

## Το Επιτελικό Κράτος και η Αποπολιτικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα: η Περίπτωση του Ν.4622/19

**Παρασκευή Χριστοφιλοπούλου**

Επίκουρη Καθηγήτρια, Σχολή Κοινωνικών Επιστημών, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο.

Email: [ecristofil@eap.gr](mailto:ecristofil@eap.gr)

### Περίληψη

Η ανάπτυξη των επιτελικών λειτουργιών του κράτους και η αποπολιτικοποίηση της διοίκησης, επιχειρείται εκ νέου στην Ελλάδα με τον Ν.4622/19. Από την ανάλυση των ρυθμίσεών του για την κεντρική διοίκηση και τα πρώτα δείγματα εφαρμογής του διαπιστώνονται δυο θετικά βήματα σε σύγκριση με το παρελθόν. Πρώτον, η εκχώρηση τελικής υπογραφής για όλες τις ατομικές διοικητικές πράξεις και για τις κανονιστικές πράξεις των υποστηρικτικών υπηρεσιών των υπουργείων συνιστά πρωτόγνωρη μεταφορά εξουσίας στη διοίκηση. Αποστερείται έτσι το παραδοσιακό πελατειακό σύστημα από ένα σημαντικό πόρο που τροφοδότησε την εξάρτηση των δημοσίων υπαλλήλων από τους πολιτικούς και συνέβαλε καταλυτικά στη διαμόρφωση των συμβιωτικών σχέσεων μεταξύ τους. Δεύτερον, η κατοχύρωση του ρόλου της διοίκησης στη νέα διαδικασία παραγωγής δημόσιων πολιτικών συνιστά απόπειρα περιορισμού της επικυριαρχίας της πολιτικής και ενίσχυσης της θεσμικής μνήμης του κράτους. Ωστόσο, η ολοκλήρωση της αποπολιτικοποίησης της διοίκησης, προϋποθέτει την απόλυτη στεγανοποίηση της σταδιοδρομίας των δημοσίων υπαλλήλων από πολιτικές επιρροές και τη στοιχειώδη, έστω εκ των υστέρων, πολιτική συναίνεση του μεγαλύτερου μέρους του πολιτικού συστήματος. Μέχρι τότε τα βήματα προς την αποπολιτικοποίηση της διοίκησης και την επιτελικότητα του κράτους θα παραμένουν μετέωρα.

**Λέξεις Κλειδιά:** Επιτελικότητα, Αποπολιτικοποίηση, Κυβέρνηση, Κεντρική Διοίκηση, Δημόσια Πολιτική

## Εισαγωγή

Το ζήτημα της αποπολιτικοποίησης της διοίκησης και του επιτελικού ρόλου του κράτους ήταν σταθερά στην ατζέντα των δημόσιων πολιτικών την περίοδο της οικονομικής κρίσης (2010-18). Πότε ως σύσταση του ΟΟΣΑ και ως μέρος των διαπραγματεύσεων με τους πιστωτές και πότε με την πιο σκληρή μορφή της αιρεσιμότητας για την αποδέσμευση δανειακών πόρων, η αναδιοργάνωση του κεντρικού κράτους ήταν ανάμεσα στις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες της περιόδου. Τα αποτελέσματα, ωστόσο, ήταν περιορισμένης εμβέλειας, αλλά, σε ορισμένες περιπτώσεις, και μικρής χρονικής ισχύος (Λαμπροπούλου, 2018, Λαδή, 2021, Χριστοφιλοπούλου, 2021b). Με εξαίρεση τις δομές και τους θεσμούς που συνδέονται με τη δημοσιονομική διαχείριση,<sup>1</sup> οι αλλαγές δεν επέφεραν ριζικές μεταβολές στη δομή και τη λειτουργία του κεντρικού μηχανισμού. Παρά το γεγονός ότι σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες οι μεταρρυθμίσεις κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης είχαν μεγαλύτερη επιτυχία (Sotiropoulos, 2015), στην Ελλάδα το τέλος των Μνημονίων βρήκε τη διοίκηση με μειωμένους πόρους και προσωπικό, με νέα εργαλεία πολιτικής,<sup>2</sup> αλλά χωρίς ανεπτυγμένη ικανότητα προγραμματισμού και αξιολόγησης και σχεδόν εξ ίσου εξαρτημένη από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία (Τσέκος, 2018, Σπανου, 2019).

Στο καθεστώς ενισχυμένης εποπτείας, στο οποίο βρίσκεται η Ελλάδα από τον Αύγουστο του 2018, περιλαμβάνονται ειδικές δεσμεύσεις, μεταξύ των οποίων και ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης<sup>3</sup> (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020). Η μεταρρυθμιστική προσπάθεια απέκτησε εκ νέου δυναμική με την ψήφιση του Ν.4622/19 για το Επιτελικό Κράτος, πρώτου νομοθετήματος της νέας κυβέρνησης. Η πολιτική αντιπαράθεση και ο ευρύτερος δημόσιος διάλογος επικεντρώθηκαν κυρίως στην ιδιαίτερα ογκώδη Προεδρία της Κυβέρνησης (ΠτΚ), στις επιπτώσεις της στη δυναμική των ενδοκυβερνητικών σχέσεων εξουσίας και την συνταγματικότητα των σχετικών ρυθμίσεων. Ωστόσο, εξ ίσου σημαντική είναι η δέσμη των ρυθμίσεων που αφορούν την οργάνωση των υπηρεσιών της κεντρικής διοίκησης και θεσμοθετούν τη συμμετοχή της στη διεργασία παραγωγής δημόσιων πολιτικών (public policy-making process). Μέσω αυτών επιχειρείται από τον νομοθέτη ένα διαχρονικό ζητούμενο για το

<sup>1</sup> Όπως η ΑΔΑΕ, το Υπερταμείο, οι Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών (ΓΔΟΥ) στα Υπουργεία, το Γραφείο Προϋπολογισμού στη Βουλή, κ.ά.

<sup>2</sup> Παραδείγματος χάριν τα ψηφιακά οργανογράμματα, τα περιγράμματα θέσεων εργασίας και η κινητικότητα.

<sup>3</sup> Οι τομείς των δεσμεύσεων της χώρας είναι οι ακόλουθοι έξι: δημοσιονομικές και δημοσιονομικές-διρθρωτικές πολιτικές, κοινωνική πρόνοια, χρηματοπιστωτική σταθερότητα, αγορές εργασίας και προϊόντων, Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας και ιδιωτικοποιήσεις, εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης.

© Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, 2021

Χριστοφιλοπούλου, Π. (2021). Το Επιτελικό Κράτος και η Αποπολιτικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα: η Περίπτωση του Ν.4622/19.

Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης 1(1), 142-159.

<https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview>

Τεύχος 1, Αρ. 1

πολιτικο-διοικητικό σύστημα της χώρας: ο διαχωρισμός κυβέρνησης και διοίκησης και η αποπολιτικοποίηση και ενδυνάμωση της τελευταίας (Αιτιολογική έκθεση Ν.4622/19, Γενικό Μέρος).

Η παρούσα μελέτη επικεντρώνεται ιδιαίτερα στις συγκεκριμένες διατάξεις του Ν.4622/19 και επιχειρεί να διαπιστώσει κατά πόσον η εφαρμογή τους συμβάλλει στην αποπολιτικοποίηση της διοίκησης και κατά πόσον η επιχειρούμενη διάκριση μεταξύ κυβέρνησης και διοίκησης κατοχυρώνει επαρκώς τη δεύτερη ως εσωτερικό δρώντα στη διαδικασία παραγωγής δημόσιων πολιτικών.

### **Η Κατάσταση της Κεντρικής Διοίκησης και η Θεσμοθέτηση του Ν.4622/19**

Η ελληνική δημόσια διοίκηση χαρακτηρίζεται από υπερβολικό συγκεντρωτισμό, ακαμψία και τυπολατρία, αναποτελεσματικότητα και λειτουργική ανεπάρκεια (Μακρυδημήτρης et al., 2012, 92). Η καθήλωση της διοίκησης σε χαμηλό επίπεδο (Σπανού, 2018, 164) συνδέεται με την υποταγή της στην πολιτική τάξη και οδηγεί σε έλλειψη θεσμικής μνήμης στο κράτος, με αρνητικές επιπτώσεις στη διαδικασία παραγωγής δημόσιων πολιτικών. Οι ρυθμίσεις και τα μέτρα πολιτικής είναι κατά κανόνα αποσπασματικές, με βραχύ ορίζοντα δράσης και εμβλαωματικές λύσεις (Σπανού, 2010, 302), καθόσον αλλάζουν όχι μόνο μετά από κάθε εκλογική διαδικασία αλλά συχνότατα και με κάθε ανασχηματισμό. Έτσι, το προσαυξητικό μοντέλο (Lindblom, 1959) είναι κυρίαρχο ως τρόπος λήψης αποφάσεων, αλλά και εν γένει στη διαδικασία παραγωγής δημόσιων πολιτικών στην Ελλάδα (Λαδή, 2021, 57). Η διοίκηση είναι περιθωριοποιημένη καθόσον οι υπουργοί στηρίζονται σε μεγάλο βαθμό στους μετακλητούς υπαλλήλους (Χριστοφιλοπούλου, 2021b). Επί πλέον, παρά το γεγονός ότι ο Πρωθυπουργός διορίζει και παύει τα μέλη της κυβέρνησης και τους υφυπουργούς, η διαχρονική έλλειψη υποστηρικτικής δομής για την άσκηση του επιτελικού συντονιστικού του ρόλου, σήμαινε ότι οι υπουργοί ήταν σχεδόν παντοδύναμοι (Featherstone et al., 2015), με αποτέλεσμα οι δημόσιες πολιτικές να υπηρετούν τους πολιτικούς τους στόχους ή/και να ανταποκρίνονται στις ανάγκες της επικαιρότητας, ανάλογα με την εκάστοτε συγκυρία.

Είναι χαρακτηριστικό ότι στη λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου εντοπίζονται σημάδια “απονέκρωσης”, με αραιές μη προγραμματισμένες συνεδριάσεις, πολλές από τις οποίες χρησιμοποιούνται για τη νομιμοποίηση ή τον συμβολισμό πρωτοβουλιών του Πρωθυπουργού (Μακρυδημήτρης et al., 2012, 231-232). Λείπουν σχεδόν παντελώς οι διυπουργικές διαδικασίες σχεδιασμού, συντονισμού και παρακολούθησης των πολιτικών. Αυτό είναι ιδιαίτερα εμφανές στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία και αποτελεί έναν από τους παράγοντες κακονομίας στην Ελλάδα

Τεύχος 1, Αρ. 1

(Σωτηρόπουλος et al., 2016). Η προετοιμασία των νομοσχεδίων αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα έλλειψης επιτελικού σχεδιασμού και διυπουργικής συνεργασίας. Κάθε νομοσχέδιο, μετά τη σύνταξή του από το επισπεύδον υπουργείο και την παρουσίαση του στο Υπουργικό Συμβούλιο, αποστέλλεται προς υπογραφή στα συναρμόδια υπουργεία. Κατά το στάδιο αυτό, παρατηρούνται αντιρρήσεις της τελευταίας στιγμής, συχνά προερχόμενες από τους δημοσίους υπαλλήλους, που πείθουν τους υπουργούς να ζητήσουν αλλαγές πριν υπογράψουν,<sup>4</sup> με αποτέλεσμα τριβές, καθυστερήσεις και εισαγωγή νέων ρυθμίσεων κατά την εφαρμογή των πολιτικών.

Διαχρονικά, οι εκθέσεις εμπειρογνομών της δημόσιας διοίκησης (Μακροδημήτρης et al., 2000) πρότειναν, μεταξύ άλλων, την εισαγωγή επιτελικών δομών και διαδικασιών στα υπουργεία. Ιδιαίτερα στις αρχές της δεκαετίας του '90, δημιουργήθηκαν διευθύνσεις και τμήματα Στρατηγικού Σχεδιασμού και Ανάλυσης Πολιτικής στα Υπουργεία (Ν.1892/1990, Ν.1943/1991), υπό την πίεση “συμμόρφωσης” με το κοινοτικό κεκτημένο στα πλαίσια του εξευρωπαϊσμού, αλλά και υπό την επιρροή των αρχών του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (Μιχαλόπουλος, 2003). Οι υπηρεσίες αυτές σπάνια συνδέονταν λειτουργικά με την κορυφή της ιεραρχίας, τα γραφεία των Υπουργών και των Γενικών και Ειδικών Γραμματέων, παρά το γεγονός ότι συνοδεύονταν συνήθως και με θεσμοθέτηση επιτελικών διαδικασιών. Η ενδο-οργανωτική δυναμική των σχέσεων πολιτικής και διοίκησης διαμορφωνόταν είτε γύρω από το αντικείμενο του κάθε υπουργείου είτε γύρω από τα ζητήματα διαχείρισης των πόρων του προσωπικού και των υποδομών του, αφήνοντας ελάχιστο ή και καθόλου χώρο για επιτελικού χαρακτήρα δραστηριότητες.

Έτσι, κατά πρώτον, οι υπηρεσιακές μονάδες που σχετίζονται με τη λειτουργική εξειδίκευση<sup>5</sup> του κάθε υπουργείου ασκούν εκ των πραγμάτων κάποια μορφή επιρροή στη λήψη των αποφάσεων. Παρά το γεγονός ότι η ατζέντα, αλλά και η παραγωγή των πολιτικών, αποφασίζονται κυριαρχικά από την πολιτική ηγεσία, η συνεργασία με τις διευθύνσεις αυτές παραμένει χρήσιμη και αναγκαία για την τήρηση της τυπικής διαδικασίας, τον έλεγχο της νομιμότητας και την παραγωγή των εγκυκλίων εφαρμογής.<sup>6</sup> Δεύτερον, οι διευθύνσεις υποστήριξης των υπουργείων, ιδιαίτερα εκείνες με

<sup>4</sup> Στο σημείο αυτό επικαλούμαι την προσωπική μου εμπειρία ως υφυπουργού Παιδείας (2009-12) και υφυπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης (2013-14) και την κοινοβουλευτική μου εμπειρία (2004-19).

<sup>5</sup> Παραδείγματος χάριν οι Γενικές Διευθύνσεις αρμόδιες για τις τρεις βαθμίδες της εκπαίδευσης του Υπουργείου Παιδείας, οι Γενικές Διευθύνσεις Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων για το αρμόδιο Υπουργείο κ.ο.κ.

<sup>6</sup> Η επιρροή των διευθύνσεων λειτουργικής εξειδίκευσης ενισχύεται και από το γεγονός ότι οι εγκύκλιοι, παρ' ότι τυπικά δεν παράγουν πρωτογενώς δίκαιο, εν τούτοις η ερμηνεία που περιλαμβάνουν αναιρεί de facto κάποιες από τις προβλέψεις του νόμου (Νταλάκου, 2021: 105).

© Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, 2021

Χριστοφιλοπούλου, Π. (2021). Το Επιτελικό Κράτος και η Αποπολιτικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα: η Περίπτωση του Ν.4622/19.

Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης 1(1), 142-159.

<https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview>

Τεύχος 1, Αρ. 1

αρμοδιότητα τα οικονομικά, το προσωπικό (προαγωγές-τοποθετήσεις-μετακινήσεις) και τις προμήθειες, αποτελούσαν ένα από τα πεδία πελατειακού τύπου δραστηριότητας, δεδομένου ότι οι γραφειοκρατικές, διαχειριστικές λειτουργίες κατέληγαν να είναι σημαντικός πόρος για τους πολιτικούς (Σπανού, 2018, 239). Οι υπουργοί συνδύαζαν έτσι την πολιτική ηγεσία με τη διοικητική δουλειά (Χριστοφιλοπούλου, 2021a, 189), καθόσον όλες οι αποφάσεις υπογράφονταν από τους ίδιους, εκτός κάποιων, συνήθως ήσσονος σημασίας, που οι ίδιοι μεταβίβαζαν στους μετακλητούς Γενικούς Γραμματείς.

Συνακόλουθα, οι επιτελικές οργανωτικές μονάδες σχεδιασμού και αξιολόγησης που εισάγονταν διαχρονικά στα υπουργεία γρήγορα οδηγούνταν στο πολιτικο-διοικητικό περιθώριο. Πριν από την θέσπιση του Ν.2190/94 και τη δημιουργία του ΑΣΕΠ, οι υπηρεσίες αυτές έγιναν αντικείμενο ρουσφετολογικών προσλήψεων (Βενετσανοπούλου et al., 2019, 555). Στις επιτελικές μονάδες συνήθως τοποθετούνταν επικεφαλής είτε οι μη αρεστοί στην πολιτική ηγεσία είτε οι λιγότερο ικανοί υπάλληλοι. Εκ των πραγμάτων, αποτέλεσαν διευθύνσεις απομόνωσης, ένα είδος διοικητικού «ψυγείου» στα υπουργεία, από κοινού με τις μονάδες Πολιτικής Σχεδίασης Εκτάκτου Ανάγκης (ΠΣΕΑ). Οι δε επιπρόσθετες διοικητικές διαδικασίες και θεσμοί επιτελικής φύσης (Εθνικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης, Ν.2839/2000, Πρόγραμμα Πολιτεία, Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, Ν.2880/2001, Διοίκηση μέσω Στόχων Ν.3230/2004) απαξιώθηκαν συστηματικά από τη διοικητική ιεραρχία και αγνοήθηκαν σε μεγάλο βαθμό από τις εκάστοτε πολιτικές ηγεσίες. Στην καλύτερη περίπτωση αποτέλεσαν αντικείμενο επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων.<sup>7</sup> Δεν είναι τυχαίο ότι η αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων με βάση την επίτευξη των στόχων «προσέκρουε διαρκώς στην έλλειψη γενικευμένης και αξιόπιστης εφαρμογής του συστήματος διοίκησης μέσω στόχων» (Σπανού, 2018, 246).

Όπως προαναφέραμε, οι προσπάθειες εξορθολογισμού της διοίκησης κατά την περίοδο της πρόσφατης οικονομικής κρίσης εντάθηκαν και ορισμένες απετέλεσαν αιρεσιμότητες για την αποδέσμευση των δανειακών δόσεων (Spanou, 2020, Λαδή, 2021, 63). Από τις αντίστοιχες νομοθετικές πρωτοβουλίες της εποχής (Ν.4048/2012, Ν.4250/2014, Ν.4369/2016) διακρίνουμε νέα θεσμοθέτηση επιτελικών μονάδων στα υπουργεία. Οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου και τα Γραφεία

<sup>7</sup> Χαρακτηριστικό είναι πως οι επιμορφωτικές διαδικασίες για τη διοίκηση μέσω στόχων αναπαράγονται μηχανιστικά από το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ), χωρίς σύνδεση με συγκεκριμένες δράσεις της διοίκησης.

© Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, 2021

Χριστοφιλοπούλου, Π. (2021). Το Επιτελικό Κράτος και η Αποπολιτικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα: η Περίπτωση του Ν.4622/19.

Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης 1(1), 142-159.

<https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview>

Τεύχος 1, Αρ. 1

Νομοθετικής Πρωτοβουλίας υπάγονταν απευθείας στον Υπουργό και, σε μεγάλο βαθμό, παρέμειναν περιθωριοποιημένες. Ιδίως τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας, τυπικά αρμόδια για την προετοιμασία των νομοσχεδίων με στόχο την ενδυνάμωση της ρυθμιστικής διακυβέρνησης με κύρια εργαλεία τη διαβούλευση και την ανάλυση των επιπτώσεων, συνήθως αγνοούνταν από την πολιτική ηγεσία ή καλούνταν να παράσχουν τυπικές διαδικαστικές ή γραμματειακές υπηρεσίες (Καϊάφα-Γκμπάντι, 2017, Διέλλας, 2019, 39). Η θεσμοθέτησή τους δεν κατόρθωσε να ανατρέψει την προαναφερθείσα διαδικασία διορθώσεων της τελευταίας στιγμής, ούτε να περιορίσει το διαχρονικό φαινόμενο της πολυνομίας και της κακονομίας (Σωτηρόπουλος et al., 2016, Μαντζουφάς, 2018), το οποίο τροφοδοτεί την αδυναμία και καθήλωση της διοίκησης, αλλά και τροφοδοτείται από αυτήν (Μακρυδημήτρης, 2008, 148-149). Οι δεσμεύσεις των Μνημονίων, ιδιαίτερα του Τρίτου Μνημονίου, αφού θεσμοθετήθηκαν, αφέθηκαν στην τύχη τους, ενώ τα τελευταία χρόνια υπήρξε οπισθοχώρηση και όσον αφορά «την κομματικοποίηση του κράτους και την αξιολόγηση» (Μποτόπουλος, 2019).

Επιτελικές διαδικασίες και δομές στο κεντρικό κράτος εισάγονται εκ νέου με τον Ν.4622/19, ο οποίος επιχειρεί να καθιερώσει ένα «νέο ολοκληρωμένο χάρτη του Κεντρικού Διοικητικού συστήματος στην Ελλάδα», να διακρίνει «αποτελεσματικά» την πολιτική από τη διοικητική λειτουργία και να διευρύνει τη συμμετοχή της δημόσιας διοίκησης στην παραγωγή και αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών (Αιτ. Έκθεση Ν.4622/19, Γενικό Μέρος). Σύμφωνα με έναν από τους βασικότερους συντάκτες του νόμου, πρόκειται για προσπάθεια «θεμελιώδους αλλαγής παραδείγματος στον προγραμματισμό του κυβερνητικού έργου... και της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας» (Γεραπετρίτης, 2020, 6).

Εκ πρώτης όψεως θα μπορούσε κάποιος να ισχυριστεί ότι ο νόμος κινείται στην πεπατημένη, υπό την έννοια ότι εισάγει για άλλη μια φορά επιτελικές υπηρεσίες στα υπουργεία, οι οποίες είναι πολύ πιθανόν να έχουν την τύχη των προγενέστερων. Χαρακτηριστικότερο παράδειγμα είναι οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου (Ν.4622/2019, άρθρο 39), που οργανώνονται σε επίπεδο Διεύθυνσης και βρίσκονται εκτός ιεραρχίας καθόσον υπάγονται απευθείας στον Υπουργό. Πρόκειται για επανάληψη, με λίγο πιο δομημένο τρόπο, της προηγούμενης διάταξης. Ωστόσο, οι ρυθμίσεις για την οργάνωση της κεντρικής διοίκησης και τη συμμετοχή της στη διαδικασία παραγωγής δημόσιων πολιτικών, διαφοροποιούνται από προηγούμενες προσπάθειες. Πρόκειται για μεταβολές που θα μπορούσαν, υπό ορισμένες πολιτικές και θεσμικές προϋποθέσεις, να αποτελέσουν το θεμέλιο για την αλλαγή παραδείγματος και τις οποίες αναλύουμε στις επόμενες ενότητες.

## **Ο Διαχωρισμός των Υπηρεσιών σε Οριζόντιες και Κάθετες και η Ανάθεση των Πρώτων σε Υπηρεσιακούς Γραμματείς και των Δεύτερων σε Μετακλητούς Γενικούς και Ειδικούς Γραμματείς**

Οι υπηρεσίες των Υπουργείων διακρίνονται σε κάθετες και οριζόντιες (Ν.4622/19, άρθρο 35). Οι κάθετες υπηρεσίες έχουν αρμοδιότητες που συνδέονται με τη λειτουργική εξειδίκευση των υπουργείων και σε αυτές προϊστάται Γενικοί ή Ειδικοί Γραμματείς<sup>8</sup> (άρθρα 40-43 Ν.4622/19). Οι οριζόντιες υπηρεσίες διακρίνονται σε υποστηρικτικές υπηρεσίες (προσωπικό, διοικητική υποστήριξη, προϋπολογισμός, οικονομική διαχείριση, προμήθειες) και σε επιτελικές υπηρεσίες αρμόδιες για τον συντονισμό του σχεδιασμού, της παρακολούθησης και της αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών του κάθε υπουργείου. Στις οριζόντιες υπηρεσίες προϊστάται οι Υπηρεσιακοί Γραμματείς, δημόσιοι υπάλληλοι με τριετή θητεία και ειδικό καθεστώς επιλογής.

Οι επιτελικές υπηρεσίες, πλην εκείνων που αφορούν στον Εσωτερικό Έλεγχο, υπάγονται στις Διευθύνσεις Συντονισμού των Υπουργείων<sup>9</sup> (άρθρο 38, Ν.4622/2019). Η εξουσία που έχουν εν προκειμένω οι προϊστάμενοι σε αυτές Υπηρεσιακοί Γραμματείς, και μέσω αυτών η διοίκηση, εξαρτάται από τον βαθμό στον οποίο οι Διευθύνσεις Συντονισμού θα ενεργοποιηθούν. Από την άλλη πλευρά, οι υποστηρικτικές υπηρεσίες (οικονομική διαχείριση, προσωπικό, προμήθειες, εξοπλισμός) που είναι ζωτικές για τη συνολική λειτουργία των υπουργείων, επίσης διοικούνται από τους Υπηρεσιακούς Γραμματείς.

Εν κατακλείδι, η διάκριση Διοίκησης και Κυβέρνησης φαίνεται να ξεκινά στο σημείο διεπαφής μεταξύ πολιτικής ηγεσίας και διοίκησης, που είναι οι Γραμματείες. Η τοποθέτηση Υπηρεσιακών Γραμματέων επικεφαλής των επιτελικών και των υποστηρικτικών υπηρεσιών συνιστά θετικό βήμα προς την κατεύθυνση της αποπολιτικοποίησης του διοικητικού βραχίονα του κράτους. Η επιλογή, ωστόσο, να προϊστάται πολιτικά στελέχη, με την ιδιότητα του υψηλόβαθμου μετακλητού υπαλλήλου στις κάθετες υπηρεσίες, εκεί όπου διαμορφώνονται οι πολιτικές, λαμβάνονται και εφαρμόζονται οι

<sup>8</sup> Ως κυβερνητικά στελέχη έχουν μεικτό πολιτικό και διοικητικό ρόλο στα υπουργεία (Παπαϊωάννου, 2021, 162). Ως μετακλητοί υπάλληλοι διορίζονται, αξιολογούνται και παύονται με πολιτικά κριτήρια από τον Πρωθυπουργό και τον αρμόδιο Υπουργό.

<sup>9</sup> Οι προβλέψεις για τη διασφάλιση της αποτελεσματικότερης λειτουργίας τους αφορούν τη δυνατότητα να μεταφέρονται σε αυτές, να συγχωνεύονται ή να καταργούνται υφιστάμενες μονάδες, ενώ ορίζεται ρητά ότι οι αρμοδιότητες των μονάδων που μεταφέρονται, παύουν να ασκούνται πλέον από αυτές και εφεξής ασκούνται από τις οικείες Υπηρεσίες Συντονισμού (άρθρο 38, παρ.6 Ν.4622/19).

Τεύχος 1, Αρ. 1

αποφάσεις, δείχνει να συνεχίζει μια διοικητική παράδοση επικυριαρχίας της πολιτικής επί της διοίκησης (Σωτηρόπουλος, 2001, Μακρυδημήτρης et al., 2012, Πραβίτα, 2021) και βρίσκεται σε αντίθεση με άλλες ρυθμίσεις του νόμου που ενδυναμώνουν τη διοίκηση και τις οποίες θα εξετάσουμε παρακάτω.

### Η Θεσμοθέτηση και ο Τρόπος Επιλογής των Υπηρεσιακών Γραμματέων

Οι Υπηρεσιακοί Γραμματείς επιλέγονται αποκλειστικά από τους δημοσίους υπαλλήλους για τριετή θητεία (άρθρο 36, Ν.4622/19). Επιτρέπεται μόνον άπαξ ανανέωση της θητείας τους, προς αποφυγήν φαινομένων κατάχρησης εξουσίας. Επιλέγονται από πενταμελή Επιτροπή Επιλογής Στελεχών του Δημοσίου, στην οποία, κατά την αιτιολογική έκθεση του νόμου, «δεν μετέχει κανένα κυβερνητικό στέλεχος». Τα μέλη της Επιτροπής είναι τρεις (3) Αντιπρόεδροι ή σύμβουλοι του ΑΣΕΠ με ισάριθμους συμβούλους ως αναπληρωτές, ένας πρώην δικαστικός λειτουργός του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τον αναπληρωτή του και ο Πρόεδρος του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ) με τον αναπληρωτή του. Ας επισημανθεί, ωστόσο, ότι ο Πρόεδρος του ΕΚΔΔΑ με τον αναπληρωτή του, αν και δεν εμπίπτουν *stricto sensu* στην κατηγορία των «κυβερνητικών στελεχών», εν τούτοις επιλέγονται από τον εποπτεύοντα το ΕΚΔΔΑ Υπουργό Εσωτερικών, συνιστώντας έτσι το μόνο «παράθυρο» εισαγωγής πολιτικής επιρροής στην επιτροπή επιλογής των Υπηρεσιακών Γραμματέων.

Παράλληλα, στην αιτιολογική έκθεση του νόμου επισημαίνεται ότι, με την παράγραφο 5 του άρθρου 36, δεν μπορούν να υποβάλουν υποψηφιότητα για Υπηρεσιακοί Γραμματείς υπάλληλοι οι οποίοι, κατά τα προηγούμενα πέντε έτη, έχουν θητεύσει σε πολιτικά γραφεία ή έχουν αποσπαστεί σε πολιτικά κόμματα ή έχουν θητεύσει σε θέσεις γενικών, ειδικών ή εκτελεστικών γραμματέων. Υποστηρίζεται ότι έτσι ενισχύεται ακόμα περισσότερο ο στόχος της αποκομματικοποίησης και της αμιγώς διοικητικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης (Αιτιολ. Έκθεση Ν.4622/2019, Ειδικό Μέρος, 26). Ωστόσο, στο κείμενο του νόμου δεν υπάρχει παρόμοια αναφορά. Όταν μια ρύθμιση που συγκαταλέγεται στα εχέγγυα της αποπολιτικοποίησης αναφέρεται με τρόπο σχεδόν διθυραμβικό στην αιτιολογική έκθεση, αλλά παραλείπεται εντελώς στο κείμενο του νόμου, γεννώνται πολλά ερωτηματικά για την πραγματική πρόθεση του νομοθέτη. Είτε πρόκειται για πραγματική είτε για σκόπιμη αβλεψία, η εικόνα του αδιάβλητου από πολιτικά κριτήρια συστήματος επιλογής καθίσταται θολή.

Τεύχος 1, Αρ. 1

Παρά τις επισημάνσεις των αδυναμιών της, η θεσμοθέτηση των Υπηρεσιακών Γραμματέων συνιστά βήμα προς την αποπολιτικοποίηση της διοίκησης, δεδομένου ότι συνδυάζεται με τη μεταφορά εξουσίας τελικής υπογραφής προς αυτούς, όπως θα δούμε αμέσως παρακάτω.

### **Η Χορήγηση Τελικής Υπογραφής στους Υπηρεσιακούς Γραμματείς και στους Προϊσταμένους Γενικών Διευθύνσεων**

Πριν από τη θεσμοθέτηση του Ν.4622/19 η μεταβίβαση εξουσίας υπογραφής ήταν σπάνιο φαινόμενο και ανήκε στη διακριτική ευχέρεια του κάθε Υπουργού. Με τα άρθρα 37 και 109 του νόμου επιχειρείται μια πρωτόγνωρη μεταφορά εξουσίας από την πολιτική ηγεσία στη διοίκηση. Κατά την άποψη του νομοθέτη, “διακρίνεται έμπρακτα και αποτελεσματικά η Κυβέρνηση από τη Διοίκηση” με την ανάθεση στους επικεφαλής της διοικητικής ιεραρχίας, και τους Υπηρεσιακούς Γραμματείς, του συνόλου των ατομικών διοικητικών πράξεων και της οικονομικής και διοικητικής διαχείρισης του Υπουργείου (Αιτ. Έκθεση, Ν.4622/19, Γενική Εισαγωγή). Πράγματι, οι σχετικές διατάξεις φανερώνουν ευρεία μεταφορά εξουσίας τελικής υπογραφής στη διοίκηση, αλλά και περιορισμένα “παράθυρα” επιστροφής της εξουσίας αυτής στους πολιτικούς.

Έτσι, με το άρθρο 37, στους Υπηρεσιακούς Γραμματείς ανατίθεται η εξουσία τελικής υπογραφής στις διοικητικές πράξεις αρμοδιότητάς τους που αφορούν τη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού του υπουργείου, όπως η έγκριση των περιγραμμάτων θέσεων ευθύνης, η έκδοση προκηρύξεων για την κάλυψη θέσεων ευθύνης, η συγκρότηση των οργάνων για την επιλογή προϊσταμένων διοίκησης και τη διαδικασία κινητικότητας, καθώς και η συγκρότηση της Ειδικής Επιτροπής Αξιολόγησης. Σημαντική είναι και η μεταβίβαση εξουσίας τελικής υπογραφής για τις ατομικές διοικητικές πράξεις που αφορούν σε κάθε ζήτημα μεταβολής της υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων του Υπουργείου.<sup>10</sup> Επιπλέον οι Υπηρεσιακοί Γραμματείς αναλαμβάνουν καθήκοντα αποφαινόμενου οργάνου στο πλαίσιο της διενέργειας διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων.<sup>11</sup> Στην περίπτωση αυτή,

<sup>10</sup> Πρόκειται για ατομικές διοικητικές πράξεις που σχετίζονται με τη διαδικασία επιλογής και τοποθέτησης προϊσταμένων οργανικών μονάδων του Υπουργείου, τη βαθμολογική ή μισθολογική προαγωγή τους, τη συγκρότηση πειθαρχικών και υπηρεσιακών συμβουλίων, τη χορήγηση αδειών, την έκδοση αποφάσεων καθιέρωσης υπερωριακής εργασίας, καθώς και τα έγγραφα που απευθύνονται στα δικαστήρια και αναφέρονται σε ένδικα βοηθήματα και μέσα που έχουν ασκηθεί κατά πράξεων ή παραλείψεων των υπηρεσιών αρμοδιότητάς του.

