



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ



εκδδα

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΖ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

ΤΙΤΛΟΣ

**Επιτελικό Κέντρο Διακυβέρνησης και συντονισμός
κυβερνητικών πολιτικών.**

ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ: ΓΕΝΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Επιβλέπουσα:

Τσαρτσάρα Αναστασία

Σπουδάστρια:

Τσακάλη Βασιλική

ΑΘΗΝΑ - 2022

**Επιτελικό Κέντρο Διακυβέρνησης και συντονισμός κυβερνητικών
πολιτικών.**

Ε.Σ.Δ.Δ.Α.,
Τσακάλη Βασιλική, ©, 2022,
Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Δήλωση

«Δηλώνω ρητά ότι, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής».

Αθήνα, 20/05/2022
Βασιλική Τσακάλη

Περίληψη

Η ανάγκη ενός ισχυρού κέντρου διακυβέρνησης, ικανού να συντονίσει αποτελεσματικά την δράση των διοικητικών θεσμών για την επίτευξη των στόχων δημόσιας πολιτικής αποτέλεσε διαχρονικό αίτημα για την ελληνική πολιτικο-διοικητική πραγματικότητα. Η παρούσα εργασία έχει ως στόχο την διερεύνηση της αποτελεσματικότητας του επιτελικού κράτους ως προς την εμπέδωση του οριζόντιου (διυπουργικού) συντονισμού. Ειδικότερα, μελετάται το σύστημα παρακολούθησης (monitoring) του σχεδιασμού και της εφαρμογής του κυβερνητικού έργου και ο ρόλος της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού ως προς την προσπάθεια συνοχής και άρσης εμποδίων που παράγουν ανασχές στην υλοποίηση του κυβερνητικού σχεδιασμού. Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε είναι η βιβλιογραφική ανασκόπηση και η συγκριτική αξιολόγηση με τα συστήματα παρακολούθησης της Φινλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου. Περαιτέρω, διενεργήθηκε πρωτογενής ποιοτική έρευνα σε στελέχη της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού, προκειμένου να φωτιστούν πτυχές της πρακτικής εφαρμογής των κείμενων νομοθετικών διατάξεων.

Διαπιστώνεται ότι ο ν.4622/2019 για το επιτελικό κράτος εισάγει μία νέα θεσμική αρχιτεκτονική με καθορισμένες διαδικασίες προγραμματισμού και παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου, που εξασφαλίζει την αποτελεσματική εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών, αποφεύγοντας συγκρούσεις και επικαλύψεις αρμοδιοτήτων. Η Γενική Γραμματεία Συντονισμού συμβάλλει ουσιωδώς και με συνέπεια στην προσπάθεια επίτευξης των στρατηγικών επιλογών της Κυβέρνησης. Η παρούσα μελέτη δεν αποσκοπεί στην διατύπωση αδιαμφισβήτητων συμπερασμάτων ως προς την αποτίμηση των συνεπειών της τριετούς εφαρμογής της νομοθετικής ρύθμισης. Φιλοδοξεί, ωστόσο, να εισφέρει στον έντονο επιστημονικό διάλογο που έχει εκκινήσει από την θέση σε ισχύ του υπό εξέταση νομοθετήματος και να αξιοποιηθούν τα αποτελέσματά της για περαιτέρω έρευνα.

Λέξεις - Κλειδιά: Επιτελικό κράτος, Κέντρο Διακυβέρνησης, Συντονισμός, Σύστημα Παρακολούθησης, Γενική Γραμματεία Συντονισμού

Abstract

The need for a strong center of government, capable of effectively coordinating the action of administrative institutions to implement public policy objectives was a timeless request for the Greek political-administrative reality. The current study aims to investigate the effectiveness of the core executive regarding the consolidation of horizontal (inter-ministerial) coordination. In particular, the monitoring system of the planning and implementation of the government agenda is studied, as well as the role of the General Secretariat of Coordination in the effort of coherence and removal of obstacles that generate delays in the implementation of government planning. The methodology followed is the literature review and comparative research with the monitoring systems of Finland and the United Kingdom. Furthermore, primary qualitative research was carried out on executives of the General Secretariat for Coordination, in order to identify aspects of the practical application of the existing legislative provisions.

It is established that Law 4622/2019 introduces a new institutional architecture with defined procedures for planning and monitoring government program, which ensures the effective implementation of public policies, avoiding conflicts and overlaps of responsibilities. The General Secretariat for Coordination contributes substantially and consistently to the effort to achieve the Government's strategic plan. The current study does not aim to draw any definite conclusions regarding the assessment of the consequences of the three-year implementation of the legislation. It aspires, however, to contribute to the intense scientific debate that has begun since the entry into force of this legislation and to use its results for further research.

Key-words: Core Executive, Centre of Government, Coordination, Monitoring System, General Secretariat for Coordination

Περιεχόμενα

Περίληψη.....	4
Abstract.....	5
Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών.....	7
Εισαγωγή.....	9
1. Δημόσιες Πολιτικές.....	11
1.1. Εννοιολογική αποσαφήνιση.....	11
1.2. Κύκλος Δημόσιας Πολιτικής.....	14
1.3. Δρώντες δημόσιας πολιτικής.....	17
2. Το Επιτελικό Κέντρο Διακυβέρνησης στην Ελλάδα.....	21
2.1. Επιτελικότητα, Συντονισμός και Διακυβέρνηση.....	21
2.2. Αρχές επιτελικού κράτους και δομές συντονισμού κυβερνητικών πολιτικών....	23
2.3. Ο ν. 4622/2019 για το επιτελικό κράτος και στοιχεία κριτικής του.....	29
3. Συστήματα Παρακολούθησης. Η Διεθνής εμπειρία.....	34
3.1. Εισαγωγικές Παρατηρήσεις.....	34
3.2. Η περίπτωση της Φινλανδίας.....	36
3.3. Η περίπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου.....	41
4. Συντονισμός και Συνοχή Κυβερνητικού Έργου.....	46
4.1. Έρευνα πεδίου σε στελέχη της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού.....	46
4.2. Καταγραφή και ανάλυση των απόψεων των υπαλλήλων.....	46
Συμπεράσματα - Βελτιωτικές Προτάσεις.....	51
Βιβλιογραφία.....	56
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ.....	67

Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών

TFFG	Task Force For Greece
ΕΣΔ	Ετήσιο Σχέδιο Δράσης
ΕΣΚυΠ	Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής
ΠτΚ	Προεδρία της Κυβέρνησης
ΓΓΚ	Γενική Γραμματεία Κυβέρνησης
ΓΓΣ	Γενική Γραμματεία Συντονισμού
ΗΒ	Ηνωμένο Βασίλειο
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΠΣ	Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα
Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΟΠ	Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές μου ευχαριστίες στην επιβλέπουσά μου κυρία Τσαρτσάρα Αναστασία για την ουσιαστική καθοδήγηση, την έμπνευση και την διάθεση μεταφοράς γνώσης κι εμπειρίας, ως επικεφαλής του Τομέα Εσωτερικών, Ψηφιακής Διακυβέρνησης, Δικαιοσύνης και Θεσμών της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού.

Επίσης, θα ήθελα να ευχαριστήσω τους κκ Αποστολόπουλο Αλέξανδρο, επικεφαλής του Τομέα Οικονομικών και Κουρμπάνη Βασίλη, στέλεχος στον Τομέα Ανάπτυξης, Επενδύσεων και Εξωστρέφειας της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού, για τον χρόνο που διέθεσαν, την εμπειρία που κατέθεσαν και τις χρήσιμες διευκρινίσεις που παρείχαν κατά την διενέργεια της συνέντευξης.

Τέλος, ένα μεγάλο ευχαριστώ στην οικογένειά μου για την αδιάκοπη συμπαράσταση σε κάθε μου βήμα.

Εισαγωγή

Ο αυξανόμενος ρυθμός αλληλεξαρτήσεων της σύγχρονης διακυβέρνησης καθιστά τον συντονισμό περισσότερο αναγκαίο, καθώς τα ζητήματα που ανακύπτουν επιζητούν διατομεακές και οριζόντιες λύσεις. Ο συντονισμός σε επίπεδο σχεδιασμού και υλοποίησης των δημόσιων πολιτικών αποτελεί σημαντικό και διαχρονικό διακύβευμα για το ελληνικό πολιτικοδιοικητικό σύστημα. Η οικονομική κρίση ανέδειξε το περίπλοκο και κατακερματισμένο σύστημα των διαδικασιών στον πυρήνα του κυβερνητικού μηχανισμού και την απουσία επιτελικών συντονιστικών δομών, ικανών να καθοδηγούν και να ελέγχουν την εκτέλεση του εκάστοτε κυβερνητικού προγράμματος. Επίκεντρο των θεσμικών μεταρρυθμίσεων αποτέλεσε ο συντονισμός και η συνοχή του παραγόμενου έργου της κυβερνητικής πολιτικής, προκειμένου να θεσπιστεί ένα αποτελεσματικό κέντρο διακυβέρνησης. Με σημείο αναφοράς την επισκόπηση της ελληνικής διοικητικής «μηχανής» από τον ΟΟΣΑ, αναπτύσσεται η εξελικτική πορεία των προσπαθειών δόμησης ενός επιτελικού κέντρου διακυβέρνησης. Αποτυπώνονται οι νομοθετικές προβλέψεις που ακολούθησαν, με κύριο νομοθέτημα τον ν.4622/2019 (Α' 133/07.08.2019) για το «Επιτελικό Κράτος» που θέτει εκ νέου στο φως την προβληματική για την ανάγκη ενός ισχυρού κέντρου διακυβέρνησης για τον συντονισμό του κυβερνητικού έργου, μέσω των επιτελικών υπηρεσιών παρά το Πρωθυπουργό. Ιδιαίτερη εστίαση δίνεται στην Γενική Γραμματεία Συντονισμού η οποία αποτελεί την επιτελική υπηρεσία συντονισμού των δημόσιων πολιτικών, όπως αυτές διαμορφώνονται στο πρόγραμμα της εκάστοτε Κυβέρνησης.

Βασικό ερευνητικό σκοπό της παρούσας εργασίας αποτελεί η διερεύνηση της αποτελεσματικότητας του επιτελικού κέντρου διακυβέρνησης, όπως έχει διαμορφωθεί τα τελευταία έτη. Ειδικότερα, διερευνάται το σύστημα παρακολούθησης (monitoring) των δημόσιων πολιτικών και ο ρόλος των συντονιστικών δομών ως προς τον έλεγχο εφαρμογής του κυβερνητικού έργου σε μεμονωμένο αλλά και σε συγκριτικό πλαίσιο. Τα ερωτήματα που τίθενται αφορούν: α) την αποτελεσματικότητα παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου, β) τον βαθμό επιτυχούς λειτουργίας της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού ως προς την συνοχή των δημόσιων πολιτικών και γ) την ύπαρξη συνάφειας με άλλα συστήματα παρακολούθησης.

Προκειμένου να απαντηθούν τα ανωτέρω ερωτήματα, θα ακολουθηθεί η μέθοδος της δευτερογενούς έρευνας μέσω της βιβλιογραφικής ανασκόπησης και η συγκριτική ανάλυση με τα συστήματα παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου στην Φινλανδία

και το Ηνωμένο Βασίλειο. Περαιτέρω, για την πληρέστερη αποτύπωση του τρόπου λειτουργίας και της συνεισφοράς της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού στην συνοχή της επιτελικής διοίκησης, πραγματοποιήθηκε πρωτογενής ποιοτική (qualitative) έρευνα διερευνητικής φύσης (exploratory) μέσω του εργαλείου της ημι-δομημένης συνέντευξης σε έμπειρα στελέχη της εν λόγω υπηρεσίας.

Η παρούσα εργασία δομείται σε τέσσερα κεφάλαια, με το πρώτο να αφορά στην παράθεση της βιβλιογραφίας σχετικά με τα βασικά ζητήματα των δημόσιων πολιτικών (έννοια, κύκλος, δρώντες). Στο δεύτερο κεφάλαιο, αναλύεται το επιτελικό κέντρο διακυβέρνησης της Ελλάδας, μέσα από την αναφορά στις διαχρονικές παθογένειες του ελληνικού πολιτικοδιοικητικού συστήματος, ιδιαίτερα ως προς το έλλειμμα συντονισμού και την προσπάθεια επίλυσης αυτής της αδυναμίας κυρίως μέσα από τις προβλέψεις των διατάξεων του νόμου για το επιτελικό κράτος. Το τρίτο κεφάλαιο περιέχει τη μελέτη των συστημάτων παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου δύο χωρών με διαφορετική διοικητική παράδοση, της Φινλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου, ώστε να καταστεί εφικτή η συγκριτική αξιολόγηση με το ελληνικό σύστημα. Στο τέταρτο κεφάλαιο, παρουσιάζεται το σύστημα παρακολούθησης του κυβερνητικού προγράμματος στην χώρα μας μέσα από την αποτύπωση των απόψεων των στελεχών της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού που συμμετείχαν στην έρευνα. Τέλος, παρατίθενται τα συμπεράσματα που συνήχθησαν στη βάση του βασικού ερευνητικού σκοπού και των επιμέρους ερευνητικών ερωτημάτων, ενώ παρουσιάζονται και ορισμένες προτάσεις βελτίωσης του επιτελικού συντονισμού των δημόσιων πολιτικών στην Ελλάδα.

1. Δημόσιες Πολιτικές

“Policies determine politics” - Lowi, 1972

1.1. Εννοιολογική αποσαφήνιση

Για τον προσδιορισμό της έννοιας της Δημόσιας Πολιτικής έχει διατυπωθεί πλήθος ορισμών από διάφορους αναλυτές, με την τελική αποσαφήνισή της να αποτελεί ένα περίπλοκο ζήτημα, στο βαθμό που η πολιτική και η διοικητική επιστήμη - από τα οποία παράγονται οι δημόσιες πολιτικές - μετασχηματίζονται, υπό το φως των συνεχόμενων κοινωνικοοικονομικών μεταβολών, μεταλλάσσοντας παράλληλα την μορφή και την εξελικτική πορεία του κρατικού μορφώματος.

Οι περισσότεροι από τους πολυάριθμους ορισμούς βασίζονται στην ιδέα ότι η χάραξη πολιτικής συνίσταται στην αντιστοίχιση στόχων και μέσων πολιτικής, διαδικασία που μπορεί να χαρακτηριστεί ως «εφαρμοσμένη επίλυση προβλημάτων», η οποία αναλύεται σε δύο διαστάσεις: την τεχνική (προσδιορισμός βέλτιστης σχέσης μεταξύ στόχων κι εργαλείων) και την πολιτική (επιλογή εφικτών και αποδεκτών δράσεων βάσει των ιδεολογικών και αξιακών προϋποθέσεων και αντιλήψεων) (May, 2005, Majone, 1975, Meltsner, 1972, Huitt, 1968). Η δημόσια πολιτική αναφέρεται σε οργανωμένα προγράμματα δράσης, η οποία εξοπλισμένη με το κύρος και την εξουσιαστική ισχύ του κράτους, αποσκοπεί στην θεραπεία περίπλοκων δημόσιων προβλημάτων που διαρκώς αναφύονται στην κοινωνική ζωή (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012:50). Κάθε δημόσια πολιτική ορίζει μία συνεπή πορεία δράσης που έχει σχεδιαστεί κατά τρόπο, ώστε να ανταποκρίνεται σε ένα ζήτημα ή πρόβλημα το οποίο απαιτεί δράση ή μεταρρυθμιστική τομή εκ μέρους ενός δημόσιου φορέα (OECD, 2011:13). Με άλλα λόγια, η δημόσια πολιτική αναφέρεται σε ενέργειες, στόχους και κυβερνητικές διακηρύξεις για συγκεκριμένα θέματα, τα βήματα που ακολουθούν οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής (ή αποτυγχάνουν να ακολουθήσουν) για την εφαρμογή τους και τις εξηγήσεις που δίνουν για το τι συμβαίνει (ή δεν συμβαίνει) (Wilson, 2006:154).

Η ανάλυση δημόσιας πολιτικής παράγεται από δημόσια όργανα και θεσμούς, έχει συστηματικό και μεθοδικό χαρακτήρα (δόμηση προβλήματος, κύριες και δευτερεύουσες εναλλακτικές λύσεις, αξιολόγηση κ.λπ.) και εμπεριέχει σύνολο επιμέρους αποφάσεων που αποσκοπούν στην αντιμετώπιση δημόσιων προβλημάτων. Βέβαια, αυτή η μεθοδική πορεία δεν ακολουθείται πάντοτε στην πράξη, καθώς ορισμένα βήματα μπορεί να ακολουθούν διαφορετική σειρά ή να απαλείφονται

(Wilson, 2006: 152), γεγονός που μπορεί να επηρεάσει με αρνητικό τρόπο την ποιότητα των αποφάσεων που λαμβάνονται αλλά και την δυνατότητα επίλυσης των προβλημάτων (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012:50).

Ο πιο διαδεδομένος και περιεκτικός ορισμός είναι εκείνος του Thomas Dye που περιγράφει την δημόσια πολιτική ως *«οτιδήποτε επιλέγει η κυβέρνηση να κάνει ή να μην κάνει»* (Dye, 1972:2), αντιμετωπίζοντας ως δημόσια πολιτική κάθε συνειδητή κι εσκεμμένη πτυχή της κυβερνητικής συμπεριφοράς. Ο Jenkins (1978:30) έδωσε ένα πιο σαφές εννοιολογικό πλαίσιο, ορίζοντας την δημόσια πολιτική ως *«σύνολο αλληλένδετων αποφάσεων που λαμβάνονται από πολιτικούς παράγοντες σχετικά με την επιλογή των στόχων και των μέσων επίτευξής τους, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους»*, αναδεικνύοντας την δημόσια πολιτική ως μια δυναμική διαδικασία προσανατολισμένη στον στόχο (goal-oriented), η οποία εξαρτάται από την ικανότητα της εκάστοτε κυβέρνησης να εφαρμόζει τις αποφάσεις της.

Ο Δεκλερής (1989:25) μελετώντας τις δημόσιες πολιτικές αναφέρεται σε ένα *«σύστημα αποφάσεων και πράξεων για την επίλυση ενός δημόσιου προβλήματος»*, ενώ ο Heywood (2000) απαριθμεί προθέσεις (*«τι λέει η κυβέρνηση ότι θα κάνει»*), ενέργειες (*«τι πραγματικά κάνει η κυβέρνηση»*) και αποτελέσματα (*«αντίκτυπος της κυβερνητικής δράσης στην ευρύτερη κοινωνία»*), αναζητώντας την ακριβή μεταξύ τους συσχέτιση. Ένας αρκετά λειτουργικός ορισμός διατυπώθηκε από τον Anderson (2006:6), σύμφωνα με τον οποίο *«δημόσια πολιτική είναι μια σειρά σκόπιμων και σχετικά σταθερών ενεργειών, που αναπτύσσονται από κυβερνητικά σώματα και γενικότερα από επίσημους φορείς εξουσίας, για την αντιμετώπιση ενός προβλήματος ή ενός ζητήματος που προκαλεί το ενδιαφέρον»*.

Δίνοντας μια άλλη διάσταση στην οριοθέτηση των δημόσιων πολιτικών, οι συγγραφείς Muller και Surel (2002:57) θεωρούν ότι οι δημόσιες πολιτικές δεν αποτελούν μονοδιάστατα χώρους ανάπτυξης της δημόσιας δράσης από τους υπεύθυνους λήψης αποφάσεων (decision-makers), αλλά μια διακριτή διάσταση της πολιτικής λειτουργίας εντός της κοινωνικής δομής. Μια δημόσια πολιτική συνιστά, ακόμη, την *«άσκηση πολιτικής με άλλα μέσα»*, αποτελείται δηλαδή από στοιχεία μιας πιο σφαιρικής διαδικασίας που αντικατοπτρίζει έναν συνδυασμό πολιτικής ρύθμισης και νομιμοποίησης. Με άλλα λόγια, οι δημόσιες πολιτικές ενέχουν εναλλακτικά στοιχεία πολιτικής συμμετοχής (Cobb & Elder, 1983:306), τα οποία συμπληρώνουν, ανταγωνίζονται, ή αλληλοδρούν με παγιωμένους παραδοσιακούς τρόπους, όπως η

ψήφος και η συμμετοχή σε πολιτικούς οργανισμούς. Επομένως, συνδέονται με την αντίληψη μιας συμμετοχικής-διαβουλευτικής δημοκρατίας και με αιτήματα κοινωνικής συναίνεσης. Αυτή η προοπτική, επιτρέπει τον συγκερασμό της δημόσιας δράσης (policy), των δυναμικών και των δρώντων που χαρακτηρίζουν την πολιτική δραστηριότητα (politics), καθώς και των διαδικασιών που συγκλίνουν στον σχηματισμό της πολιτικής σφαίρας (polity) (Muller & Surel, 2002:58-59). Η πεμπτουσία της πολιτικής (politics) είναι η δημόσια πολιτική (public policy), στο βαθμό που η τελευταία αντικατοπτρίζει, νοηματοδοτεί και αναδεικνύει το πραγματικό περιεχόμενο, το αξιακό πλαίσιο και τις στοχεύσεις της γενικής πολιτικής που κυριαρχεί και τίθεται σε εφαρμογή σε ορισμένο τόπο και χρόνο (Goodin, Moran & Rein, 2006:3). Οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων (που καθορίζονται από την πολιτική) σε μια χώρα είναι σημαντικές για τις επιλογές δημόσιας πολιτικής. Από αυτή την άποψη, ένα εξέχον επιχείρημα είναι ότι οι χώρες αποκαλύπτουν διακριτά στυλ πολιτικής, δηλαδή περισσότερο ή λιγότερο σταθερά πρότυπα που χαρακτηρίζουν τη διαδικασία πολιτικής (πολιτική), τα οποία με τη σειρά τους επηρεάζουν τη φύση και τον σχεδιασμό των δημόσιων πολιτικών τους (Richardson 1982, 2018a, 2018b, Knill et al. 2015, Howlett & Tosun 2018). Αντιστρέφοντας αυτήν την υποτιθέμενη αιτιώδη σχέση, ο Theodore Lowi (1964:680) ανέπτυξε την κλασική διάκριση διαφορετικών τύπων πολιτικής, υποστηρίζοντας ότι διαφορετικοί τομείς πολιτικής τείνουν να χαρακτηρίζονται από διαφορετικές πολιτικές, που περιλαμβάνουν κάποιες περισσότερο ή λιγότερο αντικρουόμενες αλληλεπιδράσεις μεταξύ πολιτικών παραγόντων.

Περαιτέρω, κάθε σχέδιο ή πρόγραμμα δημόσιας πολιτικής αποτελεί σύνθεση προθέσεων και πράξεων, ενώ οι απραγματοποίητες προθέσεις και δράσεις συνιστούν κι αυτές όψεις της δημόσιας πολιτικής, καθώς επηρεάζουν και νοηματοδοτούν την συμπεριφορά και την λειτουργία των θεσμών ρητώς ή σιωπηρώς (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012:48). Άλλωστε, η δυνατότητα να αναδειχθούν ορισμένα ζητήματα στο επίκεντρο του δημοσίου διαλόγου, και δη της νομοθετικής πρωτοβουλίας, όπως και να αποκλειστούν με την ρητή ή σιωπηρή απόρριψή τους (non decision), αποτελεί ουσιώδη παράγοντα της δημόσιας πολιτικής αλλά και της πολιτικής εξουσίας, γενικότερα (Bachrach & Baratz, 1962:950).

