



Η εφαρμογή του Ν. 4622 (ΦΕΚ Α' 133/07.08.2019) για το Επιτελικό Κράτος. Θεσμική οργάνωση και πολιτική πρακτική και οι μεταβολές στην κυβερνητική λειτουργία.

***Πτυχιακή Εργασία***

Μαρία Κόκαλη

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών «Διακυβέρνηση και Δημόσιες Πολιτικές»

*Επιβλέπων Καθηγητής: Δρ. Μάνος Παπάζογλου*

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα πτυχιακή εργασία με θέμα «*Η εφαρμογή του Ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/07.08.2019) για το Επιτελικό Κράτος. Θεσμική οργάνωση, πολιτική πρακτική και μεταβολές στην κυβερνητική λειτουργία*» εντάσσεται στο πρόγραμμα σπουδών «*Διακυβέρνηση και Δημόσιες Πολιτικές*» του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου και έχει σκοπό αρχικά να αποτυπώσει εννοιολογικά τις αρχές της δημόσιας πολιτικής και της δημόσιας διοίκησης αλλά και τον τρόπο που αυτές αλληλεπιδρούν, ώστε να λειτουργούν με την σειρά τους αποδοτικά ως προς την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής. Σε αυτό το πλαίσιο, ορίζεται και αναλύεται η θέσπιση του Ν. 4622/2019, όπου το επιτελικό κράτος πρωταγωνιστεί για να κατοχυρώσει την εύρυθμη λειτουργία και διαφάνεια της κυβέρνησης αλλά και την ανανέωση του κρατικού και διοικητικού μηχανισμού. Παράλληλα, γίνεται μία ιστορική αναδρομή στα πολιτικά δρώμενα που αφορούν την εκτελεστική εξουσία στην Ελλάδα και γίνεται μνεία για το μεταρρυθμιστικό πλαίσιο αναδιάρθρωσης της εκάστοτε κυβέρνησης.

Εν συνεχεία, γίνεται αναφορά στις παθογένειες και τις διαχρονικές αδυναμίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης σε συνάρτηση με την οργάνωση και τον συντονισμό του κυβερνητικού έργου, όπως επίσης δίνεται έμφαση στην Γενική Γραμματεία Συντονισμού και τις μεταρρυθμίσεις που σχετίζονται με αυτήν από το 2013 έως και την ψήφιση του Ν. 4622/2019, όπου ανανεώνεται, οργανώνεται και αναβαθμίζεται εξ ολοκλήρου. Έπειτα, σκιαγραφείται η δομή και η λειτουργία του νεοσύστατου επιτελικού κράτους στο πλαίσιο εφαρμογής του Ν. 4622/2019, ενώ συστήνεται και η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Ε.Α.Δ), η οποία ιδρύεται με σκοπό την ακεραιότητα, την λογοδοσία και την καταστολή της διαφθοράς. Τέλος, γίνεται αξιολόγηση των ψηφιακών υπηρεσιών και της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης καθολικά αλλά και σε περιόδους έκτακτης ανάγκης, όπως η πανδημία του Covid-19, ενώ ταυτόχρονα παρατίθεται η καινοτόμα εφαρμογή των νέων υπηρεσιών στο Ν. 4622/2019 με τελική αναφορά στα συμπεράσματα της εν λόγω εργασίας.

**Λέξεις-κλειδιά :** Δημόσια Πολιτική, Δημόσια Διοίκηση, Κυβερνητική Λειτουργία, Παθογένειες Διοικητικού Συστήματος, Επιτελικό Κράτος, Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Ε.Α.Δ), Γενική Γραμματεία Συντονισμού, Ψηφιακές Υπηρεσίες, Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, Πανδημία Covid-19

## ABSTRACT

The present dissertation on *"The implementation of Law 4622/2019 (Government Gazette A '133 / 07.08.2019) for the Executive State. Institutional organization, political practice and changes in the functioning of government"* aims to initially conceptualize the principles of public policy and public administration but also how they interact, in order to function efficiently in the implementation of government policy. In this context, the enactment of Law 4622/2019 is defined and analyzed, where the staff state plays a leading role in ensuring the smooth operation and transparency of the government as well as the renewal of the state and administrative mechanism. At the same time, there is a historical review of the political events concerning the executive power in Greece and reference is made to the reform framework of the restructuring of each government.

Next, reference is made to the pathogenesis and timeless weaknesses of the Greek public administration in relation to the organization and coordination of government work, as well as emphasis on the General Secretariat for Coordination and related reforms from 2013 until its adoption. Law 4622/2019, where it is completely renewed, organized and upgraded. Then, the structure and operation of the newly formed staff state is outlined in the context of the implementation of Law 4622/2019, while the National Transparency Authority (EAD) is established for the purpose of integrity, accountability and repression. of corruption. Finally, there is an evaluation of digital services and e-government universally but also in times of emergency, such as the pandemic of Covid-19, while at the same time the innovative implementation of new services in Law 4622/2019 is presented with a final report on the conclusions of this work.

**Keywords:** Public Policy, Public Administration, Government Functioning, Pathogenesis of Administrative System, Staff State, National Transparency Authority (NDA), General Secretariat for Coordination, Digital Services, e-Government, Covid Pandemic-19

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ .....	2
ABSTRACT.....	4
ΕΙΣΑΓΩΓΗ .....	6
1 ΚΕΦΑΛΑΙΟ: Λειτουργία Πολιτικού Συστήματος, Κυβέρνηση και Δημόσιες Πολιτικές.....	8
1.1 Δημόσια Πολιτική και σχέσεις εξουσίας σε αλληλεπίδραση με την Δημόσια Διοίκηση .....	8
1.2 Ορισμός πολιτικού συστήματος κατά τον David Easton.....	10
1.3 Οργάνωση εκτελεστικής εξουσίας στην Ελλάδα κατά τον Featherstone.....	14
2 ΚΕΦΑΛΑΙΟ: Κυβερνητική Οργάνωση και Συντονισμός του Κυβερνητικού Έργου. Η σημασία και οι αδυναμίες της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης. ....	20
2.1 Οι παθογένειες στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση .....	20
2.2 Ιστορική αναδρομή- Πρόδρομες μεταρρυθμίσεις για την Γενική Γραμματεία Συντονισμού (2013) έως την ψήφιση του Ν. 4622/2019.....	27
3 ΚΕΦΑΛΑΙΟ: Επιτελικό κράτος.....	35
3.1 Η δομή και η λειτουργία του Επιτελικού Κράτους στο Νόμο 4622/2019 .....	35
3.2 Η Εθνική αρχή Διαφάνειας.....	39
3.3 Η κριτική αποτίμηση επιτελικού κράτους.....	40
4 ΚΕΦΑΛΑΙΟ: Αξιολόγηση .....	43
4.1 Ψηφιακές υπηρεσίες και ηλεκτρονική διακυβέρνηση .....	43
4.2 Η καινοτομία της εφαρμογής των νέων υπηρεσιών στο Ν. 4622/2019.....	47
4.3 Η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στην πανδημία του Covid-19 .....	50
4.4 Έκτακτες συνθήκες και διοικητικές προκλήσεις στην Ελλάδα.....	52
5 ΚΕΦΑΛΑΙΟ: Συμπεράσματα.....	56
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ .....	61

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας είναι να παρουσιάσει το θεσμικό πλαίσιο του Επιτελικού Κράτους αλλά και τον τρόπο με τον οποίο αυτό εφαρμόζεται και οργανώνεται στην πολιτική και κυβερνητική λειτουργία. Η ουσία και το πλαίσιο του Επιτελικού Κράτους αφομοιώνεται από το Ν. 4622/2019, ο οποίος θεσπίστηκε επί κυβέρνησης Κυριάκου Μητσοτάκη με την εκλογή του ως Πρωθυπουργού τον Ιούλιο του 2019, και ορίστηκε ως ο πρώτος μεταρρυθμιστικός νόμος που επικεντρώθηκε στην εύρυθμη κρατική λειτουργία, την κυβερνητική διαφάνεια και την οργάνωση της κεντρικής δημόσιας διοίκησης.

Στο πρώτο κεφάλαιο εξετάζεται η λειτουργία του πολιτικού συστήματος σε συνάρτηση με την οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης, προκειμένου να επιτευχθεί με αποτελεσματικότητα η εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής, και πιο συγκεκριμένα μέσω της θέσπισης του Ν. 4622/2019. Έπειτα, παρουσιάζεται από τον David Easton ο ορισμός του πολιτικού συστήματος, ο οποίος δομείται από τις κοινωνικές εισροές και εκροές των κυβερνητικών θεσμών του εκάστοτε κράτους. Τέλος, πραγματοποιείται μία ιστορική αναδρομή στα πολιτικά δρώμενα εστιάζοντας στο μεταρρυθμιστικό πλαίσιο της εκτελεστικής εξουσίας στην Ελλάδα.

Ακολούθως, στο δεύτερο κεφάλαιο δίνεται έμφαση στον συντονισμό του κυβερνητικού έργου αλλά και στις διαχρονικές παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, όπως επίσης και στις μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις που πραγματοποιήθηκαν για την Γενική Γραμματεία Συντονισμού από το 2013 έως και την ψήφιση του Ν. 4622/2019, όπου επήλθε η αναδιοργάνωσή της.

Το τρίτο κεφάλαιο αφορά καθολικά το Ν.4622/2019, ο οποίος φέρει τον τίτλο *«Επιτελικό Κράτος : οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης»*, όπου επισημαίνεται η δομή και η λειτουργία του καινοτόμου επιτελικού κράτους, παράλληλα με την σύσταση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ), που στοχεύει στην ακεραιότητα και την πάταξη της διαφθοράς. Εν συνεχεία, γίνεται μία κριτική αποτίμηση του επιτελικού κράτους, σύμφωνα με την έως τώρα πρακτική εφαρμογή του.

Στο τέταρτο κεφάλαιο γίνεται μία αξιολόγηση που αφορά τις ψηφιακές υπηρεσίες και την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, η οποία ενεργοποιήθηκε και ανανεώθηκε με την σύσταση του επιτελικού κράτους δοκιμάζοντας επαρκώς και αποτελεσματικά τα εργαλεία της σε έκτακτες συνθήκες υγειονομικής κρίσης, όπως είναι αυτή της πανδημίας Covid-19. Επακόλουθα, αξιολογούνται οι καινοτόμες υπηρεσίες που αξιοποιήθηκαν με το Ν. 4622/2019, οι οποίες συνέβαλαν στην εναργέστερη και αποδοτικότερη επικοινωνία κράτους-πολιτών.

Εν κατακλείδι, παρατίθενται συμπεράσματα για την χάραξη της κυβερνητικής πολιτικής στην Ελλάδα, τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις και την συγκρότηση της δημόσιας διοίκησης, όπως επίσης γίνεται μνεία στις αναγκαίες προϋποθέσεις που χρειάζεται ένας κρατικός μηχανισμός για να συντηρηθεί και να επιβιώσει σύμφωνα με τις αρχές της διαφάνειας, της ακεραιότητας, της ισότητας και της δημοκρατίας. Ακολουθεί, τέλος, η βιβλιογραφία στην οποία όλα τα δεδομένα συλλέχθηκαν από επιστημονικά άρθρα και βιβλία στην ελληνική και αγγλική γλώσσα.

# 1 Λειτουργία Πολιτικού Συστήματος, Κυβέρνηση και Δημόσιες Πολιτικές

## 1.1 Δημόσια Πολιτική και σχέσεις εξουσίας σε αλληλεπίδραση με την Δημόσια Διοίκηση

Η έννοια της δημόσιας πολιτικής περιλαμβάνει μέσα της το στοιχείο της δράσης, όπου οι πολιτικές αποφάσεις υλοποιούνται και με την σειρά τους επιφέρουν συνέπειες μέσω των συσχετιζόμενων ενεργειών τους. Κατά τον Μακρυδημήτρη (1999), «η διαφοροποίηση μεταξύ πολιτικής (politics) και δημόσιας πολιτικής (publicpolicy) έγκειται στο ότι η πρώτη αποτελεί εκείνο το οποίο παράγουν τα κόμματα ενώ διεκδικούν την εξουσία, ενώ η δεύτερη εκείνο που παράγουν τα κόμματα σε συνεργασία με την γραφειοκρατία, αφού αναλάβουν την κυβερνητική ευθύνη και εξουσία, δηλαδή τον συστηματικό σχεδιασμό και την λήψη μέτρων για την αντιμετώπιση δημόσιων προβλημάτων, είτε αυτά αφορούν την εγχώρια, την εσωτερική είτε την εξωτερική πολιτική της χώρας».

Η δημόσια πολιτική αναλύεται και σε στάδια, τα οποία καταλήγουν στην διαμόρφωση ενός κύκλου, και χαρακτηρίζεται ως γραμμική διαδικασία με στάδια αρχής, μέσης και τέλους. Τα μέρη που επεκτείνεται η δημόσια πολιτική διαχωρίζονται σε: α) Συγκρότηση κυβερνητικής ατζέντας, β) Διαμόρφωση πολιτικής, γ) Λήψη αποφάσεων, δ) Υλοποίηση ή εφαρμογή πολιτικής και ε) Αξιολόγηση πολιτικής (Λαδη και Νταλάκου, 2016). Τα στάδια αυτά αφορούν συγκεκριμένους τομείς πολιτικής, όπως την εκπαιδευτική πολιτική, την κοινωνική πολιτική, την περιβαλλοντική και την οικονομική πολιτική. Η χάραξη πολιτικής στην Ελλάδα και ο καθορισμός της δημόσιας διοίκησης απαίτησε ριζικές μεταρρυθμίσεις και διαμόρφωση μέτρων πολιτικής σε μία εποχή κρίσης και παθογενειών, όπου ο εκσυγχρονισμός και η εξυγίανση διαπιστώθηκαν αμφιλεγόμενες. (Σωτηρόπουλος, Δ. 2021)

Η σύνδεση και η κατανομή ρόλων μεταξύ δημόσιας διοίκησης και πολιτικής εξουσίας είναι θεμελιώδεις για την επιτυχή οργάνωση και την ομαλή λειτουργικότητα των προηγμένων πολιτικο-διοικητικών συστημάτων καθώς και την νομιμοποίηση στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας. Η δημόσια διοίκηση έχει



επωμιστεί τις αρμοδιότητες εκτέλεσης των αποφάσεων και της εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής, ενώ παράλληλα περιέχει νομοθετικές προβλέψεις και δημόσια προγράμματα, τα οποία προσαρμόζει στις κοινωνικοπολιτικές συνθήκες κάθε εποχής. Ακόμη, συμβάλλει στην διαμόρφωση των κυβερνητικών επιλογών κατά την χάραξη της δημόσιας πολιτικής και λειτουργεί ως «συνεχιστής» και «εκτελεστής» του κράτους, εφόσον διαθέτει θεσμική μνήμη και τεχνογνωσία. (Πραβίτα Μ. Η., 2018)

Η διάρθρωση του πολιτικού συστήματος της χώρας προϋποθέτει την εναρμονισμένη συνοχή και λειτουργία των μερών του, όπου κατανέμεται η άσκηση της δημόσιας εξουσίας. Στο Σύνταγμα, που αποτελεί τον «ρυθμιστή» του πολιτικού συστήματος, διαρθρώνεται το θεσμικό οικοδόμημα του κράτους και συγκεντρώνονται οι θεμελιώδεις αξίες που χαρακτηρίζουν την εθνική έννομη τάξη. Αναφορικά με την δημόσια διοίκηση, τίθενται συνταγματικές προβλέψεις που ορίζουν την εφαρμογή των νόμων και την υλοποίηση προγραμμάτων δημόσιας πολιτικής από το δημοσιοϋπαλληλικό σώμα και τα διοικητικά στελέχη, με στόχο την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος.

Προκειμένου να επιτευχθεί μία «καλή διακυβέρνηση» σε ένα δημοκρατικό πολίτευμα, κρίνεται απαραίτητη η αποτελεσματικότητα της διοίκησης και η νομιμοποίηση των κυβερνητικών αποφάσεων και προγραμμάτων δημόσιας πολιτικής, που επιτυγχάνεται μέσω της διαβούλευσης και της τήρησης αρχών διαφάνειας και της λογοδοσίας, αλλά και της κοινωνικής συναίνεσης και αποδοχής. Η δημόσια διοίκηση με την σειρά της, οφείλει να εξυπηρετεί αποτελεσματικά την κυβερνητική πολιτική, καθώς διαθέτει την θεσμική μνήμη και την ανάλογη εμπειρογνωμοσύνη.

Η πολιτική εξουσία στην Ελλάδα δεν επιδεικνύει ιδιαίτερη εμπιστοσύνη στα διοικητικά στελέχη, ως προς την συμμετοχή τους στον σχηματισμό της δημόσιας πολιτικής λόγω της παθητικής ή και αντιδραστικής στάσης τους, γεγονός που εξηγεί τον διορισμό προσώπων σε θέσεις μετακλητών συμβούλων αλλά και την «πολιτικοποίηση» των διαδικασιών ανάδειξης στελεχών σε θέσεις διοικητικής ηγεσίας προς διασφάλιση της απρόσκοπτης εφαρμογής της κυβερνητικής πολιτικής. Ωστόσο, σύμφωνα με το άρθρο 104 του Ν. 4622/2019, προκύπτει η σύσταση διυπουργικού κλάδου ΠΕ Επιτελικών Στελεχών της Διοίκησης, που περιλαμβάνει

Αναλυτές Δημοσίων Πολιτικών, τους Νομοτέχνες και τους Αναλυτές Ψηφιακής Πολιτικής με ταυτόχρονη φοίτηση σε Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, ώστε να διασφαλίζεται η επαγγελματική ακεραιότητα και επάρκεια των διοικητικών στελεχών για τον επακόλουθο προγραμματισμό, την εφαρμογή και αξιολόγηση των δημοσίων πολιτικών. Με λίγα λόγια, η επιλογή του ανθρώπινου δυναμικού πραγματοποιείται αξιοκρατικά και αμερόληπτα αποτρέποντας την διείσδυση πελατειακών σχέσεων ή κομματικών επιρροών. (Πραβίτα Μ. Η., 2018)

Ο Ν. 4622/2019 όρισε ρυθμίσεις και για την επιλογή των προϊσταμένων στην δημόσια διοίκηση, επαναφέροντας τους μετακλητούς Γενικούς και Ειδικούς Γραμματείς και εδραιώνοντας τον θεσμό του Υπηρεσιακού Γραμματέα. Ο νόμος αυτός θεσπίστηκε με την κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας και επί πρωθυπουργίας του Κυριάκου Μητσοτάκη, όπου υιοθετείται ένα διφυές ή μεικτό σύστημα, με την επιλογή διοικητικών στελεχών άλλοτε με πολιτικά και άλλοτε με αξιοκρατικά κριτήρια ανάλογα με τις αρμοδιότητες που επωμίζεται ο καθένας. Έτσι, είναι φανερή η κομματικοποίηση και πολιτικοποίηση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, οι οποίες δημιουργούν μία στασιμότητα και μία πελατειακή κουλτούρα αβεβαιότητας και συντηρητισμού. Η προσπάθεια, ωστόσο, με την εφαρμογή νέων νόμων, είναι έκδηλη, χωρίς αυτό να σημαίνει φυσικά την σίγουρη αποτελεσματικότητά τους.

## **1.2 Ορισμός πολιτικού συστήματος κατά τον David Easton**

Ο David Easton (1917-2014) αποτέλεσε έναν εξέχοντα Αμερικανό πολιτικό επιστήμονα, που ασχολήθηκε με τον τρόπο οργάνωσης της κοινωνίας, πρότυπα πολιτικής συμπεριφοράς, είδη καθεστώτων, πολιτικά συστήματα πραγματικού βίου κ.ο.κ, μελετώντας καθολικά την πολιτική ζωή μίας κοινωνίας και θέτοντας την βάση για την ανάπτυξη και εφαρμογή των επιστημονικών εξελίξεων στην πραγματική πολιτική. Ήταν πρωτοπόρος στο ρεύμα της πολιτικής επιστήμης του συμπεριφορισμού, το οποίο κρίθηκε επαναστατικό για τα δεδομένα της εποχής. Η συμφωνία θεωρίας και υλοποίησης συστημάτων στα πλαίσια της πολιτικής επιστήμης προωθώντας την εξαναγκαστική κατανομή των αξιών στην κοινωνία, τον έκανε αναγνωρίσιμο στην επιστημονική κοινότητα. Ο τρόπος λήψης των πολιτικών

αποφάσεων διαμορφώνει το πολιτικό σύστημα μέσα από πέντε έννοιες-κλειδιά : εισροή (input), εκροή (output), ανατροφοδότηση (feedback) και περιβάλλον.

