωστόσο είναι ότι με το υπό διαβούλευση σχέδιο νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών, επαναπροσδιορίζεται το σύστημα στοχοθεσίας, αξιολόγησης και ανταμοιβής στο δημόσιο τομέα προς την κατεύθυνση της ευθυγράμμισης των στόχων και των προτεραιοτήτων της εκάστοτε κυβέρνησης, όπως αυτά αποτυπώνονται στα Ετήσια Σχέδια Δράσης (ΕΣΔ) και το Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής (ΕΣΚΥΠ) του ν. 4622/2019, με τους αντίστοιχους στόχους και προτεραιότητες των οργανικών μονάδων. Είναι η πρώτη φορά που στην ελληνική δημόσια διοίκηση θα εφαρμόζεται ένα ολοκληρωμένο και συνεκτικό σύστημα προγραμματισμού της δράσης της κυβέρνησης και της διοίκησης, που συνδέει τις αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου με τους στόχους, τη δράση και την αξιολόγηση των οργανικών μονάδων.

2. Πέραν των όσων ορίζει ο νόμος περί Στρατηγικής Διοίκησης, μήπως έχετε λάβει μέρος ή έχετε κάποια γνώση, για κάποια διαδικασία στρατηγικού σχεδιασμού στο Υπουργείο σας; Αν, ναι μπορείτε να πείτε αναλυτικά για την περίπτωση;

Έχω λάβει μέρος σε πολλές τέτοιες συναντήσεις-συνεργασίες. Σε κάθε περίπτωση, η διαδικασία των άρθρων 52-55 του ν.4622/2019 αποτελεί πλέον τη βασική διαδικασία στρατηγικού σχεδιασμού της Κεντρικής Διοίκησης, καθώς σε αυτή ενσωματώνεται με τη μορφή παραδοτέων το σύνολο του στρατηγικού σχεδιασμού της εκάστοτε κυβέρνησης. Αυτός είναι άλλωστε και ο λόγος που προβλέπεται και η δυνατότητα τροποποίησης των ΕΣΔ με την προσθήκη, τροποποίηση ή διαγραφή δράσεων. Επιπλέον, στο Υπουργείο

Ψηφιακής Διακυβέρνησης και σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4727/2020, έχει δημιουργηθεί το θεσμικό πλέγμα σχεδιασμού και παρακολούθησης της εθνικής ψηφιακής στρατηγικής, όπως αυτή αποτυπώνεται μέσα από τη Βίβλο Ψηφιακού Μετασχηματισμού. Το πλέγμα αυτό έχει συνδεθεί με το κεντρικό πλέγμα ρυθμίσεων του ν. 4622/2019, αλλά δεν έχει ενεργοποιηθεί ακόμα.

3. Στο νέο πλαίσιο οργάνωσης της Κεντρικής Διοίκησης, που ορίζει ο νόμος περί επιτελικού κράτους, γνωρίζετε εάν έχουν συγκροτηθεί και εάν λειτουργούν οι προβλεπόμενες δομές; Γνωρίζω πως ναι, σύμφωνα με τον νόμο, έχει συγκροτηθεί πλήρως και λειτουργεί η Προεδρία της Κυβέρνησης, παρά τις μικροαλλαγές που έγιναν στη δομή της. Επιπλέον, έχουν επιλεγεί και εγκατασταθεί οι υπηρεσιακοί γραμματείς, ήδη από τις αρχές του 2020, ενώ λίγο αργότερα, συγκροτήθηκαν και λειτουργούν οι υπηρεσίες συντονισμού στα υπουργεία.
4. Στο νέο πλαίσιο οργάνωσης της Κεντρικής Διοίκησης, που ορίζει ο νόμος περί επιτελικού κράτους, γνωρίζετε εάν καταρτίζονται σχέδια/έχετε ενημερωθεί για τη σύνταξη του ΕΣΚΥΠ (άρθρα 52-55 ν.4622/2019) και αν ναι, ποιος ο βαθμός εμπλοκής σας; Γνωρίζω πολύ καλά και άλλωστε συμμετείχα στη διαδικασία σύνταξης του Σχεδίου του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης τόσο για το 2021 όσο και για το 2022, όσο και της Βίβλου Ψηφιακού Μετασχηματισμού (ΒΨΜ) 2020-2025, στην οποία αποτυπώνονται οι στόχοι, οι κατευθυντήριες αρχές, οι στρατηγικοί άξονες παρέμβασης, ο αρχιτεκτονικός σχεδιασμός των συστημάτων, το μοντέλο διακυβέρνησης, ο μηχανισμός σχεδιασμού και υλοποίησης, καθώς και το σύνολο των οριζόντιων και κάθετων παρεμβάσεων που θα υλοποιήσουν τον ψηφιακό μετασχηματισμό της ελληνικής κοινωνίας και οικονομίας. Για εμάς πρόκειται για βασικό εργαλείο δουλειάς. Στο πλαίσιο της κατάρτισης του ΕΣΔ και της ΒΨΜ, συζητήσαμε και επεξεργαστήκαμε διεξοδικά τις διάφορες προτάσεις πολιτικής, τις οποίες προσπαθούμε πάντα να τεκμηριώνουμε όσο καλύτερα γίνεται. Επιπλέον, είμαστε σε διαρκή συνεργασία με πολλά από τα άλλα υπουργεία, προκειμένου να συντονίζουμε τις δράσεις ψηφιοποίησης και απλοποίησης των διοικητικών διαδικασιών (Χαρακτηριστικό παράδειγμα μπορείτε να δείτε στην προσπάθεια σύνταξης του Εθνικού Μητρώου Διαδικασιών), και βέβαια με την Προεδρία της Κυβέρνησης η οποία έχει αναλάβει τον συντονισμό και την παρακολούθηση της υλοποίησης των στόχων και των οροσήμων των ΕΣΔ.
5. Πέραν των όποιων προβλέψεων του θεσμικού πλαισίου (ν.3230/2004, 4369/2016, 4622/2019), έχετε λάβει μέρος σε διαδικασία στρατηγικού σχεδιασμού, τυπική ή άτυπη. Εάν ναι, στην ανάπτυξη ποιου στρατηγικού σχεδίου συμμετείχατε και ποιες ήταν οι

αρμοδιότητές σας;

Όπως ήδη σας είπα, συμμετείχα στην κατάρτιση, την παρακολούθηση και την περαιτέρω ανάπτυξη του ΕΣΔ 2021 και 2022 του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης, καθώς και της ΒΨΜ 2020-2025 ενώ λόγω της θέσης μου, συμπράττω και στη σύνταξη των σχεδίων άλλων φορέων.

6. Σε τι βαθμό θεωρείτε ότι τα Υπουργεία αναπτύσσουν στρατηγικά σχέδια οιοδήποτε τύπου; Εάν υπηρετείτε στο Υπουργείο Οικονομικών, θεωρείτε ότι αυτό αναπτύσσει στρατηγικά σχέδια οιοδήποτε τύπου;

Σε αυτό το σύνδεσμο <https://government.gov.gr/enopiimeno-schedio-kyvernitikis-politikis-2022/> θα δείτε τα ΕΣΔ όλων των υπουργείων για το έτος 2022, συμπεριλαμβανομένου του Υπουργείου Οικονομικών. Επίσης, δεν πρέπει να αγνοούμε και το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας που έχει καταρτίσει και εκτελεί το συγκεκριμένο Υπουργείο, και το οποίο έχει λάβει πολύ θετικές κριτικές σε διεθνές επίπεδο.

7. Εάν ο βαθμός διαμόρφωσης στρατηγικών σχεδίων θεωρείτε πως είναι μικρός, ποιες θεωρείτε ότι είναι οι αιτίες αυτού του γεγονότος;

Οι πολιτικές ηγεσίες είναι αυτές που δίνουν ή δεν δίνουν τον τόνο σε τέτοιες προσπάθειες. Αυτό έχουν επισημάνει όλες οι μελέτες εμπειρογνομόνων για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση και αυτό είναι που έχει αντιμετωπίσει και θεραπεύσει η διαδικασία προγραμματισμού του ν. 4622/2019. Πρόκειται για μια ουσιαστική προσπάθεια εκδημοκρατισμού και εκσυγχρονισμού της λειτουργίας της Διοίκησης διότι σχηματοποιήθηκε σε επίπεδο διαδικασίας το τρίπτυχο: έκφραση της λαϊκής βούλησης ως αποτέλεσμα της εκλογικής διαδικασίας, κυβερνητικές προτεραιότητες και εφαρμογή κυβερνητικού προγράμματος, διοικητική δράση και αποτελεσματικότητα.

8. Στην περίπτωση που διαμορφώνονται στρατηγικά σχέδια, με ποιον τρόπο γνωρίζετε ότι γίνεται κάτι τέτοιο; Εάν υπηρετείτε στο Υπουργείο Οικονομικών, ποια είναι η διαδικασία (βήματα) που ακολουθείται σε αυτό;

Δεν γνωρίζω για κάποιο άλλο πλην εκείνου του Υπουργείου μου και πλην των διαδικασιών που προβλέπονται στη νομοθεσία.

9. Στην περίπτωση που διαμορφώνονται στρατηγικά σχέδια, ποιοι είναι εκείνοι (πρόσωπα ή υπηρεσίες) που συμμετέχουν; Εάν υπηρετείτε στο Υπουργείο Οικονομικών, ποιος είναι ο βαθμός εμπλοκής της Υπηρεσίας σας;

Σαφώς πρέπει να συμμετέχουν ενεργά, συμβάλλοντας με τις γνώσεις και την εμπειρία τους όλα τα στελέχη μιας υπηρεσίας. Αυτό άλλωστε προβλέπεται και στον ν. 4622/2019 και

προβλέπεται συνήθως στα περισσότερα νομοθετικά κείμενα που άπτονται του ζητήματος της στοχοθεσίας.

10. Υπάρχουν συγκεκριμένες προϋποθέσεις που θεωρείτε ότι πρέπει να ισχύουν για να αναπτυχθούν στρατηγικά σχέδια στα Υπουργεία (πχ βούληση από την πολιτική ηγεσία, υποστήριξη από τη διοίκηση, ανάπτυξη άλλων δομών, αξιοποίηση εξωτερικής εμπειρογνωμοσύνης, αλλαγή κουλτούρας κλπ);

Όλες οι παράμετροι που σημειώσατε είναι απαραίτητες και τις έχω αναπτύξει κι εγώ στο βιβλίο που συγγράψαμε μαζί με τον καθηγητή Σωτηρόπουλο, έπειτα από μακρά και επίπονη έρευνα και σημαντικό τμήμα των οποίων έχει ενσωματωθεί στον ν. 4622/2019.

11. Ποιες δυσκολίες θεωρείτε πως ανακύπτουν κατά την ανάπτυξη στρατηγικών σχεδίων; Απαντώντας κυρίως θεωρητικά, είναι προφανές ότι απαιτείται η διάθεση ποσοτικά επαρκών και ποιοτικά κατάλληλων πληροφοριών, καθώς και οι απαιτούμενες ψηφιακές εφαρμογές. Σήμερα, που πολλά στελέχη της Διοίκησης, διαθέτουν και τις γνώσεις και τα συστήματα, μπορούμε να προχωρήσουμε στην ανάπτυξή τους σε αντίστοιχο κλάδο, όπως ήδη προβλέπεται στον ν.4622/2019 με τον κλάδο Επιτελικών Στελεχών. Πρόκειται για μία μεταρρύθμιση που έχει ενταχθεί στο ΕΣΔ 2022 του Υπουργείου Εσωτερικών και την οποία παρακολουθώ και με ικανοποιεί το γεγονός ότι υλοποιείται σύμφωνα με τον προγραμματισμό.

