

## 7.2. Δομές συντονισμού.

Σήμερα η κεντρική διοίκηση έχει 15 Υπουργεία, 75 Γενικές Γραμματείες και Ενιαίους Διοικητικούς Τομείς, 157 Γενικές Διευθύνσεις, 1.978 Διευθύνσεις και 5.027 τμήματα ή αυτοτελή γραφεία. Ο αριθμός αυτός είναι μεγάλος για ένα κράτος που καλείται να εξυπηρετήσει 11 εκ. πολίτες. Τα αποτελέσματα της πολυδιάσπασης των δομών που αναφέρθηκαν είναι ορατά: Ο κύκλος διαμόρφωσης και εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών δεν κλείνει με αποτέλεσμα να μην ευθυγραμμίζονται οι δράσεις των διαφορετικών Υπουργείων και δομών προς ένα κοινό συνολικό στόχο. Γι' αυτό το λόγο είναι πολύ σημαντικός ο ρόλος που καλείται να παίξει το κέντρο συντονισμού του κυβερνητικού έργου, το κέντρο διακυβέρνησης. Σε ένα σύστημα με χαρακτηριστικά πολυδιάσπασης, όπως είναι το Ελληνικό, το συντονιστικό κέντρο πρέπει να είναι ιδιαίτερα ισχυρό.

Το Κέντρο Διακυβέρνησης ορίζεται ως η μικρή ομάδα θεσμικών δρώντων οι οποίοι βρίσκονται στον πυρήνα της κεντρικής διοίκησης και έχουν την εξουσία, την ευθύνη και την ικανότητα να οδηγήσουν την διοίκηση προς την επίτευξη του στρατηγικού οράματος της κυβέρνησης και να διασφαλίσουν την αποτελεσματική εφαρμογή αυτού του οράματος σε βάθος χρόνου.

Ο συντονιστικός ρόλος και λοιπές αρμοδιότητες του Κέντρου Διακυβέρνησης πηγάζουν από τις συλλογικές αρμοδιότητες της Κυβέρνησης και του Πρωθυπουργού. Ο Πρωθυπουργός μπορεί να επιβάλλει τη συλλογική πειθαρχία της κυβέρνησης, όμως στην ουσία ο συντονισμός του κυβερνητικού έργου προκύπτει όχι από την ιεραρχική υπεροχή του Κέντρου Διακυβέρνησης στους Υπουργούς αλλά από τη συνεργασία και την αποδοχή από όλους της σημασίας του συντονισμού των δημοσίων πολιτικών.

Η καθετοποιημένη οργάνωση των Υπουργείων είναι καλός και σαφής τρόπος για να κάνουν γνωστό το έργο τους οι υπάλληλοι στον οικείο Υπουργό, αποστρατεύει όμως την εμπέδωση των συλλογικών αξιών και προτεραιοτήτων, που πρέπει να διέπουν την οργάνωση του κράτους και τα αποτελέσματα της καθημερινής εργασίας της διοίκησης.

Η Ελλάδα ακολούθησε ασθμαίνοντας το υπόδειγμα του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ προσπαθώντας να επιτύχει τη διάζευξη μεταξύ των υποστηρικτικών, παροχικών και

Το κέντρο διακυβέρνησης πρέπει να διασφαλίζει μία ισχυρή και συνεκτική στρατηγική με σκοπό την άσκηση αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης.

ρυθμιστικών δράσεων του κράτους. Έλειπε όμως η γνώση και η τεκμηρίωση της κατάστασης της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και για το λόγο αυτό ήταν δύσκολο για κάθε μεταρρυθμιστική προσπάθεια να εδραιωθεί σε άγνωστο έδαφος.

Σήμερα, πολλοί διεθνείς οργανισμοί (OECD: 2004) και εμπειρογνώμονες (Gregory: 2006, Hood: 2005) υποστηρίζουν πως οι φυγόκεντρες δυνάμεις που συνετέλεσαν στην πολυδιάσπαση των κρατικών δομών πρέπει να ανασχεθούν με την ύπαρξη ενός συντονιστικού κέντρου που θα μεριμνά για μια ολοκληρωμένη προσέγγιση διακυβέρνησης (whole of government approach). Υποστηρίζουν ότι ο διαχωρισμός των λειτουργιών του κράτους είναι σε πολλές περιπτώσεις ιδιαίτερα σημαντικός και πρέπει να υφίσταται και για το λόγο αυτό είναι απαραίτητη η ύπαρξη ισχυρών συντονιστικών μηχανισμών. Η εξειδίκευση και η διαφοροποίηση αυξάνουν την ανάγκη για επιτυχή συντονισμό (Thompson: 1991).