Ως οπαδός του συμπεριφορισμού, ο David Easton επιχείρησε να συλλέξει πολιτικά και ποσοτικά δεδομένα από τις έρευνες των κοινωνικών επιστημών κατά την δεκαετία 1950-1960, οργανώνοντάς τα σε ένα θεωρητικό πλαίσιο. Υποστήριζε ότι μία γενική θεωρία πολιτικής επιστήμης συγκροτείται από πολιτικές έρευνες, που δημιουργούν φερεγγυότητα και καθολική γνώση σε συνάρτηση με τα κοινωνικά φαινόμενα. Η θεωρία αυτή νοείται ως αφαιρετικό σχήμα σκέψης, το οποίο διαμορφώνει προτάσεις ως αξιώματα και παραδοχές, που συνθέτουν ένα σύμπλεγμα καθολικών εμπειρικών γενικεύσεων με στόχο τον προσδιορισμό και τις αιτιώδεις εξηγήσεις μίας πολιτικής συμπεριφοράς. Στα έργα του «Πολιτικό Σύστημα» (1953) και «Η δομή της πολιτικής ανάλυσης» (1965) προτείνει μία συστηματική παρουσίαση της θεωρίας του πολιτικού συστήματος και επικεντρώνεται στους τομείς της πολιτικής λειτουργικότητας και κοινωνικοποίησης.

Πιο συγκεκριμένα, πολιτικό σύστημα ή καθεστώς είναι έννοιες συσχετισμένες με θεσμούς και διαδικασίες που συνθέτουν ένα πολιτικό κόσμο και αλληλεπιδρούν με την ευρύτερη κοινωνία, ανεξάρτητα από τους κυβερνητικούς μηχανισμούς και τους κρατικούς θεσμούς. Παράλληλα, κάθε ξεχωριστό πολιτικό σύστημα συγκροτείται από προερχόμενες κοινωνικές εισροές (inputs) προς τους τυπικούς κυβερνητικούς θεσμούς, οι οποίοι δομούνται από μονάδες υποστήριξης ή ομάδες πίεσης ή κοινωνικά κινήματα που στοχεύουν στην έκθεση αιτημάτων κ.λπ.. Καθώς οι κυβερνητικοί θεσμοί εργάζονται για την ορθή επεξεργασία των εισερχόμενων δεδομένων, παράγουν «εκροές» (outputs) είτε με την μορφή νομοθεσίας, πολιτικής εφαρμογής είτε αξιών, κανόνων και προτύπων<sup>1</sup>.

Αυτό το σύστημα εισροών-εκροών είναι υποσύνολο ενός πολιτικού, όπως χαρακτηρίζεται, γενικότερου κοινωνικού συστήματος, καθώς οι εγγείς του σχέσεις συσχετίζονται με την κατανομή του πλούτου, της εξουσίας και των πόρων μίας κοινωνίας. Συνεπώς, τα πολιτικά καθεστώτα καθορίζονται τόσο από την υποδομή της οικονομικής ζωής όσο και των κυβερνητικών λειτουργιών. Ένας πολιτικός

---

<sup>1</sup>gre.agromassidayu.com

επιστήμονας, όπως ο Easton, ορίζει ένα πολιτικό σύστημα ως μία αλληλεπίδραση πολιτικών θεσμών και δομών εξουσίας, που διαμοιράζουν αξιόπιστα πνευματικές και υλικές αξίες στην κοινωνία, συμβάλλοντας στην πρόληψη συγκρούσεων μεταξύ κοινωνικών ομάδων και μελών.

Σύμφωνα με τον David Easton, πολιτικό σύστημα ως προς την καθολική συνταγματική του έννοια, θεωρείται το «σύνολο των τυπικών νομικών θεσμών που συγκροτούν μία κυβέρνηση ή ένα κράτος». Σε έναν πιο ευρύ ορισμό είναι οι πραγματικές αλλά και οι καθορισμένες μορφές πολιτικής συμπεριφοράς, με λίγα λόγια, η πραγματική λειτουργία του κράτους. Τέλος, σύμφωνα με έναν πιο ευρύτερο ορισμό του Easton, «πολιτικό σύστημα θεωρείται ένα σύνολο διαδικασιών αλληλεπίδρασης ή ένα υποσύνολο κοινωνικού συστήματος που αλληλεπιδρά με άλλα μη πολιτικά συστήματα, όπως το οικονομικό σύστημα».

Η τεχνική ανάλυσης συστήματος που προτείνει ο Αμερικανός πολιτικός επιστήμονας έχει δύο βασικά πλεονεκτήματα. Αρχικά, ισχυρίζεται ότι κανένα πολιτικό σύστημα δεν παραμένει στατικό, αλλά αλλάζει διαρκώς, αναπτύσσεται δυναμικά και λειτουργεί σύμφωνα με τους δικούς του νόμους. Εν συνεχεία, αναδεικνύεται ο δομικός ρόλος του πολιτικού συστήματος στην υποστήριξη της συστηματικής λειτουργίας του και η βαθιά ανάλυση των συνεχιζόμενων διαδικασιών.

Το μοντέλο του πολιτικού συστήματος του Easton περιλαμβάνει την καταχώρηση, την μετατροπή και την έξοδο. Πιο συγκεκριμένα, οι ανάγκες της κοινωνίας και οι απαιτήσεις των πολιτών εστιάζουν στην εισροή οποιουδήποτε πολιτικού συστήματος και χωρίζονται σε εσωτερικές και εξωτερικές. Οι εσωτερικές προέρχονται από το ίδιο το πολιτικό σύστημα και οι εξωτερικές από το ίδιο το άτομο ή από μία συγκεκριμένη κοινωνική ομάδα. Οι συγκεκριμένες απλές απαιτήσεις περιλαμβάνουν την αγανάκτηση και την δυσαρέσκεια των πολιτών σε ορισμένα κοινωνικά προβλήματα, που απαιτούν συγκεκριμένες λύσεις. Στην έξοδο του πολιτικού συστήματος λαμβάνονται ειδικές αποφάσεις και μέτρα, τα οποία έχουν υποχρεωτικό καθεστώς για όλους τους πολίτες. Παράλληλα, οι απαιτήσεις των πολιτών και των κοινωνικών ομάδων διακρίνονται σε διανομές, κανονιστικές και επικοινωνιακές. Η κατηγορία των διανομών περιλαμβάνει οργανισμούς, μισθούς, προβλήματα εκπαίδευσης, προστασία της υγείας και κοινωνική ασφάλιση. Οι ρυθμιστικές απαιτήσεις

περιλαμβάνουν την αντιμετώπιση προβλημάτων δημόσιας ασφάλειας, τον έλεγχο παραγωγής και διανομής αγαθών και την καταπολέμηση του εγκλήματος, όπως και την επικοινωνία και προστασία των δικαιωμάτων και των ελευθεριών και την ιδιοκτησία των πληροφοριών.

Τα διαφορετικά πολιτικά συστήματα προκύπτουν από την φύση των απαιτήσεων. Για αυτό και τα ολοκληρωτικά καθεστώτα καταστέλλουν τις παρορμήσεις και χειραγωγούν συνειδητά. Η αποτελεσματικότητα των ενεργειών είναι σημαντική προϋπόθεση για την ύπαρξη ενός τέτοιου συστήματος, όπου επιτυγχάνεται με την εισαγωγή μίας πολιτικής ενιαίας διανομής αγαθών και υπηρεσιών. Έτσι, μπορεί να προκύψει η ανάλογη ευημερία του πληθυσμού, η σταθερή υποστήριξη και η εμπιστοσύνη στο μέλλον.

Η μελέτη της πολιτικής καθορίζεται με βάση τις εκτελεστικές αποφάσεις της εξουσίας που εφαρμόζονται σε κάθε κοινωνία, αλλά και βάσει της οργάνωσης σε πολιτικές μερίδες, ομάδες ενδιαφέροντος και κυβερνητικές πρακτικές, όπως χειραγωγήση, προπαγάνδα και βία. Η πολιτική ζωή διαμορφώνεται ως σύστημα δραστηριοτήτων, στο οποίο οι εισροές και οι εκροές ενυπάρχουν από και προς το περιβάλλον ανατροφοδοτώντας το πολιτικό σύστημα. Οι εισροές αλληλεπιδρούν με το πολιτικό σύστημα και οι εκροές νοούνται ως κοινωνική διεργασία και όλα αυτά μαζί ανταποκρίνονται λειτουργικά στο κοινωνικό, βιολογικό και φυσικό περιβάλλον. Χωρίς εισροές το σύστημα δεν μπορεί να είναι λειτουργικό, ενώ ταυτόχρονα χωρίς εκροές είναι αδύνατο να εκτιμηθεί η παραγωγικότητα του συστήματος. (Easton D., 1957)

Η έννοια και η λειτουργία της πολιτικής διευρύνεται εξαιρετικά και συνδέεται άμεσα με τις σχέσεις εξουσίας που συγκροτούν το πολιτικό πεδίο μίας δεδομένης κοινωνίας, ενώ παράλληλα, όπως υποστηρίζει ο Φουκώ «Το να ισχυριστεί κανείς ότι τα πάντα είναι πολιτική, σημαίνει την επιβεβαίωση της απανταχού παρουσίας των σχέσεων εξουσίας και την εγγενή σχέση τους με το πολιτικό πεδίο» (Λυριντζής Χ., 1995, 9). Στις ύστερες καπιταλιστικές κοινωνίες, τα πολιτικοποιημένα θέματα σχετίζονται με το φύλο, τον πολιτισμό, την υγεία και το περιβάλλον. Από αυτό αποδεικνύεται πως κάθε τομέας της ανθρώπινης δραστηριότητας τίθεται ως αντικείμενο αμφισβήτησης και διαλόγου και εμπλέκεται σε σχέσεις εξουσίας. Τελικά,

διαπιστώνεται ότι οι σχέσεις εξουσίας διαμορφώνουν όχι μόνο την πολιτική σκηνή και τις πολιτικές πρακτικές, αλλά και τα θεμελιώδη προβλήματα του σύγχρονου ανθρώπου, όπως η γνώση, η αλήθεια και η συγκρότηση του υποκειμένου.

Αναφορικά με την δημόσια διοίκηση, αυτή βρίσκεται στον πυρήνα της διακυβέρνησης ως επίσημος φορέας εξουσίας και αναλαμβάνει την υλοποίηση της δημόσιας πολιτικής και την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Αποτελεί το σύνολο των διοικητικών μηχανισμών με περιφερειακό και τοπικό εύρος, με καθήκον την εκτέλεση νομοθετικών αποφάσεων και την ρύθμιση μέτρων που στοχεύουν στην αναμόρφωση του δικαίου και της δημόσιας πολιτικής δραστηριότητας. Επομένως, το πολιτικό σύστημα ασκεί άμεση επίδραση στην κυβερνητική εξουσία και την δημόσια διοίκηση, εφόσον αποτελεί κατευθυντήρια γραμμή οργάνωσης και συντονισμού. Στο πλαίσιο αυτό, θεσπίστηκε το επιτελικό κράτος με το Ν. 4622/2019, με στόχο την εύρυθμη λειτουργία και διαφάνεια της κυβέρνησης αλλά και την παράλληλη ανανέωση του κρατικού και διοικητικού μηχανισμού. Είναι σκόπιμο, στο σημείο αυτό, να αναφέρουμε την μέχρι τώρα οργάνωση της εκτελεστικής εξουσίας στην Ελλάδα, κάνοντας μια ιστορική αναδρομή στα πολιτικά δρώμενα.

### **1.3 Οργάνωση εκτελεστικής εξουσίας στην Ελλάδα κατά τον**

#### **Featherstone**

Τα τελευταία χρόνια το ενδιαφέρον έχει επικεντρωθεί στο αποτυχημένο μεταρρυθμιστικό μοντέλο της Ελλάδας, όσον αφορά την ένταξη και προσαρμογή της στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά και στις προσπάθειες που διενεργούνται για μεθοδικούς περιορισμούς στην Δημόσια Διοίκηση με στόχο την άμεση αντιμετώπιση του ανεπαρκούς κυβερνητικού συντονιστικού έργου. Το γεγονός ότι το Υπουργικό Συμβούλιο έχει υπάρξει αδύναμο δομικά, ενώ τα ανεξάρτητα υπουργεία έχαιραν λειτουργικής ανεξαρτησίας, οδήγησε στον χαρακτηρισμό του Πρωθυπουργού ως «αυτοκράτορα χωρίς ρούχα», εφόσον οι κυβερνητικές υπηρεσίες δρούσαν ως αυτόνομα διοικητικά κέντρα, με αποτέλεσμα τον αποπροσανατολισμό και το χάσμα μεταξύ των βασικών συνεργατικών διοικητικών δομών και επακόλουθα την αδυναμία εφαρμογής πολιτικών μεταβολών. Αυτή η λειτουργική ανεπάρκεια του

Πρωθυπουργού ήρθε σε πλήρη αντιπαράθεση με την διαχρονική κουλτούρα του ηρωικού ηγέτη που είναι ενσωματωμένη στην ελληνική νοοτροπία, ενώ ταυτόχρονα τα υπουργικά συμφέροντα και η επικράτηση του πελατειακού συστήματος κλόνισε την εμπιστοσύνη των πολιτών και δημιούργησε εσωτερικό διχασμό (Featherstone & Παπαδημητρίου, 2015)

Ξεκινώντας από το 2010, το σχέδιο κλονίστηκε από την οικονομική κρίση που απαιτούσε αλλαγές τόσο στο προσωπικό όσο και στην διαδικασία, για αυτό και η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων υπήρξε προβληματική και οι οργανωτικές αλλαγές δυσκίνητες, σε μία κοινωνία με ριζωμένο πολιτικό πλαίσιο κανόνων. Μία από τις παθολογίες, κατά τον Featherstone και Παπαδημητρίου (2015), του ελληνικού διοικητικού δικτύου είναι ο όγκος και η κακή ποιότητα της νομοθετικής παραγωγής, μέσω των οποίων προκύπτει η πολυνομία, η οποία πλαισιώνεται από ένα νομιμοποιημένο φορμαλισμό με αντιφάσεις, επικαλύψεις και σύγχυση.

Από το 1974, επιχειρήθηκε μία προσπάθεια αναδιάρθρωσης των θεσμών μέσα από ποικίλους νόμους και δεκάδες διατάξεις που εν τέλει αποπροσανατόλισαν από τον στόχο του διοικητικού συντονισμού. Οι νομικές διατάξεις κατακερματίστηκαν και οι υπουργικές δομές ήταν ελλιπείς, ενώ έκδηλη ήταν και η αδιαφάνεια σχετικά με τους διορισμούς αλλά και η ενισχυμένη κινητικότητα του προσωπικού. Η μονιμότητα δεν ευημερούσε και οι συμβάσεις ορισμένου χρόνου στον ιδιωτικό τομέα ήταν πολύ συνηθισμένες. Κατά την διάρκεια της μεταπολίτευσης, αξιοποιήθηκαν περιορισμένα μέσα ελέγχου και συντονισμού από την κυβέρνηση και ενώ διενεργήθηκαν μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες ως μέσο βελτίωσης των μηχανισμών της κεντρικής κυβέρνησης, το κλίμα δυσπιστίας για τις περιοχές της διοίκησης παρέμεινε. Όσον αφορά το Υπουργικό Συμβούλιο, σε παλαιότερες κυβερνήσεις έπαιξε πολύ περιορισμένο ρόλο ως συλλογικό όργανο υπό την πλειοψηφία των πρωθυπουργών, και το σύστημα γραφείων δεν ήταν μόνο ανεπαρκές στην λειτουργία του, αλλά και επιφανειακό στην έκτασή του.

Το 2009, ο Γιώργος Παπανδρέου εισήγαγε μία σειρά φιλόδοξων πρωτοβουλιών όπως α) ένας ανοιχτός διαγωνισμός μέσω της διαδικτυακής πλατφόρμας *Opengov.gr* για δημοσίους υπαλλήλους στην δημόσια διοίκηση, β) η έναρξη του προγράμματος *Διάγεια* τον Ιούλιο του 2010 που προβλέπει τις ανοιχτές διαδικτυακές δημοσιεύσεις

όλων των αποφάσεων που επέρχονται από τις δημόσιες αρχές και γ) μεταρρυθμίσεις που αφορούν το γραφείο του Πρωθυπουργού και τις οποίες προέβλεψαν ξένοι εμπειρογνώμονες για την αντιμετώπιση προβλημάτων υπουργικών περιφερειών και του κεντρικού ελέγχου και συντονισμού. Ωστόσο, οι μεταρρυθμίσεις και ο ανοιχτός διαγωνισμός δεν βρήκαν την επιθυμητή ανταπόκριση, όμως το σύστημα της *Διαύγειας* αποδείχθηκε χρήσιμο και αποδοτικό ως προς την χάραξη της δημόσιας πολιτικής. Εκατομμύρια αποφάσεις δημοσιεύτηκαν στο διαδίκτυο μέχρι το 2018, με επακόλουθο την ριζική αναδιάρθρωση του γραφείου του Πρωθυπουργού.

Λόγω του γεγονότος ότι τα θεσμικά όργανα της Ελλάδας απέτυχαν στην υλοποίηση των απαραίτητων μεταρρυθμίσεων, από το 2010 εντάχθηκε στο ελληνικό κράτος μία σειρά μνημονίων παράλληλα με την Τρόικα, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το ΔΝΤ, τα οποία όριζαν ένα σύνολο προϋποθέσεων και στόχων σε συνάρτηση με τους όρους του δανείου. Στην πορεία των χρόνων, κάθε κυβέρνηση που αναλάμβανε τα ηνία, ενεργοποιούσε διαδικασίες βελτίωσης των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, όπως και την σύνταξη νέας νομοθεσίας για τον άρτιο συντονισμό του κυβερνητικού και διοικητικού έργου.

Συνεπώς, κάθε κυβέρνηση προσάρμοζε τον δικό της χαρακτήρα και το ηγετικό της στυλ στα πολιτικά δεδομένα της εποχής, αλλά συνέχιζε να πραγματοποιεί τα ίδια λάθη και τις ίδιες αστοχίες με κάθε προηγούμενή της, όπως ήταν η αδυναμία καθιέρωσης μίας εξειδικευμένης διοίκησης με μόνιμο προσωπικό σε σχετικές θέσεις, η σύγχυση συμβουλευτικών και διοικητικών λειτουργιών και ο επαναλαμβανόμενος οργανωτικός πειραματισμός. Ενώ αυξήθηκε ο αριθμός προσωπικού και η προσοχή επικεντρώθηκε στην επικοινωνία και τα μέσα ενημέρωσης, οι αλλαγές δεν κατάφεραν να αφομοιωθούν και ο κύκλος του Πρωθυπουργού παρέμεινε «μοναχικό κέντρο».<sup>2</sup> Η συστηματική εξωτερική παρακολούθηση και οι πάγιες απαιτήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής επέβαλαν στο ελληνικό κράτος βαρύ φορτίο, το οποίο όμως μπόρεσε και χειρίστηκε μεθοδικά αποδεικνύοντας την ανθεκτικότητα του συστήματος. Παρ' όλα αυτά, η έλλειψη εμπιστοσύνης των πολιτών, η πελατειακή

---

<sup>2</sup>“The Prime Minister and the Core Executive”, *The Oxford Handbook of Modern Greek Politics*, Kevin Featherstone and Dimitris Papadimitriou, 2020, σελ.23



πολιτική και η προβληματική διοικητική κουλτούρα διατηρήθηκαν, για αυτό και οι μεταρρυθμίσεις κρίθηκε απαραίτητο να συνεχιστούν.

Κατά τον Featherstone και Παπαδημητρίου (2020), ο Πρωθυπουργός συντίθεται δομικά από ένα «μοναχικό κέντρο» εν μέσω μίας «τμηματοποιημένης κυβέρνησης» που έχει διαρκέσει σχεδόν τέσσερις δεκαετίες. Πιο συγκεκριμένα, η υποτιθέμενη υπεροχή του Πρωθυπουργού στο ελληνικό σύστημα είναι κάτι παραπλανητικό και επακόλουθα οδηγεί στην ατελή κατανόηση του μεταρρυθμιστικού προβλήματος. Πρώτο χαρακτηριστικό μίας τέτοιας κυβέρνησης είναι η επιχειρησιακή ανεξαρτησία μεμονωμένων υπουργών στο πλαίσιο ενός διοικητικού συστήματος με αυστηρά καθορισμένες ικανότητες που βασίζεται στην επιτακτική ανάγκη «υπογραφής του υπουργού» (Flogaitis, 1987). Το άλλο μακροπρόθεσμο χαρακτηριστικό είναι η παθητικότητα της γραφειοκρατίας, όπου οι μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι μετατρέπονται σε απλούς παρατηρητές της διαδικασίας πολιτικής χωρίς άμεσο συμφέρον σε αυτήν. Έτσι, δημιουργείται μία πολιτικοποίηση των υπουργείων, καθώς οι διορισμένοι μετακινούνται με τον υπουργό και συνθέτουν έναν κύκλο εξάρτησης που εν τέλει προκαλεί μία λειτουργική αδυναμία.

