ePublishing
ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ NATIONAL DOCUMENTATION CENTRE

**Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη**

Τόμ. 17, Αρ. 1 (2022)

No 33

Social Cohesion and Development
Biannual Scientific Review, Spring 2022, volume 17, issue 1
Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη
33 Εξαμηνιαία Επιστημονική Επιθεώρηση, Άνοιξη 2022, τόμος 17ος, τεύχος 1

ARTICLES Άρθρα
Chara Vavoura, Ioannis Vavouras, Income inequality and poverty in Greece during the recent economic, fiscal and Covid-19 crises
Nikos Trantas, Green growth's false premises and alternative policy proposals
Vagelis Koumarianos, Implementing "Automatic Pilots" for Greek pension reform. Managing the pension crisis against social insurance values
Anna Tsetoura, The impact of digitalization on employment-productivity and the role of Social Protection: Socio-economic costs andlegal options

DIALOGUE Διάλογος
Kalerante Evaggelia, Tsantali Calliope, Considerations on national identity in the Greek education policy: historic and religious dimensions

BOOK REVIEW Βιβλιοκριτική
Απόστολος Παπατόλιας, *Θεωρία και πράξη του επιτελικού κράτους: θεωρητικό θεμέλιο, νομοθετική κατοχύρωση, διοικητική πρακτική* (Ν. Τράντας)

PRESENTATION Παρουσίαση
Odyssea: A social NGO supporting the employability of vulnerable young people

ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΔΙΟΝΙΚΟΣ

# Απόστολος Παπατόλιας, Θεωρία και πράξη του επιτελικού κράτους: θεωρητικό θεμέλιο, νομοθετική κατοχύρωση, διοικητική πρακτική

*Νίκος Τράντας*

doi: 10.12681/scad.32239

Copyright © 2022, Νίκος Τράντας

Άδεια χρήσης Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0.

**Βιβλιογραφική αναφορά:**

Τράντας Ν. (2024). Απόστολος Παπατόλιας, Θεωρία και πράξη του επιτελικού κράτους: θεωρητικό θεμέλιο, νομοθετική κατοχύρωση, διοικητική πρακτική. *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, *17*(1), 81–88. https://doi.org/10.12681/scad.32239 (Original work published 1 Μάρτιος 2022)

Social Cohesion and Development 2022 17 (1), 81-88
Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη 2022 17 (1), 81-88

# Απόστολος Παπατόλιας,
## *Θεωρία και πράξη του επιτελικού κράτους: θεωρητικό θεμέλιο, νομοθετική κατοχύρωση, διοικητική πρακτική*
*Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα, 2021*

Υπάρχουν πολλές πύλες εισόδου για την προσέγγιση του (επιτελικού) κράτους και καμία φυσικά δεν μπορεί να είναι χρυσή, με την έννοια μιας θεωρίας που μπορεί να διαφωτίσει με ολοκληρωμένο τρόπο το υπό εξέταση φαινόμενο. Η προσέγγιση που υιοθετεί ο Α. Παπατόλιας είναι αυτή του δημόσιου δικαίου (διδάκτορας δημοσίου δικαίου ο ίδιος), του συνταγματικού δικαίου (βλ. σελ. 55), καθώς και της διοικητικής επιστήμης και της θεωρίας της δημόσιας διοίκησης, οι κυρίαρχες τάσεις των οποίων θεωρούν κατά βάση ότι οι δημόσιες πολιτικές (πρέπει να) αναπτύσσονται ως ορθολογικές δράσεις για την επίλυση προβλημάτων. Τέτοιου είδους προσεγγίσεις ενδιαφέρονται πρωτίστως για τη νομιμότητα, αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα της λειτουργίας των θεσμών. Πολύ σημαντικές παράμετροι ομολογουμένως, ωστόσο συχνά παραβλέπονται άλλες διαστάσεις που διαπερνούν τους κρατικούς θεσμούς και την κρατική εξουσία[1] και έχουν να κάνουν, μεταξύ άλλων, με την πολιτική οικονομία και τις επιταγές της κεφαλαιακής συσσώρευσης (Μαρξ), τα μέσα που διαθέτει το κράτος ώστε να μπορεί μονοπωλιακά να (απειλήσει να) ασκήσει το νόμιμο δικαίωμα του φυσικού καταναγκασμού (Βέμπερ), τη διαπερατή σχέση κράτους και κοινωνίας πολιτών, με την κρατική εξουσία ιδωμένη ως ηγεμονία θωρακισμένη με καταναγκασμό (Γκράμσι), τον τρόπο με τον οποίο οι λόγοι νοηματοδοτούν και διαμορφώνουν το κράτος και κατευθύνουν τη δράση προς αυτό (Λακλάου) ή τη διασπορά των μικρο-εξουσιών και τις νέες μορφές κυβερνησιμότητας, μέσω της συνεχούς επιτήρησης και πειθαρχίας, που στοχεύουν στη φυσική ύπαρξη του κάθε πολίτη (Φουκώ), και αποκτούν ολοένα και μεγαλύτερη σημασία στην εποχή της πανδημίας.