<sup>11</sup> Πρόκειται για ανάθεση τελικής υπογραφής για διακήρυξη διαγωνισμών και πρόσκλησης υποβολής προσφορών, συγκρότηση και ορισμό γνωμοδοτικών οργάνων διενέργειας διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, επικύρωση των πρακτικών των γνωμοδοτικών οργάνων, κατακύρωση, ανάθεση, σύναψη και τροποποίηση συμβάσεων, © Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, 2021

Χριστοφιλοπούλου, Π. (2021). Το Επιτελικό Κράτος και η Αποπολιτικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα: η Περίπτωση του Ν.4622/19.

Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης 1(1), 142-159.

<https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview>

Τεύχος 1, Αρ. 1

όμως, ο νόμος δίνει την εξουσία στον Υπουργό να ορίζει, κατ' εξαίρεση με απόφασή του, αποφαινόμενο όργανο τον ίδιο ή άλλο όργανο.

Τέλος, έχει ιδιαίτερη σημασία ότι οι Υπηρεσιακοί Γραμματείς ορίζονται διατάκτες του προϋπολογισμού, αν και εδώ ο νόμος προβλέπει τη δυνατότητα ο Υπουργός να ορίζει κατ' εξαίρεση διατάκτη τον εαυτό του. Η δυνατότητα αυτή θα περιέκλειε τον κίνδυνο η εξαίρεση να γίνει ο κανόνας και να ακολουθούν οι υπουργοί την πεπατημένη του πλήρους ελέγχου της οικονομικής μικρο-διαχείρισης του υπουργείου τους, αν δεν υπήρχε στον νόμο ξεκάθαρη οριοθέτηση της δυνατότητας αυτής. Εν προκειμένω ορίζεται σαφώς ότι οι σταθερές, διαρκούς ή περιοδικού χαρακτήρα, δαπάνες του Υπουργείου δεν δύνανται να είναι αντικείμενο μεταβίβασης της διατακτικής εξουσίας στον Υπουργό (άρθρο 37, παρ.3 Ν.4622/19). Παράλληλα, παρέχεται η δυνατότητα να ανατεθούν στους Υπηρεσιακούς Γενικούς Γραμματείς πρόσθετες αρμοδιότητες για τελική υπογραφή,<sup>12</sup> ενώ και οι ίδιοι, με απόφασή τους, μπορούν να εκχωρήσουν αρμοδιότητες και εξουσία τελικής υπογραφής σε διοικητικά επίπεδα που υπάγονται σε αυτούς. Στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Υπουργού ευλόγως παραμένουν αποφάσεις που έχουν ευρύτερο πολιτικό και οικονομικό αντίκτυπο, όπως η ανακατανομή των πιστώσεων του τακτικού προϋπολογισμού μεταξύ ειδικών φορέων του Υπουργείου και η εν γένει μεταβολή του μεγέθους του προϋπολογισμού.

Επιπλέον της ρύθμισης αυτής, που αφορά τις υποστηρικτικές οριζόντιες υπηρεσίες των Υπουργείων, ο νόμος προβαίνει σε μια ακόμη γενναία εκχώρηση εξουσίας τελικής υπογραφής στους Προϊσταμένους των Γενικών Διευθύνσεων των Υπουργείων (άρθρο 109, Ν.4622/19). Πρόκειται και πάλι για απευθείας μεταβίβαση εξουσίας τελικής υπογραφής, για όλες τις ατομικές διοικητικές πράξεις που εμπíπτουν στην αρμοδιότητά τους. Αναγνωρίζοντας έμμεσα, ωστόσο, την υφιστάμενη κατάσταση των υπουργείων και του ανθρώπινου δυναμικού τους, η διάταξη προβλέπει ότι, στην περίπτωση που παρέλθει άπρακτη προθεσμία, ή σε κατεπείγουσες περιπτώσεις, ο Υπουργός που έχει τη σχετική αρμοδιότητα μπορεί να υπογράψει τις ατομικές διοικητικές πράξεις. Στην ίδια λογική, αλλά με κατεύθυνση την εισαγωγή κινήτρων για τους υψηλόβαθμους υπαλλήλους, βρίσκεται η ρύθμιση της παραγράφου 7 του ίδιου άρθρου, η οποία θεσμοθετεί ανταμοιβή (bonus) για τους Προϊσταμένους

---

ματαίωση διαδικασίας, κήρυξη έκπτωτου αναδόχου και μονομερή λύση συμβάσεων, και των λοιπών πράξεων αρμοδιότητας αποφαινόμενου οργάνου.

<sup>12</sup> Με την έκδοση Προεδρικού Διατάγματος, μετά από πρόταση των αρμόδιων για τον προϋπολογισμό και τη δημόσια διοίκηση υπουργών (άρθρο 37παρ Ν.4622/19).

© Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, 2021

Χριστοφιλοπούλου, Π. (2021). Το Επιτελικό Κράτος και η Αποπολιτικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα: η Περίπτωση του Ν.4622/19.

Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης 1(1), 142-159.

<https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview>

Τεύχος 1, Αρ. 1

Γενικών Διευθύνσεων που διεκπεραιώνουν εντός προθεσμίας κάθε ατομική πράξη αρμοδιότητάς τους.

Συνελόντι ειπείν, τα άρθρα 37 και 109 του Ν.4622/19 επιχειρούν να περιορίσουν τον ενδοϋπουργικό συγκεντρωτισμό και να οριοθετήσουν τον ρόλο της πολιτικής ηγεσίας στην παραγωγή των δημόσιων πολιτικών. Οι εξουσίες τελικής υπογραφής που μεταβιβάζονται διά νόμου στη διοίκηση αφορούν αρμοδιότητες που αποτέλεσαν ένα κατ' εξοχήν πεδίο ανάπτυξης των αμοιβαία επωφελών "συμβιωτικών σχέσεων" πολιτικών και δημοσίων υπαλλήλων (Σπανου, 2001, Σπανού, 2018, Χριστοφιλοπούλου, 2021b). Η αυστηρή οριοθέτηση του πεδίου αυτού και η εκχώρησή του εξ ολοκλήρου στην εξουσία της διοίκησης αποτελεί ένα σημαντικό βήμα προς την αποπολιτικοποίηση της τελευταίας. Δεδομένου ότι επισημάνθηκαν ορισμένοι διάυλοι επιρροής των πολιτικών, αλλά κυρίως δεδομένου ότι οι διαδικασίες σταδιοδρομίας των δημοσίων υπαλλήλων δεν έχουν διαχωριστεί από τη σφαίρα επιρροής των πολιτικών (Dahlstrom et al., 2017, Σπανού, 2018), δεν μπορούμε να διαπιστώσουμε ότι διαρρηγνύεται απολύτως "η διαπλοκή πολιτικής και διοικητικής σφαίρας στα αμιγώς διοικητικά ζητήματα", όπως ισχυρίζεται ο νομοθέτης (Αιτ. Έκθεση, Ν.4622/19, Ειδικό Μέρος). Ωστόσο, γεγονός είναι ότι ένα σημαντικό μέρος εξουσίας διαχείρισης των υπουργείων μεταφέρεται μέσω των Υπηρεσιακών Γραμματέων και των Προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων στη διοίκηση, όπου και ανήκει.

### **Η Λειτουργία του Επιτελικού Κράτους και ο Ρόλος των Διευθύνσεων Συντονισμού των Υπουργείων**

Κυρίαρχη λογική του νόμου για το Επιτελικό Κράτος είναι η θέσπιση ενός ορθολογικού συστήματος προγραμματισμού, συντονισμού και παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου, στο οποίο συμμετέχουν τα διάφορα επίπεδα κυβερνητικής και διοικητικής ιεραρχίας. Η καρδιά του νέου συστήματος είναι η Προεδρία της Κυβέρνησης (ΠτΚ), η οποία αποτελεί την κλιμάκωση της τάσης ενίσχυσης του Πρωθυπουργικού Γραφείου (Παπαϊωάννου, 2021, 164), με κύρια ευθύνη τον συντονισμό του κυβερνητικού έργου, την υποστήριξη της λειτουργίας του Υπουργικού Συμβουλίου, τη διασφάλιση της καλής νομοθέτησης και την επικοινωνιακή πολιτική της κυβέρνησης. Σύμφωνα με μια άποψη, η υπερβολικά ανεπτυγμένη διάρθρωση της ΠτΚ, με πέντε Γενικές Γραμματείες και μία

Τεύχος 1, Αρ. 1

Ειδική,<sup>13</sup> ενέχει τον κίνδυνο αποδυνάμωσης του συνταγματικού ρόλου των υπουργών και των υπουργικών συμβουλίων (Ανθόπουλος, 2020). Κατά την αντίθετη άποψη, η θεσμική και οργανωτική ανάπτυξη της ΠτΚ παρέχει την κατάλληλη υποστήριξη στον Πρωθυπουργό για να ασκήσει τον συντονιστικό του ρόλο (Παπαϊωάννου, 2021). Ας σημειωθεί, πάντως, ότι η ΠτΚ ασκεί έτσι κι αλλιώς αρμοδιότητες που διαχρονικά ανήκαν στο γραφείο του Πρωθυπουργού και οι οποίες, με τον Ν.4622/19, συγκροτούνται και αναπτύσσονται οργανωτικά στο ανώτερο διοικητικό επίπεδο.

