

ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση

Σημειώσεις Μαθήματος

2018-2019

Ενότητα 4

ΤΑ ΘΕΣΜΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ: ΟΡΓΑΝΑ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ

Μαρία-Ηλιάννα Πραβίτα

1. Η ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΕΙΑΣ: ΒΑΣΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ

Το πολιτικό σύστημα της χώρας αποτελεί προϊόν μιας ιστορικής εξέλιξης δύο περίπου αιώνων, από την εθνική απελευθέρωση (1830) και μετά. Στην παρούσα μορφή του παρουσιάζει τα κύρια χαρακτηριστικά ενός σύνθετου και εξελιγμένου συστήματος κατανομής της εξουσίας στην πολιτική σφαίρα της ελληνικής κοινωνίας. Η δε θεσμική αρχιτεκτονική των σχέσεων μεταξύ των βασικότερων πολιτικών οργάνων και διαδικασιών που το συγκροτούν υπηρετεί τη δημοκρατική αρχή και την κατά το δυνατόν ελεύθερη και δίκαιη συμβίωση των πολιτών.

Η δημοκρατία μπορεί να διακριθεί σε δύο, αναλυτικά, όψεις ή διαστάσεις: από τη μια, η λεγόμενη 'μινιμαλιστική' ή διαδικαστική εκδοχή της αναφέρεται στη δυνατότητα των κυβερνωμένων να εκλέγουν με καθολική ψηφοφορία και να εναλλάσσουν στην άσκηση της εξουσίας τούς εκάστοτε κυβερνώντες. Οι πολίτες αποτελούν στη δημοκρατία την πηγή κάθε εξουσίας και από αυτούς αρύονται τη νομιμοποίησή τους οι πολιτικοί. Αποκτούν δε αυτήν μέσα από τη διενέργεια περιοδικών και αδιάβλητων εκλογών, στις οποίες συμμετέχουν διαφορετικές πολιτικές και κομματικές δυνάμεις, οργανώσεις και σχηματισμοί και των οποίων η έκβαση είναι άγνωστη εκ των προτέρων. Άλλωστε, η πιθανότητα, πραγματική και όχι απλά υποθετική, η αντιπολίτευση να βρεθεί στη θέση της κυβέρνησης, μετά από ανάλογη επιλογή του εκλογικού σώματος, συνιστά ένα κρίσιμο στοιχείο και γνώρισμα της δημοκρατικής μεθόδου διακυβέρνησης. Ακριβώς η διάκριση ανάμεσα σε κυβερνώντες και κυβερνωμένους, με την ουσιώδη εγγύηση ότι οι πρώτοι προέρχονται από και εναλλάσσονται περιοδικά με τους δεύτερους, αποτελεί πρωταρχικό γνώρισμα του σύγχρονου κράτους και του συστήματος της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας που οργανώνεται σε αυτό.

Εάν πληρούνται οι παραπάνω προϋποθέσεις, είναι πιθανότερη η προστασία των δικαιωμάτων των ανθρώπων, ιδίως μάλιστα στο μέτρο που το δημοκρατικό πολίτευμα εξοπλίζεται με θεσμούς όπως η κυβερνητική ευθύνη, η δικαστική ανεξαρτησία, ο επαγγελματισμός της Διοίκησης, η ελευθερία του τύπου και η αυτοτέλεια των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών. Η δημοκρατία αποκτά τότε πληρέστερο περιεχόμενο και πλησιάζει την ουσιαστικότερη ή 'δεοντολογική' εκδοχή της, σύμφωνα με την οποία οι πολίτες απολαμβάνουν ελευθερίες και ασκούν δικαιώματα υπό την εγγύηση του κράτους δικαίου και των θεσμών, που

αποτρέπουν την υπέρμετρη συγκέντρωση εξουσίας. Παρουσιάζει, έτσι, μεγαλύτερες προοπτικές βιωσιμότητας στον χρόνο, έχοντας διαμορφώσει παράλληλα τις συνθήκες για οικονομική και κοινωνική ευημερία.

Ως προς το πολίτευμα της χώρας, αυτό έχει τη μορφή της «*Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας*», όπως ορίζεται στο άρθρο 1 του Συντάγματος, ενώ θεμέλιό του είναι «*η λαϊκή κυριαρχία*», σύμφωνα με την οποία η υπέρτατη εξουσία ανήκει στον λαό και θεμελιώνεται σε αυτόν. Η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας εκφράζεται, κυρίως, μέσα από την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος από το εκλογικό σώμα, το οποίο απαρτίζεται από όλους τους πολίτες που διαθέτουν το εκλογικό δικαίωμα (άρθρο 51 παράγραφος 3 του Συντάγματος). Η άσκηση αυτού του δικαιώματος μπορεί να έχει μια ουσιαστική πρακτική συνέπεια – την επιλογή και την εναλλαγή της κυβέρνησης (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012: 123 επ.).

Η λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος στη νεώτερη φάση της ιστορικής εξέλιξής του οργανώνεται με βάση την αντιπροσωπευτική αρχή. Τούτέστιν, η πολιτική εξουσία δεν ασκείται άμεσα από τον λαό, αλλά μέσω των νόμιμα εκλεγμένων αντιπροσώπων του, που αναδεικνύονται περιοδικά για τον σκοπό αυτόν και για ορισμένο χρονικό διάστημα. Οι βουλευτές κατά την άσκηση του αντιπροσωπευτικού έργου ή λειτουργημάτων τους εντάσσονται σε κοινοβουλευτικές ομάδες ή κομματικούς σχηματισμούς, με τα ψηφοδέλτια των οποίων εκλέγονται, και κινούνται σε πολιτικό επίπεδο μέσα σε ένα πλαίσιο αντίστοιχων πολιτικών ή κομματικών αρχών, αξιών, κατευθύνσεων και ιδεολογίας. Εκφράζουν δε τη βούληση του κράτους ως όργανα αυτού, όχι όμως αυτοτελώς, αλλά μόνο συμπράττοντας με άλλους βουλευτές κατά τη συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής ή Επιτροπών της. Κατά κυριολεξία, λοιπόν, αντιπρόσωπος του λαού δεν είναι ατομικώς ο κάθε βουλευτής, αλλά η συνέλευση (Βουλή) στην οποία οι βουλευτές μετέχουν, συμπράττοντας στη διαμόρφωση της βούλησής της.

Συμμετέχοντας οι πολίτες, έστω εμμέσως και νοερώς, διαμέσου των εκπροσώπων τους, στη διαμόρφωση των νόμων, των πολιτικών αποφάσεων ή προγραμμάτων και των θεσμών, που στη συνέχεια καλούνται να δεχθούν και να εφαρμόσουν, μπορούν να «*αντιλαμβάνονται τον εαυτό τους ως δημιουργό των νόμων στους οποίους, ως παραλήπτες τους, οφείλουν να υπακούσουν*» (Habermas, 2003: 143). Αποτελούν συνάμα οι ίδιοι, όπως και άλλοι δημόσιοι θεσμοί, μια αστείρευτη πηγή κριτικής αξιολόγησης και παρακολούθησης των εκπροσώπων και των αποφάσεων που λαμβάνουν και εφαρμόζουν, παρέχοντας σε αυτούς όχι μόνο νομιμοποίηση, αλλά και επίκριση και δυσπιστία. Η διαρκής και ουσιαστική διαβούλευση, άλλωστε, συνιστά εν τέλει την πεμπτούσια της δημοκρατίας (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012: 136 επ.).

Περαιτέρω, το ελληνικό πολιτικό σύστημα επιδεικνύει τη θεμελιώδη, στα στοιχειωδώς ανοιχτά και ανεπτυγμένα συστήματα, 'οργανωτική σταθερά' της λειτουργικής και οργανικής διαφοροποίησης των συστατικών στοιχείων ή μερών του, εφόσον είναι οργανωμένο σύμφωνα με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών. Η καταστατική διάκριση και διαφοροποίηση των λειτουργιών και η ανάθεση της άσκησής τους όχι σε ένα, αλλά σε διαφορετικά όργανα και αντίστοιχες δέσμες

δημόσιων οργάνων οδηγεί στον αμοιβαίο μεταξύ τους έλεγχο και την εξισορρόπηση της ισχύος ή την απάμβλυνση της μονομερούς δυνατότητας απεριόριστης επιβολής¹.

Επομένως, με το σύστημα της μεταξύ τους λειτουργικής και οργανικής διάκρισης και διαφοροποίησης των ρόλων και της δυνατότητας επιρροής είναι δυνατόν η μία εξουσία να «αναχαιτίζει» την άλλη, κατά την κλασική διατύπωση του Μοντεσκιέ (1994 Α: 297), σε ένα σύστημα ανασχέσεων και εξισορροπήσεων (checks and balances), ώστε να προάγεται η δημοκρατία, όχι η συγκέντρωση των εξουσιών και η μονοκρατορία.

Σύμφωνα με την ως άνω αρχή, καθεμία από τις βασικές λειτουργίες του κράτους είναι ανατεθειμένη για την άσκησή της σε διαφορετική ομάδα ή κατηγορία θεσμών και οργάνων. Έτσι, τα νομοθετικά όργανα είναι αρμόδια για τη θέσπιση των νόμων, τα διοικητικά ή εκτελεστικά για την εφαρμογή τους, και τα δικαστικά για τον έλεγχο της συνέπειας στη διαδικασία της εφαρμογής των νόμων και την απονομή της δικαιοσύνης (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012: 159 επ.).

2. Η ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΠΟΛΙΤΙΚΟΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

Στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης και πολιτικοδιοικητικής παράδοσης και κουλτούρας το Σύνταγμα, που είναι γραπτό και αυστηρό, συνιστά τον θεμελιώδη κώδικα αξιών και αρχών, σύμφωνα με τις οποίες λειτουργεί το πολιτικό σύστημα συνολικά. Τα κυριότερα επιμέρους συστατικά του στοιχεία ή μέρη αποτελούν το Εκλογικό Σώμα, τα Πολιτικά Κόμματα, η Βουλή, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, η Κυβέρνηση (ο Πρωθυπουργός και οι Υπουργοί), η Διοίκηση, τα Δικαστήρια και οι Ανεξάρτητες Αρχές. Κατά τον τρόπο αυτόν, ήτοι μέσω αυτής της μορφής εσωτερικής διαφοροποίησης, επιτυγχάνεται με τον πληρέστερο τρόπο ο σχεδιασμός, η εφαρμογή, ο έλεγχος και η αξιολόγηση της δημόσιας πολιτικής. Το πολιτικό σύστημα της Ελλάδας είναι οργανωμένο, ειδικότερα, σύμφωνα με την αρχή της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, στο πλαίσιο εφαρμογής της οποίας ο αρχηγός του κράτους εκλέγεται από το Κοινοβούλιο με αυξημένη πλειοψηφία και συμπράττει με αυτό στην άσκηση της νομοθετικής εξουσίας, καθώς και με την Κυβέρνηση στην άσκηση της εκτελεστικής εξουσίας. Η δικαστική λειτουργία ασκείται από τα δικαστήρια της χώρας, οι αποφάσεις των οποίων εκτελούνται στο όνομα του ελληνικού λαού (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012: 165 επ.).

Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ως αρχηγός του κράτους είναι ο 'ρυθμιστής' του πολιτεύματος και εκλέγεται από τη Βουλή για πενταετή ανανεώσιμη θητεία. Ο ρόλος του, μολονότι είναι σημαντικός, δεν είναι, ιδίως μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986, καθοριστικός ούτε ηγετικός στη λειτουργία του πολιτεύματος, κυρίως σε σύγκριση με την Κυβέρνηση και τον πρωθυπουργικό θεσμό, που εξήλθε τότε πολλαπλά ενισχυμένος. Τούτο διότι αφαιρέθηκαν από τον προεδρικό θεσμό οι μείζονες ρυθμιστικές του αρμοδιότητες (ή «υπερεξουσίες»,

¹ Για τη μορφή και τις εκφάνσεις που λαμβάνει η οργάνωση των θεσμικών αντιβάρων στο πλαίσιο της ελληνικής συνταγματικής τάξης και του πολιτικού συστήματος, βλ. Τασόπουλο, 2007: 51 επ.