Συντασσόμαστε με την άποψη σύμφωνα με την οποία η εξειδίκευση αποδίδει οδηγώντας σε μεγαλύτερη αποδοτικότητα. Όμως η δημόσια σφαίρα διευρύνεται διαρκώς σε νέα πεδία. Όσο περισσότερο το κράτος αναπτύσσεται και επεκτείνεται τόσο περισσότερο η ασυνέπεια μεταξύ των δράσεων του και η αποτυχία του να υποκινήσει ή να αναγκάσει διαφορετικές οργανωσιακές μονάδες να δράσουν συντονισμένα, θεωρούνται σαν μία από τις βασικές αιτίες των προσλαμβανόμενων ως «αποτυχιών» της κυβέρνησης. Το κράτος είναι, και πρέπει να είναι, πολυ-οργανωσιακό. Η διαφοροποίηση και η εξειδίκευση των οργανώσεων που το συνιστούν είναι ιδιαίτερα σημαντική γιατί παρέχει σαφή προσδιορισμό των δρώντων σε κάθε δημόσια πολιτική με ό,τι αυτό συνεπάγεται (π.χ. διαφάνεια στην λειτουργία των ομάδων πίεσης που δραστηριοποιούνται σε διαφορετικά πεδία πολιτικής).

Παρά όμως τις αρετές της υψηλού βαθμού διαφοροποίησης των οργανώσεων που συνιστούν το κράτος, δημιουργούνται προβλήματα συντονισμού και ολοκληρωμένης προσέγγισης των δημόσιων πολιτικών. Η υψηλή διαφοροποίηση, πέρα από τα θετικά της συνεπάγεται και πολλές εσωτερικές διαμάχες εντός των οργανώσεων, αντικρουόμενες επιταγές και επιρροές από το εξωτερικό περιβάλλον, διαμάχες για την επέκταση των ορίων αρμοδιότητας σε πεδία που αγγίζουν τις αρμοδιότητες άλλων οργανώσεων κ.λπ. Για τον λόγο αυτό απαιτείται η ύπαρξη υψηλής ποιότητας συντονισμού, μιας διαδικασίας, δηλαδή, κατά την οποία διαφορετικοί δρώντες λαμβάνουν αποφάσεις επί θεμάτων κοινού ενδιαφέροντος (Alexander: 1995).

Στις διεθνείς πρακτικές παρατηρείται μια διαφοροποιημένη προσέγγιση μεταξύ της μορφής συντονισμού που έχει υιοθετηθεί στις αγγλοσαξωνικές χώρες και σε αυτή που ισχύει στις χώρες με παράδοση θετικού δικαίου. Στις πρώτες, με προπομπό τις ΗΠΑ, ο συντονισμός του κυβερνητικού έργου γίνεται μέσα από την οπτική του προϋπολογισμού. Το κύριο κριτήριο αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών είναι η οικονομικότητά τους, και μέσα από αυτό επιδιώκεται και επιτυγχάνεται ο συντονισμός των πολιτικών, δεδομένου ότι μη συντεταγμένη δράση των δημοσίων οργανώσεων οδηγεί σε απώλειες πόρων. Από την άλλη, στην ηπειρωτική Ευρώπη κυρίαρχη τάση είναι ο συντονισμός των δημόσιων πολιτικών μέσα από την πιστή εφαρμογή και παρακολούθηση της λειτουργίας των κανόνων. Το δικαίκο σύστημα είναι διαφοροποιημένο σε υψηλό βαθμό με αποτέλεσμα να μπορεί να αντιμετωπίσει τις διαφορετικές προκλήσεις συντονισμού των δράσεων του κράτους που επιτάσσονται από τις σύγχρονες συνθήκες. Είτε με τον ένα, είτε με τον άλλο τρόπο πάντως, σε κάθε περίπτωση υπάρχει ένα κέντρο διακυβέρνησης το οποίο μεριμνά για την εφαρμογή των κριτηρίων παρακολούθησης και συντονισμού των δημόσιων πολιτικών.

Τα μέσα που χρησιμοποιεί το κέντρο διακυβέρνησης σε κάθε χώρα, επομένως, διαφέρουν. Σε αρκετές χώρες, οι αποφάσεις δεν μπορούν να μετατραπούν σε δράσεις πολιτικής αν δεν λάβουν στην έγκριση του κέντρου διακυβέρνησης. Στον πίνακα που ακολουθεί φαίνεται σε ποιές χώρες το κέντρο διακυβέρνησης έχει την δυνατότητα να απορρίψει κάποια πρόταση Υπουργείου βασιζόμενο είτε σε τεχνικούς λόγους είτε σε λόγους ουσιαστικής πολιτικής.

<i>Χώρα</i>	<i>Το κέντρο διακυβέρνησης μπορεί να ανατέμψει πρόταση των υπουργείων για τεχνικούς λόγους</i>	<i>Το κέντρο διακυβέρνησης μπορεί να ανατέμψει πρόταση των υπουργείων για λόγους πολιτικής</i>
<b>Αυστραλία</b>	Ναι	Ναι
<b>Αυστρία</b>	Ναι	Ναι
<b>Γαλλία</b>	Ναι	Υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις
<b>Γερμανία</b>	Ναι	Ναι
<b>Ισλανδία</b>	Όχι	Όχι
<b>Ιρλανδία</b>	Υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις	Ναι
<b>Ολλανδία</b>	Όχι	Όχι
<b>Νορβηγία</b>	Ναι	Όχι
<b>Ισπανία</b>	Ναι	Ναι
<b>Σουηδία</b>	Ναι	Ναι

Μία από τη σημαντικότερες λειτουργίες του κέντρου διακυβέρνησης αφορά στον στρατηγικό σχεδιασμό και στον συντονισμό των ετήσιων σχεδίων δράσης, όπου αυτά υπάρχουν, ώστε να ευθυγραμμίζονται προς το στρατηγικό σχέδιο. Στον πίνακα που ακολουθεί φαίνεται ο ρόλος του κέντρου διακυβέρνησης σε επιλεγμένες χώρες σε ό,τι αφορά τον στρατηγικό σχεδιασμό.

