

# ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

Τριμελής Συμβουλευτική Επιτροπή

Παπαρρηγόπουλος Ξενοφών

Κοντιάδης Ξενοφών

Κτιστάκη Σταυρούλα

## Η ΟΔΥΣΣΕΙΑ ΤΟΥ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ ΣΤΗΝ ΚΑΡΔΙΑ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

*Μεταρρυθμιστική απραξία ή και κόπωση ενίοτε, αλλά και μεταρρυθμιστική ασφυξία της χώρας, στα χρόνια της οικονομικής κρίσης, οδηγούν σε πλήθος θεσμικών αλλαγών. Βεβαίως, μεγάλο ζήτημα αποτελεί η οριζόντια επικοινωνία και ο συντονισμός των συναρμόδιων οργανισμών υπό το άγρυπνο βλέμμα ενός ισχυρού Κέντρου Διακυβέρνησης (αρχή της συντονισμένης δράσης της διοίκησης).*

Παρασκευή Αντ. Δραμαλιώτη

Αθήνα, 2019

*Μελέτη  
περίπτωση:  
Η ορθή  
εφαρμογή  
του δικαίου  
της ΕΕ στην  
Ελλάδα*

**ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ**

**Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου**

**Τμήμα Κοινωνικής & Εκπαιδευτικής Πολιτικής**

**Παρασκευή Αντ. Δραμαλιώτη**

**Η Οδύσσεια του συντονισμού**

**Ρυθμιστική συνοχή και συντονισμός στην καρδιά της κυβέρνησης**

**Ελληνική περίπτωση: Η ορθή εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ**

## Περιεχόμενα

Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών .....	7
ΜΕΡΟΣ Α': Ο συντονισμός του κυβερνητικού έργου .....	10
1 Εισαγωγική Προσέγγιση του ερευνητικού προβλήματος.....	10
1.1 Εισαγωγή στο ερευνητικό πρόβλημα .....	10
1.2 Μεθοδολογικά εργαλεία .....	14
1.3 Κεντρικά ερευνητικά ερωτήματα και στόχοι της μελέτης.....	15
2 Εννοιολόγηση του συντονισμού .....	19
2.1 Ορίζοντας το συντονισμό.....	21
2.2 Οι Διαστάσεις του συντονισμού .....	28
2.2.1 Θετικός-Αρνητικός .....	29
2.2.2 Εξωτερικός-Εσωτερικός (Inside and Outside) .....	29
2.2.3 Κάθετος-Οριζόντιος (Vertical and Horizontal).....	29
2.2.4 Πολιτικός και διοικητικός (Political and Administrative) .....	31
2.2.5 Πολυκεντρικός .....	33
2.3 Συντονισμός και συναφείς έννοιες.....	36
2.3.1 Σύμπραξη, συνεργασία και ενσωμάτωση .....	36
2.3.2 Διακυβέρνηση.....	37
2.3.3 Πολυ-επίπεδη διακυβέρνηση.....	37
2.3.4 Καλή διακυβέρνηση.....	38
2.4 Θεωρίες περί συντονισμού.....	40
2.5 Η τυπολογία του συντονισμού .....	47
2.5.1 Μηχανισμοί συντονισμού: Η διάκριση μεταξύ ιεραρχίας, αγορών και δικτύων	48

2.6	Ηγεσία και συντονισμός: Η τυπολογία της ηγεσίας .....	54
2.7	Οι διοικητικές ικανότητες του κράτους .....	57
ΜΕΡΟΣ Β': Συντονισμός και καλή νομοθέτηση .....		62
3	Η επίδραση της αυξημένης νομοθετικής παραγωγής στην επίτευξη του συντονισμού .....	62
3.1.1	Τι είναι η ρύθμιση;.....	63
3.1.2	Τι είναι η ρυθμιστική ποιότητα; .....	65
3.1.3	Τι είναι η ρυθμιστική διακυβέρνηση;.....	66
3.1.4	Η εκδοχή του ρυθμιστικού συντονισμού .....	67
3.2	Ορίζοντας την καλή νομοθέτηση .....	68
3.3	ΟΟΣΑ: Κατευθυντήριες αρχές και συστάσεις για την καλή νομοθέτηση ....	69
3.4	Ευρωπαϊκή πολιτική για την καλή νομοθέτηση .....	77
3.4.1	Καταλληλότητα του κανονιστικού πλαισίου της ΕΕ: Μια σύντομη ιστορική αναδρομή .....	80
3.4.2	Ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες για τη βελτίωση της νομοθεσίας.....	91
3.4.3	Η πλατφόρμα REFIT .....	94
3.4.4	Δράσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου .....	98
3.5	Μηχανισμοί υποστήριξης της εφαρμογής της ενωσιακής νομοθεσίας.....	99
3.5.1	Σύσταση ειδικής ομάδας για την καλύτερη υλοποίηση της ενωσιακής πολιτικής.....	103
4	Η ορθή εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ .....	105
4.1	Η διαδικασία επί παραβάσει .....	106
4.2	Επιδόσεις των κρατών μελών .....	110
5	Το ελληνικό πρόβλημα συντονισμού .....	115
5.1	Μια σύντομη ιστορική αναδρομή .....	115

5.2	Η ενότητα της κυβέρνησης και η συλλογικότητα στη λήψη αποφάσεων .	124
5.3	Η υπεροχή του Πρωθυπουργού .....	125
5.4	Η υφιστάμενη κατάσταση: Διακυβέρνηση στην εποχή της κρίσης .....	127
5.5	Η σύνθεση της κυβέρνησης: Οι συντονιστές των συντονιστών; .....	128
5.6	Από τους Γενικούς στους Διοικητικούς Γραμματείς; .....	136
5.7	Υπερνομοθέτηση: Το βασικό πεδίο συντονισμού .....	143
5.8	Καλή νομοθέτηση στην πράξη: το θεωρητικό πλαίσιο .....	148
5.8.1	Μηχανισμοί και εργαλεία για τη βελτίωση του κανονιστικού περιβάλλοντος.....	149
5.8.2	Οι συνταγματικές προβλέψεις .....	149
5.8.3	Ο ρόλος του Κοινοβουλίου .....	150
5.8.4	Η εγκύκλιος του Πρωθυπουργού (2006).....	153
5.8.5	Ο νόμος για τους νόμους:Θεσμική εγγύηση αυξημένου κύρους .....	153
5.8.6	Η εγκύκλιος του Πρωθυπουργού (2015).....	159
5.8.6	Απεικόνιση της συνήθους διαδικασίας ρυθμιστικής παραγωγής .....	161
	ΜΕΡΟΣ Γ΄: Συντονίζοντας στο Κέντρο Διακυβέρνησης.....	165
6	Επιστροφή στο κέντρο του κυβερνητικού συντονισμού; .....	165
6.1	Έννοια Κέντρου Διακυβέρνησης .....	165
6.2	Λειτουργίες διακυβέρνησης .....	170
6.3	Δομή-μέγεθος Κέντρου Διακυβέρνησης.....	179
6.4	Το προφίλ του επικεφαλής του Κέντρου Διακυβέρνησης.....	180
6.5	Το παράδειγμα της Φινλανδίας και της Εσθονίας .....	182
7	Το Ελληνικό Κέντρο Διακυβέρνησης .....	188
7.1	Οι υποστηρικτικές δομές .....	188

7.1.1	Ο κομβικός ρόλος του Υπουργικού Συμβουλίου.....	190
7.1.2	Η Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού .....	193
7.1.3	Η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης .....	196
7.1.4	Η Γενική Γραμματεία Συντονισμού.....	204
7.2	Οι υπηρεσίες του Πρωθυπουργού σε αριθμούς.....	214
7.3	Σύσταση και λειτουργία συλλογικών οργάνων .....	214
7.3.1	Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης.....	214
7.3.2	Αντιπροεδρία της Κυβέρνησης: Η λειτουργία των νεοσύστατων κυβερνητικών οργάνων ΚΥΣΟΙΠ και ΚΥΣΚΟΙΠ.....	216
7.4	Η διάσταση της μεταρρυθμιστικής ικανότητας.....	228
7.5	Μετρώντας τον βαθμό διυπουργικού συντονισμού: Η διάσταση της μεταρρυθμιστικής ικανότητας (reform capacity).....	228
8	Μελέτη περίπτωση: Η ορθή εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου στην Ελλάδα	230
8.1	Το πολύπλοκο σχήμα συντονισμού: Οι κεντρικές δομές παρακολούθησης	230
8.2	Ελληνικές επιδόσεις, κριτική, προοπτικές.....	259
8.3	Μη ορθή εφαρμογή του δικαίου ΕΕ: Επιβολή προστίμων και δημοσιονομικές επιπτώσεις .....	262
8.4	Για μια αποτελεσματικότερη διαχείριση των ευρωπαϊκών υποθέσεων: Το παράδειγμα της Γαλλίας.....	264
8.5	Ανάγκη για καλύτερες επιδόσεις συντονισμού των υποθέσεων ορθής εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου: Ορισμένες συστάσεις.....	268
9	Καλές πρακτικές διυπουργικού συντονισμού του κυβερνητικού έργου .....	271
9.1	Το Γαλλικό παράδειγμα .....	272
9.2	Το Βρετανικό παράδειγμα .....	281
9.3	Η ειδική περίπτωση οργάνωσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.....	293

10	Μια νέα πρόταση: Επιτελική Διοίκηση & Διυπουργικότητα .....	300
10.1	Ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας: Σύσταση διυπουργικού κλάδου επιτελικών στελεχών.....	302
10.1.1	Ομάδες κρούσης & Μονάδες παρακολούθησης της υλοποίησης των κυβερνητικών δράσεων: τα νέα εργαλεία διακυβέρνησης.....	310
10.2	Συμπεριφορική προσέγγιση για την Καλή Νομοθέτηση και την αύξηση της συμμόρφωσης – Η θεωρία του Nudge .... <b>Σφάλμα! Δεν έχει οριστεί σελιδοδείκτης.</b>	
10.3	Ένα πρόγραμμα για την κυβέρνηση-Επιχειρησιακά σχέδια <b>Σφάλμα! Δεν έχει οριστεί σελιδοδείκτης.</b>	
	Συμπερασματικές Παρατηρήσεις .....	330
	Βιβλιογραφία .....	336
	Ευρετήρια .....	360
	• Ευρετήριο Πινάκων.....	360
	• Ευρετήριο Εικόνων .....	362
	• Ευρετήριο Διαγραμμάτων .....	364
	Παράρτημα .....	365
	• Σύνταγμα της Ελλάδας.....	365
	• Κανονισμός της Βουλής.....	369
	• Σχήματα διακυβέρνησης 2015-2018 .....	373
	• Δομή-λειτουργίες του Κέντρου Διακυβέρνησης .....	393
	• Η δομή της Γενικής Γραμματείας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής .....	397
	• Η ορθή εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ- Πίνακες .....	398

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΓΔ Δ/νση Γενική Γραμματεία Ευρωπαϊκών Υποθέσεων	Γενική Διεύθυνση Διεύθυνση ΓΓΕΥ
ΓΓΠ	Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού
ΓΓΚ	Γενική Γραμματεία Κυβέρνησης
ΓΓΣ	Γενική Γραμματεία Συντονισμού
ΕΚΔΔΑ	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης
ΕΣΔΔΑ	Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΗΒ	Ηνωμένο Βασίλειο
ΗΠΑ	Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής
ΚΕΜΚΕ	Κεντρική Μονάδα Κρατικών Ενισχύσεων
ΚΥΣΟΙΠ	Κυβερνητικό Συμβούλιο Οικονομικής Πολιτικής
ΚΥΣΚΟΙΠ	Κυβερνητικό Συμβούλιο Κοινωνικής Πολιτικής
ΜΕΑ	Μόνιμη Ελληνική Αντιπροσωπεία
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις
ΜΜΕ	Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις
NPM	New Public Management
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΕΥ	European Union
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OIRA	Office of Regulatory Affairs
REFIT	Regulatory Fitness Program
RIA	Regulatory Impact Analysis
SCM	Standard Cost Model
SGAE	Secrétariat Général des Affaires Européennes
SGI	Sustainable Governance Indicators
ΥΠΕΞ	Υπουργείο Εξωτερικών





## **ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ**

*Η παρούσα διδακτορική διατριβή ξεκίνησε τον Ιούνιο του 2015 και ολοκληρώθηκε τον Ιούνιο του 2019. Θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές μου ευχαριστίες στα μέλη της Τριμελούς Συμβουλευτικής Επιτροπής, τον Καθηγητή Ξενοφώντα Παπαρρηγόπουλο, τον Καθηγητή Ξενοφώντα Κοντιάδη και την Καθηγήτρια Σταυρούλα Κτιστάκη. Χωρίς τη συστηματική επιστημονική τους καθοδήγηση, αλλά και τη συνεχή ενθάρρυνσή τους καθ' όλη τη διάρκεια της διδακτορικής μου έρευνας, δεν θα είχα καταφέρει να ολοκληρώσω αυτή τη μακρά και ιδιαίτερα απαιτητική διαδρομή. Αισθάνομαι την ανάγκη να απευθύνω ξεχωριστές ευχαριστίες στον Καθηγητή Ξενοφώντα Κοντιάδη για τις γόνιμες συζητήσεις και την άοκνη υποστήριξή του ήδη από το πρώτο διάστημα επεξεργασίας του πονήματος που κρατάτε στα χέρια σας.*

*Επίσης, θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές ευχαριστίες μου στα υπόλοιπα μέλη της Επταμελούς Εξεταστικής Επιτροπής, και συγκεκριμένα στον Καθηγητή Χαράλαμπο Ανθόπουλο, στον Καθηγητή Αντώνη Μακρυδημήτρη, στον καθηγητή Κυριάκο Σουλιώτη και στον Καθηγητή Θεόδωρο Τσέκο.*

*Κλείνοντας, δεν θα μπορούσα να μην ευχαριστήσω την οικογένειά μου για την ευγενική συμπαράσταση προς οποιαδήποτε επιστημονική μου προσπάθεια, αλλά και τους φίλους μου για την έμπρακτη βοήθεια και υποστήριξη. Ιδιαίτερες ευχαριστίες για τη γενναιόδωρη κατανόηση στον σύζυγό μου και στις μικρές μου κόρες, οι οποίες στερήθηκαν αδιαμαρτύρητα πολύ χρόνο και παιχνίδι μαζί μου αυτά τα τέσσερα χρόνια. Ειδική αναφορά, τέλος, οφείλω να κάνω στην αδερφή μου Σοφία Δραμαλιώτη και στην αγαπημένη μου φίλη Παναγιώτα Θεοδόση για την πολύτιμη βοήθεια και την εμπνευσμένη επιμέλεια του κειμένου.*

*Εύη Δραμαλιώτη*

## ΜΕΡΟΣ Α΄: Ο ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟΥ ΕΡΓΟΥ

### 1 ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΟΥ ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ

Αντικείμενο του παρόντος επιστημονικού πονήματος αποτελεί η μελέτη και ανάδειξη των μηχανισμών συντονισμού και ελέγχου των δημόσιων πολιτικών στον πυρήνα της κυβέρνησης, στο αποκαλούμενο Κέντρο Διακυβέρνησης. Έμφαση θα αποδοθεί στη μελέτη της επίδρασης της αυξημένης νομοθετικής παραγωγής στην εξασφάλιση (ή μη) της συνοχής και του συντονισμού του παραγόμενου κυβερνητικού έργου και στην αναζήτηση λύσεων για την επίτευξη καινοτόμου και λειτουργικού κυβερνητικού συντονισμού. Τέλος, επιχειρείται η σύνδεση της υπερνομοθέτησης και της μη ορθής εφαρμογής των ρυθμίσεων με τη δημοσιονομική επιβάρυνση, η οποία τελικά αυξάνει τα κόστη σε βάρος της κυβερνητικής συνέπειας, αλλά και της διαφάνειας.

#### 1.1 Εισαγωγή στο ερευνητικό πρόβλημα

Η παρούσα μελέτη διακρίνεται σε τρία Μέρη. Το Α΄ Μέρος με τίτλο «Ο Συντονισμός του κυβερνητικού έργου» χωρίζεται σε 2 κεφάλαια. Το Β΄ Μέρος με τίτλο «Συντονισμός και καλή νομοθέτηση» χωρίζεται σε 3 κεφάλαια. Το Γ΄ Μέρος με τίτλο «Συντονίζοντας στο Κέντρο Διακυβέρνησης» χωρίζεται σε 5 κεφάλαια.

Στο πρώτο Μέρος της μελέτης, το κεφάλαιο 1 με τίτλο «Εισαγωγική προσέγγιση του ερευνητικού προβλήματος» αφορά στην εξέταση της θεωρητικής διαδρομής των πολιτικών σχεδιασμού, συντονισμού και παρακολούθησης της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών. Στο κεφάλαιο 2 με τίτλο «Εννοιολόγηση του συντονισμού» αποτυπώνονται οι διακρίσεις του συντονισμού και η τυπολογία των μηχανισμών του (MTM, market-type mechanisms, HTM, hierarchy-type mechanisms και NTM, network-type mechanisms). Επιπλέον, αναλύεται η έννοια του συντονισμού σε σχέση με συναφείς προς αυτόν έννοιες (σύμπραξη, συνεργασία και ενσωμάτωση).

Στο δεύτερο Μέρος της μελέτης, το τρίτο κεφάλαιο ασχολείται με την παράλληλη λειτουργία συντονισμού και ρυθμιστικής παραγωγής. Σε αυτό το πλαίσιο, η παρούσα μελέτη επιδιώκει να συνδέσει το συντονισμό με την αποτελεσματική παρακολούθηση του σχεδιασμού και της εφαρμογής των νομοθετικών πρωτοβουλιών υπό ένα πλαίσιο σύγχρονης διακυβέρνησης. Μελετώντας κανείς τα σχέδια δράσης, ήτοι τον προγραμματισμό δράσεων των Υπουργείων, σε εθνικό επίπεδο, διαπιστώνει ότι το μεγαλύτερο ποσοστό των προγραμματισμένων δράσεων τους αφορά στην ανάπτυξη νομοθετικών πρωτοβουλιών. Η πολιτική για την καλή νομοθέτηση συνδέεται σε αυτό το σημείο με τον συντονισμό και αποτελεί εν δυνάμει δείκτη μέτρησης των επιδόσεών του. Έτσι αναδεικνύεται η εκδοχή του ρυθμιστικού συντονισμού και αναλύονται ευρωπαϊκές και διεθνείς πρακτικές περι ρυθμιστικής διακυβέρνησης. Αναλύεται η έννοια του “ρυθμιστικού συντονισμού” με ειδική αναφορά στη χώρα μας, στην οποία το πολιτικό σύστημα εξακολουθεί να ταυτίζει το κυβερνητικό πρόγραμμα με την προώθηση νομοθετικής ύλης αντί της συστηματικότερης ενεργοποίησης «soft» εργαλείων ρύθμισης.

Το τέταρτο κεφάλαιο επικεντρώνεται σε ζητήματα ορθής εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου και παρουσιάζει τις ετήσιες επιδόσεις των κρατών μελών της ΕΕ. Ως υποενότητα αναπτύσσεται το θεσμικό πλαίσιο αντιμετώπισης των παραβάσεων του δικαίου της ΕΕ εκ μέρους των ενωσιακών οργάνων και κυρίως της Επιτροπής και του Δικαστηρίου (προ-διαπραγματευτική περίοδος, EU Pilot, στάδια διαδικασίας παραβάσεων, δημοσιονομικές επιπτώσεις).

Στο πλαίσιο αυτό, γίνονται γνωστά στατιστικά στοιχεία που προκύπτουν από πίνακες επιδόσεων των κρατών μελών σε διάφορα πεδία πολιτικής, ετήσιες εκθέσεις της Επιτροπής/κρατών μελών, συναντήσεις-δέσμη των αρμόδιων εθνικών αρχών, νομικές επιθεωρήσεις κλπ.

Αντικείμενο του πέμπτου κεφαλαίου αποτελεί η ενδεδειγμένη μελέτη του χρονίζοντος ελληνικού προβλήματος συντονισμού. Παρατίθενται οι εγγενείς αδυναμίες του κυβερνητικού μηχανισμού με απεικόνιση του τρόπου συνολικής εποπτείας της ρυθμιστικής παραγωγής και του κυβερνητικού έργου εν γένει. Η απεικόνιση με αναλυτικό διάγραμμα ροής της συνήθους διαδικασίας παραγωγής της νομοθεσίας αναδεικνύει δομικές αδυναμίες και παράλληλα τροφοδοτεί ιδέες για ουσιαστική αλλαγή και επαναπροσδιορισμό των υφιστάμενων διαδικασιών. Από την άλλη πλευρά, ειδική αναφορά γίνεται στις συνθέσεις των ελληνικών κυβερνήσεων κατά τη χρονική περίοδο 2000-2018.

Στο τρίτο Μέρος της παρούσας μελέτης, η ενότητα του έκτου κεφαλαίου ασχολείται με την ανάλυση νέων εργαλείων άσκησης δημόσιας πολιτικής, καταλήγοντας σε τεκμηριωμένες προτάσεις για την εφαρμογή νέων μεθόδων οργάνωσης,

λειτουργίας και συντονισμού των δομών υπό το σχήμα της αποτελεσματικής λειτουργίας ενός «Κέντρου Διακυβέρνησης».

Σε συνέχεια αυτής της ανάλυσης, το έβδομο κεφάλαιο ασχολείται με την παρουσίαση του Ελληνικού Κέντρου Διακυβέρνησης υπό την τρέχουσα μορφή του. Παρουσιάζονται στοιχεία σχετικά με τη δομή, το μέγεθος και το υπηρεσιακό προφίλ των στελεχών που το υποστηρίζουν.

Προχωρώντας στο όγδοο κεφάλαιο, αναλύεται μελέτη περίπτωση με αντικείμενο το σχήμα συντονισμού και τις επιδόσεις της χώρας μας στο πεδίο της ορθής εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου. Η ορθή εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ προϋποθέτει τη συνεργασία και συνεννόηση πολλών διοικητικών φορέων που εμπλέκονται στη διαδικασία ενσωμάτωσης του συνόλου του παράγωγου ευρωπαϊκού δικαίου στο εθνικό δίκαιο και γενικότερα στις διαδικασίες κατάρτισης, διαβούλευσης, αξιολόγησης, έκδοσης και παρακολούθησης της εφαρμογής των νομοθετικών ρυθμίσεων που εναρμονίζουν το ελληνικό δίκαιο με το δίκαιο της ΕΕ, χωρίς να είναι πάντοτε σαφές ποιος εξ αυτών αποτελεί το κεντρικό συντονιστικό-διαχειριστικό όργανο.

Στο ένατο κεφάλαιο παρατίθενται καλές πρακτικές κυβερνητικού συντονισμού, με προεξάρχοντα τα παραδείγματα λειτουργίας και οργάνωσης των υπηρεσιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, των χωρών της Γαλλίας και του Ηνωμένου Βασιλείου, αντιστοίχως.

Τα βασικά ζητήματα που απασχολούν την γράφουσα κατά την ανάλυση των συστημάτων κυβερνητικού συντονισμού είναι τα εξής:

- Μετεξέλιξη της δομής της κυβέρνησης (εξειδίκευση, κατακερματισμός δομών ή τάση για επανασυγκέντρωση εξουσιών)
- Διαχρονική εξέλιξη των κυβερνητικών στρατηγικών σχετικά με τον συντονισμό σε κεντρικό επίπεδο
- Βαθμός αξιοποίησης σύγχρονων εργαλείων για την ενίσχυση του διυπουργικού συντονισμού
- Αποτύπωση επικρατέστερου τύπου συντονισμού (NTM, MTM, HTM)
- Σύγκριση διάφορων εθνικών στρατηγικών κρατών με διαφορετική κουλτούρα σχετικά με το συντονισμό του κυβερνητικού έργου-Ανάδειξη καλών πρακτικών και συναγωγή συμπερασμάτων

Τέλος, στο δέκατο και τελευταίο κεφάλαιο, η παρούσα μελέτη ολοκληρώνεται με την παράθεση των κεντρικών συμπερασμάτων και διαπιστώσεων όπως προκύπτουν από την ανάπτυξη των ως άνω ενοτήτων. Πιο αναλυτικά, η γράφουσα παρουσιάζει τα αποτελέσματα της μελέτης, καταλήγοντας σε ορισμένες προτάσεις για την

καλύτερη και πιο συντονισμένη -στην πράξη- λειτουργία του ελληνικού Κέντρου Διακυβέρνησης, με απτά και μετρήσιμα αποτελέσματα, κατανοητά στο βάθος της διαδρομής από τον τελικό αποδέκτη τους, δηλαδή τον ίδιο τον πολίτη. Επιχειρείται η διατύπωση πρότασης βελτιωτικών τομών στον κύκλο διακυβέρνησης με βάση τα εθνικά χαρακτηριστικά και τις ιδιαιτερότητες της ελληνικής περίπτωσης.

Θεωρώντας ότι η συχνή διαφοροποίηση των δομών δεν λειτουργεί θετικά και αποδίδοντας έμφαση στην αποτελεσματικότερη προώθηση των πολιτικών (policies), προτείνεται η ενίσχυση της διυπουργικότητας μέσω της σύστασης διυπουργικού κλάδου επιτελικών στελεχών της διοίκησης. Σε αυτή την κατεύθυνση, η νοηματοδότηση της επιτελικής διοίκησης δεν μπορεί να μην περιλαμβάνει την αξία του επαγγελματισμού. Τα ανώτατα επιτελικά στελέχη καλούνται, πριν και πάνω από όλα, να είναι επαγγελματίες. Τα επιτελικά στελέχη αποτελούν κρίσιμες μεταβλητές τόσο για τον επιτυχή σχεδιασμό των δημόσιων πολιτικών, όσο και για την αποτελεσματική εφαρμογή τους. Ως εκ τούτου, περιγράφεται η προτεινόμενη λειτουργική διαφοροποίηση των ρόλων τους. Ως νέα εργαλεία διακυβέρνησης, προτείνονται οι Ομάδες κρούσης & οι Μονάδες παρακολούθησης της υλοποίησης των κυβερνητικών δράσεων. Τέλος, αναλύεται η Συμπεριφορική προσέγγιση για την Καλή Νομοθέτηση και την αύξηση της συμμόρφωσης – Η θεωρία του Nudge.

Οι θεωρητικές βάσεις του Nudge έχουν απασχολήσει αρκετές κυβερνήσεις που επιθυμούν να κατανοήσουν βαθύτερα τους ανθρώπινους μηχανισμούς λήψης αποφάσεων.

Ειδικότερα, το Κέντρο Διακυβέρνησης επιχειρεί να αξιοποιήσει νέα επιστημονικά εργαλεία προκειμένου να βελτιστοποιήσει την ποιότητα των κυβερνητικών αποφάσεων. Για παράδειγμα, η συμπεριφορική οικονομία (ή συμπεριφορικά οικονομικά) είναι ένας νέος κλάδος που συνδυάζει την Οικονομική Επιστήμη με όρους και πειράματα κυρίως από την επιστήμη της Ψυχολογίας, μελετώντας επί της ουσίας τις γνωστικές, κοινωνικές και συναισθηματικές επιρροές στην συμπεριφορά των ανθρώπων. Έχουν ήδη γραφτεί πολλά για τη θεωρία της «ώθησης» (nudge), τη συμπεριφοριστική επιστήμη μέσω της οποίας κυριαρχεί η τάση ότι η θετική ενίσχυση μπορεί να επηρεάσει τα κίνητρα και τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων ενός ατόμου ή ομάδας ατόμων (εφαρμόζεται ευρέως ιδίως στο χώρο του

marketing-ανάλυση της συμπεριφοράς των καταναλωτών-υποσυνείδητη επιρροή στη λήψη αποφάσεων).

## 1.2 Μεθοδολογικά εργαλεία

Τα βασικά μεθοδολογικά εργαλεία που αξιοποιούνται στο παρόν πόνημα είναι τα ακόλουθα: 1.) Η συστημική μεθοδολογία, η οποία μελετά το αντικείμενο σαν σύστημα και ενδιαφέρεται πρωτίστως για τη συμπεριφορά του, δηλαδή «για να δείξει πώς κάνει αυτό που κάνει το σύστημα και πώς μπορεί να το κάνει καλύτερα»<sup>1</sup>. Δεδομένου ότι από τη συστημική σκοπιά το βάρος πέφτει στη σχέση ενός συστήματος με το περιβάλλον του, η γράφουσα αποδίδει βάρος στη σχέση του εθνικού Κέντρου Διακυβέρνησης με το ευρύτερο περιβάλλον του. Αφού διαπιστώνεται η σχέση αυτή, καθορίζονται οι κύριες εισροές, επεξεργασίες, εκροές και επανατροφοδοσίες. Οι συγκεκριμένες λειτουργίες συνδέονται και με άλλες, όπως στοχοθεσία, λήψη-εφαρμογή αποφάσεων και αξιολόγηση αποτελεσμάτων-έλεγχος.

2.) Η ανάλυση της τυπολογίας του συντονισμού, και συγκεκριμένα των τριών βασικών τύπων του συντονισμού ως μηχανισμού με σκοπό την ανάδειξη του βαθμού επίτευξης συντονισμού έκαστου εξ αυτών και 3) Η συγκριτική μέθοδος, δια της οποίας συνάγονται αποτελέσματα από τη λειτουργία και τις σχέσεις παρατηρούμενων συστημάτων συντονισμού. Ειδικότερα, η συγκριτική μέθοδος επιτρέπει την παρουσίαση των ισχυόντων συστημάτων σε κράτη μέλη της ΕΕ ή εντός του ίδιου συστήματος στη διαχρονική εξέλιξή του προς ανεύρεση τρόπων προσαρμογής βέλτιστων πρακτικών στην ελληνική διοικητική πραγματικότητα. Η σύγκριση των προγραμμάτων κυβερνητικού συντονισμού, όπως αυτά έχουν αναπτυχθεί τις τελευταίες δεκαετίες σε χώρες με διαφορετικούς τύπους διοικητικών συστημάτων, παράδοση και ιστορία, με έμφαση στο γαλλικό και στο βρετανικό μοντέλο διακυβέρνησης, αναδεικνύει την ευρύτητα του ζητήματος. Η συγκριτική μεθοδολογία επιτρέπει τη σύγκριση μεταξύ χρονικών περιόδων και

---

<sup>1</sup> Δεκλερής Μιχαήλ (επιμ.) (1986), Συστημική Θεωρία, Σειρά: Ελληνική Ομάς Συστημάτων 1, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας.

μεταξύ χωρών με σκοπό την ανάδειξη αποτελεσματικότερων εργαλείων συντονισμού.

Αρχικά, γίνεται ανάλυση σε πολιτικό και διοικητικό επίπεδο των υπηρεσιών του Πρωθυπουργού σε εννοιολογικό πλαίσιο και κατόπιν σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Αποτυπώνεται η διοικητική τους δομή και τα κύρια χαρακτηριστικά λειτουργίας τους. Κατόπιν, αναδεικνύονται οι διαφορετικοί μηχανισμοί συντονισμού με σκοπό την ανάδειξη στρατηγικών και εργαλείων συντονισμού.

Η εμπειρική ανάλυση που εστιάζει στο παράδειγμα διοικητικής οργάνωσης των υπηρεσιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Ηνωμένου Βασιλείου και της Γαλλίας αναδεικνύει κυρίως δύο διαφορετικούς τύπους/μηχανισμούς συντονισμού: α) την εφαρμογή σύγχρονων εργαλείων διαχείρισης, όπως στρατηγικός σχεδιασμός, (εθνικά) σχέδια δράσης, λειτουργία διυπουργικών επιτροπών (réunions interministérielles)/ομάδων εργασίας (working groups), άρση διαφωνιών (arbitrage, arbitration), τα οποία χρησιμοποιούνται για τον συντονισμό δράσεων διαφορετικών δρώντων εντός των κυβερνητικών μηχανισμών, και β) τη δημιουργία νέων δομών (λχ σύσταση υπέρ-Υπουργείου με αντικείμενο το συντονισμό του κυβερνητικού έργου, συγκρότηση συλλογικών κυβερνητικών οργάνων, αξιοποίηση ηλεκτρονικών εργαλείων) προς ενίσχυση των υφιστάμενων συστημάτων διοίκησης.

### 1.3 Κεντρικά ερευνητικά ερωτήματα και στόχοι της μελέτης

Ο συντονισμός στην καρδιά της κυβέρνησης δεν είναι καινούριο πρόβλημα. Ανέκαθεν απασχολούσε τις κυβερνήσεις ανά τον κόσμο. Ο συντονισμός του σχεδιασμού και της εφαρμογής των κυβερνητικών πολιτικών δοκιμάζει τη συνοχή και την ικανότητα ανταπόκρισης των ίδιων των πολιτικών δυνάμεων στις αυξημένες απαιτήσεις των καιρών, λαμβάνοντας υπόψη την παρατεταμένη διεθνή οικονομική κρίση που πλήττει και τη χώρα μας, αλλά και την αυξημένη πολυπλοκότητα των υπό επίλυση ζητημάτων<sup>2</sup>.

Οι δυσκολίες συγχρονισμού μεταξύ διαφορετικών οργανισμών με διαφορετικές δομές και ρυθμούς λειτουργίας έρχονται στο φως με τον χειρότερο τρόπο όταν «τα πράγματα δεν πάνε καλά» (πχ κλιματική αλλαγή/φυσικές καταστροφές, αυξημένες

---

<sup>2</sup> Governments for the Future, 2013; Painter and Pierre (2005).



προσφυγικές ροές, εστίες τρομοκρατικών χτυπημάτων, αναπάντεχες πολιτικές-εθνικές κρίσεις, κρούσματα διαφθοράς, πολιτική σύγκρουση κλπ).

Η πολυπλοκότητα των θεμάτων που απασχολούν πλέον τη δημόσια συζήτηση, απαιτώντας γρήγορα αντανακλαστικά και τεκμηριωμένες αποφάσεις μέσα σε ένα περιβάλλον διεθνοποίησης τους, τροφοδότησε αλλαγές στην έννοια της διακυβέρνησης, θέτοντας εν αμφιβόλω τον ίδιο το ρόλο του εθνικού κράτους.

Σε διεθνικό επίπεδο, παρατηρεί κανείς ότι υπερ-εθνικοί/διεθνείς οργανισμοί όπως η ΕΕ, αλλά και ο ΟΟΣΑ, η Παγκόσμια Τράπεζα, ο Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας, ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εργασίας και πολλοί άλλοι, συν-διαμορφώνουν τις πολιτικές αποφάσεις, διεκδικώντας όλο και περισσότερο χώρο από τα κράτη.

Αλλά και πάλι, εκεί που κανείς θεωρεί ότι υπερισχύει η τάση παγκοσμιοποίησης των θεμάτων, εμφανίζεται ένα ισχυρό κύμα που υποστηρίζει την επανεθνικοποίηση (re-nationalisation) της πολιτικής. Ακριβώς εκεί που προκρίνεται η επανασυγκέντρωση των αρμοδιοτήτων του κράτους, ξεκινά εκ νέου η συζήτηση για την προτιμότερη ή μη, τελικά, αποσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων.

Σε κάθε περίπτωση, η ως άνω περιγραφείσα «διάβρωση» του παραδοσιακού εγχώριου μοντέλου άσκησης εξουσίας σαφώς επηρεάζει τον εσωτερικό πολιτικό έλεγχο και ανοίγει το δρόμο για τη συμμετοχή ολοένα και περισσότερων «παικτών» στη διαδικασία χάραξης και εφαρμογής πολιτικών<sup>3</sup>. Η καινοτομία αναζητάται ως η κυρίαρχη απάντηση στις πεπερασμένες συνταγές επίλυσης προβλημάτων του παραδοσιακού γραφειοκρατικού μοντέλου διοίκησης. Και η καινοτομία, φυσικά, προϋποθέτει την αλλαγή.

Χαρακτηριστικό αυτής της «υπερφόρτωσης του κράτους» είναι ότι ακόμη και στην περίπτωση που καταφέρνει να νομοθετήσει με βάση τη δική του agenda, είναι εξαιρετικά δύσκολο να επιβάλλει μονομερώς τις πολιτικές του στο στάδιο της εφαρμογής τους.

Αλλά ακόμη και αν εξετάσει κανείς τις κυβερνήσεις σε απόσταση από το διεθνές περιβάλλον, είναι ορατό ότι οι ίδιες εμφανίζουν σημαντικό βαθμό ετερογένειας εσωτερικά. Το φαινόμενο αυτό γίνεται πιο αισθητό ιδίως σε χώρες που έχουν πληγεί τα τελευταία έτη από τη βαθιά οικονομική κρίση που διατρέχει την παγκόσμια οικονομία, σχεδόν στο σύνολό της. Η ανάγκη για λήψη αυστηρών

---

<sup>3</sup> Για περισσότερα, βλ. Peters Guy B., Pierre John, *Governance without Government?*, Rethinking Public Administration, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, Issue 2, 1 April 1998, pp. 223-243.

δημοσιονομικών μέτρων μείωσε τη δυνατότητα σχηματισμού αυτοδύναμων κυβερνήσεων, οδηγώντας τα κόμματα εξουσίας στη λύση του σχηματισμού κυβερνήσεων συνεργασίας με τη συμμετοχή περισσότερων του ενός κομμάτων, χωρίς την ύπαρξη πάντοτε ουσιαστικών προϋποθέσεων συνεργασίας και συνεννόησης μεταξύ τους.

Δεδομένου ότι η κάθε κυβέρνηση υποστηρίζεται από έναν μεγάλο αριθμό προσώπων, όπως: Υπουργοί (κοινοβουλευτικοί-εξωκοινοβουλευτικοί), Αναπληρωτές Υπουργοί-Υφυπουργοί, Γενικοί/Ειδικοί Γραμματείς, διευθυντές πολιτικών γραφείων Υπουργών/Αναπληρωτών Υπουργών/Υφυπουργών, σύμβουλοι/μετακλητοί υπάλληλοι, μόνιμο διοικητικό προσωπικό, η επίτευξη ενός ικανοποιητικού βαθμού συντονισμού ασφαλώς φαντάζει και είναι δύσκολη, σχεδόν ακατόρθωτη.

Το ίδιο συμβαίνει και με τη δημόσια διοίκηση ως μηχανισμό υποστήριξης του σχεδιασμού και της υλοποίησης των κυβερνητικών επιλογών. Διακρίνεται σε οργανισμούς/υπηρεσίες, με την καθεμία να διαθέτει κάποιο βαθμό ανεξαρτησίας, αλλά και εξάρτησης από το κέντρο. Διαφορετικές υπηρεσίες, με διαφορετικούς ρόλους, λειτουργούν σε διαφορετικά σημεία, με αρμοδιότητες που, όχι σπάνια, παρουσιάζουν επικαλύψεις ή κενά.

Σε αυτές τις μεταβαλλόμενες και ασταθείς συνθήκες, οι κυβερνήσεις καλούνται να καθοδηγήσουν (to steer) τις εξελίξεις στη χώρα τους με στρατηγικές και αναπτυγμένα σχέδια δράσης, συνθέτοντας ίσως την πιο ενδιαφέρουσα εκδοχή της έννοιας της διακυβέρνησης.

Και στο σημείο αυτό γεννώνται τα θεμελιώδη ερωτήματα: Πώς μπορεί το Κέντρο Διακυβέρνησης σε εθνικό επίπεδο να ελέγξει αυτή την αποδυνάμωσή του; Πώς μπορεί να γίνει πραγματικός διαχειριστής και καθοδηγητής των δικτύων που ενεργοποιούν τους μηχανισμούς για τη διαμόρφωση και την προώθηση των αποφάσεων του σήμερα;

Η παρούσα μελέτη ασχολείται κυρίως με το παραγόμενο έργο των μονάδων που υποστηρίζουν τον Πρωθυπουργό στο λεγόμενο Κέντρο Διακυβέρνησης, αναζητώντας στο βάθος τις προϋποθέσεις για την εγκατάσταση ενός αποτελεσματικότερου συστήματος λειτουργικού ελέγχου και συντονισμού στον κυβερνητικό διοικητικό μηχανισμό.

Βασικά ζητήματα που απασχολούν την γράφουσα είναι η σύνδεση του συντονισμού με την αυξημένη παραγωγή ρυθμίσεων των τελευταίων ετών, σε ένα περιβάλλον που «πιέζεται» να βελτιώσει τη σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ πολιτικής και διοίκησης

και να ξεπεράσει τον βαθιά ριζωμένο στη χώρα πελατειασμό (clientelism) που συνδέεται στενά με την εμφάνιση κρουσμάτων διαφθοράς.

Αυτή η συχνά εντοπισμένη «χαμηλή μεταρρυθμιστική ικανότητα» (low reform capacity) του ελληνικού κράτους<sup>4</sup> επιβεβαιώνεται από τις μελέτες-εκθέσεις διεθνών οργανισμών (ΟΟΣΑ, Παγκόσμια Τράπεζα, Διεθνές Νομισματικό Ταμείο) με βάση διεθνώς παραδεδομένους δείκτες.

Η διαμόρφωση καλών πρακτικών συντονισμού και οργάνωσης στο κέντρο των διοικητικών συστημάτων επιχειρεί να αναδείξει πώς διαφορετικά συστήματα με διαφορετικές διοικητικές κουλτούρες επιχειρούν καινοτόμες παρεμβάσεις για την επίλυση προβλημάτων (innovative problem-solving)<sup>5</sup>. Στο βάθος της ανάλυσης, βέβαια, κρύβεται το ερώτημα εάν και πώς αυτές μπορούν να μεταφερθούν επιτυχώς σε άλλες χώρες (βλ. Ελλάδα).

Με αυτά τα δεδομένα, παρουσιάζονται διαχρονικά οι αλλαγές στη σύνθεση των ελληνικών κυβερνήσεων, με έμφαση στα πρόσφατα χρόνια εφαρμογής των Προγραμμάτων Δημοσιονομικής Προσαρμογής.

Επιχειρείται η αναζήτηση νέων λύσεων στα χρονίζοντα προβλήματα στο πλαίσιο του διευρυμένου διαλόγου σχετικά με τη μετεξέλιξη της κυβέρνησης στη διακυβέρνηση (from government to governance) που θέτει εν αμφιβόλω τον κεντρικό μονοπωλιακό ρόλο του κράτους στη διαμόρφωση και επιβολή πολιτικών σε ένα ευρύ φάσμα πεδίων.

---

<sup>4</sup> Featherstone K. and Papadimitriou D. (2008), *The limits of Europeanization: Reform capacity and policy conflict in Greece*, Basingstoke: Palgrave Macmillan. Των ίδιων, (2013), *The emperor has no clothes! Power and resources within the Greek core executive*, *Governance* 26 (3), pp. 523-45.

<sup>5</sup> Lodge Martin and Wegrich Kai (2014), *The Problem-solving Capacity of the Modern State, Governance Challenges and Administrative Capacities*, Oxford University Press. Βλ. και *The Governance Report* (2014), The Hertie School of Governance, Oxford University Press.

## 2 ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ

*Coordination is one of the golden words of our time. Offhand, I can think of no way the word is used that implies. But what does it mean?*

*(Wildavsky, 1979:131)*

*“If there is no interdependence, there is nothing to coordinate”*

*Malone and Crowston (1994:90):*

*“Coordination implies the bringing into relationship of otherwise disparate activities or events and the enhancement of compatibility of tasks and efforts, in order to achieve something which otherwise would not be”*

*Verhoest and Bouckaert (2004:95)*

Η καλή διακυβέρνηση απασχολεί και εμπνέει διαχρονικά όχι μόνο τους θεωρητικούς της διοικητικής επιστήμης, αλλά ακόμη και την τέχνη. Πώς να κατανοήσει κανείς την αλχημεία της επιτυχημένης διακυβέρνησης;

Ο πίνακας που κοσμεί το Δημαρχείο της Σιένα τιτλοφορείται «Η αλληγορία της καλής και της κακής (δια)κυβέρνησης». Οι τρεις τεράστιες τοιχογραφίες του Λορενζέτι βρίσκονται στην Αίθουσα των Εννέα (Αίθουσα της Ειρήνης) του



**Εικόνα 1: Ambrogio Lorenzetti: Allegory of Bad Government**

Δημαρχείου (Ambrogio Lorenzetti, The Allegory of good and bad government, 1338/1339). Όπως διακρίνεται παραπάνω, η κεντρική μορφή της Κακής

Διακυβέρνησης προβάλλει με κέρατα και χαυλιόδοντες, απεικονίζοντας την Τυραννία. Οι δύο μορφές που ίπτανται αριστερά και δεξιά του «Τυράννου» απεικονίζουν την Φιλαργυρία και την Ματαιοδοξία, και στη μέση βρίσκεται η Αλαζονεία με κρεμάλα και άδεια τη θήκη του ξίφους.



**Εικόνα 2: Ambrogio Lorenzetti - Allegory of the Good Government (detail) - WGA13487**

Ενώ, στην τοιχογραφία της Καλής Διακυβέρνησης καθρεφτίζονται οι τρεις Χάριτες (Πίστη, Φιλανθρωπία, Ελπίδα) στις αντίστοιχες θέσεις<sup>6</sup>.

Αν και ο συντονισμός αποτελεί μια πολυσυζητημένη έννοια στο πεδίο της θεωρίας των οργανώσεων, το περιεχόμενό της παραμένει ακόμη αόριστο και γενικό, γι' αυτό και συνεχίζει να απασχολεί τους θεωρητικούς, αλλά και τους επαγγελματίες της διοίκησης. Η πολυπλοκότητα και οι διάφορες «αποχρώσεις» που λαμβάνει η έννοια του συντονισμού συμβάλλουν σε αυτή τη διαφαινόμενη «αοριστία». Στο κεφάλαιο αυτό η έννοια του συντονισμού προσεγγίζεται με δύο τρόπους:

Αρχικά, επιχειρείται η παράθεση ενός συνόλου αντιπροσωπευτικών ορισμών της έννοιας και, στη συνέχεια, περιγράφονται οι διαστάσεις και οι μηχανισμοί του συντονισμού.

---

<sup>6</sup> Αλληγορίες της καλής και κακής διακυβέρνησης, διαθέσιμο στο <http://sashachaitow.co.uk/> (Πρόσβαση στις 14 Ιανουαρίου 2019).

## 2.1 Ορίζοντας το συντονισμό

*“No phrase expresses as frequent a complaint about the federal bureaucracy as does “lack of coordination.” No suggestion for reform is more common than “what we need is more coordination.”*

*Pressman and Wildavsky (1984:133)*

Πηγαίνοντας πίσω στο χρόνο, κρίνεται απαραίτητη η αναφορά στους θεμελιωτές της Οργάνωσης και Διοίκησης. Δεν μπορεί να λησμονήσει κανείς την επιστημονική συνεισφορά του Frederick Taylor (1856 - 1915)<sup>7</sup>, ο οποίος με το σύγγραμμά του "Αρχές Επιστημονικού management", που δημοσιεύθηκε το 1911 στις ΗΠΑ, αναδείχθηκε ως ο πατέρας της Επιστήμης της Οργάνωσης και Διοίκησης.

Επιστρέφοντας στην Ευρώπη, θεμελιωτής της επιστημονικής Οργάνωσης και Διοίκησης θεωρείται ο Henri Fayol (1841 - 1925), Γάλλος μηχανικός. Ο Fayol ανέλυσε τον τρόπο διοίκησης που ασκείται στα υψηλά ιεραρχικά επίπεδα της οργανωτικής και διοικητικής πυραμίδας και προχώρησε στην ανάλυση των καθηκόντων των διοικητικών στελεχών. Αναφερόμενος στις δραστηριότητες που ασκούνται μέσα στην επιχείρηση, τις ενέταξε σε ορισμένες κατηγορίες (επιχειρησιακές λειτουργίες)<sup>8</sup>. Ο ίδιος αποτύπωσε τις 14 αρχές του management, της οργάνωσης και της διοίκησης (What are Henry Fayol' s 14 principles of management).

Όπως τόνισε ο Fayol, η ανάγκη του συντονισμού προκύπτει από τη διαίρεση της εργασίας, την κατανομή και τον επιμερισμό του οργανωτικού έργου και τη συνακόλουθη εξειδίκευση του προσωπικού σε αντίστοιχα καθήκοντα και αρμοδιότητες. Γι' αυτό και η διοικητική θεωρία στο σύνολό της υποστηρίζει ότι ο τρόπος διαίρεσης της εργασίας και ο επιμερισμός των καθηκόντων καθορίζει (σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό) την εξυπηρέτηση ή μη των σκοπών, των στόχων και της αποστολής μιας οργάνωσης.

---

<sup>7</sup> Taylor Frederick Winslow (1911) *Scientific management*. Harper & Brothers.

<sup>8</sup> Fayol, Henry (1916), *Administration Industrielle et Generale*, republished by Martino Fine Books (2013).



---

*Σύμφωνα με τη θεωρία των οργανώσεων, οργάνωση είναι η διαδικασία με την οποία το σύνολο των εργασιών που απαιτούνται για την επίτευξη των στόχων της επιχείρησης ταξινομείται σε επιμέρους καθήκοντα, κατανέμεται στα κατάλληλα στελέχη, στα οποία ανατίθενται παράλληλα οι σχετικές ευθύνες και διατίθενται οι κατάλληλοι πόροι.*

Σε συνδυασμό με την οργάνωση, την παρακολούθηση και τον έλεγχο, ο συντονισμός αποτελεί λειτουργία-κλειδί της διαχείρισης ενός συστήματος. Ας επιχειρήσουμε, όμως, να προχωρήσουμε στον ορισμό της έννοιας, ανατρέχοντας σε σημαντικούς θεωρητικούς της διοικητικής επιστήμης.

---

### Ορισμοί για τον συντονισμό

**Merriam-webster dictionary** Η διαδικασία οργάνωσης ατόμων ή ομάδων με σκοπό την *εύρυθμη* συνεργασία τους, η αρμονική λειτουργία μερών με σκοπό την επίτευξη ικανοποιητικών αποτελεσμάτων.

**Lindblom (1965:23, 154)** Η αμοιβαία προσαρμογή μεταξύ δρώντων ή μια πιο ελεύθερη διάδραση που παράγει θετικά αποτελέσματα για τους συμμετέχοντες, αποφεύγοντας τις αρνητικές συνέπειες.

**F.M.G. Willson (1966)** Συνεργασία ανθρώπων που ασχολούνται με σχετιζόμενες δραστηριότητες, προκειμένου να διασφαλισθεί ότι διαθέτουν όλη τη σχετική πληροφόρηση, ότι οι επιμέρους δραστηριότητές τους δεν επικαλύπτονται και ότι οι προσπάθειές τους διέπονται από μια κοινή κατανόηση εκείνων που πρέπει να επιτευχθούν και του τρόπου με τον οποίο πρέπει να επιτευχθούν.

**Hall et al. (1976:459)** Το περιθώριο δράσης που διαθέτουν οι οργανισμοί στην απόπειρά τους να διασφαλίσουν ότι οι δραστηριότητές τους λαμβάνουν υπόψη εκείνες των υπόλοιπων.

**Kaufmann, Majone and Ostrom (1986)** Το πρόβλημα του συντονισμού συνδέεται με τις δράσεις και όχι με τους δρώντες. Ο συντονισμός επιτυγχάνεται, στο βαθμό που διαφορετικές δράσεις διάφορων δρώντων συνδέονται σε μια αλυσίδα δράσεων (οι συγγραφείς διακρίνουν σε λειτουργικό και θεσμικό συντονισμό).

**Malone Thomas W. (1988)** Η πρόσθετη οργανωσιακή δραστηριότητα που απαιτείται όταν πολλαπλοί δρώντες επιχειρούν από κοινού την επίτευξη στόχων. Στην περίπτωση που ένας μοναδικός δρων επιδίωκε την επίτευξη όμοιων στόχων, δεν θα χρειαζόταν να προβεί στον ίδιο προγραμματισμό.

**Thompson, Frances, Levavic and Mitchell (1991)** Σύνδεση αρχικά διάσπαρτων δράσεων ή γεγονότων, ενίσχυση της συμβατότητας των εργασιών με σκοπό την επίτευξη ενός σκοπού που διαφορετικά δεν θα υπήρχε.

**Μακρυδημήτρης Αντώνης (1991)** Ο συντονισμός ίσως δεν είναι τόσο ζήτημα οργανωτικής δομής και παρεμβολής ιεραρχικών επιπέδων (θεσμικός συντονισμός), όσο κυρίως ουσιαστικής συνεννόησης, διάθεσης συνεργασίας και συμμετοχής, κοινού προσανατολισμού, αμοιβαιότητας και συμπληρωματικότητας των δραστηριοτήτων από τους ίδιους τους συνυπεύθυνους (λειτουργικός συντονισμός).

**Alexander Ernest (1995)** Αλληλεξάρτηση των δρώντων και των αποτελεσμάτων της δράσης τους, τέτοια που η δραστηριότητα κάθε οργανισμού περιορίζει και επηρεάζει εξίσου τη δράση των υπόλοιπων (διασυνδεσιμότητα, interconnectedness).

**Peters Guy B. (1998)** Ο όρος συντονισμός χρησιμοποιείται με οικουμενική απήχηση, αλλά είναι δύσκολο να προσδιοριστεί επακριβώς. Προσδιορισμός μινιμαλιστικών & μαξιμαλιστικών επιπέδων συντονισμού.

α. Οι οργανισμοί είναι ενήμεροι για τις δράσεις άλλων οργανισμών και απλώς αποφεύγουν τις επικαλύψεις προσπαθειών και τις μεταξύ τους συγκρούσεις.

β. Συνεκτική και ολοκληρωμένη διαμόρφωση πολιτικών (integrated policy strategy for government as a whole):

Εφαρμογή μιας ενιαίας τυποποίησης των διαδικασιών μεταξύ των δημόσιων φορέων, με έμφαση στη διάχυση της γνώσης και της



---

πληροφορίας, στους αυστηρότερους δικαιοδοτικούς ελέγχους.

**Hilliard (2000)** Η υποστήριξη της συνεργασίας και επικοινωνίας μεταξύ υφιστάμενων και ad hoc δικτύων δημόσιων, ιδιωτικών και, ορισμένες φορές, διεθνών δρώντων.

**Hustedt Thurid & Tiessen Jad (2006)** Προσπάθεια παραγωγής συνεκτικών κυβερνητικών πολιτικών και περιορισμού των διαφωνιών (κυρίως μεταξύ των Υπουργείων) που αφορούν σε προγράμματα, προτάσεις ή νομοθετικές πρωτοβουλίες.

**Bakanauskas et al. (2011)** Ενσωμάτωση μεμονωμένων δράσεων ενός οργανισμού με σκοπό την επίτευξη κοινών στόχων σε συλλογικό επίπεδο.

**OECD (2011)** Η διακίνηση της πληροφορίας μεταξύ των οργανισμών με σκοπό την από κοινού λήψη αποφάσεων. Διαμόρφωση μιας συγκεκριμένης αρχιτεκτονικής για την αλληλεπίδραση μεταξύ των εμπλεκόμενων οργανισμών.

**Verhoest Koen & Bouchaert Geert (2014)** Η ευθυγράμμιση/ο συγχρονισμός πολλαπλών δράσεων και προσπάθειας με σκοπό την επίτευξη ενός προκαθορισμένου στόχου.

Με βάση τους παραπάνω ορισμούς, όπως προκύπτουν από τη θεωρία, τοποθετημένων σε χρονολογική σειρά, διαπιστώνεται η διαχρονική αναβάθμιση της έννοιας (και των επιπέδων) του συντονισμού. Είναι σαφές ότι ο συντονισμός καθίσταται ολοένα και πιο απαραίτητος, αλλά, παράλληλα, επιβαρύνεται με περισσότερες λειτουργίες και, επομένως, γίνεται πιο δυσπρόσιτος.

Ας δούμε ενδεικτικά τη θεωρία των Pressman & Wildavsky<sup>9</sup>, η οποία καταγράφεται στη βιβλιογραφία ως «Pressman-Wildavsky paradox» και βασίζεται σε ένα σύστημα παραγωγής πολιτικών που συνδέει διαδοχικά ένα πλήθος ανεξάρτητων δρώντων σε μια ενοποιημένη αλυσίδα δράσης. Όπως προκύπτει από την ανάλυση τους,

---

<sup>9</sup> Pressman, Jeffrey L., and Wildavsky, Aaron (1984), *Implementation* (Third Edition Expanded), Berkeley CA: University of California Press.

αξιολογώντας τη δυνατότητα συνεργασίας και κατανόησης μεταξύ των διάφορων δρώντων με τις θετικότερες δυνατές διαθέσεις, οι πιθανότητες για υψηλό βαθμό εφαρμογής του συνόλου των σχεδιαζόμενων δράσεων εξακολουθούν να εμφανίζονται χαμηλές, επομένως, ο συντονισμός επιτυγχάνεται κυρίως κατ' εξαίρεση και μεμονωμένα.

Λίγα χρόνια μετά, πιο αισιόδοξος πλέον ο Alexander, αποδίδει τον εκτιμώμενο χαμηλό βαθμό εφαρμογής και, επομένως συντονισμού, των Pressman-Wildavsky στην πρότερη πλήρη ανεξαρτησία μεταξύ των αποφασιστικών κέντρων για την προώθηση μιας δημόσιας πολιτικής<sup>10</sup>. Προσθέτει μάλιστα ότι οι οργανωσιακοί δεσμοί, υπό την ομπρέλα ενός κοινού αξιακού συστήματος που θέτει ορισμένους κανόνες αρχών και διαδικασιών, επιφέρουν την καλύτερη συνεννόηση και τον αποτελεσματικότερο συντονισμό μεταξύ των συναρμόδιων φορέων για την ολοκλήρωση μιας προωθούμενης δράσης. Αρκεί να προσθέσουμε ότι η ύπαρξη δι-οργανωσιακών δεσμών προϋποθέτει, ασφαλώς, τη λειτουργία εντός ενός σταθερού και όχι συνεχώς μεταβαλλόμενου, περιβάλλοντος.

Ήδη, εν έτει 1991, ο καθηγητής Μακρυδημήτρης υποστηρίζει την υποχώρηση του θεσμικού συντονισμού (με την έννοια της ύπαρξης σαφούς οργανωτικής δομής και παρεμβολής ιεραρχικών επιπέδων) υπέρ της λειτουργικής εκδοχής της έννοιας, αξιολογώντας ως επικρατέστερη την ανάγκη για διασφάλιση της ουσιαστικής συνεννόησης, διάθεσης συνεργασίας και συμμετοχής, κοινού προσανατολισμού, αμοιβαιότητας και συμπληρωματικότητας των δραστηριοτήτων από τους ίδιους τους συνυπεύθυνους.

Λίγο αργότερα, το 1998, ο Peters αναφέρεται στην ανάγκη για ολοκληρωμένη διαμόρφωση πολιτικών που προϋποθέτει μεγαλύτερη «ποσότητα» συντονισμού. Αναλύοντας τα επίπεδα του συντονισμού (μινιμαλιστικά-μαξιμαλιστικά), υποστηρίζει ότι μια πολιτική δεν μπορεί να σχεδιαστεί και να εφαρμοστεί ολοκληρωμένα, χωρίς υψηλό επίπεδο συντονισμού.

Περνώντας, λοιπόν, από το επίπεδο της ανεξάρτητης δράσης των Υπουργείων, όπου αυτά δρουν με απόλυτη αυτονομία εντός του πεδίου της αρμοδιότητάς τους (λειτουργία-σιλό), στο επίπεδο της ανταλλαγής πληροφοριών και της μεταξύ τους διαβούλευσης με σκοπό την αποφυγή επικαλύψεων ή συγκρούσεων, φαίνεται πως το σύστημα διακυβέρνησης εμφανίζει σημεία ωριμότητας και αναζητά νέα επίπεδα διοικητικής οργάνωσης.

---

<sup>10</sup> Alexander Ernest R. (1995), *How Organizations Act Together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice*, Psychology Press.

Σε αυτό το σημείο, τόσο ο Peters όσο οι Hilliard (2000), Hustedt Thuriid & Tiessen Jad (2006), Bakanauskas et al. (2011) και Verhoest Koen & Bouchaert Geert (2014) αναφέρονται στη δι-υπουργική ή διατομεακή έκφραση του συντονισμού. Οι παραπάνω συγγραφείς υποστηρίζουν, δηλαδή, ότι πέραν του αρνητικού συντονισμού, όπως περιγράφεται παραπάνω (ο οποίος στην ουσία «κρύβει» τις διαφορές μεταξύ των διαφορετικών δρώντων εντός ενός συστήματος), τα Υπουργεία επιλέγουν να συνεργαστούν, ακριβώς για το λόγο ότι αναγνωρίζουν την αλληλεξάρτηση και το αμοιβαίο ενδιαφέρον για την επίλυση των μεταξύ τους διαφορών και την επιτάχυνση του έργου τους.

Επανερχόμενοι στον Peters, εκείνος διαπιστώνει ότι ο πληθωρισμός μεμονωμένων προτάσεων πολιτικής που «ξεπετάγονται» χωρίς σταματημό καθιστά απαραίτητη την ορθή και τεκμηριωμένη προτεραιοποίηση, η οποία επιτυγχάνεται στα υψηλότερα επίπεδα συντονισμού. Η προτεραιοποίηση προϋποθέτει οριζόντιο συντονισμό που ασκείται κεντρικά από ένα θεσμικά κατοχυρωμένο και ισχυρό εποπτικό όργανο, ικανό να συγκεντρώνει τις προτάσεις πολιτικής των υπόλοιπων οργανισμών-Υπουργείων (σχέδια δράσης), να αναλαμβάνει την επίλυση των μεταξύ τους διαφωνιών (arbitrage) και να παρακολουθεί την αποτελεσματική εφαρμογή του κυβερνητικού προγράμματος (monitoring).

Αναφορικά με την παραπάνω αναφερόμενη κατ' ουσίαν μέτρηση των επιδόσεων του συντονισμού που αντιστοιχεί στα διάφορα επίπεδα επίτευξής του, ενδιαφέρον παρουσιάζει η σχετική ανάλυση του Metcalfe<sup>11</sup>. Όπως παρουσιάζεται στον παρακάτω πίνακα, η προσέγγιση ενός επιπέδου συντονισμού δεν συνεπάγεται αυτόματα την ανέλιξη και στα υπόλοιπα επίπεδα.

---

<sup>11</sup> Metcalfe, L. (1994) "International Policy Co-ordination and Public Management Reform". *International Review of Administrative Sciences* 60: 271–290.

<p style="text-align: center;"><b>Level 9</b> Government strategy  <b>Level 8</b> Establishing central priorities  <b>Level 7</b> Setting limits on ministerial action  <b>Level 6</b> Arbitration of policy differences  <b>Level 5</b> Search for agreement among ministries/agencies  <b>Level 4</b> Avoiding divergences among ministries/agencies  <b>Level 3</b> Consultation with other ministries/agencies (feedback)  <b>Level 2</b> Communication to other ministries/agencies (information exchange)  <b>Level 1</b> Independent decision-making by ministries/agencies</p>
--

Πίνακας 1: Τα επίπεδα του συντονισμού ως αποτελέσματος μιας διαδικασίας (Metcalf, 1994), πηγή: Researchgate, Policy coordination scale Source: Adapted from Metcalfe (1994: 281)

Προχωρώντας ακόμη περισσότερο, έχει ενδιαφέρον η ανάλυση της διαβάθμισης του συντονισμού του Metcalfe ως ένα συγκριτικό εργαλείο ικανό να αξιολογήσει το βαθμό συντονιστικής ικανότητας μιας οργανικής μονάδας, ενός Υπουργείου ή ακόμη και μιας χώρας<sup>12</sup>. Η κλίμακα διαβάθμισης του συντονισμού<sup>13</sup>, η οποία αποτυπώνει αυτή τη δυναμική πολυπλοκότητα μπορεί να υπολογιστεί σε συνδυασμό με ορισμένους παράγοντες, όπως:<sup>14</sup>

1. Ο αριθμός των πολιτικών-δράσεων/ο αριθμός των εμπλεκόμενων στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων (decision makers)
2. Ο αριθμός των μεταβλητών που πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά τη διαδικασία λήψης απόφασης
3. Ο αριθμός των επιπέδων λήψης απόφασης που απαιτούνται για την ολοκλήρωση του προγραμματισμένου έργου
4. Πιθανές καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση συγκεκριμένων δράσεων
5. Πολυπλοκότητα θεμάτων που χαρακτηρίζουν διαφορετικά υποσυστήματα
6. Συνάφεια των μη απτών παραγόντων επί του επιδιωκόμενου αποτελέσματος

---

<sup>12</sup> Les Metcalfe, "International policy co-ordination and public management reform", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 60 (1994), σελ. 271-290.

<sup>13</sup> Με βάση την 9-βάθμια κλίμακα προσδιορίζονται παράλληλα και συγκεκριμένοι ποιοτικοί δείκτες μέτρησης του επιπέδου συντονισμού που παρατηρείται σε κάθε περίπτωση.

<sup>14</sup> Bianchi Carmine & Peters Guy (2016), *Measuring Coordination and Coherence: Assessing Performance Across the Public Sector*, Conference Paper.

7. Μη γραμμικές σχέσεις αιτίων και αποτελεσμάτων

8. Συμβιβασμοί (trade offs) κατά τη χάραξη πολιτικών

9. Αδυναμία πρόβλεψης κατά τη χάραξη πολιτικής εξωτερικών παραγόντων ικανών να επιδράσουν στα αποτελέσματα του συστήματος

Συνοψίζοντας την παραπάνω ανάλυση, θα μπορούσαμε να καταλήξουμε σε έναν γενικό ορισμό της έννοιας του συντονισμού που επιχειρεί να αποδώσει το γενικό περίγραμμα ως εξής:

«Ο συγχρονισμός και η ενσωμάτωση των δραστηριοτήτων, των αρμοδιοτήτων και της διαδικασίας ελέγχου εντολών διαφορετικών οργανισμών με σκοπό την αποδοτική αξιοποίηση των πόρων τους σε σχέση με τους κοινούς στόχους που έχουν θέσει».

Ακόμη κι αν οι παραπάνω αναφερόμενοι ορισμοί της έννοιας του συντονισμού φαίνονται απλοί, η κατανόηση της καθίσταται πιο σύνθετη, κάθε φορά που εμφανίζονται νέα, πολύπλοκα, δια-τομεακά ζητήματα, συνήθως ευρωπαϊκής ή ακόμη και διεθνούς εμβέλειας, με πολλά προβλήματα ή κενά συντονισμού, με πολυάριθμες γενεσιουργές αιτίες, αλλά και πληθώρα προτάσεων για την αντιμετώπισή τους.

Τέλος, όπως φαίνεται από τα παραπάνω, ο συντονισμός συνδέεται στενά με τον τρόπο αξιοποίησης των διαθέσιμων πόρων των οργανισμών προς την επίτευξη των τεθέντων κάθε φορά στόχων. Συνεπώς, οι οργανισμοί που δεν επιτυγχάνουν ικανοποιητικούς ρυθμούς συντονισμού, επιβαρύνονται ή «πληρώνουν» περισσότερο λόγω σπατάλης πόρων. Η αύξηση της δημόσιας δαπάνης ελέω κακού ή μη κυβερνητικού συντονισμού αποδυναμώνει την εμπιστοσύνη των πολιτών στη δημόσια διοίκηση, αποθαρρύνει την επιχειρηματικότητα και επιφέρει τελικά, σημαντικές δημοσιονομικές και άλλες αρνητικές συνέπειες.

## 2.2 Οι Διαστάσεις του συντονισμού

Με βάση τη θεωρία, ο συντονισμός είναι μια πολυδιάστατη έννοια, η οποία λαμβάνει διαφορετικές εκφάνσεις σε συνάρτηση με το περιβάλλον αξιοποίησής του. Ειδικότερα, οι βασικές διαστάσεις του συντονισμού συναντώνται ως εξής:

### 2.2.1 Θετικός-Αρνητικός

Μολονότι η αρνητική αντίληψη του συντονισμού εμφανίζεται περιορισμένη, αποκτά νόημα ιδίως στη λειτουργία φορέων εντός δικτύων, όπου δεν υπάρχει ιεραρχική σχέση εντολών και ελέγχου και οι δρώντες επιχειρούν να διαμορφώσουν τα προγράμματα τους αποφεύγοντας τη σύγκρουση ή τις επικαλύψεις. Σύμφωνα με τον Scharpf<sup>15</sup>, ο αρνητικός συντονισμός συνιστά την ελάχιστη συνθήκη της διακυβέρνησης.

Η παρούσα μελέτη αποδίδει μεγαλύτερη έμφαση στη θετική διάσταση του συντονισμού. Ο θετικός συντονισμός αποβλέπει, κυρίως, στη δημιουργία συνεργειών και δικτύων με στόχο την ενίσχυση της συνοχής των (κυβερνητικών) προγραμμάτων/πολιτικών, χωρίς να υπηρετεί περιοριστικά την ελαχιστοποίηση των διαφωνιών.

### 2.2.2 Εξωτερικός-Εσωτερικός (Inside and Outside)

Ο εσωτερικός συντονισμός αναφέρεται στη λειτουργία και συνεργασία εντός και μεταξύ των οργανισμών και της δομής του Δημοσίου.

Ο εξωτερικός συντονισμός αφορά κυρίως στη συνεργασία του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα, όπως πχ με ΜΚΟ που εξυπηρετούν και δημόσιους σκοπούς, αλλά και στην αλληλεπίδραση των εθνικών φορέων με διεθνείς εταίρους στη χάραξη πολιτικής.

Η έννοια του εξωτερικού συντονισμού εμφανίζει πολλά κοινά σημεία με αυτή της διακυβέρνησης (governance), η οποία, επίσης, επιχειρεί τη μεγαλύτερη διασύνδεση των δημόσιων οργανισμών με κοινωνικούς φορείς.

### 2.2.3 Κάθετος-Οριζόντιος (Vertical and Horizontal)

Αναλύοντας την έννοια του συντονισμού, η κυβέρνηση μπορεί να συντονίσει «κάθετα», δηλαδή ιεραρχικά, τις δραστηριότητες των οργανισμών «από την

---

<sup>15</sup> Scharpf F. W. (1997), *Games real actors play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, CO: Westview.

κορυφή προς τα κάτω», χρησιμοποιώντας νόρμες, διαδικασίες και άλλα ιεραρχικά μέσα<sup>16</sup>.

Σε γενικές γραμμές, ο κάθετος συντονισμός προϋποθέτει την οργάνωση υπερ-Υπουργείων με εσωτερικές κάθετες συντονιστικές δομές, ενώ, ο οριζόντιος, τη λειτουργία ενός κεντρικού συντονιστικού οργάνου με οριζόντιες αρμοδιότητες εποπτείας των Υπουργείων. Σε κάθε περίπτωση, όπως θα αναλυθεί παρακάτω, ακόμη και εάν ο κάθετος συντονισμός επιφέρει ικανοποιητικά αποτελέσματα, η λειτουργία οριζόντιων συντονιστικών κέντρων διασφαλίζει επιπλέον οφέλη για τη συνολική αποτελεσματικότητα και συνεκτικότητα των εφαρμοζόμενων δημόσιων πολιτικών, όπως δικτύωση, συμμετοχικότητα, συνεργασία, διαβούλευση, διάχυση της πληροφορίας, αποτελεσματικότερη εφαρμογή, διαφάνεια, λογοδοσία, οργανωτική αρμονία και συνοχή.

	Οριζόντιος συντονισμός	Κάθετος συντονισμός
<b>Εσωτερικός συντονισμός</b>	Ενδο-υπηρεσιακός (Intra-level) συντονισμός εντός Υπουργείων, ρυθμιστικών αρχών ή τομέων πολιτικής	Ενδο-υπηρεσιακός (Inter-level) συντονισμός μεταξύ Υπουργείου και εποπτευόμενων φορέων
<b>Εξωτερικός συντονισμός</b>	Δια-υπηρεσιακός συντονισμός με κοινωνία των πολιτών/φορείς και οργανισμούς του ιδιωτικού τομέα	Δια-υπηρεσιακός συντονισμός α) με διεθνείς οργανισμούς ή β) με φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης

**Πίνακας 2: Διαφορετικές μορφές συντονισμού. Πηγή: Tom Christensen & Per Laagered (2007), The Challenge of Coordination in Central Government Organizations, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Unifob AS, Working Paper 5-2007**

<sup>16</sup> Verhoest Koen & Bouckaert Geert, How coordination and control of public organizations by government interrelate: an analytical and empirical..., Research Gate, uploaded by Geert Bouckaert on 2 May 2014.

Ερμηνεύοντας τον ως άνω πίνακα, ως «κάθετος ενδο-υπηρεσιακός συντονισμός» νοείται η κεντρική προσπάθεια της πολιτικής και διοικητικής ηγεσίας να ενισχύσει το συντονισμό και τον έλεγχο κατώτερων στην ιεραρχία διοικητικών μονάδων, πχ εποπτευόμενων φορέων και υπηρεσιών, ενώ ως «οριζόντιος ενδο-υπηρεσιακός συντονισμός» νοείται ο συντονισμός της κεντρικής κυβέρνησης σε οριζόντιο επίπεδο μεταξύ των Υπουργείων και των λοιπών υπηρεσιών.

Επιπρόσθετα, ο κάθετος συντονισμός αφορά στον συντονισμό μεταξύ κεντρικών διοικητικών μονάδων και εποπτευόμενων φορέων που υπάγονται στην τοπική κυρίως αυτοδιοίκηση, ενώ ο οριζόντιος συντονισμός αναφέρεται στον διάλογο-συνεργασία μεταξύ του κράτους και των συνομιλητών του στον ιδιωτικό τομέα (επιχειρήσεις, Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, κοινωνία πολιτών).

Όσον αφορά στη συνεργασία με υπερ-εθνικούς οργανισμούς, υπονοείται ο κάθετος οργανωσιακός τύπος συνεργασίας των εθνικών κυβερνήσεων με οργανισμούς, όπως η ΕΕ. Στο επίπεδο αυτό, η εξουσία (authority) των εκπροσώπων των εθνικών κυβερνήσεων είναι συνήθως μικρότερη σε σχέση με αυτή που διαθέτουν κατά τον εθνικό συντονισμό.

Επιπλέον, μια άλλη εκδοχή άσκησης του συντονισμού είναι δια της προσέγγισης «από την κορυφή στη βάση» ή «από τη βάση στην κορυφή» (top-down/bottom-up policy coordination in governments, OECD 1996:31).

## **2.2.4 Πολιτικός και διοικητικός (Political and Administrative)**

Αυτή η διάσταση του συντονισμού αναφέρεται στον πυρήνα της σχέσης πολιτικής-διοίκησης.

Κατά πολλούς, υπερισχύει η λογική της θεώρησης της έννοιας του συντονισμού ως πολιτικής και όχι διοικητικής: το βασικό επιχείρημα υπέρ της πολιτικής διάστασης του συντονισμού είναι ότι οι πολιτικοί ηγέτες, παρά οι διοικητικοί, είναι εκείνοι που καλούνται να πιέσουν τα Υπουργεία να παράξουν τις κυβερνητικές πολιτικές. Θεωρείται ότι οι υπηρεσιακοί φορείς κατά κανόνα δυσκολεύονται να επιβάλλουν τις θέσεις τους εντός των Υπουργείων, τα οποία λειτουργούν διαχρονικά ως σιλό-«silos».

Από την άλλη πλευρά, στα περισσότερα διοικητικά συστήματα, παρατηρούνται συμπτώματα παθολογίας, όπως τα εξής: Συχνοί κυβερνητικοί ανασχηματισμοί, αδικαιολόγητος περιορισμός/αύξηση του αριθμού των Υπουργείων, αλλαγή της ονομασίας τους, περιορισμένες συνεδριάσεις των Υπουργικών Συμβουλίων,



πολλαπλά επίπεδα διαμεσολάβησης/παρεμβολή ιεραρχικών μονάδων, δημιουργία νέων διοικητικών δομών χωρίς να έχει προηγηθεί τεκμηριωμένη ex ante ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων που να δικαιολογεί την ανάγκη για τη σύστασή τους.

Επιπλέον, οι σχέσεις πολιτικής και δημόσιας διοίκησης επηρεάζουν σε σημαντικό βαθμό την αποτελεσματικότητα της κρατικής μηχανής, και επομένως, και τον συντονισμό. Με βάση την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, η δημόσια διοίκηση ασκεί μαζί με την κυβέρνηση την εκτελεστική λειτουργία. Σύμφωνα με το άρθρο 103 παρ. 1 του Συντάγματος, η πολιτική ουδετερότητα της δημόσιας διοίκησης αποκτά συνταγματική περιωπή, κατοχυρώνοντας το σύστημα της πολιτικά ουδέτερης Διοίκησης<sup>17</sup>. Έτσι, η δημόσια διοίκηση εξαρτάται από την πολιτική εξουσία ως προς τον καθορισμό της αποστολής της, παραμένοντας, όμως, ουδέτερη κατά την εκτέλεσή της.

Με βάση τα παραπάνω, ένα ερώτημα που γεννάται είναι το εξής: Σε τι βαθμό επιθυμούν οι πολιτικοί και κυρίως οι Υπουργοί την ανάμειξη των δημοσίων υπαλλήλων στη διαμόρφωση-σχεδιασμό δημόσιας πολιτικής; Σε μεγάλο βαθμό, βέβαια, προκρίνεται ως λύση ο διορισμός πολιτικών/μετακλητών και ειδικών συμβούλων, οι οποίοι χαίρουν της πολιτικής εμπιστοσύνης και εργάζονται στενά στο πλευρό του εκάστοτε Υπουργού. Σε κάθε περίπτωση, όμως, στη λήψη αποφάσεων και διαμόρφωση πολιτικών απαιτείται η συνδρομή των μονίμων υπαλλήλων, ιδίως των υψηλόβαθμων, οι οποίοι μπορούν να εγγυηθούν τη θεσμική συνέχεια και τη γνώση της διοίκησης. Οι τελευταίοι υποχρεούνται να «προστατεύουν» την πολιτική ηγεσία, ενημερώνοντας συνεχώς σχετικά με πιθανά εμπόδια στην προώθηση των σχεδιαζόμενων μεταρρυθμίσεων, θέματα αρμοδιοτήτων, προϋπολογισμού κλπ.

Τέλος, εξαιρετικό ενδιαφέρον παρουσιάζει η διάκριση του συντονισμού, με βάση τον καθηγητή κ. Μακρυδημήτρη<sup>18</sup>, σε θεσμικό και σε λειτουργικό. Σύμφωνα με τον καθηγητή, ο πρώτος αφορά στην οργανωτική δομή και στην παρεμβολή των διοικητικών επιπέδων, ενώ ο δεύτερος στην ουσιαστική συνεννόηση δια της καλλιέργειας της συνεργασίας, της συμμετοχής, της αναζήτησης κοινής θέασης/αμοιβαιότητας προσεγγίσεων/συμπληρωματικότητας μεταξύ των συνυπεύθυνων<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Κτιστάκη, Σταυρούλα (2014) *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*. Παπαζήσης

<sup>18</sup> Μακρυδημήτρης, Αντώνης (2009) *Προσεγγίσεις στη θεωρία των Οργανώσεων*. Καστανιώτης.

<sup>19</sup> Ο.π.

Στην ίδια κατεύθυνση, ο καθηγητής κ. Μακρυδημήτρης αναφέρεται στο νόμο «του φθίνοντος συντονισμού» (law of decreasing coordination) του Downs, εξηγώντας ότι η διεύρυνση του μεγέθους ορισμένης οργάνωσης καθιστά αναλογικά δυσχερέστερο τον συντονισμό των μερών της<sup>20</sup>.

Όπως ομολογούσε ο Wilson, η επίτευξη του απαραίτητου μέτρου συνοχής και συντονισμού του διαφοροποιημένου κυβερνητικού μηχανισμού αποτελεί ένα από τα δυσχερέστερα και πλέον αμφισβητούμενα ζητήματα της σύγχρονης διοικητικής επιστήμης<sup>21</sup>.

### 2.2.5 Πολυκεντρικός

Η παραδοσιακή θεωρητική κατανόηση της έννοιας του συντονισμού εδράζεται κυρίως στην ανάλυση της οριζόντιας και της κάθετης διάστασής του. Νέες θεωρητικές προσεγγίσεις τείνουν να θεωρούν πεπερασμένη την ως άνω προσέγγιση αναλύοντας την έννοια του συντονισμού υπό το πρίσμα μιας πολυκεντρικής διαδικασίας.

Η πολυκεντρική προσέγγιση της έννοιας του συντονισμού προϋποθέτει την οριοθέτησή του σε σχέση με την έννοια της διακυβέρνησης.

Οι παραδοσιακές θεωρίες βασίζονται στην παραδοχή ότι η διακυβέρνηση διακρίνεται στους κρίκους μιας αλυσίδας, συμπεριλαμβανομένων των διαδικασιών του σχεδιασμού και της εφαρμογής δημόσιων πολιτικών<sup>22</sup>. Η εφαρμογή αυτής της προσέγγισης στην πράξη ενέχει τον κίνδυνο περιορισμού του ρόλου της κοινωνίας των πολιτών κατά τη διαδικασία διαμόρφωσης των πολιτικών. Η υπερβολική έμφαση στο στάδιο της εφαρμογής και της ενίσχυσης του συντονισμού με τη μορφή ενεργοποίησης των κάθετων δομών της διοικητικής μηχανής απομακρύνει τη διοίκηση και τους πολίτες από το κέντρο των αποφάσεων (γραφειοκρατική μορφή

---

<sup>20</sup> Ο.π.

<sup>21</sup> Wilson, James Q (1991) *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why they Do it*. Ingram Publisher Services US.

<sup>22</sup> Pedersen Anne Reff, Sehested Karina and Sorensen Eva, Emerging Theoretical Understanding of Pluricentric Coordination in Public Governance, *The American Review of Public Administration*, 41(4) 375-394.

συντονισμού)<sup>23</sup>. Στο ίδιο πνεύμα, ο κάθετος συντονισμός αποδυναμώνεται, περαιτέρω, λόγω των συχνών επικαλύψεων αρμοδιοτήτων μεταξύ των εμπλεκόμενων διοικητικών μονάδων.

Στα τέλη της δεκαετίας του 1980, το κίνημα νεο-θεσμικοποίησης (neo-institutionalism) επέδρασε σημαντικά στην οργανωσιακή θεωρία. Την περίοδο εκείνη, δόθηκε μεγάλη έμφαση στην ουσιαστική διασύνδεση μεταξύ των οργανισμών ως συστατικού στοιχείου της κατανόησης του ρόλου του συντονισμού εντός, αλλά και μεταξύ τους<sup>24</sup>.

Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990, οι θεωρητικοί της έννοιας της διακυβέρνησης άσκησαν κριτική στις παραδοσιακές θεωρίες περί γραφειοκρατικής οργάνωσης και συντονισμού, υποστηρίζοντας ότι ο αυξημένος βαθμός πολυπλοκότητας, διαχωρισμού και δυναμισμού των προβλημάτων ανακινούν την ανάγκη για θεωρητική αναθεώρηση της επικρατούσας έως τότε ερμηνευτικής προσέγγισης<sup>25</sup>. Σύμφωνα με τη νέα θεωρητική επιχειρηματολογία, τα πολύπλοκα και δυσεπίλυτα ζητήματα αντιμετωπίζονται αποτελεσματικότερα μέσω της διάδρασης πολιτικής-διοίκησης, τυπικά ή άτυπα, τόσο στο πεδίο του σχεδιασμού όσο και της εφαρμογής των πολιτικών.

Σε αυτό το σημείο εμφανίζεται η έννοια της μετα-διακυβέρνησης (meta-governance). Αναφέρεται κυρίως στους διάφορους μηχανισμούς που μπορούν να αξιοποιήσουν οι δημόσιοι φορείς, αλλά και πολλοί άλλοι δρώντες, ως μια άλλη μορφή ιεραρχικού συντονισμού, με σκοπό την εξασφάλιση της αναγκαίας ισορροπίας μεταξύ της υπο-ρύθμισης και της υπερ-ρύθμισης των ρυθμιστικών δρώντων<sup>26</sup>.

Στα τέλη του 1990, η αφηγηματική θεωρία (narrative theory) ανέδειξε την αφήγηση ως μια ιδιαίτερα αποτελεσματική μορφή επικοινωνίας. Η αφήγηση, η επικοινωνία μέσω της διήγησης ιστοριών (telling stories) δημιουργεί δεσμούς μεταξύ των ενδιαφερόμενων, ενώ παράλληλα παρουσιάζει ορισμένα κοινά σημεία με τις άτυπες οριζόντιες ανταλλαγές πληροφοριών στις οποίες αναφέρεται ο Mintzberg

---

<sup>23</sup> Wilson W. (1887), The study of administration, *Political Science Quarterly*, 2, 197-222, and, Simon H. (1950), Administrative Behaviour, *Australian Journal of Public Administration*, 9, 241-245.

<sup>24</sup> March J. G. & Olsen J. P. (1989), *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*, New York, NY: Free Press.

<sup>25</sup> Rhodes R.A.W. (1997), *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham, England: Open University Press.


<sup>26</sup> Ο.π., Pedersen Anne Reff, Sehested Karina and Sorensen Eva.

αποκαλώντας τις αμοιβαίες προσαρμογές (mutual adjustments) που καλλιεργούνται στην καθημερινή ζωή των ανθρώπων και των οργανισμών<sup>27</sup>.

Ο πολυκεντρικός συντονισμός εμφανίζεται ως θεωρία σε ασταθή και αβέβαια περιβάλλοντα, όπου επικρατούν οι διαμάχες εξουσίας και ο απομονωτισμός. Ως βασικός στόχος του προβάλλει η διασφάλιση ενός βαθμού συλλογικότητας ως προς την αντιμετώπιση των προβλημάτων και τη λήψη αποφάσεων, αντιστοίχως.

Αυτή η προσέγγιση επαναφέρει στο φως την αντίληψη ότι η ικανότητα του συντονίζει συνδέεται με την ικανότητα προσαρμοστικότητας σε συνεχώς μεταβαλλόμενες συνθήκες.

Τα βασικά χαρακτηριστικά του πολυκεντρικού συντονισμού αποτυπώνονται στον παρακάτω πίνακα. Η σύνδεση μεταξύ των κύκλων είναι εντυπωσιακή και δυναμική ταυτοχρόνως.



Coordination	Old-institutional or functional	Neo-Institutional	Relational
Conditions	Universal	Institutionally and inter-institutionally situated	Situated by space and time
Mechanism	Vertical and horizontal	Loose couplings	Interaction and communication
Rationality	Universal logic of consequences	Institutionalized logics of appropriateness	Interpretive
Connections	Rules and standards	Institutionalized norms and values	Networks and metagovernance

**Εικόνα 3: Τα τρία στάδια της Ανάπτυξης της Θεωρίας του Πολυκεντρικού Συντονισμού. Πηγή: Pedersen A., Sehested K.& Sorensen E. (2011), *Emerging theoretical understanding of pluricentric coordination in public governance***

<sup>27</sup> Gabriel Y. (2000), *Storytelling in organizations: Facts, fictions and fantasies*, Oxford, England: Oxford University Press, and, Mintzberg H. (1983), *Structure in fives: Designing effective organisations*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, Mintzberg H. (1992), Cycles of organizational change, *Strategic Management Journal*, 13, 39-59.

## 2.3 Συντονισμός και συναφείς έννοιες

Η έννοια του συντονισμού συχνά συγχέεται με τις έννοιες της σύμπραξης (cooperation), της συνεργασίας (collaboration) και της ενσωμάτωσης-ολοκλήρωσης (integration). Είναι αλήθεια ότι η ερμηνευτική διαφοροποίηση αυτών των εννοιών είναι πολύ μικρή και συνήθως δυσδιάκριτη. Ακόμη και τα λεξικά αποδίδουν με διαφορετικό τρόπο αυτές τις σχεδόν ταυτόσημες έννοιες (τα τρία Cs-coordination, collaboration, cooperation).

### 2.3.1 Σύμπραξη, συνεργασία και ενσωμάτωση

Χρησιμοποιώντας τους ορισμούς των Dictionary.com και Merriam-Webster, μπορούμε να αποδώσουμε τις παραπάνω συναφείς έννοιες ως εξής:

Η σύμπραξη αναφέρεται στη διαδικασία της από κοινού εργασίας για την επίτευξη ενός κοινού σκοπού, εκφράζοντας περισσότερο την έννοια του καταμερισμού της εργασίας.

Η συνεργασία αφορά τη στενότερη διασύνδεση των εμπλεκόμενων με σκοπό την επίτευξη ενός σκοπού. Δύο ή περισσότεροι δρώντες μοιράζονται ένα κοινό νόημα για την εξέλιξη της διαδικασίας και το τελικό προϊόν αυτής.

Με βάση τα πορίσματα της οργανωσιακής θεωρίας, η ενσωμάτωση αποτελεί την απάντηση στη διαφοροποίηση και στην περιθωριοποίηση, επερχόμενη ως αποτέλεσμα της αυξημένης εξειδίκευσης<sup>28</sup>. Στην ουσία, η ενσωμάτωση αποτελεί ένα εργαλείο συντονισμού για την ενοποίηση (καλών) πρακτικών και στρατηγικών κατευθύνσεων εντός ενός πεδίου πολιτικής, παρά ένα διακριτό θεωρητικό πεδίο<sup>29</sup>.

Όπως προαναφέρθηκε, ο συντονισμός αναφέρεται, κυρίως, στη διαδικασία της οργάνωσης ανθρώπων ή ομάδων ανθρώπων ώστε να εργάζονται με κατάλληλο και αποτελεσματικό τρόπο προς επίτευξη ορισμένων προκαθορισμένων σκοπών.

Η αναδρομή στην ιστορική προέλευση των παραπάνω συναφών εννοιών καθιστά την κατανόησή τους ευκολότερη.

---

<sup>28</sup> Bouchaert G.B., Peters G. and Verhoest K. (2010), *The coordination of public sector organisations*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

<sup>29</sup> Ο.π.

Σύμφωνα με το ηλεκτρονικό λεξικό Etymonline.com, η λέξη «cooperation» γεννήθηκε τη δεκαετία του 1620. Κατά τη διάρκεια του 16<sup>ου</sup> αιώνα ο Γαλιλαίος και ο Νεύτωνας έπαιξαν σημαντικό ρόλο στην επιστημονική επανάσταση. Μεγάλες προσωπικότητες όπως ο Descartes, ο Hugo Grotius, οι Thomas Hobbes και John Locke καλλιέργησαν τις επιστήμες από πρώιμο στάδιο, αφήνοντας έτσι το προσωπικό τους αποτύπωμα. Στη συνέχεια η επιστημονική κοινότητα ενεργοποιήθηκε πιο συλλογικά προς αξιοποίηση των πρωτοποριακών αυτών πορισμάτων της εποχής.

Η έννοια του συντονισμού πρωτοεμφανίστηκε τον 17<sup>ο</sup> αιώνα. Αρχικά συνδέθηκε με την οργάνωση των στρατιωτικών δυνάμεων κατά τη διάρκεια των πολέμων και στη συνέχεια με τη διαχείριση της επιχειρηματικής λειτουργίας (βλ. τις 14 αρχές του management του πατέρα του management Henry Fayol)<sup>30</sup>.

Τέλος, η έννοια του «collaboration» εμφανίστηκε τη δεκαετία του 1830 (βλ. λατινική λέξη collaborare). Πρόκειται για την ιστορική περίοδο εμφάνισης των βιομηχανικών κινήματων και της βιομηχανικής επανάστασης σε ένα σύνθετο περιβάλλον ραγδαίων μεταβολών και ανακατατάξεων - τεχνικών, οικονομικών, κοινωνικών και πολιτισμικών - οι οποίες οδήγησαν στην "εκβιομηχάνιση" (αγγλικά: industrialized) της κοινωνίας στη Μεγάλη Βρετανία και, εν συνεχεία, στο σύνολο της Δυτικής Ευρώπης<sup>31</sup>.

### 2.3.2 Διακυβέρνηση

Η έννοια της διακυβέρνησης προέρχεται από το λατινικό ρήμα "gubernare," αλλά και την ελληνική λέξη «κυβερνείν». Αν και, καταρχήν, η έννοια της διακυβέρνησης συνδέεται με τον τρόπο άσκησης της πολιτικής εξουσίας (η πολιτική συχνά ορίζεται ως η τέχνη διακυβέρνησης), συνδέεται και με το δημόσιο τομέα, δηλαδή τις δομές, τη λειτουργία και το αξιακό σύστημα της δημόσιας διοίκησης.

### 2.3.3 Πολυ-επίπεδη διακυβέρνηση

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, τις τελευταίες δεκαετίες παρατηρείται η τάση για συμμετοχή ολοένα και περισσότερων δρώντων στη διαδικασία χάραξης πολιτικής

---

<sup>30</sup> Fayol Henri (revised by Irwin Gray) (1984), *General and Industrial Management*, London: Pitman.

<sup>31</sup> ΒΙΚΙΠΑΙΔΕΙΑ, Η βιομηχανική επανάσταση.

με σκοπό την ενίσχυση των σχέσεων του παραδοσιακού κράτους με την κοινωνία. Θα μπορούσε να τολμήσει κανείς τη σκέψη ότι η «παλιά» νομιμοποίηση του κράτους (υποχρεωτική μέσα από θεσμούς και ισχυρές νομικές κυρώσεις) τείνει να αντικατασταθεί σε ένα σημαντικό βαθμό μια νέα θεωρητική κατασκευή που βασίζεται στη συλλογική λήψη αποφάσεων με έμφαση, πρωταρχικά, στην επίτευξη αποτελεσμάτων.

Στην έννοια της διακυβέρνησης περιλαμβάνονται κριτήρια που συνεχώς διαφοροποιούνται, αναλόγως της ομάδας στην οποία έκαστη ρύθμιση απευθύνεται (εισδοχή των στοιχείων της διαφάνειας, της ποιότητας των ρυθμίσεων, της ικανοποίησης των εμπλεκόμενων, της αποτελεσματικότητας, της λογοδοσίας).

Σε έναν γενικό ορισμό της, η σύγχρονη έννοια της πολυ-επίπεδης διακυβέρνησης μπορεί να αποδοθεί ως η πλουραλιστική, περισσότερο διαφοροποιημένη (ανάλογα με τους φορείς στους οποίους απευθύνεται) διαδικασία χάραξης πολιτικής, όπου πολλαπλοί φορείς συμμετέχουν σε διαφορετικά επίπεδα πολιτικής, από το υπερ-εθνικό/διεθνικό έως το περιφερειακό ή το τοπικό<sup>32</sup>. Η πιο χαρακτηριστική της ιδιότητα είναι αυτή της διασύνδεσης των διαφορετικών επιπέδων διοίκησης σε ένα περιβάλλον αμοιβαίας εξάρτησης και επιρροής.

#### 2.3.4 Καλή διακυβέρνηση

Ο όρος «καλή διακυβέρνηση» χρησιμοποιείται ευρέως στη διεθνή βιβλιογραφία, ιδίως τις δύο τελευταίες δεκαετίες. Πρόκειται για ένα γενικό όρο (“container concept”), ο οποίος ενσωματώνει έναν αριθμό αρχών. Για να αποδοθεί το νόημα του πρέπει ασφαλώς να αποσαφηνιστεί ο όρος διακυβέρνηση και η διάκρισή του από αυτόν. Οι περισσότεροι διεθνείς οργανισμοί επιχειρούν την εννοιολόγηση, καταρχήν, του όρου διακυβέρνηση. Σε αυτό το πλαίσιο, η κυβέρνηση θεωρείται ως μια δρώσα στο πεδίο της διακυβέρνησης, ενώ οι υπόλοιποι δρώντες οριοθετούνται με βάση το πεδίο της αναφερόμενης πολιτικής πχ φορολογικής, αγροτικής,

---

<sup>32</sup> Ε.Κ.Δ.Δ.Α., 11ο Χρηματοδοτικό Πρωτόκολλο μεταξύ ΕΚΔΔΑ, ΑΔΕΔΥ και Κοινωνικού Πολύκεντρου ΑΔΕΔΥ, στο πλαίσιο υλοποίησης της Προγραμματικής Συμφωνίας μεταξύ Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης, ΕΚΔΔΑ και ΑΔΕΔΥ, Μελέτη «Η συνταγματική διάρθρωση των κρατικών, περιφερειακών και τοπικών υποθέσεων. Συμβολή στην αποτύπωση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στο ελληνικό πολίτευμα.» (2018). Βλ. Δραμαλιώτη Εύη, Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση ως νέο σημείο διασύνδεσης μεταξύ του κράτους και των διοικούμενων, Κεφάλαιο έκτο.

φαρμακευτικής κλπ. Το σύνολο των οριζόμενων δρώντων επηρεάζουν ή ακόμη καθορίζουν τη διαδικασία λήψης απόφασης και το περιεχόμενο αυτής. Οι διαδικασίες χάραξης πολιτικής και εφαρμογής των αποφάσεων συνιστούν τον πυρήνα της έννοιας της διακυβέρνησης.

Σύμφωνα με την Παγκόσμια Τράπεζα<sup>33</sup>, η διακυβέρνηση αναφέρεται κυρίως στον τρόπο άσκησης εξουσίας για τη διοίκηση των οικονομικών και κοινωνικών πόρων μιας χώρας με σκοπό την ανάπτυξη, ενώ η καλή διακυβέρνηση είναι έννοια συνώνυμη με τη χρηστή διαχείριση των αναπτυξιακών δυνατοτήτων μιας χώρας (sound development management).

Η τελευταία αποτελεί περισσότερο έναν ευέλικτο μηχανισμό ανάπτυξης δεξιοτήτων της διοίκησης ενός κράτους. Η ποσότητα των τιθέμενων στόχων διαμόρφωσε ακόμη την έννοια “good enough governance”, υποδεικνύοντας την ανάγκη προτεραιοποίησης των «ελλειμάτων» μιας κυβέρνησης δεδομένου ότι είναι αδύνατο να θεραπευτούν όλα με μια προσπάθεια .

Σε αυτή την κατεύθυνση, η έννοια της καλής διακυβέρνησης αναφέρεται κυρίως στη θεσμική ανανέωση και τη διοικητική αλλαγή.

Η έννοια της καλής διακυβέρνησης διαδόθηκε μεταπολεμικά σε διεθνές επίπεδο με πρωτοβουλία κυρίως διεθνών οργανισμών, όπως η Παγκόσμια Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, ως προϋπόθεση για τον εκμοντερνισμό της λειτουργίας των κρατών.

Επιπλέον, ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ), έχει διατυπώσει οκτώ (8) κεντρικά χαρακτηριστικά της καλής διακυβέρνησης ως εξής: συμμετοχική, προσανατολισμένη στην επίτευξη συμφωνίας (consensus oriented), υπόκειται σε λογοδοσία και διαφάνεια, υπεύθυνη, αποτελεσματική και αποδοτική (effective and efficient), ισόρροπη, χωρίς αποκλεισμούς (inclusive), διασφαλίζει το κράτος δικαίου.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναφέρεται σε πέντε αρχές της καλής διακυβέρνησης: διαφάνεια, συμμετοχή, λογοδοσία, αποτελεσματικότητα και συνοχή.

---

<sup>33</sup> World Bank. (1992) Governance and development (English). Washington, DC : The World Bank. Available at <http://documents.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/Governance-and-development>.



## 2.4 Θεωρίες περί συντονισμού

*«Every organized human activity—from the making of pots to the placing of a man on the moon—gives rise to two fundamental and opposing requirements: the division of labor into various tasks to be performed, and the coordination of these tasks to accomplish the activity.»*

*Mintzberg: 1992*

Όπως προκύπτει από την παραπάνω ανάλυση, ο συντονισμός δεν είναι μια καινούρια έννοια. Ήδη, μέχρι και το τέλος της δεκαετίας του 1930, ταυτίζεται με την ιεραρχική γραφειοκρατική οργάνωση υπό τη μορφή του κάθετου συντονισμού, όπως την περιέγραψε ο Weber<sup>34</sup>.

Τις δύο δεκαετίες που ακολούθησαν (1940-1960), αναδύθηκε η έννοια του οριζόντιου συντονισμού ως βασικού μοχλού εξισορρόπησης των διάφορων τάσεων εντός του σώματος της δημόσιας διοίκησης<sup>35</sup>.

Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1960, μια νέα θεωρία επιχειρεί να αναπροσανατολίσει τη λειτουργία του συντονισμού, μετατοπίζοντας τη προς μια πιο διαχειριστική και στρατηγική κατεύθυνση.

Σύμφωνα με τη θεωρία που ανέπτυξε ο Mintzberg<sup>36</sup>, η αποτελεσματική λειτουργία των δομών –από τη λειτουργία ενός συνοικιακού ραφτάδικου έως την αποστολή του ανθρώπου στο φεγγάρι- προϋποθέτει: τον ορθολογικό καταμερισμό της εργασίας και τον συντονισμό των εργασιών. Στο πλαίσιο αυτό, προτείνονται πέντε μηχανισμοί συντονισμού των εργασιών των οργανισμών: η αμοιβαία προσαρμογή, η άμεση εποπτεία, η τυποποίηση των ροών εργασίας, των αναμενόμενων εκροών και των προσόντων-δεξιοτήτων του προσωπικού. Πρόκειται για μια στροφή της θεωρίας σε μια πιο επιχειρησιακή αντίληψη του συντονισμού, η οποία περιλαμβάνει το σχεδιασμό και την τυποποίηση/εξειδίκευση των διαδικασιών που

---

<sup>34</sup> Weber M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology*. University of California Press.

<sup>35</sup> Easton D. (1953), *The political system. An inquiry into the state of political science*, New York, NY: Alfred A. Knopf.

<sup>36</sup> Mintzberg H. (1983), *Structure in fives: Designing in fives: Designing effective organisations*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall. Βλ. Και Mintzberg H. (1992), *Cycles of organizational change*, *Strategic Management Journal*, 13, pp. 39-59.

απαιτούνται για την ολοκλήρωση συγκεκριμένων δράσεων υπό συγκεκριμένες συνθήκες, ενισχύοντας το ρόλο της ηγεσίας.

Η θεωρία αυτή αμφισβητήθηκε από τους εκπροσώπους της νεο-θεσμικής (neo-institutionalism,) προσέγγισης του συντονισμού (νεο-θεσμικοποίηση). Ειδικότερα, η νεο-θεσμική θεωρία έκανε την εμφάνισή της τη δεκαετία του 1980. Σύμφωνα με τους March & Olsen<sup>37</sup>, η νέα αυτή θεωρία αναπτύχθηκε ως απάντηση στον συμπεριφορισμό (behaviouralism) και στη θεωρία της ορθολογικής επιλογής (rational choice theory). Η βασική διαφορά της σε σχέση με τις θεωρίες που προηγήθηκαν είναι η επικέντρωση της τελευταίας στη λειτουργία των θεσμών και όχι στην ανθρώπινη-ατομική αντίδραση (βασική σκέψη ότι η ανάλυση ξεκινά με τους θεσμούς, όπως εκλογικά συστήματα, συστήματα λήψης αποφάσεων κ.α, και όχι με τα άτομα).

Τις τελευταίες δεκαετίες, δύο βασικά ρεύματα σκέψης επικράτησαν, επηρεάζοντας σημαντικά τον τρόπο λειτουργίας του κράτους:

α) το Νέο Δημόσιο Management (NPM) και β) το μετά Νέο-Δημόσιο Management (post-NPM).

Πιο αναλυτικά, οι παραδοσιακές μορφές συντονισμού, βασισμένες στο ιεραρχικό μοντέλο, επηρεάστηκαν σταδιακά από τις επιταγές του Νέου Δημόσιου Management (NPM). Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '80, καλλιεργήθηκε η πεποίθηση ότι το κράτος ήταν αρκετά αδύναμο να ανταποκριθεί στην προώθηση σημαντικών μεταρρυθμίσεων, επομένως επικράτησαν προτάσεις για την αξιοποίηση νέων λειτουργικών λύσεων.

Το Νέο Δημόσιο Management στοχεύει στην ενίσχυση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης μέσω της οριζόντιας και κάθετης εξειδίκευσης των υπηρεσιακών μονάδων και της αξιολόγησης των παραδοτέων τους κατόπιν στοχοθεσίας, σε συλ διοίκησης των επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα, της ανάθεσης διοικητικών εργασιών σε τρίτους (outsourcing) και της ενίσχυσης της λειτουργίας ανεξάρτητων (ρυθμιστικών) αρχών (agencification)<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> March James G & Olsen Johan P, The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3 (Sep., 1984), pp. 734-749.

<sup>38</sup> Για περισσότερα, βλ. Christensen Tom, Post-NPM and changing public governance, *Meiji Journal of Political Science and Economics*, Volume 1, 2012. Επίσης, Pollitt, C. and G. Bouckaert (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis – NPM, Governance and the Neo-Weberian State*, 3rd.Edition. Oxford: Oxford University Press.

Ως αποτέλεσμα αυτής της τάσης επικράτησε η εξειδίκευση με τη μορφή της πολυδιάστατης/πολυ-επίπεδης διακυβέρνησης σε ένα πλούσιο φάσμα οριζόντιων και κάθετων διαστάσεων. Όπως ο συντονισμός, έτσι και η εξειδίκευση, διαθέτουν οριζόντια και κάθετη διάσταση. Αναλυτικότερα, η οριζόντια διάσταση της εξειδίκευσης εστιάζει κυρίως στον διαχωρισμό μεταξύ οργανικών μονάδων του ίδιου ιεραρχικού επιπέδου μέσω της κατάτμησης των αρμοδιοτήτων τους (πχ διαχωρισμός μιας ενιαίας μονάδας σε δύο αντίστοιχες μονάδες)<sup>39</sup>. Αντιστοίχως, η κάθετη διάσταση της εξειδίκευσης αναφέρεται στη μεταβίβαση και, τελικά, στην αποσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων: εξουσία και αρμοδιότητες μεταφέρονται σε χαμηλότερα επίπεδα διοίκησης<sup>40</sup>.

Οι παραπάνω αρχές του NPM συνδέονται με τη διάσημη φράση των Osborne και Gaebler (1992) ότι ο ρόλος του κράτους είναι καθοδηγητικός/επιτελικός και όχι απλώς διαδικαστικός («state's role presented as steering rather than rowing»<sup>41</sup>). Εντούτοις, πολλοί θεωρητικοί αμφισβήτησαν τη δυνατότητα διατήρησης κάθε έννοιας ισχυρού και καθοδηγητικού επιτελικού κράτους την ώρα που, για παράδειγμα, προκρίνεται η ανάθεση εργασιών του στενού πυρήνα του κράτους σε ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές ή σε εταιρείες του ιδιωτικού τομέα. Οι επιλογές αυτές πυροδότησαν σύγχυση και ανησυχία για την ενδεχόμενη αποδυνάμωση του επιτελικού χαρακτήρα του κράτους και την εν τέλει περιθωριοποίησή του (fragmentation).

Σε αυτό το σημείο καθίσταται σαφής η δυναμική διασύνδεση εξειδίκευσης-συντονισμού. Στη διάρκεια της εξέλιξης της θεωρίας του NPM, εμφανίζονται περίοδοι κατά τις οποίες η έξαρση της αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων παράγει αυξημένες ανάγκες συντονισμού αποσκοπώντας στη διατήρηση της συνοχής μεταξύ των παράλληλων δράσεων των πολλαπλών φορέων. Η διατήρηση της συνοχής συνδέεται με την αποφυγή επικαλύψεων, καθώς πολύ συχνά προωθούνται παράλληλες δράσεις απευθυνόμενες στην ίδια κατηγορία ενδιαφερόμενων. Η εμφάνιση επικαλύψεων μεταξύ συναφών πολιτικών αναγκάζει τους πολίτες να συμπληρώνουν παρόμοιες φόρμες ή αιτήσεις, ξοδεύοντας άσκοπα χρόνο και χρήμα. Ως απάντηση που έχει δοκιμαστεί με επιτυχία σε τέτοιες περιπτώσεις επικρατεί η δημιουργία των δημοφιλών “one stop shops”.

---

<sup>39</sup> Βλ. ό.π., υποσημ. 24, Bouchaert G.B., Peters G. and Verhoest K. (2010).

<sup>40</sup> Christensen Tom & Lægreid Per (2007), *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*, Routledge.

<sup>41</sup> Osborne, D. and Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government*, New York, NY.

Ακόμη χειρότερα, συχνή είναι η εμφάνιση περιπτώσεων προώθησης, και χρηματοδότησης φυσικά, αντικρουόμενων προγραμμάτων. Η αντίφαση μεταξύ των προωθούμενων πολιτικών αποκτά ευρύτερη δημοσιότητα, όταν διάφορα κυβερνητικά στελέχη εκτίθενται κάνοντας αντικρουόμενες και αποσπασματικές πολιτικές δηλώσεις.

Με βάση τα παραπάνω, κατανοούμε γιατί ο συντονισμός εξακολουθεί να απασχολεί έντονα τη δημόσια συζήτηση σε μια περίοδο που τα κράτη επιχειρούν τον επαναπροσδιορισμό βασικών αρχών της οργάνωσης και λειτουργίας τους. Αυτή η τάση συνδέεται με την αποδυνάμωση του ρεύματος του Νέου Δημόσιου Management (New Public Management) και την επιστροφή στο κέντρο: σε κρατικά συστήματα που επί μακρόν επέτρεψαν τη δημιουργία πληθώρας οργανισμών, οι οποίοι εξοπλίστηκαν με οικονομική-διοικητική αυτοτέλεια και λειτούργησαν με βάση την αρχή των οργανώσεων αποκλειστικού σκοπού (single-purpose organization) ως αποτέλεσμα επήλθαν η εκτεταμένη εξειδίκευση (specialization) και η περιθωριοποίηση (fragmentation), οι οποίες, όπως είναι φυσικό, παράγουν μεγαλύτερες ανάγκες σε συντονισμό.

Οι παραπάνω διαφαινόμενες αδυναμίες του NPM προκάλεσαν σε μεγάλο βαθμό την εμφάνιση μιας νέας πρότασης διαχείρισης των δημόσιων υποθέσεων και έτσι, περί τα τέλη της δεκαετίας του 1990, η θεωρία του μετά-Νέου-Δημόσιου Management (post-NPM reform) έκανε τα πρώτα της βήματα, με μεγαλύτερη αρχικά απήχηση σε χώρες όπως η Αυστραλία, ο Καναδάς, η Νέα Ζηλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο.

Η απάντηση στον ανωτέρω οργανωσιακό πολλαπλασιασμό (organizational proliferation) δόθηκε κυρίως με δύο τρόπους: 1. σε οριζόντιο επίπεδο, μέσω της συγχώνευσης ή κατάργησης οργανισμών, ενώ, 2. σε κάθετο επίπεδο, δια της ενσωμάτωσης φάσεων του κύκλου ζωής των υπό προώθηση πολιτικών (πχ σχεδιασμός, εφαρμογή και αξιολόγηση δράσεων μιας πολιτικής).

Ειδικότερα, βασικό ζητούμενο για την πρωτοεμφανιζόμενη θεωρία αποτέλεσε η επανάκτηση μέρους (τουλάχιστον) του πολιτικού ελέγχου, της επιρροής και της ενημέρωσης σε κεντρικό επίπεδο ως απάντηση στην έλλειψη επαρκούς λογοδοσίας και διοικητικής ικανότητας των διασπασμένων περιφερειακών οντοτήτων.

Με λίγα λόγια, εμπεδώθηκε η πεποίθηση για την επανασυγκέντρωση της κρατικής εξουσίας υπέρ της πολιτικής εξουσίας και της (πιο επιτελικής) κεντρικής διοίκησης.

Πιο συγκεκριμένα, οι αλλαγές που επιχειρήθηκαν με βάση τις επιταγές του μετά-Νέου-Δημόσιου Management επικεντρώνονται κυρίως σε ενδο-οργανωσιακές

παρεμβάσεις, με σημείο αναφοράς το συντονισμό ως αποτέλεσμα της αυξημένης κάθετης και οριζόντιας εξειδίκευσης των δομών του Νέου Δημόσιου Management. Επιδιώχθηκαν, κυρίως, η βελτίωση του οριζόντιου συντονισμού κυβερνητικών οργανισμών, καθώς και η ενίσχυση του συντονισμού των δράσεων μεταξύ των κυβερνήσεων και των λοιπών δρώντων.

Σε αυτό το περιβάλλον, ξεχωριστή σημασία αποκτά η ενεργοποίηση εκ νέου του Κέντρου Διακυβέρνησης με ισχυρότερη επιρροή τόσο σε πολιτικό όσο και σε διοικητικό επίπεδο, κάτι που διευκολύνει την αποτελεσματικότερη παρακολούθηση ή ακόμη και τον έλεγχο των οργανισμών που υπάγονται στο κράτος.

Ανταποκρινόμενη στην οριζόντια διάσταση της θεωρίας του post-NPM, η επαναπροσέγγιση της έννοιας του συντονισμού εντός της δημόσιας διοίκησης με έμφαση στην ενίσχυση της δια-υπηρεσιακής συνεργασίας και στο «μοίρασμα» (sharing) της πληροφορίας, των στόχων, του οράματος επιδιώκει να δώσει αξιόπιστες απαντήσεις στα πλέον πολύπλοκα και δυσεπίλυτα προβλήματα της νέας εποχής.

Παράλληλα, κατά την τρέχουσα δεκαετία, τα υφιστάμενα πολιτικο-διοικητικά συστήματα υπέστησαν αρκετές «συμπληρωματικές» αλλαγές, με αποτέλεσμα οι αλληπάλληλες «προσμίξεις» (η συνύπαρξη παραδοσιακών στοιχείων διοικητικής οργάνωσης με νέα μεταρρυθμιστικά στοιχεία εργαλεία ή μηχανισμούς), σε αρκετές περιπτώσεις, να έχουν οδηγήσει στην παραγωγή διοικητικών συστημάτων-υβριδίων (hybrid administrative systems), τα οποία παρουσιάζουν εντόνως το χαρακτηριστικό της πολυπλοκότητας.

Ως αποτέλεσμα αυτών των θεωρητικών διεργασιών, νέες μορφές διακυβέρνησης και συντονισμού δοκιμάζονται υπό διαφοροποιημένα μοντέλα και υπό διαφορετικές ονομασίες (whole-of-government, joined-up government, holistic governance, a public governance, networks, partnerships, connected government, collaborative public management).

Με κεντρική την επιρροή της θεωρίας του post-NPM καλλιεργήθηκε, λοιπόν, μια πιο ολιστική προσέγγιση, αναδεικνύοντας τις έννοιες “joined-up government” (βλ. Ηνωμένο Βασίλειο) και “whole-of-government”. Ο όρος-ομπρέλα “joined-up government”, όπως αναπτύχθηκε περί τα μέσα της δεκαετίας του 1990 και εφαρμόστηκε στη Βρετανία, επιχειρεί να αποδώσει μια απάντηση στην περιθωριοποίηση δημοσίων υπηρεσιών λόγω κυρίως της ευρείας διάδοσης των αρχών του New Public Management (NPM) που συχνά αποτέλεσε εμπόδιο για την επίτευξη σημαντικών κυβερνητικών στόχων. Δεδομένου ότι σημαντικοί στόχοι δεν μπορούν μεν να επιτευχθούν από μεμονωμένες υπηρεσίες αλλά ούτε και από έναν τυχόν υπερ-οργανισμό, απαιτείται η ύπαρξη ενός συντονιστικού μηχανισμού

αρμόδιου να ευθυγραμμίζει την πρόοδο των δράσεων των τυπικά διαχωρισμένων οργανισμών (χωρίς να αποσύρει αυτόν τον διαχωρισμό) με βάση κοινά προκαθορισμένους στόχους.

Ο νέος αυτός όρος πρωτοεισήχθη από την κυβέρνηση των Εργατικών του Tony Blair στο Ηνωμένο Βασίλειο και συνδέεται με αρκετές καινοτομίες που προέκυψαν από την τότε κυβερνητική agenda.

Στην κατεύθυνση αυτή, αρκετές χώρες (Αυστραλία, η Νέα Ζηλανδία, Ηνωμένο Βασίλειο) ήδη πειραματίζονται εφαρμόζοντας νέα εργαλεία συντονισμού, όπως η σύσταση επιτροπών στο πλαίσιο υποστήριξης των γραφείων των Υπουργών, διυπουργικών ομάδων εργασίας ή συμβουλίων, ομάδων κρούσης (task forces), η λειτουργία διατομεακών προγραμμάτων/δράσεων ή ακόμη και οργανικών μονάδων για την παρακολούθηση της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων (delivery units) κ.ά.

Ειδικότερα σε σχέση με τη Νέα Ζηλανδία, η Επιτροπή αρμόδια για τα ζητήματα που αφορούν στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης (State Services Commission), μελετώντας τις συνέπειες του NPM, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ο πολλαπλασιασμός των ρυθμιστικών αρχών, αλλά και των Υπουργείων με υπερβολική έμφαση στις κάθετες αρμοδιότητες λειτούργησε σε βάρος μιας πιο ολιστικής προσέγγισης (whole of government approach) της κυβερνητικής λειτουργίας ως σύνολο, προκαλώντας περιθωριοποίηση (fragmentation) με επικαλύψεις, μεγαλύτερα διοικητικά κόστη και συνεπακόλουθα μειωμένο βαθμό λογοδοσίας<sup>42</sup>.

Τα παραπάνω συνδέονται με την αξιοποίηση του μοντέλου-προτύπου δράσης μέσω δικτύων (network model), τα οποία παρουσιάζουν προσαρμοστικότητα και ευελιξία.

Η δικτύωση μεταξύ στελεχών που υπηρετούν στο σώμα της δημόσιας διοίκησης (public-public networks), πέρα από οργανωσιακούς περιορισμούς, λειτουργεί οριζόντια και κάθετα, ξεπερνώντας τα όρια της κάθετης διοικητικής ιεραρχίας. Συχνά τα στελέχη λειτουργούν ως διαμεσολαβητές (facilitators) που επιχειρούν να διαπραγματευτούν τα εκκρεμή ζητήματα με διπλωματικότητα/ευελιξία παρά να εξασκήσουν την ιεραρχική τους εξουσία επί των άλλων. Βεβαίως, είναι σαφές ότι η ανάπτυξη δικτύων σε ένα πρότυπο πολύ-επίπεδης διακυβέρνησης ως μηχανισμού

---

<sup>42</sup>New Zealand, State Services Commission, Report of the Advisory Group on the Review of the Centre (2002), p. 7, [www.ssc.govt.nz./roc](http://www.ssc.govt.nz./roc).

συντονισμού λειτουργεί συμπληρωματικά στο παραδοσιακό ιεραρχικό διοικητικό μοντέλο χωρίς –τουλάχιστον προς το παρόν- να το υποκαθιστά.

**Table 2. Comparing perspectives: Old public administration, New Public Management, and the New Public Service**

	<b>Old public administration</b>	<b>New Public Management</b>	<b>New Public Service</b>
Theoretical foundations	Political theory, naïve social science	Economic theory, positivist social science	Democratic theory
Rationality and models of human behaviour	Administrative rationality, public interest	Technical and economic rationality, self-interest	Strategic rationality, citizen interest
Conception of the public interest	Political, enshrined in law	Aggregation of individual interests	Dialogue about shared values
To whom are civil servants responsive?	Clients and constituents	Customers	Citizens
Role of government	"Rowing", implementation focused on politically defined objectives	"Steering", serving as catalyst to unleash market forces	"Serving", negotiating and brokering interests among citizens
Mechanisms for achieving policy objectives	Administering programmes through government agencies	Creating mechanisms and incentives through private and non-profit agencies	Building coalitions of public, non-profit private agencies
Approach to accountability	Hierarchical - administrators responsible to elected leaders	Market-drive-outcomes result from accumulation of self-interests	Multifaceted-public servants guided by law, values, professional norms and citizen interests
Administrative discretion	Limited discretion granted to public officials	Wide latitude to meet entrepreneurial goals	Discretion needed but constrained and accountable
Assumed organizational structure	Bureaucratic organizations with top-down authority and control of clients	Decentralized public organisations with primary control within agency	Collaborative structures with shared leadership
Assumed motivational basis of public servants	Pay and benefits, civil-service protections	Entrepreneurial spirit, desire to reduce size and functions of government	Public service, desire to contribute to society

Source: Adapted from Denhardt and Denhardt (2000, p.554)

Εικόνα 4: Πηγή: GCPSE, From Old Public Administration to the New Public Service, Implications for Public Sector Reform in Developing Countries. 2015 Comparing perspectives: Old public administration, New Public Management, and the New Public Service



## 2.5 Η τυπολογία του συντονισμού

Τα τελευταία 25 χρόνια, ο δημόσιος τομέας πολλών χωρών μελών του ΟΟΣΑ επιχείρησε μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, όπως η εξειδίκευση σε οργανωσιακό, αλλά και σε επίπεδο σχεδιασμού και εφαρμογής πολιτικών, με τη συνεπακόλουθη σύσταση πολλών και αυτόνομων οργανισμών, εκ των οποίων πολλοί διαθέτουν ρυθμιστικές αρμοδιότητες. Σε αυτό το μεταβαλλόμενο περιβάλλον, η ενίσχυση του συντονισμού εμφανίστηκε ως η λύση στο πρόβλημα της έλλειψης συνοχής των πολιτικών, αλλά και των δράσεων που χαρακτηρίζουν το κυβερνητικό έργο.

Η επικρατέστερη στη θεωρία τυπολογία των μηχανισμών συντονισμού βασίζεται στη διάκριση μεταξύ ιεραρχιών, αγορών και δικτύων ως των τριών θεμελιωδών μηχανισμών συντονισμού στην κοινωνική ζωή<sup>43</sup>.

Οι μηχανισμοί MTM (market-type mechanisms) και NTM (network-type mechanisms) επικράτησαν αντικαθιστώντας ή λειτουργώντας συμπληρωματικά προς το ιεραρχικό μοντέλο διοίκησης (HTM-hierarchy-type mechanism)<sup>44</sup>.

Βάσει της χρησιμοποιούμενης τυπολογίας, η έρευνά μας επιχειρεί να ερμηνεύσει πώς έκαστος τύπος συντονισμού επηρεάζεται (από) και επηρεάζει το περιθώριο αυτονομίας των φορέων της δημόσιας διοίκησης και, εν προκειμένω των Υπουργείων, αλλά και τον βαθμό ελέγχου/παρακολούθησης τους από το κέντρο διακυβέρνησης.

Υπό το πρίσμα αυτό, λαμβάνεται υπόψη και το δίπολο πολιτική-διοίκηση: αν και επικρατεί η θεωρία ότι η πολιτική ασχολείται περισσότερο με τη χάραξη αξιών και στόχων, ενώ η διοίκηση χειρίζεται γεγονότα και μέσα<sup>45</sup>, πολλές φορές εμφανίζεται εντονότερη η συμπόρευσή τους<sup>46</sup>. Η συλλειτουργία των δύο αυτών πόλων, μέσα σε

---

<sup>43</sup> Thompson G., Frances J., Levacic R. and Mitchell J. (1991), *Markets, Networks and Hierarchies*, London: Sage, Peters B. G. (1998), *Managing Horizontal Government: The politics of Coordination*, *Public Administration* 76 (4): 291-305.

<sup>44</sup> Verhoest Koen, Peters Guy, Beuselinck Eva, Meyers Falke and Bouckaert Geert, *How coordination and control of public organizations by government interrelate: an analytical and empirical exploration* στο [www.researchgate.net/publication/241543428](http://www.researchgate.net/publication/241543428).

<sup>45</sup> Για περισσότερα βλ. Mandell Myrrna & Steelman Toddi, *Public Management Review*, Volume 5, Issue 2, 2003, *Understanding what can be accomplished through interorganizational innovations, The importance of typologies, context and management strategies*.

<sup>46</sup> Βλ. και Δραμαλιώτη Εύη, Ο θεσμός του Γενικού Γραμματέα, εισήγηση στο 7<sup>ο</sup> συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων (18-9.5.2017) , όπου αναφέρονται και τα εξής: “Η σύγχρονη αντίληψη άλλωστε για τις



ένα περιβάλλον οργανωσιακής πολυπλοκότητας, οδηγεί συχνά σε συγχύσεις και δυσαρμονίες, και, σε πολλές περιπτώσεις, ευνοεί την ανάπτυξη της γραφειοκρατίας. Η περαιτέρω ανάπτυξη αυτών των προβληματισμών στόχο έχει να δώσει απαντήσεις στα βασικά ερωτήματα: Ποια θα μπορούσαν να είναι τα εναλλακτικά μοντέλα διακυβέρνησης, δίκτυα πολιτικών (policy networks) ή εσωτερικές αγορές (internal markets) ή κάποιο άλλο νέο μοντέλο; Οι νέες/προτεινόμενες μορφές διακυβέρνησης οδηγούν πράγματι σε βελτίωση των επιδόσεων του δημόσιου τομέα; Σε ποιο βαθμό γίνεται χρήση των εργαλείων της καλής νομοθέτησης και πώς αυτά συνεισφέρουν στη βελτίωση του συντονισμού;

### 2.5.1 Μηχανισμοί συντονισμού: Η διάκριση μεταξύ ιεραρχίας, αγορών και δικτύων

Οι ως άνω τρεις μηχανισμοί συντονισμού, η τριλογία του συντονισμού, καταγράφονται διαχρονικά στη θεωρία παρουσιάζοντας ορισμένα πάγια χαρακτηριστικά, όπως αποτυπώνεται στον παρακάτω πίνακα.

Ειδικότερα, το ιεραρχικό μοντέλο βασίζεται στην εξουσία (authority) και στην κυριαρχία (dominance), στους κανόνες/ρυθμίσεις, στον ιεραρχικό έλεγχο και στην εποπτεία. Βασισμένο, στη θεωρία της γραφειοκρατίας του Weber, χαρακτηρίζεται από την έμφαση στον καταμερισμό της εργασίας και την προσήλωση στην ιεραρχία (command and control), στους κανόνες και στις διαδικασίες. Η κατοχή της εξουσίας αυτομάτως μεταφράζεται σε νομιμότητα του τρόπου άσκησης της, η οποία επιτρέπει, μεταξύ άλλων, τον σχεδιασμό και τον συντονισμό κυβερνητικών προγραμμάτων. Σε αυτό το πλαίσιο, μια κυβέρνηση έχει τη διακριτική ευχέρεια να επιβάλλει την *αναδιοργάνωση υπηρεσιών και τον επανακαταμερισμό της εργασίας*, συγχωνεύοντας ή δημιουργώντας νέες υπηρεσίες<sup>47</sup>. Αντιστοίχως, οι κυβερνήσεις

---

σχέσεις διοίκησης και πολιτικής, ως προϊόν εμπειρικής έρευνας, διαψεύδει την αντίληψη περί σαφούς διαχωρισμού τους. Μάλιστα υποστηρίζει ότι στην πραγματικότητα διοίκηση και πολιτική μπορούν να τοποθετηθούν στα άκρα ενός άξονα του οποίου τα ενδιάμεσα σημεία αποτελούν μίγμα πολιτικών και διοικητικών λειτουργιών, παρά τις διακριτές διαφορές δημοσίων υπαλλήλων και πολιτικών. Εξίσου αμφισβητείται η συνακόλουθη ταύτιση της διοίκησης με την εκτέλεση και της πολιτικής με την απόφαση, γι' αυτό η σύνδεση της δημόσιας διοίκησης με το πολιτικό σύστημα εκφράζεται σαφέστερα από τον όρο "πολιτικο-διοικητικό" σύστημα ή "πολιτικο-διοικητικός" μηχανισμός".

<sup>47</sup> Ό.π., βλ. Bouchaert G.B., Peters G. and Verhoest K. (2010), The coordination of public sector organisations, Basingstoke, Palgrave Macmillan. Σύμφωνα με τον Peters, η διχοτομία διοίκησης και πολιτικής είναι τεχνητή, με την πρώτη να είναι αναπόσπαστο μέρος της δεύτερης.

επιλέγουν να δημιουργήσουν λειτουργικές μονάδες συντονισμού με αρμοδιότητα την παροχή στρατηγικών κατευθύνσεων και την παρακολούθηση εφαρμογής ορισμένων δράσεων<sup>48</sup>. Τέτοιες περιπτώσεις συναντώνται συχνά στα κυβερνητικά σχήματα, όπως για παράδειγμα ο συντονιστικός ρόλος του Πρωθυπουργού στο Υπουργικό Συμβούλιο, ο αυξημένος συντονιστικός ρόλος του Cabinet Office στο Ηνωμένο Βασίλειο, οι Υπουργοί Επικρατείας με αντικείμενο το συντονισμό του κυβερνητικού έργου στην Ελλάδα κá. Μέσω της λειτουργίας αυτών των θεσμών, το ιεραρχικό μοντέλο κατ' ουσία ενισχύεται, καθώς *εμπεδώνονται δια-υπηρεσιακές εντολές ελέγχου* που ενισχύουν την κεντρικοποίηση του τελευταίου. Οι υπηρεσίες αυτές συχνά προωθούν την *τυποποίηση* του τρόπου συνεργασίας τους με τους εποπτευόμενους οργανισμούς. Ως αποτέλεσμα αυτής της τυποποίησης επέρχεται η αυτοματοποίηση -σε κάποιο βαθμό- του συντονισμού μεταξύ οργανισμών, αλλά και προγραμμάτων (βλ. διαδικασία επεξεργασίας του κυβερνητικού προγράμματος με την αξιοποίηση μιας κεντρικά σχεδιασμένης φόρμας υποβολής ετήσιων σχεδίων δράσης εκ μέρους των Υπουργείων, τρόπος λειτουργίας Υπουργικού συμβουλίου, προ-νομοθετική διαδικασία κá).

Το ίδιο μπορεί να συμβεί και αναφορικά με τη διαδικασία κατάρτισης του ετήσιου κρατικού προϋπολογισμού. Η συντονιστική διάσταση αυτής της διαδικασίας επιτρέπει τον μακροχρόνιο προγραμματισμό χρηματοδότησης των δημόσιων οργανισμών και επομένως επιδρά και στον προγραμματισμό των ίδιων των πολιτικών. Ο συντονισμός των δαπανών συμπαρασύρει τον συντονισμό των πολιτικών.

Από την άλλη πλευρά, η αγορά ως μηχανισμός συντονισμού βασίζεται στον ανταγωνισμό (νόμος προσφοράς και ζήτησης, μηχανισμός τιμών, ανταγωνισμός με έμφαση στη μέτρηση της αποδοτικότητας, επιδίωξη κέρδους, «αόρατο χέρι»). Πωλητές και αγοραστές συνεργάζονται με σκοπό την εξισορρόπηση της ζήτησης με την αγορά με σκοπό την αμοιβαία ικανοποίηση. Το βασικό εργαλείο ελέγχου της «συμπεριφοράς» των ενεργών οργανισμών είναι ο ανταγωνισμός, ο οποίος προϋποθέτει την εφαρμογή ενός δίκαιου θεσμικού πλαισίου, που να εξασφαλίζει πρωτίστως την ίση πρόσβαση στην πληροφορία, τη διαφάνεια και τον αμερόληπτο έλεγχο. Λειτουργώντας με τους κανόνες της αγοράς, ο συντονισμός δεν είναι συνήθως επίσημος, αλλά εξαντλείται σε ανεπίσημους τρόπους συνεργασίας και επικοινωνίας των αλληλοεξαρτώμενων δρώντων. Αναφορικά με τη δυνατότητα αξιοποίησης κανόνων της αγοράς από τη δημόσια διοίκηση, είναι συχνή η

---

<sup>48</sup> Ο.π.

υπογραφή «συμβολαίων» των οργανισμών με αντικείμενο τη δέσμευση υλοποίησης των στόχων τους εντός συγκεκριμένων χρονοδιαγραμμάτων και προϋπολογισμού (contract management system). Η λειτουργία των δημόσιων οργανισμών βάσει συμβολαίων αποσκοπεί κυρίως στον έλεγχο των οικονομικών και στην ενίσχυση των επιδόσεων τους.

Όσον αφορά στη λειτουργία των δικτύων, αυτά ευνοούν την ανάπτυξη συνεργασιών μεταξύ οργανισμών που παρουσιάζουν αμοιβαίες αλληλεξαρτήσεις (κοινές αξίες, κοινή πληροφορία, αφοσίωση-εμπιστοσύνη). Σε αντίθεση με τον ιεραρχικά κάθετο συντονισμό, τα δίκτυα αναπτύσσονται σε οριζόντιο επίπεδο βασισμένα στις αρχές της διαπραγματεύσεως και της αλληλεγγύης και αποσκοπούν κυρίως στην εκπλήρωση συλλογικών στόχων. Λειτουργούν συχνά με ανεπίσημο τρόπο, εμφανίζοντας στοιχεία εντονότερης σύνδεσης μεταξύ οργανισμών ή στελεχών κοινής προέλευσης ή αξιών<sup>49</sup>.

Το μεγαλύτερο ενδιαφέρον, όμως, παρουσιάζουν τα δια-υπηρεσιακά δίκτυα και ιδίως ο τρόπος προσέγγισης των ζητημάτων διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού. Η δια-υπηρεσιακή κινητικότητα και η μέσω αυτής δια-υπηρεσιακή μάθηση κερδίζει ολοένα και περισσότερο έδαφος. Αποκτώντας μεγαλύτερη ρυθμιστική ευκολία για τη μετακίνηση ανθρώπινων πόρων, οι οργανισμοί διαθέτουν προσωπικό με *δια-υπηρεσιακές δεξιότητες*, αξίες, συνήθειες και ρουτίνες. Χώρες όπως οι ΗΠΑ<sup>50</sup>, η Νέα Ζηλανδία, η Γαλλία<sup>51</sup> και το Ηνωμένο Βασίλειο έχουν

---

<sup>49</sup> Για παράδειγμα, παρατηρείται αυξημένη άτυπη συνεργασία μεταξύ των αποφοίτων της γαλλικής Ecole National d' Administration (Corps administratifs) ή των αποφοίτων της ελληνικής Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης.

<sup>50</sup> Senior Executive Service (SES) "General" positions; Βλ. United States Government, Committee on Oversight and Government Reform, U.S. House of Representatives, 112th Congress, 2d Session, Policy and Supporting Positions, 2012, <http://www.fdsys.gov> (τελευταία πρόσβαση στις 27 Νοεμβρίου 2018). Πρόκειται για ανώτατες ιεραρχικά θέσεις που καλύπτονται αποκλειστικά από managers συγκεκριμένου υπηρεσιακού προφίλ. Διακρίνονται σε δύο τύπους: Career Reserved και General. Μόνο ένα ποσοστό αυτών των θέσεων (10-25%) μπορεί να καλυφθεί από μη υπηρεσιακά στελέχη.

<sup>51</sup> Grand corps de l'Etat, Administrateur civil, «Le corps des administrateurs civils est un corps interministériel. Il représente la majorité des postes offerts à la sortie de l'ENA. Fonctions et missions : concevoir, mettre en œuvre, et évaluer les politiques publiques dans les différents ministères et les établissements publics administratifs. Animer des équipes, assurer la cohérence des actions, assurer des fonctions de représentation. Les sphères de l'action publique traitées par chaque ministère ou administration centrale étant très variées, chaque fonction a bien évidemment sa spécificité et suppose un intérêt marqué pour le domaine choisi», [www.ena.gr](http://www.ena.gr) (τελευταία πρόσβαση στις 27 Νοεμβρίου 2018). Πρόκειται στην ουσία για τη διοικητική ελίτ της Γαλλίας, η οποία στελεχώνει αποκλειστικά τις σημαντικότερες διοικητικές και δικαστικές υπηρεσίες της χώρας (Auditeur au Conseil d'Etat, Auditeur à la cour des comptes, Conseiller de Tribunal administratif et de Cour administrative d'appel, Conseiller de Chambre régionale des comptes, Conseiller des Affaires étrangères, Inspecteur de deuxième classe à l'Inspection générale des finances, Inspecteur de

προχωρήσει στη δημιουργία μητρώων, (δι-υπουργικών) κλάδων ή άλλων δεξαμενών άντλησης δια-υπηρεσιακών στελεχών (βλ. senior executive service)<sup>52</sup>. Αυτές οι δεξαμενές στελεχών επιτρέπουν την κοινή εκπαίδευση και μετεκπαίδευση, αλλά και τη μετακίνηση ειδικά καταρτισμένων στελεχών από υπηρεσία σε υπηρεσία και/ή από «project» σε «project».

Τέλος, σύμφωνα με τον Peters, έχει αναπτυχθεί και ένας τέταρτος μηχανισμός συντονισμού που αφορά στη στενή συνεργασία (collaboration). Αλλά ακόμη και σύμφωνα με τον ίδιο τον Peters, αυτή να μπορούσε να θεωρηθεί ως μια πλέον επεξεργασμένη μορφή δικτύωσης (networking) που παρουσιάζει αυξημένη προθυμία των ενδιαφερομένων για ανάπτυξη ακόμη στενότερης συνεργασίας<sup>53</sup>.

Παρά τη συγκριτική παρουσίαση των παραπάνω μηχανισμών συντονισμού, η αλήθεια είναι ότι οι κυβερνήσεις προτιμούν συνήθως τη συνδυαστική παρά τη μεμονωμένη αξιοποίησή τους.

	<b>Ιεραρχία</b>	<b>Αγορές</b>	<b>Δίκτυα</b>
<b>Βάση αλληλεπίδρασης</b>	Αρμοδιότητα, κυριαρχία	Ανταλλαγή, ανταγωνισμός	Συνεργασία, αλληλεγγύη
<b>Σκοπός</b>	Συγκεκριμένη δομή, ελεγχόμενοι στόχοι	Αυθόρμητη παραγωγή αποτελεσμάτων	Συγκεκριμένη δομή ή Αυθόρμητη παραγωγή αποτελεσμάτων
<b>Οδηγίες, έλεγχος και αξιολόγηση</b>	Από την κορυφή στη βάση κανόνες-προδιαγραφές, συστηματικοποίηση, εποπτεία,	Προσφορά-ζήτηση, Μηχανισμός τιμών,	Κοινές αξίες, κοινή ανάλυση προβλημάτων, συναίνεση, αφοσίωση,

deuxième classe à l'Inspection générale de l'administration, Inspecteur de deuxième classe à l'Inspection générale des affaires sociales, Administrateur civil, Directeur de cabinet du Préfet ou Sous-Préfet d'arrondissement, Administrateur de la ville de Paris).

<sup>52</sup> Ο.π.