όπως αποκλήθηκαν) για τη διάλυση της Βουλής, την παύση της Κυβέρνησης, την προκήρυξη δημοψηφίσματος και την κύρωση των νόμων. Η άσκησή τους περιήλθε πλέον εκ των πραγμάτων στη Βουλή, άρα, εν τέλει, στην κυβερνητική και κομματική πλειοψηφία που διαμορφώνεται σε αυτή (και τον αρχηγό της, δηλαδή τον εκάστοτε Πρωθυπουργό).

Η Βουλή αποτελεί το κύριο νομοθετικό όργανο της πολιτείας και απαρτίζεται από βουλευτές, που εκλέγονται με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία ανά τετραετία. Πέρα από το νομοθετικό της έργο η Βουλή αναδεικνύει την Κυβέρνηση και τον Πρωθυπουργό. Επίσης, ασκεί έλεγχο στη δράση της Κυβέρνησης, καθώς και των δημόσιων υπηρεσιών εν γένει που είναι υποχρεωμένες να λογοδοτούν σε αυτήν. Η Κυβέρνηση οφείλει να έχει την εμπιστοσύνη της και αν τη χάσει, πρέπει να παραιτηθεί.

Ο Πρωθυπουργός, που έχει αναδειχθεί ως το αποφασιστικό κέντρο άσκησης της κυβερνητικής πολιτικής και ο σημαντικότερος ίσως παράγοντας στο πολιτικό σύστημα, προσδιορίζει τη σύνθεση της Κυβέρνησης και συντονίζει το έργο της. Όμως η χάραξη και ο έλεγχος της εφαρμογής της γενικής πολιτικής της χώρας αποτελεί αρμοδιότητα του κορυφαίου συλλογικού οργάνου της διακυβέρνησης, που είναι το Υπουργικό Συμβούλιο, επικεφαλής του οποίου τίθεται βέβαια ο Πρωθυπουργός. Αυτός μεν επιλέγει τα μέλη της Κυβέρνησης, αλλά είναι η Κυβέρνηση συλλογικά που (οφείλει να) *«καθορίζει και να κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας»* (άρθρο 82 παράγραφος 1 του Συντάγματος), και όχι μόνο ο Πρωθυπουργός. Βέβαια, ο τελευταίος ως αρχηγός του κόμματος που διαθέτει την πλειοψηφία των εδρών στη Βουλή, θεωρείται ότι εκφράζει και την εμπιστοσύνη του εκλογικού σώματος προς ορισμένη πολιτική παράταξη (ή κόμμα), όπως αυτή διαμορφώνεται με τη διενέργεια γενικών εκλογών σε τακτικά διαστήματα. Οι υπουργοί και τα λοιπά μέλη της Κυβέρνησης, που είναι κατά κανόνα μέλη της Βουλής, καθώς και στελέχη του κόμματος της πλειοψηφίας σε αυτήν ασκούν με τη σειρά τους και εφόσον διαθέτουν την εμπιστοσύνη του Πρωθυπουργού, την ύπατη διοίκηση των δημόσιων υπηρεσιών που υπάγονται στον κύκλο των αρμοδιοτήτων τους.

Ο Πρωθυπουργός έχει συνάμα την αρμοδιότητα να κατευθύνει και τις ενέργειες γενικά των δημόσιων υπηρεσιών του κράτους για τη συνεπή και αποτελεσματική εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής. Όπως και αυτές έχουν την υποχρέωση να εκτελούν τη θέληση του κράτους και να υπηρετούν τον λαό στο πλαίσιο των νόμων και σύμφωνα με τις ικανότητες και τις αρμοδιότητές τους. Η κρατική ικανότητα ή αποτελεσματικότητα δεν εξαρτάται, βέβαια, μόνο από την καταλληλότητα του διοικητικού μηχανισμού του κράτους, αλλά και από τη νομιμοποίηση ή ευρύτερη κοινωνική συναίνεση με την οποία περιβάλλονται οι αποφάσεις και επιλογές του². Στο μέτρο που η τελευταία υφίσταται σε επαρκή βαθμό ή καλλιεργείται μέσω διαδικασιών διαβούλευσης, πολιτικού ελέγχου και λογοδοσίας (κάτι το

² Κατά το γνωστό ως 'αξίωμα' του Dahrendorf (1984), η ποιότητα της διακυβέρνησης σε ένα κράτος και πολλώ μάλλον σε μια δημοκρατία επηρεάζεται τόσο από την αποτελεσματικότητα (effectiveness) του κρατικού μηχανισμού, όσο και από τη νομιμοποίηση (legitimacy) των αποφάσεων και επιλογών του, που τίθενται προς εκτέλεση και εφαρμογή.

αναμενόμενο σε μια ώριμη δημοκρατία), η συνεπής εφαρμογή των έγκυρων και νομιμοποιημένων αποφάσεων συνιστά κυριολεκτικά *sine qua non* συνθήκη για την αξιοπιστία και την ποιότητα του πολιτεύματος συνολικά. Εξού και η γενικότερη σημασία της διοικητικής αποτελεσματικότητας για τη δημοκρατία εν γένει. Αν, όμως, τούτο δεν συμβαίνει, ήτοι η κρατική ικανότητα εφαρμογής και η διοικητική αποτελεσματικότητα είναι χαμηλή, τότε η ποιότητα και η αξία της δημοκρατίας χάνει πολύ από το νόημά της, εφόσον οι θεμιτές επιλογές των πολιτών δεν καταφέρνουν να τελεσφορήσουν.

Άλλωστε, σκοπός και έργο της κατάλληλης και ικανής πολιτικής ηγεσίας, η σημασία της οποίας είναι προφανής στα αντιπροσωπευτικά συστήματα διακυβέρνησης, μια και είναι αυτή που ασκεί την εξουσία με τη συναίνεση του λαού, είναι ακριβώς να δαμάσει την 'εργαλειακή ορθολογικότητα' των κρατικοδιοικητικών θεσμών και διαδικασιών, οι οποίες διαμορφώνουν εν πολλοίς το πεδίο στη δημόσια σφαίρα και τείνουν ενίοτε να αυτονομηθούν επιβάλλοντας εκ των πραγμάτων μια 'διαχειριστική' λογική στην αντιμετώπιση των δημόσιων προβλημάτων. Έτσι, η ισχύς της πολιτικής ηγεσίας είναι αναγκαία, ώστε να αποφευχθεί η 'γραφειοκρατικοποίηση' της πολιτικής ζωής συνολικά³.

2.1 Η ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης, όπως χαρακτηριστικά ορίζεται στη συνταγματική διάταξη του άρθρου 26 (παράγραφος 2), η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση. Η τελευταία καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας, ενώ έχει σε θεσμικό τουλάχιστον επίπεδο εκτεταμένη αρμοδιότητα και ευρεία διακριτική ευχέρεια στην άσκηση του έργου και την πραγμάτωση της αποστολής της και εξαρτάται μόνο από την εμπιστοσύνη της Βουλής.

Ο όρος 'Κυβέρνηση' έχει τουλάχιστον δύο έννοιες: μία ευρεία και μία πιο συγκεκριμένη. Κατά την πρώτη, σε αυτήν περιλαμβάνονται ο Πρωθυπουργός, οι αντιπρόεδροι της Κυβέρνησης, εάν υπάρχουν, οι υπουργοί, οι αναπληρωτές υπουργοί, οι υπουργοί επικρατείας, οι υφυπουργοί και τα συλλογικά κυβερνητικά όργανα. Πρόκειται, δηλαδή, για ένα σώμα ανώτατων πολιτικών στελεχών του κράτους, που συνδέονται με συγκεκριμένες πολιτικές ή κομματικές δυνάμεις και επιλογές, ενώ ως αποστολή τους έχουν να καθορίζουν τη γενική πολιτική της χώρας. Το πράττουν δε τούτο ιδίως με το νομοθετικό τους έργο (ήτοι προετοιμάζοντας και εισάγοντας νομοσχέδια στη Βουλή σε διάφορους τομείς της δημόσιας πολιτικής) και την ανώτατη διοίκηση των δημόσιων υπηρεσιών και οργάνων, που υπάγονται στον τομέα ευθύνης τους.

3 Όπως έχει σημειωθεί, διαρκής ήταν η μέριμνα του Max Weber και άλλων θεωρητικών, που συμμερίζονταν τις ιδέες του, για «μια δυναμική και υπεύθυνη πολιτική ηγεσία και όχι μια απλή διαχείριση της πολιτικής» (Schmidt, 2004: 206). Για τον λόγο αυτόν αντιλαμβανόταν τη δημοκρατικά εκλεγμένη, υπό οιοδήποτε δημοψηφισματικές μάλιστα συνθήκες γενικής ψηφοφορίας, ηγεσία ως θεσμικό αντίβαρο στην εντεινόμενη ισχύ των γραφειοκρατικών θεσμών στη σύγχρονη κοινωνία.

Κατά τη δεύτερη (πιο στενή) έννοια του όρου, την Κυβέρνηση αποτελεί το Υπουργικό Συμβούλιο, το οποίο απαρτίζεται από τον Πρωθυπουργό και τους υπουργούς (άρθρο 81 παράγραφος 1 του Συντάγματος). Έτσι, κατά το σχετικό προεδρικό διάταγμα 63/2005 «Κωδικοποίηση της νομοθεσίας για την Κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα» (άρθρο 1 παράγραφος 1), το Υπουργικό Συμβούλιο αποτελείται από τον Πρωθυπουργό και τους υπουργούς, στους οποίους περιλαμβάνονται και οι αναπληρωτές και οι υπουργοί επικρατείας, καθώς και οι αντιπρόεδροι της Κυβέρνησης.

Η κοινοβουλευτική αρχή εφαρμόστηκε αρχικά στα πρώτα στάδια εξέλιξης του ελληνικού πολιτικού συστήματος κατά το μάλλον ή ήττον ως 'συνθήκη του πολιτεύματος' και κοινοβουλευτική πρακτική (σύμφωνα με την «αρχή της δεδηλωμένης» υποστήριξης της Βουλής προς την Κυβέρνηση από το 1875 και μετά), ενώ ρητά πλέον αναγνωρίζεται και από τις αντίστοιχες συνταγματικές διατάξεις. Τούτο συνέβη για πρώτη φορά με τη θέσπιση του Συντάγματος του 1975, εκατό χρόνια μετά την αρχική διακήρυξη της «αρχής της δεδηλωμένης» με πρωτοβουλία του Χαρίλαου Τρικούπη.

Έτσι, κατά τη διάταξη του άρθρου 37 παράγραφος 2 του Συντάγματος, ως Πρωθυπουργός διορίζεται (από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας) *«ο αρχηγός του κόμματος το οποίο διαθέτει στη Βουλή την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών»*. Στη συνέχεια και με πρόταση του Πρωθυπουργού και μόνο, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας *«διορίζει και παύει τα λοιπά μέλη της Κυβέρνησης και τους Υφυπουργούς»*. Πράγμα που δείχνει την υπερέχουσα, αν όχι δεσπόζουσα, θέση του Πρωθυπουργού έναντι των υπουργών, που συγκροτούν την Κυβέρνησή (του).

Η κεντρική αρμοδιότητα της Κυβέρνησης είναι να *«κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας»*, σύμφωνα πάντα με τις επιταγές της νομοθεσίας. Μεταξύ άλλων, η Κυβέρνηση διαθέτει το δικαίωμα της νομοθετικής πρωτοβουλίας (άρθρο 73 παράγραφος 1 του Συντάγματος). Λαμβανομένης, μάλιστα, υπόψη της πλειοψηφίας που διαθέτει στη Βουλή, καθώς και του φαινομένου της κομματικής πειθαρχίας των βουλευτών, γίνεται αντιληπτό πως στην πράξη το μεγαλύτερο τμήμα της νομοθετικής ύλης προέρχεται από την Κυβέρνηση. Αυτή διαθέτει και ασκεί τη νομοθετική πρωτοβουλία σε τέτοια έκταση και βαθμό ώστε να γίνεται λόγος για νομοθετικό 'μονοπώλιο'. Τούτο οφείλεται σε μεγάλο βαθμό και στο γεγονός ότι στα μέλη της Κυβέρνησης υπάγεται η διοίκηση των δημόσιων υπηρεσιών, οι οποίες όχι μόνο είναι αρμόδιες για την εφαρμογή και τον σχεδιασμό της δημόσιας πολιτικής, αλλά σε αυτές περιέρχεται και η ειδικότερη 'ύλη' της διοίκησης (τεχνογνωσία, αρμοδιότητες, υπαλληλία κ.λπ.).