Η Ελλάδα, έχει διαπιστωθεί, ότι αντικατοπτρίζει μία «μονοκρατική – υπουργική» κυβέρνηση, όπου ο Πρωθυπουργός επικεντρώνεται σε συγκεκριμένους τομείς και οι υπουργοί συνάδελφοι στην λήψη αποφάσεων που αφορούν το τμήμα τους, ενώ το υπουργικό συμβούλιο επικεντρώνεται στην εφαρμογή των αποφάσεων και τις γραφειοκρατικές διαδικασίες. Το τμηματοποιημένο σύστημα, από την άλλη, αντανακλά μία έλλειψη συντονισμού, παρακολούθησης και προγραμματισμού. Πιο συγκεκριμένα, ο διακυβερνητικός συντονισμός είναι εξατομικευμένος και άναρχα δομημένος τόσο σε πολιτικό όσο και σε διοικητικό επίπεδο, αντιπαραβάλλοντας μία γερμανική έννομη τάξη και έναν Ναπολέοντιο συγκεντρωτισμό με την υποταγή του κράτους σε πολιτικά ενδιαφέροντα και πελατειακές σχέσεις που παρεμβάλλουν αλληλοεπικαλυπτόμενες ευθύνες και εσωτερικά μπλοκαρίσματα. Ταυτόχρονα, η ελληνική περίπτωση εμφανίζει προβλήματα οξύτητας, οργανωτικής ικανότητας και πόρων, αλλά και θεσμικό κατακερματισμό και ανεπάρκεια στην πολιτική συνοχή.

Αυτό το σύστημα του «μοναχικού κέντρου» παρατηρείται στην Κεντρική Ευρώπη ως μία φάση μετα-κομμουνιστικής μετάβασης, όπου η θεσμική αδράνεια και η

κουλτούρα της πολιτικής ελίτ διευκολύνουν την επιβίωσή του. Κατά την θητεία του Κωνσταντίνου Καραμανλή (1955-1963), η επικρατούσα κουλτούρα ενίσχυε τα μικρά δίκτυα που βασίζονταν στην εμπιστοσύνη και οι δομές που δημιούργησε στο κέντρο της κυβέρνησης ταυτίστηκαν με τον προνεωτερικό χαρακτήρα του. Στην πορεία, η κυβέρνηση Παπανδρέου, που εδραιώθηκε το 1981, με τις ισχυρές φυγοκεντρικές αλλά και ριζοσπαστικές τάσεις της, έκρινε απαραίτητη την αναθεώρηση βασικών λειτουργιών της ορίζοντας μία θεσμική μεταρρύθμιση αλλά και αλλαγές στο προσωπικό, με στόχο τον συντονισμό της κυβέρνησης. Ενίσχυσε ένα νέο σύστημα τακτικών συνεδριάσεων και προώθησε περισσότερες εξουσίες συντονισμού στο Γραφείο Πρωθυπουργών διορίζοντας ανώτερους συμβούλους υπεύθυνους για την εξυπηρέτηση κυβερνητικών επιτροπών.(Featherstone και Παπαδημητρίου, 2020)

Εν συνεχεία, η κυβέρνηση του Κωνσταντίνου Μητσοτάκη αναλαμβάνει τα ηνία της πρώτης κεντροδεξιάς κυβέρνησης, το 1990, με νεοφιλελεύθερη στάση και σαφή πρόθεση την στρατηγική επικοινωνία του κόμματος από μία νέα ομάδα εμπειρογνομόνων. Διατήρησε το πρότυπο της «τμηματοποιημένης κυβέρνησης» αλλά και μία υπουργική αυτονομία, όμως οι επιτροπές του υπουργικού συμβουλίου και η λειτουργία της κυβερνητικής επιτροπής δεν αποδείχτηκαν επαρκείς. Προχωρώντας στην κυβέρνηση του Κώστα Σημίτη, έκδηλες ήταν οι προσπάθειες αναδιάρθρωσης του Γραφείου του Πρωθυπουργού, οι οποίες στόχευαν στην μείωση του συνολικού του μεγέθους, στην βελτίωση της ποιότητας του προσωπικού του και στην επαγγελματικοποίηση της λειτουργίας του. Στο διάστημα διακυβέρνησής του πέτυχε μία σημαντική αλλαγή στην λειτουργία του βασικού εκτελεστικού οργάνου, τόσο με την θεσμική μεταρρύθμιση όσο και με ένα πιο συλλογικό μοτίβο λήψης απόφασης. Στην διαδικασία θεσμοποίησης, ωστόσο, υπήρχαν παγιωμένοι συστημικοί περιορισμοί που μείωσαν την έκταση και την αποτελεσματικότητά του, ενώ παράλληλα οι κυβερνητικοί πόροι και η υπουργική διάρθρωση βασίστηκαν σταθερά σε ένα γραφειοκρατικό πρότυπο.

Συνοπτικά, ο ελληνικός εκτελεστικός πυρήνας είναι αμφιλεγόμενος καθώς περιλαμβάνει μία πρωθυπουργική εξουσία, σχεδόν προεδρική, χωρίς την συγκέντρωση των πόρων και την δομή του Υπουργικού Συμβουλίου, αλλά με την ανεξαρτησία των υπουργείων. Η εμπειρική έρευνα έδειξε την ύπαρξη διαφορετικών

στυλ ηγεσίας και την δύναμη κάθε κόμματος σε σχέση με την έκταση των κυβερνητικών πόρων και την χρήση του συστήματος γραφείου για διακυβερνητικό συντονισμό. Επομένως, αυτή η αστάθεια στο κυβερνητικό και διοικητικό μοτίβο δημιούργησε ένα κέντρο χωρίς κοσμικότητα, οργανωτική ικανότητα και πόρους.(Featherstone και Παπαδημητρίου, 2020)

## **2 Κυβερνητική Οργάνωση και Συντονισμός του Κυβερνητικού Έργου. Η σημασία και οι αδυναμίες της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης.**

### **2.1 Οι παθογένειες στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση**

Στην χώρα μας, η συγκρότηση της Εκτελεστικής Εξουσίας, η Διοίκηση, η λειτουργία της Κυβέρνησης αλλά και της Δημόσιας Διοίκησης απέτυχαν διαχρονικά να διασφαλίσουν την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη αλλά και την διοικητική ομαλότητα, τόσο λόγω της αδυναμίας των προηγούμενων κυβερνήσεων να αφομοιώσουν στο σύστημα τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις όσο και λόγω της μαζικής απογοήτευσης του λαού και του διαρκούς αιτήματός του για εκλογές. Η απουσία στρατηγικής και προγραμματισμού, η έλλειψη συντονισμού και συναδέλφωσης κρατικών και πολιτικών θεσμών, η μη αποτελεσματικότητα των πολιτικών και δημόσιων φορέων, η ανεπάρκεια σε ηλεκτρονικές πρακτικές διακυβέρνησης και η ανορθόδοξη κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού αποτέλεσαν πάγιες δομικές αδυναμίες που πλήττουν διαχρονικά το ελληνικό κράτος. Οι διοικητικές παθογένειες αποδείχτηκαν ανθεκτικές σε συνδυασμό με την άρνηση και την ανεπάρκεια της εκτελεστικής εξουσίας να ανταποκριθεί σε αυτές, ενώ η χρηματοοικονομική κρίση που ξέσπασε, επιδείνωσε την κατάσταση της χώρας.

Όπως έχει αναφερθεί παραπάνω, το ελληνικό κράτος υλοποιεί ευρωπαϊκές δημόσιες πολιτικές με πρωτοφανή ιδεοτυπικά βεμπεριανά χαρακτηριστικά. Η προσήλωση στους τυπικούς κανόνες με ταυτόχρονη ισχυρή παρουσία άτυπων πελατειακών πρακτικών συνθέτουν μία ιδιόμορφη παραλλαγή του ηπειρωτικού διοικητικού υποδείγματος, που έχει χαρακτηριστεί ως «οιονεί βεμπεριανή» δημόσια διοίκηση. Μόνιμο στοιχείο του ελληνικού κράτους είναι η παράδοση της πατρωνίας, η οποία ενίσχυσε μεταπολιτευτικά μία κομματική δημόσια διοίκηση, μέσα από την οποία ισχυροποιήθηκαν οι πελατειακές σχέσεις. Γνωρίσματα μίας κομματικής γραφειοκρατίας αποτελούν η πολυνομία, ο νομικισμός, ο υπερσυγκεντρωτισμός και η ασυνέχεια μίας διογκωμένης κρατικής μηχανής, στην οποία ευημερούν διαπλεκόμενα συμφέροντα καθώς και το φαινόμενο της διαφθοράς, το οποίο αφομοιώνεται κοινωνικά ανάλογα με τις εκάστοτε πολιτικές συνθήκες.

Το ελληνικό διοικητικό σύστημα στην διάρθρωσή του κρίθηκε αναποτελεσματικό στην εκ νέου εμφάνιση πελατειακών σχέσεων και στην αυξητική τάση του δημόσιου τομέα, αν λάβουμε υπόψη την κομματικοποίηση της διοίκησης. Ως εκ τούτου, άρχισαν να αναδύονται φαινόμενα διαφθοράς και αδιαφάνειας στην δημόσια διοικητική δράση, τα οποία επιβαρύνουν το πολύπλοκο νομικό πλαίσιο, η ανικανότητα δημοσιονομικών μηχανισμών, αλλά και το αδύναμο διοικητικό ανθρώπινο δυναμικό. Η μη ικανοποιητική αντιμετώπιση των προβλημάτων της χώρας με την ταυτόχρονη απουσία διοικητικής οργάνωσης γεννά το αίσθημα της μη εμπιστοσύνης και παράλληλα της αδυναμίας πρακτικής εφαρμογής κυβερνητικών αποφάσεων. Σε αυτό το πλαίσιο, λοιπόν, δημιουργείται η αδήριτη ανάγκη του παρόντος σχεδίου νόμου (Ν. 4622/2019) το οποίο θα εγγυάται την αποδοτικότητα, την συστηματικότητα, τον μεθοδευμένο προγραμματισμό και τον άρτιο διοικητικό συντονισμό.

Εν είδει μίας λειτουργικής αξιολόγησης<sup>3</sup> που διεξήχθη το 2011, η πολυνομία<sup>4</sup> ήταν αυτή που κρίθηκε ως ανασταλτικός παράγοντας του ελληνικού ρυθμιστικού συστήματος και με την σειρά της υπονόμωσε την δικαιοσύνη, την λειτουργία των θεσμών, αλλά και την οικονομία. Ταυτόχρονα, ρυθμίσεις και αποφάσεις, που δεν στηρίχτηκαν σε νομικό πλαίσιο, απορρίφθηκαν, εφόσον οδήγησαν στην κατάλυση του κράτους δικαίου. Η ψήφιση του νόμου 4048/2012 για την «καλή νομοθέτηση» αποτέλεσε καθοριστική κίνηση για την αντιμετώπιση της πολυνομίας και επακόλουθα της κακονομίας, ωστόσο ο νόμος αυτός παρέμεινε ανενεργός και σημαντικές διατάξεις του αναθεωρήθηκαν.

Ένα επιπλέον πρόβλημα, που παρέλυσε την δημόσια διοίκηση και την κατέστησε αναποτελεσματική, ήταν η χαοτική κατανομή των αρμοδιοτήτων σε διοικητικά στελέχη. Μέσα από τις πελατειακές σχέσεις και τα συντεχνιακά δίκτυα αδυνατούσαν να εστιάσουν την προσοχή τους σε συγκεκριμένα πεδία και να επιτύχουν πρακτικά αποτελέσματα, καθώς μετατόπιζαν τις αποφάσεις και τις εισηγήσεις τους σε άλλους, που στην τελική δεν εφαρμόζονταν ποτέ. Προτεραιότητα αποτέλεσε η

---

<sup>3</sup> Καρκατσούλης Π. 2014, 589-606

<sup>4</sup> Πολυνομία: η ύπαρξη πολλών διαφορετικών νόμων για το ίδιο θέμα.

ανασυγκρότηση των υφιστάμενων αρμοδιοτήτων, η εκκαθάριση και η μεταφορά τους στα συναφή επίπεδα διοίκησης.

Παθογένεια του ελληνικού κράτους θα λέγαμε ότι είναι και το φαινόμενο της χαοτικής γραφειοκρατίας, που εντείνουν οι ρυθμιστικές διαδικασίες και οι άναρχες αρμοδιότητες της Διοίκησης. Η διαρκής προσκόμιση δικαιολογητικών αποτελεί μία κουραστική και χρονοβόρα διαδικασία που οφείλει άμεσα να απλοποιηθεί. Όσον αφορά τις διοικητικές δομές, αυτές είναι πολυάριθμες, όπως ακριβώς και τα αρμόδια στελέχη, που απαρτίζουν τις Διευθύνσεις και τα Υπουργεία, γεγονός που προκαλεί την σύγχυση και την αναποτελεσματικότητα ενός ανεξέλεγκτου διοικητικού πληθωρισμού. Βέβαια, με τον Νόμο 4109/2013 έγινε προσπάθεια ανάσχεσης της πελατειακής πολιτικής και προώθησης του διοικητικού εξορθολογισμού με την εφαρμογή Σχεδίων Δράσης, την οποία οφείλουν να εκπονήσουν όλα τα Υπουργεία μέχρι και σήμερα.

Η πληθώρα κτιρίων και ψηφιακών υποδομών, επίσης, δημιούργησαν βασικά προβλήματα χωροταξίας, ασφάλειας και ποιότητας εργασίας εξασφαλίζοντας εύκολο και άκοπο κέρδος στους μεταπράτες της τεχνολογίας, με συνέπεια τελικά την απουσία χωροταξίας και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Τα πελατειακά δίκτυα και ο εύκολος πλουτισμός ήταν οι παράγοντες όξυνσης ενός τέτοιου φαινομένου στον κυβερνητικό και διοικητικό γίγνεσθαι. Τέλος, η έλλειψη στρατηγικού σχεδίου και εξειδικευμένου προσωπικού δυσκόλεψαν και την πληροφοριακή υποστήριξη, η οποία απαιτεί μεμονωμένη υπερπροσπάθεια από το ίδιο το ανθρώπινο δυναμικό, το οποίο τελικά καλείται να επιλύσει θέματα συντήρησης και λογισμικού. Αυτό που επείγει είναι η άμεση μελέτη αναχωροθέτησης των δημοσίων υπηρεσιών με συναφείς εργασίες και προτάσεις.

Εν συνεχεία, μάλιστα του ελληνικού δημοσίου τομέα αποτέλεσε και η υπεράριθμη εισροή υπαλλήλων που περισσεύουν και δημιουργούν μία συστηματική αποικιοποίηση, με κάθε λογής δημοσίους λειτουργούς, φαινόμενο που έχει παρατηρηθεί από την δεκαετία του '80. Ένας τέτοιος νευραλγικός συνωστισμός δεν μπορεί παρά να ενισχύεται από διαπλεκόμενες πελατειακές σχέσεις, οι οποίες φυσικά διαφέρουν από τις ανάγκες του κράτους, ενώ ένα εξίσου σημαντικό θέμα

αποτελεί και το προχωρημένο όριο ηλικίας ορισμένων υπαλλήλων που επαναπαύονται στην ασφάλεια της μονιμότητάς τους.

Από την άλλη, η πολιτική λιτότητας ώθησε αναξιοκρατικά προς την έξοδο έμπειρα στελέχη, ενώ άλλα τα περιόρισε σε καθήκοντα που δεν αναδείκνυαν τις ικανότητές τους. Οι νέοι εγκατέλειψαν κάθε ελπίδα καριέρας στο Δημόσιο και οι τακτικές απολύσεων ισοπέδωσαν κάθε σχέση διοικητικού και πολιτικού συστήματος. Οι πολιτικές παρεμβάσεις και η κρίση εμπιστοσύνης μεταξύ πολιτικών προϊσταμένων και υπαλλήλων συνιστούν εμπόδια κομβικής σημασίας, που οφείλουν να επανεξεταστούν και να αντιμετωπιστούν με τον πιο αποδοτικό τρόπο βάσει ενός σχεδίου νόμου, όπως εξετάζουμε στην δική μας περίπτωση. Ανάγκη, λοιπόν, αποτέλεσε η δημιουργία ενός οράματος αξιών και αρχών της ελληνικής δημοσιοϋπαλληλίας αλλά και η εφαρμογή οριζόντιων μεταρρυθμίσεων, με στόχο την διασφάλιση του επαγγελματισμού των στελεχών.

Αναφορικά με τον προϋπολογισμό, διαπιστώθηκε αδυναμία εποπτικού ρόλου του Υπουργείου Οικονομικών, των οποίων οι υπηρεσίες υπολειτουργούν χωρίς σύγχρονα πρότυπα λογιστικής διαχείρισης. Η πολιτική λιτότητας υπονόμωσε έναν αναπτυξιακό σχεδιασμό οδηγώντας στην οριζόντια μείωση μισθολογικών και κοινωνικών δαπανών, ενώ παράλληλα δεν ανασυγκροτήθηκαν οι διαρθρωτικές και δομικές αδυναμίες του διοικητικού συστήματος, που οδήγησαν εν τέλει στην κακή δημοσιονομική διαχείριση. Για αυτό, θα πρέπει να συγκροτηθεί ένα σύγχρονο πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης και ελέγχου, βασισμένο στις αρχές τις διαφάνειας, της οικονομικότητας και αποδοτικότητας.

Όλες οι παραπάνω δομικές αδυναμίες παρουσιάζουν ανθεκτικότητα στον χρόνο, για αυτό και παραμένουν διαχρονικές. Σε μία πανελλαδική έρευνα της εταιρίας Public Issue για τον Φεβρουάριο του 2019 (Πολιτικό Βαρόμετρο 169), που πραγματοποιείται από το 2004, η συντριπτική πλειοψηφία των πολιτών υποστηρίζουν ότι η λειτουργία της Κυβέρνησης και της Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα της χώρας<sup>5</sup>. Είναι έκδηλη, λοιπόν, μία γενικότερη δυσπιστία της κοινωνίας απέναντι στους πολιτικό-διοικητικούς θεσμούς.

---

<sup>5</sup> Αιτιολογική έκθεση Ν. 4622/2019, σελ. 4

Η Δημόσια Διοίκηση, ενώ αποτελεί το κυρίαρχο όργανο εξουσίας, αποδεικνύεται ανεπαρκής στην καθοδήγηση και την άσκηση του ελέγχου και συγκεκριμένα στους τομείς της οικονομίας, της ανάπτυξης και των επενδύσεων. Ο μη συντονισμός της νομοθέτησης και κωδικοποίησης της νομοθεσίας τροφοδοτεί την αδιαφάνεια, την διαφθορά και καλλιεργεί την παραοικονομία. Παράλληλα, η κακή διοίκηση προκύπτει και από την διαρκή εναλλαγή προσώπων δημόσιας διοίκησης και πολιτικών στελεχών, γεγονός που επιτείνει την αδυναμία στρατηγικής και επίτευξης στόχων.

Στο κλίμα της οικονομικής κρίσης, όλα τα παραπάνω έπληξαν την αξιοπιστία της χώρας σε διεθνές επίπεδο, ενώ ταυτόχρονα δημιούργησαν ανησυχία στους διεθνείς επενδυτές λόγω της αδυναμίας καταγραφής των δημοσιονομικών μεγεθών και έγκυρων προβλέψεων, που επέτειναν το έλλειμμα της χώρας (Μακρυδημήτρης, Α. 2008: 10-200). Συνεπώς, η αναβάθμιση της ποιότητας των δημοσίων υπηρεσιών, η πάταξη της γραφειοκρατίας και η βελτίωση της σχέσης κράτους-πολίτη αποτελούν βασικές συνισταμένες για την άρτια εφαρμογή των κυβερνητικών μεταρρυθμίσεων. Ακόμη, η λειτουργικότητα των δομών των δημοσίων υπηρεσιών, καθώς και ο εκσυγχρονισμός της διοίκησης καθίστανται αναγκαίοι σε μία κοινωνία παγκοσμιοποίησης των αγορών και επανάστασης στην τεχνολογία της πληροφόρησης, όπου οι μεταβολές και οι καινοτομίες αποκτούν καίρια θέση στα τεκταινόμενα. Η πληροφορία έχει υποστηρικτικό ρόλο στο πεδίο της Δημόσιας Διοίκησης και συνδέεται αλληλένδετα με την συνεργασία για την επίτευξη του στόχου και την αποφυγή προβλημάτων. Οι παραδοσιακές μέθοδοι λειτουργίας του κράτους αποδείχθηκαν σαθρές, για αυτό και κρίθηκε απαραίτητη η εφαρμογή νέων πρακτικών στον προγραμματισμό, την λήψη των αποφάσεων και την εφαρμογή των πολιτικών.

Σύμφωνα με το OECD(2011)και την ανασκόπησή του αναφορικά με την κεντρική διαχείριση της δημόσιας διακυβέρνησης, η Ελλάδα οφείλει να μελετήσει και να εισάγει μακροχρόνιες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις με παράλληλα μέτρα έκτακτης ανάγκης και λιτότητας για την αποκατάσταση της ανάπτυξης και της ευημερίας του πληθυσμού περιορίζοντας την πολιτική και κοινωνική δυσαρέσκεια. Η ακεραιότητα, η λογοδοσία και η εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης είναι απαραίτητες



για τον δρόμο προς την βιώσιμη ανάπτυξη, με άμεσες προτεραιότητες την ιδιωτικοποίηση, την μείωση του χρέους, την δημοσιονομική ενοποίηση και την φορολογία, οι οποίες επηρεάζουν αυτόματα και την ανταγωνιστικότητα.