1.2. Κύκλος Δημόσιας Πολιτικής

Η δημόσια πολιτική εκτυλίσσεται εντός ενός σύνθετου και περίπλοκου πλαισίου ανάδειξης των ζητημάτων και επιλογή εναλλακτικών κατευθύνσεων, όπου αναδύονται διάφορες όψεις και διαστάσεις, άλλοτε εμφανείς και άλλοτε λανθάνουσες. Η λήψη αποφάσεων και η δυνατότητα αποτελεσματικής εφαρμογής τους για την αντιμετώπιση των προβλημάτων περιλαμβάνει σύνθετες και αλληλένδετες επιτελικές και εκτελεστικές δραστηριότητες, σχεδιασμό και ερμηνεία των αποφάσεων, συνεργασία μεταξύ πολιτικών και διοικητικών στελεχών, αναλυτών και εμπειρογνομόνων (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012:57). Λόγω αυτής της συνθετότητας, για την ανάλυση και μελέτη των δημόσιων πολιτικών, αναπτύχθηκε η ιδεοτυπική κατά στάδια προσέγγιση (stagist approach)¹, η οποία αφορά τόσο την κατασκευή όσο και την υλοποίηση μιας δημόσιας πολιτικής. Η προσέγγιση αυτή συνίσταται στην κατάτμηση των πολιτικών σε μια γραμμική σειρά σταδίων δράσης, που ανταποκρίνονται ταυτόχρονα σε μια περιγραφή της πραγματικότητας και στην κατασκευή ενός ιδανικού τύπου της δημόσιας δράσης (Muller & Surel, 2002:53). Πρόκειται ουσιαστικά για ένα απλουστευτικό πλαίσιο ανάλυσης των δημόσιων πολιτικών, το οποίο βασίζεται στην υπόθεση της ορθολογικής επιλογής, η οποία υιοθετεί την παραδοχή ότι πρώτα ορίζονται οι στόχοι, στη συνέχεια συγκεντρώνεται το σύνολο των νοητών εναλλακτικών λύσεων για την επίτευξη των στόχων, βάσει των διαθέσιμων μέσων, εν συνεχεία πραγματοποιείται συστηματική σύγκριση μεταξύ των εναλλακτικών ως προς το κόστος και το όφελος που δημιουργούν και εν τέλει επιλέγεται εκείνη η εναλλακτική που αποδίδει το μεγαλύτερο όφελος με το μικρότερο δυνατό κόστος (Λαδή & Νταλάκου, 2016:95-96). Παρά τις διάφορες παραλλαγές που έχουν διατυπωθεί στην βιβλιογραφία, ο κύκλος της δημόσιας πολιτικής δομείται στα ακόλουθα πέντε στάδια²:

1. *Συγκρότηση κυβερνητικής ατζέντας (Agenda setting)*, αφορά την εκκίνηση μιας πολιτικής διαδικασίας (policy initiation) που λαμβάνει χώρα από την στιγμή που τα διάφορα κοινωνικά αιτήματα μετατρέπονται σε δημόσια προβλήματα και οι υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων επιλέγουν αν θα αναπτύξουν δημόσια δράση ή

¹ Ο Lasswell (1956) ήταν από τους πρώτους μελετητές που προσέγγισε την διαδικασία διαμόρφωσης δημόσιας πολιτικής με όρους «σταδίων» ή «φάσεων» αναφερόμενος σε ένα σύνολο επτά χωριστών και διαδοχικών βημάτων, τα οποία ακολουθούνται με χρονολογική σειρά από την πρωτοβουλία μέσω της διατύπωσης του προβλήματος και την απόφαση έως την αξιολόγηση και τον τερματισμό της πολιτικής (Peters & Pierre, 2006:16).

² Στην βιβλιογραφία γίνεται αναφορά και σε ένα έκτο στάδιο, αυτό της λήξης (program termination), καλύπτοντας είτε την ακύρωση (αποτυχία) μιας δημόσιας πολιτικής ή/και την πραγματοποίηση των τιθέμενων στόχων (Muller & Surel, 2002:54).

όχι (Λαδή & Νταλάκου, 2016:24). Η ανάδυση ενός δημόσιου προβλήματος δεν είναι μια απλή μηχανική διαδικασία αναγνώρισης προκλήσεων και ευκαιριών, αλλά αποτελεί μια κοινωνιολογική διαδικασία στην οποία κρίσιμης σημασίας είναι τα «πλαίσια» (frames) ή τα σύνολα ιδεών βάσει των οποίων σκέφτονται και λειτουργούν οι εκάστοτε κυβερνητικοί και μη κυβερνητικοί παράγοντες (Howlett et. al, 2009:93).

2. *Διαμόρφωση πολιτικής (Policy formulation)*, αποτελεί το στάδιο κατά το οποίο πραγματοποιείται λεπτομερής επεξεργασία και ανάλυση των πιθανών λύσεων, προκειμένου να αναπτυχθούν συστηματικές προτάσεις δράσης πολιτικής (ή αδράνειας) για την επίλυση των προβλημάτων (Λαδή & Νταλάκου, 2016:137). Πιο συγκεκριμένα, η διαμόρφωση πολιτικής αναφέρεται στη διαδικασία δημιουργίας επιλογών σχετικά με το τι πρέπει να γίνει για ένα δημόσιο πρόβλημα μέσω της κυβερνητικής παρέμβασης. Στο δεύτερο στάδιο του κύκλου δημόσιας πολιτικής, εντοπίζονται, τελειοποιούνται και επισημοποιούνται οι επιλογές πολιτικής που θα μπορούσαν να βοηθήσουν στην επίλυση ζητημάτων και προβλημάτων που αναγνωρίζονται στο στάδιο του καθορισμού της ατζέντας (Howlett et. al, 2009:110).
3. *Λήψη αποφάσεων (Decision making)*, συνίσταται στην διαδικασία κατά την οποία οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής προχωρούν στην υιοθέτηση μιας συγκεκριμένης πορείας δράσης, μέσα από μία μικρή δεξαμενή πιθανών λύσεων για την επίλυση ενός δημόσιου προβλήματος, όπως έχει προσδιοριστεί από το προηγούμενο στάδιο (Λαδή & Νταλάκου, 2016:147). Πρόκειται για μία κατεξοχήν πολιτική διαδικασία, κι όχι τεχνοκρατική, καθότι κάθε απόφαση συνεπάγεται «νικητές» και «ηττημένους» και λαμβάνεται μόνο από κυβερνητικούς φορείς που είναι επιφορτισμένοι με την λήψη αποφάσεων εντός του εκάστοτε πλέγματος νομοθετικών κανόνων (Brewer & DeLeon, 1983:179, Howlett & Ramesh, 1995:152).
4. *Υλοποίηση ή εφαρμογή πολιτικής (Policy implementation)*, αφορά την ιδιαίτερα ζωτική και δυναμική φάση στο συνολικό κύκλωμα της δημόσιας πολιτικής, καθώς δεν ολοκληρώνεται με τον απλό σχεδιασμό, τη διατύπωση προθέσεων ή την θέσπιση των σχετικών νομοθετικών κανόνων, αλλά απαιτείται αποτελεσματική εφαρμογή στην πράξη, ώστε να επιλυθούν τα προβλήματα που οδήγησαν στην διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής (Μακρυδημήτρης &

Πραβίτα, 2012:54). Πρόκειται δηλαδή για το στάδιο κατά το οποίο οι αποφάσεις που έχουν προηγουμένως ληφθεί, τίθενται σε λειτουργία. Η εφαρμογή έγκειται στην «αλληλεπίδραση μεταξύ του καθορισμού στόχων και των ενεργειών που στοχεύουν στην επίτευξή τους» (Pressman & Wildavsky 1984:15). Το εν λόγω στάδιο είναι ιδιαίτερα σημαντικό, καθώς εξετάζει το τι πραγματικά συνέβη φανερώνοντας τυχόν προβληματικές καταστάσεις αναφορικά με την επιχειρούμενη μεταβολή από μια πολιτική και συνδέεται με άμεσο τρόπο με την αποτυχία ορισμένων δημόσιων πολιτικών (Λαδή & Νταλάκου, 2016:159). Κατά το στάδιο της εφαρμογής, η προσπάθεια, η γνώση και οι πόροι αφιερώνονται στην μετατροπή των πολιτικών αποφάσεων σε δράση. Η υλοποίηση των αποφάσεων επαφίεται, πρωτίστως, σε διοικητικούς δημοσίους υπαλλήλους, ενώ οι μη κυβερνητικοί παράγοντες, που αποτελούν μέρος του υποσυστήματος πολιτικής, δύνανται να συμμετέχουν κι αυτοί σε δραστηριότητες υλοποίησης (Howlett et. al, 2009:160). Η υλοποίηση δεν συνιστά μια μηχανική διαδικασία, αλλά αντιθέτως οι κοινωνικοπολιτικές διεργασίες που λαμβάνουν χώρα αλλοιώνουν τον χαρακτήρα της απόφασης, ενώ η θεσμική πρόβλεψη της απόφασης δεν εγγυάται την υλοποίησή της. Αναδεικνύονται σημεία που δημιουργούν σημαντική απόσταση μεταξύ της απόφασης και της υλοποίησής της (policy-implementation gap), σε τέτοιο βαθμό, ώστε η ατελής υλοποίηση να θεωρείται φυσιολογική (Gunn, 1978:171). Για να διασφαλιστεί ότι μια πολιτική εφαρμόζεται ακριβώς όπως σχεδιάστηκε, ήτοι για την τέλεια υλοποίηση, πρέπει να συντρέχουν συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Αυτές αφορούν ένα ενιαίο διοικητικό σύστημα με μία μοναδική αλυσίδα αυθεντίας, ώστε να διασφαλίζεται κεντρικός έλεγχος, ομοιόμορφο σύστημα κανόνων, απόλυτη υπακοή και έλεγχος, τέλεια πληροφόρηση, τέλειος συντονισμός και επαρκής χρόνος για την κινητοποίηση των διοικητικών πόρων (Hood, 1976).

5. *Αξιολόγηση πολιτικής (Policy evaluation)*, κατά την οποία ελέγχονται τα αποτελέσματα της δημόσιας πολιτικής από δημόσιους και κοινωνικούς δρώντες ευρύτερα, και τα πορίσματά της διαδικασίας αξιολόγησης δύναται να οδηγήσουν στον επαναπροσδιορισμό τόσο των προβλημάτων όσο και των λύσεων, διάσταση που σχετίζεται με την τεκμηριωμένη δημόσια πολιτική (evidence-based policy). Από τη στιγμή που έχει αναγνωριστεί η ανάγκη αντιμετώπισης ενός δημόσιου προβλήματος, έχουν εξεταστεί διάφορες πιθανές

λύσεις και ορισμένες από αυτές έχουν επιλεγεί και εφαρμοστεί στην πράξη, μια κυβέρνηση πρέπει να αξιολογήσει πώς λειτουργεί η πολιτική. Ταυτόχρονα, διάφορα άλλα ενδιαφερόμενα μέλη των υποσυστημάτων πολιτικής ή το ευρύ κοινό ασχολούνται με τη δική τους αξιολόγηση αναφορικά με τις λειτουργίες και τα αποτελέσματα της δημόσιας πολιτικής, προκειμένου να εκφράσουν την υποστήριξη ή την αντίθεσή τους και να απαιτήσουν τυχόν αλλαγές. Το στάδιο αυτό περιλαμβάνει την αξιολόγηση των μέσων που χρησιμοποιούνται και των στόχων που εξυπηρετούνται. Σύμφωνα με τον Gerston (1997:120), «η αξιολόγηση της πολιτικής ελέγχει την αποτελεσματικότητα μιας δημόσιας πολιτικής ως προς τις αντιληπτές προθέσεις και τα αποτελέσματά της». Το πόσο βαθιά ή εμπεριστατωμένη είναι η αξιολόγηση εξαρτάται από εκείνους που την ξεκινούν και/ή την αναλαμβάνουν και τι σκοπεύουν να κάνουν με τα ευρήματά της. Η αξιολόγηση μίας πολιτικής μπορεί να οδηγήσει στον πλήρη επαναπροσδιορισμό του προβλήματος και των λύσεων που περιλαμβάνει με αποτέλεσμα ο κύκλος να επιστρέψει στον καθορισμό της ατζέντας ή σε κάποιο άλλο στάδιο ή ακόμα και τη διατήρηση του status quo. Ο επαναπροσδιορισμός μπορεί να συνίσταται σε μικρές αλλαγές ή θεμελιώδη αναδιαμόρφωση του προβλήματος, συμπεριλαμβανομένου του τερματισμού της πολιτικής (deLeon, 1983). Το παρόν στάδιο, αν και αναφέρεται ως το τελευταίο στον κύκλο δημόσιας πολιτικής, δύναται να εφαρμοστεί σε οποιοδήποτε σημείο και από διαφορετικά ενδιαφερόμενα μέρη αλλά και με διαφορετική μέθοδο³.

1.3. Δρώντες δημόσιας πολιτικής

Η ανάδειξη των διάφορων δημόσιων προβλημάτων προς τα οποία στρέφεται η κρατική δράση, προκειμένου να τα αντιμετωπίσει, δεν μένει ανεπηρέαστη από τις ανεξάντλητες πηγές συμφερόντων που υφίστανται εντός της σύνθετης κοινωνικής δομής του σύγχρονου κόσμου. Η λήψη αποφάσεων κατά την σύνθετη διαδικασία του κύκλου δημόσιας πολιτικής επηρεάζεται σημαντικά από τις διάφορες ομάδες συμφερόντων αλλά και τις γενικότερες αξιακές αντιλήψεις που εκδηλώνονται τόσο εγχώρια όσο και διεθνώς, καθότι η διαμόρφωση πολιτικής αποτελεί ένα σύνολο αλληλοσυνδεόμενων γεγονότων και υποκειμένων που επικοινωνούν μεταξύ τους (Rhodes, 2006:434). Άλλωστε αποτελεί αδιαμφισβήτητο γεγονός ότι οι διάφορες

³ Για περαιτέρω ανάλυση των μεθόδων αξιολόγησης βλ. Νταλάκου & Λαδή, 2016.

ομάδες πίεσης (ή συμφερόντων), τα δίκτυα⁴ ή οι κοινότητες πολιτικής που αναδεικνύονται στην κοινωνικοοικονομική σφαίρα, σε αναλογία με την ισχύ που κατέχουν, μπορούν να εκθέσουν αλλά και να στρέψουν το ενδιαφέρον και την προσοχή των υπεύθυνων λήψεων αποφάσεων σε συγκεκριμένες πολιτικές και προγράμματα που σχετίζονται με την ικανοποίηση των ιδιαίτερων συμφερόντων τους, τα οποία δεν είναι πάντοτε ευθύγραμμο και συμπίπτοντα, αλλά ανταγωνιστικά μεταξύ τους. Κάτι τέτοιο είναι συνέπεια του υφιστάμενου κοινωνικού πλουραλισμού, ο οποίος λαμβάνει χαρακτήρα περισσότερο δικτυακό και συνεργατικό παρά ιεραρχικό από οργανωσιακή σκοπιά (Powell, 1990:297, Richardson, 2000:253, Muller & Surel, 2002:68). Τα δίκτυα πολιτικής από τα οποία χαρακτηρίζεται η σύγχρονη διακυβέρνηση οδηγεί στον πολλαπλασιασμό των δρώντων που εμπλέκονται και συμβάλλουν στην ανάδειξη των προβληματικών καταστάσεων και την διαμόρφωση των δημόσιων πολιτικών, αναδεικνύοντας εν ταυτοχρόνω την ρευστότητα από την οποία διακρίνονται οι διάφορες ομαδοποιήσεις (Muller & Surel, 2002:141).

Υιοθετώντας την βιβλιογραφικά επικρατέστερη τυπολογία δρώντων δημόσιας πολιτικής του Kingdon (2003:45-70), διακρίνουμε σε «εσωτερικούς» και «εξωτερικούς», ήτοι τους έχοντες εξουσία διαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών η οποία εξουσιοδοτείται από το αποτέλεσμα της εκλογικής διαδικασίας και τα μη εξουσιοδοτημένα άτομα ή ομάδες ατόμων, τα οποία όμως έχουν την δυνατότητα διαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών μέσω των πληροφοριών και της ισχύος που διαθέτουν (Λαδή & Νταλάκου, 2016:42).

Στους «εσωτερικούς» συγκαταλέγονται οι κατεξοχήν κυβερνητικοί δρώντες του κρατικο-εθνικού επιπέδου, ήτοι η κυβέρνηση και τα νομοθετικά σώματα, η δημόσια διοίκηση (γραφειοκρατικοί δρώντες), τα δικαστήρια και οι υπερεθνικοί και διεθνείς οργανισμοί (εντός των οποίων συναρθρώνονται διακυβερνητικοί, υπερεθνικοί και υποεθνικοί δρώντες στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης). Από την άλλη, στην κατηγορία των «εξωτερικών» δρώντων υπάγονται οι διάφορες ομάδες συμφερόντων ή πίεσης, οι Μη-Κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ), τα πολιτικά κόμματα, διάφοροι ερευνητικοί οργανισμοί και δεξαμενές σκέψης (think tanks), τα

⁴ Τα δίκτυα πολιτικής (policy networks) αποτελούν αλληλοεξαρτώμενα σύνολα επίσημων θεσμικών και άτυπων δεσμών μεταξύ κυβερνητικών και άλλων παραγόντων, που δομούνται γύρω από κοινές - αν και ατελείωτα διαπραγματευόμενες - πεποιθήσεις και συμφέροντα κατά την διάρκεια της χάραξης και εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής (Rhodes, 2006:426).

Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης και οι διάφορες «τηλεοπτικές περσόνες» (personnes médiatiques) και τέλος, μεμονωμένοι πολίτες και προσωπικότητες κύρους (Λαδή & Νταλάκου, 2016:41 και επ.).

Ο μεγάλος αριθμός δρώντων που υφίστανται και αναπτύσσουν δράση συγκροτούν πολλαπλά κέντρα επιρροής, τα οποία με την σειρά τους επηρεάζουν την παραγωγή δημόσιων πολιτικών. Κρίσιμος είναι ο ρόλος των διαθέσιμων μέσων και των ποικίλων δυνατοτήτων συλλογικής δράσης (répertoires d'action) εκ μέρους των δρώντων, που αφορούν ουσιαστικά την δυνατότητα επιρροής προς τους δημόσιους φορείς, προκειμένου να αποκτήσουν ορατότητα και να αναδειχθούν στην ημερήσια διάταξη τα ζητήματα που θεωρούν σημαντικά, δυνατότητα η οποία επέρχεται ως αποτέλεσμα των σχέσεων που αναπτύσσονται σε συγκεκριμένα κοινωνικά και ιστορικά συμφραζόμενα (Muller & Surel, 2002:126-129). Καθώς τα αιτήματα των πολλαπλών και διαφορετικών δρώντων αυξάνονται ολοένα και περισσότερο και καθίστανται ιδιαίτερος ανταγωνιστικά μεταξύ τους, αλλά και δύσκολα αναγνωρίσιμα, διαφαίνεται εναργώς πως οι δημόσιες πολιτικές εντάσσονται στο πλαίσιο της διακυβέρνησης, όπου δρώντες, κοινωνικές ομάδες και θεσμοί προσπαθούν να συντονιστούν, ώστε να επιτευχθούν οι στόχοι που έχουν τεθεί έπειτα από διευθετήσεις σε περιβάλλοντα που χαρακτηρίζονται από αβεβαιότητα και αποσπασματικότητα (Le Galés, 1998:30).

Η διακυβέρνηση θέτει με διαφορετικό τρόπο τις διασυνδέσεις μεταξύ κράτους, κοινωνίας και αγοράς και εμφανίζεται ως τρόπος συνοχής της δημόσιας δράσης που περνά από την παραδοσιακή, ιεραρχική γραφειοκρατική άσκηση δημόσιας πολιτικής η οποία διακρίνεται από την ομοιογένεια της πολιτικο-διοικητικής ελίτ, στην περισσότερο πλουραλιστική-δικτυακού τύπου οργάνωση και τον οριζόντιο συντονισμό σε πολλαπλά επίπεδα και πολλαπλούς δρώντες. Η αποτελεσματικότητα της οργάνωσής τους εξαρτάται από την ικανότητα των δρώντων να οριοθετούν ένα κοινό νοηματικό τόπο, να αναλαμβάνουν την ευθύνη και να εξασφαλίζουν την νομιμοποίηση των αποφάσεων που λαμβάνονται (Muller & Surel, 2002:148-149). Αφορά ουσιαστικά τον τρόπο με τον οποίο ασκείται η κρατική εξουσία από τις θεσμοθετημένες δομές της συντεταγμένης πολιτείας, δίνοντας έμφαση στην καθοδήγηση και τον συντονισμό των δημόσιων πολιτικών με σκοπό την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος (Halachmi, 2003:111-113).

Η έννοια της διακυβέρνησης, η οποία συνυφαίνεται περισσότερο με τεχνοκρατικού τύπου διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων και λιγότερο με αποτελέσματα απορρέοντα από την σύγκρουση και αντιπαράθεση πολιτικού λόγου, υπερβαίνει τα όρια της κρατικής επικράτειας και διευρύνει τους δρώντες που συμμετέχουν σε αυτή. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτής της μεταλλαγής του εξουσιαστικού και κυβερνητικού φαινομένου αποτελεί το σύστημα «πολυεπίπεδης διακυβέρνησης» (multi-level governance) του οικοδομήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης που εισάγει ένα νέο πλαίσιο δημόσιας δράσης και κατ' επέκταση έναν ευρωπαϊκό χώρο δημόσιων πολιτικών, όπου οι εθνικοί δρώντες χάνουν το μονοπώλιο της διατύπωσης των προβλημάτων και οι δημόσιες πολιτικές διαμορφώνονται από την πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Το σύνολο των μηχανισμών δημόσιας δράσης του ευρωπαϊκού εγχειρήματος, που χαρακτηρίζεται από τον Quermonne (2005) ως ένα «σύστημα σε δίκτυο», ως αποτέλεσμα του εξευρωπαϊσμού (Europeanisation), εκφράζει τον διαφαινόμενο διαχωρισμό των σύνθετων κοινωνιών ανάμεσα στις δημόσιες πολιτικές (δηλαδή την εξασφάλιση νόμιμης εμπειρογνωμοσύνης) και τις δυνατότητες πολιτικής εκπροσώπησης (Muller & Surel, 2002:153), αναδεικνύοντας παράλληλα τον αναπροσανατολισμό της πολιτικής που καλεί το κρατικό-εθνικό επίπεδο να επαναπροσδιορίσει την οργανωσιακή του λογική ως προς την πολιτική και την διαδικασία λήψης των αποφάσεων (Ladrech, 2010:2).

2. Το Επιτελικό Κέντρο Διακυβέρνησης στην Ελλάδα

No suggestion for reform is more common than “what we need is more co-ordination” (Pressman and Wildavsky 1984:133)

2.1. Επιτελικότητα, Συντονισμός και Διακυβέρνηση

Η έννοια του Κέντρου Διακυβέρνησης, το οποίο στην διεθνή βιβλιογραφία απαντάται με τον όρο «core executive», εισήχθη για πρώτη φορά από τους Dunleavy και Rhodes (1990) αναφερόμενοι στην βρετανική κεντρική κυβέρνηση. Περιλαμβάνει όλες τις δομές που βοηθούν στην συγκέντρωση και ενσωμάτωση των πολιτικών της κεντρικής κυβέρνησης ή που ενεργούν ως τελικοί διαιτητές των συγκρούσεων που αναπτύσσονται εντός της εκτελεστικής εξουσίας (Dunleavy & Rhodes 1990:4). Με άλλα λόγια, ένα Κέντρο Διακυβέρνησης ταυτίζεται με την εκτελεστική εξουσία και περιλαμβάνει τους βασικούς θεσμούς και φορείς που ασχολούνται με την ανάπτυξη πολιτικής, τον συντονισμό της κυβερνητικής δραστηριότητας και την εξασφάλιση των απαραίτητων πόρων για την παροχή δημόσιων αγαθών (Smith, 1999:1). Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, ως Κέντρο Διακυβέρνησης ορίζεται ένα μικρού μεγέθους σύνολο θεσμικών οργάνων της κεντρικής διοίκησης που διαθέτει την εξουσία, την ευθύνη και την ικανότητα να αναπτύσσει ένα ισχυρό και συνεκτικό στρατηγικό όραμα και να κατευθύνει τις δημόσιες πολιτικές, ώστε να υλοποιείται αποτελεσματικά σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα (ΟΟΣΑ, 2012:74). Περαιτέρω, το εκάστοτε Κέντρο Διακυβέρνησης ασκεί σημαντική επιρροή στο σύνολο των σταδίων της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, προκειμένου να διασφαλιστεί η συνοχή των πολιτικών με τις προτεραιότητες της κυβερνητικής εξουσίας (Δραμαλιώτη, 2019:171).