Στην Κυβέρνηση ανήκει, επίσης, η πρωτοβουλία για την έκδοση από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, *«σε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης»* (άρθρο 44 παράγραφος 1 του Συντάγματος). Αποκλειστικά σε αυτήν ανήκει, εξάλλου, η αρμοδιότητα για την εκτίμηση της ανάγκης για πρόωρη διάλυση της Βουλής και την προκήρυξη εκλογών *«για ανανέωση της λαϊκής εντολής προκειμένου να αντιμετωπιστεί εθνικό θέμα εξαιρετικής σημασίας»* (άρθρο 41 παράγραφοι 2 και 3 του Συντάγματος).

2.1.1 Η συνοχή και ο συντονισμός της Κυβέρνησης

Σύμφωνα με πάγια οργανωτική αρχή, ο συντονισμός είναι μέγεθος αντιστρόφως ανάλογο της διεύρυνσης και της διαφοροποίησης του οργανωτικού πεδίου. Σύμφωνα με τον νόμο περί του 'φθίνοντος συντονισμού', η διεύρυνση του μεγέθους μιας οργάνωσης καθιστά δυσχερέστερο τον συντονισμό των μελών της. Τούτο διότι όσο μεγαλύτερη είναι η έκταση και η ένταση της διαφοροποίησης εντός του οργανωτικού πεδίου, τόσο αυξάνει η πολυπλοκότητα, αλλά και η σημασία και η δυσχέρεια της συνοχής και του συντονισμού των διακεκριμένων μερών ή διαδικασιών.

Υπό την έννοια αυτή, σε ένα μικρό, από πλευράς μεγέθους άρα και διαφοροποίησης, κυβερνητικό σχήμα μειώνεται αναλογικά η ανάγκη πρόσθετων συντονιστικών μεθόδων και διαδικασιών. Πράγματι, η επίτευξη του απαραίτητου μέτρου συνοχής του διαφοροποιημένου κυβερνητικού μηχανισμού αποτελεί ένα από τα δυσχερέστερα ζητήματα της σύγχρονης διοικητικής επιστήμης και της κυβερνητικής πρακτικής. Το πρόβλημα καθίσταται ακόμα πιο περίπλοκο, αν ληφθεί υπόψη ότι το καταρχήν και εξ ορισμού πρωτεύον συντονιστικό όργανο της Κυβέρνησης, το Υπουργικό Συμβούλιο, αδυνατεί συχνά στην πράξη να ανταποκριθεί σε αυτόν τον ρόλο, αν μη τι άλλο, λόγω της διεύρυνσης της συμμετοχής σε αυτό. Είναι περίπου αναμενόμενο ότι ένα πολυπληθές Υπουργικό Συμβούλιο (της τάξεως των 45 έως 50 μελών, ως συνήθως) που, κατά το Σύνταγμα, έχει τη γενική κατευθυντήρια αρμοδιότητα της χώρας, είναι σχεδόν αδύνατο να αντιμετωπίσει σε ολομέλεια το σύνολο των δημόσιων προβλημάτων.

Το ζήτημα του συντονισμού μιας Κυβέρνησης είναι εξαιρετικά σύνθετο, ιδίως όταν πρόκειται για πολυμελές κυβερνητικό σχήμα, πολλώ δε μάλλον και διακομματικής σύνθεσης. Πάντως, όπως ρητά επιτάσσει ο καταστατικός χάρτης της χώρας, κορυφαίο όργανο επιφορτισμένο με την ευθύνη της διακυβέρνησης είναι το Υπουργικό Συμβούλιο. Ο συλλογικός χαρακτήρας του Υπουργικού Συμβουλίου έγκειται στο γεγονός ότι όλα τα μέλη του συμμετέχουν στη διαμόρφωση των επιλογών επί του κυβερνητικού έργου.

Έτσι, καίτοι στην ιστορική εξέλιξη του κυβερνητικού θεσμού στην Ελλάδα, ο Πρωθυπουργός κατέκτησε μια υπεροχική θέση έναντι των λοιπών μελών της Κυβέρνησης, ιδίως μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986 οπότε απομειώθηκαν οι εξουσίες του Προέδρου της Δημοκρατίας, η διακυβέρνηση της χώρας, ιδίως ο καθορισμός και η κατεύθυνση της γενικής πολιτικής της χώρας, εξακολούθησε να παραμένει αρμοδιότητα όχι μόνο του επικεφαλής, αλλά του συνόλου των μελών της Κυβέρνησης. Εξού και η συλλογική ευθύνη της για το παραγόμενο έργο και τις σχετικές πολιτικές αποφάσεις, τόσο απέναντι στο Κοινοβούλιο όσο και απέναντι στον λαό. Μπορεί ο Πρωθυπουργός από *primus inter pares*, όπως ήταν αρχικά, να αναδείχθηκε στην πάροδο του χρόνου σε *primus supra pares* (Colapietro, 2008: 896-898) ή *primus solus* (Βενιζέλος, 2008: 546 επ., Τάχος, 2008: 496-497, Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012: 215), όχι όμως και *solus purus*.

έχει αυξημένες εξουσίες (*extensive authority*), όχι όμως το μονοπώλιο της εξουσίας (*monopoly of power*) (Heffernan, 2003: 368).

Ως αποτέλεσμα της έκτασης διαφοροποίησης μεταξύ των πεδίων δημόσιας πολιτικής και καθηκόντων, τα οποία ανατίθενται στις επιμέρους υπουργικές δομές σε έναν πολυκέφαλο και κατακερματισμένο κυβερνητικό μηχανισμό, καθώς επίσης του τεχνικού χαρακτήρα πολλών δημόσιων προβλημάτων, τα τελευταία δεν τυγχάνουν σε βάθος ανάλυσης και επεξεργασίας στο πλαίσιο των συνεδριάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου: *“The Cabinet is not a place where decisions can be formulated”*, κατά τη διατύπωση του David Howell, υπουργού επί πρωθυπουργίας Margaret Thatcher (1985) (αναφέρεται σε Hennessy, 1985: 15). Η μικρή διάρκεια των συνεδριάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου είναι εξάλλου ενδεικτική της ατελούς λειτουργίας του ως οργάνου λήψης αποφάσεων επί τεχνικών, ιδίως, ζητημάτων δημόσιας πολιτικής. Η αναποτελεσματική συνεκτική λειτουργία του συλλογικού αυτού κυβερνητικού οργάνου ενισχύεται από το γεγονός της σύγκλησής του ανά αραιά χρονικά διαστήματα. Έχουν έτσι υιοθετηθεί και άλλες συντονιστικές μέθοδοι, όπως η συγκρότηση ενός ολιγομελέστερου οργάνου, της Κυβερνητικής Επιτροπής, προκειμένου για την ταχύτερη λήψη των αποφάσεων επί της εφαρμογής του κυβερνητικού προγράμματος.

Το αρμόδιο, πάντως, όργανο κατά το Σύνταγμα για τη λήψη των κυβερνητικών αποφάσεων μείζονος σημασίας είναι το Υπουργικό Συμβούλιο, στο οποίο μετέχει το σύνολο των μελών της Κυβέρνησης. Απαιτείται, ως εκ τούτου, οι συνεδριάσεις του να πραγματοποιούνται σε τακτική βάση (ήδη προβλέπεται χωρίς να εφαρμόζεται η σύγκλησή του καταρχάς δύο φορές τον μήνα). Η συλλογικότητα στη λήψη των αποφάσεων και η συνευθύνη προϋποθέτουν ωστόσο στοιχειώδεις, έστω, τυπικές δομές και διαδικασίες (Weller, 1991: 135). Δεν αρκεί οι υπουργοί απλώς να ενημερώνονται γενικά ή ‘πολιτικά’ και να επικυρώνουν αποφάσεις που έχουν διαμορφωθεί στο πλαίσιο άτυπων συναντήσεων και συνεννοήσεων (όπως *ad hoc* συσκέψεις ή διμερείς συναντήσεις ανάμεσα στον Πρωθυπουργό και τον καθ’ ύλην αρμόδιο υπουργό).

Εν κατακλείδι, το Υπουργικό Συμβούλιο δεν επιτελεί μόνο συμβολικό ρόλο ούτε οι συνεδριάσεις του περιορίζονται σε επικοινωνιακές σκοπιμότητες. Όσον αφορά στις συζητήσεις σε αυτό, αν πρόκειται να είναι ουσιαστικές, είναι αναγκαία η πρότερη συστηματική ανάλυση των ζητημάτων, η ουσιαστική ενημέρωση των υπουργών και η τήρηση πρακτικών, σύμφωνα με την προβλεπόμενη διαδικασία (Hennessy, 2007: 350). Ο παραμερισμός των θεσμικών προβλέψεων δεν διευκολύνει ούτε τη διοικητική αποτελεσματικότητα ούτε την πολιτική ευρυθυμία.

2.1.2 Ο συντονιστικός ρόλος του Πρωθυπουργού

Η Κυβέρνηση ως συλλογικό όργανο είναι ο αρμόδιος κατά το Σύνταγμα θεσμός για τον σχεδιασμό, τη λήψη αποφάσεων και την παρακολούθηση της εφαρμογής του κυβερνητικού προγράμματος στα ποικίλα επιμέρους πεδία δημόσιας πολιτικής. Ενώ ο νευραλγικός εντός του κυβερνητικού σχήματος ρόλος του Πρωθυπουργού οφείλεται στο ότι αυτός:

α) συνιστά το κυρίαρχο κέντρο αποφασιστικής επιρροής ως προς την επιλογή του πολιτικού προσωπικού που θα συγκροτήσει την Κυβέρνηση,
β) έχει την ευθύνη για τη διασφάλιση της ενότητας ανάμεσα στα μέλη της Κυβέρνησής του (Μακρυδημήτρης, 1992: 24 επ., 2001, 2006). Πράγμα εξαιρετικά δυσχερές δεδομένης της εκτενούς διαφοροποίησης ανάμεσα στους κύκλους δημόσιας πολιτικής και τις αρμοδιότητες που ανατίθενται στους συνήθως πολυάριθμους υπουργούς.

Στην πορεία της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας, και ιδίως μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 1986, το σύστημα διακυβέρνησης στην Ελλάδα άρχισε να μετεξελίσσεται σε «*πρωθυπουργοκεντρική*» (Παπαδημητρίου, 1988: 137-146) κοινοβουλευτική δημοκρατία⁴, ο θεσμός του Πρωθυπουργού ενισχύθηκε μάλιστα σε τέτοιο βαθμό, ώστε η εξουσία που εκ των πραγμάτων ασκεί, να θεωρείται ότι προσομοιάζει με εκείνη του προέδρου στα προεδρικά συστήματα. Μένει, ωστόσο, να φανεί εάν οι διακομματικές κυβερνήσεις συνεργασίας λειτουργούν ανασταλτικά στο φαινόμενο του «*πρωθυπουργικού κοινοβουλευτισμού*» (Καμτσίδου, 2011: 66, 145 επ.).

Η επιλογή των μελών που θα αποτελέσουν την Κυβέρνηση και η ανάθεση σε αυτά των υπουργικών χαρτοφυλακίων είναι ίσως η βασικότερη αρμοδιότητα του Πρωθυπουργού, απορρέουσα ήδη από το Σύνταγμα. Πάντως, στο παρελθόν είχε υπογραμμιστεί πως οι επιλογές του Πρωθυπουργού ενίοτε «*είναι κατάληξη ισορροπιών και συμβιβασμών*» (Κοσμίδης, 2010: 113). Προκειμένου όμως για την αποτελεσματική λειτουργία της Κυβέρνησης, τα πρόσωπα που θα επιλεγούν απαιτείται να μπορούν να συνεργάζονται μεταξύ τους στις κατευθύνσεις που θα τους παρέχει ο Πρωθυπουργός και το επιτελείο του.