Είναι έκδηλο ότι δεν υπήρχε σαφές και στρατηγικό όραμα για την Ελλάδα όσον αφορά την κοινωνία και την οικονομία της. Η εστίαση της προσοχής της επικεντρώθηκε σε φορολογικά θέματα χωρίς την αίσθηση ευρύτερης ατζέντας, την άρτια διαχείριση των μεταρρυθμίσεων και την επιτυχία στην εφαρμογή τους. Ήταν απαραίτητη, λοιπόν, μία διοικητική δομή υψηλού επιπέδου με ικανότητα ηγεσίας και υπευθυνότητας από την πλευρά της εξουσίας και ισχυρό κέντρο, το οποίο θα αναλαμβάνει στρατηγικό προγραμματισμό, επικοινωνία και διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού με σύστημα παρακολούθησης προόδου, ενδυναμώνοντας την ομάδα και εξασφαλίζοντας σίγουρη επιτυχία στην διαχείριση της δημόσιας διοίκησης.

Η ελληνική διοικητική κουλτούρα, όπως έχει ήδη αναφερθεί, συνδέεται με τα διάχυτα ζητήματα διαφθοράς και τα αδιαφανή συστήματα, τα οποία προωθούν την ακατάλληλη ατομική συμπεριφορά και τα πελατειακά δίκτυα. Σε αυτό το πολύπλοκο φάσμα περιλαμβάνονται και η αδύναμη κεντρική αρχή, ένα περίπλοκο νομικό πλαίσιο, αδύναμοι μηχανισμοί ελέγχου και ανεπαρκής οργάνωση ανθρώπινου δυναμικού, τα οποία μπορούν να αντικατασταθούν από αξιοκρατικές διαδικασίες, σταθερές δομές, διαφανές νομικό και διοικητικό πλαίσιο, διάγνωση συστημικών σφαλμάτων ή αδυναμιών αλλά και προώθηση ενός κώδικα δεοντολογίας.

Ένα ακόμη ζήτημα κακοδιοίκησης στην Ελλάδα ήταν και είναι η απουσία συνοχής και συντονισμού που δεν συμβάλλουν στις συλλογικές μεταρρυθμίσεις, ενώ ο κατακερματισμός και η αλληλοεπικάλυψη δομών και εργασιών αποθαρρύνουν την συνεργασία. Χρειάζεται, συνεπώς, ενίσχυση του κέντρου διακυβέρνησης, σταθερές δομές με καθορισμένες ευθύνες και διυπουργικές ομάδες συντονισμού, που θα ενισχύουν την διαλειτουργικότητα των υπουργείων, με στόχο την συλλογή και την ανταλλαγή δεδομένων. Ταυτόχρονα, η εποπτεία και ο έλεγχος, η αναφορά και η παρακολούθηση της κεντρικής διοίκησης του ευρύτερου δημόσιου τομέα είναι αναποτελεσματική, για αυτό και χρήζουν μεταρρυθμιστικές πολιτικές που καθορίζουν τις προτεραιότητες και την διεθνή πρακτική, την βασική πολιτική και τις απαραίτητες κυβερνητικές πρωτοβουλίες.

Ο προϋπολογισμός, από την άλλη, χρειάστηκε ιδιαίτερη προσοχή για την βελτίωση του ελέγχου των δαπανών, εφόσον ο αργός ρυθμός αλλαγής και το άκαμπτο σύστημα συνεχούς παρακολούθησης δεν τον βοηθούν. Είναι αναγκαία, λοιπόν, η αποσαφήνισή του προϋπολογισμού, που συμβάλλει στην απόδοση και την εστίαση στους στόχους πολιτικής, με την παράλληλη αυστηρή παρακολούθηση και διαχείριση του. Ακόμη, η διαχείριση των ανθρώπινων πόρων αποτελεί ένα από τα δυσλειτουργικά ζητήματα της δημόσιας διοίκησης, καθώς δεν υφίσταται αποτελεσματική δομή ούτε διευρυμένη κινητικότητα στον ελληνικό δημόσιο τομέα, για αυτό και απαιτείται ενίσχυση του ανθρώπινου δυναμικού, αξιολόγηση κορυφαίων διευθυντών, προώθηση διορισμών και εξορθολογισμό των τομέων εργασίας. Ταυτόχρονα, κρίθηκε αναγκαία η καθιέρωση πρακτικών αρχών για καθοδήγηση σε άμεσες δράσεις, η συγχώνευση μονάδων υποστήριξης, ο καθορισμός ιεραρχίας με ρόλους ηγεσίας και διαχείρισης αλλά και ο προσδιορισμός καθηκόντων μαζί με τις ατομικές εκτιμήσεις απόδοσης. (OECD, 2011)

Είναι έκδηλο ότι υπάρχουν εξίσου σημαντικές ελλείψεις στην συλλογή, την ταξινόμηση και την ανάλυση των διοικητικών δεδομένων, οπότε η κατάρτιση αυτών των τομέων είναι υψίστης σημασίας μέσω των συστημάτων διαχείρισης γνώσης. Τέλος, το περίπλοκο νομικό πλαίσιο και η συσσώρευση νόμων και κανονισμών επιβαρύνουν το έργο της ελληνικής διοίκησης και το καθιστούν δυσκίνητο χωρίς ακεραιότητα και προστασία από πολιτικές παρεμβολές. Μία λύση αποτελεί η απλοποίηση των νομικών διαδικασιών και ο προσδιορισμός του νομικού πλαισίου για την επίτευξη στρατηγικών στόχων και πολιτικών, όπως επίσης ο συσχετισμός και η συνέπεια των νόμων και των μεταρρυθμίσεων συνολικά.

Η ελληνική κυβέρνηση, λοιπόν, από το 2011 έχει προχωρήσει σε ένα επιχειρησιακό πρόγραμμα της ΕΕ με τίτλο «Διοικητική μεταρρύθμιση 2007-2013» αλλά και στην εσωτερική μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης «Μεταρρύθμιση του κράτους: προς ένα στρατηγικό κράτος», όπου το κράτος θα είναι ικανό να ρυθμίζει, να κατευθύνει και να υλοποιεί πολιτικούς και στρατηγικούς στόχους. Η οικονομική και κοινωνική στρατηγική επικεντρώθηκε στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, την μακροοικονομική διαχείριση, την μείωση του υποκείμενου ρυθμού πληθωρισμού και τον έλεγχο των δημόσιων ελλειμμάτων του. Εν κατακλείδι, δρομολογήθηκε εξ

ορθολογισμός της περιφερειακής και τοπικής διοίκησης (γνωστή ως μεταρρύθμιση του Καλλικράτη), ο έλεγχος δαπανών και η ανάληψη υποχρεώσεων του προϋπολογισμού. (OECD, 2011)

Παρά το γεγονός ότι η Ελλάδα είναι διστακτική στις αλλαγές, οι διοικητικές αδυναμίες και οι ελλείψεις της κυβέρνησης μπορούν να αντιμετωπιστούν καθολικά μέσα από ένα μεταρρυθμιστικό σχέδιο διάσωσης, το οποίο θα πρέπει να διατηρηθεί σε βιώσιμη μακροπρόθεσμη βάση, με κατάλληλη οργάνωση και χρηματοδότηση.

## **2.2 Ιστορική αναδρομή- Πρόδρομες μεταρρυθμίσεις για την Γενική Γραμματεία Συντονισμού (2013) έως την ψήφιση του Ν. 4622/2019**

Ο συντονισμός της κυβερνητικής πολιτικής, οι ρυθμιστικές διαδικασίες και η διοικητική εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής εξαρτάται από το Κέντρο Διακυβέρνησης, που κάποτε στην Ελλάδα ήταν συγκεντρωτικό, όμως στην πορεία κρίθηκε αναγκαίο να εκσυγχρονιστεί, προκειμένου να υλοποιήσει την ανάπτυξη ενός στρατηγικού οράματος. Η άρτια οργάνωση των δομών αλλά και η συμμόρφωση στους θεσπισμένους κανόνες κρίνονται απαραίτητες για την ιεράρχηση μίας σχέσης υγιούς εξάρτησης και συνεργασίας, που εξασφαλίζουν την συνεκτικότητα και την λειτουργικότητα της Κυβέρνησης. Η λογοδοσία, ο στρατηγικός σχεδιασμός, η επικοινωνία, η διαφάνεια και ο κοινός στόχος είναι απαραίτητα εφόδια της κυβερνητικής και διοικητικής συγκρότησης ενός κράτους, τα οποία κρίθηκαν να επανεξεταστούν στα ελληνικά δεδομένα.

Σύμφωνα με τον Weber Max, το κράτος, κατά κύριο λόγο, νομιμοποιεί την φυσική βία, ενώ η δημόσια διοίκηση αποτελεί τον κυριότερο μοχλό πραγμάτωσης της κρατικής υπόστασης και εξαρτά την δομή και την λειτουργία της βάσει των ιστορικών συνθηκών και μεταβολών. Το βεμπεριανό κράτος ορίζεται ως «ένα πολιτικό εγχείρημα θεσμικού χαρακτήρα, εφόσον και για όσο διάστημα ο διοικητικός προσανατολισμός του διεκδικεί επιτυχώς, στην εφαρμογή των ρυθμίσεων, το μονοπώλιο του νομιμοποιημένου φυσικού καταναγκασμού.»<sup>6</sup> Με βάση το

---

<sup>6</sup>WeberM. 2005, 35

παραδοσιακό βεμπεριανό πρότυπο, η κλασική γραφειοκρατία ήταν αυτή που κυριάρχησε με βασικές λειτουργίες και αρχές τη νομιμότητα, την ιεραρχική δομή και την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Το νεοφιλελεύθερο κράτος που εδραιώθηκε στην πορεία (1980) προώθησε ένα διοικητικό μοντέλο, προσαρμοσμένο στις αγορές και τον ιδιωτικό τομέα, το «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ» (NewPublicManagement) με κεντρικές αξίες του την αποδοτικότητα, την οικονομικότητα και την αποτελεσματικότητα.<sup>7</sup>

Γενικότερα, η Δημόσια Διοίκηση περιλαμβάνει τις νόμιμες πράξεις, τα μέσα και τις ενέργειες που στοχεύουν στην επίτευξη ενός συγκεκριμένου σκοπού, όπως η διαχείριση των υποθέσεων των πολιτών ενός κράτους και των ακόλουθων κοινωνικών αναγκών του. Ο σκοπός αυτός υποκινείται πολλές φορές από την δημόσια εξουσία και βασίζεται απαραίτητα σε κανόνες δικαίου. Η Κυβέρνηση και η Δημόσια Διοίκηση αποτελούν την διοικητική λειτουργία. Η Κυβέρνηση είναι προϊσταμένη αρχή της Δημόσιας Διοίκησης, ενώ η Δημόσια Διοίκηση περιλαμβάνει δημόσιες υπηρεσίες που ενσωματώνονται στην εκτελεστική λειτουργία, την οποία και ασκούν. Οι δημόσιοι υπάλληλοι εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον, ενώ οι κρατικοί διοικητικοί οργανισμοί εφαρμόζουν τους νόμους και τα προγράμματα της δημόσιας πολιτικής δρώντας σε τοπικό, κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο.<sup>8</sup>

Λόγω του διασκορπισμένου και χαοτικού μοντέλου διακυβέρνησης της Ελλάδας θεσμοθετήθηκε ο Νόμος υπ' αριθμόν 4622 (ΦΕΚ Α' 133/ 07.08.2019) για το Επιτελικό Κράτος, που αφορά την οργάνωση, την λειτουργία και την διαφάνεια της Κυβέρνησης, των Κυβερνητικών Οργάνων και της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης, με σκοπό να οικοδομήσει μεθοδικά την ακεραιότητα, την αξιοπιστία και την αποτελεσματικότητα του ελληνικού κρατικού μηχανισμού. Αυτό το καινοτόμο νομοθέτημα διατάξεων οδήγησε σε θεσμικές ανακατατάξεις και κωδικοποίησε ένα εγχειρίδιο διακυβέρνησης, αντικαθιστώντας το παλαιότερο ανεπαρκές κυβερνητικό και νομοθετικό μοντέλο.

Στην Ελλάδα, το κράτος οργανώθηκε και λειτούργησε αποσπασματικά μέχρι την ψήφιση του Ν. 4622 και ανάλογα με την κατεύθυνση της εκάστοτε Κυβέρνησης και

---

<sup>7</sup> Αβούρη Μ. 2015, 64

<sup>8</sup>Μακρυδημήτρης Α. 2012, 6

του Πρωθυπουργού. Ο συγκεντρωτισμός και η πολυνομία προκύπτουν μέσα από την πληθώρα νομοθετημάτων που θεσπίστηκαν, και πιο συγκεκριμένα μέσα από τις διατάξεις του Ν. 4048/2012 για την Ρυθμιστική Διακυβέρνηση, τις διατάξεις του Ν. 4109/2013 για την Γενική Γραμματεία Συντονισμού του Κυβερνητικού Έργου, όπως και τα άρθρα 1 έως 13 του Ν. 4369/2016 «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια-αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις». Εν συνεχεία, τα άρθρα 6 έως 28 του Ν. 4320/2015 «Ρυθμίσεις για τη λήψη άμεσων μέτρων για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης, την οργάνωση της Κυβέρνησης και των Κυβερνητικών Οργάνων και λοιπές διατάξεις (Α' 29), τα άρθρα 25, 26 και 75 του Ν. 4375/2016 «Οργάνωση και λειτουργία Υπηρεσίας Ασύλου, Αρχής Προσφύγων, Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης, σύσταση Γενικής Γραμματείας Υποδοχής, προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για την χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιατύπωση) (L180/29.06.2013), διατάξεις για την εργασία δικαιούχων διεθνούς προστασίας και άλλες διατάξεις» (Α' 51), η παρ. 2 του άρθρου 12 του Ν. 4081/2012 «Περιστολή δημοσίων δαπανών, ρύθμιση θεμάτων δημοσιονομικών ελέγχων και άλλες διατάξεις (Α' 184), τα άρθρα 1 έως 9 του Ν. 4606/2019 «Σύσταση, συγκρότηση και αρμοδιότητες της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης και άλλες διατάξεις (Α' 57), τα άρθρα 20 έως 23 του Ν. 4440/2016 «Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των άρθρων 6 και 8 του Ν. 4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και λοιπές διατάξεις» (Α' 224). Το άρθρο 54 του Ν. 4178/2013 «Αντιμετώπιση της αυθαίρετης δόμησης-περιβαλλοντικό ισοζύγιο και άλλες διατάξεις» (Α' 174), το άρθρο 22 του Ν. 4613/2019 «Κύρωση της σύμβασης δωρεάς μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου, του Γενικού Νοσοκομείου Παιδών Πεντέλης και συντελεστών της διαθήκης της Ελισάβετ Παπαγιαννοπούλου και άλλες διατάξεις» (Α' 33), τα άρθρα 161, 169, 170 του Ν. 4389/2016 «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων» (Α' 94), το άρθρο 6 του

N. 4142/2013 «Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση (Α.Δι.Π.Π.Δ.Ε)» (Α' 83), η παρ. 5 του άρθρου 10 του Ν. 4305/2014 (Α' 237) «Ανοιχτή διάθεση και περαιτέρω χρήση εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα, τροποποίηση του Ν. 3448/2006 (Α' 57), προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2013/37/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, περαιτέρω ενίσχυση της διαφάνειας, ρυθμίσεις θεμάτων Εισαγωγικού Διαγωνισμού Ε.Σ.Δ.Δ.Α και άλλες διατάξεις» (Α' 237), οι παράγραφοι 7 και 16 του άρθρου 2 και το άρθρο 21 του π.δ 96/2017 «Οργανισμός Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Υπουργείου Δικαιωμάτων (Α' 136) και τέλος, η περίπτωση (α) της παρ. 2 του άρθρου 2 του π.δ 133/2017 «Οργανισμός του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης» (Α' 161).

Όλες οι παραπάνω νομοθετικές διατάξεις και μεταρρυθμίσεις οδήγησαν συστηματικά τα κυβερνητικά όργανα και την κεντρική Δημόσια Διοίκηση σε μία χαοτική αλληλεπίδραση αλλά και μία αποπνικτική γραφειοκρατία, που εξουθένωσε το πολιτικό σύστημα, τους πολίτες και τους υπαλλήλους του Κράτους. Το φαινόμενο αυτό της πολυνομίας μπορεί να προκύψει στο πεδίο της δημόσιας πολιτικής, εφόσον νομοθετικές επιλογές προηγούμενων ετών αποδεικνύονται λανθασμένες και αναποτελεσματικές και οι νέες κυβερνήσεις καλούνται να επιδείξουν γρήγορα αντανεκλαστικά και παραγωγικό έργο (Σωτηρόπουλος-Χριστόπουλος, 2017:30). Συνεπώς, η συνεχής παραγωγή νέων κανόνων δικαίου προκάλεσε ρυθμιστική εξάντληση, ενώ οι νομοθετικές μεταβολές έγιναν ολοένα και πιο παρωχημένες με τις αλληπάλληλες τροποποιήσεις, αντικαταστάσεις και προσθαφαιρέσεις (Μαντζούφας, 2018:75).

Σε αυτό το σημείο κρίνεται απαραίτητο να εστιάσουμε στο Ν. 4109/2013 (ΦΕΚ Α 16/23.01.2013, που θεσπίζει την «Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα, Σύσταση Γενικής Γραμματείας για τον συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις» και συνδέεται άρρηκτα με το Ν. 4622/2019, του οποίου προηγείται. Πιο συγκεκριμένα, ο Ν. 4109/2013 έχει αποτελέσει σημείο αναφοράς και σημείο καμπής για την θέσπιση του ακόλουθου Ν. 4622/2019, εφόσον αφορά άμεσα την κυβερνητική οργάνωση και την ορθή λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης, οι οποίες κατευθύνονται και συντονίζονται

άμεσα από την Γενική Γραμματεία Συντονισμού. Σύμφωνα με το Ν. 4109/2013 «Συστήνεται η Γενική Γραμματεία Συντονισμού, που αποτελεί αυτοτελή επιτελική δημόσια υπηρεσία που υπάγεται απ' ευθείας στον Πρωθυπουργό, και έχει ως αποστολή τον συντονισμό των δράσεων για την εφαρμογή του κυβερνητικού έργου και ειδικότερα τον προγραμματισμό, την οργάνωση, την παρακολούθηση και τον συντονισμό μεταξύ των υπουργείων, την επίλυση τυχόν διαφωνιών, ιδίως αυτών που προκύπτουν λόγω συναρμοδιότητας Υπουργείων, την 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 η εποπτεία και προώθηση δράσεων απλούστευσης διαδικασιών, καθώς και η τεκμηρίωση και τήρηση αρχείων»<sup>9</sup>. Ταυτόχρονα, καταρτίζει το πρόγραμμα εφαρμογής του κυβερνητικού έργου, που περιλαμβάνει τις απαιτούμενες δράσεις ανά Υπουργείο για την εφαρμογή των αποφάσεων των κυβερνητικών οργάνων, για την προετοιμασία της νομοθετικής παραγωγής καθώς και για την παρακολούθηση εφαρμογής των κειμένων διατάξεων μετά από την δημοσίευσή τους. Για την υλοποίηση του προγράμματος λαμβάνεται υπόψη το σχέδιο δράσης που υποβάλλει κάθε Υπουργείο<sup>10</sup>. Ακόμα, στις αρμοδιότητές της περιλαμβάνεται ο έλεγχος της τήρησης και της εφαρμογής του προγράμματος του κυβερνητικού έργου σε όλα τα στάδια βάσει των χρονοδιαγραμμάτων και επεμβαίνει σε περιπτώσεις αποκλίσεων. Σε περιπτώσεις που χρήζουν διορθώσεις, επεμβάσεις και αναδιαμόρφωση δράσεων κινητοποιούνται τα αντίστοιχα υπουργεία, με τα οποία η Γενική Γραμματεία Συντονισμού δρα σε συνεργασία, ενώ διασφαλίζει την συνοχή του προγράμματος συντονίζοντας τα μέρη για την λήψη αποφάσεων σε όλα τα επίπεδα. Ακόμη, η κυβερνητική πολιτική υποστηρίζεται μέσα από ένα καινοτόμο πληροφοριακό σύστημα, το οποίο εγγυάται την άρτια αξιολόγηση και παρακολούθησή της. Τέλος, στην ευθύνη της υπάγεται η καθοδήγηση συνεργασιών και διαβουλεύσεων σε διοικητικό επίπεδο, ώστε να επιλύονται τυχόν διαφωνίες ή προβλήματα<sup>11</sup>. Συνεπώς, ο ρόλος της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού είναι

---

<sup>9</sup>Άρθρο 14 του Ν. 4109/2013

<sup>10</sup> Άρθρο 15 περιπτ. α' του Ν. 4109/2013

<sup>11</sup> Άρθρο 15 στοιχ. γ' έως στ' του Ν. 4109/2013

αλληλένδετος με τις μεταρρυθμίσεις που προέκυψαν σε μελλοντική φάση όσον αφορά τον συντονισμό και την εφαρμογή του κυβερνητικού έργου σε ετήσια βάση.