Όπως σημειώνει από την πρώτη σελίδα ο συγγραφέας, «επιτελικό κράτος σημαίνει ότι ο θεσμός του κράτους αφενός γίνεται "στρατηγός" του εαυτού του, μέσω της ορθολογικής καθοδήγησης της δράσης του και αφετέρου ότι υιοθετεί τη "στρατηγική προσέγγιση" σε όλες τις βαθμίδες ή τα πεδία παρέμβασής του για τη συνολική επίτευξη των στόχων του». Βεβαίως στην καθημερινή χρήση του όρου, τείνουμε να θεωρούμε το κράτος ως υποκείμενο, το οποίο (πρέπει να) κάνει τούτο και το άλλο, κάτι που για εκείνους που προσεγγίζουν το κράτος ως σχέση (η περίφημη υλική συμπύκνωση ενός συσχετισμού δυνάμεων μεταξύ τάξεων και μερίδων τάξεων κατά τον Πουλαντζά, στην οποία μπορούν άνετα να προστεθούν και οι έμφυλες, φυλετικές και οικολογικές διαστάσεις), είναι εξίσου προβληματικό με την προσέγγιση του κράτους ως πράγματος, το οποίο δύναται ο καθένας να μεταχειρίζεται κατά το δοκούν. Έχοντας κατά νου ότι το κράτος απέχει πολύ από το να είναι ένας ουδέτερος παίκτης ή ένα παθητικό εργαλείο[2], ας δούμε πως αναπτύσσεται η εν λόγω μελέτη του Α. Παπατόλια, η οποία χωρίζεται σε δύο μέρη.

Στο πρώτο μέρος επιχειρείται κατ' αρχάς μια εννοιολόγηση της επιτελικής διακυβέρνησης. Αφού δοθούν οι απαραίτητες διευκρινίσεις για τη διαφορά μεταξύ κυβέρνησης (συγκρότηση και λειτουργία του πολιτικο-διοικητικού μηχανισμού άσκησης της συνταγματικά οριοθετημένης εξουσίας) και διακυβέρνησης (συστηματικές διαδράσεις μεταξύ του κυβερνητικού μηχανισμού και των πεδίων παρέμβασής του), ο συγγραφέας θα επιλέξει για τους σκοπούς της μελέτης έναν ορισμό της διακυβέρνησης πιο κοντά στην κρατοκεντρική αντίληψη του δημόσιου δικαίου, ορίζοντάς την «ως τον τρόπο που ασκείται η διαχείριση της κρατικής εξουσίας από τους θεσμούς της συντεταγμένης

πολιτείας, με έμφαση στον τρόπο καθοδήγησης των δημόσιων πολιτικών για την επιδίωξη του δημόσιου συμφέροντος» (σελ. 12). Άρα λοιπόν, εφόσον η επιτελικότητα αφορά την καθοδηγητική λειτουργία των δημόσιων πολιτικών στο υψηλότερο δυνατό επίπεδο, το ζητούμενο είναι τελικά η «ικανότητα των κρατικών θεσμών να ηηδαλιουχούν και να συντονίζουν το σχεδιασμό και την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών, δημιουργώντας παράλληλα τις προϋποθέσεις της επιτυχούς - αποδοτικής υλοποίησής τους» (σελ. 12).

Στη συνέχεια, εξετάζονται, πράγματι, οι διασυνδέσεις μεταξύ των διαφόρων ιστορικών φάσεων του κρατικού παρεμβατισμού και των θεωρήσεων της επιτελικότητας (κράτος-χωροφύλακας, κράτος πρόνοιας και κράτος-ρυθμιστής), φτάνοντας στην εποχή της παγκοσμιοποίησης και της αύξησης της επιρροής των υπερεθνικών πολιτικών και οικονομικών θεσμών, κατά την οποία, σύμφωνα με τον συγγραφέα, το επιτελικό ή στρατηγικό κράτος εμφανίζεται υπό τις διαφορετικές εκδοχές του νεοφιλελεύθερου «ελάχιστου κράτους» αλλά και του «έξυπνου κράτους». Αφού σημειώσω ότι η ευρέως διαδεδομένη αντίληψη που θεωρεί το νεοφιλελεύθερο κράτος ως ένα αδύναμο κράτος είναι λανθασμένη (το ακριβώς αντίθετο συμβαίνει[3], και ο συγγραφέας, καθώς επιχειρεί μια μάλλον σχηματική παρουσίαση ορισμένων προτύπων, δείχνει να το αντιλαμβάνεται αυτό μόνο στην υποσημείωση 6), θα παραθέσω την άποψη που υιοθετεί η μελέτη, ότι δηλαδή, μετά τη δεκαετία του 1990, τις νέες διαχειριστικές πρακτικές του new public management, τις θεωρίες της διακυβέρνησης και τις πρακτικές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στο πλαίσιο των διεθνών θεσμών και των οργάνων και λειτουργιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μια νέα αντίληψη για το επιτελικό κράτος έχει διαμορφωθεί: «Σε αντίθεση με τη νεοφιλελεύθερη φαντασίωση της "απόσυρσης του κράτους" στο περιβάλλον της παγκοσμιοποίησης, το "επιτελικό κράτος" αποτελεί μια πρόταση που διατηρεί ανέπαφες τις βασικές κρατικές ρυθμιστικές λειτουργίες, όπως η προώθηση της κοινωνικής αλληλεγγύης και η ενορχήστρωση της οικονομικής ανάπτυξης. Υπό αυτή την έννοια, υποδεικνύει μια "γραμμή άμυνας" απέναντι σε μια άκαμπτη νεοφιλελεύθερη αντίληψη της αυτορρύθμισης της αγοράς…» (σελ. 28). Ο συγγραφέας λοιπόν - όπως και σύσσωμη σχεδόν η ακαδημαϊκή και πολιτική κοινότητα στην Ελλάδα και διεθνώς - υποστηρίζει μια συγκεκριμένη εκδοχή του επιτελικού κράτους, και κωδικοποιεί εν προκειμένω τα νέα δομικά χαρακτηριστικά του σε τρεις κατηγορίες: τη θεμελιώδη διάκριση μεταξύ επιτελικών και εκτελεστικών λειτουργιών, την πρακτική της λειτουργικής κατάτμησης (agencification) και αποκέντρωσης της διοικητικής δράσης, και την αρχή της «συμμετοχικής» και «πολυεπίπεδης» διακυβέρνησης (σελ. 28-54).