## **ΕΝΟΤΗΤΑ Β' ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΩΝ ΣΧΕΔΙΩΝ**

12. Σε τι βαθμό, θεωρείτε πως υλοποιούνται τα στρατηγικά σχέδια που αναπτύσσονται γενικά ή συγκεκριμένα από τον φορέα σας;

Έχετε δει τα αποτελέσματα των πολιτικών του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης τα τελευταία χρόνια. Στο προηγούμενο διάστημα (πριν από το 2019) προφανώς υπήρχε κάποιος προγραμματισμός, ο οποίος δεν γνωρίζω σε ποιο βαθμό εφαρμόστηκε, σε κάθε περίπτωση για να είμαστε και απολύτως δίκαιοι, ως προς το αμιγώς ψηφιακό σκέλος επρόκειτο για ένα νέο υπουργείο το οποίο έπρεπε να διευθετήσει βασικά οργανωτικά ζητήματα (από τη στελέχωση μέχρι την οργάνωση).

13. Εάν ο βαθμός υλοποίησης είναι μικρός, που θεωρείτε ότι οφείλεται το γεγονός αυτό; Στην απουσία νοοτροπίας σχεδιασμού και λειτουργίας με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία και βάσει δεικτών, η έλλειψη κεντρικού συντονισμού και παρακολούθησης και η παράλειψη εναρμόνισης κυβερνητικών και διοικητικών στόχων.
14. Έχετε γνώση εάν συγκροτήθηκαν και λειτουργούν οι προβλεπόμενες ΠΕΠ; Στην περίπτωση που υπηρετείτε στο Υπουργείο Οικονομικών, έχετε λάβει μέρος σε συνεδρίαση



της ΠΕΠ (άρθρο 55 ν.4622/2019) και εάν ναι, θεωρείτε ότι αυτή επιτελεί τον ρόλο της;  
Δεν γνωρίζω

15. Ποιες δυσκολίες προκύπτουν κατά την υλοποίηση στρατηγικών σχεδίων;

Από τις συζητήσεις στις οποίες έχω λάβει μέρος, είτε ως επιστήμονας, είτε ως στέλεχος της Διοίκησης, είτε ως πολιτικός προϊστάμενος, γνωρίζω ότι προκύπτουν πολλά ζητήματα, αξιοπιστίας πληροφοριών, χρόνου, συμπεριφορικών σφαλμάτων, δεξιοτήτων εμπλεκόμενων αλλά προπάντων, αντίθετης νοοτροπίας. Είναι εξαιρετικά δύσκολο να αλλάξεις εγκαταστημένες στάσεις και παγιωμένες συμπεριφορές δεκαετιών. Με το σύνολο των διατάξεων του ν.4622/2019 επιχειρείται ακριβώς μια συνολική τέτοια προσπάθεια.

### **ΕΝΟΤΗΤΑ Γ ' ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ-ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ**

16. Υπάρχει κάποιο εργαλείο αξιολόγησης των αποτελεσμάτων του στρατηγικού σχεδιασμού που χρησιμοποιείται γενικά; Γνωρίζετε να γίνεται κάτι τέτοιο στο Υπουργείο Οικονομικών;

Γενικά θα έπρεπε να εκτιμώνται τα επιτευχθέντα αποτελέσματα με βάση τους στόχους και να γίνεται συζήτηση επί αυτών. Υπάρχουν εδώ και χρόνια ορισμένα αξιολογικά εργαλεία, όπως το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης, που θα μπορούσαν να βοηθήσουν πολύ. Δίνουμε μάχη για να εφαρμοστεί το ΚΠΑ.

17. Εάν όχι, πώς αξιολογούνται τα αποτελέσματα της εφαρμογής των στρατηγικών σχεδίων; Απ' όσο μπορώ να γνωρίζω, ακόμα και σήμερα είναι ελάχιστες οι υπηρεσίες που αξιοποιούν το ΚΠΑ. Το κενό καλύπτεται εν μέρει από συζητήσεις που πραγματοποιούνται στο επίπεδο των πολιτικών γραφείων, αλλά και από τις εκθέσεις εποπτείας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ή τις ειδικές εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου, των Ανεξάρτητων Αρχών και άλλων φορέων σύμφωνα με τα όσα προβλέπονται στο θεσμικό πλαίσιο. Όλα αυτά είναι χρήσιμα σε επίπεδο χάραξης και παρακολούθησης των δημοσίων πολιτικών. Ωστόσο, αυτό που χρειάζεται ο ίδιος ο φορέας να καταγράφει και να αξιολογεί τα αποτελέσματα του στρατηγικού σχεδιασμού. Να ξέρει δηλαδή κάθε στιγμή πού βρίσκεται και να έχει ισχυρή άποψη για τα επιτεύγματα και τις αστοχίες και για τους τρόπους άμεσης και συνεχούς βελτίωσης της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητάς του. Με τον τρόπο που έχουν δομηθεί, τα Ετήσια Σχέδια Δράσης και η ευθυγράμμισή τους με τη στοχοθεσία και την αξιολόγηση των οργανικών μονάδων, θα οδηγήσουν αρκετά σύντομα στον επιθυμητό στόχο.

### **ΕΝΟΤΗΤΑ Δ ' ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗΣ**

18. Θα θέλατε να προσθέσετε κάτι σχετικά με την ανάπτυξη και την υλοποίηση στρατηγικών σχεδίων γενικά ή στο Υπουργείο Οικονομικών ειδικότερα;
- Είναι μια συνεχής μάχη που βρίσκεται σε εξέλιξη. Η εμπέδωση νοοτροπίας στρατηγικού σχεδιασμού αποτελεί κυρίως πολιτικό ζήτημα. Διότι όσο τέλειες και να είναι οι διαδικασίες που έχουν θεσπιστεί, από την κεφαλή – δηλαδή από την κυβέρνηση – είναι που εκκινεί σημαντικό μέρος της προσπάθειας, των ιδεών και των πρωτοβουλιών.

**ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ II με την κα Πηνελόπη Παγώνη, Υπηρεσιακή Γραμματέα του Υπουργείου Οικονομικών**

1. **ΕΝΟΤΗΤΑ Α΄ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΩΝ ΣΧΕΔΙΩΝ** Είναι γνωστό από μελέτες και ανακοινώσεις πως ο νόμος περί Στρατηγικής Διοίκησης, συναινετικής στοχοθεσίας και μέτρησης απόδοσης (3230/2004), δεν εφαρμόζεται σχεδόν σε κανένα υπουργείο. Στο σύστημα Αξιολόγησης μάλιστα, η σχετική κατηγορία δεν συμπληρώνεται ακόμα και σήμερα. Ποια η εικόνα σας περί αυτού στον φορέα σας; Έχουν γίνει ενέργειες, όπως απαιτεί το Υπουργείο Εσωτερικών με τις εγκυκλίους του ή όχι; Αν όχι, γνωρίζετε μήπως το γιατί;

Τέλος του 2017 αρχές του 2018 μία εταιρεία είχε αναλάβει να τρέξει το συγκεκριμένο κομμάτι των στόχων. Με είχε επισκεφθεί σαν Γενική Διευθύντρια Οικονομικών Υπηρεσιών, μου είχε πει να συζητήσουμε γιατί είχε πάρει το project από το Υπουργείο Εσωτερικών για να το τρέξει πιλοτικά σε κάποια υπουργεία, μεταξύ των οποίων ήταν και το Υπουργείο Οικονομικών. Ζήτησε να γίνει μια συνάντηση με τους διευθυντές. Έγινε η συνάντηση ζήτησαν στοιχεία που έπρεπε να συμπληρώσουμε, έγιναν ακόμα δύο συναντήσεις το 2018 και αυτό έμεινε στον αέρα. Γίνανε οι εκλογές δεν προχώρησε. Το Υπουργείο Οικονομικών δεν μπορεί να τρέξει τη στοχοθεσία, γιατί δεν είναι αντικείμενό του. Αυτό το έτρεχε κεντρικά το Υπουργείο Εσωτερικών για όλη τη δημόσια διοίκηση.

2. Πέραν των όσων ορίζει ο νόμος περί Στρατηγικής Διοίκησης, μήπως έχετε λάβει μέρος ή έχετε κάποια γνώση, για κάποια διαδικασία στρατηγικού σχεδιασμού στο Υπουργείο σας; Αν, ναι μπορείτε να πείτε αναλυτικά για την περίπτωση;

Πέρα από τον νόμο 3230 δεν υπάρχει κάποια διαδικασία στρατηγικού σχεδιασμού στο Υπουργείο Οικονομικών.

3. Στο νέο πλαίσιο οργάνωσης της Κεντρικής Διοίκησης, που ορίζει ο νόμος περί επιτελικού κράτους, γνωρίζετε εάν έχουν συγκροτηθεί και εάν λειτουργούν οι προβλεπόμενες δομές; Η μία είναι η υπηρεσία η δικιά μου η άλλη είναι η Διεύθυνση Συντονισμού, λειτουργούν αλλά είναι υποστελεχωμένες, δεν υπάρχει κόσμος. Τώρα θα φέρουν τους κλάδους τους Νομοτέχνες, τους Αναλυτές Δημόσιων Πολιτικών και τους Αναλυτές Ψηφιακής Πολιτικής. Από τη Σχολή Δημόσιας έχω ζητήσει 39 άτομα να έρθουν στο υπουργείο. Η Διεύθυνση Συντονισμού είναι πολύ καλή, θέλει ενίσχυση και ο θεσμός της Δ/σης Συντονισμού και ο θεσμός του Υπηρεσιακού Γραμματέα. Θεωρώ ότι έχουν μεγάλη σημασία και μεγάλη βαρύτητα στη δημόσια διοίκηση, είναι δύο θεσμοί που έπρεπε να έχουν γίνει εδώ και χρόνια αλλά ακόμα και τώρα πρέπει να δυναμώσουν, να υποστηριχθούν και να ενισχυθούν ακόμα περισσότερο.