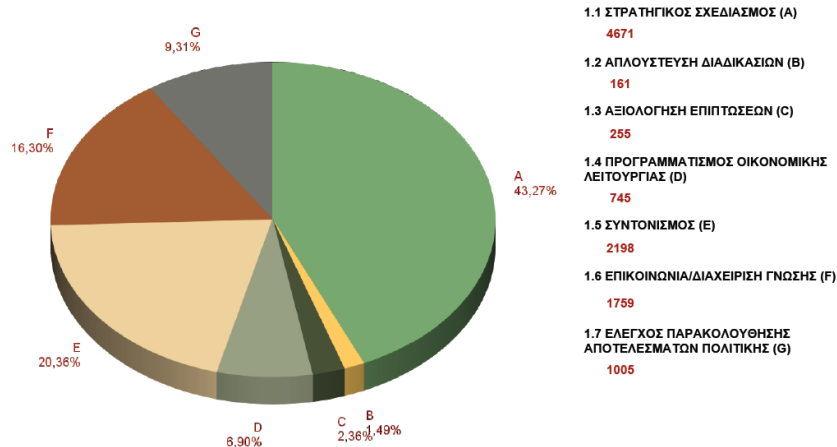
<i>Χώρα</i>	<i>Αρμόδιος για τον στρατηγικό σχεδιασμό</i>	<i>Αρμόδιος για το ετήσιο σχέδιο δράσης</i>
<b>Αυστραλία</b>	Το Γραφείο του Πρωθυπουργού	Το κέντρο διακυβέρνησης
<b>Αυστρία</b>	Δεν υπάρχει	Δεν υπάρχει
<b>Γαλλία</b>	Το κέντρο διακυβέρνησης	Το κέντρο διακυβέρνησης
<b>Γερμανία</b>	Το κέντρο διακυβέρνησης	Το κέντρο διακυβέρνησης
<b>Ισλανδία</b>	Δεν υπάρχει	Το Γραφείο του Πρωθυπουργού
<b>Ιρλανδία</b>	Το Γραφείο του Πρωθυπουργού	Το κέντρο διακυβέρνησης
<b>Ολλανδία</b>	Δεν υπάρχει	Δεν υπάρχει
<b>Ισπανία</b>	Το Γραφείο του Πρωθυπουργού	Το γραφείο του Πρωθυπουργού και το κέντρο διακυβέρνησης
<b>Σουηδία</b>	Το κέντρο διακυβέρνησης	Το κέντρο διακυβέρνησης

Από τα παραπάνω παραδείγματα αναδεικνύεται η αναγκαιότητα ύπαρξης ενός κέντρου διακυβέρνησης το οποίο θα βρίσκεται κατά το δυνατό εγγύτερα στο υψηλότερο επίπεδο διακυβέρνησης. Είναι σημαντικό να υποσημειωθεί ότι το κέντρο διακυβέρνησης δεν ταυτίζεται απαραίτητα με το γραφείο του Πρωθυπουργού.

Σύμφωνα με τα στοιχεία της καταγραφής της υφιστάμενης κατάστασης που διενήργησε το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, το 46,52% των αρμοδιοτήτων των κεντρικών υπηρεσιών των Υπουργείων αφορά σε επιτελικές αρμοδιότητες.



Εικόνα 1: Κατανομή των αρμοδιοτήτων των κεντρικών υπηρεσιών των Υπουργείων σε επιτελικές, υποστηρικτικές, παροχής υπηρεσιών και ελεγκτικές.



Εικόνα 2: Κατανομή των επιτελικών αρμοδιοτήτων της κεντρικής διοίκησης σε κατηγορίες.

Η κατανομή των επιτελικών αρμοδιοτήτων των κεντρικών υπηρεσιών δείχνει ότι:

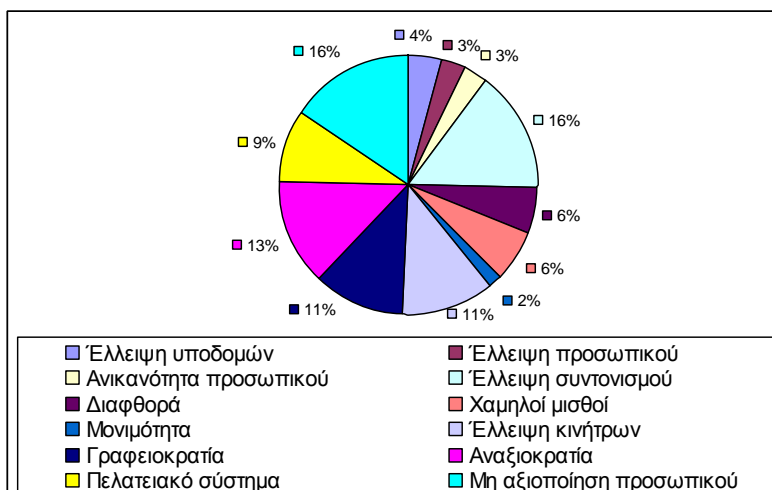
- 43,27% αφορούν σε στρατηγικό σχεδιασμό
- 20,36% αφορούν σε συντονισμό
- 16,3% αφορούν σε επικοινωνία - διαχείριση γνώσης