Η δεύτερη και τελευταία ενότητα του πρώτου μέρους εξετάζει τη σχέση της επιτελικής διακυβέρνησης και του συντάγματος, περιγράφοντας και ερμηνεύοντας τους νομικούς κανόνες, στους οποίους αποτυπώνονται οι αρχές και οι μέθοδοι του επιτελικού κράτους. Αναλύεται η συνταγματική θέση της οργάνωσης της κυβέρνησης μέσω (α) της διάκρισης κυβερνητικής και διοικητικής εξουσίας, και (β) της άσκησης των κυβερνητικών αρμοδιοτήτων.

Όσον αφορά το (α), καταδεικνύεται κατ' αρχάς ότι η παραδοσιακή διάκριση της νομοθετικής από την εκτελεστική λειτουργία μάλλον υπερβαίνεται, καθώς οι λειτουργίες του νομοθετείν και του κυβερνάν ουσιαστικά εξομοιώνονται στο πλαίσιο της κυβερνητικής εξουσίας, στην οποία με τη σειρά της υποτάσσεται η διοικητική. Η τελευταία δεν μπορεί να αυτοπροσδιορίζεται και να αποφαίνεται αυτοτελώς για τη σκοπιμότητα των ενεργειών της, καθώς δεσμεύεται από τις επιλογές των κυβερνητικών και νομοθετικών οργάνων, όπως προκύπτει από το σύνταγμα και τη λογική της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας. Ωστόσο ο συγγραφέας σημειώνει ότι η επέκταση της κρατικής παρουσίας στο σύνολο των τομέων της κοινωνικο-οικονομικής ζωής και η έλευση του λεγόμενου «διοικητικού κράτους» φανερώνουν την τάση αναγνώρισης μιας σχετικής ή περιορισμένης αυτονομίας της «διοίκησης» να «αυτοπροσδιορίζεται», να συμμετέχει δηλαδή στην κανονιστική δραστη-

ριότητα και να θέτει υποχρεωτικούς κανόνες που εξειδικεύουν τον νόμο και εφαρμόζουν δημόσιες πολιτικές, χωρίς πάντως να αμφισβητούν την προτεραιότητα του αμιγώς πολιτικού στοιχείου της στρατηγικής σύλληψης των πολιτικών από την κυβέρνηση, που μόνη αυτή χαράσσει τον προσανατολισμό και ορίζει τις επιδιώξεις της «εφαρμοστικής διοίκησης» (σελ. 66). Ο Α. Παπατόλιας εκτιμά ότι «ο διαχωρισμός της επιτελικής λειτουργίας του "κυβερνάν-νομοθετείν" από την αμιγώς εκτελεστική λειτουργία του "διοικείν", που προκρίνουν οι θεωρίες του "ύστερου επιτελικού κράτους" επιτάσσει και την παραχώρηση μεγαλύτερης αυτονομίας δράσης στην "εφαρμοστική διοίκηση", αφενός επιτρέποντας τη λειτουργική χειραφέτησή της έναντι της κυβέρνησης και αφετέρου διευκολύνοντας τους υπουργούς να αφιερωθούν στο κυρίως κυβερνητικό έργο τους, δηλαδή στις συνταγματικά οριοθετημένες "επιτελικές" πολιτικές αρμοδιότητές τους» (σελ. 67). Το δικό μας σχόλιο είναι ότι εδώ έχουμε φτάσει σε ένα κομβικό σημείο για τη θεωρία του επιτελικού κράτους, και ενώ θίγεται το ζήτημα της σχέσης πολιτικής και διοίκησης, κλείνει αμέσως μετά (για να ανοίξει και πάλι σε επόμενα κεφάλαια), με την πρόταση του συγγραφέα να τεθεί ως προτεραιότητα ο συστηματικός διαχωρισμός των επιτελικών από τις εκτελεστικές αρμοδιότητες. Αυτή η πρόταση αποτελεί και βασικό επιχείρημα του βιβλίου, όμως θα πρέπει να είμαστε ευαισθητοποιημένοι και ως προς μια μεγάλη συζήτηση που παραμένει ανοιχτή ήδη από την έκδοση του κλασικού βιβλίου του Dwight Waldo για το διοικητικό κράτος[4], ο οποίος άσκησε κριτική σε μια στεγανοποιημένη διχοτόμηση πολιτικής και διοίκησης και σε μια εργαλειακή αντίληψη περί ουδέτερης και αποστασιοποιημένης δημόσιας διοίκησης, η οποία υποτίθεται ότι είναι εκεί για να εφαρμόζει άκριτα τις εντολές του πολιτικού προσωπικού, ακόμα και αν αυτές παραβιάζουν τη νομιμότητα και το κράτος δικαίου.