4. Στο νέο πλαίσιο οργάνωσης της Κεντρικής Διοίκησης, που ορίζει ο νόμος περί επιτελικού κράτους, γνωρίζετε εάν καταρτίζονται σχέδια/έχετε ενημερωθεί για τη σύνταξη του ΕΣΚΥΠ (άρθρα 52-55 ν.4622/2019) και αν ναι, ποιος ο βαθμός εμπλοκής σας;  
Όσον αφορά το ΕΣΚΥΠ, με έχουν καλέσει αρκετές φορές σε συναντήσεις στα πλαίσια του πληροφοριακού συστήματος, για να συμπληρώσουμε σαν υπουργείο το σχέδιο, το οποίο γίνεται σε ετήσια βάση, για το ποιες είναι οι προτεραιότητες για νομοθέτηση. Γίνεται το σχέδιο -σε αυτό έχω κληθεί και έχω συμμετάσχει- αλλά αυτό θέλει μετά μία δουλειά την οποία πρέπει να την κάνει η Διεύθυνση Συντονισμού, αλλά επειδή αυτή είναι υποστελεχωμένη στην παρούσα φάση, μας βοηθάει το γραφείο του Υπουργού για να μαζέψουμε την πληροφορία και όλο αυτό να το επεξεργαστούμε και να το στείλουμε στην Προεδρία της Κυβέρνησης που είναι η αρμόδια Υπηρεσία Συντονισμού.
5. Πέραν των όποιων προβλέψεων του θεσμικού πλαισίου (ν.3230/2004, 4369/2016, 4622/2019), έχετε λάβει μέρος σε διαδικασία στρατηγικού σχεδιασμού, τυπική ή άτυπη. Εάν ναι, στην ανάπτυξη ποιου στρατηγικού σχεδίου συμμετείχατε και ποιες ήταν οι αρμοδιότητές σας;  
Πέρα από τη διαδικασία που προβλέπουν οι νόμοι 3230, 4369 και 4622 δεν έχω λάβει μέρος σε διαδικασία στρατηγικού σχεδιασμού. Αυτό που ακούγεται σήμερα για μόνους μέσω στόχων δεν ξέρω ακόμη πώς θα λειτουργήσει. Ακούγεται, δεν έχει έρθει κάτι σε μένα, απλά ακούω ότι επειδή θέλουν να επιβραβεύσουν κάποιες υπηρεσίες, να τους δώσουν κάποια χρήματα εξαιτίας του ότι έχουν αρκετή δουλειά, όπως είναι οι οικονομικές υπηρεσίες, όμως για να πάρουν κάποιο μόνους θα πρέπει να υπάρχει κάποιος στόχος, αλλά δεν ξέρω ο στόχος αυτός πώς θα οριστεί. Παραδείγματος χάρη το τμήμα πληρωμών, με βάση τις πληρωμές που θα κάνει σε κάποιο χρονικό διάστημα, ακόμα αυτό δεν έχει πάρει σάρκα και οστά, περιμένουμε. Αλλά η επίτευξη στόχων που είναι για όλο το δημόσιο θα γίνεται από το Υπουργείο Εσωτερικών.
6. Σε τι βαθμό θεωρείτε ότι τα Υπουργεία αναπτύσσουν στρατηγικά σχέδια οιοδήποτε τύπου; Εάν υπηρετείτε στο Υπουργείο Οικονομικών, θεωρείτε ότι αυτό αναπτύσσει στρατηγικά σχέδια οιοδήποτε τύπου;  
Στο Υπουργείο Οικονομικών στρατηγικό σχέδιο με στοχοθεσία είναι το Μεσοπρόθεσμο. Το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Προσαρμογής έχει σαν στόχο να μην ξεπερνούν συγκεκριμένα όρια οι δαπάνες.
7. Εάν ο βαθμός διαμόρφωσης στρατηγικών σχεδίων θεωρείτε πως είναι μικρός, ποιες θεωρείτε ότι είναι οι αιτίες αυτού του γεγονότος;

Το Μεσοπρόθεσμο επιβλήθηκε στο Υπουργείο Οικονομικών λόγω της δημοσιονομικής κρίσης και επεκτάθηκε. Ο 3230 θεσμοθετήθηκε αλλά δεν λειτούργησε στην πράξη ποτέ. Εγώ θεωρώ για πολιτικούς λόγους αυτό.

8. Στην περίπτωση που διαμορφώνονται στρατηγικά σχέδια, με ποιον τρόπο γνωρίζετε ότι γίνεται κάτι τέτοιο; Εάν υπηρετείτε στο Υπουργείο Οικονομικών, ποια είναι η διαδικασία (βήματα) που ακολουθείται σε αυτό;

Όχι. Είπαμε ότι εκτός από το Μεσοπρόθεσμο δεν υπάρχουν στρατηγικά σχέδια στο Υπουργείο Οικονομικών.

9. Στην περίπτωση που διαμορφώνονται στρατηγικά σχέδια, ποιοι είναι εκείνοι (πρόσωπα ή υπηρεσίες) που συμμετέχουν; Εάν υπηρετείτε στο Υπουργείο Οικονομικών, ποιος είναι ο βαθμός εμπλοκής της Υπηρεσίας σας;

Παραλείπεται γιατί η προηγούμενη ερώτηση είναι αρνητική

10. Υπάρχουν συγκεκριμένες προϋποθέσεις που θεωρείτε ότι πρέπει να ισχύουν για να αναπτυχθούν στρατηγικά σχέδια στα Υπουργεία (πχ βούληση από την πολιτική ηγεσία, υποστήριξη από τη διοίκηση, ανάπτυξη άλλων δομών, αξιοποίηση εξωτερικής εμπειρογνομosύνης, αλλαγή κουλτούρας κλπ); Ποιες δυσκολίες θεωρείτε πως ανακύπτουν κατά την ανάπτυξη στρατηγικών σχεδίων;

Χρειάζεται βούληση από την πολιτική ηγεσία και αλλαγή κουλτούρας για να υπάρξει σοβαρή δημόσια διοίκηση. Με εκτός το κομματικό, το πολιτικό και το συνδικαλισμό. Για να εκσυγχρονίσουμε και να δουλέψουμε από κοινού αλλά βάσει των σημερινών αναγκών, όχι με παλαιοκομματική πολιτική.

## **ΕΝΟΤΗΤΑ Β΄ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΩΝ ΣΧΕΔΙΩΝ**

11. Σε τι βαθμό, θεωρείτε πως υλοποιούνται τα στρατηγικά σχέδια που αναπτύσσονται γενικά ή συγκεκριμένα από τον φορέα σας;

Στο πλαίσιο του Μεσοπρόθεσμου, το Λογιστήριο στέλνει εγκύκλιο, έχει συγκεκριμένο διάστημα που κατατίθεται, συγκεκριμένες ημερομηνίες και βάσει της εγκυκλίου κάθε χρόνο, εκτός αν κάτι αλλάξει, η κάθε υπηρεσία είναι υποχρεωμένη να κάνει πρόταση και να την στείλει στο Λογιστήριο. Και αν υπάρχει κάτι που ξεφεύγει από κανόνες που έχουν βάλει από το Λογιστήριο σε κάθε ΑΛΕ δαπάνης, γυρίζουμε την πρόταση πίσω, για να την συμπληρώσουν και να την φτιάξουν και μετά την τελειοποιούν από το Λογιστήριο. Όσον αφορά την υλοποίηση στο πλαίσιο του άρθρου 24 του 4270 για τις δαπάνες και τις αρμοδιότητες των ΓΔΟΥ, όταν κάνουμε τις εισηγήσεις για τις δαπάνες, σημαίνει ότι έχουν προβλεφθεί στο Μεσοπρόθεσμο οι δαπάνες αυτές. Θα πρέπει να είναι μία εξαιρετικά

επείγουσα δαπάνη, να έχει συμβεί κάτι απρόοπτο, η Πανδημία παραδείγματος χάρη δεν την είχαμε στο Μεσοπρόθεσμο λάβει υπόψη όταν ξεκίνησε.

12. Εάν ο βαθμός υλοποίησης είναι μικρός, που θεωρείτε ότι οφείλεται το γεγονός αυτό; Στην υποστελέχωση.
13. Έχετε γνώση εάν συγκροτήθηκαν και λειτουργούν οι προβλεπόμενες ΠΕΠ; Στην περίπτωση που υπηρετείτε στο Υπουργείο Οικονομικών, έχετε λάβει μέρος σε συνεδρίαση της ΠΕΠ (άρθρο 55 ν.4622/2019) και εάν ναι, θεωρείτε ότι αυτή επιτελεί τον ρόλο της; Στο πλαίσιο του 4622 έχει υλοποιηθεί το νομοθετικό σκέλος. Έχουν δηλαδή συγκροτηθεί οι δομές και λειτουργούν. Οι ΠΕΠ πολιτικές επιτροπές δεν έχουν συγκροτηθεί.
14. Ποιες δυσκολίες προκύπτουν κατά την υλοποίηση στρατηγικών σχεδίων; Σίγουρα θα υπάρχουν δυσκολίες, εξαρτάται από τη συγκυρία όταν εφαρμόζονται, αν τύχουν απρόβλεπτα γεγονότα. Άρα αυτό φαίνεται στην πορεία. Όταν όμως το κράτος έχει να κάνει προσλήψεις εδώ και 10 χρόνια ποιος θα υλοποιήσει στρατηγικό σχέδιο; Κάθε χρόνο βγαίνουν δύο γενιές στη σύνταξη, τα προβλήματα που έχει όλο το δημόσιο δηλαδή.

#### **ΕΝΟΤΗΤΑ Γ ' ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ-ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ**

15. Υπάρχει κάποιο εργαλείο αξιολόγησης των αποτελεσμάτων του στρατηγικού σχεδιασμού που χρησιμοποιείται γενικά; Γνωρίζετε να γίνεται κάτι τέτοιο στο Υπουργείο Οικονομικών; Εάν όχι, πώς αξιολογούνται τα αποτελέσματα της εφαρμογής των στρατηγικών σχεδίων; Δεν υπάρχει αξιολόγηση. Την αξιολόγηση την κάνει το Λογιστήριο και μας την στέλνει πίσω. Το Μεσοπρόθεσμο έβαζε όρια ότι δεν μπορεί να γίνει καμία δαπάνη πέρα από αυτή που έχει προβλεφθεί. Η αξιολόγηση πρέπει να γίνεται από τη Διεύθυνση Συντονισμού και θα πρέπει να αναζητήσει, τι έχει γίνει και τι δεν έχει γίνει. Τι να αναζητήσει όμως με τέτοια υποστελέχωση; Αυτή τη δουλειά όμως θα την κάνει όταν θα ξεκινήσει το επόμενο σχέδιο να τρέχει, αρχές του χρόνου όταν κάνει το καινούργιο σχέδιο που θα πρέπει να τρέξει για την επόμενη χρονιά, θα καθίσει να δει τι έγινε την προηγούμενη, αυτά που πρέπει να φύγουν και αυτά που θα γίνουν τον επόμενο. Με αυτό τον τρόπο αξιολογούνται τα αποτελέσματα δηλαδή την επόμενη χρονιά. Η Διεύθυνση Συντονισμού με άλλο τρόπο θα έπρεπε να τα αξιολογήσει, αλλά λόγω της υποστελέχωσης δεν μπορεί.

#### **ΕΝΟΤΗΤΑ Δ ' ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗΣ**

16. Θα θέλατε να προσθέσετε κάτι σχετικά με την ανάπτυξη και την υλοποίηση στρατηγικών σχεδίων γενικά ή στο Υπουργείο Οικονομικών ειδικότερα;

Θέλω πάλι να πω ότι αυτό που ξεκίνησε με το 4622, ο θεσμός του Υπηρεσιακού Γραμματέα αλλά και η Υπηρεσία Συντονισμού, πρέπει να ενισχυθούν όσο το δυνατόν περισσότερο, μήπως μπορέσει και αλλάξει η κουλτούρα του δημοσίου και πάμε σε ένα πιο ανθρώπινο και σύγχρονο δημόσιο. Σχέδια υπάρχουν, αλλά στην πράξη πρέπει να ενισχυθούν, να εφαρμοστούν περισσότερο, να υποστηριχθούν για να καθιερωθούν και να φανούν γρήγορα αποτελέσματα.





**ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ III με την κα Σταυρούλα Λιναρά, Προϊσταμένη της Υπηρεσίας Συντονισμού του Υπουργείου Οικονομικών**

**ΕΝΟΤΗΤΑ Α΄ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΩΝ ΣΧΕΔΙΩΝ**

1. Είναι γνωστό από μελέτες και ανακοινώσεις πως ο νόμος περί Στρατηγικής Διοίκησης, συναινετικής στοχοθεσίας και μέτρησης απόδοσης (3230/2004), δεν εφαρμόζεται σχεδόν σε κανένα υπουργείο. Στο σύστημα Αξιολόγησης μάλιστα, η σχετική κατηγορία δεν συμπληρώνεται ακόμα και σήμερα. Ποια η εικόνα σας περί αυτού στον φορέα σας; Έχουν γίνει ενέργειες, όπως απαιτεί το Υπουργείο Εσωτερικών με τις εγκυκλίους του ή όχι; Αν όχι, γνωρίζετε μήπως το γιατί;

Για το νόμο 3230 το 2004 είχαν γίνει κάποια σεμινάρια αλλά μόνο αυτό, μετά έφθινε, δεν ξανακούστηκε ποτέ, στην πράξη δεν εφαρμόστηκε.

2. Πέραν των όσων ορίζει ο νόμος περί Στρατηγικής Διοίκησης, μήπως έχετε λάβει μέρος ή έχετε κάποια γνώση, για κάποια διαδικασία στρατηγικού σχεδιασμού στο Υπουργείο σας; Αν, ναι μπορείτε να πείτε αναλυτικά για την περίπτωση;

Μόνο το Μεσοπρόθεσμο Σχέδιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής, το οποίο έχει νομοθετηθεί με το δημόσιο λογιστικό, το νόμο 4270/14 έχει στην ουσία στοιχεία Στρατηγικής Διοίκησης. Πιο πριν υπήρχαν και άλλοι μνημονιακοί νόμοι αλλά κατά βάση ο 4270 λέει ακριβώς τη διαδικασία, δημιουργήθηκε διακριτή δ/ση που παρακολουθεί την εφαρμογή του μαζί με τη δ/ση π/υ που υπηρετούσα και το οποίο ήταν πραγματικά κάτι στο δημόσιο που ξεκίναγες σήμερα κι έβλεπες 3-4 χρόνια μετά. Δηλαδή έκανες πρόβλεψη για επόμενα οικονομικά έτη πως θα είναι τα νούμερα του π/υ. Άρα εδώ είχαμε προγραμματισμό μέσω του μεσοπρόθεσμου; Ναι εδώ έχουμε, γιατί σύμφωνα με το νόμο γίνονται υποχρεωτικά προβλέψεις για τα δύο επόμενα χρόνια του έτους του προϋπολογισμού σχετικά με τις δαπάνες. Επίσης γίνονται και κάποιες παραδοχές για το ποια θα είναι τα μακροοικονομικά μεγέθη της οικονομίας και με βάση αυτά εμείς σαν δ/ση π/υ –επειδή υπηρέτησα στη δ/ση π/υ- καταγράφαμε τις δαπάνες του κράτους κυρίως, οι οποίες ήταν και οι πιο εύκολες να προβλεφθούν, είχαμε καλύτερη γνώση ενώ οι προβλέψεις στις δαπάνες των υποτομέων, κοινωνική ασφάλιση, ΟΤΑ κλπ. ήταν πιο δύσκολο να γίνουν σε σχέση με την Κεντρική Διοίκηση.

3. Στο νέο πλαίσιο οργάνωσης της Κεντρικής Διοίκησης, που ορίζει ο νόμος περί επιτελικού κράτους, γνωρίζετε εάν έχουν συγκροτηθεί και εάν λειτουργούν οι προβλεπόμενες δομές; Στο Υπ. Οικονομικών έχει συγκροτηθεί και λειτουργεί η δομή του Υπηρεσιακού Γραμματέα. Λειτουργεί και έχει από κάτω της οριζόντιες υπηρεσίες. Αλλά είναι ουσιαστικά οι υπηρεσίες που αφορούν την καθημερινή λειτουργία του υπουργείου. Κι όλες

τις οριζόντιες αποφάσεις. Δεν είναι δομές που έχουν βλέψη προς το μέλλον και κάποιο σχεδιασμό. Οι δύο μεγάλες προκλήσεις του επιτελικού κράτους που είναι το σχέδιο δράσης κυρίως και κάποιος παρεπόμενος προγραμματισμός επί της ουσίας συντονίστηκαν από την Προεδρία της Κυβέρνησης. Τα πιο πολλά υπουργεία, όπως και το Υπ. Οικονομικών υποστηρίζονται από το γραφείο του υπουργού. Στη δημόσια διοίκηση οι δομές άργησαν πάρα πολύ να στελεχωθούν και να υποστηριχθούν.

Ποια είναι ακριβώς η διαδικασία; Εμείς γνωρίζαμε από το γραφείο της Υπηρεσιακής Γραμματέως ότι η Προεδρία της Κυβέρνησης, η Γενική Γραμματεία Συντονισμού στελεχώθηκε αμέσως κι έδινε κατευθύνσεις σε όλα τα υπουργεία. Οι υπηρεσίες συντονισμού στα περισσότερα ή άργησαν πάρα πολύ να στελεχωθούν ή ακόμα κι όταν στελεχώθηκαν ουσιαστικά την αρμοδιότητα για το σχέδιο δράσης την είχε το γραφείο του υπουργού. Αυτοί συντονίζουν με τα γραφεία των γενικών γραμματέων ποιες δράσεις έχει το Υπ. Οικονομικών πως αναλύονται, τη στοχοθεσία, τις επιμέρους δράσεις, την κοστολόγηση, όλα αυτά γίνονται σε επίπεδο γραφείο υπουργού και γραφείων γενικών γραμματέων. Εμείς κάνουμε κάποιες παρατηρήσεις επί των οριζόντιων δομών του υπουργείου, όπου ζητήθηκαν, όπως το προσωπικό, ή τα ποσά του κρατικού π/υ, κάποιες τέτοιες παρατηρήσεις και πιο πολύ για τα νομικά πρόσωπα. Αλλά ουσιαστικά η σύνταξη και η αποτύπωση γινόταν από τα υπουργικά γραφεία και τα γραφεία των γ.γρ.

Υπήρχε καθόλου συναινετική διαδικασία; Εμείς σαν γραφείο υπηρεσιακού γραμματέα δεν είχαμε αποφασιστικό ρόλο γιατί ούτως ή άλλως τις πολιτικές του υπουργείου τις καθορίζει ο υπουργός, οι υφυπουργοί και οι γενικοί γραμματείς. Η υπηρεσιακή γραμματεία κάτω από την οποία είναι υπηρεσία συντονισμού είναι πιο πολύ για τις οριζόντιες δράσεις της δημόσιας διοίκησης. Η χάραξη πολιτικής ανήκει στην ηγεσία. Και το σχέδιο δράσης είναι αυτό ακριβώς. Χάραξη πολιτικής. Δηλαδή τι στόχο έχει το υπουργείο να κάνει τα επόμενα χρόνια, το οποίο όμως το αναλύει σε δράσεις, σε επιμέρους δράσεις, κοστολογημένες με βήματα, με χρονοδιαγράμματα. Τώρα το συναινετικό, ο υπουργός χαράζει την πολιτική και οι υπηρεσίες καλούνται να την υλοποιήσουν. Άρα γιατί να μην υπάρχει συναίνεση; Δεν καταλαβαίνω γιατί να μην υπάρχει συναίνεση. Διάλογος μεταξύ της διοίκησης και του υπουργού. Ναι εννοείται, όταν λέμε ότι το γραφείο του υπουργού τα συντάσσει, προφανώς απευθύνεται στις υπηρεσίες, καταγράφονται ορισμένα πράγματα και παρουσιάζονται με το τρόπο που επιλέγει η υπηρεσία. Για να δοθεί ο αέρας του συνδυασμού πολιτικής. Ειδικά για το σχέδιο δράσης του 2022, που το είχαμε δει πιο διεξοδικά που καταρτίστηκε τώρα το φθινόπωρο του 2021, υπήρχε αλληλογραφία με τις υπηρεσίες, κατέγραφαν οι υπηρεσίες

τι σχεδιάζουν για το επόμενο διάστημα και όλα αυτά το γραφείο του υπουργού τα φίλτραρε και τα παρουσίαζε με τη μορφή που χρειάζεται.

4. Στο νέο πλαίσιο οργάνωσης της Κεντρικής Διοίκησης, που ορίζει ο νόμος περί επιτελικού κράτους, γνωρίζετε εάν καταρτίζονται σχέδια/έχετε ενημερωθεί για τη σύνταξη του ΕΣΚΥΠ (άρθρα 52-55 ν.4622/2019) και αν ναι, ποιος ο βαθμός εμπλοκής σας;

Ναι, καταρτίζονται τα σχέδια. Και το σχέδιο του 2021 είχε καταρτισθεί και του 2022. Η υπηρεσία μου είχε εμπλοκή σ' αυτό μόνο ως προς τις οριζόντιες δράσεις. Το σχέδιο δράσης είναι μια παρουσίαση. Υπάρχουν στοιχεία που απαιτούνται για να φανεί η δομή του υπουργείου, τα οποία ζητήθηκαν από την υπηρεσία συντονισμού. Όπως είναι το ύψος του προσωπικού, σαν σύνολο και ανά γενική δ/νση, ανά γενική δ/νση το ύψος του π/υ που καλείται να εκτελέσει από το σύνολο του υπουργείου αλλά και ανά γενική γραμματεία και στα νομικά πρόσωπα. Αυτά ήταν στοιχεία που δόθηκαν από την υπηρεσία συντονισμού. Αποτυπώθηκαν στο σχέδιο δράσης του 2021.

5. Πέραν των όποιων προβλέψεων του θεσμικού πλαισίου (ν.3230/2004, 4369/2016, 4622/2019), έχετε λάβει μέρος σε διαδικασία στρατηγικού σχεδιασμού, τυπική ή άτυπη. Εάν ναι, στην ανάπτυξη ποιου στρατηγικού σχεδίου συμμετείχατε και ποιες ήταν οι αρμοδιότητές σας;

Τώρα υπάρχουν δύο σχέδια δράσης. Το ένα είναι όντως σχέδιο δράσης το άλλο είναι κάτι διαφορετικό στα οποία είχε ζητηθεί ένας εκπρόσωπος από το Υπ. Οικονομικών Και είχα οριστεί εγώ. Το πρώτο είναι ένα σχέδιο δράσης που τρέχει το Υπ. Εργασίας για την κατάσταση της παιδικής φτώχειας που είχε ζητηθεί από την Ευρωπαϊκή Ένωση και καταγράφονται οι πολιτικές ή τα μέτρα ή τα επιδόματα δηλαδή οι συντονισμένες ενέργειες σε κάθε βαθμό διοίκησης που κάνει το ελληνικό κράτος κατά της παιδικής φτώχειας. Εμείς σαν Υπ. Οικονομικών δεν έχουμε πολύ μεγάλη εμπλοκή σ' αυτό, ούτε καν στις χρηματοδοτήσεις, δηλαδή ζητήθηκαν από εμάς να δούμε τι γίνεται με τη χρηματοδότηση αλλά όπως σε όλες τις δράσεις, κατά προτεραιότητα εντάσσονται στο ΠΔΕ, το Υπ. Οικ. δεν έχει κάποια αποφασιστική αρμοδιότητα αναφορικά με τον επιμερισμό των χρηματοδοτήσεων. Αρμόδιο είναι το Υπ. Ανάπτυξης. Κάθε υπουργείο εντάσσει τις δράσεις του, παίρνει τη χρηματοδότηση και τις εξειδικεύει. Σαν Υπ. Οικονομικών μας ζητήθηκε για παράδειγμα να καταγράψουμε ένα επίδομα που δίνει το ελληνικό κράτος, το επίδομα θέρμανσης, το οποίο δίνει το Υπ. Οικονομικών, έχει όλη την εποπτεία, βγάζει την ΥΑ, οπότε με το επίδομα θέρμανσης ενισχύονται οι οικογένειες, άρα φτωχές οικογένειες, άρα είναι ένα μέτρο κατά της παιδικής φτώχειας. Οπότε αυτό είναι ένα σχέδιο δράσης, το οποίο είναι ενός άλλου υπουργείου κατά βασική αρμοδιότητα αλλά σαν Υπουργείο

Οικονομικών θα συνδράμουμε σ' ένα πολύ μικρό κομμάτι. Κι αυτό το κάνει η υπηρεσία συντονισμού. Θέλω να πω και κάτι άλλο που έχει να κάνει με την εθελοντική αξιολόγηση, εθελοντική καταγραφή αξιολόγηση του στόχων βιώσιμης ανάπτυξης. Αυτό είναι ένα πρότζεκτ του ΟΗΕ, που υπάρχει εδώ και πολλά χρόνια, έχουν καταγραφεί στόχοι βιώσιμης ανάπτυξης, και κάθε κράτος πρέπει να αποτυπώνει πως τους παρακολουθεί και τι απολογισμό έχει να κάνει. Δεν ξέρω αν εντάσσεται στα στρατηγικά σχέδια γιατί είναι κάτι εκτός της ελληνικής νομοθεσίας. Είναι κάτι που είναι από τον ΟΗΕ.