Η εξασφάλιση, εξάλλου, της ενότητας της Κυβέρνησης αποτελεί ενδεχομένως το πιο απαιτητικό καθήκον του Πρωθυπουργού, ο οποίος καλείται να διατηρήσει την ισορροπία και να συγκεράσει τις διαφορές ύφους, δράσης και επιμέρους επιλογών ανάμεσα στους υπουργούς και τα λοιπά κορυφαία στελέχη της Κυβέρνησής του, αποσκοπώντας στην αποτελεσματικότερη εφαρμογή των κυβερνητικών επιλογών. Το συντονιστικό έργο του Πρωθυπουργού δυσχεραίνεται ακόμη περισσότερο σε εκείνες τις περιπτώσεις – συνήθεις στην ελληνική πολιτικοδιοικητική πραγματικότητα – όπου πρόκειται για πολυπληθή κυβερνητικά σχήματα. Ενώ ο στόχος της επίτευξης της αναγκαίας κυβερνητικής συνοχής ενδεχομένως να απομακρύνεται έτι περαιτέρω σε κυβερνήσεις συνεργασίας.

Πάντως, ο συντονισμός ίσως δεν είναι ζήτημα τόσο οργανωτικής δομής και παρεμβολής ιεραρχικών επιπέδων (θεσμικός συντονισμός), όσο κυρίως ουσιαστικής συνεννόησης, διάθεσης συνεργασίας, κοινού προσανατολισμού και

⁴ Είναι αξιοσημείωτη η τάση ενίσχυσης της εκτελεστικής εξουσίας, σε βάρος ενδεχομένως της νομοθετικής, που παρατηρείται στο πλαίσιο των σύγχρονων αντιπροσωπευτικών δημοκρατιών – προεδρικού, ημιπροεδρικού ή κοινοβουλευτικού τύπου. Όσον αφορά στα ευρωπαϊκά κοινοβουλευτικά πολιτικά συστήματα, μάλιστα, έχει γίνει λόγος ακόμη και για 'προεδροποίηση' του επικεφαλής της εκτελεστικής εξουσίας (Peters, Rhodes and Wright, eds, 2000: 7 επ., Poguntke and Webb, 2005: 352).

συμπληρωματικότητας των δραστηριοτήτων από τους ίδιους τους συνυπευθύνους (λειτουργικός συντονισμός).

2.2 ΣΥΛΛΟΓΙΚΑ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ

Εκτός από το Υπουργικό Συμβούλιο, το οποίο αποτελεί το κορυφαίο συλλογικό κυβερνητικό όργανο, υφίστανται στο πλαίσιο της ελληνικής κυβερνητικής πρακτικής και παράδοσης και άλλα επιμέρους όργανα και επιτροπές που λειτουργούν για την καλύτερη προετοιμασία και την εκτέλεση των αποφάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου.

Τα κυριότερα κυβερνητικά όργανα είναι τα εξής:

α) το Κυβερνητικό Συμβούλιο, στο οποίο μετέχουν ο Πρωθυπουργός, ο Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης και οι υπουργοί της Κυβέρνησης. Αυτό είναι αρμόδιο να αποφασίζει για κάθε θέμα γενικότερης σημασίας, λαμβάνει τα μέτρα που είναι αναγκαία για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής, συντονίζει δε την εφαρμογή των αποφάσεών του και των αποφάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου (ΠΥΣ 2/2015). Όπως δείχνει, ωστόσο, η πείρα, ο πρόδρομος θεσμός, η Κυβερνητική Επιτροπή, δεν ήταν λίγες οι φορές που λειτούργησε στην πράξη ως ένα 'μικρό υπουργικό συμβούλιο' (inner cabinet), υποκαθιστώντας το κατά το Σύνταγμα αρμόδιο Υπουργικό Συμβούλιο. Και τούτο διότι με δεδομένο τον μικρό αριθμό των μελών της, είχε τη δυνατότητα να συνεδριάζει πολύ πιο συχνά από το Υπουργικό Συμβούλιο, οπότε και να λαμβάνει ταχύτερα αποφάσεις σχετικά με την άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής, ενώ και η συνοχή μεταξύ των μελών της (κορυφαία κυβερνητικά στελέχη) ήταν συνήθως μεγαλύτερη,

β) το Κυβερνητικό Συμβούλιο Εξωτερικών και Άμυνας, στη σύνθεση του οποίου μετέχουν ως τακτικά μέλη ο Πρωθυπουργός, τέσσερις αρμόδιοι Υπουργοί (εθνικής άμυνας, εξωτερικών, προστασίας του πολίτη, ναυτιλίας και νησιωτικής πολιτικής) και ο Αρχηγός ΓΕΕΘΑ (ΠΥΣ 5/2015), έχει συσταθεί δε για να διαμορφώνει την πολιτική εθνικής άμυνας και εθνικής ασφάλειας της χώρας,

γ) το Κυβερνητικό Συμβούλιο Οικονομικής Πολιτικής, στο οποίο προεδρεύει ο Υφυπουργός στον Πρωθυπουργό και το οποίο επεξεργάζεται το πρόγραμμα της Κυβέρνησης για την οικονομική πολιτική, παρακολουθεί την υλοποίησή του και αξιολογεί τα αποτελέσματα των προωθούμενων πολιτικών (ΠΥΣ 15/2018),

δ) το Κυβερνητικό Συμβούλιο Κοινωνικής Πολιτικής, στο οποίο επίσης συμμετέχει ως πρόεδρος ο Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης και ως μέλη οι Υπουργοί Εσωτερικών· Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων· Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης· Υγείας· Πολιτισμού και Αθλητισμού· καθώς επίσης ο Υπουργός Επικρατείας με αρμοδιότητα τη διασφάλιση της ενότητας της Κυβέρνησης. Το ΚΥΣΚΟΙΠ προωθεί τις μεταρρυθμίσεις που αφορούν στην κοινωνική πολιτική της Κυβέρνησης και ελέγχει την εφαρμογή του σχετικού κυβερνητικού προγράμματος (ΠΥΣ 3/2017),

ε) η Επιτροπή Συντονισμού Μεγάλων Έργων Υποδομής, με αντικείμενο, μεταξύ άλλων, την έγκριση σχεδίων δράσης, τον εντοπισμό σημείων που μπορεί να δημιουργήσουν καθυστερήσεις στα εκπονούμενα σχέδια δράσης και την ανάληψη πρωτοβουλιών για την προώθηση των απαιτούμενων νομοθετικών ή κανονιστικών ρυθμίσεων προκειμένου για την αντιμετώπιση τυχόν προβλημάτων. Σε αυτή

προεδρεύει ο Υπουργός Επικρατείας ο αρμόδιος για θέματα μεγάλων έργων υποδομής (ΠΥΣ 22/2018),

στ) το Κυβερνητικό Συμβούλιο Προσφυγικής και Μεταναστευτικής Πολιτικής, το οποίο συγκαλείται υπό την προεδρία του Πρωθυπουργού και έχει την ευθύνη για τον συντονισμό της διαλειτουργικότητας των συναρμόδιων πολιτικών και στρατιωτικών αρχών για την εφαρμογή της προσφυγικής και μεταναστευτικής πολιτικής της χώρας (ΠΥΣ 7/2016).

2.3 ΟΙ ΥΠΑΓΟΜΕΝΕΣ ΣΤΟΝ ΠΡΩΘΥΠΟΥΡΓΟ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ

Προκειμένου να διευκολυνθεί στο έργο του ο Πρωθυπουργός, έχουν από καιρού συσταθεί υπ' αυτόν δύο υπηρεσιακές δομές⁵:

α) το Πολιτικό Γραφείο Πρωθυπουργού, όπως αυτό μετεξελίχθηκε σε Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού, επί κυβέρνησης Γεωργίου Α. Παπανδρέου (2011), η εργασία του οποίου είναι προσανατολισμένη στην παροχή συμβουλευτικής και εν γένει διοικητικής και οργανωτικής υποστήριξης προς τον Πρωθυπουργό και το έργο του,

β) η Γενική Γραμματεία του Υπουργικού Συμβουλίου, όπως μετονομάστηκε σε Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, επί πρωθυπουργίας Κωνσταντίνου Αλ. Καραμανλή (2004), η οποία έχει επιτελικό χαρακτήρα και αποσκοπεί στην υποβοήθηση τόσο του Πρωθυπουργού όσο και των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους.

Ακολουθώντας το βρετανικό πρότυπο, ο πυρήνας διακυβέρνησης (core executive) διαμορφώθηκε στη χώρα μας σύμφωνα με το 'δυαδικό' σύστημα. Ήτοι, μία υπηρεσία που υποστηρίζει και συμβουλεύει τον Πρωθυπουργό και έχει πολιτικό χαρακτήρα και μία υπηρεσία που επιτελεί ως επί το πλείστον διοικητικά καθήκοντα προς υποβοήθηση του έργου του Υπουργικού Συμβουλίου. Ωστόσο, δεν είναι πάντοτε σαφής η διάκριση ανάμεσα στις αρμοδιότητες αυτές.

Τον Ιανουάριο 2013 συστάθηκε ένα ακόμη επιτελικό όργανο, υπαγόμενο απευθείας στον Πρωθυπουργό:

γ) η Γενική Γραμματεία Συντονισμού, η οποία *«έχει ως αποστολή το συντονισμό των δράσεων για την εφαρμογή του κυβερνητικού έργου»*. Όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά στην Αιτιολογική έκθεση του νόμου 4109, η αναγκαιότητα ενός τέτοιου μηχανισμού βασίζεται και στις συστάσεις του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (OECD, 2011: 43-46).

⁵ Ήδη το 1966 στην Έκθεσή του για τον κυβερνητικό μηχανισμό στην Ελλάδα ο εμπειρογνώμονας F. M. G. Willson, αναγνωρίζοντας τον εν τοις πράγμασι πρωτεύοντα ρόλο του Πρωθυπουργού στο πολιτικό σύστημα, επεσήμανε την ανάγκη για τη σύσταση μιας σύγχρονης δημόσιας υπηρεσίας που θα υπάγεται στον επικεφαλής της Κυβέρνησης, με αποστολή να προετοιμάζει και να παρακολουθεί την εφαρμογή του κυβερνητικού έργου (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, επιμ., 2000: 281 επ.). Το θέμα απασχόλησε και τους συντάκτες της «Έκθεσης για τη Μεταρρύθμιση και τον Εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης» περίπου δύο δεκαετίες αργότερα (1990), στην οποία προτάθηκε η σύσταση Γραφείου Ανάλυσης και Σχεδιασμού Πολιτικής σε κεντρικό επίπεδο και αντίστοιχων Μονάδων σε κάθε υπουργείο, προκειμένου για την εξυπηρέτηση της γενικής κυβερνητικής πολιτικής (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, επιμ., 2000: 566-568).

Από τη σκοπιά μιας γενικής αποτίμησης του έργου αυτών των δομών μπορεί να παρατηρηθεί ότι στην πράξη δεν πραγματώνεται πάντοτε στον αναμενόμενο βαθμό ο επιτελικός ρόλος των αμέσως υπαγόμενων στον Πρωθυπουργό υπηρεσιών. Πράγμα που ενίοτε οφείλεται στην υποστελέχωση ή την ακατάλληλη στελέχωση, αλλά και την ασάφεια του ρόλου των επιμέρους οργανικών μονάδων. Περισσότερο προβληματικό εντούτοις είναι το γεγονός ότι η δράση των υπό τον Πρωθυπουργό υπηρεσιών εξαντλείται συνήθως στην αντιμετώπιση νομικών θεμάτων ή στη διοικητική υποστήριξη του Πρωθυπουργού και των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων και σπάνια αφορά στην παροχή τεκμηρίωσης επί των σχεδιαζόμενων δημόσιων πολιτικών ή στην ανάδειξη τυχόν προβληματικών σημείων της εφαρμοζόμενης κυβερνητικής πολιτικής. Η περιορισμένη επιτελική συνδρομή των εν λόγω υπηρεσιών μπορεί να υποδηλώνει και την απροθυμία του Πρωθυπουργού να συμμετέχουν οι σύμβουλοι και συνεργάτες του στη διαμόρφωση των αποφάσεων επί των διαφόρων πεδίων δημόσιας πολιτικής, ώστε να μην ανακύπτουν διαφωνίες και συγκρούσεις με τους καθ' ύλην αρμόδιους υπουργούς.