Η ελληνική δημόσια διοίκηση χαρακτηρίζεται από διαχρονικές παθογένειες, οι οποίες συνετέλεσαν στην αναστολή της κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης της χώρας, με την κρίση χρέους να ανασύρει τις δυσλειτουργίες με τρόπο εμφατικό και κοινωνικά επιζήμιο. Πολυάριθμες βιβλιογραφικές αναφορές και εκθέσεις εμπειρογνομόνων⁵ διαπιστώνουν ήδη από την δεκαετία του 1950 την ανθεκτικότητα των προβληματικών σημείων της οργάνωσης και λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών στην Ελλάδα και τονίζουν την ανάγκη θεσμοθέτησης συντονιστικών δομών. Οι μεταρρυθμιστικές

⁵ Χαρακτηριστική είναι η αναφορά του καθηγητή Κυριάκου Βαρβαρέσου στην έκθεσή του επί του οικονομικού προβλήματος της Ελλάδας (1952), ότι δεν θα μπορέσει να υπάρξει βελτίωση της οικονομικής κατάστασης της χώρας αν δεν αντιμετωπιστεί το πρόβλημα της «πλημμελώς λειτουργούσας διοικητικής μηχανής». Βλ. αναλυτικά Μακρυδημήτρης, Α. & Μιχαλόπουλος, Ν. (επιμ.), Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη δημόσια διοίκηση, 2000.

προτάσεις για τον εκσυγχρονισμό και την αποτελεσματική αναδιοργάνωση του ελληνικού διοικητικού συστήματος ουσιαστικά επαναλαμβάνονται και ακολουθούν ορισμένα εργαλεία που έχουν εφαρμοστεί σε άλλα ανεπτυγμένα κράτη (Κοντιάδης, 2009:237). Ωστόσο, αυτός ο «γραφειοκρατικός μιμητισμός» προτύπων δυτικών χωρών (Σπανού, 2008:150 επ.) σε συνάρτηση με την έλλειψη ολοκληρωμένου μακροπρόθεσμου στρατηγικού σχεδιασμού και τις παλινωδίες της βούλησης του πολιτικού προσωπικού, οδήγησαν στο λεγόμενο «ατελές του διοικητικού εκσυγχρονισμού» (Σωτηρόπουλος, 2007:131, 193).

Βασικότερες δομικές παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, που την καθιστούν ως «οιονεί βεμπεριανή» (Σπανού, 2001:62), αποτελούν ο οργανωτικός ανορθολογισμός, η απουσία ορθής κατανομής αρμοδιοτήτων, υπηρεσιών και ανθρώπινου δυναμικού, η πολυνομία-κακονομία, η ελλιπής αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των δημόσιων πολιτικών, η ασθενής υιοθέτηση τεχνολογικών καινοτομιών (ηλεκτρονική διακυβέρνηση) και η έλλειψη συντονισμού (lack of coordination) και συνεργατικών δομών μεταξύ των φορέων που αναλαμβάνουν τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών (Μακρυδημήτρης & Μιχαλόπουλος, 2000). Ο συντονισμός αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την ύπαρξη κυβερνητικής συνοχής (Ζέρβας, 2014:204) και το σχήμα ελλιπούς συντονισμού ως ζήτημα «πολιτικοδιοικητικής παθογένειας» αναπαρίσταται ως «κολοβή πυραμίδα» λόγω της απουσίας του ενοποιητικού στοιχείου στην κορυφή, περιγράφοντας την ανεπάρκεια στην ικανότητα του κυβερνάν (steering capacity) ως προς την καθοδήγηση από την πολιτική ηγεσία των διοικητικών υποσυστημάτων προς τιθέμενους στόχους δημόσιας πολιτικής, προκειμένου να επιτευχθεί συμβατότητα της διοικητικής δράσης με τους γενικότερους πολιτικούς προσανατολισμούς και τις αντίστοιχες δεσμεύσεις (Σπανού, 2001:84).

Επομένως, αναδεικνύεται η ανάγκη ενός ισχυρού και αποτελεσματικού κέντρου διακυβέρνησης, το οποίο θα είναι ικανό να παρέχει εκείνες τις κατευθυντήριες γραμμές που είναι αναγκαίες για την διαμόρφωση, υλοποίηση, παρακολούθηση και συντονισμό των δημόσιων πολιτικών, δίχως παλινδρομήσεις και επηρεασμούς από τον εκάστοτε εκλογικό κύκλο. Η Έκθεση του ΟΟΣΑ για την Ελληνική Διοίκηση (2011) ανέφερε ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση λειτουργούσε αποσπασματικά κι όχι εντός ενός ενιαίου πλαισίου, αδυναμία η οποία σε συνδυασμό με τον ελάχιστο συντονισμό έθετε εν αμφιβόλω τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες. Επιπλέον, επεσήμανε τον χαμηλό βαθμό

ανάπτυξης επιτελικών αρμοδιοτήτων στα Υπουργεία και στο κέντρο της Κυβέρνησης, καθώς η πολιτική υπερσυγκέντρωση σε συνδυασμό με την παράδοση της πελατειακότητας στο σύνολο των επιπέδων λήψης αποφάσεων, δεν άφηνε περιθώρια λειτουργικών και διαδικαστικών οριοθετήσεων στην άτυπη παραγωγή και εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών. Έτσι, πρότεινε την καθιέρωση μιας σταθερής και με σαφώς προσδιορισμένες αρμοδιότητες επιτελικής δομής, που θα βρίσκεται στο ανώτατο επίπεδο της διοικητικής ιεραρχίας και θα είναι αρμόδια για τον διϋπουργικό συντονισμό (ΟΟΣΑ, 2012:33), προκειμένου να εξασφαλιστεί η απαραίτητη συνοχή πολιτικών, να αντιμετωπιστεί το έλλειμα υλοποίησης (implementation deficit) και να αποφευχθούν οι παρατηρούμενες επικαλύψεις αρμοδιοτήτων, οι συγκρούσεις και οι αντινομίες (Παπατόλιας, 2020:429).

2.2. Αρχές επιτελικού κράτους και δομές συντονισμού κυβερνητικών πολιτικών

Το αίτημα του συντονισμού της κυβερνητικής πολιτικής, ώστε να παράγεται, να υλοποιείται και να παρακολουθείται η πορεία των δημόσιων πολιτικών διακρίνεται από διαχρονικότητα στην πραγματικότητα του ελληνικού πολιτικοδιοικητικού μηχανισμού. Η πρώτη προσπάθεια συντονισμού του κυβερνητικού έργου έλαβε χώρα με την ίδρυση του Υπουργείου Πολιτικού Συντονισμού το 1945 υπό την κυβέρνηση του Θεμιστοκλή Σοφούλη με σκοπό την ταχύτερη ανασυγκρότηση της παραγωγής και την τακτοποίηση των δημόσιων οικονομικών και του εθνικού νομίσματος (Α.Ν. 711/1945 - ΦΕΚ 298/11.12.1945)⁶. Από τότε έχει υπάρξει πλήθος προσπαθειών συντονισμού, ενώ πλέον καθίσταται αναγκαία η αναζήτηση ενός ισχυρού κέντρου διακυβέρνησης, που θα χαρακτηρίζεται από σταθερότητα και θα είναι ικανό να ανταποκριθεί στις σύνθετες και πολυπαραγοντικές προκλήσεις που θέτει ο σύγχρονος παγκοσμιοποιημένος χάρτης, ο διεθνής ανταγωνισμός των αγορών και οι υπερεθνικής εμβέλειας αναγκαίες διευθετήσεις υπό το πρίσμα γενικευμένων δημοσιονομικών αναταραχών.

Η πρόταση δημιουργίας ενός «Επιτελικού Κράτους» εντοπίζεται στα επιστημονικά κείμενα ως η βέλτιστη λύση για την αντιμετώπιση του κατακερματισμένου και μη αποτελεσματικού κυβερνητικού συστήματος, το οποίο αδυνατεί να καθοδηγήσει

⁶ Για περαιτέρω πληροφορίες για την ιστορική περιοδολόγηση της προσπάθειας δημιουργίας δομών συντονισμού βλ. Δραμαλιώτη, Ε. (2019: 115-124).

αποτελεσματικά τις δημόσιες πολιτικές⁷. Ειδικότερα, για την ελληνική περίπτωση, υπό συνθήκες οξυμένης κρίσης των δημόσιων οικονομικών, η θεσμοθέτηση του επιτελικού κράτους μοιάζει ως σημαντική διέξοδος από τον λαβύρινθο των εκτεταμένων δυσλειτουργιών του πολιτικοδιοικητικού συστήματος, όπως αυτές αναλύθηκαν ανωτέρω (Παπατόλιας, 2020:428). Στο ελληνικό διοικητικό πράττειν οι συνηθέστερες μορφές συντονισμού (Φλογαΐτης, 1987) που έχουν εφαρμοστεί είναι η ίδρυση αυτοτελών υπηρεσιών συντονισμού με επιτελικά χαρακτηριστικά που υπάγονται στον Πρωθυπουργό, και η οργάνωση των υπηρεσιών του Γραφείου του Πρωθυπουργού, έτσι ώστε αυτές να ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις του κυβερνητικού συντονισμού. Η μακρόχρονη δημοσιονομική κρίση και η συνεπακόλουθη επιβολή και εφαρμογή των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής (ΠΟΠ εφεξής), τα οποία ενίσχυσαν τις δομές στο κέντρο της κυβέρνησης, ανέδειξαν με εμφατικό τρόπο τις παραπάνω μεθόδους συντονισμού ως αντίδοτο στην δυσκίνητη και με πολλές αντιστάσεις δημόσια διοίκηση, που δυσχέραινε την εφαρμογή των απαιτήσεων των μνημονίων (Λαμπροπούλου, 2019:447).

Η επίτευξη επαρκούς μέτρου συνοχής και συντονισμού του κυβερνητικού μηχανισμού, που αποτελεί πολυπληθές και δυσκίνητο διαφοροποιημένο σύνολο, αποτελεί το πλέον δυσχερές και αμφισβητούμενο ζήτημα της σύγχρονης κυβερνητικής πρακτικής και της διοικητικής επιστήμης, εν γένει (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012:229). Τα όργανα, οι θεσμοί και τα πρόσωπα που ακούν τα αντίστοιχα συντονιστικά καθήκοντα, μπορεί να θεωρηθεί ότι απαρτίζουν το επιτελικό κέντρο διακυβέρνησης, η σημασία του οποίου εντείνεται στην πορεία του χρόνου (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012:253). Βάσει της αιτιολογικής έκθεσης του ν.4109/2013 (Α' 16/23.01.2013)⁸, το Κέντρο Διακυβέρνησης περιλαμβάνει τον Πρωθυπουργό, το Υπουργικό Συμβούλιο, την Κυβερνητική Επιτροπή, λοιπές διυπουργικές επιτροπές που καθορίζουν τις πολιτικές σε ειδικούς τομείς ή θέματα, διυπουργικές επιτροπές συμβουλευτικού χαρακτήρα σε επίπεδο Πρωθυπουργού, τον Υπουργό Επικρατείας κατά το μέρος που ασκεί αρμοδιότητες του Πρωθυπουργού κατ' εξουσιοδότησή του, καθώς και τις υποστηρικτικές τους δομές που έχουν την ευθύνη στήριξης γενικώς της λειτουργίας των ανωτέρω θεσμικών οργάνων.

⁷ Η πρώτη επιστημονική νομοπαρασκευαστική επιτροπή για την επιτελική αναμόρφωση του ελληνικού διοικητικού συστήματος συστάθηκε το 2011, καταλήγοντας σε σχέδιο νόμου («Σχέδιο Σωτηρέλη»), το οποίο δεν εισήχθη ποτέ στην Βουλή προς ψήφιση (Παπατόλιας, 2021:149).

⁸ Βλ. σχετ. Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα- Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις».

Οι εν λόγω υποστηρικτικές δομές είναι Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού, η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης και η Γενική Γραμματεία Συντονισμού, στις οποίες θα αναφερθούμε εκτενέστερα παρακάτω.

Σε επίπεδο αυτοτελούς επιτελικής υπηρεσίας με συντονιστικές αρμοδιότητες σημαντικό ρόλο διαδραματίζει η Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού (ΓΓΠ εφεξής)⁹ η οποία υπάγεται στον Πρωθυπουργό και συστάθηκε με το Π.Δ. 2/2011 (Α' 5/19.1.2011). Ως σκοπό έχει την άμεση υποβοήθηση και εξυπηρέτηση του Πρωθυπουργού στην άσκηση των αρμοδιοτήτων του ως συντονιστή της Κυβέρνησης και επικεφαλής των δημοσίων υπηρεσιών (άρ. 29, Π.Δ. 63/2005). Μάλιστα στο πλαίσιο της ΓΓΠ υφίσταται και λειτουργεί το Γραφείο Στρατηγικού Σχεδιασμού με σκοπό την μελέτη και ανάλυση της πορείας υλοποίησης του κυβερνητικού έργου και την επεξεργασία και υποβολή προτάσεων για την επίτευξη των στόχων της κυβερνητικής πολιτικής, σε συνεργασία με τα αρμόδια υπουργεία, αναλαμβάνοντας επιτελικά καθήκοντα που υπερβαίνουν την απλή υποστήριξη στο έργο του Πρωθυπουργού (Παπατόλιας, 2020:426). Η ΓΓΠ στελεχώθηκε, κατά τρόπο αποκλειστικό, από άτομα επιλογής και εμπιστοσύνης του εκάστοτε Πρωθυπουργού, γεγονός επί του οποίου ασκήθηκε η κριτική ότι η υπηρεσία απώλεσε τον επιτελικό της χαρακτήρα και σημειώθηκε στρατηγικό επιτελικό έλλειμμα, που επέφερε σημαντικές επιδράσεις αρνητικού περιεχομένου στον γενικότερο κυβερνητικό συντονισμό (Μακρυδημήτρης, 2013:112).

Η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (ΓΓΚ εφεξής)¹⁰ αποτελεί αυτοτελή επιτελική δημόσια υπηρεσία που υπάγεται απευθείας στον Πρωθυπουργό. Υποστηρίζει το έργο του Πρωθυπουργού και της Κυβέρνησης κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, παρέχει γραμματειακή υποστήριξη στο Υπουργικό Συμβούλιο, στα λοιπά Συλλογικά κυβερνητικά όργανα και στις διυπουργικές επιτροπές και συντονίζει και παρακολουθεί την εφαρμογή των αποφάσεων των οργάνων αυτών (άρ. 72, Π.Δ. 63/2005). Επικεφαλής της ΓΓΚ τοποθετείται με απόφαση του Πρωθυπουργού Γενικός Γραμματέας (ανώτατος μετακλητός υπάλληλος), που είναι πρόσωπο της απολύτου εμπιστοσύνης του, καθώς η εν λόγω υπηρεσία αναλαμβάνει κατεξοχήν καθοδηγητικό ρόλο στο έργο του

⁹ Πρόκειται για το πρώην Πολιτικό Γραφείο του Πρωθυπουργού, όπως αυτό προβλεπόταν στο Π.Δ.63/2005, οι αρμοδιότητες, οι θέσεις και το προσωπικό του οποίου μεταφέρθηκαν στην Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού.

¹⁰ Η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, που αποτελεί την πρώην Γραμματεία του Υπουργικού Συμβουλίου, συστάθηκε με το Π.Δ.32/2004 (Α'28) το οποίο κωδικοποιήθηκε με τα άρθρα 72 επ. του Π.Δ.63/2005 (Α'98) και στη συνέχεια τροποποιήθηκε με τα Π.Δ.179/2004 (Α'33), 191/2009 (Α'226), 18/2010 (Α'46), 73/2017 (Α'105), καθώς και τα άρθρα 2 του ν.4147/2013 (Α'357), 77 του ν.4368/2016 (Α'21) και 43 του ν.4440/2016 (Α'224).

Πρωθυπουργού. Διαδραματίζει ρόλο νευραλγικής σημασίας για τον συντονισμό στην εφαρμογή, αλλά και την προετοιμασία των σχεδίων νόμων και των προγραμμάτων δημόσιας πολιτικής, τα οποία εγκρίνει το Υπουργικό Συμβούλιο, δεδομένου ότι ο διυπουργικός συντονισμός, η αλληλοσυμπλήρωση και η συνεργασία στο υπηρεσιακό επίπεδο δεν είναι συχνό φαινόμενο, σύμφωνα με την έκθεση του ΟΟΣΑ για την Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012:257). Ωστόσο, στην εσωτερική δομή της ΓΓΚ λειτουργούσαν το Γραφείο Συντονισμού και Θεσμικών Θεμάτων και το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης, το οποίο δημιουργήθηκε σε μία προσπάθεια αντιμετώπισης της «αβάσταχτης ελαφρότητας του νομοθετείν» και των «δύο όψεων του Ιανού» που είναι η κακονομία και η πολυνομία (Μακρυδημήτρης, 2013:63). Και για τα δύο Γραφεία προβλέπονταν ουσιαστικές και κρίσιμες συντονιστικές αρμοδιότητες, που όμως δεν κατάφεραν να αναπτύξουν πραγματικά επιτελικό χαρακτήρα στο σύστημα της κυβερνητικής λειτουργίας (Παπατόλιας, 2020:426).

Το 2013 συστάθηκε η γαλλικής έμπνευσης Γενική Γραμματεία Συντονισμού (ΓΓΣ εφεξής)¹¹ του κυβερνητικού έργου με τον ν.4109/2013 (Α'16/23.01.2013) εκπληρώνοντας την απαίτηση του ν.4046/2012 (Α'28/14.2.2012), στον οποίο προβλεπόταν η δημιουργία σταθερής δομής για τον διυπουργικό συντονισμό. Πρόκειται για αυτοτελή επιτελική δημόσια υπηρεσία, πάγιας μορφής, η οποία υπάγεται απευθείας στον Πρωθυπουργό και έχει ως αποστολή το συντονισμό των δράσεων για την εφαρμογή του κυβερνητικού έργου, και ειδικότερα τον προγραμματισμό, την οργάνωση, την παρακολούθηση, το συντονισμό μεταξύ των Υπουργείων, την επίλυση τυχόν διαφωνιών ιδίως αυτών που προκύπτουν λόγω συναρμοδιότητας, τη διασφάλιση της συνεκτικότητας του κυβερνητικού έργου και τον έλεγχο για την εκτέλεση του, σύμφωνα με τις αποφάσεις των κυβερνητικών οργάνων. Επίσης, στην αποστολή της περιλαμβάνεται και η εποπτεία και προώθηση δράσεων απλούστευσης διαδικασιών, καθώς και η τεκμηρίωση και τήρηση αρχείων (άρ. 14, ν.4109/2013).

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση¹², η οργάνωση του κυβερνητικού έργου, ο συντονισμός των δημόσιων πολιτικών και η παρακολούθηση της εφαρμογής τους αποτελούν απαραίτητες προϋποθέσεις για την αποτελεσματικότητα του κυβερνητικού

¹¹ Ο ρόλος της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού εξαγγέλθηκε και στο σχέδιο Greece:A Growth Strategy for the Future (Hellenic Republic, 2018: 99), διαθέσιμο στο: <https://www.mindev.gov.gr/wp-content/uploads/2018/09/Growth-Strategy.pdf>.

¹² Ο.π., υποσ. 7.

έργου και την ορθή διαχείριση των ανακυπτόντων ζητημάτων. Η αναγκαιότητα σύστασης αυτής της υπηρεσίας συντονισμού προέκυψε από τις συστάσεις του ΟΟΣΑ για το σύστημα διακυβέρνησης στην Ελλάδα και από την αξιολόγηση της Κεντρικής Διοίκησης που εκπόνησε, στη βάση των καλών πρακτικών άλλων χωρών, αλλά και από τις προτάσεις που κατέθεσαν οι εκπρόσωποι της Γαλλικής Κυβέρνησης που ήταν μέλη της Ομάδας Δράσης (Task Force for Greece - TFGR, ομάδα στην οποία συμμετείχαν εμπειρογνώμονες κυρίως από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή) για την παροχή τεχνικής βοήθειας σε ζητήματα σχετικά με την Κεντρική Διοίκηση (Δραμαλιώτη, 2019:206). Όπως συναφώς επισημαίνει η αιτιολογική έκθεση, οι χρόνιες αδυναμίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και η απουσία ισχυρού και επαρκούς από διοικητική άποψη κέντρου διακυβέρνησης για την παρακολούθηση του κυβερνητικού έργου, τον συντονισμό για τον αποτελεσματικό προγραμματισμό και την εφαρμογή των πολιτικών αποφάσεων, την συνεκτική και μη αντιφατική άσκηση δημόσιων πολιτικών, την εποπτεία καλής εκτέλεσης και την ενημέρωση του Πρωθυπουργού αποτέλεσαν τους κυριότερους λόγους θεσμοθέτησης της ΓΓΣ. Οι αρμοδιότητες που της ανατέθηκαν μαρτυρούν ότι γίνεται αντιληπτή ως βασικός βραχίονας του συντονιστικού ρόλου του Πρωθυπουργού και ως το ανώτατο επιτελικό κυβερνητικό όργανο, το οποίο είναι υπεύθυνο για την λήψη και την εκτέλεση των δημόσιων πολιτικών, όπως αυτές έχουν αποφασιστεί από την κυβέρνηση. Η θεσμοθέτηση της ΓΓΣ ως μίας καλής πρακτικής από άλλα ευρωπαϊκά κράτη, δεν έχει ως άμεση επίδραση την επιτυχημένη εφαρμογή στην ελληνική διοικητική πραγματικότητα, ιδιαίτερα όταν η εκάστοτε πρακτική δεν ανταποκρίνεται στις ιδιαίτερες συνθήκες του μοντέλου διοίκησης στην χώρα (Πραβίτα, 2014:450).

Από την παραπάνω ανάλυση, καθίσταται σαφές ότι είχε εγκατασταθεί γύρω από το πρόσωπο του Πρωθυπουργού ένα είδος μικρού «Λευκού Οίκου» («Κυβέρνηση της Κυβέρνησης» εναλλακτικά), που συνιστούσε το επιτελικό κέντρο διακυβέρνησης συνεπικουρώντας τον Πρωθυπουργό, που σύμφωνα με την συνταγματική ρήτρα της δεύτερης παραγράφου του άρθρου 82 του Συντάγματος είναι εκείνος που *«εξασφαλίζει την ενότητα της Κυβέρνησης και κατευθύνει τις ενέργειές της, καθώς και των δημόσιων γενικά υπηρεσιών για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής μέσα στο πλαίσιο των νόμων»*. Η πληθώρα επιτελικών υπηρεσιών υπαγόμενων στον Πρωθυπουργό, δεν κατάφερε να ανταποκριθεί στην ανάγκη θέσπισης ενός ενιαίου, σταθερού και ισχυρού κέντρου διακυβέρνησης (Σωτηρόπουλος 2001, 142-144) και ως απόρροια των

επικαλύψεων που παρουσιάζονταν. Στην Λευκή Βίβλο για την Διακυβέρνηση¹³, που εξέδωσε το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης το 2012, υπήρχε η πρόταση δημιουργίας μίας κεντρικής, με αυξημένη ισχύ, δομής συντονισμού και ανάπτυξης στρατηγικού σχεδιασμού, η οποία θα είχε επικοινωνία με μονάδες εντός των Υπουργείων με σκοπό την απρόσκοπτη ροή των κατευθύνσεων από πάνω προς τα κάτω (top down) και της πληροφορίας από τα κάτω προς τα πάνω (bottom up). Προτάθηκε το Κέντρο Διακυβέρνησης να μην υπάγεται απευθείας στον Πρωθυπουργό, καθότι είναι πολιτικά ιδιαίτερα ισχυρός αλλά διοικητικά αδύναμος, και η επιφόρτωσή του με το δύσκολο έργο του κέντρου διακυβέρνησης θα αποδυνάμωνε το έργο του (Λευκή Βίβλος για την Διακυβέρνηση, 2012:48).