6. Σε τι βαθμό θεωρείτε ότι τα Υπουργεία αναπτύσσουν στρατηγικά σχέδια οιοδήποτε τύπου; Εάν υπηρετείτε στο Υπουργείο Οικονομικών, θεωρείτε ότι αυτό αναπτύσσει στρατηγικά σχέδια οιοδήποτε τύπου;

Γενικά για το αν τα υπουργεία αναπτύσσουν στρατηγικά σχέδια οιοδήποτε τύπου γνωρίζω αυτό του Υπ. Εργασίας, που είναι ενός άλλου υπουργείου και έτυχε και εμπλακήκαμε.

7. Εάν ο βαθμός διαμόρφωσης στρατηγικών σχεδίων θεωρείτε πως είναι μικρός, ποιες θεωρείτε ότι είναι οι αιτίες αυτού του γεγονότος;

Θεωρώ ότι είναι μικρός ο βαθμός διαμόρφωσης στρατηγικών σχεδίων γιατί κατά την άποψή μου η Δημόσια Διοίκηση δουλεύει αποσπασματικά και όχι συνεργατικά, οπότε το να καταρτίσεις ένα σχέδιο δράσης θέλει μεγάλη συνεργασία. Ακόμα κι ένα υπουργείο για να καταρτίσει ένα σχέδιο δράσης εντός του υπουργείου πρέπει πολλές υπηρεσίες να συνεργασθούν και να εμπλακούν. Αυτό δεν γίνεται συνήθως. Αυτό για εμένα είναι ο πιο σοβαρός λόγος. Γενικά δεν υπάρχει στη χώρα μας η έννοια του σχεδιασμού, δηλαδή να σκέφτομαι σήμερα πως θα είναι τα πράγματα 2-3 χρόνια μετά, δεν λέω παραπάνω, αυτό είναι κάτι καινούργιο στο ελληνικό κράτος, ή εάν γίνεται, γίνεται στα χαρτιά για να το καταγράψουμε σήμερα και να έχουμε κάτι. Κανείς ποτέ δεν ελέγχει αν αυτό θα εφαρμοστεί ή αν είναι αποτελεσματικό. Αλλά στο παρόν για να ξεκινήσουμε να εφαρμόζουμε ένα τέτοιο στρατηγικό σχεδιασμό το πρώτο που απαιτείται είναι συνεργασία, συνέργεια, να τα βάλουμε κάτω όλοι μαζί, δύσκολο να γίνει.

8. Στην περίπτωση που διαμορφώνονται στρατηγικά σχέδια, με ποιον τρόπο γνωρίζετε ότι γίνεται κάτι τέτοιο; Εάν υπηρετείτε στο Υπουργείο Οικονομικών, ποια είναι η διαδικασία (βήματα) που ακολουθείται σε αυτό;

Ο σχεδιασμός γίνεται από πάνω προς τα κάτω, η επίβλεψη, ο σχεδιασμός και τελικά η τελική καταγραφή, η συγγραφή του σχεδίου δράσης πάλι γίνεται από την ηγεσία. Προφανώς ζητούνται από τις υπηρεσίες απόψεις, σχόλια, παρατηρήσεις οι επιμέρους διαδικασίες που τυχόν μπορούν να ενταχθούν σ' αυτόν τον στρατηγικό σχεδιασμό και η ηγεσία τα συγκεντρώνει και τα καταγράφει. Αυτό είναι κάτι που θα έπρεπε να το κάνει η

υπηρεσία συντονισμού. Αυτό είναι κάτι πάρα πολύ ενδιαφέρον και είναι πρόκληση για μια μονάδα στη Δημόσια Διοίκηση κι αυτό είναι και για μένα ο στόχος του επιτελικού κράτους. Δεν ξέρω αν εφαρμοστεί ποτέ. Πιστεύω ότι δεν θα εφαρμοστεί ποτέ. Αλλά απαιτείται να υπάρχει συνέχεια, δηλαδή όταν κάποιο κομμάτι της αιρετής διοίκησης του κράτους οργανώνει τέτοια πράγματα, μετά δεν υπάρχει συνέχεια, ενώ αν η γνώση παραμείνει στη Διοίκηση θα υπάρχει συνέχεια. Δύσκολο να εφαρμοστεί αλλά μακάρι να γίνει.

9. Στην περίπτωση που διαμορφώνονται στρατηγικά σχέδια, ποιοι είναι εκείνοι (πρόσωπα ή υπηρεσίες) που συμμετέχουν; Εάν υπηρετείτε στο Υπουργείο Οικονομικών, ποιος είναι ο βαθμός εμπλοκής της Υπηρεσίας σας;

Αυτή τη στιγμή είναι μηδαμινός γιατί η υπηρεσία μου έχει ένα προϊστάμενο δ/νσης, που διαρθρώνεται σε δύο τμήματα. Το τμήμα που έχει αρμοδιότητα τον στρατηγικό σχεδιασμό και την υποστήριξη της ηγεσίας για τη διαμόρφωση πολιτικών δεν έχει κανένα υπάλληλο. Θα βρούμε κάποια στιγμή υπαλλήλους. Το άλλο τμήμα που απορρόφησε υφιστάμενες δομές του υπουργείου έχει υπαλλήλους, αλλά τους υπαλλήλους των τμημάτων που απορρόφησε η υπηρεσία συντονισμού. Το τμήμα που δημιουργήθηκε εξ' αρχής είναι δύσκολο να στελεχωθεί.

10. Υπάρχουν συγκεκριμένες προϋποθέσεις που θεωρείτε ότι πρέπει να ισχύουν για να αναπτυχθούν στρατηγικά σχέδια στα Υπουργεία (πχ βούληση από την πολιτική ηγεσία, υποστήριξη από τη διοίκηση, ανάπτυξη άλλων δομών, αξιοποίηση εξωτερικής εμπειρογνομosύνης, αλλαγή κουλτούρας κλπ);

Όλα αυτά που αναφέρονται στην ερώτηση πρέπει να υπάρχουν μαζί, δηλαδή και η βούληση πρέπει να είναι από την πολιτική ηγεσία αλλά πρέπει και οι υπηρεσίες να έχουν ή την εμπειρία ή την κουλτούρα, την κουλτούρα ότι συμμετέχουν σε κάτι, το οποίο δεν είναι μόνο η δική σου δ/νση και η δ/νση που το κάνει, είναι κάτι που το κάνει κάτι μεγαλύτερο, ένα υπουργείο και ο καθένας, η δουλειά του οι ενέργειές του έχουν σαν απώτερο στόχο να υλοποιήσουν κάτι που κάποιος έχει σχεδιάσει παραπάνω δηλαδή για παράδειγμα οι προμήθειες, η Δ/νση Προμηθειών είναι να βρει τον εξοπλισμό που είναι απαραίτητος για να δουλέψουν οι δημόσιοι υπάλληλοι, είτε υπολογιστές είτε γραφεία. Αλλά δεν είναι μόνο αυτό. Είναι να προσπαθήσει να κάνει τις προμήθειες με τέτοιο τρόπο ώστε να υπάρχει πραγματικά εξοικονόμηση χρημάτων, ώστε να κάνει πιο γρήγορα τις διαδικασίες κι αυτό θα βοηθήσει το υπουργείο ώστε την επόμενη φορά τις συμφωνίες να τις κάνει πιο σωστά και πιο γρήγορα. Δεν είναι δηλαδή να προμηθευτούμε πέντε υπολογιστές σήμερα, είναι να φτιάξουμε έτσι τις δομές μας και τις διαδικασίες μας, ώστε να μπορούμε κάθε φορά να

προμηθευόμαστε αυτά που θέλουμε, γρήγορα, σωστά, στην καλύτερη δυνατή τιμή, για να ικανοποιήσουμε το δημόσιο συμφέρον.

11. Ποιες δυσκολίες θεωρείτε πως ανακύπτουν κατά την ανάπτυξη στρατηγικών σχεδίων;

Η δυσκολία νομίζω από τη μια πλευρά είναι η γνώση του παρελθόντος, ότι κάθε στρατηγικό σχέδιο που τυχόν έχει αναπτυχθεί κι έχεις εμπλακεί αυτή τη στιγμή είναι σε κάποιο συρτάρι ή σε κάποια ωραία βιβλιοθήκη, οπότε γιατί ξανά να ασχοληθώ με αυτό και το δεύτερο είναι η βούληση ότι εμείς εδώ δουλεύουμε για κάτι μεγαλύτερο δεν έχει μεταφερθεί στο προσωπικό με τον σωστό τρόπο. Δηλαδή οι από πάνω δεν δίνουν σωστές κατευθύνσεις και οι υφιστάμενοι που έχουν πραγματικά εργαστεί κι έχουν καταφέρει να φτιάξουν κάτι μετά βλέπουν ότι αυτό δεν υλοποιείται, άρα απαξιώνεται, απογοητεύονται

## **ΕΝΟΤΗΤΑ Β΄ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΩΝ ΣΧΕΔΙΩΝ**

12. Σε τι βαθμό, θεωρείτε πως υλοποιούνται τα στρατηγικά σχέδια που αναπτύσσονται γενικά ή συγκεκριμένα από τον φορέα σας;

Το Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Στρατηγικής είναι κάτι που υλοποιείται εδώ και πολλά χρόνια είναι κάτι που γίνεται σωστά, που γίνεται όπως πρέπει να γίνεται, εμπλέκονται όλα τα υπουργεία γιατί αφορά τον κρατικό π/υ, τους δίνουν δηλαδή στοιχεία, είναι κάτι που για μένα είναι ένα πολύ αξιόλογο παράδειγμα. Είναι βεβαίως κάτι που προκύπτει από ένα νόμο, το νόμο του δημόσιου λογιστικού, αλλά πέρα από αυτό είναι κάτι που γίνεται σωστά και συμβάλλει και στην κατάρτιση του κρατικού π/υ του επόμενου έτους. Οπότε είναι ένα σχέδιο που υλοποιείται εδώ και πολλά χρόνια, το πρώτο ΜΠΔΣ ήταν 2013-2016 γιατί πάει ανά τετραετία. Δηλαδή κοντεύουν να περάσουν δέκα χρόνια και όντως είναι κάτι πολύ αξιόλογο. Βεβαίως αυτό είναι κάτι που αφορά πιο πολύ τις οικονομικές υπηρεσίες όλων των υπουργείων αλλά επί της ουσίας αφορά και τη λειτουργία όλων των υπουργείων γιατί είναι ο π/υ τους για το τρέχον και τα επόμενα οικονομικά έτη. Αυτό υλοποιείται. Κάποιο άλλο στρατηγικό σχέδιο για παράδειγμα το στρατηγικό σχέδιο δράσης που είναι κάτι που ισχύει επίσης για όλα τα υπουργεία, υπάρχει το κυβερνητικό σχέδιο δράσης, το οποίο επιμερίζεται σε όλα τα υπουργεία. Αυτό τα τελευταία δύο χρόνια με το επιτελικό κράτος γίνεται. Δεν ξέρω όμως, γιατί ακόμα δεν έχω την γνώση γι' αυτό εάν υλοποιείται και εάν υπάρχει έλεγχος, δηλαδή εμείς απλώς καταγράφουμε τι θέλουμε να κάνουμε και του χρόνου κάνουμε απολογισμό ή δεν κάνουμε; Υποτίθεται ότι πρέπει να κάνεις ένα απολογισμό. Εντάξει τώρα είναι και ο covid και είναι πάρα πολύ δύσκολο να σχεδιάσεις τα δύο τελευταία χρόνια.