Όσον αφορά στην εθνική έννομη τάξη, φαίνεται ότι το πρόβλημα δεν συνίσταται στην έλλειψη πρόβλεψης για υπηρεσίες που να λειτουργούν ενισχυτικά στο έργο του Πρωθυπουργού. Εκείνο που αμφισβητείται είναι κατά πόσον η υφιστάμενη οργάνωση του κέντρου διακυβέρνησης εξυπηρετεί τον σκοπό του. Ήδη από καιρού έχουν διατυπωθεί απόψεις για ενοποίηση των υπηρεσιών που υπάγονται στον Πρωθυπουργό (Μακρυδημήτρης, 2006: 132-133)⁶. Αντί της συγχώνευσής τους σε μία ενιαία δομή εν είδει *Policy Unit*, προβλέφθηκε η σύσταση μιας ακόμα Γενικής Γραμματείας (Συντονισμού) επιπλέον των δύο μέχρι τότε υφιστάμενων. Σε κάθε περίπτωση, το ζητούμενο είναι η επιτελική συνδρομή των αμέσως υπαγόμενων στον Πρωθυπουργό Γενικών Γραμματειών στην αποτελεσματικότερη λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου, αλλά και στον ίδιο προσωπικά. Τα στελέχη αυτών των υπηρεσιών με τα σημειώματα, τις εκθέσεις και τις λοιπές δράσεις τους αναδεικνύουν τα προβληματικά σημεία των προτεινόμενων προς εφαρμογή κυβερνητικών πολιτικών και παρέχουν, επιπλέον ή παράλληλα με τον οικείο υπουργό, μια κατά το δυνατόν πληρέστερη απεικόνιση των προς αντιμετώπιση δημόσιων προβλημάτων (Pravita, 2015: 48 επ.).

2.4 ΤΑ ΜΕΛΗ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙ ΥΦΥΠΟΥΡΓΟΙ

Οι αντιπρόεδροι της Κυβέρνησης διορίζονται και παύονται με προεδρικό διάταγμα, ύστερα από πρόταση του Πρωθυπουργού, όπως ορίζουν οι αντίστοιχες συνταγματικές διατάξεις. Εφόσον οριστούν, αυτοί ασκούν τις αρμοδιότητες που ορίζει ο Πρωθυπουργός με απόφασή του.

⁶ Επ' αυτού, βλ. τη συμβολή του Sotiropoulos σε συλλογικό τόμο περί της διοίκησης του κέντρου διακυβέρνησης σε ανεπτυγμένες χώρες (Peters, Rhodes and Wright, eds, 2000: 176 επ.). Αναφερόμενος στην ελληνική περίπτωση, επισημαίνει τη συνύπαρξη περισσότερων των απαιτούμενων δημόσιων υπηρεσιών άμεσα εποπτευόμενων από τον Πρωθυπουργό. Όπως σημειώνεται emphatically, "*an overlap of competences among all those departments and agencies is not easily avoided*", γεγονός που μπορεί να οδηγήσει σε έλλειψη λογοδοσίας. Για την αντιμετώπιση του φαινομένου αυτού προτείνεται ο περιορισμός του εύρους ή φάσματος εποπτείας και ελέγχου (*span of control*) του Πρωθυπουργού, ενώ τονίζεται η ανάγκη επακριβούς διαχωρισμού των καθηκόντων των υπαγόμενων στον επικεφαλής της εκτελεστικής εξουσίας υπηρεσιών (ibid, 2000: 191).

Οι υπουργοί είναι μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου και ανώτατα αυτοτελή και αποφασιστικά όργανα της διοίκησης του κράτους. Καθένας από αυτούς προΐσταται συνήθως ενός συνόλου δημόσιων υπηρεσιών που συγκροτούν το αντίστοιχο υπουργείο, τις οποίες διοικούν και διευθύνουν σε ανώτατο επίπεδο στον τομέα της ευθύνης τους.

Το Σύνταγμα δεν αποκλείει το ενδεχόμενο τα μέλη της Κυβέρνησης να μην είναι και μέλη της Βουλής, πρέπει όμως να έχουν τα προσόντα του βουλευτή. Εντούτοις, μάλλον συνάδει προς τη φύση του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος τα μέλη της Κυβέρνησης να είναι και βουλευτές και να διαθέτουν ατομικά και συλλογικά την εμπιστοσύνη της εθνικής αντιπροσωπείας κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

Οι αναπληρωτές υπουργοί διορίζονται σε θέσεις που εντάσσονται σε υπουργείο ή στον Πρωθυπουργό. Οι αρμοδιότητές τους καθορίζονται με απόφαση του Πρωθυπουργού. Μετέχουν στο Υπουργικό Συμβούλιο, διαθέτουν αυτοτελείς και αποκλειστικές αρμοδιότητες, τις οποίες ασκούν στο πλαίσιο της γενικότερης πολιτικής της Κυβέρνησης, αλλά και της γενικής πολιτικής του συγκεκριμένου υπουργείου την οποία χαράσσει ο αρμόδιος υπουργός.

Οι υπουργοί επικρατείας ασκούν όσες αρμοδιότητες αναθέτει σε αυτούς ο Πρωθυπουργός με απόφασή του (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012: 263 επ.).

Οι υφυπουργοί αποτελούν μέλη της Κυβέρνησης, υπό την ευρεία έννοια του όρου, όχι όμως και του Υπουργικού Συμβουλίου: όποτε προσκαλούνται σε αυτό, μετά από σχετική απόφαση του Πρωθυπουργού, δεν έχουν δικαίωμα ψήφου. Τούτο, βέβαια, εγείρει το ζήτημα της ουσιαστικής συμμετοχής τους στον σχεδιασμό της γενικής πολιτικής της χώρας, δεδομένης της αρμοδιότητας του Υπουργικού Συμβουλίου να λαμβάνει αποφάσεις για ζητήματα που εμπίπτουν στον κύκλο ευθύνης όλων των υπουργείων.

Οι αρμοδιότητες των υφυπουργών προσδιορίζονται με κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του οικείου υπουργού, όπως αναφέρεται στην παράγραφο 2 του άρθρου 83 του Συντάγματος. Αν δεν ορίζεται διαφορετικά στην κοινή απόφαση, η νομοθετική πρωτοβουλία και οι άλλες κοινοβουλευτικές αρμοδιότητες, καθώς και η κανονιστική εξουσία, όσον αφορά τις μεταβιβαζόμενες αρμοδιότητες, παραμένουν στον υπουργό⁷.

Οι υφυπουργοί δεν είναι ιεραρχικά υφιστάμενοι των υπουργών, είναι αντιθέτως νομικά και πολιτικά ισότιμοι με αυτούς, ενώ συμμερίζονται τη συλλογική κοινοβουλευτική ευθύνη της Κυβέρνησης και υπέχουν αυτοτελή ποινική και αστική ευθύνη για αδικήματα που τυχόν τέλεσαν κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.

⁷ Για το ζήτημα της σαφήνειας των κοινών αποφάσεων Πρωθυπουργού και υπουργού, με τις οποίες προσδιορίζεται η δέσμη αρμοδιοτήτων που ανατίθεται στον υφυπουργό, βλ. Σπανού, 1988: 31-32.

Οι υφυπουργοί διαφέρουν, ωστόσο, από τους υπουργούς ως προς το εύρος κυρίως των ενδοϋπουργικών κυβερνητικών αρμοδιοτήτων τους, που είναι συγκριτικά πολύ πιο περιορισμένες, με συνέπεια οι υφυπουργοί να υπάγονται στη συντονιστική εποπτεία των υπουργών και στην κατευθυντήρια αρμοδιότητα των τελευταίων για τον επιμέρους τομέα του ευρύτερου κύκλου της δημόσιας πολιτικής που αντιστοιχεί στο υπουργείο.

Ο θεσμός των υφυπουργών έχει από μακρού χρόνου εισαχθεί στην πρακτική της διακυβέρνησης της χώρας και η χρήση του έχει εν τω μεταξύ γενικευθεί πλέον σε όλα σχεδόν τα υπουργεία για πολλούς και διάφορους λόγους – ενίσχυση της πολιτικής υπερδομής των υπουργείων για καλύτερο έλεγχο των δημόσιων υπηρεσιών και συνεπέστερη παρακολούθηση της δημόσιας πολιτικής, ικανοποίηση πολιτικών φιλοδοξιών και σταδιακή ανάδειξη νέων πολιτικών προσωπικοτήτων κ.τ.λ. Τούτο έχει, όμως, ως ενδεχομένως μη αναμενόμενη συνέπεια την τάση διασποράς των υπουργικών αρμοδιοτήτων και τον μερικό έστω κατακερματισμό της πολιτικής ηγεσίας των υπουργείων (φαινόμενο που εντείνεται στην περίπτωση που υπάρχουν πλέον των υφυπουργών και αναπληρωτές υπουργοί), ιδίως μάλιστα όταν τις θέσεις αυτές καταλαμβάνουν ισχυρές πολιτικές προσωπικότητες με φιλοδοξίες και προοπτικές.

Η πληθωρική εμφάνιση των υφυπουργών έχει εντείνει το φαινόμενο του ‘πολιτικού πολυκεντρισμού’ στη λειτουργία της Κυβέρνησης και ιδίως των υπουργείων, που όχι σπάνια οδηγεί σε διάχυση ευθυνών και διασπορά αρμοδιοτήτων. Πολλώ δε μάλλον που οι υφυπουργοί αποτελούν κατά κανόνα πολιτικά στελέχη, μέλη της Βουλής, διορίζονται κατά τον ίδιο τρόπο με τους υπουργούς και είναι εν δυνάμει μέλη της Κυβέρνησης. Η λανθάνουσα πολιτική ισοδυναμία τους με τους υπουργούς φαίνεται πως δεν αντιστοιχεί, αλλά μάλλον αντιφάσκει, προς την εμφανώς πλέον μειονεκτικότερη ή δευτερεύουσα θέση, την οποία αυτοί τείνουν να καταλαμβάνουν ως προς την άσκηση των καθηκόντων τους, στην πρακτική της διοίκησης και διακυβέρνησης εντός του υπουργικού πεδίου, στο οποίο ασκούν τις αρμοδιότητές τους (Πραβίτα, 2010).

Διαφορετική είναι η περίπτωση των μόνιμων υπηρεσιακών υφυπουργών, θεσμού που προβλέπεται στην παράγραφο 1 του άρθρου 81 του Συντάγματος, ο οποίος εντούτοις δεν έχει ενεργοποιηθεί στο πλαίσιο λειτουργίας της Γ’ Ελληνικής Δημοκρατίας, παρά το ότι είχε χρησιμοποιηθεί στο παρελθόν και μάλιστα στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής. Οι μόνιμοι υπηρεσιακοί υφυπουργοί, εφόσον υφίστανται, είναι ανώτεροι δημόσιοι λειτουργοί, ιεραρχικώς υφιστάμενοι του υπουργού και αντιστοίχως προϊστάμενοι των λοιπών υπαλλήλων του υπουργείου με αρμοδιότητες που θα προβλέπουν αντίστοιχες διατάξεις.

2.5 ΤΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΑ

Τα υπουργεία αποτελούν δέσμες ή σύνολα δημόσιων υπηρεσιών και συναφών αρμοδιοτήτων στην κεντρική διοίκηση του κράτους, υπάγονται στη διοίκηση μελών της Κυβέρνησης και λειτουργούν για την εξυπηρέτηση σκοπών δημόσιου συμφέροντος σε αντίστοιχους τομείς της δημόσιας πολιτικής. Τα υπουργεία με τη

μία ή την άλλη μορφή και ονομασία οριοθετούν και μοιράζονται μεταξύ τους βασικούς κλάδους της διοίκησης των δημόσιων υπηρεσιών στο κεντρικό επίπεδο και απαντούν σε όλες σχεδόν τις χώρες. Αναπτύσσουν έναν επιτελικό, κατά κανόνα, ρόλο στους αντίστοιχους τομείς της δημόσιας πολιτικής, περιλαμβανομένης της κατάρτισης και εποπτείας της εφαρμογής του νομοθετικού και ρυθμιστικού πλαισίου που διέπει επιμέρους δράσεις και συμπεριφορές.