Τα αμυδρά αποτελέσματα στο συντονιστικό πρόσταγμα ήταν και απόρροια του γεγονότος ότι η ΓΓΠ χαρακτηριζόταν από τις έντονα προσωποποιημένες υποστηρικτικές παρεμβάσεις της, η ΓΓΚ ήταν επικεντρωμένη στη γραμματειακή υποστήριξη της συλλογικής λειτουργίας του Υπουργικού Συμβουλίου, ενώ η ΓΓΣ, παρά τον αδιαμφισβήτητα επιτελικό της ρόλο, περιορίστηκε στον διοικητικό διυπουργικό συντονισμό (Παπατόλιας, 2020:427). Πέραν της ελλιπούς τεχνοκρατικής στελέχωσης των πρώτων δύο παραπάνω δομών, ο Πρωθυπουργός εμφανιζόταν απρόθυμος να αξιοποιήσει τις εν λόγω υπηρεσίες ως επιτελικά όργανα που σχεδιάζουν τον στρατηγικό πολιτικό προγραμματισμό (Πραβίτα 2010α:875). Η επιτελική διοίκηση πραγματοποιούνταν από άτυπες δομές της απολύτου εμπιστοσύνης του Πρωθυπουργού και από κυβερνητικούς σχηματισμούς με περιορισμένη σύνθεση (όπως η Κυβερνητική Επιτροπή), υποκαθιστώντας τις θεσμικές διαδικασίες που οριοθετούν τον ρόλο του και το Υπουργικό Συμβούλιο και επισημοποιώντας με αυτόν τον τρόπο την πρωθυπουργοκεντρική (ολιγαρχική) ροπή της διακυβέρνησης (Ζέρβας 2014:238-239).

Παρά το γεγονός ότι η πρόβλεψη των συντονιστικών υπηρεσιών είχαν ως απώτερο στόχο την διυπουργική συνεργασία, προκειμένου να επιτευχθεί κυβερνητική αποτελεσματικότητα, ουσιαστικά οδήγησαν στην συγκέντρωση της εξουσίας στο πρόσωπο του Πρωθυπουργού αλλά και στην διόγκωση των δομών του κέντρου διακυβέρνησης (Λαμπροπούλου, 2019:302). Παρατηρήθηκαν τάσεις «πολλαπλασιασμού των δομών συντονισμού» και «οργανωτικής διόγκωσης» της κυβερνητικής κορυφής (Σπανού, 2018:302-305), κι αυτή η εισαγωγή νέων διοικητικών μονάδων δημιούργησε την

¹³Διαθέσιμη στο: http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2012/01/lefki_vivlos.pdf.http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2012/01/lefki_vivlos.pdf

περαιτέρω ανάγκη για συντονιστική προσπάθεια (Featherstone & Papadimitriou, 2012:4). Άλλωστε ο συντονισμός εμφανίζεται ως αντιστρόφως ανάλογος με την διεύρυνση και την διαφοροποίηση του διοικητικού πεδίου, καθώς σύμφωνα με τον νόμο του «φθίνοντος συντονισμού» του Downs η διεύρυνση μιας οργάνωσης σε περισσότερα διοικητικά επίπεδα καθιστά δυσχερέστερο τον συντονισμό μεταξύ των μελών της λόγω της πολυπλοκότητας που εμφανίζεται (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012:228, Πραβίτα, 2010β:872).

2.3. Ο ν. 4622/2019 για το επιτελικό κράτος και στοιχεία κριτικής του

Ο νόμος υπ' αριθμόν 4622/2019 (Α' 133/07.08.2019) με τίτλο «*Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης*», συνιστά πρωτοβουλία διοικητικής μεταρρύθμισης, ώστε να ξεπεραστούν οι διαχρονικές παθογένειες της υπολειπόμενης και ασθμαίνουσας ελληνικής δημόσιας διοίκησης και να καταστεί ο κρατικός μηχανισμός σύγχρονος και αποτελεσματικός. Το εν λόγω νομοθέτημα αποτελεί ένα «*σύγχρονο εγχειρίδιο διακυβέρνησης*» που κωδικοποιεί σε ένα ενιαίο κείμενο τις πολυδιάσπαρτες διατάξεις που αφορούσαν την οργάνωση του κεντρικού κράτους, τη σύνθεση και την λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου, καθώς και τους κανόνες καλής νομοθέτησης, λογοδοσίας και διαφάνειας. Βασικός στόχος του ν.4622/2019 είναι η παραγωγή της δημόσιας πολιτικής να γίνεται κυρίως «*από πάνω προς τα κάτω – top down*»¹⁴, μέσω ενός κεντρικού συστήματος προγραμματισμού και παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου. Η επιτελικότητα έγκειται ουσιαστικά στην παραγωγή «*από τα πάνω*» ενός συνεκτικού σχεδίου επιχειρησιακής κυβερνητικής πολιτικής, το οποίο στη συνέχεια θα υλοποιείται από τα επιμέρους Υπουργεία (Γεραπετρίτης, Πρακτικά Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, Συνεδρίαση 29.7.2019¹⁵).

Η ευθύνη για την λειτουργία του συστήματος παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου αναλαμβάνεται κεντρικά από την νέα διοικητική δομή της Προεδρίας της Κυβέρνησης (ΠτΚ εφεξής), στην οποία συγχωνεύονται οι τρεις διαφορετικές

¹⁴ Οι θεωρίες «από πάνω προς τα κάτω» ξεκίνησαν από την υπόθεση ότι η εφαρμογή της πολιτικής ξεκινά με μια απόφαση που λαμβάνεται από την κεντρική κυβέρνηση. Λόγω της έμφασης που δίνουν στις αποφάσεις των κεντρικών φορέων χάραξης πολιτικής, συχνά γίνεται λόγος για προσεγγίσεις που περιγράφουν το «φαινόμενο της κυβερνώσας ελίτ» (deLeon, 2001:2).

¹⁵ https://www.hellenicparliament.gr/Koinovouleftikes-Epitropes/Synedriaseis?met_id=a4c968d6-d841-411a-863d-aa990094e4f1

αυτοτελείς Γενικές Γραμματείες (Πρωθυπουργού, Κυβέρνησης και Συντονισμού), λειτουργώντας ως το σύγχρονο επιτελικό κέντρο διακυβέρνησης. Η ΠτΚ συνιστά αυτοτελή, επιτελική, δημόσια υπηρεσία, η οποία υπάγεται στον Πρωθυπουργό (παρ. 1, άρ. 21 του ν.4622/2019) και αποτελείται από τις ακόλουθες Γενικές Γραμματείες: (α) τη Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού, (β) τη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, (γ) τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτικών, (δ) τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών, (ε) την Ειδική Γραμματεία Ο.Π.Σ. Παρακολούθησης και Αξιολόγησης του Κυβερνητικού Έργου και (στ) τη Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης (παρ. 2, άρ. 21 του ν.4622/2019). Σύμφωνα με την πρώτη παράγραφο του άρθρου 22 αποστολή της Προεδρίας της Κυβέρνησης είναι η υποστήριξη του Πρωθυπουργού στην ενάσκηση των κατά το Σύνταγμα καθηκόντων του, ώστε να διασφαλίζεται η συνοχή και η αποτελεσματικότητα του κυβερνητικού έργου. Σημειώνεται ότι με το Π.Δ.19/2022 (Α' 54/14.3.2022) καταργήθηκε η Ειδική Γραμματεία Ο.Π.Σ. Παρακολούθησης και Αξιολόγησης του Κυβερνητικού Έργου του άρθρου 17 του Π.Δ. 98/2020 και συστάθηκε Ειδική Γραμματεία Μακροπρόθεσμου Σχεδιασμού με αποστολή την εφαρμογή μεθόδων προοπτικής διερεύνησης (foresight) με αντικείμενο τον εντοπισμό ενδεχόμενων μελλοντικών προκλήσεων, κινδύνων ή ευκαιριών για τη χώρα, την υποστήριξη του μακροπρόθεσμου σχεδιασμού της Κυβέρνησης με σκοπό την εξασφάλιση της ανθεκτικότητας και της στρατηγικής αυτονομίας της χώρας και την ανάδειξη των κατάλληλων για τους στόχους αυτούς δημοσίων πολιτικών, καθώς και την υποστήριξη της ενεργού συμμετοχής της κοινωνίας στη συνδιαμόρφωση των μελλοντικών εξελίξεων (παρ. 1, άρ.4, Π.Δ. 98/2020).

Ειδικότερα, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση¹⁶, η ΠτΚ αποτελεί μία καινοτόμο δημόσια υπηρεσία που αποσκοπεί στον προγραμματισμό και την υλοποίηση των κυβερνητικών δράσεων εντός συγκεκριμένων χρονοδιαγραμμάτων, προκειμένου να παρακολουθείται η ενδεχόμενη χρονική υστέρηση στην επίτευξη των βασικών προτεραιοτήτων. Μέσα από την συνεχή παρακολούθηση, τον συντονισμό της εξέλιξης του κυβερνητικού έργου και την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας, βάσει των στόχων που έχουν τεθεί, δύναται να αναβαθμιστεί η

¹⁶ Βλ. σχετ. Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης», σελ. 14-15.

ποιότητα των δημόσιων πολιτικών, ενώ παράλληλα εισάγεται ένα αποτελεσματικότερο σύστημα επικοινωνίας μεταξύ των υπηρεσιών της Κυβέρνησης.

Κομβικό ρόλο στην αποτελεσματικότητα και την επιτυχία του κυβερνητικού έργου διαδραματίζει ο συντονισμός τόσο μεταξύ των διαφόρων δημόσιων υπηρεσιών, όσο και στο πλαίσιο της ίδιας υπηρεσίας (ενδο-υπηρεσιακά). Μία από τις σημαντικότερες τομές στο νόμο για το επιτελικό κράτος αφορά στην ανασύσταση της ΓΓΣ, η οποία διορθώνει την χρόνια παθογένεια της έλλειψης ενός συνεκτικού και ισχυρού συντονιστικού οργάνου που θα είναι υπεύθυνο για την διαμόρφωση, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των εκροών των δημόσιων πολιτικών. Με το άρθρο 26 του ν.4622/2019 συνιστώνται δύο πλέον ΓΓΣ: (α) η Γενική Γραμματεία Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτικών και (β) η Γενική Γραμματεία Συντονισμού Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών με αποστολή τη διασφάλιση του συντονισμού και της συνοχής του κυβερνητικού έργου στους τομείς πολιτικής αρμοδιότητάς τους. Όπως ρητά περιγράφεται στην αιτιολογική έκθεση¹⁷, η διάκριση σε δύο συντονιστικές υπηρεσίες με αυξημένες αρμοδιότητες προβλέφθηκε για την ορθολογικότερη οργάνωση και τον αποτελεσματικότερο καταμερισμό αρμοδιοτήτων επί των ασκούμενων δημόσιων πολιτικών. Σημειώνεται ότι με το Π.Δ. 19/2022 (Α' 54/14.3.2022) οι δύο Γενικές Γραμματείες Συντονισμού συγχωνεύτηκαν σε μία (άρθρο 1). Περαιτέρω, για να διευκολυνθεί ο οριζόντιος συντονισμός και να διασφαλιστεί η επιχειρούμενη στρατηγική συνίσταται σε κάθε Υπουργείο Υπηρεσία Συντονισμού, σε επίπεδο Διεύθυνσης, που αποσκοπεί στον συντονισμό όλων των υπηρεσιών του Υπουργείου και των εποπτευόμενων από αυτό φορέων (άρ. 38, ν.4622/2019).

Όπως συναφώς αναφέρεται στην δεύτερη παράγραφο του άρθρου 26 του ν. 4622/2019 οι δύο ΓΓΣ, από κοινού με τις Υπηρεσίες Συντονισμού των αρμόδιων Υπουργείων, είναι υπεύθυνες για (α) την πρόταση και τον προγραμματισμό των δημόσιων πολιτικών που αφορούν τους τομείς της αρμοδιότητάς τους, (β) την παρακολούθηση, τον συντονισμό και την αξιολόγηση της εφαρμογής τους, (γ) την επίλυση ενδεχόμενων διαφωνιών μεταξύ των υπηρεσιών, (δ) τον έλεγχο της συμβατότητας των νομοθετικών ρυθμίσεων που προτείνονται με τους στόχους της εκάστοτε κυβερνητικής πολιτικής, (ε) την εκπόνηση και συνακόλουθη πρόταση στον Πρωθυπουργό - στον οποίο υπάγονται ως υπηρεσίες - και στους αρμόδιους κατά περίπτωση Υπουργούς των οριζόντιων πολιτικών, (στ) την συμμετοχή στον σχεδιασμό και την εφαρμογή της επικοινωνιακής

¹⁷ Ο.π.

στρατηγικής της Κυβέρνησης και (ζ) την από κοινού σύνταξη του Ενοποιημένου Σχεδίου Κυβερνητικής Πολιτικής (ΕΣΚυΠ), καθώς και της Έκθεσης Ρυθμιστικής Παραγωγής και Αξιολόγησης.

Η πρόβλεψη του άρθρου 49 του ν.4622/2019 περί της κατάρτισης ετήσιου Ενοποιημένου Σχεδίου Κυβερνητικής Πολιτικής (ΕΣΚυΠ εφεξής) συνιστά βασικό στοιχείο ενδυνάμωσης της προσπάθειας συντονισμού της κυβερνητικής πολιτικής. Σύμφωνα με την περιγραφή του άρθρου 49 στην αιτιολογική έκθεση¹⁸ το ΕΣΚυΠ προβάλλεται ως το εργαλείο προγραμματισμού, συντονισμού και παρακολούθησης του έργου της Κυβέρνησης. Το ΕΣΚυΠ συντάσσεται από τις ΓΓΣ της ΠτΚ και ενοποιεί τα επιμέρους «Ετήσια Σχέδια Δράσης» (ΕΣΔ εφεξής) των Υπουργείων, προκειμένου να αποτυπωθούν οι επιλογές στρατηγικής και οι προτεραιότητες της Κυβέρνησης. Για την διασφάλιση της εναρμόνισης των επιμέρους δημόσιων πολιτικών, στο ΕΣΚυΠ προβλέπεται, σε διακριτά παραρτήματα, η ενσωμάτωση του ετήσιου ρυθμιστικού προγραμματισμού της Κυβέρνησης, του ετήσιου προγραμματισμού προσλήψεων και της βεβαίωσης του αρμόδιου για τον προϋπολογισμό του κράτους Υπουργού, σχετικά με την συμφωνία του ΕΣΚυΠ με τις γενικές προτεραιότητες και τους ειδικούς στόχους του Προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ) (παρ. 2, άρ. 49 του ν.4622/2019). Με την θεσμοθέτηση του ΕΣΚυΠ επιτυγχάνεται σε σημαντικό βαθμό ο συντονισμός των κυβερνητικών αποφάσεων και αποφεύγονται φαινόμενα λειτουργίας σε απομόνωση με τα Υπουργεία να εμφανίζονται ως αυτόνομα ή «μεμονωμένα οχυρά» (λειτουργία σε σιλό)¹⁹, λογική για την οποία η ελληνική δημόσια διαπνεόταν σε δυσλειτουργικό βαθμό, σύμφωνα με την Έκθεση του ΟΟΣΑ (ΟΟΣΑ, 2012:48).

Η νομοθετική ρύθμιση του επιτελικού κράτους έχει δεχθεί πλήθος επικρίσεων²⁰, ήδη από την θέση σε ισχύ του ν.4622/2019, τόσο από την πλευρά της αντιπολίτευσης όσο και από την επιστημονική κοινότητα. Αρχικά, η εν λόγω νομοθετική πρωτοβουλία επικρίθηκε ότι λειτούργησε στη βάση του προσαυξητικού μοντέλου (Lindblom,

¹⁸ Ο.π.

¹⁹ Συγκεκριμένα, ο Πρωθυπουργός σε σχετική με το νομοσχέδιο ομιλία του διέτεινε ότι ο προγραμματισμός του κυβερνητικού έργου θα αποτρέψει την λειτουργία των Υπουργείων ως «φέουδων» (Πρωθυπουργός, 2019).

²⁰ Για μια αναλυτική παρουσίαση της κριτικής θεώρησης του νόμου για το επιτελικό κράτος βλ. Παπατόλιας, Α. (2021). *Θεωρία και Πράξη του Επιτελικού Κράτους. Θεωρητικό θεμέλιο, Νομοθετική κατοχύρωση, Διοικητική πρακτική*. Αθήνα: Σάκκουλας, σ. 223-243 και Χατζηπαναγιώτου, Μ. (2021). *Το επιτελικό κράτος. Συνταγματική διαρρύθμιση και συνέπειες του Ν. 4622/2019*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σ. 90-103.

1959:79) λήψης αποφάσεων, μη λαμβάνοντας υπόψιν το «μεταρρυθμιστικό κεκτημένο» των προηγούμενων κυβερνήσεων, ώστε να διατηρηθούν καλές πρακτικές και να αποφευχθούν απότομες και ριζικές ανατροπές (Παπατόλιας, 2021:235). Σημαντική υπήρξε η κριτική για την υπερσυγκέντρωση εξουσιών στο πρόσωπο του Πρωθυπουργού (διολίσθηση στον πρωθυπουργοκεντρισμό), καθώς με την ίδρυση της ΠτΚ με την ταυτόχρονη υποβάθμιση των Υπουργών ως προς τον συνταγματικοπολιτικό τους ρόλο (Ανθόπουλος, 2019), υφίσταται ο κίνδυνος της ανεξέλεγκτης πρωθυπουργικής δράσης δίχως ισχυρά θεσμικά αντίβαρα (Πρακτικά Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, Συνεδρίαση 29.7.2019). Επιπροσθέτως, γίνεται λόγος για διοικητική υπερφόρτωση στην ΠτΚ και διόγκωση των δομών συντονισμού, καθώς συντονιστικές αρμοδιότητες επαφίενται στην ΠτΚ, την ΓΓΣ, την Υπηρεσία Συντονισμού κάθε Υπουργείου, την Πολιτική Επιτροπή Παρακολούθησης Δημοσίων Πολιτικών²¹, η Ειδική Γραμματεία Παρακολούθησης Κυβερνητικού Έργου και το Εθνικό Συντονιστικό Όργανο Ελέγχου και Λογοδοσίας (Ε.Σ.Ο.Ε.Λ.)²² εντός της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Παπατόλιας, 2019).

Η δημόσια συζήτηση εμφανίζει πλήθος κριτικών αναφορών ως προς τις προβλέψεις του ν.4622/2019, η οποία συνεχώς εμπλουτίζεται υπό το πρίσμα της πρακτικής εφαρμογής των διατάξεων και της ενεργοποίησης των δομών. Η κριτική που αναπτύσσεται, άλλοτε διαθέτει ορισμένα δικαιολογητικά και τεκμηριωμένα στοιχεία, κι άλλοτε αστοχεί, από άποψη συνταγματικού και διοικητικού δικαίου. Ωστόσο, στο πλαίσιο της προϊούσας υγειονομικής κρίσης αναδεικνύεται η σημαντικότητα της επιτελικής διαχείρισης των δημόσιων πολιτικών σε περιόδους υψηλού κινδύνου (crisis management), θέτοντας εκ νέου στο επίκεντρο την «εποχή της διακινδύνευσης» (κατά τον Beck, 2015).

²¹ Η εν λόγω υπηρεσία δεν έχει λειτουργήσει ακόμη στην πράξη.

²² Όπως προβλέπεται στο άρ. 103 του ν.4622/2019.

3. Συστήματα Παρακολούθησης. Η Διεθνής εμπειρία

“Monitoring permits the production of information about the causes and consequences of policies” - Dunn, 2012:248

3.1. Εισαγωγικές Παρατηρήσεις

Πλήθος πηγών στην ακαδημαϊκή βιβλιογραφία αναγνωρίζουν την Παρακολούθηση ως κρίσιμο συστατικό της διακυβέρνησης και, κυρίως, της αξιολόγησης της δημόσιας πολιτικής (Jensen, 2007:455, Aldy, 2014: 280, Dunn, 2018:251). Επικεντρώνεται κυρίως στη διαδικασία εφαρμογής, οδηγώντας από μια θεωρία παρέμβασης στη συλλογή και αξιολόγηση δεδομένων (Vedung, 1997:139). Λεπτομερέστερα, η παρακολούθηση (monitoring) αναφέρεται σε μια συνεχή (on-going) λειτουργία στον κύκλο δημόσιας πολιτικής, κατά την οποία χρησιμοποιείται συστηματική συλλογή δεδομένων, περιγραφικής υφής, στη βάση συγκεκριμένων δεικτών²³, προκειμένου να παρέχονται στους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής, και γενικότερα στα ενδιαφερόμενα μέρη, πληροφορίες σχετικά με την πρόοδο και τα επιτεύγματα μιας δημόσιας πολιτικής έναντι των αναμενόμενων αποτελεσμάτων (ΟΟΣΑ, 2012:30, OECD, 2016:112). Συμβάλλει στον προγραμματισμό και στη λήψη επιχειρησιακών αποφάσεων, καθώς παρέχει στοιχεία για τη μέτρηση της απόδοσης και μπορεί να βοηθήσει να τεθούν συγκεκριμένα ερωτήματα για τον εντοπισμό καθυστερήσεων ή αδυναμιών κατά το στάδιο της υλοποίησης. Μπορεί επίσης, να ενισχύσει τη λογοδοσία αναφορικά με τη χρήση των πόρων, την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών εσωτερικής διαχείρισης και τα αποτελέσματα μιας δεδομένης πρωτοβουλίας δημόσιας πολιτικής (OECD, 2019b:161).

Θα πρέπει να διακρίνεται από την αξιολόγηση (evaluation), που αποτελεί τη διαδικασία η οποία ακολουθεί την παρακολούθηση και βασίζεται σε δεδομένα που έχουν προηγουμένως αποκτηθεί, ώστε να αναλυθεί ο αντίκτυπος μιας συγκεκριμένης πολιτικής, έπειτα από την εφαρμογή της²⁴. Η αξιολόγηση αφορά σε ένα ευρύτερο σύνολο προσεγγίσεων για τον προσδιορισμό της «αξίας» της δημόσιας πολιτικής (Scriven, 1981:53), επιδιώκοντας να αντιμετωπίσει ζητήματα αιτιότητας (Kusek & Ray,

²³ Στο πλαίσιο της αυξημένης προσοχής των «δεικτών απόδοσης» (Performance Indicators - PIs) στις έννοιες του New Public Management, η παρακολούθηση βάσει δεικτών έχει αποκτήσει μεγάλη σημασία (Wollmann, 2007:394).

²⁴ Οι πρώτες αξιολογήσεις που πραγματοποιήθηκαν στις χώρες του ΟΟΣΑ κατά τις δεκαετίες του 1960 και του 1970 αφορούσαν τους τρόπους βελτίωσης των κοινωνικών προγραμμάτων, ενώ αργότερα, στις δεκαετίες του 1980 και του 1990, οι κυβερνήσεις χρησιμοποίησαν την αξιολόγηση για τη διενέργεια δημοσιονομικής διαχείρισης (Kusek & Ray, 2004:15).