Το γεγονός ότι αθροιστικά το 80% περίπου των επιτελικών λειτουργιών του Ελληνικού κεντρικού κράτους αφορούν σε στρατηγικό σχεδιασμό και συντονισμό δημόσιων πολιτικών, αναδεικνύει την ανάγκη ευθυγράμμισης αυτών των αρμοδιοτήτων προς την επίτευξη των στόχων δημόσιας πολιτικής που θέτει το κυβερνητικό πρόγραμμα.

Η άσκηση των επιτελικών τούτων αρμοδιοτήτων με ομοιόμορφο τρόπο, ο εντοπισμός σημείων όπου οι δράσεις του ενός Υπουργείου θα μπορούσαν να εξυπηρετήσουν και τους στόχους του άλλου, καθώς και η αποφυγή δράσεων με αλληλοαναιρούμενες συνέπειες, είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την λειτουργία του ελληνικού κράτους με όρους οικονομικότητας και αποτελεσματικότητας.

Ένα σημαντικό εύρημα της καταγραφής, το οποίο αναδείχθηκε ιδιαίτερα από τα συμπεράσματα των ομάδων εστίασης, είναι το γεγονός ότι οι μηχανισμοί παρακολούθησης, συντονισμού και ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των Υπουργείων είναι ιδιαίτερα αδύναμοι και η κεντρική διοίκηση δεν διαθέτει τις δομές εποπτείας και υποστήριξης μιας αποτελεσματικής εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών.

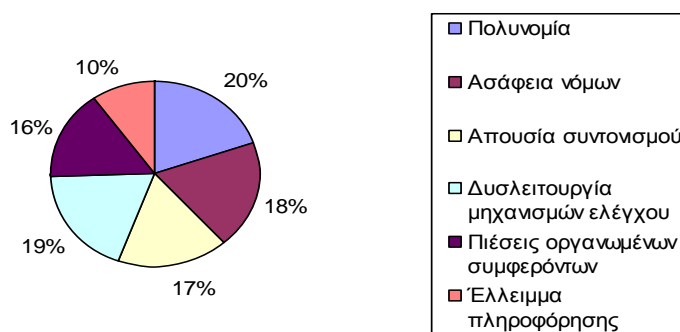
Είναι άλλωστε, χαρακτηριστικό ότι στην έρευνα που διενεργήθηκε μεταξύ δημοσίων υπαλλήλων της κεντρικής διοίκησης, εντοπίστηκε ως σημαντικότερο πρόβλημα η έλλειψη συντονισμού.



**Εικόνα 3: Αποτελέσματα έρευνας σχετικά με το ποιο θεωρούν οι δημόσιοι υπάλληλοι το μείζον πρόβλημα της δημόσιας διοίκησης**

Η άποψη αυτή μοιάζει να επαναλαμβάνεται και μπορεί με ασφάλεια να θεωρηθεί παγιωμένη, καθότι στην ερώτηση περί των αιτιών της πλημμελούς εφαρμογής της νομοθεσίας, η απουσία συντονισμού προβάλλεται μεταξύ των σημαντικότερων.

#### Αίτια πλημμελούς εφαρμογής νομοθεσίας



**Εικόνα 4: Αποτελέσματα έρευνας σχετικά με τις αιτίες πλημμελούς εφαρμογής της νομοθεσίας**

Επείγει, συνεπώς, η δημιουργία ενός ισχυρού κέντρου διακυβέρνησης, το οποίο πρέπει κατ'αρχήν να οριστεί με βάση τις λειτουργίες που θα επιτελεί και όχι με τη δομή η οποία θα εξυπηρετεί αυτές τις λειτουργίες. Η βασική του λειτουργία είναι να

δράσει ως ένα κέντρο ηγεσίας προκειμένου να διευκολυνθεί ο συντονισμός και η συνεργασία σε όλη τη δημόσια διοίκηση, με σκοπό τη διασφάλιση μιας ισχυρής, συνεκτικής και συλλογικής στρατηγικής που θα χαράσσει το δρόμο σχετικά με το που πρέπει να πάει η χώρα και θα δίνει τις οδηγίες για το πώς θα φτάσει εκεί.