Στην αιτιολογική έκθεση του Ν. 4622/2019 και συγκεκριμένα στο Μέρος Α' που εμπεριέχει μεταρρυθμίσεις για τα όργανα της Κυβέρνησης και την ίδια την Κυβέρνηση, αναφέρεται το Άρθρο 26, όπου καθιερώνονται οι Γενικές Γραμματείες Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτικών και Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών. Επειδή στις κυβερνητικές και πολιτικές δομές ο κυβερνητικός συντονισμός καθίσταται δυσχερής και η συνεργασία ελλιπής, κρίνεται άμεση η ανάγκη μεταβολών και μεταρρυθμίσεων και ένα ισχυρό συντονιστικό όργανο που θα είναι υπεύθυνο για την παρακολούθηση, την διαμόρφωση και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της δημόσιας πολιτικής. Για τον λόγο αυτόν, προκύπτει το άρθρο 14 του Ν. 4109/2013 «Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα – Σύσταση Γενικής Γραμματείας για τον συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις», όπου η Γενική Γραμματεία Συντονισμού ορίζεται ως ακέραια επιτελική δημόσια υπηρεσία, που υπάγεται απευθείας στον Πρωθυπουργό, και στοχεύει στην καθοδήγηση των ενεργειών για τον προγραμματισμό, την παρακολούθηση, την εφαρμογή του κυβερνητικού έργου αλλά και την οργάνωση, την παρακολούθηση και τον υπουργικό συντονισμό, όπως και την επίλυση διαφωνιών, που σχετίζονται με συναρμοδιότητες Υπουργείων, ώστε να εξασφαλιστεί η κυβερνητική συνοχή και ο έλεγχος της εφαρμογής της, σύμφωνα με τις αποφάσεις των κυβερνητικών οργάνων.<sup>12</sup>

Επιδίωξη του εν λόγω νομοθετήματος (Ν. 4109/2013) ήταν να διαμορφώσει το θεσμικό πλαίσιο για μία Διοίκηση λειτουργική, αποδοτική και προσηλωμένη στην εξυπηρέτηση του κοινού καλού και του δημοσίου συμφέροντος ανεξαρτήτως συντεχνιακών συμφερόντων κοινωνικών τάξεων ή ομάδων. Με την παρούσα διάταξη θεμελιώνονται σημαντικές μεταβολές και ενισχύσεις όσον αφορά τις θεσμικές υποχρεώσεις της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού του Ν. 4109/2013, ενώ προκύπτει αναβάθμιση και επέκταση του θεσμού με την βελτίωση των δομών, οι οποίες προωθούνται μέσα από ποικίλες αρμοδιότητες και δραστηριότητες.

---

<sup>12</sup> Άρθρο 26, Αιτιολογική έκθεση του Ν. 4622/2019.



Για την αρτιότερη ευταξία και τον καταμερισμό των ευθυνών στην υπάρχουσα δημόσια πολιτική συστάθηκαν δύο Γενικές Γραμματείες Συντονισμού, που κατονομάζονται ως εξής : α) Γενική Γραμματεία Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτικών και β) Γενική Γραμματεία Συντονισμού Οικονομικών και Αναπτυξιακών πολιτικών.

Επανερχόμενοι στο άρθρο 26 του Ν. 4622/2019, κρίνεται απαραίτητο να αναφερθούν οι νέες διευρυμένες λειτουργίες και αρμοδιότητες των δύο γραμματειών, οι οποίες καλούνται να διασφαλίσουν την συνοχή του κυβερνητικού έργου σε πολιτικό επίπεδο. Επομένως, οι Γενικές Γραμματείες Συντονισμού σε συνεργασία με τις Υπηρεσίες Συντονισμού των αρμόδιων Υπουργείων αναλαμβάνουν τον προγραμματισμό της δημόσιας πολιτικής, όπως και τον συντονισμό και την αξιολόγηση της εφαρμογής της, την επίλυση τυχόν διαφωνιών μεταξύ των υπηρεσιών συναρμοδίων Υπουργείων και τον νομοθετικό έλεγχο της συμβατότητας των ρυθμίσεων με την κυβερνητική πολιτική. Παράλληλα, προτείνονται στον Πρωθυπουργό και τους αρμόδιους Υπουργούς οριζόντιες πολιτικές που βρίσκονται στην ευθύνη περισσότερων Υπουργείων, ενώ ταυτόχρονα επιτυγχάνεται συνεργασία για την επιδίωξη της επικοινωνιακής στρατηγικής της Κυβέρνησης με την παράλληλη διαμόρφωση του Ενοποιημένου Σχεδίου Κυβερνητικής Πολιτικής και της Έκθεσης Ρυθμιστικής Παραγωγής και Αξιολόγησης.

Στο συγκεκριμένο άρθρο εξασφαλίζεται ακόμη η θέσπιση περαιτέρω διατάξεων για τις αρμοδιότητες των Γενικών Γραμματέων, οι οποίοι αναλαμβάνουν όλες τις υπηρεσίες των δύο Γενικών Γραμματειών Συντονισμού της Προεδρίας της Κυβέρνησης και είναι αυτοί που συμβάλλουν άμεσα στις υποθέσεις του Πρωθυπουργού ή του Υπουργού Επικρατείας ή του Υφυπουργού στον Πρωθυπουργό, όπου εγκύπτει η εν λόγω αρμοδιότητα, αλλά και η πραγματοποίηση των εντολών και των πρακτικών εφαρμογών που αφορούν τον κυβερνητικό σχεδιασμό, μαζί με τον καθορισμό των αποφάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου και των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων και, τέλος, η ακόλουθη ενημέρωσή αυτού και των αρμόδιων Υπουργών και Υφυπουργών.

Ακόμη, επιτυγχάνεται η εσωτερική ανακατανομή κάθε Γενικής Γραμματείας Συντονισμού στο πλαίσιο της διαμόρφωσης ενός απλού αλλά ταυτόχρονα αποδοτικού μηχανισμού, σε συνάρτηση με τις διατάξεις του άρθρου 16 του Ν.

4109/2013, όπου καθορίζεται ο καταμερισμός των οργανικών μονάδων. Έτσι, η Γενική Γραμματεία επιμερίζεται σε Διεύθυνση Ανάλυσης και Προγραμματισμού Πολιτικών και είναι υπεύθυνη για την ενίσχυση του Ενοποιημένου Σχεδίου Κυβερνητικής Πολιτικής και των υπουργικών δραστηριοτήτων σε Τομείς Πολιτικής, οι οποίοι φροντίζουν για την κατάρτιση των δράσεων αυτών και την άμεση αποστολή τους στα υπουργεία, αλλά και στο Αυτοτελές Τμήμα Τεκμηρίωσης και Αρχείων, που είναι υπεύθυνο για την συγκέντρωση και ταξινόμηση όλων των πρακτικών και αποφάσεων, που αφορούν τις υπηρεσίες της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού.

Τέλος, το Άρθρο 26 προβλέπει την μονάδα του πρωτοποριακού Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος, το οποίο εποπτεύουν οι δύο Γενικές Γραμματείες Συντονισμού από κοινού, με στόχο τη διαρκή επαφή με τους υπουργούς και τους γενικούς γραμματείς για την ομαλή ολοκλήρωση των ενεργειών τους και την άρτια εφαρμογή του κυβερνητικού προγράμματος, μέσα από ένα κωδικοποιημένο σύστημα παρακολούθησης.

### 3 Επιτελικό κράτος

#### 3.1 Η δομή και η λειτουργία του Επιτελικού Κράτους στο Νόμο 4622/2019

Για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της διαχρονικής δυσλειτουργίας και κακοδαιμονίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, η οποία κρίθηκε ανεπαρκής και λόγω της εξαντλητικής οικονομικής κρίσης, εισήχθη ένα ενιαίο νομοθέτημα διατάξεων, το 2019 επί κυβερνήσεως Κυριάκου Μητσοτάκη, που αποτέλεσε θεμέλιο λίθο για την εύρυθμη λειτουργία, οργάνωση και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης. Με το Ν. 4622/2019 επιχειρείται συστηματοποίηση και κωδικοποίηση των διατάξεων, οι οποίες προσαρμόζονται στις σύγχρονες ανάγκες του κρατικού μηχανισμού συνθέτοντας ένα καινοτόμο εγχειρίδιο διακυβέρνησης, που στηρίζεται στην διάκριση των οργάνων του κράτους και στην τυποποίηση των διαδικασιών του δημοσίου. Το «επιτελικό κράτος», όπως ορίζεται και κατονομάζεται από το σχέδιο νόμου, αναλαμβάνει τον ρόλο ενός κράτους επιβλέποντος-συντονιστή με διοικητικό μηχανισμό κατά βάση τεχνοκρατικό, και όχι πολιτικό<sup>13</sup>. Με την παράλληλη σύσταση της νέας κυβέρνησης του Κυριάκου Μητσοτάκη, λοιπόν, το 2019, πραγματοποιείται και μία προσπάθεια εξυγίανσης της δημόσιας διοίκησης και αποδοτικότερου συντονισμού της κρατικής μηχανής. (Δηλέ Α. 2020)

Το σχέδιο νόμου διακρίνεται σε έξι μέρη: Το Μέρος Α' αφιερώνεται στην Κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα, το Μέρος Β' στην οργάνωση της κεντρικής δημόσιας διοίκησης, το Μέρος Γ' στη λειτουργία του επιτελικού κράτους, το Μέρος Δ' στη θέσπιση σύγχρονων και αποτελεσματικών εγγυήσεων διαφάνειας και ακεραιότητας, το Μέρος Ε' στα ζητήματα ανθρώπινου δυναμικού που είναι αναγκαία για την εφαρμογή του παρόντος και το Μέρος ΣΤ' σε ειδικές, μεταβατικές και καταργούμενες διατάξεις. Οι στόχοι και οι κατευθύνσεις του παρόντος νόμου είναι η πρακτική και αποτελεσματική διάκριση της Κυβέρνησης από την Διοίκηση, η εξασφάλιση διαφάνειας και ακεραιότητας της κρατικής λειτουργίας, βάση της οποίας

---

<sup>13</sup>Δηλέ Α. 2020, 35

αποτελεί η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, και τέλος ο άρτιος συντονισμός της κυβερνητικής δράσης που αποτρέπει την πολυνομία και την κακονομία<sup>14</sup>.

Πυρήνα του επιτελικού κράτους αποτελεί μία κοινωνία δικαιοσύνης, ελευθερίας και αλληλεγγύης που να εξασφαλίζει το κατάλληλο πλαίσιο ασφαλείας στους πολίτες για την επιδίωξη της ατομικής και συλλογικής τους ολοκλήρωσης, ενώ η εδραίωση ενός σύγχρονου Κράτους Δικαίου βασίζει την ύπαρξή του στις ιδέες και τις αξίες της δημοκρατίας, της ισονομίας, της αξιοκρατίας, της ισότητας και της διαφάνειας. Ο Ν. 4622/2019 εισάγει σημαντικές καινοτομίες για την βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών του δημοσίου τομέα, την ανάκτηση της εμπιστοσύνης των πολιτών και την αποκομματικοποίηση του κράτους, όσον αφορά την πολιτικοδιοικητική λειτουργία του συστήματος. Οι διαρθρωτικές αλλαγές τις οποίες επιδιώκει να επιτύχει αναλύονται σε πέντε μέρη.

Το πρώτο μέρος, με τίτλο «Κυβέρνηση και Κυβερνητικά Όργανα», περιέχει παρεμβάσεις που αφορούν το πολιτικοδιοικητικό επίπεδο της σύγχρονης διακυβέρνησης, με την νέα ενισχυμένη Προεδρία της Κυβέρνησης υπό τον Πρωθυπουργό να επιδιώκει μία συνεκτική και συντονισμένη άσκηση του κυβερνητικού έργου. Πιο συγκεκριμένα, πρόκειται για μία αυτοτελή δημόσια υπηρεσία, την Προεδρία της Κυβέρνησης, διαμοιρασμένη σε έξι γενικές γραμματείες, όπου το κυβερνητικό έργο παρακολουθείται από το ηλεκτρονικό σύστημα «Μαζί», το οποίο αποτελεί την κεντρική δομή της Προεδρίας της Κυβέρνησης, με σκοπό την αποφυγή καθυστερήσεων από τις πολλαπλές συναρμοδιότητες. Παράλληλα, προβλέπεται η δράση και η λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου ως συλλογικό διαβουλευόμενο όργανο με συνταγματική κατοχύρωση. Συνεπώς, το Υπουργικό Συμβούλιο δεν θα είναι πλέον ένα μέσο νομιμοποίησης ειλημμένων αποφάσεων, αλλά θα είναι υπεύθυνο για την εφαρμογή επιχειρησιακού κυβερνητικού σχεδίου, το οποίο θα υλοποιούν τα αρμόδια υπουργεία. Οι διυπουργικές αποφάσεις θα εφαρμόζονται από μία κεντρική διοίκηση που θα προσεγγίζει και θα μετέχει άμεσα στην χάραξη και ανάδειξη της δημόσιας πολιτικής<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Αιτιολογική έκθεση Ν. 4622/2019

<sup>15</sup> Δηλέ Α. 2020, 37

Αναφορικά με το δεύτερο μέρος, που έχει τίτλο «Οργάνωση της κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης», επικεντρώνεται στην οργάνωση της κεντρικής δημόσιας διοίκησης, η οποία διακρίνεται σε αρχές που αφορούν την χρηστή διοίκηση και την ορθή διακυβέρνηση, ενώ παράλληλα θέτει τους κανόνες της καλής διαβούλευσης και νομοθέτησης. Το σύστημα αυτό κωδικοποιεί την ισχύουσα και μελλοντική νομοθεσία ελέγχοντας την ανεξέλεγκτη παραγωγή νόμων. Το τρίτο μέρος, υπό τον τίτλο «Λειτουργία Επιτελικού Κράτους», επιδιώκει να βελτιώσει την διοικητική απόδοση με μία σειρά από εργαλεία δημόσιας διοίκησης, όπως είναι οι στόχοι, τα σχέδια δράσης, οι δείκτες επιδόσεων κ.ο.κ..

Το τέταρτο μέρος αφορά την «Διαφάνεια και Ακεραιότητα» και αποτελεί το πιο καθοριστικό από όλα, εφόσον καλύπτει τομείς σταθερότητας, αξιοπιστίας και πάταξης της διαφθοράς. Πιο συγκεκριμένα, περιλαμβάνονται σε αυτό κανόνες αμεροληψίας και αποφυγής σύγκρουσης συμφερόντων και ασυμβίβαστα που ισχύουν και μετά το χρονικό διάστημα υπηρεσίας των δημοσίων λειτουργών. Τέλος, δομείται ο θεμελιώδης θεσμός της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (ΕΑΔ) με απώτερο στόχο και προσήλωση στην καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς. Η θέσπιση των κανόνων αυτών δικαίου ενισχύει την εμπιστοσύνη των πολιτών απέναντι στον θεσμό της δημόσιας διοίκησης και ανταποκρίνεται στις σύγχρονες απαιτήσεις της κοινωνίας για αξιοπιστία και λογοδοσία κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας.

Ακολούθως, το πέμπτο μέρος με τίτλο «Διατάξεις για το Ανθρώπινο Δυναμικό», αναλαμβάνει την διαμόρφωση και τον εξοπλισμό του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης και επιδιώκει τον στρατηγικό σχεδιασμό των προσλήψεων κάθε φορέα, σε συνάρτηση με τον δημοσιονομικό προγραμματισμό. Με λίγα λόγια, ενισχύει, στελεχώνει και ενδυναμώνει τους προϊσταμένους των Γενικών Διευθύνσεων. Το δεύτερο σκέλος ρυθμίζεται νομοθετικά από τον αρμόδιο Γενικό Διευθυντή, ο οποίος εκδίδει όλες τις ατομικές διοικητικές πράξεις επιδιώκοντας την εξοικονόμηση χρόνου αλλά και τον δραστικό περιορισμό της γραφειοκρατίας. Τέλος, στο έκτο μέρος με τίτλο «Ειδικές μεταβατικές και καταργούμενες διατάξεις»

πραγματοποιούνται τροποποιήσεις σχετικά με μισθολογικά θέματα που αφορούν συγκεκριμένους δημοσίους υπαλλήλους με οριοθετημένα καθήκοντα<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup>Δηλέ Α. 2020, 38

### 3.2 Η Εθνική αρχή Διαφάνειας

Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.) θεσπίζεται με το Ν. 4622/2019 και συγκεκριμένα στο Δ' Μέρος του σχεδίου νόμου, όπως προαναφέρθηκε, στο Γ' Κεφάλαιο, το οποίο αφορά την «Σύσταση Εθνικής Αρχής Διαφάνειας». Το θεσμικό πλαίσιο διαμόρφωσης και λειτουργίας της ορίζεται στα άρθρα 82-103 και 118-119. Η νέα αυτή αρχή ανήκει στην πολιτική ηγεσία και έχει λειτουργικό ρόλο, χρήζει πλειοψηφίας της κοινοβουλευτικής επιτροπής και διαμορφώνεται σε ένα νέο σύστημα δομών ηλεκτρονικού ελέγχου. Είναι μία ανεξάρτητη διοικητική αρχή που υπάγεται στο πλαίσιο του νεοϊδρυθέντος επιτελικού κράτους και είναι αρμόδια για βασικές ελεγκτικές διαδικασίες με απώτερο σκοπό την ακεραιότητα, την λογοδοσία και την καταστολή της διαφθοράς. Διέπεται από λειτουργική αυτοτέλεια και οικονομική και διοικητική ανεξαρτησία και είναι απαλλαγμένη από κρατικό, κυβερνητικό και διοικητικό έλεγχο, ενώ διαθέτει ταυτόχρονα ένα ολοκληρωμένο εσωτερικό και εξωτερικό σύστημα εξισορρόπησης, που εξασφαλίζει την ακεραιότητα, την διαφάνεια και την ορθή λειτουργία της Αρχής (Ε.Α.Δ)<sup>17</sup>.

Ο μακροπρόθεσμος στρατηγικός σχεδιασμός της Ε.Α.Δ. διαμορφώνεται και καθορίζεται από τον Διοικητή της, ο οποίος διαθέτει διευρυμένες πειθαρχικές και ελεγκτικές αρμοδιότητες και αναλαμβάνει την αναβάθμιση της ποιότητας των στόχων. Η βάση της διωκτικής αυτής αρχής και του Διοικητή της περιλαμβάνει την υλοποίηση και τον σχεδιασμό συστηματικών πολιτικών που συμβάλλουν στην πάταξη και αποτροπή της διαφθοράς αλλά και στην ενημέρωση των κοινωνικών εξελίξεων. Η Αρχή πλαισιώνεται από τρεις βασικούς πυλώνες, οι οποίοι αφορούν τους εξής τομείς: α) την πραγματοποίηση ελέγχων και επιθεωρήσεων, β) τις διαδικασίες πρόληψης και ακεραιότητας και τέλος γ) την διενέργεια δράσεων για κοινωνική ευαισθητοποίηση, που θα περιλαμβάνει ένα καινοτόμο επιχειρησιακό μοντέλο οργανωτικών πρακτικών στοχεύοντας στην προώθηση της διαφάνειας.

Οι διάσπαρτες διοικητικές δομές ελέγχου, και συγκεκριμένα η Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς, το σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, ο γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης και οι Επιθεωρητές Υγείας,

---

<sup>17</sup>Αιτιολογική έκθεση Ν. 4622/2019

Μεταφορών και Δημοσίων Έργων συγχωνεύονται και απορροφώνται από τα συναρμόδια ελεγκτικά όργανα σε μία αυτόνομη διοικητική οντότητα με διευρυμένες υποχρεώσεις. Έτσι, διαμορφώνεται ένας εναργής, συντονισμένος και συμπυκνωμένος ελεγκτικός μηχανισμός που επιδιώκει την λειτουργική ανανέωση, την παραγωγική αύξηση και την αποτελεσματικότητα στην επίτευξη των στόχων, οι οποίοι θα πραγματοποιηθούν μέσω της συντονισμένης επιθεώρησης, αξιοποιώντας παράλληλα σύγχρονα εργαλεία, όπως η ανάλυση δεδομένων (dataanalytics), οι συμπεριφορικές προσεγγίσεις (behavioralapproaches) αλλά και η τεχνητή νοημοσύνη (ArtificialIntelligence)<sup>18</sup>.

Στην Ελλάδα, λοιπόν, ιδρύεται για πρώτη φορά αυτή η ενιαία και αυτόνομη αρχή, η οποία εξασφαλίζει τις προϋποθέσεις της διαφάνειας και της αμεροληψίας βάσει των απαιτήσεων του διεθνούς δικαίου και των διοικητικών πρακτικών. Η κινητοποίηση των δράσεων, η μηδενική ανοχή στην διαφθορά, η λογοδοσία και η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των πολιτών στους θεσμούς είναι παράγοντες εδραίωσης του θεσμού της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, η οποία θα δοκιμαστεί ως προς την αποτελεσματικότητά της με την πάροδο του χρόνου. Η φιλοδοξία της αρχής αυτής είναι να θεραπεύσει τον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα από την κακοδιοίκηση και την διαφθορά και να προσαρμόσει σε αυτούς τα υγιή πρότυπα της διαφάνειας, της αξιοπιστίας και της ακεραιότητας προσφέροντας στην κοινωνία ένα σύγχρονο και πρωτοποριακό σύστημα διοικητικής οργάνωσης και αυτόνομου ρυθμιστικού μηχανισμού. Η καινοτομία αυτή προκύπτει σε ένα πλαίσιο αποδοτικών μεταβολών, συντονισμένης οργάνωσης και διασφάλισης της κρατικής ακεραιότητας επενδύοντας ταυτόχρονα σε πολιτικές πρόληψης και στην διενέργεια δράσεων που επαγρυπνούν το σύνολο της κοινωνίας<sup>19</sup>.