2004:13). Πρόκειται, ουσιαστικά, για την συστηματική και αντικειμενική εκτίμηση ενός τρέχοντος ή ολοκληρωμένου έργου, προγράμματος ή πολιτικής, ως προς τον σχεδιασμό, την υλοποίηση και τα αποτελέσματα. Στόχος είναι να προσδιοριστεί η συνάφεια μεταξύ των στόχων και ο βαθμός εκπλήρωσής τους, το αποτύπωμα ως προς την οικονομική ανάπτυξη, η αποτελεσματικότητα και γενικότερα ο αντίκτυπος. Μία αξιολόγηση θα πρέπει να παρέχει αξιόπιστες και χρήσιμες πληροφορίες, επιτρέποντας την ενσωμάτωση των διδαγμάτων που αντλήθηκαν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων (OECD-DAC, 2002:21).

Η παρακολούθηση και η αξιολόγηση (Monitoring & Evaluation - M&E) αντιπροσωπεύουν τα απαραίτητα στοιχεία του κύκλου δημόσιας πολιτικής και αποτελούν τις προϋποθέσεις για καλά επεξεργασμένες και εφαρμόσιμες δημόσιες πολιτικές²⁵. Οι δύο έννοιες είναι διακριτές αλλά ταυτόχρονα παρουσιάζονται ως συμπληρωματικά σύνολα (McDavid et. al, 2019:162), καθώς όταν ένα σύστημα παρακολούθησης δείχνει ότι οι προσπάθειες κινούνται εκτός της αρχικά προσδιορισμένης πορείας, τότε οι πληροφορίες που παρέχονται από την διαδικασία της αξιολόγησης αποσαφηνίζουν τις πραγματικές τάσεις και τις αιτίες απόκλισης, όπως αυτές σημειώθηκαν κατά την παρακολούθηση (Kusek & Ray, 2004:13). Καθίσταται, λοιπόν, σαφές ότι η απλή εξέταση των δεδομένων που προκύπτουν από την παρακολούθηση δεν είναι αρκετές για να προσδιοριστεί η αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων του εκάστοτε κυβερνητικού προγράμματος (ChannahSorah, 2003:7). Η παρακολούθηση μπορεί να θεωρηθεί ως σημαντική (αλλά όχι αποκλειστική) πηγή πληροφοριών που χρησιμοποιείται στο πλαίσιο μίας αξιολόγησης. Η παρακολούθηση είναι καθαρά περιγραφική, ενώ η αξιολόγηση επιδιώκει την επαλήθευση των συνδέσεων, για παράδειγμα μεταξύ των παρεμβάσεων και των παρατηρήσιμων αλλαγών (επιπτώσεων) (OECD, 2019a:119). Η παρακολούθηση και η αξιολόγηση προσφέρουν από κοινού στους διαμορφωτές πολιτικής τα εργαλεία και τα στοιχεία που είναι απαραίτητα για τον εντοπισμό των προκλήσεων πολιτικής, την δυνατότητα προσαρμογής των δημοσίων πολιτικών, την πρόβλεψη των αποκλίσεων από τις

²⁵ Υφίστανται δύο τύποι συστημάτων παρακολούθησης και αξιολόγησης (M&E), ο παραδοσιακός τύπος που εστιάζει στην εφαρμογή της πολιτικής (Implementation-Focused) και ο τύπος που εστιάζει στα αποτελέσματα (Results-Based). Η προσέγγιση υλοποίησης επικεντρώνεται στην παρακολούθηση και την αξιολόγηση του πόσο καλά εκτελείται ένα έργο, πρόγραμμα ή πολιτική, ενώ η προσέγγιση βάσει αποτελεσμάτων είναι μια συνεχής διαδικασίας συλλογής και ανάλυσης πληροφοριών για τη σύγκριση του πόσο καλά εφαρμόζεται ένα έργο, πρόγραμμα ή πολιτική έναντι των αναμενόμενων αποτελεσμάτων (Kusek & Ray, 2004:16).

επιδιωκόμενες πολιτικές, καθώς και την έγκαιρη αποτύπωση των αποτελεσμάτων (OECD, 2016:112).

Η παρακολούθηση διαδραματίζει σπουδαίο ρόλο για τον έλεγχο της προδιαγεγραμμένης πορείας μίας δημόσιας πολιτικής. Οι περισσότερες σύγχρονες μελέτες εστιάζουν το ενδιαφέρον τους στα συστήματα αξιολόγησης (είτε ex-ante είτε ex-post), ενσωματώνοντας συχνά το σύστημα παρακολούθησης ως μέρος της διαδικασίας αξιολόγησης. Δεδομένης της εισαγωγής ενός καινοτόμου συστήματος παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου με τον ν.4622/2019, όπως αναλύθηκε ανωτέρω, κρίνεται σκόπιμη η επισκόπηση δύο συστημάτων παρακολούθησης ευρωπαϊκών χωρών στο παρόν κεφάλαιο, προκειμένου να γίνει μία συγκριτική αξιολόγηση και να προκύψουν τα ανάλογα συμπεράσματα.

3.2. Η περίπτωση της Φινλανδίας

Δομή Κέντρου Διακυβέρνησης

Οι λειτουργίες του Κέντρου Διακυβέρνησης κατανέμονται μεταξύ του Γραφείου του Πρωθυπουργού (Prime Minister's Office-PMO), ορισμένων τμημάτων του Υπουργείου Οικονομικών και του Υπουργείου Δικαιοσύνης. Το Γραφείο του Πρωθυπουργού είναι επιφορτισμένο με την παροχή υποστήριξης στον Πρωθυπουργό και την διασφάλιση της εφαρμογής του Κυβερνητικού Προγράμματος. Το Υπουργείο Οικονομικών είναι υπεύθυνο για τον προϋπολογισμό και τον συντονισμό της συνολικής διαχείρισης των δημόσιων υπηρεσιών, ενώ το Υπουργείο Δικαιοσύνης διαδραματίζει κρίσιμο ρόλο για την επίβλεψη της ρυθμιστικής πολιτικής και την προώθηση της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης (Regulatory impact assessment-RIA). Ο Γραμματέας που προΐσταται του Γραφείου Πρωθυπουργού είναι ανώτατος δημόσιος υπάλληλος, ωστόσο η θέση του ορίζεται με πολιτικά κριτήρια και η θητεία συνδέεται με την θητεία του Πρωθυπουργού. Ενεργεί ως πολιτικός σύμβουλος του Πρωθυπουργού και ως διευθυντής του Γραφείου του Πρωθυπουργού (OECD, 2015:61-62). Το Γραφείο του Πρωθυπουργού αποτελεί τον βασικό συντονιστή της στρατηγικής της κυβέρνησης, με τα τμήματα του Υπουργείου Οικονομικών να συνδράμουν σημαντικά στην διαδικασία καθορισμού του προϋπολογισμού και στην εξασφάλιση συνεκτικής στρατηγικής κατεύθυνσης του κυβερνητικού προγράμματος, ενώ ο ρόλος του Υπουργείου Δικαιοσύνης είναι πιο περιορισμένος (OECD, 2015:66).

Στην Φινλανδία, το Κυβερνητικό Πρόγραμμα (Government Programme-GP) είναι η πολιτική δήλωση των προτεραιοτήτων του κυβερνητικού συνασπισμού²⁶. Καθορίζει την κυρίαρχη πολιτική κατεύθυνση για την κυβέρνηση κατά την τετραετή θητεία της. Αυτή η πολιτική δήλωση, στη συνέχεια, μεταφράζεται σε ένα στρατηγικό σχέδιο ολόκληρης της κυβέρνησης που ονομάζεται Στρατηγικό Σχέδιο Εφαρμογής του Κυβερνητικού Προγράμματος (Strategic Implementation Plan of the Government Programme), γνωστό ως HOT (OECD, 2015:67). Στο πλαίσιο της εκάστοτε κυβέρνησης συνασπισμού, το Στρατηγικό Σχέδιο εμφανίζεται εξαιρετικά λεπτομερές και περίπλοκο, δίχως σαφή δήλωση στρατηγικού οράματος, με συνέπεια η εφαρμογή του να καθίσταται δυσχερής εξαιτίας της πολλαπλότητας και πολυπλοκότητας προτεραιοτήτων (OECD, 2015:73).

Προκειμένου αυτή η περιπλοκότητα να καταστεί περισσότερο διαχειρίσιμη, συστάθηκε Μονάδα Ανάλυσης Πολιτικής (PAY) στο Γραφείο του Πρωθυπουργού η οποία ομαδοποίησε τους κύριους στόχους σε μικρότερο αριθμό προτεραιοτήτων. Η εν λόγω Μονάδα έχει εντολή ανάθεσης ερευνητικών έργων και παρουσίασης των στοιχείων τους για την υποστήριξη των κυβερνητικών αποφάσεων σχετικά με τη μελλοντική στρατηγική και οικονομική πολιτική. Επίσης, ασκεί στρατηγική εποπτεία για τον συντονισμό της υπουργικής συνεργασίας στην εφαρμογή της ατζέντας της κυβέρνησης, προωθώντας μια κουλτούρα αυτοαναφοράς και εταιρικής σχέσης. Η μονάδα λειτουργεί με ανεξάρτητη χρηματοδότηση και σταθερό αριθμό ανθρώπινου δυναμικού επιφορτισμένου με το συντονισμό των προμηθειών έρευνας, την οργάνωση της διαδικασίας με τα υπουργεία και τη συστηματική δημοσίευση των αποτελεσμάτων για δημόσια διαβούλευση (OECD, 2019:125).

Ωστόσο, τα διάφορα Υπουργεία ακολουθούν τις δικές τους επιμέρους στρατηγικές, παράγοντας άλλα έγγραφα σχεδιασμού για να καθοδηγούν τις ενέργειές τους στους

²⁶ Η Φινλανδία είναι ένα ενιαίο κράτος με ισχυρή παράδοση σχετικά αυτόνομης τοπικής αυτοδιοίκησης. Είναι μία χώρα με ημι-προεδρική κοινοβουλευτική δημοκρατία με πολυκομματικό πολιτικό σύστημα. Ο Πρόεδρος, που εκλέγεται απευθείας από τον λαό με εξαετή θητεία, είναι ο αρχηγός του κράτους και η ανώτατη αρχή στη διοίκηση. Ο Πρωθυπουργός εκλέγεται από το Κοινοβούλιο και διορίζεται από τον Πρόεδρο της Φινλανδικής δημοκρατίας. Η κυβέρνηση αποτελείται από τον Πρωθυπουργό και το Υπουργικό Συμβούλιο (Cabinet). Ο Πρωθυπουργός είναι ο πολιτικός ηγέτης της Κυβέρνησης και είναι υπεύθυνος για την διεύθυνση της κυβερνητικής πολιτικής και της συμφιλίωσης αντικρουόμενων απόψεων μεταξύ των υπουργών. Η Φινλανδία διαθέτει κυβέρνηση συνασπισμού, που σημαίνει ότι τα πολιτικά κόμματα οφείλουν να συνεργάζονται ανεξάρτητα από τις ιδεολογικές τους διαφορές. Ως εκ τούτου, στο πλαίσιο του συστήματος συνασπισμού, όπου τέσσερα ή περισσότερα πολιτικά κόμματα τείνουν να σχηματίζουν κυβέρνηση, οι θέσεις των υπουργών και του Γραφείου Πρωθυπουργού μπορεί να οδηγήσουν πολλές φορές σε κατακερματισμένη λήψη στρατηγικών αποφάσεων (OECD, 2010:68).

τομείς της αρμοδιότητάς τους. Τα επιμέρους αυτά σχέδια δεν ευθυγραμμίζονται πάντοτε μεταξύ τους αλλά και με τις προτεραιότητες του Κυβερνητικού Προγράμματος και του Στρατηγικού Σχεδίου HOT, με αποτέλεσμα να περιπλέκεται το πλαίσιο της στρατηγικής και να υπάρχει αναντιστοιχία στόχων και αποτελεσμάτων (OECD, 2015:74).

Παρακολούθηση και Συντονισμός Κυβερνητικού Έργου

Δεν υφίσταται συγκεκριμένο και σαφές νομικό πλαίσιο στο οποίο να περιγράφονται οι διαδικασίες παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου, με αποτέλεσμα η εφαρμογή του να τείνει να διαφοροποιείται ανάλογα με την εκάστοτε Κυβέρνηση (OECD, 2015:75). Ωστόσο, οι βασικοί άξονες παρακολούθησης προβλέπονται στον νόμο περί κρατικού προϋπολογισμού (423/1988, όπως τροποποιήθηκε με τον νόμο 447/2006) και στον κανονισμό για τη δημοσίευση εγγράφων προγραμματισμού και παρακολούθησης και δεδομένων απόδοσης στην Κρατική Υπηρεσία Αναφοράς (Netra) (VK 540/03/2010)²⁷.

Η πρακτική που ακολουθείται για την παρακολούθηση της εφαρμογής του κυβερνητικού προγράμματος περιγράφεται πρωτίστως στο έργο στρατηγικής συνοχής που έχει αναπτυχθεί από το Τμήμα Κυβερνητικής Στρατηγικής το οποίο υπάγεται στο Γραφείο Πρωθυπουργού. Το εν λόγω σχέδιο, το οποίο ονομάζεται OHRA Project²⁸, ξεκίνησε το 2013 - ως μέρος του κυβερνητικού προγράμματος μεταρρύθμισης της κεντρικής κυβέρνησης (KEHU) που αποσκοπούσε στην βελτίωση του οριζόντιου συντονισμού στο σύστημα διακυβέρνησης. Ειδικότερα, στόχος του OHRA Project ήταν η βελτίωση της εφαρμογής και της κοινωνικής αποτελεσματικότητας του στρατηγικού οράματος της Κυβέρνησης (OECD, 2015:83), μέσα από την στενότερη σύνδεση της υλοποίησης του Κυβερνητικού Προγράμματος με τον προϋπολογισμό και την νομοπαρασκευαστική διαδικασία (OECD, 2015:78). Σύμφωνα με το OHRA Project, διαμορφώνεται ένα Κυβερνητικό Σχέδιο Δράσης το οποίο συμβιβάζει τους οικονομικούς και τους πολιτικούς στόχους του Κυβερνητικού Προγράμματος εντός των ορίων που τίθενται από το Δημοσιονομικό Σχέδιο της Γενικής Κυβέρνησης (OHRA, 2013:7). Η κυβερνητική στρατηγική αποτελείται από το Κυβερνητικό Πρόγραμμα (Government Programme), το οποίο σκιαγραφεί τους γενικούς στόχους πολιτικής και ένα Κυβερνητικό Σχέδιο Δράσης (Government Action Plan), το οποίο

²⁷ Για μια αναλυτική περιγραφή βλ. <https://www.valtiokonttori.fi/maaraykset-ja-ohjeet/suunnittelun-ja-seurannan-asiakirjojen-seka-tuloksellisuustietojen-julkaiseminen-valtion-raportointipalvelussa-netra/>

²⁸ <https://vnk.fi/documents/10184/1190126/OHRA-raportti-en.pdf/79db9e53-6929-475b-90fa-87fb7aae508f/OHRA-raportti-en.pdf>

παρέχει λεπτομερέστερη περιγραφή των μέσων και των εργαλείων που χρησιμοποιούνται²⁹.

Προηγουμένως, σε συνέχεια της επισκόπησης της δημόσιας διοίκησης της Φινλανδίας από τον ΟΟΣΑ το 2010, το Γραφείο Πρωθυπουργού έθεσε σε εφαρμογή το έργο ΚΟΚΚΑ για την ενίσχυση της ικανότητας στρατηγικού σχεδιασμού κατά την διαδικασία λήψης αποφάσεων που οδηγούν στην κατάρτιση του κυβερνητικού προγράμματος, την καλύτερη σύνδεση των αποφάσεων πολιτικής με τις δημοσιονομικές προβλέψεις και την θεσμική αναμόρφωση των δομών οριζόντιου συντονισμού (PMO, 2011:12). Ο σχεδιασμός των δραστηριοτήτων παρακολούθησης γίνεται από το Τμήμα Κυβερνητικής Στρατηγικής (τμήμα του Γραφείου του Πρωθυπουργού) το οποίο, αφενός έχει αρμοδιότητες για την παρακολούθηση και αξιολόγηση της εφαρμογής του Κυβερνητικού Προγράμματος, και αφετέρου αναλαμβάνει τη συνολική ευθύνη για τη μεταρρύθμιση των κυβερνητικών μεθόδων για τον σχεδιασμό και τον συντονισμό της δημόσιας πολιτικής. Όσα προβλέπονται για την παρακολούθηση του κυβερνητικού έργου διενεργούνται στο πλαίσιο του ετήσιου κύκλου κατάρτισης και έγκρισης του προϋπολογισμού.

Η παρακολούθηση του κυβερνητικού έργου πραγματοποιείται από κάθε Υπουργείο στο πλαίσιο της αποστολής και των αρμοδιοτήτων του. Πιο συγκεκριμένα, η Κυβέρνηση διορίζει τα μέλη ενός Διυπουργικού Δικτύου Συντονισμού, το οποίο είναι επιφορτισμένο με την παρακολούθηση της υλοποίησης του κυβερνητικού προγράμματος και των ετήσιων σχεδίων δράσης, σε κεντρικό επίπεδο. Παράλληλα, για την παρακολούθηση πολιτικού χαρακτήρα συστήνονται ad hoc ομάδες εργασίας σε επίπεδο υπουργείου, οι οποίες με τη συμβολή της Γραμματείας Κυβερνητικής Στρατηγικής παρακολουθούν την εφαρμογή καθενός από τους στρατηγικούς τομείς προτεραιότητας που ορίζονται στο Κυβερνητικό Πρόγραμμα. Περαιτέρω, υφίσταται ειδική Επιτροπή Αναπτυξιακής Πολιτικής, που αποτελεί κοινοβουλευτικό όργανο, με καθήκον την παρακολούθηση του Κυβερνητικού Προγράμματος σύμφωνα με τις κατευθύνσεις της αναπτυξιακής πολιτικής.

Βασική διαδικασία για την παρακολούθηση του Κυβερνητικού Προγράμματος αποτελεί η επιλογή δεικτών, η οποία πραγματοποιείται υπό την εποπτεία του Τμήματος Στρατηγικής του Γραφείου του Πρωθυπουργού. Αρχικά, ορίζονται κάποιοι δείκτες επί τη βάσει των πολιτικών προτεραιοτήτων που συμφωνούνται κατά την διαδικασία

²⁹ <https://vnk.fi/en/project-to-develop-strategic-leadership-instruments/ohra-project>

σηματισμού κυβέρνησης, ενώ προστίθενται κι άλλοι δείκτες, στη συνέχεια, έπειτα από συνομιλίες μεταξύ υπουργείων και εμπειρογνομόνων, οι οποίες συντονίζονται από το Γραφείο του Πρωθυπουργού. Η τελική επιλογή των δεικτών επαφίεται στην κυβέρνηση η οποία λαμβάνει απόφαση βάσει της ικανοποίησης των κριτηρίων της αξιοπιστίας, της συχνότητας ενημέρωσης και της επικαιρότητας. Ωστόσο, η ποιότητα των πληροφοριών απόδοσης (performance information) σχετικά με τις προηγούμενες επιδόσεις και τους στόχους για εκροές και αποτελέσματα βάσει των δεικτών δεν χαρακτηρίζονται από ποιοτικά και σταθερά χαρακτηριστικά, καθώς δεν ευθυγραμμίζονται οι στόχοι των υπουργείων με κάποιον κοινό τομέα πολιτικής. Ενώ τα υπουργεία αναφέρουν ότι οι πληροφορίες απόδοσης είναι ένα χρήσιμο εργαλείο στον εσωτερικό σχεδιασμό τους, ο αριθμός των δεικτών είναι πολύ μεγάλος για να αποτελέσει βάση για στρατηγικό σχεδιασμό πολιτικής και η ποιότητα των πληροφοριών απόδοσης φαίνεται να είναι μεταβλητή. (IMF, 2015:48).

Υποστηρικτικές Πληροφοριακές Υποδομές

Αν και δεν υφίσταται ειδικό πληροφοριακό σύστημα για τη διαδικασία παρακολούθησης του κυβερνητικού προγράμματος, η Φινλανδία ανέπτυξε το Σύστημα Αναφοράς Netra, το οποίο από το 2004 λειτουργεί ως μια δημόσια προσβάσιμη διαδικτυακή εφαρμογή που ενσωματώνει χρηματοοικονομικές πληροφορίες και πληροφορίες απόδοσης, δεδομένα για τα οποία την ευθύνη δημοσίευσης έχει το κάθε Υπουργείο. Η Netra επιδιώκει να ενημερώσει τη λήψη αποφάσεων και τη λογοδοσία μέσω προκαθορισμένων αναφορών σχετικά με την παροχή υπηρεσιών και τις δαπάνες διαφορετικών κυβερνητικών επιπέδων (Lopez-Acevedo, et al., 2012:114).

Το 2020, το Netra μετατράπηκε στον ιστότοπο διαχείρισης Explore Administration Service, που αποτελεί ενιαία υπηρεσία βάσης δεδομένων, η οποία συλλέγει πληροφορίες για τον προϋπολογισμό και το οικονομικό σχέδιο των δήμων, καθώς και πληροφορίες σε μηνιαία βάση σχετικά με την οικονομική κατάσταση, τα αναλυτικά στοιχεία του προσωπικού και την κερδοφορία της κεντρικής κυβέρνησης. Το κυβερνητικό σύστημα πληροφοριών απόδοσης συγκεντρώνει τους στόχους απόδοσης των κυβερνητικών φορέων, ιδρυμάτων και υπουργείων, καθώς και πληροφορίες για την εκπλήρωσή τους³⁰.

³⁰ <https://www.exploreadministration.fi/about-the-service/>

Ένα ενδιαφέρον παράδειγμα ενημέρωσης της απόδοσης των δημόσιων πολιτικών αποτελεί το Findicator, που παρέχει αξιόπιστες πληροφορίες βάσει συγκεκριμένων δεικτών σε διάφορους τομείς της κοινωνικής δραστηριότητας. Δεν αποτελεί μέρος του συστήματος παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου, αλλά ο συνδυασμός των αποτελεσμάτων πολιτικής μέσω δεικτών απόδοσης παρέχει μία ικανοποιητική εικόνα για την πορεία συγκεκριμένων τομέων πολιτικής. Ωστόσο, η εν λόγω πλατφόρμα διέκοψε την λειτουργία της, καθώς χρησιμοποιούσε παρωχημένη τεχνολογία και δεν πληρούσε τις απαιτήσεις προσβασιμότητας βάσει του νόμου για την Παροχή Ψηφιακών Υπηρεσιών. Μέρος των πληροφοριών που παρείχε η Findicator καλύπτεται από την υπηρεσία στατιστικών δεδομένων Statistics Finland, ενώ φιλοδοξεί για την περαιτέρω επέκτασή της³¹.

3.3. Η περίπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου

Δομή Κέντρου Διακυβέρνησης

Στο πλαίσιο του Ηνωμένου Βασιλείου (ΗΒ εφεξής), το κέντρο διακυβέρνησης προσδιορίζεται ως το «κέντρο» ενός εδαφικού εθνικού κράτους (territorial nation state), που συνίσταται από τους θεσμούς του Υπουργείου Οικονομικών (institutions of Her Majesty's Treasury), το Γραφείο του Πρωθυπουργού (Prime Minister's Office³²), το Γραφείο του Υπουργικού Συμβουλίου (Cabinet Office) και τις επιτροπές του Υπουργικού Συμβουλίου (Cabinet Committees) (Dunleavy & Rhodes, 1990:4, Rhodes, 1997:14-15).