Στο πολυεπίπεδο σύστημα διακυβέρνησης, οι δημόσιες πολιτικές σχεδιάζονται, παρακολουθούνται και αξιολογούνται μέσω των Σχεδίων Δράσης των Υπουργείων, τα οποία ενοποιούνται με κύρια ευθύνη της ΠτΚ στο Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής (ΕΣΚυΠ), (άρθρο 49, Ν.4622/19). Η διαδικασία εξορθολογισμού και ανάπτυξης της επιτελικότητας ξεκινά από το κορυφαίο επίπεδο λήψης αποφάσεων, με διαφαινόμενο στόχο να θεραπεύσει τον προαναφερθέντα αποσπασματικό τρόπο λειτουργίας των Υπουργικών Συμβουλίων. Ιδιαίτερη σημασία έχουν οι ειδικές συνεδριάσεις Προγραμματισμού και Αξιολόγησης του Υπουργικού Συμβουλίου δις ετησίως (άρθρο 3, Ν.4622/19). Την προετοιμασία τους αναλαμβάνει η Πολιτική Επιτροπή Παρακολούθησης Δημόσιων Πολιτικών, όπου μετέχουν οι Γενικοί και Ειδικοί Γραμματείς της ΠτΚ και των Υπουργείων. Προβλέπεται επίσης ετήσια συνάντηση των Γενικών Διευθυντών της κεντρικής διοίκησης, παρουσία του Πρωθυπουργού και των πολιτικών ηγεσιών των υπουργείων, με σκοπό τον απολογισμό και τις νέες κατευθυντήριες γραμμές (άρθρο 54, Ν.4622/19).

Το κομβικό σημείο συμμετοχής της διοίκησης στη διαδικασία παραγωγής του Ενοποιημένου Σχεδίου Κυβερνητικής Πολιτικής είναι οι Διευθύνσεις Συντονισμού. Με τις υπηρεσίες αυτές επικοινωνεί και συνεργάζεται η ΠτΚ, και συγκεκριμένα ο ΓΓ Συντονισμού, κατ' επιταγήν του νόμου (άρθρα 38 και 52, Ν.4622/19). Αυτό δεν σημαίνει ότι ο ρόλος των πολιτικών μειώνεται. Είναι προφανές ότι οι υπουργοί συνεργάζονται κατά πρώτο λόγο με τους Γενικούς και Ειδικούς Γραμματείς σε όλα τα στάδια της διεργασίας δημόσιων πολιτικών. Σε διυπουργικό επίπεδο, πέραν των συνεδριάσεων της Πολιτικής Επιτροπής Παρακολούθησης Δημόσιων Πολιτικών, υπάρχει συστηματική συνεργασία της ΠτΚ με τα πολιτικά γραφεία και τους μετακλητούς Γραμματείς των υπουργείων (Προεδρία της Κυβέρνησης, 2020a).

<sup>13</sup> Πρόκειται για τις Γενικές Γραμματείες α) του Πρωθυπουργού, β) ΓΓ Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, γ) ΓΓ Συντονισμού η οποία προέκυψε από την συγχώνευση των αρχικών δύο του Ν.4622/19, δ) ΓΓ Επικοινωνίας και Ενημέρωσης και την Ειδική Γραμματεία Ολοκληρωμένων Πληροφοριακών Συστημάτων.

© Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, 2021

Χριστοφιλοπούλου, Π. (2021). Το Επιτελικό Κράτος και η Αποπολιτικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα: η Περίπτωση του Ν.4622/19.

Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης 1(1), 142-159.

<https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview>

Τεύχος 1, Αρ. 1

Παράλληλα, όμως, με τις αμιγώς πολιτικές διεργασίες, ο νόμος καθιστά τα Γραφεία Συντονισμού Δημόσιων Πολιτικών, των Διευθύνσεων Συντονισμού, κομβικό σημείο για την επεξεργασία των Σχεδίων Δράσης, καθόσον συντονίζουν για το σκοπό αυτό τις κάθετες υπηρεσίες και τους εποπτευόμενους φορείς των υπουργείων (άρθρο 38 παρ.2 και 3α, Ν.4622/19). Η έμπρακτη εφαρμογή της διάταξης επαφίεται στην πολιτική βούληση των υπουργών και την ανάπτυξη συνεργασίας μεταξύ Υπηρεσιακών και Γενικών ή Ειδικών Γραμματέων, πράγμα δύσκολο αν λάβουμε υπόψη τη σχεδόν παντελή έλλειψη οριζόντιου ενδοϋπουργικού συντονισμού (ΟΟΣΑ, 2012, 64). Σε κάθε περίπτωση, όμως, ακόμη και αν πρόκειται για τυπικά εφαρμοζόμενη διαδικασία, ο συντονισμός και η τελική αποστολή των Σχεδίων Δράσης στην ΠτΚ ανατίθεται στη διοίκηση, καθόσον προβλέπεται ρητά η συνεργασία της ΓΓ Συντονισμού με τους Υπηρεσιακούς Γραμματείς και τις Διευθύνσεις Συντονισμού των Υπουργείων (άρθρο 52, Ν.4622/19). Στο πρώτο Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής (ΕΣΚυΠ) του 2021 γίνεται αναφορά στη «συνεχή και εντατική συνεργασία Υπηρεσιών Συντονισμού και Πολιτικών Γραφείων με την ΓΓ Συντονισμού κατά τη διάρκεια εκπόνησης, στον προγραμματισμό των συναντήσεων και στην ενημέρωση των Υπηρεσιακών Γραμματέων για τη μεθοδολογία εκπόνησης και τη χρήση των κατάλληλων δεικτών (Προεδρία της Κυβέρνησης, 2020α).

Διακριτό ρόλο, πλην όμως ενσωματωμένο στο συνολικό Σχέδιο, έχει ο ρυθμιστικός προγραμματισμός,<sup>14</sup> η διαδικασία του οποίου εμπεριέχει έναν αντίστοιχο κομβικό ρόλο για τα Γραφεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων των Διευθύνσεων Συντονισμού (άρθρο 38, παρ. 3β), με αρμοδιότητες την εφαρμογή των αρχών και εργαλείων της καλής νομοθέτησης κατά την προετοιμασία νομοσχεδίων και κανονιστικών πράξεων, και την ανταπόκριση στον κοινοβουλευτικό έλεγχο. Ας σημειωθεί, ότι έχουν και την ευθύνη για τη διενέργεια των διαβουλεύσεων και τη σύνταξη της έκθεσης των σχολίων, η οποία εντάσσεται στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης (άρθρα 61 και 62, 4622/19). Επιπλέον, αποτελούν μέρος της τυπικής νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, η οποία μπορεί να ξεκινά από την πολιτική ηγεσία, ωστόσο απαιτείται κάθε σχέδιο νόμου ή κανονιστικής πράξης να υποβληθεί στην Υπηρεσία Συντονισμού προκειμένου να τα αποστείλει στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων προκειμένου να ξεκινήσει η νομοπαρασκευαστική διαδικασία» (άρθρο 63, Ν.4622/19). Οι Υπηρεσίες Συντονισμού αποτελούν κατ' αυτόν τον τρόπο κόμβους καλής νομοθέτησης στα Υπουργεία (Νταλάκου, 2021, 111), αλλά και τον

<sup>14</sup> Κατ' επιταγή του νόμου έχει εκδοθεί και "Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας" (Προεδρία της Κυβέρνησης, 2020b).

© Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, 2021

Χριστοφιλοπούλου, Π. (2021). Το Επιτελικό Κράτος και η Αποπολιτικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα: η Περίπτωση του Ν.4622/19.

Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης 1(1), 142-159.