Για το (β), σημειώνονται οι δύο τυπολογίες συστημάτων οργάνωσης της κυβέρνησης, το συλλογικό, όπου στο υπουργικό συμβούλιο ο πρωθυπουργός παραμένει primus inter pares, και το πρωθυπουργοκεντρικό, όπου ο πρωθυπουργός είναι primus solus μεταξύ των μελών του υπουργικού συμβουλίου. Αν και το σύνταγμά μας φανερώνει μια προτίμηση προς το συλλογικό σύστημα, είναι αδιαμφισβήτητη η δεσπόζουσα θέση του πρωθυπουργού στο πολίτευμα. Ωστόσο ο «πρωθυπουργοκεντρισμός» δεν ερμηνεύεται ως «πρωτογενές συνταγματικό φαινόμενο», αλλά αποδίδεται στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της λειτουργίας των κομμάτων (σελ. 80). Σε κάθε περίπτωση, παράγοντες όπως οι παγκοσμιοποιημένες αγορές, ο διεθνής ανταγωνισμός, οι υπερεθνικές διευθετήσεις σε ένα περιβάλλον δημοσιονομικής κρίσης, η πολυπλοκότητα των ζητημάτων, η συνεχώς αυξανόμενη παραγωγή ρυθμίσεων, η ένταση της διοικητικής αλληλεξάρτησης και η εξασφάλιση της κυβερνητικής σταθερότητας, δημιουργούν την ανάγκη ενίσχυσης του διυπουργικού συντονισμού και συνεκτικής διαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών και των ρυθμίσεων. Για τον λόγο αυτό, η διοικητική επιστήμη προτείνει τη δημιουργία ενός «κέντρου διακυβέρνησης» στον πυρήνα της εκτελεστικής λειτουργίας, που αποτελείται από ένα περιορισμένο σύνολο οργάνων, «τα οποία έχουν την ευθύνη και την ικανότητα να αναπτύσσουν "στρατηγική", υπό την έννοια του "στρατηγικού σχεδιασμού" των δημόσιων πολιτικών, καθώς και να εξασφαλίζουν των αποτελεσματική παρακολούθηση και εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής» (σελ. 83). Στις χώρες του ΟΟΣΑ, ο επικεφαλής αυτού του κέντρου διακυβέρνησης μπορεί να είναι είτε ένα πολιτικό πρόσωπο, το οποίο αποχωρεί σε περίπτωση πολιτικής αλλαγής, είτε ένας ανώτατος δημόσιος υπάλληλος, ο οποίος παραμένει στη θέση του και εγγυάται ως εκ τούτου τη «συνέχεια της διοίκησης» και τη διατήρηση της «θεσμικής μνήμης». Στη χώρα μας έχει εδραιωθεί ένας αυταρχικός τύπος διεύθυνσης της κυβερνητικής λειτουργίας, που έχει αποδοθεί ως «πρωθυπουργικός κυβερνητισμός» (σελ. 86). Ο πρωθυπουργός έχει αναδειχθεί ως ο κεντρικός πόλος ισχύος, καθώς λόγω της αυξημένης εκλογικής και κομματικής νομιμοποίησης που απολαμβάνει υποτίθεται ότι μπορεί να εξασφαλίσει την ενιαία και αποτελεσματική διεύθυνση του κρατικού μηχανισμού, ωστόσο οι επιδόσεις τόσο στο επίπεδο της ρυθμιστικής-

διοικητικής ικανότητας του πολιτικού συστήματος όσο και της προώθησης μιας πιο συμμετοχικής μορφής διακυβέρνησης είναι φτωχές.

Με δεδομένο το έλλειμμα συντονισμού των κυβερνητικών πολιτικών στη χώρα μας, ο Α. Παπατόλιας, κλείνοντας το πρώτο μέρος, αναζητά το ισχυρό «κέντρο διακυβέρνησης», συστατικό στοιχείο της επιτελικότητας, μέσα από την εξέταση διαφορετικών μεθόδων συντονισμού (από τον κατακερματισμό και τη φεουδοποίηση της διοίκησης στον διοικητικό συντονισμό, και από το «κανονιστικό πρότυπο» στη διοίκηση προσανατολισμένη στις δημόσιες πολιτικές), συμπεριλαμβανομένων και των αποπειρών του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος για τον συντονισμό του κυβερνητικού έργου (συλλογικά κυβερνητικά όργανα, Γενικές Γραμματείες Πρωθυπουργού, Κυβέρνησης, Συντονισμού), και προχωρώντας σε μια συγκριτική μελέτη με παραδείγματα άλλων χωρών (ΗΠΑ, Γερμανία, Γαλλία, Ηνωμένο Βασίλειο) προκειμένου να διερευνηθεί η (συμπληρωματική) σχέση των δύο ρόλων της «πολιτικής καθοδήγησης» και του «διοικητικού συντονισμού».