Κύριο θεσμό του κέντρου διακυβέρνησης του ΗΒ αποτελεί το Γραφείο του Υπουργικού Συμβουλίου (Cabinet Office), το οποίο παρέχει τεχνογνωσία στο σύνολο των βρετανικών δημόσιων πολιτικών (Δραμαλιώτη, 2019:286). Ο ρόλος του Γραφείου του Υπουργικού Συμβουλίου είναι η υποστήριξη του Πρωθυπουργού και του Υπουργικού Συμβουλίου στην εφαρμογή του κυβερνητικού προγράμματος (House of Lords, 2010:117). Ειδικότερα, το Cabinet Office έχει την ευθύνη της συλλογικής διακυβέρνησης, συμβάλλοντας στη διασφάλιση της αποτελεσματικής ανάπτυξης, του συντονισμού και της εφαρμογής της πολιτικής. Επίσης, είναι υπεύθυνο για τον συντονισμό των πολιτικών σε περιόδους κρίσεων, την προώθηση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης μέσω της

³¹ <https://stat.fi/uutinen/maintenance-of-the-findicator-service-will-be-discontinued>

³² Αλλιώς ονομάζεται «Downing Street 10» που αποτελεί την διεύθυνση της επίσημης κατοικίας και του Γραφείου του Πρωθυπουργού του Ηνωμένου Βασιλείου.

καινοτομίας και της καλύτερης διαχείρισης έργων και προμηθειών, την ανάπτυξη της ανοιχτής και διαφανούς διακυβέρνησης και την υποστήριξη της πολιτικής και συνταγματικής μεταρρύθμισης³³.

Το Γραφείο του Πρωθυπουργού (Prime Minister's Office), που αποτελεί τον πυρήνα του βρετανικού κέντρου διακυβέρνησης, υποστηρίζει τον Πρωθυπουργό στην προετοιμασία της συνολικής στρατηγικής και των προτεραιοτήτων της Κυβέρνησης και στην διαμόρφωση της επικοινωνιακής στρατηγικής, ώστε να κοινοποιούνται αποτελεσματικά οι κυβερνητικές πολιτικές στην Βουλή, τους πολίτες και το διεθνές κοινό³⁴. Αποτελεί μέρος του Γραφείου του Υπουργικού Συμβουλίου, ωστόσο είναι σε μεγάλο βαθμό λειτουργικά διακριτό³⁵. Διαχρονικά έχει αυξηθεί ο ρόλος του γραφείου του Πρωθυπουργού στο βρετανικό κράτος, με το προσωπικό της υπηρεσίας να τείνει να παρεμβαίνει ουσιαστικά στην διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής. Ωστόσο, ο βαθμός επέκτασης του ρόλου του Prime Minister's Office και της πραγματικής του εξουσίας συναρτάται με την προσωπικότητα και τις στοχεύσεις του εκάστοτε Πρωθυπουργού (Burch & Holliday, 1999: 36).

Το Βασιλικό Θησαυροφυλάκιο (Her Majesty's Treasury) συνιστά το βρετανικό Υπουργείο Οικονομικών, το οποίο διατηρεί τον έλεγχο των δημοσίων δαπανών, καθορίζει την κατεύθυνση της οικονομικής πολιτικής του ΗΒ και εργάζεται για την επίτευξη ισχυρής και βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης³⁶. Το βρετανικό Υπουργείο Οικονομικών, σε σύγκριση με άλλες χώρες, έχει ένα ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων: οικονομική πολιτική, διεθνή και εθνικά δημόσια οικονομικά, δημοσιονομική πολιτική, φορολογία και δημόσιες δαπάνες (Blick & Jones, 2010:32). Λόγω αυτού του διευρυμένου ρόλου στον έλεγχο των δημοσίων δαπανών διαδραματίζει κρίσιμο ρόλο στην λειτουργία του κέντρου διακυβέρνησης, στο πλαίσιο του παραδοσιακού μηχανισμού ως προς τον συντονισμό μέσω του προϋπολογισμού (Alessandro, et al., 2013:5).

Παρακολούθηση και Συντονισμός Κυβερνητικού Έργου

Η κυβέρνηση θέτει προτεραιότητες, σχεδιάζει τη δραστηριότητα, κατανέμει τους διαθέσιμους πόρους και παρακολουθεί οριζόντια την πρόοδο και την απόδοση του κυβερνητικού έργου χρησιμοποιώντας ένα σύνολο διαδικασιών που περιγράφονται στο

³³ <https://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office/about>

³⁴ <https://www.gov.uk/government/organisations/prime-ministers-office-10-downing-street/about>

³⁵ <https://committees.parliament.uk/work/616/the-role-and-status-of-the-prime-ministers-office/>

³⁶ <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-treasury/about>

«Πλαίσιο Προγραμματισμού και Απόδοσης της Κυβέρνησης» (The government's planning and performance framework³⁷). Δεν υφίσταται συγκεκριμένο νομικό πλαίσιο αλλά το παραπάνω εργαλείο είναι εκτενές και αναλυτικό.

Η Κυβέρνηση αποφασίζει τις πολιτικές που θα ακολουθήσει μέσω συλλογικών συμβάσεων εντός του Υπουργικού Συμβουλίου. Σε περίπτωση που τομείς κυβερνητικής πολιτικής αφορούν περισσότερα τμήματα, ο συντονισμός πραγματοποιείται από το Υπουργικό Συμβούλιο και τις επιτροπές του, τις ομάδες διυπουργικής συνεργασίας και τις ειδικές ομάδες εφαρμογής. Για την περαιτέρω ενίσχυση διυπουργικής συνεργασίας συστήνονται Μόνιμες Επιτροπές (Cabinet Committees), που συνιστούν θεσμικά όργανα με οριζόντιες αρμοδιότητες, την σύνθεση των οποίων αποφασίζει ο Πρωθυπουργός (Καϊδατζής, κ.ά., 2018:99). Ο Πρωθυπουργός ηγείται της κυβέρνησης και διορίζει υπουργούς για να αναλάβουν την ευθύνη για κάθε κυβερνητικό τμήμα, προκειμένου να εφαρμόζεται αποτελεσματικά η κυβερνητική πολιτική. Οι υπουργοί ανταποκρίνονται σε αυτόν τον ρόλο μέσα από την σχεδίαση και επίβλεψη της απόδοσης και των δαπανών του κάθε τμήματος που γρούνται στο πλαίσιο των διαδικασιών που προβλέπονται για την παρακολούθηση του κυβερνητικού προγράμματος.

Η παρακολούθηση εφαρμόζεται με εσωτερικό και αποκεντρωμένο τρόπο, σε επίπεδο υπουργείων, παρόλο που υπάρχει πάντα κάποιος βαθμός παρακολούθησης από τον πυρήνα της κυβέρνησης (Υπουργικό Συμβούλιο και Υπουργείο Οικονομικών). Κάθε υπουργείο συντάσσει την δική του Ετήσια έκθεση και τους αντίστοιχους Λογαριασμούς, με την πρώτη ενότητα να είναι πάντα μια Έκθεση Απόδοσης (Performance Report). Το Πλαίσιο Προγραμματισμού και Απόδοσης της Κυβέρνησης περιλαμβάνει διάφορες διαδικασίες με αντίστοιχα παραδοτέα. Αρχικά, τα Σχέδια Παράδοσης Αποτελεσμάτων (Outcome Delivery Plans)³⁸ καθορίζουν τον τρόπο με τον οποίο κάθε υπουργείο του ΗΒ πρόκειται να χρησιμοποιήσει τους πόρους για την επίτευξη των αποτελεσμάτων σε σχέση με τις κυβερνητικές προτεραιότητες, οι οποίες αντικατοπτρίζουν τους μακροπρόθεσμους στόχους πολιτικής της κυβέρνησης. Πρόκειται ουσιαστικά για το ενοποιημένο σχέδιο της Κυβέρνησης, καθώς κάθε

³⁷ Το σύστημα παρακολούθησης περιγράφεται αναλυτικά στην κάτωθι επίσημη ιστοσελίδα της βρετανικής κυβέρνησης, από όπου έχουν αντληθεί οι πληροφορίες της παρούσας ενότητας: <https://www.gov.uk/government/publications/planning-and-performance-framework/the-governments-planning-and-performance-framework#Spending-reviews>

³⁸ Τα Σχέδια Παράδοσης Αποτελεσμάτων εισήχθησαν το 2021, βασίζονται και βελτιώνουν τα προηγούμενα Ενιαία Τμηματικά Σχέδια (Single Departmental Plans).

υπουργείο παράγει μία πιο λεπτομερή έκδοση του Σχεδίου Παράδοσης Αποτελεσμάτων το οποίο εγκρίνει το Υπουργικό Συμβούλιο και το Υπουργείο Οικονομικών, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι το εκάστοτε σχέδιο ανά υπουργείο αντικατοπτρίζει τις προτεραιότητες της Κυβέρνησης.

Στην συνέχεια, πραγματοποιούνται Ανασκοπήσεις Δαπανών (Spending reviews)³⁹, και Εκτιμήσεις Προϋπολογισμού και Δαπανών (Budget and Supply Estimates)⁴⁰ που καθορίζουν τη χρηματοδότηση κάθε υπουργείου και τον τρόπο κατανομής του προϋπολογισμού. Η Ετήσια Αναφορά και ο Λογαριασμός Πόρων (Annual Report and Resource Account-ARA) αναφέρει την απόδοση ενός υπουργείου κατά την διάρκεια ενός οικονομικού έτους και τα οικονομικά αποτελέσματα παρουσιάζονται στο Κοινοβούλιο. Ειδικότερα, η ARA περιλαμβάνει μία έκθεση απόδοσης στην οποία αναφέρονται η δομή, οι στόχοι και ο βαθμός επίτευξής τους, μία έκθεση λογοδοσίας που αναλύει τον τρόπο με τον οποίο διασφαλίζεται η χρηστή διακυβέρνηση και το σύστημα ελέγχου για την διαχείριση των κινδύνων και οικονομικές καταστάσεις του προηγούμενου οικονομικού έτους σύμφωνα με τα Διεθνή Πρότυπα Χρηματοοικονομικής Αναφοράς (International Financial Reporting Standards - IFRS). Ο έλεγχος της ARA, που αφορά κυρίως οικονομικά μεγέθη, πραγματοποιείται από ανεξάρτητους φορείς, ώστε να διασφαλίζεται η ποιότητα και η αξιοπιστία των πληροφοριών που περιέχει. Τέλος, το Σύνολο των Κρατικών Λογαριασμών⁴¹ (Whole of Government Accounts-WGA) και η Στατιστική Ανάλυση Δημοσίων Δαπανών (Public Expenditure Statistical Analysis-PESA) καθορίζουν τις δημόσιες δαπάνες στο σύνολό τους, δίνοντας μια ολοκληρωμένη εικόνα των εισπράξεων, των δαπανών και των οφειλών της κυβέρνησης.

Υπάρχει η δυνατότητα σχεδιασμού ενός ad hoc συστήματος αξιολόγησης από κάποιο μεμονωμένο υπουργείο. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το Υπουργείο Μεταφορών του ΗΒ (Department for Transport-DfT) που δημοσίευσε το 2013 και αναθεώρησε το 2016, μια Στρατηγική Παρακολούθησης και Αξιολόγησης η οποία

³⁹ Το Υπουργείο Οικονομικών διενεργεί Ανασκοπήσεις Δαπανών για να καθορίσει τον τρόπο με τον οποίο θα δαπανηθεί οι δημόσιοι πόροι - συνήθως σε πολυετές πλαίσιο - σύμφωνα με τις προτεραιότητες της κυβέρνησης και την ευρύτερη δημοσιονομική θέση. Οι δαπάνες επαναξιολογούνται για την διασφάλιση της μακροπρόθεσμης, αποτελεσματικής και οικονομικά αποδοτικής χρηματοδότησης.

⁴⁰ Οι Εκτιμήσεις Δαπανών είναι η εξαμηνιαία διαδικασία με την οποία το Υπουργείο Οικονομικών παρουσιάζει στο Κοινοβούλιο για έγκριση τα σχέδια δαπανών της κυβέρνησης, με βάση τους διακανονισμούς των τμημάτων που διατέθηκαν στην Ανασκόπηση Δαπανών.

⁴¹ Αφορά σε ένα ενοποιημένο σύνολο οικονομικών καταστάσεων για ολόκληρο τον δημόσιο τομέα.

έθετε ένα πλαίσιο για τη δημιουργία αποδεικτικών στοιχείων καλής ποιότητας παρακολούθησης και αξιολόγησης, προκειμένου να υπάρχει σαφής ενημέρωση για τη λήψη αποφάσεων (OECD, 2019:128).

Υποστηρικτικές Πληροφοριακές Υποδομές

Στην επίσημη ιστοσελίδα της Κυβέρνησης του ΗΒ gov.uk δημοσιεύονται τακτικά αναλυτικά στοιχεία απόδοσης των υπουργείων ως προς το κυβερνητικό πρόγραμμα, αλλά και πλήθος άλλων δημόσιων δεδομένων που αφορούν συγκεκριμένους τομείς της κυβερνητικής δραστηριότητας. Οι πληροφορίες απόδοσης στη βάση των στόχων που τίθενται στην ΑΡΑ αναρτώνται στην επίσημη ιστοσελίδα κάθε υπουργείου στην ενότητα «transparency and freedom of information releases», ωστόσο η μετάβαση δεν είναι εύκολη διότι χρειάζεται η πληκτρολόγηση συγκεκριμένων λέξεων-κλειδιών στην γραμμή αναζήτησης.

Η κυβέρνηση παρέχει έναν πίνακα ελέγχου με την ονομασία «Historical Performance Platform» στην ιστοσελίδα data.gov.uk⁴² που αποτελεί τον κεντρικό κόμβο παρακολούθησης των δεδομένων που απορρέουν από την απόδοση των κυβερνητικών υπηρεσιών. Παρέχει πίνακες εργαλείων για περισσότερες από 700 υπηρεσίες που εκτελούνται από όλες τις κρατικές υπηρεσίες, αναφέροντας πόσες συναλλαγές έχουν ολοκληρωθεί και το ενιαίο κόστος τους.

Περαιτέρω επίσημα στατιστικά στοιχεία σχετικά με τις επιδόσεις, τις δημόσιες δαπάνες, τα μεγάλα κυβερνητικά έργα και το εργατικό δυναμικό που απασχολείται για την παρακολούθηση της απόδοσης του κυβερνητικού προγράμματος κοινοποιούνται τακτικά. Η εθνική Στατιστική Υπηρεσία του ΗΒ (Office for National Statistics-ONS)⁴³ δημοσιεύει μία ποικιλία εκδόσεων που αφορούν στατιστικά δεδομένα οικονομικού και μη περιεχομένου. Το Υπουργείο Οικονομικών δημοσιεύει στατιστικά στοιχεία δημοσίων δαπανών που παρέχουν πληροφορίες για τις δαπάνες των υπουργείων κατά τα προηγούμενα πέντε χρόνια, οι οποίες ενημερώνονται σε τριμηνιαία βάση. Τα Υπουργεία δημοσιεύουν στοιχεία για την πρόοδο των έργων υπό εξέλιξη στο Χαρτοφυλάκιο Μεγάλων Κυβερνητικών Έργων (Government Major Projects Portfolio-GMPP)⁴⁴, το οποίο ενημερώνεται ετησίως.

⁴² <https://data.gov.uk/dataset/731b25a8-0462-4a7d-aa3f-5a5d44ae26d2/historical-performance-platform>

⁴³ <https://www.ons.gov.uk/>

⁴⁴ <https://www.gov.uk/government/collections/major-projects-data>

4. Συντονισμός και Συνοχή Κυβερνητικού Έργου

“Objective as well as subjective measures of policy actions and outcomes are required” – Dunn, 2012: 255

4.1. Έρευνα πεδίου σε στελέχη της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού

Για την συνολική αποτίμηση του νέου προγράμματος παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου που εισήγαγε ο ν.4622/2019 και τον ρόλο της ΓΓΣ στην συνοχή του κυβερνητικού προγράμματος πραγματοποιήθηκε έρευνα πεδίου με την μέθοδο της ημι-δομημένης συνέντευξης στην βάση ενός ερωτηματολογίου που συντάχθηκε αποκλειστικά για την παρούσα διερευνητική έρευνα (exploratory study). Η διαζώσης συνέντευξη επιλέχθηκε προκειμένου μέσω της αλληλεπίδρασης και της επικοινωνίας με άτομα που εργάζονται στο πεδίο να καταγραφούν οι πληροφορίες σχετικά με το αντικείμενο της παρούσας εργασίας (Cohen, et. al, 2011:307-308). Στόχο αποτελεί η σύνδεση της βιβλιογραφικής επισκόπησης με την καθημερινή λειτουργία και πρακτική του επιτελικού κράτους.

Το ερωτηματολόγιο, το οποίο παρατίθεται στο Παράρτημα, περιείχε έναν κατάλογο από ορισμένες ερωτήσεις-κλειδιά, ώστε να κατευθύνουν την διαδρομή της συζήτησης και να εξαχθούν γόνιμα συμπεράσματα. Οι ερωτήσεις προέκυψαν έπειτα από τη μελέτη των προβλέψεων του νομοθετήματος για το επιτελικό κράτος και της συστηματικής μελέτης των σχετικών βιβλιογραφικών πηγών, τα κυριότερα σημεία των οποίων αναλύθηκαν ανωτέρω. Στην συνέντευξη συμμετείχαν δύο στελέχη της ΓΓΣ, τα οποία εκτελούν κρίσιμα υπηρεσιακά καθήκοντα και διαθέτουν εξειδικευμένη εμπειρία τόσο στην υπό εξέταση υπηρεσία όσο και στην δημόσια διοίκηση γενικότερα, γεγονός που τους δίνει τη δυνατότητα της συνολικής προσέγγισης ως προς την αποτελεσματικότητα του συστήματος παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου και την ανάδειξη των δυνατών και αδύναμων στοιχείων στην πράξη.

4.2. Καταγραφή και ανάλυση των απόψεων των υπαλλήλων

Η καταγραφή των απαντήσεων που έδωσαν τα στελέχη της ΓΓΣ στην συνέντευξη που πραγματοποιήθηκε αποκωδικοποιείται σε ένα ενιαίο κείμενο στη βάση των ερωτημάτων που τέθηκαν και με άξονα τις ενότητες που μελετήθηκαν για τα συστήματα παρακολούθησης της Φινλανδίας και του ΗΒ, προκειμένου να εξαχθούν συγκριτικά αποτελέσματα.

Δομή κέντρου διακυβέρνησης

Το επιτελικό κέντρο διακυβέρνησης που δημιουργήθηκε με τον ν.4622/2019 προέκυψε ως ανάγκη έναντι των προϋφιστάμενων πολλαπλών κέντρων λήψης αποφάσεων που επέφεραν την αποσπασματικότητα και τον κατακερματισμό στον σχεδιασμό και την υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών. Η αδυναμία κεντρικού σχεδιασμού και αποτελεσματικής παρακολούθησης των κυβερνητικών προτεραιοτήτων δημιουργούσε ένα δυσλειτουργικό πλαίσιο στη συγκέντρωση δεδομένων και στην εξασφάλιση της απαραίτητης θεσμικής μνήμης. Ο ν.4622/2019 εισάγει μία ενιαία, κεντρικά συντονισμένη διαδικασία παρακολούθησης σε μία λογική βασισμένη τρόπον τινά στο μοντέλο Client–server, με την έννοια ότι δημιουργείται ενός είδους εταιρική σχέση με έναν κεντρικό φορέα να έχει την συνολική εικόνα των δημόσιων πολιτικών, οι οποίες μπορεί να συμπλέκονται και να αλληλοσυμπληρώνονται. Ακολουθείται πλέον μία σαφής δομή παρακολούθησης εντός χρονοδιαγραμμάτων και με συγκεκριμένα παραδοτέα. Ο νόμος για το επιτελικό κράτος λειτουργεί συμπληρωματικά στην Διοίκηση Μέσω Στόχων (MBO), η οποία εισήχθη με τον ν.3230/2004 (Α΄ 44/11.2.2004)⁴⁵, καθώς οι στόχοι τίθενται σε ένα top-down πλαίσιο και στη συνέχεια χρησιμοποιούνται ως μέσο προσανατολισμού για την αποτελεσματική λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών. Την τρέχουσα περίοδο βρίσκεται σε δημόσια διαβούλευση το σχέδιου νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών «Σύστημα στοχοθεσίας, αξιολόγησης και ανταμοιβής για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης και άλλες διατάξεις για το ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου τομέα»⁴⁶ που, αντικαθιστώντας το προηγούμενο σύστημα της «διοίκησης μέσω στόχων», πρόκειται να λειτουργήσει ενισχυτικά στις προβλέψεις του επιτελικού κέντρου διακυβέρνησης.

Η ανάγκη για ένα επιτελικό κέντρο με δυνατότητα αποτελεσματικού συντονισμού των δημόσιων πολιτικών είναι αδιαμφισβήτητη κι έχει επισημανθεί διαχρονικά σε εκθέσεις εμπειρογνομόνων, με τελευταία του ΟΟΣΑ (2011). Ο ν.4622/2019 ενσωμάτωσε σε ένα ενιαίο κείμενο τις επιτυχημένες δομικές προβλέψεις προηγούμενων νομοθετημάτων και εισήγαγε σημαντικά στοιχεία συνεκτικότητας και κοινών κατευθύνσεων. Έθεσε τις βάσεις για τις διάφορες δομές, ώστε να χαράξουν μία ενιαία και με συνοχή πορεία με την συμβολή των ΕΣΔ και του ΕΣΚυΠ, τα οποία αποτελούν τις βασικές αναφορές για

⁴⁵ Νόμος υπ' αριθμ. 3230 ΦΕΚ Α΄ 44/11.2.2004: Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις, https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=af69f563-cc7e-4e4d-9abe-4b8b8d7b72f7

⁴⁶ <http://www.opengov.gr/types/?p=8286>

την παρακολούθηση και αξιολόγηση του κυβερνητικού έργου. Ο νόμος για το επιτελικό κράτος έλαβε πολιτική χροιά στον δημόσιο διάλογο, ωστόσο εξαιτίας του γεγονότος ότι εισήγαγε σημαντικά στοιχεία ορθολογικότητας και αποτελεσματικότητας στον τρόπο λειτουργίας του κέντρου διακυβέρνησης θα είναι δύσκολο να καταρριφθεί το υφιστάμενο πλαίσιο από μελλοντικές κυβερνητικές πρωτοβουλίες, ακόμη κι αν υπάρξει αλλαγή στον τίτλο του νομοσχεδίου υπό το πρίσμα του πολιτικού παιχνιδιού.

Παρακολούθηση και Συντονισμός του κυβερνητικού έργου

Η διαδικασία προγραμματισμού, όπως συναφώς προβλέπεται στο άρθρο 52 του ν.4622/2019, προϋποτίθεται για την αποτελεσματική παρακολούθηση και τον συντονισμό του κυβερνητικού προγράμματος. Η διαδικασία αυτή ακολουθεί μία συγκεκριμένη χρονική διαδρομή, η οποία εκκινεί τον Απρίλιο κάθε έτους με τον καθορισμό των κυβερνητικών προτεραιοτήτων από το Υπουργικό Συμβούλιο, οι οποίες μετασχηματίζονται σε συγκεκριμένους στόχους ανά τομέα πολιτικής και ανά Υπουργείο. Στην συνέχεια τα Υπουργεία, σε συνεργασία με την Υπηρεσία Συντονισμού τους, μελετούν τις κατευθύνσεις της κυβέρνησης και καταλήγουν στα ΕΣΔ συνδέοντας τους στόχους του Υπουργείου με τις στρατηγικές επιλογές του κυβερνητικού προγραμματισμού και επιλέγοντας τους κατάλληλους δείκτες. Στη συνέχεια, τα ΕΣΔ γίνονται αντικείμενο επεξεργασίας από την ΓΓΣ για την άρση διυπουργικών διαφωνιών ή αλληλοεπικαλύψεων. Τα ΕΣΔ των Υπουργείων ενσωματώνονται στο ΕΣΚυΠ, το οποίο εγκρίνεται από το Υπουργικό Συμβούλιο στα τέλη Δεκέμβρη κάθε έτους. Και τα δύο σχέδια αναρτώνται στο government.gov.gr⁴⁷ για να έχουν οι πολίτες άμεση ενημέρωση και να διασφαλίζεται η αρχή της διαφάνειας. Με αυτόν τον τρόπο, υφίσταται ένας επιχειρησιακός σχεδιασμός των δημόσιων πολιτικών σε ετήσια βάση, ο οποίος αποτυπώνει σημαντικά ορόσημα που οδηγούν στην δέσμευση υλοποίησης εκ μέρους των υπουργείων, υπό την συστηματική παρακολούθηση της ΓΓΣ.