<sup>53</sup> Ο.π. βλ. υποσημ. 2

επιθεώρηση (ex ante έλεγχοι), δυνατότητα παρέμβασης της πολιτικής ηγεσίας μέσω της άσκησης veto	Ίδιο συμφέρον (self-interest), εκτίμηση κέρδους-απωλειών, δικαστική επίλυση διαφορών, «αόρατο χέρι»	αμοιβαιότητα, εμπιστοσύνη, άτυπη αξιολόγηση-φήμη, ex post έλεγχος βάσει αποτελεσμάτων
---	---	---

<b>Ρόλος της κυβέρνησης</b>	Από την κορυφή στη βάση ρυθμιστικός-καθοδηγητικός ρόλος, εξαρτώμενοι δρώντες ελέγχονται βάσει κανόνων	Δημιουργία-εποπτεία αγορών, αγοραστής αγαθών, ανεξάρτητοι δρώντες	Υποστηρικτής ανάπτυξης δικτύων, Διαχειριστής και συμμετέχων δικτύων
-----------------------------	---	---	---

<b>Θεωρητική βάση</b>	Βεμπεριανό γραφειοκρατικό μοντέλο	Νέο-θεσμική οικονομική θεωρία	Θεωρία δικτύων
-----------------------	-----------------------------------	-------------------------------	----------------

**Πίνακας 3: Πηγή: The features of hierarchies, markets and networks, Verhoest Koen, Peters Guy, Beuselinck Eva, Meyers Falke and Bouckaert Geert, How coordination and control of public organizations by government interrelate: an analytical and empirical exploration**

Σύμφωνα με τον παραπάνω πίνακα, τα ιεραρχικά συστήματα συντονισμού παρουσιάζουν μεγαλύτερη τάση για αυξημένο πολιτικό έλεγχο επί των διοικητικών μηχανισμών. Παρατηρείται η συχνή χρήση ex ante ελέγχου των προωθούμενων διοικητικών πράξεων, τα πολλαπλά επίπεδα διοικητικής εποπτείας, καθώς και η οικονομική εξάρτηση των διοικητικών αρχών από τον κρατικό προϋπολογισμό.

Αντιθέτως, τα συστήματα συντονισμού βάσει δικτύων χρησιμοποιούν λιγότερο επίσημες διαδικασίες ευθυγράμμισης των δράσεων των οργανισμών στο δημόσιο τομέα βασιζόμενα στην αλληλεξάρτηση των δρώντων, η οποία τους παρακινεί να συνεργαστούν και να οικοδομήσουν ένα αμοιβαίο κλίμα εμπιστοσύνης.

Αντί της κάθετης επιβολής του συντονισμού εκ των άνω, εκείνος προκύπτει μέσω διαπραγματεύσεων, ανταλλαγής θέσεων και διαχείρισης διαφωνιών μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών, κατά έναν αυθόρμητο τρόπο σε μια οριζόντια διάσταση<sup>54</sup>.

Κεντρικό ζητούμενο στη διαχείριση βάσει δικτύων (network management) αποτελεί «ο συντονισμός των στρατηγικών οργανισμών με διαφορετική στόχευση και ενδιαφέροντα σχετικά με ένα συγκεκριμένο πεδίο πολιτικής εντός ενός περίπλοκου πλέγματος αλληλοεξαρτώμενων σχέσεων»<sup>55</sup>. Ο συγκεκριμένος, «καθοδηγητικού τύπου» (steering), τρόπος διαμόρφωσης στρατηγικών προϋποθέτει αλλά και οικοδομεί τη βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών. Δεν χαρακτηρίζεται από τακτικούς ex ante ελέγχους, καθώς οι αποφάσεις συνήθως λαμβάνονται γρήγορα ή αυθόρμητα, αλλά από ex post ελέγχους βάσει αποτελεσμάτων επί προκαθορισμένων στόχων. Γι' αυτό και δεν ευδοκιμεί ιδιαίτερα η αξιοποίησή του από διοικητικά συστήματα που παρουσιάζουν γραφειοκρατικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων επί σύνθετων λεπτομερειακών διοικητικών ζητημάτων. Επιπλέον, η διαχείριση βάσει δικτύων παρουσιάζει χαμηλό επίπεδο ιεραρχικού ελέγχου με ενισχυμένη συμμετοχή μη κυβερνητικών δρώντων και μειωμένη οικονομική εξάρτηση από τον κρατικό προϋπολογισμό.

Η παραπάνω ανάλυση αναδεικνύει μια σειρά κρίσιμων παραγόντων που διατρέχουν το σύνολο των υπό συζήτηση συστημάτων ως εξής:

1<sup>ov</sup>, Ο ιεραρχικός έλεγχος, ακόμη και εάν περιοριστεί, είναι σημαντικό να υφίσταται και σε έντονα διαφοροποιημένα συστήματα. Δεν πρέπει να παραγνωρίζεται, άλλωστε, ότι αποτελεί πάγια αρχή του διοικητικού δικαίου, η οποία εξασφαλίζει τον έλεγχο νομιμότητας και τη διαφάνεια,

2<sup>ov</sup>, Ολοένα αυξάνεται η ανάγκη για απλοποίηση του τρόπου λειτουργίας των συστημάτων, αξιοποιώντας τη δυναμική της τεχνολογικής αλλαγής/καινοτομίας, και,

3<sup>ov</sup>, Η ικανότητα επίλυσης προβλημάτων του κράτους (state' s problem solving capacity) αναπτύσσεται δεδομένου του πάγιου ρόλου του (ενισχυμένου ή αποδυναμωμένου, δεν μπορεί να εκλείψει παντελώς), σε συνδυασμό με την καλλιέργεια τάσεων ουσιαστικότερης σύνδεσής του με μη κρατικούς φορείς, ικανούς και πρόθυμοι να συν-αποφασίσουν και να συν-διαμορφώσουν νέες

---

<sup>54</sup> Βλ. υποσημ. 3.

<sup>55</sup> Ο.π.

πολιτικές ως απάντηση στη διαβρωτική (οικονομική και θεσμική) κρίση των τελευταίων ετών.

Ειδικότερα, σε σχέση με την ικανότητα επίλυσης προβλημάτων του κράτους (*state's problem solving capacity*), είναι σαφές ότι, προκειμένου το κράτος να καταφέρει να ανταποκριθεί στο ως άνω περιγραφέν διεθνές περιβάλλον πολυπλοκότητας και αβεβαιότητας, αυτό καλείται να αναπτύξει περαιτέρω τις διοικητικές του ικανότητες: Ποιες λοιπόν είναι οι ικανότητες που θα του επιτρέψουν να ανταποκριθεί με τον καλύτερο δυνατό τρόπο σε αυτό το νέο περιβάλλον διακυβέρνησης;

## 2.6 Ηγεσία και συντονισμός: Η τυπολογία της ηγεσίας

Ο συντονισμός του κυβερνητικού έργου προϋποθέτει ασφαλώς την κατάλληλη ηγεσία. Η χρήση του όρου ηγεσία σε αυτό το σημείο δεν αναφέρεται μόνο στο ρόλο του Πρωθυπουργού, αλλά και του συνόλου των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου και των επικεφαλής συλλογικών κυβερνητικών οργάνων. Καθώς η ηγεσία είναι έννοια στενά συνυφασμένη με την έννοια της μεταρρύθμισης και της μεταρρυθμιστικής ικανότητας, θα αναφερθούμε σε ορισμένες βασικές θεωρίες που επιχειρούν να αποδώσουν τις ιδιότητες του ηγέτη στη σύγχρονη εποχή.

Κατά καιρούς, έχουν καταγραφεί στη θεωρία εκατοντάδες ηγετικά χαρακτηριστικά, χωρίς αυτό να έχει απαραίτητως συμβάλλει στη θεωρητική έρευνα. Όπως έχει χαρακτηριστικά γράψει ο Edgar Schein (1985,2), «το μόνο πράγμα που τελικά έχει σημασία είναι ότι οι ηγέτες δημιουργούν και διαχειρίζονται κουλτούρες».

Το 1967, ο Rensis Likert διαμόρφωσε την τυπολογία των «τεσσάρων συστημάτων» του στυλ ηγεσίας ('four systems' typology of leadership style)<sup>56</sup>. Βασισμένη στη διάκριση μεταξύ αυταρχικού και δημοκρατικού ύφους της ηγεσίας, η τυπολογία της ηγεσίας διακρίνεται σε τέσσερα συστήματα (αυταρχικό-συμβουλευτικό-εθελοντικό-συμμετοχικό), μετρώντας στην ουσία τον βαθμό συμμετοχής των υπαλλήλων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και τον βαθμό επικοινωνίας/συνεργασίας τους με τον ηγέτη/επικεφαλής του οργανισμού.

---

<sup>56</sup> Likert Rensis (1961), *New patterns of management*, McGraw-Hill edition.

<p><b>Exploitive authoritative</b></p> <p>Based on fear and threats</p> <p>One-way communication</p> <p>Decision making is centralized</p>	<p><b>Consultative leadership</b></p> <p>Based on appropriate rewards</p> <p>Two-way communication (limited upwards communication)</p> <p>Decision making is decentralized (limited)</p>
<p><b>Benevolent authoritative</b></p> <p>Based on rewards</p> <p>One-way communication</p> <p>Decision-making is centralized (may be some delegation)</p>	<p><b>Participative leadership</b></p> <p>Based on group participation</p> <p>Two-way communication</p> <p>Decision making is decentralized</p>

**Πίνακας 4: Likert's (1967) leadership style typology,**  
<https://www.le.ac.uk/oerresources/psychology/organising>

Η εξέλιξη της θεωρίας της διοικητικής οργάνωσης και λειτουργίας, σε συνδυασμό με την τεχνολογική έκρηξη, ανέδειξε δύο κεντρικές θεωρίες περί ηγεσίας: την συναλλακτική (transactional) και τη μετασχηματιστική (transformational).

Σύμφωνα με τους Gibson, Ivancevich και Donnelly<sup>57</sup>, η συναλλακτική θεωρία περί ηγεσίας αναφέρεται στη διοίκηση με βάση τον προκαθορισμό της ανταμοιβής (rewards) των στελεχών, η οποία προσδιορίζεται σύμφωνα με τη μέτρηση της επίδοσής τους (performance management). Από την άλλη πλευρά, οι μετασχηματιστικοί ηγέτες αξιοποιούν μεν το δέλεαρ των ανταμοιβών, αλλά με διαφορετικό τρόπο. Προτιμούν να μοιράζονται το όραμα και τους στόχους προς επίτευξη με την ομάδα τους, επιμένοντας, όμως, στην συναισθηματική-εσωτερική τους ικανοποίηση-ανταπόδοση. Πρόκειται για μια πιο ολιστική αντιμετώπιση που

---

<sup>57</sup> Gibson James L., Ivancevich John M., Konopaske Robert (2011) ,Organizations: Behavior, Structure, Processes ,14th Edition, McGraw-Hill Irwin.



επιδιώκει την αλλαγή, ξεπερνώντας τις αρχικές προσδοκίες της ομάδας. Προκειμένου να το πετύχουν αυτό, οι μετασηματιστικοί ηγέτες διαθέτουν χάρισμα, ασχολούνται προσωπικά με τους υφισταμένους τους και τους προκαλούν διανοητικά, επιταχύνοντας την προσωπική και επαγγελματική τους ανάπτυξη-ολοκλήρωση<sup>58</sup>.

Η ηγεσία αναφέρεται σε όλα τα ιεραρχικά διοικητικά επίπεδα αδιακρίτως. Με βάση τα παραπάνω, διαπιστώνει κανείς ότι εντός της διοίκησης υπάρχουν ηγέτες και μη-ηγέτες. Όπως ήδη διευκρινίστηκε, δεν αναφερόμαστε, ασφαλώς, σε ηγέτες κρατών ή αυτοκρατοριών, αλλά σε εμπνευσμένους επικεφαλής οργανισμών, αλλά ακόμη και έργων (project managers), οι οποίοι καλούνται εξ ορισμού να διαθέτουν συντονιστική ικανότητα. Ανθρώπους που έχουν ένα όραμα, στρατηγική και στόχους. Το σημαντικότερο, ανθρώπους που γνωρίζουν πότε και πώς μπορούν να φτάσουν στο τέλος της διαδρομής.

Αναγνωρίζοντας τα οφέλη της αξιοποίησης χαρισματικών ηγετών σε θέσεις-κλειδιά εντός του διοικητικού μηχανισμού, τίθεται το ζήτημα της θεσμοποίησης του συγκεκριμένου ρόλου ώστε να διατηρούνται τα θετικά χαρακτηριστικά της άσκησης ηγετικής διοίκησης. Στη θεωρία υπάρχει διάσταση απόψεων σχετικά με την μετατροπή του χαρίσματος σε «ρουτίνα» και την πιθανώς ευκολότερη διαδοχή των χαρισματικών ηγετών<sup>59</sup>.

Σύμφωνα με τον Weber, οι πολίτες πειθαρχούν στην κρατική εξουσία όχι από φόβο, αλλά επειδή εκείνοι τη θεωρούν δίκαιη και αξιόπιστη. Η βεμπεριανή χαρισματική ηγεσία<sup>60</sup> αναφέρεται σε τρία μοντέλα-νομιμοποιητικές βάσεις της εξουσίας: την παράδοση, το χάρισμα και το δίκαιο-λογική. Η πρώτη κατηγορία αναφέρεται στην εμπέδωση συμπεριφορών που συνδέονται με το παρελθόν, η δεύτερη συνδέεται με τα ειδικά χαρακτηριστικά του χαρισματικού ηγέτη και η τρίτη αφορά στην αξιοποίηση ορθολογικών και χρήσιμων εργαλείων για την εκπλήρωση συγκεκριμένων σκοπών. Ειδικότερα σε σχέση με το «χάρισμα», ο Weber υπογραμμίζει τη σημασία της αναγνώρισής του από το επαγγελματικό περιβάλλον του χαρισματικού ηγέτη. Περιγράφοντας τα ειδικότερα χαρακτηριστικά της χαρισματικής ηγεσίας, αναφέρει ότι αυτή δεν συναντάται πάντοτε τυπικά-θεσμικά.

---

<sup>58</sup> Bertocci I. David (2009), *Leadership in Organizations: There is a Difference Between Leaders and Managers*, University Press of America.

<sup>59</sup> Μακρυδημήτρης, Αντώνης (2003) *Προσεγγίσεις στη θεωρία των οργανώσεων*. Εκδόσεις Καστανιώτη.

<sup>60</sup> Weber, M. (1978) *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. G. Roth, & C. Wittich (Eds.). Berkeley: University of California Press.

Προκύπτει ως μια υψηλή ατομική «ποιότητα», αποκλειστικά συνδεδεμένη με το χαρισματικό πρόσωπο<sup>61</sup>. Ασφαλώς, αυτή η παραδοχή δυσχεραίνει την αντικατάσταση του χαρισματικού ηγέτη.

## 2.7 Οι διοικητικές ικανότητες του κράτους

Σύμφωνα με τους Lodge και Wegrich<sup>62</sup>, έχουν ωριμάσει οι επιστημονικές συνθήκες ώστε να δοθεί μεγαλύτερο βάρος στη μελέτη των διαφορετικών τύπων ικανότητας του κράτους ως απάντηση στα μεγάλα ζητήματα των καιρών. Οι συγγραφείς διακρίνουν τις διοικητικές ικανότητες του κράτους σε τέσσερις τύπους ως εξής:

- **Εφαρμογή (Delivery):** η ικανότητα του κράτους να πραγματοποιεί δράσεις, να παρέχει υπηρεσίες στους πολίτες.
- **Ρυθμιστική ικανότητα:** η εντυπωσιακή διάχυση λειτουργιών και αρμοδιοτήτων σε πλήθος οργανισμών καθιστά επιτακτικό τον ρυθμιστικό έλεγχο μέσω εποπτικών οργάνων (oversight bodies). Η οικονομική κρίση ανέδειξε την ανάγκη μετακίνησης από την ορθόδοξη ανεξαρτησία των οργανισμών, δημόσιων ή ιδιωτικών, στον έλεγχο και τη λογοδοσία.
- **Συντονισμός:** Σε σύνδεση με τη θεωρία του μετά-Νέου Δημόσιου Management (post-NPM), καλλιεργείται η αντίληψη περί επανασυγκέντρωσης της κυβερνητικής εξουσίας ως απάντηση στη διεθνοποίηση των ζητημάτων, στην εκτεταμένη διάχυση των εξουσιών-αρμοδιοτήτων σε διαφοροποιημένα ιεραρχικά επίπεδα (διεθνικό-περιφερειακό-τοπικό), αλλά και σε πλήθος ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών (agencification), που καθιστά ακόμη πιο πολύπλοκη τη διαδικασία χάραξης πολιτικών. Είναι σαφές ότι το σύνολο αυτών των παραγόντων συμβάλλει καθοριστικά στην αποδυνάμωση της ικανότητας συντονισμού της κυβερνητικής δραστηριότητας. Η ειδοποιός διαφορά σε σχέση με το παρελθόν και ταυτόχρονα η μεγάλη πρόκληση σήμερα είναι ότι αυτή αναγεννημένη τάση για συγκέντρωση της διαχείρισης στο κέντρο προϋποθέτει τη συνεργασία-συνδρομή πολυάριθμων διαφορετικών δρώντων με διαφορετικά κάθε φορά υπόβαθρα (collaborative governance).

---

<sup>61</sup> Ο.π.

<sup>62</sup> Lodge Martin, Wegrich Kai (2014, edit.), *The Problem-solving Capacity of the Modern State, Governance Challenges and Administrative Capacities*, Oxford University Press.

Κοντολογίς, η ικανότητα συντονισμού δεν αναφέρεται στην ικανότητα της ιεραρχικής επιβολής της ολοκλήρωσης μιας ενέργειας που απαιτεί τη συνδρομή περισσότερων του ενός δρώντων, αλλά στην άσκηση ενός (καταρχήν μη ιεραρχικού) ρόλου ενορχηστρωτή μιας ευρύτερης-διαφοροποιημένης σύνθεσης- ορχήστρας<sup>63</sup>.

- **Ικανότητα ανάλυσης (analytical capacity):** Η διεθνοποίηση της τεχνολογίας και της πληροφορίας καθιστά αναγκαία την καλύτερη εκπαίδευση και εξειδικευμένη γνώση του προσωπικού που προσφέρει τις υπηρεσίες του στην κυβέρνηση (συνεργάτες, ειδικοί/νομικοί σύμβουλοι, εμπειρογνώμονες, επιτελικά στελέχη στη δημόσια διοίκηση κá) με στόχο την όσο το δυνατόν ποιοτικότερη χάραξη πολιτικής βάσει τεκμηρίωσης (evidence-based policy).

Σε αυτό το σημείο, θα μπορούσαμε να προσθέσουμε και τη διοικητική ικανότητα για έλεγχο. Ο έλεγχος και οι ελεγκτικές υπηρεσίες αποτελούν βασικά εργαλεία για την εφαρμογή της νομοθεσίας και την αποτελεσματική λειτουργία του κράτους. Σύμφωνα με τον καθηγητή Μακρυδημήτρη<sup>64</sup>, «ο έλεγχος, με την έννοια της αξιολόγησης της οργανωτικής δράσης, προϋποθέτει την ύπαρξη σχεδίου και προγράμματος, που περιλαμβάνει τους οργανωτικούς στόχους, ώστε να χρησιμεύουν ως μέτρα σύγκρισης και εκτίμησης των αποτελεσμάτων της οργανωτικής δράσης σε συγκεκριμένες χρονικές περιόδους».

Σύμφωνα με τον Fayol<sup>65</sup>, η αποτελεσματική εφαρμογή του ελέγχου επιτυγχάνεται, εφόσον:

Πρώτον, ο έλεγχος και η αξιολόγηση διεξάγονται σε τακτά χρονικά διαστήματα κατά τρόπο συστηματικό και όσο το δυνατό πλησιέστερα προς το σημείο απόκλισης της ακολουθούμενης πρακτικής από τους στόχους,

Δεύτερον, ο έλεγχος συνοδεύεται από πρόβλεψη κυρώσεων (ποινών), διαφορετικά είναι απλώς διακοσμητικής αξίας, δηλαδή, με απλά λόγια, άνευ ουσίας.

Όπως προκύπτει με βάση τα ανωτέρω, ο σχεδιασμός των δημόσιων πολιτικών αλλά και η εφαρμογή τους στην πράξη είναι μια εξαιρετικά δύσκολη άσκηση. Και αυτό

---

<sup>63</sup> Ο.π.

<sup>64</sup> Ο.π., υποσημ. 53.

<sup>65</sup> Fayol, Henry (1916), *Administration Industrielle et Generale*, republished by Martino Fine Books (2013).

κυρίως γιατί, όπως αναφέρθηκε ήδη, τα ζητήματα πλέον είναι πολύπλοκα, σύνθετα και αλληλοεξαρτώμενα.

Εάν αναλύσουμε, για παράδειγμα, το προσφυγικό-μεταναστευτικό ζήτημα που καλείται να αντιμετωπίσει τα τελευταία χρόνια η Ελλάδα, θα δούμε ότι η ελληνική κυβέρνηση (2015), υπό την πίεση των επιπτώσεων του φαινομένου, οδηγήθηκε στην απόφαση να συστήσει ένα νέο Υπουργείο προκειμένου να αντιμετωπίσει το εύρος των ζητημάτων και να καθησυχάσει την ανήσυχη κοινωνία. Αλλά και πάλι, αυτό από μόνο του δεν μπορεί να δώσει τη λύση στο πρόβλημα. Δεδομένου μάλιστα ότι το πρόβλημα είναι εξαιρετικά πολύπλοκο, το αρμόδιο Υπουργείο είναι «αναγκασμένο» να συνεργαστεί με πλήθος δημόσιων, αλλά και ιδιωτικών δρώντων. Οι συσκέψεις που οργανώνονται δεν μπορεί παρά να είναι διυπουργικές/δια-υπηρεσιακές με στόχευση στην αντιμετώπιση ζητημάτων όπως αυτά της παροχής ασύλου, της διαμονής των προσφύγων ή των μεταναστών, της σίτισης, της εκπαίδευσης των ανήλικων παιδιών, της μεταχείρισης των ασυνόδευτων ανηλίκων, της υγειονομικής περίθαλψης, της νομικής τους κάλυψης κ.α. Βεβαίως, ο προσδιορισμός των προβλημάτων συντονισμού αποτελεί το πρώτο βήμα για την αντιμετώπισή τους.

Γίνεται σαφές ότι το πρόβλημα συντονισμού διαμορφώνεται ως αποτέλεσμα κυρίως της αυξημένης διαφοροποίησης των δρώντων στο πεδίο της χάραξης πολιτικής, αλλά και των αρμοδιοτήτων τους. Για πολλούς θεωρητικούς, η διεθνοποίηση της χάραξης πολιτικής σε συνδυασμό με τη μεγάλη επιρροή του ρεύματος του Νέου Δημόσιου Management (NPM) που ενέπνευσε την αποκέντρωση εξουσιών και τη διάχυση των αρμοδιοτήτων σε πολυάριθμες ρυθμιστικές αρχές οδήγησαν σε υπερβολική εξειδίκευση των τομεακών πολιτικών. Δεν θα πρέπει να λησμονούμε ότι το NPM εμφανίστηκε αποδίδοντας έμφαση στην αντιμετώπιση μονομερών ζητημάτων με προγράμματα που απευθύνονταν σε μεμονωμένους οργανισμούς. Επομένως, **επιδιώχθηκε κυρίως η βελτίωση του κάθετου συντονισμού, χωρίς να απασχολήσει ιδιαίτερα η διάσταση του οριζόντιου**, αντιστοίχως.

Συνοψίζοντας τα παραπάνω, ως απόρροια των παραπάνω επιδράσεων του NPM, αναπτύχθηκαν δύο κεντρικά προβλήματα συντονισμού ως εξής:

Η πρώτη κατηγορία αφορά στην τάση των οργανισμών να αγνοούν ή να μην αποδίδουν ιδιαίτερη σημασία σε ζητήματα πολιτικής υπό το επιχείρημα ότι δεν εμπíπτουν στη σφαίρα των αρμοδιοτήτων τους (underlap)<sup>66</sup>. Πρόκειται κυρίως για

---

<sup>66</sup> Ο.π.

θέματα που διατρέχουν οριζόντια διαφορετικά θεματικά πεδία (επομένως και διαφορετικούς οργανισμούς), η αντιμετώπιση των οποίων προϋποθέτει συλλογική προσπάθεια, που στην παρούσα ανάλυση προσδιορίζονται ως δια-τομεακά ή δια-υπηρεσιακά (cross cutting, πχ μείωση γραφειοκρατίας, μεταναστευτικό-προσφυγικό ζήτημα, εγκληματικότητα κά). Σε αυτές τις περιπτώσεις, οι οργανισμοί τείνουν να ανταποκρίνονται περιοριστικά στο αποκομμένο μέρος της δικής τους αρμοδιότητας, αρνούμενοι τη συμμετοχή τους σε μια ευρύτερη συνεργασία για το χειρισμό του συνόλου των επιμέρους ζητημάτων που απαρτίζουν το πρόβλημα (bureaucratic silo mentality). Η αλληλουχία συγκρούσεων και αρνήσεων συνεργασίας οδηγεί πολλές φορές ζητήματα που θεωρούνται «υπόθεση» πολλών να απορρίπτονται τελικά από όλους τους ενδιαφερόμενους.

Ενώ η δεύτερη και δημοφιλέστερη εκδοχή του προβλήματος συντονισμού αναφέρεται στην επικάλυψη αρμοδιοτήτων (overlapping), η οποία αφορά στην απόκλιση που προκαλούν οι διαφορετικές προσεγγίσεις των οργανισμών κατά την άσκηση αρμοδιοτήτων που συνδέονται ή συγχέονται (περίπτωση συναρμοδιότητας). Εν προκειμένω συμβαίνει το αντίστροφο: πολλοί διαφορετικοί οργανισμοί επιθυμούν να καταλάβουν πρωταγωνιστικό ρόλο για τη χάραξη πολιτικής επί ενός σημαντικού ζητήματος. Συμβαίνει, όμως, να επιθυμούν στο σύνολό τους την προνομιακή ανάμειξή τους, προσεγγίζοντας το ζήτημα από άλλη σκοπιά και με διαφορετική στόχευση ο καθένας εξ αυτών. Δεδομένου ότι ο ιεραρχικός καταναγκασμός συνήθως δεν αποφέρει τα επιθυμητά αποτελέσματα, κρίσιμο είναι να διατηρηθούν για το σύνολο των ενδιαφερόμενων ισχυρά κίνητρα παραμονής στη διαδικασία. Δεν θα πρέπει να παραγνωρίζεται το γεγονός ότι ορισμένοι δρώντες, ακόμη κι αν δεν ανήκουν στον πυρήνα της κρατικής λειτουργίας, πιθανώς διαθέτουν πολύτιμη εμπειρία, εξειδίκευση ή ακόμη και σημαντική επιρροή για την ανεύρεση αποτελεσματικών λύσεων στο τέλος των διαβουλεύσεων.

Ειδικότερα, αναφορικά με την αντιμετώπιση των προβλημάτων συντονισμού της δεύτερης κατηγορίας ως συχνότερης και προκειμένου να επιτευχθεί μια συνεργατική προσέγγιση κατά τη συλλειτουργία αλληλοεξαρτώμενων οργανισμών, είναι κρίσιμο να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά επίμονοι περιορισμοί που εμφανίζουν οι κυβερνητικές γραφειοκρατίες. Κατά τον Wilson<sup>67</sup>, οι επικεφαλής των δημόσιων οργανισμών επιδίδονται σε έναν «γραφειοκρατικό ανταγωνισμό» (turf wars-έριδες, συγκρούσεις, διαφωνίες με βασικό διακύβευμα τη διατήρηση εξουσιών/αρμοδιοτήτων που συνδέονται με την προσωπική-υπηρεσιακή

---

<sup>67</sup> Wilson J. Q. (1989) *Bureaucracy: Why Government Agencies do and why They do it*. New York: Basic Books.

επικράτηση), τροφοδοτώντας προβλήματα συντονισμού και απομακρύνοντας την προοπτική συνεργασίας, παρά τη συχνά αυξημένη μεταξύ τους αλληλεξάρτηση.

Για τους παραπάνω λόγους, προκύπτει η ανάγκη για ενίσχυση της συλλογικής λειτουργίας του κράτους, η οποία εξασφαλίζει τις συνέργειες μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διοίκησης και τη συνοχή των δημόσιων πολιτικών (**προγραμματική λειτουργία του κράτους**)<sup>68</sup>. Αυτή η πρόταση συμπίπτει ασφαλώς με τη λογική λειτουργίας σε δίκτυα, εμπλουτισμένη, όμως, με ισχυρά και αποτελεσματικά στοιχεία του ιεραρχικού μοντέλου, αλλά και του μοντέλου της αγοράς. Η δικτύωση και η συνέργεια φαίνεται ότι μειώνουν αισθητά τα επίπεδα εμφάνισης διαφωνιών ή συγκρούσεων, όπως επιδιώκει να παρουσιάσει η ανάλυση που θα ακολουθήσει.

---

<sup>68</sup> Τσέκος, Θεόδωρος. (2014) Κράτος εν κρίσει. *Νέα Εστία*, τχ 1861, σς. 169 κ. επ.

## ΜΕΡΟΣ Β΄: ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ

### 3 Η ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΗΣ ΑΥΞΗΜΕΝΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗΣ ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ ΣΤΗΝ ΕΠΙΤΕΥΞΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ

*«Πράγματι η πείρα αποδεικνύει ότι ο νόμος αποτελεί συχνά μια εύκολον πρόφρασιν, εν όλω ή μίαν άμυναν, σπανίως όμως κανόνα διαγωγής»*

Georges Langrod

Η σύνδεση ως κεντρικών επιδιωκόμενων στόχων του συντονισμού και της αποτελεσματικής νομοθέτησης αποκτά ξεχωριστό νόημα, καθώς αποδεικνύεται η καθοριστική τους επίδραση στην επίτευξη αποτελεσματικών κυβερνητικών πολιτικών.

Η νομοθετική ποιότητα εξαρτάται από ορισμένους κύριους παράγοντες: την ποιότητα του περιεχομένου των σχεδιαζόμενων διατάξεων, τη διάρθρωση και διατύπωση του κειμένου, την τήρηση των προβλεπόμενων νομοτεχνικών αρχών και την ποιότητα της διαδικασίας παραγωγής και εφαρμογής της νομοθεσίας.

Το ζήτημα αγγίζει τόσο τις δομές όσο και τις διαδικασίες. Ενδιαφέρει τόσο η κατάλληλη οργανωτική δομή που δρα, εξασφαλίζοντας το συντονισμό και τη νομοθετική ποιότητα, όσο και οι διαδικασίες που υποστηρίζουν και διασφαλίζουν το έργο της και την αποτελεσματική διακυβέρνηση εν γένει.

Σε αυτή την κατεύθυνση, οι κυβερνήσεις των κρατών μελών και τα όργανα της ΕΕ εργάζονται για την ενίσχυση της πολιτικής της καλής νομοθέτησης. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον αποκτά ακόμη και η επίδραση της εφαρμογής των αρχών και διαδικασιών της καλής νομοθέτησης στην αύξηση των εθνικών ΑΕΠ. Η ΕΕ ήδη αξιοποιεί στα κείμενά της πολιτικά και αυτή την ενδιαφέρουσα παράμετρο, ενώ αρκετοί ακαδημαϊκοί είναι πρόθυμοι να αποδείξουν **την αιτιώδη συνάφεια μεταξύ καλής νομοθέτησης και ανάπτυξης**. Ανταποκρινόμενα σε αυτή την ισχυρή ένδειξη, πολλά κράτη επιδιώκουν τη σύσταση και λειτουργία σταθερών οριζόντιων (εποπτικών) δομών για την καλή νομοθέτηση, εντασσόμενων στον πυρήνα του Κέντρου Διακυβέρνησης.

Με δεδομένη, λοιπόν, την πολυπλοκότητα των προβλημάτων σε διεθνές επίπεδο και τη συνεπακόλουθη αυξητική τάση παραγωγής ρυθμιστικής ύλης που επιχειρεί μεν να δώσει λύσεις στα προβλήματα, προκαλώντας, όμως, το φαινόμενο του

λεγόμενου «κανονιστικού πληθωρισμού» με το συνεπαγόμενο διοικητικό κόστος, αποκτά ξεχωριστή σημασία η ανάπτυξη της διοικητικής ικανότητας του κράτους, ικανής να διαχειριστεί και να ελέγξει τον αριθμό, αλλά και την ποιότητα των ρυθμίσεων που παράγει. Πριν, όμως, καταλήξουμε σε συμπεράσματα, οφείλουμε να ορίσουμε με προσοχή τις έννοιες που θα μας απασχολήσουν στο παρόν κεφάλαιο.

### **3.1.1 Τι είναι η ρύθμιση;**

Στην έννοια της δημόσιας διοίκησης περιλαμβάνεται και η ρυθμιστική διοίκηση ως μια σύγχρονη πλέον μορφή διοικητικής δραστηριότητας. Η ρυθμιστική διοίκηση αναφέρεται σε μια δραστηριότητα, όχι περιοριστική (παραδοσιακός τύπος της κυριαρχικής διοίκησης, ρόλος αστυνόμου) ή παροχική (παροχή αγαθών ή υπηρεσιών προς τους ιδιώτες), αλλά με προγραμματικό, κατευθυντήριο, διαπλαστικό χαρακτήρα.

Η ρύθμιση δεν παράγεται μόνο με νόμο, αλλά και με λοιπές πράξεις που διαθέτουν κανονιστικό χαρακτήρα. Συνίσταται κυρίως στη θέσπιση των όρων λειτουργίας της αγοράς, στη μείωση των διακινδυνεύσεων για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, στον έλεγχο τήρησης των κανόνων και στην επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση μη συμμόρφωσης προς αυτούς. Η ρύθμιση δεν είναι μια αποκλειστικά νομική έννοια και επομένως δεν χρησιμοποιείται μόνο από νομικούς. Κατακλύζει τη ζωή μας, απευθυνόμενη κυρίως σε πολίτες και επιχειρήσεις. Συχνά είναι συχνά απαραίτητος ρυθμιστής της οικονομικής ανάπτυξης, της κοινωνικής ευημερίας και της περιβαλλοντικής προστασίας.

Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, η ρύθμιση αφορά σε κάθε εργαλείο που χρησιμοποιούν οι κυβερνήσεις προκειμένου να επιβάλλουν υποχρεώσεις σε πολίτες και επιχειρήσεις και όχι απαραίτητως αποκλειστικά σε νόμο (επομένως και σε προεδρικά διατάγματα, υπουργικές αποφάσεις, κοινές υπουργικές αποφάσεις, εγκυκλίους, εγχειρίδια κá).

Η ρύθμιση αποκτά πολιτικο-διοικητικο-οικονομική διάσταση και, επομένως, είναι εξαιρετικά δύσκολο να εμπεδωθεί ένας ενιαίος, γενικά αποδεκτός, ορισμός της.



Στο περίφημο άρθρο του νομπελίστα George Stigler “Η θεωρία της Οικονομικής Ρύθμισης»<sup>69</sup>, τίγονται για πρώτη φορά ζωτικά ερωτήματα, όπως: γιατί και πώς αποφασίζεται η προώθηση μιας ρύθμισης, ποιοι θα αποκομίσουν τα οφέλη ή θα επιβαρυνθούν με το κόστος της ρύθμισης, τι μορφή θα έχει η ρύθμιση και ποια θα είναι η επίδραση των αποτελεσμάτων της ρύθμισης στην κατανομή πόρων.

Σύμφωνα με τον διάσημο νομπελίστα, η ρύθμιση αποτελεί απλά ένα προϊόν, το οποίο παράγεται κι αυτό εντός της αγοράς, όπως κάθε άλλο προϊόν εξάλλου<sup>70</sup>. Εντοπίζει, όντως, την ειδοποιό διαφορά μεταξύ ρύθμισης και κάθε άλλου προϊόντος στην ειδική (πολιτική) διαδικασία που διαμορφώνει τη δομή της αγοράς στην περίπτωση της παραγωγής των ρυθμίσεων<sup>71</sup>.

Αναλύοντας τη θεωρία του, ο Stigler επιχειρεί να ορίσει τα «προϊόντα» που παρέχουν οι κυβερνήσεις στη «ρυθμιστική αγορά». Σε αυτή την αγορά, έμφαση δίνεται στην ξεχωριστή δυναμική της εξουσίας του καταναγκασμού, μέσω της οποίας το κράτος επιβάλλει υποχρεώσεις και κυρώσεις σε περίπτωση μη συμμόρφωσης με τους κανόνες.

Με αυτή την κατεύθυνση και σύμφωνα με την οικονομική ανάλυση του δικαίου, μια ρύθμιση δεν αρκεί να είναι σύννομη, αλλά απαιτείται να αποδεικνύεται και αποτελεσματική, επομένως προϋποτίθεται να είναι ποιοτική.

Υπό αυτό το πρίσμα, οι κυβερνήσεις καλούνται να παράξουν ρυθμίσεις με διπλό στόχο: δηλαδή, να είναι αποτελεσματικές/ποιοτικές και αποδοτικές:

α) αποτελεσματικές, με την έννοια ότι επιλύουν το πρόβλημα για την αντιμετώπιση του οποίου υιοθετήθηκαν, και,

β) αποδοτικές, θεωρώντας ότι ελαχιστοποιούν το άμεσο κόστος συμμόρφωσης και, εμμέσως, λοιπά κόστη που τυχόν επιβαρύνουν τους πολίτες.

Προϊόντος του χρόνου, η μελέτη της νομοπαραγωγικής διαδικασίας εξελίσσεται σε έναν καθ' εαυτήν νέο επιστημονικό κλάδο που αναπτύσσεται ταχύτατα ως

---

<sup>69</sup> Stigler, George (1971), *The Theory of Economic Regulation*. *Bell Journal of Economics*, vol. 2, issue 1, pp. 3-21.

<sup>70</sup> Ο.π.

<sup>71</sup> Carrigan Christopher and Coglianese Cary (2015), *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*, Edited by Martin Lodge, Edward C. Page, and Steven J. Balla, Chapter 20, George J. Stigler, «The theory of economic regulation», , διαθέσιμο στο <https://tspppa.gwu.edu/sites/g/files/> (τελευταία πρόσβαση στις 10 Οκτωβρίου 2018).

διακλαδικό γνωστικό αντικείμενο μεταξύ δικαίου, διοικητικής και πολιτικής επιστήμης, αλλά και κοινωνικών επιστημών.

Υπό την επίδραση των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, οι αρχές για την «καλή/καλύτερη νομοθέτηση» συνδέονται με τα τρία βασικά στάδια της νομοθετικής παραγωγής ως εξής: «το πρώτο συνδέεται με την στέρεη και τεκμηριωμένη ανάλυση της ακολουθούμενης πολιτικής και της επίδρασης που θέλει να επιφέρει, συνεπώς πολύ καλή γνώση της ρυθμιζόμενης ύλης, το δεύτερο συνδέεται με την ποιότητα του νομοθετικού κειμένου, ώστε να «επικοινωνεί» με τον αναγνώστη και να διευκολύνει την εφαρμογή του, αναλόγως και του ειδικότερου αντικειμένου της ρύθμισης και το τρίτο αναφέρεται στην εκτέλεση του κανόνα, μετά τη θέση του σε ισχύ, όπου ερευνάται εάν το νομοθέτημα έχει τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα»<sup>72</sup>.

Στην ελληνική πραγματικότητα, όπως θα αναλυθεί παρακάτω, από δεκαετίες κυριαρχεί ο άκρατος νομικισμός και η κακή ποιότητα της νομοθέτησης. Η διαδικασία της αναδιοργάνωσης του κράτους επιβραδύνεται λόγω της καταχρηστικής προσφυγής στη νομοθετική οδό, ανά πάσα στιγμή και για κάθε θέμα, για την πραγματοποίηση οποιασδήποτε μεταρρύθμισης, προσαρμογής, δράσης. Η υποβάθμιση του θεσμικού ρόλου του Κοινοβουλίου καθίσταται αναπόφευκτη καθώς επιτείνεται η μείωση του κύρους των νομοθετικών αρχών δια της εξαφάνισης των ουσιωδών διαφορών μεταξύ των διαφορετικών κατηγοριών των νομικών κανόνων.

Στο παρόν κεφάλαιο παρουσιάζονται οι πολιτικές για τη βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας σε επίπεδο ΟΟΣΑ και ΕΕ, σε σύνδεση με την έννοια του συντονισμού του συνόλου του κυβερνητικού έργου.

### **3.1.2 Τι είναι η ρυθμιστική ποιότητα;**

Πέραν της προφανούς χρησιμότητας των ρυθμίσεων, όπως αναλύθηκε παραπάνω, δεν αποκλείεται να προκαλούν δυσανάλογη οικονομική επιβάρυνση της ωφελιμότητάς τους τόσο σε οικονομικούς όσο και κοινωνικούς όρους.

---

<sup>72</sup> European Commission, Better regulation: why and how, διαθέσιμο στο [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en) (τελευταία πρόσβαση στις 10 Οκτωβρίου 2010).

Υπό αυτό το πρίσμα, ο όρος «ρυθμιστική ποιότητα» αναφέρεται στην βελτίωση των αποτελεσμάτων με οικονομικά αποδοτικό τρόπο και της νομικής ποιότητας των κανονιστικών πράξεων.

Η διάσταση της ποιότητας καλύπτει όλο το φάσμα του κύκλου παραγωγής μιας ρύθμισης, από τον σχεδιασμό έως την εφαρμογή και αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της.

Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, μια ρύθμιση θεωρείται ποιοτική υπό τις παρακάτω προϋποθέσεις:

1. περιγράφει σαφείς και ακριβείς στόχους
2. είναι σαφής, απλή και κατανοητή στους χρήστες
3. διαθέτει μια στέρεη νομική και επιστημονική βάση
4. είναι συναφής με άλλες ρυθμίσεις και πολιτικές

### **3.1.3 Τι είναι η ρυθμιστική διακυβέρνηση;**

Για την έννοια της διακυβέρνησης δεν έχει διατυπωθεί ένας κοινά αποδεκτός ορισμός. Ανατρέχοντας σε μια μελέτη της Παγκόσμιας Τράπεζας το 1989 αναφερόμενη στη διαχείριση της τεχνικής βοήθειας για τις χώρες του τρίτου κόσμου συναντά κανείς την έννοια «διακυβέρνηση»<sup>73</sup>. Στη συνέχεια, διατυπώνονται αρκετοί ορισμοί για την έννοια «καλή διακυβέρνηση». Επιπλέον, κατά τη δεκαετία του 1990 διαμορφώθηκε ο όρος «εταιρική διακυβέρνηση».

Σε σύγκλιση με τις κατευθύνσεις του ΟΟΣΑ το ελληνικό δίκαιο (ν. 4048/2012) έχει ορίσει τη ρυθμιστική διακυβέρνηση ως τη διαδικασία συντονισμού των δράσεων καλής νομοθέτησης στις οποίες περιλαμβάνονται ο ρυθμιστικός προγραμματισμός και η τήρηση των αρχών αυτής κατά τη σύνταξη, θέσπιση και εφαρμογή των ρυθμίσεων, καθώς και η λήψη μέτρων πολιτικής για την προώθησή τους.

---

<sup>73</sup> Cho, Yoon Je; Coats, Jr., Warren L.; Evenhouse, Eirik; Kafka, Barbara; Long, Millard F.; Mann, Catherine; Pohl, Gerhard; Vittas, Dimitri; Vogel, Robert; Wieland, Robert. 1989. World development report 1989. World development report; World development indicators. Washington, DC : World Bank Group. Available at <http://documents.worldbank.org/curated/en/667381468339905228/World-development-report-1989>

### 3.1.4 Η εκδοχή του ρυθμιστικού συντονισμού

Ο συντονισμός δεν αποτελεί πρόβλημα αποκλειστικά ελληνικό, αλλά ανέκαθεν απασχολεί τους κρατικούς μηχανισμούς όλων των οργανωμένων κρατών.

Ο Αντιπρόεδρος των ΗΠΑ Al Gore παρουσιάζοντας το “Common Sense Government”, στην επίσημη πρόταση για την “επανεπινοήση” της διακυβέρνησης των ΗΠΑ, ανακάλυψε ότι υπάρχει μια αναλογία 7:1 υπαλλήλων προς προϊσταμένων, και τόνισε την ανάγκη για «λιγότερα αφεντικά και περισσότερους ιδιάνους» («fewer chiefs and more Indians»).

Δεδομένου ότι στον δημόσιο τομέα κατά κανόνα λειτουργούν υπηρεσίες με διαφοροποιημένες μεν αρμοδιότητες, οι οποίες σε περισσότερες περιπτώσεις παρουσιάζουν επικαλύψεις, κενά ή ζητήματα συναρμοδιότητας, ο συντονισμός αποτελεί ένα μεγάλο και σπουδαίο ζητούμενο.

Το ζήτημα του συντονισμού απασχόλησε και τις ελληνικές κυβερνήσεις, τιθέμενο στο κέντρο μιας συνολικότερης προσπάθειας για την προώθηση διοικητικών μεταρρυθμίσεων.

Το διαχρονικό φαινόμενο της ανεπαρκούς επικοινωνίας εντός και μεταξύ των Υπουργείων, σε συνδυασμό με την κατάτμηση των διοικητικών δομών με αλληλεπικαλυπτόμενες αρμοδιότητες (υψηλή διασπορά, λειτουργικές επικαλύψεις και απουσία διαλειτουργικότητας-διασύνδεσης μεταξύ των υπηρεσιών) οξύνει το πρόβλημα συντονισμού και υπονομεύει τις μεταρρυθμίσεις, ιδίως όταν απαιτείται συλλογική δράση. Το πολύπλοκο νομικό πλαίσιο και οι πολλαπλές διοικητικές διαδικασίες, με πολλές εξ αυτών εξαιρετικά τυπολατρικές, εστιάζουν συχνά στις διαδικασίες παρά μάλλον στα αποτελέσματα.

Το πρόβλημα οξύνεται λόγω της υπερβολικής προσφυγής των Υπουργείων στη νομοθετική οδό. Όπως διαπιστώνεται από την εμπειρία λειτουργίας της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού, το μεγαλύτερο μέρος των έως τώρα υποβληθέντων ετήσιων σχεδίων δράσης των Υπουργείων αφορά στον προγραμματισμό για κατάθεση νομοσχεδίων. Στην ουσία, το έργο των Υπουργών ταυτίζεται με τη νομοθετική παραγωγή επί θητείας τους με έμφαση μάλιστα στην κατάργηση της παρακαταθήκης των προκατόχων τους.

Στην ίδια κατεύθυνση, σύμφωνα με πρόσφατη έρευνα, προκύπτει το μέγεθος του κανονιστικού πληθωρισμού στη χώρα μας. Ειδικότερα, αποτυπώνεται ότι τα τελευταία 17 χρόνια, όπως μελετήθηκαν, έχουν ψηφιστεί στη χώρα 1.569 νόμοι, με

26.235 άρθρα, καθώς επίσης έχουν δημοσιευτεί 3.585 Προεδρικά Διατάγματα (τα ΦΕΚ που τους περιέχουν καταλαμβάνουν σχεδόν 65.000 σελίδες)<sup>74</sup>. Επιπλέον, είναι χαρακτηριστικό ότι ο αριθμός των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου έχει εκτοξευθεί ιδίως μετά το 2010 (67 μετά το 2010, μόλις 13 πριν). Το ίδιο ισχύει και για τα πολυνομοσχέδια .

Η παραπάνω μελέτη κάνει ειδική αναφορά γίνεται στα φορολογικά νομοσχέδια, για τα οποία μόνο τα τελευταία 17 χρόνια έχουν προταθεί 37 νομοσχέδια στη χώρα μας (που περιείχαν 722 εξουσιοδοτήσεις), επιπλέον έχουν ψηφιστεί 109 μεταβατικές διατάξεις, και άλλες 273 ρυθμίσεις για φορολογικά θέματα διάσπαρτες σε άλλα, άσχετα νομοσχέδια, ενώ για να εξηγήσουν όλα αυτά, κάθε χρόνο εκδίδονται περίπου 200 υπουργικές εγκύκλιοι.

Ειδικότερα, σύμφωνα με τα αποτελέσματα της συγκεκριμένης έρευνας, είναι εντυπωσιακό ότι το 2014 ψηφίστηκαν 45 άρθρα, διάσπαρτα σε άσχετα νομοσχέδια, που ρύθμιζαν ή άλλαζαν το περιεχόμενο των φορολογικών νόμων, ενώ το 2015 ψηφίστηκαν 61 άρθρα, διάσπαρτα σε άσχετα νομοσχέδια, που ρύθμιζαν ή άλλαζαν το περιεχόμενο των νόμων για το ασφαλιστικό .

Με βάση τα ανωτέρω, γεννάται το βασανιστικό ερώτημα: Πώς μπορεί να αναδιαταχθεί, άραγε, η διοικητική μας κακοδαιμονία υπακούοντας στις αρχές της κανονιστικής διακυβέρνησης;

## 3.2 Ορίζοντας την καλή νομοθέτηση

Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η έννοια της καλής, ή αλλιώς καλύτερης, νομοθέτησης αναφέρεται στον σχεδιασμό των ευρωπαϊκών πολιτικών και ακολούθως των ρυθμίσεων κατά τρόπο που εξασφαλίζει την επίτευξη των

---

<sup>74</sup> Διανέοσις, Σωτηρόπουλος Δ. & Χριστόπουλος Λ. (2017), *Η πολυνομία, κακονομία και γραφειοκρατία στην Ελλάδα, Ανάλυση Αποτυχιών του Παρελθόντος και Προτάσεις Βελτιωτικών Παρεμβάσεων*.

επιδιωκόμενων στόχων με το μικρότερο δυνατό κόστος<sup>75</sup>. Η πολιτική για την καλή νομοθέτηση δεν συνεπάγεται αυτομάτως την ανάγκη παραγωγής ρυθμίσεων. Αντίθετα, στοχεύει στην ανάλυση των προβλημάτων προς επίλυση με τρόπο που επιτρέπει την ανάδειξη εναλλακτικών λύσεων μέσω μια ανοιχτής και διαφανούς συλλογικής διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Οι προσπάθειες της Επιτροπής εστιάζονται εξίσου στην καταπολέμηση της αδράνειας με την έννοια της κατάργησης των παρωχημένων νόμων, αλλά και της απλούστευσης των υφιστάμενων κανόνων κατόπιν αξιολόγησης από τα αρμόδια θεσμικά όργανα.

### 3.3 ΟΟΣΑ: Κατευθυντήριες αρχές και συστάσεις για την καλή νομοθέτηση

Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) πρωτοστατεί διεθνώς ως προωθητικός μηχανισμός της κανονιστικής μεταρρύθμισης εν γένει. Σε συνεργασία με τα κράτη μέλη του, έχει αποτυπώσει τις ακολουθούμενες πολιτικές ανά κράτος μέλος και συμπυκνώνει στη συνέχεια τα βασικά του συμπεράσματα υπό τη μορφή συστάσεων, οι οποίες σταδιακά άρχισαν να εφαρμόζονται σε ένα περιβάλλον ευρύτερης αποδοχής τους.

Σύμφωνα με τον διεθνή οργανισμό, η αποτελεσματική διακυβέρνηση προϋποθέτει την τήρηση ορισμένων βασικών αρχών σε όλο το φάσμα ενός κύκλου πολιτικής, δηλαδή από τον σχεδιασμό και τη θέση σε ισχύ μιας ρύθμισης έως την εφαρμογή και την αξιολόγηση των επιπτώσεών της.

Για την επιτυχή ολοκλήρωση του συνόλου των φάσεων που αναφέρθηκαν απαιτείται ο διαρκής συντονισμός των απαραίτητων δράσεων, από το σχεδιασμό και την ανάπτυξη πολιτικών και κανόνων μέχρι την υλοποίηση και την εφαρμογή, κλείνοντας τον κύκλο με την παρακολούθηση και την αξιολόγηση, από τις οποίες παρέχεται η ενημέρωση για την αναγκαιότητα σχεδιασμού νέων πολιτικών και κανονισμών και της προσαρμογής των υπάρχουσών πολιτικών και κανονισμών. Η διακυβέρνηση πρέπει να εκλαμβάνεται ως μία δυναμική και συνεχής διαδικασία.

Όπως επισημαίνει συχνά στις εκθέσεις του, οι ρυθμίσεις θεωρούνται αποτελεσματικές όταν τα οφέλη της ρύθμισης υπερβαίνουν τα επιβαλλόμενα κόστη.

---

<sup>75</sup> Ο.π.

Παρά την αξιοποίηση πολλών και διαφορετικών εργαλείων και μοντέλων, δεν προκύπτει ένας και μοναδικός μηχανισμός διασφάλισης της ρυθμιστικής ποιότητας και αποτελεσματικότητας. Η κάθε χώρα πειραματίζεται προσαρμόζοντας τις προτεινόμενες πρακτικές στις εθνικές ιδιαιτερότητες.

Σύμφωνα με τον διεθνή οργανισμό, τα κράτη καλούνται να επαναπροσδιορίσουν τη ρυθμιστική πολιτική και διακυβέρνηση, εισάγοντας μια ολιστική προσέγγιση στη διαχείριση των υποθέσεων τους. Αυτό συνεπάγεται την ένταξη των δημόσιων πολιτικών, των θεσμών και των εργαλείων πολιτικής σε ένα σύνολο, εμπλέκοντας όλα τα επίπεδα της κυβέρνησης και δια-τομεακά.

Είναι, άλλωστε, συχνή η αποτυχία των κρατών στη δημιουργία ισχυρών διασυνδέσεων ανάμεσα στις φάσεις του σχεδιασμού, της εφαρμογής, του ελέγχου και της αξιολόγησης των δημοσίων πολιτικών. Για το λόγο αυτό αποκτά ιδιαίτερη σημασία η θέσπιση και λειτουργία εποπτικών σωμάτων στο Κέντρο της Διακυβέρνησης.

Ειδικότερα, σύμφωνα με τις συστάσεις του Συμβουλίου του ΟΟΣΑ για τη ρυθμιστική πολιτική και τη διακυβέρνηση (2012)<sup>76</sup>, η θεσμοθέτηση και λειτουργία μηχανισμών εποπτείας της ρυθμιστικής πολιτικής κρίνεται απαραίτητη για την υποστήριξη και εφαρμογή των σχετικών πολιτικών, καθώς και τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων.

Σύμφωνα με τις συστάσεις του Συμβουλίου του ΟΟΣΑ για τη ρυθμιστική πολιτική και τη διακυβέρνηση (2012), η θεσμοθέτηση και λειτουργία μηχανισμών εποπτείας της ρυθμιστικής πολιτικής κρίνεται απαραίτητη για την υποστήριξη και εφαρμογή των σχετικών πολιτικών, καθώς και τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων.

Από διοικητική άποψη, αυτό που προκύπτει ως απάντηση στην αύξηση της ρυθμιστικής ύλης είναι η σύσταση ισχυρών εποπτικών σωμάτων (oversight bodies) που λειτουργούν εντός του Κέντρου Διακυβέρνησης των κυβερνητικών μηχανισμών. Συχνά, τα εποπτικά σώματα λειτουργούν ως επιτροπές ρυθμιστικού ελέγχου ή ως αυτοτελείς υπηρεσίες υπαγόμενες στο Γραφείο Πρωθυπουργού/Προέδρου της Δημοκρατίας<sup>77</sup> ή σε ορισμένο Υπουργείο<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> OECD (2012), Recommendation of the Council on regulatory policy and governance.

<sup>77</sup> Στις ΗΠΑ λειτουργεί Γραφείο αρμόδιο για τις ρυθμιστικές υποθέσεις (Office of Information and Regulatory Affairs-OIRA), υπαγόμενο στο εκτελεστικό γραφείο του Προέδρου (Office of Management and Budget within the Executive Office of the President). Βλ. περισσότερα στο <https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/oira> (τελευταία πρόσβαση στις 25 Σεπτεμβρίου 2018).

Καθώς το Κέντρο Διακυβέρνησης είναι αρμόδιο για την κεντρική διαχείριση των κυβερνητικών πολιτικών καλείται να διαχειριστεί τον μεγάλο όγκο της νομοθετικής πρωτοβουλίας του Υπουργικού Συμβουλίου, εξασφαλίζοντας την ποιότητα, αλλά και την αποτελεσματικότητα των ρυθμίσεων που αυτή περιλαμβάνει.

Οικοδομώντας ένα κοινό σύστημα αξιών και κατευθυντήριων αρχών, οι χώρες μέλη του ΟΟΣΑ αποκτούν συν-αίσθηση και καλλιεργούν τη μεταξύ τους συνεργασία μέσω ανταλλαγής πρακτικών για τη διαρκή βελτίωση των συστημάτων τους.

Στο πλαίσιο αυτού του αξιακού οικοδομήματος, έχουν αναδειχθεί ορισμένες κεντρικές αρχές. Ειδικότερα, σύμφωνα με τα κείμενα συστάσεων του διεθνούς οργανισμού για τη ρυθμιστική πολιτική και τη διακυβέρνηση<sup>7980</sup>, διατυπώνονται, μεταξύ άλλων, τρεις βασικές κατευθύνσεις ως εξής:

1. Η λειτουργία του ρυθμιστικού συστήματος της χώρας υποστηρίζεται στο ανώτατο πολιτικό επίπεδο<sup>81</sup>. Όπως ρητά αναφέρεται: «η ρυθμιστική μεταρρύθμιση προϋποθέτει δέσμευση στο υψηλότερο πολιτικό επίπεδο, υπό την προσέγγιση του περιεχομένου της ρυθμιστικής πολιτικής –δημόσιες πολιτικές, θεσμοί και εργαλεία- ως «όλο», με εφαρμογή σε όλα τα επίπεδα της διακυβέρνησης»<sup>82</sup>,

---

<sup>78</sup> Στη Γαλλία λειτουργεί αρμόδια οργανική μονάδα υπαγόμενη στο Υπουργείο Οικονομικών-Quality and Simplification service, Ministry of Finance. Για περισσότερα, βλ. OECD (2008), Issues in the comparison of regulatory oversight bodies, paper prepared by B. Wiener for the OECD Working Party 21-22 October 2008, Paris και OECD (2010), Better Regulation in Europe:France. Φαίνεται, πάντως, ότι στη Γαλλία το σύστημα είναι πιο πολύπλοκο, διότι περισσότερες της μια μονάδες ασκούν αρμοδιότητες στο πεδίο του ελέγχου και της παρακολούθησης της νομοπαραγωγικής διαδικασίας. Ειδικότερα, η ρυθμιστική διαχείριση στο θεσμικό κρατικό οικοδόμημα της Γαλλικής Δημοκρατίας περιλαμβάνει, καταρχήν, ως συνταγματικό θεματοφύλακα, τη δικαιοσύνη (Council of State), το Γραφείο Πρωθυπουργού και τη Γενική Διεύθυνση αρμόδια για τον εκμοντερνισμό του κράτους (DGME), υπαγόμενη στο Υπουργείο Οικονομικών. Από το 2004, έχει ενισχυθεί ο ρόλος της ΓΓΚ κυρίως στο πεδίο της παρακολούθησης της ψήφισης και της εφαρμογής της νομοθετικής ύλης. Επιπλέον, στο Ηνωμένο Βασίλειο λειτουργεί η μονάδα Better Regulation Executive (BRE), υπαγόμενη στο Υπουργείο με αντικείμενο τις επιχειρήσεις, την ενέργεια και τη βιομηχανική στρατηγική (Department for Business, Energy and Industrial Strategy). Βλ. περισσότερα στο <https://www.gov.uk/government/groups/better-regulation-executive> (τελευταία πρόσβαση στις 25 Σεπτεμβρίου 2018).

<sup>79</sup> OECD (2015), Regulatory Policy Outlook 2015.

<sup>80</sup> OECD (2012), "Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance".

<sup>81</sup> Η αρχή αυτή συνηγείται με την πρόταση που υποστηρίζεται παρακάτω στο παρόν πόνημα ότι είναι αποτελεσματικότερη η επιλογή της ένταξης του ρυθμιστικού εποπτικού οργάνου στο εθνικό Κέντρο Διακυβέρνησης.

<sup>82</sup> Ο.π.



2. Η σύσταση και λειτουργία μηχανισμών και θεσμών εποπτείας της ρυθμιστικής παραγωγής και, κατ' επέκταση, ποιότητας,
3. Η διασφάλιση της ρυθμιστικής συνοχής μέσω του συντονισμού, όπου απαιτείται. Προϋποτίθεται ο έγκαιρος εντοπισμός των δια-τομεακών ρυθμιστικών ζητημάτων σε όλα τα επίπεδα της διακυβέρνησης (υπερ-εθνικό, εθνικό, περιφερειακό, τοπικό) προς αποφυγή πιθανών επικαλύψεων ή και αντιφάσεων/συγκρούσεων του περιεχομένου των ρυθμίσεων.

Αναλυτικότερα σε σχέση με τα παραπάνω:

Σύμφωνα με τις συστάσεις του ΟΟΣΑ (2012) , η σύσταση και λειτουργία μηχανισμών και θεσμών εποπτείας ενδυναμώνει τη ρυθμιστική ποιότητα. Ο έλεγχος της ρυθμιστικής διαχείρισης με σύγχρονα εργαλεία επιταχύνει συστηματικά την πρόωθηση και εφαρμογή ποιοτικότερων και, τελικά, συνεκτικών ρυθμίσεων.

Όλες οι χώρες μέλη του ΟΟΣΑ έχουν συγκροτήσει σώματα εποπτείας της ρυθμιστικής παραγωγής, χωρίς όμως να προκύπτει μια συνεκτική προσέγγιση της πολιτικής αυτής απόφασης. Η εντυπωσιακή αυτή διάδοση της συγκεκριμένης τάσης δεν αποκλείει, δηλαδή, ουσιαστικές διαφορές στις δομές και το περιεχόμενο λειτουργίας τους, γεγονός που συνδέεται με το επίπεδο ωριμότητας έκαστου ρυθμιστικού συστήματος. Έτσι, σε άλλες χώρες υφίσταται ένα μοναδικό αρμόδιο όργανο, ενώ σε άλλες συναντώνται πολλά συναρμόδια, με διάσπαρτες και όχι πάντοτε σαφείς αρμοδιότητες. Ορισμένα, μάλιστα, είτε είναι κυβερνητικά, λειτουργώντας λχ στο γραφείο Πρωθυπουργού ή στο Υπουργείο Οικονομικών, στο Κοινοβούλιο, στη δικαιοσύνη, είτε ως ανεξάρτητα σώματα-αρχές. Στο σημείο αυτό βεβαίως εγείρονται ζητήματα συντονισμού των σωμάτων που εμφανίζονται ως συναρμόδια.

Ειδικότερα, σύμφωνα με πρόσφατη έρευνα του ΟΟΣΑ (2014)<sup>83</sup>, το 80% των χωρών μελών του έχουν προχωρήσει στον ορισμό Υπουργού ή υψηλού αξιωματούχου ως υπευθύνου για τη ρυθμιστική μεταρρύθμιση σε κυβερνητικό επίπεδο. Ειδικότερα, 32 χώρες μέλη του ΟΟΣΑ (από τις 34 συνολικά), όπως και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, έχουν θεσπίσει σώματα εποπτείας της ρυθμιστικής παραγωγής.

Ένα ερώτημα που πλανάται και παραμένει αναπάντητο αφορά στο χρόνο και στον βαθμό της παρέμβασής των σωμάτων αυτών. Σε σχέση με το χρόνο παρέμβασής τους, προκύπτει ότι στις περισσότερες περιπτώσεις τείνουν να γνωμοδοτούν σε μεταγενέστερο στάδιο της ρυθμιστικής διαδικασίας, συνήθως αφού έχει ήδη

---

<sup>83</sup> OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: The Governance of Regulators (2014).

επιλεγεί η προτιμώμενη ρυθμιστική λύση και έχει προετοιμαστεί προσχέδιο διατάξεων. Εάν μάλιστα αναλογιστεί κανείς ότι, σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, μόνο το 1/3 των εποπτικών σωμάτων των χωρών μελών του διαθέτει την αρμοδιότητα επιβολής κυρώσεων με τη μορφή ακύρωσης της ρυθμιστικής διαδικασίας στην περίπτωση εντοπισμού λαθών, παραλείψεων, διοικητικής ανεπάρκειας, ο ρόλος του αδυνατίζει σημαντικά. Αλλά ακόμη και όταν στα σώματα εποπτείας διαθέτουν ένα εύρος παρέμβασης, συχνά τέτοιες πρωτοβουλίες ανατρέπονται κατόπιν εισήγησης του Γραφείου Πρωθυπουργού ή άλλων ανώτερων κυβερνητικών αξιωματούχων. Με αυτά τα δεδομένα, ο διεθνής οργανισμός προτείνει την ενδυνάμωση του ρόλου της εποπτείας, μέσω της συστηματικότερης συμμετοχής των αρμόδιων σωμάτων στη ρυθμιστική διαδικασία, ήδη από πρώιμο στάδιο.

Γίνεται σαφές ότι η λειτουργία ενός σώματος με άμεση υπαγωγή σε υψηλό πολιτικό επίπεδο και βασική αρμοδιότητα την παρακολούθηση της ρυθμιστικής/κανονιστικής παραγωγής κρίνεται καθοριστική για την ενίσχυση της ποιότητας των ρυθμίσεων. Ασφαλώς, οι επιδόσεις του ειδικού αυτού σώματος θα πρέπει να αξιολογούνται τακτικά, συμπεριλαμβανομένων των παραγόμενων από αυτό αναθεωρήσεων των εκθέσεων συνεπειών ρυθμίσεων της νομοθετικής ύλης.

Συνδέοντας την καλή νομοθέτηση με τη γενική αρχή του συντονισμού και της μείωσης των επικαλύψεων κατά την παραγωγή του κυβερνητικού έργου, στις Κατευθυντήριες Αρχές του ΟΟΣΑ για την ρυθμιστική ποιότητα χαρακτηριστικά αναφέρονται τα εξής: *«η καλή νομοθέτηση σε όλα τα επίπεδα βελτιώνει τον συντονισμό και μειώνει τις επικαλύψεις αρμοδιοτήτων μεταξύ των ρυθμιστικών αρχών και των επιπέδων της κυβέρνησης»*<sup>84</sup>.

Και, φυσικά, σε σχέση με την ενσωμάτωση της ενωσιακής νομοθεσίας, οι απαραίτητοι μηχανισμοί συντονισμού μεταξύ ενωσιακών-εθνικών-αποκεντρωμένων αρχών καλούνται να παράγουν συνεκτική και αποτελεσματική πολιτική, αποφεύγοντας καθυστερήσεις, επικαλύψεις αρμοδιοτήτων ή συγκρουόμενες νομοθετικές/κανονιστικές πράξεις.

Αναλυτικότερα, ο ΟΟΣΑ έχει αναπτύξει δείκτες αξιολόγησης της ρυθμιστικής παραγωγής ανά χώρα, οι οποίοι δημοσιεύονται σε ετήσιες εκθέσεις του (συγκεκριμένα, στο Regulatory Policy Outlook). Με βάση αυτούς τους δείκτες και σε συμφωνία με το κείμενο των συστάσεων του ΟΟΣΑ (2012), παρουσιάζονται η θεσμική συγκρότηση και τα εργαλεία που χρησιμοποιούνται σε εθνικό επίπεδο για τη βελτίωση της ρυθμιστικής παραγωγής (ποιότητα αναλύσεων κανονιστικών

---

<sup>84</sup> Ο.π., βλ. υποσημ. 39, OECD (2012).

επιπτώσεων, αποτελέσματα διαβούλευσης, εκ των υστέρων αξιολόγηση κ.ά). Η μεγαλύτερης έκτασης υιοθέτηση των προτεινόμενων πρακτικών οδηγεί σε καλύτερη αξιολόγηση των επιδόσεων κάθε χώρας.

Σε αυτή την κατεύθυνση, στην ετήσια έκθεση του ΟΟΣΑ με τίτλο «Government at a Glance» (2017)<sup>85</sup>, τονίζεται για ακόμη μια φορά η σημασία της ευρείας διαβούλευσης με τη συμμετοχή του συνόλου των ενδιαφερομένων για την ποιοτική παραγωγή ρυθμίσεων. Η ενημέρωση και ενεργοποίηση όλων των ενδιαφερόμενων πλευρών (διοικούμενοι, επιχειρήσεις, κοινωνία των πολιτών και λοιποί φορείς/δρώντες) αποτελεί, λοιπόν, ουσιαστικό στοιχείο της επιτυχούς παραγωγής και εφαρμογής -σε επόμενο στάδιο- μιας ρύθμισης. Με βάση τα στοιχεία που παραθέτει ο διεθνής οργανισμός καθίσταται σαφές ότι η ενεργοποίηση των ενδιαφερόμενων βελτιώνει την ποιότητα της ρύθμισης, καθώς η όσμωση μεταξύ πολλών δρώντων γεννά ιδέες, φέρνει στο φως εμπειρίες και αξιόπιστα δεδομένα, όλα χρήσιμα για την αντιμετώπιση των υπό αντιμετώπιση ζητημάτων.

Η ουσιαστική διαβούλευση, άλλωστε, με αντικείμενο ζητήματα που απασχολούν αντιπροσωπευτικές ομάδες κοινωνικών δρώντων εξασφαλίζει τη συνεκτικότητα των πολιτικών και καλλιεργεί στο τέλος μια αίσθηση "ιδιοκτησίας" των ρυθμίσεων.

Ασφαλώς, οι χώρες μέλη του ΟΟΣΑ κάνουν χρήση διαφορετικών μεθόδων διαβούλευσης, προσφεύγοντας είτε σε ηλεκτρονικές διαβουλεύσεις ανοικτές σε κάθε ενδιαφερόμενο, είτε σε πιο τυπικές διαδικασίες που προϋποθέτουν την πρόσκληση κοινωνικών φορέων.

Ένα ακόμη στοιχείο που προκύπτει με μεγάλη σαφήνεια από τη μελέτη των εκθέσεων και συστάσεων του διεθνούς οργανισμού είναι η ανάγκη σύνδεσης της ρυθμιστικής πολιτικής με τη διακυβέρνηση εν γένει. Η εισαγωγή δηλαδή μιας ολιστικής προσέγγισης σε όλο το φάσμα σχεδιασμού και εφαρμογής του κυβερνητικού έργου (whole-of-government): εντάσσοντας τις δημόσιες πολιτικές, τους θεσμούς και τα εργαλεία πολιτικής (policy tools) σε ένα σύνολο, σε όλα τα επίπεδα της κυβέρνησης και δια-τομεακά, συμπεριλαμβανομένης της νομοθετικής εξουσίας και της συμβολής της στην υψηλή ποιότητα των νόμων.

Η κατά τον ΟΟΣΑ «whole-of-government approach» συνεπάγεται τον οριζόντιο συντονισμό σε αντίθεση με την κάθετη ιεραρχική οργάνωση των Υπουργείων σε σιλό. Η ευρύτερη συμμετοχή ολοένα και περισσότερων ενδιαφερομένων στη διαδικασία σχεδιασμού, αλλά και εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών προϋποθέτει

---

<sup>85</sup> OECD (2017), Government at a glance, OECD Publishing, Paris.

συντονισμό, ικανό να ανταποκριθεί στον αυξημένο βαθμό της πολυπλοκότητας των προβλημάτων της εποχής. Στο σημείο αυτό καθίσταται και πάλι καθοριστικός ο ρόλος του Κέντρου Διακυβέρνησης, αλλά κυρίως η ικανότητά του να συντονίσει τη δια-τομεακή διοίκηση αυτού του τύπου των δράσεων<sup>86</sup>.

Τα κράτη συχνά αποτυγχάνουν στη δημιουργία ισχυρών διασυνδέσεων ανάμεσα στις φάσεις του σχεδιασμού, της εφαρμογής, του ελέγχου και της αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών, η οποία θα επέτρεπε τη βέλτιστη χρήση των διαθέσιμων πόρων (single government approach).

Αυτή η διαπίστωση εξηγεί εν μέρει γιατί η εκ των υστέρων αξιολόγηση αποτελεί τον αδύναμο κρίκο στον κύκλο διακυβέρνησης σε όλα τα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ. Σε κάθε περίπτωση, μια ρύθμιση δεν μπορεί να θεωρείται αποτελεσματική, εάν τα αποτελέσματα της εφαρμογής της δεν αξιολογούνται σε τακτά χρονικά διαστήματα και, κατ' αρχήν, εντός εύλογου χρόνου από την θέση της σε ισχύ (2-5 χρόνια).

Άλλωστε, έχει παρατηρηθεί ότι, σχεδόν το σύνολο των κρατών μελών του ΟΟΣΑ απέχει θεαματικά από την αξιοποίηση του συγκεκριμένου εργαλείου, ακόμη κι αν αυτό εξασφαλίζει την ανταπόκριση της διακυβέρνησης στις υποσχέσεις της, αφού τροφοδοτεί με τις απαραίτητες πληροφορίες το επόμενο στάδιο του κύκλου χάραξης πολιτικής.

Πιο αναλυτικά, η αξιολόγηση των συνεπειών των υπό εφαρμογή ρυθμίσεων ανά τομέα πολιτικής εξασφαλίζει: 1<sup>ο</sup>, την ανατροφοδότηση, προσφέροντας τις απαραίτητες πληροφορίες για το επόμενο στάδιο του κύκλου χάραξης πολιτικής και, 2<sup>ο</sup>, τη συνέχεια και τη συνοχή του κυβερνητικού προγράμματος.

Προκειμένου να επιτευχθούν τα παραπάνω αναφερόμενα, προϋποτίθεται η αξιολόγηση κάθε μιας παραγόμενης πολιτικής και κανονισμού ξεχωριστά, αλλά και η αξιολόγηση των ευρύτερων αποτελεσμάτων των πολιτικών ως σύνολο.

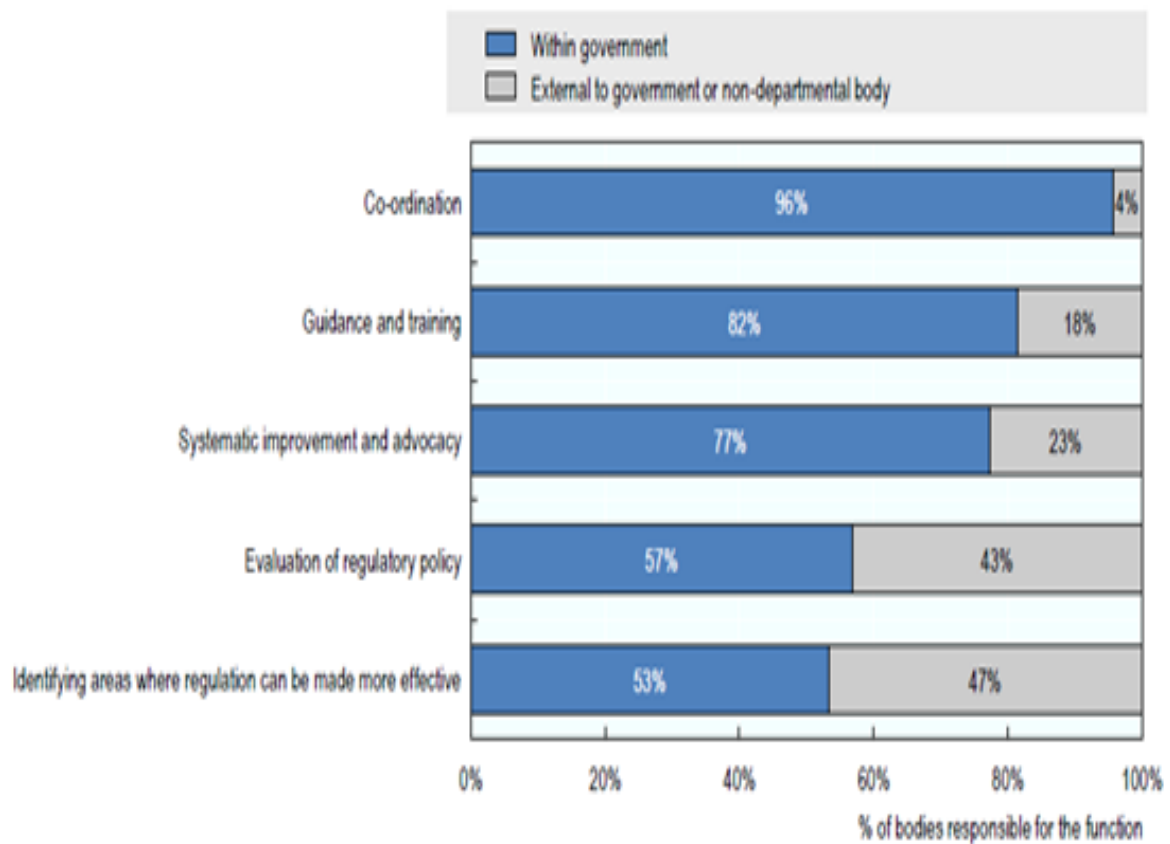
Σύμφωνα με τους δείκτες μέτρησης της ρυθμιστικής πολιτικής και διακυβέρνησης που χρησιμοποιεί ο ΟΟΣΑ, όσο αυξάνει η χρήση των πρακτικών που περιγράφονται στις συστάσεις του οργανισμού (2012), τόσο αυξάνει και η απόδοση του αντίστοιχου δείκτη.

Φυσικά μεγάλη επιτυχία και συνεπώς υψηλότερη "βαθμολογία" έχουν οι χώρες που διαθέτουν ένα διαφανές σχετικό κανονιστικό πλαίσιο, συμπεριλαμβανομένης της λειτουργίας αρμόδιων, αποτελεσματικών, εποπτικών μηχανισμών (πχ Καναδάς,

---

<sup>86</sup> OECD (2011), Public Governance Reviews: Estonia-Towards a Single Government Approach.

Εσθονία, Ηνωμένο Βασίλειο, Η.Π.Α. κá). Σε αυτό το πλαίσιο, η θεσμική συγκρότηση οργάνων εποπτείας της ρυθμιστικής παραγωγής επιδρά δυναμικά στη διαμόρφωση ισχυρών ρυθμιστικών συστημάτων. Όπως παρατηρείται παρακάτω, η πλειοψηφία των κρατών επιλέγει να ασκεί τις σημαντικότερες εποπτικές λειτουργίες της ρυθμιστικής διαδικασίας κυρίως μέσω κρατικών οργάνων και όχι οργανισμών του ιδιωτικού τομέα.



**Εικόνα 5: Location of bodies responsible for other regulatory oversight functions, OECD 2018 Regulatory Outlook**

### 3.4 Ευρωπαϊκή πολιτική για την καλή νομοθέτηση

Με τον όρο καλή νομοθέτηση ("Better Regulation") αποδίδεται η διαδικασία του σχεδιασμού, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, των πολιτικών και των κανονιστικών κειμένων, με απώτερο στόχο την επίτευξη των στόχων τους, με το χαμηλότερο δυνατό κόστος<sup>87</sup>.

Η ρύθμιση αποτελεί ένα τρόπο, μια μέθοδο εργασίας, που στοχεύει στην εδραίωση μιας τυπικής διαδικασίας που θα εξασφαλίζει τη λήψη αποφάσεων σε ένα διαφανές, ανοιχτό περιβάλλον, με τεκμηριωμένο τρόπο και κατόπιν διαβούλευσης με το σύνολο των άμεσα ενδιαφερόμενων μερών.

Αυτή η διαδικασία είναι απαραίτητη ώστε όλες οι παρεμβάσεις της ΕΕ σε κανονιστικό επίπεδο να σέβονται τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, ενεργώντας αποκλειστικά όταν κρίνεται απαραίτητο και με τρόπο που δεν υπερβαίνει τα απαιτούμενα όρια για την επίλυση του κάθε ζητήματος<sup>88</sup>.

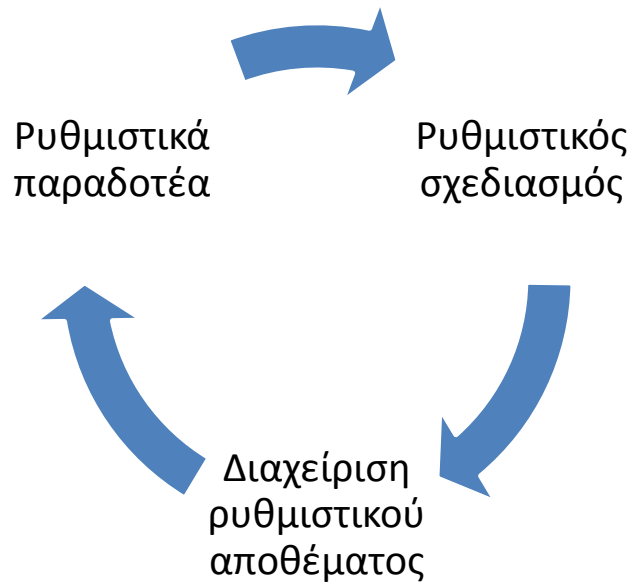
Η πολιτική της καλής νομοθέτησης καλύπτει όλο το φάσμα του κύκλου πολιτικής – σχεδιασμός της πρότασης πολιτικής, λήψη αποφάσεων, εφαρμογή, αξιολόγηση και αναθεώρηση.

Έκαστη φάση διαθέτει έναν αριθμό αρχών, στόχων, εργαλείων και διαδικασιών, οι οποίες σχετίζονται με τον προγραμματισμό, την ανάλυση επιπτώσεων, τη διαβούλευση, την εφαρμογή και την αξιολόγηση.

---

<sup>87</sup> European Commission, Commission Staff Working Document, Better Regulation Guidelines, Strasbourg, 19.5.2015, SWD(2015) 111 final.

<sup>88</sup> Ο.π.



**Διάγραμμα 1: Κύκλος δημόσιας πολιτικής, Πηγή: OECD (2013), Behavioural Economics and regulatory policy, by Dr Pete Lunn, 9th meeting of the Regulatory Policy Committee, 12-13 November 2013, Paris.**



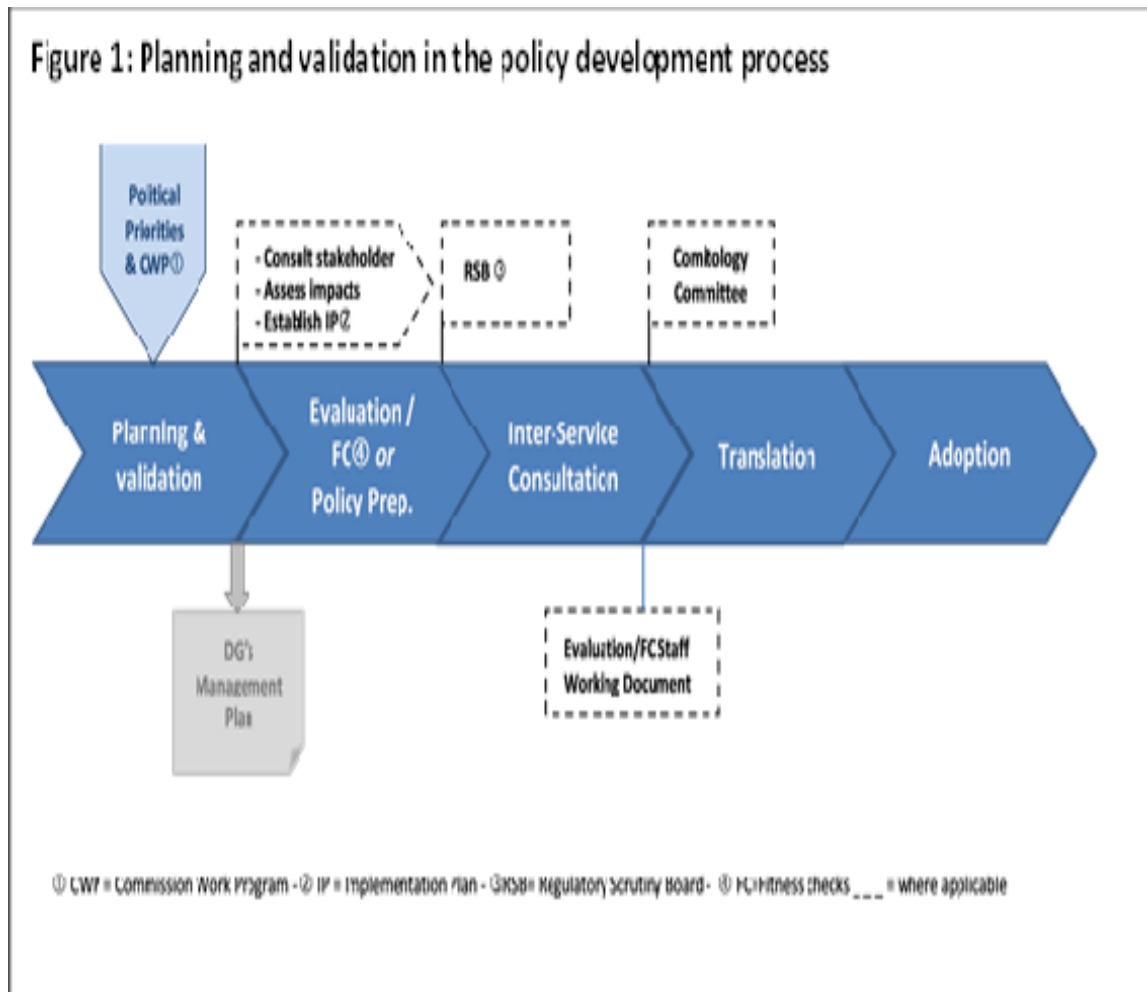
Εικόνα 6: The EU Policy cycle, Πηγή: European Commission, Commission Staff Working Document, Better Regulation Guidelines, Strasbourg, 19.5.2015, SWD(2015) 111 final.

Προκειμένου να εκκινήσουν, βέβαια, όλες αυτές οι ως άνω αναφερόμενες επιστημονικά τεκμηριωμένες διαδικασίες, προϋποτίθεται η διαμόρφωση της σχετικής πολιτικής απόφασης, συνοδευόμενη από ουσιαστική ειλικρινή πολιτική πρόθεση για την υποστήριξη της προβλεπόμενης διαδικασίας.

Η πολιτική απόφαση λαμβάνεται στο προβλεπόμενο κάθε φορά επίπεδο.

Η μετουσίωση της απόφασης αυτής σε ένα τεκμηριωμένο, συνεκτικό κυβερνητικό πρόγραμμα ή σε ένα ετήσιο σχέδιο δράσης, αποτελεί το επόμενο βήμα της διαδικασίας χάραξης πολιτικής.





**Εικόνα 7: Planning and validation in the policy development process, ως άνω**

### **3.4.1 Καταλληλότητα του κανονιστικού πλαισίου της ΕΕ: Μια σύντομη ιστορική αναδρομή**

Από δεκαετίες, πολλοί θεωρητικοί θεωρούσαν την Ευρώπη παράδειγμα για ρυθμιστική συνεργασία μεταξύ των κρατών σε έναν αλληλοεξαρτώμενο κόσμο<sup>89</sup>. Η διακυβέρνηση μέσω ρυθμίσεων χαρακτηρίζει την Ένωση και αποτυπώνεται στις πολιτικές της σε βάθος χρόνων. Οι Αγγλοσάξωνες ήταν οι πρωτοπόροι στον τομέα της κανονιστικής μεταρρύθμισης (regulatory reform), θέτοντας πρώτοι τους κανόνες για την ορθή παραγωγή κανονιστικών ρυθμίσεων.

<sup>89</sup> Claudio M. Radaelli and Fabrizio De Francesco (2011) Regulatory Quality in Europe: Concepts, Measures and Policy Processes. *European Policy Research Unit Series*.

Ήδη από το 1985 η τότε Ευρωπαϊκή Κοινότητα άρχισε να αναπτύσσει προσπάθειες για καλύτερη ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων και το 1986 εγκρίθηκε η **Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη**<sup>90</sup>, ενώ για πρώτη φορά διατυπώθηκε ρητά ως στόχος στη Συνθήκη του Άμστερνταμ του 1997, όπου παρατίθεται ως παράρτημα, η υπ' αριθ. 39 Δήλωση για την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας<sup>91</sup>.

**Η Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση**<sup>92</sup>, επεσήμανε επτά παράγοντες βελτίωσης των ρυθμίσεων ως εξής<sup>93</sup>:

- οι προτάσεις πρέπει να εκπονούνται με βάση ανάλυση που να επιτρέπει να εξακριβώνεται εάν μια δράση είναι αναγκαία σε κοινοτικό επίπεδο ή όχι
- είναι σκόπιμο να γίνεται σωστή επιλογή μεταξύ ενός νομοθετικού και λιγότερο δεσμευτικού μέσου
- είναι αναγκαίο να καθοριστεί το είδος του πλέον κατάλληλου νομοθετικού μέσου<sup>94</sup>

---

<sup>90</sup> [www.europa.eu/legislation](http://www.europa.eu/legislation). Η ΕΕΠ, που υπογράφηκε στο Λουξεμβούργο στις 17 Φεβρουαρίου 1986 από εννέα κράτη μέλη και στις 28 Φεβρουαρίου 1986 από τη Δανία, την Ιταλία και την Ελλάδα, είναι η πρώτη μεγάλης σημασίας τροποποίηση της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ). Άρχισε να ισχύει την 1η Ιουλίου 1987.

<sup>91</sup> Βλ. Βουλή των Ελλήνων, Β' Διεύθυνση Επιστημονικών μελετών, Τμήμα Νομοτεχνικής επεξεργασίας σχεδίων και προτάσεων νόμων, όπου διατυπώνονται τα εξής: «Η Διάσκεψη σημειώνει ότι η ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την ορθή εφαρμογή της από τις αρμόδιες εθνικές αρχές και για την καλύτερη κατανόησή της από το κοινό και τους επιχειρηματικούς κύκλους. Υπενθυμίζει τα σχετικά συμπεράσματα στα οποία κατέληξε η Προεδρία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Εδιμβούργο στις 11 και 12 Δεκεμβρίου 1992, επί του θέματος, καθώς και το ψήφισμα του Συμβουλίου όσον αφορά την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας, το οποίο εκδόθηκε στις 8 Ιουνίου 1993 (Ε.Ε. C 166 της 17. 6. 1993, σελ. 1). Η Διάσκεψη κρίνει ότι τα τρία όργανα που συμμετέχουν στη διαδικασία θέσπισης της κοινοτικής νομοθεσίας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή, θα πρέπει να καθορίσουν τις κατευθυντήριες γραμμές όσον αφορά την ποιότητα της διατύπωσης της εν λόγω νομοθεσίας. Τονίζει, επίσης, ότι η κοινοτική νομοθεσία θα πρέπει να γίνει περισσότερο προσιτή, και εκφράζει εν προκειμένω την ικανοποίησή της για την έγκριση και την πρώτη εφαρμογή μιας ταχείας μεθόδου εργασίας για την επίσημη κωδικοποίηση νομοθετικών κειμένων, η οποία θεσπίστηκε με τη διοργανική συμφωνία της 20ής Δεκεμβρίου 1994 (ΕΕ C 102 της 4. 4. 1996).

<sup>92</sup> COM (2001) 428 final, July 2001.

<sup>93</sup> Λευκή Βίβλος για τη διακυβέρνηση, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 25ης Ιουλίου 2001 «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση - Μια Λευκή Βίβλος» [COM(2001) 428 τελικό - Επίσημη Εφημερίδα C 287 της 12.10.2001.

<sup>94</sup> Οι κανονισμοί χρησιμοποιούνται όταν είναι αναγκαία η ομοιόμορφη εφαρμογή στο σύνολο της επικράτειας της Ένωσης. Οι οδηγίες - πλαίσιο είναι κατάλληλες όταν επιδιώκεται μεγάλη ευελιξία ως

- η Επιτροπή προωθεί την από κοινού ρύθμιση, στις περιπτώσεις που προσδίδει προστιθέμενη αξία και εξυπηρετεί το γενικό συμφέρον, η οποία επιτρέπει στους εμπλεκόμενους παράγοντες να καθορίζουν μέτρα εφαρμογής σύμφωνα με τους στόχους που ορίζει ο νομοθέτης

- είναι σκόπιμο η κοινοτική δράση να συμπληρώνεται και να ενισχύεται σε ορισμένους τομείς με τη χρήση της ανοιχτής μεθόδου συντονισμού. Η μέθοδος επιτρέπει την ενθάρρυνση της συνεργασίας, την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και προσδίδει πρόσθετη αξία σε ευρωπαϊκό επίπεδο, στην περίπτωση που οι νομοθετικές λύσεις δεν παρουσιάζουν προοπτικές επιτυχίας

- η Επιτροπή αξιολογεί πιο συστηματικά τις ενέργειες που υλοποιούνται και εξάγει τα αναγκαία διδάγματα

- η Επιτροπή δεσμεύεται να αποσύρει τις προτάσεις της όταν αυτές κρίνονται εξαιρετικά επιβαρυνμένες ή περίπλοκες, ύστερα από διοργανικές διαπραγματεύσεις. Προτείνει επίσης στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να επιταχύνουν τη νομοθετική διαδικασία, όταν αυτό είναι δυνατό. Για το σκοπό αυτό είναι σκόπιμο το Συμβούλιο να ψηφίζει με ειδική πλειοψηφία όταν αυτό προβλέπεται, και όχι να επιδιώκει την ομοφωνία

Ακολούθησαν αρκετές σχετικές αποφάσεις των κοινοτικών οργάνων, με απόφαση-σταθμό την υιοθέτηση της έκθεσης της ειδικής ομάδας εμπειρογνομόνων για την καλύτερη νομοθέτηση στο Λάακεν (**Mandelkern Report, 2001**).

Ειδικότερα, η έκθεση περιείχε δύο σχέδια δράσης, ένα για την Επιτροπή και ένα για τα κράτη μέλη, αποτελώντας την απαρχή μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης της πολιτικής για την καλή νομοθέτηση<sup>95</sup>.

Στην ανακοίνωση της Επιτροπής του Μαρτίου 2005 υπό τον τίτλο «**Βελτίωση της νομοθεσίας για την ανάπτυξη και την απασχόληση στην Ευρωπαϊκή Ένωση**»<sup>96</sup>

---

προς την εφαρμογή. Οι οδηγίες - πλαίσιο έχουν το πλεονέκτημα ότι εγκρίνονται γρήγορα από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Τέλος, η Επιτροπή προτείνει να γίνεται συχνότερη χρήση της «πρωτογενούς» νομοθεσίας, η οποία περιορίζεται στα ουσιαστικά στοιχεία, αφήνοντας στην αρχή εφαρμογής της νομοθεσίας το μέλημα να καθορίζει τις τεχνικές λεπτομέρειες.

<sup>95</sup>Καρκατσούλης Π.(2004), Το κράτος σε μετάβαση, Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο management» στη «διακυβέρνηση», Εκδόσεις Ι. Σιδέρης.

<sup>96</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Better regulation for growth and jobs in the European Union, COM (2005) 97 Final, Brussels 16.3.2005, SEC (2005) 175. Βλ. σχετικά και: Commission communication COM(2014)368, REFIT: State of play and outlook - Questions and Answers (18 June 2014), REFIT: results & next steps – COM(2013) 685 final, REFIT: mapping the acquis, initial results – SWD(2013) 401 final, Commission communication

αναγνωρίσθηκε ότι η απλούστευση αποτελεί προτεραιότητα για την Ε.Ε., ενώ στην ανακοίνωση της 25.10.2005, η Επιτροπή έθεσε σε εφαρμογή τη στρατηγική αυτή, αναφερόμενη στις μεθόδους που θα ακολουθήσει ως εξής:

- α) κατάργηση παρωχημένων ή ακατάλληλων νομοθετικών πράξεων,
- β) κωδικοποίηση της νομοθεσίας (για τον περιορισμό του μεγάλου όγκου της),
- γ) αναδιατύπωση (με συγχώνευση, ενδεχομένως, νομοθετικών πράξεων),
- δ) τροποποίηση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, και,
- ε) ενίσχυση της χρήσης της τεχνολογίας των πληροφοριών<sup>97</sup>

Τα κείμενα των Ανακοινώσεων που εκδόθηκαν κατά τα έτη 2002<sup>98</sup> και το 2007<sup>99</sup> παρείχαν ένα διευκρινιστικό πλαίσιο για την ενίσχυση της παρακολούθησης της εφαρμογής της ενωσιακής νομοθεσίας, την ενδυνάμωση των εταιρικών σχέσεων και την επίλυση προβλημάτων.

Στο πλαίσιο των παραπάνω Ανακοινώσεων, επιχειρείται η σύνδεση του προβληματισμού που ξεκίνησε με τη «Λευκή βίβλο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση» σχετικά με την ποιότητα των ρυθμίσεων με την ανάγκη για τη βελτίωση του ελέγχου τους. Οι δύο αυτοί στόχοι προφανώς συνδέονται ολοένα και περισσότερο.

Στις προγραμματικές δηλώσεις του Jean-Claude Juncker, ως υποψηφίου Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ενώπιον της Ολομέλειας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου γίνεται emphatic αναφορά στο όραμα δημιουργίας μιας μεγάλης και φιλόδοξης ΕΕ για τα μεγάλα ζητήματα, αλλά μικρότερης για τα λιγότερα σημαντικά<sup>100</sup>,

---

COM(2012)746, Staff Working Document "Review of the Commission Consultation Policy" – SWD(2012) 422, Staff Working Document "Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU" – SWD(2012) 423, Better Regulation in the European Union Commission communication COM(2010)543 (8 October 2010).

<sup>97</sup> Βλ. ό.π. υποσημείωση αριθ. 24.

<sup>98</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής για τη βελτίωση του ελέγχου της εφαρμογής του Κοινοτικού Δικαίου, COM (2002) 725/final/4/16.5.2003.

<sup>99</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Μια Ευρώπη αποτελεσμάτων-εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου», COM (2007) 502 /final/5.9.2007.

<sup>100</sup> A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change, Political Guidelines, for the next European Commission, Opening Statement in the European Parliament, Plenary Session, Strasbourg, 22 October 2014, Candidate for President of the European Commission.

εστιάζοντας το ενδιαφέρον σε δέκα τομείς πολιτικής. Όπως τονίζει, η δημιουργία κλίματος ευνοϊκού για την επιχειρηματικότητα σε συνδυασμό με το άνοιγμα νέων θέσεων εργασίας προϋποθέτει το κατάλληλο ρυθμιστικό περιβάλλον. Γι' αυτό το λόγο μάλιστα πρότεινε την τοποθέτηση ενός εκ των Αντιπροέδρων της Επιτροπής ως υπεύθυνου για τη βελτίωση της νομοθεσίας, κάτι που πραγματοποιήθηκε στη συνέχεια υπό την ιδιότητα του προέδρου.

Στο πλαίσιο του προγραμματισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη βελτίωση της ποιότητας της νέας νομοθεσίας με καλύτερης ποιότητας εκτιμήσεις επιπτώσεων των νομοσχεδίων, και με σταθερή και συνεκτική αναθεώρηση της ισχύουσας νομοθεσίας της ΕΕ, ο Πρώτος Αντιπρόεδρος της Επιτροπής και αρμόδιος για τα αντίστοιχα θέματα, Φρανς Τίμερμανς, έχει δηλώσει σχετικά τα παρακάτω <sup>101</sup>:

«Η παρούσα Επιτροπή είναι αποφασισμένη να επιφέρει αλλαγές τόσο στο έργο της ΕΕ όσο και στον τρόπο δράσης της. Η βελτίωση της νομοθεσίας αποτελεί, συνεπώς, μία από τις βασικές προτεραιότητές μας. Ακούμε τα προβλήματα των πολιτών και των επιχειρήσεων — ιδίως των μικρομεσαίων (ΜΜΕ) — που εκφράζουν την ανησυχία ότι δεν μπορούν πάντοτε να κατανοήσουν ή να εφαρμόσουν τους κανόνες που θεσπίζουν οι Βρυξέλλες και τα θεσμικά τους όργανα. Θέλουμε να αποκαταστήσουμε την εμπιστοσύνη τους στην ικανότητα της ΕΕ να εκπονεί νομοθεσία υψηλής ποιότητας. Η βελτίωση της νομοθεσίας δεν συνίσταται στη θέσπιση «περισσότερων» ή «λιγότερων» κανόνων της ΕΕ, ούτε στην υπονόμευση των υψηλών κοινωνικών και περιβαλλοντικών προτύπων μας, της υγείας μας ή των θεμελιωδών δικαιωμάτων μας. Βελτίωση της νομοθεσίας σημαίνει να διασφαλίσουμε ότι εκπληρώνουμε πράγματι, όσο το δυνατό αποτελεσματικότερα, τους φιλόδοξους στόχους που έχουμε θέσει.»

Σε αυτή την κατεύθυνση της προώθησης δέσμης μέτρων για τη βελτίωση της νομοθεσίας, η πρόσφατη διαδικασία διαβουλεύσεων της Επιτροπής με το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο κατέληξε σε μια νέα διοργανική συμφωνία για την από κοινού βελτίωση της νομοθεσίας.

Σύμφωνα με τον Αντιπρόεδρο, αλλά και όπως χαρακτηριστικά τονίζεται σε σχετική Ανακοίνωση της Επιτροπής<sup>102</sup>, βελτίωση της νομοθεσίας δεν σημαίνει «περισσότερη» ή «λιγότερη» νομοθεσία της ΕΕ. Επιπλέον, δεν πρόκειται για μια

---

<sup>101</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή - Δελτίο Τύπου, Θεματολόγιο για τη βελτίωση της νομοθεσίας: ενίσχυση της διαφάνειας και του ελέγχου για τη βελτίωση της νομοθεσίας της ΕΕ, Στρασβούργο, 19 Μαΐου 2015.

<sup>102</sup> European Commission, Better regulation for better results - An EU agenda {SWD(2015) 110 final} {SWD(2015) 111 final}.

γραφειοκρατική διαδικασία. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επικεντρώνεται στην υποστήριξη των εξής προτεραιοτήτων: περισσότερη διαβούλευση, καλύτερη συνεκτίμηση επιπτώσεων (οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να εκφράζουν τις απόψεις τους κατά τη διάρκεια ολόκληρου του κύκλου ζωής μιας πολιτικής), βελτιωμένες αιτιολογικές εκθέσεις ρυθμίσεων<sup>103</sup>, ευκαιρία στον πολίτη να διαβιβάζει την άποψή του<sup>104</sup>, ισορροπημένο θεματολόγιο (πχ αρχή της προτεραιότητας στις μικρές επιχειρήσεις), μια Επιτροπή ανοιχτή στον έλεγχο (νέα επιτροπή ρυθμιστικού ελέγχου<sup>105</sup>), κοινή δέσμευση των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, ανανέωση του συνόλου της ισχύουσας νομοθεσίας<sup>106</sup>, το πρόγραμμα βελτίωσης της καταλληλότητας και της αποδοτικότητας του κανονιστικού πλαισίου (REFIT)<sup>107</sup>, κατάργηση της παρωχημένης νομοθεσίας (πχ στους τομείς της γεωργίας και της αλιείας), αξιολογήσεις και έλεγχοι καταλληλότητας (πχ στη γενική νομοθεσία για τα τρόφιμα, συνολική αξιολόγηση της υγείας και της ασφάλειας στο χώρο εργασίας, βελτίωση της εφαρμογής (πχ εξέταση μεθόδων για καλύτερη συμμόρφωση με το δίκαιο της ΕΕ), απλούστευση της διαχείρισης της χρηματοδότησης της ΕΕ (πχ στον τομέα των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων), προσέγγιση χωρίς αποκλεισμούς<sup>108</sup>.

Λίγο πριν τη λήξη της θητείας της, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνεχίζει να παρουσιάζει τα αποτελέσματα της εφαρμογής της πολιτικής της για τη βελτίωση της νομοθεσίας. Η εξαρχής προτεραιοποίηση των τομέων ανάληψης δράσης (εργασία, ανάπτυξη και επενδύσεις, μετανάστευση, ασφάλεια, ψηφιακή πολιτική, ενέργεια, εσωτερική

---

<sup>103</sup> Η αιτιολογική έκθεση είναι υποχρεωτική για όλες τις νομοθετικές προτάσεις και τις κατ' εξουσιοδότηση πράξεις, όχι όμως για τις εκτελεστικές πράξεις.

<sup>104</sup> Νέα ενότητα «Lighten the Load-Have your Say» στον ιστότοπο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/consultation\\_en.htm#up](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/consultation_en.htm#up).

<sup>105</sup> Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συγκρότησε την Επιτροπή Ρυθμιστικού Ελέγχου, μια ανεξάρτητη ομάδα στελεχών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και εξωτερικών εμπειρογνομόνων, αρμόδια να ελέγχει την ποιότητα όλων των εκτιμήσεων επιπτώσεων και των σημαντικότερων αξιολογήσεων που τροφοδοτούν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων της ΕΕ.

<sup>106</sup> Η εκτίμηση και η αξιολόγηση πρέπει να συνεχίζονται σε όλες τις φάσεις του κύκλου ζωής μιας πολιτικής, ώστε να διασφαλίζεται ότι αυτή εξακολουθεί να είναι κατάλληλη για τον επιδιωκόμενο σκοπό.

<sup>107</sup> Δεν σημαίνει απορύθμιση, αλλά βελτίωση της νομοθεσίας. Η πρόοδος παρακολουθείται με τη χρήση του πίνακα αποτελεσμάτων πχ στις περιπτώσεις που το κανονιστικό κόστος είναι δυσανάλογο σε σχέση με τους επιδιωκόμενους στόχους, καθίσταται υποχρεωτική η διερεύνηση εναλλακτικών προσεγγίσεων για την επίτευξη των ίδιων στόχων, μελλοντική αξιολόγηση των κανόνων για το ειδικό καθεστώς ΦΠΑ στις μικρές επιχειρήσεις.

<sup>108</sup> Ό.π.

αγορά) και η μετέπειτα λήψη εφαρμοστικών μέτρων προώθησης της συγκεκριμένης στρατηγικής οδήγησε στον εξορθολογισμό των προγραμμάτων εργασίας: ενδεικτικά αναφέρεται η πρόβλεψη 100 πρωτοβουλιών στο πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής για το 2014, με τον περιορισμό τους σε 23 μόνο για τα έτη 2015 και 2016<sup>109</sup>.



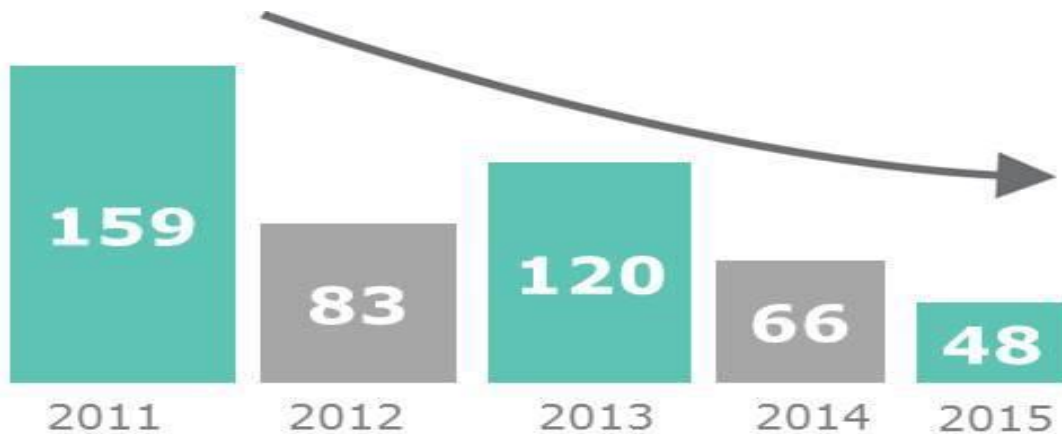
**Πίνακας 5, Η καλή νομοθέτηση σε αριθμούς για τα έτη 2015-16, Better Regulation: Delivering better results for a stronger Union, COM(2016) 615 final**

Ταυτόχρονα, ο αριθμός των προτεινόμενων Κανονισμών και Οδηγιών προς ψήφιση από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία μειώθηκε από 159 το 2011 σε 48 το 2015.

Για τη χρονική περίοδο 2009-2015, η πιο αυξημένη ρυθμιστική παραγωγή των νομοθετικών οργάνων της ΕΕ παρουσιάστηκε το 2009 (141 νομοθετικές πράξεις)<sup>110</sup>, με πιο μειωμένη αυτή του 2015 (56), αντιστοίχως.

<sup>109</sup> European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Better Regulation: Delivering better results for a stronger Union, COM(2016) 615 final.

<sup>110</sup> Ο.π.



**Πίνακας 6: Αριθμός νομοθετικών πρωτοβουλιών για τα έτη 2011-2015**

Υποστηρίζοντας ως πάγια προτεραιότητα την καλύτερη εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ για καλύτερα αποτελέσματα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε νέα Ανακοίνωση στις αρχές του 2017, υπογραμμίζοντας ότι τα σοβαρότερα προβλήματα που αντιμετωπίζει αφορούν στην αναποτελεσματική εφαρμογή της νομοθεσίας. Επομένως, ακόμη και σε ενωσιακό επίπεδο, εντοπίζεται η ανάγκη οικοδόμησης ενός πιο ισχυρού, αποδοτικού και αποτελεσματικού συστήματος επιβολής της εφαρμογής των ρυθμίσεων<sup>111</sup>.

Βασικό ζητούμενο για την καλύτερη εφαρμογή του δικαίου αποτελεί η διοικητική ικανότητα των εθνικών διοικητικών συστημάτων να συνεισφέρουν στην αποτελεσματική ενσωμάτωση του δικαίου της ΕΕ. Σε αυτό το πλαίσιο, η Επιτροπή ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να βελτιώσουν την ικανότητά τους να επιβάλλουν το δίκαιο της ΕΕ.

Σε αυτή την κατεύθυνση, ο συντονισμός είναι απαραίτητος και ασφαλώς προϋποθέτει διοικητική ικανότητα, η οποία ενίοτε αποδεικνύεται σημαντικότερη ακόμη και από τη διασφάλιση κονδυλίων. Δια στόματος της Επιτρόπου Περιφερειακής Πολιτικής τέθηκε πρόσφατα η εξής ενδιαφέρουσα διάσταση: «Η διοικητική ικανότητα είναι πιο σημαντική από τα χρήματα, γιατί σε πολλές περιπτώσεις έχουμε πόρους που περιμένουν στις Βρυξέλλες, αλλά δεν λαμβάνουμε

<sup>111</sup> Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής, Δίκαιο της ΕΕ (2017): Καλύτερη εφαρμογή για καλύτερα αποτελέσματα, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ 2017/C 18/02.



αιτήματα για έργα υψηλής ποιότητας»<sup>112</sup>, αναφερόμενη στη συνέχεια στη σημασία της σύστασης ενός συμβουλευτικού κέντρου για τους δήμους και τις περιφέρειες .

Σημαντικές πτυχές αυτής της προσπάθειας αποτελούν τα δίκτυα και οι ανταλλαγές καλών πρακτικών μεταξύ των χωρών μελών.

Διαπιστώνεται ότι **ο συντονισμός βάσει δικτύων ανακτά περισσότερο έδαφος**, αφού αναφέρεται ρητά ως εργαλείο για την εφαρμογή και την επιβολή των ρυθμίσεων εν τέλει.

### **Πώς απλουστεύεται η νομοθεσία**

Κάθε χρόνο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναλαμβάνει ορισμένες πρωτοβουλίες απλούστευσης στο πλαίσιο του προγράμματος REFIT, αξιοποιώντας τις πληροφορίες που υποβάλλουν ιδιώτες, επιχειρήσεις, ΜΚΟ, εθνικές αρχές και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη. Η απλούστευση μπορεί να λάβει διάφορες μορφές<sup>113</sup>.

Αλλαγές υφιστάμενων νόμων:

- κωδικοποίηση: όλες οι νομοθετικές τροποποιήσεις που έχουν γίνει κατά καιρούς ενσωματώνονται σε μία ενιαία νέα πράξη, ώστε να περιοριστεί ο όγκος τους και να απλουστευθούν
- αναδιατύπωση: πρόκειται για κάτι παρόμοιο με την κωδικοποίηση, αλλά στην περίπτωση αυτή ο νόμος τροποποιείται παράλληλα με την ενσωμάτωση των προηγούμενων τροπολογιών σε ένα ενοποιημένο κείμενο
- κατάργηση: περιττοί και άχρηστοι νόμοι αποσύρονται
- ρήτρες επανεξέτασης/λήξης: οι νόμοι επανεξετάζονται ή αποσύρονται αυτόματα μετά από μια ορισμένη χρονική περίοδο
- αναθεώρηση: οι νόμοι τροποποιούνται ώστε να παραμένουν επίκαιροι

---

<sup>112</sup> Αθηναϊκό-Μακεδονικό Πρακτορείο Ειδήσεων, Ευρωπαϊκοί Θεσμοί, Κορίνα Κρέτσου: Η διοικητική ικανότητα είναι πιο σημαντική από τα χρήματα για τις τοπικές αρχές, Τρίτη 5 Δεκεμβρίου 2017, <https://www.amna.gr/eu/article/> (τελευταία πρόσβαση στις 30 Νοεμβρίου 2018).

<sup>113</sup> [http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly\\_el](http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_el), REFIT - Για μια απλούστερη και λιγότερο δαπανηρή ευρωπαϊκή νομοθεσία.

- οδηγίες αντικαθίστανται με κανονισμούς, ούτως ώστε όλοι οι πολίτες της ΕΕ να υπόκεινται στους ίδιους κανόνες και οι εθνικές κυβερνήσεις να μην μπορούν να προσθέτουν επιπλέον απαιτήσεις.

- νομοσχέδια αποσύρονται, εάν καταστούν άνευ αντικειμένου λόγω των επιστημονικών ή τεχνικών εξελίξεων ή δεν συνάδουν πλέον με τις νέες πολιτικές

- νομικά δεσμευτική νομοθεσία αντικαθίσταται από λιγότερο επαχθείς εναλλακτικές λύσεις, όπως εθελοντικές συμφωνίες (αυτορρύθμιση, από κοινού ρύθμιση)

Με τη Λευκή Βίβλο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ιούλιος 2001), μεταξύ άλλων, προωθείται η συντονισμένη στρατηγική της για την απλούστευση του κανονιστικού πλαισίου στο εσωτερικό της ΕΕ, ως μέρος ενός συνόλου συστάσεων για τη βελτίωση της δημοκρατίας και την ενίσχυση της νομιμότητας των οργάνων της. Τμήμα του γνωστού ως κοινοτικού κερκτημένου αποτελεί η κωδικοποίηση του παραγώγου δικαίου της Κοινότητας<sup>114</sup>.

Για την απλούστευση του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου αξιοποιούνται τα ακόλουθα μέσα: η ενοποίηση και η κωδικοποίηση της νομοθεσίας. Ειδικότερα, η κωδικοποίηση της νομοθεσίας προϋποθέτει την προηγούμενη ενοποίησή της. Ως ενοποίηση νοείται, σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Εδιμβούργου, η συγκέντρωση των διαφόρων τμημάτων νομοθεσίας που διέπουν συγκεκριμένο ζήτημα, χωρίς να επηρεάζεται το κύρος αυτών των τμημάτων και χωρίς η συγκέντρωση να έχει νομικό αποτέλεσμα. Πρόκειται για μια μηχανική διαδικασία κατά την οποία οι διατάξεις μιας βασικής πράξης που διέπουν συγκεκριμένο ζήτημα, και όλες οι τροποποιήσεις της, συγκεντρώνονται, χωρίς εξέταση ή μεταβολή του κειμένου και χωρίς αιτιολογική σκέψη. Η ενοποίηση του κοινοτικού δικαίου πραγματοποιείται επί του παρόντος από την Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων (ΥΕΕΕΚ) και παρέχει την πρώτη ύλη για την κωδικοποίησή της. Υπ' αυτήν την έννοια είναι ζωτικής σημασίας για την κωδικοποίηση του κερκτημένου.

Η κωδικοποίηση, σύμφωνα με το σημείο 1 της Διοργανικής Συμφωνίας της 20ής Δεκεμβρίου 1994, είναι η διαδικασία κατά την οποία οι προς κωδικοποίηση πράξεις ανακαλούνται και αντικαθίστανται από μία ενιαία πράξη που περιλαμβάνει μη ουσιαστικές αλλαγές αυτών των πράξεων. Πρόκειται για την εκ νέου λειτουργία του ενοποιημένου κειμένου σε μία συνεκτική και κατανοητή νέα ενιαία νομική πράξη. Η νέα πράξη τυπικά αντικαθιστά τη βασική πράξη και όλες τις τροποποιήσεις της.

---

<sup>114</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο,

Κωδικοποίηση του κοινοτικού κερκτημένου, COM(2001) 645 τελικό.

Αυτή η διαδικασία περιλαμβάνει τη διαγραφή όλων των διατάξεων που έχουν περιπέσει σε αχρηστία, την εναρμόνιση της χρησιμοποιούμενης στη νέα πράξη ορολογίας και τον προσδιορισμό της αιτιολογικής σκέψης, συμβάλλοντας στη μείωση του όγκου της νομοθεσίας.

Σύμφωνα με το σημείο 2 της Διοργανικής Συμφωνίας του 2001, η ανασύνταξη ορίζεται ως μία νέα νομική πράξη η οποία ενσωματώνει σε ένα ενιαίο κείμενο τις τροποποιήσεις που επιφέρει στην προηγούμενη πράξη και τις διατάξεις αυτής της προηγούμενης πράξης που παραμένουν αμετάβλητες. Η νέα αυτή νομική πράξη αντικαθιστά και ανακαλεί την προηγούμενη πράξη. Αποτελεί την κωδικοποίηση της προϋπάρχουσας βασικής πράξης και όλων των τροποποιήσεών της, αλλά ταυτόχρονα προβλέπει τροποποιήσεις της νομοθεσίας, οι οποίες δεν είναι δυνατές στην περίπτωση κωδικοποίησης.

### **Μείωση διοικητικών βαρών**

Τον Ιανουάριο του 2007, η Επιτροπή υπέβαλε ένα φιλόδοξο πρόγραμμα δράσης για την κατάργηση του περιττού διοικητικού φόρτου που επωμίζονται οι επιχειρήσεις που λειτουργούν εντός της ΕΕ. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε σχετικό πρόγραμμα το Μάρτιο του 2007, προωθώντας τη μείωση του διοικητικού φόρτου που συνεπάγεται η νομοθεσία της ΕΕ και τα εθνικά μέτρα εφαρμογής ή μεταφοράς της εν λόγω νομοθεσίας κατά 25%. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κάλεσε, επίσης, τα κράτη μέλη να «θέσουν στόχους συγκρίσιμης φιλοδοξίας»<sup>115</sup>.

Στις αρχές του 2009, η Επιτροπή ανέλαβε τη δέσμευση να παρουσιάσει τομεακά προγράμματα μείωσης και για 13 τομείς προτεραιότητας και να προετοιμάσει πρόσθετα μέτρα για τη μείωση του διοικητικού φόρτου πριν από τη λήξη της θητείας της, ώστε να εξαντλήσει όλες τις δυνατότητες για την επίτευξη του στόχου του 25 % έως το 2012.

Ο συνολικός διοικητικός φόρτος που συνεπάγονταν οι προτεραιότητες αυτές στις αρχές της θητείας της Επιτροπής (2005) εκτιμάται ότι ήταν περίπου 123,8 δισεκατομμύρια ευρώ. Αποτέλεσμα της διαδικασίας αυτής ήταν να εντοπισθούν 486 υποχρεώσεις πληροφόρησης της ΕΕ και περισσότερες από 10.000 εθνικές υποχρεώσεις μεταφοράς ή εφαρμογής αυτών των υποχρεώσεων της. Αποδείχθηκε μάλιστα ότι περισσότερες από 700 εθνικές υποχρεώσεις υπερβαίνουν τις

---

<sup>115</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Πρόγραμμα δράσης για τη μείωση του διοικητικού φόρτου στην Ευρωπαϊκή Ένωση,

Τομεακά προγράμματα μείωσης και ενέργειες για το 2009, COM (2009) 544 τελικό.

απαιτήσεις της νομοθεσίας της ΕΕ. Για την εκτίμηση του φόρτου που αντιπροσωπεύει για τις επιχειρήσεις η συμμόρφωση με κάθε επιμέρους υποχρέωση πληροφόρησης, συνεκτιμήθηκε το γεγονός ότι σε πολλές περιπτώσεις οι επιχειρήσεις εξακολουθούν να εκτελούν τα απαιτούμενα καθήκοντα ακόμη και ελλείψει νομικής υποχρέωσης (λεγόμενες δαπάνες «κεκτημένης ταχύτητας»)<sup>116</sup>.

### 3.4.2 Ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες για τη βελτίωση της νομοθεσίας

Σύμφωνα με το άρθρο 295 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή μπορούν να συνάπτουν διοργανικές συμφωνίες, οι οποίες ρυθμίζουν το πλαίσιο της μεταξύ τους συνεργασίας<sup>117</sup>. Σε συνέχεια της πρότασης που υπέβαλε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή τον Μάιο του 2015 προς το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για την υπογραφή μιας επικαιροποιημένης διοργανικής συμφωνίας σχετικά με τη βελτίωση της νομοθεσίας, δημοσιεύτηκε το τελικό κείμενο αυτής στις 13 Απριλίου 2016<sup>118</sup>.

Σε γενικότερο πλαίσιο, η πολιτική έκδοσης των διοργανικών συμφωνιών αποσκοπεί στην από κοινού ανάληψη δράσης των τριών θεσμικών οργάνων για τη βελτίωση της νομοθεσίας της ΕΕ. Ειδικότερα, με Ανακοίνωσή τους στο παρελθόν, τα τρία θεσμικά όργανα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή συμφωνούν για τη βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας με μια σειρά πρωτοβουλιών και διαδικασιών.

Το νέο κείμενο καλύπτει όλα στα στάδια του κύκλου πολιτικής, περιλαμβάνοντας τον προγραμματισμό-σχεδιασμό πολιτικών, τη νομοθέτηση και την εφαρμογή τους.

Σύμφωνα με το περιεχόμενο της νέας συμφωνίας, τα τρία θεσμικά όργανα αναλαμβάνουν κοινή δέσμευση για την ενίσχυση του προγράμματος REFIT, την συνεχή παρακολούθηση της απόδοσης των κανονιστικών ρυθμίσεων της ΕΕ και την επεξεργασία πιο εμπειριστατωμένων αξιολογήσεων, τον συντονισμένο ετήσιο και πολυετή προγραμματισμό, συμπεριλαμβανομένων των διαβουλεύσεων σχετικά με

---

<sup>116</sup>Για περισσότερα, βλ. στο [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/admin\\_burden/result\\_burden/result\\_burden\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/result_burden/result_burden_en.htm).

<sup>117</sup> European Parliament, At a glance, Plenary-3 March 2016, Interinstitutional Agreement on Better Law Making.

<sup>118</sup> Διοργανική συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου, Διοργανική συμφωνία της 13<sup>ης</sup> Απριλίου 2016 για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου.

το πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής, τη μεγαλύτερη διαφάνεια στις τριμερείς διαπραγματεύσεις, και την εντατικοποίηση των κοινών προσπάθειών για τη μείωση του αδικαιολόγητου «κανονιστικού υπερθεματισμού» της νομοθεσίας της ΕΕ από τα κράτη μέλη<sup>119</sup>.

Σχετικά με τα προτεινόμενα εργαλεία για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου, τα ως άνω θεσμικά όργανα συμφωνούν για τη θετική συνεισφορά των εκτιμήσεων επιπτώσεων, των διαβουλεύσεων με το κοινό και το σύνολο των ενδιαφερομένων, καθώς και της εκ των υστέρων αξιολόγησης της ισχύουσας νομοθεσίας.

Πιο συγκεκριμένα, όπως αναφέρεται στο κείμενο της νέας διοργανικής συμφωνίας, «Στο πλαίσιο του νομοθετικού κύκλου, οι αξιολογήσεις της ισχύουσας νομοθεσίας και πολιτικής –με βάση την αποδοτικότητα, την αποτελεσματικότητα, τη συνάφεια, τη συνεκτικότητα και την προστιθέμενη αξία- θα πρέπει να αποτελούν τη βάση των εκτιμήσεων επιπτώσεων των επιλογών περαιτέρω δράσης».

Προς υποστήριξη των εν λόγω διαδικασιών, προτείνεται η δυνατότητα θέσπισης στη νομοθεσία επιπλέον απαιτήσεων σχετικά με την υποβολή εκθέσεων, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση, αποφεύγοντας παράλληλα την υπερβολική ρύθμιση και τον διοικητικό φόρτο, ιδίως για τα κράτη μέλη<sup>120</sup>. Κατά περίπτωση, **οι απαιτήσεις αυτές μπορεί να περιλαμβάνουν μετρήσιμους δείκτες ως βάση για τη συλλογή στοιχείων σχετικά με τις επιπτώσεις της νομοθεσίας στην πράξη**<sup>121</sup>.

Εξαιρετικά σημαντική κρίνεται η δέσμευση των τριών ενωσιακών οργάνων για την ενίσχυση της ενημέρωσης των πολιτών καθόλη τη διάρκεια του νομοθετικού

---

<sup>119</sup> Σημείο 9: Η παρούσα συμφωνία συμπληρώνει τις ακόλουθες συμφωνίες και δηλώσεις για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου, στις οποίες τα τρία θεσμικά όργανα παραμένουν πλήρως προσηλωμένα:

Διοργανική συμφωνία, της 20ής Δεκεμβρίου 1994, που αφορά την ταχεία μέθοδο εργασίας για την επίσημη κωδικοποίηση νομοθετικών κειμένων (1), Διοργανική συμφωνία, της 22ας Δεκεμβρίου 1998, για τις κοινές κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας (2), Διοργανική συμφωνία, της 28ης Νοεμβρίου 2001, για μια πλέον συστηματοποιημένη χρήση της τεχνικής της αναδιατύπωσης των νομικών πράξεων (3), Κοινή δήλωση, της 13ης Ιουνίου 2007, σχετικά με την εφαρμογή στην πράξη της διαδικασίας συναπόφασης (4), Κοινή πολιτική δήλωση, της 27ης Οκτωβρίου 2011, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής σχετικά με τα επεξηγηματικά έγγραφα (5).

<sup>120</sup> Ο.π.

<sup>121</sup> Ο.π.

κύκλου και τη διευκόλυνση της παρακολούθησης των διάφορων σταδίων της νομοθετικής διαδικασίας<sup>122</sup>.

Σε αυτό το πλαίσιο, οι πολιτικές κατευθυντήριες γραμμές του Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, με βάση τις οποίες το Κοινοβούλιο εξέλεξε την παρούσα Επιτροπή, περιλαμβάνουν σαφή δέσμευση για βελτίωση της νομοθεσίας.

Άλλωστε, όπως αναφέρθηκε, ο Πρόεδρος της Επιτροπής είχε τονίσει την επιθυμία του (πριν ακόμη αναλάβει το εν λόγω αξίωμα) για μια μεγαλύτερη Ένωση στα μεγάλα ζητήματα, αλλά μικρότερη στα μικρότερης σημασίας πεδία («I want a European Union that is bigger and more ambitious on big things, and smaller and more modest on small things»)<sup>123</sup>.

Επιπλέον, διαχρονικά επισημαίνεται η ανάγκη για την ορθή, ταχεία και εντός των προβλεπόμενων προθεσμιών μεταφορά του ενωσιακού δικαίου στην εθνική νομοθεσία.

Βασική αρχή αποτελεί η ανάγκη για αξιοποίηση εναλλακτικών τρόπων ρύθμισης, με το «νομοθετείν» να περιορίζεται μόνο κατά το μέτρο του αναγκαίου, σύμφωνα με το πρωτόκολλο αναφορικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

Στην ίδια κατεύθυνση, η νέα διοργανική συμφωνία με αντικείμενο τη βελτίωση της νομοθεσίας αποδίδει έμφαση στον εντατικότερο ετήσιο και πολυετή προγραμματισμό των δραστηριοτήτων της ΕΕ.

Ειδικότερα, με το διορισμό της νέας Επιτροπής, προκειμένου να διευκολυνθεί ο πιο μακροπρόθεσμος προγραμματισμός, τα τρία θεσμικά όργανα ανέλαβαν τη δέσμευση για ανταλλαγή απόψεων σχετικά με τους κύριους στόχους και τις βασικές προτεραιότητες της πολιτικής τους για τη νέα θητεία, καθώς και, στο μέτρο του δυνατού, για ενδεικτικό χρονοδιάγραμμα της υλοποίησής τους<sup>124</sup>.

Όπως επισημαίνεται στην παρ. 22 της ως άνω αναφερόμενης διοργανικής συμφωνίας, «στο πλαίσιο του νομοθετικού κύκλου, οι αξιολογήσεις της ισχύουσας

---

<sup>122</sup> Ο.π. σημ. 29.

<sup>123</sup> European Commission, A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change, Political Guidelines, Opening Statement in the European Parliament, Plenary Session, Strasbourg, 22 October 2014, Candidate for President of the European Commission, Strasbourg, 15 July 2014.

<sup>124</sup> Ο.π., ενότητα II.5, Πολυετής προγραμματισμός.

νομοθεσίας και πολιτικής –με βάση την αποδοτικότητα, την αποτελεσματικότητα, τη συνάφεια, τη συνεκτικότητα και την προστιθέμενη αξία– θα πρέπει να αποτελούν τη βάση των εκτιμήσεων επιπτώσεων των επιλογών περαιτέρω δράσης. Προς υποστήριξη των εν λόγω διαδικασιών, τα τρία θεσμικά όργανα συμφωνούν να θεσπίσουν, εφόσον αρμόζει, στη νομοθεσία απαιτήσεις σχετικά με την υποβολή εκθέσεων, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση, αποφεύγοντας παράλληλα την υπερβολική ρύθμιση και τον διοικητικό φόρτο, ιδίως για τα κράτη μέλη. Κατά περίπτωση, οι απαιτήσεις αυτές μπορεί να περιλαμβάνουν μετρήσιμους δείκτες ως βάση για τη συλλογή στοιχείων σχετικά με τις επιπτώσεις της νομοθεσίας στην πράξη».

Επιπλέον, τα τρία θεσμικά όργανα συμφωνούν ότι η ανάλυση της πιθανής «ευρωπαϊκής προστιθέμενης αξίας» της κάθε προτεινόμενης ενωσιακής δράσης, καθώς και η αξιολόγηση του «κόστους της μη Ευρώπης» ελλείψει δράσης σε επίπεδο Ένωσης θα πρέπει να λαμβάνονται πλήρως υπόψη κατά τον καθορισμό του νομοθετικού προγράμματος.

Ιδιαίτερα χρήσιμη κρίνεται η αναφερόμενη διαβούλευση κατά την προετοιμασία και την κατάρτιση των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων. Σε περίπτωση μάλιστα που το ουσιαστικό περιεχόμενο ενός σχεδίου κατ' εξουσιοδότηση πράξης αλλάξει με οποιονδήποτε τρόπο, η Επιτροπή δίνει στους εμπειρογνώμονες των κρατών μελών την ευκαιρία να διατυπώσουν τις απόψεις τους γραπτώς όπου κρίνεται σκόπιμο, επί της τροποποιημένης μορφής του σχεδίου της κατ' εξουσιοδότηση πράξης<sup>125</sup>.

### **3.4.3 Η πλατφόρμα REFIT**

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αξιολογεί τα αποτελέσματα της ισχύουσας ευρωπαϊκής νομοθεσίας και προβαίνει στις απαραίτητες αλλαγές για να εναρμονίζεται με τις τελευταίες εξελίξεις.

Το πρόγραμμα ελέγχου της καταλληλότητας και της αποτελεσματικότητας της νομοθεσίας (REFIT) θεσπίστηκε το 2012 με στόχο την απλούστευση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και τη μείωση του κόστους των κανονιστικών ρυθμίσεων. Η Ευρωπαϊκή

---

<sup>125</sup> Ό.π., Παράρτημα, Κοινή αντίληψη μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής σχετικά με τις κατ' εξουσιοδότηση πράξεις, ΙΙ. Διαβουλεύσεις κατά την προετοιμασία και την κατάρτιση κατ' εξουσιοδότηση πράξεων, σημείο 6.

Επιτροπή ενισχύει το πρόγραμμα REFIT, προωθώντας τη μεγαλύτερη συμβολή των ενδιαφερομένων και των κρατών μελών<sup>126</sup>.

Η πλατφόρμα REFIT, με επικεφαλής των πρώτο αντιπρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Φρανς Τίμερμανς, συγκεντρώνει προτάσεις και διατυπώνει συστάσεις για την απλούστευση της νομοθεσίας.

Οι πρωτοβουλίες REFIT για την απλούστευση και τον περιορισμό του κανονιστικού φόρτου δημοσιεύονται στον πίνακα αποτελεσμάτων REFIT σε τακτά χρονικά διαστήματα.

Σε αυτή την κατεύθυνση, πραγματοποιούνται αξιολογήσεις και έλεγχοι καταλληλότητας για να διαπιστωθεί κατά πόσο οι νομοθετικές πράξεις, οι πολιτικές και τα χρηματοδοτικά προγράμματα της ΕΕ επιτυγχάνουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα με το ελάχιστο δυνατό κόστος.

Υπό αυτό το πλαίσιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στις 19 Μαΐου 2015, ενέκρινε το θεματολόγιό της για τη βελτίωση της νομοθεσίας. Σύμφωνα με αυτό<sup>127</sup>, μια ολοκληρωμένη δέσμη μεταρρυθμίσεων φιλοδοξεί να καλύψει ολόκληρο τον κύκλο μιας πολιτικής και να ενισχύσει τον ανοικτό χαρακτήρα και τη διαφάνεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων της ΕΕ, βελτιώνοντας την ποιότητα της νέας νομοθεσίας χάρη σε καλύτερες εκτιμήσεις επιπτώσεων των νομοσχεδίων και τροποποιήσεις, προωθώντας ταυτόχρονα τη σταθερή και συνεκτική αναθεώρηση της ισχύουσας νομοθεσίας της ΕΕ, ώστε οι πολιτικές της να επιτύχουν τους στόχους τους με τον πλέον αποτελεσματικό και αποδοτικό τρόπο.

Παράλληλα, με βάση το θεματολόγιο ενισχύεται το περιγραφέν πρόγραμμα για τη βελτίωση της καταλληλότητας και της αποδοτικότητας του κανονιστικού πλαισίου (REFIT), με το οποίο αξιολογείται το σύνολο της ισχύουσας νομοθεσίας της ΕΕ με σκοπό να καταστεί πιο αποτελεσματικό και αποδοτικό χωρίς να θιγούν οι στόχοι της εφαρμοστέας πολιτικής. Συγκεκριμένα, προβλέπεται ότι το πρόγραμμα θα είναι πιο στοχευμένο, ώστε να εξετάζει τις σοβαρότερες πηγές αναποτελεσματικότητας και περιττού φόρτου, ποσοτικοποιώντας, επίσης, το κόστος και τα οφέλη των δράσεων, όταν είναι αυτό δυνατό<sup>128</sup>. Για παράδειγμα, η Επιτροπή ήδη καταβάλλει έντονες

---

<sup>126</sup> [http://ec.europa.eu/info/strategy/better-regulation-why-and-how\\_el](http://ec.europa.eu/info/strategy/better-regulation-why-and-how_el).

<sup>127</sup> Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Δελτίο Τύπου, Θεματολόγιο για τη βελτίωση της νομοθεσίας: ενίσχυση της διαφάνειας και του ελέγχου για τη βελτίωση της νομοθεσίας της ΕΕ, Στρασβούργο, 19 Μαΐου 2015.

<sup>128</sup> Ο.π.



προσπάθειες για τη μείωση του φόρτου σε τομείς όπως ο ΦΠΑ, οι δημόσιες συμβάσεις, οι στατιστικές για τις επιχειρήσεις και οι χημικές ουσίες, ενώ βρίσκονται σε εξέλιξη συνολικές αξιολογήσεις και σε άλλους τομείς<sup>129</sup>.

Με αυτό τον τρόπο, επιδιώκεται η συμπερίληψη του προγράμματος REFIT ως πλέον θεμελιώδους στοιχείου στο ετήσιο πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής και του πολιτικού διαλόγου που εκείνη διεξάγει με τα άλλα θεσμικά όργανα.

Στο ίδιο πλαίσιο, προβλέπεται η λειτουργία μόνιμης και χωρίς αποκλεισμούς πλατφόρμας διαλόγου με τους ενδιαφερόμενους και τα κράτη μέλη σχετικά με τον τρόπο βελτίωσης της νομοθεσίας της ΕΕ στο πλαίσιο του REFIT, με την παράλληλη σύνδεση εμπειρογνομόνων υψηλού επιπέδου προερχόμενων από τις επιχειρήσεις, την κοινωνία των πολιτών, τους κοινωνικούς εταίρους, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, την Επιτροπή των Περιφερειών και τα κράτη μέλη.

Στόχος της ενεργοποίησης των κοινωνικών εταίρων είναι η συγκέντρωση προτάσεων για τη μείωση του ρυθμιστικού και διοικητικού φόρτου και η προώθηση συγκεκριμένων ιδεών. Επίσης, η Επιτροπή ανανεώνει τη δέσμευσή της να ακούει τις απόψεις των ενδιαφερομένων ανά πάσα στιγμή, μέσω ηλεκτρονικού (online) εργαλείου με την ονομασία «Lighten the Load – Have Your Say» (Μειώστε τον φόρτο – Πείτε τη γνώμη σας)<sup>130</sup>.

### **Διασφάλιση της ποιότητας**

Οι κατευθυντήριες γραμμές για τη βελτίωση της νομοθεσίας και η σχετική εργαλειοθήκη περιέχουν οδηγίες προς τις υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όσον αφορά την αποτελεσματική εφαρμογή κοινών προτύπων για τη βελτίωση της νομοθεσίας σε όλα τα στάδια της διαδικασίας διαμόρφωσης νομοθετικών πράξεων και πολιτικών.

Ως αρμόδια αρχή για τη διασφάλιση της ποιότητας των ρυθμίσεων της ΕΕ, η Επιτροπή Ρυθμιστικού Ελέγχου αντικατέστησε την Επιτροπή Εκτίμησης Επιπτώσεων, αποκτώντας ευρύτερες αρμοδιότητες. Πιο αναλυτικά, το 2015 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συγκρότησε την Επιτροπή Ρυθμιστικού Ελέγχου, μια ανεξάρτητη ομάδα στελεχών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και εξωτερικών εμπειρογνομόνων<sup>131</sup>. Ασκεί

---

<sup>129</sup> Ο.π.

<sup>130</sup> Ο.π.

<sup>131</sup> European Commission, Decision of the President of the European Commission on the establishment of an independent Regulatory Scrutiny Board, C(2015) 3263 final.