Το δεύτερο μέρος του βιβλίου έρχεται στα καθ' ημάς και παρέχει πλούτο ιστορικών πληροφοριών αναφορικά με τις νομοθετικές, θεσμικές και πολιτικές πρωτοβουλίες που αναπτύχθηκαν στη χώρα μας για τη δημιουργία του επιτελικού κράτους και της επιτελικής διακυβέρνησης. Έχει ενδιαφέρον η επισήμανση ότι αυτές οι πρωτοβουλίες συνέπεσαν με την περίοδο της οικονομικής κρίσης και της δημοσιονομικής προσαρμογής. Η κατ' ουσίαν χρεοκοπία της χώρας έφερε στο προσκήνιο τις δομικές αδυναμίες του συστήματος διακυβέρνησης, προκαλώντας την απαίτηση των δανειστών για μεταρρύθμισή του προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης της επιτελικής του λειτουργίας. Παράλληλα, συστάσεις των διεθνών οργανισμών και ιδιαίτερα η Έκθεση του ΟΟΣΑ του 2011, καλούσαν για τη συγκρότηση ενός επιτελικού κέντρου διακυβέρνησης, ενώ και εσωτερικές μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες, οι οποίες όμως έμειναν αναξιοποίητες, όπως η Έκθεση της ΕΥΣΣΕΠ του 2010 και το σχέδιο νόμου της Επιτροπής Σωτηρέλη το 2011, ενστερνίζονταν απολύτως τη λογική ενός ισχυρού και ευέλικτου επιτελικού κράτους. Ο πρόσφατος νόμος 4622/2019 για το επιτελικό κράτος, ο οποίος και αναθέρμανε τη συζήτηση γύρω από αυτά τα θέματα, ήρθε ως κατάληξη της διαχρονικής επίκλησης του επιτελικού κράτους από πλευράς σχεδόν όλων των πολιτικών δυνάμεων αλλά και της επιστημονικής κοινότητας. Ένα μεγάλο μέρος του βιβλίου αφιερώνεται φυσικά στον νόμο 4622/2019, ενώ παρουσιάζονται και τα βασικά σημεία του πορίσματος της Επιτροπής Κοντιάδη, που λειτούργησε το 2020 και πρότεινε τη ριζική αποκέντρωση του κράτους, με μεταφορά αρμοδιοτήτων στις περιφέρειες και την τοπική αυτοδιοίκηση, στο πλαίσιο της υιοθέτησης του μοντέλου της «πολυεπίπεδης διακυβέρνησης», το οποίο αποτελεί βασική προϋπόθεση για τη συγκρότηση του επιτελικού κράτους.

Πριν αναφερθούμε στον νόμο για το επιτελικό κράτος, θα θίξουμε το συναφές ζήτημα που απασχόλησε τις απόπειρες για διοικητική μεταρρύθμιση της μνημονιακής περιόδου, και συγκεκριμένα το αίτημα της «αποπολιτικοποίησης» της δημόσιας διοίκησης. Ο Α. Παπατόλιας, ο οποίος είναι και σύμβουλος του ΑΣΕΠ από το 2016, αναφέρεται στο σχετικό κεφάλαιο στις προσπάθειες (α) «αποπολιτικοποίησης» και βελτίωσης της διοικητικής ικανότητας του κράτους, και (β) αξιοκρατικής στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης και διαχωρισμού της «πολιτικής» από την «υπηρεσιακή» διοίκηση.

Για το (α), επειδή ο όρος «αποπολιτικοποίηση» επιδέχεται διαφόρων ερμηνειών, διευκρινίζεται από τον συγγραφέα ότι στη χώρα μας, η «"αποπολιτικοποίηση" ως κεντρικό μεταρρυθμιστικό πρόταγμα, είναι συνυφασμένη κυρίως με τον εξορθολογισμό και εκσυγχρονισμό της διοίκησης και νοείται πρωτίστως ως αποκομματικοποίηση της διοικητικής δράσης» (σελ. 133). Εδώ τίθενται σημαντικά ζητήματα που άπτονται των σχέσεων πολιτικής και διοίκησης και είχαν συζητηθεί εν συντομία στο πρώτο μέρος του βιβλίου. Έτσι λοιπόν, «η αποσύνδεση της τεχνικής εφαρμογής από

τις πολιτικές αποφάσεις» αποτελεί την «πεμπτουσία» της μνημονιακής στρατηγικής (ν. 4336/2015) για την «αποπολιτικοποίηση» (σελ. 135), ενώ αυτό που παρατηρείται στην πράξη είναι ένας πολλαπλασιασμός αφενός δημιουργίας φορέων ειδικού σκοπού σε απόσταση από την ιεραρχία των υπουργείων και αφετέρου σύστασης αυτοτελών μονάδων στο εσωτερικό των υπουργείων. Αυτή η διαδικασία (agencification), εγείρει μια σειρά από προβλήματα, όπως το έλλειμμα δημοκρατικού ελέγχου και λογοδοσίας, η διάσπαση των αρμοδιοτήτων και κατακερματισμού των δομών, που αυξάνει την ανάγκη για ενιαίο κέντρο διακυβέρνησης, αλλά και η αυτο-υπονόμευση της ίδιας της διαδικασίας της «αποπολιτικοποίησης», στο βαθμό που οι όροι λειτουργίας των ανεξάρτητων φορέων καθορίζονται από την πολιτική ηγεσία (σελ. 140-141). Από τη μια μεριά, αποσπώνται αρμοδιότητες από την κεντρική διοίκηση, προκειμένου να αποσυνδεθούν οι διοικητικές λειτουργίες από την πολιτική σφαίρα, ενώ από την άλλη ενισχύεται το πολιτικό στοιχείο, σε βάρος του διοικητικού, με τις νέες αυτοτελείς δομές που υπάγονται απευθείας στην πολιτική ηγεσία. Κατ' αυτόν τον τρόπο, όπως σημειώνει ο συγγραφέας, «παράλληλα με την τάση της λειτουργικής αποκέντρωσης, αναπτύσσονται αντίρροπες δυνάμεις που ακυρώνουν τη θεσμική αυτονομία των νέων φορέων και φανερώνουν την ανθεκτικότητα του παραδοσιακού τρόπου διοικητικής λειτουργίας, ο οποίος συνδυάζει τον πληθωρισμό των δομών με τα άτυπα δίκτυα επιρροής και την "υπερ-πολιτικοποίηση" της διοικητικής κορυφής» (σελ. 141).