Για την επιτυχή άσκηση του συντονιστικού του ρόλου το κέντρο διακυβέρνησης θα πρέπει να έχει ιδιαίτερες δυνατότητες και ικανότητες για την άσκηση έξι οριζόντιων επιτελικών λειτουργιών:

- i. **Στρατηγικός σχεδιασμός:** Θα πρέπει να μπορεί το κέντρο διακυβέρνησης να συνδέει τους στόχους που έχουν τεθεί για κάθε Υπουργείο με τα αποτελέσματα και τις εκροές του, καθώς και με τα αποτελέσματα της μέτρησης της αποδοτικότητας των υπαλλήλων του. Το κέντρο διακυβέρνησης χρησιμοποιεί κατάλληλους μηχανισμούς ώστε τα Υπουργεία να συντάσσουν ένα σχέδιο δράσης με τις δράσεις του οποίου αν επιδιώκεται η επίτευξη των στόχων δημόσιας πολιτικής που έχει θέσει η κυβέρνηση. Ο ρόλος του κέντρου διακυβέρνησης σχετικά με την επικοινωνία και διασαφήνιση των εν λόγω στόχων είναι επίσης πολύ σημαντικός. Το κέντρο διακυβέρνησης μεριμνά, επίσης, ώστε να ενδυναμώνεται η διοικητική ικανότητα των Υπουργείων έτσι ώστε αυτά να μπορούν να αξιολογούν αξιόπιστα τις συνέπειες των δράσεων που αναλαμβάνουν.
- ii. **Οικονομική διοίκηση – προϋπολογισμός:** Επιβλέπει την διαδικασία σύνταξης του προϋπολογισμού και συντονίζει τον τρόπο εφαρμογής του από τα Υπουργεία. Το κέντρο διακυβέρνησης αξιολογεί την αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων και των δράσεων που εφαρμόζουν τα Υπουργεία και θέτει προτεραιότητες στην περίπτωση που οι διαθέσιμοι πόροι δεν επαρκούν για την υποστήριξη όλων των αιτούμενων δράσεων.
- iii. **Καλή Νομοθέτηση:** Παρέχει υποστήριξη και κατευθυντήριες οδηγίες στα Υπουργεία σχετικά με τον τρόπο σύνταξης των εκθέσεων αναλύσεων συνεπειών ρυθμίσεων, αξιολογεί τα προτεινόμενα σχέδια νόμων ως προς το κατά πόσο πληρούν τα κριτήρια καλής νομοθέτησης. Επιβλέπει και συντονίζει τις δράσεις απλοδότησης των Υπουργείων ώστε να είναι βιώσιμες και να έχουν πολλαπλασιαστικά θετικά αποτελέσματα για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Λειτουργεί ως γέφυρα διασύνδεσης της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας.
- iv. **Ανάπτυξη ανθρώπινου κεφαλαίου:** Το κέντρο διακυβέρνησης σχεδιάζει μία συνολική στρατηγική για τον ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης σύμφωνα με τις ανάγκες που προκύπτουν από την στρατηγικό σχεδιασμό της κυβέρνησης. Προωθεί την κινητικότητα των Δημοσίων Υπαλλήλων μεταξύ διαφορετικών φορέων της διοίκησης με σκοπό την διάχυση της γνώσης και των καλών πρακτικών αλλά και την ανάπτυξη των γνώσεων και δεξιοτήτων των υπαλλήλων. Εγκαθιδρύει ένα σύστημα προαγωγής και αμοιβών των δημοσίων υπαλλήλων το οποίο να συσχετίζεται με την απόδοσή τους και θέτει σε εφαρμογή τα περιγράμματα θέσεων, τα οποία αποτελούν απαραίτητη προϋπόθεση για την αξιολόγηση των υπαλλήλων.
- v. **Ηλεκτρονική διακυβέρνηση και διαχείριση γνώσης:** το κέντρο διακυβέρνησης μεριμνά για την παροχή των προτύπων με τα οποία πρέπει να συμμορφώνονται οι φορείς του δημοσίου ώστε να επιτυγχάνεται διαλειτουργικότητα συστημάτων και διαδικασιών. Μεριμνά για τη διάχυση γνώσης και πληροφορίας μεταξύ των φορέων του δημοσίου με σκοπό την δημιουργία και επικαιροποίηση των πηγών

στις οποίες μπορεί να ανατρέχει κάθε φορέας για να εξάγει συμπεράσματα και να τεκμηριώνει τις αποφάσεις που λαμβάνει με δεδομένα.

- vi. **Επικοινωνία:** μεριμνά για την επικοινωνία και διασαφήνιση των στόχων πολιτικής στα Υπουργεία ώστε κάθε ένα να αναλαμβάνει τις δράσεις που του αναλογούν με σκοπό την έλευση των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων. Το κέντρο διακυβέρνησης μεριμνά επίσης για την υιοθέτηση επικοινωνιακής στρατηγικής σε κατάσταση κρίσης.

Στην Ελλάδα, σήμερα, οι έξι βασικές λειτουργίες που αναφέρθηκαν παραπάνω δεν ασκούνται από έναν μοναδικό φορέα, αλλά από τρεις τουλάχιστον:

- Το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, το οποίο ασκεί αρμοδιότητες στρατηγικού σχεδιασμού για τη Δημόσια Διοίκηση και μέσω του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση» καθώς και αρμοδιότητες ανάπτυξης του ανθρώπινου κεφαλαίου της Διοίκησης και θέματα σχετικά με την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και τη διαχείριση γνώσης.
- Το Υπουργείο Οικονομικών το οποίο ασκεί δια του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους τις δράσεις που αφορούν στην σύνταξη και παρακολούθηση του προϋπολογισμού. Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι δεν εφαρμόζεται κάποιου είδους αξιολόγηση του τρόπου χρήσης των πιστώσεων από τους φορείς συνεκτιμώντας τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται.
- Η Γενική Γραμματεία της κυβέρνησης ασκεί μέρος των αρμοδιοτήτων που αφορούν στην καλή νομοθέτηση.
- Ο Πρωθυπουργός ασκεί επί του παρόντος τις λειτουργίες επικοινωνίας όπως μεταφέρθηκαν σε αυτόν με το άρθρο 5 του ΠΔ 65/2011 (ΦΕΚ Α/147).