### **3.3 Η κριτική αποτίμηση επιτελικού κράτους**

Το νεοϊδρυθέν και πρωτοποριακό επιτελικό κράτος εδραιώθηκε προκειμένου να αναμορφώσει και να ανανεώσει την πολύπαθη και αποπνικτική ελληνική Δημόσια Διοίκηση, διαγράφοντας την δική του πορεία προς την επιτυχή δημιουργία ενός κράτους που διέπεται από αξιοκρατία, διαφάνεια και σταθερότητα. Η παλαιότερη

---

<sup>18</sup>Δηλέ Α. 2020, 39

<sup>19</sup>Δηλέ Α. 2020, 40



σύγχυση αρμοδιοτήτων και γραφειοκρατικών υποχρεώσεων έδωσαν την θέση τους σε ένα αναβαθμισμένο διοικητικό σύστημα ελέγχου και συντονισμού, το οποίο συγκροτήθηκε μέσω της νέας ελεγκτικής αρχής, της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας.

Η αρχική αμφισβήτηση του καινοτόμου αυτού νομοθετήματος, το οποίο κατέρριψε παλιές συνήθειες και ανέτρεψε παρωχημένες γραφειοκρατικές διαδικασίες, κατάφερε με τον καιρό να αφομοιωθεί και να επιβληθεί παρά την αντίσταση που προέκυψε λόγω της ανατρεπτικής του φύσης. Πρόκειται για ένα νομοσχέδιο τεχνοκρατικής δομής με μεγάλη έκταση, που απευθύνεται από ειδικούς σε ειδικούς, και υποστηρίζεται ότι απέχει από την αρχή της καλής νομοθέτησης, την οποία επιθυμεί να πρεσβεύει. Ταυτόχρονα, κυριαρχεί η άποψη ότι το επιτελικό κράτος συγκροτήθηκε με κίνητρο μία συγκαλυμμένη συγκεντρωτική διακυβέρνηση με ενισχυμένη την Προεδρία της Κυβέρνησης και παράλληλο συγκερασμό των εξουσιών στο πρόσωπο του Πρωθυπουργού, ο οποίος μονοπωλεί με αυτόν τον τρόπο την διοικητική αρχή και την εξουσία.

Υπό συζήτηση τίθεται και το θέμα της «ψευδεπίγραφης επιτελικότητας του συστήματος» (Απόστολος Ι. Παπατόλιας, 2019), όπου το επιτελικό κράτος υφίσταται μόνο στο πλαίσιο μίας πολυεπίπεδης διακυβέρνησης με ενισχυμένες αποκεντρωμένες και διοικητικές δομές σύμφωνα με το σκανδιναβικό πρότυπο, γεγονός που δεν ισχύει για τα ελληνικά δεδομένα. Οι παράπλευρες απώλειες βρίσκονται και αυτές στο προσκήνιο, καθώς οι ριζικές τομές του μεταρρυθμιστικού σχεδίου δεν εφαρμόστηκαν στον απαιτούμενο χρόνο για την σταδιακή ενσωμάτωση των επιχειρούμενων αλλαγών. Ακόμη, η άμεση κατάργηση των ελεγκτικών σωμάτων που προέκυψε από την Εθνική Αρχή Διαφάνειας δεν εκτιμήθηκε ικανοποιητικά, εφόσον τα σώματα αυτά διατηρούσαν έναν θεμελιώδη και αποδοτικό ρόλο στην λειτουργία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Αναφορικά με την Γενική Γραμματεία Συντονισμού, το άρθρο 26 του Ν. 4622/2019 συνοψίζει τις διευρυμένες λειτουργίες και αρμοδιότητές της με στόχο την διασφάλιση της συνοχής του κυβερνητικού έργου, τον προγραμματισμό της δημόσιας πολιτικής, τον συντονισμό και την αξιολόγηση της εφαρμογής της, καθώς και την επίλυση υπουργικών διαφωνιών. Παράλληλα, αναλαμβάνει τον έλεγχο συμβατότητας νομοθετικών ρυθμίσεων με την κυβερνητική πολιτική, την εκπόνηση

οριζόντιων πολιτικών και την συνεισφορά στον σχεδιασμό της επικοινωνιακής στρατηγικής, ενώ διαμορφώνει και την πρωτοποριακή μονάδα ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος, η οποία δρα ως ενιαίος μηχανισμός παρακολούθησης. Όλα τα παραπάνω συνέβαλαν στην άρτια λειτουργία του κυβερνητικού συστήματος και την διαμόρφωση ενός αποδοτικού μηχανισμού διοίκησης, που ήταν αναγκαίος για τον εκσυγχρονισμό και την εξυγίανση της πολιτικής ατζέντας του ελληνικού κράτους προσθέτοντας και μεταβάλλοντας το προϋπάρχον διοικητικό πλαίσιο για την καλύτερη δυνατή αξιοποίησή του.

Είναι έκδηλο ότι οι απότομες και καθοριστικές μεταβολές σε δομικό επίπεδο αλλά και στο φάσμα του ανθρώπινου δυναμικού οδηγούν σε δυσχέρειες ενσωμάτωσης και προσαρμογής, σε αντίθεση με τις σταδιακές αλλαγές που γίνονται πιο εύκολα αποδεκτές. Από την άλλη, οι ελεγκτικοί θεσμοί συνωστίστηκαν ως προς τα καθήκοντά τους, καθώς η ανασυγκρότησή τους απαιτούσε μία πιο ομαλή ένταξη σε διοικητικό επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό, θα μπορούσε να οργανωθεί η διαβούλευση σε διμερές επίπεδο με κάθε ελεγκτική υπηρεσία ξεχωριστά, με αντίστοιχη αυτήν της κοινοβουλευτικής.

Συμπερασματικά, το επιτελικό κράτος μπορεί να δέχτηκε σωρεία κριτικών και διχογνωμιών ως προς την αποτελεσματικότητα και την άρτια εφαρμογή του, ωστόσο στην παρούσα χρονική συγκυρία, όπου η πανδημία του Covid-19 μαζί με την χρόνια οικονομική κρίση που ταλανίζει την παγκόσμια κοινότητα και παράλληλα με την κοινότητα της διαφθοράς και την πρωτοφανή υγειονομική κρίση, έχει επιδείξει άμεσα αντανακλαστικά στις ποικίλες προκλήσεις και σίγουρη ανθεκτικότητα απέναντι σε οποιαδήποτε δυσλειτουργία προκύψει. Συνεπώς, μέχρι στιγμής έχει αναδειχθεί σε έναν μοχλό σωτηρίας για τα δεδομένα της ελληνικής κοινωνίας σε μία κρίσιμη ιστορική καμπή, η οποία ορίζεται από τον παραγκωνισμό της παγκοσμιοποίησης και την ταυτόχρονη εθνική παλινόρθωση<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup>Δηλέ Α. 2020, 41-42

## 4 Αξιολόγηση

### 4.1 Ψηφιακές υπηρεσίες και ηλεκτρονική διακυβέρνηση

Η ανάγκη ανανέωσης και εξυγίανσης της δημόσιας διοίκησης ωθεί τις εκάστοτε κυβερνήσεις στην επένδυση έργων και την ανάληψη πρωτοβουλιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Για αυτόν τον λόγο, οι Τεχνολογίες Διαδικτύου και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) παρέχουν επαρκή ενημέρωση στους πολίτες τόσο για την πολιτική όσο και για τις υπηρεσίες που εγκαθιστούν οι κυβερνήσεις σε ένα φιλικό περιβάλλον προς τον χρήστη. Ωστόσο, η προσφορά και η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης στο κράτος γίνεται με λιγοστούς πόρους και σε ένα κλίμα έντονης δυσαρέσκειας και αμφισβήτησης, που συχνά εκφράζεται από την μεριά των Ελλήνων πολιτών. Για την αντιμετώπιση των νέων προκλήσεων και απαιτήσεων, ο δημόσιος τομέας οφείλει να εκσυγχρονιστεί αξιοποιώντας τις υπηρεσίες των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών, ενώ παράλληλα οι εργαζόμενοι καλούνται να προσαρμοστούν στις εισαγόμενες καινοτόμες τεχνολογίες και να συμβάλλουν στην αποδοτικότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. (Τσίλογλου Σ., 2021)

Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση αποτελεί ένα πολυδιάστατο αντικείμενο που ενώνει τις τεχνολογικές επιστήμες με τις αντίστοιχες διοικητικές, κοινωνικές και πολιτικές. Χάρη σε αυτήν, ικανοποιείται το όραμα των σύγχρονων κοινωνιών να εδραιωθεί ένα ψηφιακό κράτος, το οποίο μετασχηματίζεται μέσα από τις ψηφιακές τεχνολογίες σε κρίσιμες καταστάσεις, όπου ο ιδιωτικός τομέας συμμετέχει δυναμικά με μία ισχυρή βάση, προκειμένου να συμβάλει στην θεμελίωση υποδομών, την δημιουργία κανόνων και την επιτυχή αντιμετώπιση θεμελιωδών προβλημάτων. Μέσα από έναν τέτοιο μετασχηματισμό ιδρύεται ένα αποτελεσματικό, διαφανές, ανοιχτό, δημοκρατικό και χαμηλότερου λειτουργικού κόστους ψηφιακό κράτος.

Επομένως, οι ψηφιακές τεχνολογίες συγχωνεύονται με το κράτος παντρεύοντας το σύγχρονο και καινοτόμο με το παραδοσιακό και διαχρονικό. Η ψηφιακή καινοτομία του κράτους με την αगाστή συνεργασία του ιδιωτικού τομέα και τις εταιρείες πληροφορικής, συμβουλευτικής και άλλων έρχονται ταυτόχρονα να ενσωματωθούν με τον δημόσιο τομέα, όχι μόνο στο πεδίο της πληροφορικής και της τεχνολογίας, αλλά πάνω από όλα στο διοικητικό ανθρώπινο δυναμικό.

Οι υπηρεσίες ηλεκτρονικής διακυβέρνησης καθορίζονται με βάση την χρήση τους από διεθνείς οργανισμούς και από την επιστημονική κοινότητα και ταξινομούνται σε ποικίλες κατηγορίες ανάλογα τον στόχο. Αρχικά, για την παροχή ηλεκτρονικών πληροφοριών και υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις αξιοποιούνται οι Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ), όπως ακριβώς συμβαίνει στον δημόσιο τομέα παράλληλα με τις οργανωτικές αλλαγές και τις νέες δεξιότητες, που έχουν ως στόχο την βελτίωση των δημοσίων υπηρεσιών και των δημοκρατικών διαδικασιών, όπως και την στήριξη των δημοσίων πολιτικών. Ταυτόχρονα, μέσω των ΤΠΕ και του Διαδικτύου επιτυγχάνεται η καλύτερη διακυβέρνηση αλλά και η παροχή ηλεκτρονικών υπηρεσιών στην δημόσια διοίκηση, ενώ χρήση γίνεται και από τους κυβερνητικούς φορείς, που έχουν την ευχέρεια να βελτιώσουν και να διευκολύνουν τις επικοινωνιακές σχέσεις με τους πολίτες, να οργανώσουν και να επεκτείνουν τις σχέσεις με τις επιχειρήσεις και άλλους τομείς του κράτους. Τέλος, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση αφορά τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και την εξυπηρέτησή τους από διάφορες δημόσιες υπηρεσίες και σχετίζεται με τον αυτοματισμό διαδικασιών και τον τρόπο επικοινωνίας με τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και τους κρατικούς φορείς βάσει των δυνατοτήτων των ΤΠΕ, συμβάλλοντας στην αύξηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας τους. (Τσίλογλου Σ., 2021)

Αναφορικά με τον όρο *διακυβέρνηση*, εννοούμε την σχέση κράτους-πολίτη και την αλληλεπίδρασή τους ως βασικών συντελεστών της, ενώ η διαμόρφωσή της εξαρτάται από την άσκηση διοικητικής εξουσίας για την διαχείριση διαφόρων θεμάτων. Η διακυβέρνηση, επίσης, περιλαμβάνει μηχανισμούς βελτίωσης και ενίσχυσης της δημοκρατικής συμμετοχής των πολιτών, όπως ο σχεδιασμός πολιτικών μέσω διαβουλεύσεων, η άσκηση νόμιμων δικαιωμάτων και η εκτέλεση υποχρεώσεων. Ο ηλεκτρονικός χαρακτήρας της διακυβέρνησης έρχεται να προσθέσει την συμβολή των τηλεπικοινωνιακών τεχνολογιών και πληροφορικής, με αποτέλεσμα την άρτια παροχή υπηρεσιών από τον δημόσιο τομέα.

Ιδιαίτερη μέριμνα δίνεται από τις περισσότερες κυβερνήσεις στην ικανοποίηση των πολιτών μέσω της παροχής ηλεκτρονικών υπηρεσιών και ειδικότερα αυτών που χαρακτηρίζονται ασφαλείς, ευαίσθητες, αποτελεσματικές και διαφανείς στο ευρύ κοινό. Η εξέλιξη των τεχνολογιών αυτών δημιουργεί την ανάγκη μίας ασφαλέστερης

διακίνησης προσωπικών δεδομένων, που θα θωρακίσει βραχυπρόθεσμα την εμπιστοσύνη των χρηστών-πολιτών, ενισχύοντας την πρόθεσή τους να επισκεφθούν ξανά τον ίδιο οργανισμό.

Οι αυξανόμενες απαιτήσεις της σύγχρονης εποχής και το διαρκώς μεταβαλλόμενο τεχνολογικό περιβάλλον οδήγησαν το οικουμενικό σύστημα των δημοσίων υπηρεσιών, από τις αρχές του 21<sup>ου</sup> αιώνα, στην εξυγίανση και τον εκσυγχρονισμό του. Βασικό ζήτημα της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης είναι η καθολική ανάγκη για αναδιοργάνωση του δημόσιου τομέα βάσει των αρχών του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, όσον αφορά την αποδοτικότητα, την αποτελεσματικότητα και την οικονομικότητα, αλλά και την σημασία που δίνεται πλέον στον απαιτούμενο έλεγχο των σύγχρονων διοικητικών συστημάτων και διαδικασιών. Το ανθρώπινο δυναμικό οφείλει να ενστερνίζεται νέες αξίες και πρότυπα, να υιοθετεί ευέλικτες και πολιτοκεντρικές υπηρεσίες συμβαδίζοντας με την ανάπτυξη των ΤΠΕ. Η εφαρμογή νέων μεθόδων στον ιδιωτικό τομέα σε διεθνές επίπεδο επιφέρει διαδικαστικές καινοτομίες, τις οποίες καλούνται να αφομοιώσουν και οι δημόσιοι φορείς.

Οι ΤΠΕ διαδραματίζουν θεμελιώδη ρόλο στις διοικητικές μεταρρυθμίσεις και δικαίως συνιστούν σημαντικό παράγοντα, καθώς συμβάλλουν στην υποστήριξη των εσωτερικών λειτουργιών των δημοσίων υπηρεσιών και της διοικητικής ρύθμισης αλλά και στην παροχή δημοσίων υπηρεσιών, που αφορούν τομείς της δημόσιας διοίκησης. Είναι έκδηλο, λοιπόν, ότι η χρήση των τεχνολογιών πληροφορίας από τους υπαλλήλους των δημοσίων υπηρεσιών απαιτεί την ουσιαστική μετάβαση από τον παραδοσιακό τρόπο λειτουργίας του κράτους σε αυτόν της ηλεκτρονικής διαμόρφωσης, στοχεύοντας στην μεταβολή του σημείου διεπαφής με το κοινό, την αναθεώρηση των παραδοσιακών δομών και των αρμοδιοτήτων του κράτους. (Τσίλογλου Σ., 2021)

Συνεπώς, κρίνεται απαραίτητη η διαμόρφωση ενός προγράμματος που έχει ως γνώμονα την υποστήριξη της εγκατάστασης και εφαρμογής των νέων ΤΠΕ από την δημόσια διοίκηση με την ενδεχόμενη ανάθεση του εγχειρήματος σε ικανές ομάδες διαχείρισης και προετοιμασίας των νέων ψηφιοποιημένων υπηρεσιών. Οι ομάδες αυτές δομούνται με την απαραίτητη κατάρτιση, κινητοποίηση και εκπαίδευση του προσωπικού συμβάλλοντας στην αποτελεσματικότερη εξυπηρέτηση του πολίτη.

Πρόκειται, συνοπτικά, για μία επανίδρυση της δημόσιας διοίκησης με την επακόλουθη μετάβασή της στον κόσμο της πληροφορικής και των νέων τεχνολογιών.

Μία από τις προϋποθέσεις της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης είναι η δυνατότητα συμμετοχής των πολιτών σε διαδικασίες ηλεκτρονικής διαβούλευσης, στην διαμόρφωση πολιτικών και την λήψη αποφάσεων, που ενισχύουν την διαφάνεια και την δημοκρατικότητα, καθώς ενδυναμώνουν τις δημοκρατικές διαδικασίες και δομές. Τα κίνητρα που οδηγούν στον εκσυγχρονισμό της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και την υιοθέτηση νέων πρακτικών είναι τα εξής · αρχικά, η χαμηλή αξιοποίηση των ΤΠΕ, τόσο από τους πολίτες-επιχειρήσεις όσο και από τις δημόσιες υπηρεσίες. Έπειτα, η απουσία διαλειτουργικότητας και διασύνδεσης των πληροφοριακών συστημάτων των δημοσίων υπηρεσιών, ο μετασχηματισμός διαδικασιών, η ανάγκη ανανέωσης των παρεχόμενων υπηρεσιών και προσαρμογής στα νέα δεδομένα που επιτάσσει η ανάπτυξη των ΤΠΕ συμπεριλαμβάνονται στα κίνητρα. Παράλληλα, η ανάγκη βελτίωσης της αποτελεσματικότητας των δημοσίων υπηρεσιών προς τους πολίτες-επιχειρήσεις, όπως και η διαφοροποίηση των απαιτήσεων των πολιτών στην διαδικασία συναλλαγής με τις δημόσιες υπηρεσίες, σε συνδυασμό με την σπατάλη χρόνου και πόρων. Τέλος, η δυσαρέσκεια των πολιτών απέναντι στην δημόσια διοίκηση, αλλά και η πάταξη της γραφειοκρατίας και της διαφθοράς συνιστούν παράγοντες εξυγίανσης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Σε αυτό το σημείο, κρίνεται σκόπιμο να εξεταστούν τα οφέλη και οι δυνατότητες που προσφέρουν οι ΤΠΕ και η ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στον πολίτη αλλά και τους φορείς του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα για την αποτελεσματικότερη επικοινωνία μεταξύ των διαφόρων υπηρεσιών και τις κρατικές συναλλαγές. Αρχικά, η αξιοποίηση των ΤΠΕ και ελαχιστοποίηση του κόστους και του χρόνου διεκπεραίωσης συναλλαγών μεταξύ πολιτών-δημόσιων φορέων. Εν συνεχεία, η ενίσχυση της διαφάνειας, της διαλειτουργικότητας, της συμμετοχής του πολίτη στην άσκηση της δημόσιας διοίκησης, αλλά και την λογοδοσίας και του διαρκούς ελέγχου της διοίκησης από τον πολίτη. Τέλος, στα οφέλη συγκαταλέγονται και η ανάκτηση της εμπιστοσύνης των πολιτών απέναντι στους δημόσιους φορείς μέσω αξιόπιστων και ποιοτικών υπηρεσιών, όπως και η ίση δυνατότητα εξυπηρέτησης των ατόμων με ειδικές ανάγκες και αντιμετώπιση. (Τσίλογλου Σ., 2021)

Η αξιολόγηση, ωστόσο, των υπηρεσιών της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης για την επίτευξη μίας ουσιώδους και αμφίδρομης σχέσης μεταξύ κράτους-πολίτη πραγματοποιείται μέσω τριών κριτηρίων · α) της δημοκρατικότητας, ως προς τον τρόπο αντιμετώπισης των πολιτών από το κράτος και τους δημόσιους φορείς, την εξασφάλιση της διαφάνειας και της εύκολης πρόσβασης του πολίτη στις διάφορες διαδικασίες διαβούλευσης, β) της λειτουργικότητας, ως προς την φιλικότητα των ηλεκτρονικών υπηρεσιών προς τον χρήστη και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και γ) της αποτελεσματικότητας του εύρους και της ανάπτυξης των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Συνοψίζοντας, λοιπόν, τις αρχές καλής διακυβέρνησης, μπορούμε να εστιάσουμε στην διαφάνεια και την άμεση πρόσβαση του πολίτη στις απαραίτητες για αυτόν πληροφορίες, στην εμπιστοσύνη για την επεξεργασία των δεδομένων, την αξιοπιστία της έγκυρης και ενημερωμένης υπηρεσίας προς τον πολίτη, την δυνατότητα συμμετοχής του πολίτη στην άσκηση της δημόσιας διοίκησης, την λογοδοσία της πολιτικής εξουσίας και τέλος, την συνοχή στον σχεδιασμό δημοσίων πολιτικών για την ευκολότερη εφαρμογή τους.