Αναφορικά με το (β), ο συγγραφέας τονίζει ότι «η χαρακτηριστικότερη ποιοτική διάσταση της μεταρρύθμισης έγκειται στη σύνδεση της "αποπολιτικοποίησης" της δημόσιας διοίκησης με την επιταγή της αξιοκρατίας» (σελ. 142), και αυτό εξειδικεύεται με κατευθύνσεις όπως «η αμφισβήτηση της κατάληψης θέσεων στην κορυφή της πυραμίδας από μετακλητούς, η ανάδειξη του "επαγγελματισμού" των στελεχών, η αθρόα εισαγωγή επιστημονικών "τεχνικών διοίκησης" και η βελτίωση των λειτουργιών συντονισμού και στρατηγικού σχεδιασμού» (σελ. 142). Σε αυτό το πλαίσιο, θεωρείται ότι ο νόμος 4369/2016 και ιδίως οι διατάξεις για τη σύσταση εθνικού μητρώου επιτελικών στελεχών της δημόσιας διοίκησης και την επιλογή διοικητικών γραμματέων στα υπουργεία, καθώς και προέδρων και μελών στα νομικά πρόσωπα του δημόσιου τομέα, αποτέλεσε μια μεταρρυθμιστική τομή στην κατεύθυνση της απαλλαγής της διοικητικής κορυφής από την αθέμιτη κομματική διείσδυση και επιρροή (σελ. 143), ενώ και ο μεταγενέστερος νόμος 4622/2019 για το επιτελικό κράτος, με τις διατάξεις για τους υπηρεσιακούς γραμματείς των υπουργείων, επιδιώκει να μετριάσει την ανισορροπία μεταξύ διοικητικού και πολιτικού συστήματος. Αφού επισημάνει τον καθοριστικό ρόλο του ΑΣΕΠ, το οποίο απολαμβάνει καθολικής αποδοχής ως εγγυητής της αξιοκρατικής ισότητας, στις διαδικασίες που σχετίζονται με τη στελέχωση του δημόσιου τομέα, ο συγγραφέας εντοπίζει σημαντικές διαφορές μεταξύ των δύο νομοθετημάτων: ενώ ο πρώτος νόμος (κυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ) τοποθετήθηκε αρνητικά στον «λειτουργικό διαχωρισμό των αρμοδιοτήτων» που αποκόπτει τον σχεδιασμό (επιτελικές αρμοδιότητες) από την υλοποίηση (εκτελεστικές) των πολιτικών και κατακερματίζει τη διοικητική ύλη, διευκολύνοντας έτσι και την ιδιωτικοποίηση των κρατικών λειτουργιών, ο δεύτερος νόμος (κυβέρνηση ΝΔ) δεν απάντησε κατά τον ίδιο τρόπο, εφόσον προέκρινε τη λύση της διατήρησης των τοποθετημένων με πολιτικά κριτήρια γενικών γραμματέων των υπουργείων σε ένα ιδιότυπο καθεστώς συνύπαρξης με τους υπηρεσιακούς γραμματείς που προέρχονται από τη διοίκηση (σελ. 147). Εδώ βρισκόμαστε και πάλι στην καρδιά του ζητήματος της σχέσης πολιτικής και διοίκησης, και ένα δικό μας σχόλιο είναι ότι θα βοηθούσε ενδεχομένως η διατύπωση μιας πιο ξεκάθαρης θέσης του ίδιου του συγγραφέα πάνω σε αυτό, η οποία να διατρέχει με συνέπεια όλο το βιβλίο (πρβλ. σελ. 67, 147, 164-167, 215-223, 243-262).

Φτάνοντας, τέλος, στον νόμο 4622/2019, ο Α. Παπατόλιας αφού παρουσιάσει τη σύσταση και οργάνωση της Προεδρίας της Κυβέρνησης και τη νέα μέθοδο προγραμματισμού και παρακο-

λούθησης του κυβερνητικού έργου, διαπιστώνοντας ότι το νομοθέτημα «εισάγει για πρώτη φορά στη χώρα με έναν απολύτως στεγανό τρόπο τη διάκριση του πυλώνα της "πολιτικής διοίκησης" από αυτόν της "υπηρεσιακής διοίκησης"» (σελ. 215), θα εστιάσει στην κριτική στο «επιτελικό κράτος». Κριτική που έγινε τόσο από τους εκπροσώπους των κομμάτων της αντιπολίτευσης, όσο και από κοινωνικούς φορείς και εκπροσώπους της επιστημονικής κοινότητας, και η οποία προσανατολίστηκε σε ζητήματα: (α) συνταγματικότητας των ρυθμίσεων (υπερσυγκέντρωση εξουσιών στον πρωθυπουργό και υποβάθμιση του ρόλου των υπουργών), (β) αποτελεσματικότητας (έλλειψη μεταρρυθμιστικής συνέχειας και γραφειοκρατική υπερσυγκέντρωση στην Προεδρία της Κυβέρνησης), και (γ) πολιτικής κατεύθυνσης της μεταρρύθμισης (ατελής προσέγγιση του προγραμματισμού των δημόσιων πολιτικών, καθώς δεν ευνοείται η συμμετοχική-εταιρική διακυβέρνηση, ψευδεπίγραφη «επιτελικότητα» του συστήματος, εφόσον δεν διακρίνονται οι επιτελικές από τις εκτελεστικές λειτουργίες, και προβληματική - καθότι στεγανοποιημένη - διάκριση υπηρεσιακής από την πολιτική διοίκηση, η οποία επιτείνει τις αδυναμίες συντονισμού των πολιτικών).

Ο αναγνώστης θα βρει σε αυτό το κεφάλαιο τα κύρια επιχειρήματα της κριτικής στον νόμο για το επιτελικό κράτος, τα οποία, όπως σημειώνει ο συγγραφέας, άλλοτε αστοχούν και άλλοτε εμφανίζονται τεκμηριωμένα (σελ. 263). Στο βαθμό που ο νόμος 4622/2019 και οι διαδικασίες που προβλέπει εφαρμόζονται, θα απαντηθούν στην πράξη και τα ερωτήματα που παραμένουν μετέωρα (σελ. 260), και αφορούν κατά ένα μεγάλο μέρος διάφορες όψεις του τρόπου διευθέτησης των σχέσεων πολιτικής και διοίκησης. Το ξεκαθάρισμα του τοπίου για τη λειτουργία της κυβέρνησης και των κυβερνητικών οργάνων με ένα νέο νομοθέτημα που θα ενίσχυε τη συνεκτικότητα των δομών και πολιτικών ήταν απαραίτητο[5]. Ωστόσο δεν μπορεί να παραβλεφθεί η κριτική για την αφόρητη «δομομανία» (σελ. 241-243) που χαρακτηρίζει τα εγχώρια μεταρρυθμιστικά εγχειρήματα[6], και η οποία στην περίπτωση του σημερινού κέντρου διακυβέρνησης δείχνει να μπλέκει με μια «διαδικασιοκρατία» (σελ. 264), δημιουργώντας διοικητική υπερφόρτωση στην κορυφή, καθιστώντας δύσκολη τη διαχείριση των συναρμοδιοτήτων, δυσχεραίνοντας την ευέλικτη πολιτική ανταπόκριση στις διαρκώς μεταβαλλόμενες συνθήκες, και αυξάνοντας τις ανάγκες συντονισμού, συμπεριλαμβανομένου του συντονισμού των νέων συντονιστικών μονάδων. Αυτό δεν σημαίνει ότι η τήρηση συγκεκριμένων διαδικασιών για τον προγραμματισμό, τον συντονισμό και την αξιολόγηση εφαρμογής των πολιτικών δεν είναι απαραίτητη και θεμιτή, κάθε άλλο, αλλά η κριτική που διατυπώνεται είναι ότι ο νόμος 4622/2019 διαπνέεται από έναν «οργανωτισμό», με την έννοια ότι επικεντρώνεται αποκλειστικά σε δομές και διαδικασίες, και αφήνει εκτός πλαισίου το ζήτημα μιας πιο συλλογικής και συμμετοχικής διαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών.

Συμπερασματικά, το βιβλίο του Α. Παπατόλια αποτελεί βασικό κείμενο αναφοράς και συμβάλλει ουσιαστικά στην κατανόηση τόσο των θεωρητικών ζητημάτων όσο και της διοικητικής πρακτικής γύρω από τη διαμόρφωση του σύγχρονου επιτελικού κράτους. Ο συγγραφέας είναι ευαισθητοποιημένος ως προς το χάσμα μεταξύ τυπικών κανόνων και άτυπων πρακτικών που χαρακτηρίζουν τη λειτουργία του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος (σελ. 263), και γι αυτό δεν αρκείται σε μια περιγραφή του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου. Αφού αναφερθεί στο περιεχόμενο και το ιστορικό των μεταρρυθμίσεων και στον επιστημονικό και πολιτικό διάλογο γύρω από τη λειτουργία των νέων θεσμών και διαδικασιών, δεν διστάζει να καταθέσει τη δική του οπτική για το επιτελικό κράτος. Έτσι λοιπόν, υπό τις αυξανόμενες πιέσεις και απειλές της «εποχής της διακινδύνευσης», «το επιτελικό κράτος, δεν θα είναι πια το "ελάχιστο κράτος" της νεοφιλελεύθερης αντίληψης, αλλά το κράτος που αναπτύσσει στο έπακρο την ικανότητα της στρατηγικής πρόβλεψης των κινδύνων ή των επιπτώσεων των πολιτικών του, καθώς και του συντονισμού των επιμέρους οργανωτικών του μονάδων για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων. Σε αυτό το σχήμα, ένα κράτος είναι "επι-

τελικό" επειδή επικεντρώνεται στις βασικές λειτουργίες της στρατηγικής θέασης, της προληπτικής οργάνωσης της αβεβαιότητας και της συντονισμένης διαχείρισης όλων των διαθέσιμων πόρων για τη θωράκιση της κοινωνίας, της οικονομίας και των δικαιωμάτων των πολιτών απέναντι σε κάθε λογής απρόβλεπτες κρίσεις ή απειλές. Είναι "επιτελικό" επειδή λειτουργεί στην πράξη ως εγγυητής της συνολικής "ανθεκτικότητας" της κοινωνίας, γνωρίζοντας να αναθέτει ρόλους και να κατανέμει πόρους, καθώς και να βελτιώνει συνεχώς την επιχειρησιακή του επάρκεια... Είναι το "έξυπνο κράτος" που επινοεί διαρκώς νέα εργαλεία και μείγματα πολιτικών για να ενισχύσει τις άμυνές του και να παραμείνει "ανθεκτικό" στο παγκόσμιο ανταγωνιστικό περιβάλλον, συνδυάζοντας πολιτική αυτονομία με οικονομική ανθεκτικότητα» (σελ. 269, 270).