Προτείνουμε την δημιουργία μίας κεντρικής δομής συντονισμού και στρατηγικού σχεδιασμού η οποία θα έχει «δορυφόρους» - διεπαφές με μονάδες εντός των Υπουργείων οι οποίες θα διαλαμβάνονται τα αντίστοιχα άξια θέματα που περιγράφηκαν παραπάνω για τις κάθετες δημόσιες πολιτικές που ασκεί κάθε Υπουργείο. Το Κέντρο Διακυβέρνησης θα πρέπει να έχει αυξημένη ισχύ και επιρροή σε σχέση με τα θεματικά Υπουργεία. Δεν υπάρχει ένας ενιαίος τρόπος με τον οποίο αντιμετωπίζεται το θέμα του συντονισμού και των επιτελικών λειτουργιών του κράτους. Υπάρχουν κράτη όπου το κέντρο διακυβέρνησης βρίσκεται στο γραφείο του Πρωθυπουργού. Κρίνουμε όμως, ότι στην Ελληνική περίπτωση όπου ο

Πρόταση: η δημιουργία ισχυρού κέντρου διακυβέρνησης που θα επικοινωνεί με τα Υπουργεία μέσω μονάδων – ανταποκριτών, οι οποίες θα υπάρχουν σε κάθε Υπουργείο με σκοπό την απρόσκοπτη και συναρθρωμένη ροή των κατευθύνσεων από πάνω προς τα κάτω και της πληροφορίας από κάτω προς τα πάνω.

Πρωθυπουργός είναι πολιτικά πολύ ισχυρός αλλά διοικητικά αδύναμος, η επιφόρτωσή του με το δύσκολο έργο του κέντρου διακυβέρνησης θα αποδυναμώνει τις λειτουργίες που σήμερα ασκεί.

Σε άλλες χώρες το κέντρο διακυβέρνησης αποτελείται από μία μικρή «ομάδα»

θεσμικών δρώντων οι οποίοι χειρίζονται τα θέματα που αναφέρθηκαν παραπάνω. Κάτι τέτοιο προϋποθέτει μία κουλτούρα ανοιχτότητας, συνεργασίας και επικοινωνίας η οποία δεν αναδειχθηκε από την πρόσφατη έρευνα όπως φαίνεται και στο σχήμα που ακολουθεί.

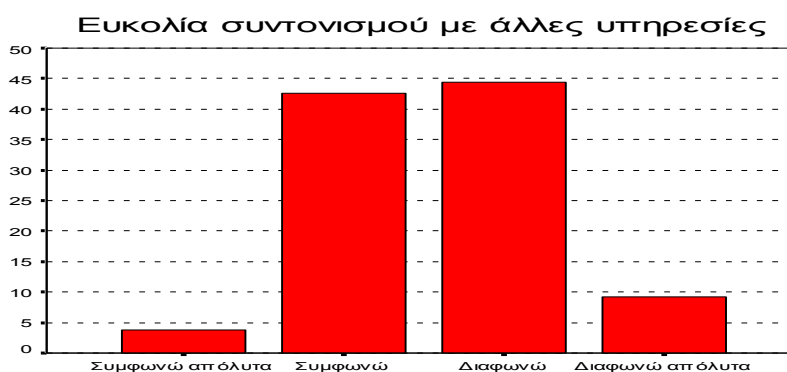
Σε άλλες πάλι διοικήσεις, το ρόλο του κέντρου διακυβέρνησης αναλαμβάνει ένα Υπουργείο εξοπλισμένο θεσμικά με υπεραρμοδιότητες ώστε να μπορεί να ασκεί έλεγχο επί των δράσεων των λοιπών Υπουργείων. Στην ελληνική περίπτωση,

προκρίνεται αυτή ακριβώς η λύση, γεγονός που δεν αποτελεί κάτι νέο για τα ελληνικά ειωθότα: Αμέσως μετά τη λήξη του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου είχε συσταθεί το Υπουργείο Συντονισμού<sup>1</sup>, ο ρόλος του οποίου ήταν “ο συντονισμός των ενεργειών των Υπουργείων Οικονομικών, Εθνικής Οικονομίας, Γεωργίας και Εφοδιασμού ως και των Υπουργείων Εργασίας, Μεταφορών και Εμπορικής Ναυτιλίας και του Υφυπουργείου Ανοικοδομήσεως, προς τον σκοπόν της ταχύτερας ανασυγκροτήσεως της παραγωγής και της τακτοποιήσεως των Δημοσίων Οικονομικών και του Εθνικού νομίματος”.