13. Εάν ο βαθμός υλοποίησης είναι μικρός, που θεωρείτε ότι οφείλεται το γεγονός αυτό;

Πέρα από το μεσοπρόθεσμο που υλοποιείται κανονικά, ο βαθμός υλοποίησης είναι μικρός. Όλη η γνώση που έχω για στρατηγικά σχέδια είναι πολύ πρόσφατη. Οπότε η υλοποίησή τους αυτή τη στιγμή είναι κάτι που δεν μπορεί να αξιολογηθεί. Γίνεται καλή δουλειά στον σχεδιασμό, τώρα στην υλοποίηση, είναι και οι συνθήκες περίεργες, οπότε δεν μπορώ να δώσω μια εύκολη απάντηση. Αν είναι δηλαδή μικρός ή μεγάλος ο βαθμός υλοποίησης...

14. Έχετε γνώση εάν συγκροτήθηκαν και λειτουργούν οι προβλεπόμενες ΠΕΠ; Στην περίπτωση που υπηρετείτε στο Υπουργείο Οικονομικών, έχετε λάβει μέρος σε συνεδρίαση της ΠΕΠ (άρθρο 55 ν.4622/2019) και εάν ναι, θεωρείτε ότι αυτή επιτελεί τον ρόλο της; Όχι, ούτε γνωρίζω ούτε έχω λάβει μέρος. Δεν γνωρίζω αν έχει συσταθεί η Πολιτική Επιτροπή Παρακολούθησης.

15. Ποιες δυσκολίες προκύπτουν κατά την υλοποίηση στρατηγικών σχεδίων;

Μια μεγάλη δυσκολία είναι η σύνθετη νομοθεσία. Δηλαδή, για παράδειγμα ένας πολύ σημαντικός στόχος κατ' εμέ στο στρατηγικό σχέδιο του 2021 ήταν η κωδικοποίηση της φορολογικής και τελωνειακής νομοθεσίας. Είχαν γίνει κάποιες επιτροπές επί του συγκεκριμένου έργου που είχε νομοθετηθεί, οι οποίες παίρνουν συνεχώς και συνεχώς παρατάσεις, γιατί το έργο είναι πάντα πιο δύσκολο από αυτό που έχεις σκεφτεί στην πράξη, δηλαδή το προσωπικό που είναι διαθέσιμο και έχεις υπολογίσει ότι εγώ θα χρειαστώ πχ δέκα υπαλλήλους για να κάνουν αυτό είναι πάντα λιγότεροι, δεν υπάρχουν ποτέ οι διαθέσιμοι υπάλληλοι που εσύ θες γιατί όντως το δημόσιο έχει πρόβλημα στελεχών και αυτό είναι πολύ σοβαρή δυσκολία, οπότε οδηγείσαι σε αυτό που έχεις σχεδιάσει να το πας όλο και πιο πέρα, δηλαδή δεν τηρούνται τα χρονοδιαγράμματα από αντικειμενικές δυσκολίες κυρίως, όπως δεν έχεις λάβει υπόψη όταν σχεδιάζεις όλες τις παραμέτρους και στο τέλος βλέπεις ότι όλο αυτό σου καθυστερεί την υλοποίηση, τη δυσχεραίνει.

#### **ΕΝΟΤΗΤΑ Γ ' ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ-ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ**

16. Υπάρχει κάποιο εργαλείο αξιολόγησης των αποτελεσμάτων του στρατηγικού σχεδιασμού που χρησιμοποιείται γενικά; Γνωρίζετε να γίνεται κάτι τέτοιο στο Υπουργείο Οικονομικών;

Όχι ακόμα και στο μεσοπρόθεσμο αξιολόγηση δεν γίνεται γιατί είναι ένα εργαλείο στο οποίο αποτυπώνεις δαπάνες και στόχους με βάση μακροοικονομικές προβλέψεις. Όταν καλείσαι να καταρτίσεις το επόμενο ή το μεθεπόμενο ξανακάνεις προβλέψεις, δεν πας να δεις, μάλλον το βλέπεις με προοπτική προς τα εμπρός, δεν βλέπεις αν πέτυχα πέρυσι στις προβλέψεις μου. Εντάξει γίνεται κάποια αξιολόγηση, γίνονται κάποιες παραδοχές αλλά κυρίως είναι οικονομικά μεγέθη, δηλαδή κάνεις ούτως ή άλλως την αποτύπωση των

οικονομικών μεγεθών, τόση ανεργία νόμιζα τελικά ήταν τόσο, ώστε να σχεδιάσω το επόμενο, δεν το κάνεις με κριτική να αξιολογήσω το προηγούμενο. Δεν βοηθά η αξιολόγηση ώστε να γίνει το επόμενο; Όχι γιατί στην οικονομία είναι όλα πιο ρευστά που να μπορεί και να βοηθούσε, κάνεις τις παραδοχές με τα δεδομένα που έχεις. Το γεγονός ότι τα δεδομένα αλλάζουν, βλέπεις, σχεδιάζεις το επόμενο με βάση τις γνώσεις που έχεις, προφανώς σε κάποιο βαθμό γίνεται αξιολόγηση, αλλά δεν γίνεται συστηματική. Δηλαδή σε κάποιο βαθμό μαθαίνεις όταν ένας σχεδιασμός γίνεται κάθε χρόνο και γίνεται με ορισμένα βήματα και τους ίδιους εμπλεκόμενους φορείς όπως είναι το μεσοπρόθεσμο, προφανώς υπάρχει γνώση και βλέπεις, αυτό το έκανα λάθος και το διορθώνεις την επόμενη φορά, αλλά το κάνεις εσύ που σχεδιάζεις και προχωράς. Δεν το κάνεις σαν μια συστηματική αξιολόγηση.

17. Εάν όχι, πώς αξιολογούνται τα αποτελέσματα της εφαρμογής των στρατηγικών σχεδίων; Δεν υπάρχει και κουλτούρα της αξιολόγησης, με την έννοια ότι σχεδιάζεις το προχωράς μετά του χρόνου αυτό όχι για το μεσοπρόθεσμο αλλά το λέω για το σχέδιο δράσης. Η εμπειρία είναι από δύο του 2021 και του 2022. Επί της ουσίας έγινε η ίδια δουλειά. Ότι καταγράψαμε το 2021 απλά το επικαιροποιήσαμε για να κάνουμε το σχέδιο δράσης του 2022. Πολιτικές που τυχόν δεν υλοποιήθηκαν και λίγο παρακάτω κάποιες προθεσμίες. Στον βαθμό που ενεπλάκην και είδα πως ακριβώς καταγράφηκε ο σχεδιασμός για το 2022, δεν είδα διαδικασία αξιολόγησης. Δηλαδή, δεν εξετάσαμε τι δεν πήγε καλά πέρυσι για να το διορθώσουμε φέτος.

#### **ΕΝΟΤΗΤΑ Δ ' ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗΣ**

18. Θα θέλατε να προσθέσετε κάτι σχετικά με την ανάπτυξη και την υλοποίηση στρατηγικών σχεδίων γενικά ή στο Υπουργείο Οικονομικών ειδικότερα;

Ένα πράγμα που δεν αναφερθήκαμε σ' αυτό και νομίζω ότι μπορεί να βοηθήσει πάρα πολύ, είναι ότι ο σχεδιασμός και οι διαδικασίες αυτές πρέπει να υποστηρίζονται από κάποιο πληροφοριακό σύστημα. Αυτό νομίζω ότι θα βοηθήσει και θα βοηθήσει σ' αυτό που λέμε συνέχεια, αξιολόγηση κλπ. Υπάρχει ένα πληροφοριακό σύστημα που λέγεται «ΜΑΖΙ», έχω δει κάποια δεδομένα που παράγονται από αυτό, υπάρχει κωδικοποίηση δράσεων κλπ, αυτό το χειρίζεται η Γενική Γραμματεία Συντονισμού στη Προεδρία της Κυβέρνησης, μόνο αυτοί έχουν πρόσβαση, υποτίθεται ότι κάποια στιγμή θα δοθεί πρόσβαση και στις Υπηρεσίες Συντονισμού, έχουν γίνει κάποιες παρουσιάσεις, έχουν κάνει πάρα πολύ καλή και σοβαρή δουλειά, αλλά στο βαθμό που γνωρίζω τη δουλειά που έχει γίνει τη βλέπουν



αυτοί που έχουν εμπλακεί, δεν έχει κοινοποιηθεί στους περισσότερους, στους υπόλοιπους δημόσιους υπαλλήλους, είτε στην ηγεσία των υπουργείων. Εκτιμώ ότι αυτό θα γίνει στο μέλλον και αν έχει γίνει ο σχεδιασμός όπως φαίνεται, αυτό είναι ένα πάρα πολύ καλό εργαλείο, ώστε η νοοτροπία του σχεδιασμού να παραμείνει, γιατί όταν έχεις ένα ΠΣ τα δεδομένα παραμένουν, δεν είναι μια έκθεση που θα μπει σε μια βιβλιοθήκη, είναι κάτι που είναι ζωντανό μπροστά σου και αυτό είναι κάτι πολύ χρήσιμο.



**ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ IV με τον κ. Γιώργο Πετρόπουλο αντιπρόεδρο της ΑΔΕΔΥ**  
**ΕΝΟΤΗΤΑ Α' ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΩΝ ΣΧΕΔΙΩΝ**

1. Είναι γνωστό από μελέτες και ανακοινώσεις πως ο νόμος περί Στρατηγικής Διοίκησης, συναινετικής στοχοθεσίας και μέτρησης απόδοσης (3230/2004), δεν εφαρμόζεται σχεδόν σε κανένα υπουργείο. Στο σύστημα Αξιολόγησης μάλιστα, η σχετική κατηγορία δεν συμπληρώνεται ακόμα και σήμερα. Ποιά η εικόνα σας περί αυτού στον φορέα σας; Έχουν γίνει ενέργειες, όπως απαιτεί το Υπουργείο Εσωτερικών με τις εγκυκλίους του ή όχι; Αν όχι, γνωρίζετε μήπως το γιατί;  
Από τις συζητήσεις με συναδέλφους θεωρώ ότι ο νόμος δεν εφαρμόζεται και γι' αυτό δεν συμπληρώνεται και στην Αξιολόγηση, η επίτευξη στόχων.
2. Πέραν των όσων ορίζει ο νόμος περί Στρατηγικής Διοίκησης, μήπως έχετε λάβει μέρος ή έχετε κάποια γνώση, για κάποια διαδικασία στρατηγικού σχεδιασμού στο Υπουργείο σας; Αν, ναι μπορείτε να πείτε αναλυτικά για την περίπτωση;  
Όχι, δεν γνωρίζω ούτε έχω λάβει μέρος σε κάποια τέτοια περίπτωση σε υπηρεσία.
3. Στο νέο πλαίσιο οργάνωσης της Κεντρικής Διοίκησης, που ορίζει ο νόμος περί επιτελικού κράτους, γνωρίζετε εάν έχουν συγκροτηθεί και εάν λειτουργούν οι προβλεπόμενες δομές; Γνωρίζω πως έχει συγκροτηθεί η Προεδρία της Κυβέρνησης, έχοντας μεγάλο αριθμό μετακλητών υπαλλήλων, όπως ακριβώς είχαμε επισημάνει κατά τη σχετική συζήτηση στη Βουλή. Επιβεβαιωθήκαμε πλήρως και ακόμα περισσότερο, με τη ραγδαία αύξηση του αριθμού των μετακλητών σε πολλές θέσεις και προπάντων, με την είσοδο ιδιωτών σε θέσεις μονίμων υπαλλήλων, όπως έγινε πρόσφατα στον ΕΦΚΑ.
4. Στο νέο πλαίσιο οργάνωσης της Κεντρικής Διοίκησης, που ορίζει ο νόμος περί επιτελικού κράτους, γνωρίζετε εάν καταρτίζονται σχέδια/έχετε ενημερωθεί για τη σύνταξη του ΕΣΚΥΠ (άρθρα 52-55 ν.4622/2019) και αν ναι, ποιος ο βαθμός εμπλοκής σας;  
Γι' αυτά που ανακοινώνονται από την Κυβέρνηση και συνάδελφοι-συνδικαλιστές θέτουν στα όργανα της ΑΔΕΔΥ έχω ενημερωθεί Περισσότερο όμως σχέδια και επιδιώξεις παρά συγκροτημένες πολιτικές, πλην εκείνων που εκχωρούν υπηρεσίες σε ιδιώτες...
5. Πέραν των όποιων προβλέψεων του θεσμικού πλαισίου (ν.3230/2004, 4369/2016, 4622/2019), έχετε λάβει μέρος σε διαδικασία στρατηγικού σχεδιασμού, τυπική ή άτυπη. Εάν ναι, στην ανάπτυξη ποιου στρατηγικού σχεδίου συμμετείχατε και ποιες ήταν οι αρμοδιότητές σας;  
Όχι, σε υπηρεσιακό επίπεδο δεν έχω λάβει μέρος.
6. Σε τι βαθμό θεωρείτε ότι τα Υπουργεία αναπτύσσουν στρατηγικά σχέδια οιοδήποτε τύπου; Εάν υπηρετείτε στο Υπουργείο Οικονομικών, θεωρείτε ότι αυτό αναπτύσσει

στρατηγικά σχέδια οιαδήποτε τύπου;

Επειδή η οργανική μου θέση είναι στη Διοίκηση του Πανεπιστημίου δεν γνωρίζω με βεβαιότητα τι γίνεται στα υπουργεία.

7. Εάν ο βαθμός διαμόρφωσης στρατηγικών σχεδίων θεωρείτε πως είναι μικρός, ποιες θεωρείτε ότι είναι οι αιτίες αυτού του γεγονότος;

Είναι γνωστό σε όλη την ελληνική δημοσιοϋπαλληλία πως οι κάθε είδους πολιτικές ηγεσίες (υπουργοί, περιφερειάρχες, δήμαρχοι, διοικητικές ΝΠΔΔ) είναι αυτές που δίνουν ή δεν δίνουν τον τόνο σε τέτοιου είδους εγχειρήματα.

8. Στην περίπτωση που διαμορφώνονται στρατηγικά σχέδια, με ποιον τρόπο γνωρίζετε ότι γίνεται κάτι τέτοιο; Εάν υπηρετείτε στο Υπουργείο Οικονομικών, ποια είναι η διαδικασία (βήματα) που ακολουθείται σε αυτό;

Δεν γνωρίζω κάτι άλλο, πλην των συζητήσεων που γίνονται στα διάφορα πολιτικά γραφεία και τα μαθαίνουμε κατά τις συνομιλίες με τις πολιτικές ηγεσίες όπως πρόσφατα με τον Υπουργό Οικονομικών για την υγιεινή και ασφάλεια στους χώρους εργασίας.

9. Στην περίπτωση που διαμορφώνονται στρατηγικά σχέδια, ποιοι είναι εκείνοι (πρόσωπα ή υπηρεσίες) που συμμετέχουν; Εάν υπηρετείτε στο Υπουργείο Οικονομικών, ποιος είναι ο βαθμός εμπλοκής της Υπηρεσίας σας;

Όπως διδάσκει η σχετική θεωρία, απαραίτητη είναι η συμμετοχή όλων των στελεχών της υπηρεσίας. Κάτι τέτοιο προσπαθούμε κι εμείς σαν συνδικαλιστικός φορέας να ενθαρρύνουμε.

10. Υπάρχουν συγκεκριμένες προϋποθέσεις που θεωρείτε ότι πρέπει να ισχύουν για να αναπτυχθούν στρατηγικά σχέδια στα Υπουργεία (πχ βούληση από την πολιτική ηγεσία, υποστήριξη από τη διοίκηση, ανάπτυξη άλλων δομών, αξιοποίηση εξωτερικής εμπειρογνομosύνης, αλλαγή κουλτούρας κλπ);

Ναι, πιστεύω καταρχάς ότι απαιτείται η τεχνογνωσία των στελεχών, η οποία όμως σήμερα πρέπει να θεωρείται εξασφαλισμένη, καθότι λειτουργούν πολλά μεταπτυχιακά προγράμματα σχετικά με τη Διοίκηση, ακόμα και η ΑΣΟΕΕ που είναι προσανατολισμένη στην ιδιωτική επιχειρηματικότητα ξεκίνησε πρόγραμμα δημόσιας πολιτικής, υπάρχει σταθερά το ΕΚΔΔΑ κλπ. Ωστόσο, επειδή το διοικητικό μας σύστημα είναι έντονα πολιτικοκεντρικό και συγκεντρωτικό, χρειάζεται εδώ να επισημάνω πως κρισιμότερο είναι να εξασφαλίζεται η βούληση της πολιτικής ηγεσίας, γιατί μόνο τότε μπορεί να αναπτυχθεί μια τέτοια, σύνθετη διαδικασία.

11. Ποιες δυσκολίες θεωρείτε πως ανακύπτουν κατά την ανάπτυξη στρατηγικών σχεδίων;

Κατά τη γνώμη μου, πάντα υπό τις προϋποθέσεις για τις οποίες μίλησα παραπάνω,

πρωταρχικό ρόλο παίζει η κατοχή κατάλληλης ποσότητας και ποιότητας πληροφοριών, που θα υποστηρίζονται από σύγχρονα πληροφορικά συστήματα.

## **ΕΝΟΤΗΤΑ Β' ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΩΝ ΣΧΕΔΙΩΝ**

12. Σε τι βαθμό, θεωρείτε πως υλοποιούνται τα στρατηγικά σχέδια που αναπτύσσονται γενικά ή συγκεκριμένα από τον φορέα σας;

Δεν πιστεύω ότι αναπτύσσονται σοβαρά στρατηγικά σχέδια, κυριαρχεί μια μάλλον συγκυριακή πολιτική, όπως δηλώνουν σχεδόν όλοι οι συνάδελφοι από τους διάφορους χώρους που εκπροσωπεί η ΑΔΕΔΥ. Όπως συχνά λέμε, στην πράξη κρίνονται οι πολιτικές, άρα εκ των αποτελεσμάτων κρίνοντας δεν φαίνεται πολύ θετική η κατάσταση. Εξάιρεση αποτελούν οι πολιτικές που εντάσσονται στον σκληρό πυρήνα της σημερινής κυβερνητικής πλειοψηφίας, με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα το έργο του Υπουργού Εργασίας στον ΕΦΚΑ, με την είσοδο καλοπληρωμένων ιδιωτών manager. Η πλήρης επιβεβαίωση των επισημάνσεων της ΑΔΕΔΥ κατά τη συζήτηση στη Βουλή... Εάν ο βαθμός υλοποίησης είναι μικρός, που θεωρείτε ότι οφείλεται το γεγονός αυτό;

Έλλειψη πολιτικής βούλησης να προωθηθούν πολιτικές με έντονο κοινωνικό χαρακτήρα.

13. Έχετε γνώση εάν συγκροτήθηκαν και λειτουργούν οι προβλεπόμενες ΠΕΠ; Στην περίπτωση που υπηρετείτε στο Υπουργείο Οικονομικών, έχετε λάβει μέρος σε συνεδρίαση της ΠΕΠ (άρθρο 55 ν.4622/2019) και εάν ναι, θεωρείτε ότι αυτή επιτελεί τον ρόλο της; Δεν γνωρίζω

14. Ποιες δυσκολίες προκύπτουν κατά την υλοποίηση στρατηγικών σχεδίων;

Δεν γνωρίζω

## **ΕΝΟΤΗΤΑ Γ' ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ-ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ**

15. Υπάρχει κάποιο εργαλείο αξιολόγησης των αποτελεσμάτων του στρατηγικού σχεδιασμού που χρησιμοποιείται γενικά; Γνωρίζετε να γίνεται κάτι τέτοιο στο Υπουργείο Οικονομικών;

Υπάρχει το ΚΠΑ που υπό προϋποθέσεις μπορεί να βοηθήσει στην αξιολόγηση των αποτελεσμάτων, δεν γνωρίζω όμως κατά πόσο εφαρμόζεται και προπάντων, εάν σε κάποια υπηρεσία έχουν εξασφαλιστεί οι αναγκαίες συνθήκες προκειμένου οι συμμετέχοντες υπάλληλοι να νιώθουν άνετα να κρίνουν την ηγεσία τους, την παρατηρούμενη υποστελέχωση, τις πολλές ελλείψεις κλπ

16. Εάν όχι, πώς αξιολογούνται τα αποτελέσματα της εφαρμογής των στρατηγικών σχεδίων; Μετά τις προσπάθειες που έγιναν κατά το 2008-2010, τη βράβευση ορισμένων υπηρεσιών

που εφάρμοσαν το ΚΠΑ, δεν γνωρίζω και δεν έχουμε ακούσει στην ΑΔΕΔΥ κάτι σχετικό...

#### **ΕΝΟΤΗΤΑ Δ΄ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗΣ**

17. Θα θέλατε να προσθέσετε κάτι σχετικά με την ανάπτυξη και την υλοποίηση στρατηγικών σχεδίων γενικά ή στο Υπουργείο Οικονομικών ειδικότερα;

Στο Γενικό Συμβούλιο της ΑΔΕΔΥ, από την εμπειρία των μελών που κατατίθενται με την ευκαιρία της εξέτασης κάποιου προβλήματος, κατανοούμε ότι αυτό το μοντέλο που επικρατεί είναι ένα μοντέλο τρέχουσας διαχείρισης και ευκαιριακού πολιτικού οφέλους, όχι ενός μοντέλου Στρατηγική Διοίκησης. Στο Υπουργείο Οικονομικών πιθανόν να είναι διαφορετικά τα πράγματα, λόγω της πίεσης να λειτουργούν εντός του Μεσοπρόθεσμου...

**ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ V με τον Δρ. κ. Σπύρο Γσουκαλά, αντιπρόεδρο του Διοικητικού Επιμελητηρίου**

**ΕΝΟΤΗΤΑ Α' ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΩΝ ΣΧΕΔΙΩΝ**

Είναι γνωστό από μελέτες και ανακοινώσεις πως ο νόμος περί Στρατηγικής Διοίκησης, συναινετικής στοχοθεσίας και μέτρησης απόδοσης (3230/2004), δεν εφαρμόζεται σχεδόν σε κανένα υπουργείο. Στο σύστημα Αξιολόγησης μάλιστα, η σχετική κατηγορία δεν συμπληρώνεται ακόμα και σήμερα. Ποιά η εικόνα σας περί αυτού στον φορέα σας; Έχουν γίνει ενέργειες, όπως απαιτεί το Υπουργείο Εσωτερικών με τις εγκυκλίους του ή όχι; Αν όχι, γνωρίζετε μήπως το γιατί;

Από τις διάφορες μελέτες και ανακοινώσεις σε συνέδρια και την προσωπική εμπειρία μου, γνωρίζω ότι ο νόμος δεν εφαρμόζεται και γι' αυτό δεν συμπληρώνεται και στην Αξιολόγηση το πεδίο της επίτευξης στόχων.

1. Πέραν των όσων ορίζει ο νόμος περί Στρατηγικής Διοίκησης, μήπως έχετε λάβει μέρος ή έχετε κάποια γνώση, για κάποια διαδικασία στρατηγικού σχεδιασμού στο Υπουργείο σας; Αν, ναι μπορείτε να πείτε αναλυτικά για την περίπτωση;

Όχι, δεν γνωρίζω ούτε έχω λάβει μέρος σε κάποια τέτοια περίπτωση σε υπηρεσία. Μόνο όταν συμμετείχα στο ΔΣ του ΕΚΔΔΑ, την περίοδο 2015-2017, εφαρμόζαμε τέτοιες διαδικασίες.

2. Στο νέο πλαίσιο οργάνωσης της Κεντρικής Διοίκησης, που ορίζει ο νόμος περί επιτελικού κράτους, γνωρίζετε εάν έχουν συγκροτηθεί και εάν λειτουργούν οι προβλεπόμενες δομές; Γνωρίζω πως έχει συγκροτηθεί η Προεδρία της Κυβέρνησης, για την οποία λέγεται πως υπηρετεί μεγάλος αριθμός μετακλητών υπαλλήλων.

3. Στο νέο πλαίσιο οργάνωσης της Κεντρικής Διοίκησης, που ορίζει ο νόμος περί επιτελικού κράτους, γνωρίζετε εάν καταρτίζονται σχέδια/έχετε ενημερωθεί για τη σύνταξη του ΕΣΚΥΠ (άρθρα 52-55 ν.4622/2019) και αν ναι, ποιος ο βαθμός εμπλοκής σας;

Γνωρίζω μόνο αυτά που ανακοινώνονται από την Κυβέρνηση. Κυρίως για το σχέδιο του 2020 που συζητήθηκε/ανακοινώθηκε στο ΕΚΔΔΑ. Δεν έχω ακούσει για κάτι άλλο.

4. Πέραν των όποιων προβλέψεων του θεσμικού πλαισίου (ν.3230/2004, 4369/2016, 4622/2019), έχετε λάβει μέρος σε διαδικασία στρατηγικού σχεδιασμού, τυπική ή άτυπη. Εάν ναι, στην ανάπτυξη ποιου στρατηγικού σχεδίου συμμετείχατε και ποιες ήταν οι αρμοδιότητές σας;

Όπως ήδη σας είπα, συμμετείχα ως μέλος του ΔΣ του ΕΚΔΔΑ, στη λήψη των τελικών αποφάσεων προγραμματισμού των δράσεων για τα έτη 2016 και 2017.

5. Σε τι βαθμό θεωρείτε ότι τα Υπουργεία αναπτύσσουν στρατηγικά σχέδια οιοδήποτε τύπου; Εάν υπηρετείτε στο Υπουργείο Οικονομικών, θεωρείτε ότι αυτό αναπτύσσει στρατηγικά σχέδια οιοδήποτε τύπου;
- Λόγω της παρούσας υπηρεσιακής κατάστασής μου, δεν γνωρίζω με βεβαιότητα τι γίνεται στα υπουργεία. Πάντως, παρακολουθώντας τη σχετική ειδησεογραφία και τη σχετική αρθρογραφία, δεν έχει υποπέσει στην αντίληψή μου κάτι ανάλογο.
6. Εάν ο βαθμός διαμόρφωσης στρατηγικών σχεδίων θεωρείτε πως είναι μικρός, ποιες θεωρείτε ότι είναι οι αιτίες αυτού του γεγονότος;
- Σε τέτοιες προσπάθειες είναι καθοριστικός ο ρόλος των πολιτικών ηγεσιών για την επιτυχία τους. Αυτό έχουν επισημάνει όλες οι μελέτες εμπειρογνομώνων για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση.
7. Στην περίπτωση που διαμορφώνονται στρατηγικά σχέδια, με ποιον τρόπο γνωρίζετε ότι γίνεται κάτι τέτοιο; Εάν υπηρετείτε στο Υπουργείο Οικονομικών, ποια είναι η διαδικασία (βήματα) που ακολουθείται σε αυτό;
- Δεν υπηρετώ στο συγκεκριμένο Υπουργείο. Δεν έχω ενημέρωση για τη διαμόρφωση άλλου πλην εκείνου του ΕΚΔΔΑ παλαιότερα.
8. Στην περίπτωση που διαμορφώνονται στρατηγικά σχέδια, ποιοι είναι εκείνοι (πρόσωπα ή υπηρεσίες) που συμμετέχουν; Εάν υπηρετείτε στο Υπουργείο Οικονομικών, ποιος είναι ο βαθμός εμπλοκής της Υπηρεσίας σας;
- Προφανώς πρέπει να συμμετέχουν όλα τα στελέχη μιας υπηρεσίας ανάλογα φυσικά με το βαθμό εμπλοκής τους και συμμετοχής στη διαδικασία υλοποίησης. Η απάντησή μου όμως είναι καθαρά θεωρητική.
9. Υπάρχουν συγκεκριμένες προϋποθέσεις που θεωρείτε ότι πρέπει να ισχύουν για να αναπτυχθούν στρατηγικά σχέδια στα Υπουργεία (πχ βούληση από την πολιτική ηγεσία, υποστήριξη από τη διοίκηση, ανάπτυξη άλλων δομών, αξιοποίηση εξωτερικής εμπειρογνωμοσύνης, αλλαγή κουλτούρας κλπ);
- Ακριβώς. Εάν δεν εξασφαλίζεται η βούληση της πολιτικής ηγεσίας και δεν αξιοποιείται η τεχνογνωσία των στελεχών, τότε δεν μπορεί να προχωρήσει μια τέτοια, απαιτητική διαδικασία. Αυτή τη γνώση έχουμε στο Διοικητικό Επιμελητήριο από τα συνέδρια που διοργανώνουμε και την αρθρογραφία των μελών μας.
10. Ποιες δυσκολίες θεωρείτε πως ανακύπτουν κατά την ανάπτυξη στρατηγικών σχεδίων;
- Θεωρητικά μιλώντας, προφανώς απαιτείται η κατοχή κατάλληλης ποσότητας και ποιότητας πληροφοριών, καθώς και κατάλληλα πληροφορικά συστήματα υποστήριξης. Οι σχετικές γνώσεις διδάσκονται εδώ και χρόνια στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης,



οπότε πολλά σημερινά στελέχη της Διοίκησης, τη διαθέτουν.

#### **ΕΝΟΤΗΤΑ Β' ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΩΝ ΣΧΕΔΙΩΝ**

11. Σε τι βαθμό, θεωρείτε πως υλοποιούνται τα στρατηγικά σχέδια που αναπτύσσονται γενικά ή συγκεκριμένα από τον φορέα σας;  
Από τα αποτελέσματα κρίνοντας, δεν φαίνεται να αναπτύσσονται στρατηγικά σχέδια.
12. Εάν ο βαθμός υλοποίησης είναι μικρός, που θεωρείτε ότι οφείλεται το γεγονός αυτό;  
Στην απουσία πολιτικής βούλησης για μακροχρόνιες δεσμεύσεις.
13. Έχετε γνώση εάν συγκροτήθηκαν και λειτουργούν οι προβλεπόμενες ΠΕΠ; Στην περίπτωση που υπηρετείτε στο Υπουργείο Οικονομικών, έχετε λάβει μέρος σε συνεδρίαση της ΠΕΠ (άρθρο 55 ν.4622/2019) και εάν ναι, θεωρείτε ότι αυτή επιτελεί τον ρόλο της;  
Δεν γνωρίζω και δεν υπηρετώ στο συγκεκριμένο φορέα.
14. Ποιες δυσκολίες προκύπτουν κατά την υλοποίηση στρατηγικών σχεδίων;  
Από τον επιστημονικό διάλογο που αναπτύσσεται και στο πλαίσιο του Διοικητικού Επιμελητηρίου, γνωρίζω ότι υπάρχουν αναφορές για ζητήματα αξιοπιστίας πληροφοριών, χρόνου, καταλληλότητας στελεχών αλλά και συγκρουόμενων ή/και ασύμβατων νοοτροπιών.

#### **ΕΝΟΤΗΤΑ Γ' ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ-ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ**

15. Υπάρχει κάποιο εργαλείο αξιολόγησης των αποτελεσμάτων του στρατηγικού σχεδιασμού που χρησιμοποιείται γενικά; Γνωρίζετε να γίνεται κάτι τέτοιο στο Υπουργείο Οικονομικών;  
Γενικά θα έπρεπε να εκτιμώνται τα επιτευχθέντα αποτελέσματα με βάση τους στόχους και να γίνεται συζήτηση επί αυτών. Υπάρχουν και εργαλεία, όπως το ΚΠΑ, των οποίων όμως γίνεται περιορισμένη χρήση.
16. Εάν όχι, πώς αξιολογούνται τα αποτελέσματα της εφαρμογής των στρατηγικών σχεδίων;  
Ελάχιστες δημόσιες υπηρεσίες εφαρμόζουν το ΚΠΑ. Εικάζω πως ενδεχομένως αν υπάρχουν σχετικές συζητήσεις, αυτές γίνονται σε επίπεδο πολιτικών γραφείων.

#### **ΕΝΟΤΗΤΑ Δ' ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗΣ**

17. Θα θέλατε να προσθέσετε κάτι σχετικά με την ανάπτυξη και την υλοποίηση στρατηγικών σχεδίων γενικά ή στο Υπουργείο Οικονομικών ειδικότερα;  
Στο Διοικητικό Επιμελητήριο, από την εμπειρία των μελών μας, γνωρίζουμε ότι ακόμα δεν έχει αναπτυχθεί το μοντέλο της Στρατηγική Διοίκησης, ενώ κυριαρχεί η νοοτροπία του

ευκαιριακού και του συγκυριακού η οποία εν πολλοίς εξαρτάται από την εκάστοτε πολιτική βούληση.