Βεβαίως αυτές οι δεοντολογικές κρίσεις που συνοδεύουν την κριτική προσέγγιση του βιβλίου, δείχνουν ότι ο συγγραφέας - όπως και οι άλλοι μελετητές της διοικητικής επιστήμης - εστιάζει στην εσωτερική λογική της διαμόρφωσης των κρατικών δομών και πολιτικών και ενδιαφέρεται να δώσει λύσεις στα προβλήματα. Πράγματι, δεν είναι λίγο πράγμα να μπορείς να οικοδομήσεις ένα επιτελικό κράτος κατά τον τρόπο που το αντιλαμβάνεται ο συγγραφέας, αλλά και που το επιθυμεί ο πολίτης. Ωστόσο ένα τελευταίο σχόλιό μας θα ήταν ότι μπορούμε ταυτόχρονα να είμαστε ανοιχτοί και σε άλλες κριτικές θεωρίες που δεν νοιάζονται τόσο να δώσουν λύσεις στα προβλήματα εντός του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου, αλλά προσεγγίζουν το κράτος ως ένα από τα πολλά κέντρα εξουσίας, όπου αναπαράγονται οι κυρίαρχες κοινωνικές σχέσεις, οι οποίες μπορεί να εμπερικλείουν σχέσεις κυριαρχίας, εκμετάλλευσης και ανισότητας. Το (επιτελικό) κράτος μπορεί να ιδωθεί και ως ένας μηχανισμός δόμησης της ανταπόκρισης της πολιτικής στη διαδικασία της κοινωνικής αναπαραγωγής, τόσο υλικής όσο και συμβολικής, καθώς συνεχώς οργανώνει και παράγει νέα γνώση για τα αντικείμενα που επιλέγει να παρέμβει και να κατευθύνει με τον έναν ή τον άλλο τρόπο[7]. Και θα πρέπει να παραμένουμε πάντα ευαισθητοποιημένοι ως προς τη στρατηγική επιλεκτικότητα του κράτους, η οποία τείνει να ευνοεί ασύμμετρα ορισμένες κοινωνικές δυνάμεις, δομές, διαδικασίες και πολιτικές έναντι άλλων.

Νίκος Τράντας
*Πάντειο Πανεπιστήμιο*

## Notes

1. Βλ. περαιτέρω και Bob Jessop (2011) 'The State: Government and Governance', in A. Pike, A. Rodríguez-Pose and J. Tomaney, eds, *Handbook of Local and Regional Development*, London: Routledge, 239-248.
2. Βλ. και Bob Jessop (2010) 'Redesigning the State, Reorienting State Power, and Rethinking the State', in K.T. Leicht and J.C. Jenkins, eds, H*andbook of Politics: State and Society in Global Perspective,* New York: Springer, 41-61.
3. Ενδεικτικά, Ben Jackson (2010) 'At the Origins of Neo-Liberalism: The Free Economy and the Strong State, 1930-1947', *The Historical Journal,* 53(1), 129-151· Philip Mirowski (2014) The Political Movement that Dared not Speak its own Name: The Neoliberal Thought Collective Under Erasure, Institute for New Economic Thinking, Working Paper No. 23· William Davies (2018) 'The Neoliberal State: Power against 'Politics'', in D. Cahill, M. Cooper, M. Konings & D. Primrose, eds, *The Sage Handbook of Neoliberalism*, p. 273.
4. Dwight Waldo (1948) *The Administrative State: A study of the Political Theory of American Public Administration,* New York: The Ronald Press Company.

5. Δεδομένου μάλιστα ότι οι προηγούμενες νομοθετικές παρεμβάσεις για την κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα είχαν γίνει πολύ παλαιότερα, με τον νόμο 1558/1985 και εν συνεχεία με την κωδικοποίηση της σχετικής νομοθεσίας στο προεδρικό διάταγμα 63/2005.
6. Ενίοτε και με παρότρυνση του «ξένου παράγοντα». Ενώ στη βιβλιογραφία για την οργάνωση και διοίκηση οργανισμών και θεσμών, υποστηρίζεται ότι είναι προτιμότερο, δηλαδή πιο αποδοτικό και αποτελεσματικό, να «χτίζεις» πάνω σε ήδη υπάρχοντες θεσμούς, δομές, υπηρεσίες και πόρους, παρά να δημιουργείς απ' την αρχή νέους θεσμούς ή ρυθμίσεις, συστάθηκε το 2013, κατ' απαίτηση της task force, η Γενική Γραμματεία Συντονισμού, ενώ θα μπορούσε να είχε επιλεγεί η ενίσχυση με νέες αρμοδιότητες και οργανωσιακούς πόρους της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, η οποία ήδη διέθετε μια συσσωρευμένη τεχνογνωσία σε θέματα διυπουργικού συντονισμού.
7. Ulrich Brand (2013) 'State, context and correspondence. Contours of a historical-materialist policy analysis', *Austrian Journal of Political Science* 42(4): 425-442.