τον κεντρικό έλεγχο της ποιότητας και στηρίζει τις εργασίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όσον αφορά την εκτίμηση επιπτώσεων και την αξιολόγηση. Εξετάζει και εκδίδει γνώμες και συστάσεις για όλα τα σχέδια εκτιμήσεων επιπτώσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, καθώς και για σημαντικές αξιολογήσεις και ελέγχους καταλληλότητας της ισχύουσας νομοθεσίας. Πρόεδρος της Επιτροπής ορίζεται ένας γενικός διευθυντής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και απαρτίζεται από 3 υψηλόβαθμα στελέχη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και 3 εμπειρογνώμονες εκτός της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Το REFIT είναι το πρόγραμμα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που στοχεύει στη βελτίωση της καταλληλότητας και της αποδοτικότητας του κανονιστικού πλαισίου<sup>132</sup>, μέσω μέτρων απλούστευσης της νομοθεσίας της ΕΕ και μείωσης των κανονιστικών επιβαρύνσεων, ώστε να υπάρξει ένα σαφές, σταθερό και προβλέψιμο κανονιστικό πλαίσιο που ευνοεί την ανάπτυξη και την απασχόληση<sup>133</sup>.

Για την επιτυχία του REFIT, απαιτείται συνεργασία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, των κρατών μελών και των ενδιαφερόμενων μερών. Είναι σκόπιμο να συμμετέχουν όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης ώστε να διασφαλίζεται ότι τα οφέλη θα επιτυγχάνονται με το ελάχιστο δυνατό κόστος για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Η Επιτροπή δέχεται με ευχαρίστηση παρατηρήσεις και στοιχεία σχετικά με το πρόγραμμά της για τη βελτίωση του κανονιστικού πλαισίου.

Δεδομένου ότι η οικονομική κρίση έφερε στο φως το κόστος της νομοθεσίας της ΕΕ, έστρεψε την προσοχή στην ανάγκη για μείωση του συνολικού κανονιστικού φόρτου, τόσο σε ενωσιακό, όσο και σε εθνικό επίπεδο. Συγχρόνως, οι εθνικές δημόσιες διοικήσεις δυσκολεύονται να φέρουν εις πέρας το έργο της μεταφοράς στην εθνική τους νομοθεσία και της εφαρμογής της νομοθεσίας της ΕΕ<sup>134</sup>.

Ανταποκρινόμενη στην ανάγκη για συνεχή βελτίωση και ενίσχυση της διακυβέρνησης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει αναπτύξει μια ολοκληρωμένη πολιτική για την έξυπνη νομοθεσία. Στην Ανακοίνωσή της το 2012 για την καταλληλότητα του

---

<sup>132</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, EU Regulatory Fitness, COM(2012) 746 final.

<sup>133</sup> [www.europa.eu/smart](http://www.europa.eu/smart) regulation, REFIT: για μια απλούστερη, πιο κατανοητή και λιγότερο δαπανηρή νομοθεσία της ΕΕ.

<sup>134</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Καταλληλότητα του κανονιστικού πλαισίου της ΕΕ, COM (2012) 746 Final.

κανονιστικού πλαισίου της ΕΕ, η Επιτροπή επανέλαβε τη δέσμευσή της να καταστήσει «τον προσδιορισμό των περιττών δαπανών και των τομέων που απαιτούν βελτίωση των επιδόσεων αναπόσπαστο και μόνιμο τμήμα της χάραξης πολιτικής και του προγραμματισμού της σε ολόκληρη τη νομοθεσία της ΕΕ»<sup>135</sup>.

Η Ανακοίνωση της Επιτροπής τον Οκτώβρη του 2013<sup>136</sup>, θέτει τις βάσεις για τη βελτίωση της αξιολόγησης σχετικά με τις τρέχουσες επιδόσεις των πολιτικών της και τις πιθανές αλλαγές. Η αξιολόγηση αφορά σε όλες τις δραστηριότητές της, συμπεριλαμβανομένων των νομοθετικών και λοιπών μη χρηματοοικονομικών παρεμβάσεων. Στο κείμενο της Ανακοίνωσης, γίνεται αναφορά στην επισήμανση ότι «ένας σημαντικός αριθμός των εκτιμήσεων επιπτώσεων δεν περιλαμβάνει τα αποτελέσματα των εκ των υστέρων αξιολογήσεων»<sup>137</sup>.

Η πρόοδος κάθε πρωτοβουλίας αξιολογείται βάσει ετήσιου πίνακα αποτελεσμάτων.

#### 3.4.4 Δράσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Στην Έκθεσή του της 28<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2014 σχετικά με την καταλληλότητα του κανονιστικού πλαισίου της ΕΕ και την επικουρικότητα και την αναλογικότητα (19<sup>η</sup> έκθεση «Βελτίωση της νομοθεσίας» για το 2011)<sup>138</sup>, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υπογράμμισε ότι η μεταρρύθμιση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και των νομοθετικών πρακτικών αποτελεί ουσιαστικό εργαλείο για την ενίσχυση της ανάπτυξης, της ανταγωνιστικότητας και τη δημιουργία αξιοπρεπών θέσεων εργασίας στην Ευρώπη. Επεσήμανε ότι η πρόοδος σε ρητορικό επίπεδο θα πρέπει να συμπληρωθεί με συγκεκριμένα μέτρα με έμφαση στη μείωση της συνολικής κανονιστικής επιβάρυνσης της ΕΕ και στον κύκλο πολιτικής (στάδια έναρξης, εκτίμησης επιπτώσεων, διαβούλευσης, έγκρισης, εφαρμογής και αξιολόγησης της νομοθεσίας της ΕΕ).

---

<sup>135</sup> Ο.π., COM (2012)746 τελικό.

<sup>136</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Ενίσχυση των θεμελίων της έξυπνης νομοθεσίας-βελτίωση της αξιολόγησης, Βρυξέλλες, 2.10.2013, COM (2013) 686 final.

<sup>137</sup> Βλ. Έκθεση του 2012 της επιτροπής εκτίμησης επιπτώσεων (ΕΕΕ). Διατίθεται στη διεύθυνση <http://ec.europa.eu/smart-regulation/better-regulation/key-docs-en.htm>

<sup>138</sup> Επιτροπή Νομικών Θεμάτων, (2013/2077 (INI)).

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο παραμένει σταθερό στις θέσεις του για ελαχιστοποίηση των κανονιστικών επιβαρύνσεων, επιλέγοντας άλλες εναλλακτικές λύσεις εκτός της τυπικής θέσπισης ρυθμίσεων. Προκρίνει μάλιστα την επεξεργασία κειμένων με τη μορφή «λευκής βίβλου» ως προστάδιο της νομοθετικής διαδικασίας, δίνοντας τη δυνατότητα στα ενδιαφερόμενα μέρη να υποβάλλουν τις παρατηρήσεις τους σχετικά με τα στάδια πρότασης και τις συνοδευτικές προσωρινές εκτιμήσεις επιπτώσεων, χωρίς αδικαιολόγητη καθυστέρηση της περιόδου επεξεργασίας των μελλοντικών νόμων.

Επιπλέον, υπενθυμίζει το αίτημά του προς την Επιτροπή να υποβάλλει προτάσεις για την εφαρμογή ρυθμίσεων αντιστάθμισης που θα απαιτούν, πριν από τη θέσπιση νέας νομοθεσίας που συνεπάγεται κόστος, τον καθορισμό αντίστοιχης αντιστάθμισης.

Στη σχετική έκθεσή του, το Κοινοβούλιο δεν παραλείπει να αναφερθεί στις περιπτώσεις που τα κράτη μέλη, κατά τη μεταφορά των Οδηγιών της ΕΕ στο εθνικό δίκαιο, υπερβαίνουν τις ελάχιστες απαιτήσεις που τίθενται σε αυτές (κανονιστικός υπερθεματισμός, goldplating), ζητώντας από εκείνα να παραθέτουν τους λόγους για τους οποίους καταφεύγουν στη λύση αυτή.

### 3.5 Μηχανισμοί υποστήριξης της εφαρμογής της ενωσιακής νομοθεσίας

Τα κράτη μέλη φέρουν την πρωταρχική ευθύνη για την εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ. Αποσκοπώντας στην μεγαλύτερη πρόοδο εφαρμογής της νομοθεσίας της ΕΕ, η Επιτροπή υποστηρίζει τα κράτη μέλη με διάφορα μέτρα: σχέδια εφαρμογής που εντοπίζουν τις βασικές δυσκολίες εφαρμογής και προτείνουν μέτρα υποστήριξης, μηχανισμοί επίλυσης προβλημάτων, όπως ο μηχανισμός EU PILOT και οι ανταλλαγές βέλτιστων πρακτικών (πχ η έκθεση της ομάδας υψηλού επιπέδου σχετικά με τον διοικητικό φόρτο), η ενίσχυση του διοργανικού διαλόγου και της διαφάνειας<sup>139</sup>.

---

<sup>139</sup> [www.europa.eu/eu\\_law/infringements/application\\_monitoring\\_en.htm](http://www.europa.eu/eu_law/infringements/application_monitoring_en.htm), [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/admin\\_burden/best\\_practice\\_report/docs/bp\\_report\\_signature\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/docs/bp_report_signature_en.pdf).

Σύμφωνα με την Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με θέμα την καλύτερη διακυβέρνηση για την ενιαία αγορά<sup>140</sup>, η βελτίωση της εφαρμογής της υφιστάμενης νομοθεσίας στην πράξη επιφέρει «γρήγορο κέρδος» προς όφελος της οικονομικής ανάπτυξης και των θέσεων εργασίας. Για παράδειγμα, η καλύτερη εφαρμογή της οδηγίας για τις υπηρεσίες μπορεί να επιφέρει κατ' εκτίμηση ένα επιπλέον 1,8% στο ΑΕΠ της ΕΕ, όπως προκύπτει από σχετική ανακοίνωση της Επιτροπής<sup>141</sup>, όπως και μείωση του διοικητικού φόρτου κατά ένα τρίτο (1/3), επιφέροντας συνολική εξοικονόμηση κόστους περίπου 40 δισεκατομμυρίων ευρώ<sup>142</sup>.

Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, απαιτείται να αποδίδεται έμφαση στην αποτελεσματική ενσωμάτωση και εφαρμογή των νομοθετικών κειμένων της ΕΕ με βάση συγκεκριμένες κατευθυντήριες οδηγίες.

Σε σχέση με την ενσωμάτωση των Οδηγιών, η Επιτροπή αναλαμβάνει:

-Να παρασχεθεί μεγαλύτερη συνδρομή για τη μεταφορά τους-διαδικασία ενσωμάτωσης (πχ άτυπες επαφές με τους εθνικούς υπαλλήλους σε διμερή βάση, ομάδες εμπειρογνομώνων, επιγραμμικά fora για την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών με τους εθνικούς εμπειρογνώμονες)

-Να διενεργούνται συστηματικοί έλεγχοι συμμόρφωσης και να λαμβάνονται έγκαιρα μέτρα στήριξης για την πρακτική εφαρμογή των κανονιστικών διατάξεων στα κράτη μέλη

Από την πλευρά των κρατών μελών, διατυπώνονται οι ακόλουθες υποχρεώσεις για:

- την ανεπίσημη υποβολή στην Επιτροπή των ειδικών σημείων σχεδίου μέτρων μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο, στις περιπτώσεις που τα ίδια τα κράτη μέλη ή η Επιτροπή θεωρούν σκόπιμο, προκειμένου η συνδρομή της Επιτροπής να καταστεί όσο το δυνατόν αποτελεσματικότερη κατά τη διάρκεια της περιόδου μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο και να εξασφαλισθεί η ταχεία εφαρμογή<sup>143</sup>

---

<sup>140</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Καλύτερη διακυβέρνηση για την ενιαία αγορά, COM (2012) 259 final.

<sup>141</sup> Ανακοίνωση για την εφαρμογή της οδηγίας για τις υπηρεσίες: σύμπραξη για νέα ανάπτυξη στον τομέα των υπηρεσιών 2012-2015, COM(2012)261.

<sup>142</sup> Ό.π. Επίσης, βλ. Έκθεση της ομάδας υψηλού επιπέδου ανεξάρτητων ενδιαφερόμενων μερών για τον διοικητικό φόρτο, 15 Νοεμβρίου 2011.

<sup>143</sup> Ό.π.

- τη δέσμευση σε «μηδενική ανοχή» όταν πρόκειται για μεταφορά οδηγίων, δηλαδή την τήρηση του στόχου του «ελλείμματος μεταφοράς», καθώς και του στόχου του «ελλείμματος συμμόρφωσης» στο 0%
- την επιγραμμική εξήγηση σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο έχουν μεταφέρει τις κανονιστικές διατάξεις και του τρόπου με τον οποίο οι εν λόγω κανονιστικές διατάξεις εφαρμόζονται στην πράξη

Επιπλέον, ως προς τους κανονισμούς, η Επιτροπή εντείνει τις προσπάθειές της ώστε να διασφαλίσει τη σωστή εφαρμογή τους.

Σε σχέση με την εφαρμογή της νομοθεσίας που έχει μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο:

-Η Επιτροπή προβαίνει σε τακτικό εμπειριστατωμένο απολογισμό προκειμένου να διαπιστώνει τον τρόπο με τον οποίο οι κανονιστικές διατάξεις υλοποιούνται και εφαρμόζονται στην πράξη, όχι μόνο από νομικής πλευράς, αλλά και από πρακτικής και οικονομικής πλευράς.

Στην περίπτωση που τα προβλήματα εμμένουν, η Επιτροπή χρησιμοποιεί τις εκτελεστικές εξουσίες της (στο πλαίσιο της διαδικασίας επί παραβάσει, με τελευταίο προβλεπόμενο στάδιο αυτό της προσφυγής στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης-ΔΕΕ), καλώντας τα κράτη μέλη να συνεργαστούν μαζί της προκειμένου να εξασφαλιστεί ο άμεσος τερματισμός των παραβάσεων της νομοθεσίας της ΕΕ.

Επιπρόσθετα, από την πλευρά των κρατών μελών απαιτείται κατά προτεραιότητα<sup>144</sup>:

- Να συμμετέχουν ενεργά στη διαδικασία, παρέχοντας πληροφορίες για τη διασφάλιση της ταχείας συμμόρφωσης προκειμένου να καταστεί δυνατή η μείωση της διάρκειας των διαδικασιών επί παραβάσει σε τομείς καίριας σημασίας στον πολιτικό στόχο των 18 μηνών κατά μέσο όρο.
- Να διασφαλίσουν την ταχεία συμμόρφωση με τις αιτιολογημένες γνώμες, οι οποίες αποφασίζονται από το Κολλέγιο των Επιτρόπων, ώστε να διασφαλίζεται η αποτελεσματική λειτουργία της εσωτερικής αγοράς χωρίς ανάγκη προσφυγής στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης-ΔΕΕ.

---

<sup>144</sup> Ο.π.

- Να επιταχύνουν τη διαδικασία συμμόρφωσης με τις αποφάσεις του Δικαστηρίου. Πολιτική φιλοδοξία είναι η επίτευξη πλήρους συμμόρφωσης εντός 12 μηνών κατά μέσο όρο.

Επιπλέον, μέσα από τη διαδικασία διαβουλεύσεων, διαπραγμάτευσης και διαλόγου μεταξύ Επιτροπής-κρατών μελών, ανοίγεται η ευκαιρία να αναδειχθούν, αλλά και να υιοθετηθούν από τα κράτη μέλη οι βέλτιστες πρακτικές που παρουσιάζονται ώστε να εφαρμόζονται οι ενωσιακοί κανόνες αποτελεσματικά και ομοιόμορφα σε ολόκληρη την ΕΕ.

Πριν από την έγκριση κανονιστικών διατάξεων σε επίπεδο ΕΕ, οι αρμόδιες αρχές πρέπει:

-Να ελέγχουν κατά πόσο το σχέδιο κανονιστικών διατάξεων πληροί τουλάχιστον τις ακόλουθες απαιτήσεις:

- i) οι κανονιστικές διατάξεις πρέπει να είναι σαφείς, εύληπτες και αδιαμφισβήτητες
- ii) οι κανονιστικές διατάξεις πρέπει να επιτυγχάνουν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα χωρίς να επιβαρύνουν περιττά τις επιχειρήσεις, τους πολίτες ή τις διοικήσεις (χωρίς «υπερβάλλοντα κανονιστικό ζήλο»)
- iii) όταν οι επιχειρήσεις και οι πολίτες χρειάζεται να συμμορφώνονται με τις διαδικασίες, πρέπει να είναι σε θέση να το πράττουν γρήγορα και με ηλεκτρονικά μέσα
- iv) οι κανόνες πρέπει να εξασφαλίζουν ότι οι επιχειρήσεις και οι πολίτες βρίσκουν πληροφορίες και συνδρομή, και έχουν πρόσβαση σε ταχεία και αποτελεσματική έννομη προστασία, όπου απαιτείται. Οι ενδιαφερόμενοι έχουν το δικαίωμα να συμμετέχουν στον μέγιστο βαθμό σε όλα τα στάδια της νομοθετικής διαδικασίας και εφαρμογής.

Από τη δική της πλευρά, η Επιτροπή διασφαλίζει ότι όλες οι προτάσεις νομοθεσίας είναι εφαρμόσιμες και εκτελέσιμες, με το ελάχιστο διοικητικό κόστος. Όπου κρίνεται σκόπιμο, η Επιτροπή προτείνει κανονισμούς αντί για οδηγίες, κυρίως όταν δεν προϋποτίθεται περαιτέρω διακριτική ευχέρεια κατά την εφαρμογή των προτεινόμενων κανονιστικών διατάξεων της ΕΕ.

Μετά την έκδοση της νομοθεσίας της ΕΕ, εναπόκειται στα κράτη μέλη να διασφαλίσουν ότι τα εσωτερικά εκτελεστικά μέτρα εναρμονίζονται με τις προαναφερθείσες αρχές της έξυπνης νομοθεσίας.

### 3.5.1 Σύσταση ειδικής ομάδας για την καλύτερη υλοποίηση της ενωσιακής πολιτικής

Κατά το έτος 2017 αποφασίστηκε η σύσταση ειδικής ομάδας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής υπό τον τίτλο «Επικουρικότητα και αναλογικότητα - Κάνουμε λιγότερα με πιο αποδοτικό τρόπο»<sup>145</sup>.

Οι εργασίες της ειδικής ομάδας ξεκίνησαν την 1η Ιανουαρίου 2018 υπό την προεδρία του πρώτου αντιπροέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με αντικείμενο τη βελτίωση του νομοθετικού έργου, τις διοργανικές σχέσεις, το κράτος δικαίου και τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Στην ομάδα συμμετέχουν άλλα 9 μέλη που εκπροσωπούν εθνικά Κοινοβούλια, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, τη Διάσκεψη των Κοινοβουλευτικών Επιτροπών Κοινοτικών και Ευρωπαϊκών Υποθέσεων των Κοινοβουλίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (COSAC) και της Επιτροπής των Περιφερειών.

Ειδικότερο αντικείμενο εργασίας της ειδικής αυτής ομάδας αποτέλεσε η υποβολή έκθεσης προς τον Πρόεδρο της Επιτροπής (τον Ιούλιο 2018), η οποία θα απαντά σε συγκεκριμένα ερωτήματα. Τα ερωτήματα αφορούν την υποβολή συστάσεων για την καλύτερη εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας εντός των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, την αποτελεσματικότερη συμμετοχή των περιφερειακών-τοπικών αρχών, καθώς και των εθνικών κοινοβουλίων στη χάραξη και υλοποίηση των πολιτικών της ΕΕ και την δυνατότητα εκ νέου ανάθεσης αρμοδιοτήτων στα κράτη μέλη<sup>146</sup>.

Η ειδική ομάδα «Επικουρικότητα, αναλογικότητα και 'Κάνουμε λιγότερα με πιο αποδοτικό τρόπο» υπέβαλε την τελική της έκθεση και έδωσε τις δικές της απαντήσεις στα τρία ερωτήματα που έθεσε ο πρόεδρος κατά τη σύσταση της τον Νοέμβριο του 2017. Ειδικότερα, η ειδική ομάδα κατέληξε στο συμπέρασμα ότι χρειάζεται ένας νέος τρόπος εργασίας στον τομέα της επικουρικότητας και της αναλογικότητας προκειμένου να δοθεί η δυνατότητα στις τοπικές-περιφερειακές αρχές και στα εθνικά κοινοβούλια να συμβάλλουν αποτελεσματικότερα στη χάραξη των πολιτικών της ΕΕ και στον σχεδιασμό νέας νομοθεσίας<sup>147</sup>. Σύμφωνα με την

---

<sup>145</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Δελτίο Τύπου με θέμα: Το μέλλον της Ευρώπης: Ο πρόεδρος Γιούνκερ κηρύσσει τη δημιουργία της ειδικής ομάδας «Κάνουμε λιγότερα με πιο αποδοτικό τρόπο», 14 Νοεμβρίου 2017.

<sup>146</sup> Ο.π.

<sup>147</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή - Δελτίο Τύπου, Επικουρικότητα και αναλογικότητα: η ειδική ομάδα παρουσιάζει στον πρόεδρο Γιούνκερ τις προτάσεις της σχετικά με ένα νέο τρόπο εργασίας,



προτεινόμενη νέα προσέγγιση, οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας θα αξιολογούνται με μεγαλύτερη συνέπεια από όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης, με βάση ένα «μοντέλο δικτύου» - που θα ομοιάζει με κατάλογο ελέγχου της επικουρικότητας και της αναλογικότητας<sup>148</sup>.

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί η πρόταση που συνιστά στο τρία θεσμικά όργανα της ΕΕ να συμφωνήσουν σε ένα στοχευμένο πολυετές πρόγραμμα που θα προωθεί την επανεξισορρόπηση του έργου της ΕΕ σε ορισμένους τομείς πολιτικής, δίνοντας έμφαση στην αποτελεσματικότερη εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας και όχι πλέον στη θέσπιση νέας νομοθεσίας<sup>149</sup>. Η προσέγγιση αυτή συνδυάζεται με την προσπάθεια της Επιτροπής για καθιέρωση πιο στοχευμένων προγραμμάτων εργασίας, αλλά και ετήσιων κοινών δηλώσεων των τριών θεσμικών οργάνων σχετικά με τα ζητήματα προτεραιότητας που πρέπει να εγκρίνουν από κοινού κατά τη διάρκεια της θητείας τους.

Ασφαλώς η Επιτροπή καλείται να λάβει υπόψη αυτές τις συστάσεις στο πλαίσιο του μελλοντικού της έργου.

---

Βρυξέλλες, 10 Ιουλίου 2018, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-4393\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4393_el.htm) (τελευταία πρόσβαση στις 4 Δεκεμβρίου 2018).

<sup>148</sup> Ό.π.

<sup>149</sup> Ό.π.

## 4 Η ΟΡΘΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΗΣ ΕΕ

Όπως παρουσιάστηκε στις προηγούμενες ενότητες, τα τρία θεσμικά όργανα της ΕΕ καταβάλλουν κοινή προσπάθεια για την ποιοτική ενίσχυση της νομοπαραγωγικής διαδικασίας σε ενωσιακό επίπεδο. Το ίδιο ισχύει και για τα κράτη μέλη, τα οποία καλούνται, επίσης, να συνεργάζονται στενά με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ώστε να εξασφαλιστεί η έγκαιρη και ορθή μεταφορά και εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης.

Συχνά, βέβαια, εάν και η νομοθεσία παράγεται σύμφωνα με τα προβλεπόμενα, το πρόβλημα προς αντιμετώπιση είναι η έλλειψη αποτελεσματικής εφαρμογής της νομοθεσίας, καθώς και επαρκών μηχανισμών έννομης προστασίας για τους πολίτες. Όπως τονίζεται στην Ανακοίνωση της Επιτροπής για τη βελτίωση της νομοθεσίας και την επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων για μια ισχυρότερη Ένωση (2016)<sup>150</sup>, εξακολουθεί να παρατηρείται σημαντική διαφορά ανάμεσα στο περιεχόμενο του εγχειριδίου κανόνων της ΕΕ και των κανόνων που εφαρμόζονται στην πράξη.

Για αυτούς τους λόγους, τα ενωσιακά όργανα διαρκώς αναζητούν αποτελεσματικότερες λύσεις για την καλύτερη εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ. Σε αυτό το πλαίσιο, η ενδυνάμωση της εταιρικής σχέσης με τα κράτη μέλη είναι ζωτικής σημασίας, αλλά δεν φαίνεται να διέπει εξίσου όλα τα στάδια του κύκλου πολιτικής. Προς επίρρωση της προσπάθειας για συμμόρφωση των κρατών μελών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει επιλέξει το δρόμο της συστηματικότερης αξιοποίησης της δυνατότητας που διαθέτει να προτείνει την επιβολή οικονομικών κυρώσεων στο Δικαστήριο της ΕΕ ήδη στο στάδιο της πρώτης εκδίκασης της υπόθεσης παράβασης, αν τα κράτη μέλη δεν μεταφέρουν εγκαίρως ή ορθώς την ενωσιακή νομοθεσία στην εθνική έννομη τάξη τους<sup>151</sup>.

---

<sup>150</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο (2016), Βελτίωση της νομοθεσίας: επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων για μια ισχυρότερη Ένωση, COM (2016) 615 final.

<sup>151</sup> Ο.π.

## 4.1 Η διαδικασία επί παραβάσει

Το δίκαιο της ΕΕ διακρίνεται σε "πρωτογενές" και "παράγωγο". Πρωτογενές δίκαιο αποτελούν κυρίως οι Συνθήκες που αποτελούν τη βάση για κάθε ενέργεια της ΕΕ.

Το παράγωγο δίκαιο απορρέει από τις αρχές και τους στόχους που ορίζουν οι Συνθήκες και περιλαμβάνει τους κανονισμούς, τις οδηγίες και τις αποφάσεις.

Τα κράτη μέλη φέρουν την κύρια ευθύνη για την ορθή και έγκαιρη εφαρμογή των Συνθηκών και της ενωσιακής νομοθεσίας, την εφαρμογή της οποίας παρακολουθεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Ειδικότερα, μια εκτεταμένη συζήτηση θεωρητικών του δικαίου της ΕΕ αναπτύσσεται σε σχέση με το έλλειμμα εφαρμογής της ενωσιακής νομοθεσίας. Η μη εκπλήρωση των υποχρεώσεων των κρατών μελών σύμφωνα με τις προβλέψεις των Συνθηκών μπορεί να λάβει διάφορες μορφές, όπως:

- α) τη μη εφαρμογή του πρωτογενούς δικαίου της ΕΕ,
- β) τη μη ενσωμάτωση μιας Οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο μιας χώρας,
- γ) τη μη επίτευξη του επιδιωκόμενου αποτελέσματος,
- δ) τη μη υιοθέτηση μέτρων που προβλέπει μια Οδηγία
- ε) τη μη εφαρμογή του κειμένου της Οδηγίας (implementation, enforcement)

Οι οδηγίες της ΕΕ ορίζουν τα αποτελέσματα που πρέπει να επιτύχουν όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ. Εν συνεχεία, οι εθνικές αρχές επιλέγουν τη μορφή και τον τρόπο επίτευξης των αποτελεσμάτων αυτών. Οι οδηγίες σκοπό έχουν την εναρμόνιση των διαφόρων εθνικών νομοθεσιών, και εκδίδονται κυρίως για θέματα που επηρεάζουν τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς (π.χ. πρότυπα ασφαλείας των προϊόντων).

Κάθε οδηγία προβλέπει μια προθεσμία εντός της οποίας τα κράτη μέλη οφείλουν να θεσπίσουν εθνικά μέτρα για τη μεταφορά της στο εθνικό τους δίκαιο.

Τα κράτη μέλη πρέπει να υποβάλουν στην Επιτροπή τα κείμενα των μέτρων μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο. Στη συνέχεια, η Επιτροπή εξετάζει τα μέτρα αυτά για να εξακριβώσει κατά πόσον επιτυγχάνουν τα απαιτούμενα από την οδηγία αποτελέσματα.

Η Επιτροπή ελέγχει τι μέτρα έλαβαν οι εθνικές αρχές για να ενσωματώσουν τις οδηγίες της ΕΕ στο εθνικό δίκαιο. Αν τα κράτη μέλη δεν ενημερώσουν την Επιτροπή

εγκαίρως για τα μέτρα μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο ή αν, μετά από αξιολόγηση, η Επιτροπή κρίνει ότι τα εν λόγω μέτρα είναι ελλιπή, κινείται διαδικασία επί παραβάσει για «μη κοινοποίηση». Αυτό είναι το πρώτο στάδιο της διαδικασίας για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης.

Υπό αυτό το πλαίσιο και επιχειρώντας να επιτύχει τη μείωση του ελλείμματος της εφαρμογής της ενωσιακής νομοθεσίας, η Επιτροπή, λοιπόν, μπορεί να λάβει μέτρα, εάν ένα κράτος μέλος:

- δεν μεταφέρει τις οδηγίες της ΕΕ στο εθνικό του δίκαιο και δεν ανακοινώνει στην Επιτροπή τι μέτρα έχει λάβει, ή,
- αν υπάρχουν υποψίες/στοιχεία ότι το κράτος μέλος παραβιάζει τη νομοθεσία της ΕΕ

Αν δεν είναι δυνατή η εξεύρεση λύσης σε αρχικό στάδιο μέσω του διαλόγου και της ανταλλαγής πληροφορίας με τις εθνικές αρχές, η Επιτροπή μπορεί να κινήσει την προβλεπόμενη επίσημη διαδικασία επί παραβάσει, αποκτώντας τη δυνατότητα ακόμη και να παραπέμψει το κράτος μέλος στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο.

Ακολουθεί συνοπτική περιγραφή της διαδικασίας επί παραβάσει.

### **Ταχεία διευθέτηση**

Αν η Επιτροπή διαπιστώσει πιθανή παραβίαση της ενωσιακής νομοθεσίας, ή αν δεχθεί σχετική καταγγελία, επιχειρεί να επιλύσει τάχιστα το πρόβλημα με το οικείο κράτος μέλος μέσω του λεγόμενου "διαρθρωμένου διαλόγου" (EU PILOT).

Τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να παράσχουν περαιτέρω πραγματικά ή νομικά στοιχεία σε περίπτωση πιθανής παραβίασης της ενωσιακής νομοθεσίας, με στόχο να εξευρεθεί σύντομα λύση βάσει του δικαίου της ΕΕ και, συνεπώς, να αποφευχθεί η κίνηση επίσημης διαδικασίας επί παραβάσει.

### **Επίσημη διαδικασία**

Αν το κράτος μέλος δεν συμφωνεί με την Επιτροπή, ή αν δεν εφαρμόσει μια λύση για να επανορθώσει την εικαζόμενη παραβίαση της ενωσιακής νομοθεσίας, η Επιτροπή μπορεί να κινήσει την επίσημη διαδικασία επί παραβάσει. Η διαδικασία αυτή περιλαμβάνει μια σειρά από μέτρα, τα οποία προβλέπουν οι Συνθήκες και τα οποία καθορίζονται στο πλαίσιο επίσημων αποφάσεων:

## **Τα στάδια της διαδικασίας επί παραβάσει**

### **1. Προειδοποιητική επιστολή**

Η Επιτροπή καλεί την κυβέρνηση του οικείου κράτους μέλους να υποβάλει εντός προθεσμίας ίσης ή μικρότερης των 2 μηνών παρατηρήσεις για τη μη συμμόρφωση.

### **2. Αιτιολογημένη γνώμη**

Αν το κράτος μέλος δεν απαντήσει, ή αν δεν δώσει ικανοποιητική απάντηση, η Επιτροπή απαριθμεί τους λόγους για τους οποίους πιστεύει ότι το κράτος μέλος παραβίασε την ενωσιακή νομοθεσία.

Η κυβέρνηση του κράτους μέλους έχει προθεσμία ίση ή μικρότερη των 2 μηνών για να συμμορφωθεί.

### **3. Παραπομπή στο Δικαστήριο**

Αν το κράτος μέλος δεν απαντήσει, ή αν δεν δώσει ικανοποιητική απάντηση, η Επιτροπή ζητά από το Δικαστήριο να κινήσει τη διαδικασία υποβολής προσφυγής.

Αυτό όμως συμβαίνει σπανίως. Τα τελευταία χρόνια, πάνω από το 85% των υποθέσεων διευθετήθηκαν προτού φτάσουν στο στάδιο της άσκησης προσφυγής.

Αν ένα κράτος μέλος δεν κοινοποιήσει μέτρα για την εφαρμογή μιας οδηγίας, η Επιτροπή μπορεί να ζητήσει από το Δικαστήριο να επιβάλει την καταβολή κατ' αποκοπήν ποσού ή χρηματικής ποινής.

### **4. Απόφαση του Δικαστηρίου**

Μετά από 2 έτη κατά μέσο όρο, το Δικαστήριο αποφαινεται αν το κράτος μέλος έχει παραβιάσει την ενωσιακή νομοθεσία.

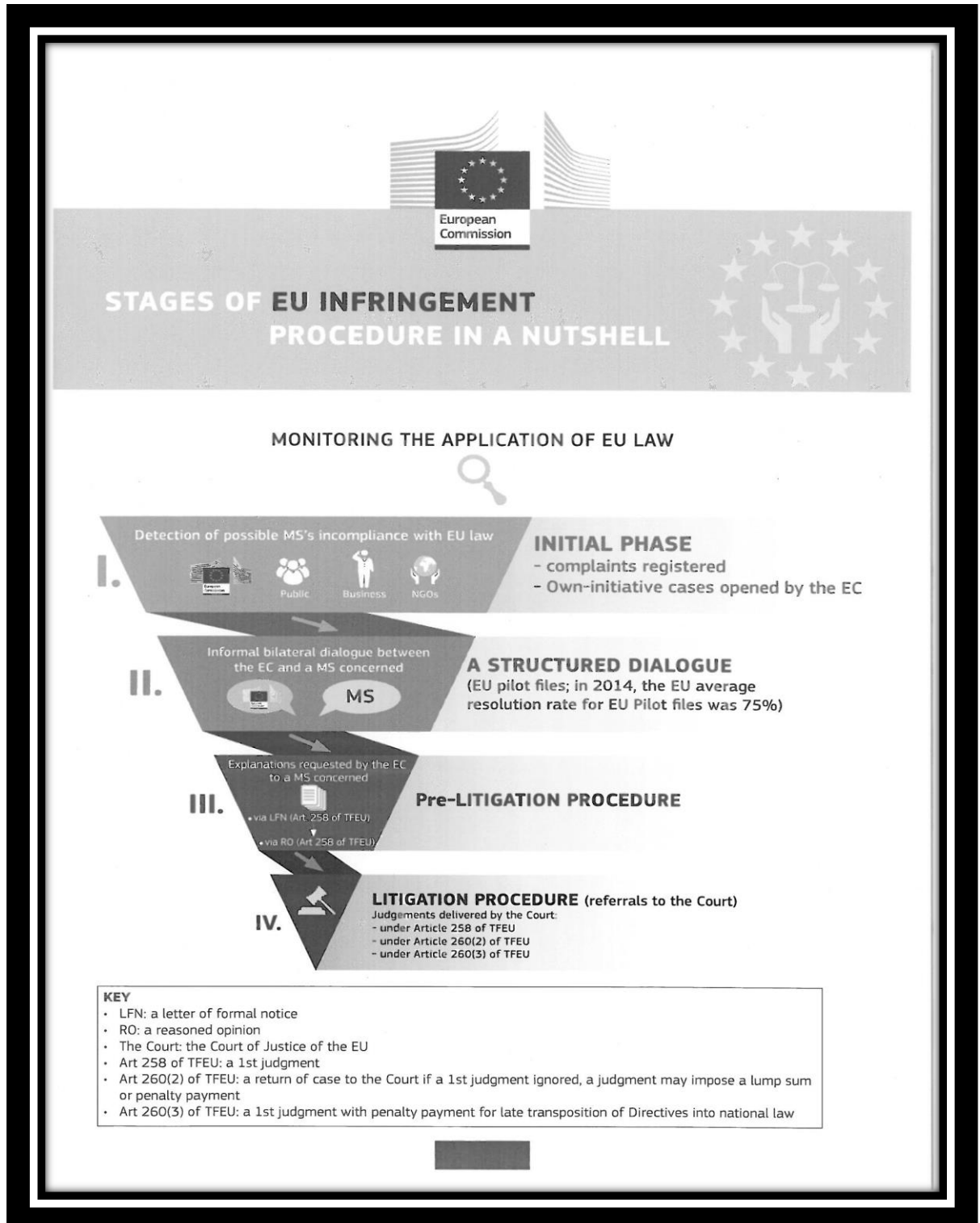
Η κυβέρνηση του κράτους μέλους οφείλει να προσαρμόσει ανάλογα τη νομοθεσία ή τις πρακτικές της και να διευθετήσει την αρχική διαφορά το ταχύτερο δυνατό.

### **5. Αναπομπή στο Δικαστήριο**

Αν το κράτος μέλος εξακολουθεί να μη συμμορφώνεται, η Επιτροπή στέλνει νέα προειδοποιητική επιστολή.

Στην περίπτωση που το κράτος μέλος δεν απαντήσει, ή αν δεν δώσει μια ικανοποιητική απάντηση, η Επιτροπή μπορεί να αναπέμψει την υπόθεση ενώπιον

του Δικαστηρίου και να προτείνει την καταβολή κατ' αποκοπήν ποσού ή χρηματικής ποινής.



Πίνακας 7: European Commission, Stages of EU infringement procedure in a nutshell

## 4.2 Επιδόσεις των κρατών μελών

### Ιστορικό

Ο ρόλος της Επιτροπής καθόλη τη διαδικασία εποπτείας της εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ είναι σημαντικός. Άλλωστε, η αποτελεσματική παρακολούθηση της εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ αποτελεί μέρος της στρατηγικής του θεματολογίου της Επιτροπής για τη βελτίωση της νομοθεσίας. Τα αποτελέσματα της παρακολούθησης τροφοδοτούν τις αξιολογήσεις επιπτώσεων των ρυθμιστικών πρωτοβουλιών της ΕΕ με στόχο, αφενός, τη βελτίωση της εφαρμογής και επιβολής της ισχύουσας νομοθεσίας και, αφετέρου, την ενίσχυση της ποιότητας της νέας νομοθεσίας<sup>152</sup>.

Κατόπιν αιτήματος που υποβλήθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το 1984, η Επιτροπή δημοσιεύει σε ετήσια βάση εκθέσεις επισκόπησης σχετικά με τον έλεγχο της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου.

Επιπλέον, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εκδίδει, κάθε χρόνο, έκθεση αξιολόγησης των πεπραγμένων της Επιτροπής, επεξηγώντας την θέση του ως προς τα κύρια ζητήματα που κάθε φορά αναδεικνύονται.

### Αναλύοντας τα αποτελέσματα των πιο πρόσφατων εκθέσεων της Επιτροπής

Όπως έχει ήδη αναλυθεί, η ορθή εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο των Συνθηκών της ΕΕ και βρίσκεται στο επίκεντρο του προγράμματος της Επιτροπής για τον έλεγχο της καταλληλότητας της νομοθεσίας (REFIT)<sup>153</sup>.

Ανατρέχοντας στην *31η ετήσια έκθεση για τον έλεγχο της εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ*<sup>154</sup>, η έκθεση εξετάζει τις επιδόσεις των χωρών μελών της ΕΕ σε βασικές πτυχές της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου. Σχετικά με τις επιδόσεις των χωρών μελών κατά το έτος 2013, παρατηρήθηκε έντονη μείωση του αριθμού των εν εξελίξει υποθέσεων παράβασης ενώ, παράλληλα, ο αριθμός των υποθέσεων στις

---

<sup>152</sup> Βλ. σχετικά Έκθεση της Επιτροπής, Παρακολούθηση της εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, Ετήσια έκθεση για το 2014, SWD (2015) 133 final}, SWD(2015) 134 final.

<sup>153</sup> European Commission, Press Release Database, Εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ: επιδόσεις των κρατών μελών της ΕΕ κατά το 2013, Βρυξέλλες, 1 Οκτωβρίου 2014.

<sup>154</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014), 31<sup>η</sup> Ετήσια Έκθεση για τον έλεγχο του δικαίου της εφαρμογής της ΕΕ (2013), COM(2014) 612 final.

οποίες δόθηκε λύση μέσω μηχανισμών επίλυσης προβλημάτων, όπως η πρωτοβουλία «EU Pilot», παρουσίασε σημαντική αύξηση.

Τα αποτελέσματα αυτά επιτεύχθηκαν σε συνεργασία της Επιτροπής με τα κράτη μέλη για την επίλυση προβλημάτων που προκύπτουν από την παράλειψη συμμόρφωσης με το δίκαιο της ΕΕ σε ένα πρώιμο στάδιο.

### **Καθυστερημένη υλοποίηση των οδηγιών: λιγότερες περιπτώσεις και προτάσεις κυρώσεων**

Οι Οδηγίες αποτελούν την κύρια πηγή δικαίου της ΕΕ σε πολλούς τομείς πολιτικής. Η ενσωμάτωση των Οδηγιών στην εθνική έννομη τάξη μπορεί να γίνει με τυπικό νόμο ή με πράξη κανονιστικού περιεχομένου (προεδρικό διάταγμα, υπουργική απόφαση) μέσα σε συγκεκριμένη προθεσμία που ορίζεται στην Οδηγία<sup>155</sup>. Καθίστανται πλήρως ισχυρές στα κράτη μέλη μέσω της έκδοσης νόμων εφαρμογής τους στην εθνική νομοθεσία εντός της προθεσμίας που ορίζεται από την οδηγία. Σε προηγούμενες ετήσιες εκθέσεις εμφανίζονται οι χαμηλές επιδόσεις των κρατών μελών αναφορικά με την καθυστερημένη υλοποίηση των οδηγιών. Ωστόσο, υπήρξε σημαντική βελτίωση κατά τα πρόσφατα έτη. Στα τέλη του 2013, εμφανίζονται 390 ανοικτές υποθέσεις παράβασης λόγω καθυστερημένης υλοποίησης, σε αντίθεση με τις αντίστοιχες 1.185 που υπήρχαν στα τέλη του 2011. Το 2013 οι περισσότερες από τις παραβάσεις λόγω καθυστερημένης υλοποίησης κινήθηκαν κατά της Ιταλίας, της Κύπρου και της Σλοβενίας, ενώ η Σουηδία, οι Κάτω Χώρες και η Ιρλανδία παρουσίαζαν τις καλύτερες επιδόσεις.

Για την καλύτερη εφαρμογή των Οδηγιών εντός των προθεσμιών που έχουν συμφωνηθεί από το Συμβούλιο των Υπουργών της ΕΕ και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Επιτροπή συνεργάζεται με τα κράτη μέλη προετοιμάζοντας σχέδια υλοποίησης. Τα σχέδια υλοποίησης περιέχουν μη δεσμευτικές υποδείξεις προς τις εθνικές αρχές για την ορθή και έγκαιρη εφαρμογή των οδηγιών. Επιπρόσθετα, η Επιτροπή εξακολουθεί να κάνει πλήρη χρήση του συστήματος κυρώσεων που θεσπίστηκε βάσει της Συνθήκης της Λισαβόνας (Άρθρο 260 παράγραφος 3) ώστε να αποτρέπεται η καθυστερημένη υλοποίηση.

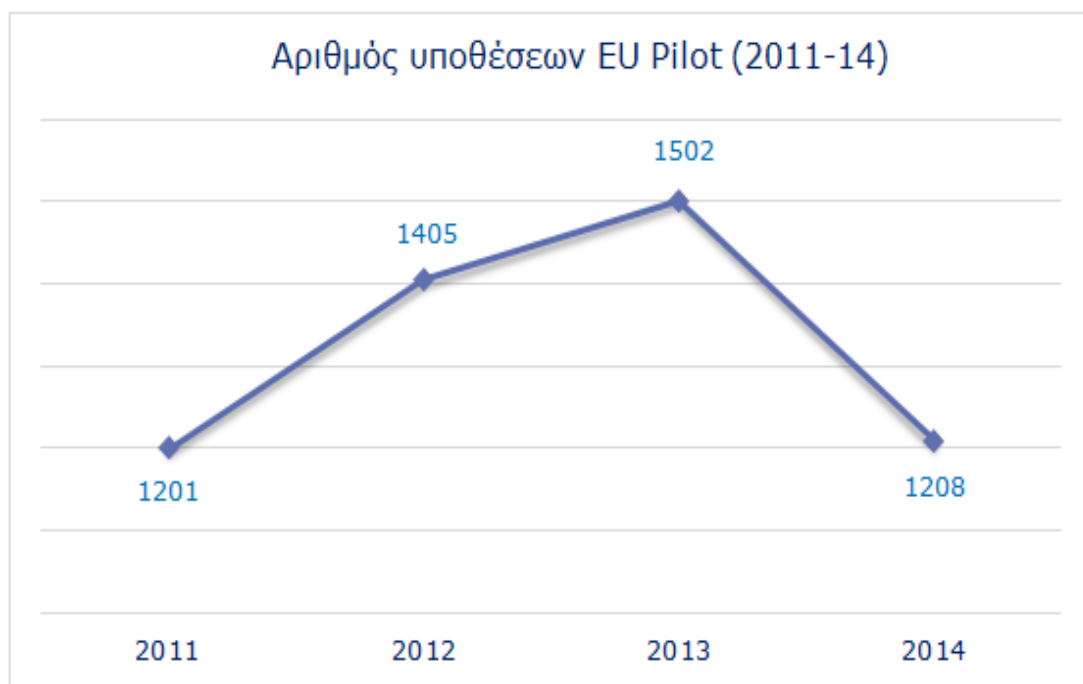
---

<sup>155</sup> Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (2013), Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων, Εγχειρίδιο εναρμόνισης-Το Ευρωπαϊκό Δίκαιο στην Ελλάδα.



Στην 32<sup>η</sup> ετήσια έκθεση της Επιτροπής για την παρακολούθηση της εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ<sup>156</sup> καταγράφεται ότι το 2014 εξετάστηκαν 3.744 νέες καταγγελίες σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Πιο αναλυτικά, μεταξύ του 2011 και του 2013 υπήρξε σταδιακή αύξηση του αριθμού των νέων υποθέσεων EU Pilot (βλ. το σχετικό διάγραμμα στο Παράρτημα). Ωστόσο, το 2014, ο αριθμός τους μειώθηκε στο επίπεδο του 2011, δηλαδή κινήθηκαν 1.208 νέες υποθέσεις (μείωση κατά περίπου 20 %)<sup>157</sup>.



#### Πίνακας 8: Παρακολούθηση της εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, Ετήσια έκθεση για το 2014

Στο τέλος του 2014, εκκρεμούσαν 1.347 διαδικασίες επί παραβάσει. Ενώ, λοιπόν, το 2014 ο αριθμός των εκκρεμών διαδικασιών επί παραβάσει αυξήθηκε ελαφρά, το ποσοστό αυτό συνολικά έχει μειωθεί από το 2010, όπως φαίνεται στα διαγράμματα του Παραρτήματος της παρούσας μελέτης.

Με βάση τους σχετικούς πίνακες, είναι εμφανές ότι τα τελευταία συναπτά έτη οι περισσότερες παραβάσεις (το 62% του συνόλου των περιπτώσεων) αφορούν τη

<sup>156</sup> Έκθεση της Επιτροπής, Παρακολούθηση της εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, Ετήσια έκθεση για το 2014, {SWD(2015) 133 final}, {SWD(2015) 134 final}.

<sup>157</sup> Ο.π.

συμμόρφωση με το δίκαιο της ΕΕ σχετικά με το περιβάλλον, τη φορολογία, τις μεταφορές και την εσωτερική αγορά και υπηρεσίες.

Φτάνοντας στο έτος 2017, παρατηρείται ότι η χώρα εξακολουθεί να παρουσιάζει βραδύτητα στο πεδίο της εφαρμογής των οδηγιών, τις οποίες, όμως, ενσωματώνει με σημαντική ταχύτητα. Η εικόνα πάντως είναι καλύτερη, δεδομένου ότι ο αριθμός των ανοιχτών υποθέσεων παραβάσεων έχει παρουσιάσει μείωση. Πιο αναλυτικά, ενώ το 2016 οι ανοιχτές υποθέσεις αριθμούσαν 86, έχουν μειωθεί στις 78 το 2017. Αρνητικό αντίκτυπο στην εικόνα της χώρας παρουσιάζει το γεγονός της εισαγωγής 10 νέων υποθέσεων παράβασης στον περιβαλλοντικό τομέα.

Γενικότερα, σύμφωνα με την **έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με αντικείμενο την παρακολούθηση της εφαρμογής του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το έτος 2017**<sup>158</sup>, τηρώντας τις δεσμεύσεις που αναλήφθηκαν στις ανακοινώσεις με θέμα «Στρατηγική για την ενιαία αγορά»<sup>159</sup> και «Δίκαιο της ΕΕ: Καλύτερη εφαρμογή για καλύτερα αποτελέσματα»<sup>160</sup>, η διερεύνηση υποθέσεων όπου τα κράτη μέλη δεν κοινοποίησαν τα εθνικά τους μέτρα μεταφοράς των οδηγιών ορίζεται ως υψηλή προτεραιότητα. Για αυτό το λόγο, η Επιτροπή ενίσχυσε το καθεστώς κυρώσεων για τέτοιες υποθέσεις: Όταν τέτοιες υποθέσεις παράβασης παραπέμπονται εφεξής στο Δικαστήριο, η Επιτροπή θα ζητά συστηματικά από το Δικαστήριο να επιβάλλει την καταβολή κατ' αποκοπή ποσού, καθώς και περιοδικής χρηματικής ποινής<sup>161</sup>.

Επιπλέον, το 2017, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε τα επιχειρήματα της Επιτροπής στην εκδίκαση υποθέσεων κατά του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ελλάδας για την ανεπαρκή επεξεργασία αστικών λυμάτων<sup>162</sup>.

Σε αυτό το πλαίσιο, τον Φεβρουάριο του 2017, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποφάσισε την έκδοση εκθέσεων επισκόπησης της εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας ανά χώρα, οι οποίες παρείχαν την πρώτη ολοκληρωμένη επισκόπηση

---

<sup>158</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018) *Παρακολούθηση της εφαρμογής του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ετήσια έκθεση για το 2017*

<sup>159</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015) Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Αναβάθμιση της ενιαίας αγοράς: περισσότερες ευκαιρίες για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. SWD (2015) 550 final.

<sup>160</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2017) Ανακοίνωση της Επιτροπής, Δίκαιο της ΕΕ: Καλύτερη εφαρμογή για καλύτερα αποτελέσματα. 2017/C 18/02.

<sup>161</sup> Ό.π.

<sup>162</sup> Ό.π.

του τρόπου με τον οποίο εφαρμόζουν τα κράτη μέλη τις ενωσιακές περιβαλλοντικές πολιτικές . Οι εκθέσεις αυτές αποτέλεσαν την αφορμή για έναρξη διαλόγου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τα κράτη μέλη.

## 5 ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ

*«Αι δημόσιαι αρχαί έχουν εκ παραδόσεως την συνήθειαν να κυττάζουν πάντοτε προς την «κορυφήν», προτού δράσουν»*

*Georges Langrod*

Το παρόν κεφάλαιο καταδεικνύει τα χρόνια προβλήματα οργάνωσης και συντονισμού στον πυρήνα της διακυβέρνησης. Το πολιτικό σύστημα εξακολουθεί να ταυτίζει το κυβερνητικό πρόγραμμα με την προώθηση νομοθετικής ύλης αντί της συστηματικότερης ενεργοποίησης «soft» εργαλείων ρύθμισης και της καλύτερης εφαρμογής. Για αυτό το λόγο, η βελτίωση της οργάνωσης των υποστηρικτικών δομών του ρόλου του Πρωθυπουργού φαίνεται να αποτελεί μονόδρομο.

### 5.1 Μια σύντομη ιστορική αναδρομή

Ιστορικά, το ζήτημα του συντονισμού και της καλύτερης συνεργασίας των υπηρεσιών της ελληνικής διοίκησης τίθεται από την απελευθέρωση της Ελλάδας στο κέντρο μιας συνολικότερης προσπάθειας διοικητικής μεταρρύθμισης<sup>163</sup>.

Με τη μετεξέλιξη, βέβαια, του κράτους και την εξάπλωσή του σε πλείστους τομείς ενδιαφέροντος της οικονομίας, της διοίκησης και της κοινωνίας, το ζήτημα της επίτευξης του συντονισμού κατέστη ακόμη πιο πολύπλοκο.

Επιστρέφοντας στο χτες, βαριά τραυματισμένη, η Ελλάδα αναδύθηκε από τον πόλεμο κουβαλώντας διογκωμένες τις παθογένειες του πολιτικο-διοικητικού της συστήματος και τις διαρθρωτικές της αδυναμίες.

Μετά τη λήξη του Β' παγκόσμιου πολέμου, υπήρξε επιτακτική ανάγκη για άμεση οργάνωση και επίβλεψη της ανοικοδόμησης της χώρας, η οποία ανατέθηκε στο Υπουργείο Ανασυγκρότησης. Πρώτος Υπουργός ορίστηκε ο Παναγιώτης

---

<sup>163</sup> Παπαμανώλης Νίκος, *Η ιστορία του Υπουργείου Συντονισμού*. Διαθέσιμο στο [www.inerp.gr](http://www.inerp.gr), 21.09.2013.

Κανελλόπουλος. Ο Μπαμπίλης γράφει για την περίοδο εκείνη τα εξής: «Το Υπουργείο Ανασυγκρότησης δεν μπόρεσε όμως να ξεπεράσει τον γραφειοκρατικό του χαρακτήρα, ούτε την ευρύτητα και πολυμέρεια που το χαρακτήριζε, με αποτέλεσμα να αποτελεί ένα είδος υπερ-κυβέρνησης, ένα υδροκεφαλικό κατασκεύασμα, ανίκανο να ανταποκριθεί στην τότε πραγματικότητα»<sup>164</sup>. Η τυπική του κατάργηση επήλθε με τον Αναγκαστικό Νόμο 1671/1951 «περί Υπουργικού Συμβουλίου και Υπουργείων».

Στις 29 Μαρτίου 1945, η κυβέρνηση του Νικολάου Πλαστήρα προχώρησε στην κύρωση Συμφωνίας με την Οργάνωση Περίθαλψης και Αποκατάστασης των Ηνωμένων Εθνών με αντικείμενο την αποστολή εφοδίων στη χώρα (γνωστή ως UNRRA). Πρόκειται ουσιαστικά για την πρώτη μεταπολεμική προσπάθεια κοινωνικο-οικονομικής ανόρθωσης της Ελλάδας<sup>165</sup>. Σύμφωνα με τη συμφωνία, οι αρμόδιοι φορείς της ελληνικής δημόσιας διοίκησης αναλάμβαναν τη διανομή των εφοδίων. Προκειμένου να αντεπεξέλθει στις υποχρεώσεις της, η τότε κυβέρνηση προχώρησε στη συγκρότηση «Ανώτατης Επιτροπής Εφοδιασμού». Σύμφωνα με τα όσα όριζε ο Αναγκαστικός Νόμος 312/1945<sup>166</sup>, η επιτροπή είχε συντονιστικό χαρακτήρα και αποτελούνταν από τους Υπουργούς Οικονομικών, Εθνικής Οικονομίας, Γεωργίας και Εφοδιασμού<sup>167</sup>. Το Υπουργείο Συντονισμού συστήθηκε το 1946 με βασικό αντικείμενο τη διαχείριση της βοήθειας της UNRRA.

Κατά τη διάρκεια λειτουργίας του προγράμματος διανομής, διαπιστώθηκαν σοβαρές οργανωτικές ελλείψεις, καθυστερήσεις και ανεπάρκειες που αποκάλυψαν το έλλειμμα της δημόσιας διοίκησης και δεν έλειψαν καταγγελίες ακόμη και για κρούσματα αισχροκέρδειας και μαύρης αγοράς<sup>168</sup>.

Επιχειρώντας να βελτιώσει τις συνθήκες λειτουργίας της κρατικής μηχανής, ο τότε Πρόεδρος της Κυβέρνησης Πέτρος Βούλγαρης ανέθεσε στον διακεκριμένο

---

<sup>164</sup> Μπαμπίλης, Χαράλαμπος (1987) *Η κυβερνητική πολιτική για τη διαμόρφωση συντονιστικού διοικητικού φορέα της δημόσιας διοίκησης κατά τα έτη 1945-1965*. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

<sup>165</sup> Ζαχαρίου Στέλιος (2002) *Σημεία και χαρακτηριστικά της αμερικανικής βοήθειας στην Ελλάδα από την λήξη του πολέμου μέχρι την εφαρμογή του σχεδίου Μάρσαλ 1945-1948*, Occasional Papers, Ειδικές Μελέτες, ΕΛΙΑΜΕΠ.

<sup>166</sup> Αναγκαστικός Νόμος 312 «περί διοικήσεως και διαχειρίσεως των εκ του εξωτερικού εφοδίων», ΦΕΚ Α' 108/5.5.1945.

<sup>167</sup> Καζάκου Κωνσταντίνα (2006), Διπλωματική εργασία με τίτλο «*Η ιστορική εξέλιξη του αρμόδιου για τη Δημόσια Διοίκηση φορέα στην Ελλάδα και προτάσεις βελτιστοποίησης*», Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης.

<sup>168</sup> Ό.π. υποσημ. 139.

επιστήμονα Κυριάκο Βαρβαρέσσο τα καθήκοντα του Υπουργού Εφοδιασμού, καθώς και την αντιπροεδρία της Κυβέρνησης<sup>169</sup>.

Είναι χαρακτηριστικά τα λόγια του καθηγητή Βαρβαρέσσου στην έκθεσή του για το Οικονομικό πρόβλημα της Ελλάδος (*Η πλημμελής λειτουργία της Διοικήσεως και η ανάγκη αναδιοργανώσεως αυτής*, 1950) ότι «Είμαι απολύτως πεπεισμένος ότι ουδεμία πραγματική βελτίωσις των οικονομικών της χώρας θα καταστεί δυνατή, εφόσον δεν αντιμετωπίζεται το βασικό τούτο πρόβλημα της πλημμελώς λειτουργούσας διοικητικής μηχανής»<sup>170</sup>.

Αναλυτικότερα, απλώνοντας το νήμα της ιστορικής διαδρομής, αμέσως μετά τη λήξη της ζοφερής δεκαετίας του 1940, με τη χώρα να βρίσκεται πλέον στο κατώφλι μιας νέας εποχής, το έργο της ανοικοδόμησης της χώρας παρέμενε ανεκπλήρωτο. Άλλωστε, η δυσάρεστη εικόνα μιας χώρας σε αποσύνθεση, με μια διοίκηση ανήμπορη να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις των καιρών έχει περιγραφεί γλαφυρά στις εκθέσεις ονομαστών και διακεκριμένων εμπειρογνομόνων που συνεχώς επιβεβαιώνονται σε βάθος χρόνου<sup>171</sup>.

Η ανάγκη, λοιπόν, για αποτελεσματικότερο συντονισμό προκύπτει εντονότερα στη μεταπολεμική πλέον πραγματικότητα κυρίως εξαιτίας της επιτακτικής προσπάθειας για ανασυγκρότηση της ελληνικής οικονομίας και του αδύναμου μέχρι τότε ρόλου του Υπουργικού Συμβουλίου να ανταποκριθεί στο εύρος και την πολυπλοκότητα (ουσιαστική και διαχειριστική) των προβλημάτων του μεταπολεμικού περιβάλλοντος. Η είσοδος της χώρας στην πρώτη μεταπολεμική δεκαετία τη βρήκε αντιμέτωπη με πλήθος δημοσιονομικών, πολιτικών και κοινωνικών προβλημάτων, γεγονός που εκ των πραγμάτων καθιστούσε αναγκαία τη μετατροπή του Υπουργείου Συντονισμού σε “μόνιμο θεσμό”.

---

<sup>169</sup> Ο.π. υποσημ. 141.

<sup>170</sup> Μακρυδημήτρης, Αντώνης & Μιχαλόπουλος, Νίκος (επ.) (2000), *Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη δημόσια διοίκηση*, Παπαζήσης

<sup>171</sup> Ο καθηγητής και πρώην πολιτικός Κυριάκος Βαρβαρέσσος διαπίστωνε στην έκθεσή του «Περί του Οικονομικού Προβλήματος της Ελλάδος» ότι η κατάσταση του διοικητικού μηχανισμού ήταν τέτοια που αδυνατούσε «να επιτελέσει κατά τρόπον ικανοποιητικόν ουδέ τας πλέον στοιχειώδεις κρατικές λειτουργίας, όπως είναι η είσπραξις των φόρων εκ των οποίων εξαρτάται η ύπαρξις οργανωμένης κοινωνίας». Και κατέληγε σε απαισιόδοξα συμπεράσματα με βάση τη διαπίστωση ότι «εις όλας ανεξαιρέτως τις περιπτώσεις αι ελπίδαι αι οποίαι είχαν στηριχθεί επί των μέτρων και προγραμμάτων (οικονομικής αναπτύξεως) εματαιώθησαν λόγω αδυναμίας αποτελεσματικής εφαρμογής των».

Κινούμενη η χώρα σε αυτό το περιβάλλον της μεταπολεμικής και μετεμφυλιακής συγκυρίας, από πολλούς θεωρείται ότι η λειτουργία του Υπουργείου Συντονισμού ενθαρρύνθηκε σε σημαντικό βαθμό και από τον εξωτερικό παράγοντα.

Κάτι τέτοιο, εξάλλου, αφήνεται να εννοηθεί όταν, κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1960, ο Α. Σταυριανόπουλος, Γενικός Διευθυντής του Υπουργείου Συντονισμού και σύμβουλος του Α.Σ.Δ.Υ (Ανώτατου Συμβουλίου Δημοσίων Υπηρεσιών), διατυπώνει τις παρακάτω σκέψεις: “Η αναδιοργάνωση της διοικητικής μηχανής απετέλεσε επίσης το μέγα πρόβλημα των πρώτων μελών της Αμερικανικής Αποστολής, εις εκτέλεσιν του σχεδίου Μάρσαλ, κυρίως διότι η έλλειψις καταλλήλου επιτελικού οργάνου, το οποίον θα επωμίζετο την ευθύνην της εφαρμογής του σχεδίου ανασυγκροτήσεως, καθίστα αδύνατον τον συντονισμόν των προσπαθειών της ανορθώσεως”<sup>172</sup>.

Σε αυτή την κατεύθυνση, μεγάλη σημασία έχει το γεγονός της εξασφάλισης της αμερικανικής βοήθειας προς την Ελλάδα κατά την περίοδο της διακυβέρνησης υπό την προεδρία του Κωνσταντίνου Τσαλδάρη (18 Απριλίου 1946 -24 Ιανουαρίου 1947). Ειδικότερα, το αμερικανικό Κογκρέσο υπερψήφισε το δόγμα Τρούμαν (22 Μαΐου 1947), ενώ η συμφωνία παροχής οικονομικής βοήθειας προς την Ελλάδα υπεγράφη στις 20 Ιουνίου 1947.

Αρχικά, η κυβέρνηση Θεμιστοκλή Σοφούλη ίδρυσε το Υπουργείο Πολιτικού Συντονισμού παρά τω Πρωθυπουργώ. Ο πρώτος Υπουργός, όμως, διορίστηκε έναν περίπου χρόνο αργότερα (24.11.1946) στην κυβέρνηση Κων. Τσαλδάρη (24 Νοεμβρίου 1946, διορισμός Υπουργού Πολιτικού Συντονισμού παρά τω Πρωθυπουργώ προσωρινώς Υπουργού Δικαιοσύνης), με κύριο αντικείμενο τη διαχείριση της αμερικανικής βοήθειας.

Στον ιδρυτικό Νόμο αναφερόταν λακωνικά: «Εις το Υπουργείον τούτο ανήκει ο Πολιτικός Συντονισμός του Κυβερνητικού Έργου και η εναρμόνις της Νομοθετικής Πολιτικής της Κυβερνήσεως».

Η γενική αυτή αναφορά στις αρμοδιότητες του νεοσύστατου τότε φορέα τροφοδότησε συγκρούσεις με την ηγεσία των υπόλοιπων Υπουργείων, αλλά και κενά συντονισμού ή επικαλύψεις, προφανείς βασικοί λόγοι που οδήγησαν στην αποδυνάμωση του κεντρικού συντονιστικού ρόλου του Υπουργείου σε εξαιρετικά σύντομο χρονικό διάστημα.

---

<sup>172</sup> Ο.π.

Ακολούθησε η επεξεργασία του νομοθετικού πλαισίου για την καλύτερη οργάνωση της δημόσιας διοίκησης της χώρας. Αξίζει να γίνει αναφορά στον Αναγκαστικό Νόμο 395/1945, σύμφωνα με τις διατάξεις του οποίου, προβλέπεται η σύσταση Κυβερνητικού Οικονομικού Συμβουλίου (άρθρο 2), καθώς και ειδικής οικονομικής υπηρεσίας υπαγόμενης στον Αντιπρόεδρο (άρθρο 3).

Στη συνέχεια, με τον Αναγκαστικό Νόμο 718/1945 (ΦΕΚ Α' 298/11.12.1945), το Υπουργείο Συντονισμού ενσωμάτωσε την αρμοδιότητα για την παρακολούθηση του Προγράμματος Ανασυγκρότησης, με βασική αποστολή «τον συντονισμό των ενεργειών των Υπουργείων Οικονομικών, Εθνικής Οικονομίας, Γεωργίας και Εφοδιασμού και των Υπουργείων Εργασίας, Μεταφορών και Εμπορικής Ναυτιλίας και του Υφυπουργείου Ανοικοδομήσεως, προς τον σκοπόν της ταχύτερας ανασυγκροτήσεως της παραγωγής και της τακτοποιήσεως των Δημοσίων Οικονομικών και του Εθνικού Νομίματος».

Σύμφωνα με το δεύτερο άρθρο του ως άνω Αναγκαστικού Νόμου, ο Αντιπρόεδρος-Υπουργός Συντονισμού έχει την δικαιοδοσία και τις αρμοδιότητες που ορίζει ο προγενέστερος Αναγκαστικός Νόμος 395 για τον Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης και ο Αναγκαστικός Νόμος 428 για τον Υπουργό Εφοδιασμού.

Αρνητική εντύπωση, αλλά και δικαιολογημένη απορία σχετικά με τις προθέσεις ή, γενικότερα, το πνεύμα του νομοθέτη, προκαλεί η πρόβλεψη του πέμπτου άρθρου του ως άνω Νόμου, σύμφωνα με την οποία «το Υπουργείο Συντονισμού καταργείται αυτοδικαίως μετά παρέλευσιν έτους από της ισχύος του παρόντος Νόμου. Δύναται εντούτοις αν κριθή σκόπιμον, όπως δι' αποφάσεως του Υπουργικού Συμβουλίου παραταθή η λειτουργία του επί εν εισέτι έτος».

Παραμένει αναπάντητη η σκοπιμότητα της πρόβλεψης τόσο σύντομου χρόνου ζωής για ένα κεντρικό κυβερνητικό όργανο με αντικείμενο την αναδιοργάνωση ζωτικών δημόσιων υπηρεσιών για την ανασυγκρότηση της χώρας.

Επιπλέον, στο επόμενο άρθρο προβλέπεται η τύχη των υπαλλήλων του Υπουργείου, οι οποίοι «απολύονται αυτοδικαίως άμα τη καταργήσει του Υπουργείου Συντονισμού, λαμβάνοντες ως αποζημίωσιν δύο μηνών αποδοχάς, οι δε εξ αποστάσεως τοποθετησόμενοι επανέρχονται εις τας οικείας υπηρεσίας των».

Εντούτοις, τουλάχιστον μέχρι το 1964, το Υπουργείο Συντονισμού ασχολήθηκε στην πράξη με τη νομισματική και δημοσιονομική πολιτική, ενώ παράλληλα ανέλαβε την ευθύνη για τη διοικητική αναδιοργάνωση και την έρευνα στην επιστημονική και την τεχνολογική ανάπτυξη.



Ταυτόχρονα, σε όλη τη διάρκεια της δεκαετίας του 1960, η επίδραση του διεθνούς παράγοντα εξακολούθησε να είναι καταλυτική. Νέο ορόσημο αποτέλεσε η συνεργασία που εγκαινιάστηκε κατά το έτος 1963 ανάμεσα στο ελληνικό κράτος και τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ε.Κ.Δ., στα ελληνικά ΟΟΣΑ), στο πλαίσιο των εργασιών του Αναπτυξιακού Τμήματος (Development Department) του διεθνούς οργανισμού και των συναφών προγραμμάτων τεχνικής βοήθειας (Technical Co-operation Programmes) που αφορούσαν την Ελλάδα και επέδρασαν στο συνολικότερο ζήτημα της ενίσχυσης του επιτελικού και συντονιστικού ρόλου του κράτους.

Σε αυτό το περιβάλλον, επί κυβέρνησης Γεωργίου Παπανδρέου και συγκεκριμένα κατά τα έτη 1964-1965, επιχειρήθηκε η επεξεργασία ενός συνολικού μεταρρυθμιστικού προγράμματος διοικητικής αναδιοργάνωσης, με χαρακτηριστική την ανακήρυξη του έτους 1965 ως “έτους της Δημοσίας Διοικήσεως”.

Τον Ιούνιο του 1963, η ελληνική κυβέρνηση αιτήθηκε Τεχνική Βοήθεια από τον ΟΟΣΑ, υπό τη μορφή αποστολής ενός διεθνούς εμπειρογνώμονα, του Γάλλου Georges Langrod. Ο τελευταίος, με αφορμή την επιθυμία της ελληνικής κυβέρνησης για τη σύσταση ενός Κέντρου Δημοσίας Διοίκησης, προέβη σε δύο αποστολές στην Ελλάδα (κατά τα έτη 1963 και 1964-1965), αποτέλεσμα των οποίων ήταν η σύνταξη των δύο περιβόητων πλέον εκθέσεων του περί αναδιοργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών στην Ελλάδα. Ενδεικτική της σημασίας που αποδόθηκε στην εν λόγω κυβερνητική πρωτοβουλία είναι η παρουσίασή τους από τον τότε Αναπληρωτή Υπουργό Συντονισμού Ανδρέα Παπανδρέου.

Σύμφωνα με τον Langrod, η Ελλάδα, ακολουθώντας το γαλλικό πρότυπο, υιοθέτησε εξ αρχής το σύστημα του διοικητικού συγκεντρωτισμού (κρατικός συγκεντρωτισμός)<sup>173</sup>. Τα χρόνια που ακολούθησαν τη σύσταση του ελληνικού κράτους επιχειρήθηκε η μετεξέλιξη του συγκεντρωτικού και θεοκρατικού κέντρου διακυβέρνησης σε ένα νέο μοντέλο διακυβέρνησης, διεπόμενο από τις αρχές της επικουρικότητας και της οικονομίας μεταξύ των επιπέδων διοίκησης. Δοθείσης, βέβαια, της συγκεντρωτικής τάσης του ελληνικού συστήματος διακυβέρνησης, η κορυφή της ιεραρχίας εξακολούθησε να διατηρεί και να ασκεί υπέρμετρη εξουσία, καθιστώντας τη διοίκηση «μωσαϊκών οργάνων ανεπαρκώς συντονισμένων απομονωμένων το εν από το άλλο, αποτελούντων συγχρόνως, ισάριθμα

---

<sup>173</sup> Ο.π.

ξεχωρισμένα «οχυρά», τα οποία ανθίστανται ερρωμένως εις πασών πρωτοβουλιών μεταρρυθμίσεως προερχομένων έξωθεν»<sup>174</sup>.

Πλην της σύστασης του Υπουργείου Συντονισμού, τομές στην προσπάθεια της εποχής για ανασυγκρότηση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης απετέλεσαν η ψήφιση του πρώτου Δημοσιοϋπαλληλικού Κώδικα (Ν. 1811/1951), η ίδρυση του Ανώτατου Συμβουλίου Δημοσίων Υπηρεσιών (Α.Σ.Δ.Υ) και η μεταγενέστερη σύσταση της Κεντρικής Επιτροπής Αναδιοργάνωσης Δημοσίων Υπηρεσιών (Κ.Ε.Α.Δ.Υ.), αποφάσεις ιδιαίτερα σημαντικές για την αναπτυσσόμενη δυναμική στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

Γενικότερα, κατά τη διάρκεια της λειτουργίας του, το Υπουργείο Συντονισμού αποτέλεσε ένα από τα πρώτα τη τάξει Υπουργεία, καθώς ήταν το πρώτο ή το δεύτερο στην ιεραρχία ακολουθώντας το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβερνήσεως. Κατά τη διάρκεια της λειτουργίας του επιτέλεσε σημαντικό έργο, ενώ για περιορισμένα χρονικά διαστήματα απέκτησε διαφορετική ονομασία, χωρίς όμως ουσιαστική αλλαγή των αρμοδιοτήτων του: Το 1950 ονομάστηκε Υπουργείο Συντονισμού και Οικονομικών, ενώ το 1973 μετονομάστηκε σε Υπουργείο Συντονισμού και Προγραμματισμού. Το έτος 1951, εκτός από την πλούσια δραστηριότητά του στο πεδίο της οικονομικής διοίκησης (ανάπτυξη στατιστικής υπηρεσίας, μονάδας έρευνας και προγραμματισμού, υπηρεσίας εθνικών λογαριασμών κλπ) λειτούργησε η Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Οργάνωσης, με αντικείμενο τη μείωση της γραφειοκρατίας, τη βελτίωση της αποδοτικότητας, την εκπαίδευση και την εισαγωγή των πρακτικών Οργανώσεως και Μεθόδων.

Παρά την αρχική μεταρρυθμιστική ορμή, η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της συντονιστικής προσπάθειας μάλλον έχει αρνητικό πρόσημο, αν αναλογιστεί κανείς την ασθενική υποστήριξη της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας στις σχέσεις του Υπουργείου Συντονισμού με τα υπόλοιπα Υπουργεία και τους άλλους δημόσιους φορείς.

Είναι χαρακτηριστικά τα όσα σημειώνει σχετικά ο Α. Σταυριανόπουλος (Γενικός Διευθυντής Γ' Γενικής Διευθύνσεως του Υπουργείου Συντονισμού): "Τόσον το ΑΣΔΥ όσον και η ΙΙΙ Γεν. Δ/σεις Διοικητικής Οργάνωσης επί έτη ολόκληρα ηγωνίζοντο να καταπολεμήσουν τας πάσης φύσεως αντιδράσεις, αλλά κυρίως την αδιαφορίαν, αι οποίαι παρεκώλυον το έργον των. Ο ρόλος των, κατ' ανάγκην, υπήρξε μάλλον παθητικός, συνιστάμενος εις την καταβολήν, όσον το δυνατόν, μείζονος δυνάμεως αντιστάσεως εις την γενικήν τάσιν της παραγνωρίσεως των συμβουλών και

---

<sup>174</sup> Ο.π., βλ. υποσημ. Αριθ. 115.

κατευθύνσεων, τα οποίας τα όργανα αυτά εχάρασσον. Ουδέποτε απέκτησαν το υψηλόν κύρος το οποίον είχαν αι αντίστοιχοι υπηρεσίαι εις άλλας χώρας, διότι ουδέποτε εξετιμήθη η αποστολήν των, αφού πάντοτε η προσπάθεια του 'νοικοκυρεύματος' της διοικήσεως υπήρξεν ενοχλητική και δια τους διοικούντας και δια τους διοικουμένους. [...] Υπό τοιαύτας συνθήκας ήτο επίσης φυσικόν να μη κυριαρχήση εν τη εκτελέσει των αρμοδιοτήτων της ΙΙΙ Γενικής Δ/νσεως η ιδέα της συνολικής θεωρήσεως του προβλήματος της δημοσίας διοικήσεως, ουδ' η καθιέρωσις γενικών αρχών και κανόνων δι' ολόκληρον την δημοσίαν υπηρεσίαν. Κατ' ανάγκην, το έργον της περιωρίσθη εις την ανάληψιν μεμονωμένων και ασυντόνιστων εργασιών, αι οποίαι μοιραίως μεταγενεστέρως εγκατελείποντο, ως εκ των εμφανιζόμενων εν τη εφαρμογή των προσκομμάτων εκ πάσης φύσεως αντιδράσεων".

Παρά την αξιοσημείωτη επιρροή που το Υπουργείο Συντονισμού κατάφερε να ασκήσει κατά διαστήματα, εξοπλισμένο με ισχυρά «θεσμικά μέσα», δεν έπαυε να τελεί και πάλι υπό αυστηρούς περιορισμούς, συνδεδεμένους με τον πιο «προσωπικό ή προσωποποιημένο» τρόπο άσκησης δημόσιας εξουσίας στη χώρα μας. Όπως τονίζει ο Δημήτρης Αργυριάδης στην έκθεση του για τις όψεις της διοικητικής αλλαγής στην Ελλάδα (ΟΟΣΑ, 1970), «το μέτρο της επιρροής που μπορούσε να ασκήσει ο Υπουργός Συντονισμού αποτελούσε σε μεγάλο βαθμό συνάρτηση και του «ειδικού βάρους» το οποίο αυτός διέθετε κύρος του στην κυβέρνηση και τη Βουλή επιδρούσε στις σχέσεις του Υπουργείου του με τα λοιπά Υπουργεία και κυρίως το Υπουργείο Οικονομικών»<sup>175</sup>.

Στην έκθεση που συνέταξε ο F.M.G. Wilson για τον ΟΟΣΑ το 1966<sup>176</sup> αναφέρεται στο *επιτελικό έλλειμμα της ελληνικής διοίκησης*. Τονίζει την ανάγκη σύστασης μιας Κυβερνητικής Γραμματείας, σταθερής και ουδέτερης υπηρεσίας, την οποία εμπιστεύονται πλήρως οι Υπουργοί και τα στελέχη, που προέρχονται κατά προτίμηση από το σώμα της διοικητικής elite. Θεωρείται προβληματική η συχνή λήψη αποφάσεων από μικρές ομάδες Υπουργών χωρίς να προηγείται ουσιαστική διαβούλευση, με συζήτηση των θεμάτων στο Υπουργικό Συμβούλιο μόνο στις περιπτώσεις που απαιτείται νομική ενέργεια. Αυτή η πρακτική οδηγεί στην αποδυνάμωση του ρόλου του Υπουργικού Συμβουλίου, στην ουσία το καθιστά ένα *de facto* «επικυρωτικό» σώμα με μικρή ή καμία πολιτική σημασία<sup>177</sup>.

---

<sup>175</sup> Ο.π.

<sup>176</sup> Βλ. Υποσημ. Αριθ. 108.

<sup>177</sup> Ο.π.

Τόσο ο Wilson όσο και ο Αργυριάδης καταλήγουν στην κοινή διαπίστωση ότι οι προσπάθειές του Υπουργείου Συντονισμού να επιβάλλει τον προγραμματισμό της κυβερνητικής πολιτικής συχνά ανακόπτονταν, προκαλώντας την πικρία και την αμυντική στάση ισχυρών, καθιερωμένων Υπουργείων, όπως το Υπουργείο Οικονομικών, όχι τόσο λόγω των θεμιτών στόχων του, αλλά κυρίως έναντι των μέσων που χρησιμοποιήθηκαν για την επίτευξή τους, μέσα που όπως φαίνεται προκαλούσαν όχληση και ισχυρές αντιδράσεις. Χαρακτηριστικά ο Αργυριάδης σημειώνει σχετικά τα εξής: «Αυτή η πικρία μπορεί πάντοτε να εκδηλωθεί ως αδράνεια ή ακόμα και εχθρότητα, όχι μόνο στα κλιμάκια της δημόσιας υπηρεσίας, αλλά και εντός της πολιτικής ιεραρχίας. Γιατί όταν ένα Υπουργείο (καλείται να) πατρωνάρει άλλα, (αυτό) συνεπάγεται συγκρούσεις μεταξύ ισχυρών πολιτικών προσωπικοτήτων»<sup>178</sup>.

Το 1973, η δικτατορική κυβέρνηση Σπ. Μακεζίνη μετονόμασε το Υπουργείο σε Υπουργείο Συντονισμού & Προγραμματισμού, το οποίο αποτέλεσε τον κεντρικό επιτελικό φορέα της κυβέρνησης κατά τη διάρκεια της θητείας της<sup>179</sup>. Σύμφωνα με το σχετικό Νομοθετικό Διάταγμα, το νεοσύστατο Υπουργείο: «Εισηγείται την χάραξιν των γενικών κατευθύνσεων της κυβερνητικής πολιτικής και καταρτίζει τα σχέδια και τα προγράμματα κυβερνητικής δράσεως δια την εν γένει ανάπτυξιν της χώρας επί εθνικής και περιφερειακής κλίμακας. Παρακολουθεί την εφαρμογήν των ως άνω προγραμμάτων και συντονίζει την δραστηριότητα των κατ' ιδίαν φορέων ιδία δε των Οικονομικών Υπουργείων. Προσδιορίζει τα μέτρα πολιτικής επί των τιμών και εισοδημάτων, του ισοζυγίου πληρωμών, και αναπτύξεως της κεφαλαιαγοράς. Χειρίζεται, εν συνεργασία μετά του Υπουργείου Εξωτερικών, τα θέματα τα αναφερόμενα εις την συμφωνία συνδέσεως μετά της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας. Εποπτεύει επί του Κέντρου Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (Κ.Ε.Π.Ε.), Ελληνικού Κέντρου Παραγωγικότητας (ΕΛ.ΚΕ.ΠΑ.), Εθνικού Οργανισμού Τουρισμού (Ε.Ο.Τ.) και της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας Ελλάδος (Ε.Σ.Υ.Ε.)».

Το υπουργείο Συντονισμού & Προγραμματισμού διατηρήθηκε στην πρώτη θέση της κυβερνητικής ιεραρχίας μέχρι το 1976, οπότε η κυβέρνηση Κωνσταντίνου Καραμανλή αποφάσισε την επανασύσταση του Υπουργείου Συντονισμού.

Ωστόσο, η πολυετής αυτή προσπάθεια απόκτησης και ενίσχυσης του συντονιστικού ρόλου του κράτους και των από αυτό προωθούμενων μεταρρυθμίσεων δεν

---

<sup>178</sup> Για περισσότερα σχετ. Stavrianopoulos A., *La participation des Ministeres a la politique economique*, OECD.

<sup>179</sup> Ν.Δ. 175/1973 «Περί Υπουργικού Συμβουλίου και Υπουργείων», ΦΕΚ Α' 230/24.09.1973.

στέφθηκε τελικώς με την αναμενόμενη επιτυχία. Η ιστορική συγκυρία σαφώς έπαιξε τον ρόλο της καθορίζοντας τη σχετικά βραχύβια πορεία του Υπουργείου Συντονισμού, καθώς τελικά επικράτησαν νέες μορφές κυβερνητικής οργάνωσης και επιτελικού σχεδιασμού του κυβερνητικού έργου.

Το 1982 (02.07.82), η κυβέρνηση του Ανδρέα Παπανδρέου προχώρησε στην κατάργηση του Υπουργείου Συντονισμού, προωθώντας τη σύσταση του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, με τον Γεράσιμο Αρσένη να γίνεται ο πρώτος επικεφαλής Υπουργός.

## 5.2 Η ενότητα της κυβέρνησης και η συλλογικότητα στη λήψη αποφάσεων

*‘What’s the point of having new legislation if it remains dead in the Water?’*

*Frits Bolkestein, April 2003, Internal Market Commissioner*

Σύμφωνα με τον Hegel, το κράτος είναι τα βήματα του Θεού επί της γης (“The State is as God walking on Earth”)<sup>180</sup>. Αυτή η θεοκρατική αντίληψη σχετικά με το θεσμό του κράτους που ενσαρκώνει τη θεϊκή παρουσία επί της γης επιβεβαιώνεται περίτρανα εδώ και αιώνες. Ως συνέχεια του κράτους, το Σύνταγμα παρουσιάζεται ως το ύψιστο νομικό κείμενο που ερμηνεύει τους όρους λειτουργίας αυτού του ιερογλυφικού, του κράτους.

Σύμφωνα με το άρθρο 82 παρ. 1 του ελληνικού Συντάγματος, «η Κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της Χώρας». Τι επιθυμεί να προδιαγράψει, όμως, ο συνταγματικός νομοθέτης με τον όρο «γενική πολιτική»; Από τον όρο συνάγεται ότι η κυβέρνηση καθορίζει τη γενική πολιτική με το κυβερνητικό της πρόγραμμα (προγραμματικές δηλώσεις), όπως παρουσιάζεται στη Βουλή, με τη διαδικασία της παροχής ψήφου εμπιστοσύνης αλλά και μέσω των αποφάσεων που λαμβάνονται κατά τις συνεδριάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου.

---

<sup>180</sup> Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (2010), *The Science of Logic*, translated and edited by Di Giovanni, George, Cambridge University Press.

Προκύπτει, λοιπόν, ότι ο καθορισμός της γενικής πολιτικής δεν περιβάλλεται συγκεκριμένο νομικό τύπο.

### 5.3 Η υπεροχή του Πρωθυπουργού

Ιστορικά στη χώρα μας εκδηλώνεται η σταδιακή κατάκτηση της δεσπόζουσας θέσης του Πρωθυπουργού στο πλαίσιο της ελληνικής πολιτικής και κυβερνητικής πραγματικότητας. Αυτή εκφράστηκε κυρίως με τη συνταγματική ενίσχυση του ρόλου του, αλλά και την αποσύνδεση του αξιώματός του από την άσκηση επί μέρους υπουργικών καθηκόντων. Η σταδιακή απεξάρτηση του πρωθυπουργικού αξιώματος από την παράλληλη άσκηση των αρμοδιοτήτων ενός ή και περισσότερων επί μέρους υπουργικών χαρτοφυλακίων οδήγησε στην αναγνώριση της πρωτεύουσας θέσης του πρωθυπουργού έναντι των λοιπών μελών του υπουργικού συμβουλίου (*primus solus* πλέον και όχι απλά *primus inter pares*). Ως αποτέλεσμα αυτής της πρακτικής, στο πολίτευμα της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας ο Πρωθυπουργός συνδυάζει τις ιδιότητες του αρχηγού του κόμματος της πλειοψηφίας στη Βουλή και του ηγέτη της κυβέρνησης, ασκώντας ένα ξεχωριστό σύνολο εξουσιών και αρμοδιοτήτων, που όχι μόνο τον διακρίνει από τους λοιπούς υπουργούς αλλά καθιστά έκδηλη την υπεροχή της νομικο-πολιτικής του θέσης έναντι των υπολοίπων μελών της κυβερνήσεώς του .

Με τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986 προωθήθηκε η μετατόπιση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων εντός της εκτελεστικής λειτουργίας και συγκεκριμένα από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας στον Πρωθυπουργό. Αυτή η δια του Συντάγματος ανάδειξη του Πρωθυπουργού σε *primus solus*, δηλαδή στο αποφασιστικό και ενιαίο κέντρο δύναμης/επιρροής εντός της εκτελεστικής εξουσίας είναι που την καθιστά πλέον «πρωθυπουργοκεντρική», με τις ανάλογες συνέπειες για το σύνολο του πολιτικού συστήματος .

Σύμφωνα με τη διατύπωση του άρθρου 82 παρ. 2 του Συντάγματος ότι «ο Πρωθυπουργός εξασφαλίζει την ενότητα της Κυβέρνησης και κατευθύνει τις ενέργειές της, καθώς και των δημόσιων γενικά υπηρεσιών για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής μέσα στο πλαίσιο των νόμων» συνάγεται ο πρωθυπουργοκεντρικός χαρακτήρας του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος. Ερμηνευτικά, δια των παρ. 1, 2 του συγκεκριμένου άρθρου, προκύπτει ότι η κυβέρνηση ως συλλογικό όργανο χαράσσει τις γενικές κατευθύνσεις για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής, ο Πρωθυπουργός, όμως,

με την προσωπικότητα που διαθέτει, δύναται να επιβάλλεται τελικά στα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου. Αυτή η κατά κυριολεξία υποταγή των Υπουργών στον Πρωθυπουργό θα μπορούσε να πει κανείς, χωρίς να υπερβάλλει, ότι καθιερώνει στην κυριολεξία την «αρχή της πρωθυπουργικής υπεροχής» (αδιαμφισβήτητος θεσμικός ρόλος και νομιμοποιητική ισχύς).

Ο Πρωθυπουργός προεδρεύει του Υπουργικού Συμβουλίου και διατηρεί το προνόμιο ανασύνθεσης του κυβερνητικού σχηματισμού (ανασχηματισμός) διορίζοντας ή παύοντας κατά το δοκούν Υπουργούς, όποτε εκείνος το κρίνει απαραίτητο. Από το 1975 και εφεξής, στη χώρα μας η πολιτική εξουσία συγκεντρώνεται στο πρόσωπο του Πρωθυπουργού που θεωρείται κυρίαρχος, σχεδόν παντοδύναμος, επί της ελληνικής πολιτικής σκηνής, περιοριζόμενος τυπικά κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του μόνο από το Σύνταγμα. Φαίνεται ότι η περιγραφείσα πρωθυπουργοκεντρική δυναμική του πλειοψηφικού κοινοβουλευτισμού υποβαθμίζει βαθμιαία τον σημαίνοντα ρόλο του Κοινοβουλίου (νομοθετικές και ελεγκτικές λειτουργίες), επιδρώντας εξαιρετικά αρνητικά στις σχέσεις πλειοψηφίας-μειοψηφίας-ατομικών δικαιωμάτων των βουλευτών. Ιδίως από το 2010 και μετά, περίοδο κατά την οποία η χώρα μας βρίσκεται υπό διεθνή εποπτεία υποβαλλόμενη στην εφαρμογή των Προγραμμάτων Δημοσιονομικής Προσαρμογής, η ανάγκη για σταθερότητα της χώρας έχει επιτρέψει την μονοπώληση της νομοθετικής παραγωγής ταχέως και χωρίς διαβούλευση από την κυβερνητική πλειοψηφία, καθώς και την εντυπωσιακή αύξηση της κανονιστικής αρμοδιότητας της εκτελεστικής εξουσίας (πρόβλεψη έκδοσης μεγάλου αριθμού εφαρμοστικών πράξεων για την εφαρμογή της προωθούμενης πρωτογενούς νομοθεσίας).

Επιπλέον, στο πρόσωπο του Πρωθυπουργού αντανakλάται η διασφάλιση της κυβερνητικής ενότητας και της συλλογικότητας. Η εξασφάλιση της ενότητας της κυβέρνησης αφορούσε μέχρι πρότινος τις μονοκομματικές κυβερνήσεις. Το έντονο ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης στη χώρα μας άλλαξε αυτό το δεδομένο με την επικράτηση κυβερνητικών συνασπισμών από το 2011 και εφεξής.

Παρά τη σημαντική αυτή πολιτική αλλαγή, η διακυβέρνηση συνεχίζει να θεμελιώνεται στη μεγιστοποίηση κεντρικού πολιτικού ελέγχου ενώ, ακόμη και στην περίπτωση των κυβερνητικών συνασπισμών, το κόμμα που κατέχει τον μεγαλύτερο αριθμό εδρών συνήθως διατηρεί την πρωτοκαθεδρία στη λήψη των κυβερνητικών αποφάσεων, ενώ στην πράξη δεν προϋποτίθεται η εξασφάλιση συναίνεσης εντός του διακομματικού κυβερνητικού συνασπισμού. Σε τέτοιες περιπτώσεις, η ποιότητα και η αξία της πολιτικής μειώνεται και ίσως αυτή είναι μια όψη της «ελλειμματικής»

δημοκρατίας, όπως τη χαρακτηρίζει ο καθηγητής Κοντιάδης<sup>181</sup>. Χωρίς όμως την ουσιαστική διαβούλευση και τον διάλογο μεταξύ όλων των ενδιαφερόμενων μερών και πρωταρχικά με τους κυβερνητικούς εταίρους, ελλοχεύει ενίοτε ο κίνδυνος της μετατροπής της μεγιστοποίησης της κυβερνητικής ισχύος σε κυβερνητική αδυναμία.

Μέσα από την αναλυτική ματιά του τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας του κυβερνητικού μηχανισμού στην Ελλάδα, όπως περιγράφεται παραπάνω, ο πρωτεύων καθοδηγητικός και συντονιστικός ρόλος του Πρωθυπουργού δεν αναδεικνύεται πάντοτε, ενώ συνήθως αναλύεται στη διαχείριση κρίσεων και αντιφάσεων, αποδιδόμενων στον έντονο κατακερματισμό και στην πολυδιάσπαση της κυβερνητικής δράσης.

#### 5.4 Η υφιστάμενη κατάσταση: Διακυβέρνηση στην εποχή της κρίσης

Σ' ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον, η διαχείριση πολύπλοκων προβλημάτων που χαρακτηρίζονται από αβεβαιότητα και αλληλοεξαρτώμενες διαδικασίες απαιτεί έξυπνες λύσεις και διαρκή κυβερνητική προσαρμογή στην αλλαγή.

Φαινόμενα με παγκόσμια διάσταση, όπως η κλιματική αλλαγή και οι φυσικές καταστροφές που αυτή συνεπάγεται, η τεχνολογική εξέλιξη, η δημογραφική μείωση του πληθυσμού παγκοσμίως, τα αυξανόμενα ποσοστά ανεργίας ιδίως για τους νέους, οι μαζικές προσφυγικές ροές και άλλα, παράγουν πολύπλοκα προβλήματα, των οποίων οι αιτίες και οι επιπτώσεις προσδιορίζονται με δυσκολία, χωρίς να μπορούν να αντιμετωπιστούν από έναν ή περιορισμένους δρώντες.

Όπως θα δούμε και παρακάτω, τα κυβερνητικά σχήματα στη χώρα μας παραμένουν πολυάριθμα διαχρονικώς, καθώς εκτός από τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου, σε αυτά περιλαμβάνονται πολλαπλοί οργανισμοί και άλλοι δρώντες, όπως για παράδειγμα: οι υπηρεσίες που υπάγονται απευθείας στον Πρωθυπουργό, οι γενικοί/διοικητικοί γραμματείς των Υπουργείων και τα συλλογικά όργανα της κυβέρνησης. Επιπλέον, στο επίπεδο της εσωτερικής οργάνωσης της δημόσιας

---

<sup>181</sup> Κοντιάδης, Ξενοφών (2009), *Ελλειμματική Δημοκρατία, Κράτος και κόμματα στη σύγχρονη Ελλάδα*, Σιδέρης.



διοίκησης, παρατηρείται η διαχρονική –με ελάχιστες εξαιρέσεις- τάση πολλαπλασιασμού των αριθμών των δομών, η πολυμορφία και η διαφοροποίηση που καλλιεργούν την εικόνα ενός μωσαϊκού δημόσιων υπηρεσιών διάσπαρτων σε όλη την έκταση της λειτουργίας του κράτους, ανεπαρκώς συντονισμένων και με την παράλληλη καλλιέργεια νοοτροπίας λειτουργίας ως αυτόνομων ή «μεμονωμένων οχυρών» (λειτουργία σε σιλό).

Εάν σε αυτό το πολυδαίδαλο σχήμα προστεθούν και οι δομές της περιφερειακής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, ο συντονισμός της κυβερνητικής δράσης καθίσταται ακόμη πιο δυσχερής.

Επιπλέον, όπως είναι φυσικό, οι συχνές εναλλαγές του αριθμού και των ονομάτων των δομών πολλαπλασιάζουν τις ανάγκες για συντονισμό της κυβερνητικής δράσης, τη στιγμή που αποτυπώνεται διεθνώς μια σταθερή τάση αύξησης των διατομεακών-διυπουργικών (cross-cutting) θεμάτων.

## 5.5 Η σύνθεση της κυβέρνησης: Οι συντονιστές των συντονιστών;

*«Η σημασία, η αναγκαιότητα των συντονιστικών μηχανισμών τείνει να αυξάνει με τη διόγκωση του οργανωτικού μεγέθους»*

*Αντώνης Μακρυδημήτρης, Μαθήματα διοικητικής επιστήμης*

Σε αντιστοιχία με τα παραπάνω, στην παρούσα ενότητα επιχειρείται η αποτύπωση της σύνθεσης των ελληνικών κυβερνήσεων **κατά τα έτη 2000 έως 2018**. Όπως αναλύεται στον παρακάτω πίνακα, παρατηρείται διαχρονικά ένας μεγάλος αριθμός Υπουργείων που εμφανίζει περιοδικές διακυμάνσεις, αλλά και μια σαφής τάση αύξησης των θέσεων των Υπουργών και των Αναπληρωτών Υπουργών. Σύμφωνα με τα στοιχεία του πίνακα, η τάση αυτή ενισχύεται ιδίως κατά τα έτη 2010, 2014, 2016 και 2018.

Επί της αρχής, η νομοθετική πρωτοβουλία, καθώς και ο προσδιορισμός της πολιτικής του Υπουργείου στο πλαίσιο των αποφάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου και των λοιπών συλλογικών κυβερνητικών οργάνων, ο συντονισμός της εφαρμογής της πολιτικής αυτής και η εκπροσώπηση του Υπουργείου στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα αποτελούν αρμοδιότητες που ασκούνται κατεξοχήν από τον αρμόδιο Υπουργό.

Όπως αποτυπώνεται στα στοιχεία του παρακάτω πίνακα, η μεγαλύτερη αύξηση των θέσεων Αναπληρωτών Υπουργών παρατηρείται κατά τα έτη 2017-2018. Αυτή η σημαντική αυξητική τάση προκαλεί προβληματισμό, καθώς οι *Αναπληρωτές Υπουργοί διαθέτουν νομοθετική πρωτοβουλία*, σε αντίθεση με τους Υφυπουργούς. Αυτό σημαίνει ότι έχουν το δικαίωμα να συμμετέχουν στην προ-νομοθετική διαδικασία, εμπλέκοντας νέους δρώντες στις φάσεις διαβούλευσης και λήψης αποφάσεων που προηγούνται της κατάθεσης των νομοθετικών προτάσεων στο Κοινοβούλιο της χώρας. Η παράλληλη αυτή αρμοδιότητα της νομοθετικής πρωτοβουλίας, η οποία τόσο γενναιόδωρα αποδίδεται στους Υπουργούς, όσο και στους πολυάριθμους Αναπληρωτές Υπουργούς, όπου αυτή προβλέπεται, δημιουργεί στην ουσία δύο ισχυρούς πόλους εξουσίας εντός του ίδιου Υπουργείου, γεγονός που προκαλεί συχνά προβλήματα συντονισμού και διαφωνίες, συγκρούσεις ή εσωτερικές ρήξεις, επιβραδύνοντας φυσικά την ομαλή παραγωγή του κυβερνητικού έργου.

Από την άλλη πλευρά, οι αρμοδιότητες των Υφυπουργών περιορίζονται κυρίως στα εξής: κοινοβουλευτικές αρμοδιότητες, πρόταση για την έκδοση ατομικών και κανονιστικών διαταγμάτων, έκδοση πράξεων ατομικού και κανονιστικού χαρακτήρα, πρόταση για την έκδοση διαταγμάτων και έκδοση πράξεων, από κοινού με τους συναρμόδιους Υπουργούς, τους Αναπληρωτές Υπουργούς και τους Υφυπουργούς.

Αναφορικά με τον αριθμό των Υπουργείων κατά την υπό μελέτη περίοδο, αυτός κυμαίνεται σταθερά μεταξύ δεκατεσσάρων (14) και δεκαοκτώ (18). Σημειώνεται ότι στο παρελθόν έχει δοκιμαστεί η λύση της συγχώνευσης κεντρικών Υπουργείων με συναφές αντικείμενο, στη συνέχεια, όμως, αποφασίστηκε και πάλι η διάκρισή τους σε αυτόνομα Υπουργεία με ξεχωριστά χαρτοφυλάκια. Για παράδειγμα, η αρχική σύνθεση της κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ βασίστηκε στην πρόβλεψη λειτουργίας 10 Υπουργείων, τα οποία θεωρήθηκαν υπέρ-Υπουργεία. Εάν και ο αριθμός των συγκεκριμένων Υπουργείων θεωρείται περιορισμένος, το 2015 δεν παύει να αποτελεί έτος κατά τη διάρκεια του οποίου παρατηρήθηκε μια σημαντική αύξηση του αριθμού των Αναπληρωτών Υπουργών που ανέλαβαν καθήκοντα ως αντιστάθμισμα, προφανώς, της μείωσης των θέσεων των Υπουργών. Εάν εξετάσουμε, κατά την αρχική σύνθεση της εν λόγω κυβέρνησης το 2015, την πολιτική ηγεσία ενός εκ των υπέρ-Υπουργείων, του Υπουργείου Εσωτερικών & Διοικητικής Ανασυγκρότησης, μπορούμε να δούμε ότι περιλαμβάνει τις εξής θέσεις: του αρμόδιου Υπουργού, τρεις (3) θέσεις Αναπληρωτών Υπουργών (1. Διοικητικής Μεταρρύθμισης, 2. Προστασίας του Πολίτη, και, 3. Μεταναστευτικής Πολιτικής) και δύο (2) θέσεις Υφυπουργών (1. Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, και, 2. Μακεδονίας Θράκης), δηλαδή σύνολο έξι (6) θέσεις πολιτικών προσώπων, τα οποία,

όπως είναι επακόλουθο, συνοδεύονται από τα πολιτικά τους γραφεία και τη στελέχωσή τους με δημόσιους, αλλά και με μετακλητούς υπαλλήλους.

Επιστρέφοντας στο ζήτημα των αρμοδιοτήτων των Αναπληρωτών Υπουργών κατά την περίοδο αυτή της λειτουργίας των λεγόμενων υπέρ-Υπουργείων, στην επίσημη αποτύπωσή τους, περιλαμβάνεται η νομοθετική πρωτοβουλία, υπό τον περιορισμό, όμως, της άσκησής της «μόνον από κοινού με τον Υπουργό»<sup>182</sup>.

Στην πορεία όμως, και δεδομένου ότι η όξυνση προβλημάτων σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής με άμεσο αντίκτυπο στην κοινωνία, συχνά, ενεργοποιεί την πολιτική βούληση για σύσταση νέων Υπουργείων, προέκυψαν και πάλι νέα Υπουργεία. Νεοσύστατα Υπουργεία θεωρούνται το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής (συστάθηκε το 2016, μετά τον ανασχηματισμό του Νοεμβρίου της κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ και σε συνέχεια της έξαρσης του προσφυγικού-μεταναστευτικού φαινομένου στη χώρα μας), στο οποίο προβλέπεται και θέση Υφυπουργού, καθώς και το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη (συστάθηκε το 2018, μετά τον ανασχηματισμό της 29ης Αυγούστου, ως απάντηση στην εκδήλωση τακτικών κρουσμάτων βίας και ανομίας). Ειδικότερα, το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη ανέλαβε το χαρτοφυλάκιο των αρμοδιοτήτων της θέσης του απερχόμενου Αναπληρωτή Υπουργού Προστασίας του Πολίτη, ο οποίος μέχρι τότε υπαγόταν στο Υπουργείο Εσωτερικών. Επιπλέον, προβλέφθηκε και για αυτό θέση Υφυπουργού Προστασίας του Πολίτη.

---

<sup>182</sup> Βλ. ενδεικτικά, Ανάθεση αρμοδιοτήτων στον Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης, στον Αναπληρωτή Υπουργό Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (1), στον Αναπληρωτή Υπουργό Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (2), στην Αναπληρώτρια Υπουργό Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού, στον Αναπληρωτή Υπουργό Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων, στον Αναπληρωτή Υπουργό Εξωτερικών, στον Υπουργό Επικρατείας, στην Υφυπουργό στον Πρωθυπουργό, ΦΕΚ Β' 2109/29.09.2015.

Ημερομηνία	Κόμμα	Αντιπρόεδρος Κυβέρνησης	Υπουργεία (πλήθος)	Υπουργοί (πλήθος)	Υπουργοί Επικρατείας /Κυβερνητικοί εκπρόσωποι  (πλήθος)	Υφυπουργοί στον ΠΘ/Κυβερνητικοί εκπρόσωποι  (πλήθος)	Αναπληρωτές Υπουργοί (πλήθος)	Υφυπουργοί (πλήθος)	Σύνολο
<b>13/4/2000</b>	ΠΑΣΟΚ		18	18	1		1	22	<b>42</b>
<b>10/3/2004</b>	ΝΔ		17	17	1		0	25	<b>43</b>
<b>19/9/2007</b>	ΝΔ		16	16	1		0	23	<b>40</b>
<b>7/10/2009</b>	ΠΑΣΟΚ	1	14	14	1	1	2	18	<b>37</b>
<b>7/9/2010</b>	ΠΑΣΟΚ ΑΝΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΣ	1	15	15	1	1	7	23	<b>44</b>
<b>17/6/2011</b>	ΠΑΣΟΚ ΑΝΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΣ	2	15	15	1	1	7	19	<b>45</b>
<b>11/11/2011</b>	Υπηρεσιακή (Παπαδήμου)	1	15	15	2	0	5	19	<b>42</b>

<b>17/5/2012</b>	Υπηρεσιακή (Πικραμμένου)	0	15	15	1	1	0		<b>17</b>
<b>21/6/2012</b>	ΝΔ-ΠΑΣΟΚ-ΔΗΜΑΡ	0	16	16	1	1	7	16	<b>41</b>
<b>24/6/2013</b>	ΝΔ-ΠΑΣΟΚ-ΔΗΜΑΡ ΑΝΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΣ	1	18	18	1	1	5	14	<b>40</b>
<b>9/6/2014</b>	ΝΔ ΑΝΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΣ	1	18	18	1	1	6	19	<b>46</b>
<b>27/1/2015</b>	ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ	1	10	10	3	2	17	4	<b>38</b>
<b>27/8/2015</b>	Υπηρεσιακή (Θάνου)	0	10	10	2	1	9	2	<b>24</b>
<b>23/9/2015</b>	ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ	1	14	14	2	2	16	9	<b>44</b>
<b>5/11/2016</b>	ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ ΑΝΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΣ	1	18	18	3	1	12	13	<b>48</b>
<b>28/2/2018</b>	ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ ΑΝΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΣ	1	18	18	3	1	11	15	<b>49</b>

28/8/2018

ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ  
ΑΝΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΣ

1

19

19

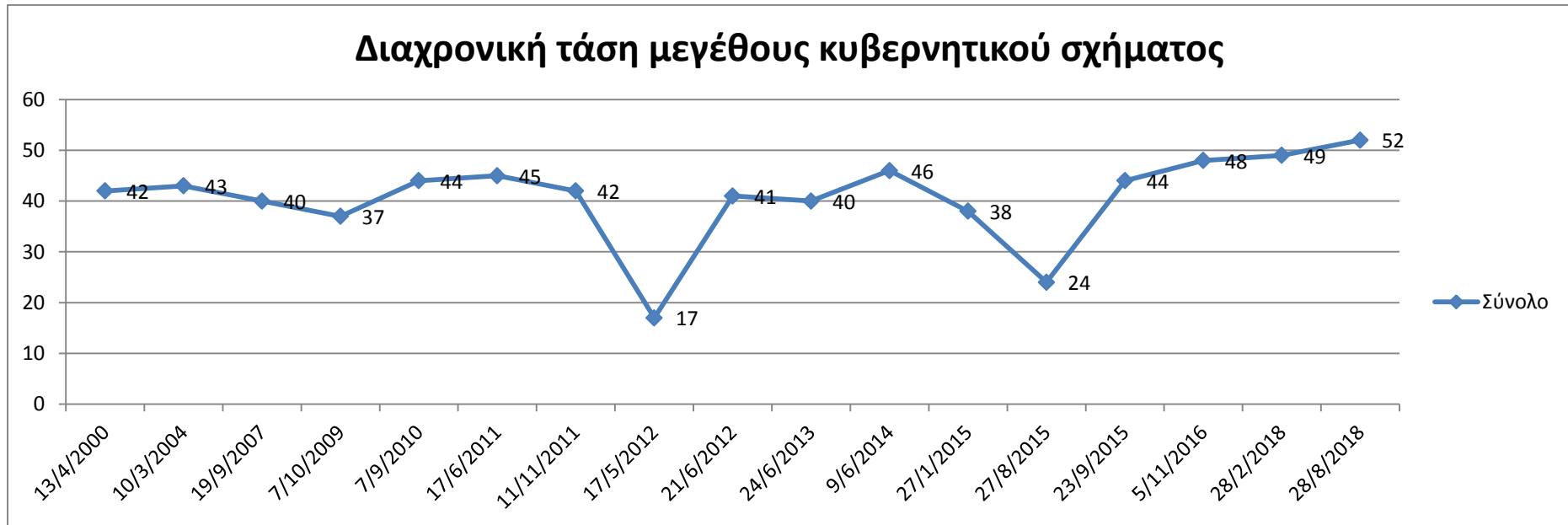
3

1

10

18

52



Διάγραμμα 2: Διαχρονική τάση μεγέθους των κυβερνητικών σχημάτων

### Διαχρονική αριθμητική τάση θέσεων Υπουργών και Αναπληρωτών Υπουργών



Διάγραμμα 3: Διαχρονική αριθμητική τάση θέσεων Αναπληρωτών Υπουργών

Δεδομένου ότι «ο συντονισμός είναι μέγεθος αντιστρόφως ανάλογο της διεύρυνσης και της διαφοροποίησης του οργανωτικού πεδίου»<sup>183</sup>, γίνεται κατανοητό ότι οι διαδοχικές διευρύνσεις του κυβερνητικού σχήματος αποτελούν ανασταλτικό παράγοντα για την επίτευξη του κυβερνητικού συντονισμού.

Όπως αναλύθηκε παραπάνω, η μελέτη της σύνθεσης των ελληνικών κυβερνήσεων από το 2000 (κυβέρνηση Κωνσταντίνου Σημίτη 2000) έως το 2018 (κυβέρνηση Αλέξη Τσίπρα-Παναγιώτη Καμμένου), καταγράφει μια σαφή τάση αύξησης των θέσεων του υπουργικού σχήματος, πλην ελαχίστων εξαιρέσεων, η οποία πολλαπλασιάζει τις ανάγκες για καλύτερο συντονισμό της κυβερνητικής δράσης.

Εμφανής κρίνεται η απουσία ισχυρών δικτύων συνεργασίας και τακτικής ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των δρώντων. Ο συντονισμός παραμένει αδύναμος τόσο σε κάθετο, όσο σε οριζόντιο επίπεδο. Συνεχίζει να τηρείται η παραδοσιακή λειτουργία της ιεραρχίας με την άσκηση του συντονισμού μεταξύ των τμημάτων της να εξασφαλίζεται από τη διευθυντική κορυφή της, χωρίς έντονη δικτύωση<sup>184</sup>.

Συμπληρωματικοί διοικητικοί μηχανισμοί με επιτελικές αρμοδιότητες, όπως η διασύνδεση-λειτουργική επικοινωνία και ο συντονισμός των συνεργαζόμενων φορέων, υφίστανται κυρίως για να καλύψουν την αυξημένη ανάγκη για την προώθηση συγκεκριμένων μόνο κυβερνητικών δραστηριοτήτων<sup>185</sup> και όχι για να υπηρετήσουν τον σχεδιασμό και την εφαρμογή μιας συνολικής μακροπρόθεσμης στρατηγικής.

---

<sup>183</sup> Μακροδημήτρης Αντώνης (1992), *Η οργάνωση της κυβέρνησης: Ζητήματα συνοχής και διαφοροποίησης*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.

<sup>184</sup> Κοντιάδης Ξενοφών & Απίστουλας Δημήτρης (2006), *Μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους και Τοπική Αυτοδιοίκηση, Συντονισμός και δικτύωση των δομών κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο*, Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Εκδόσεις Παπαζήση.

<sup>185</sup> Ο.π.



## 5.6 Από τους Γενικούς στους Διοικητικούς Γραμματείς;

Ένα ακόμη θέμα που απασχολεί τον δημόσιο διάλογο αφορά στο ζήτημα της αποπολιτικοποίησης ή αλλιώς αποκομματικοποίησης <sup>186</sup> της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης (έχει αποτελέσει μνημονιακή υποχρέωση, προβλεπόμενη από το τρίτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής της χώρας μας). Πρόκειται για την πολιτική απόφαση περί τοποθέτησης -κατά προτεραιότητα- επιτελικών στελεχών της δημόσιας διοίκησης (που επιλέγονται από συγκεκριμένο μητρώο βάσει των σχετικών διατάξεων του ν. 4369/2016) στις θέσεις Γενικών Γραμματέων των Υπουργείων υπό την ιδιότητα, πλέον, των Διοικητικών Γραμματέων.

Πιο αναλυτικά σε σχέση με τις Γενικές Γραμματείες, αυτές υπάγονται απευθείας στον οικείο Υπουργό και αποτελούν ενιαίο σύνολο υπηρεσιών του οικείου Υπουργείου, ενός ή περισσότερων συναφών τομέων δραστηριότητας αυτού. Μέχρι τώρα, με εξαίρεση τη Γενική Γραμματεία Απόδημου Ελληνισμού, σε κάθε Γενική Γραμματεία προϊστάται μετακλητός γενικός γραμματέας με βαθμό 1ο της κατηγορίας των ειδικών θέσεων .

Κατά κανόνα οι Γενικοί Γραμματείς είναι μετακλητοί υπάλληλοι. Διορίζονται με κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του οικείου Υπουργού. Ειδικότερα, σε κάθε Υπουργείο συνιστάται μια θέση μετακλητού γενικού γραμματέα με βαθμό 1ο της κατηγορίας ειδικών θέσεων.

Οι Γενικοί Γραμματείς των Υπουργείων διορίζονται και παύονται με κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Ο Γενικός Γραμματέας Υπουργείου προϊστάται αμέσως μετά τον Υπουργό, τον αναπληρωτή Υπουργό και τον Υφυπουργό, των υπηρεσιών του Υπουργείου, έχει την ευθύνη για την εύρυθμη λειτουργία τους και ασκεί κάθε άλλη αρμοδιότητα που του παρέχει ο νόμος ή ανατίθεται σε αυτόν βάσει νόμου. Μπορεί, επίσης, να συμμετέχει χωρίς ψήφο σε κάθε είδους συμβούλια ή επιτροπές του Υπουργείου του, στα οποία δεν είναι μέλος εκτός από τα υπηρεσιακά και πειθαρχικά συμβούλια. Προσυπογράφει όλα τα έγγραφα που υπογράφει ο Υπουργός, ο αναπληρωτής Υπουργός και ο Υφυπουργός, εφόσον προέρχονται από τις υπαγόμενες σε αυτόν υπηρεσίες.

---

<sup>186</sup> Αναφέρεται και ως απο-κομματικοποίηση.

Συνήθως είναι πρόσωπο εμπιστοσύνης του Υπουργού και αναλόγως της προσωπικότητάς του και της «χημείας» του με τον Υπουργό, μπορεί να πρωταγωνιστήσει στον σχεδιασμό και τη διαμόρφωση του κυβερνητικού έργου ή να παραμείνει απλός βοηθός του.

Ως ανώτατος υπάλληλος, ο Γενικός Γραμματέας προΐσταται όλων των υπηρεσιών και των υπαλλήλων, αλλά είναι ιεραρχικός και πειθαρχικός υφιστάμενος του Υπουργού. Θεωρείται ότι έχει τη «διοικητική ευθύνη» -και επομένως όχι την πολιτική ευθύνη έναντι της Βουλής- για την εύρυθμη λειτουργία των υπηρεσιών του Υπουργείου.

Για την εξυπηρέτηση των Γενικών Γραμματέων Υπουργείων και των Γενικών Γραμματέων που προΐστανται Γενικών Γραμματειών στην άσκηση των καθηκόντων τους συνιστώνται σε κάθε αντίστοιχη θέση δύο (2) θέσεις διοικητικών υπαλλήλων .

Διαφοροποίηση σε σχέση με τα έως τώρα ισχύοντα επιχειρείται να επέλθει δια της πρόβλεψης του άρθρου 6 του νόμου 4369/2016 περί σύστασης θέσεις Διοικητικών και Αναπληρωτών Διοικητικών Γραμματέων Υπουργείων με βαθμό 1ο της κατηγορίας ειδικών θέσεων (Ε.Θ.), που υπάγονται σε κάθε Υπουργό ή Αναπληρωτή Υπουργό αντίστοιχα. Σύμφωνα με την ως άνω νομοθετική ρύθμιση, οι Διοικητικοί και Αναπληρωτές Διοικητικοί Γραμματείς αναλαμβάνουν την εκτέλεση και διοικητική εφαρμογή της πολιτικής, όπως αυτή καθορίζεται από την Κυβέρνηση και τα όργανά της.

Περαιτέρω, συνιστώνται με βαθμό 1ο της κατηγορίας ειδικών θέσεων (Ε.Θ.) θέσεις Τομεακών Γραμματέων, ως προϋσταμένων των Γενικών Γραμματειών του άρθρου 51 του Π.Δ. 63/2005 (Α` 98) και των Γενικών Γραμματειών που έχουν συσταθεί με άλλες διατάξεις, καθώς και θέσεις Ειδικών Τομεακών Γραμματέων, ως προϋσταμένων των ενιαίων διοικητικών τομέων του άρθρου 53 του Π.Δ. 63/2005 (Α` 98) και των Ειδικών Γραμματειών που έχουν συσταθεί με άλλες διατάξεις .

Οι ως άνω Γραμματείς –Διοικητικοί, Αναπληρωτές Διοικητικοί Γραμματείς, Τομεακοί και Ειδικοί Τομεακοί Γραμματείς- τίθενται επικεφαλής της διοικητικής ιεραρχίας των υπηρεσιών, των οποίων προΐστανται.

#### **Αποπολιτικοποίηση, ναι ή όχι;**

Η πρόβλεψη για την τοποθέτηση υπηρεσιακών στελεχών στις θέσεις των Γενικών Γραμματέων εγείρει ζητήματα που σχετίζονται με τη φύση των καθηκόντων τους (πολιτικά ή διοικητικά ή και τα δύο εξίσου). Σε ένα περιβάλλον όπου η πολιτική εξουσία συμπλέκεται με τη δημόσια διοίκηση, είναι αυτονόητο ότι οι ισορροπίες γίνονται ευαίσθητες.

Λαμβάνοντας υπόψη το ρόλο της δημόσιας διοίκησης, όπως προδιαγράφεται στο Σύνταγμα, τους σχετικούς νόμους, τις αξίες και προδιαγραφές λειτουργίας της (επαγγελματισμός, αξιοκρατία, τεχνική γνώση αλλά και ιεραρχία, πειθαρχία, έλεγχος, νομιμότητα κλπ.), είναι σαφές ότι επιβάλλονται περιορισμοί στην πολιτική εξουσία, που αποτελούν την άλλη πλευρά των εγγυήσεων για το σεβασμό της δημοκρατίας κατά την άσκηση της εξουσίας (νομιμότητα, αντιπροσωπευτικότητα, ανάγκη διαφάνειας και ελέγχου, υποχρέωση λογοδοσίας κλπ ) .

Επομένως, οι Γενικοί Γραμματείς ως πολιτικά πρόσωπα, αλλά και ως δημόσιοι υπάλληλοι, καλούνται να εκφράσουν ένα διττό πρωταγωνιστικό ρόλο: του συμβούλου-βοηθού της πολιτικής εξουσίας που καλείται να συνεισφέρει στην επίτευξη των προωθούμενων κυβερνητικών στόχων, αλλά και του δημοσίου υπαλλήλου, που λειτουργεί εντός του αξιακού πλαισίου λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης.

Αναγκαστικά συχνά ακροβατούν μεταξύ των δύο ρόλων, κάνοντας τις απαραίτητες επιλογές και συμβιβασμούς, πάντοτε, βέβαια, στο πλαίσιο της τήρησης της αρχής της νομιμότητας.

Άλλωστε, η σύγχρονη αντίληψη για τις σχέσεις διοίκησης και πολιτικής, ως προϊόν εμπειρικής έρευνας, διαψεύδει την πεποίθηση περί σαφούς διαχωρισμού. Μάλιστα, υποστηρίζει ότι στην πραγματικότητα διοίκηση και πολιτική μπορούν να τοποθετηθούν στα άκρα ενός άξονα του οποίου τα ενδιάμεσα σημεία αποτελούν μίγμα πολιτικών και διοικητικών λειτουργιών, παρά τις διαφορές καθεστώτος δημοσίων υπαλλήλων και πολιτικών. Εξίσου, αμφισβητείται η συνακόλουθη ταύτιση της διοίκησης με την εκτέλεση και της πολιτικής με την απόφαση, γι' αυτό η σύνδεση της δημόσιας διοίκησης με το πολιτικό σύστημα εκφράζεται σαφέστερα από τον όρο "πολιτικό-διοικητικό" σύστημα ή "πολιτικό-διοικητικός" μηχανισμός<sup>187</sup>.

Σύμφωνα με τον Peters<sup>188</sup>, η διχοτομία διοίκησης και πολιτικής είναι τεχνητή, με την πρώτη να είναι αναπόσπαστο μέρος της δεύτερης.

Με βάση τα ανωτέρω, οι Γενικοί Γραμματείς κατέχουν σημαντική θέση στο υφιστάμενο πολιτικο-διοικητικό σύστημα και έχει ενδιαφέρον να μελετηθεί ενδελεχώς η πρόταση για αξιοποίηση διοικητικών υπαλλήλων στο συγκεκριμένο επίπεδο ευθύνης.

---

<sup>187</sup> Βλ. και Σπανού, Καλλιόπη (1993) Κράτος και διοίκηση στη σύγχρονη Ελλάδα. Επιστημονική συνάντηση της 10-11 Δεκεμβρίου 1991. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*. Τόμος 1.

<sup>188</sup> Peters, Guy & Pierre, Jon (ed.).(2008), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Routledge.

Διατρέχοντας τους οργανισμούς των Υπουργείων, όπως έχουν διαμορφωθεί έως τώρα, το Υπουργείο Εξωτερικών προκύπτει ως το μοναδικό Υπουργείο που προβλέπει θέση Υπηρεσιακού Γενικού Γραμματέα, πέραν ασφαλώς των προβλέψεων του ν. 4369/2016 που όμως δεν έχουν ακόμη τύχει πλήρους εφαρμογής.

Ακολουθούν πίνακες, οι οποίοι αποτυπώνουν τις θέσεις των Γενικών και Ειδικών Γραμματέων, όπως προβλέπονταν στους οργανισμούς των Υπουργείων μέχρι το 2014, αλλά και οι νέες προβλέψεις που ίσχυσαν από το 2015 και αφορούν στις συνιστώμενες θέσεις Διοικητικών και Τομεακών Γραμματέων, όπως προέκυψαν από την αναδιαμόρφωση των οργανισμών των φορέων.

	Υπουργεία	Θεσμικό Πλαίσιο	Γενικοί Γραμματείς	Ειδικόί Γραμματείς
1.	Διοικητικής Ανασυγκρότησης	ΠΔ 99/2014	1	
2.	Εσωτερικών	ΠΔ 105/2014	4	
3.	Δικαιοσύνης, Διαφάνειας & Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων	ΠΔ 101/2014	3	
4.	Υγείας	ΠΔ 106/2014	2	
5.	Αγροτικής Ανάπτυξης	ΠΔ 107/2014	1	
6.	Περιβάλλοντος	ΠΔ 100/2014	3	1
7.	Οικονομικών	ΠΔ 111/2014	4	1
8.	Οικονομίας & Ανάπτυξης	ΠΔ 116/2014		
9.	Υποδομών	ΠΔ 109/2014	2	

10.	Εργασίας Κοινωνικής Ασφάλισης Κοινωνικής Αλληλεγγύης	&	ΠΔ 113/2014	4	1
11.	Ναυτιλίας		ΠΔ 103/2014	3	
12.	Παιδείας, Έρευνας Θρησκευμάτων	&	ΠΔ 114/2014	4	1
13.	Πολιτισμού Αθλητισμού	&	ΠΔ 104/2014	2	
14.	Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών & Ενημέρωσης		ΠΔ 123/2016	4	1
15.	Εθνικής Άμυνας		ΠΔ 290/2002		1
16.	Εξωτερικών		Ν. 3566/2007	6	1
17.	Τουρισμού		Ν. 3270/2004	2	
18.	Μεταναστευτικής Πολιτικής <sup>189</sup>				
<b>Σύνολο</b>	<b>52</b>			<b>45</b>	<b>7</b>

**Πίνακας 9: Οργανισμοί Υπουργείων περιόδου 2014-15**

<sup>189</sup> Δεν είχε δημοσιευθεί ο οργανισμός του Υπουργείου εντός του ως άνω χρονικού διαστήματος.

	Υπουργεία	Θεσμικό Πλαίσιο	Διοικητικοί Γραμματείς	Τομεακοί- Ειδικοί Τομεακοί Γραμματείς
1.	Διοικητικής Ανασυγκρότησης	ΠΔ 123/2016, ΠΔ 133/2017	1	1
2.	Εσωτερικών	ΠΔ 24/2015, ΠΔ 123/2016, ΠΔ 141/2017, ΠΔ 119/2017	1	6
3.	Δικαιοσύνης, Διαφάνειας Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων	& ΠΔ 96/2017	1	5
4.	Υγείας	ΠΔ 70/2015, ΠΔ 121/2017	1	2
5.	Αγροτικής Ανάπτυξης	ΠΔ 70/2015, ΠΔ 97/2017	1	1
6.	Περιβάλλοντος	ΠΔ 70/2015, ΠΔ 132/2017	4	2
7.	Οικονομικών	ΠΔ 142/2017	1	5
8.	Οικονομίας Ανάπτυξης	& ΠΔ 70/2015, ΠΔ 123/2016, ΠΔ 147/2017, Ν. 4469/2017	1	9
9.	Υποδομών	ΠΔ 70/2015, ΠΔ 123/2016, ΠΔ 123/2017	1	2
10.	Εργασίας Κοινωνικής Ασφάλισης Κοινωνικής Αλληλεγγύης	& ΠΔ 70/2015, ΠΔ 134/2017  141	1	6

11.	Ναυτιλίας	ΠΔ 70/2015, ΠΔ 13/2018	1	2
12.	Παιδείας, Έρευνας & Θρησκευμάτων	ΠΔ 114/2014, ΠΔ 70/2015	4	1
13.	Πολιτισμού & Αθλητισμού	ΠΔ 70/2015, ΠΔ 4/2018	1	2
14.	Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών & Ενημέρωσης	ΠΔ 123/2016, ΠΔ 82/2017	1	4
15.	Εθνικής Άμυνας <sup>190</sup>	Ν. 2292/1995, ΥΑ 470/1994 (ΥΑ 470/56/4462 ΦΕΚ Β 480/1994), άρ. 28 Ν. 1558/1985 και άρ. 53 ΠΔ 63/2005		1
16.	Εξωτερικών <sup>191</sup>	ΚΥΑ Π23Ε1-42372 Π23Ε2 (ΦΕΚ 2921 Β' /31.12.2015)	6	1
17.	Τουρισμού	ΠΔ 123/2016, ΠΔ 127/2017	1	1
18.	Μεταναστευτικής Πολιτικής	ΠΔ 123/2016, ΠΔ 122/2017	1	2
<b>Σύνολο</b>	<b>81</b>		<b>28</b>	<b>53</b>

**Πίνακας 10: Οργανισμοί Υπουργείων περιόδου 2015-18**

<sup>190</sup> Δεν έχει μεταβληθεί.

<sup>191</sup> Δεν έχει μεταβληθεί.

Όπως φαίνεται από την παραπάνω αποτύπωση, η σύσταση της θέσης του Διοικητικού Γραμματέα συνεπάγεται επιπλέον επιβάρυνση του πολιτικο-διοικητικού μηχανισμού σε επίπεδο οργάνωσης και συντονισμού στις περιπτώσεις που προβλέπονται περισσότερες της μιας θέσεις Διοικητικών Γραμματέων ανά Υπουργείο. Σύμφωνα με την ως άνω ανάλυση, οι θέσεις των Γραμματέων των Υπουργείων αυξάνουν συνολικά κατά 29 (από τις 52 υφιστάμενες θέσεις κατά την περίοδο 2014-15, προβλέπονται επιπλέον 29 θέσεις κατά την περίοδο 2015-18, δηλαδή συνολικά 81 θέσεις).

Επιπλέον, προβληματισμός γεννάται σχετικά με το εάν θα διατηρηθούν στο κυβερνητικό σχήμα οι Αναπληρωτές Διοικητικοί Γραμματείς<sup>192</sup>, επιλογή που συνεπάγεται περαιτέρω γραφειοκρατική και δημοσιονομική, ασφαλώς, επιβάρυνση.

## 5.7 Υπερνομοθέτηση: Το βασικό πεδίο συντονισμού

*‘What’s the point of having new legislation if it remains dead in the water?’*

Frits Bolkestein, April 2003, Internal Market Commissioner

### Η ελαφρότητα του νομοθετείν

Αναφερόμενος στην αξία του νομοθετείν, ο καθηγητής Αντώνης Μακροδημήτρης την χαρακτηρίζει ως την ουσιαστικότερη και σημαντικότερη υπηρεσία που προσφέρει το κράτος στην κοινωνία<sup>193</sup>. Υπηρεσία που, δυστυχώς, διαχρονικά είναι ακατάλληλη και ανεπαρκής.

---

<sup>192</sup> Σε ορισμένους οργανισμούς αυτό προβλέπεται ρητά πχ στην περίπτωση των Υπουργείων Υγείας και Δικαιοσύνης, Διαφάνειας & Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

<sup>193</sup> Μακροδημήτρης, Αντώνης (2011), Προϋποθέσεις για τη βελτίωση της διαδικασίας του νομοθετείν: Βουλή, Κυβέρνηση ή και ένα σώμα προβούλων;, στο συλλογικό έργο με τίτλο: «Το μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου-Συνταγματικές και πολιτικές διαστάσεις», Μέρος Τρίτο: Καλή νομοθέτηση και κοινοβουλευτικός έλεγχος, Ι. Σιδέρης



Φτάνοντας στην Ελλάδα του σήμερα, η κατάσταση δεν δείχνει να βελτιώνεται σημαντικά. Φαίνεται μάλιστα ότι οι ασφυκτικές συνθήκες της παρατεταμένης οικονομικής κρίσης λειτουργούν ακόμη πιο πιεστικά, δυσχεραίνοντας το νομοθετικό έργο και κατ' επέκταση το ελληνικό ρυθμιστικό σύστημα. Περαιτέρω, οι εκατοντάδες χιλιάδες συνυπάρχουσες ρυθμίσεις οδηγούν σε απώλεια χρόνου τους συναλλασσόμενους και της επιχειρήσεις, επιδρώντας αρνητικά στους χρόνους απονομής της δικαιοσύνης, στη λειτουργία των θεσμών και, εν τέλει, στην εθνική οικονομία.

Σύμφωνα με τα πορίσματα της «λειτουργικής αξιολόγησης» της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, η οποία διεξήχθη από τον ΟΟΣΑ κατά το πρώτο εξάμηνο του 2011, με πρωτοβουλία του ΟΟΣΑ, ως μείζον πρόβλημα του ελληνικού ρυθμιστικού συστήματος ορίζεται η πολυνομία, η οποία συμπαρασύρει, όπως είναι φυσικό, την κακονομία<sup>194</sup>: Ως συνέπεια, γίνεται σαφές ότι η παραγωγή πληθώρας ρυθμίσεων δεν οδηγεί απλώς σε απώλεια χρόνου των συναλλασσόμενων, αλλά σε οριακή κατάσταση την απονομή της δικαιοσύνης, τη λειτουργία των θεσμών και, εν τέλει, την ίδια την οικονομία<sup>195</sup>.

Επιπλέον, όσον αφορά στον τρόπο ενσωμάτωσης των διεθνών συνθηκών και συμβάσεων, συχνά επιτρέπεται η παρείσφρηση σε αυτές σχετικών εθνικών διατάξεων, δημιουργώντας σημαντικό πρόβλημα ασφάλειας δικαίου («επιχρύσωση»/ «goldplating»)<sup>196</sup>.

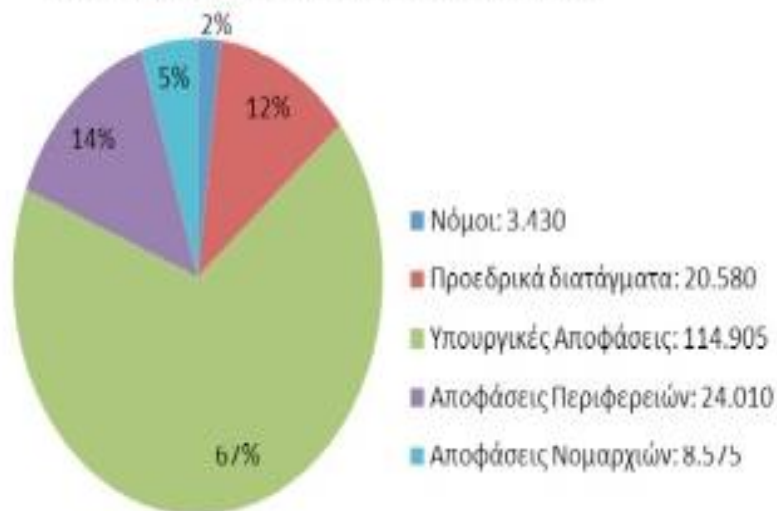
---

<sup>194</sup> Βλ. σχετ. Επιθεωρήσεις της Δημόσιας Διακυβέρνησης από τον ΟΟΣΑ, Ελλάδα: Επιθεώρηση της Κεντρικής Διοίκησης, Ανεπίσημη Μετάφραση από την Ένωση Αποφοίτων των Εθνικών Σχολών Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2012.

<sup>195</sup> Καρκατσούλης Παναγιώτης, *Διακυβέρνηση και δημόσια διοίκηση: Μια μεταρρυθμιστική ατζέντα*, στο [http://red-pep.blogspot.com/2014/09/blog-post\\_28.html](http://red-pep.blogspot.com/2014/09/blog-post_28.html) (τελευταία πρόσβαση στις 3 Ιουλίου 2018).

<sup>196</sup> Ο.π.

### Ελληνική ρυθμιστική παραγωγή 1975- 2005



**Εικόνα 8:** Η ελληνική ρυθμιστική παραγωγή 1975-2005. Πηγή: Επιθεωρήσεις της Δημόσιας Διακυβέρνησης από τον ΟΟΣΑ, Ελλάδα: Επιθεώρηση της Κεντρικής Διοίκησης, Ανεπίσημη Μετάφραση από την Ένωση Αποφοίτων των Εθνικών Σχολών Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2012.

Στην έκθεση του διεθνούς οργανισμού για την κεντρική διοίκηση (2011)<sup>197</sup>, διατυπώνονται τα σχετικά συμπεράσματα:

- Τα Υπουργεία λαμβάνουν αποφάσεις, αλλά αυτές συχνά δεν αντικατοπτρίζονται σε συγκεκριμένα αποτελέσματα. Η διαδοχή των μεταρρυθμίσεων που ξεκίνησαν τα τελευταία χρόνια (συμπεριλαμβανομένων των μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης) δεν επέφερε τα αναμενόμενα αποτελέσματα, λόγω κακής εφαρμογής. Η παρακολούθηση και ο έλεγχος γενικότερα του δημόσιου τομέα από την κεντρική διοίκηση είναι αναποτελεσματικός. Οι σχέσεις μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και του υπόλοιπου δημόσιου τομέα χρήζουν προσοχής. Το κεντρικό όραμα και το σύστημα διεύθυνσης θα πρέπει να συνδεθούν με τους βασικούς δρώντες σε ολόκληρη τη δημόσια διοίκηση (κεντρική διοίκηση και αυτοδιοίκηση), προκειμένου να εξασφαλιστεί η συμμετοχή τους και η αποτελεσματική εφαρμογή. Η εφαρμογή των πολιτικών, η αξιολόγηση και ο συντονισμός αποτελούν ένα ιδιαίτερα χαμηλό ποσοστό της

<sup>197</sup> Ανεπίσημη Μετάφραση της Έκθεσης του ΟΟΣΑ για την ελληνική Κεντρική Διοίκηση (2011) από την Ένωση Αποφοίτων των Εθνικών Σχολών Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, Φεβρουάριος 2012.

παραγωγής των ελληνικών υπουργείων, η οποία συνίσταται κυρίως στην παραγωγή κανονισμών. Δεν δίνεται καμία προσοχή στην κατάρτιση εκθέσεων, τον έλεγχο ή την παρακολούθηση.

- Δεν υπάρχει αποτελεσματική αξιοποίηση των μεσαίων στελεχών. Τα Υπουργεία επηρεάζονται αρνητικά από την οργανωσιακή εξάπλωση, τις περιττές δομές και την πληθώρα των διοικητικών τους μονάδων. Υπάρχει ελάχιστο περιθώριο ή κίνητρο έτσι ώστε τα Υπουργεία να καταναείμουν και να διαχειριστούν τους πόρους τους ανάλογα με τις ανάγκες.
- Οι διαδικασίες για τη συλλογή, τη σύγκριση και την ανάλυση των δεδομένων είναι κάθε άλλο παρά επαρκείς. Η διοίκηση δεν έχει την συνήθεια της τήρησης αρχείων ή την ικανότητα να εξάγει πληροφορίες από τα δεδομένα, ούτε και γενικά την ικανότητα να διαχειριστεί την οργανωσιακή γνώση. Ανεπαρκή δεδομένα σημαίνει ότι οι στρατηγικές μεταρρύθμισης στερούνται ισχυρής βάσης τεκμηρίωσης για την υποστήριξη αποτελεσματικών και αποδοτικών αποφάσεων πολιτικής. Η συστηματική χρήση των δεδομένων και η υιοθέτηση μιας προσέγγισης τεκμηρίωσης βάσει στοιχείων στη χάραξη πολιτικής θα απαιτήσει μια βαθιά αλλαγή κουλτούρας.
- Ο «νομικός φορμαλισμός» αρχικά θεωρήθηκε ότι διασφαλίζει σε ορισμένο βαθμό την ακεραιότητα και την προστασία από πολιτικές παρεμβάσεις. Αντ' αυτού, προκάλεσε, όμως, αναποτελεσματικότητα σε τεράστια κλίμακα. Για την ώρα δεν είναι ξεκάθαρο το πώς οι υπάρχουσες και οι νέες οντότητες του Κέντρου Διακυβέρνησης θα συνεργαστούν προκειμένου να εξασφαλίσουν αυτά που χρειάζεται για να προωθηθούν μεταρρυθμίσεις, μεταξύ των οποίων το απαραίτητο στρατηγικό όραμα, η λογοδοσία, ο στρατηγικός σχεδιασμός, η συνοχή πολιτικών και η συλλογική δέσμευση και η επικοινωνία. Ουσιαστικά, δεν υπάρχει εμφανής διαχειριστής της μεταρρυθμιστικής ατζέντας, είτε αυτός είναι κάποιος συγκεκριμένος φορέας του Κέντρου Διακυβέρνησης, είτε πρόκειται για συνδιαχείριση της ατζέντας αυτής από περισσότερους του ενός φορείς του Κέντρου Διακυβέρνησης.
- Η κυρίαρχη νοοτροπία και διαδικασίες στην κεντρική διοίκηση ενθαρρύνουν μια λογική διακυβέρνησης «σιλό», ανά Υπουργείο. Η λογική αυτή δεν επιτρέπει την ανάπτυξη ή την τάση συνεργασίας ούτε ανάμεσα στα Υπουργεία αλλά ούτε και εντός αυτών.
- Ο συντονισμός μεταξύ των Υπουργείων είναι πολύ αδύναμος. Τα Υπουργεία επηρεάζονται από την υπάρχουσα οργανωσιακή εξάπλωση. Το κάθε ένα από αυτά έχει κατά μέσο όρο 439 εσωτερικές οργανικές μονάδες.
- Οι εκ των προτέρων αναλύσεις επιπτώσεων, αν και πλέον υποχρεωτικές κατ' αρχήν, είναι κυρίως πολύ χαμηλής ποιότητας, ή δεν γίνονται καθόλου. Οι εκ των υστέρων αξιολογήσεις, οι οποίες θα συνέβαλαν αποφασιστικά στην

παρακολούθηση και αξιολόγηση των κανονιστικών πρωτοβουλιών, είναι επί της ουσίας ανύπαρκτες.