<https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview>

Τεύχος 1, Αρ. 1

τυπικό δίαυλο επικοινωνίας με την αρμόδια ΓΓ Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων της ΠτΚ. Ευρύτερα, οι Διευθύνσεις Συντονισμού ενημερώνουν την Προεδρία της Κυβέρνησης για τυχόν καθυστερήσεις στην υλοποίηση των κυβερνητικών πολιτικών και προωθούν την καινοτομία στο σχεδιασμό και την υλοποίηση δημόσιων πολιτικών αρμοδιότητας του Υπουργείου (άρθρο 38, Ν.4622/19).

Από την ανάλυση των διατάξεων του Ν.4622/19, αλλά και από τα στοιχεία του πρώτου ΕΣΚυΠ του 2021, προκύπτει ότι επιχειρείται να υιοθετηθεί ένα νέο, ορθολογικό, σύστημα παραγωγής δημόσιων πολιτικών, με έμφαση στο Στρατηγικό Προγραμματισμό, την Ανάλυση Πολιτικών και την Αξιολόγηση. Είναι σημαντικό το ότι επιδιώκεται η σαφής εμπλοκή των επιτελικών Υπηρεσιών Συντονισμού, αφενός στον προγραμματισμό και την παρακολούθηση του κυβερνητικού έργου και αφετέρου στην νομοπαρασκευαστική διαδικασία. Προς την ίδια κατεύθυνση κινείται η πρόβλεψη του νόμου για τη μεσοπρόθεσμη στελέχωση του συστήματος αυτού με ποιοτικό και εξειδικευμένο προσωπικό. Πρόκειται για τον νέο διυπουργικό κλάδο Επιτελικών Στελεχών της Διοίκησης (άρθρο 104 του Ν.4622/19), στον οποίο περιλαμβάνονται οι Αναλυτές Δημόσιων Πολιτικών, οι Νομοτέχνες και οι Αναλυτές Ψηφιακής Πολιτικής που προορίζονται για τις υπηρεσίες του Επιτελικού Κράτους.

### **Καταληκτικές Παρατηρήσεις - Επίλογος**

Η ανάλυση που προηγήθηκε αναδεικνύει μια αρκετά συστηματική προσπάθεια οριοθέτησης των ρόλων διοίκησης και πολιτικής στον κεντρικό κρατικό μηχανισμό και μας οδηγεί σε ορισμένα πρώτα συμπεράσματα.

Πρώτον, θετικό βήμα προς την αποπολιτικοποίηση της διοίκησης συνιστούν η ανάθεση του συνόλου των υποστηρικτικών λειτουργιών στη διοίκηση, μέσω των Υπηρεσιακών Γραμματέων και ιδίως της εκχώρησης σε αυτούς τελικής υπογραφής για τη διοίκηση του προσωπικού και την οικονομική διαχείριση. Στην ίδια κατεύθυνση βρίσκεται και η εκχώρηση τελικής υπογραφής στους Προϊσταμένους των Γενικών Διευθύνσεων για το σύνολο των ατομικών διοικητικών πράξεων αρμοδιότητάς τους. Οι ρυθμίσεις αυτές, παρά τις επιμέρους ατέλειες που επισημάνθηκαν, συνιστούν μια πρωτόγνωρη για τα ελληνικά δεδομένα μεταφορά εξουσίας προς τη διοίκηση. Οι εξουσίες που μεταβιβάστηκαν δεν αφορούν απλώς και μόνον έναν τεράστιο όγκο διοικητικής δουλειάς που κατέληγε στα υπουργικά γραφεία με αποτέλεσμα τη διαδικαστική καθυστέρηση. Αφορούν, κυρίως, έναν κατ' εξοχήν πόρο του παραδοσιακού πελατειακού συστήματος, που τροφοδότησε την εξάρτηση των δημοσίων υπαλλήλων

Τεύχος 1, Αρ. 1

από τους πολιτικούς και συνέβαλε καταλυτικά στη διαμόρφωση των συμβιωτικών σχέσεων μεταξύ τους.

Δεύτερον, θετικό βήμα στην κατοχύρωση ρόλου της διοίκησης στις επιτελικές λειτουργίες αποτελεί, όχι μόνο ότι σε αυτές προΐστανται οι Υπηρεσιακοί Γραμματείς, αλλά ιδίως στο ότι κατοχυρώνεται θεσμικά ο ρόλος τους στη νέα διαδικασία παραγωγής δημόσιων πολιτικών που εισήγαγε ο νόμος 4622/2019 με τα Ενοποιημένα Σχέδια Κυβερνητικής Πολιτικής και τον Ρυθμιστικό Προγραμματισμό. Ενώ οι προηγούμενες ρυθμίσεις απλώς θεσμοθετούσαν επιτελικές δομές και διαδικασίες, εν προκειμένω περιγράφεται στον νόμο μια καλά οριοθετημένη συνεργασία διακυβέρνησης σε πολιτικό και διοικητικό επίπεδο. Είναι σαφές ότι γίνεται απόπειρα να ανατραπεί η παραδοσιακή λειτουργία του κεντρικού κράτους, όπου η συμμετοχή της διοίκησης στη διαδικασία παραγωγής δημόσιων πολιτικών επαφίontan στην πολιτική βούληση.

Ωστόσο, και τα δύο αυτά θετικά βήματα θα μείνουν μετέωρα, εφόσον δεν συνδυαστούν, όχι απλώς με τη συνέχιση της εφαρμογής των διατάξεων του νόμου, αλλά και με μια μακροχρόνια επένδυση στην οικοδόμηση επαγγελματισμού και τεχνογνωσίας στο δημοσιοϋπαλληλικό σώμα. Η ολοκλήρωση της αποπολιτικοποίησης και της ενδυνάμωσης της διοίκησης περνά απαραίτητα από την πλήρη ανεξαρτησία της σταδιοδρομίας των δημοσίων υπαλλήλων από οποιαδήποτε πολιτική επιρροή, αρχής γενομένης από ένα αξιοκρατικό, πλήρως αδιάβλητο, και όχι απλώς “αντικειμενικό”, σύστημα επιλογής προϊσταμένων. Τελευταία, αλλά όχι έσχατη, προϋπόθεση είναι η στοιχειώδης συναίνεση του πολιτικού συστήματος, έστω και μετά την υιοθέτηση των μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών.

## Βιβλιογραφία

### Ξενόγλωσση βιβλιογραφία

Dahlstrom, C., Lapuente, V. (2017). *Organising Leviathan: Politicians, Bureaucrats and the Making of Good Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lindblom, C. (1959). The Science of Muddling Through, *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.

Sotiropoulos, D.A. (2015). Southern European Governments and Public Bureaucracies in the context of economic crisis. *European Journal of Social Security*, 17(2), 226-245.

Spanou, C. (2001). Reshaping the Politics and Administration nexus in Greece: the decline of a symbiotic relationship? In G. Peters, J. Pierre (eds.) *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London: Routledge. 106-115.

Τεύχος 1, Αρ. 1

Spanou, C. (2019). *Competing frames, domestic discretion and uneven outcomes: Administrative Reform in Greece under the crisis*. CGK Working Paper no 2019-04. Διαθέσιμο: <https://sites.tufts.edu/karamanlischair/files/2019/04/CGK-WP-no-2019-04-Administrative-reform-April.pdf>. [Ανακτήθηκε Ιούνιο 2021].

Spanou, C. (2020). External Influence on Structural Reform: Did Policy Conditionality Strengthen Reform Capacity in Greece? *Public Policy and Administration*, 35(2), 135-157.

### Ελληνόγλωσση βιβλιογραφία

Ανθόπουλος, Χ. (2020). *Η σχέση μεταξύ Πρωθυπουργού και Υπουργών*. Διαθέσιμο: <https://www.constitutionalism.gr/i-sxesi-metaxi-prothipourgou-kai-ypourgou/>. [Ανακτήθηκε Ιούνιο 2021].

Βενετσανοπούλου, Μ., Βασιλάκη, Α. (2019). Η συμβολή του Στρατηγικού Σχεδιασμού στις διαρθρωτικές αλλαγές της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα, και ειδικότερα στην Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων. Στο Ε. Μπαλτά (επιμ.) *Δημόσια Διακυβέρνηση, Προοπτικές και Προκλήσεις στον 21ο Αιώνα*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα. 547-560.