Αναφορικά με τις ψηφιακές υπηρεσίες και την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, αυτές πρέπει να τηρούνται και να εφαρμόζονται βάσει κάποιων σταθερών αρχών, όπως είναι οι αρχές της διαφάνειας και της εμπιστευτικότητας, της νομιμότητας και της διαλειτουργικότητας, της αξιοπιστίας και της ασφάλειας και τέλος, της προσβασιμότητας και της διαθεσιμότητας. (Τσίλογλου Σ., 2021)

## **4.2 Η καινοτομία της εφαρμογής των νέων υπηρεσιών στο Ν.**

### **4622/2019**

Το νομοθετικό πλαίσιο για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση περιλαμβάνει την Βίβλο Ψηφιακού Μετασχηματισμού, όπου με απόφαση του Υπουργού Ψηφιακής Διακυβέρνησης η ψηφιακή στρατηγική περιλαμβάνεται στο εγχειρίδιο αυτό και έχει πενταετή περίοδο ανάπτυξης αλλά και ετήσια επικαιροποίηση για τις επικρατούσες συνθήκες και την ανάλογη τεχνολογική ανάπτυξη. Η επικαιροποίηση αυτή θεωρείται αναφαίρετο τμήμα του Ενοποιημένου Προγράμματος Κυβερνητικής Πολιτικής του Ν.

4622/2019 (Α' 133), και είναι απαρέγκλιτη για το σύνολο των εμπλεκόμενων φορέων του δημόσιου τομέα. Απαριθμεί όλες τις αρχές, τα πλαίσια και τις κατευθυντήριες γραμμές του ψηφιακού μετασχηματισμού της χώρας, όπως επίσης και συγκεκριμένα θεσμικά πλαίσια για την διαχείριση οριζόντιων ή τομεακών πρωτοβουλιών, ενσωματώνοντας όλες εκείνες τις σχετικές διαδικασίες και δράσεις προκειμένου να υλοποιηθεί ο ψηφιακός μετασχηματισμός. Στα πλαίσια εφαρμογής της, ο Υπουργός Ψηφιακής Διακυβέρνησης μπορεί να συνάψει συμβάσεις έργων και μνημόνια συνεργασίας με ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, καθώς και με ιδρύματα τόσο του εθνικού δημόσιου τομέα, όσο και του ευρύτερου ευρωπαϊκού και διεθνή δημόσιου τομέα.

Παράλληλα, σύμφωνα με τα άρθρα 53 και 56 του Ν. 4622/2019, η εφαρμογή της Βίβλου παρακολουθείται και αναφέρεται κάθε χρόνο. Πιο συγκεκριμένα, στο Μέρος Γ' του Ν. 4622/2019 με τίτλο «Λειτουργία Επιτελικού Κράτους» περιλαμβάνεται το Κεφάλαιο Β' με την «Παρακολούθηση Εφαρμογής Κυβερνητικού Έργου» μαζί με το Άρθρο 53, που αναφέρεται στα επίπεδα της εφαρμογής αυτής. Στο άρθρο αυτό, ορίζεται το εύρος παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου για αξιολόγηση που πραγματοποιείται κάθε μήνα, όσον αφορά την υλοποίηση των Σχεδίων Δράσης των Υπουργείων, όπως και του Ενοποιημένου Σχεδίου Κυβερνητικής Πολιτικής, για την αποδοτική εφαρμογή του κυβερνητικού προγραμματισμού. Σύμφωνα με την ιεραρχία, το Υπουργικό Συμβούλιο, τα συλλογικά κυβερνητικά όργανα βάσει των αρμοδιοτήτων τους και οι Πολιτικές Επιτροπές Παρακολούθησης Δημοσίων Πολιτικών ορίζονται ως όργανα παρακολούθησης. Παράλληλα, αυτά επιβλέπονται από Διυπουργικές Ομάδες Εργασίας, οι οποίες συντονίζονται κατόπιν αποφάσεως της Προεδρίας της Κυβέρνησης, όπου λαμβάνουν μέρος οι υπηρεσιακοί παράγοντες των Υπουργείων και Στελέχη της Προεδρίας της Κυβέρνησης<sup>21</sup>.

Εν συνεχεία, ακολουθεί το Άρθρο 56, με τίτλο «Αξιολόγηση αποτελεσμάτων εφαρμογής ρυθμίσεων», όπου περιλαμβάνεται η συστηματοποίηση της διαδικασίας έκθεσης των κανονιστικών επιπτώσεων, δηλαδή της αξιολόγησης - αποτίμησης των εξελίξεων των νόμων, σύμφωνα με τα αποτελέσματα εφαρμογής τους. Επιπλέον, με

---

<sup>21</sup> Αιτιολογική έκθεση Ν. 4622/2019, σελ. 47



την πάροδο τριών ετών ορίζεται η υποχρεωτική αξιολόγηση κάθε ρύθμισης και πριν πέρασ μιας πενταετίας από την ημερομηνία έναρξης. Η δραστηριότητα αυτή τίθεται σε εφαρμογή από την Προεδρία της Κυβέρνησης, στέλνοντας σχετικό έγγραφο στην Υπηρεσία Συντονισμού του οικείου Υπουργείου, ώστε να προτείνει όποια βελτίωση ή αναθεώρηση των διατάξεων του νόμου, όπου αυτό κρίνεται αναγκαίο. Ταυτόχρονα, διαμορφώνεται ο σχεδιασμός για την αξιολόγηση των κανονιστικών ρυθμίσεων από την Προεδρία της Κυβέρνησης προς την Υπηρεσία Συντονισμού κάθε Υπουργείου, όπως ακριβώς μπορεί και από την Βουλή. Συνοπτικά, στο ετήσιο Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής ενσωματώνεται κατάλογος για ρυθμίσεις και χρονοδιάγραμμα αξιολόγησης, ενώ παράλληλα θεσπίζεται δυνατότητα ρήτρας αυτοδίκαιης κατάργησης κανονιστικής ρύθμισης έπειτα από χρονικό διάστημα από την έναρξη ισχύος της<sup>22</sup>.

Σε αυτό το σημείο, κρίνεται σκόπιμο να αναφερθεί και ο Ν. 4623/2019, που αφορά «Ρυθμίσεις του Υπουργείου Εσωτερικών, διατάξεις για την ψηφιακή διακυβέρνηση και άλλα επείγοντα ζητήματα» και πιο συγκεκριμένα στο Μέρος Β', το οποίο περιέχει «Διατάξεις για την ψηφιακή πολιτική, την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, την απόδοση των διοικητικών διαδικασιών και το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης». Έπεται του Ν. 4622/2019, για να εξειδικευτεί στις ψηφιακές υπηρεσίες και την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και περιλαμβάνει διατάξεις για την απόδοση των διαδικασιών σε πιο απλή μορφή, στοχεύοντας στην επίλυση του διαχρονικού προβλήματος της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και ειδικότερα στην κατάρτιση, τον συντονισμό και την παρακολούθηση της εφαρμογής μίας εθνικής πολιτικής για τον ψηφιακό μετασχηματισμό όλου του δημόσιου τομέα. Έτσι, θα ξεπεραστεί το πρόβλημα της «ιδιοκτησίας» των δεδομένων, στην αδυναμία εκτέλεσης κοινών αρχών σχεδιασμού των συστημάτων αλλά και στην αδυναμία αποσαφήνισης διαδικασιών αναφορικά με την μέθοδο έργων πολιτικής<sup>23</sup>.

Η σύσταση Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης σε συνδυασμό με σημαντικούς φορείς που σχετίζονται με την ψηφιοποίηση του δημόσιου τομέα, προάγει μία δομική επιχειρησιακή θεσμική μορφή συμβάλλοντας στην αποφυγή

---

<sup>22</sup> Αιτιολογική έκθεση Ν. 4622/2019, σελ. 49-50

<sup>23</sup> Αιτιολογική έκθεση Ν. 4622/2019, σελ. 11

κατακερματισμού των ψηφιακών αρμοδιοτήτων. Παράλληλα, η τροποποίηση των διατάξεων του Ν. 3979/2011 και η σύσταση της Επιτροπής Ψηφιακού Μετασχηματισμού αποσκοπούν στην υλοποίηση και υιοθέτηση μίας οριζόντιας εθνικής στρατηγικής για τον ψηφιακό μετασχηματισμό.

Η κυβερνητική πολιτική για την μεταρρύθμιση στον τομέα της Δημόσιας Διοίκησης στοχεύει στην εξάλειψη των χρόνιων παθογενειών του διοικητικού συστήματος, όπως η εξόγκωση των δομών, οι σύνθετες διοικητικές διαδικασίες, η απουσία σαφούς συντονισμού και στρατηγικού σχεδιασμού, η έλλειψη σημαντικής αξιοποίησης των νέων τεχνολογιών τόσο στις συναλλαγές των πολιτών με την Δημόσια Διοίκηση όσο και στο πλαίσιο δυσλειτουργικότητας των φορέων του δημόσιου τομέα καθώς και η απουσία αποδοτικών πολιτικών αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού, δυσλειτουργίες οι οποίες δυσκολεύουν την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών σε επιχειρησιακό επίπεδο, αποτρέποντας την οικονομική ανάπτυξη και την επίτευξη στόχων δημόσιας πολιτικής. Η ιεράρχηση των επιχειρησιακών προτεραιοτήτων και η αναδιάταξη των δυνάμεων ενός κράτους αποτελούν βασικές συνισταμένες λειτουργικότητας και επίτευξης μετρήσιμων στόχων, όπως ακριβώς αποτελεί και η λογοδοσία των κρατικών λειτουργιών προς τους πολίτες, για την επιβεβαίωση της αποδοτικής και ποιοτικής ενάσκησης της αποστολής τους. (Τσίλογλου Σ., 2021)

### **4.3 Η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στην πανδημία του Covid-19**

Το ξέσπασμα της παγκόσμιας κρίσης του Covid-19 οδήγησε στην ζωτική ανάγκη αξιοποίησης των εφαρμογών της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, με στόχο την άμεση εξασφάλιση της υγείας και ασφάλειας των ανθρώπων αλλά και την διατήρηση της εύρυθμης λειτουργίας τόσο της οικονομίας όσο και της κοινωνίας. Όσον αφορά τις δημόσιες παροχές, προωθήθηκε η αξιόλογη ανταλλαγή διαδικτυακών υπηρεσιών μεταξύ υπηρεσιών και πολιτών, όπως και η αναγκαία αναβάθμιση των ψηφιακών τεχνολογιών για την λήψη αποφάσεων με πρωτοφανείς ταχύτητες διεκπεραίωσης σε πραγματικό χρόνο.

Από την έναρξη της πανδημίας και κατά την διάρκεια της, οι δημόσιες υπηρεσίες με την απαιτούμενη υποδομή τους, διοχέτευσαν πληροφορίες μέσω των εθνικών τους πυλών, μέσω εφαρμογών κινητής τηλεφωνίας αλλά και μέσα από πλατφόρμες κοινωνικών μέσων. Σύμφωνα με αναφορά των Ηνωμένων Εθνών, υπάρχουν ενδείξεις διαφάνειας και αλληλεπίδρασης για όλες σχεδόν τις κυβερνήσεις, που αφορούν την ανταλλαγή πληροφοριών στον τομέα της κρίσης. Η συνεργασία του ελληνικού δημόσιου και ιδιωτικού τομέα στο πλαίσιο των εφαρμογών της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης έχει αναβαθμιστεί, επιδρώντας θετικά στην καταπολέμηση της πανδημίας. Αυτές οι έκτακτες συνθήκες οδήγησαν στην επιτακτική ανάγκη δημιουργίας και αξιοποίησης δικλίδων ασφαλείας τεχνολογικών και νομικών δομών για την αντιμετώπιση πιθανών παραβιάσεων ιδιωτικής ζωής και ανθρωπίνων δικαιωμάτων. (Τσίλογλου Σ., 2021)

Η ανάγκη συντήρησης ενός αξιοπρεπούς οικονομικού και κοινωνικού επιπέδου εν μέσω πανδημίας έχει επιφέρει την εμφάνιση διευρυμένων παρεχόμενων ηλεκτρονικών υπηρεσιών μέσα από ένα ασφαλές περιβάλλον, που εξασφαλίζει την ασφάλεια των συναλλασσόμενων σχετικά με την προστασία διακίνησης ευαίσθητων δεδομένων και απορρήτου πληροφοριών. Έπειτα από την κρίση του Covid-19, κρίνεται απαραίτητη η εστίαση στην προσπάθεια ανάπτυξης στρατηγικών ψηφιακής κυβέρνησης, όπως είναι η βελτίωση της προστασίας δεδομένων και της παγκόσμιας ψηφιακής ένταξης πολιτικών για την ενίσχυση της σχετικής νομοθεσίας και των τεχνικών ικανοτήτων των δημοσίων υπηρεσιών. Παράλληλα, απαραίτητες κρίνονται οι ακριβείς, χρήσιμες και απαραίτητες πληροφορίες που παρέχονται από τις κυβερνήσεις κατά την διάρκεια της πανδημίας.

Οι προσπάθειες ηλεκτρονικής διακυβέρνησης απαιτούν περαιτέρω ενίσχυση και επέκταση για την επίτευξη ισχυρότερης διαπεριφερειακής συνεργασίας και την συλλογική αντιμετώπιση των παγκόσμιων κοινωνικοοικονομικών προκλήσεων, με την ταυτόχρονη έλλειψη ψηφιακής συνδεσιμότητας και απουσίας ψηφιακών δεξιοτήτων. Η κοινή χρήση των δεδομένων Covid-19 αποτελεί βασική μέριμνα για την αντιμετώπιση της κρίσης, ενώ οι ψηφιακές υπηρεσίες θα πρέπει να περιλαμβάνουν διαφανείς και αξιόπιστες πληροφορίες στοχεύοντας στην ευαισθητοποίηση και την προσφορά κατάλληλων πόρων στους πολίτες, όπως κατ' οίκον φροντίδα για

ηλικιωμένους, παροχή πρώτων βοηθειών κλπ. Επιπλέον, οι νέοι τρόποι χρήσης της τεχνολογίας για αλληλεπίδραση με ηλικιωμένους για την αποτροπή της κοινωνικής απομόνωσης και μοναξιάς επιτυγχάνονται μέσω της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Η πρωτοφανής υγειονομική κρίση του Covid-19 ενίσχυσε τις τεχνολογικές υπηρεσίες μέσω ψηφιακών μοντέλων, που βελτιώνουν την καθημερινή ζωή των ανθρώπων. Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση και οι ψηφιακές ευκαιρίες ανέδειξαν την δυνατότητα υποστήριξης μιας μακροπρόθεσμης βιώσιμης ανάπτυξης λαών και κρατών. (Τσίλογλου Σ., 2021)

#### **4.4 Έκτακτες συνθήκες και διοικητικές προκλήσεις στην Ελλάδα**

Με το ξέσπασμα της πανδημίας Covid-19 στον ελλαδικό χώρο, στα τέλη Φεβρουαρίου του 2020, πραγματοποιήθηκε σχετικά έγκαιρη παρέμβαση από τη κυβέρνηση και τη διοίκηση για την λήψη περιοριστικών μέτρων στη λειτουργία του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα, τον περιορισμό της κυκλοφορίας καθώς και υποστηρικτικές δράσεις προς τους εργαζομένους και τις επιχειρήσεις (Διέλλας, 2020, Παπαϊωάννου και Γεωργοπούλου, 2020). Ακόμη, προκειμένου να διασφαλιστεί η προστασία της υγείας των δημοσίων υπαλλήλων και πολιτών αλλά και η ομαλή συνέχεια λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών, εκδόθηκε μεγάλος αριθμός Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου.

Με την εκδήλωση της πανδημίας, για την διευκόλυνση πολιτών και επιχειρήσεων, προέκυψε μέριμνα σχετικά με την ψηφιοποίηση των διοικητικών διαδικασιών, όπως η ηλεκτρονική έκδοση πιστοποιητικών μέσω ηλεκτρονικών ενεργειών ταυτοποίησης, οι ηλεκτρονικές εφαρμογές αλλά και τα ψηφιακά προγράμματα. Ωστόσο, η εκτεταμένη ψηφιοποίηση των συναλλαγών κράτους-πολιτών οδηγεί καθολικά στην έκθεση διάφορων προσωπικών δεδομένων, στην δυνατότητα επεξεργασίας τέτοιων δεδομένων από δημόσιους φορείς, όπως και σε κρατικές παρεμβάσεις στις ατομικές ελευθερίες των πολιτών στο πλαίσιο της προστασίας της δημόσιας υγείας.

Η υγειονομική κρίση του 2020 αποτέλεσε παράγοντα μεταβολών και καθιέρωσης νέας τάξης πραγμάτων σε πολιτικά πεδία, και κυρίως στο διοικητικό σύστημα. Οι αλλαγές επικεντρώθηκαν στην οργάνωση και τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης,

ενώ ο ρόλος του δημοσιοϋπαλληλικού προσωπικού ενισχύθηκε θετικά στην διάρκεια της πανδημίας, συμβάλλοντας είτε στην πρώτη γραμμή των υπηρεσιών υγείας είτε καθιερώνοντας στρατηγικές και σχέδια που να δρουν περιοριστικά ως προς τις συνέπειες της πανδημίας. Καταλυτικό ρόλο στο πρωτοφανές αυτό σκηνικό της πανδημίας έπαιξαν οι επιδημιολόγοι και οι πολιτικού αξιωματούχοι, λαμβάνοντας κρίσιμες αποφάσεις και μέτρα αντιμετώπισης της διασποράς. Παράλληλα, οι δημόσιοι υπάλληλοι συνέβαλαν και αυτοί στην καθολική διαχείριση, καθοδήγηση και διεκπεραίωση των ψηφιοποιημένων πλέον γραφειοκρατικών υποθέσεων. (Σωτηρόπουλος Δ., 2021)

Η δυσμενής συγκυρία της πανδημίας, θα μπορούσαμε να πούμε, ότι λειτούργησε καταπραϋντικά και αποτελεσματικά για το ελληνικό διοικητικό σύστημα. Μία από τις τρέχουσες προκλήσεις που προέκυψαν κατά την κρίση του Covid-19 αποτελεί η ψηφιοποίηση των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Ήδη πριν την πανδημία, είχε παρατηρηθεί πρόοδος στην ψηφιοποίηση υπηρεσιών, καθώς τα περιοριστικά μέτρα τροποποίησαν άρδην τις εργασιακές συνθήκες μετατρέποντας τις υπηρεσίες σε ηλεκτρονικές, και συγκεκριμένα σε τομείς που αφορούσαν τόσο την γεωργία και την κτηνοτροφία όσο την εκπαίδευση και την Δικαιοσύνη. Έτσι, εξασφαλίζεται η γρηγορότερη επικοινωνία και εξυπηρέτηση των πολιτών και η εξοικονόμηση χρόνου, ενώ η από-προσωποποίηση των επαφών αποτρέπει τις αθέμιτες συνεννοήσεις μεταξύ πολιτών-υπηρεσιών.

Μία ακόμα σημαντική αλλαγή και πρόκληση της πανδημίας ήταν η μεγαλύτερη ευελιξία στον εργασιακό χρόνο της τηλεργασίας στο Δημόσιο για την αποφυγή συνωστισμού σε κλειστούς χώρους, εφαρμόζοντας εναλλακτικό ή διευρυμένο ωράριο και ψηφιακή επικοινωνία με το κοινό, καθώς και ρυθμίσεις βελτίωσης ασφάλειας και υγιεινής. Ταυτόχρονα, η έλλειψη και η ανισοκατανομή του υπαλληλικού προσωπικού δεν έχουν αντιμετωπιστεί αποδοτικά, παρά την εφαρμογή των ρυθμίσεων περί κινητικότητας. Σύμφωνα με τον Ν. 4622/2019 στο άρθρο 51, ενώ προβλέπεται ετήσιος προγραμματισμός προσλήψεων προσωπικού, δεν πραγματοποιούνται συστηματικοί έλεγχοι των ελλείψεων προσωπικού σε Υπουργεία και δημόσιες υπηρεσίες για την αντιμετώπιση κρίσεων, που αφορούν επιδημίες, περιβαλλοντικούς κινδύνους, φυσικές καταστροφές, μεταναστευτικές και

προσφυγικές εισροές. Απαραίτητη κρίνεται και η συγκέντρωση αξιόπιστων δεδομένων για την σύνθεση και κατανομή καθηκόντων και αρμοδιοτήτων σε κάθε υπηρεσία, η καταγραφή ελλειμμάτων προσωπικού, όπως και η παροχή κινήτρων για μετακίνηση και επανεκπαίδευση προσωπικού. (Σωτηρόπουλος Δ., 2021)

Η πολυνομία αναπόφευκτα οδηγεί στην κακονομία και η κακονομία επακόλουθα συμβάλλει στον νομικό πληθωρισμό (Σωτηρόπουλος, Δ. & Νταλάκου, Β. 2021). Η δυσκινησία που παρατηρείται στην θέσπιση και την εφαρμογή ρυθμίσεων οδηγεί στην ανάγκη νομοθετικού προγραμματισμού, κωδικοποίησης ρυθμίσεων και υποβολής στην Βουλή μίας Ανάλυσης Ρυθμιστικών ή Κανονιστικών Επιπτώσεων. Παρ' όλα αυτά, παρατηρείται προσπάθεια καταπολέμησης της πολυνομίας, με βάση τις διατάξεις του τρίτου μέρους Ν. 4622/2019, όπου προτάθηκε στο τέλος του 2020 η παρουσίαση από κάθε Υπουργείο στην Προεδρία της Κυβέρνησης του ρυθμιστικού προγραμματισμού του για το επόμενο έτος με ετήσια επανάληψή του. Ακόμη, προβλέπονται οι ετήσιοι στόχοι της Προεδρίας της Κυβέρνησης για μείωση ή εξορθολογισμό του ρυθμιστικού όγκου, που καθορίζει τον τελικό ρυθμιστικό προγραμματισμό της κυβέρνησης. (Σωτηρόπουλος Δ., 2021)

Τέλος, αναγκαία κρίθηκε και η τάση για διοικητική αποκέντρωση και ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης, με έμφαση στην εσωτερική οργάνωση και λειτουργία των Δήμων, των κοινοτήτων και της Περιφέρειας. Οι μεταρρυθμίσεις και τις διορθωτικές αλλαγές που έχουν οριστεί με τα Προγράμματα «Καποδίστριας» το 1997, «Καλλικράτης» το 2010 και «Κλεισθένης Ι» το 2018 επέφεραν κάποια ισορροπία στις εξουσίες της αντιπροσώπευσης, της συμμετοχής, της σταθερότητας και της αποτελεσματικότητας, ωστόσο το τοπικό διοικητικό σύστημα συνεχίζει να αποδιοργανώνεται και να αποσπάται από τις διαρκείς αλλαγές και τροποποιήσεις που θεσπίζει η Βουλή.