- Η αποδοχή υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης παραμένει περιορισμένη. Η διαδικασία χάραξης πολιτικής συχνά περιορίζεται στη δημιουργία νέων κανονισμών και αγνοεί σε μεγάλο βαθμό την εφαρμογή. Η εκ των υστέρων αξιολόγηση έχει παρατηρηθεί ότι αποτελεί τον αδύναμο κρίκο στον κύκλο διακυβέρνησης σε όλα τα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ. Όμως, η αξιολόγηση της προόδου και των αποτελεσμάτων πρέπει να γίνεται έτσι ώστε να εξασφαλισθεί ότι η διακυβέρνηση ανταποκρίνεται στις υποσχέσεις της και να τροφοδοτεί με τις απαραίτητες πληροφορίες το επόμενο στάδιο του κύκλου χάραξης πολιτικής. Αυτό προϋποθέτει την αξιολόγηση κάθε μιας πολιτικής και κανονισμού ξεχωριστά, αλλά και την αξιολόγηση των ευρύτερων αποτελεσμάτων των πολιτικών.
- Υπάρχει ελάχιστη οριζόντια συνεργασία και καθόλου αναφορές για «ενοποιημένη» ή «συνολική» προσέγγιση όσον αφορά την ανάπτυξη και εφαρμογή πολιτικών προς το εθνικό συμφέρον της Ελλάδας. Το κάθε Υπουργείο επικεντρώνεται στην προώθηση των εργασιών σε δικές του προτεραιότητες χωρίς καμία αναφορά στο πώς αυτές εντάσσονται σε κάποιο ευρύτερο πρόγραμμα ή σε συνέργεια με το προωθούμενο έργο σε άλλα τμήματα της κυβέρνησης.

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω σχετικά με το φαινόμενο της κακονομίας, τα διαθέσιμα στοιχεία βεβαιώνουν ότι η ποιότητα της νομοθεσίας και των κανονιστικών ρυθμίσεων πάσχει πολλαπλά. Ο τρόπος με τον οποίο καταρτίζονται οι νόμοι και οι διατάξεις στη χώρα μας, χαράζονται τα προγράμματα και προσδιορίζονται οι σκοποί της δράσης του κράτους υστερεί δραματικά ως προς την ανάλυση και εκτίμηση των συνεπειών τους, τον υπολογισμό του κόστους και των βαρών τα οποία επιφέρουν στην οικονομία και στην κοινωνία, αλλά και τη διερεύνηση εναλλακτικών λύσεων για τη βελτίωση της κατάστασης<sup>198</sup>.

Στην ίδια κατεύθυνση κινούνται και οι προτεινόμενες συστάσεις ως εξής<sup>199</sup>:

- Οριστικοποίηση ενός κεντρικού «ιδιοκτήτη» της agenda για την καλή νομοθέτηση. Ανάπτυξη ενός ενιαίου σχεδίου δράσης κανονιστικής μεταρρύθμισης. Κατάλληλη και επαρκής στελέχωση.

---

<sup>198</sup> Μακροδημήτρης Αντώνης, Είναι εφικτή η αλλαγή της διοίκησης σήμερα;, άρθρο δημοσιευμένο στην Εφημερίδα Καθημερινή, 10-07-2016.

<sup>199</sup> Βλ. OECD (2012), Better regulation in Europe.

- Σαφής ισχυρή πολιτική βούληση.
- Ανάπτυξη ανάλυσης κανονιστικών επιπτώσεων, ως εργαλείου δημόσιας πολιτικής που καλύπτει όλους τους κύκλους πολιτικής.
- Μείωση του αριθμού ανοιχτών διαδικασιών παραβάσεων του δικαίου της ΕΕ λόγω καθυστερημένης ή μη ορθής εφαρμογής. Εθνική προσέγγιση βάσει τεκμηρίωσης (evidence-based approach), χρήση ανάλυσης κανονιστικών επιπτώσεων κατά τη διαπραγμάτευση και ενσωμάτωση της ενωσιακής νομοθεσίας.
- Ενίσχυση του συντονισμού και διαχείρισης της εθνικής προσέγγισης έναντι του ενωσιακού δικαίου. Πολιτική συνοχή μεταξύ των Υπουργείων/Διυπουργική συνεργασία.

Στην ίδια κατεύθυνση, όπως ήδη αναφέρθηκε, σύμφωνα με πρόσφατη έρευνα, προκύπτει το τρέχον μέγεθος της υπερβολικής νομοθέτησης στη χώρα μας. Το γεγονός ότι τα τελευταία 17 χρόνια έχουν ψηφιστεί στη χώρα 1.569 νόμοι, με 26.235 άρθρα, καθώς επίσης έχουν δημοσιευτεί 3.585 Προεδρικά Διατάγματα (τα ΦΕΚ που τους περιέχουν καταλαμβάνουν σχεδόν 65.000 σελίδες) είναι αντιπροσωπευτικό δείγμα της υπερνομοθέτησης και, επομένως, της κακής νομοθέτησης<sup>200</sup>.

Με βάση τα ανωτέρω, γεννάται το βασανιστικό ερώτημα: Πώς μπορεί να αναδιαταχθεί, άραγε, η διοικητική μας κακοδαιμονία υπακούοντας στις αρχές της κανονιστικής διακυβέρνησης;

## 5.8 Καλή νομοθέτηση στην πράξη: το θεωρητικό πλαίσιο

*«Ο νόμος δε θα μπορούσε ποτέ, να περιλάβει συγχρόνως ότι υπάρχει για όλους άριστο και δικαιοτάτο και να νομοθετεί το πιο ωφέλιμο, γιατί οι ανομοιοότητες των ανθρώπων και των πράξεων και το γεγονός ότι κανένα ανθρώπινο πράγμα, για να πούμε το σωστό, δεν είναι ποτέ σε ησυχία, δεν αφήνουν θέση σε καμιά τέχνη για ένα απόλυτο που να αξίζει για όλες τις περιπτώσεις και για όλους τους χρόνους»*

Από τον Πολιτικό του Πλάτωνα

<sup>200</sup> Διανέοσις, Σωτηρόπουλος Δ. & Χριστόπουλος Λ. (2017), *Η πολυνομία, κακονομία και γραφειοκρατία στην Ελλάδα, Ανάλυση Αποτυχιών του Παρελθόντος και Προτάσεις Βελτιωτικών Παρεμβάσεων*.

Στην παρούσα ενότητα περιγράφεται το θεσμικό πλαίσιο και οι μηχανισμοί υποστήριξης της βελτίωσης του κανονιστικού περιβάλλοντος. Δεν εκπλήσσει, βέβαια, ότι παρά την υψηλή θεσμική θωράκιση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων, οι δύο όψεις του Ιανού της κακής νομοθέτησης, η πολυνομία και η κακονομία, συνεχίζουν ανενόχλητα το διαβρωτικό έργο τους.

### **5.8.1 Μηχανισμοί και εργαλεία για τη βελτίωση του κανονιστικού περιβάλλοντος**

Η έκθεση της επιτροπής Mandelkern αποτέλεσε την αφετηρία συζήτησης μεταξύ πολιτικής και διοίκησης με αντικείμενο την καλή νομοθέτηση στη χώρα μας. Λαμβανομένων υπόψη των συστάσεων του ΟΟΣΑ για μια σύγχρονη πολιτική καλής νομοθέτησης, όπως περιγράφονται στην έκθεσή του υπό τον τίτλο «Κανονιστική Μεταρρύθμιση στην Ελλάδα», επιχειρήθηκε η εκπόνηση προσχεδίου νόμου εφαρμογής μιας ολοκληρωμένης πολιτικής. Τελικά, στη Βουλή ψηφίστηκε μόνο μια ενότητα ρυθμίσεων που αφορούσε την κωδικοποίηση (ν. 3133/2003, ΦΕΚ Α' 85/11.04.2003, Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης), ενώ το 2006, όπως αναλύεται παρακάτω, με εγκύκλιο του Πρωθυπουργού (Υ 190/2006), επιχειρήθηκε η προώθηση μιας πλέον ολοκληρωμένης ρύθμισης, η οποία συμπεριέλαβε ρυθμίσεις του ανωτέρω προσχεδίου μέχρι το 2012 που υιοθετήθηκε μια συνολική πολιτική για το ζήτημα.

### **5.8.2 Οι συνταγματικές προβλέψεις**

Σύμφωνα με το Σύνταγμα, η νομοθετική λειτουργία ασκείται από το Κοινοβούλιο. Η ψήφιση των νομοσχεδίων και των προτάσεων νόμου και ο κοινοβουλευτικός έλεγχος προς την Κυβέρνηση, αποτελούν τον πυρήνα του κοινοβουλευτικού έργου. Τη νομοθετική πρωτοβουλία ασκεί είτε η Κυβέρνηση, η οποία φαίνεται πως αποτελεί και την κύρια κυβερνητική λειτουργία, δηλαδή ένας ή περισσότεροι Υπουργοί της, είτε οι Βουλευτές, ατομικά ή συλλογικά<sup>201</sup>. Οι Υπουργοί καταθέτουν στη Βουλή τα νομοσχέδια (ή σχέδια νόμου), τροπολογίες και προσθήκες, ενώ

---

<sup>201</sup> Για περισσότερα, βλ. Ο θεσμός: Η Βουλή στο [www.parliament.gr](http://www.parliament.gr) (τελευταία πρόσβαση στις 27.03.18).

αντίστοιχα, οι Βουλευτές καταθέτουν στη Βουλή προτάσεις νόμων, τροπολογίες και προσθήκες, υπό τις προϋποθέσεις που ορίζει το Σύνταγμα για την υποβολή τους<sup>202</sup>.

### 5.8.3 Ο ρόλος του Κοινοβουλίου

Ο Κανονισμός της Βουλής των Ελλήνων που τέθηκε σε ισχύ την 6η Οκτωβρίου 2010<sup>203</sup>, συμπεριέλαβε τροποποιήσεις σχετικά με τη βελτίωση της ποιότητας της ρυθμιστικής ύλης. Σύμφωνα με τον τότε Πρόεδρο της Βουλής, «οι ρυθμίσεις αυτές θα συμβάλλουν τόσο στην ενίσχυση της διαφάνειας και στην βελτίωση της ποιότητας του νομοθετικού και κοινοβουλευτικού έργου, όσο και στην αναβάθμιση της λειτουργίας του βουλευτή και του ρόλου του στη νομοθετική παραγωγή». Και πρόσθεσε: «Δεν θα πρέπει να έχει τόση σημασία η ποσότητα αλλά η ποιότητα του παραγόμενου νομοθετικού έργου»<sup>204</sup>.

Οι σημαντικότερες αλλαγές του Κανονισμού της Βουλής είναι οι ακόλουθες:

#### A. Νομοθετική Προδικασία

Κατά το στάδιο της νομοθετικής προδικασίας τα κατατιθέμενα νομοσχέδια πρέπει πλέον να συνοδεύονται κατά την κατάθεσή τους υποχρεωτικά από έκθεση αξιολόγησης των συνεπειών των προτεινόμενων ρυθμίσεων. Περαιτέρω, τα κατατιθέμενα νομοσχέδια πρέπει να συνοδεύονται κατά την κατάθεσή τους από έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης που έχει προηγηθεί.

Ο αρμόδιος Υπουργός, όταν θέτει σχεδιαζόμενη νομοθετική πρωτοβουλία στη δημόσια διαβούλευση, οφείλει να ενημερώνει εγγράφως τα μέλη της αρμόδιας διαρκούς κοινοβουλευτικής επιτροπής, αποστέλλοντας τα κείμενα που τίθενται προς διαβούλευση. Αυτή η ρύθμιση καταργεί την υπάρχουσα πρόβλεψη του άρθρου 36 παρ. 7 Κανονισμού της Βουλής για προφορική ενημέρωση της επιτροπής σε συνεδρίαση αυτής.

---

<sup>202</sup> Ό.π.

<sup>203</sup> Ακολούθησαν νέες τροποποιήσεις του Κανονισμού της Βουλής Μέρος Β, ΦΕΚ 51/Α/97, όπως ισχύει (σύμφωνα με τις τροποποιήσεις που εισήχθησαν με το ΦΕΚ 276 Α'/16.12.2013). Πραγματοποιήθηκαν μεταγενέστερες τροποποιήσεις με τα ΦΕΚ 267/Α/24-12-2014, ΦΕΚ 144/Α/10-11-2015, ΦΕΚ 67/Α/18-04-2016, ΦΕΚ 122/Α/30-06-2016, ΦΕΚ 146/Α/05-08-2016, ΦΕΚ 3/Α/20-01-2017, ΦΕΚ 92/Α/26-06-2017, ΦΕΚ 101/Α/25-07-2017 και ΦΕΚ 194/Α/15-12-2017. Για περισσότερα, βλ. [www.parliament.gr](http://www.parliament.gr).

<sup>204</sup> <http://www.hellenicparliament.gr/Enimerosi/Grafeio-Typou/Deltia-Typou/?press=aa88c13e-fb93-445f-976a-effa5fc38f88>.

## Β. Επεξεργασία νομοσχεδίων στις κοινοβουλευτικές επιτροπές

Καθιερώνεται στάδιο διπλής ανάγνωσης των νομοσχεδίων από την αρμόδια διαρκή κοινοβουλευτική επιτροπή. Η επεξεργασία και εξέταση γίνεται σε δύο στάδια που απέχουν επτά πλήρεις ημέρες μεταξύ τους. Κατά το πρώτο στάδιο γίνεται συζήτηση επί της αρχής και επί των άρθρων. Στο μεσοδιάστημα δίνεται η δυνατότητα στα μέλη της επιτροπής να υποβάλλουν στον αρμόδιο Υπουργό δια του Προέδρου της Επιτροπής προτάσεις και βελτιώσεις, ο οποίος Υπουργός λαμβάνει θέση επ' αυτών στη δεύτερη ανάγνωση. Το ίδιο δικαίωμα έχει και κάθε ειδική μόνιμη επιτροπή της Βουλής, η οποία μπορεί να διατυπώσει γνώμη, εφόσον το νομοσχέδιο ή η πρόταση νόμου εμπίπτουν στην αρμοδιότητά της. Στη δεύτερη ανάγνωση του νομοσχεδίου γίνεται εκ νέου συζήτηση και ψήφιση επί ενός εκάστου των άρθρων. Εξαιρέση στα ανωτέρω γίνεται στα κατεπείγοντα και τις ειδικές νομοθετικές διαδικασίες των άρθρων 111 επ. Κανονισμού της Βουλής.

## Γ. Κατάθεση νομοσχεδίων και τροπολογιών

Η κατάθεση νομοσχεδίων κάθε εβδομάδα γίνεται έως την ημέρα Πέμπτη και ώρα 20.00. Η κατάθεση τροπολογιών κάθε εβδομάδα γίνεται μέχρι την ημέρα Παρασκευή και ώρα 13.00.

## Δ. Σύσταση νέων Κοινοβουλευτικών Επιτροπών

Σύμφωνα με τις νέες διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής συστήνονται δυο νέες ειδικές διαρκείς Κοινοβουλευτικές Επιτροπές, η Επιτροπή Εξοπλιστικών Προγραμμάτων και Συμβάσεων, η οποία ήδη λειτουργούσε ως υποεπιτροπή και η οποία θα παρακολουθεί και θα εξετάζει την εφαρμογή εξοπλιστικών προγραμμάτων και συμβάσεων αμυντικού υλικού και η Επιτροπή για την Παρακολούθηση του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης με αντικείμενο την παρακολούθηση της λειτουργίας και εξέλιξης του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης.

Παράλληλα, συστάθηκε και λειτουργεί Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, με αρμοδιότητες μεταξύ άλλων την παρακολούθηση της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους, τη συγκέντρωση πληροφοριών, την ανάλυση και αξιολόγηση στοιχείων του Προϋπολογισμού, την υποβοήθηση του έργου της Ειδικής Επιτροπής απολογισμού και γενικού ισολογισμού του Κράτους και ελέγχου της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους καθώς και της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων και τη σύνταξη εκθέσεων σχετικά με την τήρηση των δημοσιονομικών στόχων που τίθενται στο Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής.



## Ε. Ελληνική Στατιστική Αρχή

Κατά την πρώτη Σύνοδο της τρέχουσας βουλευτικής Περιόδου, ειδικότερα στις 14/4/2010, το Κοινοβούλιο με σημειακή τροποποίηση του Κανονισμού συνέβαλε στην προσπάθεια για ενίσχυση της διαφάνειας, θεσπίζοντας τη συμμετοχή της Βουλής στη διαδικασία επιλογής των επικεφαλής της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛ.ΣΤΑΤ.), μιας νέας ανεξάρτητης διοικητικής αρχής. Ειδικότερα, η επιλογή του Προέδρου, του Αντιπροέδρου και δυο μελών της διοίκησής της γίνεται με ομοφωνία ή τουλάχιστον με αυξημένη πλειοψηφία 4/5 από τη Διάσκεψη των Προέδρων.

### Στ. Κοινοβουλευτικός έλεγχος δημοσίων συμβάσεων

Κάθε διαρκής κοινοβουλευτική επιτροπή πρέπει να ενημερώνεται για κάθε δημόσια σύμβαση έργου, υπηρεσιών, προμηθειών και κάθε σύμβαση που αφορά σε αγορά, εκποίηση και εκμετάλλευση ακινήτων που συνάπτεται από:

#### **Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων**

Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων συγκροτείται στην έναρξη κάθε Βουλευτικής Περιόδου, με απόφαση του Προέδρου της Βουλής σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 32 Α του ΚτΒ, που διέπει τη λειτουργία της.

Η Επιτροπή αποτελείται από τον Πρόεδρο, ο οποίος είναι ένας εκ των Αντιπροέδρων της Βουλής που ορίζεται από τον Πρόεδρο της και από 30 βουλευτές.

Στις συνεδριάσεις μετέχουν με δικαίωμα λόγου και οι Έλληνες Ευρωβουλευτές.

Στην αρμοδιότητα της Επιτροπής ανήκουν ιδίως: α) θεσμικά θέματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, β) θέματα συνεργασίας μεταξύ της Βουλής των Ελλήνων και των άλλων Εθνικών Κοινοβουλίων της Ε.Ε., του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Διάσκεψης των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων των Κοινοβουλίων της Ε.Ε. (COSAC) γ) θέματα ευρωπαϊκής πολιτικής και δ) πράξεις των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης με κανονιστικό περιεχόμενο.

Η Επιτροπή έχει τη δυνατότητα να εκφράζει γνώμη, με την υποβολή έκθεσης προς τη Βουλή και την Κυβέρνηση, σύμφωνα και με τις διατάξεις του άρθρου 41 Β.

Για την ενημέρωση της Επιτροπής μπορεί να καλείται οποιοδήποτε πρόσωπο κρίνεται χρήσιμο για το έργο της. Συχνότερα καλούνται μέλη της Κυβέρνησης, εμπειρογνώμονες, αλλά και Επίτροποι της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αντιπροσωπείες ή μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Κατά την τελευταία διετία η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων σε συνεργασία με τις συναρμόδιες Επιτροπές της Βουλής υιοθέτησε 13 γνώμες επί σχεδίων νομοθετικών πράξεων της Ε.Ε., τις οποίες και υπέβαλε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ενώ συμμετείχε και σε τρεις διαδικασίες διαβούλευσης Πράσινων Βίβλων.

#### **5.8.4 Η εγκύκλιος του Πρωθυπουργού (2006)**

Στο πλαίσιο προώθησης της πολιτικής καλής νομοθέτησης στη χώρα μας, εκδόθηκε μια σημαντική εγκύκλιος του Πρωθυπουργού με θέμα: Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων το 2006<sup>205</sup>.

Σύμφωνα με την εγκύκλιο, ως καλή νομοθέτηση θα πρέπει να θεωρείται η νομοθετική πολιτική που αποσκοπεί στη βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, με βάση ιδίως την αξιολόγηση των συνεπειών τους στην οικονομία και στην ανταγωνιστικότητα, την απλούστευση των διαδικασιών, την τήρηση νομοτεχνικών κανόνων, την κωδικοποίηση των ρυθμίσεων και την ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου. Στην καλή νομοθέτηση συμπεριλαμβάνεται και το πλαίσιο αξιολόγησης των συνεπειών των νόμων και των αποτελεσμάτων εφαρμογής τους<sup>206</sup>.

#### **5.8.5 Ο νόμος για τους νόμους:Θεσμική εγγύηση αυξημένου κύρους**

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η θεωρία περί της νομοτεχνικής επεξεργασίας των νόμων έχει μετεξελιχθεί στην πολιτική για την καλή νομοθέτηση. Η καλή νομοθέτηση στην ουσία βασίζεται σε μια εμπλουτισμένη θεωρία, που δεν στηρίζεται αποκλειστικά στη νομική επιστήμη, αλλά δανείζεται ιδέες από την οικονομία και τις κοινωνικές επιστήμες, ιδίως την ψυχολογία. Πρόκειται για μια διεπιστημονική προσέγγιση της διαδικασίας του νομοθετείν που φιλοδοξεί να την αναβαθμίσει στη θεωρία και στην πράξη.

---

<sup>205</sup> Βλ. Εγκύκλιος του Πρωθυπουργού με θέμα: Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, υπ' αριθ. Πρωτ. Υ190, 18 Ιουλίου 2006.

<sup>206</sup> Ο.π.

Εν έτει 2012, σε συνέχεια της έκδοσης της εγκυκλίου του Πρωθυπουργού, αποφασίστηκε η θέσπιση νομοθεσίας, ως ισχυρότερο πια θεσμικό εργαλείο για την καλύτερη εφαρμογή των αρχών και διαδικασιών της καλής νομοθέτησης από τους φορείς της δημόσιας διοίκησης με έμφαση στην προκοινοβουλευτική, προβλεπτική-αναστοχαστική αξιολόγηση της ποιότητας των ρυθμίσεων.

Προς ενίσχυση του συστήματος ελέγχου ποιότητας των ρυθμίσεων ψηφίστηκε, λοιπόν, ο νόμος 4048/2012 περί «Ρυθμιστικής Διακυβέρνησης», ο οποίος επιδίωξε τη νομοθετική κατοχύρωση και αξιοποίηση διεθνώς αναγνωρισμένων συστατικών της καλής νομοθέτησης, όπως η τήρηση της αρχής της νομιμότητας, η ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, η διαβούλευση και η κωδικοποίηση της νομοθεσίας.

Η προώθηση της παραπάνω νομοθετικής πρωτοβουλίας κρίθηκε απαραίτητη εξαιτίας της εντυπωσιακά υψηλής ρυθμιστικής παραγωγής που παρατηρείται στη χώρα μας τις τελευταίες δεκαετίες, ιδίως, βέβαια, την τελευταία δεκαετία της οξείας οικονομικής κρίσης και των «μνημονίων», με αρνητικές συνέπειες για την οικονομία και τους πολίτες. Δεν πρέπει, ασφαλώς, μέσα σε αυτό το αρνητικό οικονομικό κλίμα, να παραβλέπεται η δυσανάλογη επιβάρυνση των επιχειρήσεων με διοικητικά βάρη που αντιστοιχούν σε ένα σημαντικό ποσοστό του ΑΕΠ.

Συνεπώς, η αδιάκοπη υπερπαραγωγή ρυθμίσεων που δεν συνοδεύονται από ενδελεχή ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, αλλά και η διαχρονική αδυναμία ανάπτυξης μιας ολοκληρωμένης πολιτικής για την κωδικοποίηση των συνεχώς μεταβαλλόμενων και διάσπαρτων ρυθμίσεων περιπλέκουν περαιτέρω την κατάσταση στην οποία έχει περιέλθει η ελληνική διοίκηση.

Συχνά κάνουν την εμφάνισή τους φαινόμενα όπως ο άσκοπος νομοθετικός πληθωρισμός (παραγωγή νέων ρυθμίσεων που αγνοούν την ύπαρξη των παλιότερων), οι κακότεχνες νομοθετικές διατυπώσεις, η κατάχρηση των νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων για την άσκηση κανονιστικής αρμοδιότητας και η άκριτη εισαγωγή άσχετων τροπολογιών προς συζήτηση στο νομοθετικό σώμα άνευ ουσιαστικής προετοιμασίας, αλλά ακόμη και συνάφειας με το κύριο ρυθμιστικό αντικείμενο κάθε νομοσχεδίου.

Δεδομένης της ως άνω πολυνομίας και κακονομίας, το ζήτημα της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων αναδεικνύεται ως βασική εθνική προτεραιότητα. Η ανάγκη για σωστή σύνταξη των διατάξεων είναι καθοριστική των αποτελεσμάτων της εφαρμογής τους. Ο καλός νόμος είναι σύντομος, απλός, περιεκτικός, συγκεκριμένος, κατανοητός όχι μόνο από τους πολιτικούς και τους ανώτατους υπαλλήλους της διοίκησης, αλλά και από τους απλούς πολίτες και τις μικρές ή μικρομεσαίες επιχειρήσεις. Όπως έχει γράψει ο καθηγητής Μακρυδημήτρης, «καλύτερο Δίκαιο είναι το λιγότερο και σταθερότερο Δίκαιο», διασφαλίζοντας την

ασφάλεια δικαίου και την αξιοπιστία του<sup>207</sup>. Επικαλούμενος, μάλιστα, ο καθηγητής τον μεγάλο διανοητή Μοντεσκιέ, αναφέρει σχετικά με την ανάγκη σαφήνειας της γραφής των νόμων και αποφυγής κάθε λεκτικής ακροβασίας, ότι: «Η ευθεία έκφραση εννοείται πάντα καλύτερα από την περιεσκεμμένη», ενώ, «ουσιώδες είναι ξυπνούν τα λόγια των νόμων σε όλους τους ανθρώπους τις ίδιες ιδέες», να μην είναι δηλαδή ακατανόητοι για το μέσο άνθρωπο.

Στον τρόπο, λοιπόν, που νομοθετεί μια Πολιτεία, αντανακλάται ο ηθικός της κώδικας και οι αξίες της, καθώς και η ποιότητα της διακυβέρνησης και της δημοκρατίας σε αυτή.

Ακολουθεί μια σύντομη περιγραφή των όσων προβλέπει ο σχετικός νόμος.

### **Αρχές και διαδικασίες καλής νομοθέτησης**

#### **Ο νόμος 4048/2012 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης»**

Με βάση το ελληνικό ισχύον θεσμικό πλαίσιο (ν. 4048/2012), ως αρχές καλής νομοθέτησης προσδιορίζονται οι ακόλουθες:

α) Η αναγκαιότητα, η καταλληλότητα και η αναλογικότητα των ρυθμίσεων για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού,

β) Η απλότητα και η σαφήνεια του περιεχομένου τους,

γ) Η πλήρης εναρμόνισή τους με το ισχύον εθνικό, κοινοτικό και διεθνές δίκαιο, καθώς και με τους κανόνες της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου,

δ) Η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα και η αποφυγή περιττών οικονομικών δαπανών κατά την εφαρμογή τους,

ε) Η διαφάνεια και ο προσδιορισμός των υπεύθυνων οργάνων εφαρμογής των σχετικών ρυθμίσεων.

Οι διαδικασίες καλής νομοθέτησης περιλαμβάνουν:

---

<sup>207</sup> Μακρυδημήτρης, Αντώνης (2004) Οι νόμοι και πώς πρέπει να συντάσσονται, *Εφημερίδα Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ*, Αρχείο ΜΟΝΙΜΕΣ ΣΤΗΛΕΣ 25.12.2004. Διαθέσιμο στο <http://www.kathimerini.gr/697041/opinion/epikairothta/arxeio-monimes-sthles/oi-nomoi-kai-pws-prepei-na-syntassontai>

α. Τον προσδιορισμό του θέματος, για το οποίο γίνεται ρύθμιση, ποια δηλαδή προβλήματα πρόκειται να λύσει ή να αντιμετωπίσει η πρόταση ρύθμισης,

β. Την αξιολόγηση των συνεπειών των ρυθμίσεων, και κυρίως των οικονομικών, των κοινωνικών, καθώς και των συνεπειών στο περιβάλλον. Ιδίως αξιολογείται το όφελος, το κόστος και οι τυχόν κίνδυνοι που προκαλούνται από την επιδιωκόμενη ρύθμιση.

Ειδικότερα, για τις οικονομικές συνέπειες, ενδείκνυται να γίνεται ανάλυση του αντίκτυπου που κάθε ρύθμιση αναμένεται να έχει στην ανταγωνιστικότητα, στις αγορές, στο εμπόριο, στις υπηρεσίες, στις επενδύσεις, στο άμεσο και έμμεσο κόστος, καθώς και στις διοικητικές απαιτήσεις και τα διοικητικά βάρη που βαρύνουν τις επιχειρήσεις, και ιδιαίτερα τις μικρομεσαίες, τις συνέπειες στους καταναλωτές, σε κλάδους της οικονομίας, στις δημόσιες υπηρεσίες και, πάντως, κυρίως στους εργαζόμενους.

Για τις κοινωνικές συνέπειες, ενδείκνυται να αναλύονται τα προσδοκώμενα αποτελέσματα της κάθε ρύθμισης στην απασχόληση και στην αγορά εργασίας, στην ποιότητα των θέσεων εργασίας, στη βελτίωση της ισότητας μεταχείρισης και των ευκαιριών, στην ισότητα των δύο φύλων, στα κοινωνικά δικαιώματα, στα δικαιώματα των καταναλωτών, στη δημόσια υγεία και ασφάλεια, στην πρόσβαση στην παιδεία, στην κοινωνική προστασία και στις υπηρεσίες.

Τέλος, θα πρέπει να αναλύονται όλες οι πτυχές των συνεπειών που η κάθε ρύθμιση μπορεί να έχει στο περιβάλλον και τη βιώσιμη ανάπτυξη και να διατυπώνονται σαφείς προτάσεις για τη βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος και τη μείωση των περιβαλλοντικών κινδύνων.

γ. Τη στάθμιση εναλλακτικών επιλογών και τη συγκριτική εμπειρία, κατά την περιγραφή της οποίας θα αιτιολογείται ο λόγος για τον οποίο η προτεινόμενη ρύθμιση έχει προκριθεί έναντι άλλων ενδεχόμενων επιλογών.

δ. Την κατά το δυνατόν ευρύτερη κοινωνική συναίνεση και συμμετοχή. Για την επίτευξη της μεγαλύτερης δυνατής κοινωνικής συναίνεσης και συμμετοχής, είναι σκόπιμη η έγκαιρη ενημέρωση των ενδιαφερόμενων ομάδων της κοινωνίας των πολιτών και η συμμετοχή εκπροσώπων τους σε κοινωνικό διάλογο και διαβούλευση.

Η διαβούλευση διεξάγεται με τη συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών που προσκαλούνται με πρωτοβουλία του προτείνοντος τη ρύθμιση, με την αξιοποίηση της σύγχρονης τεχνολογίας, καθώς και με κάθε άλλο πρόσφορο μέσο, ιδίως με τη χρήση του διαδικτύου και των μέσων μαζικής ενημέρωσης.

Σημαντικός είναι ο ρόλος της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (Ο.Κ.Ε.), όπως προβλέπεται στο άρθρο 82 παρ. 3 του Συντάγματος, σχετικά με τη διατύπωση αιτιολογημένης γνώμης επί των νομοσχεδίων που παραπέμπονται σε αυτήν. Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 2 του ν. 2232/1994 (ΦΕΚ Α 140), η έκφραση γνώμης της Ο.Κ.Ε. είναι υποχρεωτική, πριν την ψήφιση τυπικών νόμων σε θέματα ιδιαίτερης σπουδαιότητας που σχετίζονται με τις εργασιακές σχέσεις, την κοινωνική ασφάλιση, τα φορολογικά μέτρα, καθώς και με τη γενικότερη κοινωνικοοικονομική πολιτική.

Το σύστημα αξιολόγησης των συνεπειών των ρυθμίσεων, δηλαδή οι εκθέσεις που διαμορφώνονται από τις αρμόδιες οργανικές μονάδες των Υπουργείων, εποπτεύεται από τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, η οποία είναι αρμόδια για την παροχή διευκρινίσεων και τον τυχόν απαιτούμενο συντονισμό της τήρησης των αρχών και διαδικασιών καλής νομοθέτησης κατά το στάδιο της κατάρτισης νομοσχεδίων, προσθηκών ή τροπολογιών.

Επιπλέον, μετά την πάροδο έτους από τη θέση σε ισχύ των διατάξεων νόμου, επιβάλλεται να συντάσσεται «Έκθεση Αξιολόγησης Αποτελεσμάτων Εφαρμογής» με βάση τα δεδομένα που προκύπτουν από την εφαρμογή της διάταξης. Στην Έκθεση αυτή πρέπει να αναφέρεται επιπλέον ποιες κανονιστικές πράξεις που προβλέπονται από σχετικές εξουσιοδοτικές διατάξεις δεν εκδόθηκαν ακόμη, καθώς και οι λόγοι για τους οποίους δεν κατέστη αυτό δυνατόν. Σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, κάθε Υπουργείο αξιολογεί τα αποτελέσματα εφαρμογής των ρυθμίσεων της αρμοδιότητάς του. Με την Έκθεση Αξιολόγησης Αποτελεσμάτων Εφαρμογής αποτιμώνται τα αποτελέσματα της ρύθμισης, ιδίως σε θέματα οικονομικά, κοινωνικά και περιβαλλοντικά, εξάγονται συμπεράσματα και κατατίθενται προτάσεις για περαιτέρω βελτιώσεις στο μέλλον. Κάθε Υπουργείο οφείλει να προχωρήσει στη βελτίωση της ποιότητας των νομοθετημάτων της αρμοδιότητάς του όχι μόνο με την πρόταση νέων αναγκαίων νομοθετικών μέτρων, αλλά και με την κωδικοποίηση των διατάξεων που ήδη ισχύουν ή την κατάργηση διατάξεων που έχουν ατονήσει ή έχουν καταστεί ανενεργείς.

Με την ψήφιση του ν. 4048/2012, εισήχθη στο ελληνικό διοικητικό σύστημα η έννοια του ρυθμιστικού προγραμματισμού. Ειδικότερα, οι Υπουργοί καλούνται, στην αρχή της ετήσιας κοινοβουλευτικής περιόδου και στο πλαίσιο του νομοθετικού προγραμματισμού του Υπουργείου τους, να ενημερώνουν το Γραφείο Καλής νομοθέτησης της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης σχετικά με τον αριθμό των νομοσχεδίων που προτίθενται να εισάγουν για ψήφιση στη Βουλή (νομοθετικός προγραμματισμός).

Προβλέπεται η αρχή της πλήρους ρύθμισης του θέματος, η κατάθεση στο Υπουργικό Συμβούλιο των προσχεδίων των απαιτούμενων κανονιστικών πράξεων

εάν προβλέπεται αποκλειστική προθεσμία, καθώς και χρονοδιαγραμμάτων εφαρμογής (άρθρο 3 ν. 4048/2012).

Πιο αναλυτικά, καθώς η συγκεκριμένη νομοθετική πρωτοβουλία αποσκοπεί στη βελτίωση της ρυθμιστικής διακυβέρνησης, τα μέσα καλής νομοθέτησης προσδιορίζονται ως εξής:

-Η Διαβούλευση, με τη διαβουλευτική διαδικασία να ολοκληρώνεται σε δύο φάσεις. Κατά την πρώτη φάση, διάρκειας δύο εβδομάδων, αναρτάται στον διαδικτυακό τόπο κείμενο διαβούλευσης, ενώ κατά τη δεύτερη φάση, διάρκειας τουλάχιστον τριών εβδομάδων, γίνεται η ανάρτηση του προσχεδίου διατάξεων, με δυνατότητα στους συμμετέχοντες για κατά άρθρο σχολιασμό.

Το αρμόδιο Υπουργείο καλείται να υποβάλλει την έκθεση διαβούλευσης τόσο στη ΓΓΚ όσο και στο Κοινοβούλιο, κατά το χρόνο κατάθεσης του Νομοσχεδίου.

-Η Ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων

Κάθε σχέδιο νόμου, προσθήκη ή τροπολογία συνοδεύεται από έκθεση στην οποία περιλαμβάνεται ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων. Η έκθεση υποβάλλεται μαζί με το σχέδιο διατάξεων στην Κεντρική Μονάδα Καλής Νομοθέτησης.

Η Ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων συγκροτεί ένα ευρύτερο πλαίσιο αξιολόγησης από κείνο της ανάλυσης κόστους-οφέλους, με κεντρικό της χαρακτηριστικό την εκτίμηση της διακινδύνευσης που αναλαμβάνεται με τη ρύθμιση, το όφελος και το κόστος που συνεπάγεται η ρύθμιση.

-Η Αιτιολογική Έκθεση

Κάθε σχέδιο νόμου, προσθήκη ή τροπολογία συνοδεύεται κατά την κατάθεσή της στη Βουλή από Αιτιολογική Έκθεση, η οποία επεξηγεί αναλυτικά τους στόχους της ρύθμισης και τεκμηριώνει την τήρηση των αρχών της καλής νομοθέτησης.

-Η Αξιολόγηση αποτελεσμάτων εφαρμογής

Μετά την πάροδο τριών ετών και πάντως πριν από την παρέλευση πενταετίας από τη θέση σε ισχύ των ρυθμίσεων, διενεργείται νέα ανάλυση συνεπειών με βάση τα δεδομένα που έχουν ανακύψει κατά την εφαρμογή της.

Τα Υπουργεία καλούνται να υποβάλλουν στην Κεντρική Μονάδα Καλής Νομοθέτησης κατάλογο των ρυθμίσεων των οποίων οι συνέπειες θα αξιολογηθούν εκ των υστέρων κατά το επόμενο έτος και χρονοδιάγραμμα της αξιολόγησής τους, καθώς και πρόταση νέας ρύθμισης με τη συμπερίληψη σε αυτή των

τροποποιούμενων διατάξεων με ανάλυση συνεπειών των διατάξεων, όπου αυτό απαιτείται.

-Η Απλούστευση

Η διοικητική και ρυθμιστική απλούστευση αποτελεί βασικό μέσο για την ενσωμάτωση της κανονιστικής διακυβέρνησης στη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών και τη νομοθετική παραγωγή.

-Η Κωδικοποίηση

Σημαντικό εργαλείο πολιτικής της ρυθμιστικής διακυβέρνησης που αποσκοπεί στη βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας, μέσα από την αποκάθαρση, τον περιορισμό της πολυνομίας και την προώθηση του βαθμού ρυθμιστικής συμμόρφωσης.

-Η Ενσωμάτωση του δικαίου της ΕΕ

Εντάσσεται στην πολιτική της ρυθμιστικής διακυβέρνησης. Γίνεται σύμφωνα με τα κριτήρια και τις αρχές της καλής νομοθέτησης και των νομοτεχνικών κανόνων.

Κατά την ενσωμάτωση των ρυθμίσεων ενωσιακού δικαίου, ο νομοθέτης οφείλει να μεριμνά για την έγκυρη εναρμόνιση και για την αποφυγή ασαφειών και νομοτεχνικών ελλείψεων, καθώς και την αποφυγή προσθήκης διατάξεων άσχετων και γραφειοκρατικών ως προς την επίτευξη των στόχων της ρύθμισης.

Οι μονάδες καλής νομοθέτησης των Υπουργείων είναι αρμόδιες, κατά την ενσωμάτωση ρυθμίσεων του ενωσιακού δικαίου, για την αξιολόγηση των κανονιστικών τους επιπτώσεων, υπό τη μορφή έκθεσης επιπτώσεων ρυθμίσεων και την εναρμόνισή τους με τις αρχές και τους στόχους της καλής νομοθέτησης.

### **5.8.6 Η εγκύκλιος του Πρωθυπουργού (2015)**

Με νέες εγκυκλίους του Πρωθυπουργού, όπως η αναφερόμενη, 9 χρόνια μετά, επιχειρήθηκε και πάλι η διάδοση και εμπέδωση των βασικών αρχών και διαδικασιών για την άσκηση της κυβερνητικής νομοθετικής πρωτοβουλίας. Ειδικότερα, ενώ η εγκύκλιος του Πρωθυπουργού του 2006 εστίαζε στην ανάλυση των αρχών και των διαδικασιών της καλής νομοθέτησης, όπως αποτυπώνονται στο νόμο 4048/2012, η εγκύκλιος του 2015 θέτει κανόνες σχετικά με τον τρόπο άσκησης της νομοθετικής πρωτοβουλίας κάθε Υπουργείου.



Καταρχήν, δια της εγκυκλίου ορίζεται ότι η νομοθετική πρωτοβουλία των Υπουργείων, τα ρυθμιζόμενα θέματα και η σειρά προτεραιότητάς τους αποφασίζονται από το Υπουργικό Συμβούλιο.

Τα προτεινόμενα σχέδια νόμου συζητούνται, αφού πρώτα εγγράφονται στα θέματα ημερήσιας διάταξης της συνεδρίασης του Υπουργικού Συμβουλίου, η οποία συντάσσεται από τον Γενικό Γραμματέα της Κυβέρνησης, κατόπιν οδηγιών του Πρωθυπουργού.

Ακολούθως, εγκρίνεται η πρόταση από το Συμβούλιο και το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας/Διεύθυνση Νομοθετικού/Γραφείο Νομοθετικού/οικεία νομοπαρασκευαστική επιτροπή του αρμόδιου φορέα συντάσσει το κείμενο του σχεδίου νόμου, το οποίο αποστέλλεται στη ΓΓΚ.

Το επόμενο στάδιο είναι η θέση του σχεδίου νόμου σε δημόσια διαβούλευση με πρωτοβουλία του επισπεύδοντος Υπουργείου. Μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας της δημόσιας διαβούλευσης, η αρμόδια οργανική μονάδα συντάσσει έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης.

Ακολουθεί η επεξεργασία και τυχόν ενσωμάτωση των υποβληθέντων στη δημόσια διαβούλευση σχολίων στο σχέδιο νόμου και η αποστολή του στη ΓΓΚ, μαζί με τα απαραίτητα συνοδευτικά έγγραφα (α. αιτιολογική έκθεση, β. ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, γ. πίνακας τροποποιούμενων/καταργούμενων διατάξεων και δ. έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης).

Εφόσον διαπιστωθεί ότι δεν υπάρχουν νομοτεχνικές ελλείψεις και το σχέδιο νόμου είναι σύμφωνο με την απόφαση του Κυβερνητικού Συμβουλίου, η ΓΓΚ το προωθεί προς επεξεργασία στην ΚΕΝΕ.

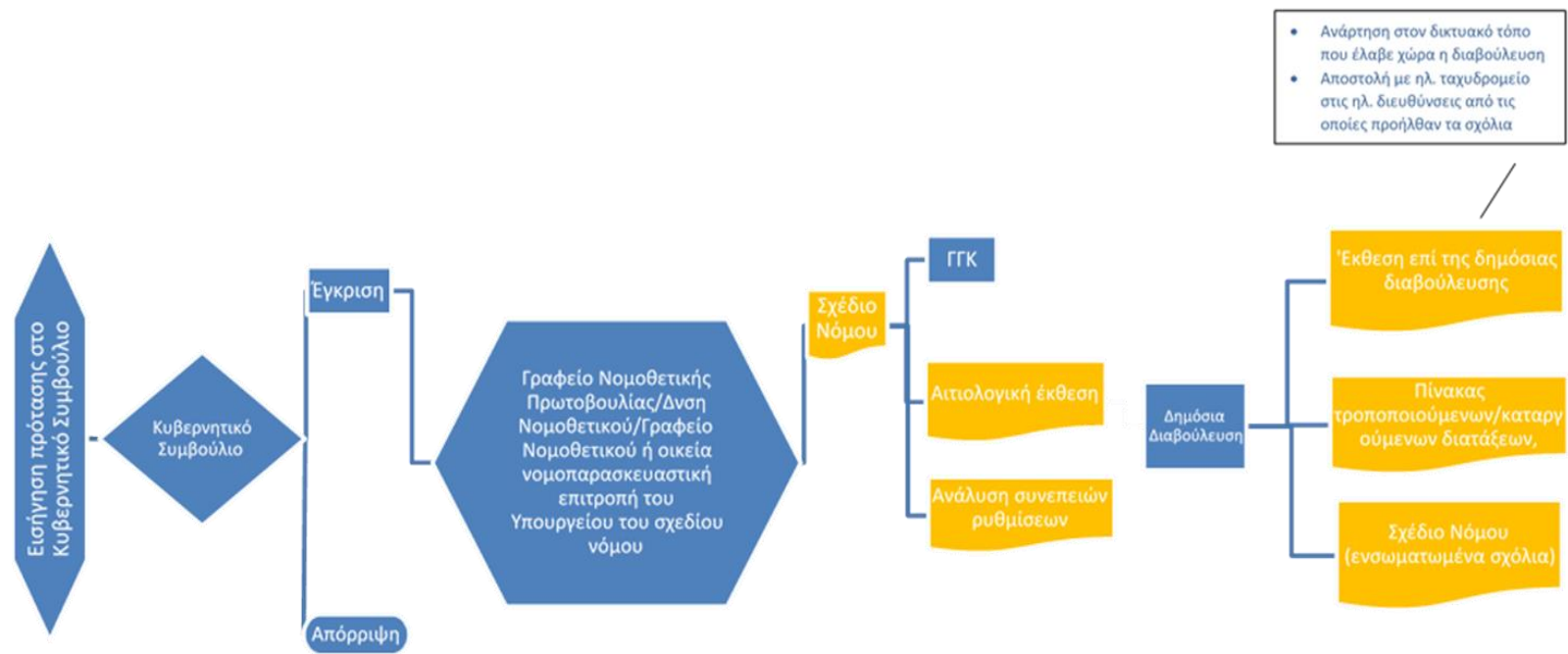
Κατόπιν, επιστρέφεται στο αρμόδιο Υπουργείο συνοδευόμενο από το σχετικό πρακτικό της Επιτροπής προς ενσωμάτωση στο σχέδιο νόμου των παρατηρήσεών της.

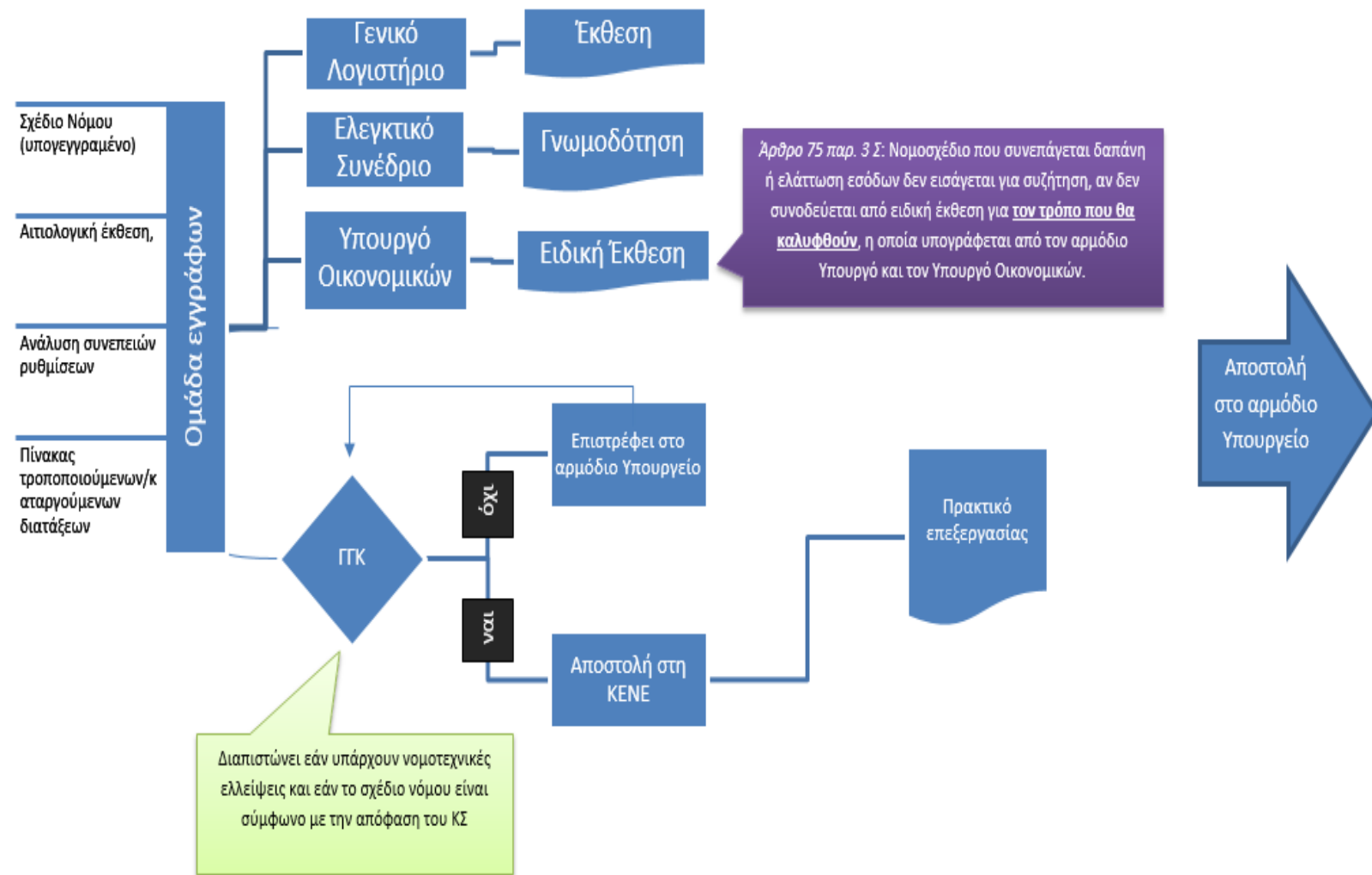
Ακολουθούν τυχόν διορθώσεις βάσει των υποδείξεων που διαλαμβάνονται στο σχετικό πρακτικό επεξεργασίας της ΚΕΝΕ και στη συνέχεια, το κείμενο του νομοσχεδίου υπογράφεται από τον επισπεύδοντα και πιθανόν συναρμόδιους Υπουργούς προκειμένου να διαβιβαστεί στη ΓΓΚ μαζί με τα σχετικά συνοδευτικά έγγραφα που απαιτούνται για την κατάθεσή του στη Βουλή.

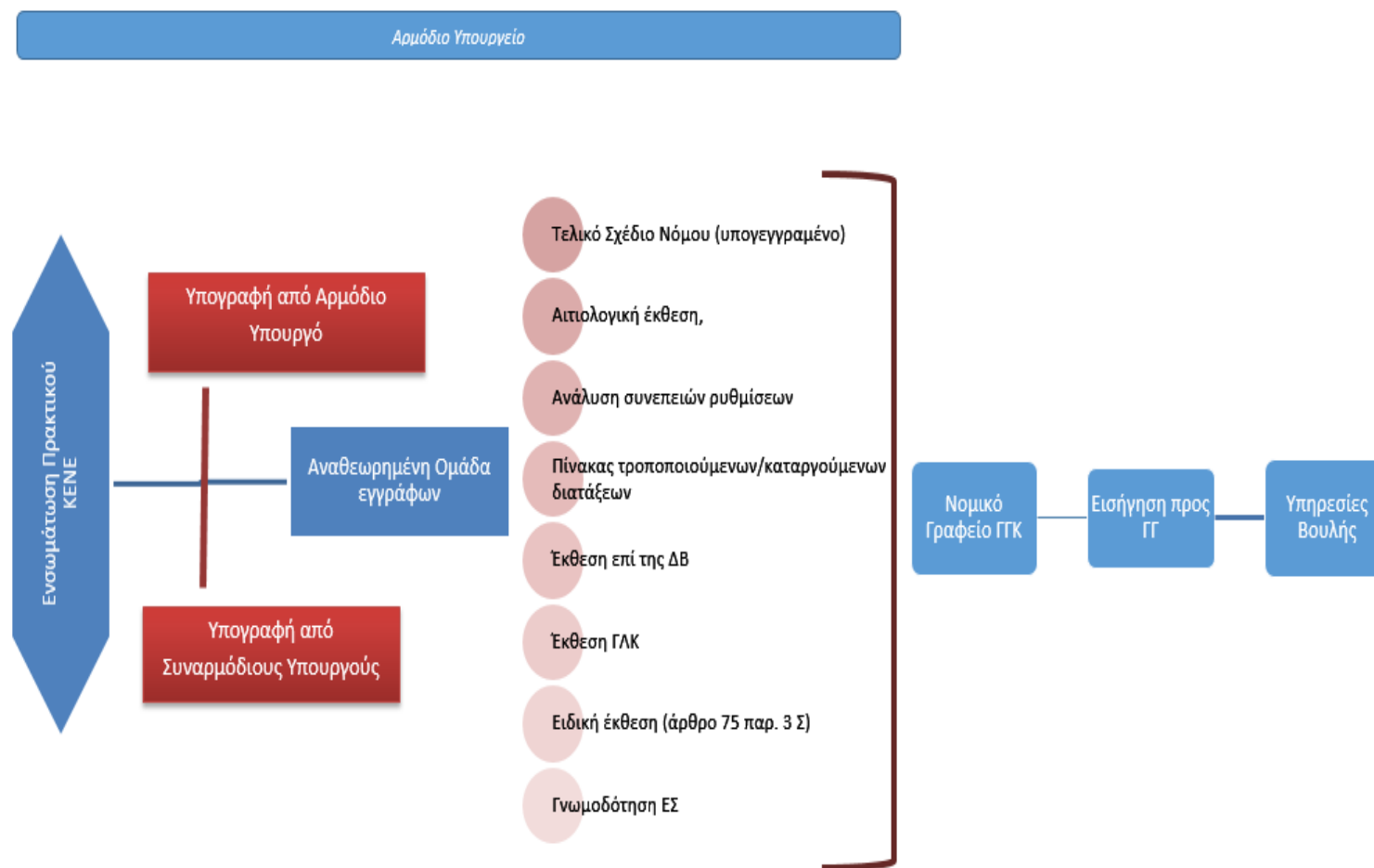
Ο Γενικός Γραμματέας της Κυβέρνησης αποδέχεται μετά από σχετική εισήγηση του Νομικού Γραφείου και προσυπογράφει τα νομοσχέδια, με σκοπό την προώθησή τους στη Βουλή προς ψήφιση.

### 5.8.6 Απεικόνιση της συνήθους διαδικασίας ρυθμιστικής παραγωγής

**Διάγραμμα ροής**







Διάγραμμα 4: Απεικόνιση της συνήθους διαδικασίας ρυθμιστικής παραγωγής

### 6 ΕΠΙΣΤΡΟΦΗ ΣΤΟ ΚΕΝΤΡΟ ΤΟΥ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟΥ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ;

#### Η πρόκληση της απόκτησης ενός ισχυρού κέντρου διακυβέρνησης

Μπροστά στις αυξανόμενες ανάγκες κυβερνητικού συντονισμού που η εποχή μας επιτάσσει, δεν αρκεί ο προγραμματισμός των επερχόμενων ρυθμίσεων ή η απλή ανακοίνωση των κυβερνητικών προγραμμάτων. Η πληροφορία τρέχει γοργά, οι διεθνείς εξελίξεις επιδρούν στο εσωτερικό των κρατών, οι εθνικές καταστροφές αλλάζουν ή καταργούν κάθε προγραμματισμό, η κλιματική αλλαγή δρα απειλητικά και τα μαζικά κύματα μετανάστευσης απαιτούν πρόνοια χωρίς περιθώρια χρονοτριβών. Κάπως έτσι, οι βασικές μεταβλητές που καθορίζουν τελικώς το επίπεδο του κυβερνητικού συντονισμού είναι η πολυπλοκότητα των ζητημάτων, η αβεβαιότητα, η αμοιβαία εξάρτηση τόσο των δρώντων όσο και των δράσεων που απαιτούνται να εκπληρωθούν, αλλά και η συνεχώς αυξανόμενη ρυθμιστική παραγωγή. Η τάση για απάντηση στα προβλήματα μέσω της παραγωγής ρυθμίσεων απαιτεί τον μηχανισμό που θα μπορούσαμε να χαρακτηρίσουμε ως ρυθμιστικό συντονισμό.

Κινούμενοι σε αυτό το περιβάλλον, οι πολίτες, ίσως πιο πολύ από ποτέ, αισθάνονται, ανασφαλείς μέσα στις ίδιες τους τις χώρες. Αρχίζουν να πιστεύουν πως η (επανα)συγκέντρωση των κρατικών αρμοδιοτήτων και ο έλεγχος από ένα κυβερνητικό κέντρο είναι η μόνη λύση για την ανασύνταξη των κρατικών δυνάμεων και δυνατοτήτων.

#### 6.1 Έννοια Κέντρου Διακυβέρνησης

Η έννοια του «Κέντρου Διακυβέρνησης» δεν είναι πάντοτε σαφής (Centre of Government, Chancellery, Cabinet Office, Office of the President, Presidencia, White House Executive Office, Privy Council, Casa Civil κά). Δεν πρόκειται για μια αποκλειστικά νομική ή τεχνική έννοια με ασφαλή οριοθέτηση. Τυπικά,

περιλαμβάνει τα γραφεία και τις υπηρεσίες που αναφέρονται απευθείας στον Πρωθυπουργό, στο Γραφείο Πρωθυπουργού ή σε μια γενική/ειδική γραμματεία, σε ισχυρά Υπουργεία πρώτης γραμμής (πχ Υπουργείο Οικονομικών), στον διπλωματικό κλάδο και σε κεντρικά think-tanks ή στρατηγικές μονάδες. Στη διεθνή βιβλιογραφία αποδίδεται και με τον όρο “core executive” .

Ανατρέχοντας στο παρελθόν, ήδη στη δεκαετία του 1930, ο Πρόεδρος Franklin D. Roosevelt ανέθεσε στην επιτροπή για τη διαχείριση των διοικητικών υποθέσεων (President's Committee on Administrative Management,) ευρύτερα γνωστή ως επιτροπή Brownlow (Brownlow Commission), την εκπόνηση πορίσματος σχετικά με την αναδιοργάνωση της κυβέρνησης των ΗΠΑ. Στο εισαγωγικό σημείωμα της εισήγησής της η επιτροπή χρησιμοποιεί τη γνωστή σε πολλούς φράση: «Ο Πρόεδρος χρειάζεται βοήθεια!»<sup>208</sup>.

Τυπικά, το Κέντρο Διακυβέρνησης περιλαμβάνει τα γραφεία και τις υπηρεσίες που αναφέρονται απευθείας στον Πρωθυπουργό, στο Γραφείο Πρωθυπουργού ή σε μια γενική/ειδική γραμματεία, σε ισχυρά Υπουργεία πρώτης γραμμής (πχ Υπουργείο Οικονομικών, Εσωτερικών, Δικαιοσύνης κά), στον διπλωματικό κλάδο και σε κεντρικά think-tanks ή στρατηγικές μονάδες. Στο σημείο αυτό, αξίζει να αναφερθεί η ταύτισή του κυρίως με την εκτελεστική εξουσία υπό την έννοια της υποστήριξης του Γραφείου του Πρωθυπουργού κατά την εκτέλεση των προβλεπόμενων καθηκόντων του. Η παρακολούθηση των διαδικασιών του σχεδιασμού και της νομοτεχνικής επεξεργασίας των κυβερνητικών προτάσεων συνήθως ανατίθενται σε ξεχωριστό ρυθμιστικό όργανο εποπτείας.

Η κάθε χώρα διαθέτει τη διακριτική ευχέρεια να καθορίσει το εύρος των λειτουργιών του δικού της Κέντρου Διακυβέρνησης. Με αυτό τον τρόπο έχει διαμορφωθεί μια διττή προσέγγιση της έννοιας του Κέντρου Διακυβέρνησης, η στενή, αλλά και η ευρεία. Σχετικά με τη στενή απόδοση της έννοιας, πρόκειται, αποκλειστικά, για την επιστημονική και διοικητική υποστήριξη του ανώτατου εκτελεστικού βραχίονα της κυβέρνησης. Η ευρύτερη έννοια του Κέντρου Διακυβέρνησης, από την άλλη, περιλαμβάνει την εκτέλεση των λειτουργιών του συντονισμού και της παρακολούθησης σε όλο το φάσμα της κυβερνητικής λειτουργίας.

Η παρούσα ανάλυση αναδεικνύει τη χρησιμότητα της ένταξης της ρυθμιστικής εποπτείας στο Κέντρο Διακυβέρνησης, συνδέοντας σε ένα ενιαίο σύνολο τις φάσεις

---

<sup>208</sup> Roosevelt Franklin D (1937), *Summary of the Report of the Committee on Administrative Management*. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=15342>.

του σχεδιασμού και της εφαρμογής των πολιτικών με βασική παράμετρο αυτή της διασφάλισης της συνοχής.

<b>Ορισμοί για το Κέντρο Διακυβέρνησης</b>	
<b>Dunleavy &amp; Rhodes (1990:4)</b>	Το σύνολο των οργανισμών και δομών που ως πρωταρχική τους αρμοδιότητα έχουν τη συγκέντρωση και ενσωμάτωση των κεντρικών κυβερνητικών πολιτικών ή δρουν ως διαμεσολαβητές στην περίπτωση που ανακύπτουν διαφωνίες μεταξύ υπηρεσιών του κυβερνητικού μηχανισμού
<b>Fleischer (2006: 1)</b>	Δράση ως «κέντρο επικοινωνίας και συντονισμού» (coordination hubs), υπό την έννοια τόσο του ενδο-οργανωσιακού (εντός του ίδιου οργανισμού) συντονισμού όσο και του δι-υπηρεσιακού συντονισμού (μεταξύ διαφορετικών δρώντων με σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση της κυβερνητικής πολιτικής)
<b>Bouckaert, Ormond &amp; Peters (2000)</b>	Προώθηση διάφορων πολιτικών σε διαφορετικούς τομείς ταυτοχρόνως, καθώς και επιλογή προτεραιοτήτων μεταξύ πολλών προτεινόμενων δράσεων
<b>OECD (2011)</b> <i>(Ανεπίσημη Μετάφραση της Έκθεσης του ΟΟΣΑ για την ελληνική Κεντρική Διοίκηση, Ένωση Αποφοίτων των Εθνικών Σχολών Δημόσιας Διοίκησης &amp; Τοπικής Αυτοδιοίκησης)</i>	Μια μικρή ομάδα θεσμών στον πυρήνα του κράτους, οι οποίοι μοιράζονται την εξουσία, την αρμοδιότητα και την ικανότητα να ηγηθούν της ανάπτυξης ενός στρατηγικού οράματος και κατεύθυνσης για τις δημόσιες πολιτικές και την αποτελεσματική υλοποίηση αυτού του οράματος στην πράξη και σε βάθος χρόνου. Η βασική λειτουργία του Κέντρου Διακυβέρνησης είναι να δρα σαν κόμβος της κεντρικής ηγεσίας προκειμένου να διευκολυνθεί η συνεργασία οριζόντια σε όλη τη δημόσια διοίκηση, με αντικειμενικό στόχο τη διασφάλιση ενός ισχυρού, συνεκτικού και συλλογικού στρατηγικού οράματος αναφορικά με την κατεύθυνση που χρειάζεται να πάρει η χώρα και τον τρόπο με τον οποίο θα φτάσει εκεί.



<b>IDB, Alessandro, Lafuente, Santiso, (2013)</b>	<p>Οργανισμός ή ομάδα οργανισμών με αρμοδιότητα την υποβοήθηση του ρόλου του Πρωθυπουργού κατά τον πολιτικό και τεχνοκρατικό συντονισμό των κυβερνητικών δράσεων, τον στρατηγικό σχεδιασμό του κυβερνητικού προγράμματος, την παρακολούθηση της εφαρμογής, αλλά και την επικοινωνία των κυβερνητικών αποφάσεων και επιτευγμάτων στους πολίτες.</p>
---	--

Σε μια από τις πρώτες εμπειρικές αξιολογήσεις σχετικά με τη λειτουργία του Κέντρου Διακυβέρνησης συγκριτικά σε 33 χώρες μέλη του ΟΟΣΑ, προέκυψαν εξαιρετικά ενδιαφέροντα αποτελέσματα<sup>209</sup>.

Όπως προκύπτει με βάση την έρευνα, το Κέντρο οικοδομεί και υποστηρίζει αναπόσπαστα τη διαδικασία χάραξης και εφαρμογής των πολιτικών, επομένως συμμετέχει αδιάρρηκτα σε όλο το φάσμα του κύκλου ζωής του κυβερνητικού προγράμματος διασφαλίζοντας τη συνοχή του.

Πιο συγκεκριμένα, με βάση τα αποτελέσματα της έρευνας<sup>210</sup>:

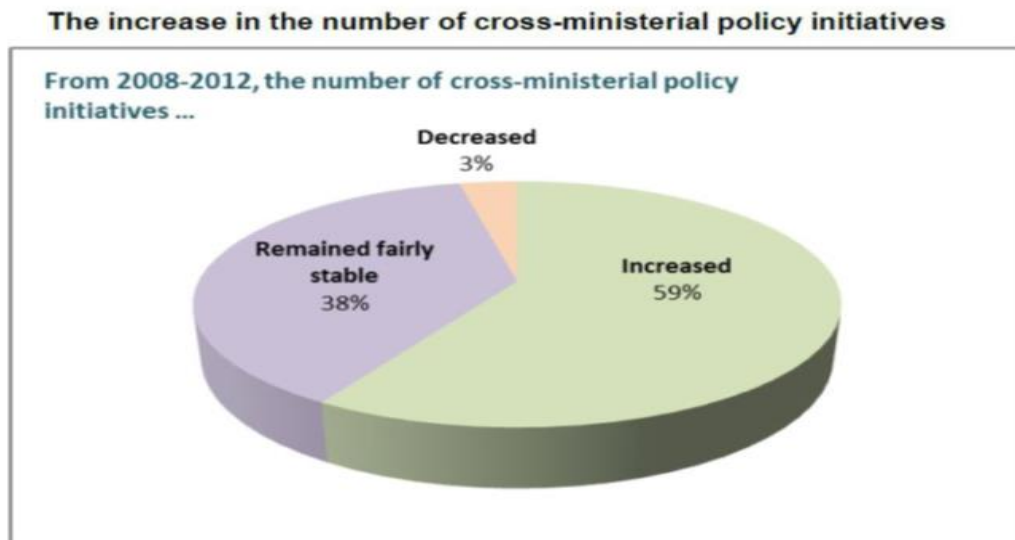
- Περίπου 15% των διαθέσιμων ανθρώπινων πόρων του Κέντρου Διακυβέρνησης απασχολείται για την παροχή εξατομικευμένης τεχνογνωσίας στον επικεφαλής της Κυβέρνησης.
- Σε 27 από 33 χώρες συνολικά, το Κέντρο της Διακυβέρνησης αποτελεί το βασικό κανάλι επικοινωνίας για τη χάραξη πολιτικής και στο 90% των περιπτώσεων επεξεργάζεται τα κείμενα τεκμηρίωσης των κυβερνητικών αποφάσεων.
- Σε 29 από τις 33 χώρες συνολικά, το Κέντρο συντονίζει τη διαδικασία διαβούλευσης και άρσης των διαφωνιών κατά τις δι-υπηρεσιακές/διυπουργικές συνεδριάσεις.

Εντός αυτού του δυναμικού πλαισίου, είναι εξίσου εντυπωσιακή η αυξητική τάση του αριθμού των διυπουργικών ζητημάτων, γεγονός που αποδυναμώνει ακόμη περισσότερο την παρωχημένη αντίληψη περί λειτουργίας των Υπουργείων-σιλό.

---

<sup>209</sup> OECD (2013), Centre Stage: Driving Better Policies from the Centre of Government, 33rd meeting of Senior Officials from Centres of Government, GOV/PGC/MPM(2014)3, 8-10 October 2014, Vienna, Austria.

<sup>210</sup> Ό.π.



**Εικόνα 9: OECD (2013), Survey on the Organisation and functions of the centre of government**

Οι απαιτήσεις, βεβαίως, είναι πολλές δεδομένης της πολυπλοκότητας των ζητημάτων, οπότε αυτός ο πρόβουλος-προορατικός, προδραστικός ρόλος του Κέντρου Διακυβέρνησης δεν είναι εύκολο να εκφραστεί και να αφήσει ένα θετικό αποτύπωμα. Συχνά αμφισβητείται η ικανότητα του Κέντρου Διακυβέρνησης να ανταποκριθεί σε ένα τόσο υψηλό διακύβευμα. Σε τι βαθμό μπορεί λοιπόν να επηρεάσει τους λοιπούς κυβερνητικούς/δημόσιους οργανισμούς;

Ο βαθμός επιρροής του Κέντρου Διακυβέρνησης στα Υπουργεία παρουσιάζεται ετερογενής μεταξύ των κρατών μελών του ΟΟΣΑ. Η έρευνα του διεθνούς οργανισμού σχετικά με την οργάνωση και λειτουργία των Κέντρων Διακυβέρνησης (2013) εμφανίζει ότι μόνο το 29,6% των ερωτηθέντων χωρών-μελών του ασκούν ουσιαστική επιρροή στα Υπουργεία σε ζητήματα συντονισμού (συγκεκριμένα ο Καναδάς, η Δανία, η Γαλλία, η Ιαπωνία, η Νέα Ζηλανδία, η Σλοβακία, η Ισπανία και η Τουρκία)<sup>211</sup>.

<sup>211</sup> Ο.π.

Ζητούμενα παραμένουν τα διλήμματα του προφίλ της ηγεσίας στον πυρήνα της διακυβέρνησης-πολιτικό πρόσωπο ή υψηλόβαθμο στέλεχος του Δημοσίου-, καθώς και τα κίνητρα της δημοσιούπαλληλίας να εμπλακεί ουσιαστικά σε αυτή την άσκηση παραγωγής συνεκτικών δημόσιων πολιτικών σε ένα ανανεωμένο πνεύμα συνεργασίας και συνεννόησης πέραν των θεσμικών/κανονιστικών φραγμών.

Αξιοποιώντας κάθε χρήσιμη πληροφορία, τις διεθνείς τάσεις και πρακτικές, τους εσωτερικούς προβληματισμούς και αμφιταλαντεύσεις, η χώρα μας καλείται, να προσαρμοστεί στα σύγχρονα δεδομένα βρίσκοντας εκείνη τη «δομή ευκαιρίας» που θα της επιτρέψει να μιλά τελικά για καλύτερη διακυβέρνηση.

## 6.2 Λειτουργίες διακυβέρνησης

Με βάση τη διεθνή βιβλιογραφία και παρά τις οργανωσιακές διαφορές που εντοπίζονται στη λειτουργία των δομών μεταξύ των κρατών μελών, ως κυρίαρχες λειτουργίες προκύπτουν οι εξής:

1. Υποστήριξη της διαδικασίας λήψης απόφασης σε κεντρικό κυβερνητικό επίπεδο<sup>212</sup>
2. Συντονισμός του σχεδιασμού και της εφαρμογής πολιτικών, ο οποίος περιλαμβάνει και το σχεδιασμό στρατηγικής στα διαρκώς αυξανόμενα διυπουργικά ζητήματα
3. Παρακολούθηση της προόδου υλοποίησης των προγραμματισμένων δράσεων
4. Στρατηγικός σχεδιασμός, θέση προτεραιοτήτων σε κυβερνητικό επίπεδο

Διχογνωμία προκαλεί το ερώτημα εάν το Κέντρο Διακυβέρνησης συμμετέχει καθοριστικά στη διαδικασία λήψης αποφάσεων ή απλά διαχειρίζεται την υλοποίηση αυτών των αποφάσεων που προκύπτουν σε προγενέστερο στάδιο. Για πολλούς, παρά το ότι θεωρείται ότι τα Υπουργεία είναι εκείνα που λαμβάνουν τις

---

<sup>212</sup> OECD (2014), Centre Stage, Driving Better Policies from the Centre of Government, 33rd meeting of Senior Officials from Centres of Government, GOV/PGC/MPM (2014)3, 8-10 October 2014, Vienna, Austria.

αποφάσεις, το Κέντρο Διακυβέρνησης επιδρά σημαντικά σε όλα τα στάδια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων με απώτερο στόχο την εξασφάλιση της συνοχής των πολιτικών με το σύνολο των κυβερνητικών προτεραιοτήτων<sup>213</sup>.

Υπό αυτά τα δεδομένα, οι James και Ben-Gera έχουν προσδιορίσει τις παρακάτω 8 «διαστάσεις του συντονισμού»<sup>214</sup>:

- Συντονισμός οργανωσιακών ρυθμίσεων κατά την προετοιμασία κυβερνητικών συνεδριάσεων και συναντήσεων
- Συντονισμός κατά τη διαμόρφωση του περιεχομένου των κυβερνητικών προτάσεων
- Συντονισμός της διαδικασίας ελέγχου της νομιμότητας των προτεινόμενων κανονιστικών ρυθμίσεων
- Συντονισμός της προετοιμασίας του κυβερνητικού προγράμματος και των προτεραιοτήτων, σε σύνδεση με τον κρατικό προϋπολογισμό
- Συντονισμός της παρακολούθησης των επιδόσεων της κυβέρνησης
- Συντονισμός της διασύνδεσης με άλλα όργανα του κράτους, όπως το Κοινοβούλιο, και,
- Συντονισμός συγκεκριμένων διυπουργικών στρατηγικών προτεραιοτήτων

Όπως γίνεται αντιληπτό με βάση τα παραπάνω, ο συντονισμός μιας πολιτικής είναι μια σύνθετη και, τις περισσότερες φορές, επίπονη προσπάθεια. Ο φορέας που αναλαμβάνει το συντονισμό, εάν πρόκειται για το γραφείο του Πρωθυπουργού ή για ένα κεντρικό Υπουργείο με οριζόντιες αρμοδιότητες, πρέπει να έχει μια συνολική εικόνα και γνώση του αντικειμένου, όχι όμως να ξεπερνά ορισμένα όρια. Η βασική διαχείριση της υπόθεσης επαφίεται στον ίδιο τον αρμόδιο φορέα (επισπεύδοντα) ή τους συναρμόδιους φορείς -στην περίπτωση συναρμοδιότητας-, διότι τα στελέχη του έχουν την απαιτούμενη για την επιτυχή ολοκλήρωση της αναληφθείσας υποχρέωσης σε βάθος γνώση.

---

<sup>213</sup> ODI (Overseas Development Institute), Wild Leni and Denney Lisa, Centres of Government in Fragile and Post-Conflict States, A Literature Review (OECD Partnership for Democratic Governance as part of a study on “Capacity Gaps at Centres of Government – Coordination, Implementation Monitoring, Communications and Strategic Planning in Post-Conflict and Fragile Situations”).

<sup>214</sup> Ο.π. OECD (2004), James Simon -Gera and Michal Ben, σελ. 13-4.

Μια συγκριτική έρευνα του ΟΟΣΑ σε δέκα χώρες σχετικά με τον τρόπο κυβερνητικής οργάνωσης ανέδειξε δύο τάσεις: η πρώτη αναφέρεται στην οργανωσιακή απομόνωση των δομών που υποστηρίζουν τη λειτουργία της κυβέρνησης και η δεύτερη παρουσιάζει τη λειτουργική αποσύνδεση βασικών λειτουργιών του κύκλου δημόσιας πολιτικής λόγω της ύπαρξης διάφορων διάσπαρτων δομών εντός του δημόσιου ή ακόμη και του ιδιωτικού τομέα<sup>215</sup>.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, ένα αποτελεσματικό κέντρο διακυβέρνησης πρέπει να διασφαλίζει -κατά προτεραιότητα- τα εξής:

- Στρατηγικό όραμα (μακροπρόθεσμοι συλλογικοί γενικοί στόχοι για την οικονομία και την κοινωνία)
- Λογοδοσία (αποτελεσματική εποπτεία/ορισμός επιπέδου λογοδοσίας του κάθε φορέα διακυβέρνησης)
- Στρατηγικό σχεδιασμός (κυβερνητικό πρόγραμμα, συνοχή των πολιτικών, συλλογική δέσμευση)
- Επικοινωνία (διαφάνεια/ανοιχτές διαδικασίες)

Επιπλέον, σύμφωνα με τη διεθνή εμπειρία, το συντονιστικό όργανο θα πρέπει:

-Να έχει μια ευρεία αντίληψη, τη λεγόμενη «μεγάλη εικόνα», που θα πηγάζει από τη γνώση επί των κυβερνητικών προτεραιοτήτων

-Να είναι ο «φύλακας» της ομαλούς συνέχισης και ολοκλήρωσης της διαδικασίας: Να βρίσκεται σε συνεχή επαφή με τα συνεργαζόμενα Υπουργεία (τα οποία κατά κανόνα ορίζουν συγκεκριμένους υπεύθυνους επικοινωνίας, «contact persons» που μιλούν μαζί του) και μεριμνούν για την τήρηση των δεσμεύσεων και των συμφωνημένων προθεσμιών.

-Ιδιαίτερη πρακτική σημασία έχει η αρμοδιότητα «άρσης διαφωνιών». Ως άρση διαφωνιών νοείται το σύνολο των ενεργειών που απαιτούνται για τη λήψη απόφασης προς διευθέτηση προβλημάτων που ανακύπτουν είτε κατά την κατάρτιση μιας συμφωνίας είτε κατά την εφαρμογή της μεταξύ των εμπλεκόμενων Υπουργείων.

-Το σύστημα του «reporting» του οργάνου προς ορισμένο κυβερνητικό όργανο

---

<sup>215</sup>OECD, Painter, Martin and Pierre, Jon (2005) (ed.), Challenges to state policy capacity, Global trends and comparative perspectives, Palgrave, 2005.

υπεύθυνο προς τούτο (τακτική υποβολή ενημερωτικών σημειωμάτων, στα οποία καταγράφεται λεπτομερώς κάθε στάδιο της διαδικασίας, ενώ υποδεικνύονται περιπτώσεις που θα έπρεπε να είχαν αντιμετωπιστεί αποτελεσματικότερα), έχει αποδείξει ότι διασφαλίζει την αποφυγή καθυστερήσεων και κακοδιαχείρισης.

Σύμφωνα με τις Κατευθυντήριες Αρχές του ΟΟΣΑ για τη ρυθμιστική ποιότητα και αποδοτικότητα, είναι επιτακτική η προώθηση των πολιτικών καλής νομοθέτησης, η βελτίωση του συντονισμού και η αποφυγή επικαλύψεων μεταξύ των ρυθμιστικών αρχών σε όλα τα επίπεδα της διακυβέρνησης.

Στο πλαίσιο των συστάσεων του ΟΟΣΑ, οι οποίες λειτούργησαν ως καταλύτης για τον γρηγορότερο βηματισμό στο δρόμο των μεταρρυθμίσεων, περιγράφονται τα εξής:

Σύμφωνα με την Έκθεση του για την Ελληνική Κεντρική Διοίκηση (2012), αποτυπώνεται, συγκεκριμένα, το συμπέρασμα ότι δεν είναι πάντοτε εμφανής ο κεντρικός υπεύθυνος του προγράμματος μεταρρυθμίσεων, ανεξάρτητα αν αυτός θα μπορούσε να είναι κάποια συγκεκριμένη οντότητα του Κέντρου Διακυβέρνησης ή μια ομάδα τέτοιων οντοτήτων.

Μεταξύ των κύριων συστάσεων του ΟΟΣΑ, επισημαίνεται η αδυναμία της ελληνικής διοίκησης να λειτουργήσει σε ενιαίο πλαίσιο και η ύπαρξη ελάχιστου συντονισμού, «γεγονός που θέτει σε κίνδυνο τις μεταρρυθμίσεις, οι περισσότερες από τις οποίες απαιτούν συλλογική δράση».

Τα συμπεράσματα της Έκθεσης καταδεικνύουν ότι, σε πολλές περιπτώσεις, οι λειτουργίες εποπτείας και ελέγχου δεν ασκούνται αποτελεσματικά, και, επιπλέον, ότι αδυναμίες και ανεπάρκειες στη λειτουργία της κεντρικής διοίκησης τείνουν να διαχέονται στο σύνολο του δημόσιου τομέα .

Σε συνέχεια αυτών των Συμπερασμάτων, στην Έκθεσή του ο ΟΟΣΑ καταλήγει στη διαπίστωση ότι, παρά τις προσπάθειες μεταρρύθμισης, το Κέντρο Διακυβέρνησης διαθέτει περιορισμένες δυνατότητες να θέσει στρατηγικές κατευθύνσεις και προτεραιότητες, να καθοδηγήσει και να συντονίσει εξελίξεις στα επιτελικά Υπουργεία και να διασφαλίσει ότι οι πολιτικές εφαρμόζονται αποτελεσματικά. Επιπλέον, ο συντονισμός των Υπουργείων είναι ακόμη αδύναμος, όπως και το Κέντρο Διακυβέρνησης αυτό καθ' εαυτό. Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, ακόμη δεν είναι ξεκάθαρο πώς οι υπάρχουσες και οι νέες οντότητες του Κέντρου Διακυβέρνησης θα συνεργαστούν προκειμένου να εξασφαλίσουν το μοντέλο ηγεσίας που χρειάζεται ώστε να προωθηθούν σημαντικές μεταρρυθμίσεις. Υπό το πρίσμα αυτών των παρατηρήσεων του ΟΟΣΑ, ο διεθνής οργανισμός, στην έκθεσή του, πρότεινε την ανάπτυξη μιας απλουστευμένης αλλά πλήρους στρατηγικής για την ενδυνάμωση

του Κέντρου Διακυβέρνησης, του στρατηγικού κέντρου των υπουργείων και του διϋπουργικού συντονισμού. Και συνακόλουθα την καθιέρωση μιας σταθερής δομής, αρμόδιας για τον διϋπουργικό συντονισμό στο ανώτατο επίπεδο της διοικητικής ιεραρχίας, με σαφώς καθορισμένες αρμοδιότητες, μεταξύ των οποίων θα περιλαμβάνεται ο χειρισμός των τρεχόντων θεμάτων που απαιτούν διϋπουργικό συντονισμό, αλλά και η παρακολούθηση της εφαρμογής των αποφάσεων που λαμβάνονται από την υψηλού επιπέδου ομάδα καθοδήγησης των μεταρρυθμίσεων.

Στην ίδια κατεύθυνση, Ο ΟΟΣΑ έχει αναφερθεί στις 8 όψεις/διαστάσεις του συντονισμού, ως εξής:

1. Στην προετοιμασία των κυβερνητικών συνεδριάσεων
2. Στη συμμόρφωση της εθνικής νομοθεσίας με τη διεθνή/ενωσιακή
3. Στο σχεδιασμό του κυβερνητικού προγράμματος και των προτεραιοτήτων σε συσχετισμό με τον προϋπολογισμό
4. Σχεδιασμός συνεκτικών δημόσιων πολιτικών
5. Στην επικοινωνιακή ανάδειξη του προωθούμενου έργου
6. Στην παρακολούθηση των κυβερνητικών επιδόσεων (monitoring of performance management)
7. Στην καλλιέργεια εποικοδομητικών σχέσεων με άλλα όργανα του κράτους (Πρόεδρος της Δημοκρατίας, Κοινοβούλιο κ.ά)
8. Στην αποτελεσματική προώθηση συγκεκριμένων οριζόντιων στρατηγικών προτεραιοτήτων

Με βάση τα παραπάνω, είναι σημαντικό κάθε χώρα να οικοδομεί το δικό της σύστημα διακυβέρνησης, το οποίο να διασφαλίζει τις ως άνω 8 όψεις του συντονισμού.

Αν επιχειρήσουμε να αναλύσουμε περαιτέρω τα παραπάνω, θα δούμε ότι στην ουσία περιγράφονται τα βήματα ανάπτυξης μιας κυβερνητικής πρωτοβουλίας. Ο σκοπός είναι να προωθηθεί μια δημόσια πολιτική με όσο το δυνατόν πιο συνεκτικό τρόπο. Τα Υπουργεία έχουν την αρμοδιότητα να αναπτύσσουν προτάσεις πολιτικής απευθυνόμενες στον Πρωθυπουργό. Αυτές οι προτάσεις μπορούν να συμπεριλαμβάνονται στο κυβερνητικό πρόγραμμα και στη συνέχεια να παρακολουθείται η εφαρμογή τους από τα αρμόδια προς τούτο όργανα. Η τεχνογνωσία για την τεκμηριωμένη κατάρτιση προτάσεων ανά τομέα πολιτικής

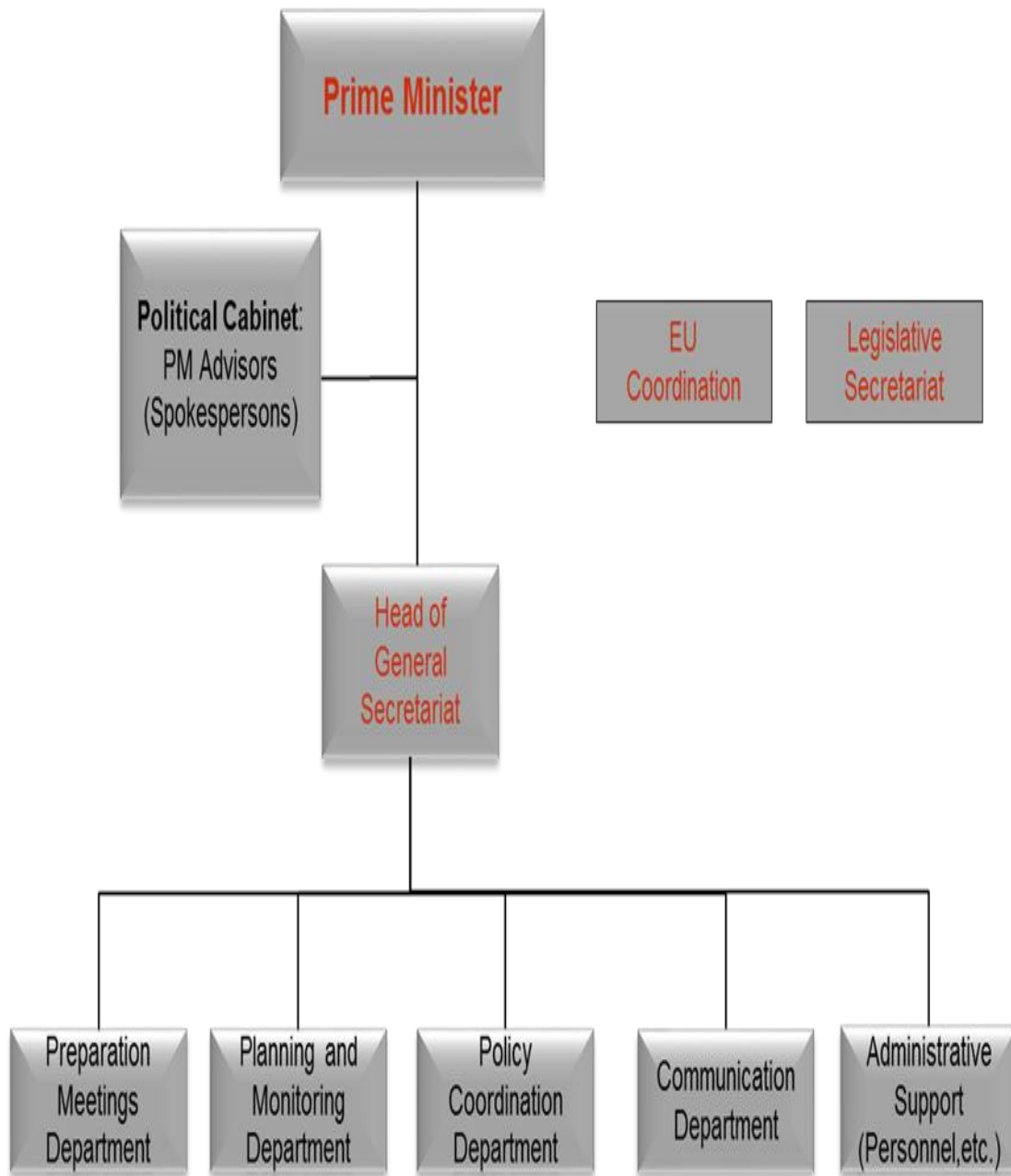
ανήκει στα Υπουργεία. Σε κάθε περίπτωση, εφόσον κριθεί ότι απαιτείται επιπλέον τεχνική υποστήριξη για την ανάπτυξη μιας πρότασης πολιτικής, τα Υπουργεία μπορούν να απευθυνθούν στις δομές που συγκροτούν τα Κέντρα Διακυβέρνησης. Στο σημείο αυτό, ενεργοποιείται ο συντονιστικός μηχανισμός. Με άλλα λόγια, το Κέντρο Διακυβέρνησης εποπτεύει τη διαδικασία, διασφαλίζοντας ότι:

-Πρωθούνται πολιτικές που δεν έρχονται σε αντίθεση με ήδη υπάρχουσες δράσεις και νομοθετικές ρυθμίσεις, ότι οι προτεινόμενες ρυθμίσεις είναι οικονομικά ικανοποιητικές, σε συμφωνία με το συνολικό κυβερνητικό πρόγραμμα και τις κυβερνητικές προτεραιότητες, ότι διασφαλίζονται οι αρχές της διαφάνειας και της δημόσιας διαβούλευσης και ότι οι πολιτικές αυτές τελικά θα εφαρμοστούν εντός των τιθέμενων χρονοδιαγραμμάτων.

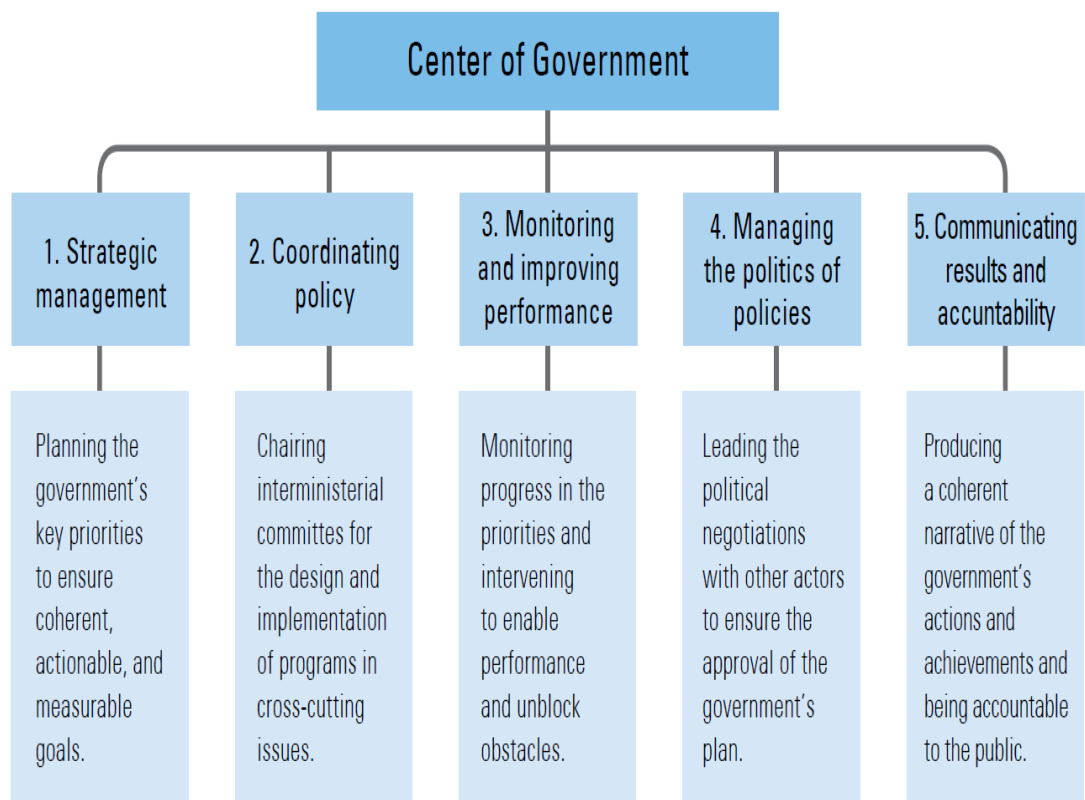
Με βάση όσα αναλύθηκαν, η σχηματική δομή του κέντρου διακυβέρνησης περιλαμβάνει τις απαραίτητες δομές ώστε να είναι λειτουργική και κατ' επέκταση αποτελεσματική, ικανοποιώντας τις 8 διαστάσεις του συντονισμού (OECD).

Δείτε τη σχηματική δομή του κέντρου διακυβέρνησης, όπως αποδίδεται από τον ΟΟΣΑ, αλλά και από την (Inter-American Development Bank):





Εικόνα 9: OECD, SIGMA, Coordination at the centre of government for better policy making, Conference paper, prepared by Michel Ben-Gera, Conference on Public Administration Reform and European Integration, Budva, Montenegro, 26-27 March 2009



**Εικόνα 10: Alessandro Martín, Lafuente Mariano, and Santiso Carlos (2014), Governing to Deliver, Reinventing the Center of Government in Latin America and the Caribbean, IDB (Inter-American Development Bank)**

Προχωρώντας στην ανάλυση των συχνότερων εμποδίων με ανασταλτική επίδραση στην αποτελεσματική συντονιστική δράση, αυτά συνοψίζονται ως εξής:

-Η έλλειψη χρόνου, δεδομένου ότι τα στελέχη ενός κεντρικού συντονιστικού οργάνου καλούνται να ασχολούνται παράλληλα με πολλά και διαφορετικά πράγματα που αφορούν στο σχεδιασμό και εφαρμογή δημόσιων πολιτικών.

-Η υπερφόρτωση πληροφορίας ή η αδυναμία συλλογής πληροφορίας από συναρμόδια όργανα.

-Η έλλειψη συνοχής, συνεκτικής πολιτικής, μεταξύ των διοικητικών οργάνων, διαφορετικές απόψεις διατυπωμένες από διαφορετικά επίπεδα της Διοίκησης επιβεβαιώνουν τη σύγχυση αρμοδιοτήτων και την αποσπασματική γνώση που κάποιες φορές παρακωλύει το έργο της Διοίκησης.

-Η συχνή εμφάνιση ad hoc ζητημάτων, υψηλής πολιτικής σημασίας, που διεκδικεί μεγαλύτερη εγρήγορση και ενασχόληση σε σχέση με τις εκκρεμείς, τρέχουσες υποθέσεις.

-Πολλαπλοί πολιτικό-διοικητικοί περιορισμοί, οι οποίοι μπορεί να αφορούν στη διοικητική οργάνωση των Υπουργείων, στη λειτουργία της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και των Δήμων, στις προσωπικότητες των πολιτικών προσώπων (Υπουργών κά) και στη διάρκεια της θητείας τους ή την εμπειρία τους σε συγκεκριμένες θέσεις.

Ενώ, συνοψίζοντας τα ισχυρότερα κλειδιά-επιτυχίας τέτοιων συντονιστικών πρωτοβουλιών, αυτά θα μπορούσαν να είναι τα παρακάτω:

- Η πολιτική στήριξη υψηλού επιπέδου στη μεταρρυθμιστική προσπάθεια (top-level commitment to the reform)

- Καταγραφή και αξιολόγηση των μέχρι τώρα μεταρρυθμιστικών δράσεων. Έτσι δεν επαναλαμβάνονται οι ίδιες προσπάθειες συνήθως με το ίδιο αποτέλεσμα. Είναι ιδιαίτερα κοστοβόρο να ξεκινάει μια προσπάθεια από το μηδέν, από μια κενή σελίδα χωρίς κανένα σημείο γραφής.

- Δεν υπάρχει συντονισμός χωρίς οργανωμένες δομές. Ο συντονιστής πρέπει να έχει αντικείμενο να συντονίσει. Προτεραιότητα, επομένως, αποτελεί η ανάπτυξη της ικανότητας των Υπουργείων να ανταποκριθούν στη μεταρρυθμιστική προσπάθεια (capacity building), πχ μέσω της αποτελεσματικής αξιολόγησης των δομών και της κατάλληλης αξιοποίησης του προσωπικού τους.

Σύμφωνα με την πιο πρόσφατη έρευνα του ΟΟΣΑ (2014), οι περισσότερες χώρες-μέλη του έχουν αναπτύξει τις διαδικασίες για την προώθηση της πρωτογενούς, αλλά και δευτερογενούς νομοθεσίας. Ομοίως, το 80% των χωρών έχουν προχωρήσει στον ορισμό Υπουργού ή υψηλού αξιωματούχου ως υπευθύνου για τη ρυθμιστική μεταρρύθμιση σε κυβερνητικό επίπεδο<sup>216</sup>. Ειδικότερα, 32 χώρες μέλη του ΟΟΣΑ (από τις 34 συνολικά), όπως και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, έχουν θεσπίσει σώματα εποπτείας της ρυθμιστικής παραγωγής<sup>217</sup>. Βεβαίως, παρά την εντυπωσιακή διάδοση της συγκεκριμένης τάσης, εντοπίζονται ουσιαστικές διαφορές στις δομές και το περιεχόμενο λειτουργίας τους, γεγονός που συνδέεται με το επίπεδο ωριμότητας έκαστου ρυθμιστικού συστήματος. Μερικές χώρες, μάλιστα, έχουν θεσπίσει περισσότερα του ενός σώματα εποπτείας, τα οποία είτε είναι κυβερνητικά,

---

<sup>216</sup> OECD (2015), Government at a Glance.

<sup>217</sup> Ο.π.

λχ στο γραφείο Πρωθυπουργού ή στο Υπουργείο Οικονομικών είτε λειτουργούν ως ανεξάρτητα σώματα<sup>218</sup>. Στο σημείο αυτό εγείρονται ζητήματα συντονισμού.

### 6.3 Δομή-μέγεθος Κέντρου Διακυβέρνησης

Σύμφωνα με τη διεθνή βιβλιογραφία, η επιλογή της δομής του Κέντρου Διακυβέρνησης εναπόκειται στα ίδια τα κράτη. Γι' αυτό, παρατηρείται πληθώρα διαφορετικών δομών που λειτουργούν υπό ή κοντά στον Πρωθυπουργό, όπως πχ γραφείο Πρωθυπουργού ή κεντρικά Υπουργεία (βλ. Υπουργείο Οικονομικών, Υπουργείο Δικαιοσύνης).

Αναφορικά με το καταλληλότερο μέγεθος του Κέντρου Διακυβέρνησης, δεν είναι εύκολο να καταλήξουμε σε ασφαλή συμπεράσματα κυρίως για δύο λόγους: κατά πρώτον, όπως τονίζεται παραπάνω, δεν υπάρχει ένας ενιαίος ορισμός του και κατά δεύτερον, δεν υπάρχει ένα ενιαίο σύνολο των επιτελούμενων από αυτό λειτουργιών.

Σε πολλές περιπτώσεις προτείνονται συγκεκριμένα μοντέλα διοικητικής οργάνωσης, αλλά αυτό δεν μπορεί να θεωρηθεί αυστηρά περιοριστικό, γιατί τα χαρακτηριστικά της κάθε χώρας (εθνικά, πολιτιστικά, οικονομικά κá) πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κάθε φορά.

Δεδομένου ότι το Κέντρο Διακυβέρνησης χαρακτηρίζεται κατά κανόνα από αυξημένο εύρος αρμοδιοτήτων, προκαλεί εντύπωση ότι εμφανίζεται αρκετά μικρό στις περισσότερες χώρες μέλη του ΟΟΣΑ, φέρει δηλαδή χαρακτηριστικά μικρής/μικρομεσαίας υπηρεσίας (small to medium-sized agency)<sup>219</sup>.

Αναλυτικότερα, σύμφωνα με στοιχεία της παραπάνω έρευνας, οι περισσότερες χώρες μέλη του ΟΟΣΑ αναθέτουν στο Κέντρο Διακυβέρνησης αρμοδιότητες που αντιστοιχούν κατά προσέγγιση σε ποσοστό 0,045% στον συνολικό αριθμό κυβερνητικών αρμοδιοτήτων<sup>220</sup>. Κατ' αντιστοιχία, μόλις το 0,1% του προσωπικού

---

<sup>218</sup> Ό.π.

<sup>219</sup> OECD (2014b), CENTRE STAGE: Driving Better Policies from the Centre of Government. Retrieved from [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/MPM\(2014\)3&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/MPM(2014)3&docLanguage=En)- 14 Oct 2014.

<sup>220</sup> Ό.π.

της κεντρικής διοίκησης ή αλλιώς, λιγότεροι από 50 υπάλληλοι ανά 1 εκατομμύριο κατοίκους, απασχολούνται στις υπηρεσίες που απαρτίζουν το Κέντρο Διακυβέρνησης<sup>221</sup>. Ενδεικτικό του χαμηλού αριθμού απασχόλησης προσωπικού είναι το στοιχείο που αναδεικνύει ότι το συνολικό προσωπικό του Κέντρου Διακυβέρνησης σπάνια υπερβαίνει τον αριθμό των χιλίων (1.000) υπαλλήλων, με εξαιρέσεις τα διοικητικά συστήματα χωρών όπως οι ΗΠΑ, η Γαλλία, η Ιταλία, η Τουρκία και το Ηνωμένο Βασίλειο, ενώ σε δέκα χώρες-μελη του ΟΟΣΑ απασχολεί λιγότερα από 200 υπηρεσιακά στελέχη.

Με βάση τα παραπάνω αριθμητικά στοιχεία, προκύπτει μια αιτιώδης συνάφεια συνολικού πληθυσμού έκαστης χώρας- αριθμού θέσεων, αλλά και αποδιδόμενων λειτουργιών, στο Κέντρο Διακυβέρνησης, με μια και μοναδική εξαίρεση. Δεν προκαλεί, ίσως, απορία ότι πρόκειται για τη Γερμανία, η οποία αν και παρουσιάζει τον μεγαλύτερο πληθυσμό σε σχέση με τις λοιπές χώρες που συμμετείχαν στην παραπάνω έρευνα, διαθέτει ένα Κέντρο Διακυβέρνησης που -στον στενό του πυρήνα- δεν ξεπερνά τον αριθμό των 700 προβλεπόμενων θέσεων.

Κατά συνέπεια, σύμφωνα με τα παραπάνω στοιχεία, η επιβάρυνση που προκαλείται στους κρατικούς προϋπολογισμούς είναι ελάχιστη –ένας μέσος όρος επιβάρυνσης ύψους 0.045% μεταξύ των χωρών μελών του ΟΟΣΑ-, απασχολώντας τυπικά λιγότερο του 0.1% του κρατικού επιπέδου απασχόλησης<sup>222</sup>.

Ο περιορισμένος αριθμός προσωπικού και η συνεπαγόμενη μικρή επιβάρυνση στον κρατικό προϋπολογισμό δικαιολογείται εν μέρει από το γεγονός ότι το Κέντρο Διακυβέρνησης επιχειρεί να παραμείνει μικρό και ευέλικτο προκειμένου να συνομιλεί και να κατευθύνει εξαιρετικά μεγάλους και πολύπλοκους οργανισμούς (πχ Υπουργεία).

## 6.4 Το προφίλ του επικεφαλής του Κέντρου Διακυβέρνησης

Αποτυπώνοντας τη δομή και τις λειτουργίες του Κέντρου Διακυβέρνησης, δεν μπορεί να μη μελετηθεί το προφίλ του επικεφαλής του. Αν και η θεωρία δεν έχει καταλήξει σε μια σαφώς οριοθετημένη πρόταση σχετικά, οι βασικές προτάσεις

---

<sup>221</sup> Ο.π.

<sup>222</sup> Βλ. ό.π. υποσημ. αριθ. 117.

περιστρέφονται γύρω από την επιλογή είτε πολιτικών προσώπων είτε ανώτατων δημόσιων υπαλλήλων.

Σύμφωνα με την μελέτη του ΟΟΣΑ του 2014, το 58% των χωρών μελών του επιλέγει την τοποθέτηση επικεφαλής με πολιτικά κριτήρια (ο οποίος, κατά κανόνα, αποχωρεί μαζί με την ομάδα των συνεργατών του σε περίπτωση πολιτικής αλλαγής), ενώ το 42% αναθέτει τον συγκεκριμένο ρόλο σε ανώτατο δημόσιο υπάλληλο, εξασφαλίζοντας με αυτόν τον τρόπο τη συνέχεια της διοίκησης και τη λεγόμενη θεσμική μνήμη.

Όπως είναι λογικό, κάθε επιλογή παρουσιάζει τόσο πλεονεκτήματα όσο και μειονεκτήματα<sup>223</sup>. Από τη μία πλευρά, η τοποθέτηση επικεφαλής με πολιτικά κριτήρια εξασφαλίζει τη στενή και αρμονική συνεργασία του διοικητικού κέντρου με το γραφείο του Πρωθυπουργού ώστε να εξασφαλίζεται ο σχεδιασμός των πολιτικών σε πλήρη συμφωνία με τις πολιτικές κατευθύνσεις που κάθε φορά δίνονται. Από την άλλη πλευρά, τα πολιτικά πρόσωπα συχνά δυσκολεύονται να αντιληφθούν τον γραφειοκρατικό τρόπο οργάνωσης της διοίκησης και τον τρόπο άσκησης καθηκόντων των στελεχών της.

Σε αυτό το τελευταίο πεδίο, υπερτερεί σαφώς η επιλογή για τοποθέτηση δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίοι ασφαλώς γνωρίζουν σε βάθος τα χαρακτηριστικά της διοικητικής λειτουργίας και μπορούν να εξασφαλίσουν τη διοικητική συνέχεια, αφού δεν επηρεάζονται κατ' ανάγκη από τις πολιτικές αλλαγές. Δεν θα πρέπει, όμως, να αγνοηθεί η ισχυρή πιθανότητα δυσκολίας συνεργασίας με την πολιτική ηγεσία με αντίκτυπο στην παραγωγή αποτελεσμάτων.

---

<sup>223</sup> Αναλυτικότερα, βλ. OECD. (2014b). CENTRE STAGE: Driving Better Policies from the Centre of Government. Διαθέσιμο στο [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/MPM\(2014\)3&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/MPM(2014)3&docLanguage=En)- 14 Oct 2014.

Civil servant	Politically appointed person
Austria	Italy
Belgium	Lithuania
Denmark	Portugal
France	Slovakia
Estonia	Slovenia
Latvia	Finland
United Kingdom	Spain
	Hungary
	Germany
	Sweden

Εικόνα 11: Status of the manager of the centre of government (EU Member States\*), OECD 2014b

## 6.5 Το παράδειγμα της Φινλανδίας και της Εσθονίας

Σε πολλές χώρες, το Κέντρο Διακυβέρνησης, πέραν του στενού πυρήνα των υπηρεσιών που υπάγονται απευθείας στον Πρωθυπουργό, περιλαμβάνει ορισμένα κεντρικά Υπουργεία, όπως για παράδειγμα τα Υπουργεία Οικονομικών, Εσωτερικών, Δικαιοσύνης κ.ά.

Σύμφωνα με πρόσφατη έκθεση του ΟΟΣΑ<sup>224</sup>, η Φινλανδία και η Εσθονία, έχουν καλλιεργήσει ορισμένα βασικά σημεία συνεργασίας και δέσμευσης για μεταρρύθμιση επιμένοντας κυρίως στην παρακάτω αρχή:

1/ Μια κυβέρνηση-μία στρατηγική. Το βασικό ζητούμενο είναι ο εντοπισμός του κατάλληλου τρόπου διάρθρωσης της διυπουργικής συνεργασίας αποσκοπώντας σε πιο συνεκτικά, τεκμηριωμένα αποτελέσματα για την κυβέρνηση, τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Προτεραιοποίηση δράσεων μέσα σε ένα εξαμηνιαίο/ετήσιο

<sup>224</sup> OECD (2015), Jacobzone Stephane, Whole-of-government strategy steering: Towards a blueprint for reform, OECD Project Team, Public Governance and Territorial Development, Helsinki, Finland.

κυβερνητικό πρόγραμμα με συγκεκριμένο αριθμό στόχων και περαιτέρω ενίσχυση του Κέντρου Διακυβέρνησης<sup>225</sup>.

Σημειώνεται ότι και στις δύο χώρες, ο ρόλος του Κέντρου Διακυβέρνησης είναι ήδη σημαντικός. Θεωρείται ως ο “*primus inter pares*” κυβερνητικός θεσμός, ο οποίος χαίρει της εμπιστοσύνης και της στήριξης του προσώπου του Πρωθυπουργού.

Καθώς το Υπουργείο Οικονομικών παίζει καθοδηγητικό ρόλο στη διαμόρφωση των κυβερνητικών στρατηγικών, και στις δύο χώρες επιδιώκεται η στενότερη συνεργασία του Γραφείου Πρωθυπουργού με αυτό, ιδίως στην Εσθονία όπου η συνεργασία εμφανίζεται πιο αδύναμη.

Επιπλέον, το σχήμα και ο τρόπος λειτουργίας του Κέντρου Διακυβέρνησης εξαρτώνται σε ορισμένο βαθμό και από τη μορφή πολιτεύματος της κάθε χώρας. Για παράδειγμα, σε χώρες με ημιπροεδρικό σύστημα, όπως η Γαλλία, παρατηρούνται πολιτικές αντιπαραθέσεις ή διαμάχες μεταξύ των γραφείων του Πρωθυπουργού και του Προέδρου της Δημοκρατίας αντιστοίχως<sup>226</sup>.

Η αποτελεσματική διακυβέρνηση μέσω πολιτικών και νομοθέτησης απαιτεί το συντονισμό δράσεων, από το σχεδιασμό και την ανάπτυξη πολιτικών και κανόνων μέχρι την υλοποίηση και την εφαρμογή, κλείνοντας τον κύκλο με την παρακολούθηση και την αξιολόγηση, από τις οποίες παρέχεται η ενημέρωση για την αναγκαιότητα σχεδιασμού νέων πολιτικών και κανονισμών και της προσαρμογής των υπαρχουσών πολιτικών και κανονισμών. Η διακυβέρνηση πρέπει να εκλαμβάνεται ως μία δυναμική και συνεχής διαδικασία.

Σύμφωνα με τον διεθνή οργανισμό, τα κράτη πρέπει να επαναπροσδιορίσουν τη ρυθμιστική πολιτική και διακυβέρνηση και να εισάγουν μια ολιστική προσέγγιση: εντάσσοντας τις δημόσιες πολιτικές, τους θεσμούς και τα εργαλεία πολιτικής σε ένα σύνολο, σε όλα τα επίπεδα της κυβέρνησης και κυρίως δια-τομεακά, συμπεριλαμβανομένης της νομοθετικής εξουσίας και τα συμβολής της στη διατήρηση της ποιότητας των νόμων.

---

<sup>225</sup> Ο.π.

<sup>226</sup> OECD (2004), James Simon -Gera and Michal Ben, A comparative analysis of Government Offices in OECD countries, Meeting of Senior Officials from Centres of Government on Using New Tools for Decision-Making, Impacts on Information, Communication and Organisation, GOV/PGC/MPM/RD(2004), Istanbul.

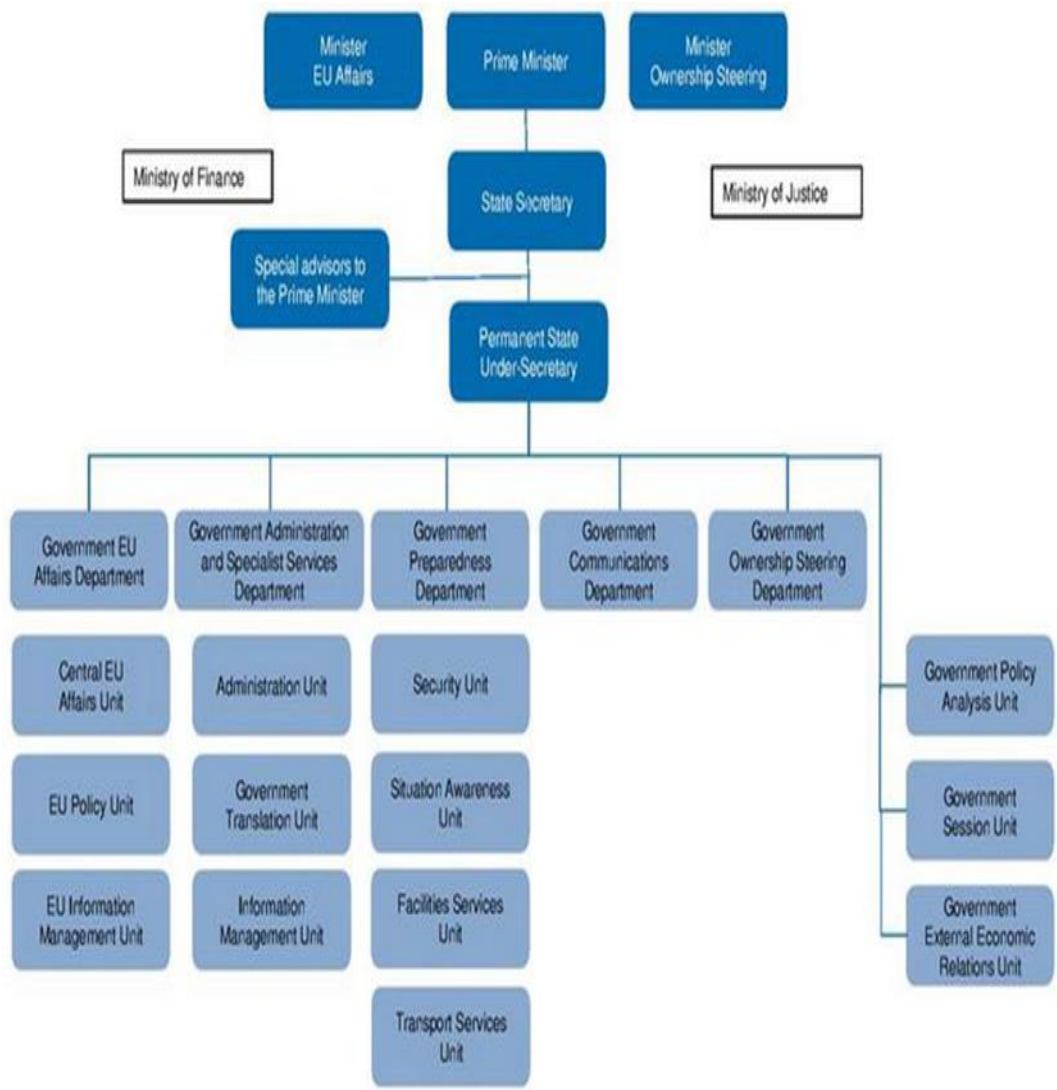


Η λειτουργία ενός σώματος με βασική αρμοδιότητα την παρακολούθηση της κανονιστικής μεταρρύθμισης/ρυθμιστικής παραγωγής κρίνεται καθοριστική για την ενίσχυση της ποιότητας των ρυθμίσεων (an oversight of regulatory policy procedures and goals, support and implement regulatory policy, and thereby foster regulatory quality). Ασφαλώς, οι επιδόσεις του ειδικού αυτού σώματος θα πρέπει να αξιολογούνται τακτικά, συμπεριλαμβανομένων των παραγόμενων αναθεωρήσεων των εκθέσεων συνεπειών ρυθμίσεων της νομοθετικής ύλης.

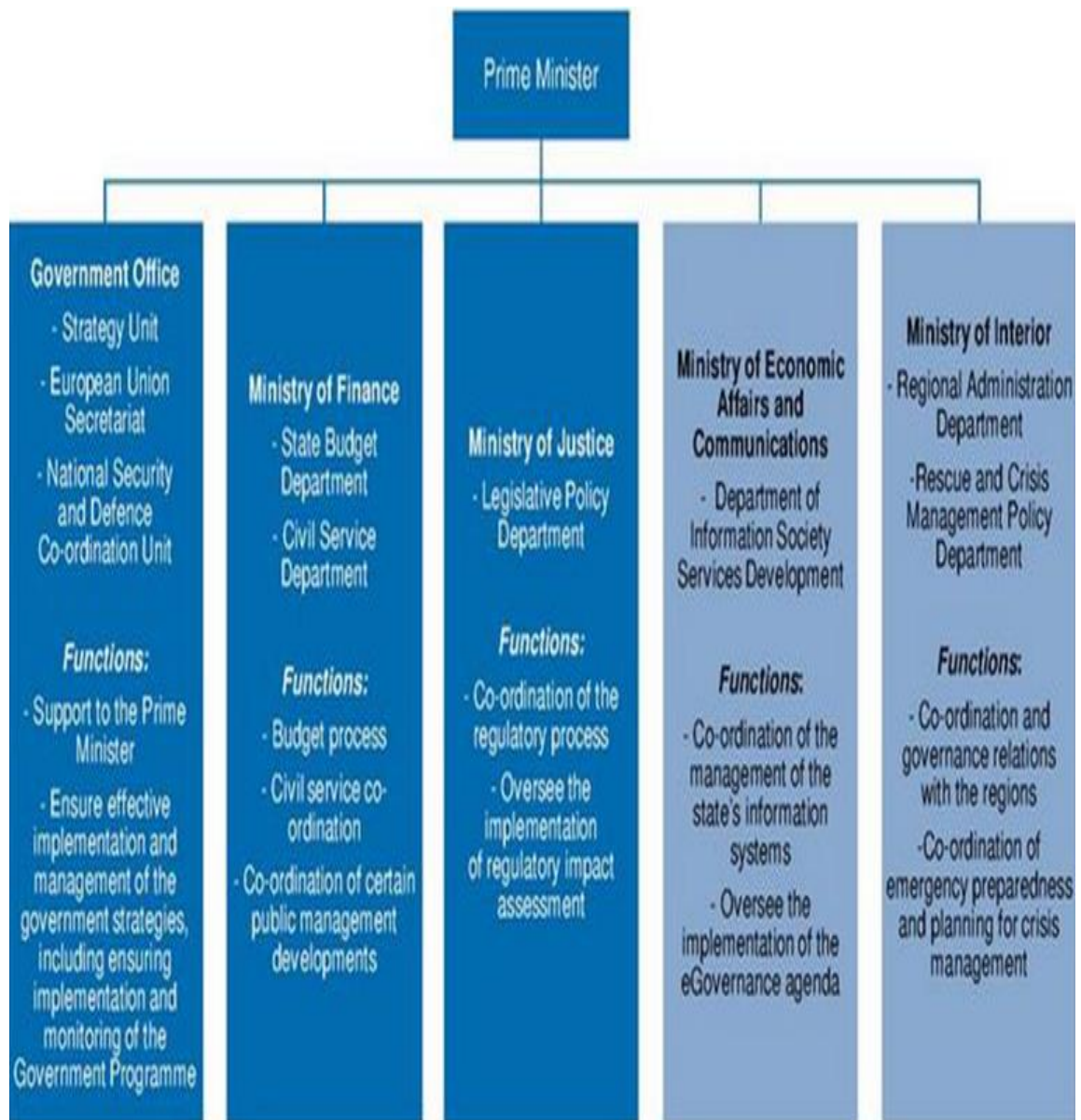
Και, φυσικά, σε σχέση με την ενσωμάτωση της ενωσιακής νομοθεσίας, οι απαραίτητοι μηχανισμοί συντονισμού μεταξύ ενωσιακών-εθνικών-αποκεντρωμένων αρχών καλούνται να παράγουν συνεκτική και αποτελεσματική πολιτική, αποφεύγοντας καθυστερήσεις, επικαλύψεις αρμοδιοτήτων ή συγκρουόμενες νομοθετικές/κανονιστικές πράξεις.

Αξιολογώντας τα συμπεράσματα των σχετικών εκθέσεων του ΟΟΣΑ, διαπιστώνεται ότι τα κράτη συχνά αποτυγχάνουν στη δημιουργία ισχυρών διασυνδέσεων ανάμεσα στις φάσεις του σχεδιασμού, της εφαρμογής, του ελέγχου και της αξιολόγησης των δημοσίων πολιτικών. Σχεδόν όλες οι χώρες έχουν αρχές, πρότυπα, διαδικασίες, κριτήρια και μηχανισμούς για την αποτελεσματική προετοιμασία των πολιτικών και κανονισμών (εκ των προτέρων αξιολόγηση επιπτώσεων των νέων προτάσεων). Εντούτοις, υπάρχει μια σημαντική εργασία, όσον αφορά την αντιμετώπιση των προβλημάτων, το συντονισμό και την εποπτεία, προκειμένου να εξασφαλισθεί ότι αυτές οι αρχές και οι διαδικασίες εφαρμόζονται, πριν ληφθεί μία τελική απόφαση σχετικά με το αν θα προχωρήσει ένα σχέδιο πρότασης.

Επιπλέον, έχει παρατηρηθεί ότι η εκ των υστέρων αξιολόγηση αποτελεί τον πιο αδύναμο κρίκο στον κύκλο διακυβέρνησης. Όμως, η αξιολόγηση της προόδου και των αποτελεσμάτων πρέπει να γίνεται έτσι ώστε να εξασφαλισθεί ότι η διακυβέρνηση ανταποκρίνεται στις υποσχέσεις της και τροφοδοτεί με τις απαραίτητες πληροφορίες το επόμενο στάδιο του κύκλου χάραξης πολιτικής. Αυτό προϋποθέτει την αξιολόγηση κάθε μιας πολιτικής και κανονισμού ξεχωριστά, αλλά και την αξιολόγηση των ευρύτερων αποτελεσμάτων των πολιτικών.



Εικόνα 12: Prime Minister’s Office of Finland (n.d.), Prime Minister’s Office of Finland homepage, <http://vnk.fi/en/frontpage>



Εικόνα 13: Republic of Estonia (n.d.), Government Office homepage, <https://riigikantselei.ee/en/government-office>

	Φινλανδία					Εσθονία			
Αριθμός μέτρων	200	2007	2010-11	201	2014-	2006	2007-11	201	2014
	3- 07	-10		1- 14	τώρα	-07		1- 14	-15
	260	587	587+27 νέα	964	964+6 7 νέα	92	362	648	289

Πίνακας 11: OECD (2015), Estonia and Finland, Fostering Strategic capacity across governments and digital services across borders, Prime Minister’s Office Finland; Government Office Estonia

'At the top in

politics, sharp distinctions do not count. All is ambiguity and shading'.

G. W. Jones, 'The Prime Minister's Aides', in A. King (ed.), *The British*

*Prime Minister* (Basingstoke: Macmillan, 1985), p. 86.

Επιστρέφοντας στην ελληνική πραγματικότητα και στις προσπάθειες για την καλύτερη οργάνωση του εθνικού Κέντρου Διακυβέρνησης, η παρούσα μελέτη αφιερώνει εκτενή αναφορά στα πάγια προβλήματα διοικητικής οργάνωσης και αποτελεσματικότητας του ελληνικο-διοικητικού συστήματος. Όπως έχει επισημανθεί στις σχετικές εκθέσεις του ΟΟΣΑ για την ελληνική δημόσια διοίκηση, ως προεξάρχουσες παθογένειες που επιμένουν να χαρακτηρίζουν τη λεγόμενη ελληνική περίπτωση καταγράφονται κατά προτεραιότητα οι παρακάτω: η αδυναμία του ελληνικού Κέντρου Διακυβέρνησης να θέσει στρατηγικές κατευθύνσεις και προτεραιότητες, να κατευθύνει και να συντονίσει τη δραστηριότητα των Υπουργείων και να διασφαλίσει ότι οι πολιτικές εφαρμόζονται αποτελεσματικά, ο ίδιος ο κατακερματισμός των δομών του, ο οποίος αντανακλάται σε μια ισχνή διαχείριση ζητημάτων που απαιτούν τη σύμπραξη πολλών και διαφορετικών διοικητικών φορέων. Ας εξετάσουμε, όμως, το Ελληνικό Κέντρο Διακυβέρνησης και τις υποστηρικτικές δομές του στην παρούσα τους δομή και σύνθεση.

### 7.1 Οι υποστηρικτικές δομές

Προχωρώντας στην ανάλυση του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου, αρχικά θα γίνει αναφορά στην ειδική σχετική μνεία στην Αιτιολογική Έκθεση του νόμου 4109/2013, ο οποίος θέσπισε μια πάγια διοικητική δομή ως αρμόδια για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου<sup>227</sup>. Πιο αναλυτικά, στο κείμενο της έκθεσης αναφέρονται τα

---

<sup>227</sup> Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα- Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις».

εξής: «Στην ουσία επιχειρείται η συγκρότηση ενός «Κέντρου Διακυβέρνησης» όπως αφ' ενός προτείνεται στη μελέτη του ΟΟΣΑ σχετικά με τα Κέντρα Διακυβέρνησης των χωρών – μελών του (Απρίλιος 2010) και αφ' ετέρου όπως υποδεικνύουν οι αντίστοιχες καλές πρακτικές άλλων Ευρωπαϊκών χωρών, αλλά και οι προτάσεις των εκπροσώπων της Γαλλικής Κυβέρνησης - μελών της Ομάδας Δράσης για την τεχνική βοήθεια προς την Ελλάδα, βάσει σχετικού μνημονίου συνεργασίας και παροχής τεχνογνωσίας σε θέματα σχετικά με την Κεντρική Διοίκηση».

Επιπλέον, δίνεται ένας ορισμός της έννοιας του Κέντρου Διακυβέρνησης ως εξής: Ως Κέντρο Διακυβέρνησης», ο ΟΟΣΑ προσδιορίζει «ένα μικρό σύνολο από θεσμοθετημένα όργανα στον πυρήνα της εκτελεστικής λειτουργίας, τα οποία μεταξύ τους έχουν την εξουσιοδότηση, ευθύνη και ικανότητα να καθοδηγήσουν την ανάπτυξη ενός στρατηγικού οράματος και κατεύθυνσης για τις δημόσιες πολιτικές και την αποτελεσματική εφαρμογή αυτού του οράματος στην πράξη».

Η λειτουργία – κλειδί του Κέντρου Διακυβέρνησης είναι το να λειτουργεί ως κεντρικός, καθοδηγητικός μοχλός, προκειμένου να διευκολύνει το συντονισμό, τη σύμπραξη και συνεργασία σε όλη τη δημόσια διοίκηση, με στόχο τη διασφάλιση ενός δυνατού, συνεκτικού και συλλογικού στρατηγικού οράματος για το «πού χρειάζεται να πάει η Χώρα, και πώς θα πάει εκεί». Επίσης, σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, «το Κέντρο Διακυβέρνησης θα πρέπει να είναι σε θέση να προωθεί μακροχρόνιους και σημαντικούς στόχους της Κυβέρνησης για την οικονομία και την κοινωνία. Το στρατηγικό όραμα θα πρέπει να το διοχετεύσει και να το αναπτύξει σε όλη την κυβέρνηση»<sup>228</sup>.

Συνεχίζοντας, ο νομοθέτης προσδιορίζει ειδικότερα ότι το ελληνικό Κέντρο Διακυβέρνησης ορίζεται «ως το σύνολο των θεσμικών οργάνων με τις υποστηρικτικές τους δομές, τα οποία διαμορφώνουν, σύμφωνα με το Σύνταγμα και την ισχύουσα γι' αυτά νομοθεσία, τη γενική πολιτική της Χώρας και τις ειδικές πολιτικές επί συγκεκριμένων τομέων ή θεμάτων, εξειδικεύουν και προσδιορίζουν επακριβώς την κυβερνητική πολιτική, κατευθύνουν και συντονίζουν την εφαρμογή της και εποπτεύουν την εφαρμογή των νόμων από τις υπηρεσίες του δημόσιου τομέα και τη λειτουργία τους προς το συμφέρον του Κράτους και των πολιτών. Πρόκειται συνεπώς για το ανώτατο επιτελικό κυβερνητικό όργανο από το οποίο εκπορεύονται οι πολιτικές, με το σύνολο των δομών που το υποστηρίζουν, τόσο για τη λήψη των αποφάσεων όσο και για την εκτέλεσή τους. Έτσι, υπ' αυτήν την έννοια, το Κέντρο Διακυβέρνησης περιλαμβάνει τον Πρωθυπουργό, το Υπουργικό Συμβούλιο, την Κυβερνητική Επιτροπή, λοιπές διϋπουργικές επιτροπές που

---

<sup>228</sup> Ο.π.

καθορίζουν τις πολιτικές σε ειδικούς τομείς ή θέματα, διϋπουργικές επιτροπές συμβουλευτικού χαρακτήρα σε επίπεδο Πρωθυπουργού, τον Υπουργό Επικρατείας κατά το μέρος που ασκεί αρμοδιότητες του Πρωθυπουργού κατ' εξουσιοδότησή του, καθώς και τις υποστηρικτικές τους δομές. Ως υποστηρικτικές δομές του Κέντρου Διακυβέρνησης νοούνται τα όργανα και οι υπηρεσίες που σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις έχουν την ευθύνη στήριξης γενικώς της λειτουργίας των θεσμικών οργάνων της προηγούμενης παραγράφου και της μέριμνας για την εφαρμογή των αποφάσεών τους. Οι υποστηρικτικές συνεπώς δομές είναι η Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού, η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης και η συνιστώμενη Γενική Γραμματεία Συντονισμού»<sup>229</sup>.

Στο παρόν κεφάλαιο επιχειρείται η όσο το δυνατόν ακριβέστερη αποτύπωση των υποστηρικτικών δομών του έργου του Πρωθυπουργού (οργανόγραμμα, προβλεπόμενες οργανικές θέσεις, λειτουργίες). Για το σκοπό αυτό, διενεργήθηκαν προσωπικές συνεντεύξεις με στελέχη των παρακάτω υπηρεσιών τόσο κατά την έναρξη όσο και στο τελικό στάδιο επεξεργασίας του παρόντος πονήματος.

### 7.1.1 Ο κομβικός ρόλος του Υπουργικού Συμβουλίου

Σύμφωνα με τα όσα ορίζει το άρθρο 81 παρ. 1 του Συντάγματος, το Υπουργικό Συμβούλιο αποτελείται από τον Πρωθυπουργό και τους Υπουργούς, στους οποίους περιλαμβάνονται οι αναπληρωτές και οι Υπουργοί Επικρατείας. Οι αντιπρόεδροι της Κυβέρνησης είναι μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου και όταν απαλλάσσονται από τα καθήκοντα Υπουργού, σύμφωνα με το άρθρο 40 παρ. 4 (σχετ. άρθρο 1 παρ.1 ν.1558/1985, άρθρο 79 παρ.1 ν.1943/1991). Σημειώνεται ότι οι Υφυπουργοί δεν αποτελούν μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου. Ο Πρωθυπουργός μπορεί να προσκαλέσει Υφυπουργούς να συμμετάσχουν σε συνεδρίαση του Υπουργικού Συμβουλίου χωρίς δικαίωμα ψήφου.

Σύμφωνα με το άρθρο 2 του ΠΔ 63/2005, οι αρμοδιότητες του Υπουργικού Συμβουλίου συνοψίζονται στα εξής:

Το Υπουργικό Συμβούλιο:

α) Καθορίζει και κατευθύνει, κατά το άρθρο 82 παρ. 1 του Συντάγματος, τη γενική πολιτική της Χώρας σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και των νόμων.

---

<sup>229</sup> Ο.π.

β) Αποφασίζει για πολιτικά θέματα γενικότερης σημασίας.

γ) Αποφασίζει για κάθε θέμα αρμοδιότητας συλλογικών κυβερνητικών οργάνων ή για κάθε θέμα αρμοδιότητας ενός ή περισσότερων υπουργών που παραπέμπει σε αυτό ο Πρωθυπουργός. Οι σχετικές αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου υποκαθιστούν τις αποφάσεις των αρμόδιων οργάνων.

δ) Ασκει κάθε άλλη αρμοδιότητα που προβλέπει το Σύνταγμα και οι νόμοι

### **Σύγκληση Υπουργικού Συμβουλίου**

Το Υπουργικό Συμβούλιο συγκαλείται από τον Πρωθυπουργό ή τον αναπληρωτή του σε τακτικές Συνεδριάσεις την πρώτη και τρίτη Τετάρτη κάθε μήνα, εκτός αν ορίσει άλλως ο Πρωθυπουργός Συνεδριάζει επίσης εκτάκτως, όταν παρίσταται ανάγκη, ύστερα από σχετική πρόσκληση του Πρωθυπουργού (σχετ. άρθρο 2 παρ. 1 ΠΥΣ 50/1990, άρθρο 1 παρ. 3 εδάφιο πρώτο ν. 1558/1985).

Η σύγκληση του Υπουργικού Συμβουλίου σε συνεδρίαση γίνεται με γραπτή πρόσκληση, η οποία περιλαμβάνει την ημέρα, την ώρα και τον τόπο της συνεδρίασης. Μαζί με την πρόσκληση κοινοποιείται και η Ημερήσια διάταξη των προς συζήτηση θεμάτων (άρθρο 3 παρ. 1 ΠΥΣ 50/1990).

Στις Συνεδριάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου μετέχουν μόνο τα μέλη του και παρίστανται ο Γενικός Γραμματέας της Κυβέρνησης και το προσωπικό που είναι απαραίτητο για τη στενογράφιση και μαγνητοφώνηση των συζητήσεων (άρθρο 2 παρ. 3 ΠΥΣ 50/1990, άρθρο 1 παρ. 1 π.δ. 32/2004).

Το Υπουργικό Συμβούλιο μπορεί να συνεδριάζει και χωρίς την παρουσία του Γενικού Γραμματέα και του ειδικού για τη στενογράφιση των συζητήσεων προσωπικού, όταν ο Πρωθυπουργός κρίνει ότι τα προς συζήτηση θέματα είναι άκρως απόρρητα (άρθρο 2 παρ. 6 ΠΥΣ 50/1990).

Η ημερήσια διάταξη διαιρείται σε τρία μέρη<sup>230</sup>: Το «μέρος Α» περιέχει τα σχέδια τα σχέδια πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, διαταγμάτων κανονιστικού ή ατομικού χαρακτήρα και πράξεων Υπουργικού Συμβουλίου. Το «μέρος Β» περιλαμβάνει τις προτάσεις του Πρωθυπουργού και των μελών της Κυβέρνησης για συζήτηση και λήψη απόφασης σε γενικά ή ειδικά πολιτικά ζητήματα, καθώς και τα υπό κατάθεση σχέδια νόμων που έχουν σχέση με τη γενική πολιτική της Κυβέρνησης, εφόσον κριθεί από τον Πρωθυπουργό ότι πρέπει να προηγηθεί έγκριση εκ μέρους του

---

<sup>230</sup> Βλ. Κανονισμός Λειτουργίας του Υπουργικού Συμβουλίου, ΦΕΚ Α' 76/22.05.1990.



Υπουργικού Συμβουλίου. Το «μέρος Γ» είναι αφιερωμένο στις ανακοινώσεις του Πρωθυπουργού και των Υπουργών και την ενημέρωση του Υπουργικού Συμβουλίου σε γενικά ή ειδικά πολιτικά ζητήματα.

Για την ενημέρωση των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου σε ειδικά επιστημονικά και τεχνικά ζητήματα, σε θέματα εθνικής άμυνας και ασφάλειας ή άλλα γενικά ή ειδικά πολιτικά θέματα, **ο Πρωθυπουργός μπορεί να καλεί στο Υπουργικό Συμβούλιο δημόσιους λειτουργούς και υπαλλήλους, του Δημόσιου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα**, ιδιώτες εμπειρογνώμονες, καθώς και άλλα ενδεδειγμένα πρόσωπα. Οι προσκαλούμενοι αποχωρούν από τη συνεδρίαση, όταν ο Πρωθυπουργός κρίνει ότι ολοκληρώθηκε η ενημέρωση (άρθρο 2 παρ. 5 ΠΥΣ 50/1990, άρθρο 1 παρ. 4 ν. 1558/1985).

Σύμφωνα με το άρθρο 7 του ως άνω ΠΔ, αφού ολοκληρωθεί η συζήτηση ενός θέματος, ο Πρωθυπουργός προβαίνει στη διατύπωση της απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου (σχετ. άρθρο 6 παρ. 1 ΠΥΣ 50/1990). Αν ο Πρωθυπουργός κρίνει ότι υπάρχουν σοβαρές διαφωνίες μεταξύ των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου, θέτει σε ψηφοφορία τα ζητήματα και ανακοινώνει το αποτέλεσμα της (σχετ. άρθρο 6 παρ. 2 ΠΥΣ 50/1990).

Το Υπουργικό Συμβούλιο αποφασίζει πάντοτε με φανερή ψηφοφορία και με την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων μελών του. Σε περίπτωση ισοψηφίας υπερισχύει η γνώμη υπέρ της οποίας ψήφισε ο Πρωθυπουργός (σχετ. άρθρο 6 παρ. 3 ΠΥΣ 50/1990, άρθρο 1 παρ.3 εδάφια δεύτερο και τρίτο ν. 1558/1985).

Αν κατά την ψηφοφορία διαμορφωθούν περισσότερες από δύο γνώμες, χωρίς να σχηματισθεί η νόμιμη πλειοψηφία, ο Πρωθυπουργός καλεί όσους τάχθηκαν υπέρ των ασθενέστερων γνώμων να προσχωρήσουν, με ψηφοφορία, σε μία από τις επικρατέστερες γνώμες (άρθρο 6 παρ. 5 ΠΥΣ 50/1990).