Γεραπετρίτης, Γ. (2020). Πρόλογος, στο *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*. Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων. Διαθέσιμο: <http://www.opengov.gr/minlab/wp-content/uploads/2020/10/%CE%95%CE%B3%CF%87%CE%B5%CE%B9%CF%81%CE%AF%CE%B4%CE%B9%CE%BF-%CE%9D%CE%BF%CE%BC%CE%BF%CF%80%CE%B1%CF%81%CE%B1%CF%83%CE%BA%CE%B5%CF%85%CE%B1%CF%83%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE%CF%82-%CE%9C%CE%B5%CE%B8%CE%BF%CE%B4%CE%BF%CE%BB%CE%BF%CE%B3%CE%AF%CE%B1%CF%82-%CE%B2%CE%AC%CF%83%CE%B5%CE%B9-%CE%BD.-4622-2019.pdf>. [Ανακτήθηκε Ιούνιο 2021.]

Διέλλας, Γ. (2019). Η θεσμική μνήμη στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Στο Ε. Μπαλτά (επιμ.) *Δημόσια Διακυβέρνηση, Προοπτικές και Προκλήσεις στον 21ο Αιώνα*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα. 35-46.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2020). *Ανακοίνωση, Ενισχυμένη εποπτεία–επικαιροποίηση–Ελλάδα*. Διαθέσιμο: <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2020:0751:FIN:EL:PDF>. [Ανακτήθηκε Ιούνιο 2021].

Featherstone, K., Παπαδημητρίου, Δ. (2019). *Έλληνες Πρωθυπουργοί: το παράδοξο της εξουσίας*. Αθήνα: εκδ. Διάμετρος.

Καϊάφα-Γκμπάντι, Μ. (2017). Συμπεράσματα: Βασικές θέσεις και προτάσεις του Συνεδρίου. Στα Πρακτικά του Συνεδρίου “Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μίας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας”, που διεξήχθη στην Αθήνα, στη Βουλή των Ελλήνων, στις 28 και 29 Απριλίου 2017.

Λαδή, Σ. (2021). Δημόσια Πολιτική στην Ελλάδα. Στο Δ.Α. Σωτηρόπουλος, Β. Νταλάκου (επιμ.) *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*. Αθήνα: εκδ. ΕΑΠ. 55-73.

Τεύχος 1, Αρ. 1

- Λαμπροπούλου, Μ. (2018). Αναδιοργάνωση της Κεντρικής Διοίκησης. Στο Κ. Σπανού (επιμ.) *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση κατά τη διάρκεια της κρίσης, Επισκόπηση, Περιγραφή, Αποτίμηση*. ΕΛΙΑΜΕΠ, Παρατηρητήριο για την Κρίση, Ίδρυμα Α.Γ. Λεβέντη, 269-309. Διαθέσιμο: <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2018/11/metarrythmiseis-sth-dimosia-dioikisi-sti-diarkeia-tis-krisis.pdf>. [Ανακτήθηκε Ιούνιο 2021].
- Μακροδημήτρης, Α., Μιχαλόπουλος, Ν. (2000). *Εκθέσεις εμπειρογνομώνων για την δημόσια διοίκηση 1950-1998*. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.
- Μακροδημήτρης, Α. (2008). Η καλή νομοθέτηση ως προϋπόθεση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας της διακυβέρνησης. Στο Ξ. Κοντιάδης (επιμ.) *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση. 141-155.
- Μακροδημήτρης, Α., Πραβίτα, Η.Μ. (2012). *Δημόσια Διοίκηση: Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, 5η Έκδοση, Αθήνα - Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα.
- Μαντζουφάς, Π. (2018). *Καλή νομοθέτηση και κράτος δικαίου: Πολυνομία, κακονομία και μη εφαρμογή των νόμων*. Αθήνα: εκδ. Ευρασία.
- Μιχαλόπουλος, Ν. (2003). *Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο management*. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.
- Μποτόπουλος, Κ. (2019). *Το σχέδιο για το επιτελικό Κράτος: παράδειγμα προς αποφυγήν ή δείγμα καλών προθέσεων*. Διαθέσιμο: <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/to-schedio-gia-to-epiteliko-kratos-paradeigma-pros-apofygini-i-deigma-kalon-protheseon/>. [Ανακτήθηκε Ιούνιο 2021].
- Νταλάκου, Β. (2021). Ρυθμιστική Διακυβέρνηση, Καλή νομοθέτηση και Δημόσια Διοίκηση. Στο Δ.Α. Σωτηρόπουλος, Β. Νταλάκου (επιμ.) *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*. Αθήνα: εκδ. ΕΑΠ. 100-123.
- ΟΟΣΑ (2012) *Ελλάδα: Έκθεση για την Ελληνική Κεντρική Διοίκηση*, Μετάφραση από Αποφοίτους της ΕΣΔΔΑ. Διαθέσιμο: <https://docplayer.gr/580166-Anepisimi-metafrasi-tis-ekthesis-toy-oosa-gia-tin-elliniki-kentriki-dioikisi-2011.html>. [Ανακτήθηκε Ιούνιο 2021].
- Παπαϊωάννου, Α. (2021). Κυβέρνηση και Κυβερνητικά Όργανα. Στο Δ.Α. Σωτηρόπουλος, Β. Νταλάκου (επιμ.) *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*. Αθήνα: εκδ. ΕΑΠ. 152-171.
- Πραβίτα, Μ.Η. (2021). Σχέσεις Δημόσιας Διοίκησης και Πολιτικής Εξουσίας. Στο Δ.Α. Σωτηρόπουλος, Β. Νταλάκου (επιμ.) *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*. Αθήνα: εκδ. ΕΑΠ. 75-97.
- Προεδρία της Κυβέρνησης (2020a). Γενική Γραμματεία Συντονισμού. *Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής 2021*. Διαθέσιμο: [https://government.gov.gr/wp-content/uploads/2020/12/ggs\\_20.12.2020doc.pdf](https://government.gov.gr/wp-content/uploads/2020/12/ggs_20.12.2020doc.pdf). [Ανακτήθηκε Ιούνιο 2021].
- Προεδρία της Κυβέρνησης (2020b). Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων. *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*. Διαθέσιμο: <https://diavgeia.gov.gr/doc/60%CE%99%CE%9946%CE%9C%CE%93%CE%A87-%CE%A1%CE%95%CE%97?inline=true>. [Ανακτήθηκε Ιούνιο 2021].

Τεύχος 1, Αρ. 1

Σπανού, Κ. (2010). Αδυναμία αυτοδιόρθωσης: Παράγοντες υπονόμησης των εξορθολογιστικών παρεμβάσεων. Στο Κ. Σπανού (επιμ.) *Δημόσιες Πολιτικές στην Ελλάδα: Όψεις και Αντιφάσεις*. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση. 285-317.

Σπανού, Κ. (2018). Σταδιοδρομία και επιλογή διευθυντικών στελεχών. Στο Κ. Σπανού (επιμ.) *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση κατά τη διάρκεια της κρίσης, Επισκόπηση, Περιγραφή, Αποτίμηση*. ΕΛΙΑΜΕΠ, Παρατηρητήριο για την Κρίση, Ίδρυμα Α.Γ. Λεβέντη, 232-255. Διαθέσιμο: <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2018/11/metarrythmisesi-sth-dimosia-dioikisi-sti-diarkeia-tis-krisis.pdf>. [Ανακτήθηκε Ιούνιο 2021].

Σωτηρόπουλος, Δ.Α. (2001). *Η κορυφή του Πελατειακού Κράτους*. Αθήνα: εκδ. Ποταμός.

Σωτηρόπουλος, Δ.Α., Χριστόπουλος, Λ. (2016). *Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα, Ανάλυση αποτυχιών του παρελθόντος και προτάσεις βελτιωτικών παρεμβάσεων*. Αθήνα: ΔιανεοΟσις.

Τσέκος, Θ. (2018). Προγραμματισμός και αξιολόγηση στην ελληνική διοίκηση: Μακροχρόνιες τάσεις και οι επιδράσεις της κρίσης. Στο Ε. Μπιτσάνη, Κ. Μαυρέας, Δ.Π. Σωτηρόπουλος, Θ. Τσέκος (επιμ.) *Θεσμοί και πολιτικές στον καιρό της κρίσης*. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση. 81-112.

Χριστοφιλοπούλου, Π. (2021α). Τα Υπουργεία: Κεντρικές Υπηρεσίες, Οργάνωση και Λειτουργία. Στο Δ.Α. Σωτηρόπουλος, Β. Νταλάκου (επιμ.) *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*. Αθήνα: εκδ. ΕΑΠ. 173-193.

Χριστοφιλοπούλου, Π. (2021β). Οι σχέσεις Πολιτικών και Δημοσίων Υπαλλήλων και οι Μεταρρυθμίσεις στα Υπουργεία. Στο Κ. Σπανού (επιμ.) *Η Διοίκηση στο Επίκεντρο: σε αναζήτηση σύγχρονου ρόλου*. Υπό δημοσίευση. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.