Συνοπτικά, το ελληνικό διοικητικό σύστημα με την πάροδο του χρόνου προσαρμόστηκε στα δεδομένα και τις αλλαγές κάθε εποχής με την αναβάθμιση της ψηφιοποίησης των διοικητικών διαδικασιών και των σχέσεων κράτους-πολίτη. Μπορεί η αιφνιδιαστική εκδήλωση της πανδημίας να επέφερε δυσλειτουργικότητα στα διοικητικά συστήματα, όμως δημιούργησε ένα γόνιμο έδαφος για την αξιοποίηση της ψηφιακής εποχής και της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, την εκτίμηση

της προσφοράς των δημοσίων υπαλλήλων στους πολίτες και τις επιχειρήσεις αλλά και την διαμόρφωση μέτρων δημόσιας πολιτικής, που να ακολουθούν τα δεδομένα της επιστημονικής έρευνας και εμπειρίας. Για να ευημερήσουν οι αρχές της δημοκρατίας, της ισότητας, της διαφάνειας και της λογοδοσίας, θα πρέπει να τροφοδοτούνται και να υποστηρίζονται από διαφορετικές κοινωνικές, πολιτικές και επιστημονικές μερίδες, συμβάλλοντας έτσι στην εύρυθμη λειτουργία και τον εξορθολογισμό του κράτους.

## 5 Συμπεράσματα

Όπως διαπιστώθηκε από όλα τα παραπάνω, στην Ελλάδα, η χάραξη κυβερνητικής πολιτικής εξαρτάται άμεσα από τον νομικισμό αλλά και την ανάγκη για αποδοτικότητα και πρακτικές εφαρμογές. Η δημόσια διοίκηση και οι κοινωνικοί εταίροι συνέβαλαν αμυδρά στην διαμόρφωση πολιτικής, εφόσον οι μεταρρυθμίσεις που θεσπίζονταν, ορίζονταν κάθε φορά από διαφορετική κυβερνητική και πολιτική μερίδα. Η οικονομική κρίση ανατάραξε το πολιτικό και διοικητικό σύστημα, ενώ προκάλεσε δυσaréσκεια απέναντι σε προηγούμενες πρακτικές, όπως ήταν οι πελατειακές σχέσεις, και ταυτόχρονα οδήγησε σε σημαντικό ανασχηματισμό του πολιτικού συστήματος. (Λαδή Σ., 2017)

Σε αντίθεση με τον επιστημονικό ορισμό του Max Weber το 1988, το γραφειοκρατικό πρότυπο συγκρότησης της δημόσιας διοίκησης οφείλει να προάγει το δημόσιο συμφέρον και να διασφαλίζει την αναγκαία απόσταση των διοικητικών στελεχών από κομματικά ή μερικά συμφέροντα. Η «πολιτικοποίηση» ή κομματικοποίηση της διοίκησης, ωστόσο, υφίσταται και εφαρμόζεται με επιζήμιο τρόπο στην διοικητική δράση, με πρόσχημα τον πιο λειτουργικό πολιτικό έλεγχο της γραφειοκρατίας και την αποτελεσματική υλοποίηση του κυβερνητικού έργου. Με αυτόν τον τρόπο, η δημόσια διοίκηση δεν διαφοροποιείται από την πολιτική εξουσία και δεν αξιοποιείται η επιστημονική και επαγγελματική επάρκεια του προσωπικού της διοίκησης, ενώ στην πραγματικότητα καλείται να δρα ουδέτερα και αμερόληπτα για την εξυπηρέτηση του συλλογικού συμφέροντος. Οι ασκούμενες πολιτικές εμποδίζονται λόγω των κυβερνητικών αλλαγών, ενώ το ανθρώπινο δυναμικό αδρανεί, καθυστερεί και παρεμποδίζει την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής. Η πολιτικο-διοικητική κουλτούρα που διέπει τα διοικητικά συστήματα στην Ελλάδα αλλά και η παράδοση της κομματικοποίησης περιορίζει την αποτελεσματικότητα και ενάργεια του διοικητικού μηχανισμού της χώρας. (Πραβίτα Μ. Η., 2018)

Η δημόσια διοίκηση αποτελεί τον θεματοφύλακα των αρχών καλής νομοθέτησης, καθώς συμβάλλει στην παραγωγή ρυθμιστικών κειμένων, όσον αφορά τις κανονιστικές πράξεις αλλά και την νομοθετική εξουσία, ενεργώντας ως θεμελιώδες στοιχείο του πολιτικο-διοικητικού συστήματος με ποικίλες διαστάσεις. Η πολυνομία



και η κακονομία στην χώρα διατηρήθηκαν με την οικονομική κρίση της δεκαετίας του 2010, ενώ ενισχύθηκαν με πολυάριθμα, πρόχειρα και δυσνόητα νομοθετήματα.

Στο σημείο αυτό, έρχεται ο Ν. 4622/2019 με τις ρυθμίσεις του για το επιτελικό κράτος, να κωδικοποιήσει παλαιότερες ρυθμίσεις και να εισάγει νέους ή να αναμορφώσει τους υφιστάμενους επιστημονικούς και διοικητικούς θεσμούς εντάσσοντας μία ρυθμιστική διακυβέρνηση κυβερνητικού προγραμματισμού, με στόχο τον εξορθολογισμό και την συρρίκνωση του ρυθμιστικού όγκου. Αρμοδιότητες του καθεστώτος αυτού ορίζονται η συνεπής υλοποίηση του ρυθμιστικού προγραμματισμού, η επαρκής στελέχωση των διοικητικών δομών, η εξασφάλιση της ποιότητας των εργαλείων καλής νομοθέτησης αλλά και η αξιοποίησή τους, όπως και η αναμόρφωση και κωδικοποίηση του δικαίου και η απλούστευση διαδικασιών. Για την υλοποίηση, φυσικά, όλων των παραπάνω απαιτείται η συνεπής, έγκαιρη και ποιοτική ανταπόκριση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. ( Νταλάκου Β., 2006)

Είναι απαραίτητο το σύστημα διακυβέρνησής μας να εγγυάται διαφάνεια και αποτελεσματικότερο έλεγχο ως προς τις δράσεις της εκτελεστικής εξουσίας, η οποία με την σειρά της να διασφαλίζει ουσιαστικότερη συμμετοχή στις υπερεθνικές και ευρωπαϊκές διαδικασίες. Παράλληλα, σημαντική είναι και η αξιολόγηση του ελληνικού συστήματος διάρθρωσης και λειτουργίας των κυβερνητικών οργάνων με την ταυτόχρονη κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των πολιτικών οργάνων και την άμεση ενημέρωση και συνεργασία μεταξύ τους για την εξασφάλιση της αναγκαίας πληροφόρησης και της έγκαιρης λήψης αποφάσεων. Συνεπώς, η άρτια λειτουργία της κυβέρνησης και των κυβερνητικών οργάνων επικυρώνεται από την αποτελεσματικότερη στελέχωση της δημόσιας διοίκησης, αλλά και την πρόσληψη κατάλληλου προσωπικού, όπως και την ανάληψη αρμόδιων διευθυντικών θέσεων. (Σωτηρόπουλος & Νταλάκου,2021)

Η τυπική υπουργική οργάνωση συγκροτείται σύμφωνα με το μοντέλο της βεμπεριανής γραφειοκρατίας, το οποίο δομείται με την σειρά του από τα κυρίαρχα στοιχεία της τυπολατρίας και του νομικισμού, του υπερβολικού συγκεντρωτισμού, του κατακερματισμού των αρμοδιοτήτων, της πολυδιάσπασης θέσεων ευθύνης και του διοικητικού πληθωρισμού. Οι ανεπιτυχείς προσπάθειες αναδιοργάνωσης της

κεντρικής διοίκησης και ανάπτυξης του ρυθμιστικού της ρόλου πρωταγωνίστησαν τα τελευταία 30 χρόνια, ενώ οι μεταρρυθμίσεις εντάθηκαν την περίοδο της οικονομικής κρίσης από τις πιέσεις των πιστωτών, με συνέπεια την περιορισμένη αποτελεσματικότητα και την εστίαση στην δημοσιονομική προσαρμογή. Η ανθεκτικότητα, λοιπόν, των παθογενειών της κεντρικής διοίκησης οφείλεται στον γραφειοκρατικό συγκεντρωτισμό, που ενισχύεται από τις πελατειακές πολιτικές σχέσεις, υπονομεύοντας έτσι τον εκσυγχρονισμό της κεντρικής διοίκησης. . (Σωτηρόπουλος, 2021)

Η ποιότητα οργάνωσης του προσωπικού, τα παραγόμενα αποτελέσματα, οι εκροές (output) και οι επιπτώσεις (outcome) καθορίζονται από την σύνθεση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος μία χώρας, το οποίο συγκροτείται από τις δομές, τις πολιτικές, τις διαδικασίες και την στρατηγική της δημόσιας διοίκησης, αλλά και την οργάνωση και αξιολόγηση των ανθρώπων που την απαρτίζουν. Για αυτόν τον λόγο, οι σύγχρονες και βελτιωμένες διαδικασίες πρόσληψης που εισάγονται, θα καταστήσουν το ανθρώπινο δυναμικό πιο ανταγωνιστικό και μάχιμο απέναντι στις σύνθετες απαιτήσεις της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. (Σωτηρόπουλος Δ., 2021)

Για την μετάβαση σε μία μετα-γραφειοκρατική διοίκηση απαιτείται η ανάδειξη των στελεχών της δημόσιας διοίκησης, μείωση της νομοθετικής ύλης, η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών, η διάχυση της πληροφορίας, της διαφάνειας, της λογοδοσίας για την προώθηση μίας ανοιχτής διακυβέρνησης. Στο πλαίσιο αυτό, καθοριστική είναι η αποκέντρωση του συστήματος στους επιμέρους φορείς με προσλήψεις και ανάδειξη των διοικητικών στελεχών. Έτσι, θα διασφαλίζεται η άμεση ανταπόκριση της διοίκησης και η άρτια διαχείριση των υποχρεώσεων, ώστε κρίνεται πλέον αποδοτική και επαρκής για το δημόσιο συμφέρον. . (Σωτηρόπουλος Δ., 2021)

Οι αδυναμίες του ελληνικού διοικητικού συστήματος είναι αναμενόμενες, εφόσον αποτελούν στοιχείο που χαρακτηρίζει όλες τις μεγάλες σύνθετες οργανώσεις του σύγχρονου κόσμου, οι οποίες εμφανίστηκαν με τον καπιταλισμό, την αστικοποίηση και την εκβιομηχάνιση και ξεχωρίζουν για το μέγεθος και την πολυπλοκότητά τους. Τέτοια προβλήματα είναι η καθυστέρηση στην διοικητική λειτουργία λόγω τυποποιημένων διαδικασιών, οι εσωτερικές εντάσεις και διαμάχες μεγάλων οργανώσεων, η σύγκρουση συμφερόντων λόγω ισχύος και πόρων αλλά και η

υποβάθμιση του διαθέσιμου ανθρώπινου δυναμικού, τα οποία προκύπτουν καθολικά από την διαχρονικότητα της γραφειοκρατίας.

Αναφορικά με την δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα, αυτή είναι οργανωμένη κατά το Ναπολεόντειο σύστημα, το οποίο εφαρμόζεται και σε πολλές χώρες της Ηπειρωτικής Ευρώπης. Η σύνθεση αυτού του συστήματος περιβάλλεται από τον συγκεντρωτισμό, την τυπική τήρηση της νομιμότητας, τις σύνθετες διαδικασίες πρόσληψης των μόνιμων υπαλλήλων αλλά και την ενιαία μεταχείριση των πολιτών, χαρακτηριστικά που προσιδιάζουν στην Γαλλία του 19<sup>ου</sup> αιώνα. Πιο συγκεκριμένα, πολλές από τις δημόσιες υπηρεσίες στην Ελλάδα εμφανίζονται ανεπαρκείς, γεγονός που έχει ενισχυθεί τα τελευταία χρόνια λόγω της πίεσης έκτακτων συνθηκών, όπως είναι η βαθιά οικονομική κρίση του 2010-2018 αλλά και του πρώτου και δεύτερου κύματος της πανδημίας Covid-19 το 2020. Συνεπώς, μπορεί να έχει προκύψει αναβάθμιση ως προς την εξυπηρέτηση της δημόσιας διοίκησης, την ψηφιοποίηση των παρεχόμενων υπηρεσιών και την ενδο-διοικητική επικοινωνία, όπως και την χρήση τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας, ωστόσο η Ελλάδα συνεχίζει να πάσχει από υπερβολική πολιτικοποίηση, πελατειακές σχέσεις, υπερσυγκεντρωτισμό, πολυνομία και κακονομία, κακή χρήση ανθρώπινων πόρων αλλά και εκτεταμένη διαφθορά. (Σωτηρόπουλος, Δ., 2021)

Μία ακόμη ιδιόμορφη όψη της λειτουργίας του ελληνικού διοικητικού συστήματος είναι ο έντονος «φορμαλισμός» (νομικισμός) του, καθώς η υπερβολική τήρηση της νομιμότητας στην προκειμένη περίπτωση επισκιάζει την επίτευξη της αποτελεσματικότητας της διοίκησης. Παράλληλα, ο χαμηλός βαθμός επαγγελματισμού του προσωπικού της διοίκησης και η ανισοκατανομή του συνδυάζεται με την αυξημένη πολιτικοποίηση του, η οποία μαρτυρά καθολικά μία πολιτική αμεροληψία.

Εν κατακλείδι, το ελληνικό διοικητικό σύστημα κρίθηκε μεν ανανεωμένο ως προς κάποιες συνισταμένες, ωστόσο σε κάποιες άλλες χαρακτηρίστηκε από άκρατη στασιμότητα. Το σύστημα, δηλαδή, προσαρμόστηκε σε μία πιο λιτή λειτουργία, όπου μειώθηκε η πληθώρα των διοικητικών δομών αλλά και του δημοσιοϋπαλληλικού προσωπικού, αλλά ενισχύθηκε στην ψηφιοποίηση των διοικητικών διαδικασιών και στις σχέσεις κράτους-πολίτη. Η κρίση της πανδημίας, από την μία, υποβάθμισε την

λειτουργία των διοικητικών συστημάτων, από την άλλη, επέτρεψε την μετάβαση του ελληνικού Δημοσίου στην ψηφιακή εποχή και την προσφορά των δημοσίων υπαλλήλων στους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Οι γενικές αρχές από τις οποίες πρέπει να διέπεται το μεταρρυθμιστικό πλαίσιο της διοίκησης, πρέπει να ανταποκρίνονται σε μία ανοιχτή κοινωνία και μία σύγχρονη δημοκρατία, με πρωταρχικό στόχο την αποδοτικότητα της δημόσιας διοίκησης, την ισότητα ενώπιον του νόμου και της έλλειψης διακρίσεων, την λογοδοσία και την διαφάνεια. Η ισορροπία των παραπάνω αρχών θα επέλθει μόνο εφόσον υπάρξει συνεργασία, αξιοκρατία και αίσθημα προσφοράς και ευθύνης, ώστε σε κάθε ενδεχόμενη κρίση ή αστοχία το σύστημα να είναι εξοπλισμένο με τα κατάλληλα εφόδια για την άμεση αντιμετώπισή τους. (Σωτηρόπουλος Δ, 2021)

## BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Featherstone, J. K., & Sotiropoulos, D. (2013, 7). *The Emperor Has No Clothes! Power and Resources within the Greek Core Executive*. Ανάκτηση 6 2021, από [https://www.researchgate.net/publication/264511917\\_The\\_Emperor\\_Has\\_No\\_Clothes\\_Power\\_and\\_Resources\\_within\\_the\\_Greek\\_Core\\_Executive](https://www.researchgate.net/publication/264511917_The_Emperor_Has_No_Clothes_Power_and_Resources_within_the_Greek_Core_Executive)
- Featherstone, K., & Sotiropoulos, D. (2020, 10). *The Oxford Handbook of Modern Greek Politics*. Ανάκτηση 7 20, 2021, από <https://global.oup.com/academic/product/the-oxford-handbook-of-modern-greek-politics-9780198825104?cc=gr&lang=en&#>
- Αντωνόπουλος, Π. (2019). *Εσωτερικός Έλεγχος Οικονομικών Λειτουργιών Δημοσίου Τομέα*. Θεσσαλονίκη: Διπλωματική Εργασία υποβληθείσα στο Τμήμα Εφαρμοσμένης Λογιστικής και Ελεγκτικής του Πανεπιστημίου Μακεδονίας για την απόκτηση μεταπτυχιακού δπλώματος.
- Βασιώτη, Β. (2021). *Unified Mobility System in Public Administration and Local Government (Law 4440/16), Innovative tool that promotes the efficiency of the Public Sector?* Αθήνα: Διπλωματική Εργασία υποβληθείσα στο Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής για την απόκτηση μεταπτυχιακού δπλώματος.
- Δηλέ, Ά. (2020). *Η συμβολή του επιτελικού κράτους στην αναβάθμιση του ρόλου της διοίκησης και στην καταπολέμηση της διαφθοράς*. Αθήνα: Διπλωματική Εργασία υποβληθείσα στο Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής για την απόκτηση Μεταπτυχιακού Διπλώματος Ειδίκευσης στη Δημόσια Οικονομική και Πολιτική .
- Ελληνικό Κοινοβούλιο. (2019). *Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης ΦΕΚ 133 Α'/07.08.2019*. Αθήνα.
- Παπάζογυ, Ε. (2020). *The Role of the Code of Ethics in the Public Sector and Dealing with Ethical Dilemmas in its Action*. Αλεξανδρούπολη: Διπλωματική Εργασία υποβληθείσα στο Τμήμα Ιατρικής του Δημοκρίτειου Πανεπιστημίου Θράκης για την απόκτηση μεταπτυχιακού δπλώματος.
- Σωτηρόπουλος, Δ. and Νταλάκου, Β. (2021) *Το σύγχρονο διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα - Συλλογικό - 9786185497064* | Available at: <https://www.protoporia.gr/-to-syghrono-dioikhtiko-systhma-sthn-ellada-9786185497064.html> (Accessed: 30 July 2021).
- Τσακίρης, Τ. (2015) *Πολιτικά Συστήματα*. Available at: <https://www.slideshare.net/thanassistsakiris/plato-7-politika-systimata> (Accessed: 30 July 2021).

Τσάκωνας, Ι. (2020) *Το όραμα και ο τελικός στόχος με την εφαρμογή του νόμου 4622/2019 επιτελικό κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης στην μετά μνημονίων εποχή στην Ελλάδα*. Available at: <https://amitos.library.uop.gr/xmlui/handle/123456789/5548> (Accessed: 30 July 2021).

Τσίλογλου, Σ. (2021) *Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση υπό το φώς των σύγχρονων νομοθετικών και τεχνολογικών εξελίξεων*. Available at: <http://dspace.lib.uom.gr/handle/2159/25272> (Accessed: 30 July 2021).

Φλογαίτης, Σπ. (1987), *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.

## **ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ**

- ν. 4048/2012 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης». (ΦΕΚ Α' 34/23.2.2012)
- ν. 4109/2013 «Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα - Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις». (ΦΕΚ Α' 16/23-01-2013)
- ν. 4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης». (ΦΕΚ Α' 133/07.08.2019)
- ν. 4623/2019 «Ρυθμίσεις του Υπουργείου Εσωτερικών, διατάξεις για την ψηφιακή διακυβέρνηση, συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις και άλλα επείγοντα ζητήματα». (ΦΕΚ 134/Α/9-8-2019)