Η ισχυρή Υπουργοκεντρική κουλτούρα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης συντείνουν προς το επιχείρημα ότι ο συντονιστικός ρόλος του κράτους θα μπορούσε να ασκηθεί από ένα ΥπερΥπουργείο.



**Εικόνα 5: Το 67% των ερωτηθέντων δημοσίων υπαλλήλων εκτιμά πως δεν υπάρχει πλήρης συντονισμός ενεργειών μεταξύ των μονάδων του φορέα που υπηρετούν**



**Εικόνα 6: Το 53% των ερωτηθέντων δημοσίων υπαλλήλων εκτιμά ότι δεν γίνεται εύκολα ο συντονισμός μεταξύ δημοσίων υπηρεσιών.**

Για τον αποτελεσματικό συντονισμό των δράσεων του έργου της δημόσιας διοίκησης προτείνεται η υιοθέτηση Σχεδίων Δράσης τα οποία θα διαμορφώνει κάθε Υπουργείο με ορίζοντα δράσεων την τριετία. Οι δράσεις αυτές θα εξειδικεύονται στη συνέχεια σε ετήσια προγράμματα. Το Κέντρο Διακυβέρνησης θα διαμορφώνει με βάση τα σχέδια δράσης των Υπουργείων, ένα σχέδιο δράσης για κάθε πεδίο πολιτικής το οποίο θα περιλαμβάνει:

<sup>1</sup> Α.Ν. 718/1945 (ΦΕΚ Α' 298/11.12.1945)



- Προσδιορισμό των απαιτούμενων για την υλοποίηση του έργου Δράσεων, των αποτελεσμάτων τους και του συνολικού επιδιωκόμενου αποτελέσματος
- Αναλυτικό χρονοδιάγραμμα υλοποίησής του
- Προσδιορισμό των υπευθύνων και λοιπών συμμετεχόντων φορέων ή κοινωνικών εταίρων ανά Δράση
- Εκτίμηση των πόρων που θα απαιτήσει η υλοποίησή του
- Εκτίμηση των κινδύνων που ενέχει η υλοποίησή του
- Προτεινόμενο σύστημα παρακολούθησης και συντονισμού της υλοποίησής του

Προκειμένου να είναι τεκμηριωμένη και πλήρης οδηγώντας σε ρεαλιστικό και δεσμευτικό για τους αρμόδιους Φορείς προγραμματισμό, η σύνταξη του κάθε Σχεδίου Δράσης θα ακολουθήσει τα εξής βασικά βήματα:

1. Προσδιορισμός του περιεχομένου της προς υλοποίηση πολιτικής, των στόχων της, των θεσμικών, οικονομικών, χρονικών ή άλλων περιορισμών που επιβάλλουν ή και συνοδεύουν την εφαρμογή της, των ωφελειών που επιδιώκει και των ενδεχόμενων κινδύνων που ενέχει.
2. Εκτίμηση της αναγκαιότητας παρεμβάσεων συνοδευόμενη από τεκμηρίωση. Είναι αναγκαίο για κάθε δράση να υπάρχει τεκμηρίωση με στοιχεία (evidence based policy) και να στοιχειοθετείται η αναγκαιότητα αυτής.
3. Προσδιορισμός των ενεργειών που απαιτεί η προετοιμασία των σχετικών με την υλοποίηση της δράσης νομοθετικών ή ρυθμιστικών κειμένων. Παράλληλο προσδιορισμό όλων των τύπων δράσεων που θα πρέπει να συνοδεύσουν την προετοιμασία του θεσμικού πλαισίου προκειμένου αυτό να είναι υλοποιήσιμο με τρόπο που θα οδηγεί στα προσδοκώμενα αποτελέσματα.
4. Αποτύπωση των ρυθμίσεων που απαιτούνται να τεθούν σε ισχύ για την εφαρμογή του σχεδίου δράσης (ρυθμιστικός προγραμματισμός).
5. Σύνταξη όλων των κεφαλαίων του Σχεδίου Δράσης.

Συζήτηση του Σχεδίου με τα στελέχη των αρμόδιων Υπουργείων ή Φορέων καθώς και του Υπουργείου Εσωτερικών, υιοθέτηση βελτιωτικών προτάσεων και παραγωγή μιας ολοκληρωμένης πρότασης η οποία θα τεθεί προς έγκριση από την πολιτική ηγεσία.

Κρίνεται απαραίτητη η συντονιστική δράση του κέντρου διακυβέρνησης επί των σχεδίων δράσης που θα υποβάλλουν τα Υπουργεία, δεδομένων των πολλών συντρεχουσών αρμοδιοτήτων, οι οποίες αποτυπώθηκαν άλλωστε και στην καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Όπως φαίνεται και στον πίνακα που ακολουθεί, σε ορισμένα πεδία πολιτικής (π.χ. πολιτισμός, θρησκεία και τουρισμός) οι συντρέχουσες αρμοδιότητες είναι πολλές και απαιτείται, συνεπώς, κεντρικός συντονισμός των εμπλεκόμενων δρώντων.