Κοντολογίς, τα υπουργεία αποτελούν τους βασικούς πυλώνες οργάνωσης της κεντρικής διοίκησης του κράτους, αλλά και θεμελιώδεις συντελεστές στη διαδικασία παραγωγής και βέβαια εφαρμογής και αξιολόγησης της δημόσιας πολιτικής (Smith, March and Richards, 1993: 569). Οι βασικοί τομείς ή κλάδοι της δημόσιας πολιτικής, η επιμέλεια των οποίων ανήκει στα αντίστοιχα υπουργεία, περιλαμβάνουν την εσωτερική διοίκηση και ασφάλεια του κράτους, την εξωτερική πολιτική και την άμυνα, τα ζητήματα οικονομικής πολιτικής, τα δημόσια έργα και τις υποδομές, την κοινωνική πολιτική, την παιδεία και τον πολιτισμό. Μολονότι η έκταση των κρατικών αρμοδιοτήτων ποικίλλει κατά καιρούς ανάλογα με τη συγκυρία και τις πολιτικές επιλογές, ο 'πυρήνας' του κυβερνητικού έργου διαρθρώνεται σε αντίστοιχα διαφοροποιημένες υπουργικές δομές.

Σήμερα (Απρίλιος 2019) η διάρθρωση του κυβερνητικού μηχανισμού αναπτύσσεται στην Ελλάδα σε ένα πλέγμα δεκαεννέα (19) ξεχωριστών υπουργείων, στα οποία κατανέμονται τα μέλη της Κυβέρνησης, με την εξαίρεση των τριών Υπουργών Επικρατείας, οι οποίοι δεν προΐστανται κάποιου συγκεκριμένου υπουργικού τομέα.

Τα υφιστάμενα Υπουργεία της ελληνικής Κυβέρνησης είναι κατά σειρά τάξης τα εξής (Υ 55/2018):

- α) Εσωτερικών – με δύο υφυπουργούς,
- β) Οικονομίας και Ανάπτυξης – με έναν αναπληρωτή υπουργό και έναν υφυπουργό,
- γ) Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης – με έναν υφυπουργό,
- δ) Εθνικής Άμυνας – με έναν αναπληρωτή υπουργό,
- ε) Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων – με έναν αναπληρωτή υπουργό και μία υφυπουργό,
- στ) Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης – με μία αναπληρώτρια υπουργό και δύο υφυπουργούς,
- ζ) Εξωτερικών – με μία αναπληρώτρια υπουργό και δύο υφυπουργούς,
- η) Προστασίας του Πολίτη – με μία υφυπουργό,
- θ) Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων – με έναν αναπληρωτή υπουργό,
- ι) Οικονομικών – με έναν αναπληρωτή υπουργό και μία υφυπουργό,
- ια) Υγείας – με έναν αναπληρωτή υπουργό,
- ιβ) Διοικητικής Ανασυγκρότησης,
- ιγ) Πολιτισμού και Αθλητισμού – με δύο υφυπουργούς,
- ιδ) Περιβάλλοντος και Ενέργειας – με έναν αναπληρωτή υπουργό και έναν υφυπουργό,
- ιε) Υποδομών και Μεταφορών – με έναν υφυπουργό,
- ιστ) Μεταναστευτικής Πολιτικής – με έναν υφυπουργό,
- ιζ) Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής – με έναν αναπληρωτή υπουργό,

ιη) Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων – με δύο υφυπουργούς,
ιθ) Τουρισμού.

Στη σύνθεση της Κυβέρνησης μετέχει και ένας Υφυπουργός στον Πρωθυπουργό.

Με απόφαση του Πρωθυπουργού μπορεί να μεταβάλλεται η σειρά τάξης και ο τίτλος των υπουργείων. Επίσης, με προεδρικά διατάγματα καθορίζονται οι αρμοδιότητες κάθε υπουργείου, μπορεί να μεταφέρονται αρμοδιότητες από υπουργείο σε υπουργείο, να καταργούνται ή να συγχωνεύονται υφιστάμενα και να ανασυνιστώνται υπουργεία που έχουν καταργηθεί ή συγχωνευθεί, καθώς και να συγκροτούνται υφιστάμενες υπηρεσιακές μονάδες υπουργείου ή αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες σε νέο υπουργείο⁸.

Η δομή του κυβερνητικού μηχανισμού συμπληρώνεται από μια πλειάδα αυτοτελών δημόσιων υπηρεσιών, καθώς και ποικίλα δημόσια νομικά πρόσωπα που υπάγονται στον ευρύτερο κύκλο ευθύνης και εποπτείας του αρμόδιου επιμέρους υπουργείου. Αυτοί οι οργανωτικοί σχηματισμοί που χαρακτηρίζονται από εξαιρετική πληθωρικότητα και πολυμορφία οργάνωσης, στελέχωσης και παροχής υπηρεσιών, υπηρετούν δημόσιους σκοπούς και λειτουργίες συχνά παραπλήσιου και συμπληρωματικού χαρακτήρα των υπουργείων, στον γενικό κύκλο ευθύνης ή πεδίο πολιτικής (policy space), στο οποίο υπάγονται.

Ως προς την εσωτερική διάρθρωση του οργανωτικού πεδίου των κεντρικών και των αποκεντρωμένων μονάδων των υπουργείων αυτή αναπτύσσεται με τρόπο πυραμιδοειδή κατά γενικές διευθύνσεις, διευθύνσεις, τμήματα και γραφεία. Σε αυτές τις οργανωτικές μονάδες, όπως και σε αντίστοιχες (οργανικές) θέσεις εργασίας, κατανέμεται το υπαλληλικό προσωπικό της Διοίκησης και ασκεί τα αντίστοιχα καθήκοντα και τις αρμοδιότητές του.

Η εν γένει οργάνωση των υπηρεσιών του υπουργείου, κεντρικών και αποκεντρωμένων, καθορίζεται με τους Οργανισμούς των υπουργείων, οι οποίοι καταρτίζονται, κατά κανόνα, με προεδρικά διατάγματα που εκδίδονται μετά από πρόταση των Υπουργών Διοικητικής Ανασυγκρότησης και Οικονομικών, καθώς και του αρμόδιου κατά περίπτωση υπουργού.

Η οργανωτική διάρθρωση ή διασπορά των υπουργείων μπορεί, φυσικά, να επηρεάσει θετικά ή αρνητικά τον σχεδιασμό και την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών καθώς και τον συντονισμό του κυβερνητικού έργου, όπως επίσης να βελτιώσει τη συνοχή και την ποιότητα της χάραξης πολιτικής στο επίπεδο της κεντρικής διοίκησης του κράτους.

⁸ Αξίζει να επισημανθεί εν προκειμένω το ζήτημα των συχνών και άνευ ουσιαστικού περιεχομένου μετονομασιών υπουργείων και γενικών γραμματειών. Τέτοια είναι, επί παραδείγματι, η περίπτωση των συνεχών αλλαγών στην ονομασία του τέως Υπουργείου Ανάπτυξης που είχε ως αποτέλεσμα για διάστημα περίπου ενός έτους (Σεπτέμβριος 2010 - Ιούνιος 2011) να φέρει στον τίτλο του τη Ναυτιλία, καίτοι ο εν λόγω κύκλος αρμοδιότητας είχε εν τω μεταξύ ανατεθεί στο Υπουργείο Θαλάσσιων Υποθέσεων, Νήσων και Αλιείας [!]. (Πραβίτα, 2013: 273-274).

Για τον λόγο αυτόν, στο πλαίσιο των 'μνημονιακών' επιταγών, με νόμο του 2011 (4024) προβλέφθηκε να πραγματοποιηθεί αξιολόγηση των οργανικών μονάδων και του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, ώστε να ακολουθήσει η σύνταξη νέων οργανογραμμάτων των υπουργικών δομών, η συγχώνευση υπηρεσιακών μονάδων, η μετακίνηση προσωπικού και η κατάργηση οργανικών θέσεων. Οι νέοι Οργανισμοί των υπουργείων εκδόθηκαν εν τέλει το 2014. Επρόκειτο, όμως, για μια μάλλον 'αποσπασματική' προσπάθεια που αποσκοπούσε ιδίως σε δραστικές περικοπές στα κρατικά έξοδα, στην αριθμητική και οριζόντια μείωση των υπηρεσιακών μονάδων, δίχως να λαμβάνεται στον αναγκαίο βαθμό υπόψη η οργανωτική ενότητα της Διοίκησης και να αντιμετωπίζεται το θέμα της επικάλυψης αρμοδιοτήτων μεταξύ διαφορετικών μονάδων του ιδίου ή άλλων υπουργείων (Makrydemetres, Zervopoulos and Pravita, 2016).

Ήδη το 2017 ψηφίστηκαν νέοι Οργανισμοί των υπουργείων. Προκειμένου, πάντως, για μια ουσιαστική από οργανωτικής άποψης αναδιάρθρωση στο εσωτερικό πεδίο των υπουργικών δομών, χρειάζεται να τηρούνται τα πορίσματα της διοικητικής επιστήμης που προσφέρουν τα εννοιολογικά και μεθοδολογικά μέσα σύμφωνα με τα οποία διαμορφώνεται η δομή και η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης στα διάφορα επίπεδα της άρθρωσής της. Οι κανόνες και τα κριτήρια αυτά έχουν επομένως προσδιοριστεί, ενώ η σημασία τους σε επίπεδο διοικητικής πρακτικής και οργανωτικής ευρυθμίας έχει αναδειχθεί σε σειρά πρακτικών επεξεργασίας και αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας (Πραβίτα, 2011).

Ενδεικτικά σημειώνεται ότι η οργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών των υπουργείων και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου που καθορίζεται με τους αντίστοιχους Οργανισμούς, οφείλει να προσδιορίζει επαρκώς:

- την αποστολή του υπουργείου,
- τη διάρθρωση των υπηρεσιών σε οργανικές μονάδες,
- την κατανομή των υφιστάμενων αρμοδιοτήτων σε καθεμία από τις παραπάνω οργανικές μονάδες,
- τους κλάδους του προσωπικού κατά κατηγορίες,
- τον αριθμό και την κατανομή των θέσεων του τακτικού και έκτακτου προσωπικού σε κλάδους και ειδικότητες στο πλαίσιο του συνολικού αριθμού των προβλεπόμενων οργανικών θέσεων,
- τα προσόντα διορισμού ή πρόσληψης του προσωπικού κατά κλάδο και ειδικότητα. Η διάκριση των κλάδων σε ειδικότητες γίνεται σε σχέση με την επιδιωκόμενη εξειδίκευση των υπαλλήλων, ανάλογα με τις ανάγκες της υπηρεσίας, και
- την περιγραφή των καθηκόντων ανά θέση ευθύνης.

Με τους Οργανισμούς επιδιώκεται, συνάμα, η αποτελεσματικότερη οργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών, πράγμα που επιτυγχάνεται με την τήρηση ορισμένων βασικών αρχών διοικητικής οργάνωσης, όπως είναι ιδίως:

- α) η επιτελική οργάνωση των κεντρικών υπηρεσιών,
- β) η αποκέντρωση, η εκχώρηση και η παροχή αποφασιστικής αρμοδιότητας στα περιφερειακά όργανα και τις αρχές,

γ) η οικονομία και η αποδοτικότητα στην οργάνωση με την κατάργηση περιττών υπηρεσιών ή τη συγχώνευση υπηρεσιών,
δ) ο περιορισμός των συμβουλίων και επιτροπών, ώστε να μην διαχέεται η ευθύνη,
ε) η αντικειμενική εκτίμηση των αναγκών σε προσωπικό, η συγχώνευση περισσότερων ομοειδών κλάδων σε διυπουργικό επίπεδο και η ομοιόμορφη κατά το δυνατόν αντιμετώπισή τους, ώστε να αποφεύγονται προνομιακές ή επιμεριστικές ρυθμίσεις,
στ) η βέλτιστη αξιοποίηση των ικανοτήτων και ιδίως των δυνατοτήτων (επαγγελματικού και επιστημονικού χαρακτήρα) του στελεχιακού δυναμικού της Διοίκησης.