Μετά το τέλος της συνεδρίασης, ο Πρωθυπουργός μπορεί να ορίσει μέλος ή μέλη της Κυβέρνησης για τη σύνταξη, σε συνεργασία με το Γενικό Γραμματέα της Κυβέρνησης, επίσημου ανακοινωθέντος ως προς τα θέματα που απασχόλησαν το Υπουργικό Συμβούλιο και τις αποφάσεις που έλαβε. Το επίσημο αυτό ανακοινωθέν παραδίδεται από τον κυβερνητικό εκπρόσωπο στον Τύπο και τα μέσα μαζικής ενημέρωσης (άρθρο 6 παρ. 5 ΠΥΣ 50/1990, άρθρο 1 παρ. 1 ΠΔ. 32/2004).

Την επομένη της συνεδρίασης ο Γενικός Γραμματέας της Κυβέρνησης συντάσσει και αποστέλλει στα μέλη της Κυβέρνησης και τους υφυπουργούς κατάλογο των αποφάσεων που ελήφθησαν και των κειμένων που εγκρίθηκαν από το Υπουργικό Συμβούλιο (άρθρο 6 παρ. 6 ΠΥΣ 50/1990, άρθρο 1 παρ. 1 ΠΔ 32/2004).

## 7.1.2 Η Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού

Σύμφωνα με το άρθρο 1 του ΠΔ 2/2011 (ΦΕΚ Α', 5), το Πολιτικό Γραφείο Πρωθυπουργού, όπως έχει αναδιαρθρωθεί με την αριθ. Υ293/15.12.2010 απόφαση του Πρωθυπουργού (Β' 1985), μετατρέπεται σε Γενική Γραμματεία και μετονομάζεται σε «Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού». Αποστολή της είναι η άμεση υποβοήθηση και εξυπηρέτηση του Πρωθυπουργού στην άσκηση των αρμοδιοτήτων του. Η Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού, υπάγεται απευθείας στον Πρωθυπουργό για όλα τα θέματα που αναφέρονται στην οργανική συγκρότηση και σύνθεση των υπηρεσιών του, στην επιλογή του προσωπικού του, στη λειτουργία και στην άσκηση γενικά των αρμοδιοτήτων του. Υπάγεται απευθείας στον Πρωθυπουργό για όλα τα θέματα που αναφέρονται στην οργανική συγκρότηση και σύνθεση των υπηρεσιών του, στην επιλογή του προσωπικού του, στη λειτουργία και στην άσκηση γενικά των αρμοδιοτήτων του<sup>231</sup>.

Σύμφωνα με το άρθρο 30 του ΠΔ 63/2005<sup>232</sup>, η Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού διαρθρώνεται σύμφωνα με τα παρακάτω:

Στη Γενική Γραμματεία υπάγονται τα εξής ειδικά γραφεία:

### α) Γραφείο Σχεδιασμού Στρατηγικής

Στην αρμοδιότητα του Γραφείου Σχεδιασμού Στρατηγικής ανήκει η επεξεργασία προτάσεων για την επίτευξη των στρατηγικών στόχων της κυβερνητικής πολιτικής.

### β) Διπλωματικό Γραφείο

Στην αρμοδιότητα του Διπλωματικό Γραφείου ανήκει η παρακολούθηση θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εξωτερικών, η επεξεργασία σχετικών προτάσεων και η ευθύνη για την οργάνωση σε διπλωματικό επίπεδο των επισκέψεων του Πρωθυπουργού στο εξωτερικό ή των μετακινήσεων του στο εσωτερικό στο πλαίσιο διεθνών υποχρεώσεων του<sup>233</sup>.

### γ) Οικονομικό Γραφείο

---

<sup>231</sup> Βλ. σχετ. άρθρο 2 παρ. 1 ν. 1299/1982, άρθρο 6 περ. η', ιδ', ιστ' ΠΔ. 32/2004, όπως αναριθμήθηκε με το άρθρο μόνο παρ. 9β' ΠΔ. 179/2004, άρθρο 1 ΠΔ 294/1993.

<sup>232</sup> Βλ. σχετ. και άρθρο 3 παρ. 2 ν. 1299/1982, άρθρο 1 Υ174/1996.

<sup>233</sup> Απόφαση Υ185/3.2.2010 (ΦΕΚ Β' 99/3.2.2010) του Πρωθυπουργού.

Στην αρμοδιότητα του Οικονομικού Γραφείου ανήκει η παρακολούθηση της υλοποίησης της κυβερνητικής πολιτικής στα θέματα οικονομίας και ανάπτυξης και η επεξεργασία σχετικών προτάσεων.

#### δ) Γραφείο για Θέματα Ποιότητας Ζωής

Στην αρμοδιότητα του Γραφείου για Θέματα Ποιότητας Ζωής ανήκει η παρακολούθηση θεμάτων που άπτονται της αναβάθμισης της ποιότητας ζωής των πολιτών και η επεξεργασία σχετικών προτάσεων.

#### ε) Γραφείο Κοινωνικού Διαλόγου και Επικοινωνίας

Στην αρμοδιότητα του Γραφείου Κοινωνικού Διαλόγου και Επικοινωνίας ανήκει η σύνδεση και ο διάλογος με πολιτικούς, κοινωνικούς και εργασιακούς φορείς καθώς και ο σχεδιασμός των σχετικών παρεμβάσεων και δράσεων.

#### στ) Γραφείο οργάνωσης και Διοίκησης

##### αα) Τμήμα Διοίκησης

Στην αρμοδιότητα του τμήματος Διοίκησης του Γραφείου οργάνωσης και Διοίκησης ανήκει η πρόσληψη και η ευθύνη για τη διοικητική κατάσταση του προσωπικού του Πολιτικού Γραφείου καθώς και η ρύθμιση θεμάτων που αφορούν το προσωπικό, ο συντονισμός και η εποπτεία των διαχειριστικών και οικονομικών ζητημάτων που άπτονται της λειτουργίας του Πολιτικού Γραφείου, η ευθύνη για την τήρηση του γενικού πρωτοκόλλου και την εκπροσώπηση του Πρωθυπουργού σε επίσημες τελετές.

##### ββ) Τμήμα Σχέσεων με τους Πολίτες

Στην αρμοδιότητα του Τμήματος Σχέσεων με τους Πολίτες ανήκει ο χειρισμός της αλληλογραφίας και οι επαφές με τους πολίτες.

##### γγ) Τμήμα Γραμματείας

Στην αρμοδιότητα της Γραμματείας ανήκει η λειτουργική υποστήριξη της εργασίας του Πρωθυπουργού, ο χειρισμός της αλληλογραφίας του, η ρύθμιση των προσωπικών επαφών του και η τήρηση του επίσημου και εμπιστευτικού πρωτοκόλλου του Πρωθυπουργού.

##### δδ) Τμήμα Τύπου

Στην αρμοδιότητα του Τμήματος Τύπου ανήκει η παρακολούθηση της επικαιρότητας, η ενημέρωση του Πρωθυπουργού και οι σχέσεις του Πρωθυπουργού με τον Τύπο και τα λοιπά μέσα μαζικής ενημέρωσης.

#### εε) Τμήμα Δημοσίων Σχέσεων

Στην αρμοδιότητα του Τμήματος Δημοσίων Σχέσεων ανήκει η μέριμνα για τις δημόσιες σχέσεις του Πρωθυπουργού και η στήριξή του για τις εντός της Ελλάδας μετακινήσεις του.

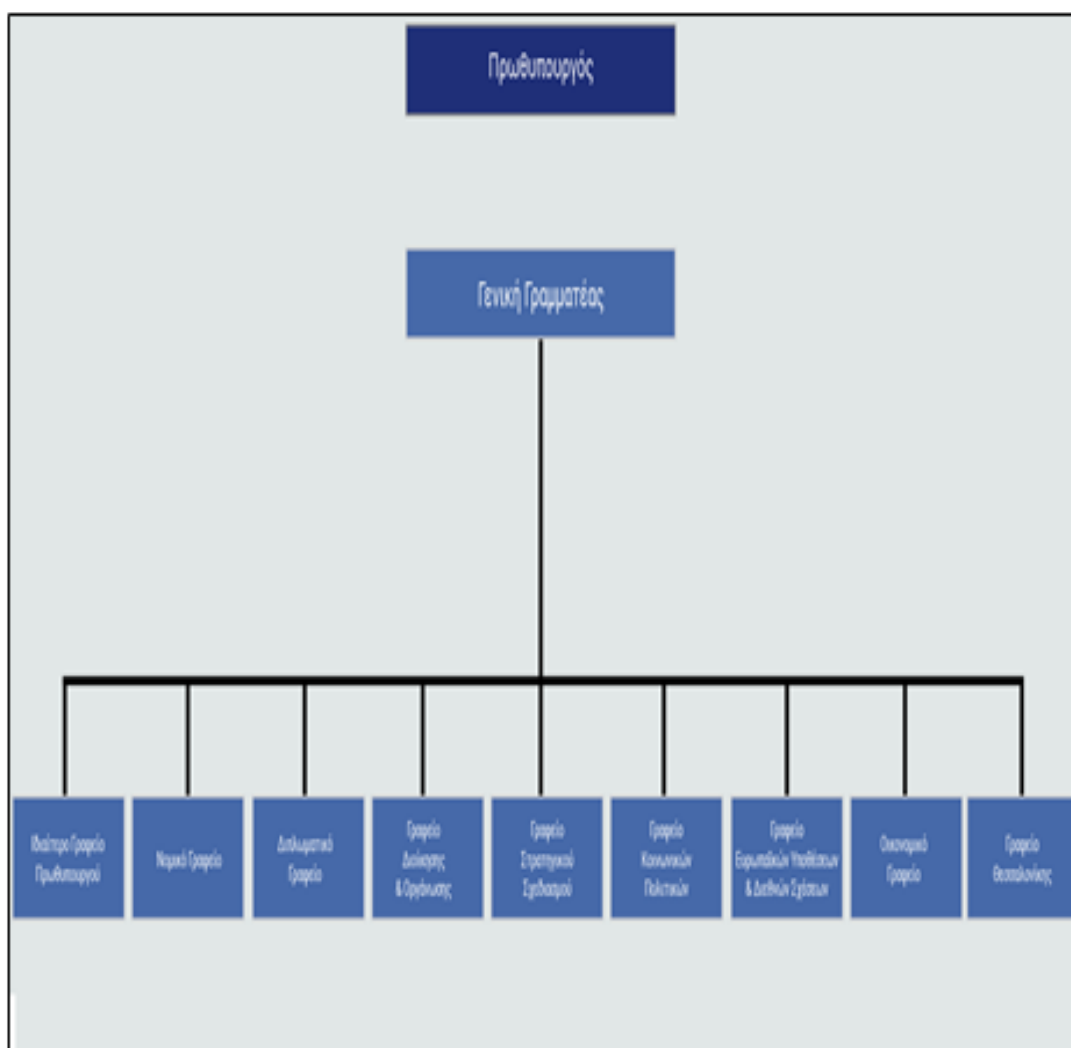
#### στστ) Τμήμα Ασφάλειας

Στην αρμοδιότητα του Τμήματος Ασφάλειας ανήκει η ασφάλεια του Πρωθυπουργού και η ασφάλεια των χώρων και μέσων λειτουργίας του Πολιτικού Γραφείου, καθώς και των βιβλίων και εγγράφων που βρίσκονται σε αυτό.

Με βάση τα πορίσματα προσωπικής έρευνας και συνεντεύξεων με διοικητικά στελέχη της υπηρεσίας, το μόνιμο προσωπικό που υπηρετεί στη ΓΓΠ αριθμεί περί τα 27 άτομα (8 υπάλληλοι είναι απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης), ενώ το λοιπό προσωπικό ανήκει κυρίως στην κατηγορία των μετακλητών υπαλλήλων.

Οι προβλεπόμενες θέσεις που παρατίθενται παρακάτω δεν καλύπτονται συνήθως στο σύνολό τους, αλλά στην πράξη προκύπτει κατά κανόνα ένα ποσοστό κάλυψής ύψους 70%.

Προσωπικό:	
<b>Θέσεις Προϊσταμένων</b>	9
<b>Θέσεις μετακλητών και αποσπασμένων</b>	86
<b>Θέσεις βοηθητικού προσωπικού</b>	25
<b>Προσωποπαγείς θέσεις αποφοίτων της Ε.Σ.Δ.Δ.Α.</b>	8
<b>Σύνολο</b>	119* (δεν συμπεριλαμβάνονται οι 9 θέσεις Προϊσταμένων)



**Εικόνα 14: Η Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού**

### **7.1.3 Η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης**

Η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (ΓΓΚ) αποτελεί αυτοτελή δημόσια υπηρεσία που υπάγεται απ' ευθείας στον Πρωθυπουργό. Βασική της αποστολή αποτελεί η υποστήριξη του έργου του Πρωθυπουργού και της Κυβέρνησης κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, η παροχή γραμματειακής υποστήριξης στο Υπουργικό Συμβούλιο, στα λοιπά συλλογικά κυβερνητικά όργανα και στις Διυπουργικές

Επιτροπές. Η ΓΓΚ συντονίζει και παρακολουθεί την εφαρμογή των αποφάσεων των οργάνων αυτών<sup>234</sup>.

### **Γενική Διάρθρωση**

Η υπηρεσίες της ΓΓΚ διαρθρώνονται ως εξής<sup>235236</sup>:

- α) το Ιδιαίτερο Γραφείο του Γενικού Γραμματέα,
- β) το Νομικό Γραφείο,
- γ) το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης,
- δ) το Γραφείο Συντονισμού, Θεσμικών, Διεθνών και Ευρωπαϊκών Θεμάτων,
- ε) το Γραφείο Διοικητικής και Οικονομικής Υποστήριξης,
- στ) το Γραφείο Επιστημονικής και Γραμματειακής Υποστήριξης των Συλλογικών Κυβερνητικών Οργάνων, τα οποία λειτουργούν σε επίπεδο γραφείου.

Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 73 του ΠΔ 63/2005, στη ΓΓΚ υπάγονται η Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή (ΚΕ.Ν.Ε.) και η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης (ΚΕ.Κ), οι οποίες ασκούν τις Αρμοδιότητες που προβλέπονται από τις κείμενες διατάξεις<sup>237</sup>.

Επιπλέον, σύμφωνα με την παρ. 3 του ως άνω ΠΔ, η ΓΓΚ και οι υπηρεσίες των οποίων έχει τη διοικητική και οικονομική υποστήριξη εξυπηρετούνται από αυτοτελές γραφείο Νομικού Συμβούλου του Κράτους που συνιστάται για το σκοπό αυτό στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, την Υπηρεσία Δημοσιονομικού

---

<sup>234</sup> Για περισσότερα, βλ. [www.ggk.gr](http://www.ggk.gr).

<sup>235</sup> Η παρ. 1 όπως είχε αντικατασταθεί με το άρθρο 77 παρ.4 Ν.4368/2016 (ΦΕΚ Α' 21/21.2.2016), αντικαταστάθηκε ως άνω με το άρθρο 1 ΠΔ 73/2017 (ΦΕΚ Α' 105/28.7.2017).

<sup>236</sup> Κατά τη παρ.5 άρθρου 77 Ν.4368/2016 (ΦΕΚ Α' 21/21.2.2016), "Όπου στην κείμενη νομοθεσία περί Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, όπως ισχύει, γίνεται αναφορά στο Γραφείο Συντονισμού και Θεσμικών Θεμάτων, αυτό μετονομάζεται εφεξής σε «Γραφείο Συντονισμού, Θεσμικών, Διεθνών και Ευρωπαϊκών Θεμάτων». Όπου στην κείμενη νομοθεσία περί Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, όπως ισχύει, γίνεται αναφορά στο Γραφείο Υποστήριξης της Καλής Νομοθέτησης, αυτό μετονομάζεται εφεξής σε «Γραφείο Καλής Νομοθέτησης». Όπου στην κείμενη νομοθεσία περί Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, όπως ισχύει, γίνεται αναφορά στο Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων, η αναφορά αυτή απαλείφεται".

<sup>237</sup> Βλ. σχετ. το άρθρο 2 παρ. 2 ΠΔ 32/2004.

Ελέγχου του Υπουργείου οικονομίας και οικονομικών και από την Υπηρεσία Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στη Βουλή<sup>238</sup>.

Επισημαίνεται ότι το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της ΓΚ έχει τροποποιηθεί αρκετές φορές, επιφέροντας τις αντίστοιχες αλλαγές στο ΠΔ 63/2005 σχετικά με τη λειτουργία της κυβέρνησης και των κυβερνητικών οργάνων.

Προσωπικό:	
<b>Θέσεις προϊσταμένων</b>	5
<b>Θέσεις προσωπικού</b>	
<b>α. Με διορισμό</b>	55
<b>β. Με απόσπαση</b>	19
<b>Σύνολο</b>	74* (δεν συμπεριλαμβάνονται οι 5 θέσεις Προϊσταμένων)

Επιπλέον των ανωτέρω θέσεων, στη ΓΚ μπορεί να αποσπώνται, κατά παρέκκλιση των κείμενων διατάξεων, έως 12 υπάλληλοι κάθε κατηγορίας και κλάδου.

Νομοθετικό πλαίσιο: ΠΔ 63/2005, ΠΔ 18/2010, Ν. 4237/2014, Ν. 4368/2016

Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 43 του ν. 4440/2016 (ΦΕΚ Α' 224/ 02.12.2016), επήλθε νέα τροποποίηση του οργανισμού της ΓΚ ως εξής:

Με το άρθρο 2 ΠΔ 17/2009, ΦΕΚ Α 33/27.2.2009, ορίζεται ότι: "Μετά το άρθρο 5 του ΠΔ 32/2004, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο μόνο παρ. 8 του ΠΔ. 179/2004 και κωδικοποιήθηκε στο άρθρο 76 του Κώδικα Νομοθεσίας για την Κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα, προστίθενται άρθρα 5Α και 5Β, εντασσόμενα, αντιστοίχως, στον Κώδικα αυτό ως άρθρα 76Α και 76Β, ως εξής:

---

<sup>238</sup> Βλ. σχετ. το άρθρο 2 ΠΔ32/2004, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο μόνο παρ. 2 του ΠΔ 179/2004.

## Άρθρο 5Α

### Γραφείο Υποστήριξης της Καλής Νομοθέτησης

Το Γραφείο Υποστήριξης της Καλής Νομοθέτησης αποτελεί την Κεντρική Μονάδα υποστήριξης της ποιότητας των ρυθμίσεων και μεριμνά για την επιστημονική υποστήριξη των υπηρεσιών των Υπουργείων, προκειμένου αφενός να τηρούνται οι αρχές και διαδικασίες καλής νομοθέτησης κατά την εκπόνηση σχεδίων νόμων και σχεδίων κανονιστικών διαταγμάτων και πράξεων και αφετέρου να επιβληθεί η εφαρμογή του κυβερνητικού έργου.

Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 5 Α του ΠΔ 63/2005<sup>239</sup>, το Γραφείο Υποστήριξης Καλής Νομοθέτησης έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες<sup>240</sup>:

α) Παρακολουθεί το έργο των υπουργείων κατά το στάδιο της προπαρασκευής σχεδίων νόμων και σχεδίων κανονιστικών διαταγμάτων και πράξεων και εργάζεται συστηματικά για την επιστημονική υποστήριξη του έργου αυτού, ιδίως μέσω κατάρτισης εγκυκλίων, οδηγιών, υποδειγμάτων ή της διοργάνωσης επιμορφωτικών προγραμμάτων ή εκδηλώσεων.

β) Παραλαμβάνει τις εκθέσεις αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων (impact assessment/impact analysis reports) που αποστέλλουν τα Υπουργεία, τις εξετάζει και εισηγείται προς τον Γενικό Γραμματέα της Κυβέρνησης σχετικά με το περιεχόμενο τους και το περιεχόμενο του σχεδίου νόμου ή διατάγματος ή πράξης, το οποίο συνοδεύουν.

γ) Παραλαμβάνει τις εκθέσεις αξιολόγησης αποτελεσμάτων εφαρμογής ρυθμίσεων που αποστέλλουν τα Υπουργεία, τις εξετάζει και εισηγείται προς τον Γενικό Γραμματέα της Κυβέρνησης σχετικά με το περιεχόμενο τους και τυχόν συμπεράσματα στα οποία καταλήγει.

δ) Συντονίζει την συνεργασία μεταξύ των υπουργείων και των υπηρεσιών που ασχολούνται με την καλή νομοθέτηση.

---

<sup>239</sup> Βλ. σχετ. και το ΠΔ 149/2013 (ΦΕΚ Α' 232/31.10.2013).

"Οργάνωση, στελέχωση και λειτουργία του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης".

<sup>240</sup> Οι περιπτώσεις θ', ι' και ιβ' της παρ. 2 του άρθρου 76B μεταφέρθηκαν ως περιπτώσεις στ', ζ' και η' στη παράγραφο 2 του παρόντος άρθρου την παρ.2 άρθρου 77 Ν.4368/2016 (ΦΕΚ Α' 21/21.2.2016).



ε) Ενημερώνεται σχετικά με τις εξελίξεις για την καλή νομοθέτηση σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο και συνεργάζεται με όλα τα υπουργεία, για το σκοπό αυτό.

στ) τηρεί, εισάγει, ανανεώνει και παρακολουθεί τις εγγραφές στην ιστοσελίδα της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης,

ζ) παρακολουθεί τις ιστοσελίδες των υπουργείων της Κυβέρνησης και ενημερώνει το Γενικό Γραμματέα της Κυβέρνησης για το περιεχόμενο τους,

η) είναι αρμόδιο για την συνεργασία με την Κεντρική Δικτυακή Πύλη "ΕΡΜΗΣ" και τις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, καθώς και με την Κοινωνία της Πληροφορίας Α.Ε. σε θέματα διαλειτουργικότητας".

## **Άρθρο 5β**

### **Γραφείο Συντονισμού και Θεσμικών Θεμάτων**

1. Το Γραφείο Συντονισμού και Θεσμικών Θεμάτων υποστηρίζει τον Γενικό Γραμματέα της Κυβέρνησης στην άσκηση των αρμοδιοτήτων του.

2. Το Γραφείο Συντονισμού και Θεσμικών Θεμάτων ασκεί, ιδίως τις έξης Αρμοδιότητες:

α) Παρακολουθεί την εργασία των διυπουργικών επιτροπών και ενημερώνει τον Γενικό Γραμματέα για τα θέματα των συνεδριάσεων τους και τις αποφάσεις τους,

β) παρέχει γραμματειακή υποστήριξη στο Υπουργικό Συμβούλιο, στα συλλογικά κυβερνητικά όργανα, καθώς και στις διυπουργικές Επιτροπές, εφόσον τα καθήκοντα αυτά δεν έχουν ανατεθεί σε άλλα όργανα και ειδικότερα προετοιμάζει τους φακέλους, καταρτίζει και κοινοποιεί την Ημερήσια διάταξη των θεμάτων που πρόκειται να εισαχθούν προς συζήτηση ή απαιτούν λήψη αποφάσεων από τα παραπάνω όργανα και τηρεί τα πρακτικά των συζητήσεων αυτών,

γ) ενημερώνει τις αρμόδιες υπηρεσίες για τις αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου και των άλλων συλλογικών κυβερνητικών οργάνων,

δ) παρακολουθεί την Ημερήσια διάταξη νομοθετικού έργου και κοινοβουλευτικού ελέγχου της Βουλής και ενημερώνει σχετικά τον Γενικό Γραμματέα,

ε) παρακολουθεί την έκδοση των κανονιστικών διαταγμάτων και πράξεων που προβλέπονται σε Εξουσιοδοτικές διατάξεις νόμων,

στ) παρακολουθεί τις διαδικασίες ενσωμάτωσης του παράγωγου κοινοτικού δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη και υποστηρίζει τα αρμόδια υπουργεία, εφόσον αυτά του το ζητήσουν, σε θέματα της αρμοδιότητάς του,

ζ) παρακολουθεί το νομοπαρασκευαστικό έργο και τις αποφάσεις των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και άλλων διεθνών οργανισμών και υποστηρίζει τα αρμόδια, κάθε φορά, Υπουργεία, εφόσον αυτά του το ζητήσουν, σε θέματα της αρμοδιότητάς του»<sup>241</sup>.

η) είναι αρμόδιο για το συντονισμό και την παρακολούθηση της πορείας υλοποίησης των Στόχων Βιώσιμης Ανάπτυξης του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών σε εθνικό επίπεδο».

θ) ) (η) παρακολουθεί την εξέλιξη τυχόν διαδικασιών παραβιάσεων του κοινοτικού δικαίου ενώπιον των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ενημερώνει σχετικά τον Γενικό Γραμματέα,

ι) ) θ) παρακολουθεί τις εξελίξεις σε κυβερνητικές ιστοσελίδες άλλων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή και εκτός αυτής,

Με τη νέα τροποποίηση του οργανισμού της ΓΓΚ, τίθεται ως στόχος παρακολούθησης η Ατζέντα για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη, οι σχετικοί με αυτήν 17 Στόχοι Βιώσιμης Ανάπτυξης (ΣΒΑ) και 169 υποστόχοι, όπως υιοθετήθηκαν στο πλαίσιο της 70ης Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών στις 25 Σεπτεμβρίου 2015. Οι ΣΒΑ είναι παγκόσμιου χαρακτήρα και γενικής εφαρμογής με χρονοδιάγραμμα υλοποίησης έως το 2030, δημιουργούν δεσμεύσεις υλοποίησης για όλες τις χώρες, ανεπτυγμένες και αναπτυσσόμενες, λαμβάνοντας υπόψη τις διαφορετικές εθνικές πραγματικότητες, επίπεδα ανάπτυξης, εθνικές πολιτικές και προτεραιότητες, με την Ατζέντα 2030 να προωθεί την ενσωμάτωση και των τριών διαστάσεων της βιώσιμης ανάπτυξης – κοινωνική, περιβαλλοντική και οικονομική – σε όλες τις τομεακές πολιτικές, ενώ παράλληλα προάγει τη διασύνδεση και τη συνοχή των σχετικών με τους ΣΒΑ πολιτικών και νομοθετικών πλαισίων<sup>242</sup>.

Η Ελλάδα αναγνωρίζει τη σημαντική συμβολή των ΣΒΑ στην προαγωγή, μεταξύ άλλων, της κοινωνικής ευημερίας, την εξάλειψη της φτώχειας και τη δίκαιη και

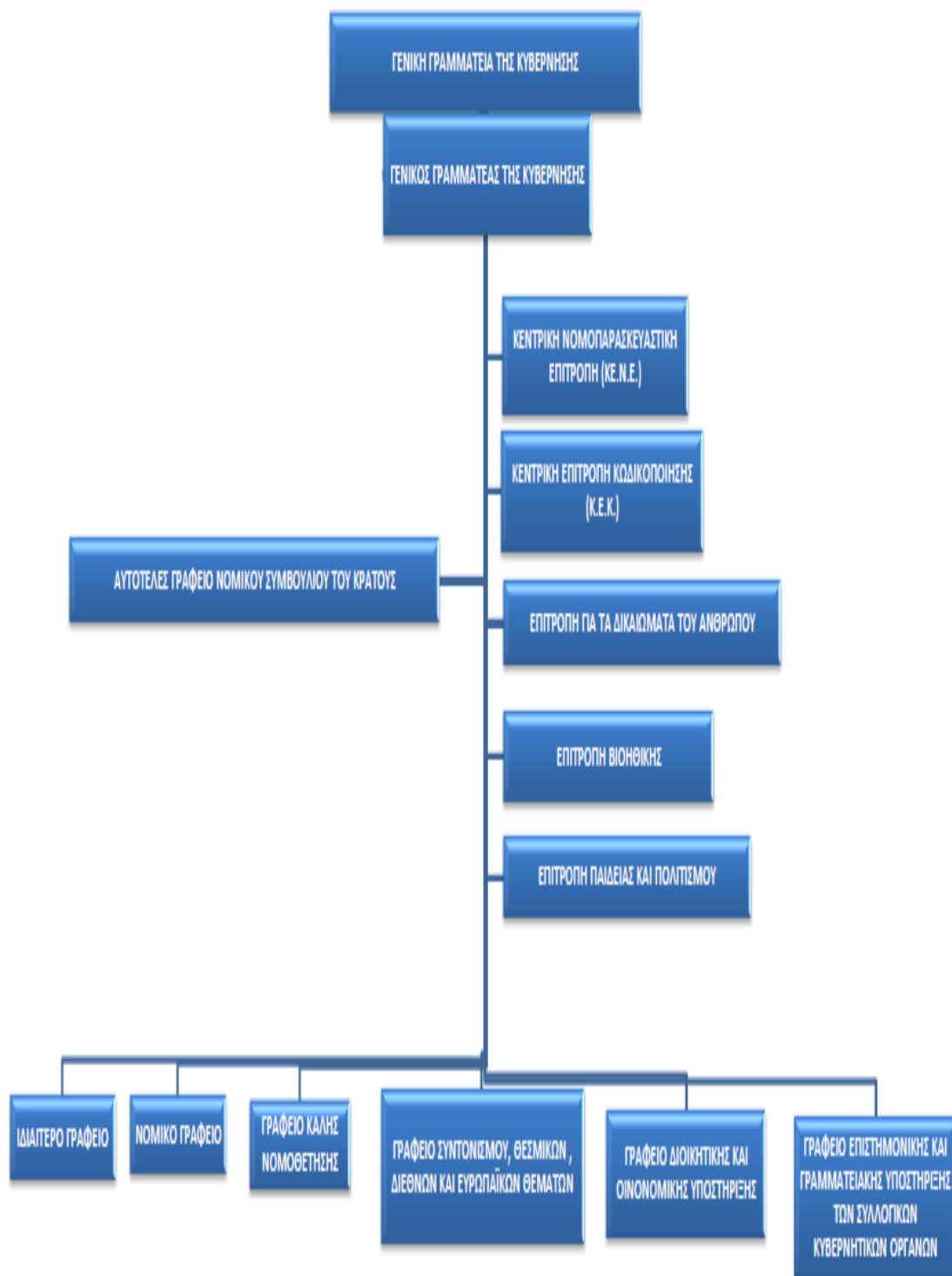
---

<sup>241</sup> Η περίπτωση ζ' της παρ.2 (όπως αυτή είχε τροποποιηθεί με τη παρ.2 άρθρου 77 του ν.4368/2016,ΦΕΚ Α' 21/21.2.2016), αντικαταστάθηκε ως άνω, η πιο πάνω νέα περίπτωση η' προστέθηκε και οι περιπτώσεις η' και θ' αναριθμήθηκαν σε περιπτώσεις θ' και ι' με το άρθρο 43 Ν.4440/2016 (ΦΕΚ Α' 224/2.12.2016).

<sup>242</sup> Βλ. σχετ. [www.ggk.gr](http://www.ggk.gr), Στόχοι Βιώσιμης Ανάπτυξης.

χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη. Στο πλαίσιο αυτό, αποκτά ιδιαίτερη σημασία για τη χώρα μας η κινητοποίηση των δυνάμεών της προκειμένου να θέσει τις προτεραιότητές της αναφορικά με την Ατζέντα 2030 και να εφαρμόσει αποτελεσματικά τους ΣΒΑ μέσα από την κατάλληλη προσαρμογή τους στις εθνικές προτεραιότητες και ανάγκες.

Το Γραφείο Συντονισμού, Θεσμικών, Διεθνών και Ευρωπαϊκών Θεμάτων της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης αποτελεί την αρμόδια κεντρική κυβερνητική δομή για το συντονισμό και την παρακολούθηση της πορείας υλοποίησης των Στόχων Βιώσιμης Ανάπτυξης του ΟΗΕ σε εθνικό επίπεδο (άρθρο 43 του ν. 4440/2016).



Εικόνα 15: Η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης

#### 7.1.4 Η Γενική Γραμματεία Συντονισμού

Δεδομένου ότι η εικόνα της χώρας εξακολουθούσε να μην διαφοροποιείται σημαντικά, ενώ επήλθε και η οξεία οικονομική κρίση, δυσχεραίνοντας τις όποιες προσπάθειες ανάκτησης του χαμένου εδάφους, περί τα τέλη του 2011 το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης υπέγραψε μνημόνιο συνεργασίας με τη Γαλλική Κυβέρνηση και την Task Force for Greece (TFGR-Ομάδα Κρούσης για την Ελλάδα) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Σε συνέχεια αυτής της συνεργασίας, δημοσιοποίησε τον οδικό χάρτη για τα βήματα της μεταρρύθμισης, στον οποίο αναφέρονται συγκεκριμένες δράσεις για την επίτευξη των στόχων με το αντίστοιχο χρονοδιάγραμμα. Ειδικότερα, σε συνέχεια των προπαρασκευαστικών εργασιών καταρτίστηκε από κοινού, ένας γενικός οδικός χάρτης ανάμεσα στις δύο χώρες. Σε αυτό το σχέδιο δράσης συμπεριλαμβάνεται ο στόχος για τη διασφάλιση του κυβερνητικού και διοικητικού συντονισμού.

Επισημαίνεται ότι η Γαλλία συνεχίζει να παρέχει τεχνική βοήθεια στην Ελλάδα ως Υπεύθυνη χώρα του Τομέα για τη διοικητική μεταρρύθμιση σε κεντρικό επίπεδο (Domain Leader), εντός του πλαισίου των συστάσεων του ΟΟΣΑ και συνεκτιμώμενων των απαιτήσεων των Προγραμμάτων Δημοσιονομικής Προσαρμογής.

Στο πλαίσιο των συστάσεων του ΟΟΣΑ<sup>243</sup>, οι οποίες λειτούργησαν ως καταλύτης για τον γρηγορότερο βηματισμό στο δρόμο των μεταρρυθμίσεων, αποτυπώνεται, συγκεκριμένα, το συμπέρασμα ότι δεν είναι πάντοτε εμφανής ο κεντρικός υπεύθυνος του προγράμματος μεταρρυθμίσεων, ανεξάρτητα αν αυτός θα μπορούσε να είναι κάποια συγκεκριμένη οντότητα του Κέντρου Διακυβέρνησης ή μια ομάδα τέτοιων οντοτήτων.

Επιπλέον, επισημαίνεται η αδυναμία της ελληνικής διοίκησης να λειτουργήσει σε ενιαίο πλαίσιο και η ύπαρξη ελάχιστου συντονισμού, «γεγονός που θέτει σε κίνδυνο τις μεταρρυθμίσεις, οι περισσότερες από τις οποίες απαιτούν συλλογική δράση».

Τα συμπεράσματα της Έκθεσης καταδεικνύουν ότι, σε πολλές περιπτώσεις, οι λειτουργίες εποπτείας και ελέγχου δεν ασκούνται αποτελεσματικά, και, ότι αδυναμίες και ανεπάρκειες στη λειτουργία της κεντρικής διοίκησης τείνουν να διαχέονται στο σύνολο του δημόσιου τομέα.

---

<sup>243</sup> Έκθεση του ΟΟΣΑ για την Ελληνική Κεντρική Διοίκηση (2012).

Σε συνέχεια αυτών των Συμπερασμάτων, στην Έκθεσή του ο ΟΟΣΑ καταλήγει στη διαπίστωση ότι, παρά τις προσπάθειες μεταρρύθμισης, το Κέντρο Διακυβέρνησης διαθέτει περιορισμένες δυνατότητες να θέσει στρατηγικές κατευθύνσεις και προτεραιότητες, να καθοδηγήσει και να συντονίσει εξελίξεις στα επιτελικά Υπουργεία και να διασφαλίσει ότι οι πολιτικές εφαρμόζονται αποτελεσματικά. Επιπλέον, ο συντονισμός των Υπουργείων είναι ακόμη αδύναμος, όπως και το Κέντρο Διακυβέρνησης αυτό καθ' εαυτό. Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, ακόμη δεν είναι ξεκάθαρο πώς οι υπάρχουσες και οι νέες οντότητες του Κέντρου Διακυβέρνησης θα συνεργαστούν προκειμένου να εξασφαλίσουν το μοντέλο ηγεσίας που χρειάζεται ώστε να προωθηθούν σημαντικές μεταρρυθμίσεις, καθώς δεν είναι πάντοτε ευδιάκριτο ποιος είναι ο διαχειριστής της μεταρρυθμιστικής agenda. Το έργο αυτό δυσκολεύει περαιτέρω η συχνή λειτουργία των Υπουργείων σε μια λογική διακυβέρνησης «σιλό».

Υπό το πρίσμα αυτών των παρατηρήσεων, ο διεθνής οργανισμός, στην έκθεσή του, πρότεινε την ανάπτυξη μιας απλουστευμένης αλλά πλήρους στρατηγικής για την ενδυνάμωση του Κέντρου Διακυβέρνησης, του στρατηγικού κέντρου των υπουργείων και του διϋπουργικού συντονισμού. Και συνακόλουθα την καθιέρωση μιας σταθερής δομής, αρμόδιας για τον διϋπουργικό συντονισμό στο ανώτατο επίπεδο της διοικητικής ιεραρχίας, με σαφώς καθορισμένες αρμοδιότητες, μεταξύ των οποίων θα περιλαμβάνεται ο χειρισμός των τρεχόντων θεμάτων που απαιτούν διϋπουργικό συντονισμό, αλλά και η παρακολούθηση της εφαρμογής των αποφάσεων που λαμβάνονται από την υψηλού επιπέδου ομάδα καθοδήγησης των μεταρρυθμίσεων<sup>244</sup>.

Όπως αναφέρθηκε ήδη, πολλοί διεθνείς καταξιωμένοι οργανισμοί (ΕΕ, ΟΟΣΑ, Παγκόσμια Τράπεζα κ.ά.) κατέληξαν με ασφαλή τεκμηρίωση στη διαπίστωση ότι η καθοριστική προϋπόθεση για την επιτυχία μιας μεταρρύθμισης είναι η ύπαρξη ενός κεντρικού συντονιστικού οργάνου. Παράλληλα με την κεντρική αυτή δομή, μπορεί

---

<sup>244</sup> Επιπλέον, στη Λευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση, η οποία είχε τεθεί σε διαβούλευση από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης το 2012, τίθενται εκ νέου ζητήματα συντονισμού και στρατηγικού σχεδιασμού. Στην έλλειψη ικανοποιητικού συντονισμού συμπεριλαμβάνει όχι μόνο την αναποτελεσματική πολλές φορές συνεργασία μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων, αλλά και σε ενδο-επιχειρησιακό επίπεδο, σε αλληλεξάρτηση με το χαμηλό επίπεδο τυποποίησης των αρμοδιοτήτων και την παρουσία ενδοδιοικητικών βαρών. Ένα ακόμη πρόβλημα που εντοπίζεται αφορά στη δημιουργία ad hoc επιτροπών (αποτελούμενων συχνά από μετακλητούς υπαλλήλους) για την επίλυση θεμάτων στρατηγικής σημασίας, γεγονός που οδηγεί στην απώλεια της θεσμικής μνήμης και στην αδυναμία ανάληψης επιτελικών λειτουργιών από την ίδια τη διοίκηση. Συμπληρωματικά, στην Ανακοίνωση της Επιτροπής με θέμα «Ανάπτυξη για την Ελλάδα» (18-4-2012), υπογραμμίζεται η απαίτηση για μεταρρύθμιση των δομών και για ισχυρή ικανότητα συντονισμού μεταξύ των Υπουργείων προκειμένου να προωθηθούν πολύπλοκες διαδικασίες μεταρρύθμισης.

να διαμορφωθεί μία αντίστοιχη μονάδα στο πλαίσιο κάθε Υπουργείου που θα ασχολείται με τομείς, όπως ο στρατηγικός σχεδιασμός, το ανθρώπινο δυναμικό, ο προϋπολογισμός, η καλύτερη νομοθέτηση, καθώς και με θέματα διαχείρισης της πληροφορίας και της επικοινωνίας.

Σε εφαρμογή των παραπάνω κατευθύνσεων, οι ελληνικές αρχές και η Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα (TFGR, ομάδα ευρωπαϊών εμπειρογνώμωνων προερχόμενων κυρίως από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή) συμφώνησαν στην οργάνωση της τεχνικής βοήθειας σε επτά ενότητες: Διάρθρωση και κανόνες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης: Προϋπολογισμός: διαχείριση και παρακολούθηση, διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού: διαχείριση και παρακολούθηση, ηλεκτρονική διακυβέρνηση, καλύτερη Ρυθμιστική Διακυβέρνηση, περιορισμός της γραφειοκρατίας και πάταξη της διαφθοράς<sup>245</sup>.

Ειδικότερα, η Task Force for Greece (TFGR) πρότεινε τη σύσταση Υψηλού Επιπέδου Ομάδας Αναδιάρθρωσης της Δημόσιας Διοίκησης -υπό τον Πρωθυπουργό- και Ομάδας Υποστήριξης προκειμένου να λειτουργεί υποστηρίζοντας το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (νυν Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης). Επιπρόσθετα, κρίθηκε απαραίτητη η δημιουργία μιας σταθερής και μόνιμης διυπουργικής συντονιστικής δομής για τη βελτίωση και επιτάχυνση συντονισμού μεταξύ των Υπουργείων και την επίλυση διυπουργικών προβλημάτων.

Σε συνέχεια της δημοσίευσης της έκθεσης συμπερασμάτων του ΟΟΣΑ και της Λευκής Βίβλου που αποτελούν το πολιτικό πλαίσιο για την προώθηση της Διοικητικής Μεταρρύθμισης, το ελληνικό Υπουργικό Συμβούλιο, σε συνεργασία με την TFGR και με τη Γαλλία ως «domain leader», οριστικοποίησε τον Οδικό Χάρτη για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση και τη δημιουργία μιας Επιτροπής υψηλού επιπέδου (10.2.2012), που δεν είναι άλλη από το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης (Κ.Σ.Μ.)<sup>246</sup>.

Υπό αυτό το περιβάλλον, προωθήθηκε η απόφαση για τη σύσταση και λειτουργία της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού με το νόμο 4109/2013. Σύμφωνα με την

---

<sup>245</sup> Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Ενημέρωση για την Task Force for Greece. Διαθέσιμη στο <http://www.minadmin.gov.gr/?p=3068> (Πρόσβαση στις 24 Μαΐου 2019).

<sup>246</sup> Το Κ.Σ.Μ. αποτελείται από τον Πρόεδρο της Κυβέρνησης και τα εκάστοτε μέλη της Κυβερνητικής επιτροπής. Σε ρόλο υποστηρικτικό συστάθηκε ομάδα για την προετοιμασία και υποστήριξη του έργου του Κυβερνητικού Συμβουλίου με σύνθεση στην οποία περιλαμβάνονται κυβερνητικά στελέχη, κρατικοί λειτουργοί, επιστημονικοί συνεργάτες και εμπειρογνώμονες με γνώση του αντικειμένου.

Αιτιολογική έκθεση αυτού<sup>247</sup>, η οργάνωση του κυβερνητικού έργου, ο συντονισμός των δημόσιων πολιτικών και η παρακολούθηση της εφαρμογής τους κρίνονται ως αναγκαίες προϋποθέσεις για την αποτελεσματικότητα του κυβερνητικού προγράμματος και τη διαχείριση ζητημάτων που ανακύπτουν κατά την πορεία εκτέλεσής του. Η ανάγκη για τις ως άνω λειτουργίες καθίσταται πιο επιτακτική και για δύο ακόμη βασικούς λόγους:

α) Ο πρώτος λόγος είναι η ύπαρξη χρόνιων ενδογενών αδυναμιών της δημόσιας διοίκησης, όπως η πληθώρα συναρμοδιοτήτων, η απουσία μηχανισμών και κουλτούρας οριζόντιας συνεργασίας μεταξύ των Υπουργείων, καθώς και οι πολυάριθμες, αποσπασματικές πολλές φορές, ρυθμίσεις, και,

β) Ο δεύτερος λόγος είναι η απουσία ενός ισχυρού και διοικητικά επαρκούς κέντρου με στόχους:

- Την παρακολούθηση του κυβερνητικού έργου με βάση τις κατευθύνσεις του Πρωθυπουργού και τις αποφάσεις των συλλογικών διϋπουργικών οργάνων και τις προτάσεις των Υπουργών.

- Το συντονισμό για τον προγραμματισμό και την αποτελεσματική εφαρμογή των πολιτικών αποφάσεων. Δηλαδή τη διασφάλιση, ότι όλα τα εμπλεκόμενα μέρη συμμετέχουν και συνεργάζονται για την επίτευξη κοινών στόχων.

- Τη συνεχή επιδίωξη για την αποφυγή αντιφατικών αποφάσεων και για την αποτελεσματική άσκηση συνεκτικών πολιτικών.

- Την εποπτεία της καλής εκτέλεσης των κυβερνητικών αποφάσεων και επίλυση τυχόν προβλημάτων και διαφωνιών.

- Την ενημέρωση του Πρωθυπουργού για την πορεία του κυβερνητικού έργου και την υποβολή όλων των σχετικών αναφορών και στοιχείων για τυχόν διορθωτικές επεμβάσεις.

---

<sup>247</sup> Βλ. σχετ. Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα- Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις».



Κεντρική επιδίωξη του νόμου 4109/2013 αποτελεί η ανταπόκριση στις ως άνω ανάγκες με τη θεσμοθέτηση ενός πάγιου διοικητικού μηχανισμού, που θα αποτελεί ένα δυναμικό βραχίονα για την άσκηση των αρμοδιοτήτων του Πρωθυπουργού<sup>248</sup>.

Στην ουσία επιχειρείται η συγκρότηση ενός «Κέντρου Διακυβέρνησης» όπως αφ' ενός προτείνεται στη μελέτη του ΟΟΣΑ σχετικά με τα Κέντρα Διακυβέρνησης των χωρών – μελών του (Απρίλιος 2010) και αφ' ετέρου όπως υποδεικνύουν οι αντίστοιχες καλές πρακτικές άλλων Ευρωπαϊκών χωρών, αλλά και οι προτάσεις των εκπροσώπων της Γαλλικής Κυβέρνησης - μελών της Ομάδας Δράσης για την τεχνική βοήθεια προς την Ελλάδα, βάσει σχετικού μνημονίου συνεργασίας και παροχής τεχνογνωσίας σε θέματα σχετικά με την Κεντρική Διοίκηση<sup>249</sup>.

Με βάση την ανωτέρω τεκμηρίωση, ως Κέντρο Διακυβέρνησης για τη Χώρα μας θα ορίζαμε το σύνολο των θεσμικών οργάνων με τις υποστηρικτικές τους δομές, τα οποία διαμορφώνουν, σύμφωνα με το Σύνταγμα και την ισχύουσα γι' αυτά νομοθεσία, τη γενική πολιτική της Χώρας και τις ειδικές πολιτικές επί συγκεκριμένων τομέων ή θεμάτων, εξειδικεύουν και προσδιορίζουν επακριβώς την κυβερνητική πολιτική, κατευθύνουν και συντονίζουν την εφαρμογή της και

---

<sup>248</sup> Η τεκμηρίωση της αναγκαιότητας του ως άνω μηχανισμού θεμελιώνεται σε σχετικές συστάσεις του ΟΟΣΑ για το σύστημα διακυβέρνησης στην Ελλάδα, καθώς και στη λειτουργική αξιολόγηση της Κεντρικής Διοίκησης που εκπόνησε ο διεθνής αυτός οργανισμός το 2011.

<sup>249</sup> Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4109/2013, σχετικά με το Κέντρο Διακυβέρνησης στην Ελλάδα ο ΟΟΣΑ διαπιστώνει τα εξής:

- «Το Κέντρο Διακυβέρνησης στην Ελλάδα έχει περιορισμένη δυνατότητα να θέσει στρατηγικές κατευθύνσεις και προτεραιότητες, να κατευθύνει και να συντονίσει τη δραστηριότητα των Υπουργείων και να διασφαλίσει ότι οι πολιτικές εφαρμόζονται αποτελεσματικά.

- Η εντολή και κινητοποίηση του Κέντρου Διακυβέρνησης παραμένει ασαφής, περιορισμένη και κατακερματισμένη. Αυτό αντανακλάται σε ισχνές δυνατότητες για καθορισμό στρατηγικών πολιτικών αποφάσεων και προτεραιοτήτων, που να ακολουθούνται από όλη την κεντρική διοίκηση, αλλά και σε μια αναποτελεσματική δημοσιονομική διαχείριση.

- Οι μεταρρυθμίσεις που καλείται να εφαρμόσει η Ελλάδα, βάσει των δεσμεύσεών της, πολλές από τις οποίες επείγουν, απαιτούν τη σύμπραξη πολλών και διαφορετικών υπηρεσιών. Ωστόσο απουσιάζει η κεντρική διεύθυνση που χρειάζονται οι μεταρρυθμίσεις, περιλαμβανομένου του αναγκαίου στρατηγικού οράματος, της λογοδοσίας, του στρατηγικού σχεδιασμού, της συνοχής των πολιτικών, καθώς και της συλλογικής δέσμευσης και επικοινωνίας. Ουσιαστικά, δεν υπάρχει ένας «φανερός ιδιοκτήτης (δηλαδή αίσθηση «κυριότητας») της μεταρρυθμιστικής ατζέντας» στο Κέντρο Διακυβέρνησης και η ικανότητα συντονισμού των παραγωγικών υπουργείων είναι ασθενική. - Υπάρχει έλλειψη επίβλεψης και ελάχιστος συντονισμός, γεγονός που υπονομεύει την επιτυχία των μεταρρυθμίσεων. Η μη υλοποίηση πολιτικών και μεταρρυθμίσεων συνιστά μείζονα και παραλυτική αδυναμία, η οποία οφείλεται στην ανεπαρκή κεντρική επίβλεψη και σε μια νοοτροπία που ευνοεί την παραγωγή νομοθεσίας και όχι το αποτέλεσμα».

εποπτεύουν την εφαρμογή των νόμων από τις υπηρεσίες του δημόσιου τομέα και τη λειτουργία τους προς το συμφέρον του Κράτους και των πολιτών.

Πρόκειται συνεπώς για το ανώτατο επιτελικό κυβερνητικό όργανο από το οποίο εκπορεύονται οι πολιτικές, με το σύνολο των δομών που το υποστηρίζουν, τόσο για τη λήψη των αποφάσεων όσο και για την εκτέλεσή τους.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, η νομοθετική πρωτοβουλία για τη σύσταση μιας δημόσιας υπηρεσίας με βασικό αντικείμενο την ενίσχυση του διυπουργικού συντονισμού επιδιώκει την ανταπόκριση σε χρόνιες παθολογίες της ελληνικής διοίκησης με τη θεσμοθέτηση ενός πάγιου διοικητικού μηχανισμού, που θα αποτελεί ένα δυναμικό βραχίονα για την άσκηση των αρμοδιοτήτων του Πρωθυπουργού<sup>250</sup>.

Σύμφωνα με το άρθρο 16 του νόμου 4109/2013, η υπηρεσία διαρθρώνεται ως εξής:

α) Ιδιαίτερο Γραφείο Γενικού Γραμματέα

β) Υπηρεσία Διοίκησης

γ) Υπηρεσία Προγραμματισμού

δ) Γραφείο Τεκμηρίωσης και Αρχείων

ε) Τομείς:

εα) Τομέας Εξωτερικών και Εθνικής Άμυνας

εβ) Τομέας Οικονομικών, Εσωτερικών, Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

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

εδ) Τομέας Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού

εε) Τομέας Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης, Πρόνοιας και Υγείας

εστ) Τομέας Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων και Περιβάλλοντος

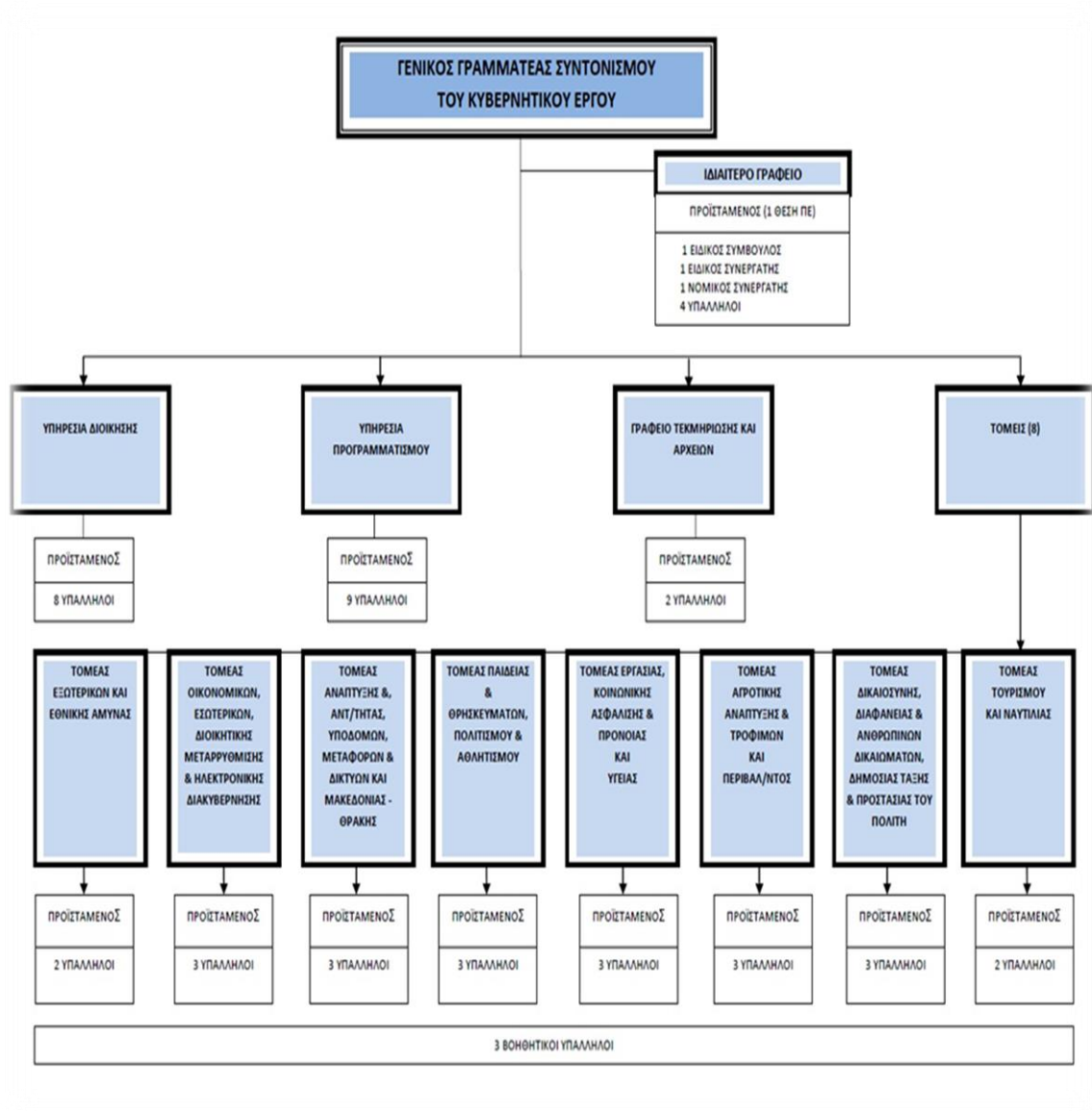
---

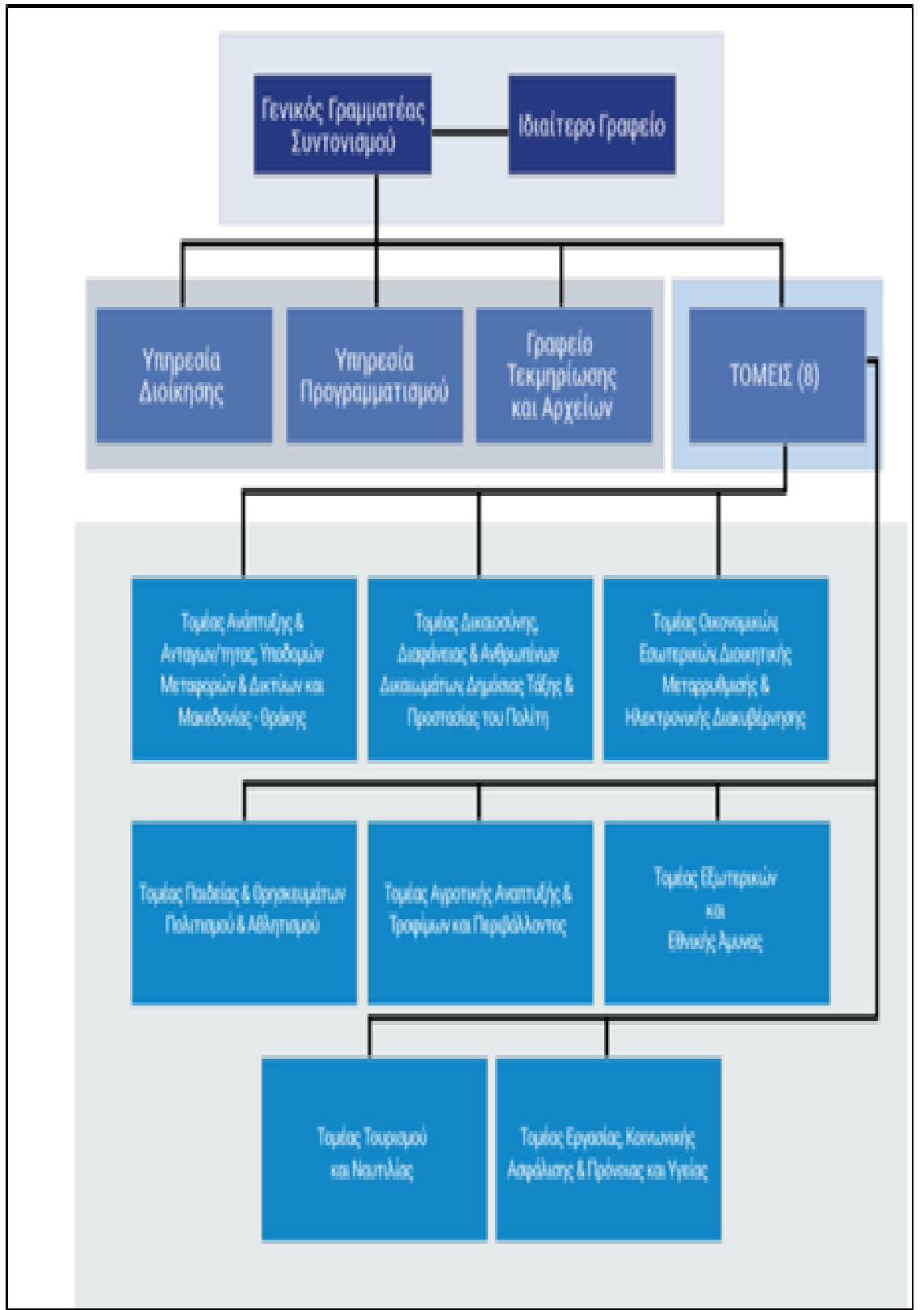
<sup>250</sup> Με βάση τον σχεδιασμό για τη νέα Προγραμματική περίοδο 2014-2020, η μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα στοχεύει: 1. Στην ενίσχυση της οργανωτικής, θεσμικής και επιχειρησιακής ικανότητας της κεντρικής κυβέρνησης και της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης, και 2. Στην ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού του.

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

εη) Τομέας Τουρισμού και Ναυτιλίας

Προσωπικό (Ν. 4109/2013, Ν. 4369/2016):	
Θέσεις προϊσταμένων	12
Θέσεις προσωπικού συνολικά	63
Σύνολο	63* (συμπεριλαμβάνονται οι θέσεις Προϊσταμένων)





Εικόνα 16: Η Γενική Γραμματεία Συντονισμού

**ΠΡΟΣΚΛΗΣΕΙΣ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΝΤΟΣ ΓΙΑ ΘΕΣΗ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΟΥ ΜΕ ΕΜΜΙΣΘΗ ΕΝΤΟΛΗ**

1. 1247/29.5.2015
2. 1712/21.12.2016

**ΠΡΟΣΚΛΗΣΕΙΣ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΝΤΟΣ ΓΙΑ ΜΕΤΑΤΑΞΕΙΣ - ΑΠΟΣΠΑΣΕΙΣ ΣΤΗ ΓΓΣ**

1. 27/11.3.2013, Πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος, για τη στελέχωση της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού, Τριάντα (πέντε (35) θέσεις ΠΕ, Τρεις (3) θέσεις ΤΕ, Επτά (7) θέσεις ΔΕ)
2. 538/19.8.2013, Πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος, για την στελέχωση της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού (Είκοσι τρεις (23) θέσεις ΠΕ, Μία (1) θέση ΤΕ, Τέσσερις (4) θέσεις ΔΕ)
3. 509/20.4.2015, Πρόσκληση ενδιαφέροντος για απόσπαση ή μετάταξη υπαλλήλων στη Γενική Γραμματεία Συντονισμού (25 θέσεις)
4. 2622/22.12.2015, Πρόσκληση ενδιαφέροντος για απόσπαση ή μετάταξη υπαλλήλων στη Γενική Γραμματεία Συντονισμού (4 θέσεις)
5. 1237/28.9.2016, Πρόσκληση ενδιαφέροντος για απόσπαση ή μετάταξη υπαλλήλων στη Γενική Γραμματεία Συντονισμού (6 θέσεις)
6. 1701/16.12.2016, Πρόσκληση ενδιαφέροντος για απόσπαση στη Γενική Γραμματεία Συντονισμού (25 θέσεις)
7. 1469/10.11.2017, Πρόσκληση ενδιαφέροντος για απόσπαση στη Γενική Γραμματεία Συντονισμού (4 θέσεις)
8. 1647 / 08 .12.2017, Πρόσκληση ενδιαφέροντος για απόσπαση στη Γενική Γραμματεία Συντονισμού (2 θέσεις)
9. 304/15.03.2019, Πρόσκληση ενδιαφέροντος για μετάταξη στη Γενική Γραμματεία Συντονισμού (5 θέσεις: 2 θέσεις ΠΕ, 3 θέσεις ΔΕ)

## 7.2 Οι υπηρεσίες του Πρωθυπουργού σε αριθμούς

Σε συνέχεια των όσων αναλύθηκαν στην προηγούμενη ενότητα αναφορικά με το μέγεθος του Κέντρου Διακυβέρνησης, επιχειρείται μια αποτύπωση των υποστηρικτικών δομών του στην ελληνική κεντρική διοίκηση. Όπως φαίνεται, προβληματισμό προκαλεί όχι ο αριθμός των συνολικά προβλεπόμενων θέσεων, αλλά η διάχυση των λειτουργιών του Κέντρου Διακυβέρνησης σε αυτοτελείς διοικητικές οντότητες χωρίς ευδιάκριτη μεταξύ τους οργανωτική διασύνδεση.

Υπηρεσίες ΠΘ	Μέγιστος αριθμός προσωπικού
ΓΓΠ	128
ΓΓΚ	79
ΓΓΣ	63
Σύνολο	270

Εάν οι παραπάνω αριθμοί συγκριθούν με τους αντίστοιχους διοικητικών οργανισμών άλλων χωρών προκύπτει ότι η χώρα μας δεν ξεπερνά τους τιθέμενους αριθμητικούς φραγμούς. Αυτό δεν σημαίνει ότι οι αριθμοί αυτοί ανταποκρίνονται αποτελεσματικά στο συνολικό εύρος των καθηκόντων που τους αποδίδονται.

## 7.3 Σύσταση και λειτουργία συλλογικών οργάνων

### 7.3.1 Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης

Με απόφαση του Υπουργικού συμβουλίου συστάθηκε το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης, των ν.π.δ.δ. και των Ο.Τ.Α, στο οποίο μετέχουν ο Πρωθυπουργός, ως Πρόεδρος, και οι Υπουργοί Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού, Οικονομικών,

Επικρατείας και ο Αναπληρωτής Υπουργός Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (αρμόδιος για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση), ως μέλη<sup>251</sup>.

Μέλη της Ομάδας Υποστήριξης της Μεταρρύθμισης είναι:

α) ο Αναπληρωτής Υπουργός Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (αρμόδιος για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση)

β) ο Υφυπουργός Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης

γ) ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης

δ) ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού

ε) ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Οικονομικών

στ) ο Πρόεδρος του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ).

2. Πρόεδρος της Ομάδας Υποστήριξης ορίζεται ο Αναπληρωτής Υπουργός Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (αρμόδιος για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση) με αναπληρωτή του τον Υφυπουργό Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

Η Ομάδα Υποστήριξης της Μεταρρύθμισης επικουρείται από:

α) έναν (1) ειδικό σύμβουλο-συνεργάτη του Αναπληρωτή Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (αρμόδιου για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση)

β) έναν (1) ειδικό σύμβουλο-συνεργάτη του Υπουργού Οικονομικών (Γενικό Λογιστήριο του Κράτους)

γ) έναν (1) εμπειρογνώμονα

δ) έναν (1) σύμβουλο του Πρωθυπουργού

Η γραμματειακή υποστήριξη παρέχεται από το Γραφείο του Αναπληρωτή Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (αρμόδιου για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση).

---

<sup>251</sup> Τροποποιεί τις παρ.2, 3, 4, 5 και 6 του άρθρου 2 της 4/10-2-2012 Π.Υ.Σ. (ΥΟΔΔ 64), όπως αυτές αντικαταστάθηκαν με το άρθρο 2 της 27/10-8-2012 Π.Υ.Σ. (ΥΟΔΔ 386).



### 7.3.2 Αντιπροεδρία της Κυβέρνησης: Η λειτουργία των νεοσύστατων κυβερνητικών οργάνων ΚΥΣΟΙΠ και ΚΥΣΚΟΙΠ

Σύμφωνα με την από 29-9-2015 Απόφαση του Πρωθυπουργού, αποφασίστηκε η εκ νέου ενεργοποίηση του θεσμού του Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης, στον οποίο ανατέθηκαν οι εξής αρμοδιότητες:

- α) ο συντονισμός της Οικονομικής και Κοινωνικής Πολιτικής της Κυβέρνησης, και
- β) η εποπτεία του Χρηματοπιστωτικού Συστήματος.

Επιπλέον, με την Πράξη 37 της από 02-11-2015 του Υπουργικού Συμβουλίου, αποφασίστηκε η Ανασύσταση του Κυβερνητικού Συμβουλίου για την Οικονομική Πολιτική (ΚΥ.Σ.ΟΙ.Π.).

Στο Κυβερνητικό Συμβούλιο Οικονομικής Πολιτικής, στο οποίο μετέχουν ο Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης ως Πρόεδρος, οι Υπουργοί Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού, Οικονομικών Περιβάλλοντος και Ενέργειας, καθώς και ο Αναπληρωτής Υπουργός Οικονομικών, αρμόδιος για θέματα Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους ως μέλη. Τον Πρόεδρο του Συμβουλίου αναπληρώνει, σε περίπτωση κωλύματος, απουσίας ή αδυναμίας του, ο Υπουργός Οικονομικών. Στις συνεδριάσεις παρίσταται ο Γενικός Γραμματέας της Κυβέρνησης.

Το Συμβούλιο συνεδριάζει μία (1) φορά το δεκαπενθήμερο και εκτάκτως όποτε κρίνεται αναγκαίο, ύστερα από πρόσκληση του Προέδρου του. Κατά τη συνεδρίαση του Συμβουλίου τηρούνται Πρακτικά, τα οποία υπογράφονται από τα μέλη αυτού. Οι αποφάσεις του Συμβουλίου είναι συλλογικές κυβερνητικές αποφάσεις, οι οποίες υλοποιούνται από τον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό.

Σύμφωνα με το άρθρο 4 της ΠΥΣ 4/24-1-2017<sup>252</sup>, το Συμβούλιο είναι αρμόδιο για:

- α) την επεξεργασία και προώθηση του προγράμματος της Κυβέρνησης για την οικονομική πολιτική, την ανάπτυξη και τις σχετικές μεταρρυθμίσεις, σε συνεργασία με τα συναρμόδια υπουργεία, καθώς και τη συστηματική παρακολούθηση και τον έλεγχο υλοποίησής τους,
- β) την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των προωθούμενων πολιτικών στη βάση προκαθορισμένων στόχων, δεικτών και χρονοδιαγραμμάτων,

---

<sup>252</sup> Αντικατέστησε την 38/2-11-2015 ΠΥΣ για τη «Σύσταση και λειτουργία του Κυβερνητικού Συμβουλίου Κοινωνικής Πολιτικής (ΚΥ.Σ.ΚΟΙ.Π.)».

γ) την ενίσχυση της συνοχής και συμπληρωματικότητας των πολιτικών που εφαρμόζουν οι υπουργοί – μέλη του ΚΥ.Σ.ΟΙ.Π.,

δ) την εξέταση των χρηματοδοτικών προβλέψεων και δεδομένων των προωθούμενων πολιτικών και μεταρρυθμίσεων με στόχο τη διασφάλιση της βιωσιμότητάς τους,

ε) το σχεδιασμό διυπουργικών και διατομεακών δράσεων οικονομικής πολιτικής, συναρμοδιότητας περισσότερων του ενός Υπουργείων, καθώς και τη συνεργασία με άλλα κυβερνητικά όργανα,

στ) τη συστηματική και συγκροτημένη ενημέρωση των πολιτών για τις κυβερνητικές προτεραιότητες και μεταρρυθμίσεις στα πεδία της οικονομικής πολιτικής και της ανάπτυξης,

ζ) την επεξεργασία και λήψη αποφάσεων επί θεμάτων κυβερνητικής πολιτικής που τυχόν παραπέμπονται στο ΚΥ.Σ.ΟΙ.Π από το Υπουργικό Συμβούλιο και τον Πρωθυπουργό».

Στην Πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου υπ' αριθ. 38 της από 02-11-2015, συνιστάται το Κυβερνητικό Συμβούλιο Κοινωνικής Πολιτικής (ΚΥ.Σ.ΚΟΙ.Π.).

Στη σύνθεση του Συμβουλίου μετέχουν ο Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης ως Πρόεδρος, οι Υπουργοί Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων, Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Υγείας, Πολιτισμού και Αθλητισμού, ως μέλη.

Σε περίπτωση κωλύματος, απουσίας ή αδυναμίας, τον Πρόεδρο του Συμβουλίου αναπληρώνει ο Υπουργός Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

Στις συνεδριάσεις παρίσταται και ο Γενικός Γραμματέας της Κυβέρνησης.

Σύμφωνα με το άρθρο 4 της Πράξης Υπουργικού Συμβουλίου (ΠΥΣ) 3/24-01-2017<sup>253</sup>, το ΚΥ.Σ.ΚΟΙ.Π. είναι αρμόδιο για:

α) την επεξεργασία και προώθηση του προγράμματος κοινωνικής πολιτικής της Κυβέρνησης και των σχετικών μεταρρυθμίσεων, σε συνεργασία με τα συναρμόδια υπουργεία,

---

<sup>253</sup> Αντικατέστησε την 38/2-11-2015 ΠΥΣ για τη «Σύσταση και λειτουργία του Κυβερνητικού Συμβουλίου Κοινωνικής Πολιτικής (ΚΥ.Σ.ΚΟΙ.Π.)».

β) τη χάραξη πολιτικών κοινωνικής ένταξης και κοινωνικής προστασίας, κατόπιν εισηγήσεως του Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης,

γ) τη συστηματική παρακολούθηση και τον έλεγχο υλοποίησης του προγράμματος κοινωνικής πολιτικής της Κυβέρνησης και των σχετικών μεταρρυθμίσεων,

δ) την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των προωθούμενων πολιτικών στη βάση προκαθορισμένων στόχων, δεικτών και χρονοδιαγραμμάτων,

ε) την ενίσχυση της συνοχής και συμπληρωματικότητας των πολιτικών που εφαρμόζουν οι υπουργοί – μέλη του ΚΥ.Σ.ΚΟΙ.Π,

στ) την εξέταση των χρηματοδοτικών προβλέψεων και δεδομένων των προωθούμενων πολιτικών και μεταρρυθμίσεων με στόχο τη διασφάλιση και την επάρκεια πόρων για τη συνέχειά τους,

ζ) το σχεδιασμό διυπουργικών και διατομεακών δράσεων κοινωνικής πολιτικής, με συναρμοδιότητα περισσότερων υπουργείων, καθώς και τη συνεργασία με άλλα κυβερνητικά όργανα,

η) τη συστηματική και συγκροτημένη ενημέρωση των πολιτών για τις κυβερνητικές προτεραιότητες και μεταρρυθμίσεις στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής,

θ) την επεξεργασία και λήψη αποφάσεων επί θεμάτων κυβερνητικής πολιτικής που τυχόν παραπέμπονται στο ΚΥ.Σ.ΚΟΙ.Π από το Υπουργικό Συμβούλιο και τον Πρωθυπουργό».

Σχετικά με τη συχνότητα συνεδριάσεων του Συμβουλίου και την τήρηση πρακτικών ισχύουν τα ανωτέρω.

Επισημαίνεται ότι και στα δύο Συμβούλια μετέχουν, επίσης, χωρίς δικαίωμα ψήφου και εφόσον κληθούν προς τούτο από τον Πρόεδρο του Συμβουλίου, Υπουργοί, Αναπληρωτές Υπουργοί, Υφυπουργοί, Γενικοί και Ειδικοί Γραμματείς Υπουργείων, σύμβουλοι, εμπειρογνώμονες και υπηρεσιακοί παράγοντες.

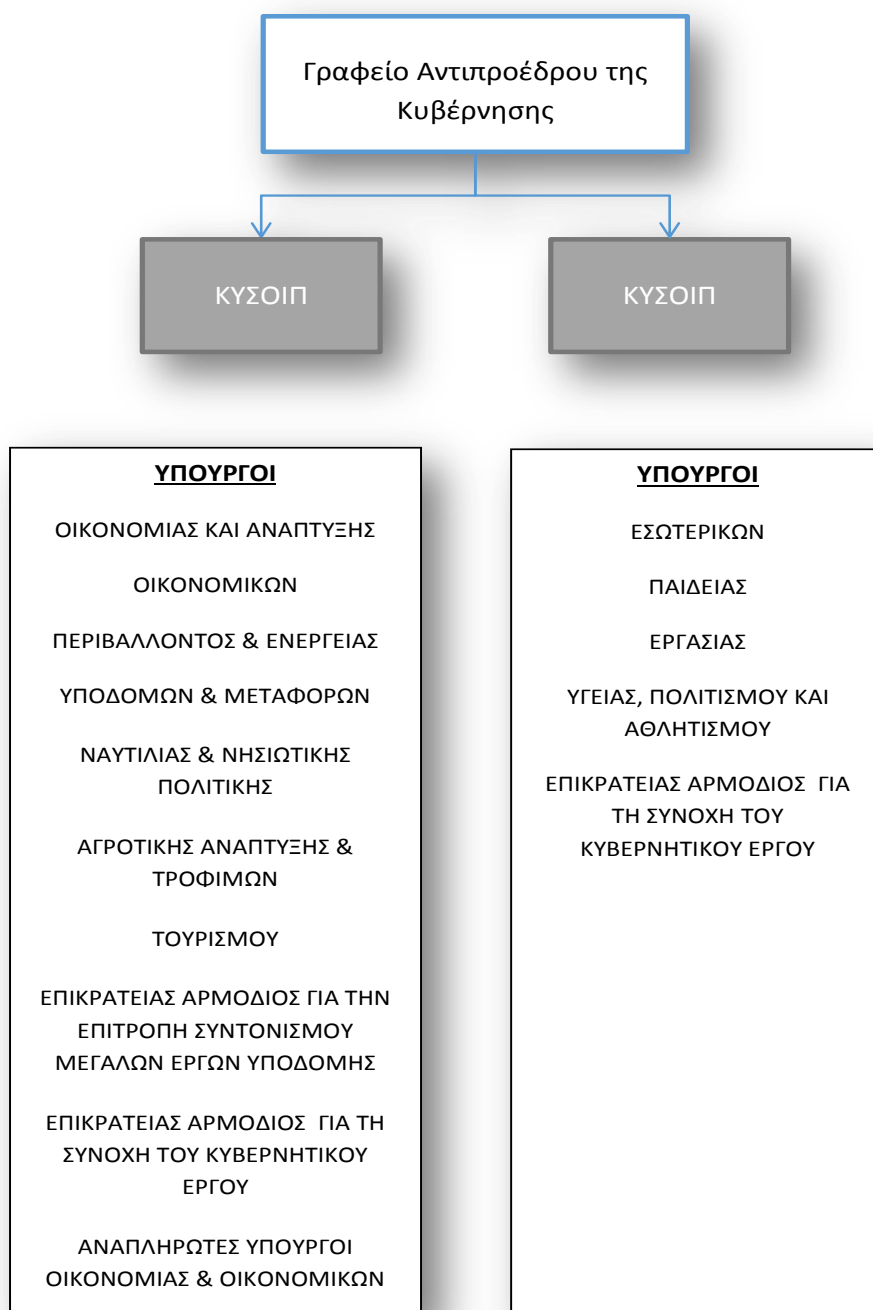
Στις συνεδριάσεις των Συμβουλίων παρίσταται ο Γενικός Γραμματέας της Κυβέρνησης<sup>254</sup>.

---

<sup>254</sup> Χωρίς να γίνεται αναφορά σε συμμετοχή του Γενικού Γραμματέα Συντονισμού του κυβερνητικού έργου.

### Προσωπικό (ΥΑ 3/2015):

Στις 27-1-2015 συνεστήθη το Πολιτικό Γραφείο Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης. Σε συνέχεια αυτής της απόφασης, συστάθηκαν 10 θέσεις μετακλητών διοικητικών υπαλλήλων και 5 ενιαίες θέσεις ειδικών συμβούλων-ειδικών συνεργατών. Στο ως άνω γραφείο αποσπώνται μέχρι 5 υπάλληλοι του Δημοσίου ή νομικού προσώπου του δημόσιου τομέα.





Υπηρεσίες ΠΘ	Θεσμικό Πλαίσιο	Σχεδιασμός πολιτικών Λήψη αποφάσεων	Εφαρμογή	Παρακολούθηση ευρωπαϊκών & διεθνών υποθέσεων	Λέξεις-κλειδιά
<i>Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού</i>	ΠΔ 63/2005, Υ293/15.12.2010 & 64/30.12.2011, Υ 179/12.9.2012,Υ201/22. 11.2016) αποφάσεις του Πρωθυπουργού, ΠΔ 2/2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Επεξεργασία προτάσεων για την επίτευξη των στρατηγικών στόχων της κυβερνητικής πολιτικής</li> <li>• Σύνδεση και ο διάλογος με πολιτικούς, κοινωνικούς και εργασιακούς φορείς καθώς και ο σχεδιασμός των σχετικών παρεμβάσεων και δράσεων</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Παρακολούθηση της υλοποίησης της κυβερνητικής πολιτικής και επεξεργασία σχετικών προτάσεων</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Στρατηγικός σχεδιασμός</li> <li>✓ Παρακολούθηση υλοποίησης</li> </ul>
<i>Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης</i>	ΠΔ 32/2004, .ΠΔ 179/2004, ΠΔ 63/2005, 4048/2012, ΠΔ 149/2013,4368/2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Παρακολούθηση και υποστήριξη νομοπαρασκευαστικού έργου των Υπουργείων</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Συντονισμός της συνεργασίας μεταξύ των υπουργείων και των υπηρεσιών που ασχολούνται με την καλή νομοθέτηση</li> <li>• Διυπουργικές επιτροπές</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ενημέρωση σχετικά με τις εξελίξεις για την καλή νομοθέτηση σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο</li> <li>• Παρακολούθηση των διαδικασιών ενσωμάτωσης του</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Καλή νομοθέτηση</li> <li>✓ Παρακολούθηση ενσωμάτωσης &amp; εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου</li> </ul>

Υπηρεσίες ΠΘ	Θεσμικό Πλαίσιο	Σχεδιασμός πολιτικών Λήψη αποφάσεων	Εφαρμογή	Παρακολούθηση ευρωπαϊκών & διεθνών υποθέσεων	Λέξεις-κλειδιά
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ενημέρωση για τις αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου και των άλλων συλλογικών κυβερνητικών οργάνων</li> <li>• Παρακολούθηση της έκδοσης των κανονιστικών διαταγμάτων και πράξεων που προβλέπονται σε Εξουσιοδοτικές διατάξεις νόμων</li> <li>• Εξέταση των εκθέσεων αξιολόγησης αποτελεσμάτων εφαρμογής ρυθμίσεων</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• παράγωγο ενωσιακού δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη</li> <li>• Εξέταση των εκθέσεων αξιολόγησης αποτελεσμάτων εφαρμογής ρυθμίσεων που αποστέλλουν τα Υπουργεία</li> <li>• Παρακολούθηση της εξέλιξης τυχόν διαδικασιών παραβιάσεων του κοινοτικού δικαίου ενώπιον των θεσμικών οργάνων της ΕΕ</li> </ul>	

Υπηρεσίες ΠΘ	Θεσμικό Πλαίσιο	Σχεδιασμός πολιτικών Λήψη αποφάσεων	Εφαρμογή	Παρακολούθηση ευρωπαϊκών & διεθνών υποθέσεων	Λέξεις-κλειδιά
<p><i>Γενική Γραμματεία Συντονισμού</i></p>	<p>N. 4109/2013,  Τροποποιήσεις του:  Άρθρο 28 παρ.3 N.4213/2013 (ΦΕΚ Α 261/9.12.2013), άρθρο 42 N.4440/2016 (ΦΕΚ Α 224/2.12.2016), άρθρο 56 N.4369/2016 (ΦΕΚ Α 33/27.2.2016), άρθρο 37 N.4456/2017 (ΦΕΚ Α 24/1.3.2017).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Κατάρτιση του προγράμματος εφαρμογής του κυβερνητικού έργου</li> <li>• Υποβολή των Υπουργείων τους για την προπαρασκευή της νομοθετικής παραγωγής</li> <li>• Συνεργασία με το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης της ΓΓΚ για τον έλεγχο της νομοτεχνικής ορθότητας και ποιότητας των προτεινόμενων νομοθετικών ρυθμίσεων</li> <li>• Διατύπωση υποδείξεων στο οικείο Υπουργείο σχετικά με την εκτίμηση των συνεπειών των ρυθμίσεων, πριν τα σχετικά νομοθετήματα προωθηθούν στη ΓΓΚ.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Παρακολούθηση της εφαρμογής του προγράμματος, έλεγχος της τήρησής του, σύμφωνα με τα χρονοδιαγράμματα, επέμβαση στις περιπτώσεις που διαπιστώνονται αποκλίσεις</li> <li>• Παρακολούθηση εφαρμογής των κειμένων διατάξεων μετά τη δημοσίευσή τους</li> <li>• Παρακολούθηση εφαρμογής των κειμένων διατάξεων</li> <li>• Άρση διαφωνιών</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Πρόγραμμα εφαρμογής του κυβερνητικού έργου</li> <li>✓ Ετήσια σχέδια δράσης</li> <li>✓ Συνοχή προγράμματος</li> <li>✓ Συμμετοχή όλων των εμπλεκόμενων μερών</li> <li>✓ Άρση διαφωνιών</li> </ul>



Υπηρεσίες ΠΘ	Θεσμικό Πλαίσιο	Σχεδιασμός πολιτικών Λήψη αποφάσεων	Εφαρμογή	Παρακολούθηση ευρωπαϊκών & διεθνών υποθέσεων	Λέξεις-κλειδιά
<p><i>Αντιπροεδρία της κυβέρνησης</i> <i>(ΚΥΣΟΙΠ-ΚΥΣΚΟΙΠ)</i></p>	<p>Π.Δ. 110/2011, ΥΑ 2/23-11-2011, ΠΥΣ 4/24-1-2017</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Επεξεργασία και προώθηση του προγράμματος της κυβέρνησης για την οικονομική/κοινωνική πολιτική</li> <li>• Σχεδιασμός διατομεακών δράσεων, συναρμοδιότητας περισσότερων του ενός Υπουργείων/συνεργασία με άλλα κυβερνητικά όργανα</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Συστηματική παρακολούθηση και έλεγχος υλοποίησης των σχετικών μεταρρυθμίσεων, αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των προωθούμενων πολιτικών</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Παρακολούθηση υλοποίησης κυβερνητικού προγράμματος</li> <li>✓ Συνοχή-συμπληρωματικότητα πολιτικών</li> </ul>

**Πίνακας 12: Η συλλειτουργία των υπηρεσιών υπό τον Πρωθυπουργό, πιθανά κενά και επικαλύψεις**

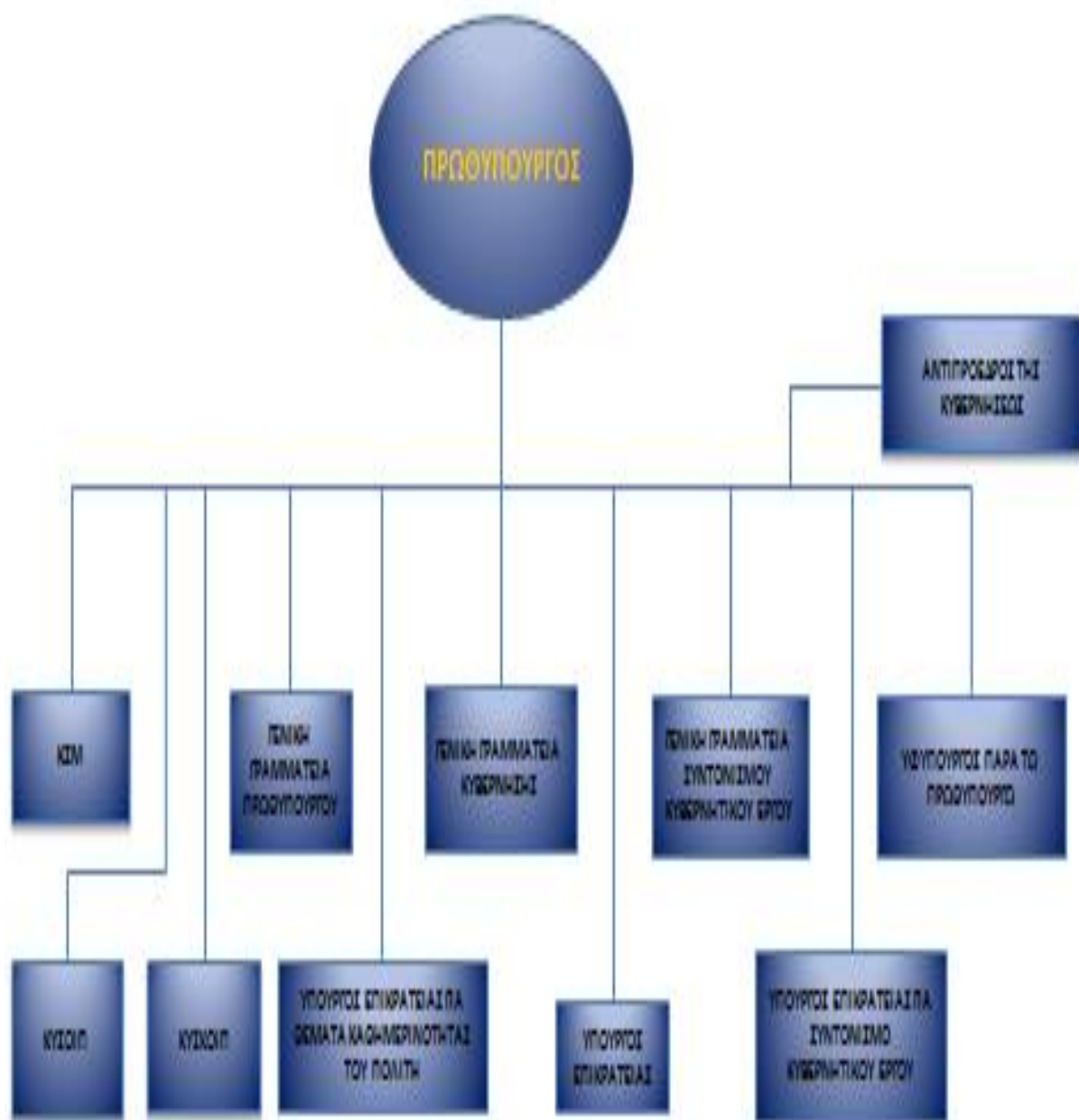
**Διυπουργικές Επιτροπές (άρθρο 10 παρ. 3 του ν. 1558/1985, ΦΕΚ Α΄ 137 όπως κωδικοποιήθηκε με το άρθρο 25, παρ.3 στο π.δ. 63/20015)<sup>255</sup>**

- Επιτροπή Εξέτασης Θεμάτων Δανειοδότησης – Πιστοδότησης ([βλ. άρθρο 60 του ΠΔ 63/2005](#))
- Επιτροπή Συντονισμού Πολιτικής Προστασίας για την Αντιμετώπιση Μεγάλης Έκτασης Καταστροφών ([βλ. άρθρο 61 του ΠΔ 63/2005](#))
- Επιτροπή Οργάνωσης και Συντονισμού των Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων της Χώρας ([βλ. άρθρο 62 του ΠΔ 63/2005](#))
- Επιτροπή Αμυντικής Βιομηχανίας ([βλ. άρθρο 63 του ΠΔ 63/2005](#))
- Επιτροπή για τα Θέματα των Ελλήνων Τσιγγάνων ([βλ. άρθρο 64 του ΠΔ 63/2005](#))
- Επιτροπή για τη Νεολαία ([βλ. άρθρο 66 του ΠΔ 63/2005](#))
- Επιτροπή για την Ισότητα των δύο Φύλων ([βλ. άρθρο 67 του ΠΔ 63/2005](#))
- Επιτροπή για το Εθνικό Σχέδιο Δράσης κατά των Ναρκωτικών ([βλ. άρθρο 68 του ΠΔ 63/2005](#))
- Επιτροπή για την Ανασυγκρότηση της Υπαίθρου ([βλ. άρθρο 69 του ΠΔ 63/2005](#))
- Επιτροπή για τον Τουρισμό ([βλ. άρθρο 70 του ΠΔ 63/2005](#))
- Διυπουργική Επιτροπή Αποκρατικοποιήσεων ([βλ. άρθρο 71 του ΠΔ 63/2005](#))
- Επιτροπή Συντονισμού και Χάραξης Πολιτικής Αναπτυξιακού Προγραμματισμού 2007-2013
- Γνωμοδοτική Επιτροπή για τη σύσταση, κατάργηση, αναδιάρθρωση και μετατροπή Υπηρεσιών, Συμβουλίων, Επιτροπών και Φορέων του Δημόσιου Τομέα ([βλ. Υ 169/13-1-2010 Απόφαση Πρωθυπουργού](#))
- Επιτροπή για την αντιμετώπιση της βίας που σχετίζεται με τον αθλητισμό ([βλ. Υ 216/2-4-2007 Απόφαση Πρωθυπουργού](#))

---

<sup>255</sup> βλ. σχετ. [www.ggk.gr](http://www.ggk.gr), Διυπουργικές Επιτροπές.

- Επιτροπή Κοινωνικής Πολιτικής ([βλ. Υ 344/9-10-2008 Απόφαση Πρωθυπουργού](#))
- Επιτροπή Οικονομικής Πολιτικής ([βλ. Υ 359/8-1-2009 Απόφαση Πρωθυπουργού](#))
- Συντονιστική Επιτροπή Μετανάστευσης ([βλ. Υ 389/25-6-2009 Απόφαση Πρωθυπουργού](#))
- Επιτροπή για την Οδική Ασφάλεια ([βλ. Υ 180/25-1-2010 Απόφαση Πρωθυπουργού](#))
- Επιτροπή για την παρακολούθηση Εφαρμογής του Εθνικού και Περιφερειακού Σχεδιασμού Διαχείρισης Αποβλήτων\



Πίνακας 19: Αποτύπωση των υπάρχουσών δομών, όπως λειτουργούν υπό τον Πρωθυπουργό, χρονική περίοδος 2015-2018

## 7.4 Η διάσταση της μεταρρυθμιστικής ικανότητας

### **Αποσαφηνισμένοι ρόλοι, διακυβέρνηση προτεραιοτήτων, διυπουργικές συναινέσεις**

Η ανάγκη για ακριβή περιγραφή των ρόλων, δηλαδή ποιος κάνει τι εντός μια κυβέρνησης, με έμφαση στο Κέντρο Διακυβέρνησης, παραμένει ανεκπλήρωτη.

Η άσκηση εξουσίας που περνά κυρίως μέσα από το αποπροσανατολιστικό φίλτρο των προσωπικών σχέσεων (προσωποποιημένος τρόπος άσκησης εξουσίας) και επιλογών ενέχει κινδύνους.

Η καλύτερη λύση φαίνεται να βασίζεται στη **διατύπωση κοινώς αποδεκτών διαδικασιών που παρακολουθούνται θεσμικά από μια κεντρική αρχή**, με έμφαση στην **ανάδειξη νέων μεθόδων εργασίας**, ικανών να υπερκεράσουν τα «σιλό»-«οχυρά» διαμόρφωσης και διαχείρισης πολιτικών.

Σύμφωνα με την πέμπτη έκδοση των Sustainable Governance Indicators (SGI)<sup>256</sup>, κατά τη μέτρηση των επιδόσεων κρατών μελών τόσο του ΟΟΣΑ όσο και της ΕΕ υπό τρεις βασικούς δείκτες (διαμόρφωση και εφαρμογή δημόσιων πολιτικών, διακυβέρνηση και ποιότητα της δημοκρατίας), η χώρα μας εξακολουθεί να εμφανίζει αδύναμες επιδόσεις.

## 7.5 Μετρώντας τον βαθμό διυπουργικού συντονισμού: Η διάσταση της μεταρρυθμιστικής ικανότητας (reform capacity)

Η σύγχρονη εκδοχή της διακυβέρνησης αποδίδει έμφαση στην ικανότητα των κυβερνήσεων να διαμορφώνουν συνεκτικές πολιτικές (executive capacity), με την ενισχυμένη συμμετοχή των ενδιαφερόμενων που δρουν εκτός του εκτελεστικού μηχανισμού (executive accountability).

Η κατηγορία της «εκτελεστικής ικανότητας» (executive capacity) επικεντρώνεται στις βασικές αρμοδιότητες μιας κυβέρνησης και στην καθοδηγητική της ικανότητα (steering capacity): μετράται ο βαθμός ανταπόκρισης της σε δραστηριότητες όπως ο

---

<sup>256</sup>Sustainable Governance Indicators (SGI), Policy Performance and Governance Capacities in the OECD and EU, Sustainable Governance Indicators 2016.

στρατηγικός σχεδιασμός, ο διυπουργικός συντονισμός, η διαχείριση της γνώσης, η διαβούλευση-επικοινωνία, καθώς και η εφαρμογή των σχεδιαζόμενων πολιτικών και η ικανότητα μάθησης<sup>257</sup>. Οι μετρήσεις των SGI βασίζονται σε ποσοτικά δεδομένα που προέρχονται κυρίως από επίσημες στατιστικές πηγές (ΟΟΣΑ, εθνικές αρχές), συμπληρώνονται όμως και με ποιοτικά αντιστοίχως που βασίζονται κυρίως σε αξιολογήσεις εξειδικευμένων αναλυτών. Το ερωτηματολόγιο SGI περιλαμβάνει ένα εύρος απαντήσεων με δυνατότητα αξιολόγησης σε μια κλίμακα 1-10 και απευθύνεται σε σύνολο 41 χωρών.

Ειδικότερα, στο πεδίο του διυπουργικού συντονισμού<sup>258</sup>, η χώρα υποχωρεί στη διεθνή κατάταξη (40ή θέση) χάνοντας 0.3 βαθμούς συγκριτικά με τις επιδόσεις που παρουσίασε το 2014.

Διατυπώνεται το συμπέρασμα ότι ιδίως την περίοδο της δημοσιονομικής προσαρμογής ο εθνικός στρατηγικός σχεδιασμός χαράσσεται σε μεγάλο βαθμό με βάση τις υποχρεώσεις της χώρας έναντι των πιστωτών της. Στην τρέχουσα περίοδο, το Υπουργείο Οικονομικών καθοδηγεί την κυβερνητική πολιτική κερδίζοντας ολοένα αυξανόμενο ρόλο λόγω των τακτικών διαπραγματεύσεων με τους θεσμούς.

Ιδιαίτερα αδύναμη εμφανίζεται η εφαρμογή των προωθούμενων πολιτικών, ενώ οι εκθέσεις ανάλυσης συνεπειών ρύθμισης υποβάλλονται στο Κοινοβούλιο με ικανοποιητικό βαθμό συμμόρφωσης των Υπουργείων. Επομένως φαίνεται ότι οι νόμοι ψηφίζονται μεν, αλλά πάσχει σοβαρά η εφαρμογή τους<sup>259</sup>.

---

<sup>257</sup> Ό.π.

<sup>258</sup> Μετράται με βάση τον δείκτη της διακυβέρνησης.

<sup>259</sup> Επισημαίνεται ότι οι προαναφερθείσες εκθέσεις, βάσει των σχετικών διατάξεων του ν.4048/2012, αλλά και του Κανονισμού της Βουλής, πρέπει να συνοδεύουν υποχρεωτικώς τα νομοσχέδια κατά την κατάθεσή τους στη Βουλή. Σημαντικό ζήτημα αποτελεί η συνεχής βελτίωση των ποιοτικών χαρακτηριστικών των υποβαλλόμενων εκθέσεων στο Κοινοβούλιο.

## 8 ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ: Η ΟΡΘΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Η ενσωμάτωση και εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου σύμφωνα με τις οδηγίες των αρμόδιων οργάνων της ΕΕ αποτελεί ένα σημαντικό ζητούμενο. Είναι ενδιαφέρον το γεγονός ότι η χώρα μας παρουσιάζει εξαιρετικές επιδόσεις στο πεδίο της έγκαιρης ενσωμάτωσης, ασθενεί όμως σημαντικά στο πεδίο της ορθής εφαρμογής, γεγονός που εγκυμονεί σημαντικούς δημοσιονομικούς κινδύνους. Η ορθή εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ προϋποθέτει τη συνεργασία και συνεννόηση πολλών διοικητικών φορέων που εμπλέκονται στη διαδικασία ενσωμάτωσης του συνόλου του παράγωγου ευρωπαϊκού δικαίου στο εθνικό δίκαιο και γενικότερα στις διαδικασίες κατάρτισης, διαβούλευσης, αξιολόγησης, έκδοσης και παρακολούθησης της εφαρμογής των νομοθετικών ρυθμίσεων που εναρμονίζουν το ελληνικό δίκαιο με το δίκαιο της ΕΕ<sup>260</sup>, χωρίς να είναι πάντοτε σαφές ποιος εξ αυτών αποτελεί το κεντρικό συντονιστικό-διαχειριστικό όργανο.

### 8.1 Το πολύπλοκο σχήμα συντονισμού: Οι κεντρικές δομές παρακολούθησης

Ειδικότερα, σχετικά με το σχήμα συντονισμού του κυβερνητικού έργου στο πεδίο της ορθής ενσωμάτωσης και εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, δεν υφίσταται ένα ενιαίο σημείο επαφής με τα ενωσιακά όργανα, αλλά αντίθετα πολλοί διάσπαρτοι φορείς με κατακερματισμένες αρμοδιότητες, με προεξάρχουσα βεβαίως τη συμμετοχή των υπηρεσιών του Υπουργείου Εξωτερικών.

Το πρόβλημα συντονισμού επιβαρύνεται περαιτέρω από την έλλειψη μιας κοινής ηλεκτρονικής πλατφόρμας για την παρακολούθηση της ορθής εφαρμογής (πέραν του προγράμματος EU Pilot που χειρίζεται κεντρικά η ΕΝΥ-ΥΠΕΞ).

Επισημαίνεται ότι το πλαίσιο αρμοδιοτήτων και χειρισμού των υποθέσεων παραβάσεων του ενωσιακού δικαίου συχνά εμφανίζεται διάσπαρτο και

---

<sup>260</sup> Η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης έχει προβεί στη δημοσίευση εγχειριδίου ως χρηστικού οδηγού για την καλύτερη εφαρμογή της διαδικασίας ενσωμάτωσης, βλ. σχετ. Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (2013), Γραφείο Διεθνών και Κοινωνικών Θεμάτων, Εγχειρίδιο Εναρμόνισης, Το Ευρωπαϊκό Δίκαιο στην Ελλάδα, Εθνικό Τυπογραφείο.

κατακερματισμένο. Χαρακτηριστικό είναι και σε αυτή την περίπτωση ότι δεν είναι πάντοτε ευδιάκριτο ποιος είναι ο διαχειριστής της μεταρρυθμιστικής ατζέντας, γεγονός που καθιστά το κέντρο διακυβέρνησης αδύναμο.

Μια σύντομη αναφορά στις συναρμόδιες υπηρεσίες στο πεδίο της αντιμετώπισης των πεδίων παραβάσεων είναι ιδιαίτερα κατατοπιστική: Βάσει σχετικών νομοθετικών διατάξεων, ως αρμόδιες ανά πεδίο πολιτικής ή από κοινού ορίζονται οι εξής υπηρεσίες:

- Το αρμόδιο ή τα συναρμόδια Υπουργεία
- Η Μόνιμη Ελληνική Αντιπροσωπεία (ΜΕΑ, Νομικό Τμήμα),
- Η Ειδική Νομική Υπηρεσία του Υπουργείου Εξωτερικών (ΕΝΥ-ΥΠΕΞ),
- Η Γενική Γραμματεία για το Συντονισμό του Κυβερνητικού Έργου (ΓΓΣ),
- Η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (ΓΓΚ),
- Η Κεντρική Μονάδα Κρατικών Ενισχύσεων (ΚΕΜΚΕ),
- Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ),
- Το Υπουργείο Εσωτερικών σε συνεργασία με τις Περιφέρειες, τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και τους Δήμους της χώρας<sup>261</sup>

Στην ελληνική περίπτωση, η μεγαλύτερη αδυναμία είναι η ύπαρξη πολλών φορέων-υπηρεσιών-μονάδων με επικαλυπτόμενες αρμοδιότητες σε θέματα εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, με αποτέλεσμα ένα βαρύ και σε ορισμένες περιπτώσεις αναποτελεσματικό σχήμα παρακολούθησης και συντονισμού. Πιο αναλυτικά, οι κύριοι εμπλεκόμενοι φορείς και οι αρμοδιότητές τους είναι οι εξής:

#### **A. Ειδική Νομική Υπηρεσία του ΥΠΕΞ, Τμήμα Δικαίου ΕΕ**

Το Τμήμα Δικαίου Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΝΥ-ΕΕ) είναι αρμόδιο για το χειρισμό θεμάτων που αφορούν το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή σχετίζονται με τη

---

<sup>261</sup> Η επίτευξη του συντονισμού σε επίπεδο περιφερειακό και τοπικό υπό την κεντρική εποπτεία του Υπουργείου Εσωτερικών αποτελεί μεγάλη πρόκληση, εάν αναλογιστεί κανείς ότι στη χώρα μας υφίστανται δεκατρείς (13) Περιφέρειες, επτά (7) Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και τριακόσιοι είκοσι πέντε (325) Δήμοι, φορείς με πλήθος συναρμοδιοτήτων κυρίως σε περιβαλλοντικά-χωροταξικά-πολεοδομικά ζητήματα. Για περισσότερα, βλ. ΕΕΤΑ (2014), Σκολαρίκος Μαρίνος (σύνταξη), Γκέκας Ράλλης (επιμ.), Οι Δήμοι σε αριθμούς.



λειτουργία των θεσμικών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης<sup>262</sup>. Ειδικότερα η αρμοδιότητα του Τμήματος διακρίνεται σε:

(1) Γνωμοδοτική αρμοδιότητα. Το Τμήμα είναι αρμόδιο για μελέτη και γνωμοδοτήσεις επί οποιουδήποτε θέματος που άπτεται ερμηνείας και εφαρμογής κανόνων του Ενωσιακού κεκτημένου, όπως αυτό διαμορφώνεται από την εκάστοτε αναθεώρηση των Συνθηκών. Γνωμοδοτεί για κάθε νομικό θέμα ενδιαφέροντος ΕΕ που θα του παραπεμφθεί είτε από την ηγεσία και τις Διευθύνσεις του Υπουργείου, είτε από άλλα Υπουργεία και δημόσιους φορείς. Επίσης, στελέχη του Τμήματος συμμετέχουν σε νομοπαρασκευαστικές επιτροπές όταν γίνεται επεξεργασία νομοθετικής πράξης που σχετίζεται με το δίκαιο της Ένωσης, κυρίως όταν πρόκειται για ενσωμάτωση Οδηγιών στην ελληνική έννομη τάξη.

(2) Χειρισμό υποθέσεων εφαρμογής του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το Τμήμα είναι αρμόδιο για τον χειρισμό υποθέσεων που αφορούν αιτιάσεις εκ μέρους της Επιτροπής για παράβαση δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δηλαδή για μη ενσωμάτωση, πλημμελή ενσωμάτωση και εν γένει εφαρμογή, σε συνεργασία με τους καθ' υλών αρμόδιους φορείς της Διοίκησης. Προκειμένου να επιλυθούν παρόμοια ζητήματα και να αποφευχθεί η παραπομπή τους στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, το Τμήμα διοργανώνει κατά τακτά χρονικά διαστήματα συναντήσεις με εκπροσώπους των Γενικών Διευθύνσεων της Ε. Επιτροπής.

(3) Εκπροσώπηση ενώπιον των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης. Το Τμήμα εκπροσωπεί την Ελληνική Δημοκρατία ενώπιον του Δικαστηρίου και του Γενικού Δικαστηρίου και άλλων δικαιοδοτικών ή διαιτητικών οργάνων στο πλαίσιο της Ένωσης ή για την εφαρμογή του δικαίου της, κατόπιν πληρεξουσιότητας από τον Υπουργό Εξωτερικών. Ειδικότερα, εκπροσωπεί την Ελληνική Δημοκρατία: α) σε προσφυγές επί παραβάσει της Επιτροπής, β) σε προσφυγές ακυρώσεως και κατά παραλείψεως, γ) σε υποθέσεις που αφορούν άλλα κράτη μέλη ή κοινοτικά όργανα ή αιτήσεις για γνωμοδότηση, δ) σε προδικαστικές παραπομπές δικαστηρίων των κρατών μελών. Επίσης, το Τμήμα είναι επιφορτισμένο και με την περιαφή του εκτελεστηρίου τύπου ορισμένων αποφάσεων των οργάνων της ΕΕ, προκειμένου να κατασταθούν οι αποφάσεις αυτές εκτελεστές στη χώρα μας.

(4) Συμμετοχή σε ομάδες και δίκτυα στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στελέχη του Τμήματος συμμετέχουν σε επιτροπές και ομάδες εργασίας του Συμβουλίου και της Επιτροπής, οι οποίες συνεδριάζουν κατά τακτά χρονικά διαστήματα με στόχο

---

<sup>262</sup> Για περισσότερα, βλ. Νόμος υπ' αριθ. 3566 (ΦΕΚ Α' 117/05.06.2007). Κύρωση ως Κώδικα του "Οργανισμού του Υπουργείου Εξωτερικών".

την προώθηση του ενωσιακού δικαίου σε συγκεκριμένους τομείς. Στις ομάδες αυτές, εκφράζουν τις ελληνικές θέσεις και απόψεις και διαπραγματεύονται σχέδια νομοθετικών πράξεων της Ένωσης. Κατά την άσκηση των υπό 1 έως 3 ανωτέρω αρμοδιοτήτων, τα στελέχη του Τμήματος συμμετέχουν σε συναντήσεις και δίκτυα προς ανταλλαγή απόψεων και συντονισμό με τους ομολόγους τους από τα άλλα κράτη μέλη της Ένωσης.

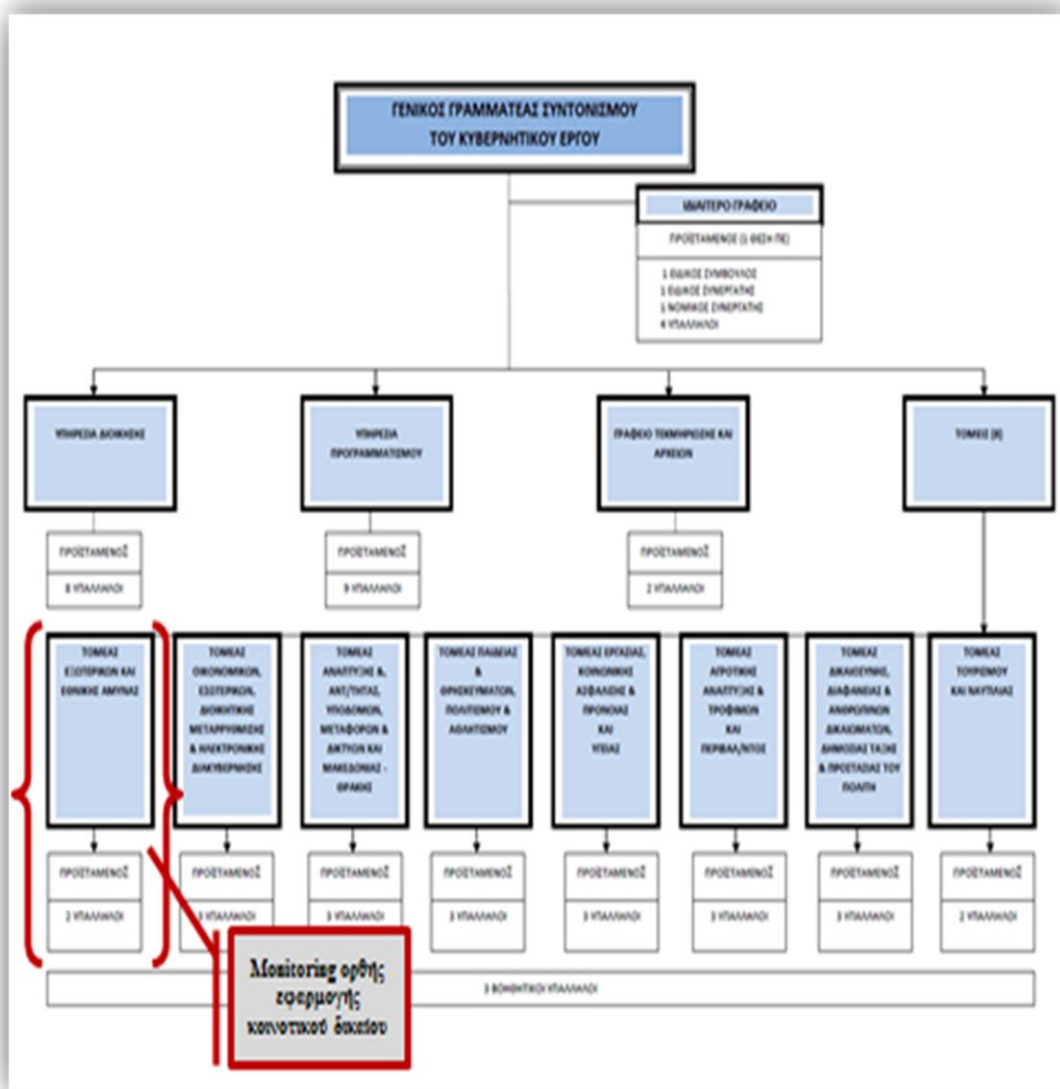
## **Β. Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων)**

Το Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης παρακολουθεί και ενημερώνει για το νομοθετικό έργο των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ιδίως παρακολουθεί α) τις διαδικασίες ενσωμάτωσης του παράγωγου κοινοτικού δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη και υποστηρίζει τα αρμόδια υπουργεία στο έργο αυτό και β) την εξέλιξη των διαδικασιών ενώπιον των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσον αφορά τις παραβιάσεις από τη χώρα μας του κοινοτικού δικαίου (Άρθρο 3 του ΠΔ 18/2010, ΦΕΚ Α 46/16.3.2010, που κωδικοποιείται ως άρθρο 76Γ του Κώδικα Νομοθεσίας για την Κυβέρνηση και τα Κυβερνητικά Όργανα).

## **Γ. Γενική Γραμματεία Συντονισμού του Κυβερνητικού Έργου**

Η Γενική Γραμματεία Συντονισμού αποτελεί αυτοτελή επιτελική δημόσια υπηρεσία, υπάγεται απευθείας στον Πρωθυπουργό και έχει ως αποστολή το συντονισμό δράσεων για την εφαρμογή του κυβερνητικού έργου και ειδικότερα τον προγραμματισμό, την οργάνωση, την παρακολούθηση, το συντονισμό μεταξύ των Υπουργείων, την επίλυση διαφωνιών ιδίως αυτών που προκύπτουν λόγω συναρμοδιότητας Υπουργείων, τη διασφάλιση της συνεκτικότητας του κυβερνητικού έργου και τον έλεγχο για την εκτέλεσή του, σύμφωνα με τις αποφάσεις των κυβερνητικών οργάνων. Επίσης, στην αποστολή της περιλαμβάνεται και η εποπτεία και προώθηση δράσεων απλούστευσης διαδικασιών, καθώς και η τεκμηρίωση και τήρηση αρχείων (ν. 4109/2013, άρ. 14).

Σύμφωνα με το νόμο 4109/2013, η ΓΓΣ καταρτίζει το πρόγραμμα εφαρμογής του κυβερνητικού έργου, το οποίο περιλαμβάνει τις απαιτούμενες δράσεις ανά Υπουργείο για την εφαρμογή των αποφάσεων των κυβερνητικών οργάνων, περιλαμβανομένης της υποβοήθησής τους για την προπαρασκευή της νομοθετικής παραγωγής, καθώς και την παρακολούθηση εφαρμογής των κειμένων διατάξεων μετά τη δημοσίευσή τους (ν. 4109/2013, άρ. 15.α).



#### Δ. Κεντρική Μονάδα Κρατικών Ενισχύσεων (ΚΕΜΚΕ)<sup>263</sup>

Η Κεντρική Μονάδα Κρατικών Ενισχύσεων:

- i. Εξετάζει τα προτεινόμενα σχέδια, τα οποία προωθούνται σε αυτήν από τα Υπουργεία και τους εποπτευόμενους φορείς μέσω των Αποκεντρωμένων Μονάδων Κρατικών Ενισχύσεων της υποπαραγράφου Β.4 του ν. 4152/2013, ως προς την συμβατότητά τους με τους κανόνες κρατικών ενισχύσεων και εκφράζει έγγραφη γνώμη, η οποία προσαρτάται σε κάθε σχέδιο, πριν από την τελική υιοθέτησή του.

<sup>263</sup> Δομή που υπάγεται στη Γενική Γραμματεία Οικονομικής και Δημοσιονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομικών.

Κανένα σχέδιο δεν υιοθετείται χωρίς τη σύμφωνη γνώμη της Κε.Μ.Κ.Ε. κατά τα οριζόμενα στην υποπαράγραφο Β.6 του ν. 4152/2013.

ii. Αποτελεί το μοναδικό επίσημο σημείο επαφής για θέματα κρατικών ενισχύσεων, τόσο με την Επιτροπή, όσο και με άλλους Ευρωπαϊκούς και διεθνείς φορείς

iii. Συντονίζει τα θέματα κρατικών ενισχύσεων σε εθνικό επίπεδο, συνεργαζόμενη με τα Υπουργεία και τους λοιπούς Φορείς και τις Αρχές, μέσω του δικτύου Αποκεντρωμένων Μονάδων Κρατικών Ενισχύσεων

iv. Παρέχει υποστηρικτικό υλικό στις αποκεντρωμένες μονάδες σε θέματα πολιτικής και διαδικασιών κρατικών ενισχύσεων

v. Είναι υπεύθυνη, σε συνεργασία με τις Αποκεντρωμένες Μονάδες Κρατικών Ενισχύσεων, για την εφαρμογή των αποφάσεων που αφορούν σε ανάκτηση παράνομων κρατικών ενισχύσεων

vi. Είναι το κεντρικό σημείο επαφής με την Ε.Ε. αναφορικά με την εφαρμογή της ανάκτησης. Σε περίπτωση δυσκολιών, ενημερώνει την Επιτροπή, προτείνοντας απαραίτητες ρυθμίσεις για την εφαρμογή της. Συμβουλεύει τις Αποκεντρωμένες Μονάδες ως προς τον υπολογισμό των τόκων της ανάκτησης, χρησιμοποιώντας το επιτόκιο αναφοράς και την μέθοδο ανατοκισμού, όπως αυτή έχει προσδιοριστεί στο Κεφάλαιο V του Κανονισμού ΕΚ 794/2004 και υπολογίζονται από την ημερομηνία, κατά την οποία η ενίσχυση τέθηκε στην διάθεση του δικαιούχου μέχρι την πραγματική της επιστροφή. Επίσης, ελέγχει τα τελικά ποσά πριν τα υποβάλλει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή (απόφαση Δ6Α 1110484 ΕΞ2013 του Υπουργού Οικονομικών, ΦΕΚ Β' 1695/2013, άρ. 3).

#### **Ε. Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ)**

Η Αρχή έχει, μεταξύ άλλων, τις ακόλουθες αρμοδιότητες<sup>264</sup>:

α) Εποπτεύει και συντονίζει τη δράση των φορέων της κεντρικής διοίκησης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και μπορεί να συμμετέχει σε συλλογικά κυβερνητικά όργανα με αρμοδιότητα επί των δημοσίων συμβάσεων, τα οποία συνιστώνται σύμφωνα με το άρθρο 15 παρ. 2 περίπτωση β' του π.δ. 63/2005 (Α`

---

<sup>264</sup> Βλ. Νόμος υπ' αριθ. 4013/2011 (ΦΕΚ Α' 204/15.09.2011). Σύσταση ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων - Αντικατάσταση του έκτου κεφαλαίου του ν. 3588/2007 (Πτωχευτικός Κώδικας) - Προπρωχευτική διαδικασία εξυγίανσης και άλλες διατάξεις.

98). Επίσης, με σκοπό την ενοποίηση και ομοιόμορφη ανάπτυξη και εφαρμογή του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, η Αρχή μπορεί να συγκαλεί συσκέψεις συντονισμού με εκπροσώπους των φορέων της κεντρικής διοίκησης και να συγκροτεί ομάδες εργασίας με τη συμμετοχή εκπροσώπων όλων των συναρμόδιων Υπουργείων. Με την απόφαση συγκρότησης των ομάδων εργασίας καθορίζονται το έργο κάθε ομάδας, ο χρόνος και ο τρόπος λειτουργίας της. Τα αρμόδια όργανα της κεντρικής, περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης προγραμματίζουν τις ανάγκες τους σχετικά με την εκτέλεση έργων, μίσθωση υπηρεσιών και προμήθεια αγαθών για το επόμενο έτος και διαβιβάζουν σχετικό πίνακα στην Αρχή για ενημέρωση της.

β) Προάγει την εθνική στρατηγική στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και μεριμνά για την τήρηση των κανόνων και αρχών της ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων. Ειδικότερα εισηγείται ρυθμίσεις προς τα αρμόδια εθνικά όργανα για την προσήκουσα εναρμόνιση της εθνικής έννομης τάξης προς το ευρωπαϊκό δίκαιο, την απλούστευση, συμπλήρωση, αναμόρφωση, κωδικοποίηση και ενοποίηση των σχετικών νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων του εθνικού δικαίου, καθώς και τον εξορθολογισμό των διοικητικών πρακτικών με σκοπό την ομοιόμορφη, ταχεία και προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος εφαρμογή αυτών και τη διασφάλιση της τήρησης προσηκουσών διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων.

γ) Γνωμοδοτεί για τη νομιμότητα κάθε διάταξης σχεδίου νόμου ή κανονιστικής πράξης που αφορά στις δημόσιες συμβάσεις και συμμετέχει στις οικείες νομοπαρασκευαστικές επιτροπές.

δ) Η Αρχή εκδίδει και αναρτά στην ιστοσελίδα της κανονισμούς για ειδικότερα τεχνικά ή λεπτομερειακά θέματα σχετικά με ζητήματα δημοσίων συμβάσεων που αφορούν ιδίως στην ερμηνεία της σχετικής εθνικής και κοινοτικής νομοθεσίας, λαμβανομένης υπόψη της εθνικής νομολογίας και της νομολογίας των δικαστηρίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, παρέχει κατευθυντήριες οδηγίες προς τους αρμόδιους δημόσιους φορείς και τις αναθέτουσες αρχές με το ανωτέρω περιεχόμενο και εισηγείται στους αρμόδιους Υπουργούς την έκδοση σχετικών εγκυκλίων. Οι κατευθυντήριες οδηγίες αφορούν ιδίως θέματα ενοποίησης των διαδικασιών ελέγχου στο στάδιο που προηγείται της σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Οι αρμόδιοι δημόσιοι φορείς υποχρεούνται να διαβουλεύονται εγγράφως ή προφορικά με την Αρχή πριν την έκδοση οποιασδήποτε εγκυκλίου ή κατευθυντήριας οδηγίας. Σε περίπτωση διαφωνίας, οι εν λόγω φορείς οφείλουν να λάβουν υπόψη τη γνώμη της Αρχής και να αιτιολογούν εγγράφως τις θέσεις τους.

στ) Η Αρχή παρακολουθεί και αξιολογεί την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των δράσεων των δημοσίων φορέων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων,

συμπεριλαμβανομένων των συναρμόδιων Υπουργείων, των αρμόδιων διοικητικών οργάνων άσκησης ελέγχου και εποπτείας, καθώς και των αναθετουσών αρχών, στο πλαίσιο του ισχύοντος εθνικού και ευρωπαϊκού νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου περί ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται ύστερα από πρόταση του Υπουργού Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας και γνώμη της Αρχής, μπορούν να προσδιορίζονται τα όργανα και η διαδικασία παρακολούθησης και αξιολόγησης των ανωτέρω δράσεων (ν. 4013/2011, άρ. 2.2).

### **ΣΤ. Γενική Γραμματεία Συντονισμού Διαχείρισης Αποβλήτων**

Η Γενική Γραμματεία Συντονισμού Διαχείρισης Αποβλήτων (στο εξής Γ.Γ.Σ.Δ.Α.), μεταξύ άλλων, έχει τις εξής αρμοδιότητες<sup>265</sup>:

α) Εποπτεύει και συντονίζει τη δράση των Υπουργείων Εσωτερικών, Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, ως και όλων των αρμοδίων Υπηρεσιών και φορέων δημόσιων και ιδιωτικών, στον τομέα της διαχείρισης των πάσης φύσεως αποβλήτων.

β) Με σκοπό την προώθηση του Εθνικού και Περιφερειακού Σχεδιασμού Διαχείρισης Απορριμμάτων, η Γ.Γ.Σ.Δ.Α. συγκαλεί συσκέψεις συντονισμού με εκπροσώπους των φορέων της κεντρικής διοίκησης και να συγκροτεί ομάδες εργασίας με τη συμμετοχή εκπροσώπων όλων των συναρμόδιων Υπουργείων και Φορέων. Με την απόφαση συγκρότησης των ομάδων εργασίας καθορίζονται το έργο κάθε ομάδας, ο χρόνος και ο τρόπος λειτουργίας της.

γ) Προάγει την εθνική στρατηγική στον τομέα της διαχείρισης των αποβλήτων και μεριμνά για την τήρηση των κανόνων και αρχών της ευρωπαϊκής και εθνικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων. Ειδικότερα εισάγει ρυθμίσεις προς τα αρμόδια εθνικά όργανα για την προσήκουσα εναρμόνιση της εθνικής έννομης τάξης προς το ευρωπαϊκό δίκαιο, την απλούστευση, συμπλήρωση, αναμόρφωση, κωδικοποίηση και ενοποίηση των σχετικών νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων του εθνικού δικαίου, καθώς και τον εξορθολογισμό των διοικητικών πρακτικών με σκοπό την ομοιόμορφη, ταχεία και προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος εφαρμογή αυτών.

δ) Παρακολουθεί και αξιολογεί την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των δράσεων των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων στον τομέα της διαχείρισης των

---

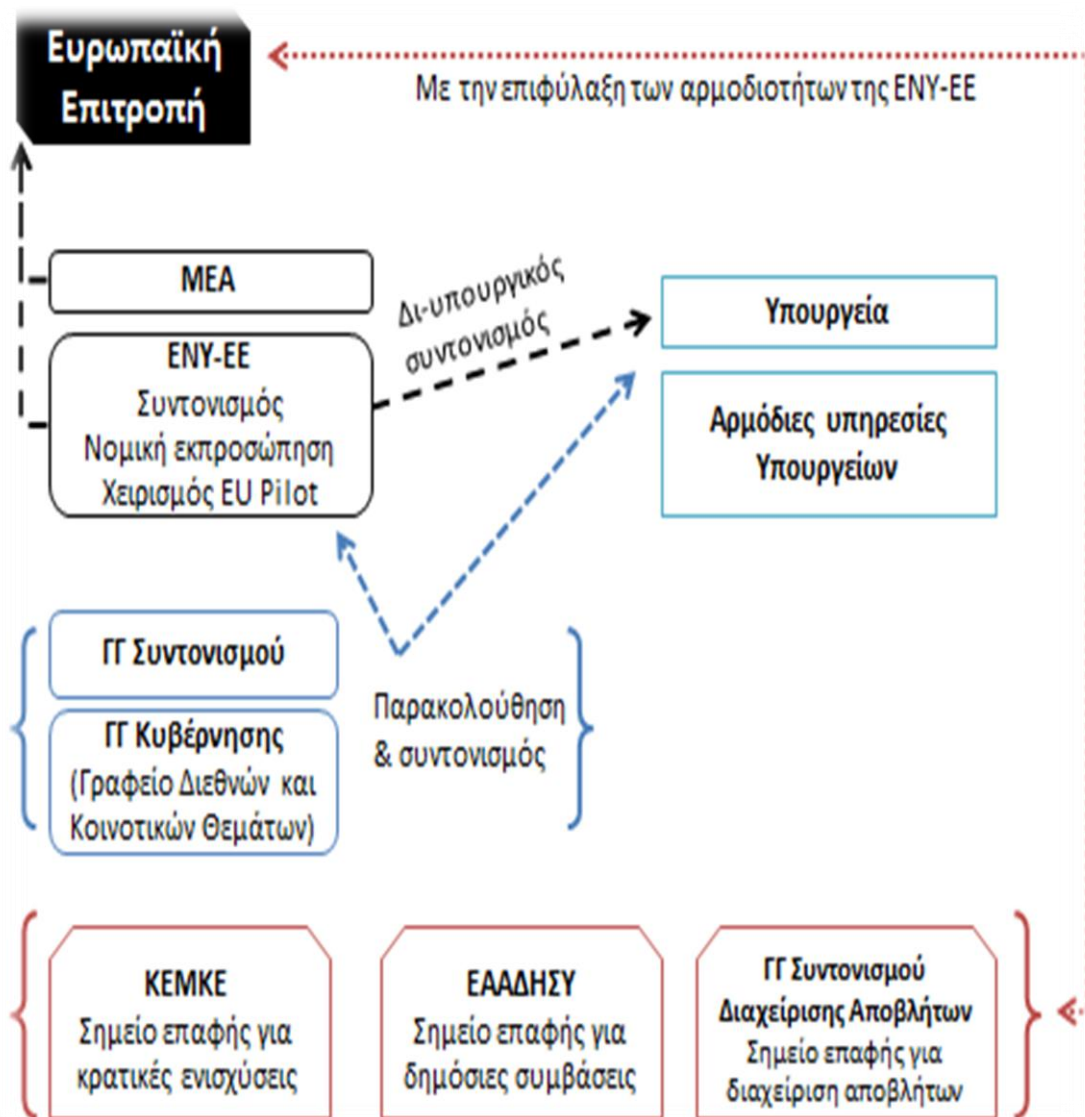
<sup>265</sup> Προεδρικό Διάταγμα 4/2014 (ΦΕΚ Α' 9/10-01-2014), Σύσταση Γενικής Γραμματείας Συντονισμού Διαχείρισης Αποβλήτων.

αποβλήτων, συμπεριλαμβανόμενων των συναρμόδιων Υπουργείων, των αρμόδιων διοικητικών οργάνων άσκησης ελέγχου και εποπτείας, των φορέων αδειοδότησης, των φορέων διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των παραγωγών αποβλήτων, των Συστημάτων Εναλλακτικής Διαχείρισης Απορριμμάτων, στο πλαίσιο του ισχύοντος εθνικού και ευρωπαϊκού νομοθετικού κανονιστικού πλαισίου για την προστασία του περιβάλλοντος.

στ) Εποπτεύει και αξιολογεί τα, κατά περίπτωση, αρμόδια ελεγκτικά διοικητικά όργανα στον τομέα του περιβάλλοντος ως προς την άσκηση των καθηκόντων τους σύμφωνα με το ισχύον εθνικό και ευρωπαϊκό νομοθετικό κανονιστικό πλαίσιο και τις κατευθυντήριες οδηγίες της Γ.Γ.Σ.Δ.Α.

ζ) Συμμετέχει στα αρμόδια ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, ως πρωτεύουσα εθνική αρχή επικοινωνίας σχετικά με την ανταλλαγή απόψεων, πληροφοριών και στοιχείων που αφορούν την εθνική στρατηγική και το νομικό πλαίσιο στον τομέα της διαχείρισης των αποβλήτων. Επίσης, συμμετέχει στην εκπροσώπηση της χώρας σε διεθνείς οργανισμούς και συναντήσεις στον τομέα της διαχείρισης των αποβλήτων. Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων αυτών, αποτελεί το κεντρικό σημείο επικοινωνίας και συντονισμού των ελληνικών αρχών με τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σχετικά με φερόμενες παραβάσεις της ευρωπαϊκής νομοθεσίας επί της διαχείρισης των αποβλήτων, με την επιφύλαξη της αρμοδιότητας της Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Εξωτερικών περί παραβιάσεων της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και δικαστικής εκπροσώπησης της χώρας στα δικαστικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. η) Διευκολύνει και υποστηρίζει τους Δημόσιους και Ιδιωτικούς Φορείς στα πλαίσια των Διαδικασιών αδειοδότησης, ένταξης σε προγράμματα χρηματοδότησης και υλοποίησης των έργων διαχείρισης αποβλήτων (ΠΔ 4/10-1-2014, άρ. 2).

Συγκεντρώνοντας τις ως άνω (συν)-αρμοδιότητες, το σχήμα συντονισμού αποτυπώνεται διαγραμματικά ως εξής:



**Διάγραμμα 5: Προτεινόμενο σχήμα συντονισμού της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου**

Σημειώνεται ότι κατακερματισμένη και ανομοιογενής εικόνα συναντάται συχνά και εντός των Υπουργείων, και συγκεκριμένα στις μονάδες που κάθε φορά επιφορτίζονται με το έργο της παρακολούθησης και ενημέρωσης επί της πορείας των παραβάσεων του δικαίου ης ΕΕ.

Στην παρούσα ενότητα παρουσιάζονται οι αρμόδιες διοικητικές μονάδες των Υπουργείων με αντικείμενο την παρακολούθηση των ευρωπαϊκών και διεθνών θεμάτων με αναφορά στις εξής χρονικές περιόδους:

α) την περίοδο θέσπισης και θέσης σε εφαρμογή των οργανισμών των Υπουργείων κατά τα έτη 2014-2015, και,



β) την περίοδο 2015-2018, κατά την οποία αποφασίστηκε η εκ νέου τροποποίηση των οργανισμών, με αρκετές διαφοροποιήσεις, αλλά και αύξηση των οργανικών μονάδων των Υπουργείων σε ορισμένες περιπτώσεις.

Ο παρακάτω πίνακας παρουσιάζει, ενδεικτικά, τις αρμόδιες μονάδες παρακολούθησης των σχετικών υποθέσεων κατά τη χρονική περίοδο 2014-15.