	Αριθμός	Ποσοστό επί του συνόλου των συντρεχουσών (%)
01 ΔΡΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΤΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟ	324	4,41
02 ΕΙΔΙΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΤΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ	867	11,79
03 ΤΟΠΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ	77	1,05
04 ΠΑΙΔΕΙΑ	226	3,04
05 ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ, ΘΡΗΣΚΕΙΑ, ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΣ	1008	13,71
06 ΑΜΥΝΑ	1209	16,44
07 ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ	316	4,30
08 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ	1400	19,04
09 ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ	74	1,01
10 ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΙ ΟΙΚΙΣΜΟΣ	195	2,65
11 ΥΠΟΔΟΜΕΣ ΚΑΙ ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ	252	3,43
12 ΥΓΕΙΑ	492	6,69

13 ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ	194	2,64
14 ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ	720	9,80
Σύνολο:	7354	100,00

**Πίνακας 1: Συντρέχουσες αρμοδιότητες ανά πεδίο πολιτικής**

## *Ερωτήσεις προς διαβούλευση*

- Πώς μπορεί να βελτιωθεί ο συντονισμός του σχεδιασμού και της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών;
- Πιστεύετε ότι το κέντρο διακυβέρνησης θα είναι αποτελεσματικότερο αν αποτελείται από μία ενιαία δομή ή αν αποτελείται από περισσότερα Υπουργεία – φορείς που χειρίζονται αντίστοιχες λειτουργίες του;
- Πιστεύετε ότι ο διοικητικός φόρτος του κέντρου διακυβέρνησης θα επιβαρύνει τον Πρωθυπουργό ώστε να δυσχεραίνει την εκτέλεση του έργου του, εάν επιλεγεί η λύση της τοποθέτησής του στο Γραφείο του?
- Με ποιον τρόπο μπορεί να διασφαλιστεί η συνέχεια των δημόσιων πολιτικών κατά την εναλλαγή των Κυβερνήσεων?
  - Με την δημιουργία ενός κέντρου διακυβέρνησης με ισχυρή τεχνοκρατική δομή και υπαλλήλους στελέχη της δημόσιας διοίκησης.
  - Με την κατά το δυνατό δομική του απομάκρυνση από το πολιτικό κέντρο διακυβέρνησης (Πρωθυπουργός).
  - Με την στελέχωση του κέντρου διακυβέρνησης με μικτές ομάδες τεχνοκρατών δημοσίων υπαλλήλων και μετακλητών συμβούλων που θα αποτελούν τους διαύλους επικοινωνίας των πολιτικών προτεραιοτήτων προς την εκτελεστική εξουσία.
- Πιστεύετε ότι το κέντρο διακυβέρνησης πρέπει να έχει τη δυνατότητα να επεμβαίνει στα σχέδια δράσης που καταθέτουν τα Υπουργεία, με σκοπό την μεταξύ τους ευθυγράμμιση και την σύμπλευσή τους με τους οριζόντιους στόχους δημόσιας πολιτικής;
- Η ισχύς και η νομιμοποίηση του κέντρου διακυβέρνησης πρέπει να απορρέει από
  - Τον ίδιο τον Πρωθυπουργό (πολιτική νομιμοποίηση)
  - Την γνώση και τεκμηρίωση της αντικειμενικότητας των κρίσεων του βάσει δεδομένων (τεχνοκρατική νομιμοποίηση).
- Θεωρείτε ότι το κέντρο διακυβέρνησης πρέπει να είναι
  - Η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης
  - Το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης αφού μετασηματιστεί σε Υπουργείο Συντονισμού
  - Το Υπουργείο Οικονομικών
- Κρίνετε ότι πρέπει να θεσμοθετηθεί η λειτουργία ομάδων εργασίας και ο προγραμματισμός συναντήσεων μεταξύ των στελεχών των φορέων που παρουσιάζουν υψηλά ποσοστά συναρμοδιοτήτων;
- Οι Μονάδες Στρατηγικού Σχεδιασμού των Υπουργείων πρέπει να στελεχώνονται κατά κύριο λόγο από:
  - Στελέχη με πολυετή εμπειρία
  - Ειδικούς επιστήμονες
  - Αποφοίτους της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
  - Μετακλητούς υπαλλήλους – συμβούλους Υπουργών

- Τα στελέχη των Μονάδων Στρατηγικού Σχεδιασμού των Υπουργείων πρέπει να αναφέρονται διοικητικά:
  - Στον οικείο Υπουργό
  - Στον υπεύθυνο του Κέντρου Διακυβέρνησης (Υπουργό ή Γενικό Γραμματέα της Κυβέρνησης)
- Θεωρείτε ότι νομιμοποιείται ο μη εκλεγμένος Γενικός Γραμματέας της Κυβέρνησης να ασκεί έλεγχο επί των αποφάσεων των Υπουργών σε περίπτωση που επιλεγεί η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης ως κέντρο διακυβέρνησης;
- Πως προτείνετε να διασφαλιστεί η εφαρμογή των σχεδίων δράσης; Τι συνέπειες θα μπορεί να επιβάλλει το κέντρο διακυβέρνησης σε κάποιο Υπουργείο που παρεκκλίνει από την επίτευξη των προγραμματισθέντων στόχων;
- Θεωρείτε δόκιμη την σύνδεση του προϋπολογισμού ενός Υπουργείου με την επίτευξη των στόχων που περιγράφονται στο σχέδιο δράσης αυτού;