Αναφορικά με την πολιτικοδιοικητική ηγεσία των δημόσιων υπηρεσιών των υπουργείων, αυτή αναλαμβάνεται από τους γενικούς γραμματείς. Πρόκειται για ανώτατους μετακλητούς (μη μόνιμους) δημόσιους υπαλλήλους, ήτοι κατά παράδοση πρόσωπα πολιτικής ή κυβερνητικής επιλογής. Σε ορισμένες περιπτώσεις οργάνωσης των κεντρικών υπηρεσιών των υπουργείων, που συναφείς υπηρεσίες υπάγονται σε ενιαίο διοικητικό τομέα, επικεφαλής αυτού τοποθετείται ειδικός γραμματέας. Τα καθήκοντα του ειδικού γραμματέα είναι ανάλογα αυτών του γενικού γραμματέα για τις λοιπές υπηρεσίες του υπουργείου. Από ιστορικής σκοπιάς, ο θεσμός του ειδικού γραμματέα αποτελεί επιβίωση του μεταβατικού συστήματος που μεσολάβησε μετά την κατάργηση των θέσεων των γενικών διευθυντών στα υπουργεία στις αρχές της δεκαετίας του '80. Αντ' αυτών τοποθετήθηκαν στην κορυφή της διοικητικής ιεραρχίας αμιγώς πολιτικά πρόσωπα, οι ειδικοί γραμματείς, οπότε επεκτάθηκε ανάλογα η ζώνη ευθύνης της πολιτικής ηγεσίας (Tsekos, 1986: 202).

Το καλοκαίρι του 2015 η χώρα ανέλαβε, μεταξύ άλλων, την υποχρέωση να μεταβάλει το καθεστώς των γενικών γραμματειών, με σκοπό την ευρύτερη απο-πολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης, την εξασφάλιση της θεσμικής μνήμης των δημόσιων υπηρεσιών και εν τέλει τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της λειτουργίας τους. Έτσι, τον Φεβρουάριο 2016 ψηφίστηκε ο νόμος 4369 με τον οποίο θεσπίστηκε το Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης στο οποίο εγγράφονται υποψήφιοι για την πλήρωση διοικητικών θέσεων αυξημένης ευθύνης, όπως γενικών, αναπληρωτών γενικών και ειδικών γραμματέων υπουργείων (πλέον, διοικητικών, αναπληρωτών διοικητικών, τομεακών, ειδικών τομεακών γραμματέων), διοικητών δημόσιων οργανισμών κ.ά. και προβλέφθηκαν τα κριτήρια και η διαδικασία ένταξης στο Μητρώο που τηρείται από το ΑΣΕΠ, καθώς επίσης το όργανο και η διαδικασία επιλογής των προσώπων που θα στελεχώσουν τις πιο πάνω θέσεις. Ήδη έχουν δε εκδοθεί συναφείς προκηρύξεις.

Αναφορικά με την εξέλιξη των υπουργείων στην ελληνική κυβερνητική και διοικητική παράδοση από την εθνική απελευθέρωση και μετά, αυτή διακρίνεται σε τρεις κυρίως φάσεις. Κατά την πρώτη και χρονικά επιμηκύτερη περίοδο (1833-1910), ο αριθμός των υπουργείων παρέμεινε σταθερός και αμετάβλητος στα επτά πρώτα «κλασικά» υπουργεία. Αυτά προσδιορίστηκαν αρχικά με το διάταγμα της αντιβασιλείας «περί σχηματισμού των Γραμματειών της Επικρατείας» του Απριλίου

1833 ως επτά Γραμματείες, επί των οποίων προΐσταντο αντίστοιχοι Γραμματείς της Επικρατείας.

Οι επτά πρώτες βασικές Γραμματείες ήταν οι εξής:

- α) η επί του Βασιλικού Οίκου και επί των Εξωτερικών,
- β) η επί της Δικαιοσύνης,
- γ) η επί των Εσωτερικών,
- δ) η επί των Εκκλησιαστικών και της Δημοσίου Εκπαιδεύσεως,
- ε) η επί των Οικονομικών,
- στ) η επί των Στρατιωτικών,
- ζ) η επί των Ναυτικών.

Στη συνέχεια και ενώ η βασική διάρθρωση του κυβερνητικού μηχανισμού παρέμεινε ουσιαστικά αμετάβλητη για 80 περίπου χρόνια, με τη θέσπιση του Συντάγματος του 1844 οι γραμματείες της Επικρατείας μετονομάστηκαν σε υπουργούς και ακολούθως οι γραμματείες σε υπουργεία, σύμφωνα και με τον ειδικό νόμο ΛΓ'/1846 «περί του διοργανισμού των Υπουργείων». Έκτοτε, οι ονομασίες αυτές (υπουργός, υπουργείο) επικράτησαν οριστικά στην ελληνική πολιτική, κυβερνητική και διοικητική παράδοση.

Σε αυτή την πρώτη φάση διαμόρφωσης και οργάνωσης του κυβερνητικού μηχανισμού στη χώρα, η οποία συμπίπτει χρονικά με τη θεμελίωση και τη βασική λειτουργία του κράτους συνολικά, είναι προφανές ότι η δράση του τελευταίου εστιάζεται κυρίως (χωρίς να περιορίζεται) στην ύπαρξη, τη διεθνή αναγνώριση, την άμυνα και την εσωτερική τάξη και ασφάλειά του. Τούτο απαντά κατά κανόνα και σε άλλες χώρες κατά τη φάση της στοιχειώδους διάταξης του κρατικοδιοικητικού μηχανισμού τους, ενώ στην Ελλάδα εντυπωσιάζει η εξ υπαρχής ίδρυση κυβερνητικού φορέα για την εκπαίδευση και την εν γένει μέριμνα για την πολιτιστική ταυτότητα του νέου Ελληνισμού. Γεγονός που αντανakλά την ιδιομορφία της ελληνικής ιστορικής εμπειρίας (σύσταση του κράτους μετά από επαναστατικό αγώνα για την εθνική απελευθέρωση, κίνημα του νεοελληνικού διαφωτισμού κ.λπ.).

Η δεύτερη φάση (1911-1951) στη διαμόρφωση του κυβερνητικού μηχανισμού εκτείνεται ουσιαστικά κατά το πρώτο ήμισυ του 20^{ού} αιώνα και χαρακτηρίζεται από τη σταδιακή διαφοροποίησή του με την απόσπαση ή και τον διαμελισμό τομέων από τα παλαιά ενιαία υπουργεία (του 'σκληρού πυρήνα' του κράτους) και την ανάδειξή τους σε νέα αυτοτελή υπουργεία. Σημειώθηκε, συνάμα, η συγκρότηση νέων τομέων της κρατικής δράσης και της δημόσιας πολιτικής, οι οποίοι και οργανώθηκαν σε υπουργεία, ως συνέπεια της διεύρυνσης του φαινομένου της κρατικής παρέμβασης στην οικονομική και την κοινωνική ζωή – λ.χ. Υπουργεία Εθνικής Οικονομίας (1911), Περιθάλψεως (1917), Εργασίας (1935).

Κατά την τρίτη φάση της εξέλιξης των υπουργείων, από τη μεταπολεμική περίοδο και μετά, η κατάσταση του κυβερνητικού μηχανισμού δεν έχει υποστεί ουσιαστικές διαρθρωτικές μεταβολές, αν και έχουν εν τω μεταξύ συγχωνευθεί ορισμένα από τα παλαιότερα υπουργεία (λ.χ. Εσωτερικών και Προεδρίας), ενώ έχουν συσταθεί και

ορισμένα καινούρια. Πράγμα που δείχνει τις επικρατούσες τάσεις κατ' αυτή την ιστορική φάση εξέλιξης του κυβερνητικού μηχανισμού για τη σύσταση κεντρικών κρατικών δομών και διαδικασιών παρέμβασης στην πολιτισμική και περιβαλλοντική πολιτική, που αναδεικνύονται έκτοτε ως κρίσιμοι τομείς της κρατικής δράσης στο συμβολικό και το πρακτικό επίπεδο (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012: 290 επ.).

2.6 ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ

Στην ελληνική θεσμική τάξη προβλέπονται οι εξής μορφές ελέγχου της δημόσιας διοίκησης: ο κοινοβουλευτικός, ο δικαστικός, ο διοικητικός – σε αυτόν εντάσσεται και η αποστολή του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, καθώς και των σωμάτων επιθεώρησης και ελέγχου – όπως επίσης ο ενδιάμεσος έλεγχος, ήτοι ο έλεγχος από τις ανεξάρτητες αρχές. Οι ανεξάρτητες αρχές δημιουργήθηκαν για την ενίσχυση των λοιπών μορφών ελέγχου των αποτελεσμάτων της διοικητικής δράσης, αλλά και την πρόσθετη διασφάλιση των δικαιωμάτων των πολιτών. Οι ανεξάρτητες αρχές συμβάλλουν στην υποστήριξη του ρυθμιστικού ρόλου της Διοίκησης, όπως και στον έλεγχο της δράσης της, υπό συνθήκες ουδετερότητας και ανεξαρτησίας από την πολιτική σκοπιμότητα με κριτήρια επαγγελματικής και επιστημονικής εξειδίκευσης και τεχνογνωσίας των αρμόδιων θεσμών και οργάνων, που συνιστώνται για τον σκοπό αυτόν.

Από άποψης συστηματικής, εντάσσονται καταρχήν στο σκέλος της εκτελεστικής εξουσίας και μάλιστα στον διοικητικό μηχανισμό του κράτους. Τα μέλη τους απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, κατά το πρότυπο των δικαστικών λειτουργών. Οι ανεξάρτητες αρχές διακρίνονται σε δύο μεγάλες κατηγορίες: σε αυτές που προβλέπονται από τον κοινό νομοθέτη και σε εκείνες που απολαμβάνουν επιπλέον και συνταγματικής κατοχύρωσης με βάση το άρθρο 101^A του Συντάγματος, το οποίο προέκυψε μετά την αναθεώρηση του 2001. Σε τούτες περιλαμβάνεται τόσο το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, αρμόδιο για την προαγωγή των αρχών της διαφάνειας, της δημοσιότητας, της αντικειμενικότητας και της αξιοκρατίας στη στελέχωση των δημόσιων υπηρεσιών, όσο και ο Συνήγορος του Πολίτη, διαμεσολαβητικός θεσμός για την αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης και τη διαφύλαξη των δικαιωμάτων του πολίτη κατά τις συναλλαγές του με τις δημόσιες υπηρεσίες.

Αναφορικά με την έννοια της λειτουργικής ανεξαρτησίας, οι ανεξάρτητες αρχές που θεσπίζονται στο συνταγματικό κείμενο δεν υπόκεινται σε εποπτεία από κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές, αλλά μόνον σε κοινοβουλευτικό έλεγχο. Εξάλλου, προς όφελος του καθεστώτος της λειτουργικής ανεξαρτησίας τους αναγνωρίζεται από τον νόμο και η οικονομική τους αυτοτέλεια, κατά την ειδικότερη διαχείριση των πόρων που διαθέτει σε αυτές ο κρατικός προϋπολογισμός.

Ενώ, υπέρ της προσωπικής ανεξαρτησίας των μελών των ανεξάρτητων αρχών λειτουργεί η σχετική με τις αποδοχές τους πρόβλεψη. Για την επιλογή των μελών αποφασίζει η Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής: στη λήψη της συναφούς απόφασης επιδιώκεται ομοφωνία ή – εν πάση περιπτώσει – πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών της (άρθρο 14 εδάφιο δ του Κανονισμού της

Βουλής). Τα μέλη τους διορίζονται με ορισμένη – πλέον, εξαετή μη ανανεώσιμη – θητεία.