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 2014-2015		
Υπουργείο	Μονάδες παρακολούθησης ενσωμάτωσης κοινοτικού δικαίου	Παρατηρήσεις
1.Διοικητικής Μεταρρύθμισης & ΗΔ (νυν Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης)	ΓΔ Μεταρρυθμιστικής Πολιτικής και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Δ/ση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Τμήμα Σχεδιασμού Πολιτικών και Διεθνών Κανονισμών, Οδηγιών και Προτύπων  <b>Αρμοδιότητα:</b> «Προσαρμογή και ενσωμάτωση [διεθνών προτύπων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, ευρωπαϊκών προγραμμάτων και εξελίξεων στις ΤΠΕ] στις εθνικές πολιτικές ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, και προώθηση και εποπτεία της εφαρμογής τους στο Δημόσιο Τομέα»	ΠΔ 99/2014 (ΦΕΚ Α' 166/28-08-2014)
2.Περιβάλλοντος	Δνση Διεθνών και Ευρωπαϊκών Δραστηριοτήτων  <b>Αρμοδιότητα:</b> «Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας στο ευρωπαϊκό δίκαιο και «παρακολούθηση καταγγελιών της ΕΕ για ελλιπή εναρμόνιση και εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας»	ΠΔ 100/2014 (Α' 167/28-08-2014)  Υπάγεται απευθείας στον Υπουργό
3.Δικαιοσύνης	ΓΔ Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Δνση Νομοθετικού Έργου, Διεθνών Σχέσεων και Διεθνούς Δικαστικής Συνεργασίας, Τμήμα Νομοθετικού Έργου	ΠΔ 101/2014 (Α' 168/28-08-2014)

**ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 2014-2015**

Υπουργείο	Μονάδες παρακολούθησης ενσωμάτωσης κοινοτικού δικαίου	Παρατηρήσεις
	<p><b>Αρμοδιότητα:</b> «Εισήγηση για τη λήψη αναγκαίων νομοθετικών μέτρων για την ενσωμάτωση πράξεων της ΕΕ»</p>	
4.Ναυτιλίας	<p>(1) Κλάδος Ναυτιλίας, Δνση Ποντοπόρου Ναυτιλίας, Τμήμα Διεθνών Οργανισμών και ΕΕ</p> <p><b>Αρμοδιότητα:</b> «Συντονισμός και παρακολούθηση της προσαρμογής της εσωτερικής νομοθεσίας στο παράγωγο δίκαιο ΕΕ» ως προς τη ναυτιλιακή πολιτική</p> <p>(2) ΓΓ Λιμένων, Λιμενικής Πολιτικής και Ναυτιλιακών Επενδύσεων, Δνση Λιμενικής Πολιτικής, Τμήμα Εποπτείας και Ελέγχου Λειτουργίας και Διοίκησης Λιμένων</p> <p><b>Αρμοδιότητα:</b> «Παρακολούθηση, ενσωμάτωση και αξιολόγηση της εφαρμογής του σχετικού κοινοτικού δικαίου»</p>	<p>ΠΔ 103/Α' 170/28-08-2014</p> <p>Δύο διαφορετικές μονάδες</p>
5.Πολιτισμού	<p>Δνση Διεθνών Σχέσεων και ΕΕ, Τμήμα ΕΕ</p> <p><b>Αρμοδιότητα:</b> «Παρακολούθηση θεμάτων πολιτισμού και αθλητισμού που συζητιούνται στα θεσμικά όργανα της ΕΕ» και «διαμόρφωση των ελληνικών θέσεων»</p>	<p>ΠΔ 104/2014 (ΦΕΚ Α' 171/28-08-2014)</p> <p>Υπάγεται απευθείας στον Υπουργό</p>

**ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 2014-2015**

Υπουργείο	Μονάδες παρακολούθησης ενσωμάτωσης κοινοτικού δικαίου	Παρατηρήσεις
6.Εσωτερικών	<p>(1) Αυτοτελές Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σχέσεων</p> <p><b>Αρμοδιότητα:</b> «Συνεργασία με τις αρμόδιες σε αντικείμενα της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπηρεσίες άλλων Υπουργείων και των Μονίμων Ελληνικών Αντιπροσωπειών»</p> <p>(2) ΓΓ Ισότητας των Φύλων, Δνση Ανάπτυξης και Υποστήριξης Πολιτικών Ισότητας των Φύλων, Τμήμα Νομικής και Οικονομικής Παρακολούθησης Μηχανισμών Ισότητα των Φύλων</p> <p><b>Αρμοδιότητα:</b> «μελέτη της εθνικής, ευρωπαϊκής και διεθνούς νομοθεσίας και παρακολούθηση της εφαρμογής της, σε θέματα σχετικά με το αντικείμενο και τις αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Ισότητας των Φύλων»</p>	<p>ΠΔ 105/2014 (ΦΕΚ Α' 172/28-082014)</p> <p>Δύο διαφορετικές μονάδες, μία αυτοτελής και μία υπαγόμενη στη ΓΓ Ισότητας</p>
7.Υγείας	<p>Δνση Ευρωπαϊκής και Διεθνούς Πολιτικής Υγείας, Τμήμα ΕΕ και Νομοθετικής Εναρμόνισης</p> <p><b>Αρμοδιότητα:</b> «Αντιμετώπιση θεμάτων απορρεόντων εκ της συμμετοχής της Ελλάδας στην ΕΕ», «αντιμετώπιση κάθε θέματος που αναφέρεται στον τομέα της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου», «διατύπωση των θέσεων του υπουργείου σε περίπτωση αμφισβητήσεων ενώπιον του Δικαστηρίου ΕΕ»</p>	<p>ΠΔ 106/2014 (ΦΕΚ Α' 173/28-08-2014)</p> <p>Υπάγεται απευθείας στον υπουργό</p>

**ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 2014-2015**

Υπουργείο	Μονάδες παρακολούθησης ενσωμάτωσης κοινοτικού δικαίου	Παρατηρήσεις
8.Αγροτικής Ανάπτυξης	<p>(1) ΓΔ Διοικητικών Υπηρεσιών και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Δνση Νομοθετικής Πρωτοβουλίας και Διαχείρισης Παραβάσεων, Τμήμα Εναρμόνισης Νομοθεσιών</p> <p><b>Αρμοδιότητα:</b> «νομοτεχνική επεξεργασία των σχεδίων κανονιστικών πράξεων για την εμπρόθεσμη και ορθή ενσωμάτωση των Οδηγιών, «παρακολούθηση του δικαίου της ΕΕ σε συνεργασία με τη ΓΓ Κυβέρνησης και το ΥΠΕΞ», «εκπροσώπηση του υπουργείου σε εθνικούς φορείς που εμπλέκονται στην εναρμόνιση» και «εκπροσώπηση του υπουργείου σε όργανα της ΕΕ»</p> <p>(2) ΓΔ Διοικητικών Υπηρεσιών και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Δνση Νομοθετικής Πρωτοβουλίας και Διαχείρισης Παραβάσεων, Τμήμα Διαχείρισης Καταγγελιών Παραβάσεων Γεωργικού Τομέα – Νομικό</p> <p><b>Αρμοδιότητα:</b> «παροχή απόψεων επί ερωτημάτων που αφορούν θέματα εφαρμογής του δικαίου ΕΕ», «αντιμετώπιση καταγγελιών στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη μη ορθή εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ μέσω του EU-Pilot σε συνεργασία με το ΥΠΕΞ, το Ειδικό Γραφείο Κοινοτικού Δικαίου και τις καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες του υπουργείου», και «τήρηση του αρχείου υποθέσεων μέσω του EU-Pilot»</p>	<p>ΠΔ 107/2014 (ΦΕΚ Α' 174/28-08-2014)</p> <p>Προβλέπεται συνεργασία με τη ΓΓ Κυβέρνησης, το ΥΠΕΞ (ΕΝΥ-ΕΕ) και με το (3) Γραφείο ΝΣΚ, Ειδικό Γραφείο Κοινοτικού Δικαίου, στην κεντρική υπηρεσία του Υπουργείου</p> <p>Στη μονάδα (2) γίνεται αναφορά στο EU Pilot</p>
9.Υποδομών	<p>ΓΓ ΠΟΜΕΔΙ, ΓΔ Μεταφορών, Δνση Συνδυασμένων Μεταφορών, Τμήμα Οδικών Εμπορευματικών Μεταφορών</p> <p><b>Αρμοδιότητα:</b> «εκπροσώπηση του Υπουργείου σε ευρωπαϊκό επίπεδο [και] παρακολούθηση εφαρμογής του ευρωπαϊκού δικαίου και των διεθνών συμφωνιών</p>	<p>ΠΔ 109/2014 (Α' 176/29-08-2014)Συναφείς αρμοδιότητες, διάχυτες σε πολλές μονάδες:</p>

**ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 2014-2015**

Υπουργείο	Μονάδες παρακολούθησης ενσωμάτωσης κοινοτικού δικαίου	Παρατηρήσεις
	του τομέα οδικών εμπορευματικών μεταφορών»	<p>(1) Τμήμα Ασφάλειας και Διαλειτουργικότητας Σιδηροδρόμων</p> <p>(2) ΓΔ Οδικής Ασφάλειας, Δνση Οδικής Κυκλοφορίας και Ασφάλειας, Τμήμα Οδικής Ασφάλειας και Κανόνων Κυκλοφορίας</p> <p>(3) ΓΔ Ελέγχου Οχημάτων και Εγκαταστάσεων, Δνση Τεχνολογίας Οχημάτων</p>
10.Οικονομικών	<p>(1) ΓΓ Οικονομικής και Δημοσιονομικής Πολιτικής, ΓΔ Οικονομικής Πολιτικής, Δνση ΕΕ και Διεθνών Σχέσεων, Τμήμα Ενιαίας Αγοράς και Οριζόντιων Πολιτικών ΕΕ</p> <p><b>Αρμοδιότητα:</b> «παρακολούθηση της ενσωμάτωσης και ζητημάτων παραβιάσεων του ενωσιακού δικαίου αρμοδιότητας ΥπΟικ και εισήγηση στον υπουργό Οικονομικών»</p> <p>(2) ΓΓ Οικονομικής και Δημοσιονομικής Πολιτικής, ΓΔ Οικονομικής Πολιτικής, Δνση Χρηματοοικονομικής Πολιτικής, Τμήμα Χρηματοοικονομικής Πολιτικής</p>	<p>ΠΔ 111/2014 (ΦΕΚ Α' 178/29-08-2014)</p> <p>Στο ΥπΟικ υπάγεται και η Κεντρική Μονάδα Κρατικών Ενισχύσεων – ΚΕΜΚΕ (βλ. παραπάνω)</p>

**ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 2014-2015**

Υπουργείο	Μονάδες παρακολούθησης ενσωμάτωσης κοινοτικού δικαίου	Παρατηρήσεις
	<p><b>Αρμοδιότητα:</b> «συντονισμός για την ενσωμάτωση και εφαρμογή στο εθνικό δίκαιο των σχετικών νομοθετικών και κανονιστικών πράξεων της ΕΕ»</p>	
11.Τουρισμού	<p>ΓΔ Τουριστικής Πολιτικής, Δνση Στρατηγικού Σχεδιασμού, Τμήμα Διεθνών Σχέσεων και ΕΕ</p> <p><b>Αρμοδιότητα:</b> «εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με το δίκαιο της ΕΕ»</p>	ΠΔ 112/2014 (ΦΕΚ Α' 179/29-08-2014)
12.Εργασίας	<p>(1) ΓΔ Εργασίας και Ένταξης στην Απασχόληση, Δνση Αμοιβής Εργασίας, Τμήμα Συλλογικών Ρυθμίσεων</p> <p><b>Αρμοδιότητα:</b> «εφαρμογή του εγχώριου, ευρωπαϊκού και διεθνούς δικαίου όσον αφορά θέματα συλλογικού εργατικού δικαίου»</p> <p>(2) ΓΔ Εργασίας και Ένταξης στην Απασχόληση, Δνση Ασφάλειας και Υγείας στην Εργασία, Τμήμα Συνθηκών Εργασίας</p> <p><b>Αρμοδιότητα:</b> «συμμετοχή στα αρμόδια ευρωπαϊκά και διεθνή όργανα σχετικά με τις διαδικασίες έκδοσης και παρακολούθησης του κοινοτικού και του διεθνούς δικαίου»</p> <p>(3) ΓΔ Διοικητικής Υποστήριξης και Ηλεκτρονικής</p>	ΠΔ 113/2014 (ΦΕΚ Α' 180/29-08-2014)

**ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 2014-2015**

Υπουργείο	Μονάδες παρακολούθησης ενσωμάτωσης κοινοτικού δικαίου	Παρατηρήσεις
	<p>Διακυβέρνησης, Δνση Διεθνών Σχέσεων, Τμήμα Ευρωπαϊκών Θεμάτων, Συνεργασίας με τις υπηρεσίες της ΕΕ και Διμερών Σχέσεων</p> <p><b>Αρμοδιότητα:</b> «συνεργασία με τις Υπηρεσίες του Υπουργείου, των συναρμόδιων Υπουργείων, της Ευρωπαϊκής Ένωσης και με τη Μόνιμη Ελληνική Αντιπροσωπεία στην Ε.Ε. για τον χειρισμό και την προώθηση ευρωπαϊκών θεμάτων αρμοδιότητας του Υπουργείου καθώς και η παρακολούθηση της ενσωμάτωσης του Κοινοτικού Δικαίου στην ελληνική νομοθεσία και της σωστής εφαρμογής αυτού»</p>	
13. Παιδείας	<p>(1) ΓΓ Υπουργείου, Αυτοτελής Δνση Ευρωπαϊκών και Διεθνών Θεμάτων, Τμήμα ΕΕ</p> <p><b>Αρμοδιότητα:</b> «παρακολούθηση της ευρωπαϊκής πολιτικής στους τομείς αρμοδιότητες του Υπουργείου»</p> <p>(2) ΓΓ Διά βίου μάθησης και νέας γενιάς, Αυτοτελές Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σχέσεων</p> <p><b>Αρμοδιότητα:</b> «διαμόρφωση και εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου στους τομείς εκπαίδευσης και κατάρτισης»</p>	<p>ΠΔ 114/2014 (ΦΕΚ Α' 181/29-08-2014)</p> <p>Επίσης στο (3) Αυτοτελές Τμήμα Νομοθετικής Πρωτοβουλίας προβλέπεται <b>αρμοδιότητα:</b> «ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου στο εθνικό»</p>
14.Ανάπτυξης	ΓΔ Διεθνούς Οικονομικής και Εμπορικής Πολιτικής, Δνση Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σχέσεων, Τμήμα Ευρωπαϊκών Θεμάτων, Συνεργασίας με τις Υπηρεσίες	ΠΔ 116/2014 (ΦΕΚ Α' 185/3-9-2014)

**ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 2014-2015**

Υπουργείο	Μονάδες παρακολούθησης ενσωμάτωσης κοινοτικού δικαίου	Παρατηρήσεις
	<p>ΕΕ και Διμερών Σχέσεων</p> <p><b>Αρμοδιότητα:</b> «συνεργασία με τις Υπηρεσίες του Υπουργείου, των συναρμόδιων Υπουργείων, της Ευρωπαϊκής Ένωσης και με τη Μόνιμη Ελληνική Αντιπροσωπεία στην Ε.Ε. για τον χειρισμό και την προώθηση ευρωπαϊκών θεμάτων αρμοδιότητας του Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας [...] παρακολούθηση ενσωμάτωσης του Κοινοτικού Δικαίου στην ελληνική νομοθεσία καθώς και η παρακολούθηση διαδικασίας καταγγελιών, Υποθέσεων EU-Pilot και Προδικαστικών ερωτημάτων»</p>	<p>Προβλέπεται ρητά αρμοδιότητα παρακολούθησης των υποθέσεων EU Pilot</p>
<p>15.ΓΓ Ενημέρωσης - ΓΓ Επικοινωνίας</p>	<p>Δνση Μέσων Ενημέρωσης, Τμήμα Οπτικοακουστικών Μέσων και Αρχείων</p> <p><b>Αρμοδιότητα:</b> «Η μέριμνα εξασφάλισης Ελληνικών συμφερόντων επί εργασιών διεθνών νομοπαρασκευαστικών επιτροπών και εφαρμογής αλλοδαπού και Κοινοτικού Δικαίου, η μεταφορά στην εσωτερική νομοθεσία Κοινοτικών και διεθνών νομικών κειμένων, η μέριμνα προσαρμογής και</p> <p>εναρμονίσεως της εσωτερικής νομοθεσίας προς το Κοινοτικό Δίκαιο, καθώς και η επεξεργασία νομικών και διοικητικών κειμένων απαραίτητων για την εφαρμογή του Κοινοτικού Δικαίου, σε οπτικοακουστικά θέματα.</p>	<p>ΠΔ 102/2014 (ΦΕΚ Α' 169/28-08-2014)</p>

**Πίνακας 13: Οργανισμοί ελληνικών Υπουργείων περιόδου 2014-15**



Ειδικότερα, σύμφωνα με τα στοιχεία που περιλαμβάνονται στον παραπάνω πίνακα, προκύπτουν τα εξής:

ο Σε 7 από τα 15 Υπουργεία υπάρχουν περισσότερες από 1 μονάδες με αρμοδιότητες συναφείς με την παρακολούθηση της ενσωμάτωσης-εφαρμογής κοινοτικού δικαίου

ο Σε 10 περιπτώσεις η αρμόδια μονάδα είναι Τμήμα υπαγόμενο σε Γενική Διεύθυνση, σε 7 είναι Τμήμα υπαγόμενο σε Γενική Γραμματεία, σε 2 περιπτώσεις είναι Τμήμα υπαγόμενο σε Διεύθυνση και σε άλλες 2 είναι Διεύθυνση υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό.

ο Παρατηρούνται επίσης: 1 περίπτωση όπου η αρμόδια μονάδα είναι αυτοτελές τμήμα, 1 περίπτωση όπου είναι τμήμα του Γραφείου Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (ΝΣΚ) και 1 περίπτωση όπου η σχετική αρμοδιότητα συγκαταλέγεται στις αρμοδιότητες του Αυτοτελούς Τμήματος Νομοθετικής Πρωτοβουλίας (κατά τα λοιπά αρμόδιου για την Καλή Νομοθέτηση).

ο Σε λίγες μόνο περιπτώσεις προβλέπεται με ακρίβεια και πληρότητα η σχετική αρμοδιότητα (ενδεικτικά: μόνο σε 3 περιπτώσεις υπάρχει ρητή αναφορά στο EU Pilot και στη σύνδεση με τις αρμόδιες υπηρεσίες συντονισμού (ΜΕΑ, ΕΝΥ-ΕΕ).

Ακολουθεί η ανάλυση των διοικητικών δομών των Υπουργείων με αντικείμενο τις διεθνείς και ευρωπαϊκές σχέσεις, όπως αναπτύχθηκαν κατά την περίοδο 2015-2018. Επισημαίνεται ότι, κατά την περίοδο αυτή, αποφασίζεται η σύσταση και λειτουργία δύο νέων Υπουργείων, με αντικείμενα την ψηφιακή και μεταναστευτική πολιτική, αντιστοίχως.

<b>ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 2015-2018</b>		
<b>Υπουργείο</b>	<b>Μονάδες παρακολούθησης ενσωμάτωσης κοινοτικού δικαίου</b>	<b>Παρατηρήσεις</b>
1.Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης)	Γενική Διεύθυνση Οικονομικών & Διοικητικών Υπηρεσιών, Διεύθυνση Διοικητικών Υπηρεσιών, Τμήμα Διεθνών Σχέσεων	ΠΔ 133/2017 (ΦΕΚ Α' 161/2017)

**ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 2015-2018**

Υπουργείο	Μονάδες παρακολούθησης ενσωμάτωσης κοινοτικού δικαίου	Παρατηρήσεις
2.Περιβάλλοντος	<p>Γενική Διεύθυνση Διοικητικών Υπηρεσιών και Νομοθετικού Έργου, Διεύθυνση Νομοθετικού Έργου και Πρωτοβουλίας, Τμήμα Νομοπαρασκευαστικό και Καλής Νομοθέτησης (1)</p> <p>Δνση Διεθνών και Ευρωπαϊκών Δραστηριοτήτων, Τμήμα Ευρωπαϊκών και Διεθνών Υποθέσεων (2)</p> <p><b>Αρμοδιότητα (1):</b> «Η προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στο ευρωπαϊκό δίκαιο (εναρμόνιση), σε συνεργασία με τις αρμόδιες διευθύνσεις του Υπουργείου και τους κατά περίπτωση συναρμόδιους φορείς»</p> <p><b>Αρμοδιότητα (2):</b> «Η παρακολούθηση των ευρωπαϊκών θεμάτων περιβάλλοντος, κλιματικής αλλαγής, υδάτων, προστασίας δασών, χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού στο πλαίσιο των εργασιών του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ο συντονισμός της διαμόρφωσης των εθνικών θέσεων σε συνεργασία με τις αρμόδιες διευθύνσεις του υπουργείου και τους εκάστοτε συναρμόδιους φορείς»</p>	<p>ΠΔ 132/2017 (Α' 160/2017)</p> <p>Υπάγεται απευθείας στον Υπουργό (2)</p>
3.Δικαιοσύνης	<p>Γενική Διεύθυνση Διοίκησης Δικαιοσύνης, Διεθνών Νομικών Σχέσεων και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Διεύθυνση Νομοθετικού Έργου, Διεθνών Νομικών</p> <p>Σχέσεων και Διεθνούς Δικαστικής Συνεργασίας, Τμήμα Νομοθετικού Έργου (1) &amp; Τμήμα Ευρωπαϊκής Ένωσης και Διεθνών Οργανισμών (2).</p>	<p>ΠΔ 101/2014 (Α' 168/28-08-2014)</p>

**ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 2015-2018**

Υπουργείο	Μονάδες παρακολούθησης ενσωμάτωσης κοινοτικού δικαίου	Παρατηρήσεις
	<p><b>Αρμοδιότητα (1):</b> Η εισήγηση για τη λήψη των αναγκαίων νομοθετικών ή άλλων μέτρων για την ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία των νομοθετικών πράξεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των άλλων διεθνών οργανισμών, αρμοδιότητας ΥΔΔΑΔ</p> <p><b>Αρμοδιότητα (2):</b></p> <p>«Η παρακολούθηση των νομικών πράξεων που εκπονούνται το πλαίσιο των εργασιών των αρμόδιων Ομάδων Εργασίας που λειτουργούν σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης και διεθνών οργανισμών και τη διαμόρφωση των σχετικών θέσεων και απόψεων του Υπουργείου Εισήγηση για τη λήψη αναγκαίων νομοθετικών μέτρων για την ενσωμάτωση πράξεων της ΕΕ»</p>	
4.Ναυτιλίας	<p>(1) Κλάδος Ναυτιλίας, Δέση Ποντοπόρου Ναυτιλίας, Τμήμα Διεθνών Οργανισμών και ΕΕ</p> <p><b>Αρμοδιότητα (1):</b> «Συντονισμός και παρακολούθηση της προσαρμογής της εσωτερικής νομοθεσίας στο παράγωγο δίκαιο ΕΕ» ως προς τη ναυτιλιακή πολιτική</p> <p>(2) ΓΓ Λιμένων, Λιμενικής Πολιτικής και Ναυτιλιακών Επενδύσεων, Δνση Λιμενικής Πολιτικής, Τμήμα Εποπτείας και Ελέγχου Λειτουργίας και Διοίκησης Λιμένων</p> <p><b>Αρμοδιότητα (2):</b> «Η παρακολούθηση, ενσωμάτωση και αξιολόγηση της εφαρμογής του σχετικού με τις αρμοδιότητες του Τμήματος, παράγωγου Ενωσιακού Δικαίου»</p>	<p>ΠΔ 13 (ΦΕΚ Α' 26/2018)</p> <p>Δύο διαφορετικές μονάδες</p>

**ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 2015-2018**

Υπουργείο	Μονάδες παρακολούθησης ενσωμάτωσης κοινοτικού δικαίου	Παρατηρήσεις
5.Πολιτισμού	<p>Δνση Διεθνών Σχέσεων και ΕΕ, Τμήμα ΕΕ</p> <p><b>Αρμοδιότητα:</b> «Παρακολούθηση θεμάτων πολιτισμού και αθλητισμού που συζητιούνται στα θεσμικά όργανα της ΕΕ» και «διαμόρφωση των ελληνικών θέσεων»</p>	<p>ΠΔ 4/2018 (ΦΕΚ Α' 26/2018)</p> <p>Υπάγεται απευθείας στον Υπουργό</p>
6.Εσωτερικών	<p>(1) Αυτοτελές Τμήμα Νομοθετικής Πρωτοβουλίας και Κοινοβουλευτικού Ελέγχου, υπαγόμενο στον Υπουργό.</p> <p>(2) Αυτοτελές Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σχέσεων, υπαγόμενο στον Διοικητικό Γραμματέα.</p> <p><b>Αρμοδιότητα (2):</b> «Συνεργασία με τις αρμόδιες σε αντικείμενα της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπηρεσίες άλλων Υπουργείων και των Μονίμων Ελληνικών Αντιπροσωπειών»</p> <p>«Την εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας ως προς το ενωσιακό δίκαιο σε θέματα αρμοδιότητας του Υπουργείου Εσωτερικών και την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου σε αντικείμενα του Υπουργείου Εσωτερικών και των εποπτευόμενων από αυτό νομικών προσώπων, σε συνεργασία με τις αρμόδιες οικείες Διευθύνσεις»</p> <p>(3) ΓΓ Ισότητας των Φύλων, Αυτοτελές Τμήμα Ευρωπαϊκής και Διεθνούς Συνεργασίας</p>	<p>ΠΔ 141/2017 (ΦΕΚ Α' 180/2017)</p> <p>Δύο διαφορετικές μονάδες, μία αυτοτελής και μία υπαγόμενη στη ΓΓ Ισότητας</p>

**ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 2015-2018**

Υπουργείο	Μονάδες παρακολούθησης ενσωμάτωσης κοινοτικού δικαίου	Παρατηρήσεις
	<p><b>Αρμοδιότητα (3):</b> «Την παρακολούθηση των πολιτικών ισότητας των φύλων σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο και την εισήγηση των αναγκαίων μέτρων για την εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας και πολιτικής με το ευρωπαϊκό δίκαιο και τις διεθνείς συμβάσεις στον τομέα της ισότητας των φύλων»</p>	
7.Υγείας	<p>Γενική Διεύθυνση (Α) Διοικητικών Υπηρεσιών και Τεχνικής Υποστήριξης, Διεύθυνση (Α2) Διεθνών Σχέσεων, Τμήμα (Α2α) Διεθνών Οργανισμών &amp; Τμήμα (Α2β) Ευρωπαϊκής Ένωσης</p> <p><b>Αρμοδιότητα:</b> «Την ενσωμάτωση του Δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Εθνικό Δίκαιο σε θέματα αρμοδιότητας του Υπουργείου»</p>	ΠΔ 121/2017 (ΦΕΚ Α' 148/2017)
8. Αγροτικής Ανάπτυξης	<p>(1) ΓΔ Διοικητικών Υπηρεσιών και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Δνση Νομοθετικής Πρωτοβουλίας και Διαχείρισης Παραβάσεων, Τμήμα Νομοπαρασκευαστικό, Τμήμα Εναρμόνισης Νομοθεσιών &amp; Τμήμα Διαχείρισης Παραβάσεων Γεωργικού Τομέα -Νομικό</p> <p><b>Αρμοδιότητα:</b></p> <p>«αα) Η νομοτεχνική επεξεργασία και ο έλεγχος νομιμότητας των σχεδίων κανονιστικών διοικητικών πράξεων που υποβάλλονται από τις καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου, για την εμπρόθεσμη και ορθή ενσωμάτωση των Οδηγιών στο εθνικό δίκαιο και για την εκτέλεση των Κανονισμών και των αποφάσεων</p>	<p>ΠΔ 97/2017 (ΦΕΚ Α' 138/2017)</p> <p>Προβλέπεται συνεργασία με τη ΓΓ Κυβέρνησης, το ΥΠΕΞ (ΕΝΥ-ΕΕ) και με το (3) Γραφείο ΝΣΚ, Ειδικό Γραφείο Κοινοτικού Δικαίου, στην κεντρική υπηρεσία του Υπουργείου</p>

**ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 2015-2018**

Υπουργείο	Μονάδες παρακολούθησης ενσωμάτωσης κοινοτικού δικαίου	Παρατηρήσεις
	<p>της Ε.Ε., καθώς και η μέριμνα για τη δημοσίευση των προεδρικών διαταγμάτων.</p> <p>ββ) Η παρακολούθηση του δικαίου της Ε.Ε. αρμοδιότητας του Υπουργείου, σε συνεργασία με τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης και το Υπουργείο Εξωτερικών. Η αντιμετώπιση καταγγελιών στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή που αφορούν τη μη ορθή εφαρμογή του δικαίου της Ε.Ε. αρμοδιότητας του Υπουργείου, μέσω του ευρωπαϊκού προγράμματος «EU pilot», σε συνεργασία με το Υπουργείο Εξωτερικών, το Ειδικό Γραφείο Κοινοτικού Δικαίου, τις καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου, εποπτευόμενους από αυτό οργανισμούς και άλλους δημόσιους φορείς»</p>	<p>Στο Τμήμα (3) γίνεται αναφορά στο EU Pilot</p>
9. Υποδομών	<p>(1) Αυτοτελές Τμήμα Νομοθετικής Πρωτοβουλίας, υπαγόμενο στον Υπουργό</p> <p>(2) Γενική Διεύθυνση Διοικητικών Υπηρεσιών, Διεύθυνση Νομοθετικού Συντονισμού, Τμήμα Νομοθετικού Συντονισμού και Κωδικοποίησης</p> <p>(3) Αυτοτελές Τμήμα Νομικής Στήριξης υπαγόμενο απευθείας στον Τομεακό/Γενικό Γραμματέα Μεταφορών</p> <p>(4) Γενική Γραμματεία ΠΟΜΕΔΙ, Γενική Διεύθυνση Στρατηγικού Σχεδιασμού Μεταφορών &amp; Οδικής Ασφάλειας, Δνση Ανάπτυξης Μεταφορών</p> <p><b>Αρμοδιότητα (4):</b> «Η παρακολούθηση της έγκαιρης και ορθής εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου σε θέματα μεταφορών και οδικής ασφάλειας»</p>	<p>ΠΔ 123/2017 (Α' 151/2017)</p> <p>Συναφείς αρμοδιότητες, διάχυτες σε πολλές μονάδες</p>

**ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 2015-2018**

Υπουργείο	Μονάδες παρακολούθησης ενσωμάτωσης κοινοτικού δικαίου	Παρατηρήσεις
10. Οικονομικών	<p>(1) Αυτοτελές Τμήμα Νομοθετικής Πρωτοβουλίας, υπαγόμενο στον Γενικό Γραμματέα</p> <p>(2) ΓΓ Οικονομικής Πολιτικής, ΓΔ Οικονομικής Πολιτικής, Δνση ΕΕ και Διεθνών Σχέσεων, Τμήμα Διεθνών Σχέσεων</p> <p><b>Αρμοδιότητα (1):</b> «Η μέριμνα για την εφαρμογή των αρχών καλής νομοθέτησης, κατά την ενσωμάτωση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ιδίως κατά τη σύνταξη της Ανάλυσης Συνεπειών Ρυθμίσεων»</p> <p><b>Αρμοδιότητα (2):</b> «Η παρακολούθηση της διαδικασίας διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ενσωμάτωσης της νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο εσωτερικό τους δίκαιο»</p>	<p>ΠΔ 142/2017 (ΦΕΚ Α' 181/2017)</p> <p>Στο ΥπΟικ υπάγεται και η Κεντρική Μονάδα Κρατικών Ενισχύσεων – ΚΕΜΚΕ (βλ. παραπάνω)</p>
11. Τουρισμού	<p>(1) Γενική Διεύθυνση Οικονομικών και Διοικητικών Υπηρεσιών, Διεύθυνση Νομοθετικού Συντονισμού &amp; Καλής Νομοθέτησης</p> <p>(2) Γενική Διεύθυνση Τουριστικής Πολιτικής, Διεύθυνση Στρατηγικού Σχεδιασμού, Τμήμα Διεθνών Σχέσεων και Ευρωπαϊκής Ένωσης</p> <p><b>Αρμοδιότητα (2):</b> «Την εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με το δίκαιο της ΕΕ»</p>	<p>ΠΔ 127/2017 (ΦΕΚ Α' 157/2017)</p>
12. Εργασίας	<p>(1) Τμήμα Νομοθετικής Πρωτοβουλίας, υπαγόμενο στον Υπουργό</p> <p>(2) Διεύθυνση Διεθνών Σχέσεων, Τμήμα Ευρωπαϊκών Θεμάτων, Συνεργασία με Υπηρεσίες της Ε.Ε. και</p>	<p>ΠΔ 134/2017 (ΦΕΚ Α' 168/2017)</p> <p>Παρακολούθηση</p>

**ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 2015-2018**

Υπουργείο	Μονάδες παρακολούθησης ενσωμάτωσης κοινοτικού δικαίου	Παρατηρήσεις
	<p>Διμερών Σχέσεων</p> <p><b>Αρμοδιότητα (2):</b> «Η παρακολούθηση της ενσωμάτωσης του δικαίου της Ε.Ε. στην ελληνική νομοθεσία και της εφαρμογής του στους τομείς αρμοδιότητας του Υπουργείου, σε συνεργασία με την αρμόδια Διεύθυνση του Υπουργείου, τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης και το Υπουργείο Εξωτερικών»</p> <p>«Η παρακολούθηση διαδικασίας καταγγελιών, Υποθέσεων EU-PILOT και προδικαστικών ερωτημάτων»</p>	<p>υποθέσεων EU-PILOT</p>
13. Παιδείας	<p>(1)Τμήμα Νομοθετικής Πρωτοβουλίας, υπαγόμενο στον Υπουργό</p> <p>(2)Γενική Διεύθυνση Διεθνών, Ευρωπαϊκών Θεμάτων, Παιδείας Ομογενών και Διαπολιτισμικής Εκπαίδευσης, Διεύθυνση Ευρωπαϊκών και Διεθνών Θεμάτων</p> <p><b>Αρμοδιότητα (1):</b> «Την ενσωμάτωση του δικαίου της Ένωσης στο εθνικό δίκαιο στους τομείς αρμοδιότητας του Υπουργείου»</p>	<p>ΠΔ 18/2018 (ΦΕΚ Α' 31/2018)</p>
14. Οικονομίας & Ανάπτυξης	<p>(1)Γενική Διεύθυνση Διοικητικών Υπηρεσιών, Διεύθυνση Νομοθετικού Συντονισμού και Εποπτείας Νομικών Προσώπων</p> <p>(2)ΓΔ Διεθνούς Οικονομικής και Εμπορικής Πολιτικής, Δνση Διεθνών Οργανισμών</p> <p>(3)Αυτοτελές Τμήμα Υποστήριξης θεμάτων αναπτυξιακής πολιτικής &amp; εξωστρέφειας, υπαγόμενο στον Υπουργό</p> <p><b>Αρμοδιότητα (3):</b> «Η παρακολούθηση ενσωμάτωσης</p>	<p>ΠΔ 147/2017 (ΦΕΚ Α' 192/2017)</p> <p>Προβλέπεται ρητά αρμοδιότητα παρακολούθησης των υποθέσεων EU Pilot</p>



**ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 2015-2018**

Υπουργείο	Μονάδες παρακολούθησης ενσωμάτωσης κοινοτικού δικαίου	Παρατηρήσεις
	του Ενωσιακού Δικαίου στην ελληνική νομοθεσία καθώς και η παρακολούθηση διαδικασίας καταγγελιών, Υποθέσεων EU PILOT, και Προδικαστικών ερωτημάτων επί θεμάτων αρμοδιότητας του Υπουργείου»	
15. Ψηφιακής Πολιτικής	<p>(1)Αυτοτελές Τμήμα Νομικής Υποστήριξης, Κοινοβουλευτικού Ελέγχου και Νομοθετικής Πρωτοβουλίας, υπαγόμενο στον Διοικητικό Γραμματέα</p> <p>(2) Αυτοτελές Τμήμα Διεθνών Σχέσεων υπαγόμενο στον Γενικό Διευθυντή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων</p> <p><b>Αρμοδιότητα (1):</b> η φροντίδα για την ενημέρωση των Υπηρεσιών αυτών με τα νομοθετικά κείμενα που τις αφορούν, καθώς και η ενημέρωση του Υπουργού για κάθε εξέλιξη του ελληνικού, ευρωπαϊκού και διεθνούς θεσμικού πλαισίου»</p> <p><b>Αρμοδιότητα (2):</b> «Η παρακολούθηση, σε συνεργασία με το αυτοτελές τμήμα Νομικής Υποστήριξης, Κοινοβουλευτικού Ελέγχου και Νομοθετικής Πρωτοβουλίας του Υπουργείου,</p> <p>της εναρμόνισης του ελληνικού δικαίου με το κοινοτικό και της εξέλιξης των παραβάσεων του Ευρωπαϊκού Κανονιστικού πλαισίου στους τομείς της Γενικής Διεύθυνσης Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων»</p>	ΠΔ 82/2017 (ΦΕΚ Α' 117/2017)
16. Μεταναστευτικής Πολιτικής	<p>(1)Αυτοτελές Τμήμα Κοινοβουλευτικού Ελέγχου και Νομοθετικής Πρωτοβουλίας, υπαγόμενο στον Υπουργό</p> <p>(2) Αυτοτελές Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σχέσεων, υπαγόμενο στον Υπουργό</p> <p>(3) Γενική Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής, Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής, Τμήμα</p>	ΠΔ 122/2017 (ΦΕΚ Α' 149/2017)

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 2015-2018		
Υπουργείο	Μονάδες παρακολούθησης ενσωμάτωσης κοινοτικού δικαίου	Παρατηρήσεις
	<p>Ευρωπαϊκών και Διεθνών Πολιτικών Μετανάστευσης &amp; Τμήμα Νομικού Συντονισμού &amp; Ελέγχου</p> <p><b>Αρμοδιότητα (3):</b> «Την προετοιμασία και κατάρτιση των απαραίτητων σχεδίων νομοθετικών και εν γένει κανονιστικών κειμένων και εγκυκλίων που αναφέρονται στην είσοδο και διαμονή πολιτών τρίτων χωρών στην Ελλάδα, καθώς και εκείνων που αφορούν την εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας προς το δίκαιο της Ε.Ε. και την υποβολή τους στο Τμήμα Κοινοβουλευτικού Ελέγχου και Νομοθετικής Πρωτοβουλίας του Υπουργείου»</p>	

#### Πίνακας 14: Οργανισμοί ελληνικών Υπουργείων περιόδου 2015-18

Ειδικότερα, σύμφωνα με τα στοιχεία που περιλαμβάνονται στον παραπάνω πίνακα, προκύπτουν τα εξής:

- ο Σε 13 από τα 16 πλέον Υπουργεία υπάρχουν περισσότερες από 1 μονάδες με αρμοδιότητες συναφείς με την παρακολούθηση της ενσωμάτωσης-εφαρμογής κοινοτικού δικαίου
- ο Σε 10 περιπτώσεις η αρμόδια μονάδα είναι Τμήμα, ενώ σε 6 περιπτώσεις είναι αυτοτελές Τμήμα, υπαγόμενο απευθείας στον Υπουργό.
- ο Σε λίγες μόνο περιπτώσεις προβλέπεται με ακρίβεια και πληρότητα η σχετική αρμοδιότητα (ενδεικτικά: μόνο σε 2 περιπτώσεις υπάρχει ρητή αναφορά στο EU Pilot και στη σύνδεση με τις αρμόδιες υπηρεσίες συντονισμού -ΜΕΑ, ΕΝΥ-ΕΕ).

Επιχειρώντας τη συγκριτική ανάλυση των παραπάνω ευρημάτων και συνοψίζοντας τις αδυναμίες του υφιστάμενου σχήματος, καταλήγουμε στα εξής:

Ως γενικότερη παρατήρηση, διαπιστώνεται μεγάλο εύρος διαφοροποίησης του ιεραρχικού επιπέδου της αρμόδιας μονάδας για την εποπτεία των ευρωπαϊκών υποθέσεων, αλλά και αυξημένος βαθμός επικαλύψεων μεταξύ περισσότερων της

μιας συναρμόδιων μονάδων με συναφείς ή ακόμη και αντικρουόμενες αρμοδιότητες. Ειδικότερα,

Α. Εντοπίζονται περισσότερες από μία υπηρεσίες που είναι αρμόδιες για τον συντονισμό του κυβερνητικού έργου στο πεδίο της ορθής ενσωμάτωσης του ενωσιακού δικαίου. Βεβαίως, αδιαμφισβήτητα ισχυρός παραμένει ο ρόλος της Νομικής Υπηρεσίας του ΥΠΕΞ, η οποία διαθέτει μεγάλη εμπειρία στη διαχείριση των υποθέσεων παραβάσεων σε βάρος της χώρας.

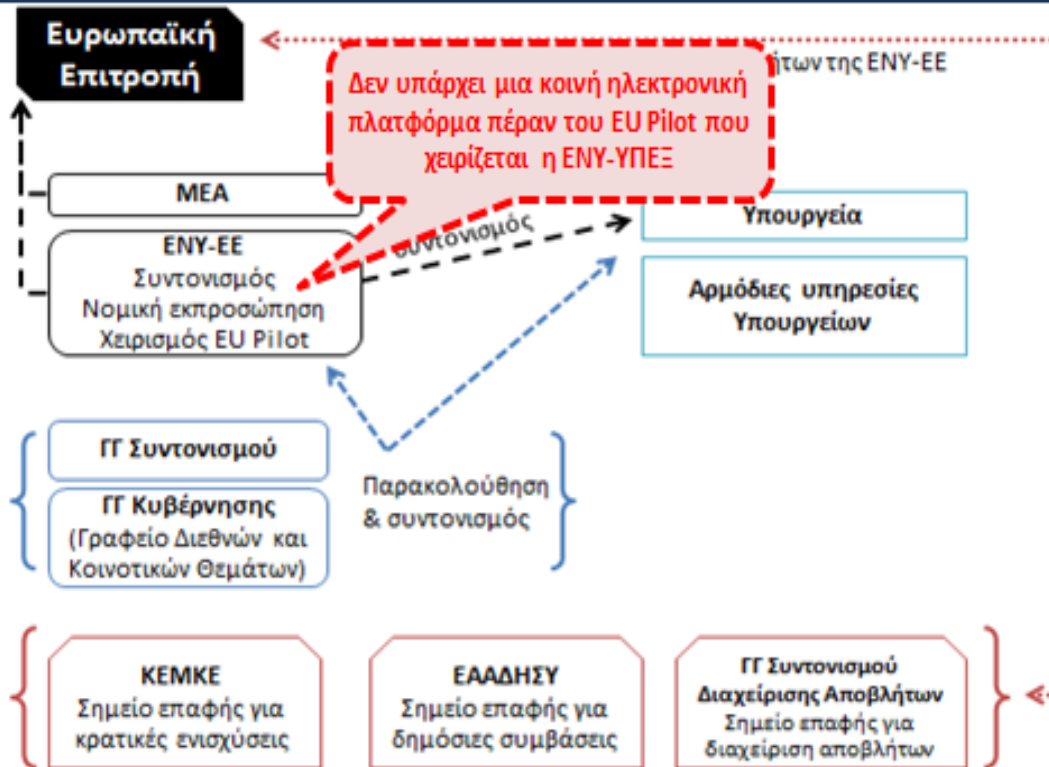
Β. Η ΓΓΚ έχει ρητά την αρμοδιότητα να παρακολουθεί τις διαδικασίες ενσωμάτωσης και εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου.

Γ. Δεν υπάρχει μια κοινή ηλεκτρονική πλατφόρμα για την παρακολούθηση της ορθής εφαρμογής (πέραν του EU Pilot που χειρίζεται η ENY-ΥΠΕΞ).

Δ. Υπάρχουν 2 σημεία επαφής με τα κοινοτικά όργανα (ΜΕΑ και ENY-ΕΕ), χωρίς να είναι σαφές το πλαίσιο αρμοδιοτήτων και χειρισμού των υποθέσεων από τις αρμόδιες για ειδικότερα πεδία πολιτικής ΚΕΜΚΕ, ΕΑΑΔΗΣΥ και ΓΓ Συντονισμού Διαχείρισης Αποβλήτων (οι 3 τελευταίες όμως είναι αρμόδιες «με την επιφύλαξη» των συναφών αρμοδιοτήτων της ENY-ΕΕ), ενώ υφίσταται ο ασαφής οριζόντιος συντονιστικός ρόλος της ΓΓΣ.

Ε. Όσον αφορά τις υπηρεσίες των Υπουργείων που είναι επιφορτισμένες με την παρακολούθηση της ορθής ή μη ενσωμάτωσης του κοινοτικού δικαίου, αντί για μία, οριζόντια και κοινή σε όλα τα υπουργεία μονάδα, προβλέπονται διαφορετικές και διαφορετικού επιπέδου κάθε φορά μονάδες. Στις περιπτώσεις αυτές, όπως είναι φυσικό, δεν υπάρχει ένα μοναδικό σημείο επαφής (contact point) ανάμεσα στο εκάστοτε Υπουργείο και τις υπηρεσίες που είναι αρμόδιες για τον συνολικό συντονισμό και παρακολούθηση της ενσωμάτωσης του κοινοτικού δικαίου (βλ. Πίνακα παραπάνω).

## Αδυναμίες



Πίνακας 15: Απεικόνιση συστήματος παρακολούθησης της ορθής εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ

## 8.2 Ελληνικές επιδόσεις, κριτική, προοπτικές

Με βάση τις ετήσιες Εκθέσεις της Επιτροπής σχετικά με την ορθή εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ που αφορούν στα έτη 2011-2015, η Ελλάδα παρουσιάζει μια σταθερή πορεία, με εξαίρεση τις επιδόσεις της κατά το έτος 2014 που σημειώθηκε μια σημαντική αύξηση ύψους 12, 6% στον αριθμό των ανοιχτών παραβάσεων σε βάρος της χώρας.

Σε επίπεδο ΕΕ, ο συνολικός αριθμός των διαδικασιών επί παραβάσει βρίσκεται σε σταθερά χαμηλότερο επίπεδο σε σύγκριση με μια πενταετία νωρίτερα,

αναδεικνύοντας την αποτελεσματικότητα του διαρθρωμένου διαλόγου με τα κράτη μέλη, όταν διεξάγεται πριν από την κίνηση διαδικασίας παράβασης<sup>266</sup>.

## Ελλάδα

Έτος	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Συνολικός αριθμός υποθέσεων παραβάσεων/Total number of open infringement cases</b>	81	79	89	82	86	78
<b>Έναρξη τυπικής διαδικασίας παράβασης/Opening of formal proceeding (by letter of formal notice)</b>	34	40	51	40	42	30
<b>Προσφυγές στο ΔΕΕ/Referrals to the Court</b>	2	4	7	1	6	

### Πίνακας 16: Αποτύπωση συνολικού αριθμού παραβάσεων σε βάρος της χώρας ανά έτος

Με βάση τα παραπάνω στατιστικά στοιχεία των επιδόσεων της χώρας μας των τελευταίων ετών, παρατηρείται ότι σημαντική μείωση του συνολικού αριθμού των εκκρεμών διαδικασιών παραβάσεων (- 9%) συντελέστηκε κατά το έτος 2017. Η μείωση αυτή προκύπτει από την αρχειοθέτηση σημαντικού αριθμού υποθέσεων παράβασης, σε συνδυασμό με την ελάττωση του αριθμού έναρξης νέων διαδικασιών παράβασης.

Αναλυτικότερα:

#### Έτος 2015

<sup>266</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή-Δελτίο τύπου, Βελτιώνεται η συμμόρφωση των κρατών μελών με το δίκαιο της ΕΕ αλλά απομένουν ακόμη να γίνουν πολλά για να ενεργοποιηθεί το πλήρες δυναμικό της ενιαίας αγοράς, 18 Ιουλίου 2016.

Το 2015, ο αριθμός των νέων καταγγελιών και ο αριθμός των νέων υποθέσεων «EU Pilot» κατά της Ελλάδας μειώθηκε στο χαμηλότερο επίπεδο της τελευταίας πενταετίας<sup>267</sup>. Ο αριθμός των εκκρεμών υποθέσεων παράβασης έχει παραμείνει σχετικά σταθερός από το 2012. Μετά την αύξηση που καταγράφηκε το 2014, ο αριθμός των νέων υποθέσεων παράβασης λόγω καθυστερημένης μεταφοράς μειώθηκε ελαφρά το 2015.

Για το 2015, εμφανίζονται 81 ανοιχτές υποθέσεις, ενώ αυτή τη χρονιά εισήχθησαν 40 νέες υποθέσεις παράβασης.

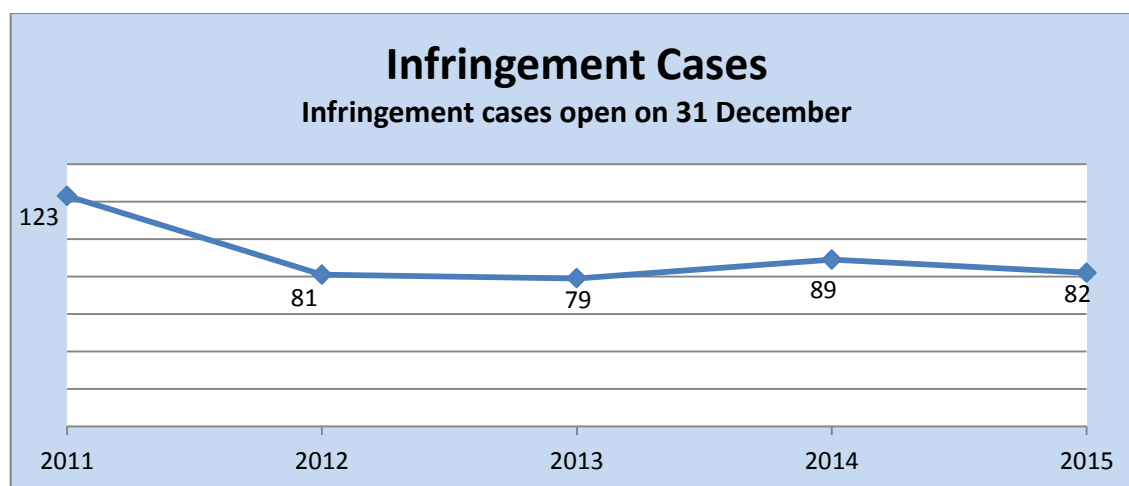
### Έτος 2016

Στο τέλος του 2016, ο συνολικός αριθμός των εκκρεμών διαδικασιών παράβασης ανήλθε σε 86 υποθέσεις, ενώ το 2015 ήταν 82 αντιστοίχως (με βάση τα στοιχεία που τηρεί το ΥΠΕΞ).

Επομένως, παρατηρείται μια μικρή αύξηση του συνολικού αριθμού παραβάσεων (+5%) για τη χώρα μας.

Η αύξηση αυτή οφείλεται κυρίως στις παραβάσεις λόγω καθυστέρησης στην ενσωμάτωση των Οδηγιών της ΕΕ.

Ειδικότερα, στο τέλος του 2016, η Ελλάδα αριθμεί 11 παραβάσεις στον τομέα της ενσωμάτωσης των ευρωπαϊκών Οδηγιών στην εθνική έννομη τάξη, ενώ 5 εξ αυτών βρίσκονται στο στάδιο της Αιτιολογημένης Γνώμης και οι λοιπές στο στάδιο της Προειδοποιητικής Επιστολής.



**Πίνακας 17: European Commission, Monitoring the application of European Union Law, Annual Report 2015**

<sup>267</sup> European Commission, Monitoring the application of European Union Law, Annual Report 2015

Πρέπει να σημειωθεί ότι τα αποτελέσματα των επιδόσεων της Ελλάδας είναι ενθαρρυντικά στο πεδίο της έγκαιρης μεταφοράς οδηγίων. Σε κάθε περίπτωση, η έγκαιρη μεταφορά δεν σημαίνει οπωσδήποτε και ορθή μεταφορά.

### 8.3 Μη ορθή εφαρμογή του δικαίου ΕΕ: Επιβολή προστίμων και δημοσιονομικές επιπτώσεις

Στην περίπτωση επιβολής δεύτερης καταδικαστικής απόφασης του ΔΕΕ, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 260 ΣΛΕΕ, η Επιτροπή αποστέλλει στις αρμόδιες υπηρεσίες του εθνικού Υπουργείου Οικονομικών (ΓΛΚ) τα τελικώς επιδικασθέντα ποσά. Η σχετική διαδικασία συνήθως εκκινεί με τη αποστολή επιστολής-πρόσκλησης για καταβολή κατ' αποκοπή ποσού (προβλέπεται η εφάπαξ η καταβολή του) και στη συνέχεια για καταβολή χρηματικής ποινής ανά ημέρα καθυστέρησης ή ανά εξάμηνο ανάλογα με την πρόοδο λήψης των αναγκαίων μέτρων για τη συμμόρφωση προς την απόφαση του ΔΕΕ.

Η μη εμπρόθεσμη καταβολή του αιτούμενου ποσού επιφέρει ως συνέπεια την καταβολή τόκων υπερημερίας.

Με βάση τα παραπάνω, γίνεται αντιληπτό ότι είναι απαραίτητη η συντονιστική εποπτεία επί των (συνήθως πολλών) συναρμόδιων αρχών προκειμένου οι υποθέσεις με ενεργά πρόστιμα να «κλείνουν» στο συντομότερο δυνατό χρονικό διάστημα. Το αρμόδιο εποπτικό όργανο καλείται να ενημερώνει το Γραφείο του Πρωθυπουργού και τις υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών σε ετήσια βάση σχετικά με το χρόνο που απαιτείται προκειμένου να παύσουν οι ενεργές παραβάσεις κατόπιν αξιολόγησης των δεδομένων (πχ εκτίμηση χρόνου που απαιτείται για το κλείσιμο και την αποκατάσταση του συνόλου των παράνομων χωματερών, για την πρόοδο των εργασιών κατασκευής των βιολογικών σταθμών επεξεργασίας των αστικών λυμάτων στους προβλεπόμενους οικισμούς, για τη χωροθέτηση των κατάλληλων χώρων προς διαχείριση των παραγομένων επικίνδυνων αποβλήτων κá).

Ο παρακάτω πίνακας αφορά σε ενεργές παραβάσεις λόγω πλημμελούς εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ και τα στοιχεία προέρχονται από προσωπική έρευνα της γράφουσας.

Ενεργά πρόστιμα/Υποθέσεις	Κατ' αποκοπή ποσό (σε ευρώ)	Καταβολή ημερήσιας χρηματικής ποινής (ανάλογα με την πρόοδο εκτέλεσης της απόφασης)	Συνολική δημοσιονομική επιβάρυνση 31.12.2017 (κατ' εκτίμηση)	έως (κατ' εκτίμηση)
<b>C-378/13, Λειτουργία παράνομων χωματερών<sup>268</sup></b>	10.000.000	ΝΑΙ	45.000.000 <sup>269</sup>	
<b>C-167/14, Αστικά λύματα<sup>270</sup></b>	10.000.000	ΝΑΙ	24.000.000 <sup>271</sup>	
<b>Υπόθεση C-584/14, Διαχείριση επικίνδυνων αποβλήτων<sup>272</sup></b>	10.000.000	ΝΑΙ	14.000.000 <sup>273</sup>	
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>30.000.000</b>		<b>83.000.000</b>	

**Πίνακας 18: Εκτίμηση συνολικής δημοσιονομικής επιβάρυνσης επιβολής προστίμων για περιβαλλοντικές υποθέσεις έως το έτος 2017**

<sup>268</sup> Η τελεσίδικη δικαστική απόφαση επιβλήθηκε στις 2 Δεκεμβρίου 2014. Επισημαίνεται ότι η προθεσμία για την καταβολή των ποσών ορίζεται σε 45 ημερολογιακές ημέρες από την παραβολή των επιστολών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής από τη ΜΕΑ (Μόνιμη Ελληνική Αντιπροσωπεία στις Βρυξέλλες). Σε περίπτωση καθυστέρησης, ισχύουν τόκοι υπερημερίας με βάση το επιτόκιο που εφαρμόζεται από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα στις κύριες πράξεις αναχρηματοδότησης σε ευρώ, το οποίο δημοσιεύεται κάθε μήνα στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ (σειρά C). Ισχύει την πρώτη ημερολογιακή ημέρα του μηνός της λήξης της προβλεπόμενης προθεσμίας, αυξημένο κατά 3,5 ποσοστιαίες μονάδες.

<sup>269</sup> Εκτίμηση χρηματικής ποινής ύψους 40.000 ευρώ ανά ΧΑΔΑ που δεν πληρεί τους όρους που περιγράφονται στη σχετική δικαστική απόφαση.

<sup>270</sup> Η τελεσίδικη απόφαση εκδόθηκε στις 15 Οκτωβρίου 2015.

<sup>271</sup> Πρόβλεψη χρηματικής ποινής 30.000 ευρώ ανά ημέρα καθυστέρησης στην εφαρμογή των μέτρων που απαιτούνται για τη συμμόρφωσή της χώρας στην ως άνω απόφαση, από την έκδοση της δικαστικής απόφασης και έως την πλήρη εκτέλεσή της.

<sup>272</sup> Η τελεσίδικη δικαστική απόφαση εκδόθηκε στις 10 Δεκεμβρίου 2009.

<sup>273</sup> Συμπεριλαμβάνεται χρηματική ποινή ύψους 30.000 ευρώ ανά ημέρα καθυστέρησης στην εφαρμογή των μέτρων που απαιτούνται για τη συμμόρφωση στη σχετική δικαστική απόφαση.



## 8.4 Για μια αποτελεσματικότερη διαχείριση των ευρωπαϊκών υποθέσεων: Το παράδειγμα της Γαλλίας

Η πολιτική ενσωμάτωσης και εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ στη Γαλλία βασίζεται στη δι-υπουργική συνεργασία υπό κεντρικό, όμως, συντονισμό. Ήδη από τη δεκαετία του 1980, η Γαλλία έχει επιχειρήσει να διαμορφώσει μια ολοκληρωμένη πολιτική για την ποιοτικότερη ενσωμάτωση της ενωσιακής νομοθεσίας. Σήμερα η χώρα έχει θέσει ως πολιτική προτεραιότητα την προοδευτική βελτίωση των επιδόσεών της με στόχο την επίτευξη του ελλείμματος ενσωμάτωσης ύψους 0,5%, σύμφωνα με την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Επιπλέον, αξίζει να αναφερθεί ότι η ενσωμάτωση αποτελεί συνταγματική υποχρέωση με βάση τον Γαλλικό καταστατικό χάρτη (άρθρο 88-1). Η διαδικασία της ενσωμάτωσης ξεκινά σε πρώιμο στάδιο, ήδη από τη στιγμή που κοινοποιούνται στις αρμόδιες αρχές τα σχέδια των Οδηγιών.

Αρμόδια υπηρεσία για τον κεντρικό συντονισμό των συναρμόδιων φορέων είναι η Γενική Γραμματεία Ευρωπαϊκών Υποθέσεων (ΓΓΕΥ-Secrétariat général des affaires européennes, SGAE)<sup>274</sup>. Εκείνη καθορίζει το Υπουργείο που είναι αρμόδιο για την ενσωμάτωση έκαστου κειμένου Οδηγίας, ενώ προσδιορίζει και τους τυχόν συναρμόδιους φορείς.

Στην πράξη, η SGAE είναι ο κρίκος που συνδέει τα Υπουργεία και τις δημόσιες αρχές εν γένει με τη Μόνιμη Αντιπροσωπεία της Γαλλίας στις Βρυξέλλες, αλλά και τους ευρωπαϊκούς θεσμούς.

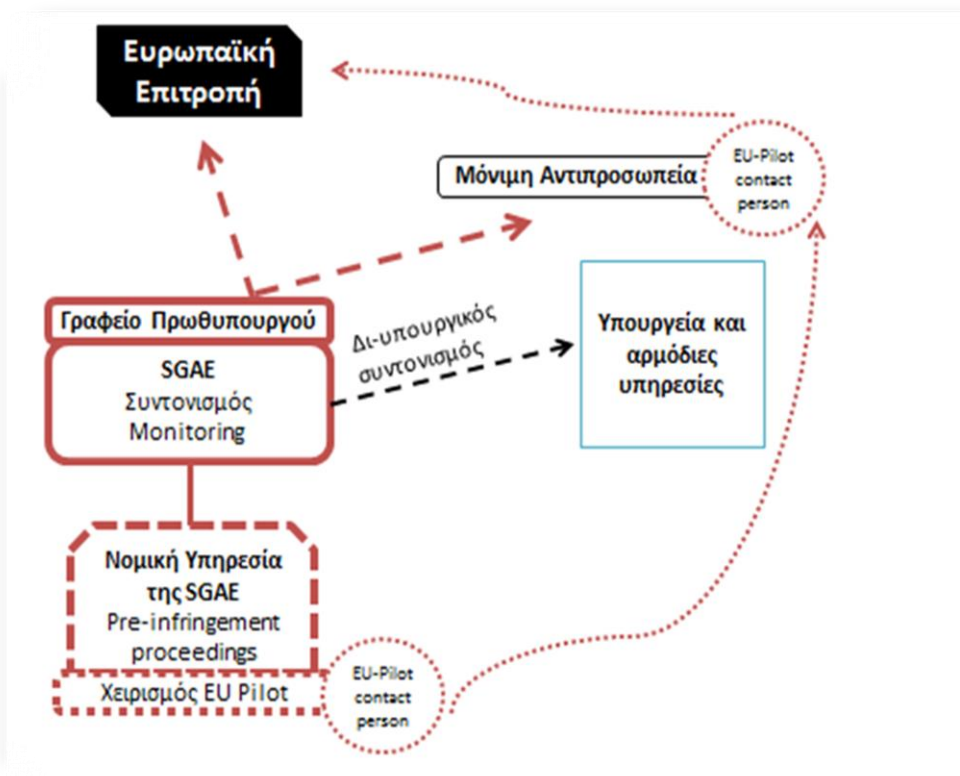
Εντός της SGAE, η Νομική Υπηρεσία έχει ως ειδικότερη αρμοδιότητα τη διασφάλιση της ορθής μεταφοράς του ενωσιακού δικαίου, τη νομική υποστήριξη των τομεακών υπηρεσιών της SGAE που χειρίζονται τις διαδικασίες που προηγούνται της διαπίστωσης παραβάσεων (pre-infringement proceedings), καθώς και τον συντονισμό των ενεργειών κατά τις διαδικασίες παράβασης των άρθρων 258 και 260 ΣΛΕΕ. Από τον Απρίλιο του 2011, είναι αρμόδια και για τον χειρισμό θεμάτων που άπτονται του EU Pilot.

Αναλυτικότερα επί της διαδικασίας: Σημαντικό στοιχείο της γαλλικής εμπειρίας είναι η συγκέντρωση των διαδικασιών σε ένα και μοναδικό κεντρικό σημείο που έχει την ευθύνη του EU Pilot, μέσα στη Νομική Υπηρεσία της SGAE, η οποία αποτελεί τον κεντρικό μηχανισμό συντονισμού και έγκαιρης προειδοποίησης, ώστε

---

<sup>274</sup> Για περισσότερα, βλ. Le Secrétariat général des affaires européennes. Διαθέσιμο στο <http://www.sgae.gouv.fr/cms/sites/sgae/accueil/le-sgae.html>.

να αποφεύγεται η αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων. Κάθε φορά, ορίζονται συγκεκριμένα πρόσωπα (contact persons) στην SGAE και στη Μόνιμη Αντιπροσωπεία της Γαλλίας στις Βρυξέλλες με αρμοδιότητα την επικοινωνία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή μέσω της πλατφόρμας EU Pilot.



**Εικόνα 17: Αποτύπωση του γαλλικού συστήματος εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου**

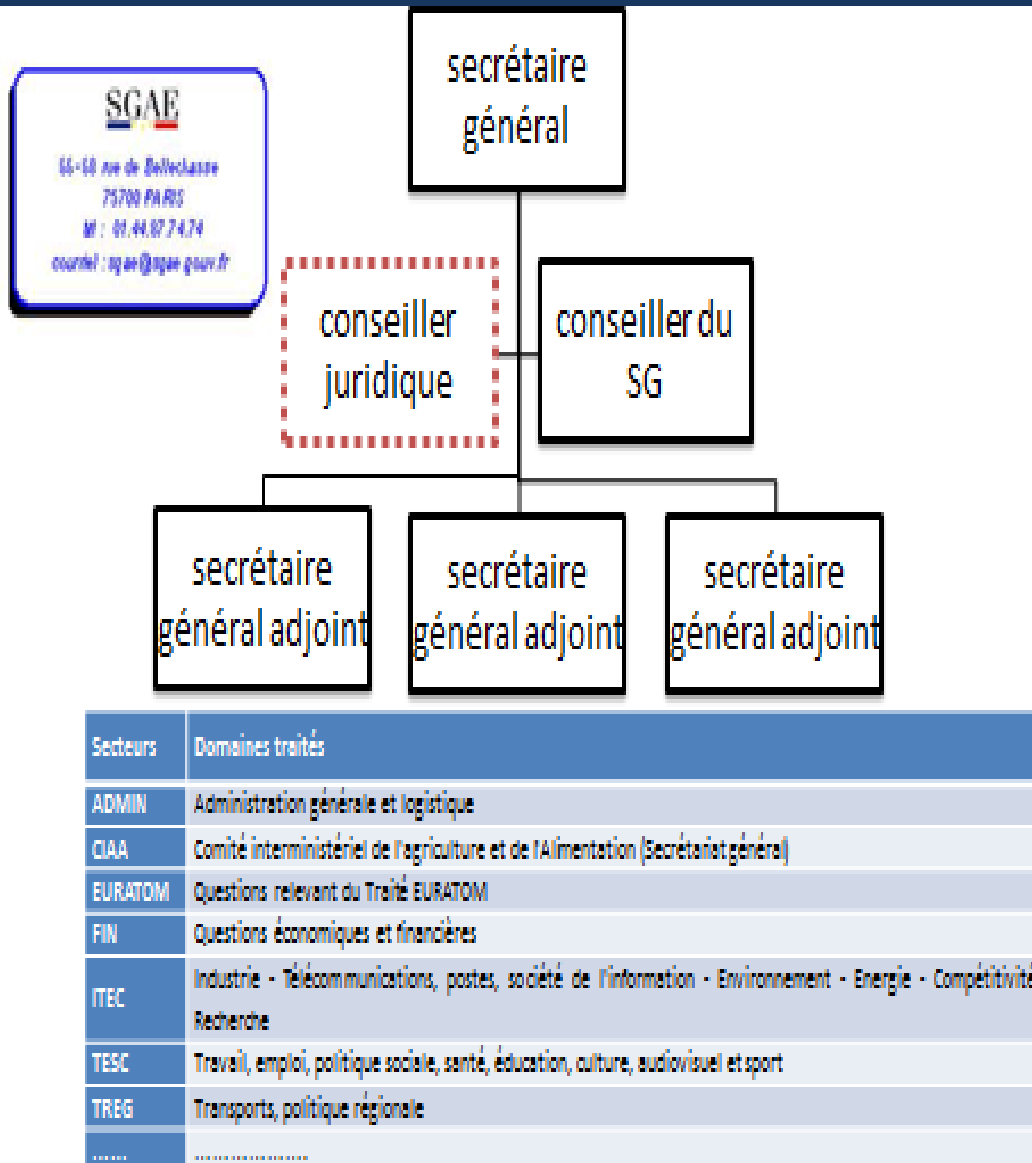
Το επισπεύδον Υπουργείο συγκροτεί μια ομάδα έργου με αντικείμενο την επεξεργασία και κατάθεση του σχεδίου του γαλλικού κειμένου, σε στενή συνεργασία πάντοτε με την ΓΓΕΥ. Υπογραμμίζεται ότι στην ομάδα έργου, κάθε Υπουργείο εκπροσωπείται υποχρεωτικά από 2 άτομα: ένα στέλεχος του γραφείου Υπουργού (διευθυντής ή νομικός σύμβουλος) και ένα ανώτατο υπηρεσιακό στέλεχος με σκοπό τη διασφάλιση της συμμετοχής σε πολιτικό, αλλά και σε διοικητικό επίπεδο.

Οι επίσημοι φορείς της ενσωμάτωσης είναι η ΓΓΕΥ, καθώς και η ΓΓΚ, που διασφαλίζουν το συντονισμό και τον έλεγχο της διαδικασίας της ενσωμάτωσης. Η Νομική Υπηρεσία του Υπουργείου Εξωτερικών της Γαλλίας αναλαμβάνει τη νομική εκπροσώπηση της χώρας ενώπιον του Δικαστηρίου της ΕΕ.

Στην περίπτωση που η χώρα επιβαρύνεται με την υποχρέωση καταβολής προστίμων λόγω καταδικαστικής απόφασης του ΔΕΕ, έκαστο Υπουργείο είναι υπεύθυνο για τη δική του (μη) ενσωμάτωση ή κακή εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου. Αυτό σημαίνει ότι επιβαρύνεται ο προϋπολογισμός του Υπουργείου με την πληρωμή του προστίμου, αποστερώντας πολύτιμους πόρους από τον ετήσιο προγραμματισμό του. Η θέση σε εφαρμογή των «εξατομικευμένων» προϋπολογισμών ανά Υπουργείο αποδεικνύεται λειτουργική στην πράξη, καθώς το κάθε Υπουργείο είναι πλέον υπεύθυνο για τα λάθη και τις παραλείψεις του και πληρώνει στην κυριολεξία για αυτά.

## Καλές πρακτικές: Γαλλία

### Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)



Εικόνα 18: Γαλλία, Γενική Γραμματεία Ευρωπαϊκών Υποθέσεων

## 8.5 Ανάγκη για καλύτερες επιδόσεις συντονισμού των υποθέσεων ορθής εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου: Ορισμένες συστάσεις

Έχοντας περιγράψει το υφιστάμενο εθνικό σύστημα ενσωμάτωσης και εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, διαπιστώνονται αδυναμίες, αλλά και κενά συντονισμού και ελέγχου. Για τη βελτίωση των ελληνικών επιδόσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, προτείνονται τα εξής:

- Λιγότερες υπηρεσίες που ασκούν την αρμοδιότητα του συντονισμού του κυβερνητικού έργου
- Ανάλογη συγκέντρωση θα πρέπει να επιτευχθεί στα σημεία επαφής με τα αρμόδια ευρωπαϊκά όργανα (ιδανικά: 1 μονάδα-σημείο επαφής με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και 1 μονάδα-σημείο επαφής με την κεντρική διοίκηση στο εθνικό επίπεδο)
- Μία, οριζόντια και κοινή σε όλα τα Υπουργεία μονάδα με ρητή αρμοδιότητα για το σύνολο των διαδικασιών ενσωμάτωσης και εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου

Πιο αναλυτικά, οι προτεινόμενες αλλαγές εξειδικεύονται ως εξής:

- Η ΜΕΑ καθίσταται το κεντρικό σημείο επαφής της χώρας με τις υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.
- Η ΓΓΚ και η ΓΓΣ συναποτελούν ένα ενιαίο κέντρο συντονισμού και παρακολούθησης στο εσωτερικό της χώρας και το κύριο σημείο επαφής με τη ΜΕΑ, εντός δηλαδή του Κέντρου Διακυβέρνησης (Center of Government).
- Σε όλα τα Υπουργεία προσδιορίζεται μία οριζόντια και κοινή μονάδα αρμόδια για το σύνολο των διαδικασιών ενσωμάτωσης και εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, και ορίζεται το αντίστοιχο πρόσωπο που θα αποτελεί το contact person με το ενιαίο κέντρο συντονισμού (θα μπορούσε να είναι το contact person που ενημερώνει την πλατφόρμα EU PILOT).
- Η μονάδα αυτή προτείνεται να λειτουργεί είτε στα Αυτοτελή Τμήματα Νομοθετικής Πρωτοβουλίας, που έχουν ήδη εισαχθεί στους νέους οργανισμούς των Υπουργείων, με την προσθήκη σχετικής και σαφώς οριζόμενης αρμοδιότητας ανάμεσα στις αρμοδιότητές τους που ενδεικτικά αναφέρονται στον ν. 4048/2012 (π.χ. στο άρ. 15.3.στ., όπου αναφέρεται ως αρμοδιότητα των Τμημάτων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας και η παρακολούθηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής του εθνικού και κοινοτικού δικαίου), είτε στις αρμόδιες Μονάδες Ευρωπαϊκών και Διεθνών Θεμάτων.
- Η ΕΝΥ-ΕΕ του ΥΠΕΞ ασκεί κατά κύριο λόγο την αρμοδιότητα της νομικής εκπροσώπησης της χώρας ενώπιον του Δικαστηρίου ΕΕ, την παροχή

γνωμοδοτήσεων επί θεμάτων ερμηνείας-εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου και τη συμμετοχή στις σχετικές νομοπαρασκευαστικές διαδικασίες. Για το λόγο αυτό ενημερώνεται και υποστηρίζεται αδιάκοπα από το κεντρικό συντονιστικό κέντρο.

- Η Κεντρική Μονάδα Κρατικών Ενισχύσεων (ΚΕΜΚΕ) του Υπ. Οικονομικών συνεργάζεται με το αρμόδιο Αυτοτελές Τμήμα Νομοθετικής Πρωτοβουλίας του Υπουργείου. Το ίδιο ισχύει για την Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, που στο εξής συνεργάζεται με τα αρμόδια Τμήματα Νομοθετικής Πρωτοβουλίας. Παρομοίως, η ΓΓ Συντονισμού Διαχείρισης Αποβλήτων συνδέεται με το αντίστοιχο Τμήμα Νομοθετικής Πρωτοβουλίας του Υπουργείου Εσωτερικών.

Με βάση τα παραπάνω και λαμβάνοντας υπόψη την υφιστάμενη οργανωτική διάρθρωση των υπηρεσιών που απαρτίζουν το ελληνικό Κέντρο Διακυβέρνησης, μπορούν να διατυπωθούν δύο σενάρια για την ενίσχυση της παρακολούθησης των ευρωπαϊκών θεμάτων, όπως αναλύονται παρακάτω:

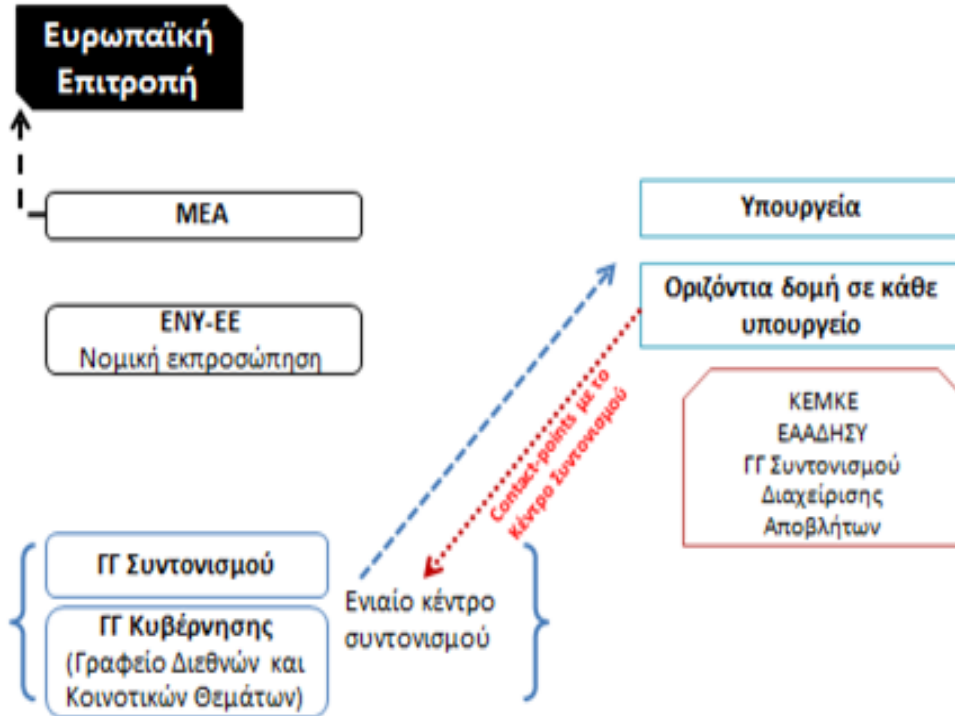
#### **Μετριοπαθές σενάριο:**

Η ΓΓΚ διατηρεί την αρμοδιότητα παρακολούθησης της ενσωμάτωσης του κοινοτικού δικαίου (transposition), που άλλωστε ασκεί αποτελεσματικά στην πράξη, και η ΓΓΣ, σε μόνιμη συνεργασία με την ΕΝΥ-ΕΕ, αποκτά ρητά και θεσμικά κατοχυρωμένη την αρμοδιότητα παρακολούθησης της ορθής εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου (practical implementation) και διορθωτικής παρέμβασης όπου απαιτείται σε δι-υπουργικό επίπεδο.

#### **Φιλόδοξο σενάριο:**

Αποφασίζεται και προωθείται η συγχώνευση των ΓΓΚ-ΓΓΣ υπό μια ενιαία Γενική Γραμματεία υπό τον Πρωθυπουργό, με ενιαίο οργανόγραμμα όπως παρατίθεται παρακάτω. Σε αυτό το πλαίσιο, η παρακολούθηση της ενσωμάτωσης, αλλά και της ορθής εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου γίνεται, πλέον, από το ενιαίο Γραφείο Ευρωπαϊκών Θεμάτων, σε αगाστή πάντοτε συνεργασία με την ΕΝΥ-ΕΕ.

## Προτάσεις



Εικόνα 19: Προτεινόμενο σχήμα διακυβέρνησης παραβάσεων δικαίου ΕΕ

## 9 ΚΑΛΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΔΙΥΠΟΥΡΓΙΚΟΥ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟΥ ΕΡΓΟΥ

Η χρησιμότητα της υιοθέτησης κατευθυντήριων οδηγιών και καλών πρακτικών εφαρμοσμένων σε άλλα κράτη μέλη είναι αναμφίβολη. Βασική φροντίδα της παρούσας μελέτης αποτελεί η παρουσίαση παραδεδωμένων καλών πρακτικών στο πεδίο της κεντρικής οργάνωσης και της διακυβέρνησης. Η επίδραση της ΕΕ σε αυτό το πεδίο υπήρξε καθοριστική, ενθαρρύνοντας τη δικτύωση και τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών της. Θα ήταν, ίσως, υπερβολικό να επεκταθούμε στην ανάλυση των ευρημάτων στο πεδίο του συγκριτικού δικαίου, αναπτύσσοντας περαιτέρω την ακαδημαϊκή κριτική για το φαινόμενο της «μεταφύτευσης-μεταφοράς ρυθμίσεων» (legal transplation) από ένα νομικό σύστημα σε ένα άλλο. Η έννοια της «μεταφύτευσης», σύμφωνα με το Oxford English Dictionary, αναφέρεται στη μετακίνηση και επανατοποθέτηση προσώπου ή αντικειμένου. Σε νομικούς όρους, πρόκειται για τη μεταφορά αλλοδαπών ρυθμίσεων στο νομικό σύστημα μιας χώρας<sup>275</sup>. Σύμφωνα με τον Watson<sup>276</sup>, η μεταφορά νομικών κανόνων κρίνεται εύκολη κοινωνικά. Καθώς, όμως, ο νόμος συμβολίζει τη διοικητική και πολιτιστική κουλτούρα κάθε λαού, απαιτείται προσοχή κάθε φορά που προωθείται η ενσωμάτωση νέων πρακτικών ή εργαλείων, δοκιμασμένων εκτός συνόρων. *Ο σεβασμός της διαφορετικότητας κάθε λαού αποδεικνύεται ο πιο ασφαλής μεταρρυθμιστικός οδηγός σε τέτοιες περιπτώσεις.*

Επιστρέφοντας στη χώρα μας, όπως αναλύεται ανωτέρω, η Ελλάδα διαχρονικά αντλεί ιδέες και πρότυπα από ξένα διοικητικά συστήματα κατά τη διαμόρφωση επιλογών σχετικά με το σύστημα της κυβερνητικής οργάνωσης που ακολουθεί. Είναι εξαιρετικά χαρακτηριστική η αναφορά του διεθνούς εμπειρογνώμονα Georges Langrod στην πρώτη από τις δύο εκθέσεις που συνέταξε και υπέβαλε στην ελληνική κυβέρνηση κατά τα έτη 1963-4 στο πλαίσιο της παρεχόμενης τότε Τεχνικής Βοήθειας από τον ΟΟΣΑ με τα παρακάτω λόγια: «Σήμερα το ελληνικό κράτος ζη των πλαισίων θεσμών εγκαθιδρυθέντων κατά τη διάρκεια της μετέπειτα συνταγματικής εξελίξεως, και φέρει πάντοτε την σφραγίδα της αποδοχής ξένων προτύπων χωρίς όμως διόλου ή πολύ ολίγον να ληφθούν υπόψιν αι εις τας αντιστοιχούς χώρας επελθούσαι εν τω μεταξύ μεταβολαί. Ούτω η Ελλάς δεν

---

<sup>275</sup> Legrand Pierre (1997), The Impossibility of 'Legal Transplants', 4 Maastricht J. Eur. & Comp. L. 111 1997.

<sup>276</sup> Watson Alan (1993) *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*. University of Georgia Press; 2nd edition.



δήνυσε περίοδον εξελικτικού σχηματισμού αυτοχθόνων πολιτικών ιδεών, και ηρκέσθη επανειλημμένως να εισδεχθή κατά το μάλλον ή ήττον μηχανικώς, ξένας αντιλήψεις<sup>277</sup>.

Καθώς ο μηχανισμός παροχής τεχνικής βοήθειας έχει ενεργοποιηθεί εκ νέου τα έτη των «Μνημονίων», σε πολλές περιπτώσεις με ρητή αναφορά στα σχετικά νομοθετικά κείμενα, έχει ενδιαφέρον να μελετήσει κανείς μελλοντικά το βαθμό ανταπόκρισης και ενσωμάτωσης ευρωπαϊκών καλών πρακτικών από το ελληνικό κράτος, καθώς και το βαθμό της εν τέλει αποτελεσματικότητάς τους.

Η μεγάλη πρόκληση παραμένει η σύνδεση της νομιμότητας με την πραγματικότητα, η χάραξη δρόμων ικανών να φέρουν το δίκαιο πιο κοντά στη ζωή, στην πραγματικότητα και όχι το αντίστροφο. Αρκετά παραδείγματα αποδεικνύουν ότι σημαντικές μεταρρυθμίσεις μπορούν να πραγματοποιηθούν χωρίς την ανάγκη κατάργησης του νομικού περιγράμματος ζωτικών εθνικών αρχών και εννοιών.

## 9.1 Το Γαλλικό παράδειγμα

*Έχει γραφτεί ότι η κατάρτιση των νομοσχεδίων είναι περισσότερο τέχνη παρά μια ειδική διαδικασία. Αυτό σημαίνει ότι εάν, για παράδειγμα, ανατεθεί σε πέντε νομοθέτες να παράξουν έκαστος τις διατάξεις ενός νομοσχεδίου με το ίδιο κύριο ρυθμιστικό αντικείμενο, είναι σχεδόν βέβαιο ότι θα προκύψουν πέντε διαφορετικοί νόμοι, κι εδώ κάνει την εμφάνισή της η ανάγκη για συντονισμό.*

*Η φιλοσοφία της νομοθετικής παραγωγής θα μπορούσε να συνοψιστεί σε δύο φράσεις<sup>278</sup>:*

*“Αποφάσισε τι θέλεις να πεις”*

*“Πες το”*

---

<sup>277</sup> Μακρυδημήτρης Αντ.-Μιχαλόπουλος Ν. (επιμ.), Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη δημόσια διοίκηση 1950-1998, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2000. Πρβλ. Σβώλου Αλ. (1936), «L' influence des idées de la revolution francaise sur les Constitutions Helleniques de la guerre de l' independence, Paris.

<sup>278</sup> Βλ. Bowman Geoffrey, *The art of legislative drafting*.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τον μελετητή παρουσιάζει το γαλλικό σύστημα διακυβέρνησης, κεντρικές πτυχές του οποίου παρουσιάζονται παρακάτω.

Το σύστημα κυβερνητικού συντονισμού στη Γαλλία χαρακτηρίζεται διαχρονικά από τη διατήρηση μιας αυστηρής ιεραρχικής δομής, αλλά και ενισχυμένων περιφερειακών δομών. Πολύ συχνά, το γαλλικό κράτος κινείται εντός των ορίων του διλήμματος που γεννιέται μεταξύ της επιλογής για ενίσχυση του αποκεντρωτικού συστήματος μεταφέροντας αποφασιστικές αρμοδιότητες του κεντρικού κράτους σε περιφερειακές δομές ή αυτής για ισχυροποίηση του κέντρου. Η απάντηση δεν μπορεί να είναι μία, καθώς διαχρονικά άλλοτε προτιμήθηκε η λύση του αυστηρότερου κεντρικού ελέγχου και άλλοτε η πλήρης μεταφορά ορισμένων αρμοδιοτήτων στις τοπικές αρχές<sup>279</sup>. Στο πλαίσιο αυτό, επί μακρόν, επιχειρούνται δομικές αλλαγές στο ισχυρό γραφειοκρατικό σύστημα λειτουργίας του κράτους με σκοπό να γίνει πιο ευέλικτο και πιο αποτελεσματικό.

Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται διαχρονικά στην ενίσχυση της πολιτικής της αποκέντρωσης των υπηρεσιών της χώρας, η οποία απέδωσε εντυπωσιακά αποτελέσματα στο πεδίο ενδυνάμωσης των αρμόδιων τοπικών αρχών με τη μεταφορά κεντρικών αρμοδιοτήτων (κοινωνική δράση, πολιτικές στέγασης, εκπαίδευσης, πολιτιστικές δράσεις, μεταφορές κλπ).

Από το 1986 εντοπίζεται, βεβαίως, μια πιο ενισχυμένη επικέντρωση σε πολιτικές μεταρρύθμισης της διοίκησης και του κράτους εν γένει, όπως για παράδειγμα με την προώθηση της πολιτικής για την ανανέωση της δημόσιας υπηρεσίας το 1989, κατόπιν πρωτοβουλίας του Πρωθυπουργού Michel Ricard.

Ειδικότερα, κατά τη χρονική περίοδο 1989-1994, παρουσιάστηκε ένα φιλόδοξο μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα, με αφετηρία τη δημοσίευση της περίφημης εγκυκλίου Rocard (Circulaire Rocard, 1989)<sup>280</sup>.

Τα χρόνια που ακολούθησαν, ως βασική αρχή για τη λειτουργία της γαλλικής διοίκησης επικράτησε η «**διυπουργικότητα**» ('interministérialité'): ως απάντηση στην εκτεταμένη αποκέντρωση που δυσκόλευε τη συνεργασία των περιφερειακών αρχών με τις κεντρικές υπηρεσίες των Υπουργείων καλλιεργήθηκε με ένταση η

---

<sup>279</sup> Bilouseac Irina, Zaharia Petronela, The distinction between decentralization and deconcentration of public services, The Annals of The "Ștefan cel Mare" University of Suceava. Fascicle of The Faculty of Economics and Public Administration Vol. 9, No. 2(10), 2009.

<sup>280</sup> Bouckaert Geert, Peters B. Guy, Verhoest Koen (2010), The coordination of public sector organisations, Shifting patterns of public management.

λειτουργία του συντονισμού<sup>281</sup>. Νέα διοικητικά όργανα θεσμοθετήθηκαν με αντικείμενο την καλύτερη συνεργασία και δικτύωση μεταξύ των συναρμόδιων μονάδων σε περιφερειακό επίπεδο (βλ. *chefs de projet*).

Κατά την περίοδο διακυβέρνησης του Jacques Chirac (1994-97) προωθήθηκε η λεγόμενη μεταρρύθμιση του κράτους (*Reforme de l'Etat*), με μια νέα Επιτροπή, συσταθείσα το 1995, να παίζει καθοριστικό ρόλο στην προώθηση αποφάσεων σε κεντρικό επίπεδο (*Comite interministeriel pour la Reforme de l'Etat*, CIRE). Η μεταρρυθμιστική προσπάθεια πέρασε στη δεύτερη φάση της εφαρμογής της κατά την περίοδο διακυβέρνησης του Πρωθυπουργού Lionel Jospin, κατά την οποία η προαναφερθείσα Επιτροπή επικουρείται πια από τη νέα «*Delegation interministerielle a la Reforme de l'Etat*» (DIRE). Η DIRE αποτελείται από υψηλόβαθμα στελέχη του Δημοσίου, τα οποία λαμβάνουν αποφάσεις στις συνεδριάσεις που συγκαλούνται υπό το «*College des hauts Fonctionnaires de Modernisation et de Deconcentration*» (HFMD)<sup>282</sup>.

Αρκετές δραστικές αλλαγές ακολούθησαν κατά τη δεκαετία του 2000. Εξαιρετικά σημαντική υπήρξε η αναθεώρηση του πλαισίου κατάρτισης του ετήσιου κρατικού προϋπολογισμού. Ειδικότερα, προωθήθηκαν αλλαγές στο σύστημα κατάρτισης και εφαρμογής του προϋπολογισμού ώστε αυτό να καταστεί πιο ευέλικτο και πιο λειτουργικό, καθώς συνδέθηκε με την ετήσια στοχοθεσία των Υπουργείων.

Κατά την περίοδο διακυβέρνησης Sarkozy, επιχειρήθηκε η ανάδειξη νέων μεταρρυθμιστικών επιλογών δια της «*Revision Generale des Politiques Publiques*» (RGPP). Βασικά σημεία συζήτησης στο δημόσιο διάλογο αποτέλεσαν η ανάγκη για επαναπροσδιορισμό του κράτους, σε άμεση διασύνδεση με την ανάγκη εξυγίανσης των δημόσιων οικονομικών.

Σε γενικές γραμμές, η κεντρική καθοδήγηση (*steering*) και ο έλεγχος (*control*) παραμένουν τα βασικά χαρακτηριστικά του γαλλικού συστήματος διακυβέρνησης. Σε κεντρικό επίπεδο, το σημαντικότερο συντονιστικό όργανο αποτελεί το Υπουργικό Συμβούλιο, όπως αυτό ορίζεται από τον Πρωθυπουργό.

Σε αυτό το πλαίσιο, οι περισσότερες κυβερνητικές αποφάσεις εγκρίνονται από το Υπουργικό Συμβούλιο. Βασικά χαρακτηριστικά του συστήματος αποτελούν τα εξής:

---

<sup>281</sup> Για περισσότερα, βλ. ό.π.

<sup>282</sup> Ό.π.

- Η κεντρική και ιεραρχικά ανώτερη θέση του Προέδρου της Δημοκρατίας και του Πρωθυπουργού
- Ο διυπουργικός χαρακτήρας των επιτροπών *comite interministeriel* (CIM), “*reunions interministerielles*” και “*reunions entre ministers*”

Οι αποφάσεις λαμβάνονται καταρχήν σε πολιτικό επίπεδο και στη συνέχεια μεταφέρονται στη διοίκηση βάσει ενός συστήματος καθοδήγησης και ελέγχου<sup>283</sup>.

Σε σχέση με το στελεχιακό δυναμικό της, η Γαλλική Δημοκρατία επένδυσε στην ανάδειξη και αξιοποίηση του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, με την ίδρυση καταρχήν της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης (*Ecole National d' Administration-ENA*, 1945)<sup>284</sup> και του Συμβουλίου Διευθυντών της Δημόσιας Υπηρεσίας (1947)<sup>285</sup>.

Η γαλλική γραφειοκρατία θεωρείται ότι αντιστάθηκε αισθητά στην επιρροή των αρχών του *New Public Management*, υιοθετώντας ορισμένα στοιχεία μεν με θεσμικούς περιορισμούς δε, αντανakλώντας ίσως ενίοτε την ηχηρή έκφραση του Γάλλου κοινωνιολόγου *Michel Crozier* (*Crozier 1964, Crozier 1970*) που παρομοίασε τη Γαλλία ως «μια στάσιμη/σταθερή (*stalled*) κοινωνία με ένα στάσιμο/σταθερό κράτος»<sup>286</sup>.

### **Ο κομβικός ρόλος της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης**

Η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης στη Γαλλία, ουδέτερη πολιτικά, αποτελεί διαχρονικά την εγγυήτρια της ομαλής λειτουργίας της κυβέρνησης και διαδραματίζει έναν κομβικό ρόλο στο πεδίο του διυπουργικού συντονισμού. Ειδικότερα, αναλαμβάνει την προετοιμασία, οργάνωση και εφαρμογή του κυβερνητικού έργου. Υποστηρίζει τη λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου, καθώς και των διυπουργικών επιτροπών. Η σύσταση και ο τρόπος λειτουργίας της δεν προβλέπεται συνταγματικά.

Η υπηρεσία έχει αποκτήσει ένα αδιαμφισβήτητο θεσμικό κύρος. Είναι εντυπωσιακό το γεγονός ότι από το 1947 έως τώρα στη Γενική Γραμματεία της Γαλλικής Κυβέρνησης υπηρέτησαν μόνο δέκα Γενικοί Γραμματείς (ιδίως αν ο αριθμός αυτός

---

<sup>283</sup> Bouckaert Geert and Verhoest Koen, *Machinery of Government: Shifting from effectiveness of coordination to coordination of effectiveness?*, Workshop: Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives, City University of Hong Kong, April 5-6, 2003.

<sup>284</sup> Βλ. L' ENA, στο <https://www.ena.fr/>.

<sup>285</sup> Ο.π. βλ. υποσημ. 145.

<sup>286</sup> Cocops (2013), *Public Sector Reform in Greece*:

συγκριθεί με τον αριθμό των κυβερνήσεων που άλλαξαν κατά τη διάρκεια της 5<sup>ης</sup> Γαλλικής Δημοκρατίας:39)<sup>287</sup>.

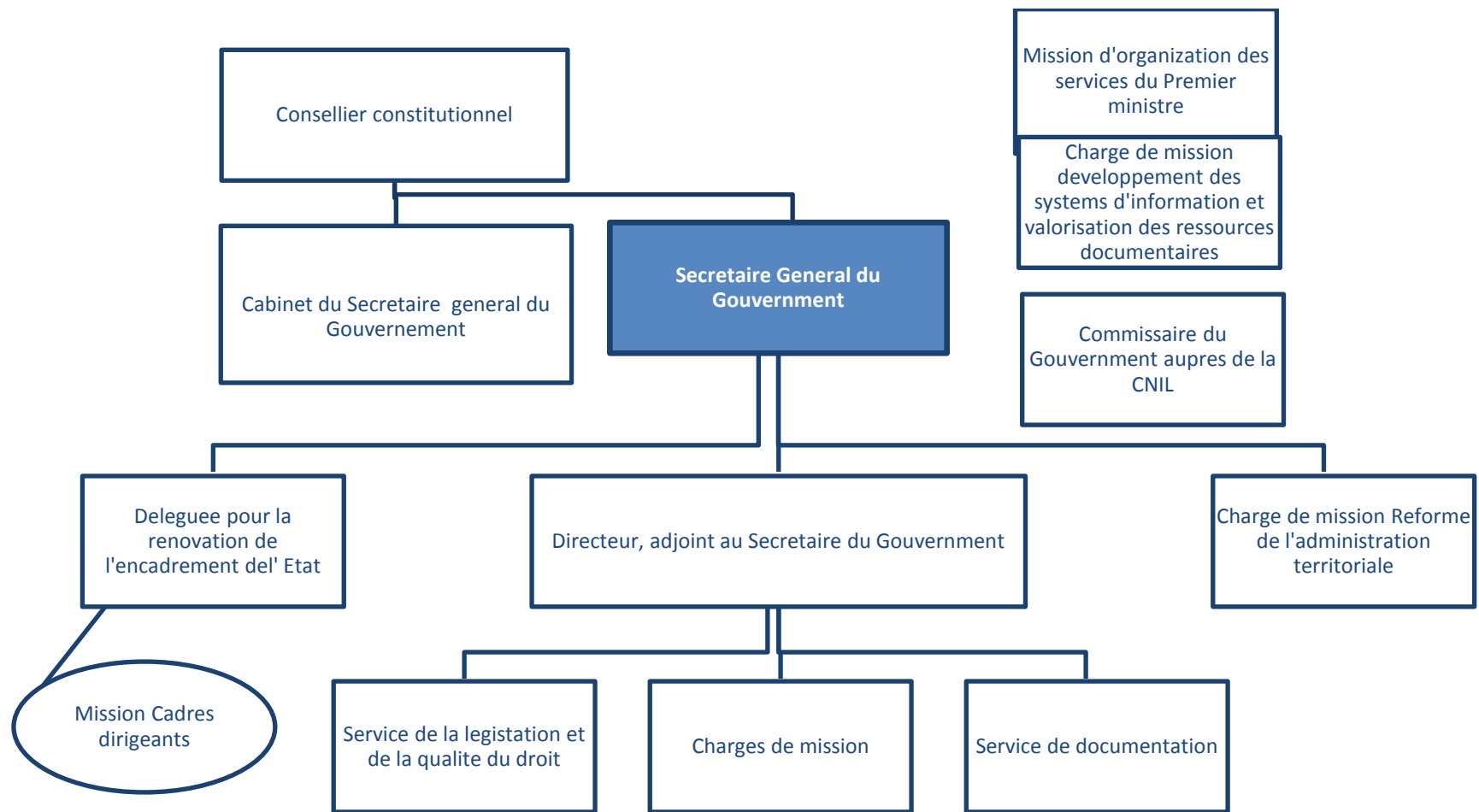
Μια σύντομη ιστορική αναδρομή θα μπορούσε να περιλαμβάνει την αναφορά στη σύστασή της το 1935, με σχετική πρόβλεψη σε νομοσχέδιο του Υπουργείου Οικονομικών. Η σύστασή της συνδέεται με την περίοδο του Α΄ Παγκοσμίου Πολέμου, κατά τη διάρκεια του οποίου υπήρξε εμφαντική η ανάγκη για κεντρικό διοικητικό συντονισμό. Αρχικά, η υπηρεσία αποτελείται από 10 μόνιμους δημοσίους υπαλλήλους (fonctionnaires titulaires d'un grade moyen) και 15 εντεταλμένους-ειδικούς συμβούλους (chargés de mission), στο σύνολό τους 25.

Το Υπουργικό Συμβούλιο της 3<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 1947 υιοθέτησε ένα κείμενο υπό τον τίτλο "Règlement intérieur des travaux du Gouvernement"<sup>288</sup>, το οποίο καθορίζει το ρόλο του Γενικού Γραμματέα της Κυβέρνησης κατά την υποστήριξη των εργασιών των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων. Πρόκειται κατ' ουσίαν για το μοναδικό (εσωτερικό) διοικητικό έγγραφο, το οποίο διευκρινίζει το ρόλο και τις λειτουργίες της Γραμματείας.

---

<sup>287</sup> Les services du Premier Ministre, στο <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/services-du-premier-ministre.html>

<sup>288</sup> Règlement intérieur des travaux du gouvernement, prescrivant le secret des délibérations « sur l'honneur », 22 avril 1947 - Archives Nationales - 19790872-43 - (1).jpg.



Πίνακας 19: Η οργανωτική διάρθρωση της γαλλικής Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης

Το γαλλικό σύστημα διυπουργικού συντονισμού χαρακτηρίζεται από δύο βασικές λειτουργίες:

- Διαθέτει ορισμένα υποχρεωτικά «σημεία διέλευσης» (**points de passage obliges**), και,
- Υποστηρίζει τη λειτουργία της «άρσης διαφωνιών» (**arbitrage**)

**Ειδικότερα,**

### **I. Ορόσημα**

Ως υποχρεωτικά «σημεία διέλευσης» (*points de passage obliges*), τα οποία ελέγχονται από τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, ορίζονται τα εξής:

#### **Το Συμβούλιο των Υπουργών**

Το σύνολο σχεδόν της νομοθετικής ύλης αξιολογείται υποχρεωτικά από το Υπουργικό Συμβούλιο.

Σύμφωνα με το Σύνταγμα, η προώθηση ενός νομοσχεδίου στη Βουλή γίνεται μετά την εξέτασή του από το Υπουργικό Συμβούλιο και υπάγεται στην αρμοδιότητα του Πρωθυπουργού (άρθρο 39 Συντάγματος). Κανείς Υπουργός δεν νομιμοποιείται να προωθήσει νομοσχέδιο στη Βουλή, εάν δεν έχει ακολουθηθεί προηγουμένως η προβλεπόμενη διαδικασία.

Υπό αυτό το πλαίσιο, το Υπουργικό Συμβούλιο συνεδριάζει σε τακτική βάση, κατά παράδοση κάθε Τετάρτη<sup>289</sup>.

Η γραμματειακή υποστήριξη των εργασιών του Υπουργικού Συμβουλίου γίνεται από τις αρμόδιες υπηρεσίες της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης (προετοιμασία της ημερήσιας διάταξης, σύγκληση, συλλογή των προσυπογραφών των Υπουργών, τήρηση πρακτικών, δελτίο τύπου κά).

Επιπλέον, η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης είναι αρμόδια για την παρακολούθηση της πορείας των νομοθετικών κειμένων που εγκρίνονται από το Υπουργικό Συμβούλιο (πχ γνωμοδοτήσεις του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους), καθώς και για τη δημοσίευση τους στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης.

---

<sup>289</sup> Πραγματοποιούνται και ειδικές συνεδριάσεις, πχ οι συνεδριάσεις της Παρασκευής στο Matignon, οι συνεδριάσεις της Δευτέρας στο Elysee.

- Υποβολή των νομοθετικών κειμένων προς υπογραφή στο γραφείο του Πρωθυπουργού (και του Προέδρου) και δημοσίευσή τους στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης.
- Προετοιμασία και οργάνωση των διυπουργικών επιτροπών
- Η σύνταξη των πρακτικών/επίσημου ανακοινωθέντος σε συνέχεια των διυπουργικών επιτροπών (“Bleus de Matignon”).

## II. Η προετοιμασία των κανονιστικών κειμένων

Κατά τη διαδικασία παραγωγής της νομοθετικής ύλης, οι νομοθετικές προτάσεις των Υπουργείων υποχρεωτικά συνοδεύονται από τις αντίστοιχες εκθέσεις συνεπειών ρυθμίσεων.

Η νομοθετική παραγωγή διακρίνεται σε τρία στάδια:

1. Νομοθετική επεξεργασία πριν την παρουσίαση της πρότασης στο Υπουργικό Συμβούλιο
2. Έγκριση της νομοθετικής πρότασης από το Υπουργικό Συμβούλιο
3. Κοινοβουλευτική διαδικασία<sup>290</sup>-Δημοσίευση του νόμου--Βελτίωση της πρόσβασης των πολιτών στη νομοθεσία<sup>291</sup>

## III. Ο προγραμματισμός του κυβερνητικού έργου και η εφαρμογή του

Ο προγραμματισμός του κυβερνητικού έργου αποφασίζεται και προωθείται από το Υπουργικό Συμβούλιο, στις συνεδριάσεις του οποίου προσδιορίζονται οι κυβερνητικές προτεραιότητες ανά περίοδο. Η απόφαση αυτή τυγχάνει επεξεργασίας από τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, η οποία καλείται να διαμορφώσει το σχετικό δελτίο τύπου-ανακοίνωση προς ενημέρωση των Γάλλων πολιτών.

Σε συνέχεια του προγραμματισμού, έμφαση δίνεται στην επεξεργασία, έκδοση και εφαρμογή των εξουσιοδοτικών διατάξεων των νόμων.

Ιδιαίτερη βαρύτητα αποδίδεται στην ενσωμάτωση και εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας.

---

<sup>290</sup> Όπου απαιτείται, διενεργείται προ-νομοθετικός έλεγχος από το Συνταγματικό Συμβούλιο.

<sup>291</sup> Ηλεκτρονική πύλη Legifrance, δράσεις κωδικοποίησης κ.ά.



Η παρακολούθηση του σχεδιασμού και της εφαρμογής της νομοθετικής ύλης διευκολύνεται με την αξιοποίηση της ηλεκτρονικής πλατφόρμας SOLON. Ειδικότερα, η συγκεκριμένη εφαρμογή χρησιμοποιείται ήδη από το 2007 και δίνει τη δυνατότητα παρακολούθησης της ροής εργασιών ξεκινώντας από την προώθηση της νομοθετικής πρωτοβουλίας εκ μέρους του επισπεύδοντος Υπουργείου έως το Συμβούλιο της Επικρατείας και από τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης έως τη δημοσίευση των νόμων στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης.

Η προβλεπόμενη διαδικασία παρακολούθησης επιτρέπει στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης και στο γραφείο του Πρωθυπουργού την τακτική και ανεμπόδιστη ενημέρωση σχετικά με την πορεία της νομοθετικής παραγωγής, καθώς και την έγκαιρη παρέμβασή τους, σε περίπτωση που αυτό θεωρηθεί αναγκαίο.

Σε επίπεδο Υπουργείου, καθοριστικός κρίνεται ο ρόλος του Γενικού Γραμματέα στην υποστήριξη των διυπουργικών διεργασιών και συνεργασιών. Ειδικότερα, οι Γενικοί Γραμματείς, κατά το χρόνο ανάληψης των καθηκόντων τους, λαμβάνουν έκαστος μια επιστολή του Πρωθυπουργού, με την προσυπογραφή των αρμόδιων Υπουργών, η οποία προσδιορίζει επακριβώς τις αρμοδιότητές τους στο πεδίο του διυπουργικού έργου<sup>292</sup>.

Αν και χώρα με ισχυρή γραφειοκρατική παράδοση και αυστηρό ιεραρχικό σύστημα, το οποίο διατρέχει οριζόντια και κάθετες τις κρατικές δομές, η Γαλλία αναγνωρίζει τη σημασία των συμβουλευτικών οργάνων κατά τη λήψη κυβερνητικών αποφάσεων. Για το λόγο αυτό, οι νομοθετικές πρωτοβουλίες υποστηρίζονται σχεδόν πάντοτε από διυπουργικές επιτροπές, οι οποίες συνεδριάζουν σε συνεργασία με τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης.

Εξαιρετικά σημαντικός κρίνεται ο ρόλος των δικαστικών σωμάτων και οργάνων κατά τη διαδικασία του ελέγχου της νομιμότητας αλλά και της ουσίας των υπό προώθηση πολιτικών (Conseil d'Etat, Conseil Economique et Social, Conseil Superieur de la Defence)<sup>293</sup>.

Την επιβοήθηση του έργου του Πρωθυπουργού μοιράζονται πλείστες διοικητικές οργανικές μονάδες ανά τομέα πολιτικής (κοινωνικές υποθέσεις, ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, συντονισμός του κυβερνητικού έργου, περιφερειακός συντονισμός, δικαιώματα και ελευθερίες, οικονομία, εκπαίδευση, διοικητική

---

<sup>292</sup> Legifrance.gouv.gr, Decret no 2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secretaires generaux des ministres, JORF no 0170 du 25 juillet 2014 page texte no 3.

<sup>293</sup> Ο.π. υποσημ. Αριθ. 229.

πληροφορία, εκμοντερνισμός του κράτους, ευρωπαϊκή και διεθνής πολιτική, δημόσια υγεία, εθνική ασφάλεια και άμυνα, διοικητική υποστήριξη, στρατηγικός σχεδιασμός, μνεία/τιμητικές διακρίσεις).

Σε σχέση με την οργάνωση του κυβερνητικού έργου, έμφαση δίνεται στην τήρηση των διατυπώσεων του Συντάγματος. Σύμφωνα με το άρθρο 21 του Γαλλικού Συντάγματος, ο Πρωθυπουργός διαχειρίζεται τις κυβερνητικές δράσεις.

Τα σχέδια νόμου και οι αποφάσεις που απαιτούν συνεργασία μεταξύ Υπουργών συζητούνται σε πολιτικό επίπεδο, καταρχήν, με τους αρμόδιους Υπουργούς υπό την προεδρία του Πρωθυπουργού.

Κατά παράδοση ο Πρωθυπουργός συναντά τους Υπουργούς, με τη σύμφωνη γνώμη του Προέδρου της Δημοκρατίας, κάθε 15 ημέρες, την Παρασκευή πρωί .

## 9.2 Το Βρετανικό παράδειγμα

Το Ηνωμένο Βασίλειο ανήκει στις χώρες με παράδοση στη διαμόρφωση και ενδυνάμωση πολιτικών καλής νομοθέτησης και ποιότητας της νομοθετικής παραγωγής υπό ισχυρό κεντρικό συντονισμό. Σε αυτή την κατεύθυνση, έχει διαμορφωθεί ένα τεκμηριωμένο θεσμικό πλαίσιο προώθησης αυτών των πολιτικών με απώτερο στόχο τη σταδιακή μείωση της νομοθετικής παραγωγής υπέρ των πολιτών και των επιχειρήσεων.

Η βρετανική διοίκηση έχει διαχρονικά προωθήσει έναν σημαντικό αριθμό διοικητικών μεταρρυθμίσεων, τόσο με τις κυβερνήσεις των Συντηρητικών (βλ. Margaret Thatcher, John Major, David Cameron), όσο και με τις κυβερνήσεις των Εργατικών (Tony Blair). Εντύπωση προκαλεί η σταθερότητα στην συνέχιση ορισμένων κεντρικών μεταρρυθμίσεων, παρά τις κυβερνητικές αλλαγές, η οποία καλλιεργεί μια αίσθηση «συνέχειας» του βρετανικού κράτους.

Αυτό δεν σημαίνει ότι η χώρα κατάφερε να αποφύγει τον υπερβολικό κατακερματισμό των δομών και τη επακόλουθη έλλειψη συντονισμού σε κεντρικό επίπεδο. Ιδίως κατά τις δεκαετίες του '80 και του '90, πολυάριθμα ανεξάρτητα σώματα διοίκησης παρουσιάστηκαν επιχειρώντας τον σαφή διαχωρισμό των σταδίων της διαμόρφωσης πολιτικής και της εφαρμογής της, ενώ αρκετές υπηρεσίες του δημόσιου τομέα ιδιωτικοποιήθηκαν. Την περίοδο εκείνη, η διοίκηση λειτούργησε περισσότερο με όρους αγοράς, δημιουργώντας ένα νέο ύφος

διαχείρισης των υποθέσεων του δημόσιου τομέα (MTM-private sector business models, contracting out, privatisation). Αυτή η έμφαση στη διοίκηση των οργανισμών με επικεφαλής managers επιλεγμένους με κριτήρια υπαγορευμένα από την αγορά και βασική αρμοδιότητα τη διατύπωση σαφών, συνήθως ετήσιων στόχων, οι οποίοι αξιολογούνται με μετρήσιμους δείκτες, επέφερε ως αποτέλεσμα την αποδυνάμωση της ικανότητας της κεντρικής διοίκησης να παρακολουθεί και να χειρίζεται αποτελεσματικά τα δια-τομεακά/δια-υπηρεσιακά θέματα<sup>294</sup>.

Ως λύση στο πρόβλημα αυτό καλλιεργήθηκαν διάφορες θεωρίες, με κυρίαρχη αυτή του «joining up government-actors», η οποία επικράτησε ιδίως κατά το δεύτερο μισό της δεκαετίας του '90. Οι πρωτοβουλίες που παρουσιάστηκαν την περίοδο αυτή βασίζονται σε ένα μείγμα αυστηρών γραφειοκρατικών κανόνων εντολής-ελέγχου, δικτύωσης και κανόνων της αγοράς, με διάχυτη την ευελιξία προσαρμογής στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε δημόσιου οργανισμού.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η πρόταση του Tony Blair, όπως αξιοποιήθηκε επί πρωθυπουργίας του (1997-2001), για τον εκμοντερνισμό του κράτους και τη λειτουργία του “joined-up government”. Η κεντρική συλλογιστική της πρότασής του συνοψίζεται στη Λευκή Βίβλο για τον εκμοντερνισμό του κράτους, η οποία παρουσιάστηκε το 1999 (White Paper, Modernizing Government).

Έμφαση δόθηκε κυρίως στην ενίσχυση της εφαρμογής των προωθούμενων μεταρρυθμιστικών δράσεων, σε σύνδεση με τη διαδικασία διαμόρφωσης των πολιτικών σε πρώιμο ήδη στάδιο, υπό την επίδραση μιας ολιστικής πλέον προσέγγισης της έννοιας της διακυβέρνησης.

Βεβαίως, τα διακριτά σώματα διοίκησης (agencification) δεν επέστρεψαν στους εποπτευόμενους φορείς στο σύνολό τους, απλώς προωθήθηκε ένας ικανοποιητικός βαθμός εποπτείας τους. Επιπλέον, η κυβέρνηση Blair διπλασίασε τον αριθμό των ειδικών συνεργατών των Υπουργών από 38 επί John Major σε 78 το 2000<sup>295</sup>. Όπως είχε δηλώσει ο τότε Βρετανός πρωθυπουργός, «ο λαός πρέπει να γνωρίζει ότι θα διαχειριζόμαστε τις υποθέσεις από το κέντρο και θα κυβερνάμε από το κέντρο»<sup>296</sup>. Με τη δήλωση αυτή εκφράστηκε η ανάγκη να διατηρηθεί, ακόμη και με ενεργές τις

---

<sup>294</sup> Bouchaert Geert, Peters Guy B., Verhoest Koen (2010), Public Sector Organizations, The coordination of public sector organizations, Shifting patterns of public management.

<sup>295</sup> Halligan John (2003), Civil Service systems in Anglo-American countries, Civil Service systems in comparative perspectives, Edward Elgar.

<sup>296</sup> Ο.π.

εστίες κατακερματισμού ορισμένων εστιών εξουσίας, ένα ισχυρό κέντρο διακυβέρνησης με καθοδηγητική ικανότητα (steering capacity).

Προς επίρρωση αυτής της στρατηγικής, προωθήθηκε η ενίσχυση του Γραφείου Πρωθυπουργού (ειδικότερα το Prime Minister's Policy Unit) και προστέθηκε στην κυβερνητική σύνθεση Υπουργός Επικρατείας με αρμοδιότητα τον συντονισμό της κυβερνητικής πολιτικής (αργότερα, κατόπιν πιέσεων, αντικαταστάθηκε από τον Υπουργό αρμόδιο για την εύρυθμη λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου, με κεντρικές αρμοδιότητες την εποπτεία της δημόσιας διοίκησης και την πολιτική για την καλή νομοθέτηση).

Επιπλέον, εν έτει 1988, το Γραφείο Πρωθυπουργού ενισχύθηκε με τη σύσταση Μονάδας αρμόδιας για την παρακολούθηση των κυβερνητικών επιδόσεων και την προώθηση της καινοτομίας (Performance and Innovation Unit)<sup>297</sup>. Ο κεντρικός συντονισμός υποστηρίζεται σε μεγάλο βαθμό από την ηλεκτρονική διασύνδεση των υπηρεσιών (συμβατό σύστημα intranet) ως βασική παράμετρος του joined up government. Ιδιαίτερα συχνή είναι η σύσταση στοχευμένων task forces, αποτελούμενων τόσο από Υπουργούς, επιτελικά στελέχη της διοίκησης, αλλά και εκπροσώπους του ιδιωτικού τομέα (σε σύνολο 23 task forces, μόνο σε 4 είχαν οριστεί ως πρόεδροι Υπουργοί)<sup>298</sup>.

Η συγκεκριμένη πρωτοβουλία ενέπνευσε τις διοικήσεις πολλών χωρών μελών του ΟΟΣΑ, κυρίως αγγλόφωνων. Σύμφωνα με τον Pollitt<sup>299</sup>, ο όρος joined-up government εκφράζει την οριζόντια και κάθετη συντονισμένη σκέψη και δράση (inclusive), με την πεποίθηση ότι θα επιτευχθούν σημαντικά οφέλη, όπως: πρώτον, περιορισμός περιπτώσεων υποδαύλισης διαφορετικών πολιτικών με σκοπό τη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητά τους, δεύτερον, ενίσχυση της βέλτιστης χρήσης περιορισμένων πόρων (αποφυγή επικαλύψεων), τρίτον, ενίσχυση συνεργειών μεταξύ διαφορετικών δρώντων (networking) και τέταρτον, αύξηση της αδιάλειπτης πρόσβασης των πολιτών στις αρμόδιες υπηρεσίες (one-stop shop). Πολλές φορές βέβαια αυτό δεν είναι τόσο εύκολο, είναι σαν να επιχειρείται η «συγκόλληση» της κυβέρνησης με επιδέσμους ή σελοτέπ.

Αυξημένη βαρύτητα δίνεται αδιαμφισβήτητα στην αξιοποίηση των επιτελικών στελεχών της διοίκησης (core executive) σε κεντρικούς ρόλους. Το γεγονός αυτό

---

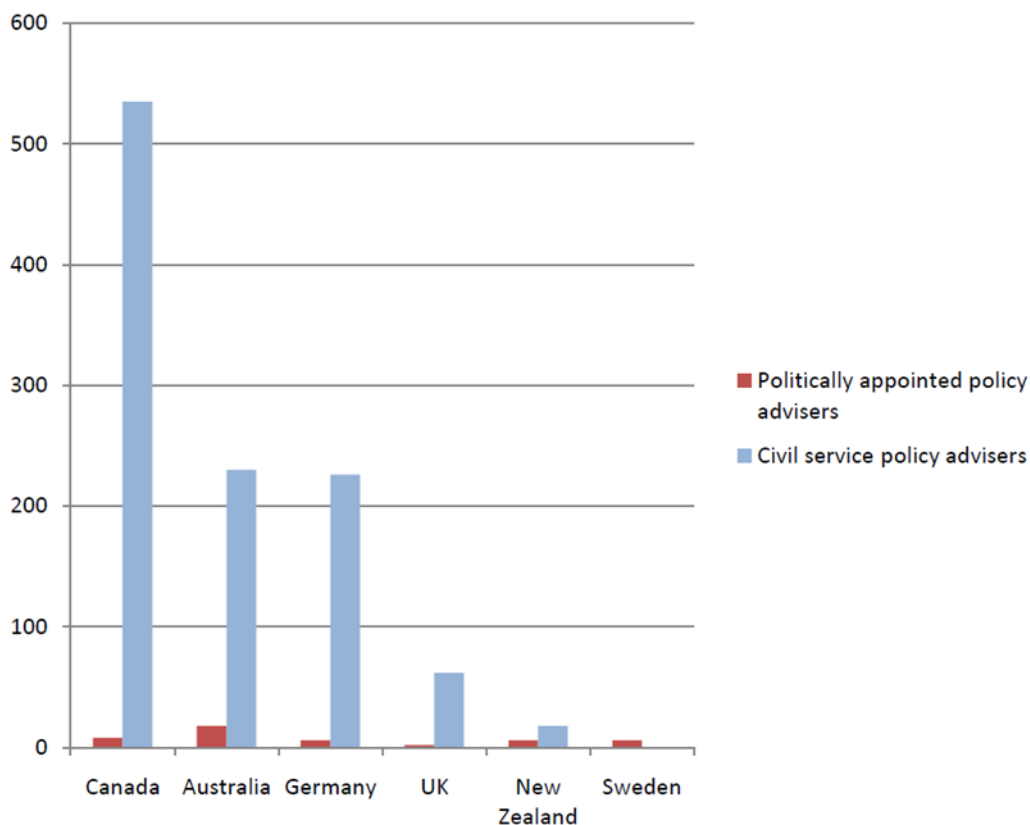
<sup>297</sup> Ό.π.

<sup>298</sup> Ό.π.

<sup>299</sup> Pollitt, Christopher (2003) Joined-up Government: A Survey. Political Studies Review, Vol 1, Issue 1, January 2003.

συνδέεται ασφαλώς με την παραδοσιακή πολιτική επιλογή για πρόσληψη περιορισμένου αριθμού ειδικών συμβούλων (policy advisers) προς υποστήριξη του έργου του Πρωθυπουργού, σε σύγκριση μάλιστα με τα ισχύοντα σε χώρες όπως η Αυστραλία, ο Καναδάς ή η Γερμανία αντιστοίχως<sup>300</sup>.

**Figure 6: Total number of policy advisory staff reporting to heads of government**



**Πίνακας 20: Institute for Government (2011), A comparison across six countries, Working Paper**

<sup>300</sup> Institute for Government (2011), Supporting Heads of Government, A comparison across six countries, Working Paper.

*“Prime Ministers are only as powerful as their colleagues allow them to be. You may have times, we have had times, when Prime Ministers have been so strong that their colleagues accepted anything that they wanted to do ... but that does not alter the fundamental fact that if circumstances are different and a Prime Minister is in a weak position ... it is not possible for the Prime Minister to have his way”. (Q 110)*

*Lord Wilson*

### **Το βρετανικό κέντρο Διακυβέρνησης**

Μια αποτελεσματική κυβέρνηση χρειάζεται ένα αποτελεσματικό κέντρο (διακυβέρνησης). Στο Ηνωμένο Βασίλειο, κομβικό καθοδηγητικό ρόλο κατέχει το Cabinet Office (Γραφείο του Υπουργικού Συμβουλίου). Με εξαίρεση μια σύντομη περίοδο κατά την οποία λειτούργησε αντίστοιχα Γραφείο Αντιπροέδρου, το Cabinet Office είναι εκείνο που υποστηρίζει τον Πρωθυπουργό κατά τον σχεδιασμό, την εφαρμογή και τον συντονισμό των αρμόδιων αρχών.

Εκτός από το Cabinet Office, ειδική αναφορά πρέπει να γίνει στη λεγόμενη “10 Downing Street”, (παράλληλα και επίσημη κατοικία των Βρετανών Πρωθυπουργών). Το προσωπικό που εργάζεται στη 10 Downing Street υποστηρίζει τον Βρετανό Πρωθυπουργό για την προετοιμασία της κυβερνητικής στρατηγικής και των αντίστοιχων προτεραιοτήτων, καθώς και για τη διαμόρφωση της επικοινωνιακής πολιτικής της κυβέρνησης (ενώπιον της Βουλής, των πολιτών, αλλά και διεθνών ακροατηρίων)<sup>301</sup>.

Η επιχειρούμενη διοικητική διάκριση μεταξύ του Cabinet Office και του Γραφείου του Πρωθυπουργού (10 Downing Street) δεν είναι εύκολη, καθώς δεν υφίστανται επίσημα κείμενα που κωδικοποιούν επακριβώς τη μεταξύ τους σχέση. Εμπειρογνώμονες της βρετανικής κυβέρνησης ισχυρίζονται ότι οι δύο υπηρεσίες αποτελούν δύο διακριτές οργανικές μονάδες, που λειτουργούν, όμως, σε στενή διασύνδεση εντός του πυρήνα του βρετανικού κράτους. Σύμφωνα με το ετήσιο Civil Service Year Book<sup>302</sup>, η άποψη αυτή επιβεβαιώνεται.

---

<sup>301</sup> Prime Minister’s Office, What we do, στο <https://www.gov.uk/government/organisations/prime-ministers-office-10-downing-street>.

<sup>302</sup> Βλ. Cabinet Office (2009) The 47th Civil Service Year Book, London: HMSO.

Χαρακτηριστικά, ο Sir Gus O'Donnell αναφέρει ότι: “πρόκειται για ένα Cabinet Office, με τη Number 10 να αποτελεί ένα τμήμα του”<sup>303</sup>.

Επιπλέον, το Cabinet Office βρίσκεται σε μόνιμη και στενή συνεργασία με τις υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών.

Ειδικότερα σε σχέση με τις αρμοδιότητές του, το Cabinet Office, ως πυρήνας του βρετανικού κέντρου διακυβέρνησης, παρέχει τεχνογνωσία που αγγίζει το σύνολο των δημόσιων πολιτικών. Τα τελευταία έτη, το προσωπικό του ξεπερνά τα 2.000 στελέχη. Η Γραμματεία Οικονομικών και Εσωτερικών Υποθέσεων (Cabinet Office's Economic and Domestic Secretariat) μεριμνά για την ενημέρωση του Πρωθυπουργού επί των προτάσεων πολιτικής που κάθε φορά διαμορφώνονται. Ο επικεφαλής της εποπτεύει την Implementation Unit, καθώς και τη λειτουργία των Implementation Task Forces, των αρμόδιων μονάδων για την εφαρμογή των κυβερνητικών πολιτικών.

Η ανώτατη διοικητική θέση είναι αυτή του Cabinet Secretary, ο οποίος ενεργεί ως ο πλέον υψηλόβαθμος σύμβουλος του Πρωθυπουργού, υποστηρίζοντας παράλληλα τις εργασίες του Υπουργικού Συμβουλίου ως γραμματέας του. Μάλιστα, η συγκεκριμένη θέση υφίσταται από το 1916, διατηρώντας σε βάθος χρόνου το θεσμικό κύρος και τη σημασία της.

Σύμφωνα με τον Rachel Lomax, πρώην Υπηρεσιακό Γραμματέα Υπουργείου (departmental Permanent Secretary), “το μεγάλο ζητούμενο είναι η λογοδοσία”. Εφόσον υφίσταται μια κεντρική υπηρεσία που εγγυάται την ομαλή λειτουργία της κυβερνητικής μηχανής (Cabinet Office), εγείρεται το ερώτημα ποιος είναι αρμόδιος για τι και σε ποιόν λογοδοτεί, ζητήματα που προϋποθέτουν αρκετή περίσκεψη»<sup>304</sup>.

Σε σχέση με το ρόλο του Υπουργικού Συμβουλίου, αποτελεί το κυβερνητικό όργανο που διαθέτει την ανώτατη αποφασιστική αρμοδιότητα, οι αποφάσεις του είναι δεσμευτικές και φέρει γι' αυτές συλλογική ευθύνη ενώπιον του Κοινοβουλίου (αρχή της συλλογικής ευθύνης). Ο Πρωθυπουργός διαθέτει την ευχέρεια σύστασης Υπουργικών επιτροπών (Cabinet Committees) με αντικείμενο την εξέταση ειδικότερων ή τομεακών ζητημάτων πολιτικής<sup>305</sup>. Οι αποφάσεις των επιτροπών

---

<sup>303</sup> Βρετανός οικονομολόγος, ο οποίος υπηρέτησε ως Cabinet Secretary μεταξύ των ετών 2005 και 2011.

<sup>304</sup> House of Lords (2010), The Cabinet Office and the Centre of Government, Report with evidence, Ordered to be printed 6 January 2010 and published 29 January 2010, σελ. 9.

<sup>305</sup> UK Cabinet Office, Guide to Cabinet and Cabinet Committees, p. 5.

είναι δεσμευτικές σε αντιστοιχία με τις αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου και υπόκεινται στην αρχή της συλλογικής ευθύνης. Ο Γραμματέας του Υπουργικού Συμβουλίου είναι υπεύθυνος για την τήρηση πρακτικών και την έγκαιρη διακίνησή τους εντός 24 ωρών από το κλείσιμο έκαστης συνάντησης εργασίας.

Με βάση τον Υπουργικό Κώδικα (Ministerial Code), ο Πρωθυπουργός είναι αρμόδιος για τη συνολική οργάνωση της κυβέρνησης και την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των Υπουργών. Γενικά, οι Υπουργοί της κυβέρνησης διακρίνονται στις παρακάτω κατηγορίες: senior ministers; junior ministers; Law Officers; whips.

Στο πλαίσιο της βρετανικής διοίκησης, λειτουργούν αρκετές οργανικές μονάδες με διαφοροποιημένο τρόπο οργάνωσης. Αναφέρονται, χαρακτηριστικά, οι ακόλουθες:

- Arm's-length bodies: δημόσιες αρχές με αντικείμενο την εκτέλεση συγκεκριμένων κυβερνητικών λειτουργιών. Διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες
- Μη-Υπουργικές δομές (Non-ministerial departments-(NMDs) : στελεχώνονται από δημοσίους υπαλλήλους, διοικούνται από Διοικητικό Συμβούλιο, χωρίς την άμεση εποπτεία ορισμένου Υπουργείου.
- Εκτελεστικές υπηρεσίες (Executive agencies): αναλαμβάνουν την ολοκλήρωση συγκεκριμένων αποστολών με απτά παραδοτέα. Στελεχώνονται από δημοσίους υπαλλήλους.
- Αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες (Non-departmental public bodies): συνήθως αποτελούν ξεχωριστές νομικές οντότητες, απασχολούν προσωπικό που προέρχεται κυρίως από τον ιδιωτικό τομέα και αναλαμβάνουν απευθείας συγκεκριμένες αποστολές, οι οποίες ανατίθενται από τους Υπουργούς.

Ο ρόλος και οι αρμοδιότητες των παραπάνω οργανισμών καθορίζεται από σχετικά κυβερνητικά έγγραφα (framework documents). Πιθανή πρόταση για σύσταση νέων δομών αξιολογείται και εγκρίνεται από το Υπουργικό Συμβούλιο.

### **Στρατηγικός προγραμματισμός, όραμα, προτεραιοποίηση δράσεων**

Είναι εντυπωσιακό ότι το όραμα και οι προτεραιότητες του Cabinet Office για τη χρονική περίοδο 2015-2020 είναι δημόσιες, αναρτημένες στην κυβερνητική ιστοσελίδα, ως εξής:

1. Υποστήριξη του έργου του Πρωθυπουργού και του Υπουργικού Συμβουλίου κατά την εκτέλεση του κυβερνητικού προγράμματος
2. Προώθηση μεταρρυθμίσεων για την καλύτερη λειτουργία της κυβέρνησης
3. Ενίσχυση της κοινωνίας πολιτών



#### 4. Οικοδόμηση μιας πιο ενοποιημένης δημοκρατίας

#### 5. Ενίσχυση της θέσης της χώρας και της ασφάλειας εσωτερικά αλλά και στο διεθνές περιβάλλον

Σε αυτό το πλαίσιο, αυξημένο συντονιστικό ρόλο διαθέτουν οι Γενικοί Γραμματείς των Υπουργείων με επικεφαλής των Γραμματέα του Γραφείου Πρωθυπουργού (Cabinet Secretary)<sup>306</sup>. Είναι αρμόδιοι για την καθημερινή διαχείριση των προβλημάτων που ανακύπτουν εντός και εκτός της κυβέρνησης, αξιοποιώντας το προσωπικό του Γραφείου Πρωθυπουργού. Πρόκειται για μετακλητούς υπαλλήλους που εργάζονται παράλληλα με το μόνιμο προσωπικό που επίσης υπηρετεί στη συγκεκριμένη μονάδα<sup>307</sup>.

Δεδομένου ότι ο Πρωθυπουργός προεδρεύει του Υπουργικού Συμβουλίου και των λοιπών κυβερνητικών επιτροπών, το Γραφείο Πρωθυπουργού αναλαμβάνει την προετοιμασία, οργάνωση, αλλά και το συντονισμό των προγραμματισμένων απαιτούμενων δράσεων.

Βεβαίως, η προσωπικότητα και οι προτιμήσεις έκαστου Πρωθυπουργού επιδρούν σημαντικά σε αυτό που τελικά συμβαίνει στην πράξη. Για παράδειγμα, επί πρωθυπουργίας Blair<sup>308</sup>, επικράτησε σε σημαντικό βαθμό ο ανεπίσημος τρόπος

---

<sup>306</sup> Βλ. Δραμαλιώτη Εύη, Εισήγηση στο 7<sup>ο</sup> συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Ιστορία της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, με θέμα: Η ιστορία, η φύση, η σημασία της θέσης του Γενικού Γραμματέα (υπουργείου, αποκεντρωμένης διοίκησης, περιφέρειας) και η σύγχρονη μετάλλαξή της, Μάιος 2017, όπου αναφέρονται και τα εξής: «Ο θεσμός του Γενικού Γραμματέα Υπουργείου είναι εξ ορισμού μεγάλης κρισιμότητας. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, εκείνος «δίνει τον τόνο» και αναλαμβάνει ρόλο μαέστρου της υπουργικής ορχήστρας. Επιπλέον, η αξιοποίηση του ρόλου του εγγυάται αυξημένη λογοδοσία και καλύτερη ενημέρωση κατά τον κοινοβουλευτικό έλεγχο. Μιλώντας σε όρους «ελεύθερης αγοράς», θα μπορούσε κανείς να παρομοιάσει τη διαδικασία αναζήτησης του καταλληλότερου Γραμματέα με εκείνη της αναζήτησης του πολύτιμου CEO μιας ιδιωτικής επιχείρησης. Η διαδικασία επιλογής του πρέπει να εγγυάται την τήρηση ορισμένων αρχών: αμεροληψία, δημοσιότητα και διαφάνεια :Ο δημόσιος διάλογος ενεργοποιήθηκε και πάλι στη χώρα γύρω από το ζήτημα, με αφορμή τη δημοσίευση του Κυβερνητικού Προγράμματος Μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης το 2012. Σύμφωνα με αυτό, η βρετανική κυβέρνηση επέλεξε να προτείνει την ενίσχυση του ρόλου των Υπουργών στη διαδικασία επιλογής των υπηρεσιακών Γραμματέων, κρίνοντας ότι με αυτόν τρόπο θα αυξηθεί η λογοδοσία της διοίκησης ενώπιον του Κοινοβουλίου. Περαιτέρω, η ενεργότερη ανάμειξη του Υπουργού στη διαδικασία επιλογής του βοηθού του θεωρήθηκε ευνοϊκή για την ανάπτυξη μιας ουσιαστικότερης συνεργασίας μεταξύ τους προς ενίσχυση τελικά του παραγόμενου κυβερνητικού έργου.

<sup>307</sup> Απασχολούνται περίπου 2.050 υπάλληλοι. Περισσότερα βλ. στο <https://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office/about>.

<sup>308</sup> Πρώην Πρωθυπουργός του Ηνωμένου Βασιλείου από τις 2 Μαΐου 1997 έως τις 27 Ιουνίου 2007.

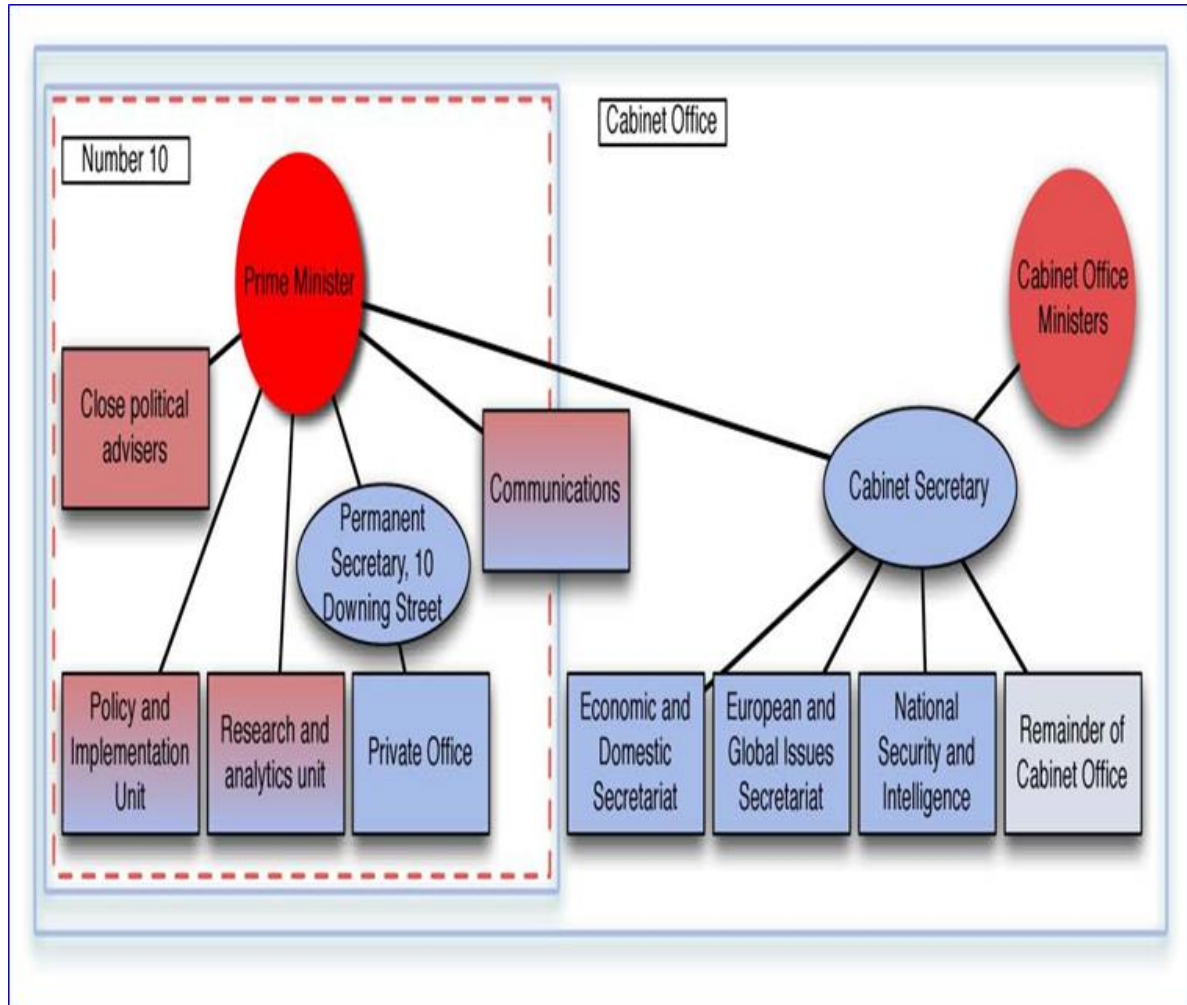
λήψης αποφάσεων σε κεντρικό επίπεδο, ενώ το Γραφείο Πρωθυπουργού ανέπτυξε πιο έντονη δράση στη διαχείριση των διεθνών θεμάτων<sup>309</sup>.



Εικόνα 20: “Expanded” CoG in the United Kingdom: Blair–Brown Administrations, Alessandro Martín, Lafuente Mariano, Santiso Carlos (2013), The Role of the Center of Government, A Literature Review, IDB

<sup>309</sup> Institute for Government (2014), Harris Josh and Rutter Jill, Centre Forward-Effective Support for the Prime Minister at the Centre of Government.

Πιο ενεργός αποτυπώνεται ο ρόλος του Γραφείο Πρωθυπουργού κατά την περίοδο διακυβέρνησης Cameron<sup>310</sup>, όταν επιχειρήθηκε η στενότερη διασύνδεση του με τις επιτελικές υπηρεσίες των Υπουργείων υπό μια κεντρική στενότερη καθοδήγηση-εποπτεία της ποιότητας του παραγόμενου κυβερνητικού έργου.



**Πίνακας 21: Institute for Government (2011), A comparison across six countries, Working Paper**

### **Νομοθετικός προγραμματισμός**

Το Ηνωμένο Βασίλειο αποτελεί την ευρωπαϊκή χώρα που πρωτοστατεί στην αξιοποίηση πολιτικών και εργαλείων για την κανονιστική μεταρρύθμιση. Διαχρονικά αποτελεί πηγή έμπνευσης για πολλούς θεωρητικούς της διοικητικής επιστήμης, αλλά και για τα κράτη μέλη της ΕΕ και του ΟΟΣΑ, που ενδιαφέρονται να

<sup>310</sup> Πρωθυπουργός του Ηνωμένου Βασιλείου από το 2010 ως το 2016.

επιταχύνουν τον βηματισμό τους στο πεδίο της βελτίωσης της ρυθμιστικής πολιτικής που ακολουθούν.

Η βρετανική πολιτική και διοίκηση ενδιαφέρονται σταθερά τόσο για την αξιολόγηση των ισχυουσών ρυθμίσεων, όσο για τη σοβαρή εκ των προτέρων ανάλυση των επιπτώσεων των υπό προώθηση ρυθμίσεων (ex ante impact assessment).

Ο σχεδιασμός των ρυθμίσεων υποκινείται από τους κανόνες της αγοράς (business-oriented) και υπόκειται σε ανοιχτές διαβουλεύσεις, με κεντρικό στόχο την ανεμπόδιστη ενημέρωση των πολιτών (διαφάνεια).

Εξαιρετικά σημαντικός για τη διάδοση και εμπέδωση των αρχών και διαδικασιών για την καλή νομοθέτηση κρίνεται ο ρόλος της αρμόδιας μονάδας (Better Regulation Executive), η οποία υπάγεται στο Υπουργείο με αντικείμενο τις Επιχειρήσεις, την Ενέργεια και τη Βιομηχανική Στρατηγική (Department for Business, Energy and Industrial Strategy)<sup>311</sup>.

Η συγκεκριμένη υπηρεσία λειτουργεί με υποδειγματικό τρόπο, αποτελώντας μια από τις σπουδαιότερες καλές πρακτικές διυπουργικού συντονισμού με αντικείμενο την προώθηση ποιοτικότερων ρυθμίσεων<sup>312</sup>.

Αναλυτικότερα, η κυβέρνηση αποφεύγει τη νομοθετική οδό, επιχειρώντας επιτυχώς την αξιοποίηση εναλλακτικών μέσων ρύθμισης (δημοσίευση εγχειριδίων, οδηγιών ή κατευθύνσεων, Πράσινες ή Λευκές Βίβλοι κ.ά). Επιλέγει να νομοθετεί για να εκπληρώσει τους κυβερνητικούς της στόχους, (αυτό)- περιοριζόμενη στις εξής περιπτώσεις, δηλαδή στις περιπτώσεις που<sup>313</sup>:

- (i) Έχει ήδη εξαντλήσει τη δυνατότητα επιλογής εναλλακτικών λύσεων αντί της κανονιστικής ρύθμισης,
- (ii) Η ανάλυση κόστους-οφέλους αιτιολογεί την επιλογή της προωθούμενης ρύθμισης,
- (iii) Η προωθούμενη ρύθμιση και το προβλεπόμενο ρυθμιστικό πλαίσιο για την εφαρμογή της χαρακτηρίζονται από: αναλογικότητα, λογοδοσία, συνοχή, διαφάνεια, ειδική στόχευση.

---

<sup>311</sup> Better Regulation Executive (BRE), The Better Regulation Executive (BRE) leads the regulatory reform agenda across government, στο, <https://www.gov.uk/government/groups/better-regulation-executive> (τελευταία πρόσβαση στις 23 Ιανουαρίου 2019).

<sup>312</sup> Για περισσότερα, βλ. OECD (2010), Better Regulation in Europe: United Kingdom.

<sup>313</sup> Βλ. UK Cabinet Office, Department for Business Innovation & Skills, Better Regulation Framework Manual, Practice Guidance for UK Government Officials, March 2015.

Πιο συγκεκριμένα, σχετικά με τη διαδικασία που ακολουθείται σε θεσμικό επίπεδο: Η Βρετανική κυβέρνηση εισάγει ένα νομοθετικό κυβερνητικό προγραμματισμό σε κάθε κοινοβουλευτική περίοδο (κατά μέσο όρο: 30 νομοσχέδια). Ο νομοθετικός προγραμματισμός των Υπουργείων αποστέλλεται στην αρμόδια Επιτροπή του Cabinet Office (Parliamentary Business and Legislation (PBL) Committee)<sup>314</sup>. Η Επιτροπή διαμορφώνει το κυβερνητικό πρόγραμμα και παρέχει κατευθύνσεις στα Υπουργεία κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία. Οι νομοπαρασκευαστικές επιτροπές των Υπουργείων (bill teams) καλούνται να είναι σε άμεση επαφή με την Επιτροπή προς αποτροπή διαφωνιών, σύγκρουσης αρμοδιοτήτων/επικαλύψεων ή καθυστερήσεων.

Σύμφωνα με τη συνήθη ρυθμιστική διαδικασία, της νομοθετικής ρύθμισης προηγείται η έκδοση μιας πράσινης Βίβλου ή ένα έγγραφο διαβούλευσης (προτάσεις παρά δεσμευτικά κείμενα), μια Λευκή Βίβλος (κυρίως προτάσεις πολιτικής) και ένας ή περισσότεροι κύκλοι δημόσιας διαβούλευσης<sup>315</sup>.

Ακολουθεί, η ένταξη έκαστης νομοθετικής πρότασης στον ετήσιο νομοθετικό προγραμματισμό υπό την ως άνω Επιτροπή. Στη συνέχεια, συστήνονται στα αρμόδια Υπουργεία οι αντίστοιχες νομοπαρασκευαστικές επιτροπές και καλούνται να λειτουργήσουν εντός προκαθορισμένου χρονοδιαγράμματος.

Σε γενικές γραμμές, η τάση για εξειδίκευση, σύμφωνα με τις επιταγές του NPM, και η επακόλουθη λειτουργία πληθώρας οργανισμών, δημόσιων ή μη, ανέθρεψε την ανάγκη για αποτελεσματικότερο συντονισμό στο κέντρο της βρετανικής διακυβέρνησης. Πέραν του πάγιου συντονιστικού ρόλου του Γραφείου του Πρωθυπουργού και του Υπουργικού Συμβουλίου, ορισμένα ad hoc συμβουλευτικά όργανα, καθώς και οι ομάδες κρούσης με ειδικές αποστολές έχουν αναδείξει αξιόλογη συντονιστική δυναμική.

Ο ιεραρχικός έλεγχος παραμένει σημαντικός (Cabinet Office, Prime Minister's Office, Treasury), παρά την αυξημένη αξιοποίηση εργαλείων διοίκησης εμπνευσμένων από την αγορά (market-based coordination instruments). Τέλος, τα τελευταία χρόνια, η συντονιστική διαδρομή επικεντρώνεται στην έγκαιρη παραγωγή αποτελεσμάτων (service delivery) με την αξιοποίηση της οριζόντιας δια-

---

<sup>314</sup> Cabinet Office, Guide to Making Legislation, The Government's Legislative Programme and the work of the Parliamentary Business and Legislation Committee, July 2014.

<sup>315</sup> Ο.π.

υπηρεσιακής δικτύωσης, η οποία υποστηρίζεται αποτελεσματικά από την εντυπωσιακή ανάπτυξη νέων ηλεκτρονικών εργαλείων.

### 9.3 Η ειδική περίπτωση οργάνωσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

#### Ο συντονισμός των ευρωπαϊκών υπηρεσιών

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι το πολιτικά ανεξάρτητο εκτελεστικό όργανο της ΕΕ. Επιφορτισμένη με πολλές και σημαντικές αρμοδιότητες, η Επιτροπή διαθέτει τη δική της ιεραρχική και διοικητική οργάνωση.

Ο συντονισμός των υπηρεσιών της αποκτά ξεχωριστή σημασία δεδομένου ότι η Επιτροπή είναι το μόνο όργανο της ΕΕ το οποίο υποβάλλει νομοθετικές προτάσεις για έγκριση από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποσαφηνίζει τεχνικές λεπτομέρειες, αφού συμβουλευτεί εμπειρογνώμονες και το κοινό, διαχειρίζεται τις πολιτικές της ΕΕ, κατανέμει τους χρηματοδοτικούς πόρους της, και, τέλος, είναι αρμόδια για την ορθή εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου.

#### Οι υπηρεσίες της Επιτροπής

Σύμφωνα με τον εσωτερικό Κανονισμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής<sup>316</sup>, οι Γενικές Διευθύνσεις και οι υπηρεσίες προετοιμάζουν και εφαρμόζουν τη δράση της Επιτροπής. Έτσι, υλοποιούν τις πολιτικές προτεραιότητες και κατευθύνσεις που έχει καθορίσει ο πρόεδρος. Κατ' αρχήν, οι Γενικές Διευθύνσεις υποδιαιρούνται σε Διευθύνσεις και εκείνες σε διοικητικές μονάδες.

#### Εσωτερική διαδικασία λήψης αποφάσεων

Οι αποφάσεις της Επιτροπής λαμβάνονται με τις εξής τέσσερις (4) διαδικασίες<sup>317</sup>:

- **προφορική διαδικασία (oral procedure)**: οι εν λόγω αποφάσεις λαμβάνονται κατά τη διάρκεια των συνεδριάσεων του σώματος των επιτρόπων

---

<sup>316</sup> Εσωτερικός κανονισμός της Επιτροπής [Ε(2000) 3614].

<sup>317</sup> Ο.π.

- **γραφτή διαδικασία (written procedure):** η συμφωνία των επιτρόπων επιτυγχάνεται μέσα από τη γραπτή διαδικασία, κατόπιν σύμφωνης γνώμης της νομικής υπηρεσίας και των υπηρεσιών που έχουν γνωμοδοτήσει·
- **διαδικασία εξουσιοδότησης (empowerment procedure):** η Επιτροπή εξουσιοδοτεί έναν ή περισσότερους επιτρόπους να λαμβάνουν διαχειριστικά ή διοικητικά μέτρα, εξ ονόματός της και εντός ορισμένων ορίων και υπό ορισμένους όρους·
- **διαδικασία μεταβίβασης (delegation procedure):** η Επιτροπή μεταβιβάζει, υπό ορισμένους όρους, στους γενικούς διευθυντές και στους προϊσταμένους υπηρεσιών την αρμοδιότητα λήψης διαχειριστικών ή διοικητικών μέτρων.

### **Συνεδριάσεις της Επιτροπής (προφορική διαδικασία)**

Όπως ορίζει ο εσωτερικός κανονισμός, η Επιτροπή συνέρχεται σε σώμα, κατ' αρχήν μια φορά την εβδομάδα, με τη συνεδρίαση να πραγματοποιείται κατά παράδοση κάθε Τετάρτη στις Βρυξέλλες. Όταν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εδρεύει στο Στρασβούργο, η Επιτροπή συγκαλεί, σε γενικές γραμμές, τη συνεδρίασή της την Τρίτη. Ο πρόεδρος μπορεί επίσης να συγκαλέσει έκτακτες συνεδριάσεις της Επιτροπής.

Εάν ένα μέλος της Επιτροπής δεν μπορεί να παραβρεθεί σε συνεδρίαση της Επιτροπής, μπορεί να παραβρεθεί ο προϊστάμενος του ιδιαίτερου γραφείου του, ο οποίος, όταν κληθεί από τον πρόεδρο, μπορεί να εκθέσει την άποψη του μέλους το οποίο εκπροσωπεί, όμως δεν εξουσιοδοτείται να ψηφίζει.

Σχετικά με την προετοιμασία της ημερήσιας διάταξης, ο πρόεδρος είναι αρμόδιος για την κατάρτισή της. Οι Επίτροποι βέβαιοι μπορούν να ζητήσουν από τον πρόεδρο την εγγραφή νέου θέματος στην ημερήσια διάταξη. Η Επιτροπή μπορεί, μετά από πρόταση του Προέδρου, να αποφασίσει να εξετάσει θέμα που δεν έχει εγγραφεί στην ημερήσια διάταξη. Επίσης, μπορεί να αποφασίσει να μη συζητήσει θέμα εγγεγραμμένο στην ημερήσια διάταξη.

Για τις συνεδριάσεις της Επιτροπής προβλέπεται ότι δεν είναι δημόσιες, όμως οι ημερήσιες διατάξεις και τα πρακτικά των συνεδριάσεων δημοσιεύονται στον δικτυακό τόπο του μητρώου της ΕΕ.

Προκειμένου να λαμβάνονται έγκυρες αποφάσεις προβλέπεται η ύπαρξη απαρτίας, δηλαδή να είναι παρούσα η πλειοψηφία των μελών που προβλέπεται από την Συνθήκη. Ειδικότερα, προβλέπεται διεξαγωγή ψηφοφορίας, εάν ζητηθεί και μυστικής, στην περίπτωση που ο πρόεδρος ή ένα μέλος το ζητήσει.

## **Προπαρασκευή και εκτέλεση των αποφάσεων**

Οι Επίτροποι διαθέτουν ιδιαίτερα γραφεία για να τους επικουρούν κατά τη διεκπεραίωση των καθηκόντων τους και κατά την προπαρασκευή των αποφάσεων της Επιτροπής. Μέσω αυτών, δίνουν οδηγίες στις αρμόδιες υπηρεσίες ή γενικές διευθύνσεις.

Ο Γενικός Γραμματέας της Επιτροπής μεριμνά για την υλοποίηση των διαδικασιών λήψης αποφάσεων και για την εκτέλεση των αποφάσεων της Επιτροπής. Παρακολουθεί την κοινοποίηση και τη δημοσίευση των πράξεων της Επιτροπής στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και τη διαβίβασή τους στα άλλα θεσμικά όργανα.

Ενδεικτικό της αυξημένης ρυθμιστικής παραγωγής είναι το γεγονός ότι καθημερινά λαμβάνονται 36 αποφάσεις κατά μέσο όρο σε επίπεδο Επιτροπής, με μόνο περίπου το 5% να αφορά σε κανονιστικές προτάσεις προς υιοθέτηση από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο.

Οι αριθμοί είναι καταγιστικοί: με βάση στοιχεία της Επιτροπής, οι αποφάσεις που ελήφθησαν για το έτος 2016 αγγίζουν τις 9.000, με 3.700 εξ αυτών να έχουν δημοσιευτεί στην επίσημη εφημερίδα της ΕΕ.

Η γραπτή διαδικασία εξασφαλίζει την ενημέρωση όλων προκειμένου να αποτυπωθεί στο τελικό κείμενο της απόφασης η τήρηση της αρχής της συλλογικής ευθύνης. Τα γραφεία των Επιτρόπων (Cabinets) είναι αρμόδια για την προπαρασκευή των συνεδριάσεων του Κολλεγίου των Επιτρόπων (meetings of the College). Σε αυτό το πλαίσιο, πραγματοποιούνται εβδομαδιαίες συζητήσεις των επικεφαλής των γραφείων Επιτρόπων (Hebdo-weekly chefs de cabinet meeting), αλλά και έκτακτες συναντήσεις μεταξύ τους, στις περιπτώσεις που αυτό κρίνεται απαραίτητο.

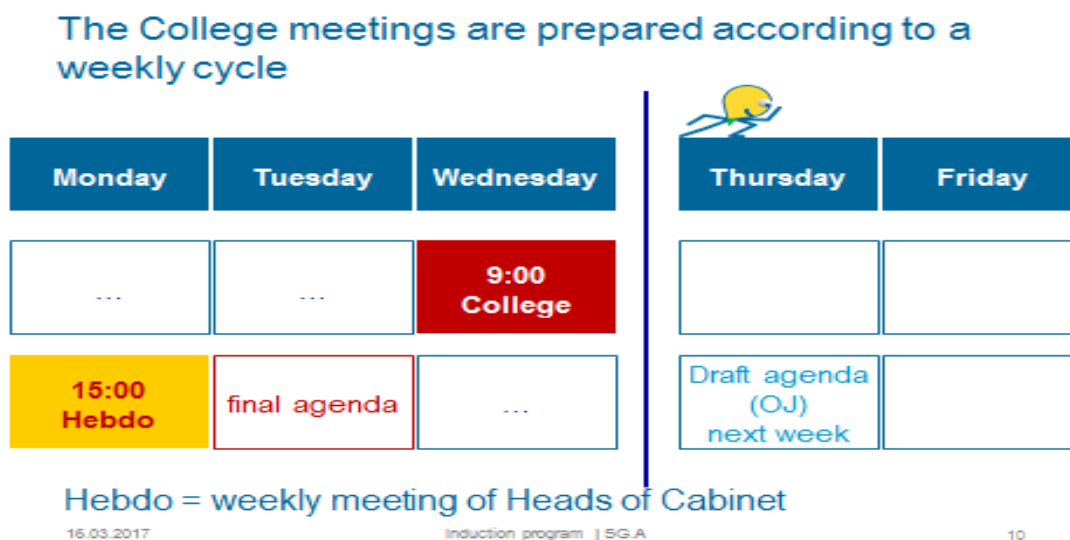
Είναι σημαντικό ότι η τήρηση των προβλεπόμενων διαδικασιών εξασφαλίζεται δια της γραπτής/ή και σιωπηρής διαδικασίας (silence procedure). Κατά κανόνα (δια συμφωνίας), η σιωπή τεκμαίρεται ως αποδοχή μιας πρότασης, εφόσον παρέλθει άπρακτη η προθεσμία υποβολής σχολίων και επισημάνσεων. Η συγκεκριμένη δέσμευση επιταχύνει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων δεδομένου ότι κανένα ενδιαφερόμενο μέρος δεν δικαιούται να προκαλέσει οποιαδήποτε καθυστέρηση επικαλούμενο άγνοια, εξωγενείς παράγοντες κλπ.

Πάγια αποστολή των παραπάνω διαδικασιών αποτελεί η άρση κάθε αρνητικής στάσης μέσω της διαβούλευσης πριν τη διεξαγωγή των τελικών συζητήσεων στο επίπεδο του Κολλεγίου των Επιτρόπων.



Οι προπαρασκευαστικού χαρακτήρα συναντήσεις στοχεύουν στην όσο το δυνατόν αποτελεσματικότερη διαχείριση των εκκρεμών ζητημάτων της ημερήσιας διάταξης προκειμένου το Κολλέγιο των Επιτρόπων να περιοριστεί στη συζήτηση και λήψη αποφάσεων στα μείζονα πολιτικά θέματα.

Προς επιτάχυνση των παραπάνω εργασιών, μια ειδική ομάδα, η GRI (Groupe des relations interinstitutionnelles) διαχειρίζεται τα διαθεσμικά ζητήματα (προδιαβούλευση μεταξύ Επιτροπής, Συμβουλίου και Κοινοβουλίου)<sup>318</sup>.



**Πίνακας 22: European Commission, Commission decision-making process, oral procedure, Secretariat-General, 16.03.2017**

<sup>318</sup> Βλ. Groupe des relations interinstitutionnelles (GRI): entité au sein de la Commission chargée de la coordination politique, législative et administrative des relations avec les autres institutions, et notamment le Parlement européen et le Conseil. Le GRI rassemble les responsables du suivi des affaires interinstitutionnelles au sein de chaque cabinet des commissaires. Il se réunit en principe une fois par semaine, et aborde plus spécifiquement les dossiers sensibles d'un point de vue institutionnel traités par le Conseil et le Parlement européen, dont certains relèvent de la procédure de codécision, [http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/glossary\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/glossary_fr.htm) (τελευταία επίσκεψη στις 24.11.17).

## ΛΕΞΗ ΚΛΕΙΔΙ: ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ



### **Δια-υπηρεσιακή διαβούλευση (Inter-service consultation)**

Ως γενική αρχή, οι δια-υπηρεσιακές διαβουλεύσεις είναι υποχρεωτικές για κάθε απόφαση που λαμβάνεται από το Κολλέγιο των Επιτρόπων, καθώς και για την έγκριση των εγγράφων εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής (staff working documents).

Είναι εξαιρετικά σημαντικό το γεγονός ότι η διαδικασία κινείται ηλεκτρονικά βάσει του ηλεκτρονικού εργαλείου In Decide (Decide consultation). Όπως είναι φυσικό, η ηλεκτρονική υποστήριξη της χάραξης πολιτικής διασφαλίζει τη διαφάνεια, την ευκολότερη ιχνηλασιμότητα (traceability) των εγγράφων (ποιος προτείνει, πότε, τι), αλλά και τη χρονική επιτάχυνση-διευκόλυνση των διαδικασιών.

Ειδικότερα, τα γραφεία των Επιτρόπων και οι υπηρεσίες της Επιτροπής επικοινωνούν εσωτερικά με σκοπό την ενημέρωση όλων των ενδιαφερομένων σχετικά με την προώθηση νέων προτάσεων εκ μέρους της Επιτροπής. Σε αυτή την

κατεύθυνση συστήνονται δια-υπηρεσιακές ομάδες με κύριο αντικείμενο την επεξεργασία των νέων ρυθμιστικών πρωτοβουλιών<sup>319</sup>.

Μετά τη σύμφωνη γνώμη των Γενικών Διευθυντών, η πολιτική επικύρωση της έναρξης των δια-υπηρεσιακών διαβουλεύσεων γίνεται στο επίπεδο των Επιτρόπων (political validation).

Για τη διαχείριση των πολιτικά ευαίσθητων ζητημάτων, απαιτείται η σύμφωνη γνώμη των (αρμόδιων) Επιτρόπων, του (αρμόδιου) Αντιπροέδρου και του πρώτου Αντιπροέδρου της Επιτροπής.

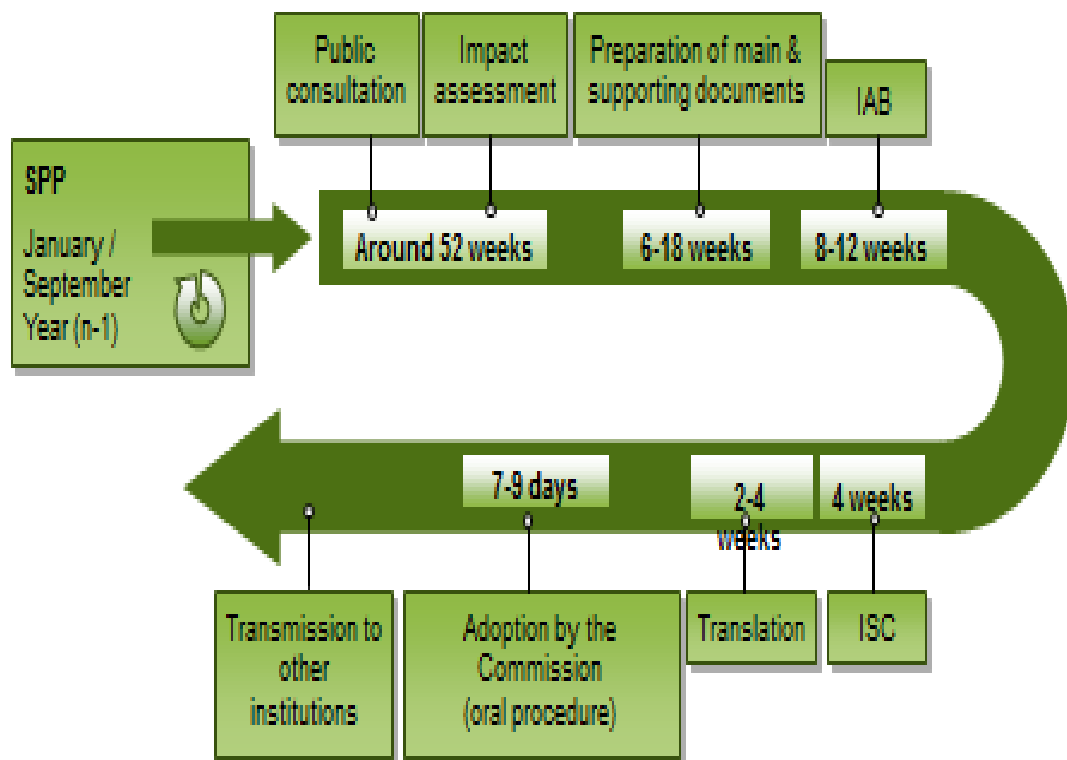
Ακολουθεί η κατηγοριοποίηση των δια-υπηρεσιακών διαβουλεύσεων ως εξής:

- Standard consultation (προθεσμία ολοκλήρωσης: 10 έως 15 εργάσιμες ημέρες)
- Specific interservice consultations (για διαδοχικές αξιολογήσεις συνήθως εγγράφων ρουτίνας)
- Fast-track interservice consultations (σε εξαιρετικές μόνο περιπτώσεις επείγοντος, υπό την προεδρία του Γενικού Γραμματέα της Επιτροπής).

Σύμφωνα με τα παραπάνω, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποδίδει ολοένα και μεγαλύτερη προσοχή στην ανάγκη για καλύτερο ετήσιο προγραμματισμό των δράσεων της. Ο σχεδιασμός των προωθούμενων πολιτικών προϋποθέτει την ενεργή συμμετοχή του συνόλου των υπηρεσιών της, οι οποίες ακολουθούν πιστά τις προβλεπόμενες διαδικασίες και προθεσμίες διαβούλευσης. Όπως αναλύθηκε, το ιεραρχικό σύστημα διατηρείται, λειτουργώντας σε διασύνδεση με τη δικτύωση και επικοινωνία μεταξύ των συναρμόδιων μονάδων, με την υποστήριξη των κατάλληλων ηλεκτρονικών εργαλείων.

---

<sup>319</sup> Βλ. Σχετ. Art. 20 (third paragraph), 22 and 23 of the Rules of Procedure and the rules giving effect to the Rules of Procedure, Ares (2016)7134028 of 22/12/2016 of the Secretary General on political validations for the launch of interservice consultation in Decide, C (2014) 9004 Communication from the President to the Commission – The Working Methods of the European Commission 2014 – 2019.



Εικόνα 21: European Commission, Crisan Adina, How the European Commission decides

## 10 ΜΙΑ ΝΕΑ ΠΡΟΤΑΣΗ: ΕΠΙΤΕΛΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ & ΔΙΥΠΟΥΡΓΙΚΟΤΗΤΑ

*“Η ελληνική Διοίκησης εργάζεται εν κλειστώ, είναι απομονωμένη από το κοινόν, και ούτω αι μεταρρυθμιστικάί προσπάθειαι διαφεύγουν την προσοχήν αυτού”*

*Georges Langrod*

*“Οι άνθρωποι είναι πιο σημαντικοί από την οργάνωση»*

*F.M.G. Willson*

Όπως αναδείχθηκε παραπάνω, ο συντονισμός αποτελεί το κύριο συστατικό για την ορθή παραγωγή του κυβερνητικού έργου. Ως μέτρα «θεραπείας» της συντονιστικής παθολογίας του κυβερνητικού μηχανισμού, η εξασφάλιση συνεργειών και η άρση των διαφωνιών μεταξύ των αλληλοεξαρτώμενων φορέων εξασφαλίζουν την ενσωμάτωση και τη συνοχή των πολιτικών (policy integration), η οποία, τελικά, είναι το μεγάλο ζητούμενο της διακυβέρνησης.

Κάθε σύστημα διακυβέρνησης θέτει ορισμένους στόχους προς υλοποίηση, οι οποίοι διασυνδέονται με τους στόχους άλλων υποσυστημάτων. Η αρχή της ενσωμάτωσης των πολιτικών αφορά κυρίως σε δύο ζητήματα: 1<sup>ov</sup>) το φάσμα των πολιτικών, τόσο σε επίπεδο συστημάτων όσο και υποσυστημάτων, που παράγει ένα δια-τομεακό πρόβλημα προς επίλυση και επομένως η επίλυσή του εμφανίζεται ως κοινός στόχος, πλέον, στο σημείο που παράλληλα συστήματα και παράλληλες πολιτικές τέμνονται και 2<sup>ov</sup>) τη συνοχή μεταξύ των διαφοροποιημένων στόχων πολιτικής<sup>320</sup>.

Η καταγραφή των κρίσιμων δια-τομεακών προβλημάτων σε κυβερνητικό επίπεδο, των συναρμόδιων φορέων για την επίλυσή τους, καθώς και της πυκνότητας της μεταξύ τους αλληλεπίδρασης μπορεί να αποδώσει τον χαμηλό ή υψηλό βαθμό ενσωμάτωσης των υπό προώθηση πολιτικών.

Ειδικότερα, σε σχέση με τη συνοχή των προωθούμενων κυβερνητικών πολιτικών, αυτή εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το σύστημα διακυβέρνησης που ασκείται σε κεντρικό επίπεδο. Με άλλα λόγια, εξαρτάται από τον τρόπο διάρθρωσης του κυβερνητικού προγράμματος και, επομένως, προσδιορισμού των στόχων

---

<sup>320</sup> Για περισσότερα, βλ. Candel, J. J. L., and R. Biesbroek (2016), “Toward a Processual Understanding of Policy Integration”, *Policy Sciences*, 49: 211–231.

(λειτουργία και μέτρηση της οριζόντιας συνοχής εντός ενός συστήματος διακυβέρνησης που χειρίζεται δια-τομεακά ζητήματα).

Ως απάντηση στην ανάγκη ενίσχυσης του συντονισμού και, συνεπώς, του βαθμού ενσωμάτωσης των πολιτικών, στο παρόν κεφάλαιο προτείνεται η αξιοποίηση δύο εργαλείων πολιτικής ως εξής:

- Το πρώτο εργαλείο αφορά στην αξιοποίηση του προσωπικού ως κεφαλαίου ανάπτυξης και προώθησης ολοκληρωμένων πολιτικών με την εμπέδωση ενός πιο συμπαγούς προφίλ στελέχους (ενίσχυση επιτελικής διοίκησης), ενώ,
- Το δεύτερο αναφέρεται στην αξιοποίηση των ετήσιων σχεδίων δράσης των κεντρικών φορέων υπό μορφή επιχειρησιακών σχεδίων (business plans) (λειτουργικός συντονισμός-προγραμματική λειτουργία του κράτους), καθοδηγούμενων και ελεγχόμενων κεντρικά, προς ενίσχυση της συνοχής του κυβερνητικού προγράμματος.

Και στις δύο περιπτώσεις, έμφαση αποδίδεται στην **ενίσχυση της έννοιας της διυπουργικότητας** εντός της δημόσιας διοίκησης.

Η διυπουργικότητα ως σκοπό έχει την καλλιέργεια στρατηγικών διοικητικών ικανοτήτων, ικανών να επιτρέψουν στο κατάλληλο στελεχιακό δυναμικό (υψηλών προσόντων και δεξιοτήτων -soft skills) να ανταποκριθεί στις ανάγκες για σχεδιασμό, αλλά και για εφαρμογή ενός μεγάλου εύρους δημόσιων πολιτικών, χωρίς να διαθέτει απαραίτητως κάθε φορά την ειδική εξειδίκευση του τομέα στον οποίο κάθε πολιτική αναφέρεται.

Συνοπτικά, η διυπουργικότητα, και συνεπώς έκαστο διυπουργικό στέλεχος, ανταποκρίνεται στις ακόλουθες απαιτήσεις για:

- **Εμπέδωση-κατανόηση του περιεχομένου των δημόσιων πολιτικών**

Στην πράξη, κάθε φορά που η πολιτική επιτάσσει την εντολή για την ανάπτυξη μιας δημόσιας πολιτικής, η επιτελική διοίκηση είναι εκείνη που καλείται να προδιαγράψει το πλαίσιο αυτής (εκτιμώμενο κόστος, εναλλακτικές προτάσεις πολιτικής, δρώντες, κοινωνική ωφέλεια, κοινωνικές, περιβαλλοντικές συνέπειες κ.ά). Σε εκείνη εναπόκειται να εκτιμήσει τους πιθανούς κινδύνους που συνεπάγεται η άσκηση μιας απροετοίμαστης/χωρίς προηγούμενη επεξεργασία δημόσιας πολιτικής ή να προειδοποιήσει για το ανέφικτο ορισμένων προβλέψεων και συνεπώς την αποφυγή της κυβερνητικής έκθεσης σε λάθη και απείθαρχες εκτιμήσεις.

- **Συντονισμός σε όλες τις φάσεις του κύκλου ζωής μιας δημόσιας πολιτικής**

Τα διυπουργικά/δια-τομεακά στελέχη καλούνται να συνοψίζουν το περιεχόμενο της προτεινόμενης πολιτικής (compte-rendu) και να διαθέτουν την εμπειρία να το παρουσιάσουν όπου απαιτηθεί, δηλαδή είτε σε μια ειδική συνεδρίαση του Υπουργικού Συμβουλίου, είτε στο Κοινοβούλιο. Η διυπουργική ικανότητα συνεπάγεται τη δεξιοτεχνία τους να καθορίζουν τους εμπλεκόμενους δρώντες κάθε φάσης, να βρίσκονται σε διαρκή επικοινωνία μαζί τους, βασισμένης σε μια ικανοποιητική δικτύωση, χωρίς να παραλείπουν την τακτική συνεργασία με τις αρμόδιες οικονομικές υπηρεσίες του κράτους (πχ Γενικό Λογιστήριο του Κράτους-ΓΛΚ).

- **Αποτελεσματική εφαρμογή των διυπουργικών/δια-τομεακών πολιτικών**

Η εφαρμογή των προωθούμενων πολιτικών γίνεται μέσω ενός κέντρου εποπτείας και διαχείρισης. Τα διυπουργικά στελέχη αναλαμβάνουν την παρακολούθηση συγκεκριμένων δράσεων, προτείνοντας χωρίς καθυστερήσεις λεπτομερή χρονοδιαγράμματα για την ολοκλήρωση κάθε φάσης της υλοποίησης και δημιουργώντας το απαραίτητο δίκτυο με τα αρμόδια σημεία επαφής, όπως ορίζονται από κάθε συναρμόδιο οργανισμό.

Οι προοπτικές-δυνατά σημεία, όπως οι αδυναμίες, οι καθυστερήσεις και τα προβλήματα εφαρμογής καταγράφονται συστηματικά, καθώς υφίσταται η υποχρέωση για τακτική ενημέρωση της αρμόδιας υπηρεσίας του Πρωθυπουργού. Τα διυπουργικά στελέχη διαθέτουν την ικανότητα οργάνωσης και διαχείρισης διυπουργικών συσκέψεων (reunions interministerielles), με βασικό αντικείμενο την άρση διαφωνιών, προβλημάτων και καθυστερήσεων υλοποίησης των δημόσιων πολιτικών που αποτελούν κυβερνητικές προτεραιότητες.

## 10.1 Ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας: Σύσταση διυπουργικού κλάδου επιτελικών στελεχών

*“Η εξυπνάδα δεν είναι υποκατάστατο της γνώσης”*

PF Drucker (2003:220)

*“Real strategic change requires inventing new categories, not rearranging old ones”*

Mintzberg Henry (1994), The Fall and Rise of Strategic Planning

Αρκετά χρόνια πριν, ο Lester Salamon (1981)<sup>321</sup> επιχείρησε να αντικρούσει το επιχείρημα ότι η αναδιοργάνωση δομών εξασφαλίζει καλύτερες επιδόσεις για μια κυβέρνηση.

Η συχνή διαφοροποίηση των δομών δεν φαίνεται λοιπόν να οδηγεί αυτόματα στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας του δημόσιου τομέα. Το βασικότερο είναι να δοθεί έμφαση στην αποτελεσματικότερη προώθηση των πολιτικών (policies).

Η μεγάλη πρόκληση παραμένει η δημιουργία συνθηκών ενίσχυσης του συντονισμού και της συνοχής των κυβερνητικών προγραμμάτων και των προωθούμενων μεταρρυθμιστικών επιλογών, αντιστοίχως.

Αυτή η πρόκληση της μεγαλύτερης διασύνδεσης μεταξύ των υπηρεσιών και της ανάπτυξης δικτύων καθίσταται ακόμη πιο παρούσα σε συνθήκες οικονομικής κρίσης, σημαντικής αύξησης των διατομεακών-διυπουργικών θεμάτων την ώρα που επιβάλλεται η μείωση των κρατικών προϋπολογισμών.

Υπό αυτά τα δεδομένα, προτιμώνται πια ήπια («soft») εργαλεία διαχείρισης. Οι λόγοι είναι προφανείς: καταφέρνουν να συμβάλλουν με μετρήσιμα αποτελέσματα στο συντονισμό και στην αποτελεσματικότητα, χωρίς να απαιτούνται χρονοβόρες διαδικασίες διοικητικής προσαρμογής.

Πρόκειται για εργαλεία που απέχουν μακράν των παραδοσιακών «command and control» μηχανισμών (παραδοσιακός γραφειοκρατικός ιεραρχικός έλεγχος) και επιτρέπουν στους συμμετέχοντες να διατηρούν έναν βαθμό ευελιξίας και αυτονομίας.

Κατά την τελευταία δεκαετία, παρατηρείται μια τάση ενίσχυσης της έννοιας του Κέντρου Διακυβέρνησης και κατ' επέκταση ανάκτησης εκ μέρους της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας του εποπτικού της οριζόντιου ρόλου.

Όπως ήδη αναφέρθηκε, παρουσιάζεται αυξημένη η ανάγκη για διαμόρφωση οράματος (vision) στην κορυφή της εκάστοτε (δια)κυβέρνησης, ικανού να επικοινωνήσει στο σύνολο της κοινωνίας ένα πλαίσιο κοινών αξιών και στόχων προς επίτευξη. Η συγκέντρωση και η διάχυση της πληροφορίας από το κέντρο της διοικητικής δράσης, η επεξεργασία και η εκ των προτέρων ανάλυση των επιπτώσεων των κυβερνητικών επιλογών σε πρώιμο στάδιο είναι μερικοί από τους

---

<sup>321</sup> Hecl, Hugh & Salamon, Lester M. (1981) *The illusion of Presidential Government*. Boulder: Westview.



λόγους που φαίνεται να καλλιεργούν βάσιμες ελπίδες για την ανάπτυξη πιο συνεκτικών πολιτικών στο μέλλον.

Για να γίνουν πράξη τα παραπάνω, χρειάζεται απαραίτητως το κατάλληλο προσωπικό, δηλαδή η λεγόμενη επιτελική διοίκηση, η ανώτερη δημοσιοϋπαλληλία.

Όπως εξαιρετικά εύστοχα έχει διακρίνει ο καθηγητής Μακρυδημήτρης μεταξύ δυο οργανωτικών τύπων, της πιο παραδοσιακής 'γραφειοκρατίας' και της πιο σύγχρονης και ανανεωτικής 'τεχνοκρατίας', αντιστοίχως διαμορφώνεται η μορφολογία των στελεχών τους<sup>322</sup>: Έτσι, από την μία πλευρά διακρίνονται οι 'εσωστρεφείς' ('Locals') και από την άλλη, οι 'εξωστρεφείς' ('Cosmopolitans'), όπως τους χαρακτήρισε σε μεταγενέστερη εργασία του ο Gouldner (1957)<sup>323</sup>. Ασφαλώς, οι 'εξωστρεφείς' - Cosmopolitans είναι εκείνοι που καλούνται να μεταρρυθμίσουν εσωτερικά το κράτος.

Εξοπλισμένοι με ένα 'χαρτοφυλάκιο δεξιοτήτων' (Handy, 1994), το οποίο μεταφέρουν μαζί τους σε διάφορους φορείς και χώρους απασχόλησης, διαθέτουν μεγαλύτερη εξειδίκευση, κινητικότητα, ευχέρεια ανάπτυξης εξωτερικών σχέσεων και, συνεπώς, επιδεικνύουν μικρό βαθμό ταύτισης με το συγκεκριμένο οργανωτικό πλαίσιο της απασχόλησής τους<sup>324</sup>. Το περιβάλλον της λιγότερο ελεγκτικής, πιο 'λειτουργικής' τεχνοκρατικής οργάνωσης, ευνοεί την πρωτοβουλία και την ανάπτυξη της γνώσης, η οποία οδηγεί στην καινοτομία.

Σε αυτή την κατεύθυνση, η νοηματοδότηση της επιτελικής διοίκησης δεν μπορεί να μην περιλαμβάνει την αξία του επαγγελματισμού. Τα ανώτατα επιτελικά στελέχη καλούνται, πριν και πάνω από όλα, να είναι επαγγελματίες. Ο **επαγγελματισμός**, ή σύμφωνα με τον καθηγητή Μακρυδημήτρη, η **«επαγγελματοποίηση» (professionalism)**<sup>325</sup>, αναφέρεται τόσο σε τεχνικές, (να κάνεις τα πράγματα σωστά)

---

<sup>322</sup> Μακρυδημήτρης Αντώνης (2009), *Προσεγγίσεις στη θεωρία των Οργανώσεων*, Εκδόσεις Καστανιώτη

<sup>323</sup> Ό.π.

<sup>324</sup> Ό.π.

<sup>325</sup> Μακρυδημήτρης Αντώνης (2008), Η πολιτική ως «επάγγελμα», *Εφημερίδα ΤΟ ΒΗΜΑ*, 24 Νοεμβρίου.

όσο και στην ηθική και σε αξίες, δηλαδή σε δεξιότητες (να κάνεις σωστά πράγματα)<sup>326</sup>.

Σε σχέση με το μείζον ζήτημα της ποιότητας του προσωπικού που υπηρετεί στο Κέντρο Διακυβέρνησης, είναι ανάγκη να υπογραμμιστεί ότι η πολιτικοποίηση του αποθαρρύνει τον συντονισμό (Dickinson, 2005, politicising paradox). Επιπλέον, είναι κρίσιμο να καθοριστεί το επιθυμητό προφίλ του επικεφαλής του (πολιτική επιλογή/τοποθέτηση, manager/CEO του ιδιωτικού τομέα, ανώτατο διοικητικό στέλεχος). Τέλος, η τοποθέτηση του επιστημονικού προσωπικού δεν μπορεί να γίνεται παρά μόνο βάσει αυστηρά προκαθορισμένων κριτηρίων. Σε αυτά συμπεριλαμβάνεται ο προσδιορισμός του επιπέδου της προαπαιτούμενης θεσμικής γνώσης, αλλά και της επιθυμητής εξειδίκευσης (1. θεσμική γνώση- οι κανόνες του παιχνιδιού, managerialist competencies, αλλά και 2. επιστημονική εξειδίκευση ανά θεματικό πεδίο) (Parrado, 2010). Όπως θα αναλυθεί παρακάτω, απαραίτητη κρίνεται η διατήρηση της διοικητικής συνέχειας και θεσμικής μνήμης, με παράλληλη διασφάλιση της διυπουργικής κινητικότητας, η οποία λειτουργεί κατά ειδικό και ευέλικτο τρόπο, διασφαλίζοντας την ισόρροπη διάχυση της τεχνογνωσίας στο σύνολο της κεντρικής διοίκησης (permanent core-changing periphery).

Τα επιτελικά στελέχη αποτελούν κρίσιμες μεταβλητές τόσο για τον επιτυχή σχεδιασμό των δημόσιων πολιτικών, όσο και για την αποτελεσματική εφαρμογή τους<sup>327</sup>.

### **Από την κάθετη στην οριζόντια οργάνωση (“culture breakers”)**

#### ***Σύσταση οριζόντιου διυπουργικού κλάδου επιτελικών στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης***

Όπως θα αναλυθεί στη συνέχεια, το ενδιαφέρον της διοικητικής επιστήμης μετατοπίζεται πλέον από τις θέσεις στα «επαγγέλματα» εντός της δημόσιας διοίκησης. Στη μελέτη μας, αναδεικνύεται ως πρόταση το αναδυόμενο «επάγγελμα» του διοικητικού εμπειρογνώμονα. Διαθέτει δια-τομεακά/διυπουργικά

---

<sup>326</sup> Bowman James S., West Jonathan P., Beck Marcia A. (2015), Best Achieving Competencies in Public Service: The Professional Edge, Kindle Edition.

<sup>327</sup> Sabatier Paul and Mazmanian Daniel, The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives, Policy Analysis, Vol. 5, No. 4 (Fall 1979), pp. 481-504. Στο πεδίο της εφαρμογής, οι συγγραφείς ορίζουν ως κρίσιμη (μη-νομική) μεταβλητή επιτυχίας τη δέσμευση και τις ηγετικές δεξιότητες των στελεχών με αρμοδιότητα την εφαρμογή ενός νέου κανονιστικού πλαισίου (commitment and leadership skill of implementing officials).

χαρακτηριστικά (core vs cross-cutting) και επιχειρεί να ενδυθεί με σαφές περίγραμμα (competency profile).

Πρόκειται στην ουσία για το εγχείρημα αναφορικά με την **επανατυποποίηση των επαγγελματικών προσόντων των ανώτατων διοικητικών στελεχών**, τα οποία καλούνται να καλλιεργήσουν τις **μετασχηματιστικές δεξιότητες & ειδικές γνώσεις** της εποχής που διανύουμε (πχ ηγεσία, στρατηγικό management, project management, IT, διαχείριση αλλαγής, δικτύωση-επικοινωνία). Δεν είναι τυχαίο ότι σε χώρες με προηγμένα διοικητικά συστήματα όπως το Ηνωμένο Βασίλειο και η Αυστραλία παρέχεται στα υψηλών δεξιοτήτων στελέχη ειδική εκπαίδευση από πιστοποιημένες Ακαδημίες, ενώ η επιτυχής αποφοίτηση από αυτές αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για τη διεκδίκηση συγκεκριμένων περιζήτητων-υψηλόβαθμων διοικητικών θέσεων<sup>328</sup>.

Όπως είναι γνωστό, στην Ελλάδα δεν υπάρχει προκαθορισμένο σύστημα σταδιοδρομίας (*career path*), ούτε και πρόβλεψη για διυπουργική κινητικότητα των ανώτερων δημόσιων υπαλλήλων, αντιστοίχως. Η αλήθεια είναι ότι μέχρι πρότινος ήταν σχεδόν ακατόρθωτο να μετακινηθεί ένας υπάλληλος χωρίς σημαντική καθυστέρηση, ακόμη και εντός του ίδιου φορέα, δηλαδή εσωτερικά. Επιπλέον, το σύστημα κινητικότητας βρίθει πληθώρας ειδικών διατάξεων και εξαιρέσεων που το καθιστά στην πράξη αδύναμο, αν όχι ανεφάρμοστο.

Η **δημιουργία μιας σαφώς προδιαγεγραμμένης επαγγελματικής σταδιοδρομίας** για τα επιτελικά στελέχη της δημόσιας διοίκησης (clear career pathways) διευκολύνει τον **συντονισμό** και την **ολοκλήρωση των προωθούμενων κυβερνητικών (διυπουργικών/διατομεακών) μεταρρυθμίσεων**, κυρίως γιατί προσφέρει κίνητρα για τους υπαλλήλους (they would feel valued)<sup>329</sup> και χαράσσει αξίες για τη διοίκηση.

Η προαγωγή και επιτυχής ολοκλήρωση των διατομεακών δράσεων δεν μπορεί να επιτευχθεί χωρίς την ενεργό συμμετοχή του κατάλληλου στελεχιακού δυναμικού. Οι διυπουργικές δράσεις, άλλωστε, παρουσιάζουν σαφή ανοδική αριθμητική τάση σε διεθνές επίπεδο, υπερβαίνοντας τα στενά όρια των αρμοδιοτήτων κάθε διοικητικής μονάδας και των συνοδευτικών τους λειτουργικών περιορισμών (πχ σε επίπεδο Υπουργείου).

---

<sup>328</sup> Policy Profession, Project Delivery Profession. United Kingdom-Major Projects Leadership Academy, Australia- Implementation Planning Workouts.

<sup>329</sup> Manzoni John, Speech: A civil service fit for the future, στο <https://www.gov.uk/government/speeches/a-civil-service-fit-for-the-future> (τελευταία πρόσβαση στις 03.05.2018)

Η δημιουργία διυπουργικών σωμάτων θα ένωνε τα στελέχη της ίδιας ειδικότητας σε ένα ομογενές σώμα, ανεξαρτήτως του Υπουργείου στο οποίο εργάζονται, ενώ τώρα παρατηρείται το παράδοξο φαινόμενο στελέχη του ίδιου επαγγελματικού προφίλ να μην αλληλεπιδρούν μεταξύ τους σε επίσημη και τακτική βάση, ακόμη κι αν εργάζονται στο ίδιο Υπουργείο και στεγάζονται στο ίδιο κτίριο<sup>330</sup>.

Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 15 του ΠΔ 57/2007 (Κεφάλαιο δεύτερο), η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης (Ε.Σ.Δ.Δ.Α.) είναι ο αρμόδιος φορέας για τη δημιουργία στελεχών της δημόσιας διοίκησης (κεντρική και αποκεντρωμένη διοίκηση). Η Σχολή παρέχει εκπαίδευση με διαφορετική φύση και περιεχόμενο από την εκπαίδευση που παρέχουν τα κάθε μορφής ιδρύματα ανώτερης ή ανώτατης παιδείας, είτε προπτυχιακά, είτε μεταπτυχιακά. Πιο αναλυτικά, η εκπαίδευση στη Σχολή γίνεται σε τρεις φάσεις. Η πρώτη φάση είναι κοινή για όλους τους σπουδαστές, ενώ κατά τη δεύτερη φάση λειτουργούν τμήματα εξειδίκευσης. Ο αριθμός των τμημάτων και το περιεχόμενο της αποστολής τους μπορεί να μεταβάλλεται με απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Ανασυγκρότησης, ύστερα από γνώμη του Διοικητικού Συμβουλίου (ΔΣ) του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης (Ε.Κ.Δ.Δ.Α.).

Εξαιρετικό ενδιαφέρον παρουσιάζει η τέταρτη παράγραφος του ως άνω άρθρου, σύμφωνα με την οποία, στην τρίτη φάση της παρεχόμενης από τη Σχολή εκπαίδευσης, *λειτουργεί τμήμα διυπουργικών στελεχών της δημόσιας διοίκησης*, για τη δημιουργία στελεχών που θα αντιμετωπίζουν και θα συντονίζουν αποτελεσματικά τα θέματα διυπουργικού χαρακτήρα (δυστυχώς, δεν τυγχάνει εφαρμογής).

Ήδη στο άρθρο 78 του νόμου 2683/1999 εισάγεται ο **νεωτερισμός των «διυπουργικών κλάδων»**, δηλαδή προβλέπεται η δυνατότητα σύστασης διυπουργικών κλάδων με Προεδρικό Διάταγμα<sup>331</sup>. Σύμφωνα με τη σχετική διάταξη, «δίνεται εξουσιοδότηση στη Διοίκηση για τη σύσταση διυπουργικών κλάδων στις περιπτώσεις που κρίνεται ότι με τον τρόπο αυτό εξυπηρετείται η απαραίτητη για την κατάργηση των στεγανών μεταξύ των υπηρεσιών κινητικότητα»<sup>332</sup>. Με τους διυπουργικούς κλάδους, επιδιώκεται η ενότητα δράσης υψηλής ποιότητας, με την

---

<sup>330</sup> Σωτηρόπουλος Δημήτρης (2001), Η κορυφή του πελατειακού κράτους, Οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση των ανώτερων βαθμίδων της Κεντρικής Διοίκησης στην Ελλάδα, 1974-2000, Ποταμός

<sup>331</sup> Βλ. και Ν. 1558/1985, άρθρο 28 «Ενιαίος διοικητικός τομέας από συναφείς υπηρεσίες κάθε Υπουργείου», Ν. 1943/1991. Άρθρο 69 «Ενιαίες κατά Υπουργείου μονάδες Πληροφορικής», Ν. 2085/1992, άρθρο 20 «Διυπουργικοί κλάδοι».

<sup>332</sup> Αιτιολογική έκθεση Ν. 2683/1999, Μέρος Α'.

αποφυγή του διασκορπισμού αξιόλογου προσωπικού υπό καθεστώς αδυναμίας συντονισμού ταυτόσημων αρμοδιοτήτων<sup>333</sup>.

Σε συνέχεια όσων επεξηγήθηκαν, εξακολουθεί να υφίσταται *νομοθετική πρόβλεψη σχετικά με τη σύσταση διυπουργικών κλάδων*.

Όπως ορίζει το άρθρο 79 του ν. 3528/2007, για την άσκηση καθηκόντων της ίδιας ειδικότητας ή την άσκηση της ίδιας λειτουργίας σε περισσότερα Υπουργεία *συνιστώνται διυπουργικοί κλάδοι με προεδρικά διατάγματα*, που εκδίδονται με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και των οικείων κατά περίπτωση Υπουργών, μετά από γνώμη της Α.Δ.Ε.Δ.Υ. Το ίδιο συμβαίνει και προκειμένου να συγχωνευθούν ομοειδείς κλάδοι ή ειδικότητες κλάδων της ίδιας κατηγορίας περισσότερων Υπουργείων σε ενιαίο διυπουργικό κλάδο ή θέσεις της ίδιας κατηγορίας διαφορετικών κλάδων Υπουργείων να συγκροτούν διυπουργικό κλάδο ορισμένης ειδικότητας. Με τα ίδια διατάγματα ρυθμίζονται και θέματα κατάταξης στους κλάδους αυτούς των υπαλλήλων, οι θέσεις των οποίων μεταφέρονται στο διυπουργικό κλάδο, καθώς και θέματα μετάταξης υπαλλήλων στον κλάδο αυτόν. Με όμοια προεδρικά διατάγματα καθορίζονται τα προσόντα διορισμού στο διυπουργικό κλάδο, ο αρμόδιος για τη διοίκηση του διυπουργικού κλάδου Υπουργός και κάθε άλλο θέμα σχετικό με την οργάνωση και τη λειτουργία του κλάδου. Με τα ίδια διατάγματα ρυθμίζονται και θέματα κατάταξης στους κλάδους αυτούς των υπαλλήλων, οι θέσεις των οποίων μεταφέρονται στο διυπουργικό κλάδο, καθώς και θέματα μετάταξης υπαλλήλων στον κλάδο αυτόν.

Λαμβάνοντας υπόψη τις σχετικές υφιστάμενες προβλέψεις, ***προτείνεται η σύσταση διυπουργικού κλάδου διοικητικών εμπειρογνομώνων (ΔΥ.Κ.Δ.Ε.)*** στον οποίο θα μπορούν να κατατάσσονται, καταρχήν, απόφοιτοι της ΕΣΔΔΑ, μετά από επιτυχή παρακολούθηση 2μηνου «διυπουργικού φροντιστηρίου» στο ΕΚΔΔΑ, αλλά και όσα στελέχη του Δημοσίου διαθέτουν υψηλά τυπικά προσόντα-δεξιότητες και επιτυγχάνουν καλές επιδόσεις σε ειδικά τεστ διυπουργικών δεξιοτήτων της ΕΣΔΔΑ και, συνεπώς, μπορούν να παρακολουθήσουν το ίδιο φροντιστήριο<sup>334</sup>.

---

<sup>333</sup> Τάχος Α. Ι., Συμεωνίδης Ι. Λ. (2004), *Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα-Σύστημα δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου*, Ν. 2683, όπως τροποποιήθηκε, Τόμος Α', Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη.

<sup>334</sup> Για περισσότερα βλ. αδημοσίευτη μελέτη ομάδας εργασίας της Ένωσης Αποφοίτων της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης με θέμα «Προτάσεις για την ενίσχυση του επαγγελματικού προφίλ του αποφοίτου της ΕΣΔΔΑ», Δραμαλιώτη Εύη & Κουγιού Σαράντης (επ.). Βλ. και Περίληψη πρότασης ομάδας εργασίας για το επάγγελμα του αποφοίτου, 4 Ιουνίου 2018, στο <http://enap.gr/protasi-epaggelma-apofoitou/> (τελευταία πρόσβαση στις 14 Ιανουαρίου 2019).

Εξαιρετικά σημαντική κρίνεται η εκ των προτέρων τυποποίηση των δεξιοτήτων που θα περιλαμβάνει ο κλάδος (γενικό περίγραμμα θέσης), ως απαραίτητη προϋπόθεση για την ασφαλή κατανομή-τοποθέτηση των θέσεων του κλάδου σε ένα δίκτυο επιτελικών υπηρεσιών. Η «διοίκηση» του διυπουργικού κλάδου δεν μπορεί παρά να ανατεθεί στον πλέον κατάλληλο Υπουργό ή σε άλλον επικεφαλής από κοινού με το αρμόδιο ειδικής σύνθεσης υπηρεσιακό συμβούλιο προκειμένου να διασφαλισθεί η πλέον συντονισμένη αξιοποίηση των ικανοτήτων των στελεχών των διυπουργικών κλάδων.

Προτείνεται ότι ο Διοικητικός Εμπειρογνώμονας που προέρχεται από την ΕΣΔΔΑ θα διορίζεται σε θέσεις που προβλέπονται από την προκήρυξη του διαγωνισμού εισαγωγής του. Για τους ήδη υπηρετούντες υπαλλήλους που ζητούν την κατάταξη τους στο διυπουργικό κλάδο, προκρίνεται η εισαγωγή πρόβλεψης ότι δεν θίγεται κανένα δικαίωμα εξέλιξης και κατάληψης θέσης ευθύνης στους φορείς που είναι ήδη διορισμένοι ή υπηρετούν.

Ο διυπουργικός κλάδος των διοικητικών εμπειρογνομένων προορίζεται να συγκεντρώσει τις δεξιότητες και επιτελικές λειτουργίες που θα εξυπηρετούν όλα τα Υπουργεία και τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες τους σε όλο το φάσμα της ζωής ενός κύκλου πολιτικής (σχεδιασμός, κατάρτιση, εφαρμογή και παρακολούθηση της υλοποίησης των δημοσίων πολιτικών, αξιολόγηση των αποτελεσμάτων και των επιπτώσεών τους).

Για την εισαγωγή των υποψήφιων στελεχών στον προτεινόμενο διυπουργικό κλάδο, αλλά και για θέματα υπηρεσιακής εξέλιξης στις δομές σταδιοδρομίας του επιλαμβάνεται μια Κεντρική Επιτροπή Αξιολόγησης, η οποία διαθέτει τις αρμοδιότητες του παραδοσιακού Υπηρεσιακού Συμβουλίου (Υ.Σ.), δηλαδή είναι αρμόδια για την επιλογή και την ετήσια ειδική αξιολόγηση των στελεχών, αλλά και για τις προαγωγές τους σε κάθε λειτουργικό ρόλο με βάση αντικειμενικά κριτήρια: επιδόσεις/αξιολογήσεις στον προηγούμενο λειτουργικό ρόλο, προϋπηρεσία στο βαθμό Α' και στον κατεχόμενο λειτουργικό ρόλο, επιτυχία σε επιμόρφωση και εξετάσεις πιστοποίησης από το ΕΚΔΔΑ για προαγωγή στον επόμενο λειτουργικό ρόλο κ.ά<sup>335</sup>. Το ειδικά εξουσιοδοτημένο συμβούλιο λειτουργεί και ως κεντρικό διοικητικό συμβούλιο (Management Board), με ενισχυμένες αρμοδιότητες που σχετίζονται με την επιμόρφωση, την αξιολόγηση και την παροχή κινήτρων στα διυπουργικά στελέχη (ατομικά ή ομαδικά bonus, έπαινοι, προτάσεις για την ενίσχυση του υπηρεσιακού προφίλ τους στελεχών του ΔΥ.Κ.Δ.Ε. με την οικοδόμηση μιας συμπαγούς σταδιοδρομίας με προτεινόμενα μονοπάτια καριέρας κá).

---

<sup>335</sup> Ο.π.

Πέραν, δηλαδή, της μέχρι τώρα σταδιοδρομίας τους, η Κεντρική Επιτροπή ενδιαφέρεται για την περαιτέρω σταδιοδρομία και εξέλιξη των διυπουργικών στελεχών.

### **10.1.1 Ομάδες κρούσης & Μονάδες παρακολούθησης της υλοποίησης των κυβερνητικών δράσεων: τα νέα εργαλεία διακυβέρνησης**

#### ***Διυπουργική-Οριζόντια προσέγγιση: η νέα τάση για καλύτερη διαχείριση της κυβερνητικής δράσης***

Η οριζόντια συνεργασία μεταξύ επιτελικών στελεχών της διοίκησης ενθαρρύνεται λόγω της φύσης της διακυβέρνησης σε διεθνές επίπεδο. Τα πολύπλοκα δυσεπίλυτα προβλήματα της παρατεταμένης οικονομικής ύφεσης μπορούν να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικότερα καλλιεργώντας σε διοικητικό επίπεδο τη συλλογική δέσμευση, την πολυθεσμική εκπροσώπηση και τη διυπουργική συνεργασία.

Σε αυτή την κατεύθυνση και δεδομένου του ειδικού βάρους που αποδίδεται στην ενίσχυση της διυπουργικότητας, προτείνονται δύο επαγγελματικά «μονοπάτια» για τα διυπουργικά στελέχη της ανώτατης δημόσιας διοίκησης (career paths)<sup>336</sup> ως εξής:

1. Η λειτουργία διυπουργικών ομάδων ειδικού σκοπού (task forces), συνιστώμενων με πρωτοβουλία μιας υπηρεσίας του Πρωθυπουργού για την προώθηση κεντρικών κυβερνητικών πολιτικών, κατόπιν εισήγησης του Πρωθυπουργού ή συλλογικά του ίδιου του Υπουργικού Συμβουλίου. Οι ειδικές αυτές αποστολές εδρεύουν στο επισπεύδον Υπουργείο, με σημείο επαφής την αρμόδια Μονάδα Πολιτικής του Υπουργείου. Επικεφαλής τίθεται ειδικός συντονιστής (chef de file).
2. Η σταδιοδρομία τους στην Κεντρική Διοίκηση, σε συνιστώμενες Μονάδες Πολιτικής (Policy Units/PU) ανά Υπουργείο, υπαγόμενες στον οικείο Υπουργό, ή στον αρμόδιο Γενικό ή Διοικητικό Γραμματέα (Δ.Γ.), εφόσον ο τελευταίος αποκτήσει ουσιαστικές αρμοδιότητες στις φάσεις της κατάρτισης και της υλοποίησης των δημόσιων πολιτικών έκαστου Υπουργείου.

Τα επιτελικά στελέχη που επιλέξουν την ένταξή τους στον διυπουργικό κλάδο Διοικητικών Εμπειρογνομώνων υπάγονται στο βαθμολόγιο και μισθολόγιο των μονίμων δημοσίων υπαλλήλων.

---

<sup>336</sup> Ο.π.

Επιπλέον, προτείνεται ως πιο λειτουργική μία εσωτερική ιεράρχηση του διυπουργικού κλάδου με βάση τους παρακάτω λειτουργικούς ρόλους<sup>337</sup>:

1. «Στέλεχος ομάδας έργου»,
2. «Υπεύθυνος Έργου»,
3. «Συντονιστής Προγραμμάτων»,
4. «Διευθυντής Προγραμμάτων» και
5. «Προϊστάμενος Μονάδας Πολιτικής του Υπουργείου» (υπαγόμενος στον αρμόδιο Γενικό ή Διοικητικό Γραμματέα)

Διοικητικός Εμπειρογνώμονας	Οριζόντιος & κάθετος συντονισμός	Καλή Νομοθέτηση (Better Regulation)	Παρακολού θηση υλοποίησης δράσεων (Delivery)	Διεθνείς & Ευρωπαϊκές σχέσεις
Στέλεχος ομάδας έργου	✓	✓	✓	✓
Υπεύθυνος Έργου	✓	✓	✓	✓
Συντονιστής Προγραμμάτων	✓	✓	✓	✓
Προϊστάμενος Μονάδας Πολιτικής του Υπουργείου	✓	✓	✓	✓

<sup>337</sup> Ο.π.



Αναλυτικότερα σε σχέση με τα παραπάνω, η σύσταση ομάδων κρούσης (task forces), με πρωτοβουλία του Κέντρου Διακυβέρνησης, αποτελεί ένα νέο εργαλείο διακυβέρνησης.

Οι ομάδες αυτές καλούνται να ολοκληρώσουν δράσεις «κατά παραγγελία» του Πρωθυπουργού (πχ 10 υψηλές –top- προτεραιότητες της κυβέρνησης σε ετήσια βάση), επικυρωμένες με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου στο πλαίσιο μιας οριζόντιας συνεκτικής κυβερνητικής πολιτικής.

Οι επιχειρησιακές ομάδες κρούσης υπάγονται και επομένως εποπτεύονται από το Κέντρο Διακυβέρνησης. Χαρακτηριστική είναι η πρωτοβουλία του βρετανού Πρωθυπουργού Tony Blair κατά τη διάρκεια της δεύτερης κυβερνητικής θητείας του να συστήσει μια μονάδα παρακολούθησης της εφαρμογής στο Γραφείο Πρωθυπουργού (Prime Minister's Delivery Unit, PMDU) το 2001. Το PMDU κατέκτησε μια καλή φήμη σημειώνοντας αρκετές επιτυχίες, με ιδιαίτερα γνωστή την επίτευξη του στόχου της κυβέρνησης Blair για μείωση της λίστας αναμονής των χειρουργείων στα δημόσια νοσοκομεία, με αποτέλεσμα οι 40.000 ασθενείς σε αναμονή επί ένα έτος τουλάχιστον το έτος 2001, να μειωθούν στους 10.000 εν έτει 2003<sup>338</sup>.

Αυτή η βρετανική καινοτομία ενέπνευσε πολλές χώρες να ακολουθήσουν αντίστοιχες πρακτικές με έμφαση στην επίτευξη των αποτελεσμάτων.

Μετά τις εκλογές του 2010, ο Πρωθυπουργός του κυβερνητικού συνασπισμού David Cameron (συνασπισμός Cameron–Clegg) αποφάσισε την κατάργηση του θεσμού και τη σύσταση ομάδων κρούσης (task forces) με παρόμοιο αντικείμενο, δηλαδή την παρακολούθηση της εφαρμογής των κυβερνητικών προτεραιοτήτων.

Ο Υπουργός που εισηγήθηκε την κατάργηση του PMDU, Oliver Letwin, ομολόγησε αργότερα ότι η απόφαση αυτή ήταν ένα «τεράστιο λάθος» (“a terrible mistake”)<sup>339</sup>. Ακολούθησε η επανασύσταση του θεσμού το 2012 με μια νέα οργανωτική διάρθρωση.

---

<sup>338</sup> Centre for Public Impact, Case Study The Prime Minister's Delivery Unit (PMDU) in the UK ,March 30, 2016, στο <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/prime-ministers-delivery-unit-uk/> (τελευταία πρόσβαση στις 30 Μαΐου 2018).

<sup>339</sup> Institute for Government, Gold Jen, How to make delivery units work, στο <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/how-make-delivery-units-work> (τελευταία πρόσβαση στις 30 Μαΐου 2018)

Σε χώρες όπως οι ΗΠΑ, ο Καναδάς και το Ηνωμένο Βασίλειο ο σχηματισμός ομάδων κρούσεων θεωρείται ένα αξιόπιστο εργαλείο παραγωγής και αξιολόγησης πολιτικών. Συνήθως πρόκειται για δημιουργία ομάδων προσωρινού χαρακτήρα, εστιάζουν στον σχεδιασμό τομεακών πολιτικών, ενθαρρύνοντας τη δικτύωση και την άρση της απομόνωσης μεταξύ των υπηρεσιών.

Ειδικότερα, οι ομάδες κρούσης διαφέρουν από τις παραδοσιακές διυπουργικές υπηρεσιακές επιτροπές ή τις ομάδες εργασίας που συνιστώνται από τον εκάστοτε επισπεύδοντα Υπουργό και καλούνται να εισφέρουν μια πρόταση πολιτικής ολοκληρώνοντας έναν κύκλο διαβουλεύσεων, κυρίως, μέσω ορισμένων τακτικών δια ζώσης συναντήσεων με συγκεκριμένους φορείς. Πολύ συχνά, οι παραδοσιακού τύπου υπηρεσιακές επιτροπές που κατά καιρούς συγκροτούνται για την προώθηση πολιτικών επιλογών των εκάστοτε Υπουργών καταλήγουν να υπηρετούν προσωπικά οράματα και φιλοδοξίες που δεν συμπίπτουν κατ' ανάγκη με τον γενικότερο κυβερνητικό προγραμματισμό και, επομένως, κρίνεται χρήσιμο να εποπτεύονται από κάποιο κεντρικό συντονιστικό μηχανισμό.

Αντίθετα, τα μέλη των ομάδων κρούσης τοποθετούνται κατόπιν απόφασης ενός ανώτερου εποπτεύοντος οργάνου (συνήθως μονάδα του Κέντρου Διακυβέρνησης). Κατά κανόνα καλούνται με αφορμή ένα γεγονός μεγάλης σημασία, το οποίο προκαλεί σημαντικές συνέπειες και εμπλέκει πολλούς δρώντες, επομένως είναι διυπουργικής φύσης. Προτιμώνται στελέχη αυξημένου κύρους και σημαντικής εμπειρίας, ενώ συμμετέχουν και ακαδημαϊκοί ή διακεκριμένοι επιστήμονες. Τα μέλη των ομάδων κρούσης διαθέτουν την απαραίτητη υλικοτεχνική υποστήριξη (γραφεία, γραμματεία, ηλεκτρονικά μέσα) προκειμένου να φέρουν εις πέρας την αποστολή τους, χωρίς καθυστερήσεις και γραφειοκρατικές αγκυλώσεις.

Προς ενίσχυση των προσπαθειών τους, δεν αποκλείεται η ενίσχυση των ομάδων κρούσης με έμπειρα στελέχη του ιδιωτικού τομέα ή ακόμη και εθελοντές προερχόμενους από εθελοντικές οργανώσεις που γνωρίζουν σε βάθος τα υπό επίλυσης ζητήματα, όπου φυσικά αυτό απαιτείται. Σύμφωνα με τη θεωρία των οργανώσεων, άλλωστε, οι υψηλών επιδόσεων ομάδες (high-performing teams) συνήθως αποτελούνται από μέλη διαφορετικής επιστημονικής ή και επαγγελματικής προέλευσης, οι οποίοι όμως φέρουν ισχυρά, αλλά και συμβατά μεταξύ τους αξιακά συστήματα, που τους επιτρέπουν να κατανοήσουν πλήρως τον τιθέμενο κοινό στόχο και να εργαστούν χωρίς εγωισμούς και χρονοτριβή γι' αυτόν.

Ο συντονιστής της ομάδας κρούσης (chef de file) ορίζεται με απόφαση του ανώτερου εποπτικού οργάνου κατόπιν εισήγησης της συνιστώμενης Κεντρικής Επιτροπής Αξιολόγησης, με συγκεκριμένη θητεία που συμπίπτει με το χρόνο ολοκλήρωσης της δράσης. Ο συντονιστής καλείται να συνδυάσει αρμονικά τις

ικανότητες των εμπλεκόμενων στελεχών των συναρμόδιων φορέων και να οργανώσει ένα συλλογικό αποτέλεσμα.

Η ομάδα κρούσης υπόκειται σε ειδικό σύστημα αξιολόγησης, όπως αυτό διαμορφώνεται από το κέντρο της κυβερνητικής δομής και ανταμείβει κατά προτεραιότητα την εμπρόθεσμη επίτευξη των συλλογικών στόχων (πρόβλεψη ομαδικών ανταμοιβών, group bonus κá).

Προκειμένου να δοθεί όσο το δυνατόν μεγαλύτερη βαρύτητα στην ολοκλήρωση των συμφωνημένων στο ανώτατο πολιτικό επίπεδο δράσεων, προτείνεται η δημοσίευση της λίστας των προωθούμενων μεταρρυθμιστικών έργων με ανάρτηση σε κυβερνητική ιστοσελίδα προκειμένου να εξασφαλίζεται η τακτική ενημέρωση των πολιτών σχετικά με την πορεία υλοποίησής τους.

Ειδικότερα:

1. Σε σχέση με τη **δημιουργία ομάδων κρούσης** (task forces) οριζόντια σε όλο το φάσμα της διοίκησης, αυτές δημιουργούνται κατόπιν έγκρισης των κυβερνητικών πρωτοβουλιών από το Υπουργικό Συμβούλιο. Ο Πρωθυπουργός, στην αρχή της κοινοβουλευτικής περιόδου, θέτει προς συζήτηση στο Υπουργικό Συμβούλιο έναν αριθμό διυπουργικών μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών. Σε συνέχεια της έγκρισής τους, το ιεραρχικά ανώτερο εποπτικό όργανο προχωρά στην έκδοση ανοιχτής πρόσκλησης εκδήλωσης ενδιαφέροντος για κάλυψη θέσεων στις συνιστώμενες ομάδες κρούσης από Διοικητικούς Εμπειρογνώμονες<sup>340</sup>. Στη συνέχεια, ανακοινώνει τα επιλεγέντα στελέχη και τους συντονιστές έκαστης ομάδας εντός ορισμένης προθεσμίας. Οι συντονιστές των ομάδων κρούσης λογίζεται ότι κατέχουν θέση ευθύνης (πχ προϊσταμένου Διεύθυνσης). Υποχρεούνται να καταθέτουν αναλυτικά τριμηνιαία ενημερωτικά σημειώματα σχετικά με την πορεία υλοποίησης των προβλεπόμενων παραδοτέων. Η πολιτική απόφαση για ανάρτησή τους σε κυβερνητική ιστοσελίδα προσφέρεται για την ενημέρωση των πολιτών, αλλά και για την ενίσχυση των αρχών της διαφάνειας και της λογοδοσίας.

2. Οι **Μονάδες Πολιτικής των Υπουργείων** (Policy Units, PU) στελεχώνονται καταρχήν αποκλειστικά από Διοικητικούς εμπειρογνώμονες (απόφοιτοι ΕΣΔΔΑ και ένα ποσοστό κάλυψης οργανικών θέσεων από υπαλλήλους οποιουδήποτε κλάδου,

---

<sup>340</sup> Για περισσότερα βλ. αδημοσίευτη μελέτη ομάδας εργασίας της Ένωσης Αποφοίτων της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης με θέμα «Προτάσεις για την ενίσχυση του επαγγελματικού προφίλ του αποφοίτου της ΕΣΔΔΑ», Δραμαλιώτη Εύη & Κουγιού Σαράντης (επ.). Βλ. και Ένωση Αποφοίτων της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης, Περίληψη πρότασης ομάδας εργασίας για το επάγγελμα του αποφοίτου, στο <http://enap.gr/category/general-sp-299/anakinosis/> (τελευταία πρόσβαση στις 28 Ιανουαρίου 2019).

επιτυχόντες στο τεστ διυπουργικών δεξιοτήτων της ΕΣΔΔΑ με εξειδικευμένες γνώσεις επί τεχνικών θεμάτων αρμοδιότητας του Υπουργείου).

Κρίνεται απαραίτητη η διευκόλυνση της διυπουργικής κινητικότητας για τη διάχυση της διοικητικής τεχνογνωσίας και της εμπειρίας των επιτελικών στελεχών. Η μετακίνηση στις προβλεπόμενες δομές συντονισμού (task forces ή Μονάδες Πολιτικής) για τα διυπουργικά στελέχη πραγματοποιείται με κατά παρέκκλιση αποσπάσεις, κατόπιν απόφασης του εξουσιοδοτημένου οργάνου.

Η σύσταση των Μονάδων Πολιτικής/PU προτείνεται να γίνει οριζόντια, με τροποποίηση του Προεδρικού Διατάγματος 63/2005, ώστε να περιοριστούν οι νομοθετικές παρεμβάσεις στις ελάχιστες απαραίτητες. Της Μονάδας προΐσταται στέλεχος του διυπουργικού κλάδου, με θέση και επίδομα που αντιστοιχεί σε συγκεκριμένη θέση ευθύνης (πχ προϊστάμενου Διεύθυνσης)<sup>341</sup>.

Η αντιστοίχιση της Μονάδας Πολιτικής στο επίπεδο Γενικής Διεύθυνσης ή Διεύθυνσης και η εσωτερική οργανωτική της διάρθρωση μπορεί να διευκρινιστεί κατόπιν σχετικής νομοθετικής εξουσιοδότησης. Αρχικά, προτείνεται να δοθεί έμφαση στη λειτουργική διαφοροποίηση και επιτυχή άσκηση των καθηκόντων του διυπουργικού κλάδου διοικητικών εμπειρογνομώνων και κατόπιν στην ανάπτυξη της εσωτερικής διάρθρωσης της Μονάδας Πολιτικής σε Υπηρεσιακή Μονάδα επιπέδου Γ.Δ. ή Δ/νσης υπαγόμενη στο επίπεδο του Γενικού (ή Διοικητικού) Γραμματέα.

Οι διυπουργικές αρμοδιότητες της Μονάδας Πολιτικής του κάθε Υπουργείου (PU) (cross government functions) προτείνεται να είναι οι παρακάτω<sup>342</sup>:

- i. Ενίσχυση της προκοινοβουλευτικής διαβούλευσης-Οριζόντιος και κάθετος συντονισμός στον σχεδιασμό και στην εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών
- ii. Εφαρμογή αρχών και διαδικασιών για την καλή νομοθέτηση, ex ante και ex post ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων
- iii. Παρακολούθηση της υλοποίησης των δράσεων του Υπουργείου σε συνδυασμό με την αξιοποίηση των κοινοτικών πόρων και άλλων προγραμμάτων χρηματοδότησης με γνώμονα την εξασφάλιση της συμπληρωματικότητας και των συνεργειών
- iv. Συντονισμός διεθνών και ευρωπαϊκών σχέσεων αναφορικά με τη διαπραγμάτευση της κατάρτισης δημοσίων πολιτικών που εμπíπτουν στην

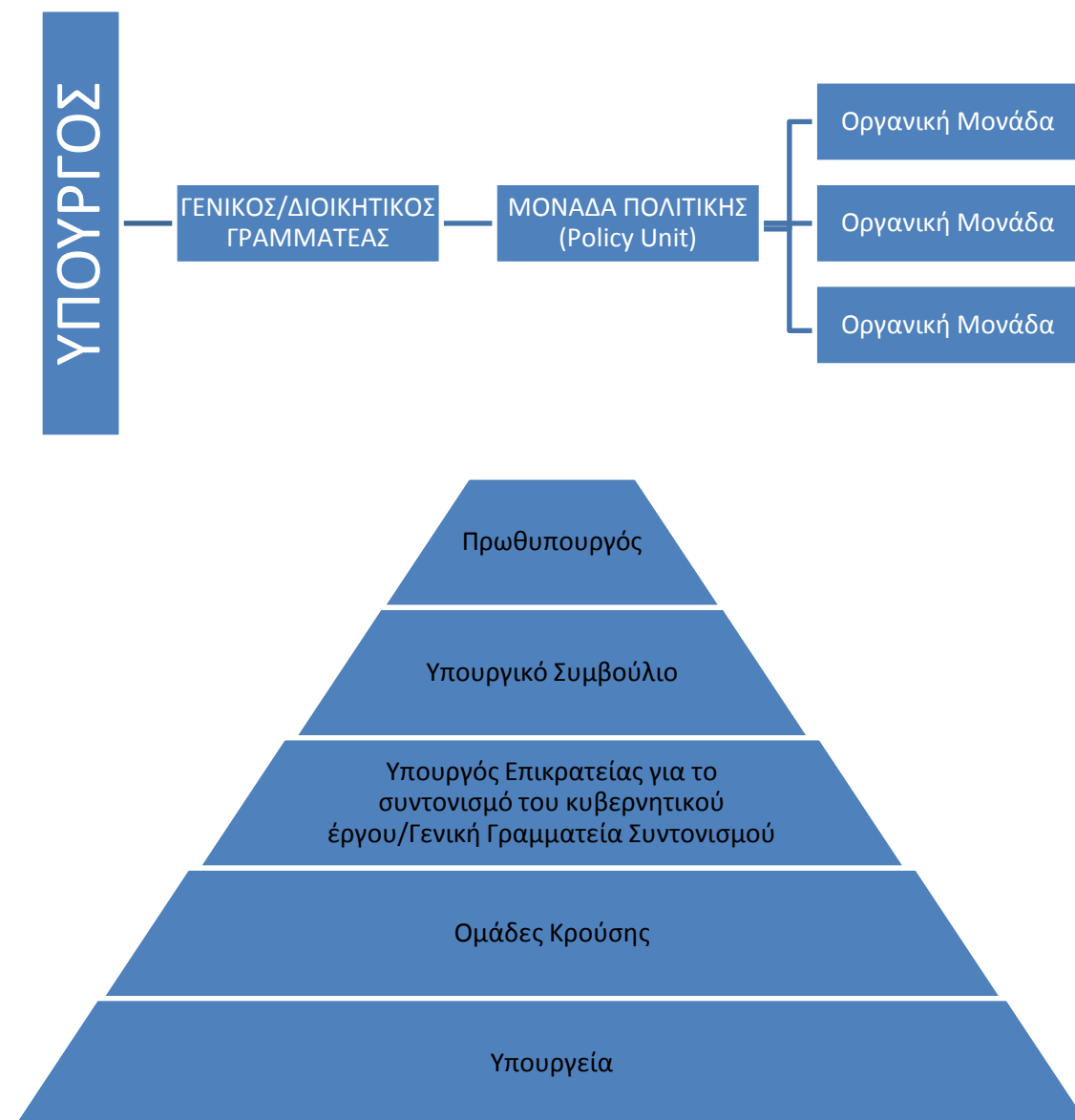
---

<sup>341</sup> Ό.π.

<sup>342</sup> Ό.π.

αρμοδιότητα των Υπουργείων, διεθνών συμφωνιών, της εναρμόνισης της εθνικής νομοθεσίας με το ενωσιακό δίκαιο και της εφαρμογής αποφάσεων οργάνων της ΕΕ

Προτείνεται η κάθε ΡΥ να συνδέεται λειτουργικά με το εποπτικό όργανο, αποτελώντας το σημείο διεπαφής για το διυπουργικό συντονισμό.



Εικόνα 22: Προτεινόμενα ιεραρχικά επίπεδα άσκησης της συντονιστικής λειτουργίας

## 10.2 Ένα πρόγραμμα για την κυβέρνηση-Επιχειρησιακά σχέδια

Στην κατεύθυνση της αναζήτησης συνεργασίας, και ακόμη καλύτερα, συνεργειών μεταξύ των αλληλοεξαρτώμενων φορέων της διοίκησης, προτείνεται η περαιτέρω αξιοποίηση και ανάπτυξη των κυβερνητικών, ετήσιων, σχεδίων δράσης στο πλαίσιο των βρετανικών κυβερνητικών επιχειρησιακών σχεδίων-business plans.

Για την καλύτερη κατανόηση αναφορικά με το περιεχόμενο του προτεινόμενου ετήσιου σχεδίου δράσης, παρουσιάζεται σχετικό προτεινόμενο υπόδειγμα στο Παράρτημα της παρούσας μελέτης.

Όπως προκύπτει με βάση τα παραπάνω, η διακυβέρνηση των προτεραιοτήτων πολιτικής ασκείται αποτελεσματικότερα σε υψηλό ιεραρχικά επίπεδο από μια μονάδα-μηχανισμό (watchdog-reflection mechanism), αρμόδια να επισημαίνει τα κενά, τις επικαλύψεις ή τις πιθανές διαφωνίες μεταξύ των εμπλεκόμενων δρώντων στη διαχείριση των διατομεακών ζητημάτων. Αυτή η προσέγγιση της λεγόμενης «προληπτικής προσαρμογής» λειτουργεί αποτρεπτικά σε σχέση με την εμφάνιση κυβερνητικών κρίσεων ή αδιέξοδων εφαρμογών πολιτικών (gatekeeper function).

Επιστρέφοντας στην εθνική πραγματικότητα, η Γενική Γραμματεία Συντονισμού του κυβερνητικού έργου είναι αρμόδια για την κατάρτιση του ετήσιου προγράμματος εκτέλεσης του κυβερνητικού έργου με την απαιτούμενη συνεργασία και στήριξη των υπηρεσιών των Υπουργείων. Όπως αναλύθηκε, σύμφωνα με το άρθρο 17 του νόμου 4109/2013, αποτυπώνει τις κατευθύνσεις και προτεραιότητες, όπως αυτές προκύπτουν από τις αποφάσεις και εντολές του Πρωθυπουργού, του Υπουργικού Συμβουλίου και των λοιπών συλλογικών κυβερνητικών οργάνων, τις οποίες και γνωστοποιεί στο τέλος κάθε έτους στους υπευθύνους των Τομέων, στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, καθώς και στα Υπουργεία, μαζί με οδηγίες για την κατάρτιση των ετήσιων σχεδίων δράσης των Υπουργείων.

Είναι εξαιρετικά σημαντικό ότι ο νομοθέτης έχει προβλέψει την ανάγκη για αναφορά, πέραν των άλλων, στις δράσεις που απαιτούν τη συνεργασία και σύμπραξη και άλλων Υπουργείων, με στόχο τον *εντοπισμό των συνεργειών* για να διασφαλισθεί ο συντονισμός κατά την εκτέλεση και παρακολούθηση των διυπουργικών δράσεων. Απώτερος στόχος είναι η διασφάλιση της συνεκτικότητας και της συμβατότητας των δράσεων κάθε Υπουργείου σε σχέση με τα σχέδια δράσης των λοιπών Υπουργείων. Για την ενίσχυση της πληρότητας και της αξιοπιστίας των παραγόμενων προτάσεων, κρίνεται απαραίτητη η οριστικοποίησή τους σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους. Όπως, άλλωστε, εύστοχα έχει παρατηρήσει ο Aaron Wildavsky, ο

προϋπολογισμός (the budget) αποτυπώνει το κυβερνητικό πρόγραμμα σε δολάρια και σεντς<sup>343</sup>.

Υπό αυτό το πρίσμα, προτείνεται η **οριστικοποίηση των σχεδίων δράσης πριν το χρόνο ψήφισης του κρατικού προϋπολογισμού για το επόμενο οικονομικό έτος**. Επομένως, η ΓΣ σε συνεργασία με τα αρμόδια Υπουργεία καλείται να επεξεργάζεται εγκαίρως τα ετήσια σχέδια δράσης ακολουθώντας τους παραπάνω χρονικούς περιορισμούς, με βασική προϋπόθεση τη διασφάλιση της αδιάλειπτης ροής πληροφορίας προς το Υπουργείο Οικονομικών και συγκαλώντας διυπουργικές συναντήσεις όποτε αυτό κρίνεται απαραίτητο.

Στο σημείο αυτό επισημαίνεται ότι, σύμφωνα με το άρθρο 19 του παραπάνω νόμου, μεταξύ των αρμοδιοτήτων του Υπουργικού Συμβουλίου περιλαμβάνονται η έγκριση του ετήσιου και, εφόσον απαιτείται, του συμπληρωματικού Κρατικού Προϋπολογισμού, που υποβάλλονται στη Βουλή, ώστε να διασφαλιστεί η συμμόρφωση με τους δημοσιονομικούς κανόνες και με το εκάστοτε ισχύον Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (Μ.Π.Δ.Σ.).

Επιπλέον, προτείνεται η ενίσχυση της ισχύος επιβολής του ανώτατου μηχανισμού εποπτείας με τη **δύναμη του δικαιώματος αρνησικυρίας (veto power)**. Αποκτά, δηλαδή, τη δυνατότητα ελέγχου της δράσης των φορέων σε δύο επίπεδα, σε αυτό των τεθεισών προτεραιοτήτων, αλλά και στο επίπεδο της ποιότητας των ρυθμίσεων που παράγουν αντιστοίχως (veto player).

Πιο αναλυτικά, ο έλεγχος αφορά κυρίως:

1<sup>ov</sup>) τη συμβατότητα των προτεινόμενων πολιτικών με τις κυβερνητικές προτεραιότητες, και,

2<sup>ov</sup>) την ποιότητα των προωθούμενων ρυθμίσεων με βάση τις διεθνείς κατευθυντήριες γραμμές για την καλή νομοθέτηση.

Εφόσον ο ανωτέρω έλεγχος αποβεί αρνητικός για καθμία/κάποια από τις αναφερόμενες περιπτώσεις, το εποπτικό όργανο έχει το δικαίωμα να «παγώσει» τη διαδικασία έγκρισης μέρους του σχεδίου δράσης του επισπεύδοντος φορέα.

Σε σχέση με την **προτεινόμενη «εξουσία» άσκησης αρνησικυρίας** και υπό το πνεύμα του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου, η πρόβλεψή της θα δώσει στη Γενική Γραμματεία Συντονισμού τη δυνατότητα παραπομπής του επίμαχου

---

<sup>343</sup> B. Guy Peters (2018) The challenge of policy coordination, Policy Design and Practice, 1:1, 1-11, DOI: 10.1080/25741292.2018.1437946.

ζητήματος σε διυπουργική σύσκεψη υπό την προεδρία του Γενικού Γραμματέα Συντονισμού. Εάν δεν επιτευχθεί η επιδιωκόμενη άρση των διαφωνιών στο διοικητικό επίπεδο, ο Γενικός Γραμματέας Συντονισμού ενημερώνει τον Πρωθυπουργό, ο οποίος μπορεί να συγκαλέσει διυπουργική σύσκεψη με τη συμμετοχή των αρμόδιων Υπουργών, υπό τον ίδιον ή τον Υπουργό Επικρατείας για τη λήψη τελικής απόφασης για το επίμαχο ζήτημα<sup>344</sup>.

Μετά την ολοκλήρωση των παραπάνω διαδικασιών, προτείνεται η παρουσίαση του ετήσιου κυβερνητικού προγράμματος να γίνεται από τον Γενικό Γραμματέα Συντονισμού κατά τη σχετική συνεδρίαση του Υπουργικού Συμβουλίου με αντικείμενο την έγκριση του Κρατικού Προϋπολογισμού και πριν την ψήφισή του στη Βουλή. Άλλωστε, το Υπουργικό Συμβούλιο έχει τη διακριτική ευχέρεια να εγκρίνει την υλοποίηση διυπουργικών δράσεων κοστολογημένων με ακρίβεια που επιτρέπει την έγκριση για τη χρηματοδότησή τους, αντιστοίχως (σχετική πρόβλεψη στον κρατικό προϋπολογισμό).

Με την ψήφιση του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού, οι πιστώσεις που αφορούν στις δαπάνες ανά φορέα Κεντρικής Διοίκησης και μείζονες κατηγορίες, καθίστανται δεσμευτικές. Οι ανωτέρω πιστώσεις συνιστούν τα ανώτατα όρια δαπανών για το οικονομικό έτος που αφορά ο προϋπολογισμός και δεν μεταφέρονται στο επόμενο έτος.

Όπως σε κάθε συνεδρίαση, η Γενική Γραμματεία Συντονισμού προετοιμάζει συνοπτικό σημείωμα (executive summary, concept note) στο οποίο περιγράφονται τα ζητήματα προς συζήτηση και παρατίθενται τα απαιτούμενα οικονομικά στοιχεία<sup>345</sup>. Με το πέρας της συνεδρίασης, ο κυβερνητικός εκπρόσωπος τύπου αναλαμβάνει την ενημέρωση των πολιτών σχετικά με τα θέματα της ημερήσιας διάταξης και τον κατάλογο των αποφάσεων που ελήφθησαν, υπό τη δέσμευση της τήρησης των αρχών της εμπιστευτικότητας και του απορρήτου. Αντίστοιχα δελτία τύπου (press releases) δημοσιεύονται στην κεντρική κυβερνητική ιστοσελίδα <https://government.gov.gr/>. Προηγείται σύντομη διαβούλευση και συνεργασία με τα γραφεία τύπου των Υπουργών, τα οποία συνεισφέρουν στην επικοινωνιακή πολιτική της κυβέρνησης όποτε αυτό απαιτείται.

---

<sup>344</sup> Η διαδικασία άρσης διαφωνιών περιγράφεται αναλυτικά στο άρθρο 15 περίπτ. γ του ν. 4109/2013.

<sup>345</sup> Στο πλαίσιο της προετοιμασίας για στρατηγική λήψη αποφάσεων, το Υπουργικό Συμβούλιο ενημερώνεται, καταρχήν, με βάση μια σύντομη δισέλιδη συνοπτική περιγραφή των θεμάτων της ημερήσιας διάταξης (Outlook). Βλ. αντίστοιχη διαδικασία που ακολουθείται από το Υπουργικό Συμβούλιο της κυβέρνησης της Ολλανδίας, Dutch Council of Ministers Secretariat, Ministry of General Affairs, Handbook for Members of the Government, 24 March 2017.



Στο πλαίσιο της υποχρέωσης του Γενικού Γραμματέα Συντονισμού για υποβολή μέσα στο πρώτο τρίμηνο του επόμενου έτους της ετήσιας έκθεσης της πορείας εκτέλεσης του κυβερνητικού έργου προς τον Πρωθυπουργό και τον Υπουργό Επικρατείας, όπως αυτή περιγράφεται στο άρθρο 12 παρ. 3 περίπτ. στ του σχετικού νόμου, προτείνεται η κριτική αξιολόγηση των πεπραγμένων κάθε Υπουργείου σε σχέση με την εφαρμογή του κυβερνητικού προγράμματος να περιλαμβάνει και προτάσεις σε σχέση με τη χρηματοδότηση των δράσεων του επόμενου έτους βάσει των επιδόσεων της τρέχουσας χρονιάς (αξιολόγηση δράσεων βάσει μετρήσιμων δεικτών).

### **Προτεινόμενη οργανωτική αναδιάρθρωση Ελληνικού Κέντρου Διακυβέρνησης**

Σύμφωνα με τη θεωρία της διοικητικής οργάνωσης, το υψηλό επίπεδο συντονισμού παράγει ασφαλέστερα ποιοτικές δημόσιες πολιτικές<sup>346</sup>.

Όπως αναλύθηκε παραπάνω, η κάθε χώρα διαθέτει τη διακριτική ευχέρεια να καθορίσει το εύρος των λειτουργιών του δικού της συντονιστικού οργάνου, δηλαδή του Κέντρου Διακυβέρνησης. Με βάση τα πορίσματα της παρούσας μελέτης, προτείνεται η συλλειτουργία των οργανωτικών μονάδων με αντικείμενα τη νομοθετική επεξεργασία κυβερνητικών δράσεων και την εφαρμογή τους αντιστοίχως. Λαμβάνοντας υπόψη την πάγια διοικητική αρχή ότι η σχέση μεταξύ συντονισμού και διαφοροποίησης τείνει αν είναι αντιστρόφως ανάλογη, ακολουθούμε την ευρεία προσέγγιση της έννοιας του Κέντρου Διακυβέρνησης και προτείνουμε την ενιαία λειτουργία των αρμόδιων επιτελικών μονάδων εντός του ίδιου οργανισμού και όχι αυτοτελώς.

Σύμφωνα, άλλωστε, και με τις μελέτες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του ΟΟΣΑ, όπως αναδείχθηκαν ανωτέρω, προκρίνεται η λύση της σύστασης και λειτουργίας μιας κεντρικής εποπτικής υπηρεσίας με διυπουργική στελέχωση στο ανώτατο πολιτικο-διοικητικό επίπεδο, η οποία θα συνομιλεί, μέσω ενός οριζόντια οργανωμένου δικτύου επικοινωνίας, με σταθερά σημεία επαφής ανά φορέα-Υπουργείο, διασφαλίζοντας τη συνεκτική-συμπληρωματική λειτουργία κεντρικών κυβερνητικών λειτουργιών.

---

<sup>346</sup> Alessandro Martín, Lafuente Mariano, Santiso Carlos (2013), The Role of the Center of Government

A Literature Review, Inter-American Development Bank, Institutions for Development, Technical Note No. IDB-TN-581.

Στα κοινοβουλευτικά συστήματα, όπως και το ελληνικό, η κυβερνητική πλειοψηφία εκπροσωπεί τόσο τον εκτελεστικό όσο και το νομοθετικό βραχίονα της κυβερνητικής λειτουργίας, επομένως είναι σημαντικό η παρακολούθηση της συμφωνίας των νομοθετικών πρωτοβουλιών με το κυβερνητικό πρόγραμμα και τις πρωτοβουλίες του Πρωθυπουργού να ασκείται αποτελεσματικά και συγκεντρωμένα στο ανώτατο επίπεδο.

Στο σημείο αυτό, βεβαίως, αξίζει να τονιστεί ο κίνδυνος πολιτικοποίησης αυτού του κεντρικού πολυσήμαντου οργάνου, με δυσάρεστες συνέπειες, όπως η ενίσχυση της πολιτικής πατρωνίας και η μείωση του συντονισμού<sup>347</sup>.

Ειδικότερα, στο προτεινόμενο οργανόγραμμα του φορέα που υποστηρίζει κεντρικά το ρόλο του Πρωθυπουργού επιλέγεται να διατηρηθούν οι υπηρεσίες της Αντιπροεδρίας και του γραφείου του Πρωθυπουργού και να συγχωνευθούν οι υπηρεσίες των Γενικών Γραμματειών της Κυβέρνησης και του Συντονισμού. Όπως αναδείχθηκε παραπάνω, εμφανίζονται σημαντικές επικαλύψεις στο πεδίο του προγραμματισμού δράσεων (κυβερνητικό πρόγραμμα/ρυθμιστικός προγραμματισμός). Η σύνδεση της διαδικασίας σχεδιασμού του κυβερνητικού προγράμματος με βάση τις προτεραιότητες που δίνονται απευθείας από τον Πρωθυπουργό με τη νομοπαρασκευαστική παραγωγή και την υλοποίηση κρίνεται αποτελεσματικότερη σε πρακτικό επίπεδο.

Πιο αναλυτικά, η Γενική Διεύθυνση (ΓΔ) Ανάλυσης Πολιτικής διακρίνεται σε δύο Διευθύνσεις:

Α.) τη Διεύθυνση Προγραμματισμού του κυβερνητικού έργου που αναλαμβάνει την επεξεργασία του κυβερνητικού προγράμματος σε συνεργασία με τα Υπουργεία, και, β.) τη Διεύθυνση Ανάλυσης Πολιτικής και Καλής Νομοθέτησης, το μόνιμο συμβουλευτικό όργανο του Πρωθυπουργού με αντικείμενο την παρακολούθηση των νέων τάσεων του δημόσιου management, της διεθνούς καινοτομίας, την προετοιμασία τεκμηριωμένων εισηγήσεων/προτάσεων ανά τομέα πολιτικής και τη συγκέντρωση στατιστικών δεδομένων για μελλοντική χρήση<sup>348</sup>. Η λειτουργία της συγκεκριμένης μονάδας δεν αποκλείει, βεβαίως, την επιλογή της εκάστοτε

---

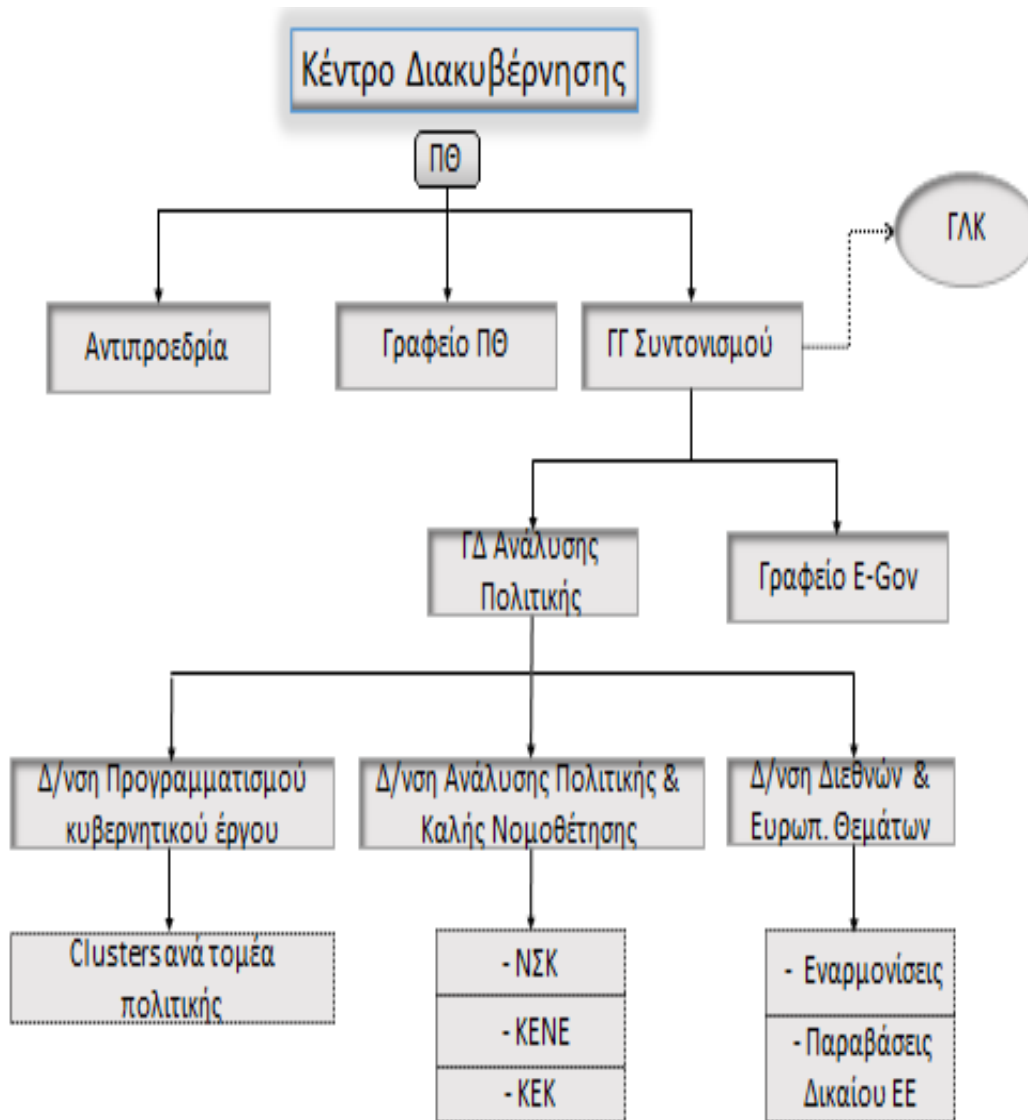
<sup>347</sup> Di Mascio Fabrizio, Natalini Alessandro, Stolfi Francesco, The ghost of crises past: Analyzing reform sequences to understand Italy's response to the global crisis, *Public Administration*, Volume 1, Issue 1.

<sup>348</sup> Για περισσότερα, βλ. OECD (2017), *Policy Advisory Systems: Supporting Good Governance and Sound Public Decision Making*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris., available at <http://dx.doi.org/10.1787/9789264283664-en>.

κυβέρνησης να συνεργαστεί με εξωτερικές συμβουλευτικές υπηρεσίες, πιθανότατα, για συγκεκριμένα ειδικότερα ζητήματα πολιτικής.

Το ίδιο ισχύει και σχετικά με τη διαδικασία που ακολουθείται για την ορθή εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας. Η ενιαία παρακολούθηση των διαδικασιών της προσαρμογής του εθνικού δικαίου στο δίκαιο της ΕΕ (εναρμόνιση) και των παραβάσεων αποβλέπει στην καλύτερη οργάνωση και ανταπόκριση της χώρας μας στις ευρωπαϊκές υποχρεώσεις της.

Θεωρώντας δεδομένη την ανάγκη για αποφυγή κάθε άσκοπης επιβάρυνσης του κρατικού προϋπολογισμού και ανορθολογικής διαχείρισης των εθνικών πόρων επιβάλλεται η συντονισμένη ενιαία παρακολούθηση της ως άνω διαδικασίας. Η άσκηση της αρμοδιότητας από ένα ενιαίο όργανο εξασφαλίζει βελτιωμένο και συνεκτικό εποπτικό έλεγχο (τήρηση νομοτεχνικών κατευθύνσεων, αλλά και προβλεπόμενων προθεσμιών). Το ίδιο ισχύει και σχετικά με την οριζόντια εποπτεία των πολιτικών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.



Εικόνα 23: Προτεινόμενο οργανωτικό σχήμα του Ελληνικού Κέντρου Διακυβέρνησης

## 10.3 Συμπεριφορική προσέγγιση για την Καλή Νομοθέτηση και την αύξηση της συμμόρφωσης – Η θεωρία του Nudge

*A growing body of evidence demonstrates that behavioral science insights -- research findings from fields such as behavioral economics and psychology about how people make decisions and act on them -- can be used to design government policies to better serve the American people. [...]*

Barack Obama, Executive Order 13707 (2015)

### **Behavioural insights-Η χρησιμότητα των συμπεριφορικών επιστημών**

Με βάση τα ευρήματα της παραπάνω ανάλυσης, καταλήγουμε στην επιβεβαίωση μιας βασικής παραδοχής της θεωρίας των οργανώσεων, ότι δηλαδή **η εξειδίκευση αυξάνει την ανάγκη για συντονισμό.**

Η διάδοση της αξιοποίησης των δικτύων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, αλλά και εφαρμογής δημόσιων πολιτικών αύξησε τους δρώντες και κατ' επέκταση τις απαιτήσεις για διαφάνεια, λογοδοσία και εξειδίκευση, επιδρώντας φυσικά και στο συντονισμό.

Η αντίδραση των κυβερνήσεων στο νέο αυτό περιβάλλον επικεντρώνεται κυρίως στο διυπουργικό επίπεδο. Το ενισχυμένο Γραφείο Πρωθυπουργού στο Ηνωμένο Βασίλειο, αλλά και η διαχρονικά ισχυρή Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης στη Γαλλία, όπως και η συγκρότηση διυπουργικών ομάδων ή, αλλιώς, ομάδων κρούσης (task forces) σε πολλά εθνικά Κέντρα Διακυβέρνησης χαράσσουν σαφείς τάσεις για επιστροφή ή ενδυνάμωση του κέντρου.

Χαρακτηριστικό είναι ότι οι τάσεις ποικίλλουν, με το Ηνωμένο Βασίλειο να χρησιμοποιεί ολοένα και νεότερα εργαλεία συντονισμού με επίκεντρο το Γραφείο Πρωθυπουργού, ενώ η Γαλλία ενσωματώνει αλλαγές, χωρίς όμως να επιδιώκει αυτές να είναι δραστικές σε σχέση με την προηγούμενη δράση της (η Γαλλία επιχείρησε την ενίσχυση της συντονιστικής της ικανότητας σε συνδυασμό με την πολιτική αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων, όπως περιγράφηκε ανωτέρω).

Η -παρά την αμφισβήτησή της- επικυριαρχία του σύγχρονου κράτους με τη συνεχή αύξηση της εξουσίας της διοικητικής λειτουργίας τείνει να του προσδώσει το γνώρισμα του «διοικητικού». Το λεγόμενο «διοικητικό κράτος» λειτουργεί υπό τη σύζευξη της πολιτικής εξουσίας με τη δημόσια διοίκηση καθιερώνοντας τον

υπερέχοντα ρόλο της διοικητικής τεχνοκρατίας. Όπως προτείνει ο καθηγητής Τάχος<sup>349</sup>, ως μέθοδος προσαρμογής προτείνεται ο «εκδημοκρατισμός» της τεχνοκρατικής διοίκησης με την επέκταση της συμμετοχής των πολιτών κατ' εφαρμογή του συστήματος του «λαϊκού κράτους» και ο «εκτεχνοκρατισμός» του κοινοβουλίου.

Οι τεχνοκράτες της διοίκησης αποκτούν πλέον γνώσεις που ξεπερνούν τα όρια των οικονομικών και νομικών επιστημών. Διεισδύουν στην επιστημονική μελέτη και ανάδειξη στοιχείων της συμπεριφοράς, η οποία γίνεται κυρίως μέσω της συνεισφοράς των συμπεριφορικών επιστημών (συμπεριφορική οικονομία, κοινωνική-γνωσιακή ψυχολογία, ανθρωπολογία). Αποδεχόμενη την παραδοχή ότι κανείς άνθρωπος δεν είναι τέλειος, η επιστήμη αναζητά λύσεις για τον εξορθολογισμό των ανθρώπινων αποφάσεων ξεκινώντας από στοχευμένα παραδείγματα και δοκιμάζοντας νέες προσεγγίσεις με σκοπό τη βελτίωση της κυβερνητικής δράσης.

Ειδικότερα, το Κέντρο Διακυβέρνησης επιχειρεί να αξιοποιήσει νέα επιστημονικά εργαλεία προκειμένου να βελτιστοποιήσει την ποιότητα των κυβερνητικών αποφάσεων. Για παράδειγμα, η συμπεριφορική οικονομία (ή συμπεριφορικά οικονομικά) είναι ένας νέος κλάδος που συνδυάζει την Οικονομική Επιστήμη με όρους και πειράματα κυρίως από την επιστήμη της Ψυχολογίας, μελετώντας επί της ουσίας τις γνωστικές, κοινωνικές και συναισθηματικές επιρροές στην συμπεριφορά των ανθρώπων. Έχουν ήδη γραφτεί πολλά για τη θεωρία της «ώθησης» (nudge), τη συμπεριφοριστική επιστήμη μέσω της οποίας κυριαρχεί η τάση ότι η θετική ενίσχυση μπορεί να επηρεάσει τα κίνητρα και τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων ενός ατόμου ή ομάδας ατόμων (εφαρμόζεται ευρέως ιδίως στο χώρο του marketing-ανάλυση της συμπεριφοράς των καταναλωτών-υποσυνείδητη επιρροή στη λήψη αποφάσεων).

Οι θεωρητικές βάσεις του Nudge έχουν απασχολήσει αρκετές κυβερνήσεις που επιθυμούν να κατανοήσουν βαθύτερα τους ανθρώπινους μηχανισμούς λήψης αποφάσεων. Αυτές οι μελέτες, που χαρακτηρίζονται πλέον ως συμπεριφορικές ή συμπεριφοριστικές επιστήμες, επιδεικνύουν σημαντική διαφοροποίηση μεταξύ του πρότυπου λήψης αποφάσεων του ορθολογικού ατόμου της οικονομικής επιστήμης σε σχέση με το πώς πραγματικά οι άνθρωποι λαμβάνουν τις αποφάσεις. Οι συνεπαγόμενες διαφοροποιήσεις συχνά χαρακτηρίζονται με υποτιμητικό τρόπο ως γνωσιακά «ελαττώματα» και η κατανόησή τους είναι απαραίτητη για την αξιολόγηση των προτάσεων του Nudge.

---

<sup>349</sup> Τάχος Αναστάσιος Ι. (2005) *Ελληνικό διοικητικό δίκαιο*. Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε..

Στις συμπεριφοριστικές επιστήμες, το πλαίσιο αποφάσεων – το περιβάλλον, εντός του οποίου τα άτομα λαμβάνουν αποφάσεις – είναι σημαντικό και αποτελεί αυτό που οι Thaler και Sunstein αποκαλούν «αρχιτεκτονική επιλογής»<sup>350</sup>. Αλλάζοντας το κοινωνικό και φυσικό περιβάλλον ή αλλάζοντας τον τρόπο με τον οποίο παρουσιάζονται οι εναλλακτικές στους ανθρώπους, ενδέχεται να αυξηθεί η πιθανότητα ώστε μια συγκεκριμένη εναλλακτική να γίνει πιο ελκυστική (βλέπε προηγούμενα παραδείγματα)<sup>351</sup>.

Ως αποτέλεσμα ερευνών και πολύπλευρων πειραμάτων, έχει προκύψει μια εκτενής λίστα με προκαταλήψεις ή «λόξεις» (biases) στις οποίες οι άνθρωποι υποκύπτουν καθημερινά και επηρεάζουν την κρίση και τις αποφάσεις τους. Τα πορίσματα που προκύπτουν από τις έρευνες αυτές οδηγούν τους Συμπεριφορικούς Οικονομολόγους στην ανακάλυψη νέων θεωριών, οι οποίες έρχονται σε ρήξη με την Κλασική-Νεοκλασική Οικονομική Θεωρία, κυρίως διότι δεν θεωρούν τον άνθρωπο ως ένα πλήρως ορθολογικό ον που σκέφτεται και δρα μόνο με βάση το προσωπικό του συμφέρον.

Εκπρόσωποι της συμπεριφορικής θεωρίας, όπως οι Richard Thaler, Cass Sunstein, και Ian Ayres υποστηρίζουν ότι τα ό,τι μικρά και ασήμαντα νοήματα ή «σήματα», όπως η ενόχληση που αισθάνεται κάποιος όταν πρέπει να σηκωθεί από τη θέση του για να ξαναγεμίσει το αναψυκτικό του ή η δυνατότητα να αποκτήσει ατομικό συνταξιοδοτικό πρόγραμμα με τη συμπλήρωση μιας μόνο φόρμας, μπορούν να προκαλέσουν αναπάντεχα έντονες αλλαγές στην ατομική συμπεριφορά.

Κατά τους συγγραφείς του ομώνυμου βιβλίου 'Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness'<sup>352</sup>, η έννοια του nudge (ώθηση, παρώθηση, τσίγκλισμα) ορίζεται ως εξής: «Η παρέμβαση οφείλει να είναι απλή και να υλοποιείται με χαμηλό κόστος. [...] Τα nudges δεν είναι διαταγές ή συστάσεις αλλά πρέπει να επηρεάζουν τον άνθρωπο υποσυνείδητα»<sup>353</sup>. Η χρήση τους, λοιπόν, βασίζεται στην έμμεση ενθάρρυνση και ενεργοποίηση και δεν λαμβάνει τη μορφή άμεσων εντολών, προσταγών ή διδασκαλιών.

---

<sup>350</sup> Thaler, H. Richard, Sunstein, R. Cass (2008) *Nudge Improving Decisions about health, wealth and happiness*. Yale University Press, New Haven & London.

<sup>351</sup> Ο.π.

<sup>352</sup> Thaler Richard H. and Sunstein Cass R. (2008), *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, Yale University Press.

<sup>353</sup> Ο.π.

Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται: «Η παρέμβαση οφείλει να είναι απλή και να υλοποιείται με χαμηλό κόστος. [...] Τα Nudges δεν είναι διαταγές ή συστάσεις αλλά πρέπει να επηρεάζουν τον άνθρωπο υποσυνείδητα. Η τοποθέτηση φρούτων σε ένα κατάστημα στο ύψος του ματιού του καταναλωτή θεωρείται nudge, ενώ η απαγόρευση της πώλησης «έτοιμου» φαγητού όχι»<sup>354</sup>.

Στην ίδια κατεύθυνση, μια από τις πιο σημαντικές συνεισφορές για την κατανόηση της ανθρώπινης συμπεριφοράς έγινε από τον νομπελίστα Daniel Kahneman<sup>355</sup> ο οποίος περιέγραψε δύο συστήματα σκέψης ως εξής: το πρώτο Σύστημα, το Σύστημα 1, το οποίο παρουσιάζεται γρήγορο, δηλαδή αυτόματο και διαισθητικό, και, το δεύτερο Σύστημα, το Σύστημα 2 που εμφανίζεται αργό, δηλαδή σκόπιμο και συνειδητό. Αναλύοντας περισσότερο τα δύο συστήματα, ενώ το Σύστημα 1 είναι αυτό που καθοδηγεί το μεγαλύτερο κομμάτι της καθημερινής μας ρουτίνας, δηλαδή διαδικασίες που διεκπεραιώνουμε συχνά και συνήθως αυτόματα, κυρίως από συνήθεια, όπως π.χ. χρήση της τουαλέτας, οδήγηση αυτοκινήτου, κατανάλωση φαγητού, το Σύστημα 2 βασίζεται σε μια συνειδητή διανοητική προσπάθεια που αφορά στη λήψη σημαντικών και ξεχωριστών αποφάσεων που αποτελούν επιλογές ζωής<sup>356</sup>.

Στο σημείο αυτό, θα αναρωτηθεί κανείς: τι έχουν να κάνουν όλα αυτά με τις δημόσιες πολιτικές και το συντονισμό τους;

Η πολιτική της ώθησης επιδιώκει κυρίως την αξιοποίηση εργαλείων πολιτικής για τον επηρεασμό της συμπεριφοράς, σε αντιστοιχία με το Σύστημα 2, το οποίο βασίζεται στη διαθεσιμότητα της πληροφορίας και στη νοητική δυνατότητα για επεξεργασία και λήψη ορθολογικών επιλογών. Η υπόθεση που βρίσκεται συχνά πίσω από αυτά τα εργαλεία είναι ότι ο βασικός λόγος που οι άνθρωποι δεν δρουν ορθολογικά ή, ακόμη, σύμφωνα με τις δικές τους προτιμήσεις, είναι η έλλειψη πληροφορίας ή, άλλες φορές, εσφαλμένα κίνητρα. Για την αντιμετώπιση αυτού του φαινομένου, φαίνεται ότι δεν αρκεί απλώς η διάχυση της πληροφορίας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η συνήθεια των ανθρώπων να καπνίζουν: παρά την ευρεία ενημέρωση σχετικά με τις βλαπτικές συνέπειες του καπνίσματος, ένα σημαντικό τμήμα του πληθυσμού συνεχίζει και πάλι να καπνίζει.

---

<sup>354</sup> Ό.π.

<sup>355</sup> Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. New York, NY, US: Farrar, Straus and Giroux.

<sup>356</sup> Ό.π.



Αυτή η κυριαρχία του ορθολογισμού είναι που αμφισβητείται από τις συμπεριφορικές επιστήμες, η οποία ισχυρίζεται ότι η πληροφορία δεν είναι αρκετή για την αλλαγή στάσης, αλλά η συμπεριφορά πολλές φορές εκδηλώνεται αυτόματα και διαισθητικά.

Πολύ συχνά η πολιτική ηγεσία και οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής τείνουν να πιστεύουν τα παραπάνω, ότι δηλαδή οι πολίτες λαμβάνουν αποφάσεις ορθολογικά και πειθαρχημένα, αγνοώντας στην ουσία τις διάφορες τάσεις και τα διαφορετικά ένστικτά τους. Η αξιοποίηση των συμπεριφορικών επιστημών μπορεί να συνεισφέρει ως συμπληρωματικό εργαλείο στον καλύτερο σχεδιασμό των δημόσιων πολιτικών και στην αποτελεσματικότητα της εφαρμογής τους. Η ρεαλιστική ανάλυση και αποτύπωση της ανθρώπινης συμπεριφοράς καταφέρνει να τεκμηριώσει και, ορισμένες φορές, να καθοδηγήσει πιο ορθολογικές πολιτικές αποφάσεις, ήδη σε πρώιμο προ-νομοθετικό στάδιο.

Η θεωρία της «ώθησης» αποτελεί ένα νέο χρήσιμο εργαλείο χάραξης και υλοποίησης πολιτικών. Ειδικότερα στο θέμα της συμμόρφωσης προτείνονται, πλην των τυπικών μέσων επιβολής (επιθεώρηση-έλεγχος, διαταγή, επιβολή προστίμου, δικαστική δίωξη κá), νέα άτυπα μέσα ελέγχου ή, καλύτερα, παρακολούθησης εφαρμογής των ρυθμίσεων (διοργάνωση στοχευμένων ημερίδων, σεμιναρίων, διάχυση πληροφορίας στα κοινωνικά μέσα δικτύωσης, παρότρυνση δια του παραδείγματος), τα οποία αξίζει να δοκιμαστούν στην πράξη.

Η θεωρία του Nudge δεν θα πάψει να παρουσιάζει πολύ μεγάλο ενδιαφέρον, καθώς βασίζεται σε στοιχεία της ανθρώπινης συμπεριφοράς που η «κλασική» κανονιστική μεταρρύθμιση δε λαμβάνει υπόψη. Βεβαίως, η θεωρία συνεχίζει να δέχεται αρκετή κριτική, η οποία αφορά κυρίως στον κίνδυνο μείωσης της ατομικής ελευθερίας λόγω της υπόδειξης επιλογών από το κράτος (ρόλος κράτους-«νταντάς»).

### **Αναθέτοντας το συντονισμό στους πολίτες (Outsource coordination to citizens)**

#### **Πληθοπορισμός**

Crowdsourcing ή πληθοπορισμός είναι η πράξη της εξωτερικής ανάθεσης καθηκόντων, που παραδοσιακά εκτελούνταν από υπάλληλο ή εργολάβο, σε μια μεγάλη ομάδα εθελοντών ή μία κοινότητα, μέσω ανοικτής πρόσκλησης .

Ο Jeff Howe, ένας από τους πρώτους που χρησιμοποίησαν τον όρο, καθόρισε πως η έννοια του crowdsourcing εξαρτάται ουσιαστικά από το γεγονός πως εφόσον πρόκειται για ανοικτή πρόσκληση σε ένα άγνωστο πλήθος ατόμων, συγκεντρώνει αυτούς που είναι οι πιο ικανοί για να αναλάβουν καθήκοντα, να λύσουν πολύπλοκα προβλήματα και να συνεισφέρουν με τις πλέον σχετικές και φρέσκες ιδέες.

Ο όρος έχει γίνει δημοφιλής κυρίως στον επιχειρηματικό τομέα, μεταξύ συγγραφέων και δημοσιογράφων, προκειμένου να επιτευχθούν συγκεκριμένοι επιχειρηματικοί στόχοι. Πρόσφατα, ο πληθοπορισμός αξιοποιείται από κυβερνήσεις και μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς για κοινωφελείς λόγους, διευρύνοντας τη συμμετοχικότητα και ενισχύοντας την κοινωνική συνοχή.

Ο πληθοπορισμός προσφέρει επιπλέον τη δυνατότητα να αποτελέσει ένα μηχανισμό επίλυσης προβλημάτων για κυβερνήσεις και μη κερδοσκοπική χρήση: Η διαφορά σε σχέση με την αξιοποίηση του crowdsourcing για επιχειρηματικούς σκοπούς είναι πως ο αρχικός δημιουργός της διαδικασίας επίλυσης του προβλήματος (κυβέρνηση, μη κερδοσκοπικοί οργανισμοί) και οι συμμετέχοντες στη διαδικασία (πολίτες), έχουν αμοιβαία και κοινά οφέλη. Για παράδειγμα, ένα έργο πληθοπορισμού για την καταγραφή των παράνομων διαφημιστικών πινακίδων, βοηθά την κυβέρνηση να εντοπίσει και να λύσει το πρόβλημα άμεσα με μικρό κόστος. Ενισχύοντας την ιδιωτική πρωτοβουλία και τη συλλογική εθελοντική εργασία τους, ωφελούνται τόσο ο κρατικός μηχανισμός, όσο και οι ίδιοι οι πολίτες βελτιώνοντας την ποιότητα ζωής τους.

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Σε αναζήτηση του δρόμου που οδηγεί στην εγκατάσταση ενός αποτελεσματικότερου συστήματος λειτουργικού ελέγχου και συντονισμού στον κυβερνητικό διοικητικό μηχανισμό, η παρούσα μελέτη ασχολείται κυρίως με το παραγόμενο έργο των μονάδων που υποστηρίζουν τον Πρωθυπουργό στο λεγόμενο Κέντρο Διακυβέρνησης.

Η αναζήτηση νέων λύσεων στα χρονίζοντα προβλήματα επιχειρείται στο πλαίσιο του διευρυμένου διαλόγου σχετικά με τη μετεξέλιξη της κυβέρνησης στη διακυβέρνηση (from government to governance) που θέτει εν αμφιβόλω τον κεντρικό μονοπωλιακό ρόλο του κράτους στη διαμόρφωση και επιβολή πολιτικών σε ένα ευρύ φάσμα πεδίων.

Μελετώντας τη διακυβέρνηση στο σημερινό της σχήμα, υποστηρίζουμε ότι η ανταλλαγή καλών πρακτικών συντονισμού και οργάνωσης στο κέντρο των διοικητικών συστημάτων αναδεικνύει συχνά με επιτυχία πώς διαφορετικά συστήματα με διαφορετικές διοικητικές κουλτούρες επιχειρούν καινοτόμες παρεμβάσεις για την επίλυση κοινών προβλημάτων (innovative problem-solving). Στο βάθος της ανάλυσης, βέβαια, κρύβεται το ερώτημα εάν και πώς αυτές μπορούν να μεταφερθούν επιτυχώς σε άλλες χώρες (βλ. Ελλάδα).

Φτάνοντας στο τέλος, έχει αξία να επαναφέρουμε τα θεμελιώδη ερωτήματα που τέθηκαν στο εισαγωγικό μέρος της παρούσας έρευνας.

Πώς μπορεί τελικά το εθνικό κέντρο λήψης αποφάσεων να ελέγξει την αποδυνάμωσή του, καθώς διεθνείς και υπερεθνικοί οργανισμοί αυξάνουν το εύρος της έννοιας της διακυβέρνησης; Πώς μπορεί να γίνει πραγματικός διαχειριστής και καθοδηγητής των δικτύων που ενεργοποιούν τους μηχανισμούς για τη διαμόρφωση και την προώθηση των αποφάσεων της νέας εποχής που διανύουμε;

Ερωτήματα που ζητούν απαντήσεις σε ένα περιβάλλον διεθνοποίησης των προβλημάτων, με την πληθωριστική παραγωγή ρυθμίσεων των τελευταίων ετών να «πιέζει» ακόμη περισσότερο τη σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ πολιτικής και διοίκησης, διαγράφοντας ταυτοχρόνως ένα νέο πεδίο διεπαφής μεταξύ του κράτους και της κοινωνίας.

Μιλώντας για το ελληνικό κράτος, καταγράφεται και πάλι η δομική αδυναμία του να ξεπεράσει τον βαθιά ριζωμένο στη χώρα πελατειασμό (clientelism) που συνδέεται στενά με την εμφάνιση κρουσμάτων διαφθοράς στον δημόσιο χώρο.

Όπως αναπτύχθηκε εκτενώς, αυτή η συχνά εντοπισμένη «χαμηλή μεταρρυθμιστική ικανότητα» (low reform capacity) του ελληνικού κράτους επιβεβαιώνεται από τις μελέτες-εκθέσεις διεθνών οργανισμών (ΟΟΣΑ, Παγκόσμια Τράπεζα, Διεθνές Νομισματικό Ταμείο) που αξιολογούν τις επιδόσεις των χωρών βάσει διεθνώς παραδεδεγμένων δεικτών.

Με αυτά τα δεδομένα, παρουσιάστηκαν οι αλλαγές στη σύνθεση των κυβερνητικών σχημάτων στην Ελλάδα, με έμφαση στα πρόσφατα χρόνια των ελληνικών «μνημονιακών» κυβερνήσεων.

Αναμφίβολα, προκύπτει ότι το έργο του εκσυγχρονισμού της χώρας είναι σισύφειο. Κάθε βήμα προόδου είναι αβέβαιο, αλλά και αναγκαίο ταυτόχρονα. Συχνά, η πρόοδος συχνά ανακόπτεται με ένα πισωγύρισμα και αναστέλλεται από διάφορους παράγοντες— αυτό είναι το ευρύτερο «μεταρρυθμιστικό» μοτίβο στη χώρα μας. Συχνότατα, οι συλλογικοί μας δαίμονες υπονομεύουν ό, τι οι πολύτιμες εκλάμπεις πολιτικού ορθολογισμού δημιουργούν<sup>357</sup>.

Δεν θα ήταν υπερβολή να παρομοιάσει κανείς τη μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα με ηράκλειο άθλο. Προϋποθέτει αδιάκοπη στρατηγική και μεθοδικότητα. Λαμβάνοντας υπόψη την έκταση του εγχειρήματος και την αντίσταση που συνήθως εκδηλώνεται ενάντια σε θαρραλέες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, είναι δύσκολο να αναδιαταχθεί μια αξιόλογη δυναμική που να επικρατήσει στην πολιτική αρένα.

Ακόμη και από τη σκοπιά του Συντάγματος, παραμένει εκκρεμές το ερώτημα του καλόπιστου παρατηρητή που εντοπίζει ότι το Σύνταγμα του 1975 έχει αναθεωρηθεί ήδη τρεις φορές, παρά τις πολύ δύσκαμπτες προβλέψεις της διαδικασίας αναθεώρησης κατά το άρθρο 110 Σ., ενώ οι στρεβλώσεις της νομοθετικής παραγωγής και εκτέλεσης παραμένουν αδιατάρακτα αμετακίνητες<sup>358</sup>.

Η ελληνική περίπτωση έχει αποδοθεί γλαφυρά με τα παρακάτω λόγια: «η κακή ποιότητα των νόμων και το χάσμα που διακρίνει τον κανόνα δικαίου από την εκτέλεσή του στην πράξη, με άλλες λέξεις το χάσμα ανάμεσα στο δηλούμενο και στο πραγματικό, συνιστούν ζητήματα ουσιαστικής νομιμοποίησης, που ουδέποτε

---

<sup>357</sup> Τσοούκας Χαρίδημος, Η πτώσις μας είναι βεβαία, στο [www.liberal.gr](http://www.liberal.gr), 05.09.2016.

<sup>358</sup> Φουντεδάκη Πηνελόπη (2015), Το αδύναμο Σύνταγμα, οι νόμοι και οι περί το Σύνταγμα φαντασιώσεις, στα Πρακτικά συνεδρίου της Βουλής των Ελλήνων, 15-6 Δεκεμβρίου 2014, με θέμα «Οικονομικές διαστάσεις της Συνταγματικής Αναθεώρησης σε συνθήκες κρίσης».

έλαβαν σοβαρά υπ' όψη τους οι κομματικές ελίτ και οι εκάστοτε κυβερνήσεις όταν σχεδίαζαν τις πολιτικές τους επιλογές με κριτήριο το βραχυπρόθεσμο όφελος»<sup>359</sup>.

Ιδίως τα τελευταία έτη της οξείας οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα, τα χαρακτηριζόμενα και ως «μνημονιακά», η διοικητική μεταρρύθμιση είναι μονίμως ένα ζητούμενο, που αναζητείται χωρίς αμφιβολία, αλλά δεν πραγματοποιείται<sup>360</sup>.

Η αναξιπιστία της παραγωγής των κανόνων δικαίου, η ανακολουθία της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας της δημόσιας διοίκησης και η ανυποληψία, τελικώς, στην οποία έχει περιέλθει το πολιτικό σύστημα προκαλεί έντονο προβληματισμό. Βεβαίως, η πολιτική αναξιπιστία ως διγλωσσία αποτελεί ένα σταθερό στοιχείο του ελληνικού πολιτικού συστήματος. Η εξέλιξη αυτής της αναξιπιστίας ριζώνει και εμφανίζει στοιχεία «συστημικών ελλειμμάτων του κράτους δικαίου» (“systemic deficiencies in the rule of law”).

Αλλά ακόμη και στην αισιόδοξη εκδοχή που το θεσμικό πλαίσιο κριθεί επαρκές, οι στόχοι του δεν επιτυγχάνονται αυτόματα<sup>361</sup>. Επομένως, από τα αποτελέσματα της παρούσας έρευνας δεν απουσιάζει η συχνά ασύνδετη σχέση σχεδιασμού-εφαρμογής. Ήδη από τις αρχές του 20ού αιώνα οι νομικοί έχουν μάθει να ξεχωρίζουν το δίκαιο των βιβλίων και της θεωρίας από το δίκαιο της πράξης (law in books law in action). Κατά τον χρήσιμο διαχωρισμό του μακροβιότερου κοσμήτορα της Νομικής Σχολής του Harvard, Roscoe Pound<sup>362</sup>, δεν έχει σημασία τι νόμους κάνεις, πόσο πλήρεις είναι, ποια η νομοτεχνική ποιότητά τους, αλλά αυτό που πραγματικά ισχύει είναι το πραγματικό δίκαιο, το δίκαιο της πράξης.

Στο σημείο αυτό είναι κρίσιμο να αναρωτηθούμε ποια είναι η ελληνική εκδοχή του «δικαίου της πράξης».

Τέλος, ο ελλειμματικός συντονισμός που παρατηρήθηκε κατά τις περιόδους μονοκομματικής διακυβέρνησης της χώρας, με πάγια χαρακτηριστικά τη συχνή οργανωτική αναδιάταξη και διαφοροποίηση, αλλά και τη μη προγραμματισμένη λειτουργία του συνήθως πολυπληθούς Υπουργικού Συμβουλίου, δεν φαίνεται να υποχωρεί στα χρόνια της αυστηρής δημοσιονομικής προσαρμογής και των

---

<sup>359</sup> Ό.π.

<sup>360</sup> Μανιτάκης Αντ, Μπαλαμπανίδης Γ. (2017), Γιατί δεν προχωρά η διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα: Δομικά ελλείμματα, προ-απαιτούμενα και απαιτούμενα.

<sup>361</sup> Χατζής Αριστείδης, Το Θεσμικό Έλλειμμα, Φύλλα Ελευθερίας, επιμ. Τάκης Μίχας & Δημήτρης Κατσούδας, Αθήνα: Forum για την Ελλάδα, 2011, σελ. 133-140.

<sup>362</sup> Ό.π., σελ. 2-3.

μνημονίων. Με βάση την ανάλυση που προηγήθηκε, μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι, και κατά τη διάρκεια της κρίσης που επέδρασε σημαντικά στο σχηματισμό κυβερνήσεων συνεργασίας και σε ανακατατάξεις στο κομματικό σύστημα, οι δομικές παράμετροι που αναφέρονται στη συστημική θέση της κυβερνητικής συνοχής και του λειτουργικού συντονισμού κάτω από τη γενική επίβλεψη των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων δεν παρουσίασαν ουσιαστική μεταβολή. Το κυβερνητικό σχήμα εξακολούθησε να είναι πολυπληθές και διαφοροποιημένο, χωρίς να επινοηθούν ενιαίες, οριζόντιες και συλλογικότερες δομές στο κέντρο λήψης των αποφάσεων.

Είναι φανερό ότι κανείς δεν μπορεί να τα πετύχει όλα. Γι' αυτόν ακριβώς τον λόγο, είναι σημαντικό η κυβερνητική agenda να περιλαμβάνει ένα αξιόπιστο κυβερνητικό πρόγραμμα, το οποίο εξειδικεύεται σε αντίστοιχα ετήσια σχέδια δράσης, με δυνατότητα αναθεώρησής του άπαξ κατόπιν διαβούλευσης (γενική ρήτρα).

Σε αυτό το πλαίσιο, προκρίνεται η ενίσχυση του κυβερνητικού συντονισμού, στη θετική και λειτουργική εκδοχή του. Ακολουθώντας τη θεωρία του Mintzberg, υποστηρίζουμε ότι η επανάκτηση του κέντρου έχει νόημα στην περίπτωση που καλλιεργηθεί μια πιο επιχειρησιακή-προγραμματική αντίληψη σχετικά με το ρόλο του. Με ρεαλιστικούς όρους, κάτι τέτοιο είναι αδύνατο να επιδιωχθεί χωρίς την ουσιαστική υποστήριξη της επιτελικής διοίκησης αθροιστικά στις φάσεις του σχεδιασμού και παρακολούθησης της εφαρμογής των προωθούμενων δημόσιων πολιτικών.

Θέτοντας ως βασική κατεύθυνση για τη βελτίωση της διακυβέρνησης τη θεσμική και εφαρμοσμένη προγραμματική λειτουργία του κράτους (μεσο-μακροπρόθεσμος σχεδιασμός των κεντρικών προτεραιοτήτων έκαστης κυβέρνησης, που διαχέονται με συστηματοποιημένο τρόπο σε όλα τα Υπουργεία και τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες), η κυβερνητική agenda γίνεται δεσμευτική και η υλοποίησή της υποστηρίζεται με την αξιοποίηση νέων εργαλείων συντονισμού όπως πχ οι προτεινόμενες ομάδες κρούσης δι-υπουργικών στελεχών/εμπειρογνομώνων που επιλέγονται σε ένα περιβάλλον αξιοκρατίας και αξιοότητας. Δεν θα πρέπει στο σημείο αυτό να λησμονείται η αξία των ηλεκτρονικών συστημάτων παρακολούθησης και αξιολόγησης των προωθούμενων δράσεων σε κεντρικό επίπεδο.

Στο ίδιο πλαίσιο, η παρούσα μελέτη καταλήγει στο γενικό συμπέρασμα ότι η απαρέγκλιτη τήρηση της αρχής της συνέχειας του κράτους συνεπάγεται την ομαλή μετάβαση από μια μεταρρυθμιστική πολιτική σε μια άλλη. Το κυβερνητικό πρόγραμμα δεν μπορεί να μη λαμβάνει υπόψη το σύνολο των μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων που προηγήθηκαν, αξιολογώντας τους πόρους και τα κόστη που

σπαταλήθηκαν στο παρελθόν και επιχειρώντας την βελτιστοποίηση του παραγόμενου αποτελέσματος.

Τα παραδείγματα της άσκησης πολιτικής των Thatcher και Reagan μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο μελέτης. Δεν επιδίωξαν να μεταρρυθμίσουν μεμιάς τα κράτη τους, αλλά ξεκίνησαν σχηματοποιώντας τις πρώτες συστημικές αλλαγές στις οποίες έκριναν ότι έπρεπε να προχωρήσουν.

Καταλήγοντας, συχνά οι ελληνικές κυβερνήσεις κατηγορούνται για μεταρρυθμιστική απραξία ή, ενίοτε, και κόπωση, είναι αλήθεια όμως ότι οι διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας, όπως έχουν επιβληθεί από το 2010 και εφεξής λόγω της δημοσιονομικής ασφυξίας, έχουν οδηγήσει σε πλήθος θεσμικών και νομοθετικών αλλαγών. Βεβαίως, μεγάλο ζήτημα αποτελεί η ιδιοκτησία των θεσμικών αλλαγών και η εφαρμογή τους στην πράξη. Τίποτα από τα παραπάνω δεν μπορεί να γίνει πραγματικότητα χωρίς την **ενίσχυση της οριζόντιας επικοινωνίας και του συντονισμού των συναρμόδιων οργανισμών υπό το άγρυπνο βλέμμα ενός ισχυρού Κέντρου Διακυβέρνησης** (αρχή της συντονισμένης δράσης της διοίκησης).

Υποστηρίζουμε ότι η συνταγματική ανάδειξη του Πρωθυπουργού ως αποφασιστικού κέντρου (*primus solus*) δεν μπορεί να επιφέρει ικανοποιητικά αποτελέσματα στο σημερινό περιβάλλον διακυβέρνησης, εάν δεν συνοδεύεται από τη μεγαλύτερη συμμετοχή της επιτελικής διοίκησης στον σχεδιασμό, στη λήψη και στην εφαρμογή των αποφάσεων. Όπως προκύπτει από την ανάλυση που προηγήθηκε, μια υπερκείμενη συνεκτική δομή στο Κέντρο Διακυβέρνησης, στελεχωμένη από άξια στελέχη της διοίκησης, ενισχύει τη νομιμότητα και νομιμοποίηση των αποφάσεων που λαμβάνονται σε κεντρικό επίπεδο. Παράλληλα, προσφέρει την ισορροπία έναντι των δυναμικών που αναπτύσσονται μεταξύ της εξαιρετικής δύναμης και επιρροής της εκτελεστικής εξουσίας (κυβέρνηση, κόμματα) και της ανησυχητικής αποδυνάμωσης των παραδοσιακών αντιπροσωπευτικών μηχανισμών (Κοινοβούλιο).

Έχοντας αναλύσει σε βάθος την τυπολογία, τις διαστάσεις και τα εργαλεία του συντονισμού, μπορούμε να πούμε με βεβαιότητα ότι η χώρα μας καλείται να επικεντρώσει τις δυνάμεις της στη **θεσμική και οργανωτική υποστήριξη του ρόλου του Πρωθυπουργού**. Οι υπηρεσίες του Πρωθυπουργού, το Κέντρο Διακυβέρνησης συνολικά, διαθέτει τη δική του εσωτερική ιεραρχική δομή. Επειδή καλείται να λειτουργήσει αποτελεσματικά, χρειάζεται να είναι σχετικά **συλλογικότερο, ενιαίο, μικρό, ευέλικτο** και καλύτερα **οργανωμένο**. Επιπλέον, θα ήταν χρήσιμο να εποπτεύει ένα σταθερό κυβερνητικό και διοικητικό σχήμα, χωρίς συνεχείς θεσμικές-οργανωτικές διαφοροποιήσεις που πραγματοποιούνται κυρίως για νομιμοποιητικούς και άλλους συμβολικούς λόγους. Οι διαρκείς και συχνά άνευ

σημασίας διαφοροποιήσεις στον αριθμό και τις αρμοδιότητες των πολιτικών επικεφαλής δεν εισφέρουν αποτελεσματικότητα, επομένως χρειάζεται να εκλείψουν. Το ίδιο ισχύει και για τους συχνούς κυβερνητικούς ανασχηματισμούς.

Είναι σαφής η ανάγκη η λειτουργία της διοίκησης να γίνει πιο συστηματοποιημένη, συλλογική και τακτική (προγραμματική λειτουργία της διοίκησης). Οι συμβουλές της επιτελικής διοίκησης πρέπει να αναζητούνται τόσο θεσμικά όσο και πρακτικά, κατά την καθημερινή διοικητική λειτουργία και όχι συγκυριακά. Η διοίκηση καλείται να διατηρήσει την ιεραρχική της δομή, εξασφαλίζοντας τη θεσμική οργάνωση και συνέχεια, χωρίς να παραγνωρίζει τη σημασία της αξιοποίησης νέων εργαλείων διαχείρισης των σύγχρονων πολύπλοκων ζητημάτων που απασχολούν κάθε κράτος. Η εντονότερη δικτύωση και συνεργασία με πολυθεσμική εκπροσώπηση φορέων του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα παράγει νέες έξυπνες προτάσεις και σύγχρονα εργαλεία για την αποτελεσματικότερη οργάνωση και τον συντονισμό της κρατικής-διοικητικής λειτουργίας.

Κλείνοντας, το έγραψε υπέροχα ο Γκαίτε: «Η γνώση δεν είναι αρκετή, πρέπει να τη χρησιμοποιήσουμε. Η βούληση δεν είναι αρκετή, πρέπει να δράσουμε».



## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### Ξενόγλωσση:

1. Alessandro, Martín, Lafuente, Mariano, and Santiso, Carlos (2014) *Governing to Deliver, Reinventing the Center of Government in Latin America and the Caribbean*. IDB (Inter-American Development Bank)
2. Alessandro, Martín, Lafuente, Mariano, Santiso, Carlos (2013) *The Role of the Center of Government, A Literature Review*. Inter-American Development Bank, Institutions for Development, Technical Note No. IDB-TN-581
3. Alemanno, Alberto and Sibony, Anne-Lise (2015) *Nudge and the law, A european perspective*. Modern Studies in European Law
4. Alexander, E. R. (1995) *How Organisations Act Together. Interorganisational Coordination in Theory and Practice* (Amsterdam: OSA)
5. Alter, C. and Hage, J. (1993) *Organisations Working Together*
6. Andersen, Stei (2012) *The enforcement of EU Law: The role of the European Commission*. Oxford Studies in European Law
7. Anderson, G. (1996) 'The New Focus on the Policy Capacity of the Federal Government'. *Canadian Journal of Public Administration*, 39 (4), pp. 469–88
8. Bache, I. and Flinders, M. (eds).(2004) *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press
9. Bagley, Nicholas and Revesz, Richard L. (2006) Centralized Oversight of the Regulatory State, *Columbia Law Review*, Vol. 106, p. 1260, 2006. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1729244>
10. Baldwin, Robert, Cave, Martin, Lodge, Martin (2012) *Understanding Regulation, Theory, Strategy and Practice*. Oxford University Press, Second Edition
11. Bardach, E. (1998) *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, DC: The Brookings Institution
12. Bardach, E. (1996) Turf Barriers to Interagency Collaboration, in D. F. Kettl and H. B. Milward (eds). *The State of Public Management*, Baltimore: Johns Hopkins University Press
13. Bardach, E. and Lesser, C. (1996) Accountability in Public Service Collaboratives: For What and To Whom?, *Journal of Public Administration Research and Theory*

14. Bolleyer, N., and Börzel, T. A. (2010) Non-hierarchical Coordination, in Multilevel Systems. *European Political Science Review*, 2(02):157 - 185
15. Bagley, Nicholas and Revesz, Richard L. (2006) Centralized Oversight of the Regulatory State (January 1, 2006). *Columbia Law Review*, Vol. 106, p. 1260, 2006. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1729244>
16. Bertocci, David I. (2009) *Leadership in Organizations: There is a Difference Between Leaders and Managers*. University Press of America
17. Bogdanor, V. (ed.) (2005) *Joined Up Government*. Oxford: Oxford University Press
18. Bouckaert, G. (2003) La Réforme de la Gestion Publique: Change-t-Elle Les Systèmes Administratifs?. *Révue Française D'Administration Publique*, 105/106
19. Bouckaert, G., Dooren, W. Van, Verschuere, B., Voets, J. and Wayenberg, E. (2002) Trajectories for Modernising Local Governance – Revisiting the Flanders Case. *Public Management Review*, 3 (4.)
20. Bouckaert, G.B., Peters, G. and Verhoest, K. (2010) *The coordination of public sector organisations*. Basingstoke, Palgrave Macmillan
21. Boyle Richard (1999) Committee for Public Management Research. *The management of cross-cutting issues*, Discussion Paper 8
22. Bowman, James S., West, Jonathan P., Beck, Marcia A. (2015) Best Achieving Competencies in Public Service: *The Professional Edge*. Kindle Edition
23. Bulmer, S. and Burch, M. (2006) 'The Central Government'. In I. Bache and A. Jordan (eds). *The Europeanization of British Politics*, chapter 3. London: Macmillan
24. Candel, J. L., and Biesbroek, R. (2016) "Toward a Processual Understanding of Policy Integration". *Policy Sciences*, 49: 211–231
25. Contiades, Xenophon (ed.). (2013) *Constitutions in the Global Financial Crisis, A Comparative Analysis*. Ashgate 2013
26. Christensen, Tom (2012) Post-NPM and changing public governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, Volume 1
27. Christensen, Tom (2012), Post NPM and changing public governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, Vol. 1, 2012, p. 1-11.
28. Christensen, Tom and Lægreid, Per (2011) Complexity and Hybrid Public Administration — Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review*, 11 (4): 407-423.
29. Christensen, Tom and Lægreid, Per (2010) *Increased complexity in public sector organizations – The challenge of combining NPM and post-NPM*, in Lægreid P. and Verhoest K. (eds.), *Governance of Public Sector*

- Organizations. Proliferation, autonomy and performance.* London: Palgrave Macmillan.
30. Christensen. Tom and Lægreid. Per (2007a) The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67 (6): pp. 1059–1066
  31. Christensen, Tom and Lægreid, Per (2007b) *Transcending New Public Management.* Aldershot: Ashgate
  32. Christensen, Tom and Lægreid, Per (2006) *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the modern state,* Edward Elgar
  33. Christensen, T. and Lægreid, P. (2001a) *New Public Management. The transformation of ideas and practice.* Aldershot: Ashgate
  34. Christensen Tom and Lægreid Per, P.G.Roness and K.A.Røvik (2007) *Organization Theory and the Public Sector.* London: Routledge
  35. Christensen, Tom & Lægreid, Per (2007) *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms.* Routledge.
  36. Christensen, T., & Lægreid, P. (2007) The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066
  37. Crozier, Michel, Thoenig, Jean-Claude (1976) The Regulation of Complex Organized Systems. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21, No. 4, pp. 547-570
  38. Crozier, Michel (1964) Pouvoir et organization. *European Journal of Sociology* 5 (1), pp. 52-64
  39. Crozier, Michel (1964a) *The Bureaucratic Phenomenon.* Chicago: University of Chicago
  40. Dahlström, Carl, Wängnerud, Lena (2015) *Elites, Institutions and the quality of government.* Palgrave Macmillan
  41. Dahlström, Carl, Peters, B. Guy, Pierre, Jon (2011) *Steering form the centre: Strengthening political control in western democracies.* University of Toronto Press
  42. Di Mascio, Fabrizio, Natalini, Alessandro, Stolfi, Francesco ( ) The ghost of crises past: Analyzing reform sequences to understand Italy' s response to the global crisis. *Public Administration*, Volume 1, Issue 1
  43. Dunleavy, P. and R. Rhodes (eds).(1995) *Prime Minister, Cabinet and Core Executive.* London: Macmillan
  44. Dearlove, J. Pressman Jeffrey L., and Wildavsky, Aaron B. (1974) *Implementation.* Berkeley: University of California Press
  45. Diamond, Patrick (2013) *Governing Britain, Power, Politics & the Prime Minister.* IB TAURIS

46. Easton, D. (1953) *The political system. An inquiry into the state of political science*. New York, NY: Alfred A. Knopf
47. Featherstone, Kevin (2015) External conditionality and the debt crisis: the 'Troika' and public administration reform in Greece. *Journal of European Public Policy*, 22 (3). 295-314
48. Featherstone, Kevin and Papadimitriou, Dimitris (2015) *Prime ministers in Greece: the paradox of power*. Oxford University Press, Oxford
49. Featherstone, Kevin and Papadimitriou, Dimitris (2008) *The limits of europeanization: Reform capacity and Policy conflict in Greece*. Basingstoke, Palgrave Macmillan
50. Goldsmith, Stephen, Eggers, William D. (2004) *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*, Brookings Institution Press, Innovations. In *American Government Program at the John F. Kennedy School of Government at Harvard University*
51. Galbraith, J. R. (1973) *Designing Complex Organizations*. Reading MA: Addison-Wesley
52. Galbraith, J. R. (1977) *Organization Design*. Reading MA: Addison-Wesley
53. Gibson, James L., Ivancevich, John M., Konopaske, Robert (2011) *Organizations: Behavior, Structure, Processes*. McGraw-Hill Irwin, 14th Edition
54. Gore, Al (1995) *Common Sense Government: Works better and costs less*. Kindle Edition
55. Groeneveld, Sandra, Van de Walle, Steven (2011) *New Steering Concepts in Public Management. Research in Public Policy Analysis and Management*, Vol. 21, Emerald Group Publishing
56. Halligan, J. (2003) 'Leadership and the Senior Service from a Comparative Perspective', in B. G. Peters and P. John (eds), *Handbook of Public Administration*
57. Halligan, J. (2006) 'The Reassertion of the Centre in a First Generation NPM System', in T. Christensen and P. Laegreid (eds), *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham: Edward Elgar
58. Hanusch, Horst (1983) *Anatomy of Government Deficiencies*. Conference, Diessen, Germany, July 22-25 1980, Springer-Verlag
59. Hartlapp, Miriam, Metz, Julia and Rauh, Christian (2010) *The agenda set by the European Commission: the result of balanced or biased aggregation of positions?*. LSE "Europe in question" Discussion Paper Series, LEQS Paper No. 21/2010, April 2010

60. Hayward, J. E. S., and Wright, V. (2002), *Governing from the Centre: Core Executive Coordination in France*. Oxford: Oxford University Press
61. Heclo, Hugh & Slamon, Lester M. (1981) *The illusion of Presidential Government*. Boulder: Westview.
62. Heclo, Hugh (1977) *A government of strangers: Executive politics in Washington*. Brookings
63. Head, Brian W. (2008) Wicked Problems in Public Policy. In: *Public Policy*, 3(2): 110-118
64. Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (2010), *The Science of Logic*, translated and edited by Di Giovanni, George, Cambridge University Press
65. Hennessy, Peter (1997) 'The Blair Style of Government: An Historical Perspective and an Interim Audit'. *Government and Opposition*, Volume 33, Issue 1, January 1998, pp. 3-20. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.1998.tb00780.x>
66. Hood, C., James, O., Scott, C., Jones, G.W. and Travers, T. (1999) *Regulation Inside Government*. Oxford: Oxford University Press.
67. Hustedt, Thurid (2019) *Hierarchical accountability in horizontal coordination: The room of maneuver in inter-ministerial working groups (work in progress)*. Available at: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/27e2e2c0-1d70-4b78-998d-78e7c2246791.pdf> (Access 22 June 2018)
68. Hustedt, Thurid & Tiessen, Jad (2006) *Central Government Coordination in Denmark, Germany and Sweden, An institutional policy perspective*. Universität Potsdam, 2006/09/06
69. Hood, C., O. James, C. Scott, and B. G. Peters (2004) *Controlling Modern Government*. Cheltenham: Edward Elgar
70. Jessop, Bob (2016) Territory, Politics, Governance and Multispatial Metagovernance. *Territory, Politics, Governance*, 4:1, 8-32
71. Pollitt, Christopher (2003) Joined-up Government: A Survey. *Political Studies Review*, Vol 1, Issue 1, January 2003
72. Pressman, Jeffrey and Wildavsky, Aaron (1973) *Implementation*. Berkeley, University of California Press
73. Radaelli, Claudio and De Francesco, Fabrizio (2011) *Regulatory Quality in Europe*. Manchester University Press
74. Lorenzo, Allio (2008) *The emergence of better regulation in the European Union*. Thesis submitted to the King's College London (University of London) in fulfilment of the award of Doctor of Philosophy and defended on 3 October 2008

75. James, O. (2003) *The Executive Agency Revolution in Whitehall: Public Interest versus Bureau-Shaping Perspectives*. New York: Palgrave Macmillan
76. James, O. (2004) 'The UK Core Executive's Use of Public Service As a Tool of Governance'. *Public Administration*, 82(2), pp. 397–419
77. Jones, Eric, Menon, Anand, Weatherill, Stephen (2012) *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford University Press
78. Jones G. W. (1985) 'The Prime Minister's Aides', in A. King (ed.). *The British Prime Minister*. Basingstoke: Macmillan
79. Kahneman, D. (2011) *Thinking, fast and slow*. New York, NY, US: Farrar, Straus and Giroux
80. Kruf, Jack (2016) Good Government and Coordination. Available at: [www.primo-europe.eu/good-government-and-coordination](http://www.primo-europe.eu/good-government-and-coordination). Access 29 October 2016
81. Laegreid, Per, Randma-Liiv, Tiina, Rykkja, Lise H., Sparuu, Kulli (2015) Emerging coordination practices of European central governments. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 81 (2)
82. Laegreid, Per & Christensen, Tom (eds).(2006) *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham
83. Likert, Rensis (1961) *New patterns of management*. McGraw-Hill edition
84. Lindblom, Charles E. (1979) Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review*, Vol. 39, No. 6 (Nov. - Dec., 1979), pp. 517-526
85. Lindblom, Charles E. (1965) *The Intelligence of Democracy*. New York: Free Press
86. Ling, T. (2002) Delivering Joined-up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems. *Public Administration*, 80 (4), pp. 615–42
87. Linder, S. H. and Peters, B. G. (1987) *A Design Perspective on Policy Implementation; The Fallacy of Misplaced Precision*. *Policy Studies Review*, 6 (Feb), pp. 459–75
88. Lipsky, M. (1980), *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation
89. Lodge, Martin, Page, Edward C., and Balla, Steven J. (ed.).(2015) *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*. Oxford Handbooks Online
90. Lodge, Martin & Wegrich, Kai (2012) *Executive Politics in Time of Crisis*. Pargrave Macmillan

91. Lynn, L. E., Heinrich, C. J. and Hill, C. J. (2001) *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*. Washington DC: Georgetown University Press
92. Malone, T. W. and Crowston, K. (1994) *The Interdisciplinary Study of Coordination*. *ACM Computing Surveys*, 26, 87–118
93. March, J. C. and Simon, H. A. (1958) *Organizations*. New York: Wiley
94. Lindsay, D. Michael (2014) *View from the top: An inside look at how people in power see and shape the world*. Wiley
95. Lodge, Martin, Page, Edward C., and Balla, Steven J. (ed.).(2015) *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*
96. Maranto Robert (2005) *Beyond a Government of Strangers, How career executives and political appointees can turn conflict to Cooperation*. Lexington Books
97. March, James G. & Olsen, Johan P., The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3 (Sep., 1984), pp. 734-749
98. Metcalfe, J. L. (1976) 'Organizational Strategies and Interorganizational Networks'. *Human Relations*, 29 (4), 327–45
99. Metcalfe, L. (1994) "International Policy Co-ordination and Public Management Reform." *International Review of Administrative Sciences* 60: 271–290.
100. Mintzberg, Henry (1994) The Fall and Rise of Strategic Planning. *Harvard Business Review*, January-February 1994
101. Mintzberg H. (1992) Cycles of organizational change. *Strategic Management Journal*, 13, pp. 39-59
102. Mintzberg H. (1983) *Structure in fives: Designing in fives: Designing effective organisations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall
103. Mintzberg H. (1980) Structure in 5s: A synthesis of the research on Organization Design. *Management Science*, Vol. 26, No. 3, pp. 322-341
104. Noman Zafar (2008) Performance Budgeting in the United Kingdom. *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 8-No 1
105. Osborne, S. (2002) 'Managing the Coordination of Social Services in the Mixed Economy of Welfare: Competition, Cooperation or Common Cause?'. In S. Page, E. and V. Wright (eds)(1999). *Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials*. Oxford: Oxford University Press
106. Osborne, D. and Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government*. New York

107. Page, Edward C., Wright, Vincent (ed.).(1999) *Bureaucratic Élites in Western European States, A Comparative Analysis of Top Officials*. Oxford University Press
108. Painter, M. A. and Peters, B. G. (2010) *Administrative Traditions and Administrative Reform*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
109. Painter, M., Pierre, J. (Eds).(2005) *Challenges to State Policy Capacity, Global Trends and Comparative Perspectives*. Palgrave MacMillan
110. Parrado, S. (2010) *Sustainability of Human Resources in Central Public Administration in the EU Member States*. Report commissioned by the Spanish DG of the Civil Service during the Spanish Presidency of the Council of the European Union
111. Peters, Guy B. (2018) The challenge of policy coordination. *Policy design and practice*, Vol. 1, Issue 1, pp. 1-11
112. Peters, Guy B., Torfing, Jacob, Pierre, Jon, Sorensen, Eva (2012) *Interactive Governance: Advancing the paradigm*. Oxford University Press
113. Peters, Guy B., Pierre, Jon (ed.).(2008) *Handbook of public policy*. Sage Publications
114. Peters, Guy & Pierre, Jon (ed.).(2008) *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Routledge.
115. Peters, G. B. (2006), Concepts and theories of horizontal policy management, in Peters B.G & Pierre J. (eds.). *Handbook of Public Policy*, London, England: SAGE, pp 115-138
116. Peters, Guy B. (2005) *Concepts and theories of horizontal policy management, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administracion Publica*, Santiago, Chile, 18-21 Oct. 2005
117. Peters, G. B. (2003) 'The Capacity to Coordinate', Workshop on Policy Capacity, Hong Kong
118. Peters, G. B., Rhodes, R. A. and Wright, Vincent (2000), *Administering the summit, Administration of the core Executive in developed countries*. Palgrave
119. Peters, G. B. (1998) 'Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination'. *Public Administration*, 76 (2)
120. Peters G. B. (1995) *Governance in a changing Environment*. Canadian Centre for Management Development Series on Governance and Public Management. McGill Queens University Press
121. Pierre, J. and Peters. G B. (2000) *Governance, Politics and the State*. Hong Kong: Macmillan



122. Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2017) *Public Management Reform. A Comparative Analysis: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*. Oxford University Press, Fourth Edition
123. Pollitt, C. (2003) 'Joined-up Government: A Survey'. *Political Studies Review*, 1 (1)
124. Pierre Jon, Peters, B. Guy (2005) *Governing complex societies: Trajectories and scenarios*. Palgrave Macmillan
125. Pollitt, C. (2003) 'Joined-Up Government: A Survey'. *Political Studies Review*, 1(1), pp. 34–49
126. Pollitt, C. and Hupe, P. (2011) Talking about Government: The role of magic concepts. *Public Management Review*, 13 (5), pp. 641-658
127. Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis – NPM, Governance and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press. 3<sup>rd</sup> Edition.
128. Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press
129. Pollitt, C., Bathgate, K. , Caulfield, J., Smullen, A. and Talbot, C. (2001), 'Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion'. *Journal of Comparative Policy Analysis, Research and Practice*, 3 (3)
130. Pollitt, C. and Talbot, C. (eds). (2004) *Unbundled Government. A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. London: Routledge
131. Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J. and Smullen, A. (2005) *Agencies: How Governments Do Things through Semi-autonomous Organizations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
132. Powell, W. (1991) 'Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization', in G. Thompson, J. Frances, R. Levacic and J. Mitchell (eds). *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*. London: Sage
133. Pressman, Jeffrey L. and Wildavsky, Aaron B. (1974) Implementation. *Canadian Journal of Political Science*, June, 7(02)
134. Radaelli, Claudio and Fritsch, Olive, OECD (2012), *Measuring Regulatory Performance, Evaluating Regulatory Management Tools and Programmes*, Expert Paper No. 2
135. Radaelli, Claudio M. (2007) *Towards better research on better regulation*. Centre for Regulatory Governance, University of Exeter
136. Radaelli, Claudio M. and De Francesco, Fabrizio (2007) Regulatory quality. In «*Europe : concepts, measures and policy processes*, Manchester University Press. New York, Palgrave
137. Rayner, Jeremy & Howlett, Michael (2009) Introduction: Understanding

- integrated policy strategies and their evolution. *Policy and Society*, 28:2, 99-109
138. Richards, D. and Smith, M. (2006) *'The Tensions of Political Control and Administrative Autonomy: From NPM to a Reconstituted Westminster Model'*. In T. Christensen and P. Laegreid (eds). *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham: Edward Elgar
  139. Richards, D. and Kavanagh, D. (2000) 'Can Joined-up Government Be a Reality? A Case Study of British Labour Government 1997–2000'. Australian Political Studies Association, 2000 Conference
  140. Rogers, D. L. and Whetten, D. A. (1985) *Interorganizational Coordination: Theory, Research and Implementation*. Ames: Iowa State University Press
  141. Röber, M. and Schröter, E. (2006) *'Big City Government – The Problem of Horizontal and Vertical Co-ordination.'*. EGPA Conference, Milan, 6–8 September
  142. Roosevelt, Franklin D. (1937) "Summary of the Report of the Committee on Administrative Management", January 12. In *The American Presidency Project* (ed. Gerhard Peters and John T. Wooley)
  143. Sabatier, Paul and Mazmanian, Daniel (1979) The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives. *Policy Analysis*, Vol. 5, No. 4 (Fall 1979), pp. 481-504
  144. Simon, Herbert A. (1959) Theories of Decision-Making in Economics and Behavioural Science. *The American Economic Review*, Vol. 49, Np. 3 (June, 1959), pp. 253-283
  145. Wass, Douglas Sir (1983) "The Public Servive in Modern Society". *Public Administration*, Vol. 61, Spring
  146. Stefanou, Constantin & Xanthaki, Helen (2008) *Drafting Legislation: A modern approach*. Ashgate
  147. Stigler, George J. (1971) The theory of economic regulation. *Bell Journal of Economics & Management Science*, 2: 3-21.
  148. Sullivan, H. (2005) *Evaluation of Local Public Service Agreements: Central Local Relations and LPSA*. London: Office for the Deputy Prime Minister
  149. Tallberg, Jonas (2002) Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union. *International Organization*, Volume 56, Issue 3, Summer 2002, pp. 609-643. Available at: <https://doi.org/10.1162/002081802760199908>
  150. Taylor Frederick Winslow (1911) *Scientific management*. Harper & Brothers

151. Thaler, H. Richard, Sustein, R. Cass (2008) *Nudge Improving Decisions about health, wealth and happiness*. Yale University Press, New Haven & London
152. Thoenig, Jean-Claude (2003) Review: Governing from the Centre: Core Executive Coordination in France by Jack Hayward, Vincent Wright. *Journal of Public Policy*, Vol. 23, No. 2 (May - Aug., 2003), pp. 228-232, Cambridge University Press
153. Thompson, G. H. (2003) *Between Hierarchies and Markets: The Logic and Limits of Network Forms of Organization*. New York: Oxford University Press
154. Thompson, G., Frances, J., Levacic, R. and Mitchell, J. (1991) *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*. London: Sage
155. Tsoukas, Haridimos, Robert, Chia (2002) On organizational becoming: Rethinking organizational change, *Organization Science*, Sep/Oct 2002; Vol. 13, No 5; ABI/INFORM Global
156. Watson Alan (1993) *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*. University of Georgia Press; 2nd edition
157. Weber, M. (1978) *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. G. Roth, & C. Wittich (Eds.). Berkeley: University of California Press
158. Wilson, James Q (1991) *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why they Do it*. Ingram Publisher Services US.
159. Verhoest, K. and Bouckaert, G. (2005) 'Machinery of Government and Policy Capacity: The Effects of Specialisation and Coordination'. In M. Painter and J. Pierre (eds). Policy Capacity. Basingstoke: Palgrave
160. Verhoest, Koen (2005) 'The Impact of Contractualisation on Control and Accountability in Government–Agency Relations: The Case of Flanders (Belgium)'. In G. Drewry, C. Greve and T. Tanquerel (eds). *Contracts, Performance Measurement and Accountability in the Public Sector*. Amsterdam: EGPA/IOS Press
161. Verhoest, K., Thiel, S.V., Bouckaert, G., Lægheid, P., Van, Thiel S. (Eds.).(2012). *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries*. Palgrave macmillan
162. Verhoest, K., Legrain, A. and Bouckaert, G. (2003) *Over samenwerking en afstemming: Instrumenten voor een optimale beleids- en beheerscoördinatie binnen de publieke sector*. Brussels: Academia Press, DWTC ism Instituut voor de Overheid
163. Verhoest, K., Verschuere, B.G., Peters, B. and Bouckaert, G. (2004) 'Controlling Autonomous Public Agencies as an Indicator of New Public

- Management'. *Management International/International Management/Gestion Internacional*, 9 (1)
164. Versluys, Esther (2007) Even Rules, Uneven Practices: Opening the 'Black Box' of EU Law in Action. *West European Politics*, Vol. 30, No. 1, 50 – 67
165. Vitkute, Evelina Agota (2014) EU Initiative of Better Regulation and its status in Lithuania. *European Integration Studies*, No. 8
166. Wildavsky, Aaron (2018) *The Art and Craft of Policy Analysis*. Palgrave Macmillan
167. World Bank Lafuente Mariano, Manning Nick, Watkins Joanna (2012) *International Experiences with Senior Executive Service Cadres*
168. Xanthaki, Helen (2014) *Drafting legislation, Art & Technology of rules for Regulation*. Kindle Edition
169. Xanthaki, Helen (2011) Quality of legislation: an achievable universal concept or a utopian pursuit?. In Marta Travares Almeida (ed.). *Quality of Legislation*. 2011, Nomos, Baden-Baden, pp 75-85

### **Ελληνόγλωσση:**

1. Βενιζέλος, Ευάγγελος (2006) *Μαθήματα συνταγματικού δικαίου*. Επίκεντρο
2. Βενιζέλος, Ευάγγελος (2006) *Συνταγματική αυτοσυνειδησία ή αναθεωρητικός οίστρος;*. Σάκκουλας Αντ. Ν.
3. Βενιζέλος, Ευάγγελος (2003) *Το μέλλον της δημοκρατίας και η αντοχή του συντάγματος*. Πόλις
4. Βενιζέλος, Ευάγγελος (2002) *Το αναθεωρητικό κεκτημένο*. Σάκκουλας Αντ. Ν.
5. Βενιζέλος, Ευάγγελος (2001) *Το σύνταγμα του 1975/ 1986/ 2001*. Σάκκουλας Αντ. Ν.
6. Δραμαλιώτη, Εύη (2016) Πού βαδίζει η δημόσια διοίκηση της χώρας. *Σύγχρονα Θέματα*, σελ. 134-5.
7. Δραμαλιώτη, Εύη (2016) Με το βλέμμα στη διοικητική μεταρρύθμιση, Ελληνική Εταιρία Διοίκησης Επιχειρήσεων (ΕΕΔΕ). *Manager*, τεύχος 41, σελ. 62-4
8. Δραμαλιώτη, Εύη (2013) «Αξιολόγηση και αναδιοργάνωση δομών, Αναζήτηση του συντονισμού της διοικητικής δράσης», εισήγηση δημοσιευμένη στα πρακτικά του 5ου Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων με θέμα «Αναδιοργάνωση της Διοίκησης και του Κράτους στη Μετά το 'Μνημόνιο' Εποχή». Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, 28 - 30 Νοεμβρίου

9. Καρκατσούλης, Παναγιώτης (2004) *Το κράτος σε μετάβαση, Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο management» στη «διακυβέρνηση»*. Ι. Σιδέρης
10. Καρκατσούλης, Παναγιώτης (2011) *Ρύθμιση, απορρύθμιση, μεταρρύθμιση*. Ι. Σιδέρης
11. Καρκατσούλης, Παναγιώτης (1990) *Η νομοθέτηση ως επιστήμη*. Σάκκουλας Αντ. Ν.
12. Κοντιάδης, Ξενοφών (2015) *Το Ανορθολογικό μας Σύνταγμα. Γιατί απέτυχαν οι πολιτικοί θεσμοί*. Εκδόσεις Παπαζήση
13. Κοντιάδης, Ξενοφών & Φωτιάδου, Αλκμήνη (2016) *Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος. Συνταγματική αλλαγή, δικαιώματα και κυριαρχία σε συνθήκες κρίσης*. Σάκκουλας
14. Κοντιάδης, Ξενοφών & Ανθόπουλος, Χαράλαμπος (επιμέλεια).(2008) *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*. Παπαζήσης
15. Κοντιάδης, Ξενοφών & Απίστουλας, Δημήτρης (2006) *Μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους και Τοπική Αυτοδιοίκηση, Συντονισμός και δικτύωση των δομών κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο*. Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Παπαζήσης
16. Κοντιάδης, Ξενοφών (2015) *Κυβερνητικό σχήμα και συμβολισμοί, Εφημερίδα "Εθνος", 24/2/2015*
17. Κτιστάκη, Σταυρούλα (2014) *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*. Παπαζήσης
18. Κτιστάκη, Σταυρούλα (2009) *Εισαγωγή στη διοικητική επιστήμη*. Εκδόσεις Παπαζήση
19. Μακρυδημήτρης, Αντώνης (1986) *Μαθήματα διοικητικής επιστήμης: Θεμελιώδεις κατευθύνσεις στη διοικητική σκέψη και στη θεωρία των οργανώσεων*, Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή
20. Μακρυδημήτρης, Αντώνης (1991) *Η εκτελεστική λειτουργία: Τάσεις και χαρακτηριστικά*. Σε Μαθιουδάκης, Μίνωας & Ανδρονόπουλος, Βασίλης (επιμ.). *Το Ελληνικό κράτος: Οργάνωση και λειτουργία*., Εκδόσεις Α. Μαθιουδάκη/Π. Ανδρονόπουλου
21. Μακρυδημήτρης, Αντώνης (2004) *Οι νόμοι και πώς πρέπει να συντάσσονται*, Εφημερίδα Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, Αρχείο ΜΟΝΙΜΕΣ ΣΤΗΛΕΣ 25.12.2004.
22. Μακρυδημήτρης, Αντώνης (1992) *Η οργάνωση της κυβέρνησης: Ζητήματα συνοχής και διαφοροποίησης*. Σάκκουλας: Αθήνα-Κομοτηνή
23. Μακρυδημήτρης, Αντώνης (1999) *Διοίκηση και Κοινωνία: Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα*. Αθήνα: Θεμέλιο
24. Μακρυδημήτρης, Αντώνης (2008) *Η πολιτική ως «επάγγελμα»*, Εφημερίδα ΤΟ ΒΗΜΑ, 24 Νοεμβρίου

25. Μακρυδημήτρης, Αντώνης (2009), *Προσεγγίσεις στη θεωρία των Οργανώσεων*. Καστανιώτης
26. Μακρυδημήτρης, Αντώνης (2011), Προϋποθέσεις για τη βελτίωση της διαδικασίας του νομοθετείν: Βουλή, Κυβέρνηση ή και ένα σώμα προβούλων;, στο συλλογικό έργο με τίτλο: «*Το μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου-Συνταγματικές και πολιτικές διαστάσεις*», Μέρος Τρίτο: Καλή νομοθέτηση και κοινοβουλευτικός έλεγχος, Ι. Σιδέρης
27. Μπέης, Κώστας (1998) *Το ελληνικό έλλειμμα κράτους δικαίου*. Eunomia Verlag, Αθήνα
28. Μπαμπίλης, Χαράλαμπος (1987) *Η κυβερνητική πολιτική για τη διαμόρφωση συντονιστικού διοικητικού φορέα της Δημόσιας Διοίκησης κατά τα έτη 1945-1965*. Αντ. Ν. Σάκκουλας: Αθήνα-Κομοτηνή.
29. Παραράς, Πέτρος (1999) *Το Σύνταγμα 1975, Corpus III, ερμην. Άρθρο 89-91. Κυβέρνηση-Δικαστική εξουσία*. Αντ. Ν. Σάκκουλας.
30. Παπαρρηγόπουλος, Ξενοφών (2015) Ανορθολογικότητες στο Σύνταγμα μας [Ξενοφών Ι. Κοντιάδης, Το ανορθολογικό μας Σύνταγμα], "*Η Καθημερινή*" / "*Τέχνες και Γράμματα*", 30.5.2015
31. Παπαρρηγόπουλος, Ξενοφών (2011) *Κράτος δικαίου*. Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
32. Παπαρρηγόπουλος, Ξενοφών (2008) *Η δεύτερη οδός: πολιτική και νομική σκέψη του Roberto M. Unger*. Σάκκουλας
33. Παπούλιας, Δημήτρης Β. & Τσούκας, Χαρίδημος Κ. (1998) *Κατευθύνσεις για τη μεταρρύθμιση του κράτους*. Παπαζήσης
34. Παπούλιας, Δημήτρης (1991) *Ο δημόσιος τομέας σε κρίση. Μία άποψη από τέσσερα σημεία*. Γνώση
35. Σπανού, Καλλιόπη (1993) *Κράτος και διοίκηση στη σύγχρονη Ελλάδα*. Επιστημονική συνάντηση της 10-11 Δεκεμβρίου 1991. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*. Τόμος 1
36. Σωτηρόπουλος, Δημήτρης (2001) *Η κορυφή του πελατειακού κράτους, Οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση των ανώτερων βαθμίδων της Κεντρικής Διοίκησης στην Ελλάδα 1974-2000*. Ποταμός
37. Τάχος Αναστάσιος Ι. (2005) *Ελληνικό διοικητικό δίκαιο*. Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
38. Τάχος, Α. Ι. & Συμεωνίδης, Ι. Λ. (2004) *Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα-Σύστημα δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου, Ν. 2683, όπως τροποποιήθηκε*, Τόμος Α'. Σάκκουλας: Αθήνα-Θεσσαλονίκη
39. Τσέκος, Θεόδωρος Ν. (2019) "*Όψεις Ασκησης Δημόσιας Πολιτικής στην Ελλάδα. Ελλείμματα Σχεδιασμού, Αξιολόγησης και Ανατροφοδότησης*". Σε Γεωργαράκης Ν. (Επιμ). *Στρατηγική και Διαδικασίες για τον Σχεδιασμό και*

την Εφαρμογή Δημοσίων Πολιτικών στην Ελλάδα. Εκδόσεις Εθνικού Κέντρου Κοινωνικών Ερευνών

40. Τσέκος, Θεόδωρος (2014) *Κράτος εν κρίσει*. Τεύχος 1861. Νέα Εστία
41. Τσέκος, Θεόδωρος (2003) *Διδακτορική Διατριβή με θέμα «Συγκρότηση και αναπαραγωγή μιας μη βεμπεριανής γραφειοκρατίας. Η ιστορική εξέλιξη της ελληνικής δημόσιας διοίκησης»*. Πάντειο Πανεπιστήμιο, Γενικό Τμήμα Δικαίου
42. Χριστιανός, Βασίλειος (2010) *Μετεξελίξεις της προσφυγής λόγω παραβάσεως στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. Νομική Βιβλιοθήκη, Μελέτες Ευρωπαϊκού Δικαίου, 2010
43. Χριστιανός, Βασίλειος (2010,2011) *Εισαγωγή στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Νομική Βιβλιοθήκη
44. Χατζής, Αριστείδης & Ναλπαντίδου, Σόνια (2009) *Η ανάλυση επιπτώσεων των κανονιστικών ρυθμίσεων. Φιλελεύθερη Έμφαση*
45. Χατζής Αριστείδης & Ναλπαντίδου Σόνια (2010) *Η θεωρία της ρύθμισης. Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, Τεύχος 16
46. Χατζής Αριστείδης & Ναλπαντίδου Σόνια (2007) *From nothing to too much: Regulatory reform in Greece*. NBER Working Paper No. 13/2007. Διαθέσιμο στο: [www.regulatory-reform.com](http://www.regulatory-reform.com). Πρόσβαση 22 Ιουνίου 2018

#### **Θεσμικά κείμενα:**

1. Government of Canada (1996), *Managing Horizontal Policy Issues*, Deputy Minister Task Forces
2. OECD (2018), *Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, available at <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>
3. OECD (2018), *Regulatory Policy in Slovenia: Oversight Matters*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, available at <http://dx.doi.org/10.1787/9789264291690-en>
4. OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en)
5. OECD (2017), *Policy Advisory Systems: Supporting Good Governance and Sound Public Decision Making*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264283664-en>
6. OECD (2017), “Closing the regulatory cycle: effective ex post evaluation for improved policy outcomes”, available at <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Proceedings-9th-Conference-MRP.pdf>

7. OECD (2017), Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270480-en>
8. OECD, Arndt, C. et al. (2016), "Building Regulatory Policy Systems in OECD Countries", OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 5, OECD Publishing, Paris, available at <http://dx.doi.org/10.1787/dbb1a18f-en>
9. OECD (2016), Promoting inclusive growth through better regulation, The role of regulatory impact assessment, Deighton-Smith Rex, Erbacci Angelo, Kauffmann Celine
10. OECD (2015), OECD Regulatory Policy Outlook 2015, OECD Publishing, Paris
11. OECD (2015), Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015, OECD Publishing, Paris, available at <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-en>
12. OECD (2015), Slovak Republic: Better Coordination for Better policies, Services and Results
13. OECD (2015), Government at a Glance 2015
14. OECD (2014), Regulatory enforcement and inspections, OECD best practice principles for regulatory policy, OECD publishing
15. OECD (2014), Best Practice Principles for Regulatory Policy, The Governance of Regulators.
16. OECD (2013), Lunn Pete, Behavioural Economics and Regulatory Policy, 9th meeting of the Regulatory Policy Committee, 12-13 November 2013, The OECD Conference Centre, Paris
17. OECD (2013), Behavioral Economics and Regulatory Policy, by Dr Pete Lunn, 9<sup>th</sup> meeting of the Regulatory Policy Committee, 12-13 November 2013, Paris
18. OECD (2012), Better Regulation in Europe: Greece, 2012
19. OECD (2012), Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance
20. OECD (2011), Public Governance Reviews - Greece: Review of the Central Administration
21. OECD (2011), International engagement in fragile states: Can't we do better?, Conflict and fragility, OECD publishing.
22. OECD (2010), Better Regulation in Europe: France
23. OECD (2008), Issues in the comparison of regulatory oversight bodies, paper prepared by B. Wiener for the OECD Working Party 21-22 October 2008, Paris



24. OECD (2007), Background Document, Oversight Bodies for Regulatory Reform, Pedro Andres Amo & Delia Rodrigo
25. OECD (2002) Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and Other Government Bodies (Paris: OECD)
26. OECD (2002), Regulatory Policies in OECD Countries from interventionism to regulatory governance
27. OECD (2002) Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and Other Government Bodies
28. OECD (1999) Integrating Financial Management and Performance Management, PUMA/SBO (99)4 Final (Paris: OECD)
29. OECD (1999) Integrating Financial Management and Performance Management, PUMA/SBO (99)4 Final (Paris: OECD)
30. OECD (1997), The OECD Report on Regulatory Reform, Synthesis, Paris.
31. OECD (1997), A certificate of compliance, Checklist on Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe, Sigma Papers No. 15, 1997
32. OECD (1996) Building Policy Coherence: Tools and Tensions, PUMA Occasional Papers No. 12 (Paris: OECD)
33. OECD (1996) Building Policy Coherence: Tools and Tensions, PUMA Occasional Papers No. 12 (Paris: OECD)
34. OECD report, Alternatives to traditional regulation, prepared by Mr. Glen Hepburn
35. OECD (1993a) Market-type Mechanisms (Paris: Public Management Committee)
36. OECD (1993b) Managing With Market-Type Mechanisms (Paris: OECD).
37. OECD (1993a) Market-type Mechanisms
38. OECD (1993b) Managing With Market-Type Mechanisms (Paris: OECD).
39. European Parliament (2017) *The European Commission at mid-term, State of play of President Juncker's ten priorities, In depth analysis.* EPRS/ European Parliamentary Research Service
40. European Commission (2018) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions, Commission Work Programme 2018, An agenda for a more united, stronger and more democratic Europe.* COM(2017) 650 final
41. European Commission (2017) *Regulatory Fitness and Performance Programme-REFIT Scoreboard Summary*

42. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018) Παρακολούθηση της εφαρμογής του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ετήσια έκθεση για το 2017
43. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2016) Ανακοίνωση με τίτλο «Βελτίωση της νομοθεσίας: επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων για μια ισχυρότερη Ένωση». COM(2016) 615 final, 14.9.2016
44. Better Regulation Framework Manual (2015), Practical Guidance for UK Government Officials
45. European Parliament (2016) *Policy Department on citizens' rights and constitutional affairs, Workshop for Committee on Constitutional Affairs on the best practices in legislative and regulatory processes in a constitutional perspective*
46. European Commission (2015) *Quality for Public Administration, A Toolbox for practitioners*
47. European Commission (2015) *Better Regulation for Better Results, An EU Agenda*. Strasbourg, COM (2015) 215 final. 19.5.2015,.
48. Commission Staff Working Document (2015) Better Regulation guidelines. COM (2015) 215 final, SWD (2015) 110 final.
49. European Commission (2015) *"Toolbox" to accompany the guidelines on Better Regulation*
50. European Commission Staff Working Document (2015) *Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook*. Accompanying the document Better Regulation for Better Results – An EU Agenda. COM(2015) 215 final, SWD(2015) 111 final.
51. European Commission Decision establishing the REFIT Platform. Strasbourg, (2015) 3261 final, 19.5.2015
52. European Commission (2015) The REFIT Platform Structure and Functioning. Strasbourg, (2015) 3260 final, 19.5.2015
53. European Commission (2015) Decision on the establishment of an independent Regulatory Scrutiny Board. Strasbourg, (2015) 3263 final, 19.5.2015
54. European Commission (2015) *Regulatory Scrutiny Board - Mission, tasks and staff*. Strasbourg, C (2015) 3262 final, 19.5.2015,
55. European Commission (2015) *Proposal for an Interinstitutional Agreement on Better Regulation*. Strasbourg, COM (2015) 216 final, 19.5.2015
56. Sitra studies (2014), Governments for the future: Building the strategic and fragile state
57. European Commission (2014) *31st Annual Report on Monitoring the Application of EU law*. Brussels, COM(2014) 612 final, 1.10.2014

58. European Commission (2007) *Communication “A Europe of results – Applying Community Law”*. COM (2007) 502 final
59. The Green Book (2011), Appraisal and Evaluation in Central Government. Treasury Guidance, London, TSO
60. European Commission (2011) Report from the Commission 29th Annual Report on monitoring the application of EU Law. COM (2012) 714 final, 30.11.2012
61. European Commission (2010) *Report from the Commission, 28th Annual report on monitoring the application of EU law*. COM (2011) 588 Final.
62. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2008) *Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή Περιφερειών, Προτεραιότητα στις μικρές επιχειρήσεις, Μια «Small Business Act» για την Ευρώπη*. COM(2008) 394 τελικό
63. European Commission (2017) *State of the Union 2017*, by Jean-Claude Juncker, President of the European Commission. 13 September 2017
64. European Commission (2017) *White paper on the future of Europe, Reflections and scenarios for the EU27 by 2015*. COM(2017)2025 of 1 March 2017. Διαθέσιμο στο [https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27\\_en](https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_en)
65. European Commission (2017) *Better Regulation Factsheet: State of the Union 2017*. Διαθέσιμο στο [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_en#documents\\_Πρόσβαση](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en#documents_Πρόσβαση) 24 Αυγούστου 2018
66. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2017) Ανακοίνωση της Επιτροπής, Δίκαιο της ΕΕ: Καλύτερη εφαρμογή για καλύτερα αποτελέσματα. 2017/C 18/02.
67. European Commission (2016) *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Better Regulation: Delivering better results for a stronger Union*. COM(2016) 615 final
68. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2016) *Ανακοίνωση της Επιτροπής προς τον Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, Βελτίωση της νομοθεσίας: επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων για μια ισχυρότερη Ένωση*. COM(2016) 615 final
69. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015) *Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών*. COM(2015) 215 final
70. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015) Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και

Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Αναβάθμιση της ενιαίας αγοράς: περισσότερες ευκαιρίες για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. SWD (2015) 550 final.

71. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015) *Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Βελτίωση της νομοθεσίας για καλύτερα αποτελέσματα - ένα θεματολόγιο της ΕΕ.* SWD(2015) 110 final}, SWD(2015) 111 final
72. (2015) Commission Staff Working Document, *Better Regulation Guidelines* Strasbourg, 19.5.2015, SWD (2015) 111 final.
73. European Commission (2015) *REFIT scoreboard: Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): state of play and outlook*
74. European Commission (2015) *ABR plus study - final report , prepared by ICF Consulting Services Ltd-Charlotte Slater, Angie Jugnauth, Julie Cassaigne. Katarzyna Majkut, Joe Sunderland, Mark Peacock.*
75. European Commission (2012) *Communication on EU regulatory fitness, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.* COM(2012) 746 final
76. European Commission (2012) *Action programme for reducing administrative burdens in the EU – final report.* SWD 423 final
77. European Commission (2014) *High Level Group on Administrative Burdens, Final report of the high level group on cutting red tape in Europe – legacy and outlook, Final Report*
78. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014) *Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο (2014), Ένα νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου.* COM(2014) 158 final
79. European Commission (2014) *31st annual report on monitoring the application of EU Law.* COM(2014) 612 final
80. Institute for Government, Harris, Josh and Rutter, Jill (2014) *Centre Forward-Effective Support for the Prime Minister at the Centre of Government*
81. Institute for Government, Haddon, Catherine (2012) *Making policy in opposition, Lessons for effective government*
82. European Commission, Report from the Commission (2012) *29th Annual Report on monitoring the application of EU Law (2011).* COM (2012) 714
83. European Commission, Report from the Commission (2012) *“29th Annual Report on Monitoring the Application of EU Law (2011)”.* COM(2012) 714 final, 30.11.2012

84. European Commission, Report from the Commission (2012) *28th Annual report on monitoring the application of EU law (2010)*. COM (2011) 588 Final
85. European Commission (2007) Communication “A Europe of results – Applying Community Law”. COM (2007) 502 final
86. Governments for the Future (2013), Helsinki: Ministry of Finance
87. Institute for Government, Hallsworth, Michael and Rutter, Jill (2011), *Making policy better, Improving Whitehall’s core business*
88. Common Sense Government (1995), Works better & costs less, Vice President Al Gore, Third report of the National Performance Review
89. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2016) Απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη σύναψη διοργανικής συμφωνίας για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου, μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής
90. Διοργανική συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Επιτροπής για τη βελτίωση του κυβερνητικού έργου (2016. Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ, L 123/1, 12.05.2016
91. Κοινή πολιτική δήλωση, της 27ης Οκτωβρίου 2011, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής σχετικά με τα επεξηγηματικά έγγραφα, ΕΕ C 369 της 17.12.2011
92. Διοργανική συμφωνία, της 28ης Νοεμβρίου 2001, για μια πλέον συστηματοποιημένη χρήση της τεχνικής της αναδιατύπωσης των νομικών πράξεων, ΕΕ C 77 της 28.3.2002
93. Διοργανική συμφωνία, της 22ας Δεκεμβρίου 1998, για τις κοινές κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας, ΕΕ C 73 της 17.3.1999
94. Διοργανική συμφωνία, της 20ής Δεκεμβρίου 1994, που αφορά την ταχεία μέθοδο εργασίας για την επίσημη κωδικοποίηση νομοθετικών κειμένων, ΕΕ C 102 της 4.4.1996
95. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο, Επιτροπή (2007) Κοινή δήλωση, της 13ης Ιουνίου 2007, σχετικά με την εφαρμογή στην πράξη της διαδικασίας συναπόφασης, ΕΕ C 145 της 30.6.2007
96. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2002) Ανακοίνωση για τη βελτίωση του ελέγχου της εφαρμογής του Κοινοτικού δικαίου. COM(2002) 725/final/4 της 16.5.2003
97. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο, Επιτροπή (2003) Διοργανική συμφωνία για τη βελτίωση της νομοθεσίας (2003/C 321/01), Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 321 της 31/12/2003, σελ. 0001 – 0005

98. Μελέτη ομάδας εργασίας της Ένωσης Αποφοίτων της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης με θέμα «Προτάσεις για την ενίσχυση του επαγγελματικού προφίλ του αποφοίτου της ΕΣΔΔΑ», Δραμαλιώτη Εύη & Κουγιού Σαράντης (επ.), Αδημοσίευτη
99. Ένωση Αποφοίτων της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης, Περίληψη πρότασης ομάδας εργασίας για το επάγγελμα του αποφοίτου. Διαθέσιμη στο <http://enap.gr/category/general-sp-299/anakinosis/>
100. Ε.Κ.Δ.Δ.Α., 11ο Χρηματοδοτικό Πρωτόκολλο μεταξύ ΕΚΔΔΑ, ΑΔΕΔΥ και Κοινωνικού Πολύκεντρου ΑΔΕΔΥ, στο πλαίσιο υλοποίησης της Προγραμματικής Συμφωνίας μεταξύ Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης, ΕΚΔΔΑ και ΑΔΕΔΥ, Μελέτη «Η συνταγματική διάρθρωση των κρατικών, περιφερειακών και τοπικών υποθέσεων. Συμβολή στην αποτύπωση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στο ελληνικό πολίτευμα.» (2018). Βλ. Δραμαλιώτη Εύη, Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση ως νέο σημείο διασύνδεσης μεταξύ του κράτους και των διοικούμενων, Κεφάλαιο έκτο
101. World Bank. (1992) Governance and development (English). Washington, DC : The World Bank. Available at <http://documents.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/Governance-and-development>
102. Cho, Yoon Je; Coats, Jr., Warren L.; Evenhouse, Eirik; Kafka, Barbara; Long, Millard F.; Mann, Catherine; Pohl, Gerhard; Vittas, Dimitri; Vogel, Robert; Wieland, Robert. 1989. World development report 1989. World development report; World development indicators. Washington, DC : World Bank Group. Available at <http://documents.worldbank.org/curated/en/667381468339905228/World-development-report-1989>

### **Ελληνικά θεσμικά κείμενα:**

1. Σύνταγμα της Ελλάδας
2. Κανονισμός της Βουλής των Ελλήνων, Επανεκδοση Οκτώβριος 2010
3. Νόμος 4048/2012 (ΦΕΚ Α' 34/23.02.2012), Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης
4. Νόμος 4109/2013, (ΦΕΚ 16/Α/23.1.2013), Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα -

Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις

5. Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης»
6. Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (2016), Γραφείο Συντονισμού Θεσμικών, Διεθνών & Ευρωπαϊκών Θεμάτων, με θέμα: Μεταφορά οδηγιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο εθνικό δίκαιο (ΑΠ 880/03.06.2016)
7. Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (2013), Γραφείο Διεθνών & Κοινοτικών Θεμάτων, Εγχειρίδιο Εναρμόνισης-Το Ευρωπαϊκό Δίκαιο στην Ελλάδα
8. Συνήγορος του Πολίτη (2013), Ειδική Έκθεση, Προτάσεις βελτίωσης-Απλούστευσης Διοικητικών Διαδικασιών
9. Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, Πρακτικές οδηγίες για την κατάρτιση των νομοσχεδίων
10. Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, Εγχειρίδιο Οδηγιών για την κωδικοποίηση της νομοθεσίας
11. Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (2009), Εγχειρίδιο οδηγιών συμπλήρωσης Υποδείγματος
12. Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (2009), Υπόδειγμα Έκθεσης Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων
13. Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (2007), Εγχειρίδιο Οδηγιών Συμπλήρωσης Υποδείγματος
14. Εγχειρίδιο για τις διαδικασίες διυπουργικού συντονισμού της Ελληνικής Κυβέρνησης (2018) ([www.ggk.gov.gr](http://www.ggk.gov.gr))
15. Εγκύκλιος του Πρωθυπουργού για την Κανονιστική Μεταρρύθμιση (2006), με θέμα: Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων (Αρ. Πρωτ.: Υ190/18.07.2016)
16. ΕΕΤΑ (2014), Σκολαρίκος Μαρίνος (σύνταξη), Γκέκας Ράλλης(επιμ.), Οι Δήμοι σε αριθμούς

#### **Βασικές ιστοσελίδες:**

1. [europe.eu](http://europe.eu)
2. [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu)
3. [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)
4. [www.buinesseurope.eu](http://www.buinesseurope.eu)
5. [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
6. [www.ggk.gr](http://www.ggk.gr)
7. [www.parliament.gr](http://www.parliament.gr)

8. *Cabinet office/gov.uk*
9. [www.gouvernement.fr](http://www.gouvernement.fr)
10. *http://www.gouvernement.fr/secretariat-general-du-gouvernement-sgg*
11. *www.vie-publique.fr*



### • Ευρετήριο Πινάκων

Πίνακας 1: Τα επίπεδα του συντονισμού ως αποτελέσματος μιας διαδικασίας (Metcalf, 1994), πηγή: Researchgate, Policy coordination scale Source: Adapted from Metcalfe (1994: 281).....	27
Πίνακας 2: Διαφορετικές μορφές συντονισμού. Πηγή: Tom Christensen & Per Laagered (2007), The Challenge of Coordination in Central Government Organizations, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Unifob AS, Working Paper 5-2007 .....	30
Πίνακας 3: Πηγή: The features of hierarchies, markets and networks, Verhoest Koen, Peters Guy, Beuselinck Eva, Meyers Falke and Bouckaert Geert, How coordination and control of public organizations by government interrelate: an analytical and empirical exploration .....	52
Πίνακας 4: <i>Likert's (1967) leadership style typology</i> , <a href="https://www.le.ac.uk/oerresources/psychology/organising">https://www.le.ac.uk/oerresources/psychology/organising</a> .....	55
Πίνακας 5, Η καλή νομοθέτηση σε αριθμούς για τα έτη 2015-16, Better Regulation: Delivering better results for a stronger Union, COM(2016) 615 final .....	86
Πίνακας 6: Αριθμός νομοθετικών πρωτοβουλιών για τα έτη 2011-2015.....	87
Πίνακας 7: European Commission, Stages of EU infringement procedure in a nutshell .....	109
Πίνακας 8: Παρακολούθηση της εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, Ετήσια έκθεση για το 2014.....	112
Πίνακας 9: Οργανισμοί Υπουργείων περιόδου 2014-15.....	140
Πίνακας 10: Οργανισμοί Υπουργείων περιόδου 2015-18.....	142
Πίνακας 11: OECD (2015), Estonia and Finland, Fostering Strategic capacity across governments and digital services across borders, Prime Minister's Office Finland; Government Office Estonia.....	187

Πίνακας 12: Η συλλειτουργία των υπηρεσιών υπό τον Πρωθυπουργό, πιθανά κενά και επικαλύψεις.....	224
Πίνακας 13: Οργανισμοί ελληνικών Υπουργείων περιόδου 2014-15.....	247
Πίνακας 14: Οργανισμοί ελληνικών Υπουργείων περιόδου 2015-18.....	257
Πίνακας 15: Απεικόνιση συστήματος παρακολούθησης της ορθής εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ.....	259
Πίνακας 16: Αποτύπωση συνολικού αριθμού παραβάσεων σε βάρος της χώρας ανά έτος .....	260
Πίνακας 17: European Commission, Monitoring the application of European Union Law, Annual Report 2015.....	261
Πίνακας 18: Εκτίμηση συνολικής δημοσιονομικής επιβάρυνσης επιβολής προστίμων για περιβαλλοντικές υποθέσεις έως το έτος 2017.....	263
Πίνακας 19: Η οργανωτική διάρθρωση της γαλλικής Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης .....	277
Πίνακας 20: Institute for Government (2011), A comparison across six countries, Working Paper .....	284
Πίνακας 21: Institute for Government (2011), A comparison across six countries, Working Paper .....	290
Πίνακας 22: European Commission, Commission decision-making process, oral procedure, Secretariat-General, 16.03.2017.....	296
Πίνακας 23: European Commission and its priorities, Secretariat General, <a href="https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/secretariat-general-organisation-chart_en_3.pdf">https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/secretariat-general-organisation-chart_en_3.pdf</a> (τελευταία επίσκεψη στις 24.11.17).....	397
Πίνακας 24: Έκθεση της Επιτροπής, Παρακολούθηση της εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, Ετήσια έκθεση για το 2014, {SWD(2015) 133 final},{SWD(2015) 134 final}	398
Πίνακας 25: Η πλήρης κατάταξη των 28 χωρών της ΕΕ , ως άνω .....	399
Πίνακας 26: Παρακολούθηση της εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, Ετήσια έκθεση για το 2014 .....	400

Πίνακας 27: Παρακολούθηση της εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, Ετήσια έκθεση για το 2014 .....	401
Πίνακας 28: Παρακολούθηση της εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, Ετήσια έκθεση για το 2014 .....	402
Πίνακας 29: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Αριθμός διαδικασιών επί παραβάσει στην ΕΕ των 28 (31 Δεκεμβρίου 2014).....	403
Πίνακας 30: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Εκκρεμείς διαδικασίες επί παραβάσει το 2014: κύριοι τομείς πολιτικής .....	404
Πίνακας 31: European Commission, State of the Union 2017, by Jean-Claude Juncker, President of the European Commission, 13 September 2017 .....	405
Πίνακας 32: Even Rules, Uneven Practices: Opening the ‘Black Box’ of EU Law in Action (Versluis, 2007) .....	406

## • Ευρετήριο Εικόνων

Εικόνα 1: Ambrogio Lorenzetti: Allegory of Bad Government .....	19
Εικόνα 2: Ambrogio Lorenzetti - Allegory of the Good Government (detail) - WGA13487 .....	20
Εικόνα 3: Τα τρία στάδια της Ανάπτυξης της θεωρίας του Πολυκεντρικού Συντονισμού. Πηγή: Pedersen A., Sehested K.& Sorensen E. (2011), Emerging theoretical understanding of pluricentric coordination in public governance .....	35
Εικόνα 4: Πηγή: GCPSE, From Old Public Administration to the New Public Service, Implications for Public Sector Reform in Developing Countries. 2015 Comparing perspectives: Old public administration, New Public Management, and the New Public Service .....	46
Εικόνα 5: Location of bodies responsible for other regulatory oversight functions, OECD 2018 Regulatory Outlook.....	76
Εικόνα 6: The EU Policy cycle, Πηγή: European Commission, Commission Staff Working Document, Better Regulation Guidelines, Strasbourg, 19.5.2015, SWD(2015) 111 final. ....	79

Εικόνα 7: Planning and validation in the policy development process, ως άνω.....	80
Εικόνα 8: Η ελληνική ρυθμιστική παραγωγή 1975-2005. Πηγή: Επιθεωρήσεις της Δημόσιας Διακυβέρνησης από τον ΟΟΣΑ, Ελλάδα: Επιθεώρηση της Κεντρικής Διοίκησης, Ανεπίσημη Μετάφραση από την Ένωση Αποφοίτων των Εθνικών Σχολών Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2012. ....	145
Εικόνα 9: OECD, SIGMA, Coordination at the centre of government for better policy making, Conference paper, prepared by Michel Ben-Gera, Conference on Public Administration Reform and European Integration, Budva, Montenegro, 26-27 March 2009 .....	176
Εικόνα 10: Alessandro Martín, Lafuente Mariano, and Santiso Carlos (2014), Governing to Deliver, Reinventing the Center of Government in Latin America and the Caribbean, IDB (Inter-American Development Bank) .....	177
Εικόνα 11: Status of the manager of the centre of government (EU Member States*), OECD 2014b .....	182
Εικόνα 12: Prime Minister’s Office of Finland (n.d.), Prime Minister’s Office of Finland homepage, <a href="http://vnk.fi/en/frontpage">http://vnk.fi/en/frontpage</a> .....	185
Εικόνα 13: Republic of Estonia (n.d.), Government Office homepage, <a href="https://riigikantselei.ee/en/government-office">https://riigikantselei.ee/en/government-office</a> .....	186
Εικόνα 14: Η Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού .....	196
Εικόνα 15: Η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης .....	203
Εικόνα 16: Η Γενική Γραμματεία Συντονισμού.....	212
Εικόνα 17: Αποτύπωση του γαλλικού συστήματος εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου .....	265
Εικόνα 18: Γαλλία, Γενική Γραμματεία Ευρωπαϊκών Υποθέσεων.....	267
Εικόνα 19: Προτεινόμενο σχήμα διακυβέρνησης παραβάσεων δικαίου ΕΕ.....	270
Εικόνα 20: “Expanded” CoG in the United Kingdom: Blair–Brown Administrations, Alessandro Martín, Lafuente Mariano, Santiso Carlos (2013), The Role of the Center of Government, A Literature Review, IDB.....	289
Εικόνα 21: European Commission, Crisan Adina, How the European Commission decides .....	299

Εικόνα 22: Προτεινόμενα ιεραρχικά επίπεδα άσκησης της συντονιστικής λειτουργίας .....	316
Εικόνα 23: Προτεινόμενο οργανωτικό σχήμα του Ελληνικού Κέντρου Διακυβέρνησης .....	323
Εικόνα 24: Ben-Gera 2009:6 .....	393
Εικόνα 25: ODI (Overseas Development Institute), Wild Leni and Denney Lisa, Centres of Government in Fragile and Post-Conflict States, A Literature Review ....	394
Εικόνα 26: European Commission (2017), Monitoring the Application of European Union Law, Annual Report 2017, Greece .....	408

## • Ευρετήριο Διαγραμμάτων

Διάγραμμα 1: Κύκλος δημόσιας πολιτικής, Πηγή: OECD (2013), Behavioural Economics and regulatory policy, by Dr Pete Lunn, 9th meeting of the Regulatory Policy Committee, 12-13 November 2013, Paris.....	78
Διάγραμμα 2: Διαχρονική τάση μεγέθους των κυβερνητικών σχημάτων .....	133
Διάγραμμα 3: Διαχρονική αριθμητική τάση θέσεων Αναπληρωτών Υπουργών .....	134
Διάγραμμα 4: Απεικόνιση της συνήθους διαδικασίας ρυθμιστικής παραγωγής.....	164
Διάγραμμα 5: Προτεινόμενο σχήμα συντονισμού της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου .....	239

### • Σύνταγμα της Ελλάδας

#### Άρθρο 73

1. Το δικαίωμα πρότασης νόμων ανήκει στη Βουλή και στην Κυβέρνηση.
2. Νομοσχέδια που αναφέρονται οπωσδήποτε στην απονομή σύνταξης και στις προϋποθέσεις της υποβάλλονται μόνο από τον Υπουργό Οικονομικών ύστερα από γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου· αν πρόκειται για συντάξεις που επιβαρύνουν τον προϋπολογισμό οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, υποβάλλονται από τον αρμόδιο Υπουργό και τον Υπουργό Οικονομικών. Τα νομοσχέδια για συντάξεις πρέπει να είναι ειδικά· δεν επιτρέπεται, με ποινή την ακυρότητα, να αναγράφονται διατάξεις για συντάξεις σε νόμους που αποσκοπούν στη ρύθμιση άλλων θεμάτων.
3. Καμία πρόταση νόμου ή τροπολογία ή προσθήκη δεν εισάγεται για συζήτηση, αν προέρχεται από τη Βουλή, εφόσον συνεπάγεται σε βάρος του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου δαπάνες ή ελάττωση εσόδων ή της περιουσίας τους, για να δοθεί μισθός ή σύνταξη ή γενικά όφελος σε κάποιο πρόσωπο.
4. Είναι όμως παραδεκτή τροπολογία ή προσθήκη που την υποβάλλει αρχηγός κόμματος ή εκπρόσωπος ομάδας κατά τους ορισμούς της παραγράφου 3 του άρθρου 74, όταν πρόκειται για νομοσχέδια που αφορούν την οργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών και των οργανισμών δημόσιου ενδιαφέροντος, την υπηρεσιακή γενικά κατάσταση των δημόσιων υπαλλήλων, των στρατιωτικών και των οργάνων των σωμάτων ασφαλείας, των υπαλλήλων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και δημόσιων γενικά επιχειρήσεων.
5. Νομοσχέδιο με το οποίο επιβάλλονται τοπικοί ή ειδικοί φόροι ή βάρη οποιασδήποτε φύσης υπέρ οργανισμών ή νομικών προσώπων δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου πρέπει να προσυπογράφεται και από τους Υπουργούς Συντονισμού και Οικονομικών.

## Άρθρο 74

1. Κάθε νομοσχέδιο και κάθε πρόταση νόμου συνοδεύεται υποχρεωτικά από αιτιολογική έκθεση· πριν εισαχθεί στη Βουλή, στην Ολομέλεια ή σε Τμήματα, μπορεί να παραπεμφθεί για νομοτεχνική επεξεργασία στην επιστημονική υπηρεσία της παραγράφου 5 του άρθρου 65, όταν συσταθεί, όπως ορίζει ο Κανονισμός.

2. Τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμων που κατατίθενται στη Βουλή παραπέμπονται στην οικεία κοινοβουλευτική επιτροπή. Αφού υποβληθεί η έκθεση ή περάσει άπρακτη η προθεσμία που είχε ταχθεί για την υποβολή της, εισάγονται στη Βουλή για συζήτηση, μετά παρέλευση τριών ημερών από τότε, εκτός αν ο αρμόδιος Υπουργός τα έχει χαρακτηρίσει ως επείγοντα. Η συζήτηση

αρχίζει ύστερα από προφορική εισήγηση του αρμόδιου Υπουργού και των εισηγητών της Επιτροπής.

3. Τροπολογίες βουλευτών σε νομοσχέδια και προτάσεις νόμων για τα οποία αρμόδια είναι η Ολομέλεια ή τα Τμήματα της Βουλής δεν εισάγονται για συζήτηση, αν δεν υποβληθούν έως και την παραμονή της ημέρας που θα αρχίσει η συζήτηση, εκτός αν συγκατατίθεται και η Κυβέρνηση να συζητηθούν.

4. Δεν εισάγεται για συζήτηση νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που αποσκοπεί στην τροποποίηση διάταξης νόμου, αν δεν έχει καταχωριστεί στην αιτιολογική έκθεση ολόκληρο το κείμενο της διάταξης που τροποποιείται, και στο κείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης ολόκληρη η νέα διάταξη, όπως διαμορφώνεται με την τροποποίηση.

\*\*5. Τα προβλεπόμενα στην παράγραφο 1 ισχύουν και για τα νομοσχέδια ή τις προτάσεις νόμων που εισάγονται για συζήτηση και ψήφιση στην αρμόδια διαρκή κοινοβουλευτική επιτροπή, όπως ορίζει ο Κανονισμός της Βουλής.

Νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που περιέχει διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενό τους δεν εισάγεται για συζήτηση.

Προσθήκη ή τροπολογία άσχετη με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου δεν εισάγεται για συζήτηση.

Προσθήκες ή τροπολογίες Υπουργών συζητούνται μόνο αν έχουν υποβληθεί τρεις τουλάχιστον ημέρες πριν από την έναρξη της συζήτησης στην Ολομέλεια,

στο κατά το άρθρο 71 Τμήμα ή στην αρμόδια διαρκή κοινοβουλευτική επιτροπή, όπως ορίζει ο Κανονισμός.

Τα οριζόμενα στα προηγούμενα δύο εδάφια ισχύουν και για τις προσθήκες ή τροπολογίες βουλευτών. Σε περίπτωση αμφισβήτησης αποφαινεται η Βουλή.

Βουλευτές που δεν μετέχουν στην αρμόδια διαρκή κοινοβουλευτική επιτροπή ή στο κατά το άρθρο 71 Τμήμα έχουν το δικαίωμα να λάβουν το λόγο επί της αρχής και για να υποστηρίξουν προτάσεις νόμων και προσθήκες ή τροπολογίες που έχουν υποβάλει, όπως ορίζει ο Κανονισμός.

6. Μία φορά το μήνα, σε ημέρα που θα προσδιοριστεί από τον Κανονισμό, εγγράφονται στην ημερήσια διάταξη κατά σειρά προτεραιότητας και συζητούνται εκκρεμείς προτάσεις νόμων.

#### Άρθρο 75

1. Κάθε νομοσχέδιο και κάθε πρόταση νόμου που συνεπάγονται επιβάρυνση του προϋπολογισμού, εφόσον υποβάλλεται από Υπουργούς, δεν εισάγεται για συζήτηση, αν δεν συνοδεύεται από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους που καθορίζει τη δαπάνη. Εφόσον υποβάλλεται από βουλευτές, διαβιβάζεται πριν από κάθε συζήτηση στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, που υποχρεούται να υποβάλει στη Βουλή σχετική έκθεση μέσα σε δεκαπέντε ημέρες. Αν η προθεσμία αυτή περάσει άπρακτη, η πρόταση νόμου εισάγεται για συζήτηση και χωρίς έκθεση.

2. Το ίδιο ισχύει και για τις τροπολογίες, αν το ζητήσουν οι αρμόδιοι Υπουργοί. Σ' αυτή την περίπτωση το Γενικό Λογιστήριο υποχρεούται να υποβάλει στη Βουλή την έκθεσή του μέσα σε τρεις ημέρες. Μόνο αν αυτή η προθεσμία περάσει άπρακτη, η συζήτηση προχωρεί και χωρίς έκθεση.

3. Νομοσχέδιο που συνεπάγεται δαπάνη ή ελάττωση εσόδων δεν εισάγεται για συζήτηση, αν δεν συνοδεύεται από ειδική έκθεση για τον τρόπο που θα καλυφθούν, η οποία υπογράφεται από τον αρμόδιο Υπουργό και τον Υπουργό Οικονομικών.

#### Άρθρο 76

**\*\*1.** Κάθε νομοσχέδιο και κάθε πρόταση νόμου συζητείται και ψηφίζεται μία μόνο φορά, καταρχήν, κατ' άρθρο και στο σύνολο με την εξαίρεση των περιπτώσεων που προβλέπονται στην παράγραφο 4 του άρθρου 72.

**\*\*2.** Ψηφισμένο νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που αναπέμπεται κατά το άρθρο 42 συζητείται και ψηφίζεται από την Ολομέλεια της Βουλής δύο φορές και σε δύο διαφορετικές συνεδριάσεις που απέχουν μεταξύ τους δύο τουλάχιστον ημέρες, στην πρώτη συζήτηση καταρχήν και κατ' άρθρο και στη δεύτερη κατ' άρθρο και στο σύνολο.



**\*\*3.** Αν κατά τη συζήτηση έγιναν δεκτές προσθήκες ή τροπολογίες, η ψήφιση στο σύνολο αναβάλλεται για ένα εικοσιτετράωρο από τη διανομή του τροποποιημένου νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου με την εξαίρεση των περιπτώσεων που προβλέπονται στην παράγραφο 4 του άρθρου 72.

**\*\*4.** Νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που χαρακτηρίζεται από την Κυβέρνηση κατεπείγον εισάγεται για ψήφιση, ύστερα από περιορισμένη συζήτηση σε μία συνεδρίαση από την Ολομέλεια ή το κατά το άρθρο 71 Τμήμα, όπως ορίζει ο Κανονισμός της Βουλής.

**\*\*5.** Η Κυβέρνηση μπορεί να ζητήσει να συζητηθεί σε ορισμένο αριθμό συνεδριάσεων, νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που έχει επείγοντα χαρακτήρα, όπως ορίζει ο Κανονισμός της Βουλής.

6. Η επιψήφιση δικαστικών ή διοικητικών κωδίκων, που συντάχθηκαν από ειδικές επιτροπές, οι οποίες έχουν συσταθεί με ειδικούς νόμους, μπορεί να γίνει από την Ολομέλεια της Βουλής με ιδιαίτερο νόμο που τους κυρώνει στο σύνολό τους.

7. Με τον ίδιο τρόπο μπορεί να γίνει κωδικοποίηση διατάξεων που υπάρχουν με απλή ταξινόμησή τους ή επαναφορά στο σύνολό τους καταργημένων νόμων, εκτός από τους φορολογικούς.

## Άρθρο 82

1. Η Κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της Χώρας, σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και των νόμων.

2. Ο Πρωθυπουργός εξασφαλίζει την ενότητα της Κυβέρνησης και κατευθύνει τις ενέργειές της, καθώς και των δημόσιων γενικά υπηρεσιών για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής μέσα στο πλαίσιο των νόμων.

**\*\*3.** Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση, τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, αποστολή της οποίας είναι η διεξαγωγή του κοινωνικού διαλόγου για τη γενική πολιτική της Χώρας και ιδίως για τις κατευθύνσεις της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, καθώς και η διατύπωση γνώμης επί των νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων που παραπέμπονται σε αυτήν.

**\*\*4.** Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση, τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες του Εθνικού Συμβουλίου Εξωτερικής Πολιτικής με τη συμμετοχή εκπροσώπων των κομμάτων της Βουλής και προσώπων με ειδικές γνώσεις ή εμπειρία.

<b>Κανονισμός της Βουλής</b>	
<p>'Αρθρο 31: Σύσταση – σύνθεση επιτροπών</p>	<p>1. Για την επεξεργασία και εξέταση νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων που υποβάλλονται στη Βουλή, συνιστώνται από τον Πρόεδρο της Βουλής έξι (6) διαρκείς επιτροπές: α) επιτροπή μορφωτικών υποθέσεων, β) επιτροπή εθνικής άμυνας και εξωτερικών υποθέσεων, γ) επιτροπή οικονομικών υποθέσεων, δ) επιτροπή κοινωνικών υποθέσεων, ε) επιτροπή δημόσιας διοίκησης, δημόσιας τάξης και δικαιοσύνης, στ) επιτροπή παραγωγής και εμπορίου.</p> <p>*2. Η σύσταση των κατά την προηγούμενη παράγραφο επιτροπών γίνεται, για τις επιτροπές, που λειτουργούν κατά τη διάρκεια των εργασιών της Ολομέλειας της Βουλής, στην αρχή κάθε τακτικής συνόδου και για τις επιτροπές του Τμήματος διακοπής των εργασιών της Βουλής, κατά την έναρξη της λειτουργίας του Τμήματος και για όλες τις συνθέσεις του.</p> <p>*3. Ο Πρόεδρος της Βουλής συγκροτεί τις επιτροπές, ανάλογα με τη δύναμη των Κοινοβουλευτικών Ομάδων και των ανεξαρτήτων, με ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 29 παρ. 5 του Κανονισμού.</p> <p>*4. Κάθε επιτροπή της Ολομέλειας της Βουλής αποτελείται από το ένα όγδοο (1/8) έως το ένα έκτο (1/6) του όλου αριθμού των Βουλευτών. Κάθε επιτροπή του Τμήματος διακοπής των εργασιών της Βουλής αποτελείται από το ένα έβδομο (1/7) έως το ένα έκτο (1/6) του όλου αριθμού των Βουλευτών κάθε σύνθεσης του Τμήματος τούτου.</p> <p>**5. Για να εξασφαλίζεται η συμμετοχή όλων των Βουλευτών και να διατηρείται η κατ' αναλογία εκπροσώπηση όλων των Κοινοβουλευτικών Ομάδων στις επιτροπές μπορεί να αυξομειώνεται ο αριθμός των μελών κάθε επιτροπής με απόφαση του Προέδρου της Βουλής, χωρίς να θίγεται, σε κάθε επιτροπή, η απόλυτη πλειοψηφία της Κοινοβουλευτικής Ομάδας που διαθέτει την απόλυτη πλειοψηφία στη Βουλή.</p> <p>*6. Οι αποφάσεις του Προέδρου της Βουλής με τις οποίες συνιστώνται και συγκροτούνται οι επιτροπές της Βουλής ανακοινώνονται στη Βουλή και καταχωρίζονται στα Πρακτικά.</p>

<p>'Αρθρο 42:</p> <p>Σύσταση -          σύνθεση -          αρμοδιότητες</p>	<p>1. Αν οι ανάγκες του νομοθετικού έργου της Βουλής το επιβάλλουν ή αυτό κρίνεται αναγκαίο για την επεξεργασία και εξέταση συγκεκριμένων νομοσχεδίων ή προτάσεων νόμων και το ζητήσει η Κυβέρνηση, ο Πρόεδρος της Βουλής συνιστά ειδικές επιτροπές στις οποίες παραπέμπονται τα νομοσχέδια ή οι προτάσεις νόμων για τη σχετική επεξεργασία.</p> <p>2. Οι ειδικές επιτροπές αποτελούνται από το ένα δέκατο (1/10) έως το ένα δέκατο πέμπτο (1/15) του όλου αριθμού των Βουλευτών.</p> <p>3. Οι διατάξεις του άρθρου 31 παρ. 3, 5 και 6 του Κανονισμού εφαρμόζονται και για τις ειδικές επιτροπές.</p>
<p>*'Αρθρο 41B:</p> <p>Γνώμες επί των κανονιστικών πράξεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης</p>	<p>1. Η Κυβέρνηση αποστέλλει στον Πρόεδρο της Βουλής, ευθύς ως διαβιβαστούν στο Συμβούλιο Υπουργών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα προσχέδια πράξεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης με κανονιστικό περιεχόμενο, κατ'εφαρμογή του άρθρου 70 παρ.8 του Συντάγματος. Παραλλήλως, αποστέλλονται στον Πρόεδρο της Βουλής όλα τα συμβουλευτικά έγγραφα της Επιτροπής.</p> <p>2. Ο Πρόεδρος της Βουλής διαβιβάζει τα αναφερόμενα στην προηγούμενη παράγραφο κείμενα στην αρμόδια διαρκή επιτροπή ή και στην Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων. Σε περίπτωση συναρμοδιότητας, ο Πρόεδρος της Βουλής μπορεί να συγκαλέσει σε κοινή συνεδρίαση δύο ή περισσότερες διαρκείς επιτροπές ή και την Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων. Ο Πρόεδρος της Βουλής ή ο Πρόεδρος της επιτροπής ή η επιτροπή με απόφασή της, αν ζητηθεί από το ένα τρίτο (1/3) των μελών της, μπορούν να καλούν τον αρμόδιο Υπουργό προς ενημέρωση της επιτροπής ή υποεπιτροπής της, με την επιφύλαξη της παρ. 4 του άρθρου 146 που εφαρμόζεται αναλόγως.</p> <p>**3. Η αρμόδια ή οι συναρμόδιες επιτροπές διατυπώνουν τη Γνώμη τους, η οποία διαβιβάζεται στον αρμόδιο Υπουργό ή τους αρμόδιους Υπουργούς και, εάν αυτό προβλέπεται από κείμενο κανονιστικού περιεχομένου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στα αρμόδια όργανά της. Η Κυβέρνηση ενημερώνει τη Βουλή για τη συνέχεια που δόθηκε στη Γνώμη, όσον αφορά στις κανονιστικές πράξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης.</p> <p>***4. Με πρόταση του Προέδρου της Βουλής ή εφόσον ζητηθεί από την αρμόδια επιτροπή ή τις συναρμόδιες επιτροπές, το ζήτημα επί του οποίου διατυπώνεται Γνώμη εγγράφεται σε ημερήσια διάταξη κοινοβουλευτικού ελέγχου της Ολομέλειας και</p>

	<p>συζητείται σε μία συνεδρίαση, με ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 137. Η Ολομέλεια αποφασίζει οριστικά επί του ζητήματος με φανερή ψηφοφορία.</p>
<p>Άρθρο 85: Κατάθεση και περιεχόμενο νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων</p>	<p>*1. Τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμων κατατίθενται στη Βουλή και καταχωρίζονται σε ιδιαίτερο βιβλίο κατά υπουργεία και κατά τη χρονολογική σειρά που κατατίθενται. Η κατάθεση γίνεται έως την ημέρα Πέμπτη και ώρα 20.00.</p> <p>2. Τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμων δεν πρέπει να περιέχουν διατάξεις άσχετες προς το κύριο αντικείμενό τους.</p> <p>*3. Τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμων συνοδεύονται υποχρεωτικώς από αιτιολογική έκθεση, που πρέπει να περιέχει τους λόγους και τους σκοπούς των προτεινόμενων ρυθμίσεων, καθώς και ολόκληρο το κείμενο των διατάξεων που αναφέρεται στο νομοσχέδιο ή την πρόταση νόμου ότι τροποποιούνται.</p> <p>Τα νομοσχέδια συνοδεύονται, επίσης, υποχρεωτικά, από έκθεση αξιολόγησης των συνεπειών της ρύθμισης και από έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης που έχει προηγηθεί της κατάθεσής τους. Έκθεση αξιολόγησης και έκθεση δημόσιας διαβούλευσης δεν απαιτούνται εάν το νομοσχέδιο εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των ειδικών νομοθετικών διαδικασιών των άρθρων 111–112 και 114–123 ή εάν το νομοσχέδιο έχει χαρακτηριστεί από την Κυβέρνηση κατεπείγον. Στην τελευταία περίπτωση απαιτείται να συνοδεύεται από συνοπτική έκθεση αξιολόγησης.</p> <p>4. Σε περίπτωση μερικής τροποποίησης διάταξης το κείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου πρέπει να περιέχει ολόκληρη τη διάταξη, όπως διαμορφώνεται με την τροποποίησή της σύμφωνα με το άρθρο 74 παρ. 4 του Συντάγματος.</p> <p>**5. Κάθε νομοσχέδιο που συνεπάγεται επιβάρυνση του προϋπολογισμού πρέπει να συνοδεύεται από την έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους που ορίζει το άρθρο 75 παρ. 1 του Συντάγματος και, ανάλογα με το περιεχόμενό του, από: α) την ειδική έκθεση του αρμόδιου Υπουργού και του Υπουργού Οικονομικών που προβλέπει το άρθρο 75 παρ. 3 του Συντάγματος και β) τη γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου που ορίζει το άρθρο 73 παρ. 2 του Συντάγματος. Τα νομοσχέδια, με τα οποία γίνεται εναρμόνιση ευρωπαϊκών οδηγιών και προτύπων με το εθνικό δίκαιο, κατατίθενται συνοδευόμενα από στοιχεία που διευκολύνουν τη συζήτησή τους. Για το περιεχόμενο των νομοσχεδίων που αφορούν τις εργασιακές σχέσεις, την κοινωνική ασφάλιση, τα φορολογικά μέτρα, καθώς και τη γενικότερη</p>

	<p>κοινωνικοοικονομική πολιτική, ιδίως σε θέματα περιφερειακής ανάπτυξης, επενδύσεων, εξαγωγών, προστασίας καταναλωτή και ανταγωνισμού, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (Ο.Κ.Ε.) διατυπώνει αιτιολογημένη γνώμη, σύμφωνα με το πρώτο εδάφιο της παραγράφου 2 του άρθρου 1 του ν. 2232/1994 (ΦΕΚ 140 Α΄), όπως ισχύει κάθε φορά, η οποία υποβάλλεται στον Πρόεδρο της Βουλής το αργότερο μέχρι την έναρξη της συζήτησής τους στην Ολομέλεια ή στο Τμήμα Διακοπής των Εργασιών της Βουλής.</p> <p>6. Κάθε πρόταση νόμου διαβιβάζεται στους αρμόδιους Υπουργούς, που έχουν υποχρέωση να απαντούν αν αυτή υπάγεται ή όχι στους περιορισμούς του άρθρου 73 παρ. 3 του Συντάγματος, καθώς και στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους για τη σύνταξη της έκθεσης που ορίζει το άρθρο 75 παρ. 1 του Συντάγματος. Το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους υποχρεούται να υποβάλει στη Βουλή τη σχετική έκθεση μέσα σε δεκαπέντε ημέρες από την παραλαβή της πρότασης νόμου. Αν η προθεσμία αυτή περάσει άπρακτη, η πρόταση νόμου εισάγεται για συζήτηση και χωρίς έκθεση.</p> <p>7. Τα νομοσχέδια, η αιτιολογική τους έκθεση και η ειδική έκθεση του άρθρου 75 παρ. 3 του Συντάγματος υπογράφονται από τους αρμόδιους Υπουργούς. Σε περίπτωση αλλαγής του αρμόδιου Υπουργού τα νομοσχέδια που έχουν κατατεθεί πρέπει να υιοθετηθούν από τον αντικαταστάτη του Υπουργού είτε με γραπτή δήλωση προς τον Πρόεδρο της Βουλής είτε με προφορική δήλωση προς τη Βουλή. Οι προτάσεις νόμων υπογράφονται από το Βουλευτή ή τους Βουλευτές που τις υποβάλλουν.</p> <p>8. Η κατάθεση νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου ισχύει για όλη τη βουλευτική περίοδο με την επιφύλαξη των παραγράφων 2 και 3, αντίστοιχα, του επόμενου άρθρου.</p>
<p>Άρθρο 87- Κατάθεση τροπολογιών</p>	<p>1. Οι προσθήκες ή οι τροπολογίες υπογράφονται από τους Βουλευτές ή τους Υπουργούς που τις υποβάλλουν, κατατίθενται στην αρμόδια υπηρεσία της Βουλής και καταχωρίζονται σε ιδιαίτερο βιβλίο συνεχούς αρίθμησης, κατά χρονολογική σειρά κατάθεσής τους. Η κατάθεση την Παρασκευή γίνεται το αργότερο έως ώρα 13.00.</p> <p>Η βεβαίωση της κατάθεσης των προσθηκών ή των τροπολογιών γίνεται από την αρμόδια υπηρεσία της Βουλής με τη σύνταξη, κάτω από το κείμενό τους, σχετικής πράξης, όπου σημειώνονται ο αριθμός, η ημερομηνία και η ώρα της κατάθεσης.</p>

	<p>2. Προσθήκες ή τροπολογίες Βουλευτών και Υπουργών κατατίθενται τρεις τουλάχιστον ημέρες, πριν από την έναρξη της συζήτησης στην Ολομέλεια, στο Τμήμα διακοπής των εργασιών της Βουλής ή στην αρμόδια διαρκή επιτροπή. Σε περίπτωση αμφισβήτησης ο Πρόεδρος ερωτά τη Βουλή, που αποφαινεται αποκλειστικά με ανάταση ή έγερση και χωρίς συζήτηση.</p>
--	--

- Σχήματα διακυβέρνησης 2015-2018

<b>Ανακοινωθέν Σχήμα Κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ Ιανουαρίου 2015</b>			
<b>Πρωθυπουργός</b>			
<b>Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης</b>			
	<b>Υπουργός</b>		
	Αναπληρωτής Υπουργός	αρμόδιος	για θέματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης
<b>Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης</b>	Αναπληρωτής Υπουργός	αρμόδιος	για θέματα Προστασίας του Πολίτη
	Αναπληρωτής Υπουργός	αρμόδιος	για θέματα Μεταναστευτικής Πολιτικής
	Υφυπουργός	αρμόδια	για θέματα Μακεδονίας-Θράκης
	<b>Υπουργός</b>		
<b>Υπουργείο Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού</b>	Αναπληρωτής Υπουργός	Υποδομών,	

	Μεταφορών & Δικτύων
	Αναπληρωτής Υπουργός Τουρισμού
	Αναπληρωτής Υπουργός Ναυτιλίας
<b>Υπουργείο Εθνικής Άμυνας</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής Υπουργός
	Υφυπουργός
<b>Υπουργείο Πολιτισμού, Παιδείας, και Θρησκευμάτων</b>	Υπουργός Παιδείας
	Αναπληρωτής Υπουργός Πολιτισμού
	Αναπληρωτής Υπουργός Παιδείας
	Αναπληρωτής Υπουργός Έρευνας & Καινοτομίας
	Υφυπουργός Αθλητισμού
<b>Υπουργείο Παραγωγικής Ανασυγκρότησης, Περιβάλλοντος &amp; Ενέργειας</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής Υπουργός Περιβάλλοντος
	Αναπληρωτής Υπουργός Αγροτικής Ανάπτυξης
	Υφυπουργός Αγροτικής Ανάπτυξης
<b>Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας &amp; Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων</b>	Υπουργός
	Υφυπουργός

<b>Υπουργείο Εξωτερικών</b>	Υπουργός
	Αναπληρώτρια Υπουργός για θέματα ευρωπαϊκών υποθέσεων
	Υφυπουργός Εξωτερικών
<b>Υπουργείο Οικονομικών</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής Υπουργός για θέματα εσόδων
	Αναπληρωτής Υπουργός για θέματα Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους
<b>Υπουργείο Εργασίας &amp; Κοινωνικής Αλληλεγγύης</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής Υπουργός Κοινωνικής Αλληλεγγύης
	Αναπληρωτής Υπουργός για την καταπολέμηση της ανεργίας
<b>Υπουργείο Υγείας &amp; Κοινωνικών Ασφαλίσεων</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής υπουργός Υγείας
	Αναπληρωτής Υπουργός Κοινωνικής Ασφάλισης
	Υφυπουργός για θέματα κοινωνικών ασφαλίσεων
<b>Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής</b>	Υπουργός



<b>Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης</b>	Αναπληρώτρια Υπουργός αρμόδια για θέματα Κοινωνικής Αλληλεγγύης
	Αναπληρώτρια Υπουργός αρμόδια για την Καταπολέμηση της Ανεργίας
	Υφυπουργός αρμόδιος για θέματα Κοινωνικών Ασφαλίσεων
<b>Υπουργείο Υγείας</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής υπουργός Υγείας
<b>Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού</b>	Υπουργός
	Υφυπουργός Αθλητισμού
<b>Υπουργείο Οικονομικών</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής υπουργός
	Αναπληρωτής υπουργός
<b>Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής υπουργός αρμόδιος για θέματα Περιβάλλοντος
<b>Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων</b>	Υπουργός
	Υφυπουργός

<b>Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής</b>	Υπουργός
<b>Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής Υπουργός
<b>Υπουργός Επικρατείας για καταπολέμηση της διαφθοράς</b>	
<b>Υπουργός Επικρατείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου</b>	
<b>Υφυπουργός</b>	
<b>Υπουργός Επικρατείας</b>	
<b>Υφυπουργός παρά τω Πρωθυπουργώ και κυβερνητικός εκπρόσωπος</b>	
<b>Σύνολο</b>	<b>44</b>

*Ανακοινωθέν Σχήμα Κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ Σεπτεμβρίου 2015*

<b>Πρωθυπουργός</b>	
<b>Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης</b>	
<b>Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης</b>	<b>Υπουργός</b>
	Υφυπουργός
	Αναπληρωτής Υπουργός αρμόδιος για θέματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης

	Αναπληρωτής Υπουργός αρμόδιος για θέματα Προστασίας του Πολίτη
	Αναπληρωτής Υπουργός αρμόδιος για θέματα Μεταναστευτικής Πολιτικής
	Υφυπουργός αρμόδια για θέματα Μακεδονίας-Θράκης
<b>Υπουργείο Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού</b>	<b>Υπουργός</b>
	Αναπληρώτρια Υπουργός αρμόδια για θέματα Τουρισμού
	Υφυπουργός αρμόδιος για θέματα ΕΣΠΑ
	Υφυπουργός αρμόδια για θέματα Βιομηχανίας
<b>Υπουργείο Εθνικής Άμυνας</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής Υπουργός
<b>Υπουργείο Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων</b>	Υπουργός Παιδείας
	Αναπληρώτρια Υπουργός
	Αναπληρωτής Υπουργός αρμόδιος για θέματα Έρευνας και Καινοτομίας
	Υφυπουργός
<b>Υπουργείο Εξωτερικών</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής υπουργός αρμόδιος για Θέματα Ευρωπαϊκών υποθέσεων

	Υφυπουργός Εξωτερικών
	Υφυπουργός Εξωτερικών
<b>Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής υπουργός αρμόδιος για θέματα Διαφθοράς
<b>Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης</b>	Υπουργός
	Αναπληρώτρια Υπουργός αρμόδια για θέματα Κοινωνικής Αλληλεγγύης
	Αναπληρώτρια Υπουργός αρμόδια για την Καταπολέμηση της Ανεργίας
	Υφυπουργός αρμόδιος για θέματα Κοινωνικών Ασφαλίσεων
<b>Υπουργείο Υγείας</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής Υπουργός Υγείας
<b>Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού</b>	Υπουργός
	Υφυπουργός Αθλητισμού
<b>Υπουργείο Οικονομικών</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής Υπουργός
	Αναπληρωτής Υπουργός
<b>Υπουργείο Περιβάλλοντος και</b>	Υπουργός

<b>Ενέργειας</b>	Αναπληρωτής Υπουργός αρμόδιος για θέματα Περιβάλλοντος
<b>Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων</b>	Υπουργός
	Υφυπουργός
<b>Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής</b>	Υπουργός
<b>Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής Υπουργός
<b>Υπουργός Επικρατείας</b>	
<b>Υπουργός Επικρατείας αρμόδιος για τον Συντονισμό του Κυβερνητικού Έργου</b>	
<b>Υφυπουργός παρά τω Πρωθυπουργώ</b>	
<b>Υφυπουργός παρά τω Πρωθυπουργώ και Κυβερνητική Εκπρόσωπος</b>	
<b>Σύνολο</b>	44

**Ανακοινωθέν Σχήμα κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ 5<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2016 (ανασχηματισμός)**

**Ανακοινωθέν Σχήμα Κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ Νοεμβρίου 2015**

<b>Πρωθυπουργός</b>	
<b>Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης</b>	
<b>Υπουργείο Εσωτερικών</b>	<b>Υπουργός</b>
	Αναπληρωτής υπουργός αρμόδιος για θέματα Προστασίας του Πολίτη
	Υφυπουργός Μακεδονίας-Θράκης
<b>Υπουργείο Οικονομίας &amp; Ανάπτυξης</b>	<b>Υπουργός</b>
	Αναπληρωτής Υπουργός
	Υφυπουργός
<b>Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών &amp; Ενημέρωσης</b>	Υπουργός
<b>Υπουργείο Εθνικής Άμυνας</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής Υπουργός
<b>Υπουργείο Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής Υπουργός αρμόδιος για θέματα Έρευνας
	Υφυπουργός
	Υφυπουργός

<b>Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης &amp; Κοινωνικής Αλληλεγγύης</b>	Υπουργός
	Αναπληρώτρια Υπουργός για την καταπολέμηση της ανεργίας
	Αναπληρώτρια Υπουργός αρμόδια για την κοινωνική αλληλεγγύη
	Υφυπουργός αρμόδιος για θέματα Κοινωνικών Ασφαλίσεων
<b>Υπουργείο Εξωτερικών</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής Υπουργός αρμόδιος για Ευρωπαϊκές Υποθέσεις
	Υφυπουργός
	Υφυπουργός αρμόδιος για τον Απόδημο Ελληνισμό
<b>Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής Υπουργός
<b>Υπουργείο Οικονομικών</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής Υπουργός
	Υφυπουργός
<b>Υπουργείο Υγείας</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής Υπουργός

<b>Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης</b>	Υπουργός
<b>Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού</b>	Υπουργός
	Υφυπουργός Αθλητισμού
<b>Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής Υπουργός
<b>Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων</b>	Υπουργός
	Υφυπουργός
<b>Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής</b>	Υπουργός
	Υφυπουργός
<b>Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής</b>	Υπουργός
	Υφυπουργός
<b>Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής Υπουργός
	Υφυπουργός
<b>Υπουργείο Τουρισμού</b>	Υπουργός



<b>Υπουργός Επικρατείας αρμόδιος για θέματα καθημερινότητας του πολίτη</b>	
<b>Υπουργός Επικρατείας αρμόδιος για τον Συντονισμό του Κυβερνητικού Έργου</b>	
<b>Υπουργός Επικρατείας &amp; Κυβερνητικός Εκπρόσωπος</b>	
<b>Υφυπουργός παρά τω Πρωθυπουργώ</b>	
<b>Σύνολο</b>	<b>48</b>

**Ανακοινωθέν Σχήμα κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ 28<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2018 (ανασχηματισμός)**

<b><u>Ανακοινωθέν Σχήμα Κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ Φεβρουαρίου 2018</u></b>	
<b>Πρωθυπουργός</b>	
<b>Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης</b>	
<b>Υπουργείο Εσωτερικών</b>	<b>Υπουργός</b>
	Αναπληρωτής υπουργός αρμόδιος για θέματα Προστασίας του Πολίτη
	Υφυπουργός Μακεδονίας-Θράκης
<b>Υπουργείο Οικονομίας &amp; Ανάπτυξης</b>	<b>Υπουργός</b>
	Αναπληρωτής Υπουργός

	Υφυπουργός
<b>Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών &amp; Ενημέρωσης</b>	Υπουργός
<b>Υπουργείο Εθνικής Άμυνας</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής Υπουργός
<b>Υπουργείο Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής Υπουργός αρμόδιος για θέματα Έρευνας & Καινοτομίας
	Υφυπουργός
	Υφυπουργός
<b>Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης &amp; Κοινωνικής Αλληλεγγύης</b>	Υπουργός
	Αναπληρώτρια Υπουργός για την κοινωνική αλληλεγγύη
	Υφυπουργός εργασίας
	Υφυπουργός αρμόδιος για θέματα Κοινωνικών Ασφαλίσεων
<b>Υπουργείο Εξωτερικών</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής Υπουργός αρμόδιος για Ευρωπαϊκές Υποθέσεις
	Υφυπουργός
	Υφυπουργός αρμόδιος για τον

	Απόδημο Ελληνισμό
<b>Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής Υπουργός
<b>Υπουργείο Οικονομικών</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής Υπουργός
	Υφυπουργός
<b>Υπουργείο Υγείας</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής Υπουργός
<b>Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης</b>	Υπουργός
<b>Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού</b>	Υπουργός
	Υφυπουργός Αθλητισμού
	Υφυπουργός
<b>Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής Υπουργός
<b>Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων</b>	Υπουργός
	Υφυπουργός

<b>Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής</b>	Υπουργός
	Υφυπουργός
<b>Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής</b>	Υπουργός
	Υφυπουργός
<b>Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής Υπουργός
	Υφυπουργός
<b>Υπουργείο Τουρισμού</b>	Υπουργός
<b>Υπουργός Επικρατείας αρμόδιος για θέματα καθημερινότητας του πολίτη</b>	
<b>Υπουργός Επικρατείας αρμόδιος για τον Συντονισμό του Κυβερνητικού Έργου</b>	
<b>Υπουργός Επικρατείας &amp; Κυβερνητικός Εκπρόσωπος</b>	
<b>Υφυπουργός παρά τω Πρωθυπουργώ</b>	
<b>Σύνολο</b>	<b>49</b>

Παρατηρείται ότι με την προσθήκη ενός ακόμη Υφυπουργού στο Υπουργείου Πολιτισμού και την τοποθέτηση του Αντιπροέδρου της κυβέρνησης στη θέση του Υπουργού Οικονομίας, ο αριθμός των πολιτικών προσώπων στο συγκεκριμένο σχήμα διακυβέρνησης παραμένει σταθερός.



	Υφυπουργός
<b>Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών &amp; Ενημέρωσης</b>	Υπουργός
	Υφυπουργός <sup>365</sup>
<b>Υπουργείο Εθνικής Άμυνας</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής Υπουργός
	Υφυπουργός <sup>366</sup>
<b>Υπουργείο Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής Υπουργός αρμόδιος για θέματα Έρευνας & Καινοτομίας
	Υφυπουργός <sup>367</sup>
<b>Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης &amp; Κοινωνικής Αλληλεγγύης</b>	Υπουργός
	Αναπληρώτρια Υπουργός για την κοινωνική αλληλεγγύη
	Υφυπουργός εργασίας
	Υφυπουργός αρμόδιος για θέματα

---

<sup>365</sup> Δημιουργείται θέση Υφυπουργού στο Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης.

<sup>366</sup> Δημιουργείται θέση Υφυπουργού στο Υπουργείο Εθνικής Άμυνας.

<sup>367</sup> Καταργείται μια θέση Υφυπουργού.

	Κοινωνικών Ασφαλίσεων
<b>Υπουργείο Εξωτερικών</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής Υπουργός αρμόδιος για Ευρωπαϊκές Υποθέσεις
	Υφυπουργός <b>για θέματα θρησκευμάτων</b> <sup>368</sup>
	Υφυπουργός αρμόδιος για τον Απόδημο Ελληνισμό
<b>Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής Υπουργός
<b>Υπουργείο Οικονομικών</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής Υπουργός
	Υφυπουργός
<b>Υπουργείο Υγείας</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής Υπουργός
<b>Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης</b>	Υπουργός

<sup>368</sup> Με επισήμανση καταχωρείται η αναφορά όπως γίνεται στην ιστοσελίδα <https://primeminister.gr/2018>. Με βάση το σχετικό ΠΔ (ΠΔ 160/2018), προβλέπεται η θέση Υφυπουργού Εξωτερικών.

<b>Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού</b>	Υπουργός
	Υφυπουργός Αθλητισμού
	Υφυπουργός
<b>Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής Υπουργός
	Υφυπουργός <sup>369</sup>
<b>Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων</b>	Υπουργός
	Υφυπουργός
<b>Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής</b>	Υπουργός <sup>370</sup>
<b>Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής</b>	Υπουργός
	Αναπληρωτής Υπουργός <sup>371</sup>
<b>Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και</b>	Υπουργός

---

<sup>369</sup> Δημιουργείται θέση Υφυπουργού.

<sup>370</sup> Καταργείται η θέση Υφυπουργού.

<sup>371</sup> Καταργείται η θέση Υφυπουργού και δημιουργείται θέση Αναπληρωτή Υπουργού.



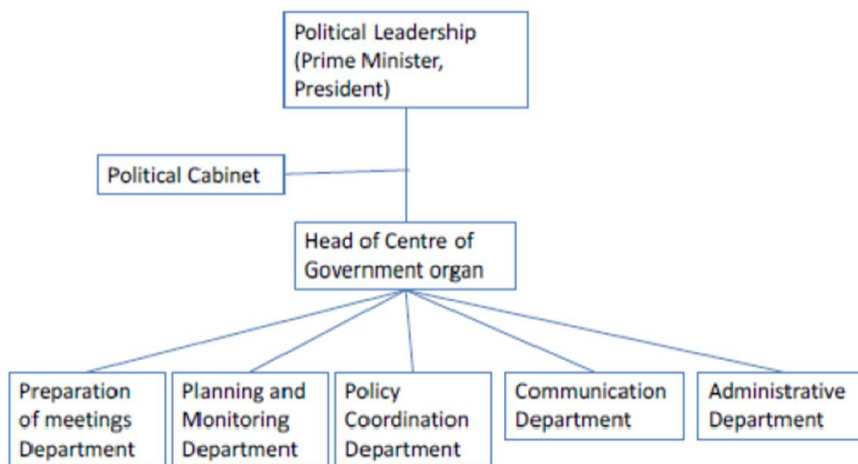
<b>Τροφίμων</b>	Υφυπουργός <sup>372</sup>
	Υφυπουργός
<b>Υπουργείο Τουρισμού</b>	Υπουργός
<b>Υπουργός Επικρατείας αρμόδιος για θέματα καθημερινότητας του πολίτη</b>	
<b>Υπουργός Επικρατείας αρμόδιος για τον Συντονισμό του Κυβερνητικού Έργου</b>	
<b>Υπουργός Επικρατείας &amp; Κυβερνητικός Εκπρόσωπος</b>	
<b>Υφυπουργός παρά τω Πρωθυπουργώ</b>	
<b>Σύνολο</b>	<b>52</b>

---

<sup>372</sup> Καταργείται η θέση Αναπληρωτή Υπουργού και δημιουργείται θέση Υφυπουργού.

• Δομή-λειτουργίες του Κέντρου Διακυβέρνησης

Figure 1: Common structures of offices under the Executive (adapted from Ben-Gera 2009: 6)<sup>4</sup>

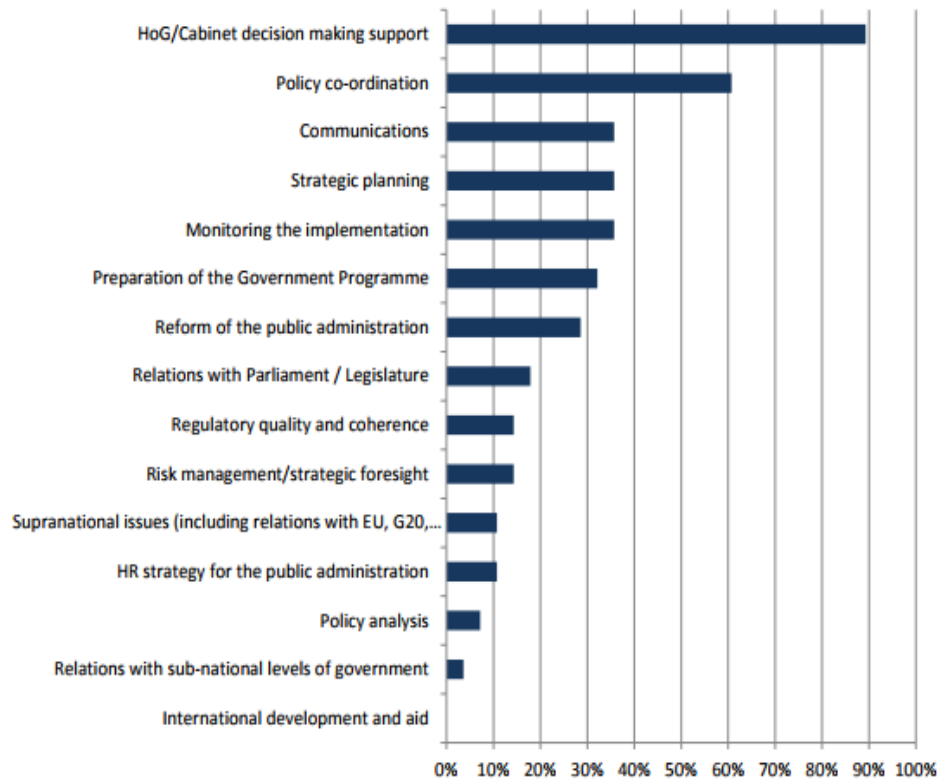


Εικόνα 24: Ben-Gera 2009:6

Policy management process	Core competencies of centre of government
Stage 1: The Executive commits to broad policy commitments	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Offer “modest assistance” in integrating policy and fiscal planning</li> <li>• Ensure horizontal policy coordination</li> </ul>
Stage 2: Departments prepare policy and budget proposals for policy commitments	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Negotiate feasible policy and legislative programmes with line ministries</li> <li>• Analyse departmental proposals</li> <li>• Ensure consultation on the Council of Ministers agenda</li> </ul>
Stage 3: The Executive provides adequate budgets, removes procedural obstacles, and considers likely reactions of external veto players	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anticipate possible obstacles in Parliament, elsewhere</li> <li>• Ensure quality of legal drafting</li> <li>• Facilitate budget discussions</li> </ul>
Stage 4: Departments implement policy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promote decisions</li> <li>• Selectively monitor implementation</li> </ul>

**Εικόνα 25:** ODI (Overseas Development Institute), Wild Leni and Denney Lisa, Centres of Government in Fragile and Post-Conflict States, A Literature Review

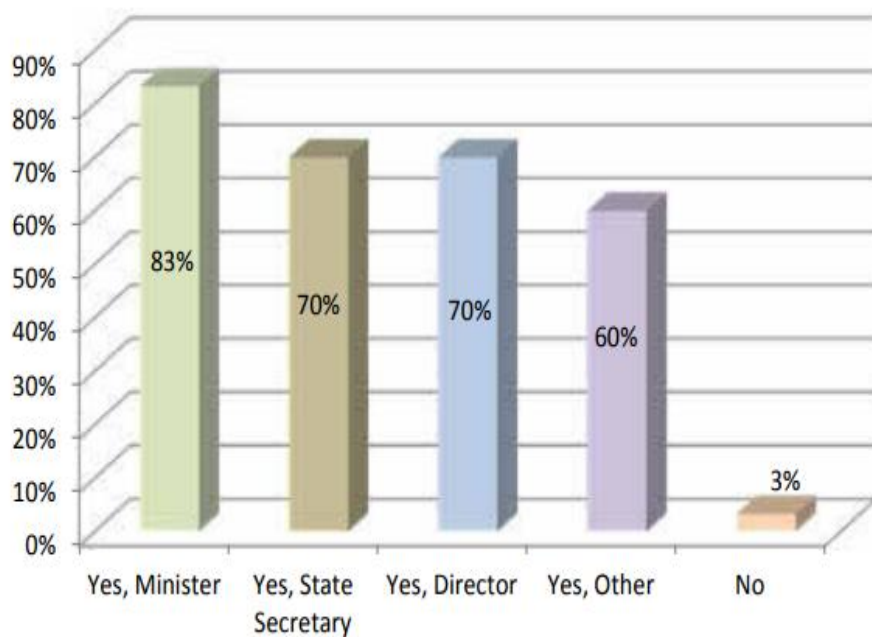
**Figure 3. Most important responsibilities of the Centre of Government**  
(percentage of countries identifying function as one of the top four tasks of the Centre)



Εικόνα 4: OECD (2013), Survey on the Organisation and functions of the centre of government

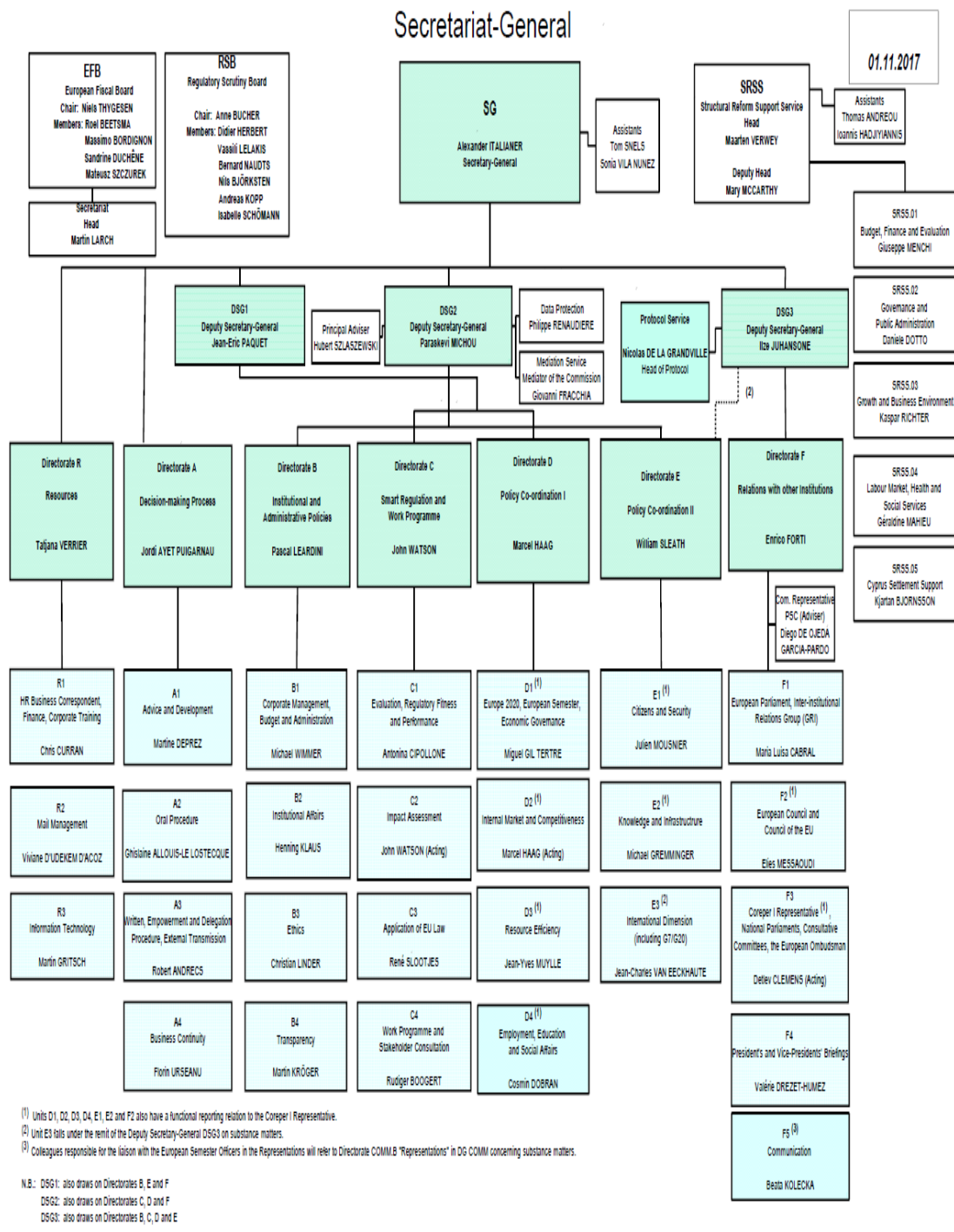
Figure 10: Cross-government policy co-ordination groups

Is the Centre responsible for organising cross-governmental policy co-ordination groups or committees? If yes, at what level do these groups exist?



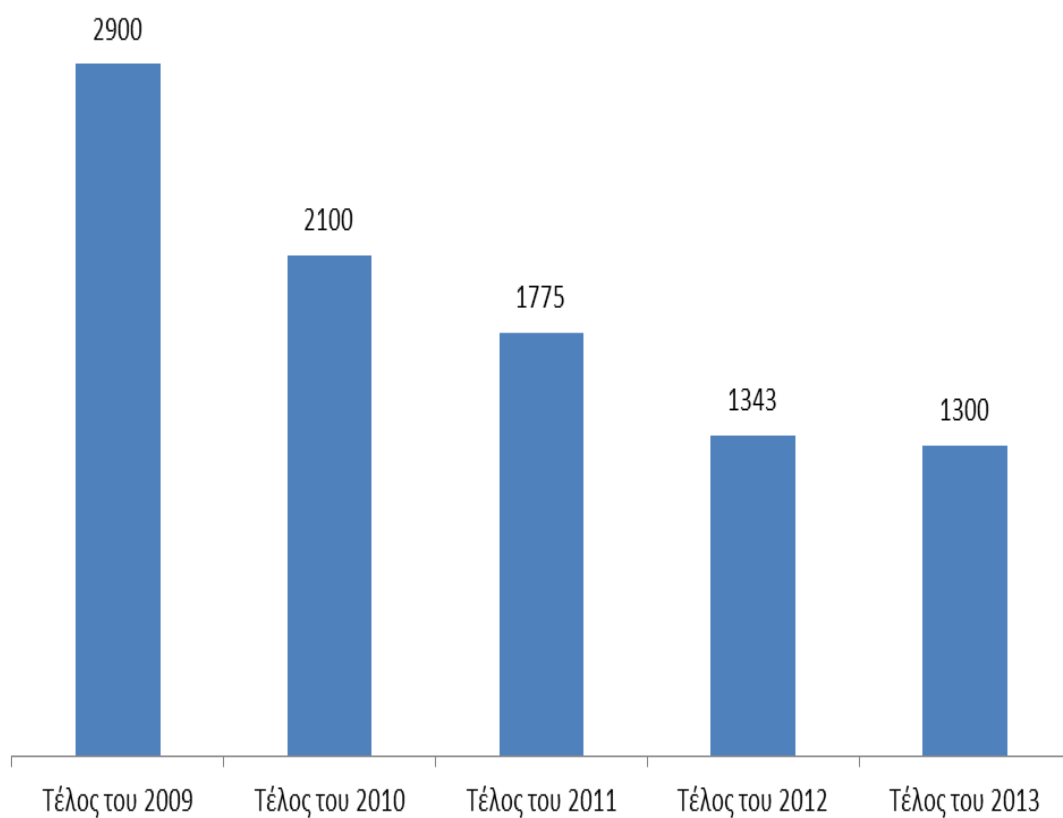
Εικόνα 5: OECD (2013), Survey on the Organisation and functions of the centre of government

• Η δομή της Γενικής Γραμματείας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής



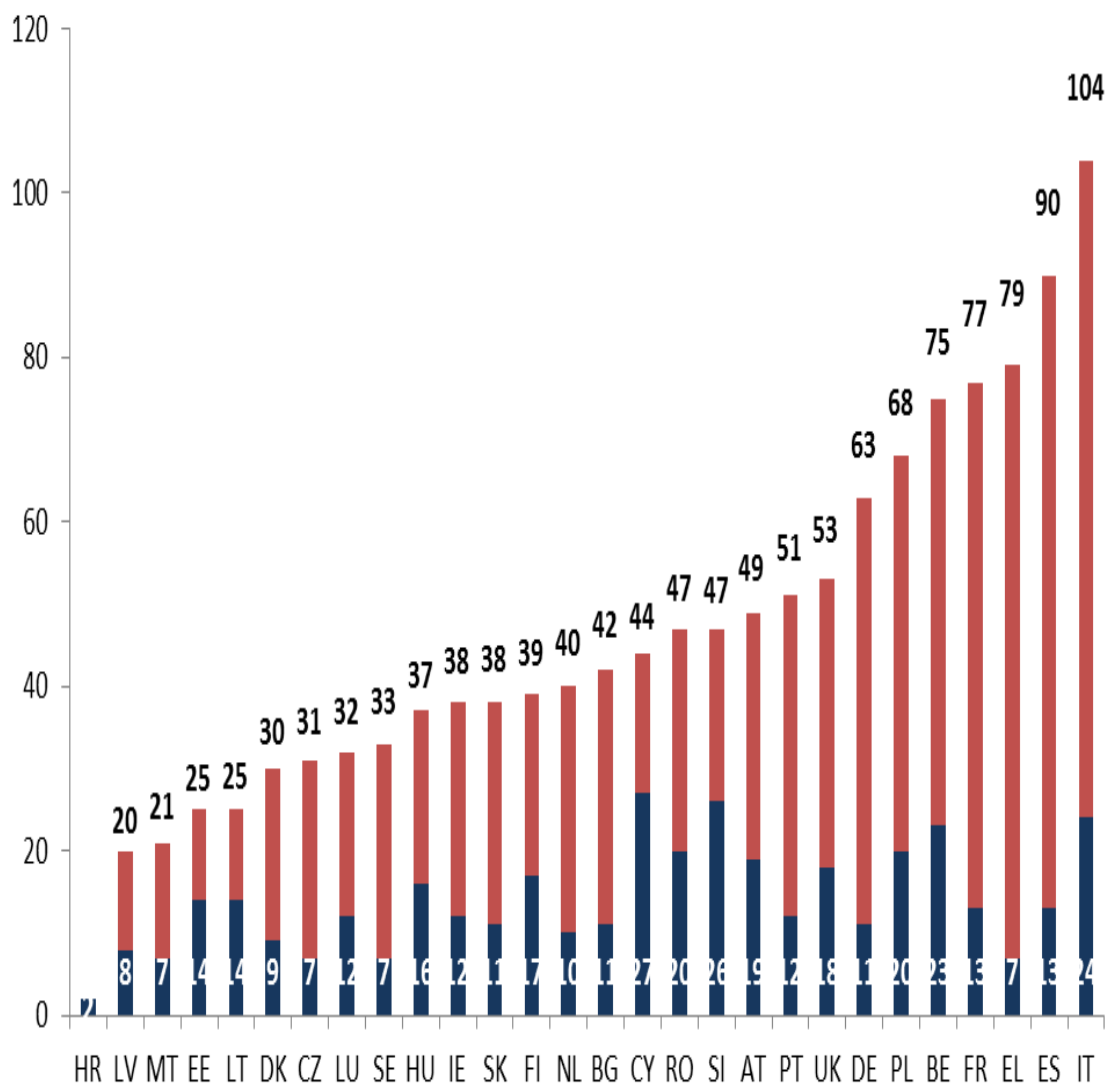
Πίνακας 23: European Commission and its priorities, Secretariat General, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/secretariat-general-organisation-chart\\_en\\_3.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/secretariat-general-organisation-chart_en_3.pdf) (τελευταία επίσκεψη στις 24.11.17)

## Διαδικασίες παράβασης (2009-2013)



Πίνακας 24: Έκθεση της Επιτροπής, Παρακολούθηση της εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, Ετήσια έκθεση για το 2014, {SWD(2015) 133 final},{SWD(2015) 134 final}

## Αριθμός παραβάσεων στην ΕΕ-28 (31 Δεκεμβρίου 2013)

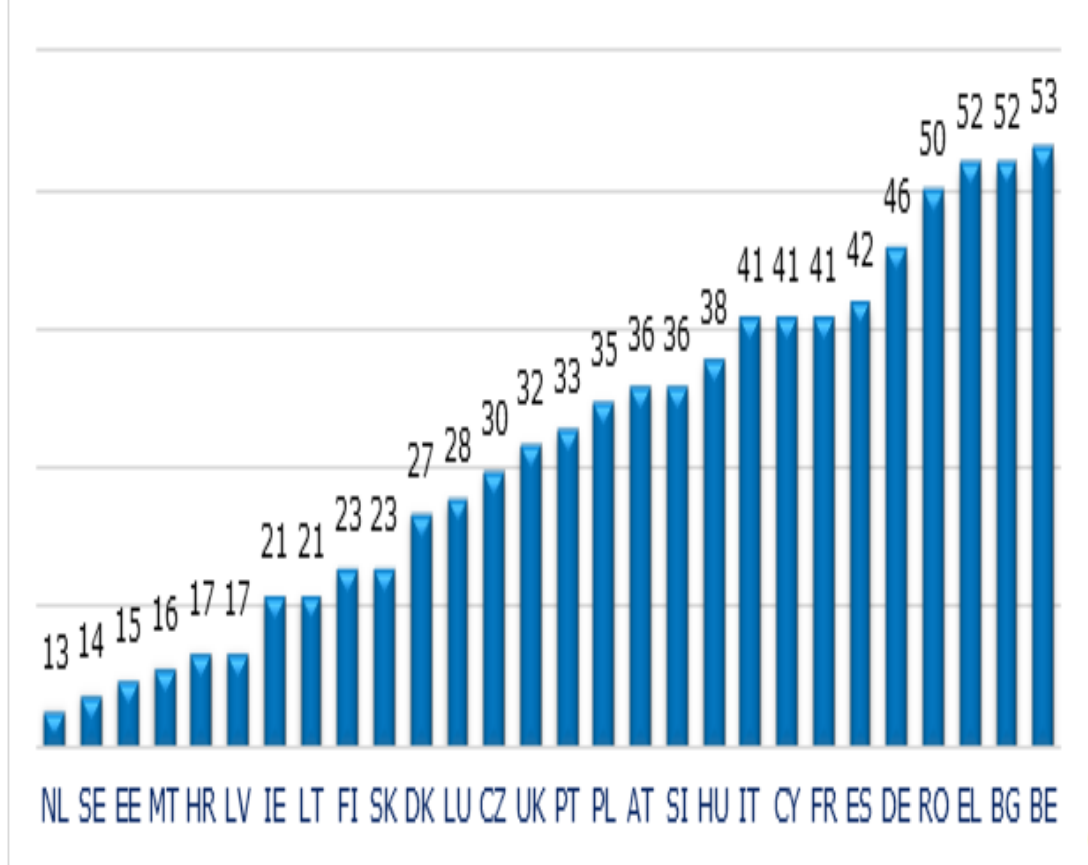


Πίνακας 25: Η πλήρης κατάταξη των 28 χωρών της ΕΕ , ως άνω

**Μπλε** τμήμα των ράβδων: παραβάσεις καθυστερημένης μεταφοράς  
**Κόκκινο** τμήμα των ράβδων: παραβάσεις μη ορθής μεταφοράς και/ή κακής εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ  
**Μαύροι** αριθμοί: συνολικός αριθμός ανοικτών περιπτώσεων παράβασης κατά των κρατών μελών

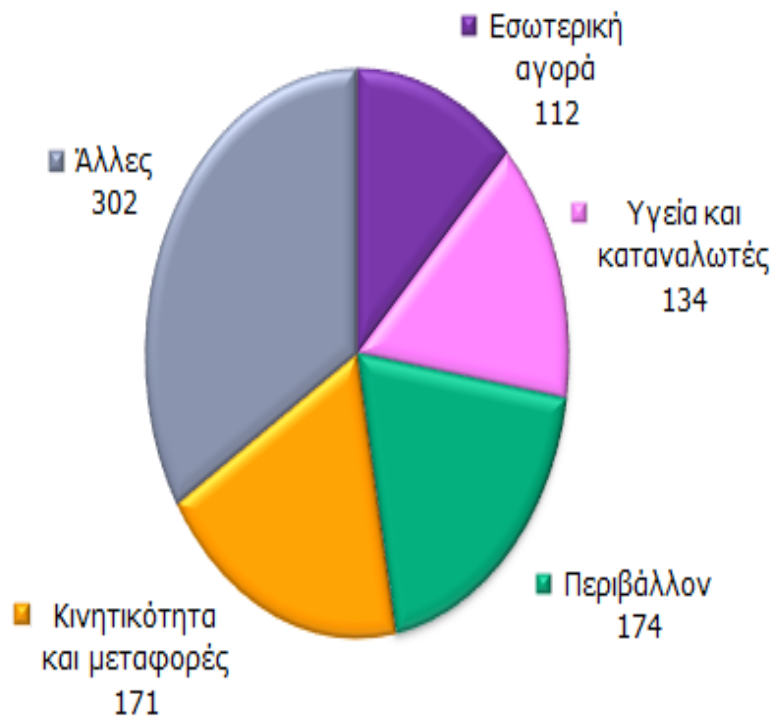


## Νέες διαδικασίες επί παραβάσει ανά κράτος μέλος στις 31 Δεκεμβρίου 2014

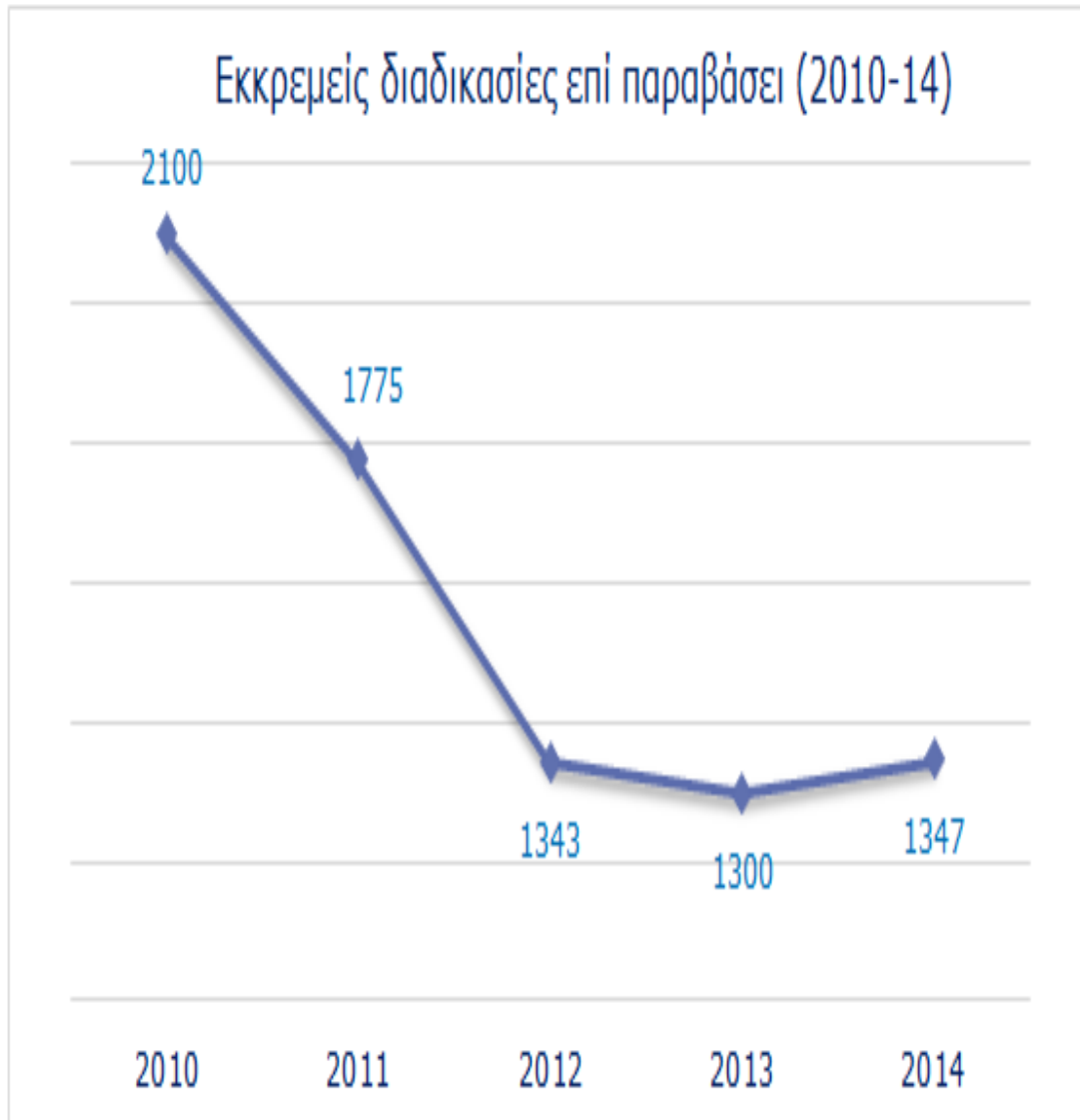


Πίνακας 26: Παρακολούθηση της εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, Ετήσια έκθεση για το 2014

Νέες διαδικασίες επί παραβάσει που κινήθηκαν το 2014: κύριοι τομείς πολιτικής

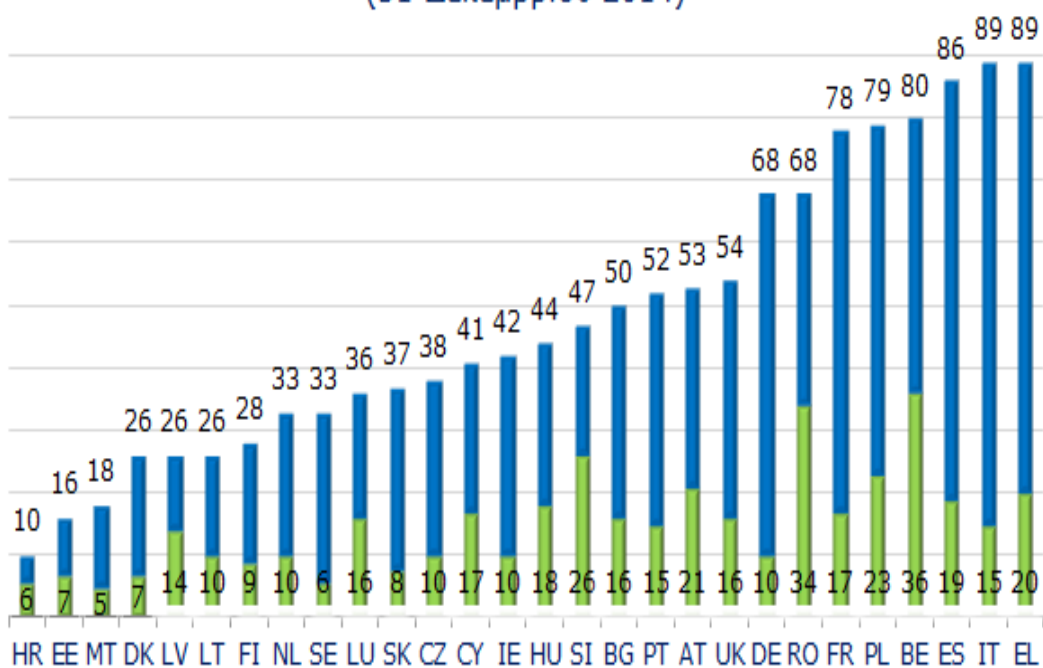


Πίνακας 27: Παρακολούθηση της εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, Ετήσια έκθεση για το 2014



Πίνακας 28: Παρακολούθηση της εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, Ετήσια έκθεση για το 2014

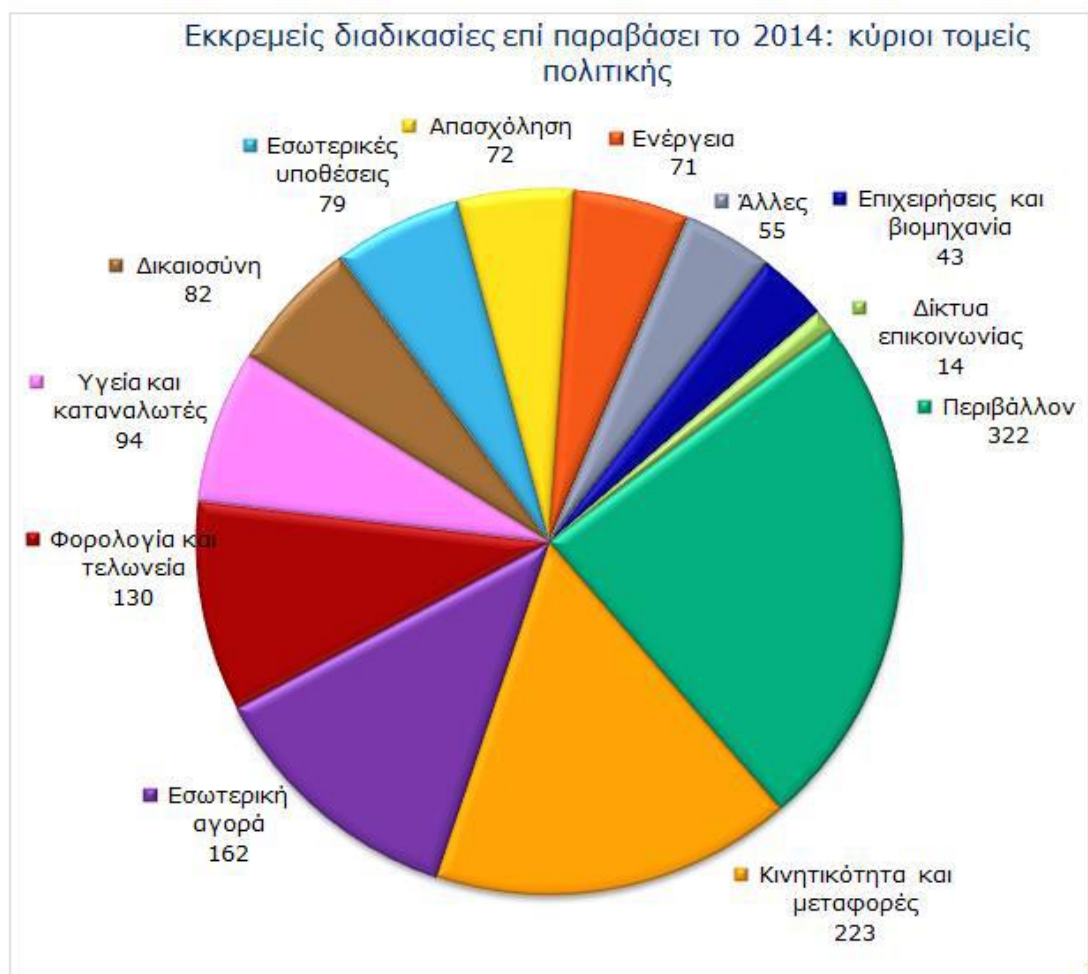
Αριθμός διαδικασιών επί παραβάσει στην ΕΕ των 28  
(31 Δεκεμβρίου 2014)



Αριθμοί στο πάνω μέρος: Συνολικός αριθμός παραβάσεων

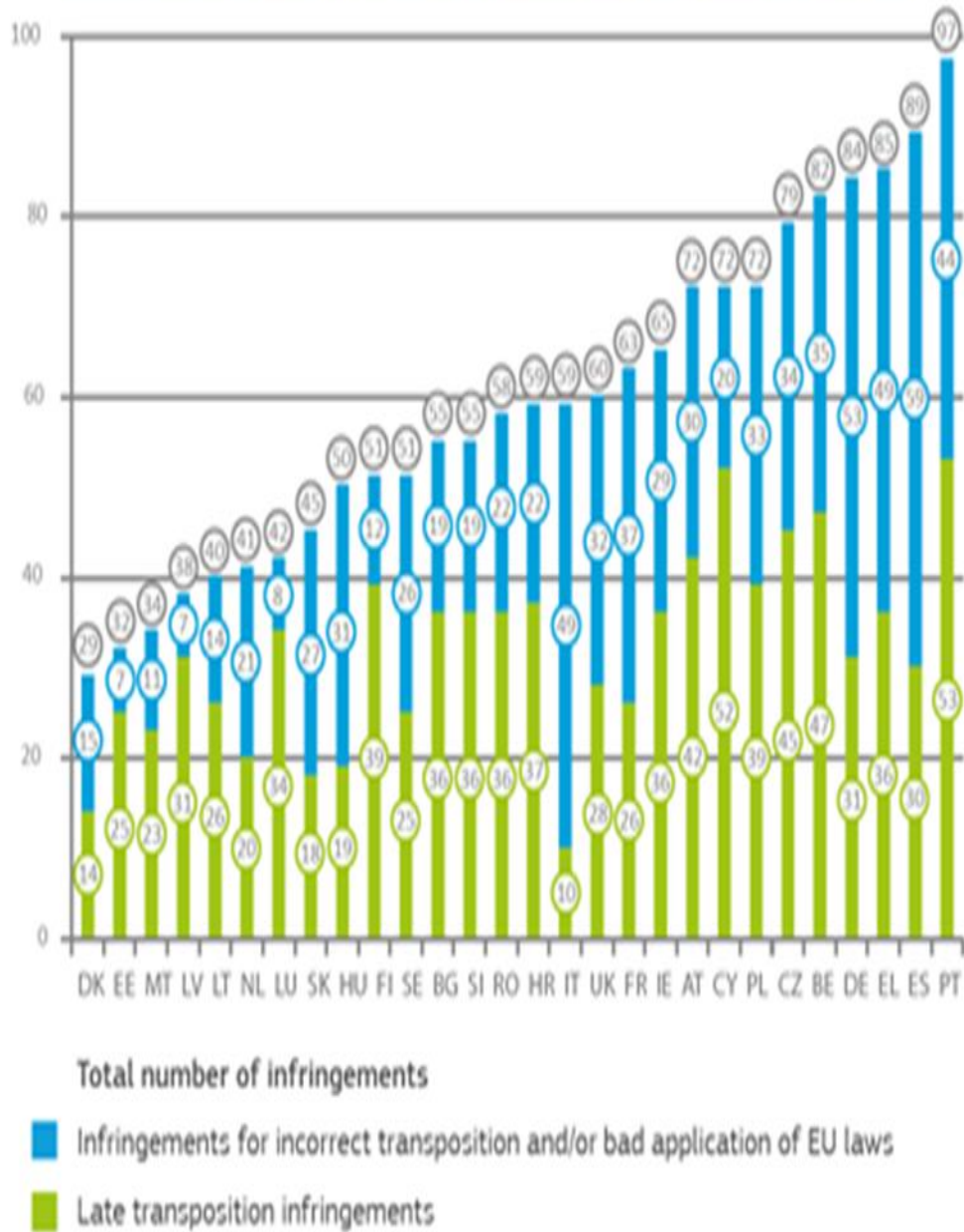
- Διαδικασίες επί παραβάσει για εσφαλμένη και/ή πλημμελή εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ
- Διαδικασίες επί παραβάσει λόγω καθυστερημένης μεταφοράς

Πίνακας 29: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Αριθμός διαδικασιών επί παραβάσει στην ΕΕ των 28 (31 Δεκεμβρίου 2014)



Πίνακας 30: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Εκκρεμείς διαδικασίες επί παραβάσει το 2014: κύριοι τομείς πολιτικής

### Infringement Cases open on 1 September 2017, by Member State



Πίνακας 31: European Commission, State of the Union 2017, by Jean-Claude Juncker, President of the European Commission, 13 September 2017

## Notions of implementation

The Commission as “the guardian of the treaties”

Formal implementation: transposition: the law “in the books”

---

Comitology

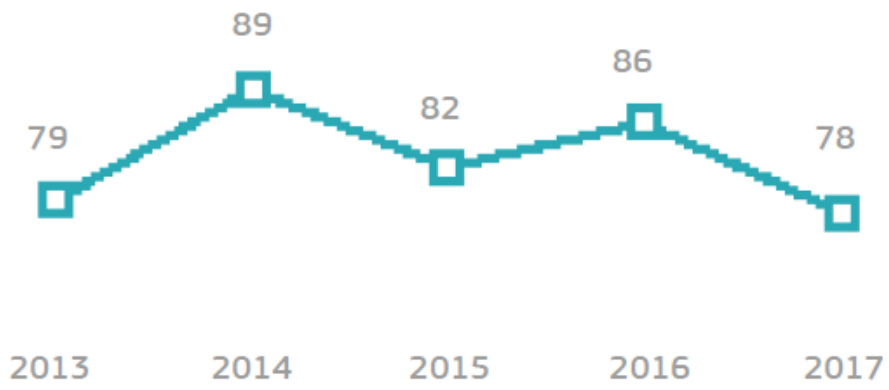
Practical implementation: enforcement by regulators and compliance by regulated: the law in action

---

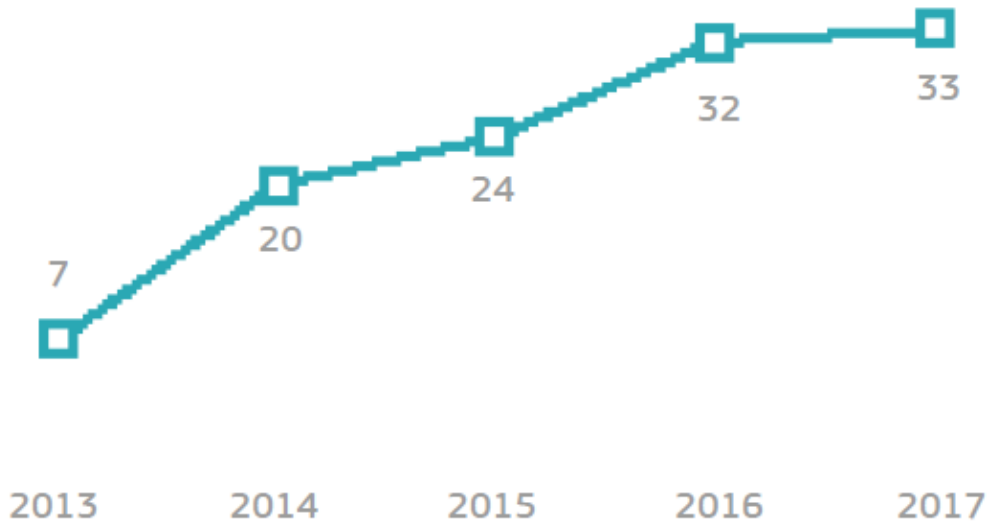
Direct implementation by the Commission e.g. in the field of competition

Πίνακας 32: Even Rules, Uneven Practices: Opening the ‘Black Box’ of EU Law in Action (Versluis, 2007)

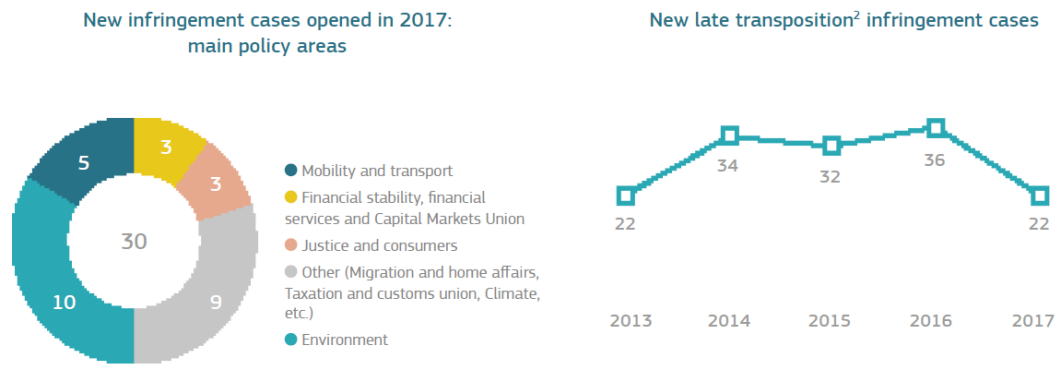
### Infringement cases open as of 31 December 2017



### Late transposition<sup>1</sup> infringement cases







Εικόνα 26: European Commission (2017), Monitoring the Application of European Union Law, Annual Report 2017, Greece