Τα ΕΣΔ αναλύουν τους στόχους σε δράσεις βάσει των προσδοκώμενων αποτελεσμάτων, τα οποία αποτιμώνται με δείκτες άμεσων εκροών, αποτελέσματος⁴⁸ (μακροπρόθεσμων επιπτώσεων) και σύνθετων διεθνών δεικτών, που έχουν διαμορφωθεί από το εκάστοτε Υπουργείο. Με αυτό τον τρόπο γίνεται σύνδεση των

⁴⁷ Ετήσια Σχέδια Δράσης, 2021: <https://government.gov.gr/etisia-schedia-drasis-ipourgion-2021/>

⁴⁸ Λόγω του γεγονότος ότι τα αποτελέσματα εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τις αντιδράσεις των ωφελομένων, τα Υπουργεία στην πλειοψηφία των περιπτώσεων επιλέγουν δείκτες εκροών κι όχι αποτελέσματος.

στόχων με ποσοτικά μετρήσιμα αποτελέσματα και διευκολύνεται η παρακολούθηση των πεπραγμένων από την ΓΓΣ. Οι δράσεις των ΕΣΔ χαρακτηρίζονται περαιτέρω ως προς το εάν περιλαμβάνονται: στο πλαίσιο Ενισχυμένης Εποπτείας (Enhanced Surveillance-Esur), στο Εθνικό Σχέδιο Μεταρρυθμίσεων «Ελλάδα Μπροστά», στο πλαίσιο του Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου και στο Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (ΕΣΑΑ)⁴⁹. Η ΓΓΣ συνεργάζεται στενά με την Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού του Ταμείου Ανάκαμψης (ΕΥΣΤΑ)⁵⁰, για τον έλεγχο της συμβατότητας των προτεινόμενων νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων με το «Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας Ελλάδα 2.0» - ειδικά στο σκέλος των μεταρρυθμίσεων - καθώς η εκταμίευση των πόρων του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας συνδέεται με την εκπλήρωση συγκεκριμένων οροσίων.

Στα ΕΣΔ εντάσσονται επίσης, ορισμένες οριζόντιες πολιτικές⁵¹ εξασφαλίζοντας με αυτόν τον τρόπο την ολιστική προσέγγιση και την συνοχή των εν λόγω πολιτικών. Η ΓΓΣ παρακολουθεί στενά τα υπουργεία ως προς την υλοποίηση των οριζόντιων πολιτικών, λειτουργώντας ως μοχλός πίεσης. Σημαντικό ρόλο στο κυβερνητικό έργο διαδραματίζει επιπλέον, ο ρυθμιστικός προγραμματισμός. Περαιτέρω, μέσω διακριτής μεθοδολογίας παρακολουθείται η δευτερογενής παραγωγή των νόμων⁵², ώστε να μην παραμένουν ανεφάρμοστοι, ελέγχεται η συμβατότητα των νομοθετικών διατάξεων με ήδη διαμορφωμένες πολιτικές και παρακολουθείται η ενσωμάτωση των περιπτώσεων παραβίασης του ενωσιακού δικαίου.

Συνολικά, η ΓΓΣ συμβάλλει σημαντικά στην συνοχή και τον συντονισμό του κυβερνητικού έργου, καθώς παρακολουθεί λεπτομερώς την πρόοδο και τα παραδοτέα για την επίτευξη των χρονικά προσδιορισμένων οροσίων, ενώ ταυτόχρονα εντοπίζει ενδεχόμενες συναρμοδιότητες μεταξύ των Υπουργείων και διευθετεί προβλήματα που

⁴⁹ Από την παρουσίαση του Γενικού Γραμματέα Συντονισμού, κ. Αθανάσιου Κοντογεώργη, σχετικά με τον ρόλο και την εμπειρία της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού στους σπουδαστές/στρίες της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, στις 16/05/2022.

⁵⁰ Συστάθηκε με το άρ. 271 του ν. 4738/2020 (ΦΕΚ Α 207/27.10.2020), όπως τροποποιήθηκε με τον ν. 4915/2022 (ΦΕΚ Α 63/24.3.2022) και τον ν. 4916/2022 (ΦΕΚ Α 65/28.3.2022).

⁵¹ Αφορούν στο Εθνικό Σχέδιο για τα δικαιώματα των ΑμεΑ, το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Νεολαία, το Εθνικό Σχέδιο για την προαγωγή της ισότητας των ΛΟΑΤΚΙ+ ατόμων, το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την αντιμετώπιση της παιδικής σεξουαλικής κακοποίησης, το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Συμβάσεων Στρατηγικής Σημασίας και την Διευκόλυνση της επιχειρηματικότητας (πρώην Doing Business).

⁵² Νοείται το σύνολο των πράξεων που εκδίδονται κατ' ενάσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας της διοίκησης.

ανακύπτουν σε έργα και δράσεις που εμπλέκουν περισσότερα Υπουργεία. Παράλληλα, έρχεται σε επαφή με ευρωπαϊκούς και διεθνείς οργανισμούς στο πλαίσιο των δεσμεύσεων που έχει αναλάβει η χώρα (Ταμείο Ανάκαμψης, Ενισχυμένη Εποπτεία και Τεχνική Βοήθεια μέσω της DG Reform, Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών για την παρακολούθηση των δεικτών που αφορούν τους Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης⁵³). Κατά την διάρκεια της πανδημικής κρίσης της νόσου COVID-19, η ΓΓΣ συνέβαλε καταλυτικά για την διαχείριση του εμβολιαστικού προγράμματος «Ελευθερία» που απαιτούσε την συνεργασία πολλών Υπουργείων για τον επαρκή σχεδιασμό και την αποτελεσματική παρακολούθηση υλοποίησης.

Υποστηρικτικές Πληροφοριακές Υποδομές

Βασική πληροφοριακή εφαρμογή παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου αποτελεί το Ολοκληρωμένο Πληροφορικό Σύστημα (ΟΠΣ) «ΜΑΖΙ», το οποίο τροφοδοτείται με τις προτεραιότητες του κυβερνητικού προγράμματος και τους αντίστοιχους στόχους και δράσεις ανά Υπουργείο, όπως αποτυπώνονται στα ΕΣΔ των Υπουργείων. Με αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται συγκεντρωτική αποτύπωση των στόχων της κυβερνητικής πολιτικής, από οποιαδήποτε πηγή και αν εκπορεύονται. Περαιτέρω, μέσω του «ΜΑΖΙ» ελέγχεται ο προγραμματισμός βάσει συγκεκριμένου χρονοδιαγράμματος, ενώ εξάγονται συστηματικές αναφορές (εκθέσεις προόδου) του παραγόμενου έργου σε σχέση με το σκέλος των εθνικών μεταρρυθμίσεων, τον έλεγχο της δευτερογενούς νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας και των παραβιάσεων του ενωσιακού δικαίου και υφίσταται δυνατότητα εξαγωγής πλήθους στατιστικών στοιχείων.

Στο πλαίσιο του «ΜΑΖΙ» πραγματοποιούνται μηνιαίες συναντήσεις για τον έλεγχο της προόδου, των ενδεχόμενων καθυστερήσεων και των αιτιών αυτών, και εν συνεχεία υπάρχει η ανάλογη πολιτική διαχείριση για την επίτευξη των διαδικασιών εκτέλεσης των στόχων. Πέραν των συναντήσεων σε μηνιαία βάση, πραγματοποιούνται και ad hoc συναντήσεις για την συστηματικότερη παρακολούθηση επίτευξης των στόχων. Ειδικότερα, για την αποτελεσματική διαχείριση του χρονοδιαγράμματος, το πρόγραμμα παρέχει την δυνατότητα ειδοποιήσεων με συγκεκριμένο χρώμα ανάλογα με την φάση του κάθε έργου ανά Υπουργείο, ενώ αναφέρεται το αρμόδιο Υπουργείο αλλά και ο συναρμόδιος κυβερνητικός φορέας για την υλοποίηση της κάθε δραστηριότητας σε όλα

⁵³ Τον Ιούλιο του 2022 πρόκειται να υποβληθεί η δεύτερη Εθελοντικής Εθνική Αξιολόγηση/Voluntary National Review (VNR) της Ελλάδας για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη, που περιλαμβάνει σημαντικές καινοτομίες παρακολούθησης των 17 στόχων.

τα επίπεδα, προκειμένου να ελέγχεται η υλοποίηση των δράσεων και να εντοπίζονται ενδεχόμενες γραφειοκρατικές αγκυλώσεις ή συγκρούσεις. Βέβαια, παρά την σημαντική συμβολή του «ΜΑΖΙ» στην παρακολούθηση του έργου της Κυβέρνησης, δεν υπάρχει μία βάση δεδομένων (δημόσιο αποθετήριο) στην οποία να καταγράφονται οι εκροές των δημόσιων πολιτικών σε διαχρονική βάση, ώστε να αξιοποιείται αυτό το είδος της πληροφορίας σε επόμενο σχεδιασμό.

Συμπεράσματα - Βελτιωτικές Προτάσεις

Η επιτελικότητα ως ανάγκη διακυβέρνησης κάνει αισθητή την παρουσία της μετά το ξέσπασμα της χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2008, προκειμένου ο εκάστοτε κρατικός μηχανισμός να βελτιώσει την ικανότητα συντονισμού και καθοδήγησης των δημόσιων πολιτικών στο πλαίσιο του πολυκρισιακού παγκοσμιοποιημένου χάρτη. Η διαχείριση της κρίσης χρέους στη Ελλάδα με την εφαρμογή των ΠΟΠ έθεσε στο επίκεντρο της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας την επιδίωξη της ενίσχυσης της επιτελικής ικανότητας ως αναγκαίας και ικανής συνθήκης για την οριστική αντιμετώπιση των δημοσιονομικών δυσχερειών.

Ο νόμος για το επιτελικό κράτος (ν.4622/2019) έθεσε τις βάσεις μετάβασης σε ένα σύγχρονο κράτος που θα παρακολουθεί την υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών μέσω μετρήσιμων στόχων. Πρόκειται για ένα σύγχρονο εγχειρίδιο άσκησης της δημόσιας εξουσίας που ικανοποιεί το πάγιο αίτημα για συντονισμό του προγράμματος της Κυβέρνησης, ώστε να ανταποκριθεί ο κρατικός μηχανισμός με θεσμικό τρόπο στις πολυπαραγοντικές προκλήσεις και τις παθογένειες της ελληνικής διοικητικής «μηχανής». Σημαντικό στοιχείο της αποτελεσματικότητας του επιτελικού κέντρου διακυβέρνησης αποτελεί η θεσμοθέτηση της συμμετοχής των υπηρεσιών της κεντρικής διοίκησης στην διεργασία παραγωγής και παρακολούθησης της υλοποίησης των δημόσιων πολιτικών, γεγονός που ενισχύει τον ρόλο της διοίκησης έναντι της πολιτικής και βελτιώνει την ικανότητα θεσμικής μνήμης και συνέχειας του κράτους.

Υιοθετείται ένα ορθολογικό σύστημα προγραμματισμού και παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου που δίνει έμφαση στον στρατηγικό σχεδιασμό μέσω των ΕΣΔ και του ΕΣΚυΠ με σαφή εμπλοκή των επιτελικών δομών συντονισμού, και πρωτίστως της ΓΓΣ. Ένα μικρό σύνολο θεσμικών οργάνων στο ανώτατο επίπεδο της διοικητικής ιεραρχίας είναι επιφορτισμένο με την ανάπτυξη ενός στρατηγικού οράματος και την

μετέπειτα εφαρμογή του με τρόπο συντονισμένο και συνεκτικό, ικανοποιώντας την απαίτηση για ένα ισχυρό κέντρο διακυβέρνησης.

Με το κέντρο διακυβέρνησης που εισήχθη με τον ν.4622/2019 βελτιώνεται η ικανότητα πολιτικού προγραμματισμού και ο επιχειρησιακός σχεδιασμός της κυβερνητικής πολιτικής. Η εκπλήρωση των στόχων και η συνεχής παρακολούθηση υλοποίησής τους καθίσταται δυνατή μέσω της πρόβλεψης αναλυτικών και διεξοδικών προγραμμάτων με συγκεκριμένα σχέδια δράσης, εξασφαλισμένη χρηματοδότηση και συνολική υποστήριξη από καταρτισμένο ανθρώπινο δυναμικό. Επιπλέον, μέσω της συστηματικής συλλογής αξιόπιστων πληροφοριών λαμβάνονται ορθολογικότερες αποφάσεις και διαμορφώνονται ποιοτικές δημόσιες πολιτικές για την εξυπηρέτηση του πολίτη και των επιχειρήσεων. Επιλύονται ουσιαστικά οι στρεβλώσεις του παρελθόντος που σχετίζονταν με την αποσπασματική λήψη αποφάσεων, την αδυναμία συντονιστικού ελέγχου εκτέλεσης των προγραμμάτων και την αδυναμία παρακολούθησης του κυβερνητικού προγράμματος σε όλα τα στάδια της δημόσιας πολιτικής.

Η ΓΓΣ λειτουργεί ενισχυτικά στην ανάγκη αποτελεσματικής διακυβέρνησης μέσω συνεκτικών στρατηγικών και επιχειρησιακών πλάνων για τον προγραμματισμό και την παρακολούθηση των δημόσιων πολιτικών. Ισχυρό πλεονέκτημα της ΓΓΣ αποτελεί η στελέχωσή της εξ ολοκλήρου από μόνιμο προσωπικό της δημόσιας διοίκησης, το οποίο διαθέτει εξειδικευμένη γνώση και επαρκή εμπειρία για να μπορέσει να δομήσει τις σύνθετες πολιτικές, να προτείνει αλλαγές και να διαχειριστεί την εφαρμογή τους σε ένα πλαίσιο ορθολογικότητας. Η έρευνα κατέδειξε την κρίσιμη συνεισφορά της ΓΓΣ στην παρακολούθηση του έργου της Κυβέρνησης, καθώς διαθέτει ένα ανεπτυγμένο δίκτυο ικανό να επενεργήσει θετικά στον αναγκαίο διυπουργικό συντονισμό και την επίλυση διχογνωμιών. Η επιτυχής λειτουργία της ΓΓΣ ως στρατηγική μονάδα παρακολούθησης επιβεβαιώνεται από την ικανότητα της δομής να μεριμνά για την εμπρόθεσμη και ορθή εφαρμογή των ΕΣΔ και του ΕΣΚυΠ μέσα από την εντατικοποίηση της διάχυσης των αναγκαίων πληροφοριών και του συντονισμού πολιτικών στα υπουργεία, σε συνεργασία με τις Υπηρεσίες Συντονισμού.

Ως προς την συγκριτική αξιολόγηση των συστημάτων παρακολούθησης, σημειώνεται ότι υπάρχει ισχυρή συνάφεια του συστήματος παρακολούθησης της Φιλανδίας με το ελληνικό, αν και υφίστανται ορισμένες διαφοροποιήσεις. Και στις δύο περιπτώσεις, οι βασικές κυβερνητικές προτεραιότητες αποτυπώνονται αναλυτικά σε μία στρατηγικού χαρακτήρα αναφορά, που καθορίζει με συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα τις δημόσιες

πολιτικές που πρόκειται να εφαρμοστούν (Στρατηγικό Σχέδιο Εφαρμογής του Κυβερνητικού Προγράμματος για την Φινλανδία και ΕΣΚυΠ για την Ελλάδα). Ωστόσο, στο πλαίσιο του πολιτικού συστήματος της Φινλανδίας, το εν λόγω σχέδιο δεν διαπνέεται από ένα συγκεκριμένο όραμα και μία σαφή δομή στρατηγικών κινήσεων, σε αντίθεση με την ελληνική περίπτωση που το ΕΣΚυΠ ικανοποιεί αυτά τα στοιχεία. Τα υπουργεία καταθέτουν τα δικά τους σχέδια προτεραιοτήτων στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, όμως στην Φινλανδική περίπτωση δεν είναι επαρκής η συνοχή και η συμπόρευση των επιμέρους στόχων ανά υπουργείο με τις κατευθύνσεις της κυβέρνησης. Ωστόσο, έχουν γίνει προσπάθειες από την φινλανδική κυβέρνηση (έργο ΚΟΚΚΑ και ΟΗΡΑ Project) για την βελτίωση της στρατηγικής ικανότητας κατά την λήψη αποφάσεων και τον οριζόντιο συντονισμό του κέντρου διακυβέρνησης.

Η φινλανδική κυβέρνηση διαθέτει ένα ευρύ σύστημα συντονισμού που αναπτύσσεται από διάφορες δομές (Μονάδα Ανάλυσης Πολιτικής, Διυπουργικό Δίκτυο Συντονισμού, ad hoc ομάδες εργασίας και ειδική Επιτροπή Αναπτυξιακής Πολιτικής), που έχουν μεταξύ τους διαφορετική στόχευση και διαφοροποιημένο οργανωτικό και λειτουργικό σύστημα. Στην περίπτωση της Ελλάδας υφίστανται διάφορες δομές με συντονιστικό ρόλο, αλλά η κύρια ευθύνη επαφίεται στην ΓΓΣ που λειτουργεί υπό την ΠτΚ.

Η παρακολούθηση του κυβερνητικού έργου στην περίπτωση της Φινλανδίας δεν περιγράφεται σε ένα συγκεκριμένο κι ενιαίο νομικό κείμενο, σε αντίθεση με τον ελληνικό νόμο 4622/2019, που κωδικοποιεί με ενιαίο τρόπο όλες τις προϋπάρχουσες διατάξεις και προβλέπει σαφώς την διαδικασία προγραμματισμού και παρακολούθησης των δημόσιων πολιτικών. Και στις δύο περιπτώσεις τίθενται στόχοι και προβλέπονται τα αναμενόμενα αποτελέσματα στη βάση καθορισμένων δεικτών που συνδέονται και με τα δημοσιονομικά περιθώρια του κρατικού προϋπολογισμού, όμως το σύστημα των δεικτών δεν χαρακτηρίζεται από πλήρη αποτελεσματικότητα. Μολονότι το Φινλανδικό κράτος έχει αναπτύξει πληροφοριακές υποδομές με δεδομένα και πληροφορίες που συνδέονται με τα αποτελέσματα και την εξέλιξη ορισμένων δημόσιων πολιτικών (Netra, Explore Administration, Findicator), δεν υπάρχει ένα ειδικό πληροφοριακό σύστημα που να συμβάλλει στην παρακολούθηση του κυβερνητικού έργου, σε αντίθεση με το ελληνικό σύστημα παρακολούθησης που συντονίζεται και υποστηρίζεται από το ΟΠΣ ΜΑΖΙ.

Το ΗΒ διαθέτει ένα ισχυρό κέντρο διακυβέρνησης, εντός του οποίου κυρίαρχο ρόλο διαδραματίζει το Cabinet Office και το Prime Minister's Office. Και οι δύο θεσμοί έχουν

αρμοδιότητες συντονιστικού και καθοδηγητικού περιεχομένου κατά την διαμόρφωση και υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών. Επίσης, το Υπουργείο Οικονομικών του ΗΒ κατέχει ισχυρό ρόλο στο βρετανικό κέντρο διακυβέρνησης, πέρα από ζητήματα οικονομική φύσης. Το δίκτυο συντονισμού που αναπτύσσεται στο κέντρο διακυβέρνησης του ΗΒ δεν χαρακτηρίζεται από αποτελεσματικότητα, καθώς δεν υπάρχει σαφής διαχωρισμός αρμοδιοτήτων μεταξύ του Cabinet Office και του Prime Minister's Office. Το επιτελικό κέντρο διακυβέρνησης της Ελλάδας, όπως διαμορφώθηκε από τον ν.4622/2019, είναι εμπνευσμένο από το βρετανικό παράδειγμα, γεγονός που μαρτυρά την ισχυρή συνάφεια των δύο συστημάτων, ειδικά στο επίπεδο του ενισχυμένου ρόλου του Πρωθυπουργού. Η ΓΓΣ προσιδιάζει ως προς τα συντονιστικά της καθήκοντα με το Γραφείο του Υπουργικού Συμβουλίου (Cabinet Office), ενώ συνολικά η ΠτΚ εμφανίζει κοινά στοιχεία με το Γραφείο του Πρωθυπουργού (Prime Minister's Office).

Δεν υφίσταται νομικό πλαίσιο για την παρακολούθηση του βρετανικού κυβερνητικού έργου, αλλά το «Πλαίσιο Προγραμματισμού και Απόδοσης της Κυβέρνησης» συνιστά το βασικό εργαλείο βάσει του οποίου ακολουθούνται όλες οι διαδικασίες. Η παρακολούθηση διενεργείται σε επίπεδο υπουργείου με τρόπο αποκεντρωμένο. Κάθε υπουργείο συντάσσει το δικό του σχέδιο προτεραιοτήτων, και η σύνθεσή τους συνιστά το συνολικό σχέδιο της κυβέρνησης που ουσιαστικά είναι το Σχέδιο Παράδοσης Αποτελεσμάτων, το οποίο περιγράφει τον τρόπο με τον οποίο πρόκειται να καλυφθούν και δημοσιονομικά οι στόχοι πολιτικής. Η σύνταξη αυτών των σχεδίων προσομοιάζει με τα ΕΣΔ και το ΕΣΚυΠ του ελληνικού συστήματος προγραμματισμού. Στην περίπτωση του ΗΒ, υφίστανται κι άλλες εκθέσεις (Spending reviews, Budget and Supply Estimates, Annual Report and Resource Account -ARA), που συμβάλλουν στην αποτελεσματική διαχείριση και παρακολούθηση των στόχων δημόσιας πολιτικής στο πλαίσιο των δημοσιονομικών περιθωρίων, με τον έλεγχο ορισμένων από αυτές να γίνεται από ανεξάρτητους φορείς. Συγκριτικά με το ελληνικό σύστημα παρακολούθησης προκύπτουν διαφοροποιήσεις ως προς τις συνοδευόμενες αναφορές με το εκάστοτε βρετανικό σχέδιο του υπουργείου, με τα οποία δίνεται η δυνατότητα μιας πιο ολιστικής παρακολούθησης της εκτέλεσης των στόχων κυβερνητικής πολιτικής σε σχέση με την χώρα μας.

Το ΗΒ δεν διαθέτει μία ειδική πληροφοριακή υποδομή για την παρακολούθηση του κυβερνητικού προγράμματος, όπως το ΟΠΣ ΜΑΖΙ στην ελληνική περίπτωση. Ωστόσο,

αναρτώνται χρήσιμες πληροφορίες στην επίσημη ιστοσελίδα κάθε υπουργείου και της κυβέρνησης συνολικά, αλλά και στην Στατιστική Υπηρεσία του ΗΒ. Υφίσταται, όμως ένας πίνακας ελέγχου (Historical Performance Platform) που διαθέτει στοιχεία σχετικά με τις εκροές των δημόσιων πολιτικών, ο οποίος βρίσκεται υπό συνεχή βελτίωση.