Φαίνεται, πάντως, ότι ο τρόπος επιλογής των μελών των συνταγματικά προβλεπόμενων αρχών δοκιμάζεται στην πράξη, εφόσον αναφύονται ερωτήματα τόσο εάν η πολυπληθούς και κυμαινόμενης σύνθεσης Διάσκεψη των Προέδρων συνιστά το κατάλληλο όργανο για μια τέτοια επιλογή – ιδίως μάλιστα όταν αυτή δεν αποτελεί το κύριο έργο του οργάνου – όσο και εάν η πρόβλεψη περί αυξημένης πλειοψηφίας 4/5, αντί να εγγυάται την ανεξαρτησία του θεσμού και τη συναίνεση των πολιτικών κομμάτων, συνεπάγεται άδηλες συνεννοήσεις, προκειμένου να εξυπηρετηθούν ισορροπίες και σκοπιμότητες.

Έτσι, σχετικά πρόσφατα παρατηρήθηκαν υπερβολικές καθυστερήσεις στην ανάδειξη των επικεφαλής και των μελών των ανεξάρτητων αρχών, αν και είχε παρέλθει προ πολλού ο προβλεπόμενος χρόνος και είχαν ξεπεραστεί ακόμη και τα άκρα όρια του εύλογου χρόνου. Πολλώ δε μάλλον που η ανεξαρτησία των αρχών και η δημοκρατική τους νομιμοποίηση, που είναι απαραίτητη για να ανταποκριθούν αυτές με αποτελεσματικότητα στο έργο τους (Σωτηρέλης, 2000: 132), δεν αποδεικνύεται μόνον από τον τρόπο υπόδειξης των μελών τους, αλλά και από την «έγκαιρη ανανέωση» της θητείας τους (Αλιβιζάτος, 2008: 35).

Η αντιμετώπιση του ζητήματος από τον κοινό νομοθέτη με συνεχείς παρατάσεις στις θητείες των μελών έως τον διορισμό νέων, δυσχέρανε τη λειτουργία των αρχών, οι οποίες βρίσκονταν για μακρύ χρονικό διάστημα σε μια μεταβατική κατάσταση, έπληξε δε το θεσμικό τους κύρος. Έχουν υποστηριχθεί ως εκ τούτου συναφείς προτάσεις περί ανάδειξης της ηγεσίας των ανεξάρτητων αρχών είτε από τη Διάσκεψη των Προέδρων με την αυξημένη πλειοψηφία των τριών πέμπτων ή με απλή πλειοψηφία, είτε από την ειδική μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας, είτε από την Ολομέλεια της Βουλής, είτε από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας⁹.

Σε κάθε περίπτωση, πρόκειται για πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και υψηλής επιστημονικής κατάρτισης ή επαγγελματικής εμπειρίας σε τομείς που έχουν σχέση με τον σκοπό και τις αρμοδιότητες των αρχών, όπως κατοχυρώνεται στον νόμο 3051/2002 (παράγραφος 1 του άρθρου 3). Στη συναφή διαδικασία ορισμού τους, στον Κανονισμό της Βουλής (άρθρο 14 περίπτωση δ), προβλέπεται την εισήγηση να αναλαμβάνει ο Πρόεδρος του Κοινοβουλίου. Με νόμο, όμως, του 2012 (υπ' αριθμ. 4055) καθιερώθηκε στη σχετική γνωμοδότηση να προβαίνει η Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας (άρθρο 61 παράγραφος 2), ενώ το 2015 (νόμος 4325, άρθρο 2) προβλέφθηκε για την κάλυψη των θέσεων των μελών του ΑΣΕΠ και του Συνηγόρου του Πολίτη να υποβάλλουν εισήγηση στον Υπουργό Διοικητικής Ανασυγκρότησης, ο οποίος τη γνωστοποιεί στον Πρόεδρο της Βουλής, οι Ενώσεις των Δικαστικών Λειτουργών, η Ένωση Μελών του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, οι Σύγκλητοι των Πανεπιστημίων, η Ολομέλεια των Δικηγορικών Συλλόγων, ειδικά δε για το ΑΣΕΠ η Ολομέλειά του και η ΑΔΕΔΥ.

⁹ Βλ. αναλυτικότερα, Πραβίτα, 2015: 285-289.

Ένας, πάντως, διαφορετικός τρόπος αντιμετώπισης του προβλήματος θα προϋπέθετε την εσωτερική εξέλιξη του επιστημονικού προσωπικού που στελεχώνει τις ανεξάρτητες αρχές, ώστε η ηγεσία τους τελικά να προέρχεται εκ των έσω, δίχως εξωτερικές παρεμβάσεις (Μακρυδημήτρης, 2002: 34). Γεγονός που θα ενίσχυε μακροπροθέσμως την ανεξαρτησία και τον επιστημονικό τους χαρακτήρα.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αλιβιζάτος Ν. Κ. (2008), «Η Προσφορά των Ανεξάρτητων Αρχών και οι Προϋποθέσεις Αποτελεσματικής Λειτουργίας τους» στο Ν. Φραγκάκη [επιμ.], *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία*, Νομικό Συμπόσιο στο Μέγαρο Μουσικής MEGARON PLUS, Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 33-37.

Βενιζέλος Ευάγγ. Β. (2008), *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, αναθεωρημένη έκδοση, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.

Καμτσίδου Ιφ. (2011), *Το Κοινοβουλευτικό Σύστημα, Δημοκρατική Αρχή και Κυβερνητική Ευθύνη*, Αθήνα: Σαββάλας.

Κοσμίδης Σ. (2010), *Εκσυγχρονισμός και Μεταρρυθμίσεις. Με Προτάσεις για τη Διακυβέρνηση, για τη Δικαιοσύνη, για τη Λειτουργία της Βουλής, για το Ρόλο των Κομμάτων και του Βουλευτή κ.ά.*, Αθήνα: Καστανιώτης.

Μακρυδημήτρης Αντ. (2006), *Κράτος των Πολιτών. Προβλήματα Μεταρρύθμισης και Εκσυγχρονισμού*, Αθήνα: Α. Α. Λιβάνης.

Μακρυδημήτρης Αντ. (2002), «Το Σύνταγμα και το Κράτος: Ποιο Κράτος Χρειαζόμαστε Αύριο» στο Αντ. Μακρυδημήτρη και Όλ. Ζύγουρα [επιμ.], *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα. Η Αναθεώρηση του Συντάγματος και η Εκτελεστική Εξουσία*, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 17-38.

Μακρυδημήτρης Αντ. (2001), *Οι Πρωθυπουργοί της Ελλάδος, 1828-1997*, β' έκδοση, Αθήνα: Ι. Σιδέρης.

Μακρυδημήτρης Αντ. (1992), *Η Οργάνωση της Κυβέρνησης, Ζητήματα Συνοχής και Διαφοροποίησης*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.

Μακρυδημήτρης Αντ. και Ν. Μιχαλόπουλος [επιμ.] (2000), *Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση, 1950-1998*, Αθήνα: Παπαζήσης.

Μακρυδημήτρης Αντ. και Μ.-Ηλ. Πραβίτα (2012), *Διοικητική Επιστήμη Ι: Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, Ε' Έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Μοντεσκιέ (1994), *Το Πνεύμα των Νόμων*, τόμ. Α', Β', Αθήνα: Γνώση.

Παπαδημητρίου Γ. (1988), «Ο Άδιαφανής Αναπροσδιορισμός' της Μορφής του Πολιτεύματος στη Συνταγματική Αναθεώρηση του 1986», *Δίκαιο και Πολιτική*, 13-14, 137-146.

Πραβίτα Μ.-Ηλ. (2015), «Συνταγματική Αναθεώρηση και Δημόσια Διοίκηση» στο Φ. Θ. Κατσίγιαννη, Ν. Μαρούλη, Β. Μπουκουβάλα και Μ. Ειρηνάκη [επιμ.], *Τιμητικός Τόμος για τα 50 Χρόνια των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, 275-292.

- Πραβίτα Μ.-Ηλ. (2013), «Τα Προβλήματα Συντονισμού και η Συλλογικότητα στη Λειτουργία της Κυβέρνησης» στο *Σύνταγμα, Δημοκρατία και Πολιτειακοί Θεσμοί. Μνήμη Γιώργου Παπαδημητρίου II*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, 271-295.
- Πραβίτα Μ.-Ηλ. (2011), «Οι Αρχές Οργάνωσης και Διοίκησης που Προκύπτουν από τα Πρακτικά Επεξεργασίας των Προεδρικών Διαταγμάτων του Συμβουλίου της Επικρατείας» στο Αντ. Μακρυδημήτρη, Μ. Σαματά, Λ. Μαρούδα και Μ.-Ηλ. Πραβίτα [επιμ.], *3^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, 917-946.
- Πραβίτα Μ.-Ηλ. (2010), «Ο Ρόλος και οι Αρμοδιότητες των Υφυπουργών στην Οργάνωση και Λειτουργία του Κυβερνητικού Μηχανισμού στην Ελλάδα», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, 2, 239-254.
- Σπανού Κ. (1988), «Η Διαμόρφωση των Υπουργείων. Μια Θεωρητική Προσέγγιση», *Διοικητική Μεταρρύθμιση*, 9(35), 16-32.
- Σωτηρέλης Γ. Χ. (2000), *Σύνταγμα και Δημοκρατία στην Εποχή της Παγκοσμιοποίησης: Εναλλακτικές Θέσεις και Προτάσεις Συνταγματικής Πολιτικής με Αφορμή τη Φυγομαχία της «Συναινετικής» Αναθεώρησης*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Τασόπουλος Γ. Α. (2007), *Τα Θεσμικά Αντίθαρα της Εξουσίας και η Αναθεώρηση του Συντάγματος*, Δίκαιο και Κοινωνία στον 21^ο Αιώνα 14, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Τάχος Α. Ι. (2008), *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, 9^η έκδοση, Νέα πλήρως αναθεωρημένη, βελτιωμένη και συγχρονισμένη, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Colapietro C. (2008), “Governo” in St. Mangiameli [a cura di], *Diritto Consistuzionale*, Dizionari Sistematici, Milano: Il Sole 24 ORE, 896-898.
- Dahrendorf R. (1984), “Effectiveness and Legitimacy: On the “Governability” of Democracies”, *The Political Quarterly*, 51(4), 393-410.
- Habermas J. (2003), *Ο Μεταεθνικός Αστερισμός*, Αθήνα: Πόλις.
- Heffernan R. (2003), “Prime Ministerial Predominance? Core Executive Politics in the UK”, *The British Journal of Politics and International Relations*, 5(3), 347-372.
- Hennesy P. (2007), “From Blair to Brown: The Condition of British Government”, *The Political Quarterly*, 78(3), 344-352.
- Hennesy P. (1985), “The Quality of Cabinet Government in Britain”, *Policy Studies*, 6(2), 15-45.
- Makrydemetres Anth., P. Zervopoulos and M.-El. Pravita (2016), “Reform of Public Administration in Greece; Evaluating Structural Reform of Central Government Departments in Greece: Application of the DEA Methodology”, *GreeSE Paper No 97*, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, London: The London School of Economics and Political Science, February.
- OECD (2011), *Greece: Review of the Central Administration*, OECD Public Governance Reviews, Paris: OECD Publishing.
- Peters B. G., R. A. W. Rhodes and V. Wright [eds] (2000), *Administering the Summit: Administration of the Core Executive in Developed Countries*, Basingstoke: Macmillan Press.

- Poguntke Th. and P. Webb [eds] (2005), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- Pravita M.-Il. (2015), "Des Aspects de Collégialité dans le Fonctionnement du Gouvernement Grec: Le Cas des Gouvernements de Coalition à l'Époque du Mémorandum", *International Public Administration Review*, 13(2), 37-66.
- Schmidt G. M. (2004), *Θεωρίες της Δημοκρατίας*, Αθήνα: Σαββάλας.
- Smith M. J., D. Marsh and D. Richards (1993), "Central Government Departments and the Policy Process", *Public Administration*, 71(4), 567-594.
- Tsekos Th. N. (1986), "Changement Politique et Changement Administratif. La Haute Fonction Publique en Grèce Avant et Après 1981" in *La Haute Administration et la Politique*, Paris: Centre Universitaire de Recherches sur l'Action Publique et le Politique, Presses Universitaires de France, 165-206.
- Weller P. (1991), "Prime Ministers, Political Leadership and Cabinet Government", *Australian Journal of Public Administration*, 50(2), 131-144.