Για την αποτελεσματικότερη παρακολούθηση του κυβερνητικού έργου κρίνεται αναγκαία μία σημαντική εμβάθυνση της διαλειτουργικότητας (interoperability) μεταξύ του ΟΠΣ ΜΑΖΙ και των υφιστάμενων ετερογενών συστημάτων των εμπλεκόμενων υπουργείων, αλλά και των χρηματοδοτικών εργαλείων που είναι διαθέσιμα για την υποστήριξη των δημόσιων πολιτικών. Άλλωστε, η ανταλλαγή δεδομένων και πληροφοριών μεταξύ των συστημάτων τίθεται ως στόχος μεταξύ άλλων στο Εθνικό Πλαίσιο Διαλειτουργικότητας και στην Βίβλο Ψηφιακού Μετασχηματισμού 2020-2025. Περαιτέρω, μολονότι η ΓΓΣ είναι στελεχωμένη με έμπειρα στελέχη της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, η περαιτέρω ενίσχυση του ανθρώπινου δυναμικού με υπαλλήλους που να διαθέτουν γνώση σε κρίσιμους επιστημονικούς τομείς, όπως η στατιστική, η οικονομετρία, η πληροφορική και η ανάλυση δεδομένων αποτελεί κρίσιμης σημασίας στοιχείο για την τόνωση της αποδοτικότητας της υπηρεσίας. Άλλωστε, η τεκμηρίωση και η διαχείριση της πολιτικής είναι ανάγκη να συντελείται στη βάση της ανάλυσης στατιστικών και εμπειρικών δεδομένων (evidence-based policy making) από έμπειρους και επιστημονικούς φορείς. Πέραν των τυπικών προσόντων (hard skills), που είναι αδιαμφισβήτητα αναγκαία, σημαντικό είναι να δοθεί έναυσμα ανάπτυξης των οριζόντιων δεξιοτήτων (soft skills) που αφορούν την ομαδικότητα, την προσαρμοστικότητα και ευελιξία, την διαχείριση χρόνου (time management), την αποτελεσματική επικοινωνία κ.ά. Σε αυτό μπορεί να συμβάλλει καταλυτικά ο κλάδος επιτελικών στελεχών που προβλέφθηκε στην παρ. 5 του άρθρου 104 του ν.4622/2019 και ενεργοποιήθηκε με το Π.Δ. 73/2021 (Α' 167/14.9.2021).

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση:

Δεκλερής, Μ. (1989). *Διοίκηση Συστημάτων*, Αθήνα: Εκδ. Σάκκουλα

Δραμαλιώτη Ε. (2019). *Η Οδύσσεια του Συντονισμού – Ρυθμιστική Συνοχή και Συντονισμός στην Καρδιά της Κυβέρνησης*. Διδακτορική Διατριβή. Αθήνα: Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου. Διαθέσιμο στο: <https://www.didaktorika.gr/eadd/handle/10442/46204> .

Ζέρβας, Ν. (2014), Πρωθυπουργοκεντρισμός. Η δεσπόζουσα θέση του αρχηγού της Κυβέρνησης στο πολιτικό μας σύστημα, Αθήνα: Μπατσιούλας.

Halachmi, Ar. (2003). Αποδοτικότητα και διακυβέρνηση. Μπορεί η μέτρηση απόδοσης και η κατάρτιση προϋπολογισμών να βοηθήσει τη διαδικασία της διακυβέρνησης;, in *Επιστήμη και Κοινωνία*, τ.10/2003, σ. 110επ.

Hague, R. και Harrop, M. (2011). *Συγκριτική πολιτική και διακυβέρνηση* . 2η έκδοση. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.

Καϊδατζής, Α., Κεσσόπουλος, Α., Μπαμπαλιούτας, Λ. & Σεντής, Α. (2018). *Η αποτελεσματική διοίκηση ως παράμετρος της δημοκρατικής διακυβέρνησης: Το πρόβλημα της ανασυγκρότησης της κυβερνητικής λειτουργίας*, Αθήνα: Ε.Κ.Δ.Δ.Α.

Κοντιάδης, Ι. Ξ. (2009). *Ελλειμματική Δημοκρατία. Κράτος και Κόμματα στη Σύγχρονη Ελλάδα*. Αθήνα: Σιδέρης.

Λαδής, Στ. & Νταλάκου, Β. (2016). *Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Λαμπροπούλου, Μ. (2019), Οργάνωση και συντονισμός της Διοίκησης: η προσαρμογή του Υπουργείου Οικονομικών στις απαιτήσεις των πολιτικών των Μνημονίων σε: *Δημόσια Διακυβέρνηση. Προοπτικές και Προκλήσεις στον 21ο αιώνα*, Μπάλτα, Ευ. (επιμ.), Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σ. 447 επ.

Μακρυδημήτρης, Α. (2013). *Υφαίνοντας τον Ιστό της Πηνελόπης - Διοίκηση και Δημοκρατία στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Μακρυδημήτρης, Α. & Μιχαλόπουλος, Ν. (2000). *Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων Για Τη Δημόσια Διοίκηση*. Αθήνα: Παπαζήσης.

- Μακρυδημήτρης, Α., Πραβίτα, Μ-Η. (2012), *Δημόσια Διοίκηση: Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Muller P., Surel Y. (2002), *Ανάλυση των Πολιτικών του Κράτους. Ανάλυση των Δημόσιων Πολιτικών*. Αθήνα: Δάρδανος – Τυπωθήτω.
- Quermonne, J. – L. (2005). *Το πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Από τις οικονομικές κοινότητες στην πολιτική ένωση*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- ΟΟΣΑ, (2012). *Ελλάδα: Επιθεώρηση της Κεντρικής Διοίκησης, Ανεπίσημη Μετάφραση από την Ένωση Αποφοίτων των Εθνικών Σχολών Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα.
- Παπατόλιας, Α. (2020). *Πρωθυπουργοκεντρισμός και επιτελική διοίκηση στο ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα*. *ΕφημΔΔ* 4/2020, 416-439.
- Παπατόλιας, Α. (2021). *Θεωρία και Πράξη του Επιτελικού Κράτους. Θεωρητικό θεμέλιο, Νομοθετική κατοχύρωση, Διοικητική πρακτική*, Αθήνα: Σάκκουλας.
- Πραβίτα, Μ.-Η. (2010α), *Ο ρόλος και οι αρμοδιότητες των υφυπουργών στην οργάνωση και λειτουργία του κυβερνητικού μηχανισμού στην Ελλάδα*, *ΕφημΔΔ* 2/2010, σ. 239 επ.
- Πραβίτα, Μ.-Η. (2010β), *Η οργάνωση και ο συντονισμός της Κυβέρνησης*, *ΕφημΔΔ* 6/2010, σ. 872 επ.
- Πραβίτα, Μ. - Η. (2014). *Όψεις Συλλογικότητας στη Λειτουργία της Κυβέρνησης: Η περίπτωση των Κυβερνήσεων Συνεργασίας στην εποχή του Μνημονίου*. Στο: Α. Μακρυδημήτρης, Μ. Σαματάς & Μ. - Η. Πραβίτα, επιμ. *4ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων - Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση: Δυνατότητες, Προοπτικές, Αδυναμίες*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 435 - 466.
- Σπανού, Κ. (2001). *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Σπανού, Κ. (2018), *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης. Επισκόπηση/περιγραφή/αποτίμηση*, *Ερευνητικό Έργο ΕΛΙΑΜΕΠ, Παρατηρητήριο για την Κρίση*, Αθήνα.

Σωτηρόπουλος, Δ. (2007). *Κράτος και Μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη: Ελλάδα-Ισπανία-Ιταλία-Πορτογαλία*. Αθήνα: Ποταμός.

Φλογαΐτης, Σπ. (1987). *Το ελληνικό Διοικητικό Σύστημα*, Αθήνα: Σάκκουλας.

Ξενογλώσση:

Aldy, J. E. (2014). The crucial role of policy surveillance in international climate policy. *Climatic Change* 126(3–4):279–292.

Anderson, J. (2006), *Public Policy Making*, 6th edn, Boston and New York: Houghton Mifflin Company.

Bachrach, P. & Baratz, M. S. (1962). Two Faces of Power. *The American Political Science Review*, Volume 56, Issue 4, 947-952.

Blick, A. & Jones, G. W. (2010). The centre of central government. *Public Policy Research*, 17 (1). pp. 29-35.

Brewer, G. & deLeon, P. (1983). *The Foundations of Policy Analysis*, Pacific Grove: Brooks/Cole.

Burch, M., Holliday, I. (1999). The Prime Minister's and cabinet offices: an executive office in all but name, *Parliamentary Affairs*, Volume 52, Issue 1, Pages 32–45.

Cobb, R. & Elder, C. (1983). *The Political Use of Symbols*. New York: Longman.

Cohen, L., Manion, L. & Morrison, K. R. B., (2011). *Research methods in education*. Oxon, UK: Routledge.

ChannahSorah, V. V. (2003). Moving from Measuring Processes to Outcomes: Lessons Learned from GPRA in the United States. Presented at World Bank and Korea Development Institute joint conference on Performance Evaluation System and Guidelines with Application to LargeScale Construction, R&D, and Job Training Investments. Seoul, South Korea. July 24–25.

Dunleavy, P. & Rhodes, R. A. W. (1990). Core Executive Studies in Britain, *Public Administration*, Vol. 68, No. 1, 3–28.

- Dunn, W. N. (2018). Monitoring observed policy outcomes. In *Public policy analysis*, 6th edn., ed. William N. Dunn, 250–319. Oxon: Routledge.
- Dye, T. R. (1972). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- deLeon, P. (1983), Policy Evaluation and Program. *Review of Policy Research*, 2: 631-647.
- deLeon, P. (2001). A Democratic Approach to Policy Implementation. Paper prepared for presentation at the Annual Meeting of the American Political Science Association, August 31, San Francisco.
- Featherstone, K. & Papadimitriou, D. (2012). The Emperor has no clothes! Power and Resources within the Greek Core Executive. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Issue Governance.
- Gerston, L. N. (1997). *Public policy making: process and principles*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Goodin, R, Moran, M & Rein, M (2006). The Public and its Policies, in Michael Moran, Martin Rein and Robert E. Goodin (ed.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford, pp. 3-35.
- Gunn, L.A. (1978) Why Is Implantation So Difficult? *Management Services in Government*, 33, 169-176.
- Heywood, A. (2000). *Key concepts in politics*. Basingstoke: Macmillan.
- Hood, C. (1976). *The limits of administration*. London; New York: Wiley.
- House of Lords, 2010. *The Cabinet Office and the Centre of Government - Report with Evidence*. London: Authority of the House of Lords.
- Howlett M., & Ramesh M. (1995), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press,
- Howlett M., Ramesh M. & Perl A. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, 3rd ed. OUP Canada.

- Howlett, M. & Tosun, J. (2018). *Policy Styles and Policy-Making. Exploring the Linkages*. London: Routledge.
- Huitt, R. K. (1968). Political feasibility. Pages 263–276 in A. Rannay, editor. *Political science and public policy*. Markham Publishing Co., Chicago, Illinois, USA.
- IMF (2015). Finland Fiscal Transparency Evaluation, Country Report No. FO/DIS/15/60 Available on: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1560.pdf>
- Jenkins, W. I. (1978). *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. London: Martin Robertson.
- Jensen, C. B. (2007). Implementing Europe: a question of oversight. *European Union Politics* 8(4):451–477.
- Kingdon, J. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (3a. Ed.) New York, NY: Harper Collins.
- Knill, C., Adam, C. & Hurka, S. (2015). *On the Road to Permissiveness? Change and Convergence of Moral Regulation in Europe*. Oxford University Press.
- Kusek, Z. J. & Ray R. C. (2004). *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners*. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/14926/296720PAPER0100steps.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ladrech, R. (2010). *Europeanisation and National Politics*, Basing-stoke: Palgrave Macmillan.
- Le Galès, P. (1998), Regulations and Governance in European Cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22: 482-506.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of “Muddling Through.” *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.
- Lopez-Acevedo, G., Krause, P. & Mackay, K. (2012). *Building Better Policies: The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation*, World Bank.

- Lowi, T. (1964). American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics*, 16(4), 677-715.
- Majone, G., (1989). *Evidence, argument, and persuasion in the policy process*. Yale University Press.
- May, P., 2005. Policy maps and political feasibility. In: I. Geva-May, ed. *Thinking like a policy analyst: policy analysis as a clinical profession*. London: Palgrave Macmillan, 127–151.
- McDavid, J.C., Huse, I. & Hawthorn, L.R.L. (2019). *Program evaluation and performance measurement, An introduction to practice*, 3rd ed. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Meltsner, A. (1972). Political feasibility and policy analysis. *Public administration review*, 32 (6), 859–867.
- OECD-DAC. (2002). Glossary of key terms in evaluation and results-based management. Paris: DAC Network on Development Evaluation, OECD
- OECD (2011). *Greece: Review of the Central Administration*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010). *Finland: Working Together to Sustain Success*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015), *OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland: Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris,
- OECD (2016), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/open-government_9789264268104-en#page114
- OECD (2017), *Towards Open Government Indicators: Framework for the Governance of Open Government (GOOG) Index and the Checklist for Open Government Impact Indicators*, Concept Note.

- OECD (2019a), *Open Government in Biscay*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2019b), *Open Government in Argentina*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris,
- Peters, G. & Pierre, J. (2006). *Handbook of Public Policy*. London: Sage Publications
- PMO (Prime Minister's Office), (2011), *Management of Government Policies in the 2010s: Tools for More Effective Strategic Work*, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79351/J1611_Management%20of%20Government%20Policies%20in%20the%202010s.pdf
- Powell, W. (1990). Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization. *Research in Organizational Behaviour*. 12. 295-336.
- Pressman, J.L. & Wildavsky, A. (1984). *Implementation*, 3rd ed. London: University of California Press.
- Richardson, J. (1982). *Policy Styles in Western Europe*. (Routledge Revivals) (1st ed.). Routledge.
- Richardson, L. (2000). Evaluating Ethnography. *Qualitative Inquiry*, 6(2), 253–255.
- Richardson, J. (2018a). *British Policy-Making and the Need for a Post-Brexit Policy Style*. Cham: Springer International Publishing.
- Richardson, J. (2018b). The Changing British Policy Style: From Governance to Government? *British Politics*, 13 (2), 215-233.
- Rhodes, R. A. W. (2006). *Policy Network Analysis*. The Oxford Handbook of Public Policy.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Roger, C. & Elder, C. (1983). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*. Baltimore: Johns Hopkins Press.

- Rossi, P. H. & Freeman, H.E. (1985). *Evaluation: A systematic approach*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W. & Henry, G. T. (2018). *Evaluation: a systematic approach*, 8th edn. London: SAGE Publications.
- Schoenefeld, J.J., Schulze, K., Hildén, M. & J. Jordan, A. J. (2019). Policy Monitoring in the EU: The Impact of Institutions, Implementation, and Quality. *Polit Vierteljahresschr* 60, 719–741.
- Scriven, M. (1981). *Evaluation thesaurus*. Newbury Park: SAGE.
- Sfez, L. (1992). *Critique de la décision*. 4e édition entièrement refondue et augmentée. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Smith, M.J. (1999). *The Core Executive in Britain*. London: Macmillan.
- Spanou, C. (2008). State Reform in Greece: Responding to Old and New Challenges. *International Journal of Public Sector Management*, 21 (2), σσ. 150-173.
- Vedung, E. (1997). *Public policy and program evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Waterman, R. W., & Wood, B. D. (1993). Policy Monitoring and Policy Analysis. *Journal of Policy Analysis and Management*, 12(4), 685.
- Wilson, C. (2006). *Public policy: continuity and change*. Boston: McGraw-Hill.
- Wollmann, H. (2007). Policy Evaluation and Evaluation Research, in: Fischer, F., Miller, G. & Sidney, M. (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, New York: Marcel Dekker Publisher.

Νομοθετικά Κείμενα:

Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα- Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις».

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

Α.Ν. 711/1945 - ΦΕΚ 298/11.12.1945 *«Περί συστάσεως Υπουργείου Πολιτικού Συντονισμού παρά τω Πρωθυπουργώ»*

ν.3230/2004 (Α' 44/11.2.2004): Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις.

ν.4046/2012 (Α' 28/14.2.2012): Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας.

ν.4109/2013 (Α' 16/23.01.2013): Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα - Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις.

ν.4622/2019 (Α' 133/07.08.2019): *«Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης»*

Π.Δ. 63/2005 (Α' 98/22.4.2005): Κωδικοποίηση της νομοθεσίας για την Κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα.

Π.Δ. 2/2011 (Α' 5/19.1.2011): Μετατροπή του Πολιτικού Γραφείου Πρωθυπουργού σε Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού.

Π.Δ. 98/2020 (Α' 236/28.11.2020): Οργανισμός της Προεδρίας της Κυβέρνησης.

Π.Δ.19/2022 (Α' 54/14.3.2022): Σύσταση Ειδικής Γραμματείας Μακροπρόθεσμου Σχεδιασμού και κατάργηση Ειδικής Γραμματείας Ο.Π.Σ. Παρακολούθησης και Αξιολόγησης του Κυβερνητικού Έργου .

Πρακτικά Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης,
Συνεδρίαση 29.7.2019

Ιστοσελίδες

Ανθόπουλος, Χ., 2019. *Πρόταση εμπιστοσύνης εναντίον πρότασης ατομικής δυσπιστίας*
Διαθέσιμο στο: https://www.constitutionalism.gr/2019-05-10_anthopoulos-atomiki-protasi-dypistias/ Τελευταία πρόσβαση: 19/05/2022.

Βασιλικό Θησαυροφυλάκιο Ηνωμένου Βασιλείου (Her Majesty's Treasury). Διαθέσιμο
στο: <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-treasury/about>, Τελευταία
πρόσβαση: 19/05/2022.

Βρετανική Πλατφόρμα Historical Performance Platform. Διαθέσιμο στο:
<https://data.gov.uk/dataset/731b25a8-0462-4a7d-aa3f-5a5d44ae26d2/historical-performance-platform> Τελευταία πρόσβαση: 19/05/2022.

Γραφείο Πρωθυπουργού Ηνωμένου Βασιλείου, Prime Minister's Office Διαθέσιμο στο:
<https://www.gov.uk/government/organisations/prime-ministers-office-10-downing-street/about> Τελευταία πρόσβαση: 19/05/2022.

Γραφείο Υπουργικού Συμβουλίου Ηνωμένου Βασιλείου, Cabinet Office Διαθέσιμο στο:
<https://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office/about> Τελευταία
πρόσβαση: 19/05/2022.

Ετήσια Σχέδια Δράσης, 2021. Διαθέσιμο στο: <https://government.gov.gr/etisia-schedia-drasis-ipourgion-2021/> Τελευταία πρόσβαση: 19/05/2022.

Διαδικτυακή πλατφόρμα Φινλανδίας, Findicator Διαθέσιμο στο:
<https://stat.fi/uutinen/maintenance-of-the-findicator-service-will-be-discontinued>
Τελευταία πρόσβαση: 19/05/2022.

Hellenic Republic, 2018: Σχέδιο Greece:A Growth Strategy for the Future, Διαθέσιμο
στο: <https://www.mindev.gov.gr/wp-content/uploads/2018/09/Growth-Strategy.pdf>.
Τελευταία πρόσβαση: 19/05/2022.

Παπατόλιας, Α., 2019. *Η κριτική στο «Επιτελικό Κράτος»*. Διαθέσιμο στο:
<https://www.constitutionalism.gr/2019-11-papatolias-epiteliko-kratos/> Τελευταία
πρόσβαση: 19/05/2022.

Πρωθυπουργός, 2019. *Ομιλία του Πρωθυπουργού Κυριάκου Μητσοτάκη στη συζήτηση για το σχέδιο νόμου για το Επιτελικό Κράτος*. Διαθέσιμο στο: <https://primeminister.gr/2019/08/06/22029>, Τελευταία πρόσβαση: 19/05/2022.

Κρατική Υπηρεσία Αναφοράς της Φινλανδίας, Netra. Διαθέσιμο στο: <https://www.valtiokonttori.fi/maaraykset-ja-ohjeet/suunnittelun-ja-seurannan-asiakirjojen-seka-tuloksellisuustietojen-julkaiseminen-valtion-raportointipalvelussa-netra/> Τελευταία πρόσβαση: 19/05/2022.

Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση (2012). Αθήνα: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Διαθέσιμο στο: http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2012/01/lefki_vivlos.pdf. Τελευταία πρόσβαση: 19/05/2022.

Στατιστική Υπηρεσία του Ηνωμένου Βασιλείου, Office for National Statistics-ONS Διαθέσιμο στο: <https://www.ons.gov.uk/> Τελευταία πρόσβαση: 19/05/2022.

Σύστημα Παρακολούθησης Ηνωμένου Βασιλείου. Διαθέσιμο στο: <https://www.gov.uk/government/publications/planning-and-performance-framework/the-governments-planning-and-performance-framework#Spending-reviews> Τελευταία πρόσβαση: 19/05/2022.

Σχέδιο Παρακολούθησης φινλανδικού κυβερνητικού προγράμματος, OHRA Project. Διαθέσιμο στο: <https://vnk.fi/documents/10184/1190126/OHRA-raportti-en.pdf/79db9e53-6929-475b-90fa-87fb7aae508f/OHRA-raportti-en.pdf> Τελευταία πρόσβαση: 19/05/2022.

Φινλανδική υπηρεσία, Explore Administration. Διαθέσιμο στο: <https://www.exploreadministration.fi/about-the-service/> Τελευταία πρόσβαση: 19/05/2022.

Χαρτοφυλάκιο Μεγάλων Κυβερνητικών Έργων, (Government Major Projects Portfolio GMPP) Διαθέσιμο στο: <https://www.gov.uk/government/collections/major-projects-data> Τελευταία πρόσβαση: 19/05/2022.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Ερωτηματολόγιο

1. Τι είναι για σας επιτελικό κράτος; Πώς θα το ορίζατε;

2. Η ΓΓΣ αναλαμβάνει ενεργό ρόλο στην πρόταση και τον προγραμματισμό των δημόσιων πολιτικών, στην πράξη;

3. Με ποιον τρόπο πραγματοποιείται η παρακολούθηση της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών; Ποιος ο ρόλος της ΓΓΣ στην παρακολούθηση των δημόσιων πολιτικών;

4. Το σύστημα παρακολούθησης που εισάγεται με τον ν.4622/2019 παράγει ποιοτικές πληροφορίες που μπορούν να χρησιμοποιηθούν σε επόμενο στάδιο μιας δημόσιας πολιτικής;

5. Πώς γίνεται η μέτρηση της επίτευξης των στόχων και της αποτελεσματικότητας των δημόσιων πολιτικών στη διαδικασία εφαρμογής τους;

6. Τι είδους προκαθορισμένοι στόχοι χρησιμοποιούνται στο ΕΣΚυΠ;

7. Διατηρείται βάση δεδομένων για τις εκροές των δημόσιων πολιτικών;

8. Χρησιμοποιείται στατιστική ανάλυση ως προς τις εκροές των δημόσιων πολιτικών;

9. Πραγματοποιείται επανεξέταση των στοιχείων και των αποτελεσμάτων (follow-up)?

10. Πόσο έχει βοηθήσει στην πράξη το ΟΠΣ «ΜΑΖΙ»;

11. Η Πολιτική Επιτροπή Παρακολούθησης Δημοσίων Πολιτικών συμβάλλει ουσιαστικά στην πράξη;

12. Υπάρχει υπερφόρτωση (συμφόρηση/υπερσυγκέντρωση) του συστήματος συντονισμού;

13. Καταφέρνει η ΓΓΣ να καλύψει το έλλειμμα του στρατηγικού σχεδιασμού και του επιτελικού συντονισμού;

14. Υπάρχουν προβλήματα στελέχωσης της ΓΓΣ;

15. Θεωρείται ότι το σύστημα παρακολούθησης και συντονισμού του κυβερνητικού έργου θα διατηρηθεί από επόμενη κυβέρνηση; Θα έχει διάρκεια στον χρόνο;



Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
και Επένδυσης

Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**
ΙΣΤΙΑ



ΕΣΠΑ
2014-2020
ανάπτυξη - εργασία - αλληλεγγύη

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Σ.Δ.Δ.Α.)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr