

**ΕΘΝΙΚΟ & ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ**  
**ΣΧΟΛΗ ΝΟΜΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**  
**ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**Διδακτορική διατριβή**

**ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ Θ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ**

**Τίτλος μελέτης :**

**“Η ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΜΕΤΑΞΥ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ  
ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΑΠΟ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗ, ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ  
ΣΚΟΠΙΑ”**

**Τριμελής Επιτροπή :**

**Μακρυδημήτρης Αντώνης (Επιβλέπων Καθηγητής)**

**Χρυσανθάκης Χαράλαμπος**

**Χλέπας Νικόλαος-Κομνηνός**

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

<b>ΓΕΝΙΚΗ ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b>	<b>Σελ. 4</b>
Συντομογραφίες	6

### ΜΕΡΟΣ Α : ΤΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ, Η ΙΣΤΟΡΙΑ ΚΑΙ Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΟΥ

#### -ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι: Προσδιορισμός του προβλήματος και του τρόπου εξέτασής του

I.1 Εισαγωγή	7
I.2 Προβληματική κατάσταση	8
I.3 Το πρόβλημα των διοικητικών αρμοδιοτήτων μέσα από τις Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση	13
I.4 Διατύπωση του προβλήματος, σημασία του, τρόπος εξέτασής του	37
I.5 Συμπεράσματα	40

#### -ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙ: Η ιστορικότητα του προβλήματος (1821-2001)

II.1 Εισαγωγή	42
II.2 Οργάνωση ελληνικού κράτους 1821-1975	42
II.3 Οργάνωση και λειτουργία ελληνικού κράτους 1975-1995	74
II.4 Κορύφωση προβλήματος με ίδρυση β) βαθμού ΤΑ 1995-2001	86
II.5 Συμπεράσματα	122

#### -ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙΙ: Ωρίμανση προβλήματος και μεταρρυθμιστικές προσπάθειες (2001-2012)

III.1 Εισαγωγή	125
III.2 Αναθεώρηση Συντάγματος και μεταρρυθμιστική προσπάθεια 2001-2004	127
III.3 Μεταρρυθμιστικές προσπάθειες 2004-2009	149
III.4 Ανασυγκρότηση ΠΔ και της ΤΑ. Πρόγραμμα “ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ”	161
III.5 Σύγχρονη προσπάθεια διοικητικής μεταρρύθμισης 2011-2012	173
III.6 Συμπεράσματα	184

### ΜΕΡΟΣ Β : ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΚΑΙ ΕΡΜΗΝΕΙΕΣ

#### -ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙV: Προσεγγίσεις προβλήματος

IV.1 Εισαγωγή	187
IV.2 Νομική προσέγγιση	189
IV.3 Οργανωτική προσέγγιση	211
IV.4 Διοικητική προσέγγιση	232
IV.5 Πολιτική προσέγγιση	253

<b>IV.6 Συμπεράσματα</b>	<b>273</b>
<b>-ΚΕΦΑΛΑΙΟ V: Προτάσεις διαχωρισμού και ερμηνείες</b>	
<b>V.1 Εισαγωγή</b>	<b>275</b>
<b>V.2 Αποφασιστικές-γνωμοδοτικές-επιτελικές-εκτελεστικές</b>	<b>276</b>
<b>V.3 Γενικές-Τοπικές</b>	<b>294</b>
<b>V.4 Συνδυαστικές</b>	<b>309</b>
<b>V.5 Σχεδιαστικές-επιχειρησιακές</b>	<b>313</b>
<b>V.6 Συμπεράσματα</b>	<b>318</b>
<b>-ΚΕΦΑΛΑΙΟ VI: Συγκριτική προσέγγιση</b>	
<b>VI.1 Εισαγωγή</b>	<b>320</b>
<b>VI.2 ΕΟΚ και Ευρωπαϊκή Ένωση</b>	<b>320</b>
<b>VI.3 Χώρες ΕΕ</b>	<b>328</b>
<b>VI.4 ΟΗΕ και Τοπολογία ΟΟΣΑ</b>	<b>341</b>
<b>VI.5 Συμπεράσματα</b>	<b>347</b>
<b>ΜΕΡΟΣ Γ : ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ</b>	
<b>-ΚΕΦΑΛΑΙΟ VII: Η Διοίκηση στη Γ' ελληνική Δημοκρατία</b>	
<b>VII.1 Εισαγωγή</b>	<b>349</b>
<b>VII.2 Δημοκρατία και Διοίκηση που ανταποκρίνεται . Αναζήτηση της αποδοτικότητας</b>	<b>351</b>
<b>VII.3 Η Δημόσια Διοίκηση στην Γ' ελληνική Δημοκρατία</b>	<b>365</b>
<b>VII.4 Διαχρονικά προβλήματα της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης</b>	<b>374</b>
<b>VII.5 Συμπεράσματα</b>	<b>391</b>
<b>-ΚΕΦΑΛΑΙΟ VIII: Πρόταση επίλυσης</b>	
<b>VIII.1 Εισαγωγή</b>	<b>394</b>
<b>VIII.2 Σύνταγμα και αρχή της αποτελεσματικότητας</b>	<b>395</b>
<b>VIII.3 Δημόσια πολιτική, ανασχεδιασμός και προσδιορισμός αρμοδιότητας</b>	<b>399</b>
<b>VIII.4 Δημόσιες πολιτικές και κατανομή αρμοδιότητας στα κρατικά όργανα</b>	<b>413</b>
<b>VIII.5 Κατανομή κατά κατηγορίες κρατικών φορέων</b>	<b>415</b>
<b>VIII.6 Συμπεράσματα</b>	<b>429</b>
<b>ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΤΕΛΙΚΑ</b>	<b>431</b>
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ</b>	<b>439</b>

## ΓΕΝΙΚΗ ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το κράτος, προϊόν του διαφωτισμού, του Ναπολέοντα και των Πρώσων, βασικό αντικείμενο της Πολιτικής Επιστήμης, έπαιξε για 200 χρόνια τον ρόλο του ως φορέας εκσυγχρονισμού, άλλοτε ως νυχτοφύλακας και άλλοτε ως αρχιτέκτονας. Προς το τέλος του 20<sup>ου</sup> αιώνα, φαίνεται πως ολοκλήρωσε αυτόν τον ρόλο και δεν μπορεί πλέον, έτσι όπως είναι οργανωμένο, να ανταποκριθεί στις σύγχρονες απαιτήσεις, ενός μεταμορφωμένου διεθνούς περιβάλλοντος. Σε μια διεθνή κοινωνία άμεσης πληροφόρησης, όπου ο πολίτης μπορεί να μαθαίνει σχεδόν τα πάντα όπως και οι ηγέτες του, όπου συμβαίνουν σημαντικές αλλαγές με μοχλούς τις αλματώδεις εξελίξεις της τεχνολογίας, ιδιαίτερα της πληροφορικής, το κράτος οφείλει με τη σειρά του να αναπροσαρμόσει/αναπροσδιορίσει τον ρόλο του. Σε αυτήν την κατεύθυνση, η εστίαση του επιστημονικού ενδιαφέροντος φαίνεται να έχει μετατοπιστεί από τη φύση του και να έχει επικεντρωθεί στη δράση του. Η μετατόπιση αυτή αναδεικνύει τη σημασία της Διοικητικής Επιστήμης, ως του κατεξοχήν νοητικού πλαισίου ανάλυσης των όρων και των προϋποθέσεων επιτυχούς υλοποίησης δημόσιων σκοπών και της ανάπτυξης αντίστοιχων υποδειγμάτων-εργαλείων.

Στην ελληνική δημόσια ζωή, το Κράτος και τα ποικίλα προβλήματα στην οργάνωση και στη λειτουργία-απόδοσή του συνιστούν σταθερό σημείο αναφοράς και βρίσκονται κατά τακτά διαστήματα στην επικαιρότητα. Στο ξεκίνημα ιδίως της δεύτερης δεκαετίας του αιώνα μας, αναδείχθηκαν με δραματικό τρόπο ως οι κύριες αιτίες της οικονομικής κρίσης και της πολιτικής-κοινωνικής αστάθειας που επακολούθησε.

Εντός του παραπάνω πλαισίου, που το συνθέτουν αφενός η αναζήτηση (διεθνώς) τρόπων αποδοτικής κρατικής δραστηριοποίησης και αφετέρου η συγκυρία, κατά την οποία όχι απλά αμφισβητείται αλλά ευθέως επικρίνεται ο (προβληματικός) τρόπος λειτουργίας του ελληνικού Κράτους, αναπτύσσεται η παρούσα διατριβή. Στο επίκεντρο της τίθεται ένα από τα μείζονα και ακανθώδη προβλήματα που ταλανίζουν τη διοικητική λειτουργία του Κράτους και συμβάλλουν καθοριστικά στην αναποτελεσματικότητα και αναξιοπιστία των δημοσίων υπηρεσιών. Το πρόβλημα της ασαφούς κατανομής των διοικητικών αρμοδιοτήτων μεταξύ των κύριων κρατικών οργάνων της Εκτελεστικής λειτουργίας, δηλαδή αυτών της Κεντρικής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ως βασικός σκοπός της ανάλυσης τίθεται η ανάδειξη σαφών κριτηρίων ορθολογικού καταμερισμού της κρατικής εξουσίας, ως διακριτών χώρων αρμοδιότητας-ευθύνης, μεταξύ των κύριων κρατικών φορέων (ΚΔ και ΤΑ), ώστε με αυτόν τον τρόπο, να ενισχύεται η ουσιαστική-ποιοτική λειτουργία της Δημοκρατίας καθότι, “ο τρόπος με τον οποίο διοικείται μία χώρα, επηρεάζει την ποιότητα της Δημοκρατίας...”. Κατ’ ακολουθία του βασικού σκοπού, ως επιμέρους σκοποί έχουν τεθεί οι εξής:

- Η αποσαφήνιση των πτυχών του υφιστάμενου σήμερα προβλήματος, σύγχυσης-επικάλυψης αρμοδιοτήτων και συνακόλουθης διοικητικής αναποτελεσματικότητας.
- Η ιστορική διαδρομή, προπάντων των 40 τελευταίων ετών (από το Σύνταγμα του 1975) και η προσπάθεια αντιμετώπισης του προβλήματος κατά τις διάφορες φάσεις του.
- Η διευκρίνιση των αστοχιών στις ανεπιτυχείς προσεγγίσεις που έχουν μέχρι στιγμής επιχειρηθεί και των αιτιών που τις προκάλεσαν.
- Η ανάδειξη και ανάλυση του δημοσίου προβλήματος: Πώς καταμερίζεται-διαφοροποιείται η ενιαία κρατική εξουσία, στους διαφορετικούς κρατικούς φορείς, με τρόπο οργανωσιακά εφικτό, διοικητικά αποτελεσματικό, κοινωνικά αποδεκτό και οικονομικά αποδοτικό.
- Η ανάδειξη της σημασίας που έχει η αποτελεσματική λειτουργία της κρατικής Διοίκησης για την ομαλή-ουσιαστική λειτουργία της Δημοκρατίας.
- Η ανάδειξη της σημασίας που έχει η αποσαφήνιση των κρατικών αρμοδιοτήτων για την αποτελεσματική λειτουργία της κρατικής Διοίκησης.
- Η ανάπτυξη μιας πρότασης-εργαλείου, για την αποσαφήνιση της κατανομής των κρατικών αρμοδιοτήτων και την επιτυχή αντιμετώπιση του προβλήματος.

Ως απαραίτητες διευκρινίσεις σημειώνω ότι, 1) για τις παραπομπές γίνεται χρήση του συστήματος Harvard, ως καταλληλότερου για κείμενα Διοικητικής-Οργανωτικής Επιστήμης, 2) σε ολόκληρο το κείμενο γίνεται χρήση της ελληνικής γλώσσας όπως αυτή έχει εμπεδωθεί τα τελευταία 30 χρόνια στην επίσημη πρακτική των δημοσίων υπηρεσιών. Όταν οι φορείς αναφέρονται αόριστα, χρησιμοποιούνται μικρά γράμματα, ενώ όταν προσδιορίζουν συγκεκριμένο φορέα κεφαλαία (πχ τα υπουργεία αλλά Υπουργείο Εσωτερικών). Εξάιρεση γίνεται στην αναφορά της Δημόσιας Διοίκησης, ως οργάνωσης, η οποία γίνεται πάντα με κεφαλαία για να διακρίνεται από τη διοίκηση ως λειτουργία. Ανάλογα, γίνεται χρήση κεφαλαίων προκειμένου να δηλωθούν με συντομία οι λέξεις των κρατικών φορέων που πρωταγωνιστούν στη μελέτη και ως εκ τούτου χρησιμοποιούνται κατά κόρον (πχ κεντρική Διοίκηση- ΚΔ, τοπική αυτοδιοίκηση-ΤΑ).

**Αθήνα 2-5-2013**

**Κωνσταντίνος Θ. Παπαδημητρίου**

## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΔΕΔΥ Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων  
ΑΣΔΥ Ανώτατο Συμβούλιο Δημοσίων Υπηρεσιών  
ΔΑ Δημοτική Αυτοδιοίκηση (ΤΑ α΄ βαθμού)  
ΔΔ Δημόσια Διοίκηση  
ΔΕΕ Διοικητικό Επιμελητήριο Ελλάδος (Ομίλος Διοικητικών Επιστημόνων-ΔΕΕ)  
ΔΥΠΕ Διοίκηση Υγειονομικής Περιφέρειας  
ΕΕ Ευρωπαϊκή Ένωση  
ΕΚΔΔΑ Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης  
ΕΙΑΕ Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών  
ΕΠ-ΔΜ Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητικής Μεταρρύθμισης  
ΕΣ Ελληνικός Στρατός  
ΕΣΔΔ Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης  
ΕΧΤΑ Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας  
ΙΟΒΕ Ινστιτούτο Οικονομικών Βιομηχανικών Ερευνών  
ΚΔ Κεντρική Διοίκηση  
ΝΑ Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση (ΤΑ β΄ βαθμού)  
ΝΠΔΔ ή νπδδ Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου  
ΝΠΙΔ ή νπιδ Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου  
ΟΑΕΔ Οργανισμός Απασχολήσεως Ανθρώπινου Δυναμικού  
ΟΗΕ Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών  
ΟΚΕ Οικονομική Κοινωνική Επιτροπή  
ΟΟΣΑ Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας & Ανάπτυξης  
ΟΤΑ Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης  
ΠΑ Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση (ΤΑ β΄ ή γ΄ βαθμού, ανάλογα το κράτος)  
ΠΔ Περιφερειακή Διοίκηση  
ΣτΕ Συμβούλιο της Επικρατείας  
ΤΑ Τοπική Αυτοδιοίκηση  
ΤΕΕ Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος  
ΥΠΕΚΑ Υπουργείο Περιβάλλοντος & Κλιματικής Αλλαγής  
ΥΠΕΧΩΔΕ Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας & Δημοσίων Έργων  
ΥΠΕΣΔΔΑ Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης

# Μ Ε Ρ Ο Σ Π Ρ Ω Τ Ο

## ΤΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ, Η ΙΣΤΟΡΙΑ ΚΑΙ Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΟΥ

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι: Προσδιορισμός του προβλήματος και του τρόπου εξέτασής του

#### Ι.1 Εισαγωγή

Κατά την περίοδο της Γ΄ Δημοκρατίας, το ελληνικό Κράτος δεν μπορεί να είναι καθόλου υπερήφανο, για τον τρόπο με τον οποίο λειτουργεί, συλλέγει πόρους από την κοινωνία και οργανώνει την παροχή υπηρεσιών προς αυτήν (Σημίτης 2005, Παπούλιας 2007 κ.α.), ούτε για την συλλογή, την “επεξεργασία” (κατά τη συστημική λογική), τις επιλογές και προπάντων για την διαχείριση και την αποδοτικότερη (προς όφελος της κοινωνίας) αξιοποίηση των υφιστάμενων ανθρώπινων και υλικών δυνάμεων (Μακρυδημήτρης 1999, 2002 και 2006, Πελαγίδης-Μητσόπουλος 2006, Κοντιάδης 2009 κ.α)... Μεταξύ εκείνων, που συνθέτουν τις όψεις της προβληματικής λειτουργίας του κράτους, όχι τόσο ως προς τους θεσμούς λήψης μειζόνων αποφάσεων αλλά ως προς τους μηχανισμούς εφαρμογής αυτών των αποφάσεων που λαμβάνονται σε κορυφαίο επίπεδο, βρίσκεται το λεγόμενο (από τη δεκαετία του '50 ήδη, Αγγελόπουλος, Βαρβαρέσσος) “διοικητικό” πρόβλημα του ελληνικού Κράτους, δηλαδή του τρόπου που είναι οργανωμένη και δομημένη να λειτουργεί η Δημόσια Διοίκηση κάτω από τις εντολές, τις επιλογές και τις προσδοκίες του ευρύτερου πολιτικο-κοινωνικού συστήματος<sup>1</sup>.

Ο διοικητικός μηχανισμός του Κράτους κατηγορείται για μια σειρά προβλημάτων που δικαιολογούν τον χαρακτηρισμό του ως αναποτελεσματικού και γενικότερα ως αναξιόπιστου. Μεταξύ των προβλημάτων αυτών, εκείνο που ξεχωρίζει αφενός για τη διαχρονικότητά του και αφετέρου για την ιδιαίτερη σημασία του, είναι αυτό της ασαφούς κατανομής της κρατικής εξουσίας και των διοικητικών αρμοδιοτήτων ανάμεσα στα διάφορα βασικά όργανα του Κράτους (Κεντρική Διοίκηση-ΚΔ, Περιφερειακή Διοίκηση-ΠΔ και Τοπική Αυτοδιοίκηση-ΤΑ). Σε μια πρώτη ανάγνωση, το πρόβλημα καταδεικνύεται μέσα από τον επίσημο λόγο, αφενός του Συντάγματος και αφετέρου των νομοθετημάτων που θεσπίζονται εντός του νομοθετικού του πλαισίου. Συγκεκριμένα, στο μεν συνταγματικό κείμενο προβλέπονται με σαφήνεια τόσο η θέσπιση του αποκεντρωτικού συστήματος όσο και τα κριτήρια κατανομής εξουσίας ανάμεσα στα κεντρικά και στα περιφερειακά όργανα<sup>2</sup> του κράτους και θεσπίζεται, συναφώς η διάκριση μεταξύ ΚΔ και

---

1 “το γραφειοκρατικό σύστημα που επικρατεί σε κάθε χώρα είναι αποτέλεσμα των συνθηκών που επικρατούν στη χώρα αυτή, και οι οποίες το διαμορφώνουν και του προσδίδουν τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του” (Φαναριώτης 1999:103)

2 Σ 1975, άρθρο 101: "1. Η διοίκησης του Κράτους οργανούται κατά το αποκεντρωτικόν σύστημα. 2. Η διοικητική διαίρεσις της Χώρας διαμορφούται βάσει των γεωοικονομικών, κοινωνικών και συγκοινωνιακών συνθηκών. 3. Τα περιφερειακά κρατικά όργανα έχουν γενικήν αποφασιστικήν αρμοδιότητα επί των υποθέσεων της περιφέρειας των, αι δε κεντρικαί υπηρεσίαι, πλην ειδικών αρμοδιοτήτων, την γενικήν κατεύθυνσιν, τον συντονισμόν και τον έλεγχον των περιφερειακών οργάνων, ως νόμος ορίζει"

Τοπικής Αυτοδιοίκησης<sup>3</sup>, αποκλειστικό πεδίο της οποίας είναι οι “τοπικές υποθέσεις”. Σε πληθώρα νόμων που ακολούθησαν και φτάνουν μέχρι τις ημέρες μας<sup>4</sup>, επιχειρείται η επίτευξη της αποκέντρωσης, η ενδυνάμωση της ΤΑ και προπάντων, η διευκρίνιση των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στους κρατικούς φορείς... Εντοπίζεται ωστόσο μια διαφορά της θεσμικής κατάστρωσης από την πραγματικότητα γεγονός που αναδεικνύει το πρόβλημα, ήτοι την απόσταση που χωρίζει την θεσμική από την πραγματική κατάσταση, στην άσκηση των κρατικών και αυτοδιοικητικών αρμοδιοτήτων στο διοικητικό σύστημα της χώρας.

Στο κεφάλαιο αυτό θα επιχειρηθεί να αναδειχθεί αφενός αυτό καθ’ αυτό το πρόβλημα και αφετέρου να εντοπιστούν τα κύρια χαρακτηριστικά του. Επιπλέον, ακολουθώντας τη συστηματική μέθοδο ανάλυσης, θα εντοπιστούν οι κύριοι μέτοχοι ή συντελεστές αυτού, ο ρόλος που διαδραματίζουν, καθώς και η ειδική βαρύτητα καθενός εξ αυτών. Η ένταξη του προβλήματος στο ευρύτερο πλαίσιο, διοικητικής αναδιοργάνωσης-μεταρρύθμισης των δομών και λειτουργιών του ελληνικού κρατικού μηχανισμού, θα οδηγήσει ενδεχομένως στους εφικτούς τρόπους αντιμετώπισής του και επίλυσής του.

## 1.2 Προβληματική κατάσταση

Η αίσθηση της προβληματικής κατάστασης προκύπτει σχεδόν ανά πάσα στιγμή στη ζωή του πολίτη σε σχέση με τις αρμοδιότητες των δημοσίων φορέων, των επικαλύψεων ή κενών. Ενδεικτικά, οι αρμοδιότητες, για τους δρόμους του λεκανοπεδίου Αττικής έχουν καθοριστεί με τον ν. 3155/1955, σύμφωνα με τον οποίο 48 δρόμοι συνολικού μήκους 77 χλμ ανήκαν στη Νομαρχία Αθηνών, ενώ οι άλλοι μοιράζονταν μεταξύ (πρώην) Υπουργείου Δημοσίων Έργων (λεωφόροι Πανεπιστημίου και Σταδίου), το οποίο έχει και την συντήρηση των παρτεριών με πράσινο καθώς και τα φανάρια και του δήμου, ο οποίος έχει την αρμοδιότητα γενικά και για τα πεζοδρόμια... Ομοίως, για το υπόλοιπο οδικό δίκτυο της χώρας, των 40.000 χλμ, η κατάσταση είναι εξίσου περίπλοκη... Πέραν των εθνικών δρόμων που κατά κανόνα ανήκουν στο πρώην Υπουργείο Δημοσίων Έργων, ταυτόχρονη αρμοδιότητα έχει και η Τροχαία για τις πινακίδες τροχαίας κίνησης... *“Όσο για το πράσινο, τα πράγματα είναι ακόμη πιο περίπλοκα. Αν βρίσκεται στη νησίδα, η συντήρησή του ανήκει στον -συνήθως άγνωστο-φορέα του δρόμου. Αν είναι σε πεζοδρόμιο, κατοχυρώνεται στον αρμόδιο δήμο”*<sup>5</sup>. Αν πάλι τύχει να είναι αρχές Φθινοπώρου και πέφτουν οι πρώτες βροχές, αμέσως εντοπίζει άλλη μία εκδήλωση προβληματικότητας. Ποιος έχει την

3 Σ 1975 άρθρο 102: "1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει εις τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως, των οποίων την πρώτην βαθμίδα αποτελούν οι δήμοι και αι κοινότητες. Αι λοιπαί βαθμίδες ορίζονται διά νόμου. 2. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως απολαύουν διοικητικής αυτοτελείας. Αι αρχαί αυτών εκλέγονται διά καθολικής και μυστικής ψηφοφορίας"

4 Μεταξύ πολλών οι νόμοι 1622/1986, 2218/1994, 2503/1997, 2539/1997, 2647/1998, 3463/2006, 3852/2010 κ.α.

5 Έρευνα της Χαράς Τζαναβάρα στην εφημερίδα Ελευθεροτυπία, 28-2-2007 με τίτλο: «Δρόμοι ... αγνώστου πατρός»



αρμοδιότητα (άρα και την ευθύνη) καθαρισμού των φρεατίων απορροής; Ο δήμος, η (παλαιά) ΝΑ, κάποιο υπουργείο ή η ΕΥΔΑΠ αν είμαστε στο Λεκανοπέδιο; Το αυτό ερώτημα τίθεται και για τα ποτάμια εντός μεγάλων πόλεων με περισσότερους δήμους<sup>6</sup>. Αν πάλι βρεθούμε στο ύπαιθρο, ποιος έχει στην αρμοδιότητά του τους χειμάρρους και τα ρέματα που διέρχονται από πολλούς δήμους, νομούς ίσως και περιφέρειες;

Γενικότερα, ποιος έχει την αρμοδιότητα υλοποίησης και προπάντων, παρακολούθησης πολεοδομικών πολιτικών; Το ΥΠΕΚΑ (πρώην ΥΠΕΧΩΔΕ) λαμβάνει αποφάσεις αλλά δεν ελέγχει τις πολεοδομίες, οι οποίες είναι υπηρεσίες είτε των 54 ΝΑ είτε ορισμένων μεγάλων δήμων ... Ανάλογη σύγχυση υφίσταται και στην αντιμετώπιση περιβαλλοντικών θεμάτων<sup>7</sup>. Σε μια κρίσιμη όψη αυτών των ζητημάτων, στη διαχείριση των υδάτων, εμπλέκονται πολλοί φορείς (υπουργεία, περιφέρειες, δήμοι, νπδδ) με τόσο αβέβαιη οριοθέτηση του πεδίου δράσης τους, ώστε είναι άγνωστο το ποιός έχει αρμοδιότητα για την υλοποίηση του Εθνικού Σχεδίου Δράσης κατά της ερημοποίησης. Σε ερώτηση που κατέθεσαν βουλευτές της αντιπολίτευσης προς ορισμένους υπουργούς, τους οποίους θεωρούσαν ως αρμοδίους για την υλοποίηση των μέτρων που προβλέπονται στο Εθνικό Σχέδιο Δράσης, έλαβαν μάλλον ανησυχητικές απαντήσεις: *“Το υπουργείο Εσωτερικών (αρμόδιο για την καθοδήγηση των περιφερειών και των περιφερειάρχων) δηλώνει αναρμοδιότητα. Το υπουργείο Ανάπτυξης (Γενική Διεύθυνση Φυσικού Πλούτου) δηλώνει, επίσης αναρμοδιότητα. Το υπουργείο ΠΕΧΩΔΕ αρκείται να καταγράψει τα μέτρα που πάρθηκαν στην Πάρνηθα για τις δασικές πυρκαγιές... δείχνουν ως αρμόδιο τον υφυπουργό Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, ...ο οποίος όμως... δηλώνει πλήρη ανετοιμότητα να απαντήσει”*<sup>8</sup>.

Ανάλογες απορίες δημιουργούνται σε πολλά πεδία ανάπτυξης κρατικής δράσης και τα ερωτήματα ορθώνονται αμείλικτα. Πώς οριοθετείται η δημόσια πολιτική για τους Αθίγγανους, στην οποία εμπλέκονται μερικά υπουργεία, οι (πρώην) ΝΑ, οι δήμοι και πολλοί φορείς της κοινωνίας πολιτών; Πώς ακριβώς κατανέμονται οι αρμοδιότητες στα θέματα ανάπτυξης της ραδιοτηλεόρασης (κατανομή συχνοτήτων, ιδιοκτησία μέσων, πρόγραμμα κλπ) ανάμεσα στο Εθνικό Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο, στη Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας & Ενημέρωσης, στο Υπουργείο (άλλοτε Εσωτερικών άλλοτε Πολιτισμού..) που έχει στην εποπτεία του την ΕΡΤ, τις περιφέρειες και τους

---

6 Με αφορμή πρωτοβουλία του ραδιοφωνικού σταθμού ΣΚΑΙ, ο οποίος κάλυψε με συνεχή εκπομπή την προσπάθεια εθελοντών να καθαρίσουν τον Κηφισό, η διευθύντρια της Ν.Α. Αθηνών δήλωσε στον υπεύθυνο του σταθμού ότι, υπάρχει τεράστια σύγχυση αρμοδιοτήτων, επειδή το ΥΠΕΧΩΔΕ δεν είχε κατανειμί τίποτα επί χρόνια... Έτσι, αρμοδιότητα για τον Κηφισό είχαν ταυτόχρονα τρεις Ν.Α. και δέκα δήμοι χωρίς να είναι οριοθετημένο το ποτάμι...(ραδιοφωνική συνέντευξη κας Κεφαλίδου, διευθύντριας Ν.Α. Αθηνών, Οκτώβριος 2008)

7 Σε πρόσφατη συνέντευξή του στον ραδιοφωνικό σταθμό ΣΚΑΙ, ο πρόεδρος της Επιτροπής Περιβάλλοντος της Βουλής, δήλωνε εμφαντικά: *“...πρέπει οπωσδήποτε να καταφέρουμε να ταξινομήσουμε τις αρμοδιότητες ανάμεσα στα διάφορα επίπεδα Διοίκησης του Κράτους...”*.

8 Από δημοσίευμα με τίτλο “η έρμημος της ανευθυνότητας” σε εφημερίδα Κόσμος του Επενδυτή, 27/28 Σεπτεμβρίου 2008

δήμους με τα δικά τους ραδιοτηλεοπτικά κανάλια; Η διαχείριση των ραδιοτηλεοπτικών συχνοτήτων είναι κρατική ή τοπική υπόθεση; Ομοίως, πώς κατανέμονται οι αρμοδιότητες στο πεδίο του Τουρισμού ανάμεσα στο Υπουργείο, τον ΕΟΤ, τα τμήματα των περιφερειών και τα ομόλογά τους των δήμων; Ομοίως, πώς ακριβώς διαφοροποιούνται οι αρμοδιότητες στο πεδίο της (εξεύρεσης) Απασχόλησης ανάμεσα στο Υπουργείο Εργασίας, τον ΟΑΕΔ, τις περιφέρειες και τους δήμους;

Στα θέματα εκπαιδευτικής πολιτικής, για να αναφερθούμε σε ένα άλλο παράδειγμα, αρμόδιο για τη φοίτηση και την συνακόλουθη περιστολή της σχολικής διαρροής είναι το Υπουργείο Παιδείας. Το ζήτημα όμως της μεταφοράς των μαθητών προς τα σχολεία τους ανήκει στην αρμοδιότητα είτε των δήμων είτε (αν υπήρχαν συμβάσεις που συνεχίζονται) στις περιφέρειες, οι οποίοι όμως δεν έχουν στην αρμοδιότητά τους τον έλεγχο των ΚΤΕΛ, που έχουν αναλάβει πολλές μεταφορές, με αποτέλεσμα να χάνονται δρομολόγια και να δημιουργείται διαρροή μαθητών, για την οποία το Υπουργείο Παιδείας δεν μπορεί να κάνει τίποτα, όπως δεν κάνει και το Μεταφορών...

Ομοίως στα θέματα Υγείας και Πρόνοιας, ποιός δίνει απαντήσεις και οδηγίες σε θέματα οργάνωσης και ανάπτυξης προσωπικού; Τα ίδια τα Νοσοκομεία που είναι νπδδ, οι ΔΥΠΕ ή το Υπουργείο; Το τελευταίο, τον Μάιο 2009 ανακοίνωσε το Εθνικό Σχέδιο Δράσεων για το Παιδί, χωρίς ωστόσο να διευκρινίζεται ποιός ακριβώς ρόλος επιφυλάσσεται για το Υπουργείο Παιδείας, τη Γενική Γραμματεία Νέας Γενιάς, τη Γενική Γραμματεία Αθλητισμού, τα τμήματα των δήμων, τα τοπικά συμβούλια νέων κλπ...

Ομοίως στα θέματα Μεταφορών, πώς ακριβώς κατανέμεται η αρμοδιότητα ρύθμισης της κυκλοφορίας και ορισμού χώρων στάθμευσης<sup>9</sup> μεταξύ των (πρώην) ΝΑ των δήμων, της τροχαίας και του υπουργείου εφόσον ο καθορισμός των δρόμων που ορίζονται ως κριτήριο διάκρισης, δεν είναι σαφής; Επιπλέον, ποιός αποφασίζει για τους κατά τόπους χώρους αναμονής των ταξί και γιατί διακρίνεται ως προς αυτό, η πρωτεύουσα του νομού από άλλες πόλεις του ίδιου νομού;

Πέραν των γενικών ρυθμίσεων, σταχυολογούμε και δύο συγκεκριμένα παραδείγματα από την πληθώρα των διαθεσίμων: Οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις του ν.2218/1994, προκειμένου να μπορούν να αυξήσουν τα οικονομικά τους μέσα και ακολουθώντας το γνωστό σύστημα από τους ΟΤΑ α' βαθμού, διέθεταν την εξουσία επιβολής «τελών, δικαιωμάτων και εισφορών ανταποδοτικού χαρακτήρα<sup>10</sup>». Σημειώνουμε εδώ, ότι στην ελληνική έννομη τάξη, μόνο με τυπικό νόμο επιβάλλεται κάποιος φόρος (Σ 78), κάτι που σημαίνει ότι φόρους μπορεί να εισηγείται μόνο η κεντρική εξουσία, αφού μόνο οι υπουργοί (κατ' εξαίρεση και υφυπουργοί) (Πραβίτα 2010) έχουν την νομοθετική πρωτοβουλία. Ολοι οι άλλοι δημόσιοι φορείς της κεντρικής και της περιφερειακής

9 Σύμφωνα με το άρθρο 52 ν.2696/1999 (ΦΕΚ Α 57/23-3-1999)

10 Άρθρο 22 παρ 1 (6) ν.2218/1994

Διοίκησης δεν έχουν καμία επ' αυτού δυνατότητα. Στους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης όμως, οι οποίοι χρηματοδοτούνται από το Κράτος, αναγνωρίζεται παλαιόθεν η εξουσία να θεσπίζουν τέλη ανταποδοτικού χαρακτήρα. Να επιβάλλουν δηλαδή κάποια πληρωμή σε εκείνες τις συγκεκριμένες υπηρεσίες που παρέχουν οι ίδιοι προς όφελος των κατοίκων της περιοχής τους, η οποία στη συνέχεια κατευθύνεται εξ ολοκλήρου στην εξυπηρέτηση της συγκεκριμένης παροχής. Τέτοια τέλη είναι τα τέλη ύδρευσης (για την κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία συστημάτων ύδρευσης), τα τέλη αποχέτευσης και τα τέλη φωτισμού, καθώς και σειρά άλλων υποχρεωτικών εισπράξεων ανεξαρτήτως της ονομασίας τους (φόρος, τέλη, δικαιώματα ή εισφορές) (Κ.Παπαδημητρίου 2000). Και από την ίδια την λογική τους (παροχή μιάς υπηρεσίας με πρωτοβουλία του ΟΤΑ προς όφελος του κοινού τους) αλλά και εξ αντιδιαστολής, αφού κατά τις διατάξεις του Συντάγματος 1975 οι ΟΤΑ χρηματοδοτούνται για τις κρατικές υπηρεσίες που αναλαμβάνουν, συνάγεται ότι τα ανταποδοτικά τέλη μπορούν να επιβάλλονται μόνο σε περιπτώσεις τοπικής φύσεως υπηρεσιών και όχι σε εκείνες γενικής φύσεως (που χρηματοδοτούνται κεντρικά από τον κρατικό προϋπολογισμό). Σύμφωνα λοιπόν με τα παραπάνω, η επιβολή οποιουδήποτε τέλους ανταποδοτικού χαρακτήρα εκ μέρους φορέων της Τ.Α. συναρτάται με την παροχή υπηρεσίας τοπικής φύσεως, αποκλειστικής δηλαδή αρμοδιότητας των ΟΤΑ.

Από το 1995 όμως και έπειτα, με την πλήρη λειτουργία των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και τα σχετικά περιορισμένα οικονομικά μέσα που τους διατέθηκαν, μερικά δραστήρια νομαρχιακά συμβούλια, θέλοντας να ενισχύσουν τους πόρους τους, έλαβαν απόφαση επιβολής ανταποδοτικών τελών, όπως είχαν σύμφωνα με το αναφερθέν άρθρο 22 παρ 1 περ. 6 ν.2218/1994 την αρμοδιότητα αλλά με τη διαφορά, ότι επέβαλαν τέλη επί όλων των υπηρεσιών που παρείχαν οι νέοι ΟΤΑ, ενώ παλαιότερα αυτές παρείχοντο από τις κρατικές νομαρχίες ... Έτσι, επιβλήθηκε τέλος στην έκδοση διαβατηρίου, στην έκδοση μιας σειράς επαγγελματικών αδειών, στα διπλώματα οδήγησης κλπ, δηλαδή σε υπηρεσίες που το πιθανότερο ήταν να είναι γενικής φύσεως και όχι τοπικής.... Τις δυσμενείς συνέπειες βέβαια τέτοιων πρωτοβουλιών τις αντιμετώπισαν οι πολίτες των συγκεκριμένων ΝΑ, οι οποίοι διαπίστωναν ότι το διαβατήριο στην δική τους περιοχή κόστιζε 5.000 δραχμές περισσότερο έναντι του γειτονικού νομού και η άδεια άσκησης επαγγέλματος βρεφονηπιαγωγού 10.000 κ.ο.κ. Παρότι το φαινόμενο δεν έγινε γνωστό σε όλη του την έκταση, το Υπουργείο Εσωτερικών ακύρωσε όσες αποφάσεις έφτασαν ενώπιόν του σύμφωνα με την τότε διαδικασία εποπτείας (άρθρο 18 ν.2218/94 σε συνδυασμό με άρθρο 8 ν.3200/1955)<sup>11</sup>, με την αιτιολογία που αναπτύχθηκε προηγουμένως. Ωστόσο παρέμειναν άγνωστα το πραγματικό μέγεθος

---

11 Μέχρι τον Δεκέμβριο 2000 είχαν εκδοθεί 2-3 ακυρωτικές αποφάσεις, σίγουρα για τις ΝΑ Πέλλας, Λασιθίου και ενδεχομένως γι αυτήν της Χαλκιδικής. Το 2001 όμως η σχετική διαδικασία αφαιρέθηκε από το υπουργείο και περιορίστηκε αποκλειστικά στις περιφέρειες, οι οποίες είναι βέβαιο ότι δεν ασκούσαν εποπτεία με την ίδια αυστηρότητα ...

του προβλήματος, το οικονομικό κόστος που επιβάρυνε τους πολίτες και εν τέλει, οι εντυπώσεις κακοδιοίκησης που δημιουργήθηκαν...

Σε μια άλλη περίπτωση, τον Σεπτέμβριο 2011, όπως κάθε χρόνο, το αρμόδιο υπουργείο εξέδωσε απόφαση για τους όρους κυνηγιού (θήρας) σε ολόκληρη τη χώρα και οι περιφέρειες (ΠΑ) εξέδωσαν τις δικές τους, οι οποίες βασίζονταν στις ιδιαιτερότητες της περιοχής τους, με αποτέλεσμα κάποια είδη να απαγορεύονται από το υπουργείο (να αποτελέσουν αντικείμενα κυνηγιού) αλλά να επιτρέπονται από τις περιφέρειες (πχ πάπιες Αμβρακικού...). Το άμεσο αποτέλεσμα ήταν να πραγματοποιείται το κυνήγι και θηράματα να φονεύονται, ενώ η απότερη επίπτωση ήταν να φονεύεται η αίσθηση νομιμότητας...

Τα ΜΜΕ έχουν αναδείξει με το δικό τους τρόπο άλλες όψεις του προβλήματος. Σε έρευνες που είδαν το φως της δημοσιότητας κατά το παρελθόν, οι διαπιστώσεις ήταν χαρακτηριστικές: Σε δημοσίευμα του 1998<sup>12</sup>, μόνο ένας στους οχτώ ερωτηθέντες πολίτες (ποσοστό 13,4%) δήλωσε ότι ήταν αρκετά ενημερωμένος για τις αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, ενώ περίπου οι μισοί (ποσοστό 47,4%), δήλωσαν καθόλου ενημερωμένοι... Το υπόλοιπο 32,8% δήλωσε λίγο ενημερωμένο. Σε δημοσίευμα άλλης εφημερίδας<sup>13</sup>, τον Μάρτιο 2011, υπό τον τίτλο “Οι περιφερειάρχες εξήντα ημέρες μετά”, καταγραφόταν “το νομοθετικό πλαίσιο λειτουργίας τους, τα οξύτατα οικονομικά προβλήματα, οι ασάφειες και η σύγχυση αρμοδιοτήτων με τους δήμους...”. Σύμφωνα με έρευνα που παρουσιάστηκε το 2004 από το Εργαστήριο Διοικητικής Επιστήμης, υπό τον τίτλο “Παρατηρητήριο εξυπηρέτησης του πολίτη”, πέραν των στοιχείων για ικανοποίηση των πολιτών από τις δράσεις της Δημόσιας Διοίκησης, καταγράφεται και η εξής επισήμανση σχετικά με τις απαντήσεις των πολιτών για τους παράγοντες που περιορίζουν τη διοικητική αποτελεσματικότητα: “Οι καθοριστικοί παράγοντες ανάσχεσης του έργου των δημοσίων υπαλλήλων είναι η ελλιπής κατάρτιση, η έλλειψη προσωπικού, οι μη ικανοποιητικές αποδοχές και η ασάφεια στον καθορισμό των καθηκόντων<sup>14</sup>”.

Το σύνολο των περιστατικών που στον απλό πολίτη, στον επιχειρηματία ή στον εμπλεκόμενο δημόσιο λειτουργό δημιουργούν την γενική αίσθηση προβληματικής κατάστασης, έχει τύχει εντοπισμού και διεξοδικής ανάλυσης από όλους σχεδόν τους εμπειρογνώμονες που μελέτησαν την οργάνωση και τη δράση της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης κατά την μεταπολεμική περίοδο, ώστε πλέον να μη μιλάμε για προβληματική κατάσταση αλλά μάλλον για σύνθετο δημόσιο πρόβλημα. Για ένα μείζον δημόσιο πρόβλημα που απαιτεί ορθή αντιμετώπιση και επίλυση.

---

12 Έρευνα του Πάνου Σώκου στην εφημερίδα “Ελευθεροτυπία” 23-1-1998, με τίτλο: “Νομάρχης; Τι κάνει αυτός;”

13 σε εφημερίδα “Καθημερινή της Κυριακής” 6-3-2011

14 Παρατηρητήριο Εξυπηρέτησης του πολίτη, Ζάππειο Μάιος 2004

### 1.3 Το πρόβλημα μέσα από τις Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Διοίκηση

Ο εντοπισμός και η διεξοδική ανάλυση του προβλήματος κατανομής εξουσίας-αρμοδιοτήτων και ευθυνών, αναδεικνύεται με αρκετά καθαρό τρόπο μέσα από τις εκθέσεις των εμπειρογνομόνων που ανέλυσαν σε διαφορετικές χρονικές στιγμές την ελληνική Διοίκηση. Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό, ότι η πρώτη σχετική επισήμανση γίνεται αρχικά κατά τη δεκαετία του 60 και αποτελεί έκτοτε σταθερή αναφορά όλων των μελετών, που ακολούθησαν...

#### Εκθεση Langrod (1964)

Το 1964 η νεοεκλεγείσα Κυβέρνηση του Γ. Παπανδρέου, εστιάζοντας την προσοχή της στη λειτουργία της Διοίκησης, κάλεσε τον εμπειρογνώμονα του ΟΟΣΑ, καθηγητή George Langrod, να μελετήσει την εγχώρια Δημόσια Διοίκηση και να παρουσιάσει προτάσεις για την αντιμετώπιση των διαφόρων, υφιστάμενων προβλημάτων. Ο καθηγητής ερεύνησε πράγματι και σύντομα κατέθεσε τα πορίσματά του σε μια εμπειριστατωμένη έκθεση που φέρει έκτοτε το όνομά του<sup>15</sup>. Την ίδια χρονιά, η κυβέρνηση θέλοντας να αναδείξει τη βαρύνουσα σημασία που κατείχε ο χώρος αυτός, χαρακτήρισε το έτος εκείνο ως έτος Δημόσιας Διοίκησης...

Όπως αναφέρεται στη σχετική εισαγωγή *“η Κυβέρνησις, εν τη επιθυμία της να συμβάλη εις την βελτίωσιν της λειτουργίας της κρατικής μηχανής, μετεκάλεσεν ενταύθα τον καθηγητήν κ. G. Langrod, όστις δια της παρούσης εκθέσεως αναπτύσσει ωρισμένας σκέψεις περί της αναδιοργανώσεως της ελληνικής δημοσίας διοικήσεως<sup>16</sup>...”*. Έτσι, στην κορυφαία, από πολλές απόψεις, αυτή έκθεση, ο καθηγητής Langrod αφού πρώτα κάνει μερικές βασικές επισημάνσεις για τον τρόπο συγκρότησης του ελληνικού κρατικού σχηματισμού<sup>17</sup>, στη συνέχεια καταγράφει και επεξεργάζεται αναλυτικά τα προβλήματα που τον κατατρέχουν. Σχεδόν αμέσως λοιπόν επισημαίνεται ότι *“...η κατανομή εις τα διάφορα διοικητικά όργανα δεν είναι σαφής και ότι αι διπλαί χρήσεις είναι συχνάί...”* (Μακρυδημήτρης-Μιχαλόπουλος 2000:182). Συνεχίζοντας ο συγγραφέας αναλύει περισσότερο την κατάσταση που διαπιστώνει στις σχέσεις μεταξύ των διαφόρων κρατικών οργάνων, *“...μολονότι υπάρχει κατανομή των ειδικών ευθυνών μεταξύ των 17 υφιστάμενων Υπουργείων αφ ενός και μεταξύ αυτών και των δημοσίων ιδρυμάτων αφετέρου (σ.σ. εννοεί τα διάφορα ΝΠΔΔ), μικρά σημασία δίδεται εις την ακρίβειαν, επί του σημείου τούτου...”*. Εισχωρεί κατόπιν σε βάθος, αναδεικνύοντας τις διαστάσεις της οριζόντια και κάθετα αλλά και την έντασή της: *“Τούτο παρατηρείται και εντός των Υπουργείων, όσον αφορά εις την κατανομήν των έργων μεταξύ των γενικών διευθύνσεων ή και των διευθύνσεων. Δεν υπάρχει θεωρητική ενατένισις των*

15 Εκθεσις αφωρόσα την διοικητικήν αναδιοργάνωσιν εν Ελλάδι, Αθήνα 1964

16 Εισαγωγικό κείμενο του Αναπληρωτή Υπουργού Συντονισμού Ανδρέα Παπανδρέου, στο Μακρυδημήτρης-Μιχαλόπουλος 1998: 155

17 *“...η Ελλάς δεν διήνυσε περίοδον εξελικτικού σχηματισμού αυτοχθόνων πολιτικών ιδεών και ηρκέσθη επανειλημμένως να εισδεχθή κατά το μάλλον ή ήττον μηχανικώς, ξένας αντιλήψεις...”* στο Μακρυδημήτρης-Μιχαλόπουλος 2000:164

πραγμάτων, ούτε προσήλωσις εις γενικάς αρχάς. Επικρατεί καθαρός εμπειρισμός και γίνεται συνεχώς χρήσις τμηματικών ημιμέτρων...” (Μακρυδημήτρης-Μιχαλόπουλος 2000:182). Ερευνώντας περαιτέρω τη μείζονα συνέπεια που προκύπτει, της απουσίας δηλαδή συντονισμού μεταξύ τόσο των υπουργείων όσο και μεταξύ αυτών και των διαφόρων άλλων φορέων, καταλήγει προσπαθώντας να δώσει ένα σχήμα στις διαπιστώσεις του: “..η δε κεντρική Διοίκησης (ή μάλλον “αι κεντρικάί Διοικήσεις” αφού δεν υπάρχει ενότης) είναι επεκτατική (πολλαπλασιασμός των υπομονάδων) και πολύμορφος. Οχι μόνον υπάρχει σύγχυσις αρμοδιοτήτων και συνύπαρξις μονολιθικών όγκων, αλλά προσέτι -ελλείψει καταλλήλων και ευλύγιστων κορμών – αι αρθρώσεις είναι ελαττωματικάί και τα πάντα δίδουν μάλλον την εντύπωσιν ενός δυσαρμονικού και τυχαίου συνοθυλεύματος ανομοίων και ασυντονίστων οργάνων” (Μακρυδημήτρης-Μιχαλόπουλος 2000: 183)

Στην επόμενη παράγραφο, ο συγγραφέας τονίζει κάποιες κακές επεκτατικές πρακτικές που επιτείνουν όμως το πρόβλημα, όπως αυτό εντοπίστηκε προηγουμένως. Αναφέρεται λοιπόν ότι “..έχει δημιουργηθεί η παράδοσις της συγκροτήσεως μεγάλου αριθμού συμβουλευτικών σωμάτων (επιτροπών ή συμβουλίων) τα οποία στρέφονται περίξ των Υπουργείων ή άλλων διοικητικών οργανισμών. Αύτη συμβάλλει εις την διασποράν της ευθύνης, την εξασθένισιν των υφισταμένων μηχανισμών, την έντασιν της συγχύσεως...”. Αμέσως παρακάτω, ο αναλυτής προσδιορίζει και αναδεικνύει την πολιτική διάσταση του προβλήματος που έχει περιγράψει, δηλαδή τον ευνοημένο-ωφελούμενο από την συντήρηση της προβληματικής κατάστασης: “Τα καθήκοντα των συλλογικών τούτων οργάνων δεν είναι επακριβώς καθωρισμένα και υπάρχει ούτω κίνδυνος ανά πάσαν στιγμήν να προκληθούν συγκρούσεις αρμοδιοτήτων. Δεν αποκλείεται επίσης, υπό τοιαύτας συνθήκας, εμφάνισις του κινδύνου της ηυξημένης “πολιτικοποιήσεως” της διοικητικής δραστηριότητος...” (Μακρυδημήτρης-Μιχαλόπουλος 2000: 183).

Σε επόμενο κεφάλαιο, ο συγγραφέας προβαίνει σε γενικότερες διαπιστώσεις για την συνολική, κακή, απόδοση της ελληνικής κρατικής μηχανής, που είναι βέβαια και ο γενεσιουργός λόγος σύνταξης της μελέτης “..η λειτουργία της Δημοσίας Διοικήσεως πάσχει από μίαν σειράν σοβαρών ασθενειών: είναι περίπλοκος, βραδεία και μικράς αποτελεσματικότητος” (Μακρυδημήτρης-Μιχαλόπουλος 2000:187-188). Στη συνέχεια προβαίνει σε μερικούς εύστοχους χαρακτηρισμούς των διαφόρων όψεων της δυσλειτουργικότητας, (“..διαπιστούται απουσία συγχρόνων μέσων διοικήσεως...”) και εντέλει υποβάλει κάποιες καίριες προτάσεις, στην κατεύθυνση που έχει εξ αρχής προσδιορίσει, της απαιτούμενης διοικητικής μεταρρύθμισης: “Είναι απαραίτητος επίσης μία πραγματική προσπάθεια αποσυγκεντρώσεως των αρμοδιοτήτων εντός των υπηρεσιών... Επιβάλλεται μία εκ βάθρων αναμόρφωσις των οργανισμών των Υπουργείων, οι οποίοι συχνά είναι εξαιρετικά δύσκαμπτοι, επί τω σκοπώ όπως κατανεμηθώσι λογικώς αι αρμοδιότητες...”

(Μακρυδημήτρης-Μιχαλόπουλος 2000: 189).

Μετά από τέτοιες μελανές διαπιστώσεις στην οργάνωση και στην λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, στις οποίες προστίθενται και ανάλογες για τη διοίκηση του προσωπικού, ο συγγραφέας επιδίδεται στην ανάδειξη της αναγκαιότητας και της πειστικότητας της μεταρρύθμισης, της οποίας προσδιορίζει τις προϋποθέσεις, τις κατευθύνσεις προς τις οποίες οφείλει να κινηθεί και τις μεθόδους. Μία εξ αυτών, των απαιτούμενων προϋποθέσεων, αφορά τον σαφή καθορισμό *“των αρμοδιοτήτων δια την εκτέλεσιν της αμέσου μεταρρυθμίσεως και την συνέχισιν ολοκλήρου του έργου της διαρκούς μεταρρυθμίσεως της Διοικήσεως..”* (Μακρυδημήτρης -Μιχαλόπουλος 2000:223), ενώ σε μία επόμενη παράγραφο τονίζεται η ανάγκη της διοικητικής αναδιοργάνωσης και ορίζεται ο τρόπος που πρέπει να υλοποιηθεί κάτι τέτοιο, *“η κεντρική υπηρεσία Οργανώσεως και Μεθόδων (Ο και Μ) οφείλει, γενικώς, να διαδώση εις ολόκληρον την Δημοσίαν Διοίκησιν και εις τους δημοσίους Οργανισμούς τας νέας μεθόδους ορθολογιστικής οργανώσεως..”* (Μακρυδημήτρης-Μιχαλόπουλος 2000: 223).

#### **Εκθεση Willson (1966)**

Δύο μόλις χρόνια μετά την παρουσίαση της έκθεσης του Γάλλου εμπειρογνώμονα, σε υλοποίηση προγράμματος τεχνικής βοήθειας του ΟΟΣΑ προς την Ελλάδα, έφτασε στη χώρα ένας άλλος εμπειρογνώμονας, αγγλοσαξωνικής παιδείας, ο καθηγητής F.M.G. Willson. Αποτέλεσμα των νέων μελετών επί της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, που αυτήν τη φορά όμως ήταν στοχευμένες στον τρόπο λειτουργίας του “κυβερνητικού μηχανισμού”, ήταν μια νέα έκθεση υπό τον ομώνυμο τίτλο<sup>18</sup>.

Σε αυτήν, ο καθηγητής Willson αρχής εξ αρχής διευκρινίζει το νόημα του τίτλου της και ορίζει ως “κυβερνητικό μηχανισμό” τη *“..δομή των κυβερνητικών οργανώσεων, θεσμών και διαδικασιών για τη διαχείριση της κατάρτισης και της εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής”* (Μακρυδημήτρης-Μιχαλόπουλος 2000:286) και περαιτέρω εξηγεί ότι *“ο όρος... είναι συνεπώς περιγραφικός του συνολικού διοικητικού μηχανισμού του κράτους, χρησιμοποιείται επίσης...για να καταδείξει μια ειδική κατηγορία προβλημάτων διαρκούς ενδιαφέροντος για την Κυβέρνηση. Αυτά είναι τα προβλήματα διασφάλισης της κατανομής του έργου, η οποία εναποτίθεται στην κυβέρνηση και του συντονισμού μεταξύ των διοικητικών μονάδων με τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται η καλύτερη δυνατή υπηρεσία στο κοινό με την καλύτερη δυνατή αξιοποίηση του κυβερνητικού προσωπικού και των πόρων”* (Μακρυδημήτρης-Μιχαλόπουλος 2000: 287).

Η οριοθέτηση αυτή του καθηγητή Willson έχει ιδιαίτερη βαρύτητα. Γιατί, αφενός προσδιορίζει με σαφήνεια το πρόβλημα στο οποίο αναφέρεται και η παρούσα διατριβή αφετέρου, ο

---

18 Ο κυβερνητικός μηχανισμός στην Ελλάδα (1966) σε Μακρυδημήτρης-Μιχαλόπουλος 2000: 281-369

συγγραφέας κάνει γνωστή, πιθανόν για πρώτη φορά σε τέτοιο βαθμό, μια κρίσιμη έννοια η οποία θα μας απασχολήσει πολύ στην συνέχεια, αυτήν της δημόσιας πολιτικής.

Συνεχίζοντας διεξοδικότερα την έκθεσή του, ο αναλυτής γίνεται όλο και πιο σαφής και ξεκάθαρος: «...το έργο του κυβερνητικού μηχανισμού αναφέρεται στην καλύτερη δυνατή κατανομή των λειτουργιών και στον καλύτερο δυνατό συντονισμό της διοικητικής δράσης» και ακόμα περαιτέρω σε σχέση με την οργανωσιακή ανάπτυξη των διαφόρων κρατικών φορέων, «...ασχολείται συνεπώς με τη σύσταση, την κατάργηση, τη συγχώνευση και την τροποποίηση των διοικητικών μονάδων: με την κατανομή των λειτουργιών μεταξύ των μονάδων και τους κάθε λογής συνεκτικούς μηχανισμούς», ενώ προσδιορίζει και τι ακριβώς σκοπεύει να επιτύχει η συγκεκριμένη προσέγγιση, «στις επιδιώξεις του συγκαταλέγονται οι εγγυήσεις για την αποφυγή της επικάλυψης των αρμοδιοτήτων και των έργων, την παράκαμψη των συμφορήσεων...». Μετά την καταγραφή συγκεκριμένων επιδιώξεων, ο συγγραφέας κάνει μια συνολική επισκόπηση του αντικειμένου του και το συνδέει άμεσα με την ουσιαστική λειτουργία του πολιτικού συστήματος. Αφού σημειώσει λοιπόν ότι: «Με όλα αυτά τα μέσα [επιδιώκεται], στην πράξη, όχι μόνο η βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας όλου του δημόσιου τομέα αλλά επίσης ο προσδιορισμός της ευθύνης για [κάθε] ενέργεια (ή αδράνεια) καθιστώντας [έτσι] διαφανή τον κυβερνητικό μηχανισμό έναντι του κοινοβουλίου, του τύπου, των ομάδων συμφερόντων στην κοινωνία...» (Οπ.π. 2000:287), αμέσως μετά τονίζει τα σημαντικά πλεονεκτήματα, πολιτικά και ψυχολογικά, που προκύπτουν για ένα πολιτικό σύστημα: «Ένας καλός κυβερνητικός μηχανισμός σημαίνει, κι αυτό δεν είναι λίγο, μια διάρθρωση των θεσμών που γίνεται άμεσα κατανοητή και προσεγγίζεται εύκολα από εκείνους τους οποίους υποτίθεται ότι εξυπηρετεί, καθώς επίσης μια οργάνωση της οποίας η εσωτερική λειτουργία είναι συνεκτική και αποτελεί πηγή υπερηφάνειας και ικανοποίησης εκείνων που εργάζονται σε αυτήν» (Οπ.π. 2000:287). Για να φτάσει όμως σε ένα τέτοιο σημείο η χειμαζόμενη ελληνική κρατική μηχανή πρέπει πρώτα να επιλύσει τα διάφορα προβλήματα που την ταλανίζουν και περιορίζουν την αποτελεσματική λειτουργία της. Επ' αυτού, ο ερευνητής σημειώνει χαρακτηριστικά ότι, «εκείνο από το οποίο πάσχει είναι η απουσία θεσμοποιημένων και έντεχνα αρθρωμένων συνδέσεων μεταξύ των διαφόρων μονάδων, η κακή κατανομή των λειτουργιών κι ένας διάχυτος κατακερματισμός των αρμοδιοτήτων. Μοιάζει μάλλον με ένα συναρμολογούμενο (puzzle) το οποίο έχει ολοκληρωθεί κατά τα δύο τρίτα: λείπει η τελική ποιότητα της συνοχής» (Οπ.π. 2000:318).

Σε κάποιο άλλο σημείο της έκθεσης, εξετάζοντας τις θεσμικές απαιτήσεις για οικονομική ανάπτυξη, ο συγγραφέας επισημαίνει την (απαιτούμενη) σαφήνεια στην κατανομή του κυβερνητικού έργου σε σχέση με την αποτελεσματικότητα της προσπάθειας... «Ένα σύγχρονο κράτος που επιδιώκει την ταχεία οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη και την τελική διατήρηση ενός υψηλού ρυθμού αναπτύξεως δεν μπορεί να σχεδιάζει την πολιτική υπερδομή του στη βάση της



εναπόθεσης στην ατομική ευφροσύνη και τους βραχυπρόθεσμους πολιτικούς χειρισμούς. Χρειάζεται μια σαφώς προσδιορισμένη ομάδα Υπουργών των οποίων οι λειτουργίες και οι αρμοδιότητες να είναι γενικά κατανοητές και αποδεκτές” (Οπ.π. 2000:319).

Διερευνώντας περαιτέρω το θέμα της σαφούς κατανομής, ο συγγραφέας αξιοποιώντας μάλλον τις αγγλοσαξωνικές επιστημονικές καταβολές του, εισηγείται την διευκρίνιση της κατανομής με χρήση κριτηρίων Διοικητικής Επιστήμης ! Και μάλιστα, δεν αρκείται στη θεωρητική αναφορά των κριτηρίων που είχε (και έχει..) αναδείξει η σχετική θεωρητική παραγωγή αλλά προχωρώντας σε κριτική διερεύνηση των προτεινομένων θεωρητικών σχημάτων, καταλήγει και προτείνει την δική του επιλογή: «...η παλαιά αντίληψη ότι τα προβλήματα θα μπορούσαν να επιλυθούν οριστικά με την προσφυγή στα τέσσερα κριτήρια του [επιδιωκόμενου] σκοπού, του [εξυπηρετούμενου] κοινού, της [χρησιμοποιούμενης] διαδικασίας και της [σχετικής γεωγραφικής] περιοχής έχει πλέον από καιρό ξεφουσκώσει. Η εκ του σύνεγγυς εξέταση σχεδόν οιοδήποτε μεγάλου οργανισμού δείχνει την ύπαρξη, ταυτοχρόνως, όλων ή πλείστων από αυτά τα κριτήρια. Κανένα κριτήριο από μόνο του στην πράξη δεν επαρκεί στην εφαρμογή...» (Οπ.π. 2000:335).

Πέραν από τη σε βάθος ανάλυση (προσδιορισμός κριτηρίων ορθής κατανομής των αρμοδιοτήτων) ο συγγραφέας επεκτείνει την μελέτη του και κατά πλάτος. Τονίζει λοιπόν, τη βαρύτητα που έχουν για την ορθή κατανομή του κυβερνητικού έργου οι άλλοι φορείς του Κράτους, οι περιφερειακές-αποκεντρωμένες και οι αποσυγκεντρωμένες υπηρεσίες (Τοπική Αυτοδιοίκηση), γράφοντας αρχικά ότι «...ένας από τους πιο σημαντικούς παράγοντες που θα ασκήσουν εξαιρετική επιρροή στο εύρος και το χαρακτήρα της κεντρικής διοίκησης είναι αυτά που πρόκειται να συμβούν στη σφαίρα της τοπικής και της περιφερειακής διοίκησης», για να συμπληρώσει αργότερα ότι, «δεν υπάρχει λόγος να επεξεργαστεί κανείς λεπτομερώς την μεταρρύθμιση πολλών από τα υφιστάμενα υπουργεία δίχως να επιχειρήσει ταυτοχρόνως μια πλατιά και βαθιά θεώρηση στο μέλλον της τοπικής και της περιφερειακής διοίκησης..» (Μακρυδημήτρης-Μιχαλόπουλος 2000:339).

Σταθερά διεισδυτικός ο ερευνητής σχολιάζει περαιτέρω την αναποτελεσματική λειτουργία των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (και τη συνακόλουθη αδυναμία να ασκήσουν πλήρως τις αρμοδιότητες που κατείχαν) σημειώνοντας ότι το πρόβλημα «..έγκειται στην απουσία των κατάλληλων μονάδων τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης και αποκεντρωμένης διοίκησης...» αλλά και για να μην είναι άδικος έναντι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, επισημαίνει ταυτόχρονα πως υφίσταται «..ανάγκη για την αλλαγή νοοτροπίας σχετικά με την εκχώρηση αρμοδιοτήτων...» (Μακρυδημήτρης-Μιχαλόπουλος 2000:359).

Εν τέλει και σε αυτήν την πολύ εμπειριστατωμένη έκθεση, με την οποία συμπληρώνεται η προηγούμενη του Γάλλου καθηγητή, αναλύονται οι ελληνικές πραγματικότητες, καταγράφονται τα προβλήματα και προτείνονται τρόποι για την επιτυχή αντιμετώπισή τους. Σε έναν από αυτούς,

σχετικά με το θέμα μας, αναζητάται «...η έννοια της βελτίωσης της κατανομής του έργου ούτως ώστε να λαμβάνεται καλύτερα υπόψη η ευρύτερη συνάφεια των διαφόρων λειτουργιών...» (Μακρυδημήτρης-Μιχαλόπουλος 2000:355).

Παρά τις δύο σημαντικές εκθέσεις, η αξία των οποίων τότε εκτιμήθηκε από λίγους αλλά αργότερα έγιναν αμφοτέρως σημεία αναφοράς, η ελληνική διοικητική πραγματικότητα όχι μόνο δεν μεταβλήθηκε αλλά πολύ σύντομα υπεισήλθε σε νέες περιπέτειες. Αφενός την περίοδο των ασταθών κυβερνήσεων (1966-1967), οι οποίες λόγω της περιορισμένης νομιμοποίησής τους ούτε να σχεδιάσουν μακροπρόθεσμα μπορούσαν ούτε να υλοποιήσουν μεταρρυθμιστικά μέτρα και αφετέρου, την περίοδο 1967-1974, όταν στη χώρα επικράτησε η δικτατορία των συνταγματαρχών.

#### **Εκθεση Αργυριάδη (1970) “όψεις της διοικητικής αλλαγής στην Ελλάδα”<sup>19</sup>”**

Κατά τα χρόνια της δικτατορίας, παρότι υπήρξαν σημαντικές και πολλές μεταβολές στον κρατικό μηχανισμό, η πραγματικότητα της συνολικής λειτουργίας δεν φαίνεται να μεταβλήθηκε... Περιέργως, εκείνα τα χρόνια συντάχθηκαν δύο μελέτες. Η μια δημοσιεύθηκε το 1970 από τον καθηγητή Δημήτριο Αργυριάδη, πρώην Διευθυντή 3<sup>ης</sup> Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Οργάνωσης του Υπουργείου Συντονισμού, ο οποίος αρνήθηκε οποιαδήποτε συνεργασία με το αυταρχικό καθεστώς έφυγε στο εξωτερικό και κατέλαβε έδρα στο Πανεπιστήμιο της Νέας Υόρκης. Η έκθεσή του για την ελληνική Διοίκηση έγινε στο πλαίσιο του ΟΟΣΑ, του οποίου υπήρξε εμπειρογνώμων και είχε δρομολογηθεί νωρίτερα.

Πέρα από τις άλλες καίριες όσο και πρωτότυπες παρατηρήσεις του για τις επικρατούσες αντιλήψεις στις διάφορες δημόσιες υπηρεσίες, εξετάζοντας τις δομές και τις λειτουργίες ο συγγραφέας τονίζει το ήδη γνωστό, ότι “...δεν επιχειρήθηκε σε κάποια έκταση η συστηματική ανάλυση των εργασιών και η περιγραφή των καθηκόντων”(Οπ.π. 2000:387). Μετά από την πρώτη αυτή επισήμανση, ερευνά εκτενέστερα τον τρόπο λειτουργίας και καταπιάνεται με το γνωστό παθολογικό χαρακτηριστικό του συγκεντρωτισμού: «Ένα από τα πρωτεύοντα χαρακτηριστικά του ελληνικού διοικητικού συστήματος που έχει επανειλημμένα επικριθεί από Έλληνες και ξένους ειδικούς, ήταν ο συγκεντρωτισμός και η συσσώρευση [εξουσίας] στο κέντρο. Η αδυναμία της τοπικής αυτοδιοίκησης... έχει επαρκώς τεκμηριωθεί. Ο συγκεντρωτισμός προσέλαβε τη μορφή μιας άσχημης κατανομής λειτουργιών μεταξύ των κεντρικών υπηρεσιών της κρατικής διοίκησης και των τοπικών ή περιφερειακών γραφείων. Στην Ελλάδα... οι κεντρικές κυβερνητικές υπηρεσίες στην Αθήνα δεν έλεγχαν απλά τα αποκεντρωμένα γραφεία τους στην επαρχία. Κατά ένα μεγάλο βαθμό έτειναν να τα αντικαθιστούν οι ίδιες...» (Οπ.π. 2000:394).

Τονίζοντας περαιτέρω τις αρνητικές επιπτώσεις του προβληματικού φαινομένου, το συνδέει

---

19 Μακρυδημήτρης-Μιχαλόπουλος 2000: 371-428

άμεσα τόσο με την κατανομή έργου μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών όπου και η ιδιαίτερη βαρύτητα του συγκεντρωτισμού αλλά και με την εσωτερική κατανομή έργου, εντός των ιδίων των κεντρικών υπηρεσιών, δηλαδή των υπουργείων. Γράφει χαρακτηριστικά ότι, «[το κυρίαρχο πνεύμα του συγκεντρωτισμού] ..εμπόδισε την επιτυχία του ν.3200/1955, ήταν η απροθυμία των Υπουργών και των ανώτερων δημοσίων υπαλλήλων [στις κεντρικές υπηρεσίες] να εκχωρήσουν [αρμοδιότητες στην περιφέρεια]. Αυτή η απροθυμία ήταν διάχυτη και έφθανε σε τέτοια έκταση, ώστε συχνά οι στοιχειώδεις κανόνες του διοικητικού ορθολογισμού, ακόμη και η κοινή λογική παραβιάζονταν εξ αυτής. Επηρέαζε την κατανομή του έργου μεταξύ των κεντρικών και των περιφερειακών υπηρεσιών, αλλά επίσης την κατανομή των αρμοδιοτήτων εντός των υπουργείων...» (Μακρυδημήτρης-Μιχαλόπουλος 2000:394).

Αφού στη συνέχεια περιγράψει με ενάργεια τις αρνητικές επιπτώσεις του φαινομένου και εντοπίσει τα μακροπρόθεσμα αποτελέσματά του για το σύνολο της κρατικής μηχανής, «οι αρνητικές συνέπειες αυτής της συγκέντρωσης εξουσίας και ευθύνης ήταν ορατές σε πολλές περιοχές [της διοίκησης]. Η συμφόρηση στην κορυφή, η ατολμία στη βάση έγιναν οι μόνιμες πηγές της αναποτελεσματικότητας, της αναβλητικότητας και της εγγραφοκρατίας...», εν τέλει επικέντρωνε την κριτική του στην πηγή του προβλήματος, «...αυτή η "επαγγελματική παραμόρφωση", η οποία σε μεγάλο βαθμό προέκυπτε από την υπερβολική συγκέντρωση αρμοδιοτήτων στην κορυφή, δεν περιοριζόταν, ωστόσο, μόνο στους μεσαίους και χαμηλότερους βαθμούς...» (Οπ.π. 2000:387) και στο μέγεθος της αρνητικής επίπτωσής του... «Μπορούσε σοβαρά να αμφισβητηθεί εάν η διοίκηση ήταν πράγματι σε θέση να φέρει εις πέρας τις λειτουργίες που ανατίθενταν στο κράτος ως ρυθμιστή της οικονομίας...» (Μακρυδημήτρης-Μιχαλόπουλος 2000:396).

Πέραν όμως της περιγραφικής ανάλυσης του προβλήματος και των λεπτολόγων επισημάνσεων για τις δυσμενείς συνέπειές του, ο συγγραφέας κάνει μια πολύ απλή αλλά σημαντική επισήμανση, σχετικά με την φύση των υπό εξέταση σχέσεων που είναι καθοριστικής βαρύτητας. Σημειώνει λοιπόν, το αυτονόητο για έναν κρατικό σχηματισμό και την Διοίκηση που αυτός συγκροτεί, ότι «κατά κανόνα, το δίκαιο αποτελεί την πηγή όλων των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων. Καμιά ενέργεια δεν μπορεί να αναληφθεί για την οποία δεν υπάρχει εξουσιοδότηση στο νόμο, ενώ πρέπει συνάμα να εκδηλωθεί σύμφωνα με ορισμένους τύπους και διαδικασίες...» (Οπ.π. 2000:404).

Αυτό απλά σημαίνει ότι η κατανομή αρμοδιοτήτων πέραν της όποιας διοικητικής ή άλλης λογικής μπορεί να ακολουθεί ή να κατατείνει, προσδιορίζεται καθοριστικά και από τον τρόπο που είναι καταγεγραμμένη στα αντίστοιχα νομικά κείμενα, από τον λεκτικό τρόπο που είναι διατυπωμένη σε νόμους, διατάγματα ή αποφάσεις. Εφόσον η κρατική Διοίκηση βασίζεται στο νόμο και η λειτουργία της δημιουργεί έννομη τάξη, όλες οι αρμοδιότητες-δραστηριότητες που αναλαμβάνει να διευθετήσει πρέπει να ορίζονται σε κάποιο νομικό κείμενο (νόμο, διάταγμα,

απόφαση). Αυτό με τη σειρά του, δεν μπορεί παρά να σημαίνει ότι ο επιτυχέστερος ή λιγότερο επιτυχής ή στη χειρότερη περίπτωση, προβληματικός τρόπος γραφής των αρμοδιοτήτων σε συγκεκριμένο νομικό κείμενο, επηρεάζει (διαπλατύνει ή περιορίζει, ανοίγει ή στενεύει) με τη σειρά του την πραγματική εφαρμογή – άσκηση των αρμοδιοτήτων και προφανώς κατά συνέπεια, την κατανομή τους...

Παρότι όμως ο συγγραφέας τονίζει τη νομική διάσταση που πρέπει να περιβάλλονται οι αρμοδιότητες, δεν παραγνωρίζει καθόλου το ότι αυτό μόνο του δεν είναι αρκετό... Η επιτυχέστερη νομική διατύπωση δεν φτάνει για να μετατρέψει μια νομική διάταξη σε απτή πραγματικότητα, σε πραγματική εκροή του κρατικού μηχανισμού... Απαιτούνται προφανώς, φαίνεται να υπονοεί ο συντάκτης και όλες εκείνες οι λειτουργίες που η Διοικητική Επιστήμη έχει αναδείξει (σχεδιασμός, οργάνωση, διεύθυνση, συντονισμός, έλεγχος)... Μία χαρακτηριστική επισήμανση λίγο πριν την ολοκλήρωση της έκθεσης δεν αφήνει αμφιβολία για το τι ακριβώς εννοεί ο συγγραφέας ως (πραγματική) αρμοδιότητα. Σημειώνει λοιπόν, θέλοντας να δικαιολογήσει κάποιες ανεπιτυχείς μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, ότι *“οι αρμοδιότητες που της είχαν εκχωρηθεί δια νόμου ήταν ονομαστικές και ότι τα προγράμματα των ενεργειών της ετίθεντο στις ελληνικές καλένδες”* (Μακρυνδημήτρης-Μιχαλόπουλος 2000:405).

#### **Εκθεση Σταυριανόπουλου (1971)**

Η δεύτερη έκθεση συντάχθηκε από τον Γενικό Διευθυντή και μέλος του Ανωτάτου Συμβουλίου Δημοσίων Υπηρεσιών (ΑΣΔΥ), ο οποίος αντίθετα από τον προηγούμενο συνάδελφό του προτίμησε να παραμείνει στη θέση του κατά τη διάρκεια της δικτατορίας. Την ίδια περίπου εποχή που συντάχθηκε στο εξωτερικό η έκθεση Αργυριάδη, στο εσωτερικό παρουσιαζόταν (σε πολύ στενό προφανώς κύκλο αξιωματούχων του καθεστώτος) η έκθεση Σταυριανόπουλου.

Στην έκθεσή του<sup>20</sup> πάντως, ο μελετητής παρά τον προσεγμένο λόγο του, δεν διστάζει να χρωματίσει με τα πιο μελανά χρώματα την υφιστάμενη κατάσταση και μάλιστα να προτάξει το πρόβλημα της κακής κατανομής των αρμοδιοτήτων: *“...Το πρόγραμμα περιγράφον... τας ατελείας της Ελληνικής δημοσίας διοικήσεως (σύγχυσις των αρμοδιοτήτων-αποπνικτικός συγκεντρωτισμός-πληθωρισμός οργάνων και υπηρεσιών-απρόσφορος ανάμιξις των πάσης φύσεως συμβουλευτικών οργάνων εις το έργον της διοικήσεως-πολύπλοκοι διαδικασίαι και απηρχαιωμένοι μέθοδοι εργασίας-νομοθετικόν χάος-πλημμελής διενέργεια των ελέγχων ουσίας και νομιμότητος-ανεπαρκής εκπαίδευσις και ατελείς μέθοδοι διοικήσεως του προσωπικού<sup>21</sup>...)”*.

#### **Εκθεση ΚΕΠΕ (1988)**

Αρκετά αργότερα, στο πλαίσιο της κατάρτισης του Προγράμματος Οικονομικής και

---

20 Εκθεσις επί της προόδου του προγράμματος της Διοικητικής Μεταρρυθμίσεως, Αθήνα Αύγουστος 1971

21 Οπ.π. σελ. 1,2

Κοινωνικής Ανάπτυξης 1988-1992 συστάθηκαν ομάδες εργασίας για τη διερεύνηση των προβλημάτων και των προοπτικών των διαφόρων κλάδων της ελληνικής οικονομίας καθώς και των παραγόντων εκείνων που επηρεάζουν καθοριστικά την οικονομική ανάπτυξη. Ως κορυφαίος τέτοιος παράγοντας, αναγνωρίστηκε η Δημόσια Διοίκηση και έτσι, με Κοινή Απόφαση<sup>22</sup> των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας, Προεδρίας της Κυβερνήσεως και Εσωτερικών συγκροτήθηκε στο ΚΕΠΕ, 19μελής ομάδα εργασίας η οποία ανέλαβε: *“1. Να διαγράψει τα σύγχρονα προβλήματα της δομής και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης...Να καθορίσει τους στόχους μεταρρύθμισης της δομής και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης. Να προτείνει συγκεκριμένα μέτρα που εντάσσονται στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης αυτής”*. Η ομάδα παρέδωσε την έκθεσή της τον επόμενο χρόνο (Έκθεση ΚΕΠΕ 1988<sup>23</sup>) και ήδη στην εισαγωγή καταγραφόταν πως *“Οι δραστηριότητες της Δημόσιας Διοίκησης, πέρα από το γεγονός ότι αυξάνονται σε σύγκριση ακόμη και με την προηγούμενη 20ετία, έχουν όλο και ευρύτερο αντικείμενο το οποίο γίνεται συνεχώς πολυπλοκότερο”* (Μακρυδημήτρης-Μιχαλόπουλος 2000:436).

Στο κύριο μέρος ανάλυσης, στο Μέρος Ι με τίτλο “Υφιστάμενη κατάσταση”, όπου ουσιαστικά γίνεται η περιγραφή της προβληματικής πραγματικότητας και η ανάδειξη των διαφόρων δυσλειτουργιών, σημειώνεται: *“Βασική διαπίστωση της κατανομής αρμοδιοτήτων των φορέων της κρατικής διοίκησης (υπουργεία) είναι η παρατηρούμενη σε πολλές περιπτώσεις σύγχυση και επικάλυψη δραστηριοτήτων και αρμοδιοτήτων μεταξύ των φορέων αυτών, με συνέπεια την εμπλοκή και δυσλειτουργία τους (πχ περιβάλλον, έρευνα, κατοικία, υγιεινή εργασίας κλπ). Έτσι παρατηρείται το φαινόμενο αρκετά υπουργεία ή και άλλοι δημόσιοι φορείς να είναι αρμόδια για το ίδιο αντικείμενο, με συνέπεια αφενός τη διασπορά των αρμοδιοτήτων και αφετέρου την έλλειψη συντονισμού. Αυτό οδηγεί περαιτέρω στην αδυναμία χάραξης και εφαρμογής ενιαίας πολιτικής για το ίδιο θέμα”* (Οπ.π. 2000:439).

Σε επόμενο κεφάλαιο, όπου καταγράφονται οι σύγχρονες εξελίξεις στο ανώτατο πολιτικοδιοικητικό επίπεδο, στην ολοένα αυξανόμενη μεταφορά κανονιστικής εξουσίας από την Νομοθετική λειτουργία στην Εκτελεστική, άρα στη Δημόσια Διοίκηση<sup>24</sup>, αναγνωρίζεται με σαφήνεια ότι *“η Δημόσια Διοίκηση είναι σήμερα εκείνη που προτείνει και ουσιαστικά καθορίζει σε μεγάλη έκταση τους θεσμούς και επηρεάζει αποφασιστικά την πολιτική σε πολλούς τομείς”* (Οπ.π. 2000:462).

Στη συνέχεια, στο Μέρος ΙΙ υπό τον τίτλο “κατευθύνσεις και μέτρα πολιτικής”, στο

---

22 ΚΥΑ 361/2-4-1987

23 Δημοσιεύθηκε από το ΚΕΠΕ το 1991

24 *“..Η μεγάλη διεύρυνση των κρατικών αρμοδιοτήτων, η ποικιλία των σκοπών του σύγχρονου κράτους, η τεχνολογική εξέλιξη και η ανάγκη εξειδίκευσης οδήγησαν στην αδυναμία του νομοθέτη να αντιλαμβάνεται με πληρότητα, να προβλέπει έγκαιρα και να αντιμετωπίζει γρήγορα και αποτελεσματικά τα ποικιλόμορφα προβλήματα της σύγχρονης ζωής. Αποτέλεσμα αυτής της αδυναμίας είναι το φαινόμενο -που παγκόσμια διαπιστώνεται -της συνεχούς μετάθεσης αρμοδιοτήτων από τη νομοθετική στην εκτελεστική εξουσία και σε τελική ανάλυση στη δημόσια διοίκηση με τη μορφή ποικίλων εξουσιοδοτήσεων, δυνάμει των οποίων η δημόσια διοίκηση ουσιαστικά νομοθετεί..”* οπ.π. σελ. 462

κεφάλαιο 5 με τις γενικές προτάσεις για τη “βελτίωση και ποιοτική αναβάθμιση της οργάνωσης και των λειτουργιών της δομής της Δημόσιας Διοίκησης”, καταγράφεται ρητά και μάλιστα ως πρώτη πρόταση ότι πρέπει : *“1. Να μελετηθεί η κατανομή του διοικητικού έργου στα υπουργεία και στους αντίστοιχους αποκεντρωμένους και αποσυγκεντρωμένους δημόσιους φορείς. Να συγκεκριμενοποιηθούν οι δραστηριότητες του κάθε φορέα, να καθοριστούν οι αντίστοιχες θέσεις εργασίας και να προσδιοριστούν οι σχέσεις των φορέων μεταξύ τους. Να υιοθετηθεί η ευρύτερη χρήση της πληροφορικής και η αξιοποίηση των δυνατοτήτων που προσφέρει...”* (Οπ.π. 2000:493).

Συνεχίζοντας στην ίδια κατεύθυνση, στο υποκεφάλαιο με τίτλο “κατανομή διοικητικού έργου”, οι συγγραφείς της έκθεσης προσδιορίζουν με αρκετή σαφήνεια, το πως χρειάζεται να διαμορφωθούν οι ρόλοι των διαφόρων κρατικών φορέων (υπουργεία, περιφερειακές υπηρεσίες, νομαρχίες, δήμοι, νπδδ) αλλά και τι είδους εργασίες πρέπει να αναλάβουν, ώστε να εκπληρώνουν την εκ του ρόλου ανακύπτουσα αποστολή τους. Επισημαίνουμε εδώ ότι, για πρώτη μάλλον φορά η παράθεση των εργασιών, δεν γίνεται με όρους νομικούς αλλά με όρους Διοικητικής Επιστήμης!

Αφού σημειώσουν λοιπόν οι συντάκτες της έκθεσης πως *“τα υπουργεία [πρέπει] να καταστούν πραγματικά οι επιτελικοί φορείς”*, προσδιορίζουν στη συνέχεια το έργο τους, το οποίο θα συνίσταται: *“Στη διαμόρφωση της πολιτικής του υπουργείου και στην αξιολόγηση της εφαρμογής της. Στον προγραμματισμό της δράσης τους. Στην ανώτατη εποπτεία και κατεύθυνση των περιφερειακών υπηρεσιών και οργάνων. Στην παρακολούθηση της εφαρμογής της πολιτικής και των προγραμμάτων από τις περιφερειακές υπηρεσίες ή όργανα. Στη διαμόρφωση των κεντρικών υπηρεσιών σε επιτελικά κέντρα διοίκησης, που περιλαμβάνει την αποσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων εκτελεστικού χαρακτήρα σε περιφερειακές ή αυτοδιοικούμενες μονάδες. Η ανάδειξη του επιτελικού ρόλου των υπουργείων σημαίνει ότι αυτά στο εξής ασχολούνται με τη διαμόρφωση και αξιολόγηση επιμέρους όψεων δημόσιας πολιτικής, την εκλογίκευση της διαδικασίας λήψης των αποφάσεων σε εθνικό επίπεδο, τη λειτουργική αναβάθμιση της διοικητικής συμπεριφοράς στον τομέα δράσης που τους αντιστοιχεί και την εγκαθίδρυση σύγχρονης μεθοδολογίας διοίκησης και οργάνωσης των υπηρεσιών (management)...”* (Οπ.π. 2000:493-494).

Η προσπάθεια αναλυτικής καταγραφής ρόλων και έργων συνεχίζεται με τις περιφερειακές υπηρεσίες, για τις οποίες επιφυλάσσεται ο ρόλος *“να αποτελούν τα εκτελεστικά όργανα της κυβερνητικής πολιτικής στην περιφέρεια και να ασκούν τις αποφασιστικές αρμοδιότητες που μεταβιβάζονται σε αυτές, στο πλαίσιο ενίσχυσης του διοικητικού αποκεντρωτικού συστήματος”*. Αντίστοιχα, για τις νομαρχίες προβλέπεται ότι πρέπει *“να αναχθούν σε ενιαίες και αυτοτελείς μέσα στο νομό διοικητικές μονάδες, ώστε όλες οι υπηρεσίες που θα λειτουργούν στα όρια του νομού να συμπεριλαμβάνονται στην ενιαία διοικητική μονάδα του νομού και να αποτελούν τον “Οργανισμό” της νομαρχίας”*. Για τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης α) βαθμού, δεν γίνεται αναλυτικά λόγος για λόγους όμως καθαρά διαδικαστικούς. Οπως διευκρινίζεται, ο ρόλος τους εξεταζόταν από άλλη ομάδα εργασίας του ΚΕΠΕ (Οπ.π. 2000:494).

Πέρα από τις παρατηρήσεις αυτές, οι συντάκτες της έκθεσης προχώρησαν και σε πιο διεξοδική καταγραφή προτάσεων εξορθολογισμού, προσπαθώντας να προσφέρουν ρεαλιστικές ιδέες που θα μπορούσαν να επιλύσουν τα υφιστάμενα προβλήματα. Στο υποκεφάλαιο 5.2 υπό τον τίτλο “Συγκεκριμενοποίηση δραστηριοτήτων-αρμοδιοτήτων”, σημειώνεται χαρακτηριστικά πως, *“όσον αφορά τη συγκεκριμενοποίηση των δραστηριοτήτων και αρμοδιοτήτων, το συντονισμό και την αποφυγή επικαλύψεων των αρμοδιοτήτων των δημόσιων φορέων και τη σχέση μεταξύ τους, που είναι απαραίτητες συνθήκες για την αποτελεσματικότερη λειτουργία του δημόσιου τομέα, προτείνεται: ...Δημιουργία Υπουργείου Δημόσιας Διοίκησης.....Διάρθρωση Δημόσιας Διοίκησης σε Υπουργεία. Η δομή του σημερινού κυβερνητικού σχήματος στηρίζεται σε 19 υπουργεία. Πάνω στο θέμα αυτό υποστηρίχθηκαν 3 απόψεις: Σύμφωνα με τη μια άποψη πρέπει να περιοριστεί ο αριθμός των υπουργείων, με βασική κατεύθυνση την ορθολογικότερη ανακατανομή των αρμοδιοτήτων τους. Κατά την άλλη άποψη, πρέπει να γίνει συγκεκριμένη μελέτη (πρόταση) που θα ερευνά τη διάρθρωση της Δημόσιας Διοίκησης σε υπουργεία. Η τρίτη άποψη προτείνει:*

*-Να γίνει μια τεχνική, συστηματική μελέτη για το μοντέλο και τους κανόνες διάρθρωσης της κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης.*

*-Να προσαρμοστούν, αν χρειαστεί, πάγιοι κανόνες (όπως των νομικών ρυθμίσεων για οργανισμούς και του βαθμολογίου), με βάση τη μελέτη αυτή.*

*-Να προχωρήσουν οι φορείς σε διορθωτικές παρεμβάσεις των οργανισμών τους στη βάση και μελετών οργάνωσης για τον κάθε φορέα που θα καλύψουν και λεπτομερειακή οργάνωση (περιγραφές εργασίας, κανονισμός λειτουργίας).....”. Περαιτέρω, στις διορθωτικές προτάσεις επισημαίνεται: “Η κατάρτιση λειτουργικών οργανισμών προϋποθέτει:*

*-Συγκριτική μελέτη των υφιστάμενων οργανισμών για τον εντοπισμό επικαλύψεων αρμοδιοτήτων και μεταφορά στους φυσικούς φορείς τους...*

*-Εφαρμογή μεθόδων οργάνωσης/διοίκησης με βάση αντικειμενικούς στόχους (management by objectives) και αξιολόγησης θέσεων” (Μακρυδημήτρης-Μιχαλόπουλος 2000:498).*

Στο ίδιο Μέρος (II) στο κεφάλαιο 7, με τίτλο: “Μεταρρύθμιση της εσωτερικής οργάνωσης και επιδίωξη αποτελεσματικότερης λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης”, προτείνονται ακόμη πιο συγκεκριμένα μέτρα. Αφού αναλυθούν οι ζητούμενες λειτουργίες του σχεδιασμού και του προγραμματισμού, ερχόμαστε στην λειτουργία του συντονισμού. Εκεί, καταγράφεται: *“Ο συντονισμός να γίνεται με σαφή οριοθέτηση του αντικειμένου σε κάθε οργανική μονάδα, τόσο στις επιτελικές αρμοδιότητες με οριζόντια διάρθρωση όσο και στις διοικητικές ενέργειες και στην εσωτερική κίνηση και λειτουργία μέσα στην κάθε υπηρεσιακή μονάδα, γεγονός που προϋποθέτει σωστό καταμερισμό των έργων, σαφή οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων και του αντικειμένου της ύλης κάθε υπηρεσιακής μονάδας, με παράλληλο συντονισμό της ατομικής και συλλογικής προσπάθειας, ώστε να επιτυγχάνεται η εσωτερική ενότητα της Δημόσιας Διοίκησης...”.*

Στο ίδιο κεφάλαιο, στη συνέχεια γίνεται μια πολύ ενδιαφέρουσα πρόταση στην κατεύθυνση του εκσυγχρονισμού. Προτείνεται συγκεκριμένα: *“Ο εκσυγχρονισμός των δραστηριοτήτων των*

υπηρεσιακών μονάδων να γίνεται με βάση το διαχωρισμό των αρμοδιοτήτων σε πολιτικής φύσης (οι οποίες θα έχουν σχέση με το κύριο αντικείμενο του κάθε υπουργείου) και διοικητικής φύσης (που θα έχουν σχέση με την εσωτερική διοίκηση και λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών)” (Οπ.π. 2000:512-513). Το θετικό μιας τέτοιας διάκρισης καταγράφεται παρακάτω, “οι υπηρεσιακές μονάδες θα εκπληρώνουν απερίσπαστα την κύρια αποστολή τους, τα ομοειδή αντικείμενα θα συντονίζονται και οι υπηρεσίες θα λειτουργούν ομαλά και αποδοτικά”. Πάντα στο ίδιο κεφάλαιο, σε επόμενο υποκεφάλαιο με τίτλο: “Ορθολογικός σχεδιασμός-Περιγραφή λειτουργίας και ροής εργασιών”, επισημαίνεται και πάλι ως απαιτούμενη προϋπόθεση: “Την επακριβή και λεπτομερή περιγραφή αρμοδιοτήτων και καθηκόντων για κάθε θέση με αντίστοιχες προδιαγραφές παραγόμενου έργου ή αποτελέσματος.” (Οπ.π. 2000:518).

### **Εκθεση των «100» (1990)**

Η τριετία 1990-1993 ήταν ιδιαίτερα γόνιμη για τα θέματα της ελληνικής κρατικής μηχανής, τα οποία είχαν αναδειχθεί ως βασικές προτεραιότητες της κοινωνίας ολόκληρης (Ι.Βούλγαρης 2008). Χαρακτηριστικά του επικρατούντος κλίματος ήταν τα χρησιμοποιούμενα κατά κόρον λόγια των καθηγητών Βαρβαρέσσου και Αγγελόπουλου, οι οποίοι είχαν τονίσει ότι πρωταρχικό πρόβλημα της χώρας ήταν η Διοίκηση και δευτερευόντως η οικονομία, η οποία εξαρτιόταν από την καλή λειτουργία της πρώτης... Υπό αυτές τις συνθήκες, μετά από μια πρώτη προσπάθεια μείωσης του δημόσιου τομέα και δρομολόγησης κάποιων αποσπασματικών μεταβολών στη λειτουργία της Διοίκησης<sup>25</sup>, ο Υπουργός Προεδρίας της Κυβέρνησης Αθανάσιος Κανελλόπουλος, ανέθεσε σε πολυμελή επιτροπή<sup>26</sup> την εκπόνηση νέας, πλήρους έρευνας για την επικρατούσα κατάσταση. Η μελέτη (με την ονομασία έκθεση των 100 ή έκθεση Κανελλόπουλου) παραδόθηκε το 1990. Ήταν μια επιτυχής σύνθεση των προηγούμενων ανάλογων εγχειρημάτων, των οποίων επαναλάμβανε τα βασικά συμπεράσματα. Τα προβλήματα πάντως παρέμεναν τα ίδια: “Το διοικητικό πρόβλημα της χώρας είναι πρόβλημα ακαταλληλότητας του διοικητικού μηχανισμού... όχι μόνον αυτές καθ’ εαυτές οι επιδόσεις και τα αποτελέσματα του δημόσιου τομέα είναι ανεπαρκή σύμφωνα με διεθνείς δείκτες ή αρνητικά (πχ υπερδιόγκωση του δημόσιου ελλείματος και κρατικού χρέους), αλλά έχουν και πολλαπλασιαστικές συνέπειες, στο πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο” (Μακρυδημήτρης-Μιχαλόπουλος 2000:560).

Αφού επισημανθούν τα βασικά προβλήματα (κυριαρχία πολιτικού υποσυστήματος, ευνοιοκρατία, κομματισμός, νομικισμός κλπ), στη συνέχεια προτείνονται λύσεις σε τέσσερις κύκλους θεμάτων. Στον πρώτο που αναφέρεται στις δομές προτείνεται: “Η αναδιάρθρωση της κεντροβαρούς ανάπτυξης του συστήματος με την ενίσχυση του επιτελικού χαρακτήρα των κεντρικών

---

25 Που επιχειρήθηκαν κυρίως με τον τερατώδη ν. 1892/1990 (ΦΕΚ Α 101/31-7-1990 για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις)

26 96 συνολικά άτομα, πανεπιστημιακοί καθηγητές, κρατικοί υπάλληλοι και εμπειρογνώμονες



υπηρεσιών, τη θεσμική και λειτουργική ενδυνάμωση της αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης, τη σαφέστερη οριοθέτηση και εκλογίκευση του πλαισίου λειτουργίας του ευρύτερου δημόσιου τομέα” (Οπ.π. 2000:562).

Στα επόμενα κεφάλαια, οι συντάκτες της έκθεσης αναλύουν περισσότερο και συγκεκριμενοποιούν τις ιδέες τους, τουλάχιστον σε επίπεδο διατυπώσεων. Στο κεφάλαιο Ι με τίτλο “Η διάρθρωση της Δημόσιας Διοίκησης”, προσδιορίζονται οι κατευθύνσεις στις οποίες απαιτείται να προσανατολιστεί η μεταρρυθμιστική προσπάθεια. Συγκεκριμένα, προτείνεται αφενός η “ενίσχυση της κυβερνητικής συνοχής και του διυπουργικού συντονισμού. Αποφασιστική τόνωση του επιτελικού χαρακτήρα των κεντρικών μονάδων με αποσυγκέντρωση και αποκέντρωση των εκτελεστικών λειτουργιών τους...” και αφετέρου η “ενίσχυση της Αποκέντρωσης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ως βασική προγραμματική αρχή μπορεί να υιοθετηθεί η αποσυγκέντρωση του συνόλου των εκτελεστικών χαρακτήρα αρμοδιοτήτων και λειτουργιών και η μεταβίβασή τους σε περιφερειακά όργανα και υπηρεσίες ή η εκχώρησή τους στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης” (Οπ.π. 2000:564).

Αφού δόθηκαν λοιπόν οι κατευθύνσεις και διαμορφώθηκε ένα πλαίσιο διάρθρωσης του κρατικού μηχανισμού, με σαφή πρόθεση ενίσχυσης του αποκεντρωτικού συστήματος λειτουργίας, κατά τα επόμενα κεφάλαια εξετάζονται διεξοδικά οι επιμέρους κρατικοί φορείς. Καταρχήν διερευνάται το κορυφαίο συλλογικό όργανο της εκτελεστικής εξουσίας, το υπουργικό συμβούλιο και μετά τα υπουργεία. Διερευνώντας τα ζητήματα των υπουργείων προτείνεται εξ αρχής η “μείωση του συνολικού αριθμού των Υπουργείων με αντίστοιχη επίτευξη του άριστου μεγέθους τους που πρέπει να προσδιορίζεται σε σχέση με τον κύριο σκοπό που εξυπηρετούν”, ενώ “ταυτόχρονα πρέπει να επιτευχθεί η σταδιακή μετατροπή των Υπουργείων σε επιτελικά κέντρα χάραξης και σχεδίασης των επιμέρους τομέων της δημόσιας πολιτικής, καθώς και αξιολόγησης της υλοποίησης και της αποδοτικότητας των αποφασιζόμενων μέτρων...” (Οπ.π. 2000:567).

Πολύ πιο ενδιαφέρουσες παρατηρήσεις κάνουν οι συντάκτες της έκθεσης στο κεφάλαιο για την αποκέντρωση και την αυτοδιοίκηση. Εκεί, στα θέματα αποκέντρωσης, αφού πρώτα καταστήσουν ξεκάθαρη την επιλογή τους για «την διατήρηση του υφιστάμενου σχήματος διοικητικής οργάνωσης του Κράτους- Κεντρική Διοίκηση /Νομοί /Περιφέρειες – με τον Νομάρχη ως κύριο όργανο της περιφερειακής διοίκησης του κράτους με γενική αρμοδιότητα και τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας ως περιφερειακό όργανο ειδικών αρμοδιοτήτων», σχολιάζουν για το ενδεχόμενο καθιέρωσης αυτοδιοίκησης β) βαθμού στο επίπεδο του νομού, ότι κάτι τέτοιο θα απαιτούσε τον ακριβή προσδιορισμό “των αρμοδιοτήτων του Νομάρχη και του προέδρου του ΟΤΑ Β Βαθμού” (Οπ.π. 2000:574). Πέρα από αυτό, το μάλλον απευκταίο για τους συντάκτες ενδεχόμενο, κατά την άποψή τους, “οι Περιφέρειες πρέπει να διατηρηθούν, οι δε αρμοδιότητές τους πρέπει να προσδιοριστούν ορθολογικά για να εξυπηρετήσουν τις ανάγκες του οικονομικού-κοινωνικού προγραμματισμού, σε συσχετισμό με την υλοποίηση των διαρθρωτικών προγραμμάτων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας”. Συνεχίζοντας, οι αναλυτές δείχνουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την ενίσχυση της περιφέρειας χωρίς όμως αποδυνάμωση της νομαρχίας

και φτάνουν στο σημείο (καινοφανές για όλη την έκθεση) να εισηγηθούν την αποκέντρωση συγκεκριμένων τομέων κρατικής πολιτικής από τα υπουργεία στις περιφέρειες: *“Η περαιτέρω ανάπτυξη των αρμοδιοτήτων των Περιφερειών δεν θα πρέπει να γίνει εις βάρος των αρμοδιοτήτων του Νομού και του Νομάρχη. Αντίθετα θα πρέπει να προβλεφθεί μαζική μεταφορά αρμοδιοτήτων προς τις Περιφέρειες από την Κεντρική Κρατική Διοίκηση σε θέματα αναπτυξιακής πολιτικής, χωροταξικής πολιτικής και πολιτιστικής ανάπτυξης...”* (Οπ.π. 2000: 574).

Στο επόμενο υποκεφάλαιο, για την τοπική αυτοδιοίκηση, ολοκληρωνόταν η διερεύνηση του ζητήματος. Η αναφορά γίνεται με τρόπο κατηγορηματικό και η κατεύθυνση είναι ξεκάθαρη: *“Η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ Κράτους και ΟΤΑ πρέπει να γίνεται με σαφήνεια και ορθολογικό τρόπο – με αποφυγή των επικαλύψεων – και οπωσδήποτε σε συνδυασμό με την έκταση της αναγνωριζόμενης υπέρ των ΟΤΑ οικονομικής αυτοτέλειας. Η μεταφορά αρμοδιοτήτων προς την Αυτοδιοίκηση πρέπει να συνοδεύεται από την μεταφορά οικονομικών μέσων...”* (Οπ.π. 2000:575).

Μετά τα θέματα διάρθρωσης του κράτους και συνάρθρωσης των διαφόρων κρατικών δομών, στα επόμενα κεφάλαια εξετάζονταν θέματα προσωπικού και λειτουργίας της Διοίκησης. Σε ένα σημείο, επισημαίνεται χαρακτηριστικά ο νέος (από τα μέσα της δεκαετίας του '80 και έπειτα) προσανατολισμός που (πρέπει να) εμψυχώνει τη λειτουργία των υπηρεσιών: *“Οι πολίτες είναι το κοινό της Διοίκησης, οι καταναλωτές της δημόσιας υπηρεσίας. Γι αυτό οι κανόνες λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών πρέπει να είναι προσιτοί και κατανοητοί, ενώ πρέπει να λαμβάνονται ειδικά μέτρα για την προστασία του πολίτη από την κακοδιοίκηση και την γραφειοκρατία”* (Οπ.π. 2000:602).

Στην καταγραφή των απαραίτητων μεταρρυθμιστικών μέτρων που ακολουθεί, προτεινόταν και μάλιστα ως *“εξαιρετικά επείγουσα”* η ανάπτυξη *“αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας στη λειτουργία και στις μεθόδους διοίκησης (MANAGEMENT) οργανώσεων και υπηρεσιών του δημόσιου τομέα”*. Σημειώνοντας λίγο πιο ειδικά, διευκρινίζεται ότι, *“η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα με κατάλληλα επεξεργασμένους δείκτες που να προσιδιάζουν στο είδος και τον χαρακτήρα της κάθε λειτουργίας και δραστηριότητας αναδεικνύονται έτσι ως τα κρίσιμα και αποφασιστικά κριτήρια αξιολόγησης της διοικητικής δράσης και συμπεριφοράς στο ατομικό όσο και στο οργανωτικό επίπεδο...”* (Οπ.π. 2000:603), ενώ λίγο παραπέρα σε μια πιο συγκεκριμένη καταγραφή θεμελιωδών αξόνων και αρχών λειτουργικής αναβάθμισης, προτείνεται μια ιδέα που αρχικά ακούγεται τετριμμένη αλλά εντέλει γίνεται πρωτότυπη, προσθέτοντας μια νέα σκέψη στις ήδη (πολύ) γνωστές. Προτείνεται λοιπόν, *“η επακριβής και λεπτομερής, περιγραφή αρμοδιοτήτων και καθηκόντων για κάθε θέση με αντίστοιχες προδιαγραφές παραγόμενου έργου ή αποτελέσματος...”* (Οπ.π. 2000:604).

### **Έκθεση Δεκλερή (1992)**

Το 1992, ο νέος Υπουργός Προεδρίας θέλησε να αναδιατάξει την μεταρρυθμιστική προσπάθεια και ανέθεσε σε ομάδα υπό τον αντιπρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας και διδάσκοντος στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης Μιχαήλ Δεκλερή, τη σύνταξη νέας έρευνας

για την κατάσταση στη Διοίκηση.

Η έκθεση αυτή, η «ελληνική Διοίκηση 2000» ή έκθεση Δεκλερή όπως ονομάστηκε, ανέλυε την κατάσταση με αυστηρή επιστημονική μεθοδολογία, αξιοποιώντας τη συστημική προσέγγιση και κατέληγε σε συγκεκριμένα συμπεράσματα και προτάσεις. Παρότι ήταν αναλυτικότερη (πχ εντόπιζε 117 προβλήματα...), στην ουσία επαναλάμβανε τα ίδια βασικά προβλήματα που είχαν αναδείξει όλες οι προηγούμενες... Ομοίως και οι προτάσεις για την υπέρβαση των προβλημάτων ήταν στην ίδια κατεύθυνση με τις προηγούμενες, δηλαδή στην εφαρμογή ορθολογικών όρων οργάνωσης και λειτουργίας, με αξιοποίηση του προσωπικού προπάντων των ειδικευμένων σε θέματα διοίκησης δημοσίων οργανισμών και υπηρεσιών (public management) υπαλλήλων (κυρίως των αποφοίτων της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης).

Στο θέμα που μας ενδιαφέρει, η έκθεση επικεντρωνόταν επ' αυτού εξ αρχής. Στο περιληπτικό σημείωμα που τέθηκε ως εισαγωγή, αναφερόταν συνοπτικά αλλά περιεκτικά ότι, *“πρέπει να τεθή τάξη στις πολυάριθμες αρμοδιότητες της Διοικήσεως με την λογική αποτύπωσή τους σε αντίστοιχα πληροφοριακά συστήματα”* (Οπ.π. 2000:659) και συνεχίζοντας περιέγραφε τα υφιστάμενα προβλήματα και τις επιθυμητές κατευθύνσεις: *“Περιττές αρμοδιότητες θα καταργηθούν, συγχύσεις και επικαλύψεις αρμοδιοτήτων θα εκλείψουν και θα υπάρξει συντονισμός και ευρυθμία στην λειτουργία της Διοικήσεως”*.

Στη συνέχεια, καταγράφονταν τα παθογόνα αίτια κατά διακριτά κεφάλαια. Στο κεφάλαιο Γ με τον τίτλο Σύστημα Λειτουργίας, ως πρώτο παθογόνο αίτιο (18ο στη συνολική αρίθμηση) σημειωνόταν η *“ατελής διασύνδεση και συντονισμός αρμοδιοτήτων”* (Οπ.π. 2000:679), ενώ στο κεφάλαιο Ε με τίτλο Σύστημα Οργανώσεως, ως 58ο παθογόνο αίτιο σημειωνόταν η *“έλλειψη περιγραφής καθηκόντων (job description)”* (Οπ.π. 2000:681), ως 64ο η *“επικάλυψη αρμοδιοτήτων”* και ως 65ο οι *“συναρμοδιότητες”*. Περαιτέρω, κατά την διεξοδική ανάλυση που ακολουθούσε, γινόταν ουσιαστικότερη μνεία για την υφιστάμενη παθολογία, τις διασυνδέσεις της με άλλες αντίστοιχες (τον νομικισμό...) και τις συνέπειές της. Χαρακτηριστικά σημειωνόταν ότι, *“η λειτουργία της Ελληνικής Δημόσιας Διοικήσεως έχει μειωμένη αποτελεσματικότητα. Οι πολλαπλές αρμοδιότητες της δεν έχουν εσωτερική διασύνδεση. Δεν υπάρχει λογική συνοχή στο σύστημα παρεμβάσεων του κράτους: Τούτο, εκτός του ότι δυσχεραίνει την αποτύπωση των λειτουργιών σε αντίστοιχα πληροφοριακά συστήματα, αποτελεί μόνιμο αίτια συγχύσεως, βραδείας και συχνά αντιφατικής δράσεως...”* (Οπ.π. 2000:686). Εν τέλει, η μελέτη κατέληγε σε συγκεκριμένη πρόταση και τόνιζε την αναγκαιότητά της: *“Επιβάλλεται, λοιπόν, κατά πρώτον, να τεθή τάξη στις λειτουργίες της Ελληνικής Δημόσιας Διοικήσεως. Πρέπει να καταρτισθούν τα αντίστοιχα συστήματα και να συνδυασθούν με τα πληροφοριακά.... Αλλιώς, θα καθυστερήσει πολύ η εκμετάλλευση των πραγματικών δυνατοτήτων της πληροφορικής και θα παραταθεί η υπάρχουσα σύγχυση και αβεβαιότητα...”* (Οπ.π. 2000:686). Επιπλέον, εντόπιζε την διττή φύση των

σχετικών θεμάτων (επιστημονική-τεχνική και πολιτική) που πρότεινε να τεθούν υπό ενδελεχή έρευνα, να επανεξεταστούν και να αποσαφηνιστούν, “...πρέπει να, μελετηθή παραλλήλως η προσήκουσα έκταση των λειτουργιών της Ελληνικής Δημόσιας Διοικήσεως... Το ζήτημα των καθηκόντων του σύγχρονου κράτους είναι μεικτό, δηλαδή επιστημονικό και πολιτικό, η έρευνα δε της επιστημονικής πτυχής του πρέπει να προηγηθή της πολιτικής επιλογής...” (Οπ.π. 2000:687).

Μια άλλη παρατήρηση της μελέτης, που εστιάζει στην οργάνωση του κρατικού μηχανισμού και στους περιορισμούς υπό τους οποίους συγκροτήθηκε, παρουσιάζει σημαντικό ενδιαφέρον. Σε ένα εδάφιο καταγράφεται εμφατικά ότι, “*Η οργάνωση της Ελληνικής Δημόσιας Διοικήσεως χαρακτηρίζεται από περίσσειαν δομής και ακαμψίαν, διότι στηρίζεται σε εμπειρική εκτίμηση του διοικητικού έργου και έχει επιβαρυνθεί σε ανεπίτρεπτο βαθμό με την πολυχρόνια άσκηση πολιτικής πατρωνείας και απασχολήσεως*” (Οπ.π. 2000:690). Μετά από τέτοια επισήμανση ακολουθούσε η προτροπή για την επιβεβλημένη εκλογίκευση και καταγράφονταν αναλυτικά τα πέντε βήματα που έπρεπε να ακολουθηθούν για να επιτευχθεί κάτι τέτοιο. Επιπλέον, γινόταν και μια εμβόλιμη, πολύ εξειδικευμένη αναφορά σε ένα πλέγμα αρμοδιοτήτων ιδιαίτερης ευαισθησίας για τους συντάκτες της μελέτης (περιβαλλοντικά, χωροταξικά θέματα) Συγκεκριμένα, ο σκοπός αυτός πρέπει και μπορεί να επιτευχθεί με, “*τον επιστημονικό υπολογισμό του απαιτούμενου διοικητικού έργου...-έργο όντως μακράς πνοής αλλά απολύτως απαραίτητο. Στο πλαίσιο της προσπάθειας αυτής ενδείκνυται να επανεξετασθή ο αριθμός των Υπουργείων... να εισαχθή η δέουσα ποικιλομορφία στην εκτελεστική δομή που θα εξασφαλίσει την ευκαμψία της και την σύμπραξη των πολιτών στην διεκπεραίωση του διοικητικού έργου. Κάθε Υπουργείο πρέπει να αποφασίση ποιο έργο θα διατηρηθεί στις καθαρώς διοικητικές μονάδες, ποιο θα αναληφθεί από μεικτές και ποιο θα ανατεθεί σε ιδιώτες ... πρέπει να συνεχισθή η εκχώρηση αρμοδιοτήτων από το Κέντρο στην Περιφέρεια... Εκ τούτων, η σχεδίαση των αλληλένδετων πολιτικών αναπτύξεως, προστασίας περιβάλλοντος και χωροταξίας δέον να ανατεθούν στην Περιφέρεια, διότι η φύση και η έκταση του αντικειμένου των υπερβαίνει το επίπεδο του Νομού*” (Οπ.π. 2000:690-691).

### **Έκθεση Σπράου (1998)**

Προσκαλεσμένος από τον Πρωθυπουργό Κώστα Σημίτη, ο καθηγητής Σπράου, συνέταξε μεταξύ άλλων και μελέτη, για τις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις της ελληνικής Διοίκησης, η οποία φέρει τον πολύ χαρακτηριστικό τίτλο: “Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση” (Οπ.π. 2000:703επ).

Υιοθετώντας τις σύγχρονες του απόψεις για την αμεσότητα και την σημαντικότητα των σχέσεων Δημόσιας Διοίκησης και οικονομίας, ο καθηγητής οριοθετεί στο εισαγωγικό κεφάλαιο της έκθεσής του, το πλαίσιο εντός του οποίου θα κινηθεί. Αφού λοιπόν σημειώσει αρχικά ότι “*η αποτελεσματικότητα του δημοσίου τομέα επηρεάζει άμεσα την οικονομία. Οι δραστηριότητες της δημόσιας διοίκησης συνδέονται και επηρεάζουν τη λειτουργία και αποδοτικότητα του ιδιωτικού τομέα της. Για τούτο η χαμηλή ποιότητα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης είναι ανασταλτική για την ανάπτυξη...*” (Οπ.π.

2000:705), στη συνέχεια συμπληρώνει την εικόνα, διευκρινίζοντας πως αντιλαμβάνεται τον ρόλο του κράτους στη σύγχρονη πραγματικότητα: *“Αφού η λειτουργία της αγοράς δεν είναι τέλεια, το κράτος οφείλει να ρυθμίσει την προμήθεια των συλλογικών αγαθών ή να αποτρέψει φαινόμενα κερδοσκοπίας καθώς και την απαξίωση κοινωνικών αγαθών, συχνά δε να τα προσφέρει. Επιπρόσθετα, έχει να επιτελέσει λειτουργίες σε πολιτικό επίπεδο: να επιβλέπει την εφαρμογή των νόμων, να προστατεύσει τα δικαιώματα και τις ελευθερίες των πολιτών, την εθνική ασφάλεια και σταθερότητα, την ανάπτυξη της ευημερίας και της κοινωνικής αλληλεγγύης...”* (Οπ.π. 2000:710)

Μετά από τις βασικές αυτές οριοθετήσεις και εντός του πλαισίου που σκιαγραφήθηκε και στην ίδια εκσυγχρονιστική κατεύθυνση, ο συγγραφέας διευκρινίζει τις θέσεις του για τον τρόπο που οφείλει να λειτουργεί μια Δημόσια Διοίκηση, εν όψει του επερχόμενου (21ου) αιώνα: *“Ως προσδιοριστικά χαρακτηριστικά μιας νέας δημόσιας διοίκησης και κατ’ επέκταση του νέου τρόπου λειτουργίας αυτής τίθενται:*

- *ο προσανατολισμός στα αποτελέσματα,*
- *η αντικατάσταση των συγκεντρωτικών και ιεραρχικών δομών από αποκεντρωτικά συστήματα διοίκησης, όπου οι αποφάσεις λαμβάνονται σε πολλαπλά επίπεδα και όπου οι ενδιαφερόμενοι πολίτες και ομάδες έχουν τη δυνατότητα να γνωστοποιήσουν τις αντιδράσεις τους,....*
- *η αναζήτηση ποιότητας και επάρκειας των υπηρεσιών που παρέχονται ευθέως από το κράτος....*
- *η ενδυνάμωση των στρατηγικών ικανοτήτων του κέντρου...”* (Οπ.π. 2000:711).

Πρωτοτυπώντας σε σχέση με παλαιότερες ανάλογες εκθέσεις, ο Ι.Σπράος δεν προέβη σε εκτενή παρουσίαση της υφιστάμενης προβληματικής κατάστασης αλλά αφού αναφερθεί συνοπτικά σε ορισμένες μόνο όψεις προβληματικότητας, καταγράφει τις βασικές του προτάσεις σε μία κατεύθυνση αλλαγών-μεταρρυθμίσεων, οι οποίες θεωρούνται εντελώς απαραίτητες. Οι βασικές αυτές προτάσεις ήταν:

- *“Η διοίκηση αποτελεσμάτων που αποτελεί τον σύγχρονο προσανατολισμό των δημοσίων οργανώσεων, με επικέντρωση στους δείκτες μέτρησης αποτελεσμάτων....*
- *Ο σχεδιασμός θέσεων εργασίας που αποτελεί βασική συνιστώσα κάθε οργανωτικού ανασχεδιασμού και αποτελεί σύζευξη και εξισορρόπηση της αποτελεσματικότητας των οργανώσεων και της ικανοποίησης των εργαζομένων. Προτείνεται ένα πρόγραμμα που θα περιλαμβάνει την ανάλυση θέσεων εργασίας, την περιγραφή καθηκόντων και την αξιολόγηση των θέσεων στις δημόσιες οργανώσεις.*
- *Η ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων (κανόνων)....*
- *Το Σώμα Οικονομολόγων Διοίκησης (ΣΟΔ)....*
- *Κλάδος Ανωτάτων Στελεχών Διοίκησης....”* (Μακρυδημήτρης-Μιχαλόπουλος 2000:714)

Ειδικά για τη διοίκηση αποτελεσμάτων, αφού πρώτα διευκρινίσει ότι *“το ισχύον γραφειοκρατικό πρότυπο, ως η θεσμική αποκρυστάλλωση του νομικο-ορθολογικού πολιτισμού, αποδίδει σημασία αποκλειστικά στην αρχή της νομιμότητας, παραγνωρίζοντας ή και αγνοώντας τις κρίσιμες οικονομικές διαστάσεις της*

λειτουργίας της διοίκησης” και τονίζει ότι “η μέτρηση αποτελεσμάτων είναι στρατηγική παράμετρος των πολιτικών για την “επανάδρυση”(re-inventing) της δημόσιας διοίκησης στο πεδίο των λειτουργιών της”, εν τέλει επισημαίνει με έμφαση ότι αυτά είναι στοιχεία που έχουν υιοθετήσει και εφαρμόσει τα περισσότερα προηγμένα διοικητικά κράτη “(Αγγλία, Καναδάς, Ιρλανδία, Δανία, Σουηδία, Φινλανδία, Γερμανία, Νορβηγία, Γαλλία., Ν. Ζηλανδία, Αυστραλία, Πορτογαλία κ.α.) ήδη από τη δεκαετία του ‘80” (Οπ.π. 2000:715), ώστε να καταδειχθεί με αυτόν τον τρόπο, η υστέρηση της ελληνικής κρατικής μηχανής...

Ο αναλυτής αποσαφηνίζει πλήρως την αλλαγή παραδείγματος που συντελείται με την επιλογή του προτεινόμενου συστήματος: “Το κοινό στοιχείο των προγραμμάτων αυτών που δείχνει και το νέο προσανατολισμό των δημοσίων οργανώσεων, είναι ότι δίνει ιδιαίτερη βαρύτητα όχι στις εισροές αλλά στις εκροές των συστημάτων, σε ότι δηλαδή προσφέρεται από τις δημόσιες υπηρεσίες στον πολίτη-πελάτη να “καταναλώσει”..” και επιπλέον τονίζει χαρακτηριστικά την πολιτική-δημοκρατική σημασία του νέου συστήματος, “η νομιμοποίηση των δημοσίων οργανώσεων διασφαλίζεται πραγματικά και μόνο όταν παράγουν αποτελέσματα το κοινωνικό όφελος των οποίων δικαιολογεί το κόστος τους” (Οπ.π. 2000:715).

Σε επόμενη παράγραφο, ο συγγραφέας ξεκαθαρίζει αποφασιστικά: “Η μέτρηση αποτελεσμάτων είναι το σύγχρονο εργαλείο λήψης των διοικητικών αποφάσεων” ! Συνεχίζοντας, αφού επισημαίνει ότι, “η ικανότητα της δημόσιας γραφειοκρατίας κρίνεται σήμερα από τις διαδικασίες, τους δείκτες και τους θεσμούς που έχουν καθιερωθεί για τη μέτρηση των διοικητικών αποτελεσμάτων”, τονίζει και πάλι τη νομιμοποιητική διάσταση του νέου συστήματος, λέγοντας ότι “η δημόσια διοίκηση είναι στην υπηρεσία του πολίτη όταν παράγει αγαθά και υπηρεσίες που αξιολογούνται ως ποιοτικά από τον πολίτη-πελάτη” και βέβαια καταλήγει πως, “η λογική των μετρήσεων απαιτεί μια δέσμη αλλαγών ευρύτερης σημασίας που θα πρέπει να δρομολογηθούν για την αποδεκτή συναινετική υιοθέτησή τους” (Μακρυδημήτρης-Μιχαλόπουλος 2000:716).

Αναλύοντας περαιτέρω τους δείκτες μέτρησης, ο συγγραφέας διευκρινίζει σχετικά με τον ρόλο τους ότι οι δείκτες αυτοί “θα προσδιορίζουν, θα μετρούν κατά πόσο τα αποτελέσματα της διοικητικής δράσης πλησίασαν ή έφθασαν τους προσδιορισμένους στόχους”, ενώ συνδέοντας σαφώς τους δείκτες αυτούς όχι μόνο με την αξιολόγηση της διοικητικής δράσης αλλά και με στοιχεία ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, τονίζει ότι “οι δείκτες μέτρησης αποτελεσμάτων αναφέρονται και συνδέουν τα αποτελέσματα με την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών” (Οπ.π. 2000:716). Επιπροσθέτως, ο συγγραφέας αναλύοντας περαιτέρω τη φύση των δεικτών και τα προαπαιτούμενα της διαδικασίας επιτυχούς θέσπισής τους, τονίζει ότι “για να ενσωματωθούν τα προγράμματα αποδοτικότητας στην καθημερινή δράση των υπηρεσιών απαιτείται οι δείκτες μέτρησης των αποτελεσμάτων να συνδέουν τις κάθε ημέρας δράσεις (εργασία) των εργαζομένων στη συγκεκριμένη υπηρεσία με τους στόχους που έχουν τεθεί από αυτή”. Ωστόσο αυτή η διαδικασία έχει τα όριά της στις υφιστάμενες απαιτήσεις απλότητας και

οικονομικότητας (το νέο σύστημα δεν μπορεί να είναι πιο δύσκολο και πιο κοστοβόρο από το προηγούμενο...), γι αυτό προτείνεται, *“να επιλέγονται δείκτες-κλειδιά που θα βασίζονται σε στόχους εκροών ώστε να εξασφαλίζεται μια απλή σχετικά διαδικασία αξιολόγησης”* και στη συνέχεια διευκρινίζεται ότι *“οι δείκτες-κλειδιά θα πρέπει να καλύπτουν τις βασικές δραστηριότητες”* (Μακρυνήμητρης-Μιχαλόπουλος 2000:716).

Σε επόμενο υποκεφάλαιο υπό τον τίτλο “Έρευνες-Ελεγχοι αποδοτικότητας”, ο καθηγητής Σπράος προτείνει ένα ερωτηματολόγιο, με σκοπό *“..να πιστοποιήσει με βάση τα πραγματικά δεδομένα της ποιότητας των υπηρεσιών, το κόστος αυτών και την αποτελεσματικότητα της διοίκησης και οργάνωσης της υπό έρευνα υπηρεσίας”*. Οι ερωτήσεις έχουν να κάνουν με το “ποιοί”, το “γιατί”, το “πόσο” και το “πώς” η υπηρεσία ενεργεί προκειμένου να εκτελέσει την αποστολή της (Οπ.π. 2000:721). Μεγαλύτερη σημασία για μας όμως έχει το κεφάλαιο και οι σχετικές προτάσεις για τον σχεδιασμό θέσεων εργασίας. Σε αυτό, ο καθηγητής επικαλείται τα δεδομένα της θεωρίας των Οργανώσεων και αφού σημειώσει ότι, *“..με δεδομένο ότι το ανθρώπινο δυναμικό είναι ο βασικός συντελεστής της οργανωτικής δράσης, απαραίτητη προϋπόθεση εξορθολογισμού της διοίκησης των δημοσίων οργανώσεων είναι ο σχεδιασμός των θέσεων εργασίας, δηλαδή ο προσδιορισμός κριτηρίων διαφοροποίησης της προσωπικής βάσης των δημοσίων οργανώσεων”*, στη συνέχεια υπενθυμίζει τον βασικό οργανωσιακό κανόνα πως, *“ο βαθμός οργανωτικής ανάπτυξης ενός πολύπλοκου και σύνθετου μορφώματος, όπως είναι οι δημόσιες οργανώσεις, προσδιορίζεται από το βαθμό της διαφοροποίησής του”*, για να καταλήξει στο ότι, *“ο προσδιορισμός των καθηκόντων εργασίας κάθε υπαλλήλου, δηλαδή το σύνολο των καθηκόντων που καλύπτει όλο το φάσμα των ενεργειών και δραστηριοτήτων που πρέπει να εκτελέσει ένας εργαζόμενος, μπορεί και πρέπει να αποτελεί το θεμελιώδες κριτήριο, αρχή διαφοροποίησης και διάρθρωσης του στελεχιακού δυναμικού μιας δημόσιας οργάνωσης”* (Οπ.π. 2000:724)..

Πέραν των παραπάνω, σημαντική και ξεχωριστή προστιθέμενη αξία της μελέτης του καθηγητού Σπράου, πρέπει να αναγνωριστεί και για το κεφάλαιο με τον τίτλο “ποιότητα κανονιστικών ρυθμίσεων (κανόνων)”, καθότι ήταν η πρώτη φορά που σε τέτοια εργασία, παρουσιάζοταν και αναλυόταν, το καίριο αυτό θέμα. Με δεδομένη την ισχυρή θεσμική υπόσταση κάθε αρμοδιότητας, την υιοθέτησή της δηλαδή μέσα από έναν νομικό κανόνα, μία ρύθμιση οποιασδήποτε μορφής (νόμος, διάταγμα, απόφαση), σε συνδυασμό με την πληθώρα τέτοιων ρυθμίσεων και την ανάπτυξή τους σε μεγάλο χρονικό διάστημα, καταδεικνύεται η σπουδαιότητα του κεφαλαίου αυτού της έκθεσης Σπράου για τη δική μας εξέταση. Αρχής εξαρχής λοιπόν, ο καθηγητής τονίζει ότι *“η ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων-παρεμβάσεων συνδέεται και αντανακλά ευθέως την ποιότητα της διοίκησης του κράτους”*, για να γίνει πιο συγκεκριμένος αμέσως μετά, αιτιολογώντας την κατηγορηματικότητα του προηγούμενου συμπεράσματος, σημειώνοντας ότι αφού *“το σύστημα των κανονιστικών παρεμβάσεων αποτελεί το αποτελεσματικότερο εργαλείο σήμερα με το*

οποίο οι κυβερνήσεις αλλάζουν τις κατευθύνσεις στην οικονομία και στην κοινωνία...” και επειδή “ η ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων προσδιορίζει τα οικονομικά αποτελέσματα και την αποτελεσματικότητα με την οποία οι κυβερνήσεις βελτιώνουν την ποιότητα ζωής των πολιτών”, κατά συνέπεια “η ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων αποκτά ολοένα και μεγαλύτερη σπουδαιότητα γιατί οι κανόνες αποκτούν παγκοσμιότητα, ενώ ταυτόχρονα οι εθνικές ρυθμίσεις επηρεάζονται από την παγκοσμιοποίηση της οικονομικής ζωής” (Μακρυδημήτρης-Μιχαλόπουλος 2000:730).

### **Μελέτη Ακαδημίας Αθηνών (2000)**

Στη Δύση του 20ου αιώνα, μέσα σε κλίμα, έντονης προσπάθειας εξέτασης των μεταρρυθμίσεων κάτω από το πρίσμα περισσότερων προσεγγίσεων, η Ακαδημία Αθηνών πήρε την πρωτοβουλία, ανέθεσε σε ομάδα ερευνητών<sup>27</sup>, επεξεργάστηκε και εν τέλει παρουσίασε (2000) μία πολύ συστηματική μελέτη με τίτλο: “Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση, διαπιστώσεις και προτάσεις”. Παρότι εξαιρετική, τόσο σε πληρότητα εξέτασης του θέματος όσο και σε πρωτοτυπία των προτάσεων στις οποίες κατέληγαν οι συγγραφείς, η μελέτη δεν έτυχε ιδιαίτερης προβολής και συνεπώς αγνοήθηκε (και μάλλον αγνοείται ακόμα...) από πολλούς εμπλεκόμενους στα σχετικά δρώμενα...

Καταρχήν παρουσιαζόταν το πρόβλημα: «Με δεδομένη τη σημερινή κατάσταση που χαρακτηρίζεται από επικάλυψη αρμοδιοτήτων και ασάφεια όσον αφορά το εύρος άσκησης τους από το κάθε διοικητικό επίπεδο πρέπει κατ' αρχήν να διευκρινιστεί ποιές από τις υπάρχουσες αρμοδιότητες και ποιού είδους υπηρεσίες μπορεί να προσφέρει κάθε ένα από τα διοικητικά επίπεδα της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης, τα οποία ως σύνολο συνιστούν το περιφερειακό διοικητικό σύστημα της χώρας. Και αυτό γιατί η επιτυχής δόμηση ενός διοικητικού συστήματος καθορίζεται, πρώτιστα, από την ορθή προγραμματική του λειτουργία. Ο σαφής καθορισμός των αρμοδιοτήτων που ασκεί το κάθε επίπεδο επηρεάζει αναπόφευκτα την προγραμματική λειτουργία τους και επομένως τη μορφή, το μέγεθος και την οργάνωση των υπηρεσιών που θα επιλαμβάνονται αυτών».

Εκκινώντας από την πρωταρχική σκέψη, ποιός ήταν ο ρόλος του κράτους εκείνη την εποχή (τέλη 20ου με αρχές 21ου αιώνα), υπό τον τίτλο «Η κατανομή των λειτουργιών στο σύγχρονο κράτος», αφού πρώτα γινόταν αναφορά στον ρόλο του σύγχρονου κράτους και τις επιθυμητές σχέσεις του με τους χώρους της αγοράς και της κοινωνίας των πολιτών, στη συνέχεια προσδιορίζονταν οι βασικές συντεταγμένες διάκρισης των κρατικών δραστηριοτήτων ως εξής: «...η απλούστερη και σαφέστερη, ίσως, απάντηση στο άκρως περίπλοκο ζήτημα της βέλτιστης δυνατής κατανομής ρόλων και αρμοδιοτήτων μεταξύ της κεντρικής διοίκησης, της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης εντός του εσωτερικού πεδίου του πολιτικού συστήματος του (εθνικού) κράτους, είναι ότι η πρωτεύουσα ευθύνη της

---

27 Στην οποία κυριαρχούσαν οι πολιτικοί επιστήμονες, 3 στους 7 ήταν καθηγητές του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης & Δημόσιας Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αθηνών, οι 2 διδάκτορες του ίδιου τμήματος, 1 υπονύφιος διδάκτωρ και 1 οικονομολόγος-πολιτικός αναλυτής Πανεπιστημίου Νέας Υόρκης. Η ομάδα εργάστηκε υπό την επίβλεψη των καθηγητών Ι. Πεσμαζόγλου και Αρ. Μάνεση, μελών της Ακαδημίας



κεντρικής διοίκησης δεν είναι τόσο η άμεση (από μέρους της) παραγωγή δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών όσο η επίβλεψη, ο συντονισμός και ο έλεγχος της καλύτερης δυνατής παροχής τους, ενδεχομένως και από άλλους φορείς είτε εντός του κράτους (αποκέντρωση, αυτοδιοίκηση) είτε εκτός αυτού (οικονομία της αγοράς, κοινωνία των πολιτών). Υπό την εκδοχή αυτή, η κεντρική διοίκηση του κράτους από παραγωγός μιας σειράς δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών καθίσταται εγγυητής (και ελεγκτής) της παροχής τους (και) από άλλους οργανωμένους φορείς (δημόσιους ή μη) που δραστηριοποιούνται εντός του ευρύτερου κοινωνικού πεδίου. Το τελευταίο χαρακτηρίζεται επομένως στη περίπτωση αυτή από έναν έκδηλο και διάχυτο θεσμικό και οργανωτικό πλουραλισμό και πολλαπλότητα, που δεν περιορίζεται στο δημόσιο χώρο, αλλά εμφανίζεται και αναπαράγεται και στη σφαίρα της οικονομίας και γενικότερα της κοινωνικής ζωής (κοινωνία των πολιτών). Στην πεμπτουσία του εγγυητικού και ελεγκτικού ή ρυθμιστικού ρόλου της κεντρικής διοίκησης του κράτους περιλαμβάνεται, μεταξύ άλλων παραδοσιακά αναπαλλοτριώτων λειτουργιών του κράτους (όπως, λ.χ., η άμυνα, η δημόσια ασφάλεια, η δικαιοσύνη, η διεθνής εκπροσώπηση, κλπ), η διαμόρφωση και η διαρκής συντήρηση (περιλαμβανομένης και της διόρθωσης) ενός θεσμικού πλαισίου λειτουργίας της οικονομικής και κοινωνικής ζωής, καθώς και οι επενδύσεις υποδομής που την διευκολύνουν και την εξυπηρετούν.

Σε αντίθεση, λοιπόν, με τα κρατούντα κατά το παρελθόν (λ.χ., κατά τη πρώτη μεταπολεμική περίοδο) και προκειμένου να αντιμετωπισθεί η δημοσιονομική κρίση (έως χρεοκοπία) της εκτεταμένης κρατικής παρέμβασης στην κοινωνική και την οικονομική ζωή, καθώς και τη γραφειοκρατικοποίηση των μεθόδων και των διαδικασιών με τις οποίες αυτή συνήθως συνοδεύεται, το επικρατούν πρόταγμα πολιτικής και διοικητικής μεταρρύθμισης στην καμπή προς τον 21ο αιώνα σκιαγραφεί τις προδιαγραφές για μια νέα κατανομή και διάκριση των λειτουργιών μεταξύ κράτους, οικονομίας (της αγοράς) και κοινωνίας (των πολιτών), αλλά και εντός του ίδιου του κράτους (μεταξύ των κεντρικών και περιφερειακών του μονάδων)<sup>28</sup>. Μια κατανομή και διάκριση που κάνει αισθητή τη μετατόπιση του πολιτικού και διοικητικού εκκρεμούς προς κατευθύνσεις αντίθετες προς τον κρατικό συγκεντρωτισμό. Δηλαδή, κατευθύνσεις και επιλογές που υποστασιοποιούν τον οργανωτικό και θεσμικό πλουραλισμό και την πολλαπλότητα και αντιμάχονται αναλόγως τα θεσμικά μονοπώλια ισχύος και αρμοδιότητας», στη συνέχεια οι συγγραφείς προχωρούν επί του κρίσιμου πεδίου επισημαίνοντας αφενός την σπουδαιότητά του και προτείνοντας κατευθύνσεις για την επιτυχή αντιμετώπισή του: «...το ζήτημα της αναδιοργάνωσης της διοίκησης – κεντρικής, περιφερειακής και τοπικής – έχει επείγοντα χαρακτήρα δεδομένων των αλλαγών που σημειώνονται παγκοσμίως και προκειμένου να αξιοποιηθούν τα πλεονεκτήματα που προσφέρουν οι ριζικά ανανεωμένες μέθοδοι και τεχνικές διαχείρισης των

---

28 Ακαδημίας Αθηνών, 2000. «Στο πλαίσιο του επικρατούντος πολιτικού και διοικητικού παραδείγματος οργανωτικού και θεσμικού πλουραλισμού και πολλαπλότητας διακυμαίνονται επιλογές στρατηγικής που κινούνται από το ‘ελάχιστο κόστος’ έως τις πιο ενδιάμεσες (και μετριοπαθέστερες) επιλογές της ριζικής μεταρρύθμισης και ‘επανίδρυσης’ (re-invention) του κράτους με τρόπο που να αντιστοιχεί στις προσκλήσεις και τις απαιτήσεις της σύγχρονης εποχής. Χωρίς να χρειάζεται να επαναλάβουμε εδώ μια εξαιρετική εκτεταμένη συζήτηση για το περιεχόμενο και τις υποδείξεις των επικρατουσών τάσεων του νέου μεταγραφειοκρατικού παραδείγματος συγκρότησης του δημόσιου διοικητικού πεδίου, γνωστού και ως ‘new public management’, αρκεί να σημειωθεί ότι η γενική κατεύθυνση υπογραμμίζει τον συντονιστικό και ρυθμιστικό – και πάντως όχι τον άμεσα παρεμβατικό και εκτελεστικό ρόλο του κράτους: κεντρική κρατική διακυβέρνηση σημαίνει, όπως λέει και η λέξη, χάραξη πορείας και έλεγχο ότι αυτή ακολουθείται: ‘πλοήγηση και όχι κωπηλασία’ (‘the job of government is to steer, not to row the boat’), αυτός είναι ο ρόλος της κεντρικής διοίκησης”.

πληροφοριών για την καλύτερη εξυπηρέτηση της κοινωνίας και των πολιτών. Ειδικότερα, η τεχνολογία της πληροφορικής κατάλληλα αξιοποιούμενη με την διάρθρωση δικτύων διαχείρισης πληροφοριών και δεδομένων στο τοπικό, το περιφερειακό και το κεντρικό επίπεδο, μπορεί να επιτύχει ραγδαία βελτίωση του επιπέδου και της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τον πολίτη και την κοινωνία... Προκύπτει, συνεπώς, ότι η βέλτιστη στρατηγική προώθησης της ισόρροπης εθνικής ανάπτυξης κατά μήκος και πλάτος της χώρας, είναι αυτή που παρέχεται από την κατάλληλη θεσμική πολλαπλότητα και τον πλουραλισμό στη δημόσια σφαίρα. Μια πολλαπλότητα και ένα πλουραλισμό θεσμών και οργάνων που περιλαμβάνει φυσικά αυτούς της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης. Αξίζει να σημειωθεί ξανά ότι η στρατηγική του θεσμικού πλουραλισμού και της πολλαπλότητας, προωθώντας την καλύτερη δυνατή διαφοροποίηση αλλά και την συνοχή και τον συντονισμό θεσμών και οργάνων, δεν αντιλαμβάνεται την από κοινού λειτουργία τους και την συνεργειακή του δράση (synergy) με όρους ‘μηδενικού αθροίσματος’ (zero sum). Αλλά πολύ πέρα από αυτό εκλαμβάνει τη δημόσια σφαίρα στην ολότητά της ως ένα πεδίο δικτυακής εναρμόνισης και συνεργειακής δράσης μιας ποικιλίας θεσμών και οργάνων στο κεντρικό, το περιφερειακό και το τοπικό επίπεδο για την καλύτερη δυνατή παροχή αγαθών και υπηρεσιών στην κοινωνία των πολιτών και την οικονομία της αγοράς. Στην πλουραλιστική θεσμική στρατηγική, η κεντρική διοίκηση διαδραματίζει ένα ρόλο ‘καταλύτη’, γενικού συντονιστή και ενορχηστρωτή, αλλά και ύπατου ρυθμιστή και ελεγκτή της καταλληλότητας και της λειτουργικής επάρκειας του δικτύου δημοσίων κοινωνικών, οικονομικών θεσμών και οργάνων. Φυσικά, πρόκειται για ένα πολύ πιο σύνθετο και απαιτητικό ρόλο από την παραδοσιακή αντίληψη και λειτουργία της κεντρικής δημόσιας γραφειοκρατίας, του νομικισμού και της παθητικότητας. Με μια φράση, η βασική αλλαγή είναι ότι το κράτος και η κεντρική διοίκηση ενώ θα πρέπει να διαδραματίζει ένα πολύ πιο νευραλγικό ρόλο στην οργάνωση, τη διαχείριση και τον έλεγχο της παροχής δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών, θα αναμειγνύεται πολύ λιγότερο στην άμεση – συγκεντρωτική και μονοπωλιακή – παραγωγή τους. Η τελευταία, στο πλαίσιο της πλουραλιστικής θεσμικής στρατηγικής, καθίσταται δυνατή μέσω της ενεργοποίησης του δικτύου μιας σειράς δημοσίων θεσμών και οργάνων – αποκεντρωμένων και αυτοδιοικούμενων, κατά το δυνατό – καθώς και άλλων συμπληρωματικών και επικοινωνικών δράσεων και συνεισφορών από οργανωμένες εκδηλώσεις και συμπεριφορές της οικονομίας της αγοράς και της κοινωνίας των πολιτών. Η ‘‘αποσυγκέντρωση’’, όπως αναφέρεται σε πρόσφατη μελέτη του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών είναι κάτι περισσότερο από μια απλή αντικατάσταση του κέντρου από τοπικούς πολιτικούς. Αντιθέτως, περιλαμβάνει την επιδίωξη να προωθηθεί πέρα από το κράτος, η δημιουργία ενός ανταγωνιστικού περιβάλλοντος, στο οποίο η κυβέρνηση, κοινοτικοί οργανισμοί και ο ιδιωτικός τομέας λειτουργούν για την παροχή ενός εύρους επιλογών προς τον κόσμο».

Αναγνωρίζοντας τη βαρύνουσα σημασία της διευκρίνισης του καταμερισμού αρμοδιοτήτων, ‘‘η καταγραφή και πολύ περισσότερο η ενδεδειγμένη κωδικοποίηση του συνόλου των συναφών αρμοδιοτήτων αποτελεί, συνεπώς, εγχείρημα υψίστης προτεραιότητας και σημασίας για την εύρυθμη λειτουργία του διοικητικού συστήματος συνολικά’’ (Ακαδημία Αθηνών 2000:36), οι συγγραφείς αφιέρωσαν ολόκληρο το Ε κεφάλαιο (εκ των 8 συνολικά) στις ‘‘Αρμοδιότητες της Περιφερειακής Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης’’ (Ακαδημία Αθηνών 2000:223-281). Σε αυτό εξετάζονταν αναλυτικά

ορισμένοι τομείς-πεδία κρατικής δραστηριότητας που είχαν ανατεθεί ως αρμοδιότητες στην Αυτοδιοίκηση και ερευνώντο αρκετά διεξοδικά (αν και όχι με πλήρη ευστοχία, δηλαδή αποσαφήνιση...) οι όροι υπό τους οποίους μπορούσε η τελευταία να τις ασκήσει.

Καταρχήν, για την α)βάθμια Αυτοδιοίκηση καταγράφονταν οι εξής τομείς:

- α. Υλικοτεχνική υποδομή (γενικά)
- β. Κοινωνική πρόνοια (γενικά)
- γ. Δημόσια υγεία
- δ. Εκπαίδευση – Πολιτισμός - Αθλητισμός
- ε. Πολεοδομία - Στέγαση
- στ Προστασία του Περιβάλλοντος
- ζ. Μεταφορές
- η. Τοπική Οικονομία - Ανάπτυξη
- θ. Διοικητική Υποστήριξη.

Για την β)βάθμια Αυτοδιοίκηση, αφού πρώτα σημειωνόταν το σχόλιο ότι “οι δύο βαθμίδες δεν διαχωρίζονται αυστηρά αλλά διαπλέκουν τις λειτουργίες τους” (Ακαδημία Αθηνών 2000:250), προσδιορίζονταν και τύχαιναν επεξεργασίας και αναλυτικής καταγραφής, σύμφωνα με την νομοθετική-κανονιστική θέσπισή τους, οι εξής τομείς:

- α. Υλικοτεχνική υποδομή (γενικά)
- β. Κοινωνική πρόνοια (γενικά)
- γ.. Δημόσια Υγεία
- δ.. Εκπαίδευση – Πολιτισμός - Αθλητισμός
- ε. Πολεοδομία
- στ. Προστασία του Περιβάλλοντος
- ζ. Μεταφορές - Επικοινωνίες
- η. Οικονομία – Ανάπτυξη
- θ. Παιδεία
- ι. Διοικητική Υποστήριξη

ενώ επισημαίνονταν και κάποια σκιερά σημεία, όπως στον τομέα της πολεοδομίας (“η κατάσταση ως προς την κατανομή των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων, παραμένει ρευστή...”, Ακαδημία Αθηνών 2000:264). Συμπληρωματικά, αναγνωριζόταν στο θεσμικό οπλοστάσιο των ΟΤΑ α) βαθμού η δυνατότητα επίκλησης της αρχής της επικουρικότητας (κατά άρθρο 4 παρ 3 ΕΧΤΑ), προκειμένου να διαχωρίζονται τα όρια ευθύνης μεταξύ αυτών και των ΝΑ). Στο ίδιο κεφάλαιο, συμπεριλαμβανόταν και υποκεφάλαιο με τις “αρμοδιότητες της Περιφερειακής Διοίκησης” αλλά αυτό (περιέργως) ήταν σαφώς μικρότερου εύρους και περιοριζόταν στην επισήμανση δυσκολιών

και αντιφάσεων. Πάντως, καταγραφόταν ο σημαντικός ρόλος “της Περιφέρειας για τη ροή των χρηματοδοτήσεων που προέρχονταν από την Ευρωπαϊκή Ένωση...”.

Σε επόμενο κεφάλαιο (ΣΤ), παρουσιάζονταν τα προβλήματα που είχαν καταγραφεί, με πρώτο πρώτο το “πολυεπίπεδο και περίπλοκο σύστημα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης”, του οποίου εκδήλωση αποτελούσαν τα εξής: “Οι επικαλύψεις αρμοδιοτήτων μεταξύ των μονάδων διαφορετικών επιπέδων λόγω μη σαφούς κατανομής τους”, ενώ ακολουθούσαν άλλα τέσσερα<sup>29</sup>, τα οποία μπορούν να θεωρηθούν ως παρεμφερή και σε μεγάλο βαθμό, συνέπειες του πρώτου... Περαιτέρω, στην καταγραφή επιμέρους αδυναμιών κατά κρατικό όργανο, σημειωνόταν για την δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση ότι έπασχε από “πληθώρα προβλημάτων” με βασικότερα εξ αυτών να είναι τα εξής: “α) Η ασάφεια ως προς το εύρος των αρμοδιοτήτων, που ανατίθενται στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, ακόμη και μετά την έγκριση των σχετικών οργανισμών. Έτσι, δεν είναι απόλυτα σαφές – και τελικά υπόκειται σε *ad hoc* ερμηνεία από τα δικαστήρια, αν οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις έχουν αρμοδιότητα σε ένα πλήθος θεμάτων, όπως είναι τα θέματα των δασών, του τουρισμού, τα πολιτιστικά και τα εκπαιδευτικά θέματα κλπ, και τούτο παρά το γεγονός ότι έχουν εκδοθεί μέχρι σήμερα πλείονες ειδικοί νόμοι και παρά το γεγονός ότι έχει προβλεφθεί στους οικείους οργανισμούς η σύσταση ανάλογων υπηρεσιών” (Ακαδημία Αθηνών 2000:294).

Μετά τα κεφάλαια των διαπιστώσεων και ανάδειξης των προβλημάτων, ακολουθούσε κεφάλαιο (Ζ) με προτάσεις για την επίλυσή τους με την υπέρβαση των εμποδίων. Σε αυτό διαβάζουμε για το θέμα που μας ενδιαφέρει τα εξής:

“Με βάση λοιπόν την αρχή του ορθολογικού καταμερισμού των έργων και με απώτερο στόχο την εξασφάλιση μιας ισόρροπης κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διοίκησης προτείνεται ο περιορισμός των διοικητικών επιπέδων από τα υφιστάμενα έξι σε τρία, ως εξής: α) το περιφερειακό επίπεδο με στρατηγικού και προγραμματικού χαρακτήρα αποστολή και λειτουργίες,

β) το νομαρχιακό επίπεδο με κύρια αποστολή αυτή της εποπτείας και της υποστήριξης του επιχειρησιακού προγραμματισμού και των σχετικών δραστηριοτήτων, που αντιστοιχούν στο δικό τους πεδίο δραστηριότητας,

γ) το τοπικό επίπεδο όπου διοργανώνεται η παροχή όλων εκείνων των δημόσιων υπηρεσιών, οι οποίες προκειμένου να εκδηλωθούν προϋποθέτουν και στηρίζονται στην άμεση επαφή με τον τοπικό πληθυσμό”.

Περαιτέρω, σε υποκεφάλαιο με προτάσεις ειδικά για την α)βάθμια Αυτοδιοίκηση, σχετικά με τις αρμοδιότητες, σημειωνόταν και το πρόβλημα και η κατεύθυνση λύσης του: “Το παρόν καθεστώς της σύγχυσης και ασάφειας ευθυνών και αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διοίκησης,

---

29 Οπ.π. 2000:287, τα άλλα τέσσερα ήταν: “...β) Ο περιορισμός της ελευθερίας δράσης των μονάδων κατωτέρων επιπέδων, μέσα από το πλήθος των οδηγιών και κατευθύνσεων των υπερκείμενων οργάνων. γ) Οι καθυστερήσεις στην έγκριση και εφαρμογή των αναπτυξιακών προγραμμάτων (Ιδιωτικών και Δημοσίων Επενδύσεων), μέσα από το πλήθος των αποφάσεων και των εγκρίσεων που απαιτούνται για την εφαρμογή τους. δ) Η δημιουργία άσκοπης εργασίας μεταξύ των υπηρεσιών διαφόρων επιπέδων που προξενούν περιττό όγκο διαδικασιών και γραφειοκρατίας. ε) Η υπερβολική σπατάλη πόρων για δαπάνες λειτουργίας του συστήματος”.

αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης πρέπει να αρθεί και να περιορισθεί. Έτσι, το κράτος πρέπει να αναλάβει την πρωτοβουλία για τη συγκεκριμένη και εξαντλητική καταγραφή των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ (κωδικοποίηση), κατόπιν διαλόγου και γενικής συμφωνίας με τους ενδιαφερόμενους φορείς και οργανισμούς.

Στη συνέχεια, η καταγραφή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων βαθμίδων και επιπέδων της αυτοδιοίκησης πρέπει να καταστεί απολύτως σαφής και δεδομένη, ώστε η κάθε υπηρεσία, αλλά και ο πολίτης, να γνωρίζει ποιος έχει την ευθύνη, έως που φθάνει αυτή και ποιος κάνει τι, πότε και πως. Ο προγραμματισμός και οι προτεραιότητες των έργων και των επενδύσεων που πραγματοποιούνται σε τοπικό επίπεδο πρέπει να περιλαμβάνει και τον προσδιορισμό των κύριων φορέων και των υπευθύνων γι' αυτές, που θα αναλαμβάνουν φυσικά και το ανάλογο κόστος» (Ακαδημία Αθηνών 2000:341).

Συνολικά εξεταζόμενη η μελέτη της Ακαδημίας συνιστούσε αναμφισβήτητα το πλέον εμπειριστατωμένο και σύγχρονο κείμενο που είχε γραφεί πάνω στα σχετικά θέματα. Όσον αφορά το ιδιαίτερο δικό μας αντικείμενο έρευνας, παρότι οι συντάκτες της μελέτης ασχολήθηκαν αρκετά και ανέδειξαν πολλές από τις διαστάσεις του, οι τελικές τους επισημάνσεις μπορούν να χαρακτηρισθούν ως κατευθυντήριες και στρατηγικού χαρακτήρα δίχως να υπεισέρχονται σε διοικητικές-οργανωτικές, λεπτομερέστερες ρυθμίσεις κατανομής. Διευκρίνισαν τις βασικές επιλογές που είναι προτιμότερες σε μία προσπάθεια εύστοχης κατανομής, χωρίς όμως να προσδιορίσουν το πώς ακριβώς, με ποιους διοικητικούς, οργανωτικούς, τεχνολογικούς, οικονομικούς και (προφανώς) νομικούς όρους μπορεί να πραγματοποιηθεί αυτό. Στις επιδιώξεις της παρούσας μελέτης, εντάσσεται και η συμπλήρωση της ως άνω ανάλυσης ως προς αυτό το ζήτημα.

#### **1.4 Διατύπωση προβλήματος, σημασία του, τρόπος εξέτασής του**

Η επιστημονική ανάλυση λαμβάνει άλλες διαστάσεις και αποδεικνύει την εγκυρότητά της μέσα από τα πραγματικά περιστατικά που αναδεικνύουν την ένταση αλλά και την έκταση του προβλήματος, καθώς και τη βαρύτητά του τόσο στην καθημερινότητα των πολιτών όσο και στην ευρύτερη λειτουργία συνθετότερων διεργασιών υποκίνησης δράσεων και συμπεριφορών. Το πρόβλημα της ασαφούς κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των δημοσίων φορέων και οργανισμών βρισκόταν προφανώς σε μεγάλη ένταση και υπέβαλε σε διαρκή ταλαιπωρία πολίτες, επιχειρήσεις αλλά και δημόσιους υπαλλήλους, ώστε το 1999 να συμπεριληφθεί διάταξη που απέβλεπε στην μείωση των δυσμενών συνεπειών του (τουλάχιστον) σε μικροεπίπεδο, στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ.1α ν.2690/1999<sup>30</sup>, το νομοθέτημα δηλαδή, με το οποίο ρυθμίζονταν οι σχέσεις των διαφόρων οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης (νοουμένης ως συνόλου, δηλαδή και της κεντρικής και της περιφερειακής και της τοπικής και της ειδικής) με τους πολίτες που προστρέχουν στις υπηρεσίες τους, η υποβολή αιτήματος σε αναρμόδια υπηρεσία υποχρεώνει

---

30 ΦΕΚ Α 45/30-3-1999 Κύρωση Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις

την υπηρεσία (και όχι τον πολίτη) να εντοπίσει την αρμόδια και να της μεταβιβάσει το αίτημα. Στον νόμο επαναλαμβάνεται διάταξη που είχε θεσπιστεί με τον ν. 1599/1986 αλλά δεν είχε τύχει εφαρμογής... Και αυτό ήταν ένα σημαντικό βήμα εκσυγχρονισμού, παρότι η εφαρμογή του σε όλη του την έκταση, συνάντησε μεγάλες δυσκολίες<sup>31</sup>. Η συνολική εικόνα δεν μπορούσε να τιθασευτεί πάντως, αφενός γιατί οι διατάξεις του νόμου αυτού άργησαν πολύ να γίνουν κτήμα των δημοσίων υπηρεσιών<sup>32</sup> αφετέρου εξακολουθούν ως τις ημέρες μας να παραμένουν (σε μεγάλο βαθμό) πεδίο μη εφαρμογής<sup>33</sup> αλλά προπάντων, επειδή η προβληματικότητα εκδηλώνεται πολύ εντονότερα ανάμεσα στις ίδιες τις υπηρεσίες και στις μεταξύ τους σχέσεις και λιγότερο ανάμεσα στις υπηρεσίες και στους πολίτες. Αυτό επιτείνεται επιπλέον από την όλο και μεγαλύτερη συνθετότητα των ζητημάτων που καλούνται να διαχειρισθούν οι υπηρεσίες και κατά συνέπεια, καταδεικνύει την αυξημένη βαρύτητα του προβλήματος στο επίπεδο κυρίως του σχεδιασμού και όχι τόσο σε αυτό της υλοποίησης, όπου εκδηλώνονται τα (αναμενόμενα) δυσμενή αποτελέσματα. Αυτό που ανέδειξαν τόσο η επιστημονική ανάλυση όσο και η εμπειρική γνώση συνίσταται στη δημιουργία και αναπαραγωγή σταθερών τύπων κακοδιοίκησης λόγω της (αθέλητης ή σκόπιμης) ασάφειας στην κατανομή αρμοδιοτήτων ανάμεσα στους κύριους φορείς του κράτους, την Κεντρική Διοίκηση με ευρεία έννοια (συμπεριλαμβανομένης και της ΠΔ) και την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Τα σύνθετα δημόσια προβλήματα απαιτούν όμως και ανάλογης συνθετότητας μεθόδους αντιμετώπισής τους, πράγμα που αποτελεί κοινό τόπο στη σχετική επιστημολογία. Σύμφωνα με ένα σχετικά χρηστικό υπόδειγμα, όπως αυτό συντίθεται συνοπτικά στην έκθεση Δεκλερής (Μακρυδημήτρης-Μιχαλόπουλος 2000:660-688), ως βασικοί μέτοχοι του προβλήματος της ασαφούς κατανομής αρμοδιότητας, αναγνωρίζονται σχετικά εύκολα οι εξής οκτώ: Το πολιτικό υποσύστημα (είτε ως αυταρχική εξουσία είτε ως Βουλή που νομοθετεί) που λαμβάνει τις μείζονες αποφάσεις και δρομολογεί τις κατευθύνσεις σε μακροπρόθεσμο επίπεδο, το διοικητικό υποσύστημα που αναλαμβάνει να εφαρμόσει τις αποφάσεις αναπτύσσοντας δικές του στρατηγικές και λαμβάνοντας τα απαραίτητα μέτρα σε μικροεπίπεδο, το υπο-σύστημα της θεωρητικής γνώσης που αναπτύσσεται από τα Πανεπιστήμια και τα ερευνητικά κέντρα και συμβάλλει στην πλαισίωση τόσο των πολιτικών όσο και των διοικητικών επιλογών, το υπο-σύστημα της Δικαιοσύνης στο οποίο φτάνουν κάποια στιγμή οι διαφωνίες προκειμένου να επιλυθούν και να δοθούν τελικές κατευθύνσεις, το υπο-σύστημα της κοινωνίας των πολιτών και το υπο-σύστημα της οικονομίας, τα οποία υφίστανται τις συνέπειες των επιλογών της πολιτικής διαμεσολαβημένες από τους διοικητικούς τρόπους υλοποίησης και των δικαστικών διευκρινίσεων αλλά με τη σειρά τους

---

31 Κάτι τέτοιο αναδεικνύουν εμφαντικά οι ετήσιες Εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη (από το 1998 και έπειτα)...

32 Χαρακτηριστικά, η πρώτη εγκύκλιος για ενημέρωση των διαφόρων δημοσίων υπηρεσιών περί της θέσπισης του νόμου, εκδόθηκε από το αρμόδιο υπουργείο πέντε μήνες μετά την δημοσίευση του νόμου, τον Σεπτέμβριο 1999...

33 Βλ. Έκθεση 2010 Συνηγόρου του Πολίτη και αντίστοιχη Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης

μπορούν να επηρεάσουν τη λήψη αποφάσεων από το πολιτικό υπο-σύστημα. Πλέον αυτών, το υπο-σύστημα των διεθνών σχέσεων της χώρας και ιδίως αυτών με την Ευρωπαϊκή Ένωση, καθότι η επιρροή τους είναι πολύ συχνά καθοριστική και τέλος αλλά με σημαντική ειδική βαρύτητα, την ιστορία των θεσμών που επηρεάζει τόσο τη σύγχρονη αρχιτεκτονική όσο και αρκετές από τις επιλογές που γίνονται.

Καθένας από τους οκτώ παραπάνω κύριους συντελεστές που επηρεάζουν τη λειτουργία της Διοίκησης (“μετόχους”), συμμετέχει με τον δικό του τρόπο επιδιώκοντας τους δικούς του σκοπούς, σύμφωνα με τις δικές του αξίες και τελικά αποκτά τη δική του σχετική βαρύτητα. Αυτήν ακριβώς την ειδική βαρύτητα καθενός θα επιδιώξουμε να ερευνήσουμε στην εργασία, προκειμένου να κατανοήσουμε αφενός γιατί δεν επιλύεται το πρόβλημα και αφετέρου να βοηθηθούμε στην επινόηση ενδεχόμενων λύσεων. Προς αυτήν την κατεύθυνση, ακολουθώντας πιστά τις κατευθύνσεις της συστημικής μεθοδολογίας (Koontz-O'Donnell 1984α:21, Δεκλερής 1986:25επ, Μεταξάς 1979:150επ, Μακρυδημήτρης 2003:157επ, Μόργκαν 2000:66-71, Νάντλερ-Τούσμαν 2005:56, Μουστάκης 2012:170-175 και προπάντων Μίτροφ 2000:33επ), θα εξετάσουμε τρεις υποθέσεις εργασίας. Κατά πρώτον, το κατά πόσο έγινε αντιληπτό το πρόβλημα της ασαφούς κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των δημοσίων φορέων, αναλύθηκε σωστά (“διατυπώθηκε” ή “δομήθηκε” με όρους συστημικούς) και αναλήφθηκαν δράσεις για την επίλυσή του (Δεκλερής 1989:68-75, Μίτροφ 2000:43-60). Κατά δεύτερο, το εάν υπάρχει/υπήρχε επαρκής θεωρητική γνώση για την ανάλυση και αντιμετώπιση του προβλήματος (Μακρυδημήτρης 2006:229). Κατά τρίτο, το εάν υπήρχε/υπάρχει βούληση, για να επιλυθεί το πρόβλημα (Μουστάκης 2012:151).

Η εξέταση των τριών υποθέσεων αρθρώνεται σε τρία διαφορετικά μέρη. Η πρώτη (σύλληψη του προβλήματος κατά την διαχρονική πορεία του κράτους) διερευνάται στο Μέρος Α' το οποίο διακρίνεται σε δύο κεφάλαια, με το 2ο να καλύπτει την εμφάνιση και κορύφωση του προβλήματος κατά την ανάπτυξη των κρατικών θεσμών από το 1821 μέχρι την αυγή του 21ου αιώνα (2001) και στο 3ο, να εξετάζεται η προσπάθεια αντιμετώπισης και η επιβίωση του προβλήματος κατά την δεκαετία 2001-2012, παρά την ένταξή του εντός των ευρύτερων μεταρρυθμιστικών προσπαθειών.

Η δεύτερη υπόθεση (διαθεσιμότητα απαιτούμενης γνώσης και συναφών αναλυτικών μεθόδων) εξετάζεται στο Μέρος Β', αρθρωμένη σε τρία κεφάλαια. Στο 4ο κεφάλαιο διερευνώνται οι προσεγγίσεις του προβλήματος μέσα από διαφορετικές επιστημονικές πειθαρχίες, με τις δυνατότητες και τα όρια καθεμιάς. Στο 5ο κεφάλαιο εξετάζονται τα διαφορετικά αναλυτικά σχήματα που η εμπειρία έχει αναδείξει, ερμηνεύεται η σκοπιμότητα επινόησής τους και διαβαθμίζεται η καταλληλότητά τους. Στο 6ο κεφάλαιο επιχειρείται μια συγκριτική επισκόπηση με άλλα διοικητικά συστήματα και τις σχετικές ερμηνείες.

Η τρίτη υπόθεση (ύπαρξη βούλησης για επίλυση προβλήματος) ερευνάται στο Γ' Μέρος,

όπου σημειώνεται καταρχήν, στο 7ο κεφάλαιο η στενή σχέση της σαφούς κατανομής με την ποιότητα του δημοκρατικού πολιτεύματος και κατ' αντιδιαστολή, η σχέση του προβλήματος με την κακή ποιότητά της, όπως συχνά συμβαίνει στην Γ' Ελληνική Δημοκρατία. Στο 8ο κεφάλαιο τέλος, το οποίο ολοκληρώνει την εργασία, ερευνάται η δυνατότητα επίλυσης του προβλήματος με την κατάλληλη επιλογή αξιών και τη δημιουργία ενός αντίστοιχου συστήματος, το οποίο μπορεί να στοιχειοθετήσει μια επιτυχή αντιμετώπιση της κατάστασης (Μίτροφ 2000:187).

Και στα τρία Μέρη ερευνώνται, σε διαφορετικό όμως βαθμό, οι επτά όψεις-διαστάσεις-επίπεδα του προβλήματος: 1) Της ΚΔ νοουμένης ως συνόλου δημοσίων οργανισμών (υπουργεία), 2) της ΚΔ νοουμένης ως κάθετης δομής (το εσωτερικό ενός υπουργείου), 3) της ΚΔ νοουμένης αποκεντρωμένα σε άλλους υπάλληλους φορείς, 4) της ΚΔ στη σχέση της με την ΤΑ, 5) της ΤΑ μεταξύ των δύο βαθμών της, 6) της ΤΑ όταν λειτουργεί αποκεντρωτικά με παράλληλα προς αυτήν όργανα και 7) της ΤΑ νοουμένης ως ξεχωριστής δομής. Η εργασία εστιάζεται αποκλειστικά στο σημείο 4), δηλαδή στο σημείο έντασης της σχέσης μεταξύ ΚΔ και ΤΑ και μόνο για λόγους καλύτερης κατανόησης και πληρότητας της μελέτης, κάποιες φορές συμπεριλαμβάνονται τα σημεία 1) δηλαδή την ΚΔ ως σύνολο και 3) την αποκεντρωμένη λειτουργία της ΚΔ, η οποία συνήθως τέμνεται με αυτήν της ΤΑ (ΠΔ) και το σημείο 5) δηλαδή τη διαφορετική λειτουργία των δύο βαθμών ΤΑ.

## **I.5 Συμπεράσματα**

Στο ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα, στην ευαίσθητη περιοχή όπου συναντώνται οι λειτουργίες και οι δράσεις των οργάνων του κεντρικού κράτους με αυτά της ΤΑ, υφίσταται εδώ και τρεις σχεδόν δεκαετίες σημαντική εστία έντασης με όλα τα χαρακτηριστικά μείζονος δημοσίου προβλήματος. Αυτό έγκειται στον ανορθολογικό διαχωρισμό εξουσίας και ευθύνης, όπως αυτός εκδηλώνεται μέσα από την ασαφή, αν και λεπτομερειακή περιγραφή τεράστιου αριθμού αρμοδιοτήτων μεταξύ διαφορετικών θεσμικών οργάνων. Στην πραγματικότητα, με την υφιστάμενη ασάφεια ως προς το ποιός (οφείλει να) κάνει τι, υπό ποιές προϋποθέσεις και πως, δημιουργούνται προϋποθέσεις σύγχυσης εξουσίας και ευθύνης, που στη συνέχεια προξενούν εκδηλώσεις φαινομένων δυσλειτουργίας-αναποτελεσματικότητας, περιορισμένης διάθεσης ανάληψης δράσης, τάσεις αδράνειας, απουσίας συντονισμού και απροθυμία συνεργασίας και εντέλει, σε συνείδηση κακής απόδοσης και αδιαφορίας. Με τη λειτουργία της κρατικής διοίκησης υπό την επιρροή τέτοιων παραγόντων, η κακοδιοίκηση και οι αρνητικές επιπτώσεις στην κοινωνία και στην οικονομία είναι αναμενόμενες...

Στη σχετικά πρόσφατη μελέτη της Ακαδημίας Αθηνών που αναφέρθηκε και παρουσιάστηκε



προηγούμενα, έχει καταγραφεί με τη μεγαλύτερη ενάργεια το υφιστάμενο δημόσιο πρόβλημα, η ανάγκη αποφασιστικής αντιμετώπισής του και τα οφέλη που αναμένονται από αυτήν: *“Το παρόν καθεστώς της σύγχυσης και ασάφειας ευθυνών και αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διοίκησης, αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης πρέπει να αρθεί και να περιορισθεί... Στη συνέχεια, η καταγραφή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων βαθμίδων και επιπέδων της αυτοδιοίκησης πρέπει να καταστεί απολύτως σαφής και ως που φθάνει αυτή και ποιος κάνει τι, πότε και πώς”* (Ακαδημία Αθηνών 2000:341). Στοχεύοντας στην επιτυχή αντιμετώπιση και τελική άρση του προβλήματος, η εργασία διαρθρώνεται σε τρία μέρη:

Στο Μέρος Α΄, αναζητώντας τον/τους τρόπο/ους πρόσληψης του προβλήματος και εκτιμώντας την ιδιαίτερη σημασία που κατέχει η ιστορία στην οικοδόμηση και αποσαφήνιση της ξεχωριστής ταυτότητας των θεσμών, εξετάζεται η ιστορική πορεία ανάπτυξης τόσο των κύριων θεσμών-οργάνων του κράτους όσο και του προβλήματος και παράλληλα επισημαίνονται οι κρίσιμες πολιτικές επιλογές που προσδιόρισαν τις κρατικές δράσεις και επιπλέον, η υποστηρικτική λειτουργία της Διοίκησης.

Στο Μέρος Β΄, αναζητώντας τον βαθμό παρουσίας και χρήσης των απαιτούμενων θεωρητικών γνώσεων, ερευνώνται διεξοδικά οι συμβολές των σχετικών θεωριών από τη σκοπιά της Διοικητικής Ιδίως Επιστήμης καθώς και η στάση της Δικαιοσύνης, ενώ σε ένα κεφάλαιο εξετάζεται η συνεισφορά της διεθνούς κοινότητας με ιδιαίτερη βέβαια αναφορά σε αυτήν της ίδιας της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και των κρατών μελών της.

Στο Μέρος Γ΄, εξετάζοντας την ύπαρξη ή μη βούλησης εκ μέρους των αποφασίζοντων για επίλυση του προβλήματος, ερευνώνται οι στάσεις της κοινωνίας πολιτών, με ιδιαίτερη έμφαση στην πολιτική κουλτούρα των Ελλήνων καθώς και οι τρόποι συμμετοχής της οικονομίας. Από τον συνδυασμό όλων των παραπάνω, με τη δημιουργική χρήση όσων στοιχείων θα έχουν αναδειχθεί, δημιουργείται η ελπίδα της σύλληψης του δυναμικού συστήματος που θα δώσει την επιζητούμενη λύση.

Η αναμενόμενη συμβολή της εργασίας πάντως, έγκειται στην ανάδειξη του προβλήματος και στην ιχνηλάτηση των συνιστωσών και των προϋποθέσεων για την πραγματική αντιμετώπισή του στον πρακτικό και οντολογικό ορίζοντα δράσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης της χώρας. Επιπλέον, στο να συνθέσει ένα εργαλείο, συνεκτικό θεωρητικά όσο και στιβαρό και χρηστικό, ένα εργαλείο κατάλληλο για να δώσει τη δυνατότητα τόσο μιας συνολικής (εντελώς απαραίτητης) όσο και μιας κατά μέρος αντιμετώπισης του, φαινομενικά οργανωτικο-διοικητικού-θεσμικού προβλήματος.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙ: Ιστορική επισκόπηση του προβλήματος (1821-2001)**

### **ΙΙ.1 Εισαγωγή**

Τα κοινωνικά φαινόμενα και ιδιαίτερα οι θεσμοί και τα όργανα του κράτους πραγματώνονται στο χρόνο και τις αντίστοιχες κοινωνικοπολιτικές συνθήκες, τις οποίες διερευνά και αποκαλύπτει η ιστορική ανάλυση.

Θα εξετάσουμε μέσα από την εξελικτική διαδρομή των θεσμών του ελληνικού Κράτους τη σταδιακή ανάπτυξη των κρατικών δομών, την ανάθεση σε αυτές συγκεκριμένου έργου και εξουσίας καθώς και την αντίληψη που κυριαρχούσε κατά την απόφαση και πραγματοποίηση των παραπάνω, ώστε να δειχθεί και να κατανοηθεί η παρούσα κατάσταση των πραγμάτων...

Πιο συγκεκριμένα, στο παρόν κεφάλαιο εξετάζεται συνοπτικά:

-Ο ρόλος του Κράτους κατά διαφορετική χρονική περίοδο, συνεπώς και το έργο το οποίο αυτό εκλήθη να επιτελέσει κατά περιόδους (Τσουκαλάς 1981, Πετρίδης 1986, Δερτιλής 2004).

-Οι δομές του και πως αυτές αναπτύχθηκαν χρονικά, λαμβάνοντας την κατά περιόδους συνολική οργανωτική του διάρθρωση, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στον θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

-Η κατανομή του έργου που εκλήθη να επιτελέσει το Κράτος στις βασικές δομές του (ΚΔ, ΠΔ και προπάντων ΤΑ) και κατά συνέπεια των παραπάνω, και τα εξής που προκύπτουν δευτερογενώς:

-Τα τεχνικής φύσεως κριτήρια κατανομής του έργου που αυτό αναλαμβάνει στις διάφορες δομές.

-Τις διάφορες υποκειμενικές αντιλήψεις-προσλήψεις των υπευθύνων περί του κρατικού έργου και της κατανομής του, όπως αυτές εκφράστηκαν στις αποφάσεις τους μέσα από την επίκληση συγκεκριμένων εννοιών και τη χρήση συγκεκριμένων όρων (Duverger 1990, Χατζηπαντελή 1998).

-Εντέλει, κατά πόσο τα νομικά θεσπίσματα, με τα οποία κάθε κράτος ρυθμίζει τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας του, εξέφραζαν με πληρότητα τις επιθυμίες του νομοθέτη και γίνονταν κατανοητά από τους πολίτες.

### **ΙΙ.2 Η οργάνωση του ελληνικού Κράτους ως το 1975**

Το ελληνικό Κράτος συγκροτήθηκε ύστερα από την κήρυξη και κατά την διάρκεια της εθνικοαπελευθερωτικής επανάστασης του 1821<sup>34</sup>. Μετά την έναρξη του ξεσηκωμού, κατά τον Μάρτιο 1821 και τις πρώτες επιτυχίες των επαναστατών, συγκλήθηκαν τοπικές συνελεύσεις και αναλήφθηκε από αυτές η ευθύνη του αγώνα και η πολιτική έκφραση των εξεγερμένων<sup>35</sup>.

---

34 Μεταξύ πολλών άλλων από την πολύ πλούσια σχετική βιβλιογραφία: Αρ.Μάνεσης 1980α, Ν.Αλιβιζάτος 1981, Π.Πετρίδης 1986, Ν.Σβορώνος 1988, Ν.Διαμαντούρος 2002, G.Hering 2004, Θ.Βερέμης-Γ.Κολιόπουλος 2006, κ.α.

35 Κατά το μικρό διάστημα Μαρτίου-Μαΐου 1821 ιδρύθηκαν κατά τόπους 15 όργανα διοίκησης (Στ.Παπαγεωργίου 1988:39 επ) με πρώτα την "Μεσσηνιακή γερουσία" (23 Μαρτίου 1821) και το "Αχαικόν Διευθυντήριο" (26 Μαρτίου 1821). Τα έργα που ανέλαβαν να φέρουν σε πέρας αφορούσαν:

α. Την στρατολογία πολεμιστών και τη συγκρότηση τοπικών στρατιωτικών ομάδων  
β. Την πολεμική επιμελητεία

Στην συνέλευση των Καλτεζών (26 Μαΐου 1821), των Πελοποννησίων προεστών, στην οποία συγκροτήθηκε η Πελοποννησιακή Γερουσία, ένα όργανο διοίκησης με χωρική αναφορά σε ολόκληρη την Πελοπόννησο και ευρείες εξουσίες, υιοθετήθηκε απόφαση που όριζε λιτά και περιεκτικά ότι τα μέλη της συγκροτηθείσας Γερουσίας είχαν εξουσία “να συσκέπτονται, να προβλέπωσι και να διοικώσι” (Μ.Ντασκαγιάννης 2002: 22επ) . Κατά τη διάρκεια της λειτουργίας της, ανέπτυξε σημαντική δραστηριότητα, έλαβε μείζονες αποφάσεις κανονιστικού χαρακτήρα, μεταξύ άλλων εξέδωσε διαταγή γενικής επιστράτευσης “...πάντων των δυναμένων να φέρουν όπλα” (Στ.Παπαγεωργίου 1988:41) και διάρθρωσης της Πελοποννήσου σε επαρχίες και κοινότητες (αναγνωρίζοντας ουσιαστικά το σύστημα που υπήρχε...) συγκροτώντας όργανα διοίκησης επ’ αυτών (τις Γενικές Εφορείες και Εφορείες αντίστοιχα).

Με τις αποφάσεις της Α΄ Εθνικής Συνέλευσης (Επίδαυρος 1-1-1822), συγκροτήθηκε η “Προσωρινή Διοίκησις” των επαναστατημένων, χωρίς όμως να καταργηθούν τα τοπικά όργανα... Σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος (“Προσωρινό Πολίτευμα της Ελλάδος”) που υιοθέτησε η Εθνοσυνέλευση εκείνη, το ελληνικό Κράτος χαρακτηριζόταν από διάκριση των εξουσιών, με την εκτελεστική να ανατίθεται σε 8 υπουργούς που τους διόριζε το Εκτελεστικό (5μελές κυβερνητικό όργανο που συνέπραττε όμως και στη νομοθετική εξουσία)<sup>36</sup>. Η διάρθρωση της Δημόσιας Διοίκησης δεν εξαντλείτο στα ελάχιστα ευθέως οριζόμενα στις προαναφερθείσες παραγράφους αλλά συμπληρωνόταν με μερικές έμμεσες αναφορές<sup>37</sup>. Ετσι, παρότι στο Σύνταγμα δεν γινόταν καμία ρητή αναφορά ούτε για κάποια μορφή Περιφερειακής Διοίκησης ούτε (προπάντων) για τον θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που συνιστούσε γνωστή παράδοση των Ελλήνων (Ανδρονόπουλος-Μαθιουδάκης 1988:60), πολύ σύντομα, θεσπίστηκε ο νόμος 12/30-4-1822 για τον Οργανισμό των ελληνικών επαρχιών (Ανδρονόπουλος-Μαθιουδάκης 1988:63). Με αυτόν, η απελευθερωμένη χώρα διαιρέθηκε σε επαρχίες και κάθε επαρχία σε αντεπαρχίες α και β τάξεως (Ανδρονόπουλος-Μαθιουδάκης 1988:63). Σε κάθε αντεπαρχία λειτουργούσαν οι κοινότητες στις οποίες προΐσταντο οι εκλεγμένοι “μεταξύ των κρισιμωτέρων και φρονιμωτέρων κατοίκων (Ανδρονόπουλος-Μαθιουδάκης 1988:63)” τρεις δημογέροντες, ο ένας των οποίων διοριζόταν ως πρόεδρος και υπαγόταν διοικητικά στον τοπικό αντέπαρχο. Με τις διατάξεις του νόμου αυτού

---

γ. Την διεύθυνση των επιχειρήσεων στην περιοχή τους

δ. Τον συντονισμό με άλλες τοπικές διοικήσεις

ε. Την αντικατάσταση της καταργημένης οθωμανικής εξουσίας σε μια σειρά καθημερινών ζητημάτων (Στ.Παπαγεωργίου 1988: 40)

36 Παρ. ζε Προσωρινού Πολιτεύματος της Ελλάδος σε Μαυριάς-Παντελής 1981, όπου και μια ενδιαφέρουσα πρόβλεψη: Στο τμήμα Ζ του κειμένου, υπό τον τίτλο “περί των καθηκόντων του Εκτελεστικού Σώματος”, οριζόταν ότι αυτό “διορίζει τους οκτώ Υπουργούς των διαφόρων κλάδων της Διοικήσεως, και προσδιορίζει εις έκαστον αυτών τα καθήκοντα του υπουργήματός του, μηδέποτ’ επιτρέπον να επεκτείνηται εις τα του άλλου καθήκοντα”

37 Κατά την παρ ζδ έπρεπε να συσταθεί δικαστήριο (“κριτήριο”) στο “κέντρον εκάστης επαρχίας” και να διοριστεί “Κριτής Ειρηνοποιός εις εκάστην κοινότητα ή χωρίον”, συμπεραίνουμε ότι ο συντακτικός νομοθέτης του 1822, αφενός γνώριζε την υφιστάμενη διαίρεση σε επαρχίες και κοινότητες και αφετέρου την αποδεχόταν.

πάντως<sup>38</sup> που συμπλήρωσαν τις συνταγματικές, καθορίστηκε πλήρως η διάρθρωση του Κράτους που περιελάμβανε: ΚΔ με 8 υπουργεία, ΠΔ με επαρχίες, αντεπαρχίες α και β τάξης και κοινότητες, ενώ η μερική εκλογή των δημογερόντων άφηνε την ελπίδα κάποιας μορφής (περιορισμένης βέβαια) Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ιδιαίτερο χαρακτηριστικό του Συντάγματος ήταν και η πρόβλεψη για λήψη μέτρων υπέρ των χήρων και ορφανών των πεσόντων αγωνιστών καθώς και για ανταμοιβή εκείνων που διέπραξαν ανδραγαθήματα υπέρ της (μαχόμενης τότε...) πατρίδας<sup>39</sup>, θεσπίζοντας ειδική κρατική υποχρέωση άρα και τομέα ανάπτυξης κρατικής δράσης...

Το αναθεωρημένο Σύνταγμα που θέσπισε η Β' Εθνική Συνέλευση ("Νόμος της Επιδαύρου", Αστros, Απρίλιος 1823) δεν μετέβαλε την κατάσταση όσον αφορά τη διοικητική συγκρότηση του Κράτους<sup>40</sup>. Επιπλέον, με απόφαση της Συνέλευσης την 30η Μαρτίου, είχαν καταργηθεί οι τοπικές πολιτικές αρχές, ώστε να μην υπάρχουν προσκόμματα στην ανάπτυξη των κρατικών οργάνων που καθόριζε το Σύνταγμα. Αξιοσημείωτο είναι ότι στο ίδιο το συνταγματικό κείμενο προσδιορίζονταν και πάλι αλλά αυτή τη φορά εκτενέστερα, σημαντικές κρατικές πολιτικές<sup>41</sup>.

Με την Γ' Εθνική Συνέλευση (Τροιζήνα 1826-1827) και τη διεθνοποίηση της ελληνικής υπόθεσης, η κατάσταση πέρασε σε μια νέα, πιο σύνθετη αλλά και πιο θετική φάση. Το Σύνταγμα που υιοθετήθηκε τελικά τον Μάιο 1827, όριζε ότι "*Η κυριαρχία του Έθνους διαιρείται εις τρεις εξουσίας "Νομοθετικήν, Νομοτελεστικήν και Δικαστικήν..."*", ενώ περαιτέρω όριζε ότι "*Η Νομοτελεστική ανήκει εις ένα μόνον, ονομαζόμενον Κυβερνήτην, έχοντα διαφόρους υπ' αυτών Γραμματείς της Επικρατείας*<sup>42</sup>". Σε δύο διαδοχικά κεφάλαια (Ζ και Η) ορίζονταν αναλυτικότερα, αφενός η θέση του Κυβερνήτη και αφετέρου η θέση και ο ρόλος των Γραμματέων. Οι τελευταίοι ήταν 6, Εξωτερικών, Εσωτερικών και Αστυνομίας, Οικονομίας, Πολεμικών, Ναυτικών, Δικαίου και Παιδείας<sup>43</sup>. Επιπλέον, ο Κυβερνήτης είχε την εξουσία να "*διορίζει και αλλάζει τους Γραμματείς της Επικρατείας και όλα τα υπουργήματα και αξιώματα της Διοικήσεως, και (να) προσδιορίζει τα*

---

38 Σημειωτέον, ότι τα όρια των περιφερειακών οργάνων δεν καθορίστηκαν στον νόμο αλλά αφέθηκαν να προσδιοριστούν αργότερα με άλλο νόμο, ο οποίος δεν εκδόθηκε ποτέ και συνεπώς, εφαρμόζονταν τα υφιστάμενα πριν την επανάσταση όρια...

39 Παραρτήματα, παρ ρζ, ρη και ρθ σε Μαυριάς-Παντελής 1981:15

40 Τα υπουργεία παρέμειναν 8 ως όργανα της Κεντρικής Διοίκησης και οι επαρχίες, οι οποίες στη συνέχεια, ορίστηκαν σε 60 (15 στα νησιά του Αιγαίου, 25 στην Πελοπόννησο, 10 στην Ανατολική Στερεά Ελλάδα, 7 στη Δυτική Στερεά, 2 στην Εύβοια και 1 στη Θεσσαλομαγνησία) (Στ.Παπαγεωργίου 1988:45-46) και οι κοινότητες, τα όργανα της Περιφερειακής Διοίκησης

41 Μεταξύ άλλων, η Διοίκηση έπρεπε "άνευ αναβολής" να φροντίσει ώστε να βρεθεί σταθερός πόρος ζωής για τις χήρες και τα ορφανά "των εις τας μάχας πεσόντων στρατιωτών" και ταυτόχρονα να αποτρέπει "κάθε προς τούτο κατάχρησιν". Ομοίως, όφειλε "να ανταμείψει τους προφανώς υπέρ αυτής δυστυχήσαντας" αλλά και να οργανώσει "συστηματικώς" την εκπαίδευση της νεολαίας αξιοποιώντας την "Αλληλοδιδασκτική" μέθοδο, ενώ, σε μία πρώτη εμφάνιση παρεμβατικής λογικής, όφειλε να λάβει δραστήρια μέτρα "εις την δυνατήν εμπύχωση του εμπορίου και της γεωργίας..." (Μαυριάς-Παντελής 1981:23).

42 Άρθρο 41 σε Μαυριάς-Παντελής 1981: 28

43 Άρθρο 126 σε Μαυριάς-Παντελής 1981: 32

καθήκοντα εκάστου αυτών”<sup>44</sup>.

Στο Σύνταγμα αυτό, για πρώτη φορά γινόταν μνεία για την Περιφερειακή του συγκρότηση. Στο κεφάλαιο Β “περί της Ελληνικής Επικρατείας”, οριζόταν ότι “η Ελληνική Επικράτεια είναι μία και αδιαίρετος” και ότι “σύγκειται από Επαρχίας” τις οποίες μάλιστα προσδιόριζε: “Επαρχίαι της Ελλάδος είναι όσαι έλαβον και θα λάβωσι τα όπλα κατά της Οθωμανικής δυναστείας<sup>45</sup>”. Τέλος, άλλη μια φορά επαναλαμβάνονταν οι υποχρεώσεις του Κράτους περί ανάπτυξης κοινωνικής πολιτικής για τα θύματα του αγώνα (άρθρα 147, 148).

Όταν ανέλαβε τα καθήκοντά του ως πρώτος Κυβερνήτης της χώρας, ο Ιωάννης Καποδίστριας (Ιανουάριος 1828), με απόφασή του, την οποία αποδέχτηκε η Βουλή<sup>46</sup> ανέστειλε την ισχύ του Συντάγματος του 1827 και δημιούργησε ένα κυβερνητικό σχήμα δικής του εμπνεύσεως<sup>47</sup>. Επιπλέον, με το **Ψήφισμα Γ/23-1-1828**, συστάθηκε “το πρώτο υπουργικό συμβούλιο του Ελληνικού Κράτους” (Μακρυδημήτρης 1997:45), ενώ ελάχιστα αργότερα, με το **Ψήφισμα Ι/12-4-1828** το Κράτος διαιρέθηκε σε Τμήματα (κατά ακριβή προφανώς μετάφραση του γαλλικού όρου *departement* που προσδιόριζε το νομαρχιακό σύστημα), όπου ορίστηκαν προσωρινά για να ασκήσουν εξουσία, έκτακτοι επίτροποι. Τα Τμήματα ήταν αρχικά 13 (7 στην Πελοπόννησο και 6 στα νησιά) για να γίνουν σύντομα 15 (με προσθήκη άλλων 2 στην Στερεά). Περαιτέρω, εντός κάθε Τμήματος υπήρχαν επαρχίες, πόλεις, κωμοπόλεις και χωριά (κοινότητες), τη διοίκηση των οποίων αναλάμβαναν αιρετοί δημογέροντες (Μακρυδημήτρης 1997:46)

Με το **Ψήφισμα ΑΔ/8-9-1829** «περί διοργανισμού του Υπουργικού Συστήματος», ορίστηκαν τα υπουργεία σε 6<sup>48</sup>. Όσον αφορά την Περιφερειακή Διοίκηση, με το Ψήφισμα της 1-1-1830, παύθηκαν οι έκτακτοι επίτροποι και αντικαταστάθηκαν από διοικητές, ολοκληρώνοντας το βασικό σχήμα της Διοίκησης (κυβερνήτης-υπουργεία στο κέντρο, τμήματα/επαρχίες στην περιφέρεια, πόλεις/κωμοπόλεις/χωριά ως Τοπική Αυτοδιοίκηση). Λίγο αργότερα, αναγνωρίστηκε και η ανεξαρτησία του ελληνικού Κράτους (Πρωτόκολλο του Λονδίνου, 22 Ιανουαρίου/3 Φεβρουαρίου 1830) και αυτό πλέον καλούνταν να λάβει τη θέση του, ανάμεσα στα προηγμένα κράτη της εποχής... Ατυχώς, κατά τα χρόνια που ακολούθησαν, οι δραματικές εξελίξεις στα εσωτερικά πολιτικά πράγματα, που κορυφώθηκαν με τη δολοφονία του Κυβερνήτη την 27<sup>η</sup> Σεπτεμβρίου 1831, δεν επέτρεψαν την ομαλή οργανωσιακή ανάπτυξη του κρατικού μηχανισμού. Η εγκατάσταση

44 Άρθρο 110 κεφαλαίου Ζ Συντάγματος 1827 ο.π. σελ. 32

45 Άρθρα 2,3 και 4 κεφαλαίου Β Συντάγματος 1827, ο.π. σελ. 25

46 Με το ΝΗ Ψήφισμα ή ορθότερα Συντακτική Πράξη, της 18-1-1828

47 Συγκροτήθηκε ένα γνωμοδοτικό όργανο, το «Πανελλήνιον» με 27 μέλη και ένα εκτελεστικό όργανο, το «Υπουργικόν Συμβούλιο» με 6 μέλη (τον Κυβερνήτη ως πρόεδρο, τον Γραμματέα της Επικρατείας, τον Γραμματέα της Κυβέρνησης και 3 Προβούλους)

48 Εσωτερικών, Εξωτερικών και Εμπορικού Ναυτικού, Οικονομίας και Εμπορίου, Δικαιοσύνης, Δημόσιας Παιδείας και Εκκλησιαστικών Πραγμάτων, Στρατιωτικών και πολεμικού Ναυτικού (Φροντιστήριο).

στην Ελλάδα του Βασιλέως Οθωνος Βίτελσμπαχ, συνοδεύτηκε αρχικά με την προσωρινή ανάληψη της εξουσίας από τριμελή Αντιβασιλεία (μέχρις ενηλικιώσεως του νεαρού βασιλιά). Η παρουσία σε αυτήν του καθηγητή Γκέοργκ Λούντβιχ φον Μάουρερ εξασφάλισε την παραγωγή σημαντικού οργανωτικού έργου. Με τα διατάγματα της Αντιβασιλείας διαμορφώθηκαν οι κύριες δομές του νεοπαγούς Κράτους, το οποίο εκτεινόταν σε 47.000 περίπου τ.χλμ και είχε πληθυσμό μόλις 750-800.000 κατοίκων (Στ. Παπαγεωργίου 1988:114-115).

Με το **διάταγμα της 3/15-4-1833**<sup>49</sup> ιδρύθηκαν τα 7 πρώτα υπουργεία ή «γραμματείες» όπως ονομάζονταν στο άρθρο 1 αυτού<sup>50</sup>: Σε κάθε Γραμματεία προϊστάτο ένας Γραμματέας Επικρατείας, κατά το άρθρο 2 αλλά στο άρθρο 5 του διατάγματος οριζόταν ότι «*η ολομέλεια των Γραμματέων της Επικρατείας σχηματίζει το υπουργικόν Συμβούλιο, του οποίου ο Πρόεδρος ονομάζεται ιδιαιτέρως από τον Βασιλέα*». Ακολούθησε αμέσως μετά, στο ίδιο ΦΕΚ, ένα άλλο **διάταγμα** «*αφορών την υπηρεσίαν εις τας Γραμματείας της Επικρατείας*». Σε αυτό, καθοριζόταν αφενός ο συστηματικός τρόπος λειτουργίας της υπηρεσίας (εσωτερική διακίνηση των εγγράφων, πρωτόκολλο, εισηγήσεις, υπογραφές, καταχωρήσεις, διεκπεραίωση κλπ) αλλά δίνονταν αφετέρου και μια σειρά οδηγιών για το πως πρέπει να πραγματοποιείται η διοικητική λειτουργία, μερικές των οποίων εκπλήσσουν ακόμα και σήμερα. Σημειώνουμε χαρακτηριστικά την αναγκαία μέριμνα των γραμματέων για «την διατήρησιν της εις αυτάς αναγκαίας τάξεως» και προπάντων την μέριμνα για «..την ταχείαν προόδουσιν των εις αυτό αναφερομένων εργασιών<sup>51</sup>». Ομοίως, η ευθύνη των υπαλλήλων για την ακρίβεια της εργασίας τους<sup>52</sup>, ή ευθύνης τους στο να φυλάττουν «*αυστηροτάτην μυστικότητα περί των ...αναφερομένων υποθέσεων*<sup>53</sup>» και προπάντων η σημασία της αποτελεσματικότητας και όχι των πληθωρικών λόγων ή ποσοτήτων εγγράφων<sup>54</sup>. Στο διάταγμα εμπεριέχονται και καθήκοντα, τόσο των γραμματέων όσο και των απλών υπαλλήλων, παρότι δεν αναγράφονταν ως τέτοια<sup>55</sup>. Ακολούθησε, στο ίδιο ΦΕΚ, ακόμα ένα διάταγμα, «*περί του σχηματισμού και της αρμοδιότητος της επί του Βασιλικού Οίκου και των εξωτερικών Γραμματείας της Επικρατείας*». Σε αυτό, οριζόταν με χρήση ενικού αριθμού, «*η αρμοδιότητα της επί των Εξωτερικών Γραμματείας*<sup>56</sup>». Στο επόμενο

49 ΦΕΚ 13/10-4-1833 περί του σχηματισμού των Γραμματειών

50 Εξωτερικών και βασιλικού Οίκου, Δικαιοσύνης, Εσωτερικών, Εκκλησιαστικών και Δημοσίας Εκπαιδεύσεως, Οικονομικών, Στρατιωτικών και Ναυτικών

51 Διάταγμα 3/15 Απριλίου 1833, άρθρο 2

52 Διάταγμα 3/15 Απριλίου 1833, άρθρο 7

53 Διάταγμα 3/15 Απριλίου 1833, άρθρο 16

54 Διάταγμα 3/15 Απριλίου 1833, άρθρο 18

55 Κατ' άρθρο 7 «...Οι εισηγηταί θέλουν σχεδιάζει ευθύς τα αναγκαία έγγραφα...και θέλουν υποβάλλει τα σχέδιά των εις τον Γραμματέα...» και κατ' άρθρο 3 «Εκαστος Γραμματέας Επικρατείας θέλει διαθέσει τα της Γραμματείας του εις τρόπον ώστε...» κλπ

56 Άρθρο 3 διατάγματος, όπου συμπεριλαμβάνονταν «*η διατήρησις των δικαιωμάτων και συμφερόντων του Βασιλείου καθ' όλας τας εξωτερικάς σχέσεις αυτού...*», «*η διαφρόντισις των υποθέσεων των υπηκόων της Ελλάδος εις τα ξένας επικρατείας...*» αλλά και «*η έκδοσις και επικύρωσις των δια τας ξένας επικρατείας διαβατηρίων...*», «*η έκδοσις των αδειών...*», «*αι μεταναστεύσεις και εξαγωγάι της περιουσίας*», «*αι περί πολιτογραφήσεως αιτήσεις*», «*τα*

ΦΕΚ<sup>57</sup> δημοσιεύθηκαν τα αντίστοιχα διατάγματα «περί του σχηματισμού και της αρμοδιότητας της επι της Δικαιοσύνης Γραμματείας της Επικρατείας», «περί του σχηματισμού και της αρμοδιότητας της επι των Εσωτερικών Γραμματείας της Επικρατείας», «περί του σχηματισμού και της αρμοδιότητας της επι των Εκκλησιαστικών και της Δημοσίας Εκπαιδύσεως Γραμματείας της Επικρατείας» και «περί του σχηματισμού και της αρμοδιότητας της επι των Οικονομικών Γραμματείας της Επικρατείας». Στο επόμενο ΦΕΚ<sup>58</sup> δημοσιεύθηκαν και τα εναπομένοντα διατάγματα «περί του σχηματισμού και της αρμοδιότητας της επί των Στρατιωτικών Γραμματείας της Επικρατείας» και «περί του σχηματισμού και της αρμοδιότητας της επί των Ναυτικών Γραμματείας της Επικρατείας».

Σε όλα τα παραπάνω διατάγματα γινόταν ομοιόμορφα χρήση του όρου «αρμοδιότητα» και ακολουθούσε κατάλογος παραγράφων στις οποίες καταγράφονταν άλλοτε γενικολογίες (πχ επιστασία, διαφρόντισις, ο διοργανισμός, η φροντίς κλπ) άλλοτε πολύ συγκεκριμένες ενέργειες (προτάσεις περί βελτιώσεως ποινικών κωδίκων, αιτήσεις για πολιτογράφηση, έκδοση και επικύρωση διαβατηρίων κλπ). Ομοίως, εξεταζόμενες από νομική σκοπιά, οι δραστηριότητες που καταγράφονταν, μπορούν να καταταχθούν και σε νομικές πράξεις (έκδοση αποφάσεων, θέσπιση κανονισμών, έκδοση ατομικών αποφάσεων) και σε υλικές ενέργειες (πυρασφαλιστικά μέτρα, καλλιέργεια των αλικών, χρήση και ανακαίνιση των αμπελώνων, βελτίωση των λιμένων κλπ). Παραθέτοντας πάντως συνολικά τις καταγραφόμενες δραστηριότητες έχουμε την εξής εικόνα:

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ	ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ
ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ	11
ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ	09
ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ	24
ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΕΩΣ	10
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ	19
ΣΤΡΑΤΙΩΤΙΚΩΝ	16
ΝΑΥΤΙΚΩΝ	11

Κατά σύμπτωση, το σύνολο των κρατικών δραστηριοτήτων έφτανε τον αριθμό των 100! Ένα πρόσθετο ενδιαφέρον στοιχείο που οφείλουμε να επισημάνουμε βρίσκεται στο ότι στο Υπουργείο Εσωτερικών, μεταξύ άλλων είχε ανατεθεί η ιδιαίτερα σημαντική για την ανάπτυξη του κράτους, δομική αρμοδιότητα: «*Η διαίρεσις του Κράτους και ο σχηματισμός Δήμων, Επαρχιών και Νομών*<sup>59</sup>».

Ως μορφή αποκεντρωμένης-περιφερειακής Διοίκησης του κράτους, υιοθετώντας γαλλικά

---

*περί των διασήμεων...*» αλλά και «*η επιστασία και ανώτατη διεύθυνσις των αρχείων του Βασιλικού Οίκου και της Επικρατείας*».

57 ΦΕΚ 14/13-4-1833

58 ΦΕΚ 15/19-4-1833

59 Άρθρο 2 παρ γ, διατάγματος 3/15-4-1833 ΦΕΚ 14/13-4-1833

πρότυπα, επιλέχθηκε το νομαρχιακό σύστημα που είχε λίγο πριν υιοθετήσει ο Καποδίστριας αλλά η Αντιβασιλεία προτίμησε τον όρο «νομός» (εκ του νέμω, κατανέμω). Έτσι, στους 10 νομούς που διαιρείτο η ελεύθερη ελληνική επικράτεια (β.δ. 26 Απριλίου/4ης Μαΐου 1833)<sup>60</sup> καθορίστηκε το εύρος της εξουσίας των νέων κρατικών περιφερειακών αρχών<sup>61</sup> και ο τρόπος που όφειλαν να λειτουργούν (κατ' αντιστοιχία με τις γραμματείες), ενώ ταυτόχρονα με άλλο β.δ.<sup>62</sup> ορίστηκαν οι πρώτοι 10 νομάρχες και λίγο αργότερα με νέο β.δ.<sup>63</sup>, οι έπαρχοι και οι γραμματείς.

Λίγο αργότερα, η μείζων αυτή θεσμική ανάπτυξη συμπληρώθηκε με το **διάταγμα της 27-12-1833/8-1-1834**<sup>64</sup>, «περί συστάσεως των δήμων...». Σύμφωνα με τις διατάξεις του, ολόκληρη η επικράτεια υπαγόταν σε νεοϊδρυόμενους δήμους ενώ οι υφιστάμενες κοινότητες καταργούνταν. Οι νέοι δήμοι (ο αριθμός των οποίων έφτανε τους 280, Παπαγεωργίου 1988:123), που συνιστούσαν αυτοτελή νομικά πρόσωπα (άρθρο 49), διακρίνονταν ανάλογα τον πληθυσμό τους σε α (με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων), β (με πληθυσμό άνω των 2.000 κατοίκων) και γ κατηγορίας. Τη διοίκησή τους ασκούσε ο δήμαρχος που στους δήμους α και β κατηγορίας, επιλεγόταν από τον βασιλιά ανάμεσα σε υποψηφίους ενός καταλόγου που κατάρτιζε το δημαρειακό συμβούλιο, ενώ σε δήμους γ κατηγορίας, ο νομάρχης. Άλλα όργανα ήταν οι βοηθοί του δημάρχου, ονομαζόμενοι πάρεδροι (άρθρο 39) και το δημοτικό συμβούλιο, «*αποτελούμενον, αναλόγως του μεγέθους του δήμου, από 6-18 μέλη, το οποίον υπό τινος μεν επόψεως είναι συμβουλευτικόν του δημάρχου σώμα, υπό άλλας δε ίσταται παρά το πλευρόν του ως συνεποπτεύουσα αρχή (άρθρα 39, 49-60)*» (Μάουρερ 1943: 95).

Το ιδιαίτερα σημαντικό γνώρισμα αυτού του νομοθετήματος ήταν ότι αναγνώριζε ρητά, για πρώτη φορά στην ελληνική διοικητική ιστορία, την ιδιαίτερη κατηγορία των «δημοτικών» (τοπικών) υποθέσεων, τις οποίες «*πας Δήμος έχει το δικαίωμα και την υποχρέωσιν... να διοική ανεξαρτήτως...*». Η ρύθμιση αυτή δεν ήταν τυχαία αλλά αντίθετα, ήταν το προϊόν συγκεκριμένων αντιλήψεων περί του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης που κυριαρχούσαν την εποχή εκείνη στη γερμανική-ευρωπαϊκή σκέψη (Χλέπας 1994:62) και τις οποίες εξέφρασε στην Ελλάδα, ο συντάκτης του νομοθετήματος, καθηγητής Μάουρερ. Πέραν όμως των υποθέσεων αυτών που αναγνωριζόταν ότι ανήκουν στους δήμους, το Κράτος μπορεί να τους αναθέτει και άλλες «υποχρεώσεις» και μάλιστα «*εάν ήθελε παρατηρήσει αμέλειαν κατά τούτο από μέρους των, οφείλει να τους παραινή εξ επαγγέλματος να εκπληρώσωσι τα καθήκοντά των*<sup>65</sup>». Με τις διατάξεις αυτές, έγινε για πρώτη φορά, η

60 ΦΕΚ 17/4-5-1833 περί αρμοδιότητας των Νομαρχών και περί της κατά της Νομαρχίας υπηρεσίας

61 Άρθρο 6 «*τα γενικά καθήκοντα των Νομαρχών...*» και άρθρο 10 «*εις την αρμοδιότητα των Νομαρχών ανήκουν προ πάντων...*»

62 Απόφαση της 23ης Απριλίου/5 Μαΐου 1833 «*περί διορισμού των νομαρχών δια τους δέκα νομούς του βασιλείου της Ελλάδος*»

63 β.δ. 2/14 Μαΐου 1833 διορισμός επάρχων και... και γραμματέων των νομαρχιών

64 ΦΕΚ 3/10-1-1834 Νόμος Περί συστάσεως των δήμων, το συγκεκριμένο ήταν το πρώτο νομοθέτημα του ελληνικού Κράτους για την ΤΑ...

65 Άρθρο 17 και στη συνέχεια σε άρθρο 18 καταγράφονταν 11 τέτοιες υποχρεώσεις



θεσμική διάκριση μεταξύ των τοπικών υποθέσεων που ανήκουν στους δήμους λόγω σύνδεσής τους με την τοπική κοινωνία και των κρατικών υποθέσεων που ανατίθενται στους δήμους, προκειμένου να ασκούνται τοπικά. Μάλιστα, ήταν χαρακτηριστικό, ότι οι μεν πρώτες που αναφέρονται ως “δικαιώματα” “*ενεργούνται εν ονόματι των ιδίων αυτού (σ.σ. του δήμου) δημοτικών αρχών*”, ενώ οι δεύτερες που αναφέρονται ως “*υποχρεώσεις και εξουσία*”, εκπληρώνονταν “*εν ονόματι και κατά διαταγήν της Κυβερνητικής Αρχής του Κράτους*”<sup>66</sup>.

Η εντός της ενιαίας κρατικής δομής αναγνώριση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ως αυτοτελών νομικών προσώπων με ίδια συγκρότηση και έναν κύκλο ίδιων υποθέσεων (τοπικών), συνιστούσε ένα βήμα ιδιαίτερα σημαντικό παρά την προβλεπόμενη ασφυκτική “επιτήρηση” της κεντρικής εξουσίας<sup>67</sup>. Συνέπεια της σημαντικής θεσμικής δραστηριότητας της Αντιβασιλείας ήταν ότι κατά την πρώτη τετραετία από την αναγνώριση της ανεξαρτησίας του ως κράτους (3 Φεβρουαρίου 1834), το ελληνικό κρατικό οικοδόμημα είχε πάρει το βασικό, πολύ συγκεντρωτικό σχήμα του: Κεντρική Διοίκηση με 7 γραμματείες (δέσμες κρατικών υπηρεσιών) και επικεφαλής γραμματείς επικρατείας. Περιφερειακή Διοίκηση με 10 νομούς και επικεφαλής διορισμένους νομάρχες και υπό αυτών 47 επαρχίες με επικεφαλής επάρχους. Τοπική Αυτοδιοίκηση με 750 δήμους-ΝΠΔΔ, με επικεφαλής διορισμένους (από τον βασιλιά ή το νομάρχη) δημάρχους και αιρετά δημοτικά συμβούλια.

Μετά διετία μόλις, παρά την αναμφισβήτητα σοβαρή οργανωτική εργασία που είχε γίνει, αποφασίστηκαν και τέθηκαν σε εφαρμογή ορισμένες αλλαγές (αυταρχικής μάλλον εμπνεύσεως) στην Περιφερειακή Διοίκηση. Με το **β.δ. 20ης Ιουνίου/2 Ιουλίου 1836** “περί διοικητικής οργανώσεως”, καταργήθηκε το νομαρχιακό σύστημα και επιβλήθηκε καινούριο, με χώρο ευθύνης τη διευρυμένη επαρχία (διοίκηση) και επικεφαλής διοικητές, με υπαγόμενους σε αυτούς υποδιοικητές. Οι διοικήσεις προσδιορίστηκαν σε 30 με κατάλληλες συνενώσεις επαρχιών. Ακολούθησε στο β.δ. 3<sup>ης</sup> Ιουλίου 1836<sup>68</sup> ο καθορισμός της εξουσίας τους, που έγινε όμως χωρίς την

66 Άρθρο 15 τελευταία παράγραφος

67 Καταρχήν σε άρθρο 15 αλλά και σε άλλες διατάξεις, όπως άρ 87 για τον διορισμό των δημάρχων από τον βασιλιά, αρ. 120 για την απαραίτητη έγκριση του βασιλέως κλπ. Αξίζει να επισημανθούν τα σχόλια που έγραψε λίγο αργότερα ο ίδιος ο Μάουρερ σχετικά με το σύστημα των δήμων: “*Η Ελλάς επροικίσθη δια τούτου με ελεύθερον δημοτικόν οργανισμόν, ελευθεριώτερον από οιοδήποτε άλλου κράτους. Διότι εις την δημοτικὴν ελευθερίαν ουδείς άλλος φραγμός ετέθη, πλην του απαιτήτως αναγκαιούτος προς πρόληψιν καταχρήσεων*” (Μάουρερ 1943: 95).

68 ΦΕΚ 32/3-7-1836 περί αρμοδιότητος των διοικητών και υποδιοικητών, και περί της υπηρεσίας αυτών. Σύμφωνα με αυτό, «οι διοικηταὶ καθίστανται δια να διευθύνωσιν ὅλην την διοίκησιν των επαρχιών των ως ανώτατοι Αρχαί, καθόσον διοικητικά τινά αντικείμενα δεν ήθελον δι ιδιαίτερων ορισμών εξαιρεθῆ της αρμοδιότητός των, και ανατεθῆ εις άλλας αρχάς». Σε επόμενο άρθρο (2): «Χρέος των διοικητών είναι να διατηρώσιν και προάγωσιν...», ενώ σε άλλο (άρθρο 5) οριζόταν ότι «εις εκτέλεσιν των εμβριθών καθηκόντων των θέλουν ακολουθῆ...». Πέραν αυτών, στο άρθρο 14 οριζόταν ότι «εκτός των σημειωθέντων γενικών δικαιωμάτων και καθηκόντων, εις την αρμοδιότητα των διοικητών ανήκουν προσέτι τα ακόλουθα ειδικά καθήκοντα...». Με τις προαναφερθείσες διατάξεις φαίνεται πως ταυτόχρονα με την ανάπτυξη της θεσμικής αρχιτεκτονικής ξεκίνησε και η παράδοση ορολογικής χαλαρότητας... Όπως επισημάνθηκε, στο ίδιο νομοθέτημα για να προσδιοριστεί λίγο πολύ το ίδιο αντικείμενο, δηλαδή το περιεχόμενο της εξουσίας των διοικητών (με νομικούς όρους, η αρμοδιότητά τους) χρησιμοποιούνται 6

ακριβολογία των προηγούμενων νομοθετημάτων (προφανώς λόγω απουσίας του Μάουρερ, ο οποίος είχε ανακληθεί στη Βαυαρία τον Ιούλιο 1834...) με χρήση πλειάδος συναφών λέξεων και φράσεων, δημιουργώντας μια παράδοση γραφειοκρατικής ορολογίας δίχως εννοιολογική σαφήνεια...

Οι εξελίξεις στο κεντρικό πολιτικό επίπεδο (εξέγερση του λαού της Αθήνας την 3η Σεπτεμβρίου 1843, σύγκληση Συντακτικής Συνέλευσης και θέσπιση του Συντάγματος 1844) πλην του πολιτεύματος (από απόλυτη σε συνταγματική Μοναρχία) μετέβαλαν και το σκηνικό στον χώρο της Δημόσιας Διοίκησης. Οι συνταγματικές διατάξεις πάντως ήταν ελάχιστες και προφανώς ανεπαρκείς... Η μόνη ευθεία αναφορά στη Διοίκηση γινόταν στο άρθρο 20, όπου οριζόταν ότι *“Η εκτελεστική εξουσία ανήκει εις τον Βασιλέα, ενεργείται δε δια των παρ’ αυτού διοριζομένων υπευθύνων Υπουργών”* (Μαυριάς-Παντελής 1981:37) και από μία άλλη διάταξη, εμμέσως μπορούμε να συναγάγουμε την ύπαρξη δήμων<sup>69</sup>... Η θέσπιση όμως του Συντάγματος και η γενικότερη κινητικότητα που φαίνεται ότι την ακολούθησε οδήγησε και σε δομικές αναδιατάξεις. Έτσι, με τον **ν. ΚΕ' /1845**<sup>70</sup>, επανήλθε το νομαρχιακό σύστημα... Ολη η επικράτεια διαιρέθηκε πάλι σε 10 νομούς και έκαστος εξ αυτών υποδιαιρέθηκε σε επαρχίες, οι οποίες ήταν συνολικά 49. Κατά τους ορισμούς του νόμου, *“έκαστου Νομού η υπερτάτη Διοικητική Διεύθυνσις ανατίθεται εις ένα Νομάρχη<sup>71</sup>..”*, *“έκαστης επαρχίας προϊστάται εις Επαρχος<sup>72</sup>”*, ενώ *“η διοικήσις εκάστου δήμου ανατίθεται εις ένα δήμαρχον, διοριζόμενον κατά τον περί δήμων Νόμον<sup>73</sup>..”*.

Σύμφωνα με σχετική εξουσιοδότηση του νόμου (άρθρο 22), *“τα καθήκοντα των νομαρχών”* ορίστηκαν με διάταγμα που εκδόθηκε λίγες ημέρες αργότερα. Στο **β.δ. της 29<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1845**<sup>74</sup>, επαναλαμβάνοντας τη λογική και την ορολογία του προϊσχύσαντος δ/γτος του 1833, γινόταν μια εκτενής όσο και εμπειριστατωμένη περιγραφή του ρόλου του νομάρχη μέσα στο συνολικό διοικητικό σύστημα. Έτσι, στα πρώτα άρθρα ο ρόλος αυτός προσδιοριζόταν τόσο θετικά, *«έκαστος Νομάρχης έχει την ανωτάτην διεύθυνσιν της διοικήσεως του υπαγομένου εις αυτόν νομού, εξαιρουμένων<sup>75</sup>»*, όσο και αποθετικά, *«Ο Νομάρχης δεν έχει την εξουσίαν να διατάττη περί στρατού ή στόλου<sup>76</sup>»* και προπάντων, *“ο νομάρχης δεν έχει την εξουσίαν να εκδίδη οίκοθεν διατάγματα, να φορολογή*

---

διαφορετικές λέξεις-φράσεις (χρέος, καθήκον, γενικά δικαιώματα, γενικά καθήκοντα, αρμοδιότητα, ειδικά καθήκοντα) και μάλιστα, χωρίς καμία εμφανή λογική αλληλουχία...

69 Σύμφωνα με το άρθρο 11 για την εκπαίδευση, *“Η ανωτέρα εκπαίδευσις ενεργείται δαπάνη του Κράτους. Εις δε την δημοτικήν συντρέχει και το Κράτος κατά το μέτρον της ανάγκης των δήμων”* (Ανδρονόπουλος-Μαθιουδάκης 1988:37)

70 ΦΕΚ 32/8-12-1845 περί διοικητικής διαιρέσεως του Κράτους

71 Άρθρο 15 νόμου

72 Άρθρο 16 νόμου

73 Άρθρο 17, όπου στην επόμενη παράγραφο συμπληρώνονταν ότι, *“παρά τω δημάρχω υφίσταται δημοτικών Συμβούλιον κατά των περί τούτων Νόμον”*

74 ΦΕΚ 35/29-12-1845 περί των καθηκόντων των Νομαρχών και της υπηρεσίας αυτών

75 Άρθρο 1 διατάγματος

76 Άρθρο 4 διατάγματος

τους διοικουμένους...ενθυμούμενος πάντοτε, ότι αυτός δεν έχει ειμή νομοτελεστικήν εξουσίαν<sup>77</sup>”.

Η εξουσία που ανατέθηκε στους νομάρχες, δηλαδή η καθ’ ύλην αρμοδιότητά τους (η χωρική προσδιοριζόταν σαφώς από τα όρια του νομού στον οποίο υπηρετούσαν) διακρίθηκε σε δύο είδη:

-Στα “γενικά καθήκοντα” (άρθρο 7), όπου οριζόταν ότι είναι υπεύθυνοι, α) “να φροντίζωσι εις το να δημοσιεύονται ...οι Νόμοι και τα βασιλικά διατάγματα..”, β) “να τηρώσι τους νόμους και τα βασιλικά διατάγματα”, γ) “να δέχονται τα...γινόμενα υπό των διοικουμένων παράπονα” και δ) “να συμβοηθούν την Κυβέρνησιν εις το να στερεόνη και επαυξάνη την κοινήν ευδαιμονίαν”. Επιπλέον των 4 που καταγράφονταν στο άρθρο 7, ως “γενικά καθήκοντα” πρέπει να θεωρηθούν και όσα καταγράφονταν στα επόμενα άρθρα, όπως το “να σαφηνίζη εις τας υποδεέστερας αρχάς την αληθή έννοιαν και πνεύμα...”, “να επαγρυπνή εις το να εκτελούνται από τας υποδεέστερας αρχάς οι ειρημένοι νόμοι και τα Β. Διατάγματα”, “να επιτηρή εν γένει την διαγωγήν των υπαλλήλων αρχών”, “να ενεργή τα περί πειθαρχίας ωρισμένα εναντίον εκείνων των υπαλλήλων της αρμοδιότητός του οίτινες παραμελούσι τα καθήκοντά των” (άρθρο 8) και ιδίως όσα καταγράφονταν με αρκετή λεπτομέρεια στο άρθρο 10<sup>78</sup>.

-Σε εκείνες τις διοικητικές δραστηριότητες-ενέργειες που ανήκαν στην “αρμοδιότητα των νομαρχών” και καταγράφονταν ρητά, αν και όχι εξαντλητικά. Μάλιστα, οι ενέργειες αυτές, απαριθμούνταν ξεχωριστά για κάθε ένα από τα 4 υπουργεία των οποίων οι νομάρχες ασκούσαν εξουσία στον χώρο τους. Ετσι, περιέρχονταν σε αυτούς, έξη (6) ενέργειες της Γραμματείας των Εξωτερικών<sup>79</sup> ογδονταμία (81) της Γραμματείας των Εσωτερικών<sup>80</sup> τριαντατρείς (33) της Γραμματείας των Εκκλησιαστικών και Δημοσίας Εκπαιδύσεως<sup>81</sup> και επτά (7) της Γραμματείας των Οικονομικών<sup>82</sup>. Οπως διευκρινιζόταν ρητά σε επόμενο άρθρο<sup>83</sup>, μπορούσαν να ενεργούν “οίκοθεν όλας τας υποθέσεις της αρμοδιότητός των”, ενώ σε όλες τις άλλες περιπτώσεις όφειλαν να αναφέρονται και να αναμένουν τις οδηγίες των υπουργείων, πλην της περιπτώσεως κατεπείγουσας ανάγκης, οπότε δικαιούνταν να λάβουν προσωρινά μέτρα.

Με το ν. ΛΓ/1846<sup>84</sup> καθιερώνεται (οριστικά πλέον) ο όρος «υπουργείο» αντί του «γραμματεία της επικρατείας» και «υπουργός» αντί του «γραμματεύς της επικρατείας», ενώ

77 Άρθρο 11 διατάγματος

78 “...ο νομάρχης οφείλει να πορίζεται ακριβείς γνώσεις περί του εμπιστευθέντος εις αυτόν νομού και περί της διοικητικής καταστάσεώς του, περί των υπάρχουσών κατά τούτο ελλείψεων και των καταλληλοτέρων δια την αναπλήρωσίν των μέσων. Να φροντίζη δια να εξαπλωθώσιν οι κοινωφελείς γνώσεις, καθώς και εν γένει αι συντείνουσαι εις την ευζωίαν...”

79 Άρθρο 12: “Υπό την διεύθυνσιν του επί του Βασιλικού Οίκου και των Εξωτερικών Υπουργείου. 1. Να φροντίση αρμοδίως να ενεργώνται τα διατεταγμένα περί μεταναστεύσεως και εξαγωγής της περιουσίας...”

80 Άρθρο 13: «Υπό την διεύθυνσιν του επί των Εσωτερικών Υπουργείου. 1. Να επαγρυπνή εις την διατήρησιν των συνόρων της επικρατείας και των δικαιωμάτων...»

81 Άρθρο 14: «Υπό την διεύθυνσιν του επί των εκκλησιαστικών και της δημοσίας εκπαιδύσεως Υπουργείου...».

82 Άρθρο 15: «Υπό την διεύθυνσιν του επί των οικονομικών Υπουργείου...».

83 Άρθρο 16 διατάγματος

84 ΦΕΚ 7-6-1846 περί Διοργανισμού των Υπουργείων

ρυθμίζονταν σε γενικές γραμμές τα της εσωτερικής οργάνωσης-λειτουργίας των υπουργείων (Δ.Αθανασόπουλος 1986:200) και οι θέσεις του υπηρετούντος σε αυτά προσωπικού. Προβλεπόταν μάλιστα και η δυνατότητα διορισμού γενικού γραμματέα με αντίστοιχη όμως μείωση των υπηρετούντων τμηματάρχων... Επιπλέον, στο άρθρο 17 δινόταν εξουσιοδότηση να καθορισθούν με διατάγματα, “η διαίρεσις της εσωτερικής υπηρεσίας των Υπουργείων, ως και η αρμοδιότης και τα καθήκοντα εκάστου των εν αυτοίς υπαλλήλων”.

Μετά την επιτυχία της επανάστασεως του 1862 και την έξωση του βασιλικού ζεύγους, οι διάφορες παρατάξεις των επαναστατημένων εντός της Βουλής, η οποία λειτουργούσε ως «εν Αθήναις» Β' Εθνική Συνέλευση, εξέλεξαν μία τριμελή επιτροπή για να λειτουργεί ως «Προσωρινή Κυβέρνησις της Ελλάδος» και προσδιόρισαν την αποστολή που αναλάμβανε (**Z Ψήφισμα**)<sup>85</sup> και όριζαν αποφαστικά το τι δεν μπορούσε να πράττει χωρίς έγκριση της Συνέλευσης<sup>86</sup> καθώς και τον αριθμό των υπουργείων σε επτά (7), τα υφιστάμενα. Στο Σύνταγμα που ακολούθησε (1864), δεν συμπεριλαμβάνονταν ιδιαίτερες διατάξεις για την οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης. Αξιοσημείωτη εξαίρεση συνιστούσε το άρθρο 105, το οποίο αφορούσε, για πρώτη φορά στην ελληνική συνταγματική πραγματικότητα, την τοπική αυτοδιοίκηση, της οποίας καθόριζε τη βασική συνιστώσα, τον αιρετό τρόπο ανάδειξης των αξιωματούχων της: “*Η εκλογή των δημοτικών αρχών θέλει γίνεσθαι δι' αμέσου, καθολικής και μυστικής δια σφαιριδίων ψηφοφορίας*” (Μαυριάς –Παντελής 1981: 55).

Τον ίδιο χρόνο με την ψήφιση του νέου Καταστατικού Χάρτη, τα όρια της χώρας διευρύνθηκαν με την πανηγυρική ενσωμάτωση των Ιονίων νήσων. Το διοικητικό σύστημα επεκτάθηκε στις νέες επαρχίες με τον ν. ΡΜΓ/1866<sup>87</sup>, “περί διοικητικής διαιρέσεως των Επτανήσων” και όταν λίγο χρόνο αργότερα, ενσωματώθηκε και η Θεσσαλία με την Αρτα (Συνθήκη του Βερολίνου 1881), έγινε κάτι αντίστοιχο με τον ν. ΠΜ/1882<sup>88</sup> “περί εισαγωγής της ελληνικής νομοθεσίας εις τας άρτι προσαρτηθείσας Θεσσαλικάς και Ηπειρωτικές επαρχίας”. Με τις συνενώσεις αυτές, τους πληθυσμούς και τα νέα εδάφη που προστέθηκαν, η έκταση της ελληνικής επικράτειας αυξήθηκε κατά 13.395 τ.χλμ. (26,7%) και οι πολίτες της κατά 300.000 περίπου (18%).

Στο πλαίσιο των μεταβολών που προώθησε ο Χαρίλαος Τρικούπης, με τον ν. **ΑΦΝΣ/1887**<sup>89</sup>, οργανώθηκαν οι υφιστάμενοι νομοί σε νομικά πρόσωπα (άρθρο 1) και η διοίκησή τους ανατέθηκε σε εκλεγμένα νομαρχιακά συμβούλια, χωρίς όμως να θίγονται η εξουσία και τα καθήκοντα του

---

85 ΦΕΚ 12-2-1863 Σε αυτό οριζόταν ότι η προσωρινή Κυβέρνηση «*δια των παρ αυτής διοριζομένων Υπουργών, ενεργεί άπασαν την εκτελεστικήν εξουσίαν κατά τους κειμένους νόμους...*»

86 «να συνομολογή συνθήκας, ..να κηρύττη πόλεμον, ..να κόπτη νόμισμα και ν απονέμη χάριν και αμνηστείαν...»

87 ΦΕΚ 46/9-1-1866

88 ΦΕΚ 16/19-3-1882

89 ΦΕΚ 202/28-7-1887 «Περί Νομαρχιακών Συμβουλίων»

(διορισμένου από την Κυβέρνηση) νομάρχη, ο οποίος διατηρήθηκε ως είχε.

Σύμφωνα με τον νόμο, στα “καθήκοντα” του νομαρχιακού συμβουλίου συμπεριλαμβάνονταν<sup>90</sup>, η επιτήρηση (υπό την εποπτεία του νομάρχη) της διοίκησης των δήμων και των δημοσυντήρητων αγαθοεργών καταστημάτων, η εκπαίδευση στα δημοτικά και δημόσια σχολεία, η εκτέλεση λιμενικών και άλλων έργων δημοτικής συγκοινωνίας. Μπορούσαν ακόμη να συστήνουν επιτροπές από μέλη τους για να διενεργούν εξετάσεις ή επιθεωρήσεις και μπορούσαν να γνωμοδοτούν έναντι του νομάρχη (αρ. 25) και της Κυβέρνησης (αρ. 31) “*επί παντός ζητήματος αφορώντος εις τα συμφέροντα του νομού*”.

Σε ένα άλλο άρθρο (30), οριζόταν η δυνατότητα να “...ανατεθώσιν... και άλλα καθήκοντα κατά την εκτέλεσιν νόμων, ρυθμιζόντων αντικείμενα τοπικής διοικήσεως ή συγκοινωνίας...», ενώ με το άρθρο 39 καταργούνταν τα (τύποις) υφιστάμενα<sup>91</sup> επαρχιακά συμβούλια με τα “ανατεθειμένα εις αυτά καθήκοντα” να τα αναλαμβάνουν τα νεοϊδρυθμένα νομαρχιακά.

Με τις διατάξεις του προαναφερθέντος νόμου, “καθιερώθηκε για πρώτη φορά η αυτοδιοίκηση δεύτερου βαθμού με αυτοδιοικούμενη περιφέρεια τον νομό (Ανδρονόπουλος-Μαθιουδάκις 1988:108)...καθορίζονταν οι αρμοδιότητες του νομαρχιακού συμβουλίου, οι οποίες όμως ήταν κυρίως εποπτικές και γνωμοδοτικές και όχι αποφασιστικές...”, ενώ ο διορισμένος κεντρικά νομάρχης παρέμενε, όπως πριν, το ανώτατο όργανο της Περιφερειακής Διοίκησης και ασκούσε εποπτεία και στο νέο, αυτοδιοικούμενο νομικό πρόσωπο. Υπό αυτές τις συνθήκες σύστασης, ναι μεν “ο νόμος ΑΦΝΣ/1887 έκανε το σημαντικότερο πράγματι βήμα και μετέθεσε το διοικητικό περιφερειακό σύστημα στο χώρο της τοπικής αυτοδιοικήσεως δεύτερου βαθμού, χωρίς ωστόσο να εισαγάγει πραγματική αυτοδιοίκηση. Ο θεσμός απογυμνωμένος από αρμοδιότητες και επαρκείς οικονομικούς πόρους, με ελλείψεις και ατέλειες, δεν κατόρθωσε να ορθοποδήσει. Απέτυχε στην εφαρμογή του, γιατί δεν υπήρχαν οι προϋποθέσεις επιτυχίας του” (Ανδρονόπουλος-Μαθιουδάκις 1988:109). Πολύ γρήγορα, η νέα κυβερνητική πλειοψηφία τον κατάργησε με το **ν. ΑΩΟΖ/1891** “*άρθρο μοναδικό*”.

Νέα προσπάθεια εισαγωγής β')βάθμιας Τ.Α. έγινε επί Κυβερνήσεως Γεωργίου Θεοτόκη. Αφού καταρχήν με τον ν. ΒΧΔ/1899<sup>92</sup>, οι υφιστάμενοι 16 νομοί γίνονταν 26 μέσω υποδιαίρεσεως και κατατμήσεως. Στη συνέχεια ψηφίστηκε ο **ν. ΒΧΕ'/1899**<sup>93</sup>, ο οποίος υπήρξε πληρέστερος και πιο γενναιόδωρος προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση σε σχέση με τον προηγούμενο. Πάλι ο νομός ήταν το χωρικό επίπεδο, με όργανά του το νομαρχιακό συμβούλιο (ΝΣ), τον νομάρχη και την επιτροπή του νομού (ΕΝ).

Τα ΝΣ είχαν σημαντικά “καθήκοντα” επί θεμάτων διαχείρισης της νομαρχιακής περιουσίας,

---

90 Άρθρο 23 και επόμενα

91 Από το 1836...

92 ΦΕΚ 136/8-7-1899 περί διοικητικής διαίρεσεως του κράτους

93 ΦΕΚ 136/8-7-1899 περί Νομών και της διοικήσεως αυτών

κοινωνικής πρόνοιας, δημοσίων έργων, γεωργικής και κτηνοτροφικής ανάπτυξης, επαγγελματικής εκπαίδευσης, πολιτισμού. Διέθεταν μάλιστα και κανονιστική εξουσία, μπορώντας να εκδίδουν αστυνομικές διατάξεις<sup>94</sup> για θέματα κυνηγίου, αλιείας, τρύγου, ακόμα και επιβολής εισφοράς εξ αιτίας πολεοδόμησης<sup>95</sup>. Ασκούσαν εποπτεία προς τους ΟΤΑ α' βαθμού (δήμους) και τα διάφορα αγαθοεργά ιδρύματα, στην εκπαίδευση στα δημόσια και δημοτικά σχολεία, καθώς και στην εκτέλεση των δημοσίων έργων της περιοχής τους<sup>96</sup>. Διόριζαν τους κοινούς δημοτικούς εισπράκτορες και μπορούσαν να υποκαταστήσουν κάποιο δήμο σε έγερση αγωγής αποζημιώσεως, όταν αυτός ολιγωρούσε. Γνωμοδοτούσαν επιπλέον για μία σειρά θεμάτων. Μέσα στις γενικότερες οικονομικές δυσχέρειες και την πολιτική αστάθεια της εποχής, ο νόμος δεν εφαρμόστηκε. Εξ αιτίας των ίδιων λόγων, καταργήθηκε και ο συνδεδόμενος με αυτόν, ν. ΒΧΔ/99, ενώ με τον ν. ΓΥΛΔ/1909<sup>97</sup> επανήλθε η διοικητική διαίρεση που υφίστατο πριν το 1899 και οι 26 νομοί περιορίστηκαν πάλι σε 16.

Και ναι μεν ο ν. ΒΧΕ/1899 μπορεί να μην εφαρμόστηκε αλλά ανέδειξε για πρώτη ίσως φορά τις δυσκολίες που θα είχε ένα τέτοιο εγχείρημα, εισαγωγής δηλαδή και β' βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι δυσκολίες ανέκυπταν λόγω της μεγένθυσης του διοικητικού συστήματος (αύξηση των επιπέδων διοίκησης) και της συνθετοποίησής του (ΠΔ με υπηρεσίες, ΤΑ με αυτοδιοικούμενα νομικά πρόσωπα αλλά διατήρηση διορισμένου νομάρχου κλπ), το οποίο έτσι απαιτούσε σαφείς κανόνες οργάνωσης και λειτουργίας. Το πρόβλημα αυτό, μεγενθυμένο και διαφοροποιημένο από τις νέες συνθήκες, θα επανεμφανιστεί το 1986 και εντονότερα το 1994-5...

Ηδη πάντως, στο κείμενο του ν. ΒΧΕ/1899, μπορούμε να διαπιστώσουμε ένα πρώτο σύμπτωμα, με την σχετική σύγχυση στην χρησιμοποιούμενη ορολογία. Ενώ μέχρι τότε, χρησιμοποιούντο (σχεδόν) σταθερά οι λέξεις “αρμοδιότητα” και “καθήκοντα”, στον τίτλο του τμήματος Δ, χρησιμοποιείται η λέξη “δικαιοδοσία”<sup>98</sup> και στη συνέχεια, στα δύο ακολουθούσα κεφάλαια, χρησιμοποιείται η λέξη “γενικά καθήκοντα” στο Α<sup>99</sup> και “Καθήκοντα του Νομαρχιακού Συμβουλίου αναγόμενα εις τους δήμους...” στο Β<sup>100</sup>, το οποίο επαναλαμβάνει (διευρύνοντας) το αντίστοιχο κεφάλαιο του ν. ΑΦΝΣ/1887. Ο όρος “δικαιοδοσία”, παρότι στην καθομιλουμένη

---

94 Άρθρο 76: “Το ν.Συμβούλιον δύναται να εκδίδη αστυνομικάς διατάξεις εν τη περιφέρειά του νομού επί αντικειμένων, περί των οποίων δεν ποιοσύν οι νόμοι ή γενικοί του Κράτους διοικητικοί κανονισμοί, αφορώντες την θήραν, την αλιείαν, τον τρυγητόν ή οιαδήποτε άλλα αντικείμενα τοπικού συμφέροντος...Αι διατάξεις αύται δεν έχουσιν υποχρεωτικήν ισχύν, εάν δεν δημοσιευθώσιν εις την Εφημερίδα της Κυβερνήσεως...”

95 Άρθρο 69: “το Ν.Συμβούλιον κανονίζει την ...εισφοράν των ιδιοκτητών κτημάτων, δι' των διέρχεται επαρχιακή ή δημοτική οδός...”

96 Άρθρο 77: “Το νομαρχιακόν συμβούλιον επιτηρεί την διοίκησιν των δήμων και των δημοσυντήρητων αγαθοεργών καταστημάτων...”

97 ΦΕΚ 282/16-11-1909 “περί διοικητικής διαιρέσεως του κράτους”

98 “περί δικαιοδοσίας και καθηκόντων του Νομαρχιακού Συμβουλίου” αλλά και παρακάτω: “Το Ν.Συμβούλιον αποφαινεται επί πάσης υποθέσεως αφορώσης τον νομόν. Και επί αυτών...δικαιοδοσίαν, ζητείται υπό του νομάρχου...όταν ανάγονται εις γενικά της διοικήσεως αντικείμενα”

99 Άρθρα 57-76

100 Άρθρα 77-101

χρησιμοποιείται ανεξέλεγκτα, δεν έχει θέση σε ένα νομικό κείμενο, καθότι εκ της ετυμολογίας του προκύπτει η αναφορά και συνεπώς η σύνδεσή του, με την Δικαστική εξουσία του κράτους και όχι με την Εκτελεστική.

Στις αρχές της δεύτερης δεκαετίας του 20ου αιώνα, το Κράτος είχε έκταση 64.211 τχλμ και πληθυσμό 2.631.952 κατοίκους (απογραφή 1907). Η διοικητική του δομή χαρακτηριζόταν ως λιτή (7 υπουργεία, 16 νομοί και μερικές εκατοντάδες δήμοι) αλλά και υπερσυγκεντρωτική (Τσουκαλάς 1981, Πετρίδης 1986, Ανδρονόπουλος-Μαθιουδάκης 1988, Παπαγεωργίου 1988, Μακρυνδημήτρης 1997). Όπως καταδείχτηκε όμως έντονα με την εύκολη επικράτηση του κινήματος στο Γουδί και των ιδεών που πρόβαλαν οι κινηματίες, οι ανάγκες είχαν πλέον αυξηθεί. Οι νέες κυβερνήσεις (μετά το Γουδί), ανέλαβαν να υλοποιήσουν ένα πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων, ώστε η λειτουργία του Κράτους να ανταποκρίνεται στις νέες απαιτήσεις της κοινωνίας και της οικονομίας (Δερτιλής 2004).

Ως πρώτο τέτοιο μέτρο, συστάθηκε επί Κυβερνήσεως Στέφανου Δραγούμη, ένα νέο υπουργείο, με καθαρά παραγωγικό προσανατολισμό. Με το ν. ΓΨΚΔ/1910 ιδρύθηκε το Υπουργείο Γεωργίας-Εμπορίου-Βιομηχανίας<sup>101</sup>. Παρότι στην αρχή του κειμένου του εν λόγω νόμου υπάρχει πάλι σφάλμα ως προς την ορολογία, αναφέρεται η λέξη “Δικαιοδοσία” ως τίτλος του Α κεφαλαίου, στη συνέχεια η κατάσταση διορθώνεται. Στο άρθρο 2 αναφέρεται ρητά: “*Εις την αρμοδιότητα του υπουργείου... υπάγονται, αφαιρούμενοι από της αρμοδιότητος των Εσωτερικών, επί των Εκκλησιαστικών και της Δημοσίας Εκπαιδεύσεως και επί των Οικονομικών Υπουργείων*”, για να ακολουθήσει απαρίθμηση σειράς δραστηριοτήτων. Το νέο υπουργείο έτσι, συγκροτήθηκε από υπηρεσίες κυρίως των υφιστάμενων Υπουργείων Εσωτερικών και Οικονομικών και ανέλαβε όλες τις «*αρμοδιότητες επί θεμάτων Γεωργίας, Βιομηχανίας και Εμπορίου..*” (Ι. Κωστής 1999:16).

Στο αναθεωρημένο Σύνταγμα (1911) δεν συμπεριελήφθησαν νέες διατάξεις για τη δομική οργάνωση της Διοίκησης. Ωστόσο, υπήρχαν διατάξεις σχετικά με τη θεσμική λειτουργία της. Συγκεκριμένα, ορίζονταν στο κεφάλαιο “περί του δημοσίου δικαίου των Ελλήνων” οι υποχρεώσεις του Κράτους για την εκπαίδευση των πολιτών (άρθρο 16 Συντάγματος σε Μαυριάς-Παντελής 1981:58) και με το άρθρο 105 κατοχυρωνόταν εκ νέου “*η εκλογή των δημοτικών αρχών... δια καθολικής ψηφοφορίας*”, ενώ εμμέσως<sup>102</sup>, συναγόταν η κατοχύρωση της λειτουργίας του νομαρχιακού συστήματος.

Μέσα στο αναθεωρημένο συνταγματικό πλαίσιο, η Κυβέρνηση Βενιζέλου, προχώρησε στην εκ βάθρων τροποποίηση της νομοθεσίας (β.δ. του 1833) για τους δήμους. Με το **ν. ΔΝΖ/1912**<sup>103</sup>,

101 ΦΕΚ Α 159/4-5-1910 περί συστάσεως Υπουργείου Γεωργίας, Εμπορίου και Βιομηχανίας που με το ν. ΓΨΗ/1910 μετονομάστηκε σε Εθνικής οικονομίας

102 Στους εξαιρούμενους της μονιμότητας (που κατοχυρωνόταν στο άρθρο 102) κρατικούς αξιωματούχους, συμπεριλαμβάνονταν ρητά και οι “νομάρχαι”

103 ΦΕΚ Α 58/14-2-1912 περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων

ως οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης αναγνωρίζονταν και οι δήμοι αλλά και οι κοινότητες. Οποιοσδήποτε συνοικισμός υφιστάμενου δήμου, εκπληρούσε ορισμένες προϋποθέσεις, μπορούσε να αναδειχθεί σε κοινότητα. Περαιτέρω, κατά το άρθρο 17: «*Αι κοινότητες έχουσι την αυτοδιοίκησιν των εκ του κοινωνικού και δημοσίου αυτών προορισμού απορρεουσών ιδίων τοπικών υποθέσεων, κατά τους ορισμούς των νόμων*» και αντίστοιχα, κατά το άρθρο 92 «*οι δήμοι έχουσι την αυτοδιοίκησιν των εκ του κοινωνικού και δημοσίου αυτών προορισμού απορρεουσών ιδίων τοπικών υποθέσεων...*». Μέσα σε ένα κείμενο ιδιαίτερα αναλυτικό, προσδιορίζονταν τόσο τα καθήκοντα του κοινοτικού συμβουλίου (άρθρο 35, «*εις την αρμοδιότητα του κοινοτικού συμβουλίου υπάγεται πάσα υπόθεσις αναφερομένη...*») όσο και τα καθήκοντα του προέδρου του (άρθρο 52 «*ο πρόεδρος του κοινοτικού συμβουλίου διευθύνει...*»). Ομοίως, προσδιορίζονταν τα καθήκοντα του δημοτικού συμβουλίου (άρθρα 99-100 και 104), της δημαρχιακής επιτροπής (άρθρο 108) και του δημάρχου (95). Επιπλέον, πέραν της εξουσίας που διέθεταν οι δήμοι για την διοίκηση των «*τοπικών υποθέσεων*», οριζόταν ρητά (άρθρο 206), η υποχρέωσή τους να ασκούν και εκείνα τα καθήκοντα που τους ανέθετε με νόμο το Κράτος και αφορούσαν υποθέσεις εθνικής σημασίας<sup>104</sup>.

Την ίδια χρονιά, πριν ο νόμος αρχίσει να εφαρμόζεται, η ελληνική επικράτεια διευρύνθηκε εντυπωσιακά μετά την ευτυχή έκβαση των δύο βαλκανικών πολέμων (Συνθήκη του Βουκουρεστίου 1913). Ομοίως, αυξήθηκε και ο πληθυσμός της χώρας, οπότε απαιτήθηκε η άμεση διευκρίνιση, έστω και προσωρινά, της νομικής κατάστασης που θα ίσχυε στα νέα εδάφη. Ετσι, κάπως βιαστικά με τον ν. ΔΡΛΔ/1913<sup>105</sup>, καθορίστηκε η προσωρινή διοίκηση των περιοχών<sup>106</sup> που είχαν απελευθερωθεί κατά τους προηγούμενους πολέμους, οι οποίες έλαβαν την ενιαία ονομασία «*νέες χώρες*», με την τοποθέτηση επικεφαλής τους, των γενικών διοικητών, ως εκπρόσωπων της Κυβέρνησης και προϊστάμενων όλων των πολιτικών υπηρεσιών. Ο νέος κρατικός αξιωματούχος, είχε «*ευρύτατες αρμοδιότητες, για να ασκεί στην περιφέρειά του όλη τη διοικητική εξουσία, με δικαίωμα να εκδίδει ακόμη και νομοθετικές διατάξεις*» (Ανδρονόπουλος-Μαθιουδάκης 1988:119 επ.). Οι πρώτες γενικές διοικήσεις ήταν 5: Μακεδονία, Ηπειρος, Κρήτη, Νησιά Αιγαίου και Σάμος.

Στη συνέχεια, οι νέες αυξημένες συγκοινωνιακές ανάγκες οδήγησαν στην ανάληψη των σχετικών θεμάτων από έναν φορέα, με ισχυρή εξουσία. Με τον ν. 276/1914<sup>107</sup> ιδρύθηκε το

---

104 «*Πάντα τα κατά τους κειμένους νόμους ανατεθειμένα εις τους δημάρχους διοικητικά καθήκοντα, ήτοι: α) καθήκοντα εν τη βεβαιώσει των άμεσων φόρων του δημοσίου...ι) Και πάντα τα εν γένει μη ονομαζόμενα εν τω παρόντι άρθρω...Δημαρχιακά καθήκοντα...*»

105 ΦΕΚ Α 41/2-3-1913 περί των στρατιωτικώς κατεχομένων Χωρών

106 Αυτές ήταν, η μεγαλόνησος Κρήτη, η δυτική, κεντρική και ανατολική Μακεδονία, η Ηπειρος πλην της βορείου και τα νησιά του Αιγαίου πλην των Δωδεκανήσων

107 ΦΕΚ Α 156/11-6-1914 περί ιδρύσεως Υπουργείου Συγκοινωνίας, τα αντικείμενα του οποίου προήλθαν πάλι, από το Υπουργείο Εσωτερικών και αφορούσαν «*..τις υπηρεσίες τις σχετικές με α) τα δημόσια έργα, β) τους σιδηροδρόμους, τροχιοδρόμους και τις μηχανουργικές εγκαταστάσεις καθώς επίσης γ) τα ταχυδρομεία, τον τηλεγραφο και τα τηλέφωνα (Τ.Τ.Τ.)...*» (Κωστής 1999:18). Και στο κείμενο του νόμου αυτού, όπως και στο προηγούμενο, γίνεται μαι μικρή σύγχυση ως προς την ορολογία. Το κεφάλαιο Α τιτλοφορείται: «*Αρμοδιότης και δικαιοδοσία του*



Υπουργείο Συγκοινωνιών. Επιπλέον, οι διευρυμένες ανάγκες και οι νέες απαιτήσεις δημιούργησαν πιέσεις και για αναπροσαρμογή της δομής και λειτουργίας των υφιστάμενων φορέων, ώστε αυτοί να μπορούν να ανταποκριθούν. Έτσι, με τον ν. 516/1914<sup>108</sup> αναδιοργανώθηκε το Υπουργείο Εσωτερικών. Με τον ν. 517/1914<sup>109</sup> τροποποιήθηκε ο νόμος για τα καθήκοντα των νομαρχών και με τον ν. 524/1914<sup>110</sup> συστάθηκαν νέα όργανα που αναλάμβαναν τη διοίκηση των νέων χωρών τα οποία ήταν μεν οι γνωστοί νομοί (με επικεφαλής νομάρχη) αλλά αυτοί οι νομοί διαιρούνταν σε υποδιοικήσεις (και όχι σε επαρχίες), προσθέτοντας ακόμα ένα επίπεδο διοίκησης στην συνολική κρατική δομή. Οι διαρρυθμίσεις αυτές ολοκληρώθηκαν με το β.δ. 31 Μαρτίου/1 Απριλίου 1915<sup>111</sup>, με το οποίο προσδιορίστηκαν τα όρια (η κατά τόπο αρμοδιότητα) των νέων νομών.

Κατά την περίοδο του Α΄ Παγκοσμίου Πολέμου που ακολούθησε, προωθήθηκαν ταχύτατα οι σύνθετες εκείνες διεργασίες που θα μεταβάλουν τον ρόλο του κράτους, προς τον πιο παρεμβατικό, τόσο στην οικονομία όσο και στην κοινωνία (στρατικοποίηση των οικονομιών, ανάγκη κρατικού ελέγχου της παραγωγής, του εμπορίου και των τραπεζικών συναλλαγών, προσανατολισμός εσωτερικής αγοράς σε αξιοποίηση επιτόπιων πόρων, ανάπτυξη βιομηχανιών για αντικατάσταση προϊόντων, είσοδος γυναικών στην αγορά εργασίας, ανάγκες κρατικής υποστήριξης σε χειμαζόμενους πληθυσμούς<sup>112</sup> κλπ). Στην Ελλάδα, οι δραματικές πολιτικές εξελίξεις (καταχρηστική άσκηση βασιλικού δικαιώματος διάλυσης της Βουλής από Βασιλιά Κωνσταντίνο, αποχή κόμματος φιλελευθέρων από εκλογές 1915, κίνημα τριανδρίας Βενιζέλου-Κουντουριώτη-Δαγκλή και συγκρότηση άλλου Κράτους στη Θεσσαλονίκη, όπου βρισκόνταν συμμαχικά στρατεύματα το 1916) (Μάνεσης 1980α: 223) που έλαβαν τη χαρακτηριστική ονομασία “εθνικός διχασμός”, ανέκοψαν τον προσανατολισμό των μεταρρυθμίσεων αλλά όχι την πορεία τους. Έτσι, το 1917 από την Κυβέρνηση της παλαιάς Ελλάδας, ιδρύθηκαν άλλα 3 υπουργεία για να καλύψουν τις ανάγκες του πολέμου<sup>113</sup>.

Η επάνοδος του Ελευθερίου Βενιζέλου στην Αθήνα και η ενοποίηση του Κράτους (Ιούνιος 1917 σε Μακρυδημήτρης 1997:132), σηματοδότησε την έναρξη μιας νέας μεγάλης προσπάθειας μεταρρυθμίσεων εκσυγχρονιστικού χαρακτήρα. Με το ν.δ της 14<sup>ης</sup> Ιουνίου 1917 ιδρύθηκε το

---

*Υπουργείον*”.

108 ΦΕΚ Α 393/24-12-1914 περί οργανισμού της Κεντρικής υπηρεσίας του Υπουργείου των Εσωτερικών

109 ΦΕΚ Α 393/24-12-1914 περί καθηκόντων των νομαρχών και της υπηρεσίας αυτών

110 ΦΕΚ Α 404/31-12-1914 περί διοικητικής διαιρέσεως και διοικήσεως των νέων χωρών

111 ΦΕΚ Α 120/1-4-1915 περί διοικητικής διαιρέσεως των νέων χωρών

112 Τούτο συμβαίνει και σε άλλες χώρες την ίδια περίοδο, βλ. σχετικά J.H.J. Andriessen 2006, N. Ferguson 2006, A. Livesey 2005, N. Stone 2010 κ.α.

113 Με το ν.δ. της 11ης Φεβρουαρίου 1917 ιδρύθηκε το Υπουργείο Επισιτισμού και Αυτάρκειας, το οποίο ανέλαβε όλες τις αρμοδιότητες της υφιστάμενης Επιτροπής προμηθειών, που είχε συσταθεί προηγούμενα, την αγορανομία, τις διατιμήσεις και «όλα τα αναγκαία για την εξασφάλιση αυτάρκειας στη χώρα μέτρα» (Κωστής 1999:19). Το υπουργείο αυτό παρουσιάζει το ιδιαίτερο ενδιαφέρον να έχει περιορισμένο μεν αντικείμενο αλλά να απαιτεί μεγάλη γκάμα διοικητικών μέτρων, προκειμένου να υλοποιούνται οι τεθέντες σκοποί («αυτάρκεια»)… Επιπλέον ήταν ένα Υπουργείο με συγκεκριμένη χρονική αρμοδιότητα, όση και του νόμου 702/1916.

Υπουργείο Γεωργίας και Δημοσίων Κτημάτων «για να εφαρμόσει επιτέλους την αγροτική μεταρρύθμιση...» (Αθανασόπουλος 1986:207). Με το ίδιο ν.δ. της 14<sup>ης</sup> Ιουνίου 1917<sup>114</sup> ιδρύθηκε και το Υπουργείο Περιθάλψεως (που μετεξελίχθηκε στο Υπουργείο Υγείας). Επισημαίνουμε ότι στο διάταγμα γινόταν χρήση του όρου «δικαιοδοσία» που αρμόζει σε δικαστήρια και όχι ο (γνωστός) όρος αρμοδιότητα....

Μετά την τραγωδία της Μικρασιατικής Καταστροφής (1922), στο τέλος της περιόδου αυτής, η οποία βρήκε το ελληνικό Κράτος με έκταση 129.281 τ.χλμ. και πληθυσμό 6.204.684 κατοίκων<sup>115</sup>, στην συντριπτική τους πλειοψηφία ελληνογενών, ο διοικητικός μηχανισμός είχε αναπτυχθεί αντίστοιχα. Ο μεν αριθμός των Υπουργείων φτάνει τα 13 (από 7 το 1833), «κάτι που αποτελεί έκφραση της νέας πραγματικότητας σε εθνικό, πολιτικό, κοινωνικό και οικονομικό επίπεδο, στην οποία η διοικητική πρακτική δεν μπορούσε παρά να ανταποκριθεί» (J. Chevallier 1993:151-152). Επιπλέον, υπήρχαν αποκεντρωμένες υπηρεσίες, σε νομούς (στην παλαιά Ελλάδα) και γενικές διοικήσεις (στις νέες χώρες), που επόπτευαν μερικές εκατοντάδες δήμους και κοινότητες.

Η νέα περίοδος (1923), στο πεδίο των διοικητικών διαρρυθμίσεων, ξεκίνησε με έναν εντυπωσιασμό! Ενώ ακόμα δεν είχαν ολοκληρωθεί οι διαπραγματεύσεις για την ειρήνη στη Λωζάνη της Ελβετίας, η στρατιωτική Κυβέρνηση της Αθήνας, με το **διάταγμα της 10<sup>ης</sup> Μαΐου 1923**<sup>116</sup> καθιέρωνε άλλη μια φορά, θεσμικά, τον β' βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο χωρικό επίπεδο του νομού.

Στο ν.δ. γινόταν αναλυτική περιγραφή της εξουσίας που αναλάμβαναν τα νέα περιφερειακά διοικητικά όργανα. Αρχικά, στο Κεφάλαιον Δ υπό τον τίτλο: “Περιεχόμενον της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως” ορίζονταν επακριβώς οι τομείς εκείνοι κρατικού ενδιαφέροντος όπου θα εμπλεκόταν η ΝΑ αναπτύσσοντας δική της δραστηριότητα. Ετσι, σύμφωνα με το άρθρο 71, «*Η νομαρχιακή αυτοδιοίκησης αφορά, α) την συγκοινωνίαν, β) την δημοσίαν υγείαν,...*». Περαιτέρω, εντός εκάστου των ορισμένων τομέων, στα επόμενα άρθρα προσδιορίζονταν οι συγκεκριμένες πράξεις-ενέργειες που δικαιούνταν να αναπτύξει η ΝΑ ως διοικητικός μηχανισμός. Ετσι, κατά το άρθρο 72, «*η επί της συγκοινωνίας αρμοδιότης του νομού συνίσταται: α) Εις την συντήρησιν και κατασκευήν νομαρχιακών οδών...*», ενώ κατά το άρθρο 73, «*η επί της δημοσίας υγείας αρμοδιότης του νομού συνίσταται: α) Εις μέτρα προλήψεως...*» κ.ο.κ. Αφού προσδιοριζόταν με σαφήνεια η συνολική αποστολή της ΝΑ, σε επόμενα άρθρα γινόταν η κατανομή “αρμοδιότητας” στα τρία όργανα

---

114 ΦΕΚ Α 112/1917. Στο διάταγμα σημειωνόταν χαρακτηριστικά ότι «συνιστάται Υπουργείο περιθάλψεως εις την δικαιοδοσία του οποίου υπάγεται η μέριμνα περί της περιθάλψεως των προσφύγων, περί της κανονικής καταβολής του επιδόματος εις τας οικογενείας των επιστρατευμένων και περί άλλης παντοδαπής προστασίας και υποστηρίξεως των ιδίων οικογενειών προς τούτοις δε και η μέριμνα...».

115 ΓΣΥΕ, στοιχεία πληθυσμού απογραφής 1928

116 ΦΕΚ Α 122/10-5-1923 “περί διοικήσεως των νομών”

διοίκησης της<sup>117</sup>. Ανεξαρτήτως της κριτικής για την σκοπιμότητα υιοθέτησης του β' βαθμού εκείνη την εποχή και την καταλληλότητα των τομέων που αναθέτονταν στην ΝΑ, οφείλει κανείς να επισημάνει θετικά, την άρτια τεχνική διατύπωση των ουσιαστικών επιλογών. Αν και για πρώτη φορά χρησιμοποιήθηκε ο όρος “περιεχόμενο”, το νόημά του ήταν σαφές και διακρινόταν εύκολα από την χρήση του (γνωστού) όρου “αρμοδιότητα”, ο οποίος εδώ φαίνεται να έχει σαφές σημαίνόμενο, τη διοικητική ενέργεια στην οποία μπορεί (οφείλει ή δικαιούται) να προβεί το διοικητικό όργανο εντός ενός ευρύτερου θέματος-αντικειμένου κρατικού ενδιαφέροντος. Επιπλέον, και κατά την εσωτερική κατανομή “αρμοδιότητας” μεταξύ των διαφόρων οργάνων της ΝΑ, χρησιμοποιούνται τόσο ορολογία όσο και λογική διατύπωση που καθιστούσαν σαφή και εύληπτα τα ζητήματα. Ατυχώς αλλά παρά την περιγραφείσα άρτια νομοτεχνική παρασκευή του, το ν.δ. δεν τέθηκε ποτέ σε εφαρμογή (Ανδρονόπουλος-Μαθιουδάκης 1988:133).

Λίγο αργότερα και αφού η ειρήνη είχε αποκατασταθεί (Συνθήκη Λωζάνης 24-7-1923), από την Δ' Εθνική Συνέλευση, ανακηρύχθηκε η αβασίλευτη Δημοκρατία (25-3-1924) και ξεκίνησαν οι διαδικασίες θέσπισης καινούριου συντάγματος. Στον χώρο της ΚΔ, η δικτατορία του στρατηγού Θ. Πάγκαλου (1925-1926) επέφερε διάφορες μεταβολές, οι περισσότερες των οποίων υπήρξαν θνησιγενείς (Κωστής 1999:30-31), ενώ στον χώρο των γενικών διοικήσεων, που από τα τέλη 1922 ήταν μόνο 4 (Θεσσαλονίκης, Ηπείρου, Κρήτης και Θράκης), έγινε μια προσπάθεια συστηματικής ρύθμισης με τον ν. 3265/1925<sup>118</sup>. Στο άρθρο 1 του νόμου οριζόταν ρητά ότι: «*Επιτρέπεται ίνα δια Διαταγμάτων...κανονισθή η αρμοδιότης των Γενικών Διοικητών και Νομαρχών...*» αναθέτοντας τον επιμέρους προσδιορισμό στους αρμόδιους υπουργούς. Πιο ευάλωτες, λόγω των σημαντικών εξουσιών τους αφενός και της στρατηγικής θέσης τους στα σύνορα αφετέρου, οι γενικές διοικήσεις υφίσταντο πολύ περισσότερο τις επιρροές και παλιμβουλίες των κυριαρχούντων στην κεντρική πολιτική σκηνή<sup>119</sup>.

## ΣΥΝΤΑΓΜΑ 1927

---

117 Έτσι, στο κεφάλαιο Ε υπό τον τίτλο “Αρμοδιότης των οργάνων της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως” οριζόταν αναλυτικά: «1. Του Νομαρχιακού Συμβουλίου

Άρθρον 91: Το Νομαρχιακόν συμβούλιον α) αποφασίζει επί του προϋπολογισμού...

2. Της Νομαρχιακής Επιτροπής

Άρθρον 92

Η Νομαρχιακή Επιτροπή α) προπαρασκευάζει... β) εποπτεύει...

1. Του Νομάρχου

Άρθρον 93

Ο Νομάρχης α) εκπροσωπεί το νομικόν πρόσωπον του νομού β) εκτελεί τας αποφάσεις του Νομαρχιακού Συμβουλίου...».

118 ΦΕΚ Α 7/12-1-1925 περί καθορισμού της δικαιοδοσίας των Γενικών Διοικητών και των Νομαρχών

119 Και αυτή η παλιμβουλία εκδηλωνόταν τόσο στα πρόσωπα όσο και στις δομές... Έτσι, γρήγορα καταργήθηκαν οι δύο γενικές διοικήσεις, πλην της Θεσσαλονίκης και της Θράκης που διατηρούντο (1925) αλλά σύντομα, (1926) ξανασυστάθηκαν οι δύο καταργηθείσες (Ηπείρου και Κρήτης)...

Οι συντάκτες του νέου Συντάγματος εμφορούντο από αντιλήψεις για το κράτος διάφορες εκείνων που συνέταξαν τα προϊσχύσαντα συντάγματα του 1864 και του 1911 (Μάνεσης 1980α, Αλιβιζάτος 1981). Κατ' επέκταση, ο νέος καταστατικός χάρτης της χώρας διελάμβανε επί πολλών θεμάτων που δεν είχαν ποτέ εμφανιστεί σε αντίστοιχα κείμενα. Ετσι, είχε σημαντικές διατάξεις για την περιφερειακή οργάνωση του Κράτους και απέδιδε μεγάλη βαρύτητα στην ΤΑ: Καταρχήν, σε αρχικό κεφάλαιο (Γ) υπό τον τίτλο “Δημόσιον δίκαιον των Ελλήνων”, καθορίζονταν εκείνοι οι τομείς κοινωνικής δραστηριότητας, οι οποίοι ενδιέφεραν ιδιαίτερος το Κράτος και εντάσσονταν ρητά στη ρυθμιστική εξουσία του. Ετσι, σε επιμέρους άρθρα οριζόταν ότι: “*Η τέχνη και η επιστήμη και η διδασκαλία αυτών...υπό την προστασίαν του Κράτους*” (21), “*Η εργασία, η τε πνευματική και σωματική...υπό την προστασίαν του Κράτους*” (22), “*Η εκπαίδευσις...υπό την ανωτάτην εποπτείαν του Κράτους*” (23), “*Ο γάμος...ιδιαιτέραν εποπτείαν του Κράτους...πολυμελείς οικογένειαι δικαιούνται εις ειδικήν μέριμναν*” (24) (Μαυριάς-Παντελής 1981:98)

Επιπλέον, υπήρχαν για πρώτη φορά, σχετικά εκτενείς διατάξεις για την κρατική οργάνωση και λειτουργία. Στο κεφάλαιο ΣΤ, υπό τον τίτλο “Κυβέρνησις και Υπουργοί”, οριζόταν αφενός ότι, “*Την Κυβέρνησιν αποτελεί το υπουργικό Συμβούλιον, συγκείμενον από τους Υπουργούς υπό την προεδρίαν του Πρωθυπουργού*” (Άρθρο 87, Μαυριάς-Παντελής 1981:109) και αφετέρου ότι «*Πάντες οι Υπουργοί είνε εξ ολοκλήρου υπεύθυνοι δια την γενικήν πολιτικήν της Κυβερνήσεως, έκαστος δε εξ αυτών ιδιαιτέρος για τας πράξεις της αρμοδιότητός του*» (Άρθρο 87, Μαυριάς-Παντελής 1981:109). Σε άλλο κεφάλαιο (Ι) υπό τον τίτλο “Αυτοδιοικήσεις και Αποκέντρωσις”, οι ρυθμίσεις ήταν αναλυτικότερες. Ετσι, καταρχήν κατοχυρωνόταν ρητά η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων από φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (με εκλεγμένα όργανα διοίκησης), οι οποίοι έπρεπε να είναι τουλάχιστον δύο βαθμών (Άρθρο 107): «*Το Κράτος διαιρείται εις περιφερείας, εντός των οποίων οι πολίται διαχειρίζονται απ' ευθείας τας τοπικάς υποθέσεις, ως ο νόμος θέλει ορίσει. Η κοινότης αποτελεί απαραίτητως την πρώτην βαθμίδα των τοιούτων οργανισμών της τοπικής αυτοδιοικήσεως, οι οποίοι πρέπει να είνε κατ' ελάχιστον όρον δύο βαθμών ανεξαρτήτως των δήμων και των συνδέσμων των κοινοτήτων. Το δικαίωμα του αποφασίζει εις τους ανωτέρω οργανισμούς επί ζητημάτων υπαγομένων εις την σφαίραν της τοπικής αυτοδιοικήσεως ανήκει απαραίτητως εις αιρετά όργανα εκλεγόμενα διά καθολικής ψηφοφορίας ...*».

Στο αμέσως επόμενο άρθρο (108), οριζόταν το σύστημα οργάνωσης του Κράτους, προσδιοριζόταν σαφέστερα η επιθυμητή λειτουργία του και, για πρώτη φορά, προδιαγράφονταν οι βασικές κατευθύνσεις κατανομής αρμοδιοτήτων<sup>120</sup> ανάμεσα στα κεντρικά και τα περιφερειακά όργανα. Με το Σύνταγμα του 1927, έγινε ένα μεγάλο βήμα στην γενικότερη αντίληψη για την

---

120 “*Η διοικήσις του κράτους οργανούται κατά σύστημα αποκεντρωτικόν, εις τρόπον ώστε η κρατική εξουσία να είνε όσον το δυνατόν περισσότερον προσιτή εις τους πολίτας και να λύονται τα αφορώντα την διοίκησιν ζητήματα το ταχύτερον και επί τη βάσει αμεσώτερας αντιλήψως των αφορωσών αυτήν συνθηκών. Αι κεντρικά υπηρεσία πρέπει να έχουν μόνον την γενικήν διεύθυνσιν και εποπτείαν* (Μαυριάς-Παντελής 1981: 113)

οργάνωση και λειτουργία του Κράτους. Ενσωματώνοντας διατάξεις και εκφράζοντας σύγχρονες ιδέες για τον διευρυμένο ρόλο του<sup>121</sup>, οι συντάκτες του επιχείρησαν να οριοθετήσουν επί στέρεων βάσεων τόσο την (σχετικά μεγάλη) έκταση, τη δομή και τη λειτουργία της κρατικής εξουσίας όσο και τα όρια που αυτή όφειλε να έχει. Ενεργώντας με αυτήν τη λογική, αφενός προσδιόρισαν νέα πεδία κρατικής δραστηριοποίησης και επέλεξαν την αποκέντρωση ως σύστημα οργάνωσης και αφετέρου, κατοχύρωσαν πληρέστερα κάθε άλλης φοράς τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα<sup>122</sup>. Ωστόσο, τόσο οι οικονομικές δυσχέρειες (πρόβλημα αποκατάστασης προσφύγων, οικονομική κρίση 1929-31) όσο και οι πολιτικές ανακατατάξεις δεν επέτρεψαν τα χρόνια που ακολούθησαν, να υλοποιηθούν πολλές από τις γόνιμες διατάξεις του Συντάγματος. Ενας θεσμός που έμεινε μόνο στο επίπεδο του σχεδιασμού ήταν αυτός της Αυτοδιοίκησης β' βαθμού. Δεν ανέκυψε συνεπώς κάποιο ιδιαίτερο πρόβλημα με την ακριβή κατανομή των αρμοδιοτήτων εντός ενός πολύπλοκου συστήματος, καθότι δεν δημιουργήθηκε το σημείο τριβής (μεταξύ ΠΔ και ΤΑ β' βαθμού), που θα προκαλούσε τη μεγαλύτερη ένταση λόγω σύμπτωσής τους στο ίδιο χωρικό επίπεδο. Ως προς την οργάνωση, το δομικό σύστημα παρέμεινε σχετικά απλό (ΚΔ, ΠΔ και ΤΑ ενός βαθμού). Η Αυτοδιοίκηση α' βαθμού (δήμοι και κοινότητες πλέον) με την πολυδιάσπαση που ήδη παρουσίαζε (συνέπεια του ν. ΔΝΖ/1912) δεν μπορούσε να ορθωθεί έναντι της κεντρικής εξουσίας ως αξιόπιστος διεκδικητής πόρων, δύναμης και κύρους. Κατά συνέπεια, η συγκεντρωτική νοοτροπία που ήταν κυρίαρχη στην κεντρική εξουσία σε συνδυασμό με την παρατηρούμενη οργανωτική ρευστότητα των περιφερειακών οργάνων (γενικών διοικήσεων και νομών) και με την αδυναμία της α)βάθμιας ΤΑ, εντόπισαν το πρόβλημα και εξέθρεψαν το έντονο αίτημα για την πραγμάτωση της αποκέντρωσης, η οποία εξ αρχής συνδέθηκε τόσο με την αποτελεσματικότητα (το κράτος πιο κοντά στον πολίτη) όσο και με τη δημοκρατική λογοδοσία (Αλ. Παπαναστασίου, Ανδρονόπουλος-Μαθιουδάκης, Αλ.Σβώλος, Αρ.Μάνεσης κ.α).

Κατά την τετραετία 1928-1932, οι Κυβερνήσεις Βενιζέλου διαμόρφωσαν ένα πλαίσιο σταθερότητας, όπου οι οργανωτικές πρωτοβουλίες ήταν ελάχιστες και μάλλον σχετικά καλά μελετημένες. Στην ΚΔ, έγιναν μόνο δύο μεταβολές σε τομείς προφανώς ευαίσθητους. Έτσι, το Υπουργείο Υγιεινής, Πρόνοιας και Αντιλήψεως που είχε να φέρει σε πέρας ένα τιτάνιο έργο, την αποκατάσταση 1.500.000 περίπου προσφύγων της Μικρασιατικής Καταστροφής, διασπάστηκε αρχικά με τη σύσταση Υφυπουργείου Υγιεινής (1928) και αργότερα (Ιούνιος 1929) αυτοτελούς Υπουργείου με Υπουργό μάλιστα τον ίδιο τον Βενιζέλο. Η ίδρυση την ίδια χρονιά (1929) ενός νέου

---

121 Ιδέες που αποτυπώθηκαν κυρίως στο γερμανικό Σύνταγμα της Βαϊμάρης αλλά η επιρροή τους υπήρξε ευρύτατη (Duverger 1960, Κασιμάτης 1980, Μάνεσης 1980γ, Αλιβιζάτος 1983, Πάσχος 1991 κ.α.)

122 Άρθρα 6-27, 102-105 και 120 του Συντάγματος

Υπουργείου, της Αεροπορίας<sup>123</sup>, φαινόταν να ανταποκρίνεται σε υπαρκτές ανάγκες που απαιτούσαν κρατική ρύθμιση (Αν.Τάχος 1985:106). Παρότι οι δύο μεταβολές αυτές αφορούσαν την ΚΔ με στόχο να την καταστήσουν πιο αποτελεσματική, την ίδια χρονιά (1929), οι οπαδοί του κράτους δικαίου, της εξασφάλισης των δικαιωμάτων και της εμπέδωσης του δημοκρατικού πολιτεύματος, βασικό συστατικό του οποίου θεωρούνταν η αποκέντρωση, απέκτησαν έναν πολύ ισχυρό συμπαράστατη, το Συμβούλιο της Επικρατείας<sup>124</sup>.

Στην ΠΔ, με τον ν. 4393/1929<sup>125</sup> θεσπίστηκε μία σημαντική ρύθμιση υπέρ του θεσμού των γενικών διοικήσεων. Οριζόταν ότι ο γενικός διοικητής θα ασκούσε στην περιοχή του, την εξουσία των υπουργών να αποφασίζουν σε όλα τα αντικείμενα της αρμοδιότητάς τους, εκτός εκείνων που θα εξαιρούνταν ρητά με διατάγματα<sup>126</sup>, καθώς και θεμάτων του πεδίου πολιτικής των Υπουργείων Δικαιοσύνης, Στρατιωτικών και Ναυτικών. Αυτή η νομοτεχνική μέθοδος, αποθετικού προσδιορισμού αρμοδιότητας με χρήση γενικού κανόνα (ρήτρας), εφαρμόστηκε για πρώτη φορά και ήταν άμεση συνέπεια της καθιέρωσης του αποκεντρωτικού συστήματος οργάνωσης από το Σύνταγμα (άρθρο 108). Με τη χρήση αυτού του γενικού κανόνα υπέρ των γενικών διοικητών, το τεκμήριο αρμοδιότητας ήταν πλέον υπέρ αυτών και όχι υπέρ της κεντρικής εξουσίας. Τουτέστιν, σε περίπτωση αμφισβήτησης, βάσει του ως άνω τεκμηρίου, η αρμοδιότητα έπρεπε να αποδίδεται στην περιφερειακή υπηρεσία... Επρόκειτο βέβαια για μια ρύθμιση με κυρίαρχα νομικά και όχι διοικητικά χαρακτηριστικά. Από τη στιγμή που δεν προσδιορίζονταν αναλυτικά, η ακριβής εξουσία και οι εξ αυτής υποχρεώσεις των διοικητικών οργάνων και μάλιστα οργάνων που είχαν μάθει να λειτουργούν συγκεντρωτικά και όχι αναπτύσσοντας πρωτοβουλίες, (Ανδρονόπουλος-Μαθιουδάκης 1988) δημιουργείτο ευρύ πεδίο αβεβαιότητας και συνεπώς ευρύ πεδίο έντονων αμφισβητήσεων. Το νεοπαγές Συμβούλιο της Επικρατείας ήταν ο αποδέκτης των αμφισβητήσεων και ο τελικός κριτής τους.

Στο τέλος πάντως της πολυτάραχης δεκαετίας του '20, το Κράτος φαινόταν να έχει καταφέρει να αποκρυσταλλώσει τους βασικούς διοικητικούς θεσμούς του σε ένα άρτιο συνταγματικό πλαίσιο και, προπάντων, να έχει δρομολογήσει την πραγματική λειτουργία τους: ΚΔ: Υπουργεία που έπρεπε να έχουν τη γενική διεύθυνση και εποπτεία, ΠΔ: Νομοί με νομάρχες και γενικές διοικήσεις με γενικούς διοικητές, που έπρεπε να έχει τα πάντα πλην της γενικής διεύθυνσης

---

123 ν. 4451/1929 ΦΕΚ Α 442/23-12-1929 με πρώτο Υπουργό τον ίδιο τον Ελ. Βενιζέλο

124 Είχε επανιδρυθεί τυπικά με τον ν. 3713/1928 σε ΦΕΚ 273/24-12-1928 περί Συμβουλίου Επικρατείας

125 ΦΕΚ Α 297/20-8-1929, περί τροποποίησης διατάξεων του νόμου 3265 «περί καθορισμού της δικαιοδοσίας των Γεν. Διοικητών και των Νομαρχών»

126 Άρθρο 1 ν. 4393/1929: «Ο Γενικός Διοικητής ασκεί εν τη περιφέρειά της οικείας Γενικής διοικήσεως τα κατά τους κειμένους νόμους δικαιώματα των Υπουργών του αποφασίζων επί αντικειμένων της αρμοδιότητός των...» και παρακάτω «η αρμοδιότης όμως της Αστυνομίας λιμένων και της Εμπορικής Ναυτιλίας...ανήκει εις τον Γενικόν Διοικητήν»

και εποπτείας, ΤΑ: Με δήμους και κοινότητες, που ήταν αρμόδιοι, 1) για τις τοπικές υποθέσεις 2) για τις υποθέσεις που τους ανέθετε η ΚΔ. Άλλη μια φορά όμως, εξελίξεις στην κεντρική πολιτική σκηνή εμπόδισαν την ομαλή θεσμική λειτουργία και τελικά οδήγησαν στην ανατροπή της υφιστάμενης δημοκρατικής νομιμότητας και στην επιβολή δικτατορίας<sup>127</sup>. Το μεταξικό καθεστώς που επιβλήθηκε τον Αύγουστο 1936 είχε έντονα τα χαρακτηριστικά του κρατισμού, του αυταρχισμού, του λαϊκισμού και του βολонταρισμού (Μάνεσης 1980α, Αλιβιζάτος 1981, Μακρυδημήτρης 1997, Βερέμης-Κολιόπουλος 2006 κ.α.). Προώθησε συνεπώς μια σειρά από μεταβολές στο κράτος που δεν έθιξαν τόσο την οργανωτική του διάρθρωση όσο την πραγματική λειτουργία του.

Σχεδόν αμέσως με την κήρυξη της δικτατορίας, με τον α.ν. 3/1936 ιδρύθηκε το Υπουργείο Σιδηροδρόμων<sup>128</sup>, «εις την αρμοδιότητα» του οποίου «...υπάγονται ...πάσαι αι κατά τους κειμένους νόμους υπαγόμεναι εις την αρμοδιότητα του Υπουργείου Συγκοινωνίας Υπηρεσίαι<sup>129</sup>» και με τον α.ν. 4/1936 δημιουργήθηκε στο Υπουργείο Εσωτερικών, Υφυπουργείο Δημόσιας Ασφάλειας, «εις την δικαιοδοσίαν» του οποίου ανατέθηκαν «πάσαι αι υπηρεσίαι αι σχετιζόμεναι με την δημοσίαν ασφάλειαν<sup>130</sup>...». Προφανώς, οι διαφορετικές υπηρεσίες που συνέταξαν τα δύο νομοθετήματα είχαν διαφορετική αντίληψη περί της χρησιμοποιούμενης ορολογίας και έτσι φαίνεται ο μεν Υπουργός Σιδηροδρόμων να έχει «αρμοδιότητα» ενώ ο Υφυπουργός Εσωτερικών «δικαιοδοσία»...

Ελάχιστο χρόνο αργότερα, πραγματοποιήθηκε η πιο χαρακτηριστική θεσμική ρύθμιση του καθεστώτος Μεταξά. Με τον α.ν. 44/1936 συστάθηκε η «Διοικήσις Πρωτευούσης<sup>131</sup>», ως ΝΠΔΔ με επικεφαλής υπουργό-μέλος του Υπουργικού Συμβουλίου, προκειμένου να εξασφαλίζει στον δικτάτορα τον πλήρη έλεγχο του εθνικού κέντρου. Η σύσταση και λειτουργία του κρατικού αυτού φορέα, που μετονομάστηκε σε Οργανισμό Διοικήσεως Πρωτευούσης<sup>132</sup>, με την εμπλοκή του σε άλλες υπηρεσίες των οποίων ασκούσε λειτουργίες και την ιδιαίτερη («αυβριδική») παρουσία του στο συνολικό διοικητικό σύστημα, το οποίο κατέστησε πιο πολύπλοκο, έμελλε να δημιουργήσει σωρεία προβλημάτων (Τάχος 1985:108). Ο πρώτος μήνας ζωής της δικτατορίας ολοκληρώθηκε με την ίδρυση δύο υφυπουργείων με τα οποία συμπληρώθηκαν οι οργανωτικές μεταβολές στην Κεντρική

---

127 Την ίδια εποχή με τις έντονες πολιτικές ανακατατάξεις, η Κυβέρνηση που σχηματίστηκε από τους κινηματίες του Οκτωβρίου 1935, μάλλον για λόγους συμβολικούς-νομιμοποιητικούς προχώρησε στην ίδρυση ενός νέου Υπουργείου, του Εργασίας (ΦΕΚ Α 465/14-10-1935 και α.ν. 11/1935 ΦΕΚ Α 543/12-11-1935 περί οργανισμού του Υπουργείου Εργασίας), στο άρθρο 1 του οποίου αναφερόταν ότι «εις την αρμοδιότητα του ...υπάγονται αφαιρούμεναι εκ της αρμοδιότητος των άλλων υπουργείων, πάσαι αι εκδηλώσεις της Κρατικής μερίμνης δια την βελτίωσιν της τύχης των ασθενεστέρων οικονομικώς τάξεων»

128 ΦΕΚ Α 343/12-8-1936

129 Άρθρο 3 α.ν. 3/1936

130 Άρθρο μόνο, α.ν. 4/1936 σε ΦΕΚ Α 343/12-8-1936

131 ΦΕΚ Α 379/31-8-1936

132 Με τον α.ν. 1210/1938

Διοίκηση: Αφενός ενός άλλου, κατεξοχήν σημαντικού σε αυταρχικά καθεστώτα, του Υφυπουργείου Τύπου και Τουρισμού<sup>133</sup> και αφετέρου, του Υφυπουργείου Εργασίας<sup>134</sup>.

Ως προς την Περιφερειακή Διοίκηση του Κράτους, η θεσμική παρέμβαση της μεταξικής δικτατορίας εκφράστηκε με την έκδοση του **α.ν. 130/1936**<sup>135</sup>. Ακολουθώντας το παράδειγμα του 1929 για τις γενικές διοικήσεις, η αρμοδιότητα του νομάρχη καθοριζόταν κατά τρόπο αποθετικό. Δεν ορίζονταν δηλαδή, όπως είχε γίνει μέχρι τότε, με απαρίθμηση η αρμοδιότητά του σε διάφορους τομείς αλλά, υιοθετώντας μια πιο σαφή αποκεντρωτική λογική, ο νομάρχης καθίστατο αρμόδιος για τα πάντα εκτός εκείνων που θα εξαιρούνταν ρητά, με διατάγματα<sup>136</sup>. Χρησιμοποιήθηκε δηλαδή η μέθοδος της γενικής ρήτρας (υπέρ της αποκέντρωσης, δηλαδή του νομάρχη) και όχι της απαρίθμησης. Σε έναν κρατικό μηχανισμό όμως με παράδοση συγκεντρωτισμού που την επέτεινε δραματικά το αυταρχικό καθεστώς, η μέθοδος αυτή δεν φαίνεται πως τελεσφόρησε. Κατά την κριτική που έγινε στον νόμο *“...τα διατάγματα όμως που θα καθόριζαν ποια θέματα κατά υπουργείο εξαιρούνταν από την αρμοδιότητα του νομάρχη δεν εκδόθηκαν ποτέ, με αποτέλεσμα να δημιουργηθεί σύγχυση και οι υποθέσεις να αναπέμπονται τελικώς για επίλυση στο κέντρο”* (Ανδρονόπουλος-Μαθιουδάκης 1988:106). Η προβληματική κατάσταση εφαρμογής του α.ν. 130/1936 και τα πολλά παράπονα που συσσωρεύονταν, οδήγησαν τη δικτατορική Κυβέρνηση να θεσπίσει νέο νόμο, στον οποίο υιοθετούσε τη λογική της απαρίθμησης. Εκείνη την εποχή όμως, που οι παρεμβάσεις του Κράτους είχαν αυξηθεί κατά πολύ, ένα τέτοιο εγχείρημα δεν ήταν πλέον εύκολη υπόθεση.

Η νέα διευθέτηση πραγματοποιήθηκε με τον **α.ν. 1179/1938**<sup>137</sup>. Παρότι αρχικά καθοριζόταν η εξουσία του νομάρχη (άρθρο 6: *«Εις τον νομάρχη ανήκει η διοίκησις του νομού»*) και χρησιμοποιείτο, τουλάχιστον 7 φορές, ο όρος «αρμοδιότης» για να προσδιορίσει τον χώρο εξουσίας διαφόρων υπηρεσιών, στη συνέχεια στο κεφάλαιο Β προσδιορίζονταν ρητά 231 «αρμοδιότητες» υπουργείων που αναθέτονταν πλέον στους νομάρχες. Όχι, όπως γραφόταν παλαιότερα, *«στην αρμοδιότητα του νομάρχη ανήκει...»* αλλά με χρήση πληθυντικού αριθμού, *«αρμοδιότητες του νομάρχη»* είναι...κλπ, δημιουργώντας μια νέα παράδοση στη χρησιμοποιούμενη ορολογία. Η καταγραφή ήταν όχι μόνο διεξοδική αλλά και σαφώς οριοθετημένη, αναγράφοντας κατά υπουργείο, ακόμα και υφυπουργείο, από κάθε χωριστή διεύθυνση ακόμα και από τμήμα<sup>138</sup> κάθε (μερική) αρμοδιότητα που αποδιδόταν σε αυτό το επίπεδο διοίκησης...Η απαρίθμηση πάντως δεν ήταν μεθοδολογικά

133 α.ν. 45/1936 σε ΦΕΚ Α 379/31-8-1936

134 α.ν. 46/1936 σε ΦΕΚ Α 379/31-8-1936

135 ΦΕΚ Α 410/24-9-1936 «Περί επεκτάσεως της αρμοδιότητος του Νομάρχου»

136 Κατά άρθρο 7 «Το δικαίωμα του αποφασίζειν το οποίον έχουσι κατά τους κειμένους νόμους οι Υπουργοί και αι αρχαί...μεταβιβάζεται εις τον Νομάρχη, ως προς άπαντα τα αντικείμενα της αρμοδιότητος αυτών, εξαιρουμένων των δια Β.Διαταγμάτων οριζομένων»

137 ΦΕΚ Α 154/14-4-1938 «περί των Νομαρχών»

138 Πχ κατ άρθρο 61, τμήμα απαλλοτριώσεων Υπουργείου Συγκοινωνιών



αυστηρή και σε μία παράγραφο μπορεί να εκχωρούνταν περισσότερες της μίας (πχ, «εγκρίνει τα πρακτικά της δημοπρασίας...και την διάθεσιν προϊόντος της δημοπρασίας δι ανοικοδόμησιν σχολείων ή δι άλλα κοινωφελή έργα<sup>139</sup>»), οπότε δεν θα πρέπει να θεωρήσει κανείς τον αριθμό 231 ως απόλυτα ακριβή. Επιπλέον, στα πρώτα άρθρα (Κεφάλαιο Α' «γενικαί διατάξεις», άρθρα 1-33) όπου προσδιορίζεται το προφίλ του νομάρχη ως οργάνου διοίκησης, σημειώνονταν ορισμένες αρμοδιότητες ιδιαίτερα σημαντικές. Τέτοια ήταν η εξουσία του να «εποπτεύει και ελέγχει την λειτουργίαν των εν τω νομώ δήμων και κοινοτήτων...ως και πάντων των ασκούντων διοίκησιν νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου<sup>140</sup>», η εξουσία του να «συντονίζει τας ενεργείας των ...Αρχών...συμφώνως προς τας γενικάς γραμμάς της κυβερνητικής πολιτικής<sup>141</sup>, ...να εποπτεύει την δημοσίαν τάξιν και ασφάλειαν, εκδίδων τα δέουσας διαταγάς προς την Χωροφυλακήν και την αστυνομίαν...Εν ανεπαρκεία της Χωροφυλακής και της αστυνομίας...προκαλεί παρέμβασιν του στρατού...<sup>142</sup>» και η εξουσία του “να αίρει τας μεταξύ διοικητικών Αρχών και δικαστηρίων εγειρομένας συγκρούσεις καθηκόντων”<sup>143</sup>

Διερευνώντας αναλυτικά τις απαριθμούμενες με τον ένα ή τον άλλο τρόπο «αρμοδιότητες» του νομάρχη και προσπαθώντας να τις γενικεύσουμε ώστε να καταστεί εφικτή η κατηγοριοποίησή τους, διαπιστώνουμε ότι οι περισσότερες από αυτές συνίστανται από δύο διακριτές συνιστώσες:

-Αφενός από το πεδίο δραστηριοποίησης της Διοίκησης όπως αυτό έχει κατανεμηθεί σε υπουργεία και διευθύνσεις εντός αυτών και

-Αφετέρου σε μία ή περισσότερες ενέργεια/ες την/τις οποία/ες καλείται να πραγματοποιήσει ο φορέας της Διοίκησης.

Χρησιμοποιώντας ως κριτήριο την πρώτη συνιστώσα, το πεδίο δράσεως της Διοίκησης, καταλήγουμε ότι ο νομάρχης ανέλαβε : 10 «αρμοδιότητες» του Υπουργείου Εσωτερικών, 2 του Υφυπουργείου Αγορανομίας, 11 του Υπουργείου Θρησκευμάτων και Εθνικής Παιδείας, 30 του Υπουργείου Οικονομικών, 5 του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, 12 του Υφυπουργείου Εργασίας, 59 του Υπουργείου Συγκοινωνίας, 55 του Υπουργείου Γεωργίας, 38 του Υπουργείου Κρατικής Υγιεινής και 9 του Υπουργείου Σιδηροδρόμων-Αυτοκινήτων, συνολικά 231, στις οποίες μπορούμε να συμπεριλάβουμε και εκείνες των άρθρων 8-33 του α.ν. Η καταγραφή αυτή όμως, δεν φαίνεται να σημαίνει κάτι σημαντικό ή να μας βοηθά να εκτιμήσουμε την ενίσχυση ή μη του θεσμού του νομάρχη, αφού δεν γνωρίζουμε το σύνολο των αρμοδιοτήτων των υπουργείων από τις οποίες αφαιρέθηκαν οι καταγεγραμμένες. Προσπαθώντας να ταξινομήσουμε περαιτέρω τις καταγραφόμενες ως «αρμοδιότητες», μπορούμε να τις κατατάξουμε σε κατηγορίες

139 Παρ 20 άρθρου 65, α.ν. 1170/1938

140 Άρθρο 9 α.ν. 1179/1938

141 Άρθρο 10 α.ν. 1179/1938

142 Άρθρο 11 παρ 1 α.ν. 1179/1938

143 Άρθρο 17 α.ν. 1179/1938

χρησιμοποιώντας ως κριτήριο τη φύση της καθοριζόμενης ενέργειας: Αφενός ως νομικής (με νομική συνέπεια, δηλαδή επιρροή στον νομικό κόσμο) και αφετέρου ως απλά διοικητικής (δηλαδή εσωτερικής κατά βάση ενέργειας χωρίς επιρροή στο περιβάλλον). Ετσι, έχουμε αφενός νομικές πράξεις ανεξαρτήτως της χρησιμοποιούμενης ορολογίας (έκδοση κανονιστικών πράξεων, έκδοση ατομικών πράξεων, υλικές ενέργειες αλλά και υποκρυπτόμενη σύναψη συμβάσεων) αλλά και ενέργειες διοικητικές (εποπτεία, έλεγχος, συντονισμός, λήψη μέτρων, υποβολή εκθέσεων κλπ).

Με το νομοθέτημα αυτό σημειώνεται σε επίπεδο λέξεων-ορολογίας η μεγάλη τομή. Γίνεται πλέον λόγος για “αρμοδιότητες” παραμερίζοντας τον όρο “αρμοδιότητα” και όσα την συνόδευαν. Η κατάσταση αυτή προέκυψε μάλλον λογικά, καθότι είχαν συμβεί δύο πολύ σημαντικές εξελίξεις. Το Κράτος αφενός είχε επεκτείνει αρκετά τις δραστηριότητές του, έτσι ώστε να απαιτείται εκτενέστερος προσδιορισμός της αρμοδιότητας των διαφόρων οργάνων του. Από τις πρώτες δεκαετίες του εικοστού αιώνα εξάλλου, είχαν αρχίσει να διαδίδονται ευρύτερα οι βασικές αρχές και κανόνες της αποτελεσματικής διοίκησης (management) δημοσίων οργανισμών και υπηρεσιών (σχεδιασμός-προγραμματισμός, οργάνωση, διεύθυνση-συντονισμός, έλεγχος σε Α.Μακρυδημήτρης 2003:461, Φρ.Ταίηλορ 2007:61επ, Χ.Φαγιόλ 2010:23) Οι δύο αυτές παράμετροι, ήταν σε κάποιο βαθμό αναμενόμενο ότι θα επηρέαζαν (όπως και πράγματι επηρέασαν..) τις δραστηριότητες πολλών διοικητικών οντοτήτων και τον τρόπο παρέμβασής τους στην οικονομία και στην κοινωνία. Το πρόσθετο στοιχείο όμως στην ελληνική πραγματικότητα, που μπορεί κανείς εύκολα να διαγνώσει μελετώντας το σύνολο των αρμοδιοτήτων που αποδίδονταν στον νομάρχη, ήταν η ασάφεια, και της έννοιας της αρμοδιότητας και του κριτηρίου κατανομής! Στην ανεύρεση του δεύτερου δεν μπορούμε να βοηθηθούμε από την αιτιολογική έκθεση του νόμου, καθότι αυτός ως αναγκαστικός, δεν ψηφίστηκε από την Βουλή... Η επιτεινόμενη συνθετότητα της δράσης του Κράτους, αντανακλάται στις τροποποιήσεις των οργανισμών των υπουργείων που συντελούνται εκείνη την εποχή. Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιας διεύρυνσης-συνθετοποίησης, συνιστά ο α.ν. 1488/1938<sup>144</sup> που επανακαθορίζει την εσωτερική οργάνωση του Υπουργείου Εσωτερικών...

Η απελευθέρωση ώθησε τη χώρα σε μία προσπάθεια συνολικής ανασύνταξης. Η προσπάθεια αυτή, στον χώρο της Δημόσιας Διοίκησης, η οποία είχε υποστεί πλήγματα και κατά την προηγούμενη κατοχή και κατά τις εμφύλιες συγκρούσεις που τη συνόδευσαν, έμελλε να πάρει ευρείες διαστάσεις σε οργανωτικό και λειτουργικό επίπεδο, με αμφίβολα όμως αποτελέσματα επί της πραγματικής απόδοσης της Διοίκησης. Από το πλήθος των οργανωτικών μεταβολών<sup>145</sup>, αξίζει

144 ΦΕΚ Α 451/29-11-1938 «περί οργάνωσης των διοικητικών υπηρεσιών του Υπουργείου Εσωτερικών»

145 Την ίδια χρονιά της απελευθέρωσης (1944) και παρά τις υφιστάμενες δυσκολίες, ιδρύθηκαν τα Υπουργεία: Ανασυγκροτήσεως, Επισιτισμού, Μεταφορών, Δημοσίων Έργων, -ΤΤΤ, Υφυπουργείο Τύπου και Διαφωτίσεως, ενώ το Υπουργείο Εθνικής Προνοίας μετονομάστηκε σε Κοινωνικής Προνοίας. Το 1945, ιδρύθηκαν το Υπουργείο Δημόσιας τάξης, το Υπουργείο Συντονισμού και το Υφυπουργείο Ανοικοδομήσεως, ενώ αναβαθμίστηκε το

ιδιαίτερα να επισημανθεί η ίδρυση και λειτουργία του Υπουργείου Συντονισμού<sup>146</sup>, καθόσον με τον οριζόντιο χαρακτήρα των δραστηριοτήτων του επέφερε μια τομή στην Κεντρική Διοίκηση. Στον χώρο της ΠΔ, ενώ αρχικά την εξουσία άσκησαν οι 17 “αντιπρόσωποι της Κυβέρνησης”, στη συνέχεια, με τον ν. 92/1945<sup>147</sup> επανιδρύθηκαν οι γενικές διοικήσεις στις 4 περιοχές που υπήρχαν κατά το παρελθόν (Μακεδονία, Ηπειρο, Θράκη, Κρήτη) και με τον ν. 93/1945<sup>148</sup> ιδρύθηκαν και 2 καινούριες σε Αιγαίο και Ιόνιο πέλαγος. Επακολούθησε και εδώ ένας κυκεώνας ρυθμίσεων και διαρρυθμίσεων αμφιβόλου σκοπιμότητας και συμβολής στην επιχειρούμενη αναδιοργάνωση<sup>149</sup>...

Ο εμφύλιος πόλεμος που επακολούθησε και συγκλόνησε την χώρα (1946-1949) ελαχιστοποίησε τις οργανωτικές μεταβολές σε όλες τις κρατικές δομές<sup>150</sup>, πλην του Στρατού. Το 1948 είδε το φως περιορισμένης δημοσιότητας, η πρώτη έκθεση-μελέτη εμπειρογνώμονα για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Την είχε συντάξει ο Αμερικανός Πωλ Πόρτερ, στο πλαίσιο της προετοιμασίας των Ηνωμένων Πολιτειών, για την σημαντική βοήθεια που είχαν αναλάβει να παραχωρήσουν στη δοκιμαζόμενη Ελλάδα. Η έκθεση αυτή, περιέγραφε με μελανά χρώματα την κατάσταση που επικρατούσε στη Δημόσια Διοίκηση<sup>151</sup>... Την ίδια χρονιά, στην ελληνική επικράτεια ενσωματώθηκαν και τα Δωδεκάνησα προσθέτοντας στο Κράτος άλλα 2.714 τ.χλμ και 150.000 νέους πολίτες. Κατά το 1949, μετονομάστηκε το Υπουργείο Ανοικοδομήσεως σε Οικισμού και Ανοικοδομήσεως, ενώ στον χώρο της ΠΔ, με έναν μάλλον μη ορθολογικό (οργανωσιακά) τρόπο, υφιστάμενοι νομοί τεμαχίζονταν για να δημιουργηθούν νέοι, προφανώς μικρότερου μεγέθους, στην ίδια περιοχή<sup>152</sup>.

Το 1950, σηματοδοτώντας και το οριστικό τέλος της εμπόλεμης περιόδου, συγχωνεύθηκαν τα Υπουργεία Στρατιωτικών, Ναυτικών και Αεροπορίας σε ένα, το Εθνικής Αμύνης<sup>153</sup>, ενώ την

---

Υφυπουργείο Τύπου σε Υπουργείο Τύπου και Πληροφοριών. Επιπλέον, αρχικά συγχωνεύθηκαν αλλά στη συνέχεια, διαχωρίστηκαν πάλι τα Υπουργεία Κοινωνικής Προνοίας και Υγιεινής.

146 α.ν. 718/1945 σε ΦΕΚ Α 298/11-12-1945, η ίδρυση του οποίου, “...αποτελέσει ένα από τα σημαντικότερα διαρθρωτικά μέτρα της εποχής εκείνης που στόχευαν στην μεταρρύθμιση και στον εκσυγχρονισμό του διοικητικού συστήματος της χώρας, σηματοδοτεί έναν νέο τρόπο θεώρησης όλων των κρατικών δραστηριοτήτων και τη ριζική αναδιάρθρωση μεγάλου μέρους της συνολικής Διοίκησης...” (Ι.Κωστής 1999: 45-46 με παραπομπή σε Μακροδημήτρη 1999).

147 Αν και μη ψηφισθείς από εκλεγμένο Κοινοβούλιο, αναγράφεται ως Νόμος 92/1945 σε ΦΕΚ 13/20-1-1945 περί επανιδρύσεως Γενικών Διοικήσεων και καταργήσεως Αντιπροσωπειών της Κυβερνήσεως

148 ν. 93/1945 σε ΦΕΚ 13/20-1-1945 περί ιδρύσεως Γενικών Διοικήσεων Νήσων Αιγαίου και Ιονίου Πελάγους

149 Όπως ο α.ν. 142/1945 με τον οποίο επανασυστάθηκαν νομαρχίες σε 5 νομούς, ο α.ν 159/1945 με τον οποίο η Γενική Διοίκηση Μακεδονίας διασπάστηκε σε τρεις επιμέρους (Δυτικής, Κεντρικής και Ανατολικής) και ο α.ν 208/1945 με τον οποίο ιδρύθηκε, ως ανώτερος βαθμός Περιφερειακής Διοίκησης, η Γενική Διοίκηση Βορείου Ελλάδος στην οποία υπήχθησαν οι υφιστάμενες τρεις γενικές διοικήσεις της Μακεδονίας και η μία της Θράκης και αφήνουμε άλλους που μάλλον μόνο αναταραχή και σύγχυση επέφεραν στο κρατικό οικοδόμημα...

150 Το 1946, το Υφυπουργείο Οικισμού και Ανοικοδομήσεως (του Υπουργείου Δημοσίων Έργων) αναβαθμίστηκε σε Υπουργείο (Ι.Κωστής 1999:47), ενώ υποβαθμίστηκε σε Υφυπουργείο το Τύπου και Πληροφοριών (Ι.Κωστής 1999:47). Κατά το 1948, ιδρύθηκε το Υπουργείο Εφοδιασμού και Διανομών.

151 Η έκθεση δεν διατίθεται (...) και είναι γνωστά μόνο αποσπάσματά της από εφημερίδες...

152 Πχ α.ν. 960/1949 περί συστάσεως Νομών και επαρχιών

153 α.ν. 1431/1950 “περί συστάσεως Υπουργείου Εθνικής Αμύνης” που σύντομα τροποποιήθηκε από τον α.ν.

επόμενη χρονιά, η έκδοση του **α.ν. 1671/1951**<sup>154</sup>, σηματοδότησε μια νέα αρχή στην οργάνωση του ελληνικού Κράτους. Με τις διατάξεις του καθορίστηκαν οι βασικοί όροι οργάνωσης και λειτουργίας της ΚΔ. Τα υπουργεία ορίστηκαν σε 16<sup>155</sup> χωρίς όμως να προσδιοριστεί ούτε με γενικούς όρους, το έργο- η αποστολή καθενός<sup>156</sup>... Στο ίδιο νομοθέτημα υπήρχε διάταξη για την τύχη των γενικών διοικήσεων<sup>157</sup>, οι οποίες καταρχήν διατηρούνταν.

### **ΣΥΝΤΑΓΜΑ 1952 και θεσμική συγκρότηση έως το 1967**

Καρπός των δραματικών πολιτικών εξελίξεων που προηγήθηκαν της θέσπισής του, το Σύνταγμα του 1952 δεν μπορούσε παρά να αντανακλά τη νέα κατάσταση πραγμάτων και τους συσχετισμούς σε αυτήν (νικητές-ηττημένοι εμφυλίου), περιλαμβανομένων των ζητημάτων οργάνωσης και λειτουργίας του Κράτους και της Διοικήσεώς του. Οι σχετικές προβλέψεις του Συντάγματος ήταν λιγοστές, ως επί το πλείστον γενικόλογες κατευθύνσεις, επαναλήψεις ουσιαστικά παλαιότερων διατάξεων (κυρίως του Συντάγματος 1864...).

Συγκεκριμένα, σε ένα και μοναδικό άρθρο (99) κατοχυρωνόταν τόσο η αποκέντρωση ως σύστημα της κρατικής οργάνωσης (χωρίς καμία περαιτέρω διευκρίνιση) όσο και η θεσμική λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α') βαθμού (με κατοχύρωση μόνο της ανάδειξης των δημοτικών και κοινοτικών αρχών δια εκλογής)<sup>158</sup>. Πράγμα που δείχνει ότι η εξειδίκευση των σχετικών όρων και συστημάτων θα γινόταν εφεξής με πρωτοβουλία της κυβέρνησης.

Εντός της ίδιας χρονιάς, ο καθηγητής Κυριάκος Βαρβαρέσσος, ως σύμβουλος της Κυβερνήσεως Πλαστήρα, παρουσίασε την έκθεσή του για το οικονομικό πρόβλημα και τις δυνατότητες ανάπτυξης της χώρας. Εντός αυτής της εκθέσεως, ως κορυφαία παράμετρος των οικονομικών αναδεικνυόταν με ενάργεια ο ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης, στο κεφάλαιο Δ υπό τον τίτλο *“Η πλημμελής λειτουργία της Διοικήσεως και η ανάγκη αναδιοργανώσεως αυτής”*<sup>159</sup>. Στην έκθεση αυτή, επισημαινόταν ρητά ότι, *“η σημερινή Κρατική μηχανή είναι τόσο πλημμελής, ώστε όχι μόνον δεν*

---

1835/1951 περί αντικαταστάσεως του άρθρου 7 του υπ αριθμ. 1431/1950 α.ν....

154 ΦΕΚ Α 27/28-1-1951 «περί Υπουργικού Συμβουλίου και Υπουργείων», στην εισηγητική έκθεση του οποίου σημειωνόταν χαρακτηριστικά ότι *«εν τω καθορισμώ των Υπουργείων κατεβλήθη προσπάθεια όπως έκαστον τούτων καταστή ο ενιαίος φορέας ενός μονίμου σκοπού της κυβερνητικής δραστηριότητας, με εξαιρέσεις εκεί μόνον όπου ειδικάι συνθήκαι επέβαλαν ταύτας. Κατεβλήθη επίσης προσπάθεια όπως, κατά το δυνατόν, τα μέσα προς πραγματοποίησιν των σκοπών τούτων ευρίσκονται εντός της αυτής υπηρεσιακής ενότητος.»*

155 Άρθρο 13 νόμου, όπου και τα ονόματά τους.

156 Στο κείμενο του νόμου γινόταν συνεχώς αναφορά για «αρμοδιότητες» αλλά σε μία περίπτωση (άρθρο 17) όπου παρέχονταν εξουσιοδοτήσεις για περαιτέρω ρυθμίσεις αναφορικά με την λειτουργία των υπουργείων, περιέργως, χρησιμοποιείται η λέξη στον ενικό. Με αυτόν, ιδρύθηκαν τα Υπουργεία Εμπορίου, Βιομηχανίας και Προεδρίας της Κυβερνήσεως, ενώ καταργήθηκαν τα Υπουργεία Δημόσιας Τάξης, Εθνικής Οικονομίας, Εφοδιασμού και Διανομών, Υγιεινής, Οικισμού και Ανοικοδομήσεως και ΤΤΤ. Το Υπουργείο Μεταφορών μετονομάστηκε σε Συγκοινωνιών.

157 Άρθρο 19 «οσον αφορά την διατήρησιν, λειτουργίαν, οργάνωσιν ή κατάργησιν αυτών...»

158 Άρθρο 99: *“Η διοικητική οργάνωσις του Κράτους βασιζέται εις την αποκέντρωσιν και την τοπικήν αυτοδιοίκησιν ως νόμος ορίζει. Η εκλογή των δημοτικών και κοινοτικών αρχών γίνεται δια καθολικής ψηφοφορίας”*

159 Το κείμενο ήταν το Δ κεφάλαιο της *“Εκθέσεως επί του Οικονομικού προβλήματος της Ελλάδας”* που συνέταξε ο καθηγητής και παρέδωσε στην Κυβέρνηση του Νικολάου Πλαστήρα, τον Φεβρουάριο 1952

ανταποκρίνεται προς τα έκτακτα ταύτα καθήκοντα τα οποία επιβάλλει εις αυτήν η προς την χώραν μας παροχή έξωθεν, ενισχύσεως αλλά δεν είναι εις θέσιν να επιτελέση κατά τρόπον ικανοποιητικόν ουδέ τας στοιχειώδεις κρατικής λειτουργίας, όπως είναι η είσπραξις των φόρων...” (Μακρυδημήτρης-Μιχαλόπουλος 2000:68) για να συμπεράνει τελικά, σχετικά με τη σπουδαιότητα του ζητήματος της διοικητικής αναδιοργάνωσης ότι, “ουδεμία πραγματική βελτίωσις των οικονομικών της χώρας θα καταστή δυνατή, εφ’ όσον δεν αντιμετωπίζεται το βασικόν τούτο πρόβλημα της πλημμελούς λειτουργούσης διοικητικής μηχανής...”.

Αν και οι εξαιρετικά εύστοχες επισημάνσεις του καθηγητή Βαρβαρέσσου, ατυχώς, δεν επηρέασαν την πορεία των πραγμάτων, οι συνθήκες κυβερνητικής σταθερότητας που υπήρξαν κατά τα επόμενα 10 χρόνια (1953-1963) ευνόησαν την ανάληψη διαφόρων πρωτοβουλιών. Με το **ν.δ. 2888/1954**<sup>160</sup> επιχειρήθηκε σημαντική παρέμβαση στον χώρο της ΤΑ. Στο νομοθέτημα αυτό, παρότι δεν υφίστατο πλέον η συνταγματική κατοχύρωση των τοπικών υποθέσεων υπέρ των ΟΤΑ α' βαθμού, στο κεφάλαιο Δ' (υπό τον τίτλο “Αρμοδιότητες Δήμων και Κοινοτήτων”) αναγνωρίζοταν ρητά ότι, “Εις την αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων ανήκει η διοίκησις των τοπικών υποθέσεων<sup>161</sup>”. Και το σημαντικότερο ήταν ότι, στη συνέχεια (άρθρο 21) γινόταν αναλυτική καταγραφή-εξειδίκευση των συγκεκριμένων υποθέσεων που ανήκαν αποκλειστικά στους δήμους/κοινότητες:

*“1. Ανήκουν εις την αποκλειστικήν αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων αι εξής τοπικά υποθέσεις:*

- α) Η κατασκευή, συντήρησις και λειτουργία συστημάτων υδρεύσεως*
- β) Η κατασκευή, συντήρησις και λειτουργία συστημάτων υπονόμων και αποχετεύσεων*
- γ) Η κατασκευή και συντήρησις δημοτικών ή κοινοτικών οδών, πλατειών και γεφυρών*
- δ) Η εκτέλεσις και εκμετάλλεσις έργων ηλεκτροφωτισμού, πλην των περιπτώσεων εξηλεκτρισμού πλειόνων δήμων ή κοινοτήτων, δι’ ενιαίου έργου γενικωτέρας σημασίας*
- ε) Η μέριμνα δια την εν γένει καθαριότητα*
- στ) Η κατασκευή, συντήρησις και λειτουργία συστημάτων αρδύσεως και εγγειοβελτιωτικών έργων.*
- ζ) Η κατασκευή, συντήρησις και λειτουργία δημοτικών και κοινοτικών αλσών, παιδικών κήπων, υπαιθρίων κοινοχρήστων χώρων αναψυχής και εν γένει έργων εξωραϊστικών*
- η) Η ίδρυσις και συντήρησις κοιμητηρίων*
- θ) Η κατασκευή και συντήρησις σφαγείων και ζωαγορών και η ρύθμισις της λειτουργίας αυτών*
- ι) Η κατασκευή και συντήρησις δημοτικών ή κοινοτικών αγορών και τόπων αγορών και η ρύθμισις της λειτουργίας αυτών*
- ια) Η μέριμνα δια την εξασφάλισιν γαιών προς βοσκήν των ζώων των δημοτών και η βελτίωσις των βοσκησίμων τούτων εκτάσεων*
- ιβ) Η κατασκευή, συντήρησις και λειτουργία δημοτικών και κοινοτικών λουτρών και αποχωρητηρίων*
- ιγ) Η κατασκευή, συντήρησις και λειτουργία εγκαταστάσεων θαλασσίων λουτρών και η διευθέτησις παραθαλασσίων τόπων αναψυχής”.*

Στην επόμενη παράγραφο, υπήρχε πρόβλεψη για ανάθεση μίας ή περισσότερων “των αρμοδιοτήτων” αυτών σε φορείς του Κράτους, στην περίπτωση μη δυνατότητας πραγματικής

160 ΦΕΚ-Α' 139/1 Ιουλίου 1954 Περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος

161 Άρθρο 20 ν.δ/τος

άσκησης τους από τους αρμόδιους ΟΤΑ<sup>162</sup>, λαμβανομένης ειδικής πρόνοιας για εκτέλεση έργων ηλεκτροφωτισμού<sup>163</sup> αναδεικνύοντας το ζήτημα της πραγματικής διοικητικής ικανότητάς τους.

Η χρονιά ολοκληρώθηκε με την έκδοση του α.ν. 3076/1954<sup>164</sup>, με τον οποίο πραγματοποιήθηκε πολύ περιορισμένη τροποποίηση του ισχύοντος νόμου για την Κυβέρνηση (α.ν. 1671/51). Η προστιθέμενη αξία του νομοθετήματος αυτού συνίστατο στον ειδικό ρόλο που φαίνεται να επιφύλασσε για το Υπουργείο Συντονισμού, στο οποίο θα κατευθύνονταν όλα τα υπό συζήτηση νομοθετήματα (άρθρο 4). Την επόμενη χρονιά (1955), πραγματοποιήθηκε ένα ακόμη βήμα στην κατεύθυνση εξορθολογισμού του διοικητικού συστήματος της χώρας. Θεσπίστηκε ο ν. 3200/1955<sup>165</sup> που, όπως γενικά αναγνωρίζεται (Ανδρονόπουλος-Μαθιουδάκις 1988, Μακρυδημήτρης 1997), ήταν ιδιαίτερα σημαντικός. Και αυτό γιατί, αφενός όρισε ως μοναδικό σύστημα ΠΔ, το νομαρχιακό, για ολόκληρη τη χώρα καταργουμένων των γενικών διοικήσεων<sup>166</sup> και αφετέρου γιατί έθεσε κανόνα υπέρ της αποκέντρωσης, σύμφωνα με τον οποίο, οι υπουργοί παραχωρούσαν όλες τις αρμοδιότητές τους στους νομάρχες<sup>167</sup> πλην ορισμένων εξαιρέσεων. Ωστόσο ο νόμος περιείχε και αντιφάσεις. Ενώ ταυτόχρονα καταργούσε τις γενικές διοικήσεις, στη θέση της σημαντικότερης εξ αυτών (της Γενικής Διοίκησης Βορείου Ελλάδος) ίδρυε Υπουργείο Βορείου Ελλάδος<sup>168</sup> με έδρα την Θεσσαλονίκη... Η παρουσία αυτού του φορέα της ΚΔ με περιφερειακό ρόλο (...) στο συνολικό διοικητικό οικοδόμημα, αποτέλεσε μια συνεχή πηγή τριβών και προβλημάτων (Μακρυδημήτρης 1992). Οπωσδήποτε όμως, η κατάργηση των γενικών διοικήσεων και η καθιέρωση ενός μόνο συστήματος, του νομαρχιακού, απλοποίησε την κατάσταση από άποψη δομική αλλά επί της λειτουργίας τα προβλήματα προφανώς εξακολούθησαν, αφού η λειτουργία και η νοοτροπία μεταβάλλονται πάντα πολύ αργότερα από τη δομή ενός συστήματος (Δεκλερής 1989).

Την επόμενη χρονιά, με το ν.δ. 3620/1956<sup>169</sup>, αφενός συστήνονταν τα κατά τόπους

---

162 “2. Δι' αποφάσεως του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου εγκρινομένης υπό του νομάρχου δύνανται να παραχωρούνται μία ή πλείονες των ανωτέρω αρμοδιοτήτων, εξαιρέσει της υπό στοιχείον δ' περιπτώσεως, εις το κράτος ή εις νομικά πρόσωπα εφ' όσον τούτο, ήθελε ζητηθή παρ' αυτών και ο δήμος ή η κοινότης δεν δύναται να διαθέση τας απαιτούμενας δαπανάς δια την εκτέλεσιν των οικείων έργων”

163 “Προκειμένου περί εκτελέσεως και εκμεταλλεύσεως έργων ηλεκτροφωτισμού, αν ο οικείος δήμος ή κοινότης δεν προβή εις την εκτέλεσιν τούτων εντός προθεσμίας τασσομένης δια κοινής αποφάσεως των Υπουργών Εσωτερικών και Βιομηχανίας, δύναται να παραχωρηθή το δικαίωμα παραγωγής και διανομής ηλεκτρικής ενεργείας προς τρίτον κατά τας περί ηλεκτρικών εγκαταστάσεων διατάξεις”

164 ΦΕΚ Α 300/14-12-1954

165 ΦΕΚ Α 97/1955 περί διοικητικής αποκεντρώσεως

166 Άρθρο 21 νόμου 3200/1955

167 Άρθρο 1 παρ 1 όπου ρητά σημειωνόταν: «...ο Νομάρχης ασκεί αποκλειστικώς τας κατά τας εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις αρμοδιότητας των Υπουργών Εσωτερικών, Εθνικής Παιδείας... Πλην των κατά τον παρόντα νόμον εξαιρουμένων...», ενώ στην παρ 2 προσδιορίζονταν οι εξαιρούμενες

168 Άρθρο 25 ν.3200/1955

169 ΦΕΚ Α 279/16-11-1956 Περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως των διατάξεων περί διοικητικής αποκεντρώσεως

νομαρχιακά ταμεία και τεχνικές υπηρεσίες, για να συμπληρώνουν το έργο των νομαρχών και αφετέρου διευκρινίζονταν κάποιοι τομείς αρμοδιότητάς τους, όπως αυτοί που αφορούσαν τη δράση των Σωμάτων Ασφαλείας (Χωροφυλακής και Λιμενικού). Επιπλέον, ομαδοποιούνταν και εντάσσονταν όλες τις διανομαρχιακές υπηρεσίες (που δεν τις είχε θίξει ο ν. 3200/1955)<sup>170</sup> σε επιθεωρήσεις. Η πλέον αξιοσημείωτη νέα παρέμβαση, πραγματοποιήθηκε ωστόσο με τον ν. 3925/1958<sup>171</sup>, με τον οποίο τέθηκαν βασικοί κανόνες για την εσωτερική (ανα)διοργάνωση των υπηρεσιών της Κεντρικής Διοίκησης<sup>172</sup>. Στην πλέον ενδιαφέρουσα διάταξή του, απότοκος αλλά και απάντηση στις υφιστάμενες δυσλειτουργίες της κρατικής μηχανής, στο άρθρο 6 του νόμου οριζόταν η σύσταση «*παρά τω Προέδρω της Κυβερνήσεως*» Κεντρικής Επιτροπής Αναδιοργάνωσης Δημοσίων Υπηρεσιών «*εις ην ανατίθεται ο συντονισμός, η παρακολούθησις και η καθοδήγησις του έργου των ...Ειδικών Επιτροπών Αναδιοργάνωσης...*».

Μέσα στα πολλά υφιστάμενα προβλήματα που ανέλαβε να επιλύσει η επιβληθείσα κατά την 21-4-1967 αυταρχική εξουσία ήταν και αυτό της αποτελεσματικότητας της κρατικής μηχανής. Και μάλιστα αυτό ήταν ένα από εκείνα που λόγω της προέλευσης των δικτατόρων (από φορέα της Εκτελεστικής εξουσίας του Κράτους, τον Στρατό) θεωρούνταν ως προνομιακό πεδίο τους.

Το πρώτο νομοθέτημα με το οποίο εκδηλώθηκε η βούληση των ιθυνόντων του νέου (αυταρχικού) καθεστώτος ήταν το ν.δ. 1/1968 «*περί Υπουργικού Συμβουλίου και Υπουργείων*<sup>173</sup>». Σε αυτό ορίζονταν, αφενός ο ρόλος και η συγκρότηση του υπουργικού συμβουλίου και αφετέρου ο αριθμός των υπουργείων, τα οποία συγκροτούσαν την ΚΔ σε 18<sup>174</sup>. Επιπλέον, γινόταν διεξοδική καταγραφή των «*αρμοδιοτήτων*» και «*καθηκόντων*» των διαφόρων μελών της κυβέρνησης (πρωθυπουργού, υπουργών, αντιπροέδρων, συλλογικών οργάνων κλπ). Από την απλή ανάγνωση ωστόσο του κειμένου, προκύπτει εύκολα η υφιστάμενη σύγχυση ως προς την χρησιμοποιούμενη ορολογία...Ενώ το νομοθέτημα ξεκινά ορθά, προσδιορίζοντας αρχικά ποια είναι η «*Αρμοδιότης Υπουργικού Συμβουλίου*», την οποία καθορίζει με ρηματική έκφραση (χαράσσει, ενημερούται, αποφασίζει...), ενώ συνεχίζει προσδιορίζοντας με τον ίδιο τρόπο και την αρμοδιότητα των τριών κυβερνητικών συμβουλίων (οικονομικής πολιτικής, κοινωνικής πολιτικής, εθνικής πολιτικής), στη συνέχεια

---

170 Πρόκειται για περιφερειακές υπηρεσίες διαφόρων υπουργείων που εκτείνονταν σε περισσότερους νομούς

171 ΦΕΚ Α 1/2-1-1959 περί Υπουργείων και των Οργανισμών των Δημοσίων Πολιτικών Υπηρεσιών

172 Αφού θεωρείτο δεδομένη η ανάγκη σύνταξης νέων, σύγχρονων οργανισμών των διαφόρων υπουργείων, μεταξύ άλλων οριζόταν ότι: «*Δια Β. Διαταγμάτων, περί των άρθρων 4 και 5 του παρόντος, θα αναθεωρηθούν οι οργανισμοί των Δημοσίων Πολιτικών Υπηρεσιών. Δια Β. Διαταγμάτων, περί των άρθρων 7 του παρόντος, ενεργείται εφεξής η αναπροσαρμογή της οργανώσεως αυτών προς τας εκάστοτε διαμορφουμένας υπηρεσιακάς ανάγκας...*», ενώ στη συνέχεια οριζόταν ρητά ο σκοπός του νομοθετήματος, «*θα επιδιώκηται η ορθολογικωτέρα, οικονομικωτέρα και αποδοτικωτέρα οργάνωσις των Δημοσίων Πολιτικών Υπηρεσιών...*» αλλά και ο τρόπος επιτεύξεως αυτού: «*...δια της επί επιτελικής, κατ' αρχήν, βάσεως οργανώσεως των κεντρικών Υπηρεσιών, β) δια της διοικητικής αποκεντρώσεως, γ) δια της συγχωνεύσεως ομοειδών τοιούτων, ε) δια της κατά τόπον αρμοδιότητος των περιφερειακών αρχών...*».

173 ΦΕΚ Α 270/1968

174 Άρθρο 16 ν.δ. 1/1968, όπου και τα ονόματά τους

(άρθρο 10 επ), αναφέρεται στις «γενικές αρμοδιότητες του Πρωθυπουργού» (άρθρο 11 παρ 1) και στις (άλλες) αρμοδιότητες αυτού (άρθρο 11 παρ 2). Η κατάσταση αρχίζει να σκοτεινιάζει στο άρθρο 15, όπου καθορίζονται οι «αρμοδιότητες» του αντιπροέδρου και περιπλέκεται πλήρως στο άρθρο 18, όπου ορίζονται αναλυτικά τα «γενικά καθήκοντα» των υπουργών για να συμπληρωθεί αμέσως μετά η διάταξη (παρ 4) με τη φράση «αι ειδικότεραι αρμοδιότητες εκάστου Υπουργού καθορίζονται υπό των οργανικών νόμων των Υπουργείων». Με τις διατυπώσεις αυτές, αφενός στην ήδη γνωστή ορολογία (αρμοδιότης, αρμοδιότητες, καθήκοντα) προστίθεται και «το δικαίωμα» και αφετέρου, θέτονται αρμοδιότητες που δεν είχαν προσδιοριστεί (πλην ενός) στο αρχικό άρθρο (το 18), ως «γενικά καθήκοντα Υπουργών» ούτε μπορούσαν να ορίζονται στις «ειδικότεραι αρμοδιότητες», λόγω γενικότητάς τους...

Μετά την ΚΔ το καθεστώς επεξετέινε το έργο του στην ΠΔ, χωρίς όμως και εδώ να πρωτοτυπήσει. Το υφιστάμενο νομαρχιακό σύστημα εξακολούθησε να ισχύει ταυτόχρονα με ορισμένες περιπτώσεις διανομαρχιακών υπηρεσιών. Το βασικό σχετικό νομοθέτημα ήταν το **ν.δ. 532/1970**<sup>175</sup>, στο οποίο ρητά οριζόταν η διατήρηση της ισχύος των υφισταμένων ν. 3200/1955 και ν.δ. 3620/1956. Στο διάταγμα αυτό, γινόταν συνεχώς αναφορά για «αρμοδιότητες» των υπουργών, των περιφερειακών αρχών νομαρχιακού επιπέδου, των νομαρχών κλπ. Μόνο όταν γινόταν αναφορά για τόπο, χρησιμοποιείτο ο ενικός αριθμός<sup>176</sup>... Επί της ουσίας, με το νομοθέτημα καθοριζόταν η αρμοδιότητα των νομαρχών επί όλων εκείνων των θεμάτων που δεν θα διαφυλάσσονταν ρητά υπέρ των κεντρικών και των περιφερειακών-διανομαρχιακών υπηρεσιών, εντός ανατρεπτικής προθεσμίας έξη μηνών<sup>177</sup>. Επρόκειτο για μια νέα προσπάθεια προώθησης της αποκέντρωσης, η οποία όμως καθώς φάνηκε στη συνέχεια, δεν ευοδώθηκε, γιατί προφανώς ήταν δύσκολη η λειτουργία γνήσιας αποκέντρωσης σε ένα αυταρχικό καθεστώς που εξ ορισμού δρα συγκεντρωτικά για να διαφυλάξει την ακώλυτη άσκηση εξουσίας (Duverger 1960, Downs 1997)...

Το καθεστώς των συνταγματαρχών δεν εξέπληξε, στο πλαίσιο του γενικότερου όσο και επίπλαστου θεσμικού νεοτερισμού που το διέκρινε, με τη θεσμική του κίνηση και με την επίκληση σύγχρονων αρχών της Διοικητικής Επιστήμης, να προβεί σε αναδιοργάνωση του κυβερνητικού μηχανισμού. Με το **ν.δ. 957/1971**, «περί Υπουργικού Συμβουλίου και Υπουργείων<sup>178</sup>», γινόταν αφενός μία εκτεταμένη ανασυγκρότηση των δομών της ΚΔ με την κατάργηση ή συγχώνευση αρκετών υπουργείων, τα οποία εντέλει έφταναν τα 13<sup>179</sup> και αφετέρου δημιουργούνταν «Περιφερειακές Διοικήσεις» στις οποίες προίσταντο υφυπουργοί<sup>180</sup>. Πέραν των δομικών

175 ΦΕΚ Α 103/5-5-1970 περί συμπλήρωσης των διατάξεων περί διοικητικής αποκεντρώσεως

176 «η αρμοδιότης εκτείνεται επί πλειόνων του ενός νομού...» σε άρθρο 1 παρ 1 περ β

177 Τα β.δ. που προσδιόριζαν τις «αρμοδιότητες» που διατηρούσαν υπέρ αυτών οι υπουργοί εκδόθηκαν πράγματι, στο ΦΕΚ Α 235/5-11-1970 (11 διατάγματα με αριθμηση από 703-713) και συμπληρωματικά άλλα 2 στο ΦΕΚ Α 223/5-11-1971 (676 και 677)

178 ΦΕΚ Α 166/1971

179 Άρθρο 15 παρ 1 ν.δ. 957/1971

180 Άρθρο 16, όπου και οι 7 συνιστώμενες Διοικήσεις με τις έδρες τους



μεταβολών, και αυτό το νομοθέτημα χαρακτηρίζεται από την ίδια ορολογική σύγχυση με το προηγούμενο παρότι δεν λείπουν εντελώς κάποιες βελτιωτικές παρεμβάσεις<sup>181</sup>...

Στα χρόνια που ακολούθησαν, οι εσωτερικές αντιφάσεις και οι ανταγωνισμοί των διαφόρων ομάδων εντός του καθεστώτος (Αλιβιζάτος 1983, Πουλαντζάς 2006), δεν επέτρεψαν την απρόσκοπτη εφαρμογή του νομοθετήματος. Αντιθέτως, πολύ σύντομα επικράτησαν πάλι πιο συντηρητικές λογικές που μορφοποιήθηκαν με ένα νέο νομοθέτημα, το **ν.δ. 175/1973**. Το νέο νομοθέτημα αντιγράφει ως επί το πλείστον τα δύο προϊσχύσαντα (1/68 και 957/71). Οσον αφορά τη συνολική διάρθρωση της ΚΔ, επανέφερε μεν τον αριθμό των υπουργείων σε 18 ενώ δι' αυτού συστάθηκε για πρώτη φορά Υπουργείο Πολιτισμού και Επιστημών<sup>182</sup> αλλά η όλη κατάσταση παρουσίαζε μια σημαντική πρωτοτυπία<sup>183</sup> καθότι για πρώτη φορά στη σύγχρονη διοικητική ιστορία, καταγράφηκε η «εις γενικές γραμμάς» αποστολή εκάστου των 18 υπουργείων! Στην ΠΔ, αφήνονταν οι υφιστάμενες 7 περιφερειακές διοικήσεις<sup>184</sup>. Παρότι τυπικά το ν.δ. 175/1973 δεν καταργήθηκε, η υλοποίησή του στην πράξη ήταν αμφίβολη στο πλαίσιο αυταρχικότητας και αυθαιρεσίας που υπήρξε κατά το διάστημα Νοεμβρίου 1973-Ιουλίου 1974 (Αλιβιζάτος 1983).

Η ξεχωριστή αξία του νομοθετήματος έγκειται στο ότι για πρώτη φορά κατά τον 20ο αιώνα, έχουμε σε ένα και μόνο κείμενο την εκτενή καταγραφή όλων των τομέων δράσεως του ελληνικού

---

181 Συγκεκριμένα, ενώ και αυτό ξεκινά προσδιορίζοντας αρχικά ποιες είναι οι «Αρμοδιότητες Υπουργικού Συμβουλίου» και όχι πια «η αρμοδιότης» του προηγούμενου νομοθετήματος, τις οποίες καθορίζει με ρηματική έκφραση (χαράσσει, ενημερώνει, αποφασίζει...), ενώ συνεχίζει προσδιορίζοντας με τον ίδιο τρόπο και τις αρμοδιότητες των νέων κυβερνητικών συλλογικών οργάνων, στη συνέχεια (άρθρο 9 επ), αναφέρεται στις «γενικές αρμοδιότητες του Πρωθυπουργού» (άρθρο 10 παρ 1) και στις (άλλες) αρμοδιότητες αυτού (άρθρο 10 παρ 2), μετά η κατάσταση περιπλέκεται πλήρως στο άρθρο 18, όπου ορίζονται αναλυτικά τα «γενικά καθήκοντα» των υπουργών ή «αι ειδικότεραι αρμοδιότητες εκάστου Υπουργού, προϊσταμένου ορισμένου Υπουργείου...

182 Άρθρο 11 παρ. 1 ν.δ. 175/1973

183 Έτσι, σύμφωνα με το διάταγμα, «το Υπουργείον Εξωτερικών εισηγείται...την χάραξιν της εξωτερικής πολιτικής», το «Υπουργείον Εθνικής Αμύνης: Προϊσταται των Ενόπλων Δυνάμεων και ασκεί τας υπό της κείμενης νομοθεσίας προβλεπομένας εξουσίας και αρμοδιότητας...», το Υπουργείο Εσωτερικών έχει «την εποπτείαν και ευθύνη δια την εύρυθμον λειτουργίαν των Περιφερειακών Διοικήσεων και των Νομαρχιών...», το Υπουργείον Δικαιοσύνης «ασκεί την πολιτικήν δια την πρόληψιν και καταστολήν της εγκληματικότητος, τον σωφρονισμόν των εγκληματιών, ως και την ταχείαν και ορθήν απονομήν της Δικαιοσύνης», το Υπουργείο Δημοσίας Τάξεως «...την εξασφάλισιν και διατήρησιν της δημοσίας τάξεως...», το νεοσυσταθέν Υπουργείο Πολιτισμού «ασκεί την πολιτικήν της Κυβερνήσεως, την αφορώσαν εις την εν γένει ανάπτυξιν και διάδοσιν των γραμμάτων και των τεχνών εις την χώραν...», το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων «την δια της παιδείας, ηθικήν και πνευματικήν αγωγήν και την ανάπτυξιν της εθνικής συνειδήσεως των νέων...», το Υπουργείο Οικονομικών έχει «την κατάρτισιν του γενικού προϋπολογισμού...και την μέριμναν της εκτελέσεως αυτού...», το Υπουργείο Γεωργίας «την ανάπτυξιν της φυτικής και ζωικής παραγωγής, περιλαμβανομένης και της αναπτύξεως των δασών και της αλιείας...», το Υπουργείο Βιομηχανίας «εφαρμόζει την πολιτικήν της Κυβερνήσεως, την αφορώσαν εις την ανάπτυξιν της βιομηχανίας και της βιοτεχνίας...», το Υπουργείο Εμπορίου «μεριμνά για την ορθήν οργάνωσιν και λειτουργίαν του εμπορίου...», το Υπουργείο Ενεργείας «ασκεί την κυβερνητικήν πολιτικήν επί της ενεργείας...», το υπουργείο Απασχολήσεως «ασκεί την κυβερνητικήν πολιτικήν επί... της πλήρους και παραγωγικής απασχολήσεως του εργατικού δυναμικού της χώρας...», το Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών «εφαρμόζει την πολιτικήν της Κυβερνήσεως, την αφορώσαν εις την παροχήν κοινωνικής προστασίας...», το Υπουργείο Δημοσίων Έργων «...καταρτίζει τα προγράμματα δημοσίων έργων...», το Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών έχει «τον ειδικότερον προσδιορισμόν και την άσκησιν πολιτικής επί των, μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών...» και το Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας έχει «την μέριμναν δια την οργάνωσιν και ανάπτυξιν της ναυτιλίας, την εξυπηρέτησιν των θαλασσιών συγκοινωνιών και την ασφάλειαν της ναυσιπλοίας...».

184 Άρθρο 12 ν.δ. 175/1973

Κράτους! Επ' αυτού, μπορούμε να κάνουμε ορισμένες χρήσιμες επισημάνσεις: Καταρχήν, διαπιστώνεται αμέσως η απουσία ενιαίας σύλληψης της κρατικής δραστηριότητας και η επεξεργασία της στη βάση κάποιων κοινών κανόνων<sup>185</sup>. Δεύτερον, η απουσία κεντρικού συντονιστικού μηχανισμού ώστε να επιβάλλεται ενιαία αντίληψη και τελική καταγραφή<sup>186</sup>. Τρίτον, υφίσταται διαφορετική κατανόηση της χρησιμοποιούμενης ορολογίας<sup>187</sup>.

### 1.3 Γ' Ελληνική Δημοκρατία. Οργάνωση και λειτουργία Κράτους 1975-1995

Οι αντιλήψεις για τον ρόλο του κράτους κατά τη δεκαετία του '70, επηρεασμένες από τις θεωρητικές αναλύσεις του Τζ. Μ. Κέυνς, αναγνώριζαν σημαντική θέση σε αυτό, για την οργάνωση και ανάπτυξη της οικονομίας. Οι αντιλήψεις αυτές είχαν υιοθετηθεί από τους δύο μεγάλους ηγέτες του δυτικού κόσμου (Φράγκλιν Ν. Ρούσβελτ και Ουίνστον Σπ. Τσώρτσιλ) κατά τα σκληρά χρόνια του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, με τον Χάρτη του Ατλαντικού (1942). Θεωρώντας ότι οι μεγάλες προσπάθειες που κατέβαλαν οι εργαζόμενοι των χωρών τους για την αντιμετώπιση και κατανίκηση των δυνάμεων του άξονα, έπρεπε να τύχουν ανταπόδοσης τον καιρό της ειρήνης, μαζί με τα άλλα δικαιώματα που καταγράφονταν στον Χάρτη, προτάχθηκε και η «ελευθερία από την ανάγκη». Έτσι, μεταπολεμικά, επί των ερειπίων της Ευρώπης, δρομολογήθηκαν κινήσεις για ευρείες κοινωνικές και οικονομικές μεταρρυθμίσεις, σε όλα σχεδόν τα οικονομικά προηγμένα και ανεξάρτητα κράτη (Αν. Λύτρας 2000, Spicker 2001, Σακελλαρόπουλος 2007α). Χαρακτηριστικό όλων αυτών των προσπαθειών και κύριος φορέας σχεδιασμού και υλοποίησής τους ήταν παντού το κράτος, το οποίο έτσι ανέλαβε τον ρόλο του βασικού ρυθμιστή στην οικονομία και στην κοινωνία. Δύο ήταν οι κύριες συνιστώσες της συνολικής προσπάθειας που γινόταν:

---

185 Οι επιμέρους αποστολές των υπουργείων, έχουν προσδιοριστεί από τις υπηρεσίες εκάστου και μετά έχουν τύχει συρραφής σε ένα κείμενο. Έτσι όμως, διακρίνεται εύκολα η ιδιαίτερη αντίληψη που είχε κάθε διαφορετική υπηρεσία... Άλλη, προτίμησε να είναι τυπική και εντάσσει την αποστολή της εντός της «χαρασσομένης υπό της Κυβερνήσεως γενικής πολιτικής», ενώ άλλες όχι... Άλλη εκκινεί άμεσα τον προσδιορισμό της αποστολής της χρησιμοποιώντας ρήματα, όπως «ασκεί», «εφαρμόζει», «μεριμνά», ενώ άλλες προτιμούν να επαναλάβουν την φράση που σημειώνεται στην αρχή του άρθρου και (ξανα)γράφουν για το υπουργείο τους ότι, «έχει ως αποστολή...».

186 Οι διαφορετικές αποστολές, όπως καταγράφηκαν από τα ξεχωριστά υπουργεία, προφανώς στη βάση κάποιων πολύ χαλαρών οδηγιών που είχαν να κάνουν κυρίως (αν όχι μόνο) με τον αριθμό των λέξεων, συρράφηκαν και εντάχθηκαν έτσι, χωρίς ενιαία σύλληψη, χωρίς αίσθηση (συν)όλου στη διάταξη. Αν αυτό συνέβαινε σε καθεστώς Δημοκρατίας, θα λέγαμε ότι το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβερνήσεως που είχε αυτήν την αρμοδιότητα, φανέρωσε εδώ τους περιορισμούς στην διοικητική του ικανότητα. Αλλά, επειδή υπήρχε αυταρχικό καθεστώς και μάλιστα με ιδιαίτερη προτίμηση στο συγκεκριμένο υπουργείο, φαίνεται πως εδώ φάνηκαν οι εσωτερικές ισορροπίες και αδυναμίες του ίδιου του καθεστώτος.

187 Ναι μεν τα 17 από τα 18 υπουργεία (πλην του Εμπορίου) αναφέρονται σε «κυβερνητική πολιτική» αλλά από τα συμφοραζόμενα δεν φαίνεται να κατανοούν με τον ίδιο τρόπο την συγκεκριμένη έννοια και προπάντων τις επιμέρους συνιστώσες της, τα προαπαιτούμενά της και τον ακριβή τρόπο λειτουργίας της... Αλλά λοιπόν υπουργεία φαίνεται να αναπτύσσουν δράση, «εντός της χαρασσομένης υπό της Κυβερνήσεως γενικής πολιτικής» άλλα να ασκούν απ ευθείας πολιτική στον τομέα τους, άλλα να εισηγούνται την χάραξη πολιτικής, άλλα να ασκούν πολλές πολιτικές και άλλα να προσδιορίζουν τους σκοπούς της ακολουθητέας πολιτικής, ενώ άλλα να εξειδικεύουν σε συγκεκριμένα προγράμματα δράσης την πολιτική τους.

- Η συγκέντρωση όσο το δυνατόν περισσότερων πόρων στο κράτος.
- Η δημιουργία νέων μηχανισμών για την διανομή αυτών των πόρων στις ομάδες εκείνες του πληθυσμού που τους είχαν ανάγκη (M.van Creveld 2003:416, A.Γκίντενς 1998).

Κατά τις τρεις δεκαετίες που ακολούθησαν τον παγκόσμιο πόλεμο (του '50, του '60 και του '70), τα περισσότερα κράτη αναλάμβαναν πρωτοβουλίες, υιοθετούσαν λίγο πολύ παρεμβατικές πολιτικές (ανεξαρτήτως πολιτικής απόχρωσης)<sup>188</sup>, δημιουργούσαν νέες δομές και δρομολογούσαν νέες λειτουργίες υπέρ των πιο αδύναμων μελών των κοινωνιών τους και αυτό έγινε σε τέτοια έκταση και τέτοιο βαθμό, ώστε διαμορφώθηκε η έννοια του κοινωνικού κράτους ή κράτους πρόνοιας (welfare state), καθόσον *«οι κοινωνικές δαπάνες αποτελούσαν το μεγαλύτερο τμήμα των κρατικών δαπανών»* (M.van Creveld 2003:417). Το ίδιο το κράτος με δικές του δομές, εντόπιζε υφιστάμενες ανάγκες και φρόντιζε να τις θεραπεύει μέσω ποικίλων τρόπων (διάφορες ασφαλιστικές καλύψεις, παροχή επιδομάτων, αναγνώριση αδειών κλπ). Σύμφωνα με σύγχρονες εκτιμήσεις, *«τόσο την Ευρώπη όσο και στις ΗΠΑ – για να μην αναφέρουμε τις αναπτυσσόμενες χώρες – η επέκταση του κράτους πρόνοιας προκάλεσε εξίσου μεγάλη αύξηση της γραφειοκρατίας...»*, ενώ *«..το ποσοστό των κρατικών δαπανών ως τμήμα του ΑΕΠ προσέλαβε διαστάσεις που, αν εξαιρέσουμε περιόδους ολοκληρωτικών πολέμων, ήταν πρωτοφανείς στην ιστορία...»* (van Creveld 2003:416-417). Πάντως, μέσα σε όλη αυτήν την πολυσχιδή δραστηριότητα και τη συνακόλουθη ανάπτυξη, *“το Κράτος κρατάει ... μια λειτουργία τάξης, τάξης πολιτικής βέβαια...αλλά επίσης και συνολικής τάξης-οργάνωσης με την ευρεία έννοια-σαν παράγοντας συνοχής της ενότητας”* (Ν.Πουλαντζιάς 1985:63).

Μέσα σε ένα τέτοιο διανοητικό και κοινωνικό περιβάλλον, δρομολογήθηκε από την κυβέρνηση εθνικής ενότητας που συστάθηκε μετά την κατάρρευση του αυταρχικού καθεστώτος τον Ιούλιο 1974, η σύνταξη του Συντάγματος της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας, το οποίο υπερψηφίστηκε τελικά τον Ιούνιο 1975. Στο νέο Σύνταγμα αποτυπώθηκαν οι αντιλήψεις και οι αρχές που επικρατούσαν στη χώρα εκείνη την εποχή, συμπεριελήφθη μεγάλο μέρος της αποκτηθείσας εμπειρίας και γενικότερα, έγινε μια ιδιαίτερα αξιοσημείωτη προσπάθεια συγκρότησης ενός κράτους σύγχρονου, με οριοθετημένες εξουσίες και σαφώς προσδιορισμένες λειτουργίες.

Η διάθεση αυτή εκδηλώθηκε ιδιαίτερα και στα ζητήματα της οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους (δομές, αρμοδιότητες, καθεστώσ προσωπικού) όπου ακολουθήθηκε η σχετική, θετική εμπειρία του Συντάγματος του 1927 και υιοθετήθηκαν (σχετικά) εκτενείς διατάξεις, οι οποίες προσδιόριζαν ένα βασικό σχήμα (κυβέρνηση, αποκεντρωμένη διοίκηση, τοπική αυτοδιοίκηση) αλλά άφηναν και μεγάλα περιθώρια διαφορετικών συγκεκριμενοποιήσεων των επιμέρους φορέων.

188 Πχ εθνικοποιούσαν σημαντικές επιχειρήσεις σε βασικούς τομείς της οικονομίας τους, όπως στην ενέργεια και στην βιομηχανία ακόμα και στον τομέα διαμόρφωσης της κοινής γνώμης

## ΣΥΝΤΑΓΜΑ 1975 Συζητήσεις και διατάξεις

Το δημοκρατικό Σύνταγμα του 1975 στο Στ' τμήμα του τρίτου μέρους ("Οργάνωση και λειτουργίες της Πολιτείας"), με τον τίτλο "Διοίκηση" καθόρισε την οργάνωση της Διοίκησης με ευρεία έννοια σε δύο άρθρα, τα 101 και 102, που αποτελούσαν ένα κεφάλαιο υπό τον τίτλο "οργάνωση της διοίκησης".

Στο άρθρο 101 οριζόταν ότι "1. Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα", τα κριτήρια για τη διοικητική διαίρεση σε περιοχές, στις οποίες τη διοίκηση ασκούν αποκεντρωμένες κρατικές υπηρεσίες, είναι γεωοικονομικά, κοινωνικά και συγκοινωνιακά, ενώ κατοχυρώνεται ρητά το τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των περιφερειακών κρατικών οργάνων έναντι των κεντρικών "... για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους".

Στο άρθρο 102 κατοχυρώθηκε ρητά, ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και το τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ του, για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανεξαρτήτως βαθμίδας, που μπορούσαν να είναι περισσότερες από μία (δήμοι και κοινότητες)<sup>189</sup>.

Σύμφωνα λοιπόν με το Σύνταγμα η ΤΑ, που έχει διοικητική (μόνο) αυτοτέλεια και δημοκρατική νομιμοποίηση των οργάνων της (κατά άρθρο 102 παρ. 2) αποτελεί μέρος του συνολικού κρατικού διοικητικού μηχανισμού/συστήματος, ως λειτουργικό υποσύστημά του, επιφορτισμένο με τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Το Σύνταγμα, ακολουθώντας το προηγούμενό του Σύνταγμα του 1927 (άρθρα 107, 108), κάνει διάκριση μεταξύ τοπικών υποθέσεων (που ανατίθενται στους ΟΤΑ κατά Σ 102) και γενικών υποθέσεων, δηλαδή γενικότερου, εθνικού ενδιαφέροντος και σημασίας (που ανατίθενται στα περιφερειακά και στα κεντρικά όργανα, Σ 101).

Οι αόριστες αυτές νομικές έννοιες (τοπικές ή γενικές υποθέσεις) δεν αποσαφηνίζονται βέβαια στο κείμενο του Συντάγματος, αλλά ανατίθενται στον κοινό νομοθέτη, στην επιστήμη και στη νομολογία να τους προσδώσουν το συγκεκριμένο κάθε φορά περιεχόμενο προσαρμόζοντάς τες στις επικρατούσες κάθε φορά κοινωνικοπολιτικές αντιλήψεις και συνθήκες. Επειδή όμως είναι μεταξύ τους αντίθετες, ανιχνεύοντας και εντοπίζοντας τη μία κατά αντιδιαστολή αποκλείουμε την άλλη. Ένα λοιπόν κρίσιμο υπο-πρόβλημα που ανακύπτει είναι η διάκριση των τοπικών υποθέσεων (τη διοίκηση των οποίων έχουν οι ΟΤΑ) από τις άλλες κρατικές υποθέσεις.

Ένα άλλο, εξίσου κρίσιμο υπο-πρόβλημα, που το 1975 ήταν απλώς ενδεχόμενο αλλά ανέκυψε αργότερα (το 1995), είναι η διάκριση "εσωτερικά" των τοπικών υποθέσεων, ποιές είναι οι α' βαθμίδας (αρμοδιότητα δήμων και κοινοτήτων) και ποιές είναι οι β' βαθμίδας (αρμοδιότητα

---

189 Η διατύπωση ήταν λιτή και σαφής: "1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, των οποίων πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες. Οι λοιπές βαθμίδες ορίζονται με νόμο... 5. Το κράτος ασκεί στους οργανισμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που να μην εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους... 6. Το κράτος μεριμνά ώστε να εξασφαλίζονται οι αναγκαίοι πόροι για την εκπλήρωση της αποστολής των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης..."

νομαρχιακών ή περιφερειακών αυτοδιοικήσεων) αφού το Σύνταγμα δεν διακρίνει και αναθέτει, το σύνολο των εκάστοτε θεωρουμένων ως τοπικών υποθέσεων στους ΟΤΑ που υφίστανται κάθε φορά.

Μια πρώτη προσέγγιση των δύο προβλημάτων μας προσφέρουν οι σχετικές συζητήσεις, που είχαν γίνει στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή, κατά τη διαδικασία σύνταξης του Συντάγματος. Αναφορικά με την ΤΑ β' βαθμού, οι σχετικές συζητήσεις της υποεπιτροπής καταδεικνύουν αρκετά διαφωτιστικά, την αμηχανία και την αβεβαιότητα που επικρατούσε, ως προς τη συγκεκριμένη μορφή και το λειτουργικό περιεχόμενό της. Συμφωνία όλων υπήρχε πάντως, στην σύνδεση του θεσμού με τη Δημοκρατία και με το ότι οι βαθμίδες αυτοδιοίκησης έπρεπε να είναι δύο<sup>190</sup>. Σχετικά πάντως με τη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση, δεν έγινε σε βάθος συζήτηση. Οι εισηγητές περιορίστηκαν στο να ζητήσουν επιτακτικότερη διατύπωση για τη σύστασή της<sup>191</sup>.

Διαπιστώνουμε λοιπόν ότι, ο συντακτικός νομοθέτης του 1975 ήθελε την κατοχύρωση και των δύο συστημάτων, του αποκεντρωτικού και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κάτι που τελικά έκανε με τα άρθρα 101 (για την αποκέντρωση), 102 (για την πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση), που, πρέπει να τονιστεί, ότι έχουν ίση κανονιστική βαρύτητα, δηλαδή είναι ισοδύναμης ισχύος όπως όλες οι διατάξεις του Συντάγματος (Μάνεσης 1980β, Τσάτσος 1994, Βενιζέλος 1991). Το συνταγματικό κείμενο του 1975, εκφράζοντας τις αντιλήψεις για τον παρεμβατικό ρόλο του κράτους, υιοθετούσε πολλές από τις λογικές του προηγούμενου δημοκρατικού Συντάγματος του 1927. Έτσι, στην αρχή του, στον γνωστό κατάλογο των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων, συμπεριέλαβε σειρά διατάξεων για τομείς κοινωνικής δραστηριότητας που ενδιέφεραν και απαιτούσαν την ενεργό κρατική παρέμβαση. Συγκεκριμένα, α) κατά τα Σ 21 (προστασία οικογένειας, υγείας, κατοικίας), Σ 22 (για εργασία και κοινωνική ασφάλεια), Σ 23 (για συνδικαλιστική ελευθερία), Σ 24 (για προστασία

---

190 Η συζήτηση στην ολομέλεια της Βουλής φώτισε κάπως περισσότερο τα σχετικά προβλήματα. Ο εισηγητής της πλειοψηφίας Δ. Νιάνιαν (Νέα Δημοκρατία) έπλεξε το εγκώμιο του θεσμού της αυτοδιοίκησης, την οποία όρισε ως "αυτονομίαν... της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από το Κέντρον" προβάλλοντας όμως τελικά το φόβο μήπως "η διοικητική αυτονομία μετατραπεί εις πολιτικήν εκμετάλλευσιν. Ο εισηγητής της μειοψηφίας Δ. Τσάτσος (ΕΚΝΔ) αφού χαρακτήρισε την Τοπική Αυτοδιοίκηση και ως μορφή οργανώσεως, αλλά και ως "θεμελιώδες πολιτικό δικαίωμα της κοινωνίας" υποστήριξε ότι, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας του Κράτους, το τεκμήριο της αρμοδιότητας "λειτουργεί υπέρ της τοπικής αυτοδιοικήσεως". Τα ίδια περίπου, υποστήριζαν όλοι οι αγορεύσαντες βουλευτές της αντιπολίτευσης, υπέρ της ύπαρξης ενός τεκμηρίου αρμοδιότητας των ΟΤΑ και επικουρικότητας του Κράτους για τις περιπτώσεις σύγκρουσης των μεταξύ τους αρμοδιοτήτων (πρακτικά των συνεδριάσεων της Βουλής επί των συζητήσεων του Σ 1975, συνεδρίαση ΠΕ' 14.5.1975: 815-817)

191 Εξαίρεση, αποτέλεσε η παρέμβαση του μετέπειτα Πρωθυπουργού Ανδρέα Παπανδρέου (ΠΑΣΟΚ), ο οποίος επισήμανε ότι η παρ. 3 του άρθρου 101: "τα περιφερειακά κρατικά όργανα έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα επί των υποθέσεων της περιφέρειας των", δεν συμβιβάζεται με το άρθρο 102, που απονέμει την αρμοδιότητα για τις τοπικές υποθέσεις στους ΟΤΑ. Συνεπώς, δημιουργείται πρόβλημα όταν το περιφερειακό κρατικό όργανο του Σ 101 παρ. 3 και το αριετό "εάν αναπτυχθούν αυτές οι οργανώσεις οι δευτεροβάθμιες" του Σ 102 έχουν την ίδια εδαφική περιφέρεια και προκύπτει το ερώτημα: ποιανού η αρμοδιότητα είναι σ' αυτήν την περίπτωση επικουρική; Την απάντηση είχε δώσει ο τότε Υπουργός Εσωτερικών (και αργότερα Πρόεδρος της Δημοκρατίας) Κωστής Στεφανόπουλος (Νέα Δημοκρατία), διευκρινίζοντας ότι, το άρθρο 101 παρ. 3 "προβλέπει το σύστημα της αποκεντρώσεως της κρατικής εξουσίας. Ενώ το άρθρον 102 προβλέπει κάτι το διάφορον, προβλέπει την αρμοδιότητα της Τοπικής καθαρώς Αυτοδιοικήσεως" και υπογράμμισε ότι "ο δεύτερος βαθμός Τοπικής Αυτοδιοικήσεως... είναι αναγκαίος" επισημαίνοντας και το ενδεχόμενο "συγκρούσεως μεταξύ των αρμοδιοτήτων του ενός και του άλλο βαθμού".

φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος), Σ 106 (για προγραμματισμό οικονομικής δραστηριότητας και προώθηση περιφερειακής ανάπτυξης), σε συνδυασμό με το Σ 82 <sup>192</sup> το Κράτος είναι αρμόδιο για τις γενικές υποθέσεις του Λαού - πολιτών, ενώ κατά τις διατάξεις Σ 102 και Σ 43 παρ. 2 (κανονιστική αρμοδιότητα διοίκησης και ΟΤΑ για "... να ρυθμιστούν... θέματα με τοπικό ενδιαφέρον...") οι ΟΤΑ είναι αρμόδιοι για τις τοπικές υποθέσεις τμημάτων του Λαού - δημοτών. Το τεκμήριο της αρμοδιότητας για τις τοπικές υποθέσεις, λοιπόν, συντρέχει υπέρ των ΟΤΑ (ανεξαρτήτως βαθμίδας) και κατά του Κράτους. Αυτό όμως, δεν σημαίνει ότι το Κράτος αποξενώνεται τελείως από τις "τοπικές υποθέσεις", γιατί το τοπικό, ως έλασσον εμπεριέχεται στο γενικό, που είναι το μείζον. Αλλά και οι γενικές υποθέσεις, ιδιαίτερα κατά την εποχή της δεκαετίας του 80, με την κρατική παρέμβαση στην οικονομία, για την επίτευξη της εθνικής και προπαντός της "περιφερειακής αναπτύξεως" κατά Σ 106 παρ. 1, συνδέονταν στενά με τις τοπικές υποθέσεις. Ενόψει μάλιστα της ενδεχόμενης συμμετοχής των ΟΤΑ στην προσπάθεια οικονομικής ανάπτυξης (αυτή η τάση θα γίνει πιο ορατή μετά το 1984), οι τοπικές υποθέσεις, παύουν να είναι μόνο τοπικές και επεκτείνεται η σημασία τους. Διαφαινόταν συνεπώς, μια έντονη διαπλοκή μεταξύ τους, που καθιστούσε ακόμα πιο επιτακτική, όσο και δύσκολη, την αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων των διαφορετικών οργάνων.

Η διοικητική πραγματικότητα, που διαμορφώθηκε μετά το 1975 πάντως, με τη συμπίεση των διορισμένων από την κυβέρνηση νομαρχών με ΟΤΑ μόνο α' βαθμού, αφού δεν συστάθηκε κατά την πρώτη δεκαετία β' βαθμός, σε συνδυασμό με την γνωστή παράδοση συγκεντρωτισμού στη λήψη αποφάσεων, αναπροσανατόλισε το πρόβλημα, που φαίνεται πως εντοπίστηκε πλέον στην αναζήτηση ασφαλούς κριτηρίου διάκρισης των τοπικών υποθέσεων (αρμοδιότητας δήμων και κοινοτήτων) από τις γενικές (αρμοδιότητας καταρχήν των κεντρικών και περιφερειακών οργάνων του Κράτους). Σε αυτόν τον εστιασμό, συνέβαλαν βέβαια και τα αποτελέσματα των πρώτων μεταδικτατορικών εκλογικών αναμετρήσεων σε τοπικό επίπεδο, που ανέδειξαν σε πολλές περιπτώσεις την Αριστερά ή διάφορες συμμαχίες Κέντρου και Αριστεράς<sup>193</sup>.

Η Κυβέρνηση Κωνσταντίνου Καραμανλή που προήλθε από τις εκλογές της 17<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 1974, έφερε βιαστικά στη Βουλή και πέτυχε την ψήφιση μιας σειράς νόμων που αποκαθιστούσαν την τάξη σε βασικούς κρατικούς τομείς. Ετσι, με τον **ν. 51/1975**<sup>194</sup>, αντιμετωπίστηκαν τα θέματα της Δημόσιας Διοίκησης και δρομολογήθηκαν μια σειρά από μεταβολές. Συγκεκριμένα, επιβλήθηκε η εντός προθεσμίας (ενός έτους αλλά με δυνατότητα παράτασης) σύνταξη «εξ υπαρχής» οργανισμών από όλα τα υπουργεία. Η εργασία έπρεπε να γίνει με σκοπό την «ορθολογιστικότερα και

192 "Η Κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας..."

193 Βλ. χαρακτηριστικά αποτελέσματα στον Δήμο Αθηναίων, Περιστερίου, Λαρισαίων, Βόλου κ.α.

194 ΦΕΚ Α 125/28-6-1975 περί αναδιοργανώσεως των δημοσίων πολιτικών υπηρεσιών

αποδοτικότερα» οργάνωση των δημοσίων πολιτικών υπηρεσιών<sup>195</sup>, «κυρίως δια: α) Της επί επιτελικής, κατ' αρχήν, βάσεως οργάνωσης των κεντρικών υπηρεσιών. β) Της διοικητικής αποκεντρώσεως, ήτοι της παροχής μείζονος αποφασιστικής αρμοδιότητος εις περιφερειακάς αρχάς. γ) Της καταργήσεως περιττών υπηρεσιών ή της συγχωνεύσεως ομοειδών τοιούτων. δ) Του περιορισμού των συμβουλίων και επιτροπών ή της αρμοδιότητος αυτών...».

Στην μεν ΠΔ η μόνη μεταβολή που επήλθε δεν ήταν δομική αλλά αφορούσε το πρόσωπο του νομάρχη (ν.266/1976<sup>196</sup>) ενώ η παρέμβαση ήταν σημαντικότερη στην οργάνωση της ΚΔ. Με τον ν.400/1976<sup>197</sup> θεσπίστηκε νέο πλαίσιο οργάνωσης-λειτουργίας της κυβέρνησης. Σε αυτόν, αρχής εξ αρχής (άρθρο 2) υιοθετείται ο γνώριμος όρος των αρμοδιοτήτων (στον πληθυντικό), ως «αρμοδιότητες Υπουργικού Συμβουλίου» και ως τέτοιες προσδιορίζονται οι εξής 5: «α) συζητεί και αποφασίζει... β) Καθορίζει και κατευθύνει... γ) Αποφασίζει... δ) Αποφασίζει... και ε) Επιλύει...», ενώ συμπληρωματικά στην επόμενη παράγραφο τίθεται και μία έκτη, λειτουργικού χαρακτήρα «...δύναται... να συνιστά επιτροπές... να αναθέτη<sup>198</sup>...». Στον νόμο, στη συνέχεια οριζόταν η συγκρότηση τριών επιτροπών (Κυβερνητικής, Οικονομικής και Νομισματικής) των οποίων διαγράφονταν οι «αρμοδιότητες», αφενός πολύ γενικόλογα (των δύο πρώτων) και αφετέρου πολύ συγκεκριμένα<sup>199</sup> (της Νομισματικής που ήταν εξειδικευμένη...). Παραπέρα, ο νόμος όριζε τα θέματα του πρωθυπουργού (κεφάλαιο Β) όπου έκανε λόγο για «γενικάς αρμοδιότητας» αυτού<sup>200</sup>, τα ζητήματα των αντιπροέδρων της κυβερνήσεως (κεφάλαιο Γ) και των υπουργείων (κεφάλαιο Δ). Αυτά προσδιορίστηκαν σε 19, χωρίς όμως να περιγράφεται αναλυτικά (όπως στο διάταγμα του Απριλίου 1833) ή καν περιληπτικά (όπως στο ν.δ. 175/1973) ο χώρος ευθύνης-δραστηριότητας καθενός. Τούτο, παραπεμπόταν στους οικείους οργανισμούς που έπρεπε να συνταχθούν σύμφωνα με τα οριζόμενα στον ν. 51/1975. Σε αυτούς, θα καθορίζονταν «τα της εν γένει αποστολής και

---

195 Άρθρο 1 παρ 2 ν. 51/1975

196 ΦΕΚ Α 43/27-2-1976 περί Νομαρχών και Ειδικού Κλάδου Νομαρχιακών Υπαλλήλων

197 ΦΕΚ Α 203/3-8-1976 περί Υπουργικού Συμβουλίου και Υπουργείων

198 Άρθρο 2 παρ 2 ν.400/1976

199 Κατ άρθρο 6 παρ 2: «Η... Νομισματική Επιτροπή έχει τας ακόλουθους αρμοδιότητας:

α) Εγκρίνει τα προγράμματα χρηματοδοτήσεως του Δημοσίου...

β) Αποφασίζει επί θεμάτων πιστωτικής πολιτικής...

γ) Ελέγχει, κατά τας διατάξεις του .....

ιδ) Ασκεί πάσαν ετέραν αρμοδιότητα ανατεθειμένη δι ειδικών διατάξεων ή αποφάσεων του υπουργικού Συμβουλίου...»

200 Κατ άρθρο 9 παρ 1 : «Ο Πρωθυπουργός έχει τας ακόλουθους γενικάς αρμοδιότητας:

α) Εξασφαλίζει την ενότητα της Κυβερνήσεως και κατευθύνει τας ενεργείας αυτής και των δημοσίων εν γένει υπηρεσιών προς εφαρμογήν της κυβερνητικής πολιτικής, εντός του πλαισίου των νόμων.

β) Καθορίζει, εν συνεννοήσει μετά των λοιπών μελών της Κυβερνήσεως, την γενικήν κυβερνητικήν πολιτικήν.

γ) Εκπροσωπεί την Κυβέρνησιν και προεδρεύει του Υπουργικού Συμβουλίου.

Δ) Εποπτεύει της εφαρμογής των νόμων υπό των κρατικών και δημοσίων ενδιαφέροντος εν γένει υπηρεσιών και της , προς το συμφέρον του Κράτους και των πολιτών, λειτουργίας αυτών.

Ε) Δίδει την άδεια προς δημοσίευσιν δια της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως παντός κειμένου καταχωριζομένου κατά νόμον εν αυτή»

αρμοδιότητας<sup>201</sup>...». Περαιτέρω, στο κείμενο ορίζονταν τα «γενικά καθήκοντα Υπουργών» (άρθρο 15) και ο «διορισμός-αρμοδιότητες-ευθύνη» των υφυπουργών (άρθρο 21) και γενικών γραμματέων, ενώ στο τέλος, στις μεταβατικές διατάξεις, υπήρχε πρόνοια για την παράταση της προθεσμίας που έτασσε ο νόμος 51/1975, για την «ανακατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ υπουργείων<sup>202</sup>», αποδεικνύοντας πόσο δυσχερές εγχείρημα ήταν...

Προς το τέλος της δεκαετίας, ενόψει της δρομολογημένης εισόδου στην ΕΟΚ, πραγματοποιήθηκε μία νέα παρέμβαση στα οργανωτικά με την θέσπιση του **ν. 865/1979**<sup>203</sup>. Με αυτόν, επιχειρήθηκε να αντιμετωπισθούν κάποια σημαντικά προβλήματα που συσσώρευαν εμπόδια στην λειτουργία των υπηρεσιών. Έτσι, αμέσως στο άρθρο 2 οριζόταν ο περιορισμός των υφιστάμενων «συναρμοδιοτήτων», συστήνονταν νέες μονάδες με αντικείμενο την πληροφορική (άρθρο 3) και συστηνόταν Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή, αναδεικνύοντας ένα άλλο υφιστάμενο και μάλλον έντονο πρόβλημα, αυτό της κακής διατύπωσης των νόμων...

Κατά την επόμενη χρονιά, ενώ η συνολική κατάσταση δεν μεταβλήθηκε, με τον **ν.1032/1980**<sup>204</sup> ιδρύθηκε ως 20<sup>ο</sup> υπουργείο, το Οικισμού, Χωροταξίας και Περιβάλλοντος, αποσπώντας τομείς δραστηριότητας από το Υπουργείο Δημοσίων Έργων και τη Νομαρχία Αττικής (πολεοδομίες). Αξιο επισημάνσεως ήταν το γεγονός του χαρακτηρισμού ορισμένων εκ των αρμοδιοτήτων του ως «αποκλειστικών<sup>205</sup>». Την ίδια χρονιά, στον χώρο της ΓΑ, πραγματοποιήθηκε ένα σημαντικό βήμα, με την κωδικοποίηση όλων των ισχυουσών διατάξεων στον **ν.1065/1980**<sup>206</sup>. Σε αυτόν, ύστερα από την αρχική αναγνώριση ότι «η διοίκηση όλων των τοπικών υποθέσεων ανήκει στην αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων<sup>207</sup>» στη συνέχεια οριζόταν ότι οι «αρμοδιότητες των δήμων και κοινοτήτων» διακρίνονταν σε δύο κατηγορίες, αφενός στις αποκλειστικές και αφετέρου στις συντρέχουσες. Οι μεν αποκλειστικές προσδιορίζονταν ρητά<sup>208</sup> και έφταναν τις 12 ενώ ως

---

201 Άρθρο 12 παρ 2 ν.400/1976

202 Άρθρο 29 παρ 2 και 3 ν.400/1976

203 ΦΕΚ Α 6/18-1-1979 περί ρυθμίσεως θεμάτων τινών οργάνωσης και λειτουργίας υπηρεσιών του δημοσίου

204 ΦΕΚ Α 57/14-3-1980 περί συστάσεως Υπουργείου Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος

205 Άρθρον 2 : «1. Το υπουργείον...έχει την αποκλειστικήν αρμοδιότητα: α) Δια την σύνταξιν, συμπλήρωσιν, τροποποίησιν ή αναθεώρησιν και την μέριμναν δια την έγκρισιν και εφαρμογήν περιφερειακών και ειδικών χωροταξικών σχεδίων...β) Δια την σύνταξιν, συμπλήρωσιν, τροποποίησιν ή αναθεώρησιν περιφερειακών και ειδικών χωροταξικών προγραμμάτων...γ) Δια την χρηματοδότησιν και εκπόνησιν μελετών...δ) Δια την έκφρασιν των κατευθύνσεων και της πολιτικής της Κυβερνήσεως επί θεμάτων περιβάλλοντος... ε) Δια την χάραξιν και εφαρμογήν οικιστικής και πολεοδομικής πολιτικής...στ) Δια την κατάρτισιν και εφαρμογήν των προγραμμάτων χαρτογραφίσεως και κτηματολογίου...».Η προικοδότηση πάντως του νέου υπουργείου με δυνατότητα πρόσληψης 500 νέων, μονίμων υπαλλήλων και 410 με συμβάσεις χρόνου, δήλωνε την αναμενόμενη σημαντική ανάπτυξη των δραστηριοτήτων του...

206 ΦΕΚ Α 168/24-7-1980 περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα

207 Άρθρο 22 ν. 1065/1980

208 Άρθρο 23 : Στην αποκλειστική αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων ανήκουν οπωσδήποτε: 1) Η κατασκευή, η συντήρηση και η λειτουργία συστημάτων υδρεύσεως. 2) Η κατασκευή, η συντήρηση και η λειτουργία των συστημάτων υπονόμων και αποχετεύσεως. 3) Η κατασκευή και η συντήρηση δημοτικών ή κοινοτικών οδών, πλατειών και γεφυρών...



συντρέχουσες μπορούσαν να θεωρηθούν άλλες «δραστηριότητες» των οποίων καθοριζόταν ο σκοπός και οι όροι ανάληψής τους. Ως τέτοιες προσδιορίζονταν ενδεικτικά περί τις 8<sup>209</sup>. Εννοείται πως η κατάστρωση με τέτοιο τρόπο των αρμοδιοτήτων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ άφηνε μεγάλα περιθώρια αμφισβητήσεων και ανταγωνιστικών διεκδικημάτων ανάμεσα σε φορείς της ΚΔ και της ΤΑ (Χλέπας 1999)...

Στις αρχές της επόμενης δεκαετίας, την κυβέρνηση ανέλαβε το ΠΑΣΟΚ μετά την ευρύτατη νίκη του κατά τις εκλογές της 18ης Οκτωβρίου 1981. Η νέα πολιτική ηγεσία του τόπου, παρέλαβε έναν κρατικό μηχανισμό, που τον θεωρούσε σε μεγάλο βαθμό ως αναχρονιστικό και με έντονη την επιθυμία να τον εκσυγχρονίσει, ώστε να μπορέσει η χώρα να λειτουργήσει εντός της ΕΟΚ και να ανταποκριθεί στις αυξημένες υποχρεώσεις της. Η προώθηση μεταρρυθμίσεων, αντιμετωπιζόταν θετικά, μέσα στο γενικότερο κλίμα «ΑΛΛΑΓΗΣ» που κυριαρχούσε (Παπούλιας 1991, Βούλγαρης 2001, Διαμαντούρος 2000, Τσουκαλάς 1987, Μουζέλης 1987, Μαΐστρος 2009 κ.α.).

Η νέα κυβέρνηση προέβη άμεσα σε τρεις μείζονες κινήσεις, που αφορούσαν την οργάνωση και λειτουργία του κρατικού μηχανισμού: Κατάργησε τις θέσεις των γενικών και αναπληρωτών γενικών διευθυντών (ν.1232/1982<sup>210</sup>) και τις αντικατέστησε με τομείς, στους οποίους προΐσταντο μετακλητοί υπάλληλοι που ήταν πολιτικά πρόσωπα (ειδικοί γραμματείς). Κατάργησε τον θεσμό των νομαρχών με θητεία και επανέφερε το παλαιότερο σύστημα των αμιγώς πολιτικών επιλογών στις θέσεις των νομαρχών (ν.1235/1982<sup>211</sup>). Προσδιόρισε με νόμο (ν.1256/1982<sup>212</sup>), τα όρια του λεγόμενου δημόσιου τομέα, του συνόλου δηλαδή εκείνων των οργανισμών, που είχαν στενότερη ή χαλαρότερη εξάρτηση από το Κράτος και στους οποίους εφαρμόζονταν ενιαίοι κανόνες ως προς βασικά θέματα λειτουργίας τους (πχ προσλήψεις).

Στο πεδίο της ΚΔ, με τον **ν.1266/1982**<sup>213</sup> ο αριθμός των υπουργείων αυξήθηκε στα 22, με την ανάδειξη σε αυτοτελή υπουργεία αυτών της Έρευνας και Τεχνολογίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων<sup>214</sup>. Στον νόμο οριζόταν ότι «με απόφαση του υπουργικού Συμβουλίου ή με Προεδρικό Διάταγμα, ύστερα από πρόταση του Πρωθυπουργού» θα προσδιορίζονταν «οι αρμοδιότητες των

---

209 Άρθρο 24

210 ΦΕΚ Α 22/25-2-1982 Επαναφορά σε ισχύ, τροποποίηση και συμπλήρωση των διατάξεων του Ν.Δ. 4352/1964 και άλλες διατάξεις

211 ΦΕΚ Α 26/3-3-1982 Άσκηση της Κυβερνητικής Πολιτικής και καθιέρωση της Λαϊκής Εκπροσώπησης στους Νομούς. Μέχρι την εφαρμογή του ν. 1235/82, φαινόταν να υπάρχει μία ανισορροπία μεταξύ των δύο υποσυστημάτων, που στηρίζονταν στο Σ 101 το πρώτο και στο Σ 102 το δεύτερο. Η ισχύς και ο κυρίαρχος ρόλος του Σ 101 πέρασαν ασφυκτικά (κατά τα λεγόμενα των δημοσιολόγων της εποχής) το υποσύστημα του Σ 102. Με το ν. 1235/82, λοιπόν, σηματοδοτείται το ακραίο όριο και η έναρξη της διαδικασίας αναστροφής αυτής της σχέσης.

212 ΦΕΚ Α 65/31-5-1982 Για την πολυθεσία, την πολυαπασχόληση και την καθιέρωση ανωτάτου ορίου απολαβών στο δημόσιο τομέα καθώς και για το Ελεγκτικό Συνέδριο, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους και άλλες διατάξεις. Με το ίδιο νομοθέτημα, καταργείται το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (ΝΣΚ) και αντικαθίστατο από Νομικές Υπηρεσίες σε κάθε υπουργείο.

213 ΦΕΚ Α 81/2-7-1982 Οργανα ασκήσεως της νομισματικής, πιστωτικής και συναλλαγματικής πολιτικής και άλλες διατάξεις

214 Άρθρο 14 παρ ν.1266/1982

Υπουργείων<sup>215</sup>», οι οποίες μπορούσαν να επαυξάνονται, να περιορίζονται ή να ανακατανέμονται. Πράγματι, επακολούθησε η έκδοση του π.δ/τος 574/1982<sup>216</sup>, με το οποίο γινόταν συνολικά ανακατανομή «αρμοδιοτήτων», όπως αναφερόταν συνήθως και μεταφορά υπηρεσιών ανάμεσα στα 22 υπουργεία. Απλή ανάγνωση του κειμένου αυτού αρκεί για να δείξει ότι η χρησιμοποιηθείσα ορολογία δεν ήταν ούτε σαφής ούτε συνεπής ούτε και ακριβής... Υπάρχουν συχνές αναφορές σε «αρμοδιότητες» ενώ άλλες φορές αναφέρεται «πλαίσιο αρμοδιοτήτων», «γενική αρμοδιότητα εκπόνησης...» κλπ. Ομοίως, άλλοτε ορίζονται αρμοδιότητες επί πολύ συγκεκριμένων θεμάτων, όπως «οι αρμοδιότητες οι σχετικές με τα επιστημονικά συνέδρια...» και άλλοτε με γενικότητες, όπως «αρμοδιότητες που αφορούν στη μέριμνα για τα θέματα...». Στο τέλος του δ/γτος υπήρχε η σιβυλλική διάταξη: «οι αρμοδιότητες όλων των Υπουργών, όπως προσδιορίζονται από την ισχύουσα σήμερα νομοθεσία, ανακατανέμονται αντίστοιχα προς το περιεχόμενό τους σύμφωνα με τις διατάξεις αυτού του διατάγματος<sup>217</sup>». Το ανωτέρω π.δ. έχει ιδιαίτερη σημασία καθόσον με αυτό διαφαίνεται το μέγεθος του προβλήματος που υπήρχε, τόσο σε οργανωτικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο χρησιμοποιούμενης ορολογίας, κατά συνέπεια και της ανάλογης αντίληψης επ' αυτών.

Την ίδια χρονιά, εκδόθηκε και ο ν.1299/1982<sup>218</sup>, με τον οποίο αναδιοργανωνόταν το πολιτικό γραφείο του πρωθυπουργού. Πέραν των διαφόρων οργανωτικών καινοτομιών που εισήγαγε, ο νόμος αυτός παρουσιάζει ενδιαφέρον λόγω της χρησιμοποιούμενης ορολογίας. Στον νόμο λοιπόν αναφέρονται μεν στους τίτλους «αρμοδιότητες» αλλά όταν σημειώνονται αναλυτικά στις επιμέρους οργανωτικές μονάδες (τα διάφορα γραφεία, ιδιαίτερο, νομικό, διπλωματικό, οικονομικό, στρατιωτικό και ασφαλείας) χρησιμοποιείται η λέξη στον ενικό συνοδευόμενη από την στερεότυπη σύνταξη, «στην αρμοδιότητα του ...Γραφείου ανήκει...». Αυτή η χρήση της ορολογίας είναι κάτι που καταδεικνύει ότι ο συντάκτης του κειμένου είχε στο νου ως βασικό όρο τη λέξη αρμοδιότητα (στον ενικό) και απλά, τον χρησιμοποίησε και στον πληθυντικό, για να προσδιορίσει την πληθώρα των αντίστοιχων όρων σε άθροιση. Οι λέξεις στον ενικό είναι δηλαδή αντίστοιχου νοήματος και περιεχομένου εκφρασμένες σε πληθυντικό αφού μιλάμε για πολλές οργανωτικές μονάδες.

Εχοντας πετύχει την επανεκλογή της στις εκλογές του Ιουνίου 1985, η Κυβέρνηση Α. Παπανδρέου δρομολόγησε μια συνολική αναδιάταξη της ΚΔ. Αυτή εκφράστηκε θεσμικά με τον ιδιαίτερης βαρύτητας ν.1558/1985<sup>219</sup>, υπό τον χαρακτηριστικό τίτλο «Κυβέρνηση και κυβερνητικά όργανα», ο οποίος με τις τροποποιήσεις του ισχύει μέχρι σήμερα. Με τον νόμο αυτόν τα υπουργεία

215 Άρθρο 1 παρ ν. 1266/1982

216 ΦΕΚ Α 104/30-8-1982 Ανακατανομή των αρμοδιοτήτων των Υπουργείων

217 Άρθρο 13 π.δ. 574/1982

218 ΦΕΚ Α 129/13-10-1982 Οργάνωση Υπηρεσιών Πρωθυπουργού

219 ΦΕΚ Α 137/26-7-1985 Κυβέρνηση και Κυβερνητικά όργανα

περιορίζονταν σε 19<sup>220</sup>, ορίζονταν κάποιες βασικές διαρρυθμίσεις ανάμεσα στα καταργούμενα και στα συστηνόμενα υπουργεία αλλά εν γένει, ο καθορισμός των «αρμοδιοτήτων» κάθε υπουργείου παραπεμπόταν σε ειδικότερα π.δ/γτα<sup>221</sup>. Σε ολόκληρο τον νόμο γινόταν κατά κόρον χρήση του όρου «αρμοδιότητες», είτε αυτές αναφέρονταν σε πρόσωπα, όπως του πρωθυπουργού (άρθρο10), των αντιπροέδρων (άρθρο 15) ή των υπουργών και υφυπουργών (άρθρο 16) είτε συνδέονταν με διοικητικά όργανα, όπως γενικές γραμματείες (άρθρα 26 και 27). Κατ' εξαίρεση, γινόταν χρήση και του όρου «αρμοδιότητα», τόσο για να προσδιοριστεί μία αρμοδιότητα από τις πολλές που ανήκαν σε κάποιο μέλος της κυβέρνησης (περίπτωση άρθρου 34 παρ. 3 για μεταβίβαση αρμοδιότητας του πρωθυπουργού σε υπουργό) όσο και για να προσδιορίσει κατά γενικό τρόπο τον χώρο εξουσίας (περίπτωση άρθρου 25 παρ. 3 για ιεραρχική ένταξη γενικών γραμματειών).

Υλοποιώντας την παρεχόμενη εξουσιοδότηση και κατά το προηγούμενου του ν. 1266/1982, εκδόθηκε τον ίδιο χρόνο το **π.δ. 437/1985**<sup>222</sup>, με το οποίο γινόταν ανακατανομή των «αρμοδιοτήτων» και των αντίστοιχων υπηρεσιών ανάμεσα στα 19 (πλέον) υπουργεία. Ακριβώς όπως και στην προηγούμενη ανάλογη προσπάθεια (το π.δ. 574/1982) διαφαινόταν και εδώ, το μέγεθος του προβλήματος που υπήρχε, τόσο σε οργανωτικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο χρησιμοποιούμενης ορολογίας. Σε παρόμοιες κατευθύνσεις κινείτο και το **π.δ. 347/1986**<sup>223</sup>, με το οποίο μεταβιβάζονταν «αρμοδιότητες» στους νομάρχες και σε ορισμένες διανομαρχιακές υπηρεσίες.

Πολύ σημαντικότερη εργασία πραγματοποιήθηκε στον χώρο της Αυτοδιοίκησης α' βαθμού (δήμοι και κοινότητες). Πάνω στο ισχύον καθεστώς (νόμος 1065/1980 για την λειτουργία και β.δ. της 10ης Οκτωβρίου 1958 για τα οικονομικά τους) επήλθαν καιρικές μεταβολές, που άλλαξαν την φυσιογνωμία τους. Αφενός αναγνωρίστηκε η δυνατότητα να αναπτύσσουν ιδίαν οικονομική δραστηριότητα (ν. 1416/1984<sup>224</sup>) και αφετέρου προσδιορίστηκαν θεσμικοί τρόποι ώστε να διευκολύνεται αυτή η δραστηριότητα (προγραμματικές συμβάσεις, ορισμένοι τύποι εταιριών κλπ). Λόγω του μεγάλου αριθμού τους (περί τους 5.800 α)βάθμιοι οργανισμοί) και της συνακόλουθης

---

220 Κατ άρθρο 23 παρ 1 ν.1558/1985 τα υπουργεία ήταν: α. Προεδρίας της Κυβερνήσεως, β. Εσωτερικών και Δημόσιας Τάξης, γ. Εξωτερικών, δ. Εθνικής Αμυνας, ε. Εθνικής Οικονομίας, στ Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, ζ Δικαιοσύνης, η. Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, θ. Πολιτισμού, ι. Οικονομικών, ια. Βόρειας Ελλάδας, ιβ. Αιγαίου, ιγ. Γεωργίας, ιδ. Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, ιε. Εργασίας, ιστ. Βιομηχανίας, Ενέργειας και Τεχνολογίας, ιζ. Εμπορίου, Μεταφορών και Επικοινωνιών και ιθ. Εμπορικής Ναυτιλίας.

221 Άρθρο 24 παρ 4 ν.1558/1985 : «Με προεδρικά διατάγματα, που εκδίδονται με πρόταση του Πρωθυπουργού, καθορίζονται οι αρμοδιότητες κάθε υπουργείου. Με όμοια διατάγματα μπορεί να μεταφέρονται αρμοδιότητες από υπουργείο σε υπουργείο, να καταργούνται ή συγχωνεύονται υφιστάμενα και να ανασυνιστώνται υπουργεία που έχουν καταργηθεί ή συγχωνευθεί...»

222 ΦΕΚ Α 157/19-9-1985 Καθορισμός και ανακατανομή των αρμοδιοτήτων των Υπουργείων

223 ΦΕΚ Α 154/6-10-1986 Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στους νομάρχες και στις περιφερειακές αρχές διανομαρχιακού επιπέδου

224 ΦΕΚ Α 18/21-2-1984 Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας για την ενίσχυση της αποκέντρωσης και την ενδυνάμωση της τοπικής Αυτοδιοίκησης.

οικονομικής αδυναμίας των περισσότερων, προβλέφθηκαν κίνητρα για την εθελοντική συνένωση μικρότερων οργανισμών σε ευρύτερους. Οι προσπάθειες αυτές όμως δεν ευοδώθηκαν, καθόσον δεν συνενώθηκαν παραπάνω από 200 φορείς. Ολόκληρη πάντως τη δεκαετία, οι α)βάθμιοι οργανισμοί ανέλαβαν και άσκησαν πλήθος νέων δραστηριοτήτων (δίχως τους αναγκαίους οικονομικούς πόρους) και επέκτειναν την παρέμβασή τους σε άλλους χώρους (περιβάλλον, κοινωνική πολιτική, πολιτισμό). Με τον νόμο **1622/1986**<sup>225</sup> απέκτησαν και θεσμική βαρύτητα μεγαλύτερη, ως συμπράττον μέρος κατά τη διαδικασία του δημοκρατικού προγραμματισμού.

Με τον τελευταίο νόμο, συστάθηκαν ως μονάδες διοικητικής αποκέντρωσης, οι περιφέρειες. Ο λόγος ήταν η ανάγκη ύπαρξης μεγαλύτερων οργανισμών, με ευρύτερα χωρικά όρια, ώστε να προωθήσουν τα προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης και να διαχειριστούν τους κοινοτικούς πόρους με τους οποίους κυρίως χρηματοδοτούντο αυτά. Ιδρύθηκαν 13 περιφέρειες (**π.δ/γμα 51/1987**)<sup>226</sup> με επικεφαλής πολιτικά πρόσωπα (γενικό γραμματέα διοριζόμενο από την κυβέρνηση) και ξεκίνησαν να λειτουργούν, ως φορείς προγραμματισμού συντονισμού και διαχείρισης, ανάμεσα στην Κεντρική Διοίκηση και τις νομαρχίες. Το μέγεθος της ενδεχόμενης σύγχυσης από την ανάθεση κρατικών αρμοδιοτήτων σε όργανα της ΤΑ, σε συνδυασμό με την άρνηση της πολιτικής ηγεσίας να τροποποιήσει το υπάρχον σκηνικό, οδήγησαν στην αναστολή εφαρμογής του β' βαθμού αυτοδιοίκησης (ΝΑ) που όριζε ο ίδιος νόμος. Το π.δ. που θα την έθετε σε λειτουργία<sup>227</sup> δεν εκδόθηκε ποτέ παρά τις προσπάθειες των υποστηρικτών της ΤΑ επαναφέροντας στη μνήμη το προηγούμενο του 1923... Αντίθετα, το 1989, ο (κρατικός) νομάρχης είδε να οργανώνονται πληρέστερα οι υπηρεσίες υποστήριξης του<sup>228</sup>. Παρότι λοιπόν η νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση δεν ξεκίνησε τη λειτουργία της, η συνύπαρξη τόσο πολλών, επάλληλων-υπάλληλων και παράλληλων κρατικών οργάνων, δημιούργουσε σημαντικά ζητήματα καταρχήν στην οριοθέτηση της εξουσίας τους και κατ' επέκταση στην αποτελεσματική λειτουργία τους. Το 1987, ιδρύθηκε το Σώμα Ελεγκτών Διοίκησης (ΣΕΛΔ), με τον νόμο 1735/1987<sup>229</sup>, όπου για πρώτη φορά γινόταν χρήση του όρου "κακοδιοίκηση" προκειμένου να προσδιοριστεί ευρύτερα η κακή απόδοση μιας δημόσιας υπηρεσίας, πέραν από τον τήρηση της νομιμότητας.

Λίγο αργότερα, με τον **ν.1835/1989**, ιδρύθηκε για πρώτη φορά Υπουργείο Τουρισμού<sup>230</sup>. Το πολύ ενδιαφέρον σε αυτό το νομοθέτημα είναι ότι περιλαμβάνει τις ελάχιστες δυνατές ρυθμίσεις (4 άρθρα για το νέο υπουργείο) και ο προσδιορισμός των «αρμοδιοτήτων» του γινόταν στο άρθρο 2,

225 ΦΕΚ Α 92/14-7-1986 Τοπική Αυτοδιοίκηση, περιφερειακή ανάπτυξη και Δημοκρατικός προγραμματισμός

226 ΦΕΚ Α 26/6-3-1987 Καθορισμός των περιφερειών της χώρας για τον σχεδιασμό, τον προγραμματισμό και τον συντονισμό της περιφερειακής ανάπτυξης

227 Άρθρο 60 παρ 1 ν.1622/86

228 Π.δ. 41/1989, (ΦΕΚ Α' 19/1989): Οργάνωση των υπηρεσιών υποστήριξης των Νομαρχών.

229 ΦΕΚ Α 195/11-11-1987 Προσλήψεις στον δημόσιο τομέα, κοινωνικός έλεγχος στη Δημόσια Διοίκηση, πολιτικά δικαιώματα και άλλες διατάξεις

230 ΦΕΚ Α 76/14-3-1989 Σύσταση Υπουργείου Τουρισμού και ρύθμιση θεμάτων δημόσιας διοίκησης

με συνοπτική διατύπωση: «Στο Υπουργείο τουρισμού ανήκει ο σχεδιασμός και η άσκηση πολιτικής στον τομέα του τουρισμού και των αερομεταφορών, η εποπτεία κάθε δραστηριότητας που αφορά τους τομείς αυτούς και η εναρμόνιση της πολιτικής των αερομεταφορών με την πολιτική τουριστικής ανάπτυξης» και συμπληρωνόταν με εξουσιοδότηση για έκδοση π.δ/των στα οποία θα καθορίζονταν «λεπτομερώς<sup>231</sup>». Η νομοθετική εργασία σχετικά με το κράτος, την οργάνωση και τη λειτουργία του, ολοκληρώθηκε με την κύρωση από τη Βουλή του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ), που πραγματοποιήθηκε με την έκδοση του **ν. 1850/1989**<sup>232</sup>. Αμέσως μετά, στις αρχές του Καλοκαιριού του 1989, η Κυβέρνηση Ανδρέα Παπανδρέου ολοκλήρωσε τη διαδρομή της, αφήνοντας ένα διοικητικό σχήμα αρκετά διευρυμένο (20 υπουργεία, 13 περιφέρειες, 54 νομαρχίες, 5.800 δήμους και κοινότητες, μερικές χιλιάδες νπδδ), ιδιαίτερα εμπλουτισμένο ως προς το περιεχόμενο των δραστηριοτήτων του αλλά και έντονα προβληματικό ως προς την αποτελεσματικότητα και την απόδοσή του. Την ίδια εποχή, ενώ στην Ελλάδα κυριαρχούσαν ιδέες και προωθούνταν επιλογές παλαιότερων δεκαετιών, στα προηγμένα διοικητικώς κράτη (καταρχήν στα αγγλοσαξωνικά αλλά αργότερα και στα άλλα), είχαν αναδειχθεί νέα υποδείγματα κρατικής λειτουργίας με έμφαση στα αποτελέσματα και στην καλύτερη αντιμετώπιση των πολιτών (Μακρυδημήτρης 1996, Κτιστάκη 2009). Το νέο υπόδειγμα ρυμούλκισε τη διοικητική δράση προς νέες κατευθύνσεις με έμφαση στην οικονομία και στην αποδοτικότητα. Στις Διοικήσεις όμως με διαφορετική παράδοση (φορμαλισμός, νομικισμός, κομματοκρατία και πελατειακές σχέσεις) οι σχετικές προσαρμογές σημειώθηκαν με πολύ βραδύτερους ρυθμούς<sup>233</sup>, πολλώ μάλλον όταν οι πολιτικές επιλογές αποσκοπούσαν περισσότερο στον πολιτικό/κομματικό έλεγχο της Διοικήσεως παρά στην ενίσχυση της επαγγελματικής της αυτοτέλειας

Σε μια προσπάθεια εξορθολογισμού, το αρμόδιο Υπουργείο (Προεδρίας) επιδίωξε να οριοθετήσει την εξουσία καθενός φορέα καταγράφοντας τις ποικίλες κρατικές αρμοδιότητες και τον υπεύθυνο για την άσκησή τους. Προκειμένου μάλιστα να υπάρξει ενιαία τακτική για το μέλλον, η προσπάθεια αυτή κατοχυρώθηκε θεσμικά, με σχετική διάταξη του **ν. 2026/1992**. Σύμφωνα με αυτήν, με π.δ. μεταβιβάστηκαν «εκτελεστικές» αρμοδιότητες των υπουργείων στους νομάρχες. Ολες αυτές απαριθμήθηκαν (425 συνολικά), καταγράφηκαν και συμπεριελήφθηκαν σε ειδική έκδοση του Υπουργείου Προεδρίας<sup>234</sup>.

Η προσπάθεια αυτή εξαντλητικής καταγραφής των αρμοδιοτήτων έχει ιδιαίτερη αξία, γιατί εξετάζοντας το σχετικό κείμενο και συγκρίνοντας μια προς μια τις 425 καταγραφείσες, εντοπίζεται

---

231 Άρθρο 2 παρ 1 εδάφια α) και β) ν. 1835/1989

232 ΦΕΚ Α 114/10-5-1989 Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

233 Σε αυτό το πλαίσιο, οι σχέσεις κράτους-πολίτη επαναπροσδιορίστηκαν με το νόμο 1599/1986. Σε αυτόν οριζόταν ότι σε περίπτωση αναρμοδιότητας, αντίθετα από τα ισχύοντα μέχρι τότε, υπεύθυνη ήταν πλέον η Διοίκηση και όχι ο πολίτης, να βρει την αρμόδια υπηρεσία...

234 «Νέες αρμοδιότητες των Νομαρχών (Νόμος 2026/1992). Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα Ιούλιος 1993.

εύκολα το αίτιο που δημιουργεί το πρόβλημα. Οι 17 αρμοδιότητες που εκχώρησε το Υπουργείο Εσωτερικών<sup>235</sup> διαφέρουν πολύ από τις 2 που εκχώρησε το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας<sup>236</sup> και ακόμα περισσότερο από τις 225 του Υπουργείου Οικονομικών<sup>237</sup>. Οι μεν είναι αρκετά γενικές, όπως «η έγκριση αποφάσεων του διοικητικού συμβουλίου των νομαρχιακών ταμείων για την εκμίσθωση ακινήτων για χρονικό διάστημα πέραν της πενταετίας (άρθρο 38 παρ. 3 και 39 παρ. 2 π.δ. 715/1979-ΦΕΚ 212/Α)», σε αντίθεση με τις δε που φαίνονται πολύ ειδικές και συγκεκριμένες, όπως «η πράξη ορισμού δημοσίου υπαλλήλου για παράσταση κατά την απογραφή της κληρονομιαίας περιουσίας» ή «η πρόσκληση προς τον εκτελεστή διαθήκης για αποδοχή του λειτουργήματος του (άρθρο 66 παρ. 2 του α.ν. 2039/1939)». Η διαφοροποίηση επιτείνεται εάν συγκρίνουμε και αρμοδιότητες των Υπουργείων με πιο τεχνικό αντικείμενο. Το Υπουργείο Γεωργίας εκχώρησε τόσο τη «δωρεάν έκδοση δελτίων ζωοστασιών και υγιεινής κατάστασης βοοειδών (άρθρο 4 π.δ. 101/85-ΦΕΚ 32 Α)», όσο και την «έγκριση συσκευών αποστείρωσης κρεάτων στα σφαγεία (άρθρο 14 β.δ. 30.11.40)».

#### **Π.4 Κορύφωση προβλήματος με ίδρυση β) βαθμιας Αυτοδιοίκησης 1994 – 2001**

Στο ξεκίνημα της νέας δεκαετίας ('90), τα νέα δεδομένα (μεταξύ αυτών η επικράτηση της νέας διοικητικής ορθοδοξίας, οικονομικού κυρίως προσανατολισμού και η κατάρρευση των σοβιετικών καθεστώτων) σηματοδότησαν μια γενικότερη αποφασιστική στροφή του οικονομικού και κατ' ακολουθία και του παγκόσμιου πολιτικού προτάγματος, προς τη δραστική μείωση της κρατικής παρουσίας τόσο στην οικονομία όσο και στην κοινωνία. Το νέο πρόταγμα, παρά τις κατά τόπους αντιστάσεις, επέκτεινε σταθερά την κυριαρχία του και την επιβολή του, έτσι ώστε *“προς το έτος 2000, η οικονομική πολιτική στις περισσότερες χώρες, όπως και η οικονομική επιστήμη που την ερμήνευε και τη δικαιολογούσε, έδινε έμφαση στην ιδιωτική επιχείρηση και τον ανταγωνισμό”* (van Creveld 2003).

Οι τάσεις αυτές εκφράστηκαν στην Ελλάδα όχι τόσο με την κυβερνητική μεταβολή του 1990 (δύσκολη επικράτηση της Νέας Δημοκρατίας), παρά τα σχετικά μέτρα<sup>238</sup> «νεοφιλελεύθερης» εμπνεύσεως που λήφθηκαν όσο με τη διαρκώς εντεινόμενη έκτοτε (ανεξαρτήτως κυβερνήσεως...) προσπάθεια περιορισμού του κράτους και εξασφάλισης της αποτελεσματικής λειτουργίας της αγοράς (αφενός) και του κρατικού μηχανισμού (αφετέρου), είτε σε κεντρικό είτε σε τοπικό επίπεδο, μέσω της ενίσχυσης των θεσμών αποκέντρωσης και αποσυγκέντρωσης, που αποτελούσαν και τις σαφείς επιλογές της Ευρωπαϊκής Ένωσης από τις δύο συνθήκες του Μάαστριχτ (1991 και 1992) και έπειτα, με όργανα την νέα περιφερειακή πολιτική<sup>239</sup>, την αρχή της επικουρικότητας<sup>240</sup> και

235 Π.δ. 292/92 (ΦΕΚ Α 149/1992).

236 Π.δ. 33/93 (ΦΕΚ Α 13/1993).

237 Π.δ. 97/93 (ΦΕΚ Α 43/1993).

238 Όπως ο ν. 2000/1991 «για την αποκρατικοποίηση, απλούστευση των διαδικασιών εκκαθάρισης, ενισχύσεως των κανόνων ανταγωνισμού και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ Α 206/1991.

239 Άρθρο 198Α Συνθήκης Ευρωπαϊκής Ένωσης (Μάαστριχτ): «Συνιστάται επιτροπή αποτελούμενη από

προπάντων, με τη δρομολόγηση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ).

Οι μεταρρυθμιστικές διαθέσεις της νέας κυβέρνησης συγκεντρώθηκαν στο Πρόγραμμα Διοικητικού Εκσυγχρονισμού 1993-1995, που συντάχθηκε μεν το 1993 δεν υλοποιήθηκε όμως ποτέ<sup>241</sup>, καθόσον έξι μήνες μετά τη δημοσιοποίησή του, τον Σεπτέμβριο 1993, έπεσε η Κυβέρνηση Νέας Δημοκρατίας και μετά τις εθνικές εκλογές (10 Οκτωβρίου), ανέλαβε Κυβέρνηση ΠΑΣΟΚ υπό τον Ανδρέα Παπανδρέου, η οποία ανέστειλε κάθε ενέργεια προαγωγής και προετοίμασε τη δική της μεταρρυθμιστική πορεία... Επ' αυτού πάντως, επιβάλλεται να σημειώσουμε ότι το πρόβλημα της κατανομής αρμοδιοτήτων στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση, όχι μόνο καταγράφεται με έναν επίπεδο τρόπο όπως κατά το παρελθόν (βλ. Εκθεση ΚΕΠΕ) αλλά και επιχειρείται μια πρώτη ανάλυσή του μέσα από τα εργαλεία της συστημικής προσέγγισης. Επιπλέον, καταγράφονται ουσιαστικά οι αρνητικές συνέπειές του επί της συνολικής λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού αλλά και οι κατευθύνσεις και τα μέσα για την επίλυσή του. Οφείλουμε όμως να επισημάνουμε ότι οι ίδιοι οι συντάκτες των αναλύσεων και των προτάσεων αυτών, υποπίπτουν με τη σειρά τους στο ίδιο σφάλμα, έλλειψης εσωτερικής συνοχής και λογικής, κάτι που φαίνεται τόσο από τις επικαλύψεις και τις επαναλήψεις όσο και από τη μη συνεπή χρήση ομοιόμορφης ορολογίας (πχ η φράση Δημόσια Διοίκηση άλλοτε καταγράφεται με κεφαλαίο το αρχικό γράμμα Δέλτα και άλλοτε με μικρό...). Η παρατήρηση αυτή καταδεικνύει και ενδεχομένως αποδεικνύει και την συνεισφορά του ίδιου του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης, αν όχι στη δημιουργία (το Υπουργείο είχε ιδρυθεί το 1951) πάντως στην υπέρμετρη ανάπτυξη και διαιώνιση του προβλήματος.

Στις αρχές της δεκαετίας (1991) η χώρα είχε πληθυσμό 10.258.364 κατοίκων<sup>242</sup>, που ζούσαν

---

αντιπροσώπους των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, καλούμενη στο εξής "Επιτροπή των Περιφερειών", η οποία έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα...».

240 Άρθρο 3B Συνθήκης Ευρωπαϊκής Ένωσης (Μάαστριχτ): «Η Κοινότητα δρα μέσα στα όρια των αρμοδιοτήτων που της αναθέτει και των στόχων που της ορίζει η παρούσα συνθήκη. Στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Κοινότητα δρα σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, μόνον εάν και στο βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατον να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη και δύναται συνεπώς, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο. Η δράση της Κοινότητας δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων της παρούσας συνθήκης».

241 Στο πρόγραμμα γινόταν μια σύντομη κριτική της υφιστάμενης προβληματικής κατάστασης, όπου μεταξύ άλλων επισημαινόταν: «Η σύγχυση που δημιουργήθηκε (σ.σ. από τις μεταρρυθμίσεις της προηγούμενης κυβέρνησης κατά την προηγούμενη δεκαετία) από τον αποσυντονισμό των υπηρεσιών οδήγησε σε αφύσικες συγχωνεύσεις οργανικών μονάδων, ώστε να καταστεί δυνατός ο συντονισμός και ο έλεγχος των δραστηριοτήτων σε πολιτικό επίπεδο (γενικού γραμματέα ή υπουργού). Η τακτική όμως αυτή είχε ως αποτέλεσμα αφενός την υπερσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων, ακόμη και ως καθημερινά θέματα, στο γενικό γραμματέα και τον υπουργό και αφετέρου τον ανεξέλεγκτο πολλαπλασιασμό των συλλογικών οργάνων, με συνέπεια την επιβράδυνση των λειτουργιών και την αποδυνάμωση της προσωπικής ευθύνης και πρωτοβουλίας» (Πρόγραμμα 1992:23). Η προβληματική κατάσταση διευρυνόταν με αναφορά στην «ανεξέλεγκτη διόγκωση του δημόσιου τομέα» που «επιβάρυνε τον κρατικό μηχανισμό με πλήθος λειτουργιών, για τις οποίες ούτε κατάλληλη υποδομή ούτε δυνατότητα αποτελεσματικής εποπτείας και ελέγχου υπήρχε» και τελικά παρουσιάζονταν παραστατικά οι δυσμενείς συνέπειες: «... σύγχυση, επικαλύψεις και συγκρούσεις αρμοδιοτήτων, αμφισβητήσεις και δυσλειτουργία» (Πρόγραμμα 1992: 24).

242 Στοιχεία απογραφής ΕΣΥΕ, Μάρτιος 1991

και οργανώνονταν σε 5.923 ΟΤΑ α' βαθμίδας (369 δήμους και 5.554 κοινότητες)<sup>243</sup> διάσπαρτους σε όλη την επικράτεια. Αυτή ήταν η κατάσταση, όταν η νέα κυβέρνηση, επανέφερε το παλαιό θέμα της σύστασης β' βαθμού ΤΑ, που ύστερα από αρκετές συζητήσεις κατέληξε στην ψήφιση του ν. 2218/94<sup>244</sup>. Σύντομα, ο πρώτος νόμος τροποποιήθηκε (αποφασιστικά) με τον ν. 2240/94<sup>245</sup>.

Οι συνδυασμένες πλέον διατάξεις των δύο νόμων που αυτήν τη φορά τέθηκαν πράγματι σε εφαρμογή, καθόριζαν την ίδρυση β' βαθμίδας ΤΑ στο επίπεδο του νομού (Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση ή ΝΑ) και τη λειτουργία των νέων αυτοδιοικούμενων οργανισμών με προορισμό την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη των περιοχών τους. Σύμφωνα με τους ιδρυτικούς νόμους, οι Ν.Α. ήταν αυτοδιοικούμενα κατά τόπο ν.π.δ.δ., δεν είχαν ιεραρχική σχέση με τους ΟΤΑ α' βαθμίδας των οποίων δεν έθιγαν τις αρμοδιότητες (άρθρα 1 και 2). Δική τους αρμοδιότητα ήταν κατά το άρθρο 3: *"Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου ... Στις ΝΑ περιέρχονται όλες οι σχετικές αρμοδιότητες των νομαρχιών και των νομαρχιακών υπηρεσιών, με εξαίρεση τις αρμοδιότητες σε θέματα δημόσιας περιουσίας και τις αρμοδιότητες :*

- α. *Των Υπουργείων Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών και Δικαιοσύνης.*
- β. *Της εποπτείας των ΟΤΑ πρώτου βαθμού του Υπουργείου Εσωτερικών.*
- γ. *Της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας της Ελλάδας του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας.*
- δ. *Των Συνοριακών Σταθμών Υγειονομικών Κτηνιατρικού Ελέγχου (ΣΥΚΕ) του Υπουργείου Γεωργίας."*

Επιπλέον όμως οριζόταν στο ίδιο άρθρο, ότι "3. Με π.δ. που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Προεδρίας της Κυβέρνησης, Εσωτερικών και του κατά περίπτωση αρμόδιου υπουργού, μπορούν να μεταβιβάζονται στις ΝΑ αρμοδιότητες της κρατικής διοίκησης εκτός των αρμοδιοτήτων της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας, οι οποίες εναρμονίζονται με το χαρακτήρα, τη φύση και την αποστολή τους, καθώς και οι αναγκαιότεροι πόροι για την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών".

Η διοίκηση των ΝΑ ασκείτο από εκλεγμένα όργανα, το νομαρχιακό συμβούλιο, που είχε την αποφασιστική εξουσία, τον νομάρχη και τις νομαρχιακές επιτροπές, με εκτελεστικό ρόλο (άρθρα 4-12). Οι πράξεις όλων αυτών των οργάνων υπόκεινταν μόνο σε έλεγχο νομιμότητας (άρθρο 18).

Παράλληλα όμως με τις ΝΑ, ως φορέας της κρατικής εξουσίας σε επίπεδο νομού, υπήρχε ο περιφερειακός διευθυντής με την αντίστοιχη υπηρεσία, κατά το άρθρο 50 (όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 4 ν. 2240/94), ο οποίος "... προϊστάται των πολιτικών κρατικών υπηρεσιών του νομού ή της νομαρχίας, οι οποίες ασκούν τις κρατικές αρμοδιότητες που δεν περιέρχονται στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις σύμφωνα με το άρθρο 3 του ν.2218/94".

Με τους δύο αυτούς οργανωτικούς νόμους θεσπίζονταν και αρκετές άλλες διατάξεις, που

---

243 Διοικητική Διάρθρωση της Ελλάδας, έκδοση Υπουργείου Εσωτερικών 1994

244 ΦΕΚ Α 90/13-6-1994 Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις

245 ΦΕΚ Α' 153/16-9-1994 Συμπλήρωση διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις



αφορούσαν τη νέα διαρρύθμιση των σχέσεων μεταξύ κρατικής ΠΔ, ΤΑ νομαρχιακού επιπέδου και ΤΑ α' βαθμού. Συγκεκριμένα, προβλεπόταν η αναβάθμιση των υφιστάμεων περιφερειών (άρθρα 49-52), η ίδρυση περιφερειακού ταμείου ανάπτυξης (άρθρα 53-56) και η έκδοση π.δ/των για την αναδιοργάνωση των κρατικών υπηρεσιών (άρθρο 52 παρ. 3) ώστε οι περιφέρειες να ολοκληρώσουν την οργάνωσή τους ως μονάδες Διοίκησης του Κράτους.

Σε μία άλλη σειρά άρθρων (41-48) προβλέπονταν σημαντικές μεταρρυθμίσεις στον ισχύοντα τότε Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα (π.δ. 323/89). Έτσι, το βασικό άρθρο 23 αντικαθίστατο ως εξής : "Η διοίκηση όλων των τοπικών υποθέσεων ανήκει στην αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων, κύρια μέριμνα των οποίων αποτελεί η προαγωγή των κοινωνικών και οικονομικών συμφερόντων, καθώς και των πολιτιστικών και πνευματικών ενδιαφερόντων των κατοίκων τους". Στο ίδιο άρθρο, απαριθμούνταν ενδεικτικά κάποιες αρμοδιότητες των α' βαθμίων ΟΤΑ (30 στον αριθμό), ενώ καταργούνταν τα άρθρα 24 και 25 που διέκριναν τις αρμοδιότητες σε αποκλειστικές και συντρέχουσες.

Όπως γίνεται φανερό, με τους δύο αυτούς νόμους επήλθε μία σημαντική μεταβολή, αρκετοί τότε μίλησαν για ρήξη στις σχέσεις των γνωστών μας συνταγματικών υποσυστημάτων, του Σ 101 (αποκέντρωση) και Σ 102 (τοπική αυτοδιοίκηση) και όχι μόνο μεταξύ τους, αλλά και εσωτερικά στις σχέσεις των δύο, πλέον, βαθμίδων Τ.Α. του Σ 102, αλλά αφού η έκταση των αλλαγών ήταν τέτοια, και σε ολόκληρο το πολιτικοδιοικητικό σύστημα. Μέσα σ'αυτό το πλαίσιο, των διαρθρωτικών αλλαγών στις δομές και στις λειτουργίες, ο κατά το δυνατόν ακριβέστερος προσδιορισμός των αρμοδιοτήτων που ανήκαν σε καθένα όργανο, παλαιό ή νέο, αποκτούσε εξέχουσα σημασία. Αντιθέτως όμως, η νεοθεσπισθείσα νομοθεσία όχι μόνο δεν το επιτύγχανε αυτό αλλά, από ότι φαίνεται ούτε σοβαρά το επιδίωξε ούτε και θα μπορούσε με τις δεδομένες αντιλήψεις της...

Καθοριζόταν βέβαια, ότι στις ΝΑ ανήκει η διοίκηση των (γνωστών) τοπικών υποθέσεων, νομαρχιακού όμως επιπέδου, άρα όχι δημοτικού ή κοινοτικού επιπέδου. Συνεπώς εδώ γινόταν διεύρυνση του περιεχομένου της γνωστής έννοιας της τοπικής υπόθεσης, κατά το μέτρο των αρμοδιοτήτων που αναλάμβαναν οι νέοι δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ. Οι αρμοδιότητες αυτές ήταν "όλες οι σχετικές αρμοδιότητες των νομαρχιών και των νομαρχιακών υπηρεσιών..." που καταργούνταν με τους δύο νόμους, με εξαίρεση 5 από αυτές. Η λεκτική χρήση της λέξης "σχετικές", που προστέθηκε στον ν. 2218/94 με το συμπληρωματικό του ν. 2240/94, για να αποσαφηνιστεί καλύτερα ο αριθμός και η φύση των αρμοδιοτήτων που περιέρχονταν στις ΝΑ, δηλαδή των σχετικών μόνο με τοπικές υποθέσεις και όχι όλων, μάλλον δυσκόλεψε περισσότερο τον προσδιορισμό αυτόν. Γιατί, αν περιέρχονταν μόνο οι σχετικές με τη φύση και λειτουργία της ΤΑ, τότε γιατί εξαιρούνταν οι 5 κατ' ανάθεση κρατικές αρμοδιότητες που ήταν αμιγείς (οι 4 παραδοσιακά και αναμφισβήτητα) κρατικές υποθέσεις; Υπείσερχόταν έτσι ένα λογικό σφάλμα, που όμως μπορούσε να δημιουργήσει προβλήματα στο μέλλον, ενόψει και της παράλληλης ισχύος του άρθρου 4 του ν. 2240/94 (που

τροποποιούσε το αρ. 50 του ν.2218/94), που όριζε ότι "ο Περιφερειακός Διευθυντής προΐσταται των πολιτικών κρατικών υπηρεσιών του νομού ή της νομαρχίας, οι οποίες ασκούν τις κρατικές αρμοδιότητες που δεν περιέχονται στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις..." όσες δηλαδή δεν ήταν "σχετικές" με αυτές.

Πρέπει πάντως να επισημανθεί εδώ, κάτι που δικαιολογεί τη σπουδή του νομοθέτη να μετριάσει το μέγεθος των μεταβιβαζομένων στη ΝΑ αρμοδιοτήτων της κρατικής αποκεντρωμένης Διοίκησης. Γιατί, αν ίσχυε ο ν. 2218/1994 όπως ήταν η αρχική του διατύπωση (άρθρο 3), χωρίς δηλαδή την προσθήκη της λέξης "σχετικές" και χωρίς την πρόβλεψη για περιφερειακό διευθυντή (άρθρο 50), τότε θα γινόταν εκχώρηση του συνόλου των κρατικών-νομαρχιακών αρμοδιοτήτων στους νέους ΟΤΑ. Στην περίπτωση αυτή όμως, της ενιαίας μεταφοράς όλων των κρατικών αρμοδιοτήτων αδιακρίτως φύσεως, στην ΤΑ θα είχαμε πρόβλημα αντισυνταγματικότητας, καθόσον τέτοια μεταφορά εξουσίας θα οδηγούσε στην ουσιαστική αποδυνάμωση του αποκεντρωτικού συστήματος, του Σ 101, με την αφαίρεση των κυριώτερων αρμοδιοτήτων των περιφερειακών οργάνων. Θα είχαμε δηλαδή, μία κατάσταση ανισορροπίας των δύο συστημάτων, του Σ 101 και Σ 102, προς όφελος του Σ 102, κάτι που όμως δεν ήταν ανεκτό στο συνολικό πολιτικοδιοικητικό μας (μεγα)σύστημα<sup>246</sup>. Ήταν σκόπιμη λοιπόν η γρήγορη διορθωτική παρέμβαση του νομοθέτη, ώστε να προλάβει μεγαλύτερες επιπλοκές, μάλλον ατυχής όμως η συγκεκριμένη λύση που επέλεξε. Στις αναμενόμενες, αλλά απευκτές, συγκρούσεις αρμοδιοτήτων μεταξύ της ΠΔ, που την εκπροσωπούσε πλέον σε επίπεδο νομού ο περιφερειακός διευθυντής, και της ΤΑ είτε α' βαθμού (ο περιφ. διευθυντής ασκούσε εποπτεία στους α' βαθμίου ΟΤΑ κατά αρ. 4 ν. 2240/94) είτε β' βαθμού, δεν φαίνεται να προσδιορίστηκε με την απαιτούμενη σαφήνεια κάποιο κριτήριο διάκρισης παρά τις διάφορες προτάσεις που υπήρξαν<sup>247</sup>...

Ομοίως περίπλοκη, ήταν και η διευθέτηση των σχέσεων, εντός του συστήματος της πολυβάθμιας πλέον ΤΑ. Και αυτό, γιατί όπως προκύπτει από την ιστορική εξέταση του νέου βαθμού, με τα διάφορα παρόμοια προηγούμενα σχήματα (νόμοι του 1887 και 1899, διάταγμα του 1923, νόμος 1622/86, σχήματα που προβλέφθηκαν χωρίς όμως και να πραγματοποιηθούν τελικά), αυτός ο β' βαθμός ΤΑ που εφαρμόστηκε πράγματι (από 1-1-1995) στη χώρα, ήταν κάτι καινούριο, κάτι νέο για την πολιτικοδιοικητική μας πρακτική (αν και όχι για την ιστορία). Σύμφωνα με ένα χαρακτηριστικό σχόλιο της εποχής *"η οριοθέτηση, ωστόσο, της τοπικότητας ή του τοπικού και μόνο χαρακτήρα μιας σειράς κοινωνικοπολιτικών, οικονομικών και διοικητικών λειτουργιών και δραστηριοτήτων δεν είναι ευχερής όχι μόνο έναντι της υπερκείμενης κρατικής διοίκησης, που διατηρεί*

---

246 Οι σκέψεις αυτές κυριάρχησαν στις περισσότερες Αποφάσεις ΣτΕ που έκριναν εκ των υστέρων τις διαφορές που ανέκυψαν αλλά είχαν προκαταβολικά επισημανθεί και σε μελέτες που προηγήθηκαν της εφαρμογής των δύο νόμων (Κων/νος Παπαδημητρίου 1995:40)

247 «...η ιστορικά, θεσμικά, θεωρητικά και νομολογιακά αναγνωρισμένη σύνδεση μιας υπόθεσης με ένα τοπικό συμφέρον που είναι μορφή δημοσίου συμφέροντος, εκφραζόμενο από μία τοπικά προσδιορισμένη κοινωνία, είτε δήμου ή κοινότητας είτε νομού» (Κων/νος Παπαδημητρίου 1995:65)

την ευθύνη και την αρμοδιότητα για τα ζητήματα υπερτοπικού χαρακτήρα, αλλά και έναντι της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης (Δήμοι - Κοινότητες)<sup>248</sup>, που διατηρεί, επίσης, τη συνταγματική ευθύνη και αρμοδιότητα για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων του δικού της επιπέδου. Έτσι, η οριοθέτηση της ξεχωριστής νομαρχιακής τοπικότητας αν και δεν είναι αδύνατη είναι εν τούτοις πολύ επισφαλής και αβέβαιη, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις καθίσταται σχεδόν απαγορευτική, όπως λ.γ. στα μεγάλα αστικά κέντρα, όπου η πόλη ή η "μεγάπολις" τείνει να συμπέσει με τα όρια του νομού." (Μακρυδημήτρης 1994).

Οι συζητήσεις και οι έντονες αντιπαραθέσεις συνεχίζονταν ακόμη, όταν τον Οκτώβριο 1994 πραγματοποιήθηκαν οι πρώτες εκλογές νομαρχιακών αρχόντων, θέτοντας έτσι το νομοθετικό πλαίσιο σε εφαρμογή. Σύμφωνα με τον νόμο και ακολουθώντας τα ισχύοντα στην ΤΑ α' βαθμού, οι νέες αρχές ανέλαβαν τα καθήκοντά τους την 1-1-1995 και επιδόθηκαν αμέσως στο πρώτο έργο τους, στη σύνταξη του οργανισμού λειτουργίας της ΝΑ τους, ώστε να ενεργοποιηθεί ο νέος θεσμός. Σε αυτήν την προσπάθεια, αναδείχθηκαν τα (για πολλούς ) αναμενόμενα προβλήματα αρμοδιότητας, όχι τόσο μεταξύ β' και α' βαθμού ΤΑ αλλά κυρίως μεταξύ ΝΑ και ΠΔ ή (και) ΚΔ... Η εντελώς αφηρημένη διατύπωση του νόμου (οι «σχετικές» αρμοδιότητες) αφενός και η διαφοροποιημένη κατανόηση και χρήση της ορολογίας αφετέρου, σε συνδυασμό με τη δυναμική παρουσία των νέων νομαρχών/νομαρχιακών συμβουλίων, τα οποία εμφανίστηκαν διεκδικώντας όσο το δυνατόν μεγαλύτερη εξουσία (δηλαδή χώρο ανάπτυξης δράσης, μέσα και πόρους) και την εκ διαμέτρου αντίθετη-αμυντική στάση των περιφερειακών διευθυντών και της ΚΔ, οδήγησαν στην ένταση του προβλήματος και στην κορύφωση της σύγκρουσης-κακοδιοίκησης που αυτό δημιουργούσε. Σε αυτό συνέβαλε και η κυβέρνηση με μια σειρά άστοχων διευθετήσεων που έκανε, όπως η επιλογή ως περιφερειακών διευθυντών, απέναντι στους νεοεκλεγμένους, των παλαιών διορισμένων νομαρχών ή η υπόθαλψη ανταγωνισμού μεταξύ νομαρχών και τοπικών βουλευτών... Στην πιο χαρακτηριστική περίπτωση, στη ΝΑ Βοιωτίας όπου είχε εκλεγεί γνωστός καθηγητής της Νομικής, το Νομαρχιακό Συμβούλιο υιοθέτησε αυτούσιο τον οργανισμό που πρότεινε ως υπόδειγμα το Υπουργείο Εσωτερικών και από τη δημοσίευσή του στο ΦΕΚ, η ΝΑ ξεκίνησε την λειτουργία της (Μάρτιος 1995)<sup>249</sup>. Αμέσως, η ΝΑ υπεισήλθε σε μια σειρά αμφισβητούμενων δραστηριοτήτων και ήρθε σε

---

248 Με δεδομένη την πολυδιάσπαση και την αδυναμία (ως πλήρη καχεξία) των ΟΤΑ α' βαθμού, το σημαντικό ρόλο που αναμενόταν να παίξει η Ν.Α. στην τεράστια προσπάθεια περιφερειακής και οικονομικής ανάπτυξης, καθώς και το προσωπικό και τα τεχνικά μέσα που της διατέθηκαν, καθίστατο ορατό ως πιθανότατο το ενδεχόμενο της μεταξύ τους σύγκρουσης αρμοδιοτήτων. Πιο πιθανό φαινόταν κάτι τέτοιο, στις περιοχές όπου εντός μιας ΝΑ βρισκόταν ένας ισχυρός δήμος που συνήθως ήταν και η πρωτεύουσα του νομού (π.χ. στο νομό Μεσσηνίας η Καλαμάτα, στη Μαγνησία ο Βόλος, στην Ευρυτανία το Καρπενήσι κλπ.). Η σύγκρουση αυτή ήταν ενδεχόμενο να παρουσιαστεί και με τις δύο γνωστές όψεις: Θετική, όταν θα ανέκυπτε διαφωνία για το ποιος θα ασκήσει μία αρμοδιότητα, που θα ήταν και η συνθηθέστερη όταν η σχετική δραστηριότητα θα ήταν πλεονεκτική. Αρνητική, όταν οι συγκρουόμενοι ΟΤΑ θα θεωρούσαν ότι δεν τους ανήκει η συγκεκριμένη αρμοδιότητα και συνεπώς δεν θα αναλάμβανε να την ασκήσει κανείς, προπάντων όταν αυτό θα συνεπήγετο δαπάνη χωρίς χειροπιαστά (πολιτικά, πελατειακά) οφέλη...

249 Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας ΝΑ Βοιωτίας, 30/7-2-1995 Απόφασις του Νομαρχιακού Συμβουλίου

ευθεία αντιπαράθεση τόσο με την ΠΔ όσο και με διάφορες κεντρικές υπηρεσίες, καταδεικνύοντας εναργέστατα την αμεσότητα και τη βαρύτητα του προβλήματος. Η αντίστοιχη δράση άλλων ΝΑ που ακολούθησαν το Καλοκαίρι 1995, ανέδειξαν σύντομα και την ευρύτητά του... Σημαντικά πεδία κρατικής δράσης, όπως η πολεοδομία, η εκπαίδευση, ο αθλητισμός, η απασχόληση, η υγεία κλπ, βρέθηκαν στη δίνη των αμφισβητήσεων και των αντιπαραθέσεων με προφανή μείωση της αποτελεσματικότητας των οικείων υπηρεσιών λόγω του αποπροσανατολισμού από το έργο τους...

Η λειτουργία της ΝΑ δεν πραγματοποιήθηκε πάντως με την έκδοση μόνο του αρχικού ζεύγους νόμων αλλά πολύ σύντομα έγιναν προσαρμογές και νομοθετικές αλλαγές, οι οποίες μετέβαλαν αρκετά το αρχικό σχήμα. Τα πλέον σημαντικά τέτοια θεσμικά κείμενα ήταν τα εξής:

Ο **ν. 2273/1994**<sup>250</sup>, με τον οποίο ρυθμίστηκαν θέματα μετάβασης από την καταργημένη νομαρχία στη νέα ΝΑ, μέσω της παρεμβολής του περιφερειακού διευθυντή.

Ο **ν. 2307/1995**<sup>251</sup>, με τον οποίο έγινε η προσαρμογή της νομοθεσίας αρμοδιότητος Υπουργείου Εσωτερικών στις νέες διατάξεις για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, ενώ με μια σειρά π.δ/των που εκδόθηκαν εκείνο το διάστημα ρυθμίστηκαν πολλά λεπτομερειακά θέματα εφαρμογής των νέων θεσμών (π.χ. 217/94, 428/94, 60/95, 61/95, 62/95 κ.λ.π.)

Ο **ν. 2344/1995**<sup>252</sup>, με τον οποίο οργανώθηκε τόσο σε κεντρικό επίπεδο (Υπουργείο Εσωτερικών) όσο και σε αποκεντρωμένο-αποσυγκεντρωμένο (περιφέρειες και ΝΑ) το πεδίο κρατικής δραστηριότητας της «πολιτικής προστασίας». Με τις διατάξεις του δημιουργούνταν νέες δομές (Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας στο Υπουργείο Εσωτερικών) και προοικίζονταν με νέα/ες αρμοδιότητα/ες υφιστάμενες δομές σε νομαρχιακό επίπεδο.

Ο **ν. 2386/1996**<sup>253</sup>, με τον οποίο (άρθρου 20 παρ. 4) ερμηνεύθηκε αυθεντικά διάταξη του ν. 2240/1994 σχετικά με τα όρια και το περιεχόμενο της εποπτείας, που προβλεπόταν να ασκείται από τον περιφερειακό διευθυντή επί των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (νπδδ) και προσδιορίστηκε ότι σε αυτήν «περιλαμβάνεται κάθε αρμοδιότητα και κάθε πράξη με την οποία σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις ασκείται η κρατική εποπτεία επί των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, συμπεριλαμβανομένης και της συγκροτήσεως των συλλογικών τους οργάνων».

Ο **ν. 2399/1996**<sup>254</sup>, με τον οποίο καταργούνταν οι θέσεις των περιφερειακών διευθυντών και οι «αρμοδιότητές» τους, αποδίδονταν στον γενικό γραμματέα περιφέρειας (άρθρο 14),

---

Βοιωτίας σε ΦΕΚ Β 154/7.3.1995

250 ΦΕΚ Α 233/27-12-1994 Εθνικό Θέατρο, Κρατικό Θέατρο Βορείου Ελλάδος και άλλες διατάξεις

251 ΦΕΚ Α 113/15-6-1995 Προσαρμογή νομοθεσίας αρμοδιότητος Υπουργείου Εσωτερικών στις διατάξεις για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις

252 ΦΕΚ Α 212/11-10-1995 Οργάνωση Πολιτικής Προστασίας και άλλες διατάξεις

253 ΦΕΚ Α 43/7.3.1996 Ρυθμίσεις θεμάτων εθνικών κληροδοτημάτων, δημοσίων και ανταλλάξιμων κτημάτων και άλλες διατάξεις

254 ΦΕΚ Α 90/27-5-1996 Υλοποίηση της εισοδηματικής πολιτικής έτους 1996 για μισθούς και συντάξεις και άλλες διατάξεις

κατευνάζοντας έτσι την ένταση που είχε αναπτυχθεί μεταξύ νομαρχών και περιφερειακών διευθυντών και ανοίγοντας τον δρόμο για την ενσωμάτωση των περιφερειακών διευθύνσεων, ως αποκεντρωμένων υπηρεσιών, στις υφιστάμενες περιφέρειες.

Οι κατεσπαρμένες σε διάφορα νομοθετήματα πλέον διατάξεις, σε συνδυασμό με την πολιτική στήριξης και εμπέδωσης των νεότευκτων οργανισμών, οδήγησαν στην κωδικοποίηση του συνόλου των ισχυόντων κανόνων σε ένα ενιαίο κείμενο, το **π.δ. 30/1996**<sup>255</sup>, που αποτέλεσε πλέον τον σταθερό θεσμικό πόλο αναφοράς.

Η Κυβέρνηση Κώστα Σημίτη κατανοώντας την πίεση των προβλημάτων που εξακολουθούσε να αντιμετωπίζει ο κρατικός μηχανισμός, με βασικό φορέα το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης<sup>256</sup>, εκπόνησε γρήγορα σχέδιο για τη μεταρρύθμιση της Διοίκησης<sup>257</sup>, το οποίο δρομολογήθηκε άμεσα (1997). Στην άμεση εφαρμογή του, έπαιξε καθοριστικό ρόλο η εξασφάλιση της σύνδεσής του με το εφαρμοζόμενο ήδη (από το 1994) επιχειρησιακό πρόγραμμα εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης “Κλεισθένης”, το οποίο ήταν ενταγμένο στο Β΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (1994-1999) και εξασφάλιζε σημαντικούς χρηματοδοτικούς πόρους (συνολικού ύψους 305.400 MECU).

Σύμφωνα πάντως με τα οριζόμενα στο Σχέδιο, διακηρυγμένος σκοπός ήταν, *“η δημιουργία μιας δημόσιας διοίκησης προσανατολισμένης στο μέλλον η οποία, έχοντας βελτιωμένους ελέγχους, καλύτερη διοίκηση προσωπικού και τις βέλτιστες οργανωτικές δομές, θα μπορεί σταδιακά και από καλύτερη κάθε φορά θέση να εκπληρώνει την αποστολή της οικονομικότερα και με το βαθμό ποιότητας που προσδοκούν οι πολίτες απ αυτήν, κινούμενη μέσα σε ένα διεθνοποιημένο ανταγωνιστικό περιβάλλον”* (Στρατηγικό Σχέδιο ΔΜ 1997:13). Περαιτέρω, στο κεφάλαιο 7 υπό τον τίτλο “πεδία εφαρμογής”, διακηρύσσεται η βασική διάρθρωση του Κράτους σε, κεντρική διοίκηση, αποσυγκεντρωμένη κρατική διοίκηση και αυτοδιοίκηση πρώτου και δεύτερου βαθμού, ενώ προσδιορίζονται οι επιθυμητές κατευθύνσεις της λειτουργίας κάθε δομής. *“Η Κεντρική Διοίκηση θα λειτουργεί ως στρατηγείο της ανάπτυξης, διατηρώντας τις αμιγώς επιτελικές αρμοδιότητές της, οι οποίες θα της επιτρέψουν να ασκήσει το συντονιστικό και παρεμβατικό της ρόλο στους κρίσιμους τομείς πολιτικής που έχουν εθνική σημασία”*, στο πλαίσιο αυτό θα επιχειρείτο *“σύνταξη νέων οργανισμών των Υπουργείων με βάση τις αρχές που αναφέρθηκαν. Στο πλαίσιο των νέων οργανισμών θα επιχειρηθεί η σταδιακή αποδόμηση του κλασικού γραφειοκρατικού μοντέλου διοικητικής οργάνωσης και η αντικατάστασή του από νέες, ευέλικτες και αποτελεσματικές οργανωτικές μορφές”* (ΣΣΔΜ 1997:33).

Κατά την εξέταση των δομών της (κρατικής) ΠΔ, γίνεται αναφορά στο υφιστάμενο πρόβλημα. Ετσι, στο υποκεφάλαιο 7.2 προσδιορίζεται ο νέος κρατικός φορέας, η υφιστάμενη

255 ΦΕΚ Α 21/2-2-1996 Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης

256 Συνένωση των Υπουργείων Εσωτερικών και Προεδρίας της Κυβέρνησης σε ΥΠΕΣΔΔΑ

257 Στρατηγικό Σχέδιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης (ΣΣΔΜ), Αθήνα 1997

περιφέρεια του ν. 1622/1986, η οποία ενισχύεται και “συγκροτείται ως ενιαία διοικητική μονάδα του κράτους” (ΣΣΔΜ 1997:36) και ορίζονται σε γενικές γραμμές οι βασικές κατευθύνσεις δραστηριοποίησής της. Στη συνέχεια, στο υποκεφάλαιο 7.2.3.1 υπό τον τίτλο: “Λειτουργίες και αρμοδιότητες”, γίνεται προσπάθεια πιο λεπτομερειακού προσδιορισμού των αρμοδιοτήτων και αρχικά καταγράφεται: “Διευρύνονται οι προγραμματικές αρμοδιότητες της Περιφέρειας και συγκροτούνται αντίστοιχες οργανικές μονάδες. Επίσης, η Περιφέρεια αποκτά αρμοδιότητες και συγκροτούνται αντίστοιχες οργανικές μονάδες στους τομείς της Γεωργικής Ανάπτυξης και Εγγείων Βελτιώσεων, της Ποιότητας Ζωής..” (ΣΣΔΜ 1997:37). Σε αυτό το σημείο μπορούμε να επισημάνουμε τη χρήση του καινοφανούς για τα ελληνικά διοικητικά δεδομένα, χαρακτηρισμού “προγραμματικές”, χωρίς να μπορεί να βεβαιωθεί η ακριβής σημασιολόγησή του. Πολύ περισσότερο, αυτό γίνεται κατανοητό, όταν στην αμέσως παρακάτω παράγραφο, χρησιμοποιείται ο γνωστός όρος “αρμοδιότητες”, οι οποίες προσδιορίζονται ενδεικτικά στους τρεις τομείς που αναφέρονται, χωρίς να γίνεται ορατή κάποια αντιδιαστολή με τις προηγηθείσες. Ομοίως, σε επόμενη παράγραφο, σημειώνεται ότι, “η Περιφέρεια συνδέεται λειτουργικά στους τομείς αρμοδιοτήτων της με τους αντίστοιχους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης (Υπουργεία Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών, Ανάπτυξης, Γεωργίας, Εργασίας, Υγείας και Πρόνοιας, Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πολιτισμού, Εμπορικής Ναυτιλίας, Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, Μεταφορών και Επικοινωνιών). Επίσης, η Περιφέρεια ασκεί την εποπτεία και τον έλεγχο νομιμότητας των αποφάσεων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, με σεβασμό της διοικητικής αυτοτέλειάς τους” (ΣΣΔΜ 1997:38). Ο συντάκτης όμως του Στρατηγικού Σχεδίου, παρά την ταυτόχρονη χρήση δόκιμης και αδόκιμης ορολογίας, δεν αγνοεί το υφιστάμενο πρόβλημα κατανομής. Εμβόλιμα λοιπόν των προηγούμενων αράδων, συμπληρώνει με σαφήνεια: “Η ακριβής περιγραφή των αρμοδιοτήτων που θα ασκεί η περιφέρεια, θα προκύψει από τη μελέτη καταγραφής και ανακατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης, Περιφερειακής Διοίκησης και Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης” (ΣΣΔΜ 1997:37).

Η υφιστάμενη ορολογική σύγχυση διαφαίνεται πολύ εντονότερα στο υποκεφάλαιο 7.3 για την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, η οποία λειτουργούσε από το 1995. Σε αυτό καταρχήν ξεκαθαρίζουν οι αποστολές: “Η Κεντρική και η Περιφερειακή Διοίκηση διαμορφώνουν τις εθνικές και περιφερειακές πολιτικές, ρυθμίζουν τους κανόνες υλοποίησης των πολιτικών αυτών, ελέγχουν την εφαρμογή των κανόνων, σχεδιάζουν και υλοποιούν τα εθνικά και τα περιφερειακά αναπτυξιακά προγράμματα στο πλαίσιο του δημοκρατικού προγραμματισμού. Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση (ν. 2218/94, ν.2240/94), θεσμός του αποκεντρωμένου συστήματος διοίκησης της χώρας μας, είναι αρμόδια:

- να εξειδικεύει τις εθνικές και τις περιφερειακές πολιτικές με βάση τις ανάγκες και τα συγκριτικά πλεονεκτήματα της περιοχής της, καθώς και να εφαρμόζει τις πολιτικές αυτές και τους αντίστοιχους κανόνες που θέτει το νομικό πλαίσιο,
- να σχεδιάζει και υλοποιεί τα νομαρχιακά αναπτυξιακά προγράμματα στο πλαίσιο του δημοκρατικού

προγραμματισμού,

- να ασκεί τις αρμοδιότητες που αφορούν τις τοπικές υποθέσεις νομαρχιακού χαρακτήρα” (ΣΣΔΜ 1997:40).

Παρότι οι παραπάνω προσδιορισμοί είναι ενδεικτικοί μιας άλλης προσέγγισης, διοικητικής και όχι κανονιστικής, όπως θα δούμε αναλυτικά στη συνέχεια, ο συντάκτης του Σχεδίου επανέρχεται γρήγορα στη γνωστή, δόκιμη ορολογία (κανονιστικού χαρακτήρα) προσδιορίζοντας ότι: *“Παράλληλα, ο Νομάρχης ασκεί και κρατικού χαρακτήρα αρμοδιότητες, ἕκαστη εκχώρηση εξουσίας” από τα αρμόδια Υπουργεία*”. Αμέσως παρακάτω όμως, στο υποκεφάλαιο 7.3.2. υπό τον τίτλο “Δομή”, η χρησιμοποιούμενη ορολογία μεταβάλλεται και αντί για αρμοδιότητες στο Σχέδιο γίνεται λόγος πλέον για “*λειτουργίες*”, χωρίς να προσδιορίζεται ποια είναι η διαφορά μεταξύ τους. Αφού λοιπόν αναφέρεται η υποστηρικτική προσπάθεια που θα αναλάβει το Υπουργείο Εσωτερικών με την εκπόνηση και υλοποίηση ενός σχετικού Προγράμματος, καταγράφεται ότι:

*“Στο Πρόγραμμα αυτό θα δοθεί προτεραιότητα στις υπηρεσίες που επιτελούν τις ακόλουθες κατά σειρά λειτουργίες:*

*-τις επιτελικές και υποστηρικτικές λειτουργίες (προγραμματισμού, διοίκησης, οικονομικής διαχείρισης, οργάνωσης και πληροφορικής)*

*-τις λειτουργίες κοινωνικών υπηρεσιών (υγείας, πρόνοιας, απασχόλησης κλπ)*

*-τις λειτουργίες υποστήριξης των επιχειρήσεων (γεωργίας, βιομηχανίας, εμπορίου, τουρισμού κλπ)*

*-τις λοιπές λειτουργίες (παιδείας, πολεοδομίας, συγκοινωνιών κλπ)” (ΣΣΔΜ 1997:41).*

Και η σύγχυση κορυφώνεται στο επόμενο υποκεφάλαιο 7.3.3. υπό τον τίτλο “*Λειτουργίες και αρμοδιότητες*”. Σε αυτό, αφού πρώτα γίνει μια επισήμανση για την υφιστάμενη κατάσταση, *“με τον ιδρυτικό νόμο της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (ν.2218/94) μεταφέρθηκαν στα αιρετά όργανά της όλες οι αρμοδιότητες που είχε η κρατική νομαρχία, με εξαίρεση μόνον ορισμένες κρατικού χαρακτήρα αρμοδιότητες”* (ΣΣΔΜ 1997:41), χωρίς ωστόσο να σημειωθούν και οι προβληματικές σχέσεις-διαφορές που στο μεταξύ είχαν δημιουργηθεί και οδηγηθεί στα Διοικητικά Δικαστήρια, στη συνέχεια διευκρινίζεται ότι, *“έχει δρομολογηθεί η ακριβής περιγραφή των αρμοδιοτήτων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, η οποία θα προκύψει από τη μελέτη καταγραφής και ανακατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης, Περιφερειακής Διοίκησης και Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης”...*

Όσον αφορά τον α΄ βαθμό ΤΑ, στο Σχέδιο δρομολογούνται σημαντικές αναδιατάξεις. Αφού καταρχήν αναγνωρίζεται ότι *“η πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση (Τ.Α.) αποτελεί την πλησιέστερη προς τον πολίτη βαθμίδα του αποκεντρωμένου συστήματος διοίκησης της χώρας μας, έχει μακρόχρονη ιστορική παράδοση και, παρά τις αδυναμίες της, είναι πολιτικά και κοινωνικά καταξιωμένη”* (ΣΣΔΜ 1997:45), στη συνέχεια, στο υποκεφάλαιο 7.4.3.1. υπό τον τίτλο “*Λειτουργίες και αρμοδιότητες*”, ορίζεται ότι, *“...οι ΟΤΑ ασκούν αρμοδιότητες για όλες τις τοπικές υποθέσεις”* αλλά υπερβαίνοντας την τυπική πρόβλεψη, επισημαίνεται και το υφιστάμενο πρόβλημα μη αποτελεσματικής άσκησής τους, *“στην*

πράξη οι μικροί Δήμοι και οι Κοινότητες δεν ασκούν όλες αυτές τις αρμοδιότητες” (ΣΣΔΜ 1997:47). Περαιτέρω, στο υποκεφάλαιο ορίζονται οι επτά τομείς στους οποίους η Τ.Α. α) βαθμού θα αναλάβει “...να ανταποκριθεί σε ένα νέο της, “αναπτυξιακό ρόλο”.

Εν τέλει το Σχέδιο ολοκληρώνεται με προσδιορισμό της υιοθετούμενης μεθοδολογίας και με ρητή αναφορά στη “...συστημική προσέγγιση που δεν θεωρεί το υπερκείμενο και το υποκείμενο επίπεδο διοικητικό επίπεδο ως δύο χωρικά, χρονικά και ουσιαστικά διαφορετικά σημεία αναφοράς, αλλά ως δύο διαστάσεις ενός ενιαίου συστήματος, δηλαδή του διοικητικού συστήματος” (ΣΣΔΜ 1997:51). Με τη σημαντική χρηματοδότηση των κοινοτικών πόρων, άρχισε να υλοποιείται και την ίδια χρονιά (1997), ψηφίστηκαν δύο πολύ σημαντικοί νόμοι (2503/1997 και 2539/1997), τους οποίους ακολούθησαν άλλοι δύο την επόμενη χρονιά (2647/1998 και 2672/1998).

### **Νόμος 2503/1997 και αναβάθμιση των περιφερειών**

Μια ιδιαίτερα σημαντική μεταβολή στη δομή του Κράτους, επιχειρήθηκε με την αναβάθμιση των υφιστάμενων περιφερειών (του ν.1622/1986 και του π.δ. 51/1987), σε νέα όργανα της αποκεντρωμένης κρατικής Διοίκησης. Η αλλαγή συντελέστηκε με τον νόμο 2503/1997<sup>258</sup> και παρότι δεν ακολουθήθηκε με συνέπεια η ορθολογική διαδικασία<sup>259</sup>, το αποφασιστικό βήμα έγινε. Με αυτόν, υιοθετήθηκαν :

-Μία πληθωρική οργάνωση των νέων περιφερειακών μονάδων (1 γενική διεύθυνση, 15 διευθύνσεις με 50-60 τμήματα στην έδρα κάθε μίας εκ των 13 συνολικά περιφερειών και άλλες 2 διευθύνσεις στις πρωτεύουσες των νομών που την απαρτίζουν).

-Το πιο σημαντικό, συστήνονταν πληθωρικές νέες δομές χωρίς διευκρινισμένες εξαρχής αρμοδιότητες (αυτές σε μεγάλο βαθμό καθορίστηκαν αργότερα, κυρίως με τον νόμο 2647/1998...). Στο κείμενο του νόμου περιγραφόταν η διάρθρωση των υπηρεσιών και προσδιορίζονταν, σε γενικές γραμμές, οι αρμοδιότητες καθεμιάς οργανωτικής μονάδας (γενικής διεύθυνσης, διεύθυνσης, τμήματος, αυτοτελούς γραφείου), είτε έχουν την έδρα τους στην πρωτεύουσα της περιφέρειας είτε όχι, άλλοτε με αναφορά σε προβλεπόμενες-υπάρχουσες αρμοδιότητες του αντίστοιχου υπουργείου άλλοτε πρωτότυπα, χωρίς τέτοια αναφορά<sup>260</sup>

---

258 ΦΕΚ Α 107/30-5-1997

259 Είναι πολύ χαρακτηριστικό και σε αυτόν τον μεταρρυθμιστικό νόμο, ότι αντίθετα με κάθε επιστημονική-τεχνοκρατική θεώρηση, πρώτα δημιουργούνταν οι δομές και προσδιορίζονταν το προσωπικό που θα τις στελέχωνε και αφηνόταν για αργότερα ο ακριβής καθορισμός των αρμοδιοτήτων-δραστηριοτήτων της ίδιας της οργάνωσης ως συνόλου...

260 «Άρθρο 6: Διευθύνσεις με τοπική αρμοδιότητα την Περιφέρεια

1. Η Διεύθυνση Σχεδιασμού και Ανάπτυξης είναι αρμόδια για την εξειδίκευση της περιφερειακής πολιτικής στο επίπεδο της Περιφέρειας, την υλοποίηση των διαδικασιών του Δημοκρατικού Προγραμματισμού, για τα ετήσια και μεσοχρόνια προγράμματα Περιφερειακής Ανάπτυξης, καθώς και για τα αναπτυξιακά κίνητρα και την προώθηση νέων θεσμών. Η Διεύθυνση είναι αρμόδια επίσης για τα θέματα των υδατικών πόρων.



-Στο άρθρο 20 του νόμου, ορίζεται ρητά η υποχρέωση όλων των υπουργείων να συντάξουν νέους οργανισμούς στη βάση προσδιορισμένων επιστημονικών αρχών<sup>261</sup>.

---

*Η Διεύθυνση Σχεδιασμού και Ανάπτυξης συγκροτείται από τα παρακάτω τέσσερα (4) τμήματα:*

*Τμήμα σχεδιασμού Περιφερειακής Πολιτικής Τμήμα Εφαρμογής Προγραμμάτων και Διαχείρισης Έργων Τμήμα Κινήτρων Περιφερειακής Ανάπτυξης Τμήμα Διαχείρισης Υδατικών Πόρων.*

*Οι αρμοδιότητες των τμημάτων της Διεύθυνσης Περιφερειακής Ανάπτυξης είναι:*

*α) Τμήμα Σχεδιασμού Περιφερειακής Πολιτικής.*

*Η σύνταξη προτάσεων για τη διαμόρφωση της περιφερειακής πολιτικής. Η εξειδίκευση των στόχων και των κατευθύνσεων της αναπτυξιακής πολιτικής στο επίπεδο της Περιφέρειας. Η μέριμνα για την κατάρτιση και έγκριση του αναπτυξιακού προγράμματος της Περιφέρειας, ο συντονισμός των φορέων εκτέλεσης και η παρακολούθηση της πορείας εφαρμογής του.*

*Η εισήγηση στο Περιφερειακό Συμβούλιο για τις προτάσεις της Περιφέρειας για το Εθνικό Ετήσιο Πρόγραμμα (Δημόσιες επενδύσεις Εθνικής Σημασίας).*

*β) Τμήμα Εφαρμογής Προγραμμάτων και Διαχείρισης Έργων.*

*Η επιλογή και παρακολούθηση της εκτέλεσης έργων και προγραμμάτων που υποβάλλονται για χρηματοδότηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση και άλλους χρηματοδοτικούς οργανισμούς στο πλαίσιο του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων.*

*γ) Τμήμα Κινήτρων Περιφερειακής Ανάπτυξης.*

*Η προώθηση των διαδικασιών αξιολόγησης και έγκρισης των επενδύσεων, ο έλεγχος αυτών και η εφαρμογή των σχετικών με τα κίνητρα διατάξεων.*

*δ) Τμήμα Διαχείρισης Υδατικών Πόρων.*

*Έχει τις αρμοδιότητες που προβλέπονται για τις μέχρι την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου περιφερειακές υπηρεσίες του Υπουργείου Ανάπτυξης από τις κείμενες διατάξεις.*

*2. Η Διεύθυνση Υγείας και Πρόνοιας είναι αρμόδια για την προστασία της δημόσιας υγείας και την οργάνωση της πρόληψης, της αγωγής και προαγωγής της υγείας στην Περιφέρεια. Επίσης, συντονίζει το έργο των υπηρεσιών υγείας και πρόνοιας της Περιφέρειας και εισηγείται ρυθμίσεις κατάλληλες για την πληρέστερη και αποδοτικότερη παροχή υπηρεσιών υγείας και πρόνοιας στους κατοίκους της Περιφέρειας.*

*Η Διεύθυνση Υγείας και Πρόνοιας συγκροτείται από τα παρακάτω τρία (3) τμήματα:*

*α. Τμήμα Δημόσιας Υγείας β. Τμήμα Υπηρεσιών Υγείας γ. Τμήμα Πρόνοιας.*

*Οι αρμοδιότητες των Τμημάτων της Διεύθυνσης Υγείας και Πρόνοιας είναι:*

*α. Τμήμα Δημόσιας Υγείας. Ο έλεγχος των παραγόντων κινδύνου για την υγεία και ο εντοπισμός των ιδιαίτεροτήτων και υγειονομικών προβλημάτων της περιοχής, η εκτίμηση των προτεραιοτήτων, η επεξεργασία των σχετικών στοιχείων και γενικότερα η προστασία της δημόσιας υγείας, η οργάνωση της πρόληψης και η αγωγή και προαγωγή της υγείας στην περιφέρεια.*

*β. Τμήμα Υπηρεσιών Υγείας Ο συντονισμός του έργου όλων των φορέων υγείας οποιαδήποτε νομικής μορφής της Περιφέρειας Η μέριμνα για τη μελέτη και αξιολόγηση των στοιχείων χωροταξικής κατανομής των φορέων υγείας στους νομούς της ίδιας υγειονομικής περιφέρειας.*

*γ. Τμήμα Πρόνοιας Ο συντονισμός και η αξιολόγηση της λειτουργίας των φορέων πρόνοιας οποιασδήποτε μορφής της Περιφέρειας Η μελέτη και οι προτάσεις για την αποδοτικότερη παροχή υπηρεσιών πρόνοιας στους κατοίκους της Περιφέρειας....*

*3. Η Διεύθυνση Δημοσίων Έργων είναι αρμόδια για τον προγραμματισμό και τη μελέτη της περιφερειακής πολιτικής κατασκευής έργων, καθώς και την εκπόνηση ή ανάθεση εκπόνησης και την έγκριση των μελετών των έργων αυτών και για την εκτέλεση δειγματοληψιών και τον έλεγχο της καταλληλότητας των εδαφών και των υλικών κατασκευής των εκτελούμενων έργων...».*

*261 «...1. Η οργάνωση των υπουργείων των αυτοτελών δημοσίων πολιτικών υπηρεσιών και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου καθορίζεται με τους Οργανισμούς, που καταρτίζονται με προεδρικά διατάγματα, που εκδίδονται με πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομικών και του αρμόδιου κατά περίπτωση υπουργού. Με όμοια προεδρικά διατάγματα μπορεί να καταρτίζεται ενιαίος οργανισμός για ομάδα ομοειδών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.*

*Με τους Οργανισμούς καθορίζονται: α) η αποστολή του υπουργείου, αυτοτελούς δημόσιας υπηρεσίας ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, όπως προβλέπεται από τις κείμενες διατάξεις, β) η διάρθρωση των υπηρεσιών σε οργανικές μονάδες (γενικές διευθύνσεις, διευθύνσεις, τμήματα αυτοτελή ή μη και αυτοτελή γραφεία), γ) ο τίτλος, η έδρα και η κατανομή υφισταμένων αρμοδιοτήτων σε καθεμία των παραπάνω οργανικών μονάδων δ) οι κλάδοι προσωπικού κατά κατηγορίες, ο αριθμός και η κατανομή των θέσεων του κάθε φύσεως προσωπικού σε κλάδους και ειδικότητες μέσα στο πλαίσιο του συνολικού αριθμού των οργανικών θέσεων, τα τυπικά προσόντα διορισμού ή πρόσληψης κατά κλάδο και ειδικότητα. Η διάκριση των κλάδων σε ειδικότητες γίνεται με σχέση με την επιδιωκόμενη εξειδίκευση των υπαλλήλων, ανάλογα με τις ανάγκες της υπηρεσίας, ε) η περιγραφή προσόντων και καθηκόντων της κάθε θέσης ευθύνης στ) οι κλάδοι ΠΕ, ΤΕ και ΔΕ των οποίων οι υπάλληλοι κρίνονται για την*

-Στο άρθρο 1 παρ 1 εδαφ 5ο, ορίζεται<sup>262</sup> η συγκρότηση στο Υπουργείο Εσωτερικών, μίας επιτροπής με αποστολή την «..καταγραφή, μελέτη και ανάλυση των αρμοδιοτήτων της κεντρικής και περιφερειακής κρατικής διοίκησης και των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων» και την «εισήγηση για τη μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων που ασκούνται από τις κεντρικές υπηρεσίες των υπουργείων ή αυτοτελών δημόσιων υπηρεσιών στις Περιφέρειες στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και στους δήμους και κοινότητες».

Παρότι, η πορεία εφαρμογής πολλών από τις διατάξεις του πληθωρικού αυτού νόμου δεν ήταν αδιατάρακτη (απόκτηση και απώλεια αρμοδιοτήτων στους τομείς υγείας και τουρισμού, προβλήματα στελέχωσης κλπ), οι νέοι φορείς (έστω και χωρίς οργανισμούς) ανέλαβαν σταδιακά όλο το βάρος της κρατικής εκπροσώπησης στις επαρχίες και συγκέντρωσαν γύρω τους μέγιστο μέρος της οικονομικής (λόγω της διαχείρισης κοινοτικών πόρων) και πολιτικής δραστηριότητας (ο γενικός γραμματέας περιφέρειας ήταν ο εκπρόσωπος της κυβέρνησης στην περιοχή του)<sup>263</sup>.. Εκτιμώμενος συνολικά, ο ν.2503/1997<sup>264</sup>, με τον οποίο αφενός αναβαθμίστηκαν οι περιφέρειες και ανέλαβαν νέες αρμοδιότητες (αυτές των περιφερειακών διευθυντών του ν. 2218/94 που καταργήθηκαν με το ν. 2399/96) και αφετέρου δρομολογήθηκαν μερικές καίριες τομές στην Κεντρική Διοίκηση (σύνταξη νέων οργανισμών και δυνατότητα σύστασης ΟΔΕ), συνιστά ένα ιδιαίτερα σημαντικό νομοθέτημα στη θεσμική μας ιστορία. Η περιφέρεια αποτέλεσε πλέον την ενιαία αποκεντρωμένη οργανωτική μονάδα του κράτους, έχοντας επικεφαλής πάντα τον διορισμένο από την κυβέρνηση γενικό γραμματέα<sup>265</sup>. Ο τελευταίος επέπτευε και τους νομάρχες και τους

---

κατάληψη θέσεων προϊσταμένων των κατά περίπτωση οργανικών μονάδων, ανάλογα με την ειδικότητα του κλάδου και το αντικείμενο των συγκεκριμένων οργανικών μονάδων...».

262 «Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης συγκροτείται στο Υπουργείο Εσωτερικών ..επιτροπή από υπαλλήλους του Υπουργείου, ειδικούς επιστήμονες και από έναν εκπρόσωπο της Ένωσης Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδας (Ε.Ν.Α.Ε.) της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (ΚΕΔΚΕ) και της Α.Δ.Ε.Δ.Υ. Στην επιτροπή αυτή συμμετέχει και ένας Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας . Έργο της επιτροπής είναι η καταγραφή, μελέτη και ανάλυση των αρμοδιοτήτων της κεντρικής και περιφερειακής κρατικής διοίκησης και των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και η εισήγηση για τη μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων που ασκούνται από τις κεντρικές υπηρεσίες των υπουργείων ή αυτοτελών δημόσιων υπηρεσιών στις Περιφέρειες στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και στους δήμους και κοινότητες. Στην επιτροπή συμμετέχουν κάθε φορά ανάλογα με τις υπό εξέταση αρμοδιότητες εκπρόσωποι των αρμοδίων υπουργείων...».

263 βλ. «η αυξανόμενη σπουδαιότητα της περιφέρειας προέρχεται από το γεγονός ότι είναι υπεύθυνη για τη διοίκηση και διαχείριση των “Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων” (ΠΕΠ)...” Παρασκευή Χριστοφιλοπούλου 1996: 132-133

264 «Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ Α 107/30-5-1997.

265 Άρθρο 1 παρ.2 ν. 2503/97 «Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας που κατέχει κατά την κείμενη νομοθεσία θέση μετακλητού υπαλλήλου με βαθμό πρώτο (1ο) των ειδικών θέσεων, διορίζεται παύεται και μετακινείται από Περιφέρεια σε Περιφέρεια με πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου που εκδίδεται μετά από εισήγηση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας είναι εκπρόσωπος της Κυβέρνησης και υπεύθυνος για την άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής για τα θέματα που αφορούν την Περιφέρεια.

Ο Γενικός Γραμματέας προϊσταται όλων των υπηρεσιών της Περιφέρειας.

Κατευθύνει, συντονίζει, εποπτεύει και ελέγχει τη δράση των υπηρεσιών και των υπαλλήλων της Περιφέρειας.

Είναι πειθαρχικός προϊστάμενος των υπαλλήλων της Περιφέρειας και μπορεί να επιβάλλει την ποινή της επίπληξης και του προστίμου μέχρι και των αποδοχών ενός μηνός. Ο Γενικός Γραμματέας προϊσταται επίσης των αστυνομικών, των πυροσβεστικών και λιμενικών υπηρεσιών στην Περιφέρεια.

δημάρχους-προέδρους κοινοτήτων της περιοχής του, ενώ διέθετε και σημαντική εξουσία στους τομείς των δημοσίων έργων (κυρίως), ωστόσο, ο ακριβής προσδιορισμός της αρμοδιότητάς του, τόσο σε σχέση με τους υπουργούς, των οποίων το έργο επιτελούσε στην περιοχή του όσο και με τους νομάρχες, παρέμενε σε πολλές περιπτώσεις ασαφής...

### **Νόμος 2539/1997, Πρόγραμμα «ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ»**

Το 1997, το Κράτος συμπεριελάμβανε 5.923 α' βαθμίου ΟΤΑ (369 δήμους, 5.554 κοινότητες), φορτωμένους με χρέη και στην πλειοψηφία τους, ανίσχυρους. Η συντήρηση τόσων φορέων, χωρίς να μπορούν να συμβάλλουν παρά ελάχιστα στην ικανοποίηση των αναγκών των πολιτών, συνιστούσε μια τεράστια οικονομική σπατάλη, ενώ οι προσπάθειες που είχαν γίνει κατά την προηγούμενη δεκαετία, για εθελοντικές συνενώσεις, είχαν αποτύχει... Με χαρακτηριστική αποφασιστικότητα, ο Υπουργός Εσωτερικών προώθησε το σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας», που προέβλεπε μια σειρά παρεμβάσεων, με στόχο την αναβάθμιση της λειτουργίας και του ρόλου της α' βαθμίας ΤΑ. Μια από αυτές ήταν και η ψήφιση από την Βουλή ενός νόμου, με τον οποίο, πραγματοποιήθηκαν υποχρεωτικά οι συνενώσεις δήμων-κοινοτήτων. Με τον ν. 2539/1997<sup>266</sup>, με τον οποίο υλοποιήθηκε το σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας»<sup>267</sup> και έκτοτε και ο νόμος φέρει αυτήν την ονομασία, συνενώθηκαν οι 369 δήμοι και 5.554 κοινότητες σε 900 δήμους και 133 κοινότητες, που αποτέλεσαν έκτοτε τους φορείς της πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης της χώρας. Στο νομοθέτημα αυτό δεν προσδιορίζονταν τόσο κάποιες νέες αρμοδιότητες των ΟΤΑ α' βαθμού<sup>268</sup>, όσο κυρίως γινόταν αναδιάταξη των προϋποθέσεων άσκησης των υφισταμένων αρμοδιοτήτων από τους νεοπαγείς οργανισμούς<sup>269</sup>. Επιπλέον, υπήρχε πρόβλεψη οικονομικής στήριξης των νέων ΟΤΑ με χρηματοδοτήσεις από το πρόγραμμα Ε.Π.Τ.Α. (το ταμείο του οποίου τροφοδοτούσαν πολλά υπουργεία) και πρόβλεψη στελέχωσης με πρόσληψη 1.000 νέων «επιστημόνων», ακόμη και πρόβλεψη παροχής μηχανημάτων...

### **Νόμος 2647/1998**

---

Στο Γενικό Γραμματέα ανήκουν αποκλειστικά οι αρμοδιότητες που έχουν ανατεθεί ή μεταβιβασθεί στις υπηρεσίες της Περιφέρειας, καθώς και κάθε άλλη αρμοδιότητα που του παρέχει ο νόμος ή ανατίθεται σ' αυτόν βάσει νόμου.

Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας εποπτεύει τα Ν.Π.Δ.Δ. που εδρεύουν στην Περιφέρεια και δεν εποπτεύονται από νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, δήμους, κοινότητες και υπουργεία, κατά την κείμενη νομοθεσία...».

266 ΦΕΚ Α 244/4-12-1997 Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης

267 Βλ. έκδοση Υπουργείου ΕΣΔΔΑ, Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας» για τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, πρόταση για την ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, Αθήνα, Φεβρουάριος 1997.

268 Π.χ. Άρθρο 20: «...Το ανωτέρω τέλος μπορεί να επιβάλλεται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου και στις παρακάτω κατηγορίες καταστημάτων:  
α. Τουριστικών ειδών...».

269 Π.χ. Άρθρο 6 «Αρμοδιότητες τοπικών συμβουλίων και των προέδρων τους – Λειτουργία

1. Το τοπικό συμβούλιο έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

α. Εκφέρει γνώμη και διατυπώνει προτάσεις προς το δημοτικό συμβούλιο για όλα τα ζητήματα που ενδιαφέρουν το δημοτικό διαμέρισμα. Διατυπώνει προτάσεις...β. Παρακολουθεί...δ. Προτείνει...».

Στον ν. 2503/97 οριζόταν ότι μετά την αναλυτική επεξεργασία και καταγραφή των αρμοδιοτήτων που θα διενεργούσε η ειδικά γι αυτό συστηνόμενη επιτροπή, τα διάφορα υπουργεία θα προέβαιναν στη μεταβίβαση προς τις περιφέρειες αρμοδιοτήτων τους μέσω π.δ/των εντός οριζόμενης προθεσμίας (6 μηνών). Ολη αυτή η πρόβλεψη όμως δεν τελεσφόρησε λόγω της εμφανούς απροθυμίας των άλλων υπουργείων να συνεισφέρουν. Στο πόρισμα της ειδικής επιτροπής (επιτροπής «Σερέλλη») καταγράφεται παραστατικά η παρελκυστική προσπάθεια που έγινε και η εν γένει αρνητική στάση των άλλων υπουργείων<sup>270</sup>. Υπό αυτές τις συνθήκες, το Υπουργείο Εσωτερικών (το πρώτο ως προς την τάξη υπουργείο εκείνη την εποχή) προετοίμασε και πέτυχε την ψήφιση ενός νέου νόμου, με τον οποίο συμπληρωνόταν ο 2503/97. Με τον ν.2647/1998<sup>271</sup>, πραγματοποιήθηκε, κυριολεκτικά, μεταφορά αρμοδιοτήτων από τα υπουργεία σε άλλους φορείς είτε στις περιφέρειες, είτε στις νομαρχίες είτε σε δήμους και κοινότητες. Η διατύπωση του νόμου ήταν επ' αυτού σαφής: «Άρθρο 1 : Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στις Περιφέρειες

1. Οι ακόλουθες αρμοδιότητες, που ασκούνται από Υπουργούς μεταβιβάζονται στις Περιφέρειες...». Ακολουθούσαν δέκα ενότητες, κατά υπουργείο, με απαρίθμηση «αρμοδιοτήτων» που εκχωρούνταν στις περιφέρειες ως εξής:

- A. Αρμοδιότητες Υπουργείου Εσωτερικών, συνολικά 18
- B. Αρμοδιότητες Υπουργείου Ανάπτυξης, συνολικά 6
- Γ. Αρμοδιότητες Υπουργείου ΠΕΧΩΔΕ, συνολικά 15
- Δ. Αρμοδιότητες Υπουργείου Παιδείας, συνολικά 1
- E. Αρμοδιότητες Υπουργείου Γεωργίας, συνολικά 28
- ΣΤ. Αρμοδιότητες Υπουργείου Εργασίας, συνολικά 2
- Z. Αρμοδιότητες Υπουργείου Υγείας, συνολικά 11
- H. Αρμοδιότητες Υπουργείου Πολιτισμού, συνολικά 3
- Θ. Αρμοδιότητες Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας, συνολικά 3
- I. Αρμοδιότητες Υπουργείου Μεταφορών, συνολικά 25.

Φαινομενικά είχαμε λοιπόν ένα γενικό σύνολο 112 «αρμοδιοτήτων». Ήταν όμως και προφανώς εξακολουθεί να είναι, αμφίβολο κατά πόσο μπορούσαν να αθροισθούν στον ίδιο αριθμό, «αρμοδιότητες» όπως «η έγκριση για κατ' εξαίρεση οδήγηση αυτοκινήτων των υπηρεσιών της Περιφέρειας, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού από υπαλλήλους που έχουν την απαιτούμενη κατά περίπτωση άδεια οδήγησης, ανεξάρτητα

---

270 Βλ. σελ 14: «Η καταγραφή των αρμοδιοτήτων από τα Υπουργεία σε πολλές περιπτώσεις είτε δεν ήταν πλήρης, είτε γινόταν με ευθεία αναφορά στις διατάξεις των οργανισμών τους, γεγονός που παρεμπόδιζε τον ακριβή εντοπισμό των αρμοδιοτήτων ή τον ακριβή προσδιορισμό του περιεχομένου τους, τις τυχόν συναρμοδιότητες κλπ...»

271 ΦΕΚ Α' 237/22-10-1998 Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στις Περιφέρειες και την Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις

από την κατηγορία, κλάδο ή ειδικότητα στην οποία ανήκουν (άρθρο 19 παρ. 4 του ν. 2503/1997, ΦΕΚ 107 Α')» και «η έγκριση για την εγκατάσταση τηλεφωνικών συνδέσεων, καθώς και για τη φραγή και την άρση φραγής τηλεφωνικών συνδέσεων εσωτερικού και διεθνούς δικτύου στις υπηρεσίες της Περιφέρειας (απόφαση του Πρωθυπουργού 40362/1953, απόφαση ΔΙΑ/Φ25/3/1981, ΦΕΚ 698 Β' και άρθρο 15 παρ. 2 περ. δ' του π.δ. 320/1988, ΦΕΚ 149 Α')», με την «εκτίμηση για το αν από τον εκσυγχρονισμό ή επέκταση υφιστάμενων έργων και δραστηριοτήτων, των οποίων έχουν αρμοδιότητα έγκρισης περιβαλλοντικών όρων, επέρχονται ουσιαστικές διαφοροποιήσεις σε σχέση με τις επιπτώσεις τους στο περιβάλλον (άρθρο 8 παρ.1 και άρθρο 9 παρ.1 ΚΥΑ 69269/5387/1990 ΦΕΚ 678 Β')» και προπάντων με την «λήψη έκτακτων μέτρων σε περιπτώσεις ρύπανσης του περιβάλλοντος (άρθρο 2 του ν.1327/1983, ΦΕΚ 21 Α')».

Ακολουθώντας την ίδια τακτική, αυτήν της απαρίθμησης, στο άρθρο 2 του νόμου καταγράφονταν οι «αρμοδιότητες» που εκχωρούνταν στις ΝΑ, ως εξής:

- Α. Αρμοδιότητες Υπουργείου Ανάπτυξης, συνολικά 6
- Β. Αρμοδιότητες Υπουργείου Παιδείας, συνολικά 3
- Γ. Αρμοδιότητες Υπουργείου Γεωργίας, συνολικά 8
- Δ. Αρμοδιότητες Υπουργείου Υγείας, συνολικά 17
- Ε. Αρμοδιότητες Υπουργείου Μεταφορών, συνολικά 14
- ΣΤ. Αρμοδιότητες Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, συνολικά 3

Φαινομενικά είχαμε λοιπόν και εδώ ένα γενικό σύνολο 51 «αρμοδιοτήτων». Ήταν όμως και εδώ προφανώς αμφίβολο κατά πόσο μπορούσαν να αθροισθούν στον ίδιο αριθμό, «αρμοδιότητες» όπως «ο διορισμός μελών Διοικητικού Συμβουλίου του Φιλανθρωπικού Ιδρύματος “Ενωσις Αθηναίων Κυριών” (Ν.Π.Ι.Δ.) (άρθρο 4 του β.δ. 186/1973, ΦΕΚ 58 Α')» και «η χορήγηση άδειας παρέκκλισης για το μη αυτόματο κλείσιμο των μέσων πλήρωσης και κλεισίματος για παραγωγή υγρού γάλακτος προς πόσιν (άρθρο 17 παρ. 21 του π.δ.119/1997, ΦΕΚ 108 Α')» με την «χορήγηση άδειας για εγκατάσταση κεραίας σταθμού στην ξηρά, η παροχή σύμφωνης γνώμης για κατασκευή οικίσκου στέγασης μηχανημάτων σταθμών ραδιοεπικοινωνίας, καθώς και η έγκριση σχεδίων των οικίσκων στέγασης μηχανημάτων σταθμών ραδιοεπικοινωνίας και μόνο για τις ακόλουθες κατηγορίες σταθμών: α. Σταθμοί βάσης της κινητής υπηρεσίας ξηράς για δημόσια ανταπόκριση...» και την «έγκριση θέσης σε κυκλοφορία αυτοκινήτων επιβατικών δημόσιας χρήσης από δήμους ή κοινότητες ή επιχειρήσεις των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης του άρθρου 46 του ν. 1416/1984, ο καθορισμός της χρονολογίας μέχρι την οποία επιτρέπεται η κυκλοφορία των αυτοκινήτων αυτών, που μπορεί να παρατείνεται, του τρόπου και της διαδικασίας της παροχής και συλλογής των στοιχείων, της καταγραφής και της υποβολής τους στις αρμόδιες υπηρεσίες (άρθρο 5 παρ. 1 και 4 του ν. 1437/1984, ΦΕΚ 59 Α')».

Στο άρθρο αυτό υπήρχε και μία περίπτωση «αρμοδιότητας» πολύ ενδεικτικής της ασάφειας-σύγχυσης που κυριαρχούσε στις διάφορες υπηρεσίες... Το Υπουργείο Παιδείας λοιπόν, έδινε την

«αρμοδιότητα» για «χορήγηση άδειας άσκησης ιδιωτικού έργου με αμοιβή σε υπαλλήλους (άρθρο 77 του π.δ. 611/1977)» προς τις υπηρεσίες των ΝΑ. Αυτό σήμαινε πως οι υπηρεσίες του συγκεκριμένου υπουργείου, σε αντίθεση με τις υπηρεσίες όλων των άλλων υπουργείων που δεν προχώρησαν σε τέτοια μεταβίβαση, αντιλαμβάνονταν το δικαίωμα (όλων) των δημοσίων υπαλλήλων στην άσκηση (κατόπιν αδείας) ιδιωτικού έργου με αμοιβή (που κατοχυρωνόταν στον ισχύοντα Υπαλληλικό Κώδικα) ως περίπτωση «αρμοδιότητας» που έπρεπε ρητά να μεταβιβαστεί και δεν αρκούσαν στο ότι ο Υπαλληλικός Κώδικας ίσχυε γενικά και αφορούσε όλους τους δημοσίους υπαλλήλους, συμπεριλαμβάνοντας εκείνη την εποχή και τους υπηρετούντες στις ΝΑ<sup>272</sup>... Η περίπτωση αυτή ήταν πολύ χαρακτηριστική τόσο της μειωμένης επιστημονικής επάρκειας όσο και της διαφορετικής κατανόησης της ορολογίας που διέκρινε αρκετά από τα εμπλεκόμενα υπουργεία και βέβαια, εκφράστηκε εντός του νομοθετήματος...

Περαιτέρω, στο άρθρο 3 του νόμου καταγράφονταν οι «αρμοδιότητες» αποκλειστικά του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης που μεταβιβάζονταν στους ΟΤΑ α' βαθμού και ήταν συνολικά 21. Τις περισσότερες όμως εξ αυτών (16) θα τις αναλάμβαναν οι δήμοι μόλις θα συστήναν την ανάλογη υπηρεσία (Δημοτική Αστυνομία). Εξετάζοντας τις παραπάνω αρμοδιότητες του Υπουργείου αυτού, σε συνδυασμό με εκείνες που το ίδιο Υπουργείο εκχώρησε στις ΝΑ, μπορούμε εύκολα να διαπιστώσουμε αφενός μια λογική αλληλουχία αφετέρου μια έμφαση στον τρόπο δράσης της Διοίκησης (λογική για το συγκεκριμένο υπουργείο). Αυτές οι επισημάνσεις διακρίνονται πολύ εμφαντικά στην αρμοδιότητα για τους νομάδες. Η μεν «χορήγηση αδειών εγκατάστασης πλανόδιων νομάδων (παρ. 2 της Α5/696/25.4.1983 Υγειονομικής διάταξης ΦΕΚ 243 Β')» εκχωρείτο στις ΝΑ<sup>273</sup> η δε «εφαρμογή των διατάξεων που αφορούν τους χώρους εγκατάστασης πλανόδιων νομάδων (Υγειονομική Διάταξη Α5/696/1983, ΦΕΚ 243 Β')» μεταβιβαζόταν στους δήμους<sup>274</sup>. Ατυχώς αλλά πέρα από το επαινετέο παράδειγμα που αναφέρθηκε, δεν σημειωνόταν συχνά τέτοια συνεκτική παράθεση και ο κανόνας ήταν προφανώς το αντίθετο, δηλαδή η ασάφεια και η χαλαρότητα στις διατυπώσεις, κάτι που καταλάμβανε και το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης (πχ ασαφούς διατύπωσης: «η προστασία των σπηλαίων»). Η παρατήρηση αυτή αναδεικνύει τη σημασία του χρόνου, ως άλλης κρίσιμης παραμέτρου, επιτυχούς ή μη καθορισμού αρμοδιότητας, καθότι φαίνεται πως ανάλογα με την εποχή έκδοσης κάποιας απόφασης/διατάγματος/νόμου συγκεκριμένου υπουργείου, ήταν και η ποιότητα της διατύπωσης... Η καλύτερη διατύπωση και η χαλαρότης στην ορολογία, δεν ήταν πάντως τα μόνα τρωτά σημεία του νομοθετήματος αυτού. Όπως σημείωσε χαρακτηριστικά ο Χλέπας «η προσπάθεια για μεταφορά πολλών και σημαντικών αρμοδιοτήτων από τα Υπουργεία δεν υπήρξε ιδιαίτερα καρποφόρα, ενώ

272 πρώην νομαρχιακούς υπαλλήλους, οι οποίοι υπόκεινταν στις διατάξεις του ΥΚ και με μεταβατική διάταξη του ν.2218/1994 εξακολουθούσαν, μέχρι το 2001, να θεωρούνται δημόσιοι υπάλληλοι σε απόσπαση

273 Άρθρο 2 παρ ΣΤ περίπτωση 2

274 Άρθρο 3 παρ 1 περίπτωση 16

*αζίζει να σημειωθεί πως ορισμένες από τις αρμοδιότητες που μετέφερε ο νέος νόμος στις Περιφέρειες (λ.χ. από το Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών) δεν ανταποκρίνονταν στην πλούσια αλλά ανορθολογική οργανωτική δομή που είχε διαμορφωθεί προθύστερα, δηλ. προτού καθοριστούν οι προς ανάληψη αρμοδιότητες, από το ν.2503/97...» (1999:183-184).*

Ο νόμος αυτός συνιστούσε ουσιαστικά την κορύφωση όλων των διεργασιών που είχαν δρομολογηθεί από το 1994 και αφορούσαν τη συγκέντρωση, εκτίμηση και κατανομή αρμοδιοτήτων ανάμεσα στους βασικούς φορείς του Κράτους (υπουργεία, περιφέρειες, ΝΑ και δήμους-κοινότητες) και γι' αυτόν ακριβώς τον λόγο, εξέφραζε μέσα από τις γραμμές του και όλη τη χρησιμοποιηθείσα εμπειρογνωμοσύνη, τις κατευθύνσεις και τα όρια στη σκέψη του νομοθέτη, που πίσω του βρισκόταν το σύνολο σχεδόν της Διοίκησης. Εκτιμώντας τον λοιπόν συνολικά, ως βασικά χαρακτηριστικά του, μπορούμε να επισημάνουμε, αφενός την αποσπασματικότητα και αφετέρου την απουσία συστημικής προσέγγισης του προβλήματος. Από την ανάγνωση και μόνο γίνεται φανερό ότι, η έμφαση δινόταν στην ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ, νοουμένης όμως με επιφανειακούς όρους (πχ πόσες αρμοδιότητες μεταφέρονται...) και όχι με όρους προσεκτικής οικοδόμησης ενός συνεκτικού πλαισίου κρατικής δράσης (Χλέπας-Τασσόπουλος 2000).

Στο νομοθέτημα αυτό, πέραν των καταγραφών κατά υπουργείο και της αναλυτικής απαρίθμησης σε συνδυασμό με τη νομική πρόβλεψη που γινόταν, κάτι που προφανώς αναμενόταν να διευκολύνει τους εφαρμοστές δίνοντάς τους ξεκάθαρες και οριοθετημένες κατευθύνσεις, σε αρκετές περιπτώσεις τόσο το ξεκαθάρισμα όσο και η οριοθέτηση υπονομεύονταν από την ύπαρξη κάποιας άλλης διάταξης, που καιροφυλακτούσε προς το τέλος του άρθρου και αναιρούσε μέρος των προηγηθέντων... Αυτό πχ γινόταν με την παρ. 3 του άρθρου 1, όσον αφορά τη χωρική διάσταση της εκχωρούμενης αρμοδιότητας, σύμφωνα με την οποία «Οι Αρμοδιότητες των περιπτώσεων 17), 18) και 19) της παραγράφου 2 μεταβιβάζονται στις περιφέρειες πλην της Περιφέρειας Αττικής και με εξαίρεση τις περιοχές που εμπίπτουν μέσα σε όρια Ramsar, Δίκτυο Natura 2000, εθνικούς δρυμούς, αισθητικά δάση και διατηρητέα μνημεία της φύσης σε κοινοτικά ή εθνικά προγράμματα ή σχέδια περιβαλλοντικής σημασίας» ή με την διάταξη της παρ. 2 άρθρου 3 αναφορικά με τον χρόνο ανάληψης της μεταβιβαζόμενης αρμοδιότητας, σύμφωνα με την οποία «οι αρμοδιότητες των περιπτώσεων 1 μέχρι και 16 της παραγράφου 1 μεταβιβάζονται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού και ασκούνται από την ειδική υπηρεσία "Δημοτική Αστυνομία" ευθύς ως εκδοθεί το προεδρικό διάταγμα που προβλέπεται από την παρ. 8 άρθρου 11 ν. 2503/1997. Μέχρι τότε οι αρμοδιότητες αυτές εξακολουθούν να ασκούνται από τις αστυνομικές αρχές».

Συμπληρώνοντας την εικόνα της κακής νομοτεχνικής ποιότητας που υπεισέρχεται ως άλλη παράμετρος στο θέμα μας, σημειώνουμε τα άρθρα 4-8 που αφορούσαν όλα αποσπασματικές ρυθμίσεις ζητημάτων μικρής κλίμακας και εστιάζουμε στο άρθρο 9. Με αυτό ρυθμιζόνταν αρκετά

εκτεταμένα και λεπτομερειακά θέματα των Συνοριακών Σταθμών. Η τόσο αναλυτική πρόβλεψη, ο ορισμός της έννοιας, η ανάθεση της ευθύνης<sup>275</sup>, ο τρόπος ίδρυσης, ο τρόπος λειτουργίας, ο τρόπος και ο χώρος κατασκευής τους, η σύσταση Διεύθυνσης Συνοριακών Σταθμών στο Υπουργείο Εσωτερικών, ο τρόπος οργάνωσης, στελέχωσης και λειτουργίας της κλπ ζητήματα, προσδιορίζονταν με ακρίβεια ή παρέχονταν εξουσιοδότηση για περαιτέρω ρύθμιση (δίνονταν συνολικά 3 εξουσιοδοτήσεις για έκδοση π.δ. και άλλες τόσες για έκδοση υπουργικών αποφάσεων), σχηματίζοντας την (θετική) εντύπωση της συνολικής αντιμετώπισης του θέματος, έστω και με αστοχίες στις επιμέρους διατυπώσεις. Ατυχώς, η ακολουθήσασα μη υλοποίηση πολλών από τις προβλέψεις της συγκεκριμένης ιδιαίτερα προσεγμένης ρύθμισης (δεν συστάθηκε ούτε η Διεύθυνση στο Υπουργείο Εσωτερικών...), υπερτονίζουν τη βαρύτητα μιας άλλης παραμέτρου της ελληνικής διοικητικής πραγματικότητας, αυτής της πολιτικοποίησης. Της εξάρτησης δηλαδή της εφαρμογής ή μη ενός νόμου από τη σημασία που θα του προσδώσει η (συγκυριακά) κυρίαρχη πολιτική ηγεσία (διεξοδικά στο Μέρος Γ')...

Πέραν των νομοθετικών διαβημάτων, το αρμόδιο Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης<sup>276</sup> προσπάθησε να υποβοηθήσει την ανάπτυξη των νέων δομών και να εξασφαλίσει τη διευκρίνιση των αρμοδιοτήτων κάθε κρατικού οργάνου. Συγκεκριμένα, αφενός εξέδωσε εγκυκλίους και αφετέρου συνέταξε και έστειλε προς τις νέες αρχές (των ΝΑ) πρότυπο οργανισμού, ώστε να διευκολυνθούν στη σύνταξη των δικών τους. Ωστόσο, τα δύο αυτά, διοικητικά εργαλεία, μάλλον συνέβαλαν στην πρόκληση σύγχυσης παρά στην επίλυση αποριών...

Κατά τις επιταγές του άρθρου 6 παρ. 16 ν. 2240/1994, στο Υπουργείο Εσωτερικών συγκροτήθηκε πολυμελής επιτροπή (19 άτομα) αντιπροσωπευτικής σύνθεσης (στελέχη υπουργείου, εκλεγμένοι νομάρχες, εκπρόσωποι συλλογικών φορέων), η οποία συνέταξε ένα υπόδειγμα οργανισμού εσωτερικής υπηρεσίας, έναν πρότυπο οργανισμό για τις νεοπαγείς ΝΑ. Το 30σέλιδο υπόδειγμα στο οποίο κατέληξε η επιτροπή, όπως σημειώνεται επ' αυτού, αντιστοιχεί σε «τυπική Νομαρχία μεσαίου μεγέθους», διανεμήθηκε στις ΝΑ. Μπορεί βάσιμα να υποθέσει κανείς ότι προφανώς επηρέασε πολύ εκείνους που ανέλαβαν να συντάξουν τους οργανισμούς των νέων δομών και μεταξύ άλλων αυτό αποδεικνύεται σαφώς από το ότι, πολλές ΝΑ υιοθέτησαν επακριβώς την οργάνωση που προτεινόταν με το υπόδειγμα...

Εξετάζοντας με τεχνοκρατικό μάτι όμως, τον πρότυπο οργανισμό, διαπιστώνουμε πολύ

---

275 «για το συντονισμό, την παρακολούθηση και τον έλεγχο των δραστηριοτήτων που αφορούν την ίδρυση, κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία των Συνοριακών Σταθμών, καθώς και η ευθύνη για τη χωροθέτηση, την εκπόνηση και τον καθορισμό των όρων ή προδιαγραφών της λειτουργίας και της εν γένει εμφάνισης των Συνοριακών Σταθμών»

276 Το ΥΠΕΣΔΔΑ προήλθε το Σεπτέμβριο 1995 από τη συνένωση των Υπουργείων Προεδρίας της Κυβερνήσεως και Εσωτερικών (π.δ. 375/95), συνένωση που ακόμα και 16 χρόνια αργότερα, όταν τα δύο υπουργεία διαχωρίστηκαν πάλι, δεν είχε αποτυπωθεί σε έναν ενιαίο οργανισμό...



εύκολα κάποιες αστοχίες του. Καταρχήν, όπως εξ αρχής δηλώνεται περιλαμβάνει τρία θέματα:

- Οργανωτική διάρθρωση
- Εκτίμηση θέσεων προσωπικού
- Ορισμό προϊσταμένων

Φυλλομετρώντας και μόνο το 30σέλιδο κείμενο, κατανοεί κανείς ότι το βάρος έχει πέσει στα θέματα προσωπικού (15 σελίδες) και στην ανάδειξη, μέσω των διαφορετικών ειδικοτήτων, σε θέσεις προϊσταμένων (7 σελίδες). Η οργανωτική διάρθρωση καλύπτει μόνο 3 σελίδες, που είναι όμως υπεραρκετές για να καλλιεργήσουν συγχύσεις και να υποκινήσουν αμφισβητήσεις. Και αυτό γιατί προτείνεται ένα σχήμα σχεδόν κατ' αντιγραφή της παλαιάς (κρατικής) νομαρχίας, όπου βέβαια (εννοείται) ότι συμπεριλαμβάνονται και οι αρμοδιότητες που ασκούσε η παλαιά δομή... Πιο συγκεκριμένα, προτείνεται ένα σχήμα με τις εξής 18 διευθύνσεις που υπονοούν και τις αρμοδιότητες που αντιστοιχούν στον τίτλο τους:

1. Διεύθυνση Σχεδιασμού και Προγραμματισμού (με 3 τμήματα)
2. Διεύθυνση Αγροτικής Ανάπτυξης (με 5 τμήματα, 6 γραφεία και Κέντρο Γεωργικής Εκπαίδευσης ΚΕΓΕ)
3. Διεύθυνση Κτηνιατρικής (με 3 τμήματα, 1 γραφείο και 6 αγροτικά κτηνιατρεία)
4. Διεύθυνση Ορυκτού Πλούτου και Βιομηχανίας (με 3 τμήματα)
5. Διεύθυνση Εμπορίου και Τουρισμού (με 2 τμήματα και 2 γραφεία)
6. Διεύθυνση Μεταφορών και Επικοινωνιών (με 2 τμήματα, 1 γραφείο και 1 Κέντρο Τεχνικού Ελέγχου Οχημάτων ΚΤΕΟ)
7. Διεύθυνση Απασχόλησης (με 2 τμήματα, 1 γραφείο αυτοτελές και 4 γραφεία Επιθεώρησης Εργασίας και 1 Κέντρο Πρόληψης Επαγγελματικού Κινδύνου ΚΕΠΕΚ)
8. Διεύθυνση Πολεοδομίας και Περιβάλλοντος (με 3 τμήματα και 2 γραφεία)
9. Διεύθυνση Υγείας και Δημόσιας Υγιεινής (με 3 τμήματα και 1 γραφείο)
10. Διεύθυνση Κοινωνικής Πρόνοιας (με 2 τμήματα και 2 γραφεία)
11. Διεύθυνση Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης (με 2 τμήματα και 2 γραφεία)
12. Διεύθυνση Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης (με 3 τμήματα και 3 γραφεία)
13. Διεύθυνση Πολιτισμού, Αθλητισμού, Νεότητας (με 4 τμήματα και 1 γραφείο)
14. Διεύθυνση Πολιτικών Δικαιωμάτων και Προστασίας των πολιτών (με 4 τμήματα και 2 γραφεία)
15. Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών (με 5 τμήματα)
16. Διεύθυνση Διοικητικών Υπηρεσιών (με 4 τμήματα)
17. Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών (με 3 τμήματα και 2 γραφεία)
18. Διεύθυνση Οργάνωσης και Πληροφορικής (με 3 τμήματα)

Η προτεινόμενη οργάνωση συμπληρωνόταν με τις υπηρεσίες υποστήριξης του νομάρχη και των συλλογικών οργάνων (συμβουλίου και επιτροπής), επιπέδου διεύθυνσης με 2 τμήματα, 3

γραφεία και τη νομική υπηρεσία. Στη συνολική του ανάπτυξη το προτεινόμενο σχήμα έδινε:

-19 διευθύνσεις, 58 τμήματα και 39 γραφεία, 3 ειδικά κέντρα και μια αυτοτελή υπηρεσία (νομική)!

Πέραν του ότι, για ένα σχήμα τέτοιας έκτασης (19 διευθύνσεων...), εμφανώς απουσίαζε η θέση του γενικού διευθυντή και παραβιαζόταν κάθε έννοια εύρους εποπτείας, υπήρχαν και άλλες οργανωτικές αρχές που δεν φαίνεται να τηρήθηκαν ούτε στο ελάχιστο<sup>277</sup>... Αυτό, συνέβη γιατί έλλειπε από τη συγκεκριμένη επιτροπή η εμπειρογνομosύνη της οργανωτικής ανάπτυξης (ουδείς) ενώ διατίθετο υπερβολικά η νομική κατάρτιση (καθηγητής ποινικού δικαίου Νομικής Σχολής Αθηνών, ο δικηγόρος της ΚΕΔΚΕ κλπ) και κάπως λιγότερο η των μηχανικών (δύο μέλη). Προφανώς, η γνώση και η εμπειρία στην προκειμένη περίπτωση κάλυπτε μόνο τη νομική διάσταση και όχι την οργανωτική-διοικητική...

Λίγο αργότερα από τη δημοσίευση των νόμων, το Υπουργείο Εσωτερικών με την εγκύκλιο 52543/51/15-11-1994, επιχείρησε να επεξηγήσει και ενδεχομένως να ερμηνεύσει τους νόμους και να καθοδηγήσει τις υφιστάμενές του αρχές στην ορθή υλοποίηση των διατάξεών τους. Πρότεινε έτσι, στο θέμα που μας ενδιαφέρει, δύο συμπληρωματικά μεταξύ τους κριτήρια για τη διάκριση των αρμοδιοτήτων. Πρώτο *"κριτήριο για τη διάκριση των τοπικών υποθέσεων του δεύτερου βαθμού (ΝΑ) από τις τοπικές υποθέσεις του πρώτου βαθμού (δήμων και κοινοτήτων) αποτελεί η εδαφική περιφέρεια κάθε ΟΤΑ με την έννοια ότι, τοπικές υποθέσεις είναι οι εντός της εδαφικής περιφέρειας των ΝΑ ανακύπτουσες κάθε φορά ανάγκες, η αντιμετώπιση των οποίων είναι ανατεθειμένη από το νόμο σ'αυτές και οι οποίες δεν ανήκουν στους δήμους και στις κοινότητες γιατί υπερβαίνουν τα όριά τους (π.χ. επαρχιακή οδοποιία, διαδημοτικά ή διακοινοτικά εγχειροβελτιωτικά έργα, νοσοκομεία κ.ά.)"*.

Ως δεύτερο κριτήριο καταγραφόταν *"η αρχή της επικουρικότητας της δράσης του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης ο οποίος δρα συμπληρωματικά προς τον πρώτο βαθμό. Ο δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης ασκεί αρμοδιότητες μόνο στο βαθμό που το κάθε θέμα δεν περιορίζεται στα όρια ενός δήμου ή μιας κοινότητας ή στην περίπτωση που αρμοδιότητες ανήκουν μεν στον πρώτο βαθμό ΤΑ (δήμους και κοινότητες), αλλά δεν μπορούν να ασκηθούν από αυτόν επειδή δεν υπάρχει η αναγκαία υποδομή ή οι απαραίτητοι πόροι και ανατίθενται στο δεύτερο βαθμό"*.

Η επιλογή αυτών των κριτηρίων από τη Διοίκηση και η καθοδήγηση των υπηρεσιών για τη χρήση τους, δεν μπορούσε να θεωρηθεί επιτυχής. Καταρχήν, γιατί επέμενε στη σύνδεση των υποθέσεων με τις *"ανακύπτουσες ... ανάγκες"*, κάτι που και στη θεωρία και στη νομολογία είχε ήδη ξεπεραστεί. Επιπλέον, γιατί πρότεινε την αρχή της επικουρικότητας, την οποία «δεν γνώριζε» τότε η εσωτερική ελληνική έννομη τάξη, και την εισήγαγε έτσι, τελείως αυθαίρετα.

Η τροποποιημένη μορφή του άρθρου 23 ΔΚΚ (από το αρ. 41 του ν. 2218/94) που όριζε ότι, *"Η διοίκηση όλων των τοπικών υποθέσεων ανήκει στην αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων, κύρια*

μέριμνα των οποίων αποτελεί η προαγωγή των κοινωνικών και οικονομικών συμφερόντων, καθώς και των πολιτιστικών και πνευματικών ενδιαφερόντων των κατοίκων τους" παρείχε το βασικό κριτήριο, που δεν ήταν άλλο από τη γνωστή και δοκιμασμένη σύνδεση αρμοδιότητας και της κάθε φορά εξυπηρετούμενης μορφής τοπικού συμφέροντος, δηλαδή αν αφορούσε το συμφέρον των κατοίκων όλου του νομού η αρμοδιότητα θα έπρεπε να ανήκει στη ΝΑ, ενώ αν αφορούσε το συμφέρον των κατοίκων ενός δήμου ή κάποιας κοινότητας να ανήκει στον αντίστοιχο ΟΤΑ α' βαθμίδας<sup>278</sup>,

Όσο για την πρόταση της αρχής της επικουρικότητας, ελάχιστα μπορούν να λεχθούν προς υποστήριξή της, καθότι ναι μεν η αρχή της επικουρικότητας του δεύτερου έναντι του πρώτου βαθμού, θα ήταν κατάλληλο κριτήριο αλλά το νομικό της έρεισμα βρισκόταν στον ν. 1850/89 που κύρωσε τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ)<sup>279</sup>, μόνο όμως για τον α' βαθμό ΤΑ, λόγω της προβληθείσας ελληνικής επιφύλαξης<sup>280</sup>.

Το Υπουργείο Εσωτερικών παρακολουθώντας την εξέλιξη του νέου θεσμού, τις προβληματικές καταστάσεις που δημιουργούνταν και τις απαιτήσεις διορθωτικών παρεμβάσεων που διαμορφώνονταν, συνέχισε τις προσπάθειες υποβοήθησης της λειτουργίας των νεοπαγών υπηρεσιών. Σύντομα, οι αρμόδιες Διευθύνσεις («οργανωτικής ανάπτυξης» του πρώην Προεδρίας και «οργάνωσης και απλούστευσης διαδικασιών» του τέως Εσωτερικών) του τυπικά μόνο) ενιαίου Υπουργείου, ανέλαβαν να συντάξουν εγκυκλίους, όπου κατά το πρότυπο της έκδοσης του 1993, θα καταγράφονταν όλες οι αρμοδιότητες των διαφορετικών φορέων. Αποδείχτηκε γρήγορα πως επρόκειτο για τιτάνιο έργο! Η εργασία αυτή, με ατέλειες, ολοκληρώθηκε τα έτη 1996-1997, οπότε και εκδόθηκε η εγκύκλιος 20/1996<sup>281</sup> για τις αρμοδιότητες γενικού γραμματέα περιφέρειας σε αντικείμενα ΥΠΕΣΔΔΑ (πρώην Υπουργείου Εσωτερικών) και ένα χρόνο αργότερα άλλη εγκύκλιος<sup>282</sup> για τις αρμοδιότητες των νομαρχών στα θέματα του ίδιου Υπουργείου. Η Διεύθυνση οργανωτικής ανάπτυξης της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης του ΥΠΕΣΔΔΑ (πρώην Υπουργείου Προεδρίας) κατάφερε τελικά να συγκεντρώσει (αν και όχι να συντονίσει επαρκώς, όπως φαίνεται χαρακτηριστικά από τις διαφορετικές γραμματοσειρές των σελίδων κάθε υπουργείου που έχουν συρραφεί και αριθμηθεί σε ενιαία σειρά στην περιεργη, ως προς τη μορφή, αυτή

---

278 Ο Χ.Χρυσανθάκης (2000α:31) εξετάζοντας την «αρχή της συντονισμένης δράσης» που αναφερόταν στην εισηγητική έκθεση του νόμου 2539/1997 σημειώνει ότι: «...μεταξύ των κεντρικών κρατικών οργάνων, των περιφερειών, των δήμων και κοινοτήτων καθώς και των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων πρέπει να υπάρχει σαφώς οριοθετημένη κατανομή αρμοδιοτήτων», για να συμπληρώσει ότι «ίσως να υπάρχει ανάγκη για ένα ενιαίο κείμενο με τη μορφή κώδικα, όπου θα αποτυπώνονται οι επιμέρους αρμοδιότητες, τουλάχιστον των ΟΤΑ και των δύο βαθμίδων, αποκαθαμένες από επικαλύψεις, επαναλήψεις ή ασάφειες ώστε το διοικητικό τοπίο να αποσαφηνιστεί...».

279 ΦΕΚ Α 114/10-5-1989 Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας

280 «το πεδίο εφαρμογής του Χάρτη περιορίζεται επί των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης της πρώτης βαθμίδας»

281 ΥΠΕΣΔΔΑ με α.π. 64049/18-11-1996, όπου καταγράφονται 66 συνολικά «αρμοδιότητες».

282 ΥΠΕΣΔΔΑ με α.π. 6590/17-2-1997, όπου καταγράφονται 48 «γενικές» και 112 «ειδικές» αρμοδιότητες των εκλεγμένων νομαρχών. Η διάκριση σε «γενικές» και «ειδικές» έγινε από τους συντάκτες χωρίς κάποια πρόβλεψη ή έστω, μεθοδολογική διευκρίνιση.

εγκύκλιο) όλες τις καταγραμμένες αρμοδιότητες του γενικού γραμματέα περιφέρειας<sup>283</sup>.

Όλα τα παραπάνω έγγραφα συντάχθηκαν με πολύ κόπο και μέσα από την εργασία εκπόνησής τους αναδείχθηκε το μείζον πρόβλημα στο οποίο σκόνταφταν. Οι διαφορετικοί συντάκτες των θεσμικών κειμένων (άλλοτε νόμων άλλοτε νομοθετικών διαταγμάτων άλλοτε προεδρικών, ακόμα και βασιλικών διαταγμάτων άλλοτε υπουργικών αποφάσεων άλλοτε αστυνομικών ή υγειονομικών διατάξεων), με τα οποία είχαν ανατεθεί αρμοδιότητες, δεν είχαν υπόψη τους ίδια κριτήρια, ίδιο ορισμό μιας «αρμοδιότητας», μίλαγαν άλλη τεχνική γλώσσα (Μίτροφ 2000:100, Ζαβλανός 2002:303). Αντίθετα, έχοντας στον νου τον πολύ αόριστο νομικό ορισμό, θεωρούσαν ότι μπορούν να περιγράψουν μίαν αρμοδιότητα όπως ήθελαν, χρησιμοποιώντας κατά το δοκούν άλλοτε έντονα συγκεκριμένο λόγο και άλλοτε πολύ αφηρημένο<sup>284</sup>.

### **Εργο επιτροπής Σερέλλη**

Πέρα από την εξαντλητική απαρίθμηση διατάξεων καθορισμού αρμοδιότητας που επιχειρήθηκαν από τη Διοίκηση, πολύ μεγαλύτερο ενδιαφέρον είχε το έργο που παρήγαγε η επιτροπή του άρθρου 1 παρ. 1 εδ. 5<sup>ο</sup> του ν. 2503/97, η οποία έμεινε γνωστή ως επιτροπή Σερέλλη από το όνομα της τότε Γενικής Γραμματέως του Υπουργείου Εσωτερικών.

Κατά τους ορισμούς του νόμου, η επιτροπή όφειλε να καταγράψει, να μελετήσει και να αναλύσει τις αρμοδιότητες της κρατικής Διοίκησης και να εισηγηθεί τη μεταβίβαση, με έκδοση σχετικών π.δ. στις περιφέρειες εκείνων των αρμοδιοτήτων που ασκούνταν μεν από υπουργεία ή αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες αλλά αφορούσαν «*περιφερειακές υποθέσεις*». Σε τέτοιες περιπτώσεις, θα μεταφέρονταν μαζί με τις αρμοδιότητες και οι αναγκαίες θέσεις προσωπικού που θα αθροίζονταν σε εκείνες των περιφερειών όπου θα μεταβιβάζονταν οι αρμοδιότητες, ενώ παράλληλα θα καθορίζονταν και οι οργανωτικές μονάδες που θα αναλάμβαναν την άσκησή τους. Παρά την κάποια καθυστέρηση, η επιτροπή συγκροτήθηκε<sup>285</sup> και εργάστηκε επί τρίμηνο<sup>286</sup>. Η ίδια

---

283 ΥΠΕΣΔΔΑ/ΓΓΔΔ ΔΟΑ/Φ6/3/5276/28-2-1997 «αρμοδιότητες Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας σε επίπεδο Περιφερειακής Διοίκησης Νομού», όπου καταγράφεται πληθώρα «αρμοδιοτήτων», ακόμα και του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας που προβλέπονται σε νομοθεσία του 1929 (!)

284 Η πραγματικότητα αυτή καταδείχθηκε με τον πλέον απτό τρόπο, όταν κάποια στιγμή ο Υπουργός Εσωτερικών διέταξε να καταγραφούν οι αρμοδιότητες του Υπουργείου του. Το αποτέλεσμα υπήρξε τραγελαφικό! Διαφορετικές Διευθύνσεις κατέγραφαν διαφορετικές αρμοδιότητες, ενώ η αρμόδια Διεύθυνση Διοίκησης του Υπουργείου δεν ήταν σε θέση να δώσει σαφείς οδηγίες και διευκρινίσεις. Καταρχήν έγινε προσπάθεια να καταγραφούν εκείνες οι αρμοδιότητες που προβλέπονται στον οργανισμό του Υπουργείου (π.δ. 49/1988 όπως τροποποιήθηκε έκτοτε), οι οποίες βέβαια ήταν ελάχιστες. Επειδή έγινε γρήγορα κατανοητό πως δεν μπορεί να ζητούσε ο Υπουργός την απλή αντιγραφή των όσων διαλαμβάνοντο στον οργανισμό, αναζητήθηκαν και αλλού σχετικές αρμοδιότητες. Κάθε Διεύθυνση λοιπόν εξέτασε τη νομοθεσία την οποία χειριζόταν και όπου σε κείμενο νόμου προβλέπονταν ενέργειες του Υπουργού Εσωτερικών (όχι του Υπουργείου) είτε για έκδοση π.δ. είτε για έκδοση αποφάσεων σημειωνόταν και καταγραφόταν η σχετική «αρμοδιότητα» της Διεύθυνσης. Και πάλι όμως δεν ήταν αρκετό αυτό γιατί δεν καταγράφηκαν μερικές πολύ σπουδαίες. Αρμοδιότητα και μάλιστα σημαντική είναι βέβαια και η νομοθετική πρωτοβουλία ή η απάντηση σε ερωτήσεις βουλευτών κατά τη διαδικασία του κοινοβουλευτικού ελέγχου (βλ. Σύνταγμα και Κανονισμός Βουλής) ή η λήψη απόφασης επί προσφυγών κατά το άρθρο 8 ν.3200/55, τις οποίες τις χειρίζονται όλες οι Διευθύνσεις κατά το μέρος του ειδικού αντικειμένου τους.

285 Στα κύρια μέλη της συγκαταλέγονταν ο γενικός Γραμματέας Περιφέρειας Θεσσαλίας, ως εκπρόσωπος των

η επιτροπή κατέγραψε ως αποστολή της τα εξής:

“1. την καταγραφή των αρμοδιοτήτων όλων των Υπουργείων, των Περιφερειών και της Αυτοδιοίκησης.

2. τη μελέτη, ανάλυση και αξιολόγηση των παραπάνω αρμοδιοτήτων, σε συνεργασία με τα αρμόδια Υπουργεία, με στόχο:

α) τον προσδιορισμό των αρμοδιοτήτων ως κρατικών ή μη κρατικών.

β) τον χαρακτηρισμό των αρμοδιοτήτων ως επιτελικού ή εκτελεστικού χαρακτήρα

γ) τη διαμόρφωση πρότασης για μεταφορά αρμοδιοτήτων στις Περιφέρειες και την Αυτοδιοίκηση.

δ) τη διαμόρφωση των σχεδίων Π.Δ. για τη μεταφορά των προτεινόμενων αρμοδιοτήτων.

3. Τον εντοπισμό αλληλοεπικαλύψεων στην άσκηση των αρμοδιοτήτων των φορέων.

4. Προτάσεις για παραπέρα απλούστευση των διαδικασιών και περιορισμό της γραφειοκρατίας<sup>287</sup>”

Οι τεθέντες στόχοι ήταν ιδιαίτερα φιλόδοξοι και κατά πάσα πιθανότητα δεν μπορούσαν εξ αρχής να επιτευχθούν με τη συγκεκριμένη σύνθεση της επιτροπής, στην οποία πλειοδοτούσαν οι πολιτικοί (με πανεπιστημιακές σπουδές νομικών ή πολυτεχνείου) και απουσίαζαν σχεδόν ολοκληρωτικά εμπειρογνώμονες επί θεμάτων διοικητικής οργάνωσης... Το έργο της επιτροπής ολοκληρώθηκε πάντως τον Ιανουάριο 1998 και εκδόθηκε σχετικό πόρισμα, στο οποίο καταγραφόταν η περιορισμένη επίτευξη των στόχων. Στις 53 από τις 96 συνολικά σελίδες του απαριθμούνταν “αρμοδιότητες” που μπορούσαν να εκχωρηθούν από τα υπουργεία στις περιφέρειες ή στους ΟΤΑ, όπως τις είχαν καταγράψει και προτείνει οι εκπρόσωποι των υπουργείων και σε άλλες 16 σελίδες σημειώνονταν και ορισμένες άλλες “αρμοδιότητες” που μπορούσαν να εκχωρηθούν κατά την άποψη των μελών της επιτροπής. Ήταν φανερό ότι ούτε ο στόχος 1 (“καταγραφή των αρμοδιοτήτων όλων των Υπουργείων, των Περιφερειών και της Αυτοδιοίκησης”) ούτε ο στόχος 2 (“μελέτη, ανάλυση και αξιολόγηση των παραπάνω αρμοδιοτήτων...”), οι πλέον σημαντικοί δηλαδή, είχαν επιτευχθεί... Παραδόξως, παρότι δεν είχε (κάτι που αναγνωριζόταν στο πόρισμα...) επιτευχθεί ο γενικός στόχος (η συνολική καταγραφή και η επεξεργασία), το λογικά πρότερον δηλαδή, η επιτροπή προχωρούσε στο επόμενο βήμα σημειώνοντας απλά το πρόβλημα ως μία εκ των δύο “κύριων δυσκολιών” που αντιμετώπισε<sup>288</sup>... Οπωσδήποτε εδώ, οφείλουμε να

---

περιφερειών, ο Νομάρχης Αθηνών ως εκπρόσωπος της ΕΝΑΕ, ο Γενικός Γραμματέας της ΚΕΔΚΕ, ο αναπλ. Γενικός Γραμματέας της ΑΔΕΔΥ, ένας ειδικός σύμβουλος του υπουργού ΕΣΔΔΑ, η Γενική Διευθύντρια Διοικητικής Οργάνωσης και Διαδικασιών της Γ.Γ.Δ.Δ. (πρώην Υπουργείου Προεδρίας) και η Διευθύντρια Διοίκησης του Υπουργείου. Ως έκτακτα μέλη, ανάλογα με τα θέματα που εξετάζονταν, συνέπραξαν επιπλέον στην διαδικασία 29 γενικοί γραμματείς υπουργείων, ένας ειδικός γραμματέας και 42 στελέχη από 16 υπουργεία... Το έργο της επιτροπής υποστηρίχθηκε και από 12 μέλη «ομάδα τεχνικής στήριξης», που συστάθηκε μαζί της, στελεχωμένη από υπαλλήλους του Υπουργείου Εσωτερικών, με κριτήριο όμως μάλλον την καλή σχέση τους με την πολιτική ηγεσία και λιγότερο την κατοχή κατάλληλης τεχνογνωσίας (από τα 12 άτομα τα 3 ήταν μέλη της κύριας επιτροπής ενώ από τα υπόλοιπα 9 μόνο οι 3 κατείχαν μεταπτυχιακό τίτλο)...

286 πραγματοποιώντας συνολικά 10 συνεδριάσεις από 9-10-1997 μέχρι 23-1-1998

287 Υπουργείο Εσωτερικών, πόρισμα επιτροπής άρθρου 1 παρ. 1 του ν. 2503/1997, Ιανουάριος 1998, σελ. 1

288 Οπ.π. σελ. 14 “η καταγραφή των αρμοδιοτήτων από τα υπουργεία σε πολλές περιπτώσεις δεν ήταν πλήρης, είτε γινόταν με ευθεία αναφορά στις διατάξεις των οργανισμών τους γεγονός που παρεμπόδιζε τον ακριβή εντοπισμό

επισημάνουμε το θεωρητικό-γνωστικό έλλειμμα της επιτροπής, που βέβαια αποτυπώθηκε στο έργο της, όπου πολύ χαρακτηριστικά δεν αναφερόταν κάποια χρησιμοποιηθείσα μεθοδολογία, αφού δεν χρησιμοποιήθηκε κάποια τέτοια, παρά καταγράφονταν μόνο οι “γενικές αρχές που εκφράζουν τις πολιτικές κατευθύνσεις της Επιτροπής για την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων των Κεντρικών Υπηρεσιών”<sup>289</sup>...

Αφού λοιπόν η ίδια η επιτροπή δεν όρισε εξαρχής με σαφήνεια το αντικείμενό της (την έννοια της αρμοδιότητας) και δεν προσδιόρισε εξ ίσου σαφώς την ακολουθητέα μέθοδο εργασίας ώστε να το προσεγγίσει, δεν της έμενε παρά να βασιστεί στην εμπειρική-εμπειροτεχνική προσέγγιση των στελεχών που συνέπραξαν, τα οποία με τη σειρά τους φαίνεται πως κατείχαν σε διαφορετικό βαθμό σχετικές γνώσεις-δεξιότητες. Επειδή λοιπόν κάθε υπουργείο εργάστηκε κατά βάση μόνο του, στον προσδιορισμό των αρμοδιοτήτων του, χωρίς να δεσμεύεται από κάποια κοινή μεθοδολογία, έχει μεγάλο ενδιαφέρον το τελικό αποτέλεσμα όπου καταγράφονταν οι διαφορετικές προσεγγίσεις, παρά την όποια συνθετική προσπάθεια της επιτροπής.

Από τα 17 υπουργεία που συνεισέφεραν (απουσίασαν τα Υπουργεία Εθνικής Αμυνας και Εξωτερικών, παρότι θεωρήθηκε σκόπιμο όλα τα υπουργεία να καταγράψουν τις αρμοδιότητές τους), τα περισσότερα (τα 9) εκφράζονταν μέσα από την στερεότυπη φράση<sup>290</sup> “από τις αρμοδιότητες που ασκούνται από τον υπουργό ..., προτείνεται να μεταβιβαστούν ... οι εξής”, ενώ στην πιο ενδιαφέρουσα διαφορετική περίπτωση, του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας<sup>291</sup> σημειώνονταν τα εξής σχόλια: “οι αρμοδιότητες έχουν καταγραφεί με τρόπο γενικό...Το γεγονός αυτό δημιούργησε δυσκολίες στον αποτελεσματικό εντοπισμό των συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων και την περαιτέρω επεξεργασίας τους... Ενδεχόμενη δυνατότητα για έρευνα προϋποθέτει τον ακριβή προσδιορισμό των αρμοδιοτήτων...”.

Εντέλει η επιτροπή συγκέντρωσε (χωρίς να επεξεργαστεί) και κατέταξε εκείνες τις “αρμοδιότητες” που πρότειναν τα ίδια τα υπουργεία και εκείνες που πρότεινε η ίδια η επιτροπή και αποδέχτηκαν οι εκπρόσωποι των υπουργείων. Όλες μαζί καταχωρήθηκαν στο πόρισμά της και με την απλή ανάγνωσή τους, αναδεικνυόταν η διαφορετική εννοιολόγηση που γινόταν τόσο από υπουργείο σε υπουργείο όσο (ακόμα) και από υπηρεσία σε υπηρεσία του ίδιου υπουργείου... Έτσι, η πολύ συγκεκριμένη αρμοδιότητα του Υπουργείου Εσωτερικών για την “επίλυση αμφισβητήσεων σχετικά με τη διαγραφή δις ή πολλαπλώς εγγεγραμμένων στα Μητρώα Αρρένων επί διαφωνιών Νομάρχη και διευθυντή στρατολογικού γραφείου...” αθροιζόταν μαζί με την αρμοδιότητα του Υπουργείου ΠΕΧΩΔΕ που αναφερόταν γενικά και αόριστα στις “... αθλητικές εγκαταστάσεις μείζονος σημασίας (σ όλη τη χώρα) στις εκτός σχεδίου περιοχές...” και ομοίως “η εκκαθάριση – αναγνώριση – πλήρωση αποζημιώσεων του άρθρου 49 ν. 993/1979 λόγω απολύσεως ή καταγγελίας της συμβάσεως εργασίας ...” αθροιζόταν μαζί με τα

---

των αρμοδιοτήτων ή τον ακριβή προσδιορισμό του περιεχομένου τους...”

289 Οπ.π. σελ. 15-18

290 Και ταυτόχρονα εκφραστική της έντονα συγκεντρωτικής πολιτικοκεντρικής νοοτροπίας που κυριαρχούσε

291 Υπουργείο Εσωτερικών, πόρισμα επιτροπής άρθρου 1 παρ. 1 ν. 2503/1997, Ιανουάριος 1998, σελ. 25

“οικονομικά θέματα (;) που αφορούν στη στέγαση και τα λειτουργικά έξοδα των Γενικών Αρχείων του Κράτους...”, αμφότερες του Υπουργείου Παιδείας<sup>292</sup>...

Στο πόρισμα επισυναπτόταν και σχέδιο π.δ/τος ώστε τα υπουργεία να προχωρήσουν στην εκχώρηση των “αρμοδιοτήτων” που συμφωνήθηκαν αλλά επειδή η διαδικασία καθυστερούσε πολύ με κίνδυνο να φαλκιδευθεί (“Τελικά το όλο εγχείρημα για την μεταβίβαση αρμοδιοτήτων μέσω Π.Δ. ναυάγησε...”, Χλέπας 1999), ο Υπουργός Εσωτερικών προχώρησε αποφασιστικά στην κατάθεση σχετικού νομοσχεδίου<sup>293</sup>, στην εισηγητική έκθεση του οποίου καταγράφονταν, με ελάχιστες διαφοροποιήσεις, οι προτάσεις της επιτροπής, οι οποίες καταγράφονται στον παρακάτω πίνακα<sup>294</sup>:

	Περιφέρειες	Ν.Α.	Δήμοι	Σύνολο
ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.	18	-	-	18
Ανάπτυξης	6	6	-	12
Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε.	15	-	-	15
Παιδείας	1	3	-	4
Γεωργίας	28	8	-	36
Εργασίας	2	-	-	2
Υγείας-Πρόνοιας	11	17	-	28
Πολιτισμού	3	-	-	3
Εμπ. Ναυτιλίας	3	-	-	3
Μεταφορών	7	14	-	21
Δημόσιας Τάξης	-	3	21	24
Συναρμοδιότητες	44	-	-	44
Σύνολο	138	51	21	<b>210</b>

Παρά τη σημαντική εργασία που πραγματοποιήθηκε η ίδια η επιτροπή, επισκοπώντας το έργο της, κράτησε σημαντικές επιφυλάξεις. Έτσι, επισήμανε δύο φορές το καίριο θέμα της μη πλήρους ή ακριβούς καταγραφής των αρμοδιοτήτων των υπουργείων (Επιτροπή Σερέλλη 1998:14 και 92). Ένα δεύτερο θέμα που επισημαινόταν αφορούσε την αντίληψη περί κυριαρχίας των επιτελικών

292 Οπ.π. σελ. 38 και 39

293 Που ψηφίστηκε και δημοσιεύθηκε ως ν. 2647/1998

294 Ο πίνακας επισυνάφθηκε στην εισηγητική έκθεση του ν. 2647/1998

αρμοδιοτήτων και τη συνακόλουθη άρνηση των υπουργείων να τις εκχωρήσουν <sup>295</sup>. Βέβαια, η επιτροπή παρέλειψε να σημειώσει ότι η ίδια δεν είχε οριοθετήσει ούτε εξαρχής ούτε στη συνέχεια, ποιές πρέπει να θεωρούνται επιτελικές και με ποια κριτήρια διακρίνονται από τις άλλες... Επ' αυτού του θέματος, πολύ χαρακτηριστικά ο Χλέπας σημειώνει ότι «η διαπραγματευτική επιχειρηματολογία των τελευταίων (σ.σ. δηλαδή των υπουργείων) διευκολύνονταν άλλωστε και από τις λανθασμένες – επιλογές που είχαν γίνει ως προς τις έννοιες που επιστρατεύθηκαν για την οριοθέτηση του χώρου ευθύνης των Υπουργείων έναντι του αντίστοιχου των αποκεντρωμένων μονάδων. Συγκεκριμένα, είχε υιοθετηθεί η ορολογία από τη σχετική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και είχε τεθεί ως βασικός στόχος της μεταρρύθμισης ο περιορισμός των Υπουργείων σε αρμοδιότητες “κυρίως επιτελικές” ενώ οι περιφέρειες θα έπρεπε να “εμπλουτισθούν” με “αρμοδιότητες εκτελεστικού χαρακτήρα, εφόσον δεν ασκούνται σε εθνικό επίπεδο, καθώς και αυτές κανονιστικού χαρακτήρα που συνδέονται με ορισμένο χωρικό πλαίσιο άσκησης”... » (Χλέπας 1999).

Η επιτροπή ανέδειξε επίσης την απροθυμία ορισμένων φορέων να εκχωρήσουν “αρμοδιότητες” τους, που εκδηλωνόταν με διάφορους τρόπους κακής συνεργασίας, σημειώνοντας χαρακτηριστικά ότι, “κάποια Υπουργεία δεν κατέγραψαν τις ασκούμενες από αυτά αρμοδιότητες (Υπουργείο Οικονομικών), είτε η καταγραφή αυτή έγινε καθυστερημένα (Γεν. Γραμματεία Αθλητισμού, Κτηνιατρική Υπηρεσία Υπουργείου Γεωργίας), με αποτέλεσμα να μην υπάρχει δυνατότητα έγκαιρης και λεπτομερούς μελέτης των αρμοδιοτήτων τους, ώστε να διαφανεί αν υπήρχαν κάποιες προς μεταβίβαση<sup>296</sup>”, ενώ η αρνητική πρόθεση εκδηλωνόταν ακόμα και στη μεταβολή του περιεχομένου π.δ/τος σε σχέση με τα συμφωνηθέντα στην επιτροπή<sup>297</sup>... Επιπλέον όμως και αυτό ίσως ήταν ουσιαστικότερη παρατήρηση, επισημαινόταν ότι “η καταγραφή αρμοδιοτήτων σε πολλές περιπτώσεις δεν ήταν σαφής, είτε γινόταν από τα κείμενα των οργανισμών των υπουργείων και όχι απευθείας από τις κείμενες νομοθετικές διατάξεις, οπότε υπήρξε δυσκολία ως προς τον ακριβή προσδιορισμό των εξεταζόμενων αρμοδιοτήτων” και προς την ίδια κατεύθυνση ότι “η άρνηση ή η αδυναμία σε ορισμένες περιπτώσεις των υπηρεσιακών παραγόντων που είχαν αναλάβει το έργο της καταγραφής, να κατανοήσουν το στόχο της καταγραφής αυτής<sup>298</sup>”. Η καίρια αυτή παρατήρηση, αναδείκνυε με τον πιο εναργή τρόπο την απουσία συναντίληψης που υφίστατο ανάμεσα στις διάφορες υπηρεσίες, οι οποίες λειτουργούσαν στο πλαίσιο του δικού τους μικρόκοσμου (“οχυρά” του Langrod, 1964), χρησιμοποιώντας την (αποκλειστικά) δική τους σύλληψη και τα δικά τους κριτήρια (όταν είχαν...)<sup>299</sup>.

---

295 “Ο τρόπος με τον οποίο κατεγράφησαν οι αρμοδιότητες στις περισσότερες περιπτώσεις Υπουργείων, δημιουργεί την εντύπωση ότι αυτά θεωρούν τις αρμοδιότητές που ασκούν ως επιτελικές και συνεπώς δεν κρίνεται ότι υπάρχουν περιθώρια για μεταβίβαση” Επιτροπή Σερέλλη 1998:92 πρόβλημα 3

296 Οπ.π. 1998:92 πρόβλημα 4

297 Οπ.π. 1998:94 τελευταία επισήμανση

298 Οπ.π. 1998:92 πρόβλημα 2

299 Ο γράφων, συμμετείχε στην διαδικασία, στο πλαίσιο μιάς υποεπιτροπής για τις αρμοδιότητες της Δημοτικής Αστυνομίας και θυμάται πολύ χαρακτηριστικά την διαφορετική “γλώσσα” που μιλούσαν οι συμμετέχοντες. Μεταξύ των άλλων, οι αξιωματικοί της ΕΛ.ΑΣ. που εκπροσωπούσαν το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης ξαφνιάστηκαν όταν



Παρά τις όποιες εκ των υστέρων παρατηρήσεις, η εργασία της επιτροπής εκτιμήθηκε συνολικά ως επιτυχής και το όλο εγχείρημα ως ένα θετικό προηγούμενο. Όταν λοιπόν έναν χρόνο αργότερα, άρχισε να διαφαίνεται το ατελέσφορο όλων των προσπαθειών του Υπουργείου για να διευκρινιστούν οι σχετικές διαφορές και να ξεπεραστούν τα δημιουργηθέντα προβλήματα, αυτό οδηγήθηκε στην εκ νέου λήψη του ήδη γνωστού μέτρου που υπό τις υφιστάμενες τότε πειστικές (πλέον) συνθήκες φάνηκε (πάλι) ως το καταλληλότερο. Με το άρθρο 11 ν. 2672/1998 παρ. 2 συστηνόταν “...επιτροπή στο Υπουργείο Εσωτερικών” με ελαφρώς διαφοροποιημένη αποστολή σε σχέση με την προκάτοχό της. Εργο της νέας επιτροπής ήταν, “...η μελέτη και η ανάλυση των αρμοδιοτήτων της κεντρικής και περιφερειακής κρατικής διοίκησης και της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και εισήγηση για την προσαρμογή της νομοθεσίας όλων των Υπουργείων σύμφωνα με το νέο θεσμικό πλαίσιο που αφορά τη συγκρότηση του Κράτους<sup>300</sup>”.

Η κατάσταση σύγχυσης γενικεύθηκε με την τακτική άλλων υπουργείων, αρμοδιότητες των οποίων ασκούσε η παλιά (κρατική) νομαρχία και συνέχισε να ασκεί η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Αρκετές από τις αρμοδιότητες αυτές αμφισβητήθηκαν, ως προς τη νομιμότητα της άσκησής τους από αιρετά όργανα και σε πολλές περιπτώσεις τη λύση έδωσε το Συμβούλιο της Επικρατείας. Οι αποφάσεις του ανωτάτου διοικητικού Δικαστηρίου έπαιξαν καταλυτικό ρόλο, γιατί με αυτές κρίθηκε, για πρώτη φορά σε τέτοια έκταση, ο συνταγματικά επιτρεπτός καταμερισμός εξουσίας των διαφόρων κρατικών οργάνων. Η ίδια όμως η Κεντρική Διοίκηση (πλην του ΥΠΕΣΔΔΑ), δεν επέδειξε διάθεση αποκέντρωσης αλλά αντίθετα, ολόκληρες κατηγορίες αρμοδιοτήτων κρίθηκε ότι δεν μπορούν να ασκούνται από άλλους φορείς πλην της (στενά προσδιοριζόμενης) κρατικής Διοίκησης, με άμεση συνέπεια την επαναφορά τους σε κεντρικό φορέα ή την ανάθεσή τους σε νέο νομικό πρόσωπο ειδικού σκοπού.

Πιο συγκεκριμένα, με το άρθρο 11 ν. 2325/95<sup>301</sup> οι εξαιρέσεις του άρθρου 3 ν.2218/94 διευρύνθηκαν συμπεριλαμβάνοντας κάποιες νέες αρμοδιότητες του Υπουργείου Γεωργίας<sup>302</sup>. Το ίδιο Υπουργείο, με το ν.2520/97<sup>303</sup> συνέστησε ν.π.ι.δ. με την επωνυμία «Οργανισμός Γεωργικής Επαγγελματικής Εκπαίδευσης, Κατάρτισης και Απασχόλησης (ΟΓΕΕΚΑ) ΔΗΜΗΤΡΑ», στο οποίο ανατέθηκαν και οι σχετικές δραστηριότητες, μεταξύ των οποίων ήταν και τα Κέντρα Γεωργικής Εκπαίδευσης και τα Κέντρα Γεωργικής Ανάπτυξης των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων. Με το

---

έμαθαν ότι στον κόσμο του Υπουργείου Εσωτερικών χρησιμοποιείτο κατά κόρον ο όρος “κατάστημα” και χρειάστηκε να επιστρατευθούν Κώδικες και άλλα τεκμήρια για να το πιστέψουν...

300 Κατά τα επόμενα χρόνια δεν γνωστοποιήθηκε πάντως κάποιο πόρισμα της Επιτροπής αυτής...

301 ΦΕΚ Α 164/27-6-1995 Τροποποίηση διατάξεων του ν. 1564/1985

302 «...δ. Των Κέντρων Ελέγχου και Πιστοποίησης Πολλαπλασιαστικού Υλικού και Ελέγχου Λιπασμάτων (Κ.Ε.Π.Π.Υ.Ε.Λ.), των Αμπελουργικών Φυτωρίων, των Δενδροκομικών Σταθμών, των Κρατικών Κτημάτων και των Συνοριακών Σταθμών Υγειονομικού Ελέγχου...».

303 ΦΕΚ Α 173/1-9-1997 Μέτρα για τους νέους αγρότες, σύσταση Οργανισμού Γεωργικής Επαγγελματικής Εκπαίδευσης, Κατάρτισης και Απασχόλησης

άρθρο 13 παρ.10 **v.2539/97**<sup>304</sup> καταργήθηκε η αρμοδιότητα του νομάρχη να κατανέμει ποσοστό 5% της ΣΑΤΑ<sup>305</sup> σε έκτακτες δαπάνες ή επενδυτικές δραστηριότητες των δήμων και κοινοτήτων. Με το άρθρο 6 **v. 2768/99**<sup>306</sup> συστάθηκε ν.π.δ.δ. στο οποίο περιήλθαν οι αρμοδιότητες επί θεμάτων υγειονομικής περιθάλψης ασφαλισμένων του Δημοσίου που μέχρι τότε ασκούνταν από τις ΝΑ, οι οποίες τις είχαν παραλάβει αυτούσιες από τις αντίστοιχες υπηρεσίες των κρατικών νομαρχιών.

Με τον **v. 2817/2000**<sup>307</sup> αναδιοργανώθηκε ολόκληρη η πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, αφού το ΣτΕ έκρινε πως τα σχετικά θέματα δεν συνιστούν «τοπική υπόθεση»<sup>308</sup> αλλά γενική-κρατική. Όλη η κατηγορία των σχετικών αρμοδιοτήτων λοιπόν επανήλθε στο Υπουργείο Παιδείας, το οποίο τις αποκέντρωσε συστήνοντας νέες υπηρεσίες του (περιφερειακές διευθύνσεις εκπαίδευσης σε επίπεδο περιφέρειας και νομαρχιακές διευθύνσεις εκπαίδευσης σε επίπεδο νομού). Αργότερα, με π.δ. που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του νόμου αυτού<sup>309</sup> ανατέθηκαν και πάλι, ορισμένες ελάχισσων σημασίας δραστηριότητες στις Ν.Α. (όπως μεταφορά μαθητών από όμορους δήμους στα σχολεία τους, έγκριση μαθητικών εκδρομών κλπ).

Στα θέματα πολεοδομίας, έπειτα από την σταθερή νομολογία του ΣτΕ υπέρ της γενικής φύσης των σχετικών «αρμοδιοτήτων», δημιουργήθηκαν παλινδρομήσεις. Οι εκλεγμένοι νομάρχες, σύμφωνα με την καθοδήγηση του υπουργείου (βλ. πρότυπο οργανισμό) είχαν αναλάβει και ασκούσαν όλες τις πολεοδομικές αρμοδιότητες που είχαν οι παλαιοί, κρατικοί νομάρχες. Σε συμμόρφωση με τη νομολογία του ΣτΕ, με το **v.2831/2000**<sup>310</sup> αφαιρέθηκαν από τους νομάρχες προς όφελος των γενικών γραμματέων περιφέρειας όλες εκείνες που αφορούσαν θέματα κάποιας σημασίας (μελέτες εφαρμογής πολεοδομικών σχεδίων, σύνταξη πολεοδομικών σχεδίων κλπ), δημιουργώντας βέβαια μεγάλη σύγχυση (ποιός κάνει τι, πού πρέπει να απευθύνονται οι πολίτες, πού ανήκουν οι υπάλληλοι των νομαρχιακών υπηρεσιών που έχασαν τις αρμοδιότητές τους κλπ). Και σε αυτήν την περίπτωση, με το **v. 3044/2002**<sup>311</sup> ξαναδόθηκαν ορισμένες πολεοδομικές δραστηριότητες στους νομάρχες (ιδίως όσες σχετίζονταν με άδειες ανέγερσης οικοδομών).

Την κατάσταση περιέπλεξε ακόμη περισσότερο η επιλογή του Υπουργείου Υγείας και

---

304 Του γνωστού ως «Καποδίστρια», ΦΕΚ Α 244/4-12-1997.

305 Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης, πρόκειται για πόρους από το Π.Δ.Ε. που έχουν αναπτυξιακό προορισμό.

306 Ρύθμιση συνταξιοδοτικών θεμάτων, σύσταση ΝΠΔΔ με την επωνυμία «Οργανισμός Περιθάλψης Ασφαλισμένων Δημοσίου (ΟΠΑΔ)».

307 Ν.2817/2000 σε ΦΕΚ Α 78/14-3-2000 Εκπαίδευση των ατόμων με ειδικές εκπαιδευτικές ανάγκες και άλλες διατάξεις

308 Π.Ε. ΣτΕ 860/85, 655/86, 656/86, 657/86, 658/86, 662/86, 663/86, 51/87 κλπ

309 Π.δ. 161/2000 σε ΦΕΚ Α 145/3-7-2000 Μεταβίβαση στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις αρμοδιοτήτων τοπικού ενδιαφέροντος...

310 Ν.2831/2000 σε ΦΕΚ Α 140/13-6-2000 Τροποποίηση των διατάξεων του ν. 1577/1985 "Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός" και άλλες πολεοδομικές διατάξεις

311 Ν.3044/2002 σε ΦΕΚ Α 197/27-8-02 Μεταφορά Συντελεστή Δόμησης και ρυθμίσεις άλλων θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων

Πρόνοιας, να δημιουργήσει τα Περιφερειακά Συστήματα Υγείας (ΠΕ.Σ.Υ.)<sup>312</sup>, ως αποκεντρωμένες υπηρεσίες για θέματα υγείας, εκτός του οργανισμού της ενιαίας περιφέρειας<sup>313</sup>. Τα ΠΕΣΥ συστάθηκαν πράγματι<sup>314</sup>, 17 σε ολόκληρη τη χώρα, εγκαταστάθηκαν σε κτίρια, στελεχώθηκαν με υπαλληλικό προσωπικό και απέκτησαν προϊσταμένους (και αναπληρωτές) διορισμένους από τον Υπουργό Υγείας. Η διασταύρωση ωστόσο της αρμοδιότητάς τους με εκείνης των Διευθύνσεων Υγείας που εξακολουθούσαν να λειτουργούν εντός των περιφερειών (με διευθυντή επιλεγμένο από το Υπηρεσιακό Συμβούλιο της περιφέρειας κατά τον Κώδικα Δημοσίων Υπαλλήλων) ήταν παραπάνω από προφανής... Η (αναμενόμενη) συνέπεια ήταν, να προκαλούνται όλες οι προβληματικές όψεις της σύγχυσης αρμοδιοτήτων (Σπηλιωτόπουλος 1991, Τάχος 2000, Δαγτόγλου 2004), δηλαδή τόσο η θετική (και οι δύο φορείς θεωρώντας ότι κάτι τους ανήκει, ασχολούνταν με ένα θέμα) όσο και η αποθετική (ο ένας φορέας θεωρώντας ότι έχει αρμοδιότητα ο άλλος δεν ασχολείτο με το ζήτημα), με τελική συνέπεια βέβαια την αναποτελεσματικότητα και την έντονη κακοδιοίκηση<sup>315</sup> και σε αυτόν τον ευαίσθητο τομέα της κοινωνικής ζωής...

Παράλληλα με την αγωνιώδη προσπάθεια για επίτευξη της αποκέντρωσης, εξελισσόταν και η προσπάθεια για αναδιοργάνωση της ΚΔ στη βάση επιστημονικών αρχών (που όπως είχε επισημανθεί, απουσίαζαν μέχρι τότε), ώστε αυτή με τις δομές της να ανταποκρίνεται σε σύγχρονες απαιτήσεις. Η προσπάθεια δεν είχε μόνο χαρακτήρα πολιτικής κατεύθυνσης αλλά με το άρθρο **20 ν. 2503/1997**<sup>316</sup>, είχε λάβει και χαρακτήρα υποχρέωσης, για την οποία μάλιστα τασσόταν και προθεσμία. Η τελευταία, δεν τηρήθηκε, γι αυτό δόθηκαν διαδοχικές παρατάσεις. Και πάλι όμως, τα τελικά αποτελέσματα δεν φαίνεται να δικαίωσαν τις προσδοκίες... Έτσι, τα Υπουργεία Εργασίας, Τύπου, Εξωτερικών, Πολιτισμού, Παιδείας και Οικονομικών αδιαφόρησαν, ενώ τα Υπουργεία Υγείας (π.δ. 95/2000<sup>317</sup>, όπου μάλιστα ως αρμοδιότητά του σημειωνόταν η «άσκηση κοινωνικής πολιτικής...») υιοθετώντας έτσι την έννοια της δημόσιας πολιτικής και επιπλέον επεξηγούσε τι

312 Ν. 2889/2000 σε ΦΕΚ Α 37/2-3-01 Βελτίωση και εκσυγχρονισμός του Εθνικού Συστήματος Υγείας και άλλες διατάξεις

313 Ν. 2503/1997 σε ΦΕΚ Α 107/30-5-1997 Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις

314 Με το άρθρο 1 ν. 2889/2001

315 Βλ. τα συνεχή δημοσιεύματα ημερήσιου τύπου της περιόδου 1999-2001

316 Σύμφωνα με το άρθρο 20 ν.2503/1997, «Με τους Οργανισμούς καθορίζονται: α) η αποστολή του υπουργείου, αυτοτελούς δημόσιας υπηρεσίας ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, όπως προβλέπεται από τις κείμενες διατάξεις, β) η διάρθρωση των υπηρεσιών σε οργανικές μονάδες (γενικές διευθύνσεις, διευθύνσεις, τμήματα αυτοτελή ή μη και αυτοτελή γραφεία), γ) ο τίτλος, η έδρα και η κατανομή υφισταμένων αρμοδιοτήτων σε καθεμία των παραπάνω οργανικών μονάδων δ) οι κλάδοι προσωπικού κατά κατηγορίες, ο αριθμός και η κατανομή των θέσεων του κάθε φύσεως προσωπικού σε κλάδους και ειδικότητες μέσα στο πλαίσιο του συνολικού αριθμού των οργανικών θέσεων, τα τυπικά προσόντα διορισμού ή πρόσληψης κατά κλάδο και ειδικότητα. Η διάκριση των κλάδων σε ειδικότητες γίνεται με σχέση με την επιδιωκόμενη εξειδίκευση των υπαλλήλων, ανάλογα με τις ανάγκες της υπηρεσίας, ε) η περιγραφή προσόντων και καθηκόντων της κάθε θέσης ευθύνης στ) οι κλάδοι ΠΕ, ΤΕ και ΔΕ των οποίων οι υπάλληλοι κρίνονται για την κατάληψη θέσεων προϊσταμένων των κατά περίπτωση οργανικών μονάδων, ανάλογα με την ειδικότητα του κλάδου και το αντικείμενο των συγκεκριμένων οργανικών μονάδων...».

317 ΦΕΚ Α 76/10-3-2000 Οργανισμός Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας

εννοεί<sup>318</sup>), Εμπορικής Ναυτιλίας (π.δ. 242/1999<sup>319</sup>), Μεταφορών και Επικοινωνιών (π.δ. 293/1999)<sup>320</sup>, Δικαιοσύνης (π.δ. 36/2000<sup>321</sup>), Δημόσιας Τάξης (ν.2800/2000<sup>322</sup>), Εθνικής Οικονομίας (π.δ. 178/2000<sup>323</sup>, όπου όλη η οργάνωση περιστρεφόταν γύρω από την έννοια της δημόσιας πολιτικής, η οποία χρησιμοποιείτο ευρέως ως όρος), συνέταξαν νέους. Αντιφατική στάση κράτησε το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, το οποίο παρά την ύπαρξη σε αυτό αρμόδιας Διεύθυνσης (Οργανωτικής Ανάπτυξης)<sup>324</sup> και την κατοχή σχετικής εμπειρογνομosύνης, παρά τις προσπάθειες που έγιναν, δεν απέκτησε ενιαίο οργανισμό! Ομοίως και τα υπόλοιπα υπουργεία που είχαν προέλθει από συνένωση άλλων, δεν απέκτησαν ενιαίο οργανισμό, κατά συνέπεια, δεν λειτούργησαν ποτέ ως ενιαίος φορέας αλλά διατήρησαν τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους (όροι πραγματικής λειτουργίας, τοποθετήσεις, αμοιβές, νοοτροπία υπαλλήλων κλπ) υπό την σκέπη ενός υπουργού<sup>325</sup>.

Ο ν.2503/1997 σχημάτισε το οργανωτικό πλαίσιο της Περιφερειακής Διοίκησης και κυρίως, προσδιόρισε τους όρους λειτουργίας της. Σύμφωνα με τους ορισμούς του νόμου<sup>326</sup>, έπρεπε οι ίδιες οι περιφέρειες πλέον να διαμορφώσουν και να προτείνουν τους ιδιαίτερους οργανωτικούς όρους τους, πετυχαίνοντας την έκδοση (με π.δ.) του οργανισμού τους. Όπως όμως συνέβη και με αρκετά υπουργεία, όπως συνέβη και με την κεντρική υπηρεσία του αρμόδιου Υπουργείου (Εσωτερικών),

---

318 «Η άσκηση της κοινωνικής πολιτικής περιλαμβάνει σχεδιασμό, προγραμματισμό, εφαρμογή, παρακολούθηση, αξιολόγηση, επανεκτίμηση και επαναπροσδιορισμό με τη συμμετοχή των φορέων του κοινωνικού συνόλου»

319 ΦΕΚ Α 201/30-9-1999 Οργανισμός Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας

320 ΦΕΚ Α 263/26-11-1999 Οργανισμός του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών

321 ΦΕΚ Α 29/17-2-2000 Οργανισμός Υπουργείου Δικαιοσύνης

322 ΦΕΚ Α 41/29-2-2000 Αναδιάρθρωση Υπηρεσιών Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, σύσταση Αρχηγείου Ελληνικής Αστυνομίας και άλλες διατάξεις

323 ΦΕΚ Α 165/14-7-2000

324 Βλ. άρθρο 4 παρ 3 π.δ/τος 320/1988 (ΦΕΚ Α 149/5-7-1988 Οργανισμός Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης) όπου ορίζονται οι αρμοδιότητες των τμημάτων της Διεύθυνσης και στο Τμήμα Οργάνωσης Κεντρικής Διοίκησης ανήκει «η μελέτη και εισήγηση για την ορθολογική και εκσυγχρονισμένη οργάνωση και λειτουργία των κεντρικών υπηρεσιών των υπουργείων και των αυτοτελών δημοσίων υπηρεσιών και νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και για την εσωτερική διάρθρωση, την έδρα και τις αρμοδιότητές τους...».

325 Έτσι, ο Υπουργός ΠΕΧΩΔΕ προϊστάτο ενός φαινομενικά ενιαίου φορέα που στην πραγματικότητα απαρτιζόταν από δύο μέρη που στεγάζονταν αλλού, εργάζονταν απομονωμένα και μάλλον προτιμούσαν να αγνοούν το ένα το άλλο, το μέρος με τα πολεοδομικά-περιβαλλοντικά και χωροταξικά θέματα, δηλαδή το παλαιό Υπουργείο Χωροταξίας Οικισμού και Περιβάλλοντος και το παλαιό Δημοσίων Εργων... Παρόμοια κατάσταση υπήρχε και στο Υπουργείο Ανάπτυξης (π.δ. 27/1996) όπου συστεγάζονταν οι Γενικές Γραμματείες Εμπορίου (πρώην υπουργείο από τα πιο παλαιά), Βιομηχανίας και Ενέργειας (πρώην υπουργείο), Ερευνας και Τεχνολογίας (υπουργείο για ένα μικρό διάστημα) και για λίγο, και Τουρισμού (πρώην υπουργείο). Όχι μόνο δεν συνενώθηκαν θεσμικά υπό τις ρυθμίσεις ενός ενιαίου οργανισμού αλλά ούτε καν συγκατοίκησαν υπό την ίδια στέγη, αφού κάθε γραμματεία διατήρησε τα γραφεία της...

326 Άρθρο 2 παρ 1 εδάφ 3 ν.2503/1997 "Με Προεδρικά διατάγματα που εκδίδονται με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και γνώμη του κατά περίπτωση αρμόδιου Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας, επιτρέπεται να καταργούνται, ενοποιούνται, διαχωρίζονται, οργανωτικές μονάδες της Περιφέρειας ή να ορίζεται διαφορετική έδρα και τοπική αρμοδιότητα ορισμένων, ώστε η οργάνωση της κάθε Περιφέρειας να προσαρμόζεται στις τοπικές συνθήκες και ιδιαιτερότητες. Η σύσταση νέας υπηρεσιακής μονάδας σε επίπεδο διεύθυνσης ή κατώτερο επιτρέπεται μόνο, όταν η φύση των αρμοδιοτήτων που μεταβιβάζονται το επιβάλλει. Με το ίδιο προεδρικό διάταγμα ορίζονται και η έδρα, η τοπική αρμοδιότητα, η διάρθρωση της οργανικής μονάδας"

έτσι και εδώ εκδηλώθηκε χαρακτηριστική δυστοκία... Οργανισμοί περιφερειών δεν συντάχθηκαν πουθενά μέχρι το 2001...

Με όλα τα παραπάνω δεδομένα και με μια διαρκώς επιδεινούμενη κατάσταση τόσο αμφιβολίας όσο και έντασης, με την επιτροπή του άρθρου 11 ν. 2672/1998 να μην καταφέρνει καν να λειτουργήσει<sup>327</sup>, με πολλές σχετικές προσφυγές (πολιτών και φορέων) σε εκκρεμοδικία και με τους υπεύθυνους άρχοντες (κυρίως νομάρχες) να διαμαρτύρονται πιεστικά, το πρόβλημα έφτασε στα όριά του, αν δεν τα ξεπέρασε... Κατά συνέπεια, λόγω της πολυπλοκότητας, της έντασης και της φύσης του, ανήκε στη σφαίρα της πολιτικής ηγεσίας, (στο πολιτικό σύστημα, Δεκλερής 1989), που πλέον έπρεπε να λάβει τις απαραίτητες αποφάσεις που θα το επέλυαν.

### **Αναφορά Υπουργείου Εσωτερικών προς Συμβούλιο της Ευρώπης για τη “Δομή και λειτουργία τοπικής και περιφερειακής δημοκρατίας” στην Ελλάδα (2000)**

Ο αιώνας τελείωσε με την έκδοση από το Υπουργείο Εσωτερικών μιάς “τεχνικής έκθεσης”, για τη «δομή και τη λειτουργία της τοπικής και περιφερειακής δημοκρατίας»<sup>328</sup> που εστάλη στο Συμβούλιο της Ευρώπης. Στο κείμενο αυτό, που σκοπός του ήταν μεν να προβάλλει τις προόδους της ελληνικής Δημοκρατίας προς τους ξένους, χρησιμοποιώντας όμως αληθινά, έστω και εξωραϊσμένα (πάντως υπαρκτά) δεδομένα, περιγράφεται ανάγλυφα η (προβληματική) κατάσταση και καταγράφονται οι κυρίαρχες αντιλήψεις επί του εξεταζόμενου θέματος. Ιδιαίτερη αναφορά γινόταν στην «Κατανομή εξουσιών και αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων βαθμών Αυτοδιοίκησης και της Περιφερειακής Διοίκησης» (αναφορά ΥΠΕΣ προς Συμβούλιο της Ευρώπης 2000:15-19). Κατά το κείμενο λοιπόν, στην Ελλάδα «..η διοίκηση όλων των τοπικών υποθέσεων ανήκει στην αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων, κύρια μέριμνα των οποίων αποτελεί η προαγωγή των κοινωνικών και οικονομικών συμφερόντων καθώς και των πολιτιστικών και πνευματικών ενδιαφερόντων των κατοίκων της σύμφωνα με τη συνταγματική επιταγή περί τεκμηρίου αρμοδιότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης για τις υποθέσεις που υπάγονται στην αρμοδιότητά της». Δεν γινόταν αναλυτική παρουσίαση των υποθέσεων που ενδεικτικά καταγράφονταν στον ισχύοντα τότε Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (π.δ. 410/1995) αλλά γινόταν πολύ συνοπτική αναφορά και σημειωνόταν ένα κριτήριο διάκρισης σίγουρα καινοφανές και μάλλον περίεργο... «Τοπικές υποθέσεις, όσον αφορά στους δήμους και τις κοινότητες είναι όλες οι υποθέσεις που η εμβέλειά τους δεν ξεπερνά την εδαφική περιφέρεια του δήμου ή της κοινότητας»<sup>329</sup>.

---

327 Βλ. απάντηση του Υπουργείου σε σχετικό αίτημα του γράφοντος περί πιθανολογούμενης μη λειτουργίας της επιτροπής. Στοιχεία δεν βρέθηκαν στο υπουργείο.

328 Έγγραφο Υπουργείου Εσωτερικών με α.π. 11855/24-3-2000. Σημειωτέον ότι, ο γράφων συμμετείχε ενεργά στη σύνταξη του τελικού κειμένου, με συνεισφορά στο κεφάλαιο 8 για τα Οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (σελίδες 21 επ), ως υπάλληλος τότε της Διεύθυνσης Οικονομικών ΟΤΑ

329 Η «εμβέλεια» μιας υπόθεσης, με την έννοια της έκτασης των διαστάσεων και των συνεπειών της, ήταν γνωστή ως συμπληρωματικό κριτήριο αλλά σε καμία περίπτωση ως αποκλειστικό... Η διατύπωση ήταν προφανώς ατυχής και μάλλον στόχευε στη διάκριση μεταξύ τοπικών υποθέσεων επιπέδου δήμου και επιπέδου νομαρχίας και

Στο επόμενο υποκεφάλαιο («Δεύτερος Βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης») σημειωνόταν ότι, «οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις ως οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης γενικής αρμοδιότητας (:), ασκούν δημόσια εξουσία, δηλαδή όλες τις αρμοδιότητές τους μέσα στην εδαφική τους περιφέρεια και μόνο». Περαιτέρω διευκρινιζόταν ότι «η δημόσια εξουσία είναι δύο ειδών: α) Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου... και β) Η διοίκηση και η διεκπεραίωση των κρατικών υποθέσεων και έργων που έχουν ανατεθεί σ' αυτές από το κράτος με νόμο». Στο συγκεκριμένο υποκεφάλαιο, η κακή διατύπωση περί δημόσιας εξουσίας δεν είναι μόνο εμφανής αλλά και ανακόλουθη με τα ισχύοντα στην Ελλάδα, όπου και οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ είναι εξοπλισμένοι με δημόσια εξουσία (Σπηλιωτόπουλος, Φλογαίτης, Χλέπας κ.α.) και οι υποθέσεις που χειρίζονται είναι δύο ειδών, είτε τοπικές οπότε τους ανήκουν εκ του Συντάγματος είτε γενικές που τους έχουν ανατεθεί με νόμο ή κανονιστική πράξη της Διοίκησης (Χρυσανθάκης 2000α:25). Ο συντάκτης του κειμένου πάντως, χωρίς να εμβαθύνει περαιτέρω στα περί «δημόσιας εξουσίας» και «γενικής αρμοδιότητας», θεώρησε απαραίτητο να κάνει μια διευκρίνιση για τη διάκριση των αρμοδιοτήτων των δύο βαθμών ΤΑ. Σημείωσε έτσι ότι, «κριτήριο για τη διάκριση των τοπικών υποθέσεων του δεύτερου βαθμού (νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων) από τις τοπικές υποθέσεις του πρώτου βαθμού (δήμων και κοινοτήτων) αποτελεί η εδαφική περιφέρεια κάθε οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης ασκεί αρμοδιότητες μόνο στο βαθμό που το κάθε θέμα δεν περιορίζεται στα όρια ενός δήμου ή μιας κοινότητας πχ επαρχιακή οδοποιία, διαδημοτικά έργα κλπ ή στην περίπτωση που αρμοδιότητες ανήκουν μεν στον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά δεν μπορούν να ασκηθούν απ' αυτόν επειδή δεν υπάρχει η αναγκαία υποδομή και οι απαραίτητοι πόροι που διατίθενται στο δεύτερο βαθμό». Σημειώνουμε εδώ ότι πέραν της κακής λεκτικής διατύπωσης, στο συγκεκριμένο σημείο γινόταν και θεσμικό λάθος, καθότι πουθενά στην ελληνική νομοθεσία δεν οριζόταν ως γενικός κανόνας ότι αρμοδιότητες που δεν μπορούσε να διεκπεραιώσει ένας δήμος τις αναλάμβανε η οικεία ΝΑ. Στη συνέχεια, η λανθασμένη παρουσίαση λάμβανε νέες διαστάσεις<sup>330</sup>, με την αναφορά αρμοδιοτήτων που δεν είχε η ΝΑ.

Στο επόμενο υποκεφάλαιο, υπό τον τίτλο «Περιφερειακή Διοίκηση», σημειωνόταν ότι, «κάθε Περιφέρεια, ως ενιαία αποκεντρωμένη μονάδα διοίκησης, έχει τις δικές της αρμοδιότητες που ασκούν οι υπηρεσίες της στη συνολική χωρική έκτασή της, συμπεριλαμβανομένων και των υπηρεσιών της Περιφέρειας στο νομό ή τη νομαρχία καθώς και τις αρμοδιότητες που ανήκουν στο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας

---

όχι στη γενικότερη διάκριση τοπικών-γενικών υποθέσεων.

330 ο συντάκτης έγραφε ότι, «στις ΝΑ έχουν περιέλθει, όλες οι σχετικές αρμοδιότητες των παλαιών Νομαρχιών και κρατικών νομαρχιακών υπηρεσιών – που υπήρχαν πριν από την καθιέρωση των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων το 1994 – με εξαίρεση τις αρμοδιότητες σε θέματα δημόσιας περιουσίας και τις αρμοδιότητες: α) Των Υπουργείων Εθνικής Αμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών και Δικαιοσύνης, β) Της εποπτείας των ΟΤΑ πρώτου βαθμού, γ) Της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας της Ελλάδας του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και δ) Των Συνοριακών Σταθμών Υγειονομικού Κτηνιατρικού Ελέγχου (ΣΥΚΕ) και ορισμένων άλλων περιφερειακών υπηρεσιών του υπουργείου Γεωργίας». Με αυτές τις καταγραφές, ο συντάκτης φαινόταν να αγνοεί ότι ήδη, ή είχαν αμφισβητηθεί ή ακόμα και αφαιρεθεί μείζονες τομείς κρατικής δραστηριότητας (πολεοδομία, εκπαίδευση, υγεία κλπ) που βιαστικά απ ότι φάνηκε, «είχαν περιέλθει στις ΝΑ»...

(*όργανο της περιφερειακής κρατικής διοίκησης*)», όπου μάλλον ο συντάκτης εννοούσε ότι η περιφέρεια αναπτύσσει δραστηριότητα σε ολόκληρη τη χωρική της έκταση και με υπηρεσίες που έχουν έδρα την πρωτεύουσα της περιφέρειας (όπου εδρεύει και ο γενικός γραμματέας) αλλά και με υπηρεσίες που είναι εγκαταστημένες στις παλαιές νομαρχίες... Περαιτέρω, η διατύπωση του κειμένου μπέρδευε λίγο καταγράφοντας ότι «τα περιφερειακά κρατικά όργανα έχουν καθολική και αποφασιστική αρμοδιότητα η οποία συνίσταται στην άσκηση των αρμοδιοτήτων της κρατικής διοίκησης σε περιφερειακό επίπεδο»... Εν τέλει όμως, ο συντάκτης γινόταν πιο σαφής, σημειώνοντας ότι, «οι περιφέρειες είναι αρμόδιες για την άσκηση εποπτείας στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου (Α) και δεύτερου (Β) βαθμού καθώς και για τη λήψη των αναγκαίων μέτρων για την εύρυθμη λειτουργία τους και την εφαρμογή του συστήματος διοικητικής αποκέντρωσης».

Συνεχίζοντας πάνω στο ίδιο θέμα και αφήνοντας τη θεσμική καταγραφή, παρουσιάζονταν τα δεδομένα από μια πολιτική σκοπιά. Σημειωνόταν λοιπόν ότι, «γενικότερα η Περιφέρεια:

-Υλοποιεί τις εθνικές και ευρωπαϊκές πολιτικές που αφορούν την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της γεωγραφικής περιοχής.

-Υποβοηθά τις κεντρικές υπηρεσίες και την κυβέρνηση στη διαμόρφωση πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης.

-Εξειδικεύει και εφαρμόζει την κυβερνητική πολιτική σε περιφερειακό επίπεδο αναπτύσσοντας επιτελικό ρόλο ως προς την κατεύθυνση, τον συντονισμό και τον έλεγχο των επί μέρους κρατικών πολιτικών.

-Φέρνει την κρατική διοίκηση πιο κοντά στον πολίτη και τα προβλήματά του».

Μετά τις εξαγγελίες πολιτικής επίνευσης, ακολουθούσε ένας πραγματικός θησαυρός! Ένα υποκεφάλαιο με τον επίζηλο τίτλο «Κατανομή αρμοδιοτήτων». Σε αυτό, ύστερα από μια διευκρινιστική εισαγωγή για τις «γενικές παρατηρήσεις» που είχαν προηγηθεί (και σχολιάστηκαν παραπάνω), παρουσιαζόταν ένας πίνακας όπου καταγράφονταν «οι αρμοδιότητες μεταξύ των δύο βαθμών αυτοδιοίκησης και της κεντρικής διοίκησης», χωρίς να διευκρινίζεται πάντως, γιατί παραλείπονταν εκείνες της Περιφερειακής Διοίκησης. Σύμφωνα με τον πίνακα, τον οποίο αντιγράφουμε επακριβώς, η αντίληψη της ηγεσίας του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης για το πώς κατανέμονταν οι «αρμοδιότητες» ήταν η εξής:

<b>Αρμοδιότητες</b>	<b>ΚΔ</b>	<b>ΝΑ</b>	<b>ΤΑ α' βαθμού</b>
<b>Γενική Διοίκηση</b>			
Ασφάλεια, Αστυνομία	*		*
Δικαιοσύνη	*		
Πυροσβεστική	*	*	*

Πολιτική Αμυνα	*	*	*
<b>Εκπαίδευση</b>			
Προσχολική εκπαίδευση	*	*	*
Δημοτική και Γυμνασιακή Εκπαίδευση	*	*	*
Επαγγελματική και Τεχνική εκπαίδευση	*	*	*
Ανώτερη, Ανώτατη εκπαίδευση	*		
Εκπαίδευση ενηλίκων	*	*	*
<b>Υγεία</b>			
Νοσοκομεία	*	*	
Μεμονωμένα Ιδρύματα	*	*	*
<b>Κοινωνικός Τομέας</b>			
Μέριμνα για την οικογένεια και τους νέους	*		*
Γηροκομεία, Κέντρα ηλικιωμένων	*		*
Κοινωνική Ασφάλιση	*		
<b>Πολεοδομία, Ρυμοτομία</b>			
Πολεοδομία	*	*	*
Ρυμοτομία	*	*	*
<b>Περιβάλλον &amp; Δημόσια Υγεία</b>			
Υδροδότηση	*		*
Αποκομιδή απορριμάτων			*
Νεκροταφεία			*
Σφαγεία			*
Προστασία του Περιβάλλοντος	*	*	*
<b>Τέχνες, Ψυχαγωγία, Αθλητισμός</b>			
Θέατρα, Μουσική	*	*	*



Μουσεία, Πινακοθήκες, Βιβλιοθήκες	*	*	*
Πάρκα, χώροι αναψυχής	*	*	*
Αθληση, Ψυχαγωγία	*		
Εκδηλώσεις, χώροι θρησκευτικής λατρείας	*		
<b>Μεταφορές</b>			
Αυτοκινητόδρομοι	*	*	
Αστικό οδικό δίκτυο	*	*	*
Αστικές μεταφορές, Τραίνα	*	*	
Λιμάνια	*	*	*
Αεροδρόμια	*		
<b>Οικονομικές υπηρεσίες</b>			
Φυσικό αέριο (γκάζι)	*		*
Αρδευση		*	*
Καλλιέργειες, αλιεία	*	*	*
Ηλεκτρισμός	*		
Εμπόριο	*	*	*
Τουρισμός	*	*	*
Δάση	*		
Άλλες υπηρεσίες			
Άδειες λειτουργίας επιχειρήσεων, κ.υ.ε.		*	*

Σε μια πρώτη ανάγνωση του πίνακα, προκύπτει ότι αυτός κατέγραφε την υφιστάμενη σύγκριση αρμοδιοτήτων και όχι κάποιου είδους κατανομή τους... Και αυτό γιατί, επί 39 συνολικά καταγεγραμμένων «αρμοδιοτήτων» (σε 10 διαφορετικούς τομείς), η «κρατική Διοίκηση» συμμετείχε σε 34, ενώ η ΝΑ σε 23 και η α' βάρθμια Αυτοδιοίκηση σε 28, αναδεικνύοντας ένα σχήμα όπου σχεδόν όλοι έκαναν σχεδόν τα πάντα... Μπορούν βέβαια να γίνουν πολλές μεθοδολογικές παρατηρήσεις, και για το αν ήταν επιτυχής η επιλογή των προτεινόμενων 39 «αρμοδιοτήτων» και για τον βαθμό συμμετοχής των διαφόρων φορέων σε αυτές κλπ. Ωστόσο, οι όποιες παρατηρήσεις,

εύστοχες ή μη, δεν αναιρούν τη βασική αλήθεια που καταγράφεται στον πίνακα, που είναι ότι αυτήν την αντίληψη είχε η ηγεσία του αρμόδιου Υπουργείου τη συγκεκριμένη ιστορική στιγμή.

Αν έχει τελικά μια αξία, το σαφώς πολιτικό και ελάχιστα τεχνοκρατικό κείμενο που παρουσιάστηκε αναλυτικά παραπάνω, αυτή δεν βρίσκεται στις πληροφορίες που δίνει αλλά στην ανάδειξη μέσα από τις αντιφάσεις που επισημάνθηκαν, αφενός της σύγχυσης που χαρακτήριζε τόσο τις αρμόδιες υπηρεσίες όσο και (προπάντων) τους πολιτικούς προϊσταμένους τους που υπέγραφαν τέτοια κείμενα και αφετέρου της σχετικής χαλαρότητας, με την οποία οι υπεύθυνοι κρατικοί λειτουργοί αντιμετώπιζαν τέτοια κορυφαία ζητήματα κρατικής οργάνωσης... Μέσα από τις σελίδες του προπαγανδιστικού αυτού κειμένου, αναδεικνυόταν πλήρως το πρόβλημα (σύγχυση κατανομής εξουσίας ανάμεσα στους διάφορους φορείς της κρατικής Διοίκησης) σε όλες τις επιμέρους διαστάσεις του (διάσταση ουσιαστικής κατανομής, διάσταση ορολογίας και γενικότερης τεχνογνωσίας, διάσταση πολιτικής βούλησης για διευθέτηση). Αν μάλιστα συγκρίνει κανείς το πόνημα του αρμόδιου υπουργείου (που έπρεπε να κατέχει την σχετική εμπειρογνωμοσύνη...) με το αντίστοιχο της Ακαδημίας Αθηνών του ίδιου έτους (2000), δεν μπορεί παρά να προβληματιστεί για την, βάσει επιστημονικών αρχών, υποστήριξη των δρομολογημένων μεταρρυθμίσεων...

## **II.5 Συμπεράσματα**

Μετά την αρχική συγκρότηση, εδαφική επέκταση και ανάπτυξη του, το ελληνικό Κράτος σταθεροποιείται και συνθέτει τα βασικά χαρακτηριστικά του, κατά το 1922-3.

Κατά την 50ετία που ακολούθησε (1923-1974) έγιναν προσπάθειες το Κράτος, να συγκροτηθεί επιτυχέστερα, να οργανωθεί και να λειτουργήσει κατά τρόπο που να ανταποκρίνεται στις ανάγκες της ελληνικής κοινωνίας της εποχής. Οι προσπάθειες αυτές μπορούν να ταξινομηθούν στις εξής περιόδους:

A. Κατά την περίοδο της Δημοκρατίας (1924-1935), το Κράτος ανέλαβε αφενός παρεμβατικό ρόλο αλλά παράλληλα, προσδιόρισε τον επιθυμητό τρόπο λειτουργίας του και οριοθέτησε σε αδρές γραμμές την αρμοδιότητα των κρατικών οργάνων, διασφαλίζοντας συγκεκριμένο χώρο για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Συνέπεια των παραπάνω κατευθύνσεων ήταν το Κράτος να συνεχίσει να διευρύνεται σε δομές και λειτουργίες αν και όχι στον επιθυμητό βαθμό (δεν λειτούργησε Αυτοδιοίκηση β' βαθμού).

B. Κατά την περίοδο 1935-1946, το αυταρχικό Κράτος αναπτύχθηκε οργανωτικά και επέκτεινε τον παρεμβατικό ρόλο του, αποτυγχάνοντας ωστόσο να οριοθετήσει τις αρμοδιότητες των διαφόρων οργάνων του. Η ασάφεια, η επικάλυψη, η σύγχυση και η ρευστότητα αναδεικνύονται σε κύρια χαρακτηριστικά της περιόδου.

Γ. Κατά την περίοδο 1946-1967 παρά την προφανή διαφοροποίηση σε υποπεριόδους (1946-52 και 1952-67) με εναλλαγή στην εξουσία κυβερνήσεων είτε συντηρητικού (1946-1950, 1953-1963, 1965-1967) είτε κεντρώου προσανατολισμού (1950-1953, 1963-1965), φαίνεται να ξεχωρίζει ως κοινό χαρακτηριστικό, το ότι καταρχήν δεν υφίσταται ακριβής προσδιορισμός της αποστολής του Κράτους, το οποίο εξακολούθησε να αναπτύσσεται, τόσο κάθετα (ΠΔ και ΤΑ) όσο και οριζόντια (σύσταση πολλών νπδδ υπό την εποπτεία υπουργείων) με έναν τρόπο που συνολικά, δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως ορθολογικός. Στο τέλος της ευρείας αυτής περιόδου, τα προβλήματα μεταξύ των διαφόρων φορέων, αναδεικνύονται με τρόπο τεκμηριωμένο (εκθέσεις εμπειρογνομώνων) και λαμβάνουν τη θέση τους στον κατάλογο των αιτίων της συνολικής δυσλειτουργίας της Διοίκησης, η οποία πλέον αναγνωρίζεται από όλους.

Δ. Κατά την περίοδο της ωμής αυταρχικής διακυβέρνησης (1967-1974), παρά τις προσπάθειες σε θεσμικό-οργανωτικό επίπεδο (οι συνταγματικές εξαγγελίες σε καθεστώς πολιτικής ανελευθερίας προφανώς είναι γράμμα κενό περιεχομένου), αντί να επιλύσουν μάλλον όξυναν τα προβλήματα, καθόσον και σαφή να ήταν τα όρια μεταξύ των διαφόρων διοικητικών αρχών ήταν ασαφή τα όρια της ιδιαίτερης εξουσίας του κατόχου τους...

Ε. Στο τέλος του 1974, οπότε διευκρινίζεται το μείζον θέμα, το πολιτειακό και στην αυγή του 1975, το ελληνικό Κράτος βρέθηκε σε μία καμπή προσαρμογής στα νέα δεδομένα και προκλήσεις. Η μείζων μεταβολή στη βάση του πολιτεύματος που είχε συντελεστεί και η θέσπιση νέου Συντάγματος, άνοιξαν τον δρόμο για την επανεξέταση πολλών από τις δομές του Κράτους, για τον ακριβή τρόπο λειτουργίας τους και για τη συνεισφορά καθεμιάς στη συνολική απόδοση του κρατικού μηχανισμού. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, κατά την πρώτη 25ετία της Γ' Δημοκρατίας (1975-2000) και ιδιαίτερα προς το τέλος της, συνέβησαν σημαντικές μεταβολές (αντικατάσταση νομών-νομαρχιών από περιφέρειες στην ΠΔ, σύσταση β' βαθμού ΤΑ στο επίπεδο του νομού, συνενώσεις α'βάθμιων ΟΤΑ σε ισχυρότερους στην ΤΑ), οι οποίες πάντως, αν και μετέβαλαν τη δομή του Κράτους, δεν βελτίωσαν τη συνολική λειτουργία του.

Σε κύριο και διαρκές, άρα δομικό, χαρακτηριστικό του ελληνικού διοικητικού σχηματισμού, από την εποχή που αυτό αναλαμβάνει να διαχειριστεί πολύ περισσότερες σε αριθμό και πολύ πιο σύνθετες καταστάσεις-προβλήματα (μετά το έτος ορόσημο 1922) και ως εκ τούτου, αναπτύσσεται σε μέγεθος και διαφοροποιεί τις δομές του, αναδεικνύεται η ασαφής κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων μερών του. Ως άμεσο, λογικό και βασικό επακόλουθο αυτής της ασάφειας είναι η σύγχυση ως προς την πραγματική λειτουργία των διοικητικών οργάνων και η διάχυση της ευθύνης ως προς τους ρόλους, δηλαδή ως προς το ποιός οφείλει να πράξει τι, πότε και που.

Δευτερεύον χαρακτηριστικό, κατά την ίδια περίοδο, που κατά το πέρασμα των χρόνων αποκτά διαρκώς μεγαλύτερη βαρύτητα, ιδιαίτερα για την μεταπολιτευτική περίοδο, συνιστά η

διάκριση μεταξύ αρμοδιοτήτων κέντρου (Κεντρικής Διοίκησης) και περιφέρειας (Περιφερειακής καταρχήν αλλά και Τοπικής Αυτοδιοίκησης), που ουσιαστικά αντιστοιχούν στη λανθάνουσα ιδεολογική διαμάχη μεταξύ συγκέντρωσης (ενιαίας διοίκησης, αυταρχισμού) και αποκέντρωσης (διοικητικής εκχώρησης εξουσίας σε χαμηλότερα επίπεδα κρατικής δράσης, δημοκρατίας). Μετάλλαξη των τυπικών μορφών αυτής της διαμάχης πραγματοποιήθηκε κατά την τελευταία δεκαετία του 20ου αιώνα, όταν κορυφώθηκε η αντιπαλότητα με άξονα το δίπολο γενικές-κρατικές υποθέσεις (που ανήκουν στο κεντρικό κράτος) – τοπικές υποθέσεις (που ανήκουν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και τους νέους, ισχυρότερους φορείς της).

Ως μια πρόσθετη παράμετρος, αναδείχθηκε και η έντονη χαλαρότητα ως προς την χρησιμοποιούμενη στα θεσμικά (και όχι μόνο..) κείμενα ορολογία. Ιδιαίτερη μνεία πρέπει να γίνει για την ανεπαρκή εννοιολόγηση του όρου “αρμοδιότητα” και την επακόλουθη χρήση του από όλους τους κατά καιρούς εμπλεκόμενους χωρίς ακριβή κατανόηση του περιεχομένου της. Το από αποτέλεσμα αυτής της κατάστασης ήταν να επιδέχεται πολλών χρήσεων με ιδιαίτερα μεγάλη ευκολία, προκειμένου να καλύψει-διευκολύνει τα πάντα. Οι συνέπειες στην (υπο)λειτουργία του κρατικού μηχανισμού είναι γνωστές αλλά γι’ αυτό ακριβώς, τίθεται και το κρίσιμο ερώτημα: Ποιός ήταν ωφελημένος από αυτήν την κατάσταση σύγχυσης ρόλων και διασταύρωσης δραστηριοτήτων; Μέσα από την ιστορική προσέγγιση (Χατζηπαντελή 1998:228-229) μπορούμε να διαπιστώσουμε με βεβαιότητα την κυριαρχία του πολιτικού/κομματικού συστήματος, το οποίο είχε την σχεδόν αποκλειστική ευθύνη της συγκρότησης, διάρθρωσης και αναδιάρθρωσης του κρατικού μηχανισμού. Σε μια δεύτερη ανάγνωση φαίνεται πως μπορούμε να δούμε και μια εκλεκτική σχέση του φαινομένου ανάλογα με το συγκεκριμένο πολιτικό καθεστώς:

Ετσι, κατά την περίοδο της δημοκρατικής διακυβέρνησης (1923-1935), καταγράφεται σοβαρή προσπάθεια οριοθέτησης που κατέληξε σε διάκριση της αρμοδιότητας των κρατικών οργάνων με σχετική σαφήνεια. Αντίθετα, κατά την περίοδο 1935-1967<sup>331</sup> που η χώρα βρέθηκε είτε υπό αυταρχικό καθεστώς είτε υπό κυβερνήσεις συντηρητικού προσανατολισμού, η κατάσταση περιπλέχθηκε με την ανεργμάνιστη χρήση της ορολογίας (από το 1938 χρησιμοποιείται κατά κόρον ο όρος “αρμοδιότητες”), δεν δόθηκε σημασία στην τήρηση ορίων ανάμεσα στα διάφορα διοικητικά όργανα (αντίθετα όπως είδαμε σε μερικές περιπτώσεις γινόταν σκόπιμα ανάμειξη της μιας υπηρεσίας στις δραστηριότητες της άλλης με σκοπό να την υποβλέπει...), με εμφανές αποτέλεσμα την πρόκληση εύκολης σύγχυσης... Εξαιρέση στην γενική αυτή τάση, η οποία όμως λειτουργεί επιβεβαιωτικά προς αυτήν, αποτελεί η προσπάθεια αποσαφήνισης και τακτοποίησης που

---

331 Σύμφωνα με μερικούς αναλυτές, ολόκληρη η περίοδος (πολιτεύματος βασιλευομένης Δημοκρατίας) που κορυφώνεται με τη δικτατορία των συνταγματαρχών μπορεί να θεωρηθεί ως περίοδος γενικότερου περιορισμού του πολιτικού φιλελευθερισμού και κυριαρχίας τάσεων αυταρχισμού (Αλιβιζάτος 1983).

επιχειρήθηκε με τον α.ν. 1671/1951. Αυτή όμως πραγματοποιήθηκε την εποχή που υπήρξε ένα μικρό διάλειμμα με κυβερνήσεις φιλελεύθερων (1950-1953) και υπονομεύθηκε στη συνέχεια...

Την περίοδο του αυταρχικού καθεστώτος των συνταγματαρχών (1967-1974), που η κατάσταση πλέον είχε γίνει πιο σύνθετη ως περίπλοκη, διαπιστώνουμε και τις δύο τάσεις. Αφενός μεν, σε μία κατεύθυνση εξορθολογισμού, έγιναν προσπάθειες τιθάσσευσης της πραγματικότητας, οπότε και χρησιμοποιήθηκαν εργαλεία και μέθοδοι επιστημονικές αφετέρου δε, οι εγγενείς αδυναμίες του καθεστώτος (ανέλεγκτη εξουσία διαφόρων κέντρων, ανύπαρκτα όρια μεταξύ τους κλπ) ακύρωναν οποιαδήποτε προσπάθεια επιβολής κάποιας τάξης στον διοικητικό μηχανισμό.

Την περίοδο της Γ΄ Δημοκρατίας (1975-2000), κατά την οποία σημειώνονται οι μείζονες δομικές αλλαγές και κορυφώνεται η ένταση του προβλήματος, κυριαρχεί ο νομοθετικός-κανονιστικός λόγος, χωρίς ωστόσο να απουσιάζει η οργανωτική-διοικητική τεχνογνωσία. Όπως όμως καταδείχθηκε, τόσο οι μείζονες όσο και οι περισσότερες επιλογές πραγματοποιούνταν μέσα σε νοητικά περιβάλλοντα νομικά-κανονιστικά, καταλήγοντας στην αναπαραγωγή των γνωστών σχημάτων ορολογικής σύγχυσης και εντέλει, ασαφούς κατανομής. Περιέργως, οι προτάσεις φορέων διοικητικής τεχνογνωσίας (ΚΕΠΕ 1988, έκθεση Σπράου 1998, Ακαδημία Αθηνών 2000 κ.α.) δεν έτυχαν της αναμενόμενης αξιοποίησης...

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙΙ: Ωρίμανση προβλήματος και ένταξη της αντιμετώπισής του στις ευρύτερες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες 2001–2012**

#### **ΙΙΙ.1 Εισαγωγή**

Ο νέος αιώνας ξεκινούσε με τη Δημόσια Διοίκηση του Κράτους να έχει την εξής διάρθρωση-δομή:

Α. Κεντρική Διοίκηση με 19 υπουργεία<sup>332</sup> Από αυτά τα επτά είχαν δικές τους αποκεντρωμένες υπηρεσίες, ως εξής:

-Το Υπουργείο Παιδείας με τις αποκεντρωμένες Διευθύνσεις α΄) και β΄)βαθμιας εκπαίδευσης.

-Το Υπουργείο Υγείας με τις 17 Διοικήσεις Υγειονομικών Περιφερειών (ΔΥΠΕ).

-Το Υπουργείο Οικονομίας με τις Δημόσιες Οικονομικές Υπηρεσίες (Δ.Ο.Υ.), τα Τελωνεία και τα παραρτήματα του Γενικού Χημείου του Κράτους (ΓΧΚ).

-Το Υπουργείο Εθνικής Αμυνας με τη δική του ανάπτυξη (Στρατιά, Α.Σ.Δ.Υ.Σ, Σώματα Στρατού).

---

332 Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Εθνικής Αμυνας, Εξωτερικών, Εθνικής Οικονομίας, Οικονομικών, Ανάπτυξης, Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, Γεωργίας, Απασχόλησης και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Υγείας και Πρόνοιας, Δικαιοσύνης, Πολιτισμού, Μεταφορών και Επικοινωνιών, Εμπορικής Ναυτιλίας, Δημόσιας Τάξης, Μακεδονίας-Θράκης, Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής, Τύπου και ΜΜΕ

-Το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης με την ιδιαίτερη ανάπτυξη της Ελληνικής Αστυνομίας και του Πυροσβεστικού Σώματος.

-Το Υπουργείο Πολιτισμού με τις κατά τόπους Εφορείες αρχαιοτήτων.

-Το Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας με τα κατά τόπους Λιμεναρχεία, ενώ δύο ήταν εκ φύσεως περιφερειακά (Μακεδονίας-Θράκης και Αιγαίου)

Β. Περιφερειακή Διοίκηση με 13 περιφέρειες που ασκούσαν αρμοδιότητες 8 υπουργείων (Εσωτερικών, Οικονομίας, ΠΕΧΩΔΕ, Ανάπτυξης, Απασχόλησης, Γεωργίας, Υγείας και Μεταφορών)

Γ. Τοπική Αυτοδιοίκηση 2 βαθμών:

Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση με 50 ΟΤΑ (51 νομοί με 54 νομαρχίες αλλά υπήρχαν 3 υπερνομαρχίες)  
Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση με 1.033 ΟΤΑ (900 δήμους και 133 κοινότητες).

Ολοκληρώνοντας τον 20<sup>ο</sup> αιώνα και στο κατώφλι της νέας δεκαετίας, της πρώτης του 21<sup>ου</sup>, το ελληνικό Κράτος, με τις μεταρρυθμίσεις των ετών 1994-1997, φαινόταν να έχει αναταράξει μεν τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας του αλλά να μην έχει πετύχει ούτε την εμπέδωση των νέων δομών στη συνείδηση των πολιτών ούτε την αποκατάσταση μιάς στοιχειωδώς αποτελεσματικής/αποδοτικής λειτουργίας. *“...Ως εντελώς προφανής αιτία, θα μπορούσε να θεωρηθεί η μέχρι σήμερα ανεπαρκής οριοθέτηση της αποστολής της λειτουργίας του κάθε επιπέδου εσωτερικής διαφοροποίησης του Ελληνικού διοικητικού συστήματος. Η απουσία σαφούς και συγκεκριμένης αποτύπωσης και κωδικοποίησης της λειτουργίας καθενός από τα επίπεδα διοίκησης του Ελληνικού κράτους προξενεί συγχύσεις αρμοδιοτήτων, επικαλύψεις λειτουργιών, αλλά και μία δύσκολα συγκαλυπτόμενη συχνά σύγκρουση ευθυνών και εξουσιών”* (Ακαδημία Αθηνών 2000:35). Όπως καταδείχτηκε όμως, ένας από τους πιθανούς λόγους για αυτά τα προβληματικά δεδομένα, ήταν η διεξαγωγή των μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων μέσα σε ελλειμματικό επιστημονικό πλαίσιο, κάτι που εκδηλωνόταν πολύ χαρακτηριστικά στη χρήση μιάς έντονα ασαφούς και προπάντων, διαφορετικά προσιτής και κατανοητής από τους εμπλεκόμενους, ορολογίας. Αναδεικνυόταν έτσι ότι, *“η καταγραφή και πολύ περισσότερο η ενδεδειγμένη κωδικοποίηση του συνόλου των συναφών αρμοδιοτήτων αποτελεί, συνεπώς, εγχείρημα υψίστης προτεραιότητας και σημασίας για την εύρυθμη λειτουργία του διοικητικού συστήματος συνολικά”* (Ακαδημία Αθηνών 2000:36). Κάνοντας τη δική του ανάγνωση του προβλήματος, το πολιτικό σύστημα, στο οποίο πλέον είχε φτάσει η πίεση, κινήθηκε σε διαφορετική κατεύθυνση και επιχείρησε μια ευρύτερη προσπάθεια εκσυγχρονισμού του συνόλου της κρατικής λειτουργίας. Το πρώτο βήμα προς αυτήν την κατεύθυνση, ήταν η εκτεταμένη αναθεώρηση του Συντάγματος, ώστε να διευρυνθούν οι θεσμικές δυνατότητες (Βούλγαρης 2008, Αλιβιζάτος 2011).

Μέσα στο νέο συνταγματικό πλαίσιο, κινείται η όλη προσπάθεια αποσαφήνισης της κατάστασης τη δεκαετία που ακολούθησε (2001-2012). Προσπάθεια, η οποία όμως προσέλαβε

άλλα χαρακτηριστικά, καθότι πλέον εγγράφεται στη γενικότερη, πιο οργανωμένη και απαιτητική μεταρρυθμιστική-εκσυγχρονιστική προσπάθεια του πολιτικού-διοικητικού συστήματος, στην οποία κυριαρχεί η αντίληψη ότι ο εκσυγχρονισμός είναι διαδικασία απαραίτητη για την επιτυχή διαχείριση του Κράτους, συνδεδεμένος με την έννοια της ορθολογικότητας... Και ενώ ο προσδιορισμός αυτός φαίνεται “να περιορίζει το περιεχόμενο του εκσυγχρονισμού σε διαχειριστική, διοικητική λειτουργία, η πραγματικότητα όμως είναι διαφορετική. Και αυτό γιατί τμήμα της διοικητικής λειτουργίας έχει πλέον διεισδύσει στην πολιτική λειτουργία και στην πολιτική πράξη. Όλο και περισσότερο οι πολίτες σήμερα ζητούν από τα πολιτικά κόμματα πραγματικές ιδέες και όχι αόριστες ιδεολογίες. Κρίνουν τα κόμματα από τα προγράμματα και από τα αποτελέσματα της Δημόσιας πολιτικής που εφαρμόζουν. Αυτό σηματοδοτεί μια στροφή της πολιτικής σε πιο από-ιδεολογικοποιημένη κατάσταση όπου κριτήριο αντιπαράθεσης αποτελεί ο χειρισμός “management” όλων των προβλημάτων” (Μακρυδημήτρης 1999α: 93). Με αυτά τα δεδομένα, αντικείμενο εξέτασης στο παρόν κεφάλαιο είναι αφενός τα συστηματικά μεταρρυθμιστικά-εκσυγχρονιστικά διαβήματα που αναλήφθηκαν κατά τη δεκαετία 2001-2012, η ειδική βαρύτητα που απέδιδαν στο εξεταζόμενο πρόβλημα σε συνδυασμό με τον πραγματικό τρόπο αντιμετώπισής του και αφετέρου ο βαθμός ορθολογικής προσέγγισης του εξεταζόμενου προβλήματος εντός του ορίζοντα των μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων και βέβαια τα επιτευχθέντα αποτελέσματα. Τα ερωτήματα που ερευνώνται εδώ διεξοδικότερα, αφορούν αφενός τον βαθμό ορθολογικής προσέγγισης του προβλήματος με χρήση της υφιστάμενης τεχνογνωσίας και αφετέρου την ύπαρξη πραγματικής βούλησης επίλυσής του (Μουστάκης 2012:151).

### **III.2 Αναθεώρηση Συντάγματος 2001 και μεταρρυθμιστική προσπάθεια 2001-2004**

Με δεδομένα το εύρος και την ένταση των προβλημάτων, όπως αυτά διαφάνηκαν μέσα από την αντιπαράθεση των Αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας και αναδεικνύονταν συνέχεια μέσα από τον δημόσιο διάλογο<sup>333</sup>, ήταν επόμενο οι σχετικοί προβληματισμοί που καταδείκνυαν το επίπεδο ωρίμανσης του προβλήματος, να απασχολήσουν και τον αναθεωρητικό νομοθέτη.

Τα σχετικά θέματα (σημασία αποκέντρωσης, ρόλος τοπικής αυτοδιοίκησης, έκταση και τρόπος κατανομής αρμοδιοτήτων, κρατική εποπτεία, οικονομική αυτοτέλεια, μεταφορά αρμοδιοτήτων και πόρων κλπ) τέθηκαν πράγματι υπό συζήτηση, ωστόσο αυτή εστιάστηκε για άλλη μια φορά είτε στις (γενικότερες) πολιτικές είτε στις νομικές διαστάσεις των προβλημάτων και δεν φαίνεται να εισχώρησε στις στενότερες ή εφαρμοστικές πολιτικές ή αλλιώς, στις διοικητικές

---

333 “...μετά την εντελώς πρόσφατη σχετική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων και του πεδίου λειτουργίας μεταξύ της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και των αποκεντρωμένων κρατικών υπηρεσιών σε κάθε νομό και για κάθε είδος ή τομέα αρμοδιοτήτων τίθεται εκ νέου αν όχι υπό αμφισβήτηση τουλάχιστον υπό ανασύνταξη και προσδιορισμό” (Ακαδημίας Αθηνών 2000), ενώ και οι συλλογικοί φορείς έκφρασης των αρχών της αυτοδιοίκησης (ΚΕΔΚΕ αλλά προπάντων ΕΝΑΕ) είχαν υποβάλει προτάσεις και είχαν πιέσει προς αυτήν την κατεύθυνση.

διαστάσεις, δηλαδή στις διαστάσεις που απαντούν στο ερώτημα της υλοποίησης των ρυθμίσεων. Για άλλη μια φορά, οι συζητήσεις επικεντρώθηκαν στο πολιτικό ή νομικό δέον και τελικά αρκέστηκαν στο να απαντήσουν στο ερώτημα “τι επιβάλλεται” αλλά δεν επεκτάθηκαν παρά ελάχιστα, στο ερώτημα “πως πραγματοποιείται”... Επιπροσθέτως, για άλλη μια φορά οι αναθεωρητικοί νομοθέτες, μιλώντας σχεδόν όλοι την ίδια, νομική, γλώσσα, δεν καταπιάστηκαν καθόλου με το ζήτημα της ορολογίας, της αποσαφήνισης δηλαδή της έννοιας της αρμοδιότητας, ώστε να της αποδίδουν όλοι το ίδιο ακριβώς νόημα και να την κατανοούν με όμοιο τρόπο.

Πιο συγκεκριμένα, καταρχήν προτιμήθηκε μετά από εκτενείς συζητήσεις και παλιμβουλίες η ρητή καθιέρωση δύο βαθμών ΤΑ, χωρίς να προσδιορίζεται το χωρικό επίπεδο καθενός<sup>334</sup>. Η τελική διατύπωση της παραγράφου 1 του άρθρου 102, σύμφωνα με τον Γ. Σωτηρέλη (2002: 33-35) οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην αποφασιστική θέση που πήρε η ΚΕΔΚΕ, διαφοροποιούμενη πλήρως από την ΕΝΑΕ, θέση που υιοθετήθηκε κατά το κοινό θεματικό συνέδριο τους που προηγήθηκε της αναθεώρησης<sup>335</sup> και έκτοτε αποτέλεσε τον βασικό άξονα σύγκλισης των απόψεων πολλών εμπλεκόμενων.

Το σημαντικό πάντως θέμα ήταν ότι κατά την διεξοδική εξέταση-συζήτηση της βασικής παραγράφου (1) του άρθρου για την Τ.Α., μαζί με την κατοχύρωση του αριθμού (δύο ή περισσότεροι) και της φύσης της δομής (δήμος, κοινότητα, νομαρχία, περιφέρεια ή κάτι άλλο) συνδεόταν άρρηκτα και το θέμα της αρμοδιότητας και της κατανομής της ανάμεσα στις δομές. Και απ’ ότι φαίνεται μέσα από τις σχετικές συζητήσεις, το πρώτο (πόσοι βαθμοί και ποιες δομές) υπερέκλυσε πλήρως το δεύτερο (έκταση αρμοδιότητας και κριτήρια κατανομής), για το οποίο δεν ειπώθηκε τίποτα το καινούριο ή το διαφορετικό από τα ήδη γνωστά (όπως της καθιέρωσης της αρχής της επικουρικότητας, ιδέα που όμως απορρίφθηκε) που όχι μόνο δεν αποσαφήνιζαν το πρόβλημα αλλά ούτε πρόσθεταν κάτι στον τρόπο προσέγγισής του. Εντέλει, επιλέχθηκε και σχετικά με αυτό μία γενικόλογη και εύκολη διατύπωση<sup>336</sup>, με την οποία απλά ενισχυόταν ή ήδη γνωστή κατεύθυνση, για την ρηχότητα της οποίας πολύ γρήγορα ο Ν.Χλέπας επισήμανε ότι “..γίνεται πάλι λόγος για διοίκηση των τοπικών υποθέσεων και όχι για ρύθμιση, άρα πάλι απορρίπτεται οποιαδήποτε ιδέα για κανονιστική αυτονομία των ΟΤΑ, κάτι που είναι πολύ συνηθισμένο σε άλλες χώρες και βοηθάει και στην προσαρμογή των ρυθμίσεων στις τοπικές συνθήκες, αλλά και στην αποσυμφόρηση των κεντρικών οργάνων

---

334 Βλ. ομιλίες των Χ. Καστανίδη, που ήταν και ο ειδικός εισηγητής του ΠΑΣΟΚ σε Πρακτικά και Εκθεση Βουλής 2000, σελ 542επ και των Στ. Μπένου, Μ. Παπαϊωάννου, Κ. Γείτονα, Π. Σγουρίδη, Κ. Σφυρίου, Ε. Τσουρή σε Πρακτικά Βουλής 2001, σελ. 6189-6221

335 Βλ ΚΕΔΚΕ, Πρακτικά θεματικού Συνεδρίου ΚΕΔΚΕ-ΕΝΑΕ, Συνταγματική κατοχύρωση της Αυτοδιοίκησης στην Αναθεώρηση του Συντάγματος, Αγία Πελαγία Ηρακλείου Κρήτης 23-9-2000

336 «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επιμέρους βαθμούς...»



από ρυθμιστικές λειτουργίες....» (Χλέπας 2001:431).

Ήταν χαρακτηριστικό του μάλλον περιορισμένου εύρους των σχετικών συζητήσεων, ο τρόπος που αντιμετωπίστηκε το μόνο επιμέρους ζήτημα που έτυχε κάποιας ιδιαίτερης προσοχής, αυτό που είχε αναδειχθεί από την πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (1997-2000), δηλαδή της ανάθεσης σε ΟΤΑ κρατικού χαρακτήρα αρμοδιοτήτων. Αντί της ευρείας συζήτησης για τον διαχωρισμό αρμοδιότητας, τους όρους, τους σκοπούς, τα κριτήρια που θα διευκόλυναν στην επίτευξη των σκοπών κλπ, επιλέχθηκε απλά και μόνο, η εύκολη λύση της ρητής καταγραφής της δυνατότητας αυτής στο συνταγματικό κείμενο, ως πρόσθετο εδάφιο στην παράγραφο 1 του άρθρου 102<sup>337</sup>. Η επιλογή αυτή οδήγησε στο δηκτικό σχόλιο του Ν. Χλέπα, «...στη νέα διατύπωση της πρώτης παραγράφου έχουμε έναν κανόνα που ισχύει στην Ελλάδα εδώ και 160 χρόνια, αλλά κρίθηκε ότι ήταν απαραίτητο να τεθεί στο Σύνταγμα, την ανάληψη δηλαδή κρατικών υποθέσεων κατά παραχώρηση, όπως λέγεται, από όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.... Δεν είμαι σίγουρος ότι μ αυτή τη νέα διατύπωση ο αναθεωρητικός νομοθέτης ξεπέρασε, όπως ίσως ήλπιζε, το πρόβλημα που προέκυψε από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας» (2001:432). Ο ίδιος συγγραφέας, εξετάζοντας συνολικά την νέα διατύπωση του άρθρου 102 επισήμαινε ότι: «..καθιερώνεται λοιπόν τεκμήριο αρμοδιότητας των ΟΤΑ για τις τοπικές υποθέσεις και το Σύνταγμα παραπέμπει στον κοινό νομοθέτη, θυμίζοντας κατ αυτό κάποιες αποφάσεις της ολομέλειας του ΣΤΕ για τον προσδιορισμό του εύρους και των κατηγοριών των τοπικών υποθέσεων. Αυτό θα μπορούσε κανείς να το εκλάβει ως μια εξαιρετικά ευρεία και ίσως λίγο αντιφατική διατύπωση. ... ως μία προτροπή προς τον νομοθέτη να ασχοληθεί με το ζήτημα των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ συνολικά και συστηματικά και όχι κατά περίπτωση, όπως έχει κάνει μέχρι τώρα, με αποτέλεσμα να έχουμε πάρα πολλά και σοβαρά ερμηνευτικά προβλήματα... ο συντακτικός νομοθέτης απέρριψε τις ιδέες περί υιοθέτησης της αρχής της επικουρικότητας. Αυτό σημαίνει ότι η κατανομή ανάμεσα στις δύο βαθμίδες των ΟΤΑ γίνεται ελεύθερα, από τον κοινό νομοθέτη, δεν υπάρχει δηλαδή ζήτημα προτίμησης της πρώτης βαθμίδας σε σχέση με τη δεύτερη, όταν γίνεται κατανομή αρμοδιοτήτων...» (2001: 432).

Κατά τις συζητήσεις για τις υπόλοιπες παραγράφους του ίδιου άρθρου, καταβλήθηκε από τους αναθεωρητικούς νομοθέτες προσπάθεια να ενισχυθεί θεσμικά η διοικητική ικανότητα των ΟΤΑ (με εξασφάλιση επαρκών πόρων<sup>338</sup> και με διευκόλυνση των περιπτώσεων συνεργασίας τους<sup>339</sup>) αλλά και να αυξηθεί η λογοδοσία για το έργο τους, εισάγοντας την αρχή της διαφάνειας

---

337 «...Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους»

338 Νέα διατύπωση της παρ 5: «Το κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών...Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων...»

339 Νέα διατύπωση παραγράφου 3: «Με νόμο μπορεί να προβλέπονται για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που διοικούνται από αιρετά όργανα».

της δράσης τους<sup>340</sup>. Ωστόσο, παρά τη σχετική πρόβλεψη (γενικόλογη και ασαφή και αυτή...), δεν έφτασαν στο σημείο να καθιερώσουν την αυτόνομη φορολογική τους ικανότητα<sup>341</sup>...

Με την ολοκλήρωση της αναθεώρησης υπό τις περιγραφείσες συνθήκες και με τις αναφερθείσες αντιλήψεις, η κατάσταση πλέον ξεκαθάρισε επαρκώς, όσον αφορά την τυπική διάσταση, ο νόμος (τυπικός ή ουσιαστικός), όπως είχε δεχτεί η Απόφαση 3442/98 του Συμβουλίου της Επικρατείας, μπορεί να ρυθμίζει τα πάντα εξασφαλίζοντας σε όλους τους τομείς της Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης αρμοδιότητες. Το πρόβλημα όμως κατά την ουσιαστική-πραγματική του διάσταση παρέμεινε και μάλιστα ενισχυμένο, όπως διαπίστωνε εμφατικά ο Ν.Χλέπας. Η νομική προσέγγιση-λογική που υιοθετήθηκε πάλι και αυτήν τη φορά, στο κορυφαίο επίπεδο κρατικής ρύθμισης, έδειξε τα όριά της. Η μη επαρκώς εννοιολογημένη, επεξεργασμένη-διευκρινισμένη και προσδιορισμένη με τα εργαλεία της νομικής επιστήμης έννοια των ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ, συμπλήρωνε τον κύκλο της χρησιμότητάς της. Στο εξής, χρειαζόταν να αναζητηθούν νέα εργαλεία και να καταβληθεί νέα προσπάθεια εννοιολόγησης...

Το αναθεωρημένο Σύνταγμα δέχτηκε τα επικριτικά πυρά πολλών σχολιαστών, τόσο για τις επιλογές που είχε ενσωματώσει όσο και για τις δυνατότητές του ως κύριου θεσμικού πλαισίου λειτουργίας του Κράτους. Από τους πρώτους που έβαλε εναντίον του προϊόντος της αναθεώρησης, ο Ν. Αλιβιζάτος σχολίασε ότι «... με 75 προσθήκες και αλλαγές σε 48 από τα 119 παλαιά άρθρα του και με 4 εξ ολοκλήρου νέα άρθρα, το Σύνταγμα του 75... είναι σε πολλά σημεία του διαφορετικό. Είναι πάντως πολύ εκτενέστερο. Ποιοτικά, εν τούτοις, το ερώτημα παραμένει. Εισηγήγε η πρόσφατη αναθεώρηση αληθινές καινοτομίες –δεν μιλώ για τομές- που να δικαιολογούν το χαρακτηρισμό του ως Συντάγματος πραγματικά νέου;...» (Αλιβιζάτος 2001:438). Συμπλήρωνε την κριτική του επισημαίνοντας την, κατά τη γνώμη του, άλλη στόχευση των εισηγητών της αναθεώρησης: «...επρόκειτο για μια απεγνωσμένη απόπειρα των πολιτικών μιας ορισμένης αντίληψης και νοοτροπίας –κατά την γνώμη μου παρωχημένης- να ξαναπάρουν το παιχνίδι των αποφάσεων στα χέρια τους. Μια απόπειρα με ευρωπαϊκά μέτρα αναχρονιστική και γι αυτό εξωραϊσμένη με μοντερνίζουσες καινοτομίες, οι οποίες, αν και ενδιαφέρουσες σε συμβολικό επίπεδο, δεν αναμένεται να επηρεάσουν άμεσα την καθημερινότητά μας» (2001: 446). Στην ίδια κατεύθυνση κριτικής κινήθηκαν όπως είπαμε αρκετοί συγγραφείς, ανάμεσα στους οποίους όμως ελάχιστοι έθιξαν τα ζητήματα που εξετάζουμε. Μεταξύ αυτών, ο Αντ.Μακρυδημήτρης τόνισε ότι «...το επικρατούν πρόταγμα πολιτικής και διοικητικής μεταρρύθμισης στην καμπή προς τον 21ο αιώνα σκιαγραφεί τις προδιαγραφές για μια νέα κατανομή και διάκριση των λειτουργιών μεταξύ κράτους, οικονομίας (της αγοράς) και κοινωνίας (των πολιτών), αλλά και εντός του ίδιου του κράτους (μεταξύ των κεντρικών και περιφερειακών

---

340 Νέα διατύπωση της παραγράφου 6: «...με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών...»

341 Βλ. τελευταίο εδάφιο παρ 6 άρθρου 102: «...Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης»

του μονάδων)<sup>342</sup>. Μια κατανομή και διάκριση που κάνει αισθητή τη μετατόπιση του πολιτικού και διοικητικού εκκρεμούς προς κατευθύνσεις αντίθετες προς τον κρατικό συγκεντρωτισμό. Δηλαδή, κατευθύνσεις και επιλογές που υποστασιοποιούν τον οργανωτικό και θεσμικό πλουραλισμό και την πολλαπλότητα και αντιμάχονται αναλόγως τα θεσμικά μονοπώλια ισχύος και αρμοδιότητας” (Μακρυδημήτρης 2002). Ενώ και ο Κ. Μαυριάς σημείωσε ότι «... αφήνει απορίες για το ρόλο που επιφυλάσσει στην κυβερνητική συνιστώσα της εκτελεστικής εξουσίας...» (Κ. Μαυριάς 2001: 454). Ωστόσο διεισδυτικότερος όλων ήταν μάλλον ο Γ. Σωτηρέλης, ο οποίος τοποθετήθηκε ως εξής: «Παρά τις αναμφισβήτητα θετικές καινοτομίες του νέου συνταγματικού πλαισίου της τοπικής αυτοδιοίκησης, η θέση της στο ελληνικό διοικητικό σύστημα και πάλι δεν αποσαφηνίστηκε πλήρως. Υπήρξαν βέβαια επί μέρους λύσεις και διευθετήσεις, αλλά αυτές δυστυχώς δεν εντάχθηκαν σε μια επεξεργασμένη και ολοκληρωμένη συνταγματική πολιτική για το εθνικό κράτος και την προοπτική του, σε συνθήκες “παγκοσμιοποίησης” αφ ενός και ευρωπαϊκής ενοποίησης αφ ετέρου. Ετσι, όλες σχεδόν οι ρυθμίσεις, ακόμη και οι πλέον επιτυχείς κατά τα ανωτέρω, υπακούουν μάλλον σε μια αποσπασματική και διεκπεραιωτική λογική, η οποία αποδυναμώνει και ενίοτε αποπροσανατολίζει την μεταρρυθμιστική προοπτική, αβεβαιότητα που εξακολουθεί να κυριαρχεί, παρά τις βελτιώσεις της αναθεώρησης, για τον ρόλο που εν τέλει επιφυλάσσει το Σύνταγμα στην τοπική αυτοδιοίκηση...» (2002:52 επ).

Εν τέλει, με τη δημοσίευση του νέου Συντάγματος, τον Απρίλιο του 2001, το νέο πλαίσιο παρέμβασης, οργάνωσης και λειτουργίας του Κράτους, διαμορφωνόταν ως εξής:

Η εκτεταμένη παρουσία του Κράτους και η παρέμβασή του σε σημαντικούς χώρους τόσο της οικονομίας όσο και της κοινωνίας παρέμεινε. Κατά τον Α.Μακρυδημήτρη “...πέρα από τις κλασικές ή παραδοσιακές λειτουργίες του Κράτους κατασταλτικού ή κυριαρχικού χαρακτήρα (όπως η άμυνα, η ασφάλεια και η δημόσια τάξη, η φορολογία, η διοίκηση και η δικαιοσύνη), οι υπουργικές δομές της κεντρικής διοίκησης του κράτους αναπτύχθηκαν και επεκτάθηκαν και σε τομείς καθαρά αναπτυξιακού και παραγωγικού χαρακτήρα στον τομέα της δημόσιας οικονομίας (όπως η ενέργεια, οι μεταφορές, το εμπόριο και η βιομηχανία), στον τομέα των κοινωνικών υπηρεσιών και της αλληλεγγύης (υγεία, πρόνοια, κοινωνική ασφάλιση, απασχόληση και ανεργία), καθώς και στον τομέα της παιδείας, της προστασίας της νεότητας και του πολιτισμού” (2007:93). Στο ίδιο το συνταγματικό κείμενο, προσδιορίζονταν με αρκετή σαφήνεια πολλοί τέτοιοι τομείς. Μια πρώτη, όχι εξαντλητική καταγραφή αναδεικνύει περίπου 65<sup>343</sup>, στις

---

342 Στο πλαίσιο του επικρατούντος πολιτικού και διοικητικού παραδείγματος οργανωτικού και θεσμικού πλουραλισμού και πολλαπλότητας διακυμαίνονται επιλογές στρατηγικής που κινούνται από το “ελάχιστο κόστος” έως τις πιο ενδιάμεσες (και μετριοπαθέστερες) επιλογές της ριζικής μεταρρύθμισης και “επανίδρυσης” (*reinvention*) του κράτους με τρόπο που να αντιστοιχεί στις προσκλήσεις και τις απαιτήσεις της σύγχρονης εποχής. Χωρίς να χρειάζεται να επαναλάβουμε εδώ μια εξαιρετική εκτεταμένη συζήτηση για το περιεχόμενο και τις υποδείξεις των επικρατουσών τάσεων του νέου μεταγραφειοκρατικού παραδείγματος συγκρότησης του δημόσιου διοικητικού πεδίου, γνωστού και ως “*new public management*”, αρκεί να σημειωθεί ότι η γενική κατεύθυνση υπογραμμίζει τον συντονιστικό και ρυθμιστικό – και πάντως όχι τον άμεσα παρεμβατικό και εκτελεστικό ρόλο του κράτους: κεντρική κρατική διακυβέρνηση σημαίνει, όπως λέει και η λέξη, χάραξη πορείας και έλεγχο ότι αυτή ακολουθείται: “πλοήγηση και όχι κωπηλασία” (“*the job of government is to steer, not to row the boat*”), αυτός είναι ο ρόλος της κεντρικής διοίκησης.

343 Ειρήνη-δικαιοσύνη-φιλία λαών, απόκτηση ελληνικής ιθαγένειας, πληροφόρηση, αθλητισμός, παιδεία, εκπαίδευση προστασία υγείας, εξασφάλιση κατοικίας, προστασία ατόμων με αναπηρία, προστασία απόρων κλπ

οποίες αν προστεθούν και εκείνες που προσδιορίζονται από τυπικό νόμο, γίνεται φανερό πως η κρατική διοίκηση στο σύνολό της έχει ευρύτατο έργο να επιτελέσει και συνακόλουθα, ευρύτατο πεδίο να δραστηριοποιηθούν τα ποικίλα όργανα-φορείς της.

Οι παραδοσιακοί τρόποι κρατικής δράσης δεν μεταβλήθηκαν ουσιαστικά παρά την καθιέρωση δύο σημαντικών μεταρρυθμίσεων. Η μία αφορούσε τη λειτουργία του Κράτους (καθιέρωση αρχής αναλογικότητας μέσω σκοπών) και η άλλη τις δομές του (κατοχύρωση της λειτουργίας Ανεξάρτητων Αρχών). Σύμφωνα με την κρατούσα θεωρία του δημοσίου-διοικητικού δικαίου (Πρ. Δαγτόγλου, Επ. Σπηλιωτόπουλος, Σ. Λύτρας, Χ. Χρυσανθάκης, Δ. Τσάτσος κ.α.) της εποχής, η οποία, όπως έγινε φανερό κατά τις προηγηθείσες συζητήσεις, επικρατούσε σχεδόν πλήρως ως αντίληψη-σύλληψη κατά τη διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος και εντός του αντιληπτικού της νοητικού πλαισίου αυτή πραγματοποιήθηκε, η δράση της Δημόσιας Διοίκησης διακρίνεται σε τρεις κατηγορίες ανάλογα με τη βαρύτητα της εξουσιαστικής της παρουσίας. Έτσι, έχουμε, Α) Κυριαρχική-ρυθμιστική Διοίκηση, όταν αυτή αναπτύσσεται με εκτεταμένη χρήση των βασικών εξουσιαστικών εργαλείων (μονομερείς αποφάσεις, επιβολή τους με αξιοποίηση της δημόσιας δύναμης, χρήση κατασταλτικών μεθόδων ακόμα και βίας)<sup>344</sup>. Αυτή μπορεί να πραγματοποιηθεί είτε

-με έκδοση πράξεων που θέτουν ειδικούς, λεπτομερέστερους ή τεχνικούς, κάποιες φορές και τοπικά προσδιορισμένους κανόνες, αφηρημένα διατυπωμένους και γενικά δεσμευτικούς (κανονιστική αρμοδιότητα)

-με έκδοση πράξεων με εξατομικευμένο περιεχόμενο

-με υλικές ενέργειες, οι οποίες μπορεί να είναι μεμονωμένες ή να εντάσσονται σε κάποιο (αναπτυξιακό ή άλλο) πρόγραμμα (Τάχος 2000).

Β) Συμβατικώς δρώσα Διοίκηση, όταν αυτή λειτουργεί ως ισότιμη με τους ιδιώτες και αναπτύσσει δραστηριότητα σύμφωνα με τους όρους της ιδιωτικής οικονομίας (Αστικού Κώδικα, εμπορικών νόμων περί ανταγωνισμού, εταιριών κλπ, εργατικής νομοθεσίας κλπ).

Γ) Παροχική Διοίκηση, όταν αυτή ανταποκρίνεται σε δικαιώματα των πολιτών παρέχοντας συγκεκριμένα αγαθά και υπηρεσίες σε αυτούς. Ωστόσο, αυτή η παροχή μπορεί να πραγματοποιείται με διάφορους τρόπους:

- Είτε με δημιουργία-παραγωγή αγαθών από τα ίδια τα διοικητικά όργανα

---

344 Η κυριαρχική-ρυθμιστική διοίκηση κατοχυρώνεται συνταγματικά σε σειρά άρθρων, όπως τα 4 (στρατιωτική υποχρέωση), 6 (τρόπος λειτουργίας αστυνομίας), 7 (όροι ποινικής καταστολής), 18 (αναγκαστικές επιτάξεις), 20 (λήψη δυσμενών μέτρων σε βάρος δικαιωμάτων και συμφερόντων πολιτών), 25 (εγγυήσεις Κράτους για σεβασμό δικαιωμάτων και όροι άσκησης κρατικής εξουσίας), 26 (διάκριση κρατικών λειτουργιών), 45 (στρατιωτική δύναμη), 78 (φορολόγηση πολιτών) κ.α. και εκδηλώνεται, ως ρυθμιστική κυρίως μέσα από το άρθρο 43, όπου ορίζεται το θεσμικό πλαίσιο δράσης της Δημόσιας Διοίκησης για την υλοποίηση των νόμων.

- Είτε με παροχή αγαθών από όργανα της Διοίκησης, τα οποία όμως παράγονται από άλλους φορείς (της οικονομίας)
- Είτε με εξασφάλιση εκ μέρους της Διοίκησης της παροχής αγαθών (εγγυητική λειτουργία), τα οποία παράγονται από φορείς της οικονομίας και διανέμονται από αυτούς ή και από φορείς της κοινωνίας (Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις - ΜΚΟ).

Η κρατούσα θεωρία (Τσάτσος 1994 κ.α.) αρκείτο σε αυτά, τα νομικά περιγράμματα ουσιαστικά της διοικητικής δράσης και δεν υπεισερχόταν σε πιο συγκεκριμένους τρόπους και όρους ανάπτυξης της. Προπάντων, δεν υπεισερχόταν στους όρους και τις μεθόδους αποτελεσματικής ανάπτυξης της, δηλαδή στους όρους και τις μεθόδους που θα οδηγούσαν στην επίτευξη των επιδιωκόμενων (από τη Διοίκηση) σκοπών. Η ελλιπής ενσωμάτωση δεδομένων της Διοικητικής Επιστήμης<sup>345</sup>, όπως είχε ήδη επισημανθεί (Χλέπας-Τασσόπουλος 2000:163), ήταν ολοφάνερη και εκδηλωνόταν με πολλές όψεις καθ' όλο το εύρος της διοικητικής δράσης.

Η βασική διάρθρωση της κρατικής οργάνωσης, όσον αφορά την Εκτελεστική της λειτουργία δεν μεταβλήθηκε: Κυβέρνηση και Κεντρική Διοίκηση, Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Κατά το άρθρο 82 παρ 1 του Συντάγματος, το οποίο δεν μεταβλήθηκε, η κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας, σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και των νόμων<sup>346</sup> (Μακρυδημήτρης 2007:45). Αναλυτικά, αφενός μεν “η κεντρική αρμοδιότητα της Κυβέρνησης είναι... να καθορίζει και να κατευθύνει τη γενική πολιτική της Χώρας... Εκτός από αυτή τη γενική κατευθυντήρια αρμοδιότητα, η Κυβέρνηση διαθέτει επίσης το δικαίωμα της νομοθετικής πρωτοβουλίας...” (Μακρυδημήτρης 2007:42) αφετέρου δε «πέρα από την τρέχουσα, αλλά και την έκτακτη νομοθετική της λειτουργία (που εκδηλώνεται κυρίως μέσα από την κατάρτιση νόμων και διαταγμάτων, όσο και με την πρόταση έκδοσης πράξεων νομοθετικού περιεχομένου από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας), η Κυβέρνηση ασκεί και κρίσιμες αρμοδιότητες ρυθμιστικού χαρακτήρα. Σε αυτές περιλαμβάνονται κυρίως η πρόταση έκδοσης διατάγματος για τη διενέργεια εκλογών (άρθρο 53 παρ. 1 Συντάγματος), η πρόταση για τη λήψη ψήφου εμπιστοσύνης από τη Βουλή (άρθρο 84 παρ. 1 του Συντάγματος), καθώς και η πρόταση και προσυπογραφή του διατάγματος για την (πρώρη) διάλυση της Βουλής και την προκήρυξη εκλογών για την ανανέωση της λαϊκής εντολής, προκειμένου να αντιμετωπιστεί εθνικό θέμα εξαιρετικής σημασίας (άρθρο 41 παρ.2 Συντάγματος)”. Στις διοικητικές της αρμοδιότητες εντάσσεται, άλλωστε, “η εν γένει διοίκηση και κατεύθυνση των δημοσίων υπηρεσιών, η στελέχωση και ο διορισμός προσώπων σε επίλεκτες θέσεις του δημόσιου τομέα, καθώς και η διοίκηση των ενόπλων δυνάμεων ... (άρθρο 45)....διαδραματίζει έναν απολύτως

345 «Ο χώρος της δημόσιας διοίκησης είναι ένα πεδίο όπου η κρίση του νόμου και η ελλειμματική εφαρμογή της νομοθετικής και διοικητικής επιστήμης εκδηλώνονται με ιδιαίτερη ένταση...» (Χλέπας-Τασσόπουλος 2000:163)

346 “η Κυβέρνηση διαθέτει, κατά το Σύνταγμα και τους νόμους, μια σειρά από κρίσιμες και ουσιαστικές για τη λειτουργία του κράτους και της δημόσιας διοίκησης αρμοδιότητες νομοθετικού, ρυθμιστικού και συντονιστικού χαρακτήρα”

νευραλγικό ρόλο στη διαδικασία της διακυβέρνησης της Χώρας, δηλαδή τη χάραξη και την εφαρμογή της πολιτικής για την αντιμετώπιση των δημόσιων προβλημάτων που ανακύπτουν και την απασχολούν” (Μακρυδημήτρης 2007: 45-46).

Εντός της κυβέρνησης, ξεχωρίζει ο πρωθυπουργός. Το Σύνταγμα του αναθέτει έναν διακριτό και ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο. Κατά τον Μαυριά (2002:539) “ο Πρωθυπουργός είναι το σημαντικότερο όργανο της Κυβέρνησης της οποίας τη σύνθεση μόνος ορίζει..”, ενώ κατά τον Μακρυδημήτρη «..ο Πρωθυπουργός ασκεί ένα ξεχωριστό σύνολο εξουσιών και αρμοδιοτήτων, ο συνδυασμός των οποίων όχι μόνο τον διακρίνει από τους λοιπούς υπουργούς, αλλά καθιστά έκδηλη την υπεροχή της θέσης του...” (2007:57). Ωστόσο, επειδή ο πρωθυπουργός δεν διοικεί συνήθως τους διάφορους φορείς της Διοίκησης, γι αυτό έχει μεγάλη σημασία να εξετάσουμε τον ακριβή ρόλο και την αρμοδιότητα των υπουργών. Κατά το πολύ λιτό άρθρο 83 του Συντάγματος, οι υπουργοί ασκούν τις αρμοδιότητες που ορίζει ο νόμος. Πιο αναλυτικά, σε συνδυασμό με τα οριζόμενα στον ν.1558/1985 περί κυβέρνησης, ο Μακρυδημήτρης σημειώνει (2007:70) ότι «...οι υπουργοί έχουν ως γενική αρμοδιότητα... τη συνολική διεύθυνση σε ανώτατο επίπεδο και την αποφασιστική αρμοδιότητα για την διοίκηση των δημοσίων υπηρεσιών που υπάγονται στο υπουργείο, του οποίου προϊστανται, και τη διεύθυνση του τομέα της δημόσιας πολιτικής που αντιστοιχεί σε αυτό. Οι επιμέρους και καθ ύλην αρμοδιότητές τους καθορίζονται από την ειδική νομοθεσία που διέπει τη λειτουργία της κρατικής δραστηριότητας που εποπτεύουν... Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο ...προβλέπει... μια σειρά από γενικές αρμοδιότητες των υπουργών. Αυτές είναι κατά βάση οι εξής: α) εποπτεύουν, συντονίζουν και κατευθύνουν τις ενέργειες των διορισμένων στο υπουργείο τους υφυπουργών, β) ασκούν, σύμφωνα με το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής, τη νομοθετική πρωτοβουλία σε θέματα της αρμοδιότητάς τους, γ) προτείνουν την έκδοση των κατ εξουσιοδότηση νόμου κανονιστικών και των αναγκαίων για την εκτέλεση των νόμων διαταγμάτων της αρμοδιότητάς τους και εκδίδουν κανονιστικές πράξεις κατ εξουσιοδότηση νόμου, και δ) ασκούν κάθε άλλη αρμοδιότητα που τους παρέχει το Σύνταγμα και ο νόμος ή τους αναθέτει ο Πρωθυπουργός βάσει του Συντάγματος ή νόμου». Επιπλέον όμως, κάτι που έχει βαρύνουσα σημασία για την πραγματική άσκηση διοίκησης, “στη γενική αρμοδιότητα των υπουργών ως επικεφαλής ενός τομέα της δημόσιας πολιτικής ανήκει επίσης η επίβλεψη και η εποπτεία, η καθοδήγηση και ο έλεγχος των φυσικών και νομικών προσώπων (δημοσίων υπαλλήλων και δημοσίων νομικών προσώπων), που υπάγονται στον τομέα της δικαιοδοσίας τους, περιλαμβανομένης και της άσκησης πειθαρχικής εξουσίας επί αυτών” (Μακρυδημήτρης 2007:70).

Επειδή το Σύνταγμα εξαντλείται στο να καθορίζει τους θεσμικούς διαύλους ανάθεσης και άσκησης αρμοδιότητας-εξουσίας ανάμεσα στα ανώτατα όργανα της Εκτελεστικής λειτουργίας και ειδικά στο συλλογικό όργανο Κυβέρνηση αλλά και στα μονομελή όργανα που τη συνθέτουν (πρωθυπουργός, υπουργοί, υφυπουργοί κλπ), καθίσταται απαραίτητο συμπλήρωμα για τη συνολική σύλληψη του κυβερνητικού μηχανισμού, η αναφορά στις δομές στις οποίες προϊστανται τα μέλη

της κυβέρνησης και τις οποίες οφείλουν να διευθύνουν ώστε να υλοποιούν την κυβερνητική πολιτική. Οι δομές αυτές καταγράφονται μόνο ακροθιγώς στο Σύνταγμα, στην παρ. 2 του άρθρου 82 «ο Πρωθυπουργός εξασφαλίζει την ενότητα της Κυβέρνησης και ...κατευθύνει τις ενέργειές της και των δημοσίων γενικά υπηρεσιών για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής μέσα στο πλαίσιο των νόμων», οπότε τον τρόπο της κατανομής έργου εντός του συνολικού σχήματος της κυβερνητικής δομής μας τον δίνει η σχετική νομοθεσία. Οπως ορίζεται στο άρθρο 49 παρ. 1 π.δ. 63/2005, «...με π.δ. που εκδίδονται ύστερα από πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και των οικείων κατά περίπτωση υπουργών καθορίζονται οι αρμοδιότητες κάθε υπουργείου. Με όμοια διατάγματα μπορεί να μεταφέρονται αρμοδιότητες από υπουργείο σε υπουργείο, να καταργούνται ή να συγχωνεύονται υφιστάμενα και να ανασυνιστώνται υπουργεία που έχουν καταργηθεί ή συγχωνευθεί....με π.δ. που εκδίδονται ύστερα από πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομίας και Οικονομικών και του αρμόδιου κατά περίπτωση υπουργού εγκρίνονται οι οργανισμοί των υπουργείων, οι οποίοι μπορεί να τροποποιούνται, επίσης με όμοιο διάταγμα» (Μακρυδημήτρης 2007:87).

Στο ΣΤ΄ Τμήμα του Συντάγματος υπό τον τίτλο “Διοίκηση”, ειδικότερα στο πρώτο κεφάλαιο (άρθρο 101) με τίτλο “Οργάνωση της Διοίκησης” πραγματοποιήθηκαν οι εξής, περιορισμένες πάντως, μεταβολές: Στην παράγραφο 3, με την οποία απονέμεται γενική αποφασιστική αρμοδιότητα στα αποκεντρωμένα-περιφερειακά όργανα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους, τα οποία πλέον δεν χαρακτηρίζονται ως κρατικά αλλά ως «περιφερειακά όργανα του Κράτους». Τα όργανα αυτά παρέμειναν πάντως υπό τη γενική κατεύθυνση, τον συντονισμό και τον έλεγχο των κεντρικών οργάνων «του Κράτους». Εδώ όμως επήλθε μία μείζονα μεταβολή στο εύρος του ελέγχου, που περιορίστηκε πλέον μόνο σε έλεγχο νομιμότητας. Κατά τα άλλα, τα κριτήρια για τη διοικητική διαίρεση της χώρας παρέμειναν ίδια, δηλαδή οι γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες, ενώ ως ερμηνευτική δήλωση προστέθηκε μια διευκρίνιση για τις νησιωτικές περιοχές<sup>347</sup>.

Στον χώρο της ΤΑ (άρθρο 102 υπό τον ομώνυμο τίτλο), σύμφωνα με τον Χλέπα, «τέσσερα ήταν ... τα ζητήματα τα οποία απασχόλησαν τον αναθεωρητικό νομοθέτη ... το πρώτο ζήτημα ήταν οι πολιτικές λειτουργίες του θεσμού, οι λειτουργίες του στο πολιτικό σύστημα. Το δεύτερο ήταν η οργανωτική συγκρότηση των ΟΤΑ. Το τρίτο ζήτημα ήταν οι αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και το τέταρτο, η οικονομική αυτοτέλεια...» (2001:427). Για τις ανάγκες της δικής μας έρευνας, μεγάλη σημασία έχουν αφενός το πρώτο και αφετέρου το τρίτο, χωρίς βέβαια να στερούνται αξίας τα υπόλοιπα δύο.

Ξεκινώντας από το πρώτο, ποιες είναι δηλαδή οι λειτουργίες της ΤΑ στο πολιτικό μας σύστημα, ποιος είναι ο (πολιτικοδιοικητικός) ρόλος της ως κρατικού θεσμού, ο ίδιος συγγραφέας

---

347 «Ο κοινός νομοθέτης και η διοίκηση όταν δρα κανονιστικά έχουν υποχρέωση να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών περιοχών»

σημειώνει ότι κατ' ουσίαν ο παλαιός και γνωστός ρόλος του θεσμού δεν μεταβλήθηκε ουδόλως (2001:428-429). Παρά τις, κατά τον συγγραφέα, «..κάποιες γενικότερες τάσεις στα περισσότερα κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης τα τελευταία χρόνια, κι αυτές συνίστανται και στην ενίσχυση των θεσμών άμεσης δημοκρατίας...είναι σαφές ότι προκειμένου να αντιμετωπιστεί η κρίση αξιοπιστίας της πολιτικής, η οποία σαφώς καταλαμβάνει και το χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης», ο Έλληνας συνταγματικός νομοθέτης δεν θέλησε να επιφέρει καμία αλλαγή στην υφιστάμενη φυσιογνωμία του θεσμού. Ήταν μάλιστα χαρακτηριστικό το γεγονός, της απόρριψης εκ μέρους της πλειοψηφίας πρότασης της αντιπολίτευσης για εισαγωγή τοπικών δημοψηφισμάτων.

Όσον αφορά το άλλο κρίσιμο ζήτημα, αυτό των αρμοδιοτήτων που μας ενδιαφέρει άμεσα, μπορούμε μεν να εντοπίσουμε αρκετές σημαντικές τροποποιήσεις που δεν φαίνεται ωστόσο να μεταβάλουν την βασική τους διάταξη. Η σχετική παράγραφος (1) αναδιατυπώθηκε ως εξής:

«Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επιμέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους».

Σύμφωνα με τον εισηγητή της πλειοψηφίας, η αναδιατύπωση συνιστούσε μιαν απάντηση στη νομολογία του ΣτΕ<sup>348</sup>, η οποία ερμήνευε πολύ στενά τον όρο «κράτος» στις διάφορες διατάξεις του Συντάγματος, με συνέπεια να μην καθίσταται εφικτή η μεταφορά στους ΟΤΑ σημαντικών αρμοδιοτήτων, γιατί αυτές χαρακτηρίζονταν ως «κρατικές». Παραμένει πάντως απορίας άξιον, πως η πλειοψηφία θεώρησε ότι αντιμετωπίζει κατ' αυτόν τον τρόπο ένα τέτοιο θέμα, το οποίο ισχύει ως κανόνας και εφαρμόζεται επί 160 χρόνια... Κατά το σχετικό σχόλιο του Χλέπα, «...κρίθηκε ότι ήταν απαραίτητο να τεθεί στο Σύνταγμα, ... δεν ξέρω όμως κατά πόσο η απάντηση αυτή θα είναι επαρκής, όταν κληθεί και πάλι το δικαστήριο να κρίνει ένα αντίστοιχο ζήτημα, οπότε μπορεί και πάλι να έχουμε διάφορες ερμηνευτικές κατασκευές, σύμφωνα με τις οποίες αρμοδιότητες που έχουν π.χ. μεγαλύτερη σημασία ή επιτελικό χαρακτήρα, ή κάτι άλλο, δεν παραχωρούνται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης..» (2001:432). Η εξήγηση βρίσκεται στο ότι η πλειοψηφία κινήθηκε μέσα στο υφιστάμενο νοητικό πλαίσιο, των νομικών ορισμών και οριοθετήσεων και δεν προσπάθησε ή δεν θέλησε να το υπερβεί και να προσεγγίσει το ζήτημα και από άλλες όψεις. Για αυτές τις άλλες όψεις θα μιλήσουμε στα κεφάλαια του Δεύτερου Μέρους. Κατά τα άλλα, το υφιστάμενο τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ (και όχι της Κεντρικής ή της Περιφερειακής Διοίκησης) για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, παρέμεινε ακλόνητο αλλά εξίσου ακλόνητη παρέμεινε και η (ευρύτατη) εξουσιοδότηση προς τον

---

348 Βλ. ιδίως την απόφαση 263/1997 του Ε' τμήματος



κοινό νομοθέτη, να προσδιορίσει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων. Ο Ν.Χλέπας επισημαίνει εδώ ότι «αυτό θα μπορούσε να το εκλάβει κανείς ως μία εξαιρετικά ευρεία και ίσως λίγο αντιφατική διατύπωση. Εγώ ερμηνεύω τη διάταξη ως μια προτροπή προς τον κοινό νομοθέτη να ασχοληθεί με το ζήτημα των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ συνολικά και συστηματικά και όχι κατά περίπτωση, όπως έχει κάνει μέχρι σήμερα...» (2001:432). Επιπλέον, σχολιάζοντας την ατομία ή μετριοπάθεια ή αυτοσυγκράτηση ή συντηρητικότητα του αναθεωρητικού νομοθέτη, ο ίδιος συγγραφέας τονίζει ότι «...γίνεται πάλι λόγος για διοίκηση των τοπικών υποθέσεων και όχι για ρύθμιση, άρα πάλι απορρίπτεται οποιαδήποτε ιδέα για κανονιστική αυτονομία των ΟΤΑ (σ.σ. κάτι που θα μετέβαλε και τον θεσμικό τους ρόλο...), κάτι που είναι πολύ συνηθισμένο σε άλλες χώρες και βοηθάει και στην προσαρμογή των ρυθμίσεων στις τοπικές συνθήκες, αλλά και στην αποσυμφόρηση των κεντρικών οργάνων από ρυθμιστικές λειτουργίες...» (2001:431).

Επί του ιδίου θεματικού αντικειμένου (των αρμοδιοτήτων) αλλά στο επίπεδο της εσωτερικής κατανομής τους, μεταξύ των δύο μόνο (ρητά πλέον) βαθμών, ο αναθεωρητικός νομοθέτης φάνηκε εξίσου άτολμος και χωρίς έμπνευση. Αφενός η πλειοψηφία απέρριψε τις προτάσεις για καθιέρωση της αρχής της επικουρικότητας μεταξύ των δύο βαθμών και αφετέρου δεν υιοθέτησε καμία αρχή... Κατά συνέπεια, ακολουθώντας την αρχική εξουσιοδότηση προς τον κοινό νομοθέτη περί κατανομής αρμοδιότητας άνευ όρων, η κατανομή αυτή μπορεί να πραγματοποιείται ελεύθερα και να επανακαθορίζεται εξίσου ελεύθερα, χωρίς καμία δέσμευση πλην της ύπαρξης ενός ελαχίστου αρμοδιότητας που να δικαιολογούν την λειτουργία καθενός από τους δύο βαθμούς (Ν.Κ. Χλέπας-Γ.Τασσόπουλος 2000, Κ.Μαυριάς 2002, Π.Πουλής 2004, Ευ.Μπέσιλα-Βήκα 2001, Δ.Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου 2006 κ.α.). Τονίζουμε εδώ, τη μη υιοθέτηση από τον αναθεωρητικό νομοθέτη της αρχής της επικουρικότητας, ως κατευθυντήριας αρχής για την κατανομή αρμοδιότητας και για την κατανομή μεταξύ Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης αλλά και για την ιδιαίτερη κατανομή ανάμεσα στους δύο διακριτούς φορείς της τελευταίας, όπου μάλιστα ρητά προτάθηκε και απορρίφθηκε... Με αυτά τα δεδομένα, ακούγεται κάπως περίεργη η άποψη του καθηγητή Γ. Σωτηρέλη, ο οποίος υποστήριξε ότι «αξιοσημείωτη πρωτοβουλία του αναθεωρητικού νομοθέτη υπήρξε αναμφισβήτητα και η προσπάθεια αποσαφήνισης των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ, τόσο σε σχέση με την κεντρική και περιφερειακή Διοίκηση όσο και μεταξύ τους...» (2006:37).

Όσον αφορά την αναδιατύπωση των παραγράφων 3<sup>349</sup> και 5<sup>350</sup>, ο Κ.Μαυριάς (2002:346)

---

349 «με νόμο μπορεί να προβλέπονται για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αναγκαστικοί μη εκούσιοι σύνδεσμοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που διοικούνται από αιρετά όργανα»

350 «το κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών... Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής

επισημαίνει δύο άλλες, αρκετά σημαντικές καθεαυτές και εμμέσως ενδιαφέρουσες και γι εμάς μεταβολές. Η πρώτη είναι *“η δυνατότητα πρόβλεψης με νόμο, για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, αναγκαστικών ή εκούσιων συνδέσμων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που διοικούνται από αιρετά όργανα. Η άσκηση αρμοδιοτήτων από τους αναγκαστικούς ή εκούσιους συνδέσμους προστέθηκε με την αναθεώρηση του 2001, η αναφορά δε στη διοίκησή τους από αιρετά όργανα παραπέμπει τη ρύθμιση του ζητήματος στον κοινό νομοθέτη”*. Αυτό δηλαδή που προστέθηκε με την αναθεώρηση, ήταν η συνεργασία σε συνδέσμους, εκούσιους ή αναγκαστικούς, των ΟΤΑ προκειμένου να ασκήσουν απλά τις αρμοδιότητές τους, να υλοποιήσουν δηλαδή την κύρια αποστολή τους και όχι μόνο, όπως προηγούμενα, να εκτελέσουν κάποια έργα ή να αναλάβουν να παρέχουν κάποιες υπηρεσίες. Η προσθήκη αυτή, αντικειμενικά εξεταζόμενη, τείνει να ενισχύσει την αποτελεσματικότητα στη δράση των ΟΤΑ, στον βαθμό που διευρύνει το πεδίο των ενδεχόμενων συνεργασιών και διευκολύνει τη σύστασή τους, περιορίζοντας τις (υφιστάμενες ως τότε) απαιτήσεις για τη διοίκηση των νέων φορέων (συνδέσμων), στην απλή αποδοχή του αιρετού των αρχόντων, αφαιρώντας οτιδήποτε άλλο (αναλογικότητα με πληθυσμό κλπ). Η δεύτερη προσθήκη ίσως να είναι ακόμα πιο σημαντική καθώς αναγάγει σε υποχρέωση του Κράτους την εξασφάλιση επαρκών πόρων για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Έτσι κατά τον Μαυριά στα *“ουσιώδη στοιχεία”* των νέων συνταγματικών ρυθμίσεων συμπεριλαμβάνεται και *“η θέσπιση της υποχρέωσης του κράτους να μεριμνά, λαμβάνοντας τα αναγκαία νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα, για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των αναγκαίων πόρων προς εκπλήρωση της αποστολής των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, με ταυτόχρονη εξασφάλιση της διαφάνειας κατά την διαχείριση των πόρων αυτών”*. Τονίζοντας την εξαιρετική σημασία της νέας διάταξης ο ίδιος συγγραφέας γράφει ότι *“η τοπική αυτοδιοίκηση, όντως, δεν είναι νοητή χωρίς την εξασφάλιση των οικονομικών προϋποθέσεων που την καθιστούν εφικτή. Για τον λόγο αυτό, το Σύνταγμα την ανάγει σε υποχρέωση του κράτους. Η κατανομή των πόρων, όταν προέρχεται από την Κυβέρνηση, δεν είναι, όμως, πάντοτε δίκαιη, καθώς συμβαίνει να αποτελεί αντικείμενο πολιτικών ανταγωνισμών και εύνοιας προς τους ιδεολογικά προσκείμενους. Μόνος τρόπος να εξασφαλισθεί η απρόσκοπτη άσκηση του έργου της, είναι η ύπαρξη επαρκών ίδιων πόρων”*. Επί του τελευταίου, της δυνατότητας δηλαδή που παρέχεται στην παρ. 5, της θέσπισης *“τοπικών εσόδων”*, ο μεν Μαυριάς δεν αναφέρει τίποτα ο δε Χλέπας είναι πολύ επιφυλακτικός σχετικά με το αληθές νόημα και την σκοπιμότητα της καινούριας διάταξης περί τέτοιων εσόδων (2001:432)... Αντίθετα, η Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου θεωρεί (2009:130-131) ότι με τις νέες διατάξεις κατοχυρώθηκαν *«για πρώτη φορά»* δύο νέες αρχές, αφενός η *«αρχή της αναλογίας και αυτομάτου συσχέτισης πόρων και ασκουμένων αρμοδιοτήτων από τους ΟΤΑ»* και αφετέρου η *«αρχή της διαφάνειας..»*. Πιο αναλυτικά η συγγραφέας γράφει (2009:130) για την

πρώτη αρχή ότι «..συνδέεται άμεσα με την αρχή της επικουρικότητας του Κράτους που σημαίνει αναδιανομή της διοικητικής εξουσίας υπέρ των ΟΤΑ, αφού γίνεται μεταφορά στους ΟΤΑ τόσον αρμοδιοτήτων από το Κέντρο, όσον και μεγάλου ποσοστού εθνικών και κοινοτικών πόρων για την χρηματοδότηση αυξημένων τοπικών αναγκών σήμερα. ... η αρχή της αυτομάτου συσχετίσεως προωθεί, κυρίως την αυτοτέλεια των εσόδων των ΟΤΑ και ως εκ τούτου, προωθεί τη λειτουργική δημοσιονομική αυτοτέλεια τούτων...». Και για την δεύτερη (2009:131) ότι «με αυτόν τον τρόπο προωθείται η δημοσιονομική αυτοτέλεια των δαπανών των ΟΤΑ από οργανικής (και λειτουργικής) απόψεως...». Οι προηγούμενες, εύστοχες επισημάνσεις, μπορεί μεν να μην συμβάλλουν άμεσα στην αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ (είτε σε σχέση με το κράτος είτε ανάμεσά τους) αλλά συμβάλλουν έμμεσα στο βαθμό που μπορούν να ενδυναμώσουν τη διοικητική ικανότητα των ΟΤΑ και άρα, (μπορούν να) βοηθήσουν στην άσκηση των όποιων αρμοδιοτήτων αυτοί έχουν με αποτελεσματικότερο τρόπο... Προς το παρόν τις επισημαίνουμε και θα αναφερθούμε διεξοδικότερα επ' αυτών στο Δεύτερο Μέρος.

Το διάστημα από την αναθεώρηση του 2001 μέχρι την απόφαση για δρομολόγηση της επόμενης (2007), εξακολούθησε ο δημόσιος διάλογος επί των σχετικών ζητημάτων, ο οποίος μάλιστα εμπλουτίστηκε με νέες προσεγγίσεις (Κων.Παπαδημητρίου 2004:313). Πολύ χαρακτηριστικά, ο καθηγητής Σωτηρέλης σημείωνε ότι, «η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης βρίσκεται από χρόνια στο επίκεντρο ενός ευρύτερου προβληματισμού για την αντιμετώπιση της προϊούσας κρίσης του σύγχρονου εθνικού κράτους...» (2006). Κανείς πάντως δεν έθεσε σοβαρά θέμα επανεξέτασης και νέας συνταγματικής ρύθμισης των διατάξεων των άρθρων 101 και 102. Μόνο η καθηγήτρια Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου κατέθεσε δύο προτάσεις, οι οποίες πάντως δεν έτυχαν της απαραίτητης προσοχής. Συγκεκριμένα, η καθηγήτρια πρότεινε (2009:132): «-Στο μεν άρθρο 102 του Σ. να προβλεφθεί τριετία για την έκδοση του προβλεπόμενου νόμου που θα καθορίζει τις τοπικές υποθέσεις (έναντι των κρατικών) και την κατανομή τούτων μεταξύ α και β βαθμού ΟΤΑ.». Στην τελική επιλογή των, πάντως ελάχιστων, αναθεωρητέων διατάξεων, δεν συμπεριελήφθη τίποτα σχετικό με την Διοίκηση-Τοπική Αυτοδιοίκηση, αφήνοντας την κατάσταση ως είχε.

Ο Καταστατικός Χάρτης λειτουργίας του Κράτους πλέον, μετά τις τροποποιήσεις του το 2001/08, παρέχει καταρχήν τα (πολύ) βασικά κριτήρια διαφορισμού του κρατικού έργου και κατανομής του στους ξεχωριστούς φορείς, τους οποίους και προσδιορίζει σε πολύ γενικές γραμμές. Σύμφωνα με αυτά, η ΚΔ έχει τη γενική κατεύθυνση, τον συντονισμό και τον έλεγχο<sup>351</sup> καθώς και κάποια ειδικά θέματα (προφανώς μείζονος σημασίας), ενώ οι περιφερειακές υπηρεσίες, όποιες και εάν είναι αυτές, συγκεντρώνουν όλες τις άλλες λειτουργίες που συντείνουν στην επίτευξη του

---

351 Σύνταγμα 101 παρ.3 «... Τα κεντρικά όργανα του Κράτους, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει».

διοικητικού αποτελέσματος<sup>352</sup>. Στους δύο βαθμούς ΤΑ ανήκουν καταρχήν οι τοπικές υποθέσεις του επιπέδου τους<sup>353</sup> και δευτερευόντως οι γενικές υποθέσεις που τους αναθέτει το Κράτος<sup>354</sup>. Κριτήριο για τον μεταξύ τους διαχωρισμό αρμοδιότητας δεν προσδιορίστηκε. Στο επίκεντρο του προβλήματος συνεπώς εξακολουθεί να βρίσκεται η τομή μεταξύ των κρατικών περιφερειακών οργάνων με το δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης αλλά με την πάροδο του χρόνου, αυξάνει σε σημασία και ο διαχωρισμός μεταξύ των δύο βαθμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης...

Κατά την περίοδο 2000-2004, έμεινε τελικά στην εξουσία η ίδια παράταξη (ΠΑΣΟΚ υπό τον Κώστα Σημίτη), η οποία στη συνέχεια προσπάθησε να προωθήσει τον ζητούμενο “εκσυγχρονισμό του κράτους”. Στο φιλόδοξο σχέδιό της περιλαμβανόταν και η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων κρατικών φορέων, για τους οποίους δεν προβλεπόταν κάποια σημαντική δομική μεταβολή, προβλεπόταν όμως εκτενής μεταρρύθμιση των μεθόδων και διαδικασιών λειτουργίας τους (Παπούλιας 2007, Γιαννίσης 2005, Σημίτης 2005).

Στην αυγή του νέου αιώνα, μέσα στο πειστικότερο περιβάλλον της ONE, ήταν κάτι παραπάνω από φανερό ότι η ελληνική Δημόσια Διοίκηση μαστιζόταν από σημαντικά προβλήματα που όρθωναν δυσθεώρητα εμπόδια στην αποτελεσματική δράση της (ΔΕΕ 2003). Τόσο οι διάφορες σχετικές έρευνες-μελέτες όσο και μια σειρά από δείκτες αναδείκνυαν χωρίς περιθώρια αμφιβολίας το μέγεθος της προβληματικής κατάστασης. Στις πιο σημαντικές από αυτές τις μελέτες πρέπει να καταγραφούν, οι ετήσιες εκθέσεις της ανεξάρτητης αρχής του Συνηγόρου του Πολίτη, που άρχισαν να εμφανίζονται από το 1999<sup>355</sup> και αναδείκνυαν με αρκετή ενάργεια την εκτεταμένη κακοδιοίκηση, οι ετήσιες εκθέσεις της Μη Κυβερνητικής Οργάνωσης “Διεθνής Διαφάνεια”, οι οποίες καταδείκνυαν ένα συνεχές κατρακύλισμα<sup>356</sup> και ιδίως η απολογιστική έκθεση του Προγράμματος «Κλεισθένης», το οποίο αφορούσε την αναβάθμιση του προσωπικού της Διοίκησης<sup>357</sup>.

---

352 Σύνταγμα 101 παρ.3. «Τα περιφερειακά όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους...».

353 Σύνταγμα 102 παρ. 1 «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επιμέρους βαθμούς...».

354 Σύνταγμα 102 παρ. 1 «... Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους».

355 Η αρχή ιδρύθηκε με τον ν. 2477/1997 και ξεκίνησε να λειτουργεί από 1<sup>η</sup> Οκτωβρίου 1998

356 Η χώρα ήταν στην 30η θέση το 1996, στην 36η θέση το 1998, στην 42η θέση το 2001, κλπ

357 Ευρωπαϊκή Επιτροπή/Γενική Διεύθυνση 5: Έκθεση ελέγχου επιχειρησιακού προγράμματος (ΕΠ) Εκσυγχρονισμός Δημόσιας Διοίκησης (94003 E1) με ημερομηνία αποστολής προς το ελληνικό υπουργείο Εργασίας, 22-6-1999. Στην τελευταία επισημαινόταν χαρακτηριστικά ότι, «υπήρξαν πολυάριθμες ανακολουθίες-αδυναμίες όσον αφορά τη διαχείρισή του... μια αισθητή έλλειψη συντονισμού μεταξύ υπουργείων...κακοδιαχείριση, αδυναμίες στην οργάνωση φορέων... σημαντική καθυστέρηση (3,5 χρόνια) μέχρι οι υπηρεσίες να κατανοήσουν τον ρόλο τους, τις αρμοδιότητές τους και να εξοικειωθούν με συνήθη καθημερινά καθήκοντα...» και αλλού ότι: «ο στόχος

Επειδή πάντως πολλά από τα προβλήματα λειτουργίας των διοικητικών τους συστημάτων, σε διαφορετικό βέβαια βαθμό, ταλαιπωρούσαν και άλλες ευρωπαϊκές Διοικήσεις, ενώ είχε διαφανεί η βαρύνουσα σημασία ενός αποδοτικού διοικητικού μηχανισμού για την επίτευξη των στόχων της Οικονομικής Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ), σε (άτυπη) σύνοδό τους οι αρμόδιοι υπουργοί (Λισσαβόνα 2000), συμφώνησαν να επιδιώξουν μια σειρά κοινών δράσεων - σκοπών που η επιτυχία τους θα εξασφάλιζε την επιθυμητή «διοικητική σύγκλιση». Οι δράσεις αυτές σκόπευαν : Στη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας, στη βελτίωση των κανονιστικών ρυθμίσεων, στη μείωση της γραφειοκρατίας και στην καταπολέμηση της διαφθοράς (Καρκατσούλης 2002).

Προσπαθώντας αφενός να ανταποκριθεί στις νέες υποχρεώσεις του σύμφωνα με τα παραπάνω συμφωνηθέντα και αφετέρου στο να καταφέρει την επί χρόνια επιδιωκόμενη διοικητική μεταρρύθμιση, η Κυβέρνηση Σημίτη (από Απρίλιο 2000) δρομολόγησε μια νέα προσπάθεια αλλαγών, αξιοποιώντας παράλληλα προς αυτήν την κατεύθυνση πόρους του Γ΄ Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης. Η προσπάθειά αυτή έλαβε την ονομασία Πρόγραμμα ΠΟΛΙΤΕΙΑ και είχε την ιδιαιτερότητα ότι η υποχρεωτικότητά της επιβλήθηκε με ψήφιση σχετικού νόμου<sup>358</sup>.

### **Πρόγραμμα ΠΟΛΙΤΕΙΑ ν.2880/2001**

Στην Εισαγωγή του νέου, φιλόδοξου μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος σημειώνονταν τα σύγχρονα, απαιτητικότερα οικονομικοπολιτικά δεδομένα λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, προς τα οποία όφειλε να ανταποκριθεί και το ελληνικό Κράτος: *«Οι οικονομικές συνθήκες που επικρατούν διεθνώς κατά τα τελευταία είκοσι χρόνια, έχουν διαφοροποιήσει το πλαίσιο, μέσα στο οποίο οι δημόσιες διοικήσεις των ανεπτυγμένων κρατών είχαν συνηθίσει να λειτουργούν και έχουν επιβάλλει την ανάγκη μεταρρυθμίσεως και την εισαγωγή στην λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης νέων παραμέτρων και αρχών, έτσι ώστε η αποδοτικότητα της να συμβαδίζει με την οικονομική ανάπτυξη, στην αύξηση της οποίας καλείται να συμβάλει<sup>359</sup>»*.

Προς την κατεύθυνση αυτή και κάτω από την αναγκαιότητα συντονισμού όλων των μεταρρυθμιστικών δράσεων που αφορούσαν τη Δημόσια Διοίκηση θεσπίστηκε το Εθνικό Σχέδιο Δράσεων για τη Δημόσια Διοίκηση συνολικά, που ονομάστηκε πρόγραμμα ΠΟΛΙΤΕΙΑ, *«έτσι ώστε: -να υλοποιούνται κοινές δράσεις σε ολόκληρη τη Δημόσια Διοίκηση και την Αυτοδιοίκηση και να ελέγχεται η υλοποίησή τους, να αποφευχθεί η επικάλυψη και η υλοποίηση συγκρουόμενων δράσεων, να καταστεί μετρήσιμο το αποτέλεσμα κατά Υπουργείο, Περιφέρεια και Δημόσιο Οργανισμό»*. Κατ' αυτόν τον τρόπο

---

*της δημιουργίας ενός ευέλικτου σώματος ανωτέρων υπαλλήλων, που θα λειτουργούσε ως καταλύτης αλλαγών, δεν έχει επιτευχθεί», ενώ καταγραφόταν ως «γενικός κανόνας η πρόσληψη ιδιωτικής εταιρίας ως "συμβούλου διαχείρισης"; χωρίς αυτό να μεταφράζεται σε αποτελεσματικότητα αλλά με αμφίβολη προστιθέμενη αξία και κόστος υψηλότερο...».*

358 Ν.2880/2001 σε ΦΕΚ Α 9/30-1-2001 Πρόγραμμα "ΠΟΛΙΤΕΙΑ" για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις.

359 ΥΠΕΣΔΔΑ, Εθνικό Σχέδιο Δράσεων για τη Δημόσια Διοίκηση & την Αυτοδιοίκηση, «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» 2001: 3

αναμενόταν να επιτευχθεί : «η εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας και του ελέγχου, η δυνατότητα μέτρησης της παραγωγικότητας και ανταγωνιστικότητας, η ανταπόκριση στις πραγματικές ανάγκες των πολιτών και η βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών, η βελτίωση του ανθρώπινου δυναμικού, η εισαγωγή της "διοίκησης με στόχους"» (ΕΣΔ ΠΟΛΙΤΕΙΑ 2001:3).

Το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για τη Δημόσια Διοίκηση θα ήταν καταρχήν ζετές και θα ανανεωνόταν ανά ζετία, αρχής γενομένης από την περίοδο 2001-2003. Θα εγκρινόταν με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου και θα περιελάμβανε όλες τις δράσεις στον τομέα της Δημόσιας Διοίκησης, οι οποίες είτε υλοποιούνταν ήδη είτε προγραμματιζόταν να υλοποιηθούν, ανεξαρτήτως από ποιους πόρους θα χρηματοδοτούσαν, και οι οποίες είχαν ως στόχο τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης. Πολύ χαρακτηριστικά σημειωνόταν ότι, «στόχος είναι να αντιμετωπισθούν τα χρόνια προβλήματα της Δημόσιας Διοίκησης με δράσεις ανάλογες εκείνων που προωθούν οι πλέον προηγμένες διοικητικά χώρες, μέσα από ολοκληρωμένα συνεκτικά επαναλαμβανόμενα 3ετή Επιχειρησιακά Προγράμματα και να δρομολογηθεί μια διαδικασία συνεχούς "διοικητικής" σύγκλισης προς τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

Με την ελπίδα της ολοκλήρωσης της υλοποίησης του προγράμματος, αναμενόταν να αποκτηθούν τα εξής χαρακτηριστικά από τη Δημόσια Διοίκηση: «Στροφή προς τον πολίτη, Ποιότητα και επάρκεια προσφερόμενων υπηρεσιών από το κράτος στους πολίτες, Προσανατολισμός στο αποτέλεσμα («διοίκηση με στόχους»), Αποσυγκέντρωση του συστήματος διοίκησης, Μέτρηση της αποδοτικότητας, Ποιοτική αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού, Χρήση υψηλής τεχνολογίας (e-governement)». Περαιτέρω, το πρόγραμμα διαρθρωνόταν σε επιμέρους σχέδια, «Εθνικό Σχέδιο Δημόσιας Διοίκησης (Ε.Σ.ΔΗ.Δ.), Κεντρικά Επιχειρησιακά Προγράμματα (Κ.Ε.Π. – Δ.Δ.), Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (Π.Ε.Π.- Δ.Δ.)» (ΕΣΔ ΠΟΛΙΤΕΙΑ 2001:3).

Της ψήφισης του νόμου, επακολούθησε η σύνταξη από το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης του πρώτου σχετικού σχεδίου. Σε αυτό μεταξύ άλλων, υπό τον τίτλο «Η Εθνική Πολιτική για τη Δημόσια Διοίκηση» καταγραφόταν ότι αυτή συνίστατο, στην «περαιτέρω Αποκέντρωση με μεταφορά αρμοδιοτήτων στην Αυτοδιοίκηση. Έχοντας την πεποίθηση ότι οι στόχοι της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και της ποιότητας μπορούν να εξυπηρετηθούν μέσα από τη μεγαλύτερη δυνατή αποκέντρωση στην Αυτοδιοίκηση, εξετάζουμε, μέσα από διαρκή επιτροπή την οποία έχουμε συστήσει (:), τη μεταφορά αρμοδιοτήτων σε αυτή με βασικό γνώμονα την ολοκλήρωση των διοικητικών υποθέσεων σε ένα επίπεδο, και κατά προτίμηση σε εκείνο το οποίο βρίσκεται πλησιέστερα προς τον πολίτη... Προωθείται επίσης η εισαγωγή του θεσμού του Γενικού Διευθυντή στις Νομαρχίες όπως και στους Δήμους ώστε να ισχύσει η αρχή ότι τα αιρετά όργανα έχουν την πολιτική καθοδήγηση των οργανισμών και οι managers την διοικητική...». Επιπλέον όμως, σε επόμενη παράγραφο υπό τον τίτλο «Μεταβίβαση δραστηριοτήτων υποστήριξης του Δημοσίου στον Ιδιωτικό Τομέα» σημειωνόταν ότι, «έχοντας ως σταθερό μας κριτήριο τόσο την αποτελεσματικότητα όσο και την οικονομικότητα της δημόσιας διοίκησης αλλά

και την ποιότητα των υπηρεσιών, προχωρούμε σε μια λεπτομερή καταγραφή όλων εκείνων των δραστηριοτήτων που επιβαρύνουν το δημόσιο με περιττές δαπάνες και εξετάζουμε την εξεύρεση των προσφορότερων τρόπων άσκησης τους (είτε με την εκχώρηση τους στον ιδιωτικό τομέα, είτε τη μίσθωση τους είτε τη δημιουργία μικτών σχημάτων δημοσίου και ιδιωτικού τομέα)». Παρά τη χαλαρότητα των διατυπώσεων, μπορούμε να κρατήσουμε από τα παραπάνω κείμενα τρία πολύ ενδιαφέροντα στοιχεία:

- Την ιδέα για «μεταφορά αρμοδιοτήτων ... με βασικό γνώμονα την ολοκλήρωση των διοικητικών υποθέσεων σε ένα επίπεδο»
- Την ιδέα διάκρισης των εργασιών σε εκείνες της πολιτικής καθοδήγησης και σε εκείνες που χαρακτηρίζονται ως διοικητικές
- Την ιδέα της χρησιμοποίησης ως βασικού κριτηρίου διάκρισης «τόσο την αποτελεσματικότητα όσο και την οικονομικότητα της δημόσιας διοίκησης αλλά και την ποιότητα των υπηρεσιών».

Στο χρονοδιάγραμμα υλοποίησης που συνόδευε το Πρόγραμμα μπορούμε να διαβάσουμε αναλυτικά όλα τα μέτρα που τέθηκαν σε εφαρμογή. Μεταξύ αυτών ενδιαφέρουν ιδιαίτερα, η έγκριση νέων οργανισμών υπουργείων με στόχο την σύνταξη 15 οργανισμών<sup>360</sup>. Επιπλέον, δρομολογούνταν τέσσερα έργα με αντικείμενο την τεχνολογική αναβάθμιση-διασύνδεση, το έργο «Σύζευξις» (συνέχεια από τη δεκαετία του '90...) για ολόκληρο τον (στενό) δημόσιο τομέα, το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα για το ΥΠΕΣΔΔΑ, το αντίστοιχο για τις περιφέρειες και το αντίστοιχο για τις νομαρχίες<sup>361</sup>. Γενικότερα, επισημαίνουμε ότι ολόκληρο το υποπρόγραμμα 3 («εισαγωγή νέων μεθόδων στη διοίκηση-καινοτομίας») περιελάμβανε «μέτρα, έργα και δράσεις που αναφέρονται στην εισαγωγή διοίκησης με στόχους, στην βελτίωση διαδικασιών διοίκησης, ... στην εισαγωγή καινοτομιών, καθώς και στην αναδιοργάνωση των δομών και διαδικασιών και στην δικτύωση Δημόσιας Διοίκησης».

Την ίδια εποχή με την υιοθέτηση του Προγράμματος ΠΟΛΙΤΕΙΑ και την (πάντως περιορισμένη) δρομολόγηση της υλοποίησής του, συνέβησαν και μια σειρά άλλων θεσμικών μεταβολών που επηρέασαν άμεσα τον καταμερισμό δραστηριοτήτων και ευθυνών και έμμεσα τον σχετικό προβληματισμό. Με τον **v.2839/2000**<sup>362</sup>, μία σημαντική αρμοδιότητα της ΚΔ (κατά Σύνταγμα 102 παρ. 4), ο έλεγχος με τη μορφή της εποπτείας νομιμότητας επί των ΟΤΑ κάθε βαθμού, καταργήθηκε (...) γι' αυτήν και έμεινε μόνο σε επίπεδο ΠΔ.

Με τον **v.2946/2001**<sup>363</sup>, θεσμοθετήθηκε μια προσπάθεια συνεργασίας των ΟΤΑ α' βαθμού

360 ΥΠΕΣΔΔΑ, Εθνικό Σχέδιο Δράσεων... χρονοδιάγραμμα, υποπρόγραμμα 3 μέτρο 3.3 έργο 3.3.1

361 Οπ.π. υποπρόγραμμα 3 μέτρο 3.5 έργα 1,2,3,4

362 ΦΕΚ Α' 196/12-9-2000 Ρυθμίσεις θεμάτων του υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και άλλες διατάξεις

363 ΦΕΚ Α' 224/8-10-2001 Υπαίθρια Διαφήμιση, Συμπολιτείες Δήμων και Κοινοτήτων και άλλες διατάξεις

μέσα από την συνένωση ορισμένων λειτουργιών τους. Η ανάγκη θέσπισης αυτού του νομοθετήματος και η επιλογή των διατάξεων αυτών των τόσο αυστηρών (που έφταναν μέχρι την αναγκαστική συμμετοχή ενός ΟΤΑ σε “συμπολιτεία”), δικαιολογούνταν, όπως αναφερόταν στην αιτιολογική έκθεση, από την υστέρηση πολλών δήμων και κοινοτήτων σε διοικητικό μηχανισμό, με προφανή συνέπεια, την αντίστοιχη υστέρηση σε αποτελεσματικότητα... Το πρόβλημα αυτό δεν ήταν βέβαια καινούριο, ήταν ένα από αυτά που είχε προσπαθήσει να επιλύσει το πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας», συνενώνοντας μικρούς ΟΤΑ σε μεγαλύτερα σχήματα.

Με τον **ν.2986/2002**<sup>364</sup> οργανώθηκαν εκ νέου οι αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων. Πιο συγκεκριμένα, στο άρθρο 1 του νόμου υπό τον τίτλο «οργάνωση» αναφερόταν ότι: «οι περιφερειακές υπηρεσίες που αποτελούν αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου...είναι: α) Οι Περιφερειακές Διευθύνσεις Εκπαίδευσης, ... οι οποίοι υπάγονται απ'ευθείας στον Υπουργό... β) Οι Διευθύνσεις Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης των νομών και των νομαρχιών... ». Στη συνέχεια, στο άρθρο 2 υπό τον τίτλο «Διάρθρωση-αρμοδιότητες» ορίζονταν τα τμήματα και γινόταν καταγραφή των αρμοδιοτήτων των τριών τμημάτων ως εξής: «...το τμήμα Διοίκησης έχει την ευθύνη της διοικητικής στήριξης της Περιφερειακής Διεύθυνσης... Τα τμήματα Επιστημονικής-Παιδαγωγικής καθοδήγησης ... εποπτεύουν, συντονίζουν, παρακολουθούν και αξιολογούν το έργο των σχολικών συμβούλων της οικείας βαθμίδας ... και συνεργάζονται ... με το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο, για την εκτέλεση των αρμοδιοτήτων τους”. Σύμφωνα λοιπόν με την λογική του Υπουργείου Παιδείας, όπως αυτή καταγράφηκε στο συγκεκριμένο νομοθέτημα τη συγκεκριμένη εποχή, η «διοικητική στήριξη» ήταν μία αρμοδιότητα, ενώ άλλες παρόμοιες ήταν η εποπτεία, ο συντονισμός, η παρακολούθηση και η αξιολόγηση. Διαπιστώνουμε συνεπώς σε αυτό το νομοθέτημα του Υπουργείου Παιδείας, τη γενικόλογη διατύπωση και τη μη εξειδίκευση των χρησιμοποιούμενων όρων για τον προσδιορισμό των διαφορετικών αρμοδιοτήτων εντός του ίδιου οργάνου.

Με τον **ν.3044/2002**<sup>365</sup> πραγματοποιήθηκε αναδιάταξη των φορέων και των ευθυνών τους επί θεμάτων πολεοδομίας. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 10 γινόταν τροποποίηση της υφιστάμενης ρύθμισης (άρθρο 29 ν.2831/2000) για την «άσκηση αρμοδιοτήτων πολεοδομικού σχεδιασμού». Έτσι, ο (εκλεγμένος) νομάρχης (παρ. 1) αναλάμβανε την «έγκριση και τροποποίηση ρυμοτομικών σχεδίων...» καθώς και τον καθορισμό «όρων και περιορισμών δόμησης σε αγροτικούς οικισμούς» (μία αρμοδιότητα), την «τροποποίηση εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων και οικισμών, ...τροποποίηση όρων και

364 ΦΕΚ Α 24/13-2-2002 Οργάνωση των περιφερειακών υπηρεσιών της Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, αξιολόγηση του εκπαιδευτικού έργου και των εκπαιδευτικών, επιμόρφωση των εκπαιδευτικών και άλλες διατάξεις.

365 ΦΕΚ Α 297/27-8-2002 Μεταφορά συντελεστή δόμησης και ρυθμίσεις άλλων θεμάτων αρμοδιότητας υπουργείου ΠΕΧΩΔΕ



περιορισμών δόμησης σε αυτά... έγκριση πολεοδομικής μελέτης ανάπλασης και αναμόρφωσης...» (άλλη μία αρμοδιότητα). Ο γενικός γραμματέας περιφέρειας (παρ.2) αναλάμβανε την «...τροποποίηση εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων και οικισμών, ...τροποποίηση όρων και περιορισμών δόμησης σε αυτά... στις παράκτιες περιοχές και σε βάθος δύο Ο.Τ. από την ακτή...», τον καθορισμό «των ορίων και των όρων και περιορισμών δόμησης οικισμών μέχρι 2.000 κατοίκων...», την «έγκριση πολεοδομικών μελετών...», τις «ρυθμίσεις που αναφέρονται στο άρθρο 26 ν.1337/1983...» και την «έγκριση για τις παρεκκλίσεις...». Ο Υπουργός ΠΕΧΩΔΕ αναλάμβανε μια σειρά «ρυθμίσεων», οι οποίες διατυπώνονταν με ανατριχιαστική λεπτομέρεια και εξειδίκευση. Σε ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα, βλέπουμε ότι ανατίθετο στον υπουργό, «ο καθορισμός των ορίων και των όρων και περιορισμών δόμησης, σύμφωνα με τις διατάξεις του από 24-4-1985 π.δ/τος (ΦΕΚ 181 Δ), καθώς και η έγκριση πολεοδομικών μελετών, σύμφωνα με τις διατάξεις των από 20-8-1985 (ΦΕΚ 414 Δ) και 2-4-1985 (ΦΕΚ 225 Δ) π.δ/των, οικισμών παραλιακών, όπως ορίζονται στο άρθρο 2 παρ. 1 του από 24-4-1985 π.δ/τος, ή οικισμών των οποίων τα όρια ή η περιοχή στην οποία αφορά η πολεοδομική μελέτη εμπίπτουν σε ζώνη 500 μέτρων από την ακτή ή οικισμών που βρίσκονται σε περιοχές ιδιαίτερου φυσικού κάλλους ή σε κηρυγμένους αρχαιολογικούς χώρους ή σε δάση ή σε δασικές εκτάσεις ή σε περιοχές που προστατεύονται σύμφωνα με τα άρθρα 18 και 19 του ν. 1650/1986 (ΦΕΚ 160 Α) ή βάσει διεθνών συνθηκών». Συμπληρωματικά, γινόταν ανάθεση αρμοδιότητας και σε άλλους υπουργούς (Ανάπτυξης) αλλά και σε όργανα των ΟΤΑ α' βαθμού. Όπως καταδείχθηκε, στο νομοθέτημα αυτό του ΥΠΕΧΩΔΕ, για την κατανομή των αρμοδιοτήτων στα διαφορετικά κρατικά όργανα χρησιμοποιείτο εντελώς εξειδικευμένη διατύπωση αν και όχι όσο θα χρειαζόταν για να προσδιοριστούν με σαφήνεια και εξατομικευμένα οι χωριστές αρμοδιότητες...

Με τον ν. 3103/2003<sup>366</sup> η κρατική δραστηριότητα της έκδοσης διαβατηρίων, μεταφέρθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών (που την ασκούσε μέσω των κρατικών νομαρχιών αρχικά και των Ν.Α. στη συνέχεια...) στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και συγκεκριμένα, στον ένστολο βραχίονά του, δηλαδή στην Ελληνική Αστυνομία. Η διαρρύθμιση αυτή καταγραφόταν ως εξής (άρθρο 1): «Η εποπτεία και ο έλεγχος της εφαρμογής της νομοθεσίας για τα διαβατήρια ανήκει στον Υπουργό Δημόσιας Τάξης. Η αρμοδιότητα για την έκδοση και χορήγηση των διαβατηρίων ανατίθεται αποκλειστικά σε Κεντρική Υπηρεσία της Ελληνικής Αστυνομίας. Οι αρμοδιότητες που αφορούν τα διπλωματικά και υπηρεσιακά διαβατήρια, τα προσωρινά ταξιδιωτικά έγγραφα επαναπατρισμού Ελλήνων πολιτών και τα ταξιδιωτικά έγγραφα έκτακτης ανάγκης εξακολουθούν να ανήκουν στο υπουργείο Εξωτερικών». Στην επόμενη παράγραφο συμπληρωνόταν ότι: «Η οργάνωση και οι ειδικότερες αρμοδιότητες της Υπηρεσίας ... καθορίζονται με π.δ....». Επιπλέον, στον ίδιο νόμο (άρθρο 2), γινόταν πάλι μνεία του επίμαχου όρου στον ίδιο τον τίτλο, ως εξής: «Επέκταση αρμοδιοτήτων Διεύθυνσης...». Όπως γίνεται φανερό, το

---

366 ΦΕΚ Α 23/29-1-2003 Έκδοση διαβατηρίων από την Ελληνική Αστυνομία και άλλες διατάξεις

Υπουργείο Δημόσιας Τάξης είχε άλλη αντίληψη από τα προηγούμενα σχετικά με τη χρήση της ορολογίας και διέκρινε με σαφήνεια μεταξύ «αρμοδιότητας» που ανήκε στον κύριο φορέα (υπουργείο ή υπουργό) και «ειδικότερων αρμοδιοτήτων» που ανήκαν στα επιμέρους όργανα του φορέα άσκησης της «αρμοδιότητας».

Με τον **ν. 3105/2003**<sup>367</sup> αναδιοργανώθηκε η τουριστική εκπαίδευση της χώρας και αναλήφθηκε πλέον από τον Οργανισμό Τουριστικής Εκπαίδευσης (ΟΤΕΚ). Στο άρθρο 2 του νόμου υπό τον τίτλο “Σκοποί του ΟΤΕΚ” καταγράφονταν αναλυτικά οι 17 (!) σκοποί που επιδίωκε ο νεοσύστατος οργανισμός. Οι σκοποί αυτοί βέβαια, με απλή ανάγνωση μπορούν να διακριθούν σε σκοπούς πραγματικούς (τους 5 πρώτους) και σε «αρμοδιότητες». Ετσι έχουμε ως σκοπό την «παροχή θεωρητικής και πρακτικής εκπαίδευσης για την εφαρμογή επιστημονικών και άλλων γνώσεων και δεξιοτήτων στα επαγγέλματα του τουριστικού τομέα...» (σκοπός 1) ενώ ως αρμοδιότητα την «υποβολή προτάσεων και εισηγήσεων προς το Υπουργείο Ανάπτυξης, καθώς και προς άλλα Υπουργεία αρμόδια για τη διαμόρφωση πολιτικών που αφορούν το ανθρώπινο δυναμικό...» (σκοπός 6). Θα πίστευε κανείς ότι ο συντάκτης του νομοθετήματος αγνοούσε τον όρο «αρμοδιότητα/ες» αλλά δεν ήταν έτσι. Τον γνωρίζει και τον χρησιμοποιεί ως τίτλο στο άρθρο 6: «Αρμοδιότητες ΔΣ, Προέδρου, Γενικού Διευθυντή», για να προσδιορίσει όμως ουσιαστικά τα καθήκοντα καθενός οργάνου εσωτερικής διοίκησης του Οργανισμού. Κατά την αντίληψη συνεπώς των αρμοδίων του Υπουργείου Τουρισμού ο ορθός όρος για τον προσδιορισμό των νομίμων δραστηριοτήτων του οργανισμού ήταν «σκοποί» και όχι αρμοδιότητα ή κάποιος παρεμφερής. Ο τελευταίος άρμοζε μόνο για τον επιμέρους προσδιορισμό της εξουσίας των διαφόρων οργάνων, αντί του όρου καθήκοντα.

Με τον **ν. 3166/2003**<sup>368</sup> συστάθηκαν Γραφεία Τύπου και Επικοινωνίας σε πόλεις του εξωτερικού και προσδιορίστηκαν τόσο η διάρθρωσή τους, όσο και η εργασία που αναλάμβαναν να φέρουν σε πέρας. Στο άρθρο 4 του νόμου υπό τον τίτλο «Αρμοδιότητα» οριζόταν ότι: Στην αρμοδιότητα των Γραφείων Τύπου και Επικοινωνίας ανήκει: «Η ενημέρωση της διεθνούς κοινής γνώμης και των ΜΜΕ για τα εθνικά θέματα, καθώς και για τις πολιτικές, οικονομικές, πολιτισμικές και κοινωνικές εξελίξεις στη Χώρα. Η προβολή των θέσεων της Χώρας σε θέματα διεθνούς ενδιαφέροντος. Η ενημέρωση της Κεντρικής υπηρεσίας και της Ελληνικής διπλωματικής Αποστολής της έδρας κάθε Γραφείου... Η οργάνωση στην περιφέρεια αρμοδιότητας του γραφείου... δημοσιογραφικών συναντήσεων,... πολιτιστικών εκδηλώσεων... που αποβλέπουν στην προβολή της Ελλάδος...», απαριθμώντας συνολικά 11 παραγράφους, οι οποίες όμως δεν μπορούν να θεωρηθούν ενιαίες και να αθροιστούν, καθότι περιέχουν περισσότερες εργασίες (πχ η προβολή... και η ενημέρωση...).

367 ΦΕΚ Α 29/10-2-2003 Τουριστική εκπαίδευση και κατάρτιση, ρυθμίσεις για τον τουρισμό και άλλες διατάξεις

368 ΦΕΚ Α 178/2-7-2003 Οργάνωση και λειτουργία των Γραφείων Τύπου και Επικοινωνίας του Υπουργείου τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης και ρυθμίσεις για τον ευρύτερο τομέα των μέσων ενημέρωσης

Οποσδήποτε, το Υπουργείο Τύπου, με το νομοθέτημα αυτό αποδείκνυε ότι εμφορείτο από αντιλήψεις οργάνωσης που παρέπεμπαν σε πιο ορθολογικούς κανόνες σε σχέση με άλλα υπουργεία...

Με τον ν. 3172/2003<sup>369</sup> το Υπουργείο Υγείας με τη σειρά του, θέσπισε κανόνες για την οργάνωση της Δημόσιας Υγείας. Αφού όρισε την έννοια και τα χαρακτηριστικά της συγκεκριμένης έννοιας, στα οποία συμπεριλαμβάνει και ένα (παράγραφος 3) που αφορά τη συμμετοχή των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, προχωρά στο άρθρο 2 υπό τον τίτλο «Βασικές λειτουργίες της Δημόσιας Υγείας και προτεραιότητες», στον προσδιορισμό των βασικών «αρμοδιοτήτων» του θεσμού, ως εξής: «Οι βασικές λειτουργίες ... συνίστανται ιδίως: α. στην παρακολούθηση της υγείας του πληθυσμού, καθώς και των παραγόντων που την επηρεάζουν, β. στην προστασία και προαγωγή της υγείας, καθώς και στην πρόληψη ασθενειών, γ. στο σχεδιασμό και την αξιολόγηση... δ. στην προάσπιση των αναγκών υγείας... ε. στον έλεγχο... στ. στην αντιμετώπιση έκτακτων κινδύνων...», ενώ στην επόμενη παράγραφο ορίζεται ότι: «οι δράσεις της Δημόσιας Υγείας επικεντρώνονται: α. στην εκτίμηση και αντιμετώπιση... β. στους κοινωνικούς, περιβαλλοντικούς και οικονομικούς παράγοντες... γ στις ανάγκες των ευπαθών πληθυσμών... δ. στην αποτελεσματική αντιμετώπιση... γενικά στη διαμόρφωση πολιτικών που προάγουν την υγεία και τη βιωσιμότητα, στ. στη διατήρηση, βελτίωση και ανάπτυξη...». Με το νομοθέτημα αυτό, οι υπηρεσίες του Υπουργείου Υγείας ανέδειξαν τη δική τους σύλληψη της έννοιας της αρμοδιότητας, προτιμώντας όμως να χρησιμοποιήσουν αντ' αυτής και των συνωνύμων της, τους όρους «βασική λειτουργία» και «δράση».

Επισκοπώντας τα έξι παραδείγματα που προηγήθηκαν, θεωρούμε ότι καταδεικνύεται με τον πιο εμφανή τρόπο, η πλήρης διαφοροποίηση αντιλήψεων μεταξύ των φορέων που είχαν την ευθύνη της οργάνωσης και κατανομής έργου ανάμεσα στα διάφορα όργανα. Δεν υφίστατο ενιαία αντίληψη της έννοιας «αρμοδιότητα/ες» αλλά ακριβώς το αντίθετο. Κάθε υπουργείο είχε τη δική του προσέγγιση και το ασύμπτωτο των τελικών εκροών ήταν εντυπωσιακό...

Παρά τη γενικότερη συναίνεση που φαινόταν να συγκεντρώνει (τουλάχιστον στα ΜΜΕ) το πρόταγμα του εκσυγχρονισμού, παρά την εξαγγελία του προγράμματος ΠΟΛΙΤΕΙΑ με θετικές αναφορές και την επένδυση σημαντικών προσδοκιών σε αυτό, παρά την υποστήριξη του με ικανούς κοινοτικούς πόρους (και ίσως εξ αιτίας αυτών...), η ανάπτυξή του και η πορεία υλοποίησής του δεν ήταν άνευ εμποδίων και προπάντων άνευ υπονομεύσεων (Βούλγαρης 2008)... Πολύ σύντομα, πριν καν ενεργοποιηθούν όλα τα υπουργεία, δίνοντας ένα ξεκάθαρο δείγμα της κυριαρχίας του πολιτικού συστήματος (αφενός) και της προσωποπαγούς φύσης του τελευταίου (αφετέρου), η υλοποίησή του παρεμποδίστηκε και στη συνέχεια ανατράπηκε... Με τον ανασχηματισμό της κυβέρνησης και την ανάληψη της κομβικής θέσης του Υπουργού Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης

---

369 ΦΕΚ Α 197/6-8-2003 Οργάνωση και εκσυγχρονισμός των Υπηρεσιών Δημόσιας υγείας και άλλες διατάξεις

& Αποκέντρωσης από άλλο πρόσωπο (2002)<sup>370</sup>, μεταβλήθηκαν και οι δράσεις του προγράμματος... Το τελευταίο θεωρήθηκε πολύ φιλόδοξο από τη νέα ηγεσία και τροποποιήθηκε, περιοριζόμενο σε δέκα συγκεκριμένους στόχους<sup>371</sup>... Δεν έχει νόημα να κρίνουμε την ορθότητα της μεταβολής καθότι ο χρόνος πλέον πίεζε (για εκλογές), με συνέπεια και η επιδίωξη ακόμα και αυτών των 10 στόχων από μία κυβέρνηση που κατέρρεε να καθίσταται προβληματική.

Στην κατεύθυνση πάντως της επιδίωξης του στόχου της συμφωνίας της Λισσαβόνας, η κυβέρνηση δρομολόγησε και πέτυχε την θέσπιση του **ν. 3133/2002**<sup>372</sup>, προκειμένου να καταπολεμήσει την πολυνομία να θέσει ένα φραγμό στην κακονομία και εντέλει να συμμαζέψει την τεράστια έκταση της ισχύουσας νομοθεσίας, συγκεντρώνοντας την σε τομεακές, χρηστικές κωδικοποιήσεις. Ωστόσο παρά την έκδηλη ανάγκη να περισταλεί η πολυνομία και η κακονομία που ήταν πλέον διάχυτη, τίποτα από τα οριζόμενα δεν τέθηκε σε πραγματική εφαρμογή και οι διατάξεις του νόμου έμειναν γράμμα κενό (Καρκατσούλης 2004)... Ομοίως, λόγω σχετικής υποχρέωσης (Λισσαβόνα) και θεωρώντας ως δεδομένο ότι *“η βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών, με οτιδήποτε αυτό σημαίνει για τη διοικητική αποτελεσματικότητα, ποιότητα και λογοδοσία, τελεί σε άμεση σχέση με την κατάλληλη σχεδίαση και αξιοποίηση ενός συστήματος μετρήσεων”* (Μιχαλόπουλος 2003:85), η Κυβέρνηση πέτυχε να ψηφιστεί ο **ν.3230/2004**<sup>373</sup>, με τον οποίο, θεσπίστηκαν διαδικασίες στοχοθεσίας και μέτρησης της απόδοσης των δημοσίων υπηρεσιών μέσω δεικτών.

Όσον αφορά τις δομές, κατά την περίοδο 2001-2004, πραγματοποιήθηκαν συνολικά 43 μεταβολές που αφορούσαν τα 15 από τα 19 υπουργεία<sup>374</sup>, ενώ στο επίπεδο της ΠΔ, πλην των περιορισμένων ανακατανομών αρμοδιότητας μεταξύ των υπουργείων-περιφερειών και αποκεντρωμένων υπηρεσιών δεν συνέβη ουδεμία σημαντική μεταβολή. Οι 13 περιφέρειες εξακολούθησαν να λειτουργούν χωρίς διακριτό οργανισμό...

Στον χώρο της ΤΑ α' βαθμού, δεν σημειώθηκαν δομικές μεταβολές αλλά, όπως ήδη αναφέρθηκε, έγινε μια προσπάθεια διασύνδεσης των υφιστάμενων δομών μέσα από τη συνένωση κάποιων λειτουργιών τους. Ο **ν.2946/2002** για τις συμπολιτείες δήμων και κοινοτήτων τέθηκε μεν σε εφαρμογή με τυμπανοκρουσίες αλλά μερικά χρόνια αργότερα τα αποτελέσματά του ήταν τόσο πενιχρά ώστε να αγνοούνται από όλους και το αρμόδιο Υπουργείο (Εσωτερικών) να συστήνει επιτροπή (ν. 3242/2004) για την αναθεώρηση του υφιστάμενου Δημοτικού και Κοινοτικού

370 Η μέχρι τότε Υπουργός Βάσω Παπανδρέου αντικαταστάθηκε από τον Κώστα Σκανδαλίδη

371 Βλ. ομότιτλη έκδοση του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης. Σε σύγκριση με την αντίστοιχη έκδοση του ΠΟΛΙΤΕΙΑ, η νέα ήταν πολύ πρόχειρη (συρραφή φωτοτυπιών) και δυσανάλογα φτωχότερη...

372 ΦΕΚ Α 85/11-4-2002 Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης

373 ΦΕΚ 44 Α' /11-2-04 Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις.

374 Με τον ν.2986/2002 οργανώθηκαν εκ νέου οι αποκεντρωμένες υπηρεσίες του υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, με το π.δ. 331/2001 οργανώθηκε το υπουργείο Μακεδονίας-Θράκης, με το π.δ. 357/2001 οργανώθηκαν τα ΠΕΣΥ, με το π.δ.191/2003 το Υπουργείο Πολιτισμού απέκτησε νέο οργανισμό κλπ.

Κώδικα<sup>375</sup>. Στον χώρο της ΤΑ β' βαθμού, ομοίως δεν συνέβησαν δομικές μεταβολές αλλά οι Ν.Α εξακολούθησαν να αμφισβητούνται έντονα και να μην πείθουν για τη σημαντικότητα του θεσμικού ρόλου τους ή του έργου που παρήγαγαν<sup>376</sup>.

Παρά τις πολλαπλές μεταβολές στις δομές (ιδίως της ΚΔ) και τη γενικότερη κινητικότητα ιδεών, σχεδίων, προγραμμάτων, μεταξύ των οποίων ορισμένα αποδείχθηκαν ως αποτελεσματικά (Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών-ΚΕΠ), η πραγματική λειτουργία και η επακόλουθη απόδοση των δημοσίων υπηρεσιών δεν μεταβλήθηκε προς το καλύτερο (Μακρυδημήτρης 2006). Αντίθετα, τη συνεχιζόμενη προβληματική απόδοση, με ένα διαρκώς ογκούμενο οικονομικό κόστος και με συμπτώματα διαφθοράς που διαρκώς επεκτείνονταν, ανέδειξαν κατ' επανάληψη διάφοροι κρατικοί (Ελεγκτικό Συνέδριο, Συνήγορος του Πολίτη, Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης κ.α.) και μη φορείς (Διεθνής Διαφάνεια, Ινστιτούτο Οικονομικών και Βιομηχανικών Μελετών-IOBE, Διοικητικό Επιμελητήριο-ΔΕΕ κλπ)<sup>377</sup>.

Μετά από όλα τα παραπάνω, διαφάνηκε έντονα τόσο η υφιστάμενη στασιμότητα όσο και η κρισιμότητα των περιστάσεων που θα αντιμετώπιζε στο μέλλον η χώρα, λόγω της εισόδου της στην ΟΝΕ, της κοινής χρήσης του νέου νομίσματος (ευρώ) και των αυξημένων απαιτήσεων του έντονα ανταγωνιστικού διεθνούς περιβάλλοντος. Παρά τις πολλαπλά διαπιστωμένες ανάγκες, το ερώτημα, έπειτα από μια εικοσαετία άστοχων προσπαθειών (1985-2004), ορθωνόταν ξεκάθαρα: Υπήρχε πραγματική θέληση<sup>378</sup> (στο πολιτικοδιοικητικό σύστημα) να πραγματοποιηθεί η μεταρρύθμιση ή όχι; Στο ερώτημα αυτό, κλήθηκε να απαντήσει η νέα κυβέρνηση (της Νέας Δημοκρατίας) που αναδείχθηκε πανηγυρικά από τις κάλπες των εκλογών του Μαρτίου 2004.

### III.3 Μεταρρυθμιστικές προσπάθειες 2004-2009

Κατά την περίοδο 2004-2009 έχουμε κυβέρνηση άλλης παράταξης, η οποία αναδείχθηκε με βασικό της προεκλογικό σύνθημα την *“επανάδρυση του κράτους”*. Στο φιλόδοξο πρόταγμα της επανίδρυσης περιλαμβανόταν και η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων κρατικών φορέων, για τους οποίους δεν προβλεπόταν κάποια σημαντική δομική μεταβολή, προβλεπόταν όμως εκτενής μεταρρύθμιση των μεθόδων και διαδικασιών λειτουργίας. Μέσα στην πενταετία της διακυβέρνησης αυτής, μέσα σε συνθήκες σπανιότατης σταθερότητας (ο Υπουργός Εσωτερικών

---

375 Ισχύουσα κωδικοποίηση τότε ήταν το π.δ. 410/1995

376 Κατά τις εκλογές του 2002, είδαν το φως της δημοσιότητας πολλές δημοσιογραφικές έρευνες με τίτλους του τύπου: “Νομάρχης, τί κάνει αυτός;..”, ενώ σε διάφορες δημοσκοπήσεις καταγραφόταν το μεγαλύτερο κύρος του δημάρχου έναντι αυτού του νομάρχη...

377 Βλ χαρακτηριστικά, τις Ετήσιες Εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη των ετών 2001, 2002 και 2003, τη μελέτη του Διοικητικού Επιμελητηρίου «Μεταρρύθμιση του κράτους» (Δελφοί 2003) κλπ

378 Έτσι, για να θυμόμαστε τον καθηγητή Βαρβαρέσσο, που πολύ προφητικά το 1952 είχε επισημάνει: ΜΟΝΟ «αν πραγματικά θέλουμε μπορούμε να μεταβάλλουμε τη Δημόσια Διοίκηση» (Μακρυδημήτρης-Μιχαλόπουλος 2000:88).

ήταν ο ίδιος ολόκληρη την περίοδο...), δρομολογήθηκαν δύο βασικά σχέδια αλλαγών.

Η νέα κυβέρνηση με την ανάληψη των καθηκόντων της προέβη σε αλλαγές στην ΚΔ, για τις οποίες βέβαια αποκλειστικά αρμόδιος και υπεύθυνος ήταν ο πρωθυπουργός. Έτσι, με πρωθυπουργικές αποφάσεις, κατά πρώτον καταργήθηκε τυπικά το Υπουργείο Τύπου και ΜΜΕ και αντικαταστάθηκε από δύο Γενικές Γραμματείες με παρόμοια επωνυμία<sup>379</sup> (!). Κατά δεύτερον, επανασυστάθηκε πάλι το Υπουργείο Τουρισμού ως Υπουργείο Τουριστικής Ανάπτυξης. Κατά τρίτον, μεταβλήθηκε η επωνυμία μερικών υπουργείων χωρίς όμως να αλλάξει ο κύκλος των θεμάτων τους ή τα πεδία πολιτικής (policy) επί των οποίων ήταν αυτά αρμόδια. Εν τέλει, μετά τις αλλαγές του Μαΐου 2004, την Κεντρική Διοίκηση συγκροτούσαν 18 υπουργεία<sup>380</sup> ή 19 αν συνυπολογίσουμε και τις ΓΓΕ που επόπτευε ο Υπουργός Επικρατείας.

Η δομή της ΠΔ και των αποκεντρωμένων υπηρεσιών δεν εθίγησαν. Κάθε περιφέρεια, ως ενιαία αποκεντρωμένη μονάδα διοίκησης, είχε τις αρμοδιότητες που ασκούσαν οι υπηρεσίες της στη συνολική χωρική έκταση της, συμπεριλαμβανομένων και των υπηρεσιών της περιφέρειας στο νομό ή νομαρχία, καθώς και τις αρμοδιότητες που ανήκαν στον γενικό γραμματέα της περιφέρειας. Οι υφιστάμενες 13 περιφέρειες ασκούσαν «αρμοδιότητες» των εξής Υπουργείων: Εσωτερικών, Οικονομίας (του πρώην Εθνικής Οικονομίας), Ανάπτυξης (πρώην Εμπορίου, Βιομηχανίας κλπ), Αγροτικής ανάπτυξης, Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, ΠΕΧΩΔΕ, Απασχόλησης, Μεταφορών και Τουρισμού. Εκτός από τις υπηρεσίες εκείνες οι οποίες εντάσσονταν στις ενιαίες περιφέρειες, πολλά υπουργεία εξακολουθούσαν να έχουν δική τους αποκεντρωμένη οργάνωση, ανεξάρτητα από τις περιφέρειες<sup>381</sup>.

Η δομή της ΤΑ, πλην της ανασύστασης δύο κοινοτήτων, ομοίως δεν επηρεάστηκε. Παρέμειναν οι γνωστοί 1034 (δήμοι και κοινότητες) ΟΤΑ α' βαθμού και οι 54 νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις (οι 3 διευρυμένες) ως ΟΤΑ β' βαθμού.

---

379 Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης (Γ.Γ.Ε.) και Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας (Γ.Γ.Ε.), οι οποίες θα εποπτεύονταν από έναν Υπουργό Επικρατείας

380 Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Οικονομίας και Οικονομικών, Ανάπτυξης, Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (πρώην Γεωργίας), Απασχόλησης και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (πρώην Εργασίας), Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (πρώην Υγείας και Πρόνοιας), Δικαιοσύνη, Πολιτισμού, Εμπορικής Ναυτιλίας, Δημόσιας Τάξης, Μακεδονίας-Θράκης, Αιγαίου & Νησιωτικής πολιτικής, Μεταφορών και Επικοινωνιών, Τουριστικής Ανάπτυξης

381 -Το Υπουργείο Παιδείας με τις αποκεντρωμένες Διευθύνσεις εκπαίδευσης.

-Το Υπουργείο Υγείας με τα Περιφερειακά Συστήματα Υγείας.

-Το Υπουργείο Οικονομικών με τις Δημόσιες Οικονομικές Υπηρεσίες (Δ.Ο.Υ.), τα Τελωνεία και τα Παραρτήματα του Γενικού Χημείου.

-Το Υπουργείο Εθνικής Άμυνας με τη δική του ανάπτυξη (Στρατιά, Σ.Δ.Α, Σώματα Στρατού κλπ).

-Το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης με την ιδιαίτερη ανάπτυξη της Αστυνομίας και του Πυροσβεστικού Σώματος.

-Το Υπουργείο Πολιτισμού με τις κατά τόπους Εφορείες αρχαιοτήτων.

-Το Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας με τα κατά τόπους Λιμεναρχεία.

Η νέα κυβέρνηση ενέσχυε με τη σειρά της στα πολλά προβλήματα και τις συνεχιζόμενες δυσλειτουργίες της Δημόσιας Διοίκησης, έχοντας ως υποστήριξη και σημαντικούς ευρωπαϊκούς πόρους από το Γ΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (2000-2006). Το 2005 παρουσίασε και προώθησε το δικό της πρόγραμμα διοικητικής μεταρρύθμισης (“αναθεωρημένο Πολιτεία”), στο οποίο έδωσε τον φιλόδοξο τίτλο “Επανάδρυση της Δημόσιας Διοίκησης 2005-2007”<sup>382</sup>.

Στην εισαγωγή του προγράμματος καταγραφόταν ότι, “η ανασυγκρότηση και η πραγματική επανάδρυση της Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί στρατηγική επιλογή και προτεραιότητα του ΥΠΕΣΔΔΑ. Η πολιτική αυτή απόφαση πηγάζει από τη βαθιά επίγνωση ότι η Δημόσια Διοίκηση, σήμερα, αποτελεί τον κυριότερο περιοριστικό παράγοντα για την οικονομική και κοινωνική πρόοδο της χώρας...”. Στη συνέχεια, όπως ήταν αναμενόμενο, καταγράφονταν οι υπάρχουσες “διοικητικές παθολογίες”, μία της οποίας υπό τον τίτλο, “Υψηλό κόστος Διοικητικής Λειτουργίας” αναλύονταν ως εξής: “Η υφιστάμενη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης χαρακτηρίζεται από περίπλοκες διαδικασίες. Τα αίτια του υψηλού κόστους και, κατά συνέπεια, της χαμηλής αποδοτικότητας των διαδικασιών της δημόσιας διοίκησης είναι πολλαπλά και προκύπτουν από:

- Κενά
- Επικαλύψεις
- Ανεπαρκή αξιοποίηση σύγχρονων μέσων
- Μη ορθολογική διαχείριση και σπατάλη πόρων
- Ασάφεια στόχων και σχεδιασμού

Τα παραπάνω χαρακτηριστικά δημιουργούν σημαντική αδυναμία οριοθέτησης και περιγραφής αρμοδιοτήτων, ευθυγράμμισης των διαδικασιών με τους στόχους των δημοσίων υπηρεσιών, ανασχεδιασμού των διαδικασιών με επίκεντρο τον χρήστη των δημοσίων υπηρεσιών και αξιολόγηση λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης” (αναθ. ΠΟΛΙΤΕΙΑ 2005:11). Περαιτέρω, καταγράφονταν το όραμα, η αποστολή (του ΥΠΕΣΔΔΑ) και οι στρατηγικοί στόχοι της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας, οι οποίοι αναλύονταν σε 7 υποπρογράμματα. Στο υποπρόγραμμα 2 υπό την επικεφαλίδα “Νέα συστήματα Οργάνωσης και Διοίκησης Δημοσίων Υπηρεσιών”, σε πιο αναλυτική περιγραφή των απαιτούμενων δράσεων, στο υποκεφάλαιο 1 που αφορούσε την αναδιοργάνωση της ΚΔ σημειωνόταν: “το συγκεκριμένο μέτρο αναφέρεται στην μετεξέλιξη της κεντρικής διοίκησης σε στρατηγείο σχεδιασμού δημοσίων πολιτικών για το σύνολο των πεδίων ευθύνης που λειτουργικά και οργανωτικά το κράτος έχει ως αποστολή... τέτοιες δράσεις μπορεί να είναι όσες...αναφέρονται στην απάλειψη των επικαλύψεων, στον περιορισμό των συναρμοδιοτήτων” (αναθ. ΠΟΛΙΤΕΙΑ 2005:24). Ομοίως, στο υποκεφάλαιο 2 που αφορούσε την “ανασυγκρότηση της Αποκέντρωσης (περιφέρεια)”, αφού τονιζόταν ότι “η σύνθετη φύση του προαναφερθέντος σκοπού καθιστά επιβεβλημένη την ανάλογη διάρθρωση των δράσεων οι οποίες μπορεί να

382 Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Πρόγραμμα “πολιτεία” Η επανάδρυση της Δημόσιας Διοίκησης, Εθνικό Τυπογραφείο 2005

καλύπτουν τόσο θεσμικής όσο και οργανωτικής δομικής υπόστασης ζητήματα...”, αναφερόταν ότι τέτοιες δράσεις είναι “όσες διερευνούν, καταγράφουν, ταξινομούν και αξιολογούν τις υφιστάμενες θεσμικού επιπέδου παθολογίες και αδυναμίες και προτείνουν εφαρμόσιμες “λύσεις” ή και επαρκώς τεκμηριωμένες προτάσεις κεφαλαιοποίησης των υφιστάμενων αρμοδιοτήτων” (αναθ. ΠΟΛΙΤΕΙΑ 2005:25).

Η πιο χαρακτηριστική αναφορά πάντως γινόταν στο υποκεφάλαιο 3 με τον παραστατικό τίτλο “Διάκριση μεταξύ των επιτελικών από εκτελεστικών αρμοδιοτήτων”. Στο υποκεφάλαιο αυτό φωτιζόταν ουσιαστικά ολόκληρο το υφιστάμενο (κατά το 2005...) πρόβλημα που μας απασχολεί... Ως σκοπός οριζόταν, “η αποσαφήνιση με θεσμικούς και επιχειρησιακούς όρους των ορίων μεταξύ επιτελικών και εκτελεστικών αρμοδιοτήτων και η οργάνωσή τους ανάλογα...”, ενώ συμπληρωματικά τονιζόταν ότι “...απώτερη επιδίωξη μέσω του μέτρου αυτού είναι η ενδυνάμωση των αποκεντρωμένων δομών διοίκησης και των θεσμών αυτοδιοίκησης λαμβάνοντας υπόψη τις ισχύουσες κανονιστικές παραμέτρους. Ουσιαστικά το μέτρο αυτό σκοπεύει στην ισόρροπη διαφοροποίηση μεταξύ επιτελικών και εκτελεστικών αρμοδιοτήτων/λειτουργιών και η αντιστοίχιση τους ως προς την άσκησή τους στο “βέλτιστο” διοικητικό επίπεδο και πάντως κατά το δυνατό εγγύτερα στον πολίτη.”

Στις δράσεις με τις οποίες θα μπορούσε να επιτευχθεί ο σκοπός, σημειώνονταν χαρακτηριστικά: «

1. αναλυτικής καταγραφής υφιστάμενων ασκούμενων αρμοδιοτήτων και διάκρισης τους (σ.σ. εννοείται σε στρατηγικές και εκτελεστικές)
2. προσδιορισμού θεσμικών όρων ανακατανομής τους
3. καθορισμού τρόπων άσκησης και οργάνωσής τους
4. σχεδιασμού μηχανισμών διαρκούς παρακολούθησης και αξιολόγησής τους
5. και διαμόρφωση μηχανισμών διάχυσής τους» (αναθ. ΠΟΛΙΤΕΙΑ 2005:26)

Πέραν των σαφών αναφορών στο υπό εξέταση πρόβλημα που γινόταν στο Πρόγραμμα αυτό, μια σειρά άλλων σκοπών μπορούσε να παίξει υποστηρικτικό-συμπληρωματικό ρόλο. Τέτοιοι ήταν αφενός η “Εφαρμογή Συστήματος Μέτρησης Απόδοσης Δημοσίων Οργανώσεων” (υποπρόγραμμα 2 σκοπός 6) και η “Εισαγωγή συστημάτων Στρατηγικού Προγραμματισμού στη Δημόσια Διοίκηση” (υποπρόγραμμα 2 σκοπός 7). Στο πρόγραμμα γινόταν αναφορά και στον ιδιωτικό τομέα. Αφού αναγνωριζόταν ότι “η αποδοτική και αποτελεσματική λειτουργία του δημόσιου τομέα είναι απόλυτα αναγκαία για την αύξηση της παραγωγικότητας και την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας της χώρας” στη συνέχεια διευκρινιζόταν ότι, “για τον επαναπροσδιορισμό του ρόλου του κράτους, πρέπει να γίνει σαφής διάκριση των επιτελικών αρμοδιοτήτων-δραστηριοτήτων του κράτους “πλοηγού”, από τις δραστηριότητες προσφοράς συγκεκριμένων υπηρεσιών του κράτους “κωπηλάτη”<sup>383</sup>.

---

383 “Το κράτος “πλοηγός” διαμορφώνει τη στρατηγική και σχεδιάζει τις πολιτικές για την εφαρμογή αυτής της στρατηγικής σε όλους τους τομείς με στόχο τη μεγιστοποίηση της οικονομικής ευημερίας σε ένα καθεστώς κοινωνικής συνοχής και δικαιοσύνης. Το κράτος “κωπηλάτης” συμμετέχει το ίδιο στην προσφορά συγκεκριμένων υπηρεσιών στους πολίτες με διάφορες οργανωτικές δομές, στις περισσότερες περιπτώσεις σε μονοπωλιακή βάση” (Alpha Bank 2005:5).



Επιπλέον, οι συντάκτες του προγράμματος έκριναν απαραίτητο να τονίσουν το εξής: “Κύριο χαρακτηριστικό του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα είναι ότι η ανωτέρω διάκριση αρμοδιοτήτων-δραστηριοτήτων είναι ουσιαστικά ανύπαρκτη. Το κράτος παραδοσιακά λειτουργεί ταυτόχρονα ως “πλοηγός” και ως κωπηλάτης”, συνθέτοντας ένα εξαιρετικά σύνθετο (τεράστιο σε όγκο) μόρφωμα, που αντί να απλοποιείται με την πάροδο του χρόνου φαίνεται να παραμένει περίπλοκο υπό την επίδραση αλληπάλλων νομοθετικών ρυθμίσεων, ταξικών συμφερόντων και κομματικών επιδιώξεων, επιβάλλοντας δυσανάλογο κόστος για την Ελληνική οικονομία και κοινωνία...», ενώ και κατά τους σχολιαστές του προγράμματος «...η ύπαρξη συναρμοδιοτήτων, πολυνομίας και όχι λεπτομερών οδηγιών δίνει τη δυνατότητα στη διοίκηση να μην εφαρμόσει τον νόμο” (Ν.Α. Αλεξόπουλος 2005:610).

Η κυβέρνηση, στην προσπάθειά της να υλοποιήσει το πρόγραμμά της και παράλληλα να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις της από την συμφωνία της Λισσαβόνας (2000, «διοικητική σύγκλιση»), προώθησε μια σειρά από ενέργειες και μέτρα, σημαντικότερα των οποίων ήταν τα εξής: Οσον αφορά τη βελτίωση των κανονιστικών ρυθμίσεων, δηλαδή πρακτικά την εφαρμογή των διατάξεων του ν.3133/2003, ενώ ολοκληρώθηκαν ελάχιστες κωδικοποιήσεις (μεταξύ αυτών η κωδικοποίηση των διατάξεων για την οργάνωση και λειτουργία της κυβέρνησης<sup>384</sup>), το ενδιαφέρον μετατοπίστηκε από τον συγκεκριμένο νόμο, οι επιτροπές του οποίου δεν στελεχώθηκαν, και αντ' αυτού, επιλέχθηκε η έκδοση σχετικής πρωθυπουργικής εγκυκλίου<sup>385</sup>, με οδηγίες για την καλή νομοθέτηση. Εκτοτε, ψηφίστηκαν και εκδόθηκαν 180 περίπου νόμοι (ως το 2009) αλλά είναι ζήτημα αν πέντε (5) εξ αυτών εναρμονίζονται με τα κριτήρια και τις αρχές της καλής νομοθέτησης που ορίζονταν στην πρωθυπουργική εγκύκλιο<sup>386</sup>... Οσον αφορά την βελτίωση της διοικητικής ικανότητας των κρατικών φορέων, δηλαδή στην υλοποίηση του ν.3230/2004 περί καθιέρωσης στοχοθεσίας και μέτρησης απόδοσης στις δημόσιες υπηρεσίες, η κατάσταση δεν προχώρησε παρά ελάχιστα. Παρότι κατ' επιταγή του νόμου συστάθηκαν σε όλες τις υπηρεσίες υπουργείων και περιφερειών οργανωτικές μονάδες Ποιότητας και Αποδοτικότητας, παρότι εκδόθηκαν 4 αναλυτικές εγκύκλιοι, η υλοποίηση του νόμου εξακολουθούσε ουσιαστικά να μην επιτυγχάνεται...

Καθ' όλο το διάστημα 2004-2010 πάντως, πραγματοποιήθηκαν πολλές μεταβολές σε όλο το φάσμα των δομών της ΚΔ. Η κυβέρνηση έκανε εκτεταμένη χρήση των δυνατοτήτων που της παρείχε η σχετική νομοθεσία<sup>387</sup>. Με πρωτοβουλία και ευθύνη των εκάστοτε αρμόδιων υπουργών

384 Με το π.δ. 63/2005 σε ΦΕΚ Α 98/22-4-2005 Κωδικοποίηση της νομοθεσίας για την Κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα

385 Βλ. Εγκύκλιο Πρωθυπουργού Υ190/18-7-2006 Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων

386 Βλ. νόμους του υπουργείου ΕΣΔΔΑ 3491/2006 (θέματα ΕΚΔΔΑ, τροποποίηση ΔΚΚ κλπ), 3536/2007 (μεταναστευτικά θέματα, τροποποίηση ΔΚΚ κλπ), 3613/2007 (θέματα ΓΕΔΔ, Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τύπου κλπ), 3731/2008 (θέματα Δημοτικής Αστυνομίας κ.α) κλπ

387 άρθρο 49 παρ. 1 π.δ. 63/2005 στο οποίο κωδικοποιήθηκε όλη η νομοθεσία περί κυβέρνησης, “...με π.δ. που εκδίδονται ύστερα από πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και των οικείων

πραγματοποιήθηκαν συνολικά 85 τροποποιήσεις των οργανισμών των φορέων της ΚΔ<sup>388</sup> κατά την επταετία 2004-2010, δηλαδή άνω των 11 τροποποιήσεων (μ.ο.) ανά χρόνο... Η επιμέρους οργάνωση συνεπώς των υπουργείων μεταβαλλόταν πολύ συχνά, κάτι που αναπόφευκτα επηρέαζε και τη συνολική οργάνωση (ως δομή με έντονη ρευστότητα..) και βέβαια την απόδοσή της. Πέραν όμως των επιπτώσεων επί των εκροών των υπηρεσιών, στο μέτρο που μας ενδιαφέρει εδώ, μπορούμε να πούμε ότι το συνολικό οικοδόμημα σαφώς και δεν είχε πετύχει να παγιώσει τις δομές του. Προσπαθώντας να τιθασεύσει μια όλο και πιο πολύπλοκη πραγματικότητα, μετέβαλε διαρκώς την οργάνωσή του χωρίς όμως εντέλει να καταφέρνει να ελέγξει τις ρέουσες ταχύτατα καταστάσεις, κάτι που μεταξύ των άλλων ερμηνειών, δηλώνει ότι οι οργανωτικές επιλογές δεν ήταν εύστοχες ή αλλιώς, όπως υποστηρίζεται εδώ, ότι υπονομεύονταν από μεταφερόμενα και αναπαραγόμενα παλαιά σφάλματα (Κ.Σπανού σε Σπηλιωτόπουλος-Μακρυδημήτρης 2001). Και ως τέτοια εννοούμε τα σφάλματα ορολογίας, πρόσληψης-κατανόησης και ορθής χρήσης των κρίσιμων εννοιών (εξουσία, λειτουργία, αρμοδιότητα, καθήκον).

Στην ΠΔ πραγματοποιήθηκαν ομοίως μεταβολές, όχι με τέτοια συχνότητα όσο στην Κεντρική αλλά με αντίστοιχα ερωτηματικά ως προς τη σοβαρότητα της κατάστρωσής τους και τη σκοπιμότητά τους... Ετσι, με την αναδιοργάνωση και μετονομασία (από ΠΕΣΥ σε ΔΥΠΕ) των αποκεντρωμένων υπηρεσιών του Υπουργείου Υγείας, διευκρινίστηκε και η κατανομή (πεδίου) αρμοδιότητας μεταξύ των υφιστάμενων φορέων. Ετσι, οι ΔΥΠΕ έλαβαν τα θέματα υγείας και οι Διευθύνσεις υγείας των περιφερειών τα θέματα πρόνοιας<sup>389</sup>... Σε έναν άλλο χώρο δημόσιας πολιτικής, στον τουρισμό, ενώ αρχικά δόθηκε σχετική αρμοδιότητα στην περιφέρεια και συστάθηκαν οι αντίστοιχες υπηρεσίες (περιφερειακές υπηρεσίες τουρισμού-ΠΥΤ) λίγο αργότερα,

---

*κατά περίπτωση υπουργών καθορίζονται οι αρμοδιότητες κάθε υπουργείου. Με όμοια διατάγματα μπορεί να μεταφέρονται αρμοδιότητες από υπουργείο σε υπουργείο, να καταργούνται ή να συγχωνεύονται υφιστάμενα και να ανασυνιστώνται υπουργεία που έχουν καταργηθεί ή συγχωνευθεί... με π.δ. που εκδίδονται ύστερα από πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομίας και Οικονομικών και του αρμόδιου κατά περίπτωση υπουργού εγκρίνονται οι οργανισμοί των υπουργείων, οι οποίοι μπορεί να τροποποιούνται, επίσης με όμοιο διάταγμα”.*

388 15 τροποποιήσεις στον οργανισμό του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης, 1 τροποποίηση στον οργανισμό του Υπουργείου Αιγαίου, 2 τροποποιήσεις στον οργανισμό του Υπουργείου Μακεδονίας-Θράκης, 6 τροποποιήσεις στον οργανισμό του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας, 12 τροποποιήσεις στον οργανισμό του Υπουργείου Οικονομικών, 4 τροποποιήσεις στον οργανισμό του Υπουργείου Εθνικής Αμυνας, 1 τροποποίηση στον οργανισμό του Υπουργείου Μεταφορών, 3 τροποποιήσεις στον οργανισμό του Υπουργείου Γεωργίας, 23 τροποποιήσεις στον οργανισμό του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, 4 τροποποιήσεις στον οργανισμό του Υπουργείου Ανάπτυξης, 5 στον οργανισμό του Υπουργείου Εξωτερικών, 3 στον οργανισμό του Υπουργείου ΠΕΧΩΔΕ, 1 στον οργανισμό του Υπουργείου Πολιτισμού, 4 στον οργανισμό του Υπουργείου Δικαιοσύνης, 1 στον οργανισμό του Υπουργείου Απασχόλησης του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και του Υπουργείου Υγείας και θέσπιση οργανισμού του (νέου) Υπουργείου Τουριστικής Ανάπτυξης. Σημειωτέον ότι, δεν συμπεριλαμβάνονται κάποιες τροποποιήσεις που πραγματοποιήθηκαν με νόμο, όπως αυτές του ν.3370/2005 για την Υγεία κ.α.

389 Βλ. άρθρο 2 ν. 3329/2005 σε ΦΕΚ Α 81/4-4-2005 Εθνικό Σύστημα Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και άλλες διατάξεις, σε συνδυασμό με το άρθρο 14 παρ 1 ν.3370/2005 (ΦΕΚ Α 176/11-7-2005 Οργάνωση και λειτουργία υπηρεσιών δημόσιας υγείας και λοιπές διατάξεις)

αφαιρέθηκε η αρμοδιότητα και ανατέθηκε στον Ε.Ο.Τ. και τα παραρτήματά του<sup>390</sup>

Στην χώρα της ΤΑ οι σημαντικές μεταβολές ήταν ελάχιστες και αφορούσαν τον β' βαθμό (π.δ. 243/2006<sup>391</sup> για τις Διευθύνσεις ανάπτυξης των ΝΑ και π.δ. 72/2007<sup>392</sup> για τις οικονομικές υπηρεσίες των ΝΑ). Ωστόσο το πιο αποφασιστικό βήμα της περιόδου στον χώρο της Τ.Α. δεν είχε να κάνει με τις δομές, όπως συνηθιζόταν αλλά με την λειτουργία των ΟΤΑ. Με τον ν. 3463/2006<sup>393</sup> θεσπίστηκε, έπειτα από κυοφορία δύο ετών, νέος Κώδικας (λειτουργίας) Δήμων και Κοινοτήτων (ΔΚΚ). Στην εισηγητική έκθεση, αφού αρχικά καταγραφόταν με αρκετή έμφαση το πρόβλημα, σημειώνοντας ότι, *«είναι γνωστό ότι οι αρμοδιότητες των Δήμων και των Κοινοτήτων είναι σήμερα διάσπαρτες σε διάφορα νομοθετήματα, γεγονός που δεν δημιουργεί μόνο δυσχέρειες στον εντοπισμό τους, αλλά και πολλές αμφισβητήσεις για το εύρος πολλών από αυτές λόγω της γενικής και αόριστης περιγραφής τους»*, στη συνέχεια τονιζόταν και μία καινοφανής αλλά και ιδιαίτερα αρνητική επίπτωση που είχε η ύπαρξή του: *«Το πρόβλημα έχει, μάλιστα, αποκτήσει και μεγάλη πρακτική σημασία, δεδομένου ότι κατά τη διενέργεια του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας των δαπανών Δήμων και Κοινοτήτων άνω των 5.000 κατοίκων, πολλές φορές επικρατεί ασάφεια για το εάν ορισμένες δαπάνες πραγματοποιούνται στο πλαίσιο απονεμημένων αρμοδιοτήτων...»*.

Εντέλει, *«για την αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων, αλλά κυρίως για τον εκσυγχρονισμό του πλέγματος των αρμοδιοτήτων των Δήμων και Κοινοτήτων..»* η επιτροπή που συνέταξε τον Κώδικα επέλεξε, *«για πρώτη φορά»*, τη *«θεματική συστηματοποίησή τους»* και επιπλέον, σε καθέναν από τους (7) αυτούς τομείς περιλαμβανόταν *«ενδεικτική απαρίθμηση τοπικών υποθέσεων, για τις οποίες είχαν αρμοδιότητα οι Δήμοι και οι Κοινότητες»*. Ετσι, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παρ. 1 του άρθρου 75 του νόμου, *«Οι δημοτικές και οι κοινοτικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας»*, ενώ περαιτέρω οριζόταν ότι *“οι αρμοδιότητες ...αφορούν, κυρίως τους τομείς: α) Ανάπτυξης, ... β) Περιβάλλοντος, ...γ) Ποιότητας ζωής και Εύρυθμης Λειτουργίας των Πόλεων και των Οικισμών, ...δ) Απασχόλησης, ...ε) Κοινωνικής προστασίας και Αλληλεγγύης,..στ) Παιδείας, πολιτισμού και αθλητισμού,.. ζ) Πολιτικής Προστασίας”*.

Σε κάθε έναν από τους παραπάνω τομείς απαριθμούνταν ενδεικτικά μερικές επιμέρους «αρμοδιότητες». Ετσι, στον α) τομέα καταγράφονταν 14, στον β) 10, στον γ) 14, στον δ) 3, στον ε) 6, στον στ) 12 και στον ζ) 3. Συνολικά δηλαδή απαριθμούνταν 62 «αρμοδιότητες». Το τι σχέση όμως είχαν η «εφαρμογή πολιτικών ή η συμμετοχή σε δράσεις και προγράμματα που στοχεύουν στη

390 Άρθρο 32 ν. 3498/2006 (ΦΕΚ Α 230/24-10-2006 Ανάπτυξη ιαματικού τουρισμού και λοιπές διατάξεις)

391 ΦΕΚ Α 257/27-11-2006

392 ΦΕΚ Α 89/26-4-2007 Τροποποίηση...

393 ΦΕΚ Α 114/8-6-2006 Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων

μέριμνα, υποστήριξη και φροντίδα ευπαθών κοινωνικών ομάδων με την παροχή υπηρεσιών υγείας και την προαγωγή ψυχικής υγείας, όπως δημιουργία δημοτικών και κοινοτικών ιατρείων, κέντρων αγωγής υγείας, υποστήριξης και αποκατάστασης ατόμων με αναπηρία, κέντρων ψυχικής υγείας, συμβουλευτικής στήριξης των θυμάτων ενδοοικογενειακής βίας και βίας κατά συνοικούντων προσώπων και κέντρων πρόσληψης κατά εξαρτησιογόνων ουσιών<sup>394</sup>» με την «ονομασία των οδών, πλατειών, ..τοποθέτηση πινακίδων πληροφορίας και ..αρίθμηση κτισμάτων<sup>395</sup>», ώστε να μπορούν να συνυπολογιστούν μαζί ήταν προφανώς κάτι που δεν απασχόλησε ούτε την επιτροπή ούτε και τη Βουλή...

Πολύ πιο ενδιαφέρουσα καινοτομία ήταν αυτή που ακολουθούσε την απαρίθμηση της αρμοδιότητας επί των τοπικών υποθέσεων και, για πρώτη φορά, στον νόμο οριζόταν ότι, «Οι Δήμοι και οι Κοινότητες ασκούν, σε τοπικό επίπεδο, κρατικού χαρακτήρα αρμοδιότητες, οι οποίες έχουν ανατεθεί για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών, σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία». Ο νόμος εδώ, όχι μόνο επαναλάμβανε παλαιότερη και πολύ γνωστή πρακτική (της ανάθεσης στους ΟΤΑ γενικής φύσης υποθέσεων, δηλαδή στενά κρατικών δραστηριοτήτων) αλλά προχωρούσε ένα βήμα παραπέρα απαριθμώντας ενδεικτικά 25 εξ αυτών! Ήταν πράγματι μια σημαντική συμβολή στην προσπάθεια διευκρίνισης, καθότι αφενός υιοθετούσε τη μέθοδο της ρητής διάκρισης των υποθέσεων και αφετέρου, συνεχίζοντας κατά λογική αναγκαιότητα τη μέθοδο, ονομάτιζε πολλές εξ αυτών, διευκρινίζοντας τι φύσεως είναι καθεμία.

Εξετάζοντας τις 25 απαριθμούμενες «κρατικού χαρακτήρα» αρμοδιότητες και συγκρίνοντάς τες με εκείνες που αναφέρονται σε τοπικές υποθέσεις, μπορούμε εύκολα να διαπιστώσουμε ότι οι «κρατικού χαρακτήρα» παρουσιάζουν σε μεγαλύτερο βαθμό χαρακτηριστικά συνεκτικότητας και εσωτερικής λογικής. Σημειώνουμε ότι από τις 25 οι 7 αφορούν «τήρηση» ή κάτι παρεμφερές («ενημέρωση ... από τα τηρούμενα στοιχεία»), οι 11 αφορούν «χορήγηση» ή «ανάκληση», ενώ οι 4 αφορούν «έλεγχο». Επιπλέον, οι περισσότερες είναι διατυπωμένες ως απλές προτάσεις, όπως «η τήρηση των διατάξεων που αφορούν το ωράριο λειτουργίας των καταστημάτων» και μάλιστα, με σχετική σαφήνεια (πχ «η τήρηση των ληξιαρχικών βιβλίων, στα οποία καταχωρούνται τα ληξιαρχικά γεγονότα που συμβαίνουν στην περιφέρειά τους και η έκδοση αποσπασμάτων των ληξιαρχικών πράξεων» ή ακόμα απλούστερα «η χορήγηση άδειας κυκλοφορίας ζωήλατου οχήματος στην περιφέρειά τους»). Αντιθέτως, οι υποθέσεις τοπικής φύσεως δεν διεκδικούν δάφνες σαφήνειας και απλότητας (πχ «η μέριμνα και η λήψη μέτρων για την προστασία και αναβάθμιση της αισθητικής των πόλεων και των οικισμών» ή «η εκπόνηση και εφαρμογή προγραμμάτων ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού της περιοχής τους»). Από τον συνδυασμό των δύο κατηγοριών «αρμοδιοτήτων» ωστόσο δεν λείπουν και οι αντιφάσεις: Στην περίπτωση 6 του τομέα Ποιότητας Ζωής συμπεριλαμβάνεται «ο καθορισμός χώρων για την

394 Περίπτωση 2 του τομέα ε) Κοινωνικής Προστασίας κλπ

395 Περίπτωση 14 του τομέα γ) Ποιότητας Ζωής κλπ

τοποθέτηση πλαισίων προβολής υπαίθριας διαφήμισης, καθώς και ο προσδιορισμός ειδικότερων προδιαγραφών κατασκευής και προϋποθέσεων τοποθέτησης διαφημιστικών πλαισίων, σύμφωνα με τις τοπικές ιδιαιτερότητες στο πλαίσιο της κείμενης νομοθεσίας». Αντίστοιχα, στην περίπτωση 24 των «κρατικού χαρακτήρα» αρμοδιοτήτων βρίσκουμε τη «..χορήγηση αδειών διενέργειας διαφήμισης, τοποθέτησης πλαισίων υπαίθριας διαφήμισης, τοποθέτησης επιγραφών προσδιορισμού επαγγελματικής δραστηριότητας σε φυσικά και νομικά πρόσωπα, καθώς και η παραχώρηση χώρων για την προβολή δραστηριοτήτων σε νομικά πρόσωπα που επιδιώκουν κοινωφελείς σκοπούς, όπως επίσης ο έλεγχος εφαρμογής των διατάξεων περί υπαίθριας διαφήμισης των προδιαγραφών των διαφημιστικών πλαισίων και επιγραφών, η αφαίρεση των παράνομων υπαίθριων διαφημίσεων και επιγραφών και η επιβολή των προβλεπόμενων προστίμων, με τις προϋποθέσεις και τους όρους που προβλέπονται από την κείμενη νομοθεσία»...

Παρότι μπορεί κανείς να παρατηρήσει (ορθά) ότι τέτοιες αντιφάσεις, όπως η προηγηθείσα, δεν συνιστούν παρά εξαίρεση, ωστόσο η κατάσταση περιπλέκεται με τα επόμενα άρθρα του νόμου. Στο άρθρο 76 αφενός καταγράφονται οι επιπλέον (εκείνων του άρθρου 75) αρμοδιότητες της Δημοτικής Αστυνομίας και αφετέρου, οι όροι άσκησης των αρμοδιοτήτων αυτών. Συγκεκριμένα ορίζεται ότι: «οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές ...κατά την άσκηση των ανωτέρω αρμοδιοτήτων θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη:

- α). Τις εθνικές, περιφερειακές και ευρωπαϊκές πολιτικές που σχετίζονται με τις αρμοδιότητές τους .
- β) Την ανάγκη συνεργασίας και συντονισμού με άλλες τοπικές ή δημόσιες αρχές και οργανισμούς, οι οποίοι έχουν την αρμοδιότητα να δρουν και να διαθέτουν πόρους στην περιφέρειά τους .
- γ) Τους διαθέσιμους πόρους για την κάλυψη της αρμοδιότητας και την ανάγκη να διασφαλιστεί η επωφελής, η αποτελεσματική χρήση και η ισόρροπη κατανομή τους .
- δ) Την ανάγκη να οργανώνουν τις παρεχόμενες υπηρεσίες με τρόπο ώστε να διασφαλίζεται η επάρκεια, η ποιότητα και η αποτελεσματικότητά τους, με στόχο την καλύτερη εξυπηρέτηση των κατοίκων .
- ε) Την ανάγκη για υψηλής ποιότητας περιβαλλοντική προστασία και προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς, καθώς και την ανάγκη προώθησης της βιώσιμης ανάπτυξης των περιοχών τους» (αρ. 76 παρ.1).

Στον βαθμό που με τις παραπάνω διατάξεις, δεν τίθεντο κανόνες δικαίου που να θεσπίζουν κάποιο δικαίωμα με την αντίστοιχη υποχρέωση ή που να επιβάλουν μια συγκεκριμένη συμπεριφορά και τη συνακόλουθη απειλή κύρωσης για τη μη τήρησή της, δεν μπορούν να θεωρηθούν ούτε επιτυχείς αλλά ούτε χρήσιμες. Ως ατελείς διατάξεις σε ένα νομοθέτημα που ήταν πιο απαιτητικό των συνηθισμένων, σε στοχευμένες και σαφείς διατυπώσεις (λόγω του περιορισμένου μορφωτικού επιπέδου των εφαρμοστών του-δημοτικών υπαλλήλων, έναντι των

άλλων δημοσίων υπαλλήλων αλλά και του δεδομένου ερασιτεχνισμού των αιρετών), δεν είχαν σχεδόν καμία τύχη... Προφανώς θα αντιμετωπίζονταν με απορία στην καλύτερη περίπτωση και με αδιαφορία στη συνέχεια, όπως και πράγματι συνέβη.....

Στην κατεύθυνση της δημιουργίας προβληματισμού στοιχίζεται και το επόμενο άρθρο (77) που αναφέρεται στην παροχή γνώμης εκ μέρους των δήμων και κοινοτήτων σε ειδικά θέματα που καταγράφονται διεξοδικά. Πολύ εντονότερη επιρροή όμως, στο γενικότερο κλίμα σύγχυσης, ασκεί το μεθεπόμενο άρθρο (79), στο οποίο καθορίζεται επί ποίων θεμάτων οι δήμοι και κοινότητες μπορούν να θέτουν δικούς τους κανόνες δικαίου (κατά το Σύνταγμα 43 παρ. 2) και να ρυθμίζουν μόνοι τους τα πράγματα. Οι περιπτώσεις αυτές που απαριθμούνται κάπως συστηματικά (14 συνολικά) αποτελούν υποσύνολο των «αρμοδιοτήτων» που καταγράφονται στο άρθρο 75 αλλά χωρίς να είναι ιδιαίτερα επιτυχής η σχετική συσχέτιση... Ενδιαφέρον πάντως παρουσιάζει η χρήση εναλλακτικών όρων για να δηλωθεί η ίδια ενέργεια, δηλαδή η θέσπιση κανόνων δικαίου. Άλλοτε στο άρθρο αναφέρεται ότι οι ΟΤΑ «θέτουν κανόνες» άλλοτε ότι «καθορίζουν» άλλοτε ότι «προσδιορίζουν» (άρθρο 79 παρ. 1α, β και γ). Περαιτέρω, στον νόμο ακολουθούν μερικά άρθρα για διεξοδικότερη ρύθμιση κάποιων ειδικών θεμάτων<sup>396</sup> (άρθρα 80-85) και στη συνέχεια σειρά άρθρων που αφορούν τον επιμερισμό αρμοδιότητας-καθηκόντων μεταξύ των διαφόρων οργάνων διοίκησης των ΟΤΑ. Έτσι, σημειώνουμε ότι μιλάμε για «αρμοδιότητες του Δημάρχου» (άρθρο 86), για «αρμοδιότητες του δημοτικού συμβουλίου» (άρθρο 93), για «αρμοδιότητες» δημοτικής επιτροπής (άρθρο 103), για «αρμοδιότητες του Προέδρου της Κοινότητας» (άρθρο 106), για «αρμοδιότητες του Κοινοτικού Συμβουλίου» (άρθρο 110), για «αρμοδιότητες συμβουλίου δημοτικού διαμερίσματος» (άρθρο 119), για «μεταβίβαση αρμοδιοτήτων» στα όργανα του δημοτικού διαμερίσματος (άρθρο 120), για «αρμοδιότητες του τοπικού συμβουλίου και του προέδρου του» (άρθρο 129), για αρμοδιότητες παρέδρων (άρθρο 134), ακόμα και για «αρμοδιότητες» διοικητικού συμβουλίου ιδρύματος (233) και διοικητικού συμβουλίου συνδέσμου (247).

Ο νόμος ψηφίστηκε τον Ιούλιο 2006 αλλά τέθηκε σε εφαρμογή επί του συνόλου των ρυθμίσεών του από την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2007. Εκτοτε, με τις κατευθύνσεις-επιταγές του καταβλήθηκε προσπάθεια βελτίωσης της λειτουργίας των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, ώστε αυτοί να ανταποκρίνονται καλύτερα στον γενικά αποδεκτό ρόλο τους, να είναι δηλαδή κοντά στην καθημερινότητα των πολιτών. Την ίδια βασική στόχευση είχε και η καθιέρωση με τον νέο Κώδικα της υποχρέωσης των ΟΤΑ α' βαθμού, να συντάσσουν και να υλοποιούν επιχειρησιακά προγράμματα τετραετούς ορίζοντα (άρθρα 203-207 ν.3463/2006 και π.δ. 185/2007). Μια

---

396 Άρθρο 80 για καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος, 81 για θέατρα και κινηματογράφους, 82 για ρύθμιση της κυκλοφορίας, 83 για δημοτική συγκοινωνία, 84 για συμβούλια παραβατικότητας και 85 για γραφεία ενημέρωσης για την απασχόληση

καινοτόμος και απαιτητική μέθοδος διοικητικής λειτουργίας που μπορούσε να αναβαθμίσει τη συνολική απόδοση και παρουσία τους στο κρατικό σύστημα, η οποία όμως δεν προχώρησε λόγω των γνωστών αντιστάσεων του συστήματος<sup>397</sup>.

### **Επιχειρησιακό Πρόγραμμα “Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013”.**

Με το τέλος του έτους 2006 ολοκληρώθηκε τυπικά η Γ΄ προγραμματική περίοδος (2000-2006) κατά την οποία η χώρα ενισχυόταν από το Γ΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης. Επειδή τα αποτελέσματα δεν ήταν ενθαρρυντικά σε μια σειρά σημαντικών οικονομικών δεικτών, με σπουδαιότερο εκείνον την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας, όπου η χώρα έμενε κολλημένη στην 46η θέση (το 2006, όπως και κατά το 2005)<sup>398</sup>, πολύ πίσω από τις προσδοκίες, ενώ παράλληλα και ο δείκτης διαφθοράς μάλλον χειροτέρευε (στην 54η θέση το 2006 όπως και κατά το 2005), οι όροι υπό τους οποίους συμφωνήθηκε η κοινοτική χρηματοδότηση κατά τη νέα προγραμματική περίοδο (2007-2013), ήταν κατά πολύ αυστηρότεροι, κάτι που σημειολογικά, καταγράφηκε και στη νέα ορολογία<sup>399</sup>. Η ελληνική κυβέρνηση συνέταξε το γενικό Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ) και σε υλοποίηση αυτού, τα αρμόδια υπουργεία κατάρτισαν διάφορα επιχειρησιακά προγράμματα. Το αρμόδιο για τη (συνολική) μεταρρύθμιση του Κράτους, Υπουργείο Εσωτερικών παρουσίασε, έστω και με καθυστέρηση το δικό του φιλόδοξο πρόγραμμα.

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα “ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ 2007-2013”, διατυμπανίστηκε επί αρκετό καιρό, δόθηκε προς διαβούλευση ένα μικρό διάστημα (Μαΐου-Ιουνίου 2007) και εντέλει τέθηκε προς υλοποίηση αρχές του 2008. Στο Α΄ μέρος του προγράμματος, στην παρουσίαση της υφιστάμενης κατάστασης, σε κεφάλαιο με τίτλο “Δυσλειτουργίες και αποτελέσματα” καταγράφονται τα πολλά προβλήματα της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, τα οποία σε μια πρώτη εκτίμηση χαρακτηρίζονται ως “...σοβαρές, εγγενείς, αδυναμίες σε όλο το εύρος των συντελεστών της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης (κανονιστικό πλαίσιο, δομές και συστήματα, ανθρώπινο δυναμικό)...”. Παρακάτω όμως, πραγματοποιείται η συνοπτική παρουσίαση των προβλημάτων

397 Για την άμεση υλοποίηση των σχετικών διατάξεων εκδόθηκαν ένα π.δ/γμα και μία υπουργική απόφαση, η οποία επέβαλε καταληκτική χρονική προθεσμία για την εκπόνηση των προγραμμάτων την 31<sup>η</sup> Οκτωβρίου 2007. Η συνέχεια που επακολούθησε καταδεικνύει εναργέστατα τις πολλές αδυναμίες ολόκληρου του συστήματος. Οι μεν υπόχρεοι ΟΤΑ είτε δεν μπόρεσαν (καθόλου περίεργο με τα δεδομένα του προσωπικού τους αλλά προπάντων, με την επικρατούσα νοοτροπία...) είτε δεν θέλησαν να ανταποκριθούν, οπότε δεν συνέταξαν επιχειρησιακά προγράμματα. Το δε αρμόδιο Υπουργείο αντί να στηρίζει και υπο-στηρίζει με κατάλληλα μέτρα τη μεταρρυθμιστική προσπάθεια, αρκέστηκε στο να ανανεώνει διαρκώς την καταληκτική προθεσμία υποβολής, η οποία μεταφέρθηκε καταρχήν για την 31η Ιανουαρίου 2007, μετά μεταφέρθηκε στις 30 Απριλίου 2008, αργότερα στις 31 Ιουλίου 2008 και τελικά στις καλένδες...

398 Βλ ΙΝΕ ΓΣΕΕ όπου η χώρα φαίνεται να βρίσκεται στην 31η θέση το 2001, στην 36η το 2002, στην 42η το 2003, στην 44η το 2004 και στην 46η το 2005 και το 2006. Χειρότερη θέση καταλάμβανε η χώρα σύμφωνα με άλλες μετρήσεις διεθνών οργανισμών...

399 Βλ. ν.3614/2007 σε ΦΕΚ Α 267/3-12-2007 Διαχείριση, έλεγχος και εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2007-2013. Το σύνολο των προγραμμάτων αναφέρεται συνοπτικά ως ΕΣΠΑ

αυτών, όπου καταγράφονται: “*Η πολυπλοκότητα, του κανονιστικού πλαισίου (και οι ασάφειες και αντιφάσεις που αυτό συνεπάγεται) που διέπει την εσωτερική λειτουργία της Δημόσιας διοίκησης και τις συναλλαγές του κράτους με τον πολίτη και τις επιχειρήσεις... Η πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων μεταξύ μεγάλου αριθμού υπηρεσιών και επιπέδων διοίκησης (κεντρική, περιφερειακή, νομαρχιακή, τοπική), αλλά και στο εσωτερικό των φορέων της διοίκησης μεταξύ των οργανικών μονάδων, σε συνδυασμό με την απουσία αποτελεσματικών μηχανισμών και διαδικασιών οριζόντιας συνεργασίας και επικοινωνίας... Ο μεγάλος αριθμός περιττών διαδικασιών ή διαδικασιών με αρνητικό ισοζύγιο οφέλους κόστους για τον συναλλασσόμενο με τις δημόσιες υπηρεσίες αλλά και για το δημόσιο συμφέρον*”.

Διαπιστώνουμε λοιπόν εύκολα ότι το διοικητικό πρόβλημα-θέμα μας, όχι μόνο επιζούσε των όποιων προσπαθειών διόρθωσης αλλά αναδεικνυόταν ως ένα από τα τρία σημαντικότερα προβλήματα του κρατικού σχηματισμού, που έπρεπε να αντιμετωπισθούν αποφασιστικά και δραστικά. Στη συνέχεια, επισημαίνονταν οι δυσμενείς συνέπειες στην απόδοση των δημοσίων υπηρεσιών εξ αιτίας των υφιστάμενων προβλημάτων: “*..Οι δυσλειτουργίες αυτές επιβαρύνουν την δημόσια διοίκηση με περιττό φόρτο εργασίας και κόστος, ενισχύουν την τυπολατρία (δηλαδή τον προσανατολισμό των υπηρεσιών προς την εφαρμογή τυπικών κανόνων και την διασφάλιση της νομιμότητας και όχι προς την αποτελεσματική παραγωγή υπηρεσιών και την ποιότητα της εξυπηρέτησης των συναλλασσόμενων με την διοίκηση) και συνιστούν υπέρογκο διαχειριστικό βάρος και οικονομικό κόστος για τους συναλλασσόμενους με την δημόσια διοίκηση, πολίτες και επιχειρήσεις. Σε συνδυασμό με τις χρονικές καθυστερήσεις που συνεπάγονται στην διεκπεραίωση των διαδικασιών και στην λήψη αποφάσεων, οι αδυναμίες αποτελούν αποφασιστικό αντிகίνητρο στην επιχειρηματική δράση και στις επενδύσεις...*” (Επιχειρησιακό Πρόγραμμα ΔΜ 2007: 34).

Με αυτό το νέο όπλο, η κυβέρνηση διακήρυξε πως θα κατέβαλε νέα προσπάθεια τιθάσσευσης των επίμαχων προβλημάτων. Δεν πρόλαβε όμως, καθότι η συνολική κατάσταση, τόσο η διεθνής όσο και η ελληνική, επιδειωνόταν ραγδαία... Όσον αφορά την ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας, σύμφωνα με τους οικονομικούς αναλυτές<sup>400</sup>, η χώρα ήταν σταθερά πίσω, στην 61<sup>η</sup> θέση το 2007, στην 65<sup>η</sup> θέση (ανάμεσα σε 131) το 2008, στην 67<sup>η</sup> το 2009 με κυρίαρχη αιτία τη “γραφειοκρατία” και τα συνακόλουθά της. Το κόστος από αυτήν υπολογίστηκε (το 2007) σε 16 δις ευρώ (σε έναν ετήσιο προϋπολογισμό της τάξης των +100 δις ευρώ!). Αντίστοιχα, όσον αφορά τον δείκτη διαφθοράς<sup>401</sup>, η Ελλάδα κατά το 2009 βρισκόταν στην 71<sup>η</sup> θέση (με βαθμό 4,4) έναντι της 57<sup>ης</sup> θέσης το 2008 και του 2007 (επί 130 χωρών) αλλά από την 36<sup>η</sup> που ήταν το 1998, την 42<sup>η</sup> που ήταν το 2001 και την 54<sup>η</sup> κατά το 2005... Τα χρόνια αυτά υπήρχε ένα σταθερό κατρακύλισμα<sup>402</sup>... Οι ετήσιες εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου, του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και του Συνηγόρου του Πολίτη, κινούνταν προς την ίδια κατεύθυνση,

400 Εκθέσεις Ανταγωνιστικότητας του World Economic Forum, αναρτημένες στην ιστοσελίδα του

401 Βλ. Έκθεση Διεθνούς Διαφάνειας (Ελλάς), επίσημη παρουσίαση τον Νοέμβριο 2009

402 Οπ.π. η χώρα ήταν 36<sup>η</sup> το 1999, 54<sup>η</sup> το 2005 και το 2006, 57<sup>η</sup> το 2007 (μεταξύ 130) και το 2008...



επιβεβαιώνοντας την αρνητική κατάσταση...Με όλα αυτά τα δεδομένα υπ' όψιν, δεν ξένισε καθόλου ο χαρακτηρισμός της Ελλάδας, ως “*παραδείγματος προς αποφυγήν*” κατά το συνέδριο του Διεθνούς Ινστιτούτου Διοικητικών Επιστημών στο Ελσίνκι της Φινλανδίας, τον Ιούλιο 2009<sup>403</sup>...

Από το ίδιο Καλοκαίρι πάντως (του 2009), το Κράτος περιήλθε σε κατάσταση έντονης κρίσης. Κρίσης καταρχήν οικονομικής με ραγδαία αύξηση του ελλείματος που έφτασε για το ίδιο έτος στο 15,4% και συνακόλουθα του δημοσίου χρέους που την ίδια εποχή ξεπέρασε το 110% του ΑΕΠ... Την δραματική επιδείνωση των οικονομικών μεγεθών ακολούθησε η πολιτική κρίση που οδήγησε στις εκλογές του Οκτωβρίου και έφερε στην εξουσία πάλι το ΠΑΣΟΚ, υπό τον Γιώργο Α. Παπανδρέου.

Η νέα κυβέρνηση ανέλαβε τα καθήκοντά της υπό εξαιρετικά δυσμενείς συνθήκες, ενώ ένα από τα βασικά μελήματα της, όπως τουλάχιστον είχε διακηρύξει προεκλογικά, ήταν η προώθηση με αποφασιστικό τρόπο, της (αναγκαίας) μεταρρύθμισης των δομών και λειτουργιών του κράτους... Το πόσο δύσκολο ήταν το έργο της, παρουσιάζοταν με πολύ παραστατικό τρόπο (“υδροκέφαλο τέρας το ελληνικό κράτος..”) στην έκθεση του ΟΟΣΑ την ίδια εποχή (Σεπτέμβριος 2009)<sup>404</sup>.

### III.4 Ανασυγκρότηση ΠΔ και της ΤΑ. Πρόγραμμα “ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ”

Ηδη από την επιτυχή προώθηση του σχεδίου Ι.Καποδίστριας (1997-1998), ακούγονταν φωνές που ζητούσαν ακόμα μεγαλύτερη μείωση των ΟΤΑ α' βαθμού (σε 500-600), ενώ και στον χώρο της ΤΑ β' βαθμού, παρά τη σχετική νεότητα της ΝΑ, η οποία καθιερώθηκε στη χώρα από το 1994 και λειτούργησε πράγματι από το 1995, όπως και της περιφέρειας ως ενιαίου φορέα ΠΔ

---

403 Βλ. Ιστοσελίδα ΔΕΕ πεδίο ΝΕΑ, όπου σχετική ανακοίνωση εκ μέρους συνέδρων, ανάμεσα στους οποίους περιλαμβάνονταν ο καθηγητής Δημήτρης Αργυριάδης (πρόεδρος τότε του ΔΕΕ), ο αντιπρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας Μιχαήλ Βροντάκης κ.α....

404 Στην έκθεση που παραδόθηκε στον Υπουργό Εσωτερικών, η Ελλάδα χαρακτηρίζεται ως η πλέον συγκεντρωτική χώρα-μέλος του οργανισμού. Όσον αφορά το κράτος, αυτό χαρακτηρίζεται ως “υδροκέφαλο” και “άκρως συγκεντρωτικό”, ενώ καλείται η κυβέρνηση να προχωρήσει άμεσα στη διοικητική αναδιάρθρωση της χώρας με τη σύσταση ισχυρών αποκεντρωμένων μονάδων στην περιφέρεια που θα έχουν καθαρά αναπτυξιακό χαρακτήρα. Η έκθεση, που συντάχθηκε από εμπειρογνώμονες του οργανισμού οι οποίοι παρέμειναν επί αρκετό διάστημα στην Ελλάδα, κάνει λόγο για στρεβλή ανάπτυξη της περιφέρειας και των αστικών κέντρων, ενώ επαναφέρει στο προσκήνιο τα πολύ γνωστά προβλήματα της επικάλυψης αρμοδιοτήτων και της έλλειψης συντονισμού μεταξύ των φορέων διακυβέρνησης, στηλιτεύει την κακή χρήση των κοινοτικών κονδυλίων και τις αδιαφανείς διαδικασίες και κάνει λόγο για εκτεταμένη διαφθορά, κυρίως στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, που τίθεται εμπόδιο στην εύρυθμη λειτουργία της αγοράς. Σημειώνουμε ότι η έκθεση του ΟΟΣΑ είναι πληρέστατη. Ξεκινά από την αναλυτική περιγραφή της υφιστάμενης διοικητικής δομής της χώρας και καταγράφει τις μεταρρυθμίσεις που έγιναν τα τελευταία 20 χρόνια, για να διαπιστώσει ότι στην πράξη οι μεταρρυθμίσεις αυτές δεν είχαν αποδώσει τα αναμενόμενα αποτελέσματα.

Στην έκθεση τίθεται και το βασικό ζήτημα που δημιουργούσε έντονη αντιπαράθεση μεταξύ Ελλήνων δημοσιολόγων, αυτό της διαφοράς αποκέντρωσης και αποσυγκέντρωσης και διατυπώνονταν ορισμένες χρήσιμες σκέψεις: «*Η απο-συγκέντρωση δεν μπορεί να είναι υποκατάστατο της αποκέντρωσης*» επισημαίνεται χαρακτηριστικά στην έκθεση, καθώς το υδροκέφαλο κράτος μπορεί ενδεχομένως να διευκολύνει τον συντονισμό, όμως «*δημιουργεί εμπόδια στην εφαρμογή των πολιτικών που θα εξυπηρετούν τις τοπικές ανάγκες*». «*Είναι ανάγκη να περιοριστεί και η σύγκρουση αρμοδιοτήτων*» τονίζεται στην έκθεση, διότι «*αν και αναπόφευκτες... οδηγούν σε επιπρόσθετες δαπάνες*», προκαλώντας «*προβλήματα στην εφαρμογή των πολιτικών και υποβαθμίζοντας την ανάπτυξη σε ορισμένες περιοχές*». Η έκθεση εκτιμά ακόμη ότι με τον «Καποδίστρια Ι» μπορεί να μεγάλωσαν οι δήμοι γεωγραφικά, αλλά, όπως και οι περιφέρειες, δεν μπορούν να ασκήσουν αποτελεσματικά τις αρμοδιότητές τους. Από τις χώρες-μέλη του ΟΟΣΑ «μόνο το Ηνωμένο Βασίλειο, η Ελλάδα και η Ιρλανδία» δεν έχουν αιρετές περιφέρειες, καταλήγει η έκθεση.

(1997), είχαν παρουσιαστεί προτάσεις υπέρ μιας νέας αναδιάταξης της περιφερειακής αρχιτεκτονικής του κράτους (ΔΕΕ 2003, Αντ.Μακρυδημήτρης-Κ.Παπαδημητρίου 2006, ΙΑΠΑΔ 2003 κ.α.). Η σχετική συζήτηση αναζωπυρώθηκε με αφορμή τις αυξημένες απαιτήσεις που πρόβαλε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2006) για τη διαχείριση του Δ΄ ΚΠΣ (2007-2013), οπότε και εμφανίστηκε η διοικητική ανεπάρκεια όλων σχεδόν των δήμων, των περισσότερων ΝΑ αλλά και αρκετών περιφερειών. Ακολούθησε η πρόταση για σύσταση 5-7 μειζόνων περιφερειών, μιας εταιρίας για τις ΝΑ («Νομός ΑΕ») και μιας άλλης («Δήμος ΑΕ») για την υποστήριξη των ΟΤΑ α΄ βαθμού. Ωστόσο, τίποτα από αυτά δεν υλοποιήθηκε μέχρι το Καλοκαίρι 2009, όταν η μείζων οικονομική-πολιτική κρίση σκίασε τα πάντα...

Η νέα κυβέρνηση που ανέλαβε τον Οκτώβριο 2009, καταρχήν επιχείρησε οργανωτική μεταβολή στην ΚΔ<sup>405</sup> και στη συνέχεια, ως μέρος της (υποτιθέμενης) στρατηγικής της για την έξοδο από την κρίση, που συν τω χρόνω λάμβανε δραματικές διαστάσεις, αποφάσισε την αναδιάταξη της περιφερειακής κρατικής αρχιτεκτονικής, με σαφή και διακηρυγμένο σκοπό την εξοικονόμηση πόρων. Έτσι, προώθησε αποφασιστικά τα σχέδια που υπήρχαν και πέτυχε την ψήφιση του **ν.3852/2010**, με τον οποίο τέθηκε σε εφαρμογή το σχέδιο ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ. Η ιδέα ήταν καλή, η προεργασία σημαντική, ωστόσο η χρήση γνωστών αναποτελεσματικών συνταγών από το οπλοστάσιο του γραμματισμού και του νομικισμού, αντί των απαιτούμενων σύνθετων εργαλείων που προσφέρει η πολιτικο-διοικητική προσέγγιση, υπονόμισαν εξ αρχής τη μεγάλη αυτή προσπάθεια... Ας την εξετάσουμε αναλυτικότερα και πάντως, εστιάζοντας (μόνο) στο κρίσιμο για εμάς ζήτημα, του τρόπου αφενός σύλληψης και αφετέρου κατανομής των αρμοδιοτήτων στο νέο οργανωτικό σχήμα της ΠΔ και της ΤΑ (ΠΑ και ΤΑ).

Οι ιδέες για την μεταρρύθμιση υπήρχαν όπως είδαμε από καιρό και η ΚΕΔΚΕ, με το νεοπαγές Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ) συγκρότησε επιτροπή για μελέτη των σχετικών θεμάτων (2006)<sup>406</sup>. Υστερα από κάποιες αλλαγές στη σύνθεση της επιτροπής υπέρ των νομικών και σε βάρος των επιστημόνων άλλης προσέγγισης (πολιτικής-διοικητικής ή θετικής-τεχνολογικής), οι οποίες επηρέασαν καθοριστικά το τελικό αποτέλεσμα, το έργο ολοκληρώθηκε (Δεκέμβριος 2009)

---

405 Βλ. π.δ/τα 184,185 και 186/2009 με τα οποία συστάθηκαν ή συγχωνεύθηκαν υπουργεία και κυρίως το π.δ. 189/2009 (ΦΕΚ 221/5-11/2009) καθορισμός και ανακατανομή αρμοδιοτήτων των υπουργείων

406 Στην αρχική επιτροπή, από καθηγητές ΑΕΙ, πρώην κυβερνητικά στελέχη και εμπειρογνώμονες συμμετείχε ως εμπειρογνώμων και ο γράφων. Στην υποεπιτροπή για τις αρμοδιότητες μαζί με τους Π.Μαίτρο και Ι.Τούμπη, προσδιορίστηκαν οι αρμοδιότητες που θα προτεινόταν να αναλάβαν οι νέοι φορείς, υιοθετώντας ένα διοικητικό/πολιτικό κριτήριο και όχι το γνωστό (και ανεπαρκές) νομικό. Η εισήγηση αυτή της υπο-επιτροπής ωστόσο, αγνοήθηκε κατά την τελική σύνταξη της μελέτης, όπου και πάλι, υιοθετείτο το γνωστό κριτήριο γενική-τοπική υπόθεση. Η μόνη παραχώρηση προς την Διοικητική Επιστήμη ήταν η αναφορά κατά την εισαγωγή των γνωστών απόψεων του Chevallier περί διαπλεγμάτωσης του διοικητικού πεδίου... Σε κάθε περίπτωση πάντως, η συγκέντρωση όλων των ρυθμίσεων (νομοθετημένων αρμοδιοτήτων) κατά τομείς δεν παύει να συνιστά ένα σημαντικό έργο...

και έκτοτε, αποτέλεσε το επιστημονικό υπόβαθρο της επιχειρούμενης μεταρρύθμισης<sup>407</sup>. Επιπλέον, η ΚΕΔΚΕ ενέκρινε τις προτάσεις της μελέτης (υπέρ μεταφοράς του β' βαθμού Αυτοδιοίκησης στην περιφέρεια και της νέας προσπάθειας συνενώσεων των ΟΤΑ α' βαθμού) και, κάτω από την επιρροή των ευρωπαϊκών προτάσεων<sup>408</sup> για τον ρόλο των πόλεων και των περιφερειών τόσο στην διακυβέρνηση όσο και στην ανάπτυξη, τις κατέταξε σε ένα συνολικότερο πρόγραμμα διοικητικής μεταρρύθμισης, «με κατεύθυνση:

- *Επιτελική Κεντρική Δημόσια Διοίκηση*
- *Αιρετή Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση*
- *Ισχυρή Τοπική Αυτοδιοίκηση*<sup>409</sup>».

Το συνολικό αυτό πρόγραμμα, εγκρίθηκε σε συνέδριο της ΚΕΔΚΕ<sup>410</sup> και αποτέλεσε έκτοτε την αιχμή του δόρατος των διεκδικήσεών της, ενώ προς αυτήν την κατεύθυνση συγκατάνευσε τελικά και η ΕΝΑΕ παρά την αρχική αντίδραση πολλών μελών της.

Η θεωρία όμως αναγνώριζε όλο και συχνότερα πως *“οι αρμοδιότητες αναπτυξιακού σχεδιασμού σε περιφερειακό επίπεδο είναι σκόπιμο να ανατεθούν σε λιγότερες περιφέρειες. Η μείωση του αριθμού των περιφερειών συναρτάται με την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων τους, ώστε ο σχεδιασμός των δημόσιων πολιτικών να πραγματοποιείται εγγύτερα προς την κοινωνία και τις τοπικές ανάγκες. Εξάλλου, η ενδυνάμωση του ρόλου των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ως φορέων παροχής υπηρεσιών προϋποθέτει αφ' ενός τη μείωση του αριθμού τους και την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων τους και αφετέρου, την κατοχύρωση της ουσιαστικής δημοσιονομικής τους αυτοτέλειας”*, ενώ γινόταν όλο και περισσότερο κατανοητό πως *“οι διάσπαρτες σε όλα τα διοικητικά επίπεδα και συχνά επάλληλες και επικαλυπτόμενες αρμοδιότητες διοίκησης και ελέγχου των υπηρεσιών είναι αναγκαίο να ανακαταμεμηθούν ορθολογικά, προκειμένου να καταστεί εφικτή η αποτελεσματικότερη διοίκηση και να περιοριστεί το οικονομικό κόστος”* (Κοντιάδης 2009:242-244). Περισσότερο πάντως και από την εντεινόμενη θεωρητική αποδοχή, η πίεση της ανάγκης για εξοικονόμηση σημαντικών πόρων (500 εκατ. ευρώ κατά τον τότε Υπουργό

407 Βλ. μελέτη για τη λειτουργική αναβάθμιση της ΤΑ εν όψει της διοικητικής μεταρρύθμισης, σε ιστοτόπο του ΙΤΑ [www.ita.org.gr](http://www.ita.org.gr). Το εκπληκτικό είναι ότι σε αυτήν, ενώ αρχικά τονίζεται η σημασία των “λειτουργικών” κριτηρίων του κύκλου των δημόσιων πολιτικών, τα οποία μάλιστα καταγράφονται διεξοδικά (σελ 13-15 μελέτης), στη συνέχεια επικρατεί πλήρως η νομικιστική προσέγγιση και το σπουδαίο πράγματι έργο που γίνεται στη συνέχεια (συγκέντρωση και εκτίμηση υφιστάμενων αρμοδιοτήτων) καταλήγει σε μία επανάληψη των γνωστών, ανεπαρκών, μεθόδων κατανομής...

408 Στην εισήγηση του ΔΣ προς το συνέδριο γίνεται ρητή αναφορά στην 3<sup>η</sup> Έκθεση για την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή της Ευρ. Επιτροπής, στο κείμενο “Κοινοτικές στρατηγικές κατευθύνσεις για την υποστήριξη της πολιτικής συνοχής στην ανάπτυξη και την απασχόληση 2007-2013», στο κείμενο «European Social Fund (ESF) policy coordination employment local development» και στη Γνωμοδότηση της Επιτροπής Περιφερειών της 24<sup>ης</sup>-6-2006 για τον ρόλο των πόλεων και την απαιτούμενη οικονομική ενίσχυσή τους...

409 Πρόταση του ΔΣ προς το έκτακτο συνέδριο, υπό την επικεφαλίδα: “Οι στρατηγικοί στόχοι μας για την επόμενη δεκαετία και ειδικότερα για τη νέα προγραμματική περίοδο 2007-2013», (2008:6)

410 Η αρχική έγκριση δόθηκε κατά το έκτακτο συνέδριο της ΚΕΔΚΕ με τίτλο: «Για μια σύγχρονη διοικητική μεταρρύθμιση», Απρίλιος 2008 και στη συνέχεια, η οριστική, στο συνέδριο του 2010

Εσωτερικών), ώθησε στην υιοθέτηση της πρότασης. Για τη δρομολόγησή της, συστάθηκε επιτροπή στο Υπουργείο Εσωτερικών, η οποία εργάστηκε σύντομα και ολοκλήρωσε το έργο της τον Μάιο 2010.

Η σύνθεση της νέας ομάδας που υπό τον Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου, έκανε τις τελικές προτάσεις και συνέταξε το νομοσχέδιο, περιελάμβανε κατά πλειοψηφία νομικούς και σίγουρα, ανθρώπους της θεωρίας, οπότε και το αποτέλεσμα της εργασίας της ήταν ανάλογο... Η σφραγίδα του νομικού φορμαλισμού είναι ολοφάνερη στο κείμενο του νόμου, στον οποίο καταγράφονται μεν αρχές χωρίς όμως να καθορίζεται με κάποιο ρεαλιστικό τρόπο, πως αυτές θα μετατραπούν σε πραγματικότητα<sup>411</sup>. Επιπλέον, δεν τηρήθηκε ούτε στοιχειωδώς κάποιος κανόνας στρατηγικής θεώρησης και ανάλογου σχεδιασμού<sup>412</sup>. Αυτό σημαίνει δύο τινά, αφενός πως οι συγκεκριμένοι συντάκτες φαντάζονταν ότι αυτές θα εφαρμόζονταν αυτοδικαίως από εκείνους που θα αναλάμβαναν την υλοποίηση του νόμου και αφετέρου ότι, όπως οι περισσότεροι Έλληνες νομικοί, πίστευαν ότι είναι αρκετή η θέσπιση της νομοθεσίας για να εξασφαλιστεί και η πραγματική εφαρμογή της... Στοιχειώδης βέβαια γνώση της οργανωτικής - διοικητικής κατάστασης θα τους έδειχνε την εντελώς αντίθετη κατεύθυνση της ελληνικής πραγματικότητας (και όχι μόνο αυτής...)<sup>413</sup>.

Η επωνυμία “Καλλικράτης”, σε ανάμνηση του πετυχημένου αρχιτέκτονα του Παρθενώνα είχε συμβολικό χαρακτήρα επισημαίνοντας την ανάγκη για μια νέα αρχιτεκτονική διαρύθμιση στο Κράτος, την οποία επιδίωκε το αρμόδιο υπουργείο. Τα σύμβολα όμως δεν αρκούν, όταν ολόκληρος ο τρόπος κατάστρωσης των νέων δομών (που μπορεί να χαρακτηριστεί ως «ανασχεδιασμός»), παρά την πολύ φιλόδοξη προοπτική του, διεξαγόταν με χρήση παλαιών και ανεπαρκών επιστημονικών

---

411 Βλ. χαρακτηριστικά στο άρθρο 186 «Αρμοδιότητες Περιφερειών», όπου ορίζεται: «*α. Τα όργανα των περιφερειών ασκούν τις αρμοδιότητές τους σύμφωνα με τις αρχές της διαφάνειας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας... β. Κατά την άσκησή τους θα πρέπει (...) να λαμβάνονται υπόψη: I. Οι εθνικές και ευρωπαϊκές πολιτικές που σχετίζονται με τις αρμοδιότητές τους. II. Η ανάγκη συνεργασίας και συντονισμού με άλλες τοπικές ή δημόσιες αρχές και οργανισμούς. III. Οι διαθέσιμοι πόροι για την κάλυψη των αρμοδιοτήτων και η ανάγκη να διασφαλιστεί η επωφελής και αποτελεσματική χρήση τους, καθώς και η ισόρροπη κατανομή τους. IV. Η ανάγκη οργάνωσης των παρεχόμενων υπηρεσιών, κατά τρόπο ώστε να διασφαλίζεται η επάρκεια και η ποιότητά τους, η διαφάνεια και η ισονομία, με στόχο την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών και V. Η ανάγκη αειφόρου ανάπτυξης και προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς...».* Όλα τα προηγούμενα συνιστούν απλό ευχολόγιο, όταν δεν προβλέπονται διεξοδικά, κατά τα επιμέρους άρθρα διαδικασίες υποχρεωτικής (με απειλή κύρωσης) και επιτυχούς διενέργειάς τους, κάτι που όντως δεν γίνεται στο νόμο παρά ελάχιστα... Καταγράφονται μεν για να αναφέρονται, χωρίς να λαμβάνεται πρόνοια για τη δημιουργία περιβάλλοντος επιτυχούς άσκησής τους... Νομικά λοιπόν, αφού καταγράφηκαν στο κείμενο του νόμου, είμαστε εντάξει. Πραγματικά, αν δεν τηρούνται καθόλου, ούτε από τις υπηρεσίες της περιφέρειας ούτε από τους φορείς εποπτείας ούτε από τα Δικαστήρια (η ελληνική νομολογία δεν έχει μέχρι στιγμής αναδείξει κριτήρια ελέγχου της αποδοτικής χρήσης των διατιθέμενων πόρων) φαίνεται πως δεν ενδιαφέρει... Αποθεώνεται η φόρμα ενώ καταστρατηγείται η ουσία...

412 Βλ. Σχετική Αποπλιστική Απάντηση διευθυντικού στελέχους του Υπουργείου Εσωτερικών σε σχετική έρευνα... (Στ.Γρηγοριάδου 2010)

413 Με αυτές τις επιλογές της πάντως, τόσο η επιτροπή όσο και η πολιτική ηγεσία του υπουργείου, έδειξαν να εμφορούνται από παρόμοιο πνεύμα με τους περισσότερους προηγούμενους πολιτικούς που είχαν ασκήσει κυβερνητικά καθήκοντα... Με θεοποίηση του νομοθετήματος σε συνδυασμό με ασυγχώρητη άγνοια για τον τρόπο πραγματικής υλοποίησής του, που οδηγεί σε σκέψεις για τις πραγματικές προθέσεις τους...

εργαλείων...

Υπό συνθήκες διεθνούς πίεσης για άμεση περιστολή των κρατικών δαπανών, κατατέθηκε τελικά στη Βουλή και ψηφίστηκε ως νόμος 3852/2010<sup>414</sup>, το σχέδιο «Καλλικράτης». Σύμφωνα με τον νέο νόμο, η διάρθρωση της αποκεντρωμένης Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μεταβαλλόταν άρδην. Στη θέση των 13 κρατικών περιφερειών (ν. 2503/1997) μένουν πλέον οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, οι οποίες περιορίζονται σε 7 και αναλαμβάνουν μικρό μέρος του έργου των καταργούμενων υπηρεσιών. Το μέγιστο μέρος του έργου ανατίθεται στις νέες περιφέρειες που έχουν πλέον αυτοδιοικητική μορφή (β' βαθμός ΤΑ), ενώ αναλαμβάνουν και το μέγιστο μέρος του έργου των καταργούμενων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και υπερνομαρχιακών αυτοδιοικήσεων. Στον α' βαθμό παραμένουν οι δήμοι ως μοναδικοί φορείς πλέον, με τις κοινότητες να συνενώνονται σε κάποιο νέο δήμο, οι οποίοι όμως περιορίζονται σε 325.

Η νέα διάρθρωση της κρατικής Διοίκησης διαμορφώνεται πλέον σχηματικά ως εξής:

Κεντρική Διοίκηση 15 Υπουργεία	Κεντρική Διοίκηση αυτοτελείς Γενικές και Ειδικές Γραμματείες	Κεντρική Διοίκηση ΝΠΔΔ
Περιφερειακή Διοίκηση 7 (ενιαίες) Αποκεντρωμένες Διοικήσεις	Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αποκεντρωμένες υπηρεσίες 7 υπουργείων	Αποκεντρωμένη Διοίκηση 7 Αυτοτελείς Υπηρεσίες εποπτείας
Τ.Α. β' βαθμού 13 περιφέρειες		
Τ.Α. α' βαθμού 325 δήμοι		

Το ότι δεν αναδείχθηκε όπως επιβαλλόταν και δεν έτυχε ανάλογης υποστήριξης η πλέον σημαντική πτυχή του κρίσιμου αυτού εγχειρήματος, φαίνεται πολύ παραστατικά από την ιστοσελίδα του Υπουργείου Εσωτερικών ([www.ypes.gr](http://www.ypes.gr)). Εκεί, ενώ έχουν αναρτηθεί και είναι προσβάσιμες στο πλατύ κοινό πάρα πολλές πληροφορίες σχετικά με την επιχειρούμενη

414 ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010 Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης...

μεταρρύθμιση, το κεφάλαιο «αρμοδιότητες» εμφανώς πάσχει... Παρότι υφίσταται σχετική υπο-σύνδεση, το μόνο που αναγράφεται τελικά είναι η περιπτώσιολογία 3 αρμοδιοτήτων πολεοδομικού χαρακτήρα και τίποτα άλλο! Η κατάσταση αυτή υπήρχε από την δημοσίευση του νόμου (Ιούνιο 2010) και εξακολουθούσε να υπάρχει μέχρι τον Ιούνιο 2012... Καμία άλλη πληροφορία, καμία περαιτέρω εξήγηση καμία ανάλυση για τον καταμερισμό ή για το ποιόν ή για τη νομική φύση των αρμοδιοτήτων που ανέλαβαν οι νέοι ΟΤΑ ή παρέμειναν στους κρατικούς φορείς...

Ο νόμος πάντως δημοσιεύθηκε τον Ιούνιο 2010 και η εφαρμογή του ξεκίνησε αμέσως. Στις 7 και 13 Νοεμβρίου πραγματοποιήθηκαν οι εκλογές για την ανάδειξη των αιρετών αρχών στις 13 περιφέρειες και στους 325 δήμους και στη συνέχεια, στις αρχές Ιανουαρίου 2011 οι εκλεγέντες ανέλαβαν τα καθήκοντά τους. Αμέσως διαφάνηκαν και τα προβλήματα που συνόδευαν την πορεία του νέου θεσμικού σχήματος....

Σύμφωνα με τις επίσημες ανακοινώσεις, την εισηγητική έκθεση του νόμου αλλά και το ενημερωτικό φυλλάδιο που εξέδωσε το Υπουργείο Εσωτερικών, *«Καλλικράτης στην πράξη σημαίνει αποκέντρωση και Αποτελεσματικότητα. Σημαίνει εξυπηρέτηση του πολίτη και ανάπτυξη της χώρας»*. Τα απαριθμούμενα πλεονεκτήματα της μεταρρύθμισης είναι σίγουρα πολλά, σε μια έξαρση θετικής ανάγνωσης στο φυλλάδιο σημειώνεται 43 φορές η φράση *«για πρώτη φορά...»* γίνεται κάτι, εννοείται προς την κατεύθυνση του εξορθολογισμού... Ωστόσο, όσον αφορά τα ζητήματα κατανομής αρμοδιοτήτων η πραγματική κατάσταση, παρότι παρουσιάζεται και αυτή ως ρόδινη, δεν φαίνεται να ανταποκρίνεται στις προβλέψεις των σχεδιαστών...

Συγκεκριμένα, στο φυλλάδιο του Υπουργείου Εσωτερικών διατυμπανίζεται ότι: *«Ο Καλλικράτης πραγματοποιεί τη μεγαλύτερη αποκέντρωση αρμοδιοτήτων, τη μεγαλύτερη αποκέντρωση πολιτικής ισχύος από το κέντρο στην περιφέρεια, θεμελιώνοντας ένα νέο σύστημα διακυβέρνησης που αποτελεί το όχημα για την τοπική ανάπτυξη και την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη. Παράλληλα, για πρώτη φορά θεσμοθετούνται όργανα οργανωμένης διαβούλευσης, ώστε να είναι ανοικτό στην κοινωνία, στο διάλογο και στη συνεισφορά της τοπικής γνώσης, το σύστημα λήψης αποφάσεων στην τοπική αυτοδιοίκηση»*, για να εξειδικεύσει περαιτέρω ως εξής: *«... οι αρμοδιότητες που αποκεντρώνονται συνοδεύονται από τους αντίστοιχους πόρους αλλά και το αντίστοιχο ανθρώπινο δυναμικό... για πρώτη φορά πραγματοποιήθηκε τόσο εκτεταμένη αποκέντρωση αρμοδιοτήτων, η πλέον εκτεταμένη αποκέντρωση αρμοδιοτήτων που ήταν εφικτή εξαντλώντας όλα τα συνταγματικά περιθώρια... οι νέοι Δήμοι αναλαμβάνουν όλες τις αρμοδιότητες που πρέπει και μπορεί να ασκούνται κοντά στον πολίτη... ο πολίτης απευθύνεται σε ένα επίπεδο αυτοδιοίκησης για σειρά από ζητήματα που αφορούν την καθημερινότητά του... το σύστημα διοίκησης τόσο στους Δήμους όσο και στις Περιφέρειες ξεφεύγει από τον παραδοσιακό εσωτερικό συγκεντρωτισμό και ενισχύεται αποφασιστικά ο ρόλος των συλλογικών οργάνων, χωρίς όμως και να διακυβεύεται η αναγκαία*

αποτελεσματικότητα... οι Δήμοι αποκτούν τόσο σημαντικές αρμοδιότητες που σχετίζονται με τοπικά ζητήματα. Ζητήματα όπως η έκδοση οικοδομικών και επαγγελματικών αδειών, το σύνολο των αρμοδιοτήτων που αφορούν την κοινωνική πρόνοια και την ανέγερση σχολικών κτιρίων, καθώς και Γραφεία Γεωργικής Ανάπτυξης για την εξυπηρέτηση των αγροτών...».

Πέραν των ύμνων και των επαίνων, που παρακάτω θα εξετάσουμε κατά πόσον επαληθεύονται στην πράξη, ουσιαστική σημασία έχει η επισήμανση ότι «για πρώτη φορά η αυτοδιοίκηση, η αιρετή Περιφέρεια, αναλαμβάνει καθοριστικό ρόλο στο σχεδιασμό και την υλοποίηση του αναπτυξιακού περιφερειακού προγραμματισμού. Αποδίδεται για πρώτη φορά σε τοπικά αιρετά όργανα η αρμοδιότητα αλλά και η ευθύνη για τις βασικές αναπτυξιακές επιλογές, για την ανάπτυξη της περιοχής τους, για την οποία και θα λογοδοτούν στους πολίτες και τις τοπικές κοινωνίες... Στην αρμοδιότητα αυτή εντάσσεται, όχι μόνον η κατάρτιση και εκτέλεση των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, αλλά και η συμμετοχή στην όλη διαδικασία κατάρτισης και εφαρμογής του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (Ε.Σ.Π.Α.) για την προγραμματική περίοδο 2007-2013. Οι Περιφέρειες αποκτούν ευρύτατες αρμοδιότητες, όπως ο αναπτυξιακός σχεδιασμός, η Δημόσια Υγεία και η κατασκευή μεγάλων περιφερειακών έργων. Ο Καλλικράτης καθίσταται το θεσμικό "κλειδί" για την αλλαγή αναπτυξιακού μοντέλου της χώρας, προσανατολίζοντας τις κρατικές δομές και λειτουργίες στις ανάγκες της πράσινης ανάπτυξης».

Ας εξετάσουμε αναλυτικά τον νέο καταμερισμό, για να διαγνώσουμε κατά πόσο η πραγματικότητα ανταποκρίνεται στην πολιτική ρητορική.

Στο άρθρο 94 ορίζεται ότι στις υφιστάμενες και γνωστές αρμοδιότητες του άρθρου 75 ν.3463/2006, προστίθενται επιπλέον και κατά τομέα ως εξής:

A) Ανάπτυξης, με τις 14 υφιστάμενες αρμοδιότητες.

B) Περιβάλλοντος, στις 10 απαριθμούμενες άλλες 19, οπότε το σύνολο φτάνει τις 29.

Γ) Ποιότητας ζωής και εύρυθμης λειτουργίας των πόλεων και των οικισμών, στις 14 απαριθμούμενες άλλες 25, οπότε το σύνολο φτάνει τις 39.

Δ) Απασχόλησης, με τις γνωστές 3.

E) Κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης, στις υφιστάμενες 6 άλλες 28, οπότε το σύνολο ανέρχεται στις 34.

Στ) Παιδείας, πολιτισμού και αθλητισμού στις υφιστάμενες 12 άλλες 19, οπότε το σύνολο ανέρχεται στις 31.

Z) Πολιτικής προστασίας, με τις γνωστές 3.

Προστίθεται νέος τομέας, Η) Αγροτική ανάπτυξη-Κτηνοτροφία-Αλιεία και προικίζεται με 69 αρμοδιότητες. Σύνολο, 222 αρμοδιότητες παλαιές και νέες.

Επιπλέον, στις γνωστές 25 κρατικές (άρθρου 75 II, ν.3463/2006) προστίθενται και άλλες 17, οπότε

ο αριθμός των προσδιορισμένων ρητά ως κρατικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται σε δήμους φτάνει τις 42. Κατά συνέπεια, με τον νέο νόμο, οι δήμοι παρουσιάζονται εξοπλισμένοι με (τουλάχιστον) 222 αρμοδιότητες επί θεμάτων τοπικής φύσεως και άλλες 42 επί θεμάτων κρατικής φύσεως.

Στο άρθρο 186 του νόμου ορίζεται ότι: «Οι αρμοδιότητες των περιφερειών αφορούν τους τομείς:

Α. Προγραμματισμού-Ανάπτυξης....(31)

Β. Γεωργίας-Κτηνοτροφίας-Αλιείας.....(75)

Γ. Φυσικών Πόρων-Ενέργειας-Βιομηχανίας..... (48)

Δ. Απασχόλησης-Εμπορίου-Τουρισμού.....(21)

Ε. Μεταφορών-Επικοινωνιών.....(39)

ΣΤ. Εργων-Χωροταξίας-Περιβάλλοντος..... (40)

Ζ. Υγείας.....(23)

Η. Παιδείας-Πολιτισμού-Αθλητισμού.....(20)

Θ. Πολιτικής Προστασίας και Διοικητικής Μέριμνας.....(14).....».

Σύνολο 292 “αρμοδιότητες”. Τι όμως σημαίνει αυτό; Είναι πολλές; Είναι λίγες; Κανείς βέβαια δεν μπορούσε να απαντήσει ένα τέτοιο ερώτημα καθόσον τότε δεν ήταν γνωστό το γενικό σύνολο των κρατικών αρμοδιοτήτων<sup>415</sup>. Επιπλέον, αφού δεν υφίσταται ούτε ενιαίο αλλά ούτε και τομεακό κριτήριο διάκρισης των αρμοδιοτήτων, δεν μπορούμε να προβούμε και σε οποιαδήποτε συνολική αξιολόγησή τους ποιοτικού χαρακτήρα (αρμοδιότητες σημαντικές-ασήμαντες, αρμοδιότητες «επιτελικές» ή «εκτελεστικές» κλπ).

Στον αντίποδα αυτών που δόθηκαν στην νέα ΠΑ, βρέθηκαν οι αρμοδιότητες που έμειναν στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση και προσδιορίζονται στα άρθρα 280επ. του νόμου. Εδώ όμως ο προσδιορισμός, κατ’ επανάληψη του γνωστού λάθους που είχε πραγματοποιηθεί μεταξύ των ΝΑ-Περιφερειακών Διευθυντών, δεν έγινε με ακρίβεια αλλά ορίζεται μόνο ότι, εκτός εκείνων που διατηρούνται (άγνωστο ποιές ακριβώς είναι αυτές) οι νέοι φορείς αναλαμβάνουν ακόμα άλλες («πρόσθετες») 46 οι οποίες καταγράφονται ρητά. Το νέο πεδίο αμφισβήτησης-αντιπαράθεσης βρίσκεται βέβαια μπροστά μας...

Η κριτική που εύκολα μπορεί να αναπτυχθεί επί των παραπάνω αναλυτικών καταγραφών, έγκειται κυρίως (και σε αυτήν θα περιοριστούμε) στην έντονη ανομοιογένεια των περιγραφομένων ως «αρμοδιοτήτων». Αφού καμία εξ αυτών δεν θεσμοθετήθηκε ακολουθώντας κάποιο

---

415 Αναφερόμαστε στο Καλοκαίρι-Χειμώνα 2010 που γινόταν η σχετική συζήτηση. Ωστόσο, κατά το Φθινόπωρο 2011 είδε το φως της δημοσιότητας έρευνα του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης, με τίτλο: Περιγραφή της υφιστάμενης κατάστασης», κατά την οποία το σύνολο των αρμοδιοτήτων της ΚΔ ξεπερνούσε τις 23.000 !



συγκεκριμένο και προσδιορισμένο εξ αρχής κριτήριο, όλες είναι λίγο πολύ αποτέλεσμα αυτοσχεδιασμού και ενσωματώνουν τόσο την αντίληψη τους εμπνευστή τους περί αρμοδιότητας όσο και τον χρόνο-συγκυρία υιοθέτησής τους. Πέραν της απουσίας κοινού κριτηρίου προσδιορισμού, πέραν της ολοφάνερης απουσίας κοινού τρόπου σύνταξης και διατύπωσης, είναι χαρακτηριστική και η διαφοροποίηση ως προς την πηγή θεσμοθέτησής τους. Έτσι, έχουμε αναμεμιγμένες αρμοδιότητες που ορίστηκαν με τυπικό νόμο, μαζί με άλλες που ορίστηκαν με νομοθετικό διάταγμα, άλλες με εκτελεστικά διατάγματα είτε προεδρικά είτε βασιλικά και άλλες με κανονιστικές πράξεις οργάνων της Διοίκησης (αποφάσεις υπουργών κυρίως αλλά και άλλων...). Κατόπιν των παραπάνω διαπιστώσεων επί του χύδην τρόπου συσσώρευσης «αρμοδιοτήτων», μπορούμε χαρακτηριστικά να ξεχωρίσουμε ορισμένες που εντυπωσιάζουν για τη μεταξύ τους αντιφατικότητα και δίνουν το μέτρο της ασάφειας και της ανακατωσούρας. Έτσι, έχουν καταγραφεί ως αρμοδιότητες και οι , «Η έγκριση περιβαλλοντικών όρων για έργα και δραστηριότητες Β και Γ κατηγορίας, κατά το άρθρο 2 ν.3010/2002 (ΦΕΚ 91 Α)», που μπορεί να χαρακτηριστεί ως πολύ συγκεκριμένη και οριοθετημένη, «Η άσκηση αρμοδιοτήτων (;) που αφορούν θέματα διακρατικών υιοθεσιών», που εύκολα χαρακτηρίζεται ως αόριστη και ασαφής μεν αλλά με σχετικά περιορισμένο-εντοπισμένο πεδίο εφαρμογής, «Η παραλαβή των αιτήσεων υπαγωγής επενδύσεων, ο έλεγχος των στοιχείων, η αξιολόγησή τους, η εισήγηση στην Περιφερειακή Γνωμοδοτική Επιτροπή, η έκδοση της απόφασης υπαγωγής, οι αποφάσεις τροποποίησης και η παρακολούθηση της υλοποίησης του επενδυτικού σχεδίου, ανάκλησης υπαγωγής και επιστροφής ενισχύσεων που έχουν καταβληθεί, σύμφωνα με τις διατάξεις των αναπτυξιακών νόμων», που μπορεί να χαρακτηριστεί ως σύνθετη, συμπεριλαμβάνοντας πολλές επιμέρους ενέργειες είτε νομικής φύσεως είτε διοικητικής, που κατατείνουν στον ίδιο στόχο, «Ο σχεδιασμός, η μελέτη, η κατασκευή και η συντήρηση συγκοινωνιακών, αντιπλημμυρικών, κτιριακών, ηλεκτρομηχανολογικών και λιμενικών έργων», που προφανώς μπορεί να χαρακτηριστεί ως τερατώδης σε έκταση, σε κάλυψη πολλών επιμέρους δραστηριοτήτων και σε απαιτήσεις οργάνωσης προκειμένου να υλοποιηθεί...

Ωστόσο, η τελευταία δεν είναι η πιο εκτεταμένη ή η πιο σύνθετη ούτε καν η πιο προβληματική. Στον ίδιο τομέα («Εργων – Χωροταξίας – Περιβάλλοντος») διαβάζουμε ως αρμοδιότητα της περιφέρειας, με νούμερο 11, την εξής: «Τα έργα που εκτελούνται από το Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων χαρακτηριζόμενα ως έργα εθνικού επιπέδου (άρθρο 10 παρ. 4 του ν. 679/1977 και άρθρο 59 του π.δ. 609/1985) τα οποία έχουν αμιγώς διάσταση επιπέδου περιφέρειας ή νομού». Είναι προφανές ότι η συντακτική ομάδα του νόμου εξάντλησε τις δυνατότητές της προκειμένου να παραχωρήσει αρμοδιότητες... Δεν γνωρίζουμε όμως κατά πόσον η μεταβίβαση τέτοιου τύπου αρμοδιοτήτων βοηθούν ή δυσκολεύουν περισσότερο τους νέους φορείς...

Συνοπτικά, διαπιστώνουμε πως ο νέος νόμος αρκέστηκε στην καταγραφή και την ταξινόμηση των επιμέρους αρμοδιοτήτων σε τομείς, κάτι που είχε αρχίσει να γίνεται από το 2006 (λογική ταξινόμησης ΚΔΚ) και έπειτα, αλλά δεν προχώρησε σε περαιτέρω αναλυτική επεξεργασία των ίδιων των αρμοδιοτήτων και προφανώς δεν πέτυχε καμία χρησιακή ορθολογική κατάταξη, ούτε νομικού τύπου (αναδιατύπωση με προσαρμογή στο σχήμα πεδίο+εξουσία) ούτε διοικητικού τύπου (με ένταξη στην ευρύτερη λογική διαμόρφωσης-άσκησης δημόσιων πολιτικών).

Με τα δεδομένα της παραπάνω εξέτασης, μιλώντας πάντα για τις αρμοδιότητες που καταγράφονται στον ν. 3852/2010, μπορούμε να καταλήξουμε στις εξής διαπιστώσεις:

- Οι βασικές διατυπώσεις αρμοδιοτήτων μπορούν να διακριθούν σε τρεις συν έναν τύπους. Σε νομικές πράξεις, σε ενέργειες διοικητικής φύσεως, σε υλικές ενέργειες και στις αρκετές εκείνες περιπτώσεις που οι διατυπώσεις είναι ασαφείς και απαιτούν αναδιατύπωση-ανακαθορισμό.
- Αρκετές διατυπώσεις είναι συνώνυμες αλλά κρύβουν τη διαφορετική προσέγγιση που ακολουθούσε εκείνος ο οποίος τις εισηγήθηκε. Πχ η λέξη έγκριση, στην ουσία είναι απόφαση καθότι ή έγκριση νοηματοδοτείται ως κρίση επικυρωτική μιας ενέργειας ύστερα από σχετικό έλεγχο (Σπηλιωτόπουλος 1991). Συνώνυμη λέξη η «επικύρωση». Χρησιμοποιούνται βέβαια και η μία και η άλλη χωρίς να είναι ξεκάθαρη ποιά είναι η διαφορετική ανάγκη που οδηγεί στη συγκεκριμένη επιλογή. Μένει έτσι μόνο η προτίμηση εκείνου που την εισηγείται και η διάθεσή του να είναι περισσότερο ή λιγότερο ακριβολόγος.
- Ο βαθμός τυποποίησης είναι ελάχιστος...

Με βάση λοιπόν τις παραπάνω διαπιστώσεις, είναι φανερό πως μπορούσαν να αξιολογηθούν όλες οι καταγραφείσες αρμοδιότητες (είτε προέρχονταν από τυπικό νόμο είτε από διατάγματα είτε από αποφάσεις) και να μην αντιγραφούν απλά στο νέο νομοθέτημα αλλά να υποστούν επανεκτίμηση-επεξεργασία ως σύνολο και κατά κάποιον τρόπο, ομογενοποίηση, ώστε να μπορούν να συνταιριάζονται μεταξύ τους (αφού όλες πλέον είναι γραμμένες στον νόμο και έχουν αποκτήσει την ανάλογη ισχύ) και προπάντων, να μην καταλείπουν αμφιβολίες. Η νομοθετική αποτύπωσή τους, θα δρομολογούσε μια νέα λογική, ένα νέο μοτίβο διοικητικής λειτουργίας. Κάτι τέτοιο όμως ατυχώς δεν έγινε και προτιμήθηκε η γνωστή και εύκολη λύση της επανάληψης του στρεβλού πλαισίου (Σπανού 2010:313)...

Αξιολογώντας συνολικά τον νόμο με εστίαση όμως στα ενδιαφέροντα της μελέτης αυτής, πρέπει να επαινεθεί η εξαρχής καταγραφή των αρμοδιοτήτων των νέων οργανωτικών δομών, κάτι που δεν είχε γίνει κατά τις προηγούμενες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες (βλ. ν. 2218/1994 και ν. 2503/1997) προκαλώντας τα γνωστά, εντόνως δυσμενή αποτελέσματα. Ωστόσο, η πολύ καλή αυτή πρωτοβουλία που εξέφραζε την υιοθέτηση ορθολογικών αρχών στην επιχειρούμενη θεσμική μεταβολή, δεν ολοκληρώθηκε με αντίστοιχη ορθολογική επεξεργασία τους, αφήνοντας ανοιχτή μια

εστία οργανωσιακών προβλημάτων... Ομοίως, πρέπει να επαινεθεί ξεχωριστά η απόφαση προώθησης της (αναζητούμενης επί δεκαετίες) αποκέντρωσης με τη σημαντική ενίσχυση του ρόλου των περιφερειακών συμβουλίων κυρίως αλλά και των δημοτικών στον βαθμό που αμφότεροι οι οργανισμοί οφείλουν να συντάσσουν και να υλοποιούν επιχειρησιακά σχέδια. Ωστόσο, ακριβώς σε αυτά τα ζητήματα διαφαίνονται οι ευαίσθητες χορδές του νέου συστήματος, καθότι ούτε επακριβώς προσδιορίζονται οι κρίσιμες διαδικασίες ούτε οι προβλέψεις για τη διοικητική ικανότητα των νέων οργανισμών πείθουν για την επάρκειά τους.

Η εφαρμογή του νόμου κατά το μέγιστο μέρος του, από τον Ιανουάριο 2011, ανέδειξε πολύ γρήγορα πολλές από τις αστοχίες που ενσωματώνει. Έτσι, το Υπουργείο Εσωτερικών σε μια περίεργη κατάσταση συνεργασίας με την Ε.Ε.Τ.Α.Α. Α.Ε. (...), στην οποία σημειωτέον, οφείλεται μεγάλο μέρος των αστοχιών<sup>416</sup>, προσπάθησε να διορθώσει τη δρομολογηθείσα πορεία. Ο νόμος έτσι, που ήδη είχε υποστεί μικροαλλαγές<sup>417</sup>, τροποποιήθηκε αρκετές φορές περιορισμένα<sup>418</sup> και μία κάπως γενικότερα<sup>419</sup>, μέχρι τον Ιούνιο 2012 που συμπλήρωνε δύο χρόνια ύπαρξης...

Πέραν της θεσμικής όμως, κατά την πραγματική ζωή του νόμου, σημειώνονταν νέα κατορθώματα στα γνωστά πεδία της σύγχυσης και της αναποτελεσματικότητας... Ορισμένα ενδεικτικά παραδείγματα για του λόγου το αληθές:

-Με τον νόμο δόθηκαν αρμοδιότητες κοινωνικής πολιτικής που πριν ανήκαν στις ΝΑ, τόσο σε δήμους όσο και στις περιφέρειες, χωρίς όμως αυτές να διαχωρίζονται ακριβώς. Επιπλέον, η όποια κατανομή αρμοδιοτήτων, δεν συνοδεύτηκε από αντίστοιχη προς τις απαιτήσεις διενέργειάς τους, κατανομή του προσωπικού, οπότε επακολούθησε σύγχυση... Οι δήμοι κυρίως, τους οποίους επέλεξαν αναφανδόν οι υπάλληλοι, για να μην μετατίθενται, βρέθηκαν με υπηρεσίες στελεχωμένες πληθωρικά ενώ οι περιφέρειες, με αρκετά σημαντικά ζητήματα στην αρμοδιότητά τους, βρέθηκαν με ελλείψεις προσωπικού.<sup>420</sup> ..

-Σε μια κορυφαία επιλογή υπό την επήρεια του φορμαλισμού και όχι του ρεαλισμού, οι 325 δήμοι οφείλουν να διαθέτουν τη δική τους πολεοδομία, η οποία (βέβαια, όπως υποσχόταν και το φυλλάδιο του υπουργείου) να λειτουργεί αποτελεσματικά. Πώς όμως αυτό ήταν δυνατόν να συμβεί, όταν ήταν δεδομένο ότι οι υφιστάμενες πριν τον νόμο 70 πολεοδομίες (ΝΑ και δήμων) στερούντο επαρκούς προσωπικού και μάλιστα ειδικευμένου (μηχανικών); Πώς αγνοήθηκε αυτό που η απλή

---

416 Βλ. σύνταξη οργανισμών αποκεντρωμένων διοικήσεων, όπου μπλέχτηκαν τα δεδομένα (αριθμός υπαλλήλων, κατηγορίες και κλάδοι) με τα οργανωτικά σχήματα με αποτέλεσμα ΑΔ να πρέπει να προσαρμοστούν σε δεδομένα άλλων, με προφανείς επιπτώσεις στη λειτουργία τους...

417 Βλ. νόμους 3854/2010 αρ. 9, 3861/2010 αρ. 2, 3887/10 αρ. 16 και 3897/10 αρ. 22

418 Βλ. νόμους 3937/2011, 3938/11, 3943/11, 3966/11, 3979/11, 3982/11, 4018/11 κλπ

419 Βλ. νόμο 4071/12 σε ΦΕΚ Α85/11-4-201 Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την Αυτοδιοίκηση και την Αποκεντρωμένη Διοίκηση, ενσωμάτωση της Οδηγίας 2009/50/ΕΚ

420 Βλ. Ετήσια έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη για το 2011:94-99 υπό τον εύγλωττο τίτλο «η Αυτοδιοίκηση σε Μετάβαση».....

μέτρηση καταδεικνύει με ευκολία; Κατ' επέκταση πώς δόθηκαν νέες αρμοδιότητες στις νέες πολεοδομίες ενώ αυτές δεν είναι σε θέση να τις ασκήσουν;

-Ομοίως και για θέματα Αγροτικής ανάπτυξης, όπου δόθηκαν αρμοδιότητες χωρίς καμία προηγούμενη εξασφάλιση κατάλληλων οργανωτικών συνθηκών<sup>421</sup>, με αποτέλεσμα οι υπάλληλοι να πελαγώσουν, μη μπορώντας να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις των πολιτών....

Και πέραν όμως της πραγματικής εφαρμογής, υπάρχουν και οι παραλείψεις-υστερήσεις εφαρμογής. Έτσι, ολόκληρο το νέο πλαίσιο εποπτείας (άρθρα 214-240) των ΟΤΑ, που αρθρώνεται γύρω από τον επόπτη νομιμότητας και την υπηρεσία του (Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΑΥΕΠ), δύο χρόνια αργότερα δεν έχει τεθεί σε λειτουργία... Η διεξαγωγή της διαδικασίας, μεταβατικά, από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, είναι προφανώς εντελώς αναποτελεσματική, αφού είχε καταδείξει τις αδυναμίες της και χαρακτηριστεί ως τέτοια και συνάμα ως βασικό πρόβλημα ήδη υπό το προηγούμενο καθεστώς, όταν η κρατική περιφέρεια επόπτευε τους ΟΤΑ α' και β' βαθμού<sup>422</sup>... Το ίδιο συνέβη και με το «επιχειρησιακό σχέδιο υποστήριξης» των νέων ΟΤΑ, υπό την επωνυμία ΕΛΛΑΔΑ (άρθρα 281). Το σχέδιο δεν είχε ξεκινήσει καν όταν τροποποιήθηκε από το καινούριο (...) σχέδιο με την επωνυμία ΑΚΣΙΑ<sup>423</sup>, του οποίου αναμένεται η δρομολόγηση...

Εντέλει, μετά από τις αναφερθείσες, ορισμένες όψεις του συνολικού εγχειρήματος της περιφερειακής αναδιάταξης του Κράτους, συμπεραίνουμε πως παρά τη σημαντική προεργασία και την εντυπωσιακή είσοδο του Καλλικράτη, η απόσταση που μας χωρίζει από την επιθυμητή κατάσταση, σαφούς διαχωρισμού των κρατικών αρμοδιοτήτων και σαφούς αντίληψης αυτού του διαχωρισμού, παραμένει ακόμα μεγάλη... Φαίνεται μάλιστα, πως η προσπάθεια του Καλλικράτη σηματοδοτεί την κρίσιμη καμπή, όπου το παλαιό (οι γνωστές, παρωχημένες μέθοδοι που βασίζονται στη νομική προσέγγιση) κάνει την τελευταία, πιο αξιόλογη απ' όλες τις προηγούμενες εμφανισή του<sup>424</sup>, ενώ το καινούριο (οι νέες μέθοδοι που βασίζονται στη διοικητική-πολιτική προσέγγιση των δημόσιων πολιτικών), εμφανίζεται διακριτικά αλλά και σταθερά, ως η αξιόπιστη εναλλακτική πρόταση. Η βροχή των επικριτικών σχολίων<sup>425</sup> σε συνδυασμό με την προώθηση

---

421 Βλ. ανακοίνωση των Γ.Χρυσάφη και Θ.Λεοντίου με τίτλο: *“Ασυνέχειες της διοικητικής μεταρρύθμισης στο πρώτο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης: η περίπτωση της αγροτικής ανάπτυξης”*, σε 4ο συνέδριο διοικητικών επιστημόνων (Θεσσαλονίκη 1-2 Δεκεμβρίου 2011)

422 Εκθέσεις Συνηγόρου του Πολίτη, εκθέσεις Ελεγκτικού Συνεδρίου, Κ.Παπαδημητρίου: Ο Συνήγορος του Πολίτη και οι ΟΤΑ, ιστοσελίδα ΔΕΕ, ανακοινώσεις σε συνέδρια κλπ

423 Άρθρο 1 ν.4071/2012, με το οποίο προστέθηκε άρθρο 281<sup>α</sup> στο υφιστάμενο του Καλλικράτη. Παραμένει ωστόσο σε εκκρεμότητα η εφαρμογή αμφοτέρων...

424 *“...η πρόσφατη εμπειρία... επιβεβαιώνει ότι το παλαιό παράδειγμα συμπεριφοράς είναι ακμαίο και κυρίαρχο. Η ρητορική της πολιτικής εξουσίας εξακολουθεί να είναι το κεντρικό στοιχείο...”* (Παπούλιας 2011:124)

425 Χ.Χρυσανθάκης 2010, Στ. Γρηγοριάδου 2010, εισηγήσεις στελεχών ΠΑ και αποκεντρωμένων διοικήσεων σε 4<sup>ο</sup> συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Θεσσαλονίκη 1-2 Δεκεμβρίου 2011 αλλά και αιτιολογικές εκθέσεις στα 20 περίπου ν/σ με τα οποία πραγματοποιήθηκαν τροποποιήσεις του ν.3852/2010, κατά το διάστημα 2010-2012...

προτάσεων (βλ. στη συνέχεια Λευκή Βίβλο) που φαίνεται να υιοθετούν το καινούριο<sup>426</sup>, έρχεται από τον Χειμώνα που πέρασε (2011-2012), για να επιβεβαιώσει του λόγου το αληθές.

### III.5 Σύγχρονη προσπάθεια διοικητικής μεταρρύθμισης 2011-2012

Κατά το χρονικό αυτό διάστημα, Ιούνιος 2011-Ιούλιος 2012 συνέβησαν αρκετά και σημαντικά γεγονότα τόσο στο επίπεδο της πολιτικής όσο και σε αυτόν της Διοίκησης. Με τη δρομολόγηση του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ν.3985 και 3986/2011<sup>427</sup>) και τις νέες, σχετικές υποχρεώσεις που ανέλαβε η χώρα, οι ανακοινώσεις για ευρείες μεταρρυθμίσεις πύκνωσαν, ενώ για να βοηθήσουν το ελληνικό Κράτος στις προσπάθειές του κατέφτασαν ομάδες δράσης Ευρωπαίων εμπειρογνομόνων (Task Forces). Ωστόσο, οι ελληνικές οργανωτικές εξελίξεις, δυσχέραναν (άλλη μια φορά) την όλη ενέργεια, στον βαθμό που διασπάστηκε (για άγνωστο λόγο) το Υπουργείο που ήταν αρμόδιο για τη διεύθυνση της μεταρρύθμισης στο σύνολο της κρατικής μηχανής (ΚΔ, ΠΔ και ΤΑ) και έτσι έγιναν περισσότεροι οι εμπλεκόμενοι (άρα και συναποφασίζοντες) φορείς, ενώ με την αλλαγή και στα πρόσωπα, όλο το έργο πήγε πίσω. Μάλιστα, σύμφωνα με τη σχετική ελληνική διοικητική παράδοση, φαίνεται πως η σύγχυση ήταν τέτοια που εξελίσσονταν ταυτόχρονα πολλές παράλληλες προσπάθειες... Υπό αυτές τις συνθήκες, το διοικητικό τοπίο του Χειμώνα 2011-2012 ήταν έμπλεο καταλυτικών γεγονότων (νέας νομοθεσίας με αλλαγές στην οργάνωση των υπηρεσιών, ανακοινώσεων στοιχείων, δημοσιοποίησης πορισμάτων μελετών που εκπονήθηκαν από διάφορους φορείς όπως υπουργεία, Task Force, ΟΟΣΑ, ιδιωτικές εταιρίες, αναθέσεις καινούριων) και προπάντων εξαιρετικά ρευστό... Η απουσία κεντρικού εγκεφάλου-ενορχηστρωτή ήταν διάχυτη και επισημάνθηκε πολλαπλώς. Και γι' αυτόν τον λόγο (και γιατί μετά τον Καλλικράτη ήταν η σειρά της), η εστίαση της μεταρρυθμιστικής ρητορικής ήταν επί της ΚΔ. Και αυτόν τον χρόνο όμως, παρά τις πολλές επισημάνσεις, τους «οδικούς χάρτες», τις συστάσεις και τις κατευθύνσεις πορείας, η ρητορική, για άλλη μια φορά, ξεπέρασε κατά πολύ την πράξη... Τον Ιούνιο 2012, εν όψει των εθνικών εκλογών, η κατάσταση της Δημόσιας Διοίκησης από σκοπιάς οργάνωσης (δομών)-λειτουργίας (μεθόδων, διαδικασιών, φιλοσοφίας) ήταν ακριβώς ίδια με το προηγούμενο Καλοκαίρι. Παρά την πυκνή νομοθέτηση<sup>428</sup>, καμιά μεταβολή οργανωτικής ή λειτουργικής φύσεως δεν είχε πραγματοποιηθεί, αφήνοντας στη νέα κυβέρνηση ένα εξαιρετικά δύσκολο έργο...

### Μελέτη καταγραφής υφιστάμενης κατάστασης (Ε.Π. Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013)

Το μείζον πρόβλημα της ΚΔ βέβαια, είχε αναδειχθεί από παλαιότερα (εκθέσεις εμπειρογνομόνων) και οι σχετικές προτάσεις απλά επαναλαμβάνονταν. *“Η αντιμετώπιση των*

426 Ανακοινώσεις ΚΕΔΕ και ΤΕΕ σε συνέδρια 2011 και 2012, προτάσεις ΔΕΕ ([www.dee.gr](http://www.dee.gr)) κλπ

427 ΦΕΚ Α 151 και 152 /1-7-2011 αντίστοιχα

428 Βλ. νόμους 3979/11, 4002/11, 4024/11, 4038/2012, 4048/12, 4057/12, 4071/12 κλπ

συγκρούσεων στο χώρο της Κεντρικής Διοικήσεως προϋποθέτει την πλήρη αναδιοργάνωση σε όλη την κλίμακα των διοικητικών δραστηριοτήτων. Βασικά στοιχεία της αναδιοργάνωσης είναι τα εξής:

α. Σαφής και λεπτομερής σχεδιασμός του συστήματος διοικήσεως και διαρθρώσεως των διοικητικών μονάδων, που να περιλαμβάνει σαφή καθορισμό των εξυπηρετούμενων γενικών και ειδικών στόχων, από όλα τα κλιμάκια της ιεραρχίας. β. Πλήρης και λεπτομερής καθορισμός των πλαισίων της δικαιοδοσίας όλων των επιπέδων της ιεραρχίας κάθε υπουργείου σε σχέση με τους εξυπηρετούμενους στόχους...” έγραφε ο Κόντης (2001:103) στις αρχές του αιώνα. Μια πενταετία αργότερα, γινόταν λόγος για την επανίδρυση του κράτους, “τη μετάβαση δηλαδή, από τη φορμαλιστική και ιεραρχική γραφειοκρατία σε μια διοίκηση που βασίζεται στη γνώση και την αποσυγκέντρωση της εξουσίας, που αποζητά τα αποτελέσματα και προνοεί για την αντιμετώπιση προβλημάτων προτού αυτά ανακύψουν και οξυνθούν με τρόπο επικίνδυνο” (Μακρυνδημήτρης 2006:208). «Εξίσου κρίσιμη με τη μείωση του αριθμού των υπουργείων και των περιφερειών και την ενδυνάμωση της επιτελικής τους λειτουργίας όσο και του μεταξύ τους συντονισμού, εμφανίζεται η μείωση των οργανωτικών επιπέδων διοίκησης και η κατάργηση αλληλεπικαλυπτόμενων δομών... Ολα αυτά δεν σημαίνουν όμως συρρίκνωση του κράτους και απεμπόληση ζωτικών λειτουργιών του, υπό μια νεοφιλελεύθερη εκδοχή, αλλά αντίθετα ενίσχυση του ρυθμιστικού του ρόλου μέσα από την ανακατανομή αρμοδιοτήτων και την αποτελεσματικότερη παρέμβαση για την ισότιμη κατανομή δημοσίων αγαθών, καθώς και την ενίσχυση των αναδιανεμητικών του λειτουργιών. Η ενίσχυση του επιτελικού και ρυθμιστικού ρόλου του κράτους θεμελιώνεται ακριβώς στην αναδιοργάνωση των δομών και λειτουργιών της κεντρικής διοίκησης», συμπλήρωνε λίγα χρόνια αργότερα αλλά στην ίδια πορεία ο Κοντιάδης (2009:242-244).

Για την αντιμετώπιση τόσο των παλαιών προβλημάτων όσο και εκείνων που παρουσιάστηκαν έντονα την περίοδο της κρίσης (κεντρικός συντονισμός, κεντρικός έλεγχος, υπηρεσίες υποστήριξης πρωθυπουργού, κεντρική ευθύνη μεταρρυθμιστικής πολιτικής)<sup>429</sup>, υπήρξε πλειάδα διαβημάτων, λόγω της παράλληλης δραστηριοποίησης πολλών φορέων και της παράλληλης εξέλιξης πολλών σχετικών προγραμμάτων.

Αρχικά, στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013», αναλήφθηκε<sup>430</sup> και υλοποιήθηκε από την ίδια τη Διοίκηση, δια της ΕΥΣΣΕΠ<sup>431</sup>, μελέτη καταγραφής της υφιστάμενης κατάστασης. Παρά τη σειρά των δυσκολιών που ανέκυψαν, η μελέτη ολοκληρώθηκε (Σεπτέμβριος 2011) και επί των αποτελεσμάτων της στηρίχθηκε η έκθεση του

429 Βλ. Σε εφημερίδες και περιοδικά, εκτενή σχόλια διαφόρων Ευρωπαίων αλλά και Ελλήνων εμπειρογνομόνων των ομάδων εργασίας και αμέσως μετά, προτάσεις σε Λευκή Βίβλο και Οδικό Χάρτη

430 Η σχετική Απόφαση ένταξης 11 έργων, εκδόθηκε πολύ αργοπορημένα, τον Οκτώβριο 2010. Από τα 11 έργα μόνο τα 2 μπορούσαν να υλοποιηθούν με αυτεπιστασία, δηλαδή από τις ίδιες τις υπηρεσίες...

431 Η σχετική πρόσκληση και η συγκρότηση των ομάδων, έγιναν μέσα σε σύντομο χρόνο (Ιανουάριος 2011), ενώ ακολούθησε έντονη εργασία με αρκετές δυσκολίες... Ωστόσο, χάρη στη φιλοτιμία και τον επαγγελματισμό των συμμετεχόντων (οι 140 από τους συνολικά 180 ήταν απόφοιτοι ΕΣΔΔ), η εργασία ολοκληρώθηκε έστω και με κάποια καθυστέρηση (2011)

ΟΟΣΑ που ακολούθησε και εξετάζεται στη συνέχεια. Παρά τη σημαντική προσπάθεια που καταβλήθηκε επί ένα περίπου έτος από τους 180 προσφερθέντες υπαλλήλους, η όλη κατάσταση της εργασίας επιδέχεται έντονης κριτικής και πιο συγκεκριμένα, επί της μεθοδολογίας που χρησιμοποιήθηκε μπορούν να επισημανθούν τα εξής: Δεν προσδιορίστηκε με ακρίβεια η κρίσιμη έννοια, αυτή της «αρμοδιότητας» και κατ' επέκταση, χρησιμοποιήθηκε μόνο η τυπική εκδοχή της, αυτή δηλαδή που καταγράφεται σαφώς σε κάποιο νομικό κείμενο. Παρότι, ορθώς αξιοποιήθηκε η τυπολογία που προτείνει ο ΟΟΣΑ (επιτελικές-εκτελεστικές-υποστηρικτικές), ωστόσο δεν διευκρινίστηκαν με σαφή κριτήρια οι κατηγοριοποιήσεις των αρμοδιοτήτων σε επιτελικές, εκτελεστικές ή παροχικές, υποστηρικτικές και ελεγκτικές. Με τέτοια καθοδήγηση, δεν είναι περίεργο το ότι σχεδόν παντού καταγράφηκαν επιτελικές αρμοδιότητες αφού οι υπάλληλοι είχαν την τάση κάθε δική τους δραστηριότητα, που δεν συνδεόταν με παροχή προς τους πολίτες να την θεωρούν και να την καταχωρούν ως επιτελική. Ενδεχόμενα να εμφιλοχωρούσε και κάποια ανησυχία για την πιθανότητα μεταφοράς της αρμοδιότητάς τους στην ΠΔ ή σε ΟΤΑ, αν αυτή καταχωρείτο ως «εκτελεστική»... Μέσα σε αυτό το μεθοδολογικό και αντιληπτικό πλαίσιο, αναδείχθηκε το καταπληκτικό φαινόμενο, τα υπουργεία να έχουν επιτελικές αρμοδιότητες κατά 48%, εκτελεστικές μόνο κατά 4%, υποστηρικτικές κατά 42% και ελεγκτικές κατά 6%... Αν αυτά τα ποσοστά ισχύουν τότε δεν υπάρχει πραγματικός λόγος να μιλάμε για ανάγκη μεταρρύθμισης της ΚΔ... Προφανώς όμως δεν ισχύουν αλλά αποτυπώνουν τη διαφορετική αντίληψη-υποκειμενική πρόσληψη που έχουν οι υπηρεσίες για το έργο που παράγουν. Λόγω άγνοιας του πραγματικού επιτελικού έργου, θεωρούν ότι οι χιλιάδες απαντήσεις-ερμηνείες του θεσμικού πλαισίου που δίνουν είτε σε άλλες υπηρεσίες είτε σε πολίτες συνιστούν (αναβαθμισμένη) επιτελική εργασία σε αντίθεση με την (υποβαθμισμένη) εκτελεστική εργασία, δηλαδή την άμεση παροχή προς τους πολίτες, που έχει εκχωρηθεί στις αποκεντρωμένες ή περιφερειακές μονάδες. Η απάντηση επί της δασικής νομοθεσίας συνιστά επιτελική εργασία αντίθετα από την έκδοση άδειας υλοτομίας σε δάσος που συνιστά εκτελεστική....

Το πλέον συνταρακτικό πάντως εύρημα, που από μόνο του λέει πολλά για τη συνολική λειτουργία της Διοίκησης, είναι το τελικό άθροισμα των καταγραμμένων ως «αρμοδιοτήτων» της ΚΔ<sup>432</sup>, οι οποίες είναι αποτυπωμένες σε κάποιο (ισχύον) νομικό κείμενο. Αυτές φτάνουν στον (απίθανο) αριθμό των 23.142! Με βάση αυτό το δεδομένο μπορούμε να συνάγουμε περαιτέρω τα εξής:

- Οι αρμοδιότητες επιτελικού χαρακτήρα είναι 10.765 (!), οι υποστηρικτικές 9.816, οι εκτελεστικές 998 και οι ελεγκτικές 1.563

---

<sup>432</sup> Ανακοινώθηκε και στα μμε όπου και αναπαράχθηκε πολλές φορές αλλά και σε εισήγηση μελών της ΕΥΣΣΕΠ σε 4<sup>ο</sup> συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Θεσσαλονίκη 1-2 Δεκεμβρίου 2011

- Με 10.765 επιτελικές αρμοδιότητες να κατανέμονται στα 15 υπουργεία (με συνολικά 72 γενικές και ειδικές γραμματείες), η ΚΔ έχει προφανώς ξεκάθαρο επιτελικό χαρακτήρα...
- Με 10.765 επιτελικές αρμοδιότητες ωστόσο, η ΚΔ πρέπει να πελαγώνει αδυνατώντας να ανταποκριθεί στο βάρος ενός τέτοιου αριθμού και προπάντων, στο βάρος συντονισμού ανάμεσα στις επιτελικές αρμοδιότητες πολλών υπουργείων ή φορέων τους που διαπλέκονται μεταξύ τους...
- Με 10.765 επιτελικές αρμοδιότητες, η ελληνική ΚΔ πρέπει να είναι ένας μηχανισμός που αντιλαμβάνεται, καταγράφει και επεξεργάζεται τα πάντα, έτσι ώστε να είναι σε θέση να γνωρίζει και να προβλέπει τα πάντα...

Είναι προφανές από τα πολλά υφιστάμενα, αξιόπιστα στοιχεία<sup>433</sup>, ότι τίποτα από τα παραπάνω δεν είναι αληθές... Ωστόσο, η αντιφατική αυτή πραγματικότητα είναι όχι μόνο ενδεικτική αλλά χαρακτηριστική αφενός της σημασίας της ορθής εννοιολόγησης και αφετέρου της πλήρους αλλοίωσής της στην ελληνική διοικητική πρακτική... Όταν προσλαμβάνεις διαφορετικά τις επίμαχες έννοιες και δεν υπάρχει εκείνος που θα τις αποσαφηνίσει και θα τις καταστήσει κοινό κτήμα όλων, τότε προφανώς η σύγχυση θα κυριαρχεί και κάποια στιγμή θα αναδειχτεί... Επ' αυτού, πράγματι η συνεισφορά της μελέτης υπήρξε κορυφαία γιατί ανέδειξε κυριολεκτικά την υφιστάμενη σήμερα κατάσταση (γενικής) σύγχυσης...

#### **Εκθεση ΟΟΣΑ για την Κεντρική Διοίκηση**

Από την πρώτη δανειακή σύμβαση που υπέγραψε η Ελλάδα (το πρώτο μνημόνιο, Καλοκαίρι 2010), προβλεπόταν η ανάθεση σε ανεξάρτητο φορέα κάτοχο της κατάλληλης εμπειρογνωμοσύνης, το κρίσιμο έργο της υποβοήθησης και του ελέγχου της προσπάθειας για τη μεταρρύθμιση της ελληνικής Διοίκησης. Ως τέτοιος φορέας, επιλέχθηκε ο ΟΟΣΑ, που ήδη είχε πολυετή συνεργασία με τις ελληνικές αρχές επί τέτοιων θεμάτων (τέλη 2010).

Μετά από έρευνες, μελέτες, συνεντεύξεις με αρμόδιους και άλλους εμπλεκόμενους συλλογικούς φορείς, επί έναν περίπου χρόνο, οι ειδικοί του ΟΟΣΑ έδωσαν στη δημοσιότητα το ολοκληρωμένο κείμενο της έκθεσής τους (τέλη 2011)<sup>434</sup>. Από την εισαγωγή επισημαίνεται ότι, *«η λήψη δραστικών μέτρων για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας, της λογοδοσίας και της ακεραιότητας της δημόσιας διοίκησης, ώστε αυτή να είναι σε θέση να επιτελέσει τον σκοπό της, συνιστά στην παρούσα φάση προτεραιότητα, ενδεχομένως και την σημαντικότερη εκ των μεταρρυθμιστικών προτεραιοτήτων της Ελλάδας»* (Εκθεση ΟΟΣΑ 2011:9)

Στην αρχή της έκθεσης υπάρχει εκτενές γλωσσάρι, όπου καταγράφεται ότι στην Ελλάδα ως

433 ..Μεταξύ άλλων οι πρόσφατες εκθέσεις Σπράου (1998) και αξιολόγησης προγράμματος Πολιτεία (2004), καθώς και η εισαγωγή στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητικής Μεταρρύθμισης (2007), επιπλέον οι παραδοχές πολλών υπουργών (σε ενέργεια αλλά και πρώην) για την ανεπάρκεια επιτελικού έργου της ΚΔ, οι όμοιες πολλών νομαρχών και δημάρχων σε συνέδρια της ΕΝΑΕ και της ΚΕΔΚΕ, οι ανακοινώσεις σε επιστημονικά συνέδρια κλπ

434 Η έκθεση διατίθεται στο πρωτότυπό της, στα αγγλικά, στην ιστοσελίδα του ΟΟΣΑ αλλά μεταφράστηκε στα ελληνικά με πρωτοβουλία της Ένωσης αποφοίτων ΕΣΔΔ-ΕΣΤΑ και διατίθεται στην ιστοσελίδα της



αρμοδιότητα μίας διοικητικής αρχής εννοείται «...η δυνατότητα που της παρέχεται από τους κανόνες του νομικού συστήματος να εκδίδει νομικά δεσμευτικούς κανόνες (ειδικής ή γενικής φύσης) ή να συμβάλλει στη θέση σε ισχύ τέτοιων κανόνων ή ακόμα και να αναλαμβάνει φυσική δράση», ενώ γίνεται και η (εύστοχη) διευκρίνιση ότι «.. οι αποστολές και οι υποχρεώσεις του ελληνικού κράτους, που αποτελείται τόσο από την πολιτική τάξη όσο και από τη δημόσια διοίκηση, προσδιορίζονται σε ένα πολύ λεπτομερές επίπεδο από το νόμο και ορίζονται ως "αρμοδιότητες"...» (Εκθεση ΟΟΣΑ 2011:15). Πέραν αυτής της αρχικής εννοιολόγησης όμως, στις σημειώσεις του Κεφαλαίου 2 ("Γενική οργάνωση της κεντρικής κυβέρνησης") δίνεται επιπλέον ο εξής, πολύ γνωστός μας ορισμός: "Αρμοδιότητα ενός διοικητικού φορέα αποτελεί η δυνατότητα που του παρέχεται από τις διατάξεις του νομικού συστήματος να εκδίδει (ατομικές ή κανονιστικές) πράξεις ή να συνεισφέρει στην έκδοση τέτοιων πράξεων, ή ακόμα να αναλαμβάνει φυσική λειτουργία. Η έννοια της αρμοδιότητας προέρχεται από την αρχή της νομιμότητας", αλλά συνάμα προσδιορίζεται η πηγή άντλησής του (γνωστός Έλληνας νομικός συγγραφέας) (Εκθεση ΟΟΣΑ 2011:109 σημ.1). Επιπλέον, ανάμεσα στους άλλους όρους που χρησιμοποιούνται και γι' αυτό επεξηγείται προκαταβολικά η εννοιολόγησή τους είναι και αυτός της δημόσιας πολιτικής. Ως τέτοια στην έκθεση εννοιολογείται «.. ένα συνεπές σχέδιο δράσης, σχεδιασμένο για να απαντά σε ένα ζήτημα ή πρόβλημα για το οποίο το κράτος θεωρεί ότι απαιτείται δράση ή μεταρρύθμιση και υλοποιείται από ένα δημόσιο φορέα (υπουργείο, υπηρεσία κλπ)» (Εκθεση ΟΟΣΑ 2011:18).

Η έκθεση, κατά το ουσιαστικό περιεχόμενό της βρίθει από καίριες διαπιστώσεις και αξιολογικές παρατηρήσεις. Σημειώνουμε ορισμένες από τις εύστοχες επισημάνσεις της που μας ενδιαφέρουν ιδιαίτερα και στοιχίζονται με τα όσα υποστηρίζονται στην παρούσα εργασία: Οσον αφορά την υφιστάμενη προβληματική κατάσταση, «οι μεταρρυθμίσεις στην κεντρική διοίκηση απέτυχαν παταγωδώς να διασφαλίσουν ισχυρή, συνεκτική στρατηγική και τάση προς αποτελεσματική δημόσια διακυβέρνηση» (Εκθεση ΟΟΣΑ 2011:45), ενώ «η κεντρική διοίκηση στο σύνολό της στερείται των πρακτικών εργαλείων, της νοοτροπίας και ικανότητας να καινοτομεί, να παρακολουθεί και να εφαρμόζει συνεκτικές πολιτικές» (Εκθεση ΟΟΣΑ 2011:48).

Οσον αφορά τα προβλήματα και τις αιτίες τους, τονίζεται ότι «η διαχείριση δεδομένων – από τη συλλογή στην αντιπαραβολή και την ανάλυση – αποτελεί μια τεράστια αδυναμία» (Εκθεση ΟΟΣΑ 2011:54), ενώ «η αναποτελεσματική διακυβέρνηση και οι αποτυχημένες προσπάθειες μεταρρύθμισης συνδέονται με τον εκτεταμένο νομικό formalισμό» (Εκθεση ΟΟΣΑ 2011:51). Ο τελευταίος εντοπίζεται και σε άλλες διοικητικές περιοχές: «Ο σχεδιασμός πολιτικής με τη χρήση τεκμηρίωσης δεν έχει ακόμη αναπτυχθεί, κάτι που αντανάκλα την κουλτούρα νομικού formalισμού, όπως επίσης την απουσία βασικών δεδομένων και την έλλειψη εμπειρίας στη χρήση της τεκμηρίωσης για την ανάπτυξη των δημόσιων πολιτικών» (Εκθεση ΟΟΣΑ 2011:55).

Οσον αφορά τα προβλήματα και τις περαιτέρω δυσμενείς επιπτώσεις τους, «ο συνδυασμός

αυτών των παραγόντων – μια αδύναμη κεντρική κυβέρνηση, ο νομικός φορμαλισμός, η απουσία βασικών δεδομένων, η έλλειψη τεκμηρίωσης στην διαμόρφωση πολιτικής και μια υπανάπτυκτη στρατηγική διαχείρισης ανθρωπίνων πόρων, έχουν δημιουργήσει ένα περιβάλλον που οδηγεί στην προσοδοθηρία» (Εκθεση ΟΟΣΑ 2011:58), όπως ακριβώς έχουμε ήδη διαγνώσει (Κεφάλαιο II.5).

Διεισδύοντας σε πιο βαθιά νερά, οι συγγραφείς της έκθεσης μιλώντας περί οργάνωσης της κεντρικής κυβέρνησης, ξεδιπλώνουν αποκαλυπτικά την κατάσταση-αντικείμενο της εξέτασής μας: «Στην Ελλάδα οι αποστολές του κράτους ορίζονται με ιδιαίτερη λεπτομέρεια από το νόμο και ονομάζονται "αρμοδιότητες". Είναι πραγματικά αδύνατο να χαραχθεί μια σημαντική πολιτική ή να ληφθεί μια διοικητική απόφαση σε οποιοδήποτε κυβερνητικό επίπεδο, εάν δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής μιας αρμοδιότητας παρεχόμενης από το νόμο» (Εκθεση ΟΟΣΑ 2011:84), ενώ συνάμα επισημαίνεται ότι «...ο γενικός κανόνας είναι ότι απαιτείται η έκδοση προεδρικού διατάγματος για την εισαγωγή μιας νέας αρμοδιότητας ή για την υλοποίηση μιας οργανωτικής αλλαγής. Με άλλα λόγια δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί ένας ανασχηματισμός ή υψηλού επιπέδου αναδιανομή αρμοδιοτήτων έως ότου τεθεί σε ισχύ η αντίστοιχη νομική αλλαγή... Ο προσδιορισμός των αρμοδιοτήτων της κυβέρνησης είναι από μόνος του πηγή σταθερής και σημαντικής δραστηριότητας για την εκτελεστική και τη νομοθετική εξουσία. Για το Υπουργείο Οικονομικών και μόνο, έχουν οριστεί ή τροποποιηθεί με νόμο 537 αρμοδιότητες, 1.449 με προεδρικά διατάγματα και 284 με υπουργικές αποφάσεις κατά την περίοδο 1996-2011. Για το σύνολο της κεντρικής κυβέρνησης τα αντίστοιχα αριθμητικά μεγέθη είναι: 2.890 αλλαγές αρμοδιοτήτων με νόμο, 11.018 με προεδρικά διατάγματα και 3.191 με υπουργικές αποφάσεις<sup>435</sup>, δηλαδή ένας μέσος όρος 1.140 τροποποιήσεων κυβερνητικών αρμοδιοτήτων κατ' έτος» (Εκθεση ΟΟΣΑ 2011:85).

Όσον αφορά τις επιμέρους δομές και την εσωτερική τους οργάνωση, ο τίτλος του υποκεφαλαίου είναι σαφής: «Οι οργανωσιακές δομές μεταξύ των υπουργείων είναι κατακερματισμένες και παρωχημένες». Αναλυτικότερα σημειώνεται ότι, «υπάρχει μια εξίσου επείγουσα ανάγκη να ενισχυθεί η συνοχή πολιτικών στο εσωτερικό των υπουργείων. Η διοίκηση επηρεάζεται από την οργανωσιακή εξάπλωση...Επιπλέον, ένα υπουργείο έχει κατά μέσο όρο 137 αποκεντρωμένες δομές σε περιφερειακό επίπεδο» (Εκθεση ΟΟΣΑ 2011:94). Η δυσμενής αυτή κατάσταση «είναι το αποτέλεσμα πολλών δεκαετιών σταδιακής διεύρυνσης της οργανωσιακής δομής των υπουργείων, κατά την οποία νέες δομές δημιουργήθηκαν σε ανταπόκριση νέων αναγκών ή ευκαιριών χρηματοδότησης, αλλά σπάνια απομακρύνθηκαν οι παρωχημένες δομές» (Εκθεση ΟΟΣΑ 2011:95). Η διεισδυτικότητα των συντακτών είναι τέτοια που ανακαλύπτουν ακόμα και το ότι «το πραγματικό διοικητικό αντικείμενο διαφέρει-πολλές φορές σε μεγάλο βαθμό- από τις αρμοδιότητες

---

435 Βλ. τις ανάλογες διαφοροποιήσεις των οργανωτικών δομών στο Μέρος Α', Κεφάλαιο III...

που ορίζονται από τον νόμο. Επιπλέον, τα οργανογράμματα που δίδονται από τα υπουργεία, για παράδειγμα στις ιστοσελίδες τους, διαφέρουν και από τις νομικές και από τις πραγματικές δομές» (Εκθεση ΟΟΣΑ 2011:96). Η παρατήρηση αυτή, οδηγεί στην υπογράμμιση της «ανάγκης μιας γενικής επικαιροποίησης των οργανογραμμάτων και των τυπικών αρμοδιοτήτων, όπως προσδιορίζονται από τον νόμο, προκειμένου να εναρμονιστούν με την πραγματικότητα. Ωστόσο», συμπληρώνουν οι συντάκτες, «..ο όγκος των υφιστάμενων τμημάτων πιθανόν δεν έχει το απαιτούμενο μέγεθος για να είναι αποτελεσματικός» αλλά και «το γεγονός ότι η διοικητική δραστηριότητα είναι κατακερματισμένη και κατατετημημένη και εντός των υπουργείων» με τελική διαπίστωση το ότι, «τα υπουργεία δεν είναι σε θέση να ιεραρχήσουν τις αρμοδιότητές τους και παραλούν εξαιτίας προβλημάτων συντονισμού», επομένως «ο εξορθολογισμός των διοικητικών δομών είναι απόλυτη ανάγκη» (Εκθεση ΟΟΣΑ 2011:96).

Όσον αφορά τις κατευθύνσεις για την επίλυση των προβλημάτων, στην έκθεση καταγράφεται ως σύσταση (1) ότι απαιτείται, «εντοπισμός και ανάλυση των σχετικών νόμων που προσδιορίζουν τις διοικητικές δραστηριότητες και αρμοδιότητες, με σκοπό τη μεταρρύθμισή τους, για να αμβλυνθεί η δυσκαμψία των οργανωτικών δομών, έτσι ώστε να προσαρμόζονται άμεσα στις μεταβαλλόμενες ανάγκες, διαδικασίες κατάρτισης προϋπολογισμού και σχήματα λήψης αποφάσεων καθώς και στη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σε προϊσταμένους», επιπλέον, κατά τη σύσταση (2), απαιτείται «εντοπισμός και ανάλυση τμημάτων του νομικού πλαισίου που απαιτούν μεταρρυθμίσεις, έτσι ώστε να μετατοπιστεί η εστίαση της δημόσιας διοίκησης από την τυπική συμμόρφωση σε λεπτομερειακές προϋποθέσεις και περιορισμούς προς την επίτευξη στρατηγικών στόχων και πολιτικών» (Εκθεση ΟΟΣΑ 2011:107) και όλα αυτά, «δεδομένης της έντονα εικονικής φύσης των νομικών αρμοδιοτήτων» (Εκθεση ΟΟΣΑ 2011:101).

Μια άλλη αξιολογητική επισήμανση της έκθεσης συνδέει τον κατακερματισμό των αρμοδιοτήτων με την αντίστοιχη διασπορά των κτιρίων όπου στεγάζονται δημόσιες υπηρεσίες<sup>436</sup> και κατ' επέκταση τη «δημιουργία λογικής σιλό», δηλαδή έντονα αυτοαναφορικών οργανώσεων, χαρακτηρισμός που βαρύνει ήδη πολλούς ελληνικούς οργανισμούς (Παπούλιας-Τσούκας 1998).

Στα υπόλοιπα κεφάλαια, θίγονται η κρίση χρέους και ο ρόλος του Κέντρου Διακυβέρνησης (1), το Ανθρώπινο Δυναμικό (3), ο Προϋπολογισμός (4) και η Διαμόρφωση και εφαρμογή πολιτικής (5), ενώ τα αναλυτικά κείμενα συμπληρώνουν τέσσερα ενδιαφέροντα παραρτήματα, όπου γίνεται εκτεταμένη χρήση των ευρημάτων της μελέτης της ΕΥΣΣΕΠ για την καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης (εξ ου και οι πολλές επαναλήψεις δεδομένων).

---

436 «..Η κεντρική κυβέρνηση καταλαμβάνει συνολικά 1552 κτίρια συμπεριλαμβανομένων 348 μόνο για τις κεντρικές της υπηρεσίες... Η κατάσταση και ο εξοπλισμός των κτιρίων δε φαίνεται να συντελούν στην επίτευξη υψηλών επιπέδων παραγωγικότητας. Πάνω από το 90% των κτιρίων δεν έχουν χώρο για μεσημεριανό γεύμα... σχεδόν το 83% των κτιρίων δεν έχουν χώρο συνεδριάσεων...» (Εκθεση ΟΟΣΑ 2011:105-106)

Συνοπτικά πάντως, η έκθεση, πέραν των άλλων χαρακτηριστικών της, αποτελεί έναν αναλυτικό κατάλογο των όσων έχουν αναδειχθεί στην παρούσα εργασία και συνιστά μάλλον την πλέον θερμή συνηγορία υπέρ της. Ωστόσο, δεν φαίνεται να είναι και η μόνη.

### **Έκθεση Task Force (τέλη 2011) και «γενικός οδικός χάρτης»**

Υπό την ασφυκτική πίεση των δανειστών της χώρας και σε εφαρμογή των όρων του Μεσοπρόθεσμου Προγράμματος (ν.3985/2011), έφτασε στη χώρα και ανέλαβε δράση ομάδα έργου (άλλως δύναμη επιχειρήσεων ή ομάδα δράσης όπως πολιτογραφήθηκε δημοσιογραφικά) στελεχωμένη από Ευρωπαίους εμπειρογνώμονες. Η ομάδα αυτή (γνωστή ως Task Force), αποτελέστηκε από μία κεντρική (υπό τον Χ. Ράιχενμπαχ) και μερικές επιμέρους στις οποίες ανατέθηκε η ευθύνη συγκεκριμένων πολιτικών (δημοσιονομικά, τοπικής αυτοδιοίκησης, ανταγωνιστικότητας, αξιοποίησης περιουσίας κλπ) που αντιστοιχούσαν σε ορισμένα υπουργεία.

Μετά από κάποιο διάστημα επαφών και μελετών επί τόπου, η ομάδα παρέδωσε στη δημοσιότητα (τέλη 2011-αρχές 2012) τις εκτιμήσεις της για τα ελληνικά προβλήματα και τις προτάσεις της για την επίλυσή τους. Η ομάδα δεν μάζησε τα λόγια της, στο κεφάλαιο με τίτλο «Δημιουργία μιας σύγχρονης δημόσιας διοίκησης<sup>437</sup>», επισήμανε ευθέως ότι: *«Η μεταρρύθμιση της Ελλάδας πρέπει να ξεκινήσει με τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Επί του παρόντος η Ελλάδα πάσχει από έλλειψη ικανότητας για την εφαρμογή πολιτικής, τη διαχείριση των δημοσίων οικονομικών, την είσπραξη φόρων...»*, ενώ στο υποκεφάλαιο για τη «μεταρρύθμιση...», τονιζόταν επιπλέον ότι, *«απαιτείται ριζική μεταρρύθμιση των δομών και των μεθόδων εργασίας των ελληνικών δημοσίων υπηρεσιών»* (έκθεση ΤΦ 2011:15). Το πλέον ενδιαφέρον ήταν ότι καταγράφονταν ρητά και το μείζον έλλειμα κεντρικής καθοδήγησης όσο και οι σχετικές ευθύνες: *«Υπάρχει ανάγκη σαφούς ανάληψης ηγετικών πολιτικών ευθυνών, προκειμένου να παύσει ο σημερινός κατακερματισμός της ευθύνης για διάφορες πτυχές της πολιτικής μεταξύ των διαφόρων υπουργείων και υπηρεσιών. Απαιτείται ισχυρή ικανότητα συντονισμού μεταξύ των υπουργείων για την εφαρμογή πολύπλοκων διαδικασιών μεταρρύθμισης. Μεταρρυθμίσεις απαιτούνται επίσης για τη βελτίωση της λειτουργίας και της οργάνωσης κάθε ελληνικού υπουργείου και δημόσιας υπηρεσίας. Όλες οι αρχές της συνοχής και της αποτελεσματικότητας που θα θεσπιστούν από τη μεταρρύθμιση της διοίκησης σε κεντρικό επίπεδο πρέπει να μεταφερθούν σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο»*. Παρά τη σαφήνεια των προηγούμενων παρατηρήσεων, σε υποκεφάλαιο με τίτλο *«Βελτίωση του εσωτερικού συντονισμού»* (έκθεση ΤΦ 2011:18), καταγραφόταν ρητά η απουσία ενός *«νευραλγικού κέντρου»* για την παρακολούθηση και προπάντων, για τον συντονισμό των διαφόρων προσπαθειών-

---

437 Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, την Επιτροπή των Περιφερειών και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, «Ανάπτυξη για την Ελλάδα» 18-4-2012, σελ. 15-19

ενεργειών «στο πλαίσιο της ελληνικής κυβέρνησης». Η σημασία και η χρησιμότητα ενός τέτοιου μηχανισμού τονίζονται με ενάργεια: «Απαιτείται ένας τέτοιος μηχανισμός για τη διατήρηση του ρυθμού της διαδικασίας μεταρρυθμίσεων και τη διευκόλυνση του διάφανου και αποτελεσματικού κυβερνητικού ελέγχου της συνολικής διαδικασίας. Ο μηχανισμός αυτός θα αποτελέσει τη βάση για κυβερνητικό και κοινοβουλευτικό έλεγχο της διαδικασίας και θα συμβάλει στη διόρθωση τυχόν αποκλίσεων. Θα συμβάλει επίσης στη δημιουργία αυτόνομης ικανότητας για τον καθορισμό και την εφαρμογή των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων» (έκθεση ΤΦ 2011:18-19).

Το σύνολο των προτάσεων, που περιελάμβαναν και κατευθύνσεις αλλά και συγκεκριμένα μέτρα και μάλιστα προγραμματισμένα τόσο κατά την ειδική βαρύτητά τους όσο και χρονικά, έφερε την ονομασία «γενικός οδικός χάρτης», με προφανή ελπίδα να παίξει έναν ανάλογο ρόλο, κατατέθηκαν προς την Ε.Ε., έγιναν αποδεκτές και δημοσιεύθηκαν επίσημα (κάπως αργοπορημένα, μάλλον λόγω των ελληνικών εκλογών), με ημερομηνία 18-4-2012<sup>438</sup>.

Ως πρωταρχικά μέτρα προτείνονταν η σύσταση Υψηλού Επιπέδου Ομάδας Αναδιάρθρωσης της Δημόσιας Διοίκησης (μέτρο 01), η «Σύσταση Ομάδας Υποστήριξης της Αναδιάρθρωσης της Δημόσιας Διοίκησης..» (02) και η «Σύσταση Μονάδων Αναδιάρθρωσης σε κάθε Υπουργείο» (03). Στη συνέχεια, υπό τον τίτλο «Βραχυπρόθεσμη Μεταρρύθμιση» ορίζονταν αφενός μία σειρά 19 μέτρων που κλιμακώνονταν ως το 2013 και άλλη μία 5 μέτρων στενότερου χρονικού ορίζοντα. Όλα αυτά αφορούσαν κρίσιμους μετασχηματισμούς στις δομές και στις διαδικασίες, στην κατεύθυνση του εξορθολογισμού τους. Ακολουθούσαν οι «Μεσοπρόθεσμες Μεταρρυθμίσεις» με ορίζοντα το γ' τρίμηνο του 2012 και μετά οι Μακροπρόθεσμες Μεταρρυθμίσεις, με ορίζοντα το β' τρίμηνο του 2013, όλες επί των αναδιαρθρώσεων στις δομές και στις διοικητικές διαδικασίες.

Ο οδικός χάρτης συμπληρωνόταν με ένα αντίστοιχο πρόγραμμα «για τη βελτίωση της διαχείρισης και παρακολούθησης των ανθρώπινων πόρων» (εργασία 4), «για την εφαρμογή μιας πρακτικής και αποδοτικής προσέγγισης για την ανάπτυξη και διαχείριση των ΤΠΕ» (εργασία 5) και «για την αναλυτική εξέταση των διαδικασιών, νόμων, αδυναμιών και άλλων νομικών πτυχών που επιτρέπουν την απάτη και τη διαφθορά» (εργασία 6). Η μη τήρηση των επιταγών του και των στενών χρονικών περιθωρίων του είναι σήμερα φανερό αλλά αυτό δεν μπορεί να αποδοθεί μόνο στις εκλογικές διαδικασίες Μαΐου-Ιουνίου 2012...

### **«Λευκή βίβλος» για τη διακυβέρνηση και το επιτελικό κράτος**

Συνεχίζοντας τυπικά τις ενέργειες του ΕΠ «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» αλλά μάλλον και σε λανθάνουσα αντιπαράθεση με τα συμπεράσματα της μελέτης καταγραφής της υφιστάμενης κατάστασης που είχε εκπονηθεί υπό την εποπτεία του ιδίου υπουργείου (αλλά υπό

---

438 Ολόκληρο το κείμενο στην ιστοσελίδα:  
[www.ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/financial\\_operations/pdf/2012-04-18-greece-comm-el.pdf](http://www.ec.europa.eu/economy_finance/articles/financial_operations/pdf/2012-04-18-greece-comm-el.pdf)

άλλον υπουργό...), το (διαχωρισμένο από τον Ιούνιο) Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, ανέθεσε υπό συνθήκες που πάντως δεν διακρίνονταν για αμεροληψία<sup>439</sup>, σε ομάδα ερευνητών, τη σύνταξη πλήρους πρότασης για την πορεία προς το επιτελικό κράτος. Η πρόταση των μελετητών ολοκληρώθηκε πριν τη λήξη του χρόνου και δόθηκε αυτούσια στη δημοσιότητα για διαβούλευση, υπό τον τίτλο “λευκή βίβλος για τη διακυβέρνηση”. Παρότι, η πρόταση ήταν έργο εμπειρογνομόνων και πληθώρα θεμάτων τόσο γενικών<sup>440</sup> όσο και εξειδικευμένων τίθεντο σε διαβούλευση ενός μηνός, ωστόσο η πολιτική ηγεσία δεν πρέπει να αγνοούσε πως, “*όταν πρόκειται για ριζική αλλαγή και τη διατύπωση ενός κατευθυντήριου οράματος για την αρχιτεκτονική της οργάνωσης στο σύνολό της, τότε η ευθύνη δεν μπορεί να μεταβιβαστεί*” (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:272).

Η πρόταση πάντως, συνθέτει ένα από τα πιο καλογραμμένα και τεκμηριωμένα κείμενα, εφάμιλλο των εκθέσεων εμπειρογνομόνων. Ιδιαίτερο και αξιέπαινο χαρακτηριστικό της, η κριτική τοποθέτηση έναντι όλων, η παράθεση καλών πρακτικών από τη διεθνή εμπειρία και η διεξοδική προσπάθεια αναζήτησης εναλλακτικών λύσεων.

Αρχής εξαρχής, γίνεται λόγος για τη «*δεδομένη.. αβελτηρία του πολιτικοδιοικητικού συστήματος στην υιοθέτηση των μεταρρυθμίσεων*» (Λευκή Βίβλος 2012:8) και για τη συμφωνία των συντακτών με τις κατευθύνσεις της μεταρρύθμισης προς ένα επιτελικό κράτος, τονίζοντας χαρακτηριστικά πως «*οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις στοχεύουν στη δημιουργία σύγχρονων δημοσίων υπηρεσιών οι οποίες απαλλαγμένες από τα λειτουργικά προβλήματα του νομικισμού, της τυπολατρίας και της πολυνομίας, μέσα από ευέλικτες και αποδοτικές δομές, θα μπορούν... να αποδώσουν υπηρεσίες στους πολίτες και την επιχειρηματική κοινότητα, διασφαλίζοντας την βέλτιστη ποιότητά τους και τους πόρους εκείνους που τις δικαιολογούν*» (Λευκή Βίβλος 2012:8).

Στη συνέχεια, στο κεφάλαιο με τίτλο “Αρμοδιότητες”, που είναι αρκετά εκτενές (Λευκή Βίβλος 2012:15-36), εκτίθενται τόσο τα πολλά προβληματικά δεδομένα, όπως ο υπερβολικός αριθμός κατάτμησης, η παρουσία επικαλύψεων και αυξημένων συναρμοδιοτήτων, η απουσία ξεκάθαρων εκροών, όσο και οι προφανείς συνέπειές τους, δηλαδή το “έλλειμμα συντονισμού” και εντέλει το “τέλμα αναποτελεσματικότητας”. Η κριτική που διατυπώνεται είναι απολύτως ευκρινής: «*Βασιζόμενη σε μια αναχρονιστική και συγκεντρωτική λογική καθετοποιημένης κατανομής και κατάτμησης των αρμοδιοτήτων, όπου απουσιάζει η οποιαδήποτε πρόβλεψη συντονισμού ομοειδών αντικειμένων και άρσης των επικαλύψεων, η διοικητική αρχιτεκτονική αναπαράγει και, συχνά, δημιουργεί νέους γραφειοκρατικούς περιορισμούς στην αποδοτικότητα των υπηρεσιών. Η παρουσία*

---

439 Ανάρτηση πρόσκλησης εκδήλωσης ενδιαφέροντος στις 5 Δεκεμβρίου με προθεσμία κατάθεσης πρότασης μερικών ημερών και τελικής παράδοσης έργου στις 31 Δεκεμβρίου 2011...

440 Στο τέλος του εισαγωγικού μέρους 57 ζητήματα τίθεντο για διαβούλευση, ενώ σε καθένα από τα επτά ειδικά κεφάλαια υπήρχαν άλλες 3-15 ερωτήσεις

της γραφειοκρατίας προκύπτει, σε μεγάλο βαθμό, από το υπερβολικό πλήθος και την ανορθολογική διασπάθιση των αρμοδιοτήτων μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων» (Λευκή Βίβλος 2012:19). Ακολουθεί εκτενής παρουσίαση των διαφορών όψεων του προβλήματος και των δυσμενών επιπτώσεών του και από όλες τις παρατηρήσεις, προκύπτει η εντυπωσιακή συμφωνία των συντακτών, με τα περισσότερα από όσα υποστηρίζονται στην παρούσα εργασία. Ο ορθολογισμός φαίνεται να κερδίζει έδαφος...

Επισημαίνουμε ιδιαίτερα τα σημεία που κατεξοχήν άπτονται του θέματός μας. Έτσι, κατά τη βίβλο «..η αναποτελεσματικότητα... στην εφαρμογή των δημόσιων προγραμμάτων & υπηρεσιών, προέρχεται από τη μη ορθολογική κατανομή και τυποποίηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων και φορέων της δημόσιας διοίκησης, καθώς και την αδυναμία διασύνδεσής τους με συγκεκριμένες επιχειρησιακές εκροές και τις ανάγκες των επωφελούμενων» (Λευκή Βίβλος 2012:22), ενώ «το πρόβλημα επιτείνεται εάν αναλογισθεί κανείς τον τρόπο και την κουλτούρα που δημιουργήθηκε όσον αφορά την μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κέντρο στην περιφέρεια» (Λευκή Βίβλος 2012:23). Συνοψίζοντας οι συντάκτες της βίβλου, (συν)τάσσονται υπέρ της μετάβασης «σε ένα νέο μοντέλο οργάνωσης και διοίκησης το οποίο θα χαρακτηρίζεται από τη σαφήνεια των αρμοδιοτήτων και δράσεων του κάθε επιπέδου διοίκησης», ενώ ταυτόχρονα τονίζουν ότι σήμερα, «επείγει ο διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων ανά επίπεδο διοίκησης και ο πλέον ενδεδειγμένος τρόπος για να γίνει αυτό είναι να αντικατασταθεί το σημερινό λεπτομερές και κυκεωνικό συνοθύλευμα αρμοδιοτήτων με ορισμένες κατηγορίες πεδίων πολιτικής».

Η βίβλος περιλαμβάνει ακόμα κεφάλαιο για την οργάνωση (Λευκή Βίβλος 2012:37-52), όπου αναλύονται διεξοδικά τα προβληματικά σημεία των υφιστάμενων, μάλλον πληθωρικών, δομών (15 υπουργεία με 72 γενικές γραμματείες και τομείς, με 157 γενικές διευθύνσεις, 1.978 διευθύνσεις και 5.027 τμήματα), όπου κυριαρχεί ως “σημαντικότερο πρόβλημα η έλλειψη συντονισμού” (Λευκή Βίβλος 2012:46). Σε μία πρόσθετη, εξαιρετικά εύστοχη επισήμανσή τους, οι συγγραφείς της βίβλου τάσσονται ρητά υπέρ της συστημικής μεθοδολογίας.

Η βίβλος ολοκληρώνεται με κεφάλαια για τη διοίκηση του προσωπικού (τίτλος 8) , την κτιριακή υποδομή (9) τον προϋπολογισμό (10), όπου πάλι ξαναβρίσκουμε την κατάτμηση αρμοδιοτήτων και την ανάγκη μετατροπής του ελαττωματικού συστήματός μας σε προϋπολογισμό προγραμμάτων (Λευκή Βίβλος 2012:78-80), με την «ενοποίηση του προϋπολογισμού με τον επιχειρησιακό σχεδιασμό των δημοσίων υπηρεσιών».

### **Προσπάθεια αναδιοργάνωσης υπουργείων**

Σε εφαρμογή διατάξεων του ν.4024/2011 για την αναδιοργάνωση των κεντρικών υπηρεσιών αλλά ακολουθώντας ακόμα παλαιότερες κατευθύνσεις, τον Μάρτιο 2012 δόθηκε στη δημοσιότητα νομοσχέδιο με τον φιλόδοξο τίτλο “Αναδιοργάνωση του κράτους”. Το ν/σ περιλάμβανε τους νέους οργανισμούς 11 υπουργείων (εξαιρέθηκαν τα Εθνικής Αμυνας, Εξωτερικών, Προστασίας του

Πολίτη και Οικονομικών), όπως τους διατύπωσαν τα ίδια τα υπουργεία. Στεκόμαστε καταρχήν στο ότι η εισηγητική έκθεση του ν/σ αποτελεί μια πλήρη επιβεβαίωση των όσων κριτικών σχολίων υποστηρίζονται στην παρούσα εργασία. Ωστόσο, οι ρυθμίσεις που προτείνονται στο σχέδιο, πόρρω απέχουν από το να υιοθετούν ή να υλοποιούν τις προτάσεις. Αποδεικνύοντας ότι, «*μια πτυχή της δυσλειτουργικής οργάνωσης είναι η αδυναμία της να μαθαίνει από τα λάθη της. Έτσι, επαναλαμβάνει τα ίδια λάθη συνεχώς..*» (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:262), οι προτείνοντες το νομοθέτημα δεν φαίνεται να έχουν μάθει τίποτα.... Απουσιάζει εξ ολοκλήρου η συνολική θέαση (εκ των ων ουκ άνευ...), απουσιάζει η συστημική ανάλυση (εκ των ων ουκ άνευ...), απουσιάζει γενικότερα η «*συγκροτημένη διαδικασία σκέψης που οδηγεί στον τελικό σχεδιασμό*» (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:278) και πολλά άλλα λιγότερο σημαντικά...

Το ν/σ και μετά τη δημοσιοποίησή του, έμεινε ασιώς ν/σ γιατί η Βουλή διαλύθηκε και προκηρύχθηκαν εκλογές. Η μάλλον βιαστική σύνταξη και η κατάθεσή του τη συγκεκριμένη στιγμή (εν όψει εκλογών), στηρίζουν το επιχείρημα υπέρ της συμβολικής και μόνο χρήσης του, κάτι που επιβεβαιώνεται, με την όμοια κίνηση, της δημοσιοποίησης του σχεδίου π.δ/τος για την αξιολόγηση του προσωπικού (που παρέμεινε βέβαια σχέδιο)...

### III.6 Συμπεράσματα

Μετά την σημαντική μεταβολή των κρατικών δομών που συντελέστηκε με την υλοποίηση του προγράμματος “Καλλικράτης” και την τελευταία ανακατανομή δομών και αρμοδιοτήτων που πραγματοποιήθηκε τον Ιούνιο του 2011, η οργανωτική αρχιτεκτονική του Κράτους διαμορφώθηκε ως εξής:

#### ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

(15 + 1 υπουργεία)

	Γεν.Γραμ.	Ειδ. Γρ	Οργανισμοί
ΔΙΟΙΚ. ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ	2	2	π.δ. 320/1988
ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ	3	-	π.δ. 49/1988
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ	4	3	Χωρίς ενιαίο οργανισμό
ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ	2	1	ν. 3566/2007
ΑΜΥΝΑΣ	-	-	ν.2292/1995
ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ-ΝΑΥΤΙΛΙΑΣ	9	4	Χωρίς ενιαίο οργανισμό
ΥΓΕΙΑΣ	3	1	π.δ. 95/2000



ΕΡΓΑΣΙΑΣ	3	1	π.δ. 368/1989
ΓΕΩΡΓΙΑΣ	2	1	π.δ. 402/1988
ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ-ΥΠΟΔΟΜΩΝ	4	-	Χωρίς ενιαίο οργανισμό
ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ	2	1	π.δ. 36/2000
ΥΠΕΚΑ	3	3	Χωρίς ενιαίο οργανισμό
ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ-ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ	4	-	Χωρίς ενιαίο οργανισμό
ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΠΟΛΙΤΗ	3	-	Χωρίς ενιαίο οργανισμό
ΠΑΙΔΕΙΑΣ	5	4	π.δ. 147/1976
(ΤΥΠΟΥ)	2	-	π.δ. 258/1993
	51	21	

#### ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

-7 (ενιαίες) Αποκεντρωμένες Διοικήσεις (με προβληματικούς οργανισμούς)

-Αποκεντρωμένες υπηρεσίες εννέα υπουργείων

#### ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Β' βαθμός, 13 αιρετές Περιφέρειες (με πρόσφατους οργανισμούς)

Α' βαθμός, 325 Δήμοι (με οργανισμούς πρόσφατους ή υπό σύνταξη...).

Τον Ιούλιο 2012, το μεν τοπίο έχει επαρκώς διευκρινιστεί από σκοπιάς θεωρίας και σε σημαντικό βαθμό από απόψεως συλλογής επαρκών δεδομένων για την υφιστάμενη κατάσταση. Η τελευταία, χαρακτηρίζεται τόσο από σύγχυση στη χρήση των κρίσιμων όρων όσο και από σύγχυση στη διοικητική πρακτική... Μετά από επανειλημμένες, συνθετικές και εμπειριστατωμένες προτάσεις που κατέθεσαν τόσο εξωτερικοί όσο και εσωτερικοί φορείς κάτοχοι κατάλληλης εμπειρογνομosύνης, όλα τα προβλήματα και οι δυσλειτουργίες έχουν διαυγασθεί πλήρως και οι δρόμοι για την επίλυσή τους έχουν υποδειχθεί με εξαντλητική ακρίβεια, σχεδόν βήμα προς βήμα (“οδικοί χάρτες” κλπ). Ομοίως έχει καταδειχθεί επαρκώς και το κόστος που θα έχει, για το πολιτικό σύστημα και την κοινωνία πολιτών, η ανάληψη μιας τέτοιας προσπάθειας εξορθολογισμού και η πορεία σε μια διαδρομή αναζήτησης άλλων πολιτικο-κοινωνικών ισορροπιών.

Έχοντας καταγράψει μια θετική σχέση μεταξύ αυταρχικότητας των καθεστώτων και ασαφούς κατανομής αρμοδιοτήτων, κατά την περίοδο 1922-1974, η μεταπολιτευτική περίοδος που

ακολουθεί ως τις ημέρες μας (1975-2012) δημιουργεί εύλογα ερωτηματικά. Αυτά προκύπτουν από την αντίφαση της συντήρησης/αύξησης ασαφειών κατανομής, που μάλιστα εντείνονται όσο ο κρατικός μηχανισμός διαφοροποιεί τις δομές του και επεκτείνει τις λειτουργίες του (κάτι που γίνεται αυξητικά από το 1980 και έπειτα, μέχρι σχεδόν το 2010) με την παράλληλη, ομαλή εναλλαγή δημοκρατικά εκλεγμένων κυβερνήσεων. Από ότι όμως μπορούμε να διαγνώσουμε, εξετάζοντας τα τελευταία 10 περίπου χρόνια (2001-2012), όσο το συνολικό κρατικό οικοδόμημα-σύστημα γινόταν πολυπλοκότερο τόσο χανόταν ο δημοκρατικός έλεγχος της λειτουργίας του, με αποτέλεσμα να καλύπτει η κακοδιοίκηση και η διαφθορά (σταθερή και σημαντική η αύξησή τους κατά το ίδιο διάστημα...). Όπως είδαμε διεξοδικά (ήδη από τη δεκαετία 1990), κάθε κυβέρνηση εκπονούσε ένα μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα, περισσότερο ή λιγότερο φιλόδοξο, προκειμένου να επιτύχει όλα εκείνα που οι διάφορες εκθέσεις εμπειρογνομόνων είχαν καταδείξει ως απαραίτητα, ανάμεσα σε αυτά, και την αποσαφήνιση στην κατανομή αρμοδιοτήτων/των. Στο θέμα αυτό όμως, μέσα σε όλη αυτήν την μεταρρυθμιστική κινητικότητα και ρητορική, παρά τη σημαντική προσπάθεια που αναλήφθηκε κατά τα 10 τελευταία αυτά χρόνια, σε τρεις τουλάχιστον διακριτές περιόδους (πρόγραμμα ΠΟΛΙΤΕΙΑ 2001-2004, αναθεωρημένο ΠΟΛΙΤΕΙΑ 2004-2007, Επιχειρησιακό Πρόγραμμα ΔΜ 2007-2012), το πρόβλημα της ασαφούς κατανομής, της επικάλυψης και της σύγχυσης των αρμοδιοτήτων μεταξύ των βασικών κρατικών φορέων, παρέμεινε ακλόνητο και εξακολουθεί να απασχολεί πρώτα και κύρια τους εφαρμοστές αλλά ομοίως και ίσως περισσότερο, τους μελετητές, τους ερευνητές και τους σχεδιαστές των νέων μεταρρυθμίσεων.

Με τα παραπάνω δεδομένα, κυριαρχίας μεν του πολιτικού (δημοκρατικού) συστήματος και των σκοπιμοτήτων που αυτό προτάσσει, σε συνδυασμό με την (αναπαραγόμενη και συντηρούμενη) μη ορθολογική κατάσταση της ελληνικής δημόσιας γραφειοκρατίας, οδηγούμαστε σε μια προβληματική (για το Κράτος και το δημόσιο συμφέρον που αυτό οφείλει να εκφράζει) κατάσταση λειτουργίας του πολιτικοδιοικητικού συστήματος που το μόνο που φαίνεται πως τελικά επιτυγχάνει, είναι η αναπαραγωγή του εαυτού του και των υφιστάμενων σχέσεων εξουσίας (Χατζηπαντελή 1998:229)... Αυτό, αναδεικνύει την ανάγκη διερεύνησης των διαφόρων διαστάσεων-παραμέτρων που προσδιορίζουν την ποιότητα του δημοκρατικού καθεστώτος της περιόδου 1975-2012, που θα εξετάσουμε στο ΜΕΡΟΣ Γ', αφού όμως πρώτα διευρύνουμε τη γνωστική μας επάρκεια στο πεδίο της έννοιας αρμοδιότητα/τες, στο ΜΕΡΟΣ Β' που ακολουθεί.

#### ΚΕΦΑΛΑΙΟ IV: Οι διαφορετικές προσεγγίσεις του προβλήματος

##### IV.1 Εισαγωγή

Αφού συντέθηκε ο ιστορικός καμβάς, το συγκεκριμένο δηλαδή πολιτικοδιοικητικό περιβάλλον επί του οποίου αναπτύχθηκαν και εξακολουθούν να αναπτύσσονται τα ζητήματα-προβλήματα που μας ενδιαφέρουν, στο Μέρος αυτό, αφήνοντας κατά μέρος την περιγραφή της ιστορικής πορείας των εξεταζόμενων θεμάτων, επιδιώκουμε δύο εγχειρήματα: Αφενός, την εξέταση σε επίπεδο μικροανάλυσης των κρίσιμων εννοιών, αυτών της αρμοδιότητας (ως έννοιας γένους) και της τοπικής υπόθεσης (ως έννοιας είδους σε σχέση με την πρώτη), αξιοποιώντας τις περισσότερες δυνατές προσεγγίσεις που μας προσφέρουν οι διακριτές επιστημονικές πειθαρχίες, προσπαθώντας να ερμηνεύσουμε μέσω αυτών τη δημιουργία και διαίωνηση των υφιστάμενων προβλημάτων. Αφετέρου, ερευνώντας όσο γίνεται καλύτερα τη συνεισφορά αλλά και τους περιορισμούς των διαφορετικών επιστημονικών προσεγγίσεων και των ξεχωριστών νοητικών εργαλείων που αυτές αξιοποιούν, επιδιώκουμε την ανάδειξη των διαφορετικών προοπτικών επίλυσης από τη χρήση τους. Στην κατεύθυνση αυτή, επιδιώκουμε μια μετατόπιση της μελέτης του προβλήματος, από τη σκοπιά της νομικής επιστήμης που επικρατεί στην πολιτικο-διοικητική μας κουλτούρα, αναδεικνύοντας τη σκοπιά της πολιτικής ανάλυσης και των δικών της επιμέρους συνιστωσών (οργανωτικής, διοικητικής, εφαρμοσμένης πολιτικής).

Τη μετατόπιση αυτή της εξέτασης τη βασίζουμε σε έναν πληρέστερο ορισμό του κράτους, σύμφωνα με τον οποίο *“το πρωτεύον και ιδιαζόντως χαρακτηριστικόν στοιχείον του κράτους είναι η οργάνωσις εξουσίας αυτοδυνάμου, επειδή οργανώνει τους τρόπους καταναγκαστικής συμβίωσης των ανθρώπων”* (Μάνεσης 1967:39), οπότε μπορούμε να προσδιορίσουμε αναλυτικότερα τα κύρια χαρακτηριστικά του. Αφήνοντας κατά μέρος τα δύο στοιχεία που δεν επηρεάζουν σημαντικά το θέμα μας (τον λαό και τη χώρα), εστιάζουμε σε εκείνο που μας ενδιαφέρει εδώ, δηλαδή στην (κρατική) εξουσία. Σύμφωνα πάντα με τον περιεκτικό ορισμό του Μάνεση, *“κρατική εξουσία είναι η υπερτάτη ικανότης επιβολής ωρισμένης θελήσεως επί άλλων θελήσεων κατά τρόπον ακαταγώνιστον, δηλαδή η υπερτάτη ικανότης του άρχειν, η οποία συνίσταται εις το επιτάσσειν και εξαναγκάζειν εις συμμόρφωσιν”* (Μάνεσης 1967:40). Περαιτέρω, ακολουθώντας τη σκέψη του Μάνεση ο καθηγητής Μανιτάκης, αναλύει τα *“διακριτά γνωρίσματα”* της κρατικής εξουσίας, τα οποία και τη χαρακτηρίζουν ως, πρωτογενή και αυτοδύναμη, ακαταγώνιστη και οργανωμένη και διαρκή. Αναλύοντας περισσότερο το τελευταίο της γνώρισμα ο συγγραφέας σημειώνει: *“Η κρατική εξουσία είναι τέλος εξουσία θεσμοποιημένη. Εκδηλώνεται μέσα από θεσμούς απρόσωπους και διαδικασίες αντικειμενικές. Οργανώνεται*

*και μορφοποιείται νομικά. Η οργάνωση χαρίζει στην κρατική εξουσία διάρκεια και αντικειμενικότητα, καθώς και ασφάλεια στην ίδια και σε όσους υπόκεινται στις επιταγές της. Με τη βοήθεια των κανόνων δικαίου, η βούληση της κρατικής εξουσίας αποπροσωποποιείται, αποδεσμεύεται από το φορέα της και εμφανίζεται ως απόφαση ή πράξη ενός απρόσωπου κρατικού οργάνου. Αποδεσμευμένη από την ιδιωτική βούληση του εκάστοτε φορέα της, η κρατική εξουσία και οι αποφάσεις της αποκτούν υπόσταση αντικειμενική, κύρος, πειθώ και διάρκεια” (Μανιτάκης 2007:51).*

Με τη σειρά μας, θα εστιάσουμε σε αυτό το καίριο γνώρισμα και στους δρόμους που μας ανοίγει. Η εξουσία είναι οργανωμένη, το κράτος, το οποιοδήποτε κράτος, συνιστά μια οργάνωση, η οποία προφανώς προσδιορίζεται και (οφείλει να) λειτουργεί σύμφωνα με τις αρχές και τα πορίσματα της αντίστοιχης επιστημονικής περιοχής, δηλαδή της θεωρίας των οργανώσεων η οποία αποτελεί επιμέρους ειδικότερο τομέα της Διοικητικής Επιστήμης. Επισημαίνουμε εδώ ότι μέχρι σήμερα, η εξέταση της κρατικής εξουσίας στη χώρα μας, εστιαζόταν στο έτερο χαρακτηριστικό αυτής, στη συγκρότηση και έκφραση της κρατικής οργάνωσης με νομική προσωπικότητα, παραμερίζοντας ή και αγνοώντας το προαπαιτούμενο αυτής της νομικής κατασκευής, τη συγκεκριμένη δηλαδή οργάνωση, ως δομή και λειτουργία, η οποία έχει τη δική της εσωτερική λογική (Βεζανής 1963, Σγουρίτσας 1965, Δασκαλάκης 1974, Κασιμάτης 1980, Ράϊκος 1980β κα).

Στο κεφάλαιο αυτό, εξετάζουμε καταρχήν τα γνωστικά-αναλυτικά εργαλεία που διατίθενται (νομικά, πολιτικά) και προσπαθούμε να διαγνώσουμε τις δυνατότητες, τα όρια και την καταλληλότητα καθενός και παράλληλα να καλύψουμε το έλλειμα που υπάρχει μέχρι σήμερα στην ελληνική πραγματικότητα, δηλαδή το έλλειμα προσέγγισης της κρατικής εξουσίας με όρους οργανωτικούς/διοικητικούς/πολιτικούς. Πιο συγκεκριμένα, αφού δούμε τη συνεισφορά και τα όρια της νομικής προσέγγισης (θεωρίας και νομολογίας), θα εστιάσουμε στην πολιτική προσέγγιση για να εξετάσουμε: Τι είναι μια οργάνωση, σε τι αποβλέπει και ποιά είναι τα συστατικά χαρακτηριστικά της (κατανομή έργου, συντονισμός, έλεγχος, επιδίωξη αποτελεσματικότητας), με ποιά κριτήρια κατανέμεται το έργο εντός μιας οργάνωσης σύμφωνα με τα δεδομένα αυτής της επιστήμης, ποιά είναι τα άλλα στοιχεία που προσθέτει η επιστήμη αυτή, προκειμένου να εξασφαλίζεται ο σκοπός ύπαρξής της και να πραγματοποιούνται οι ευρύτεροι σκοποί για την επίτευξη των οποίων δημιουργείται. Και αφού κάθε οργάνωση δημιουργείται και λειτουργεί για να εξυπηρετήσει τη διοίκηση, ποιές άλλες διαστάσεις χρειάζεται να λάβουμε υπόψη μας. Η ανάγκη επικοινωνίας, η τεχνολογία ποιόν ρόλο παίζουν; Εν τέλει, μέσα στον χώρο της διοικητικής λειτουργίας και στον ευρύτερο αυτής, της εφαρμοσμένης πολιτικής, ποιά είναι τα άλλα εργαλεία τα οποία μπορούμε να αξιοποιήσουμε για να επιλύσουμε το πρόβλημα που αντιμετωπίζουμε. Η έννοια τη δημόσιας πολιτικής μπορεί και πώς να μας βοηθήσει;

## IV.2 Νομική προσέγγιση

### νομική θεωρία

Η έννοια της αρμοδιότητας, στη νομική επιστήμη, εξετάστηκε και εξετάζεται παραδοσιακά στον χώρο του δημοσίου δικαίου, μάλλον ακροθιγώς από το συνταγματικό διεξοδικότερα δε από το διοικητικό δίκαιο. Ως γνωστόν, ο τομέας αυτός του δημοσίου δικαίου, αναπτύχθηκε στη χώρα μας κατά τον 20ο αιώνα, υπό την επιρροή του αντίστοιχου γαλλικού δικαίου και με την καθοριστική συμβολή της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας (από το 1929 και έπειτα).

Παρότι αρκετοί συγγραφείς του δημοσίου δικαίου, και προπολεμικά (Σαρίπολος, Σβώλος) αλλά προπάντων, μεταπολεμικά (Στασινόπουλος, Κυριακόπουλος, Δεληκωστόπουλος, Δένδιας, Βεγλερής, Παπαχατζής) αναφέρονται σε αυτήν αποδίδοντάς της περίοπτη θέση, ωστόσο δεν υπεισέρχονται σε διεξοδική εξέτασή της. Εκείνος ο οποίος θα την επεξεργαστεί ιδιαίτερα και θα παρουσιάσει επ' αυτής μια πληρέστατη μελέτη, κινούμενη στον χώρο αποκλειστικά του δημοσίου δικαίου, είναι ο Γ. Ναυπλιώτης, του οποίου η σχετική εργασία<sup>441</sup> ήταν και παραμένει καθοριστική.

Ο συγγραφέας ξεκινώντας τη διερεύνηση του θέματός του, της έννοιας της αρμοδιότητας στον χώρο της Εκτελεστικής εξουσίας του κράτους, αναδεικνύει τη σαφώς νομική προσέγγισή του, καταγράφοντας αφενός την ανάγκη μιας οργάνωσης, όπως το κράτος, να διαχωρίζει τις δραστηριότητές του και να τις αναθέτει σε διαφορετικά κρατικά όργανα και αφετέρου εστιάζοντας αποκλειστικά στη διαδικασία της κατανομής, σημειώνει με ενάργεια την απαιτούμενη διαδικασία εσωτερικής διαφοροποίησης και ανάθεσης δραστηριότητας στις χωριστές οργανικές μονάδες, οι οποίες όμως οφείλουν να λειτουργούν πάντα προς όφελος της υπηρεσίας: *“Ο καταμερισμός της εργασίας εντός εκάστου νομικού προσώπου (πρωτίστως του Κράτους, αλλά και ετέρων αυτοδιοικουμένων καθ' ύλην ή κατά τόπον δημοσίων οργανισμών) και η εν γένει οργάνωσις αυτού κατά τρόπον ορθολογικόν, ανταποκρινόμενον εις το αντικείμενον της δραστηριότητός του, αποτελούν απαραίτητα στοιχεία καλής λειτουργίας και ασφαλούς εκπληρώσεως της αποστολής του νομικού προσώπου. Ούτως, έκαστον νομικόν πρόσωπον ευρίσκεται προ του προβλήματος της κατανομής του ανατεθέντος έργου εις μικροτέρας ενότητας (τμήματα ή μέρη). Η άσκησις και η διεκπεραίωσις του αναλογούντος εις τα τμήματα ή τα μέρη έργου δύναται να λάβη χώραν μόνον τη μεσολαβήσει ωρισμένων υποκειμένων, ήτοι φυσικών προσώπων εμφανιζομένων ως οργάνων του νομικού προσώπου. Εις τα πλαίσια της καθόλου δραστηριότητος του νομικού προσώπου αναλαμβάνει επομένως το όργανον την διεκπεραίωσιν ενός τμήματος αυτής. Η ούτω δημιουργουμένη σχέσις μεταξύ Τμήματος και Συνόλου έχει την έννοιαν ότι το όργανον ενεργεί ωρισμένας πράξεις αρμοδιότητος χάριν και για λογαριασμόν του Συνόλου...”* (Ναυπλιώτης 1974: 16-17).

Στη συνέχεια, ο συγγραφέας επιχειρεί μια δεύτερη αφαίρεση υπέρ της νομικής προσέγγισης. Αφού τονίσει τη σημασία του (διοικητικού) οργάνου, για την κατανόηση της έννοιας της

αρμοδιότητας και το πόσο στενή είναι η διασύνδεση των δύο (όργανο-αρμοδιότητα), ωστόσο αποστασιοποιείται από τον τρόπο συγκρότησης, στελέχωσης και εξοπλισμού του οργάνου με τα απαιτούμενα μέσα ορθολογικής λειτουργίας, προκειμένου να εστιάσει το ενδιαφέρον του αποκλειστικά στη νομική σχέση (ανάθεση αρμοδιότητας) και στη διερεύνησή της. Η εξέταση λοιπόν της σχέσης οργάνου-αρμοδιότητας, “...ως νομικής εννοίας, σημαίνουσα την πραγματική ή κατά τεκμήριον ύπαρξιν ουσιαστικού τινός δεσμού του οργάνου προς το αντικείμενον της αρμοδιότητός του... το όργανον παρουσιάζεται ως έχοντος υπό του κανόνος της αρμοδιότητος προϋποτιθεμένας εκάστοτε ουσιαστικάς προϋποθέσεις προς αποτελεσματική και επιτυχή άσκησιν αυτής...”, ωστόσο μην επιθυμώντας να θίξει τα ζητήματα πραγματικών όρων λειτουργίας του οργάνου, που προφανώς άπτονται άλλης επιστήμης (της Διοικητικής-Οργανωτικής), αναδιπλώνεται αποδεχόμενος πως, “η ύπαρξις της ανωτέρω ουσιαστικής σχέσεως δεν δύναται βεβαίως (...) να εναχθή εις στοιχείον της εννοίας της αρμοδιότητος...” και αυτό γιατί βέβαια πρυτανεύει η νομική προσέγγιση: “ διότι, ασχέτως της ερμηνευτικής αυτής σπουδαιότητος, καθ’ εαυτήν θεωρουμένη, δεν δημιουργεί την “έννομον ικανότητα” του οργάνου προς επιχείρησιν των πράξεων της αρμοδιότητός του...” (Ναυπλιώτης 1974:28). Ωστόσο, μπορεί ο συγγραφέας να παραγνωρίζει τις πραγματικές-οργανωτικές προϋποθέσεις προσδιορισμού και άσκησης της αρμοδιότητας, επισημαίνει όμως πολύ εμφιαστικά το έτερο δομικό στοιχείο της εννοίας αυτής, αυτό που αρχικά ονομάζει “έννομο ικανότητα” για να διευκρινίσει στη συνέχεια αναλυτικά και να υιοθετήσει τον όρο “εξουσία”. Συγκεκριμένα, σημειώνει πολύ διεισδυτικά ότι, “η “έννομος ικανότης” συνίσταται εις έτερον στοιχείον, ήτοι εις την παροχήν ή αναγνώρισιν της απαιρητήτου νομικής ισχύος ή δυνάμεως εις το όργανον, όπως τούτο εγκύρωσ επιχειρή τας εις τας αρμοδιοτήτάς του εμπιπτούσας πράξεις...” και μάλιστα επισημαίνει την καθοριστική για την έννοια βαρύτητά της, “η “έννομος ικανότης” αποτελεί το πρόέχον στοιχείον εν τη εννοία της αρμοδιότητος”. Τι ακριβώς είναι αυτή η “έννομος ικανότης”, διευκρινίζεται διεξοδικά στη συνέχεια: “Πρόκειται περί εξουσιών με τας οποίας έκαστον όργανον της εκτελεστικής λειτουργίας δέον να είναι εφοδιασμένον προς άσκησιν της αρμοδιοτήτός του. Αύται αποτελούν τμήμα ή ποσοστόν των ανηκουσών εν γένει εις την εκτελεστικήν λειτουργίαν του κράτους εξουσιών, παραχωρούμεναι καθ’ ωρισμένον είδος και μέτρον εις τα όργανα αυτής προς εκπλήρωσιν των δια της αρμοδιότητός των επιδιωκομένων ειδικών σκοπών. Ανευ παροχής εξουσιών το δημόσιον όργανον δεν δύναται να ασκήση την αρμοδιότητά του, όπως ακριβώς δεν δύναται να ασκήση ταύτην άνευ καθορισμού του αντικειμένου αυτής”. Μετά από αναλυτική εξέταση, ο συγγραφέας τονίζει αφενός τη σημασία των διδόμενων εξουσιών, “η βαρύνουσα σημασία των παρεχομένων εξουσιών εις την καθόλου άσκησιν της αρμοδιότητος καθίσταται αναμφισβήτητος” ενώ “..άνευ αυτών το όργανον αδυνατεί να ασκήση την αρμοδιότητά του, αλλά ακόμη ότι από το είδος και την έκτασιν των παρεχομένων εξουσιών καθορίζεται το νομικόν περιεχόμενον, το οποίον λαμβάνει η αρμοδιότης και εξαρτάται εν τέλει η αποτελεσματική πραγματοποίησις του σκοπού αυτής” (1974:29) και αφετέρου ότι, “η παροχή της εννόμου ικανότητος εμπεριέχεται ...εις την έννοιαν της αρμοδιότητος” (1974:30). Περαιτέρω, ο συγγραφέας δεν αρκείται

στον προσδιορισμό της έννοιας αλλά, εντός πάντα των ορίων της νομικής του προσέγγισης, επισημαίνει χαρακτηριστικά τη λογική συνέπεια μιας τέτοιας εννοιολόγησης: “*Το είδος και μέτρον των παρεχομένων εξουσιών προς άσκησιν ταύτης δέον επίσης να προκύπτει εκ του περιεχομένου νομικού τινός κανόνος*” (1974:31). Στη συνέχεια, ο ίδιος αναλυτής, αφήνοντας για λίγο τη νομική δογματική, επιχειρεί ένα άνοιγμα στην εμπειρική πραγματικότητα και επισημαίνει ότι “*το ζήτημα του καθορισμού των αναγνωριζομένων εξουσιών δεν είναι όμως πάντοτε σαφές, διότι αυτά συνδυάζονται ενίοτε αναποσπástως και μετά του περιεχομένου της δραστηριότητας του αρμοδίου οργάνου...*”. Επανερχεται όμως ταχέως λέγοντας ότι κάτι τέτοιο<sup>442</sup>, μπορεί μεν να αρθεί “*λαμβανομένου υπ όψιν και του είδους της ασκουμένης δραστηριότητας*” αλλά σε τέτοια περίπτωση, “*ελλείποντος όμως παντελώς τοιούτου ερείσματος, ο προβλέπων την αρμοδιότητα κανών, εμφανίζων βασικήν έλλειψιν, τυγχάνει ατελής...*”. Οπότε, ολοκληρώνοντας με πλήρη συνέπεια τη νομική διαδρομή του ο συγγραφέας τονίζει ότι, “*τυχόν άσκησις υπό του οργάνου της περιεγραφομένης εν τω κανόνι δραστηριότητας δέον να θεωρηθή ως παράνομος...*” (1974: 32).

Αναζητώντας τα βασικά σημεία μέσα από το σύνολο του διεξοδικού αυτού έργου, μπορούμε να συνοψίσουμε την προσφορά του συγγραφέως στα εξής καίρια δεδομένα:

- Ως αρμοδιότητα ορίζεται η ικανότητα που απονέμεται από τον νόμο σε διοικητικό όργανο για την άσκηση συγκεκριμένης δραστηριότητας<sup>443</sup>.
- Η δραστηριότητα αυτή μπορεί να είναι είτε νομική είτε υλική.
- Η αρμοδιότητα συνδέεται άμεσα, εξαρτάται και αποτελεί έκφραση της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής της νομιμότητας της δράσης της Διοίκησης.
- Η έννοια της αρμοδιότητας συμπεριλαμβάνει δύο διακριτά στοιχεία, το πεδίο διοικητικής ενέργειας αφενός και την εξουσία προς ενέργεια επί του πεδίου αυτού αφετέρου.
- Η μη αποσαφήνιση-εξειδίκευση του πεδίου ενέργειας καθιστά την αρμοδιότητα ανεφάρμοστη.
- Η μη διευκρίνιση της εξουσίας καθιστά την αρμοδιότητα ατελή και την τυχόν άσκησή της, πράξη παράνομη.
- Αν και δεν συνιστά συστατικό στοιχείο της έννοιας, η αρμοδιότητα συνδέεται πάντα με ένα όργανο της Διοίκησης του οποίου προσδιορίζει τη δράση.
- Η έννοια της αρμοδιότητας δεν εξαρτάται από την καταλληλότητα ή ετοιμότητα του διοικητικού οργάνου για την άσκησή της.
- Η αρμοδιότητα έχει διπλή λειτουργία, τόσο προς το εσωτερικό πλαίσιο δράσης της

---

442 Δηλαδή “*η ερμηνευτική δυσχέρεια περί το ειδικόν περιεχόμενον και την έκτασιν των παρεχομένων εξουσιών...*” (Ναυπλιώτης 1974:31)

443 Κατά τον συγγραφέα, ο οποίος χρησιμοποιεί κλασικό ορισμό των εγχειριδίων της εποχής του, «*η έννομος ικανότης ωρισμένου προσώπου προς επιχείρησιν πράξεως τινός*»

Διοίκησης (“internum”) όσο και προς το εξωτερικό περιβάλλον, περιλαμβανομένων των πολιτών που συναλλάσσονται με αυτήν.

- Η όψη-εκδήλωση της αρμοδιότητας προς τα έξω έχει μείζονες συνέπειες. Επιφέρει κατά κανόνα μεταβολή στον νομικό κόσμο και ως εκ τούτου, μπορεί (και πρέπει) να ελεγχθεί τόσο Διοικητικά όσο και Δικαστικά.
- Η όψη-εκδήλωση της αρμοδιότητας προς τα μέσα, κατά κανόνα δεν επηρεάζει τον νομικό κόσμο, εντάσσεται στη λογική του internum της Διοίκησης και συνεπώς δεν αποτελεί αντικείμενο Δικαστικού ελέγχου.
- Η καθ' ύλην αρμοδιότης διακρίνεται περαιτέρω σε αρμοδιότητα δημοσίων οργανισμών, αρμοδιότητα κατά κλάδο (υπαλλήλων) και σε κυρίως (κοινή), καθ' ύλην αρμοδιότητα.
- Η κοινή καθ' ύλην αρμοδιότητα διακρίνεται περαιτέρω σε επιχείρηση προπαρασκευαστικών, εκτελεστών και εκτελεστικών πράξεων, σε παροχή γνωμοδοτήσεως, σε συλλογική ή συμπλεκτική αρμοδιότητα και σε αρμοδιότητα εγκρίσεως.
- Βασικό κριτήριο κατανομής της (καθ' ύλην) αρμοδιότητος είναι το τυπικό. Πως δηλαδή ο νόμος επιτάσσει την κατανομή της...
- Σε περίπτωση παρουσίας προβλήματος, είναι (πρέπει να είναι) ξεκάθαρο ποιός έχει την αρμοδιότητα κανονισμού (διευκρίνισης) της αρμοδιότητας. Ανάλογα λοιπόν με το επίπεδο εξουσίας στο οποίο παρουσιάζεται η αμφισβήτηση, καλείται ο πρωθυπουργός (μεταξύ υπουργών) είτε ο υπουργός (εντός των υπηρεσιών του υπουργείου του) είτε ο νομάρχης (εντός της νομαρχίας του) να ορίσει το πράγματι αρμόδιο όργανο.
- Η κατά τόπον αρμοδιότητα είναι ισότιμη νομικά με την καθ' ύλην, εφόσον οδηγούν και οι δύο σε ακύρωση της πράξεως που εκδόθηκε αναρμοδίως.
- Τόσον η καθ' ύλην όσο και η κατά τόπον αρμοδιότητες έχουν κατά κανόνα χαρακτήρα αποκλειστικότητας, υπέρ συγκεκριμένου οργάνου και μόνον.
- Οι κανόνες που διέπουν την αρμοδιότητα των κρατικών οργάνων είναι κανόνες αυστηρού δικαίου (stricto sensu) και πρέπει να ερμηνεύονται ανάλογα.

Μετά από την τόσο εμπεριστατωμένη εκ μέρους του συγκεκριμένου συγγραφέα, έστω και με αυστηρά νομική ανάλυση και εντός των ορίων της, αποσαφήνιση της έννοιας και των στοιχείων της αρμοδιότητας, επιβάλλεται να σημειώσουμε το καταπληκτικό γεγονός της μη γνώσης του έργου του και συνακόλουθα, της μη επιρροής των απόψεών του επί της διοικητικής δράσης... Είναι χαρακτηριστικό ότι ούτε στη νομική θεωρία (πλην εξαιρέσεων) ούτε στη νομολογία εντοπίζονται αναφορές στο πολύ περιεκτικό έργο του και δεν εννοούμε μόνο βιβλιογραφικές αναφορές (όπως κάνει ο Σ.Λύτρας κ.α.) αλλά αξιοποίηση των όσων αυτός διευκρίνισε με χρήση τους στη νομική



πραγματικότητα. Πολύ περισσότερο, αυτό δεν γίνεται από τη Διοίκηση, της οποίας οι πράξεις (όπως είδαμε στο Μέρος Α) εμφανώς αγνοούν τους ορισμούς του και υποπίπτουν διαρκώς στα ολισθήματα που ο συγγραφέας χαρακτηρίζει είτε ως ατέλειες (σε περίπτωση μη διευκρίνισης του πεδίου) είτε χειρότερα ως παρανομίες (σε περίπτωση μη διευκρίνισης της ανατεθειμένης εξουσίας)...

Στα χρόνια που ακολούθησαν, το σύνολο σχεδόν των συγγραφέων έργων δημοσίου δικαίου (Σπηλιωτόπουλος 1981, Δαγτόγλου 1982, Τάχος 1982, Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου 1983, Βενιζέλος 1986, Φλογαίτης 1987, Σ.Λύτρας 1993, Τσάτσος 1994, Χλέπας 1994, Μπέσιλα-Βήκα 1995, Μαυριάς 2002 κ.α.) επαναλαμβάνει σχεδόν στερεότυπα ορισμένα μόνο από τα 18 βασικά σημεία της ανάλυσης του Ναυπλιώτη. Ετσι, κυρίως διδάσκονται και αναπαράγονται επιλεκτικά, τα 3 μόνο πρώτα χαρακτηριστικά:

1. Αφενός ο ορισμός, όπου όλοι συμφωνούν παραλλάσσοντας λίγο τη διατύπωση:

ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ ενός οργάνου καλείται γενικά, η δραστηριότητα που σύμφωνα με το δίκαιο μπορεί να αναπτύξει, να ασκήσει το όργανο αυτό.

ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ του διοικητικού οργάνου καλείται κατά συνέπεια-ειδικότερα-η δραστηριότητα που δεδομένο διοικητικό όργανο μπορεί σύμφωνα με τον νόμο να ασκήσει.

ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ, είναι η ικανότητα του διοικητικού οργάνου να ασκήσει ορισμένη δραστηριότητα που καθορίζεται από τον νόμο (Σ.Λύτρας 1993:108, Σπηλιωτόπουλος 1991, Τσάτσος 1994, Χρυσανθάκης 2006 κ.α.).

2. Η αναγνώριση της διακριτής δυνατότητας της δραστηριότητας, *«η δραστηριότητα που μπορεί να ασκήσει ένα όργανο είναι τόσο νομική όσο και υλική»* (Σ.Λύτρας 1993:108).

3. Και τέλος η σταθερή σύνδεση της αρμοδιότητας με την αρχή της νομιμότητας, ως άμεσης απόρροιας και χαρακτηριστικής έκφρασής της (όλοι οι συγγραφείς).

Πέραν των αρκετά γενικόλογων αυτών προσδιορισμών, η ελληνική νομική επιστήμη δεν ανέπτυξε περαιτέρω την έννοια της (εννοείται κρατικής) αρμοδιότητας. Όλες οι αναφορές, όπου γίνονται, κινούνται στο επίπεδο της σχετικής αοριστολογίας και γενικολογίας που ήδη σημειώθηκε, ενώ εκλαμβάνουν και χρησιμοποιούν την έννοια σαν να είναι κάτι εντελώς ξεκάθαρο και σαφώς προσδιορισμένο, σαν κάτι ευνόητο και κατασταλαγμένο. Από όσα προηγήθηκαν (Μέρος Α') γνωρίζουμε βέβαια ότι όχι μόνο δεν είναι έτσι αλλά ήδη το 1974, ο διεισδυτικός Ναυπλιώτης είχε αναδειξει πολύ περισσότερες πτυχές αυτής...

Ακολουθώντας τα βήματα του τελευταίου, θέλοντας να διεισδύσουμε περισσότερο στην έννοια, πολύ γρήγορα βρίσκουμε τη διπλή σύνθεσή της. Η έννοια της αρμοδιότητας, ως μέρος της ενιαίας κρατικής εξουσίας, δεν μπορεί παρά να αναφέρεται σε κομμάτι του συνολικού πεδίου αναφοράς που διαθέτει αυτή η εξουσία. Η αρμοδιότητα συνεπώς είναι μέρος του χώρου επί του

οποίου επενεργεί η συνολική εξουσία. Και αφού η έννοια γένος, δηλαδή η κρατική εξουσία, καταλαμβάνει ένα ευρύτατο πεδίο ανθρωπίνων δραστηριοτήτων, κατά συνέπεια και η έννοια είδος, δηλαδή η έννοια της αρμοδιότητας, δεν μπορεί παρά να αναφέρεται πάντα σε κάποιο συγκεκριμένο πεδίο ανθρώπινης δραστηριότητας. Μέχρι εδώ διευκρινίσαμε το πρώτο στοιχείο, η “αρμοδιότητα” καταρχήν σημαίνει βιοτικό χώρο, σηματοδοτεί συγκεκριμένο πεδίο κρατικού ενδιαφέροντος άρα και ανάπτυξης κρατικής δράσης.

Η κρατική εξουσία όμως δεν βρίσκεται σε σχέση παρατήρησης αλλά επιδρά/επενεργεί επί του πεδίου των ανθρωπίνων δραστηριοτήτων, που την ενδιαφέρουν, συνεπώς και η μερική της έκφανση, η “αρμοδιότητα”, επιδρά/επενεργεί επί του δικού της, μερικού πεδίου, με τρόπους σαφώς προσδιορισμένους και οριοθετημένους από την ισχύουσα συνταγματική τάξη βάσει της αρχής της νομιμότητας. Συνδυάζοντας τα παραπάνω, καταλήγουμε στη δυσπόστατη φύση της “αρμοδιότητας”, η οποία περιλαμβάνει και το πεδίο ανθρώπινης δραστηριότητας (*«περιοχή δραστηριότητας»* κατά Ναυπλιώτη), τον χώρο αλλά και τους συγκεκριμένους τρόπους με τους οποίους το κράτος επεμβαίνει-επιδρά επί αυτών των δραστηριοτήτων (*«αι προς τον σκοπόν τούτον αναγνωριζόμεναι εξουσίαι»* του Ναυπλιώτη). Η έννοια της “αρμοδιότητας”, συνδέει την κρατική εξουσία ως χώρο ευθύνης με την κρατική δράση, η οποία είναι (σε ένα κράτος δικαίου) πάντα οριοθετημένη και κινούμενη εντός γνωστών διαύλων, οι οποίοι ορίζονται περιοριστικά από τη γνωστή αρχή της νομιμότητας (Μάνεσης 1980γ, Κασσιμάτης 1980, Τάχος 1982, Πάσχος 1991, Δαγτόγλου 1991, Σηλιωτόπουλος 1991, Τσάτσος 1994, Μαυριάς 2002, Χρυσανθάκης 2006 κ.α.).

Η έννοια της αρμοδιότητας συνεπώς, απαιτεί και τις δύο συνιστώσες της και είναι ατελής όταν κάποια από τις δύο παραλείπεται. Σε περιπτώσεις που καταγράφονται ως αρμοδιότητες μόνο τα πεδία χωρίς αναφορά σε τρόπο ενέργειας (πχ αρμοδιότητα στο περιβάλλον), γνωρίζουμε μεν τον χώρο ευθύνης της δημόσιας υπηρεσίας αλλά δεν γνωρίζουμε το τι δικαιούται να πράξει επί του συγκεκριμένου χώρου. Ομοίως, όταν γνωρίζουμε το τι μπορεί να πράξει μια υπηρεσία (πχ να επιβάλλει πρόστιμα) χωρίς να οριοθετείται το πεδίο δράσης της, απουσιάζει πάλι κάτι βασικό, το αντικείμενο της διοικητικής δράσης, κατά συνέπεια, ο κίνδυνος αυθαιρεσίας είναι έντονος αφού η δράση της υπηρεσίας μπορεί να εκτείνεται απεριόριστα και απροσδιόριστα.

Μετά από τις παραπάνω απαραίτητες θεωρητικές διευκρινίσεις, τώρα έχουμε ένα εργαλείο που μπορούμε να αξιοποιήσουμε. **Αρμοδιότητα = πεδίο/χώρος/τομέας κρατικού ενδιαφέροντος + συγκεκριμένος τρόπος ανάπτυξης κρατικής δράσης (δηλαδή άσκησης εξουσίας)**. Περαιτέρω διαστάσεις-παράμετροι της βασικής έννοιας της αρμοδιότητας είναι φυσικά ο τόπος και ο χρόνος, όπως δέχεται σταθερά η θεωρία (Στασινόπουλος, Δεληκωστόπουλος, Δένδιας, Ναυπλιώτης, κ.α.). Για λόγους πληρότητας, ίσως είναι προτιμότερος ο εξής ορισμός:

**Αρμοδιότητα καλείται, ο προσδιορισμένος τρόπος παρέμβασης επί συγκεκριμένων θεμάτων που ανατίθεται από τον νόμο σε ένα διοικητικό όργανο και ασκείται εντός συγκεκριμένου τόπου και ενδεχομένως εντός προσδιορισμένου χρόνου.**

Η εξέταση πάντως των δύο βασικών συνιστωσών της έννοιας “αρμοδιότητα” (πεδίο και εξουσία), οι οποίες μας ενδιαφέρουν εδώ, μας οδηγούν σε περαιτέρω έρευνα επί των δύο κατευθύνσεων θεώρησης που αυτές φαίνεται να χαράζουν:

A. Ως προς ποιά είναι τα πεδία κρατικού ενδιαφέροντος, δηλαδή σε ποιές βιοτικές δραστηριότητες παρεμβαίνει το κράτος με τους διάφορους φορείς του, υλοποιώντας την αντίληψη της συγκεκριμένης πολιτικής κοινωνίας για τον ρόλο του.

B. Ως προς το ποιό είναι οι περιορισμένοι-συγκεκριμένοι τρόποι με τους οποίους δρα η Δημόσια Διοίκηση σε ένα σύγχρονο κράτος και μια δημοκρατική πολιτεία.

Εξ αιτίας του πρώτου ερωτήματος κατευθυνόμαστε προς το Συνταγματικό Δίκαιο, όπου οριοθετούνται σε γενικές γραμμές αυτά τα πεδία. Είδαμε ήδη πως το Σύνταγμα, με τις πρόσφατες αναθεωρήσεις του (του 2008 αλλά προπάντων αυτής του 2001) προσδιορίζει τα πεδία αυτά (Μέρος Α, Κεφάλαιο ΙΙΙ), οπότε δεν θα τα διεξέλθουμε. Εξ αιτίας του δεύτερου κατευθυνόμαστε προς την Πολιτική Επιστήμη (Πολιτική Κοινωνιολογία κατ' άλλους) και μάλιστα, τόσο προς την πολιτική ανάλυση (εξέταση της κρατικής εξουσίας και των ειδικών όρων άσκησης της) όσο και προπάντων, προς τη Διοικητική Επιστήμη (εξέταση του τρόπου με τον οποίο πραγματοποιούνται-επιτυγχάνονται συλλογικοί στόχοι)...

Πριν όμως προσεγγίσουμε διεξοδικά το θέμα με τον εξοπλισμό και τη λογική της Πολιτικής Επιστήμης, ας συμπληρώσουμε την εξέταση της έννοιας της αρμοδιότητας με την υποπερίπτωση εκείνη που διακρίνεται, αφενός ως προς τον τόπο άσκησης και αφετέρου ως προς τα ξεχωριστά όργανα που την αναλαμβάνουν. Με την υποπερίπτωση δηλαδή που παραδοσιακά στη χώρα μας φέρει το όνομα της τοπικής υπόθεσης. Αυτό είναι εντελώς απαραίτητο καθότι στη γενική (νομική) θεωρία της αρμοδιότητας, όπως την γνωρίσαμε παραπάνω, δεν καταγράφονται αξιόπιστα κριτήρια διάκρισης-κατανομής αυτής στα επιμέρους κρατικά όργανα, ανάμεσα στα οποία είναι και οι ΟΤΑ. Ο εμβριθέστερος όλων επί του συγκεκριμένου θέματος, Γ. Ναυπλιώτης αρκείται να σημειώσει ότι *«ο καταμερισμός των διοικητικών υποθέσεων δύναται να λάβη χώραν βάσει τυπικών ή ουσιαστικών κριτηρίων. Το ουσιαστικόν κριτήριον θεμελιούται επί της φύσεως και της ουσίας της διοικητικής δραστηριότητος... Το τυπικόν κριτήριον αποβλέπει ουχί εις την φύσιν της δραστηριότητος αλλά εις τον ασκούντα αυτήν δημόσιον φορέα (οργανισμόν, διοικητικόν κλάδον, όργανον)... Προς καθορισμόν της καθ' ύλην αρμοδιότητος λαμβάνεται κατά κανόνα ως βάσις το τυπικόν κριτήριον αναγόμενον εις την σχέσιν ωρισμένου οργάνου ή εν γένει φορέως δημοσίας διοικήσεως προς τον ανατεθέντα κύκλον καθηκόντων, ασχέτως ομοιότητος και συναφείας υφισταμένης μεταξύ των καθηκόντων τούτων..»* (1974:171). Γράφοντας

αυτά, ο συγγραφέας εξαντλεί τα όρια της νομικής προσέγγισης, σύμφωνα με την οποία η κατανομή γίνεται από τον νόμο και σύμφωνα με τις λεπτομερειακές επιλογές του νομοθέτη. Ασφαλή κριτήρια, προηγούμενα και κατευθύνοντα τις συγκεκριμένες επιλογές του νομοθέτη δεν δίνονται από τη νομική επιστήμη, η οποία αρκείται στη διαπίστωση εκείνων που έθεσε καθοριστικά ο νόμος και αυτό τονίζεται με έμφαση: *«Ούτω, δια την νόμιμον άσκησιν της αρμοδιότητος αρκεί ότι αι επιχειρούμεναι υπό του φορέως αυτής πράξεις εμπίπτουν εις τα νομοθετικώς προβλεπόμενα πλαίσια, χωρίς να λαμβάνεται υπ' όψιν η τυχόν υπάρχουσα σχέσις ομοιότητος ή συναφείας»* (1974:171). Όλα τα παραπάνω, ο ιδιαίτερα αναλυτικός συγγραφέας, τα σημειώνει γιατί θεωρεί κάπως ιδεαλιστικά, όπως οι πλείστοι των νομικών του καιρού του, ότι *“ένεκα της κεντρικής σημασίας της αρμοδιότητος δια την λειτουργίαν της κρατικής μηχανής και την επίτευξιν των κρατικών σκοπών ο νομοθέτης δεικνύεται ιδιαιτέρως επιμελής εις τον ακριβή καθορισμόν των αρμοδιοτήτων των διοικητικών οργάνων...”* (1974:200). Αμέσως όμως μετά την ωραιοποιημένη εικόνα της νομοθετικής-διοικητικής πραγματικότητας που έδωσε, ο ίδιος στη συνέχεια επισημαίνει ρητά ότι *“επί της καθ' ύλην και κατά χρόνον αρμοδιότητος το ζήτημα του καθορισμού αυτών κατά τρόπον δημιουργούντα ακριβή αντίληψιν εις το όργανον περί του περιεχομένου και των ορίων της δραστηριότητός του παρουσιάζεται δυσχερέστερον”*, για να προσδιορίσει μετά την αιτία της δυσκολίας: *“Η δυσχέρεια συνδέεται επί της καθ' ύλην αρμοδιότητος με την φύσιν ή το ποιόν των διοικητικών δραστηριοτήτων και την εκάστοτε μορφήν, ην δέον να λάβη ο καταμερισμός της εργασίας επ αυτών...”* (1974:200). Ακριβώς δηλαδή, όταν ο συγγραφέας φτάνει στην πηγή του προβλήματος, στην *“φύσιν ή το ποιόν των διοικητικών δραστηριοτήτων και την εκάστοτε μορφήν...”* η (νομική) γνωστική του σκευή δεν του επιτρέπει να προχωρήσει περαιτέρω... Η νομική προσέγγιση επί της (γενικής) εννοίας της αρμοδιότητας έφτασε εδώ στα λογικά όριά της και τα οποία δεν υπερέβη...

Εξετάζοντας στη συνέχεια την ειδική έννοια (ως προς την «αρμοδιότητα» γενικά) της **"τοπικής υπόθεσης"**, ως κύριας αρμοδιότητας των ΟΤΑ, επισημαίνουμε καταρχήν ότι, όπως είδαμε, αυτή ήταν γνωστή στη χώρα μας ήδη από τον 19ο αιώνα<sup>444</sup> Είναι λοιπόν πολύ γνωστή στη θεωρία, που την έχει επεξεργαστεί ιδιαίτερα όλα αυτά τα χρόνια και φαίνεται να έχει διευκρινίσει το εννοιολογικό της περιεχόμενο. Υπό την ισχύ του Συντάγματος του 1952, που ήταν ιδιαίτερα φειδωλό σε διατάξεις κατοχύρωσης του θεσμού της Τ.Α., ο καθηγητής Δένδιας συνέδεε την τοπική υπόθεση με την τοπική ανάγκη που δεν μπορούν να διαχειρισθούν μόνοι τους οι κάτοικοι και άρα πρέπει να την αναλάβει ο ΟΤΑ, αλλά και αυτό εφόσον ο νόμος δεν την είχε εξαιρέσει υπέρ κάποιου άλλου κρατικού οργάνου. Επιθυμώντας να την περιορίσει και να τη θέσει υπό την αυστηρή υπαγωγή του νόμου, έγραψε χαρακτηριστικά: *" Η έννοια "τοπική υπόθεση" δεν ορίζεται υπό του νόμου, είναι δε καθ' εαυτήν ασταθούς περιεχομένου... ο χαρακτηρισμός των υποθέσεων ως τοπικών, ήτοι ως υπαγομένων εις τους*

---

444 Αναφέρεται καταρχήν στο διάταγμα της 27ης-12-1833 αλλά ορίζεται σαφέστερα στον ν. ΔΝΖ/1912 που όριζε στα άρθρα 27 και 92 ότι οι οργανισμοί Τ.Α. έχουν αποστολή *"... την αυτοδιοίκησιν των εκ του κοινωνικού και δημοσίου αυτών προορισμού απορρεουσών ιδίων τοπικών υποθέσεων..."*.

δήμους και τας κοινότητας, τελεί υπό τον περιορισμόν της μη υπάρξεως διατάξεως, ήτις να αποκλείη την επί δεδομένης κατηγορίας υποθέσεων, εκ της φύσεως αυτών ως τοπικών (;), αρμοδιότητα των οργάνων των δήμων και κοινοτήτων, της εννοίας της τοπικής υποθέσεως ούσης ούτω επιδεικτικής περιορισμού εκ μέρους του νομοθέτου. Άλλως, αι αφορώσαι αμέσως εις τον αυτοδιοικούμενον συνοικισμόν και τους κατοίκους αυτού ανάγκαι, όσαι δεν εξυπηρετούνται υπ' αυτών των ιδίων καθ' εκάστης, είναι τοπικά υποθέσεις..." (Δένδιας 1966:179-180).

Στο δημοκρατικό καθεστώς του Συντάγματος του 1975, ο σχετικός προβληματισμός προσανατολίστηκε διαφορετικά. Όχι πια προς τις ανάγκες της τοπικής περιοχής, αλλά προς το συμφέρον των κατοίκων του συγκεκριμένου χώρου που αποτελούν υποκατηγορία του δημοσίου συμφέροντος. Σημαντικότερη και μάλλον καθοριστική συμβολή προς αυτήν την κατεύθυνση, αποτέλεσε το άρθρο του καθηγητή Πρ.Παυλόπουλου *"Τοπικές υποθέσεις και Γ.Α. Η νομική παραμόρφωση του περιεχομένου ενός όρου και οι συνέπειές του"* (1984), όπου, αφού αναγνώρισε τη θεμελίωση κάθε ΟΤΑ *"... πάνω στη βάση ενός κοινωνικού φαινομένου."*, άρα μέσα σ' αυτήν τη μικρή τοπική κοινωνία αναδεικνύονται τοπικά συμφέροντα, τα οποία ο ΟΤΑ αναλαμβάνει να εκπροσωπήσει, συμπεραίνει ότι *"... ως κριτήριο της τοπικής υπόθεσης μπορεί να υιοθετηθεί η σύνδεσή της με ένα τοπικό συμφέρον, δηλαδή μία μορφή δημοσίου συμφέροντος, που η ειδικότητά του, σε σχέση με το εθνικό δημόσιο συμφέρον, καθορίζεται με βάση ιδίως τον χωρικό του προσδιορισμό και συγκεκριμένα με βάση την ένταξή του σε μια ορισμένη τοπική κοινότητα ατόμων, που εμφανίζονται ως υποκείμενά του."* Ως τοπικό συμφέρον ορίζεται *"... η χρησιμότητα ή η ωφέλεια εκείνη, η οποία έχει ως υποκείμενο μια ομάδα προσώπων, που αφενός προσδιορίζονται με βάση το σύνδεσμό τους με ορισμένο χώρο και αφετέρου ενεργούν in concreto ως εκπρόσωποι της τοπικής εκείνης κοινότητας, στην οποία έχουν ενταχθεί."* και *"... τοπικό συμφέρον είναι μια μορφή δημοσίου συμφέροντος ειδικού χαρακτήρα. Η ειδικότητα αυτή οφείλεται στην οριοθέτησή του με βάση, κατά κύριο λόγο, τοπικά κριτήρια... ως μορφή δημοσίου συμφέροντος βρίσκεται έξω από τον κύκλο των ιδιωτικών συμφερόντων..."*. Η άποψη αυτή συμπληρώνεται με τον δυναμισμό που έχει ο όρος τοπική υπόθεση, που *"... αντιπροσωπεύει ένα περιεχόμενο, του οποίου ο βαθμός ρευστότητας και ο ρυθμός ανανέωσης είναι συνάρτηση της αδιάκοπης μεταβολής, που συντελείται στο κοινωνικό και, κατά συνέπεια, στον πολιτικό χώρο, στον οποίο και αναφέρεται κάθε φορά."*

Στα επόμενα 10 περίπου χρόνια, η θέση αυτή του Παυλόπουλου φαίνεται να έχει επικρατήσει πλήρως. Με μικρές διαφοροποιήσεις των παλαιότερων και με την ολοκληρωτική αποδοχή των νεότερων έχει καταστεί πλέον το ασφαλέστερο κριτήριο διάκρισης των τοπικών υποθέσεων, άρα και των ορίων, όπου διαχωρίζονται οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ από αυτές της κρατικής διοίκησης.

Συγκεκριμένα, ο καθηγητής Πρ.Δαγτόγλου γράφει: *"Μια νομοθετική απαρίθμηση των τοπικών υποθέσεων"* δεν είναι ούτε εξαντλητική ούτε οριστική. Η τοπική αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων δεν είναι ειδική, αλλά όπως ορίζει ρητώς ο ΔΚΚ γενική, πρέπει δηλαδή να γίνεται δεκτή και όταν δεν την αναφέρει ρητά ο ειδικός νόμος. Εν όψει όμως της σημερινής αλληλεξαρτήσεως τοπικών

και εθνικών ζητημάτων, προπάντων στον οικονομικό τομέα (εκβιομηχάνιση, μεταφορές, τουρισμός, απασχόληση κ.λπ.) λίγα είναι τα θέματα των οποίων ο αποκλειστικά τοπικός χαρακτήρας είναι αναμφισβήτητος... Στις περισσότερες περιπτώσεις, απόκειται στον νομοθέτη να κρίνει, αν πρόκειται για υποθέσεις που, παρά την τοπική τους σημασία, έχουν υπερ-τοπική σπουδαιότητα, η οποία καθιστά αναγκαία την ρύθμιση του θέματος από τις κρατικές (περιφερειακές ή και κεντρικές) υπηρεσίες." (1992:557-565). Ο καθηγητής Επ. Σπηλιωτόπουλος όμως, από το 1981 υποστηρίζει ότι (1991:295): "Γενική αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων είναι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων (ΔΚΚ 23). Ο καθορισμός της έννοιας της τοπικής υπόθεσης και συνεπώς της έκτασης της συνταγματικής κατοχυρωμένης διοικητικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ, δεν είναι ευχερής. Βασικό στοιχείο της έννοιας αυτής είναι, ότι αναφέρεται στην προαγωγή των συμφερόντων (κοινωνικών, πολιτιστικών, πνευματικών, οικονομικών, οικολογικών) της περιφέρειας του ΟΤΑ και στην ικανοποίηση ορισμένων βασικών αναγκών των κατοίκων της... Δεν περιλαμβάνονται στον κύκλο των τοπικών υποθέσεων, εκείνες που αναφέρονται στην προαγωγή των γενικότερων συμφερόντων ολόκληρης της χώρας ή έχουν σκοπό την ικανοποίηση ορισμένων βασικών αναγκών του πληθυσμού της ή ευρύτερων περιοχών της κατά τρόπο ενιαίο, η δε σχετική δραστηριότητα είναι δυνατόν να πραγματοποιηθεί ορθολογιστικά σε πλαίσιο ευρύτερο από το πλαίσιο της περιφέρειας ενός ΟΤΑ ή συνδέσμου ΟΤΑ...". Ο καθηγητής Αν. Τάχος, αντίθετα, επιμένει να συνδέει τις υποθέσεις με τις ανάγκες. Έτσι υποστηρίζει (1993:202) ότι: "Οι "τοπικές υποθέσεις" δεν μπορούν να προσδιοριστούν με ακρίβεια, ούτε ποιοτικά ούτε όμως και ποσοτικά. Ο κύκλος πάντως των "τοπικών υποθέσεων" είναι, στην πραγματικότητα, ορισμένος, εφόσον πρέπει απαραίτητα να συνδέονται ουσιαστικά με τη θεραπεία των αναγκών του δεδομένου χώρου... Ο ποιοτικός και ποσοτικός προσδιορισμός των "τοπικών υποθέσεων" εξαρτάται και από την επέμβαση της Κεντρικής Εξουσίας, που ενδέχεται να αποσυνδέει, νομοθετικά τη σχέση υπόθεση + δεδομένος χώρος = τοπική υπόθεση και να υπαγάγει την υπόθεση στη γενική αποστολή του κράτους."

Από τους νεότερους, ο καθηγητής Χ.Χρυσανθάκης, δέχεται ότι «οι ανατιθέμενες από τον νομοθέτη αρμοδιότητες στους ΟΤΑ και των δύο επιπέδων...δεν παύουν να συνιστούν υποσύνολο των δημόσιων υποθέσεων που έχουν ως κύριο σημείο αναφοράς την Πολιτεία και κατ' αντιστοιχία την αναγωγή του τοπικού στο δημόσιο συμφέρον<sup>445</sup>...". Ο Π.Ματθαίου συμφωνεί ομοίως, με τη σύνδεση τοπικής υπόθεσης με τοπικό συμφέρον: "Το σύστημα αυτό διάκρισης των αρμοδιοτήτων είναι γαλλικής εμπνεύσεως και, κυρίως όσον αφορά τη γενική ρήτρα αρμοδιότητας της Τ.Α., συνυφάνεται με την έννοια του τοπικού συμφέροντος. Προϋπόθεση λοιπόν του ορισμού της έννοιας της τοπικής υπόθεσης είναι ο ορισμός του τοπικού συμφέροντος. Το τελευταίο αυτό δεν αποτελεί παρά μια μορφή του δημοσίου συμφέροντος..." (1994). Ο καθηγητής Ν.Κ.Χλέπας, κάνοντας πιο εμπεριστατωμένη αλλά πάντα νομικής αντίληψης διερεύνηση καταλήγει στο ότι: "... η οριοθέτηση του εννοιολογικού περιεχομένου των "τοπικών υποθέσεων" δεν μπορεί παρά να πραγματοποιηθεί σε συσχετισμό με το ιδιαίτερο κοινό συμφέρον αυτής της ομάδας πολιτών, σε συσχετισμό

---

445 Σε Χρυσανθάκης 2000α:25. Πιο αναλυτικά σε ίδιου 2000β:248, όπου και διαπιστώνει «σημαντική διάσταση ανάμεσα στο τι συμβαίνει στη διοικητική πρακτική, τι προβλέπει ο νομοθέτης και το τι πράγματι ισχύει...»

δηλαδή με το "τοπικό συμφέρον" που αποτελεί ειδική μορφή του "δημοσίου συμφέροντος" (1994:266). Ομοια και ο Δ.Κατσούλης υποστηρίζει ότι κατά το Σύνταγμα οι ΟΤΑ πρέπει "... να διαχειρίζονται αποτελεσματικά όλες τις τοπικές υποθέσεις, δηλαδή εκείνο το τμήμα της δημόσιας εξουσίας που σχετίζεται άρρηκτα και άμεσα με το συμφέρον των αντίστοιχων τοπικών κοινωνιών" (1993β:33).

Η σύνδεση της τοπικής υπόθεσης με το τοπικό συμφέρον είναι πολύ επιτυχής. Η έννοια του συμφέροντος και πολυσήμαντη είναι, ώστε να περιλαμβάνει πολλές ενδεχόμενες συγκεκριμενοποιήσεις και αρκετά κατανοητή, ώστε να μη δημιουργεί δυσκολίες. Το σπουδαιότερο όμως, είναι το ότι ανταποκρίνεται καλύτερα στην εννοιολόγηση της τοπικής κοινότητας ως μικρής κοινωνίας, ως ενός κοινωνικού σώματος τα μέλη του οποίου έχουν βέβαια πολλά συμφέροντα, συχνά και αντικρουόμενα, κάποια όμως από αυτά αναγνωρίζονται ως κοινά και αναλαμβάνει η οργανωμένη τους έκφραση, ο ΟΤΑ, να επιδιώξει τη διαρκή επίτευξή τους. Επιπλέον, η έννοια "συμφέρον" (γνωστός όρος της Κοινωνιολογίας) είναι ευρύτερη και πολυσυλλεκτικότερη της έννοιας "ανάγκη" (όρος κυρίως της Οικονομίας), αρμόζει συνεπώς περισσότερο στο να εκφράσει μια κοινωνία ανθρώπων, που ως τέτοια χαρακτηρίζεται από την ποικιλία και την πολυσυνθετότητα των σχέσεων, που αναπτύσσονται εντός της, τη δημιουργούν, την προβληματίζουν (όταν είναι αντιτιθέμενα μεταξύ τους), τη συνέχουν και τη συντηρούν (Weber 2009). Ακόμη, η έννοια "τοπικό συμφέρον" περικλείει τον δυναμισμό και την προσαρμοστικότητα, που ενδεχομένως επιβάλλουν οι επικρατούσες κάθε φορά κοινωνικοπολιτικές συνθήκες. Αντίθετα, η διαχείριση μόνο ορισμένων αναγκών, περιορίζει και κρατά στάσιμο το περιεχόμενο (συνεπώς και τις αρμοδιότητες) της έννοιας "τοπική υπόθεση", στερώντας του έτσι την ουσία του, που είναι ο δυναμισμός και η προσαρμοστικότητα στις διαρκώς μεταβαλλόμενες κοινωνικοπολιτικές συνθήκες.

### **Νομολογία**

Η Δικαστική λειτουργία είναι ο κυριώτερος εγγυητής της ακριβούς τήρησης των συνταγματικών επιταγών και της εμπέδωσης του κοινωνικού κράτους δικαίου. Με αυτήν τη δικαιοδοσία, το Συμβούλιο της Επικρατείας, από την ίδρυση (1929) και λειτουργία του ως ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της χώρας, επιλήφθηκε αρκετών περιπτώσεων με αμφισβητούμενες αρμοδιότητες. Και αυτό ήταν επόμενο, καθότι κατά τη νομική αντίληψη ο καταμερισμός αρμοδιοτήτων στα διάφορα κρατικά όργανα και η άσκηση αυτών (των αρμοδιοτήτων) από τα τελευταία, συναρτάτο απόλυτα με την αρχή της νομιμότητας, η οποία διέπει την οργάνωση και λειτουργία τους Κράτους. Αμεση συνέπεια της αποδοχής αυτής της αρχής, ήταν η αναγνώριση, ήδη από τον ιδρυτικό νόμο του Συμβουλίου της Επικρατείας<sup>446</sup>, της μη ύπαρξης αρμοδιότητας, δηλαδή της αναρμοδιότητας του κρατικού οργάνου, ως ενός (εκ των τεσσάρων) λόγων ακύρωσης μιας διοικητικής πράξης. Ο λόγος αυτός επαναλήφθηκε και στην κωδικοποίηση των σχετικών διατάξεων

446 Άρθρο 47 ν. 3713/1928 ΦΕΚ Α 273/24-12-1928 περί Συμβουλίου της Επικρατείας

του 1973<sup>447</sup>, όπως και στην πλέον πρόσφατη του 1989<sup>448</sup>. Παρότι συνεπώς το ανώτατο Δικαστήριο εξέτασε εξ αρχής αρκετά σχετικά ζητήματα, δεν ανέπτυξε ένα συγκροτημένο σώμα σκέψεων, διευκρινιστικών της εννοίας της αρμοδιότητας αλλά μάλλον αναπαρήγαγε τα όσα η θεωρία είχε ήδη καταστήσει γνωστά. Έτσι, με την 2853/1969 απόφασή του δέχτηκε κάπως διασταλτικά ότι ο σκοπός<sup>449</sup> ανάθεσης μιας αρμοδιότητας δύναται να προκύπτει όχι μόνον από το ίδιο το κείμενο του νόμου αλλά και “εκ της λοιπής κειμένης νομοθεσίας” ή “εξ άλλων αντικειμενικών δεδομένων”, ενώ με την απόφαση 2961/1969 δέχτηκε ότι και οι συνταγματικές διατάξεις συνιστούν περιεχόμενο της αρχής της νομιμότητας, η οποία διαγράφει το πλαίσιο ενεργείας των οργάνων της Εκτελεστικής λειτουργίας. Με τις αποφάσεις 198/1945, 199/1945, 1638/1946 και 1501/1958, οριοθέτησε καλύτερα τον τρόπο ανάθεσης μιάς αρμοδιότητας, απορρίπτοντας ως τέτοιον τη λεγόμενη «σιωπηρά εξουσιοδότηση», ότι δηλαδή μπορεί να συναχθεί ερμηνευτικά ως πρόβλεψη ανάθεσης ορισμένης αρμοδιότητας, ενώ δεν αναφέρεται ρητά ως τέτοια. Κατ’ αντιδιαστολή, μπορούμε να συμπεράνουμε ότι για να γίνεται ανάθεση αρμοδιότητας σε συγκεκριμένο όργανο απαιτείται πάντα κανών δικαίου, αφού η ανάθεση αρμοδιότητας, όπως είπαμε και γίνεται παγίως δεκτό, συνδέεται άρρηκτα με την αρχή της νομιμότητας της δράσης της Διοίκησης. Κάτι τέτοιο τονίζεται και στην ΣτΕ 1129/1968, όπου επισημαίνεται επιπλέον, η αναγκαιότητα της εκδήλωσης της βούλησης του νομοθέτη με γραπτό νόμο και κατά συνέπεια, η μη αναγνώριση δυνατότητας δημιουργίας σχετικών εθίμων. Στη συγκεκριμένη απόφαση δίνεται και ο ορισμός της υπό εξέταση έννοιας, «..νοείται κυρίως η ικανότης οργάνου τινός ανήκοντος εις την εκτελεστικήν λειτουργίαν, όπως επιτέλεση ωρισμένας πράξεις» (Ναυπλιώτης 1974:172). Συναφής όσο και συνεπής με την κυριαρχία της αρχής της νομιμότητας είναι η αναγνώριση ενός σχετικού τεκμηρίου, υπέρ ορισμένων οργάνων («τεκμήριο αρμοδιότητας»), όπως γίνεται στις ΣτΕ 2206/1959 και 2518/1965.

Περαιτέρω, η πρόσδεση της αρμοδιότητας των διοικητικών οργάνων στην αρχή της νομιμότητας, η οποία διέπει τη δράση όλων των διοικητικών οργάνων, αναγνωρίζεται παγίως και μάλιστα υπό διαφορετικά συνταγματικά περιβάλλοντα (ΣτΕ 97/1948, 1585/1950, 1360/1951, 1163/1952, 2763/1967, 324/1969, 2961/1969, 149/1970 κ.α.) και μάλιστα, ως νόμου νοουμένου γενικώς του κανόνα δικαίου και όχι μόνο του τυπικού νόμου (ΣτΕ 1010/1933). Ως απόρροια της αρχής της νομιμότητας, αναγνωρίζεται και η απαίτηση για ειδική και με συγκεκριμένο περιεχόμενο διατύπωση των εξουσιοδοτήσεων που παρέχει ο νόμος για ανάθεση αρμοδιοτήτων (πολύ χαρακτηριστική επ’ αυτού η ΣτΕ 1015/1972) είτε αυτές αφορούν την έκδοση κανονιστικών πράξεων είτε ατομικών.

---

447 Ν.δ. 170/1973 άρθρο 48 (ΦΕΚ Α 229/24-9-1973)

448 Π.δ. 18/1989 άρθρο 48 (ΦΕΚ Α 8/9-1-1989)

449 Περισσότερα για τον σκοπό του νόμου στη νομολογία του ΣτΕ στις αποφάσεις 152/1936, 80/1955, 792/1955, 492/1970, 214/1970, 226/1970 κλπ



Η ισοτιμία της καθ' ύλην με την κατά τόπον αρμοδιότητα και η επαγόμενη ακυρότητα σε περίπτωση αναρμοδιότητας αμοτέρων αναγνωρίζονται στις ΣτΕ 397/1968 και 2699/1968 και στην πιο σύνθετη περίπτωση (τοπική αναρμοδιότης σε συνδυασμό με καθ' ύλην) στις 1408/1968 και 3028/1968. Η ΣτΕ 397/1971, που αφορά περίπτωση κανονισμού αρμοδιότητας μεταξύ πολλών τοπικών φορολογικών αρχών, είναι χαρακτηριστική για το πώς πρέπει να διευκρινίζεται η αρμοδιότητα μεταξύ πολλών διεκδικητών (φαινόμενο θετικής σύγχυσης).

Οι ΣτΕ 99/1931 και 100/1931, 812/1932, 611/1945, 1424/1952, 412/1953, 271/1954, 1771/1956, 870/1969 αναφέρονται στα κρίσιμα χρονικά σημεία έναρξης της αρμοδιότητας και οι ΣτΕ 72/1929, 454/1937, 640/1937, 688/1939, 210/1945, 514/1947, 35/1952, 508/1957 (κάμψη ανατρεπτικής προθεσμίας λόγω ανωτέρας βίας που εμπόδισε τη διοικητική δράση), 1667/1959, 454/1968, 3158/1968, 784/1969, 303/1972 αλλά και ΑΠ 87/1930 στην επιρροή επ' αυτής των διαφόρων προθεσμιών (ανατρεπτικών ή ενδεικτικών) που τάσσονται στα όργανα της Διοίκησης.

Όσον αφορά το πολύ σημαντικό θέμα των κριτηρίων κατανομής των αρμοδιοτήτων, ο Ναυπλιώτης, μάλλον εντυπωσιασμένος, τονίζει τη συνεισφορά της νομολογίας γράφοντας ότι, «.. το ουσιαστικόν κριτήριο καθορισμού ... δεν είναι άγνωστον εις την νομολογίαν», αλλά αυτή δεν παύει να είναι περιορισμένη (Απόφαση ΣτΕ 1516/1953 όπου η αναγνώριση ουσιαστικών κριτηρίων γίνεται μόνον εμμέσως...). Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η κύρωση που αναγνωρίζει η ελληνική Δικαιοσύνη στην περίπτωση σύγχυσης αρμοδιότητας ανάμεσα σε δημόσιους φορείς, η σχετική απόφαση (που παραβιάζει την αρμοδιότητα) θεωρείται άκυρη και όχι ανυπόστατη, κάτι που θα ήταν μάλλον ανεπιεικές (ΣτΕ 1501 και 1502/1969 και 531/1971 που αναφέρεται όμως σε περίπτωση άσκησης αρμοδιότητας από υπάλληλο άλλου κλάδου).

Στον ενδιάμεσο χώρο, μεταξύ της έννοιας της αρμοδιότητας και των όρων κατανομής της ανάμεσα στα διάφορα κρατικά όργανα, βρέθηκε το (λογικά πρότερο) θέμα του συνταγματικά επιτρεπτού (ή όχι), της άσκησης κρατικών αρμοδιοτήτων και της παροχής συναφών υπηρεσιών από μη κρατικά όργανα, εννοώντας με αυτό, όχι μόνο ιδιωτικούς φορείς αλλά και όργανα που δεν ανήκουν στο (με στενή έννοια λαμβανόμενο) Νομικό Πρόσωπο του Κράτους, άρα και οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Ιδιαίτερης σημασίας ως προς αυτόν τον προβληματισμό είναι η ΣτΕ 5040/1987, στην οποία έγιναν δεκτά τα εξής: «Κατά το άρθρον 15 του Συντάγματος... Η ραδιοφωνία και τηλεόρασις υπάγονται εις τον άμεσον έλεγχον του Κράτους... Ο έλεγχος αυτός δεν συμπίπτει μεν εννοιολογικώς με το κρατικό μονοπώλιο... Υπερβαίνει όμως κατά πολύ, κατ' έκτασιν και κατά περιεχόμενον, την έννοιαν της κρατικής εποπτείας και επιτρέπει την βαθειάν επέμβασιν του κράτους εις την λειτουργίαν των σταθμών. Η επέμβασις αυτή δύναται να λάβη, δια του κοινού νομοθέτου, εκτιμώντος τας περιστάσεις υπό το πρίσμα των ως άνω στόχων, είτε την μορφήν του κρατικού μονοπωλίου, που σημαίνει την αποκλειστικήν από το κράτος άσκησιν της συναφούς εξουσίας, είτε την μορφή της παραχωρήσεώς της εις Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου ή

*Ιδιωτικού Δικαίου ή εις φυσικά πρόσωπα ελληνικής ιθαγενείας, που υπόκεινται βεβαίως εις τον άμεσον έλεγχον του Κράτους". Ως γνωστόν, μετά την απόφαση αυτή, επετράπη η ίδρυση και λειτουργία ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών όχι μόνο από ΟΤΑ αλλά και από ιδιώτες επιχειρηματίες του χώρου (Βούλγαρης 1991, Λυριτζής-Νικολακόπουλος-Σωτηρόπουλος 1996 κ.α.)...*

Πολύ πιο πλούσια είναι η συνεισφορά της νομολογίας επί της διάκρισης των τοπικών υποθέσεων από τις άλλες κρατικές υποθέσεις. Το Συμβούλιο της Επικρατείας, ως ο "φυσικός δικαστής" των αντίστοιχων θεμάτων, ελέγχει, ήδη από την ίδρυσή του, τη διαφύλαξη όσων αρμοδιοτήτων έχουν υπαχθεί στην ΤΑ και συνήθως ερμηνεύει υπέρ των ΟΤΑ το σχετικό τεκμήριο αρμοδιότητας, όταν παρουσιάζεται ασάφεια, ως προς τον φορέα που οφείλει να διοικεί κάποιο συγκεκριμένο ζήτημα. Ωστόσο, η πολύ πλούσια σχετική νομολογία του ΣτΕ δεν είναι ούτε ομοιογενής, ούτε αδιάλειπτη (Σαρμάς 1990, Κ.Παπαδημητρίου 1995).

Έτσι, με μία σειρά αποφάσεων είχε κρίνει, ότι η πράξη αποστέρησης της διαχείρισης των λατομείων μαρμάρων, που ανήκαν κατά κυριότητα στους ΟΤΑ της περιοχής Αττικής, και η μεταβίβαση αυτής της αρμοδιότητας στο Υπουργείο Βιομηχανίας (με το ν.δ. 433/70), είναι αντισυνταγματική (ΣτΕ 2627 και 2628/74, ολομ. 2940 και 2941/75, 3611/76, 3677 και 3678/79). Επίσης, επεκτείνοντας την παλαιότερη απόφασή του 1989/56, έκρινε ότι η άντληση νερού από τους ΟΤΑ είναι τοπική υπόθεση, αυτοί όμως οφείλουν να εκμεταλλευτούν τα υπάρχοντα στην περιοχή τους φρέατα ή πηγές, χωρίς να μπορούν να απαλλοτριώσουν εκτάσεις με σκοπό τη διενέργεια γεωτρήσεων (ΣτΕ 3864/78).

Σε ένα πιο λεπτό θέμα, αυτό της ονομασίας ή μετονομασίας οδών και πλατειών έχει παρουσιαστεί στροφή. Ενώ με τις ΣτΕ 3180 και 3181/78 κρίθηκε ότι αποτελεί αμιγώς τοπική υπόθεση, που δεν υπόκειται στον έλεγχο σκοπιμότητας του νομάρχη, με τη νεότερη και μάλιστα της ολομελείας ΣτΕ 1316/79 κρίθηκε, ότι δεν μπορεί να θεωρηθεί αποκλειστική τοπική υπόθεση, γιατί η ονομασία ή μετονομασία οδών συνδέεται πολλές φορές με το γενικότερο ζήτημα της απονομής τιμής σε πρόσωπα, κράτη, πόλεις κ.λπ. ή της διατηρήσεως της μνήμης ιστορικών συμβάντων ευρύτερης σημασίας. Η ισχυρή μειοψηφία είχε υποστηρίξει αντίθετα, ότι το θέμα αυτό αποτελεί αποκλειστική τοπική υπόθεση, γιατί αναφέρεται στην προαγωγή των πολιτιστικών και πνευματικών συμφερόντων της περιφέρειας των ΟΤΑ.

Με τη ΣτΕ 4088/79, σε μία χαρακτηριστική περίπτωση άσκησης αυστηρού ελέγχου σκοπιμότητας, θεωρήθηκε νόμιμη πράξη του (τότε κρατικού) νομάρχη που ακύρωνε απόφαση δημοτικού συμβουλίου, με περιεχόμενο τη διάθεση ποσού για αγορά ακινήτου, γιατί δεν αποτελούσε *"... συγκεκριμένη βασική και επιτακτική ανάγκη του δήμου."*

Με τη ΣτΕ 2496/81 κρίθηκε *"... ότι η έκδοση επισημονικής εργασίας, έστω και αναγομένης εις θέματα εν γένει τοπικής αυτοδιοικήσεως, ως και η καταβολή χρηματικού ποσού έναντι των*

*συγγραφικών δικαιωμάτων του συγγραφέως της εργασίας ταύτης δεν ανήκει εις την αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων, τοσούτω μάλλον όσο και η έρευνα και η μελέτη των θεμάτων των αφορώντων εις την τοπικήν αυτοδιοίκησιν εν γένει ανήκει κατά νόμο (παρ. 2 ν.δ. 2189/52) εις την αρμοδιότητα της ΚΕΔΚΕ".*

Στη συνέχεια όμως, το ΣτΕ εγκατέλειψε τη στενή ερμηνεία της έννοιας, υιοθετώντας την άποψη της θεωρίας, ότι η τοπική υπόθεση αρκεί να συνδέεται καταρχήν ή κυρίως με το τοπικό συμφέρον ή απλά να παρουσιάζει ένα ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τον συγκεκριμένο ΟΤΑ. Με αυτές τις σκέψεις, στις ΣτΕ 2070 και 2073/78 (ολομ) κρίθηκε, ότι οι διατάξεις ν.δ/τος που προέβλεπαν, ότι οι θέσεις ιατρών των δημοτικών νοσηλευτικών ιδρυμάτων που καλύπτονταν με απόφαση του αρμοδίου νομάρχη, με βάση πίνακα που κατήρτιζε ένα κεντρικό ή περιφερειακό επιστημονικό συμβούλιο, αντίκεινται στο Σύνταγμα και δεν εφαρμόζονται, γιατί σε καμμία φάση της διαδικασίας του διορισμού δεν μετέχουν όργανα του ΟΤΑ. Αντίθετα όμως, οι διατάξεις του ίδιου ν.δ. που προβλέπουν, ότι η κρίση για την καταλληλότητα των διοριστέων ιατρών, των δημοτικών νοσηλευτικών ιδρυμάτων, γίνεται από όργανο της κρατικής διοίκησης (επιστημονικό συμβούλιο) δεν αντίκεινται στο Σ 102 γιατί αφορούν *"... θέμα γενικωτέρας σημασίας, ήτοι την δημοσίαν υγείαν"*, την οποία το Σ 21 παρ. 3 ανάγει σε κρατικό μέλημα.

Με τη ΣτΕ 3743/81 κρίθηκε, ότι οι διεκδικήσεις των αγροτών ενός κατεξοχόν αγροτικού δήμου, αν και αντίθετες στις διατάξεις για τα αγροτικά συμφέροντα (!) αποτελούν τοπική υπόθεση και πρέπει να ρυθμίζονται από την τοπική αρχή. Με την ίδια λογική η ΣτΕ 1703/84 έκρινε, ότι το π.δ που περιέχει πολεοδομικό σχέδιο πρέπει να είναι σύμφωνο με την πρόταση του ενδιαφερομένου ΟΤΑ *"... δεδομένου ότι τα θέματα ταύτα αποτελούν ιδιαίτερου ενδιαφέροντος τοπικήν υπόθεσιν"* και τυχόν παρέκκλιση, επιτρέπεται μόνο με ειδικά αιτιολογημένη απόφαση ειδικού συμβουλίου.

Ομοίως, η ΣτΕ 3982/81 ακύρωσε μία νομαρχιακή απόφαση, που δεν ενέκρινε απόφαση δημοτικού συμβουλίου σχετικά με την ανέγερση πνευματικού κέντρου του δήμου σε οικόπεδο καταλληλότερο του αρχικά επιλεγέντος. Παρόμοια και η ΣτΕ 2884/82 που ακύρωσε νομαρχιακή απόφαση, που ασκούσε έλεγχο σκοπιμότητας σε απόφαση δημοτικού συμβουλίου, σχετικά με την κατεδάφιση της δημοτικής αγοράς και τη δημιουργία στη θέση της πλατείας - πρασίνου, υπόθεσης δηλαδή *"... καθαρώς τοπικής..."*.

Από την άλλη όμως σκοπιά, η ΣτΕ 3229/87 έκρινε, ότι η ανάθεση του έργου σε φυσικά πρόσωπα σε εξαιρετικές περιπτώσεις αδυναμίας εκτέλεσής του από τους ΟΤΑ δεν ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητά τους, δεν εκλαμβάνεται ως τοπική υπόθεση γιατί ενδιαφέρει άμεσα την κρατική διοίκηση και σχετίζεται με *"... την ασκουμένη από αυτήν ευρύτερη πολιτική απασχολήσεως, εκτελέσεως έργων και πραγματοποιήσεως δαπανών στο δημόσιο τομέα"*. Η ισχυρή μειοψηφία πάντως αυτής της απόφασης κατέδειξε τον κίνδυνο *"... οποιοδήποτε θέμα αφορά τους δήμους και τις*

*κοινότητες μπορεί να χαρακτηριστεί ως θέμα κρατικού ενδιαφέροντος και να αποκλειστεί από την έννοια των τοπικών υποθέσεων".*

Παράλληλα με την εξακρίβωση των τοπικών υποθέσεων είναι πάντως και η αναγνώριση, σταθερά, ορισμένων υποθέσεων ως καθαρά κρατικών, ως "γενικότερου ενδιαφέροντος" όπως κατονομάζονται πολλές φορές. Έτσι κρίθηκε ότι δεν είναι τοπικές υποθέσεις αλλά γενικές, ο καθορισμός χώρου προς ανέγερση σχολείου (ΣτΕ 563/79), ο καθορισμός εθνικών επετείων και του τρόπου του επίσημου εορτασμού τους (ΣτΕ 1648/81), ζητήματα εξωτερικής πολιτικής όπως η διάλυση των στρατιωτικών συνασπισμών, ο αφοπλισμός και η αποπυρηνικοποίηση (ΣτΕ 2707/83 και 3793/81) αλλά και η συμμετοχή στις προαγωγές δημοτικών ή κοινοτικών υπαλλήλων ενός υπηρεσιακού συμβουλίου που είναι όργανο της κρατικής διοίκησης, αποτελούμενο κατά πλειοψηφία από δημόσιους υπαλλήλους (ΣτΕ 371/85).

Σε ένα πολύ σημαντικό, οργανωτικό θέμα, αυτό της δημιουργίας ΟΤΑ και του καθορισμού των ορίων του, κρίθηκε ότι δεν είναι τοπική υπόθεση, αλλά θέμα γενικότερης σημασίας, για τη ρύθμιση του οποίου πρέπει να λαμβάνονται υπόψη, τόσο το γενικότερο δημόσιο συμφέρον, όσο και οι ιδιαίτερες συνθήκες κάθε περιοχής (ΣτΕ ολομ. 1427 και 1430/81) παρόμοια και για τη συνένωση (αναγκαστική) των ΟΤΑ (ΣτΕ 3194/90). Για το θέμα που εξετάζουμε, ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχουν εκείνες οι αποφάσεις του ΣτΕ, που "τέμνουν" αμφισβητήσεις, που προκύπτουν από τη σύγχρονη διαπλοκή κρατικών και τοπικών φορέων, κατά την προσπάθεια οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης. Έτσι, μέχρι τώρα το ΣτΕ συντάσσεται με την παραδοσιακή συγκεντρωτική αντίληψη της κρατικής διοίκησης και παρουσιάζεται επιφυλακτικό στην αναγνώριση αρμοδιότητας της ΤΑ σε τομείς όπως η πολεοδομία, η προστασία του περιβάλλοντος, οι συγκοινωνίες, η ραδιοτηλεόραση, κ.λπ (Ν.Κ.Χλέπας-Ι.Τασσόπουλος 2000, Μπέσιλα-Βήκα 2001 κ.α.).

Με την ΣτΕ 53/93 έκρινε, ότι δεν υφίσταται υποχρέωση ακρόασης του ενδιαφερομένου δήμου για να χορηγηθεί άδεια λειτουργίας διυλιστηρίου, γιατί η έγκριση λειτουργίας μηχανολογικών εγκαταστάσεων δεν είναι τοπική υπόθεση. Όμοια, η ΣτΕ 2419/82 έκρινε, ότι η τροποποίηση ρυμοτομικού σχεδίου για την ανέγερση σχολείου είναι υπόθεση γενικότερου δημοσίου ενδιαφέροντος, γιατί η πολεοδόμηση είναι κατά το Σ 24 παρ. 2 κρατική υπόθεση. Η ΣτΕ 1926/92 πάντως, αναγνώρισε ως απαραίτητη τη συμμετοχή του οικείου ΟΤΑ στη διαδικασία προσδιορισμού χρήσης ακινήτου, που πρόκειται να παραχωρηθεί από το Δημόσιο σε συνεταιρισμό κατά χρήση.

Με μια σειρά Πρακτικών Επεξεργασίας (ΠΕ), το ΣτΕ έκρινε ότι σε ζητήματα πολεοδομίας και προστασίας περιβάλλοντος, οι ΟΤΑ ασκούν εξουσία κατά παραχώρηση του κράτους και έχουν αρμοδιότητα γι' αυτά (έκδοση αδειών, αναστολές οικοδομικών εργασιών) καθόσον είναι τοπικού ενδιαφέροντος, χωρίς όμως να γίνονται και τοπικές υποθέσεις (έτσι τα Π.Ε. 860/85, 655/86, 656/86, 657/86, 658/86, 662/86, 663/86, αλλά και 51/87 κ.λπ.). Ως προς αυτήν την κρίσιμη συλλογιστική,

δηλαδή της παραχώρησης κρατικών υποθέσεων στους ΟΤΑ, οι οποίοι τις διαχειρίζονται χωρίς όμως αυτές να χάνουν τον χαρακτήρα τους και να θεωρούνται τοπικές υποθέσεις, είναι χαρακτηριστική και πάλι η καταγραφείσα ήδη, ΣτΕ 5040/87 της ολομελείας, που ερμήνευσε το άρθρο 15 Συντάγματος, για τα ραδιοηλεκτρονικά μέσα. Δέχτηκε λοιπόν ότι ο θεσπιζόμενος έλεγχος δεν συμπίπτει εννοιολογικά με το κρατικό μονοπώλιο των μέσων αυτών. 'Αρα, ο νομοθέτης δύναται να παραχωρεί άδειες λειτουργίας σε ν.π.δ.δ. (π.χ. ΟΤΑ) ή ν.π.ι.δ. ή σε φυσικά πρόσωπα, που "... υπόκεινται βεβαίως στον άμεσο έλεγχο του Κράτους". 'Αμεση συνέχεια της απόφασης αυτής ήταν το ΠΕ 750/87, που αφορούσε το π.δ 25/88 (με το οποίο ρυθμίζονται οι όροι και οι προϋποθέσεις για την ίδρυση τοπικών ραδιοφωνικών σταθμών κ.λπ.) και σε αυτό αναφέρεται ότι "... η παραχώρηση άδειας ιδρύσεως και λειτουργίας ραδιοφωνικών σταθμών αποτελεί κατά την απόφαση αυτή μεταβίβαση δημόσιας εξουσίας..." για να καταλήξει ότι "... εφόσον παραχωρείται κρατική αρμοδιότητα, η ίδρυση ραδιοφωνικού σταθμού δεν αποτελεί τοπική υπόθεση, κατά το άρθρο 102 παρ. 1 του Συντάγματος. Εν προκειμένω, ο ΟΤΑ ασκεί κατά παραχώρηση κρατική αρμοδιότητα, δρα δηλαδή ως κρατικό όργανο (λειτουργικός διπλασιασμός)".

Με την κορύφωση του προβλήματος, όπως καταδείχθηκε κατά το Α' Μέρος, το ανώτατο Δικαστήριο κλήθηκε άλλη μια φορά να δώσει λύση στα ακανθώδη ζητήματα που ανέκυψαν. Αμέσως μετά την έναρξη λειτουργίας των οργάνων της (Ανοιξη 1995), η αμφισβήτηση των αρμοδιοτήτων της νεοϊδρυθείσας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης οδήγησε στην έκδοση μιας σειράς ιδιαίτερα σημαντικών αποφάσεων. Την πρώτη από αυτές, τη 263/1997 εξέδωσε το γνωστό για την τάση του προς τον "ακτιβισμό", δηλαδή μια τάση ερμηνείας των συνταγματικών διατάξεων ώστε να περιορίζεται η διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης, Ε' Τμήμα. Σύμφωνα με τα όσα έγιναν δεκτά στην απόφαση, «...Κατά το ρηθέν σύστημα επιβάλλεται όπως εντός των διοικητικών διαμερισμάτων καθιερώνονται περιφερειακά κρατικά όργανα έχοντα καθολική και αποφασιστική αρμοδιότητα, συνισταμένη εις την κατ' αρχήν άσκηση όλων των εκτελεστικού χαρακτήρος αρμοδιοτήτων της διοικήσεως του κράτους, παρακρατουμένων υπέρ των κεντρικών οργάνων μόνον των επιτελικού χαρακτήρος αρμοδιοτήτων (πρβλ. Π.Ε. 519, 524, 533/1992 κ.α.), αι οποίαι συνθέτουν την "γενικήν πολιτικήν της Χώρας", την οποίαν "καθορίζει και κατευθύνει" η Κυβέρνησις (άρθρον 82 παρ. 1 Συντάγματος). Υπό την ανωτέρω δομήν, η ενότης της κρατικής διοικήσεως διασφαλίζεται με τον συντονισμόν και τον έλεγχον των περιφερειακών οργάνων από τας κεντρικάς υπηρεσίας, κατά τον ρητόν ορισμόν του Συντάγματος (βλ. παρ. 3 άρθρ. 101). 2. Σαφώς διακεκριμένη της δημοσίας διοικήσεως του Κράτους είναι, κατά τις διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος, η τοπική αυτοδιοίκησης, η οποία είναι ανατεθειμένη εις χωρικά (εδαφικά) νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, αποκεχωρισμένα του νομικού προσώπου του Κράτους και έχοντα αφ' ενός μεν αιρετάς αρχάς, αφ' ετέρου δε περιορισμένας αρμοδιότητας αναφερομένας μόνον εις τας τοπικάς υποθέσεις. 3. Η συνύπαρξις και ο συντονισμός της λειτουργίας των δύο αυτών συστημάτων διοικήσεως (αποκεντρωμένης κρατικής και τοπικής αυτοδιοικουμένης) καθίσταται αντικείμενον συνταγματικής ρυθμίσεως δια των διατάξεων της παραγράφου 5 του άρθρου 102 του Συντάγματος, θεσπιζουσών την θεμελιώδη αρχήν, καθ' ην το Κράτος ασκεί εποπτείαν επί

των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, μη εμποδίζουσιν την πρωτοβουλία και την ελευθέραν δράσιν αυτών ". Εκ της αρχής αυτής συνάγεται το προβάδισμα και ο εποπτικός ρόλος της δημοσίας διοίκησης έναντι της τοπικής αυτοδιοίκησης, ... δέον να έχουν, επίσης το προβάδισμα, εξ' επόψεως βαρύτητος αρμοδιοτήτων και υπηρεσιών κύρους, έναντι των υπό την εποπτεία των τελουσών αρχών τοπικής αυτοδιοίκησης. Εντεύθεν έπεται, επίσης, ότι κατά το Σύνταγμα δεν επιτρέπεται η νομοθετική διεύρυνσις των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης εις βαθμόν θίγοντα την υπεροχήν και το προβάδισμα των εκπροσώπων του κράτους εις την περιφέρειαν. 4. Ειδικότερον, η λειτουργία των δύο συστημάτων διοίκησης εις τα καθοριζόμενα υπό του νομοθέτου, κατά τ' ανωτέρω, διοικητικά διαμερίσματα της χώρας προϋποθέτει την θεμελιώδη διάκρισιν των δημοσίων υποθέσεων εις υποθέσεις γενικάς και υποθέσεις τοπικάς. Και αι μεν γενικάι υποθέσεις απορρέουν από την διαχείρισιν γενικής κρατικής πολιτικής, ήτοι πολιτικής ισχυρούσης κατ' αρχήν δι' ολόκληρον την επικράτειαν και τα αντικείμενα των κρατικών παρεμβάσεων, και ασκουμένης εις την περιφέρειαν επ' ευκαιρία ζητημάτων αναφουμένων εις αυτήν, ενώ αι τοπικάι υποθέσεις αφορούν εις τοπικήν διοίκησιν, συνδεομένην κατά την φύσιν της και το αντικείμενόν της αποκλειστικώς με τοπικά ενδιαφέροντα και ζητήματα της περιφέρειας εκάστου Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Κατά το Σύνταγμα, συνεπώς, εις έκαστον διοικητικόν διαμέρισμα δέον να συνυπάρχουν πάντοτε αι δύο αύται μεγάλαι κατηγορίαι δημοσίων υποθέσεων, εκ των οποίων αι μεν γενικάι κρατικάι (κανών) ανήκουν εις τα περιφερειακά κρατικά όργανα, αι δε τοπικάι (εξαιρέσεις) εις τα όργανα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Και δύναται, μεν ο νομοθέτης να αναθέσῃ και τινάς εκ των κρατικών υποθέσεων, των αναφουμένων εις την διοικητικήν περιφέρειαν, εις όργανα των ΟΤΑ, αλλά δέον να πράξῃ τούτο ειδικώς, ήτοι διά του καθορισμού συγκεκριμένων υποθέσεων, των οποίων η άσκησις (απλώς) μεταβιβάζεται εις τους ΟΤΑ και δια της προβλέψεως πλήρους ουσιαστικού ελέγχου από το Κράτος, δεδομένου ότι αι υποθέσεις αύται ουδέποτε παύουν να είναι κρατικάι. Οίκοθεν νοείται ότι η ανάθεσις αυτή δεν δύναται να αγάγῃ εις κατάλυσιν ή ουσιώδη μείωσιν των αρμοδιοτήτων των κρατικών περιφερειακών οργάνων, τας οποίας εγγυάται θεσμικώς η διάταξις της παρ. 3 του άρθρου 101 του Συντάγματος. 5. Εν όψει των ανωτέρω και με δεδομένον ότι το Σύνταγμα εγγυάται ρητώς την ύπαρξιν των ΟΤΑ α βαθμίδος, δηλ. των Δήμων και των Κοινοτήτων, αναθέτει δε εις τον κοινόν νομοθέτην την σύστασιν ΟΤΑ και άλλων βαθμίδων, το πρακτικόν πρόβλημα δι' αυτόν είναι η ορθολογική και σύμφωνος προς την συνταγματικήν βούλησιν κατανομή των υποθέσεων μεταξύ της κρατικής αποκεντρωμένης διοίκησης και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ούτως ώστε ούτε η κρατική αποκέντρωσις να υποβαθμισθῇ ούτε η τοπική αυτοδιοίκησης να στερηθῇ των αρμοδιοτήτων της επί των τοπικών υποθέσεων... Καλείται, δηλαδή, ο νομοθέτης, χρησιμοποιών ωρισμένα αντικειμενικά κριτήρια, δυνάμενα να εξαχθούν εκ των οικείων διατάξεων του Συντάγματος (ιδία του άρθρου 102), να καταρτίσῃ κατάλογον υποθέσεων εξ' εκείνων αι οποίαί είχαν μεν ανατεθῇ εις την νομαρχίαν αλλά δεν ήσαν γνησίως κρατικάι, ούσαι πράγματι κοιναί τοπικάι υποθέσεις πλειόνων δήμων ή κοινοτήτων, και αυτάς μόνον να υπαγάγῃ εις τους ΟΤΑ β' βαθμίδος. Ως τοιαύτα κριτήρια ενδεικτικώς δύνανται να χρησιμεύσουν : α) η φύσις ωρισμένων υποθέσεων ως διατοπικών, ήτοι αφορωσών πλείονας Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμίδος εντός του αυτού διοικητικού διαμερίσματος (νομού), των οποίων δεν ήτο μέχρι τούδε εφικτή η ανάθεσις εις Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης αφού αύται υπερέβαιναν τα εδαφικά όρια των Δήμων και των Κοινοτήτων, β) η αδυναμία των ΟΤΑ α βαθμίδος να επαρκέσουν είτε εξ' επόψεως της

διαθεσίμου τεχνικής υποδομής και δεξιοτήτος είτε εξ'επόμενων των αναγκαιούντων οικονομικών πόρων εις την διεκπεραίωσιν ωρισμένων κατηγοριών υποθέσεων. γ) Αποκλείεται, πάντως, να περιληφθούν εις τας μεταβιβαζόμενας εκ της νομαρχίας εις τους συνιστωμένους ΟΤΑ β'βαθμίδος αρμοδιότητες ανατιθέμεναι ευθέως εις το Κράτος από ειδικάς διατάξεις του Συντάγματος καθώς και αρμοδιότητες σχετιζόμεναι με την εποπτείαν από το Κράτος των ΟΤΑ α'βαθμίδος και των Οργανισμών της καθ' ύλην αυτοδιοικήσεως του Κράτους (Ν.Π.Δ.Δ. κ.λπ.). δ) Αποκλείεται, επίσης, να καταστούν τοπικά, υποθέσεις εκ της φύσεως και υφής των κρατικά. Κατά ταύτα, ο νομοθέτης προβαίνει εις την σύστασιν Οργανισμών της β'θμίδος Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, συμφώνως προς την διάταξιν του άρθρου 102 παρ. 1 του Συντάγματος, υποχρεούται να προβή εις την κατανομήν των υποθέσεων, ως ανωτέρω διεγράφη, κατ'εφαρμογήν κριτηρίων, ως τα ανωτέρω ή άλλων παρεμφερών, μη δυνάμενος εν ουδεμίᾳ περιπτώσει να μεταβαπτίση απλώς τας μέχρι τούδε ανηκούσας εις την αποκεντρωμένην κρατικήν διοίκησιν (υπηρεσίας της νομαρχίας και νομάρχην) υποθέσεις εις υποθέσεις των νεοσυνιστωμένων β'θμίδων ΟΤΑ... Ενώ, κατά τα ήδη εκτεθέντα, έδει να αποχωρήσῃ ωρισμένας αρμοδιότητας της κρατικής διοικήσεως (νομάρχου νομαρχίας) βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων και να τας αποδώσῃ εις τους συνιστωμένους β'θμίους ΟΤΑ... Κατά ταύτα τα ως άνω νομοθετήματα πρέπει να θεωρηθούσιν ως αντισυνταγματικά και ανίσχυρα...».

Η συγκεκριμένη απόφαση είναι κορυφαία κατά το ότι παρουσιάζει μερικές πρωτότυπες ιδέες. Καταρχήν, συνδυάζεται σε αυτήν η νομική με τη διοικητική ανάλυση και η νομική μεθοδολογία (εξέταση και ερμηνεία του κανόνα δικαίου) με τη συστημική-διοικητική μεθοδολογία ! Αυτό πραγματοποιείται με την αντιμετώπιση του κράτους ως όλου (συστήματος), διακριτά υποσυστήματα του οποίου συνιστούν τόσο τα υπουργεία (Κεντρική Διοίκηση), οι περιφερειακές υπηρεσίες και η Τοπική Αυτοδιοίκηση. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, το οποίο οφείλει να λειτουργεί αποτελεσματικά, εξετάζεται η επιχειρηθείσα κατανομή αρμοδιοτήτων των ν.2218 και 2240 και η τελική απόφαση σχετίζεται με το κατά πόσον αυτή η κατανομή εξυπηρετεί την ομαλή, διακριτή λειτουργία των διαφόρων φορέων (υποσυστημάτων). Όλη η σύλληψη και η εξέταση της κρατικής οργάνωσης και λειτουργίας, η συνακόλουθη κατανομή που πρέπει να γίνεται με κριτήρια καλής λειτουργίας, συνιστούν καίριες επισημάνσεις που θα τις ξαναδούμε στη συνέχεια. Ωστόσο, αρνητικό στοιχείο της απόφασης συνιστά η διαφαινόμενη σύλληψη της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως ως κρατικού μεν φορέα κατά την ευρεία έννοια αλλά με εντελώς υποτιμημένη σημασία και σαφώς περιορισμένο ρόλο... Οπωσδήποτε, κάτι τέτοιο, που εξέφραζε αντιλήψεις της δεκαετίας του '50, μετά την αναβάθμιση του θεσμού κατά τη δεκαετία του '80, δεν μπορούσε να γίνει αποδεκτό, προπάντων εν όψει της περαιτέρω αναβάθμισης που επιχειρείτο με την καθιέρωση β' βαθμού ΤΑ...

Το Ε' Τμήμα, στη συνέχεια εξέδωσε και άλλες αποφάσεις με το ίδιο σκεπτικό (376/1997 και 377/1997) και την ίδια εμπειριστατωμένη και συνεκτική λογική. Την ίδια χρονιά όμως, εκδόθηκε και η 888/1997 Απόφαση του ΣΤ' Τμήματος, στην οποία επικρατεί άλλη λογική και γίνεται έντονη προσπάθεια επιτυχούς απάντησης στα ισχυρά επιχειρήματα των συστημικών του Ε'

Τμήματος. Σύμφωνα με αυτήν, “Επειδή, όπως συνάγεται από την διατύπωση των αμέσως ανωτέρω παρατεθεισών διατάξεων του Συντάγματος, δι’ αυτών, αποβλεπουσών εις περαιτέρω ενίσχυση του αποκεντρωτικού συστήματος χάριν της καλύτερας και ταχύτερας λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών και της ως εκ τούτου πληρεστέρας εξυπηρέτησεως του πολίτου, επαγιοποιήθη η κατά τον χρόνον ενάρξεως ισχύος του Συντάγματος του έτους 1975 υφισταμένη κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών του Κράτους, ρητώς δε προεβλέφθη ότι τροποποιήσεις του καθεστώτος τούτου είναι θεμιτή, μόνον υπό την έννοιαν ότι ειδικαί αρμοδιότητες ανήκουσαι εις κεντρικήν υπηρεσίαν δύνανται να μεταφερθούν, διά νόμου ή κανονιστικού διατάγματος, εκδιδομένου κατ’ εξουσιοδότησιν νόμου, εις περιφερειακάς υπηρεσίας, μη επιτρεπομένου εντεύθεν, κατά το Σύνταγμα, όπως αρμοδιότητες, ανήκουσαι ήδη εις περιφερειακάς υπηρεσίας νομαρχιακού ή διανομαρχιακού επιπέδου, μεταφέρονται εις κεντρικάς υπηρεσίας έστω και λόγω καταργήσεως των αντιστοιχών οργανικών μονάδων... Επειδή, περαιτέρω, από τον συνδυασμόν όλων των προπαρατεθεισών διατάξεων του Συντάγματος, συνάγεται ότι: 1] ναί μεν ανήκει, εκ του Συντάγματος, αποκλειστικώς και μόνον εις τους οικείους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοικήσεως [Ο.Τ.Α.], η εξουσία όπως αποφασίζουν επί τοπικών υποθέσεων, δι’ ιδίων αυτών οργάνων [βλ. ΣτΕ: 3295/1994, βλ. επίσης ΣτΕ: 1397/1995], πλην δεν κωλύεται, εκ τούτου, ο κοινός νομοθέτης, αλλά αντιθέτως, δύναται, χωρίς να θίγει το οργανωτικόν σχήμα κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ του Κράτους και των Ο.Τ.Α., το οποίον καθιερούται από το Σύνταγμα, να αναθέτει εις αυτούς, κατ’ εξαίρεσιν, και την άσκησιν ορισμένων μόνον γενικών - κρατικών υποθέσεων, δηλαδή υποθέσεων, αι οποίαι, - εν αντιθέσει προς τας τοπικάς υποθέσεις, αι οποίαι, ως εκ του αντικειμένου αυτών, εμφανίζουν τοπικόν χαρακτήρα [βλ. ΣτΕ ΟΛΟΜ.: 2041/67, βλ. επίσης ΣτΕ: 1397/1995, 563/1979 κ.α.]. - συνάπτονται, αμέσως, προς την γενικήν κρατικήν πολιτικήν και αφορούν εις εκ του αντικειμένου αυτών και της σπουδαιότητος, την οποίαν αυταί παρουσιάζουν δι’ ολόκληρον το Κράτος, υπό την προϋπόθεσιν όμως ότι η φύσις των συγκεκριμένων αυτών υποθέσεων επιτρέπει, εν όψει της υφισταμένης εις ορισμένον Ο.Τ.Α. τεχνικής υποδομής αλλά και οικονομικής καταστάσεως, την αποτελεσματικήν άσκησιν αυτών από τον οικείον Ο.Τ.Α. 2] αι ούτω ανατιθέμεναι, από τον κοινόν νομοθέτην, εις τους Ο.Τ.Α., υποθέσεις ουδέποτε αποβάλλουν τον χαρακτήρα αυτών ως γενικών - κρατικών και είναι δυνατόν να μεταφερθούν και πάλιν εις τας κρατικάς υπηρεσίας, εις τας οποίας αυταί ανήκουν, αποκλειστικώς, κατά το Σύνταγμα”.

Η έκδοση αντιφατικών αποφάσεων των Τμημάτων οδήγησε το θέμα στην ολομέλεια του ΣτΕ, η οποία σε μία από τις μαζικότερες συνεδριάσεις της, υιοθέτησε κατά βάση τις προτάσεις του ΣΤ΄ Τμήματος και διέσωσε έτσι τον νεοπαγή θεσμό. Σύμφωνα με την κορυφαία επί του ζητήματος Απόφαση **3442/1998**, “επειδή, περαιτέρω, κατά την έννοια των ίδιων συνταγματικών διατάξεων, στον νομοθέτη, κατ’ αρχήν, απόκειται να καθορίσει ότι ορισμένη κατηγορία υποθέσεων εντάσσεται σε ενιαίο σύστημα διαχείρισης ορισμένου διοικητικού, οικονομικού, κοινωνικού ή άλλου τομέα για την εξυπηρέτηση δημόσιου σκοπού πέραν ή υπέρτερου των τοπικών αναγκών, να αναγάγει την κατηγορία αυτή των υποθέσεων σε κρατικό μέλημα και να αναθέσει την άσκηση των συναφών αρμοδιοτήτων στις κεντρικές κρατικές υπηρεσίες ή σε ενιαίο και κοινό για όλη την Επικράτεια κρατικό νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου είτε τέλος να παραχωρήσει τις αρμοδιότητες αυτές σε περισσότερους φορείς κατά περιφέρειες και να ορίσει ότι οι



οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης δεν έχουν ανάμιξη στην κατηγορία αυτή υποθέσεων. Κατά τον ίδιο λόγο, δεν αποκλείεται στο νομοθέτη να ορίσει ότι ορισμένη κατηγορία υποθέσεων, που ανήκουν στο Κράτος ή κρατικά νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου, μεταφέρονται στην αρμοδιότητα οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και καθίστανται εφεξής υποθέσεις αρμοδιότητας και ενδιαφέροντος των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτης, δεύτερης ή άλλης βαθμίδας.

Κατά την κατανομή αυτή των υποθέσεων στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης κριτήριο είναι προδήλως και η ίδια η φύση της κατηγορίας αυτής των υποθέσεων αν δηλαδή από την ίδια τη φύση τους ως τοπικών υποθέσεων πρέπει ν' ανατεθούν σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης με ευρύτερη ή στενότερη εδαφική αρμοδιότητα, γιατί, κατά περίπτωση, αφορούν υποθέσεις που η διαχείρισή τους έχει επίπτωση σε μικρότερη (δήμοι, κοινότητες) ή ευρύτερη περιφέρεια. Περαιτέρω, δεν αποκλείεται επίσης στον νομοθέτη να μεταβάλει άποψη, συνεπώς και πολιτική, και υποθέσεις που ο ίδιος ο νόμος στο παρελθόν έκρινε ότι έπρεπε να ανατεθούν σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ορισμένης βαθμίδας να κρίνει ότι αποτελούν εφεξής υποθέσεις κρατικού και όχι τοπικού ενδιαφέροντος και το αντίθετο.

Οριο στην ευχέρεια αυτή του νομοθέτη ως προς το να μεταβιβάσει κατηγορία υποθέσεων στην τοπική αυτοδιοίκηση και να τις καταστήσει τοπικές είναι το ίδιο το Σύνταγμα, στο βαθμό που από αυτό συνάγεται ότι ορισμένες, κατά περίπτωση, κατηγορίες υποθέσεων δεν επιτρέπεται να είναι παρά μόνο της κεντρικής ή της περιφερειακής κρατικής αρμοδιότητας, ενόψει της σημασίας των αρμοδιοτήτων αυτών ή και της ίδιας της μορφής της κατά το Σύνταγμα οργάνωσης του Κράτους ως αδιαίρετου και ενιαίου και της συνακόλουθης θέσης που έχουν κατά το Σύνταγμα, στην οργάνωση της Πολιτείας, οι περιφερειακές κρατικές υπηρεσίες. Εξάλλου το κράτος ως αδιαίρετη ενότητα και η ακεραιότητα (μη ομοσπονδιακός χαρακτήρας) της ελληνικής επικράτειας είναι εγγυημένα από το Σύνταγμα, το αδιάσπαστο δε και αδιαίρετο της κρατικής ενότητας μόνο μέσω της αρμοδιότητας του νομοθέτη ως προς την κατανομή κεντρικών, περιφερειακών και τοπικών υποθέσεων μπορεί να εξασφαλισθεί. Συστοίχως και υποθέσεις που ανήκαν στην τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί ο νομοθέτης να αναγάγει ήδη σε υποθέσεις κρατικού ενδιαφέροντος και να μεταβιβάσει σε κρατικά όργανα (κεντρικά ή περιφερειακά) τις σχετικές αρμοδιότητες, υπό τον όρο της τηρήσεως των μνημονευμένων συνταγματικών διατάξεων. Οι σχετικές δε ρυθμίσεις του νόμου υπόκεινται στον ακυρωτικό έλεγχο του Δικαστηρίου που είναι εν προκειμένω (ως προς τον χαρακτηρισμό των υποθέσεων ως κεντρικών, περιφερειακών ή τοπικών) έλεγχος οριακός. Τέλος το γεγονός ότι οι τοπικές αρχές εκλέγονται δεν σημαίνει ότι έχουν αυτόνομη κανονιστική αρμοδιότητα...Σε κάθε δε συγκεκριμένη περίπτωση θα κριθεί αν συγκεκριμένη αρμοδιότητα έχει μεταφερθεί κατά παράβαση του Συντάγματος, στην νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, ενώ έπρεπε να παρακρατηθεί υπέρ της Κεντρικής Διοίκησης”.

Σχολιάζοντας την απόφαση αυτή, ένας από τους νεότερους συγγραφείς (Γ.Τασσόπουλος 2000:162-163) σημειώνει: «...είναι σαφές ότι την επιλογή αυτή συνοδεύουν οι θετικές όψεις του δικαστικού πραγματισμού...Περιθώριο ανάπτυξης της δημόσιας πολιτικής και έμφαση στην αποτελεσματικότητά της, σε ένα χώρο ευμετάβλητο και δυναμικό, όπως αυτός της στάθμισης μεταξύ του γενικού και του τοπικού συμφέροντος...Αποφυγή δογματισμών και αποτροπή άγονων ερμηνευτικών συγκρούσεων, οι οποίες περιστρέφονται γύρω από την κατηγοριοποίηση των αρμοδιοτήτων με βάση την ίσως ανέφικτη αναζήτηση α

*priori* εννοιολογικών γνωρισμάτων και χαρακτηριστικών...», για να καταλήξει τελικά πως «...είναι...φανερό ότι η εξεύρεση της βέλτιστης ισορροπίας μεταξύ πραγματισμού και εννοιοκρατίας είναι πρωτίστως ζήτημα νομοθεσίας. Είναι ζήτημα της ποιότητας του παραγόμενου νομοθετικού έργου. Πρόκειται για ένα τομέα στον οποίο αναμφίβολα η ελληνική πολιτεία πάσχει και υστερεί. Ο χώρος της δημόσιας διοίκησης είναι ένα πεδίο όπου η κρίση του νόμου και η ελλειμματική εφαρμογή της νομοθετικής και διοικητικής επιστήμης εκδηλώνονται με ιδιαίτερη ένταση...» (Χλέπας-Τασσόπουλος 2000:163).

Παρά την έντονη κριτική που ασκήθηκε σε αυτήν και από άλλους συγγραφείς<sup>450</sup>, με την Απόφαση 3442/1998 και τις όμοιες που ακολούθησαν (3443 και 3444/98), η νομική προσέγγιση φαίνεται να κλείνει οριστικά τον κύκλο της άρα και τη συνακόλουθη συνεισφορά της. Οτι ακριβώς έγραφε ο Ναυπλιώτης το 1974 (συμπυκνώνοντας τη μέχρι των ημερών του νομική θεωρία) το επαναλάμβανε με άλλα λόγια η απόφαση του ανωτάτου Δικαστηρίου το 1998, αφού στο μεταξύ είχε γίνει ένας τεράστιος διάλογος και είχε καταναλωθεί ικανός χρόνος και σημαντικοί πόροι... Σύμφωνα με την προσέγγιση αυτή, οι κρατικές αρμοδιότητες κατανέμονται ανάμεσα στα διάφορα κρατικά όργανα όπως ορίζει ο νόμος ότι κατανέμονται και αυτό (η συγκεκριμένη επιλογή που καταγράφεται στον νόμο) μπορεί να γίνει με πλήρη ευχέρεια εκ μέρους εκείνων που νομοθετούν, εντός πάντα των ακραίων ορίων που θέτει το Σύνταγμα (κατεύθυνση-συντονισμός-έλεγχος από τα υπουργεία, ένα ελάχιστο τοπικών υποθέσεων στους ΟΤΑ). Παρότι, κατά την ίδια προσέγγιση, το ενδιαφέρον επικεντρώνεται μόνο στη διαδικασία της κατανομής, ως κριτήρια αυτής, δεν δίνονται άλλα παρά μόνο εκείνα που έχει κάθε φορά στον νου του ο εκάστοτε κοινός νομοθέτης και οι ποικίλοι (και αδιευκρίνιστοι πολλές φορές) σκοποί που αυτός επιδιώκει...

Κινούμενο εντός του πλαισίου των αποφάσεων 3442-44/98 αλλά προσπαθώντας να προεκτείνει λίγο περισσότερο τις παραπάνω σκέψεις που είχαν επικρατήσει σε αυτές, με τις ΣτΕ 2318 και 2319/1999, το ανώτατο Δικαστήριο (Ε΄ Τμήμα) δέχτηκε ότι “το ισχύον Σύνταγμα εκκινεί από τη σαφή διάκριση μεταξύ Κράτους και οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως. Το Κράτος έχει κατ αρχήν γενική αρμοδιότητα διοικήσεως των υποθέσεων της χώρας, σε αυτήν δε περιλαμβάνεται και η εποπτεία επί των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως, των οποίων η αρμοδιότητα περιορίζεται στη διοίκηση των υποθέσεων που έχουν τοπικό χαρακτήρα και ανακύπτουν στα χωρικά τους πλαίσια, χωρίς να έχουν επιρροή στη λοιπή χώρα ή στα εθνικά συμφέροντα...”. Αφού όμως δεν μπορεί να επινοήσει το ίδιο κάποια ξεκάθαρα κριτήρια κατανομής, αναγκάζεται να αναγνωρίσει στη συνέχεια ότι, “την αποστολή του αυτή υποχρεούται το Κράτος να εκπληρώνει βάσει ορθολογικών και επιστημονικών κριτηρίων, αποκλείοντας επιρροές εκ μέρους ιδιωτικών συμφερόντων και χρησιμοποιώντας ενιαίο κριτήριο, που αποκλείει τον κίνδυνον διασπάσεως της ενότητας του σχεδιασμού ...”. Επεκτείνοντας αυτόν τον συλλογισμό, το Ε΄ Τμήμα

---

450 Προπάντων από τον Μ.Μουστάκα, ο οποίος σε σχετική μονογραφία του, σημειώνει σχολιάζοντας τα επιχειρήματα που επικαλέστηκε η πλειοψηφία, “το επιχείρημα αυτό δεν μας πείθει...ούτε και το δεύτερο επιχείρημα της πλειοψηφίας της ΣτΕ 3440/1998 μας φαίνεται εν προκειμένω πειστικό...”.

δέχτηκε στη συνέχεια ότι διαφοροποιούνται ορισμένες πράξεις της Διοίκησης, σε εκείνες που έχουν εκτελεστικό χαρακτήρα από τις σπουδαιότερες, ρυθμιστικές αρμοδιότητες αυτής. Κάτι ανάλογο επιχείρησε να πράξει και το ΣΤ' Τμήμα με την 1960/1999 απόφασή του, με μικρότερη όμως επιτυχία στις διατυπώσεις του.

Ασκώντας συνολική κριτική στην προσπάθεια διευθέτησης του προβλήματος από το ανώτατο Δικαστήριο, ο Μουστάκας τόνιζε ότι *“σε κάθε δε περίπτωση παραμένει ακέραιο το πρόβλημα... Η λύση η οποία δίδεται εν προκειμένω από τις αποφάσεις της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας δεν μας φαίνεται ιδανική η κρίση από το διοικητικό δικαστή σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση εάν μία αρμοδιότητα καλώς ασκείται από τις Ν.Α. ή, αντιθέτως, έπρεπε να ανήκει στο Κράτος, είναι αναγκαστικά αποσπασματική και δεν μπορεί να διευθετήσει σε κάποια συνολική και μόνιμη βάση το θέμα...”* (Μ.Μουστάκας 2000: 271), για να καταλήξει επιγραμματικά ότι: *“Η λύση αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί ως ικανοποιητική”* για έναν βασικότατο λόγο, *“..δεν κατοχυρώνεται αρκούντως η αρχή της ασφαλείας του δικαίου...”*.

Κατόπιν των παραπάνω, ολοκληρώνοντας την προσέγγιση του προβλήματος από τη σκοπιά της νομικής επιστήμης και θέλοντας να συμπυκνώσουμε τις διατυπωθείσες απόψεις σε θεωρία και νομολογία, οδηγούμαστε πάλι σε μία πολύ εύστοχη σχετική αναφορά του Ναυπλιώτη. Ετσι, αυτός παρότι αναγνωρίζει ότι *«..σημασία έχει, όπως η κατανομή αυτή γίνεται κατά τοιούτο τρόπον, ώστε να εξυπηρετείται η αποδοτική λειτουργία της Διοικήσεως και να διευκολύνεται η ασφαλής πραγματοποίησις των τεθέντων πρακτικών σκοπών...»* (1974:169) στη συνέχεια ξεκαθαρίζει τη θέση του υπέρ της νομικής επιστήμης και δη του δημοσίου δικαίου, επισημαίνοντας με έμφαση ότι κάτι τέτοιο επιτυγχάνεται *«...μόνον εφ' όσον η διαίρεσις, η κατανομή και ο συντονισμός της διοικητικής εργασίας διέπονται από ωρισμένην τάξιν και αρμονίαν, ήτις, προσδιοριζόμενη υπό της επιστήμης του διοικητικού δικαίου και των βοηθητικών αυτού κλάδων (...), εκδηλούται ειδικώτερον εις τον τρόπον, καθ' όν επιμερίζονται υπό του νομοθέτου και ασκούνται υπό των διοικητικών οργάνων αι αρμοδιότητες»* (1974:170), για να καταλήξει εν τέλει με ειλικρίνεια, στη λογική συνέπεια της επιλογής του (υπέρ της νομικής προσέγγισης) στη διαπίστωση ότι: *«Δεν είναι απαραίτητον, όπως αι το αντικείμενον αρμοδιότητος συνιστώσαι διοικητικά υποθέσεις και δραστηριότητες συνδέονται δι' εσωτερικής συνοχής και συναφείας»* (1974:171). Αναγκαστικά λοιπόν, αυτήν την εσωτερική συνοχή και συνάφεια, που παραπέμπουν σε άλλη γνωστική περιοχή, πρέπει να τις αναζητήσουμε σε άλλον τρόπο θεωρητικής προσέγγισης.

### **IV.3 Οργανωτική προσέγγιση**

Σύμφωνα με τις βασικές παραδοχές της θεωρίας των Οργανώσεων, ως οργάνωση ορίζεται η συνειδητή, σκόπιμη, συστηματική, συνεχής, συντονισμένη, συνεργασία μιας ομάδας ανθρώπων (Skott-Mitchell-Birnbaum 1981) για την επίτευξη κάποιου/ων σκοπών. Εξετάζοντας περαιτέρω τα συστατικά στοιχεία της έννοιας μπορούμε να πούμε ότι η συνεργασία αυτή είναι συνειδητή, στον

βαθμό που συνιστά ανθρώπινη επιλογή και προκύπτει ως προϊόν έλλογης σκέψης και απόφασης δράσης. Είναι σκόπιμη επειδή δημιουργείται προκειμένου να επιδιώξει την επίτευξη σκοπών που υπό άλλες συνθήκες δεν θα επιτυγχάνονταν (πχ με ατομική δράση των ανθρώπων). Είναι συστηματική καθότι βασίζεται σε αρχές και διδάγματα της σχετικής επιστήμης. Είναι συνεχής καθότι εκτείνεται σε βάθος χρόνου και συνήθως είναι προορισμένη να διαρκεί μεγάλο διάστημα. Είναι τέλος συντονισμένη καθότι αυτό συνιστά και τη χαρακτηριστική επιτυχία της, η αρμονική συναρμογή διαφορετικών δυνάμεων που δίνουν πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα! Και εντέλει, αυτή η επιτυχία, αυτό το χαρακτηριστικό πλεονέκτημα, δηλαδή η ικανότητα να εξασφαλίζει το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα και να δίνει σε όσους τη μετέρχονται μια αίσθηση βεβαιότητας με αντίστοιχη μείωση της αβεβαιότητας του περιβάλλοντος, καθιστούν τις οργανώσεις τον κύριο τρόπο με τον οποίο οι άνθρωποι προσπαθούν να κυριαρχήσουν στη ζωή τους...

Οι διάφοροι μελετητές των οργανώσεων, παρότι συμφωνούν ως προς τα βασικά συστατικά χαρακτηριστικά τους, διαφωνούν ωστόσο ως προς την ιδιαίτερη σημασία τους και δίνουν διαφορετική έμφαση σε ορισμένα εξ αυτών. Στο κλασικό έργο τους για τη διοίκηση, οι Koontz-Ο' Donnell στις αρχές της δεκαετίας του '80, κατέγραψαν διεξοδικά ότι η οργάνωση *“περιλαμβάνει τη δημιουργία μιας σκόπιμης διάρθρωσης ρόλων μέσω του προσδιορισμού των δραστηριοτήτων που απαιτούνται για την επίτευξη των στόχων μιας εταιρίας και κάθε τμήματός της, της ομαδοποίησης αυτών των δραστηριοτήτων, της ανάθεσης εξουσίας για να τις φέρει σε πέρας, και της πρόνοιας για τον συντονισμό της εξουσίας και των πληροφοριακών σχέσεων οριζόντια και κάθετα μέσα στην οργανωτική δομή”* (Koontz-Ο' Donnell 1984α:116). Επιπλέον, οι ίδιοι συγγραφείς διευκρίνισαν πλήρως και οριοθέτησαν κατηγορηματικά τη σημασία της οικοδόμησης μιας οργάνωσης, σημειώνοντας ότι *“η οργανωτική δομή δεν είναι, φυσικά, αυτοσκοπός αλλά εργαλείο για την εκπλήρωση των αντικειμενικών σκοπών της επιχείρησης”*. Τριάντα σχεδόν χρόνια αργότερα, ο Γκάρεθ Μόργκαν, αφενός τις εκλαμβάνει ως *“...όργανα για την επίτευξη άλλων σκοπών”* (2000:39) επιβεβαιώνοντας έτσι τη θέση των Koontz-Ο' Donnell και αφετέρου τονίζει το ότι *“οι οργανώσεις μπορούν, ή θα έπρεπε να είναι ορθολογικά συστήματα που να λειτουργούν με όσο το δυνατόν πιο αποτελεσματικό τρόπο”* (2000:48). Εκ των κλασικών μελετητών-συγγραφέων, οι J.March-H.Simon τονίζοντας αφενός τη συστημική διάσταση και αφετέρου τη λειτουργία του συντονισμού, θεωρούν τις οργανώσεις ως *“συστήματα συντονισμένης δράσης ατόμων και ομάδων, των οποίων οι προτιμήσεις, η πληροφόρηση, τα συμφέροντα και οι γνώσεις διαφέρουν...”* (2003:38), ενώ σύμφωνα με έναν εξίσου παλαιό αλλά αποδεκτό ορισμό δύο άλλων διακεκριμένων συγγραφέων, ως οργάνωση ορίζεται απλά και μόνο, *«ο συντονισμός των διαφορετικών δραστηριοτήτων των ατόμων-μελών της, με στόχο την πραγματοποίηση σχεδιασμένων συναλλαγών με το περιβάλλον»* (P.Lewrence-J.Lorsch 1983:16). Ωστόσο, η τόση γενικότητα δεν φάνηκε να είναι αρκετή για να ξεχωρίσει τις οργανώσεις από άλλες κοινωνικές ομαδοποιήσεις, γι' αυτό λίγα χρόνια

αργότερα, νεότεροι συγγραφείς (Μουζέλης 1991) επανήλθαν σε πιο σαφείς προσδιορισμούς του οργανωσιακού φαινομένου. Έτσι, σύμφωνα με έναν άλλο πιο περιεκτικό ορισμό, *«οργάνωση είναι μια μορφή κοινωνικής ομαδοποίησης, που δημιουργείται λιγότερο ή περισσότερο συνειδητά για την επίτευξη κάποιου συγκεκριμένου αποτελέσματος»* (N.Μουζέλης 1991:42). Ο Νίκος Μουζέλης στο πολύ περιεκτικό σύγγραμμά του, ανέδειξε εκείνα τα στοιχεία που θεωρεί ότι ξεχωρίζουν ιδιαίτερα, σημειώνοντας ότι *«οι έννοιες του σκοπού και του αποτελέσματος φαίνεται ότι αποτελούν τα δύο κρίσιμα κριτήρια που διαφοροποιούν τις οργανώσεις από άλλες μορφές κοινωνικών ομάδων»*.

Από παλαιότερα, πολλοί συγγραφείς (Charles Perrow, Jowell, Blau, Barnard, Skott-Mitchell-Birnbaum, March-Simon κ.α.) είχαν αναδείξει την κρισιμότητα του σκοπού ως στοιχείου της οργανωτικής δομής, τονίζοντας ότι οι οργανώσεις αποτελούν ενσυνείδητες κατασκευές για την εκπλήρωση ορισμένης αποστολής-σκοπού (Μακρυδημήτρης “η στοχοθεσία...” σε Δεκλερής 1989:223). Στην ίδια κατεύθυνση και νεότεροι συγγραφείς θεωρούν ότι *“η λειτουργία της οργάνωσης προσδιορίζει το πλαίσιο μέσα στο οποίο θα γίνουν ολ’ αυτά και περιλαμβάνει τη δημιουργία μιας τυπικής δομής που θα συμβάλλει στην ολοκλήρωση και το συντονισμό όλων των αναγκαίων πόρων (ανθρώπινων και υλικών) για την επιτυχία των επιθυμητών αντικειμενικών σκοπών”* (Κανελλόπουλος 1995:179), ενώ άλλοι πιο συνοπτικά αλλά και παραστατικά επεσήμαναν ότι, *“ο κοινός αντικειμενικός σκοπός αποτελεί την αιχμή του δόρατος της οργάνωσης...”* (Τζωρτζάκης-Τζωρτζάκη 2007:163) και τόνισαν ακόμα πιο χαρακτηριστικά ότι, *“εάν δεν υπάρχουν στόχοι δεν υπάρχει λόγος για οργάνωση”* (Τζωρτζάκης-Τζωρτζάκη 2007:164). Αλλά και από τους κλασικούς, ο Herbert Simon, παρατηρούσε ότι σπάνια συναντά κανείς αναλύσεις της οργανωτικής συμπεριφοράς που να μην αναφέρονται σε κάποιας μορφής έννοια των οργανωτικών σκοπών (2003).

Κοινό στοιχείο στο σύνολο των απόψεων που εκτέθηκαν παραπάνω αποτελεί η εννοιολόγηση των οργανώσεων ως δομών ή σχηματισμών σκόπιμης (και άρα έλλογης) δράσης προσανατολισμένης στην επίτευξη ορισμένων σκοπών και στόχων. Είναι ακριβώς το στοιχείο ή γνώρισμα της συνειδητής σκοπιμότητας που διακρίνει την «οργάνωση» από άλλου είδους συστήματα ή συμπεριφορές που είναι ενδεχόμενο να θεμελιώνονται σε συναισθηματικού ή συγκινησιακού χαρακτήρα δεσμούς. Λογική προϋπόθεση της προσέγγισης αυτής αποτελεί η παραδοχή ότι αν η οργανωτική συμπεριφορά απογυμνωθεί από τους στόχους της ή αποτύχει να διασυνδεθεί λειτουργικά με αυτούς (οργανωτική αστοχία) αποστερείται του λογικού περιεχομένου της και εμφανίζεται πλέον ως «τυχαίο συμβάν» (Skott-Mitchell-Birnbaum 1981).

Πέραν των παραπάνω κοινών τόπων, άλλοι συγγραφείς έχουν τονίσει τον απώτερο σκοπό όλων των οργανωσιακών λειτουργιών λέγοντας ότι *“με τη σχεδίαση αυτή πρέπει να επιτυγχάνεται τελικά η αντιμετώπιση της αβεβαιότητας και να εξασφαλίζεται αποτελεσματική πρόβλεψη μέσα στο περιβάλλον της οργάνωσης”* (M.Ζαβλανός 1988α:111), ενώ άλλοι εστίασαν και εστιάζουν την προσοχή τους στη

σημαντική επιρροή που μπορούν να ασκήσουν οι οργανώσεις με τη λειτουργία τους: “Οι οργανωσιακές διευθετήσεις επηρεάζουν την απόδοση των ατόμων με τρεις βασικούς τρόπους: 1)... μπορούν να υποκινήσουν συμπεριφορές... 2)... μπορούν να διευκολύνουν κάποιες συμπεριφορές... 3)... μπορούν να περιορίσουν ή να αναστείλουν συμπεριφορές... Από κοινού η υποκίνηση, η διευκόλυνση και ο περιορισμός αποτελούν ισχυρά εργαλεία, με τα οποία μπορούμε να επηρεάσουμε την ατομική συμπεριφορά...” (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:66). Άλλοι μελετητές ωστόσο, λιγότερο θεωρητικοί και περισσότεροι προσανατολισμένοι στην πραγματική λειτουργία των διαφόρων οργανώσεων, τονίζουν περισσότερο τις συστατικές λειτουργίες μιας οργάνωσης, που θεωρούν ότι είναι οι εξής:

- Καταμερισμός εργασίας σε διαφορετικές μονάδες (ή τμηματοποίηση της εργασίας ή ομαδοποίηση των ανθρώπων που αναλαμβάνουν να εκτελέσουν συγκεκριμένο έργο)
- Συντονισμός εργασιών ή διαδικασιών (ή διασυνδέσεις εναρμόνισης)
- Ελεγχος πορείας ή λειτουργίας (ή αξιολόγηση έργων).

Έτσι, ως οργάνωση μπορεί να οριστεί “μια διακρινόμενη κοινωνική οντότητα, ένωση, σύνολο ανθρώπων, η οποία μέσω της διαίρεσης της εργασίας, δομών, συστημάτων και σχεδίων επιδιώκει την επίτευξη σε “χρονική διάρκεια” σκοπών” (Μπουραντάς-Παπαλεξανδρή 2003:25) ενώ περαιτέρω, αυτή “...δημιουργείται και διατηρείται ακριβώς για την υλοποίηση συγκεκριμένης αποστολής και στόχων...” (2003:26). Σύμφωνα με άλλη προσέγγιση, η “οργάνωση, προσδιορίζει και σχεδιάζει τη δομή και τη διάρθρωση της επιχείρησης, καθορίζει την ιεραρχική σχέση μεταξύ των τμημάτων και των ανθρώπων (τυπική οργάνωση), θέτει κανόνες και τρόπους συμπεριφοράς, ορίζει τις ανάγκες της εταιρίας, τον τρόπο ικανοποίησής τους και απαντά στο καίριο ερώτημα “ποιός πρέπει να κάνει τι...”” (Κέφης 2005α:49). Ο ίδιος συγγραφέας αναλύοντας λίγο περισσότερο την έννοια σημειώνει ότι, “η οργάνωση εκλαμβάνεται ως ένα ολοκληρωμένο σύστημα που δομείται από λειτουργικές αλληλοεπιδρώμενες μονάδες... Η οργάνωση περιλαμβάνει τη δομή, την υπευθυνότητα και την εξουσία. Η οργανωτική δομή (οργανωδομή) μιας σύγχρονης επιχείρησης έχει συγκεκριμένα χαρακτηριστικά τα οποία διέπουν την αποτελεσματική και ορθολογική της δράση. Η οργανωτική δομή πρέπει: Να ανταποκρίνεται στους στόχους.. Να εκφράζει τη διαθέσιμη εξουσία. Να ανταποκρίνεται στο περιβάλλον. Να λαμβάνει υπόψη της τις ικανότητες των ατόμων. Να αναθέτει εξουσία. Να προσδιορίζει τις δραστηριότητες...” (Κέφης 2005α:104).

Στην ίδια κατεύθυνση, έτερος συγγραφέας επισημαίνει ότι αφενός “η δομή της οργάνωσης πρέπει να σχεδιάζεται με βάση τους σκοπούς της” και αφετέρου ότι “τα όρια των αρμοδιοτήτων για κάθε βαθμίδα στην ιεραρχία της εξουσίας πρέπει να είναι σαφή” (Μ.Ζαβλανός 2000α:112). Ομοίως αλλά πιο περιεκτικά, από άλλον μελετητή τονίζεται ότι, “πρακτική συνέπεια της τελεολογικής εννοιολόγησης και της θεώρησης των οργανώσεων ως πεδίων σκόπιμης δράσης είναι ότι η οργανωτική συμπεριφορά μπορεί να αξιολογηθεί (και να μετρηθεί) με κριτήριο το βαθμό επίτευξης και υλοποίησης των επιδιωκόμενων σκοπών και στόχων (δηλαδή την αποτελεσματικότητα). Έτσι ο Herbert Simon, παρά τις επιφυλάξεις του για τις απλουστευτικές εκδοχές της κλασικής προσέγγισης,

αναγνώρισε την ανάγκη ορθολογικής εκτίμησης και αξιολόγησης της διοικητικής συμπεριφοράς με γνώμονα ορισμένους σκοπούς και επιδιώξεις: «είναι απαραίτητο οι στόχοι της διοικητικής συμπεριφοράς να προσδιορίζονται με συγκεκριμένους όρους ούτως ώστε τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται στα πλαίσια αυτών των στόχων να μπορούν να μετρηθούν επακριβώς». (Μακρυδημήτρης 2003).

Από την πλειονότητα των διαφορετικών προσεγγίσεων αναδεικνύεται ως κοινός τόπος, ότι σύστοιχο και σταθερό χαρακτηριστικό των πάσης φύσεως οργανώσεων (δημόσιων ή ιδιωτικών) είναι η αποτελεσματικότητα. Ολοι σχεδόν οι συγγραφείς, παλαιότεροι και νεότεροι φαίνεται να συμφωνούν σε αυτό: «οι έννοιες του σκοπού και του αποτελέσματος φαίνεται ότι αποτελούν τα δύο κρίσιμα κριτήρια που διαφοροποιούν τις οργανώσεις από άλλες μορφές κοινωνικών ομάδων» (Μουζέλης 1991), ενώ κατ' άλλους "...η αποτελεσματικότητα αποτελεί βασικό λόγο δημιουργίας και όρο επιβίωσης των οργανώσεων..." (Μπουραντάς 2002:85), ή "στην τυπική οργάνωση κυριαρχεί ένα αυστηρό δομημένο ιεραρχικό λειτουργικό πλαίσιο ώστε να ικανοποιούνται οι αρχές της αποτελεσματικότητας..." (Κέφης 2005α: 105). Ακόμη, "...όλες οι κοινωνικές οργανώσεις ανεξάρτητα προορισμού ή αποστολής έχουν ένα κοινό χαρακτηριστικό: την επιδίωξη της αποτελεσματικότητας..." (Παπαλεξανδρή 2003:64) ενώ φαίνεται πως "...κάθε κοινωνική οργάνωση επιδιώκει την αποτελεσματικότητα..." (Παπαλεξανδρή 2003:65).

Ολοκληρώνοντας την περιορισμένη αυτή θεώρηση των κύριων δεδομένων της θεωρίας των οργανώσεων, κρατάμε τα εξής δύο σημαντικά σημεία:

- Κατά την επιδίωξη των σκοπών τους, οι οργανώσεις βασίζονται στον καταμερισμό του συνολικού έργου ανάμεσα σε διάφορα μέρη (οργανωτικές μονάδες), στον συντονισμό των ενεργειών-παραγόμενων έργων από τις διαφορετικές μονάδες-ομάδες εργαζομένων, στον έλεγχο της σταθερής, απρόσκοπτης ροής του επί των καθορισμένων διαδικασιών και αν χρειαστεί, στη λήψη τυχόν διορθωτικών μέτρων.
- Η αποτελεσματικότητα, δηλαδή η επίτευξη των ταχθέντων σκοπών-στόχων της οργάνωσης συνιστά τον κύριο λόγο διατήρησής τους-λειτουργίας τους.

Με αυτά τα δύο βασικά δεδομένα και την αναγνώριση της σημασίας-βαρύτητας της οργανωτικής δομής στη λειτουργία ενός πολύπλοκου οργανισμού (Skott-Mitchell-Birnbaum 1981), ας εξετάσουμε τις επιμέρους λειτουργίες-παραμέτρους των οργανώσεων, ξεκινώντας από αυτήν της κατανομής-καταμερισμού-κατάτμησης του έργου, συνεχίζοντας με αυτήν της συγκέντρωσης-συντονισμού και ολοκληρώνοντας με αυτήν του ελέγχου.

Για να υλοποιηθούν (οργανωμένα) οι σκοποί-στόχοι ενός οργανισμού απαιτείται σε κάθε περίπτωση να αποφασιστεί, 1) τί είδους διαφορετικές εργασίες θα πρέπει να πραγματοποιούνται 2) ποιοί θα τις αναλάβουν και 3) τί εξουσία (ποιά και πόση) απαιτείται να έχουν για να φέρουν σε πέρας τη συγκεκριμένη εργασία. Όλα τα παραπάνω συνθέτουν τον καταμερισμό εργασίας, ο οποίος "αποτελεί την βάση της οργάνωσης" (Τζωρτζάκης-Τζωρτζάκη 2007:169) και σύμφωνα με κοινή

παραδοχή, *“η γραφειοκρατία προϋποθέτει έναν ρητά προσδιορισμένο καταμερισμό των εργασιών”* (Hague-Harvor 2005:516).

Από τους παλαιότερους, ο Henri Fayol θεωρούσε ότι, ο καταμερισμός εργασίας είναι η υπ' αριθμόν 1 αρχή διοικήσεως και *“.. έχει ως σκοπόν την πραγματοποίησιν μεγαλύτερας και καλυτέρας αποδόσεως άνευ μεγαλύτερας προσπαθείας”* (2010:48), ωστόσο έθετε αυτήν την “αρχή” σε πλαίσιο μεθοδικότητας όπου *“ο καταμερισμός της εργασίας δεν πρέπει να υπερβαίνει ωρισμένα όρια, τα οποία καθορίζονται από την πείραν και την έννοιαν του μέτρου..”*(2010:49). Από τους νεότερους οι Νάντλερ-Τούσμαν δέχονται ότι *“η στρατηγική ομαδοποίηση είναι το πιο σημαντικό βήμα στη διαδικασία σχεδιασμού...”* (2005:96).

Η διαφοροποίηση των έργων που εκτελεί μια οργάνωση και η ανάθεση καθενός εξ αυτών σε διαφορετική οργανωτική μονάδα (μέρος, τμήμα, ομάδα όπως και να ονομάζεται) δεν γίνεται μόνο για λόγους ανάγκης, επειδή το έργο είναι τόσο σύνθετο και απαιτείται η εύλογη διεργασία της διάσπασης-ανάλυσής του σε επιμέρους εργασίες-δραστηριότητες, προκειμένου να καταστεί εφικτή η πραγματοποίησή του (Μόργκαν 2000), κάτι που σημειωτέον γινόταν από την αρχαιότητα. Γίνεται και για έναν πιο σύνθετο λόγο, ο οποίος έχει εντοπιστεί από τους συγγραφείς σχετικά πρόσφατα. Οι ανθρώπινες κοινωνίες, έγραφε ο Durkheim κατά τα τέλη του 19ου αιώνα διαρκώς αναπτύσσονται με συνέπεια ο κοινωνικός καταμερισμός εργασίας διαρκώς να διευρύνεται, οπότε και η κρατική οργάνωση που κυριαρχεί σε μια αναπτυγμένη κοινωνία, αποκτά αντίστοιχη φύση, που συναρτάται με την κοινωνική εξέλιξη. *“Όσο αναπτύσσονται οι κοινωνίες τόσο αναπτύσσεται και το κράτος, οι λειτουργίες του πολλαπλασιάζονται...”* (Ν.Α.Αλεξόπουλος-Κ.Παπαδημητρίου 2006). Πέραν όμως της συνθετότητας των κοινωνιών που κατά τον 20ο αιώνα μεταβλήθηκε σε πολυπλοκότητα υφίσταται πάντα και η επιρροή του τυχαίου και προπάντων, η άγνωστη ακόμα ισχύς παραγόντων που η ανθρώπινη διάνοια δεν έχει ανακαλύψει. Ολοι αυτοί οι παράγοντες συμβάλλουν στην έντονη πολυπλοκότητα, η οποία χαρακτηρίζει τα σύγχρονα κοινωνικο-πολιτικά περιβάλλοντα. Εκτιμώντας όλες αυτές τις παραμέτρους και ενδεχόμενες μεταβλητές, πολύ εύστοχα έχει επισημανθεί ότι *“η πολυπλοκότητα αντιμετωπίζεται με πολυπλοκότητα”* ή ότι η πολύπλοκη πραγματικότητα απαιτεί εξίσου πολύπλοκα εργαλεία (Μίτροφ 2000, Μακρυδημήτρης 2006). Αφού σημειώσουμε ότι σε επίπεδο επιστημονικής ανάλυσης, το κυριότερο τέτοιο εργαλείο-εννοιολογικό πλαίσιο αντιμετώπισης της πολυπλοκότητας συνιστά η συστημική θεωρία, στο επίπεδο της απτής πραγματικότητας το αντίστοιχο εργαλείο είναι οι οργανώσεις (Skott-Mitchell-Birnbaum 1981, Μόργκαν 2000, Μπουραντάς 2002, March-Simon 2003, Μακρυδημήτρης 2003). Η σχέση αυτή έγινε κατανοητή πολύ γρήγορα από τους οργανωτικούς-διοικητικούς συγγραφείς και μάλιστα, τονίστηκε η βασική οργανωτική λειτουργία στην οποία αυτή εκδηλώνεται, στην κατανομή του έργου, η οποία οφείλει να ανταποκρίνεται (και να αντιμετωπίζει) στην πολυπλοκότητα του



περιβάλλοντος<sup>451</sup>. Κατά τον Μόργκαν “...η γραφειοκρατική προσέγγιση της οργάνωσης δίνει έμφαση στην αρετή της διάσπασης των δραστηριοτήτων και των λειτουργιών σε ευκρινώς καθορισμένες συνιστώσες...” και αυτό γίνεται για ορισμένο πολύ σημαντικό λόγο, καθότι “... διαχειριζόμαστε τον κόσμο μας απλοποιώντας τον. Απλοποιώντας τον τον καθιστούμε επιδεκτικό σε έλεγχο...” (2000:275). Στην ίδια λογική, έχει πολύ ορθά σημειωθεί ότι “οι οργανώσεις που ολοένα αυξάνονται... μπορούν να κατανοηθούν ως μηχανισμοί που διαχειρίζονται τα όρια της ανθρώπινης αντίληψης. Δηλαδή, ως ικανότητα να κατανοήσει και να χειριστεί κανείς την πολυπλοκότητα και την αβεβαιότητα στο πλαίσιο της οργάνωσης... Ως πρωταρχικός στόχος λοιπόν των σημερινών οργανώσεων αναδύεται η προσπάθεια να μειωθούν οι παράγοντες πολυπλοκότητας και αβεβαιότητας που επιδρούν στις οργανώσεις. Οι μηχανισμοί που συμβάλλουν στη μείωση αυτή είναι κατά το Simon οι εξής: Ο καταμερισμός της εργασίας και η τυποποίηση των διαδικασιών...” (Ρ. Παναγιωτοπούλου 1997:180).

Ακόμα και ο Ναυπλιώτης έχει αναγνωρίσει ότι, «ο καταμερισμός της εργασίας εντός εκάστου νομικού προσώπου (πρωτίστως του κράτους αλλά και ετέρων αυτοδιοικούμενων καθ' ύλην ή κατά τόπον δημοσίων οργανισμών) και η εν γένει οργάνωσις αυτού κατά τρόπον ορθολογικόν (...), ανταποκρινόμενον εις το αντικείμενον της δραστηριότητός του, αποτελούν απαραίτητα στοιχεία καλής λειτουργίας και ασφαλούς εκπληρώσεως της αποστολής του νομικού προσώπου...” (1974:16) και ακόμη ότι, “...ούτω, έκαστον νομικό πρόσωπον ευρίσκεται προ του προβλήματος της κατανομής του ανατεθέντος έργου εις μικροτέρας ενότητας (τμήματα ή μέρη)...” (1974:17).

Ο οργανωτικός σχεδιασμός, ως «διαδικασία διάρθρωσης και συντονισμού των ενδοοργανωτικών σχέσεων, ώστε να διαμορφώνεται ένα σταθερά επαναλαμβανόμενο και συνεπώς προβλέψιμο σύστημα σχέσεων ρόλων» (Μιχαλόπουλος 1994:32), επιτάσσει τη ρύθμιση της δράσης των διαφόρων μερών της οργάνωσης σύμφωνα με ορισμένους γνωστούς κανόνες, οι οποίοι προσδιορίζουν το έργο που αναλαμβάνει καθένα, φροντίζοντας ταυτόχρονα, μέσω διαδικασιών συντονισμού, να επιτυγχάνεται το ζητούμενο αποτέλεσμα, δηλαδή ο σκοπός της οργάνωσης. Επιπλέον, με τον σχεδιασμό της δομικής μορφολογίας των οργανώσεων σχηματοποιείται η εξουσιαστική ενδοοργανωτική αλληλεξάρτηση, ο εσωτερικός δηλαδή καταμερισμός εξουσίας μεταξύ των διαφόρων μερών της οργάνωσης (Μιχαλόπουλος 1994:32), που σε συστήματα έντονα ιεραρχικά,... έχει τη γνωστή πυραμιδοειδή μορφή, με την εξουσία να συγκεντρώνεται στην κορυφή και να μειώνεται δραστικά κατεβαίνοντας προς τη βάση. Κατά τον Fayol οι βασικές αρχές σχεδιασμού μιας οργανωτικής δομής είναι οι εξής:

- Αρχή της ενότητας της εντολής.
- Αρχή της ενιαίας διοικήσεως.

---

451 Πολύ εναργώς ο Μπουραντάς σημειώνει ότι “οι σχέσεις των οργανωτικών δομών με τα χαρακτηριστικά του περιβάλλοντος αποτελούν βασικό ζήτημα που θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά τον οργανωτικό σχεδιασμό” (2002:117)

- Αρχή της συγκέντρωσης-εκχώρησης της εξουσίας λήψης των αποφάσεων.
- Αρχή της εξειδίκευσης των καθηκόντων-ενεργειών... (Μιχαλόπουλος 1994:33-35).

Επιπλέον, ο πρωτοπόρος συγγραφέας της κλασικής σχολής, ορίζει ότι έργο της διοικήσεως είναι: *“...Να καθορίζη σαφώς τας αρμοδιότητας...”* (2010:98), ενώ τόνιζε τη σημασία αυτού του επακριβούς καθορισμού γράφοντας ότι *“...εάν δεν αναζωογονείται συνεχώς υπό της ανωτέρας αρμοδιότητος, το αίσθημα του γενικού συμφέροντος χαλαρούται, εξασθενεί και εκάστη υπηρεσία τείνει να θεωρή εαυτήν ως έχουσαν ίδιον και κχωρισμένον σκοπόν. Λησμονεί ότι δεν αποτελεί παρά ένα τροχόν μιας μεγάλης μηχανής, της οποίας όλα τα μέρη οφείλουν να λειτουργούν εν αρμονία...”* (2010:69).

Στις ίδιες κατευθύνσεις με τους παλαιότερους, νεότεροι συγγραφείς έρχονται να προσθέσουν ότι *“τα βασικά στάδια της οργάνωσης είναι: α) ο καθορισμός του έργου που πρέπει να εκτελεστεί. Αυτό το στάδιο ονομάζεται και “σκοπός της μονάδας”. β) Η λήψη απόφασης σχετικά με το τι πρέπει να γίνει προκειμένου να υλοποιηθεί ο σκοπός της μονάδας, δηλαδή ποιες ενέργειες πρέπει να γίνουν, ποιός θα τις αναλάβει και τι εξουσία απαιτείται να έχει προκειμένου να ολοκληρώσει το συγκεκριμένο έργο. Αυτό λέγεται “καταμερισμός των εργασιών”, γ) Ο προσδιορισμός...των ατόμων που απαιτούνται...”* (Τζωρτζάκης-Τζωρτζάκη 2007:165).

Κατ’ άλλους συγγραφείς, που εστιάζουν την προσοχή τους στους δημόσιους φορείς, οι τρεις βασικές διαστάσεις της οργανωτικής δομής είναι:

- Η οργανωτική συνθετότητα –διαίρεση της εργασίας.
- Η διοικητική τυποποίηση.
- Η συγκέντρωση-εκχώρηση της εξουσίας (Μιχαλόπουλος 1994, Μακρυδημήτρης 2003).

Ας δούμε αναλυτικότερα την πρώτη διάσταση που μας ενδιαφέρει εδώ, αυτήν της **διαίρεσης ή κατάτμησης ή καταμερισμού της εργασίας ή κατανομής έργου**. Το ερώτημα που εύλογα τίθεται, είναι εάν *«..μπορεί να προσδιοριστεί κάποιο σύνολο σταθερών αρχών ή κριτηρίων σύμφωνα με τα οποία θα μπορούσε να διακριθεί και να οργανωθεί κατά τρόπο συστηματικό η διοικητική συμπεριφορά»* (Μακρυδημήτρης 2003) και η θεωρία των οργανώσεων (σε αντίθεση με τη νομική επιστήμη) έχει δώσει εδώ και καιρό τις απαντήσεις της<sup>452</sup>. Ακριβώς στην ίδια λογική κινούμενοι πολλοί συγγραφείς τονίζουν ότι *“...σε κάθε περίπτωση ομαδοποίησης των θέσεων εργασίας ή τμηματοποίησης, πρέπει με προσοχή να επιλέγεται το καταλληλότερο κριτήριο ανάλογα με τις εκάστοτε ιδιαιτερότητες, έτσι ώστε να επιτυγχάνεται η πιο αποτελεσματική επικοινωνία, συντονισμός, συνεργασία, ευελιξία, αξιοποίηση των πόρων και γενικά αποτελεσματικότητα”* (Μπουραντάς 2002:162).

452 Αναφερόμενος στο πρώτο ζήτημα (αυτό της διαφοροποίησης σύμφωνα με κανόνες) ο Αριστοτέλης στα Πολιτικά του (1299 α 4-15) έσπευσε να επισημάνει ότι *«η περί τας αρχάς διαίρεσις»* δεν είναι απλή υπόθεση, δεδομένου ότι *«έχει γαρ και τούτο το μόνιον της πολιτείας πολλάς διαφοράς»*. Γεγονός που τον οδήγησε στο συμπέρασμα ότι προτού κανείς αποφανθεί οριστικά, οφείλει προηγουμένως να συγκρίνει τις διάφορες μεθόδους και έπειτα να κρίνει ποια είναι η προσφορότερη υπό τις περιστάσεις (*«περί πάντων γαρ τούτων δει δύνασθαι διελείν κατά πόσους ενδέχεται γενέσθαι τρόπους, κάπειτα προσαρμόσαι ποίας ποίσι πολιτείας συμφέρουσιν»* Μακρυδημήτρης 2003).

Από πολύ παλαιά η διοικητική σκέψη αναζήτησε τα κατάλληλα κριτήρια για την κατανομή-κατάτμηση του έργου ή την τμηματοποίηση ή την ομαδοποίηση των ενεργειών εντός μιας οργάνωσης<sup>453</sup>. Ακολουθώντας την τυπολογία του L.Gulick πολλοί άλλοι διοικητικοί επιστήμονες έκτοτε υιοθέτησαν τα κριτήριά του, τα οποία συνοψιζόμενα συνήθως καταγράφονται ως εξής:

- Σύμφωνα με τους κύριους **σκοπούς** ή στόχους που επιδιώκονται.
- Σύμφωνα με τη **διαδικασία** και τις τεχνικές μεθόδους που χρησιμοποιούνται.
- Σύμφωνα με το σύνθημα **κοινό** και τις κατηγορίες πολιτών που κυρίως εξυπηρετούνται.
- Σύμφωνα με τον **τόπο** ή το χωρικό επίπεδο που αναπτύσσεται η δράση.

Από τους νεότερους, ο A.J.DuBrin προτείνει κάτι ανάλογο: Λειτουργική διάρθρωση, εδαφική διάρθρωση, διάρθρωση τμημάτων με βάση τα προϊόντα και τις υπηρεσίες, πελατειακή διάρθρωση σε τμήματα...(2004:245), ενώ ο Κέφης αφού ορίσει την τμηματοποίηση ως την “..τεχνική κατάτμησης εργασιών και πόρων σε τμήματα για την επίτευξη κοινών στόχων”, διαφοροποιεί ελαφρώς κάποια κριτήρια, προτείνοντας τα εξής: “..Τα σημαντικότερα είδη τμηματοποίησης (ή οργανογράμματος) είναι κατά λειτουργία, κατά προϊόν, κατά πελάτη, κατά γεωγραφική περιοχή και κατά τομέα αγοράς...” (2005α:105). Ο Χ.Κανελλόπουλος μιλώντας γενικά, προτείνει τμηματοποίηση με βάση “απλούς αριθμούς, λειτουργία, προϊόν ή υπηρεσία, πελάτη ή γεωγραφική θέση” (1995:187), ενώ εκ των νεότερων συγγραφέων οι Νάντλερ-Τούσμαν αφού επισημάνουν πως “...ενώ η συνολική μορφή της οργάνωσης βασίζεται σε στρατηγικές παραμέτρους, η εξειδίκευση συνδέεται στενά με τις απαιτήσεις της εργασίας και το βαθμό διαφοροποίησής τους” (2005:109), δέχονται περαιτέρω τέσσερα κριτήρια τα οποία παραθέτουν τονίζοντας τα χαρακτηριστικά τους: “Η ομαδοποίηση ανά δραστηριότητα φέρνει κοντά άτομα που εκτελούν παρόμοιες λειτουργίες, που ανήκουν σε συγγενικούς επιστημονικούς κλάδους, που διαθέτουν παρόμοιες δεξιότητες ή που χρησιμοποιούν παρόμοιες διαδικασίες εργασίας... Η ομαδοποίηση ανά προϊόν σημαίνει ότι τα μέλη της οργάνωσης οργανώνονται ανάλογα με τις υπηρεσίες ή με τα προϊόντα που παρέχουν... Η ομαδοποίηση με βάση τους χρήστες, τους πελάτες ή τη γεωγραφική περιοχή συγκεντρώνει άτομα που εκτελούν διαφορετικά είδη εργασιών και παράγουν διαφορετικά προϊόντα, αλλά εξυπηρετούν τους ίδιους πελάτες” (2005:97- 99).

Εξετάζοντας ειδικά τα θέματα οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης και αφού αναγνωρίσει

---

453 Εκ των παλιότερων, ο L.Gulick, η διάκριση του οποίου συνιστά σημείο αναφοράς για όλους τους ομόλογούς του, πρότεινε από τη δεκαετία του '30 τέσσερα διαφορετικά κριτήρια ή μεθόδους καταμερισμού της οργανωτικής δραστηριότητας: Με βάση **τον επιδιωκόμενο σκοπό**, όπου στο οργανωτικό πλαίσιο εντάσσονται διαφορετικές δράσεις με κοινή επιδίωξη να συμβάλλουν στην επιτυχία του σκοπού της οργάνωσης. Με βάση **τη χρησιμοποιούμενη εργασία ή τη χρησιμοποιούμενη επαγγελματική εξειδίκευση**, όπου στο οργανωτικό πλαίσιο εντάσσονται πρόσωπα και δραστηριότητες με όμοιες χαρακτηριστικές ιδιότητες ακόμα και εάν έχουν διαφορετικούς σκοπούς. Με βάση **τα υπηρετούμενα πρόσωπα (την πελατεία)**, όπου στο οργανωτικό πλαίσιο εντάσσονται πρόσωπα και δραστηριότητες που ασχολούνται με την ικανοποίηση των αναγκών μιάς ιδιαίτερης κατηγορίας πληθυσμού. Με βάση **την υπηρετούμενη εδαφική περιοχή**, όπου στο οργανωτικό πλαίσιο εντάσσονται πρόσωπα και δραστηριότητες που ασχολούνται με την ικανοποίηση των αναγκών όλου του πληθυσμού μιάς περιοχής (Μακρυδημήτρης 2003:126-142, Τύπας-Κατσαρός 2003:113, Κτιστάκη 2009:122-128).

την οξύτητα του προβλήματος “του κριτηρίου κατανομής και τμηματοποίησης των δραστηριοτήτων της”, ο Θ.Κόντης προτείνει τα εξής πέντε: “α. Το κριτήριο της περιφέρειας, β. Το κριτήριο του εξυπηρετούμενου πολίτη, γ. Το κριτήριο του μείζονος σκοπού, δ. Το κριτήριο της λειτουργίας, ε. Το κριτήριο της εθνικής οικονομίας”, για να καταλήξει πάντως στη διαπίστωση ότι, “στη διοικητική πρακτική κανένα από τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται για την οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης και ειδικότερα την κατανομή των δραστηριοτήτων της, δε χρησιμοποιείται αποκλειστικά αλλά σε συνδυασμό με κάποιο άλλο..” (2001:54).

Μετά τη διατύπωση των κριτηρίων, που απ' ότι φάνηκε, η αποδοχή των τεσσάρων αρχικών του Gulick είναι πλήρης, διατυπώθηκαν και μετα-κριτήρια, δηλαδή τρόποι υπολογισμού του καταλληλότερου εκ των τεσσάρων κριτηρίων, το οποίο ή τα οποία οφείλει να προτιμήσει μια οργάνωση. Ήδη από τη δεκαετία του '50, οι March-Simon θεωρούσαν “...ως αποτελεσματικό διαμερισμό εκείνον που ελαχιστοποιεί τον αριθμό των εργασιών -και συνεπώς, τον αριθμό των ατόμων και των ανθρωποωρών...” (2003:94), ενώ επιπλέον, αναδείκνυαν τα συν και τα πλην των γνωστών τεσσάρων κριτηρίων: “Η τμηματοποίηση με βάση τη διαδικασία, ως επί το πλείστον, εκμεταλλεύεται καλύτερα τις δυνατότητες εξοικονόμησης πόρων που προσφέρει η εξειδίκευση, απ' ότι η σκοποθετική τμηματοποίηση. Η σκοποθετική τμηματοποίηση οδηγεί σε μεγαλύτερη αυτονομία και χαμηλότερο κόστος συντονισμού σε σύγκριση με την τμηματοποίηση με βάση τη διαδικασία...” (2003:101), για να καταλήξουν στο ότι, “οι καταμερισμοί των εργασιών θα είναι αποτελεσματικοί εφόσον στηρίζονται σε ομοιότητες μεταξύ δραστηριοτήτων, και εφόσον οι ομοιότητες αυτές οδηγούν σε σημαντικό βαθμό συμπληρωματικότητας για την υλοποίηση των εργασιών” (2003:96).

Στο πρόσφατο έργο τους, οι Νάντλερ και Τούσμαν επιχειρώντας με τη σειρά τους αναλυτική σύγκριση των διαφόρων μεθόδων, αναδεικνύουν τα βασικά πλεονεκτήματα καθεμιάς εξ αυτών και επισημαίνουν εντέλει ότι “...οι λειτουργικές ομαδοποιήσεις αποτελούν τον αποτελεσματικότερο τρόπο για τη μαζική παραγωγή προϊόντων χαμηλού κόστους. Οι ομαδοποιήσεις με βάση τις δραστηριότητες δημιουργούν εξειδικευμένους εργαζομένους και σχετικά μεγάλους τομείς λειτουργικής και επιστημονικής υπεροχής. Η ομαδοποίηση ανά προϊόν διευκολύνει την ένταξη διαφόρων εργασιών και επιστημονικών κλάδων στην ανάπτυξη και τη διανομή των προϊόντων. Η ομαδοποίηση ανά τελικό χρήστη επιτρέπει στην οργάνωση να προσέχει περισσότερο τις ανάγκες των πελατών και μας βοηθά να ξεπεράσουμε τα παραδοσιακά λειτουργικά όρια...” (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:104). Ωστόσο, επειδή το δικό μας ενδιαφέρον εστιάζεται στη συγκεκριμένη δημόσια οργάνωση, σύμφωνα με τον καθηγητή Μακρυδημήτρη, “... είναι γεγονός ότι η ‘οργάνωση σύμφωνα με τους κύριους σκοπούς ή λειτουργίες’ έχει παραδοσιακά θεωρηθεί ως το επικρατέστερο κριτήριο συγκρότησης του διοικητικού πεδίου στους μεγάλους οργανισμούς και ιδίως αυτούς που δραστηριοποιούνται στη δημόσια σφαίρα” (Σπηλιωτόπουλος - Μακρυδημήτρη, επιμ., 2001:38). Χαρακτηριστικό, επίσης, είναι ότι ο Βρετανός εμπειρογνώμων του ΟΟΣΑ και καθηγητής F.M.G. Willson στην έκθεση για τον «Κυβερνητικό Μηχανισμό στην Ελλάδα», που κατάρτισε στα

μέσα της δεκαετίας του 1960 (Μακρυδημήτρης – Μιχαλόπουλος, 2000: 281-369, 336), αναφερόμενος ειδικότερα στην κατανομή των κυβερνητικών λειτουργιών σημείωνε ότι, παρά τις όποιες επιφυλάξεις για την απόλυτη ισχύ οιοδήποτε οργανωτικού κριτηρίου, «ο βασικός πρακτικός κανόνας που χρησιμοποιείται σ' όλο τον κόσμο για την ομαδοποίηση των κυβερνητικών λειτουργιών παρουσιάζει μια τουλάχιστον στενή συνάφεια με το παλιό κριτήριο του [επιδιωκόμενου] 'σκοπού'. Ως 'σκοπός' ή ίσως 'γενικός σκοπός' εννοείται μια περιοχή ενδιαφέροντος στις δημόσιες υποθέσεις που γίνεται σήμερα αποδεκτή στην κοινωνία ως πρόσφορο αντικείμενο του κυβερνητικού ενδιαφέροντος και έναντι του οποίου η κυβέρνηση αναμένεται να διαθέτει μια γενική προσέγγιση ή πολιτική.... Οι κυβερνήσεις σ' όλο τον κόσμο στα μέσα του 20<sup>ου</sup> αιώνα τείνουν να ομαδοποιούν τη διοικητική τους οργάνωση με μονότονη σταθερότητα κάτω από πέντε κατηγορίες 'γενικών σκοπών' – την άμυνα της χώρας, τις εξωτερικές της σχέσεις, την εσωτερική της τάξη, την οικονομία και την κοινωνική ευημερία του πληθυσμού της» (Μακρυδημήτρης 2003:132). Ακριβώς αυτήν την εκτίμηση, της θετικής συνάρτησης μεγέθους οργάνωσης με το κριτήριο του σκοπού είχαν επισημάνει και οι March-Simon γράφοντας ότι, “καθώς το μέγεθος της οργάνωσης αυξάνεται, τα οριακά πλεονεκτήματα που απορρέουν λόγω της οργάνωσης με βάση τη διαδικασία, περιορίζονται, ενώ το κόστος συντονισμού αυξάνεται. Ως εκ τούτου, καθώς αυξάνεται το μέγεθος της οργάνωσης, το ισοζύγιο της αμιγούς αποτελεσματικότητας μετατοπίζεται από την οργάνωση με βάση τη διαδικασία στη σκοποθετική οργάνωση..” (2003:101).

Με δεδομένα όλα τα παραπάνω, αυτό που αναδεικνύεται ως το κρίσιμο ερώτημα είναι το εξής: Ποιό είναι το μετα-κριτήριο, με το οποίο θα επιλεγούν τα προτιμητέα κριτήρια/μέθοδοι κατανομής; Ποιό είναι δηλαδή το απόλυτο κριτήριο, το κριτήριο των κριτηρίων; Παρά τα βαρύγδουπα λόγια και τους προβληματισμούς που αυτά εμπνέουν, η απάντηση σε αυτό δεν είναι τόσο δύσκολη. Αναδεικνύεται από τον απώτατο σκοπό δημιουργίας και λειτουργίας των οργανώσεων, δηλαδή τη με αποτελεσματικό τρόπο επιδίωξη των αποφασισθέντων σκοπών. Η βασική επιδίωξη της τμηματοποίησης μιας επιχείρησης ή οργανισμού είναι ασφαλώς η αποτελεσματικότητα. Αυτό σημαίνει ότι “η μορφή της τμηματοποίησης, δηλαδή το είδος τμημάτων, υπο-τμημάτων, κλπ, πρέπει να εξασφαλίζει την αποτελεσματική διοίκηση και συντονισμό, την επίτευξη συνεργασίας και οικονομιών κλίμακας, την αποτελεσματική αξιοποίηση των πόρων, τη συνεργασία και ικανοποίηση των εργαζομένων” (Μπουραντάς 2002:149). Η έννοια της αποτελεσματικότητας συνεπώς, πρέπει να θεωρηθεί ως η υπέρτατη έννοια-κριτήριο όλων των άλλων παραμέτρων λειτουργίας μιας οργάνωσης. Και αυτό βέβαια ισχύει για κάθε είδους οργάνωση, δημόσια (κράτος) ή ιδιωτική ή άλλη. Στην ανάδειξη της αποτελεσματικότητας ως του τελικού κριτηρίου οργάνωσης συμφωνούν πολλοί συγγραφείς. Μεταξύ τους πολύ εύστοχα ο Μπουραντάς τονίζει ότι, “σε κάθε επίπεδο ή σε κάθε τμήμα, ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες, μπορούν να εφαρμοστούν διαφορετικά κριτήρια διανομής... Πρέπει με προσοχή να επιλέγεται το καταλληλότερο κριτήριο ανάλογα με τις εκάστοτε ιδιαιτερότητες, έτσι ώστε να επιτυγχάνεται η πιο αποτελεσματική επικοινωνία, συντονισμός, συνεργασία, ευελιξία, αξιοποίηση των πόρων

και γενικά αποτελεσματικότητα” (2002:162), ενώ επιγραμματικά ο DuBrin σημειώνει, “η πιο κατάλληλη μορφή διάρθρωσης σε τμήματα είναι αυτή που παρέχει την καλύτερη ευκαιρία επίτευξης των αντικειμενικών σκοπών του οργανισμού” (2004:245).

Στο εύλογο ερώτημα που τίθεται πλέον (πώς εξασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα;) η απάντηση έρχεται μέσα από την ιστορία, η οποία βρίθει αιώνων ανθρώπινων επιτυχιών επί δύσκολων καταστάσεων. Η ιστορία λοιπόν μας υποδεικνύει ότι οι άνθρωποι επιτυγχάνουν αποτελέσματα επινοώντας και υλοποιώντας στρατηγικές, δηλαδή σχέδια και αποφάσεις, που καθορίζουν την ακριβή συμπεριφορά-δράση και τα απαιτούμενα μέσα προκειμένου να διανυθεί ο δρόμος και να ξεπεραστούν τα όποια εμπόδια μέχρι την επίτευξη των στόχων. Η έννοια της στρατηγικής που οφείλει καταρχήν να επεξεργάζεται και στη συνέχεια να υιοθετεί και να υλοποιεί μια οργάνωση είναι κυρίαρχη στη σκέψη των σύγχρονων συγγραφέων. Πολύ χαρακτηριστικά, οι Νάντλερ-Τούσμαν γράφουν ότι “οι αποτελεσματικές αποφάσεις σχετικά με τον οργανωσιακό σχεδιασμό στηρίζονται πάντα στους στρατηγικούς στόχους... και την επιλογή του μοτίβου εκείνου που ταιριάζει καλύτερα στις ανάγκες της οργανωσιακής στρατηγικής...” (2005:112), ενώ εκ των Ελλήνων, ο Μπουραντάς τονίζει με έμφαση πως “η στρατηγική προσδιορίζει τις οργανωτικές δομές. Δηλαδή, δεδομένης της στρατηγικής αναπτύσσονται εκείνες οι οργανωτικές δομές που εξυπηρετούν καλύτερα την υλοποίησή της” (2002:123). Ο καταμερισμός εργασίας πρέπει να γίνεται κατά τέτοιο τρόπο ώστε να επιτυγχάνονται οι σκοποί της οργάνωσης και αφού οι σκοποί επιτυγχάνονται μέσω της στρατηγικής<sup>454</sup>, αυτό σημαίνει ότι ο καταμερισμός οφείλει να υπακούει τη στρατηγική που έχει υιοθετήσει η ηγεσία της οργάνωσης, την οποία καλείται να υλοποιήσει με επιτυχία.

Η επιδιωκόμενη κατά τα παραπάνω αποτελεσματικότητα, ωστόσο, δεν επιτυγχάνεται κατά τρόπο αυτόματο αλλά επιτυγχάνεται επειδή, σύμφωνα με την οργανωτική επιστήμη, της διαίρεσης-διαφορισμού της εργασίας ακολουθεί πάντα μια λειτουργία σύνθεσης-ενοποίησης αυτής. Η εξίσου κομβική αυτή λειτουργία είναι ο **συντονισμός**, που θεωρείται η πλέον δύσκολη λειτουργία όχι μόνο της οργανωτικής θεωρίας αλλά γενικότερα του μάνατζμεντ. Αποβλέπει στην εξασφάλιση αγωγής, αρμονικής και αποτελεσματικής συνεργασίας όλων των συστατικών στοιχείων μιας οργάνωσης, γι' αυτό και πολλοί αναφέρονται σε αυτόν με τον όρο “ολοκλήρωση” (Timsit 1989). Και ναι μεν ακολουθεί τη διαίρεση της εργασίας ωστόσο σήμερα είναι πλέον προφανές ότι πρέπει να συνυπολογίζεται και να συνδιαμορφώνεται κατά την σχεδίαση της πρώτης<sup>455</sup>.

Όπως πολύ παραστατικά έχει γραφεί “η κατανομή της εργασίας τεμαχίζει την οργάνωση σε όλο

---

454 Σε άλλη, πιο τολμηρή διατύπωση, “οι οργανωτικές δομές δεν αποτελούν αυτοσκοπό αλλά μέσο για την αποτελεσματική υλοποίηση της στρατηγικής και των επιχειρησιακών στόχων...” Μπουραντάς 2002:201

455 Ο Κέφης επισημαίνει χαρακτηριστικά ότι “το στέλεχος που αναλαμβάνει να συντονίσει τις προσπάθειες και τους μηχανισμούς...είναι υπεύθυνο α)...δ) για την αποτελεσματική κατανομή των αρμοδιοτήτων...”, αποκαθιστώντας την αλυσίδα της οργάνωσης και κλείνοντας τον κύκλο που ξεκίνησε με την αρχική κατανομή” (2005α:114).

και πιο μικρά εξειδικευμένα κομμάτια. Η συγκέντρωση της εξουσίας (με την έννοια του συντονισμού) ενώνει τα κομμάτια αυτά, έτσι ώστε να κινούνται σα σύνολο για την επίτευξη των σκοπών της οργάνωσης” (Τύπας-Κατσαρός 2003:92) και ομοίως, “η οριζόντια διαίρεση της εργασίας δημιουργεί ανάγκες συντονισμού των θέσεων εργασίας έτσι ώστε να υλοποιείται αποτελεσματικά το συνολικό έργο και να επιτυγχάνονται οι στόχοι της επιχείρησης” (Παπαλεξανδρή-Μπουραντάς 2003:148), ενώ για τη σχέση του με τη διαίρεση έχει τονιστεί με σαφήνεια ότι, “η διαίρεση της εργασίας αυξάνει τις ανάγκες για συντονισμό μεταξύ των διαφόρων θέσεων και τμημάτων” (Μπουραντάς 2002:131) αλλά και ότι “..το κλειδί για τη μετατροπή των απομονωμένων ομάδων σε ένα ολοκληρωμένο σύνολο βρίσκεται στο συντονισμό” (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:112).

Ο ρόλος και η σημασία της λειτουργίας του συντονισμού, που για τη νομική προσέγγιση κινείται στο πεδίο της αδιαφορίας, ήταν εξαρχής πολύ κατανοητός και αναδεικνυόταν συνέχεια και με κάθε τρόπο από τους συγγραφείς εγχειριδίων Διοικητικής Επιστήμης<sup>456</sup>. Μετά τον Weber που στην κλασική ανάλυσή του για τη γραφειοκρατία τόνιζε διαρκώς ότι όσο αυξάνει η εξειδίκευση, τόσο καλύτερες πρέπει να γίνονται οι μέθοδοι συντονισμού, συνδέοντας αμέσως τη λειτουργία της κατανομής έργου-τμηματοποίησης με αυτήν του συντονισμού (ή συγκέντρωσης της εξουσίας όπως την ονόμαζε), οι Koontz-O'Donnell, στο ομοίως κλασικό βιβλίο τους, δεν άφηναν καμία αμφιβολία για την στενή σύνδεση μεταξύ τους, η οποία επιπροσθέτως, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη εξαρχής. Εγραφαν πολύ χαρακτηριστικά ότι, “...ο κύριος στόχος της επιχείρησης θα πρέπει να προσδιοριστεί με σαφήνεια και να ανακοινωθεί σε όλους όσους αφορά. Και, φυσικά, οι στόχοι των επιμέρους τμημάτων θα πρέπει να σχεδιαστούν για να συμβάλλουν κατά το δυνατό στην εκπλήρωση των στόχων της επιχείρησης” (Koontz-O'Donnell 1984α:120). Ομοίως και οι έτεροι συγγραφείς κλασικού συγγράμματος τόνιζαν με έμφαση ότι “το πρόβλημα του συντονισμού είναι ιδιαίτερα σημαντικό..” (March-Simon 2003:97).

Στην ίδια κατεύθυνση και Έλληνες ομόλογοί τους, περιέγραψαν αναλυτικά τα σχετικά ζητήματα. Έτσι, με εστίαση τον ιδιωτικό τομέα επισημάνθηκε ότι, “η διαίρεση του συνολικού έργου και των στόχων της επιχείρησης ή οργανισμού σε επιμέρους καθήκοντα και στόχους των διαφόρων θέσεων εργασίας, ομάδων ή τμημάτων, συνεπάγεται την αναγκαιότητα της σύνδεσης και ολοκλήρωσης μέσω συντονισμού αυτών, έτσι ώστε όλες οι αποφάσεις, λειτουργίες, ενέργειες ή συμπεριφορές να ολοκληρώνονται σε μια ολότητα...” (Μπουραντάς 2002:190), ενώ με εστίαση στον δημόσιο τονίστηκε ότι, “το κεντρικότερο, ίσως, πρόβλημα με το οποίο ενασχολήθηκε η κλασική διοικητική σκέψη στάθηκε αυτό του συντονισμού των επιμέρους όψεων της συνεργατικής δραστηριότητας. Η ανάγκη του συντονισμού προκύπτει από τη διαίρεση της εργασίας, την κατανομή και επιμερισμό του οργανωτικού έργου και τη συνακόλουθη εξειδίκευση του προσωπικού σε αντίστοιχα καθήκοντα και αρμοδιότητες. Αν η οργάνωση και ο συντονισμός

---

456 “...μεταξύ των κείμενων αντικειμένων προβληματισμού και μελέτης, στο πλαίσιο της προσέγγισης των διοικητικών και οργανωτικών επιστημών και αναλυτών κατά το πρώτο ήμισυ του 20<sup>ου</sup> αιώνα, στάθηκε αφ’ ενός η κατάταξη και η διαφοροποίηση (ή ‘τμηματοποίηση’) και αφ’ ετέρου η ομαδοποίηση, η συνοχή και η εναρμόνιση της οργανωτικής δράσης στο σύνολό της” (Μακρυδημήτρης 2003:119επ)

ενός αριθμού συναφών δραστηριοτήτων αποτελεί κεντρικό πρόβλημα της διοικητικής πρακτικής, η επίλυσή του συνδέεται και ως ένα σημείο εξαρτάται από το αντίστοιχο σύστημα καταμερισμού της εργασίας. Πώς, δηλαδή, σύμφωνα με ποιες αρχές, κριτήρια και μεθόδους είναι εφικτή η διαίρεση της εργασίας και ο επιμερισμός των καθηκόντων προκειμένου να εξυπηρετηθούν πληρέστερα οι σκοποί, οι στόχοι και η αποστολή της οργάνωσης” (Μακρυδημήτρης 2003:120επ).

Τοποθετώντας τα πράγματα σε ενιαία βάση, αναφερόμενοι δηλαδή στο σύνολο των οργανώσεων είτε δημόσιων είτε ιδιωτικών, στο κλασικό τους έργο οι March-Simon σημειώνουν αρχικά ότι “...σύμφωνα με τη δομική διάσταση ή προσέγγιση της οργάνωσης, ο οργανωτικός σχεδιασμός περιλαμβάνει:...Την ομαδοποίηση των θέσεων εργασίας σε τμήματα (τμηματοποίηση) με σκοπό την ενιαία διοίκησή τους και συντονισμό μεταξύ τους...” (2003:137) για να συμπληρώσουν μετά τονίζοντας ότι “...η διαίρεση της εργασίας αυξάνει τις ανάγκες σε συντονισμό μεταξύ των διαφόρων θέσεων και τμημάτων” (2003:143).

Μετά την αποσαφήνιση των εννοιών-λειτουργιών διευκρινίστηκε το ζήτημα της χρονικής ακολουθίας μεταξύ τους. Ετσι, ενώ αρχικά θεωρείτο ότι προηγείτο η κατανομή-κατάτμησι-τμηματοποίηση και ακολουθούσε ο συντονισμός προκειμένου να συνδεθούν και να εναρμονιστούν τα (ήδη διαχωρισμένα) διαφορετικά μέρη-μονάδες, σήμερα η διαδικασία αυτή φαίνεται πως ακολουθεί έναν δρόμο κοινό. Οτι διαιρείται πρέπει ταυτόχρονα να εξασφαλίζεται ότι θα συνεργάζεται-συντονίζεται κιάλας με τα αντίστοιχά του, έτσι ώστε οι δύο λειτουργίες να βρίσκονται σε μια διαλεκτική διασύνδεση και όχι σε μια σειριακή ακολουθία.

Νεότεροι συγγραφείς είναι ακόμα πιο διεισδυτικοί στη λειτουργία και πιο αποφασιστικοί σχετικά με τη σημαντικότητα του συντονισμού και την παράλληλη διευθέτησή του με την κατάτμηση της εργασίας. Ετσι, οι Νάντλερ-Τούσμαν αφού τονίσουν ότι, “..το κλειδί για τη μετατροπή των απομονωμένων ομάδων σε ένα ολοκληρωμένο σύνολο βρίσκεται στο συντονισμό” (2005:112), σημειώνουν ότι “η ομαδοποίηση, ενώ βρίσκεται στον πυρήνα του οργανωσιακού σχεδιασμού, πρέπει να συνοδεύεται από ένα δεύτερο σύνολο αποφάσεων που αφορούν τους μηχανισμούς διασύνδεσης για το συντονισμό των αλληλεξαρτώμενων δραστηριοτήτων...” και αιτιολογούν αυτήν τους την επισήμανση λέγοντας ότι ενώ, “η ομαδοποίηση διαχωρίζει κάποιες δραστηριότητες, ενώ ταυτόχρονα συνδυάζει κάποιες άλλες, οι διασυνδέσεις είναι απολύτως απαραίτητες, γιατί γεφυρώνουν τα διαρθρωτικά κενά...” για να καταλήξουν εντέλει στο ότι, “κάθε σύνολο αποφάσεων που αφορούν την ομαδοποίηση πρέπει να συνοδεύεται από ένα συμπληρωματικό σύνολο διασυνδέσεων” (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:95).

Με βαθμό σημαντικότητας τόσο υψηλό, ο συντονισμός έτυχε εξ αρχής ανάλογης διερεύνησης και σήμερα έχουμε κατασταλαγμένες και επαρκώς δοκιμασμένες προτάσεις σχετικά με τις διάφορες μορφές που μπορεί να λάβει, τον τύπο ή τον μηχανισμό ή την τεχνική συντονισμού, όπως ονομάζονται από τους συγγραφείς και επιπλέον, από ποιούς παράγοντες εξαρτάται η επιτυχία



κάθε μηχανισμού. Μετά την κορυφαία εργασία του M.Weber (αρχές του 20<sup>ου</sup> αιώνα) για τη βαρύτητα της ιεραρχίας και τον γραφειοκρατικό τύπο οργάνωσης (λειτουργία με βάση κανόνες και ασφυκτικός προσδιορισμός των συμπεριφορών) ακολούθησαν άλλοι ερευνητές που εκτιμώντας διάφορες παραμέτρους ανέδειξαν και άλλους τρόπους. Έτσι, κατά τη δεκαετία του '50, οι March-Simon επισήμαναν ότι, «ο τύπος του συντονισμού που χρησιμοποιεί η οργάνωση αποτελεί συνάρτηση του βαθμού τυποποίησης της εργασίας. Όταν προκύπτουν απρόοπτες εξελίξεις, που δεν προβλέπονται από το χρονοδιάγραμμα, ο συντονισμός απαιτεί επικοινωνία προκειμένου να επισημανθούν οι αποκλίσεις από τις προγραμματισμένες ή προβλεπόμενες συνθήκες, ή ακόμα προκειμένου να παρασχεθούν οδηγίες για την τροποποίηση της δραστηριότητας ώστε να προσαρμοστεί στις αποκλίσεις», για να καταλήξουν εντέλει στις εξής μορφές («τύπους»): «Μπορούμε να αποκαλέσουμε τον συντονισμό που στηρίζεται σε προκαθορισμένα χρονοδιαγράμματα συντονισμό βάσει προγράμματος (plan), και το συντονισμό που περιλαμβάνει τη μεταβίβαση νέων πληροφοριών συντονισμό βάσει ανάδρασης» (2003:273). Τις τεχνικές που αναφέραμε, κατά τη δεκαετία του '80, ο Chevallier τις συνόψισε σε δύο βασικές, αυτήν της ιεραρχίας και αυτήν που ονόμασε λειτουργική ή διαχειριστική (1993:565επ), μέσω προγραμμάτων και κίνησης προϋπολογισμών, μια κατηγοριοποίηση που φαίνεται πως ήταν η κυρίαρχη εκείνη την εποχή.

Σήμερα, με την εμπειρία ενός αιώνα ερευνών, οι συγγραφείς δέχονται την ύπαρξη περισσότερων τεχνικών. Ο Μπουραντάς, αφού καταγράψει ότι, "...οι μηχανισμοί ή τεχνικές συντονισμού -ολοκλήρωσης των διαφόρων μερών της οργάνωσης είναι:

- η ιεραρχία, μέσω του διοικητικού έργου των προϊσταμένων,
- οι ειδικές δια-τμηματικές επιτροπές ή ομάδες,
- οι ειδικές θέσεις συντονιστών,
- τα σχέδια και προγράμματα δράσης,
- η τυποποίηση των εργασιών...,
- οι άτυπες σχέσεις επικοινωνίας και συνεργασίας», στη συνέχεια, σχολιάζοντας τες, σημειώνει ότι, «στο σημερινό και πολύ περισσότερο αυριανό πολύπλοκο, δυναμικό και αβέβαιο περιβάλλον οι μηχανισμοί της τυπικής οργάνωσης-γραφειοκρατίας, όπως η ιεραρχία, οι τυπικές διαδικασίες, η τυποποίηση των αποτελεσμάτων, λειτουργιών και συμπεριφορών, είναι ανεπαρκείς και συχνά δημιουργούν δυσκαμψίες και αδράνεια...» (2002:192-193).

Έχοντας σημαντική εμπειρία από την επιτυχή λειτουργία αλλά και από τις αποτυχημένες κινήσεις πολλών οργανώσεων του ιδιωτικού τομέα οι Νάντλερ-Τούσμαν τονίζουν πως, αν και "η πιο προφανής μορφή διαρθρωτικής διασύνδεσης είναι η ιεραρχία: ο επίσημος καταμερισμός ισχύος και αυθεντίας.....η ιεραρχία έχει περιορισμένες δυνατότητες ως μηχανισμός διασύνδεσης" (2005:122).

Αναζητώντας εναλλακτικές μεθόδους συντονισμού και έχοντας δεχτεί (στην προηγηθείσα ενότητα) τη στρατηγική ως τον κύριο παράγοντα προσδιορισμού των οργανωτικών δομών, οφείλουμε να εξετάσουμε την επιρροή της και επί του συντονισμού, όπου φαίνεται πως

διαδραματίζει εξίσου σημαντικό ρόλο. Ετσι, σύμφωνα με νεότερους συγγραφείς, “κάθε φορά που η στρατηγική απαιτεί να δοθεί έμφαση ταυτόχρονα σε πολλαπλές παραμέτρους -προϊόντα (=σκοπός), αγορές (=εξυπηρετούμενοι πολίτες) και γεωγραφία, για παράδειγμα- ή όταν αρκετές λειτουργίες έχουν μεταξύ τους μόνιμες σχέσεις έντονης αλληλεπίδρασης, οι τυπικοί ενοποιητικοί ρόλοι δεν μπορούν να ανταπεξέλθουν στις τεράστιες απαιτήσεις που αφορούν την επεξεργασία πληροφοριών. Σε τέτοιες περιπτώσεις, οι πλέον κατάλληλες είναι οι δομές μητρώου” ... “η οργανωσιακή δομή μητρώου βελτιώνει διαρθρωτικά το συντονισμό εξισορροπώντας την ισχύ που έχουν ορισμένες ανταγωνιστικές πτυχές της οργάνωσης και εγκαθιστώντας συστήματα και ρόλους, που έχουν σχεδιαστεί για την ταυτόχρονη επίτευξη πολλαπλών στόχων” (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:126). Συνεχίζοντας την ανάλυσή τους οι δύο διακεκριμένοι συγγραφείς, αναδεικνύουν τη βαρύτητα της σημασίας των “διαδικασιών” και των “συστημάτων” για την επίτευξη συντονισμού και προχωρώντας περαιτέρω τη σκέψη τους, δέχονται τη διάκριση των οργανωσιακών διαδικασιών σε “τρεις μεγάλες κατηγορίες:

- **Διαδικασίες στρατηγικής διοίκησης...**
- **Διαδικασίες επιχειρησιακής διοίκησης...**
- **Υποστηρικτικές διοικητικές διαδικασίες...**” (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:132-133). Τη διάκριση αυτή σημειώνουμε ιδιαίτερος καθότι θα μας φανεί χρήσιμη και στη συνέχεια!

Το τελευταίο ζήτημα που οφείλουμε να σημειώσουμε, αναφέρεται στον προσδιορισμό του καταλληλότερου διοικητικού επιπέδου, για την ανάληψη συντονιστικού έργου και των απαιτήσεων που τυχόν υπάρχουν εξ αυτού.

Και επ' αυτού, είναι μεγάλης σημασίας η εργασία των March-Simon, οι οποίοι ανέδειξαν το κρίσιμο κριτήριο με το οποίο πρέπει να προσδιορίζεται το κέντρο συντονισμού. Θεωρώντας λοιπόν ότι “ο τρόπος με τον οποίο απορροφάται η αβεβαιότητα έχει σημαντικές επιπτώσεις στο συντονισμό μεταξύ των οργανωσιακών μονάδων...” (2003:280) τόνισαν ότι “η ουσιαστική δικαιοδοσία βρίσκεται στα σημεία απορρόφησης της αβεβαιότητας” (2003:281). Εκτοτε, το ζήτημα δεν απασχόλησε πολύ καθότι η συμφωνία με τις προηγούμενες απόψεις φαίνεται πως ήταν καθολική. Στη σύγχρονη εποχή, οι Νάντλερ-Τούσμαν, κινούμενοι πάνω στην ίδια κατεύθυνση<sup>457</sup> και αξιοποιώντας ομοίως συστημική μεθοδολογία, σημειώνουν ότι, “οι διάφορες επιλογές μπορούν να αξιολογηθούν με βάση τη δυνατότητά τους να διαχειρίζονται ροές πληροφοριών και πολύπλοκες απαιτήσεις επίλυσης προβλημάτων” (2005:121) ενώ ταυτόχρονα τονίζουν ότι, “όσο μεγαλύτερη είναι η αλληλεξάρτηση των καθηκόντων, τόσο μεγαλύτερη είναι η ανάγκη για συντονισμό και κοινή επίλυση των προβλημάτων” (2005:118).

---

457 Αναλύοντας διεξοδικά το θέμα γράφουν ότι: “...οι αποφάσεις που αφορούν τη διασύνδεση βασίζονται στην έννοια της αλληλεξάρτησης των καθηκόντων. Το είδος του επίσημου μηχανισμού διασύνδεσης που χρησιμοποιείται κάθε φορά εξαρτάται από τον βαθμό αλληλεξάρτησης των καθηκόντων μεταξύ των ομάδων. Ο στόχος είναι να σχεδιάσουμε μηχανισμούς που θα επιτρέπουν σε κάθε ομάδα να λαμβάνει από τις άλλες ομάδες τις πληροφορίες που χρειάζεται, προκειμένου να διεκπεραιώσει την εργασία της και να επιτύχει τους στόχους της...” (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:116)

Αναφερόμενος ειδικά στην ελληνική πραγματικότητα, ο Κόντης ανέλυε το ζήτημα γράφοντας ότι, *“η δικαιολόγηση του συντονισμού, σαν κεντρική λειτουργία, αφορά την αναγκαία εναρμόνιση και προσανατολισμό στους στόχους των ποικίλων δραστηριοτήτων της δημόσιας κεντρικής διοικήσεως. Η ενιαιοποίηση της δράσεως της διοικήσεως και η εξασφάλιση της ομοιομορφίας στις ενέργειες επιτυγχάνονται με τη δημιουργία συντονιστικής διοικητικής μονάδας της κεντρικής διοικήσεως. Η οργάνωση της συντονιστικής μονάδας είναι τόσο βασική, ώστε από την ικανότητα συντονισμού που εξασφαλίζει, εξαρτάται και ο βαθμός κατά τον οποίο θα αποκεντρωθούν οι δραστηριότητες της Δημοσίας Διοικήσεως”* (2001:104) για να καταλήξει αποφασιστικά στην εκτίμηση ότι, *“ο συντονισμός εξάλλου από τη φύση του είναι έργο κεντρικής και υπερκειμένης διοικήσεως”* (2001:103). Ιδίες απόψεις ασπάζονται οι πλείστοι των συγγραφέων (Skott-Mitchell-Birnbaum 1981, Νάντλερ-Τούσμαν 2005 κ.α.), ενώ άλλοι ανέδειξαν τις ειδικές απαιτήσεις του συντονιστικού έργου, γράφοντας ότι, *«η ισόρροπη και λειτουργική κατάτμηση του οργανωτικού έργου και η συμπληρωματικότητα των διατιθέμενων δεξιοτήτων αποτελούν το κατ’ εξοχήν αντικείμενο των συντονιστικών δραστηριοτήτων αποστολή των οποίων είναι η εξασφάλιση της ενότητας και συνοχής της οργανωτικής συμπεριφοράς»* (Μακρυδημήτρης 2003:119-120).

Όπως είδαμε, ο οργανωτικός σχεδιασμός, ως *«διαδικασία διάρθρωσης και συντονισμού των ενδοοργανωτικών σχέσεων, ώστε να διαμορφώνεται ένα σταθερά επαναλαμβανόμενο και συνεπώς προβλέψιμο σύστημα σχέσεων ρόλων»* (Μιχαλόπουλος 1994:32), επιτάσσει τη ρύθμιση της δράσης των διαφόρων μερών-μονάδων μιας οργάνωσης σύμφωνα με ορισμένους γνωστούς κανόνες, οι οποίοι προσδιορίζουν το έργο που αναλαμβάνει καθένα-μία, φροντίζοντας ταυτόχρονα, μέσω διαδικασιών συντονισμού, να επιτυγχάνεται το επιθυμητό αποτέλεσμα, δηλαδή ο σκοπός της οργάνωσης. Όλα τα σχέδια όμως θα έμεναν απλά ενδεχόμενα αν δεν συμπληρωνόταν η λειτουργία του οργανωτικού σχεδιασμού με αυτήν του ελέγχου και αυτό γιατί, όπως οι Koontz-O'Donnell έχουν επισημάνει εναργώς εδώ και μερικές δεκαετίες (κάτι που οι νομικοί δεν έχουν ακόμα κατανοήσει...), *“τα σχέδια δεν αυτοεπιτυγχάνονται”* (1984α:118).

Ως **έλεγχος**<sup>458</sup> νοείται *“το σύνολο των ενεργειών ή δραστηριοτήτων που εξασφαλίζουν την παρακολούθηση και αξιολόγηση των λειτουργιών, των συμπεριφορών και των αποτελεσμάτων όλων των συντελεστών της οργάνωσης ώστε να επιτυγχάνεται η αποτελεσματικότητα αυτής”* (Μπουραντάς 2002:205), ενώ σύμφωνα με άλλη ευρέως αποδεκτή διατύπωση, αυτός *“ενσωματώνεται και πλαισιώνει συνεχώς τη διοικητική συμπεριφορά και παρουσιάζεται ως μηχανισμός μέτρησης των αποκλίσεων ανάμεσα στα επιτευχθέντα και στα αναμενόμενα αποτελέσματα, στοχεύει τέλος όχι στην κύρωση αλλά στον επαναπροσανατολισμό της δράσης”* (Chevallier 1993:566). Με αυστηρά συστημική διατύπωση, ο έλεγχος υποστασιοποιείται στη λειτουργία αξιολόγησης αποτελεσμάτων, δηλαδή στο αν οι εκροές αντιστοιχούν στις εισροές του συστήματος (Δεκλερής 1989:41-42).

---

458 Κατά τους πίο αυστηρούς “Οργάνωση σημαίνει έλεγχος” (Clegg 1989:193)

Ο έλεγχος υπό τη μόλις περιγραφείσα έννοια, συνιστά βασική, εσωτερική λειτουργία των ίδιων των οργανώσεων και αποβλέπει στην απαρτέγκλιτη τήρηση της πορείας μιας οργάνωσης προς τους στόχους της<sup>459</sup>. Ο έλεγχος δηλαδή πραγματοποιείται επί των όσων έχουν καθοριστεί κατά τον οργανωτικό σχεδιασμό, κατά πόσο οι οργανωτικές μονάδες στις οποίες έχει κατανεμηθεί το έργο, το έχουν αναλάβει και το προωθούν και επιπλέον, κατά πόσο οι προβλεπόμενες διαδικασίες συντονισμού λειτουργούν ικανοποιητικά (Koontz-O'Donnell 1984γ:166-167). Επιπρόσθετα, παρεμβαίνοντας επί των διαδικασιών λειτουργίας και συνάγοντας πληροφορίες γι' αυτές, τροφοδοτούν τον κεντρικό συντονιστικό μηχανισμό (διαδικασία ανάδρασης-επαναπληροφόρησης), ο οποίος έχει την ευθύνη λήψης τυχόν διορθωτικών μέτρων. Λειτουργώντας κατά τον παραπάνω τρόπο, όπως έχει καταδειχθεί εδώ και αρκετά χρόνια<sup>460</sup>, ο έλεγχος αποκτά πρόσθετη σημασία, ως μηχανισμός εμπέδωσης της ενότητας και της προς τα έξω εμφάνισης της οργάνωσης ως συνόλου. Η δεύτερη αυτή σημασία του ελέγχου, ως κατεξοχήν παράγοντα διασφάλισης της συνοχής μιας οργάνωσης, αποκτά ιδιαίτερη αξία στις οργανώσεις μεγάλου μεγέθους και σημαντικής διαφοροποίησης, όπως είναι τα κράτη. Τα τελευταία ωστόσο, με την περισσότερο ή λιγότερο στιβαρή γραφειοκρατική τους οργάνωση, αντιμετωπίζουν κάποια συναφή προβλήματα.

Το ζήτημα του πραγματικού ελέγχου των οργανώσεων γραφειοκρατικού τύπου είναι πολύ παλαιό (επ' αυτού η κορυφαία εργασία του Μαξ Βέμπερ). Επειτα από πολλά χρόνια και σημαντικές προσπάθειες των εκλεγμένων αλλά μη ειδικών (συνήθως) πολιτικών έναντι των (μη εκλεγμένων αλλά διορισμένων) επαγγελματιών (συνεπώς ειδικών) της Διοίκησης (“γραφειοκρατών”), σε συνδυασμό με την ολοένα αυξανόμενη ισχύ της τεχνικής -τεχνοκρατικής γνώσης, το εκκρεμές στην εποχή μας κλείνει υπέρ των δεύτερων (Schwartzenberg 1984, Καστοριάδης 1985, Duverger 1985). Ωστόσο, σύμφωνα με την διεισδυτική σκέψη νεότερων στοχαστών, “το ζητούμενο... σήμερα δεν είναι να βρεθούν οι τρόποι που θα αποτρέψουν την πολιτική επιρροή των γραφειοκρατών, αλλά οι μηχανισμοί που θα τους υποχρεώνουν να λογοδοτούν για τις αποφάσεις τις οποίες συνδιαμορφώνουν” (Hague-Harrot 2005:530). Τέτοιος μηχανισμός σήμερα, είναι κατεξοχήν η λογοδοσία, η διαδικασία δηλαδή έκθεσης των αποτελεσμάτων της δραστηριότητας των δημοσίων υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις θεσμικές (Βουλή, τοπική κοινωνία ενός ΟΤΑ, συνέλευση επιμελητηρίων κλπ) ή μη συσσωματώσεις τους (κοινή γνώμη)<sup>461</sup>.

---

459 “Η συνέπεια της διοικητικής συμπεριφοράς με τους επιδιωκόμενους στόχους εξασφαλίζεται με την ύπαρξη ελέγχου. Οι έλεγχοι υπάρχουν για να εγγυώνται ότι η διοίκηση δεν αφίσταται από την χαραγμένη πορεία...” (Chevallier 1993:564).

460 “...ο έλεγχος ασκείται σε σχέση με αρχές εσωτερικής τάξεως που διατρέχουν τη συνολική λειτουργία της διοικητικής μηχανής... έχει ως πρώτη λειτουργία να εξασφαλίσει την ενότητά του και την συνοχή του: επιδιώκεται πριν από όλα να ελεγχθεί εάν οι υπηρεσίες λειτουργούν σύμφωνα με τους υφιστάμενους κανόνες... εμφανίζεται και ως προνομιακό εργαλείο διοικητικής ενοποίησης” (Chevallier 1993: 569).

461 Για μια αναλυτική παρουσίαση της λογοδοσίας σε Μακρυδημήτρης 2006, Μιχαλόπουλος 2003 αλλά και σε κείμενα της Διεθνούς Τράπεζας και του ΟΟΣΑ.

Νεότεροι συγγραφείς έχουν αναδείξει τις διάφορες μορφές λογοδοσίας της γραφειοκρατίας και τις έχουν κατηγοριοποιήσει ως εξής:

- Εσωτερικοί έλεγχοι, υπουργική διοίκηση (ως ιεραρχία), θεσμικός έλεγχος, ανταγωνισμός μεταξύ των υπουργείων, επαγγελματικά πρότυπα.
- Εξωτερικοί έλεγχοι: Νομοθετική και δικαστική εξουσία, συνήγορος του πολίτη, ομάδες συμφερόντων και MME (Hague-Hartog 2005:531).

Όσο απαραίτητος και σημαντικός είναι ο έλεγχος εντός της ίδιας της οργάνωσης άλλο τόσο φαίνεται πως πρέπει να είναι πιο χαλαρός ανάμεσα σε διαφορετικές μεν αλλά λειτουργικά συνδεδεμένες οργανώσεις. Διερευνώντας το θέμα, σύγχρονοι συγγραφείς το διατύπωσαν ως εξής: *“..η μεγαλύτερη σχεδιαστική πρόκληση που αντιμετωπίζει η οργάνωση είναι να βρει έναν τρόπο να συνδέσει μεταξύ τους τις επιχειρησιακές μονάδες χωρίς αυτό να επηρεάσει αρνητικά την ικανότητά τους να λειτουργούν ανεξάρτητα... να μπορέσει να κρατά συντονισμένες όλες τις διαφορετικές ομάδες χωρίς, όμως, να τις ελέγχει...”* για να καταλήξουν λέγοντας ότι *“αυτό το ζήτημα του συμπαγούς συντονισμού και του χαλαρού ελέγχου καθίσταται ολοένα και σημαντικότερο”* (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:162).

Οφείλουμε να επισημάνουμε εδώ, ότι κατά τη νομική προσέγγιση ο έλεγχος, που αποτελεί βασική συνιστώσα της νομικής λειτουργίας (ρύθμιση, έλεγχος και κύρωση, Ferrari 1992) εκλαμβάνεται αφενός ως κάτι εξωτερικό και αφετέρου ως χρονικά επόμενο. Με αυτήν τη σύλληψη, δεν συμπεριλαμβάνεται ούτε συνυπολογίζεται στα αρχικά κριτήρια κατανομής αρμοδιοτήτων ανάμεσα στα κρατικά όργανα. Υπάρχει όμως πάντα ως λειτουργία που επακολουθεί λόγω της ιεραρχικής διάρθρωσης των κρατικών οργανώσεων (γραφειοκρατικού τύπου) και συμπεριλαμβάνει και τα όργανα που ανήκουν στον ίδιο οργανισμό (ίδιο νομικό πρόσωπο) αλλά και όργανα που ανήκουν σε διαφορετικούς οργανισμούς (διαφορετικά νομικά πρόσωπα), οπότε μιλάμε για εποπτεία (Σ.Λύτρας 1993). Ωστόσο, παρά την επί πολλά χρόνια διεξαγωγή τους, παρά την ανάπτυξη τεράστιου νομολογιακού οπλοστασίου, παρά τη σχετική εξοικείωση των πολιτών, οι παραδοσιακοί έλεγχοι νομιμότητας, δηλαδή κατά την πολύ εύστοχη διατύπωση του Chevallier, *“η διαπίστωση της συμφωνίας της διοικητικής δράσης με τους κανόνες που θεσπίζει η Εθνική Αντιπροσωπεία”*, δεν επαρκούν για να διασφαλίζεται η ικανοποιητική λειτουργία της κρατικής οργάνωσης<sup>462</sup> και αυτό γιατί ο έλεγχος νομιμότητας *“συνδέεται λιγότερο με τον βαθμό υλοποίησης των επιδιωκόμενων στόχων και περισσότερο με την τυπική συμμόρφωση της διοικητικής δράσης. Αυτό που αξιολογείται δεν είναι η αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης, αλλά εάν η πραγματοποίηση της εκτυλίχθηκε σύμφωνα με τους καθορισμένους κανόνες”* (Chevallier 1993:565).

Σε εντελώς άλλη κατεύθυνση, από τη μονομέρεια (και αναποτελεσματικότητα) του νομικού

---

462 Κατά την Σπανού μάλιστα, *«ανεπαρκείς ως προς το αποτέλεσμα και αδιάφοροι ως προς την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων πολιτικής, οι στενά νομικοί έλεγχοι δρουν ορισμένες φορές ανασταλτικά για την αποτελεσματικότητα και την ανάληψη πρωτοβουλιών»*, σε επιμέλεια Σπηλιωτόπουλου-Μακροδημήτρη 2001:174.

ελέγχου κινείται η σύγχρονη οργανωτική σκέψη, η οποία κάτω από την επιρροή δεδομένων του ιδιωτικού τομέα, έχει διευρύνει τους ορίζοντες και έχει αναδείξει άλλες μορφές ελέγχου που θεωρούνται καταλληλότερες. Μπορούμε έτσι να κρατήσουμε τις εξής μορφές που έχει καταγράψει ο καθηγητής Μπουραντάς (2002:208, ομοίως και οι Skott-Mitchell-Birnbaum 1981):

■ **“Ελεγχος μέσω Αγοράς”** που αναφέρεται καταρχήν στις ιδιωτικές οργανώσεις αλλά έχει πλέον σημασία και για τις δημόσιες οργανώσεις με τον μηχανισμό της συγκριτικής αξιολόγησης (benchmarking)...

■ **“Ελεγχος μέσω Γραφειοκρατίας”** που αναφέρεται στις γνωστές διαδικασίες της ιεραρχίας.

■ **“Ελεγχος μέσω Κουλτούρας”**. Δηλαδή μέσω πρόσκτησης κοινών αξιών, δημιουργίας συναντίληψης και εντέλει αποδοχής κοινών πεποιθήσεων και προσδοκιών, οπότε οι στάσεις των οργανώσεων να τείνουν σε όμοιες εκδηλώσεις. Ιδιαίτερα αυτή η μορφή, θεωρείται τελευταία ως πολύ σημαντική, καθότι μπορεί να εναρμονίζει προκαταβολικά τις συμπεριφορές και να μειώνει έτσι την ανάγκη άλλων μορφών ελέγχου που βέβαια θα γίνονται εκ των υστέρων<sup>463</sup>...

Όπως ήδη διαπιστώσαμε, η νομική θεώρηση οδηγεί στην εξέταση της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων κρατικών οργάνων με έναν τρόπο εξουσιαστικό (με κριτήριο της κατανομής τις επιταγές του νόμου) μεν αρκετά επιφανειακό δε καθότι πέραν τούτου ουδέν... Και ναι μεν *“το να διοικείς ένα σύγχρονο κοινωνικό σύστημα σημαίνει ότι διοικείς με βάση κάποιους κανόνες – αλλά όχι μόνον!”* και αυτό γιατί *“οι κανόνες δεν εφαρμόζονται από μόνι τους”* (Τσούκας 2004:186). Απαραίτητο συνεπώς συμπλήρωμα της νομικής, καθότι το κράτος συνιστά προεχόντως μία οργάνωση, είναι η οργανωτική θεώρηση, η οποία πάντως λογικά και τεχνικά προηγείται της νομικής (πρώτα κατανέμεται το έργο σε επιμέρους εργασίες-δράσεις και μετά οι οργανωσιακά κατανομηθείσες εργασίες-δραστηριότητες θεσμοθετούνται και αναγνωρίζονται πλέον ως αρμοδιότητες). Σύμφωνα με αυτήν τη θεώρηση, οδηγούμαστε στον απαραίτητο εμπλουτισμό της πρώτης, με δύο νέες λειτουργίες-κριτήρια κατανομής, αυτήν του συντονισμού και αυτήν του ελέγχου και δύο συστατικές παραμέτρους της κρατικής λειτουργίας, αυτής της συνεχούς επιδίωξης της αποτελεσματικότητας και αυτής της σύλληψης του κράτους ως συστήματος αλληλεξαρτώμενων μερών.

Πιο συγκεκριμένα, η έννοια της αρμοδιότητας δεν αρκεί να οριοθετείται μόνο ως εργασία που κατανέμεται και στη συνέχεια το σχήμα να λειτουργεί μόνο του. Δεν φτάνει αυτό, γιατί έτσι

---

463 Στην ελληνική πραγματικότητα, ο έλεγχος γίνεται είτε από τα όργανα της ΚΔ προς τα όργανα της ΠΔ είτε από τα τελευταία (ΠΔ) προς αυτά της ΤΑ. Από την πληθώρα των υφιστάμενων στοιχείων αποδεικνύεται ότι ουσιαστικά δεν υπάρχει έλεγχος εντός της Διοίκησης. Σε κάποιες προσπάθειες μέτρησης, καταδείχθηκε ότι από τις μερικές εκατοντάδες χιλιάδων αποφάσεων των ΟΤΑ α) βαθμού (με μέτριους υπολογισμούς) από τα αρμόδια όργανα εποπτείας ελέγχονταν στην καλύτερη περίπτωση οι 1000, δηλαδή ποσοστό ελάχιστο. Είναι χαρακτηριστικό ότι η αρμόδια υπηρεσία (Διεύθυνση Διοίκησης Υπουργείου Εσωτερικών) είχε αρνηθεί την διεξαγωγή σχετικής αναλυτικής μέτρησης, η οποία θα έφερνε στο φως την πραγματικότητα (Κ.Παπαδημητρίου 1998:122)...

μπορεί να οδηγηθούμε σε έντονη δυσλειτουργία από την ανεξέλεγκτη και ενδεχομένως άστοχη κατανομή, όπως ακριβώς καταδεικνύει το ελληνικό παράδειγμα. Και προφανώς η ιεραρχική σχέση, όπως αποδεικνύεται εναργώς μέσα από την ελληνική διοικητική πραγματικότητα, δεν αρκεί για να διορθώνονται σχεδιαστικές αστοχίες. Για να διατηρείται συνεπώς ο οργανωτικός ορθολογισμός και η οργάνωση να λειτουργεί ικανοποιητικά (πετυχαίνοντας τα αποτελέσματα που συνιστούν και τον λόγο ύπαρξής της), απαιτείται, αυτά τα έργα που κατανέμονται να μπορούν και να συντονιστούν (αφενός) και να ελεγχθούν (αφετέρου), ώστε έτσι η λειτουργία της οργάνωσης να ολοκληρώνεται. Αυτές οι οργανωτικές διαστάσεις-λειτουργίες (του συντονισμού και του ελέγχου) συνιστούν την πρώτη συμβολή της οργανωτικής προσέγγισης στην έρευνά μας. Η έννοια της αποτελεσματικότητας, που επιβάλλεται να χαρακτηρίζει τη λειτουργία μιας οργάνωσης, συνιστά τη δεύτερη και ιδιαίτερα σημαντική. Η σημαντικότητα έγκειται στο ότι, κατά την οργανωτική θεωρία, πρωταρχικό στοιχείο της λειτουργίας μιας οργάνωσης είναι η εξασφάλιση της αποτελεσματικότητάς της και προς αυτήν την επιδίωξη πρέπει να στοιχίζονται όλες οι άλλες παράμετροι, τόσο ο καταμερισμός εργασίας όσο και ο συντονισμός των (καταμερισμένων) εργασιών και ο έλεγχος. Ο καταμερισμός δεν μπορεί να γίνεται μόνο για να γίνεται και να γράφονται εκτενή κείμενα ή να σχεδιάζονται περίπλοκα οργανογράμματα με πολλά κουτάκια και διακλαδώσεις ή ακόμα χειρότερα, να δημιουργούνται σκόπιμα οργανωτικές μονάδες (και θέσεις προϊσταμένων), όπου να διαχέεται η διοικητική λειτουργία συνεπώς και η ευθύνη. Ο καταμερισμός ενός έργου, σύμφωνα με την οργανωτική λογική της αποτελεσματικότητας, (πρέπει να) γίνεται με τέτοιο τρόπο που (να) εξυπηρετεί το σχέδιο, σύμφωνα με το οποίο, μετά τον αντίστοιχο συντονισμό και τον κατάλληλο έλεγχο, (να) οδηγούμαστε με βεβαιότητα και ακρίβεια στο επιδιωκόμενο/προσδοκώμενο αποτέλεσμα.

Στο παραπάνω βασικό σχήμα, της εξασφάλισης της αποτελεσματικότητας μέσα από τον πετυχημένο συντονισμό, σωστά καταμερισμένων και ελεγχόμενων εργασιών, πρέπει να προστεθεί και η συνολική θεώρηση της οργάνωσης, ως συστήματος που λειτουργεί ικανοποιητικά μέσα από την αλληλεξάρτηση και εξισορρόπηση των λειτουργιών των διαφόρων μερών του (=υποσυστημάτων, στα οποία καταμερίζονται οι εργασίες και τα οποία οφείλουν να συντονίζονται και να ελέγχονται από εκείνο το υποσύστημα που έχει τη σχετική ευθύνη). Η συστημική θεώρηση-προσέγγιση είναι εντελώς απαραίτητη γιατί μόνο έτσι μπορεί να επιτευχθεί η εξέταση-κατανόηση των τεράστιων ως προς το μέγεθος και πολύπλοκων ως προς την εσωτερική διάρθρωση, σύγχρονων οργανώσεων, όπως είναι τα κράτη ή οι διεθνείς οργανισμοί και αυτό δέχονται οι κυριώτεροι μελετητές (Skott-Mitchell-Birnbaum 1981, Koontz-O'Donnell 1984<sup>464</sup>, Δεκλερής 1992, Μόργκαν

---

464 Πολύ χαρακτηριστικά οι Koontz-O'Donnell καθιστούν ξεκάθαρο ότι, “όλη η ανάλυση και άσκηση της  
231

2000, March-Simon 2003, Μακρυδημήτρης 2003, Τσούκας 2004, Νάντλερ-Τούσμαν 2005, Μουστάκης 2012 κ.α.). Είναι εξ άλλου η μόνη που επιτρέπει τη συνεπή χρήση των οργανωτικών αρχών τόσο σε μικρο-επίπεδο (εντός μιας συγκεκριμένης οργάνωσης, ενός υπουργείου για παράδειγμα) όσο και σε μακρο-επίπεδο που μας ενδιαφέρει εδώ (του κράτους στο σύνολό του). Επιπλέον, με τη συστημική η έμφαση δίνεται στη δυναμική παράμετρο της λειτουργίας και όχι στη στατική παράμετρο της οργανωτικής δομής και αυτό ανταποκρίνεται καλύτερα σε έναν κόσμο που αλλάζει γρήγορα, όπως ο σημερινός (Drucker 2000β). Αυτή εντέλει είναι η τρίτη και εξίσου σημαντική συνεισφορά της οργανωτικής θεώρησης που μπορούμε να αξιοποιήσουμε.

Το σύνολο των παραπάνω αρχών, είτε συνιστούν κτήμα των αρμόδιων υπηρεσιών της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης (και φαίνεται πως είναι έτσι τα τελευταία 10-15 χρόνια) είτε δεν συνιστούν (σίγουρο για κάποιες υπηρεσίες), το βέβαιο είναι ότι γίνεται περιορισμένη αξιοποίησή τους, κατά τη σύνταξη νέων ή κατά την επανεξέταση παλαιών οργανισμών. Προπάντων όμως, αυτό που φαίνεται να χαρακτηρίζει την ελληνική οργανωτική πραγματικότητα, είναι η πλήρης απουσία συστημικής λογικής. Καθένας φορέας (υπουργεία και νπδδ) αποφασίζει και θεσμοθετεί τις αλλαγές που θεωρεί απαραίτητες χωρίς καμία συνεννόηση με άλλους επηρεαζόμενους φορείς και χωρίς καμία κεντρική, ρυθμιστική παρέμβαση (αναλυτικά σε Μέρος Γ', Κεφάλαιο VII).

Με τα οργανωτικά δεδομένα, υπ' όψιν και έχοντας αναδείξει και δεχτεί την οργανωσιακή αποτελεσματικότητα ως την κρίσιμη επιδίωξη, οφείλουμε να διερευνήσουμε περαιτέρω εκείνες τις παραμέτρους που την επηρεάζουν και την προσδιορίζουν. Κατά τον Μπουραντά, “η αποτελεσματικότητα της κάθε μορφής οργανωτικών δομών εξαρτάται από το πόσο είναι ταιριαστή με τα θεμελιώδη δεδομένα ή ενδεχόμενα μιας επιχείρησης, όπως είναι η στρατηγική, οι δραστηριότητες, το περιβάλλον και το μέγεθός της...” (2002:201) και προφανώς σε αυτές πρέπει να ενταχθεί και η χρησιμοποιούμενη τεχνολογία (κάτι που δέχεται και ο Μπουραντάς σε άλλα σημεία του έργου του, Koontz-O'Donnell 1984γ:216επ). Για να γίνει ωστόσο κάτι τέτοιο, πρέπει να αναχθούμε σε ένα παραπάνω επίπεδο, αυτό της θεώρησης της οργάνωσης ως λειτουργικής συνιστώσας της διοίκησης (μίας εκ των τεσσάρων), δηλαδή σε αυτό της συνολικής διοικητικής θεώρησης.

#### IV.4 Διοικητική προσέγγιση

Η Οργάνωση, ως γνωστόν<sup>465</sup>, δεν συνιστά παρά μία εκ των λειτουργιών της διοίκησης. Η

---

διοίκησης απαιτούν μια συστημική θεώρηση...είναι αδύνατο να δει κανείς τη διοικητική ή τη διοίκηση από οποιαδήποτε άλλη άποψη παρά σαν ένα ανοιχτό σύστημα” (1984α:21).

465 “η οργάνωση αναδεικνύεται ως βασικό στοιχείο της διοικήσεως και ως απαραίτητη προϋπόθεση για την απρόσκοπτη διεξαγωγή του έργου της” (Φαναριώτης 1999:34). Ωστόσο, οι διοικητικοί επιστήμονες δεν συμφωνούν πλήρως στο αν οι συνιστώσες της διοίκησης είναι 4, 5 ή περισσότερες. Εκ των κλασικών, ο Fayol δέχεται 5 (Προγραμματισμός, Οργάνωση, Διεύθυνση, Συντονισμός, Έλεγχος), οι Koontz – Weihrich ομοίως 5 (Προγραμματισμός, Οργάνωση, Στελέχωση, Ηγεσία, Έλεγχος) ενώ ο Gulick 7 (Προγραμματισμός, Οργάνωση,



τελευταία συνθέτει το αντικείμενο της Διοικητικής Επιστήμης και νοηματοδοτεί τον τρόπο με τον οποίο υλοποιούνται συλλογικές αποφάσεις με την κατάλληλη διεύθυνση ανθρώπων και τη διαχείριση μέσων και πόρων. Εδώ, αναζητούμε τα στοιχεία εκείνα που καθορίζουν το κρίσιμο και ζητούμενο χαρακτηριστικό των οργανώσεων, την αποτελεσματικότητα. Η τελευταία, προφανώς πρέπει να εξασφαλίζεται από τη συνέργεια και των τεσσάρων λειτουργιών της διοίκησης, δηλαδή και του Σχεδιασμού-Προγραμματισμού και της Οργάνωσης και της Διεύθυνσης-Ηγεσίας και του Ελέγχου (Μπουραντάς 2002:39) αλλά αφήνοντας κατά μέρος τη λειτουργία των τριών που εδώ δεν μας χρησιμεύουν άμεσα, ερευνούμε μόνο το πως εξασφαλίζεται η οργανωτική αποτελεσματικότητα, η οποία συναρτάται άμεσα με την κατανομή αρμοδιοτήτων.

Ξεκινώντας από τη βασική παραδοχή μεταξύ των διοικητικών επιστημόνων ότι<sup>466</sup> οι οργανώσεις καταρχήν είναι συστήματα πληροφοριών και επικοινωνίας θα εξετάσουμε τις παραμέτρους εκείνες που βαρύνουν τόσο στη διαδικασία επικοινωνίας, ώστε να επηρεάζουν τελικά την αποτελεσματικότητα μιάς οργάνωσης (Koontz-O'Donnell 1984γ:135επ).

Καταρχήν, έχοντας στον νου μας τους θεμελιώδεις κανόνες επικοινωνίας<sup>467</sup> που δέχονται οι θεωρητικοί (με συστημική μεθοδολογία), οι οποίοι επιδρούν επί του οργανωσιακού (δομή, διαδικασίες) αλλά και διοικητικού πεδίου (σχεδιασμός, άσκηση διοικητικής εξουσίας, λήψη αποφάσεων, έλεγχος) κατανοούμε γιατί **η επιρροή της επικοινωνίας** στα θέματα οργανωτικού σχεδιασμού παρουσιάζεται ως καθοριστική. Όπως έχει γίνει κατανοητό από παλαιά, *“...η επικοινωνία<sup>468</sup> θα πρέπει να κατέχει κεντρική θέση, διότι η δομή, η έκταση και οι σκοποί μιας οργάνωσης καθορίζονται σχεδόν αποκλειστικά από τις τεχνικές της επικοινωνίας”* (C.Barnard 1960:91), ενώ και σύγχρονοι μελετητές, αναφερόμενοι σε πιο συγκεκριμένα ζητήματα θεωρούν αφενός ότι, *“η επικοινωνία με την έννοια της ροής της πληροφόρησης, των ήχων και των εικόνων, αποκτά καθοριστική σημασία και η τεχνολογία των πληροφοριών επιβάλλει τις δικές της κανονιστικότητες”* (Ρ.Παναγιωτοπούλου 1997:24) και αφετέρου, αφού προβληματιστούν για τη βαρύτητα της επιρροής, *“μήπως η επικοινωνία προσδιορίζει τα όρια των οργανώσεων; ... Ακολουθεί η ροή των μηνυμάτων τη δομή της οργάνωσης ή μήπως οι επικοινωνιακές πρακτικές κατασκευάζουν δομές και οριοθετούν καθήκοντα, αρμοδιότητες, υποχρεώσεις κλπ;”* καταλήγουν στο ότι *“το*

---

Στελέχωση, Διεύθυνση, Συντονισμός, Αναφορές – Πληροφόρηση, Προϋπολογισμός) αλλά στη σύγχρονη εποχή, νεότεροι συγγραφείς συνοψίζουν σε 4, όπως ο Μπουραντάς 2002 (Προγραμματισμός, Οργάνωση, Διεύθυνση-Ηγεσία και Έλεγχος) ή σε 5, όπως ο Μακρυδημήτρης (2003)

466 Συνοπτική αλλά χαρακτηριστική η έκφραση: *“Οι οργανώσεις είναι συστήματα πληροφοριών. Είναι συστήματα επικοινωνίας. Και είναι επίσης συστήματα λήψης αποφάσεων”* (Μόργκαν 2000:108)

467 Η πληροφορία ελαττώνει την αβεβαιότητα και αυξάνει την οργάνωση. Η πληροφορία ελέγχει την ενέργεια. Η πληροφορία υπόκειται σε μεταβίβαση και επεξεργασία μέσω συστημάτων επικοινωνίας. Η χωρητικότης κάθε συστήματος επικοινωνίας είναι πεπερασμένη. Το σύστημα επικοινωνίας πρέπει να διασφαλίζει αξιοπιστία και ταχύτητα ροής στην πληροφορία που διαχειρίζεται. Το σύστημα επικοινωνίας πρέπει να διαθέτει μεγάλη και *“εύκολη”* μνήμη. Πολύπλοκη πληροφορία απαιτεί πολύπλοκο (συνήθως ιεραρχικό) σύστημα επικοινωνίας. Ο θόρυβος (noise) παραμορφώνει την πληροφορία (Δεκλερής 1989:35-39)

468 Ως επικοινωνία νοείται *“η ανταλλαγή πληροφόρησης και μετάδοσης νοημάτων”* σύμφωνα με τον κλασικό ορισμό των Katz & Kahn σε Ρ.Παναγιωτοπούλου 1997:225

επικοινωνείν προϋποθέτει το οργανώνειν και το αντίστροφο” (Παναγιωτοπούλου 1997:52). Συνεχίζοντας περαιτέρω επί της δομής των οργανώσεων, τονίζεται ότι “η επικοινωνία παίζει επίσης σημαντικό ρόλο στην εφαρμογή των αρχών της ιεραρχικής κλίμακας και των επιπέδων εξουσίας” (Παναγιωτοπούλου 1997:115), και πιο συγκεκριμένα επισημαίνεται ότι, “η δομή μιας οργάνωσης επηρεάζεται επίσης από την κατεύθυνση της επικοινωνίας” (Παναγιωτοπούλου 1997:235) ή σύμφωνα με άλλη, αναλυτικότερη διατύπωση, “...οι διάφορες διαιρέσεις εντός της οργάνωσης, που έχουν σχέση με τις διάφορες εργασίες, τα τμήματα, ή οτιδήποτε άλλο, δεν ορίζουν απλώς μια δομή της εργασιακής δραστηριότητας. Δημιουργούν επίσης μια δομή προσοχής, πληροφόρησης, ερμηνείας και λήψης αποφάσεων, η οποία ασκεί μια κρίσιμης σημασίας επιρροή στην καθημερινή λειτουργία της οργάνωσης” (Μόργκαν 2000:109). Σύμφωνα δε με τη σχετική θεωρία, στις οργανώσεις διακρίνουμε τις εξής ροές-κατευθύνσεις επικοινωνίας: Κάθετη εκ των άνω προς τα κάτω, κάθετη εκ των κάτω προς τα άνω, οριζόντια και εξωτερική (Παναγιωτοπούλου 1997) και διαγώνια (DuBrin 2004). Όλες αυτές οι ροές-κατευθύνσεις μπορούν να προβλεφθούν και να καθοριστούν κατά τη διαδικασία του οργανωτικού σχεδιασμού έτσι ώστε να επιτυγχάνεται το επιθυμητό αποτέλεσμα. “Σε μια τυποποιημένη οργάνωση είναι δυνατό να σχεδιαστεί και να οργανωθεί λεπτομερώς η εργασία, η κατανομή αρμοδιοτήτων και εξουσίας, η ροή της πληροφόρησης μέχρι και οι επαφές και οι σχέσεις μεταξύ των μελών της. Ο φορμαλισμός προσφέρει σταθερότητα στις προσδοκίες των συμμετεχόντων, εφ’ όσον καθιστά πιο ξεκάθαρη, πιο αντικειμενική, πιο διαφανή τη δομή της οργάνωσης, προωθεί τις ορθολογικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων, διευκολύνει τη διαδοχή ή την εναλλαγή προσώπων σε μια θέση και μειώνει στο ελάχιστο την ατομική πρωτοβουλία” γράφει χαρακτηριστικά η Παναγιωτοπούλου (1997:154).

Όσον αφορά τα ζητήματα σχεδιασμού-προγραμματισμού, λήψης αποφάσεων και ελέγχου, τα οποία βασίζονται κατά κύριο λόγο στις επαρκείς και ακριβείς πληροφορίες, η σημασία της καλής επικοινωνίας, άρα της εξασφάλισης των απαιτούμενων πληροφοριών, είναι απλά δεδομένη, όπως ακριβώς σε κάθε σύστημα<sup>469</sup>. Και αυτό γιατί ένα σύστημα αποτελεί απαραίτητα ένα δίκτυο επικοινωνιών, ενώ προφανώς “βασικό συστατικό στη διαδικασία των αποφάσεων είναι η επάρκεια των πληροφοριών και του επικοινωνιακού δικτύου” (Κόντης 2001:69). Αυτήν ακριβώς τη σημασία τονίζουν όλοι οι νεότεροι θεωρητικοί, άλλοι παραστατικά γράφοντας ότι “...οι οργανώσεις εξελίσσονται ραγδαία και μετατρέπονται σε παγκόσμια συστήματα πληροφοριών, τα οποία προσομοιάζουν ολοένα και περισσότερο με ηλεκτρονικούς εγκεφάλους” (Μόργκαν 2000:114) και άλλοι τονίζοντας ότι “οι σύγχρονες οργανώσεις είναι συστήματα διαχείρισης πληροφοριών και κατ’ επέκταση η διοικητική λειτουργία ουσιαστικά διενεργείται μέσω της διαχείρισης της γνώσης... η κύρια εργασία των σύγχρονων οργανώσεων είναι η συγκέντρωση, η διοχέτευση και η επεξεργασία κατάλληλων πληροφοριών” (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:277).

Η επικοινωνία επιπλέον, παίζει πολύ σημαντικό ρόλο όταν η οργάνωση αναπτύσσεται, όταν το

---

469 Σύμφωνα με κοινή παραδοχή των συστημικών, η πληροφορία είναι πράγματι ζωτική για όσους λαμβάνουν αποφάσεις. Η ορθότητα των αποφάσεων εξαρτάται στενά από την ποιότητα της πληροφορίας επί της οποίας στηρίζεται (March-Simon, Chevallier, Δεκλερής, Μακρυδημήτρης κ.α.)

μέγεθος των δομών και λειτουργιών της μεγαλώνει και προπάντων, όταν επεκτείνεται (γεωγραφικά-χωρικά) σε πολλούς τόπους, απομακρυσμένους μεταξύ τους, “με την επικοινωνία επιτυγχάνεται ο συντονισμός των δραστηριοτήτων μιας οργάνωσης και συνεπώς η επίτευξη των σκοπών της. Είναι φυσικό ότι το μέγεθος μιας οργάνωσης επηρεάζει όχι μόνο τη διαφοροποίηση και την εξειδίκευση των δραστηριοτήτων της, αλλά ταυτόχρονα αυξάνει την ανάγκη για ακριβή, σαφή επικοινωνία. Τούτο αποτελεί το ζητούμενο σε όλες τις μορφές επικοινωνίας και ισχύει ιδιαίτερα σε όλων των ειδών τις οργανώσεις, είτε είναι δημόσιες είτε ιδιωτικές, παρόλο που σε πολλές δημόσιες οργανώσεις η επικοινωνία μπορεί να λάβει και χαρακτήρα άσκησης πολιτικής...” (Παναγιωτοπούλου 1997:227).

Τα κράτη συνεπώς, που είναι αναπτυγμένα σε όλο το εύρος της επικράτειάς τους έχουν αυξημένες απαιτήσεις (καλής) επικοινωνίας ανάμεσα στους διάφορους φορείς-όργανά τους. Η κατάσταση γίνεται πιο περίπλοκη όταν η διαφοροποίηση των κρατικών οργάνων δημιουργεί ιεραρχικές κλίμακες και επιβάλλει πρωτόκολλα συνεννόησης (κεντρικές υπηρεσίες, αποκεντρωμένες, αυτοτελείς οργανισμοί κλπ). Η επικοινωνία τότε υποχρεωτικά πραγματοποιείται μόνο μέσα από συγκεκριμένες οδούς-διαύλους και υπόκειται σε κανόνες και αν “...ο αποτελεσματικός συντονισμός και η συνεργασία στην επιχείρηση απαιτεί την ανάπτυξη της οριζόντιας επικοινωνίας...” (Μπουραντάς 2002:435) κάτι τέτοιο απαιτείται πολύ περισσότερο για ένα κράτος με πολλαπλές οριζόντιες και κάθετες διασυνδέσεις. Αυτό δεν θα ήταν κακό αν δεν εξαρτούσε την καλή επικοινωνία από την απροσδιόριστη θέληση είτε πολιτικών προϊσταμένων (πχ γενικών γραμματέων περιφέρειας, κατά την επισήμανση της Παναγιωτοπούλου περί άσκησης πολιτικής...) είτε δύστροπων υπαλλήλων-υπευθύνων επικοινωνίας, οι οποίοι μπορούν αν όχι να διακόψουν πάντως να καθυστερήσουν την επικοινωνία... Πέραν αυτών των δυσκολιών υφίσταται πάντα και η σημαντικότερη. Η τυχόν ασάφεια του μεταδιδόμενου μηνύματος<sup>470</sup> ... Αν ένα μήνυμα δεν είναι αρκούντως σαφές, κατά τρόπο που να μην αφήνει αμφιβολίες περί του πρακτέου, δίνει την ευκαιρία για μια σειρά από συμπεριφορές (από απλή κωλυσιεργία, σύγχυση μέχρι πλήρη αδράνεια και αδιαφορία) που δεν συμβάλλουν στην αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης. Η σαφήνεια του μηνύματος που περιορίζει στο ελάχιστο τέτοιες δυνατότητες-ευκαιρίες, ανάγεται έτσι σε μείζονα μεταβλητή και αυτό έχει αποδοθεί πολύ παραστατικά από τους Koontz-O'Donnell, οι οποίοι σημείωσαν, επεκτείνοντας τη σημασία της σαφήνειας, ότι “εκείνοι που εκτελούν ένα σχέδιο θα αποδώσουν καλύτερα αν κατανοούν την εργασία που έχει ανατεθεί στους ίδιους να εκπληρώσουν αλλά και το σχέδιο στην ολότητά του, συμπεριλαμβανομένων των αντικειμενικών του σκοπών...” (1984α:378). Φαίνεται συνεπώς από τα παραπάνω, πως στα πολύπλοκα συστήματα που επηρεάζονται έντονα από τις επικοινωνιακές ροές και γενικότερα από τη διαχείριση της πληροφορίας, η σαφήνεια

---

470 Η ασάφεια είχε καταδειχθεί ως καίριο πρόβλημα της διοικητικής δράσης ήδη από τους κλασικούς (Skott-Mitchell-Birnbaum 1981). Ο Chevallier αναδεικνύοντας την πολιτική σκοπιμότητα αυτής της τακτικής σημειώνει ότι “η ασάφεια που πλέον περιβάλλει τα όρια του διοικητικού πεδίου δεν θεωρείται παρά παράγοντας διάχυσης της διοικητικής ισχύος. Αυτή η τάση έφτασε μέχρι τα ακραία όρια της στις σοσιαλιστικές χώρες”, (1993:219)

εκτός από τα μηνύματα αλλά και γενικότερα στα νοήματα συνιστά μείζονα αρετή. Συνηγορώντας υπέρ αυτής της άποψης, οι Koontz-O'Donnell έχουν τονίσει ότι *“..από τη στιγμή που καθορίζονται για μια εργασία επιβεβαιώσιμοι αντικειμενικοί σκοποί, μπορούν να αποσαφηνιστούν τα κάπως αόριστα ανατιθέμενα καθήκοντα”* (1984γ:46), ενώ την άποψη ασπάζονται αρκετοί ομολογοί τους (Skott-Mitchell-Birnbaum 1981, Chevallier 1993, Κανελλόπουλος 2003, Νάντλερ-Τούσμαν 2005κ.α.).

Για να είναι λοιπόν θετική η επικοινωνία απαιτείται αφενός να διεξάγεται με ευκολία, εγκυρότητα και ταχύτητα προς αποδέκτες που είναι σε θέση να κατανοήσουν τα μηνύματα και αφετέρου να είναι σαφές το μεταδιδόμενο μήνυμα και να μην αλλοιώνεται από τον θόρυβο. Και τα δύο αυτά ζητήματα μπορεί να διευκολύνει σημαντικά η **τεχνολογία**, η οποία παίζει καταλυτικό ρόλο στις κοινωνικές εξελίξεις<sup>471</sup> καθότι έχει αποκτήσει ιδιαίζουσα βαρύτητα στις μέρες μας<sup>472</sup> με την ακατάσχετη ανάπτυξη της Πληροφορικής και των Τηλεπικοινωνιών (ΤΠΕ).

Κατά το τέλος της δεκαετίας του '80, *“η διοικητική συμπεριφορά μεταβλήθηκε βαθύτατα με την εισαγωγή της πληροφορικής”* (Chevallier 1993:560), γιατί *“η πληροφορική είναι ένα εργαλείο που επιτρέπει αφ' ενός, την εξάλειψη της επανάληψης, αφ' ετέρου, τη συλλογή, την αποθήκευση και την επεξεργασία μιας πολύ πιο σημαντικής μάζας πληροφοριών”* (Chevallier 1993:561). Ο διακεκριμένος συγγραφέας είχε ωστόσο την προνοητικότητα να επισημάνει ότι *“..ακόμη και αν η πληροφορική κερδίζει στο τοπικό επίπεδο ..., πολλά μένουν να γίνουν για να επιτευχθούν αποτελέσματα πράγματι σημαντικά. Είναι αληθές ότι οι πιο σημαντικές αλλαγές δεν έχουν γίνει ακόμα..”*.

Και πραγματικά, κατά τη δεκαετία του '90 ακολούθησε επανάσταση στις επικοινωνίες με τον παγκόσμιο ιστό και το διαδίκτυο (internet) και κατά τον νέο αιώνα, η ψηφιακή τεχνολογία, τα πολυμέσα, η τηλεματική, οι γρήγορες ταχύτητες, η διεύρυνση όλων των δυνατοτήτων των ηλεκτρονικών μέσων (υπολογιστών, κινητών τηλεφώνων κλπ) και η διάδοσή τους μαζί με όσες άλλες επινοήσεις σχετίζονται με αυτά, μας οδηγούν να κατανοήσουμε ότι ζούμε πλέον σε μια εποχή ραγδαίων τεχνολογικών εξελίξεων, οι οποίες επηρεάζουν έντονα τη ζωή των ανθρώπων και ταυτόχρονα τη μορφή οργανώσεως<sup>473</sup> και τον τρόπο λειτουργίας και δράσεως των διαφόρων οργανώσεων, δημόσιων και ιδιωτικών<sup>474</sup>. Στην εποχή μας, στον χώρο της Διοίκησης μιλάμε ήδη για

---

471 Από παλαιά αναγνωρίζεται ότι *“η τεχνολογία είχε πάντοτε σημαντική επίδραση στην οργανωτική και διοικητική πρακτική. Είναι ένα σημαντικό στοιχείο του σχεδιασμού-προγραμματισμού... έχει ανέκαθεν επηρεάσει την οργανωτική δομή..”* (Koontz-O'Donnell 1984γ:129). Αλλά και στη σύγχρονη εποχή αναγνωρίζεται ότι, *“...σχεδιάζοντας και διοικώντας οποιοδήποτε κοινωνικό σύστημα, είτε πρόκειται για μικρές ομάδες είτε για ολόκληρη οργάνωση είτε τέλος για την ίδια την κοινωνία, η αλληλεξάρτηση ανάμεσα στις ανθρώπινες ανάγκες και στη χρήση της τεχνολογίας δε θα πρέπει να διαφεύγει της προσοχής μας”* (Ρ.Παναγιωτοπούλου 1997:131).

472 Πολύ αναλυτικά και κατατοπιστικά σε *“Μεταρρύθμιση του Κράτους, Διοίκηση και Διακυβέρνηση για τον 21ο αιώνα”* (Διοικητικό Επιμελητήριο 2003)

473 *“...διαφορετικές τεχνολογίες επιβάλλουν διαφορετικές απαιτήσεις στα άτομα και την οργάνωση, οι οποίες πρέπει να ικανοποιηθούν μέσω μιας κατάλληλης δομής”* (Γκ.Μόργκαν 2000:76)

474 *“βασικότερη έκφραση των εξελίξεων αυτών, αποτελεί σήμερα η ανάπτυξη της πληροφορικής, η οποία μέσα από την τεχνολογία των δικτύων, έφερε πραγματική επανάσταση στη λειτουργία των οργανισμών και κλόνησε τις από μακρού χρόνου καθιερωμένες αρχές και αντιλήψεις ως προς τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας τους. Από την άλλη*

Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και για τη συνεχιζόμενη προσπάθεια ανάπτυξής της (Drog 2008), και ενώ όλοι αρχικά δέχονταν ότι, “η εξέλιξη αυτή οδηγεί στη διαπίστωση ότι βρισκόμαστε σε περίοδο ραγδαίας μεταβολής όλων των δεδομένων που σχετίζονται με την εν γένει αποστολή, το ρόλο και τη λειτουργία του σύγχρονου κράτους” (Φαναριώτης 1999:47), σήμερα συμφωνούν ότι “η εξέλιξη της τεχνολογίας έχει επηρεάσει δραματικά τον τρόπο άσκησης της διοίκησης τόσο στον ιδιωτικό όσο και στον δημόσιο τομέα” (Κέφης 2005:58), ενώ άλλοι συγγραφείς πιο συγκεκριμένα σημειώνουν ότι “η ραγδαία ανάπτυξη της πληροφορικής παρείχε το διαρθρωτικό υλικό για αναρίθμητες νέες αρχιτεκτονικές...η γενική διαθεσιμότητα των πληροφοριών, ιδιαίτερα σε εργαζόμενους της πρώτης γραμμής... έδωσε ουσία στη μεταβίβαση εξουσίας... Οι πληροφορίες επέτρεψαν στα άτομα και στις ομάδες να ασκούν ανεξάρτητη κριτική και να λαμβάνουν γρήγορες αποφάσεις με εντελώς νέους τρόπους...” (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:259).

Η σύγχρονη τεχνολογία συνεπώς επηρεάζει καθοριστικά τόσο τις μορφές οργάνωσης<sup>475</sup> (τόσο στην κατανομή-διαίρεση εργασίας<sup>476</sup> όσο και στον συντονισμό και τον έλεγχο) όσο και τους τρόπους διοίκησης<sup>477</sup> (τόσο στην διεύθυνση προσώπων όσο και στη διαχείριση μέσων και πόρων αλλά και στη λήψη αποφάσεων οποιασδήποτε σημασίας) αλλά δεν φαίνεται να δίνει τελικές λύσεις γιατί συχνά η επιρροή αυτή γίνεται κατά τρόπο αντιφατικό. Σε μια χαρακτηριστική περίπτωση, η εισαγωγή συστημάτων σύγχρονης τεχνολογίας φαίνεται να ενισχύει ταυτόχρονα και την αποκέντρωση αλλά και τη συγκέντρωση. Έτσι, σύμφωνα με τον Chevallier “...η τεχνολογική ανάπτυξη έχει πολλές επανασυγκεντρωτικές πιθανότητες: όχι μόνον η δημιουργία μεγάλων συστημάτων πληροφορικής συμβάλλει στον συγκεντρωτισμό καθιστώντας πιο δύσκολη τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από το κέντρο προς την περιφέρεια. Όχι μόνο η τηλεματική, που επιτρέπει την εγκατάσταση ενός κεντρικού πληροφοριακού δικτύου με την διασύνδεση των αρχείων αφήνει να διαφαιίνεται η πιθανότητα μιας διεύθυνσης της διοίκησης από ένα μοναδικό κέντρο ώθησης...γεγονός είναι ότι η τεχνική φέρνει μαζί της μιαν αρχή ορθολογισμού, ολοκλήρωσης, καθολικότητας, ικανής να επανασυγκολλήσει, με την επιβολή ενός κοινού κώδικα αναφοράς, τις διοικητικές μονάδες που έχουν διασπαστεί” (1993:447), ενώ από την άλλη σκοπιά “οι αλλαγές αυτές απαιτούν την υιοθέτηση συστημάτων και μεθόδων οργάνωσης και λειτουργίας της διοικήσεως τα οποία θα βρίσκονται σε

---

πλευρά η τεχνολογική αυτή εξέλιξη, οδήγησε σε μια άνευ προηγουμένου επιτάχυνση των ρυθμών επικοινωνίας, η οποία μέσα από το ηλεκτρονικό ταχυδρομείο και το internet, το οποίο λειτουργεί σε παγκόσμια κλίμακα, είναι δυνατό να μεταφέρονται μηνύματα, να ανταλλάσσονται απόψεις και να λαμβάνονται αποφάσεις με ασύλληπτη για παλιότερα δεδομένα ταχύτητα και όλα αυτά σε μια κλίμακα με παγκόσμιες διαστάσεις” (Φαναριώτης 1999:47)

475 “...οι ψηφιακές πληροφορίες αλλάζουν όχι μόνο τον τρόπο με τον οποίο τα άτομα εκτελούν τα ατομικά τους καθήκοντα, αλλά και τις σχέσεις ανάμεσα στις πληροφορίες και τις διαδικασίες επεξεργασίας πληροφοριών...η εξάλειψη των χρονικών και γεωγραφικών φραγμών ανάμεσα σε άτομα που εργάζονται στο ίδιο έργο παίζει σημαντικότατο ρόλο στον καθορισμό των οργανωσιακών δομών και διαδικασιών” (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:70)

476 “...Η τεχνολογία που χρησιμοποιείται στην παραγωγή, στις υπηρεσίες... και άλλες λειτουργίες της επιχείρησης αποτελεί έναν άλλο πολύ σημαντικό παράγοντα διαίρεσης της εργασίας” (Παπαλεξανδρή-Μπουραντάς 2003:147)

477 “...τα πληροφοριακά συστήματα που είναι προσπελάσιμα από πολλαπλά σημεία δίνουν τη δυνατότητα στα άτομα, σε όλη την έκταση της οργάνωσης, ακόμη και σε εκείνα που βρίσκονται σε απομακρυσμένες τοποθεσίες, να συμμετέχουν πλήρως σε ένα εξελισσόμενο σύστημα οργανωσιακής μνήμης και ευφυίας. Μπορούν να μάθουν από τη βάση πληροφοριών της οργάνωσης και από τις ιδέες που εκφράζονται εκεί και να συμβάλουν σε αυτή. Ακριβώς όπως το Διαδίκτυο και ο Παγκόσμιος Ιστός δίνουν την ευκαιρία να εξελιχθεί ένα είδος “παγκόσμιου νου”, έτσι και τα πληροφοριακά συστήματα μιας οργάνωσης δίνουν την ευκαιρία να εξελιχθεί ένας κοινός “οργανωσιακός νους”...” (Γκ.Μόργκαν 2000:137)

αντιστοιχία με τις σημειούμενες εξελίξεις και οι οποίες συνεπάγονται αναπόφευκτα την αναπροσαρμογή του μεγέθους των οργανωτικών διαρθρώσεων, το δραστικό περιορισμό των επιπέδων της ιεραρχικής κλίμακας με ταυτόχρονη διασπορά της αποφασιστικής αρμοδιότητας στα κατώτερα κλιμάκια της ιεραρχίας και ενίσχυση της ατομικής ευθύνης...” (Φαναριώτης 1999:52). Ωστόσο, πέραν της ενδεχόμενης αντιφατικότητας ορισμένων εφαρμογών και των ανάλογων προβληματισμών που καταλείπουν, όλοι οι αναλυτές φαίνεται πως συμφωνούν στο ότι, “...δεν είναι δυνατή η ενιαία και ομοιόμορφη άσκηση της κρατικής πολιτικής χωρίς την απρόσκοπτη, άμεση και αξιόπιστη επικοινωνία των δημόσιων φορέων” (Ακαδημία Αθηνών 2000:177).

Το σημαντικότερο ωστόσο είναι πως όλες αυτές οι δραματικές μεταβολές έχουν γίνει- γίνονται με διακηρυγμένο σκοπό, τη βελτίωση της λειτουργίας των οργανώσεων και της απόδοσης της διοίκησης. Και αυτή η βελτίωση θα προέλθει τόσο από την εξάλειψη πολλών γνωστών παθογενειών<sup>478</sup> όσο και από τη ριζική μετατροπή πολλών διοικητικών λειτουργιών, με απώτερο σκοπό το όφελος της κοινωνίας. “Στόχος είναι η πληροφορική να βοηθήσει στην εξάλειψη φαινομένων όπως η γραφειοκρατία αλλά και να συντελέσει στη βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών” τονίζει ο Κέφης (2005:58). Ο ευπρόσδεκτος μεν αλλά πολύ αόριστος αυτός σκοπός όμως δεν απαντά στο πως, δεν διευκρινίζει τους τρόπους και τις διαδικασίες που θα επιτευχθεί κάτι τόσο φιλόδοξο. Για τους σύγχρονους συγγραφείς όμως, τους εξοικειωμένους με την τεχνολογία τα πράγματα φαίνονται ξεκάθαρα και πέραν αμφισβήτησης, με συνέπεια να δέχονται ότι “τα πληροφοριακά συστήματα υποστηρίζουν...με τους εξής τρόπους: ...

*-Με τον καθορισμό εφικτών και μετρήσιμων στόχων.*

*-Με τον έλεγχο και την παρακολούθηση των αποτελεσμάτων...”* (Κέφης 2005:59). Οι δύο αυτοί τρόποι, μεταξύ των άλλων, μας ενδιαφέρουν ιδιαίτερα καθότι προσφέρουν μοτίβα λύσης στα ζητήματα που ήδη σημειώσαμε (ανάγκη σαφήνειας και επιδίωξη αποτελεσματικότητας).

Συνοψίζοντας λοιπόν, μπορούμε εύκολα να διαπιστώσουμε ότι η σύγχρονη τεχνολογία μας δίνει τη δυνατότητα να εργαστούμε πάνω στο επίμαχο αντικείμενο με πολύ μεθοδικό, άρτιο και αποτελεσματικό τρόπο. Και αυτό γιατί, αφενός μας επιτρέπει να πραγματοποιούμε ακριβείς και εύκολες μετρήσεις, οι οποίες να συγκρίνονται και μεταξύ τους αφετέρου μας επιτρέπει να προσεγγίσουμε το θέμα από την οπτική της διοικητικής αποτελεσματικότητας, ξεπερνώντας παλαιά προβλήματα με την κατάλληλη χρήση σύγχρονων μηχανημάτων και προγραμμάτων.

Με τις δυνατότητες αυτές, φαίνεται να ενισχύεται ο ρόλος μιας προσέγγισης που θα αξιοποιεί τα τεχνολογικά μέσα χρησιμοποιώντας αντίστοιχες λογικές σκέψης και θα είναι προσανατολισμένη σε αντίστοιχες μεθόδους δράσης. Σε μία προσέγγιση που θα συνδυάζει κατάλληλους τρόπους λήψης αποφάσεων και ανάπτυξης δράσης, μέσα σε πολύπλοκα περιβάλλοντα, με επικοινωνίες και

---

478 Βλ. κριτική Crozier για γραφειοκρατία, σε Μακρυδημήτρης 1989 και 2003, Καστοριάδης 1985 κ.α.

διασυνδέσεις συστημικού τύπου και σαφή επιδίωξη αποτελεσματικής και αποδοτικής παρέμβασης. Δηλαδή σε προσέγγιση Διοικητικής Επιστήμης στην οποία κυρίαρχη θέση βέβαια κατέχει η **λήψη αποφάσεων** (Τζ.Μαρτς 2007)...

Σύμφωνα με την κλασική διατύπωση του Μόργκαν, *“οι οργανώσεις είναι συστήματα πληροφοριών. Είναι συστήματα επικοινωνίας. Και είναι επίσης συστήματα λήψης αποφάσεων”* (2000:108). Οικοδομώντας πάνω σε αυτήν τη λογική, πολλοί μελετητές θεωρούν ότι ολόκληρη η διοίκηση συνίσταται κατ' ουσίαν στη λήψη αποφάσεων. Αποφάσεις διαφόρων κατηγοριών, αποφάσεις για την οργανωτική δομή και αποφάσεις για τις διαδικασίες-μεθόδους λειτουργίας, αποφάσεις για τη διεύθυνση των προσώπων και αποφάσεις για τη διαχείριση των πόρων, και το σπουδαιότερο, αποφάσεις και διαχείρισης της καθημερινότητας αλλά και στρατηγικής σημασίας (Δ.Παπούλιας 2002, Τζ.Μαρτς 2007).

Οι τελευταίες αποφάσεις, αυτές δηλαδή με τις οποίες προσδιορίζεται η στρατηγική μιας οργάνωσης, είναι προφανές ότι επηρεάζουν τόσο την δομή της οργάνωσης όσο και την λειτουργία της, και αυτό αφενός αφορά το σύνολο των αποφάσεων επί της στρατηγικής και αφετέρου διατρέχει ολόκληρη την οργάνωση, όπως εμφατικά επισημαίνουν οι Νάντλερ-Τούσμαν: *“...οι καθοριστικοί παράγοντες είναι οι ίδιοι για όλα τα επίπεδα: στρατηγική και όραμα. Οι διαρθρωτικές αποφάσεις, είτε αφορούν το επιχειρησιακό επίπεδο είτε τις ιδιαίτερες μονάδες εργασίας, πρέπει να απορρέουν άμεσα από μια ευρύτερη στρατηγική. Η στρατηγική θέτει οργανωσιακές προτεραιότητες και καθορίζει τα ζητήματα εκείνα που θα πρέπει να εξεταστούν με μεγαλύτερη προσοχή»* (2005:106).

Η στενή σχέση της **στρατηγικής** με την οργανωτική δομή ήταν από παλαιά κοινός τόπος στη διοικητική θεωρία<sup>479</sup>, ωστόσο η εστίαση στην οργάνωση γραφειοκρατικού τύπου, η οποία δεν χαρακτηρίζεται από μακρόπνοη στρατηγική (Μόργκαν 2000, Μακρυδημήτρης 2003, Μιχαλόπουλος 2003), δεν επέτρεπε την ανάπτυξη ιδιαίτερων μοτίβων διασύνδεσης. Τα τελευταία όμως χρόνια, με την κυριαρχία του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ έτυχε της ιδιαίτερης προσοχής των ερευνητών. Κάνοντας μια αναδρομή στην πορεία της διοικητικής σκέψης μέχρι να φτάσει στη σημερινή έμφαση στη στρατηγική, ο Μιχαλόπουλος σημειώνει ότι: *«Η αναζήτηση και θεσμοθέτηση της άριστης οργανωτικής δομής αποτέλεσε τον πυρήνα θεμελίωσης και ανάπτυξης της κλασικής διοικητικής σκέψης. Ορισμένα κρίσιμα διαχρονικά ερωτήματα, όπως, λ.χ. Το εύρος εποπτείας, τα κριτήρια διοικητικής τμηματοποίησης του έργου και της αποστολής μιας δημόσιας υπηρεσίας, ο σχεδιασμός αποτελεσματικών μηχανισμών συντονισμού, ήταν και παραμένουν καίρια διοικητικά ζητήματα που μέχρι και σήμερα απασχολούν τους διοικητικούς επιστήμονες... Ομως, με το δημόσιο μάνατζμεντ αναδείχτηκαν κυρίως οι λειτουργικές διαστάσεις και όψεις του οργανωτικού σχεδιασμού των δημοσίων υπηρεσιών με την απόδοση ιδιαίτερης έμφασης στη λειτουργικότητα των δομών...υπογραμμίζεται με έμφαση η σημασία και η αξία της λειτουργικής επάρκειας του θεσμικού*

479 Ωστόσο, παρότι αυτή η σχέση εκδηλωνόταν με τον πιο καθαρό τρόπο σε ορισμένες οργανώσεις, όπως ο στρατός λ.γ. δεν εκδηλωνόταν το ίδιο σε άλλες, όπως η Δημόσια Διοίκηση, όπου άργησαν πολύ να υιοθετηθούν τέτοιοι τρόποι σκέψης και δράσης...

σχεδιασμού του διοικητικού συστήματος στην αποτελεσματική εκπλήρωση των στρατηγικών σκοπών και επιδιώξεων» (2003:158), ενώ θέτοντας το ζήτημα στην απλότητά του ο Μπουραντάς αρκείται να γράψει ότι, *“...η στρατηγική προσδιορίζει τις οργανωτικές δομές. Δηλαδή, δεδομένης της στρατηγικής αναπτύσσονται εκείνες οι οργανωτικές δομές που εξυπηρετούν καλύτερα την υλοποίησή της”* (Μπουραντάς 2002:123). Στην ίδια ακριβώς κατεύθυνση οι Νάντλερ-Τούσμαν τονίζουν ότι, *“...οργανωσιακός σχεδιασμός ουσιαστικά σημαίνει να δοθεί στην επίσημη οργάνωση μια τέτοια μορφή η οποία να υποστηρίζει την υλοποίηση της στρατηγικής”* (2005:60).

Η στρατηγική όμως αποφασίζεται από τους κάθε φορά αρμόδιους γι αυτό<sup>480</sup>, οι οποίοι στα σύγχρονα κράτη αλλά και στις επιχειρήσεις κάποιου αναπτύγματος αποφασίζουν όχι με την έμπνευση της στιγμής ή τη διαίσθησή τους αλλά ακολουθώντας περισσότερο ή λιγότερο κάποιους κανόνες που έχουν αναπτυχθεί. Αυτοί οι κανόνες συνθέτουν την (επιστημονική ή ορθολογική) διαδικασία λήψης αποφάσεων θέμα με το οποίο ασχολήθηκε ιδιαίτερα η Διοικητική Επιστήμη. Επιπλέον, πέραν του βαρύνοντος θέματος της υιοθέτησης και υλοποίησης στρατηγικής, εντός μιας οργάνωσης και κατά την άσκηση διοίκησης σε καθημερινή βάση απαιτείται η λήψη διαφόρων αποφάσεων κυμαινόμενης μεν σημασίας αλλά που στο σύνολό τους βαραίνουν στην απόδοση της οργάνωσης, *“...οι διάφορες διαιρέσεις εντός της οργάνωσης, που έχουν σχέση με τις διάφορες εργασίες, τα τμήματα, ή οτιδήποτε άλλο, δεν ορίζουν απλώς μια δομή της εργασιακής δραστηριότητας. Δημιουργούν επίσης μια δομή προσοχής, πληροφόρησης, ερμηνείας και λήψης αποφάσεων, η οποία ασκεί μια κρίσιμης σημασίας επιρροή στην καθημερινή λειτουργία της οργάνωσης”* (Μόργκαν 2000:109). Η λήψη αποφάσεων, ως προσφιλές εδώ και χρόνια αντικείμενο της Διοικητικής Επιστήμης (ειδικά μετά την κορυφαία σχετική εργασία του H.Simon), σε συνδυασμό με τη συστημική λογική, έχει αναδείξει ορισμένα μοντέλα-υποδείγματα υποστήριξης.

Καταρχάς, το ορθολογικό υπόδειγμα, κατά το οποίο ορίζονται καταρχήν οι επιδιωκτέοι στόχοι και στη συνέχεια, επιλέγεται η άριστη χρήση των μέσων που διατίθενται για να επιτευχθούν αυτοί. Η επιλογή πραγματοποιείται αφού αναδειχθούν όλες οι εναλλακτικές δυνατότητες-προτάσεις, τύχουν ενδελεχούς και λεπτομερούς επεξεργασίας και ξεχωρίζει εκείνη που εξασφαλίζει το βέλτιστο αποτέλεσμα με τη μικρότερη κατανάλωση πόρων. Το υπόδειγμα αυτό ωστόσο έτυχε έντονης κριτικής (κυρίως από τον Simon), καθότι η ανθρώπινη νοημοσύνη και πεπερασμένη είναι και δεν μπορεί να συνεκτιμά ανά πάσα στιγμή πλήθος εναλλακτικών ώστε να επιλέγει την βέλτιστη. Επιπλέον, πολλές φορές οι στόχοι δεν είναι τόσο ξεκάθαροι ή δεν είναι μόνο αυτοί που εξαγγέλλονται επίσημα (Chevallier 1993).

Το πλέον διαδεδομένο υπόδειγμα φαίνεται πως είναι το προσαυξητικό ή το υπόδειγμα του *«Βλέποντας και κάνοντας»* (Lindblom 1980). Η μέθοδος δηλαδή σύμφωνα με την οποία σε

---

480 *“κάποιος θα πρέπει να αποφασίζει την επιλογή μιας πορείας δράσης μεταξύ εναλλακτικών πορειών...”*  
(Koontz-O'Donnell 1984α:340)



προηγούμενες, υφιστάμενες πολιτικές, προστίθενται κάποια νέα στοιχεία, τα οποία κατά βάση συνεχίζουν στην ίδια κατεύθυνση. Κατ' αυτόν τον τρόπο, δεν εισάγονται καινούριοι στόχοι και τακτικές αλλά βελτιώνονται-προσαρμόζονται οι υπάρχοντες. Η απόφαση τη χρονική στιγμή 1 στηρίζεται στην απόφαση της χρονικής στιγμής 0, της οποίας αποτελεί τη λογική συνέχεια ή, όπως την περιγράφει ο Chevallier, “*πρόκειται περισσότερο για προσαρμογή και διόρθωση αυτού που υπάρχει παρά για εξάλειψη του παρελθόντος διαμορφώνοντας μια πολιτική ριζικά διαφορετική*” (1993:540). Ωστόσο, σε περιπτώσεις που πολιτικές ηγεσίες και κοινωνικές δυνάμεις απαιτούν ρήξεις με το παρελθόν και ριζικά νέες πολιτικές, με μια χαρακτηριστική αποφασιστικότητα προωθούνται αλλαγές ακόμα και μεταρρυθμίσεις. Αυτή όμως η επιλογή, “*αυτός ο βολонταρισμός απαιτεί έντονη κινητοποίηση ερεισμάτων και η μεταρρυθμιστική διάθεση τείνει να μετριάζεται με την πάροδο του χρόνου*” (1993:541). Στην Ελλάδα πάντως φαίνεται να επικρατεί ένα άλλο μοντέλο που είναι γνωστό ως “*κάλαθος των αχρήστων*” ή “*σκουπιδοτενεκές*”. Στο μοντέλο αυτό<sup>481</sup>, σύμφωνα με μια αρκετά παραστατική περιγραφή του, οι συνήθειες προδιαγεγραμμένες φάσεις για την προπαρασκευή στη λήψη αποφάσεων παρακάμπτονται όπως και τα συστατικά στοιχεία που τις συνοδεύουν. Είναι μεν σαφές ποιο είδος προβλήματος πρέπει να επιλυθεί, ποιες λύσεις θα ήταν οι πλέον ενδεδειγμένες και ποιοι συμμετέχοντες εμπλέκονται σε αυτό, δεν είναι όμως σαφές ποιες λύσεις ταιριάζουν σε κάθε συγκεκριμένο πρόβλημα, ποια προβλήματα μπορούν να επιλυθούν, ποιες δυνατότητες απόφασης υπάρχουν και τέλος ποια άτομα είναι αρμόδια να συν-αποφασίσουν. Πρόκειται για ένα μοντέλο προσομοίωσης, στο οποίο οι μεταβλητές δεν μπορούν να ιεραρχηθούν και επικρατεί τυχαιότητα και ασυνέχεια... Το ιδιαίτερο χαρακτηριστικό στις περιπτώσεις αυτές είναι ότι “*δεν υφίσταται αυστηρά δομημένη διαδικασία λήψης αποφάσεων*” (Ρ. Παναγιωτοπούλου 1997:186-187). Σύμφωνα πάντως με τους περισσότερους συγγραφείς (Αντ.Μακρυδημήτρης 2003, Ν.Α.Αλεξόπουλος 2005, Γ.Τσεμπελής 2008), το μοντέλο αυτό, παρουσιάζει τα ακόλουθα χαρακτηριστικά:

- Ασαφώς διατυπωμένους και συχνά αντιφατικούς (ασύμβατους) μεταξύ τους στόχους,
- ασαφή αίτια για τη δημιουργία προβλημάτων, ανεπαρκές επίπεδο τεχνολογίας και ρευστές σχέσεις με το κοινωνικό περιβάλλον,
- διαρκή εναλλαγή των μελών και διακυμάνσεις στο ενδιαφέρον τους σε σχέση με ειλημμένες

481 Σύμφωνα με την παρουσίαση των Marsh and Olsen, «*επειδή υπάρχουν:*

■ *Προβληματικές προτιμήσεις (ανακαλύπτουμε τι θέλουμε μέσα από την δράση μας παρά δρούμε για να πραγματοποιήσουμε αυτό που θέλουμε).*

■ *Ανεπαρκείς θεωρίες αιτιότητας.*

■ *Μεταβαλλόμενη συμμετοχή-εκπροσώπηση.*

*Μέσα από ένα τέτοιο σύστημα παραγωγής πολιτικών συναντάμε ταυτόχρονα τέσσερα ρεύματα (αναλυτικές κατηγορίες): προβλήματα, εναλλακτικές, συμμετέχοντες και συγκυρίες αποφάσεων, που κάποια στιγμή συναντώνται. Η συνάντηση είναι αναγκαία για να οδηγηθούμε σε αλλαγή δημοσίων πολιτικών. Η εμπρόθετη δράση παικτών σε κάθε ρεύμα ξεχωριστά δεν είναι ικανή να οδηγήσει στην αλλαγή της κυβερνητικής ατζέντας. Τα προβλήματα και οι λύσεις συναντώνται μέσα από μια χαοτική αβέβαιη διαδικασία και επιλέγονται από τους λήπτες αποφάσεων κατά την συγκρότηση της κυβερνητικής ατζέντας» (Ν.Α.Αλεξόπουλος-Κ.Παπαδημητρίου 2006)*

αποφάσεις,

- συγκεχυμένες, αλληλοεπικαλυπτόμενες αρμοδιότητες και χαλαρή δέσμευση για τη συνέχιση των αποφάσεων.

Η απόδειξη της κυριαρχίας αυτού του υποδείγματος στην ελληνική πραγματικότητα βρίσκεται στην αναφορά των παραπάνω χαρακτηριστικών του, σε όλες σχεδόν τις εκθέσεις εμπειρογνομόνων που καταγράψαμε στο Μέρος Α'...

Οποιοδήποτε μοντέλο από τα παραπάνω παρουσιασθέντα και να υιοθετείται, είναι εντελώς απαραίτητο να θεμελιώνει τις εναλλακτικές προτάσεις σε μια σειρά δεδομένων, ποιοτικών και ποσοτικών<sup>482</sup>. Στα δεδομένα αυτά κυριαρχούν μεν τα ποσοτικά ως πιο σαφή αλλά για κάποιες περιπτώσεις μόνο ποιοτικά μπορούν να εξαχθούν. Σε κάθε περίπτωση, προκειμένου να συλλέγονται εγκαίρως και με πληρότητα και εγκυρότητα, απαιτείται η καθιέρωση ενός συστήματος κατάλληλων μετρήσεων. Όπως πολύ ορθά έχει τονιστεί, *«η βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών, με οτιδήποτε αυτό σημαίνει για τη διοικητική αποτελεσματικότητα, ποιότητα και λογοδοσία, τελεί σε άμεση σχέση με την κατάλληλη σχεδίαση και αξιοποίηση ενός συστήματος μετρήσεων»* (Μιχαλόπουλος 2003:85). Επιπλέον όμως, *«ένα σύστημα μέτρησης των αποτελεσμάτων δεν μπορεί να νοείται μόνο ως εργαλείο καταγραφής και αποτύπωσης της εκάστοτε διαμορφούμενης πραγματικότητας μέσω των ασκούμενων δημόσιων πολιτικών. Η λειτουργία του σύμφωνα με τη συστημική λογική είναι αυτή της ανατροφοδότησης και υπό την έννοια αυτή εξ ορισμού οφείλει να διασυνδέεται με το σύστημα λήψης αποφάσεων»* (Μιχαλόπουλος 2003:84). Ομοίως, αφού η λήψη αποφάσεων συμπεριλαμβάνει (προεχόντως) τις αποφάσεις για τη στρατηγική, απαιτείται ιδιαίτερα *«...ο σχεδιασμός ενός συστήματος (μετρήσεων) ...να λαμβάνει υπόψη του το στρατηγικό προγραμματισμό της δημόσιας υπηρεσίας και να διασφαλίζεται η συμβολή του συστήματος μέτρησης των αποτελεσμάτων στην εκπλήρωση αυτού. Μεταξύ στρατηγικού προγράμματος και μέτρησης αποτελεσμάτων αναπτύσσονται σχέσεις διάδρασης και αμοιβαίας συσχέτισης»* (Μιχαλόπουλος 2003:87).

Συνδυάζοντας όλα τα παραπάνω, μπορούμε να προβούμε σε μία σύνθεση, όπου η λήψη αποφάσεων επί της ακολουθητέας στρατηγικής, προσδιορίζει την κατανομή αρμοδιότητας σε οργανωτικές μονάδες, οι οποίες με τη σειρά τους αποφασίζουν στο πλαίσιο αυτής και για την υλοποίησή της (της στρατηγικής). Το συνολικό αυτό πλέγμα στρατηγική/κατανομή αρμοδιότητας/λήψη αποφάσεων μέσα σε μία οργάνωση που προφανώς λειτουργεί ως ανοιχτό σύστημα (με εισροές που προσλαμβάνει, επεξεργασία τους και μετατροπή τους σε εκροές και βέβαια διαδικασία ανάδρασης), φαίνεται πως μπορεί να μας δώσει το επεξηγηματικό πλαίσιο που αναζητάμε εάν απαντήσουμε στο ερώτημα, πώς συντίθενται αρμονικά όλα αυτά; Πώς δηλαδή, το πλέγμα ακαθόριστων στοιχείων μπορεί να γίνει πλαίσιο ή σύστημα εναρμονιζόμενων λειτουργιών.

---

482 Πολύ περισσότερο που στην εποχή μας *«...οι οργανώσεις εξελίσσονται ραγδαία και μετατρέπονται σε παγκόσμια συστήματα πληροφοριών, τα οποία προσομοιάζουν ολοένα και περισσότερο με ηλεκτρονικούς εγκεφάλους»* (Μόργκαν 2000:114)

Αυτό όμως, αυτή η σύνθεση που αναζητάμε υπάρχει ήδη στην έννοια της δημόσιας πολιτικής (public policy) και όπως χαρακτηριστικά έχει επισημανθεί «η συνοχή μιας δημόσιας πολιτικής προσδιορίζεται ως ένα βαθμό από την κοινή θεώρηση του περιεχομένου της, η οποία βασίζεται στην ίδια αντίληψη των δεδομένων θεμελίωσης των αποφάσεων» (Μιχαλόπουλος 2003:89). Η απάντηση λοιπόν φαίνεται πως δίνεται από την έννοια της δημόσιας πολιτικής που έχει εδώ και καιρό αναπτύξει η Διοικητική Επιστήμη, ωστόσο πριν μιλήσουμε γι αυτήν ας ολοκληρώσουμε τον κύκλο της συστημικής προσέγγισης, εξετάζοντας και την παράμετρο του περιβάλλοντος.

Εκκινώντας από την κοινή παραδοχή ότι οι οργανώσεις αφενός είναι κοινωνικά συστήματα και αφετέρου ότι ως τέτοια (συστήματα) διατηρούν στενές **σχέσεις με το περιβάλλον τους**<sup>483</sup>, ερχόμαστε να εξετάσουμε το περιβάλλον της οργάνωσης “κράτος”, που δεν είναι άλλο από την κοινωνία εντός της οποίας αυτό συγκροτείται και λειτουργεί (Schwartzenberg 1984).

Η σχέση αυτή, κράτους και περιβάλλουσας κοινωνίας έχει εξεταστεί διεξοδικά και συνιστά κοινό τόπο μεταξύ των μελετητών. Πιο συγκεκριμένα, αναγνωρίζεται ότι “η διοίκηση στηρίζεται στο ιδιαίτερο περιβάλλον της” (Chevallier 1993:408), αφού αναγνωρίζεται γενικότερα, η άμεση σχέση τρόπου σχεδίασης μιας οποιασδήποτε οργάνωσης με το περιβάλλον της<sup>484</sup>. Επιπλέον, σύμφωνα με τη σχετική θεωρία, δύο χαρακτηριστικά του περιβάλλοντος επηρεάζουν ιδιαίτερα τις οργανώσεις: 1) Η **αβεβαιότητα** και 2) Η **διαθεσιμότητα πόρων** (Skott-Mitchell-Birnbaum 1981). Ανάλογα με τον τρόπο αντιμετώπισης των δύο αυτών παραμέτρων, οδηγούμαστε πρώτον στη διαφοροποίηση των οργανωτικών δομών και συνεπώς στα συστήματα διοίκησης (που ακολουθεί) ενώ για το δεύτερο στους οικονομικούς όρους άσκησης της διοίκησης.

Ξεκινώντας από το πρώτο: Ως αβεβαιότητα ορίζεται η αδυναμία του αποφασίζοντος να προβλέψει την αποτελεσματικότητα των ενεργειών του. Κάθε οργάνωση συνιστά εξ ορισμού απάντηση στην αβεβαιότητα και κάνει συνεχείς προσπάθειες ελέγχου της<sup>485</sup>. Η αβεβαιότητα του περιβάλλοντος εξαρτάται από δύο χαρακτηριστικά : Αφενός από την πολυπλοκότητα (αριθμός στοιχείων ή παραγόντων) και αφετέρου από τον δυναμισμό (συχνότητα και σπουδαιότητα αλλαγών). Οι οργανώσεις, προκειμένου να ανταποκριθούν και να ελέγξουν την αβεβαιότητα του περιβάλλοντος, καταρχήν “...πρέπει να μπορούν να δημιουργούν τους κατάλληλους χάρτες της πραγματικότητας με την οποία έρχονται αντιμέτωπες” (Μόργκαν 2000:122) και ανταποκρινόμενες σε αυτές, διαφοροποιούν ανάλογα τις δομές τους και διαμορφώνουν κατάλληλα τις διαδικασίες-λειτουργίες τους. Παράλληλα όμως οφείλουν να αναπτύσσουν και νέους τρόπους συντονισμού-ολοκλήρωσης

---

483 “Είναι εντελώς αδύνατον οι οργανώσεις να υφίστανται ανεξάρτητα από το περιβάλλον τους” (Μόργκαν 2000)

484 «οι σχέσεις των οργανωτικών δομών με τα χαρακτηριστικά του περιβάλλοντος αποτελούν βασικό ζήτημα που θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά τον οργανωτικό σχεδιασμό» (Δ.Μπουραντάς 2002:117)

485 “οι πλέον αποτελεσματικοί σχεδιασμοί εκπηγάζουν από μια εξωτερική οπτική ή αλλιώς από μια οπτική “ανοιχτών συστημάτων”, στο επίκεντρο της οποίας βρίσκονταν οι πελάτες...” (Νάντλερ-Τούσμαν 2005: 179)

ώστε να επιτυγχάνουν τα αποτελέσματα που επιθυμούν. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η διαφοροποίηση εκφράζει την αβεβαιότητα του περιβάλλοντος ενώ η ολοκλήρωση τον απαραίτητο συντονισμό για να εξασφαλίζεται η συνοχή της οργάνωσης. Και όπως είδαμε, όσο αυξάνεται η διαφοροποίηση τόσο αυξάνεται και η ανάγκη συντονισμού, ενώ η ιεραρχία κλασικού τύπου δεν επαρκεί....

Ανάλογα με τον βαθμό με τον οποίο μπορούν να ανταποκρίνονται στις μεταβολές του περιβάλλοντος μπορούμε να διακρίνουμε δύο μεγάλες κατηγορίες δομών:

- Τη μηχανιστική, με σημαντικό βαθμό σταθερότητας και ακαμψίας
- Την ευέλικτη, με δυνατότητα αναπροσανατολισμού της δράσης της

Όταν το περιβάλλον μιας οργάνωσης είναι γενικά σταθερό ταιριάζει σε αυτό οργάνωση μηχανιστική (πχ κλασικού γραφειοκρατικού τύπου). Όταν είναι δυναμικό (=αλλάζει γρήγορα) ταιριάζει μια ευέλικτη οργάνωση και όπως πολύ εύστοχα έχει επισημανθεί, *“οι διαφορετικές καταστάσεις απαιτούν διαφορετικές μορφές σχεδιασμού”<sup>486</sup>... οι αποφάσεις σχεδιασμού είναι ενδεχομενικές, υπό την έννοια ότι εξαρτώνται από μια σειρά παραγόντων που διαφέρουν κατά περίπτωση”* (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:85). Κατά τους Lewrence και Lorsch και την ενδεχομενική προσέγγιση που υποστήριξαν, *“η υφή της οργάνωσης ίσως χρειαστεί να διαφοροποιηθεί ανάμεσα στις οργανωσιακές υπομονάδες εξ αιτίας των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του συγκεκριμένου περιβάλλοντος της κάθε υπομονάδας... ο βαθμός της απαιτούμενης οργανικότητας διαφέρει από μια οργανωσιακή υπομονάδα σε άλλη”* (1986:45επ).

Προκειμένου να αντιμετωπίζεται η έντονη αβεβαιότητα του κοινωνικού περιβάλλοντος και οι διαφοροποιημένες προκλήσεις που αυτό θέτει, από τα αρχαία ήδη χρόνια το ενιαίο μεν κράτος δημιουργεί και άλλες δομές, διαφοροποιημένες και πλουραλιστικές (Χ.Χαλανούλη 2007:711επ.), στοιχειοθετώντας αυτό που μεταγενέστερα η θεωρία των οργανώσεων ανέδειξε σε κανόνα ότι δηλαδή η αβεβαιότητα συνδέεται θετικά με τη διαφοροποίηση των οργανωτικών δομών (Lewrence-Lorsch 1986:47επ). Κατά τον Chevallier και την κλασική περιγραφή που έχει δώσει επ' αυτού, *“η άσκηση διοικητικών ευθυνών επιβάλλει τη διαμεσολάβηση, από την μία πλευρά οργάνων εξειδικευμένων στον χειρισμό ορισμένων προβλημάτων και από την άλλη πλευρά ενδιάμεσων που εξασφαλίζουν την διάχυση της διοικητικής εξουσίας. Η αρχή του ενιαίου σημαίνει μόνον ότι αυτή η αναγκαία κεντρόφυγη δυναμική αντισταθμίζεται από μία κεντρομόλο δύναμη, που επιτρέπει στα συστατικά στοιχεία να παραμένουν συνδεδεμένα χάρις στην ελκτική της ικανότητα. Αυτή η διαλεκτική ενότητα/διαφοροποίηση που διαπερνά τη γραφειοκρατική μηχανή αποδίδεται στην πράξη με την κατασκευή μιας διπολικής δομής: από την μία πλευρά, μία “κεντρική” μηχανή ώθησης και ρύθμισης, που αποτελεί παράγοντα τάξης, συνοχής, ενότητας. Από την άλλη, “περιφερειακές” ενδιάμεσες μονάδες τοποθετημένες στο σημείο επαφής διοίκησης και κοινωνίας που έχουν αναλάβει μία ζώνη εξειδικευμένης*

---

486 Όπως έχει καταδειχθεί από τον Chevallier (1993), η αβεβαιότητα διαπερνά την γραφειοκρατική οργάνωση από παντού....

αρμοδιότητας (γεωγραφικής ή λειτουργικής) και αρθρωμένες σε ένα ιδιαίτερο περιβάλλον (τοπικό ή επαγγελματικό), οι οποίες εισάγουν την κοινωνική διαφοροποίηση στον πυρήνα της διοικητικής μηχανής” (1993:353). Το σύνολο των αρχών-κανόνων-κριτηρίων που αξιολογούν τα κράτη προκειμένου να διαφοροποιούν τις δομές τους μας φέρνουν να εξετάσουμε **τα συστήματα διοίκησης**. Αυτά, κατά την κυρίαρχη αντίληψη (Ακαδημία Αθηνών 2000) είναι δύο, το **συγκεντρωτικό** (ή σύστημα συγκέντρωσης) και το **αποκεντρωτικό** (ή σύστημα αποκέντρωσης). Για μεγάλο διάστημα, γινόταν μεγάλη συζήτηση στη χώρα μας και για το αποσυγκεντρωτικό σύστημα<sup>487</sup> αλλά εν τέλει φαίνεται πως έχει επικρατήσει η έννοια της αποκέντρωσης είτε με τη στενότερη (που περιλαμβάνει τις διάφορες μορφές αποκέντρωσης και περιφερειακής λειτουργίας του κράτους) είτε με την ευρύτερη εκδοχή της (οπότε περιλαμβάνει μαζί με τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες και την τοπική αυτοδιοίκηση).

Στον βαθμό που τα δύο συστήματα, λειτουργώντας ως πλαίσια σκέψης, ευνοούν, προωθούν, ενθαρρύνουν ή και αντίθετα, τείνουν να περιορίζουν ή να αποθαρρύνουν την εκχώρηση κρατικής εξουσίας και ευθύνης στα διάφορα κρατικά όργανα, έχουν προφανώς μεγάλη σημασία για την τελική κατανομή αρμοδιότητας-ευθύνης μεταξύ αυτών. Το ποιο από τα δύο θα προτιμηθεί και κατά πόσον μετά θα εφαρμοστεί με συνέπεια, συναρτάται ιδίως με τη συνεχή συζήτηση, σε διεθνές επίπεδο, για τα πλεονεκτήματα-μειονεκτήματα καθενός αλλά και με την ιδιαίτερη παράδοση που έχει διαμορφωθεί σε κάθε κράτος (Timsit 1989, Chevallier 1993, Ζιανίκας 1996, ΚΜΕ 1997, Chandler 2003).

Τα βασικά πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα καθενός συστήματος είναι γνωστά από πολύ παλαιά. Το συγκεντρωτικό έχοντας λιγότερες ανάγκες επικοινωνίας, μπορεί να πετυχαίνει καλύτερο συντονισμό και να έχει ευχερέστερο έλεγχο, στοιχεία που του δίνουν μεγαλύτερη συνοχή και άρα αποτελεσματικότητα τουλάχιστον ως προς τις άμεσες εκροές. Ωστόσο, μην έχοντας διαφοροποιημένες δομές, δεν μπορεί να συλλέγει τις απαραίτητες πληροφορίες και κατά συνέπεια να έχει την πλήρη εικόνα μιας κατάστασης. Περαιτέρω, έχοντας ασαφή ή συγκεχυμένη εικόνα, είναι πολύ πιθανόν να μην ανταποκρίνεται στα πραγματικά αιτήματα ούτε, στον κατάλληλο χρόνο. Άρα, η αποτελεσματικότητά του ως προς την δημιουργία νέων δεδομένων πιθανόν να μη μεταφράζεται σε επιτυχή παρέμβαση στο κοινωνικό πεδίο, να μη συνοδεύεται δηλαδή με την επίλυση πραγματικών προβλημάτων και εν τέλει, να μειώνεται ή και να ακυρώνεται η εικόνα της αποτελεσματικότητάς του λόγω επιδίωξης λανθασμένων στόχων (Φαναριώτης 1999). Αυτήν την τελευταία διάσταση φαίνεται

---

487 Βλ. σε εγχειρίδια Συνταγματικού ή Διοικητικού Δικαίου (Αθ.Ράϊκου 1980, Επ.Σπηλιωτόπουλου 1981 κλπ), όπου διαφαίνεται και η σχετική ορολογική σύγχυση... Πάντως, είναι άλλο το διοικητικό σύστημα (συγκεντρωτικό και αποκεντρωτικό) και άλλο η οργανωτική αρχή της συγκέντρωσης ή της αποσυγκέντρωσης. Σύμφωνα με τα πρώτα, σε μία οργάνωση η εξουσία είναι συγκεντρωμένη στο κέντρο όπου και λαμβάνονται τόσο οι μείζονες όσο και ελάχιστον αποφάσεις που αφορούν είτε το σύνολο είτε τα μέρη της οργάνωσης (συγκεντρωτικό σύστημα) ή έχει εκχωρηθεί σε περιφερειακά (αποκεντρωμένα) όργανα τα οποία έτσι μπορούν να λαμβάνουν αποφάσεις για τον χώρο ευθύνης τους (αποκεντρωτικό σύστημα). Σύμφωνα με την δεύτερη, το ενιαίο κράτος (μία οργάνωση) μπορεί να εμφανίζεται με ενιαία έκφραση (συγκεντρωτισμός) ή να εμφανίζεται με ένα κυρίαρχο κέντρο και με πολλά υπάλληλα σε αυτό αλλά αυτοτελή όργανα (αποσυγκέντρωση).

πως την εξασφαλίζει καλύτερα το σύστημα αποκέντρωσης, λόγω της στενότερης σχέσης που έχει με τις διάφορες τοπικές κοινωνίες, την πλουσιότερη πληροφόρηση και την γενικότερη εγγύτερη παρακολούθηση-εξέταση των προβλημάτων που τις απασχολούν. Το αποκεντρωτικό σύστημα ωστόσο, που συνιστά τον βασικό και συνάμα παραδοσιακό τρόπο που έχει αναπτύξει το κράτος, για να προσαρμόζεται στην αβεβαιότητα του περιβάλλοντος αλλά και να ανταποκρίνεται στις διαφοροποιημένες απαιτήσεις των πολιτών, λόγω της πολυπλοκότερης διάρθρωσης και των αυξημένων αναγκών επικοινωνίας που το διακρίνουν, φαίνεται πως είναι λιγότερο αποτελεσματικό (σε άμεσες εκροές αν και όχι σε μακροπρόθεσμες επιπτώσεις), περισσότερο δαπανηρό και ίσως πιο αργό, σε σχέση με το συγκεντρωτικό. Από μια πιο νομική σκοπιά, το συγκεντρωτικό σύστημα που εξασφαλίζει την ομοιομορφία, τείνει προς την ισότιμη αντιμετώπιση των πολιτών ενώ το αποκεντρωτικό με την τάση του προς τη διαφοροποίηση, το αντίθετο (Δ.Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου 1983). Χρησιμοποιώντας το πλέον σύγχρονο κριτήριο, αυτό της πληροφορίας, μπορούμε να πούμε ότι, στο συγκεντρωτικό σύστημα συλλέγονται δύσκολα πρωτογενείς πληροφορίες, πληροφορίες δηλαδή για τη ρέουσα πραγματικότητα. Αντιθέτως, λόγω της μακροχρόνιας συσσώρευσης πληροφοριών από την αντιμετώπιση διαφόρων ζητημάτων και της δημιουργίας θεσμικής μνήμης, συγκεντρώνει σημαντική δευτερογενή, δηλαδή επεξεργασμένη, πληροφορία. Το αντίθετο συμβαίνει στο αποκεντρωτικό σύστημα, όπου, λόγω της εγγύτητας με την κοινωνία, οι δομές βομβαρδίζονται από πρωτογενή πληροφορία σε τέτοιο βαθμό ώστε να αλλοιώνεται το μείζον από το έλασσον, το θεσμικό από το προσωπικό και γενικότερα να εμποδίζεται η σφαιρική θεώρηση και η συνολική αντιμετώπιση, ενώ μέχρι πρότινος, ήταν δυσχερής η χρήση επεξεργασμένων πληροφοριών που τις κατείχε μόνο το κέντρο (Chevallier 1993, Φαναριώτης 1999, Μόργκαν 2000).

Προσπαθώντας να συμπυκνώσουμε τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα καθενός, συστήματος μπορούμε να πούμε ότι το μεν συγκεντρωτικό φαίνεται να ευνοεί την οργανωτική αποτελεσματικότητα (το ζητούμενό μας από το Κεφάλαιο IV.3) ενώ το αποκεντρωτικό την επιτυχέστερη ανταπόκριση στο κοινωνικό περιβάλλον (θα το δούμε αναλυτικά στο Μέρος Γ'). Επιπλέον, ότι το συγκεντρωτικό υστερεί σε πρωτογενή πληροφόρηση και γνώση ειδικών συνθηκών, ενώ το αποκεντρωτικό υστερεί σε επεξεργασμένη πληροφορία και σφαιρική θεώρηση. Προφανώς κρατάμε και τα δύο σημαντικά χαρακτηριστικά και προσπαθούμε να βρούμε τρόπους αλληλοεπηρεασμού τους και βελτίωσης αμφοτέρων.

Όλα τα παραπάνω, συνέθεταν επί δεκαετίες το κυρίαρχο σχήμα σύλληψης των δύο συστημάτων. Κατά τα τελευταία 20-25 χρόνια διεθνώς και 15-20 στην Ελλάδα ωστόσο, που φέρουν έντονη τη σφραγίδα της παγκοσμιοποίησης, *“ως προς το ζήτημα της ανασυγκρότησης των σχέσεων μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών, θεσμών και μονάδων εντός του εθνικού πεδίου, η γενική τάση και*

κατεύθυνση βρίσκεται προς την πλευρά όχι του κρατικού και κεντρικού συγκεντρωτισμού, αλλά μάλλον προς την πλευρά της ποσοτικής και ποιοτικής διεύρυνσης και ενίσχυσης της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης εντός του κράτους και του ενιαίου πολιτικού συστήματος” (Ακαδημία Αθηνών 2000:38). Η προηγηθείσα μετριοπαθής διατύπωση, δεν αναδεικνύει όλο το εύρος της επικράτησης της αποκέντρωσης έναντι της συγκέντρωσης, που ακολούθησε αφενός την κατάρρευση των σοβιετικών καθεστώτων (που ήταν βαθιά συγκεντρωτικά) και αφετέρου την ανάγκη προσαρμογής σε ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον. Μιλώντας κάπως γενικά αλλά πολύ χαρακτηριστικά ο Μακρυδημήτρης τονίζει πως “... κανείς κεντρικός σχεδιαστής δεν μπορεί να συγκεντρώσει όλη τη διαθέσιμη γνώση, ούτε το κεφάλαιο της πειθούς και της εμπιστοσύνης που απαιτείται για την αντιμετώπιση των σύνθετων προβλημάτων που αναφέρονται στη σημερινή ζωή. Για τους λόγους αυτούς, είναι όχι μόνο προτιμότερη αλλά και αναγκαία η αποσυγκέντρωση της εξουσίας, της ευθύνης και της αρμοδιότητας για την αντιμετώπιση των ποικίλων ζητημάτων σε αποκεντρωμένα όργανα και θεσμούς, περιλαμβανομένης της ελεύθερης λειτουργίας της αγοράς, της κοινωνίας των πολιτών και της τοπικής αυτοδιοίκησης” (2006:209). Η υιοθέτηση των απόψεων του κορυφαίου φιλελεύθερου (και πολέμιου των σοβιετικών) F.A.Hayek ότι “...λόγω των αντικειμενικών περιορισμών της ανθρώπινης ικανότητας σχεδιασμού, το αποκεντρωτικό συστήματα λειτουργεί καλύτερα από το συγκεντρωτικό..”. (March-Simon 2003:328) ακόμα και της γνωστής φράσης του, “σε τελική ανάλυση “όλη η γνώση είναι τοπική”...” (σε Μακρυδημήτρης 2006:208) συμπυκνώνει όλον τον ενθουσιασμό που επικράτησε και μάλλον εξακολουθεί να επικρατεί, υπέρ της αποκέντρωσης (εν ευρεία εννοία).

Αυτός ο ενθουσιασμός ωστόσο φαίνεται να διαφοροποιείται αρκετά μεταξύ οργανώσεων του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα. Στις πρώτες που συνήθως αντιμετωπίζουν εντονότερη περιβαλλοντική αβεβαιότητα<sup>488</sup>, ο ενθουσιασμός φτάνει στο κατακόρυφο και η αποκέντρωση-εκχώρηση εξουσίας σε συνδυασμό με την μείωση των ιεραρχικών επιπέδων αναδεικνύονται σε μείζονα οργανωτικο-διοικητική προτεραιότητα. Είναι ενδεικτικό ότι σήμερα “...αποκέντρωση σημαίνει, συνήθως, μεγαλύτερη ταχύτητα απόκρισης, επειδή οι αποφάσεις μπορούν να ληφθούν από άτομα που συμμετέχουν άμεσα στη δράση..” (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:152). Στις δεύτερες, η κυριαρχία του αποκεντρωτικού συστήματος δεν είναι τόσο άνετη και φαίνεται πως ο συγκεντρωτισμός διατηρεί κάποια χρησιμότητα συνεπώς και κάποια ακτινοβολία. Σύμφωνα καταρχήν με εμπειρίες συγγραφέων από τη Λατινική Αμερική, “οι θεσμοί του υπο-εθνικού επιπέδου διοίκησης μπορεί να υπονομεύσουν τις προσπάθειες των εθνικών κυβερνήσεων να υλοποιήσουν οικονομικές μεταρρυθμίσεις. Η αποκέντρωση μπορεί επίσης να υποσκάψει τον εκδημοκρατισμό, ενισχύοντας τις τοπικές ελίτ, τα πελατειακά δίκτυα και την επιρροή των στρατιωτικών και παραστρατιωτικών συμμάχων τους...” (Hague-Harrot 2005:436). Στον ευρωπαϊκό χώρο, όπου η κοινωνία των πολιτών είναι συνήθως αρκετά αναπτυγμένη (άρα δεν κυριαρχούν πελατειακά δίκτυα...) και δεν

---

488 Εννοείται εδώ πως αναφερόμαστε μόνο σε εκείνες που λειτουργούν υπό συνθήκες ανταγωνισμού και όχι σε τυχόν κρατικοδίαιτες ή ευνοούμενες με διάφορους τρόπους...

υφίσταται φόβος στρατιωτικών κινήματων, εκτιμάται ότι, “η δυνατότητα εφαρμογής του συγκεντρωτικού συστήματος σε όσες περιπτώσεις αυτή ευνοείται από τις σύγχρονες τεχνολογικές συνθήκες, ισχύει κυρίως για θέματα στρατηγικού προγραμματισμού και για τη λήψη ιδιαίτερας σημαντικών αποφάσεων, οι οποίες απαιτούν την συνεκτίμηση πολλών στοιχείων που δεν προσφέρονται σε περιφερειακό επίπεδο ” (Φαναριώτης 1999:43).

Εξετάζοντας τα πράγματα υπό πιο κριτικό πρίσμα άλλοι συγγραφείς θεωρούν ότι “κλειδί” για την επιλογή μεταξύ συγκέντρωσης-αποκέντρωσης, ως συστημάτων διοίκησης τόσο για το μικροεπίπεδο μιας επιχείρησης όσο και για το μακροεπίπεδο ενός κράτους, συνιστά η κατάλληλη ισορροπία (Koontz-O'Donnell 1984β:193), η οποία επηρεάζεται από κάποιες μεταβλητές που έχει αναδείξει η έρευνα. Κατά τον Μπουραντά, “...μερικές βασικές τέτοιες μεταβλητές είναι οι παρακάτω:

- η σπουδαιότητα της απόφασης ευνοεί τη συγκέντρωση,
- η ανάγκη της οργάνωσης για ομοιομορφία πολιτικών δράσης και γενικά συμπεριφορών ευνοεί τη συγκέντρωση,
- το μέγεθος της οργάνωσης (οικονομικό, εργαζόμενοι κλπ) ευνοεί την αποκέντρωση,
- η διαθεσιμότητα ικανών διοικητικών στελεχών και εργαζομένων στα χαμηλότερα ιεραρχικά επίπεδα για τη λήψη αποφάσεων ευνοεί την αποκέντρωση,
- η επιθυμία των διοικητικών στελεχών και των εργαζομένων για ανάληψη ευθύνης για λήψη αποφάσεων ευνοεί την αποκέντρωση,
- το γενικό κλίμα και η παιδεία (κουλτούρα) της οργάνωσης, των στελεχών και των εργαζομένων ανάλογα με τη φύση τους ευνοούν την συγκέντρωση ή την αποκέντρωση,
- η γεωγραφική διασπορά των θέσεων εργασίας της οργάνωσης ευνοεί την αποκέντρωση,
- το επιστημονικό και τεχνολογικό περιεχόμενο των δραστηριοτήτων ευνοούν την αποκέντρωση,
- οι υψηλοί ρυθμοί των αναγκαίων αλλαγών ευνοούν την αποκέντρωση,
- τα υπόλοιπα συστήματα της οργάνωσης, όπως συστήματα πληροφοριών, προγραμματισμού, ελέγχου, αμοιβών, αξιολόγησης και εκπαίδευσης, παραγωγής κλπ ανάλογα με τη φύση τους ευνοούν τη συγκέντρωση ή την αποκέντρωση,
- η αβεβαιότητα του περιβάλλοντος ευνοεί την αποκέντρωση,
- η συνολική φιλοσοφία του μάνατζμεντ ανάλογα με τη φύση της ευνοεί τη συγκέντρωση ή την αποκέντρωση” (2002:182-183).

Οπως διευκρινίσαμε εξαρχής, η αποκέντρωση εδώ εκλαμβάνεται υπό την ευρεία της έννοια. Αυτό σημαίνει ότι εμπεριέχονται σε αυτήν όλες οι πιθανές μορφές της, από τις κατά τόπους διακλαδώσεις κεντρικών (τομεακών) υπηρεσιών, τις υπηρεσίες με ενιαία συγκρότηση που είναι εγκαταστημένες κατά γεωγραφικές περιοχές, μέχρι τις αυτοτελείς οργανώσεις, που αναδεικνύονται κατά τόπους από την κοινωνία των πολιτών και στις οποίες εκχωρείται δημόσια εξουσία (ΤΑ). Στο κλασικό έργο του ο Chevallier, έχει δώσει την πιο παραστατική εικόνα των σχημάτων αυτών γράφοντας ότι, “...η εδαφική διαπλεγμάτωση γίνεται αντιληπτή υπό δύο βασικές μορφές. Πρώτον υπό την



απλή μορφή κατά τόπον εγκατάστασης υπαλλήλων ή κρατικών υπηρεσιών που εξακολουθούν να εξαρτώνται άμεσα από το κεντρικό επίπεδο: βρισκόμαστε ενώπιον εξωτερικών υπηρεσιών στις οποίες δίδεται εξουσία απόφασης που ποικίλει... Δεύτερον υπό τη μορφή ειδικών ολοτήτων, στις οποίες αναγνωρίζεται ιδιαίτερη προσωπικότητα, διαφορετική από αυτή του Κράτους, και επιφορτισμένων με τη μέριμνα και την υπεράσπιση των συμφερόντων μιας εντοπισμένης κοινωνικής ομάδας, μιας κοινότητας. Στο πλαίσιο του ενιαίου Κράτους, υπάρχουν οι ΟΤΑ των οποίων τα όργανα εκλέγονται από τους κατοίκους. Αυτοί διαθέτουν αυτονομία έναντι του Κράτους και τους αναγνωρίζονται ορισμένες αρμοδιότητες που καθορίζονται από τον νόμο...” (1993:360). Ειδικά για τους ΟΤΑ, ο ίδιος συγγραφέας σημειώνει ότι “ο Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι απόρροια ενός πληθυσμού, εγκατεστημένου σ’ ένα οριοθετημένο γεωγραφικό χώρο του οποίου εξασφαλίζει την αντιπροσώπευση, επιφορτίζεται με την προάσπιση και αναλαμβάνει τα συμφέροντα. Βασισμένος σε μια αναμφισβήτητη κοινωνιολογική πραγματικότητα και επωφελούμενος από μια ιδιαίτερη χωρική εγκατάσταση, διαθέτει ιδιαίτερη συνοχή και νομιμοποίηση έναντι του Κράτους. Η δε διαχείριση των “τοπικών υποθέσεων” φέρνει στο προσκήνιο μηχανισμούς που σε μεγάλο βαθμό ξεφεύγουν από την κυριαρχία του κρατικού ορθολογισμού” (Chevallier 1993:398). Επιπλέον, παρότι οι ΟΤΑ αποτελούν διακριτό μεν αλλά λειτουργικό μέρος του συνολικού κρατικού μηχανισμού και παρότι διαθέτουν περιορισμένη εξουσία, ωστόσο “διαθέτουν μία πολύ μεγάλη, αλλά θεωρητική ικανότητα, ενασχόλησης με τα προβλήματα της περιφέρειας και των κατοίκων της (τοπικές υποθέσεις), ο νόμος τους αναγνωρίζει ένα σύνολο αρμοδιοτήτων “εγγύτητος” (ιδίως χωροταξία, ποιότητα ζωής, προβλήματα κοινωνικά και πολιτιστικά) που τους οδηγούν στην εκπλήρωση μιας ιδιαίτερης ρυθμιστικής λειτουργίας. Η έκταση αυτών των ιδιαίτερων αρμοδιοτήτων ποικίλλει εξαιρετικά: εξαρτάται από τις παραδόσεις, συγκεντρωτικές ή αποκεντρωτικές, του Κράτους, όπως και από την φύση των συμφερόντων που διακυβεύονται. Αλλά η άσκησή τους έχει ως επακόλουθο ένα ορισμένο περιθώριο αυτονομίας έναντι του Κράτους”, με το οποίο πάντως εντέλει καταλήγουν στη “δημιουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος αμοιβαίων σχέσεων” (Chevallier 1993:403). Αυτή η τελευταία αναφορά στις αρμοδιότητες των ΟΤΑ και στη σημασία τους, στη διασταύρωσή τους με εκείνες των περιφερειακών οργάνων και στον τρόπο διαχωρισμού τους συνθέτουν ένα πλέγμα μεγάλου ενδιαφέροντος ώστε εύκολα να αναγνωρίζεται ότι, “οι διαμορφώσεις που παρατηρούνται στον χώρο της οργανώσεως των αποκεντρωτικών συστημάτων και η σχετική σύγχυση η οποία παρατηρείται ως προς το πλαίσιο αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διοικήσεως και τοπικής αυτοδιοικήσεως, έχουν γίνει αντικείμενο εκτεταμένης επιστημονικής έρευνας” (Φαναριώτης 1999:242).

Επ’ αυτού όμως, η συχνά άκριτη ή η με έντονο ιδεολογικό φορτίο εύνοια υπέρ σχημάτων αυτοδιοίκησης ανεξαρτήτως της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας της λειτουργίας τους, συναντά την αρνητική στάση ορισμένων συγγραφέων (Μόργκαν), οι οποίοι θυμίζουν την ύπαρξη «ορίων», η υπέρβαση των οποίων στην κατεύθυνση της δημιουργίας αυτοδιοικούμενων φορέων, σχετικά ανεξάρτητων από τον κεντρικό κρατικό κορμό είναι πιθανόν να προξενήσει δυσάρεστα επακόλουθα. «Κάθε κίνηση που μας απομακρύνει από τις ιεραρχικώς ελεγχόμενες δομές και μας μετακινεί

προς περισσότερο ευέλικτα, αναδυόμενα μοτίβα, έχει σημαντικότερες συνέπειες για την κατανομή της εξουσίας και του ελέγχου εντός της οργάνωσης, καθώς η αύξηση της αυτονομίας που δίνεται σε αυτο-οργανούμενες μονάδες υπονομεύει την ικανότητα εκείνων που έχουν την απώτατη εξουσία να συγκρατήσουν με στιβαρό χέρι τις καθημερινές δραστηριότητες και εξελίξεις», επισημαίνουν (Μόργκαν 2000:152). Στην ίδια κατεύθυνση, κριτικής στάσης έναντι των κυρίαρχων μοτίβων εκχώρησης σημαντικής εξουσίας προς αποκεντρωμένες μορφές, κινήθηκαν και οι συντάκτες της κορυφαίας μελέτης για την Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα, οι οποίοι επισείοντας τους σχετικούς κινδύνους τόνιζαν ότι, “η αποκέντρωση και η αυτοδιοίκηση που δεν αποφεύγει στη λειτουργία της το δυσανάλογα μεγάλο κόστος, την διαφθορά και την αδιαφάνεια στη διαχείριση των πόρων, τις πελατειακές σχέσεις, αλλά ίσως και τον εκγραφειοκρατισμό των μεθόδων και των διαδικασιών της, τελικά δημιουργεί η ίδια τις προϋποθέσεις για την αμφισβήτηση της αξίας και της σκοπιμότητας της λειτουργικής αυτονομίας της όχι μόνο από την πλευρά των κεντρικών κρατικών αρχών, αλλά ακόμα και από το σύνολο των πολιτών στο οποίο αυτή αναφέρεται, λογοδοτεί και ελέγχεται πολιτικά και υποτίθεται ότι είναι ταγμένη πάντοτε να εξυπηρετεί” (Ακαδημία Αθηνών 2000), ενώ την ίδια χρονιά, οι γενικόλογες επισημάνσεις έβρισκαν την συγκεκριμενοποίησή τους, στην ειδική έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη (Συνήγορος του Πολίτη 2000 και Κ.Παπαδημητρίου 2000:83επ.).

Με έντονο τον κίνδυνο της αθέμιτης διαπλοκής συμφερόντων, που ευνοείται από την στενότητα των διαπροσωπικών σχέσεων που υφίσταται στο τοπικό επίπεδο, η καλλιέργεια φαινομένων σπατάλης πόρων, κακοδιοίκησης και διαφθοράς, παρουσιάζονται ως καίρια μειονεκτήματα του θεσμού που πρέπει να αντιμετωπίζονται. Η ελληνική ΓΑ μάλιστα, παρά την αχλύ με την οποία έχει περιβληθεί στη βιβλιογραφία, διακρίνεται συνεχώς τα τελευταία χρόνια για τις επιδόσεις της που την αναδεικνύουν σε “πρωταθλήτη” των σχετικών ευγενών αγωνισμάτων<sup>489</sup>... Για την αντιμετώπιση αυτών των μειονεκτημάτων, που τείνουν να υποθάλουν φαινόμενα διαφθοράς, έχουν προταθεί διάφορες λύσεις με κυριότερη αυτήν της επίτασης των σχετικών ελέγχων<sup>490</sup>. Άλλοι συγγραφείς ωστόσο, προβάλλοντας τον κίνδυνο της στέρησης της πρωτοβουλίας που μπορούν να επιφέρουν οι πολλοί έλεγχοι, προτιμούν διαφορετικούς τρόπους. Ετσι, οι Νάντλερ-Τούσμαν επισημαίνουν πως “..η μεγαλύτερη σχεδιαστική πρόκληση που αντιμετωπίζει η οργάνωση είναι να βρει έναν τρόπο να συνδέσει μεταξύ τους τις επιχειρησιακές μονάδες χωρίς αυτό να επηρεάσει αρνητικά την ικανότητά τους να λειτουργούν ανεξάρτητα... να μπορέσει να κρατά συντονισμένες όλες τις διαφορετικές ομάδες χωρίς, όμως, να τις ελέγχει...” για να καταλήξουν λέγοντας ότι “αυτό το ζήτημα του συμπαγούς συντονισμού και του χαλαρού ελέγχου” καθίσταται ολοένα και σημαντικότερο” (2005:162).

489 Βλ. Ετήσιες Εκθέσεις Συνηγόρου του Πολίτη ετών 2001-2011 αλλά και Εκθέσεις ΓΕΔΔ από το 2002 μέχρι σήμερα και Ετήσιες Εκθέσεις Ελεγκτικού Συνεδρίου

490 “...για να είναι η αποκέντρωση αποτελεσματική θα πρέπει το σύστημα ελέγχου να είναι καλά σχεδιασμένο και ο έλεγχος σε κάθε αποκεντρωμένη μονάδα να είναι ιδιαίτερα ακριβής” (Μπουραντάς-Παπαλεξανδρή 2003:188). Ανάλογες προτάσεις έχει καταθέσει στις τελευταίες Εκθέσεις του ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης...

Η επαναφορά στο προσκήνιο των σχέσεων (εποπτείας και ελέγχου) μεταξύ ΚΔ, ΠΔ και ΤΑ, του χρόνιου αιτήματος για μεγάλο βαθμό ελευθερίας ενέργειας στους φορείς της ΤΑ αλλά και του παράλληλου, για ανάπτυξη διαδικασιών αποτελεσματικού ελέγχου, δημιουργούν μίαν πολιτική και επιστημονική διεκυστήριδα, η οποία όμως τείνει να συσκοτίσει την πραγματικότητα. Η ένταση που αναπτύσσεται μεταξύ των εκατέρωθεν βολών από τα αποθέματα των ιδεολογικοπολιτικών οπλοστασίων, δεν πρέπει να μας κρύβει το ότι (όπως με ενάργεια έχει επισημάνει εδώ και χρόνια ο Chevallier), *“τοπικό και κεντρικό είναι οι δύο όψεις της ίδιας πραγματικότητας, οι δύο αναγκαίοι και αδιαίρετοι πόλοι με βάση τους οποίους η διοίκηση εργάζεται εναλλακτικά για να εκπληρώσει την αποστολή με την οποία έχει επιφορτισθεί μέσα στην κοινωνία “* (1993:359). Μετά από αυτήν την ιδιαίτερα σημαντική παρατήρηση, σε συνδυασμό με τα όσα προηγήθηκαν περί πλεονεκτημάτων και ορίων των συστημάτων διοίκησης, καταλήγουμε στη διαπίστωση ότι όλες οι παράμετροι εξαρτώνται από το συνολικότερο πλαίσιο στο οποίο μπορούν να ενταχθούν και να λειτουργήσουν σε αρμονική μεταξύ τους διασύνδεση και αυτό το πλαίσιο, όπου διασυνδέονται στόχοι προς επίτευξη με διαδικασίες λήψης αποφάσεων, επιλογή στρατηγικής κατεύθυνσης, υλοποίησή της μέσω οργανωτικού σχεδιασμού δομών και ροών επικοινωνίας σε συνδυασμό με αξιοποίηση σύγχρονης τεχνολογίας και χρήσης άλλων πόρων, δεν είναι άλλο από το πλαίσιο της δημόσιας πολιτικής, καθόσον αυτή συνθέτει το πολύπλοκο εργαλείο το οποίο έχει επινοηθεί για την αντιμετώπιση των (εξαιρετικά) πολύπλοκων σύγχρονων προβλημάτων. Πριν ωστόσο εξετάσουμε την έννοια αυτή, ας δούμε και τον ρόλο των οικονομικών δεδομένων στη διοικητική λειτουργία (το θέμα δηλαδή των διαθέσιμων πόρων που σημειώσαμε παραπάνω), ώστε και αυτή η διάσταση να συμπεριληφθεί στην τελική σύνθεση.

Οι **οικονομικές διαστάσεις** της διοίκησης εκφράζονται και γίνονται κατανοητές μέσω των προϋπολογισμών. Σύμφωνα με την κοινά αποδεκτή ορολογία, *“ένας προϋπολογισμός σαν σχέδιο-πρόγραμμα είναι η αναφορά των αναμενόμενων αποτελεσμάτων εκφρασμένων αριθμητικά”* (Koontz-O'Donnell 1984α:214). Όλα τα κράτη συντάσσουν προϋπολογισμούς αλλά η μεθοδολογία που χρησιμοποιούν διαφέρει κατά πολύ ανάμεσά τους. Το ελληνικό Κράτος, σε ολόκληρη την περίοδο από τη μεταπολίτευση μέχρι σήμερα (σχεδόν 40 χρόνια), αφενός συντάσσει και αφετέρου υλοποιεί (στον βαθμό που τους υλοποιεί..) προϋπολογισμούς που δεν ανταποκρίνονται στις σύγχρονες αυξημένες απαιτήσεις ακρίβειας και συνέπειας. Εστω όμως και από αυτούς και προπάντων από τους απολογισμούς τους (που εκδίδονται συνήθως 1-2 έτη αργότερα και αποτυπώνουν την πραγματική υλοποίησή τους), μπορούμε να έχουμε μια καλή εικόνα για τις προτεραιότητες του Κράτους. Συγκεκριμένα, εξετάζοντας ενδεικτικά δύο χρονιές της τελευταίας δεκαετίας (που η χώρα λειτουργεί εντός της ONE) με μικρή διαφορά μεταξύ τους, διαβάζουμε τα εξής:

Απολογισμός Έτους 2005 (ν.3611/2007)<sup>491</sup>: Εσοδα: 90.437.198.589,71 Εξοδα: ΚΔ 79.961.170.461,48 ΠΔ 1.253.056.221,73 περιφερειακές υπηρεσίες Υπουργείων 1.715.763.836,55 ενώ τέσσερα χρόνια αργότερα, όταν ξέσπασε η οικονομικοπολιτική κρίση ο Απολογισμός Έτους 2009 (ν.3930/2011)<sup>492</sup> περιελάμβανε τα εξής ποσά: Εσοδα: 155.842.796.081,15 Εξοδα: ΚΔ 144.209.858.477,65 ενώ ΠΔ 2.041.332.620,22 περιφερειακές υπηρεσίες Υπουργείων 279.613.263,33. Από τα παραπάνω στοιχεία συνάγεται εύκολα η διαπίστωση ότι η αποκέντρωση στην Ελλάδα δεν έχει προχωρήσει ουσιαστικά. Όταν η ΚΔ δαπανά πάνω από 144 δις έναντι πάνω από 2 δις των περιφερειακών υπηρεσιών μαζί (και των αποκεντρωμένων και της ενιαίας περιφέρειας), δηλαδή όταν η ΚΔ δαπανά σταθερά από 35-70 φορές περισσότερα απ'ότι η ΠΔ, τότε προφανώς δεν μπορούμε να συζητάμε σοβαρά για επιτυχή αποκέντρωση... Σε ανάλογες διαπιστώσεις καταλήγουμε εξετάζοντας τους (χωριστούς) προϋπολογισμούς της ΤΑ<sup>493</sup>, η οποία φαίνεται να κατέχει μόνο το 2,7% της ετήσιας κρατικής δαπάνης<sup>494</sup> ...

Σύμφωνα επιπλέον, με την οξεία κριτική που ασκήθηκε κατά την περίοδο της έντονης κρίσης (Μάιος-Νοέμβριος 2010), μέχρι τότε οι προϋπολογισμοί δεν είχαν καμία αντιστοίχιση με τις ασκούμενες δημόσιες πολιτικές... Αντίθετα, ως προϋπολογισμοί κονδυλίων λειτουργούσαν αγνοώντας τες... Η δημόσια συζήτηση έφερε στο προσκήνιο τους προϋπολογισμούς προγραμμάτων, για τους οποίους ήταν γνωστό από τη δεκαετία του '80 ότι, *"..ενώ παραδοσιακά οι χορηγήσεις του προϋπολογισμού κατανέμονται ανάλογα με τον τύπο των δαπανών, χωρίς να συνδέονται με τους επιδιωκόμενους στόχους, ο προϋπολογισμός προγράμματος επιτρέπει να αναλυθούν ταυτόχρονα τί στοχεύει ένα υπουργείο (καθορίζοντας στόχους), τί κάνει (αξιολογώντας τα έργα που πραγματοποιεί), πώς το κάνει (αναλύοντας την δραστηριότητα του) και με ποια μέσα. Με αυτόν τον τρόπο, η συζήτηση επί του προϋπολογισμού δεν γίνεται μόνον ως προς το επίπεδο των μέσων αλλά επίσης και ως προς τους στόχους των αναληφθεισών δραστηριοτήτων"* (Chevallier 1993:508). Και στην Ελλάδα βέβαια το εργαλείο αυτό των δημοσιονομικών δεν ήταν άγνωστο, ούτε τα πλεονεκτήματα που παρουσιάζει. Τη χρονιά που είχε αναθεωρηθεί το δημόσιο λογιστικό του Κράτους<sup>495</sup>, ο Κανελλόπουλος τόνιζε ότι *"...οι στόχοι ενθαρρύνουν επαρκείς και οικονομικές λειτουργίες. Τα έξοδα ελαχιστοποιούνται γιατί υπάρχει έμφαση στη*

491 ΦΕΚ Α 261/23-11-2007 Κύρωση του Απολογισμού του Κράτους οικονομικού έτους 2005

492 ΦΕΚ Α 47/10-3-2011 Κύρωση του Απολογισμού του Κράτους οικονομικού έτους 2009

493 Προϋπολογισμοί της Ν.Α. υπάρχουν από το 1995 και έπειτα, ενώ ήταν χαρακτηριστικό ότι σε αυτήν διενεργούσαν προληπτικό έλεγχο οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ) του Υπουργείου Οικονομικών, που έκαναν αυτήν την εργασία στις παλαιές κρατικές Νομαρχίες... Προϋπολογισμοί: 496.165 το 1995, 550.066 το 1996 εκατ δρχμ. για να ανέλθουν στα 109εκατ ευρώ το 2004 και στα 514,7 το 2007, με πτώση τους από το 2010.

494 Τα αναλυτικά στατιστικά στοιχεία αργούν αρκετά να διευκρινιστούν και κάποιες φορές διαφέρουν μεταξύ τους... Αλλά δίνει το Υπουργείο Εσωτερικών, άλλα η ΚΕΔΚΕ και άλλα ανακοινώνει αργότερα η Εθνική Στατιστική Υπηρεσία... Σε απόλυτους αριθμούς η ΤΑ α' βαθμού έλαβε 237δισ δρχμ. το 1994, 290 το 1995, 351 το 1996, 348 το 1996 για να φτάσει στα 5δισ ευρώ το 2011 (εκτίμηση ΚΕΔΚΕ) και σε ακόμα λιγότερα, μόλις 2,4 το 2012...

495 ν.2362/2995 (ΦΕΚ Α 247/27-11-1995 περί δημοσίου λογιστικού ελέγχου των δαπανών του κράτους και άλλες διατάξεις) ο οποίος αντικατέστησε το ν.δ. 321/1969. Ο νόμος, τροποποιημένος βέβαια, ισχύει ακόμα και σήμερα...

συνέπεια. Η συνδυσασμένη προσπάθεια αντικαθιστά την ασυντόνιστη και κομματιασμένη δραστηριότητα, και μια κανονική ροή εργασίας αντικαθιστά μια ακανόνιστη ροή, και εσκεμμένες αποφάσεις έχουν προτεραιότητα από τις εύκολες κρίσεις...” (1995:401), χωρίς όμως να εισακουστεί, όπως και αρκετοί άλλοι αργότερα...

Κατά την πρόσφατη περίοδο, κάτω από την πίεση αφενός της ανάγκης (λόγω οικονομικής κρίσης) και αφετέρου της επιτροπής των δανειστών, το ελληνικό Κράτος προώθησε, αργοπορημένα, τη μεγάλη μεταρρύθμιση. Αρχικά (2005), το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) επεσήμανε την ανάγκη σε σχετική έκθεσή του<sup>496</sup> κάτι που αναγνωρίστηκε από το Υπουργείο Οικονομικών<sup>497</sup>, το οποίο προέβη αφενός στη σύσταση ειδικού αυτοτελούς τμήματος “για τη μεταρρύθμιση της λογιστικής” και αφετέρου έκανε μια πρώτη προσπάθεια απεικόνισης του προϋπολογισμού του 2007 με δομή προγραμμάτων. Το 2008, μαζί με τον ετήσιο προϋπολογισμό δημοσιεύθηκε ως ειδική έκδοση ο “προϋπολογισμός προγραμμάτων 2008”, ο οποίος ωστόσο πολύ απείχε από το να συνιστά μια πλήρη μεταβολή. Αναμένοντας την ολοκλήρωση της μεταρρύθμισης, σημειώνουμε μια πρώτη επιτυχία του εξορθολογισμού. Όλες οι κρατικές δραστηριότητες ταξινομήθηκαν ώστε να διευκολύνουν την αποτύπωση, σε 11 “λειτουργίες”. Αυτές είναι οι εξής<sup>498</sup> τις οποίες και κρατάμε για χρήση στη συνέχεια: 1.Δράσεις στο εξωτερικό, 2.Ειδικές δράσεις στο εσωτερικό, 3.Τοπική διακυβέρνηση, 4.Παιδεία, 5.Πολιτισμός, θρησκεία, αθλητισμός, 6.Αμυνα, 7.Δημόσια Ασφάλεια και δικαιοσύνη, 8.Οικονομικές σχέσεις και ανάπτυξη, 9.Περιβάλλον και οικισμός, 10.Υποδομές και μεταφορές, 11.Υγεία και κοινωνική πολιτική.

#### **IV.5 Πολιτική προσέγγιση. Εννοια δημόσιας πολιτικής.**

Ζούμε σε μια διεθνή κοινωνία άμεσης πληροφόρησης. Ο πολίτης μπορεί να μαθαίνει σχεδόν τα πάντα όπως και οι ηγέτες και σύμφωνα με μια πολύ εύστοχη διαπίστωση “στην εποχή του *Internet*, ούτε οι δικτατορίες ούτε οι δημοκρατικές κυβερνήσεις είναι σε θέση να ελέγχουν τη διεθνή ροή των πληροφοριών” (Hague-Harrog 2005:203). Μοχλοί των αλλαγών, οι αλματώδεις εξελίξεις της τεχνολογίας, ιδιαίτερα της πληροφορικής (Δ.Αργυριάδης 1998, P.Drucker 2000α, Y.Dror 2008).

Ως συνέπεια των εξελίξεων αυτών, σήμερα, χρειαζόμαστε ένα κράτος απογραφειοκρατικοποιημένο, που αναγνωρίζει την κοινωνία πολιτών, την προσωπική ευθύνη των ατόμων, λειτουργεί ως ανοιχτό σύστημα και δέχεται τόσο τον δημόσιο όσο και τον ιδιωτικό τομέα (Αργυριάδης 1998). “Το ζητούμενο πλέον στην ιστορική περίοδο της παγκοσμιοποίησης, των διεθνών οικονομικών κρίσεων, για κάθε μορφής και αποστολής δημόσια οργάνωση είναι πως θα εξασφαλίσει την

496 IMF 2005 “Ελλάδα:Μια στρατηγική εκσυγχρονισμού της διαχείρισης του Προϋπολογισμού”

497 Στην εισηγητική έκθεση για τον προϋπολογισμό του 2006

498 Οι λειτουργίες αυτές διαφοροποιούνται ελαφρά από τις 10 (Γενικές δημόσιες υπηρεσίες, Αμυνα, Δημόσια τάξη & ασφάλεια, Οικονομικά θέματα, Περιβαλλοντική προστασία, Οικιστική & κοινωνική μέριμνα, Υγεία, Αναπληγή, πολιτισμός και θρησκεία, εκπαίδευση, Κοινωνική προστασία) που συνιστούν το μοντέλο (COFOG) που προτείνουν ο ΟΟΣΑ, το ΔΝΤ και ο ΟΗΕ

ουσιαστική της ανταπόκριση στα αναδυόμενα και ταραχώδους φύσης δημόσια προβλήματα” (N. Μιχαλόπουλος 2003:91), ενώ “Το κράτος γίνεται σήμερα ουσιαστικά αντιληπτό μέσω της δράσης του, είτε αυτή θεωρηθεί θετική είτε αρνητική”, οπότε “η δράση του κράτους αναδεικνύεται ως κεντρικό φαινόμενο διερεύνησης της σύγχρονης πολιτικής επιστήμης, τονίζοντας ιδιαίτερος το θέμα της διακυβέρνησης, την ικανότητα δηλαδή διαχείρισης της συνθετότητας των σημερινών κοινωνιών” (Muller-Surel 2002:28).

Οι κρίσιμες έννοιες - «κλειδιά» και οι ουσιώδεις προϋποθέσεις σε ένα νέο σύστημα διακυβέρνησης είναι επομένως η δημοκρατία, το κοινωνικό κράτος δικαίου, η κοινωνία των πολιτών, η αποτελεσματική και ποιοτική διοίκηση και η αυτοδιοίκηση. Κατά τον Schumpeter, “το σημαντικότερο ζήτημα είναι αν το κράτος λειτουργεί. Αν κυβερνά αποτελεσματικά σύμφωνα με τις δημοκρατικές αρχές” (Carnoy 1990:53). Είναι καλύτερα το κράτος να κάνει λιγότερα πράγματα αλλά να τα κάνει πραγματικά καλύτερα - δηλαδή, αποτελεσματικότερα και ποιοτικά. Ιδίως, το κράτος σήμερα πρέπει να σκεφτεί τι μπορεί και πρέπει να κάνει καλύτερα και να επικεντρωθεί σε αυτά. Με πολύ απλά λόγια αυτό είναι το νόημα της ιδέας για τη μεταρρύθμιση του κράτους στην εποχή μας. Ένα κράτος πιο λιτό, πιο σύγχρονο, πιο αποτελεσματικό (Μακρυδημήτρης 2009). Σε αυτό έγκειται και η αλλαγή υποδείγματος στην οργάνωση και τη λειτουργία του κράτους: “από το γραφειοκρατικό κράτος που απλά εφαρμόζει με τρόπο ατελή και μηχανιστικό έως φορμαλιστικό το «δίκαιο» (δηλαδή, ένα πληθωριστικό σύστημα κανόνων και διατάξεων), στο κράτος που διοικεί με τρόπο επιτελικό και στρατηγικά προσανατολισμένο τα μεγάλα προβλήματα του λαού και του τόπου σε συνθήκες αυξημένης πολυπλοκότητας και αβεβαιότητας. Αντί για το στάσιμο κράτος, ένα κράτος ευφρές που αντιστοιχεί και αξιοποιεί την κοινωνία της γνώσης, που αντιμετωπίζει τα προβλήματα με τρόπο αποτελεσματικό εννοιοστρώνοντας και συντονίζοντας την εθνική προσπάθεια για πρόοδο και πραγματικό ποιοτικό εκσυγχρονισμό... Ένα κράτος πλοηγός και όχι ένα κράτος κωπηλάτης” (Μακρυδημήτρης 2009:123). Τέτοιου τύπου μεταμόρφωση αφενός σημαίνει αλλά και ταυτόχρονα απαιτεί, ανάλογη ικανότητα της Δημόσιας Διοίκησης και ως τέτοια “νοείται η ικανότητα της γραφειοκρατίας να αντιμετωπίζει τα κοινωνικά προβλήματα μέσα από την αποτελεσματική διαχείριση και την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής” (Hague-Harvor 2005:544). Για να εξασφαλίζεται συνεπώς η παρουσία της αρχής της αποτελεσματικότητας, αναγκαστικά οδηγούμαστε στους σύγχρονους τρόπους, στις μεθόδους και στις έννοιες που έχει αναδείξει η Διοικητική-Πολιτική Επιστήμη, ώστε αυτή, η αποτελεσματικότητα, να επιτυγχάνεται στον μέγιστο δυνατό βαθμό. Κατά συνέπεια, οδηγούμαστε στην έννοια, που τα τελευταία πενήντα περίπου χρόνια κυριαρχεί στη λειτουργία και στον στοχασμό των ιδιαίτερα πετυχημένων Δημόσιων Διοικήσεων (Γαλλία, Βρετανία, Γερμανία, ΗΠΑ, Καναδάς, Αυστραλία, Ολλανδία, Νέα Ζηλανδία κλπ) στην **έννοια της δημόσιας πολιτικής** (public policy) σε συνδυασμό με τη **συστημική προσέγγιση** της κρατικής οργάνωσης και λειτουργίας (Chevallier 1993, Muller-Surel 2002, Wallis-Dollery 2005 κ.α.).

Όπως είδαμε, όταν εννοιολογούμε μία αρμοδιότητα, κατά τη νομική προσέγγιση σε

συνδυασμό με τους οργανωτικούς-διοικητικούς όρους λειτουργίας του κράτους, ως πεδίο κρατικής δράσης συν συγκεκριμένο τρόπο διοικητικής ενέργειας με αξίωση αποτελεσματικής υλοποίησης, έχουμε πετύχει έναν ενιαίο τρόπο αντίληψης που συνιστά ένα πρώτο βήμα εξορθολογισμού. Το αμέσως επόμενο βήμα γίνεται όταν αναλογιστούμε το σύνολο των κρατικών αρμοδιοτήτων που προκύπτουν, πώς προκύπτουν και πώς συνδυάζονται μεταξύ τους ώστε να υλοποιούνται με τον αποδοτικότερο τρόπο. Επειδή αυτές δεν συνιστούν ένα αδιαφοροποίητο σύνολο αλλά δημιουργούνται για κάποιο λόγο, προκειμένου να ανταποκριθεί το κράτος σε κάποια αιτία-πηγή προβλήματος ή ερεθίσματος δράσης, οδηγούμαστε στην έννοια που συνθέτει τις δραστηριότητες του κράτους και τις κατευθύνει στην επίδιωξη επίτευξης πολιτικά αποφασισμένων στόχων, δηλαδή στην έννοια της δημόσιας πολιτικής, δηλαδή ενός συστήματος αποφάσεων και πράξεων για την επίλυση δημόσιου προβλήματος (Δεκλερής 1989:24). Ως πολιτική (policy/policies όχι politics) στη Διοικητική Επιστήμη, εννοιολογείται η πρόταξη και επίδιωξη μακροπρόθεσμων σκοπών με δεδομένα μέσα και τρόπους λίγο πολύ προσδιορισμένους. **Δημόσια πολιτική** είναι συνεπώς αυτή που αναπτύσσει ο κρατικός φορέας, προκειμένου να επιτευχθούν οι επιλεγέντες (από την υπεύθυνη πολιτική ηγεσία) σκοποί σε κάποιο τομέα κρατικού ενδιαφέροντος, η οποία συνιστά ταυτόχρονα, την έγκυρη απάντηση του κράτους στα δημόσια προβλήματα (Δεκλερής 1989:29, Muller - Surel 2002:28επ, Παπαδούλης 2008:18, Le Grand 2007, Στ.Λαδή-Β.Νταλάκου 2010 κ.α.).

Αφού μιλάμε για πολιτική και για δημόσια προβλήματα, τα πεδία επί των οποίων αναπτύσσονται τέτοιες πολιτικές είναι προφανώς όσα και τα πεδία κρατικού ενδιαφέροντος. Ο Κόντης δίνει το μέτρο του εύρους αυτών των πεδίων γράφοντας ότι *“...η Δημόσια Διοίκηση, πέρα απ την εκτέλεση των νόμων, καθορίζει πολιτικές, συνδέεται με τους σκοπούς της οικονομίας, με τις αξίες της εθνικής ζωής και με τον καθορισμό και την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος...”* (2001:25), ενώ νεότερος συγγραφέας θεωρεί ότι η έννοια της δημόσιας πολιτικής *“..αφορά το σύνολο των πολιτικο-οικονομικών και κοινωνικών λειτουργιών ενός κράτους και της κοινωνίας που τ'αποτελεί”* (Παπαδούλης 2008:47). Πέραν όμως της πολιτικής (policy) που φαίνεται να έχει τον πρωταγωνιστικό ρόλο, βασικός παράγων-μέτοχος της έννοιας είναι και η Διοίκηση, που φαίνεται να έχει διακριτό μεν αλλά και πολυσχιδή ρόλο. *“Η διοίκηση είναι ένας κοινωνικός δρων”* επισημαίνει ο Chevallier, για να διευκρινίσει στη συνέχεια, γράφοντας ότι *“...η διοίκηση παρεμβαίνει τόσο στο επίπεδο του εντοπισμού των προβλημάτων, της διατύπωσης των λύσεων και της λήψης της απόφασης όσο και σ'αυτό της συγκεκριμένης υλοποίησης, της πραγματοποίησης. Η διοίκηση είναι ένας πολυδιάστατος δρων, ο οποίος είναι παρών σε όλα τα στάδια της διαδικασίας, γεγονός που επιβάλλει μια σφαιρική θεώρηση”* (1993:460) και περαιτέρω *“..η διοικητική δραστηριότητα δεν είναι δυνατόν να θεωρηθεί ούτε ως η αναγκαία συνισταμένη μιας διαπλοκής απαιτήσεων, ούτε αντιθέτως ως μονομερής επιβολή κυριαρχίας. Ταυτόχρονα καθορίζει και καθορίζεται, είναι αντανάκλαση και παράγων. Διαπλάθεται από το περιβάλλον αλλά με τη σειρά της το*

επηρεάζει” (Chevallier 1993:461).

Παρότι η σύνδεση στόχων με απαραίτητα μέσα και τρόπο ενέργειας είναι πολύ γνωστή στην Διοικητική Επιστήμη, χαρακτηριζόμενη συνήθως ως πρόγραμμα, ο Φαγιόλ μιλούσε<sup>499</sup> για ”πρόγραμμα δράσης”, η έννοια τη δημόσιας πολιτικής, ως οχήματος-εργαλείου εναρμόνισης των κρατικών δραστηριοτήτων που αποβλέπουν σε καθορισμένους σκοπούς, είναι δημιούργημα της μεταπολεμικής εποχής που όπως είδαμε, χαρακτηρίζεται από εκτεταμένη κρατική παρέμβαση (Muller-Surel 2002). Το κράτος συνεπώς παρεμβαίνει τόσο στην οικονομία όσο και στην κοινωνία, το δε οργανωμένο και διοικητικά προηγμένο κράτος που συνήθως χαρακτηρίζεται και από δημοκρατικό τρόπο λήψης αποφάσεων, εναρμονίζει τις διάφορες παρεμβάσεις του με θεωρητική πλατφόρμα την έννοια της δημόσιας πολιτικής<sup>500</sup>. Η έννοια αυτή σχηματίζει ένα πλαίσιο όπου διασυνδέονται τόσο στοιχεία πολιτικής όσο και διοίκησης και αξιοποιούνται στοιχεία οικονομίας, επικοινωνίας και τεχνολογίας. Από τότε (δεκαετίες '60 και '70) οι συγγραφείς είχαν αναδείξει αυτή την σημαντική δυνατότητα σύνθεσης αλλά και τον έντονα πολιτικό τους χαρακτήρα, σημειώνοντας ότι *“οι πολιτικές υποδηλώνουν την πρόθεση να ληφθούν συγκεκριμένες αποφάσεις στο μέλλον.. οι πολιτικές πρέπει να διακρίνονται από τα στοιχεία της συνοχής (η πολιτική ως στρατηγική), της ιεραρχίας (η πολιτική ως εντολές προς το προσωπικό) και του αποτελέσματος (η πολιτική ως σκοπός). Στην πραγματικότητα, πολλές πολιτικές μένουν στο επίπεδο της υψηλής φιλοδοξίας (η πολιτική ως βιτρίνα)”* (Colebatch σε Hague & Harrot 2005:547). Σε ανάλογη κατεύθυνση αλλά λίγο πιο συγκεκριμένα, σύγχρονοι συγγραφείς ορίζουν τη δημόσια πολιτική, είτε τονίζοντας τη σημασία των επιδιωκόμενων στόχων, ως *“...διαδικασία εκπόνησης και εφαρμογής προγραμμάτων δημόσιας δράσης, δηλαδή πολιτικο-διοικητικούς μηχανισμούς που συντονίζονται κανονικά γύρω από δεδηλωμένους στόχους”* (Muller-Surel 2002:31) είτε τονίζοντας τη σύνθεση της πολιτικής με την τεχνική γνώση της διοίκησης, οπότε *“μια δημόσια πολιτική συνιστά ένα κανονιστικό πλαίσιο δράσης, συνδυάζει στοιχεία δημόσιας ισχύος και στοιχεία εμπειρογνωμοσύνης και τέλος, τείνει να συνιστά ένα σύστημα τοπικής τάξης”* (Muller-Surel 2002:36) είτε διακρίνοντας τις δύο ξεχωριστές φάσεις της, *“..η διαμόρφωση δημόσιων πολιτικών είναι μια σύνθετη διεργασία μέσα στο χρόνο στην οποία λαμβάνονται υπόψη οι κοινωνικές διαδικασίες, οι οποίες μέσω της γνώσης μετασχηματίζονται σε σχέδια, προγράμματα και αποφάσεις των κυβερνήσεων που παραδίδονται στους διοικητικούς μηχανισμούς για εφαρμογή..”* (Παπούλιας 2011:74).

Συνοψίζοντας τα παραπάνω, μπορούμε να δεχθούμε ότι μια δημόσια πολιτική έγκειται στον καθορισμό σκοπών και στον προσανατολισμό της κρατικής οργάνωσης, των απαραίτητων μέσων και πόρων (ανθρώπινων και υλικών) για την επιτυχή επιδίωξή τους, η οποία εξασφαλίζεται με την

---

499 *“Το πρόγραμμα δράσεως περιλαμβάνει το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, την ακολουθητέαν οδόν, τα διάφορα στάδια..και τα μέσα τα οποία θα χρησιμοποιήσωμεν για να φθάσωμεν εις τον επιδιωκόμενον σκοπόν...”* (H.Fayol 2010:79), ωστόσο το βιβλίο αυτό πρωτοεκδόθηκε το 1925...

500 *“...το διαμόρφωμα ομαδοποιήσεων και διασυνδέσεων, που βελτιώνει την επεξεργασία των πληροφοριών και την αλληλεξάρτηση...”* (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:278).



υιοθέτηση του κατάλληλου τρόπου (στρατηγικής). Μια δημόσια πολιτική εν κατακλείδι, απαιτείται να απαντά στα ερωτήματα: Που (κατευθυνόμαστε), πως (ποιοι, με τι) θα φτάσουμε εκεί και γιατί θέλουμε ως κράτος να πάμε εκεί<sup>501</sup>.

Οι δημόσιες πολιτικές μπορούν να αναλυθούν περαιτέρω σε τρεις βασικές λειτουργίες:

A) Τις πολιτικές επιλογές που συνίστανται στη συνειδητή επιλογή των λύσεων μέσα από τις διαθέσιμες, εναλλακτικές επεξεργασμένες διεξοδικά προτάσεις. *“Η πολιτική επιλογή εμφανίζεται ..παραδοσιακά ως μια συνειδητή και ηθελημένη απόφαση, που λαμβάνεται με επίγνωση, μεταξύ περισσότερων δυνατών συμπεριφορών, με στόχο την επίτευξη ορισμένων αποτελεσμάτων”* (Chevallier 1993:489). Εδώ φαίνεται και ο χαρακτήρας των επιλογών ως πολιτικών, επειδή εκείνοι που αποφασίζουν είναι υποχρεωμένοι να προβούν σε συγκεκριμένες επιλογές προκρίνοντας ορισμένα συμφέροντα έναντι άλλων (Παπαδούλης 2008:21).

B) Τις αποφάσεις που συνίστανται είτε σε πολιτικά προγράμματα είτε σε δράσεις προς υλοποίηση (δαπάνες, προσλήψεις, ρυθμίσεις, νόμοι που επηρεάζουν την οικονομική και κοινωνική ζωή). Οι αποφάσεις έχουν περισσότερο τεχνικό χαρακτήρα, συνδέουν δηλαδή συγκεκριμένη συμπεριφορά-τρόπο ενέργειας με επίτευξη επιθυμητού αποτελέσματος.

Γ) Τα αποτελέσματα που είναι οι επιπτώσεις των πράξεων των κυβερνώντων στη ζωή των πολιτών και μπορεί να είναι είτε άμεσα είτε μακροπρόθεσμα, οπότε μιλάμε για επιπτώσεις.

Η παραγωγή (διαμόρφωση) και διαχείριση (υλοποίηση-παρακολούθηση) δημοσίων πολιτικών μπορεί να γίνει αντιληπτή ως μια διαδικασία διαφόρων φάσεων, στον αριθμό των οποίων υπάρχει διαφοροποίηση ανάμεσα στους συγγραφείς. Σύμφωνα με απόψεις που είναι πιο κοντά στην πολιτική θεωρία, τα στάδια της πολιτικής διαδικασίας είναι πέντε: Αφετηρία (αποφασίζεται από την πολιτική ηγεσία ότι απαιτείται να ληφθεί κάποια απόφαση για συγκεκριμένο ζήτημα), διαμόρφωση (αναπτύσσονται ολοκληρωμένες προτάσεις), εφαρμογή (υλοποίηση στην πράξη), αξιολόγηση (εκτίμηση των επιτευχθέντων αποτελεσμάτων), απολογισμός (απόφαση για να αναθεωρηθεί, να συνεχιστεί ή να καταργηθεί) (Hague-Harrot 2005:548). Σύμφωνα με άλλη άποψη, τα στάδια είναι έξι: 1) Ο καθορισμός της θεματικής διάταξης, 2) η παραγωγή των εναλλακτικών, 3) η απόφαση, 4) η εφαρμογή, 5) η αξιολόγηση και 6) η λήξη, αν και με αμφισβητούμενη τη σημασία της (Muller-Surel 2002:54). Κατ' άλλη άποψη, ακραιφνούς συστημικής μεθοδολογίας, τα στάδια είναι πάλι πέντε αλλά διαφορετικά (Δεκλερής 1989:64επ):

- Δόμηση προβλήματος (ανάλυση με χρήση αυστηρής μεθόδου των διαστάσεων του προβλήματος, δηλαδή των εμπλεκομένων, των δοξασιών τους, των αξιών τους κλπ )

---

501 Μετά από τις παραπάνω αποσαφηνίσεις, μπορούμε εύκολα να δεχτούμε ότι Δημόσια πολιτική δεν συνιστούν: Η παθητική-στατική αντιμετώπιση ζητημάτων που ανακύπτουν, τα διάφορα προγράμματα δράσεως, τα αποσπασματικά-ευκαιρικά “μέτρα πολιτικής”, (προπάντων) η πολιτική ρητορική...

- Εναλλακτικές λύσεις (διατύπωση μελετημένων προτάσεων εναλλακτικών επιλογών δράσης)
- Επιλογή σκοπού (απόφαση προτιμητέου σκοπού άρα και αντίστοιχης εναλλακτικής πρότασης)
- Εκτέλεση (υλοποίηση αποφασισθείσας επιλογής)
- Αξιολόγηση (εκτίμηση αποτελεσμάτων σε σχέση με επιδιωκόμενο σκοπό).

Σύμφωνα με άλλη άποψη οι φάσεις μπορούν να περιοριστούν σε τέσσερις: α) Στη φάση της ανάδειξης των ζητημάτων προτεραιότητας στη ατζέντα των κυβερνώντων, β) στην αναζήτηση των εναλλακτικών λύσεων, γ) στην φάση της επιλογής από τις διάφορες εναλλακτικές, δ) στην φάση της υλοποίησης της απόφασης. Τονίζεται πάντως ότι *“η επιτυχής έκβαση της μιας φάσης δεν εγγυάται την επιτυχή έκβαση της επόμενης. Κάθε φάση έχει την δική της δυναμική”* (Ν.Α.Αλεξόπουλος-Κ.Παπαδημητρίου 2006:17).

Κατά την α) φάση, προσδιορίζονται οι διάφοροι τρόποι με τους οποίους οι ενδιαφερόμενοι δρώντες πετυχαίνουν να αναδείξουν τα θέματα που τους ενδιαφέρουν και να τα εγγράψουν προς αντιμετώπιση στην κυβερνητική ατζέντα<sup>502</sup> (Muller-Surel 2002:108επ.). Αυτό που οφείλουμε να τονίσουμε εδώ είναι ότι *“η υποχρέωση παρέμβασης του Κράτους δεν έχει λοιπόν κανέναν αντικειμενικό χαρακτήρα, αλλά συνιστά το αποτέλεσμα των αλληλοδράσεων ανάμεσα στους ενεχόμενους δημόσιους και ιδιωτικούς δρώντες”* (Muller-Surel 2002:108), δηλαδή έχει έντονα πολιτικό χαρακτήρα.

Κατά την β) φάση, επί των θεμάτων που εμπεριέχονται στην κυβερνητική ατζέντα, αναζητούνται και προτείνονται (στους αποφασίζοντες) εναλλακτικά σχέδια δράσης, ικανά να δώσουν λύσεις στα υφιστάμενα προβλήματα. Η φάση αυτή χαρακτηρίζεται από την ένταση στοχασμού καθότι σχεδόν όλες οι επεξεργασίες που πραγματοποιούνται (πλην περιπτώσεων πιλοτικών εφαρμογών) είναι καθαρά νοητικές (άντληση πληροφοριών, αξιοποίηση μνήμης, συγκρίσεις, επινόηση τρόπων δράσης, σταθμίσεις κλπ). Κατά τη φάση αυτή, το λεγόμενο *“παίγνιο της παραγωγής δημοσίων πολιτικών”* (Ν.Α.Αλεξόπουλος-Κ.Παπαδημητρίου 2006:17επ), αναμετρούνται τόσο οι διάφοροι δρώντες (ή παίκτες) σε συνδυασμό με τις απαιτήσεις που έχουν όσο και οι υφιστάμενες διαδικασίες (θεσμικές και εξωθεσμικές), εντός του δεδομένου κοινωνικοπολιτικού-πολιτιστικού περιβάλλοντος. Το τελευταίο ιδιαίτερα φαίνεται πως διαθέτει σημαντικό ειδικό βάρος, καθότι η πολιτική δεν σχεδιάζεται ούτε αποφασίζεται στο κενό αλλά είναι το αποτέλεσμα της αλληλεπίδρασης (διάδρασης) των επιθυμιών και αποφάσεων αυτών που αποφασίζουν και διαχειρίζονται τις δημόσιες πολιτικές με αυτές των εμπλεκόμενων κοινωνικών και οικονομικών παραγόντων που συνιστούν το υπόβαθρο (η αλλιώς περιβάλλον) της δημόσιας

502 Την κυβερνητική ατζέντα συγκροτεί το σύνολο των θεμάτων που έχουν κερδίσει την προσοχή της κυβέρνησης και για να επιτευχθεί αυτό, παίζουν ρόλο πολλοί παράγοντες (ενδιαφερόμενοι, επιχειρηματίες πολιτικής, θεματικά δίκτυα κλπ), οι οποίοι μετέρχονται διάφορες μεθόδους (σύμπτυξη συμμαχιών, χρήση μμε, κινητοποίηση συμβόλων, κατάλληλες νομικές διατυπώσεις κλπ)

λειτουργίας (Ν.Α.Αλεξόπουλος-Κ.Παπαδημητρίου 2006:16). Η εναρμόνιση των εναλλακτικών προτάσεων με το ευρύτερο περιβάλλον και τις προσδοκίες σημαντικών ομάδων του πληθυσμού σχετίζεται ευθέως ανάλογα με την αποτελεσματικότητα των κρατικών παρεμβάσεων. Όπως χαρακτηριστικά τονίζει η Κ.Σπανού, *“αν και οι δημόσιες πολιτικές φαίνεται να εκπορεύονται από την πολιτική εξουσία, η οποία αποτελεσματικότητά τους εξαρτάται από την κινητοποίηση των κοινωνικών υποκειμένων που εμπλέκονται υπέρ των επιλογών τους και από τη συμμόρφωσή τους προς τις επιταγές τους. Με άλλα λόγια, η αποτελεσματική άσκηση πολιτικής θέτει το ζήτημα του βαθμού στον οποίο είναι δυνατόν να ελεγχθούν και να κατευθυνθούν οι επί μέρους συμπεριφορές και δραστηριότητες που συμβάλλουν στην επιτυχή εφαρμογή της”* (2001:175). Συνοπτικά συνεπώς, μπορούμε να σημειώσουμε ότι η αποτελεσματικότητα των δημόσιων πολιτικών εξαρτάται από τον βαθμό νομιμοποίησής τους μέσα στο ευρύτερο κοινωνικοπολιτικό-πολιτιστικό σύστημα στο οποίο ασκούνται.

Κατά την γ) φάση, της επιλογής μιας από τις διάφορες εναλλακτικές, ουσιαστικά δηλαδή του προσδιορισμού των σκοπών και των τρόπων για την επίτευξή τους, ξαναβρίσκουμε όλη τη συλλογιστική που αναπτύχθηκε ήδη στη διαδικασία λήψης αποφάσεων (IV.4). Η δημόσια πολιτική διαμορφώνεται, είτε σύμφωνα με το ορθολογικό υπόδειγμα είτε σύμφωνα με το υπόδειγμα της προσαύξεσης είτε σύμφωνα με το υπόδειγμα του “κάδου απορριμάτων”. Η λογική του ορθολογικού υποδείγματος (διαθέτω όλες τις απαραίτητες πληροφορίες τις οποίες και επεξεργάζομαι, ορίζω τους στόχους, επιλέγω άριστη χρήση των μέσων που διαθέτω για να τους πετύχω, επιλέγω την καλύτερη στρατηγική), όπως είδαμε ήδη, έχει από καιρό κατακριθεί (Simon, Μακρυδημήτρης), ενώ σύγχρονοι συγγραφείς<sup>503</sup> δεν διστάζουν να γράψουν ότι *“η πραγματικότητα των διαδικασιών απόφασης απέχει πολύ από το μοντέλο της ορθολογικής απόφασης”* (Muller-Surel 2002:174). Λαμβάνοντας ως βάση την περιορισμένη ορθολογικότητα του Simon, αναγόμεστε στα δύο, κυρίως, υποδείγματα που ισχύουν σήμερα για δημόσιες πολιτικές, αυτό της προσαύξεσης ή *“ασύνδετης διαδικασίας επαυξητικών βημάτων”*, όπως το ονόμασε ο Lindblom και αυτό του κάδου απορριμάτων των Marsh and Olsen. Κατά το πρώτο, *“η διαδικασία απόφασης συνιστά καταρχήν μια μορφή διαπραγμάτευσης και αμοιβαίας συμφωνίας ανάμεσα στους δρώντες. Αυτό σημαίνει πως ο συμβιβασμός βρίσκεται στην ίδια την καρδιά της διαδικασίας”* η οποία συνεχίζεται βήμα προς βήμα *“στη διάρκεια του οποίου ο φορέας λήψεως αποφάσεων, αντί να επιδιώξει την επιτάχυνση των πραγμάτων, σ’ένα είδος ολικής ρήξης, θα επιχειρήσει την προοδευτική και συνεχή τροποποίηση του συστήματος στο οποίο επιθυμεί να παρέμβει”* (Muller-Surel 2002:176 και 187επ). Κατά το δεύτερο υπόδειγμα, μέσα ένα σύστημα παραγωγής πολιτικών *“συναντάμε ταυτόχρονα τέσσερα ρεύματα (αναλυτικές κατηγορίες): προβλήματα,*

---

503 *“Η πεπερασμένη δυνατότητα της ανθρώπινης νοημοσύνης να συνεκτιμά ανά πάσα στιγμή πλήθος εναλλακτικών ώστε να επιλέγει την βέλτιστη. Οι εμπλεκόμενοι δρώντες/παίκτες λειτουργούν περισσότερο για να δικαιολογήσουν –εξασφαλίσουν - βελτιώσουν την θέση τους στο σύστημα διακυβέρνησης και όχι για την επίλυση συλλογικών προβλημάτων. Η σειρά: αναγνώριση προβλήματος, επιλογή εναλλακτικής, υλοποίηση δεν ισχύει...”* (Ν.Α.Αλεξόπουλος-Κ.Παπαδημητρίου 2006:17)

εναλλακτικές, συμμετέχοντες και συγκυρίες αποφάσεων, που κάποια στιγμή συναντώνται. Η συνάντηση είναι αναγκαία για να οδηγηθούμε σε αλλαγή δημοσίων πολιτικών. Η εμπρόθετη δράση παικτών σε κάθε ρεύμα ξεχωριστά δεν είναι ικανή να οδηγήσει στην αλλαγή της κυβερνητικής ατζέντας. Τα προβλήματα και οι λύσεις συναντώνται μέσα από μια χαοτική αβέβαιη διαδικασία και επιλέγονται από τους λήπτες αποφάσεων κατά την συγκρότηση της κυβερνητικής ατζέντας” (Ν.Α.Αλεξόπουλος-Κ.Παπαδημητρίου 2006:18).

Πέραν των δύο βασικών υποδειγμάτων που καταγράφηκαν, οι Muller-Surel έχουν αναδείξει και ένα άλλο σχήμα μοντέλων απόφασης. Τις αυταρχικές και τις διαπραγματευόμενες (ορθότερα διαπραγματεύσιμες). Κατά το υπόδειγμα των αυταρχικών, “η κυβερνητική αρχή, προκειμένου να υπερσκελίσει τις δεσμεύσεις που ασκούν σ’ αυτήν οι διάφορες ενεχόμενες ομάδες αναφορικά με την απόφαση, τείνει να επιβάλει τους τρόπους όπως και το περιεχόμενο της απόφασης”, ενώ κατά το υπόδειγμα των διαπραγματεύσιμων αποφάσεων που συνιστά το “αντίστροφο μοντέλο” το οποίο “...παραπέμπει στην ιδέα της “τρογγυλής τράπεζας” ή του φόρουμ στους κόλπους του οποίου το σύνολο των ενδιαφερόμενων δρώντων (είτε λόγω της αρμοδιότητάς τους είτε γιατί η απόφαση αγγίζει τα συμφέροντά τους) ενθαρρύνονται στο να εκφράζουν τη γνώμη τους, ενώ η τελική απόφαση παρουσιάζεται έτσι ως μια “σύνθεση” του συνόλου των θέσεων” (2002:167).

Όπως πάλι σημειώνουν οι Muller-Surel, όλα τα παραπάνω υποδείγματα, πέραν των όσων συνεισφέρουν στη λήψη έλλογων αποφάσεων, έχουν μια ξεχωριστή βαρύτητα, στον βαθμό που επιτυγχάνουν μια “μετατόπιση του ζητήματος προς τους γνωστικούς, κανονιστικούς και θεσμικούς προσδιορισμούς της επιλογής” και εντέλει επιτρέπουν “..την προσέγγιση μέσω των δρώντων σε μια προσέγγιση μέσω των γνωστικών δομών” (2002:180). Η κορυφαία τελευταία παρατήρηση όμως έχει τις συνέπειές της, ενισχύοντας το ειδικό βάρος της εμπειρογνωμοσύνης (που κατέχει η γραφειοκρατία) έναντι της πολιτικής, καθότι σε αυτήν την περίπτωση, “οι διάφορες γραφειοκρατίες που αναλαμβάνουν την προετοιμασία, και στη συνέχεια την εφαρμογή της απόφασης, διαδραματίζουν επιπλέον έναν ιδιαίτερο ρόλο” (Muller-Surel 2002:168).

Κατά την κλασική διοικητική σκέψη, “οι πολιτικές δεν υλοποιούνται αυτομάτως: πρέπει να πραγματοποιηθούν, να εκτελεστούν... Η εκτέλεση αποτελεί, όχι μόνο την λυδία λίθο των δημοσίων πολιτικών...αλλά ακόμα βαθύτερα αυτή καθ’ εαυτήν την έκφραση της ενεργητικής διάστασης της διοίκησης” και αναδεικνύοντας την διαλεκτική σχέση απόφασης-εφαρμογής, “η ορθολογική δράση δεν γίνεται αντιληπτή χωρίς μια προηγούμενη πράξη επιλογής. Και αντιθέτως, η απόφαση δεν γίνεται πραγματικότητα παρά αφού εκτελεστεί” (Chevallier 1993:546).

Η διάκριση αυτή έγινε ακόμα πιο σαφής από τη συστημική ανάλυση, σύμφωνα με την οποία, “η σχεδίαση ορισμένης πολιτικής και η εκτέλεσή της είναι από τη φύση τους διακεκριμένες δραστηριότητες...η δε δεύτερη αφορά σε αποφάσεις και πράξεις μέσω των οποίων το πρόγραμμα υλοποιείται στις ατομικές και μεταβλητές καταστάσεις” (Δεκλερής 1989:108) και ενώ σύμφωνα με την αυστηρή εκδοχή “η εκτέλεση είναι υποτελής στη σχεδίαση”, έχει διατυπωθεί και η αντίθετη άποψη, ότι “δεν

υπάρχει σαφής διάκριση μεταξύ σχεδίασης και εκτέλεσης: οι σκοποί ορισμένης πολιτικής ανακαθορίζονται συνεχώς με την αλληλεπίδραση αποφασιζόντων, εκτελεστών και κοινού”, ωστόσο δεν υφίσταται πραγματικό πρόβλημα καθότι όλοι δέχονται ότι σε κάθε περίπτωση “ο εκτελεστής διατηρεί πάντοτε περιθώρια ιδίας αποφάσεως” (Δεκλερής 1989:116). Οι δυνατότητες αυτές που προκύπτουν από τη στενή επαφή των εκτελεστών με την ρέουσα πραγματικότητα και τις μεταβαλλόμενες συνθήκες που διαρκώς αυτή δημιουργεί, έχουν αναδείξει εδώ και πολλά χρόνια την τεράστια σημασία της εκτέλεσης-υλοποίησης-εφαρμογής<sup>504</sup> και τους όρους υπό τους οποίους αυτή επιτυγχάνεται: “Η εκτέλεση μιας πολιτικής περνά μέσα από ένα σύνολο ενεργειών της διοίκησης που σκοπεύουν να την μεταφέρουν στην πραγματικότητα. Προϋποθέτει ταυτόχρονα ότι η διοίκηση προσανατολίζει τη δράση της σύμφωνα με τους στόχους που της έχουν ανατεθεί και ότι ενεργοποιεί τα μέσα που διαθέτει για να εξασφαλίσει την υλοποίησή τους” (Chevallier 1993:552). Ο ίδιος συγγραφέας καταγράφει τα εμπόδια που πρέπει να υπερνηκηθούν προκειμένου να μετατραπεί μια δημόσια πολιτική σε απτή πραγματικότητα αλλά καλύτερα όλων, αυτές τις διεργασίες και απαιτήσεις, τις έχει αναδείξει και προσδιορίσει με πληρότητα η συστημική ανάλυση. Σύμφωνα με αυτήν, η υλοποίηση (όρος ορθότερος από τον όρο εκτέλεση που παραπέμπει σε μηχανιστική διαδικασία) μιας αποφασισθείσας δημόσιας πολιτικής, απαιτεί αφενός την εξέταση και αφετέρου την λήψη αποφάσεων υπέρβασης επί των εξής:

#### *“Α. ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ-ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΑΠΟΦΑΣΙΣΘΕΙΣΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ*

- *Το πρόβλημα να μπορεί να επιλυθεί*
- *Να έχουν τεθεί σαφείς σκοποί. Αοριστία ή ασάφεια ή σύγκρουση μεταξύ τους δημιουργούν σύγχυση και οδηγούν στην αποτυχία*
- *Οι σαφείς σκοποί να εξειδικεύονται σε εξ ίσου σαφείς και μετρήσιμους στόχους, οι οποίοι να είναι χρονικά προσδιορισμένοι.*
- *Οι εντολές- οδηγίες που δίνονται να μπορούν, νομοτελειακά-επιστημονικά, να καταλήγουν στα επιθυμητά αποτελέσματα-στόχους*
- *Είναι απαραίτητο να υπάρχει χρονοδιάγραμμα εκτελέσεως*
- *Είναι απαραίτητο να διατίθενται τα κατάλληλα επιστημονικά και τεχνολογικά μέσα*
- *Είναι απαραίτητο να εξασφαλίζονται επαρκείς πόροι.*

#### *Β. ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΕΣ ΠΡΟΥΠΟΘΕΣΕΙΣ*

- *Καταλληλότητα δημόσιας οργάνωσης που αναλαμβάνει την πολιτική.*
- *Εξασφάλιση συντονισμού των οργανώσεων, σε περίπτωση που είναι πολλές και κατά συνέπεια, απαιτείται συντονισμός*
- *Πρόβλεψη ελάχιστου δυνατού αριθμού κόμβων λήψης απόφασης, ώστε να μη δημιουργούνται συγχύσεις*

---

504 Κατά την στρατιωτική διοικητική σκέψη, η οποία ως γνωστόν προηγείται της ανάλογης πολιτικής-διοικητικής, η επιτυχία ενός σχεδίου έγκειται στην εφαρμογή του. Ο Μέγας Ναπολέων τόνιζε χαρακτηριστικά ότι η αξία της στρατηγικής βρίσκεται στην εκτέλεση-πραγματοποίηση...

- Σε περίπτωση συμμετοχής ιδιωτών, να εξασφαλίζεται η ισορροπία μεταξύ δημοσίων-ιδιωτικών φορέων
- Να εξασφαλίζεται η υποστήριξη εκείνων που θα αναλάβουν την εφαρμογή της πολιτικής και η ενεργός κινητοποίησή τους.

#### Γ. ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ-ΕΛΕΓΧΟΣ

- Να εξασφαλίζεται η ύπαρξη και λειτουργία του κατάλληλου δικτύου επικοινωνίας, ώστε να μπορεί να διαμοιράζεται η απαραίτητη πληροφορία.
- Να προβλέπεται και να οργανώνεται σύστημα παρακολούθησης της πολιτικής (monitoring).
- Να προβλέπεται και να λειτουργεί κατάλληλο σύστημα ελέγχου, ώστε να είναι δυνατές διορθωτικές παρεμβάσεις.

#### Δ. ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

- Η σχεδίαση της πολιτικής να έχει γίνει με εκτίμηση των ευρύτερων συνθηκών, του πολιτικού-διοικητικού-κοινωνικού περιβάλλοντος.
- Να υφίσταται, όσο είναι δυνατόν «σταθερή κατάσταση», στο πολιτικό-διοικητικό και κοινωνικό περιβάλλον” (Δεκλερής 1989:111-114).

Η φάση της υλοποίησης είναι συνεπώς η κορυφαία στιγμή όπου η σχεδίαση συναντά την πραγματικότητα και όπου δοκιμάζεται οποιαδήποτε λαμπρή ιδέα γεννήθηκε στο μυαλό των σχεδιαστών και εγκρίθηκε από τους αποφασίζοντες. Η φάση αυτή, προφανώς εξαρτάται από την προηγούμενη, τις κατευθύνσεις της οποίας ακολουθεί αλλά είναι εξίσου προφανές, λόγω της καταλυτικής δύναμης της πραγματικότητας (ή της “κανονιστικής της δύναμης”, όπως αρέσκονται να λένε πολλά διοικητικά στελέχη) πως έχει σημαντική αυτοτέλεια και πως επηρεάζει με τη σειρά της (αναδρά) επί της αρχικής σχεδίασης<sup>505</sup>. Τονίζοντας τη σχέση αυτή (διάκρισης αλλά και επηρεασμού) μεταξύ σχεδίασης-υλοποίησης και εξαίροντας τη σημασία της δεύτερης, ειδικά σε αναφορά με το θέμα της αναδιοργάνωσης, σύγχρονοι συγγραφείς σημειώνουν: “*Η διαχείριση μεγάλων αλλαγών στο πλαίσιο μιας οργάνωσης είναι πάντοτε δύσκολη. Η υλοποίηση ενός ανασχεδιασμού είναι άκρως επικίνδυνη. Οι περισσότερες οργανώσεις αποτυγχάνουν λόγω κακής υλοποίησης παρά λόγω κακού σχεδιασμού. Ένας μέτριος σχεδιασμός, εάν εφαρμοστεί σωστά, μπορεί με τον καιρό να γίνει εκμεταλλεύσιμος. Όμως, ακόμα και οι πιο εκλεπτυσμένοι και περίτεχνοι σχεδιασμοί είναι καταδικασμένοι να αποτύχουν, εάν η διοίκηση χειριστεί αδέξια την υλοποίησή τους*” (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:226). Η διαπίστωση αυτή μας οδηγεί να εξετάσουμε γενικότερα τους τρόπους και τα μέσα, τα διάφορα εργαλεία όπως λέγονται, που χρησιμοποιούνται-αξιοποιούνται στις δημόσιες πολιτικές και συμβάλλουν στην υλοποίηση τους.

Ξεκινώντας από την βασική παρατήρηση του Chevallier ότι, “*η διοίκηση είναι επιφορτισμένη*

505 ...Είναι γνωστή η ρήση των στρατιωτικών ότι κανένα σχέδιο δεν αντέχει μετά την πρώτη επαφή με τον εχθρό... Εννοώντας ότι απαιτείται η αναπροσαρμογή του σύμφωνα με τα διαρκώς μεταβαλλόμενα δεδομένα μιας εξελισσόμενης μάχης...

να υλοποιεί τις πολιτικές ενεργοποιώντας τα νομικά, υλικά και ανθρώπινα μέσα τα οποία διαθέτει” (1993:551), οφείλουμε να κάνουμε τη διάκριση μεταξύ διαμόρφωσης και υλοποίησης.

Η **διαδικασία διαμόρφωσης** δημόσιων πολιτικών είναι κατά κύριο λόγο διανοητική. Βασίζεται δηλαδή στον κύκλο της νόησης-στοχασμού και συμπεριλαμβάνει συλλογή στοιχείων, ταξινόμησή τους, επεξεργασία τους με κριτήρια αφενός της επιστήμης και αφετέρου της θεσμικής μνήμης της Διοίκησης, κατάληξη σε προτάσεις δραστηριοποίησης-δράσης, προβλέψεις για ενδεχόμενες συνέπειες-επιπτώσεις, ακόμα και προσδιορισμό σκοπών και στόχων. Αντίθετα, η **διαδικασία υλοποίησης** δημόσιων πολιτικών είναι κατά κύριο λόγο πραγματιστική, συνίσταται σε παρέμβαση στην πραγματικότητα με τα μέσα που αρμόζουν σε κάθε περίπτωση. Συμπεριλαμβάνει δηλαδή τόσο χρήση νοητικών εργαλείων είτε κανονιστικών (νόμοι, διατάγματα, αποφάσεις Διοίκησης, εντολές) είτε συμβουλευτικών (γνωμοδοτήσεις, απόψεις, ενημερώσεις κλπ) όσο και χρήση υλικών μέσων απίθανης ποικιλίας (χρηματοδοτήσεις διαφόρων τύπων, παροχή υπηρεσιών ή αγαθών, έλεγχοι, κατασκευές, επισκευές, διάφορες υλικές ενέργειες κλπ).

Στα εργαλεία συνεπώς των δημόσιων πολιτικών συγκαταλέγεται πολύ μεγάλη γκάμα επιλογών<sup>506</sup>, με την άσκηση φυσικής βίας βέβαια να συμπεριλαμβάνεται (ως κατεξοχήν κρατικό μονοπώλιο κατά Βέμπερ). Αν εξαιρέσουμε την τελευταία, νόμοι, ρυθμίσεις, κανονισμοί, παροχή υπηρεσιών, αγαθών, χρηματοδότηση δραστηριοτήτων (επιδοτήσεις, δάνεια, εγγυήσεις), δαπάνες, επιβολή και είσπραξη φόρων, ενημέρωση, προτροπή είναι ίσως τα πιο διαδεδομένα.

Συνδυάζοντας τα όσα σημειώσαμε στα δύο προηγούμενα υποκεφάλαια, μπορούμε να διακρίνουμε συνοπτικά, για τις ανάγκες της εργασίας μας, δύο κύρια στάδια. Αυτό της **διαμόρφωσης** και αυτό της **υλοποίησης**. Ωστόσο, και η ακριβής διεξαγωγή των δύο αυτών κύριων σταδίων οδηγεί πάντα σε ένα επιπλέον, αυτό της **επανεξέτασης-αξιολόγησης**, το οποίο όμως μπορεί κάλλιστα να θεωρηθεί ότι συνιστά μέρος του αρχικού σταδίου, καθόσον σε αυτό επανεκτιμάται η πολιτική και ο βαθμός επίτευξης των καθορισμένων στόχων. Γίνεται δηλαδή επανεξέταση των αρχικών στοχεύσεων και εκτιμώνται πλέον υπό το φως των δεδομένων που προέκυψαν κατά το στάδιο της υλοποίησης και ενδεχομένως να αναληφθούν διορθωτικές ενέργειες, οι οποίες δρομολογούν νέα φάση υλοποίησης, νέα φάση επανεξέτασης κ.ο.κ. σε μια εξέλιξη τύπου σπείρας<sup>507</sup>.

Κατά την διοικητική σκέψη, “η αξιολόγηση ... προσπαθεί να εκτιμήσει τις συνέπειες των συλλογικών επιλογών, που προξενούνται τόσο από πολιτικές αποφάσεις όσο και από τη διοικητική λειτουργία.

---

506 “Μια δημόσια πολιτική...μπορεί να περιλαμβάνει διάφορα μέσα, όπως οικονομικού χαρακτήρα (τις χορηγούμενες πιστώσεις προς τα υπουργεία), διανοητικού χαρακτήρα (την τεχνογνωσία που οι δράντες των πολιτικών είναι σε θέση να ενεργοποιούν), ρυθμιστικού χαρακτήρα (το γεγονός της επεξεργασίας μιας νέας ρύθμισης συνιστά ένα νέο μέσο για τους φορείς λήψης αποφάσεων) και τέλος υλικού χαρακτήρα...” (Muller-Surel 2002:36)

507 “ο κύκλος λοιπόν κλείνει με την ανάδραση της εκτέλεσης επί της διαδικασίας λήψης αποφάσεων” (Chevallier 1993:508)

Αυτή δε η αξιολόγηση πραγματοποιείται σε συνάρτηση με τις κοινωνικές συνέπειες, με τον εξωτερικό αντίκτυπο αυτών των επιλογών...” (Chevallier 1993:569) ενώ σύμφωνα με τους πιο συγκεκριμένους όρους της συστημικής ανάλυσης, “η αξιολόγηση προσδιορίζει την αξία ενός προγράμματος και για να το επιτύχει συγκρίνει τα αποτελέσματα της πολιτικής με τους σκοπούς και στόχους για τους οποίους είχε αυτή σχεδιαστεί. Ειδικότερα, η έρευνα αποβλέπει να προσδιορίσει: α) την έκταση πραγματώσεως των στόχων, β) τους παράγοντες του επιτυχούς ή ανεπιτυχούς αποτελέσματος, γ) τον βαθμό επιλύσεως του προβλήματος... εμπεριέχει αξιολογική κρίση, δηλαδή τι αξίζει ό,τι συνέβη” (Δεκλερής 1989:118). Πάντως, όλοι δέχονται τόσο την ένταξή της στον κύκλο της δημόσιας πολιτικής όσο και τη σημαντική βαρύτητά της, τονίζοντας ότι “η αξιολογική προσέγγιση εγγράφεται λοιπόν πλήρως στον ολοκληρωμένο κύκλο της δημόσιας πολιτικής: ολοκληρώνει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, στο πλαίσιο της οποίας οι φάσεις επεξεργασίας/απόφασης/εκτέλεσης/αξιολόγησης αναδρούν συνεχώς οι μεν επί των δε... Εργαλείο “εξορθολογισμού” των δημοσίων πολιτικών, η αξιολόγηση είναι ένα μέσον ενδελεχούς εξέτασής τους, στο όνομα της επιταγής της αποτελεσματικότητας” (Chevallier 1993:570).

Για να καθίσταται εφικτή η τόσο σπουδαία διαδικασία της αξιολόγησης και να μπορούμε να έχουμε ικανοποιητικά και τεκμηριωμένα αποτελέσματα, απαιτείται να έχουμε τόσα και τέτοια δεδομένα που να είναι όσο πιο επιδεκτικά γίνεται σε εκτίμηση. Τέτοια δεδομένα είναι τα ποσοτικά δεδομένα που βέβαια προκύπτουν μόνο από ανάλογες ακριβείς μετρήσεις. Για να επιτυγχάνονται όμως ακριβείς μετρήσεις, απαραίτητη προϋπόθεση είναι η διατύπωση των ορισμών με τρόπο που να καθιστά διακριτά τα παρατηρήσιμα και μετρήσιμα συστατικά τους, οπότε η παράμετρος της σαφήνειας υπεισέρχεται και πάλι<sup>508</sup>. Οπως χαρακτηριστικά επισημαίνεται, “αφετηρία κατανόησης του τρόπου σχεδιασμού ενός συστήματος μέτρησης των αποτελεσμάτων λειτουργίας μιας δημόσιου χαρακτήρα οργάνωσης είναι η αποσαφήνιση του υπό μέτρηση προγράμματος, έργου ή δημόσιας πολιτικής” (Μιχαλόπουλος 2003:103). Οι μετρήσεις και γενικότερα η αξιολόγηση μέσω αυτών επιτρέπουν στη Διοίκηση να διεξάγει τις εργασίες της με τον οικονομικότερο τρόπο. Η παράμετρος αυτή της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, είχε επισημανθεί από παλαιά<sup>509</sup>, ωστόσο η συνολική λειτουργία της γραφειοκρατίας με μη οικονομικό τρόπο, δεν είχε επιτρέψει να αναδειχθεί η αποδοτικότητα (σχέση αποτελέσματος με μικρότερη κατανάλωση πόρων) ως κύρια αρχή. Η ανάδειξη αυτή πραγματοποιήθηκε ωστόσο με την επικράτηση των αρχών του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, κατά τη δεκαετία του '80, οπότε ο Chevallier επισημαίνει ότι, “η διοίκηση είναι επιφορτισμένη να υλοποιεί τις πολιτικές ενεργοποιώντας τα νομικά, υλικά και ανθρώπινα μέσα τα οποία διαθέτει...” και προς αυτήν την κατεύθυνση ενώ “οι καθορισμένοι στόχοι πρέπει να επιτευχθούν”

508 “...η δημόσια πολιτική ή η στρατηγική που μετουσιώνεται σε νομοθεσία θα πρέπει να εκφράζεται μέσω σαφών στόχων και αντίστοιχων μέσων υλοποίησής τους” (R.T.Nakamura-F.Smallwood 1980).

509 Πολλοί διοικητικοί επιστήμονες, που προέρχονταν και επηρεάζονταν από τον χώρο της Οικονομίας, είχαν αναδείξει τη λογική κόστους-οφέλους για την αξιολόγηση των αποφάσεων της Διοίκησης. Είναι χαρακτηριστικό ότι η αρχή αυτή καθιερώθηκε από τη νομολογία του γαλλικού Conseil d' Etat στην υπόθεση "Ville nouvelle Est", ως εργαλείο εκτίμησης της νομιμότητας κατά τον σχετικό ακυρωτικό, δικαστικό έλεγχο ήδη από το 1968!



ταυτόχρονα “η διοίκηση οφείλει να διαχειρίζεται τα μέσα που της έχουν δοθεί με τον καλύτερο δυνατό τρόπο, αποφεύγοντας κάθε σπατάλη” (1993:551).

Λογικό και αναγκαίο επακόλουθο της διαδικασίας αξιολόγησης συνιστά η ενδεχόμενη λήψη διορθωτικών μέτρων, η διόρθωση δηλαδή κάποιων συμπεριφορών ώστε να συγκλίνουν προς τους καθορισμένους στόχους ή (ακόμα και) η αλλαγή των στόχων, ώστε να επιτυγχάνονται οι καθορισμένοι σκοποί. Επειδή η ανάγκη διόρθωσης προκύπτει κατά την φάση της υλοποίησης και γίνεται σύμφωνα με δεδομένα τα οποία προβάλλονται από τους επιφορτισμένους με αυτήν (την υλοποίηση), καθίσταται προφανές το ειδικό βάρος που αποκτούν οι τελευταίοι, δηλαδή οι υπάλληλοι της Διοίκησης, κάτι που έχει επισημανθεί ιδιαιτέρως από τους συγγραφείς και θεωρείται ως το κρίσιμο σημείο έντασης, όπου η τεχνική εμπειρογνομosύνη (μπορεί να) κατισχύει των πολιτικών επιλογών. Ο διεισδυτικός Chevallier, αφού πρώτα επισημάνει ότι, “η εκτόλιξη αυτής της διαδικασίας καταλήγει στην ενίσχυση της επιρροής της διοίκησης επί της διαδικασίας λήψης πολιτικών αποφάσεων”, στη συνέχεια θέτει το ζήτημα μάλλον στα σωστά του μέτρα λέγοντας ότι, “στην πραγματικότητα το κίνημα του εξορθολογισμού βασίζεται στην διαλεκτική σύνδεση στόχων και μέσων και απαιτεί έναν συνεχή διάλογο ανάμεσα στους “αναλυτές” και τους “αποφασίζοντες”, κατά τη διάρκεια των διαφόρων φάσεων. Με την προώθηση του τεχνικού εξορθολογισμού, οι ειδικοί της διοίκησης έχουν την δυνατότητα να πλαισιώνουν και να επηρεάζουν την ελευθερία επιλογής των αιρετών” (1993:509). Αυτή είναι μια κορυφαία παρατήρηση, καθότι αναδεικνύει το πραγματικό βάρος της διοικητικής-οργανωτικής τεχνολογίας επί των πολιτικών αποφάσεων και τη σημειώνουμε. Κοιταγμένη από μίαν άλλη σκοπιά, αμιγώς ελληνική, η ίδια παρατήρηση μάλλον δικαιολογεί τη μη προώθηση της συγκεκριμένης μεθοδολογίας στην ελληνική πραγματικότητα...(αναλυτικά σε Κεφάλαιο VII).

Συνοψίζοντας πάντως με κάπως πρακτικό τρόπο όλα τα παραπάνω, μπορούμε να ορίσουμε δύο βασικές φάσεις-στάδια της δημόσιας πολιτικής: Αυτήν της διαμόρφωσης και αυτήν της υλοποίησης. Επειδή όμως η δεύτερη είναι όχι μόνο χρονικά υφιστάμενη της πρώτης αλλά και λογικά υποταγμένη σε αυτήν (Δεκλερής 1989), γι’ αυτό και στην πρώτη επαφίεται συνήθως και η παρακολούθηση της υλοποίησης (monitoring). Στην τελευταία αυτή λειτουργία εντάσσεται η λήψη πληροφοριών για την πορεία επίτευξης των καθορισθέντων στόχων (ανάδραση), καθώς και η λήψη μέτρων για την απαιτούμενη διόρθωση στην περίπτωση απόκλισης (αναπροσαρμογή). Αναλυτικότερα, κατά την πρώτη φάση, της διαμόρφωσης-σχεδιασμού, έχουμε τη συγκέντρωση δεδομένων, την επεξεργασία τους, τη σύγκριση εναλλακτικών προτάσεων, τη λήψη αποφάσεων επιλογής κάποιας εξ αυτών και τη διαμόρφωση ενός συνεκτικού σχεδίου αφενός επιθυμητών σκοπών και αφετέρου τρόπων-διαδικασιών για την επίτευξή τους. Κατά τη δεύτερη φάση, της υλοποίησης, έχουμε δεδομένους τους στρατηγικούς σκοπούς και τους κύριους στόχους και οι υπηρεσίες που τους αναλαμβάνουν οφείλουν να προσδιορίσουν τον ακριβή τρόπο με τον οποίο θα

τους πετύχουν, (ενδεχομένως) με το μικρότερο δυνατό κόστος σε πόρους. Αυτό συνεπάγεται την επεξεργασία πληροφοριών για την ακριβή κατάσταση και την ενδεδειγμένη πορεία, την εκπόνηση σχεδίων δράσης, την ανάληψη δράσης με εκδήλωση συγκεκριμένων συμπεριφορών και πραγματοποίηση συγκεκριμένων ενεργειών και τη συνεχή όσο και πολλαπλή υποστήριξη (νομική, τεχνική κλπ) των φορέων που εμπλέκονται.

Από την παραπάνω διάκριση, γίνεται φανερό ότι για λόγους λειτουργικής εξειδίκευσης (διαχωρισμό έργου κατά λειτουργία ή διαδικασία), οι δύο φάσεις μπορούν να ανατίθενται σε διαφορετικά όργανα, με την πρώτη (σχεδιασμό) να την αναλαμβάνουν όργανα που έχουν συνολική θέαση και ευθύνη, δηλαδή κεντρικά όργανα και τη δεύτερη (υλοποίηση) να την αναλαμβάνουν όργανα που είναι πιο κοντά στους πολίτες, δηλαδή περιφερειακά και τοπικο-αυτοδιοικητικά.

Εντέλει, το συνολικό σχήμα των δημόσιων πολιτικών που περιγράφηκε φαίνεται άκρως ικανοποιητικό ως εργαλείο διοίκησης. Ωστόσο τα πράγματα δεν είναι εντελώς ρόδινα και πέραν από τις διαφωνίες μεταξύ των ίδιων των υποστηρικτών του, έχουν καταγραφεί και επικρίσεις σχετικά με ορισμένες παραδοχές του σχήματος. Η κριτική που έχει γίνει στις αποφάσεις και στα σχέδια βασίζεται σε αποδείξεις των κοινωνιολόγων που δείχνουν ότι *“η διατήρηση τη συνοχής των οργανώσεων απαιτεί οι σκοποί να περιβάλλονται από ορισμένη ασάφεια ώστε όλοι να μπορούν να ταυτίζονται με την οργάνωση: όσο περισσότερο οι οργανώσεις γίνονται σύνθετες, τόσο περισσότερο οι σκοποί γίνονται ασαφείς και ακαθόριστοι”* (Chevallier 1993:503), ενώ η αξιολόγηση έχει και αυτή τα όρια της: *“Η πολιτική λογική, όχι μόνον αποκλείει έναν απόλυτο εξορθολογισμό των αποφάσεων, καθιστώντας έτσι εύθραυστες τις βάσεις επί των οποίων στηρίζονται οι διαδικασίες αξιολόγησης<sup>510</sup>, αλλά επίσης βαρύνει πάνω στην ίδια την άσκηση της λειτουργίας αξιολόγησης”* (Chevallier 1993:575). Στην ίδια κατεύθυνση και οι Muller-Surel, που τονίζουν ότι *“...μερικές φορές, οι κυβερνητικοί σκοποί θα παραμένουν αόριστοι, και μάλιστα διαφορούμενοι”* (2002:40), ο Μακρυδημήτρης που επισημαίνει ότι *“..όσο πιο έντονο είναι το αξιακό περιεχόμενο και ο προσανατολισμός μιας δράσης (λ.χ. υγεία, παιδεία, ασφάλεια, ποιότητα ζωής κοκ) τόσο λιγότερο είναι αυτό δεκτικό επακριβούς μέτρησης, υπολογισμού και αποτίμησης”* (2006:234), ενώ ο Παπούλιας γράφει ακόμα και σήμερα ότι ναι μεν *“οι δημόσιες πολιτικές είναι απαραίτητες στη λειτουργία του πολιτικού συστήματος..”,* ωστόσο οι σκοποί-στόχοι τους *“είναι συνήθως ασαφείς και ταυτίζονται από την πολιτική εξουσία με μελλοντικές μεταρρυθμίσεις και αλλαγές οι οποίες με τη σειρά τους χρησιμοποιούνται στο πολιτικό παίγνιο”* (2011:74).

Ενα πρόσθετο πρόβλημα φαίνεται να δημιουργείται από την έλλειψη συνοχής και την αντιφατικότητα κάποιων δράσεων. Οι Muller-Surel τονίζουν και πάλι πως, *“..για την ύπαρξη μιας δημόσιας πολιτικής δεν είναι υποχρεωτική η συναρμογή όλων των σχετικών μέτρων σε ένα κανονιστικό και*

---

510 *“Όταν οι στόχοι δεν είναι σαφείς και ξεκάθαροι, δύσκολα μπορεί κανείς να υπολογίσει το βαθμό επιτυχίας στην επίτευξή τους”* (Μακρυδημήτρης 2006:235)

γνωστικό πλαίσιο απόλυτα συνεκτικό”, για να συμπληρώσουν όμως στη συνέχεια πως, “..κάθε δημόσια πολιτική χαρακτηρίζεται από αντιφάσεις, και μάλιστα έλλειψη συνοχής, που πρέπει να λαμβάνεται υπόψη χωρίς ωστόσο να λειτουργούν απαγορευτικά στον ορισμό του νοήματος των κυβερνητικών ενεργειών” (2002:41).

Με τα νέα δεδομένα όμως τόσο στο επίπεδο της θεωρίας (προσθήκη της Διοίκησης μέσω Στόχων και του Μάνατζμεντ Ολικής Ποιότητας) όσο και προπάντων, στο επίπεδο της τεχνολογίας, δημιουργήθηκαν νέες δυνατότητες. Με θεμελιωτή τον Peter Drucker<sup>511</sup>, κατά τη δεκαετία του '50, η **Διοίκηση με Στόχους** αποτελεί ένα δυναμικό σύστημα παρακίνησης και υποκίνησης των εργαζομένων, μια διοικητική φιλοσοφία που δείχνει σεβασμό στο ανθρώπινο δυναμικό της οργάνωσης και επιδιώκει, μέσα από την επίτευξη των ξεχωριστών ατομικών στόχων την τελική επίτευξη των οργανωσιακών στόχων. Σύμφωνα με έναν πολύ περιεκτικό ορισμό, η διοίκηση με στόχους ή αποτελέσματα (Management by Objectives-MbO) αποτελεί μια φιλοσοφία διοίκησης σύμφωνα με την οποία, η αποσαφήνιση των στόχων και των ενεργειών που απαιτούνται για την επίτευξη τους, όταν συνοδεύεται από συμμετοχή των εργαζομένων στη διαμόρφωση των στόχων, εξασφαλίζει υπευθυνότητα και αυτοέλεγχο των εργαζομένων καθώς και υψηλό επίπεδο υποκίνησής τους και οδηγεί σε αύξηση της αποτελεσματικότητας της οργάνωσης (Τύπας-Κατσαρός 2003:179). Η διοίκηση με στόχους δεν είναι κάτι καινοφανές αλλά κάτι πολύ γνωστό εδώ και πολλά χρόνια (οι στρατιωτικές διοικήσεις λειτουργούσαν έτσι από την εποχή των ναπολεοντείων πολέμων...). Στη σύγχρονη όμως εκδοχή της διαφοροποιείται ριζικά από τις παλαιότερες κατά το ότι προϋποθέτει την επικοινωνία-συμφωνία των μερών που αναλαμβάνουν συγκεκριμένη δράση για επίτευξη στόχων (Χ.Μπουρσανίδης-Κ.Παπαδημητρίου-Π.Πασσάς 2010:16).

Το σύστημα αυτό μπορεί να μας βοηθήσει σημαντικά στην υπέρβαση των δυσκολιών που σημειώσαμε και αυτό γιατί, όπως έχει τονιστεί εδώ και χρόνια, “..η ΔμΣ ως ολοκληρωμένο σύστημα Διοίκησης περιλαμβάνει και συμβάλλει:

- α) στον σαφέστερο δυνατό προσδιορισμό της οργανωτικής αποστολής και του οργανωτικού χαρακτήρα, την ανάπτυξη των βραχυ και μεσο-πρόθεσμων προγραμμάτων δράσης, τη θέσπιση και ιεράρχηση σαφών και επαληθεύσιμων στόχων, προτεραιοτήτων και δεικτών αποτελέσματος,
- β) στην αμοιβαία εμπλοκή προισταμένων και υφισταμένων στον προγραμματισμό, την υλοποίηση και αξιολόγηση της διοικητικής δράσης,
- γ) στη διαμόρφωση ενός ευέλικτου, δυναμικού και συμμετοχικού πλαισίου...και προάγει...την προσαρμογή σε μεταβαλλόμενες συνθήκες και τη σταδιακή απορρόφηση της περιβαλλοντικής αβεβαιότητας” (Μακρυδημήτρης “η στοχοθεσία...” σε Δεκλερής 1989:279). Την έμφαση αυτή στο επίμαχο ζήτημα

---

511 Ο Peter Drucker, μεταξύ άλλων, ήταν και σύμβουλος της γιγαντιαίας πολυεθνικής εταιρίας General Motors και σήμερα, πάνω από 50 χρόνια από την πρώτη του εκδοτική εμφάνιση (αρχές δεκαετίας '50), είναι πετυχημένος συγγραφέας πολλών βιβλίων για το μάνατζμεντ και γυρνά τον κόσμο παραδίδοντας σχετικές διαλέξεις...

της σαφήνειας<sup>512</sup> των στόχων και στη μέσω αυτών παρακίνηση για επίτευξη αποτελεσμάτων, τονίζουν πολλοί συγγραφείς. Ο Κανελλόπουλος γράφει χαρακτηριστικά ότι “η πρώτη και βασική απαίτηση είναι σαφείς στόχοι” (1995:400), ότι “η διοίκηση δια στόχων καθορίζει εκ των προτέρων αυτό που ο οργανισμός θέλει να συμβεί κι ύστερα επιδιώκει να το κάνει να συμβεί”(1995:398), ενώ οι Νάντλερ-Τούσμαν ότι “η στρατηγική συνδέεται στενά με συγκεκριμένους μετρήσιμους στόχους” (2005:49). Το πλέον σημαντικό πλεονέκτημα είναι ότι “οι στόχοι συγκεντρώνουν την προσοχή σ’αποτελέσματα” (Κανελλόπουλος 1995:400), ενώ επιπλέον “οι στόχοι διευκολύνουν τον έλεγχο και χρησιμοποιούνται σαν μέτρο της εκτέλεσης...” (Κανελλόπουλος 1995: 401).

Συμπληρωματική έννοια και απαραίτητο εργαλείο ενός συστήματος στοχοθεσίας αποτελούν **οι μετρήσεις**, οι οποίες θεωρούνται ως *sine qua non* όρος για την λειτουργία της διοίκησης. Είναι χαρακτηριστική η φράση που αποτυπώνει την κυρίαρχη αντίληψη, «Αμα δεν μπορείς να μετρήσεις δεν μπορείς να διοικήσεις». Οι μετρήσεις πραγματοποιούνται με τη χρήση κατάλληλων δεικτών επίδοσης. Αυτοί είναι εργαλεία καταγραφής και αποτίμησης της οργανωτικής απόδοσης και μπορούν να διακριθούν, ανάλογα με την επιδιωκόμενη καταγραφή καταρχήν, σε ποσοτικούς και σε ποιοτικούς. Σύμφωνα με την πλούσια σχετική βιβλιογραφία, ποσοτικοί είναι οι δείκτες που χρησιμοποιούν αριθμητικούς όρους ενώ ποιοτικοί είναι εκείνοι που εκτιμούν τα χαρακτηριστικά των διαδικασιών ή υπηρεσιών τα οποία αποτυπώνουν με διαβαθμίσεις του τύπου: «μέτρια» ή «καλά». Και ναι μεν οι ποσοτικοί είναι πιο δύσκολοι στο να δημιουργηθούν και να καθιερωθούν αλλά από τη στιγμή που θα εφαρμοστούν παρέχουν περισσότερα πλεονεκτήματα διότι, αφενός είναι πιο απλοί στη συλλογή-επεξεργασία τους και αφετέρου επιτρέπουν τη σύγκριση. Παρά τις προσπάθειες όμως, δεν έχει επιτευχθεί η αποτίμηση σε αριθμητικούς όρους όλων των υπηρεσιών που διαχειρίζεται το κράτος<sup>513</sup>. Κατά συνέπεια, η χρήση και ποιοτικών δεικτών είναι επιβεβλημένη, οπότε πρέπει να καταβάλλεται διαρκής προσπάθεια περιορισμού της αναπόφευκτης υποκειμενικότητας.

Η χρήση δεικτών αναδεικνύει την πραγματικότητα των επιδόσεων μιας δημόσιας υπηρεσίας. Ξεδιαλύει την ενδεχόμενη διάσταση μεταξύ της εικαζόμενης (εκείνης που έχουν στο

---

512 “Το σύστημα MBO απαιτεί τη σαφή και συγκεκριμένη διατύπωση των αντικειμενικών σκοπών” (Μ.Ζαβλανός 1988α:163)

513 Σύμφωνα με πολλούς σύγχρονους συγγραφείς, τα πάντα μπορούν να μετρηθούν με την επινόηση και χρήση κατάλληλων δεικτών. Ο Θ.Τσέκος γράφει χαρακτηριστικά πως “τα πάντα μετριούνται: όσο πιο τυποποιημένα είναι μετρώνται φθηνότερα, όσο λιγότερο τυποποιημένα είναι, έχουμε υψηλότερο κόστος μέτρησης” (2000:95). Δείκτες μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τη μέτρηση, τόσο των εισροών όσο και των εκροών, τόσο των διαδικασιών όσο και των αποτελεσμάτων, τόσο των άμεσων αποτελεσμάτων όσο και των αψότερων επιπτώσεων κοκ. Οι δείκτες επιπτώσεων ιδιαίτερα, επειδή αναπόφευκτα αναφέρονται σε μεγάλο χρονικό ορίζοντα, διακρίνονται περαιτέρω σε ειδικούς, με τους οποίους μετρώνται οι επιδράσεις που παρατηρούνται μετά από συγκεκριμένο χρονικό διάστημα και συνδέονται άμεσα με την εφαρμογή συγκεκριμένης διοικητικής δραστηριότητας και τους πολίτες που υπέστησαν τις συνέπειές της και τους καθολικούς δείκτες που μετρούν τις μακροπρόθεσμες επιδράσεις που επηρεάζουν ένα ευρύτερο πληθυσμιακό σύνολο (ΔΕΕ 2007).

νου τους οι πολιτικοί προϊστάμενοι και οι υπάλληλοι των υπηρεσιών) και της πραγματοποιούμενης απόδοσης και ουσιαστικής προς τα έξω λειτουργίας της δημόσιας οργάνωσης (Σ.Χριστοπούλου 2008). Με τους δείκτες καθίσταται εύκολα κατανοητό, το πραγματικό περιεχόμενο των υπηρεσιών που προσφέρονται στους πολίτες καθώς και η εκτίμηση των τελευταίων προς αυτές τις υπηρεσίες. Ο βαθμός ανταπόκρισης που επιτυγχάνει μια δημόσια οργάνωση την καθοδηγεί στη συνέχεια στην επανεξέταση της λειτουργίας της, στη διόρθωση ενδεχόμενων αστοχιών και στη βελτίωση της συνολικής παρουσίας της τόσο προς τα μέσα όσο και προς τα έξω. Επανεξετάζοντας και επανεκτιμώντας τη δράση τους, οι υπηρεσίες μπορούν να μαθαίνουν και να βελτιώνονται, καθότι *“το διοικητικό σύστημα όσο μετρά μαθαίνει”* (Μιχαλόπουλος 2003:98).

Η καταγραφή πάντως των αποτελεσμάτων των διαφόρων μετρήσεων, πέραν της πληροφόρησης της ίδιας της Διοίκησης για την ποιότητα του έργου της, δεν σημαίνει τίποτα για την κοινωνία, την οικονομία και την πολιτική, εάν δεν καταλήγει σε μία έκθεση συμπερασμάτων, *“έκθεση πεπραγμένων”* που να απευθύνεται προς όλους τους δρώντες, δηλαδή προς την κοινωνία, τους οικονομικούς και πολιτικούς φορείς (**λογοδοσία**). Είναι απαραίτητο, κάθε συνολική μέτρηση να ολοκληρώνεται με σύνταξη μιας σχετικής έκθεσης, η οποία στη συνέχεια να λαμβάνει ευρεία δημοσιότητα ανάλογα με το επίπεδο λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας (κεντρικό, περιφερειακό, τοπικό), να υποκινεί τη σχετική συζήτηση και την εξαγωγή χρήσιμων συμπερασμάτων, συμβάλλοντας τελικά στην εμβάθυνση της Δημοκρατίας. Το συγκεκριμένο σύστημα αφενός συμβάλει κατά πολύ στην ενίσχυση του εξορθολογισμού των διοικητικών λειτουργιών-δραστηριοτήτων και αφετέρου διαγράφει ένα πολύ πιο χρήσιμο πλαίσιο για την περαιτέρω εμβάθυνση επ’ αυτών. Όπως χαρακτηριστικά έχει επισημανθεί, *“ένα άλλο μεγάλο πλεονέκτημα της διοίκησης με βάση τους αντικειμενικούς σκοπούς είναι ότι τείνει να εξαναγκάσει στην αποσαφήνιση των οργανωτικών ρόλων και της οργανωτικής δομής...”* (Koontz-O'Donnell 1984α:261) και αυτήν την παρατήρηση προφανώς την κρατάμε ως ιδιαίτερα χρήσιμη!

Αλλά και πέραν της επιρροής του επί των οργανωτικών δομών, το σύστημα ΔμΣ παρουσιάζει το πλεονέκτημα να μπορεί να συνδεθεί και να εκφραστεί μέσα από την κατάρτιση προϋπολογισμών προγραμμάτων (Κεφ. IV.4). Κατά τον Chevallier, αυτή η σύνδεση είναι και επιθυμητή και εύκολη καθότι *“σκοπός είναι πάντοτε η προσαρμογή στις συλλογικές επιλογές των κριτηρίων οικονομικής αποτελεσματικότητας, αποσαφηνίζοντας τους στόχους, συγκρίνοντας συστηματικά όλα τα μέσα που είναι διαθέσιμα για την επίτευξη τους, υπολογίζοντας τέλος τα πλεονεκτήματα και το κόστος κάθε προγράμματος”* (1993:506). Περιγράφοντας αναλυτικά τη διαδικασία, μπορούμε να φανταστούμε ότι, με βάση τις πολιτικές αποφάσεις-κατευθύνσεις, καταρτίζονται τα διάφορα προγράμματα, τα οποία περιέχουν τόσο τους επιδιωκόμενους στόχους όσο και την παραχώρηση των απαιτούμενων μέσων και προφανώς, των αναγκαίων πόρων. Κατά λογική ακολουθία, οι προϋπολογισμοί

συντάσσονται με τέτοιο τρόπο ώστε να φαίνεται “τι στοχεύει ένα υπουργείο (καθορίζοντας στόχους), τι κάνει (αξιολογώντας τα έργα που πραγματοποιεί), πως το κάνει (αναλύοντας την δραστηριότητά του) και με ποιά μέσα..” (Chevallier 1993:508).

Επιχειρώντας μια γενικότερη αποτίμηση ο Chevallier γράφει πως κατ’ αυτόν τον τρόπο, “οι προϋπολογισμοί των προγραμμάτων συνεχίζουν ..συμβάλλοντας στην βελτίωση της παραδοσιακής παρουσίασης του προϋπολογισμού... οι μέθοδοι υποστήριξης στη λήψη απόφασης εισήγαγαν περισσότερη αυστηρότητα στην επεξεργασία αλλά πάντα”, όπως επιμένει “η απόφαση εξαρτάται από ένα σύνολο γνωστικών και συναισθηματικών παραγόντων, που περιορίζουν την επιρροή του ορθολογισμού” (1993:515), ενώ σύμφωνα με τη γνωστή θέση των March-Simon η αναζήτηση εναλλακτικών λύσεων σταματά μόλις εντοπιστεί η ικανοποιητική και όχι η άριστη (March-Simon 2000:247). Και ναι μεν έτσι είναι, ήδη όμως ο βαθμός επίτευξης ορθολογισμού φαίνεται ικανοποιητικός, ενώ η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας φαίνεται πως μπορεί να προσφέρει νέα ώθηση...

Η **Διοίκηση Ολικής Ποιότητας** (ΔΟΠ) είναι μια μορφή-σύστημα Μάνατζμεντ, που επινοήθηκε μεν στην Αμερική (από τον στατιστικολόγο Ent.Deming) αλλά αναπτύχθηκε στην Ιαπωνία, κατά τις δεκαετίες του ’60 και του ’70 και οδήγησε την οικονομία της σε μεγάλη άνθηση.

Η βασική της αρχή συνίσταται στο ότι, “έχεις προϊόν ποιότητας όταν όλες οι διαδικασίες που οδηγούν σε αυτό έχουν ποιοτική λειτουργία”, ενώ κεντρική της επιδίωξη είναι η εξασφάλιση ποιότητας, με την έννοια της ανταπόκρισης σε δεδομένες προδιαγραφές, απαιτήσεις και προσδοκίες (Κέφης 2005β:34). Πιο αναλυτικά, “η Ολική Ποιότητα είναι ένα ολοκληρωμένο σύστημα διοίκησης στο οποίο εμπλέκονται τα στελέχη και οι εργαζόμενοι”, ενώ ως προς εκείνο που μας ενδιαφέρει ιδιαίτερα, “χρησιμοποιεί μετρήσιμες μεθόδους για τη διαρκή βελτίωση των διαδικασιών ενός οργανισμού...” (Κέφης 2005β:42). Τα πλεονεκτήματα που προσδίδει η ΔΟΠ είναι σημαντικά καθότι:

- Παρέχει μεγάλο ανταγωνιστικό πλεονέκτημα στις επιχειρήσεις
- Εξασφαλίζει την πελατοκεντρική-εξωστρεφή προσέγγιση
- Ενισχύει την αποτελεσματικότητα
- Συνιστά (με την καινοτομικότητα) την πιο σταθερή συνιστώσα στη συνέχιση της στάσης των πελατών.

Η ΔΟΠ υλοποιείται στις διάφορες οργανώσεις με την υιοθέτηση των βασικών αρχών της<sup>514</sup>.

---

514 “οι αρχές διαχείρισης της ποιότητας είναι:

1. Η ύπαρξη και η επιβίωση κάθε επιχείρησης στηρίζεται στους πελάτες της και ως εκ τούτου...

4. Ένα επιθυμητό αποτέλεσμα επιτυγχάνεται πιο εύκολα, όταν πηγές και σχετιζόμενες δραστηριότητες συνδυάζονται σε μια ενιαία διεργασία.

5. Η αναγνώριση, η κατανόηση και η διαχείριση ενός συστήματος αλληλοσχετιζόμενων διεργασιών για ένα συγκεκριμένο στόχο βελτιώνει την αποτελεσματικότητα και την απόδοση μιας επιχείρησης.

- Η συνεχής βελτίωση πρέπει να είναι ο μόνιμος και αντικειμενικός στόχος της επιχείρησης.
- Οι αποτελεσματικές αποφάσεις βασίζονται στην ανάλυση δεδομένων και πληροφοριών....” (Κέφης 2005β:39-40)

Ανάμεσα σε αυτές ξεχωρίζουν ο σαφής εξωστρεφής προσανατολισμός μεν αλλά και το έντονο ενδιαφέρον προς το εσωτερικό σύστημα δε. Επιπλέον, η έμφαση στην ορθολογικότητα και στη χρήση στατιστικών μεθόδων και εργαλείων, σε συνδυασμό με την ιδιαίτερη χρήση σύγχρονης τεχνολογίας και αναζήτηση-ενθάρρυνση της καινοτομίας<sup>515</sup>. Πρόσθετο χαρακτηριστικό της συνιστά, λόγω της αναζήτησης της αρμονικότερης δυνατής συνεργασίας και της αγωγής λειτουργίας των διαφόρων διαδικασιών, η εύκολη προώθηση του ανασχεδιασμού των εσωτερικών διαδικασιών-λειτουργιών αλλά και δομών της οργάνωσης (Κέφης 2005β:171επ). Πέραν των οργανωτικών της συνεισφορών, η επιρροή της και επί των συστημάτων διοίκησης είναι σημαντική.

*“Η Ολική Ποιότητα διαμορφώνει σύγχρονες πρακτικές διοίκησης, με τα εξής χαρακτηριστικά:*

- *Το κέντρο βάρους μετατοπίζεται...*
- *Η επικοινωνία είναι πλέον (με βάση την ιεραρχική πυραμίδα) από κάτω προς τα πάνω και έχει τη μορφή συμμετοχικής διαδικασίας και όχι εντολής...*
- *Η εκχώρηση εξουσίας και ευθυνών στους εργαζομένους αντικαθιστά τις άκαμπτες πολιτικές διαδικασίες*
- *Η συνεργασία μεταξύ των τμημάτων είναι (επι)τακτική και ουσιώδης*
- *Ομάδες εργασίας (κύκλοι ποιότητας) αναλαμβάνουν μερικούς από τους ρόλους των τμημάτων.....”*

(Κέφης 2005β: 48).

Εξειδικεύοντας τις παραπάνω πρακτικές και αναλύοντας τα πάντα προκειμένου να βελτιώνεται η απόδοση αλλά και να διευκολύνεται η αξιολόγηση, η ΔΟΠ έρχεται να προσθέσει, στους ήδη γνωστούς από την ΔμΣ ποιοτικούς δείκτες, νέους δείκτες που βαθμολογούν τις διαδικασίες ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και τους δείκτες ικανοποίησης πολιτών<sup>516</sup>. Σύμφωνα με άλλη διάκριση των ποιοτικών δεικτών της ΔΟΠ, χρησιμοποιούνται διαφορετικοί δείκτες ώστε να προσαρμόζονται στην εκάστοτε παρεχόμενη υπηρεσία και γι' αυτό χαρακτηρίζονται ως «ειδικοί». Τέτοιοι είναι εκείνοι που καταγράφουν τα παράπονα των πολιτών που κάνουν χρήση υπηρεσιών που απευθύνονται στο ευρύ κοινό (Κέφης 2005β:161επ). Άλλοι ειδικοί δείκτες μπορεί να μετρούν στοιχεία του περιβάλλοντος μιας υπηρεσίας ή δεδομένα απαραίτητα για την ομαλή λειτουργία της (πχ βαθμός εξάρτησης από υλικά παλαιάς τεχνολογίας ή το αντίθετο, βαθμός ανάπτυξης νέας τεχνολογίας και χρήσης σύγχρονου εξοπλισμού, βαθμός γνώσης χρήσης η/υ από υπαλλήλους κλπ) (Μ.Ραμματά 2006:85-92).

Η ΔΟΠ κυριαρχεί σήμερα μεταξύ των οργανώσεων του ιδιωτικού-επιχειρηματικού τομέα, ωστόσο αναγνωρίζεται χωρίς δυσκολία η χρησιμότητά της και για τις οργανώσεις του δημόσιου

---

515 *“ένα περιβάλλον στο οποίο εφαρμόζονται οι αρχές και τα συστήματα της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας είναι το ιδανικότερο για την προώθηση και τη στήριξη της καινοτομίας...”* (Κέφης 2005β:91)

516 *“Η διάκριση αυτή συνιστά λογική συνέπεια της ευρείας επικράτησης των αρχών της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας (Δ.Ο.Π.) και την υιοθέτησή τους ως δέσμης κριτηρίων αξιολόγησης της ποιότητας σε παγκόσμιο ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο”* (Σ.Χριστοπούλου 2008:28)

τομέα, ακόμα και για τις δημόσιες υπηρεσίες. Αφού επισημάνει ότι, “η ποιότητα των δημοσίων υπηρεσιών είναι στοιχείο κρίσιμο για την αξιοπιστία της Δημόσιας Διοίκησης” ο Κέφης (2005β:67), στη συνέχεια προσδιορίζει τις προϋποθέσεις εφαρμογής της γράφοντας ότι, “η επίτευξη της ποιότητας στο δημόσιο τομέα προϋποθέτει την αξιοποίηση των μεθόδων και των τεχνικών του ιδιωτικού. Ταυτόχρονα πρέπει να ληφθούν υπόψη οι ιδιαιτερότητες της δημόσιας δράσης και των δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών στο σχεδιασμό της Ολικής Ποιότητας και στην εφαρμογή των αρχών της”, για να καταλήξει στην κατηγορηματική διαπίστωση: “Η εφαρμογή των αρχών αυτών στο δημόσιο είναι εφικτή” (Κέφης 2005β:68).

Συνοψίζοντας τα παραπάνω, μπορούμε να αναγνωρίσουμε εύκολα πως η βασική χρησιμότητα της ΔΟΠ, σε σχέση με τα εξεταζόμενα εδώ, συνίσταται στην παρακίνηση-απαίτηση για ενδεδειγμένη μελέτη της ίδιας της (δημόσιας) οργάνωσης, ολόκληρου του συστήματος λειτουργίας της και όλων των διαδικασιών της. Για τη μέτρηση, την τυποποίηση, τη διευκρίνιση των πάντων, την αναζήτηση νέων, καινοτόμων μεθόδων εργασίας, νέων οργανωτικών μορφών και νέων δυνατοτήτων ανάπτυξης σύγχρονης τεχνολογίας, σε μια συνεχή προσπάθεια επίτευξης καλύτερων επιδόσεων-αποδόσεων. Μέσα στο γενικότερο κίνημα της επιδίωξης και διασφάλισης της ποιότητας έχουν αναπτυχθεί τα συστήματα πιστοποίησης, ενώ στην κατεύθυνση της διαρκούς αυτοαξιολόγησης-βελτίωσης των οργανώσεων, έχει αναπτυχθεί μεταξύ άλλων, στην Ευρωπαϊκή Ένωση, το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ) (Ν.Α.Αλεξόπουλος-Κ.Παπαδημητρίου 2006:27).

Η συνεχής αναζήτηση της ποιότητας οδήγησε σύντομα στη δημιουργία διεθνών οργανισμών, οι οποίοι εξειδικεύονται στην ανάλυση εργασιών, στην καθιέρωση προδιαγραφών, στη διενέργεια ελέγχων και στην απονομή πιστοποιήσεων<sup>517</sup>. Πιστοποίηση είναι η διαδικασία μέσω της οποίας ένας ανεξάρτητος και ειδικευμένος φορέας<sup>518</sup>, βεβαιώνει ότι, ένας οργανισμός, μια επιχείρηση, ένα προϊόν, μια υπηρεσία, ένα πρόσωπο ή συνδυασμός τους, συμμορφώνεται προς καθορισμένες απαιτήσεις ποιότητας (προδιαγραφές). Σήμερα πιστοποιούνται τα προϊόντα, οι διαδικασίες, οι υπηρεσίες ακόμα και οι οργανισμοί (στο ότι έχουν την απαραίτητη τεχνογνωσία και την εφαρμόζουν ακολουθώντας ορθές διαδικασίες-επιστημονικές αρχές)<sup>519</sup>. Το ιδιαίτερα ενδιαφέρον στοιχείο όλης αυτής της δραστηριότητας, είναι η πολύ αναλυτική εργασία που πραγματοποιείται από τους φορείς παροχής πιστοποίησης και στη συνέχεια η καταγραφή των διαδικασιών-υπηρεσιών με συστηματικό τρόπο σε χρηστικά εγχειρίδια. Και τα πιο σύνθετα και

---

517 “Η ανάγκη για βελτίωση της παρεχόμενης ποιότητας έχει αναγάγει την πιστοποίηση σε σημαντικό προωθητικό μέσο στη σημερινή παγκόσμια αγορά” (Κέφης 2005β:95)

518 Ο οποίος συνήθως είναι κάτοχος σχετικής διαπίστευσης από την αρμόδια αρχή της χώρας στην οποία δραστηριοποιείται. Στην Ελλάδα τέτοια αρχή είναι το Εθνικό Συμβούλιο Διαπίστευσης (ΕΣΥΔ) που ιδρύθηκε καταρχήν ως συλλογικό όργανο του υπουργείου Ανάπτυξης (1994) και σήμερα λειτουργεί ως ανώνυμη εταιρία, σύμφωνα με τον ν. 3066/2002 (ΦΕΚ Α 252/18-10-2002).

519 Σημαντικότερος φορέας πιστοποίησης είναι καταρχήν ο Ι.S.O. αλλά υπάρχουν και πολλοί άλλοι (B.S.I., Loyd’s Register κ.α.). Στην Ελλάδα, κυρίως ο ΕΛ.Ο.Τ. που λειτουργεί ως νπδ, ο οποίος συνεργάζεται με τον Ι.S.O.



απαιτητικά έργα-δράσεις έτσι, αφενός αποδομούνται σε πολλές επιμέρους ενέργειες-συμπεριφορές και αφετέρου ανασυντίθενται, κωδικοποιημένες κατά τέτοιο τρόπο ώστε να επιτυγχάνεται μέσω αυτών η μέγιστη απόδοση και να μπορούν να αξιολογηθούν.

#### **IV.6 Συμπεράσματα**

Εκκινώντας από την επιστημολογική επισήμανση του καθηγητή Μακρυδημήτρη, ότι “... η ύπαρξη της ‘μαύρης τρύπας’ στο πρωτογενές πεδίο του αντικειμένου της πραγματικότητας που παρατηρείται δεν υποδηλώνει παρά ένα ανάλογο κενό ή μια μορφή απροσδιοριστίας και ασάφειας στο γνωστικό πεδίο. Η ‘μαύρη τρύπα’ στην πράξη αντιστοιχεί και σε μια ‘μαύρη τρύπα’ στη γνώση περί αυτής” (2006:229), οφείλουμε καταρχήν να παρατηρήσουμε ότι κάτι τέτοιο (κενό γνώσης) δεν επιβεβαιώνεται στην περίπτωση που εξετάζουμε αφού, όπως αναδείχθηκε στα υποκεφάλαια τόσο περί νομικής προσέγγισης όσο και περί οργανωτικής-διοικητικής-πολιτικής προσέγγισης, η απαραίτητη γνώση υπάρχει... Κατά συνέπεια, οι λόγοι της μη αξιοποίησης της γνώσης αυτής πρέπει να αναζητηθούν στις συγκεκριμένες πολιτικές συνθήκες και τους όρους υπό τους οποίους αναπτύχθηκε η ελληνική Δημόσια Διοίκηση κατά την περίοδο της μεταπολίτευσης (Μέρος Γ').

Ωστόσο και ανεξαρτήτως του βαθμού που αυτές πραγματικά χρησιμοποιήθηκαν, οι υφιστάμενες διάφορες επιστημονικές προσεγγίσεις, παρουσιάζουν μεταξύ τους έντονη ερμηνευτική και χρηστική απόσταση.

Οι μέχρι σήμερα προσπάθειες προσέγγισης του προβλήματος, με όρους και εργαλεία της νομικής επιστήμης, είτε αυτό επιχειρήθηκε από την επιστημονική θεωρία είτε από τη νομολογία των Δικαστηρίων, δεν επέφεραν σημαντικά πρακτικά αποτελέσματα. Αν και η επίμαχη έννοια, προσδιορίστηκε αρκετά σαφώς λίγο πριν τη μεταπολίτευση, για λόγους που ανάγονται στην ελληνική επιστημονική κουλτούρα, αυτό δεν αναδείχθηκε ούτε συνεπώς αξιοποιήθηκε περαιτέρω. Κατά συνέπεια, ακόμα και αυτός ο εύστοχος νομικός προσδιορισμός της κρίσιμης έννοιας που είχε πραγματοποιηθεί από τη θεωρία, δεν επηρέασε σχεδόν καθόλου, την χρήση της έννοιας, η οποία αφέθηκε στη διάκριση των διαφόρων διοικητικών παραγόντων και στη συνήθως αυθαίρετη επιλογή των πολιτικών τους προϊσταμένων, οι οποίοι κατείχαν τη νομοθετική πρωτοβουλία. Πολλές αρμοδιότητες καταγράφηκαν, σε διάφορα θεσμικά κείμενα (νόμους, διατάγματα, αποφάσεις) χωρίς όμως να χαρακτηρίζονται από ενιαία σύλληψη και λογική. Από τη στιγμή που λείπουν, τόσο η κοινή εννοιολόγηση όσο και τα σαφή κριτήρια κατηγοριοποίησης, στην πραγματικότητα, γινόταν εξαντλητική παράθεση, όλων εκείνων των δραστηριοτήτων που τα κύρια κρατικά όργανα (υπουργεία) εκλάμβαναν (υποκειμενικά) ως “αρμοδιότητες”. Συμπληρωματικά στην κατάσταση αυτή λειτουργούσε καθ’ όλο το εξεταζόμενο διάστημα, η έμφαση που δινόταν στην κατανομή των διαφόρων αρμοδιοτήτων μεταξύ των κρατικών οργάνων, με όρους σχεδόν αποκλειστικά νομικούς

(νομιμότης συγκρότησης των οργάνων, νομικοί όροι άσκησης των αρμοδιοτήτων κλπ). Η νομική επιστήμη όμως δίνει έμφαση στην (εκ του νόμου) κατανομή, χωρίς να ενδιαφέρεται για τον συντονισμό των κατανεμηθεισών δραστηριοτήτων. Αυτόν όμως τον προσθέτει η διοικητική-οργανωτική θεωρία, μαζί με την απαίτηση για έλεγχο εξασφάλισης της αποτελεσματικότητας.

Αφού διαπιστώσαμε την περιορισμένη εμβέλεια της νομικής προσέγγισης και την αναγκαιότητα μετατόπισης της διερεύνησης του προβλήματος προς την πολιτική σκοπιά (Μίτροφ 2000:45), σημειώνουμε τα βασικά δεδομένα που μπορούμε να αξιοποιήσουμε από τη συγκεκριμένη επιστημονική περιοχή. Εξετάσαμε λοιπόν έναν προς έναν τους παράγοντες που προσδιορίζουν την αποτελεσματικότητα της οργανωμένης διοικητικής δράσης και εντοπίσαμε τον βαθμό συμβολής καθενός. Έτσι, στη βασική κατεύθυνση της επιδίωξης της (οργανωτικής) αποτελεσματικότητας, η διαίρεση της εργασίας που οδηγεί σε κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των οργανωτικών μονάδων (που όπως είδαμε ήδη πρέπει να λαμβάνει υπόψη της και τις ανάγκες συντονισμού και τη διευκόλυνση του ελέγχου), οφείλει επιπλέον να γίνεται σε συνδυασμό με τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, από τις οποίες μέγιστη σημασία έχουν εκείνες που καθορίζουν τη στρατηγική της οργάνωσης σε συνδυασμό πάντα με τις δυνατότητες επικοινωνίας, τις οποίες σε μεγάλο βαθμό προσδιορίζει η αξιοποιούμενη τεχνολογία. Επιπλέον όμως επειδή κάθε οργάνωση δρα εντός συγκεκριμένου περιβάλλοντος, αποκτά μεγάλη σημασία το σύστημα διοίκησης που επιλέγεται προκειμένου αυτή να προσαρμόζεται στο γενικότερο αλλά και ειδικό περιβάλλον της και όλα αυτά απαιτείται βέβαια να αποτυπώνονται στους οικονομικούς πίνακες (προϋπολογισμούς και απολογισμούς). Επιπρόσθετα, ως κρίσιμη μεταβλητή, όπως αναδείχθηκε μεν από τις ανάγκες επικοινωνίας σε συνδυασμό με τις δυνατότητες της τεχνολογίας, είναι η σαφήνεια, η οποία χρειάζεται να διατρέχει το σύνολο των λειτουργικών απαιτήσεων της οργάνωσης. Οι σκοποί και οι στόχοι είναι που κυρίως πρέπει να διατυπώνονται με σαφήνεια και σαφές είναι εκείνο που όλοι το κατανοούν με τον ίδιο τρόπο, του αποδίδουν το ίδιο νόημα και επιπλέον, δεν αφήνει περιθώρια αμφισβητήσεων (Ζαβλανός 2002:303επ), κάτι που με τις δυνατότητες που παρέχει η σύγχρονη τεχνολογία είναι εφικτό. Ηδη, συνδυάζοντας όλα τα προηγηθέντα (οργανωτικό σχεδιασμό, επικοινωνία, προηγμένη τεχνολογία, μοντέλα λήψης αποφάσεων, συστήματα διοίκησης, προϋπολογισμό προγραμμάτων) έχουμε ένα εργαλείο αρκετά ικανοποιητικό, όμως η διοικητική λειτουργία δεν ολοκληρώνεται στο αμιγώς διοικητικό επίπεδο αλλά, στον βαθμό που ενσωματώνει μείζονες και μακρόπνοους σκοπούς που απορρέουν από κάποια ιδεολογία και αφορούν την κατεύθυνση του κράτους και τις σχέσεις του με άλλα κράτη και διεθνείς οργανισμούς, πραγματοποιείται στο ανώτερο επίπεδο, αυτό της πολιτικής. Σε αυτό, που φαίνεται ως το πληρέστερο επίπεδο ανάλυσης καθόσον σε αυτό υπεισέρχονται και οι παράμετροι του διεθνούς εξωτερικού περιβάλλοντος, της ιδεολογίας ή εν πάση περιπτώσει, της κρατούσας αντίληψης για τον

ρόλο του κράτους (δηλαδή τις σχέσεις του με τους πολίτες, την κοινωνία των πολιτών και την αγορά), αναζητήσαμε τη σύνθεση όλων αυτών σε μια συνεκτική έννοια, μια έννοια πλατφόρμα της διοικητικής δράσης που όπως καταδείχθηκε είναι αυτή της δημόσιας πολιτικής. Αφού το σύγχρονο κράτος, αναγκάζεται να διαχειρίζεται πολύπλοκα προβλήματα και οφείλει να είναι αποτελεσματικό (Τσούκας 2004:182 και σε Μίτροφ 2000:13), να καταφέρνει δηλαδή, να βρίσκει τρόπους ώστε να επιλύει τα προβλήματα, αν όχι να τα εξαλείφει τουλάχιστον να δαμάζει την έντασή τους, η έννοια της δημόσιας πολιτικής είναι εκείνη η σύνθετη έννοια, το κατάλληλο πολύπλοκο εργαλείο που χρησιμοποιούν οι σύγχρονες Δημόσιες Διοικήσεις (εδώ και 30-40 χρόνια) προκειμένου να παρεμβαίνουν με πολύπλοκο αλλά και αποτελεσματικό-αποδοτικό τρόπο στην κοινωνική ζωή και την οικονομική δραστηριότητα και να επιλύουν τα δημόσια προβλήματα. Οι δημόσιες πολιτικές συμπεριλαμβάνουν πάνω σε έναν άξονα επιθυμητών σκοπών-στόχων, όλα εκείνα τα στοιχεία (θεσμικά, οργανωτικά, επικοινωνιακά, τεχνολογικά, οικονομικά) που οδηγούν στον κατάλληλο επιμερισμό των κρατικών αρμοδιοτήτων μεταξύ των κρατικών δομών.

Ως συνέπεια των παραπάνω, εναρμονίζοντας την ορολογία με τους όρους των δημόσιων πολιτικών, καταλήγουμε σε νέο, πληρέστερο ορισμό της (μίας) αρμοδιότητας) ως, σύνδεσης συγκεκριμένης (συγκεκριμενοποιημένης και εξειδικευμένης, μετρήσιμης και ενδεχομένως χρονικά προσδιορισμένης) συνιστώσας (στόχου) δημόσιας πολιτικής, με ορισμένο τρόπο διοικητικής ενέργειας, ενδεχομένως και με προδιαγραφές ποιότητας.

## **Κ Ε Φ Α Λ Α Ι Ο V: Προτάσεις διαχωρισμού αρμοδιοτήτων και ερμηνείες τους**

### **V.1 Εισαγωγή**

Μετά από τις διαφορετικές προσεγγίσεις που αναπτύχθηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο, θα προσπαθήσουμε να ερευνήσουμε πιο διεξοδικά και κάπως πιο συγκεντρωτικά τα διαφορετικά σχήματα που έχουν εφαρμοστεί ή προταθεί, να εντοπίσουμε τους ιδιαίτερους όρους υπό τους οποίους αναπτύχθηκαν και εν τέλει, να διερευνήσουμε την προσφορότητα καθενός στην αντιμετώπιση του προβλήματος που μας απασχολεί.

Κατά τη μεγάλη χρονική περίοδο που εξετάζουμε (1821-2012), έχουν αναπτυχθεί διάφορα σχήματα διάκρισης, κατηγοριοποίησης και εντέλει κατανομής αρμοδιοτήτων. Τα εξετάζουμε αναλυτικά, σε μια προσπάθεια συνέχειας, πως το ένα διαδέχεται λογικά το άλλο και εκεί που κάτι τέτοιο είναι εφικτό, σε αντιπαραβολή μεταξύ τους. Αφήνουμε κατά μέρος το γνωστό σχήμα<sup>520</sup>

---

520 Γνωστό τόσο από το δίκαιο της Ε.Ο.Κ. όσο και από την διοικητική θεωρία (πχ Chevallier 1993:362). Στην Ελλάδα είναι γνωστό από τον Δημοτικό Κώδικα του 1980 (ν.1065/80, που κωδικοποιήθηκε τρεις φορές με το π.δ. 76/1985, 323/1989 και 410/1995)

αποκλειστικές-συντρέχουσες αρμοδιότητες που δεν μας διαφωτίζει καθόλου, καθότι οι αρμοδιότητες είναι κατά κανόνα αποκλειστικές (Κεφάλαιο IV.1) πλην της περίπτωσης να ορίζονται ως συντρέχουσες, δηλαδή να αναγνωρίζεται δια νόμου η συν-αρμοδιότητα περισσότερων αρχών-υπηρεσιών επί του ίδιου θέματος κρατικού ενδιαφέροντος (πχ προστασία περιβάλλοντος). Σε τέτοιες περιπτώσεις πάντως, που εμπλέκονται πολλοί φορείς, είναι που κυρίως απαιτούνται κριτήρια διαχωρισμού και δευτερευόντως, μπορεί να αξιοποιηθεί η αρχή της επικουρικότητας (ορίζοντας ποιος φορέας αναλαμβάνει πρώτα και ποιος μετά).

Αφού επισκοπήσουμε λοιπόν τα βασικά σχήματα που αναδείχθηκαν και εφαρμόστηκαν μέχρι σήμερα, αφού ερμηνεύσουμε την υιοθέτηση (και την τυχόν μακροημέρευση) τους, θα επιχειρήσουμε να εξετάσουμε και να καταδείξουμε τις αντιφάσεις που εμφιλοχωρούν ανάμεσά τους, καθώς και να διακρίνουμε εκείνες τις όψεις-διαστάσεις τους που κρίνονται ως οι πλέον πρόσφορες για την επιτυχή αντιμετώπιση των υφιστάμενων προβλημάτων.

Η εξέταση ακολουθεί ιστορική πορεία, ξεκινώντας από τις αποφασιστικές-γνωμοδοτικές αρμοδιότητες, συνεχίζοντας στη μετεξέλιξή τους, τις επιτελικές-εκτελεστικές, εστιάζοντας ιδιαίτερα στις γενικές-τοπικές που συνιστούν και το σχήμα που κύρια μας απασχολεί και καταλήγοντας στις σύγχρονες διακρίσεις. Σε όλες τις περιπτώσεις, προσπαθούμε να αναδείξουμε τόσο τη διακριτικότητα όσο και το βαθμό χρησιμότητάς τους.

## V.2 Αποφασιστικές/επιτελικές-γνωμοδοτικές/εκτελεστικές

Η πρώτη διάκριση που ιστορικά φαίνεται να παρουσιάστηκε ήταν στο σχήμα αποφασιστικές-γνωμοδοτικές αρμοδιότητες. Το σχήμα αυτό, αποτελούσε το κύριο χαρακτηριστικό της απόλυτης Μοναρχίας, μορφής πολιτεύματος που επικρατούσε κατά τους 15ο, 16ο, 17ο και 18ο αιώνες στην Ευρώπη. Ο μεν μονάρχης αποφάσιζε περί όλων οι δε υπάλληλοί του, παραλάμβαναν, επεξεργάζονταν και γενικότερα προετοιμάζαν τα θέματα τα οποία του εισηγούνταν, προκειμένου αυτός (και μόνο) να αποφασίσει. Κατά συνέπεια, η πραγματική λειτουργία όλων των υφισταμένων ήταν μόνο γνωμοδοτική σε αντίθεση με εκείνην του μονάρχη που ήταν αποφασιστική<sup>521</sup>. Εξ αιτίας αυτής της λειτουργίας, της προεργασίας όλων των αποφάσεων του μονάρχη, οι βασικοί υφιστάμενοί του ονομάστηκαν “γραμματείς” ή “αρχιγραμματείς”, αφού στην ουσία είχαν γραμματειακά καθήκοντα προς αυτόν<sup>522</sup>.

---

521 Βλ. “Στην μοναρχική κυβέρνηση, η εξουσία ασκείται λιγότερο άμεσα. Επειδή την εξουσία την παραχωρεί ο μονάρχης, την κατανέμει με τέτοιο τρόπο, ώστε δεν δίνει ποτέ ένα μέρος της που να μην κρατάει αυτός πιο μεγάλο” (Montesquieu 1969:100)

522 Πρόκειται για το σχήμα που επέβαλε και ανέδειξε κυρίως ο Γάλλος Βασιλιάς Λουδοβίκος ΙΔ (1654-1715), ο επονομαζόμενος και βασιλιάς-ήλιος καθότι το σχήμα που αυτός τυποποίησε ως διοικητική λειτουργία παραπέμπει στην λειτουργία του ηλιακού. Δηλαδή, στη λειτουργία ενός συστήματος με κεντρικό αστέρι (ήλιο) και ακτίνες προς όλους τους άλλους, σημαντικότερους ή λιγότερο σημαντικούς υφισταμένους, οι οποίοι εργάζονταν για τον βασιλιά

Σύμφωνα με νεότερες έρευνες, “το μοντέλο αυτό θεωρεί το σύνολο της Δημοσίας Διοικήσεως μιας χώρας ως ένα στενό ιεραρχικό σύστημα, με τον επικεφαλής της εκτελεστικής εξουσίας στην κορυφή, περιβαλλόμενον από ένα επιτελείο από πιστούς υφισταμένους που είναι επιφορτισμένοι με την εφαρμογή του προγράμματός του. Κάτω από αυτόν σε μια κλασική πυραμιδοειδή διάρθρωση, υπάρχει μια διαδοχική σειρά επιπέδων, κάθε ένα από τα οποία είναι υπεύθυνο και υπόλογο προς το αμέσως ανώτερο” (Φαναριώτης 1999:41). Από την περαιτέρω εξέταση του συστήματος προκύπτει εύκολα, ως κυρίαρχο χαρακτηριστικό, η συγκεντρωτικότητά του. Ο μονάρχης βέβαια, αν ήθελε, εκχωρούσε μέρος της συνολικής αρμοδιότητάς του να αποφασίζει σε άλλους συνεργάτες του, πχ υπουργούς του ή νομάρχες, ακόμα και δημάρχους, τους οποίους βέβαια, διορίζε ο ίδιος.

Σήμερα, η διάκριση εξακολουθεί να υφίσταται, χαρακτηρίζοντας τις εκροές των διοικητικών οργάνων (Σπηλιωτόπουλος 1997:126). Ετσι, υπάρχουν όργανα που αποφασίζουν (πχ υπουργοί, γενικοί γραμματείς, νομάρχες, διοικητές οργανισμών, δήμαρχοι, διοικητικά συμβούλια, δημοτικά συμβούλια κ.α.) και όργανα που γνωμοδοτούν. Τα τελευταία έχουν σχεδόν πάντα τεχνικό χαρακτήρα, με την έννοια της κατοχής εξειδικευμένης γνώσης<sup>523</sup>. Ακριβώς λόγω αυτού του χαρακτηριστικού τους και στον βαθμό που η ειδική-τεχνική γνώση κυριαρχεί όλο και περισσότερο στις ημέρες μας (Chevallier 1993:378), η διάκριση τείνει να χάσει τη σημασία της, αφού εξαιρετικά δύσκολα κάποιο όργανο με αποφασιστική εξουσία θα (τολμήσει να) αποφασίσει κάτι αντίθετο προς την εισήγηση/γνώμη/συμβουλή ενός (αξιόπιστου) γνωμοδοτικού οργάνου που ενεργεί στο όνομα του τεχνικού ορθολογισμού...

#### **Αποφασιστικές-Εκτελεστικές**

Η διάκριση αυτή συνιστά λογική συνέχεια αλλά και άμεση εξέλιξη της προηγούμενης, με τη διαφορά ότι τώρα δεν είναι ο ηγεμόνας που αποφασίζει αλλά οποιοσδήποτε έχει αυτόν τον ρόλο λόγω της θέσης του (πρωθυπουργός, υπουργός κλπ). Οι αποφάσεις που λαμβάνονταν είτε από τον μονάρχη είτε από τον πρωθυπουργό και τους υπουργούς έπρεπε βέβαια και να εφαρμοστούν, να μετατραπούν δηλαδή σε πραγματικότητα. Τις ενέργειες που χρειάζονταν για να μεταβάλουν τις αποφάσεις σε πράξη, τις αναλάμβαναν τα κατώτερα όργανα του κράτους (υπάλληλοι, αστυνομικοί ή στρατιωτικοί). Σημειώνουμε ότι στα μεγάλα εθνικά κράτη της Δύσης (Γαλλία, Αγγλία, Ισπανία)<sup>524</sup>, είχε υιοθετηθεί κατ’ αντιστοιχία με την οργάνωση της ρωμαιοκαθολικής εκκλησίας, ο

---

τους υποβάλλοντας θέματα και προτάσεις και λαμβάνοντας από αυτόν εντολές τις οποίες υλοποιούσαν και επανέρχονταν...

523 Στην ελληνική Διοίκηση τέτοια είναι το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (ΝΣΚ), το Κεντρικό Αρχαιολογικό Συμβούλιο (ΚΑΣ), το Κεντρικό Συμβούλιο Νεότερων Μνημείων (ΚΣΝΜ), τα Συμβούλια Χωροταξίας Οικισμού και Περιβάλλοντος (ΣΧΟΠ), τα Συμβούλια Χωροταξίας Οικισμού και Αρχιτεκτονικού-Πολεοδομικού Ελέγχου, το Συμβούλιο Ιθαγενείας και Πολιτογράφησης κλπ Υπάρχουν ακόμα και όργανα διπλής αρμοδιότητας, όπως τα δημοτικά συμβούλια που αποφασίζουν αλλά και γνωμοδοτούν και (παλαιότερα) τα περιφερειακά συμβούλια του ν.2503/1997...

524 “παρότι οι επιμέρους λεπτομέρειες διέφεραν, σε όλες τις χώρες ο ενάμιση αιώνας μετά το 1648 χαρακτηρίστηκε

γραφειοκρατικός τύπος οργάνωσης του κράτους (van Creveld 2003:163-215). Έτσι αυτά, είχαν αναπτύξει καταρχήν τακτικές στρατιωτικές δυνάμεις και ταυτόχρονα φορολογικές αρχές, προκειμένου να έχουν σταθερούς πόρους, ώστε να πληρώνουν τον μόνιμο στρατό (M.Howard 2009:51, Chevallier 1993:140-141). Στη συνέχεια (17<sup>ος</sup>-18<sup>ος</sup>-19<sup>ος</sup> αιώνες), ακολουθώντας τις απαιτήσεις της οικονομίας και της κοινωνίας, ανέπτυξαν και άλλες αρχές-υπηρεσίες, τις οποίες οργάνωναν σύμφωνα με το γραφειοκρατικό σύστημα (διαίρεση σε γραφεία, λειτουργία με κανόνες, αυστηρή ιεραρχία αξιωμάτων, επαγγελματική σχέση υπηρετούντων κλπ). Όπως χαρακτηριστικά τονίζεται από νεότερους συγγραφείς, *“η μετεξέλιξη των βασιλικών αυλών στις βεμπεριανές γραφειοκρατίες του 20ου αιώνα αποτελεί μαζική μεταμόρφωση, που συνδέεται άμεσα με την ανάδειξη του ίδιου του σύγχρονου κράτους... είναι η ιστορία της αλλαγής του προσωποκεντρικού χαρακτήρα της διοίκησης, που συνόδευσε τη σταδιακή μετατροπή της βασιλικής αυλής στην έννοια της δημόσιας υπηρεσίας”* (Hague & Harrot 2005:517). Και σε αυτήν τη διεργασία μετεξέλιξης, μέσα σε ένα τέτοιο συνολικό περιβάλλον (βασιλική εξουσία, αυλικοί, πολιτικοί και γραφειοκρατία), η διάκριση μεταξύ απόφασης, που την αναλάμβαναν ο βασιλιάς σε συνεργασία με τους αυλικούς και τους πολιτικούς και της πραγματοποίησής της, που τη διεξήγαγαν τα κατώτερα όργανα (οι υπ-άλληλοι) ήταν σαφής και ορατή. Για την τελευταία μάλιστα φάση, η υλοποίηση ή πραγματοποίηση, καθ’ όλον τον 19<sup>ο</sup> και τον 20<sup>ο</sup> αιώνα είχε καθιερωθεί ο όρος «εκτέλεση». Η ορολογική αυτή προτίμηση και η συνακόλουθη σαφής διάκριση μεταξύ απόφασης και εκτέλεσης έχει ωστόσο στρατιωτικές ρίζες. Προέρχεται από τον τρόπο διοίκησης που είχαν επιβάλει στον στρατό τους οι βασιλείς της Πρωσίας Φρειδερίκος Γουλιέλμος Α΄ (1713-1740) και Φρειδερίκος Β΄ (1740-1786) (J.F.C Fuller 2008:754επ, Κτιστάκη 2009:24-27). Πιο συγκεκριμένα, στο ήδη γνωστό πλαίσιο της στρατιωτικής πειθαρχίας σε συνδυασμό με το ετερόκλητο πλήθος που συγκροτούσε τα στρατιωτικά σώματά του βασιλείου τους<sup>525</sup>, απαιτούσαν οι διάφορες ενέργειες που διέτασσαν οι ίδιοι και οι αξιωματικοί τους (με τίτλο ευγένειας όλοι), να γίνονται μηχανικά, άμεσα και τυποποιημένα σε τέτοιο βαθμό που ο στρατιώτης να μην τις σκεφτόταν καθόλου αλλά η κίνησή του να γίνεται αυτόματα. Η πλέον αυστηρή εκδοχή πειθαρχίας<sup>526</sup> σε συνδυασμό με συνεχείς ασκήσεις εμπέδωσαν στον στρατό τους αυτό το πρότυπο. Με τέτοιους στρατιώτες, ο Φρειδερίκος έλαβε μέρος σε τρεις πολέμους με τους διάφορους γείτονές του (Αυστρία, Ρωσία αλλά και Γαλλία) που ήσαν ισχυρότεροι από αυτόν και

---

*κυρίως από την αύξηση της ισχύος της κρατικής γραφειοκρατίας, τόσο του τμήματός της που ήταν υπεύθυνο για την εσωτερική διοίκηση όσο και του τμήματος που είχε την ευθύνη των εξωτερικών υποθέσεων..”* (van Creveld 2003:168)

525 Εκείνη την εποχή που οι στρατιώτες ήταν μισθοφόροι ενώ το συγκεκριμένο βασίλειο είχε αυξημένες ανάγκες λόγω των συχνών πολέμων του Φρειδερίκου, προσλάμβανε στρατιώτες από οποιαδήποτε χώρα. Έτσι, είχε στις τάξεις του διάφορους Γερμανούς (Πρώσους, Σάξωνες, Πομερανούς, Ανοβεριανούς κλπ), Σλάβους (Πολωνούς, Τσέχους, Σλοβάκους κλπ), Γάλλους, Σουηδούς ακόμα και Ιρλανδούς... (M.Howard 2009:131)

526 Η εκπαίδευση των ανδρών στις γερμανικές μονάδες ήταν προσεκτικά οργανωμένη, μεθοδική και πολύ αυστηρή. Η δε πειθαρχία στην πιο αυταρχική της εκδοχή, αυτήν που νοηματοδοτεί τη λέξη ως “πειθόμαι εις την αρχήν” και όχι στην άλλη της εκδοχή, την δημοκρατική, ως “άρχω δια της πειθούς”...

κατάφερε, αφενός να επεκτείνει το κράτος του και αφετέρου να δοξάσει το όνομα και το σύστημά του. Ο πρωσικός στρατός κληρονόμησε προς όλους τους αξιωματούχους της Ευρώπης, στρατιωτικούς και πολιτικούς<sup>527</sup>, ένα πρότυπο το οποίο, με τον θαυμασμό και τη μίμηση, έγινε εν τέλει πλαίσιο στερεοτυπικής αναφοράς. Εκτοτε, σχεδόν όλες οι στρατιωτικές διοικήσεις τόσο του 19ου όσο και του 20ου αιώνα, υιοθέτησαν το πρότυπο αυστηρής πειθαρχίας των Πρώσων και φρόντιζαν να το επιβάλουν στους στρατιώτες τους, μετερχόμενοι κάθε μέσο, ακόμα και τα ακραία ή παράλογα<sup>528</sup>... Το σημαντικό όμως ήταν ότι η λογική αυτή με τον καταμερισμό εργασίας που δημιουργούσε, ο μορφωμένος/φωτισμένος αποφασίζει και οι αμόρφωτοι εκτελούν τυφλά και μηχανικά ώστε να μην αλλοιώνουν την απόφαση, κατά τον 19ο αιώνα επηρέασε και τους στοχαζόμενους, οι οποίοι με τη σειρά τους, την υιοθέτησαν σε μεγάλο βαθμό, τόσο στην (γραφειοκρατική) οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης όσο και στις διάφορες κοινωνικές σχέσεις (Λ.Κάνφορα 2009:211-212). Στη Διοίκηση μάλιστα, η οποία διέθετε ήδη το πρόπλασμα του στρατού (ιεραρχία, κανόνες, επαγγελματισμός, εσωστρέφεια, ιδιαίτερη κουλτούρα), η υιοθέτηση αυτή ήταν πλήρης, καθότι και διευκόλυνε αλλά και αναπαρήγαγε τις υφιστάμενες σχέσεις εξουσίας (ανώτεροι-κατώτεροι). Η κυριαρχία του μοντέλου αυτού καταδεικνύεται σε όλο το φάσμα της κοινωνικοπολιτικής δραστηριότητας του 19<sup>ου</sup> και μέρους του 20<sup>ου</sup> αιώνων, όπου έχουμε απόφαση για τους ανώτερους και εκτέλεση για τους κατώτερους, απόφαση των στρατηγών (που πλέον δεν λαμβάνουν ενεργό μέρος στη μάχη) και εκτέλεση των ταγματάρχων/λοχαγών/στρατιωτών (που λαμβάνουν μέρος στη μάχη), απόφαση της εργοδοσίας και των ανώτατων μηχανικών (στα γραφεία) και εκτέλεση εκ μέρους των μηχανουργών-εργατών στο εργαστήριο-εργοστάσιο. Στο κρατικό-πολιτικό επίπεδο, απόφαση της πολιτικής ηγεσίας και εκτέλεση εκ μέρους των οργάνων της Διοίκησης, εξ ου και η συναφής διάκριση σε νομοθετική και εκτελεστική εξουσία. Η λογική αυτή, φαίνεται ακόμα και από τη χρησιμοποιούμενη ορολογία η οποία και την εκφράζει. Έτσι, οι διάφοροι πολιτικοί λαμβάνουν αποφάσεις (decisions) ενώ τα διοικητικά όργανα, για να εκτελέσουν τις πρώτες, εκδίδουν (διοικητικές) πράξεις (actions, actes).

Η κλασική διοικητική σκέψη, των αρχών του 20ου αιώνα (Ταίηλορ, Φορντ) ήρθε να επιβεβαιώσει, με τον δικό της τρόπο, αυτήν την αντίληψη περί απόφασης-εκτέλεσης. Στο μοντέλο διοίκησης του Ταίηλορ βλέπουμε τον διοικούντα ή διευθύνοντα (manager) να στοχάζεται επί της

---

527 Η υιοθέτηση στρατιωτικών μεθόδων στην πολιτική Διοίκηση διευκολύνθηκε ιδιαίτερα από την παράλληλη ανάπτυξη τους κατά τα χρόνια που η Πρωσία προσπαθούσε να ανασυνταχθεί ύστερα από την ταπεινωτική της ήττα από τους Γάλλους του Ναπολέοντα (1806-1813). Για την ανάπτυξη και την συνεισφορά της πρωσικής Δημόσιας Διοίκησης, των επονομαζόμενων καμεραλιστών Τάχος 1985: 61-62, Κτιστάκη 2009:25.

528 Την κατάσταση που επικρατούσε στους στρατώνες εκείνη την περίοδο, πέραν των πολιτικών αναλυτών, μας την δίνει πολύ παραστατικά η λογοτεχνία. Βλ ιδίως Ερ. Μ. Ρεμάρκ: “Ουδέν νεότερον από το Δυτικό μέτωπο”, Στρ. Μυριβήλη: “Η ζωή εν τάφω”, ενώ για την Ελλάδα κατά τον 19ο αιώνα χαρακτηριστικό είναι το βιβλίο (ανώνυμου) “Η στρατιωτική ζωή εν Ελλάδι” (1870, εκδοθέν από τον Χ.Δημόπουλο το 1970) και το αντίστοιχό του για την κατάσταση στη πολιτική Διοίκηση του Χρ. Ζαλοκώστα: “Ο κ. Τμηματάρχης”, στα Διηγήματα, 1954...

εργασίας, να την οργανώνει-μεθοδεύει με τέτοιο ακριβή τρόπο (σειρά κινήσεων, χρόνοι, χρήση κατάλληλων εργαλείων κλπ), ώστε ο εργάτης να μην έχει να σκεφτεί τίποτα και να καλείται μόνο να εκτελέσει την εργασία σύμφωνα με τις (αυστηρές) λεπτομερειακές οδηγίες που του δίνουν, κάνοντας σε μεγάλο βαθμό κάτι τόσο προδιαγεγραμμένο που μοιάζει όντως με εκτέλεση... Καταρχήν, σε αυτό το μοντέλο φαίνεται να συμφωνεί και ο Φαγιόλ, ο οποίος όμως ωστόσο κάνει τη διάκριση μεταξύ της τυφλής-αυστηρής εκτέλεσης και της δυνατότητας που υπάρχει σχεδόν πάντα για κάποια ευχέρεια εναλλακτικών επιλογών και μάλιστα προτρέπει τους νέους μηχανικούς να στοχάζονται πάνω στις μεθόδους εργασίας και στις δυνατότητες βελτίωσής τους (2010:153). Με την εξέλιξη της διοικητικής σκέψης και ιδιαίτερα με την τεράστια συμβολή των θεωριών περί υποκίνησης των ανθρώπων-μελών μιας οργάνωσης, τόσο πριν τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο (κατά τον οποίο πάντως αναγνωρίστηκε η αξία μικρών ομάδων τολμηρών στρατιωτών που μπορούσαν να ενεργούν με πρωτοβουλία, ευελιξία στις τακτικές και στην επιλογή εναλλακτικών τρόπων επίτευξης στόχων καθώς και στη δυνατότητα χρήσης ποικίλων μέσων) αλλά κυρίως μετά από αυτόν, το μοντέλο της απόφασης-εκτέλεσης σταδιακά απορρίφθηκε από όλους. Ακόμα και οι πλέον αυστηρές γραφειοκρατίες, όπως ήταν πχ η ΕΣΣΔ<sup>529</sup>, δεν μπορούσαν να είναι βέβαιες για το τι ακριβώς συνέβαινε μεταξύ της λήψης μιας απόφασης και της τελικής πραγμάτωσής της (αν τελικά συνέβαινε κάτι τέτοιο). Τόσο η νεότερη διοικητική σκέψη όσο και προπάντων η σχολή της συστημικής ανάλυσης (W. Exton 1972, Δεκλερής 1989) άσκησαν δριμύτατη όσο και πειστική κριτική στην «μηχανιστική» θεώρηση της «εκτέλεσης». Ετσι, εδώ και καιρό γίνεται δεκτό ότι κατά κανόνα η διάκριση αυτή δεν υφίσταται, ότι το σχήμα αυτό δεν λειτουργεί ως εργαλείο καθότι δεν αρκεί για να ερμηνεύσει σύνθετες πραγματικότητες και ότι *“τα διοικητικά συστήματα δεν λειτουργούν λοιπόν ποτέ με την ωραία αρμονία, την απόλυτη συνοχή και επίσης με την απόλυτη ακαμψία που απαιτεί το γραφειοκρατικό πρότυπο οργάνωσης... Η συνεχής ένταση ανάμεσα στην τυπική ιεραρχία και τις άτυπες σχέσεις, ενότητα και ποικιλία, αποκλεισμός και άνοιγμα αποτελούν στην πραγματικότητα ουσιαστικά στοιχεία της διοικητικής δυναμικής...”* (Chevallier 1993: 418).

Στην ελληνική πραγματικότητα, το σχήμα είχε υιοθετηθεί εξ αρχής (1821), οπότε βλέπουμε στα πρώτα συντάγματα να γίνεται λόγος για εκτελεστικό<sup>530</sup> σώμα. Η κυριαρχία της διάκρισης στις αντιλήψεις των ανθρώπων ήταν εξίσου γνωστή<sup>531</sup>. Η διάκριση πάντως, κατοχυρώνεται στο

---

529 *“Το αποτέλεσμα της επανάστασης ήταν η εκπλήρωση των ονείρων του γραφειοκράτη. Ισχυριζόμενο ότι υπηρετούσε τη γενική ευημερία, αλλά στην πραγματικότητα λειτουργώντας σχεδόν αποκλειστικά για λογαριασμό του, το κράτος ήταν ιδιοκτήτης των πάντων, διοικούσε τα πάντα, παρήγε τα πάντα, αγόραζε και πωλούσε τα πάντα – όλα σε τιμές... που είχε καθορίσει το ίδιο... διατηρούσε επίσης αρχεία και επόπτευε τα πάντα μέσω ενός διοικητικού μηχανισμού που δεν έμοιαζε με κανένα άλλον στην ιστορία.”* (van Creveld 2003:279)

530 Προσωρινόν Πολίτευμα της Ελλάδος (1822) παρ. θ και κε, Νόμος της Επιδαύρου (1823) παρ. ιε και κζ επ., Πολιτικόν Σύνταγμα της Ελλάδος (1827) άρθρα 36 και 102 επ (όπου γίνεται λόγος για νομοτελεστική εξουσία) αλλά και σε όλα τα μεταγενέστερα συνταγματικά κείμενα μέχρι των ημερών μας...

531 Μία πολύ χαρακτηριστική αναφορά επ' αυτής είχε κάνει ο (τότε) Πρωθυπουργός Γεώργιος Παπανδρέου, ο



Σύνταγμα 1975<sup>532</sup> και έχει επιβεβαιωθεί πλειστάκις και από τη νομολογία. Ωστόσο, δεν μπορεί να αποτελέσει πειστική απάντηση στα υφιστάμενα ερωτήματα, γιατί είναι τόσο περιορισμένου εύρους, ώστε να μην μπορεί να επιλύσει τα σύνθετα/πολυσύνθετα/πολύπλοκα σύγχρονα προβλήματα. Είναι ένα εργαλείο περιορισμένων δυνατοτήτων, απλό σχετικά και συνεπώς δύσκαμπτο για τα πιο πολύπλοκα ζητήματα. Τα όρια μάλιστα του εργαλείου αυτού, καταδεικνύονται ευχερώς, όταν τυχαίνει οι υφιστάμενοι να κατέχουν σημαντικότερες πληροφορίες από τους προϊσταμένους τους. Και αυτή η κατάσταση είναι η πλέον συνηθισμένη σήμερα, που η γνώση απαξιώνεται διαρκώς με την εύκολη προσφορά νέας γνώσης, που η πρόσβαση σε πηγές γνώσης είναι πλέον εύκολη και ανέξοδη. Και βέβαια, ότι ισχύει για μεμονωμένους υπαλλήλους, ισχύει πολύ περισσότερο για τους ίδιους τους κρατικούς φορείς που μπορούν, καταβάλλοντας το (πάντως μικρό) σχετικό κόστος, να έχουν πρόσβαση σε διάφορες πηγές γνώσης (βιβλιοθήκες, έρευνες, δημοσιεύσεις, νομολογία δικαστηρίων, πρακτικά επιστημονικών συνεδρίων, δεξαμενές σκέψης κλπ), με συνέπεια, να συναγωνίζονται άνετα τις προϊστάμενες αρχές, ειδικά όταν οι τελευταίες δεν λαμβάνουν τα μέτρα τους. Σε κάθε περίπτωση, σήμερα με την έκρηξη της γνώσης αφενός και με την ενίσχυση του ρόλου των κοινωνικών υπο-συστημάτων που αυτή έχει διευκολύνει αφετέρου, *“..η διοίκηση που είναι υπεύθυνη για την εκτέλεση, δεν είναι μια απρόσωπη και υπάκουη μηχανή, αλλά ένα περίπλοκο κοινωνικό σώμα, οι αντιδράσεις του οποίου δεν είναι απολύτως προβλέψιμες και προγραμματισμένες...Υπάρχει πάντοτε μια διαλεκτική σχέση ανάμεσα στο πολιτικο-διοικητικό σύστημα και την κοινωνία που αποκλείει κάθε ιδέα μονοσήμαντου προσδιορισμού”* (Chevallier 1993:545). Ωστόσο, παρότι σε επίπεδο ουσίας η διάκριση έχει ξεπεραστεί, σε επίπεδο προσανατολισμού, δηλαδή κατευθυντήριας αρχής και ορολογίας φαίνεται πως εξακολουθεί να επηρεάζει. Το απλοποιημένο σχήμα λειτουργίας σήμερα, σύμφωνα με νεότερους συγγραφείς ακολουθεί τη σειρά, *“οι δημόσιοι υπάλληλοι προτείνουν. Οι υπουργοί διατάσσουν. Οι δημόσιοι υπάλληλοι εκτελούν”* (Hague-Harrot 2005:537). Η ίδια λογική αλλά στο διευρυμένο επίπεδο των συλλογικών δρώντων, αναπτύσσεται στη διάκριση μεταξύ επιτελικών-εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που θα εξετάσουμε στη συνέχεια.

### **Επιτελικές-Εκτελεστικές-Υποστηρικτικές**

Η προέλευση της διάκρισης πρέπει να αναζητηθεί στην απολυταρχικού τύπου διάκριση σε αποφασιστικές (για τον μονάρχη) και εκτελεστικές (για όλους τους υφισταμένους του) αρμοδιότητες που προαναφέραμε και στο στερεοτυπικό σχήμα/μοτίβο αντίληψης των πραγμάτων που αυτή δημιουργούσε. Με το πέρασμα του χρόνου, τη συνθετοποίηση των καταστάσεων της

---

οποίος ευρισκόμενος στη Μέση Ανατολή και αντιμετωπίζοντας προτάσεις στρατιωτικών εν όψει της απελευθέρωσης της Ελλάδας και της κυβερνητικής της συγκρότησης, είχε δηλώσει ότι, *«ο στρατός εκτελεί δεν βουλεύεται»*.

532 Κατά το άρθρο 26 παρ.2 *“η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση”*

κοινωνικής πραγματικότητας και την αντίστοιχη δημιουργία εκ μέρους της γραφειοκρατίας, πιο σύνθετων δομών και οργανωτικών διαφοροποιήσεων (επιτελεία και μονάδες γραμμής), οι μεν αποφασιστικές (προνόμιο του απόλυτου άρχοντα) μετεξελίχθηκαν σε επιτελικές οι δε εκτελεστικές παρέμειναν ως είχαν... Ως επιτελείο, θεωρήθηκε “...η ομάδα” εκείνη που “οργανωμένη κάτω από έναν επιτελάρχη παρείχε συμβουλές και πληροφορίες καθώς και βοηθητικές υπηρεσίες που έχουν καταλήξει να γίνουν ουσιαστικά χαρακτηριστικά των στρατιωτικών καθώς και όλων των άλλων τύπων οργανώσεων...” (Koontz-O'Donnell 1984α:60). Κατά τον L. Allen ως επιτελείο ορίζεται “εκείνο που έχει την ευθύνη και την εξουσία παροχής συμβουλών και υπηρεσιών στην εκτελεστική εξουσία για την επίτευξη των στόχων” (σε Κόντης 2001:145). Πιο συγκεκριμένα και πιο αναλυτικά, “η επιτελική εργασία είναι μια προσπάθεια υποβοήθησης της εκτελεστικής εξουσίας στη λήψη αποφάσεων... περιέχει τα παρακάτω στοιχεία:

α. Εύρεση δεδομένων.....Τα δεδομένα θα ταξινομηθούν, θα αξιολογηθούν και θα καταλήξουν σε πληροφορίες χρήσιμες στη λήψη αποφάσεων....

β. Προγραμματισμός....., ο προγραμματισμός αφορά την αξιολόγηση των δεδομένων σε σχέση με τον χρόνο...

γ. Οργάνωση... Η οργανωτική προσπάθεια τείνει να κατανέμει με βάση τις οργανωτικές αρχές τους ανθρώπους, την εργασία, το χώρο και τον εξοπλισμό, σε μια αρμονική σχέση με τρόπο ώστε να επιτευχθεί ένας κοινός στόχος ή στόχοι...” (Κόντης 2001:147).

Και αυτή η διάρθρωση, εμφανίστηκε καταρχήν στις στρατιωτικές μονάδες, όπου για πρώτη φορά συγκροτήθηκαν επιτελεία (van Creveld 2001:43-58) και διαφοροποιήθηκαν ανάλογα οι υπηρεσίες, όπως και οι υπηρετούντες σε αυτές (τέλη 18ου με αρχές 19<sup>ου</sup> αιώνα) σε επιτελικές (staff), εκτελεστικές ή γραμμής (line) και υποστήριξης (auxiliary) (G.Timsit 1989:101). Οι αξιωματικοί του επιτελείου έχαιραν μεγαλύτερης εκτίμησης, θεωρούνταν (και κατ’ αρχήν φαίνεται πως ήταν) πιο μορφωμένοι και προπάντων, ήταν κοντά στην ηγεσία, στρατιωτική και πολιτική από την οποία αντλούσαν και αυτοί κύρος. Όλοι οι άλλοι στρατιωτικοί, των διαφόρων μονάδων, δεν ήταν παρά απλά πόνια, προορισμένα να υλοποιούν τις αποφάσεις των διοικητών, οι οποίοι με τη σειρά τους υπάκουαν πλήρως στις αποφάσεις-οδηγίες που λάμβαναν και που υλοποιούσαν τα σχέδια των επιτελείων, τα οποία συνήθως οι ίδιοι δεν γνώριζαν σε όλη τους την έκταση. Η θέση τους αυτή και ο μειωμένος βαθμός εκτίμησης που έχαιραν αποτυπώθηκε στη χρησιμοποιούμενη ορολογία. Ήταν οι υπηρεσίες γραμμής (line), εννοώντας τη γραμμή μάχης στην οποία τάσσονταν οι στρατιώτες εκείνης της εποχής (στις λεγόμενες γραμμικές παρατάξεις), ενώ υπήρχαν και οι υπηρεσίες υποστήριξης (στρατολογία, οικονομική διαχείριση, μεταφορές, εφοδιασμός κλπ).

Η λογική αυτή, έντονος στοχασμός και σκέψη στα επιτελεία, έντονη δράση και περιορισμένη σκέψη στις μονάδες, χαρακτήρισε και τις διαφορετικές αρμοδιότητες, στις οποίες μετέφερε και την αντίστοιχη αξιολογική διάκριση. Πιο σοβαρές, σπουδαίες, με κύρος οι πρώτες, πιο υποτιμημένες, χωρίς κύρος αλλά με σίγουρη εμπλοκή στην τριβή της καθημερινότητας οι

δεύτερες...

Το πρωσικό γενικό επιτελείο (Generalstab)<sup>533</sup>, που δημιουργήθηκε κατά τους ναπολεόντειους πολέμους ως ξεχωριστή οργανωτική μονάδα του στρατού, με ιδιαίτερη αποστολή (τη σχεδίαση των πολεμικών επιχειρήσεων και την προετοιμασία του στρατού, τη στρατολογία-εκπαίδευση-μετακίνηση-συγκέντρωση-εξοπλισμό-ανεφοδιασμό εν όψει αυτών) είχε στη συνέχεια αναπτυχθεί τόσο πολύ, ώστε κατά το 1866 η εξουσία του να έχει γίνει αποφασιστική. Σε αυτό συνετέλεσε καταλυτικά η παρουσία και δραστηριοποίηση μιας ομάδας προικισμένων αξιωματικών, μεταξύ των οποίων και ο φον Κλάουζεβιτς ο συντάκτης του βιβλίου-ευαγγελίου των στρατιωτικών, (“περί του πολέμου”) και προπάντων, ο φον Μόλτκε (ο πρεσβύτερος). Ο τελευταίος, διοίκησε το επιτελείο για μεγάλο διάστημα (1861-1879) και με τις ιδέες και τη σκέψη του, επηρέασε περισσότερο όλων των άλλων τον τρόπο εργασίας του και διαμόρφωσε τη χαρακτηριστική νοοτροπία που κυριαρχούσε σε αυτό (van Creveld 2001:137). Το πλέον ενδιαφέρον χαρακτηριστικό της λειτουργίας και της συνακόλουθης κυρίαρχης νοοτροπίας ήταν η εσωστρέφεια (ή αυτοαναφορικότητα με σύγχρονους όρους), δηλαδή η σαφής διάκριση μεταξύ των υπηρετούντων στο επιτελείο και των άλλων που υπηρετούσαν στις μονάδες εκστρατείας με επικέντρωση των πρώτων στα ιδιαίτερα δικά τους ζητήματα και τη συνακόλουθη ανάπτυξη ιδιαίτερων χαρακτηριστικών και κουλτούρας. Εκείνοι που υπηρετούσαν στο πρώτο επιλέγονταν μεταξύ των αριστοκρατών, εκπαιδεύονταν επιπλέον (στην επιτελική εργασία) σε ειδικά σχολεία και μετά, τοποθετούνταν και σταδιοδρομούσαν σε αυτό. Ως στελέχη ενός τέτοιου οργανισμού, ήσαν πιστοί στον ανώτατο άρχοντα (βασιλιά της Πρωσίας αρχικά και αυτοκράτορα του β' Ράιχ μετά), έχαιραν μεγάλης εκτίμησης ανάμεσα στους ομοιόβαθμους τους, ήσαν σχολαστικοί στην εργασίας τους και τηρούσαν ευλαβικά τους κανόνες της. Βασικό χαρακτηριστικό της εργασίας τους ήταν η μυστικότητα έναντι όλων, ακόμα και έναντι των εκλεγμένων πολιτικών ηγετών, τους οποίους γενικά περιφρονούσαν (van Creveld 2001:171 και 177-178). Συνακόλουθο χαρακτηριστικό μιας τέτοιας νοοτροπίας ήταν βέβαια ο αυταρχισμός<sup>534</sup> και η αντίθεση προς το δημοκρατικό πολίτευμα και τους δημοκρατικούς θεσμούς. Αμεση συνέπεια του κυρίαρχου ρόλου του και του κύρους που έχαιρε το επιτελείο σε ολόκληρο τον γερμανικό στρατό ήταν η σαφής διάκριση μεταξύ αυτού που αποφάσιζε και των μονάδων που αναλάμβαναν την εκτέλεση των στρατηγικών σχεδίων του. Μάλιστα, το γόητρο του γενικού επιτελείου ήταν τέτοιο που η ακτινοβολία του επεκτεινόταν στα

---

533 M.van Creveld 2001:134-141, όπου χαρακτηριστικά καταγράφεται ότι “Αποστολή του γενικού Επιτελείου εν ειρήνη ήταν η εξονυχιστική συλλογή πληροφοριών για τους πιθανούς αντιπάλους και τα πιθανά θέατρα πολέμου, η σύνταξη και η αναθεώρηση σχεδίων επιστράτευσης (Mobilmanchung) και ανάπτυξης (Aufmarsch) των στρατευμάτων, η σύνταξη κανονισμών και βασικών διαταγών για εκπαιδευτικούς σκοπούς, η διεξαγωγή πολεμικών παιχνιδιών... και η οργάνωση επιτελικών τακτικών ασκήσεων επί εδάφους...”

534 Κορυφαίο δείγμα τέτοιας νοοτροπίας τα συγγράμματα του Γερμανού τελευταίου αρχηγού του αυτοκρατορικού Γενικού Επιτελείου πριν την ήττα στον Α' Παγκόσμιο Πόλεμο, Ερ.Λούντεντορφ, σε E.M.Earle-G.A.Graig-F.Gilbert 1962:395-415)

ομόλογά του επιτελεία των μάχιμων σχηματισμών (τα οποία εξειδίκευαν τα στρατηγικά σχέδια και τα μετέτρεπαν σε επιχειρησιακά), με αποκορύφωμα, ακόμα και επί θεμάτων τακτικής φύσης να υπερισχύει η γνώμη των επιτελών παρά των τακτικών διοικητών. (M.E.Debeney 1997:153, 278-289 και 336-341, van Creveld 2001). Η διάκριση συνεπώς επιτελικού έργου και εκτελεστικού ήταν σαφής με το πρώτο να διαθέτει αναμφίβολη υπεροχή έναντι του δεύτερου στον γερμανικό αυτοκρατορικό στρατό. Στους στρατούς των άλλων μεγάλων δυνάμεων ωστόσο, η διάκριση ήταν σαφής αλλά όχι τόσο αδιαπέραστη, ιδιαίτερα στους στρατούς των κρατών με δημοκρατικό πολίτευμα (Γαλλία, Αγγλία, ΗΠΑ). Η αυτοκρατορική Ρωσία και η αυτοκρατορική Αυστροουγγαρία διέθεταν παρόμοια με το γερμανικό τείχη μεταξύ επιτελείου και μονάδων εκστρατείας και μοιράστηκαν μαζί του την ήττα-αποτυχία. Η τελική κρίση για την ορθότητα της επιλογής κλειστό σχήμα, μυστικότητα, μονομέρεια, αναπαραγωγή υφιστάμενου καθεστώτος στελεχών και αυταρχικών δομών εξουσίας μέσα από τη διάκριση επιτελικού έργου από επιχειρησιακό, δόθηκε στη δίνη του Α' Παγκοσμίου Πολέμου, όπου αποδείχθηκε η ανεπάρκεια του σχήματος. Αντίθετα, αναδείχθηκε η προσφορότητα του άλλου σχήματος που χρησιμοποιούσαν οι Δημοκρατίες, της σχετικής ανοιχτότητας και της λογοδοσίας στους πολιτικούς, της εναλλαγής των στελεχών άλλοτε σε επιτελικά άλλοτε σε επιχειρησιακά καθήκοντα και συνακόλουθα, της σχετικότητας της διάκρισης επιτελικού-επιχειρησιακού έργου<sup>535</sup>.

Στον χώρο της κοινωνίας-οικονομίας, την ίδια περίπου εποχή (πρώτο τέταρτο 20ου αιώνα) οι αντιλήψεις συνέκλιναν με αυτές των στρατιωτικών. Έτσι, τόσο κατά τον Φαγιόλ όσο και κατά τον Ταίηλορ τα έργα σχεδιασμού της εργασίας και εκτέλεσης αυτής διακρίνονταν αυστηρά. Από αυτήν τη λογική εκκινά και η διάκριση μεταξύ επιτελικών και εκτελεστικών αρμοδιοτήτων στη Διοικητική Επιστήμη. Σύμφωνα με την παραδοσιακή προσέγγιση της επιστημονικής διοίκησης (Ταίηλορ, Φορντ<sup>536</sup>) έχουμε ανάλυση των αρμοδιοτήτων σε μικρά μέρη, λεπτομερειακό προσδιορισμό των εργασιών και στη συνέχεια, άσκηση αυστηρού διαρθρωτικού και διοικητικού ελέγχου<sup>537</sup>. Επιπλέον, στη λογική του Ταίηλορ, επιτελικές και υποστηρικτικές αρμοδιότητες σε κάποιο βαθμό είναι μαζί, καθότι ως επιτελικότητα εννοούσε την προεργασία για την παραγωγική λειτουργία και όχι τόσο τον σχεδιασμό πολιτικών και στρατηγικής για την υλοποίησή τους... Αυτή η εννοιολόγηση, που συνιστά περισσότερο τεχνολογική οδηγία και λιγότερο θεωρητική σύλληψη (Μόργκαν 2000, Μακρυδημήτρης 2003), αν και ξεπερασμένη εδώ και καιρό στη θεωρία, ωστόσο

---

535 ..M.E.Debeney 1997:303-311, όπου γίνεται λόγος για το γερμανικό “*δόγμα της αποκλειστικής αρμοδιότητας των αξιωματικών του επιτελείου*”.

536 ..Χαρακτηριστικό του πόσο ο μεγαλοβιομήχανος Φορντ υποτιμούσε την ανθρώπινη διάσταση ήταν η συνηθισμένη του έκφραση για τις προσλήψεις προσωπικού. Ελεγε ότι είναι αναγκασμένος να παίρνει και έναν άνθρωπο μαζί με κάθε δύο χέρια που προσλάμβανε...

537 “...το επικρατέστερο στοιχείο του σύγχρονου επιστημονικού μάνατζμεντ είναι η ιδέα του καθήκοντος (*task*). Η δουλειά του κάθε εργάτη είναι πλήρως σχεδιασμένη από τη διοίκηση... Τα καθήκοντα αυτά είναι προσεχτικά σχεδιασμένα... Το καθήκον είναι πάντα έτσι ρυθμισμένο...” (Fr.W.Taylor 2007: 92)

φαίνεται πως έχει εμφιλοχωρήσει σε πολλές αντιλήψεις, όπου και παραμένει είτε σε φανερή είτε σε λανθάνουσα κατάσταση και βέβαια και στην ελληνική πραγματικότητα, καθότι δίνει ένα σαφέστατο πλεονέκτημα στις κυρίαρχες ομάδες (που γνωρίζουν, ενώ οι άλλες αγνοούν άρα οφείλουν να υπακούν τις πρώτες)<sup>538</sup>, οι οποίες έχουν συμφέρον να την αναπαραγάγουν διαιώνοντας την (ταξική κατά τους μαρξιστές, κοινωνική ή πολιτική κατ' άλλους)<sup>539</sup> κυριαρχία τους. Ο Chevallier παρατηρούσε διεισδυτικά κατά την δεκαετία του '80 ότι, *“μακράν του να είναι τελείως προκαθορισμένη και μηχανική, όπως αξιώνει το ιεραρχικό πρότυπο, η εκτέλεση περιλαμβάνει ένα περιθώριο αβεβαιότητας, που παρέχει ανάλογη ευχέρεια στη βάση... Η διαδικασία πραγμάτωσης περιλαμβάνει παρεκβάσεις του κανόνα, συμβιβασμούς, διακανονισμούς, με συνέπεια να διαμορφώνεται μια πραγματική *“de facto εξουσία*. Όσο περισσότερο η νομοθεσία είναι άκαμπτη, ομοιόμορφη, λεπτομερής, τόσο λιγότερο είναι εφαρμόσιμη και τόσο περισσότερο το περιθώριο ελευθερίας αυξάνεται στη βάση”* (1993:381). Συμπυκνώνοντας την έντονη και ασκηθείσα από πολλούς κριτική ο Μόργκαν σημειώνει ότι *“η μηχανιστική οργάνωση αποθαρρύνει τις πρωτοβουλίες... Η μηχανιστική προσέγγιση της οργάνωσης συνήθως περιορίζει παρά κινητοποιεί την ανάπτυξη των ικανοτήτων των ανθρώπων”* (2000:58), για να καταλήξει στο ότι *“η αρχή του διαχωρισμού ανάμεσα στον προγραμματισμό και το σχεδιασμό της εργασίας από τη μια μεριά και στην εκτέλεσή της από την άλλη, θεωρείται συνήθως το πιο ολέθριο και μεγαλεπήβολο στοιχείο της προσέγγισης του Taylor σχετικά με το μάνατζμεντ...”* (2000:52).

Στις ίδιες ακριβώς διαπιστώσεις κατέληξαν περίπου την ίδια εποχή (πρώτες δεκαετίες 20ου αιώνα) και οι στρατιωτικοί ειδήμονες<sup>540</sup>. Στους προηγμένους στρατούς, ήδη από τον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο και έπειτα (όπου όπως είδαμε το κλειστό-αυταρχικό γερμανικό μοντέλο κατέδειξε τα αρνητικά του), πέραν του γενικού επιτελείου ολόκληρου του στρατού, υπήρχαν επιτελεία σε επίπεδο στρατιάς και σώματος στρατού. Στη συνέχεια, η όλο και εντονότερη αναγνώριση της απαιτούμενης σκέψης για την εκτέλεση σύνθετων εντολών και την αντιμετώπιση περίπλοκων καταστάσεων, κάτι πολύ συνηθισμένο στις σύγχρονες πολεμικές επιχειρήσεις, ανάγκασε τις στρατιωτικές σχολές των προηγμένων κρατών να υιοθετούν όλο και περισσότερο μοντέλα ανάμιξης των επιτελικών με τα εκτελεστικά καθήκοντα. Έτσι, με το πέρας του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, όλοι οι στρατοί που υιοθέτησαν το αμερικάνικο μοντέλο οργάνωσης και διοίκησης, ένας των οποίων ήταν και ο ελληνικός, συγκροτούσαν όλες σχεδόν τις μονάδες τους (τις μείζονες, τις μεγάλες, τις τακτικές αλλά και τις υπομονάδες) με βάση ένα μεγάλο ή μικρό επιτελείο στο οποίο

---

538 Για μια αναλυτική παρουσίαση των οργάνωσης ως εργαλείων αναπαραγωγής κοινωνικής κυριαρχίας σε (Γκ.Μόργκαν 2000:356επ)

539 *“υπάρχουν, λοιπόν, στενοί δεσμοί ανάμεσα στην οργάνωση, την ταξική δομή και τον έλεγχο”* (Μόργκαν 2000:365)

540 Ως γνωστόν, *“η πρώτη συνειδητή και συστηματική εφαρμογή των *“αρχών του management”*... έγινε κατά την αναδιοργάνωση του Αμερικάνικου Στρατού το 1901”* (P.Drucker 2000β:7). Για την προτεραιότητα των στρατιωτικών εφαρμογών της τεχνολογίας έναντι των πολιτικών S. Strange 2004:27.

όμως οι αξιωματικοί υπηρετούσαν εναλλάξ με άσκηση διοίκησης σε μάχιμες μονάδες<sup>541</sup>. Η ανάμιξη έτσι της θεωρητικής γνώσης (που καλλιεργείται σε σχολές πολέμου) και της εμπειρίας (που αναπτύσσεται στις τακτικές μονάδες) είναι εξασφαλισμένη. Στο δεύτερο μισό του 20ου αιώνα, το σχήμα σκέψης του στοχαζόμενου και καθοδηγούντος επιτελείου με το άβουλο και καθοδηγούμενο σώμα των εκτελεστών, είχε ξεπεραστεί πλήρως και προφανώς, στον βαθμό που η ανθρώπινη γνώση επεκτείνεται προς όλους τους τομείς της ύπαρξης, ανεπιστρεπτί...

Συμπερασματικά συνεπώς μπορούμε να πούμε ότι στους προηγμένους στρατούς του κόσμου, αποτελούν κοινό τόπο τα εξής:

- Η εργασία επιτελείου (συγκέντρωση στοιχείων για υποστήριξη αποφάσεων) είναι απαραίτητη. Η απόφαση πάντως λαμβάνεται συνδυάζοντας τις προτάσεις των επιτελών με τις απόψεις επ' αυτών, εκείνων που θα αναλάβουν την υλοποίησή τους, δηλαδή των μάχιμων-επιχειρησιακών διοικητών (διοικητών των μονάδων που θα επιχειρήσουν)
- Η επιχείρηση συνιστά διακριτή πράξη, που πραγματοποιείται βάσει του αποφασισθέντος σχεδίου αλλά υπό την ευθύνη των επιχειρησιακών διοικητών και των υφισταμένων τους<sup>542</sup>. Όλοι οι

---

541 ..Σύμφωνα με τους Στρατιωτικούς κανονισμούς, η βασική διάρθρωση των μονάδων του ελληνικού Στρατού ξηράς (ΕΣ), όπως αυτή είχε διαμορφωθεί και εφαρμόστηκε καθ' όλη την τριακονταετία 1975-2005 ήταν σταθερή. Οι μετέπειτα αλλαγές δεν μετέβαλαν το βασικό σχήμα και την φιλοσοφία που εξέφραζε και το οποίο ήταν ως εξής:

- Στρατιά  
(επιτελείο στρατιάς, 3-4 σώματα στρατού, μονάδες υποστήριξης στρατιάς)
- Σώμα Στρατού  
(επιτελείο σώματος, 3-4 μεραρχίες, μονάδες υποστήριξης σώματος)
- Μεραρχία πεζικού  
(επιτελείο μεραρχίας, 3 συντάγματα πεζικού, 1 σύνταγμα πυροβολικού, επιλαρχία τεθωρακισμένων, τάγμα διαβιβάσεων, διάφορα σώματα υποστήριξης, μουσική κλπ)
- Σύνταγμα πεζικού ή τεθωρακισμένων ή πυροβολικού  
(μονάδα διοίκησης, 3 τάγματα πεζικού)
- Τάγμα πεζικού ή Επιλαρχία τεθωρακισμένων ή πυροβολικού ή μηχανικού ή διαβιβάσεων  
(λόχος διοίκησης, 3 λόχοι πεζικού, 1 λόχος όπλων υποστήριξης)
- Λόχος πεζικού ή Πλη τεθωρακισμένων ή Μοίρα πυροβολικού ή μηχανικού ή διαβιβάσεων  
(διμοιρία διοίκησης, 3 διμοιρίες πεζικού)
- Διμοιρία πεζικού ή ουλαμός τεθωρακισμένων κλπ  
(ομάδα διοίκησης, 3 ομάδες πεζικού)
- Ομάδα μάχης πεζικού  
(διοικητής, υποδιοικητής, 7 μαχητές)

Παρατηρούμε εύκολα ότι οι λεγόμενοι μείζονες σχηματισμοί (στρατιά και σώματα στρατού) και οι μεγάλες μονάδες (οι μεραρχίες), που συντίθενται από το σύνολο των όπλων (πεζικό, τεθωρακισμένα, πυροβολικό, μηχανικό, διαβιβάσεις) και σωμάτων υποστήριξης (εφοδιασμού, μεταφορών, υλικού πολέμου, τεχνικό, οικονομικό, στρατολογικό, δικαστικό κλπ), διαθέτουν χωριστό επιτελείο, το οποίο συγκροτείται και από μόνιμο προσωπικό (που διακρίνεται σε γραφεία και κλάδους) και από τους διοικητές των επιμέρους μονάδων, δηλαδή και από επιτελικούς (αξιωματικούς επιχειρήσεων, αξιωματικούς προσωπικού, αξιωματικούς πληροφοριών, αξιωματικούς διοικητικής μέριμνας κλπ) και από επιχειρησιακούς διοικητές (=διοικητές των μονάδων που θα αναλάβουν την επιχείρηση), οι οποίοι αναλαμβάνουν να "εκτελέσουν" τα όσα αποφασίζονται στις συσκέψεις του επιτελείου. Οι τελευταίοι, οι επιχειρησιακοί διοικητές διαθέτουν άνεση επιλογής της τακτικής που θα οδηγήσει στην επίτευξη των στόχων που έχει ορίσει το επιτελείο. Η ευχέρεια αυτή συνιστά μακρά παράδοση τόσο του ελληνικού στρατού όσο και πολλών άλλων και είναι απόρροια των διδαγμάτων του Α' Παγκοσμίου Πολέμου, την ισχύ των οποίων απέδειξαν κατά τρόπο αναμφισβήτητο οι ίδιοι οι Γερμανοί με τις συγκλονιστικές επιτυχίες τους κατά τις αρχές του Β' Παγκοσμίου Πολέμου...

542 "ο αρχηγός καθορίζει τον σκοπόν, ο υποδεέστερος έχει την εκλογήν των μέσων" (Μ.Ε. Debeney 1997:317)

τελευταίοι διαθέτουν από σημαντική ως πλήρη ευχέρεια αποφάσεων και πρωτοβουλιών, προκειμένου να υλοποιηθούν οι καθορισμένοι στα σχέδια στόχοι.

- Ο ανώτατος διοικητής και το επιτελείο του, κρατούν την ευθύνη λήψης διορθωτικών αποφάσεων και την ευχέρεια πρωτοβουλιών συντονισμού των διαφόρων μονάδων ανάλογα με τις μεταβαλλόμενες συνθήκες της επιχείρησης.

Οι αλλαγές αντίληψεων που επέφεραν τις δομικές αλλαγές που περιγράφηκαν παραπάνω, εμπεδώθηκαν μεν σε όλους τους (προηγμένους) στρατούς κατά την δεκαετία του '60 και του '70 αλλά μάλλον καθυστέρησαν πολύ να αναγνωριστούν και στις πολιτικές Διοικήσεις, είτε ως αντίληψεις είτε ως οργανωτικές μεταβολές<sup>543</sup>. Ομοίως και στους φορείς της Δικαιοσύνης... Και αυτό γιατί παράλληλα με την σημειωθείσα αντίληψη (της διάκρισης επιτελικών-εκτελεστικών αρμοδιοτήτων) συνυπήρχε και λειτουργούσε μάλλον θετικά προς αυτήν, η αντίληψη περί κυριαρχίας του δικαίου και μια απλουστευμένη εκδοχή περί της εφαρμογής του. Στη σύγχρονη ιδιαίτερα εποχή, όπου αναδείχθηκε η (κορυφαία) έννοια του κράτους δικαίου (Μάνεσης 1980, Τσάτσος 1994, Μαυριάς 2002:329επ, κ.α. ειδικότερα, για επιρροή σχετικής θεωρίας στην ανάπτυξη της ελληνικής Διοικητικής Επιστήμης Τάχος 1985:68), ειδικά στα κράτη με συστήματα που χαρακτηρίζονταν από την κυριαρχία του δημοσίου δικαίου (Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία κ.α.), αν όχι και του νομικισμού (Ελλάδα), η πρώτη αντίληψη-διάκριση έτεινε να σημαίνει τη διάκριση μεταξύ νομοθέτησης (επιτελική εργασία) και εφαρμογής των νόμων (εκτέλεσης). Ολη η διοικητική λειτουργία φαινόταν να εξαντλείται, κατά την αντίληψη πολλών σε αυτό το σχήμα: Νομοθέτηση (προετοιμασία, νομοθετική πρωτοβουλία, θέσπιση νόμου) και εκτέλεση των επιταγών του θεσπισθέντος νόμου. Λογικό επακόλουθο του σχήματος αυτού ήταν η ανάθεση των επιτελικών έργων στην ΚΔ, τη μόνη που μπορεί να νομοθετεί (μέσω της κοινοβουλευτικής διαδικασίας βέβαια) και των εκτελεστικών στα άλλα όργανα είτε της ΠΔ είτε της ΤΑ ανάλογα με τον βαθμό αποκέντρωσης που υιοθετείται κάθε φορά. Κατ' αυτόν τον τρόπο, ενισχύεται επιπλέον η περιρρέουσα αντίληψη περί υψηλού κύρους των οργάνων της ΚΔ και χαμηλού εκείνων της ΠΔ και της ΤΑ. Η συνθετότητα της πραγματικής κατάστασης βέβαια ήταν κατανοητή στις Διοικήσεις των κρατών με προηγμένες γραφειοκρατίες (Γαλλία, Γερμανία, Αγγλία, Ιταλία κ.α.), οι οποίες και μπόρεσαν μέσα από διαδοχικές μεταρρυθμιστικές προσπάθειες να κρατούν τη διοικητική τους ικανότητα σε υψηλό επίπεδο<sup>544</sup>. Στην προσπάθεια αυτή βέβαια αξιοποιούσαν αφενός το εργαλείο των δημοσίων πολιτικών (Chevallier 1993:488επ) και τις σύνθετες διαδικασίες διαμόρφωσης και

---

543 Βλ. Ερευνες επιτροπής Fulton (1967) και Maud (1971) στην Βρετανία, έρευνες Πανεπιστημίου Δημόσιας Διοίκησης Spreyer στην ομοσπονδιακή Γερμανία, κριτική που ασκήθηκε για τον ρόλο του Κράτους με τις εκθέσεις των επιτροπών Blanc (1993) και Picq (1995) στην Γαλλία. Ακόμα και Εκθεση ΟΟΣΑ 1987 για την υστέρηση σε ανταποκρισιμότητα των Δημόσιων Διοικήσεων των δεκαετιών του '70 και του '80...

544 Είναι χαρακτηριστικό το ότι η Διοίκηση με Στόχους καθιερώθηκε στη Γαλλία κατά την δεκαετία του '60...

υλοποίησής τους και αφετέρου τα νέα δεδομένα που αναδεικνύονταν από τη ραγδαία ανάπτυξη της θεωρίας των οργανώσεων (Τάχος 1985:64, Μουζέλης 1991:157επ, Τύπας-Κατσαρός 2003:142επ). Πιο συγκεκριμένα, “οι αναλυτές αυτής της περιόδου πειραματίστηκαν με ορισμένα κριτήρια ή μεθόδους τμηματοποίησης και ομαδοποίησης του οργανωτικού έργου, τα οποία μπορούν να αποτελέσουν χρήσιμους δείκτες και μεθόδους κατάτμησης και ομαδοποίησης του οργανωτικού έργου στη διοικητική πρακτική. Τα γνωστότερα από αυτά υπήρξαν τα ακόλουθα:

- Το όριο ή φάσμα ελέγχου και εποπτείας (*‘span of control’*), ώστε να διασφαλίζεται ο βέλτιστος αριθμός υφισταμένων ανά προϊστάμενο,
- Οι οικονομίες της κλίμακας ή μεγέθους, που απορρέουν από το γεγονός της ομαδοποίησης ομοειδών ενεργειών ή δραστηριοτήτων,
- Η αναγκαιότητα εξασφάλισης συντονισμού των δραστηριοτήτων, ώστε να μη διακυβεύεται η ενότητα της οργανωτικής δράσης,
- Ο χαρακτήρας και η σημασία των αρμοδιοτήτων, ώστε οι πλέον κρίσιμες και αποφασιστικές από αυτές να ανατίθενται στα διευθυντικά κλιμάκια και στελέχη.
- Η διάκριση του προσωπικού και των αρμοδιοτήτων μεταξύ επιτελικού (*staff*) και εκτελεστικού (*line*) χαρακτήρα.

...Η εκτελεστική εξουσία ή αρμοδιότητα (*line*) προϋποθέτει την ιεραρχική κλιμάκωση και διάταξη του προσωπικού, ούτως ώστε κάθε στέλεχος εκτός του τελικού προϊσταμένου είναι ταυτόχρονα υφιστάμενος και προϊστάμενος άλλων. Έτσι διαμορφώνεται η κλίμακα ιεραρχίας (*chain of command – scalar principle*) που οριοθετεί και προσδιορίζει το ισχύον στο συγκεκριμένο οργανωτικό πλαίσιο σύστημα επικοινωνίας, ελέγχου, ευθύνης και αρμοδιοτήτων. Η φύση της εκτελεστικής αρμοδιότητας και αποστολή των οργανωτικών τμημάτων και στελεχών, που είναι επιφορτισμένα με την υλοποίησή της, αποτελεί κατ’ αρχήν η μεθοδική και συστηματική πραγμάτωση των σκοπών και των στόχων της οργάνωσης. Είναι δε σαφές ότι η εκτελεστική αρμοδιότητα και το εκτελεστικό ‘διοικητικό’ προσωπικό συνιστούν τον κορμό της οργανωτικής συμπεριφοράς. Αντίθετα, οι επιτελικά εξειδικευμένες αρμοδιότητες και τα αντίστοιχα οργανωτικά τμήματα και στελέχη (*staff*) βρίσκονται εκτός της ιεραρχικής κλίμακας και έχουν ως κύρια αποστολή την παροχή συμβουλών, πληροφοριών και εξειδικευμένων γνώσεων στα εκτελεστικά τμήματα. Τα τελευταία διατηρούν, επομένως, τη γενική ευθύνη και την αρμοδιότητα για τη λήψη των αποφάσεων και την πραγμάτωση των οργανωτικών σκοπών – εκτός αν υιοθετείται το σύστημα των λειτουργικά εξειδικευμένων και ανάλογα κατανεμημένων ευθυνών και αρμοδιοτήτων, οι οποίες και μπορεί να ανατίθενται σε στελέχη εκτός της συνήθους διοικητικής ιεραρχίας (*functional authority*)” (Μακρυδημήτρης 2003:124-125). Η τελευταία, η συνήθης ιεραρχία, όπως και γενικότερα η εμμονή στις λεπτομερείς νομικές διατάξεις (και όχι στο πνεύμα τους) όλο και περισσότερο υποχωρούσαν μπροστά στην οικονομικότητα, την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα στον βαθμό που τα προηγμένα κράτη, από τη δεκαετία του '80, αξιοποίησαν, άλλο περισσότερο (Βρετανία, Γερμανία) άλλο λιγότερο (Γαλλία, Ιταλία) τα διδάγματα του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ, όπου είχε αναδειχθεί ως βασικό πρόβλημα της Διοίκησης “η ίδρυση και



λειτουργία δημοσίων υπηρεσιών με αρμοδιότητες είτε συμπληρωματικές είτε συγκρουόμενες” (Ι.Κοϊμτζόγλου 2005:647), αλλά και τις προόδους της Πληροφορικής. Στα πρώτα, ως γνωστόν, κυρίαρχη θέση κατέχουν η στρατηγική στόχευση και ο μακροπρόθεσμος σχεδιασμός (Κ.Παπαδημητρίου 2010:8), που αν δεν μεταβάλουν πλήρως την υφιστάμενη διάκριση αρμοδιοτήτων, πάντως εμπλουτίζουν τη σχετική θεματική σε σημαντικό βαθμό<sup>545</sup>, κάτι που δέχονται και οι πιο συντηρητικοί μελετητές. Έτσι στην εποχή μας, “σύμφωνα με το δημόσιο μάνατζμεντ, ο οργανωτικός σχεδιασμός νοείται ως εργαλείο επίλυσης προβλημάτων μέσω της διαφοροποίησης των δομών μεταξύ εκτελεστικού και επιτελικού χαρακτήρα και την ενσωμάτωση σε αυτές μεθόδων και αρχών λειτουργίας της αγοράς” (Μιχαλόπουλος 2003:191).

Στην εποχή μας επιπλέον, η κυρίαρχη για καιρό διάκριση, για το έργο που πραγματοποιείται τόσο σε δημόσιες υπηρεσίες αλλά και στις μεγάλες ιδιωτικές επιχειρήσεις και η αντίστοιχη διάκριση του προσωπικού τους, σε επιτελικό (staff) εκτελεστικό (line) και υποστηρικτικό (auxiliary), δέχεται εντονότατη κριτική<sup>546</sup> υπό το φως των καταγιγιστικών νέων δεδομένων του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ και προπάντων του Μάνατζμεντ Ολικής Ποιότητας. Ειδικά στις δημόσιες υπηρεσίες, δεν μπορεί να θεωρηθεί επιτυχής, στον βαθμό που δεν αντιστοιχεί σε πραγματική διάκριση του (κρατικού) διοικητικού έργου. Όπως αναδείχθηκε πλήρως μέσα από τις εμπειρίες των στρατιωτικών, το διοικητικό έργο δεν μπορεί να διακριθεί απόλυτα σε έργο σκέψης και έργο πραγμάτωσης<sup>547</sup>. Ούτε εκείνοι που καταρτίζουν σχέδια μπορούν να είναι επιτυχημένοι άνευ γνώσης των πραγματικών όρων υλοποίησης ενός έργου ούτε εκείνοι που αναλαμβάνουν την υλοποίηση ενός σχεδίου το επιχειρούν χωρίς να σκέφτονται ολόκληρη σειρά παραμέτρων ή απροσδόκητων συμβάντων που μεταβάλουν τη θεωρητική κατάσταση των πραγμάτων και απαιτούν σκέψη και μάλιστα, ιδιαίτερα λεπτή και ακονισμένη (Μόργκαν 2000, Δεκλερής 2005, Μακρυδημήτρης 2003, Μπουραντάς 2002, Κέφης 2005α κ.α.). Ομοίως, “η θεώρηση των τοπικών υπαλλήλων ως απλών εκτελεστών, που προορίζονται να εφαρμόσουν υπάκουα τις οδηγίες των ιεραρχικώς ανωτέρων κεντρικών διοικήσεων, υπήρξε πάντοτε απατηλή: από το γεγονός και μόνο της τοπικής τους εγκατάστασης, οι εξωτερικές υπηρεσίες διαθέτουν μια στρατηγική ικανότητα δράσης, που εμποδίζει μια

---

545 ..Κρίνοντας από νομική οπτική ο Ι.Κοϊμτζόγλου σημειώνει: “το ΝΔΜ βασίζεται ...καταλήγει στον εμπλουτισμό του με έννοιες όπως λ.χ. Η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα, η παραγωγικότητα και η ποιότητα” (Αθήνα 2005:651). Επιπλέον, “...το ΝΔΜ οργανώνει τις δράσεις με βάση τις ανάγκες των πολιτών και κρίνει την επιτυχία της λειτουργίας του από τα αποτελέσματα που οι δημόσιες υπηρεσίες επιτυγχάνουν...” (2005:652), ενώ στα εμπόδια εφαρμογής του, καταγράφεται τόσο η “υπάρχουσα κατακερματισμένη οργανωτική δομή” όσο και “η ασάφεια σχετικά με τις αρμοδιότητες των δημοσίων οργάνων...” (2005:653)

546 Η κριτική ήταν έντονη, πολύπλευρη και δεν περιοριζόταν μόνο στον χώρο της Διοικητικής Επιστήμης. Ήταν χαρακτηριστική η μεταφορική φράση που υιοθετείτο περί διάκρισης σε λευκά (=καθαρά) και κυανά (βρώμικα από την εργασία) κολάρα. Από τους πιο επικριτικούς, ο Κορνήλιος Καστοριάδης ερεύνησε διεξοδικά το δίπολο στοχαζόμενων-εκτελεστών αναδεικνύοντας τη θετική του συσχέτιση με τον αυταρχισμό τόσο στα κράτη με καπιταλιστικό σύστημα όσο και εκείνα με σοβιετικό σύστημα... (1985)

547 Ακόμα και οι οπαδοί της συστημικής μεθοδολογίας, ενώ διακρίνουν αυστηρά τις δύο φάσεις για λόγους αναλυτικούς, τονίζουν ωστόσο ότι στην πραγματικότητα αυτές αλληλοδιαπλέκονται και αλληλοτροφοδοτούνται...

μονοσήμαντη κυριαρχία του κέντρου. Κυριαρχώντας στη ζώνη αβεβαιότητας που αποτελούν οι αντιδράσεις της τοπικής κοινωνίας, επιτυγχάνουν ένα περιθώριο κινήσεων” (Chevallier 1993:398). Στοιχιζόμενος με τις παραπάνω απόψεις, ο ΟΗΕ έχει υιοθετήσει μια ακόμα πιο εκλεπτυσμένη θεώρηση της λειτουργίας της υλοποίησης. Έτσι, κατά την απόφαση 26ης-5-1992 του ΔΣ του Αναπτυξιακού Προγράμματος των Ηνωμένων Εθνών (UNDP), η εκτέλεση<sup>548</sup> διακρίνεται ως έννοια από την εφαρμογή<sup>549</sup>... Στο αποκορύφωμα του σχετικού προβληματισμού, στην καμπή του αιώνα, ο Γκ. Μόργκαν ανέδειξε με πειστικό τρόπο τη σημασία της ολογραφικής οργάνωσης, εκείνης δηλαδή που διαθέτει τέτοιο μείγμα στοχαστικών και επιχειρησιακών δυνατοτήτων που κάθε μέρος της να ενσωματώνει τέτοια ικανότητα ώστε να μπορεί να αναπαραγάγει τη συνολική λειτουργία της (2000:135-153).

Στην ελληνική πραγματικότητα, υπήρξε καταρχήν ένα φαινόμενο ανάλογο του γερμανικού επιτελείου. Το αντίστοιχο ελληνικό, δημιουργήθηκε κατά το 1833<sup>550</sup> και αφού πέρασε διάφορες περιπέτειες λόγω του κλειστού χαρακτήρα του, στις αρχές του 20ου αιώνα στελεχώθηκε με αξιωματικούς<sup>551</sup> που είχαν σπουδάσει κυρίως στη Γερμανία (Ι.Μεταξάς, Ξ.Στρατηγός, Β.Δούσμανης) και πλαισίωσαν τον τότε αρχιστράτηγο διάδοχο Κωνσταντίνο, ομοίως εκπαιδευμένο στη γερμανική στρατιωτική Ακαδημία. Όταν ανήλθε στον βασιλικό θρόνο της Ελλάδας ο Κωνσταντίνος (1913), το επιτελείο που ήδη διακρινόταν για τη μυστικοπάθεια και τη γενικότερη λειτουργία του ως αυτοαναφορικής ομάδας, μεταβλήθηκε σε προσωπικό του κομματικό στρατηγείο και έπαιξε έναν έντονα προβληματικό ρόλο κατά τα δύσκολα χρόνια του εθνικού διχασμού<sup>552</sup>. Η κατάσταση αυτή επαναλήφθηκε σε όλες τις περιπτώσεις που στελεχωνόταν μονομερώς και είχε σαφή πολιτικό-παραταξιακό ρόλο (κατά τις περιόδους 1935-1941, 1946-1952, 1955-1974)<sup>553</sup>, προβάλλοντας και αναπαράγοντας αυταρχικά μοτίβα διοίκησης. Το λειτουργικό αντίστοιχό του στη Δημόσια Διοίκηση, όπου ο επαγγελματισμός δεν ήταν εμπεδωμένη νοοτροπία άρα δύσκολα μπορούσαν να αναπτυχθούν φαινόμενα κάστας, φαίνεται πως ήταν καταρχήν ο συγκεντρωτισμός<sup>554</sup>, έντονος καθ’ όλην την περίοδο 1950-1990 και η εσωστρέφεια, εξ ίσου έντονη

---

548 “η συνολική διαχείριση, από τις εθνικές κυβερνητικές αρχές ή από κάποια υπηρεσία των Ηνωμένων Εθνών, του προγράμματος/έργου, με την ανάληψη της υποχρέωσης και της ευθύνης για την παραγωγή των εκροών, την επίτευξη των στόχων του προγράμματος και για την αξιοποίηση των πόρων του UNDP”, (Αργυριάδης 1996: 33)

549 “την προμήθεια και την κατανομή όλων των εισροών του προγράμματος/έργου και τη μετατροπή τους σε εκροές του προγράμματος/έργου” (Αργυριάδης 1996:33)

550 ΔΙΣ/ΓΕΣ: “Ιστορία του ελληνικού Στρατού 1821-1997”, 1998: 28

551 Τον Οκτώβριο 1909 “καταργήθηκε το Σώμα Γενικών Επιτελών, επειδή είχε επικρατήσει η αντίληψη ότι αυτό αποτελούσε προνομιούχο τάξη αξιωματικών...” έμεινε βέβαια η δομή (“Επιτελική Υπηρεσία Στρατού”), σε ΓΕΣ: Ιστορία του ελληνικού Στρατού 1821-1997”, ΔΙΣ/ΓΕΣ σελ. 94

552 Βλ. Ιστορία Ελληνικού Έθνους ΙΕ 1980:34-36, 49-50, 52-55 αλλά και σε Βερέμης-Κολιόπουλος 2006:331επ

553 Ν.Αλιβιζάτος 1983:301-333, όπου αναδεικνύεται ιδιαίτερα η σημασία του ΑΣΕΑ που ιδρύθηκε με το ν.δ. 58/1968

554 ..Α.Μακροδημήτρης-Ν.Μιχαλόπουλος 2000. Για μια συνθετική παρουσίαση όλων των προβλημάτων που ανέδειξαν οι εκθέσεις, Κ.Παπαδημητρίου 2010:39

ως τις ημέρες μας<sup>555</sup>... Επιπλέον, η διάκριση μεταξύ επιτελικών-εκτελεστικών έργων, επομένως και οργάνων υπήρξε κυρίαρχη και ως αντίληψη και ως ορολογία. Είναι χαρακτηριστικό ότι στη δεκαετία του '80, ο Αν.Τάχος δίδασκε ότι υφίστανται τρεις κατηγορίες διοικητικών οργάνων, τα οποία κατ' αναλογία διακρίνονται σε: *“Αποφασίζοντα, δηλ. τα ασκούντα αποφασιστικές αρμοδιότητες... Επιτελικά, δηλ. Τα έχοντα ως αρμοδιότητα τη μελέτη των διαφόρων προβλημάτων, τον προγραμματισμό και την εισήγηση των επιβαλλόμενων λύσεων στα αποφασίζοντα. Εδώ υπάγονται και τα γνωμοδοτικά όργανα... Εκτελεστικά, δηλ. Τα έχοντα ως αρμοδιότητα την απλή εκτέλεση των αποφάσεων ...”* (1985:121). Στην ίδια κατεύθυνση και ο Θ.Κόντης αναγνώριζε ότι *“το επιτελείο δεν έχει εξουσία τελικής απόφασης ούτε τη δυνατότητα επιβολής μιας απόφασης. Το επιτελείο γνωμοδοτεί, εισηγείται, προτείνει, εκφράζει ειδικές γνώσεις ενός αντικειμένου, τεχνοκρατική αντίληψη, ειδική εμπειρία, ειδικότητα, σε αντίθεση με το εκτελεστικό προσωπικό που α. κατέχει εξουσιαστική δύναμη, δηλαδή το δικαίωμα να επιβάλει μια θέση β. Τη δύναμη της επιβολής γ. Την ευθύνη της απόφασης”* (2001:145).

Πάνω σε αυτήν τη διάκριση και στη σύστοιχη με αυτήν κουλτούρα, από τη δεκαετία του '90 στην ελληνική Διοίκηση έγιναν αρκετές προσπάθειες αποχωρισμού των δευτέρων (εκτελεστικών) από τις πρώτες (επιτελικές) και ανάθεσής τους σε δομές είτε της ΠΔ είτε της ΤΑ. Τον επιτελικό ρόλο της Κεντρικής Διοίκησης και την απαλλαγή της από “διαχειριστικές” λειτουργίες πρόβαλε η εισηγητική έκθεση του νομοσχεδίου που στη συνέχεια ψηφίστηκε και δημοσιεύθηκε ως ν.2503/1997, ενώ στην έκθεση της Διεύθυνσης Επιστημονικών Μελετών της Βουλής (Α.Π. Καρέτσος 1998:1επ) για τον συμπληρωματικό του προηγούμενου ν. 2647/1998, επαναλαμβανόταν η διάκριση μεταξύ *“όλων των εκτελεστικού χαρακτήρα αρμοδιοτήτων”* που *“επιβάλλεται”* να ασκούνται από περιφερειακά όργανα, ενώ *“οι επιτελικού χαρακτήρα αρμοδιότητες του Κράτους -που συνθέτουν τη γενική πολιτική της χώρας την οποία καθορίζει και κατευθύνει η Κυβέρνηση πρέπει να συγκεντρώνονται στα κεντρικά όργανα<sup>556</sup>...”*. Ωστόσο, νεότεροι ερευνητές, σχολιάζοντας τη χρήση αντίστοιχης ορολογίας και από τη νομολογία, επισήμαναν ότι, *“...η διαφοροποίηση ανάμεσα σε επιτελικές και εκτελεστικές αρμοδιότητες είναι προβληματική και ακατάλληλη για την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών του κράτους”* (Χλέπας 1999:183). Συμπληρωματικά, εντός των ίδιων φορέων κάθε κατηγορίας κρατικών οργάνων, το έργο κάθε μονάδας χαρακτηρίζεται ανάλογα, με τη διαφορά ότι οι όροι δεν φαίνεται να ανταποκρίνονται στην πραγματική λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών. Και αυτό γιατί αφενός εδώ και αρκετά χρόνια η όποια επιτελική λειτουργία (συμπεριλαμβανομένης και της σύνταξης νομοσχεδίων) διεξάγεται από

---

555 Δ.Παπούλιας-Χαρ.Τσουκάς: Κατευθύνσεις για τη μεταρρύθμιση του κράτους, Καστανιώτης 1998:170-193, όπου αναλύεται διεξοδικά η αντιμετώπιση των εσωστρεφών ή αυτο-αναφορικών συστημάτων, όπως το ελληνικό...

556 Βουλή των Ελλήνων, Διεύθυνση Επιστημονικών Μελετών. Τμήμα νομοτεχνικής επεξεργασίας Σχεδίων και προτάσεων Νόμων, Αθήνα 16 Σεπτεμβρίου 1998, σελ. 1επ

τους συμβούλους της πολιτική ηγεσίας<sup>557</sup> και αφετέρου γιατί δεν τηρούνται κατά τρόπο αξιοποιήσιμο, απαραίτητες πληροφορίες για τέτοια εργασία<sup>558</sup>... Αυτό που φαίνεται πως συμβαίνει είναι ότι οι υπηρεσίες και κατά συνέπεια και οι υπάλληλοι, διακρίνονται σε δύο μείζονες κατηγορίες. Στην πρώτη ανήκουν ορισμένες υπηρεσίες που είναι αρμόδιες για θέματα υψηλού πολιτικού ενδιαφέροντος<sup>559</sup> συν τις υπηρεσίες υποστήριξης (Διευθύνσεις Διοίκησης, αρμόδιας για το προσωπικό και Οικονομικού, αρμόδιας για την οικονομική διαχείριση του φορέα). Στην άλλη κατηγορία εντάσσονται όλες οι άλλες υπηρεσίες που είναι αρμόδιες για θέματα χαμηλού ενδιαφέροντος. Σύμφωνα με τη νοοτροπία που αναπτύσσεται μεταξύ των υπαλλήλων οι οποίοι βιώνουν αυτήν την κατηγοριοποίηση, οι υπηρεσίες διακρίνονται σε επιτελικές (οι πρώτες) και σε εκτελεστικές (οι δεύτερες)<sup>560</sup>. Αυτό συμβαίνει γιατί οι ίδιοι οι υπάλληλοι των πρώτων υπηρεσιών (υψηλού πολιτικού ενδιαφέροντος) εκλαμβάνουν τα ψήγματα επιτελικού έργου που ενδεχομένως να ασκούν (πχ σύνταξη κανονιστικών κειμένων) σε συνδυασμό με τη στενότερη συνεργασία τους με την πολιτική ηγεσία και τη ρητορική που αναπτύσσεται λόγω του πολιτικού ενδιαφέροντος, ως κάτι σημαντικό άρα επιτελικό. Στον αντίποδα βρίσκονται οι άλλες υπηρεσίες, οι μη σημαντικές που κατατρίχονται απλώς με την εφαρμογή των δικαϊκών κανόνων άρα με αμιγώς εκτελεστικά έργα...

Μέσα σε αυτό το αμφισβητούμενο εννοιολογικό πλαίσιο πάντως, τα υπουργεία επιχείρησαν και εξακολουθούν να επιχειρούν, να εκχωρήσουν τις εκτελεστικές (για την ακρίβεια, εκείνες που θεωρούν ως εκτελεστικές) αρμοδιότητες τους σε υπηρεσίες της περιφέρειας είτε κρατικές είτε της ΤΑ. Ετσι, σε δύο κυρίως χρονικές φάσεις, η πρώτη το 1992 (ν.2026/92)<sup>561</sup> και η δεύτερη το 1998 (ν.2647/98)<sup>562</sup>, τα υπουργεία εκχώρησαν πράγματι πολλές καταγραμμένες (=νομοθετημένες) αρμοδιότητες, τις οποίες θεωρούσαν ως “εκτελεστικές” σε φορείς είτε της ΠΔ είτε της ΤΑ. Ετσι, το ΥΠΕΧΩΔΕ εκχώρησε αρμοδιότητες στις Πολεοδομίες των ΝΑ και των δήμων, το Εσωτερικών

---

557 Για τους συμβούλους και τον ρόλο τους καταρχήν σε Δ. Σωτηρόπουλος 2001:83, όπου και αναφορά για αντισυνταγματικότητα πρόσληψης ειδικών συμβούλων σε βάρος των μονίμων υπαλλήλων και σε Κ.Παπαδημητρίου 2009:32, όπου και αναφορά σε αριθμητικά μεγέθη και για το επίπεδο των προσόντων τους .....

558 Για τη μη λειτουργία των ελληνικών δημοσίων αρχών κατά τρόπο επιτελικό κάνουν λόγο όλα τα μεταρρυθμιστικά σχέδια που εκπονήθηκαν, είτε δρομολογήθηκαν είτε έμειναν στα χαρτιά, από το 1993 και έπειτα... Σε μία ενδεικτική περίπτωση το Υπουργείο Εσωτερικών νομοθέτησε την υποχρέωση των ΟΤΑ να στέλνουν στην αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου μια σειρά δεδομένων οικονομικής φύσεως, προκειμένου να καταστεί δυνατή η δημιουργία και τήρηση μιας (στοιχειώδους) βάσης δεδομένων για τους ΟΤΑ (ν.2839/2000). Η υποχρέωση δεν τηρήθηκε χωρίς καμία επίπτωση για εκείνους που την παρέβησαν...

559 ..Στο Υπουργείο Εσωτερικών χαρακτηριστική τέτοια υπηρεσία είναι το Τμήμα Οικονομικής Διοίκησης ΟΤΑ, όχι ολόκληρη η Διεύθυνση Οικονομικών ΟΤΑ που περιλαμβάνει επιπλέον τα θέματα φορολογίας και περιουσίας αλλά μόνο το συγκεκριμένο τμήμα, για τα θέματα του οποίου και μόνο, την αρμοδιότητα υπογραφής κρατούν σχολαστικά οι υπουργοί. Ο λόγος είναι ότι το τμήμα αυτό είναι αρμόδιο τόσο για τις τακτικές όσο και για τις έκτακτες οικονομικές εκροές που διενεργεί το υπουργείο προς τους ΟΤΑ...

560 Βλ. χαρακτηριστικές αναφορές συνδικαλιστικών φορέων δημοσίων υπαλλήλων, για υπηρεσίες “προνομιούχες” και υπηρεσίες “κάτεργα”... Εννοείται πως οι πρώτες απολαμβάνουν διάφορα πλεονεκτήματα όπως επιμίσθια, υπερωρίες διευκολύνσεις, υποστήριξη, υλικά κλπ σε αντίθεση με τις δεύτερες...

561 Άρθρο 1 ν.2026/92 (ΦΕΚ Α 43/23-3-1992 Ρύθμιση θεμάτων οργάνωσης και προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης...)

562 ν.2647/98 (ΦΕΚ Α 237/22-10-1998 Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στις Περιφέρειες και την Αυτοδιοίκηση...)

στις περιφέρειες στις ΝΑ και στους δήμους, το Μεταφορών στις ΝΑ κλπ. Εξετάζοντας ωστόσο τον αριθμό και προπάντων την ποιότητα των εκχωρούμενων αρμοδιοτήτων, ο σωστός όρος φαίνεται πως είναι όχι εκχώρησαν αλλά ξεφορτώθηκαν<sup>563</sup>... Επιπλέον, και κατά τη γνώμη μας σπουδαιότερο όλων, είναι το ότι αναδεικνύεται η υφιστάμενη σύγχυση μεταξύ επιτελικής και υποστηρικτικής λειτουργίας<sup>564</sup> με ορατό αποτέλεσμα οι δύο όροι να χάνουν το νόημά τους και να αποκτούν ένα καινούριο, με συνέπεια, να χάνει το νόημά της και (ο άλλος όρος που βρίσκεται στον αντίποδά τους) η εκτελεστική αρμοδιότητα. Το αποτέλεσμα της **ορολογικής σύγχυσης** που ελλοχεύει στη διοικητική πρακτική στη χώρα μας, είναι ότι οι όροι έχουν λάβει νέο περιεχόμενο. Ετσι, επιτελική λειτουργία (με τις συναφείς αρμοδιότητες), αντλώντας από το υψηλό κύρος των κλειστών ομάδων τύπου γερμανικού επιτελείου, σημαίνει την υψηλή καθοδήγηση, την παροχή οδηγιών επί της νομοθεσίας, μια εργασία που μπορεί να πραγματοποιείται με σχετική άνεση, αφού δεν υφίστανται χρονικές προθεσμίες (για τα κρατικά όργανα) αλλά ούτε και βάση δεδομένων ώστε να μπορεί να γίνεται επαλήθευση. Σημαίνει κατά κύριο λόγο εργασία γραφείου και περιορισμένη επικοινωνία με τους έξω... Αντίθετα, εκτελεστική λειτουργία και συναφείς αρμοδιότητες συνιστά οτιδήποτε περιλαμβάνει άμεση εμπλοκή στη σχέση με τους πολίτες και τους φορείς της κοινωνίας ή της αγοράς, στην καθημερινή τριβή μεταξύ τους και στην έκθεση σε σειρά δύσκολων και πιεστικών καταστάσεων<sup>565</sup>. Σημαίνει προθεσμίες και εκτελεστικότητα πράξεων, οι οποίες έτσι μπορούν να ελεγχθούν από τα Δικαστήρια. Σημαίνει φόρτο εργασίας και απαιτήσεις υπευθυνότητας, σημαίνει πολλές φορές σύνθετες συναλλαγές με τους ίδιους τους πολίτες και τη διενέργεια επώδυνων υλικών πράξεων, όπως κατεδάφιση αυθαιρέτων κατασκευών. Η κατάσταση αυτή οδήγησε τον Μακρυδημήτρη να παρατηρήσει ότι *“στην ελληνική διοίκηση, αυτή η διάκριση μεταξύ “πλοήγησης” και “κωπηλασίας”, μεταξύ επιτελικής και εκτελεστικής αρμοδιότητας, είναι σχεδόν άγνωστη πάντως ανεφάρμοστη”* (2006:282).

---

563 Το πως μεταφέρεται μια αρμοδιότητα, με την αντίστοιχη αναγραφή σε κάποιον νόμο και πέραν τούτου ουδέν, πρέπει μάλλον να αποτελεί ελληνική διοικητική αποκλειστικότητα... Μεταφέροντας τα υπουργεία αρμοδιότητές τους κατ' αυτόν τον τρόπο (...) δεν φρόντισαν σχεδόν ποτέ, ώστε μαζί να μεταφερθεί και η ανάλογη τεχνογνωσία που αυτά είχαν συσσωρεύσει (τα αντίστοιχα αρχεία, συγκεντρωμένα στοιχεία όπου υπήρχαν, μηχανήματα κλπ). Οι αποδέκτες έτσι της αρμοδιότητας ήταν υποχρεωμένοι να ξεκινήσουν περίπου από την αρχή, συσσωρεύοντας εξαρχής νέα δεδομένα, δίνοντας τις δικές τους λύσεις κλπ. Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιας μεταφοράς συνιστά η αρμοδιότητα έκδοσης διαβατηρίων. Τον καιρό που από το Υπουργείο Εσωτερικών μεταφέρθηκε στις ΝΑ (αρχές 1995), το υπουργείο είχε μόλις ολοκληρώσει ένα ενιαίο δίκτυο ηλεκτρονικής έκδοσης. Κατ' αυτόν τον τρόπο, επιλύταν το παλιό πρόβλημα της έκδοσης πολλών διαβατηρίων από διαφορετικές κρατικές νομαρχίες. Με τη μεταφορά της σχετικής αρμοδιότητας στις ΝΑ, δεν μεταφέρθηκε το σύστημα που αφέθηκε απλά να καταρρεύσει... Οι δε ΝΑ αναγκάστηκαν να χτίσουν εξ αρχής κάθε μία το δικό της σύστημα, το οποίο δεν εναρμονιζόταν απαραίτητα με αυτό των άλλων... Το έντονο πλέον πρόβλημα φαίνεται να επιλύθηκε όταν την αρμοδιότητα ανέλαβε η Αστυνομία (με δυνατότητα κεντρικού ελέγχου), μερικά χρόνια αργότερα... Παρόμοια πορεία είχε και η μεταβίβαση της αρμοδιότητας λειτουργίας Παιδικών Σταθμών από το Υπουργείο Υγείας-Πρόνοιας στους δήμους άρα και στο Υπουργείο Εσωτερικών. Το τελευταίο δεν έλαβε τίποτα ως τεχνογνωσία επί θεμάτων λειτουργίας των Σταθμών και βρέθηκε στην ανάγκη να αντιμετωπίσει τα ίδια ζητήματα εξ αρχής...

564 ..Αναλυτικότερη παρουσίαση της υφιστάμενης σύγχυσης στο Μέρος Γ, Κεφάλαιο VII.

565 ..Ενδεικτικό της εκτίμησης που υφίσταται για τις εκτελεστικές αρμοδιότητες είναι ότι στην ιδιαίτερη υπαλληλική διάλεκτο αυτές χαρακτηρίζονται συλλήβδην ως “λάντζα”...

Κορυφαίο δείγμα της υφέρπουσας σύγχυσης αλλά και της τάσης ξεφορτώματος που διακατέχει την ΚΔ συνιστά ο ν. 2839/2000<sup>566</sup> με τον οποίο το Υπουργείο Εσωτερικών προέβη στην εκχώρηση, της λειτουργίας του ελέγχου που ασκούσε (σε β' και τελικό βαθμό) επί των πράξεων των ΟΤΑ α' και β' βαθμού! Με αυτήν την ολέθρια επιλογή, η οποία σημειωτέον δεν μπορεί να ανακληθεί λόγω της σχετικής συνταγματικής επιταγής (άρθρο 118, ότι πάει στην αποκέντρωση δεν μπορεί να επιστρέψει στην ΚΔ)<sup>567</sup>, το Υπουργείο δεν έχει κανέναν έλεγχο επί της ΤΑ... Το μόνο που μπορεί να κάνει είναι να εκδίδει οδηγίες (υπό τον τύπο των εγκυκλίων), αμφιβόλου βέβαια δεσμευτικότητας συνεπώς και εφαρμογής αφού οι εγκύκλιοι μόνες τους δεν ανήκουν στις πηγές του δικαίου. Η αποξένωση αυτή της ΚΔ από τον έλεγχο επί της ΤΑ ισχύει βέβαια, στο μέτρο των δικών τους θεμάτων και για τα άλλα υπουργεία με αποτέλεσμα η ΚΔ να μην μπορεί να ελέγξει τους φορείς της ΤΑ<sup>568</sup>. Η απουσία αυτής της κορυφαίας οργανωτικο-διοικητικής λειτουργίας, επέφερε βέβαια την γιγάντωση των φαινομένων διαφθοράς στον χώρο της ΤΑ κατά την τελευταία δεκαετία, όπως αποδεικνύεται από πληθώρα τεκμηρίων<sup>569</sup>.

Και επειδή οι άνθρωποι διαμορφώνουν τις αντιλήψεις τους και λειτουργούν έτσι υπό τις γνωστές ορολογίες, κινητοποιούμενοι από τα υφιστάμενα μοτίβα, γι' αυτό χρειάζεται να ξαναδούμε την ορολογία σχετικά με τη διάκριση των αρμοδιοτήτων ή καλύτερα να επαν-ενοσιολογήσουμε τις αρμοδιότητες (Δ.Παπούλιας-Χαρ.Τσούκας 1998:189-193). Αυτό θα προσπαθήσουμε να πετύχουμε σε επόμενο κεφάλαιο, αφού πρώτα εκτιμήσουμε τη βαρύτητα του άλλου κυρίαρχου δίπολου, των γενικών και τοπικών υποθέσεων.

### V.3 Γενικές-Τοπικές

Η διάκριση αυτή των δημοσίων υποθέσεων (=όλων των υποθέσεων που απασχολούν το κράτος) σε γενικές και τοπικές, η οποία εμφανίζεται στην ευρωπαϊκή θεωρία κατά τον 19ο αιώνα<sup>570</sup>, εκκινά από την υφιστάμενη (τότε αλλά και σήμερα) διάκριση των κρατικών δομών σε Κεντρική Διοίκηση (στην πρωτεύουσα), Περιφερειακή Διοίκηση (στις επαρχίες) και σε Τοπική

---

566 Άρθρο 7 παρ. 2 ν.2839/2000 ΦΕΚ Α 196/12-9-2000 Ρυθμίσεις θεμάτων Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης...

567 Σύνταγμα 118 παρ 3: Ωσπου να εκδοθεί ο κατά το άρθρο 101 παράγραφος 3 νόμος εξακολουθούν να εφαρμόζονται οι διατάξεις που ισχύουν για την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών. Οι διατάξεις αυτές μπορεί να τροποποιούνται με τη μεταφορά ειδικών αρμοδιοτήτων από τις κεντρικές στις περιφερειακές υπηρεσίες.

568 Πολύ χαρακτηριστική αυτού του γεγονότος ήταν η απάντηση που έδωσε ο τότε Υπουργός ΠΕΧΩΔΕ στον Συνήγορο του Πολίτη καθηγητή Νικ.Διαμαντούρο, όταν ο δεύτερος τον επισκέφθηκε με μία λίστα υποθέσεων κακοδιοίκησης, οι πλείστες των οποίων αφορούσαν Πολεοδομίες ΝΑ ή Δήμων (Μάρτιος 2001, σε ετήσια Εκθεση 2001). Του είπε απλά ότι δεν μπορούσε να κάνει τίποτα...

569 Βλ. ετήσιες εκθέσεις Συνηγόρου του Πολίτη, ετήσιες εκθέσεις ΓΕΔΔ, ετήσιες εκθέσεις Ελεγκτικού Συνεδρίου, το οποίο από το 2007, σε μια προσπάθεια αντιμετώπισης της προβληματικής κατάστασης, ανέλαβε και τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών των ΟΤΑ...

570 Βλ. αναλυτικά Χλέπας 1994:36επ. όπου σημειώνεται η πρώτη αναφορά σε "τοπικές υποθέσεις" στον πρωσικό Κανονισμό για τις πόλεις του 1808, που συνέταξε ο von Stein

Αυτοδιοίκηση (συνήθως σε πόλεις-δήμους και χωριά-κοινότητες). Ο οργανωτικός αυτός διαχωρισμός, υπό διάφορες μορφές κατά εποχές και κράτη, ήταν φαινόμενο γνωστό από το απώτερο παρελθόν. Όλες οι αυτοκρατορίες της αρχαιότητας διέθεταν κάποιο σύστημα περιφερειακής διοίκησης (περσική, κινεζική κ.α.). Η ρωμαϊκή αυτοκρατορία ειδικά, με τις επαρχίες και τις σχετικές διοικήσεις που ανέπτυξε κληρονόμησε στα ευρωπαϊκά κράτη ένα σχήμα πολύ οικείο (Χαλανούλη 2007:712-716). Στον ελληνικό χώρο βέβαια, το σχήμα αυτό εξακολουθούσε μέχρι και τον 15<sup>ο</sup> αιώνα στο πλαίσιο της ανατολικής χριστιανικής αυτοκρατορίας και κατά την μακρόχρονη συνέχειά του έλαβε διάφορες μορφές (επαρχίες, θέματα, πρόνοιες κλπ). Στη νεότερη εποχή, το σχήμα αναμορφώθηκε μετά την καταλυτική επίδραση αφενός του κινήματος του διαφωτισμού και αφετέρου της γαλλικής επανάστασης<sup>571</sup>. Η ΠΔ έτυχε διεξοδικής εξέτασης και αναδιοργάνωσης. Αργά αλλά σταθερά, οι παλαιές μορφές, που προέρχονταν από τη φεουδαρχική κληρονομιά, αντικαταστάθηκαν από το νέο σύστημα των ορθολογικών τμημάτων που είναι γνωστό ως νομαρχιακό. Το σύστημα αυτό, γαλλικής επιρροής που προσέλαβε τις πλήρεις του διαστάσεις επί Ναπολέοντα (Chevallier 1993:145), μετακενώθηκε τόσο στα κράτη που κατέλαβαν οι Γάλλοι όσο και σε εκείνα που δεν κατέλαβαν, λόγω της αναγνωριζόμενης αποτελεσματικότητάς του... Στην εξελικτική του πορεία, μετατράπηκε σε μορφή Τοπικής Αυτοδιοίκησης β' βαθμού (Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση).

Σύμφωνα με τη λογική των συστημάτων διοίκησης που αναδείχθηκαν από τη γαλλική επανάσταση, το κεντρικό κράτος (η κυβέρνηση και η Κεντρική Διοίκηση που την υπηρετεί) έχει την ευθύνη της γενικής πολιτικής, δηλαδή οφείλει να συνθέτει, να εκφράζει και να εκπροσωπεί τη γενική θέληση του λαού ή με νομικούς όρους, **το γενικό δημόσιο συμφέρον**. Σε αυτό το πλαίσιο σκέψης, της *“διπολικής δομής”*, όπως τη χαρακτηρίζει ο Chevallier<sup>572</sup>, οι περιφερειακές διοικήσεις, οι οποίες συνιστούν διακριτό μέρος του κράτους, δεν μπορεί παρά να συνθέτουν και να εκφράζουν **μέρος μόνο της γενικής θέλησης** ή του συνολικού δημοσίου συμφέροντος (Chevallier 1993:353). Με ανάλογη σκέψη, οι φορείς της ΤΑ, όπου αναγνωρίζονταν, συνέθεταν, εξέφραζαν και εκπροσωπούσαν **το ιδιαίτερο συμφέρον της τοπικής κοινωνίας** στην οποία λειτουργούσαν (Chevallier 1993:359 και 399). Η λογική αυτή (η ΚΔ εκφράζει το γενικό συμφέρον, η ΠΔ το επιμέρους και εντός αυτής η ΤΑ το ιδιαίτερο) μετατρέπόμενη σε πεδία δραστηριοποίησης οδήγησε

---

571 ..Χλέπας 1994:34, όπου καταγράφεται η αναγνώριση από την γαλλική Εθνοσυνέλευση του 1789 της δημοτικής εξουσίας και σε Chevallier 1993:144-145 και 354, όπου αναφέρονται και οι άλλοι νόμοι με τους οποίους οι επαναστατικές συνελεύσεις σχημάτισαν το θεσμικό πλαίσιο του νέου γαλλικού κράτους

572 *“...Αυτή η διαλεκτική ενότητα/διαφοροποίηση που διαπερνά τη γραφειοκρατική μηχανή αποδίδεται στην πράξη με μια κατασκευή μιας διπολικής δομής: από την μία πλευρά, μια κεντρική μηχανή ώθησης και ρύθμισης, που αποτελεί παράγοντα τάξης, συνοχής, ενότητας. Από την άλλη, περιφερειακές ενδιάμεσες μονάδες τοποθετημένες στο σημείο επαφής διοίκησης και κοινωνίας που έχουν αναλάβει μία ζώνη εξειδικευμένης αρμοδιότητας (γεωγραφικής ή λειτουργικής) και αρθρωμένες σε ένα ιδιαίτερο περιβάλλον (τοπικό ή επαγγελματικό), οι οποίες εισάγουν την κοινωνική διαφοροποίηση στον πυρήνα της διοικητικής μηχανής”* (Chevallier 1993:353)

ήδη<sup>573</sup> από τις αρχές του 19<sup>ου</sup> αιώνα στη διάκριση των κρατικών δραστηριοτήτων-αρμοδιοτήτων σε γενικές (=γενικού ενδιαφέροντος είτε αναπτύσσονται κεντρικά είτε τοπικά) και τοπικές (=ιδιαιτέρου και περιορισμένου κατά τόπο ενδιαφέροντος). Τις δεύτερες τις αναλάμβανε συνήθως κατ' αποκλειστικότητα η ΤΑ με τους διάφορους φορείς της.

Ο θεσμός της ΤΑ, της μορφής δηλαδή συλλογικής οργάνωσης που ασκεί δημόσια εξουσία στη χωρική της έκταση<sup>574</sup>, είναι γνωστός από τα αρχαία χρόνια και χαρακτηρίζει διάφορους λαούς και πολιτισμούς<sup>575</sup>. Στον ελληνικό χώρο ο θεσμός είναι γνωστός ήδη από τη μυθολογία<sup>576</sup>, ενώ η τέτοιου τύπου οργάνωση, σε κοινότητες, θεωρείται από πολλούς συγγραφείς ότι χαρακτηρίζει γενικότερα τους Έλληνες<sup>577</sup>. Στην αθηναϊκή Δημοκρατία των 5ου-4ου αιώνα, λειτουργούσαν 30 περίπου δήμοι, ως αυτοδιοίκηση α' βαθμού. Το ίδιο φαίνεται πως ίσχυε και σε άλλες πολιτείες (στη Θεσσαλία πχ)<sup>578</sup> αλλά δεν διασώζονται επαρκείς σχετικές πληροφορίες. Στην Αθήνα πάντως, οι δήμοι συνιστούσαν τη συλλογική έκφραση ανθρώπων οι οποίοι γνωρίζονταν μεταξύ τους και διέθεταν κοινά πολιτιστικά στοιχεία. Γι' αυτό, ως πρωτογενής έκφραση των συλλογικών υποκειμένων που συνέθεταν την ενιαία πολιτεία, αυτοί είχαν τη βασική αρμοδιότητα της εγγραφής στους καταλόγους των δημοτών και ως γνωστόν, η ιδιότητα του Αθηναίου πολίτη προϋπέθετε την εγγραφή του σε κάποιον δήμο της Αττικής<sup>579</sup>. Η δημοτικότητα δηλαδή προηγείτο της πολιτείας, κάτι που στη συνέχεια μεταβλήθηκε άρδην. Επιπλέον, οι δήμοι της Αττικής είχαν σημαντικές αρμοδιότητες στο πεδίο της λατρείας και σε αυτό του πολιτισμού (οργάνωση δραματικών αγώνων, αθλητικών αγώνων κλπ), ενώ μάλλον δεν είχαν αρμοδιότητα ούτε στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας<sup>580</sup> ούτε στο πεδίο της εκπαίδευσης.

---

573 Η διάκριση εμφανίστηκε και στη νομολογία του γαλλικού Conseil d' Etat κατά τις αρχές του 19<sup>ου</sup> αιώνα, η οποία φαίνεται πως επηρέασε και την νομολογία αλλά και την νομική θεωρία όλης της ηπείρου...

574 Κατά τον πολύ εύστοχο ορισμό του Γ. Κοντογιώργη, "η τοπική κοινωνία που στο πλαίσιο του Κράτους παρουσιάζει μια ορισμένη οργανωτική και εξουσιαστική αυτονομία και μια σαφή αναφορά στην ενεργό κοινωνική και πολιτική βούληση του τοπικού (δηλαδή χωρικά προσδιορισμένου) κοινωνικού σώματος" (1985:66). Ωστόσο, η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ στην Ελληνική έννομη τάξη ορίζεται ορθότερα ως, "η εκτός του νομικού προσώπου του Κράτους σύσταση οργανωτικών μονάδων της Δημόσιας Διοίκησης, τοπικά προσδιορισμένων, οι οποίες αποτελούν ξεχωριστά νομικά πρόσωπα, διοικούμενα από δικά τους όργανα, που ασκούν δημόσια εξουσία, την οποία τους παραχωρεί η πολιτεία"

575 Βλ. Φρ.Ενγκελς: Η καταγωγή της οικογένειας, της ατομικής ιδιοκτησίας και του κράτους, (1980), όπου αναφέρονται χαρακτηριστικά οι κοινότητες (μαρκ) των διάφορων γερμανικών λαών της αρχαιότητας

576 Βλ. αναφορές σε συνέδρια της ΚΕΔΚΕ και σχετική διαμάχη για το ποιος υπήρξε ο πρώτος δήμαρχος, ο Θησέας της Αθήνας ή ο Φεΐδων του Αργούς...

577 Έτσι, πολλοί συγγραφείς ανάμεσά τους Γ.Κοντογιώργης (1985): "Όταν λοιπόν, κάτω από τη δύναμη της νέας διαπλοκής των τοπικών συμφερόντων και των πολιτιστικών παραλλαγών, που είχαν μετατραπεί έτσι σε "δημόσιο συμφέρον", το φυλετικό κράτιδιο διαλύονταν, σχηματίζονταν οι νέες κρατικές οντότητες. Αν συγκέντρωναν τις απαραίτητες προϋποθέσεις γίνονταν "πόλεις". Αλλιώς σχημάτιζαν αυτόνομες κοινότητες ενός οικισμού ή ομάδας οικισμών που χαρακτηρίζονταν "δήμοι". Τέτοιους τύπους κρατών με απλή δομή και στοιχειώδεις λειτουργίες συναντάμε προπάντων στην Αρκαδία και στην Ήλιδα..." (Ν.Χλέπας 1994: 39), όπου και πολλές άλλες βιβλιογραφικές αναφορές

578 Βλ. Ιστορία Ελληνικού Έθνους Γ1 1980:308-313,

579 Οπ.π. τόμος Γ1, 1980:98-99 αλλά και σε Ι.Τουλουμάκος 1979, R.K.Sinclair 1997:27 κλπ

580 Ο γνωστός για τον σπουδαίο λόγο του (που του είχε γράψει ο Λυσίας) αδύνατος, ζητάει μάλλον από την Πολιτεία το επίδομα και όχι από κάποιον δήμο...



Αφήνοντας κατά μέρος την ανοιχτή συζήτηση για το εάν διάφοροι σχηματισμοί (κοινά και συμπολιτείες) ήταν μορφή ΤΑ β' βαθμού ή αμιγείς κρατικές μορφές (Κ.Παπαδημητρίου 1995:11-14), είναι αναμφίβολο πως η υποταγή, όλων των ελληνικών κρατιδίων στη ρωμαϊκή εξουσία ανέδειξε μια άλλη διάσταση των ισχυόντων θεσμών. Αρμοδιότητα έτσι των κοινών ήταν κατά την περίοδο αυτή (μέχρι τα χρόνια που η Ρώμη γίνεται αυτοκρατορία) η διαχείριση τοπικών ζητημάτων, η απονομή δικαιοσύνης, οι θρησκευτικές εκδηλώσεις, καθώς και η τήρηση της δημόσιας τάξης (έργο των "στρατηγών επί ειρήνης" ή "νυκτοστρατηγών" ή "ειρήναρχων"). Επιπλέον, διεκπεραιώναν και κάποιες κρατικές υποθέσεις, όπως η στρατολογία (έργο των "πολιτειογράφων δια βίου"). Εκτός από τα αιρετά όργανά τους ("Βουλή" για παράδειγμα) είχαν και άλλα, έμμεσα, με χαρακτηριστικότερο τους "εκδίκους" ή "συνδίκους" ή *defensores* που είχαν καθήκον τους, να υπερασπίζονται τα συμφέροντα του λαού έναντι των ισχυρών. Κατά την επόμενη όμως, αυτοκρατορική περίοδο (από τον 1ο μ.Χ. αιώνα), η σημασία τους μειώνεται, ανάλογα με τις διαθέσεις εκάστου Ρωμαίου αυτοκράτορα. Πάντως, είχαν αρμοδιότητα για εκτέλεση δημοσίων έργων, όπως επί εποχής Αδριανού, ενώ αργότερα ξέπεσαν σε *"είδος συνελεύσεων των πόλεων των επαρχιών με κύριαν αποστολήν την λατρείαν των Ρωμαίων αυτοκρατόρων"* (Δένδιας 1966:143).

Η κατάσταση μεταβλήθηκε στην επόμενη ιστορική περίοδο, κατά την κυριαρχία της ανατολικής χριστιανικής αυτοκρατορίας. Κατά την υπερχλιετή διάρκεια της τελευταίας συνυπήρχαν, ένα αυταρχικό μεν και συγκεντρωτικό κράτος, με περιφερειακή διοίκηση αλλά και με τοπική αυτοδιοίκηση α' βαθμού ("δήμοι" ή "μέρη" στις μεγαλουπόλεις όπως η Κωνσταντινούπολη και κοινότητες ελεύθερων χωρικών στην ύπαιθρο, όπως αναφέρει ο Γεωργικός Νόμος), ίσως και υποτυπώδους β' βαθμού, με τη μορφή τοπικών ενώσεων των ελευθέρων χωρικών, των "μητροκωμιών" ή "κωμητουριών", που συνέχιζαν σχήματα γνωστά από τη Ρωμαϊοκρατία (Κ.Παπαδημητρίου 1995:11-14).

Και οι δύο κατακτητές (Οθωμανοί Τούρκοι και Ενετοί) που ακολούθησαν, ο καθένας στη δική του επικράτεια και κατά τη χρονική διάρκεια της κυριαρχίας του, επέτρεψαν στους υπόδουλους να διατηρήσουν τους τοπικούς θεσμούς τους, οι οποίοι, με την πάροδο του χρόνου και την επιρροή ορισμένων ευνοϊκών συνθηκών, ισχυροποιήθηκαν, αύξησαν τον κύκλο των δραστηριοτήτων τους, έγιναν μαζί με την ορθόδοξη εκκλησία οι πόλοι γύρω από τους οποίους περιστρεφόταν η εθνική ζωή και συνετέλεσαν έτσι αποφασιστικά στην επιβίωση και αναγέννηση του σκλαβωμένου έθνους.

Η κοινοτική αυτή αυτονομία του Ελληνισμού πάντως, υπαγορεύθηκε και οριοθετήθηκε, ως προς την έκταση και το περιεχόμενό της, από συγκεκριμένους κοινωνικούς και πολιτικούς λόγους που ανάγονταν στην οργάνωση (συγκεντρωτική, αυταρχική, χωρίς γραφειοκρατία) του οθωμανικού κράτους (Γ.Κοντογιώργης 1985:81-82, Στ.Παπαγεωργίου 1988:30). Στην αρμοδιότητα του β' βαθμού ΤΑ ανήκε κυρίως η κατανομή των φόρων που επέβαλε η οθωμανική εξουσία και βέβαια η ευθύνη

της είσπραξής τους από τους υπόδουλους, καθώς και η εκπροσώπηση των τελευταίων ενώπιον των οθωμανικών διοικητικών και δικαστικών αρχών (Μαθιουδάκης-Ανδρονόπουλος 1988:50).

Η σύλληψη κατά συνέπεια του βασικού ρόλου και των αρμοδιοτήτων που τον εξυπηρετούσαν της ΤΑ στην ελληνική παράδοση, απώτερη και νεότερη, μπορούμε να πούμε ότι χαρακτηρίζεται κατ' ελάχιστο, από δύο κύρια στοιχεία, αφενός της εκπροσώπησης του τοπικού πολιτικού σώματος (προς την κεντρική εξουσία) και αφετέρου της διευκόλυνσης της αναπαραγωγής του κοινωνικού σώματος, με την έννοια και των υλικών όρων (πχ εξασφάλιση ύδρευσης) αλλά και της πολιτιστικής ταυτότητας (πχ πανηγύρια με αφορμή θρησκευτικές γιορτές κλπ).

Η επείσακτη στην Ελλάδα έννοια της τοπικής υπόθεσης, ως αρμοδιότητας των ΟΤΑ, στο δ/γμα της Αντιβασιλείας, στο οποίο αναγνωριζόταν ρητά, για πρώτη φορά στην ελληνική διοικητική ιστορία, η ιδιαίτερη κατηγορία των “δημοτικών” (τοπικών) υποθέσεων, τις οποίες “*πας Δήμος έχει το δικαίωμα και την υποχρέωσιν... να διοική ανεξαρτήτως...*”, ακολουθώντας, όπως είπαμε, τα διεθνή πρότυπα της εποχής που βέβαια υπάκουαν στη σχετική θεωρία (γαλλο-γερμανικής εμπνεύσεως) (Χλέπας 1994:55-71) προσέλαβε συγκεκριμένο περιεχόμενο καθ' όλον τον 19ο αιώνα στη βάση των παραπάνω κύριων κατευθύνσεων, με την προσθήκη δραστηριοτήτων πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης. Στη συνέχεια, η σημασία της τονίστηκε με τον ν. ΔΝΖ'/1912, που όριζε στα άρθρα 27 και 92 ότι οι οργανισμοί Τ.Α. έχουν αποστολή “... *την αυτοδιοίκησιν των εκ του κοινωνικού και δημοσίου αυτών προορισμού απορρεουσών ιδίων τοπικών υποθέσεων.*”<sup>581</sup> ..” και το περιεχόμενό της εμπλουτίστηκε και με δραστηριότητες κοινωνικής προστασίας (κατοικία και προστασία ανήμπορων)<sup>582</sup>, ενώ λίγο αργότερα ήρθε και η συνταγματική αναγνώριση (Σύνταγμα 1927)<sup>583</sup>. Μεταπολεμικά μάλιστα, στο άρθρο 21 του ν.δ. 2888/1954 ορίζονταν αναλυτικά ποιες ήταν αυτές<sup>584</sup>, διάταξη που επαναλήφθηκε τόσο στον

---

581 Η ίδια αναφορά επαναλαμβάνονταν στο άρθρο 19 τόσο του Κωδικοποιημένου Νόμου Δήμων-Κοινοτήτων του 1926 όσο και του 1936

582 Άρθρο 134 ν.ΔΝΖ/1912

583 ...Άρθρο 107: «Το Κράτος διαιρείται εις περιφερείας, εντός των οποίων οι πολίται διαχειρίζονται απ' ευθείας τας τοπικάς υποθέσεις, ως ο νόμος θέλει ορίσει.

584 “...α) Η κατασκευή, συντήρησις και λειτουργία συστημάτων υδρεύσεως

β) Η κατασκευή, συντήρησις και λειτουργία συστημάτων υπονόμων και αποχετεύσεων

γ) Η κατασκευή και συντήρησις δημοτικών ή κοινοτικών οδών, πλατειών και γεφυρών

δ) Η εκτέλεσις και εκμετάλλεσις έργων ηλεκτροφωτισμού, πλην των περιπτώσεων εξηλεκτρισμού πλειόνων δήμων ή κοινοτήτων, δι' ενιαίου έργου γενικωτέρας σημασίας

ε) Η μέριμνα δια την εν γένει καθαριότητα

στ) Η κατασκευή, συντήρησις και λειτουργία συστημάτων αρδεύσεως και εγγειοβελτιωτικών έργων.

ζ) Η κατασκευή, συντήρησις και λειτουργία δημοτικών και κοινοτικών αλσών, παιδικών κήπων, υπαιθρίων κοινοχρήστων χώρων αναψυχής και εν γένει έργων εξωραϊστικών

η) Η ίδρυσις και συντήρησις κοιμητηρίων

θ) Η κατασκευή και συντήρησις σφαγείων και ζωαγορών και η ρύθμισις της λειτουργίας αυτών

ι) Η κατασκευή και συντήρησις δημοτικών ή κοινοτικών αγορών και τόπων αγορών και η ρύθμισις της λειτουργίας αυτών

Κώδικα του 1973 (άρθρα 26,27 και 28), όπως και στον Κώδικα του 1980 (άρθρα 22,23,25).

Εκτοτε, οι κοινωνικοπολιτικές εξελίξεις κατά τα επόμενα 50 χρόνια, σε συνδυασμό με τη (μεταπολεμική) διεθνή τάση (Δ.Αργυριάδης 1996:51) για αναβάθμιση του ρόλου της ΤΑ που ήδη σημειώσαμε (Κεφάλαιο IV.4), επέφεραν την ακατάσχετη διεύρυνση αλλά και την συνακόλουθη προσπάθεια μετριασμού της έννοιας της τοπικής υπόθεσης (Τάχος 1985:187), κατά συνέπεια την ανάπτυξη εντονότατης φιλολογίας γύρω από τον ακριβή προσδιορισμό αυτής της έννοιας, σε αντίστιξη βέβαια με την έννοια της γενικής υπόθεσης. Ο εκατέρωθεν ανταγωνισμός έλαβε και πολιτικά χρώματα με τους αριστερούς να διεκδικούν σημαντική διεύρυνση του πεδίου και τους δεξιούς να επιμένουν στον περιορισμό του. Η σχετική διαμάχη μεταξύ των επιστημόνων και των επαγγελματιών του χώρου της ΤΑ ήταν τόσο έντονη και χαρακτηρίσε σε τέτοιο βαθμό τον στοχασμό καθ' όλο το δεύτερο μισό του 20ου αιώνα, ώστε στην αφετηρία του 21ου να επισημαίνεται ότι, *“...η διάκριση των δημοσίων υποθέσεων σε γενικές και τοπικές αποτελεί ένα από τα δυσχερέστερα προβλήματα στη θεωρία του δημοσίου δικαίου, εφ' όσον πέρα από τις τελείως ξεκάθαρες περιπτώσεις της μιάς (λ.γ., αυτές που αναφέρει ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας) ή της άλλης μορφής (λ.γ. αυτές που αναφέρονται στην εξωτερική ή την αμυντική πολιτική, τη φορολογία και τη δικαιοσύνη) όλες οι άλλες είναι μικτού τύπου και κλιμακώνονται στις συνέπειες και στην σημασία τους από το τοπικό στο εθνικό επίπεδο και vice versa. Στις ενδιάμεσες αυτές περιπτώσεις της grey area μεταξύ των δύο άκρων, που είναι ασφαλώς οι πολυπληθέστερες, αποτελεί ζήτημα ερμηνείας και τελικά δικαστικής διευθέτησης ο επακριβής προσδιορισμός του χαρακτήρα μιάς υπόθεσης ως γενικής ή τοπικής”* (Ακαδημία Αθηνών 2000:117).

Η έννοια συνεπώς ήταν γνωστή στη θεωρία, που την είχε επεξεργαστεί εκτενώς όλα αυτά τα χρόνια<sup>585</sup> και υπό την ισχύ του Συντάγματος 1952, που ήταν ιδιαίτερα φειδωλό σε διατάξεις κατοχύρωσης του θεσμού της Τ.Α. οι θεωρητικοί συνέδεαν την τοπική υπόθεση με την τοπική ανάγκη που αφενός δεν μπορούν να διαχειρισθούν μόνοι τους οι κάτοικοι και άρα πρέπει να την αναλάβει ο ΟΤΑ και αφετέρου δεν ενδιαφερόταν το Κράτος να την αναλάβει το ίδιο με κάποιο όργανό του, κεντρικό ή αποκεντρωμένο.

Στο δημοκρατικό καθεστώς του Συντάγματος 1975<sup>586</sup>, ο σχετικός προβληματισμός

---

ια) Η μέριμνα δια την εξασφάλισιν γαιών προς βοσκήν των ζώων των δημοτών και η βελτίωσις των βοσκησίμων τούτων εκτάσεων

ιβ) Η κατασκευή, συντήρησις και λειτουργία δημοτικών και κοινοτικών λουτρών και αποχωρητηρίων

ιγ) Η κατασκευή, συντήρησις και λειτουργία εγκαταστάσεων θαλασσίων λουτρών και η διευθέτησις παραθαλασσίων τόπων αναψυχής”

585 Δένδιας: *“...η έννοια "τοπική υπόθεση" δεν ορίζεται υπό του νόμου, είναι δε καθ' εαυτήν ασταθούς περιεχομένου... ο χαρακτηρισμός των υποθέσεων ως τοπικών, ήτοι ως υπαγομένων εις τους δήμους και τας κοινότητας, τελεί υπό τον περιορισμόν της μη υπάρξεως διατάξεως, ήτις να αποκλείη την επί δεδομένης κατηγορίας υποθέσεων, εκ της φύσεως αυτών ως τοπικών (;), αρμοδιότητα των οργάνων των δήμων και κοινοτήτων, της εννοίας της τοπικής υποθέσεως ούσης ούτω επιδεικτικής περιορισμού εκ μέρους του νομοθέτου. Άλλως, αι αφορώσαι αμέσως εις τον αυτοδιοικούμενον συνοικισμόν και τους κατοίκους αυτού ανάγκαι, όσαι δεν εξυπηρετούνται υπ' αυτών των ιδίων καθ' εκάστης, είναι τοπικαί υποθέσεις...”* (1966: 179-180)

586 Στο οποίο η σχετική διάταξη (άρθρο 102) είχε αρχικά ως εξής: Η διοίκησης των τοπικών υποθέσεων ανήκει

προσανατολίστηκε διαφορετικά. Όχι πια προς τις ανάγκες της τοπικής περιοχής, αλλά προς τα συμφέροντα των κατοίκων του συγκεκριμένου χώρου που θεωρήθηκε ότι αποτελούν υποκατηγορία των δημοσίων συμφερόντων. Σημαντικότερη και μάλλον καθοριστική συμβολή προς αυτήν την κατεύθυνση, αποτέλεσε όπως είδαμε ήδη το άρθρο του καθηγητή Παυλόπουλου *"Τοπικές υποθέσεις και Τ.Α. Η νομική παραμόρφωση του περιεχομένου ενός όρου και οι συνέπειές του"*<sup>587</sup> όπου, αφού αναγνώρισε τη θεμελίωση κάθε ΟΤΑ *"... πάνω στη βάση ενός κοινωνικού φαινομένου."*, άρα μέσα σ' αυτήν τη μικρή τοπική κοινωνία αναδεικνύονται τοπικά συμφέροντα, τα οποία ο ΟΤΑ αναλαμβάνει να εκπροσωπήσει, συμπεραίνει ότι *"... ως κριτήριο της τοπικής υπόθεσης μπορεί να υιοθετηθεί η σύνδεσή της με ένα τοπικό συμφέρον, δηλαδή μία μορφή δημοσίου συμφέροντος, που η ειδικότητά του, σε σχέση με το εθνικό δημόσιο συμφέρον, καθορίζεται με βάση ιδίως τον χωρικό του προσδιορισμό και συγκεκριμένα με βάση την ένταξή του σε μια ορισμένη τοπική κοινότητα ατόμων, που εμφανίζονται ως υποκείμενά του."* Ως τοπικό συμφέρον ορίζεται *"... η χρησιμότητα ή η ωφέλεια εκείνη, η οποία έχει ως υποκείμενο μια ομάδα προσώπων, που αφενός προσδιορίζονται με βάση το σύνδεσμό τους με ορισμένο χώρο και αφετέρου ενεργούν in concreto ως εκπρόσωποι της τοπικής εκείνης κοινότητας, στην οποία έχουν ενταχθεί."* και *"... τοπικό συμφέρον είναι μια μορφή δημοσίου συμφέροντος ειδικού χαρακτήρα. Η ειδικότητα αυτή οφείλεται στην οριοθέτησή του με βάση, κατά κύριο λόγο, τοπικά κριτήρια... ως μορφή δημοσίου συμφέροντος βρίσκεται έξω από τον κύκλο των ιδιωτικών συμφερόντων..."* Η άποψη αυτή, κατ' ουσίαν μεταφορά στην Ελλάδα της αντίστοιχης γαλλικής<sup>588</sup>, συμπληρώνεται με τον δυναμισμό που έχει ο όρος τοπική υπόθεση, που *"... αντιπροσωπεύει ένα περιεχόμενο, του οποίου ο βαθμός ρευστότητας και ο ρυθμός ανανέωσης είναι συνάρτηση της αδιάκοπης μεταβολής, που συντελείται στον κοινωνικό και, κατά συνέπεια, στον πολιτικό χώρο, στον οποίο και αναφέρεται κάθε φορά."*

Στα επόμενα χρόνια, η θέση αυτή του Παυλόπουλου φαίνεται πως επικράτησε πλήρως. Με μικρές διαφοροποιήσεις των παλαιότερων<sup>589</sup> και με την ολοκληρωτική αποδοχή των νεότερων<sup>590</sup>

---

εις τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως, των οποίων την πρώτην βαθμίδα αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες. Αι λοιπαί βαθμίδες ορίζονται δια νόμου.

587 Επθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης 5, Θεμέλιο 1984. Η σύνδεση πάντως της τοπικής υπόθεσης με τα τοπικά συμφέροντα δεν ήταν κάτι καινοφανές. Στον ν.ΔΝΖ/1912, άρθρο 35 οριζόταν ρητά ως καθήκον του κοινοτικού συμβουλίου, ενώ ήταν κάτι γνωστό στην ευρωπαϊκή θεωρία (Chevallier 1993:359 και 402)

588 *"... η έκταση αυτών των αρμοδιοτήτων ποικίλλει εξαιρετικά: Εξαρτάται από τις παραδόσεις, συγκεντρωτικές ή αποκεντρωτικές, του κράτους, όπως και από την φύση των συμφερόντων που διακυβεύονται. Αλλά η άσκησή τους έχει ως επακόλουθο ένα ορισμένο περιθώριο αυτονομίας έναντι του Κράτους. Επιφορτισμένοι με την διαχείριση των αντιφάσεων, την απορρόφηση των εντάσεων, τη διόρθωση των επιπτώσεων ορισμένων εθνικών πολιτικών, τη δημιουργία νέων αλληλεγγυών, οι ΟΤΑ προστρέχουν για να επιτύχουν σε έναν ορθολογισμό "χωρικού" τύπου (το συμφέρον του τόπου) που δεν ταυτίζεται με αυτό του κράτους ακόμα και να συμβιβάζεται με αυτόν τον ορθολογισμό"* (Chevallier 1993: 402)

589 Ο καθηγητής Τάχος κυρίως επέμενε να συνδέει τις υποθέσεις με τις ανάγκες: *"Οι "τοπικές υποθέσεις" δεν μπορούν να προσδιοριστούν με ακρίβεια, ούτε ποιοτικά ούτε όμως και ποσοτικά. Ο κύκλος πάντως των "τοπικών υποθέσεων" είναι, στην πραγματικότητα, ορισμένος, εφόσον πρέπει απαραίτητα να συνδέονται ουσιαστικά με τη θεραπεία των αναγκών του δεδομένου χώρου... Ο ποιοτικός και ποσοτικός προσδιορισμός των "τοπικών υποθέσεων" εξαρτάται και από την επέμβαση της Κεντρικής Εξουσίας, που ενδέχεται να αποσυνδέει, νομοθετικά τη σχέση υπόθεση + δεδομένος χώρος = τοπική υπόθεση και να υπαγάγει την υπόθεση στη γενική αποστολή του κράτους"* (1993:202)

590 Χ.Χρυσανθάκης: *"Οι ανατιθέμενες αρμοδιότητες στους ΟΤΑ...δεν παύουν να συνιστούν υποσύνολο των*

έχει καταστεί πλέον το ασφαλέστερο κριτήριο διάκρισης των τοπικών υποθέσεων, άρα και των ορίων, όπου διαχωρίζονται οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ από αυτές της κρατικής διοίκησης.

Συγκεκριμένα, ο καθηγητής Σπηλιωτόπουλος (από το 1981) υποστήριξε ότι: *"Γενική αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων είναι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων (ΔΚΚ 23). Ο καθορισμός της έννοιας της τοπικής υπόθεσης και συνεπώς της έκτασης της συνταγματικής κατοχυρωμένης διοικητικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ, δεν είναι ευχερής. Βασικό στοιχείο της έννοιας αυτής είναι, ότι αναφέρεται στην προαγωγή των συμφερόντων (κοινωνικών, πολιτιστικών, πνευματικών, οικονομικών, οικολογικών) της περιφέρειας του ΟΤΑ και στην ικανοποίηση ορισμένων βασικών αναγκών των κατοίκων της... Δεν περιλαμβάνονται στον κύκλο των τοπικών υποθέσεων, εκείνες που αναφέρονται στην προαγωγή των γενικότερων συμφερόντων ολόκληρης της χώρας ή έχουν σκοπό την ικανοποίηση ορισμένων βασικών αναγκών του πληθυσμού της ή ευρύτερων περιοχών της κατά τρόπο ενιαίο, η δε σχετική δραστηριότητα είναι δυνατόν να πραγματοποιηθεί ορθολογιστικά σε πλαίσιο ευρύτερο από το πλαίσιο της περιφέρειας ενός ΟΤΑ ή συνδέσμου ΟΤΑ..." (Σπηλιωτόπουλος 1991:295).* Προσθέτοντας στον συλλογισμό αυτόν, ο Δαγτόγλου έγραφε: *"Μια νομοθετική απαρίθμηση των "τοπικών υποθέσεων" δεν είναι ούτε εξαντλητική ούτε οριστική. Η τοπική αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων δεν είναι ειδική, αλλά όπως ορίζει ρητώς ο ΔΚΚ γενική, πρέπει δηλαδή να γίνεται δεκτή και όταν δεν την αναφέρει ρητά ο ειδικός νόμος. Εν όψει όμως της σημερινής αλληλεξαρτήσεως τοπικών και εθνικών ζητημάτων, προπάντων στον οικονομικό τομέα (εκβιομηχάνιση, μεταφορές, τουρισμός, απασχόληση κ.λπ.) λίγα είναι τα θέματα των οποίων ο αποκλειστικά τοπικός χαρακτήρας είναι αναμφισβήτητος... Στις περισσότερες περιπτώσεις, απόκειται στον νομοθέτη να κρίνει, αν πρόκειται για υποθέσεις που, παρά την τοπική τους σημασία, έχουν υπερ-τοπική σπουδαιότητα, η οποία καθιστά αναγκαία την ρύθμιση του θέματος από τις κρατικές (περιφερειακές ή και κεντρικές) υπηρεσίες"* (Δαγτόγλου 1992:557-565). Συνοψίζοντας τις απόψεις των θεωρητικών, ως κριτήρια διάκρισης βλέπουμε ότι προσδιορίστηκαν αφενός *"το εξυπηρετούμενο δημόσιο συμφέρον"* που είναι το γενικό τεκμήριο για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων από τους ΟΤΑ που καθιερώνει το Σύνταγμα αλλά και *"η αρχή της επικουρικότητας και η εξ αυτής απορρέουσα αρχή της πλησιέστερης και εγγύτερης προς τον πολίτη διοίκησης. Η συνδυασμένη εφαρμογή των αρχών αυτών θέτει, αφ ενός μεν ένα αξίωμα οργανωτικής οικονομίας, αφ' ετέρου δε, ένα τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ της εκάστοτε χαμηλότερης διοικητικής βαθμίδας"* (Ακαδημίας Αθηνών 2000:118).

Επισκοπώντας τις απόψεις των θεωρητικών, φαίνεται πως η σύνδεση της τοπικής υπόθεσης με το τοπικό συμφέρον είναι η πλέον επιτυχής (αναλυτικά σε Κεφάλαιο IV.2α). Μαζί με τη θεωρία και η νομολογία, όπως ήδη είδαμε (Κεφάλαιο IV.2β), εξετάζοντας μεγάλο αριθμό συγκεκριμένων περιπτώσεων, συνεισέφερε τη σημαντική δική της παραγωγή σχετικών αποφάσεων (ιδιαίτερα κατά

---

*δημοσίων υποθέσεων... αναγωγή του τοπικού στο δημόσιο συμφέρον» (2000α:25), Ν.Χλέπας: «...η οριοθέτηση του εννοιολογικού περιεχομένου των "τοπικών υποθέσεων" δεν μπορεί παρά να πραγματοποιηθεί σε συσχετισμό με το ιδιαίτερο κοινό συμφέρον αυτής της ομάδας πολιτών, σε συσχετισμό δηλαδή με το "τοπικό συμφέρον" που αποτελεί ειδική μορφή του "δημοσίου συμφέροντος» (1994:266). Δ.Κατσούλης: «...να διαχειρίζονται αποτελεσματικά όλες τις τοπικές υποθέσεις, δηλαδή εκείνο το τμήμα της δημόσιας εξουσίας που σχετίζεται άρρηκτα και άμεσα με το συμφέρον των αντίστοιχων τοπικών κοινωνιών» (1993β). Σε όμοια κατεύθυνση και οι Γ.Παπαδημητρίου, Γ.Σωτηρέλης, Ευ.Μπέσιλα-Βήκα-Δ.Παπαγιάννης, Π.Ματθαίου, Κ.Μαυριάς, Γλ.Σιούτη, Αντ.Μακρυδημήτρης κ.α.*

τη δεκαετία του '70), με τις οποίες ξεκαθάριζε την κατάσταση σε συγκεκριμένες περιπτώσεις αλλά δεν συνέβαλε ιδιαίτερα στην διευκρίνιση των κριτηρίων εκείνων που θα επέτρεπαν στη Διοίκηση να λειτουργεί απρόσκοπτα (δεν ήταν βέβαια δική της αυτή η αποστολή..). Σχετικά πρόσφατα πάντως, η μείωση της παρέμβασης του Κράτους και η συνακόλουθη σχετικοποίηση των όρων του Συντάγματος υπέρ της ιδιωτικής/μη κρατικής δραστηριότητας, όπως εκφράστηκε κυρίως στην Απόφαση ΣτΕ 5040/1987, δεν επηρέασε ανάλογα και τη διάκριση μεταξύ των γενικών και των τοπικών υποθέσεων. Κατά το τέλος του 20ου αιώνα, φαίνεται πως δόθηκε μια σκληρή μάχη στις αίθουσες των Δικαστηρίων σχετικά με το τι είναι και τι δεν είναι τοπική υπόθεση, επιπέδου όμως νομαρχίας και όχι δήμου πλέον. Η κατάληξη είναι γνωστή, με τις 3442-4/1998 αποφάσεις του το ΣτΕ έθεσε το εξής πλαίσιο: Πέραν κάποιων δραστηριοτήτων, κατ' ελάχιστο, που σύμφωνα με το άρθρο 102 του Συντάγματος ανήκουν στην ΓΑ και συνιστούν τον σκληρό πυρήνα της αποστολής της (και συνεπώς δικαιολογούν την ύπαρξη και λειτουργία της), όλες οι άλλες που υπάρχουν σήμερα ή ενδεχομένως να δημιουργηθούν στο μέλλον, μπορούν να καθορίζονται και να επανακαθορίζονται<sup>591</sup> ανάλογα με τη μεταβαλλόμενη βούληση του νομοθέτη και τους γενικότερους σκοπούς δημοσίου συμφέροντος που αυτός επιδιώκει. Το πλαίσιο συμπληρώνεται, ως προς τις γενικές υποθέσεις με τη διάταξη του άρθρου 101 του Συντάγματος που ορίζει ποιες λειτουργίες κρατά η ΚΔ, αφήνοντας ευρύτατα περιθώρια στον κοινό νομοθέτη να προβαίνει στις εκάστοτε επιβαλλόμενες ανακατανομές. Έτσι, *“το ενιαίο ελληνικό Κράτος εξασφαλίζεται από την κεντρική κατανομή αρμοδιοτήτων: το αδιάσπαστο και ακέραιο της κρατικής ενότητας, τελεί υπό την εγγύηση του Συντάγματος, μπορεί δε να εξασφαλιστεί μόνο μέσω της αρμοδιότητας του νομοθέτη, ως προς την κατανομή κεντρικών, περιφερειακών και τοπικών υποθέσεων”* (Σιούτη 2001:58).

Το παραπάνω πλαίσιο, αρκετά επεξεργασμένο και λειτουργικό όπως θα δείξουμε στη συνέχεια, αφήνει ωστόσο αναπάντητα δύο ζητήματα, τα οποία αναδεικνύουν και τα ερμηνευτικά όρια του δίπολου γενικές-τοπικές υποθέσεις. Τα δύο ζητήματα προκύπτουν από την εγγενή αδυναμία της έννοιας των τοπικών υποθέσεων, το πρώτο από αδυναμία της πρώτης λέξης-έννοιας που την συνθέτει (τοπική) και το δεύτερο εξ αιτίας της δεύτερης (υπόθεση).

Όσον αφορά την πρώτη αδυναμία, η δυσκολία έγκειται στο ότι δεν υπάρχει μόνο μία αλλά μερικές διαφορετικές τοπικότητες, οι οποίες δεν είναι δυνατόν, με χρήση μόνο του συγκεκριμένου όρου να διακρίνονται. Πέραν συνεπώς της έκτασης υπάρχει κάτι άλλο που μπορεί να χρησιμοποιηθεί

---

591 *“Κατά την κατανομή αυτή των υποθέσεων στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης κριτήριο είναι προδήλως και η ίδια η φύση της κατηγορίας αυτής των υποθέσεων αν δηλαδή από την ίδια τη φύση τους ως τοπικών υποθέσεων πρέπει ν' ανατεθούν σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης με ευρύτερη ή στενότερη εδαφική αρμοδιότητα, γιατί, κατά περίπτωση, αφορούν υποθέσεις που η διαχείρισή τους έχει επίπτωση σε μικρότερη (δήμοι, κοινότητες) ή ευρύτερη περιφέρεια. Περαιτέρω, δεν αποκλείεται επίσης στον νομοθέτη να μεταβάλει άποψη, συνεπώς και πολιτική, και υποθέσεις που ο ίδιος ο νόμος στο παρελθόν έκρινε ότι έπρεπε να ανατεθούν σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ορισμένης βαθμίδας να κρίνει ότι αποτελούν εφεξής υποθέσεις κρατικού και όχι τοπικού ενδιαφέροντος και το αντίθετο”*, απόσπασμα από την απόφαση της ολομέλειας ΣτΕ 3442/1998

για να διακρίνει μεταξύ τοπικότητας (=τοπικής αρμοδιότητας) μιας κοινότητας ή δήμου και μιας επαρχίας ή μιας νομαρχίας ή μιας περιφέρειας; Οι απαντήσεις που έχουν δοθεί από τη θεωρία δεν μπορούν να θεωρηθούν ικανοποιητικές, αφού πέραν της αναγνώρισης της διαφορετικής τοπικότητας που (πρέπει να) διαφοροποιεί τους βαθμούς Αυτοδιοίκησης, “ειδικά, μεταξύ πρωτοβάθμιας ... και δευτεροβάθμιας ... αυτοδιοίκησης είναι προφανές ότι υφίσταται μια πολλαπλή και επάλληλη κλιμάκωση της τοπικότητας” (Ακαδημίας Αθηνών 2000:118) δεν έχουν προσδιοριστεί σαφή κριτήρια διάκρισης πλην της, βοηθητικής πάντως, χρήσης της αρχής της επικουρικότητας<sup>592</sup>. Επ’ αυτού, στην εισηγητική έκθεση της Διεύθυνσης Επιστημονικών Μελετών της Βουλής (Στ. Κουτσουμπίνας 1997:4) γίνεται λόγος αφενός για “υποθέσεις της περιφέρειας” και αφετέρου για “θέματα που ξεπερνούν την περιφερειακή διάσταση” αλλά επισημαίνεται χαρακτηριστικά και “η δυσκολία ανεύρεσης ενός ασφαλούς κριτηρίου για την κατάταξη όλων των υποθέσεων στις διάφορες κατηγορίες”. Σε παρόμοια δυστοκία και τα Δικαστήρια και αυτό γιατί “...η νομολογία δεν ασχολείται ιδιαίτερα με την κατανομή μεταξύ τοπικών υποθέσεων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ και υπερτοπικών ή νομαρχιακών υποθέσεων των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ..” (Σιούτη 2001:60).

Όσον αφορά το έτερο ζήτημα της υπόθεσης, αυτό προκύπτει από το γεγονός της κατανόησης της λέξης αυτής (υπόθεση) ως λέξης-μέρους και όχι ως λέξης-γένους. Η υπόθεση δηλαδή συνιστά μέρος από το σύνολο των θεμάτων που προκύπτουν σε έναν χώρο-τόπο και ενδιαφέρουν το κράτος. Η ασφάλεια ενός μικρού νησιού στα σύνορα (πχ του Φαρμακονησιού), θέμα προφανώς τοπικού ενδιαφέροντος (των 100 κατοίκων του νησιού) δεν συνιστά ωστόσο τοπική υπόθεση (της τοπικής κοινότητας) αλλά εθνική-γενική, την οποία αναλαμβάνει η εθνική στρατιωτική δύναμη και το Υπουργείο Εθνικής Αμυνας. Το ίδιο και η δημόσια τάξη σε μια μικρή συνοικία ενός μεγάλου δήμου, δεν συνιστά τοπική υπόθεση (με υπεύθυνο συνεπώς τον δήμο και τα όργανά του) αλλά γενική αφού άπτεται της καταπολέμησης του οργανωμένου εγκλήματος, ενδεχομένως της πολιτικής μετανάστευσης και παροχής ασύλου κλπ. Η θεωρία, πέραν της απλής περιγραφής, δεν φαίνεται να έχει επεξεργαστεί το ζήτημα αυτό αλλά έχει αρκεστεί σε όσα έχει δεχτεί η νομολογία. Η τελευταία, πιο πραγματιστική επί του προκειμένου, έχει από την δεκαετία του '80 αναγνωρίσει τη διάκριση και την επακόλουθη διαφορετική κατανομή αρμοδιότητας. Ετσι, “..η έννοια του θέματος τοπικού ενδιαφέροντος είναι ευρύτερη, όπως παλαιότερη αλλά και νεότερη νομολογία δέχεται (ΠΕ 654/86, ΠΕ 662/86, 1712/98), από αυτήν της τοπικής υπόθεσης. Το θέμα τοπικού ενδιαφέροντος, σε αντίθεση με την τοπική υπόθεση, ανήκει στον κύκλο των κρατικών αρμοδιοτήτων γι’ αυτό εξάλλου και δεν μπορεί να ασκηθεί από όργανο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η άσκηση του αφορά όμως συγκεκριμένη εδαφική περιοχή και είναι

---

592 Πέραν των θεωρητικών απόψεων πολλών συγγραφέων (Γ.Παπαδημητρίου, Δ.Κατσούλης, Ν.Χλέπας, Α.Μακρυδημήτρης, Γ.Σωτηρέλης κ.α.) η αρχή αναφερόταν ρητά στην εγκύκλιο με απ 52543/1994 του Υπουργείου Εσωτερικών, για την εφαρμογή των νόμων 2214 και 2240/1994 (ίδρυση ΝΑ), χωρίς βέβαια να αποκτά εξ αυτού και δεσμευτικότητα... Σημειωτέον ότι παρά τη σχετική συζήτηση, η αρχή δεν κατοχυρώθηκε στο Σύνταγμα ούτε στην αναθεώρηση του 2001 ούτε του 2008...

βεβαίως θέμα τοπικού ενδιαφέροντος, οπότε μπορεί να ασκηθεί, κατά το άρθρο 43 παρ.2 του Συντάγματος και από άλλο κρατικό όργανο, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, εν προκειμένω από τον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό” (Σιούτη 2001:62).

Πέραν των παραπάνω αναδειχθέντων δύο ζητημάτων που περιορίζουν αρκετά την ερμηνευτική εμβέλεια του δίπολου γενικών-τοπικών υποθέσεων και επισκοπώντας τη σχετική συζήτηση για την έννοια ειδικά της τοπικής υπόθεσης και την αναζήτηση του περιεχομένου της, μπορούμε να παρατηρήσουμε δύο επιπλέον σημεία, τα οποία κατά την γνώμη μας συνιστούν παραμέτρους που δεν έχουν επαρκώς προσεχθεί.

Α) Αφενός, ότι ιδιαίτερα η χρήση του όρου “υπόθεση”, περικλείει ένα σαφές αξιακό φορτίο, το οποίο εξ ίσου σαφώς είναι υποδεέστερο εκείνου της έννοιας αρμοδιότητα (όπως και της έννοιας θέμα). Οι “υποθέσεις”, τα “ζητήματα”, τα “θέματα”, τα “αντικείμενα”, αφενός συνιστούν έναν εννοιολογικό επιμερισμό σε σχέση με την έννοια αρμοδιότητα, η οποία μπορεί να περιλαμβάνει πολλά εξ αυτών και αφετέρου υπονοούν μια οριοθετημένη διαχείριση που φαίνεται να απαιτεί σχετικά περιορισμένη θέαση<sup>593</sup>. Αντίθετα, οι “γενικές υποθέσεις”, που δεν γράφονται σε θεσμικά κείμενα ως τέτοιες παρά μόνο στα συγγράμματα των θεωρητικών προκειμένου να αντιπαραβληθούν με τις τοπικές, απαιτούν κατά κανόνα ευρύτερη αντιμετώπιση, άρση του υπεύθυνου σε μείζονα θέση προκειμένου να έχει συνολικότερη θέαση και χρήση πιο εκλεπτυσμένων εργαλείων. Η αντίληψη αυτή, της περιορισμένης συνθετικής εμβέλειας και συνακόλουθα των εξ ίσου περιορισμένων απαιτήσεων των τοπικών υποθέσεων, ήταν κυρίαρχη καθ' όλον τον 19ο αιώνα και μέχρι τα τέλη του 20ου. Η διοίκηση των σχετικά απλών-εύκολων τοπικών υποθέσεων μπορούσε να γίνεται κατά τρόπο παρόμοιο (απλά και εύκολα) και εκ των ενόντων... Η κατάσταση και οι συνακόλουθες αντιλήψεις μεταβλήθηκαν διεθνώς από τη δεκαετία του '60 και έπειτα, οπότε η ΤΑ θεωρήθηκε, λόγω της ακριβέστερης έκφρασης των τοπικών προτιμήσεων, ως μοχλός οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, αντίληψη που στην Ελλάδα έκανε μεν την εμφάνισή της κατά τη δεκαετία του '80, οπότε αναγνωρίστηκε ότι “η τοπική αυτοδιοίκηση έχει να διαδραματίσει ένα ρόλο μεγαλύτερης ευθύνης και πρωτοβουλίας. Ειδικότερα, στην τοπική αυτοδιοίκηση έχει αναγνωριστεί η ευθύνη και η υποχρέωση της κάλυψης του χάσματος, που δημιουργήσε η μεγάλη τεχνολογική πρόοδος, μεταξύ του πολίτη και της τεχνολογικά σκεπτόμενης δημόσιας διοίκησης. Η τοπική αυτοδιοίκηση έχει επιφορτιστεί με την ευθύνη δημιουργίας κατάλληλου τοπικού πλαισίου, όχι μόνο για την άνετη διαβίωση των πολιτών, αλλά περισσότερο για την καθιέρωση μιας κοινωνικής ζωής, η οποία αποτελεί το υπόβαθρο και τη υποδομή για τη θεμελίωση της ιδέας της

---

593 “Από την περιφερειακή διοίκηση σαφώς διακρίνεται η τοπική αυτοδιοίκηση, η οποία, είναι ανατεθειμένη σε χωρικά (εδαφικά) νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τα οποία έχουν αρμοδιότητες μόνο στις τοπικές υποθέσεις. Σύμφωνα με τις ίδιες διατάξεις του Συντάγματος κατοχυρώνεται η θεμελιώδης διάκριση των δημοσίων υποθέσεων σε υποθέσεις γενικές και υποθέσεις τοπικές, ούτως ώστε σε κάθε διοικητικό διαμέρισμα συνυπάρχουν οι δύο αυτές κατηγορίες υποθέσεων, από τις οποίες οι γενικές-κρατικές συνιστούν τον κανόνα και ανήκουν στα περιφερειακά-κρατικά όργανα, οι δε τοπικές αποτελούν την εξαίρεση και ανήκουν στα όργανα των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοικήσεως” 3442/1998 ΣτΕ.



ανάπτυξης” (Κόντης 2001:242). Στη γενική αυτή κατεύθυνση αναγνωρίστηκε ότι “η συμβολή αυτή μπορεί να αφορά: α. Την πολιτική εξύψωση των κατοίκων... β. Την κοινωνική άνοδο των πολιτών της... γ. Την οικονομική ανάπτυξη της περιοχής...” (Κόντης 2001:244).

Ωστόσο, παρά την έκφραση της νέας αντίληψης και σε πολιτικά προγράμματα<sup>594</sup> αλλά και σε θεσμικό επίπεδο<sup>595</sup>, παρά την ανάληψη εκ μέρους πολλών δήμων σημαντικών όσο και εντυπωσιακών πρωτοβουλιών (πχ ίδρυση ραδιοφωνικού σταθμού από τον Δήμο Αθηναίων ή πιστωτικού ιδρύματος από τον Δήμο Αμαρουσίου) ακόμα και στη δεκαετία του '90, η αντίληψη περί υποδεέστερης βαρύτητας των τοπικών υποθέσεων παρέμενε σε μεγάλο μέρος της κοινωνίας και μάλιστα συνόδευε την παρόμοια αντίληψη για την ποιότητα των δομών της ΤΑ<sup>596</sup>. Η αντίληψη αυτή, καταγράφεται με ενάργεια στην σημαντική απόφαση 263/1997 του ΣτΕ, όπου η ΤΑ καταλαμβάνει μεν θέση και λειτουργεί εντός του κρατικού μεγασυστήματος, θέση όμως υποδεέστερου υποσυστήματος-οργάνου. Κατά τη λογική συνέπειά της, υποδεέστερες αρμοδιότητες σε υποδεέστερα όργανα...

Όπως όμως θα δούμε, κατά τη συγκριτική προσέγγιση (Κεφάλαιο VI), τόσο σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και στο επίπεδο των περισσότερων κρατών-μελών, η αντίληψη αυτή έχει προ καιρού εγκαταλειφθεί και μια νέα αντίληψη έχει κυριαρχήσει, ως υπόδειγμα. Αυτή είναι η αντίληψη είτε του αναδιοργανωμένου σε ευρύτερη βάση δήμου (Βρετανία, Σουηδία, Ολλανδία) είτε του δευτεροβάθμιου φορέα που συνδράμει τον πρωτοβάθμιο (Γαλλία, Γερμανία). Πάντως και στα δύο υποδείγματα, οι φορείς της Αυτοδιοίκησης είτε αυτοτελώς είτε σε συνεργασία μεταξύ τους, διαθέτουν την κατάλληλη οργανωτική-διοικητική αξιοπιστία, ώστε να αναλαμβάνουν όλο και περισσότερες ευθύνες και αρμοδιότητες (στην κατεύθυνση της βελτίωσης της ανταποκρισιμότητας του κράτους), χωρίς να απασχολούν ιδιαίτερα οι τύποι της νομικής φύσης των τελευταίων. Αυτή η τελευταία απαξίωση της βαρύτητας των νομικών κατηγοριών προέκυψε και από τον συνδυασμό δύο άλλων παραγόντων: Αφενός της έντασης που απέκτησαν κάποια προβλήματα των σύγχρονων κοινωνιών, όπως η ρύπανση του περιβάλλοντος και η διαχείριση των απορριμάτων και αφετέρου η κατακόρυφη βελτίωση της τεχνολογίας των επικοινωνιών και της απόκτησης-διαχείρισης της γνώσης. Ιδιαίτερα το παράδειγμα της διαχείρισης των απορριμάτων καταδεικνύει με τον πιο παραστατικό τρόπο την κατεδάφιση των ορίων που είχε επί χρόνια χτίσει η νομική διάκριση των αρμοδιοτήτων σε τοπικές και γενικές. Τα απορρίματα μιας μεγάλης πόλης σήμερα, μπορούν να αποτελούν αρμοδιότητα όχι μόνο άλλου δήμου (πχ της Αθήνας, απορρίπτονται στον Δήμο Ανω Λιοσίων με τον οποίο η Αθήνα ούτε καν συνορεύει) ή άλλης περιφέρειας (πρόταση για απορρίματα

---

594 Βλ. προγράμματα του ΠΑΣΟΚ και των κομμάτων της Αριστεράς αλλά και τις έντονα φορτισμένες ανακοινώσεις της ΚΕΔΚΕ εκείνης της περιόδου

595 Βλ. ιδίως νόμους 1416/84, 1491/84 και 1622/86. Θεωρητικά σε Π.Μαίστρος 2000 αλλά και για γενικότερη τάση σε J.Chevallier 1993:437-439

596 Βλ. αναλυτικά σε Πρόγραμμα “Ιωάννης Καποδίστριας”, για την επάρκεια των υφιστάμενων προ της μεταρρύθμισης δομών, Υπουργείο Εσωτερικών, 1997.

Αττικής σε περιοχή της Εύβοιας) αλλά και άλλου κράτους (πχ απορρίματα-απόβλητα γαλλικών πυρηνικών εργοστασίων που στέλνονται στη Γερμανία, οικιστικά απορρίματα που αγοράζει η Σουηδία γιατί τα χρησιμοποιεί ως καύσιμα). Και όμως αρκετοί πολίτες ακόμα και σήμερα θεωρούν ότι βασική εργασία των δήμων είναι “τα σκουπίδια”<sup>597</sup>. Ομοίως, είναι ερώτημα ποιά αρχή, κεντρική, περιφερειακή ή τοπική έχει αρμοδιότητα για τη ρύπανση ενός ποταμού, το ρεύμα του οποίου έρχεται από άλλο κράτος και διαχέεται σε μερικές περιφέρειες και δήμους<sup>598</sup>, πριν καταλήξει στη θάλασσα και ρυπάνει και αυτήν...

Τις παραπάνω καταλυτικές εξελίξεις και την επιρροή τους επί των χρησιμοποιούμενων εννοιών διέγινωσε και εξέφρασε πολύ χαρακτηριστικά όσο και γλαφυρά η καθηγήτρια Δ.Θεοχαροπούλου: “Πρόσθετες όμως δυσχέρειες υπάρχουν ...από τη φυσιολογική και ιστορική εξέλιξη των πραγμάτων που οδηγούν στην “κάμψη” της διακρίσεως μεταξύ τοπικών και κρατικών υποθέσεων. Η κάμψη αυτή προέρχεται από την σύγχρονη αλληλεξάρτηση τοπικών, εθνικών και διεθνών ζητημάτων π.χ. - και προπάντων - στον οικονομικό τομέα, σε συνδυασμό με την προστασία του περιβάλλοντος και τους αναπτυξιακούς στόχους. Οπότε υπάρχει “μικτός” χαρακτήρας τόσο των δημοσίων (γενικών υποθέσεων), όσον και των τοπικών υποθέσεων. Ως εκ τούτου, η διάκριση των τοπικών υποθέσεων έναντι των κρατικών-γενικών υποθέσεων έχει χάσει τον απόλυτο χαρακτήρα της. Αρα, η αυτοτέλεια των τοπικών υποθέσεων που στηρίζεται στην εν λόγω απόλυτη διάκριση, καθίσταται μάλλον ένας “μύθος” που σβήνει μέσα στον χρόνο” (2006:127).

B) Αφετέρου και σε συνδυασμό με τα παραπάνω, την εστίαση του ενδιαφέροντος των μελετητών είτε στην ιδιαίτερη φύση των υποθέσεων είτε στην έκταση του χώρου όπου αυτές υφίσταντο. Ελάχιστα αναζητήθηκε ως κριτήριο η **πραγματική ικανότητα** του δημόσιου φορέα για την επιτυχή διεκπεραίωσή τους<sup>599</sup> και καθόλου, δεν φαίνεται να αναζητήθηκε η ικανότητα του κρατικού φορέα να τις διεκπεραιώσει με τη μέγιστη δυνατή αποδοτικότητα, δηλαδή με τη μικρότερη κινητοποίηση διοικητικών πόρων. Και όμως μερικά πολύ ενδεικτικά παραδείγματα δείχνουν τη σχετική ανεπάρκεια της φύσης της υπόθεσης και της τοπικότητας ως κριτηρίων κατανομής. Σχεδόν σε όλες τις περιπτώσεις όπου απαιτείται έλεγχος (αστυνόμευση και επιβολή κυρώσεων, πχ σε

597 Βλ. έρευνες σε ημερήσιο τύπο πριν τις δημοτικές εκλογές της 7ης Νοεμβρίου 2010

598 Π.χ. Ο ποταμός Νέστος που έρχεται από την Βουλγαρία και ρέει μεταξύ των παλαιών νομών και νυν περιφερειακών ενοτήτων Δράμας, Καβάλας και Ξάνθης, για να μην πούμε για τον Ασωπό στα όρια Αττικής-Βοιωτίας (Περιφέρεια Στερεάς)...

599 Μόνο σε ορισμένες Αποφάσεις ΣτΕ αναφέρεται η πραγματική ικανότητα του ΟΤΑ να ασκήσει την αρμοδιότητα, πχ στην 888/1997 όπου σημειώνεται μεν ότι, “δεν κωλύεται, εκ τούτου, ο κοινός νομοθέτης, αλλά αντιθέτως, δύνανται, χωρίς να θίγει το οργανωτικόν σχήμα κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ του Κράτους και των Ο.Τ.Α., το οποίον καθιερούται από το Σύνταγμα, να αναθέτει εις αυτούς, κατ' εξαίρεσιν, και την άσκηση ορισμένων μόνον γενικών - κρατικών υποθέσεων, δηλαδή υποθέσεων, αι οποίαι, - εν αντιθέσει προς τας τοπικάς υποθέσεις, αι οποίαι, ως εκ του αντικειμένου αυτών, εμφανίζουν τοπικόν χαρακτήρα ... συνάπτονται, αμέσως, προς την γενικήν κρατικήν πολιτικήν και αφορούν εις εκ του αντικειμένου αυτών και της σπουδαιότητος, την οποίαν αυταί παρουσιάζουν δι' ολόκληρον το Κράτος, υπό την προϋπόθεσιν όμως ότι η φύσις των συγκεκριμένων αυτών υποθέσεων επιτρέπει, εν όψει της υφισταμένης εις ορισμένον Ο.Τ.Α. τεχνικής υποδομής αλλά και οικονομικής καταστάσεως, την αποτελεσματικήν άσκηση αυτών από τον οικείον Ο.Τ.Α.” αλλά αναφέρεται σε γενικές υποθέσεις που ανατίθενται στους ΟΤΑ και όχι σε τοπικές

παράνομη στάθμευση οχημάτων ή σε λειτουργία κ.υ.ε.) αυτός είναι πολύ περιορισμένος όταν ανατίθεται στους ίδιους τους τοπικούς φορείς<sup>600</sup>. Ομοίως, όταν απαιτείται να πραγματοποιηθεί επιλογή ωφελουμένων ανάμεσα σε πολλούς (πχ για παιδιά που θα φιλοξενηθούν σε δημοτικούς παιδικούς σταθμούς). Ούτε η φύση της υπόθεσης (κοινωνική πρόνοια) ούτε η έκταση που εκτυλίσσεται (μικρή εδαφική περιοχή) δεν αρκούν αν το διοικητικό όργανο δεν είναι κατάλληλα προετοιμασμένο<sup>601</sup>, με διαφανείς διαδικασίες (πχ με θέσπιση κριτηρίων, τυχόν μοριοδότηση, σύστημα ελέγχου μέσω ενστάσεων κλπ) και υπαλλήλους επαγγελματίες (που ενεργούν με βάση την αρχή της νομιμότητας και όχι αυτήν της πολιτικής επανεκλογής), ώστε να μπορεί να κάνει την εργασία του αποτελεσματικά (επιλογή παιδιών με επακριβή τήρηση της αρχής της αμεροληψίας, γεγονός που επιβεβαιώνεται με ακριβή τήρηση της αρχής της διαφάνειας).

Πολλές από τις αιτιάσεις που καταγράφηκαν εδώ, επισημάνθηκαν στη μεταρρυθμιστική προσπάθεια του προγράμματος Ι.Καποδίστριας (1997)<sup>602</sup>, ωστόσο, απ' όλα τα διατιθέμενα στοιχεία<sup>603</sup>, φαίνεται πως και σήμερα εξακολουθεί να υφίσταται το **πρόβλημα της διοικητικής ικανότητας (=του βαθμού οργάνωσης και λειτουργίας τους ώστε να είναι αποτελεσματικοί) των φορέων της ΤΑ**. Αυτή ακριβώς η υστέρηση των φορέων της ΤΑ και η πλημμελής λειτουργία πολλών εξ αυτών, σε συνδυασμό με τη σπατάλη και τη διαφθορά που κυριαρχούσε, οδήγησαν στη μεταρρυθμιστική προσπάθεια με το σχέδιο “Καλλικράτης”.

Συνοψίζοντας, μπορούμε να συναγάγουμε ότι η παλαιά ένταση στη διεκυστίνδα γενικών-τοπικών υποθέσεων δεν υφίσταται πλέον ή και όπου υφίσταται (β' βαθμός ΤΑ και ΠΔ), δεν έχει τόση σημασία... Ωστόσο, δεν είναι και ικανοποιητική πλέον μια διάκριση μόνο σε αυτό το δίπολο... Αφού βέβαια το Σύνταγμα το επιτάσσει, σαφώς και πρέπει να υπάρχουν κατηγορίες υποθέσεων που θα θεωρούνται τοπικές και θα τις αναλαμβάνουν αποκλειστικά οι ΟΤΑ. Το κρίσιμο όμως είναι και να χαρακτηρίζονται ως τέτοιες και να εντάσσονται αρμονικά σε ένα πλαίσιο τοπικής δημόσιας πολιτικής, στοχεύοντας σε επίλυση δημόσιου τοπικού προβλήματος, αλλιώς δεν θα είναι παρά άσκοπες ενέργειες με συμβολικό μόνο χαρακτήρα.

---

600 Αν και αποτελεί γνωστή διαπίστωση, αποδείξεις επ αυτού βρίσκονται σε όλες τις ετήσιες εκθέσεις Συνηγόρου του Πολίτη και των Σωμάτων Ελεγκτών... Είναι όμως πολύ γνωστές οι περιπτώσεις της μη επιβολής κύρωσης σε παράνομα σταθμευμένα αυτοκίνητα με πινακίδες κυκλοφορίας της περιοχής ενώ επιβάλλονται στα αυτοκίνητα των ξένων, της μη επιβολής προστίμων σε επιχειρηματίες της περιοχής αντιθέτως με όσους είναι από αλλού κλπ

601 Βλ. χαρακτηριστικές αναφορές κάθε χρόνο στις εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη και μάλιστα το εκδοθέν πόρισμα σε μία εξ αυτών που αφορά έναν μεγάλο δήμο (πόρισμα υπόθεσης 11331/2005 σε ιστοσελίδα της αρχής)....

602 Βλ. αναλυτικά στο Πρόγραμμα “Ιωάννης Καποδίστριας”, Υπουργείο Εσωτερικών 1997 και στην αιτιολογική έκθεση νόμου 2539/1997 αλλά και σε Χ.Χρυσανθάκης «η ανάθεση αρμοδιοτήτων... δεν συνδυάζεται με την κατάλληλη οργανωτική δομή για την υποδοχή τους, ...δημιουργεί σύγχυση, πρόσθετη πολυπλοκότητα...» (2000α:33)

603 Σοβαρή αξιολόγηση του προγράμματος Καποδίστριας δεν έχει πραγματοποιηθεί, ωστόσο μπορούν να εξαχθούν κάποια συμπεράσματα από τις ετήσιες εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, του Γενικού Επιθεωρητή ΔΔ και των Ελεγκτικών Σωμάτων, καθώς και του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Επιπλέον, από την μελέτη που εκπόνησε το Ινστιτούτο ΤΑ της ΚΕΔΚΕ (2009), η οποία αξιοποιήθηκε κατά την σύνταξη του Καλλικράτη. Για διάφορα επιμέρους θέματα (οικονομικά, προσωπικού, καθεστώς αιρετών κλπ) σε πρακτικά θεματικών συνεδρίων της ΚΕΔΚΕ

Κάνοντας ένα επόμενο βήμα, αξιοποιώντας τη σημαντική εμπειρία, ελληνική και διεθνή, ως τοπικές υποθέσεις α' βαθμού πρέπει να θεωρούνται κατ' ελάχιστον, οι εξής τέσσερις:

- Η πολιτική έκφραση-εκπροσώπηση του τοπικού κοινωνικού σώματος<sup>604</sup>
- Η διατήρηση-καλλιέργεια της συγκεκριμένης πολιτιστικής ταυτότητας
- Η εξασφάλιση βασικών συνθηκών διαβίωσης
- Η κοινωνική πολιτική<sup>605</sup>, ιδιαίτερα αυτή με την αμυντική λειτουργία (πρόνοια για τις ευπαθείς ομάδες ή άτομα) και ενδεχομένως μία πέμπτη,
- Υποστηρικτικά ζητήματα εκπαίδευσης (συντήρηση κτιρίων-εγκαταστάσεων).

Πέραν αυτών των πέντε, που όπως είδαμε, διαχρονικά συνθέτουν τον αρχικό σκληρό πυρήνα των αρμοδιοτήτων της ΤΑ α' βαθμού, μπορούμε να εμπλουτίσουμε τον κατάλογο με άλλες δύο που έχουν προστεθεί σχετικά πρόσφατα:

- Την προστασία από έκτακτα γεγονότα (φυσικές καταστροφές κλπ)
- Την προστασία του περιβάλλοντος.

Οι παραπάνω τομείς, αν αναλυθούν καταλλήλως, δίνουν μια σειρά από αρμοδιότητες, οι οποίες ιστορικά ανήκουν αποκλειστικά στην ΤΑ α' βαθμού και δεν μπορούν να αμφισβητηθούν χωρίς παραβίαση της Συνταγματικής τάξης.

Καταλήγοντας, μπορούμε να πούμε ότι η διάκριση στο δίπολο γενικές-τοπικές σήμερα διατηρεί τη σημασία της μόνο για δύο λόγους. Πρώτον θεσμικά, γιατί κατοχυρώνεται εκ του Συντάγματος ένα όριο αρμοδιοτήτων αποκλειστικά υπέρ των ΟΤΑ, με αμφίβολη βέβαια πρακτική αξία, καθότι δεν φαίνεται κανένας εχθρός που θα αμφισβητούσε κάτι τέτοιο... Συνιστά ωστόσο μια διασφάλιση και οι θεσμοί, ως γνωστόν, πέραν του σημαντικού συμβολικού τους βάρους, αναπτύσσουν ρόλο και μακροχρόνια. Δεύτερος και σπουδαιότερος λόγος, καθότι έχει άμεση πρακτική χρήση: Η διάκριση έχει νόημα γιατί μπορεί κατά τη γνώμη μας, να διαφοροποιεί τη διαδικασία ελέγχου από τις κεντρικές αρχές. Μια αρμοδιότητα γενική πρέπει και μπορεί να ελέγχεται και διοικητικά (επίτευξη στόχων) και νομικά (νομιμότητα) αλλά και διαχειριστικά (προληπτικός έλεγχος ΥΔΕ). Αντίθετα, μια αρμοδιότητα τοπική, πρέπει και μπορεί να ελέγχεται μόνον από τον ίδιο τον φορέα που την ανέπτυξε (δημοτικό ή περιφερειακό συμβούλιο), νομικά να ελέγχεται διαφορετικά (ίσως απ' ευθείας από τα Δικαστήρια) και διαχειριστικά από το Ελεγκτικό Συνέδριο (άρθρο 98 Συντάγματος)<sup>606</sup>. Η διάκριση λοιπόν αν μια αρμοδιότητα αφορά τοπική υπόθεση ή γενική, οφείλει να γίνεται φανερή από τη θέση της εντός της δημόσιας πολιτικής που

---

604 Κατά τον J.Chevallier, “...δρουν ως καταλύτες στη διατύπωση και σύνθεση των τοπικών αιτημάτων: επ' αυτήν την έννοια αντανακλούν, εκφράζουν, καταδεικνύουν, αποστέλλουν στο κέντρο μηνύματα για την κατάσταση του περιβάλλοντος..” (1993: 359)

605 Κατά τον J.Chevallier “το κοινωνικό αποτελεί όντως το πεδίο προνομιακής δράσης των ΟΤΑ” (1993:178)

606 Η σημασία της διάκρισης επ' αυτού τονίζεται στην εισηγητική έκθεση του ισχύοντος ΔΚΚ (ν.3463/2006)

την προσδιορίζει. Αν εντάσσεται σε εθνική δημόσια πολιτική θα είναι γενική και θα επιδέχεται των ελέγχων που σημειώσαμε. Αν εντάσσεται σε πολιτική που αναπτύσσουν δήμοι ή περιφέρειες θα είναι τοπική (αντίστοιχου επιπέδου) και θα ελέγχεται με τον αντίστοιχο τρόπο.

#### V.4 Συνδυαστικές

Πέραν των παραπάνω αναφερθεισών κύριων τυπολογιών, έχουν κατά καιρούς είτε προταθεί είτε χρησιμοποιηθεί και μερικές άλλες κατηγοριοποιήσεις, τις οποίες για την πληρότητα της έρευνας είμαστε υποχρεωμένοι να διατρέξουμε.

Τη διάκριση σε πολιτικές-διοικητικές πρότεινε το ΚΕΠΕ με την έκθεσή του το 1988. (Α.Μακρυδημήτρης-Ν.Μιχαλόπουλος 2000:512-513). Αυτή φαίνεται πολύ χαρακτηριστικά στη δυσκολία που υπάρχει στο να οριστούν οι αρμοδιότητες του πρωθυπουργού και των υπουργών. Σύμφωνα με τη διάκριση η αρμοδιότητα του πρωθυπουργού να επιλέγει, να διορίζει και να αντικαθιστά τους υπουργούς είναι μια πολιτική αρμοδιότητα, η οποία και δεν ελέγχεται από κανέναν παρά μόνο, μαζί με τις άλλες πράξεις και επιλογές του, από το πολιτικό σώμα κατά τις εκλογές. Αρα, συνιστά μία εξουσία περισσότερο παρά μία αρμοδιότητα. Είναι προτιμότερο λοιπόν να οριοθετούνται ως “αρμοδιότητες” οι διοικητικής φύσεως και όχι οι πολιτικού χαρακτήρα. Κριτήριο μπορεί να είναι το ελεγκτό ή ανέλεγκτο των σχετικών πράξεων από τα Δικαστήρια, μια διαφοροποίηση ήδη γνωστή στη νομολογία (Επ.Σπηλιωτόπουλος 1997:98-100). Αν οι πράξεις που παράγονται από την άσκηση συγκεκριμένης εξουσίας (πχ νομοθετικής πρωτοβουλίας) δεν ελέγχονται από τα Δικαστήρια με την επίκληση του έντονου πολιτικού χαρακτήρα τους (“κυβερνητικές πράξεις”) τότε έχουμε εξουσία. Άλλως, αν οι πράξεις εμπίπτουν στην τεράστια σφαίρα άσκησης διοικητικής εξουσίας και συνεπώς ελέγχονται είτε με προσφυγή ουσίας είτε με αίτηση ακυρώσεως, τότε έχουμε αρμοδιότητα.

Σε μια παρόμοια κατεύθυνση, ο καθηγητής Θ. Κόντης, αντλώντας ιδέες από ξένους συγγραφείς (F. Nigro) προτείνει τη διάκριση ανάμεσα σε “κυβερνητικές και διοικητικές”. *“Οι κυβερνητικές δραστηριότητες σχετίζονται με την κατηγορία αυτή των πράξεων και ενεργειών της Δημόσιας Διοικήσεως που από τη φύση τους ανήκουν στον κύκλο αρμοδιότητας των κεντρικών Υπηρεσιών της Δημόσιας Διοικήσεως και δεν είναι δυνατή η αποκέντρωσή τους, χωρίς βλάβη των συμφερόντων του συνόλου. Τομείς της δημόσιας δράσεως όπως, η διαμόρφωση της πολιτικής και της στρατηγικής της αναπτύξεως, οι διεθνείς σχέσεις, η ατομική ενέργεια, η σχεδίαση πολιτικής προστασίας του περιβάλλοντος, έχουν από τη φύση τους ανατεθεί στην κεντρική Διοίκηση. Κύριο χαρακτηριστικό των δραστηριοτήτων με Κυβερνητικό περιεχόμενο είναι η γενικότητά τους που αφορά ολόκληρη την χώρα ή μεγάλα τμήματα μιας χώρας. Η δραστηριότητα αυτής της κατηγορίας χαρακτηρίζεται ως Κυβερνητική σε αντιδιαστολή με τις λεγόμενες διοικητικές δραστηριότητες που αναφέρονται στην άσκηση των καθηκόντων εκτελέσεως και εφαρμογής της πολιτικής και της στρατηγικής,*

που σχεδιάζονται από την Κεντρική Διοίκηση” και μεταξύ τους υφίσταται μια σχέση τέτοια που “η αντίρροπη τάση στη συγκέντρωση των Κυβερνητικών δραστηριοτήτων είναι η αποκέντρωση των “διοικητικών” δραστηριοτήτων” (Κόντης 2001:31).

Η σχετική κριτική του Chevallier είναι αυστηρή. Αφού επισημάνει ότι “σύμφωνα με την παραδοσιακή κανονιστική θεώρηση, η διοίκηση θεωρείται ότι έχει ως μοναδική αρμοδιότητα την εκτέλεση των πολιτικών επιλογών” και κατά συνέπεια αυτής της παραδοχής, “η διοικητική δραστηριότητα κατευθύνεται εξ ολοκλήρου εκ των έξω, “ετεροκαθορίζεται...” και θεωρείται ότι “περιορίζεται σε δραστηριότητες απλής διαχείρισης” (1993:459), στη συνέχεια αναστρέφει πλήρως την εικόνα τονίζοντας ότι, “στην πραγματικότητα, η διπλή διαχωριστική γραμμή ανάμεσα στην επιλογή/εκτέλεση και απόφαση/διαχείριση δεν αντέχει στη συγκεκριμένη παρατήρηση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Οι φάσεις δεν είναι διαδοχικές αλλά διασταυρώνονται, οι λογικές δεν παρατίθενται αλλά διαπλέκονται, οι δρώντες δεν διακρίνονται αλλά συνεργάζονται. Η δε διοίκηση είναι παρούσα στον πυρήνα της επεξεργασίας των δημοσίων πολιτικών”, για να καταλήξει λέγοντας ότι “η διοίκηση είναι ένας πολυδιάστατος δρων, ο οποίος είναι παρών σε όλα τα στάδια της διαδικασίας, γεγονός που επιβάλλει μια σφαιρική θεώρηση” (1993:460).

Κατόπιν των παραπάνω, τα οποία σήμερα συνιστούν κοινό τόπο (Ν.Α.Αλεξόπουλος-Κ.Παπαδημητρίου 2006), η διάκριση δεν μπορεί να θεωρηθεί επιτυχής αναφορικά με τον καταμερισμό των κρατικών λειτουργιών-αρμοδιοτήτων στα διάφορα κρατικά όργανα. Η ερμηνευτική της δυνατότητα περιορίζεται αποκλειστικά στη διάκριση αρμοδιοτήτων των μονοπρόσωπων κρατικών οργάνων, όπου και μόνο βρίσκει πεδίο εφαρμογής. Τα διάφορα τέτοια όργανα (πρωθυπουργός, δήμαρχος, συνήγορος του πολίτη κλπ) έχουν δύο ειδών αρμοδιότητες, κυβερνητικές και διοικητικές. Οι πρώτες συμπεριλαμβάνουν τις ενέργειες πλήρους διακριτικής ευχέρειας (κυβερνητικές)<sup>607</sup> οι οποίες είναι ανέλεγκτες με οποιονδήποτε άλλο τρόπο πλην του πολιτικού ελέγχου. Στις δεύτερες ανήκουν όλες εκείνες που συνιστούν τη γνωστή κατηγορία των (συνήθως εκτελεστών) διοικητικών πράξεων. Ο δημοκρατικός χαρακτήρας του πολιτεύματος και η σύγχρονη τάση για λογοδοσία επιβάλλουν τον περιορισμό στο ελάχιστο των πράξεων της πρώτης κατηγορίας.

Στην αρχική του μορφή το Σύνταγμα του 1975, πριν αναθεωρηθεί, περιείχε στο άρθρο 43 παρ.3 τη διάκριση των π.δ/γτων και σε οργανωτικά<sup>608</sup>. Η θεωρία του Συνταγματικού Δικαίου (Ράϊκος, Τσάτσος, Κασιμάτης) τα χαρακτήριζε ως διατάγματα που έχουν περιεχόμενο τα θέματα οργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών. Η διάκριση δεν στερείτο νοήματος καθότι μπορούσε να

---

607 Τέτοιες είναι ο ορισμός των συνεργατών, είτε θεσμικών όπως των υπουργών από τον πρωθυπουργό, των αντιδημάρχων από τον δήμαρχο και των βοηθών συνηγόρων από τον συνήγορο είτε υποστηρικτικών, όπως γραμματέων, σωματοφυλάκων, συμβούλων κλπ

608 Η αρχική διατύπωση του άρθρου 43 παρ. 2 είχε ως εξής: “Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει οργανωτικά διατάγματα προς ρύθμισιν των εις την εσωτερικήν αποκλειστικώς διάρθρωσιν και λειτουργίαν των υπηρεσιών του Κράτους και των δημοσίων οργανισμών αναγομένων θεμάτων, αποκλειομένης της δι' αυτών αξιήσεως του αριθμού του προσωπικού...”

αξιοποιηθεί στην κατεύθυνση που είχε υποδείξει ο Ναυπλιώτης (1974:21-23), διακρίνοντας την εσωτερική λειτουργία της αρμοδιότητας, που θα οριζόταν με τα οργανωτικά διατάγματα από την εξωτερική της. Από την απραξία που επιδείχθηκε επί χρόνια, δεν φαίνεται να έγινε κατανοητή η χρησιμότητα και η σημασία της, οπότε καταργήθηκε εύκολα κατά την αναθεώρηση του 1986<sup>609</sup>...

Αναπτύσσοντας την εμπειρία του ο Π.Φαναριώτης σημειώνει (χωρίς ωστόσο να μας διαφωτίζει), σχετικά με την αρμοδιότητα της ΤΑ ότι, *“αρμοδιότητες που σχετίζονται με την παροχή υπηρεσιών υποστήριξης με βάση την αρχή της επικουρικότητας και οι οποίες ασκούνται σήμερα από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, ανατίθενται σε μονάδες υπερτοπικού επιπέδου, οι οποίες συνδυάζουν αφ' ενός μεν το απαραίτητο γεωγραφικό και πληθυσμιακό υπόβαθρο για την προώθηση και συντονισμό προγραμμάτων τοπικής ανάπτυξης, καθώς και τον αποδοτικό συντονισμό της λειτουργίας των υπηρεσιών που λειτουργούν στο τοπικό επίπεδο, αφ' ετέρου δε έχουν το πλεονέκτημα ότι βρίσκονται κοντά στο σημείο που δημιουργούνται τα προβλήματα και συνεπώς μπορούν να δώσουν άμεσες και αποτελεσματικές λύσεις και ταυτόχρονα να παράσχουν την αναγκαία υποστήριξη στις μονάδες τοπικού επιπέδου στα πλαίσια της αρχής της επικουρικότητας”* (Φαναριώτης 1999:242). Επιπλέον, πάλι χωρίς να μας διαφωτίζει αλλά τουλάχιστον επισημαίνοντας το τελικό ζητούμενο (αποτελεσματικότητα) συμπληρώνει γράφοντας για την αποκέντρωση ότι, *“οι ...περιγραφόμενες εξελίξεις, συσχετιζόμενες με την ανάγκη του προγραμματισμού της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξεως, προσδίδουν νέα διάσταση στη μελλοντική μορφή της αποκεντρώσεως, η οποία μέσα από τις αναπτυσσόμενες νέες μορφές της, δίνει την ουσία της αναπτυξιακής διοικήσεως, η οποία πρέπει για να ανταποκριθεί στον αναπτυξιακό της προορισμό να λειτουργεί αποτελεσματικά...”* (1999:244). Καταλήγοντας, ο Φαναριώτης ακολουθώντας διάφορα διεθνή πρότυπα υιοθετεί την κατανομή σε, *“α. Κατηγορία άμεσων Υπηρεσιών (Direct Services), β. Κατηγορία υπηρεσιών υποστήριξης (Supporting Services), γ. Κατηγορία Υπηρεσιών Γενικής Αναπτύξεως (Over all Development Services)”*, οι οποίες και κατανέμονται “αυτομάτως” στα τρία επίπεδα διοίκησης (Φαναριώτης 1999:245). Παρά τη σχετική ασάφεια των χρησιμοποιούμενων όρων και την απουσία ξεκάθαρα κριτηρίου στην τυπολογία, μπορούμε να κρατήσουμε την ιδέα της κατανομής με βάση τη γενική αποστολή που αναλαμβάνει κάθε κρατικός φορέας. Δηλαδή, την κυρίαρχη αποστολή της ανάπτυξης για τον β' (ή γ') βαθμό Αυτοδιοίκησης και της παροχής άμεσων υπηρεσιών προς τους πολίτες για τον α' βαθμό.

Εκ των νεότερων, ο καθηγητής Χλέπας, στα μαθήματά του στην Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2008-2011), προσπαθώντας να συνδυάσει τη νομική και την οργανωτική προσέγγιση, ανέπτυξε μία τυπολογία, που μπορούμε να την ονομάσουμε “συνδυαστική”. Σύμφωνα με αυτήν η διάκριση γίνεται ανά λειτουργικό χαρακτήρα αρμοδιότητας σε:

*“Α. γνωμοδοτικές/συντονιστικές αρμοδιότητες (γνώμη προς άλλο όργανο που αποφασίζει, συμμετοχή σε μικτά, γνωμοδοτικά, τεχνικά και συντονιστικά συμβούλια και επιτροπές κ.ά.)*

*Β.α. αρμοδιότητες στρατηγικού σχεδιασμού (γενικοί και ειδικοί σχεδιασμοί, εκπόνηση προγραμμάτων*

---

609 Βλ. αναθεώρηση του άρθρου 43 Συντάγματος σε Αρ.Μάνεσης-Γ.Παπαδημητρίου 1989: 88-89

*στρατηγικού χαρακτήρα κλπ.)*

*B.β. γενικού χαρακτήρα ρυθμίσεις (χαρακτηρισμός περιοχών κλπ.)*

*B.γ. ατομικές-ειδικές ρυθμίσεις (ατομικές αδειοδοτήσεις, εγκρίσεις κλπ)*

*Γ. αρμοδιότητες εποπτείας, ελέγχου και επιβολής κυρώσεων*

*Δ. αρμοδιότητες διοικητικής μέριμνας και κατανομής πόρων/χρηματοδοτήσεων*

*(διοικητική υποστήριξη, διοικητικές διαδικασίες, έργα, οικονομική διαχείριση κλπ.)*

*Ε. αρμοδιότητες τεκμηρίωσης-πληροφόρησης (τήρηση αρχείων-μητρώων και γενικά διαχείριση πληροφοριών, εκπόνηση ειδικών μελετών κλπ.)”.*

Και σε αυτήν την τυπολογία, παρά την περιγραφική της διεισδυτικότητα, δεν υπάρχει σαφές κριτήριο διάκρισης (νομικό, οργανωτικο-διοικητικό ή άλλο) με συνέπεια να δυσκολεύεται η αξιοποίησή της ως εργαλείου ικανού να αναπαραστήσει και προπάντων, να ανασχεδιάσει τις κρατικές δομές.

Ο Ν. Μιχαλόπουλος, γράφοντας κάτω από την επιρροή της νέας Διοικητικής μεθοδολογίας (New Public Management) και εγγράφοντας τις οργανωτικές αλλαγές στο πλαίσιο απαιτούμενων ευρύτερων μεταρρυθμίσεων, τοποθετεί διαφορετικά τη συζήτηση προσανατολίζοντας τη διάκριση των αρμοδιοτήτων προς άλλη κατεύθυνση. Αφού λοιπόν σημειώσει ότι, “*οι αλλαγές στη δομή ενός συστήματος διοίκησης συνιστούν εξ ορισμού σημαντικά στοιχεία ενός μεταρρυθμιστικού προγράμματος που στοχεύει στη βελτίωση της αποδοτικότητάς του... Από τη δεκαετία του 1980 παρατηρείται μια ραγδαία και συστηματική εξάπλωση του προτύπου των υπηρεσιών (agency model). Πρόκειται για μια θεώρηση της οργάνωσης των δημοσίων οργανώσεων που προέρχεται κυρίως από την οικονομική προσέγγιση του διοικητικού φαινομένου. Σύμφωνα με την προσέγγιση αυτή, κατά το σχεδιασμό ενός διοικητικού συστήματος θα πρέπει να διακρίνεται η δομή που έχει στρατηγικό προσανατολισμό από εκείνη που έχει διαχειριστικό ή εκτελεστικό χαρακτήρα...το ζητούμενο είναι μέσω της αναδιοργάνωσης να: α. ενισχύεται η ικανότητα των δημοσίων οργανώσεων για στρατηγική δράση και προγραμματισμό β. ενδυναμώνεται η επάρκεια υλοποίησης συγκεκριμένων προγραμμάτων και παροχής υπηρεσιών ή αγαθών προς τους πολίτες με αποτελεσματικότητα”* (2003:178), έρχεται να πει ότι, “*..θα μπορούσε να υποστηριχτεί η διάκριση μεταξύ εκείνων των επιπέδων διοίκησης που έχουν ένα στρατηγικό προσανατολισμό και εκείνων που επικεντρώνουν τη δράση τους στην παροχή προγραμματισμένων υπηρεσιών προς τους πολίτες”* (2003:159). Επεκτείνοντας τη σκέψη του ο Μιχαλόπουλος αφενός συγκεκριμενοποιεί την πρότασή του και αποσαφηνίζει το κριτήριό του αφετέρου όμως υιοθετεί ορολογία που μάλλον αδικεί τις πολύ γόνιμες ιδέες του. Σημειώνει λοιπόν πως στο δικό του μοντέλο κρατικής συγκρότησης και κατανομής έργου, “*...η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης υιοθετώντας ένα περισσότερο λειτουργικό και λιγότερο ένα νομικό ή θεσμικό κριτήριο, διακρίνει μεταξύ υπουργείων στρατηγείων (Core Departments) και Εκτελεστικών δομών δηλαδή τα υπουργεία κατά τη λογική του δημοσίου μανάτζμεντ αναλαμβάνουν ενδεικτικά θέματα όπως:*

*-την παροχή υπηρεσιών που δεν εξειδικεύονται εύκολα*

*-τη σχεδίαση και οργάνωση των όρων ακύρωσης ή επανασχεδίασης ισχυουσών δημοσίων πολιτικών*



-την εγγύηση της ασφαλούς παροχής κάποιων υπηρεσιών έναντι πιθανών αποτυχιών σε ευαίσθητα πεδία πολιτικής...

*Αντίστοιχα, οι εκτελεστικές υπηρεσίες δραστηριοποιούνται σε ζητήματα όπως:*

-την παροχή υπηρεσιών όταν η αγορά δεν έχει αναπτύξει σχετικές δομές ή μηχανισμούς

-την προσαρμογή δημοσίων πολιτικών ένεκα εκτάκτων περιστατικών χωρίς να ανατρέπεται η ουσία τους”, για να καταλήξει δίνοντας το συνολικό στίγμα των πλεονεκτημάτων της νέας διάρθρωσης: “Η αναδιοργάνωση μέσω των εκτελεστικών υπηρεσιών ενισχύει την αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων η οποία λειτουργεί καταλυτικά για τον επαναπροσανατολισμό της αποστολής του κράτους που δεν νοείται πλέον ως διοίκηση ορισμένων ιεραρχιών αλλά ως πλοήγηση ή καθοδήγηση από απόσταση” (Μιχαλόπουλος, 2003:183). Η προσπάθεια συνδυασμού της βασικής ιδέας του Μιχαλόπουλου (2003) με την πιο συνθετική-δημιουργική του Μόργκαν (2000) και η ανάδειξη του συνδυασμού τους με χρήση νέας, ορολογίας (Μίτροφ 2000), επιχειρείται στο επόμενο υποκεφάλαιο.

## **V.5 Σχεδιαστικές-Επιχειρησιακές-Υποστηρικτικές-Ελεγκτικές**

Όπως ήδη επισημάνθηκε, μερικές από τις τυπολογίες που παρουσιάστηκαν θεωρητικά είναι πλήρεις. Ωστόσο, δεν μπορούν να θεωρηθούν έτοιμες προς αξιοποίηση καθότι, όπως ομοίως επισημάνθηκε, εμπεριέχουν ένα μείζον προβληματικό στοιχείο και αυτό είναι η χρησιμοποιούμενη ορολογία. Στην παραδοσιακή διάκριση ανάμεσα σε επιτελικές και εκτελεστικές, προπάντων ο δεύτερος όρος βαρύνεται από τόσο σημαντικό απαξιωτικό φορτίο που τον καθιστά όχι μόνο ανεπαρκή αλλά και επικίνδυνο. Ιδιαίτερα σε διοικητικά περιβάλλοντα όπως το ελληνικό που χαρακτηρίζονται από περιορισμένη ικανότητα ανάλυσης<sup>610</sup> και λειτουργούν με βάση τη φόρμα (τον τυπικό τρόπο εμφάνισης) και όχι το περιεχόμενο, η χρήση όρων με γνωστό αξιακό (στην προκειμένη περίπτωση, απαξιωτικό) πρόσημο, δημιουργεί εξαρχής τέτοιες στρεβλώσεις που υπονομεύουν οποιαδήποτε προσπάθεια. Κατά συνέπεια και “εφόσον η οργάνωση τελικά βρίσκεται μέσα στο μυαλό των εμπλεκομένων, η αποτελεσματική οργανωσιακή αλλαγή συνεπάγεται πάντοτε πολιτισμική αλλαγή” (Μόργκαν 2000:189), σε αυτό το κεφάλαιο επιχειρούμε να αλλάξουμε τον τρόπο που βλέπουμε τα πράγματα.

Διαπιστώνουμε λοιπόν ότι το γνωστό σχήμα επιτελικές-εκτελεστικές αρμοδιότητες έχει ξεπεραστεί πλέον ως σχήμα-σύμβολο, έχει ξεπεραστεί η αναλυτική του εμβέλεια, δεν μπορεί πλέον να διαχωρίζει τις αρμοδιότητες, αν όχι τόσο διεθνώς, σίγουρα όμως στην Ελλάδα, όπου έχει υποστεί παραμόρφωση και σήμερα εννοιολογείται λανθασμένα (οι αναφερόμενες ως επιτελικές στην πραγματικότητα είναι είτε εκτελεστικές είτε υποστηρικτικές). Επιπλέον, με το ιστορικό

---

610 Δ. Παπούλιας-Χαρ. Τσουκάς 1998:27 αλλά και πολύ πρόσφατα σε έκθεση ΟΟΣΑ 2011:35, 39 και 165-166 και σε Λευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση 2012:28, όπου γίνεται λόγος για “τη χαμηλή ποιότητα σχεδιασμού” και 31, όπου επισημαίνεται ότι “η επιχειρησιακή λειτουργία των φορέων της κεντρικής διοίκησης υπολειτουργεί”...

φορτίο που ενσωματώνει, δημιουργεί και αναπαράγει μοτίβα δράσης (Δ.Παπούλιας-Χαρ.Τσούκας 1998:177-178) εξουσιαστικά-συγκεντρωτικά-αυταρχικά και αυτό συνεπάγεται ότι απαιτείται η αλλαγή του, σύμφωνα με την παραδοχή ότι *“είμαστε σε θέση να απομακρύνουμε καίρια προβλήματα αλλάζοντας τους κανόνες του παιχνιδιού” που τα παράγουν*” (Μόργκαν 2000:403 και J.March-H.Simon 2003:310). Απαιτείται συνεπώς **ένα κριτήριο που να μπορεί να διαχωρίζει και σε ουσιαστικό αλλά και σε συμβολικό επίπεδο τις αρμοδιότητες**. Και αυτό μπορεί να μας το δώσει ένα σχήμα που θα βασίζεται στην κεντρική ιδέα του προηγούμενου (διαμόρφωση πολιτικής-εφαρμογή πολιτικής) αλλά θα την κάνει πιο σαφή αναδεικνύοντας τον δυναμισμό της και πιο ορατή, συνεπώς θα την κάνει πιο ελκυστική στο συμβολικό επίπεδο. Και αυτό κατά τη γνώμη μας μπορεί να μας το δώσει το σχήμα που προκύπτει ευθέως από τις κύριες λειτουργίες που συνθέτουν την έννοια της διοίκησης (σχεδιασμός, οργάνωση, διεύθυνση, έλεγχος -Μπουραντάς 2002), καθότι εξ ορισμού ο προσανατολισμός αυτών όπως και της διοίκησης ως συνόλου είναι η επίτευξη της αποτελεσματικότητας/αποδοτικότητας. Το σχήμα αυτό μας το δίνει η διάκριση σε σχεδιαστικές-υποστηρικτικές-επιχειρησιακές-ελεγκτικές. Ας το εξετάσουμε αναλυτικά.

Ξεκινώντας από τη βασική επισήμανση του Μακρυδημήτρη πως, *“η πεμπουσία της πολιτικής σήμερα έγκειται και πάντως δεν μπορεί να μην αναφέρεται στη διοίκηση, τη διακυβέρνηση. Πως χειρίζεται κανείς το μηχανισμό της εξουσίας, προς ποια κατεύθυνση τον στρέφει και τι αποτελέσματα παράγει με αυτόν”* (2006:218), οδηγούμαστε στη λογική της συνέπεια πως σήμερα, *“η έμφαση στη δημόσια πολιτική έχει σημειώσει μια ουσιώδη μετατόπιση του ενδιαφέροντος από τα ζητήματα γενικού σχεδιασμού σε αυτά της εφαρμογής... τελικά τα ζητήματα εφαρμογής της πολιτικής βρίσκονται πάλι στο επίκεντρο όχι μόνο του δημοσίου ενδιαφέροντος αλλά και των αναλυτών και εμπειρογνομώνων”* (Μακρυδημήτρη 2006:220). Συνεχίζοντας με τις βασικές παραδοχές της θεωρίας των οργανώσεων σχετικά με την ιεραρχική δομή των αποφάσεων και των προγραμμάτων (Δεκλερής 1989, Μόργκαν 2000 αλλά ιδίως J.March-H.Simon 2003:316-325) οδηγούμαστε στη σύγχρονη άποψη, πως για να λειτουργούν αποτελεσματικά, *“..οι οργανωσιακές διαδικασίες μπορούν να ταξινομηθούν σε τρεις μεγάλες κατηγορίες:*

- *Διαδικασίες στρατηγικής διοίκησης...*
- *Διαδικασίες επιχειρησιακής διοίκησης...*
- *Υποστηρικτικές διοικητικές διαδικασίες...*” (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:133).

Την πρόταση αυτή υιοθετούμε καταρχήν, ως την πλέον εύστοχη και χρηστική. Απαραίτητο συμπλήρωμά της ωστόσο, κατόπιν της ελληνικής εμπειρίας, επιβάλλει να θεωρούνται και οι **ελεγκτικές**, ως αυτοτελής, τέταρτη κατηγορία.

Συνεπώς, οι αρμοδιότητες είναι προτιμότερο να διακρίνονται σύμφωνα με τον αντίστοιχο διοικητικό τους ρόλο, ως εξής:

● **Αρμοδιότητα σχεδιασμού και παρακολούθησης δημόσιων πολιτικών**, που αντιστοιχεί αφενός στην λειτουργία του Σχεδιασμού-Προγραμματισμού και αφετέρου στη λειτουργία της Οργάνωσης (ως προς το μέρος του συντονισμού) αλλά, σε κάποιο βαθμό και του Ελέγχου, οπότε θα μπορούσαμε να μιλάμε για επιτελικές (γιατί αυτές περιλαμβάνουν και σχεδιασμό και παρακολούθηση και συντονισμό και αξιολόγηση, συμπεριλαμβάνοντας τη λήψη τυχόν διορθωτικών μέτρων) αλλά είναι προτιμότερο να χρησιμοποιούμε τον όρο σχεδιαστικές, προκειμένου να αποφύγουμε το συμβολικό φορτίο του προηγούμενου. Το τελευταίο, στην ελληνική περίπτωση διακρίνεται από έντονη ασάφεια<sup>611</sup>, τέτοια που να επιτρέπει παντοειδείς υποκειμενικές προσλήψεις του. Ο όρος σχεδιαστικές (J.March-H.Simon 2003:322 και 323επ) δεν αποδίδει στην πληρότητά τους το σύνολο των εργασιών που συμπεριλαμβάνει η κατηγορία (παρακολούθηση πολιτικών, επεξεργασία νέων δεδομένων, κινήσεις συντονισμού, απόφαση διόρθωσης, αξιολόγηση κλπ) αλλά διαθέτει το πλεονέκτημα της φρεσκάδας. Είναι δηλαδή νέος όρος στην ελληνική διοικητική πραγματικότητα, όπου ο σχεδιασμός είναι σχεδόν ανύπαρκτος<sup>612</sup> και ως εκ τούτου, καταλληλότερος για να σηματοδοτήσει την αλλαγή υποδείγματος (προς μια στρατηγική διοίκηση)<sup>613</sup>. Ενδεχόμενη χρήση του μαζί με τον όρο συντονιστικές ίσως να είναι ακόμα επιτυχέστερος αλλά θα μείωνε την απλότητα.

● **Αρμοδιότητα υποστήριξης**, που αντιστοιχεί σε μεγάλο βαθμό στη λειτουργία της Οργάνωσης, γιατί συμπεριλαμβάνει την ευθύνη της τμηματοποίησης σε δομές και της διευθέτησης των ροών εργασίας ανάμεσά τους (οργάνωση), την οικονομική διαχείριση (προϋπολογισμός, ταμειακή διαχείριση), την υποστήριξη με σύγχρονες μεθόδους και τεχνικά μέσα (μηχανοργάνωση κλπ) και προπάντων, την ανάπτυξη και αξιοποίηση του προσωπικού (πρόσληψη, σταδιοδρομία,, επιμόρφωση, πληρωμή). Συνεπώς το ορθότερο είναι να μιλάμε για αρμοδιότητα οργάνωσης αλλά εδώ (που δεν έχει επιβαρυνθεί αρνητικά ο όρος), μπορούμε να προτιμήσουμε τον ήδη γνωστό όρο,

611 Σύμφωνα με την περιγραφή υφιστάμενης κατάστασης που διεξήγαγε το Υπουργείο Μεταρρύθμισης (2010-2011), το 48% του συνόλου των αρμοδιοτήτων των υπουργείων χαρακτηρίστηκαν από τους ίδιους τους υπαλλήλους ως επιτελικές. Και αυτό έγινε όταν από άλλες μελέτες είναι γνωστό ότι 1) το όποιο επιτελικό έργο γίνεται στα υπουργεία πραγματοποιείται από συμβούλους και όχι από υπαλλήλους, με τους δεύτερους να επωμίζονται την εφαρμογή εκείνων που αποφάσισαν οι πρώτοι και 2) τα υπουργεία διαθέτουν πλήθος αρμοδιοτήτων παροχής υπηρεσιών (αδειών, πιστοποιητικών, εγκρίσεων κλπ). Αναρωτιέται επιπλέον κανείς, πως αν αυτό το ποσοστό ήταν ακριβές τότε η ελληνική διοίκηση θα βρισκόταν πολύ κοντά στη λειτουργία της ως επιτελικού κράτους και αυτό δεν θα ήταν ζητούμενο γιατί θα είχε ήδη κατακτηθεί... Ατυχώς δεν είναι έτσι η κατάσταση... Σε ένα υπουργείο όπως το Εσωτερικών, με καθαρά θεσμικό ρόλο (άρα μη παραγωγικό), όπως προκύπτει από το πρωτόκολλό του, το 70% των κατ' έτος αιτημάτων αφορούν θέματα αδειοδοτήσεων (πολιτογραφήσεις, άδειες διαμονής κλπ). Το ποσοστό είναι νομική αποσαφήνιση. Και προφανώς, η παροχή πληροφοριών, οι επεξηγήσεις και οι ερμηνείες όταν αφορούν τρέχοντα θέματα λειτουργίας των οργανισμών δεν συνιστούν άσκηση επιτελικής αρμοδιότητας...

612 Όπως κατ' επανάληψη έχει λεχθεί, στην Ελλάδα όλα γίνονται στο γόνατο... Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι εκατοντάδες νόμοι που τροποποιούνται μερικούς μήνες μετά τη θέσπισή τους... Οι Δ.Παπούλιας-Χαρ.Τσούκας έχουν υιοθετήσει έναν άλλον όρο, χαρακτηριστικό της ελληνικού τύπου οργάνωσης, "οργάνωση αλλά ελληνικά σημαίνει ρευστότητα, ασάφεια, απουσία θεσμικής μνήμης -πιο απλά, άρπα κόλλα" (1998:90)

613 Για την ανάγκη εισαγωγής καινοτομιών και τη μεταβολή μοντέλου σε J.March-H.Simon 2003:306-311

για να μη δημιουργούμε περιττές επιβαρύνσεις, οπότε μιλάμε για υποστηρικτικές.

● **Αρμοδιότητα υλοποίησης δημόσιων πολιτικών**, που αντιστοιχεί σε μεγάλο βαθμό στη λειτουργία της Διεύθυνσης-Ηγεσίας και κάπως λιγότερο σε αυτήν της Οργάνωσης (συντονισμού). Επειδή, *“η υλοποίηση είναι μια πολύπλοκη διαδικασία και απαιτεί προσεκτικό προγραμματισμό και έντονη διοικητική παρέμβαση”* (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:281), αυτό πρακτικά μεταφράζεται σε απαιτήσεις τόσο στοχαστικών (πχ συλλογή και χρήση πληροφοριών, κατάρτιση σχεδίων, παρακολούθηση, απόφαση λήψης μέτρων) όσο και υλικών ενεργειών (πχ μετρήσεων, εξέτασης πραγμάτων, μετακινήσεων, κατασκευών κλπ) και μάλιστα, σε αγαστή αρμονία των μεν με τις δε! Οπως εύστοχα έχει επισημανθεί, *“...κάθε απόφαση απαιτεί ένα καλό σε σύλληψη σχέδιο για την υλοποίησή της. Τον πυρήνα ενός τέτοιου σχεδίου τον απαρτίζουν οι διαδικασίες που θα κάνουν την απόφαση λειτουργική κι' οποίες είναι τόσο στρατηγικές όσο και η ίδια η απόφαση. Προσδιορίζουν με ακριβείς λεπτομέρειες τις ενέργειες που πρέπει να εκτελεστούν, τη σειρά με την οποία πρέπει να γίνουν, τα συγκεκριμένα καθήκοντα κι ευθύνες...και πρόβλεψη για παρακολούθηση κι' έλεγχο...”* (Κανελλόπουλος 1995:128). Επειδή όλα τα παραπάνω συνιστούν μια επιχείρηση γι' αυτό και ορθότερος όρος για την κατηγορία είναι “επιχειρησιακές” αρμοδιότητες<sup>614</sup>. Ο όρος αυτός επιλέγεται ως καταλληλότερος για τρεις λόγους. Κατά πρώτον, περιγράφει πληρέστερα και ακριβέστερα από τους άλλους (εκτελεστικές, λειτουργικές, διαχειριστικές) το σύνθετο έργο στο οποίο αναφέρεται (της υλοποίησης στρατηγικών σχεδίων δημόσιων πολιτικών)<sup>615</sup>. Κατά δεύτερον, φαίνεται πως ενσωματώνει και προωθητική δύναμη, ώστε να ενεργοποιεί μοτίβα αντίστοιχων στάσεων (ενεργητικών)<sup>616</sup>. Κατά τρίτον, όχι μόνο δεν βαρύνεται με αρνητικό φορτίο αλλά εμπεριέχει θετική ενέργεια (επιχειρώ=αναλαμβάνω δράση).

● **Αρμοδιότητα ελέγχου**, που αντιστοιχεί στη λειτουργία του Ελέγχου, οπότε μιλάμε για ελεγκτικές. Στα κράτη όπου επικρατεί η αρχή της νομιμότητας, *“η διοικητική εξουσία δεν εκφράζεται μόνο στην παραγωγή του κανόνα αλλά επίσης και στον έλεγχο της χρήσης του. Η απόκρυψη του κανόνα, η χρονοτριβή στην εφαρμογή του, η ικανότητα εισαγωγής εξαιρέσεων, είναι μερικές από τις εκδηλώσεις μιας διοικητικής αυθαιρεσίας...”* (Chevallier 1993:370). Στην ελληνική πραγματικότητα, που οι έλεγχοι γενικά είναι πολύ περιορισμένοι με προφανείς συνέπειες<sup>617</sup> στην ανάπτυξη της “αυθαιρεσίας”, η καθιέρωση τέτοιας αρμοδιότητας, με έντονο συμβολικό φορτίο και με συνακόλουθη ανάπτυξη μοτίβων κινητοποίησης, αναμένεται να συμβάλλει στη σύσταση και ενεργοποίηση αποτελεσματικότερων δομών, διαδικασιών και (εντέλει) πράξεων. Σύμφωνα εξ άλλου με σύγχρονες θεωρητικές απόψεις (Σουλιώτης 2003, Φυτράκης 2010), ο έλεγχος είναι τόσο

614 Ο όρος επιχειρησιακές αποτελεί και την ακριβέστερη απόδοση στα ελληνικά του βρετανικού όρου operational

615 Διεξοδική ανάλυση των επιχειρησιακών στόχων και της “επιχειρησιακότητας”, σε J.March-H.Simon 2003:267

616 Για τη σημασία της οργάνωσης ως δημιουργού κινήτρων σε Μόργκαν (2000), J.March-H.Simon 2003:38

617 Καταρχήν πλήθος νόμων που δεν εφαρμόζονται καθόλου, γενικευμένο καθεστώς ατιμωρησίας και εντέλει, η διαφθορά να ξεπερνάει το ένα ρεκόρ μετά το άλλο... Πολλά σχετικά παραδείγματα στις ετήσιες εκθέσεις ΓΕΔΔ

πολύπλοκη και απαιτητική διαδικασία που αφενός απαιτεί εξειδικευμένα όργανα, τα οποία να συγκεντρώνουν την απαιτούμενη τεχνογνωσία και αφετέρου κατάλληλο προσωπικό, που να διαθέτει τις απαιτούμενες δεξιότητες (ΔΕΕ 2006).

Συγκεκριμενοποιώντας περισσότερο το περιεχόμενο κάθε μίας, μπορούμε να διευκρινίσουμε ότι: Στις **σχεδιαστικές** περιλαμβάνονται οι εργασίες ανάλυσης, διαμόρφωσης, παρακολούθησης, συντονισμού, επανεξέτασης-αξιολόγησης και αναπροσαρμογής δημόσιων πολιτικών, συμπεριλαμβανομένης βέβαια και της επιλογής-ανάπτυξης στρατηγικής. Επιπλέον, γίνεται χρήση εξουσίας ρυθμιστικής (με δυνατότητα έκδοσης τόσο κανονιστικών όσο και ατομικών πράξεων και διενέργειας υλικών πράξεων), συναλλακτικής (με δυνατότητα σύναψης συμβάσεων και άλλων κειμένων συνεργασίας) και εγγυητικής (δυνατότητα εξασφάλισης παροχών προς τους πολίτες από διάφορους φορείς). Συνηθέστερες εκροές είναι τα μακροπρόθεσμα σχέδια-προγράμματα στρατηγικού χαρακτήρα (Χριστοπούλου 2008:19-23), οι κανονιστικές πράξεις και οι οδηγίες, ενώ συνηθέστερες εισροές οι ποικίλες πληροφορίες για τη συνολική λειτουργία του συστήματος και τα ομαδοποιημένα αιτήματα.

Στις **υποστηρικτικές** περιλαμβάνονται όλες οι εργασίες που απαιτούνται για την εσωτερική διασφάλιση της λειτουργίας της οργάνωσης. Δηλαδή ο σχεδιασμός και η παρακολούθηση των δομών και διαδικασιών ώστε να λειτουργούν αποδοτικά με τον απλούστερο τρόπο (οργάνωση)<sup>618</sup>, η στελέχωσή τους με το κατάλληλο προσωπικό και η μέριμνα για την ανάπτυξη και υποκίνηση αυτού (διοίκηση προσωπικού), η εξασφάλιση των απαιτούμενων πόρων και η αποδοτική χρήση τους (οικονομικά) καθώς και η απόκτηση τεχνογνωσίας και η αξιοποίηση σύγχρονων τεχνολογιών (υπηρεσίες ΤΠΕ). Επιπλέον, γίνεται χρήση εξουσίας ρυθμιστικής (με δυνατότητα έκδοσης τόσο κανονιστικών όσο και ατομικών πράξεων και διενέργειας υλικών πράξεων) και συναλλακτικής (με δυνατότητα σύναψης συμβάσεων και άλλων κειμένων συνεργασίας). Συνηθέστερες εκροές είναι οι κανονιστικές πράξεις και οι οδηγίες, ενώ συνηθέστερες εισροές οι ποικίλες πληροφορίες για τη λειτουργία του (συγκεκριμένου) συστήματος και τα ατομικά αιτήματα.

Στις **επιχειρησιακές** περιλαμβάνονται οι διαδικασίες υλοποίησης δημόσιων πολιτικών, δηλαδή ο καταρτισμός επιχειρησιακών σχεδίων, η κινητοποίηση μέσων και πόρων, η πραγματοποίηση μεγάλης ποικιλίας υλικών ενεργειών κλπ. Επιπλέον, γίνεται χρήση εξουσίας ρυθμιστικής (με δυνατότητα έκδοσης τόσο κανονιστικών όσο και ατομικών πράξεων και διενέργειας υλικών πράξεων), συναλλακτικής (με δυνατότητα σύναψης συμβάσεων και άλλων κειμένων συνεργασίας), παροχικής (με δυνατότητα άμεσης παροχής αγαθών ή υπηρεσιών προς τους πολίτες) και εγγυητικής (με δυνατότητα εξασφάλισης παροχών από άλλους φορείς).

---

618 “Οι οργανωτικές δομές δεν αποτελούν αυτοσκοπό αλλά μέσο για την αποτελεσματική υλοποίηση της στρατηγικής και των επιχειρησιακών στόχων...”, Δ.Μπουραντάς 2002: 201

Συνηθέστερες εκροές είναι τα επιχειρησιακά σχέδια-προγράμματα, οι κανονιστικές πράξεις, οι ατομικές πράξεις και οι οδηγίες, ενώ συνηθέστερες εισροές οι ποικίλες πληροφορίες για τη λειτουργία του συστήματος και τα ατομικά αιτήματα. Επισημαίνεται ιδιαίτερα ότι κυρίαρχο στοιχείο εδώ είναι τόσο η κατάρτιση όσο και η υλοποίηση επιχειρησιακών σχεδίων. Τέτοια είναι εκείνα που στο πλαίσιο, υπό την κατεύθυνση και τους περιορισμούς των στρατηγικών σχεδίων (που συντάσσουν οι υπηρεσίες σχεδιασμού) προτάσσουν και επιδιώκουν επιχειρησιακούς στόχους και *“επιχειρησιακοί στόχοι είναι εκείνοι οι στόχοι που μπορούμε να μετρήσουμε την συμβολή συγκεκριμένων δραστηριοτήτων στην επίτευξή τους. Υφίστανται δηλαδή συνομολογημένα κριτήρια βάσει των οποίων προσδιορίζεται ο βαθμός συμβολής συγκεκριμένων δραστηριοτήτων στην επίτευξή τους”* (March-Simon 2003:316).

Στις **ελεγκτικές** περιλαμβάνονται οι διαδικασίες προγραμματισμού και διεξαγωγής ελέγχων στο πλαίσιο υφιστάμενων δημόσιων πολιτικών. Επιπλέον, γίνεται χρήση εξουσίας ρυθμιστικής (με δυνατότητα έκδοσης τόσο κανονιστικών όσο και ατομικών πράξεων και διενέργειας υλικών πράξεων) και συναλλακτικής (με δυνατότητα σύναψης συμβάσεων και άλλων κειμένων συνεργασίας). Συνηθέστερες εκροές είναι οι εκθέσεις ελέγχου, οι ατομικές διοικητικές πράξεις (πχ καταλογισμοί, πράξεις επιβολής κυρώσεων) και οι οδηγίες, ενώ συνηθέστερες εισροές οι ποικίλες πληροφορίες για τη συνολική λειτουργία του συστήματος και τα ατομικά αιτήματα.

Συνοψίζοντας τα παραπάνω και *“...εφόσον η οργάνωση τελικά βρίσκεται μέσα στο μυαλό των εμπλεκόμενων, η αποτελεσματική οργανωσιακή αλλαγή συνεπάγεται πάντοτε πολιτισμική αλλαγή. Αλλαγές στην τεχνολογία, τους κανόνες, τα συστήματα, τις διεργασίες και τις πολιτικές, απλώς δεν αρκούν”* (Μόργκαν 2000:189), διαφαίνεται πως, με το παραπάνω σχήμα, με την υιοθέτηση των νέων όρων που προβάλλουν άλλη αντίληψη για τη διοικητική δράση, μπορεί να δοθεί (Δ.Παπούλιας-Χαρ.Τσούκας 1998:193) η ευκαιρία επανεξέτασης της υφιστάμενης αντίληψης και ενδεχομένως μεταβολής της κουλτούρας από νομικιστική-φορμαλιστική, δηλαδή προσανατολισμένη σε τυπική τήρηση κανόνων, σε πιο διοικητική-επιχειρησιακή, δηλαδή προσανατολισμένη στην αποτελεσματική λειτουργία, που είναι και το ζητούμενο (Τσούκας 2004, Μακρυδημήτρης 2006, Κτιστάκη 2009)...

## **V.6 Συμπεράσματα**

Μέχρι σήμερα υιοθετήθηκαν διάφορες τυπολογίες προκειμένου να διευκολύνουν την κατανομή αρμοδιοτήτων ανάμεσα στους φορείς της Διοίκησης. Όλα τα σχήματα, ανάλογα με την ιστορική πορεία ανάδειξής τους το βάρος της οποίας και φέρουν, χρησιμοποιήθηκαν αρκετά μεν με κυμαινόμενη επιτυχία δε. Σήμερα ωστόσο, στο νέο, σύγχρονο, πολύπλοκο περιβάλλον που αντιμετωπίζει η Διοίκηση, διαθέτουν περιορισμένη χρηστική δυνατότητα, καθότι διαμορφώθηκαν για άλλα, λιγότερο σύνθετα περιβάλλοντα. Δεν μπορούμε σήμερα να μιλάμε για επιτελικές-

εκτελεστικές αρμοδιότητες καθότι αφενός η διάκριση μεταξύ τους δεν είναι σαφής και στατική αλλά αντίθετα ανάμεσά τους υφίσταται διασύνδεση και διαρκής εναλλαγή και αφετέρου γιατί η διάκριση καλλιεργεί μοτίβα αυταρχικότητας και αναπαραγωγής κυρίαρχων κοινωνικών καταμερισμών θέσης και αξίας. Ομοίως, δεν αρκεί να μιλάμε για γενικές-τοπικές υποθέσεις, καθότι οι ίδιες οι υποθέσεις μεταβάλλουν γρήγορα τη σημασία τους, άλλοτε σε γενικότερης άλλοτε σε τοπικά περιορισμένης. Η εναλλαγή και εδώ είναι σαφής στις σημερινές συνθήκες του ταχέως μεταβαλλόμενου περιβάλλοντος, ενώ η διάκριση κινείται σε αντίθετη πορεία, καλλιεργώντας μοτίβα στασιμότητας (Μίτροφ 2000:54-56).

Ομοίως δεν μπορούν να υιοθετηθούν άλλες διακρίσεις-τυπολογίες που έχουν κατά καιρούς προταθεί, γιατί είτε είναι αποσπασματικές και αντιμετωπίζουν μερικά το πρόβλημα και όχι ολικά είτε δεν χαρακτηρίζονται από σαφή κριτήρια, άρα ενέχουν πιθανότητα περαιτέρω προβληματισμού κατά την εφαρμογή τους (Μίτροφ 2000:49-52).

Το σχήμα που φαίνεται να μπορεί να μας δώσει το ερμηνευτικό εργαλείο που χρειαζόμαστε, το δίνει η Διοικητική Επιστήμη και η διάκριση των αρμοδιοτήτων σύμφωνα με τις κύριες λειτουργίες της διοίκησης. Διακρίνουμε έτσι, σε αρμοδιότητες σχεδιασμού (αντίστοιχες με την ομώνυμη διοικητική λειτουργία), αρμοδιότητες υποστήριξης (αντίστοιχες με τη διοικητική λειτουργία της οργάνωσης), επιχειρησιακές αρμοδιότητες (αντίστοιχες με τη διοικητική λειτουργία της διεύθυνσης) και ελεγκτικές αρμοδιότητες (αντίστοιχες με την ομώνυμη διοικητική λειτουργία).

Η διάκριση αυτή, έχει το πλεονέκτημα της αυξημένης λειτουργικότητας καθόσον εναρμονίζεται πλήρως με τις βασικές διαστάσεις της διοίκησης και επιπλέον, της ορολογικής σαφήνειας. Μπορεί συνεπώς να αξιοποιηθεί ως ερμηνευτικό εργαλείο καταμερισμού των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στα κρατικά όργανα, κατά τρόπο ενιαίο, ομοιογενή, λειτουργικό και σαφή.

Πέραν της χρήσης ενός συνεκτικού όσο και πρακτικού εργαλείου αφενός κατανόησης και αφετέρου κατανομής των αρμοδιοτήτων στους βασικούς κρατικούς φορείς, για την επιτυχία τόσο της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας όσο και της μετέπειτα πορείας, μας χρειάζεται συμπληρωματικά και μεταβολή των χρησιμοποιούμενων όρων (Μίτροφ 2000:54), έτσι ώστε οι νέοι όροι, αφενός να αναδεικνύουν το περιεχόμενο και αφετέρου να υποκινούν τους εμπλεκόμενους σε ανάλογη δράση (Παπούλιας-Τσούκας 1998:192-193). Οι νέοι όροι, σχεδιαστικές (ή σχεδιασμού-συντονισμού) και επιχειρησιακές αντί των χρησιμοποιούμενων (και προβληματικών) επιτελικές και εκτελεστικές αρμοδιότητες, είναι και ακριβέστεροι αλλά και θετικοί και προπάντων πιο θελκτικοί, κατά συνέπεια μπορούν να υποκινήσουν-ενθαρρύνουν (ως μοτίβα) αυτήν την απαραίτητη προωθητική δυναμική. Πριν ωστόσο προχωρήσουμε στις τελικές μας προτάσεις, ας εμπλουτίσουμε τα γνωστικά μας εφόδια με τον τρόπο με τον οποίο αντιμετωπίζουν τα θέματα αυτά ορισμένα άλλα κράτη που λίγο πολύ συγγενεύουν με το ελληνικό.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ VI: Συγκριτικά στοιχεία και διεθνή πρότυπα**

### **VI.1 Εισαγωγή**

Είναι αναμφισβήτητο το ότι η ελληνική έννομη τάξη είναι σε μεγάλο βαθμό επηρεασμένη από αλλοδαπά πρότυπα. Πάμπολλοι κανόνες έχουν εισαχθεί και εισάγονται και σήμερα κατά τα πρότυπα άλλων δικαιοταξιών, που θεωρούνται συγγενείς. Ομοίως και ίσως περισσότερο η οργάνωση, η διοίκηση και η πολιτική ανάλυση, στον βαθμό που ακολουθούνται ορθολογικές αρχές και μέθοδοι, συνιστούν κυρίως μεταφορά ιδεών-πρακτικών που αναπτύχθηκαν στο εξωτερικό. Είναι λοιπόν όχι απλά χρήσιμο αλλά απαραίτητο, να γνωρίσουμε τα αντίστοιχα δεδομένα (την οργάνωση του κράτους, τη μέθοδο κατανομής αρμοδιοτήτων ανάμεσα στα κρατικά όργανα, τη ρύθμιση και τη λειτουργία του θεσμού της αποκέντρωσης-αυτοδιοίκησης, το βαθμό υιοθέτησης σύγχρονων μεθόδων διοίκησης και οργάνωσης κλπ), ώστε να διευκολυνθούμε στην κατανόηση ή και στην πρόβλεψη ενδεχομένως, κάποιων κρίσιμων σημείων, από τα κράτη εκείνα με τα οποία συνδεόμαστε στενά και ποικιλοτρόπως (παρόμοια οικονομικά, κοινωνικά, πολιτικά, νομικά συστήματα, κοινές πολιτιστικές επιρροές, συνεργασία υπό την Ευρωπαϊκή Ένωση κλπ.). Επιπλέον, θα διατρέξουμε τις σχετικά πρόσφατες εξελίξεις στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Συνθήκη Λισσαβώνας), στον βαθμό που προσθέτουν κάτι καινούριο στα ήδη υφιστάμενα δεδομένα (αρχή της επικουρικότητας, λειτουργία Επιτροπής Περιφερειών) και κάποιες προτάσεις που έχουν γίνει σε επίπεδο Διεθνών Οργανισμών (ΟΗΕ, ΟΟΣΑ). Ο εντοπισμός κάποιων κατευθύνσεων, χρήσιμων στην έρευνά μας είναι το ζητούμενο αυτής της περιόδου μας ανά τα σημαντικά ευρωπαϊκά και διεθνή κέντρα σκέψης.

### **VI.2 ΕΟΚ και Ευρωπαϊκή Ένωση**

Η Συνθήκη της Ρώμης (25-3-1957), που ίδρυσε την ΕΟΚ, περιελάμβανε στο προοίμιό της, ως έναν από τους σκοπούς της, την ενίσχυση των οικονομιών των κρατών - μελών και την προώθηση της αρμονικής τους ανάπτυξης, μειώνοντας τις υφιστάμενες ανισότητες μεταξύ των διαφόρων περιοχών και την καθυστέρηση των λιγότερο ευνοημένων. Παρ' όλα αυτά όμως, τότε δεν προβλέφθηκε κανένα ειδικό μέσο για την υλοποίηση αυτού του σκοπού.

Η κατάσταση αυτή, πρόβλεψης αλλά μη εφαρμογής περιφερειακής πολιτικής από την ΕΟΚ, διήρκεσε μέχρι το 1972, οπότε η μεγένθυση της Κοινότητας με την εισδοχή τριών νέων μελών (Αγγλία, Ιρλανδία, Δανία) και η προσπάθεια αντιμετώπισης της πετρελαϊκής κρίσης, που είχε ξεσπάσει για πρώτη φορά τότε, δημιούργησαν την ανάγκη εξεύρεσης τρόπων και πόρων, για να συμβάλλουν στη μείωση των κραυγαλέων ανισοτήτων (των περιοχών της νοτίου Ιταλίας και της Ιρλανδίας π.χ. με τις βόρειες περιοχές της Γαλλίας και Γερμανίας) και στην απαραίτητη πλέον περιφερειακή εξισορρόπηση.

Αξιοποιώντας το άρθρο 235 Συνθ. ΕΟΚ ως την πιο πρόσφορη νομική βάση, το Συμβούλιο



Υπουργών, εξέδωσε τον Κανονισμό 75/724/Συμβουλίου, με τον οποίο συστάθηκε το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), που επιφορτίστηκε με την αρμοδιότητα της χρηματοδότησης των μέτρων, που σκόπευε να πάρει η Κοινότητα.

Η αποτυχία των αποσπασματικών κινήσεων - μέτρων που έγιναν για μια περίπου δεκαετία, οδήγησαν στην τροποποίηση των αρχικών σκέψεων και επιλογών. Έτσι, τον Ιούνιο του 1984 και αφού η Ελλάδα συμμετείχε πλέον ως πλήρες μέλος (από 1-1-1981), θεσπίστηκε νέος Κανονισμός για το ΕΤΠΑ (84/1787/Συμβουλίου).

Με το νέο αυτό θεσμικό πλαίσιο, επήλθαν δύο κρίσιμες αλλαγές: Αφενός, αναγνωρίζεται στην Κοινότητα η αρμοδιότητα, να σχεδιάζει και κατευθύνει προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης, καθώς και να εγκρίνει αντίστοιχα, εθνικά προγράμματα που εκπονούν τα κράτη - μέλη. Αφετέρου, αναγνωρίζεται ο ρόλος που μπορούν να παίξουν σ' αυτήν τη διαδικασία οι τοπικές και περιφερειακές αρχές των κρατών - μελών, οι οποίες έτσι αποκτούσαν έναν νέο, σημαντικό ρόλο.

Στη συνέχεια, με τον Κανονισμό 85/2088/Συμβουλίου, για τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ), προβλέφθηκε, για πρώτη φορά, η συμμετοχή περιφερειακών ή τοπικών αρχών, στην κατάρτιση αλλά και στην εφαρμογή των σχετικών προγραμμάτων, μαζί με την Ευρ. Επιτροπή (Commission) και την Κεντρική Διοίκηση (άρθρο 9).

Λίγο χρόνο αργότερα, το 1987, με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, η περιφερειακή πολιτική καθίσταται βασική πολιτική της ΕΟΚ, συστατικό μέρος της πολιτικής για οικονομική και κοινωνική συνοχή (νέο άρθρο 130Α, που ορίζει ως στόχους της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής την αρμονική ανάπτυξη της Κοινότητας και τη μείωση του χάσματος μεταξύ των διαφόρων περιοχών και της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιφερειών). Η θέση σε ισχύ της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης τον αμέσως επόμενο χρόνο, είχε ως άμεση συνέπεια τη μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων (ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΓΤΠΕ), ώστε να συντονίζονται οι χρηματοδοτικές ενέργειές τους. Προς αυτήν την κατεύθυνση, ο Κανονισμός πλαίσιο 88/2052/Συμβ. που θέτει τους στόχους - προτεραιότητες της Κοινοτικής πολιτικής, εισάγει (άρθρο 4) στην έννομη τάξη της ΕΟΚ μια νέα νομική αρχή, την "εταιρική σχέση", η οποία ορίζεται ως στενή συνεννόηση ανάμεσα στην Commission, το ενδιαφερόμενο κράτος - μέλος και τις αρμόδιες αρχές σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο, όπου όλα τα μέλη είναι εταίροι και επιδιώκουν τον κοινό στόχο (Ευ.Μπέσιλα-Βήκα - Δ.Παπαγιάννης 1996:137επ.).

Η νέα Κοινοτική αρχή θεωρείται γνήσια έκφραση, της γνωστής από παλαιότερα **αρχής της επικουρικότητας** της δράσεως της ΕΟΚ, σύμφωνα με την οποία οι δράσεις που αναλαμβάνει η Commission πρέπει να είναι συμπληρωματικές και τότε μόνο να αναλαμβάνονται, όταν είναι αποτελεσματικότερες αυτών των κρατικών αρχών. Επιπλέον, συμβάλλει αποφασιστικά στην ενεργοποίηση και ουσιαστικότερη συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών φορέων στις διάφορες

αποφάσεις, πρωτοβουλίες, πολιτικές που τους αφορούν. Τους δίνει ακόμη τη δυνατότητα, να έχουν άμεση πρόσβαση στα διάφορα Κοινοτικά όργανα λήψης αποφάσεων (Ευ.Μπέσιλα-Βήκα – Δ.Παπαγιάννης 1996:84επ. και 137επ.).

Το πιο σημαντικό βήμα, προς την αναβάθμιση του ρόλου και της σημασίας των τοπικών και περιφερειακών αρχών, έγινε όμως το 1991 με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση ή Συνθήκη του Μάαστριχτ, η οποία αναγνώρισε την καθοριστική συμβολή των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (κάθε βαθμίδας αλλά με έμφαση στις ευρύτερες) στην προσπάθεια οικονομικής ανάπτυξης, μείωσης των περιφερειακών ανισοτήτων και σύγκλισης των οικονομιών των κρατών - μελών, ώστε να επιτευχθούν οι τελικοί στόχοι της Οικονομικής Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ) και αργότερα της Πολιτικής Ένωσης (Γ.Παπαδημητρίου 1992, Ιωακειμίδης 1993 και 1995).

Η αναγνώριση αυτή πραγματοποιήθηκε με την ίδρυση ενός νέου Κοινοτικού οργάνου, της Επιτροπής των Περιφερειών. Κατά το άρθρο 198Α της Συνθήκης Ευρ. Ένωσης, η Επιτροπή αυτή αποτελείτο αρχικά από 189 μέλη *"αντιπροσώπους των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης"*<sup>619</sup> που κατανέμονται ανάμεσα στα κράτη - μέλη. Η Ελλάδα δικαιούται να έχει 12 αντιπροσώπους (Μπέσιλα-Βήκα – Παπαγιάννης 1996:108).

Αρμοδιότητα της Επιτροπής είναι, να διατυπώνει γνώμες είτε μετά από αίτημα του Συμβουλίου και της Commission πάνω σε θέματα που προβλέπει η Συνθήκη είτε με δική της (!) πρωτοβουλία όποτε το κρίνει σκόπιμο. Η Συνθήκη προέβλεπε μεταξύ άλλων τις ακόλουθες περιπτώσεις (νέων) αρμοδιοτήτων για τις οποίες απαιτείται η διαβούλευση με την Επιτροπή των Περιφερειών :

- α. Για τη θέσπιση δράσεων ενθάρρυνσης στον τομέα της παιδείας (άρθρο 126)
- β. Για τη θέσπιση δράσεων ενθάρρυνσης στον τομέα του πολιτισμού (άρθρο 128).
- γ. Για τη θέσπιση δράσεων ενθάρρυνσης στον τομέα της δημόσιας υγείας (άρθρο 129).
- δ. Για τη θέσπιση ορισμένων μέτρων στον τομέα των διευρωπαϊκών δικτύων (άρθρο 129 Δ).
- ε. Για τον καθορισμό των πρωταρχικών στόχων των διαρθρωτικών Ταμείων και τη σύσταση του Ταμείου Συνοχής (άρθρο 130 Δ).
- στ. Για τη θέσπιση των εκτελεστικών αποφάσεων των διαρθρωτικών Ταμείων (άρθρο 130 Ε).

### **Αρχή της Επικουρικότητας**

Σύμφωνα με τη θεμελιακή αρχή συγκρότησης της ΕΟΚ (1957-1992), στο άρθρο 3B της Συνθήκης ΕΚ ορίζεται, α) ότι η Κοινότητα δρα μέσα στα όρια των αρμοδιοτήτων που της αναθέτει και των στόχων που της ορίζει η συνθήκη (αρχή της δοτής αρμοδιότητας), β) ότι στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Κοινότητα δρα σύμφωνα με την αρχή της

---

619 και όχι "περιφερειακής διοίκησης" όπως αρχικά είχε παρερμηνευθεί και καταγραφόταν στην Ελλάδα...

επικουρικότητας μόνο εάν και στο βαθμό που: I) οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατον να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη-μέλη και II) συνεπώς δύνανται να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο, λόγω ακριβώς των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης... (Μαριάς 2011:109). Όπως ήδη αναφέραμε (Μέρος Α' Κεφάλαιο IV.2), με την περίφημη αρχή της επικουρικότητας<sup>620</sup>, η ΕΟΚ πορεύθηκε για διάστημα άνω των 30 ετών πριν τη συμπεριλάβει ως κύρια αρχή και στη νέα, αναβαθμισμένη μορφή οργάνωσής της, την Ευρωπαϊκή Ένωση (από 1-11-1993). Στην νέα Συνθήκη μεταξύ των κρατών μελών της Ένωσης, η αρχή εμπλουτίζεται κατά το μέρος που *“...η Συνθήκη του Μάαστριχτ προβαίνει περαιτέρω και στη θεσμοθέτηση της αρχής της αναλογικότητας, σύμφωνα με την οποία η δράση της Κοινότητας δεν πρέπει να υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων της συνθήκης”* (Μαριάς 2011: 109).

Επειτα από μια μακρά πορεία δύο σχεδόν δεκαετιών, σήμερα (2012), σύμφωνα με την πρόσφατη Συνθήκη της Λισσαβώνας (ΣΛΕΕ 2009), οι αρμοδιότητες της Ένωσης αποκρυσταλλώνονται σε:

*“α) αποκλειστικές*

*β) συντρέχουσες*

*γ) υποστηρικτικές, συντονιστικές και συμπληρωματικές...”*.

Επιπλέον, *“...η αρχή της επικουρικότητας σε ενωσιακό επίπεδο συνιστά ρήτρα καθορισμού ενάσκησης των μη αποκλειστικών αρμοδιοτήτων της Ένωσης”* και αυτό γιατί η τελευταία, *“...διαθέτει εξαντλητικό κατάλογο αποκλειστικών, συντρεχουσών και υποστηρικτικών αρμοδιοτήτων. Σε ορισμένους τομείς που καθορίζονται στο άρθρο 6 ΣΛΕΕ και υπό τους όρους που προβλέπουν οι συνθήκες, η Ένωση έχει αρμοδιότητα να αναλαμβάνει δράσεις για την υποστήριξη, το συντονισμό ή τη συμπλήρωση της δράσης των κρατών-μελών, χωρίς ωστόσο να αντικαθιστά την αρμοδιότητά τους στον εν λόγω τομέα”* (Μαριάς 2011:121).

Αυτό που φαίνεται ιδιαίτερα ενδιαφέρον από τα παραπάνω, είναι ο τρόπος που στα ευρωπαϊκά κείμενα καταγράφεται η εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας και σχετίζεται σχεδόν πάντα είτε με την επιδίωξη της αποτελεσματικότητας είτε της αποδοτικότητας (εννοουμένης και ως αρχής της αναλογικότητας, δηλαδή της συνάφειας επιδιωκόμενων στόχων και χρησιμοποιούμενων μέσων), ενώ πάντα αυτή συνδέεται με καθορισμένους στόχους, οι οποίοι λειτουργούν και ως κριτήρια αξιολόγησης. Σε κάθε περίπτωση λοιπόν τυχόν εφαρμογής της, διαφαίνεται ο σύνθετος τρόπος πραγματοποίησης των επιταγών της, με σαφή απαίτηση για αξιοποίηση σύγχρονων αρχών και εργαλείων Διοικητικής Επιστήμης (μάνατζμεντ)! Η παρατήρηση αυτή είναι σημαντική καθότι, όπως ήδη είδαμε (Μέρος Α', Κεφάλαιο IV.2), στη χώρα μας εξετάζεται διεξοδικά το αν πρέπει να εφαρμοστεί (ποιά είναι ακριβώς η νομική της βαρύτητα), ως αρχής που κατοχυρώνεται μεν στις Ευρωπαϊκές Συνθήκες και στον ΕΧΤΑ αλλά όχι στο ελληνικό Σύνταγμα (Μπέσιλα-Βήκα –

---

620 Από την πολύ πλούσια σχετική βιβλιογραφία: Γιαταγάνας 1992, Παπαδημητρίου Γ. 1992, Ιωακειμίδης 1993, Δαγτόγλου 1994, Μακρυδημήτρης-Πασσάς 1994, Μπέσιλα-Βήκα – Παπαγιάννης 1996, Κεντρωτής 2006, Μαριάς 2011 κ.α. Για την εφαρμογή της αρχής στις σχέσεις ΚΔ-ΤΑ ιδίως Δ.Κατσούλης 1993 και Π.Παπαγιάννης 1997

Παπαγιάννης 1996:88επ) και καθόλου, το πως ακριβώς μπορεί να εφαρμοστεί, τι ακριβώς πρέπει να γίνει και υπό ποιούς οργανωτικο-διοικητικούς όρους (Μαΐστρος 2009)... Υπό αυτές τις συνθήκες, στην ελληνική πραγματικότητα φαίνεται πως, παρά την έντονη σχετική φιλολογία (περί της αρχής της εγγύτητας<sup>621</sup>, η επίκληση της οποίας και μόνο δημιουργεί ένα κλίμα που προφανώς λειτουργεί υπέρ του επιπέδου του κοντινότερου στον πολίτη) αποκτά ιδιαίτερη σημασία και επ' αυτού κατά τη γνώμη μας πρέπει να εστιάζεται η προσοχή, όχι στη θεσμική δυνατότητα, γιατί κάτι τέτοιο μόνο του είναι παραπλανητικό στον βαθμό που οι αρχές και οι κανόνες δεν υλοποιούνται από μόνοι τους (όπως δείξαμε στα κεφάλαια που προηγήθηκαν) αλλά στην πραγματική ικανότητα ενός κρατικού οργάνου (ικανότητα διοίκησης) άσκησης μιας αρμοδιότητας ή αλλιώς στην αποτελεσματικότητα του κρατικού οργάνου και στους όρους που την προσδιορίζουν (Μαΐστρος 2009:211)...

Οι ευρωπαϊκές δημόσιες πολιτικές έχουν σημαντικές επιπτώσεις, στην κατεύθυνση του εξορθολογισμού-εκσυγχρονισμού, επί του ελληνικού συστήματος<sup>622</sup> κάτι που γίνεται φανερό σε μια σειρά περιπτώσεων (πχ περιβαλλοντικής προστασίας<sup>623</sup>). Η Σπανού αναλύοντας διεξοδικά το θέμα σημειώνει πρώτα την αντίδραση της ελληνικής Διοίκησης στην ενσωμάτωση διατάξεων ευρωπαϊκών οδηγιών (και συνακόλουθα απαιτήσεων ευρωπαϊκών πολιτικών) γράφοντας ότι, *“η είσοδός τους στο εσωτερικό δίκαιο μπορεί να συνιστά αφορμή (ή ευκαιρία) αναθεώρησης των υφιστάμενων πολιτικών και αναθεώρησης των διαδικασιών και μεθόδων διοικητικής δράσης στο συγκεκριμένο τομέα”*, ωστόσο και όταν κάτι τέτοιο συμβαίνει *“... οι οδηγίες απλώς μεταφράστηκαν και συμπληρώθηκαν με την κατανομή αρμοδιοτήτων και ευθυνών μεταξύ των επί μέρους εμπλεκόμενων υπηρεσιών, χωρίς ωστόσο να αμφισβητηθεί ο υφιστάμενος καταμερισμός εργασίας. Δεν επιχειρήθηκε ούτε καν να αποφευχθούν οι επικαλύψεις και οι ασάφειες στην κατανομή αρμοδιοτήτων ως προς τον κυρίως υπεύθυνο φορέα για την εφαρμογή”* (2001:163), για να φωτίσει όμως μετά την αιτία αυτών των σκόπιμων ασαφειών, που είναι η διοικητική αναποτελεσματικότητα<sup>624</sup> και η συνακόλουθη ευθυνοφοβία. Αυτή η ελληνική παθολογία δικαιολογεί κατά την γνώμη της αυτόν τον σκόπιμο ανορθολογισμό, *“οι συναρμοδιότητες, οι ασάφειες και η αποφυγή της εξειδίκευσης των ευθυνών μπορεί σ' αυτές τις συνθήκες να προσφέρουν διέξοδο: όταν μια από τις αναφερόμενες υπηρεσίες αδυνατεί να εκπληρώσει τις σχετικές υποχρεώσεις, οι υπόλοιπες είναι εξίσου υπεύθυνες. Έτσι, οι επικαλύψεις, αν και εμφανίζονται ως “ανορθολογισμός”, πιθανόν να είναι ηθελημένες, ως “ορθολογική” αντίδραση στην επίγνωση των ανεπαρκειών της διοικητικής υποδομής”* (2001:163).

---

621 Βλ. σχετικά κείμενα της ΚΕΔΚΕ, Δ. Τσάτσος, Γ. Παπαδημητρίου, Γ. Σωτηρέλης, Δ. Κατσούλης κ.α.

622 Η Σπανού σημειώνει χαρακτηριστικά ότι, *“η εμμονή στην επιδίωξη σαφώς προσδιορισμένων στόχων κάνει δυνατή την εισαγωγή συνοχής και προσανατολισμού σε ένα σύστημα το οποίο ιστορικά ήταν κατακερματισμένο...”*, (2001:116)

623 Σε υλοποίηση τέτοιων πολιτικών η Ελλάδα περιόρισε κατά πολύ τη συνήθη τακτική των χωματερών και υιοθέτησε συστήματα διαχείρισης απορριμάτων (ΧΥΤΑ και ΧΥΤΥ)...

624 *“...θα μπορούσαν να ερμηνευθούν ως αμφιβολίες για την ικανότητα ανταπόκρισης συγκεκριμένης υπηρεσίας”* (Σπανού 2001:163)

Η κατάσταση αυτή ανεπάρκειας όμως και αδυναμίας του ελληνικού κρατικού μηχανισμού, έρχεται σε ευθεία αντίθεση με την ευρωπαϊκή τάση για σύγκλιση του επιπέδου αποδόσεων των διαφόρων Διοικήσεων των κρατών-μελών. Η τάση αυτή διαφάνηκε ήδη από τα τέλη του 20ου αιώνα όταν, για τις αυξημένες ανάγκες της ενιαίας αγοράς, αναγνωριζόταν πως *“απαιτείται διοίκηση αποτελεσματική και υψηλής ποιότητας, ικανή να χειριστεί τις πιέσεις και υποχρεώσεις της ένταξης στην Ευρωπαϊκή Ένωση”* (Σπανού 2001:41). Κατά τη Διάσκεψη του Ρότερνταμ (1997) μάλιστα, έγινε εμφανής προσπάθεια διαμόρφωσης μιας κοινής αντίληψης *“που να βασίζεται σε κοινές αρχές και πρακτικές της δημόσιας διοίκησης, όπως εμφανίζεται στις σύγχρονες δημοκρατικές χώρες”* (Σπανού 2001:41).

Στην ίδια κατεύθυνση κινήθηκε και ο ΟΟΣΑ, που την ίδια περίπου εποχή, στην προσπάθειά του να βελτιώσει τους διοικητικούς μηχανισμούς των κρατών-μελών (κυρίως των νέων της Ανατολικής Ευρώπης), προσδιόρισε τις βασικές αρχές διοικητικού δικαίου, που είναι κοινές στις δυτικο-ευρωπαϊκές χώρες, τονίζοντας ότι, *“το κράτος δικαίου και η νομιμότητα, και τα ειδικότερα χαρακτηριστικά της διοίκησης είναι: 1) η αξιοπιστία και η προβλεψιμότητα (νομική βεβαιότητα), 2) η διαφάνεια, 3) η υποχρέωση λογοδοσίας και 4) η αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα”* (OECD/SIGMA 1999).

Μέσα σε αυτήν την περιρρέουσα ατμόσφαιρα εμφανίστηκε και η έννοια του Ευρωπαϊκού Διοικητικού Χώρου, δηλαδή του κοινού χώρου σκέψης, προβληματισμών και αποδοχής πρακτικών μεταξύ των διοικητικών στελεχών των κρατών-μελών, της κοινής (τεχνικής) γλώσσας που μπορούσαν να μιλάνε και να επικοινωνούν ικανοποιητικά. Κατά την Σπανού, *“η διοικητική αξιοπιστία (reliability) που είναι απαραίτητη στο κράτος δικαίου (rule of law), η αποτελεσματική εφαρμογή των πολιτικών και η οικονομική ανάπτυξη είναι βασικά χαρακτηριστικά του”* (2001:42).

Στην αφετηρία του νέου αιώνα, οι Ευρωπαίοι Υπουργοί Εσωτερικών συναντήθηκαν σε άτυπη (στον βαθμό που η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν έχει τέτοια αρμοδιότητα) σύνοδο στην πόλη Φεϊρά της Πορτογαλίας (Feira, Ιούνιος 2000). Εκεί, στο πλαίσιο των αυξημένων απαιτήσεων και μέσα στο κλίμα της ζητούμενης οικονομικής και νομισματικής σύγκλισης (εντός της ΟΝΕ), δεν άργησαν να συμφωνήσουν επί της πιεστικής ανάγκης (και) για *“διοικητική σύγκλιση”*. Η επιδίωξη αυτή αναλυόταν σε τέσσερις επιμέρους σκοπούς:

- Στη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας
- Στη βελτίωση των κανονιστικών ρυθμίσεων
- Στη μείωση της γραφειοκρατίας
- Στην καταπολέμηση της διαφθοράς

Οι παραπάνω κατευθύνσεις, παρ' όλο που δεν συνιστούν επίσημη κοινοτική πολιτική, ωστόσο ωθούν αναμφίβολα προς τη δρομολόγηση μέτρων για την επιδίωξή τους και την ένταξή τους σε γενικότερες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες. Όπως χαρακτηριστικά επισημάνθηκε, *“η πίεση για “σύγκλιση” ή*

ομογενοποίηση του τρόπου λειτουργίας των επιμέρους πολιτικο-διοικητικών συστημάτων είναι προφανής” (Σπανού 2001:44). Η πίεση αυτή εκδηλώνεται ιδιαίτερα στη βελτίωση των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, θέμα για το οποίο υπήρξε και Διοργανική Συμφωνία (2003/C321/01) ανάμεσα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Επιτροπή και το Συμβούλιο, ενώ σχετικές πρωτοβουλίες ενθαρρύνει πολύ και ο ΟΟΣΑ.

Ειδικά για την **τοπική αυτοδιοίκηση** και τον ρόλο της μέσα στο γενικότερο διοικητικό τοπίο, η Ευρωπαϊκή Ένωση, κυρίως δια της Επιτροπής των Περιφερειών, έχει εγγράψει σημαντικές κινήσεις και έχει πολλαπλώς διευκρινίσει την ιδιαίτερη προτίμησή της για την τοπική αυτοδιοίκηση και τον σημαντικό ρόλο της “για περισσότερη Δημοκρατία, πιο κοντά στον πολίτη<sup>625</sup>”. Επιπλέον, τόσο η Επιτροπή όσο και τα άλλα όργανα της Ένωσης έχουν δείξει κατ’ επανάληψη το ιδιαίτερο ενδιαφέρον τους για τις περιφέρειες (εννοείται β’ ή και γ’ βαθμού αυτοδιοίκησης), στις οποίες ανατίθεται κομβικός ρόλος κατά την διαδικασία ενοποίησης της Ευρώπης (“Ευρώπη των περιφερειών”). Οι περιφέρειες (ως φορείς ΤΑ) αναγνωρίζονται ως εκφραστές των μειζόνων συμφερόντων του πληθυσμού και μπορούν να αναπτύσσουν απ’ ευθείας σχέση με τα όργανα της Ένωσης, να συμμετέχουν σε προγράμματα, να προτείνουν δράσεις και να χρηματοδοτούνται και όλα αυτά, προκειμένου να διευκολύνεται η συνολική αναπτυξιακή προσπάθεια. Και για τον α’ βαθμό ΤΑ όμως επιφυλάσσεται σημαντικός ρόλος, αυτός του υπεύθυνου για την καθημερινότητα των πολιτών.

Στα πλαίσια των αναγκών αυτών των ρόλων, υιοθετήθηκε από την μόνιμη αντιπροσωπεία των Τοπικών και Περιφερειακών αρχών (C.P.L.RE), ήδη από το 1992, ο πρώτος Ευρωπαϊκός Αστικός Χάρτης. Σε αυτόν ορίζονται ως θέματα τα οποία οφείλουν να αντιμετωπίσουν οι τοπικές και περιφερειακές αρχές, τα εξής:

- Η διακίνηση και η κινητικότητα
- Η φύση και το περιβάλλον
- Η φυσιογνωμία των πόλεων
- Η αστική αρχιτεκτονική κληρονομιά
- Η στέγαση
- Η αστική ασφάλεια και η πρόληψη της εγκληματικότητας
- Η προστασία των μειονεκτούντων ατόμων στις πόλεις
- Ο αθλητισμός και η διαχείριση του ελεύθερου χρόνου των πολιτών
- Η πολιτιστική ζωή στις πόλεις
- Η εισαγωγή μιας πολιτικής για την ένταξη διαφόρων εθνικοτήτων
- Η προστασία της υγείας στις πόλεις

---

625 Διακήρυξη της Συνδιάσκεψης της Επιτροπής Περιφερειών μαζί με ηγεσίες των ΟΤΑ της Ένωσης, εν όψει της Συνθήκης της Νίκαιας, 9 Νοεμβρίου 2000, (ΚΕΔΚΕ 2000/2: 9)

- Η συμμετοχή των πολιτών, η αστική διαχείριση και ο προγραμματισμός
- Η οικονομική ανάπτυξη στις πόλεις.

Μεγαλύτερη σημασία και από τον ίδιο τον Χάρτη έχουν οι αρχές πάνω στις οποίες αυτός θεμελιώνεται και τις οποίες ήρθε να εκφράσει και να προβάλλει. Η Δημοκρατία και η συμμετοχή, η ενεργοποίηση των πολιτών και η συνεργασία των κρατικών οργάνων συνθέτουν το αξιακό πλαίσιο των επιταγών του Χάρτη ή όπως σχολιάστηκε, *“η διοίκηση των υποθέσεων των προαναφερομένων κατηγοριών, θεμελιώνεται στις γενικές αρχές της τοπικής δημοκρατίας και της συμμετοχής του πολίτη στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, καθώς και στην αρχή της συνεργασίας μεταξύ των Τοπικών Αρχών σε τοπικό, περιφερειακό, εθνικό αλλά και το διεθνές επίπεδο”* (Α.Τριανταφυλλοπούλου 2008:5επ). Η τύχη του Χάρτη στην Ελλάδα, ενώ αρχικά φαινόταν ότι δεν θα ήταν η καλύτερη και η χρήση του θα εξαντλείτο σε επίπεδο ρητορικής, στη συνέχεια, με βασικό κίνητρο την εξασφάλιση κοινοτικής χρηματοδότησης, αναλήφθηκαν μια σειρά από πρωτοβουλίες που κατέτειναν στην υλοποίηση πολλών εκ των προτροπών του (πρόγραμμα “βοήθεια στο σπίτι”, βρεφονηπιακοί σταθμοί, πολιτιστικά κέντρα κλπ). Συνετέλεσε πάντως στον εμπλουτισμό του σχετικού στοχασμού, έτσι ώστε η νέα νομοθεσία που θεσπίστηκε από το 2006 (Κώδικας Δήμων Κοινοτήτων<sup>626</sup>, ν.3463/2006) να συμπεριλαμβάνει πολλές από τις υποδείξεις του και να διαπνέεται αρκετά από το πνεύμα του (Μαΐστρος 2009).

Πρόσφατα, η Επιτροπή το 2008 υιοθέτησε τον Ευρωπαϊκό Αστικό Χάρτη II, μέσα από τις κατευθύνσεις του οποίου επιδιώκεται η αειφόρος χωροταξική ανάπτυξη ολόκληρης της Ευρώπης δίνοντας τη δυνατότητα στους δήμους και στις πόλεις να αντιμετωπίσουν τις σημερινές προκλήσεις της αστικής κοινωνίας<sup>627</sup>. Κατά την πρόσληψη του νέου Χάρτη στην ελληνική διοικητική πραγματικότητα, εκτιμήθηκαν αφενός οι θετικές επιπτώσεις που μπορούν να επιφέρουν οι κατευθύνσεις του, *“ο νέος τρόπος διακυβέρνησης, πρέπει να εξασφαλίζει για το σύνολο των πολιτών που διαβιούν στον δήμο και την κοινότητα την ικανοποίηση των οικονομικών, κοινωνικών, πολιτισμικών και πολιτιστικών ενδιαφερόντων, διατηρώντας συγχρόνως την ταυτότητα των πόλεων”* αλλά αφετέρου επισημάνθηκαν και τα υφιστάμενα προβλήματα στα οποία θα σκόνταφτε η υλοποίησή του, *“προκειμένου να υπάρξει αποτελεσματική διακυβέρνηση είναι αναγκαίο οι δήμοι και οι κοινότητες να διαθέτουν τα απαραίτητα μέσα και κυρίως, να διαθέτουν κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό και οικονομική αυτοτέλεια”* (Τριανταφυλλοπούλου 2008:19). Η καίρια αυτή επισήμανση καταδεικνύει την προτεραιότητα που έχουν οι οργανωτικές-διοικητικές αρχές έναντι των όποιων θεσμικών ρυθμίσεων. Με άλλα λόγια, η διοικητική αποτελεσματικότητα-αποδοτικότητα (ενός κρατικού οργάνου) είναι προαπαιτούμενο της εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας... Αν η πρώτη δεν εξασφαλίζεται τότε η δεύτερη χάνει το μείζον μέρος της σημασίας της και παραμένει ως απλή προσδοκία... Οι προσδοκίες όμως έχουν μεν

626 Βλ. ν.3463/2006 με πλήρη εφαρμογή από 1-1-2007, σε ΦΕΚ Α' 114/8-6-2006

627 Βλ. ομιλία δημάρχου Covilha, Carlos Alberto Pinto κατά την παρουσίαση του Χάρτη, σε [www.sustainable-cities.eu](http://www.sustainable-cities.eu)

κάποια σημασία σε συμβολικό επίπεδο αλλά δεν αρκούν για να δημιουργήσουν κλίμα νομιμοποίησης της Διοίκησης (Chevallier 1993). Και ειδικά σήμερα που τα προβλήματα είναι πολύπλοκα και πιεστικά, απαιτούνται περισσότερο από ποτέ σαφή και κατανοητά αποτελέσματα (Τσούκας 2004)...

Εξετάζοντας γενικότερα την ευρωπαϊκή επιρροή επί της ελληνικής διοικητικής λειτουργίας και τα ενδεχόμενα οφέλη που αυτή μπορεί να έχει στην κατεύθυνση του εξορθολογισμού της, η Σπανού επισημαίνει πως, *“η ευρωπαϊκή προέλευση των κανόνων μπορεί να έχει ιδιαίτερη σημασία. Οι ευρωπαϊκές πολιτικές προσφέρουν γενικότερα στην ελληνική διοίκηση μια πολύτιμη συμμαχία και ευκαιρία προκειμένου να προωθήσει στόχους και πολιτικές που, επειδή προσκρούουν στην αντίθεση των θιγόμενων συμφερόντων, θα είχαν λίγες πιθανότητες να προχωρήσουν”* (2001:164, όμοια Λαδής 2004, Μαΐστρος 2009).

### **VI.3 Συγκριτικά δεδομένα άλλων κρατών-μελών ΕΕ**

Η εξέταση περιλαμβάνει αφενός τέσσερα κράτη με τα οποία η Ελλάδα συνδέεται παραδοσιακά είτε με στενούς δεσμούς φιλίας-συνεργασίας είτε έχει έντονη πολιτιστική σχέση (Ευ.Μπέσιλα-Βήκα – Δ.Παπαγιάννης 1996:1-10). Ξεκινάμε με τη χώρα που έχει επηρεάσει περισσότερο απ’ όλες τη συγκρότηση, τον τρόπο ανάπτυξης αλλά προπάντων τη λειτουργία του ελληνικού Κράτους, δηλαδή τη Γαλλία<sup>628</sup>. Θα συνεχίσουμε με τη χώρα που διατηρεί σημαντική αν και όχι τόσο εμφανή επιρροή, τη Γερμανία, μετά τη γειτονική Ιταλία και θα ολοκληρώσουμε με τη χώρα που τελευταία η ακτινοβολία των θεσμών της κερδίζει έδαφος και σε εμάς, δηλαδή τη Βρετανία. Το κεφάλαιο ολοκληρώνεται με συνοπτική αναφορά στις αρμοδιότητες των κρατικών οργάνων στα υπόλοιπα από τα πρώτα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

#### **Γ Α Λ Λ Ι Α [2010: 13 υπουργεία, 26 περιφέρειες, 96 νομαρχίες, 36.565 δήμοι]<sup>629</sup>**

Το σύγχρονο γαλλικό Κράτος (“Ε’ Δημοκρατία”) συνιστά ενιαίο-εθνικό κράτος. Η συγκρότηση, η οργάνωση και η λειτουργία του καθορίζονται από το Σύνταγμα του 1958 όπως αυτό τροποποιήθηκε το 1962 και το 1974. Το πολίτευμά του χαρακτηρίζεται από την επιστήμη ως ημι-προεδρική δημοκρατία, γιατί προσδίδει σημαντική εξουσία στον ανώτατο άρχοντα (Πρόεδρο της Δημοκρατίας), έναντι του πρωθυπουργού και της κυβέρνησης, οι οποίοι οφείλουν να διαθέτουν τόσο την εμπιστοσύνη της Βουλής όσο και του προέδρου (Μαυριάς 2002). Η κρατική Διοίκηση συγκροτείται σε κεντρικό επίπεδο από τα υπουργεία και τα μεγάλα σώματα της Διοίκησης (grands corps, Inspection des Finances-Οικονομική Επιθεώρηση, Conseil d’Etat-Συμβούλιο της

628 Βλ. χαρακτηριστικά Κ.Σπανού άρθρο με τον εύγλωττο τίτλο: *“Ναπολέοντεια παράδοση και Διοικητικές μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα»* (2009)

629 Ευ.Μπέσιλα-Βήκα – Δ.Παπαγιάννης 1996:3-5, Ευ.Σπαθή 2002 και Ράλλη Γκέκα 2000:67επ. Ακόμη, κεντρική ομιλία στο Συνέδριο ΔΕΕ και ΝΑ Ανατολικής Αττικής με τίτλο: *Διοικητική Μεταρρύθμιση, δυνατότητες και προοπτικές*”, Παλλήνη 22 Μαρτίου 2010, σε ιστοσελίδα ΔΕΕ.



Επικρατείας, Cours des Comptes-Ελεγκτικό Συνέδριο κλπ) και σε περιφερειακό από 26 περιφέρειες (Regions, οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης γ' βαθμού), 96 νομαρχίες (Departements, οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης β' βαθμού με κατοχύρωση στο άρθρο 72 του Συντάγματος) και 36.565 δήμους και κοινότητες (Communes, οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης α' βαθμού με κατοχύρωση ομοίως στο άρθρο 72 του Συντάγματος<sup>630</sup>). Στις νομαρχίες, παράλληλα με την εκλεγμένη εξουσία, υπηρετεί, ως αποκεντρωμένο κρατικό όργανο και εκπρόσωπος της κυβέρνησης, ο νομάρχης (prefet).

Αξιο επισήμανσης είναι το ότι, παρότι οι αρμοδιότητες των τριών φορέων της Τ.Α. καθορίζονται από **έναν και μόνο νόμο**, η διάκριση μεταξύ αρμοδιοτήτων διαφορετικής βαθμίδας αυτοδιοίκησης είναι περίπλοκη υπόθεση, γιατί στη Γαλλία ισχύει το σύστημα της "σώρευσης εντολών" ή "της πολλαπλής εντολής<sup>631</sup>", με συνέπεια την εύκολη δημιουργία συγχύσεων. Στον ιδιαίτερα σημαντικό αυτόν νόμο, τον 83-8/7-1-1983 "*περί καταμερισμού των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στους δήμους και κοινότητες, τους νομούς, τις περιφέρειες και στο κράτος*<sup>632</sup>" ορίζονται αναλυτικά καταρχήν οι αρχές και ο τρόπος "*μεταβιβάσεων αρμοδιοτήτων*" από όργανο σε άλλο όργανο<sup>633</sup> και στη συνέχεια προσδιορίζονται, με γενικούς όρους, οι τομείς στους οποίους μεταβιβάζονται αρμοδιότητες (δικαιοσύνης, αστυνομίας, κοινωνικής δράσης, υγείας, μεταφορών, παιδείας και πολιτισμού) και οι χρόνοι που θα ενεργοποιηθούν (τίτλος 1ος, άρθρο 4). Στη συνέχεια, ο νόμος ο οποίος σημειωτέον έχει τεράστια έκταση (4 τίτλοι, 123 άρθρα..), περιλαμβάνει τίτλο με τις νέες αρμοδιότητες των δήμων και κοινοτήτων, των νομών και των περιφερειών, οι οποίες καταγράφονται αναλυτικά (άρθρα 27 έως 86).

Σύμφωνα με τα οριζόμενα στον κορυφαίο αυτόν νόμο, οι χιλιάδες κοινότητες έχουν αρμοδιότητα επί θεμάτων υποδομών (ύδρευσης, ενέργειας, πολεοδομίας), πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης (κατασκευή και συντήρηση σχολικών κτιρίων) και προστασίας περιβάλλοντος (ποιότητας νερού, επεξεργασία απορριμάτων) (Γκ..Ράλλης 2000:67επ).

Οι 96 Ν.Α. (Departements) έχουν πολυάριθμες αρμοδιότητες, γιατί πολλές "μικτές" αρμοδιότητες (κρατικές και νομαρχιακές) μετατράπηκαν σε αντίστοιχες αποκλειστικής ευθύνης των Ν.Α. Έτσι, οι Ν.Α. είναι υπεύθυνες για την "κοινωνική βοήθεια" εξαντλώντας το 50% του

---

630 "*Οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης της Δημοκρατίας είναι οι κοινότητες, οι νομοί και τα υπερπόντια εδάφη. Ο νόμος ιδρύει κάθε άλλο οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης...*" Αυτοί οι οργανισμοί αυτοδιοικούνται ελεύθερα από εκλεγμένα συμβούλια και υπό τους όρους του νόμου. Στους νομούς και τα εδάφη ο εκπρόσωπος της Κυβέρνησεως έχει την ευθύνη των εθνικών συμφερόντων, του διοικητικού ελέγχου και του σεβασμού των νόμων" (Κ.Μαυριάς-Α.Παντελής 1981:437)

631 Αυτό σημαίνει ότι ένα πρόσωπο μπορεί να κατέχει ταυτόχρονα τη θέση του δήμαρχου, του νομάρχη, του περιφερειάρχη και του βουλευτή...

632 Αποσπάσματα τον νόμου σε ΚΕΚΔΕ 2000/2:50 επ.

633 Η διατύπωση δεν μπορεί να θεωρηθεί εύστοχη, "*ο καταμερισμός των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στην τοπική αυτοδιοίκηση και το Κράτος πραγματοποιείται, μέσα στα μέτρα του δυνατού, διαχωρίζοντας τις αρμοδιότητες που έχει αναλάβει το Κράτος και τις αρμοδιότητες που έχουν περιέλθει στους Δήμους και στους Νομούς ή στις Περιφέρειες κατά τρόπο που κάθε τομέας αρμοδιοτήτων καθώς και οι αντίστοιχοι πόροι να προορίζονται στο σύνολό τους ή για το Κράτος ή για τους δήμους ή για τους Νομούς ή για τις Περιφέρειες*" (ΚΕΔΚΕ 2000/2:51)

προϋπολογισμού τους, για το οδικό δίκτυο της περιφέρειάς τους, για τη διοίκηση των σχολείων και των κολλεγίων (μαθητές 11 - 15 ετών), για την προστασία του περιβάλλοντος, για τη διοίκηση των πολιτιστικών ιδρυμάτων, για τον προγραμματισμό των δημοσίων έργων, για την προστασία της δημόσιας υγείας. Σημαντική είναι η αρμοδιότητά τους στον δημοσιονομικό διακανονισμό με τις κοινότητες (Communes, ΟΤΑ α' βαθμού), ειδικά στην οικονομική ενίσχυση των μικρών αγροτικών κοινοτήτων, για τις οποίες επιλέχθηκε η διατήρησή τους. (Κ.Παπαδημητρίου 1995:56).

Οι 22 μητροπολιτικές περιφέρειες (Regions, υπάρχουν και άλλες 4 υπερπόντιες) έχουν αρμοδιότητες σε θέματα οικονομικής ανάπτυξης με σημαντικότερη τη σχεδίαση και έγκριση σχετικών προγραμμάτων, σε θέματα δημόσιας δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και προστασίας περιβάλλοντος ακόμα και εθνικών δασών (Γκ..Ράλλης 2000:67επ).

Πάντως στις αρχές της δεκαετίας του '90, αναπτύχθηκε έντονα και στη Γαλλία η θεωρητική άποψη, της χρησιμοποίησης της αρχής της επικουρικότητας, για την επίλυση των συγκρούσεων αρμοδιότητας μεταξύ των διαφόρων βαθμών Τ.Α.(P. Bernard 1990), ενώ η συζήτηση σχετικά με το εύρος των κρατικών αρμοδιοτήτων (Καρδαράς 1996) και την ενδεδειγμένη κατανομή τους ανάμεσα στους διάφορους φορείς συνεχίζεται ακόμα και σήμερα (J.Moreau 2002, S.Huteau 2002). Το μείζον ενδιαφέρον ωστόσο της συζήτησης έχει από καιρό μεταφερθεί στους σύγχρονους τρόπους διοίκησης των ΟΤΑ, στην αξιοποίηση των αρχών του Νέου Δημοσίου “Μάνατζμεντ”, στους κόλπους του οποίου μάλιστα αναπτύσσεται ως χωριστό σκέλος το Δημόσιο Τοπικό “Μάνατζμεντ” (με έμφαση στη στρατηγική, στις μετρήσεις, στα επιχειρησιακά προγράμματα, στους προϋπολογισμούς προγραμμάτων, στους ελέγχους κλπ (S.Huteau 2002:109επ.) και βέβαια, στις αρχές της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας (S.Huteau 2002:65επ)

### **Γ Ε Ρ Μ Α Ν Ι Α [2010: 14 υπουργεία, 16 κρατίδια, 429 νομαρχίες, 16.068 δήμοι]<sup>634</sup>**

Η γερμανική Δημόσια Διοίκηση ενσωματώνει παράδοση ομοσπονδιακής συγκρότησης πολλών αιώνων αφού ακολούθησε αντίστροφη πορεία από τα άλλα εθνικά κράτη με την ισχυρή κεντρική εξουσία (Γαλλία, Βρετανία, Ισπανία) και παρέμεινε διασπασμένη από τη Συνθήκη της Βεσφαλίας (1648) μέχρι την επιτυχή προσπάθεια ενοποίησης του καγκελαρίου Μπίσμαρκ (β' Ράιχ 1871). Η ομοσπονδιακή αυτή παράδοση συνεχίζεται και στο παρόν ενισχυόμενη από τις επιταγές της σύγχρονης Διοικητικής Επιστήμης και την προϊούσα ομοσπονδιοποίηση της Ευρώπης<sup>635</sup>. Σήμερα, η ενοποιημένη και πάλι Γερμανία (από το 1990) είναι ένα ομοσπονδιακό κράτος που το

634 Ευ.Σπαθή 2002, Ν.Κ.Χλέπας 1994, Μπέσιλα-Βήκα – Παπαγιάννης 1996:5-8 και Ράλλη Γκ. 2000:67επ. Ακόμη, κεντρική ομιλία στο Συνέδριο ΔΕΕ και ΝΑ Ανατολικής Αττικής με τίτλο: Διοικητική Μεταρρύθμιση, δυνατότητες και προοπτικές”, Παλλήνη 22 Μαρτίου 2010.

635 Προσδιορισμός επαγγελματικού προφίλ αποφοίτων ΕΣΔΔ και ΕΣΤΑ και αναγκαίου προγράμματος εκπαίδευσης για τις απαιτήσεις της Κοινωνίας της Πληροφορίας, ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΕ, ΕΚΔΔ 2007

συγκροτούν 16 ομόσπονδα κρατίδια. Τα κρατίδια (lander) συνιστούν και τις περιφερειακές εξουσίες, ενώ υφίστανται οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης α' (δήμοι) και β' (νομοί) βαθμού. Ο καγκελάριος ηγείται της κεντρικής κυβέρνησης (αποτελούμενης από 14 υπουργούς) και λογοδοτεί στην ισχυρή κάτω βουλή (Bundestag). Η μικρότερη και με λιγότερες εξουσίες άνω βουλή (Bundesrat) εκπροσωπεί τα 16 ομόσπονδα κρατίδια.

Στο γερμανικό Σύνταγμα (Θεμελιώδης Νόμος της Βόννης) του 1949, στο άρθρο 28 §§ 1 και 2 κατοχυρώνονται (κατά την κρατούσα ερμηνεία) οι αυτοδιοικούμενες νομαρχίες (Kreise), ως επίπεδο αυτοδιοίκησης πάνω από τους δήμους (stadte/gemeinden), με τους οποίους όμως συνδέονται στενότατα. Οι τελευταίοι, κατά το Σύνταγμα, δικαιούνται *“να ρυθμίζουν με δική τους ευθύνη, μέσα στα πλαίσια των νόμων, όλες τις τοπικές κοινοτικές υποθέσεις”* (Μαυριάς-Παντελής 1981:457). Τα κρατίδια ή χώρες, φαίνεται πως μπορούν να συγκριθούν με τον γ' βαθμό αυτοδιοίκησης άλλων κρατών, αν και βέβαια διαθέτουν σημαντικότερες εξουσίες (άρθρα 30-37 Συντάγματος<sup>636</sup>).

Υπό τις συνθήκες αυτές, οι 429 ΝΑ φαίνεται πως κατέχουν ιδιαίτερο ρόλο στο γερμανικό κρατικό οικοδόμημα. Οι αρμοδιότητές τους ρυθμίζονται από νόμους (αντίθετα από τους 16.068 δήμους, των οποίων όπως είδαμε κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα) και είναι τριών ειδών :

- Οι καθαρά νομαρχιακές, δηλαδή αυτές που αφορούν υποθέσεις που ξεπερνούν τα όρια των δήμων, είτε εδαφικά είτε λειτουργικά είτε οικονομικά.
- Οι συμπληρωματικές, δηλαδή εκείνες που αδυνατούν να ασκήσουν κάποιοι δήμοι οπότε έρχεται να τους υποστηρίξει η Ν.Α. (σε εφαρμογή της λογικής της αρχής της επικουρικότητας).
- Οι εξισορροπιστικές, δηλαδή οι ενισχύσεις που δίνει η Ν.Α. στους οικονομικά ασθενείς δήμους αναδιανέμοντας κάποιους πόρους (Χλέπας 1994:170-171).

Η διάκριση μεταξύ κρατικών και νομαρχιακών αρμοδιοτήτων **γίνεται από τον νόμο**, που ορίζει ποιες έχει η Ν.Α. Η διάκριση μεταξύ θεμάτων ευθύνης δήμου και ευθύνης Ν.Α. είναι πιο δύσκολη, μια και οι δύο βαθμίδες ΟΤΑ συμπλέκονται στενά. Η περιπέτεια της υπόθεσης Rastede στη δεκαετία του '80, αναδεικνύει όλο τον σχετικό προβληματισμό (Χλέπας 1994:174-176). Πάντως, το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο που αποφάσισε τελικά, δέχτηκε ότι η αρχή της επικουρικότητας ισχύει μόνο συμπληρωματικά και όχι γενικά, στις σχέσεις δήμων - νομαρχιών, αφού οι τελευταίες διαθέτουν και αμιγώς δικές τους αρμοδιότητες, ενώ το τεκμήριο ευθύνης είναι Συνταγματικά κατοχυρωμένο υπέρ των δήμων (Χλέπας 1994:172-179). Και στη Γερμανία όμως ο σχετικός δημόσιος διάλογος, κατά τα τελευταία χρόνια, επικεντρώνεται στα συστήματα διακυβέρνησης, στην εξοικονόμηση πόρων με την αύξηση της χρήσης προωθημένων τεχνολογικών

---

<sup>636</sup> Οι εξουσίες αυτές εξικονούνται μέχρι και στη δυνατότητα απ' ευθείας υπογραφής συνθηκών με ξένα κράτη (άρθρο 32 παρ.3)...

εφαρμογών και στην επέκταση της αξιοποίησης της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας<sup>637</sup>.

**ΙΤΑΛΙΑ [2010: 13 υπουργεία, 20 περιφέρειες, 109 επαρχίες, 36.569 δήμοι]<sup>638</sup>**

Η αναλυτική μελέτη της γειτονικής χώρας επιβάλλεται, γιατί κατά τα φαινόμενα το δικό της σύστημα, αν όχι ως προς την θεσμική κατάστρωσή του αλλά ως προς την πραγματική λειτουργία του, παρουσιάζει σημαντικές και ενδιαφέρουσες ομοιότητες σε σχέση με τα ισχύοντα στην Ελλάδα.

Το σύγχρονο ιταλικό Κράτος, συγκροτήθηκε θεσμικά ως κοινοβουλευτική προεδρευόμενη Δημοκρατία μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο. Σύμφωνα με το ιταλικό Σύνταγμα του 1948 (τελευταία τροποποίηση του τον Νοέμβριο 1967), η Δημοκρατία, μία και αδιαίρετη, αναγνωρίζει και ευνοεί την τοπική αυτονομία, πραγματοποιεί στις υπηρεσίες τις εξαρτώμενες από το Κράτος την πληρέστερη διοικητική αποκέντρωση, προσαρμόζει τις αρχές και τις μεθόδους της νομοθεσίας της στις ανάγκες της αυτονομίας και της αποκέντρωσης (άρθρο 5 των θεμελιωδών αρχών).

Το ενιαίο Κράτος οργανώνεται με ιδιαίτερη έμφαση στην αποσυγκέντρωση. Τα 13 υπουργεία, ως φορείς Κεντρικής Διοίκησης έχουν επιτελικό και σχεδιαστικό ρόλο. Υπάρχουν ακόμη 18 υπηρεσίες και ένας αριθμός ανεξαρτήτων αρχών.

Ως φορείς περιφερειακής-αποκεντρωμένης Διοίκησης λειτουργούν 3 βαθμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι δήμοι (α' βαθμός), οι επαρχίες (β' βαθμός) και οι περιοχές ή περιφέρειες (γ' βαθμός), σύμφωνα με το άρθρο 115 του Συντάγματος.

Ο δήμος (comuni) κατά το άρθρο 128, είναι αυτόνομο νομικό πρόσωπο στο πλαίσιο των νόμων του Κράτους που καθορίζουν τις αρμοδιότητες του. Έχει κανονιστική και διοικητική εξουσία, με δικό του συμβούλιο άμεσα εκλεγόμενο και με εκτελεστική αρχή που εκλέγεται (έμμεσα) από αυτό. Υπάρχει ακόμη δυνατότητα δημιουργίας συνδέσμων δήμων.

Η επαρχία (province), επίσης κατά το άρθρο 128, είναι αυτόνομος, ευρύτερης όμως έκτασης τοπικός οργανισμός (νομικό πρόσωπο) με εξουσία κανονιστική και διοικητική, με δικό της συμβούλιο άμεσα εκλεγόμενο και με εκτελεστική αρχή εκλεγόμενη (έμμεσα) από αυτό. Η ίδια η επαρχία είναι ταυτόχρονα και διοικητική περιφέρεια του Κράτους, όπου ασκείται η αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση, με επικεφαλής τον έπαρχο, ο οποίος είναι κρατικός υπάλληλος, διοριζόμενος από την κυβέρνηση και εκφραστής της πολιτικής της.

Ο κρατικός έλεγχος επί των επαρχιών ασκείται από τον έπαρχο, ο οποίος είναι και εκπρόσωπος της κυβέρνησης στην επαρχία. Στο έργο του αυτό τον έπαρχο επικουρούν διάφορες συμβουλευτικές επιτροπές, ώστε η κρίση του να έχει περισσότερα εχέγγυα ορθότητας.

637 Βλ. κεντρική ομιλία στο Συνέδριο ΔΕΕ και ΝΑ Ανατολικής Αττικής με τίτλο: “Διοικητική Μεταρρύθμιση, δυνατότητες και προοπτικές”, Παλλήνη 22 Μαρτίου 2010, σε ιστοσελίδα ΔΕΕ.

638 Ευ.Σπαθή 2002, Ράλλη Γκέκα 2000:67επ. και Μπέσιλα-Βήκα – Παπαγιάννης 1996:8-10

Γ' βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελούν οι περιοχές ή περιφέρειες (regioni), όργανα των οποίων είναι το συμβούλιο, η επιτροπή και ο πρόεδρος της επιτροπής. Ταυτόχρονα, οι περιοχές ή περιφέρειες συνιστούν τη μεγαλύτερη από πλευράς έκτασης διοικητική διαίρεση του αποκεντρωμένου Κράτους. Όργανο της κρατικής Διοίκησης είναι ο κυβερνητικός επίτροπος που εδρεύει στην έδρα της περιοχής και αποτελεί τον σύνδεσμο μεταξύ Κράτους και γ' βαθμίων ΟΤΑ.

Έλεγχο νομιμότητας επί των πράξεων της περιοχής ασκεί σύμφωνα με το Συντ. 125 ένα αποκεντρωμένο όργανο του Κράτους (επιτροπή ελέγχου), με τους όρους και περιορισμούς που καθορίζει ο νόμος, ενώ είναι δυνατός υπό προϋποθέσεις και ο έλεγχος σκοπιμότητας κάποιων από αυτές τις πράξεις.

Όσον αφορά τη μέθοδο κατανομής αρμοδιοτήτων και στην Ιταλία έχει προτιμηθεί **η μέθοδος του θεσμικού νόμου**. Με τον ν.142/1990<sup>639</sup> επανακαθορίστηκαν οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ. Έτσι, με το άρθρο 9 ορίστηκαν ποιες υπάγονται στον α' βαθμό, δηλαδή τους δήμους και με το άρθρο 14 όσες ανατίθενται στο β' βαθμό, δηλαδή τις επαρχίες. Ο νόμος κάνει λόγο για “τοπικές κοινότητες”, οι οποίες είναι οργανωμένες σε δήμους και επαρχίες (άρθρο 1 παρ. 1, 2 και 3) οριοθετώντας αυτό που σε εμάς είναι γνωστό ως τοπική κοινωνία. Επιπλέον, οριοθετεί τη βασική τους αρμοδιότητα (στον ενικό αριθμό) ως εξής: “Οι δήμοι και οι επαρχίες έχουν αρμοδιότητα επί των αποκλειστικών τους λειτουργιών”, για να προσθέσει όμως ότι “ασκούν επίσης, ... τις αρμοδιότητες που μεταβιβάζονται ή αποσπώνται από το κράτος και την περιφέρεια<sup>640</sup>”. Σημειώνουμε ότι ο νόμος αυτός έχει ακόμα και σήμερα εξέχουσα σπουδαιότητα για την οργάνωση και τη λειτουργία του ιταλικού Κράτους.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του, στις 109 επαρχίες που συγκροτούν τον β' βαθμό υπάγονται “οι λειτουργίες-αρμοδιότητες επαρχιακού ενδιαφέροντος που αφορούν εκτεταμένες περιοχές διαδημοτικές ή ολόκληρο το επαρχιακό έδαφος στους ακόλουθους τομείς<sup>641</sup>: Προστασίας, φύσης και αξιοποίησης του περιβάλλοντος. Πρόληψης καταστροφών. Αξιοποίησης των υδατικών πόρων και των πηγών ενέργειας. Πολιτισμού. Μεταφορών και οδοποιίας. Προστασίας χλωρίδας, πανίδας, πάρκων και φυσικού πλούτου. Κυνηγιού και αλιείας σε εσωτερικά ύδατα. Διαχείρισης απορριμάτων. Ελέγχου μορφών ρύπανσης. Υγείας και δημόσιας υγιεινής. -Εκπαίδευσης δευτεροβάθμιας, καλλιτεχνικής και επαγγελματικής κατάρτισης και σχολικών κτιρίων. Τεχνικοδιοικητικής βοήθειας στους α/βάθμιους ΟΤΑ (!). Συνεργασίας με τους δήμους στη βάση προγραμμάτων, για θέματα οικονομικά, εμπορίου, τουρισμού. Αναπτυξιακού προγραμματισμού.

Είναι αξιοσημείωτη η πρόβλεψη που υπάρχει στον νόμο για τη συνεργασία μεταξύ των δύο

---

639 Αποσπάσματα του νόμου σε ΚΕΔΚΕ 2000/2:41-44

640 Άρθρο 1 παρ.5 νόμου (ΚΕΔΚΕ 2000/2:41)

641 Άρθρο 14 νόμου (ΚΕΔΚΕ 2000/2:41)

βαθμών Τ.Αυτοδιοίκησης, η οποία πρέπει να πραγματοποιείται “στη βάση προγραμμάτων<sup>642</sup>”, ενώ υπάρχει ρητή πρόβλεψη για τον τρόπο της διοικητικής λειτουργίας, “η διαχείριση τέτοιων δραστηριοτήτων και έργων γίνεται με τους προβλεπόμενους από τον παρόντα νόμο τρόπους για τη διαχείριση των δημοσίων υπηρεσιών<sup>643</sup>”. Στους 36.569 δήμους (ΟΤΑ α' βαθμού) ανήκουν θέματα υποδομών (ύδρευση ενέργεια, συντήρηση οδικού δικτύου περιοχής τους, μεταφορές), εκπαίδευσης (πρωτοβάθμια και υποχρεωτική δευτεροβάθμια) πολιτισμού (θέατρα, αθλητικές εγκαταστάσεις), κοινωνικής προστασίας και προστασίας του περιβάλλοντος.

Στις 20 περιφέρειες (ΟΤΑ γ' βαθμού αλλά με σημαντική εξουσία) ανήκουν θέματα τοπικού σχεδιασμού της (εθνικής) ανάπτυξης, θέματα συντήρησης οδικού δικτύου, θέματα κοινωνικής προστασίας και προστασίας περιβάλλοντος (Γκ.Ράλλης 2000:67επ).

Λίγο αργότερα από τη θέσπιση του κορυφαίου νόμου για την κατανομή αρμοδιότητας μεταξύ των κρατικών οργάνων, η ιταλική Βουλή ψήφισε τον νόμο 36/1994, με τον οποίο δρομολογήθηκε μια μεταρρυθμιστική προσπάθεια, με απώτερο σκοπό τη δημιουργία νέας σχέσης μεταξύ δημόσιας διοίκησης και ιδιωτικού τομέα σε τοπικό επίπεδο, σύμφωνα με τις αρχές και τις επιταγές του σύγχρονου μανάτζμεντ. Κατά τον Κέφη, η μεταρρύθμιση στέφθηκε από επιτυχία γιατί “στηρίχθηκε στην εκπόνηση μιας στρατηγικής που έδινε έμφαση στην ποιότητα, στην καινοτομία, στη μεταφορά τεχνολογίας και τεχνογνωσίας από τον ιδιωτικό τομέα προς τον δημόσιο και στην άρτια εκπαίδευση όλων των εμπλεκόμενων. Η επιτυχία του εγχειρήματος ανάγκασε όλες σχεδόν τις επιχειρήσεις και οργανισμούς του δημόσιου τομέα στο σύνολο της χώρας να το εφαρμόσουν για να επιτύχουν οικονομική αποδοτικότητα σε συνδυασμό με την κοινωνική ευημερία” (2005β:71).

## **Β Ρ Ε Τ Α Ν Ι Α [2010: 23 υπουργεία, 170 συμβούλια, 34 κομητείες, 264 διαμερίσματα]<sup>644</sup>**

Η χώρα υπήρξε πρωτοπόρος στη δημιουργία εντός μεν των υπουργείων αλλά κάτω από την κατεύθυνση του Υπουργείου Θησαυρού, των μονάδων Οργάνωσης και Μεθόδων (O and M units), “οι οποίες έχουν ως αντικειμενικό σκοπό τη μελέτη της εργασίας και την ανάλυση των σχετικών διαδικασιών και των μεθόδων με σκοπό την απαλλαγή της Διοικήσεως από τα πάσης φύσεως πολύπλοκα συστήματα και χρονοβόρες διαδικασίες, σε συνδυασμό με την εισαγωγή των σύγχρονων μέσων για την βελτίωση του έργου της

642 Άρθρο 14 παρ. 2 νόμου (ΚΕΔΚΕ 2000/2:42)

643 Άρθρο 14 παρ. 3 νόμου (ΚΕΔΚΕ 2000/2:42)

644 Σε Ευ.Μπέσιλα-Βήκα – Δ.Παπαγιάννης 1996:1-3, Ευ.Σπαθή 2002 και Ράλλη Γκέκα 2000:67επ. Ακόμη, από την κεντρική ομιλία στο συνέδριο ΔΕΕ-ΝΑ Ανατολικής Αττικής με τίτλο: Διοικητική Μεταρρύθμιση, δυνατότητες και προοπτικές, Παλλήνη 22 Μαρτίου 2012. Επιπλέον, από τις ιστοσελίδες Progress Report from The Civil Service Management Board *Professional Skills For Government*, May 2005. Website: [www.civilservice.gov.uk/skills](http://www.civilservice.gov.uk/skills). The Sector Skills Council for Central Government “Professional Skills for Government: an initial analysis”, Personnel Statistics Cabinet Office, March 2006. Website: [www.government-skills.gov.uk](http://www.government-skills.gov.uk). Robin Ryde “Thought Leadership: Moving Hearts and Minds”, Pulgrave Macmillan, March 2007. Guy Lodge and Susanna Kalitowski “Innovations in Government: International perspectives on civil service reform”, Institute for Public Policy Research, April 2007. Website: [www.ippr.org](http://www.ippr.org).

διοικήσεως τόσο από απόψεως ποσότητας όσο και από απόψεως ποιότητας” (Φαναριώτης 1999:159). Το 1967 εκπονήθηκε η έκθεση Fulton σχετικά με την αναδιοργάνωση της βρετανικής Διοίκησης και σύμφωνα με αυτήν τα υπουργεία μετατράπηκαν σε ολιγομελή όργανα επιτελικού σχεδιασμού των διαφόρων κυβερνητικών πολιτικών. Σε κάθε υπουργείο δημιουργήθηκαν ειδικές επιτελικές ομάδες (policy planning units) που αναλάμβαναν τη μελέτη των γενικών προβλημάτων και την προώθηση των απαραίτητων μέτρων πολιτικής στους κύριους τομείς της κυβερνητικής δραστηριότητας. Οι μονάδες αυτές στελεχώθηκαν με προσωπικό κατάλληλων ικανοτήτων και με το έργο τους συνετέλεσαν στην εμπέδωση ενός μοντέλου διοίκησης ιδιαίτερα αποτελεσματικής. Κατόπιν των διαπιστώσεων της έκθεσης Maud (1971) περί ανάγκης ενδυνάμωσης της εξουσίας της τοπικής διοίκησης, (Κόντης 2001:111), λήφθηκαν μια σειρά μέτρων αναδιοργάνωσης με αποτέλεσμα τη σημαντική ενίσχυση των οργάνων τοπικής εξουσίας, με συνέπεια η χώρα να θεωρείται ως πρότυπο λειτουργίας της αποκέντρωσης<sup>645</sup> εν ευρεία εννοία. Ωστόσο, στις αρχές της δεκαετίας του '80, επί Κυβέρνησης της Μάργκαρετ Θάτσερ, η κατάσταση μεταβλήθηκε άρδην. Αφενός τέθηκαν όλες οι δραστηριότητες τόσο της κεντρικής Διοίκησης όσο και της περιφερειακής και της αυτοδιοίκησης υπό ασφυκτική παρακολούθηση, ώστε να δικαιολογούν-αξιολογούν την κάθε τους ενέργεια και προπάντων, την κάθε δαπάνη που τη συνόδευε<sup>646</sup> και αφετέρου σε πολλές περιπτώσεις που κρίθηκε ότι ο φορέας της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν λειτουργούσε αποδοτικά, η ΚΔ παρενέβαινε διορθωτικά και αποφασιστικά.

Στα μέσα της ίδιας δεκαετίας ωστόσο, συντελέστηκε και ευρεία προσπάθεια μεταρρύθμισης με ανάθεση επιπλέον αρμοδιοτήτων στην ΤΑ στα πλαίσια της επιδίωξης της ποιότητας (Κέφης 2005β:68επ). Για την υλοποίηση της μεταρρύθμισης υιοθετήθηκαν τρεις διακριτές στρατηγικές, στρατηγική της αγοράς (δημόσιοι φορείς ανταγωνίζονται επιτυχώς τους ιδιωτικούς), του καταναλωτή (βελτίωση των σχέσεων Διοίκησης-πολιτών) και οργανωσιακή στρατηγική (συστήματα ποιότητας και πιστοποιήσεις). Με αμφιλεγόμενα αποτελέσματα από την προηγηθείσα,

---

645 “..κύρια χαρακτηριστικά του αγγλικού συστήματος αποκέντρωσης είναι η ευρεία έκταση εφαρμογής της αποκεντρωτικής αρχής, η υποταγή της Διοικήσεως στο νόμο, η εφαρμογή του συστήματος συνεργασίας στο τοπικό επίπεδο μέσω των επιτροπών με σκοπό την καλλίτερη αντιμετώπιση των τοπικών προβλημάτων, η ευρεία έκταση των αρμοδιοτήτων των μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης και η εθελοντική συμμετοχή των πολιτών στο έργο της ΤΑ” (Π.Φαναριώτης 1999: 239)

646 Ο Μακρυνδημήτρης περιγράφοντας αναλυτικά την προσπάθεια αυτή σημειώνει: “Από τις πιο χαρακτηριστικές πρόσφατες εξελίξεις κατά τη διάρκεια της τρέχουσας δεκαετίας στη Βρετανία και στα πλαίσια της Στρατηγικής για την Αποδοτικότητα των Δημοσίων Υπηρεσιών (efficiency Strategy) μπορεί να σημειωθούν: η σύσταση του Επιτελείου Αποδοτικότητας (Efficiency Unit) και οι ειδικές έρευνες αποδοτικότητας, που αυτό συντονίζει, γνωστές ως Rayner Scrutinies (από το όνομα του εμπνευστή τους sir Derek (τόρα Lord) Rayner), η διοικητική οικονομική πρωτοβουλία καθώς και ένας αριθμός διοικητικών πληροφοριακών συστημάτων όπως το MINIS και MINIM που εγκαινιάστηκαν στο Υπουργείο Περιβάλλοντος στις αρχές της τρέχουσας δεκαετίας με προοπτικές για γενικότερη εφαρμογή και σταδιακή ανάπτυξή τους σε ολοκληρωμένα διοικητικά συστήματα προγραμματισμού, ελέγχου και αξιολόγησης. Η κεντρική ιδέα και κατευθυντήρια αρχή που διατρέχει τις παραπάνω αλλά και άλλες συγγενείς πρωτοβουλίες για την εκλογίκευση της διοικητικής συμπεριφοράς αποτελεί η παραδοχή ότι μολονότι ο στρατηγικός προσανατολισμός και η επιτελική διοίκηση δεν απαντούν ως διαδικασίες ιδιαίτερα συχνά στη δημόσια διοίκηση η σημασία τους είναι προφανής..” (2003)

στη δεκαετία του '90, προωθήθηκε η νέα, στρατηγική της υπέρτατης αξίας (Best Value Strategy), προκειμένου να διορθωθούν τα εντοπισμένα λάθη. *“Η στρατηγική αυτή στηρίχθηκε στην ενεργό συμμετοχή των πολιτών και στην υιοθέτηση των απόψεών τους εκ μέρους των τοπικών αρχών”* (Κέφης 2005β:70). Η συνέχεια ανέδειξε πολλούς δήμους που παρείχαν υπηρεσίες ποιότητας και πολίτες που ζητούσαν *“ακόμη πιο ενεργό ρόλο στη λήψη των αποφάσεων”*. Ωστόσο, η μεταρρύθμιση μακροχρόνια *“δεν είχε την αναμενόμενη επιτυχία (καλλιεργήθηκαν υψηλές προσδοκίες) αφού η βρετανική κυβέρνηση αύξανε συνεχώς τις παρεμβάσεις της στη λειτουργία και στις αποφάσεις των τοπικών δημοσίων υπηρεσιών και αρχών”* (Κέφης 2005β:70), είχε όμως συμβάλει καταλυτικά στη μεταφορά του προσανατολισμού προς τον πολίτη και την αποδοτικότερη-ποιοτικότερη ικανοποίηση των αναγκών του.

Σήμερα, η πληθωρική κεντρική κυβέρνηση (23 υπουργεία) έχει αποκλειστική αρμοδιότητα για την εξωτερική πολιτική, την οικονομική πολιτική, την αγορά αγαθών και υπηρεσιών, την κοινωνική πολιτική και την πολιτική ασφάλειας.

Οι περιφέρειες Σκωτίας (Scottish) και Ουαλίας (Welsh) έχουν νομοθετική δυνατότητα και παράλληλα σε συνεργασία με την τοπική αυτοδιοίκηση ασκούν πολιτική που αφορά τη στέγαση, την οικονομική ανάπτυξη, το περιβάλλον, τον αθλητισμό και τις μεταφορές. Ο Γραμματέας για τη Βόρεια Ιρλανδία διαφοροποιείται στο γεγονός ότι έχει τη διαχείριση του εθνικού ασφαλιστικού συστήματος και της ασφάλειας (συμπεριλαμβανομένης και της πολιτικής για τις φυλακές). Τέλος, έχει αρμοδιότητες και σε πολιτιστικά θέματα.

Η μητροπολιτική περιοχή του Λονδίνου έχει αρμοδιότητες που αφορούν τον πολιτισμό, την κουλτούρα, το περιβάλλον, το στρατηγικό σχεδιασμό, την οικονομική ανάπτυξη, τις μεταφορές και την αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης.

Τα επαρχιακά συμβούλια των 34 κομητειών (counties) ασχολούνται με την εκπαίδευση, τις μεταφορές, τις κοινωνικές υπηρεσίες, την προστασία του καταναλωτή, τις δημόσιες βιβλιοθήκες και γενικότερα με την αξιοποίηση του ελεύθερου χρόνου.

Τα 264 τοπικά συμβούλια (districts) είναι υπεύθυνα για τη στέγαση, την προστασία της δημόσιας υγείας, την πολεοδόμηση, τον τοπικό προγραμματισμό και τη δημιουργική αξιοποίηση του ελεύθερου χρόνου.

**ΣΟΥΗΔΙΑ**<sup>647</sup>: Σε εθνικό επίπεδο έχουμε το τυπικό σύστημα της βουλής, με 349 μέλη τα οποία εκλέγονται απευθείας από το εκλογικό σώμα με αναλογικό σύστημα. Η σχέση με το υπόλοιπο διοικητικό σύστημα περιορίζεται στο να διορίζει τον κυβερνήτη των 21 ΟΤΑ β' βαθμού με διάρκεια θητείας τα έξι χρόνια. Σε περιφερειακό επίπεδο (β' βαθμός ΤΑ) υφίστανται 3

---

647 Στοιχεία από την διπλωματική εργασία Ευ.Σπαθή 2002 και Ράλλη Γκέκα 2000:67επ. Επιπλέον, μελέτη της «ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΕ» 2007 (σε ΕΚΔΔΑ) και από διάφορες κυβερνητικές ιστοσελίδες.



περιφέρειες και 18 κομητείες. Οι περιφέρειες έχουν συμβούλια των οποίων τα μέλη εκλέγονται με απευθείας εκλογές. Η περιφερειακή επιτροπή ασκεί καθήκοντα περιφερειακής κυβέρνησης με πρόεδρο τον αρχηγό του κόμματος που πλειοψήφησε στις εκλογές. Οι κομητείες έχουν και αυτές κοινοβούλιο, το οποίο εκλέγεται άμεσα με εκλογές και έχει αποφασιστικές αρμοδιότητες. Η εκτελεστική εξουσία ανήκει στην επιτροπή της κομητείας ενώ ταυτόχρονα λειτουργούν διάφορες επιμέρους επιτροπές οι οποίες αναπτύσσουν δραστηριότητα σε τομείς όπως η δημόσια υγεία, οι δημόσιες μεταφορές, το περιβάλλον και η πολιτιστική διαχείριση.

Σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης α' βαθμού υπάρχουν 289 δήμοι, των οποίων η διοικητική δομή είναι αντίστοιχη με αυτήν των περιφερειών. Σε ενδιάμεσο επίπεδο βρίσκεται ο Δήμος Gotland ο οποίος λειτουργεί με καθεστώς κομητείας.

Η κυβέρνηση έχει αποκλειστική αρμοδιότητα σε θέματα που αφορούν την εθνική κυριαρχία, γενική ευθύνη σε θέματα δημόσιας τάξης, τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, συντήρησης του οδικού δικτύου<sup>648</sup>.

Οι περιφέρειες έχουν κύριο σκοπό την οικονομική ανάπτυξη, την οργάνωση δικτύου δημοσίων μεταφορών, τη δημόσια υγεία και την προαγωγή της κουλτούρας.

Στο τοπικό επίπεδο οι αρμοδιότητες<sup>649</sup> διακρίνονται σε αυτές που είναι γενικού περιεχομένου και σε αυτές που παραχωρούνται κατόπιν συγκεκριμένης νομοθεσίας. Οι γενικές καταλαμβάνουν τα πεδία της πολιτιστικής διαχείρισης, τη συντήρηση των οδικών δικτύων, την ηλεκτροδότηση, τη συντήρηση των δημόσιων χώρων. Κατόπιν νομοθετικής ρύθμισης ανατίθενται αρμοδιότητες όπως οι κοινωνικές υπηρεσίες, η φροντίδα των ηλικιωμένων, τα σχολεία και ο χωροταξικός σχεδιασμός.

**ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ**<sup>650</sup>: Η κυβέρνηση που απαρτίζεται από τον πρωθυπουργό και 15 υπουργούς (Μακρυδημήτρης 2007:108) επιβλέπει τις πέντε επιτροπές συντονισμού των πορτογαλικών περιφερειών τις οποίες έχει διορίσει. Παράλληλα, ο πρόεδρος της Δημοκρατίας διορίζει και μετακινεί τους υπουργούς των δημοκρατιών των δύο αυτονομημένων περιφερειών, στις Αζόρες και στη Μαδέρα των οποίων η περιφερειακή Διοίκηση καλύπτει την όποια δραστηριότητα μπορούν να έχουν οι δεκαεννέα κοινότητες στις Αζόρες και οι έντεκα στη Μαδέρα.

Στο ενδιάμεσο επίπεδο (νομαρχιακό) βρίσκονται 18 νομαρχίες οι οποίες από τη δομή τους και μόνο, αναδεικνύεται ότι έχουν ένα πολύ ενισχυμένο ρόλο καθώς έχουν δικό τους κοινοβούλιο, γνωμοδοτικό συμβούλιο και κυβερνήτη.

Στο εθνικό επίπεδο τα υπουργεία έχουν αποκλειστικές νομοθετικές αρμοδιότητες σε όλα τα

---

648 "KINGDOM OF SWEDEN: Public Administration Country Profile" Division for Public Administration and Development Management (DPADM) Department of Economic and Social Affairs (DESA) Un. Nations, April 2006

649 Δεληθέου 2008:42

650 Στοιχεία από την διπλωματική εργασία Ευ.Σπαθή 2002 και Ράλλη Γκέκα 2000:67επ. Επιπλέον από διάφορες κυβερνητικές ιστοσελίδες.

επίπεδα άσκησης πολιτικής. Οι εκτελεστικές αρμοδιότητες περιορίζονται σε αυτές που δεν έχει αναλάβει η τοπική αυτοδιοίκηση.

Στο περιφερειακό επίπεδο έχουν δοθεί σημαντικές εξουσίες: Δείγμα της αυτόνομης πολιτικής τους και της επιδίωξης των δικών τους συμφερόντων, είναι το ότι δικαιούνται να συμμετέχουν στη χάραξη της δημόσιας πολιτικής της χώρας τους, να ρυθμίζουν και να συντονίζουν την τοπική αυτοδιοίκηση και να εφαρμόζουν τα μέτρα για την περιφερειακή ανάπτυξη.

Σε νομαρχιακό επίπεδο έχουν δοθεί αρμοδιότητες συντονισμού διαφόρων διοικητικών οργάνων και των σχετικών οργανώσεων, ειδικότερα σε θέματα εκπαίδευσης. Επιπλέον αναπτύσσεται φροντίδα για τη διατήρηση των μουσείων, την ασφάλεια και τη διατήρηση των αξιών της τοπικής κουλτούρας.

Σε δημαρχιακό επίπεδο έχουν δοθεί αρμοδιότητες διαχείρισης της εκπαιδευτικής δραστηριότητας και καλλιέργειας της κουλτούρας. Επιπλέον, η κατασκευή δικτύων για καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, μεταφορών και επικοινωνιακών δικτύων. Σε αυτό το επίπεδο δραστηριοποιούνται διοικητικά και οι ενορίες οι οποίες σε συνεργασία με τους δήμους φροντίζουν για την τοπική ανάπτυξη και προστασία του περιβάλλοντος, για τη δημόσια υγεία, την προστασία της οικογένειας (παιδιά και τρίτη ηλικία), την εκπαίδευση, την κουλτούρα και τον αθλητισμό. Οι αποκλειστικές αρμοδιότητες που έχουν σχετίζονται με τη διαχείριση της περιουσίας της ενορίας, τα δημόσια έργα και τη συντήρηση των δρόμων.

**ΟΛΛΑΝΔΙΑ**<sup>651</sup>: Η κεντρική Διοίκηση που απαρτίζεται από 16 υπουργεία (Μακροδημήτρης 2007:107) θέτει το πλαίσιο μέσα στο οποίο μπορούν τόσο η περιφερειακή όσο και η δημοτική αυτοδιοίκηση να εκδίδουν κανόνες. Το ενδιαφέρον είναι ότι οι εκτελεστικές αρμοδιότητες είναι περιορισμένες προς όφελος των ΟΤΑ.

Οι περιφέρειες διαθέτουν εκτεταμένο πεδίο δραστηριοτήτων που συμπεριλαμβάνουν πολεοδομικό σχεδιασμό, στεγαστική πολιτική, πολιτιστικά και τουρισμό, δημόσια τάξη και ασφάλεια. Φροντίζουν επιπλέον το οδικό δίκτυο και την προστασία του περιβάλλοντος, ενώ έχουν ρόλο και στα θέματα απασχόλησης αλλά και οικονομικής ανάπτυξης, με δυνατότητα να ιδρύουν τράπεζες που μεσολαβούν μεταξύ δημοσίων υπηρεσιών και επιχειρήσεων.

Οι δήμοι έχουν αρμοδιότητα για την κοινωνική προστασία, την εκπαίδευση και τη δημόσια υγιεινή, ενώ αποτελούν τους εκτελεστικούς μηχανισμούς εκείνων που σχεδιάζονται σε περιφερειακό επίπεδο στους τομείς της χωροταξίας, της κατασκευής υποδομών, της στέγασης, του τουρισμού και της ψυχαγωγίας.

---

651 Στοιχεία από την διπλωματική εργασία Ευ.Σπαθή 2002 και Ράλλη Γκέκα 2000:67επ. Επιπλέον από διάφορες κυβερνητικές ιστοσελίδες.

**ΙΣΠΑΝΙΑ**<sup>652</sup>: Η κεντρική Διοίκηση συγκροτείται από 16 υπουργεία (Μακρυδημήτρης 2007:104). Η περιφέρεια και η τοπική αυτοδιοίκηση παρουσιάζουν αυτονομία και τάση αυτορρύθμισης με το Συνταγματικό Δικαστήριο, όπου αυτή αποτυγχάνει να παρεμβαίνει, προκειμένου να επιφέρει επιθυμητά αποτελέσματα. Υπάρχουν δύο μητροπολιτικές περιοχές στη Μαδρίτη και στη Μπαρτσελόνα. Η βουλή χωρίζεται σε δύο δομές, η πρώτη είναι η γερουσία με διακόσιους πενήντα εννέα βουλευτές. Η σύνθεση τους είναι η εξής:

-Οι διακόσιοι οκτώ είναι απευθείας εκλεγμένοι σε επαρχιακό επίπεδο με τη θητεία τους να διαρκεί τέσσερα χρόνια.

-Οι πενήντα ένα αντιστοιχούν στις δεκαεφτά αυτονομημένες περιοχές με την εξής κατανομή: Η καθεμία δίνει από έναν και επιπρόσθετα ένα για κάθε ένα εκατομμύριο κατοίκους.

Η δεύτερη βουλή, η κάτω βουλή, έχει τριακόσιους πενήντα βουλευτές που είναι με το ίδιο σύστημα εκλεγμένοι όπως και οι συνάδελφοι τους αλλά σε επαρχιακό επίπεδο.

Σε περιφερειακό επίπεδο, υπάρχουν 17 αυτόνομοι οργανισμοί και δύο πόλεις, η Θέουτα (Ceuta) και η Μελίλια (Melilla). Αξιοσημείωτο ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι επτά από τους οργανισμούς καθώς οι δραστηριότητές τους επεκτείνονται και σε επίπεδο επαρχιακό. Στις περιφέρειες λειτουργεί κοινοβούλιο, το οποίο έχει γενικές νομοθετικές αρμοδιότητες, περιφερειακή κυβέρνηση, η οποία διαχειρίζεται υπουργικά καθήκοντα, ενώ ο πρόεδρος της περιφέρειας που εκλέγεται από το κοινοβούλιο στο οποίο και λογοδοτεί, είναι θα λέγαμε ο «πρωθυπουργός» της περιφερειακής κυβέρνησης (Θ. Τριανταφύλλου 2005).

Οι 50 επαρχίες συστήνονται από το επαρχιακό συμβούλιο του οποίου τα μέλη προέρχονται από τα δημοτικά συμβούλια. Το κυβερνητικό συμβούλιο το συνθέτουν ο πρόεδρος και βουλευτές οι οποίοι τον βοηθούν στο να ασκήσει τα κυβερνητικά του καθήκοντα. Ο πρόεδρος εκλέγεται από το επαρχιακό συμβούλιο και ηγείται της κυβέρνησης και της Διοίκησης της επαρχίας.

Σε επίπεδο ΤΑ α' βαθμού υπάρχουν 8.089 δήμοι οι οποίοι έχουν δομές αντίστοιχες με αυτές της επαρχίας. Οι αρμοδιότητές τους καλύπτουν θέματα βασικών υποδομών (ύδρευση, ενέργεια, επικοινωνίες), εκπαίδευσης (επί όλων των ζητημάτων), πολιτισμού (κινηματογράφοι, θέατρα, αθλητικές εγκαταστάσεις), κοινωνικής προστασίας (γηρατειά, νοσοκομεία τοπικά) και προστασίας περιβάλλοντος (κατά το μέτρο του χώρου τους).

**ΦΙΝΛΑΝΔΙΑ**<sup>653</sup>: Η αποκέντρωση είναι πολύ ισχυρή με τους δήμους ως ΤΑ α' βαθμού. Οι δήμοι έχουν αρμοδιότητα για θέματα υποδομών και βασικών λειτουργιών (ύδρευσης, αποχέτευσης, ενέργειας, θέρμανσης, διαχείρισης απορριμάτων, κατασκευής και συντήρησης δρόμων, για την

652 Στοιχεία από την διπλωματική εργασία Ευ.Σπαθή 2002 και Ράλλη Γκέκα 2000:67επ. Επιπλέον από διάφορες κυβερνητικές ιστοσελίδες.

653 Στοιχεία από την διπλωματική εργασία Ευ.Σπαθή 2002 και Ράλλη Γκέκα 2000: 67επ. Επιπλέον από διάφορες κυβερνητικές ιστοσελίδες.

κυκλοφορία σε αυτούς, για την τοπική χωροταξία), για θέματα εκπαίδευσης (γενική εκπαίδευση, μεταφορά και σίτιση μαθητών, αμοιβές προσωπικού), πολιτισμού (θέατρα, βιβλιοθήκες, μουσεία, πινακοθήκες), κοινωνικής προστασίας (γενική και ειδική περίθαλψη, παιδική μέριμνα, φροντίδα ηλικιωμένων και αναπήρων, στέγαση, στήριξη απόρων) και προστασίας περιβάλλοντος (όλα τα ζητήματα).

**ΑΥΣΤΡΙΑ**<sup>654</sup>: Το κράτος είναι ομοσπονδιακό με τις ομόσπονδες πολιτείες να κατέχουν σημαντική εξουσία και τους δήμους ως ΤΑ α' βαθμού. Οι δήμοι έχουν αρμοδιότητα για θέματα υποδομών και βασικών λειτουργιών (ύδρευσης, αποχέτευσης, ενέργειας, θέρμανσης, διαχείρισης απορριμμάτων, κατασκευής και συντήρησης δρόμων, για την κυκλοφορία σε αυτούς, για την τοπική χωροταξία), για θέματα εκπαίδευσης (συντήρηση σχολείων, ωράρια), πολιτισμού (θέατρα, βιβλιοθήκες, μουσεία, πινακοθήκες, αθλητικά κέντρα), κοινωνικής προστασίας (τοξικομανείς, παιδική μέριμνα, φροντίδα ηλικιωμένων και αναπήρων, στέγαση, στήριξη απόρων) και προστασίας περιβάλλοντος (δάση). Επιπλέον, έχουν σημαντικές αρμοδιότητες επί θεμάτων οικονομικής ανάπτυξης (οικονομικές δραστηριότητες, αδειοδοτήσεις, επιβολή φορολογίας, αγορανομικοί έλεγχοι κ.α.). Οι πολιτείες που συγκροτούν το ομοσπονδιακό κράτος έχουν αρμοδιότητες σε θέματα πολιτισμού, προστασίας περιβάλλοντος και στα σπουδαιότερα ζητήματα κοινωνικής πολιτικής. Υφίσταται δυνατότητα εκχώρησης αρμοδιοτήτων προς τους δήμους. Η ΚΔ συγκροτείται από 11 υπουργεία (Μακρυδημήτρης 2007:98), σύμφωνα με τις διατάξεις εκτελεστικού του Συντάγματος νόμου, στον οποίο προσδιορίζεται και ο τομέας δράσης και η οργάνωσή καθενός εξ αυτών.

**ΙΡΑΝΑΝΔΙΑ**<sup>655</sup>: Η αποκέντρωση δεν είναι πολύ ισχυρή με τους δήμους ως ΤΑ α' βαθμού. Οι δήμοι έχουν αρμοδιότητα για θέματα υποδομών και βασικών λειτουργιών (ύδρευσης, αποχέτευσης, ενέργειας, θέρμανσης, διαχείρισης απορριμμάτων, κατασκευής και συντήρησης δρόμων, για την κυκλοφορία σε αυτούς, για την τοπική χωροταξία) και προστασίας περιβάλλοντος. Σε θέματα εκπαίδευσης, πολιτισμού, κοινωνικής προστασίας έχουν περιορισμένες αρμοδιότητες.

**ΒΕΛΓΙΟ**<sup>656</sup>: Παρότι είναι ομοσπονδιακή χώρα (δύο ομόσπονδες χώρες και η πρωτεύουσα Βρυξέλλες) διαθέτει αποκέντρωση αρκετά ισχυρή με τους δήμους ως ΤΑ α' βαθμού και τις περιφέρειες ως β' βαθμού. Οι δήμοι έχουν αρμοδιότητα για θέματα υποδομών και βασικών λειτουργιών (ύδρευσης, αποχέτευσης, ενέργειας, θέρμανσης, διαχείρισης απορριμμάτων, κατασκευής και συντήρησης δρόμων, για την κυκλοφορία σε αυτούς, για την τοπική χωροταξία), για θέματα εκπαίδευσης (γενική εκπαίδευση, μεταφορά και σίτιση μαθητών, αμοιβές προσωπικού),

---

654 Ράλλης Γκέκας 2000:67επ. Δεληθέου 2008:38. Επιπλέον, διάφορες κυβερνητικές ιστοσελίδες.

655 Ράλλης Γκέκας 2000:67επ. Δεληθέου 2008:41. Επιπλέον, διάφορες κυβερνητικές ιστοσελίδες.

656 Ράλλης Γκέκας 2000:67επ. Δεληθέου 2008:38-40.

πολιτισμού (θέατρα, βιβλιοθήκες, μουσεία, πινακοθήκες) και κοινωνικής προστασίας (γενική και ειδική περίθαλψη, παιδική μέριμνα, φροντίδα ηλικιωμένων και αναπήρων, στέγαση, στήριξη απόρων). Οι περιφέρειες έχουν αρμοδιότητα σε θέματα οικονομικής ανάπτυξης και προστασίας περιβάλλοντος (επί όλων των ζητημάτων). Η ΚΔ συγκροτείται από 14 υπουργεία (Μακρυδημήτρης 2007:100).

**ΔΑΝΙΑ<sup>657</sup>**: Η αποκέντρωση είναι πολύ ισχυρή<sup>658</sup> με 273 δήμους ως ΤΑ α' βαθμού και 14 περιφέρειες (κομητείες) ως ΤΑ β' βαθμού, ενώ υπάρχουν και 2 μητροπολιτικές περιοχές. Οι δήμοι έχουν αρμοδιότητα για θέματα υποδομών και βασικών λειτουργιών (ύδρευσης, αποχέτευσης, ενέργειας, θέρμανσης, διαχείρισης απορριμάτων, κατασκευής και συντήρησης δρόμων, για την κυκλοφορία σε αυτούς, για την τοπική χωροταξία και πολεοδομία), για θέματα εκπαίδευσης (πρωτοβάθμια εκπαίδευση, αμοιβές προσωπικού), πολιτισμού (θέατρα, βιβλιοθήκες, μουσεία, πινακοθήκες), κοινωνικής προστασίας (παιδική μέριμνα, φροντίδα ηλικιωμένων και αναπήρων, στέγαση, στήριξη απόρων) και προστασίας περιβάλλοντος (όλα τα ζητήματα). Επιπλέον, έχουν αρμοδιότητα για την υποστήριξη της απασχόλησης και για την οικονομική ανάπτυξη (χρηματοδοτήσεις). Οι περιφέρειες έχουν αρμοδιότητες εκπαίδευσης (δευτεροβάθμια εκπαίδευση), κοινωνικής προστασίας (νοσοκομειακή περίθαλψη) και ειδικά θέματα περιβάλλοντος.

**ΔΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ<sup>659</sup>**: Η αποκέντρωση είναι πολύ ισχυρή με 118 δήμους ως ΤΑ α' βαθμού. Οι δήμοι έχουν εκτεταμένη αρμοδιότητα (που εξικνείται σε κανονιστική αυτονομία, τοπικά δημοψηφίσματα κλπ) πάνω σε θέματα υποδομών και βασικών λειτουργιών (ύδρευσης, αποχέτευσης, διαχείρισης απορριμάτων, κατασκευής και συντήρησης δρόμων, για την κυκλοφορία σε αυτούς, για την τοπική χωροταξία και πολεοδομία), για θέματα εκπαίδευσης (πρωτοβάθμια εκπαίδευση, συντήρηση κτιρίων), πολιτισμού (θέατρα, αθλητικές εγκαταστάσεις), κοινωνικής προστασίας (περίθαλψη, παιδική μέριμνα, φροντίδα ηλικιωμένων και αναπήρων, στέγαση, στήριξη απόρων) και προστασίας περιβάλλοντος. Επιπλέον, έχουν αρμοδιότητα και σε θέματα απασχόλησης.

#### **VI.4 Διεθνείς Οργανισμοί**

Τα θέματα που διαπραγματευόμαστε δεν έχουν περάσει απαρατήρητα από τους διεθνείς οργανισμούς, πολλοί των οποίων τα έχουν επεξεργαστεί εδώ και αρκετό καιρό.

Ο ΟΗΕ από τα πρώτα χρόνια της λειτουργίας του, προκειμένου να παρέχει συνδρομή τεχνικής φύσεως σε χώρες υπό ανάπτυξη, συνέστησε στο τμήμα Οικονομικών και Κοινωνικών

657 Ράλλης Γκέκας 2000:67επ. και αναλυτικά σε Π.Μαίστρος 2009:296επ.

658 Είναι ενδεικτικό πως το 70% των δημοσίων δαπανών πραγματοποιείται από την Αυτοδιοίκηση, 24% από τις περιφέρειες και 46% από τους δήμους... (ΚΕΔΚΕ 2000/2:54)

659 Ράλλης Γκέκας 2000:67επ. Επιπλέον, από διάφορες κυβερνητικές ιστοσελίδες..

Υποθέσεων, ειδική επιτροπή εμπειρογνομόνων (1962). Η επιτροπή αυτή, εξετάζοντας θέματα στους τομείς της Γεωργίας, της Εκπαίδευσης, της Υγείας, της Πρόνοιας και των Δημοσίων Έργων, δέχτηκε την **αποκέντρωση ως βασική αρχή οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης**, την οποία όρισε ως εξής: *“Αποκέντρωση είναι η μεταβίβαση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων από το κέντρο προς την περιφέρεια, είτε δια της μεταβίβασης αυτών σε μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης ή λοιπούς τοπικούς οργανισμούς ειδικής αρμοδιότητας (devolution), είτε δια της αποσυγκεντρώσεως, δηλαδή της παροχής εξουσιοδοτήσεως προς τα περιφερειακά κρατικά όργανα για λήψη αποφάσεων επί θεμάτων τοπικής σημασίας<sup>660</sup>”*. Ο ορισμός αυτός ωστόσο δημιούργησε οξύτατα προβλήματα ορολογίας αφού η αποκέντρωση και η αποσυγκέντρωση, όπως ήδη είδαμε, για πολλούς συγγραφείς δεν συμπίπτουν ενώ πολλοί θεωρητικοί καταχωρούν την ΤΑ ως μορφή αποσυγκέντρωσης. Ο ΟΗΕ συνεπώς χρησιμοποιεί την έννοια της αποκέντρωσης υπό την ευρεία της σημασία, ως κατεύθυνσης απόφασης και δράσης ανεξαρτήτως των οργάνων που αναλαμβάνουν να την υλοποιήσουν. Η εννοιολόγηση αυτή ταιριάζει βέβαια σε συστήματα διοίκησης, τα οποία εξ ορισμού αποσκοπούν στη διευκόλυνση της αποτελεσματικότητας αλλά δεν ταιριάζει σε νομικά συστήματα διάκρισης, όπου σημασία έχει η συγκρότηση και η καθεστωτική λειτουργία του οργάνου, αν είναι υπηρεσία ή νομικό πρόσωπο κλπ. Για τις ανάγκες της οικονομικής ανάπτυξης πάντως, ο νομικός φορμαλισμός συνιστά μάλλον εμπόδιο παρά βοηθάει σε κάτι. Όπως έχει τονιστεί, *“ο ορισμός αυτός (του ΟΗΕ) εξυπηρετεί πρακτικούς σκοπούς, διότι αποφεύγοντας το κριτήριο του οργάνου το οποίο λαμβάνει την απόφαση, βασίζεται στο κριτήριο του τόπου. Πράγματι εκείνο το οποίο ενδιαφέρει τον πολίτη μιας απομακρυσμένης περιοχής, δεν είναι το όργανο το οποίο θα υπογράψει την συγκεκριμένη απόφαση... διότι για τον πολίτη είναι αδιάφορο αν η απόφαση περί χορηγήσεως της αδείας θα υπογραφεί από το Δήμαρχο της πόλεως στην οποία αυτός κατοικεί ή από τον αρμόδιο επιθεωρητή συγκοινωνιών που εδρεύει στην πόλη, αρκεί να καταστεί δυνατή η εξυπηρέτησή του επιτοπίως”* (Φαναριώτης 1999:204). Παρότι η παρατήρηση μπορεί να ελεγχθεί για απλουστευτικότητα και υποτίμηση άλλων παραγόντων, ωστόσο κάνει φανερή, για άλλη μια φορά την ιδιότητα με την οποία καταξιώνονται οι δημόσιες λειτουργίες και η οποία πρέπει να διέπει τη δράση τους, αυτήν της αποτελεσματικότητας!

Σε συνέχεια των παραπάνω γενικότερων θεωρήσεων, ο ΟΗΕ κατέταξε τα συστήματα αποκέντρωσης *“σε κατηγορίες με κριτήριο το βαθμό εξάρτησης των μονάδων τοπικού επιπέδου από την Κεντρική Διοίκηση”* (Φαναριώτης 1999:233), οπότε προέκυψαν τα εξής συστήματα:

- Το περιεκτικό Σύστημα (Comprehensive System)
- Το συμμετοχικό Σύστημα (Partnership System)
- Το δυαδικό Σύστημα (Dual System)
- Το ενιαίο Διοικητικό Σύστημα (Integrated Administrative System), καθένα βέβαια με τα

πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματά του ενώ εναπόκειται στο κάθε κράτος, να επιλέξει ποιο είναι εκείνο που ανταποκρίνεται καλύτερα στις ιδιαίτερες ανάγκες του. Σε κάθε περίπτωση και ανεξαρτήτως της συχνότητας ή της πιστότητας με την οποία υιοθετούνται και εφαρμόζονται τα συστήματα αυτά<sup>661</sup>, ο Οργανισμός έχει συσσωρευμένη εμπειρία πολλών ετών<sup>662</sup>, τόσο από χώρες του ονομαζόμενου (παλαιότερα) τρίτου κόσμου<sup>663</sup> όσο και από χώρες της πρώην Σοβιετικής Ένωσης. Ειδικά οι τελευταίες, σε ορισμένες περιπτώσεις χρειάστηκε να οικοδομήσουν την ΤΑ σχεδόν εξ αρχής<sup>664</sup>, με αυτό να γίνεται ιδιαίτερα φανερό σε εκείνες εξ αυτών που έγιναν μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Γ.Καφαντάρη 2005: 8επ).

Επειτα συνεπώς από γόνιμη εργασία άνω του μισού αιώνα, οι σύγχρονες τάσεις είναι οι εξής: -“Γενική και εκ βάθρων αναδιάρθρωση των Διοικητικών συστημάτων. Η γενική αναδιάρθρωση των συστημάτων, αποβλέπει στον δραστικό περιορισμό των επιπέδων Διοικήσεως σε συνδυασμό με τον δραστικό περιορισμό των μονάδων που λειτουργούν σε κάθε επίπεδο... ώστε να εξασφαλίζονται αφ' ενός μεν οικονομίες κλίμακας στη λειτουργία του συστήματος, αφ' ετέρου δε ένα αποδοτικό σύστημα συντονισμού και μεγιστοποίησης της απόδοσης των υπηρεσιών”...

-“Συμπίεση του μεγέθους και της Ιεραρχικής Κλίμακας των οργανισμών. Η τάση αυτή αποβλέπει στον περιορισμό του μεγέθους των οργανισμών, ώστε να εξασφαλίζεται η ύπαρξη και λειτουργία ευέλικτων και αποτελεσματικών οργανισμών, ικανών να προσαρμόζονται στις συνεχώς μεταβαλλόμενες συνθήκες”...

- “Ο πλήρης αναπροσανατολισμός της αποστολής και του έργου των οργανισμών. Η αντίληψη αυτή αποβλέπει στην μεγιστοποίηση των δυνατοτήτων εξυπηρέτησης του κοινού, το οποίο στην προκειμένη περίπτωση αποτελεί την πελατεία των οργανισμών...” (Φαναριώτης 1999:241).

Πέραν των παραπάνω τάσεων σε επίπεδο οργάνωσης και λειτουργίας, όσον αφορά το επίμαχο θέμα του καταμερισμού των αρμοδιοτήτων, ο Φαναριώτης ακολουθώντας διάφορα διεθνή πρότυπα υιοθετεί την κατανομή σε,

“α. Κατηγορία άμεσων Υπηρεσιών (*Direct Services*)

β. Κατηγορία υπηρεσιών υποστήριξης (*Supporting Services*)

γ. Κατηγορία Υπηρεσιών Γενικής Αναπτύξεως (*Over all Development Services*)”, οι οποίες και κατανέμονται “αυτομάτως” στα τρία επίπεδα διοίκησης (1999:245).

Από τους άλλους διεθνείς οργανισμούς με σημαντική ενασχόληση με θέματα Διοίκησης, ο

---

661 DECENTRALIZATION: A SAMPLING OF DEFINITIONS. (Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the ...

662 Decentralization refers to the global trend of devolving the responsibilities of ...Published in cooperation with the United Nations and the United Nations Centre ...

663 UNHabitat:Fiscal Decentralisation in Philippines - UN Habitat has published a new reports titled Fiscal Decentralisation in Philippines .This report examines the ...

664 Σχετικές αναφορές σε βιβλιοθήκη UNTC και αργότερα του UNDP που το διαδέχτηκε καθώς και σε σχετικές υποστηρικτικές πρωτοβουλίες του ΕΚΔΔ και του Υπουργείου Εξωτερικών προς τις Βαλκανικές χώρες στο πλαίσιο της Διεθνούς Αναπτυξιακής Βοήθειας (DAC) αρχικά και του Ελληνικού Σχεδίου Οικονομικής Ανασυγκρότησης των Βαλκανίων αργότερα (Ε.Σ.Ο.Α.Β. 2000-2006)

ΟΟΣΑ<sup>665</sup> που ήδη αναφέραμε για την δραστηριοποίησή του στην προσπάθεια βελτίωσης των Διοικήσεων των κρατών-μελών (OECD/SIGMA, Support for Improvement in Governance and Management)<sup>666</sup>, έχει χρόνια που ασχολείται με τη Δημόσια Διαχείριση και Διακυβέρνηση ως ξεχωριστό του πρόγραμμα (PUMA). Στόχος του προγράμματος αυτού είναι “η ενσωμάτωση των Τεχνολογιών της Πληροφορικής και των Επικοινωνιών και τον eGovernment στη διαδικασίες της Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης” (Ευ.Μπουντάλης 2005). Στο πλαίσιο αυτών του των ερευνών-μελετών, ο ΟΟΣΑ, σε συνεργασία με το ΔΝΤ και την Παγκόσμια Τράπεζα έχει καταυγάσει τις αρχές της καλής διακυβέρνησης που είναι οι εξής:

- **Συμμετοχή και Λογοδοσία**
- **Αποτελεσματικότητα**
- **Ποιότητα νομικών ρυθμίσεων**
- **Εφαρμογή της νομιμότητας**
- **Ελεγχος της Διαφθοράς**

Επιπλέον, ο ΟΟΣΑ και το ΔΝΤ, κατόπιν άλλων ερευνών-μελετών τους, προτείνουν μια κατηγοριοποίηση των πεδίων ανάπτυξης κρατικών πολιτικών, τα οποία περιορίζουν στα εξής 10 (COFOG): Γενικές δημόσιες υπηρεσίες, Αμυνα, Δημόσια τάξη & ασφάλεια, Οικονομικά θέματα, Περιβαλλοντική προστασία, Οικιστική & κοινωνική μέριμνα, Υγεία, Αναψυχή, πολιτισμός και θρησκεία, Εκπαίδευση, Κοινωνική προστασία.

Τελευταία, σε σχέση με τα όσα εξετάζουμε αλλά προφανώς μείζονος σημασίας, είναι οι προτάσεις του ΟΟΣΑ για κατηγοριοποίηση των κρατικών λειτουργιών-αρμοδιοτήτων, αφενός με κριτήριο την παρεχόμενη εξουσία σε δύο δίδυμους τύπους (αποκλειστικές-συντρέχουσες, αποφασιστικές-γνωμοδοτικές) και αφετέρου με κριτήριο τις παραγόμενες εκροές, στους εξής τέσσερις τύπους<sup>667</sup>:

- **Επιτελικές**
- **Υποστηρικτικές**

---

665 Ο οποίος στην ιστοσελίδα του έχει ως λογότυπο τη φράση “καλύτερες πολιτικές για καλύτερες ζωές” (Better policies for better lives). Σύμφωνα με τον ίδιο τον Οργανισμό, αυτός είναι «...ένας μοναδικός χώρος συζητήσεων όπου οι κυβερνήσεις συνεργάζονται για την αντιμετώπιση των οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών προκλήσεων της παγκοσμιοποίησης» ενώ «...παρέχει το χώρο όπου οι κυβερνήσεις μπορούν να συγκρίνουν εμπειρίες πολιτικής, να αναζητήσουν απαντήσεις σε κοινά προβλήματα, να εντοπίσουν καλές πρακτικές και να συντονίσουν εσωτερικές και διεθνείς πολιτικές»...

666 Για την προσπάθεια αυτή, στην ιστοσελίδα [www.sigmaxweb.org](http://www.sigmaxweb.org) όπου καταγράφονται οι μείζονες περιοχές ενδιαφέροντος του Οργανισμού, που είναι 1) το νομικό πλαίσιο, οι δημόσιες υπηρεσίες, η Διοικητική Δικαιοσύνη και ακεραιότητα, 2) οι εξωτερικοί και εσωτερικοί ελεγκτικοί μηχανισμοί και οι δημοσιονομικοί έλεγχοι, 3) Οι προμήθειες του Δημοσίου και 4) η δημόσια πολιτική και τα συστήματα ρύθμισης.

667 OECD (2009f) “Improving the quality of public services”, αδημοσίευτο κείμενο εργασίας 2009 και ανακοίνωση ομάδας εργασίας (Αντιγ. Μακρυγιάννη, Κ. Μπούας, Αν. Κουρέτα κ.α.) σε 4<sup>ο</sup> συνέδριο διοικητικών επιστημόνων, Θεσσαλονίκη, 1-2 Δεκεμβρίου 2011. Πρόσφατα σε OECD, GREECE, review of central Administration, Feb 2012, p. 185



- **Εκτελεστικές-παροχικές**
- **Ελεγκτικές**

υιοθετώντας απόψεις που έχουν αναδειχθεί από τη θεωρία (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:133), η οποία μπορεί να γίνει δεκτή στο σύνολό της, γιατί είναι ξεκάθαρο όχι μόνο το χρησιμοποιούμενο κριτήριο αλλά και εμφανής η χρησιμότητά της τυπολογίας. Οι παροχικές εντάσσονται μια χαρά στις εκτελεστικές, των οποίων όμως ο τίτλος, όπως ήδη δείξαμε, δεν είναι ο επιτυχέστερος στα ελληνικά. Επιπλέον σε κάθε μία από τις κατηγορίες αυτές εντάσσονται μια σειρά ενεργειών που προσδιορίζουν το περιεχόμενό τους (έκθεση ΟΟΣΑ 2011:185). Εχουμε έτσι, τις εξής υποκατηγορίες:

**Στις επιτελικές:**

- Τον στρατηγικό σχεδιασμό
- την απλούστευση διαδικασιών
- την αξιολόγηση αποτελεσμάτων
- τον οικονομικό προγραμματισμό
- τον συντονισμό
- την επικοινωνία/διαχείριση γνώσης
- την παρακολούθηση αποτελεσματικής πολιτικής

**Στις υποστηρικτικές:**

- την οικονομική λειτουργία και διαχείριση πόρων
- την οργανωτική λειτουργία της υπηρεσίας/Διοίκησης Ανθρώπινων Πόρων
- την υποστήριξη Τεχνολογίας Πληροφορικής

**Στις εκτελεστικές:**

- Τις αδειοδοτήσεις προς τους πολίτες
- Τις αδειοδοτήσεις προς τις επιχειρήσεις
- Τις πιστοποιήσεις
- Τις εγκρίσεις προς τους πολίτες
- Την πληροφόρηση

**Στις ελεγκτικές:**

- τις επιθεωρήσεις

Τις υποκατηγορίες αυτές μπορούμε να εμπλουτίσουμε με κάποιες επιπλέον (ειδικά τις ελεγκτικές, όπου μπορούν να προστεθούν οι έρευνες-αναζητήσεις στοιχείων, εξετάσεις και προπάντων οι συγκριτικές αξιολογήσεις) και να αποσαφηνίσουμε ορισμένες εξ αυτών (πχ αυτήν του συντονισμού), ώστε να γίνουν περισσότερο χρηστικές. Επιπλέον, πρέπει να σημειώσουμε εδώ ότι η σύγχρονη τάση σε όλο και μεγαλύτερο αριθμό χωρών-μελών του ΟΟΣΑ είναι η ανάθεση των

υποστηρικτικών λειτουργιών (όπως η διοίκηση ανθρωπίνων πόρων, υπηρεσίες ΤΠΕ, λογιστική ασφάλεια, μεταφορές, διαχείριση εγκαταστάσεων) σε κοινές υπηρεσίες, οριζόντια, για ολόκληρη την ΚΔ<sup>668</sup>. Η επιλογή αυτή αναμένεται να επιφέρει την εξοικονόμηση πόρων, λόγω της οικονομίας κλίμακας που θα δημιουργηθεί. Η επιτυχία πάντως της επιλογής δεν πρέπει να θεωρείται εξασφαλισμένη καθότι δεν λαμβάνονται υπόψη καθόλου κάποιοι παράγοντες, όπως η κουλτούρα των υπηρεσιών και η άτυπη οργάνωση... Πέραν των παραπάνω, ο Οργανισμός έχει εξετάσει αρκετά και φαίνεται να διαθέτει σήμερα σημαντική τεχνογνωσία σε όλα τα συστήματα-μορφές του μάνατζμεντ που βρίσκονται στην επικαιρότητα. Συγκεκριμένα, έχει ερευνήσει καταρχήν το ακανθώδες θέμα της διοικητικής μεταρρύθμισης<sup>669</sup> και των όρων επιτυχούς ανάληψής της, που απασχολεί πολλά κράτη, ιδιαίτερα αυτά της ανατολικής Ευρώπης<sup>670</sup>. Άλλο κρίσιμο ζήτημα είναι αυτό του στρατηγικού προσανατολισμού των δημοσίων αρχών και οργανισμών<sup>671</sup> προκειμένου να αντιμετωπίσουν ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον. Ομοίως, για τα ζητήματα της διαφάνειας και της λογοδοσίας στον δημόσιο τομέα<sup>672</sup>, σε μια προσπάθεια καταπολέμησης της διαφθοράς που γιγαντώνεται σε πολλά κράτη. Σε σχέση με τα θέματα που εξετάζουμε, ο ΟΟΣΑ έχει ασχοληθεί διεξοδικά και με το Μάνατζμεντ Επιδόσεων<sup>673</sup> και με το Μάνατζμεντ Ποιότητας<sup>674</sup> συνεισφέροντας πολλά όχι τόσο στον σχετικό στοχασμό όσο στους όρους υλοποίησης τέτοιων προτάσεων.

Στον επιστημονικό χώρο της Δημόσιας Διοίκησης, εδώ και μισόν αιώνα περίπου δραστηριοποιούνται αρκετά ινστιτούτα, με σημαντικότερα το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Δημόσιας Διοίκησης (EIPA, Μάαστριχτ)<sup>675</sup> και το Διεθνές Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών (IIMS). Το πρώτο δραστηριοποιείται στα πεδία της διαμόρφωσης-λήψης αποφάσεων, των ευρωπαϊκών πολιτικών, του ευρωπαϊκού δημόσιου μάνατζμεντ, του κοινοτικού δικαίου αλλά και τα περιφερειακά θέματα, που ιδίως μας ενδιαφέρουν εδώ. Επιπλέον, ενθαρρύνει τα κράτη και τις υπηρεσίες να εισάγουν συστήματα ποιότητας (μέσω του European Public Sector Award) και υποστηρίζει όσους το αποφασίζουν παρέχοντας τεχνογνωσία (μέσω του γνωστού Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης -ΚΠΑ). Το δεύτερο, αφενός διαθέτει παραρτήματα σε πολλά κράτη<sup>676</sup> και αφετέρου,

---

668 OECD (2010b): *Public Administration after 'New Public Management'*, OECD Publishing, Paris, 2010

669 OECD (2009k): "Supporting administrative change", αδημοσίευτο κείμενο εργασίας OECD 2009

670 Βλ. Ομιλίες εκπροσώπων κρατών της ανατολικής Ευρώπης και του Καυκάσου, σε συνέδριο Κοινωνικού Πολύκεντρου ΑΔΕΔΥ: "Δημόσια Διοίκηση: Προστασία και ποιότητα Δημοσίων Υπηρεσιών-Διεθνείς Τάσεις", πρακτικά διεθνούς συνεδρίου που πραγματοποιήθηκε στην Αθήνα, τον Νοέμβριο 2007.

671 OECD (2009j) "Strategic planning: Supporting coherent policy making and effective regulation (documentation centres)", αδημοσίευτο κείμενο εργασίας OECD 2009

672 OECD (2009l) "Transparency and accountability in public service", αδημοσίευτο κείμενο εργασίας OECD 2009

673 OECD (2009i) "Performance management as a strategic planning tool", αδημοσίευτο κείμενο εργασίας 2009.

674 OECD (2009f) "Improving the quality of public services", αδημοσίευτο κείμενο εργασίας 2009.

675 Περισσότερα στην ιστοσελίδα [www.eipa.nl/](http://www.eipa.nl/)

676 Στην Ελλάδα το εκπροσωπεί το Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών (ΕΙΔΕ) με το ενδιαφέρον του να εστιάζεται κυρίως στο δημόσιο δίκαιο και στις θεσμικές μεταβολές

οργανώνει κάθε δύο χρόνια ένα ανοιχτό συνέδριο<sup>677</sup>, σε διαφορετική χώρα και με διαφορετική θεματολογία. Από τον τεράστιο πλούτο των ιδεών-απόψεων που έχουν συσσωρευθεί, καταγράφουμε μόνο δύο σχόλια που φαίνονται ιδιαίτερα ενδιαφέροντα. Τονίζοντας την τεράστια σημασία που έχει η διοικητική ικανότητα, σύνεδρος κατά το τακτικό συνέδριο του Ινστιτούτου, στο Μπακού του Αζερμπαϊτζάν (2005) με θέμα την αποκεντρωση, είπε<sup>678</sup> ότι “τα ισχυρά κράτη μπορούν να αποκεντρωθούν, τα ανίσχυρα άμα προσπαθήσουν να αποκεντρωθούν, διαλύονται...”. Σε μία άλλη ενδιαφέρουσα περίπτωση, στο συνέδριο στο Ελσίνκι της Φινλανδίας (2009), με θέμα τη Διοικητική Μεταρρύθμιση, όπου αναδείχθηκαν πολλές Διοικήσεις για τις προόδους τους σε διάφορους τομείς (πχ η Εσθονία για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και η Βουλγαρία για την ΤΑ), η Ελλάδα παρουσιάστηκε ως το αντιπαράδειγμα<sup>679</sup> σε θέματα μεταρρύθμισης, καθόσον δεν είχε πετύχει τίποτα από τα όσα είχε κατά καιρούς δρομολογήσει...

## VI.5 Συμπεράσματα

Στα προηγμένα από πλευράς συγκρότησης της Διοίκησής τους, ευρωπαϊκά κράτη (Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία, Βρετανία) τα οποία εδώ και πάνω από δύο αιώνες διαθέτουν αναπτυγμένες γραφειοκρατίες, το εξεταζόμενο πρόβλημα και όταν κάποιες στιγμές τέθηκε (σε εποχές μείζονος αναδιοργάνωσης), δεν είχε την ένταση που έχει στην Ελλάδα. Οι Διοικήσεις εκείνες, οι οποίες έχουν οργανωθεί, ως ανοιχτά συστήματα, δεκτικά στις απαιτήσεις του περιβάλλοντός τους και λειτουργούν με βάση αρχές και κανόνες της Διοικητικής Επιστήμης, έχουν παγιοποιήσει τέτοιες λειτουργίες-διαδικασίες, οι οποίες φαίνεται πως αποδίδουν εκείνα που αναμένονται από αυτές. Σε τέτοια, οργανωτικά αναπτυγμένα και εκσυγχρονισμένα από σκοπιάς διοικητικής λειτουργίας περιβάλλοντα, ακόμα και οι σχετικά χαλαρές ή οι λανθασμένες κατανομές αρμοδιοτήτων και οι τυχόν συγχύσεις που ανακύπτουν, δεν δημιουργούν μείζονα προβλήματα. Και αυτό συμβαίνει γιατί, εντός του οργανωμένου και λειτουργικού συστήματός τους, οι λύσεις δίνονται σχετικά εύκολα είτε με αναγωγή του προβλήματος στο υπερ-κείμενο επίπεδο (αποστολή, δημόσια πολιτική που βρίσκεται σε εξέλιξη, στρατηγική οργανισμού κλπ) είτε στο υπο-κείμενο (μέσω του προσδιορισμού των ευθυνών, των περιγραφών θέσης και των συγκεκριμένων καθηκόντων). Ετσι, ενώ δεν είναι απίθανο οι διάφορες δομές και διαδικασίες να παρουσιάζουν χάσματα, η συνολική ικανοποιητική συνεργασία των διαφόρων υποσυστημάτων, ξεπερνά τις όποιες οργανωσιακές ατέλειες. Αυτό όμως εκδηλώνεται με τη σπουδαία εσωτερική διοικητική τους πραγματικότητα, την

---

677 Το 2001, το συνέδριο πραγματοποιήθηκε στην Ελλάδα, στην Βουλιαγμένη με μεγάλη επιτυχία σε επίπεδο συμμετοχών και ανακοινώσεων. Εκδόθηκε μάλιστα, προκαταβολικά, και σχετικός τόμος με επιμέλεια των καθηγητών Επ.Σπηλιωτόπουλου και Αντ.Μακρυδημήτρη, για την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση...

678 Σχόλια συνέδρων ελληνικής αποστολής σε ιστοσελίδα ΔΕΕ, Φθινόπωρο 2005

679 Σχόλια καθηγητή Δ.Αργυριάδη, προέδρου ΔΕΕ, που είχε λάβει μέρος στο συνέδριο, σε ιστοσελίδα ΔΕΕ, Ιούλιος 2009 [www.dee.gr](http://www.dee.gr)

οποία συνθέτουν σύγχρονες μορφές μάνατζμεντ, στρατηγικές στοχεύσεις, παράλληλες οικονομικές αποτυπώσεις και οργανωτικές αρχιτεκτονικές που μπορούν να υλοποιούν όλα τα προηγούμενα.

Οπωσδήποτε, κρατάμε τον μηχανισμό της ρητής καταγραφής των αρμοδιοτήτων σε έναν βασικό-θεσμικό νόμο, το οποίο έχουν πετύχει η Γαλλία, η Γερμανία και η Ιταλία. Στην τελευταία ιδίως, αφού στον νόμο προσδιοριστούν τα πεδία άσκησης εξουσίας, ορίζεται χαρακτηριστικά ότι ο τρόπος παρέμβασης κάθε κρατικού οργάνου, προσδιορίζεται ενιαία σε άλλες διατάξεις του ίδιου νόμου, ώστε να είναι όλα ευχερώς προσβάσιμα και χρηστικά. Συνοψίζοντας και γενικεύοντας τις διαπιστώσεις μας από τις ευρωπαϊκές Διοικήσεις μπορούμε να σημειώσουμε τα εξής:

Η ΚΔ στα ευρωπαϊκά κράτη, συνήθως συγκροτημένη σε λίγα όργανα ευρείας αρμοδιότητας (υπουργεία), διακρίνεται από τον κυρίως επιτελικό της χαρακτήρα, με σαφή στρατηγικό προσανατολισμό και κατά συνέπεια φαίνεται να της αντιστοιχεί ένας ρόλος εγκεφάλου.

Η ΠΔ στα ευρωπαϊκά κράτη, παρά την οργανωτική ποικιλομορφία της, αποτελεί τον εκτελεστικό βραχίονα των πολιτικών που σχεδιάζονται από την ΚΔ, ενώ φαίνεται να κρατά και έναν ρόλο επόπτη επί της ΤΑ.

Η ΤΑ στα ευρωπαϊκά κράτη, φαίνεται πως είναι ικανοποιητικά συγκροτημένη και τα όργανά της στελεχωμένα και αποτελεσματικά και αυτό φαίνεται να ισχύει και για τον α' βαθμό και για τον β' που υπάρχει σχεδόν παντού αλλά και τους επόμενους, όπου υφίστανται. Σε όλα τα κράτη ο σημαντικός ρόλος τους, ως οργάνων πολιτικής διαμεσολάβησης, συνιστά κοινή παραδοχή σε όλα και αυτό καθιστά την (αιρετή) ΤΑ ως κύριο συντελεστή-παράμετρο λειτουργίας του δημοκρατικού συστήματος. Πέραν αυτού του πρωταρχικού ρόλου που φαίνεται να μοιράζονται όλοι οι βαθμοί ΤΑ, οι υπόλοιποι ρόλοι διαφοροποιούνται αρκετά από βαθμό σε βαθμό και από χώρα σε χώρα.

Στους ΟΤΑ α' βαθμού φαίνεται να ανήκουν κατ' ελάχιστο, αρμοδιότητες που εντάσσονται στα πεδία της κατασκευής και συντήρησης βασικών υποδομών, της κοινωνικής προστασίας, του πολιτισμού, της προστασίας του περιβάλλοντος και (με διακυμάνσεις) της εκπαίδευσης. Αυτά τα πέντε πεδία φαίνεται πως συνιστούν έναν σκληρό πυρήνα προνομιακής όσο και αποκλειστικής δραστηριοποίησης των ΟΤΑ α' βαθμού.

Στους ΟΤΑ β' βαθμού φαίνεται να ανήκει κυμαινόμενος αριθμός, συνήθως δοτών αρμοδιοτήτων. Το σημαντικό όμως σε αυτές τις περιπτώσεις είναι το ότι σχεδόν παντού ένας νόμος διευκρινίζει πλήρως τα πράγματα...

Επί των ιδίων αξόνων κινείται και ο ΟΟΣΑ, ο οποίος έχει προτείνει συγκεκριμένη διάκριση-τυπολογία και ο ΟΗΕ αλλά κάπως πιο αόριστα, ενώ ανακοινώσεις και συζητήσεις στα διάφορα διεθνή φόρα, πρακτικές αρκετών κρατών και μελέτες ινστιτούτων, φαίνεται να ενισχύουν τόσο την προσφορότητα όσο και την αποτελεσματικότητα των παραπάνω προτάσεων του ΟΟΣΑ.

## Μ Ε Ρ Ο Σ Τ Ρ Ι Τ Ο

### Δ Ι Ο Ι Κ Η Σ Η και Δ Η Μ Ο Κ Ρ Α Τ Ι Α

#### ΚΕΦΑΛΑΙΟ VII: Η Διοίκηση στη Γ' ελληνική Δημοκρατία

“Αυτά που είχε να κάνει στο παρελθόν το κράτος πρέπει να τα κάνει σήμερα καλύτερα και σε συνθήκες πολύ πιο σύνθετες και αβέβαιες. Πάνω απ’όλα, το κράτος και η διοίκηση σήμερα δεν μπορεί να ορίζει και να πιέζει, πρέπει αντίθετα να μπορεί να πείθει, να επικοινωνεί με την κοινωνία και οι πολίτες να την εμπιστεύονται” (Αργυριάδης 1998).

#### VII.1 Εισαγωγή

Από τις αρχές της δεκαετίας του 80 ήδη ήταν φανερό, ότι η Δημοκρατία<sup>680</sup> είχε κερδίσει το πολιτικό παιχνίδι (Κασιμάτης 1980, Τσάτσος 1983, Bobio 1993, Γκίντενς 1998, Χελντ 2003, Κάνφορα 2009). Τα περισσότερα κράτη την είχαν υιοθετήσει ως πολίτευμα-τουλάχιστον τυπικά (66 κράτη το 1988), ενώ πολλές δυνάμεις σε όλα τα μέρη του κόσμου την επικαλούνταν, είτε ως πολιτικό στόχο είτε ως όνειρο είτε ως σύστημα υπό διαδικασία βελτίωσης... Κατά την επόμενη δεκαετία (του '90), η κατάσταση αυτή πήρε εκρηκτική ανάπτυξη, μετά την κατάρρευση των σοσιαλιστικών καθεστώτων σοβιετικού τύπου... Οι (κατ' όνομα τουλάχιστον) Δημοκρατίες έγιναν 99 το 1993, 117 το 1998 για να φτάσουν τις 121 το 2002 επί 192 συνολικά καταγραμμένων-αναγνωρισμένων κρατών. Ήταν το λεγόμενο από ορισμένους συγγραφείς “3ο κύμα εκδημοκρατισμού” (Huntington) ή όπως έχει λεχθεί παραστατικά, “..ο 20ος αιώνας αποδείχθηκε πως είναι ο αιώνας του δημοκρατικού Θριάμβου” (Dahl 2001:218). Από τη στιγμή που έγινε γενικώς αποδεκτό ότι “...η κρίση της πλειοψηφίας είναι προτιμότερη από το μέσο όρο των κρίσεων των μεμονωμένων μελών” (March-Simon 2003:299) σε συνδυασμό με το ότι “μια αναπτυσσόμενη και διαφοροποιημένη κοινωνία δεν συμβιβάζεται σε μια αυταρχική διαχείριση” (Schwartzberg 1984:270) ήταν λογικό επακόλουθο, “...η δημοκρατία (να) διεκδικεί στην εποχή μας το κύρος μιας καθολικά αποδεκτής αρχής οργάνωσης της πολιτείας με βάση τη λαϊκή κυριαρχία και την ισότητα των πολιτικών και ατομικών δικαιωμάτων των πολιτών” (Μακρυδημήτρης 2002:225).

Η Ελλάδα, ακολουθώντας τις δικές της πολιτικές εξελίξεις, κατέκτησε τη Δημοκρατία (κατά το 2ο κύμα) το 1974, ύστερα από την κατάρρευση του αυταρχικού καθεστώτος των συνταγματαρχών (1967-1974). Ένας αρκετά σύγχρονος και προσεκτικά διατυπωμένος καταστατικός χάρτης κατέγραψε και εμπέδωσε τις νέες σχέσεις και πολιτικοκοινωνικές ισορροπίες (Σύνταγμα 11ης-6-1975, όπως τροποποιήθηκε το 1986, το 2001 και το 2008).

---

680 Κατά τον γνωστό ορισμό του Αντ.Γκίντενς (1999), Δημοκρατία “είναι ένα σύστημα που ενέχει τον αποτελεσματικό ανταγωνισμό μεταξύ πολιτικών κομμάτων για τις θέσεις εξουσίας. Σε μία δημοκρατία λαμβάνουν χώρα τακτικές και δίκαιες εκλογές στις οποίες συμμετέχουν όλα τα μέλη του πληθυσμού. Το δικαίωμα της δημοκρατικής συμμετοχής συνοδεύεται από τις πολιτικές ελευθερίες-την ελευθερία της έκφρασης και της συζήτησης και την ελευθερία να οργανώνεις πολιτικές ομάδες και συλλόγους και να συμμετέχεις ελεύθερα σε αυτούς”.

Η Γ' ελληνική Δημοκρατία, όπως ονομάζεται (Μάνεσης, Αλιβιζάτος, Μαυριάς, Μακρυδημήτρης, Κοντιάδης, Λυριτζής, Νικολακόπουλος, Σωτηρόπουλος κ.α.), πορεύθηκε με μεγάλη επιτυχία στα πολιτικά μονοπάτια (εκλογές, κομματικοί ανταγωνισμοί, αντικατάσταση κυβερνήσεων, αντιμετώπιση κρίσεων κλπ) πετυχαίνοντας αξιοζήλευτη ομαλότητα. Παρά τη διεθνή αναγνώρισή της, την ένταξη και λειτουργία της (από 1-1-1981) εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης (την παλαιά ΕΟΚ), κάποιες σημαντικές αλλά αποσπασματικές επιτυχίες<sup>681</sup> και την αλλαγή της όψης των ελληνικών πόλεων και της υπαίθρου, η Γ' Δημοκρατία εξακολουθεί να υπηρετείται από έναν αναξιόπιστο όσο και δαπανηρό κρατικό μηχανισμό (Σημίτης 2005, Μακρυδημήτρης 1999, 2002 και 2006, Πελαγίδης-Μητσόπουλος 2006, Παπούλιας 2007, Κοντιάδης 2009, ΟΟΣΑ 2011 κ.α.), η προβληματική λειτουργία του οποίου υποστασιοποιεί το λεγόμενο (από τη δεκαετία του '50 ήδη, Αγγελόπουλος, Βαρβαρέσσος) **“διοικητικό” πρόβλημα του ελληνικού Κράτους**, δηλαδή τον τρόπο που είναι οργανωμένη και δρομολογημένη να λειτουργεί η Δημόσια Διοίκησή του κάτω από τις εντολές, τις επιλογές και τις προσδοκίες του πολιτικο-κοινωνικού συστήματος<sup>682</sup>.

Ιδιαίτερα, κατά την τελευταία δημοκρατική περίοδο (2001-2012), όλο και περισσότερο ενισχύεται η διαπίστωση πως, όσο το περιβάλλον γινόταν πολυπλοκότερο και οι απαιτήσεις αυξάνονταν τόσο η Διοίκηση αδυνατούσε να ανταπεξέλθει (παρά τις συνεχείς επεκτάσεις της διαφοροποίησης των δομών και λειτουργιών της) και το χειρότερο, περιοριζόταν ο δημοκρατικός έλεγχος με αποτέλεσμα να καλπάζει η κακοδιοίκηση και η διαφθορά... Αυτή η τελευταία διαπίστωση μας οδηγεί στην ανάγκη περαιτέρω εξέτασης αφενός της βαρύτητας του ευρύτερου περιβάλλοντος εντός του οποίου λειτουργεί η Δημόσια Διοίκηση, δηλαδή του πολιτικού συστήματος και σε ορισμένο βαθμό (χρειάζεται προφανώς πολύ πιο εμπειρισταωμένη ανάλυση) του αξιακού περιβάλλοντος, εντός του οποίου αναπτύσσουν τις λειτουργίες τους τα δύο προηγούμενα. Το ερώτημα που τίθεται προς διερεύνηση είναι, ποιόν ακριβώς ρόλο επιφύλαξαν οι πολιτικοί ιθύνοντες της περιόδου 1974-2012, στη Δημόσια Διοίκηση. Και κατ' ακολουθίαν του προηγούμενου, πώς φρόντισαν να πραγματοποιηθεί αυτός ο ρόλος;

Πέραν των αποφάσεων-στάσεων των πολιτικών δρώντων, ποιά ήταν η στάση της ελληνικής κοινωνίας αφενός και της οικονομίας αφετέρου και ποιές συμπεριφορές ενθάρρυναν, σύμφωνα με τις κυρίαρχες αξίες-πεποιθήσεις τους; Η ανάγκη διερεύνησης του συστήματος των ιδεών-δοξασίων-αναπαραστάσεων-ηθών και αξιών εντός του οποίου αναπτύσσεται η Διοίκηση κατά την ίδια περίοδο, μας οδηγεί στην, έστω και ακροθιγώς, εξέταση της κυρίαρχης κουλτούρας στην

---

681 Ως τέτοιες μπορούν να θεωρηθούν η μεταρρύθμιση της γλώσσας το 1977, η μεταρρύθμιση στο οικογενειακό δίκαιο το 1982, η αναγνώριση της εθνικής αντίστασης και η άρση των συνεπειών του εμφυλίου, η μεταρρύθμιση της ΤΑ α' βαθμού το 1998, η επιτυχής διεξαγωγή των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004 κλπ

682 Γνωρίζοντας ότι, *“το γραφειοκρατικό σύστημα που επικρατεί σε κάθε χώρα είναι αποτέλεσμα των συνθηκών που επικρατούν στη χώρα αυτή, και οι οποίες το διαμορφώνουν και του προσδίδουν τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του”* (Φαναριώτης 1999:103)

ελληνική κοινωνία. Στον βαθμό που η κυρίαρχη κουλτούρα είναι πανταχού παρούσα τόσο εντός των οργανώσεων όσο και εκτός αυτών, είναι επόμενο να επηρεάζει τον τρόπο δράσης των τελευταίων και κατά συνέπεια και τις σχέσεις που αυτές αναπτύσσουν με τους πολίτες. Ειδικά αυτές οι σχέσεις είναι που επηρεάζονται από την κρατική οργανωτική αρχιτεκτονική και τις κατάφορα αλλά και κατά τόπο διαφοροποιήσεις της, αφού “...οι σχέσεις διοίκησης-πολιτών διαφοροποιούνται βάσει της διοικητικής κατάταξης που οδηγεί κάθε διοίκηση να διαμορφώνει ιδιαίτερες σχέσεις με το πεδίο παρέμβασής της” (Chevallier 1993:25), ενώ είναι γνωστό ότι, “...η σχέση διοίκησης-πολιτών εμφανίζεται λοιπόν ως η σχέση ορισμένης εκδοχής της δημοκρατίας. Η ποιότητα της σχέσης με τη διοίκηση δείχνει την ποιότητα της δημοκρατίας” (Σπανού 2000:344).

## **VII.2 Δημοκρατία και Διοίκηση που ανταποκρίνεται.**

### **Αναζήτηση της αποτελεσματικότητας/αποδοτικότητας και ποιότητας**

Στην αυγή του 21ου αιώνα, όσον αφορά τα κράτη, κυριαρχεί η δημοκρατική νομιμότητα. Επειδή όμως, όπως είναι γνωστό άλλο νομιμότητα και άλλο νομιμοποίηση (Μάνεσης 1987:13-17), γι’ αυτό και αρκετοί αναλυτές εντόπισαν ότι, “...αυτό το νέο ύφος της διακυβέρνησης...έφερε μαζί του και νέα προβλήματα. Το πιο σημαντικό, ίσως, από αυτά έχει να κάνει με το ζήτημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης” (Hague-Harrot 2005:565). Ακριβώς δηλαδή αυτό που ο Μακρυδημήτρης αναδεικνύει ως “...το μείζον ηθικό και φιλοσοφικό δίλημμα της διακυβέρνησης στη σύγχρονη εποχή είναι ο συνδυασμός -εντός μιας δημοκρατικά οργανωμένης κοινωνίας και στα κατάλληλα επίπεδα- της αποτελεσματικότητας στην άσκηση της εξουσίας με τη νομιμοποίησή της, με τη συναίνεση και την αποδοχή των επιλογών από το κοινωνικό σώμα των πολιτών” (2006:268).

Το “δίλημμα της διακυβέρνησης” μεταθέτει την εστίαση της συζήτησης από το καλύτερο πολίτευμα, όπου “η Δημοκρατία έχει επικρατήσει γιατί είναι η καλύτερη” (Hayek, Duverger, Schwanzenberg, Schmidt, Dahl, Downs, Barber), στους όρους οργάνωσης και πραγματικής λειτουργίας του δημοκρατικού κράτους και στις σχέσεις που αυτό αναπτύσσει με τους πολίτες του. Επ’ αυτού, τονίζεται ότι η Δημοκρατία δεν είναι κάτι που είτε υπάρχει είτε δεν υπάρχει. Οι μορφές που μπορεί να πάρει διαφέρουν όπως επίσης διαφέρει ο βαθμός εκδημοκρατισμού κάθε κράτους. Η σύγχρονη συζήτηση συνεπώς επικεντρώνεται στο είδος του κράτους (στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του, στον τρόπο οργάνωσης, στο μέγεθός του, στις λειτουργίες που καλείται να επιτελέσει, στις σχέσεις του με την οικονομία και την κοινωνία πολιτών) και στον αγώνα εξουσίας εντός (κόμματα, ομάδες πίεσης) και εκτός αυτού (διεθνείς οργανισμοί, πολυεθνικές εταιρίες, οργανωμένο έγκλημα κλπ). Σε αντίθεση με τους 19ο και 20ο αιώνα, το πολιτικό ζητούμενο σήμερα εντοπίζεται αλλού. Όπως έχει λεχθεί συνοπτικά, “.. η κεντρική πολιτική διακύβευση στην εποχή μας: όχι τόσο στην ύπαρξη ή μη του κράτους, αλλά στη νέα οριοθέτηση και την αναδιάρθρωση του τρόπου δράσης και λειτουργίας του απέναντι

στην οικονομία, στην κοινωνία και στον πολιτισμό... Σε αυτό οφείλεται και η "παραδειγματική στροφή" ή μετατόπιση της προσοχής: από το γραφειοκρατικό κράτος (εφαρμοστή του) δικαίου στο επιτελικό κράτος διαχείρισης και αντιμετώπισης δημοσίων προβλημάτων σε συνθήκες αυξημένης συνθετότητας και πολυπλοκότητας. Και ακόμα, από το συγκεντρωτικό και αυταρχικό κράτος- "παντογνώστη" στο δημοκρατικό, πιο ήπιο και διαλεκτικό κράτος συντονιστή και ενορχηστρωτή της εθνικής προσπάθειας για πρόοδο και εκσυγχρονισμό" (Μακρυδημήτρης 2002:112).

Η συζήτηση περί του είδους του κράτους, των λειτουργιών του, του διακριτού χώρου που καταλαμβάνει, της οργάνωσής του, των όρων λειτουργίας του και του μεγέθους των πόρων που διαχειρίζεται, μας φέρνει κυρίως στη Δημόσια Διοίκηση αφού αυτή είναι (αφενός) ο συνδεδετικός κρίκος ανάμεσα στις βασικές εξουσίες και (αφετέρου) οι πλείστες των αποφάσεων-πράξεων των άλλων (Νομοθετικής, Δικαστικής) μετατρέπονται σε απτή πραγματικότητα από τα δικά της όργανα και τις δικές της διαδικασίες. Η ειδική αυτή βαρύτητα και η συνακόλουθη σημασία που κατέχει η Δημόσια Διοίκηση μεταξύ των κρατικών θεσμών έχει αναγνωριστεί γενικά από τον 20ο αιώνα (Weber 1996, Duverger 1960, Schwartzberg 1984<sup>683</sup>, Πουλαντζάς 1984, Καστοριάδης 1985, Μουζέλης 1987, Chevallier 1993 κλπ), ενώ σήμερα, διαφαίνεται η πρόσθετη σημασία που αποκτά η Διοίκηση στο πλαίσιο του δημοκρατικού κράτους (Αργυριάδης 1998, Χελντ 2003, Hague-Harror 2005, Δεκλερής 2005, Dror 2008, Κοντιάδης 2009), με τις σχέσεις βέβαια να είναι αμφίδρομες. Ο Μακρυδημήτρης σημειώνει χαρακτηριστικά ότι "η διοίκηση είναι η εικόνα της δημοκρατίας και της κοινωνίας των πολιτών στην οποία εντάσσεται και υπηρετεί" (2002:186), ενώ η Σπανού τονίζει πως "...κάθε εκδοχή της δημοκρατίας αναζητεί αντίστοιχες μορφές διοίκησης που αναλαμβάνουν την υλοποίηση των αρχών της και των προϊόντων της λειτουργίας της" (2000:358).

Η Διοίκηση, με τον τρόπο που λειτουργεί και προπάντων, με το έργο που παράγει, φαίνεται πως μπορεί να συμβάλει αποφασιστικά στη νομιμοποίηση της Δημοκρατίας, καθότι "...τα σύνθετα προβλήματα της εποχής μας απαιτούν διαδικασίες επίλυσης οι οποίες εξασφαλίζουν τόσο την ορθολογική προσέγγιση όσο και την κοινωνική αποδοχή" (Χλέπας 2005:405). Η Δημόσια Διοίκηση (οφείλει να) προσφέρει την ορθολογική προσέγγιση<sup>684</sup> ενώ η κοινωνική αποδοχή να υποστασιοποιεί τη Δημοκρατία. Ωστόσο, "...η διοίκηση, ως θεσμός, μπορεί να έχει πολλές μορφές ανάλογα με την εκδοχή δημοκρατίας που υπηρετεί, η οποία θέτει διαφορετικές προδιαγραφές για τη σχέση διοίκησης-πολιτών και οργανώνει διαφορετικά τη διοικητική ανταπόκριση... η μορφή διοίκησης συνιστά παράγοντα ενθάρρυνσης ή αποθάρρυνσης του ενεργού ρόλου του πολίτη και έχει δυνάμει σημαντικό ρόλο στην εκπλήρωση της

---

683 ...Ο οποίος τόνιζε μάλιστα χαρακτηριστικά ότι "...σ όλες τις χώρες, όποιο και αν είναι το πολιτικό και κοινωνικό καθεστώς τους, αναπτύσσονται η τεχνοκρατική εξουσία των "οργανωτών" και η "διευθυντική επανάσταση" (1984α:301)

684 ...Chevallier: "...η διοίκηση διεκδικεί το μονοπώλιο της γνώσης και του ορθολογισμού (...). Η αρμοδιότητά της δεν ορίζεται πλέον σε νομικό επίπεδο αλλά σε επίπεδο αντικειμενικής γνώσης. Και αυτή η γνώση καθίσταται εγγύηση της νομιμοποίησής της..."(1993:611)



δημοκρατίας” (Σπανού 2000:564). Στην ίδια κατεύθυνση και ο Μακρυδημήτρης, προσεγγίζοντας το θέμα από άλλη προοπτική τονίζει ότι, “..η σύγχρονη διακυβέρνηση πρέπει να είναι διακυβέρνηση δημοκρατική, δηλαδή να ασκείται με τη συμμετοχή, τη συναίνεση και την εμπιστοσύνη των πολιτών. Να ασκείται με μέτρο, υπευθυνότητα και προσοχή, ώστε να αντιμετωπίζονται τα προβλήματα ενός τόπου και ενός λαού με τη μεγαλύτερη δυνατή αποτελεσματικότητα και νομιμοποίηση” (2006:270).

Η συνεισφορά αυτή της Διοίκησης προς τη Δημοκρατία, φαίνεται πως πραγματοποιείται με δύο διακριτούς τρόπους, καταρχήν με τρόπο άμεσο αλλά και με έμμεσο. Ερευνώντας τον άμεσο τρόπο, οδηγούμαστε αναπόφευκτα στα σχήματα διοίκησης που συμπεριλαμβάνουν εξ ορισμού πολίτες, τα μοτίβα δηλαδή εκείνα που τείνουν να ενισχύουν, να αναζητούν, να απαιτούν την ενεργό συμμετοχή των πολιτών, προκειμένου να λειτουργήσουν. Κλασικά τέτοια σχήματα-μοτίβα είναι κατά παράδοση τα αυτοδιοικητικά, ενώ πρόσφατα κερδίζουν έδαφος εκείνα που βασίζονται σε διαδικασίες διαβούλευσης. Στα πρώτα, τα αυτοδιοικητικά, ξεχωριστή θέση κατέχει ασφαλώς η Τοπική Αυτοδιοίκηση (Ψυχοπαίδης 1983, Χλέπας 2005), η σημασία της οποίας ως βάθρο της Δημοκρατίας είναι κοινός τόπος<sup>685</sup>. Και αυτό ισχύει, γιατί στους θεσμούς της ΤΑ ιδίως μπορεί ο πολίτης να εκφράσει καλύτερα αυτό που ο Μάνεσης θεωρεί ως “ενεργητική συναίνεση” και μάλιστα “αντικειμενικά εξακριβωμένη”, δηλαδή τη συναίνεση “με μορφή ρητής προσχώρησης και πραγματικής συμμετοχής” (1987:16). Η προσχώρηση αυτή έχει σημαντική βαρύτητα, καθότι “μόνο σε τοπικό επίπεδο, λόγω της εγγύτητας και του συγκεκριμένου χαρακτήρα των θεμάτων, ο πολίτης μπορεί να έχει άποψη” (Σπανού 2000:63). Επιπλέον, τα οφέλη είναι μεγάλα και μάλιστα μπορούν να διαχυθούν καθότι “...και η ίδια η δημοκρατία και η κοινωνία των πολιτών προάγεται και εξυπηρετείται με την αποκέντρωση και την αυτοδιοίκηση” (Μακρυδημήτρης 2002:125). Μετά από τις αυτές διαπιστώσεις, καθίσταται προφανές γιατί αναγνωρίζεται πλέον διεθνώς, πως “...κάθε δημοκρατική χώρα χρειάζεται μικρότερες μονάδες... Ακόμη και οι μικρότερες δημοκρατικές χώρες χρειάζονται τοπικές αυτοδιοικήσεις” (Dahl 2001:161), όπως και ότι “..έναν από τους δείκτες εδραίωσης της δημοκρατίας είναι ακριβώς η ανάπτυξη των υπο-εθνικών θεσμών και η κατοχύρωση της σχέσης τους με την εθνική κυβέρνηση... Η εδραίωση ενός ενιαίου συνόλου περιφερειακών θεσμών, που διαθέτουν δεδομένες αρμοδιότητες, υγιή χρηματοδότηση και αιρετά μέλη που εκλέγονται μέσα από ανταγωνιστικές εκλογικές αναμετρήσεις, συνήθως αποτελεί στον ίδιο βαθμό έκφανση και συστατικό στοιχείο της δημοκρατικής εδραίωσης” (Hague-Harrot 2005:434). Επιπλέον, επειδή φαίνεται πως η Δημοκρατία καθίσταται όλο και πιο υπερεθνική, καθίσταται αναγκαίος και ο εκδημοκρατισμός τόσο “πέρα από” όσο και “κάτω από” το επίπεδο του έθνους. “Η εποχή της παγκοσμιοποίησης φαίνεται πως απαιτεί παγκόσμιες απαντήσεις και αυτό ισχύει τόσο στην πολιτική όσο και για όλα τα άλλα πεδία της κοινωνικής ζωής” (Γκίντενς 2001:122). Και αυτές τις

---

685 ..Σε αυτήν την κατεύθυνση ο Γκίντενς σημειώνει: “Εκδημοκρατισμός της δημοκρατίας σημαίνει αποτελεσματική αποκέντρωση της εξουσίας, όπου είναι ακόμα συγκεντρωμένη σε εθνικό επίπεδο... Επιπροσθέτως, σημαίνει την ύπαρξη αποτελεσματικών μέτρων εναντίον της διαφθοράς σ' όλα τα επίπεδα” (2001:124)

λειτουργίες, της συμβίωσης ή και της ένταξης αλλοδαπών σε εθνικές κοινωνίες, φαίνεται πως η ΤΑ είναι η κατεξοχήν κατάλληλη να τις αναλάβει<sup>686</sup>.

Παρότι στις ημέρες μας οι άμεσοι τρόποι νομιμοποίησης φαίνεται να περνούν μια κρίση, η οποία μεταξύ άλλων εκδηλώνεται με μειωμένη προσέλευση είτε στις κάλπες είτε στις διάφορες αποστολές (συμμετοχή σε όργανα, κλπ), η σημασία τους για την εμπέδωση και ανάπτυξη της Δημοκρατίας παραμένει όχι μόνο προφανής αλλά και καθοριστική. Πέραν των προφανών λόγων, αυτό συμβαίνει γιατί το ενδιαφέρον σήμερα πολλών στοχαστών (Schmidt, Etzioni, Χελντ, Barber κ.α.) εστιάζεται στη διεύρυνση της συμμετοχής των πολιτών και στον εξ αυτής εμπλουτισμό και ανανέωση της Δημοκρατίας. Κατά τις πιο απαισιόδοξες προβλέψεις, “...αν δεν αποκτήσει μια συμμετοχική μορφή, η δημοκρατία θα εκλείψει από την πολιτική σκηνή μαζί με τις φιλελεύθερες αξίες που καθιστά δυνατές” (Barber 2007:50).

Η δυναμική ιδέα της όσο το δυνατόν ευρύτερης **συμμετοχής**, όσο ενδιαφέρουσα και αν είναι, φαίνεται ότι συναντά τα όριά της σε μία άλλη εξίσου δυναμική ιδέα, στην ολοένα εντεινόμενη απαίτηση εξειδικευμένης τεχνικής γνώσης. Το κρίσιμο ζήτημα της διασταύρωσης της πολιτικής επιλογής με την τεχνική γνώση και των συνακόλουθων σε κάθε μία ορθολογισμών, εμφανίζεται όλο και περισσότερο στην πολύπλοκη εποχή μας. Ωστόσο, το θέμα είναι αρκετά παλαιό (Weber 2001, Schwartzberg 1984, Καστοριάδης 1985) αλλά στη σύγχρονη εποχή, όλο και περισσότερο εξετάζεται και τονίζεται η στενή σχέση που έχει η Δημοκρατία με την αποτελεσματικότητα, δηλαδή η συμμετοχή με την τεχνογνωσία στην ευρύτερή τους, στην πολιτική τους εκδοχή (Χλέπας 2005). Με άλλα λόγια, το δημοκρατικό πολίτευμα (που απαιτεί ευρεία συμμετοχή κάθε ομάδας πολιτών), με την αποτελεσματική διοίκηση (που απαιτεί ειδικές γνώσεις και σύνθετες διαδικασίες έκφρασής τους) και συνακόλουθα με την επιδίωξη παροχής ποιοτικών υπηρεσιών στους πολίτες, ο ρόλος των οποίων αναβαθμίζεται συνεχώς στο πλαίσιο νέων ιδεών που αντιλαμβάνονται τον πολίτη ως συμμετοχο στις κρατικές λειτουργίες (Σπανού 2000).

Από τους κορυφαίους φιλοσόφους ο Ν.Λούμαν, αφού υποδείξει ότι “...το κράτος χρησιμεύει για να προσαρμόζει την πολιτική σε τοπικές ιδιαιτερότητες, να οριοθετεί μικρούς λαούς και γλωσσικές ενότητες” (1995:227), σημειώνει με έμφαση πως “εάν δεν μπορεί να υπάρξει διακυβέρνηση, τότε η Δημοκρατία δεν έχει κανένα απολύτως νόημα” (1995:228). Ομοίως, “κατά τον Schumpeter, το σημαντικότερο ζήτημα είναι αν το κράτος λειτουργεί. Αν κυβερνά αποτελεσματικά σύμφωνα με τις δημοκρατικές αρχές” (Carnoy 1990:53). Στην ίδια κατεύθυνση, ο Schmidt αφού αναγνωρίσει καταρχήν τον θεμελιακό όρο ενίσχυσης και παγιοποίησης των Δημοκρατιών διαπιστώνοντας ότι, “...η σταθεροποιητική τους ισχύς είναι τόσο μεγαλύτερη όσο περισσότερα σημαντικά προβλήματα επιλύουν και

---

686 Η ΕΕ, από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ ήδη, προωθώντας την ευρωπαϊκή ιθαγένεια, αναγνώρισε σειρά δικαιωμάτων των μεταναστών, μεταξύ των οποίων και το εκλογικό δικαίωμα σε τοπικές εκλογές. Τέτοιο δικαίωμα ισχύει σήμερα σε αρκετές ευρωπαϊκές χώρες και στην Ελλάδα (Μπέσιλα Βήκα-Παπαγιάννης 1996)

όσο πιο εμφανές είναι αυτό...” (2000:532), στη συνέχεια αναδεικνύει τον συνήθη τρόπο που πραγματοποιείται κάτι τέτοιο λέγοντας ότι, “...η αυτόνομα νομιμοποιημένη δημοκρατία... συμβάλλει μέσα από διαπραγματεύσεις, συζητήσεις και συμβιβασμούς στην προώθηση του κοινού καλού με την επίλυση συγκεκριμένων προβλημάτων...” (2000:255), για να καταλήξει τελικά στο ότι, για την επιτυχή έκβαση των παραπάνω, τεράστια σημασία έχει η “όσο το δυνατόν ευνοϊκότερη μείξη πολιτικής συμμετοχής, νομιμοποίησης και αποτελεσματικότητας στην επίλυση των προβλημάτων μέσα από πολιτική δράση” (2000:327). Πιο συνοπτικός, ο Μακρυδημήτρης δέχεται ότι “...η δημοκρατία δίχως ικανή και ποιοτική διακυβέρνηση χάνει πολύ από το νόημά της” (2002:135) αλλά κατ’ επέκταση και ότι, “διακυβέρνηση δίχως αποτελεσματική και υπεύθυνη διοίκηση στερείται αντικειμένου και χάνει πολύ από το νόημά της” (2002:187).

Αφού λοιπόν συνιστά κοινό τόπο, πως η Δημοκρατία οφείλει να είναι αποτελεσματική γιατί αλλιώς χάνει μεγάλο μέρος από τη σημασία, το κύρος και την ακτινοβολία της, η αναζήτηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας του δημοκρατικού κράτους, οδηγούν αναγκαστικά την εστίαση στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας του διοικητικού μηχανισμού, στις δομές, τις δραστηριότητες και τις αξίες του, σε αναφορά με την αντιστοίχισή τους (ή όχι...) με τα υφιστάμενα επιστημονικά, οργανωσιακά δεδομένα, δηλαδή, μιλώντας με συστημικούς όρους, στο υπο-σύστημα Διοίκηση και στη δική της θέση-λειτουργία εντός του μεγα-συστήματος του δημοκρατικού πολιτεύματος. Για το υποσύστημα αυτό και τον διακριτό ρόλο του, γνωρίζουμε σήμερα πως, “η διοίκηση μπορεί να θεμελιώσει τη νομιμοποίησή της είτε στην κανονικότητα των διαδικασιών που τηρεί και στη συμμόρφωση των συμπεριφορών της προς τον νόμο, είτε στην αποτελεσματικότητα της δράσης της, στην ικανότητά της να εκπληρώνει ορισμένους στόχους που έχουν καθορισθεί εκ των προτέρων...” (Chevallier 1993:564). Η αντίληψη που κυριαρχούσε παλαιά, ότι “ο νόμος είναι η μόνη πηγή νομιμοποίησης της διοίκησης” (Σπανού 2000:190) δεν αρκεί πλέον. Ήδη από τη δεκαετία του '80, γινόταν δεκτό ότι “...η συμφωνία με το δίκαιο καθίσταται ανεπαρκής από τη στιγμή που, επεμβαίνοντας ενεργά στις κοινωνικές σχέσεις, η διοίκηση κρίνεται επίσης από τα αποτελέσματα των επιχειρούμενων πράξεων” (Chevallier 1993:610). Κατά συνέπεια, “η αιτιολογία της δράσης της συνδέεται όλο και περισσότερο με την επιτυχία των αναλαμβανόμενων επιχειρήσεων. Θα κριθεί βάσει των αποτελεσμάτων που είναι ικανή να επιτύχει, βάσει της δεξιότητας της να διαχειρίζεται ορθολογικά τα μέσα που διαθέτει σε σχέση με τον καλύτερο συσχετισμό κόστους/στόχων. Η διοίκηση δεν εξασφαλίζει πλέον αυτοδίκαια πλήρη νομιμοποίηση. Η νομιμοποίηση δεν υπάρχει εκ των προτέρων αλλά πρέπει να κατακτηθεί. Και η διοίκηση υποχρεούται γι αυτόν τον λόγο να αποδεικνύει διαρκώς την αποτελεσματικότητά της...”(Chevallier 1993:611). Στην ίδια κατεύθυνση, της διαρκούς επιδίωξης της αποτελεσματικότητας αλλά και της, αποδοτικότητας, στοιχίζεται και ο Φαναριώτης που γράφει ότι “...η γραφειοκρατία μέσα από στους πάσης φύσεως οργανισμούς, πρέπει για να επιβιώσει να έχει εξασφαλισμένη μια σταθερή βάση στην αποδοχή και τη στήριξη του κοινού. Περαιτέρω... ο σκοπός τον οποίο υπηρετεί και οι υπηρεσίες που προσφέρει η γραφειοκρατία, πρέπει να εξυπηρετούν άμεσα ή

έμμεσα συγκεκριμένες κοινωνικές ανάγκες και κατά προέκταση το ευρύτερο κοινωνικό σύνολο και ακόμα πιο πέρα, οι υπηρεσίες που προσφέρει να είναι από ποιοτικής και ποσοτικής πλευράς οι ενδεδειγμένες και να προσφέρονται με το μικρότερο δυνατό κόστος” (1999:125). Ομοίως και ο Μακρυδημήτρης, που θεωρεί ότι σήμερα χρειαζόμαστε “αντί το στάσιμο κράτος, ένα κράτος ευφύες που αντιστοιχεί και αξιοποιεί την κοινωνία της γνώσης που αντιμετωπίζει τα προβλήματα με τρόπο αποτελεσματικό ενορχηστρώνοντας και συντονίζοντας την εθνική προσπάθεια για πρόοδο και πραγματικό ποιοτικό εκσυγχρονισμό” (2002:123).

Ολες οι προηγούμενες, καίριες επισημάνσεις, μας φέρνουν στο ζήτημα της γενικότερης φιλοσοφίας από την οποία διαπνέεται η Διοίκηση. Κατά πόσο δηλαδή αυτή λειτουργεί με σκοπό την αναπαραγωγή της (ως κλειστού συστήματος), τη διατήρηση μιας δεδομένης τάξης πραγμάτων, την εξυπηρέτηση ορισμένων ομάδων συμφερόντων ή της εξυπηρέτησης των πολιτών γενικά. Κάθε μία φιλοσοφία αντιστοιχεί σε δική της διαφορετική έκφραση (Καστοριάδης 1985).

Οι ξεχωριστοί τρόποι λειτουργίας-έκφρασης της Διοίκησης, μας οδηγούν στους έμμεσους τρόπους νομιμοποίησης της Δημοκρατίας στους οποίους αναφερθήκαμε παραπάνω. Στους τρόπους εκείνους δηλαδή που η Διοίκηση επικοινωνεί με το περιβάλλον της και μεταφέρει μηνύματα, παγιώνει στάσεις (απέναντί της), συνθέτει συμπεριφορές, δημιουργεί προσδοκίες και εντέλει, εμπεδώνει δημοκρατικές αξίες. Μιλώντας με σύγχρονους όρους, στους τρόπους που η Διοίκηση ανταποκρίνεται στα αιτήματα-ερεθίσματα-προκλήσεις του κοινωνικού, οικονομικού και πολιτικού περιβάλλοντος (Τσέκος 2007, Τσούκας 2004, Παπούλιας 2011, Ραμματά 2011).

Θεωρώντας λοιπόν ως δεδομένο ότι κατά κανόνα “το σύγχρονο κράτος είναι ...δημοκρατικό, αποκεντρωμένο, είναι κράτος δικαίου, είναι ακέραιο και αποτελεσματικό. Πάνω απ' όλα είναι έντιμο και εννοεί αυτό που λέει...” (Μακρυδημήτρης 2006:296) και “...δεδομένης της αξιωματικής θέσης του δημοσίου μανάτζμεντ σύμφωνα με την οποία η δημόσια διοίκηση οφείλει να έχει εξωστρεφή προσανατολισμό, δηλαδή θα πρέπει να στοχεύει και ουσιαστικά να ανταποκρίνεται με την οργάνωση, τη διοίκηση και τη λειτουργία της στις ανάγκες των πολιτών. Με άλλα λόγια, οι πάσης φύσεως δημόσιες υπηρεσίες δεν έχουν το χαρακτήρα της αυταξίας ούτε προϋπάρχουν των πολιτών. Απεναντίας, οι δημόσιες υπηρεσίες θεσπίζονται για να λειτουργούν για τους πολίτες..” (Μιχαλόπουλος 2003:239), καταλήγουμε εύκολα στη γενικόλογη μεν αλλά κοινή παραδοχή ότι “αποστολή της δημόσιας διοίκησης είναι η εξυπηρέτηση του κοινωνικού συνόλου” (Κόντης 2001:46).

Συγκεκριμενοποιώντας τις απαιτήσεις για την καλή λειτουργία του πολιτεύματος, ο Dahl σημειώνει πως, “η Δημοκρατία μεγάλης κλίμακας προϋποθέτει:

- Εκλεγμένους αξιωματούχους
- Ελεύθερες, δίκαιες και συχνές εκλογές
- Ελευθερία της έκφρασης
- Εναλλακτικές πηγές πληροφόρησης

- Συνεργατική αυτονομία
- Συνυπολογισμό πολιτικών δικαιωμάτων (όλων)” (2001:121),

ωστόσο όλα τα παραπάνω δεν πραγματοποιούνται προφανώς από μόνα τους αλλά απαιτούν κατάλληλους μηχανισμούς εφαρμογής, δηλαδή Δημόσια Διοίκηση με τεχνογνωσία και ικανότητα, επιχειρήσεις και ΜΚΟ πρόθυμες για συνεργασία, διευκολυντικό θεσμικό πλαίσιο, επάρκεια πόρων κλπ. Η κατάλληλη συγκρότηση και η αποδοτική λειτουργία των οργανισμών αυτών μας οδηγεί στην εύλογη διαπίστωση, πως *“η αποτελεσματική υλοποίηση και εφαρμογή των ουσιαστικών επιλογών αποτελεί το κυρίαρχο διοικητικό πρόβλημα στην εποχή μας”* (Ακαδημία Αθηνών 2000:55).

Εξεταζόμενο από μια άλλη σκοπιά, *“το κεφαλαιώδες πρόβλημα της πολιτικής στη σύγχρονη δημοκρατία, έγκειται στην ικανότητα προαγωγής τόσο της ελευθερίας και της οικονομικής ευημερίας, όσο και της κοινωνικής αλληλεγγύης και της δικαιοσύνης. Γιατί το μείζον ηθικό και φιλοσοφικό δίλημμα της διακυβέρνησης βρίσκεται σήμερα στο συνδυασμό της αποτελεσματικότητας στην άσκηση της εξουσίας με τη νομιμοποίησή της, με την συναίνεση και την αποδοχή των επιλογών από το κοινωνικό σώμα των πολιτών. Οι κρίσιμες έννοιες - «κλειδιά» και οι ουσιώδεις προϋποθέσεις σε ένα νέο σύστημα διακυβέρνησης είναι επομένως η δημοκρατία, το κοινωνικό κράτος δικαίου, η κοινωνία των πολιτών, η αποτελεσματική και ποιοτική διοίκηση και η αυτοδιοίκηση. Η σύγχρονη διακυβέρνηση πρέπει σε κάθε περίπτωση να είναι διακυβέρνηση δημοκρατική, δηλαδή να ασκείται με τη συμμετοχή, τη συναίνεση και την εμπιστοσύνη των πολιτών “* (Μακρυδημήτρης 2006:267).

Από τη δεκαετία του '80 ήδη, κινούμενος μέσα σε αυτό το πνεύμα, ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), στο πλαίσιο των συμβουλευτικών δραστηριοτήτων προς τα κράτη-μέλη του, γνωστοποίησε τις προτάσεις-συμβουλές του<sup>687</sup> με έκθεση που εστάλη στα μέλη του (Μέρος Α΄, Κεφ. II). Στην έκθεση<sup>688</sup> διατυπώνεται με σαφήνεια το νέο υπόδειγμα επιθυμητής λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, σύμφωνα με τα νέα δεδομένα και αντιλήψεις περί κράτους, περί ανάπτυξης της οικονομίας, περί του ρόλου της αγοράς, περί της σημασίας των πολιτών και της αντιμετώπισής τους ως “πελατών” πλέον και όχι ως διοικούμενων από τις Διοικήσεις. Στο νέο υπόδειγμα, αναγνωρίστηκε η κεντρική-καθοριστική σημασία και βαρύτητα της **“ανταπόκρισης”** των κρατικών υπηρεσιών στις προσδοκίες-απαιτήσεις-δικαιώματα των πολιτών. Αναλύοντας τη νέα αυτή έννοια και υποδεικνύοντας τρόπους επίτευξής της, στην έκθεση σημειώνεται πως, *“η ανταπόκριση μπορεί να αυξηθεί μόνο με σφαιρική αναμόρφωση της δημόσιας διοίκησης”*<sup>689</sup> και *“...το να κάνεις τη διοίκηση πιο ανταποκριτική σημαίνει αλλαγή της ατομικής συμπεριφοράς και των τρόπων οργάνωσης, ώστε οι πελάτες να γνωρίσουν μια πιά ανταποκριτική υπηρεσία. Η συμπεριφορά προσδιορίζεται από τέτοιους παράγοντες όπως, πως τίθενται οι στόχοι, πως κατανέμονται τα καθήκοντα και*

687 .. ΟΟΣΑ, απόφαση Συμβουλίου 30ης Δεκεμβρίου 1986

688 Η έκθεση τυπώθηκε και κυκλοφόρησε στην Ελλάδα από το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης και είναι έκτοτε γνωστή ως “Έκθεση ΟΟΣΑ 1987”

689 Η Διοίκηση στην υπηρεσία των πολιτών, Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης, Αθήνα 1987:125

πως κατευθύνεται και ελέγχεται η απόδοση.”<sup>690</sup>. Επιπλέον, επισημαίνεται με έμφαση η σημασία της συνολικής λειτουργίας του διοικητικού μηχανισμού, “το πρόβλημα είναι ότι η ποιότητα της (σ.σ. της ανταπόκρισης) είναι το αποτέλεσμα του διοικητικού συστήματος που βρίσκεται πίσω της<sup>691</sup>”, δηλαδή προεχόντως της ορθολογικής κατανομής της εξουσίας-αρμοδιότητας που είναι η βάση της λειτουργίας ενός διοικητικού φορέα<sup>692</sup>. Όλες αυτές οι επισημάνσεις αποτελούν χαρακτηριστικά αντικείμενα-εργαλεία της Διοικητικής Επιστήμης και προπάντων της οργανωσιακής της διάστασης, όπως τα εξετάσαμε κατά το προηγούμενο Μέρος (Κεφάλαιο IV.3).

Ο ΟΟΣΑ, επέκτεινε περαιτέρω τις προτάσεις του και σε συνεργασία με το ΔΝΤ και την Παγκόσμια Τράπεζα ανέδειξε, κατά τη δεκαετία του '90, την έννοια της διακυβέρνησης καθώς και τις αρχές της “καλής Διακυβέρνησης” (Συμμετοχή και Λογοδοσία, Αποτελεσματικότητα, Ποιότητα νομικών ρυθμίσεων, Εφαρμογή της νομιμότητας, Ελεγχος της Διαφθοράς).

Συνοψίζοντας, φαίνεται εντελώς ξεκάθαρο το ότι μιλώντας για Διοίκηση στην παγκοσμιοποιημένη εποχή μας, οφείλουμε να εννοούμε σε κάθε περίπτωση Διοίκηση που έχει την **ικανότητα επίτευξης επιθυμητών αποτελεσμάτων** ή αλλιώς, “...να αντιλαμβανόμαστε τη σημασία της αποτελεσματικής οργάνωσης και διοίκησης σε όλους τους τομείς” (Τσούκας 2004:195). Πέραν τούτου όμως που είναι η θεμελιώδης έννοια, απαιτείται να επιτυγχάνονται οι στόχοι με τη λιγότερη κατανάλωση πόρων, δηλαδή κατά τρόπο αποδοτικό και μάλιστα, όταν “...αντιτίθενται συνεχώς αυξανόμενες αμφιβολίες σχετικά με την αποδοτικότητα της δημοκρατίας...” (Schmidt 2000:571).

Παρότι η έννοια της αποδοτικότητας, δηλαδή της επίτευξης των επιθυμητών αποτελεσμάτων με το λιγότερο δυνατό κόστος, δεν ήταν άγνωστη στις Διοικήσεις, ωστόσο στα τέλη της δεκαετίας του '70, με την οικονομική ύφεση και τον δημοσιονομικό εκτροχιασμό του κοινωνικού κράτους (Γκίντενς 1998, Παπούλιας 1991, Σακελλαρόπουλος 2007β), απέκτησε καινούρια αίγλη, υπό τη σημαία του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ. Στο πλαίσιο των προτάσεων αυτού, τονίστηκε καταρχήν με κάθε τρόπο ο νέος ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης ως ανταποκριτικής προς τους πολίτες, καθότι “..το ΝΔΜ οργανώνει τις δράσεις με βάση τις ανάγκες των πολιτών και κρίνει την επιτυχία της λειτουργίας του από τα αποτελέσματα που οι δημόσιες υπηρεσίες επιτυγχάνουν” (Ι.Κοϊμτζόγλου 2005:652), ενώ ταυτόχρονα, “...με το δημόσιο μάνατζμεντ στον πολίτη πλέον δίνεται η ιδιότητα και τα χαρακτηριστικά του πελάτη. Σύμφωνα με το δημόσιο μάνατζμεντ, η δημόσια διοίκηση οφείλει να καθοδηγείται από τον πελάτη και τις ανάγκες του, του οποίου η εξουσία εκφράζεται μέσα από τη δυνατότητα της επιλογής. Η αρχή της επιλογής, χαρακτηριστικό γνώρισμα του τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας της αγοράς, ενσωματώνεται στον τρόπο δράσης των δημοσίων υπηρεσιών επιφέροντας σημαντικές αλλαγές ως προς τον τρόπο διαχείρισης των συλλογικής φύσης αγαθών”

---

690 Οπ.π., 1987:127

691 Οπ.π., 1987:128

692 “...η κατάλληλη διευθέτηση, των διάφορων αρμοδιοτήτων μπορεί να βελτιώσει την ανταπόκριση, μειώνοντας τον αριθμό των πιθανών γραφείων στα οποία πρέπει να πάει ο πελάτης” οπ.π. 1987: 99

(Μιχαλόπουλος 2003:239). Ως γνωστόν όμως, οι υποστηρικτές του ΝΔΜ και προπάντων οι εφαρμοστές του (Ρ.Ρέγκαν σε ΗΠΑ, Μ.Θάτσερ σε Βρετανία κ.α.), αποδίδοντας “*προέχουσα σημασία και έμφαση σε αξίες και κριτήρια όπως η οικονομία, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα*” (Μακρυδημήτρης 2006:225), “*δεν απέφυγαν σε αρκετές περιπτώσεις μια ελάττωση της προσοχής στις αρχές και τις αξίες της δημοκρατικής διακυβέρνησης, όσο και στις απαιτήσεις του κράτους δικαίου*” με προφανείς δυσμενείς επιπτώσεις τόσο επί “*..του γοήτρου και της ποιότητας των λειτουργιών, αλλά και των λειτουργιών του κράτους και της διοίκησης*” (Μακρυδημήτρης 2006:226, όμοια και Κτιστάκη 2009 κ.α.).

Η τελευταία δεκαετία του 20ου αιώνα, βρήκε έτσι τη σύγχρονη διοικητική θεωρία να έχει επανεξετάσει, υπό το φως της πραγματικής τους εφαρμογής, τα αξιώματα του ΝΔΜ και να έχει προχωρήσει στην αξιοποίηση ορισμένων μόνο εξ αυτών, στις νέες θεωρητικές προτάσεις που εντάσσονται πλέον στη “**Διακυβέρνηση**” (Τσέκος 2004, Τσούκας 2004, Μακρυδημήτρης 2006, Καρκατσούλης 2006, Σωτηρόπουλος 2008, Κτιστάκη 2009, Μπουρσανίδης-Παπαδημητρίου-Πασσάς 2010, Παπούλιας 2011). Ανάμεσα σε αυτά, βρίσκονται οι ιδέες περί αποδοτικότητας και μετρήσεων σε συνδυασμό όμως με την ευρύτερη δυνατή διαφάνεια σε όλα, την κατανοησιμότητα (απλότητα και σαφήνεια) των διαχεόμενων πληροφοριών και εν τέλει, στη βάση της κοινής πληροφόρησης, τη λογοδοσία των αρχών προς τους πολίτες, οι οποίοι έχουν και την τελική κρίση.

Όσον αφορά τις **μετρήσεις** και κατ’ επέκταση αυτών, την ανάδειξη της αποδοτικότητας και την εν συνεχεία αξιοποίηση αυτής, ως εργαλείου (εσωτερικής) αξιολόγησης και (εξωτερικής) λογοδοσίας, η συμφωνία είναι μάλλον σαφής (ΟΗΕ, ΟΟΣΑ, ΕΕ, Αργυριάδης, Μπουραντάς, Κανελλόπουλος, Παπαλεξανδρή, Μακρυδημήτρης, Κέφης, Ζαβλανός, Πραστάκος, Κτιστάκη κ.α.). Σήμερα πλέον δεν αμφισβητείται πως “*η βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών, με οτιδήποτε αυτό σημαίνει για τη διοικητική αποτελεσματικότητα, ποιότητα και λογοδοσία, τελεί σε άμεση σχέση με την κατάλληλη σχεδίαση και αξιοποίηση ενός συστήματος μετρήσεων*” (Μιχαλόπουλος 2003:85), γι’ αυτό και σήμερα “*η μέτρηση των αποτελεσμάτων, της αποδοτικότητας και της ποιότητας των παρεχόμενων προς τους πολίτες υπηρεσιών εγγράφεται ως sine qua non όρος στα σύγχρονα προγράμματα διοικητικής μεταρρύθμισης*” (Μιχαλόπουλος 2003:97). Αρα, μπορούμε πλέον με αισιοδοξία να δεχόμαστε, αφενός ότι “*η Δημοκρατική διοίκηση οφείλει να έχει υψηλές αποδόσεις και να λειτουργεί κατά τρόπο ταχύ και δημιουργικό*” και αφετέρου ότι “*η αποδοτικότητα θαυμάσια συνδυάζεται με την παράλληλη προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων*”, ενώ και “*η υψηλή στάθμη απόδοσης της δημόσιας διοίκησης σημαίνει και υψηλή στάθμη παροχών προς τους πολίτες*” (Κόντης 2001:45).

Για να συνδεθούν όμως τα εξαγόμενα από τις μετρήσεις και να εκτιμηθούν οι δείκτες αποδοτικότητας, χρειάζεται με κάποιον/ους τρόπο/ους αφενός αυτά να γίνονται γνωστά στους πολίτες και αφετέρου να μπορούν οι τελευταίοι να τα κατανοήσουν, να γίνουν δηλαδή πραγματικοί

κοινωνοί των διοικητικών πληροφοριών, ώστε να είναι σε θέση μετά να ανταποκριθούν στον ρόλο τους κατά τη λογοδοσία. Στην επίτευξη λύσης μπορεί προφανώς να βοηθήσει η διάχυση των πληροφοριών και η **διαφάνεια**. Σε μια εποχή όπου η πληροφορία, η απόκτηση και η διαχείρισή της συνιστούν τον σημαντικότερο πόρο (Drucker 2000β, Μπουραντάς 2002, Καρκατσούλης 2006), κρίσιμος παράγοντας ενίσχυσης της νομιμοποίησης των διοικητικών αρχών είναι η τήρηση κανόνων διαφάνειας. Ακριβώς αυτό αναδεικνύουν και καθιστούν συνάμα επιτακτικό, πολλοί σύγχρονοι αναλυτές. Κατά τον Dahl, δύο είναι τα κρίσιμα σημεία: *“Διαφάνεια και σαφήνεια. Με αυτό το ζεύγος κριτηρίων εννοώ ότι η λειτουργία της κυβέρνησης βρίσκεται επαρκώς σε δημόσια θέα και τα λειτουργικά της σημεία είναι αρκετά απλά ώστε να μπορούν οι πολίτες εύκολα να κατανοήσουν τι κάνει και πως ακριβώς το κάνει. Συνεπώς, δεν πρέπει η διάρθρωση της να είναι περίπλοκη σε σημείο που οι πολίτες να μην μπορούν να κατανοήσουν τι συμβαίνει και, λόγω του ότι δεν καταλαβαίνουν την κυβέρνησή τους, να μην μπορούν να θεωρήσουν τους ηγέτες τους υπόλογους”* (2001:172), ενώ κατά τον Drucker, ο οποίος πολύ εύστοχα συνδέει τη διαφάνεια με την οργανωσιακή αρχιτεκτονική και τους ανθρώπους, *“...η οργάνωση πρέπει να είναι διαφανής. Οι εργαζόμενοι πρέπει να γνωρίζουν”* (2000β:15).

Από μόνες τους, η διαφάνεια αφενός και οι μετρήσεις αφετέρου, διευκολύνουν τη **λογοδοσία**. Η τελευταία συνδέει τη Δημοκρατία με τη Διοίκηση, κάνοντας γνωστές στους πολίτες τις επιδόσεις της δεύτερης και δίνοντας έτσι την ευκαιρία στους πρώτους να αξιολογήσουν την πορεία της. Ως έννοια είναι γνωστή από την αρχαία αθηναϊκή Δημοκρατία, όπου σύμφωνα με τον θεσμό της “εύθυνας”, κανένας άρχοντας δεν απαλλασσόταν των καθηκόντων του εάν πρώτα δεν έδινε λόγο (“λογοδοσία”) των πράξεων και των δαπανών στις οποίες είχε προβεί (Sinclair 1997:187-213). Πρόσφατα, απέκτησε νέα σημασία όταν, καθώς είδαμε, η Διεθνής Τράπεζα την ενέταξε στον ορισμό της καλής διακυβέρνησης που χρησιμοποιεί (μαζί με τη συμμετοχή) και έκτοτε προτείνεται από πολλούς (ΕΕ, ΟΟΣΑ κλπ) και προωθείται διαρκώς<sup>693</sup>.

Η λογοδοσία, ειδικά στον χώρο της ΤΑ, α' και (προπάντων) β' βαθμού, φαίνεται πως συνιστά έναν ιδιαίτερα χρήσιμο μηχανισμό ενίσχυσης της δημοκρατικής νομιμοποίησης και συνακόλουθα της δημοκρατικής νομιμότητας. Και αυτό, στον βαθμό που ο πολίτης διευκολύνεται να συμμετέχει στα κοινά, έχοντας τις κατάλληλες πληροφορίες, δηλαδή τα απλοποιημένα μεν αλλά ενδεικτικά δε, στοιχεία, ώστε να μπορεί να διαμορφώνει άποψη για την πορεία των κρατικών πολιτικών. Είναι προφανές, πως όσο πιο απλά, σαφή και μετρημένα είναι τα δεδομένα που δίνονται στους πολίτες, τόσο περισσότερο ευνοείται η συμμετοχή τους και αποκτά ουσιαστικό περιεχόμενο η λογοδοσία. Για να είναι όμως τα δεδομένα απλά και σαφή, πρέπει να εισαχθούν στη Διοίκηση συγκεκριμένοι όροι και προσδιορισμένα επίπεδα απόδοσης, δηλαδή προδιαγραφές ποιότητας (Κτιστάκη 2009).

---

693 Βλ. περισσότερα σε Μέρος Δεύτερο, Κεφάλαιο VI.3 της παρούσας αλλά και σε OECD (2009k): “Transparency and accountability in the public service” Working paper H2



Αν “η πρόκληση της αναδιοργάνωσης και της επανίδρυσης του δημοσίου διοικητικού τοπίου με όρους σύγχρονους και δημιουργικούς (μια διοίκηση μικρότερη σε μέγεθος και πλουσιότερη σε ικανότητες και αξία) αποτελεί το κεντρικό ζητούμενο στη λειτουργία του κράτους στην εποχή μας. Ενός κράτους ήπιου, δημοκρατικού αλλά και αποτελεσματικού, περισσότερο μετριοπαθούς στους σκοπούς και στις επιδιώξεις του, καθώς και στα μέσα που χρησιμοποιεί, ενός κράτους που ότι κάνει το κάνει καλύτερα -δηλαδή ποιοτικότερα” (Μακρυδημήτρης 2006:294), ωστόσο “το κοινωνικό κράτος δικαίου έχει ακόμη εκτενέστερα καθήκοντα. Πρέπει να λαμβάνει προφυλακτικά μέτρα για την αποφυγή δημιουργίας πολιτικών, οικονομικών και ιδιαίτερα κοινωνικών συνθηκών, από τις οποίες θα μπορούσαν να προκύψουν κίνδυνοι για τις αρχές του κράτους δικαίου” (Schmidt 2000:259). Όλες οι προηγούμενες επισημάνσεις φέρνουν στο προσκήνιο τις αυξημένες απαιτήσεις ποιότητας που υπάρχουν σήμερα και προφανώς μας οδηγούν στις αρχές της ΔΟΠ (Κέφης 2005β).

Στη χώρα μας, όπως συμβαίνει σχεδόν στα πάντα, οι ιδέες-προτάσεις έφτασαν με ελαφρά καθυστέρηση. Κατά τη δεκαετία του 90 πλέον, άρχισε η αναζήτηση της “**ποιότητας**” στην παροχή των υπηρεσιών του Κράτους<sup>694</sup> και άρχισε να αναπτύσσεται η σχετική επιστημονική συζήτηση, η οποία συνεχίζεται ακόμα στις ημέρες μας, με ελάχιστα όμως πρακτικά αποτελέσματα. Η έννοια της ποιότητας ως γνωστόν, “είναι ευρεία και καλύπτει ένα ιδιαίτερα διευρυμένο πεδίο της διοικητικής δράσης, το περιεχόμενο της οποίας δεν καθορίζεται πλέον μέσω της γραφειοκρατικής αδράνειας αλλά μέσω της εστίασης της στοχοθεσίας της στις ανάγκες των πολιτών. Ο πολίτης είναι στο επίκεντρο της διοικητικής λειτουργίας, της οποίας η πεμπουσία εξασφαλίζεται όταν ικανοποιούνται οι ανάγκες του” (Μιχαλόπουλος 2003:238). Ωστόσο, οι νέες απαιτήσεις περί ποιότητας αντηχούν ως ξένο σώμα στη Διοίκηση από την οποία απουσιάζει (ή αδρανει) η σχετική τεχνογνωσία. Γι αυτό, “η επίτευξη της ποιότητας στον δημόσιο τομέα, προϋποθέτει την αξιοποίηση των μεθόδων και των τεχνικών του ιδιωτικού. Ταυτόχρονα πρέπει να ληφθούν υπόψη οι ιδιαιτερότητες της δημόσιας δράσης και των δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών στο σχεδιασμό της Ολικής Ποιότητας και στην εφαρμογή των αρχών της. Η εφαρμογή των αρχών αυτών στο δημόσιο τομέα είναι εφικτή. Μπορεί να γίνει με την καταγραφή των ρόλων και των ευθυνών, με τη δημιουργία ενός κλίματος συνεργασίας, σαφήνειας και διαφάνειας που επιτρέπει την αντικειμενική αξιολόγηση και τη δίκαιη ανταμοιβή” (Κέφης 2005β:68).

Συνεχίζοντας τις παραπάνω σκέψεις, πέραν της καταγραφής των ρόλων και ευθυνών, σε μία προσπάθεια γενικότερης εμπέδωσης ποιοτικών χαρακτηριστικών, σύμφωνα με τις οικείες αρχές της ΔΟΠ, στεκόμαστε (μόνο) σε δύο σημεία τα οποία φαίνεται πως ασκούν καταλυτική επιρροή στο θέμα μας, στην ποιότητα των νομικών ρυθμίσεων και στην απαραίτητη σαφήνεια έκφρασης.

Μπορεί ο νόμος (και τα κανονιστικά κείμενα εν γένει, δηλαδή ο ουσιαστικός νόμος) να μην

---

694 .. Για μια συνολική εξέταση των ποιοτικών χαρακτηριστικών του ελληνικού πολιτεύματος, Αντ. Μακρυδημήτρης: “Μπορεί η Ελλάδα ...να έγινε Δημοκρατία αλλά το ερώτημα που εξακολουθεί να υφίσταται και να αιωρείται στη σκέψη πολλών ανθρώπων είναι κατά πόσο έγινε ή είναι “ποιοτική” δημοκρατία και ανοιχτή κοινωνία” (2006:212)

είναι η μοναδική πηγή νομιμοποίησης της Διοίκησης (Chevallier 1993), παραμένει όμως το κύριο όχημα με το οποίο αυτή εκφράζεται και γίνεται αντιληπτή. Με αυτό το δεδομένο, “το ζήτημα της ποιότητας των νόμων και των εν γένει κανονιστικών ρυθμίσεων στη χώρα μας, όπου, ...ενδημεί εδώ και καιρό τόσο η πολυνομία όσο και η κακονομία, έχει ύψιστη σημασία και συνδέεται με την ανάγκη βελτίωσης των διαδικασιών παραγωγής τους. Ιδίως η θέσπιση αρχών και κριτηρίων για μια ανάλογη μεταρρύθμιση στις διαδικασίες νομοθετικής και κανονιστικής παραγωγής αποτελεί προϋπόθεση όχι μόνο για την καλύτερη λειτουργία της διοίκησης αλλά και για την εξυπηρέτηση του πολίτη και της κοινωνίας πολιτών...” (Μακρυνδημήτρης 2006:246) ή πιο συνοπτικά αλλά κατηγορηματικά, απαιτείται “να τεθούν και να εφαρμοστούν στην πράξη, ελάχιστες ποιοτικές προδιαγραφές για τις κανονιστικές πράξεις” (Πελαγίδης-Μητσόπουλος 2006:328), για να μη μιλήσουμε για την ανάπτυξη ξεχωριστής δημόσιας πολιτικής για την κανονιστική ρύθμιση (Καρκατσούλης 2002:170επ, Μαΐστρος 2009:243).

Το (φαινομενικά) παράδοξο είναι ότι οι αναζητούμενοι διακαώς σήμερα, κανόνες καλής νομοθέτησης, είναι γνωστοί στη θεωρία ήδη από τον 18ο αιώνα, όταν ο Montesquieu στο κλασικό έργο του τους κατέγραφε ως εξής:

*“Το ύφος τους πρέπει να είναι σύντομο.*

*Το ύφος τους πρέπει να είναι απλό.*

*Οι λόγοι των νόμων να προκαλούν σε όλους τους ανθρώπους τις ίδιες ιδέες...*

*(σε κάποιον προσδιορισμό) Πρέπει όσο μπορεί να αποφύγει να τον καθορίσει σε χρηματική τιμή.*

*Δεν πρέπει να επανερχόμαστε σε εκφράσεις αόριστες.*

*Στους νόμους πρέπει να υπολογίζουμε από πραγματικότητα σε πραγματικότητα και όχι από την πραγματικότητα σε νομικό τύπο ή από τον νομικό τύπο στην πραγματικότητα.*

*Οι νόμοι δεν πρέπει να είναι διατυπωμένοι διεξοδικά.*

*Δεν πρέπει να κάνουμε τροποποιήσεις σε ένα νόμο χωρίς ένα δικαιολογημένο λόγο.*

*Η αμφιβολία του νόμου πρέπει να υπερισχύει από εκείνη του ανθρώπου.*

*Όταν ο δικαστής συμπεραίνει, οι κρίσεις γίνονται αυθαίρετες, όταν ο νόμος συμπεραίνει, δίνει στο δικαστή ένα σταθερό κανόνα.*

*Οι νόμοι να θεσπίζονται σε τρόπο που να μη προσβάλλουν τη φύση των πραγμάτων.*

*Χρειάζεται στους νόμους μια ορισμένη αγνότητα...” (1969:294-301).*

Η αυτονόητη απαίτηση για αποκάθαρση της ισχύουσας νομοθεσίας και για βελτίωση της νομοθετικής όσο και της κανονιστικής λειτουργίας, κάτι που σήμερα αποτελεί πρώτη προτεραιότητα για τον ΟΟΣΑ<sup>695</sup> και την ΕΕ (Φεϊρά 2000) δεν μπορεί να αγνοήσει, αφενός (σε μακρο-επίπεδο) την (παλαιά) επισήμανση πως “ο ρεαλισμός πρέπει να αντικαταστήσει τον φορμαλισμό. Πρέπει να πάψουμε να ασχολούμαστε αποκλειστικά με τη μελέτη των θεσμών και των κανόνων, για να

---

695 Βλ. OECD (2009f), “Improving regulation”, Working paper H3 και σε OECD (2011b), Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest, Paris 2011

εξετάσουμε όλες τις πολιτικές δομές και διαδικασίες, μέσα στη συγκεκριμένη πραγματικότητά τους και στο περιβάλλον τους” (Schwartzenberg 1984β:244) και αφετέρου (σε μικρο-επίπεδο) την πιεστική ανάγκη σαφήνειας (Μαρτς 2007:206επ, Ζαβλανός 2002:308, Wallis-Dollery 2005:363).

### **Η ΣΑΦΗΝΕΙΑ – ΑΣΑΦΕΙΑ ως ανεξάρτητες μεταβλητές. Βασικό στοιχείο-προδιαγραφή ποιότητας: Η σαφήνεια ως κρίσιμος ενδεχομενικός όρος**

Σχετικά με τη σαφήνεια<sup>696</sup> στις χρησιμοποιούμενες εκφράσεις και τη διαφαινόμενη επίδρασή της ως κρίσιμης ποιοτικής προδιαγραφής, είναι αποδεκτό ότι, αφενός “*τίποτε δεν εξυπηρετεί καλύτερα την καθοδήγηση της γραφειοκρατίας από σαφείς εντολές και εξουσίες*” (Rourke 1992 σε Σπανού 2000:191) και αφετέρου ότι “*...όσο μεγαλύτερη η σαφήνεια των στόχων που συνδέονται με μια συγκεκριμένη δραστηριότητα, τόσο μεγαλύτερη η τάση για την ανάληψή της*” (March-Simon 2003:304). Γενικεύοντας ο Μακρυδημήτρης θεωρεί ότι “*η ελευθερία του λόγου και η σαφήνεια στη διατύπωση των απόψεων και των επιχειρημάτων, η αποφυγή λογικών αντιφάσεων και η επιδίωξη της συνέπειας στις απόψεις, η αναζήτηση της αλήθειας και όχι του πρόσκαιρου εντυπωσιασμού, ο σεβασμός της άλλης άποψης... και ο πραγματολογικός χαρακτήρας της επικοινωνίας αποτελούν προϋποθέσεις ...μιας επικοινωνίας που αντιστοιχεί και προάγει το πνεύμα μιας ανοιχτής και δημοκρατικής κοινωνίας*” (2006:214). Η αξία της σαφήνειας για τις Δημοκρατίες επιβεβαιώνεται και από το αντίθετο επιχείρημα, δηλαδή της προτίμησης της ασάφειας που δείχνουν τα αυταρχικά καθεστάτα, κάτι εξακριβωμένο από σημαντική σχετική εμπειρία<sup>697</sup>. Εξάλλου, “*η ασάφεια που πλέον περιβάλλει τα όρια του διοικητικού πεδίου δεν θεωρείται παρά παράγοντας διάχυσης της διοικητικής ισχύος. Αυτή η τάση έφτασε μέχρι τα ακραία όριά της στις σοσιαλιστικές χώρες*” (Chevallier 1993:219).

Σε συνδυασμό με τις αρχές της ΔΟΠ και σε μια εποχή, κατακλυσμού από πολυποικίλες πληροφορίες για τα πάντα, η σαφήνεια αναδεικνύεται σε κορυφαία διάσταση ποιότητας μιας οργάνωσης. Πολύ περισσότερο μιας δημόσιας οργάνωσης όπου μάλιστα, μιλάμε για σαφήνεια όχι για τους λίγους (τους υπαλλήλους) αλλά για τους πολλούς, για τους πολίτες που έρχονται καθημερινά σε επαφή με τις δημόσιες υπηρεσίες και περιμένουν κάποιες ενέργειες εξ αυτής (Dahl 2001:172). Ομοίως όμως και για τους ίδιους τους υπαλλήλους, οι οποίοι πρέπει να γνωρίζουν τόσο τα όρια της εξουσίας τους όσο και τις δυνατότητες του οργανισμού τους. “*Ενας καλός κυβερνητικός μηχανισμός σημαίνει, κι αυτό δεν είναι λίγο, μια διάρθρωση των θεσμών που γίνεται άμεσα κατανοητή και προσεγγίζεται εύκολα από εκείνους τους οποίους υποτίθεται ότι εξυπηρετεί, καθώς επίσης μια οργάνωση της οποίας η εσωτερική λειτουργία είναι συνεκτική και αποτελεί πηγή υπερηφάνειας και ικανοποίησης εκείνων που*

---

696 Κατά τον Χ.Κανελλόπουλο, “*η καθαρότητα στη σκέψη κι η καθαρότητα και σαφήνεια στη γλώσσα πηγαίνουν μαζί...*” (1995:529), ενώ ο Μαρτς προσεγγίζει το ζεύγος εννοιών διευκρινίζοντας τι είναι ασάφεια (2007:209)

697 ..Το χιτλερικό καθεστώς διακρινόταν από εντονότατη ασάφεια στον καταμερισμό αρμοδιοτήτων και ευθυνών, ασάφεια τέτοιου βαθμού μάλιστα, ώστε πολλοί να μιλούν για Διοίκηση χωρίς γραφειοκρατία. Ομοίως και στην ΕΣΣΔ αλλά και στις όμορες χώρες του σοβιετικού συνασπισμού (Καστοριάδης 1985). Και στις δύο περιπτώσεις η έντονη μυστικότητα και η αυστηρότητα συνόδευαν την ασάφεια...

*εργάζονται σε αυτήν”* (Willson 1966:287). Η ωφέλεια αναμένεται να είναι σημαντική: Η διευκρίνιση αρμοδιοτήτων συνεπιφέρει γνώση των ορίων και κατ’ επέκταση ανάληψη ευθύνης, άρα ενίσχυση του γενικότερου αισθήματος υπευθυνότητας και επαγγελματισμού του υπαλλήλου αλλά και υπευθυνότητας του πολίτη-επιχειρηματία που γνωρίζει με ποιον έχει να κάνει και τι ακριβώς μπορεί να περιμένει (άρα και να απαιτήσει)<sup>698</sup>. Οι δύο πόλοι της σχέσης, υπάλληλος/Διοίκηση και πολίτης, αποκτούν καλύτερη επικοινωνία, βελτιώνοντας κατακόρυφα τους όρους της, αφού αφενός περιορίζουν τον φόρτο (τους αριθμούς πολιτών που ρωτούν να πληροφορηθούν) και αφετέρου μειώνουν τον “θόρυβο” που δημιουργούσαν η ασάφεια και οι επακόλουθες αναζητήσεις. Η βελτιωμένη επικοινωνία, όπως ήδη γνωρίζουμε μπορεί να έχει θετικές επιπτώσεις στο σύνολο της διοικητικής λειτουργίας και απώτερη συνέπεια τη βελτίωση της σχέσης Διοίκησης-Δημοκρατίας, άρα και της νομιμοποίησης και της Διοίκησης και της Δημοκρατίας. *“Αυτά που πρόκειται να εφαρμοστούν είναι σαφή, είναι αποδεκτά και εντέλει είναι σωστά; Και αν είναι σωστά πώς μπορούν να εφαρμοστούν; Η σαφήνεια, η ορθότητα και η αποδοχή οιοδήποτε προγράμματος ή πολιτικής πρόθεσης και εξαγγελίας αποτελεί ένα “τρίπλευρο” ουσιαστών όρων και προϋποθέσεων της αξιόπιστης εφαρμογής...”* (Μακρυδημήτρης 2006:220).

Ολοκληρώνοντας το κεφάλαιο αυτό, οφείλουμε να επισημάνουμε πως, αν *“οι στόχοι που επιδιώκει η σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση... είναι:*

*-Η εξυπηρέτηση των πολιτών και η διευκόλυνση της καθημερινής ζωής τους.*

*-Η ενίσχυση και η προώθηση της ανάπτυξης και της προόδου της χώρας.*

*-Η προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος.*

*-Η κοινωνική δικαιοσύνη.*

*-Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος.*

*-Η συμβολή στον εκσυγχρονισμό της κοινωνίας”* (Κέφης 2005α:57), τότε κανένας εξ αυτών δεν πρόκειται να πραγματοποιείται σε κάποιο ικανοποιητικό μέτρο, χωρίς τη λειτουργία αποτελεσματικής Δημόσιας Διοίκησης<sup>699</sup>. Ειδικότερα, σε περίπτωση ανεπαρκούς διοικητικής ικανότητας δεν πρόκειται,

-ούτε αποτελεσματική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων να έχουμε

-ούτε αποτελεσματική λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών

-ούτε πραγματική εφαρμογή του κράτους δικαίου

-ούτε την πλήρη εκμετάλλευση των απαραίτητων πόρων για τη χρηματοδότηση του κοινωνικού

---

698 Η ασάφεια στην κατανομή αρμοδιοτήτων και η επακόλουθή της γραφειοκρατία-ανασφάλεια δικαίου, βρίσκεται μπροστά σε όλες τις επικριτικές αναφορές ιδιωτικών επιχειρηματικών φορέων που δυσκολεύονται να επενδύσουν στην Ελλάδα (Πελαγίδης-Μητσόπουλος 2006, Γιαννίτης 2008, Στουρνάρας 2011 κ.α.) ...

699 *“Φάνηκε επιπλέον, στη βεβιασμένη προώθηση μιας σειράς μεταρρυθμίσεων... οι οποίες απέτυχαν διότι δεν είχε προηγουμένως εξασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης που επρόκειτο να τις υλοποιήσει”* (Αλ.Καζαμίας 2005:80)

κράτους... Επιπλέον και πολύ χειρότερα, όπως ήδη έχει επισημανθεί, “όταν σε μια λαϊκή κυβέρνηση, οι νόμοι δεν εφαρμόζονται εξ αιτίας της διαφθοράς της πολιτείας, τότε το κράτος είναι ήδη χαμένο” (Montesquieu 1969:54). Οι τελευταίες παρατηρήσεις δεοντολογικού-κανονιστικού χαρακτήρα, μας οδηγούν να εξετάσουμε διεξοδικά τι ακριβώς συμβαίνει με τη Διοίκηση και πως αυτή έχει οργανωθεί και λειτουργεί στην Γ' ελληνική Δημοκρατία, καθότι όπως είδαμε, είναι γενικά αποδεκτό πως “ο τρόπος με τον οποίο διοικείται μία χώρα, επηρεάζει την ποιότητα της Δημοκρατίας...” (Δ.Σωτηρόπουλος 2003).

### **VII.3. Η Δημόσια Διοίκηση στην Γ' ελληνική Δημοκρατία**

#### **VII.3.a Πολιτικοδιοικητικό σύστημα, οικονομία, κοινωνία και Δημόσια Διοίκηση**

Από την εποχή της οικονομικής ανασυγκρότησης (1950 αλλά κυρίως, 1960) είχε εντοπιστεί η άρρηκτη σχέση μεταξύ οικονομικής ανάπτυξης και αποτελεσματικής Δημόσιας Διοίκησης. Οι πρώτοι που μελέτησαν την ελληνική κατάσταση το είχαν θίξει με έμφαση (Βαρβαρέσσος 1952). Στη νεότερη εποχή, μετά το 1975, υπό το καθεστώς της Γ' ελληνικής Δημοκρατίας, η Διοίκηση δεν φαίνεται να βελτιώθηκε αισθητά, παρά τις διαρκώς εντεινόμενες προσπάθειες. Το ερώτημα που τίθεται, ως συνέχεια αυτής της θριαμβευτικής αποτυχίας, είναι εάν έγιναν πράγματι προσπάθειες, με την έννοια της ύπαρξης πραγματικής βούλησης για την επίτευξη των εξαγγελόμενων αποτελεσμάτων (Μουστάκης 2012)... Η αρνητική απάντηση σε αυτό, δίνεται από πληθώρα δεδομένων, μεταξύ των οποίων ξεχωρίζουμε την ατράνταχτη πειστικότητα των εξής τριών:

-Πρώτον, το πολιτικό σύστημα, επί 36 χρόνια δεν μπόρεσε να οργανώσει ολοκληρωτικά και συστηματικά τη Διοίκηση. Το επιχείρησε γενικευμένα τρεις φορές (1975<sup>700</sup>, 1994<sup>701</sup> και 1997<sup>702</sup>) και απέτυχε και στις τρεις! Η οργανωσιακή ρευστότητα συνεπώς όχι μόνο δεν τιθασσεύθηκε αλλά ειδικά τα τελευταία δέκα χρόνια γιγαντώθηκε με σειρά άστοχων και άκαιρων μεταβολών (Μέρος Α', Κεφ. III.3, 128 μεταβολές στην ΚΔ κατά την περίοδο 2001-2011, χαοτική κατάσταση με αναδιάρταξη 2010-2011, διαρκή προβλήματα στην ΠΔ και στην ΤΑ).

-Δεύτερον, κανένα από τα υπουργεία που συνενώθηκαν<sup>703</sup> έπειτα από κορυφαίες πολιτικές επιλογές, δεν απέκτησαν ποτέ ενιαίο οργανισμό! Η παράλειψη αυτή πραγματικής ολοκλήρωσης σε οργανωσιακό επίπεδο μιας πολιτικής απόφασης συνιστά βασικό επιχείρημα υπέρ της συμβολικότητάς της και όχι της πραγματικής διάθεσης υλοποίησής της (Ν.Α.Αλεξόπουλος-

700 Με το άρθρο 1 ν.51/1975 (ΦΕΚ Α 125/28-6-1975)

701 Με το άρθρο 31 παρ.1 ν.2190/1994 (ΦΕΚ Α 28/3-3-1994)

702 Με το άρθρο 20 ν.2503/1997 (ΦΕΚ Α 107/30-5-1997)

703 Ούτε το ΥΠΕΧΩΔΕ (συνένωση των Υπουργείων Χωροταξίας Οικισμού & Περιβάλλοντος και Δημοσίων Έργων το 1985) ούτε το Ανάπτυξης (συνένωση των Υπουργείων Βιομηχανίας Ενέργειας & Τεχνολογίας με τα Εμπορίου και Τουρισμού το 1996) ούτε το ΥΠΕΣΔΔΑ (συνένωση των Εσωτερικών και Προεδρίας της Κυβέρνησης το 1995, διάλυση το 2011) ούτε το Οικονομίας και Οικονομικών (συνένωση του Εθνικής Οικονομίας με το Οικονομικών το 2002, διάλυση το 2009) ούτε όσα συνενώθηκαν ευκαιριακά την περίοδο 2009-2011...

Κ. Παπαδημητρίου 2006, Μαΐστρος 2009). Στη χειρότερη εκδοχή, οι πολιτικοί προϊστάμενοι στάθηκαν αδύναμοι να λάβουν τις κρίσιμες αποφάσεις που όφειλαν, άρα δεν διέθεταν το κατάλληλο ανάστημα για το έργο που είχαν αναλάβει...

-Τρίτον και σημαντικότερο. Παρά τις πολλές διαγνώσεις των υφιστάμενων προβλημάτων και παρά τις διευρυνόμενες απαιτήσεις ενός διαρκώς πιο απαιτητικού περιβάλλοντος, το πολιτικό σύστημα δεν κατάφερε να ολοκληρώσει ούτε μία από τις (πέντε) ολικές μεταρρυθμιστικές προσπάθειες<sup>704</sup> που εξήγγειλε και δρομολόγησε. Είναι ιδιαίτερα χαρακτηριστικό ότι, από τη δεκαετία 1990 και έπειτα, κάθε κυβέρνηση εκπονούσε ένα μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα<sup>705</sup>, περισσότερο ή λιγότερο φιλόδοξο, προκειμένου να επιτύχει όλα εκείνα που οι εκθέσεις εμπειρογνομόνων είχαν καταδείξει ως απαραίτητα και η διαρκώς πιο απαιτητική κοινωνία αναζητούσε. Από το πρόγραμμα αλλαγών του 1992, στις διαρθρωτικές μεταβολές του 1994-1998 σε συνδυασμό με το Κυβερνητικό Πρόγραμμα Διοικητικής Μεταρρύθμισης του 1997, το οποίο μάλιστα ήταν το πρώτο που εντάχθηκε και χρηματοδοτήθηκε και από κοινοτικούς πόρους (πρόγραμμα ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ), στο σχέδιο ΠΟΛΙΤΕΙΑ το 2001, στο αναθεωρημένο ΠΟΛΙΤΕΙΑ 2004-2007 και στο (τρέχον...) «Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013».

Σημειώνουμε ιδιαίτερα πως σε όλα αυτά τα προγράμματα, η διευθέτηση των κρατικών αρμοδιοτήτων κατείχε εξέχουσα θέση (Μέρος Α'), ωστόσο καμία σοβαρή προσπάθεια δεν αναλήφθηκε προς την κατεύθυνση διόρθωσης αλλά αντίθετα επιλέγονταν σταθερά, οι γνωστές συνταγές, γνωστές μεταξύ των άλλων και για την ανεπάρκειά τους (Μακρυδημήτρης 1999 και 2006, Πελαγίδης ΚΘΜ 2005), ώστε εντέλει, σήμερα (Ιούλιος 2012), μετά από προσπάθειες μιας δεκαπενταετίας, παρά τις σημαντικές δομικές αλλαγές (β' βαθμός ΤΑ, αποκέντρωση του Κράτους με τις περιφέρειες, ανεξάρτητες αρχές) παρά τις κάποιες προόδους σε ορισμένες ειδικές περιπτώσεις, η πραγματική βελτίωση της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, προπάντων ως προς την ποιότητα των παρεχομένων από αυτήν υπηρεσιών, παρουσιάζεται να είναι μόνο οριακή<sup>706</sup>.

---

704 Ως πρώτη θεωρείται η προσπάθεια που δρομολογήθηκε με την ίδρυση του ΕΚΔΔ (1983), με τους εκπαιδευμένους αποφοίτους της ΕΣΔΔ και τους επιμορφωμένους του ΙΝΕΠ. Δεύτερη αυτή που ξεκίνησε αποσπασματικά το 1991 και δρομολογήθηκε το 1993 για να μείνει εντέλει στα χαρτιά.. Τρίτη η μεταρρύθμιση του «εκσυγχρονισμού», προς το κράτος-στρατηγείο 1997-1999 που έμεινε στη μέση με την πρόωγη απομάκρυνση του Υπουργού Αλ. Παπαδόπουλου. Τέταρτη το πρόγραμμα ΠΟΛΙΤΕΙΑ 2001-2004 που ενδιάμεσως τροποποιήθηκε και πέμπτη η ονομασθείσα «επανάδρυση του κράτους» 2004-2007....

705 Ως Μεταρρύθμιση (και το συνώνυμό της: διαρθρωτικές προσαρμογές) δεν εννοούμε απλώς «...τις αλλαγές σε θεσμούς, κανόνες του παιχνιδιού, στόχους και μέσα πολιτικής, οι οποίες κάνουν το "σύστημα" να λειτουργεί διαφορετικά και να φέρνει διαφορετικά αποτελέσματα...» (Καζάκος 2005:38) ούτε καν την «σχεδιασμένη παρέμβαση μιας εξουσίας, προκειμένου να αντιμετωπιστούν μεγάλα κοινωνικά, οικονομικά και πολιτικά προβλήματα» αλλά πολύ συγκεκριμένα τη «σχεδιασμένη παρέμβαση της ανώτατης πολιτικοδιοικητικής ηγεσίας, προκειμένου να αντιμετωπιστούν προβλήματα στη δομή, τη λειτουργία και την κουλτούρα των δημοσίων υπηρεσιών» (Ν.Α. Αλεξόπουλος-Κ. Παπαδημητρίου 2006:40).

706 «...η επεξεργασία πιο δόκιμων και επεξεργασμένων ιδεών και ερμηνειών της διοικητικής συμπεριφοράς στο δημόσιο τομέα είναι απαραίτητη όχι μόνο για την πραγματική και όχι την επιφανειακή βελτίωση της λειτουργίας και των αποτελεσμάτων της δημόσιας διοίκησης αλλά και για την διασφάλιση των αρχών του κράτους δικαίου και της δημοκρατικής

Είναι χαρακτηριστικό μάλιστα, πως έπειτα από τις συνεχείς αποτυχημένες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, φαίνεται πως η κατάσταση αυτή τείνει να παγιωθεί, σχηματίζοντας μια νέα γραφειοκρατία, τη «μεταρρυθμιστική». Αντί δηλαδή η (πολιτικά αποφασισθείσα) μεταρρύθμιση να μεταβάλλει τη γραφειοκρατία, η τελευταία ενσωμάτωσε<sup>707</sup> τη «μεταρρύθμιση»... Προφανώς, το ότι η αρμόδια Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης (ΓΓΔΔ)<sup>708</sup>, έχει συγκροτηθεί και λειτουργεί όλα αυτά τα χρόνια, με τρόπο που να παίζει ρόλο ανάλογο του κωνσταντινικού Γενικού Επιτελείου κατά τον εθνικό διχασμό, έχει τη βαρύνουσα σημασία του...

Με τα παραπάνω αρνητικά δεδομένα να συσσωρεύονται, ήδη από την πρώτη δεκαετία του 21ου αιώνα, πριν δηλαδή να τεθεί το ζήτημα υπό τη δραματική πίεση της σημερινής οικονομικής-πολιτικής κρίσης (2010-2012), πολλοί δημοσιολόγοι επιχείρησαν να ερμηνεύσουν τις συνεχόμενες αποτυχίες και επισήμαναν αρκετές από τις επιφανειακές ή και βαθύτερες αιτίες τους<sup>709</sup>, ενώ άλλοι εκτιμώντας ότι «...φτάνουμε στο βάθος των προβλημάτων όχι τόσο με το να αναζητούμε τις απότερες αιτίες τους, αλλά με το να αποκτούμε επίγνωση των μοτίβων (patterns) με τα οποία τα προβλήματα εκδηλώνονται. Τα μοτίβα αυτά προκύπτουν από τις αλληλεπιδράσεις των μερών του συστήματος” (Τσούκας ΚΘΜ 2005:90), διερεύνησαν επισταμένως τόσο τις σχέσεις του διοικητικού υποσυστήματος με το ευρύτερο πολιτικό μέγα-σύστημα (όπου ως κυρίαρχο αναγνωρίζεται το

---

διακυβέρνησης” (Μακροδημήτρης 2006:227). Μεταξύ πολλών άλλων, εισαγωγή Επιχειρησιακού Προγράμματος Διοικητικής Μεταρρύθμισης 2007-2013, όπου αναδεικνύονται τα χρονίζοντα προβλήματα που δεν θεραπεύθηκαν από τις προηγηθείσες προσπάθειες...

707 “..από την αναπαραγωγή ενός κενού λόγου και αντιλόγου περί μεταρρυθμίσεων, που στην πραγματικότητα δεν αποτελούν παρά πρόσχημα διαχειριστικών μικροπολιτικών” (Ξ.Κοντιάδης 2009: 19)

708 Πρόκειται για το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης που ιδρύθηκε το 1951 αλλά επί δικτατορίας ανέλαβε έναν ρόλο στήριξης της κεντρικής εξουσίας και προβολής του έργου της. Στη συνέχεια, εξακολούθησε να διαθέτει εσωστρεφή χαρακτηριστικά, να μην έχει καμία αποκεντρωμένη ή περιφερειακή υπηρεσία και να διακατέχεται από ιδιαίτερη κουλτούρα (στενής σχέσης με εξουσία) που εκδηλωνόταν ακόμα και στον τρόπο συνδικαλιστικών διεκδικήσεων (με επιλογή εσωτερικών συνεννοήσεων και ελάχιστη χρήση άλλων συνηθισμένων μεθόδων, όπως η απεργία κλπ). Η εσωστρέφεια, ως έκδηλη αυτοαναφορικότητα του υπουργείου συνεχίστηκε κατά τη δεκαετία του '80, όταν αυτό στελεχωνόταν από μια πλειάδα υπαλλήλων με (σχετικά με τα άλλα υπουργεία) ικανοποιητική μόρφωση που ταυτόχρονα ανήκαν στην ίδια ηλικιακή ομάδα. Η κατάσταση δεν μεταβλήθηκε ακόμα και όταν το υπουργείο, υποβιβάστηκε σε αυτοτελή Γενική Γραμματεία, υπαγόμενη στο Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης (Σεπτέμβριος 1995-Ιούνιος 2011) αλλά χωρίς ποτέ να χάσει την αυτοτέλεια του δικού του οργανισμού (π.δ. 320/1988) και της δικής του, ιδιαίτερης κουλτούρας. Από τη στιγμή που το υπουργείο ανέλαβε τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις εξασφάλισε ένα πεδίο σίγουρων δραστηριοτήτων που αφενός δεν το έθιγαν (καμία από τις μεγάλες μεταρρυθμίσεις που πρότεινε δεν την εφάρμοζε το ίδιο! Πχ ο νόμος περί στοχοθεσίας και μετρήσεων...) και αφετέρου παρείχαν στα στελέχη του πρόσθετα πλεονεκτήματα-πόρους, όπως μαθήματα σε άλλους υπαλλήλους (ΙΝΕΠ του ΕΚΔΔΑ), συμμετοχή σε (αδρά αμειβόμενες) επιτροπές και σε συνέδρια, σε διεθνή φόρα κλπ. Η στενή σχέση των στελεχών αφενός με την εξουσία (ο Υπουργός Προεδρίας ήταν συνήθως ο πρώτος μετά τον Πρωθυπουργό) και αφετέρου με τις πηγές της σχετικής τεχνονομίας (ΟΟΣΑ, ΟΗΕ, κλπ) παρείχε στο υπουργείο και στους υπηρετούντες σε αυτό ένα σαφές πλεονέκτημα, το οποίο φρόντιζαν επίζηλα να το διατηρούν και να το αναπτύσσουν στο έπακρο, αναπαράγοντας ταυτόχρονα τον εαυτό τους, ακριβώς όπως λειτουργούσε και αναπαραγόταν κατά τα περισσότερα χρόνια του 20<sup>ου</sup> αιώνα το Γενικό Επιτελείο Στρατού...

709 Για τις αιτίες των αποτυχιών έχουν γραφεί πολλά και έχουν γίνει αρκετά αφιερώματα στον τύπο. Μεταξύ άλλων ξεχωρίζουμε το ΚΘΜ (με επιμέλεια Θ.Πελαγίδη) 2005, το θεματικό συνέδριο του Διοικητικού Επιμελητηρίου, στο Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο Νοέμβριος 2008 (οι ομιλίες σε ιστοσελίδα ΔΕΕ) και πρόσφατα, το 4ο συνέδριο διοικητικών επιστημόνων, Θεσσαλονίκη Δεκέμβριος 2011

κομματικό<sup>710</sup> υπο-σύστημα) όσο και αυτές με τα άλλα υπο-συστήματα (πχ πολιτισμικό) ή τα άλλα συστήματα (κοινωνία πολιτών, αγορά).

Κινούμενος σε αυτό το πλαίσιο, και αφού εντοπίσει το πρόβλημα λέγοντας ότι, “..ο τρόπος ανάπτυξης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και ο τρόπος ελέγχου της από τις πολιτικές ελίτ αποτέλεσε, και εξακολουθεί να αποτελεί, τη βασική πηγή της ελληνικής “καθυστέρησης””, ο Ν.Μουζέλης (ΚΘΜ 2005:35) καταλήγει στο ότι “...το κομματικοκρατικό κατεστημένο δεν θέλει να περιορίσει τη δυνατότά του να δεισδύει σε όλους τους κοινωνικούς χώρους, δεν θέλει δηλαδή να αμβλύνει την άκρατη κομματικοποίηση που κυριολεκτικά μαστίζει αυτή τη χώρα. Δεν θέλει μια αναδιανομή δύναμης, έτσι ώστε να υπάρξει μια ουσιαστική ισορροπία μεταξύ κράτους, αγοράς και κοινωνίας” (Μουζέλης ΚΘΜ 2005:31). Στην ίδια περίπου διαπίστωση καταλήγει και ο Χαρ.Τσούκας, καταγράφοντας ως κύρια προβλήματα την “κομματική χρήση του κρατικού μηχανισμού, την έλλειψη ανεξαρτησίας της διοίκησης έναντι του εκάστοτε κυβερνώντος κόμματος, την αυταρχική διοικητική κουλτούρα και την πολιτική πόλωση” (ΚΘΜ 2005:99). Ομοίως αλλά πιο περιγραφικά και ο Αντ.Μακρυδημήτρης, θέτοντας παράλληλα το προβληματικό με το αναζητούμενο, θεωρεί ότι πρέπει να πάμε, “από το γραφειοκρατικό κράτος του φεουδαρισμού και της πολυνομίας, στο δίκαιο κράτος της δημοκρατίας..., από το πελατειακό κράτος των εκάστοτε “ημετέρων”, στο κράτος της αξιοκρατίας, της ουδετερότητας, της ισότητας και της αμεροληψίας” (2006:289-293). Πιο αναλυτική η Κ.Σπανού, αφού σημειώσει ότι “οι ρίζες των ..αδυναμιών ...συνδέονται με τον τρόπο ιστορικής διαμόρφωσης του ελληνικού κράτους, του πολιτικο-διοικητικού συστήματος και της άρθρωσής του με την κοινωνία” (2001:184), δέχεται με τη σειρά της την “ηγεμονική θέση των κομμάτων στην ελληνική κοινωνία” (2001:183) και καταλήγει στο ότι, ενδεχόμενος εξορθολογισμός των διοικητικών λειτουργιών μέσω μεταρρυθμίσεων “αντιστρατεύεται τη σημαντικότερη πηγή εξουσίας του πολιτικού προσωπικού: τη δύναμη του άτυπου, του αιφνιδιαστικού και του απρόβλεπτου”, και αναλύοντας περισσότερο τη λειτουργία του κυρίαρχου μοντέλου σημειώνει ότι, “η έλλειψη πολιτικής (οριζόντιας ή κατά τομέα) επιτρέπει στην πολιτική εξουσία να μη δεσμεύεται και να μπορεί να αλλάξει εύκολα πορεία. Και αντίστροφα, ο έντονος συγκεντρωτισμός των αποφάσεων στο επίπεδο της πολιτικής ηγεσίας δεν μπορεί να συνυπάρξει με δεσμεύσεις που απορρέουν από το σχεδιασμό και που επιτρέπουν τον έλεγχο βάσει αποτελεσμάτων. Το άτυπο και η προσωρινότητα, που μπορούν να αλλάξουν κατά βούληση κυριαρχούν. Ταυτόχρονα όμως εμφανίζεται υψηλός βαθμός νομιμοποίησης που συγκαλύπτει την έλλειψη πολιτικής με την παραγωγή υποκατάστατων” (Σπανού 2001:177). Εντέλει, η συγγραφέας διαπιστώνει επιπλέον ότι, “το κράτος τείνει να αναπαραγάγει τις προϋπάρχουσες στρεβλώσεις και αδυναμίες του” και “στον βαθμό που δεν αμφισβητείται αλλά αντίθετα χρησιμοποιείται για να νομιμοποιεί τις νέες παρεμβάσεις, το προϋπάρχον στρεβλό πλαίσιο παράγει στρεβλές προσπάθειες αντιμετώπισής του και παγιώνεται” (Σπανού 2010:313).

---

710 «..στη Μεταπολίτευση βιώνουμε έναν κομματικοκρατικό κοινοβουλευτισμό όπου το κύριο δημοκρατικό έλλειμμα είναι η διαιώνιση της επιμεριστικής πελατειακής και συγχρόνως επεκτατικής νοοτροπίας των κομμάτων...η κομματική λογική θυσιάζει το καθολικό στο επιμεριστικό/συντεχνιακό» (Μουζέλης ΚΘΜ 2005:19)



Όλες οι παραπάνω απόψεις των σχετικά σύγχρονων μελετητών, αν εκτιμηθούν σε συνδυασμό με όσα ο G.Langrod είχε τονίσει ήδη από το 1964, ότι δηλαδή η σύγκυση αρμοδιοτήτων ευνοεί και στηρίζει την πολιτική ηγεσία<sup>711</sup>, φέρνουν και πάλι στο προσκήνιο όσα ο Μ.Σαματάς όχι μόνο είχε επισημάνει αλλά και θεωρητικοποιήσει ήδη από τη δεκαετία του '90, γράφοντας ότι *“το Ελληνικό μεταδικτατορικό κράτος είναι υποταγμένο στην επικρατούσα λαϊκίστικη κομματαρχία, ως αποτέλεσμα της πολιτικής κατάκτησης του κρατικού μηχανισμού και του ευρύτερου δημόσιου τομέα από τις εκάστοτε κυρίαρχες πολιτικο-οικονομικές δυνάμεις, οι οποίες ως κρατικοδίαιτες στηρίζουν και αναπαράγουν την εξουσία και τα λοιπά συμφέροντά τους μέσα και μέσω του κράτους. Με βάση τη θεώρηση αυτή η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση δεν είναι παθολογική, αλλά μάλλον ένας εργαλειακός μηχανισμός κι ένα πελατειακό πεδίο του παγιωμένου κομματικο-κρατικού συστήματος κοινωνικο-πολιτικού ελέγχου, που έχουμε ονομάσει Ελληνικό γραφειοκρατισμό, έναν ιδιαίτερο δηλαδή και εν πολλοίς εσκεμμένον τρόπον οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους που επιβάλλεται και αναπαράγεται από τις κυρίαρχες δυνάμεις για την εξυπηρέτηση των συμφερόντων τους”* (1996:84). Επιπλέον όμως, στη χώρα μας οι επιπτώσεις τέτοιων συμπεριφορών ενέχουν μεγαλύτερους κινδύνους για τη Δημοκρατία, καθότι, *«το σύνδρομο της ‘μετάθεσης στόχων’ στο χώρο των κομμάτων, όπως έχει δείξει ο M. Weber, αποτελεί εγγενή κίνδυνο σε όλα τα συστήματα της φιλελεύθερης δημοκρατίας*<sup>712</sup>. Παίρνει όμως εξαιρετικά έντονες, αντιδημοκρατικές διαστάσεις σε κοινωνίες όπου τα *“ενδιάμεσα στρώματα”* μεταξύ κρατικοκομματικού συστήματος και πολιτών είναι καχεκτικά, σε χώρες δηλαδή όπως η δική μας, όπου η κοινωνία των πολιτών είναι ιδιαίτερα καχεκτική και άρα δεν υπάρχουν σοβαροί φραγμοί στον κομματικοκρατικό επεκτατισμό και στην κομματική ασυδοσία” (Μουζέλης ΚΘΜ 2005:20).

Συμπυκνώνοντας την κριτική στους λόγους αποτυχίας των μεταρρυθμίσεων, μπορούμε να πούμε το εξής απλό: Το πολιτικό σύστημα αρνήθηκε να μεταβάλλει τη σημερινή κακοοργανωμένη και αναποτελεσματική Δημόσια Διοίκηση γιατί κάτι τέτοιο θα σήμαινε ότι έπρεπε πρώτα να μεταβάλλει άρδην τον εαυτό του! Γνωρίζουμε από το αποτέλεσμα τόσων προσπαθειών ότι αυτό δεν το ήθελε ούτε φαίνεται πως το θέλει και σήμερα... Το πολιτικό σύστημα έτσι, με τη συγκεκριμένη του μορφή και λειτουργία (που την προσδιόρισε εύστοχα ιδίως ο Σαματάς) εξακολουθεί να κυριαρχεί ασφυκτικά επί της Διοίκησης, διανέμοντας μέσω αυτής σημαντικούς πόρους, που στα πλαίσια του ισχύοντος πελατειακού συστήματος, επιβεβαιώνουν και αναπαράγουν την κυριαρχία του. Εντός αυτού του πλαισίου λειτουργίας, πολύ λογικά, *“κάθε ουσιαστική πολιτικο-διοικητική μεταρρύθμιση που δεν εξυπηρετεί ή θίγει τα κυρίαρχα συμφέροντα και διακινδυνεύει το κοινωνικο-πολιτικό σύστημα ελέγχου και κυριαρχίας, τελικά είτε θα ματαιωθεί ή θα γίνει διακοσμητικό στοιχείο που θα*

---

711 ..Βλ. αναλυτικά πως ο τρόπος οργάνωσης προσδιορίζει τη λειτουργία-απόδοση και ιδιαίτερα πως ο τρόπος προσδιορισμού αρμοδιοτήτων (μέρος της διεργασίας οργάνωσης) προσδιορίζει σε μεγάλο βαθμό τη λειτουργία-απόδοση, σε Μακρυδημήτρης-Μιχαλόπουλος 2000:185 όπου εξετάζεται το ΑΣΔΥ και σελ.223 για μεταρρυθμίσεις

712 Ο συγγραφέας ως μετάθεση στόχων εδώ εννοεί το κομματικό/ψηφοθηρικό συμφέρον που από μέσο γίνεται αυτοσκοπός...

*συμβάλει στη νομιμοποίηση κι αναπαραγωγή των κυρίαρχων δυνάμεων*” (Σαματάς 1996:107-108).

Υπ’ αυτές τις γενικότερες συνθήκες ανάπτυξης και λειτουργίας της Διοίκησης είναι εύλογο το γιατί δεν πραγματοποιείται μία ξεκάθαρη και συστηματική, απλή και εύληπτη στον καθένα κατανομή αρμοδιοτήτων, γιατί εντέλει προτιμάται η ασάφεια από τη σαφή διευκρίνιση και γιατί με όλα τα μέτρα που λαμβάνονται, αναπαράγεται διαρκώς η σύγχυση, *“το εσκεμμένο ή λειτουργικό χάος στη δομή”*, κατά τον Μ.Σαματά (1996:98) είναι συνειδητή επιλογή του κυρίαρχου πολιτικού συστήματος. Σχολιάζοντας όψεις του ίδιου φαινομένου, ο Μακρυδημήτρης διευρύνει το πεδίο και προς τον κοινωνικό περίγυρο σημειώνοντας ότι, *“...η πολυνομία και η κακονομία οφείλονται, συνεπώς μεταξύ άλλων, σε μια μακρά παράδοση συγκεντρωτικής και όχι σπάνια αυταρχικής λογικής διακυβέρνησης με χαρακτηριστικά γνωρίσματα τις πελατειακές σχέσεις και την απουσία θεσμών και κυρίως νοοτροπίας κοινωνίας πολιτών”* (2006:240). Ποιά είναι όμως η κυρίαρχη νοοτροπία και τα πραγματικά χαρακτηριστικά της ελληνικής κοινωνίας πολιτών και κατά πόσο συμβάλλουν στο να διευκρινίζεται το διοικητικό τοπίο; Με άλλα λόγια, εντός ποιού πολιτισμικού περιβάλλοντος αναπτύσσεται το διοικητικό;

## **VI.2.β Σημασία και επιρροή κυρίαρχης κουλτούρας**

Ξεκινώντας από τη βασική ιδέα του Μ.Σαματά, ότι *“...ο λαϊκίστικος γραφειοκρατισμός επηρεάζει και αντανακλά όχι μόνο το ισχύον πολιτικοδιοικητικό σύστημα και την κουλτούρα του αλλά και τις ευρύτερες κοινωνιο-ψυχολογικές και πολιτισμικές στάσεις”* (1996:103) και με αποδοχή της σημασίας της κουλτούρας ως δεδομένης (Παναγιωτοπούλου 1997:345επ, Ζαβλανός 2002:397επ, Καζάκος ΚΘΜ 2005:52, Τσιβάκου 1995:192επ) οφείλουμε να ερευνήσουμε ποιά είναι σήμερα **η κουλτούρα** της ελληνικής κοινωνίας. Επειδή όμως, *“η κυρίαρχη κουλτούρα μιας χώρας, προϊόν της ιστορικής της διαδρομής, αποτυπώνεται (αν και σε διαφορετικό βαθμό) σε όλους τους θεσμούς της και διαπερνά τη λειτουργία όλων των συλλογικών δράσεων”* (Τσούκας 2004:195) επιβάλλεται να αναδιφήσουμε καταρχήν στο παρελθόν. Έτσι, είναι γνωστό ότι από τα αρχαία ήδη χρόνια, το ελληνικό πνεύμα έδειχνε την προτίμησή του για τη διεισδυτική θεωρητική ανάλυση και για τη φιλοσοφική αναζήτηση αλλά όχι και για την αναλυτική μέτρηση ούτε για την πρακτική χρησιμοποίηση, που θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί, πχ με σαφή αποτύπωση των (όποιων) ευρημάτων σε συνοπτικές συλλογές κοινής χρήσης (Κ.Τσάτσος 1993, Φρ.Χέγκελ 1981β:9-29). Την τελευταία ανάγκη αντίθετα, ως γνωστόν την ανέπτυξαν ιδιαίτερα οι Ρωμαίοι, παρά τη σαφή υστέρησή τους σε θεωρητικές-φιλοσοφικές αναλύσεις (Ν.Πετρόχειλος 1984:57επ, Φρ.Χέγκελ 1981β:87, Δ.Βελισσαρόπουλος 1997α:162-163).

Σε παρόμοια κατεύθυνση κινήθηκαν οι Ρωμαίοι αντίθετα από τους Έλληνες και στα θέματα των μετρήσεων. Οι Ρωμαίοι μέτραγαν τα πάντα και αξιοποιούσαν ιδιαίτερα τις μετρήσεις τους (Βελισσαρόπουλος 1997β). Σήμερα, έχουν σωθεί στοιχεία για τα δημογραφικά δεδομένα της αιώνιας

πόλης κατά τον 6ο και 5ο αιώνα, ενώ είναι γνωστό ότι ο ιδρυτής της χριστιανικής θρησκείας ήρθε στον κόσμο στον συγκεκριμένο τόπο, εξ αιτίας της διεξαγόμενης ρωμαϊκής απογραφής και της ανάγκης ταξιδιού των γονέων του. Οι Έλληνες παρότι πραγματοποιούσαν μετρήσεις, ωστόσο ούτε επέμεναν στην αξιοπιστία τους<sup>713</sup> ούτε τις αξιοποιούσαν ιδιαίτερα. Χαρακτηριστικό ήταν το ρητό που εξέφραζε τα πολεμικά ήθη<sup>714</sup>, “ΟΥ ΜΗΝ ΠΟΣΟΙ ΑΛΛΑ ΠΟΥ”... Όταν λοιπόν ένας λαός δεν ενδιαφέρεται να μάθει πόσοι είναι οι αντίπαλοί του αλλά που βρίσκονται για να τους πολεμήσει, δεν μπορείς να περιμένεις ότι θα επιδεικνύει ενδιαφέρον για τις μετρήσεις γενικότερα. Τα σημάδια της κουλτούρας αυτής στην ελληνική κοινωνία αναγνωρίζονται πολύ εύκολα σε διάφορες στιγμές της ιστορίας των Ελλήνων, ηρωικές (πχ υπεράσπιση της Κωνσταντινούπολης το 1453 παρά τον δυσμενή συσχετισμό δυνάμεων, κήρυξη της επανάστασης του '21 αντίθετα από το γενικό κλίμα, ΟΧΙ το 1940 κλπ) και μη ηρωικές (πχ γλέντια χαράς όπου και τα ποτά-φαγητά αλλά και τα έξοδα ρέουν πέραν κάθε μέτρου και κάθε λογαριασμού, Ολυμπιακοί Αγώνες 2004 κλπ).

Οι μετρήσεις έχουν ως επακόλουθο την ανάδειξη μιας κατάστασης στη σαφήνειά της και αυτό, απ' ότι φαίνεται, δεν ταιριάζει ούτε στην ελληνική πολιτική κουλτούρα όπου κυριαρχεί η επίκληση ασαφών ιδεών και η αοριστία σκοπών και πρακτικών (Σπανού 2001, Μαίιστρος 2009, ΔΕΕ 2008)... Η μέχρι σήμερα ελληνική προσέγγιση σε πολλά θέματα, φαίνεται πως κλίνει υπέρ της σύγχυσης και όχι υπέρ της σαφήνειας (Κονδύλης 2011, Αλιβιζάτος 2011). Γιατί να είναι σαφώς καθορισμένα τα πεδία, οι εξουσίες και τα επίπεδα άσκησης της κρατικής πολιτικής όταν σήμερα,

- στον ιδιωτικό χώρο δεν είναι σαφώς οριοθετημένο το καθεστώς ιδιοκτησίας<sup>715</sup>.
- Ομοίως και το Κράτος δεν γνωρίζει τα ακίνητα ιδιοκτησίας του, ενώ το ίδιο συμβαίνει και με την πλειονότητα των οργανισμών ΤΑ<sup>716</sup>.
- Στο πρωταρχικό θέμα των χρήσεων γης, δεν υπάρχει εθνικός καθορισμός<sup>717</sup> παρά τη σχετική συνταγματική επιταγή (άρθρο 24 παρ.2) από το 1975.
- Στο κρίσιμο θέμα του δάσους και της προστασίας του, δεν υπάρχει δασολόγιο και δασικοί χάρτες παρά τη σχετική συνταγματική επιταγή (άρθρο 24 παρ.1) από το 1975.

---

713 Βλ. αριθμούς που παραδίδουν πολλοί ιστορικοί για το μέγεθος του περσικού στρατού που εισέβαλε στην Ελλάδα υπό τον Ξέρξη, το 480-479 π.Χ

714 Αναφέρεται μεν στους Σπαρτιάτες αλλά η ιστορία καταδεικνύει ότι η σχετική νοοτροπία ήταν γενικευμένη...

715 Είναι γνωστό ότι η Ελλάδα μαζί με την Αλβανία είναι τα μόνα ευρωπαϊκά κράτη που δεν διαθέτουν Εθνικό Κτηματολόγιο... Μάλιστα, στην Ελλάδα οι σχετικές προσπάθειες, από τη δεκαετία του '90, προχωρούν μέσα σε αμφισβητήσεις, καθυστερήσεις και σημαντική διαφθορά...

716 Είναι πολύ χαρακτηριστικό το γεγονός ότι οι ΟΤΑ δεν έχουν γιατί δεν κατάρτισαν ποτέ τοπικά κτηματολόγια, παρότι είχαν υποχρέωση ήδη από τη δεκαετία του '80 (π.δ. 76/1985)...

717 Το 2007, έπειτα από παράλειψη 32 ετών που είχε κατ' επανάληψη καταγγεληθεί από το Ε' Τμήμα του ΣτΕ, το ΥΠΕΧΩΔΕ προώθησε ένα εθνικό χωροταξικό σχέδιο, ωστόσο αυτό δεν έγινε αποδεκτό από τις άλλες κοινοβουλευτικές δυνάμεις και βέβαια, αφέθηκε να ατονήσει...

- Στον πολιτικό χώρο δεν προσδιορίζονται σχεδόν ποτέ οι πολιτικοί στόχοι, όπου κυρίαρχο στοιχείο είναι “το κινήρι του ἴμέσου ψηφοφόρου ἰπό τα κόμματα, με μετριοπαθείς και ασαφείς πολιτικές θέσεις και απόψεις κι ὄχι καθαρές επιλογές” (Πελαγίδης ΚΘΜ 2005:134).
- Στον τομέα των δημοσιονομικών, το Κράτος δεν γνωρίζει τον ακριβή αριθμό των φορέων του (αρχών, υπηρεσιών, οργανισμών) και του συνολικού κόστους τους<sup>718</sup>.
- Στη Διοίκηση, το Κράτος δεν γνωρίζει πόσους ακριβώς ανθρώπους έχει στην υπηρεσία του<sup>719</sup> και μισθοδοτεί, ούτε βέβαια κρατά ακριβή στοιχεία για τις ικανότητές τους.
- Στον τομέα των Κοινωνικών Ασφαλίσεων, το Κράτος δεν γνωρίζει πόσους ακριβώς ασφαλισμένους συνταξιοδοτεί<sup>720</sup>, κοκ.

Κατά συνέπεια, σε αντιστοιχία με τη βαθιά ανάλυση αντί των μετρήσεων στην επιστήμη και τη γενικόλογη διατύπωση αντί των αποσαφηνισμένων-συγκεκριμένων φράσεων στην καθημερινότητα, “...συνδυαζόμενη με τη δεδομένη κανονιστική ασάφεια της ελληνικής έννομης τάξης” (Ι.Κοϊμτζόγλου 2005:644), η θολούρα-ασάφεια-ανακρίβεια (με συνέπεια την εύκολη σύγχυση) αντί της σαφήνειας είναι μάλλον το χαρακτηριστικό της **ελληνικής κουλτούρας** και σίγουρα της ελληνικής πρακτικής σε όλους σχεδόν τους τομείς από το 1975 και έπειτα.. Επειδή όμως φαίνεται πως “η καθαρότητα στη σκέψη κι η καθαρότητα και σαφήνεια στη γλώσσα πηγαίνουν μαζί” (Κανελλόπουλος 1995:529), κατά λογική ακολουθία η νεφελώδης θεώρηση και η συνακόλουθη σύγχυση, απηχεί και φαίνεται πως εκφράζει κουλτούρα νόθευσης<sup>721</sup> και όχι ανάδειξης των αξιών της Δημοκρατίας και γι’ αυτό απαιτείται η ταχεία αλλαγή της. Ολο αυτό το σκηνικό, αοριστία λόγων, ασαφείς ιδέες, ενέργειες χωρίς μετρήσεις, συνιστούν ένα βραδυφλεγές μείγμα το οποίο, αφενός δεν ταιριάζει με τη λειτουργία της Δημοκρατίας και τη συναφή γνώση των πραγμάτων από τους πολίτες και αφετέρου είναι καταδικασμένο κάποτε να σκάσει, αφού δεν υφίσταται μηχανισμός περιορισμού του εντός κάποιων μέτρων. Αυτός όμως, ο μηχανισμός περιορισμού εντός συγκεκριμένου πλαισίου, τέθηκε (καλώς ή κακώς) για το ελληνικό Κράτος το 2002 και ήταν βέβαια η ΟΝΕ. Το επακόλουθο ήταν, 7 χρόνια αργότερα, “η ελληνική φούσκα”, όπως χαρακτηρίστηκε να σκάσει, αρχικά το Καλοκαίρι του 2009 και στη συνέχεια να βγει εκτός κάθε ελέγχου (της ελληνικής Κυβέρνησης) την Ανοιξη του 2010,

718 Βλ. δημοσιεύματα του τύπου την περίοδο Μαρτίου-Μαΐου 2010 και τις αντιφατικές επίσημες ανακοινώσεις κατά το Καλοκαίρι του ίδιου χρόνου. Το φως της δημοσιότητας είδαν τρεις διαφορετικές εκδοχές...

719 Βλ. επίσημες ανακοινώσεις και απογραφή των “δημοσίων υπαλλήλων” του Ιουλίου 2010. Εκτοτε σε ιστοσελίδα Ενιαίας Αρχής Πληρωμής, η οποία ολοκληρώθηκε και τέθηκε σε πλήρη λειτουργία πολύ αργότερα από τον προβλεπόμενο χρόνο (Μάιο 2012 αντί Νοεμβρίου 2010...) και τότε ακόμα με ελλείψεις...

720 Την εποχή που ολοκληρώνονταν αυτές οι γραμμές μια νέα, δεύτερη, απογραφή των ασφαλισμένων του ΙΚΑ θα ξεκίναγε από 2-7-2012 (η προηγούμενη είχε απλά αναδείξει τα πολλά προβλήματα)...

721 ..Η νόθευση αυτή αποτυπώνεται στην πρόθεση παρα- που χρησιμοποιείται πολύ συχνά για να χαρακτηρίσει την ιδιαίτερη λειτουργία ενός ελληνικού θεσμού. Εχουμε έτσι, παρα-παιδεία, παρα-διοίκηση, παρα-οικονομία, παρα-πολιτική, ενώ παλαιότερα υπήρχε και παρα-κράτος....

διαμορφώνοντας (αναγκαστικά) ένα νέο, δραματικό τοπίο για τις απαιτούμενες μεταρρυθμίσεις...

Μια ιδιαίτερη όψη του συνολικού προβλήματος ασάφειας αποτελεί η ανεξέλεγκτη πλέον **πολυνομία** και η συνακόλουθής της **κακονομία**. Η ιδιαιτερότητα της διάστασης έγκειται στο ότι εκφράζει με τη σειρά της, ανάλογες αξίες με αυτές που καταγράψαμε, καθότι πέραν του ότι “*οι νόμοι συναντούν πάντα τα πάθη και τις προκαταλήψεις του νομοθέτη*” (Montesquieu 1969:301), πολύ σημαντικότερα, “*στον τρόπο, ... που νομοθετεί μια πολιτεία αντανακλάται ο δικός της ηθικός κώδικας και οι αξίες*” (Μακρυδημήτρης 2006:250). Για την καταπολέμηση και σε αυτήν τη θεματική του θολού τοπίου, στις προτάσεις που έχουν κατατεθεί και αναγνωρίζονται σήμερα, ως αρχές καλής νομοθέτησης, συμπεριλαμβάνονται μεταξύ άλλων, “*α) ο έλεγχος αναγκαιότητας και καταλληλότητας μιας ρύθμισης, β) η συστηματική αξιολόγηση εναλλακτικών επιλογών,..... στ) η σαφήνεια του περιεχομένου της, ...θ) η αποτελεσματικότητά της για την αντιμετώπιση συγκεκριμένου δημοσίου προβλήματος*” (Καρκατσούλης 2004:130επ, ανάλογα σε Μαίστρος 2009:243).

Πέραν της γενικής κουλτούρας και της σημασίας της, υιοθετώντας για το οργανωτικό/διοικητικό/πολιτικό πρόβλημα που διαπραγματευόμαστε και το γνωστό σχήμα του Saint Gallen για τα επίπεδα ολοκλήρωσης των δημόσιων πολιτικών (Μπουρσανίδης Χ. - Παπαδημητρίου Κ.-Πασσάς Π. 2010), οφείλουμε να ανιχνεύσουμε κατ’ αντιστοιχίαν με τα αξιακά προαπαιτούμενα των στόχων των δημόσιων πολιτικών (Αξίες, Σκοποί στρατηγικοί, Στόχοι επιχειρησιακοί) τις **αξίες** που επικρατούν σε σχέση με τη Διοίκηση και τον ρόλο της στην κοινωνία. Προφανώς μια διεξοδική ανάλυση της ιδιαίτερα ενδιαφέρουσας αυτής όψης ξεφεύγει από τον σκοπό αυτής της εργασίας<sup>722</sup>. Ωστόσο, δεν είναι δυνατόν να μην επισημάνουμε ότι οι υφιστάμενες ενδείξεις περί αυτών (των αξιών που επικρατούν)<sup>723</sup> δεν μας γεμίζουν αισιοδοξία... Από τους πιο διεισδυτικούς, ο μεν Τσουκαλάς (1993:9-52) υποστηρίζει ότι οι Έλληνες έχουν “*μειωμένη συλλογική συνείδηση*”, προβληματική στάση έναντι του νόμου και γενικότερα νοοτροπία “*τζαμπατζήδων*” (free rider), προτιμούν δηλαδή να αγνοούν το κόστος των επιλογών τους, ενώ ο Τσούκας, ακόμα πιο κατηγορηματικός τονίζει ότι, «*..η ελληνική κοινωνία δεν επιβραβεύει την υψηλή επίδοση ούτε είναι προσανατολισμένη στην παραγωγή αποτελεσμάτων*» (Τσούκας 2004:194) αλλά αντίθετα, συνήθως επιβραβεύει επιλογές, συντηρητικής<sup>724</sup> και αυταρχικής<sup>725</sup> φύσεως...

722 Το θέμα ερευνάται εδώ και καιρό. Από τις πιο αξιολογες ερμηνευτικές προσπάθειες, αυτές των Δ.Αργυριάδη (1971), Ν.Διαμαντούρου (1996 και 2000), Μ.Δεκλερή (2005) αλλά και πρόσφατα Δ.Σωτηρόπουλου (2007).

723 “*Οι οργανισμοί πρέπει να έχουν αξίες. Αλλά το ίδιο ισχύει και για τους ανθρώπους*” (P.Drucker 2000:213)

724 Ο γενικότερος συντηρητισμός της κοινωνίας διαφαίνεται στην πολύ γνωστή έκφραση: “*άστο, μην το ψάχνεις...*”. Στην οικονομία, “*ο συντηρητισμός αρκετών ελληνικών επιχειρήσεων φαίνεται επίσης και στη δυσκολία τους να θεσπίσουν συστηματικές διαδικασίες και να αναθέσουν σαφείς αρμοδιότητες στα διοικητικά στελέχη*” (Χαρ.Τσούκας 2004:192)

725 ..Την αυταρχικότητα ως «αξία» της σύγχρονης ελληνικής κοινωνίας-πολιτείας έχουν επισημάνει αρκετοί. Από τους πρώτους ο Δ.Αθανασόπουλος (1983), ο Κ.Τσουκαλάς (1981 και 1987) και αργότερα οι Μ.Σαματάς (1996), Αντ.Μακρυδημήτρης (2006 και 2009), Ν.Μουζέλης (2005), ενώ πρόσφατα ο Θ.Πελαγίδης θέλοντας να τονίσει τη βαρύτητά της, σημείωνε ότι «*...ούτε η επιλογή της διαφωνίας, η εμπροσθοφυλακή της μεταρρύθμισης, δεν υφίσταται*

Με όλα όσα καταγράφηκαν ως κυρίαρχα μοτίβα στο πεδίο της κουλτούρας και των αξιών, διαφαίνεται πως “κινδυνεύει λοιπόν σήμερα το δημοκρατικό σύστημα διακυβέρνησης της χώρας, που με τόσους κόπους κατακτήθηκε, να παρακμάσει εσωτερικά και να εκφυλιστεί σε ένα παρασύστημα κακής και αδιαφανούς διοίκησης. Εάν τούτο συμβεί, τότε πολλοί θα διερωτώνται αν η δημοκρατία είναι κάτι που αξίζει να υπάρξει στην πραγματικότητα” (Μακρυδημήτρης 2006:286). Με τέτοιους κινδύνους να είναι ορατοί, συμπεραίνουμε ότι, “η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης παραμένουν θεμελιώδη ζητούμενα για την Γ ελληνική Δημοκρατία. Η δημόσια διοίκηση είναι ο “μεγάλος ασθενής” της ελληνικής κοινωνίας και όσο η διοίκηση παραμένει ασθενής, το κράτος δεν μπορεί να λειτουργήσει αποτελεσματικά, ενώ και η κοινωνία όχι μόνο δεν διευκολύνεται αλλά εμποδίζεται να εκσυγχρονιστεί και να προοδεύσει” (Μακρυδημήτρης 2006:166). Ποιά είναι όμως τα βασικά προβλήματα που ταλανίζουν μέχρι σήμερα την ελληνική Δημόσια Διοίκηση; Και κατ’ επέκταση, ποιός εντέλει είναι ο δρόμος που μπορεί να δημιουργήσει μοτίβα προώθησης αναστοχασμού και μετασχηματισμών;

#### **VII.4 Διαχρονικά προβλήματα και σημερινή κατάσταση της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης**

##### **Η αξιοποίηση της οργανωτικής θεωρίας στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση (1975-2012)**

Όπως είδαμε στο οικείο κεφάλαιο, από τις πρώτες έννοιες του νομοθέτη της μεταπολίτευσης υπήρξε η αναδιοργάνωση του κράτους, με την σύνταξη νέων οργανισμών στους κεντρικούς φορείς του (καταρχήν). Με το άρθρο 1 **ν.51/1975** ορίστηκε ότι, «*Δια προεδρικών διαταγμάτων εφ’ άπαξ εκδιδόμενων εντός έτους... θα συνταχθούν εξ υπαρχής οι οργανισμοί των υπουργείων ή ενιαίων συγκροτημάτων υπηρεσιών τούτων ή αυτοτελών δημοσίων πολιτικών υπηρεσιών...*», ενώ στο άρθρο 2 οριζόταν ο τρόπος που θα γινόταν αυτό και δίνονταν εννιά κατευθύνσεις (αριθμούμενες από α ως θ). Σε αυτές τις τελευταίες, εύκολα διακρίνεται η υστέρηση σε διοικητική-οργανωτική τεχνογνωσία, αφού η σχετική οδηγία ανέφερε αυτολεξεί ότι: «*...θα καθορισθούν: α) Η εν γένει οργάνωσις των κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών...*», ενώ στην β) συμπληρωνόταν μόνο ότι «*(θα καθορισθούν)...* ο τίτλος, η έδρα και η αρμοδιότης εκάστης των ως άνω οργανικών μονάδων...». Αντιθέτως, στις υπόλοιπες κατευθύνσεις δίνονταν αναλυτικές οδηγίες για τα θέματα προσωπικού, κατάταξης σε κλάδους, κατανομής και ανάδειξης..

Με αυτόν τον νόμο τέθηκαν οι βασικοί άξονες πάνω στους οποίους συντάχθηκαν έκτοτε και εξακολουθούν να συντάσσονται ακόμα και σήμερα οι οργανισμοί των υπουργείων. Το βάρος δεν δινόταν στην οργάνωση, δηλαδή στην κατάτμηση του συνολικού έργου σε οργανωτικές μονάδες, οι οποίες να μπορούν να το φέρουν σε πέρας με την κατάλληλη εξειδίκευση και μέσα από τον

---

στην Ελλάδα του σήμερα (2005:119)...η τιμωρία των διαφρονούντων έχει τόσο υψηλό κόστος, ώστε κάθε μεταρρυθμιστική φωνή φιμώνεται, με αποτέλεσμα όλοι και όλα να ανδρανοποιούνται” (Πελαγίδης 2005:120)

συντονισμό του έργου των διαφόρων μονάδων να καταλήγουν στο ζητούμενο αποτέλεσμα. Το βάρος δινόταν στην κατάταξη των διαφόρων κλάδων προσωπικού στις διάφορες οργανωτικές μονάδες όπως και αν συστήνονταν αυτές... Εκείνη την εποχή (δεκαετία '70), μάλλον δεν μπορούσε κανείς να αναμένει πολύ καλύτερα πράγματα, με δεδομένη την περιορισμένη ανάπτυξη της Δημόσιας Διοίκησης της εποχής και τη σαφή υστέρησή της σε αναγκαία τεχνογνωσία κάτι που είχαν ήδη επισημάνει και οι τρεις εμπειρογνώμονες του ΟΟΣΑ<sup>726</sup>, που είχαν συντάξει σχετικές μελέτες. Από τότε και έπειτα και ίσως εξ αιτίας της συνείδησης απουσίας σχετικής γνώσης, τα υπουργεία δεν έδειξαν μεγάλη προθυμία ανταπόκρισης. Έτσι, κατά τον επόμενο χρόνο που ο νόμος έτασσε ως προθεσμία («εντός έτους») επιτεύχθηκε η σύνταξη έξι μόνων οργανισμών και η έκδοση των σχετικών διαταγμάτων<sup>727</sup>.

Κατά τη δεκαετία του '80 η κατάσταση μάλλον χειροτέρευσε, με τη συχνή «αναδόμηση» υπουργών και υπουργείων (Μακρυδημήτρης 1992) που οδηγούσαν σε ανακατανομή αρμοδιοτήτων και υπηρεσιών, χωρίς να επιτρέπουν την παγίωση σταθερών σχημάτων. Είναι ενδεικτικό ότι εκείνη την εποχή χρειάστηκε δύο φορές να εκδοθούν π.δ/τα με τα οποία γινόταν προσπάθεια διευκρίνισης της ανορθολογικής κατάστασης και φωτισμού της επικρατούσας σύγχυσης... Αφενός το **π.δ. 574/1982**<sup>728</sup>, με το οποίο γινόταν συνολικά ανακατανομή «αρμοδιοτήτων», όπως αναφερόταν συνήθως και μεταφορά υπηρεσιών ανάμεσα στα 22 υφιστάμενα υπουργεία. Απλή ανάγνωση του κειμένου αυτού αρκεί για να δείξει ότι η χρησιμοποιηθείσα ορολογία δεν ήταν ούτε σαφής ούτε συνεπής ούτε και ακριβής... Υπάρχουν συχνές αναφορές σε «αρμοδιότητες», ενώ άλλες φορές αναφέρεται «πλαίσιο αρμοδιοτήτων», «γενική αρμοδιότητα εκπόνησης...» κλπ. Ομοίως, άλλοτε ορίζονται αρμοδιότητες επί πολύ συγκεκριμένων θεμάτων, όπως «*οι αρμοδιότητες οι σχετικές με τα επιστημονικά συνέδρια...*» και άλλοτε με γενικότητες, όπως «*αρμοδιότητες που αφορούν στη μέριμνα για τα θέματα...*». Αφετέρου το **π.δ. 437/1985**<sup>729</sup>, με το οποίο γινόταν ανακατανομή των «αρμοδιοτήτων» και των αντίστοιχων υπηρεσιών ανάμεσα στα 19 (πλέον) υπουργεία. Ακριβώς όπως και στην προηγούμενη ανάλογη προσπάθεια (π.δ. 574/1982) διαφαινόταν και εδώ, το μέγεθος του προβλήματος που υπήρχε, τόσο σε οργανωτικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο χρησιμοποιούμενης ορολογίας... Σχολιάζοντας την οργανωσιακή κατάσταση της δεκαετίας, οι συγγραφείς είναι από επικριτικοί (Σπ.Φλογαίτης 1987, Αντ.Μακρυδημήτρης 1996 και 1999, Ν.Κ.Χλέπας 1994) ως

---

726 Langrod 1964 «*Δεν υπάρχει θεωρητική ενατένιση των πραγμάτων, ούτε προσήλωσις εις γενικάς αρχάς. Επικρατεί καθαρώς εμπειρισμός και γίνεται συνεχώς χρήσις τμηματικών ημιμέτρων...*», Willson 1966 και Αργυριάδης 1971, αναλυτικά σε Μέρος Α' Κεφάλαιο Ι.2

727 π.δ. 770/75 για το Προεδρίας της Κυβέρνησης, 25/76 για το Συντονισμού, 147/76 για το Παιδείας, 602/76 για το Δικαιοσύνης, 607/76 για το Εμπορίου και 924/76 για το Εσωτερικών

728 ΦΕΚ Α 104/30-8-1982 Ανακατανομή των αρμοδιοτήτων των Υπουργείων

729 ΦΕΚ Α 157/19-9-1985 Καθορισμός και ανακατανομή των αρμοδιοτήτων των Υπουργείων

ιδιαίτερα καυστικοί (Δ.Αθανασόπουλος 1986, Αν.Τάχος 1985)<sup>730</sup>, ενώ σχεδόν όλοι διαπιστώνουν την ισχύ του νόμου του Πάρκινσον (αναντιστοιχία αύξησης δομών και κοινωνικών αναγκών που αυτές καλούνται να υπηρετήσουν, Τσούκας-Θεοχαράκης-Μυλωνόπουλος 2004:19).

Κατά τη δεκαετία του '90, μέσα στη γενικότερη προσπάθεια μεταρρύθμισης της Διοίκησης, προβλέφθηκε πολλές φορές η σύνταξη νέων οργανισμών με σύγχρονους όρους και τεχνογνωσία (Πρόγραμμα 1993). Αυτό καταρχήν δεν επιτεύχθηκε κατά την περίοδο 1990-1993 και επιχειρήθηκε από την κυβέρνηση των ετών 1993-1996, με τον ν. 2190/1994. Σύμφωνα με αυτόν, επαναλαμβάνοντας την προτροπή-υποχρέωση του ν.51/1975, τα υπουργεία έπρεπε να συντάξουν νέους οργανισμούς, κάτι που (πάλι) δεν επιτεύχθηκε... Στην επόμενη κυβερνητική θητεία (1996-2000), με το αίτημα του εκσυγχρονισμού να είναι διάχυτο (Γιαννίτσης 2005), έγινε νέα προσπάθεια συνολικής αναδιοργάνωσης της Διοίκησης. Έτσι, με το **άρθρο 20 ν. 2503/1997** υποχρεώθηκαν (με προθεσμία) όλα τα υπουργεία να συντάξουν νέους οργανισμούς στη βάση επιστημονικών (!) αρχών<sup>731</sup> αλλά αυτήν τη φορά τους δίνονταν πιο συγκεκριμένες οδηγίες. Και πάλι όμως η απροθυμία ήταν χαρακτηριστική και η προθεσμία παρατάθηκε αρκετές φορές, μέχρι τελικά να ξεχαστεί αφήνοντας αρκετά υπουργεία χωρίς νέο οργανωτικό σχήμα (Μέρος Α', Κεφάλαιο II.4).

Στις απαιτήσεις του νόμου ανταποκρίθηκαν τελικά μόνο 6 υπουργεία<sup>732</sup> αλλά είναι αμφίβολο με ποια ακριβώς διαδικασία το πέτυχαν... Επιπλέον, σε κάποιους οργανισμούς γίνεται αναφορά στις οδηγίες του άρθρου 20 ν.2503/1997 αλλά στη συνέχεια, αυτές δεν ανιχνεύονταν στο κείμενο... Σημειώνουμε χαρακτηριστικά ορισμένα παραδείγματα αντιφατικότητας:

- Το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (συνένωση Υπουργείου Εσωτερικών με Προεδρίας τον Σεπτέμβριο 1995) που προωθούσε την εφαρμογή του νόμου, δεν απέκτησε ποτέ το ίδιο δικό του οργανισμό, μέχρι που διαλύθηκε πάλι (τον Ιούνιο 2011). Προσπάθειες καταβλήθηκαν και στην πιο χαρακτηριστική περίπτωση η εργασία ανατέθηκε απ' ευθείας από τον τότε υπουργό σε γνωστό καθηγητή δημοσίου δικαίου του Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης αντί σημαντικού τιμήματος. Η μελέτη παραδόθηκε πράγματι αλλά δεν αποφασίστηκε η τυπική θεσμοθέτησή της... Σε αυτήν πάντως, επαναλαμβανόταν η γνωστή ανισορροπία μεταξύ οργανωτικών μονάδων (για τις οποίες δεν γινόταν κατανοητό βάσει ποιών κριτηρίων είχαν διαχωριστεί) και κατάστασης προσωπικού, με πλεονεκτική θέση του δεύτερου...

---

730 «...στην Ελλάδα δεν ενεργείται η διοικητική οργάνωση βάσει μελέτης και προγραμματισμού, αλλά μάλλον εμπειρικά, περιπτώσιολογικά και συνεπώς προσκαίρως» (1985:107)

731 «...1. Η οργάνωση των υπουργείων των αυτοτελών δημοσίων πολιτικών υπηρεσιών και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου καθορίζεται με τους Οργανισμούς, που καταρτίζονται με προεδρικά διατάγματα, που εκδίδονται με πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομικών και του αρμόδιου κατά περίπτωση υπουργού. Με όμοια προεδρικά διατάγματα μπορεί να καταρτίζεται ενιαίος οργανισμός για ομάδα ομοειδών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου...»

732 Ήταν τα υπουργεία Υγείας, Εθνικής Οικονομίας, Δημόσιας Τάξης, Μεταφορών & Επικοινωνιών, Δικαιοσύνης, Εμπορικής Ναυτιλίας και Δικαιοσύνης



- Το Υπουργείο Μεταφορών, με την επιθυμία να ανταποκριθεί σοβαρά στην υποχρέωσή του, ανέθεσε τη μελέτη στο Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης, το οποίο διαθέτοντας τη σχετική τεχνογνωσία, την έφερε σε πέρας. Το Υπουργείο, με το **π.δ. 293/1999**<sup>733</sup> απέκτησε νέο, σύγχρονο οργανισμό που με τροποποιήσεις ισχύει μέχρι σήμερα. Το αντιφατικό ήταν ότι το ίδιο το ΕΚΔΔ συνεισέφερε την εμπειρογνωμοσύνη του στους άλλους κρατικούς φορείς, χωρίς το ίδιο να έχει συντάξει κάτι τέτοιο για τον εαυτό του<sup>734</sup>.
- Το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, με την εξαιρετική εργασία που έκανε, παρουσιάζοντας έναν οργανισμό υπόδειγμα (στο **π.δ. 178/2000**)<sup>735</sup>. Το μόνο στο οποίο υστερούσε το σχήμα αυτό ήταν στο ότι υπήρχε μεν «η περιγραφή προσόντων» όχι όμως και «καθηκόντων της κάθε θέσης ευθύνης». Αυτό όμως δικαιολογείται από την πλήρη απουσία εκείνη την εποχή καθηκοντολογίου σε ολόκληρο το φάσμα της Διοίκησης...

Είναι ιδιαίτερα χαρακτηριστικό το ότι όλα τα παραπάνω αποκαλυπτικά περιστατικά συνέβησαν την ίδια περίοδο (τέλη δεκαετίας '90) που το ανώτατο Δικαστήριο της χώρας (ΣτΕ), με σειρά αποφάσεών του (ΠΕ) δεχόταν την πρωτοκαθεδρία των αρχών και πορισμάτων της Διοικητικής Επιστήμης σε περιπτώσεις εξυπαρχής σύνταξης ή επανεξέτασης οργανισμών κρατικών φορέων, σε μια κατεύθυνση επιδίωξης κρατικής αποτελεσματικότητας. Έτσι, το ΣτΕ σημείωνε emphatically ότι: *“Εκ της συνταγματικής αρχής της διακρίσεως των λειτουργιών (άρθρο 26 του Συντάγματος) και των συνταγματικών διατάξεων περί συγκροτήσεως και αποστολής της Κυβερνήσεως (άρθρο 81 επ), καθώς και περί οργανώσεως της Διοικήσεως (άρθρο 101) και υπηρεσιακής καταστάσεως των οργάνων της Διοικήσεως (άρθρο 103 επ) συνάγεται ότι η γενική οργάνωση του κράτους γίνεται κατά τρόπον ορθολογικό, ορθολογική δε είναι επίσης και η οργάνωση της Δημοσίας Διοικήσεως, στηριζόμενη στις αρχές και τα πορίσματα της διοικητικής επιστήμης, η οποία περιέχει αφενός μεν οργανωτικές αρχές κοινές για κάθε οργάνωση, δημόσια ή ιδιωτική, αφ' ετέρου δε αρχές οι οποίες προσιδιάζουν μόνον στις δημόσιες οργανώσεις, όπως οι υπηρεσίες του Κράτους και των νπδδ. Κατά τον τρόπο αυτόν η διοικητική επιστήμη καθίσταται περιεχόμενο των κανόνων του οργανωτικού δικαίου, δηλαδή του δικαίου που καθορίζει τα της δομής και λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών και των διοικητικών οργανώσεων, οι κανόνες δε αυτοί είναι ορθολογικοί, πάγιοι και αντικειμενικοί και δι' αυτών η λειτουργία της Διοικήσεως καθίσταται όχι απλώς νόμιμη αλλά και αποτελεσματική. Τούτο άλλωστε είναι και σύμφωνο προς τη γενικότερη αρχή της αποτελεσματικότητας που διέπει το σύγχρονο κράτος. Εντέθθεν έπεται ότι η επέμβαση στη δομή διοικητικής υπηρεσίας οποιουδήποτε επιπέδου πρέπει να είναι προϊόν εμπειριστατωμένης μελέτης που στηρίζεται στις αρχές της διοικητικής επιστήμης, εις τρόπον ώστε η επιχειρούμενη οργάνωση να είναι ορθολογική, διαρκής και*

733 ΦΕΚ Α 293/26-11-1999 Οργανισμός του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών  
 734 Από το 1983 που ιδρύθηκε με τον ν.1388/1983. Απέκτησε οργανισμό μόλις το ..2004  
 735 ΦΕΚ Α 165/14-7-2000

αποτελεσματική και όχι περιστασιακή, αποσπασματική και εξυπηρετική άλλων σκοπών μη σχετιζομένων προς τις ανωτέρω συνταγματικές αρχές<sup>736</sup> ...”.

Σχολιάζοντας την οργανωτική συγκρότηση των υπουργείων στις αρχές του 21ου αιώνα, ο Κόντης έγραψε: “Ο οργανισμός εσωτερικής υπηρεσίας απλώς αναφέρεται στη διάρθρωση των θέσεων και στις οργανικές θέσεις και περιγράφει με γενικότητες και αφελή τρόπο τις αρμοδιότητες κάθε διευθύνσεως (...), τμήματος και γραφείου ή υπηρεσίας, χωρίς να προδιαγράφει σαφώς τα όρια των καθηκόντων των διοικητικών αυτών μονάδων και κυρίως δεν ασχολείται καθόλου με λειτουργικές λεπτομέρειες και προδιαγραφές καθηκόντων και θέσεων. Ακόμη δεν αναφέρεται στις διοικητικές διαδικασίες” (2001:99), για να συμπεράνει τελικά ότι, “η οργάνωση και η μορφή των οργανωτικών μονάδων της Κεντρικής διοικήσεως επηρεάζεται από κριτήρια πολιτικά και πολλές φορές εξωοργανωτικά” (2001:108). Επιπλέον, ειδικά για το εμφανέστατο πρόβλημα της απουσίας συντονισμού, το οποίο είχε ήδη καταγραφεί σε διάφορες εκθέσεις εμπειρογνομόνων (έκθεση Δεκλερή 1992 και έκθεση Σπράου 1998), ο ίδιος συγγραφέας σημειώνει με έμφαση: “Στον χώρο της ελληνικής Δημοσίας Διοικήσεως το πρόβλημα του συντονισμού είναι οξύτατο” και αναλυτικότερα, “στην ελληνική κεντρική διοίκηση διακρίνουμε την έλλειψη συντονισμού είτε στη σχεδίαση και διαμόρφωση πολιτικής των διαφόρων φορέων είτε στις λειτουργίες εφαρμογής. Παράλληλα και ο λεγόμενος διοικητικός συντονισμός δηλαδή η καθιέρωση των διοικητικών διαδικασιών συντονισμού, άλλοτε είναι ασαφής και άλλοτε καθιερώνει, εν ονόματι της εξυπηρετήσεως του συντονισμού, τύπους που η χρήση τους περιπλέκει περισσότερο τα πράγματα και δημιουργεί σύγχυση αρμοδιοτήτων” (Κόντης 2001:104). Στην ίδια κριτική κατεύθυνση αλλά πιο αφηρημένα ο Μιχαλόπουλος σημείωσε ότι “οι γραφειοκρατικές δυσλειτουργίες (επικαλύψεις, ασάφεια αποστολής, πολυδιάσπαση αντικειμένου δράσης, απροσδιοριστία κατανομής αρμοδιοτήτων, διάχυση και, επομένως, σύγχυση ευθυνών) θεωρήθηκαν ως οι κύριες αδυναμίες της οργάνωσης της εκτελεστικής εξουσίας” (2003:167).

Όσον αφορά τη σύνταξη οργανισμών των κρατικών νομαρχιών (1975-1994), αυτή η εργασία γινόταν αποκλειστικά από το Υπουργείο Εσωτερικών, με τις περιορισμένες γνώσεις που αυτό διέθετε και που χρησιμοποιούσε και στις δικές του υπηρεσίες... Κατά συνέπεια και οι οργανισμοί των νομαρχιών δεν μπορούν να θεωρηθούν ως παραδείγματα επιτυχούς οργάνωσης αλλά μάλλον το αντίθετο, ως δομές όπου καταστρατηγούνταν βασικές οργανωσιακές αρχές (πχ τεράστιο εύρος εποπτείας, Χλέπας 1994, Μακρυδημήτρης 1995), ενώ “κύριο χαρακτηριστικό ...των κειμένων περί αποκεντρώσεως, είναι η επανάληψη των παλαιών με φραστικές τροποποιήσεις, με σαφή την νομικιστική και γραφειοκρατική διατύπωση” (Κόντης 2001:113).

Όσον αφορά τη σύνταξη οργανισμών των περιφερειών (1987-2010), δεν μπορεί να γίνει καν λόγος καθότι οι αρχές αυτές, παρά τη σχετική πρόβλεψη του ν. 2503/1997, λειτούργησαν σχεδόν

---

736 ΠΕ ΣτΕ 319/1999 σε πρακτικά 1ου Συνεδρίου Διοικητικών επιστημόνων, Σάκκουλα Αθήνα 2007, όμοια σε 528/1999, 44/2000, 98/2000, 543/2002, 57/2005 κ.α.

καθ' ολόκληρη την περίοδο ύπαρξής τους, χωρίς θεσμοθετημένο οργανισμό<sup>737</sup>...

Στο ευρύτατο πεδίο της **τοπικής αυτοδιοίκησης** γενικότερα, διαπιστώνεται σημαντική ποικιλία επιλογών, όπως ανάθεση της σύνταξης οργανισμών («κανονισμών εσωτερικής λειτουργίας») σε εταιρίες συμβούλων<sup>738</sup>, οπότε το αποτέλεσμα ήταν συνήθως ορθολογικό αλλά και σύνταξη εκ των ενόντων, οπότε το αποτέλεσμα ήταν μεν νομότυπο αλλά ταυτόχρονα αμφισβητούμενης οργανωσιακής ορθολογικότητας. Φαίνεται πάντως από το πλήθος των φορέων (περίπου 5.500 ως το 1998, 1033 μετά, άλλες 54 Ν.Α. από 1995-2010) πως ο κανόνας ήταν και εδώ η μη αξιοποίηση οργανωτικών αρχών παρά μόνο η ικανοποίηση κανόνων τυπικής νομιμότητας και διασφάλιση συμφερόντων ομάδων προσωπικού. Ειδικά για τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, επισημάναμε ήδη (Μέρος Α' Κεφ. II.4) τον εντελώς άστοχο και μακράν κάθε οργανωτικής λογικής αρχικό τρόπο καθοδήγησής τους από την κεντρική εξουσία, που βέβαια, οδήγησε πολλές εξ αυτών στη σύνταξη εξίσου ανορθολογικών οργανισμών, οι οποίοι στη συνέχεια τροποποιήθηκαν, με αμφίβολα όμως πάντα αποτελέσματα. Ωστόσο, επειδή οργανωτικός σχεδιασμός δεν σημαίνει να ζωγραφίζω κουτάκια και να αλλάζω τα βελάκια σε ένα σχήμα (οργανόγραμμα) αλλά αυτός πρέπει να *“...απορρέει από την κατανόηση των στρατηγικών στόχων, (να) λαμβάνει υπόψη του τόσο τα επίσημα όσο και τα ανεπίσημα στοιχεία των οργανωσιακών μονάδων που εμπλέκονται άμεσα και έμμεσα στον ανασχεδιασμό, και (να) εκτιμά τις πιθανές επιπτώσεις στην υπόλοιπη οργάνωση και στην ικανότητά της να εκπληρώνει στρατηγικούς στόχους”* (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:278), μπορούμε με ευκολία να διαπιστώσουμε ότι, μέχρι τώρα στις οποιοσδήποτε ενέργειες οργάνωσης και αναδιοργάνωσης των φορέων της Διοίκησης (υπουργείων, περιφερειών, νομαρχιών, δήμων) κυριαρχούσε ασφυκτικά ο εμπειρισμός και η ανορθολογική προσέγγιση, χαρακτηριστικά που αποτυπώνονται πλήρως στη σημερινή κραυγαλέα δύσμορφη και αρνητική κατάσταση<sup>739</sup>. Μετά από τα παραπάνω, δεν πρέπει να μας ξενίζει καθόλου η εύστοχη επισήμανση ότι *“η δε ασάφεια που χαρακτηρίζει την κατανομή των αρμοδιοτήτων είναι κατάδηλη σ' όλα τα νομοθετικά κείμενα και διοικητικές διατάξεις”* (Κόντης 2001:113).

Πολύ συνοπτικά μιλώντας, *“οι ρυθμίσεις αυτές δεν ανταποκρίθηκαν στην ανάγκη για έναν ευρύτερο στρατηγικό σχεδιασμό του Διοικητικού Συστήματος και προσαρμογής του στις σύγχρονες οργανωτικές αρχές και πάντως στερούνται του αναγκαίου ορθολογισμού που έπρεπε να διέπει ένα τόσο σοβαρό εγχείρημα που αφορά ολόκληρο το σύστημα διοικήσεως της χώρας”* (Φαναριώτης 1999:368), ενώ αξιοποιώντας τα πλέον σύγχρονα κριτήρια, η ελληνική Δημόσια Διοίκηση, ως οργάνωση φαίνεται να παρουσιάζει όλα τα χαρακτηριστικά του αναποτελεσματικού οργανωσιακού σχεδιασμού. Αυτά είναι: *“Ελλειψη συντονισμού: Έργα στα οποία εμπλέκονται διάφορες μονάδες δεν ολοκληρώνονται, οι σχέσεις*

737 Ήταν χαρακτηριστικό το ότι η Περιφέρεια Αττικής απέκτησε δικό της οργανισμό (π.δ.) λίγους μήνες πριν την ...κατάργησή της, το 2010.

738 Βλ. οργανισμό Δήμου Περιστερίου 2000, στην σύνταξη του οποίου είχε εμπλακεί και ο γράφων...

739 *“Η απουσία διοικητικής πολιτικής στη χώρα μας, είχε ως αποτέλεσμα -αλλά και αίτιο- την υιοθέτηση από την Πολιτική Εξουσία, λύσεων ατελών, ακαίρων και ασυμφόρων...”* (Τάχος 1985:78)

μεταξύ των μονάδων εργασίας είναι ασαφείς ως προς τις ευθύνες, ορισμένες ομάδες είναι απομονωμένες και δεν συντονίζονται με την υπόλοιπη οργάνωση.

- Υπερβολικές συγκρούσεις...
- Ασαφείς ρόλοι: Υπάρχει αβεβαιότητα στα άτομα ή στις ομάδες όσον αφορά τις προσδοκίες των τρίτων ή τα όρια των αρμοδιοτήτων τους. Ενδέχεται να υπάρχει επικάλυψη λειτουργιών ή κενά μεταξύ των ομάδων...
- Κακή χρήση πόρων...
- Κακή ροή εργασιών...
- Μειωμένη δυνατότητα απόκρισης...
- Πολλαπλασιασμός εξωοργανωσιακών μονάδων...” (Νάντλερ-Τούσμαν 2005: 72).

Λίγο πιο αναλυτικά μπορούμε να επισημάνουμε τα εξής χαρακτηριστικά της διαδικασίας οργανωσιακής σχεδίασης και σύνταξης οργανισμών στην ελληνική πραγματικότητα:

- Πλήρης πολιτική ευθύνη και αποκλειστικότητα στον τρόπο-διαδικασία σύνταξης των οργανισμών, η οποία περιλαμβάνει ακόμα και την άρνηση σύνταξης παρά την υφιστάμενη νόμιμη υποχρέωση.
- Ανάθεση της εργασίας σύνταξης του οργανισμού, σχεδόν πάντα στις Διευθύνσεις Διοίκησης και σε ad hoc επιτροπές που συνήθως περιλάμβαναν υψηλόβαθμα μεν στελέχη ακατάλληλα ως επί το πλείστον δε, καθότι δεν φαίνεται να κατείχαν τη σχετική γνώση (θεωρία οργανώσεων). Η αναμενόμενη συνέπεια αυτής της κατάστασης ήταν να μην συντάσσονται οργανισμοί με επιστημονικούς-ορθολογικούς όρους αλλά να ακολουθούνται επιπόλαιες και ερασιτεχνικές διαδικασίες<sup>740</sup>, σε ένα αέναο ράβε ξήλωνε κάτω από την έντονη επιρροή ευκαιριακών και πελατειακών λογικών<sup>741</sup>. Αυτά τα ανορθολογικά δεδομένα, όπως εύκολα διαπιστώνεται από την εξέταση της συντριπτικής πλειοψηφίας των υφιστάμενων οργανισμών<sup>742</sup>, περιλαμβάνουν αυθαιρεσία και πληθωρικότητα κατά την κατάτμηση των εργασιών και την τμηματοποίηση, χαλαρή σύνδεση των οργανωτικών μονάδων και σχεδόν αδιαφορία για άλλες μεθόδους συντονισμού πλην της ιεραρχίας. Ταυτόχρονα όμως, λάμβαναν ειδική μέριμνα ώστε να εξασφαλίζουν την πλήρη καταγραφή των θέσεων του προσωπικού, με αναλυτική αναφορά στους κλάδους και τις κατηγορίες του και με ιδιαίτερη φροντίδα για τη διασφάλιση των συμφερόντων επιμέρους επαγγελματικών ομάδων (διοικητικών, μηχανικών, γεωπόνων, γιατρών, πληροφορικών

---

740 Πρόκειται για τον τύπο οργανωσιακού σχεδιασμού που αποκαλείται πολύ εύστοχα από τους Νάντλερ-Τούσμαν, “σχεδιασμός του ποδαριού” (2005:203)

741 Είχα την ευκαιρία να λάβω μέρος σε μία τέτοια επιτροπή, ως εκπρόσωπος του συλλόγου εργαζομένων του Υπουργείου Εσωτερικών, όπου διαπίστωσα ακριβώς τι σημαίνει εμπειρισμός κατά τη σύνταξη οργανισμού. Ακόμα θυμάμαι τη διαμάχη της γενικής δ/ντριας με μία δ/ντρια σχετικά με τον αριθμό των τμημάτων μιας διεύθυνσης και τον αριθμό των απαραίτητων υπαλλήλων («3... γιατί 3 και όχι 4; Γιατί 4 και όχι 3;...», «πάρε εσύ 32 υπαλλήλους ... γιατί 32 και όχι 40; γιατί 40 και όχι 32;...»)

742 Και βέβαια έχει διαπιστωθεί από σχετικές έρευνες-μελέτες, βλ έρευνα σπουδαστών ΕΣΔΔ κατά τη δεκαετία '90 και σχετική μελέτη Ομάδας καταγραφής υφιστάμενης κατάστασης (ολοκληρώθηκε στα τέλη 2011), όπως φαίνεται από τις ανακοινώσεις κατά το 4ο Συνέδριο διοικητικών επιστημόνων, πολλών μελών της ομάδας.

κλπ). Οπωσδήποτε πάντως, δεν έχουν καμία σχέση με τη “*βασική αλληλουχία των αποφάσεων... τη διατύπωση συγκεκριμένων στόχων, την ανάπτυξη του ευρύτετου πιθανού φάσματος εναλλακτικών λύσεων και τη δόμηση και αξιολόγηση των εφικτών ομαδοποιήσεων και μοτίβων διασύνδεσης*” που απαιτεί η θεωρία του οργανωσιακού σχεδιασμού (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:279).

■ Παντελής απουσία συνολικής θεώρησης της Διοίκησης αφενός (υπουργεία, αποκεντρωμένες υπηρεσίες, ΟΤΑ α' και β' βαθμού) και ομοίως και χαρακτηριστικά, της κεντρικής Διοίκησης, όπου φαίνεται ότι κάθε υπουργείο διακρίνεται από ιδιαίτερα στοιχεία χωρίς να υφίσταται μέριμνα διασυνδέσεων θυμίζοντας έντονα “*ένα χαλαρό συνονθύλευμα από εμπόλεμα φέουδα, τα οποία υπερασπίζονταν με σθένος τους πόρους και τα όρια τους*” (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:223). Αντίθετα, εντοπίζεται εύκολα η εντελώς αποσπασματική χρονικά και επιμεριστική οικοδόμηση ενός σχήματος χωρίς συνοχή και εσωτερική λογική<sup>743</sup>. Για συστημική λογική βέβαια ούτε σκέψη...

■ Ανεξέλεγκτη και αδικαιολόγητη επέκταση του πολιτικού στοιχείου σε βάρος του διοικητικού. Τον τελευταίο ιδίως καιρό αναπτύσσονται οι πολιτικές υπηρεσίες (δομές με πολιτικό προϊστάμενο) ακόμη και σε μεσαίο οργανωσιακό επίπεδο, παρεμβαλλόμενες μεταξύ των διοικητικών<sup>744</sup>. Η τάση αυτή, στον βαθμό που προκρίνει την ασταθή και ευμετάβολη θέση των πολιτικών έναντι της σταθερής και συνεχούς θέσης των υπηρεσιακών, τείνει να αποσταθεροποιεί το σύστημα, διευρύνοντας περαιτέρω την οργανωσιακή ρευστότητα.

■ Ανάθεση του έργου σε εξωτερικούς συμβούλους αντί αμοιβής, αρκετά συχνά. Η κατάλληλη για μια τέτοια εργασία ειδικότητα των συμβούλων όμως δεν συνιστά απαραίτητη προϋπόθεση, με αποτέλεσμα να κυριαρχούν μάλλον οι νομικοί με συνέπεια, και σε αυτήν την περίπτωση, το ενδιαφέρον να επικεντρώνεται στα δικαιώματα των κατηγοριών του προσωπικού... Επιπλέον, να καταλείπονται σαφή ερωτηματικά για τη μεθοδολογία σύνταξης, για την ποιότητα των παραδοτέων και για τη σχέση παραδοτέου-αξίας αμοιβής. Σημειωτέον ότι σε κανένα υπουργείο, δεν φαίνεται να παραδόθηκε μελέτη και η εταιρία που την εκπόνησε να συνέβαλε με οποιοδήποτε τρόπο στην υλοποίησή της, ώστε να είναι βέβαιο ότι εναρμονιζόταν με τις ανάγκες του φορέα...

Συνοπτικά, αν δεχτούμε ότι “*ο σημαντικότερος παράγοντας ... στο σχεδιασμό, είναι η διαδικασία της σκέψης, μέσω της οποίας καταλήγει η εκάστοτε ομάδα*” σε αυτόν (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:222), τότε

---

743 Ο Κόντης αναδεικνύοντας το θέμα γράφει: “*Η ανταγωνιστική τάση μεταξύ των κεντρικών Υπηρεσιών στη χώρα μας, εκτός από πολιτικούς λόγους, που ανάγονται στην πολιτική δύναμη του εκάστοτε επικεφαλής κάθε υπουργείου, οφείλεται στις ακόλουθες αιτίες: α. Στην ανάγκη αποκτήσεως δυνάμεως για την πραγμάτωση των στόχων κάθε κεντρικής μονάδας...δ. Στην κυριαρχία σε κάθε υπουργείο μιας ξεχωριστής επαγγελματικής τάξεως πχ Υπουργείο γεωργίας γεωπόνοι, Υπ. Δημοσίων Έργων μηχανικοί κοκ*” (2001:101)

744 Πρόσφατα παραδείγματα σε Υπουργείο Ανάπτυξης και ΕΚΔΔΑ (σύσταση Μονάδας Τεκμηρίωσης -MOTEK με πολιτικό όμως προϊστάμενο)

στην ελληνική Διοίκηση αυτή η σκέψη αποδεικνύεται πολύ περιορισμένη (αφού δεν εξετάζει ούτε σφαιρικά την κρατική οργάνωση ούτε αξιοποιεί διαφορετικές εναλλακτικές), πολύ επιφανειακή (αφού δεν εισέρχεται σε οργανωσιακό βάθος εξετάζοντας τρόπους ροής εργασιών, διαδικασίες, φόρτους, περιγραφή θέσεων, καθήκοντα κλπ) και ιδιαίτερα μυωπική (αφού οι σχεδιασμοί της διαρκούν ελάχιστα). Η διαπίστωση αυτή επιβεβαιώνεται και από τη σχετική ανυπαρξία τεκμηρίων για πραγματοποιηθείσες εργασίες οργανωτικού σχεδιασμού<sup>745</sup>...

Σε μια παρόμοια κατεύθυνση, παρότι η έννοια της δημόσιας πολιτικής φαίνεται να είναι γνωστή στη χώρα μας, τουλάχιστον ως όρος, από τη δεκαετία του '80<sup>746</sup>, εν τούτοις η πραγματικότητα ως προς τη χρήση της είναι τελείως διαφορετική. Πολύ παραστατικά και περιεκτικά, συγκεφαλαιώνοντας την αποκτηθείσα πείρα μέχρι τις αρχές του νέου αιώνα, η Σπανού σημείωνε τα εξής: «Στις περισσότερες περιπτώσεις, οι δημόσιες πολιτικές περιορίζονται σε εξαγγελία γενικών στόχων με ανεπαρκή μελέτη της εξειδίκευσής τους και των συνθηκών υλοποίησής τους. Οι συχνές τροποποιήσεις του νομικού πλαισίου τους υπονομεύουν τη νομιμοποίησή τους και τις καθιστούν ευάλωτες σε ευκαιριακές εκδηλώσεις πίεσεων και παρακάμψεων εκ μέρους ποικίλων συμφερόντων. Η γενικότητα των εξαγγελόμενων στόχων και των μέσων υλοποίησής τους ισοδυναμεί στην πράξη με ανυπαρξία πολιτικής...», ενώ “η ασάφεια των στόχων σε συνδυασμό με την έλλειψη μακροπρόθεσμης προοπτικής καθιστούν, τελικά, άνευ αντικειμένου την έννοια της αξιολόγησης των αποτελεσμάτων και του ελέγχου”, για να καταλήξει στην λογική συνέπεια, σε σχέση με τα όσα εξετάζουμε, στο ότι, “ελλείπει σαφούς πλαισίου άσκησης πολιτικής, δεν είναι άλλωστε δυνατόν να εκχωρηθούν αρμοδιότητες σε χαμηλότερα επίπεδα διοίκησης” (Σπανού 2001:176). Επεκτείνοντας λίγο παραπέρα τις καίριες αυτές διαπιστώσεις, οι Παπούλιας-Γσούκας ανέδειξαν ως κυρίαρχο χαρακτηριστικό, το ότι ο βαθμός σημασίας των δημόσιων πολιτικών είναι αντιστρόφως ανάλογος προς τη συστηματικότητα της προετοιμασίας και υλοποίησής τους (1998:27 επ)...

Στην αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001, εμφιλοχώρησε στο κείμενο η έννοια της δημόσιας πολιτικής και μάλιστα υπό τις δύο όψεις της, αυτής της διαμόρφωσης (“σχεδιασμός”) και αυτής της υλοποίησης (“εφαρμογή”)<sup>747</sup>. Ωστόσο, από το σύνολο των διαφόρων πράξεων, ενεργειών που πραγματοποιούνται, είναι εμφανές ότι η έννοια αξιοποιείται κυρίως σε επίπεδο πολιτικής ρητορείας και συμβολικής λειτουργίας, ενώ ελάχιστα χρησιμεύει ως μοχλός διοικητικής δράσης.

---

745 Είναι μάταιος κόπος να αναζητήσει κανείς αναλυτικά δεδομένα... Ελάχιστα στοιχεία τηρούνται και αυτά πολλές φορές είναι δύσκολο να έρθουν στο φως, καταχωνιασμένα καθώς είναι σε απροσπέλαστους αποθηκευτικούς χώρους, όπου συσσωρεύονται μετά από ορισμένα χρόνια (2-5) τα διατηρήσιμα αρχεία των υπουργείων... Σε σπάνια περίπτωση κρατήθηκαν πρακτικά ενώ σε αρκετές περιπτώσεις έχουν καταγραφεί μόνο τα τελικά σχέδια...

746 Εκθεση ΚΕΠΕ 1988 αλλά και έκθεση των 100 και Πρόγραμμα Διοικητικού Εκσυγχρονισμού 1993-1995, όπου κατ' επανάληψη γίνεται αναφορά της, για να τονιστεί η απουσία της (στις εκθέσεις) ή η αναγκαιότητά της (στο Πρόγραμμα)

747 Άρθρο 21 παρ 5 (νέα διάταξη) “Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή δημογραφικής πολιτικής ...αποτελεί υποχρέωση του Κράτους.

Μία χαρακτηριστική περίπτωση όπου φαίνεται να αξιοποιήθηκε με επιτυχία, ήταν το πρόγραμμα “Ιωάννης Καποδίστριας”, με σκοπό την εκ βάθρων αναδιοργάνωση της ΤΑ α' βαθμού. Τα υφιστάμενα στοιχεία δείχνουν ότι υπήρξε έρευνα, συζήτηση επί εναλλακτικών σεναρίων (πχ συμβούλια περιοχής, σύνδεσμοι κλπ), τελικές αποφάσεις-όραμα, προσδιορισμός σκοπών και στόχων, προσανατολισμός μέσων και πόρων στην επίτευξή τους. Ενα από τα εργαλεία που χρησιμοποιήθηκαν ήταν νομικό, ο νόμος 2539/1998, άλλο ήταν οικονομικό, το χρηματοδοτικό πρόγραμμα ΕΠΤΑ, ενώ δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στην επικοινωνιακή διαχείριση (μέσω κατάλληλης προβολής και πολιτικής υποστήριξης) του προγράμματος αλλά και στην προετοιμασία του κατάλληλου προσωπικού. Αυτός ο επιμέρους στόχος επιτεύχθηκε αφενός με την επιμόρφωση των νέων αιρετών (ταχύρρυθμα μαθήματα πάνω στα κύρια αντικείμενα οργάνωσης και λειτουργίας των δήμων) και αφετέρου με πρόσληψη 1000 περίπου νέων επιστημόνων. Ωστόσο, στη συντριπτική πλειονότητα των περιπτώσεων, οι υπηρεσίες της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης φαίνονται μάλλον να αγνοούν την έννοια, οπωσδήποτε ως πράξη και λιγότερο ως ρητορική. Η εξακολούθηση της παρουσίας πολλών δημόσιων προβλημάτων επί συνεχή χρόνια<sup>748</sup> αποδεικνύει περίτρανα κάτι τέτοιο, με πρώτο και χαρακτηριστικότερο αυτό της αποτελεσματικής/αποδοτικής λειτουργίας της ίδιας της Διοίκησης... Ειδικότερη όψη αυτού του δημοσίου προβλήματος συνιστά η πλήρης ανυπαρξία πολιτικής ανάπτυξης προσωπικού (Κ.Παπαδημητρίου 2009:246επ), κάτι που αποδεικνύεται εύκολα από την ανάγκη διεξαγωγής απογραφής για την εξεύρεση του πραγματικού αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων (Ιούλιος 2011)... Στην πλέον πρόσφατη εξέταση του φαινομένου, ο Παπούλιας επισημαίνει, αφού πρώτα εξετάσει μερικές χαρακτηριστικές περιπτώσεις επιτυχίας (Ολυμπιακοί Αγώνες, ΚΕΠ) και μερικές αποτυχίας (πολιτική υγείας-ΕΣΥ, ασφαλιστικό) ότι *“...η προώθηση τους αρχίζει επειδή υπήρξαν πολιτικές δεσμεύσεις και εξαγγελίες, στη συνέχεια νομοθετούνται χωρίς δημόσιο διάλογο και κατάλληλη προετοιμασία και παραδίδονται στη δημόσια διοίκηση για υλοποίηση και εφαρμογή χωρίς παρακολούθηση και διορθωτικές κινήσεις. Στη χώρα μας η δεύτερη περίπτωση είναι ο κανόνας..”* (2011:80). Κάπως καλύτερη διαγράφεται η κατάσταση όταν πρόκειται για υλοποίηση πολιτικών ως αποτέλεσμα τήρησης διεθνών υποχρεώσεων της χώρας<sup>749</sup> και ιδιαίτερα, στην ενσωμάτωση πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Κ.Σπανού 2001).

---

748 Πέραν των διεθνών προβλημάτων της χώρας που και σε αυτά αμφισβητείται η ύπαρξη δημόσιας πολιτικής (Θ.Στοφορόπουλος-Α.Μακρυδημήτρης), υπάρχουν πάντα τα θέματα της περιφερειακής ανάπτυξης, της ουσιαστικής αποκέντρωσης, της προστασίας του περιβάλλοντος, της αρμονικής οικιστικής ανάπτυξης (με την καταπολέμηση των αυθαιρέτων), της προστασίας των δασών, της αντιμετώπισης του νέφους στις μεγάλες πόλεις, του τρόπου εισαγωγής στα Ανώτατα Επιστημονικά Ιδρύματα, της αντιμετώπισης της φοροδιαφυγής, της αντιμετώπισης της εισφοροδιαφυγής, της προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς, της ταχύτερης απονομής της Δικαιοσύνης, της ανάπτυξης της επιχειρηματικότητας, της ασφάλειας κατά τις οδικές μεταφορές, της ανάπτυξης της επιστημονικής έρευνας, της καταπολέμησης των ναρκωτικών κ.ο.κ. Επιπλέον από τα σχετικά πρόσφατα (μετά το 1990) της μετανάστευσης, της κοινωνικής ένταξης των ομογενών, της ασφάλειας από την αύξηση της εγκληματικότητας, της ανεργίας, της καταπολέμησης της διαφθοράς κ.ο.κ.

749 Παράδειγμα οι διεθνείς αεροπορικές μεταφορές (IATA)

Όσον αφορά τη θέσπιση της ΔμΣ, το εδώ παράδειγμα είναι πολύ χαρακτηριστικό! Από το 2004 έχει θεσπιστεί ο ν.3230/04<sup>750</sup>, σύμφωνα με τον οποίο όλες οι δημόσιες υπηρεσίες της ΚΔ, της ΠΔ των ΝΑ και των μεγάλων δήμων οφείλουν να λειτουργούν επιδιώκοντας στόχους και μετρώντας την επιτυχία τους με δείκτες. Ωστόσο, η πραγματικότητα ανέδειξε τα ποικίλα προβλήματα που συνοδεύουν και ναρκοθετούν εξαρχής κάθε προσπάθεια μεταρρύθμισης. Αφενός για αρκετό διάστημα (Φεβρουάριος 2004-Δεκέμβριος 2005) ο νόμος έμεινε ανενεργός... Αφετέρου και όταν τελικά δρομολογήθηκε η υλοποίησή του με τη σύσταση των απαιτούμενων, νέων οργανικών μονάδων (“ποιότητας και αποδοτικότητας”) στα υπουργεία και στις περιφέρειες, αυτές στελεχώθηκαν συνήθως με ακατάλληλο προσωπικό (υπάλληλοι στα όρια της συνταξιοδότησης και προϊστάμενοι με άγνοια των σχετικών μεθόδων). Και όταν όμως υπήρξαν οι οργανωτικές προϋποθέσεις (αποστολή 4 εγκυκλίων με τις οποίες γινόταν στην κυριολεξία μάθημα για το πως πρέπει να καθορίζονται οι στόχοι και να προσδιορίζονται οι δείκτες και τοποθέτηση στις μονάδες αποφοίτων ΕΣΔΔ) φάνηκε πόσο δεν υπήρχε η απαραίτητη πολιτική βούληση... Σε κανένα υπουργείο (!) ούτε καν στο Υπουργείο Δημόσιας Διοίκησης<sup>751</sup>, οι πολιτικοί προϊστάμενοι δεν μπόρεσαν να καθορίσουν στρατηγικούς σκοπούς, προκειμένου μετά να δρομολογηθεί η περαιτέρω διαδικασία... Το αρμόδιο υπουργείο, διαβλέποντας την πλήρη αποτυχία του συστήματος, επέτρεψε με εγκύκλιό του, τον προσδιορισμό δεικτών χωρίς να έχουν πρώτα καθοριστεί στόχοι, ενέργεια που ήταν αφενός παράνομη (ο νόμος δεν επέτρεπε κάτι τέτοιο) και αφετέρου ανέτρεπε πλήρως την ορθολογική σειρά, όπως την προσδιορίζει η σχετική θεωρία (Μακρυδημήτρης 1989, Πραστάκος 2000, Μπουραντάς 2002, Κανελλόπουλος 2003, Κέφης 2005α). Υπό αυτές τις συνθήκες και με τη βοήθεια του ιδιωτικού τομέα, πολλά υπουργεία και όλες οι περιφέρειες προσδιόρισαν δείκτες μέτρησης (...), ωστόσο η πραγματική υλοποίησή τους παραμένει ακόμα και σήμερα ζητούμενο, καθόσον κανένα υπουργείο δεν έχει παρουσιάσει έκθεση πεπραγμένων και βέβαια, ούτε το αρμόδιο υπουργείο έχει καταθέσει έκθεση προς τον πρωθυπουργό. Η τελευταία παράλειψη δημιουργεί το επιπλέον ερώτημα, για τη στάση του πρωθυπουργού επί αυτών...

Το μείζον πρόβλημα που αντιμετωπίζει το ελληνικό Κράτος με την πολυνομία και την κακονομία ταυτόχρονα έχει επισημανθεί από πολλούς, ήδη από τη δεκαετία του '80 (έκθεση ΚΕΠΕ, Μακρυδημήτρης 1999 κ.α.). Στην πιο πρόσφατη έκθεση για την κατάσταση στη Δημόσια Διοίκηση, ο συντάκτης της σημειώνει χαρακτηριστικά ότι “η ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων-παραεμβάσεων συνδέεται και αντανακλά ευθέως την ποιότητα της διοίκησης του κράτους”, για να γίνει πιο συγκεκριμένος αμέσως μετά, αιτιολογώντας την κατηγορηματικότητα του προηγούμενου

---

750 ΦΕΚ Α' 44/11-2-2004 Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις

751 Μοναδική, τιμητική εξαίρεση το τότε υφιστάμενο Υπουργείο Μακεδονίας-Θράκης, του οποίου όμως οι σκοποί ήταν τόσο γενικόλογοι που πολύ λίγο μπορούσαν να προσδιοριστούν περαιτέρω...



συμπεράσματος, γράφοντας ότι αφού “το σύστημα των κανονιστικών παρεμβάσεων αποτελεί το αποτελεσματικότερο εργαλείο σήμερα με το οποίο οι κυβερνήσεις αλλάζουν τις κατευθύνσεις στην οικονομία και στην κοινωνία...” και επειδή “η ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων προσδιορίζει τα οικονομικά αποτελέσματα και την αποτελεσματικότητα με την οποία οι κυβερνήσεις βελτιώνουν την ποιότητα ζωής των πολιτών”, κατά συνέπεια “η ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων αποκτά ολοένα και μεγαλύτερη σπουδαιότητα γιατί οι κανόνες αποκτούν παγκοσμιότητα, ενώ ταυτόχρονα οι εθνικές ρυθμίσεις επηρεάζονται από την παγκοσμιοποίηση της οικονομικής ζωής” (Σπράος 1998).

Σήμερα, η ελληνική έννομη τάξη φέρει τα σαφή χαρακτηριστικά έννομης αταξίας και όχι τάξης, καθότι στον ήδη τεράστιο αριθμό νομικών ρυθμίσεων (νόμων και κανονιστικών πράξεων της Διοίκησης)<sup>752</sup>, ήρθε να προστεθεί ικανός αριθμός νόμων (συνακόλουθα και κανονιστικών αποφάσεων) κατ’ επιταγή των αναγκών ενσωμάτωσης και υλοποίησης των συμφωνιών δημοσιονομικής ενίσχυσης (μνημονίων) της χώρας από τους δανειστές της. Στο σύνολό της η νομοθεσία αυτή, πέραν της ενδεχόμενης αντισυνταγματικότητάς της, διακρίνεται από προχειρότητα (εξ ου και οι συνεχείς τροποποιήσεις...)<sup>753</sup> αποσπασματικότητα, ασάφεια και γενικότερα χαμηλό επίπεδο τεχνικής επάρκειας<sup>754</sup>.

Επισκοπώντας όλα τα παραπάνω, ο Παπούλιας στο πλέον πρόσφατο έργο του σημειώνει χαρακτηριστικά όσο και περιεκτικά ότι, “το πρότυπο σχεδιασμού δημόσιων πολιτικών με την έννοια της δημιουργίας ατζέντας δημόσιων πολιτικών (*agenda setting*) στόχων και προτεραιοτήτων, τεκμηρίωσης με στοιχεία, εκτίμησης του κοινωνικού και πολιτικού κόστους και οριστική διατύπωση μέσω νομοθεσίας δεν φαίνεται να επαληθεύεται στην ελληνική πραγματικότητα. Η δημιουργία νέων νόμων έχει έντονη παρουσία. Πρόχειρα σχέδια και εκτιμήσεις διατυπώνονται σε νόμους των οποίων η ισχύς ελπίζεται ότι μπορεί να οδηγήσει σε αποτελέσματα, χωρίς διαδικασίες συμμετοχής της δημόσιας διοίκησης, των πολιτών και της μέτρησης αποτελεσμάτων” (Παπούλιας 2011:99).

Διευρύνοντας τον ορίζοντα μας, σύμφωνα με όλα τα υφιστάμενα δεδομένα (εκθέσεις εμπειρογνομόνων, αναλύσεις-απόψεις θεωρητικών, σχόλια επαγγελματιών, εκθέσεις διαφόρων οργάνων ελέγχου, εκθέσεις ΟΟΣΑ κλπ, από τη δεκαετία του '50 και έπειτα, τις ελληνικές δημόσιες υπηρεσίες ταλαιπωρούσαν κατά μείζονα λόγο τα εξής γενικότερα προβλήματα:

- Η έντονη παρουσία της πολιτικής ηγεσίας ή με όρους Διοικητικής Επιστήμης, το μεγάλο βάρος του πολιτικού υποσυστήματος με ταυτόχρονη καχεξία του διοικητικού υποσυστήματος.
- Η αναξιοκρατία, τόσο κατά την πρόσληψη όσο και κατά τη σταδιοδρομία των δημοσίων

---

752 Σύμφωνα με υπολογισμούς του Π.Καρκατσούλη που έχει εντυπώσει σε αυτό το αντικείμενο φτάνουν σήμερα (2012) στον απίθανο αριθμό των 150.000...

753 Χαρακτηριστική περίπτωση ο ν.4024/2011 στον οποίο εντάσσονται κυρίως συνταξιοδοτικά θέματα αλλά παράλληλα καθορίζεται το νέο μισθολόγιο, το νέο βαθμολόγιο και το νέο σύστημα αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων. Ο νόμος που υποτίθεται ότι προετοιμαζόταν επί 10μηνο, τροποποιήθηκε στους τρεις μήνες, με τον ν. 4038/12 (ΦΕΚ Α 14/2-2-2012) και έπονται και άλλες καθόσον υπάρχουν πολλά αμφισβητούμενα ζητήματα...

754 Βλ. ιδίως κριτική των Κ.Χρυσόγονου, Γ.Κατρούγκαλου, Π.Καρκατσούλη σε ημερήσιο και κυριακάτικο τύπο

υπαλλήλων και η συνακόλουθη ευνοιοκρατία.

- Ο συγκεντρωτισμός στις δομές και στη λήψη αποφάσεων.
- Η γραφειοκρατία, δηλαδή ένα πλέγμα πολύπλοκων διαδικασιών - πολυνομίας, ασάφειας και νομικισμού, που συσκοτίζουν τις ενέργειες, δημιουργούσαν κλίμα μυστηρίου και υπέθαλπαν τη διαφθορά.
- Η έλλειψη τόσο τεχνογνωσίας όσο και ειδικευμένων στελεχών σε θέματα διοίκησης (μάνατζμεντ) και γενικότερα, η απουσία πολιτικής ανάπτυξης κατάλληλου προσωπικού....

Κατά τη δεκαετία του '80 προστέθηκε ο έντονος κομματισμός<sup>755</sup>, ενώ αναδείχθηκε και η έντονη κουλτούρα εσωστρέφειας που κυριαρχούσε. Τα δύο νέα προβλήματα, το πρώτο (προφανώς) άμεσα και το δεύτερο έμμεσα (περιορίζοντας στο εσωτερικό της Διοίκησης τις αντιδράσεις) ενίσχυσαν περαιτέρω την επιρροή του βασικού προβλήματος, δηλαδή της κυριαρχίας του πολιτικού στοιχείου, η οποία κατέστη πλέον ασφυκτική...

Κατά την πρώτη δεκαετία του 21ου αιώνα, είχε σε μεγάλο βαθμό επιλυθεί το πρόβλημα της αναξιοκρατίας στις προσλήψεις, μέσω της λειτουργίας του ΑΣΕΠ, η έλλειψη ειδικευμένων στελεχών (μέσω της λειτουργίας της ΕΣΔΔ) και η απουσία τεχνογνωσίας (μέσω της πρόσληψης ειδικών επιστημόνων και της επιμόρφωσης στο ΙΝΕΠ). Όλα τα άλλα ωστόσο εξακολουθούσαν να παράγουν ζημιογόνες συνέπειες, οι οποίες μάλιστα είχαν ενταθεί, με συνέπεια *“...η κρατική μηχανή αντί να γίνει ο κύριος μοχλός ανάπτυξης... (να) εξελίσσεται σε έναν αντιαναπτυξιακό μηχανισμό που καταπνίγει την ιδιωτική πρωτοβουλία και υποσκάπτει κάθε σοβαρή προσπάθεια εκσυγχρονισμού...”*, έτσι ώστε *«ο έλεγχος της κρατικής μηχανής από πελατειακά/λαϊκιστικά κόμματα ο γιγαντισμός της και τα άκρως αυταρχικά/σουλτανικά χαρακτηριστικά της την κάνουν να μοιάζει με έναν μειωμένης νοημοσύνης γίγαντα, με ένα άμορφο τέρας, ανίκανο να αντιδράσει ευέλικτα και αποτελεσματικά σε ένα ταχέως μεταβαλλόμενο εθνικό, ευρωπαϊκό και παγκόσμιο περιβάλλον»* (Μουζέλης ΚΟΜ 2005:21)...

Σε ότι μας απασχολεί εδώ, αρκούμαστε στο αναγνωριζόμενο ως πρώτο και κυρίαρχο πρόβλημα που καθορίζει όλα τα άλλα. Στην ασφυκτική παρουσία του πολιτικού υποσυστήματος (υπό την πλήρη κομματική κυριαρχία), το οποίο είναι εξογκωμένο, σε βάρος του διοικητικού, το οποίο είναι ατροφικό. Διαστάσεις αυτής της ατροφίας του διοικητικού υποσυστήματος συνιστούν η όλη προβληματική για τις αρμοδιότητες (εννοιολόγηση, προσδιορισμός, κατανομή, πραγματική άσκηση) και η όμοια για τον οργανωτικό σχεδιασμό. Οψεις του πρώτου προβλήματος είναι:

---

755 Χαρακτηριστικά ο Ν.Μουζέλης γράφει ότι *“...στη χώρα μας δεν έχουμε κομματική αλλά κομματικοκρατική δημοκρατία. Η κομματοκρατία από τη συγκρότηση του ελληνικού κοινοβουλευτισμού τον 19ο αιώνα ως σήμερα αποτελεί την κύρια πηγή της ελληνικής κακοδαιμονίας, το κύριο εμπόδιο για την επίτευξη ενός αποτελεσματικού και συγχρόνως δημοκρατικού, κοινωνικά δίκαιου εκσυγχρονισμού. Με τον όρο κομματικοκρατία εννοώ την τάση των κομμάτων να διεισδύουν σε όλους τους θεσμικούς χώρους της κοινωνίας, υποσκάπτοντας, μέσω της άκρατης κομματικοποίησης, τις αυτόνομες λογικές και αξίες αυτών των χώρων»* (ΚΟΜ 2005:17)

- Η απουσία κοινής εννοιολόγησης της αρμοδιότητας
  - η μη χρήση σχετικών τυπολογιών, ώστε να γίνεται κάποια κατάταξη
  - η άγνοια περί του αριθμού τους
  - η σύγχυση περί της κατανομής τους ανάμεσα στους διάφορους κρατικούς φορείς
  - η σύγχυση περί του καταμερισμού τους μεταξύ των επιπέδων ενός οργανισμού
  - η σύγχυση περί των όρων άσκησής τους
  - η διάχυτη κουλτούρα αταξίας
- εντέλει, η απουσία συνολικής διαχείρισης του ζητήματος.

Ομοίως, όσον αφορά την προβληματική οργανωτική πραγματικότητα της Διοίκησης, όψεις της είναι οι εξής (ΔΕΕ 2003 με επικαιροποίηση 2008):

- Οι παρωχημένοι άνω των μισών οργανισμών υπουργείων (δεκαετίας '80)
- Η ανυπαρξία ενιαίων κανόνων σύνταξης οργανισμών
- Η μη αξιοποίηση σχετικής (οργανωτικής θεωρίας) κατά τη σύνταξη οργανισμών αλλά η επιμονή στην ανάθεσή της (συνήθως) σε νομικούς
- Η ανεπάρκεια κεντρικής καθοδήγησης και ελέγχου
- Η παντελής ανυπαρξία σφαιρικής-συνολικής-συστημικής θεώρησης της Διοίκησης
- Η ανυπαρξία οριζόντιων διασυνδέσεων και συναφών μηχανισμών
- Η περιορισμένη εσωτερική (κάθετη) οργάνωση (ασάφεια αρμοδιοτήτων, απουσία περιγραφής/αξιολόγησης θέσης εργασίας, χαλαρότης διαδικασιών, περιορισμένη τυποποίηση)
- Η υπερβολική πολυκλαδία (1443 κλάδοι...)
- Η αδυναμία συνεργασίας διαφορετικών υπηρεσιών, λόγω υπερβολικά καθετοποιημένης δομής και μη καλής επικοινωνίας-μη συνομιλίας ίδιας γλώσσας μεταξύ τους
- Η έντονη κουλτούρα εσωστρέφειας (αυτοαναφορικότητα)
- Η αδυναμία εφαρμογής ορθολογικών διαδικασιών
- Η ανυπαρξία επίτευξης λειτουργικού συντονισμού (ΔΕΕ 2003 και 2008).

Το σύνολο των προβληματικών όψεων απλά επιβεβαιώνει αυτό που ευστόχως έχει λεχθεί ότι “...στην Ελλάδα δεν ενεργείται η διοικητική οργάνωση βάσει μελέτης και προγραμματισμού, αλλά μάλλον εμπειρικά, περιπτωσιολογικά και συνεπώς προσκαιρώς” (Τάχος 1985:107). Η παραδοχή αυτή μας οδηγεί στον προβληματισμό για το ποιόν των οργανωτικών σχημάτων, των **κομμάτων** που ανέλαβαν και άσκησαν την εξουσία τα τελευταία 36 χρόνια. Για τη διάρθρωση, το μέγεθος, τις επιμέρους δομές και διαδικασίες λήψης αποφάσεων, δηλαδή για τους οργανισμούς και το στυλ διοίκησης των κομμάτων ΠΑΣΟΚ και Νέας Δημοκρατίας που βρέθηκαν στην Κυβέρνηση αυτό το διάστημα (19 και 16 χρόνια αντίστοιχα). Προφανώς κάτι τέτοιο ξεφεύγει από το πλαίσιο αυτής της εργασίας αλλά δεν μπορούμε να μη σημειώσουμε αυτό που είναι πανκοίνως γνωστό, ότι δηλαδή

και τα δύο αυτά κόμματα, είτε δεν ακολουθούσαν κατά γράμμα τις τυπικές τους δομές (όταν είχαν χαρισματικούς ηγέτες) είτε βρίσκονται σε αναζήτηση κάποιου σταθερού σχήματος. Το δεύτερο συμβαίνει κατά τα τελευταία δέκα περίπου χρόνια, που τα δύο κόμματα μεταβάλουν συνέχεια και κατά περίπτωση τις διαδικασίες τους<sup>756</sup>, κάτι που αναδεικνύει την οργανωσιακή ρευστότητα ως το μάλλον κυρίαρχο χαρακτηριστικό τους. Από μια άλλη οπτική, η ποιότητα της οργανωσιακής τους λειτουργίας αναδεικνύεται από τους οικονομικούς απολογισμούς τους, οι οποίοι αναδεικνύουν το μέγεθος των χρεών<sup>757</sup>, αν όχι και της χρεοκοπίας τους...

Με την ίδια λογική, της ανίχνευσης του υφιστάμενου προβλήματος μέσα από τη σκοπιά (των συνδεδεμένων στενά αλλά ευρισκόμενων) έξω από αυτό, μετά τα κόμματα εξουσίας και αφού στην Ελλάδα δεν υφίστανται πλέον άλλες δομές τέτοιας ισχύος<sup>758</sup>, οδηγούμαστε αναπόφευκτα στην **κοινωνία των πολιτών**. Και μια τέτοια ανάλυση ξεφεύγει από το πλαίσιο μας, ωστόσο και εδώ δεν μπορούμε να μη σημειώσουμε αυτό που μάλλον όλοι αναγνωρίζουν, δηλαδή την παρά τη θαλλερότητά της κατά τις δεκαετίες '70 και '80 (Μάνεσης 1987:59), τη σύγχρονη αποδυνάμωση μέχρι καχεκτικότητας της ελληνικής κοινωνίας των πολιτών (Μουζέλης ΚΘΜ 2005, Μακρυδημήτρης 2006, Σωτηρόπουλος 2008, Κοντιάδης 2009 κ.α.), με ορισμένους αναλυτές να καταδεικνύουν ως ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της την έντονη πολυδιάσπαση σε μικρούς-αδύναμους φορείς, κατ' αναλογία με την ελληνική μικρο-ιδιοκτησία. Κατά συνέπεια, δεν πρέπει να ξενίζει που *«το "κούφιο" ελληνικό κράτος με τους διάτρητους, αδύναμους θεσμούς καθρεπτίζει, λοιπόν, πολύ καλά τον κερματισμό, την καταφανή αδυναμία, την κρατικοδίαιτη εξάρτηση αλλά και την ανοργανωσιά της... "κοινωνίας των πολιτών"...η μικροαστική δομή των ελληνικών παραγωγικών σχέσεων απλώς αποτυπώνεται πάνω στο ελληνικό κράτος»* (Πελαγίδης ΚΘΜ 2005:132-133).

Ακολουθώντας την ίδια λογική, ο επόμενος χώρος σχέσης και επιρροής είναι αυτός της **οικονομίας**. Κατά την πρώτη 20ετία από τη μεταπολίτευση, ο δημόσιος τομέας της οικονομίας (είτε με Κυβέρνηση Κ.Καραμανλή είτε Α.Παπανδρέου) γνώρισε σημαντική ανάπτυξη και έφτασε σε επίπεδα γιγαντισμού κατά το 1989, όταν το τεράστιο έλλειμα (17%) και η εκτίναξη του χρέους (άνω του 100% του ΑΕΠ) οδήγησαν σε μείζονα κρίση<sup>759</sup>. Στην αυγή της νέας δεκαετίας, δρομολογήθηκαν μεταβολές που μείωσαν τον δημόσιο τομέα ενώ παράλληλα αύξησαν την επιρροή του ιδιωτικού, ιδιαίτερα αυτού των τραπεζών<sup>760</sup>. Η οικονομική ανάπτυξη που σημειώθηκε εκείνη

---

756 Βλ. τις συζητήσεις και τις τελικές αποφάσεις, παρά τα οριζόμενα στο καταστατικό τους, για τον τρόπο επιλογής αρχηγού κατά τις τελευταίες εσωτερικές αναμετρήσεις τόσο στο ΠΑΣΟΚ (2003, 2007 και 2012) όσο και στη ΝΔ (2009) σε Ι.Βούλγαρης 2008, ενώ ειδικά για το ΠΑΣΟΚ σε Ε.Κοντιάδης 2009:142-146

757 Βλ. δημοσιεύματα μμε για προκαταβολές στα κόμματα από την κρατική χρηματοδότηση και για δάνεια ιδίως της (κρατικής) Αγροτικής Τράπεζας προς τα κόμματα του δικομματισμού ΠΑΣΟΚ-ΝΔ ...

758 Όπως ήταν κατά την μετεμφυλιακή περίοδο (1949-1974), ο στρατός και το παλάτι....

759 Βλ. ιδιαίτερα την επετειακή έκδοση εκείνης της χρονιάς του περιοδικού Οικονομικός Ταχυδρόμος-60 χρόνια (1929-1989)

760 ..Η κατάσταση αυτή παγιωποιήθηκε με την ανεξαρτητοποίηση της Τράπεζας της Ελλάδος από τον κρατικό

την περίοδο ωστόσο, προωθήθηκε κυρίως από την αθρόα εισροή κοινοτικών πόρων (ΚΠΣ)<sup>761</sup>, κάτι που σήμαινε την ανάπτυξη πληθώρας εταιριών και συνακόλουθων συμφερόντων γύρω από τους φορείς διαχείρισης των κοινοτικών χρηματοδοτήσεων. Ως συνέπεια της ταυτόχρονης συνύπαρξης-λειτουργίας του κυρίαρχου πελατειακού συστήματος και του ανεπαρκούς διοικητικού μηχανισμού με τις κοινοτικές χρηματικές ροές, αναπτύχθηκε ένα πολύπλοκο σύστημα διασυνδέσεων-συναλλαγών, φορέων της Διοίκησης με οικονομικούς παράγοντες (Λαμπροπούλου 2011), με τους δεύτερους να έχουν επεκταθεί και στον χώρο των μμε, προκειμένου να διαθέτουν μέσα πολιτικής επιρροής (Παπούλιας 2007). Το απώτερο αποτέλεσμα ήταν η μεν διαφθορά, όπως έχουμε δει<sup>762</sup>, να καλπάζει, το δε οικονομικό σύστημα της χώρας, καλλιεργώντας στο έπακρο γνωστά παλαιά του μοτίβα (Τσουκαλάς 1981 και 1987), να μετατραπεί από “παρασιτικό” (Καραμπελιάς 1989) σε έντονα προσοδοθηρικό (Πελαγίδης-Μητσόπουλος 2006:43-48). Μάλιστα, “στην ελληνική περίπτωση.. η πρόσοδος δεν προκύπτει τόσο από το οργανωμένο πολιτικό παιχνίδι, αλλά από τις ίδιες τις διανεμητικές ομάδες επιμέρους συμφερόντων... που είτε επιβάλλουν κλειστές ή ολιγοπωλιακές αγορές είτε διαιωνίζουν ένα άναρχο, μικροκαπιταλιστικό κλεπτοκρατικό καθεστώς” (Πελαγίδης ΚΘΜ 2005:142), πρόσθετα χαρακτηριστικά του οποίου είναι η αυταρχικότητα<sup>763</sup> και ο συντηρητισμός<sup>764</sup>. Η θετική συσχέτιση αυτής της άναρχης-προσοδοθηρικής-πελατειακής κατάστασης με μια Διοίκηση χωρίς ξεκάθαρες αρμοδιότητες-ευθύνες, άρα εξίσου άναρχη και ευάλωτη σε συμφέροντα, πρέπει να θεωρείται βέβαιη. Ωστόσο, επειδή και η θετική σχέση μεταξύ “*εύρυθμης λειτουργίας της δημοκρατίας και οικονομικής ανάπτυξης*” είναι εξίσου βέβαιη και μάλιστα έχει πολλαπλώς αποδειχθεί (Πελαγίδης-Μητσόπουλος 2006:51), τα τελευταία χρόνια πύκνωσαν οι παρεμβάσεις οικονομικών φορέων, μέσα από τη θεσμική τους εκπροσώπηση, υπέρ του εξορθολογισμού, των διαρθρωτικών αλλαγών και της γενικότερης αναβάθμισης της λειτουργίας των φορέων της Διοίκησης<sup>765</sup>. Οι φωνές εντάθηκαν πολύ μόλις η οικονομική κρίση άπλωσε τα φτερά της στη χώρα, καθότι “*η ώρα της οικονομικής κρίσης είναι μια επικίνδυνη στιγμή που όμως φέρνει τις κοινωνίες αντιμέτωπες με τον καθρέπτη ο οποίος δείχνει τα προβλήματα και τις αδυναμίες τους, ενώ ταυτόχρονα επιβάλλει απαντήσεις με νέες μεταρρυθμιστικές αλλαγές και πολιτικές*» (Πελαγίδης-Μητσόπουλος 2006:21), ενώ παράλληλα, «...το

---

εναγκαλισμό και στη συνέχεια από την ενδυνάμωση των άλλων ιδιωτικών τραπεζών...

761 Αρχικά με τα ΜΟΠ κατά τη δεκαετία του '80 και στη συνέχεια με το Α' ΚΠΣ 1989-1993, το Β' ΚΠΣ 1994-1999, το Γ' ΚΠΣ 2000-2006 και σήμερα το ΕΣΠΑ 2007-2013...

762 Η Ελλάδα ήταν στην 30η θέση το 1996, στην 36<sup>η</sup> το 1998, στην 42<sup>η</sup> το 2001, στην 50<sup>η</sup> το 2006, στην 57<sup>η</sup> το 2007 και το 2008, για να βρεθεί στην 71<sup>η</sup> το 2009, στην 78<sup>η</sup> το 2010 και στην 80<sup>η</sup> το 2011...

763 Για την κυρίαρχη αυταρχικότητα στις, ως επί το πλείστον, οικογενειακές ελληνικές επιχειρήσεις, σε Δ.Μπουραντάς (2002), Γρ.Πραστάκος (2000), Θ.Σακελλαρόπουλος (2007α και β), Κυρ.Γιαλελής (2011) αλλά προπάντων σε εκθέσεις Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας (ΣΕΠΕ)...

764 Μεταξύ άλλων, “ο συντηρητισμός αρκετών ελληνικών επιχειρήσεων φαίνεται επίσης και στη δυσκολία τους να θεσπίσουν συστηματικές διαδικασίες και να αναθέσουν σαφείς αρμοδιότητες στα διοικητικά στελέχη” (Χαρ.Τσούκας 2004:192)...

765 ..Βλ. Ιδίως πρωτοβουλίες του ΣΕΒ, όπως το Ανοιχτό Φόρουμ (2006), οι διάφορες εκθέσεις του IOBE, τα οικονομικά δελτία ορισμένων τραπεζών, όπως της Alpha Bank (2005) κλπ

επικρατούν πρόταγμα πολιτικής και διοικητικής μεταρρύθμισης στις απαρχές του 21ου αιώνα σκιαγραφεί τις προδιαγραφές για μια νέα κατανομή και διάκριση των λειτουργιών μεταξύ κράτους, οικονομίας (της αγοράς) και κοινωνίας (των πολιτών), αλλά και εντός του ίδιου του κράτους (μεταξύ των κεντρικών και περιφερειακών του μονάδων)» (Μακρυδημήτρης 2006: 280).

Επισκοπώντας όλα τα προηγούμενα και έχοντας ως δεδομένα τα συγκεκριμένα προβλήματα, σε συνδυασμό με την **κυριαρχία του κομματισμού**, το επίπεδο **(υπο)ανάπτυξης της κοινωνίας των πολιτών** και τις **στενές διασυνδέσεις οικονομίας-Διοίκησης**, οδηγούμαστε σε δύο συμπεράσματα: Αφενός ότι σήμερα «...μπορεί και πρέπει να δημιουργηθεί ένα κράτος "ευφές", που να αντιστοιχεί και να αξιοποιεί την κοινωνία της γνώσης, που να αντιμετωπίζει τα προβλήματα με τρόπο αποτελεσματικό, ενορχηστρώνοντας και συντονίζοντας την εθνική προσπάθεια για πρόοδο" (Μακρυδημήτρης 2006:276) και αφετέρου ως προαπαιτούμενο αυτού «...χρειαζόμαστε ορισμένου τύπου μεταρρύθμιση του πολιτικού για να έχουμε μεταρρυθμίσεις αλλού» (Καζάκος ΚΘΜ 2005:39). Για να επιτευχθεί όμως αυτό, "τέτοιο μέλλον δεν θα μπορέσει να υπάρξει δίχως τον προηγούμενο εκ βάθρων εκσυγχρονισμό των ιδίων των κομμάτων" (Καζαμιάς ΚΘΜ 2005:81), αλλά «για να μπει το σύστημα σε έναν ενάρετο κύκλο συνεχών, αυτοτροφοδοτούμενων μεταρρυθμίσεων, απαιτούνται τομές και νέο πλαίσιο λειτουργίας στην παιδεία, την υγεία, τη δημόσια διοίκηση φυσικά, τις αγορές προϊόντος και εργασίας, την κοινωνική φροντίδα και παρόμοια, το πολιτικό σύστημα και τη Δικαιοσύνη. Προηγουμένως όμως, χρειάζεται πολιτικοτεχνοκρατική ενδυνάμωση της πολιτικής ελίτ κι όχι περιορισμός της, αλλά και ενδυνάμωση της δημοκρατίας και του διαλόγου στα κόμματα. Ο φαύλος κύκλος της προσοδοθηρίας μπορεί να σπάσει κυρίως από τη σφαίρα της πολιτικής» (Πελαγίδης ΚΘΜ 2005:153). Έτσι, διαγράφοντας τον κύκλο των διασυνδέσεων των υπο-συστημάτων, επανήλθαμε στην καταλυτική σημασία εκείνου που θα έπρεπε να είναι το ισχυρότερο, δηλαδή αυτού της πολιτικής, το οποίο όμως βρίσκεται σε διαρκή ανταγωνισμό με τα άλλα (Μάνεσης 1980β) και το εκάστοτε επίπεδο αυτού (του ανταγωνισμού) αποτυπώνεται ανάγλυφα στο κράτος, τόσο στις δομές όσο και στις λειτουργίες του<sup>766</sup>.

Μέσα σε αυτό το περιβάλλον (πολιτικό, κοινωνικό, οικονομικό, πολιτισμικό) και υπ' αυτά τα δεδομένα πολιτικοκοινωνικού ανταγωνισμού, αποφασίζονται, σχεδιάζονται (στον βαθμό που) και πραγματοποιούνται οι όποιες μεταβολές τεχνικού χαρακτήρα. Από όλα τα προηγηθέντα όμως, είναι φανερό πως ο ανασχεδιασμός σήμερα είναι επιτακτική ανάγκη. Αρκεί να πραγματοποιηθεί αποφεύγοντας τα λάθη του παρελθόντος<sup>767</sup> και αξιοποιώντας σύγχρονες (τεχνικής φύσεως) προτάσεις. Σύμφωνα με τον σχετικό πίνακα, όπου αντιπαραβάλλονται (πρώτα) οι λάθος κινήσεις/(μετά) οι ορθές, απαιτείται,

766 Βλ «η πάλη των κοινωνικών τάξεων όχι απλώς αποτυπώνεται στο κράτος, αλλά και οι ταξικές εξουσίες, οικονομικές, πολιτικές και ιδεολογικές ηγεμονίες που προκύπτουν το διαπερνούν και το υπερφαλαγγίζουν» (Ν.Πουλιαντζάς 2001:53)

767 "ο τρόπος που χρονίως προσπαθούμε να αντιμετωπίσουμε τις "δυσκολίες" μας συνιστά το κύριο "πρόβλημα"-η αναξιοπιστία του κράτους, ο κομματισμός, η πολιτική πόλωση" (Τσουκάς ΚΘΜ 2005:92)

“(Οχι) σχεδιασμός που καθορίζεται από το εσωτερικό /(αλλά) σχεδιασμός που επικεντρώνεται στους πελάτες και το περιβάλλον

-Ασαφείς απαιτήσεις/ Σαφής κατεύθυνση και στόχοι

-Ελεγχος σφαλμάτων/Ελεγχος αποκλίσεων στην πηγή

-Στενά ελεγχόμενες και σαφώς διαχωρισμένες μονάδες/.../Αυτόνομες μονάδες στις οποίες έχουν μεταβιβαστεί εξουσίες

-Περιορισμένη ροή πληροφοριών/...Ευρεία πρόσβαση σε πληροφορίες

-Κυριαρχία τεχνικών συστημάτων/ενοποίηση κοινωνικών και τεχνικών συστημάτων

-Διοικητικές δομές, συστήματα και κουλτούρα, που καθορίζονται με βάση την έννοια του ελέγχου/Δομές, συστήματα και κουλτούρα, που συμβάλλουν στη μεταβίβαση εξουσίας στους εργαζόμενους...” (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:176), ενώ με την ίδια λογική μπορούμε να δεχτούμε τους εξής άξονες μέτρων:

- «Αντί για τα πολλά, υπεράριθμα και γραφειοκρατικά οργανωμένα υπουργεία, να υπάρξουν λίγα και καλά, υπουργεία, με ενιαία ευθύνη και σφαιρική αρμοδιότητα...

- Αντί για το υπέρβαρο και υδροκέφαλο κράτος με τον τεράστιο όγκο και την πολύ περιορισμένη ικανότητα, χρειάζεται ένα κράτος ευέλικτο, λιγότερο δαπανηρό και επιτελικό...

- Αντί για την αφύσικη και εντελώς ασυνήθιστη στις αναπτυγμένες χώρες υπερ-συγκέντρωση του συνόλου σχεδόν των αρμοδιοτήτων και δραστηριοτήτων στην υδροκέφαλη πρωτεύουσα, επιβάλλεται η ουσιαστική εκχώρηση και η γενναία μεταβίβαση πόρων και αρμοδιοτήτων στις αποκεντρωμένες και αυτοδιοικούμενες μονάδες του κράτους.....

- Αντί για τους χιλιάδες περίπλοκους και όχι σπάνια περιττούς και αναποτελεσματικούς νόμους, διατάγματα και διατάξεις, ... χρειάζονται λίγοι και καλοί νόμοι..., ώστε ο μιν πολίτης να γνωρίζει με σαφήνεια τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του, η δε διοίκηση τις ευθύνες και τις αρμοδιότητές της.

- Χρειάζεται ... ένα νέο σύστημα και μεθοδολογία, νοοτροπία και φιλοσοφία διοίκησης και οργάνωσης, πέρα από τη γραφειοκρατία και το νομικισμό, την παθητικότητα και την αδράνεια, τη διαφθορά και την υποκρισία. Μια μέθοδος και τέχνη του διοικείν που βασίζεται στους στόχους και στα αποτελέσματα, στην οικονομία των μέσων, στις νέες τεχνολογίες, στη νέα γνώση και την ποιότητα των επιτευγμάτων, στην αποσυγκέντρωση των αρμοδιοτήτων και την ανάληψη πρωτοβουλιών, στον επιμερισμό των ευθυνών και το συστηματικό έλεγχο και την αξιολόγηση, στη διεύρυνση της δημοκρατίας,...στη διαρκή εξυπηρέτηση και τη διευκόλυνση της ζωής του πολίτη” (Μακρυδημήτρης 2006:291-293). Αξιοπρόσεκτα, ανάλογες προτάσεις με, “..τη θεσμοθέτηση του οριζόντιου και πολυεπίπεδου συντονισμού και της συνεργασίας μεταξύ των φορέων της δημόσιας διοίκησης”, υιοθετεί και ο Κοντιάδης (2009:240-244).

## **VII.5 Συμπεράσματα**

Στα κράτη, όπου επικρατεί η δημοκρατική νομιμότητα, το κράτος οργανώνεται και

λειτουργεί αντλώντας τη νομιμοποίησή του κατά διαφορετικούς τρόπους και δίνοντας κατ' επέκταση άλλο βαθμό ποιότητας στο πολίτευμα. Η Δημόσια Διοίκηση (ή δημόσια γραφειοκρατία), ανάλογα με τις αρχές και μεθόδους λειτουργίας της, την οργάνωση των δομών της και την κουλτούρα που κυριαρχεί στα μέλη της, συντελεί καθοριστικά στη νομιμοποίηση της Δημοκρατίας. Η τελευταία όμως, για να μακροημερεύσει, απαιτεί ένα σύστημα διοίκησης, λειτουργικό ως προς τις μεθόδους και την αποτελεσματικότητά του αλλά ταυτόχρονα και σαφές ως προς τις επιδιώξεις και τους κανόνες του. Επιπλέον, ένα σύστημα διοίκησης που να βασίζεται στην αυτοδιοίκηση και να καλλιεργεί την αποκέντρωση. Ένα σύστημα διοίκησης γενικότερα που μέσα από τη ανοιχτή προς τους πολίτες, διαφανή, συμμετοχική, ελεγχόμενη αλλά και αποδοτική λειτουργία του, να προάγει την ίδια τη Δημοκρατία και τις αξίες της. Η σύγχρονη θεωρία για τη διοίκηση των δημοσίων οργανισμών και υπηρεσιών της Δημοκρατίας μας φέρνει στη διακυβέρνηση και τα προτάγματά της, υπέρ της αποδοτικότητας, της διαφάνειας, της λογοδοσίας, της τήρησης της νομιμότητας αλλά και της κανονιστικής ποιότητας και της πάταξης των φαινομένων διαφθοράς. Όλα αυτά, προϋποθέτουν τη διάθεση σημαντικής διοικητικής ικανότητας, την οποία είτε για να την αναπτύξουν είτε για να την αποκτήσουν τα κράτη προβαίνουν σε μεταρρυθμίσεις.

Στην Ελλάδα, η Γ' Δημοκρατία, παρά την αξιοζήλευτη σταθερότητά της, όχι μόνο δεν χαρακτηρίζεται από την ικανότητα της Διοίκησής της αλλά αντιθέτως, χαρακτηρίζεται από την έντονη διοικητική της ανεπάρκεια. Οψεις αυτής της ανεπάρκειας, η οποία διαπιστώνεται συνέχεια και με πολλούς τρόπους σε κάθε βήμα του Έλληνα (και αλλοδαπού) πολίτη, είναι το συνεχιζόμενο θολό τοπίο ως προς τις αρμοδιότητες (και τις ευθύνες) κάθε διοικητικού οργάνου, η γενική οργανωσιακή ρευστότητα, η απουσία συντονισμού τόσο των δομών όσο και της δράσης που αυτές αναπτύσσουν, η γενικευμένη απροσδιόριστη (μη τυποποιημένη και μη ομοιόμορφη) και συγκυριακή λειτουργία, ο νομικός-κανονιστικός πληθωρισμός, η εκτεταμένη κακοδιοίκηση (εντός και εκτός της Διοίκησης) και η ανεξέλεγκτη διαφθορά. Ολόκληρη αυτήν τη δυσλειτουργική πραγματικότητα, φαίνεται να ευνοεί μια γενικότερη κουλτούρα θολών-ονειρικών ενατενίσεων και να ανέχεται μια κοινωνία πολιτών, αδύναμη και χωρίς πολλές απαιτήσεις, με τους φορείς της οικονομίας επιπλέον, να προτιμούν την ευκολία της εκλεκτικής σχέσης με το Κράτος και της συνακόλουθης προσοδοθηρίας. Πάνω απ' όλα, φαίνεται πως αυτή η διοικητική πραγματικότητα προέκυψε ως αποτέλεσμα ηθελημένων επιλογών του κυρίαρχου πολιτικού συστήματος, το οποίο κατ' αυτόν τον τρόπο, διατηρώντας μια αδύναμη Διοίκηση και ταυτόχρονα ένα πλέγμα πελατειακών σχέσεων, επιβεβαιώνει και αναπαράγει την κυρίαρχη θέση του. Αναπτυγμένες μέσα σε αυτό το πλαίσιο ηγεμονίας ενός παρωχημένου πολιτικού συστήματος, οι πολλές μεταρρυθμιστικές προσπάθειες που αναλήφθηκαν από την ελληνική Δημοκρατία απέτυχαν



παταγωδώς, εξ αιτίας της ασφυκτικής κυριαρχίας του συντηρητικού και αυταρχικού συγκροτήματος εξουσίας, το οποίο αρνείται πεισματικά να εκσυγχρονιστεί, εξορθολογίζοντας βασικές λειτουργίες του κατά το πρότυπο των προηγμένων δυτικών κρατών. Στον αντίποδα, μια ατροφική ακόμα κοινωνία πολιτών δεν ήταν μέχρι στιγμής τόσο απαιτητική και πειστική ώστε να επιβάλλει αυτόν τον εκσυγχρονισμό-εξορθολογισμό, ενώ οι φορείς της οικονομίας μόλις έχουν αρχίσει να απαιτούν κανόνες (διαφάνειας και αμεροληψίας) στο παιχνίδι.

Η μείζων οικονομική-πολιτική κρίση που ενέσκηψε το 2009 και συνεχίζεται μέχρι σήμερα, δεν ήταν παρά η λογική κατάληξη της ανεπάρκειας της ελληνικής Διοίκησης. Μιας Διοίκησης, η οποία οργανώνεται και λειτουργεί σύμφωνα με τα μέτρα και τις κατευθύνσεις του κυρίαρχου πολιτικού συστήματος και, στο πλαίσιο αυτού, του κυρίαρχου συγκροτήματος εξουσίας (Λυριτζής-Νικολακόπουλος-Σωτηρόπουλος 1996). Έχοντας αντικαταστήσει την ορθολογική οργάνωση με τη χαοτική, τον τρόπο λειτουργίας στη βάση σαφών και ομοιόμορφων κανόνων με την ακατάσχετη νομοπαραγωγή και τον φορμαλισμό, εντέλει την επιδίωξη του δημοσίου συμφέροντος με την ικανοποίηση πολλών, μεγάλων και μικρών, πάντως ιδιοτελών συμφερόντων, το Κράτος στη Γ' ελληνική Δημοκρατία κατέρρευσε όταν η σπατάλη των πόρων στην οποία επιδιδόταν για χρόνια ξεπέρασε κάθε ανεκτό όριο. Για να το πούμε διαφορετικά, η κατάρρευση επήλθε λόγω των κυρίαρχων μοτίβων παρασιτικής-προσοδοθηρικής λειτουργίας του Κράτους, που με μαθηματική βεβαιότητα οδηγούν σε αδιέξοδο στον βαθμό που τα συλλεγόμενα έσοδα δεν αρκούν για να καλύψουν τις αυξανόμενες (λόγω της σπατάλης και των χρεών) δαπάνες.

Σήμερα συνεπώς, που το παλαιό μοντέλο-μοτίβο εξέτισε τον βίο του και από την πληθώρα των συγκεντρωμένων μελετών, φαίνεται να *“αποτελεί κοινή διαπίστωση; ότι ο τόπος χρειάζεται ένα σύγχρονο κράτος και μια αποτελεσματική δημόσια διοίκηση, ικανή να εφαρμόζει με συνέπεια τη δημόσια πολιτική και να αντιμετωπίζει με υπευθυνότητα και τεχνογνωσία τα δημόσια προβλήματα”* (Μακρυδημήτρης 2006:317), απαιτείται αφενός ένα νέο μοντέλο-μοτίβο, για να το αντικαταστήσει και βέβαια, μια καινούρια πιο αποφασιστική προσπάθεια. Πέραν των καθοριστικών πολιτικών προαπαιτούμενων (νέα, ευνοϊκή ισορροπία των πολιτικοκοινωνικών δυνάμεων), όσον αφορά τα θέματα διοίκησης, απαιτείται ανασχεδιασμός, συνολικός και εκ βάθρων, τόσο των δομών όσο και προπάντων των λειτουργιών-διαδικασιών, οι οποίες οφείλουν να υλοποιούν, μέσω επιχειρησιακών στοχεύσεων, στρατηγικούς προσανατολισμούς. Σύμφωνα με την πιο θετική (για τις ελληνικές απαιτήσεις) θεώρηση του ανασχεδιασμού και των προσανατολισμών του, αυτός *“..παρέχει το όχημα, είναι το έναυσμα και συγχρόνως το μέσο για μια καθολική και ριζοσπαστική αλλαγή, όπου το καθοριστικό κριτήριο θα είναι όχι “ποιος είναι και τι κάνει;”, αλλά “Ποιό πρέπει να είναι το αποτέλεσμα και πως θα επιτευχθεί;”* (Τσούκας 2004:182).

Εστιάζοντας περισσότερο στα θέματα οργάνωσης και λέγοντας τα ίδια πράγματα με τους

προηγούμενους αλλά κάπως πιο αναλυτικά, ο Μπουραντάς τονίζει ότι: *“Η αποτελεσματικότητα, η ανταγωνιστικότητα και γενικά η πρόοδος της χώρας απαιτούν, εκτός όλων των προηγούμενων, κατάλληλες μακρο-δομές που αφορούν τη συγκρότηση της δημόσιας διοίκησης, της δικαιοσύνης, της αυτοδιοίκησης, της παιδείας και άλλων τομέων, αλλά και τις μικρο-δομές εκείνες που αφορούν την οργάνωση των επιμέρους οργανισμών. Αντί για γραφειοκρατικές, δύσκαμπτες και δαπανηρές λειτουργικές δομές, χρειαζόμαστε τέτοιες που θα αποδεικνύονται λιτές και ευέλικτες. Δομές που θα εξασφαλίζουν τη σαφήνεια των σχέσεων εξουσίας και ευθύνης, θα επιτρέπουν τον προγραμματισμό, τον έλεγχο και τη λογοδοσία και θα εγγυώνται την αποδοτική χρήση των πόρων. Δομές που θα κατοχυρώνουν, από τη μία, την αποκέντρωση, τη συμμετοχή και την πρωτοβουλία και, από την άλλη, την ολοκλήρωση, το συντονισμό, τις συνέργειες και τις οικονομίες κλίμακας. Οι νόμοι, το θεσμικό και το ρυθμιστικό πλαίσιο πρέπει να προδιαγράφουν και να εγγυώνται την ύπαρξη τέτοιων δομών...”* (2008:362). Συνεχίζοντας, μπορούμε να πούμε πως η (απαραίτητη) σαφήνεια ως προς τις αρμοδιότητες και η κατανομή τους με τα προτεινόμενα κριτήρια (άσκησης δημόσιας πολιτικής) θα έχουν ως αποτέλεσμα την επέκταση της λειτουργίας της σαφούς διάκρισης των αρμοδιοτήτων και προς τα μέσα, προς το εσωτερικό της δημόσιας υπηρεσίας. Κάτι τέτοιο θα είχε δύο βασικά επακόλουθα: Αφενός θα γινόταν πλήρως ξεκάθαρη η απαιτούμενη εργασία και η ανάλογη ευθύνη για κάθε υπάλληλο και αφετέρου ο πολίτης θα μπορούσε να μαθαίνει ευκολότερα και περισσότερο για το πως λειτουργεί εσωτερικά η δημόσια οργάνωση και ενδεχομένως να έχει λόγο επ’ αυτής. Η διεύρυνση της λογοδοσίας ενισχύει τη Δημοκρατία. Το ίδιο όμως θα γίνει και με τον δημόσιο υπάλληλο, ο οποίος θα βασίζεται πλέον το έργο του σε σαφείς κανόνες και όχι στην επιθυμία του προϊσταμένου του ή του εξυπηρετούμενου κοινού. Ο τελευταίος θα μάθει να δρα ως επαγγελματίας, με επίγνωση των ορίων και των όρων εργασίας του, με προφανή συνέπεια να ενισχυθεί το διοικητικό υπο-σύστημα έναντι του πολιτικο/κομματικού και με περαιτέρω προφανή επιδίωξη να περιορίσει και *“..τον αυταρχικό κρατισμό της υπερενισχυμένης Εκτελεστικής Εξουσίας και την εξαρτημένη πολιτικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης σε βάρος τελικά της Ελληνικής Δημοκρατίας και των πολιτών της”* (Σαματάς 1996:100).

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ VIII: Πρόταση επίλυσης**

### **VIII.1 Εισαγωγή**

Εχοντας παρουσιάσει τις διαφορετικές προσεγγίσεις, τις διαφορετικές δυνατότητες που ενσωματώνει κάθε μία εξ αυτών, καθώς και τις υφιστάμενες προτάσεις για την επίλυση του προβλήματος, μπορούμε τώρα να κεφαλαιοποιήσουμε τη συσσωρευθείσα γνώση, και αξιοποιώντας τις γονιμότερες ιδέες, να προτείνουμε ένα συνολικό σχέδιο (ένα σύστημα, Μίτροφ 2000). Στο Κεφάλαιο αυτό επιχειρείται η άρθρωση μιας εναλλακτικής πρότασης επίλυσης των προβλημάτων,

μέσα από τη σύνθεση των βασικών προσεγγίσεων (διοικητικής, οργανωτικής, τεχνολογικής, οικονομικής, νομικής) υπό τη σκέπη εκείνης που είναι η συνθετική όλων, δηλαδή της πολιτικής.

Η πρόταση-σχέδιο επίλυσης του εξεταζόμενου προβλήματος, είναι και αυτή σύνθετη, όπως και το πρόβλημα. Συμπεριλαμβάνει κατά λογική σειρά τις εξής επιμέρους παραμέτρους-προτάσεις:

- Διαφορετική ανάγνωση του Συντάγματος
- Χρήση του εργαλείου της δημόσιας πολιτικής για ανασχεδιασμό των δομών-λειτουργιών της κρατικής Διοίκησης
- Εννοιολόγηση της αρμοδιότητας ως συνιστώσας δημόσιας πολιτικής
- Διαχωρισμό και τυπολογία αρμοδιοτήτων
- Κατανομή αρμοδιοτήτων στους κρατικούς φορείς
- Κατανομή αρμοδιοτήτων σε μία δομή
- Νομικά μέσα αποτύπωσης κατανομής στους διάφορους φορείς
- Θέσπιση οργανικού νόμου για τη διοικητική λειτουργία.

Οι προτάσεις αυτές συγκροτούν ένα σχέδιο δράσης για επίλυση συγκεκριμένου προβλήματος και προφανώς συνιστούν στην ολότητά τους ένα σύστημα. Κάθε μία δηλαδή εξαρτάται από την άλλη για την εξασφάλιση της συνολικής επιτυχίας, ενώ η αποσπασματική χρήση μίας και όχι του συνόλου, δεν μπορεί παρά να επιφέρει μικροβελτιώσεις<sup>768</sup> και όχι τη ριζική επίλυση. Το σχέδιο είναι απαιτητικό όσο και φιλόδοξο, ή υιοθετείται ολόκληρο οπότε μπορεί να προωθήσει μεταρρυθμίσεις ή δεν αποδίδει. Ας το εξετάσουμε αναλυτικά.

## VIII.2 Σύνταγμα και αρχή της αποτελεσματικότητας

Δεν υπάρχει καμία αμφιβολία σχετικά με το ότι η σύλληψη του σύγχρονου κράτους ως κράτους δικαίου, συνιστά μείζονα κατάκτηση του πολιτισμού. Ωστόσο, όπως πρώτος ο Μαρξ διαπίστωσε, οι επινοήσεις και οι συλλήψεις του πνεύματος, ακόμα και αν αποτυπώνονται με τον κατηγορηματικότερο τρόπο σε δεσμευτικά πολιτικά κείμενα (συντάγματα), ακόμα και αν δρομολογούνται σχετικά μέτρα εφαρμογής τους, δεν αποκτούν ποτέ πλήρη ανάπτυξη, αν δεν εξασφαλίζονται οι απαιτούμενες υλικές συνθήκες και οι κατάλληλες προϋποθέσεις για κάτι τέτοιο. Ως κύριες εκφάνσεις της δικαιοκρατικής αρχής, αναγνωρίζονται η διάκριση των εξουσιών, η κατοχύρωση δικαιωμάτων υπέρ των πολιτών, η δυνατότητα προσφυγής σε ανεξάρτητα Δικαστήρια και η νομιμότητα κατά τη δράση της Δημόσιας Διοίκησης (Μάνεσης 1980β:36-44, Μαυριάς 2002:86-91). Σε όλες αυτές τις εκδηλώσεις που υποστασιοποιούν τη δικαιοκρατική αρχή, λανθάνει

---

768 “...μια πτυχή της δυσλειτουργικής οργάνωσης είναι η αδυναμία της να μαθαίνει από τα λάθη της, έτσι επαναλαμβάνει τα ίδια λάθη συνεχώς...Υπάρχει μόνο ένας τρόπος να ξεφύγετε από αυτή τη σπείρα: η ριζική και θεμελιώδης αναδιοργάνωση ολόκληρης της οργάνωσης....” (Νάντλερ-Τούσμαν 2005: 262)

μια οργανωτικο-διοικητική προϋπόθεση. Η διάκριση των εξουσιών (θα) έχει μόνο συμβολικό νόημα αν η Εκτελεστική εξουσία δεν οργανώνεται/λειτουργεί έτσι, ώστε να υλοποιεί τις αποφάσεις της Νομοθετικής. Ομοίως, τα δικαιώματα των πολιτών (θα) χάνουν το μέγιστο μέρος της σημασίας τους αν δεν οργανώνεται/λειτουργεί σωστά η κατάλληλη δημόσια δύναμη ή υπηρεσία (αστυνομία, πυροσβεστική, πολιτική Διοίκηση κλπ). Ομοίως, η προσφυγή στη Δικαιοσύνη (θα) στερείται σημαντικού νοήματος αν δεν υφίσταται μηχανισμός υλοποίησης των αποφάσεών της. Και βέβαια, η νόμιμη δράση της Διοίκησης σε πληθώρα περιπτώσεων δεν (θα) είναι αρκετή, αν δεν δίνει ταυτόχρονα λύση και στα δημόσια προβλήματα που θίγουν τα συμφέροντα των πολιτών. Όπως πολύ εύστοχα όσο και συνοπτικά έχει επισημανθεί, *“το να διοικείς ένα σύγχρονο κοινωνικό σύστημα σημαίνει ότι διοικείς με βάση κάποιους κανόνες – αλλά όχι μόνον! Οι κανόνες δεν εφαρμόζονται από μόνι τους. Επιπλέον οι κανόνες υπάρχουν για να εξυπηρετούν κάποιους σκοπούς...”* (Τσούκας 2004:186).

Σήμερα, είναι κοινός τόπος, και ας μην αναφέρεται στα συντάγματα, ότι τα κράτη λειτουργούν για να επιτυγχάνουν την ευδαιμονία των πολιτών τους (ΟΟΣΑ 1987). Η επιδίωξη τέτοιων σκοπών σημαίνει την οργάνωσή τους, την οργάνωση δηλαδή της Διοίκησής τους συνολικά και των επιμέρους υπηρεσιών της κατά τέτοιον τρόπο, ώστε να λειτουργεί αποτελεσματικά και να επιτυγχάνει τα επιθυμητά αποτελέσματα. Στην ελληνική πραγματικότητα, όπως είδαμε στα προηγούμενα κεφάλαια, η μέχρι σήμερα συζήτηση εστιάστηκε σε μία μάλλον στεία αντιπαράθεση για τους νομικούς όρους οργάνωσης (αποκεντρωμένη υπηρεσία ή ΟΤΑ, γενική ή τοπική υπόθεση). Αντίθετα, δεν υπήρξε ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την ανάδειξη των οργανωτικών/διοικητικών όρων λειτουργίας των κρατικών φορέων και την κατάδειξη των συνταγματικών διατάξεων που τους διασφαλίζουν ή πάντως τους ενισχύουν. Και αυτό έχει μείζονα σημασία, καθότι στα δικαιοκρατικά οργανωμένα κράτη, το σύνταγμα, ως υπέρτατος νόμος *“εκφράζει νομικώς τον εις ωρισμένην εποχήν υπάρχοντα συσχετισμόν των κοινωνικών και πολιτικών δυνάμεων, διαγράφον ταυτοχρόνως τα πλαίσια μελλοντικών διαρρυθμίσεών του”* (Μάνεσης 1980β:17-18), είναι αυτό που θέτει τα βασικά μοτίβα δράσης των κρατικών υπηρεσιών και δίνει το κυρίαρχο στίγμα σε αυτήν. Στο ισχύον Σύνταγμα, αυτό δεν γίνεται μόνο στα άρθρα 81-86 και 101-104 που καθορίζουν την οργάνωση της κυβέρνησης και της Διοίκησης αντίστοιχα αλλά γίνεται κυρίως από τις συνταγματικές αρχές που εκφράζονται μέσα από τα άρθρα του. Συγκεκριμένα, πρώτη και βασική τέτοια αρχή είναι αυτή που έχει κερδίσει έδαφος τα τελευταία χρόνια, που επαναλήφθηκε στον Καλλικράτη και γενικότερα, που χρησιμοποιείται στο να προσδιορίσει τις σχέσεις Διοίκησης-πολιτών, δηλαδή η **αρχή της εγγύτητας** (Μακρυδημήτρης 2002:185, Σωτηρέλης 2002:62-66). Επειδή όμως μόνη της η αρχή της εγγύτητας δεν αρκεί για να δώσει τα ποθούμενα αποτελέσματα, καθότι, όπως καταδείχθηκε στα προηγούμενα κεφάλαια, απαιτούνται πολύ περισσότερα πράγματα για να εκπληρώσουν το έργο τους τα κρατικά όργανα (όσο κοντά στους πολίτες και να βρίσκονται), μοιραία οδηγούμαστε και σε

εκείνη την αρχή, η οποία απαιτείται να χαρακτηρίζει τα διάφορα όργανα που ασκούν διοίκηση. Αυτή είναι η αρχή της αποτελεσματικότητας η οποία, όπως καταδείχθηκε στο προηγούμενο υποκεφάλαιο (IV.3), συνιστά σύμφυτο χαρακτηριστικό κάθε οργάνωσης και κύρια επιδίωξη κάθε (οργανωμένης) Δημόσιας Διοίκησης.

Η **αρχή της αποτελεσματικότητας**, δεν αναφέρεται ρητά στις συνταγματικές διατάξεις. Σύμφωνα όμως με την ορθότερη εκδοχή<sup>769</sup>, αυτή βρίσκεται εύκολα μέσα στο Σύνταγμα και μάλιστα κάνοντας χρήση δύο συλλογισμών. Σύμφωνα με τον πρώτο, που έχει ως βάση του τη λογική της Διοικητικής Επιστήμης, αφού το Σύνταγμα κατοχυρώνει ρητά ως φορέα της Εκτελεστικής λειτουργίας (και) τη Δημόσια Διοίκηση (άρθρο 82), εξυπακούεται ότι κατοχυρώνει μαζί και την αρχή της αποτελεσματικότητας, αφού η αρχή αυτή είναι εγγενές στοιχείο και της έννοιας της διοίκησης (δραστηριότητα που περιλαμβάνει προγραμματισμό, οργάνωση, διεύθυνση προσώπων, διαχείριση πόρων και έλεγχο που μέσω της μεταξύ τους επικοινωνίας επιδιώκουν την επίτευξη καθορισμένων σκοπών) αλλά και της έννοιας της οργάνωσης (συντονισμένη, συνεχής, δραστηριότητα διαφορετικών μερών που κατευθύνεται στην επίτευξη επιλεγμένων σκοπών). Κατά συνέπεια, υιοθετώντας το Σύνταγμα τις έννοιες διοίκηση και οργάνωση, υιοθετεί ταυτόχρονα την αρχή που διέπει τις δύο αυτές έννοιες, δηλαδή την αρχή της αποτελεσματικότητας. Σύμφωνα με τον δεύτερο συλλογισμό, που έχει καθαρά νομική βάση<sup>770</sup>, η δημοκρατική αρχή που κατοχυρώνεται πολλαπλά στο Σύνταγμα (άρθρα 1, 4, 26, 52, 84 κλπ) σε συνδυασμό με την αρχή της νομιμότητας (άρθρα 26, 43, 50, 82, 83), συνοδεύονται αναγκαστικά από την αρχή της αποτελεσματικότητας, προκειμένου να είναι εφικτή η ισότιμη προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών αλλά και η εφαρμογή των ρυθμίσεων του κράτους δικαίου και βέβαια, και η παροχή των αγαθών και υπηρεσιών προς τους δικαιούχους πολίτες. Όλα τα παραπάνω, προφανώς θα έμεναν γράμμα κενό αν δεν χαρακτήριζε η αποτελεσματικότητα τη δράση όλων των κρατικών οργάνων<sup>771</sup>.

Είτε λοιπόν με τον διοικητικό συλλογισμό (κατοχύρωση της Διοίκησης ισούται με κατοχύρωση της αποτελεσματικότητας) είτε με τον νομικό (κατοχύρωση της Δημοκρατίας-νομιμότητας ισούται με την αποτελεσματικότητα των κρατικών οργάνων που την υλοποιούν), η **αρχή της αποτελεσματικότητας** πρέπει να θεωρηθεί ως κυρίαρχη σε όλα τα ζητήματα κρατικής οργάνωσης, εφάμιλλη με την **αρχή της εγγύτητας** που εκπορεύεται από την κατοχυρωμένη (Σύνταγμα 101) **αρχή της αποκέντρωσης** και βέβαια, την ύπαρξη ως ξεχωριστού κρατικού θεσμού της **τοπικής αυτοδιοίκησης** (Σύνταγμα 102).

---

769 Για μια εμπειρισταωμένη επισκόπηση του ζητήματος της αντιμετώπισης της αρχής της αποτελεσματικότητας από την νομολογία του ΣτΕ, Ολ.Ζυγούρα 2007:741επ.

770 Π.Λαζαράτος 1992:72-76 και 159, “η αρχή της διοικητικής αποτελεσματικότητας έχει συνταγματική ισχύ...”, ενώ ο Χ.Χρυσανθάκης αναγνωρίζει την αποτελεσματικότητα ως απαιτούμενη (2000α:32 και 2000β:254)

771 “για να παίξει το κράτος τον ρόλο του αποτελεσματικά..., πρέπει να διαθέτει ένα ελάχιστο επίπεδο διοικητικής ικανότητας...” (Wallis-Dollery 2005:119)

Υπό αυτά τα συνταγματικά δεδομένα, με κινητήρια δύναμη την απαίτηση για αποτελεσματικότητα μπορούμε να επανέλθουμε στον τρόπο οργάνωσης και προπάντων στις μεθόδους λειτουργίας της Διοίκησης και να αξιόσουμε την εκτενή όσο και (προπάντων) συνεπή χρήση των **δημόσιων πολιτικών**, ως του πλέον αξιόπιστου τρόπου επιδίωξης και επίτευξης αποτελεσμάτων (IV.5). Όπως όμως γίνεται και με τους νόμους, έτσι ακριβώς και με τα διοικητικά υποδείγματα (Τσούκας 2004), δεν εφαρμόζονται με τη λεκτική ή εξουσιαστική καθιέρωσή τους αλλά απαιτείται η λήψη μιας σειράς μέτρων και η εξασφάλιση κάποιων προϋποθέσεων, ώστε να ξεκινήσει η εισαγωγή τους σε μια δημόσια οργάνωση (Kotter 2001, Wallis-Dollery 2005).

Από το σύνολο των μέτρων-προϋποθέσεων για την επιτυχία μιας μεταρρύθμισης (Αργυριάδης 1998, Παπούλιας-Τσούκας 1998, Kotter 2001, Ν.Α.Αλεξόπουλος-Κ.Παπαδημητρίου 2006, Μακρυδημήτρης 2006, Μαΐστρος 2009, Παπούλιας 2011) στα οποία δεν μπορούμε να επεκταθούμε αναλυτικά εδώ, επισημαίνουμε εκείνα που είναι εντελώς απαραίτητα για τη σχεδιαζόμενη προσπάθεια. Απαιτείται λοιπόν ένα νέο (αν δεχτούμε ότι υπήρχε παλαιό..) όραμα για το (σύγχρονο ελληνικό) Κράτος που θέλουμε<sup>772</sup>, ένα νέο υπόδειγμα λειτουργίας του ώστε να το πετύχουμε και νέοι όροι, νέες νοηματοδοτήσεις, για να εκφράσουν και να προωθήσουν το καινούριο<sup>773</sup>. Όλα αυτά απαιτείται να συνδυαστούν με συστηματικό τρόπο σε μια προσπάθεια ανάταξης των κρατικών λειτουργιών και ο τρόπος για να επιτευχθεί αυτό, είναι ο ανασχεδιασμός των δομών και προπάντων των διαδικασιών της κρατικής Διοίκησης, καθότι, σύμφωνα με τα δεδομένα της Διοικητικής Επιστήμης, “... ο οργανωσιακός σχεδιασμός είναι σημαντικός και πανταχού παρών. Με εξαίρεση, ενδεχομένως, την ατομική ηγεσία, κανένα άλλο διοικητικό εργαλείο δεν προσφέρει τόσες πολλές δυνατότητες σε όσους επιχειρούν να εδραιώσουν ουσιαστικές αλλαγές. Οι αποφάσεις σχεδιασμού καθορίζουν το που θα διοχετεύσει τους πόρους της η οργάνωση” (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:28).

Σύμφωνα με έναν παραδεκτό ορισμό του, “ο ανασχεδιασμός επιχειρηματικών διαδικασιών αναφέρεται στην κριτική ανάλυση και στο ριζοσπαστικό σχεδιασμό των επιχειρηματικών διαδικασιών, έτσι ώστε να επιτευχθούν θεαματικά αποτελέσματα στην επίδοση μιας επιχείρησης” (Τσούκας 2004:180). Παρότι αναφέρεται κυρίως στις επιχειρήσεις της αγοράς, έχει στοιχεία που φαίνεται ότι μια χαρά μπορούν να συνεισφέρουν και στη Διοίκηση! Τα στοιχεία που μας ενδιαφέρουν είναι προεχόντως,

---

772 ..Από τις πιο πρόσφατες σχετικές προτάσεις, “..το κράτος μπορεί να είναι χρήσιμο και αναγκαίο, αλλά πιο χρήσιμο και αναγκαίο είναι ένα διαφορετικό κράτος. Αντί το “στάσιμο” κράτος της γραφειοκρατίας και του νομικισμού, το ευαίσθητο και πολιτισμένο κράτος της σύγχρονης κοσμοπολιτικής δημοκρατίας”, (Αντ. Μακρυδημήτρης 2002: 43)

773 “...και η κεντρική πολιτική διακύβευση στην εποχή μας: όχι τόσο στην ύπαρξη ή μη του κράτους, αλλά στη νέα οριοθέτηση και την αναδιάταξη του τρόπου δράσης και λειτουργίας του απέναντι στην οικονομία, στην κοινωνία και στον πολιτισμό...Σε αυτό οφείλεται και η “παραδειγματική στροφή” ή μετατόπιση της προσοχής: από το γραφειοκρατικό κράτος (εφαρμοστή του) δικαίου στο επιτελικό κράτος διαχείρισης και αντιμετώπισης δημοσίων προβλημάτων σε συνθήκες αυξημένης συνθετότητας και πολυπλοκότητας. Και ακόμα, από το συγκεντρωτικό και αυταρχικό κράτος-“παντογνώστη” στη δημοκρατικό, πιο ήπιο και διαλεκτικό κράτος συντονιστή και ενορχηστρωτή της εθνικής προσπάθειας για πρόοδο και εκσυγχρονισμό” (Αντ.Μακρυδημήτρης 2002:112)

η ριζοσπαστικότητα<sup>774</sup> και η έμφαση στην επίτευξη αποτελεσμάτων και όπως τονίζεται “υπάρχει όντως ...σχέση ανάμεσα στον σχεδιασμό μιας οργάνωσης και στην αποτελεσματικότητά της” (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:85, παρόμοια και Kotter 2001:181-182, Τσούκας 2004:180-187).

### VIII.3 Δημόσια Πολιτική και προσδιορισμός της έννοιας της αρμοδιότητας

Με βάση το παραπάνω όραμα για ένα κράτος πλοηγό και έχοντας ως αφετηρία, το (εμπλουτισμένο) συνταγματικό πλαίσιο σε συνδυασμό με την αρχή της κρατικής αποτελεσματικότητας, οφείλουμε να προχωρήσουμε, όχι σε μια νέα διευθέτηση πάνω στα ίδια μοτίβα αλλά σε **ριζικό ανασχεδιασμό της οργάνωσης του κράτους**. Και αυτό γιατί, είναι βασική παραδοχή της οργανωτικής θεωρίας πως “οι μεταβολές στις δομές και στις διαδικασίες μπορούν να αλλάξουν άμεσα τα μοτίβα δράσης, συμπεριφοράς και εκτέλεσης των εργασιακών καθηκόντων... οι επίσημες οργανωσιακές διευθετήσεις μπορούν να επηρεάσουν βαθιά τις άλλες συνιστώσες της οργάνωσης, τόσο άμεσα όσο και έμμεσα” (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:66). Επιπλέον, όσον αφορά την επιθυμητή ριζοσπαστικότητα της επιλογής, “η συνεισφορά του ανασχεδιασμού επιχειρηματικών διαδικασιών έγκειται στο ότι προ(σ)καλεί τους διευθύνοντες να ξανασκεφτούν τους θεμελιώδεις κανόνες οργάνωσης των επιχειρήσεών τους. Αντί να προσπαθούν να απαλύνουν τα προβλήματα που παράγει η γραφειοκρατική νοοτροπία, οι διευθύνοντες ενθαρρύνονται να ξανασχεδιάσουν την οργάνωσή τους σε λευκό χαρτί – να θέτουν διαρκώς το ενοχλητικότερο των ερωτημάτων: “Γιατί”, “Γιατί έτσι και όχι αλλιώς;”. Αντί να σκέφτονται επιπλέον κανόνες για να διορθωθούν οι ατέλειες των προηγούμενων κανόνων, η προσοχή τους εστιάζεται στους σκοπούς πίσω από τους κανόνες. Στη θέση των αυτο-αναφερόμενων επιχειρηματικών λειτουργιών, οι οποίες πολλαπλασιάζονται σαν αμοιβάδες προκειμένου να εξυπηρετήσουν τα μέλη τους, προτείνονται οι επιχειρηματικές διαδικασίες... Με άλλα λόγια, ο ανασχεδιασμός επιχειρηματικών διαδικασιών μας ωθεί να δούμε το όλον, αντί να εξακολουθούμε να βλέπουμε μωπικά το μερικό. Αυτό είναι δυνατό σήμερα με τη συστηματική χρήση της πληροφορικής” (Τσούκας 2004:187).

Για να πραγματοποιηθεί όμως τέτοιος εκ βάθρων ανασχεδιασμός, όπως αυτός που προτείνουν οι θεωρητικοί και επιτάσσουν οι περιστάσεις, με “άξονα την ανάγκη σταδιακής μετάβασης από το επίπεδο της ρητορικής περί δημόσιων πολιτικών και μεταρρυθμίσεων, σε εκείνο της οργανωμένης διαχείρισης των αλλαγών και της αντιμετώπισης προβλημάτων” (Παπούλιας 2011:104), οφείλουμε όχι μόνο να αλλάξουμε τις δομές και τις διαδικασίες αλλά **και τα χρησιμοποιούμενα νοήματα** για τον ακριβή προσδιορισμό τους. Και κάτι τέτοιο απαιτεί καταρχήν την αποσαφήνιση των εννοιών που συνιστούν τα κρίσιμα εργαλεία μας<sup>775</sup>, καθότι, όπως γίνεται δεκτό “η καθαρότητα στη σκέψη κι η καθαρότητα και σαφήνεια στη γλώσσα πηγαίνουν μαζί...” (Κανελλόπουλος 1995:529). Επιπλέον και

774 “...Η θεμελιώδης αναδιοργάνωση είναι ο γρηγορότερος τρόπος για να ταρακουνηθεί μια νωθρή οργάνωση που υπονοβατεί” (Νάντλερ-Τούσμαν 2005: 263)

775 “Αρχή των πάντων η των ονομάτων επίσκεψις”...

γενικότερα, επειδή η γλώσσα είναι το πρωταρχικό στοιχείο της κουλτούρας και εκεί οφείλουμε να εστιάσουμε, καθότι “...ο ανασχεδιασμός που αγνοεί την κουλτούρα είναι απλώς μια θεωρητική άσκηση που δεν έχει σχέση με την πραγματική αναδιαμόρφωση μιας οργάνωσης και του τρόπου λειτουργίας της” (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:226). Και όταν μιλάμε για ανασχεδιασμό οργανωτικών λειτουργιών και δομών, τέτοια κρίσιμη έννοια-εργαλείο είναι προφανώς **η έννοια της αρμοδιότητας**. Ποιός είναι ο ορισμός της (μιας) αρμοδιότητας που μας είναι τόσο απαραίτητος όσο και χρηστικός;

Με τα δεδομένα της θεωρίας κατά τη δεκαετία του '70 (Κεφ.Π.2), η (μία) αρμοδιότητα μπορούσε να οριστεί χρησιμοποιώντας δύο στοιχεία, αφενός το πεδίο δράσης του κράτους και αφετέρου τον τρόπο της διοικητικής παρέμβασης, τα οποία συνέθεταν τις δύο διακριτές υποστάσεις της. Επιθυμώντας να αναπτύξουμε περαιτέρω την έννοια, τις ενδεχόμενες μορφές της, τις διακρίσεις κλπ, η διπλή υπόσταση της έννοιας “αρμοδιότητα”, θα μας οδηγούσε σε έρευνα επί δύο κατευθύνσεων:

A. Στην αναζήτηση και προσδιορισμό των πεδίων κρατικού ενδιαφέροντος.

B. Στον προσδιορισμό των περιορισμένων-συγκεκριμένων τρόπων (λόγω της δικαιοκρατικής αρχής) με τους οποίους (οφείλει να) δρα η Δημόσια Διοίκηση σε ένα δημοκρατικό κράτος.

Τις απαντήσεις επί του πρώτου ερωτήματος θα μας τις παρείχε το Συνταγματικό Δίκαιο, όπου οριοθετούνται σε γενικές γραμμές αυτά τα πεδία. Τις απαντήσεις στο δεύτερο θα μας τις έδινε η Πολιτική Επιστήμη (Πολιτική Κοινωνιολογία κατ' άλλους) και μάλιστα, τόσο η πολιτική ανάλυση (εξέταση της κρατικής εξουσίας) όσο και προπάντων, η Διοικητική Επιστήμη (εξέταση του τρόπου με τον οποίο πραγματοποιούνται-επιτυγχάνονται συλλογικοί στόχοι)<sup>776</sup>...

Από τη στιγμή που στη χώρα μας δεν έχουν πραγματοποιηθεί τέτοιες αναλυτικές μελέτες, η ανάδειξη και μόνο του παραπάνω ορισμού της αρμοδιότητας (ως πεδίο ενδιαφέροντος+τρόπος δράσης) και η συνακόλουθη (επανα)κατάταξή-εκκαθάρισή τους με βάση αυτόν, θα συνιστούσε ένα καίριο βήμα εξορθολογισμού. Ωστόσο σήμερα, έχοντας ως όραμα ένα κράτος πλοηγό, “που διαχειρίζεται με τρόπο επιτελικό και στρατηγικά προσανατολισμένο τα μεγάλα προβλήματα του λαού και του τόπου σε συνθήκες αυξημένης πολυπλοκότητας και αβεβαιότητας... ένα κράτος ευφύεσ που αντιστοιχεί και αξιοποιεί την κοινωνία της γνώσης που αντιμετωπίζει τα προβλήματα με τρόπο αποτελεσματικό εννοώντας και συντονίζοντας την εθνική προσπάθεια για πρόοδο και πραγματικό ποιοτικό εκσυγχρονισμό” (Μακρυδημήτρης 2002:123), κάτι τέτοιο φαίνεται όχι μόνο παρωχημένο αλλά και εντελώς ανεπαρκές. Σήμερα, δεν αρκεί πλέον να κατανέμονται με ορθολογική συνέπεια οι κρατικές αρμοδιότητες αλλά απαιτείται να κατανέμονται με τέτοιο τρόπο ώστε να επιτυγχάνεται η μέγιστη

---

776 Από τη δεκαετία του '50 πάντως, που μεταφράστηκαν στα ελληνικά βασικά έργα Διοικητικής Επιστήμης, ήταν γνωστό ότι ο Φαγιόλ μιλούσε για πρόγραμμα δράσης: “Το πρόγραμμα δράσεως περιλαμβάνει το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, την ακολουθητέαν οδόν, τα διάφορα στάδια..και τα μέσα τα οποία θα χρησιμοποιήσωμεν για να φθάσωμεν εις τον επιδιωκόμενον σκοπόν...” (2010:79)



αποτελεσματικότητα. Επ' αυτού, μας βοηθάει ο ανασχεδιασμός, ο οποίος “...παρέχει το όχημα, είναι το έναυσμα και συγχρόνως το μέσο για μια καθολική και ριζοσπαστική αλλαγή, όπου το καθοριστικό κριτήριο θα είναι όχι “ποιος είναι και τι κάνει;”, αλλά “Ποιό πρέπει να είναι το αποτέλεσμα και πως θα επιτευχθεί;” (Τσούκας 2004:182).

Σε συνδυασμό συνεπώς με τα όσα καταγράφηκαν στην οργανωτική/διοικητική/πολιτική προσέγγιση (Κεφ. IV.5), δηλαδή την απαίτηση της διάκρισης με ενσωματωμένο (τουλάχιστον) το στοιχείο της αποτελεσματικότητας (αν όχι και της αποδοτικότητας), οδηγούμαστε στην πληρέστερη από πλευράς περιεχομένου αλλά και από πλευράς εποπτικής εξέτασης, στην πολιτική προσέγγιση και στον ορισμό της αρμοδιότητας με βάση την έννοια της δημόσιας πολιτικής. Η αρμοδιότητα ορίζεται έτσι, ως πεδίο ενδιαφέροντος + διοικητική ενέργεια + στόχος δημόσιας πολιτικής. Ο ορισμός τώρα είναι εμπλουτισμένος, συνεπώς συνιστά ένα εργαλείο πιο σύνθετο, άρα ικανότερο να ανταπεξέλθει στις σύνθετες πραγματικότητες (Τσούκας σε Μίτροφ 2000:13). Μπορούμε ωστόσο να τον εμπλουτίσουμε περισσότερο, στον βαθμό που θα εντάξουμε στοιχεία-διαδικασίες Ολικής Ποιότητας στην κρατική λειτουργία. Σε τέτοια περίπτωση καταλήγουμε στον εξής νέο ορισμό της αρμοδιότητας: **Πεδίο ενδιαφέροντος συν διοικητική ενέργεια**

**συν στόχος δημόσιας πολιτικής**

**συν προδιαγραφές ποιότητας**

Ο ορισμός τώρα είναι πάλι εμπλουτισμένος, συνεπώς συνιστά ένα εργαλείο ακόμα πιο σύνθετο, άρα ικανότερο να ανταπεξέλθει στις πολυσύνθετες πραγματικότητες (Τσούκας σε Μίτροφ 2000:13). Περαιτέρω, έχοντας διευκρινίσει τα εργαλεία μας και γνωρίζοντας αφενός την ιεραρχική δομή του προγράμματος μιας δημόσιας πολιτικής και αφετέρου την εξίσου ιεραρχική δομή μιας δημόσιας οργάνωσης (πχ ενός υπουργείου), μπορούμε να προβούμε σε μια χρήσιμη διάκριση.

Είναι προφανές (Μακρυδημήτρης 1989) πως η κλιμάκωση από τη γενικότητα των σκοπών στην ειδικότητα-συγκεκριμενοποίηση των στόχων αντιστοιχεί με την ιεραρχική δομή της διοίκησης<sup>777</sup>. Οι σκοποί έτσι αντιστοιχούν στις κορυφαίες θέσεις της διοικητικής πυραμίδας, ενώ οι στόχοι πρέπει να επιμερίζονται στις οργανωτικές μονάδες της βάσης της (March-Simon 2003:311επ). Περαιτέρω, μπορούν να γίνουν επιμερισμοί κατά διαφορετική οργανική μονάδα-τιμήμα και κατά θέση υπαλλήλου, οπότε όμως μιλάμε για επιμέρους αρμοδιότητες (των διαφορετικών μονάδων) και για καθήκοντα (που αντιστοιχούν σε συγκεκριμένη θέση εργασίας).

Ας σταθούμε λίγο περισσότερο σε αυτό που έχει μείζονα σημασία. Όπως είπαμε οι σκοποί

---

777 “Το σημείο εκκίνησης για την διοίκηση μιας οργάνωσης είναι ο προσδιορισμός των βασικών σκοπών της οργανωτικής συμπεριφοράς. Μόνο εφόσον αυτοί οι σκοποί είναι επαρκώς προσδιορισμένοι μπορεί κανείς να εκτιμήσει εάν και κατά πόσο οι επιμέρους στρατηγικές, τα σχέδια, οι διαδικασίες, οι δομές, τα διευθυντικά πρότυπα, οι έλεγχοι και οι ανταμοιβές συμβάλλουν στην επίτευξη των γενικών σκοπών για τους οποίους υφίσταται η ίδια η οργάνωση” σε Hampton-Summer-Webber 1982.

της δημόσιας πολιτικής αντιστοιχούν στην κορυφή της πυραμίδας, στην οποία προΐστανται οι εκλεγμένοι πολιτικοί, οι οποίοι κατέχουν και τη (δημοκρατική) νομιμοποίηση να λαμβάνουν τις μείζονες αποφάσεις, εκείνες δηλαδή με τις οποίες προσδιορίζονται οι σκοποί των δημοσίων πολιτικών. Στην αμέσως κατώτερη βαθμίδα, εκείνης των ανώτατων θέσεων της δημόσιας οργάνωσης, οι οποίες στελεχώνονται από στελέχη της δημοσιοϋπαλληλίας, αντιστοιχούν οι ολοκληρωμένες εισηγήσεις επί των επιθυμητών δημοσίων πολιτικών. Βλέπουμε λοιπόν ότι η έννοια της δημόσιας πολιτικής έχει διπλή θετική λειτουργία, καθότι και μας επιτρέπει να διακρίνουμε τις διαφορετικές αρμοδιότητες μεταξύ των διαφόρων φορέων της Διοίκησης αλλά επιπλέον, και να διακρίνουμε τα διαφορετικά καθήκοντα ανάμεσα στους φορείς της δημόσιας εξουσίας, αφενός τους πολιτικούς και αφετέρου τους επαγγελματίες της Διοίκησης. Οι μεν πρώτοι διαθέτοντας τη λαϊκή νομιμοποίηση οφείλουν να λαμβάνουν τις αποφάσεις, να επιλέγουν δηλαδή (αναλαμβάνοντας και τη σχετική ευθύνη κάθε επιλογής) μεταξύ των εναλλακτικών λύσεων που έχει επεξεργαστεί και τους παρουσιάζει η διοικητική ιεραρχία. Οι δεύτεροι, κάτοχοι της διοικητικής/εξειδικευμένης τεχνογνωσίας, οφείλουν να διεξάγουν ολόκληρη τη σύνθετη εργασία της σύλληψης και επεξεργασίας ιδεών-προτάσεων, σε συνδυασμό με τα δεδομένα που διαθέτουν (θεσμική μνήμη υπηρεσίας) ή που μπορούν να αντλήσουν από άλλες δημόσιες ή ιδιωτικές πηγές και εντέλει να προτείνουν (καταρχήν) τη διαμόρφωση ή να διαμορφώσουν δημόσιες πολιτικές προς επίλυση μειζόνων δημοσίων προβλημάτων. Με έναν ανάλογο τρόπο οφείλουν, να παρακολουθούν την υλοποίηση και να εισηγούνται μέτρα διόρθωσης ακόμα και την επανεξέταση μιας πολιτικής, αν απαιτείται. Και τότε όμως τις αποφάσεις (οφείλει να) τις λαμβάνει η πολιτική ηγεσία.

Με βάση αυτό το σχήμα θεσμικής αρχιτεκτονικής (οι πολιτικοί αποφασίζουν τους σκοπούς, οι διοικητικοί επεξεργάζονται, προετοιμάζουν, εισηγούνται, παρακολουθούν και υλοποιούν τους στόχους) μπορούμε να προβούμε σε μια πρώτη απαραίτητη διάκριση. Οι πολιτικοί ως μονοπρόσωπα κρατικά όργανα έχουν συγκεκριμένες εξουσίες τις οποίες τους απονέμει το Σύνταγμα (άρθρα 81-83) και η σχετική νομοθεσία (σήμερα ν.1558/85 όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει). Αυτές οι εξουσίες (=δικαιώματα δημοσίου δικαίου) που αναλαμβάνει κάθε υπουργός είναι οι εξής:

- Η διοίκηση<sup>778</sup> του υπουργείου
- Η πειθαρχική εξουσία επί των υπαλλήλων του υπουργείου
- Η ανώτατη διαχείριση των οικονομικών πόρων του υπουργείου (κατά τη δημοσιονομική ορολογία, ο υπουργός είναι ο κύριος διατάκτης του προϋπολογισμού...)
- Η νομοθετική πρωτοβουλία επί των θεμάτων του υπουργείου (Σ 73 παρ.1).

---

778 Δηλαδή ο σχεδιασμός-προγραμματισμός, η οργάνωση, η διεύθυνση και ο έλεγχος

- Η κανονιστική εξουσία για πρόταση έκδοσης π.δ/τος ή για έκδοση απόφασης (Σ 43 παρ. 2)
- Η εποπτεία επί των νομικών προσώπων του υπουργείου... (Σπηλιωτόπουλος 1991, Λύτρας 1993, Τάχος 1993, Χρυσανθάκης 2006, Μακρυδημήτρης 2007).

Οι εξουσίες αυτές που παραδοσιακά σημειώνονται στα διάφορα εγχειρίδια αφενός απηχούν μια νομική λογική αφετέρου δεν συμβάλλουν καθόλου στην απαιτούμενη διάκριση μεταξύ πεδίου δράσης-αποστολής του υπουργείου και αποστολής του υπουργού, αντίθετα, φορτώνοντάς τα όλα στον υπουργό, συμβάλλουν κατά πολύ στη δημιουργία μιας προσωποπαγούς σύλληψης της εξουσίας που έχει οδηγήσει σε ιδιαίτερα αρνητικά αποτελέσματα (μη εμπέδωση απρόσωπης-θεσμικής λειτουργίας αλλά έντονο προσωπικό στοιχείο). Σύμφωνα με την πολιτικο-διοικητική-οργανωτική λογική που ακολουθούμε, είναι συνεπέστερο με τις αρχές της διοικητικής λειτουργίας, οι έξι αναφερθείσες εξουσίες να αντικατασταθούν από τις εξής, τυποποιημένες<sup>779</sup> τρεις:

- Τη διοίκηση του υπουργείου, στην οποία συμπεριλαμβάνονται τόσο ο σχεδιασμός-προγραμματισμός των δράσεών του, όσο και η οργάνωσή του (διαμόρφωση κατάλληλων δομών και καθορισμός διαδικασιών), η διεύθυνση του προσωπικού (άρα και η πειθαρχική εξουσία επ' αυτού) και η διαχείριση των πόρων του (η ανώτατη διοίκηση του προϋπολογισμού), καθώς και ο έλεγχος των διαδικασιών και όσων υπάγονται σε αυτό.

- Τη νομοθετική πρωτοβουλία, που συνιστά καίριο εργαλείο υλοποίησης δημόσιας πολιτικής και την ενδεχόμενη κανονιστική εξουσία

- Τη λήψη απόφασης καθορισμού/ανακαθορισμού σκοπών επί των δημοσίων πολιτικών που επιδιώκει το υπουργείο. Τη χάραξη της πολιτικής του, με απλούστερα λόγια.

Περαιτέρω, κάθε υπουργείο απαιτείται να συγκροτείται γύρω από την έννοια της κύριας ή βασικής αρμοδιότητας ή ορθότερα της αποστολής. Αυτήν, την αποστολή ή κύρια ή βασική αρμοδιότητα συγκροτούν οι δημόσιες πολιτικές οι οποίες του αντιστοιχούν και μάλιστα, για να συνδεθούμε προεξαγγελτικά και με την κατανομή σε περιφερειακά όργανα, αντιστοιχούν με τη σχεδίαση, την παρακολούθηση, την αξιολόγηση και την επανεξέταση μιας δημόσιας πολιτικής, όσα δηλαδή επιτάσσει το Σύνταγμα<sup>780</sup> ορίζοντας ότι “τα κεντρικά όργανα ...έχουν τη γενική κατεύθυνση, τον συντονισμό και τον έλεγχο..”. Επιμένοντας λίγο περισσότερο στην ορολογία, που όπως είδαμε κατά τα προηγούμενα (Μέρος Α΄) αποτελεί τη μία όψη της προβληματικής κατάστασης που εξετάζουμε, θεωρούμε ότι είναι προτιμότερο να χρησιμοποιούμε τον όρο

779 Για την βαρύνουσα σημασία της τυποποίησης των διοικητικών λειτουργικών-διαδικασιών σε March-Simon 2003:27, όπου σημειώνεται ότι, “καμία οργάνωση δεν μπορεί να λειτουργήσει αποτελεσματικά, αν δεν τυποήσει ορισμένες διαδικασίες λήψης αποφάσεων, οι οποίες αποδείχθηκαν αποτελεσματικές στο παρελθόν και μπορούν να χρησιμοποιηθούν όταν επανεμφανίζεται το πρόβλημα. Από την άλλη, επινοούνται νέες διαδικασίες όταν το πρόβλημα είναι νέο για την οργάνωση και απαιτεί καινοτομικές λύσεις. Σε αμφότερες τις περιπτώσεις μείζονος σημασίας είναι η ικανότητα οργανωσιακής μάθησης”

780 Άρθρο 101 παρ.3 Σύνταγματος

“αποστολή” για να δηλώνεται η δέσμη των δημόσιων πολιτικών ενός υπουργείου παρά τους εναλλακτικούς όρους “κύρια αρμοδιότητα” ή “προορισμός” (Ακαδημία Αθηνών 2000:249). Και αυτό επειδή ο δεύτερος όρος (κύρια αρμοδιότητα) μπορεί να χρησιμοποιείται και για την εξουσία του υπουργού, όπως χρησιμοποιείται ήδη. Θεωρούμε λοιπόν προτιμότερο τον όρο “αποστολή” για να δηλώνεται η αρμοδιότητα του υπουργείου ως θεσμού (δηλαδή της απρόσωπης οργάνωσης)<sup>781</sup> και “αρμοδιότητα” για να δηλώνονται οι δημόσιοι σκοποί και δράσεις της Διοίκησης για τις οποίες ο υπουργός διαθέτει αποκλειστική αρμοδιότητα<sup>782</sup>. Το σχήμα αυτό, αποστολή για υπουργείο-φορέα, αρμοδιότητα για υπουργό είναι πιο λειτουργικό στην πράξη καθότι ενίοτε υπάρχουν και υπουργοί Επικρατείας, χωρίς δηλαδή υπουργείο, οπότε αυτοί θα περιορίζονται στην αρμοδιότητα που τους παραχωρεί ο πρωθυπουργός, υπουργοί αναπληρωτές, οι οποίοι μπορεί να έχουν μία-δύο ή και τις τρεις αρμοδιότητες αλλά προφανώς όχι για όλες τις δημόσιες πολιτικές του υπουργείου στο οποίο διορίζονται και τέλος, υφυπουργοί, οι οποίοι ομοίως μπορούν να αναλαμβάνουν μέρος της τρίτης (αποφάσεις σκοποθέτησης επί συγκεκριμένων πολιτικών) ή και τις άλλες βέβαια (κάτι σπάνιο..) (Πραβίτα 2010). Επιπλέον, η πρώτη εκ των τριών υπουργικών αρμοδιοτήτων (ή μέρος της) μπορεί να ανατίθεται στον γενικό γραμματέα (κάτι συνηθισμένο στα ελληνικά υπουργεία). Τηρουμένων των αναλογιών, το ίδιο σχήμα μπορεί να λειτουργήσει και στους άλλους κρατικούς φορείς τόσο της ΠΔ όσο και της ΤΑ, επειδή όμως αυτοί δεν είναι βέβαιο ότι έχουν την ευθύνη για το σύνολο μιας δημόσιας πολιτικής είναι προτιμότερο, για λόγους ακριβολογίας, να μιλάμε για πλαίσιο ανάπτυξης δημόσιων πολιτικών.

Επισημαίνεται ιδιαίτερα το βασικό πλεονέκτημα του σχήματος αυτού, αποστολή υπουργείου/περιφέρειας/δήμου-αρμοδιότητα πολιτικής ηγεσίας, το οποίο αναμένεται να είναι πολύ χρήσιμο στην πράξη, καθότι διαχωρίζει με αρκετά σαφή τρόπο τα διαφορετικά πεδία δραστηριοποίησης της πολιτικής ηγεσίας (απόφαση επί των μειζόνων ζητημάτων) με αυτά της επαγγελματικής Διοίκησης (επεξεργασία προτάσεων, εισήγηση, εφαρμογή, αξιολόγηση πορείας, εισήγηση διορθώσεων κλπ)<sup>783</sup> ... Η σαφής αυτή διάκριση, διευκρινίζει ρόλους και αναδεικνύει πολύ καλύτερα τις ευθύνες καθενός μέρους πάνω στο σχήμα τι εισηγήθηκε η υπαλληλία/τι αποφάσισε η

---

781 “Ως θεσμός θεωρείται μια διαδικασία που έχει έναν μόνιμο (τεθειμένο) και αντικειμενικό (αποπροσωποποιημένο) χαρακτήρα” (Δ.Τσάτσος 1994:128)

782 Ίσως είναι προτιμότερο, από σκοπιάς ορολογικής αποσαφήνισης να χαρακτηρίζεται ως αρμοδιότητα (στον ενικό) το μερίδιο εξουσίας που διαθέτει κάθε κορυφαίο, πολιτικά νομιμοποιημένο κρατικό όργανο, είτε μονοπρόσωπο (πρωθυπουργός, υπουργός, περιφερειάρχης, νομάρχης, δήμαρχος κλπ) είτε συλλογικό (διοικητικό συμβούλιο νπδδ). Να μιλάμε έτσι για «αρμοδιότητα υπουργού» ή για «αρμοδιότητα δημάρχου» ή για αρμοδιότητα ΔΣ, πάντα σε ενικό αριθμό ακόμη και όταν αναφέρουμε πολλές.

783 Κατ' αυτόν τον τρόπο, θα επιτευχθεί και ο περιορισμός των ποικιλώνυμων συμβούλων-ειδικών συνεργατών της πολιτικής ηγεσίας, οι οποίοι στο ακαθόριστο και αδιευκρίνιστο σήμερα οργανωτικό πεδίο, υπεισέρχονται και στρεβλώνουν τη ροή στη διοικητική αλυσίδα με ιδιαίτερα αρνητικά αποτελέσματα. Για το τι είναι οι σύμβουλοι και τον ρόλο τους στην ελληνική Διοίκηση, Δ.Σωτηρόπουλος 2001:83, όπου και αναφορά για αντισυνταγματικότητα πρόσληψης ειδικών συμβούλων σε βάρος των μονίμων υπαλλήλων και σε Κ.Παπαδημητρίου 2009:32, όπου αναφορά για τα αριθμητικά μεγέθη και για το επίπεδο των προσόντων τους .....

πολιτική ηγεσία. Και αυτό, η αποσαφήνιση δηλαδή ρόλων και ευθυνών<sup>784</sup>, σύμφωνα με τις αρχές της Οργανωτικής/Διοικητικής Επιστήμης είναι ένα βήμα ιδιαίτερα σημαντικό για την ομαλή λειτουργία μιας δημόσιας υπηρεσίας (Timsit 1989, Drucker 1991, Φαναριώτης 1999, Κόντης 2001 Μακρυδημήτρης 2003, Μπουραντάς 2002<sup>785</sup>, Μιχαλόπουλος 2008, Τσούκας 2004, Τσέκος 2007).

Συνεχίζοντας επί της έννοιας της αποστολής ενός υπουργείου, όπως την ορίσαμε παραπάνω ως δέσμης των επιμέρους προγραμμάτων δημόσιας πολιτικής που ανήκουν σε αυτό, και εξειδικεύοντας σε κάθε μία εξ αυτών, των δημόσιων πολιτικών, κάνουμε την απαραίτητη νοητική επεξεργασία ώστε να προσδιοριστούν κύριοι ή στρατηγικοί στόχοι, επιμέρους στόχοι οι οποίοι θα συγκλίνουν στην επίτευξη των προηγούμενων<sup>786</sup> κλπ, κατά τη λογική που αναπτύχθηκε στα προηγούμενα κεφάλαια περί εξορθολογισμού των δημόσιων πολιτικών (με εφαρμογή Διοίκησης με Στόχους, ενδεχομένως και Διοίκησης Ολικής Ποιότητας). Η εργασία αυτή είναι εφικτή, καθόσον η δομή των δημόσιων πολιτικών είναι ιεραρχική (March-Simon 2003:311-323), οπότε μπορούμε να προσδιορίσουμε με σαφήνεια τις διακριτές συνιστώσες της δημόσιας πολιτικής ανάλογα με τον στόχο που επιδιώκουν<sup>787</sup>, ακολουθώντας λογική κλίμακας και κατεβαίνοντας από τους στρατηγικούς στόχους στους επιχειρησιακούς και στα προγράμματα δράσης, σύμφωνα με την αρχή πως, *“...για να είναι αποτελεσματικός ο σχεδιασμός, θα πρέπει να ξεκινήσει από το στρατηγικό επίπεδο και να δημιουργήσει ένα πλαίσιο που θα κατευθύνει το λειτουργικό σχεδιασμό”* (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:205). Την ίδια εργασία, εξειδίκευσης-συγκεκριμενοποίησης-στοχοθέτησης-σύνδεσης με συγκεκριμένους τρόπους δράσης για επίτευξη των στόχων, μπορούμε να κάνουμε διατρέχοντας προς τα κάτω το σύνολο της διοικητικής πυραμίδας.

Τα τελευταία είκοσι χρόνια (1990-2012), στο οργανωτικό σχήμα της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, ανώτερη (διοικητική και όχι πολιτική) οργανωτική μονάδα είναι η γενική διεύθυνση στην οποία προίσταται γενικός διευθυντής<sup>788</sup>. Στις γενικές διευθύνσεις (σε συνδυασμό ενδεχομένως με μια γενική γραμματεία) ανατίθεται κατά κανόνα η υλοποίηση μιας ξεχωριστής δημόσιας πολιτικής, ως συνέπεια της αρχής της αντιμετώπισης στο ψηλότερο διοικητικό επίπεδο των σκοπών που παρουσιάζουν γενικότερο ενδιαφέρον. Για να επιτευχθεί κάτι τέτοιο, δηλαδή για να πραγματοποιηθούν οι σκοποί της δημόσιας πολιτικής (τους οποίους έχει αποφασίσει η πολιτική

---

784 *“Ο καταμερισμός αυτός της εργασίας προσδιορίζει με λεπτομέρεια το πεδίο δράσης για το οποίο ο υπάλληλος είναι αρμόδιος, τις ευθύνες που έχει από αυτή την άποψη και την έκταση της δικαιοδοσίας ή της εξουσίας του”* (Μ. Ζαβλανός 1988α: 61)

785 *“...όταν οι αρμοδιότητες, τα δικαιώματα και οι σχέσεις είναι σαφώς καθορισμένα...”* (Δ.Μπουραντάς 2002:178)

786 *“η δράση είναι προσαρμοστική και προσανατολισμένη σε κάποιο στόχο..”* (March-Simon 2003: 284)

787 *..Έχοντας υπόψη ότι, “...όσο μεγαλύτερη η σαφήνεια των στόχων που συνδέονται με μια συγκεκριμένη δραστηριότητα, τόσο μεγαλύτερη η τάση για την ανάληψή της”* σε March-Simon 2003:304

788 Από το 1990 που ανασυστάθηκαν οι σχετικές θέσεις αλλά κυρίως από την ισχύ του ν. 2190/1994, θέση που στη συνέχεια διατήρησε τόσο ο ΥΚ του 1999 (ν.2683/1999) όσο και ο τελευταίος του 2007 (ν.3528/2007) αλλά και η αναδιάταξη του βαθμολογίου με τον ν.4024/2011.

ηγεσία), η γενική διεύθυνση συντονίζει και υποστηρίζει την εργασία των διευθύνσεων, οι οποίες τη συγκροτούν και στις οποίες προφανώς επιμερίζεται το δεδομένο έργο. Κριτήριο για τον επιμερισμό αυτόν πρέπει να είναι, σύμφωνα με τα παραπάνω, η εξειδίκευση της επιδιωκόμενης πολιτικής σε συγκεκριμένους στόχους<sup>789</sup> αποτέλεσμα κάποιας δραστηριότητας. Μερικές τέτοιες δραστηριότητες, συναφείς μεταξύ τους ανατίθενται σε μια διεύθυνση, η οποία, αφού είναι εκείνη που επιδιώκει ορατούς στόχους ενεργώντας σύμφωνα με τις επιβαλλόμενες (και πάντα προβλεπόμενες) πρακτικές, ουσιαστικά συγκροτεί τη βασική επιχειρησιακή οργανωτική μονάδα. Η εργασία μιας διεύθυνσης επιμερίζεται περαιτέρω σε υποδεέστερες υπηρεσιακές μονάδες, τμήματα ή γραφεία ή και τα δύο. Το κριτήριο όμως της διάκρισης πρέπει εδώ να είναι καθαρά πρακτικό, δηλαδή η πραγματοποίηση ορισμένου έργου, ώστε να καθίσταται αποτελεσματική η συνολική εργασία της διεύθυνσης, που είναι βέβαια η υλοποίηση της ή των αρμοδιοτήτων της, δηλαδή η επίτευξη συγκεκριμένων στόχων δημόσιας πολιτικής, σύμφωνα με την αρχή “...ενώ η συνολική μορφή της οργάνωσης βασίζεται σε στρατηγικές παραμέτρους, η εξειδίκευση συνδέεται στενά με τις απαιτήσεις της εργασίας και το βαθμό διαφοροποίησής τους...” (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:109).

-Αφενός, επειδή κάθε δημόσια πολιτική, προκειμένου να καταστεί δυνατή η υλοποίησή της και ταυτόχρονα να ελέγχεται η σταδιακή πρόοδός της (ή όχι)<sup>790</sup>, εξειδικεύεται σε συγκεκριμένους, μετρήσιμους στόχους (σύμφωνα με τα οριζόμενα στην ΔμΣ<sup>791</sup>), αποκτά με άλλα λόγια περισσότερες συνιστώσες διακριτές μεταξύ τους, η επιδίωξη των οποίων μπορεί να ανατίθεται σε διαφορετικά όργανα<sup>792</sup>. Η συγκεκριμενοποιημένη λοιπόν, μετρήσιμη και χρονικά προσδιορισμένη συνιστώσα υποστασιοποιεί το περιεχόμενο της εργασίας ενός οργάνου που είναι αρμόδιο γι’ αυτήν<sup>793</sup>.

---

789 “Σύμφωνα λοιπόν, με τις παραπάνω απόψεις τόσο η αποτελεσματικότητα της διευθυντικής λειτουργίας όσο και η εκλογίκευση της οργανωτικής συμπεριφοράς προϋποθέτουν την συγκεκριμενοποίηση και εξειδίκευση των στόχων ώστε να καθίσταται δυνατή η αποδοτική χρήση και αξιοποίηση των διαθέσιμων μέσων αλλά και η σύγκριση, εκτίμηση και αξιολόγηση των πραγματικών εκροών και αποτελεσμάτων. Δεν είναι συνεπώς τυχαίο ότι ένας μεγάλος αριθμός από γνωστές διοικητικές μεθόδους και τεχνικές, που έχουν κατά καιρούς χρησιμοποιηθεί και στη δημόσια διοίκηση, αναφέρονται ακριβώς (και διευκολύνουν) στη διαδικασία της εξειδίκευσης και συγκεκριμενοποίησης των επιδιωκόμενων σκοπών και στόχων, την αρμονική διασύνδεση τους με τους απαιτούμενους πόρους και τη χρησιμοποίησή τους ως λειτουργικών κριτηρίων αξιολόγησης των αποτελεσμάτων της διοικητικής συμπεριφοράς (performance standards)”, (Αντ.Μακρυδημήτρης 2003)

790 ..Hδη, “ο Φαγιόλ διέκρινε ως απαραίτητο στοιχείο την εξειδίκευση των σκοπών της οργάνωσης σε επιμέρους ειδικούς στόχους, ενέργειες ή διαδικασίες οι οποίες ανατίθενται σε αντίστοιχες οργανωτικές υπομονάδες ή τμήματα. Με τον τρόπο αυτόν υποστήριξε ότι επιτυγχάνεται εκλογίκευση της οργανωτικής συμπεριφοράς, ενώ διευκολύνεται η αξιολόγηση, η εποπτεία και ο έλεγχος της αποτελεσματικότητάς της” (Τύπας-Κατσαρός 2003: 212)

791 Βασικό πλεονέκτημα της οποίας είναι το ότι “αποσαφηνίζονται καλύτερα οι οργανωτικές δομές, οι αρμοδιότητες και οι ευθύνες. Δεύτερον, επιτυγχάνεται καλύτερος συντονισμός”, σε Μπουραντάς 2002: 290

792 ....”Ο κυριότερος τρόπος για την παραγοντοποίηση ενός προβλήματος είναι η ανάλυση μέσων-σκοπών. Τα μέσα που προσδιορίζονται κατ’ αυτόν τον τρόπο καθίστανται υποστόχοι, οι οποίοι μπορούν να ανατεθούν σε μεμονωμένες οργανωσιακές μονάδες... Αυτή η μορφή δικαιοδοτικής ανάθεσης συχνά αποκαλείται “στοχοθετική οργάνωση” ή “στοχοθετική τμηματοποίηση...” σε March-Simon 2003: 262

793 ..“ζωτική σημασία για την ανάθεση μιας δραστηριότητας ή επιχειρησιακού στόχου σε μια συγκεκριμένη, επίσημα αναγνωρισμένη οργανωσιακή μονάδα έχει το γεγονός ότι δημιουργείται μια ομάδα εργαζομένων, οι οποίοι ασχολούνται αποκλειστικά με τη συγκεκριμένη δραστηριότητα -ιδιαίτερα σημαντικό στοιχείο για την ανάληψη

-Αφετέρου, επειδή οι τρόποι διοικητικής ενέργειας είναι πεπερασμένοι (καθορισμός κανόνων, έλεγχος εφαρμογής κανόνων, επιβολή κυρώσεων, σύμβαση με ιδιώτες, ενίσχυση δραστηριότητας ιδιωτών, διενέργεια παροχών σε ιδιώτες, κατά το Δημόσιο Δίκαιο (Δαγτόγλου 1982, Μαυριάς 2002, Χρυσανθάκης 2006) έκδοση οδηγιών, διεύθυνση προσώπων, διαχείριση μέσων, σχεδιασμός-προγραμματισμός, ανάλυση, επανεξέταση, πρόταση εναλλακτικών λύσεων κλπ κατά τη Διοικητική Επιστήμη (Μπουραντάς 2002:39-40).

Ως πρωτεύουσα όμως δραστηριότητα και κατά συνέπεια ως κύριο κριτήριο επιβάλλεται να προτιμηθεί η διοικητική προσέγγιση καθότι αυτή χαρακτηρίζει προεχόντως την κρατική λειτουργία και λογικά προηγείται της νομικής. Αυτή είναι ο βασικός κορμός ενώ η νομική μας παρέχει απλώς ένα από τα πολλά μέσα-εργαλεία που διαθέτει το κράτος για να υλοποιεί τις πολιτικές του. Κατά συνέπεια, με την επιλογή της διοικητικής προσέγγισης ως κύριας, οδηγούμαστε σε ανάλογες διακρίσεις, τις οποίες όμως συμπληρώνουν οι νομικές δυνατότητες. Στο κορυφαίο επίπεδο, στην ηγεσία των υπουργείων όπου καθορίζονται οι σκοποί των δημόσιων πολιτικών ανήκει και η δυνατότητα της νομοθέτησης (νομοθετική πρωτοβουλία). Ομοίως σε αυτό το επίπεδο ανήκει και η κανονιστική εξουσία εφόσον έχει προβλεφθεί και οριοθετηθεί (Σύνταγμα 43 παρ. 2). Αντιστοιχίζοντας τη δημόσια πολιτική με την αρχή της νομιμότητας και με τις διαφορετικές δυνατότητες που η τελευταία επιτρέπει (ψήφιση νόμου, πρόταση για έκδοση π.δ/τος και απ' ευθείας έκδοση απόφασης), έχουμε την εξής κατανομή: Η υιοθέτηση και δρομολόγηση μιας δημόσιας πολιτικής οφείλει να βρίσκει τη νομική της έκφραση σε έναν τυπικό νόμο, στον οποίο θα ορίζονται οι σκοποί της, οι κύριοι άξονες της κρατικής παρέμβασης, τα κρατικά όργανα που θα συμμετέχουν και ποιός ακριβώς θα είναι ο ρόλος του καθενός στην επίτευξη των στόχων που θα τους ανατίθενται. Σύμφωνα με μια πολύ εύστοχη επισήμανση, *"..η δημόσια πολιτική ή η στρατηγική που μετουσιώνεται σε νομοθεσία θα πρέπει να εκφράζεται μέσω σαφών στόχων και αντίστοιχων μέσων υλοποίησής τους"* (Nakamura-Smallwood 1980). Περαιτέρω, η εξειδίκευση και η συγκεκριμενοποίηση δράσεων, μέτρων, ενεργειών οφείλει να γίνεται με έκδοση είτε π.δ/των είτε αποφάσεων των κρατικών οργάνων που αναλαμβάνουν αυτήν την εξειδίκευση-συγκεκριμενοποίηση (υπουργών, περιφερειακών συμβουλίων, δημοτικών συμβουλίων). Κατ' αυτόν τον τρόπο θα εναρμονίζεται η ιεραρχική διοικητική λογική σκοπού/βασικοί στόχοι/επιμέρους στόχοι με τη νομική εξ ίσου ιεραρχική λογική, νόμος/διάταγμα/κανονιστική πράξη. Έτσι μπορούμε να έχουμε μια γόνιμη σύνθεση του νομικού με το διοικητικό, με προέχον βέβαια το λογικά πρότερο διοικητικό!

Συνοψίζοντας όλα τα παραπάνω, καταλήγουμε στα εξής ουσιαστικά:

---

*πρωτοβουλιών στην κατεύθυνση της περαιτέρω επεξεργασίας προγραμμάτων που συνδέονται με το συγκεκριμένο στόχο"* σε March-Simon 2003: 321

Ακολουθώντας την πολιτική-διοικητική προσέγγιση, ορίζουμε ως **βασική ή κύρια αρμοδιότητα** ή ορθότερα ως **αποστολή**<sup>794</sup> ενός κρατικού οργανισμού, το πλαίσιο ανάπτυξης δημόσιων πολιτικών που συμπεριλαμβάνουν το πεδίο της κρατικής παρέμβασης και τη διοικητική λειτουργία (σχεδιασμός, υλοποίηση, υποστήριξη και έλεγχος), ενώ ως **αρμοδιότητα**<sup>795</sup> (μία επί μέρους αρμοδιότητα) ορίζουμε, τη σύνδεση της συγκεκριμένης (συγκεκριμενοποιημένης και εξειδικευμένης, μετρήσιμης και ενδεχομένως χρονικά προσδιορισμένης) συνιστώσας (στόχου) δημόσιας πολιτικής, με ορισμένο τρόπο διοικητικής ενέργειας.

Συμπληρωματικά στις παραπάνω αποσαφηνίσεις, από νομική σκοπιά αλλά με συστημική λογική, θεωρούμε ότι απαιτείται να θεσπιστεί ένας **τυπικός νόμος**, στον οποίο θα καθορίζονται οι κύριες αρμοδιότητες-αποστολές στο σύνολό τους, τόσο για την ΚΔ όσο και για την ΠΔ. Περαιτέρω, με π.δ/γματα που θα εκδίδονται κατ' εξουσιοδότηση του προηγούμενου νόμου, πρέπει να καθορίζονται οι επιμέρους αποστολές συγκεκριμένων φορέων, ενώ οι επιμέρους αρμοδιότητες να ορίζονται μόνο με π.δ/γμα (για υπουργεία και για φορείς της ΠΔ). Σκόπιμο κρίνεται να διεξάγονται με ενιαίο και σχετικά εύχρηστο νομικό μέσο οι οργανωτικές μεταβολές. Ως τέτοιο, είναι προτιμότερα τα π.δ. που φαίνεται να εξισορροπούν την ευκολία με την υπευθυνότητα και επιπλέον, ελέγχονται από το Συμβούλιο Επικρατείας (Σύνταγμα 95 παρ.1δ). Με νόμο οπωσδήποτε απαιτείται να καθοριστεί η αποστολή των φορέων της ΤΑ, ενώ με αποφάσεις των συμβουλίων οι οργανισμοί με τις επιμέρους αρμοδιότητες.

Στην κατεύθυνση του ανασχεδιασμού και αξιοποιώντας τη νέα εννοιολόγηση της (μίας) αρμοδιότητας που αναπτύξαμε (IV.6), υιοθετώντας κατά βάση και την αξιολόγηση του οργανωσιακού σχεδιασμού και τη διάκριση των αρμοδιοτήτων των Νάντλερ-Τούσμαν (V.5), μπορούμε να προχωρήσουμε σε περαιτέρω χρήσιμες αναπτύξεις-οριοθετήσεις. Κατά λογική εφαρμογή του νέου ορισμού μπορούμε να διακρίνουμε τις εξής τέσσερις μορφές αρμοδιότητας σε:

- **Αρμοδιότητες υποστήριξης (υποστηρικτικές).** Στην ουσία πρόκειται για εκείνες τις αρμοδιότητες που αποσκοπούν στην αναπαραγωγή της ίδιας της οργάνωσης και στην εξασφάλιση της ομαλής λειτουργίας της. Αρα, πρέπει να εμπεριέχουν τον προγραμματισμό, την οργάνωση, τη διεύθυνση προσωπικού και τον έλεγχο. Πέραν του προγραμματισμού που θα ανατίθεται σε κάποιον

794 Σε μια εναλλακτική και απλουστευμένη διατύπωση, η αποστολή ενός οργανισμού συνίσταται από τις δέσμες πολιτικών που ανήκουν σε αυτόν (Μακρυδημήτρης 2007), ωστόσο κατ' αυτόν τον τρόπο ο όρος περιορίζεται μόνο στα υπουργεία, καθότι άλλοι φορείς πιθανότερο είναι να μην αναλαμβάνουν πολιτικές ως σύνολα αλλά είτε κάποια λειτουργία τους (υλοποίηση) είτε μέρος αυτών (επίτευξη ορισμένων στόχων ή υποστόχων)

795 Σε μια εναλλακτική και απλουστευμένη διατύπωση, αρμοδιότητες είναι εκείνες οι δέσμες διοικητικών ενεργειών που ασκούνται για την πραγμάτωση ενός στόχου δημόσιας πολιτικής από συγκεκριμένα διοικητικά επίπεδα (Μακρυδημήτρης 2007)



κεντρικό φορέα, μπορούμε να ξεχωρίσουμε τις εξής επιμέρους: Οργάνωσης και Μεθόδων (ή δομών και διαδικασιών), που θα χειρίζεται τα θέματα οργάνωσης/αναδιοργάνωσης και επανεξέτασης των διαδικασιών σε κατεύθυνση απλούστευσης και (προπάντων) συνέργειας. Προσωπικού, που θα χειρίζεται όλα τα ζητήματα πολιτικής προσωπικού, δηλαδή στελέχωσης, αξιολόγησης, σταδιοδρομίας και προαγωγών, επιμόρφωσης κλπ. Οικονομικού, που θα χειρίζεται τον προϋπολογισμό προγραμμάτων και όλες τις πληρωμές της οργάνωσης. Τεχνολογικής Υποστήριξης, που θα χειρίζεται όλα τα ζητήματα της μηχανοργάνωσης και της μέσω αυτής βελτίωσης των διαφόρων λειτουργιών.

- **Αρμοδιότητες σχεδιασμού και παρακολούθησης πολιτικών (σχεδιαστικές).** Πρόκειται για όλες εκείνες τις ενέργειες που πραγματοποιούνται προκειμένου να συλλεχθούν και να ταξινομηθούν τα απαραίτητα δεδομένα, να τύχουν επεξεργασίας και εξ αυτών να μορφοποιηθούν εναλλακτικές προτάσεις δράσης. Να διευκρινιστούν οι σκοποί και οι στόχοι και να προσδιοριστούν οι τρόποι μέτρησής τους. Να εκτιμηθούν συνδυαστικά, οι δυνάμεις και οι αδυναμίες του οργανισμού, οι ενδεχόμενες ευκαιρίες αλλά και οι απειλές του περιβάλλοντος. Να προσδιοριστεί η κατάλληλη στρατηγική για την επιτυχή εκμετάλλευση των ευκαιριών και αποφυγή των απειλών μέσω της αξιοποίησης των δυνάμεων και υπέρβασης των αδυναμιών. Επιπλέον, όλες οι ενέργειες που γίνονται κατά την παρακολούθηση της πορείας μιας δημόσιας πολιτικής, δηλαδή πάλι η συλλογή στοιχείων, η επεξεργασία τους με βάση δείκτες, η αξιολόγησή τους, η εισήγηση για λήψη μέτρων διόρθωσης κλπ. Πέραν των εσωτερικών ενεργειών που αναφέρθηκαν, συμπεριλαμβάνονται και οι ενέργειες που γίνονται για την ορθή καθοδήγηση των υφιστάμενων-εποπτευόμενων υπηρεσιών, οι ενέργειες αποκατάστασης της ορθής πορείας (έκδοση αποφάσεων διόρθωσης) και οι ενέργειες προβολής-γνωστοποίησης, ενώ συμπεριλαμβάνεται και ρυθμιστική δυνατότητα, τόσο κανονιστική όσο και ατομική (έκδοση διαταγμάτων και αποφάσεων).

- **Αρμοδιότητες υλοποίησης πολιτικών (επιχειρησιακές).** Επειδή η υλοποίηση, κατά τα προεκτεθέντα συνιστά υποταγμένη μεν αλλά πάντως αυτοτελή (αν και στενά συνδεδεμένη) διοικητική δραστηριότητα-λειτουργία, γι' αυτό περιλαμβάνει σχεδιασμό και επιλογή επιχειρησιακής στρατηγικής με χρήση σύγχρονων μεθόδων (όπως πχ η κάρτα ισορροπημένων επιδόσεων), συγκέντρωση-επεξεργασία και χρήση στοιχείων (πχ διάφορα μητρώα), αξιολογήσεις, προσδιορισμούς δεικτών μέτρησης, ρυθμιστική δυνατότητα τόσο κανονιστική όσο και ατομική, εκπόνηση και δρομολόγηση επιχειρησιακών σχεδίων και προγραμμάτων δράσης αλλά και μεγάλη γκάμα μηχανισμών για πραγματοποίηση υλικών ενεργειών, τυποποιημένων ή μη.

- **Αρμοδιότητες ελέγχου (ελεγκτικές).** Ο έλεγχος πρέπει να είναι ξεχωριστός καθότι συνιστά κάτι διαφορετικό από την αξιολόγηση που περιλαμβάνεται στις σχεδιαστικές και σύμφωνα με παλαιά επισήμανση, *“ο διοικητικός έλεγχος και η αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών πρέπει να είναι*

διαχωρισμένοι, αν πρόκειται να αποφευχθεί ο κίνδυνος να αλλοιωθούν αμοιβαίως” (Chevallier 1993:574). Επιπλέον, ιδιαίτερα σε χώρες με υψηλό δείκτη διαφθοράς (Νικολοπούλου 1998, Λαμπροπούλου 2011), οι ελεγκτικοί μηχανισμοί και οι αντίστοιχες διαδικασίες έρχονται στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος (ΓΕΔΔ 2012), αναπτύσσονται περισσότερο και αποκτούν ειδικό βάρος<sup>796</sup>.

Στις κύριες ή βασικές αρμοδιότητες, σε εκείνες δηλαδή που ανατίθενται στα ανώτατα κλιμάκια της ιεραρχίας, πρέπει να προσδιορίζεται αφενός το πεδίο κρατικής δράσης και αφετέρου η διοικητική εξουσία-λειτουργία. Στη δεύτερη πρέπει να συμπεριλαμβάνεται η νομική συμπεριφορά. Δηλαδή οι βασικές νομικές ενέργειες που μπορούν να πραγματοποιηθούν και αυτές είναι,

- η έκδοση κανονιστικών πράξεων (γενική ρύθμιση)
- η έκδοση ατομικών πράξεων (ατομική ρύθμιση ή εξατομίκευση)
- η σύναψη συμφωνιών-συμβάσεων (συμβατική ή συναλλακτική ικανότητα)
- η απ’ ευθείας παροχή αγαθών και υπηρεσιών (παροχική ικανότητα)
- η εξασφάλιση της παροχής από άλλους αγαθών και υπηρεσιών (εγγυητική ικανότητα)

Στις επιμέρους αρμοδιότητες, οι οποίες ακολουθούν ως λογική εξειδίκευση των πρώτων, των κύριων ή βασικών, συμπεριλαμβάνεται αφενός το πεδίο κρατικής δράσης και αφετέρου η διοικητική εξουσία-λειτουργία. Στη δεύτερη πρέπει να συμπεριλαμβάνεται κατά κύριο λόγο κάποιος τρόπος εσωτερικής, οργανωτικής λειτουργίας της Διοίκησης (1) συμπεριλαμβάνοντας βέβαια και την προεργασία είτε νομοθέτησης είτε κανονιστικής ρύθμισης (2). Παρότι μπορούν να γίνουν ομαδοποιήσεις και τυποποιήσεις που ασφαλώς θα είναι πολύ χρήσιμες, δεν πρέπει να αποκλειστούν διαφοροποιήσεις που ενδεχομένως να δικαιολογούνται από τις διαφορετικές συνθήκες των δημοσίων οργανώσεων. Σε μια πρώτη καταγραφή, αξιοποιώντας σύμφωνα με την πρόταση το πλαίσιο της δημόσιας πολιτικής, μπορούμε να έχουμε τις εξής:

- Συγκέντρωση στοιχείων
- Επεξεργασία δεδομένων-πληροφοριών
- Δόμηση-διατύπωση προβλήματος προς επίλυση
- Εισήγηση-προτάσεις εναλλακτικών λύσεων
- Κατάρτιση σχεδίου υλοποίησης
- Προγραμματισμός
- Οργάνωση (επιλογή καταλληλότερης οργανικής δομής, υφιστάμενης μονάδας ή σύσταση ΟΔΕ και ανάθεση συγκεκριμένου έργου, ορισμός ροής εργασίας)
- Διεύθυνση, (προσδιορισμός του κατάλληλου προσωπικού και τρόπος εξεύρεσής του)

---

<sup>796</sup> Σε παρόμοια τυπολογία είχαν καταλήξει και άλλοι συγγραφείς, σχετικά σε Ν.Μιχαλόπουλος 1994:171-172, όπου γίνεται λόγος για στρατηγικές-διοικητικές-επιχειρησιακές αποφάσεις και για στρατηγικό-συντονιστικό και επιχειρησιακό υποσύστημα...

- Τοποθέτηση του προσωπικού σε θέσεις και ανάθεση ρόλων
- Έλεγχος πολιτικής (προσδιορισμός μηχανισμών αξιολόγησης της πορείας υλοποίησης)
- Έλεγχος τήρησης κανόνων και συμφωνημένων όρων και επιβολή κυρώσεων.

Σίγουρα όμως, θεωρώντας τις σημερινές οργανώσεις κατά βάση ως συστήματα επεξεργασίας και διακίνησης πληροφοριών (Μόργκαν 2000, Drucker 2000β, Νονάκα-Τακεούτσι 2003, Μουστάκης 2012), μπορούμε να προσθέσουμε και ορισμένες άλλες που είναι βέβαιο ότι αποτελούν σταθερές εργασίες της διοικητικής μηχανής. Τέτοιες είναι οι εξής: Η σύσταση και διατήρηση βάσεων δεδομένων (πχ μητρώων), η μέριμνα για επικαιροποίηση διοικητικών πληροφοριών, η ανάλυση στοιχείων-επεξεργασία πληροφοριών, η σύγκριση στοιχείων με βάση τα τηρούμενα δεδομένα, η σύνταξη εκθέσεων-προτάσεων, η έκφραση γνώμης, η εισήγηση για λήψη μέτρων, η εισήγηση για έκδοση αποφάσεων, η εξέταση αναφορών πολιτών και έκφραση γνώμης επ' αυτών, η διενέργεια ελέγχων, η έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων, η λήψη (διάφορων) μέτρων κ.οκ.

Επεξεργαζόμενοι περαιτέρω τις παραπάνω εργασίες, μπορούμε να τις διακρίνουμε-τυποποιήσουμε σε τέσσερις κύριες, μείζονες κατηγορίες στις οποίες αντιστοιχούν σειρά ολόκληρη συγκεκριμένων δραστηριοτήτων:

-Σε **διοικητικής διαδικασίας** (σχεδιασμός, προγραμματισμός, εισήγηση, γνώμη, επεξεργασία, τεκμηρίωση, έρευνα, κατάρτιση, αξιολόγηση, εκπόνηση κλπ)

-σε **νομικής φύσεως** (εκτελεστές πράξεις κάθε τύπου, απαιτούμενες γνωμοδοτήσεις)

-σε **εξειδικευμένης-τεχνικής φύσεως** (σύνταξη αρχιτεκτονικών-πολεοδομικών σχεδίων από μηχανικούς, μελέτη ανάπλασης δάσους από δασολόγους, εξέταση γονιμότητας γης από γεωπόνους, παροχή οδηγιών πλοήγησης από λιμενικούς, θεραπευτική αγωγή από γιατρούς-νοσηλεύτες, διδασκαλία μαθήματος από εκπαιδευτικούς κλπ)

-σε **υλικές ενέργειες** (έλεγχος οχημάτων, αποκομιδή απορριμάτων, αποθήκευση, αστυνόμευση, φυσικές μετρήσεις κλπ) είτε τυποποιημένες είτε όχι.

Από αυτές, οι διοικητικής φύσεως μπορούν περαιτέρω, να διακριθούν σε Α) διοικητικής φύσεως στενής-συγκεκριμένης διαδικασίας (εξωστρεφούς) και σε Β) διοικητικής φύσεως γενικής διαδικασίας (εσωστρεφούς).

Για την διεξαγωγή εκείνων που ανήκουν στη κατηγορία Α απαιτείται νομοθετημένη διαδικασία (πχ κατάρτιση Μητρώων Αρρένων ή έκδοση απόφασης επί διοικητικής προσφυγής) είτε στη βάση κάποιου γενικού νόμου (πχ Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας) είτε ειδικών νόμων για επιμέρους διαδικασίες (αίτηση ενδιαφερόμενου για κάποια αδειοδότηση, επεξεργασία, εξέταση, τήρηση αρχείων, απάντηση, ένσταση, έκδοση πράξης κλπ). Κάτι ανάλογο δεν υφίσταται για τη Β κατηγορία, γιατί πολλές τέτοιες δραστηριότητες (στον βαθμό που αναπτύσσονται...), είτε

θεωρούνται αυτονόητες λόγω της γραφειοκρατικής οργάνωσης της Διοίκησης είτε προβλέπονται σε κανονιστικά κείμενα (πχ σε οργανισμούς κρατικών φορέων).

Για το σύνολο των διοικητικών εργασιών της Β κατηγορίας, μπορεί κάλλιστα να ψηφιστεί **νόμος, οργανικός**, όπου θα ορίζεται αναλυτικά το τυποποιημένο πλαίσιο εσωτερικής εργασίας για όλες τις υπηρεσίες και θα συμπεριλαμβάνει όλες τις ενέργειες που συνιστούν την άσκηση διοίκησης (“διοικητικού τύπου”, δηλαδή σχεδιασμό, προγραμματισμό, οργάνωση και ενδεχόμενη αναδιοργάνωση δομών και διαδικασιών, διεύθυνση προσώπων και διαχείριση μέσων, συντονισμό, έλεγχο και όλες τις επιμέρους εκφάνσεις τους). Επ’ αυτού απαιτείται σημαντική εργασία ανάλυσης ώστε να καταγραφούν διεξοδικά όλες οι απαιτούμενες ενέργειες στις οποίες αναλύονται οι βασικές λειτουργίες<sup>797</sup>, να καθορίζεται ο τρόπος επιλογής στόχων κατά οργανική μονάδα και συνάμα ο τρόπος προσδιορισμού κατάλληλων δεικτών, ώστε αυτές να αξιολογούνται<sup>798</sup>. Επιπλέον, ευκαίω θα ήταν, να καθορίζεται η υποχρέωση των υπηρεσιών για τακτική αυτοαξιολόγηση με χρήση του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης (ΚΠΑ). Ακόμη, θα μπορούσαν να προσδιοριστούν και κάποιες, πρώτες, προδιαγραφές ποιότητας. Σε ένα τέτοιο νόμο, θα μπορούσαν να δίνονται εξουσιοδοτήσεις για σύνταξη διαταγμάτων με τους τρόπους και όρους<sup>799</sup> επικοινωνίας των φορέων της Διοίκησης μεταξύ τους, κάτι ιδιαίτερα σημαντικό σήμερα με την πρόοδο των ΤΠΕ (διευρυμένη χρήση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, αναμενόμενη χρήση ψηφιακής υπογραφής κλπ), καθώς και κανονισμών δεοντολογίας των επαγγελματιών της δημόσιας υπηρεσίας (ΔΕΕ 2004).

Ενας τέτοιος, “οργανικός” νόμος, σύμφωνα με τον οποίο θα λειτουργούν εφαρμόζοντας αρχές και αξιοποιώντας εργαλεία της Διοικητικής Επιστήμης, όλες οι δημόσιες υπηρεσίες, είναι σήμερα εντελώς απαραίτητος. Στον νόμο αυτόν, **θα καθορίζονται οι όροι διεξαγωγής ολόκληρης της εσωτερικής λειτουργίας της Διοίκησης** (εξέταση υποθέσεων και καταστάσεων, τήρηση αρχείων, εισηγήσεις και σχέδια, στοχοθεσία και μετρήσεις, καταγραφή δεδομένων, προτάσεις, επεξεργασία, γνώμες, επιμέλεια θεμάτων κλπ), το *internum* κατά τη νομολογία (Ναυπλιώτης 1974:21-23). Θα γίνεται δηλαδή κάτι αντίστοιχο με το διάταγμα της Αντιβασιλείας, το «*αφορών την υπηρεσίαν εις τας Γραμματείας της Επικρατείας*». Σημειώνουμε πως σε αυτό (Μέρος Α΄ Κεφ. ΙΙ.2), καθοριζόταν αφενός ο συστηματικός τρόπος λειτουργίας της υπηρεσίας (εσωτερική διακίνηση των εγγράφων, πρωτόκολλο, εισηγήσεις, υπογραφές, καταχωρήσεις, διεκπεραίωση κλπ)

---

797 Σημειώνουμε ιδιαιτέρως την λειτουργία του σχεδιασμού που απουσιάζει σήμερα από την ελληνική διοικητική πραγματικότητα, καθότι, “ο σχεδιασμός δημιουργεί εφικτά μετρήσιμα εργασιακά καθήκοντα” σε Νάντλερ-Τούσμαν 2005: 41

798 Σε αυτό το θέμα θα αντικαταστήσει τον (μη εφαρμοζόμενο ακόμα και σήμερα...) ν.3230/2004

799 Κάτι που η απουσία του είναι ιδιαίτερα χαρακτηριστική σήμερα που ο χρόνος απάντησης ενός δημόσιου φορέα σε ερώτημα άλλου δεν είναι προσδιορισμένος (δεν ισχύει μεταξύ των υπηρεσιών η προθεσμία του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας..) με αποτέλεσμα τρομερές καθυστερήσεις και βέβαια, υποβάθμιση της ποιότητας του διοικητικού έργου... Ας μην μιλήσουμε για τον χρόνο μεταφοράς ενός φακέλου από ένα υπουργείο σε άλλο σε απόσταση λίγων στάσεων με το λεωφορείο... (ΓΕΔΔ ετήσιες εκθέσεις 2010 και 2011)

αλλά δίνονταν αφετέρου και μια σειρά οδηγιών για το πως πρέπει να πραγματοποιείται η διοικητική λειτουργία, μερικές των οποίων εκπλήσσουν ακόμα και σήμερα<sup>800</sup>.

Με έναν τέτοιο νόμο, είναι προφανής η οικονομία κλίμακας που θα επιτευχθεί, καθόσον θα τυποποιηθούν σε μεγάλο βαθμό παρόμοιες δραστηριότητες (που ανήκουν στην πλειοψηφία τους στις υποστηρικτικές) και επιπλέον, κατ' αυτόν τον τρόπο αφενός θα παγιωποιηθούν<sup>801</sup> και αφετέρου θα μπορούν ευκολότερα και να μετρηθούν και να ελέγχονται. Ακόμη κάτι πολύ σπουδαιότερο, οι υπηρεσίες θα μάθουν να μιλούν την ίδια γλώσσα και κατά συνέπεια να συνεργάζονται (κάτι ζητούμενο σήμερα..) και να συντονίζονται ευκολότερα. Ειδικά για τον οριζόντιο συντονισμό, που σήμερα βρίσκεται σε κατάσταση ανυπαρξίας, αναμένεται η κατακόρυφη βελτίωσή του καθότι θα διευκρινιστούν οι όροι υπό τους οποίους θα πραγματοποιείται η διακίνηση της διοικητικής πληροφορίας μεταξύ των ενδιαφερόμενων υπηρεσιών, κάτι που σήμερα γίνεται άτυπα και μόνο μεταξύ γνωστών ή μεταξύ ομάδων υπαλλήλων με ιδιαίτερους δεσμούς (πχ κοινής προέλευσης, όπως των αποφοίτων ΕΣΔΔ). Εν τέλει, όπως πολύ εύστοχα έχει επισημανθεί, *“αν η οργάνωση μειώνει την αβεβαιότητα τότε όσο πιο σαφή είναι τα διάφορα έργα-καθήκοντα των μελών της οργάνωσης, τόσο πιο μεγάλη θα είναι η επιτυχία αυτής στη μείωση της περιβαλλοντικής αβεβαιότητας. Επιπλέον, δεν είναι δυνατόν να προσπαθεί να μειώσει την αβεβαιότητα ενώ παρουσιάζει ασάφειες, άρα εν δυνάμει αβεβαιότητες στην διάρθρωση και λειτουργία της”* (Μιχαλόπουλος 2003). Εδώ μπορούμε να προσθέσουμε το σημαντικό πλεονέκτημα που θα διαθέτει ο σχεδιαστής δημόσιων πολιτικών, λόγω της εφαρμογής του προτεινόμενου νόμου. Ανάλογα με την πιστή εφαρμογή ή μη του νόμου, η οποία μπορεί εύκολα να προκύπτει από την αυτοαξιολόγηση που θα διεξάγουν οι υπηρεσίες, θα μπορεί να εκτιμά τη διοικητική ικανότητα συγκεκριμένων φορέων και να αποφασίζει έτσι, *“μετά λόγου γνώσεως”*, αν θα τους αναθέσει ή όχι κάποιο ρόλο (Τσούκας 2004:182) στη σχεδιαζόμενη πολιτική... Και αυτό, είναι το σπουδαιότερο όλων, καθότι αφενός θα αποφεύγονται άσκοπες μεταβιβάσεις αρμοδιοτήτων (άρα και σπατάλη διοικητικών πόρων) και αφετέρου θα αναβαθμίσει την πολιτική συζήτηση, η οποία πλέον θα γίνεται με ορθολογικά-ρεαλιστικά επιχειρήματα και όχι με εξωραϊσμούς και δεοντολογικές επικλήσεις (Χρυσανθάκης 2000α:33-35, ΕΕΠΕ 1997).

#### VIII.4 Δημόσιες πολιτικές στην Ελλάδα

Αφού διευκρινίσαμε τους τρόπους που δρα η Διοίκηση, το δεύτερο σκέλος δηλαδή μιας

---

800 Σημειώνουμε χαρακτηριστικά την αναγκαία μέριμνα των γραμματέων για *«την διατήρησιν της εις αυτάς αναγκαίας τάξεως»* και προπάντων την μέριμνα για *«..την ταχείαν προόδουσιν των εις αυτό αναφερομένων εργασιών»*. Ομοίως, η ευθύνη των υπαλλήλων για την ακρίβεια της εργασίας τους, η ευθύνη τους στο να φυλάττουν *“αυστηροτάτην μυστικότητα περί των ...αναφερομένων υποθέσεων» και προπάντων η σημασία της αποτελεσματικότητας και όχι των πληθωρικών λόγων ή ποσοτήτων εγγράφων”*

801 Η ομοιομορφία στις εκροές είναι βασικό χαρακτηριστικό των γραφειοκρατικών οργανώσεων. Στην ελληνική περίπτωση ωστόσο, αυτή παραμένει ακόμα ζητούμενο για πληθώρα πράξεων, καλλιεργώντας βεβαίως την αβεβαιότητα (και όχι την βεβαιότητα για την οποία συστήνονται οι οργανώσεις)...

αρμοδιότητας (πεδίο+τρόπος δράσης) και πριν επιχειρήσουμε την προσπάθεια κατανομής των αρμοδιοτήτων στα διάφορα κρατικά όργανα, ας εξετάσουμε και τα πεδία κρατικού ενδιαφέροντος και ανάπτυξης σχετικής δραστηριότητας. Στο ίδιο το Σύνταγμα, προσδιορίζονται με σαφήνεια πολλοί τέτοιοι τομείς που απαιτούν τη διαμόρφωση και υλοποίηση αντίστοιχων πολιτικών, ώστε να επιτυγχάνονται οι τιθέμενοι σκοποί. Μια πρώτη, όχι εξαντλητική καταγραφή αναδεικνύει τους εξής: Ειρήνη, δικαιοσύνη, φιλία λαών (άρθρο 1 παρ.2). Απόκτηση ελληνικής ιθαγένειας (4 παρ.3). Εθνική άμυνα (4 παρ.6, 45). Πληροφόρηση 5Α. Αντιμετώπιση παραβατικής-εγκληματικής συμπεριφοράς (6, 7). Προστασία δημόσιας τάξης (7, 9). Ανάπτυξη θρησκευμάτων (13). Εξασφάλιση ανταγωνισμού σε μ.μ.ε. (14). Εξασφάλιση ποιότητας σε εκπομπές μ.μ.ε. (15). Καλλιέργεια τεχνών (16). Ανάπτυξη επιστημών (16). Ακαδημαϊκή έρευνα (16). Ακαδημαϊκή διδασκαλία (16). Αθλητισμός (16 παρ.9). Παιδεία-εκπαίδευση (16 παρ.2). Επαγγελματική εκπαίδευση (16 παρ.7). Εκμετάλλευση μεταλλείων, ορυχείων, θησαυρών (18). Εκμετάλλευση γεωργικής γης (18). Αποκατάσταση ακτημόνων (18). Εξασφάλιση απορρήτου ανταποκρίσεων (19). Κοινωνική πρόνοια (21 παρ.2). Προστασία οικογένειας, γάμου, μητρότητας και παιδικής ηλικίας (21 παρ.1). Εξασφάλιση κατοικίας (21 παρ.4). Προστασία υγείας (21 παρ.3). Προστασία της νεότητας (21 παρ.3). Προστασία των ατόμων με αναπηρία (21 παρ.3 και 6). Προστασία των απόρων (21 παρ.3). Δημογραφική ανάπτυξη πληθυσμού (21 παρ.5). Εργασία (22). Ασφάλιση (22). Συνδικαλισμός, δικαιώματα εργαζομένων (23). Προστασία φυσικού περιβάλλοντος (24). Προστασία πολιτιστικού περιβάλλοντος (24). Προστασία δασών με σύνταξη χαρτών (24 παρ.1). Χωροταξία (24 παρ.2). Σύνταξη Εθνικού Κτηματολογίου (24 παρ.5). Πολεοδόμηση (24). Προστασία μνημείων (24 παρ.6). Προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων και κράτους δικαίου (25). Λειτουργία πολιτικών κομμάτων (29). Ενοπλες Δυνάμεις (45). Ελεύθερες εκλογές (52). Νομοθέτηση (76). Δημοσιονομικά (78). Οικονομικά-δημόσια έσοδα (79). Νομισματικά (80). Δικαστήρια-Δικαιοσύνη (87). Αποκέντρωση (101). Οργάνωση και λειτουργία Τοπικής Αυτοδιοίκησης (102). Οικονομική-περιφερειακή ανάπτυξη (106). Ανάπτυξη πηγών εθνικού πλούτου (106). Απόδημος Ελληνισμός (108). Προστασία Δημοκρατικού πολιτεύματος (110, 120 παρ.2).

Αν στις παραπάνω (65) συνταγματικά προβλεπόμενες προστεθούν και εκείνες που προσδιορίζονται από τυπικό νόμο και επιπλέον, οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στην οικονομία, στο εμπόριο, στη γεωργία, στις μεταφορές, κλπ), γίνεται φανερό πως η κρατική Διοίκηση στο σύνολό της έχει ευρύτατο έργο να επιτελέσει και συνακόλουθα, ευρύτατο πεδίο να δραστηριοποιηθούν τα ποικίλα όργανα-φορείς της. Γνωρίζοντας τόσο τα πεδία όσο και τους τρόπους δράσης, μπορούμε πλέον να προχωρήσουμε στην προσπάθεια καταμερισμού των αρμοδιοτήτων στους διάφορους κρατικούς φορείς.

### VIII.5 Δημόσιες πολιτικές και (ανα)κατανομή αρμοδιοτήτων

Σύμφωνα με μία άποψη, “το παρόν καθεστώς της, ηθελημένης ή μη σύγχυσης και ασάφειας ευθυνών και αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διοίκησης, αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης πρέπει να αρθεί και να περιοριστεί. Ετσι, το κράτος πρέπει να αναλάβει την πρωτοβουλία για τη συγκεκριμένη και εξαντλητική καταγραφή των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ... Στη συνέχεια, η καταγραφή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων βαθμίδων και επιπέδων της αυτοδιοίκησης πρέπει να καταστεί απολύτως σαφής και δεδομένη, ώστε η κάθε υπηρεσία, αλλά και ο πολίτης, να γνωρίζει ποιός έχει την ευθύνη, έως που φθάνει αυτή, και ποιός κάνει τι, πότε και πως” (Μακρυδημήτρης 1999:240). Αυτό ακριβώς επιχειρούμε να πετύχουμε σε αυτό το Κεφάλαιο, επεκτείνοντας την καταγραφή σε όλους τους φορείς της κρατικής Διοίκησης (ΚΔ, ΠΔ, ΤΑ).

Από τα χρόνια της ρωμαϊκής αυτοκρατορίας ήταν γνωστό ότι απαιτείτο σαφής διάκριση των εξουσιών κάθε άρχοντα, ώστε αυτός να ασκεί τα συγκεκριμένα καθήκοντά του προς όφελος της αποτελεσματικότητας της κρατικής μηχανής (Χ.Χαλανούλη 2005:715). Σήμερα, στο σύγχρονο ελληνικό Κράτος που ταλανίζεται χρόνια από το σχετικό πρόβλημα, επιχειρούμε αυτήν τη διάκριση-κατανομή αξιοποιώντας τη σειρά κριτηρίων που αναδείχθηκαν από τα προηγούμενα κεφάλαια. Ως πρώτο και επικρατέστερο, δεν μπορεί παρά να είναι **ο συνταγματικός καθορισμός** και τα ακραία όρια που θέτει το Σύνταγμα με τις επιταγές του (άρθρων 101-102), που ορίζει ένα πλαίσιο οργάνων και (ελαχίστων) αρμοδιοτήτων εντός του οποίου, επιβάλλεται να γίνουν οι όποιες διευθετήσεις. Αμέσως μετά, διαθέτοντας και (έμμεση) συνταγματική κατοχύρωση, έχουμε την **αρχή της αποτελεσματικότητας** που οφείλουν να διασφαλίζουν οι δημόσιες οργανώσεις. Επιπλέον όμως, προκειμένου να μεγιστοποιείται η λειτουργία της αρχής της αποτελεσματικότητας, τόσο για το Κράτος συνολικά όσο και για τους επιμέρους φορείς του, οφείλουμε να αξιοποιήσουμε τη **συστημική λογική**<sup>802</sup> που εκλαμβάνει το σύνολο ως σύστημα (μεγασύστημα) αποτελούμενο από τα συστατικά του ενεργά υποσυστήματα που όλα διασυνδέονται και αλληλεπιδρούν τόσο μεταξύ τους όσο και με το ειδικό (τοπική κοινωνία-οικονομία) ή ευρύτερο περιβάλλον τους (εθνική κοινωνία-οικονομία, άλλα κράτη, παγκόσμιος χώρος). Η συνεπής υιοθέτηση της αρχής της αποτελεσματικότητας σε συνδυασμό με τη συστημική λογική, ως κριτηρίου σημαίνει πρακτικά ότι κάθε δημόσια αρχή (ΚΔ, ΠΔ και ΤΑ α' και β' βαθμού), πρέπει να έχει την ικανότητα να λειτουργεί ως αυτοτελής κρίκος μιας ενιαίας αλυσίδας. Να μπορεί δηλαδή να επιτυγχάνει δύο λειτουργίες, αφενός **να υλοποιεί μέσω των οργάνων της το έργο που της ανατίθεται** (άρα να μπορεί να φέρει σε πέρας επιχειρησιακές αρμοδιότητες) και αφετέρου **να μπορεί μόνη της να αναλαμβάνει πρωτοβουλίες, να διαμορφώνει και να υλοποιεί προγράμματα-μέτρα-ενέργειες** (άρα θα διαθέτει αρμοδιότητες

---

802 Βλ. περίπτωση συνεπούς χρήσης συστημικής λογικής στην κατανομή των κρατικών αρμοδιοτήτων, ΣτΕ 263/1997

σχεδιασμού και υποστήριξης). Κάθε ξεχωριστός κρατικός φορέας δηλαδή, **να μπορεί να λειτουργεί ως ολοκληρωμένος μηχανισμός**, με άλλα λόγια ως μηχανισμός που μπορεί να σχεδιάζει (να διαμορφώνει και να παρακολουθεί πολιτικές), να οργανώνει (να συντάσσει-συγκροτεί τις απαιτούμενες δομές), να διευθύνει (να συντονίζει τις λειτουργίες των διαφορετικών οργάνων και κατευθύνει-παρακινεί τα άτομα) και να ελέγχει (να αξιολογεί και να διορθώνει). Όπως πολύ εύστοχα έχει επισημάνει σύγχρονος συγγραφέας, *“η ολογραφία υποδεικνύει ότι είναι δυνατόν να δημιουργήσουμε διαδικασίες κατά τις οποίες το όλον μπορεί να καταγραφεί σε όλα τα μέρη του, έτσι ώστε το καθένα μέρος να αντιπροσωπεύει το όλον...”* (Μόργκαν 2000:105).

Με βάση λοιπόν την αρχή της αποτελεσματικότητας (υπό τη συστημική της εκδοχή) και την έννοια-εργαλείο η οποία την εκφράζει και την επιδιώκει, δηλαδή την έννοια της δημόσιας πολιτικής μπορούμε να συνθέσουμε το πολύπλοκο κριτήριό μας, που είναι η αποτελεσματικότητα υλοποίησης δημόσιων πολιτικών, με συμπληρωματικά μεθοδολογικά εργαλεία τις έννοιες της αποστολής και της αρμοδιότητας, όπως τις έχουμε διευκρινίσει. Με αυτό το σύνθετο κριτήριο-εργαλείο προχωράμε πλέον στην επιχείρηση κατανομής, για να διαπιστώσουμε αμέσως πως η, σύμφωνα με την συστημική λογική, διαίρεση του συνολικού κρατικού μηχανισμού (μεγασυστήματος) σε επιμέρους οργανώσεις (συστήματα και υποσυστήματα) με διακριτή φυσιογνωμία κάθε μίας (ΚΔ, ΠΔ, ΤΑ α' και β' βαθμού) επιβάλλει ως πρόσθετο κριτήριο διάκρισης, το σύμπλεγμα των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών κάθε φορέα (συστήματος ή υποσυστήματος), σύμφωνα με τον ξεχωριστό προορισμό του. Η συστημική λογική (που είναι, τι κάνει, πως είναι, που πάει το σύστημα; Δεκλερής 1989:43-48) φαίνεται πως είναι εδώ καθοριστική. Ο **ξεχωριστός προορισμός κάθε οργάνου** (υπουργείου, αποκεντρωμένης διοίκησης, περιφέρειας, δήμου), σύμφωνα με την ένταξή του σε μια από τις ευρύτερες κατηγορίες (ΚΔ, ΠΔ, ΤΑ), η σκοπιμότητα και η αναγκαιότητα της λειτουργίας του εντός του συνολικού κρατικού μηχανισμού, πρέπει να προκύπτουν από την ιδιαιτερότητα του έργου που του αντιστοιχεί αλλά και μέσα από την επιτέλεση του συγκεκριμένου έργου να αναδεικνύεται η ιδιαίτερη φυσιογνωμία του οργάνου. Υιοθετώντας τα διεθνή πρότυπα (ΟΗΕ και Ευρ. Ένωσης) που θεωρούν ότι *“οι οργανώσεις συνιστούν δυναμικά πεδία σκόπιμης δράσης στον πυρήνα της οποίας εντοπίζονται ορισμένοι σχετικά σταθεροί προσανατολισμοί και αξίες (core functions ή concerns) οι οποίοι προσδιορίζουν την ταυτότητα του συστήματος και αντανακλούν τις γενοτυπικές του λειτουργίες”* (Μακρυδημήτρης 1989:267), μπορούμε να δεχτούμε πως η ΚΔ έχει τον ρόλο του κεντρικού σχεδιαστή, οργανωτή και συντονιστή (Wallis-Dollery 2005:118-124). Η ΠΔ της υλοποίησης των σχεδίων της ΚΔ. Η ΤΑ β' βαθμού έχει καθαρά αναπτυξιακό ρόλο και αυτό σημαίνει ότι η αποστολή της επεκτείνεται σε οποιαδήποτε δραστηριότητα μπορεί να επηρεάσει την οικονομική-κοινωνική ανάπτυξη. Η ΤΑ α' βαθμού επωμίζεται τον ρόλο του διαχειριστή της καθημερινότητας των πολιτών. Κάθε βασικός κρατικός σχηματισμός έχει συνεπώς έναν κυρίαρχο



ρόλο εντός του συνολικού πολιτικοδιοικητικού συστήματος, αλλιώς δεν υπάρχει λόγος σύστασής του. Ο κυρίαρχος αυτός ρόλος προκύπτει καταρχήν από το Σύνταγμα.

Ο Καταστατικός Χάρτης λειτουργίας του Κράτους μας, παρέχει επιπλέον τα βασικά κριτήρια διαφορισμού του κρατικού έργου και κατανομής του στους ξεχωριστούς φορείς, τους οποίους και προσδιορίζει σε γενικές γραμμές. Σύμφωνα με αυτά, η ΚΔ έχει τη γενική κατεύθυνση, τον συντονισμό και τον έλεγχο<sup>803</sup> καθώς και κάποια ειδικά θέματα (προφανώς μείζονος σημασίας), ενώ οι ΠΔ, όποιες και εάν είναι αυτές, συγκεντρώνουν όλες τις άλλες αρμοδιότητες που συντείνουν στην επίτευξη του διοικητικού αποτελέσματος<sup>804</sup>. Μεταφράζοντας την ορολογία του Συντάγματος σε αντίστοιχους όρους Πολιτικής-Διοικητικής Επιστήμης (άρα δημόσιων πολιτικών), τα κεντρικά όργανα έχουν αρμοδιότητα σχεδιασμού και παρακολούθησης εφαρμογής πολιτικών (Koontz-O'Donnell 1984α:191επ.), ενώ στα περιφερειακά ανατίθεται το σύνολο των ενεργειών (πράξεις νομικές, πράξεις υλικές, λήψη αποφάσεων, σύνταξη μελετών, κατάστρωση προγραμμάτων και σχεδίων, υιοθέτηση στρατηγικών, συγκέντρωση πόρων και μέσων, επιμόρφωση προσωπικού, επιλογή και εγκατάσταση νέας τεχνολογίας κλπ) που υλοποιούν τις πολιτικές, εκείνες δηλαδή τις αρμοδιότητες που ονομάσαμε «επιχειρησιακές» (Koontz-O'Donnell 1984α:191 επ).

Στους δύο βαθμούς ΤΑ ανήκουν καταρχήν οι τοπικές υποθέσεις του επιπέδου τους<sup>805</sup> και δευτερευόντως οι γενικές υποθέσεις που τους αναθέτει το Κράτος<sup>806</sup>. Κύριο διακριτικό γνώρισμα των δύο βαθμών ΤΑ, όπως υποστηρίζεται διεθνώς (ΟΗΕ, Ε.Ε.), είναι ο έντονα αναπτυξιακός χαρακτήρας, που φαίνεται πως έχει ο δεύτερος βαθμός σε σχέση με τον κυρίαρχο διαχειριστικό χαρακτήρα θεμάτων, αναγκών και υποθέσεων της καθημερινής ζωής του πρώτου βαθμού. Με αποσαφηνισμένη την ιδιαίτερη φυσιογνωμία κάθε κατηγορίας κρατικών φορέων, καθίσταται πιο εύκολος ο προσδιορισμός των αποστολών που αναλαμβάνει καθεμία. Έτσι:

Η ΚΔ (τα υπουργεία και ορισμένα νπδδ), έχοντας την ευθύνη της συνολικής θεώρησης του Κράτους και της διαμόρφωσης πολιτικών που απευθύνονται στο σύνολο του πληθυσμού, επιπλέον έχοντας την ευθύνη και την εξουσία της ενιαίας εκπροσώπησης του Κράτους τόσο προς τα έξω όσο και προς τα μέσα, παρεμβαίνει στα πεδία εκείνα που αναπτύσσονται μόνο εθνικά, που έχουν να κάνουν δηλαδή με ενιαίο τρόπο εφαρμογής σε όλο το Κράτος και συνιστούν, τονίζουν και εκφράζουν

---

803 Σύνταγμα 101 παρ.3 «... Τα κεντρικά όργανα του Κράτους, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει».

804 Σύνταγμα 101 παρ.3. «Τα περιφερειακά όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους...».

805 Σύνταγμα 102 παρ. 1 «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επιμέρους βαθμούς...».

806 Σύνταγμα 102 παρ. 1 «... Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους».

αυτήν την ενιαία αντίληψη (Μακρυδημήτρης 2006:301). Παραδοσιακά τέτοια θεωρούνται τα εξής:

- Η εξωτερική πολιτική
- Η λειτουργία του πολιτεύματος
- Η εφαρμογή των νόμων
- Η διαμόρφωση εθνικών δημόσιων πολιτικών, οργάνωση κρατικής Διοίκησης
- Η νομισματική πολιτική (η οποία σήμερα έχει εκχωρηθεί στην ΕΚΤ λόγω της ΟΝΕ)
- Η απονομή ιθαγένειας-πολιτογράφησης
- Η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων
- Η καταπολέμηση του εγκλήματος
- Η κεντρική οργάνωση απονομής της Δικαιοσύνης
- Η ένοπλη δύναμη
- Ο εθνικός πολιτισμός

Για τα θέματα αυτά κατά συνέπεια, αποφασίζει πάντοτε η κεντρική εξουσία (βουλή, κυβέρνηση), ενώ ταυτόχρονα δεν δικαιούται ούτε να αποφασίσει κάτι κάποιος άλλος κρατικός φορέας ούτε βέβαια να αναλάβει κάποια πρωτοβουλία επ' αυτών. Μπορεί βέβαια, υπό όρους να εκχωρηθούν σε υπερεθνικούς οργανισμούς (Σύνταγμα 28), όπως πράγματι έχει γίνει με ορισμένα εξ αυτών. Επιπλέον, αναγνωρίζεται από τους θεωρητικούς ότι, *“η κεντρική διοίκηση διαδραματίζει ένα ρόλο καταλύτη, γενικού συντονιστή και ενορχηστρωτή, αλλά και ύπατου ρυθμιστή και ελεγκτή της καταλληλότητας και της λειτουργικής επάρκειας του δικτύου δημοσίων κοινωνικών, οικονομικών θεσμών και οργάνων... το κράτος και η κεντρική διοίκηση θα έπρεπε να διαδραματίζουν έναν πολύ πιο νευραλγικό ρόλο στην οργάνωση, τη διαχείριση και στον έλεγχο της παροχής δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών...”* (Μακρυδημήτρης 2006:283) ή με άλλους όρους ότι, *“οι φορείς της κεντρικής διοίκησης κατέχουν εποπτικό ρόλο ως προς την παροχή δημοσίων υπηρεσιών, που λαμβάνει χώρα στα χαμηλότερα επίπεδα της διοίκησης, την τοπική αυτοδιοίκηση και την περιφερειακή διοίκηση. Αντικείμενο της κεντρικής διοίκησης αποτελεί ο προσδιορισμός των στόχων των δημοσίων πολιτικών και η αξιολόγηση του βαθμού επίτευξής τους, προωθώντας με τον τρόπο αυτό την αποκέντρωση, τη συμμετοχή της κοινωνίας πολιτών, την αυτονομία και την καινοτομία στη δημόσια διοίκηση”* (Κοντιάδης 2009:242-244) ή, σύμφωνα με άλλη, συνοπτική αλλά και έντονα παραστατική διατύπωση, *“...χάραξη πορείας και έλεγχο ότι αυτή η πορεία ακολουθείται: “πλοήγηση “και όχι “κωπηλασία“- αυτός είναι κατά βάση ο ρόλος της κεντρικής διοίκησης”* (Μακρυδημήτρης 2006:282).

Κατά συνέπεια, συνδυάζοντας τα πεδία ανάπτυξης εθνικών δημόσιων πολιτικών με τους πολιτικο-διοικητικούς τρόπους παρέμβασης, καταλήγουμε στα εξής:

**Α) Η κεντρική Διοίκηση** έχει ως βασική της αρμοδιότητα-αποστολή:

- Τον σχεδιασμό<sup>807</sup> δημόσιας πολιτικής για την ασφάλεια του Κράτους
- Τον σχεδιασμό δημόσιων πολιτικών για τις εξωτερικές σχέσεις
- Τον σχεδιασμό δημόσιων πολιτικών για τη δημόσια τάξη
- Τον σχεδιασμό δημόσιων πολιτικών για τη δημογραφική ανάπτυξη
- Τον σχεδιασμό δημόσιων πολιτικών για την οικονομική ανάπτυξη
- Τον σχεδιασμό δημόσιων πολιτικών για την προστασία του περιβάλλοντος
- Τον σχεδιασμό δημόσιων πολιτικών για την απασχόληση
- Τον σχεδιασμό δημόσιων πολιτικών για την είσπραξη των φόρων
- Τον σχεδιασμό δημόσιων πολιτικών για αποδοτική διαχείριση των δαπανών
- Τον σχεδιασμό δημόσιων πολιτικών για την πολιτιστική ανάπτυξη.....
- Την παρακολούθηση υλοποίησης δημόσιων πολιτικών για την ασφάλεια του Κράτους
- Την παρακολούθηση υλοποίησης δημόσιων πολιτικών για τις εξωτερικές σχέσεις
- Την παρακολούθηση δημόσιων πολιτικών για τη δημογραφική ανάπτυξη
- Την παρακολούθηση υλοποίησης δημόσιων πολιτικών για τη δημόσια υγεία.....
- Τον έλεγχο της εφαρμογής εθνικών δημόσιων πολιτικών.....
- Την υλοποίηση δημόσιας πολιτικής επί του ειδικού θέματος μείζονος σπουδαιότητας.....

B) Η **περιφερειακή Διοίκηση** έχει ως βασική της αρμοδιότητα-αποστολή:

- Την υλοποίηση των εθνικών δημόσιων πολιτικών στην περιοχή της
- Την παρακολούθηση της υλοποίησης των εθνικών δημόσιων πολιτικών από τους ΟΤΑ της περιοχής της

● Τον έλεγχο της υλοποίησης των εθνικών δημόσιων πολιτικών από τους ΟΤΑ της περιοχής της

Γ) Η **ΤΑ Β' βαθμού**<sup>808</sup> έχοντας σαφώς αναπτυξιακό ρόλο, επωμίζεται το μέγιστο μέρος της εξειδίκευσης-υλοποίησης των δημόσιων πολιτικών. Κατά συνέπεια, αυτή έχει την εξής βασική αρμοδιότητα-αποστολή:

- Την εξειδίκευση σε τοπικό-περιφερειακό επίπεδο και την υλοποίηση εθνικών δημόσιων πολιτικών επί οποιουδήποτε πεδίου.
- Την ανάπτυξη ιδιαίτερων περιφερειακών, δημόσιων πολιτικών για την ανάπτυξη της οικονομίας, της προστασίας του περιβάλλοντος, την ενίσχυση της απασχόλησης..., γενικότερα επί οποιουδήποτε πεδίου, πλην εκείνων που συνιστούν τον σκληρό πυρήνα της κρατικής εξουσίας (και ανήκουν στην ΚΔ) όπως καταγράφηκαν παραπάνω.
- Την υλοποίηση ιδιαίτερων περιφερειακών, δημόσιων πολιτικών επί των ανωτέρω πεδίων
- Τον έλεγχο των ιδιαίτερων περιφερειακών, δημόσιων πολιτικών

807 ..Στην λέξη σχεδιασμός συμπεριλαμβάνεται βέβαια η διόρθωση και ο τυχόν ανασχεδιασμός και οι συνεχιζόμενες σχετικές διεργασίες

808 .. Περιφέρειες από 1-1-2011 σύμφωνα με τον ν.3852/2010

Ως σκληρός πυρήνας της δικής της αρμοδιότητας, κατ' ακολουθία της αντίστοιχης της τοπικής αυτοδιοίκησης α' βαθμού σε συνδυασμό με τον ιδιαίτερο (αναπτυξιακό) ρόλο της, πρέπει να θεωρηθούν (τουλάχιστον) και οι εξής:

- Η πολιτική εκπροσώπηση της περιφέρειας
- Η οικονομική ανάπτυξη της περιφέρειας
- Η καλλιέργεια της πολιτιστικής ταυτότητας της περιφέρειας

Σύμφωνα με την αρχή της αναπτύξεως εκ των κάτω “..αυτοί οι οποίοι επηρεάζονται από τα αποτελέσματα της αναπτύξεως, πρέπει να είναι σε θέση να καθορίζουν και τα αποτελέσματα αυτά”(Φαναριώτης 1999:303) αλλά “εξυπακούεται βέβαια ότι τα σχετικά προγράμματα θα εναρμονίζονται προς τα κεντρικά και ότι η βασική προσαρμογή των προγραμμάτων θα επιτυγχάνεται μέσω του συντονισμού και της άσκησης αποτελεσματικής εποπτείας” (Φαναριώτης 1999:304). Κατ' αυτόν τον τρόπο υλοποιείται και η άλλη βασική αρχή της αυτοδυνάμου αναπτύξεως, σύμφωνα με την οποία η τοπική ανάπτυξη πρέπει να πραγματοποιείται “κατά κύριο λόγο με χρηματοδότηση από τοπικούς πόρους” και “δια της υιοθέτησεως οικονομικών κινήτρων” (Φαναριώτης 1999:304), εξ ου και η δυνατότητα ανάπτυξης ιδιαίτερων περιφερειακών πολιτικών.

Δ) Η **ΤΑ α' βαθμού**<sup>809</sup> με ρόλο της την εστίαση στην καθημερινότητα του πολίτη έχει ως βασική αρμοδιότητα- αποστολή:

- Την εξειδίκευση και υλοποίηση των εθνικών δημόσιων πολιτικών στην περιοχή της.
- Τη διαμόρφωση τοπικών δημόσιων πολιτικών
- Την υλοποίηση τοπικών δημόσιων πολιτικών
- Τον έλεγχο τοπικών δημόσιων πολιτικών

Μετά από τη διευκρίνιση των αποστολών μπορούμε να κάνουμε ένα βήμα παραπέρα και να προχωρήσουμε σε προσπάθεια κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των κρατικών φορέων. Όπως ήδη έχουμε σημειώσει, η νομολογιακή αναγνώριση<sup>810</sup> της σχεδόν απεριόριστης (πλην των οριακών εξαιρέσεων) δυνατότητας του νόμου, να χαρακτηρίζει τη φύση μιας δραστηριότητας, μετατοπίζει το κέντρο βάρους της αναζήτησης κριτηρίου κατανομής από την (αμφισβητούμενη) φύση αυτής **στην εσωτερική, λειτουργική διαφοροποίηση των συνιστωσών (άρα και των στόχων), εντός της ασκούμενης δημόσιας πολιτικής**. Εδώ πλέον, **το κριτήριο της αποτελεσματικότητας των διοικητικών οργάνων** βρίσκει την πλήρη δικαίωσή του. Ο οποιοσδήποτε καταμερισμός είτε μεταξύ φορέων της κρατικής Διοίκησης και φορέων της ΤΑ είτε ανάμεσα στους δύο φορείς της ΤΑ, οφείλει να

809 .. Δήμοι από 1-1-2011 σύμφωνα με τον ν.3852/2010

810 Με τις αποφάσεις ΣτΕ 3442-3444/1998 που αναλύονται στο Κεφάλαιο IV.1β του Μέρους Β'

υπακούει στην επιδίωξή της, ενδεχομένως και στην επιδίωξή της με τη μικρότερη δαπάνη πόρων (αποδοτικότητα). Η γνωστή διαφοροποίηση σε αρμοδιότητες γενικές-τοπικές κρατάει εδώ τη σημασία της στον βαθμό που **οι διαφορετικές αρμοδιότητες** (μπορούν να) **ελέγχονται με διαφορετικό τρόπο**, δηλαδή πιο συνεχή, αυστηρό, τόσο διοικητικό (επίτευξη στόχων), νομικό (τήρηση νομιμότητας) όσο και οικονομικό (αποδοτικότητα), από τους φορείς της ΠΔ οι γενικές υποθέσεις, πιο ελαστικό οι τοπικές (μόνο από σκοπιάς νομιμότητας και ενδεχομένως απ' ευθείας από τα Δικαστήρια). Σημειώνουμε ότι, σε αντιστοίχιση με τις ασκούμενες αρμοδιότητες σε κρατικές και τοπικές, έχει προταθεί ανάλογη διάκριση και των προϋπολογισμών των ΟΤΑ, σε τακτικούς (Recurrent Budget) και σε επενδύσεων (Capital Investemnt Budget), με τις πρωτοβουλίες των ΟΤΑ να καταγράφονται στον δεύτερο (Φαναριώτης 1999:322).

Στο επίκεντρο πάντως του προβλήματος βρίσκεται πάντα η τομή μεταξύ των κρατικών περιφερειακών οργάνων με τον δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης. Η σύγχρονη τάση για περιορισμό των στενά κρατικών δομών και αποσυγκέντρωση εξουσίας και λειτουργιών (Ακαδημία Αθηνών 2000, Μακρυδημήτρης 2002, Σωτηρέλης 2002, ΔΕΕ 2003 και 2008, Κοντιάδης 2009, Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης 2010), μας οδηγεί προς την αποδοχή ενός διευρυμένου πεδίου λειτουργίας της δευτεροβάθμιας ΤΑ παρά οποιουδήποτε κρατικού σχήματος (αποκεντρωμένης υπηρεσίας ή υπηρεσίας της ενιαίας περιφέρειας ή της νομαρχίας παλαιότερα). Αφού ο νομοθέτης δεν κωλύεται από το Σύνταγμα, μπορεί να αναθέτει κατά το δοκούν κρατικές υποθέσεις σε αυτοδιοικούμενα όργανα είτε παραχωρώντας τες είτε χαρακτηρίζοντάς τες ως «τοπικές», μειώνοντας αντίστοιχα το διοικητικό πεδίο της κρατικής αποκεντρωμένης Διοίκησης. Η άκριτη ωστόσο εύνοια υπέρ σχημάτων αυτοδιοίκησης ανεξαρτήτως της αποτελεσματικότητας (ενδεχομένως και αποδοτικότητάς) της λειτουργίας τους, όπως φαίνεται πως έχει γίνει μέχρι σήμερα, πρέπει να θεωρείται βέβαιο, ότι θα συνοδευτεί από δυσάρεστα επακόλουθα<sup>811</sup> και αυτά, πέραν των επιφυλάξεων ορισμένων για ύπαρξη «ορίων», τα οποία δεν πρέπει να υπερβαίνουμε (στην κατεύθυνση της δημιουργίας αυτοδιοικούμενων φορέων, σχετικά ανεξάρτητων από τον κεντρικό κρατικό κορμό), καθότι *«κάθε κίνηση που μας απομακρύνει από τις ιεραρχικώς ελεγχόμενες δομές και μας μετακινεί προς περισσότερο ευέλικτα, αναδυόμενα μοτίβα, έχει σημαντικότερες συνέπειες για την κατανομή της εξουσίας και του ελέγχου εντός της οργάνωσης, καθώς η αύξηση της αυτονομίας που δίνεται σε αυτο-οργανούμενες μονάδες υπονομεύει την ικανότητα εκείνων που έχουν την απόλυτη εξουσία να συγκρατήσουν με σιβαρό χέρι τις καθημερινές δραστηριότητες και εξελίξεις»* (Μόργκαν 2000:152), ενώ ακόμα και ο Chevallier επισημαίνει ότι *“η .. διαχείριση των τοπικών υποθέσεων φέρνει στο προσκήνιο μηχανισμούς που σε μεγάλο βαθμό ξεφεύγουν από την κυριαρχία του κρατικού ορθολογισμού”* (1993:398). Παρότι όμως υπάρχει

---

811 Βλ. Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη για τους Ο.Τ.Α. Αθήνα Σεπτέμβριος 2000 αλλά και ετήσιες εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου, προπάντων αυτές από το 2008 και έπειτα, που ανέλαβε να διεξάγει και προληπτικό έλεγχο των δαπανών των ΟΤΑ.

φόβος μη τυχόν αναληφθούν πολιτικές αντίθετες με τις κρατικές-κυβερνητικές<sup>812</sup>, ωστόσο θεωρητικά τέτοιος κίνδυνος δεν υφίσταται καθότι “διαφορά αποστολής Κράτους και ΟΤΑ δεν υπάρχει διότι πρόκειται απλώς για “διαφορά” ποσοστού κατανομής άσκησης διοικητικών αρμοδιοτήτων” (Τάχος 1985:228) ή με άλλες λέξεις, “η πολιτική των ΟΤΑ για τις “τοπικές υποθέσεις” δεν μπορεί να είναι επάλληλη προς την κυβερνητική “πολιτική”. Μπορεί μόνο να είναι παράλληλη ή υπάλληλη προς αυτήν. Η κρατική Εξουσία παύει να είναι ενιαία και αδιαίρετη μόνο σε όση έκταση επιτρέπει ρητώς το Σύνταγμα.” (Τάχος 1985:223).

Μια άλλη όψη-διάσταση του γενικότερου προβλήματος εντοπίζεται στην κατανομή αρμοδιοτήτων ανάμεσα στους δύο βαθμούς ΤΑ και αυτό, μετά τις παραπάνω κατανομές, μπορεί να συμβεί μόνο όταν αναπτύσσουν αμφοτέρως κοινές πολιτικές (πχ πολιτική απασχόλησης ενός μεγάλου Δήμου όπως αυτός των Λαρισαίων και αντίστοιχη της Περιφέρειας Θεσσαλίας). Γενικά μιλώντας, η ΤΑ οποιουδήποτε βαθμού, ως (πολιτικός) εκπρόσωπος της (τοπικής) κοινωνίας των πολιτών, πρακτικά, μπορεί να αναλάβει υπ’ ευθύνη της οποιαδήποτε πολιτική θεωρεί ότι απαιτείται προκειμένου να ικανοποιηθεί τοπικό συμφέρον, καθότι ναι μεν οι ΟΤΑ αναλαμβάνουν έργα στο πλαίσιο των εθνικών δημόσιων πολιτικών, ωστόσο “η εποπτεία εξωτερικών κέντρων αποφάσεως δεν εξαλείφει την ύπαρξη στόχων για τις τοπικές εξουσίες” (Chevallier 1993:251). Και αυτήν όμως μπορούμε να την υπερβούμε με κριτήριο αφενός την **αρχή της αποτελεσματικότητας** (των δημόσιων φορέων) και ως συνέχεια αυτής και μόνο, την **αρχή της επικουρικότητας ή εγγύτητας** (Σωτηρέλης 2002:62-66). Περαιτέρω, με βάση τη λειτουργία της ΤΑ ως φορέα της κοινωνίας των πολιτών<sup>813</sup> μεν αλλά με το ιδιαίτον χαρακτηριστικό της κοινότητας δε, δηλαδή της μικρής κοινωνίας όπου οι κοινωνοί γνωρίζονται μεταξύ τους, μπορούμε να προσθέσουμε δύο επιμέρους κριτήρια: Αυτού της ενσωμάτωσης (του πολίτη στην κοινότητα) και αυτού της ολοκλήρωσης της ασκούμενης (τοπικής) πολιτικής.

Το **κριτήριο της ενσωμάτωσης** του πολίτη στην κοινότητα, σηματοδοτεί όλα εκείνα που οφείλει να δίνει η ΤΑ, ώστε να δημιουργούνται οι καθημερινές ρουτίνες που δίνουν στον πολίτη την αίσθηση της βεβαιότητας στον τόπο που διαβιώνει. Όπως αναγνωρίζεται κάπως υπερβολικά, “...ο Δήμος όσο και η Κοινότητα αποτελούν τις απαραίτητες κοινωνικοοικονομικές οντότητες, μέσα στις οποίες τα άτομα πρέπει να βρίσκουν την οικονομική και κοινωνική τους ολοκλήρωση” (Φαναριώτης 1999:269).

---

812 ..Η κυρίαρχη αρμοδιότητα της ΤΑ πάντως, η πολιτική εκπροσώπηση της κοινότητας, απ’ ότι έχει δείξει η εμπειρία δεν επιδέχεται ορίων όσο και να υψώνονται γύρω της θεσμικά τείχη... Κάτι τέτοιο γίνεται ιδιαίτερα ορατό σε περιόδους κρίσης, όπως κατεξοχήν είναι οι πολεμικές. Τόσο στην Ελλάδα όσο και σε άλλες κατακτημένες χώρες κατά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, υπήρξαν δήμαρχοι/κοινοτάρχες που καλωσόρισαν (πχ ο Δήμαρχος Πύργου Ηλείας) ή συνεργάστηκαν εγκαρδίως με τους κατακτητές... Ο ρόλος τους, ως υπευθύνων για την τοπική κοινωνία ήταν βέβαια αμφίσημος, γιατί οι κατακτητές σε αυτούς έβρισκαν τα πρώτα εξιλαστήρια θύματα (πχ ο Δήμαρχος Ηρακλείου Κρήτης Μηνάς Γεωργιάδης και αρκετοί άλλοι).

813 “ο Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι απόρροια ενός πληθυσμού, εγκατεστημένου σ’ ένα οριοθετημένο γεωγραφικό χώρο του οποίου εξασφαλίζει την αντιπροσώπευση, επιφορτίζεται με την προάσπιση και αναλαμβάνει τα συμφέροντα. Βασιζόμενος σε μια αναμφισβήτητη κοινωνιολογική πραγματικότητα και επωφελούμενος από μια ιδιαίτερη χωρική εγκατάσταση, διαθέτει ιδιαίτερη συνοχή και νομιμοποίηση έναντι του Κράτους” (Chevallier 1993:398)

Επιπλέον, “...όσο μεγαλύτερος είναι ο αριθμός και η σπουδαιότητα των αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στις μονάδες ΤΑ, τόσο μεγαλύτερες θα είναι οι απαιτήσεις σε σχέση με το πληθυσμιακό υπόβαθρο και την περιφέρεια των μονάδων αυτών” (Φαναριώτης 1999:286). Κατά συνέπεια, μια δραστηριότητα που τείνει να ενσωματώνει έναν πολίτη ή μια ομάδα στον δήμο ανήκει στην ΤΑ α' βαθμού, ενώ κάποια άλλη που τείνει να ενσωματώνει στην ευρύτερη περιοχή ορθότερο είναι να ανήκει στην ΤΑ β' βαθμού.

Το **κριτήριο της ολοκλήρωσης**<sup>814</sup> είναι πιο τεχνικό. Σημαίνει αφενός το πλαίσιο εντός του οποίου επιτυγχάνονται οι στόχοι της δημόσιας πολιτικής, μεγιστοποιούνται δηλαδή τα αποτελέσματά της και αφετέρου το όργανο που έχει τη δυνατότητα λήψης της τελικής απόφασης<sup>815</sup>, η οποία στη συνέχεια ελέγχεται μόνο από τη Δικαιοσύνη και όχι από κάποιο άλλο εποπτεύον όργανο. Κατά συνέπεια, μια δραστηριότητα που (λόγω κινητοποιούμενων διοικητικών πόρων) τείνει να ολοκληρώνεται εντός ενός δήμου ανήκει στην ΤΑ α' βαθμού, ενώ κάποια άλλη που τείνει να ολοκληρώνεται στην ευρύτερη περιοχή (λόγω μεγιστοποίησης του ενδιαφέροντος των πολιτών)<sup>816</sup> ορθότερο είναι να ανήκει στην ΤΑ β' βαθμού.

Σε κάθε περίπτωση, επειδή τόσο λόγω μεγέθους και συνακόλουθης διοικητικής ικανότητας όσο και λόγω της υφιστάμενης τάσης για ενίσχυσή τους (ευρωπαϊκή πολιτική υπέρ περιφερειών), οι ΟΤΑ β' βαθμού κερδίζουν έδαφος έναντι των ομολόγων τους του α' βαθμού, επαναλαμβάνουμε τα χαρακτηριστικά εκείνα που συνθέτουν τον σκληρό πυρήνα της ΤΑ α' βαθμού και η υπέρβαση των οποίων είναι συνταγματικά ανεπίτρεπτη. Η ΤΑ α' βαθμού λοιπόν, ιστορικά, εκπροσωπεί το συλλογικό σώμα, την κοινότητα<sup>817</sup>, που διαβιώνει σε ορισμένο χώρο και φροντίζει για την βασική αναπαραγωγή της υπό πολιτισμένες συνθήκες, την έκφρασή της (πολιτική εκπροσώπηση), την αντιμετώπιση οριακών καταστάσεων (κοινωνικών και φυσικών) και την αναπαραγωγή της (πολιτιστικής της) ταυτότητας. Ως τέτοια, έχει κατά βάση πέντε κατηγορίες αποκλειστικής δραστηριοποίησης:

- Την πολιτική διαμεσολάβηση. Διαμεσολαβεί δηλαδή μεταξύ κράτους και τοπικής κοινωνίας εκπροσωπώντας τη δεύτερη έναντι του πρώτου αλλά και το πρώτο στη δεύτερη.
- Την εξασφάλιση ελάχιστων όρων ανθρώπινης διαβίωσης και υλικής αναπαραγωγής της κοινότητας. Εκτελεί έργα υποδομής για εξασφάλιση βασικών αγαθών (ύδρευση, αποχέτευση,

---

814 Π.Λουκάκης: Παραδόσεις σε Μεταπτυχιακό Σεμινάριο Τομέα Διοικητικής Επιστήμης Τμήματος ΠΕΔΔ, 1994-1995, Ν.Κόνσολας 1997 και σε Αντ.Μακρυδημήτρης-Κ.Παπαδημητρίου 2006:58-76

815 Ν.Κόνσολας 1997:108-109 και 120, όπου σημειώνεται ότι οι χωρικές ενότητες “πρέπει να οριοθετούνται με κριτήριο την μεγιστοποίηση των αποτελεσμάτων από την εφαρμογή των στόχων των αναπτυξιακών προγραμμάτων και να αξιοποιούν την αλληλεπίδραση των πολιτικών συγκεντρώσεων και των ομοιογενών περιοχών..”

816 Π.χ ένα σημαντικό ίδρυμα, που συστάθηκε και λειτουργεί με δωρεά κάποιου ευεργέτη σε έναν μικρό δήμο αλλά εξυπηρετεί ανθρώπους από την ευρύτερη περιφέρεια και απαιτεί μεγαλύτερη κινητοποίηση πόρων για τη συνέχιση της επιτυχούς λειτουργίας του

817 Ο όρος “κοινότητα” εδώ χρησιμοποιείται με σχετικά χαλαρή έννοια, για να υποδηλώσει αυτό που σημειώνει ο Η.Simon (2003:153) “μια λιγότερο ή περισσότερο αυτόνομη κοινωνική ομάδα, στο πλαίσιο της οποίας ικανοποιείται η πλειονότητα των ατομικών αναγκών”.

καθαριότητα, προσβάσεις, κοιμητήρια κλπ).

■ Την εξασφάλιση ελάχιστων όρων κοινωνικής συμβίωσης, αναπτύσσοντας την αλληλεγγύη και φροντίζοντας την πρόνοια (φτώχεια, ανέχεια, ευαίσθητες ομάδες κλπ). Χαρακτηριστικά, στον ν.ΔΝΖ/1912 οριζόταν η υποχρέωση των δήμων-κοινοτήτων να εξασφαλίζουν τόσο την “διαμονή” όσο και την “αναγκαίαν περίθαλψιν” για τους αδυνατούντες δημότες τους<sup>818</sup>.

■ Τη φροντίδα για την αναπαραγωγή της πολιτιστικής ταυτότητας της κοινότητας, αναπτύσσοντας σχετικές πολιτιστικές δράσεις (τοπικά πανηγύρια κ.α.).

■ Την αντιμετώπιση έκτακτων γεγονότων (φυσικές ή άλλες καταστροφές).

Στη σύγχρονη εποχή η τελευταία δραστηριότητα συνήθως εντάσσεται στην κρατική σφαίρα, ως εθνική δημόσια πολιτική (σε αντίθεση με την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, που θεωρείται τοπική αρμοδιότητα αν και ταλαιπωρείται πολύ από τις τοπικές κοινωνίες<sup>819</sup>...), ωστόσο δεν μπορούμε να φανταστούμε ότι οποιοσδήποτε δήμος δεν θα λάμβανε αυτοτελώς κάποια μέτρα σε τέτοιες περιπτώσεις. Θεμιτό πάντως είναι “οι μονάδες αυτές να έχουν δυναμικό χαρακτήρα με την έννοια ότι πρέπει να έχουν ικανότητα να εξελίσσονται και να προσαρμόζονται στις εκάστοτε μεταβολές των συνθηκών” (Φαναριώτης 1999:293).

Επισκοπώντας τα παραπάνω για τη δράση των ΟΤΑ κάθε βαθμού, μπορούμε να πούμε ότι αυτοί “διαθέτουν μία πολύ μεγάλη, αλλά θεωρητική ικανότητα, ενασχόλησης με τα προβλήματα της περιφέρειας και των κατοίκων της (τοπικές υποθέσεις), ο νόμος τους αναγνωρίζει ένα σύνολο αρμοδιοτήτων “εγγύτητος” (ιδίως χωροταξία, ποιότητα ζωής, προβλήματα κοινωνικά και πολιτιστικά) που τους οδηγούν στην εκπλήρωση μιας ιδιαίτερης ρυθμιστικής λειτουργίας. Η έκταση αυτών των ιδιαίτερων αρμοδιοτήτων ποικίλλει εξαιρετικά: εξαρτάται από τις παραδόσεις, συγκεντρωτικές ή αποκεντρωτικές, του Κράτους, όπως και από την φύση των συμφερόντων που διακυβεύονται. Αλλά η άσκησή τους έχει ως επακόλουθο ένα ορισμένο περιθώριο αυτονομίας έναντι του Κράτους”, με το οποίο πάντως εντέλει καταλήγουν στη “δημιουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος αμοιβαίων σχέσεων” (Chevallier 1993:403).

Κατόπιν και των παραπάνω αποσαφηνίσεων, φαίνεται πως η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των βασικών κρατικών φορέων (ΚΔ, ΠΔ και ΤΑ α' και β' βαθμού) μπορεί να πραγματοποιηθεί με όρους ορθολογισμού και πρακτικότητας. Παραμένει όμως το θέμα της διαίρεσης και του διαφορισμού του έργου μέσα στον ίδιο τον συγκεκριμένο φορέα, ο οποίος βέβαια συγκροτεί μια (ενιαία) οργάνωση<sup>820</sup>.

818 ..Άρθρο 134 ν. ΔΝΖ/1912

819 ..Πολύ γνωστή και χαρακτηριστική η περίπτωση των χωματερών που συντηρούνται καταστρέφοντας το τοπικό περιβάλλον από τις ίδιες τις τοπικές κοινωνίες...

820 ..Με το υποκεφάλαιο αυτό, αποσκοπείται να ξεπεραστεί η κριτική που ασκείται ότι “...αντί να ασχοληθούμε με τις λειτουργίες που καλούνται να επιτελέσουν οι δημόσιοι θεσμοί... ασχολούμεθα με τον επαγγελματικό ανασχεδιασμό



Οι δέσμες δημόσιων πολιτικών που ανήκουν σε ένα υπουργείο συγκροτούν όπως είδαμε την «αποστολή» του. Ομοίως, οι δέσμες αρμοδιοτήτων που ανήκουν σε κάποιον άλλον φορέα (της ΠΔ, της ΠΑ ή της ΔΑ) συγκροτούν τη δική του αποστολή. Κάθε υπουργείο/φορέας ΠΔ/περιφέρεια/δήμος όμως συνιστά μια οργάνωση, όπου *“η δομική μορφολογία -το είδος της οργάνωσης – αποτελεί το παρακολούθημα μιας προγραμματισμένης αποστολής, μιάς αποσαφηνισμένης δράσης που νοηματοδοτείται από τους σκοπούς και τους στόχους της”* (Ακαδημία Αθηνών 2000:289). Έχοντας δηλαδή αποσαφηνισμένους, στο πλαίσιο ανάπτυξης δημόσιων πολιτικών, τους κύριους σκοπούς και στόχους τους<sup>821</sup>, απαιτείται πλέον ή ο επιμερισμός τους στις υφιστάμενες δομές ή αν αυτές δεν αρκούν, η σχεδίαση και ανάπτυξη της κατάλληλης (για την επίτευξη των σκοπών-στόχων) δομής και των απαραίτητων διαδικασιών (=ροών εργασίας), εντός του συγκεκριμένου φορέα, σύμφωνα με τη γνωστή διοικητική αρχή πως, *“...οι οργανώσεις πρέπει να καθοδηγούνται από την αποστολή τους (δηλαδή την ικανοποίηση των ατομικών και υποκειμενικών αναγκών)... Αυτό συνεπάγεται αναπροσαρμογή και της εσωτερικής λειτουργίας τους”* (Osborne-Gaebler 1992:138-165). Η ίδια διεργασία απαιτείται να γίνεται και κάθε φορά που η οργάνωση δεν επιτυγχάνει τα επιθυμητά αποτελέσματα, κατά τη διαδικασία του οργανωτικού σχεδιασμού. Ο τελευταίος, ως *«διαδικασία διάρθρωσης και συντονισμού των ενδοοργανωτικών σχέσεων, ώστε να διαμορφώνεται ένα σταθερά επαναλαμβανόμενο και συνεπώς προβλέψιμο σύστημα σχέσεων ρόλων»* (Μιχαλόπουλος 1994:32), επιτάσσει τη ρύθμιση της δράσης των διαφόρων μερών της οργάνωσης σύμφωνα με ορισμένους γνωστούς κανόνες, οι οποίοι προσδιορίζουν το έργο που αναλαμβάνει καθένα, φροντίζοντας ταυτόχρονα, μέσω διαδικασιών συντονισμού, να επιτυγχάνεται το ζητούμενο αποτέλεσμα, δηλαδή ο σκοπός της οργάνωσης. Επιπλέον, *“με το σχεδιασμό της δομικής μορφολογίας των οργανώσεων σχηματοποιείται η εξουσιαστική ενδοοργανωτική αλληλεξάρτηση, ο εσωτερικός δηλαδή καταμερισμός εξουσίας μεταξύ των διαφόρων μερών της οργάνωσης”* (Μιχαλόπουλος 1994:32). Είναι προφανές (Μακρυδημήτρης 1989) πως η κλιμάκωση από τη γενικότητα των σκοπών στην ειδικότητα-συγκεκριμενοποίηση των στόχων αντιστοιχεί με την ιεραρχική δομή της Διοίκησης. Οι σκοποί έτσι αντιστοιχούν στις κορυφαίες θέσεις της διοικητικής πυραμίδας, ενώ οι στόχοι πρέπει να επιμερίζονται στις οργανωτικές μονάδες της βάσης της. Περαιτέρω, μπορούν να γίνουν επιμερισμοί κατά διεύθυνση, τμήμα και κατά θέση υπαλλήλου, οπότε όμως μιλάμε για «ρόλους» και ιδίως για «καθήκοντα».

Για να σχεδιαστεί η οργανωτική δομή πρέπει να τηρηθούν οι αρχές (Fayol 2010:48,

---

*των θεσμών, αγνοώντας το λειτουργικό τους περιεχόμενο”* (Αντ.Μακρυδημήτρης 1999β: 83)

821 Σύμφωνα με την θεωρία περί δημοσίων πολιτικών, οι σκοποί είναι γενικοί, ποιοτικοί και χρονικά αόριστοι. Οι στόχοι αντίθετα είναι συγκεκριμένοι, μετρήσιμοι και χρονικά προσδιορισμένοι. Οι πράξεις είναι οι απαραίτητες συμπεριφορές για την επίτευξη των στόχων-σκοπών. Οι σκοποί, στους οποίους αναλύεται μια πολιτική, έχουν μεν αυτοτέλεια αλλά στο σύνολό τους συνθέτουν την πολιτική. Ομοίως και οι στόχοι, πρέπει να είναι τέτοιοι, ώστε να μπορούν να διακρίνονται ενώ ταυτόχρονα, η συνολική επίτευξή τους να μορφοποιεί τον επιδιωκόμενο μέσω αυτών σκοπό. Παρόμοια πρέπει να επιμερίζονται και οι πράξεις...

Μιχαλόπουλος 1994:33-34), της ενότητας της εντολής, της ενιαίας διοικήσεως, της συγκέντρωσης-εκχώρησης της εξουσίας λήψης των αποφάσεων και της εξειδίκευσης των καθηκόντων-ενεργειών ή σύμφωνα με πιο σύγχρονες θεωρήσεις (Μιχαλόπουλος 1994:34) οι τρεις βασικές διαστάσεις της οργανωτικής δομής<sup>822</sup> που ήδη επισημάναμε. Εξετάζοντας αναλυτικότερα την πρώτη διάσταση, αυτήν της διαίρεσης της εργασίας, ξαναβρίσκουμε το γνωστό ερώτημα εάν «...μπορεί να προσδιοριστεί κάποιο σύνολο σταθερών αρχών ή κριτηρίων σύμφωνα με τα οποία θα μπορούσε να διακριθεί και να οργανωθεί κατά τρόπο συστηματικό η διοικητική συμπεριφορά» (Μακρυδημήτρης 2003:123). Και τα τέσσερα γνωστά κριτήρια (IV.3) είναι χρήσιμα, με καθένα να παρουσιάζει πλεονεκτήματα<sup>823</sup> και μειονεκτήματα (Μακρυδημήτρης 2003:123-128). Για την υπέρβαση των μειονεκτημάτων αυτών, γίνεται δεκτό πως, “...σε κάθε οργανωσιακό επίπεδο ενδέχεται να πρέπει να επιλεγεί διαφορετική μορφή ομαδοποίησης” (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:107), δηλαδή, “...καθένα οργανωσιακό επίπεδο θα πρέπει να επικεντρώνεται είτε στη δραστηριότητα είτε στο προϊόν είτε στους χρήστες” (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:108), καθότι “ενώ η συνολική μορφή της οργάνωσης βασίζεται σε στρατηγικές παραμέτρους, η εξειδίκευση συνδέεται στενά με τις απαιτήσεις της εργασίας και το βαθμό διαφοροποίησής τους...” (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:109). Η διεξοδική ανάλυση της εσωτερικής κατανομής όμως ξεφεύγει από το αντικείμενο μας, οπότε σημειώνουμε μόνο εκείνες τις προτάσεις που είναι απαραίτητες προκειμένου να αντιστοιχήσουν την κατανομή κατά κατηγορίες φορέων που αναπτύξαμε με τις εσωτερικές τους δομές.

Ηδη σημειώσαμε το σημαντικό κέρδος που θα έχουν όλες οι δημόσιες υπηρεσίες (είτε της ΚΔ είτε της ΠΔ είτε της ΤΑ) με τη θέσπιση και εφαρμογή ενός **νόμου για τη διοικητική λειτουργία**. Με τον νόμο αυτόν, το σύνολο των υπηρεσιών (κάθε διαφορετικού φορέα) που επωμίζονται αρμοδιότητες υποστήριξης, αφενός θα διευκρινίσει τις εργασίες και τα (κατά συνέπεια) καθήκοντά του και αφετέρου θα επιτευχθεί σημαντική βελτίωση της διοικητικής ικανότητας των υπηρεσιών, λόγω της εφαρμογής ορθολογικών διαδικασιών. Επιπλέον, θα διευκολυνθεί η επικοινωνία, καθόσον οι συγκεκριμένες υπηρεσίες θα μιλούν πλέον την **ίδια γλώσσα** (Παπούλιας-Τσούκας 1998), άρα θα προκύψουν και πολλές ευκαιρίες τυποποίησης των σχετικών εργασιών, με τελική συνέπεια την υπέρβαση των (υφιστάμενων σήμερα) κάθετων διαχωρισμών και τη βελτίωση της οριζόντιας διασύνδεσής τους<sup>824</sup>.

Οι αρμοδιότητες σχεδιασμού, οι οποίες σήμερα βρίσκονται σε κατάσταση πλασματικής

---

822 Η οργανωτική συνθετότητα –διαίρεση της εργασίας. Η διοικητική τυποποίηση. Η συγκέντρωση-εκχώρηση της εξουσίας (Μιχαλόπουλος 1994).

823 “...Η οργάνωση σύμφωνα με κύριους σκοπούς ή λειτουργίες επιτρέπει την επί μέρους εξειδίκευση ή επιμερισμό των γενικών οργανωτικών στόχων σε ‘λειτουργικούς υποσκοπούς’ (operational subgoals) και την ανάθεση της επίτευξής τους σε αντίστοιχα διαρθρωμένες οργανωτικές υπο-μονάδες (λειτουργική εξειδίκευση και διαφοροποίηση). Έτσι υποτίθεται ότι προωθείται τόσο η αποτελεσματικότερη λειτουργία του οργανωτικού τμήματος (σαφής καθορισμός του έργου του), όσο και η ακριβέστερη εκτίμηση του μέτρου επίτευξης των επιδιωκόμενων στόχων (‘λειτουργικοί υποσκοποί’ και όχι ασαφείς και αόριστοι γενικές επιδιώξεις)...” (Μακρυδημήτρης 2003:126)

824 Αυτό θα γίνει αν συνοδευτεί ο νόμος με μια σειρά συμπληρωματικών μέτρων, όπως μεταβολές στο καθεστώς του προσωπικού, δηλαδή με σύσταση ενιαίου κλάδου, διυπουργικού χαρακτήρα, με επιμόρφωση στα σύγχρονα δεδομένα (στοχοθεσία, μετρήσεις, ΚΠΑ, ΔΟΠ) και επαρκή δικτύωση με κατάλληλες εφαρμογές ΤΠΕ

λειτουργίας, ομοίως, θα ενισχυθούν-ωφεληθούν ιδιαίτερα από τις επιταγές και τους ορισμούς ενός τέτοιου νόμου, με τον οποίο θα διευκρινίζονται οι ρόλοι συμβούλων-υπαλλήλων και τα καθήκοντα-ευθύνες καθενός. Επιπλέον όμως, για την επιτυχή άσκησή τους, απαιτείται ο ανασχεδιασμός όλων των δομών-διαδικασιών και ένα από τα κομβικά ζητήματα που πρέπει να τύχουν ξεχωριστής προσοχής είναι ο προσδιορισμός του κατάλληλου επιπέδου λήψης των αποφάσεων. Και προφανώς, *“...η αρμοδιότητα για τη λήψη των αποφάσεων πρέπει να εκχωρηθεί εκεί που διατίθεται η σχετική γνώση και πληροφορία (αυτό επιβάλλει η λογική της αποτελεσματικότητας)”* (Μακρυδημήτρης 2006:231). Ομοίως, είναι επιβεβλημένη, η οργάνωση μονάδων στρατηγικού σχεδιασμού και τεκμηρίωσης<sup>825</sup> και αυτό σε κάθε φορέα (υπουργείο, ΠΔ ή ΤΑ), προκειμένου να αναλύονται/τεκμηριώνονται οι λειτουργίες και οι πολιτικές του, να παρακολουθείται και να αξιολογείται η εξέλιξη και η εφαρμογή των προγραμμάτων-δράσεων και να αποσαφηνίζονται οι στόχοι με γνώμονα τους διαθέσιμους πόρους (Μακρυδημήτρης 2006). Η βελτίωση των μηχανισμών σχεδιασμού και εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών ωστόσο, προϋποθέτει τον συνολικό ανακαθορισμό των λειτουργιών και των αρμοδιοτήτων της ΚΔ, στην κατεύθυνση των όσων αναπτύχθηκαν προηγούμενα. Οι διάσπαρτες σε όλα τα διοικητικά επίπεδα και συχνά επάλληλες και επικαλυπτόμενες αρμοδιότητες διοίκησης και ελέγχου των υπηρεσιών είναι αναγκαίο να ανακαταμεμηθούν ορθολογικά, προκειμένου να καταστεί εφικτή η αποτελεσματικότερη διοίκηση και να περιοριστεί το οικονομικό κόστος (Μακρυδημήτρης 2006). Μόνο με τέτοιες δομές και τέτοια κατανομή οι σημερινοί δημόσιοι σχηματισμοί, με τα πολλά προβλήματα και την δεδομένη αναποτελεσματικότητα, μπορούν να μετατραπούν σε ανοιχτά συστήματα<sup>826</sup>, τα οποία θα μπορούν καταρχήν να προσλαμβάνουν και να επεξεργάζονται πληθώρα πληροφοριών και στη συνέχεια να διαχειρίζονται και να αξιοποιούν γενικότερα τη γνώση, μετατρέπόμενοι έτσι σε μαθησιακές οργανώσεις (learning organizations)<sup>827</sup>.

Οι επιχειρησιακές αρμοδιότητες, οι οποίες σε μεγάλο βαθμό, καθώς είπαμε, ανήκουν στις περιφερειακές ή αυτοδιοικητικές δομές, δεν θα ωφεληθούν τόσο από τον νόμο περί λειτουργίας, καθόσον ο χαρακτήρας τους είναι σαφώς εξειδικευμένος, συνεπώς έντονα διαφοροποιημένος, ώστε να μην υπόκεινται εύκολα σε γενικεύσεις.

---

825 ..Κάτι τέτοιο είναι ευκαίιο να γίνει, όχι με δημιουργία νέων μονάδων, όπως κατά το παρελθόν (1991) αλλά με μετατροπή της εργασίας των υφισταμένων μονάδων από διαχειριστικού χαρακτήρα σε επιτελικού-σχεδιαστικού χαρακτήρα

826 *“...δεδομένης της αξιωματικής θέσης του δημοσίου μάνατζμεντ σύμφωνα με την οποία η δημόσια διοίκηση οφείλει να έχει εξωστρεφή προσανατολισμό, δηλαδή θα πρέπει να στοχεύει και ουσιαστικά να ανταποκρίνεται με την οργάνωση, τη διοίκηση και τη λειτουργία της στις ανάγκες των πολιτών. Με άλλα λόγια, οι πάσης φύσεως δημόσιες υπηρεσίες δεν έχουν το χαρακτήρα της αυταξίας ούτε προϋπάρχουν των πολιτών. Απεναντίας, οι δημόσιες υπηρεσίες θεσπίζονται για να λειτουργούν για τους πολίτες και την άποψη αυτή εκφράζει θεωρητικά και πρακτικά το δημόσιο μάνατζμεντ”* (Μιχαλόπουλος 2003: 239)

827 Ως «μαθησιακή οργάνωση» ορίζεται η οργάνωση, *«όπου οι άνθρωποι συνεχώς διευρύνουν την ικανότητά τους να δημιουργούν τα αποτελέσματα που πραγματικά επιθυμούν, αναπτύσσονται νέοι και διευρυνμένοι τρόποι σκέψης, η συλλογική επιθυμία αφήνεται ελεύθερη και οι άνθρωποι διαρκώς μαθαίνουν πώς να μαθαίνουν μαζί»* (Σ.Χριστοπούλου 2008:29) αλλά και Drucker 2000β και προπάντων Νονάκα-Τακεούτσι 2003.

Οι ελεγκτικές αρμοδιότητες τέλος, θα ενισχυθούν λόγω της αποκρυστάλλωσης των όρων διεξαγωγής των σχετικών πράξεων ελέγχου (έλεγχοι βάσει δεικτών, επιθεωρήσεις, αυτοψίες, συγκρίσεις κλπ) και της τυποποίησης πολλών εξ αυτών (ΔΕΕ 2007).

Από όλα τα παραπάνω συνάγεται η συνολική ωφέλεια των δημοσίων οργανώσεων από τη συνδυασμένη προσπάθεια, αφενός ανασχεδιασμού των δομών-διαδικασιών τους με εσωτερικό ανακαθορισμό των αρμοδιοτήτων τους στη βάση άσκησης δημοσίων πολιτικών και αφετέρου της παγιοποίησης των βασικών και κοινών σε όλους τους φορείς διαδικασιών, με την πρόβλεψη και περιγραφή τους σε έναν “οργανικό” νόμο, ο οποίος σήμερα απουσιάζει. Εδώ, επισημαίνουμε το κέρδος που θα έχουν οι δημόσιες οργανώσεις, αν κατά τον ανασχεδιασμό τους, υιοθετήσουν τις προτάσεις του Μόργκαν περί ολογραφικού σχεδιασμού (2000:135-153). Τόσο οι σχεδιαστικές-επιτελικές λειτουργίες, προπάντων της ΚΔ (των υπουργείων και των κεντρικών νπδδ), όσο και ο μεταξύ των φορέων της συντονισμός, μπορούν να βελτιωθούν αποφασιστικά με την υιοθέτηση τέτοιων οργανωτικών μοντέλων. Προς αυτήν τη σκέψη, της κατά προτεραιότητα μεταρρύθμισης της ΚΔ, ύστερα και από τη μάλλον προβληματική δρομολόγηση της μεταρρύθμισης στην ΤΑ (“Καλλικράτης”), συγκλίνουν σήμερα αρκετοί δημοσιολόγοι. Ετσι, κατά τον Μακρυδημήτρη, “η σύγχρονη διακυβέρνηση της χώρας χρειάζεται μια αποτελεσματική, επιτελική και ολιγομελή Κυβέρνηση...τα Υπουργεία έχουν κυρίως επιτελική, σχεδιαστική και ελεγκτική αποστολή... Η αναδιοργάνωση της Κυβέρνησης μπορεί να επιτευχθεί με τη μείωση του αριθμού των υπουργείων, την εστίαση και το ξεκαθάρισμα των αρμοδιοτήτων τους, πράγμα που θα επιτρέψει την ανάδειξη του επιτελικού, σχεδιαστικού και ελεγκτικού τους ρόλου” (2002:130), ενώ κατά τον Κοντιάδη, “εξίσου κρίσιμη με τη μείωση του αριθμού των υπουργείων και των περιφερειών και την ενδυνάμωση της επιτελικής τους λειτουργίας όσο και του μεταξύ τους συντονισμού, εμφανίζεται η μείωση των οργανωτικών επιπέδων διοίκησης και η κατάργηση αλληλεπικαλυπτόμενων δομών... Ολα αυτά δεν σημαίνουν όμως συρρίκνωση του κράτους και απεμπόληση ζωτικών λειτουργιών του, υπό μια νεοφιλελεύθερη εκδοχή, αλλά αντίθετα ενίσχυση του ρυθμιστικού του ρόλου μέσα από την ανακατανομή αρμοδιοτήτων και την αποτελεσματικότερη παρέμβαση για την ισότιμη κατανομή δημοσίων αγαθών, καθώς και την ενίσχυση των αναδιανεμητικών του λειτουργιών. Η ενίσχυση του επιτελικού και ρυθμιστικού ρόλου του κράτους θεμελιώνεται ακριβώς στην αναδιοργάνωση των δομών και λειτουργιών της κεντρικής διοίκησης” (2009:242-244). Δεν λείπουν και εκείνοι που, επιμένοντας σε συνολική θεώρηση, προτείνουν σειρά μέτρων, όπως τα εξής: “1. Επανασχεδίαση και επανεξέταση των οργανισμών των υπηρεσιακών μονάδων σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Οι οργανισμοί πρέπει να καθορίζουν με μεγαλύτερη σαφήνεια τις αρμοδιότητες όλων των επιπέδων αρμοδιότητας, με αποφυγή γενικών διατυπώσεων... Η έλλειψη σαφήνειας στις διατυπώσεις των αρμοδιοτήτων προκαλεί σύγχυση, επικαλύψεις, έλλειψη συντονισμού κ.ο.κ. Τη σχεδίαση των νέων οργανισμών θα συμπληρώνει η εκτύπωση εγχειριδίων γραφείου (office manuals) όπου για κάθε θέση θα προσδιορίζονται με κάθε λεπτομέρεια τα καθήκοντα και οι αρμοδιότητες, όπως και οι υποχρεώσεις. 2. Επανεξέταση όλων των τυπικών διαδικασιών με το πλήθος των ουσιωδών και επουσιωδών τύπων ώστε για

όμοιες περιπτώσεις να καθιερώνουν πάγιες διαδικασίες...3. Εκπαίδευση των υπαλληλικών στελεχών...4. Επανασχεδίαση και κωδικοποίηση των εντύπων 5.Ανάλυση διαδικασιών και μεθόδων κατά τρόπο λεπτομερή και διεξοδικό...” (Κόντης 2001:441).

## VIII.6 Συμπεράσματα

Η συνολική πρόταση για την επίλυση του υφιστάμενου επί 50 περίπου χρόνια προβλήματος (που είναι σε ένταση τα τελευταία 17-18) της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των βασικών κρατικών φορέων (ΚΔ, ΠΔ, ΤΑ α' και β' βαθμού) συμπεριλαμβάνει τα εξής επιμέρους μέτρα:

- Διαφορετική ανάγνωση του Συντάγματος, ώστε να συμπεριλαμβάνει την αρχή της αποτελεσματικότητας για τη δράση των οργάνων της Διοίκησης.
- Χρήση της δημόσιας πολιτικής για ριζικό ανασχεδιασμό των δομών-λειτουργιών της κρατικής Διοίκησης.
- Εννοιολόγηση της (μίας) αρμοδιότητας ως συνιστώσας δημόσιας πολιτικής, χαρακτηριζόμενης άρα από την επιδίωξη ενός στόχου.
- Διαχωρισμός αρμοδιοτήτων σε τέσσερις κατηγορίες (σχεδιαστικές, επιχειρησιακές, υποστηρικτικές, ελεγκτικές).
- Κατανομή αρμοδιοτήτων στους κρατικούς φορείς με χρήση του σύνθετου κριτηρίου της αποτελεσματικότητας/δημόσιας πολιτικής/τυπολογίας αρμοδιοτήτων, στο μεθοδολογικό περιβάλλον της συστημικής ανάλυσης.
- Κατανομή αρμοδιοτήτων σε μία δομή με μέθοδο ολογραφίας
- Θέσπιση νόμου για τις αποστολές ΚΔ και ΠΔ αλλά και ΤΑ β' και α' βαθμού
- Θέσπιση οργανικού νόμου για τη διοικητική λειτουργία.
- Χρησιμοποίηση της έννοιας της αρμοδιότητας υπό διοικητική μορφή, δηλαδή ως πεδίο συν διοικητική ενέργεια συν στόχος δημόσιας πολιτικής ενδεχομένως και υπό την πιο σύνθετη μορφή της (πεδίο+διοικητική ενέργεια+στόχος+προδιαγραφές ποιότητας).

Η εξουσία έχει κατανεμηθεί με σαφήνεια από το Σύνταγμα, όταν αυτό το διαβάζουμε με όρους Πολιτικής-Διοικητικής Επιστήμης. Ο σχεδιασμός, η παρακολούθηση και ο διορθωτικός έλεγχος των εθνικών δημόσιων πολιτικών, ανήκουν μόνο στην ΚΔ. Σε αυτήν επιπλέον, μπορεί κατ' εξαίρεση να ανήκει και κάποιο ειδικό θέμα μείζονος σημασίας για το Κράτος. Η εξειδίκευση και η υλοποίηση των εθνικών δημόσιων πολιτικών μοιράζονται τόσο στην ΠΔ όσο και στην Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση (νυν ΤΑ β' βαθμού ή ΠΑ) ακόμα και στη Δημοτική Αυτοδιοίκηση (ΤΑ α' βαθμού ή ΔΑ). Περαιτέρω, ο σχεδιασμός και η υλοποίηση τοπικών δημόσιων πολιτικών ανήκουν τόσο στην ΠΑ όσο και στη ΔΑ. Το μόνο σημείο που μένει προς διερεύνηση είναι συνεπώς τα πεδία επί των οποίων αναπτύσσονται εθνικές δημόσιες πολιτικές και το επίπεδο στο οποίο υλοποιούνται (είτε της ΠΔ είτε της ΠΑ είτε της

ΔΑ είτε σε κάποια εξ αυτών)... Η κατανομή οφείλει να γίνεται με όρους αποτελεσματικότητας, δηλαδή με όρους επιτυχούς υλοποίησης της συγκεκριμένης δημόσιας πολιτικής και μόνο οριακά, επιβάλλεται να τηρείται ένα ελάχιστο πλαίσιο που εξασφαλίζει ορισμένα πεδία αποκλειστικά για τους συγκεκριμένους κατά περίπτωση φορείς (στα άκρα η ΚΔ και η ΤΑ α' βαθμού, ενδιάμεσα η ΠΔ και η ΤΑ β' βαθμού). Υφίστανται ορισμένα πεδία δηλαδή, που από τη γραμματολογική, συστηματική, ιστορική και τελεολογική ερμηνεία του ισχύοντος Συντάγματος σε συνδυασμό με τον αναγνωριζόμενο σήμερα ρόλο του Κράτους, ανήκουν μόνο στην αρμοδιότητα είτε της ΚΔ είτε της ΤΑ.

Τα άκρα όρια αυτού του, συνταγματικά κατοχυρωμένου πλαισίου, συντίθενται από τις δέκα πολιτικές που ανήκουν στην ΚΔ (εξωτερική πολιτική, λειτουργία του πολιτεύματος, εφαρμογή των νόμων, ικανότητα διαμόρφωσης εθνικών δημόσιων πολιτικών, οργάνωση κρατικής Διοίκησης, απονομή ιθαγένειας-πολιτογράφηση, προστασία ατομικών δικαιωμάτων, καταπολέμηση του εγκλήματος, κεντρική οργάνωση απονομής της Δικαιοσύνης, ένοπλη δύναμη, εθνικός πολιτισμός) και στον αντίποδα τις πέντε πυρηνικές πολιτικές της ΤΑ α' βαθμού (πολιτική διαμεσολάβηση, βασικές υποδομές, κοινωνική πρόνοια, αντιμετώπιση φυσικών καταστροφών, πολιτιστική ταυτότητα). Στον ευρύ ενδιάμεσο, δημόσιο χώρο που απομένει αφού αφαιρέσουμε και τις ελάχιστες (πυρηνικές) πολιτικές της ΤΑ β' βαθμού (πολιτική διαμεσολάβηση, οικονομική ανάπτυξη, πολιτιστική ταυτότητα) μπορούν να αναπτυχθούν διάφορες δημόσιες πολιτικές. Οι μεν εθνικές πρέπει κατά βάση, να (μπορούν να) διαμορφώνονται κεντρικά, να (μπορούν να) υλοποιούνται περιφερειακά και να (μπορούν να) ελέγχονται κατά περίπτωση (όταν υλοποιούνται από την ΤΑ από την ΠΔ, όταν υλοποιούνται από την ΠΔ από την ΚΔ). Οι δε τοπικές (είτε α' είτε β' βαθμού) πρέπει να (μπορούν να) διαμορφώνονται, να (μπορούν να) υλοποιούνται και να (μπορούν να) ελέγχονται τοπικά (με επιφύλαξη υπέρ της ΠΔ για τον έλεγχο νομιμότητας).

Η ανάθεση στην ΚΔ αρμοδιοτήτων σχεδιασμού και στην ΠΔ επιχειρησιακών αρμοδιοτήτων, απαιτεί ανάλογες εσωτερικές προσαρμογές στις δομές τους, ιδιαίτερα στην οργάνωση και λειτουργία της ΚΔ. Σε όλους τους φορείς απαιτείται η ενίσχυση των υποστηρικτικών αρμοδιοτήτων, κάτι που μπορεί να επιτευχθεί με τη θέσπιση και συνεπή εφαρμογή νόμου περί διοικητικής λειτουργίας, με όρους σύγχρονης διοίκησης (τρόπος σχεδιασμού, όροι οργάνωσης δομών και διαδικασιών, στοχοθεσία, μετρήσεις, προδιαγραφές ποιότητας διοικητικού έργου κλπ). Ομοίως, απαιτείται η ενδυνάμωση των δομών που αναλαμβάνουν αρμοδιότητες σχεδιασμού τόσο της ΚΔ όσο και αυτών της ΠΑ και της ΔΑ, καθώς και εκείνων που αναλαμβάνουν τις επιχειρησιακές και ελεγκτικές, σε μια γενικότερη κατεύθυνση μετατροπής των σημερινών γραφειοκρατικού τύπου σχηματισμών σε μαθησιακές οργανώσεις.

## ΤΕΛΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η εργασία αυτή έχει σκοπό τη διερεύνηση του προβλήματος της (ασαφούς) κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των βασικών φορέων της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης (ΚΔ, ΠΔ και ΤΑ). Κατά την αρχική μας υπόθεση, εξετάσαμε την ιστορικότητα εμφάνισης του προβλήματος, πως δηλαδή από προβληματική κατάσταση κατά τις δεκαετίες πριν και αμέσως μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, μετατρέπεται σε πρόβλημα κατά τη δεκαετία του '60, για να γίνει μείζον-σκληρό πρόβλημα κατά τη δεκαετία του '90 και έπειτα, ως τις ημέρες μας.

Η αρχική υπόθεση ότι το πρόβλημα οφειλόταν στην περιορισμένη σχετική γνώση, που εκδηλωνόταν στην ανεπαρκή εννοιολόγηση της αρμοδιότητας, καταρρίφθηκε από την πραγματικότητα. Στο ξεκίνημα της μεταπολίτευσης και ο νομικός προσδιορισμός ήταν πλήρης (Ναυπλιώτης 1974) και η οργανωτική/διοικητική διάσταση του φαινομένου είχαν αναδειχθεί (Langrod 1964, Willson 1966, Αργυριάδης 1971). Ωστόσο, το εντυπωσιακό είναι ότι δεν έγινε αξιοποίηση ούτε καν του νομικού ορισμού, του οποίου βέβαια η ανεπάρκεια καταδείχθηκε στη συνέχεια, όταν η συνθετοποίηση/πολυπλοκοποίηση της πραγματικότητας κατά τις δεκαετίες του '80 αρχικά και του '90 μετά, οδήγησαν την κατάσταση εκτός ορίων και ελέγχου. Την ίδια εποχή όμως, της κορύφωσης, τα εργαλεία που διατίθενται είναι εξ ίσου πολύπλοκα. Η οργανωτικο-διοικητική εννοιολόγηση είναι πλήρεστατη (Μακρυδημήτρης, Δεκλερής, ΚΕΠΕ, Σπράος) αλλά η μη αξιοποίηση-εφαρμογή της, όπως και η μη εφαρμογή οργανωτικο-διοικητικών εννοιών-μεθόδων γενικότερα, χαρακτηριστική...

Η διαπίστωση αυτής της μάλλον περίεργης πραγματικότητας, της ταυτόχρονης ύπαρξης και του προβλήματος και των εργαλείων-μεθόδων επίλυσής του, μας έφερε στο παραπάνω επίπεδο ανάλυσης, προκειμένου να εξακριβώσουμε τα αίτια ή αλλιώς τα μοτίβα διαμόρφωσης (και διατήρησης) αυτής της πραγματικότητας (Τσούκας ΚΘΜ 2005, Μουστάκης 2012).

Σύμφωνα λοιπόν με παλαιότερη θεωρία (Μ.Σαματάς 1996) που κερδίζει μεγάλη αποδοχή στις ημέρες μας, το ελληνικό πολιτικοδιοικητικό συγκρότημα εξουσίας δεν θέλει να εκσυγχρονιστεί-εξορθολογίσει τη λειτουργία του... Αναπαράγει έτσι, μια ανορθολογική πραγματικότητα και αυταρχική νοοτροπία που είναι σε βάρος της Δημοκρατίας στον βαθμό που δεν διευκρινίζει ρόλους και δεν κινητοποιεί πόρους προς την επίτευξη δημοκρατικά επιλεγμένων στόχων. Αντίθετα, εκεί όπου όλα είναι συγχρόμενα και όλα συμπλέκονται, χάνεται και η αποτελεσματικότητα αλλά και η ευθύνη. Η κατάληξη αυτών των μοτίβων ήταν η σημερινή κρίση (Καλοκαίρι 2012) ολόκληρου του πολιτικοοικονομικού συστήματος...

Αναλυτικότερα, από την καταγραμμένη (Κεφ. ΙΙ, ΙΙΙ) ιστορική εξέλιξη διαπιστώνουμε ότι:

Κύριο και διαρκές, άρα δομικό, χαρακτηριστικό του ελληνικού διοικητικού σχηματισμού, από την εποχή που αυτός αναλαμβάνει να διαχειριστεί πολύ περισσότερες σε αριθμό και πολύ πιο

σύνθετες καταστάσεις-προβλήματα (μετά το έτος ορόσημο 1922) και ως εκ τούτου, αναπτύσσεται σε μέγεθος και διαφοροποιεί τις δομές του, συνιστά η ασαφής κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων μερών-υποσυστημάτων του με επακόλουθο τη σύγχυση ως προς την πραγματική λειτουργία τους και τη διάχυση της ευθύνης ως προς τους ρόλους, δηλαδή ως προς το ποιός οφείλει να πράξει τι, πότε και πού<sup>828</sup>.

Δευτερεύον χαρακτηριστικό, σε ολόκληρη την περίοδο μετά το 1922, που κατά το πέρασμα των χρόνων αποκτά διαρκώς μεγαλύτερη βαρύτητα, ιδιαίτερα για τη μεταπολιτευτική περίοδο, συνιστά η διάκριση μεταξύ αρμοδιοτήτων κέντρου (κεντρικής Διοίκησης) και περιφέρειας (περιφερειακής καταρχήν αλλά και τοπικής αυτοδιοίκησης), που ουσιαστικά αντιστοιχούν στη λανθάνουσα ιδεολογική διαμάχη μεταξύ συγκέντρωσης (αυταρχισμού) και αποκέντρωσης (Δημοκρατίας). Μετάλλαξη των τυπικών μορφών αυτής της διαμάχης πραγματοποιήθηκε κατά την τελευταία δεκαετία του 20ου αιώνα, όταν κορυφώθηκε η αντιπαλότητα με άξονα το δίπολο γενικές υποθέσεις (που ανήκαν στο κεντρικό κράτος) – τοπικές υποθέσεις (που ανήκαν στην τοπική αυτοδιοίκηση και τους νέους, ισχυρότερους φορείς της). Σύγχρονη μετάλλαξη της ίδιας διαμάχης συνιστά η κατά την πρώτη δωδεκαετία του 21ου αιώνα σύγκρουση της αρχής της εγγύτητας (ροπή προς την τοπική αυτοδιοίκηση) και της (λανθάνουσας) συγκεντρωτικότητας (κεντρική Διοίκηση και αποκεντρωμένες της απολήξεις). Όλες οι παραπάνω εκφάνσεις της διαμάχης ουσιαστικά εκφράζουν τη λανθάνουσα διαμάχη μεταξύ αυταρχικών και δημοκρατικών μορφών διακυβέρνησης, όπου οι πρώτες εκφράζονται μέσω της συγκέντρωσης και της (συγκρατημένης) αποκέντρωσης και οι δεύτερες μέσω της αυτοδιοίκησης και της εγγύτητας (=μέγιστης δυνατής αποκέντρωσης) (Γ.Παπαδημητρίου 1993, Κ.Σπανού 2000, Π.Μαίστρος 2009).

Σε σταθερή παράμετρο καθ' όλο το διάστημα αναδείχθηκε η έννοια της αποτελεσματικότητας με την αρνητική της όμως όψη, δηλαδή της αναποτελεσματικότητας του Κράτους και των διαφόρων φορέων του, που κατ' ακολουθία, καλλιεργούσε μια συνεχή ανάγκη για “διοικητικές μεταρρυθμίσεις” και “εκσυγχρονισμό” (Μακρυδημήτρης 2006, Σωτηρόπουλος 2008).

Όσον αφορά την πιθανή σχέση του φαινομένου με τα πολιτικά καθεστώτα, μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι:

-Κατά την περίοδο 1922-1935, είχαμε οριοθέτηση με σχετική σαφήνεια υπό καθεστώς Δημοκρατίας. Αντίθετα, την περίοδο 1935-1967 που η χώρα βρέθηκε είτε υπό αυταρχικό καθεστώς είτε υπό συντηρητικές κυβερνήσεις, η κατάσταση περιεπλάκη (1938 “αρμοδιότητες”), δεν δόθηκε

---

828 Δεν είναι τυχαίο το ότι στην Ελλάδα οι σχέσεις ιδιοκτησίας δεν είναι σαφείς...Αρα και το ότι οι σχέσεις ανάμεσα στα όργανα της Διοίκησης δεν είναι και αυτές σαφείς και επιπλέον, το ότι όσες προσπάθειες και να αναλαμβάνονται αυτό δεν έχει αλλάξει, κάτι σημαίνει... Το βασικό πρόβλημα έγκειται στην αυταρχικότητα-συντηρητικότητα του ελληνικού πολιτικο-διοικητικο-οικονομικού κατεστημένου το οποίο αρνείται επίμονα να εξορθολογιστεί (Καραμπελιάς 1989, Σαματάς 1996, ΚΜΕ 1997, Μουζέλης ΚΟΜ 2005, Παπούλιας 2011 κ.α.)...



σημασία στη σαφήνεια αν δεν προτιμήθηκε η ασάφεια, οπότε προέκυπτε εύκολα η σύγχυση... Εξάιρεση αποτέλεσε η εποχή κυβερνήσεων φιλελεύθερων (α.ν. 1671/1951). Την περίοδο 1967-1974 δε, που η κατάσταση είχε γίνει πιο σύνθετη ως περίπλοκη, έγιναν ανεπιτυχείς προσπάθειες τιθάσσευσης της πραγματικότητας, οι οποίες όμως δεν μπορούν να καταγραφούν ως ειλικρινείς.

-Κατά την περίοδο 1975-2012, όσο το σύστημα γινόταν πολυπλοκότερο τόσο χανόταν ο δημοκρατικός έλεγχος με αποτέλεσμα να καλπάζει η κακοδιοίκηση και η διαφθορά... Ακριβώς την ίδια εποχή, προπάντων προς το τέλος της, σε συνδυασμό με τις πιέσεις που ασκούνται στο Κράτος από την αγορά, η οποία διεκδικεί κρατικές αρμοδιότητες, γίνεται έντονο το αίτημα της αποτελεσματικότητας των κρατικών μορφών παρέμβασης και μετατοπίζεται ο άξονας της σύγκρουσης από το αυταρχικό - δημοκρατικό μοντέλο και από το σχήμα συγκέντρωση/αποκέντρωση έναντι αυτοδιοίκησης, σε αυτόν της αποτελεσματικής και μη αποτελεσματικής κρατικής παρέμβασης. Και στη συνέχεια στις λογικές προεκτάσεις του, της ορθολογικής και ανορθολογικής (κρατικής παρέμβασης), οργανωμένης και ανοργανώτης, σοβαρής και πρόχειρης, αποδοτικής και μη αποδοτικής (ή δαπανηρής), (πράγματι) λειτουργικής και (πράγματι) αδιάφορης, ενισχυτικής της κοινωνίας συνολικά και ενισχυτικής ορισμένων ομάδων προσοδοθίων, εντέλει μείωσης της αβεβαιότητας του περιβάλλοντος ή δημιουργίας περισσότερης αβεβαιότητας (Μουζέλης, Τσούκας, Καζάκος, Καζαμίας ΚΘΜ 2005, Μαίστρος 2009)...

Συνοπτικά λοιπόν, όσο η σύγκρουση των πολιτικών δυνάμεων κυριαρχούσε στο πεδίο της κρατικής αναδιάρθρωσης, η διάσταση μεταξύ γενικών (κρατικών) υποθέσεων (που στηρίζονταν από τους συντηρητικούς πολιτικούς σχηματισμούς) και τοπικών (της ΤΑ που στηρίζονταν από τους αριστερούς σχηματισμούς), έφτασε στο αποκορύφωμά της! Ωστόσο, η ένταση της αντιπαράθεσης δεν φαίνεται να ωφέλησε ιδιαίτερα, καθότι όχι μόνο δεν ενίσχυσε την ορθολογική αντιμετώπιση αλλά αντίθετα, μάλλον διευκόλυνε τη δημιουργία περαιτέρω σύγχυσης και προβληματικότητας.

Ως αιτίες του φαινομένου μπορούν να θεωρηθούν οι εξής:

1. Ο τρόπος συγκρότησης της ελληνικής Διοίκησης που ήταν ανορθολογικός, ευκαιριακός, με ατομικές πρωτοβουλίες, χωρίς σύστημα, χωρίς στρατηγική οπτική και συνολική θεώρηση (Μέρος Α' αλλά και ΕΚΔΔ 1993, ΚΜΕ 1997, Ακαδημία Αθηνών 1998, ΚΘΜ 2005, ΟΟΣΑ 2012 κλπ).
2. Η κυριαρχία της νομικής προσέγγισης και γενικότερα των νομικών (Γ.Βλάχος 1977, Π.Τερλεξής 2001, Ι.Τασσόπουλος 2000, Αν.Τάχος 1985, Αν.Μακρυδημήτρης 2002 και 2006, Π.Καρκατσούλης 2004, Χαρ.Τσούκας 2004, Στ.Κτιστάκη 2009, Π.Μαίστρος 2009 κλπ) που καλλιέργησε έναν έντονο νομικισμό και το χειρότερο, κατά τα τελευταία 30-40 χρόνια εκφυλίστηκε σε ακραιφνή νομικό φορμαλισμό (ΟΟΣΑ 2012). Η νομική επιστήμη όμως δίνει έμφαση στην (εκ του νόμου) κατανομή, χωρίς να ενδιαφέρεται για τον συντονισμό των κατανεμηθεισών δραστηριοτήτων. Αυτόν τον προσθέτει η διοικητική-οργανωτική θεωρία, μαζί με την απαίτηση για έλεγχο

εξασφάλισης της αποτελεσματικότητας που θεωρείται εγγενής σε όλες τις οργανώσεις.

3. Η κατ' αντιστοιχία της νομικής, ατροφία της οργανωτικής/διοικητικής προσέγγισης και προπάντων, της χρήσης της στη Διοίκηση<sup>829</sup>, η οποία φαινομενικά λειτουργεί ως γραφειοκρατία, καθότι στην πραγματικότητα δεν παρουσιάζει σε ικανοποιητικό βαθμό, σχεδόν κανένα από τα βασικά χαρακτηριστικά της (ομοιομορφία, τήρηση κανόνων και διαδικασιών, αυστηρή ιεραρχία, βεβαιότητα για τις εκροές, θεσμική μνήμη, επαγγελματισμός των στελεχών της κλπ).

4. Η καθοριστική επιρροή της πολιτικής σκοπιμότητας, ως σταθερής προσπάθειας διεύρυνσης και αναπαραγωγής της κυριαρχίας του πολιτικού συστήματος αφενός επί της Διοίκησης και αφετέρου μέσω αυτής, επί της κοινωνίας πολιτών και της οικονομίας. Η μη ορθολογική κατάσταση της γραφειοκρατίας οδηγεί σε γραφειοκρατία με κυρίαρχες τάξεις, η οποία με τη σειρά της λειτουργεί υπέρ της αναπαραγωγής και της γραφειοκρατίας και των κυρίαρχων τάξεων (Πουλαντζάς 1985).

5. Η περιρρέουσα ατμόσφαιρα μιας γενικότερης κουλτούρας ασάφειας, που ρέπει προς το ομιχλώδες και το ονειρικό, προς το γενικόλογο καλόπιασμα αντί του σαφούς και του μετρημένου, επιπλέον μιας καχεκτικής κοινωνίας πολιτών και μιας οικονομίας μαθημένης στα εύκολα (ΚΘΜ 2005, Παπούλιας 2009, Αξελός 2010, Πελαγίδης-Μητσόπουλος 2010, Κονδύλης 2011).

Αναζητώντας τις λύσεις τόσο στην οργανωτική/διοικητική προσέγγιση, όσο και στην ευρύτερή της πολιτική, αφού τα προβλήματα του Κράτους είναι εξ' ορισμού πολιτικά, σε συνδυασμό και με τις γόνιμες ιδέες του διεθνούς περιβάλλοντος, οδηγηθήκαμε στη σύνθεση πρότασης με βάση το σχήμα της δημόσιας πολιτικής και επαναορίσαμε τις έννοιες κύρια αρμοδιότητα ή αποστολή και αρμοδιότητα/ες, ως εξής:

Βασική ή κύρια αρμοδιότητα ή ορθότερα αποστολή, συνιστά το πλαίσιο ανάπτυξης δημόσιων πολιτικών που αφορά το πεδίο της κρατικής παρέμβασης και τη διοικητική λειτουργία (σχεδιασμός, υλοποίηση, έλεγχος), ενώ ως αρμοδιότητα (μία επί μέρους αρμοδιότητα) ορίζουμε, τη σύνδεση της συγκεκριμένης (συγκεκριμενοποιημένης και εξειδικευμένης, μετρήσιμης και ενδεχομένως χρονικά προσδιορισμένης) συνιστώσας (στόχου) δημόσιας πολιτικής, με ορισμένο τρόπο διοικητικής ενέργειας.

Αφού επαναορίσαμε την κρίσιμη έννοια, αυτήν της αρμοδιότητας, σε συνδυασμό με τις συνταγματικές επιταγές, που επιβάλλουν συγκεκριμένα όρια και τη σύλληψη της δημόσιας οργάνωσης ως ολογραφικής (Μόργκαν 2000), προτείναμε την κατανομή αρμοδιοτήτων ως εξής:

-Ο σχεδιασμός, η παρακολούθηση και ο διορθωτικός έλεγχος των εθνικών δημόσιων πολιτικών, ανήκουν μόνο στην ΚΔ. Σε αυτήν επιπλέον, μπορεί κατ' εξαίρεση να ανήκει και κάποιο θέμα μείζονος

---

<sup>829</sup> Καίριες και χαρακτηριστικές ως προς αυτό είναι οι εξαιρετικές αποφάσεις (ΠΕ) του ΣτΕ για τη σημασία των κανόνων της οργανωτικής επιστήμης και της απαραίτητης αξιοποίησής τους κατά τον οργανωτικό ανασχεδιασμό του Κράτους, κάτι που όμως δεν τηρήθηκε...

σημασίας για το Κράτος (Σ 101 παρ.3).

-Η εξειδίκευση και η υλοποίηση των εθνικών δημόσιων πολιτικών μοιράζονται τόσο στην ΠΔ όσο και στην περιφερειακή αυτοδιοίκηση (ΤΑ β' βαθμού) ακόμα και στη δημοτική ή ΤΑ α' βαθμού.

-Ο σχεδιασμός και η υλοποίηση (τοπικών) δημόσιων πολιτικών ανήκουν και στην ΠΑ και στη ΔΑ.

-Το μόνο σημείο που μένει προς διερεύνηση είναι τα πεδία επί των οποίων αναπτύσσονται εθνικές δημόσιες πολιτικές και το επίπεδο στο οποίο υλοποιούνται (είτε της αποκεντρωμένης Διοίκησης είτε της ΠΑ είτε της ΔΑ είτε σε κάποια εξ αυτών). Η κατανομή οφείλει να γίνεται με χρήση (πρωτίστως) του κριτηρίου της αποτελεσματικότητας, δηλαδή με όρους επιτυχούς υλοποίησης της συγκεκριμένης δημόσιας πολιτικής και μόνο οριακά, επιβάλλεται να τηρείται ένα ελάχιστο πλαίσιο που εξασφαλίζει ορισμένα πεδία αποκλειστικά για συγκεκριμένο φορέα. Ορισμένα πεδία δηλαδή που από την γραμματολογική, συστηματική, ιστορική και τελεολογική ερμηνεία του ισχύοντος Συντάγματος σε συνδυασμό με τον αναγνωριζόμενο σήμερα ρόλο του κράτους, ανήκουν μόνο στην αρμοδιότητα είτε της κεντρικής Διοίκησης είτε της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Κυρίαρχη αρχή κατανομής λοιπόν (πρέπει να) είναι, η αποτελεσματικότητα, εντός βέβαια των ορίων του Συντάγματος. Η εγγύτητα, που κυριάρχησε στη σκέψη πρόσφατα, προφανώς και δεν φτάνει γιατί δεν απαντά στο κατά πόσον είναι αποτελεσματικός ο (εγγύτερος στον πολίτη) φορέας της ΤΑ που αναλαμβάνει να φέρει σε πέρας διάφορες δραστηριότητες. Υπό τις σημερινές συνθήκες, εντός του γενικότερου παγκοσμιοποιημένου και ανταγωνιστικού περιβάλλοντος, ενός περιβάλλοντος αυξημένων απαιτήσεων και προσδοκιών, καθίσταται αναγκαία η πρόκριση της εγγενούς αρχής σε οποιαδήποτε οργάνωση, αυτής της αποτελεσματικότητας, η οποία αφενός, διοικητικά είναι αυτονόητη και αφετέρου, νομικά στηρίζεται σε πολλαπλή βάση στο Σύνταγμα. Περαιτέρω, για να εξασφαλίζεται ο μέγιστος δυνατός βαθμός βεβαιότητας για την επίτευξη των στόχων (για να είναι δηλαδή η οργάνωση αποτελεσματική), επιβάλλεται να αξιοποιηθούν στο μέγιστο βαθμό οι σύγχρονες μέθοδοι διοικητικής εργασίας. Δηλαδή όλο το φάσμα ιδεών, αρχών, πορισμάτων, εντολών και οδηγιών που συνιστούν τη στρατηγική Διοίκηση (Μιχαλόπουλος 2008, ΔΕΕ 2003, Τσούκας-Θεοχαράκης-Μυλωνόπουλος 2004, Μπουραντάς 2005, Χ.Μπουρσανίδης-Κ.Παπαδημητρίου-Π.Πασσάς 2010, Μακρυδημήτρης 2006, Τσέκος 2007, Μαίστρος 2009). Τη Διοίκηση δηλαδή που σκέφτεται στρατηγικά, προγραμματίζει μακροπρόθεσμα, διαθέτει θεσμική μνήμη και ικανότητα προβλέψεων, επεξεργάζεται και διαμορφώνει δημόσιες πολιτικές προκειμένου να επιλύσει σύνθετα δημόσια προβλήματα, υλοποιεί με επιχειρησιακά σχέδια τις πολιτικές αυτές, τις αξιολογεί και με βάση τα εξαγόμενα της αξιολόγησης, επανακαθορίζει την πορεία των πολιτικών της, μαθαίνοντας διαρκώς από τις επιτυχίες και τις αποτυχίες της.

Κατά τη σημερινή (ελληνική) συγκυρία ειδικότερα, επειδή φαίνεται να *“αποτελεί κοινή διαπίστωση; ότι ο τόπος χρειάζεται ένα σύγχρονο κράτος και μια αποτελεσματική δημόσια διοίκηση, ικανή να*

εφαρμόζει με συνέπεια τη δημόσια πολιτική και να αντιμετωπίζει με υπευθυνότητα και τεχνογνωσία τα δημόσια προβλήματα” (Μακρυδημήτρης 2006:317), απαιτείται ριζικός ανασχεδιασμός τόσο των δομών όσο και προπάντων, των λειτουργιών-διαδικασιών υπό νέα λογική (προσανατολισμένη στον πολίτη). Για την εργασία αυτή πρέπει να αξιοποιηθεί η συστημική λογική<sup>830</sup> και οι νέες τεχνολογίες (ΤΠΕ). Ωστόσο, οποιοσδήποτε ανασχεδιασμός πρέπει να έχει ως βάση του την ενιαία θέαση και τη συνολική λειτουργία του Κράτους, τόσο ως διοικητικού μηχανισμού όσο και ως προϋπολογισμού και αυτό μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνο με αξιοποίηση σύνθετων εργαλείων διοίκησης, με την απαιτούμενη λειτουργικότητα και χρηστικότητα, όπως κατεξοχήν είναι η δημόσια πολιτική.

Ολη η προηγούμενη ανάλυση έδειξε επιπροσθέτως ότι η υφιστάμενη κουλτούρα αντιμετώπισης των οργανωσιακών θεμάτων είναι εντελώς επιφανειακή και προπάντων αντιπαραγωγική, με ξεχωριστό χαρακτηριστικό της τη ροπή “...σε παρελκυστικές τακτικές, σε ασαφείς διατυπώσεις και την έμφαση στο πολιτικό παίγνιο και τον κομματικό ανταγωνισμό...” (Παπούλιας 2011:132). Απαιτείται συνεπώς κατά πρώτο, η αλλαγή κουλτούρας<sup>831</sup> θέασης του Κράτους και στη συνέχεια των οργανωσιακών του συνιστωσών. Το Κράτος είναι εργαλείο υπέρ των πολιτών και όχι υπέρ των ομάδων που το νέμονται (γνωστών ως “αναδιανεμητικών συσπειρώσεων”). Σεβόμενο τους πολίτες του, οφείλει να είναι αποτελεσματικό και να μην εξαντλείται στη ρητορική. Σεβόμενο τα οικονομικά των πολιτών του (παρόντων και μελλοντικών) και το περιβάλλον, οφείλει να είναι αποδοτικό και όχι σπάταλο. Επιπλέον, σεβόμενο τόσο τους πολίτες όσο και τον εαυτό του, οφείλει να διαθέτει διοικητική ικανότητα και να είναι στρατηγικά προσανατολισμένο (Αργυριάδης 1998).

Όσον αφορά την καταλληλότητα της συγκυρίας για ανάληψη τέτοιων εγχειρημάτων, αν η πολιτική είναι η “τέχνη του να επωφελείσαι από τις περιστάσεις” (Schwartzenberg 1984β:307) τότε η παρούσα οικονομικο-πολιτική κρίση (2010-2012) συνθέτει μια εξαιρετική ευκαιρία για την προώθηση των απαιτούμενων μεταρρυθμίσεων, προκειμένου το ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα αφενός να εξορθολογίσει τις δομές και τη λειτουργία του, ώστε να γίνει αποδοτικό και αφετέρου να αποκτήσει τέτοια νοοτροπία διοίκησης και προσφοράς, ώστε να μετατραπεί σε κινητήριο μοχλό της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης (Παπούλιας 2011). Για να πραγματοποιηθούν αυτά απαιτείται:

- Η δρομολόγηση ριζικού ανασχεδιασμού ολόκληρης της Διοίκησης, με όρους συστημικής ανάλυσης. Θεώρηση δηλαδή του Κράτους ως συνόλου με διακριτές δομές που προεχόντως αναλαμβάνουν να φέρουν σε πέρας λειτουργίες που σχεδιάζονται κεντρικά και υλοποιούνται

---

830 “όλη η ανάλυση και άσκηση της διοίκησης απαιτούν μια συστημική θεώρηση...είναι αδύνατο να δει κανείς τη διοικητική ή τη διοίκηση από οποιαδήποτε άλλη άποψη παρά σαν ένα ανοιχτό σύστημα” (Koontz-O'Donnell 1984α: 21)

831 Κάτι εντελώς απαραίτητο καθότι “...ο ανασχεδιασμός που αγνοεί την κουλτούρα είναι απλώς μια θεωρητική άσκηση που δεν έχει σχέση με την πραγματική αναδιαμόρφωση μιας οργάνωσης και του τρόπου λειτουργίας της” (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:226).

περιφερειακά και τοπικά, χάριν του εθνικού - δημοσίου συμφέροντος. Παράλληλα, ο σχεδιασμός και η υλοποίηση τοπικών πολιτικών από τους αποκεντρωμένους φορείς, ενισχύουν την εθνική συνοχή και τη δημοκρατική λειτουργία μέσα από τη διασύνδεση κοινωνίας πολιτών και Κράτους που επιτυγχάνουν στόχους σε συνάρτηση με την πραγμάτωση και προβολή δημοκρατικών αξιών.

- Η κατανομή αρμοδιότητας ανάμεσα στους διάφορους κρατικούς φορείς-δομές, να γίνει/γίνεται με βάση τον ιδιαίτερο ρόλο καθενός εξ αυτών στις ασκούμενες δημόσιες πολιτικές (ρόλος σχεδιασμού ή ρόλος υλοποίησης ή ρόλος ελέγχου) σε συνδυασμό με τη χωρική τους αρμοδιότητα (εθνική, περιφερειακή, τοπική) και τη συμβολή τους στην αποδοτική επίτευξη των καθορισμένων στόχων.

- Απαιτείται ιδιαίτερα να εμπεδωθεί σε όλους ότι, οι φορείς που λαμβάνουν τις αποφάσεις επιβάλλεται να διαθέτουν όλη τη σχετική γνώση. Γι' αυτό πρέπει να είναι οργανωμένοι ως φορείς μάθησης, με συγκέντρωση σε προσβάσιμες βάσεις δεδομένων όλων των σχετικών πληροφοριών, τη δυνατότητα κατάλληλης επεξεργασίας τους και την εξασφάλιση της διαθεσιμότητάς τους.

- Το τελικό κριτήριο κατανομής των διαφόρων έργων-αρμοδιοτήτων στα κρατικά όργανα (κεντρικά, περιφερειακά, τοπικά), εντός των συνταγματικών ορίων που επιβάλλουν κάποια ελάχιστα όρια, να είναι η αρχή της αποτελεσματικότητας/αποδοτικότητας σε σχέση με τους επιδιωκόμενους σκοπούς/στόχους δημόσιας πολιτικής.

- Η θέσπιση νόμου με ανάλυση της δημόσιας λειτουργίας, των τρόπων εργασίας δηλαδή των δημοσίων υπηρεσιών (ενέργειες προγραμματισμού, ενέργειες υλοποίησης, διαμόρφωση στοχοθεσίας, επινόηση και καθορισμός δεικτών μέτρησης, πραγματοποίηση μετρήσεων, διατήρηση και χρήση βάσεων δεδομένων, εισροές-εκροές δεδομένων, όροι λήψης αποφάσεων, αξιολογήσεις, εισαγωγή νέων δεδομένων κλπ). Ο νόμος αυτός αναφέρεται στην εσωτερική λειτουργία που οφείλουν να ακολουθούν όλες οι δημόσιες οργανώσεις γενικού χαρακτήρα (υπουργεία, περιφέρειες δήμοι, σημαντικά νπδδ).

- Οι φορείς της ΚΔ να οργανωθούν ως κέντρα γνώσης και πληροφοριών (Νονάκα-Τακεούτσι 2003). Να συγκροτούνται γύρω από Βάσεις Δεδομένων, στις οποίες να συγκεντρώνονται οι πληροφορίες που θα συλλέγονται από παντού και θα τυγχάνουν κατάλληλης επεξεργασίας και καταχώρησης (όχι αποθήκευσης), ώστε να είναι άμεσα αξιοποιήσιμες τόσο από την ίδια την ΚΔ όσο και από όποιον κρατικό φορέα (της ΠΔ και της ΤΑ) τις χρειάζεται. Για να επιτευχθεί αυτό απαιτείται να ανασχεδιάσουν τον οργανισμό τους υιοθετώντας τον ολογραφικό τύπο οργάνωσης (Μόργκαν 2000), ενώ πρέπει να θεωρείται βέβαιο πως σήμερα *“η οργανωσιακή αρχιτεκτονική αποτελεί κυρίαρχη πηγή μακροπρόθεσμου ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος”* (Νάντλερ-Τούσμαν 2005:283).

Εν τέλει, *“ένα κλειστό αυτοαναφορικό σύστημα αντιλήψεων και πρακτικών πρέπει να γίνει δυναμικό και ανοιχτό”* (Παπούλιας 2011:118), ενώ η διευκρίνιση της κατανομής αρμοδιοτήτων, είναι βέβαιο

ότι θα ενισχύσει τη σημασία *“της καλής διακυβέρνησης και της δημιουργίας ικανοτήτων ως κρίσιμων προσδιοριστικών παραγόντων... για την οικονομική ανάπτυξη, την πολιτική σταθερότητα και την κοινωνική πρόοδο”* (Αργυριάδης 1996:35). Το έργο είναι δύσκολο, ωστόσο τα δύσκολα έχουν αξία και σε αυτήν την κατεύθυνση, αν η εργασία συμβάλει στο *“να περιορίσουμε την αοριστία και να πλησιάσουμε στην πρόβλεψη”* (Τερλεξής 2001:14) θα έχει πετύχει τον κύριο στόχο της. Κατά τη διερεύνησή μας ωστόσο, αναδείχθηκε η έντονα πολιτική διάσταση του προβλήματος, κάτι που σημαίνει ότι όσο καλό/κατάλληλο/αποτελεσματικό και να είναι το εργαλείο, δεν θα έχει καμία αξία σε χέρια που δεν θέλουν να το χρησιμοποιήσουν/αξιοποιήσουν... Και σήμερα, σε κατάσταση συνεχιζόμενης (και εντεινόμενης) κρίσης επί τριετία, μπορούμε να συμφωνήσουμε πως *“...η πρόσφατη εμπειρία... επιβεβαιώνει ότι το παλιό παράδειγμα συμπεριφοράς είναι ακμαίο και κυρίαρχο. Η ρητορική της πολιτικής εξουσίας εξακολουθεί να είναι το κεντρικό στοιχείο...”* (Παπούλιας 2011:124).

Εντέλει όμως, *“θερίζουμε ό,τι σπέρνουμε. Αλλάζουμε, αν το θελήσουμε. Δημιουργούμε, αν το προσπαθήσουμε”* (Τσούκας ΚΘΜ 2005:105)...

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### ΕΛΛΗΝΙΚΗ

- Α.Δ.Ε.Δ.Υ. (2007): “Δημόσια Διοίκηση: Προστασία και ποιότητα Δημοσίων Υπηρεσιών-Διεθνείς Τάσεις”, πρακτικά διεθνούς συνεδρίου που πραγματοποιήθηκε στην Αθήνα, Νοέμβριο 2007.
- Αθανασόπουλος Δημήτρης (1983): “Ελληνική Διοίκηση”, Παπαζήσης Αθήνα .
- (1986): “Κυβέρνηση και Κυβερνητικά όργανα”, Α.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Αθανασόπουλος Κ.Γ. (2006): “Θεσμικό πλαίσιο περιφερειακής ανάπτυξης” τόμοι 3, Αθήνα
- Ακαδημία Αθηνών (1998): “Η Δημόσια Διοίκηση μπροστά στην πρόκληση του 21ου αιώνα” (υπό την εποπτεία του Γ. Βλάχου), Αθήνα.
- (2000): “Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση διαπιστώσεις-προτάσεις”, (υπό την εποπτεία του Αρ. Μάνεση) Αθήνα.
- Αλεξόπουλος Ν.Α.(2005): Η μεταρρύθμιση των πολιτικών του κράτους και ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης, Σάκκουλα, Αθήνα.
- Αλεξόπουλος Ν.Α.-Παπαδημητρίου Κ. (2006): “Κράτος και Δημόσια Διοίκηση”, σημειώσεις παραδόσεων σε ΕΣΔΔ, ΕΚΔΔΑ, Ταύρος.
- Αλιβιζάτος Νίκος (1983): “Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση 1922-1974, όψεις της ελληνικής εμπειρίας”, Θεμέλιο, Αθήνα.
- (2001): “Το νέο Σύνταγμα” πρακτικά συνεδρίου, Σάκκουλα Αθήνα.
- (1981): “Εισαγωγή στην ελληνική συνταγματική ιστορία”, Σάκκουλα Αθήνα.
- (2011): “Ο αβέβαιος εκσυγχρονισμός”, Πόλις, Αθήνα.
- Alpha Bank (2005): Οικονομικό Δελτίο 96, Δεκέμβριος 2005.
- Αξελός Κ (2010): “Η μοίρα της σύγχρονης Ελλάδας”, Νεφέλη, Αθήνα.
- Ανδρονόπουλος Β.-Μαθιουδάκης Μ. (1988): “Νεοελληνική διοικητική ιστορία”, Ανδρονόπουλος-Μαθιουδάκης, Διοικητική Μεταρρύθμιση, Αθήνα.
- Αποστολάκης Ι.-Λουκής Ε.-Χάλαρης Ι.(2008): «Ηλεκτρονική Δημόσια Διοίκηση. Οργάνωση, τεχνολογία και εφαρμογές», Παπαζήσης.
- Αργυριάδης Δημήτρης (1998): “Για μια Δημόσια Διοίκηση που αποδίδει και επικοινωνεί με τους πολίτες”, Α.Ν Σάκκουλας Αθήνα-Κομοτηνή.
- (1996): “Δημόσια Διοίκηση και τεχνική βοήθεια”, ΕΔΕ 1, Σάκκουλα Αθήνα.

- Αριστοτέλης (1939): “Πολιτικά”, Πάπυρος Αθήνα.
- (1997): “Ηθικά Νικομάχεια”, Ζαχαρόπουλος, Αθήνα.
- Βαρβαρέσσος Κυριάκος (2002): ”Εκθεσις επί του οικονομικού προβλήματος της Ελλάδος”,  
Σαββάλας, Αθήνα.
- Βεγλερής Φαίδων (1963): “Η Διοικητική Οργάνωσις”, Α.Ν. Σάκκουλα Αθήνα.
- (1977): “Η Διοικητική Δικαιοσύνη και τα προβλήματά της”, Αντ.Ν Σάκκουλας, Αθήνα.
- Βεζανής Δ. (1963): “Γενική Πολιτειολογία”, Αθήνα 1959-63.
- Βελισσαρόπουλος Δημήτρης (1997): “Ρωμαίοι και Έλληνες, Α+Β”, Δωδώνη, Γιάννενα.
- Βελώνιας Ε. (1987): “Περιφερειακή διοίκηση και Τ.Α. Η υφιστάμενη κατάσταση” στο συλλογικό  
“Το Ελληνικό Κράτος”, Ανδρονόπουλος-Μαθιουδάκης, Αθήνα.
- Βενιζέλος Ευάγγελος (1991): “Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου Ι”, Παρατηρητής Θεσσαλονίκη.  
(2008): «Προς μια μετα-αντιπροσωπευτική δημοκρατία», Πόλις Αθήνα
- Βερέμης Θ.-Κολιόπουλος Κ. (2006): “Ελλάς, η σύγχρονη συνέχεια”, Καστανιώτης, Αθήνα.
- Βλάχος Γεώργιος (1977): “Πολιτική α+β”, Παπαζήσης, Αθήνα.
- Βούλγαρης Γιάννης (1990): “Ο δύσκολος εκσυγχρονισμός”, Εξάντας, Αθήνα  
(2001): “Η Ελλάδα της μεταπολίτευσης, 1974-1990”, Θεμέλιο, Αθήνα.  
(2008): “Η Ελλάδα από την Μεταπολίτευση στην Παγκοσμιοποίηση”, Πόλις, Αθήνα.
- Ball A.-Guy Peters B. (2001): “Σύγχρονη πολιτική και διακυβέρνηση”, Παπαζήσης, Αθήνα.
- Barber Benjamin R. (2007): “Ισχυρή Δημοκρατία”, Παπαζήσης.
- Bobio N. (1993): “Το μέλλον της Δημοκρατίας”, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη.
- Γεωργόπουλος Ν. (2002): “Στρατηγικό Μάνατζμεντ”, Μπένος Αθήνα.
- Γενικό Επιτελείο Στρατού (1998): “Ιστορία του Ελληνικού Στρατού 1821-1997”, ΔΙΣ/ΓΕΣ Αθήνα
- Γιαλελής Κυριάκος (2011): “Βασικές αρχές Διοίκησης”, Σταμούλης, Αθήνα
- Γιαννίτσης Τ.(2005): “Η Ελλάδα και το μέλλον: Πραγματισμός και ψευδαισθήσεις” Πόλις, Αθήνα.  
(2008): “Σε αναζήτηση ελληνικού μοντέλου ανάπτυξης”, Παπαζήσης, Αθήνα.
- Γιαννουλέας Μιχάλης (2010): “Κάθε μέρα ηγέτης”, Πεδίο, Αθήνα.
- Γκίντενς Αντονι (2001): “Ο κόσμος των ραγδαίων αλλαγών”, Μεταίχμιο Αθήνα.  
(1998): “Ο Τρίτος Δρόμος”, Πόλις Αθήνα.  
(1999): “Πέραν της Αριστεράς και της Δεξιάς”, Πόλις Αθήνα.
- Carnoy Martin (1990): “Κράτος και πολιτική θεωρία”, Οδυσσεάς, Αθήνα.
- Chandler J.A. (2003): «Δημόσια διοίκηση, Συγκριτική ανάλυση», Παπαζήσης Αθήνα.
- Chevalier Jacques (1993): “Διοικητική επιστήμη”, Παπαζήσης, Αθήνα.
- Δαγτόγλου Προκόπιος (1992): “Γενικό Διοικητικό δίκαιο”, Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα (α’ 1977).  
(1991): “Θεμελιώδη Δικαιώματα”, Σάκκουλας Αθήνα.



- (1994): “Η νέα Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας”, Α.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα
- Δασκαλάκης Γ. (1974): “Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου”, Αθήνα.
- Δένδιας Μιχαήλ (1966): “Διοικητικόν Δίκαιον β, Διοικητική οργάνωσις”, Αθήνα.
- Δεκλερής Μιχαήλ (1986): “Συστημική θεωρία”, Α.Ν. Σάκκουλας Αθήνα-Κομοτηνή.
- (1989): “Διοίκηση συστημάτων”, Α.Ν. Σάκκουλας Αθήνα..
- (2005): “Εισαγωγή στη βιώσιμη πολιτεία”, Βιώσιμος Κόσμος Αθήνα.
- Δερτιλής Γ.Β. (2004): “Ιστορία του Ελληνικού Κράτους 1830-1920”, Εθνική Τράπεζα, Αθήνα.
- Δημακόπουλος Γ. (1970): Η διοικητική οργάνωσις της Ελληνικής Πολιτείας 1827-1833. Συμβολή εις την Ιστορίαν της Ελληνικής Διοικήσεως”, Αθήνα.
- Διαμαντόπουλος Χρ. (2007): «Παραγωγικότητα, Αποδοτικότητα και η σύγχρονη Διοίκηση», σε Σημειώσεις ΕΣΔΔ, «Οργάνωση και Διοίκηση Δημόσιου Τομέα», ΕΚΔΔΑ Ταύρος.
- Διαμαντούρος Ν. (2000): “Πολιτικός δυσμοσ και πολιτική αλλαγή”, Αλεξάνδρεια, Αθήνα.
- (2002): “Οι απαρχές της συγκρότησης του σύγχρονου κράτους στην Ελλάδα, 1821-1828”, Αθήνα.
- Δίκαιο και Πολιτική (ΔΠ 1982): Αφιέρωμα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, Παρατηρητής, 2/1982.
- Διοικητικό Επιμελητήριο Ελλάδας (ΔΕΕ 2003) : “Η μεταρρύθμιση του Κράτους”, Δελφοί 2003
- (2004): «Κώδικας Διοικητικής Ηθικής και Δεοντολογίας», Αθήνα
- (2006): “Δείκτες αξιολόγησης ελεγκτικού έργου”, Αθήνα.
- (2007): “Δόμηση της αξιολόγησης: Συμμετοχικό Πρόγραμμα αξιολόγησης της απόδοσης των ελεγκτικών υπηρεσιών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης/Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Πολιτεία”, Αργυριάδης Δ., Ντινάκη Φ., Λιβεράκος Π., Μαντέ Σ., Φαλάρας Ε., Δουλαδίρης Ν., Καββαθάς Τρ. και άλλοι.., Αθήνα.
- (2008): «Η μεταρρύθμιση του Κράτους», πρακτικά συνεδρίου σε Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα
- Dahl Robert (2001): “Περί Δημοκρατίας”, Ψυχογιός Αθήνα.
- (1979): “Σύγχρονη πολιτική ανάλυση”, Παπαζήσης Αθήνα.
- Debeney M.E.(1997): “Ο πόλεμος και οι άνθρωποι”, ΓΕΣ/7ο ΕΓ/5, Αθήνα.
- Downs Anthony (1997): “Οικονομική θεωρία της Δημοκρατίας”, Παπαζήσης Αθήνα .
- Dror Yehezkel (2008): “Η ικανότητα της Διακυβέρνησης”, Ι.Σιδέρης, Αθήνα.
- Drucker Peter (1991): Το Μάνατζμεντ στην Πράξη”, Κλειδάριθμος, Αθήνα
- (2000α): “Η μετακαπιταλιστική κοινωνία”, Gutemberg, Αθήνα.
- (2000β): “Προκλήσεις του Μάνατζμεντ για τον 21ο αιώνα”, Leader Books, Αθήνα.
- DuBrin A.J. (2004): «Γενικές αρχές Management», Ελλην, Αθήνα
- Duverger Maurice (1985): “Εισαγωγή στην Πολιτική”, Παπαζήσης Αθήνα.
- (1960): “Τα πολιτικά καθεστώτα”, Αθήνα.
- (1990): “Μέθοδοι Κοινωνικών επιστημών ΙΙ”, ΕΚΚΕ Αθήνα.

- Ελληνική Εταιρία Πολιτικής Επιστήμης (ΕΕΠΕ 1997): “Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση”, σε επιμέλεια Σπανού, Ρήγου, Σπουρδαλάκη, άρθρα των Π.Παπαγιάννη, Π.Χριστοφιλοπούλου, Α.Μακρυνδημήτρη, Ν.Μιχαλόπουλου, Χ.Χρυσανθάκη, Ν.Κ.Χλέπα, Δ.Κατσούλη, Ι.Σαγιά, Μ.Τομαρά-Σιδέρη, Α.Χάγιου και Η.Λίτσου, Α.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα.  
(1977): “Κοινωνικές και πολιτικές δυνάμεις στην Ελλάδα”, Εξάντας Αθήνα.
- Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ 1989): “Νέοι θεσμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης”, πρακτικά συνάντησης νομικών συμβούλων ΟΤΑ που διοργανώθηκε από το νομικό τμήμα της Εταιρίας, τον Μάιο 1988, Αθήνα.  
(1991): “Συμβασιακές πολιτικές της τοπικής αυτοδιοίκησης”, Αθήνα.
- Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών (ΕΙΔΕ 2008): “Πολιτειακοί θεσμοί και Σύνταγμα”, Σάκκουλας Αθήνα.
- Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης (ΕΚΔΔ 1993): “Διοικητικός εκσυγχρονισμός”, Αθήνα.  
(1996): “10 χρόνια, απολογισμός και προοπτικές”, Αθήνα.
- Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών (ΕΚΚΕ 2006): P. Bourdieu: “Για την επιστήμη και τις κοινωνικές χρήσεις της”, Πολύτροπον, Αθήνα.
- Εμπέογλου Νικόλαος (1986): “Εισαγωγή στη μελέτη εργασίας”, Γαλαίος Αθήνα.
- Ενγκελς Φρ. (1980): «Η καταγωγή της οικογένειας, της ατομικής ιδιοκτησίας και του κράτους», Θεμέλιο Αθήνα.
- Επιτροπάκη Ολγα-Κυριακόπουλος Κυριάκος-Ζάρκος Στέφανος (επιμ. 2011): “Το μανάτζμεντ σε καιρούς κρίσης”, Καστανιώτης, Αθήνα.
- Ευσταθίου Π. (2006): “Σύγχρονο Επιχειρησιακό μανάτζμεντ”, Παπαζήσης Αθήνα.
- E.M.Earle-G.A.Graig-F.Gilbert (1962): “Δημιουργοί της νέας στρατηγικής”, συμπληρωματικά εκδόσεις στρατιωτικών περιοδικών, Αθήνα.
- Exton W. (1972): “Η εποχή των συστημάτων”, Παπαζήσης, Αθήνα.
- Ετζιόνι Αμιταϊ (1999): “Η κοινωνία της υπευθυνότητας”, Καστανιώτης.
- Ζαβλανός Μύρων (1988): “Οργάνωση και Διοίκηση Α+Β”, Ελλην, Αθήνα.  
(2002): “Οργανωτική συμπεριφορά”, Σταμούλης.
- Ζευγαρίδης Σπ. (1973): “Θεωρία της Οργάνωσης. Η δομή των Οργανώσεων”, Παπαζήσης Αθήνα  
(1978): “Οργάνωση και Διοίκηση”, Παπαζήσης Αθήνα.  
(1979): “Μαθήματα Management”, Αθήνα.
- Ζιανίκας Χαράλαμπος (1996): “Διοικητική επιστήμη και πρακτική στο Δημόσιο”, Σιδέρης, Αθήνα
- Θεοφανίδης Σ.(1989): “Εγχειρίδιο Αποτελεσματικής Διοίκησης Δημοσίων Υποθέσεων”, Παπαζήσης Αθήνα.
- Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρώπινου Δυναμικού, Πάντειο Πανεπιστήμιο (ΙΑΠΑΔ

- 2003): “Μητροπολιτική Διακυβέρνηση”, Αθήνα.
- Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ 2008): “Η πρόκληση μιας νέας μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης”, Αθήνα.
  - Ιωακειμίδης Π.Κ. (1993): “Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση. Θεωρία, Διαπραγμάτευση, Θεσμοί και Πολιτικές. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ και η Ελλάδα”, Θεμέλιο Αθήνα.
  - (1995): “Η αναθεώρηση της Συνθήκης του Μάαστριχτ”, Θεμέλιο, Αθήνα.
  - Ιωαννίδης Σ. (2011α): “Ανεξάρτητες αρχές του οικονομικού τομέα”, ΙΟΒΕ, Αθήνα.
  - (2011β): “Η κρίση και το πρόβλημα της διακυβέρνησης στην ελληνική κοινωνία”, ημερίδα ΙΟΒΕ
  - Καζάκος Πάνος (2009): “Αναθεώρηση του Συντάγματος και οικονομία”, Παπαζήσης Αθήνα.
  - Κανελλάκης Θ. (1985): “Σύγχρονος Διοίκησης και Οργάνωσης”, Αθήνα.
  - Κανελλόπουλος Χαράλαμπος (2003): “Μάνατζμεντ-αποτελεσματική διοίκηση”, Αθήνα.
  - (1990): “Αξιοποίηση προσωπικού”, International Publishing. Αθήνα.
  - Κάνφορα Λουτσιάνο (2009): Η δημοκρατία, ιστορία μιας ιδεολογίας”, Μεταίχμιο Αθήνα.
  - Καραμπελιάς Γιώργος (1989): “Κράτος και κοινωνία στη μεταπολίτευση (1974-1988)”, Εξάντας Αθήνα.
  - Καρκατσούλης Παναγιώτης (2002): “Η κανονιστική μεταρρύθμιση ως δημόσια πολιτική”, στο: Ε.Ι.Δ.Ε, «Η Διοίκηση και το Σύνταγμα», Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα.
  - (2004): “Το κράτος σε μετάβαση”, Ι.Σιδέρης, Αθήνα.
  - (2006): “Σημειώσεις για το μάθημα Κράτος και Δημόσια Διοίκηση”, ΕΚΔΔΑ, Ταύρος.
  - Κασιμάτης Γεώργιος (1980): “Συνταγματικό Δίκαιο ΙΙ, οι λειτουργίες του κράτους”, Σάκκουλας
  - Καστοριάδης Κορνήλιος (1985): “Η γραφειοκρατική κοινωνία”, Υψιλον Αθήνα.
  - (1984): “Η πείρα του εργατικού κινήματος”, Υψιλον Αθήνα.
  - Κατσούλης Δημήτρης (1993α): “Η ανεκπλήρωτη Αυτοδιοίκηση”, Αντ.Ν.Σάκκουλα Αθήνα
  - Κέντρο Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων (ΚΘΜ 2005): “Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα”, σε επιμέλεια Θ.Πελαγίδη, άρθρα των Μουζέλη, Τσούκα, Καζάκου, Καζαμία, Παπαζήσης Αθήνα.
  - Κέντρο Μαρξιστικών Ερευνών (ΚΜΕ 1997): “Πλευρές του νομικοπολιτικού εποικοδομήματος στην Ελλάδα”, Σύγχρονη Εποχή, Αθήνα.
  - Κεντρωτής Κυριάκος (2006): “Θεωρήσεις και δράσεις των εξωτερικών σχέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης”, Παπαζήσης, Αθήνα
  - Κεφάλας Α-Μαντές Γ (2000): “Οργάνωση και Διοίκηση, τετράδια Μάνατζμεντ”, Γαλαίος Αθήνα.
  - Κέφης Βασίλης (2005α): “Ολοκληρωμένο Μάνατζμεντ”, Κριτική Αθήνα.
  - (2005β): “Μάνατζμεντ ολικής ποιότητας”, Κριτική Αθήνα.
  - Κονδύλης Παναγιώτης (2011):“Οι αιτίες της παρακμής της σύγχρονης Ελλάδας”, Θεμέλιο, Αθήνα.

- Κοσμίδης Σ. (2010): “Εκσυγχρονισμός και μεταρρυθμίσεις”, Καστανιώτης, Αθήνα.
- Κοϊμτζόγλου Ι.(2005): “Νομική προσέγγιση της διοικητικής μεταρρύθμισης”, Σάκκουλα, Αθήνα.
- Κοινωνικό Πολύκεντρο ΑΔΕΔΥ (ΚΠ 2007): “Δημόσια Διοίκηση και ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, επιπτώσεις και προοπτικές”, Αθήνα..
- Κόνσολας Νικ.(1997): “Σύγχρονη Περιφερειακή Οικονομική πολιτική”, Παπαζήσης Αθήνα.
- Κονταράτος Α. (1992): “Η τέχνη της Διοίκησης των Επιχειρήσεων”, ΕΛΚΕΠΑ, Αθήνα.
- Κόντης Θεμιστοκλής (2001): “Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση”, Σύγχρονη Εκδοτική, Αθήνα.  
(1994) “διοικητική ψυχολογία”, Σύγχρονη Εκδοτική, Αθήνα.
- Κοντιάδης Ξενοφών (2009): “Ελλειμματική Δημοκρατία”, Ι.Σιδέρης, Αθήνα.
- Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου Δ. (1983): “Δίκαιο της διοικητικής οργανώσεως του κράτους”, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη.
- Κοντογιώργης Γιώργος (1985): “Πολιτικό σύστημα και πολιτική”, Πολύτυπο Αθήνα.
- Κόρσος Δ. (1977): “Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου”, Αθήνα.  
(1985): «Δημοσιονομικό Δίκαιον», Σάκκουλα Αθήνα.
- Κοτέα Μαριάνθη (2007): “Τοπική Διακυβέρνηση και αστικοποίηση”, Διόνικος Αθήνα.
- Kotter John (2001): “Ηγέτης στις αλλαγές”, Κριτική, Αθήνα.
- Κούρτης Κ.(1983): “Ιστορία των διοικητικών θεωριών”, Αθήνα.
- Κτιστάκη Σταυρούλα (2009): “Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη”, Παπαζήσης Αθήνα.
- Koontz H.- O’Donnell C. (1984): “Οργάνωση και Διοίκηση 1-3”, Παπαζήσης Αθήνα.
- Λαδή Στέλλα-Νταλάκου Βασιλική (2010): “Ανάλυση δημόσιας πολιτικής”, Παπαζήσης, Αθήνα.
- Λαζαράτος Πάνος (1992): “Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία”, Αντ.Ν.  
Σάκκουλα, Αθήνα.
- Lawrence-Lorsch (1986): “Οργανωσιακή ανάπτυξη”, Gutenberg, Αθήνα.
- Le Grand Julian (2007): “Κίνητρα, δράσεις και δημόσια πολιτική”, Παπαζήσης, Αθήνα.
- Lumann N.(1995): “Θεωρία των κοινωνικών συστημάτων”, Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Λοβέρδος Ανδρέας (1991): “Κυβέρνηση, συλλογική λειτουργία και πολιτική ευθύνη”, Αντ.Ν.  
Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Λυριτζής Χρ.-Νικολακόπουλος Ηλ.-Σωτηρόπουλος Δ. (1996): Κοινωνία και πολιτική, όψεις της  
Γ’ Ελληνικής Δημοκρατίας”, Θεμέλιο, Αθήνα.
- Λύτρας Ανδρέας (2000): “Κοινωνία και εργασία”, Παπαζήσης Αθήνα.
- Λύτρας Σωτήρης (1993): “Η Οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης”, ΑντΝ.Σάκκουλα, Αθήνα.
- Μαΐστρος Παναγιώτης (2000): “Αναπτυξιακοί θεσμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης”, Αθήνα.  
(2009): «Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα», Παπαζήσης
- Μακρυδημήτρης Αντώνης (1986): “Μαθήματα Διοικητικής Επιστήμης”, Σάκκουλα, Αθήνα

- (1989): “Θεωρία των αποφάσεων”, Σάκκουλα, Αθήνα.
- (1992): “Η Οργάνωση της Κυβέρνησης, ζητήματα συνοχής και διαφοροποίησης”, Αντ.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα.
- (1996): “Η Διοίκηση σε κρίση”, Λιβάνης, Αθήνα.
- (1997): “Οι Πρωθυπουργοί”, Ι.Σιδέρης, Αθήνα.
- (1999α): “Διοίκηση και κοινωνία”, Θεμέλιο, Αθήνα.
- (1999β): “Ο μεγάλος ασθενής”, Παπαζήσης, Αθήνα.
- (2002): “Κράτος και κοινωνία των πολιτών”, Μεταμεσονύκτιες εκδόσεις, Αθήνα.
- (2003): “Προσεγγίσεις στη θεωρία των οργανώσεων”, Καστανιώτης, Αθήνα.
- (2006): “Κράτος των πολιτών”, Λιβάνης, Αθήνα.
- (2007): “Δημόσια Διοίκηση, στοιχεία διοικητικής οργάνωσης”, Σάκκουλας Αθήνα.
- Μακρυδημήτρης Αντ.-Μιχαλόπουλος Ν.(2000): “Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση, 1950-1998”, Παπαζήσης Αθήνα.
- Μακρυδημήτρης Αντ.-Παπαδημητρίου Κ. (2006): “Προκλήσεις και Προοπτικές περιφερειακής Αναδιοργάνωσης: Η Περιφέρεια ως Β' Βαθμός Αυτοδιοίκησης”, σε “Μητροπολιτικοί δήμοι και αρετή περιφερειακή αρχή, έκδοση Συνδέσμου Ελλήνων Περιφερειολόγων, Αθήνα.
- Μακρυδημήτρης Αν.-Πασσάς Αρ.(1994): “Η Ελληνική Διοίκηση και ο Συντονισμός της Ευρωπαϊκής Πολιτικής”, ΑΝ Σάκκουλα, Αθήνα.
- Μακρυδημήτρης Αν.-Πραβίτα Μ.Ηλ. (2006): “Διοικητικός Κώδικας”, Σάκκουλας, Αθήνα.
- Μάνεσης Αριστόβουλος (1980α): “Ελληνική Συνταγματική Ιστορία”, Σάκκουλα Θεσσαλονίκη.
- (1980β): “Συνταγματικό δίκαιο” Σάκκουλα Θεσσαλονίκη.
- (1980γ): “Συνταγματική θεωρία και πράξη”, Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη.
- (1984α): “Μαρξισμός και δίκαιο”, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη.
- (1984β): “Δίκαιο-Σύνταγμα-Πολιτική”, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη.
- (1987): “Η εξέλιξη των πολιτικών θεσμών στην Ελλάδα”, Αν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- (1989): “Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986”, Παρατηρητής Θεσσαλονίκη.
- Μάνεσης Αρ.-Γ.Παπαδημητρίου (1989): Το Σύνταγμα 1975/86, Σάκκουλα.
- Μανιτάκης Αντώνης (2007α): “Τι είναι κράτος”, Σαββάλας, Αθήνα.
- (2007β): “Τι είναι Σύνταγμα”, Σαββάλας, Αθήνα.
- Μαραβέγιας Ν.-Σακελλαρόπουλος Θ. (2007): “Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και Ελλάδα”, Διόνικος Αθήνα.
- Μαριάς Νότης (2011): “Το Μνημόνιο της χρεοκοπίας”, Λιβάνης, Αθήνα.
- Μαρξ Καρλ (1989): «Για το Κράτος», Εξάντας Αθήνα
- Μαρτς Τζεϊμς (2007): “Πως λαμβάνονται οι αποφάσεις”, Καστανιώτης, Αθήνα

- Μαυριάς Κώστας (2001): “Το νέο Σύνταγμα” πρακτικά συνεδρίου, Σάκκουλα, Αθήνα.  
(2002): “Συνταγματικό δίκαιο”, Σάκκουλας Αθήνα .
- Μεταξάς Α.Ι.Δ. (1976): “Πολιτική Επικοινωνία”, Α.Ν.Σάκκουλας Αθήνα.  
(1985): “Ιστορία Πολιτικών θεωριών”, Α.Ν.Σάκκουλας Αθήνα.
- Μίτροφ Ιαν (2000): “Εξυπνη σκέψη για δύσκολους καιρούς”, Καστανιώτης, Αθήνα.
- Μιχαλόπουλος Νικόλαος (1994): “Οργανωτικός σχεδιασμός στο πλαίσιο της θεωρίας των οργανώσεων” Α.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα.  
(2003): “Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Μάνατζμεντ”, Παπαζήσης, Αθήνα.  
(2008): “Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων”, Παπαζήσης, Αθήνα.  
(2010): “Στρατηγική Λισσαβόνας και Δημόσια Διοίκηση”, Αθήνα.
- Μόργκαν Γκάρεθ (2000): ”Οι όψεις της οργάνωσης”, Καστανιώτης, Αθήνα.
- Μουζέλης Νίκος (1991): “Οργάνωση και γραφειοκρατία”, Ανδρονόπουλος-Μαθιουδάκης, Αθήνα.  
(1987): “Κοινοβουλευτισμός και εκβιομηχάνιση στην ημι-περιφέρεια”, Θεμέλιο Αθήνα.  
(1978): “Ελλάδα, όψεις υπο-ανάπτυξης”, Εξάντας, Αθήνα .  
(2010): “Γέφυρες μεταξύ νεωτερικής και μετανεωτερικής κοινωνικής θεωρίας”, Θεμέλιο, Αθήνα.
- Μουστάκας Μελέτιος (1999): “Οι αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης”, Α.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα.
- Μουστάκης Βασίλης (2012): “Διοικητική Τεχνολογία”, Δίσιγμα, Χανιά.
- Μπακογιάννης Κων/νος (1997): "Γαλλία: Σύνταγμα και νομοθετική παρέμβαση στην οργάνωση των θεσμών της Τ.Α." Αθήνα.
- Μπέσιλα-Βήκα Ευ.(2001): “Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ενας σύγχρονος διοικητικός θεσμός”, Αθήνα.  
(1995): “Το Συνταγματικό πλαίσιο του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης”, Σάκκουλα, Αθήνα.
- Μπέσιλα-Βήκα Ευ.-Παπαγιάννης Δ.(1996): “Σύγχρονες αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και ευρωπαϊκή ενοποίηση”, Σάκκουλα Αθήνα.
- Μπιτσάνη Ευγενία (2006): «Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων», Διόνικος Αθήνα.
- Μπουραντάς Δημήτρης (2002): “Μάνατζμεντ”, Γ.Μπένος, Αθήνα.  
(2005) “Ηγεσία, ο δρόμος της διαρκούς επιτυχίας”, Κριτική, Αθήνα.
- Μπουραντάς Δ-Παπαλεξανδρή Ν.(2003): “Αρχές διοίκησης επιχειρήσεων”, Ε.Μπένου, Αθήνα.
- Μπουρσανίδης Χ.-Παπαδημητρίου Κ.-Πασσάς Π. (2010): “Δημόσιο Μάνατζμεντ και Μάνατζμεντ απόδοσης”, σημειώσεις παραδόσεων σε ΕΣΔΔ, ΕΚΔΔΑ, Ταύρος.
- March J.-Simon H. (2003): “Οργανώσεις”, Κριτική, Αθήνα.
- Montescieu baron de Secondat (1969): “Το πνεύμα των νόμων”, Αναγνωστίδης Αθήνα.
- Muller P.- Sured Y.(2002): “Η ανάλυση των πολιτικών του Κράτους”, Τυπωθήτω, Αθήνα.
- Νάντλερ Ντ.-Τούσμαν Μ. (2005): “Η αρχιτεκτονική της επιχείρησης”, Καστανιώτης, Αθήνα.

- Ναυπλιώτης Γεώργιος (1974): “Η Αρμοδιότης εις τα πλαίσια της Εκτελεστικής εξουσίας”, Αθήνα.
- Νικολοπούλου Α. (1998): “Κράτος και διαφθορά”, Ι.Σιδέρης Αθήνα.
- Νονάκα Ι.-Τακεούτσι Χ. (2003): “Η επιχείρηση της γνώσης”, Καστανιώτης, Αθήνα
- North Douglass (2006): “Θεσμοί, θεσμική αλλαγή και οικονομική επίδοση”, Παπαζήσης Αθήνα.
- Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδας (ΟΚΕ 2006): «Βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης», Γνώμη αριθμ. 155.  
(ΟΚΕ 2008): «Δημόσια Διοίκηση», Γνώμη αριθμ. 209.
- Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ 1987): “Η Διοίκηση στην υπηρεσία των πολιτών”, Υπουργείο Προεδρίας της Κυβερνήσεως, Αθήνα.  
(2012): “Εκθεση για την ελληνική Κεντρική Διοίκηση”, Ένωση Αποφοίτων ΕΣΔΔ & ΤΑ, Αθήνα.
- Olson Mancur (2003): “Εξουσία και ευημερία”, Παπαζήσης, Αθήνα.  
(2007): “Η άνοδος και η παρακμή των εθνών”, Παπαζήσης, Αθήνα.
- Παγκάκης Γρηγόρης (1988): “Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση”, Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα.
- Παναγιωτοπούλου Ρόη (1997): “Η επικοινωνία στις οργανώσεις”, Κριτική, Αθήνα.
- Παπαγεωργίου Στέφανος (1988): “Το Ελληνικό κράτος 1821-1909”, Παπαζήσης, Αθήνα.
- Παπαδημητρίου Γιώργος (1993): "Η Τ.Α. στη σύγχρονη Δημοκρατία", Τετράδια Συνταγματικού Δικαίου, Σάκκουλας Αθήνα.
- Παπαδημητρίου Γιώργος-Μακρυδημήτρης Αντώνης (1993): “Συστήματα διοίκησης μητροπολιτικών περιοχών”, Σάκκουλας.
- Παπαδημητρίου Θ. Κωνσταντίνος (2009): “Σύνταγμα και Δημόσια Διοίκηση, αναντιστοιχία ρυθμίσεων και αναγκών” σε “Πολιτειακοί Θεσμοί και Σύνταγμα”, Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα.  
(2010): «Δομές και εργαλεία σύγχρονου μάνατζμεντ», σημειώσεις ΕΣΔΔ, ΕΚΔΔΑ, Ταύρος.
- Παπαδούλης Ι. Κωνσταντίνος (2008): “Δημόσια πολιτική”, Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα.
- Παπαχατζής Γ.(1965): “Σύστημα του εν Ελλάδι ισχύοντος Διοικητικού Δικαίου”, Αθήνα .
- Παπαδόπουλος Αλέκος (2008): “Τα βήματα του Εστερναχ”, Καστανιώτης, Αθήνα.
- Παπούλιας Δημήτρης (1991): “Ο Δημόσιος τομέας σε κρίση”, Γνώση, Αθήνα.  
(2002): “Στρατηγική διοίκηση επιχειρήσεων και αλλαγών”, Καστανιώτης, Αθήνα.  
(2007α): “Χρυσάφι είναι το δημόσιο”, Εστία, Αθήνα.  
(2007β): “Διοικητικός εκσυγχρονισμός. Προς τον δήμο του 21ου αιώνα”, ΙΤΑ, Αθήνα.  
(2009): “Η Κρίση αλλάζει τη ζωή μας και το Μάνατζμεντ”, Κριτική, Αθήνα.  
(2011): “Διαχειρίζομαι και αλλάζω”, Κριτική, Αθήνα.
- Παπούλιας Δ, Τσούκας Χ. (1998): “Κατευθύνσεις για τη μεταρρύθμιση του Κράτους”, Καστανιώτης, Αθήνα.
- Παπούλιας Δ, Σωτηρόπουλος Δ, Οικονόμου Χ. (2002): “Το εκκρεμές της Διοικητικής

μεταρρύθμισης”, Ποταμός, Αθήνα.

-Παρθενόπουλος Κωνσταντίνος (1997): «Ελληνική Δημόσια Διοίκηση», Ζήτη, Θεσσαλονίκη.

-Πάσχος Γεώργιος (1991): “Κράτος δικαίου και πολιτική, πολιτειολογικές θεωρίες 1900-1940”, ο Πολίτης, Αθήνα.

-Παυλόπουλος Προκόπης (1984): “Μαθήματα Διοικητικής Επιστήμης 1, το διοικητικό φαινόμενο στο πλαίσιο της θεωρίας των οργανώσεων”, Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή.

-Πελαγίδης Θ.-Μητσόπουλος Μ. (2006): “Ανάλυση της ελληνικής οικονομίας. Η προσοδοθηρία και οι μεταρρυθμίσεις”, Παπαζήσης Αθήνα.

(2010): “Η στιγμή της στροφής για την ελληνική οικονομία”, Παπαζήσης, Αθήνα.

-Πετρίδης Παύλος (1986): “Ελληνική Πολιτική και Κοινωνική Ιστορία”, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη

-Πετρόχειλος Ν. (1984): “Ρωμαίοι και Ελληνισμός”, Παπαζήσης, Αθήνα.

-Πλάτων (1940): “Πολιτεία”, Πάπυρος Αθήνα

(1940): “Νόμοι”, Πάπυρος Αθήνα.

-Πουланτζάς Νίκος (1985): “Πολιτική εξουσία και κοινωνικές τάξεις”, Θεμέλιο, Αθήνα.

(2001): «Κράτος, εξουσία, σοσιαλισμός», Θεμέλιο Αθήνα.

(2006): “Η κρίση των Δικτατοριών”, Θεμέλιο Αθήνα.

-Πουλής Π. (2004): “Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου και θεσμών”, Σάκκουλα, Αθήνα.

-Πραστάκος Γρηγόρης (2000): “Διοικητική Επιστήμη”, Α.Σταμούλη, Αθήνα.

-Ράϊκος Αθανάσιος (1980α): Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου, Σάκκουλας, Αθήνα.

(1980β): “Παραδόσεις Γενικής Πολιτειολογίας”, Σάκκουλας, Αθήνα.

-Ρακιτζής Λ. (2009): “Ετήσια έκθεση ΓΕΔΔ 2008”, Αθήνα.

(2010): “Ετήσια έκθεση ΓΕΔΔ 2009”, Αθήνα.

(2011): “Ετήσια έκθεση ΓΕΔΔ 2010”, Αθήνα.

(2012): “Ετήσια έκθεση ΓΕΔΔ 2011”, Αθήνα.

-Ράλλης Γκέκας (2011): “Η Ευρωπαϊκή τοπική Αυτοδιοίκηση, συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές”, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα.

-Ραμματά Μαρία (2011): “Σύγχρονη ελληνική Δημόσια Διοίκηση”, Κριτική, Αθήνα.

-Ράπανος Β. (2009): Μέγεθος και εύρος δραστηριοτήτων του δημόσιου τομέα”, ΙΟΒΕ Αθήνα.

-Ρούσσης Γιώργος (1994): “Το κράτος”, Γκοβόστης Αθήνα.

(1984): “Εισαγωγή στη θεωρία της Δημόσιας Διοίκησης”, Gutenberg, Αθήνα.

-Σακελλαρόπουλος Θεόδωρος (2007α): “Θεσμικός μετασχηματισμός και οικονομική ανάπτυξη”, Διόνικος Αθήνα.

(2007β): “Οικονομία και πολιτική στη σύγχρονη Ελλάδα”, Διόνικος Αθήνα.



- (2007γ): “Κείμενα οικονομικής και κοινωνικής ιστορίας”, Διόνικος Αθήνα.
- Σαρμάς Ιωάννης (1990): "Η Συνταγματική και διοικητική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας", Σάκκουλα, Αθήνα.
- Σατελέ Φρ.-Κουσνέρ Εβ.Π. (1982): “Οι πολιτικές αντιλήψεις του 20ου αιώνα”, Κέδρος Αθήνα.
- Σγουρίτσας Χ. (1965): “Συνταγματικόν δίκαιον”, Αν. Σάκκουλας, Αθήνα.
- (1931): “Η οργάνωσις της Κυβερνήσεως και η Κοινοβουλευτική ευθύνη των Υπουργών”, Ζαχαρόπουλος, Αθήνα.
- Σημίτης Κώστας (1981): “Πολιτική, Κυβέρνηση, Δίκαιο”, Καστανιώτης, Αθήνα.
- (1989): “Ανάπτυξη και εκσυγχρονισμός της ελληνικής κοινωνίας”, Γνώση, Αθήνα.
- (2005): “Πολιτική για μια δημιουργική Ελλάδα”, Πόλις, Αθήνα.
- (2008): “Κρίση”, Πόλις, Αθήνα.
- Σιούτη Γλυκερία (2001): “Κεντρική Διοίκηση-Αποκέντρωση”, σε “Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα” επιμ Σπηλιωτόπουλου-Μακρυδημήτρη, Σάκκουλας, Αθήνα.
- Σκουλάς Ν. (2010): «Ηγεσία-Μάνατζμεντ-Ομαδικότητα», Μοντέρνοι Καιροί, Αθήνα.
- Σμιττ Καρλ (1988): “Η έννοια του πολιτικού”, Κριτική Αθήνα.
- Σουλιώτης Δημήτριος (2003): «Ελεγχος και ελεγκτές», Σάκκουλα Αθήνα.
- Σπανού Καλλιόπη (1992): “Οργάνωση και εξουσία”, Παπαζήσης Αθήνα.
- (2000): “Διοίκηση-Πολίτες-Δημοκρατία”, Παπαζήσης Αθήνα.
- (2001): “Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση”, Παπαζήσης Αθήνα.
- (2005): “Η πραγματικότητα των δικαιωμάτων”, Σαββάλας Αθήνα.
- (2010 επιμ): “Δημόσιες πολιτικές στην Ελλάδα, όψεις και αντιφάσεις” Παπαζήσης, Αθήνα.
- Σπηλιωτόπουλος Επαμεινώνδας (1991): “Εγχειρίδιον Διοικητικού Δικαίου”, Α.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα 1991 και επανεκδόσεις μέχρι 2001.
- Σπηλιωτόπουλος Επ.-Μακρυδημήτρης Α.(2001): “Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα”, άρθρα των Κ.Σπανού, Κλ.Σιούτη, Ν.Μιχαλόπουλου, Ν.Κ.Χλέπα, Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα.
- Στασινόπουλος Μιχαήλ (1957): “Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου”, Αθήνα .
- Στουρνάρας Ι.(2011): “Η ορθή διακυβέρνηση ως προϋπόθεση εξόδου από την κρίση”, ημερίδα IOBE, Αθήνα.
- Σύνδεσμος Ελλήνων Περιφερειολόγων (ΣΕΠ 2008): “Μητροπολιτικοί Δήμοι και αιρετή περιφερειακή αρχή”, Αθήνα 2008.
- Σωτηράκου Γ.-Ζέππου Μ.(2005): “Αύλες μορφές διοίκησης: Η δυναμική της σύγχρονης διοικητικής μεταρρύθμισης”, Σάκκουλα, Αθήνα.
- Σωτηρέλης Γεώργιος (2002): “Η μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης”, Σιδεράτος, Αθήνα.
- Σωτηρόπουλος Δημήτρης (2003): “Η κορυφή του πελατειακού κράτους”, Ποταμός Αθήνα.

- (2008): “Κράτος και μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη”, Ποταμός Αθήνα.
- Schwartzberg R.G (1984): Πολιτική Κοινωνιολογία A+B, Παρατηρητής Θεσσαλονίκη.
- Sinclair K.R. (1997): “Δημοκρατία και συμμετοχή στην αρχαία Αθήνα”, Καρδαμίτσας .
- Spicker Paul (2001): “Το κράτος πρόνοιας”, Διόνικος Αθήνα.
- Strange Susan (2004): “Η υποχώρηση του Κράτους”, Παπαζήσης Αθήνα.
- Schmidt Manfred (2000): “Θεωρίες της Δημοκρατίας”, Σαββάλας Αθήνα.
- Τάχος Αναστάσιος (1985): “Διοικητική επιστήμη”, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη.  
(1993): “Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο”, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη (α΄ έκδοση 1982).
- Τερλεξής Πανταζής (2001): “Το πολιτικό σύστημα”, ΕΚΚΕ, Αθήνα.
- Τζιοβάρης Γρηγόρης (1996): “Τα Υπουργεία μας”, Το Ποντίκι, Αθήνα.
- Τζωρτζάκης Κ. -Τζωρτζάκη Α.Μ. (2007): “Οργάνωση και Διοίκηση”, Rosili Αθήνα.
- Τουλουμάκος Ι. (1979): “Θεωρητική θεμελίωση της κλασικής Δημοκρατίας”, Παπαζήσης Αθήνα.
- Τσάτσος Δημήτρης (1994): “Συνταγματικό Δίκαιο” τόμοι 3, ΑντΝ.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.  
(1983): “Σύνταγμα και πολιτειακή πρακτική”, Παρατηρητής Θεσσαλονίκη.  
(1977): “Εισηγήσεις Πολιτειολογίας”, Αντ.Ν.Σάκκουλας Αθήνα.
- Τσάτσος Κωνσταντίνος (1993): “Η κοινωνική φιλοσοφία των αρχαίων Ελλήνων”, Εστία Αθήνα.
- Τσέκος Θόδωρος (2007): «Ποιότητα υπηρεσιών και Δημόσιο Marketing», Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Σάκκουλα Αθήνα.
- Τσεμπελής Γιώργος (2008): “Παίκτες αρνησικυρίας”, Παπαζήσης Αθήνα.
- Τσιβάκου Ιωάννα (1995 επιμ.): “Δράση και σύστημα”, Θεμέλιο, Αθήνα.
- Τσομπάνογλου Γ. Οδυσ. (2004): “Κράτος, κοινωνία πολιτών και εργαξία”, Gutenberg Αθήνα.
- Τσουκαλάς Κωνσταντίνος (1977): “Κοινωνική εξάρτηση και αναπαραγωγή”, Θεμέλιο Αθήνα .  
(1981): “Κοινωνική ανάπτυξη και Κράτος, η συγκρότηση του δημόσιου χώρου στην Ελλάδα”, Θεμέλιο Αθήνα.  
(1987): “Κράτος, Κοινωνία, Εργασία στη μεταπολεμική Ελλάδα”, Θεμέλιο, Αθήνα.
- Τσούκας Χαρίδημος (2004): “Αν ο Αριστοτέλης ήταν διευθύνων σύμβουλος” Καστανιώτης Αθήνα
- Τσούκας Χ.-Θεοχαράκης Β.-Μυλωνόπουλος Ν. (2004): “Σύγχρονες τάσεις στο Μάνατζμεντ”, Καστανιώτης Αθήνα.
- Τύπας Γ.- Κατσαρός Γ.(2003): “Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη”, Gutenberg, Αθήνα.
- Taylor F.W. (2010): “Αρχές επιστημονικού Μάνατζμεντ”, Παπαζήσης, Αθήνα.
- Τιμισίτ Γ.(1989): “Κράτη και Διοικήσεις: Συγκριτική μελέτη” ελληνικές πανεπιστημιακές εκδόσεις
- Φαναριώτης Παν. (1999): “Δημόσια Διοίκηση-Αποκέντρωση-Αυτοδιοίκηση”, Σταμούλης Αθήνα
- Φλογαΐτης Σπυρίδων (1987): “Το ελληνικό διοικητικό σύστημα”, Α.Ν.Σάκκουλας Αθήνα .  
(1989): “Νομοθεσία Τοπ. Αυτοδιοίκησης”, Σάκκουλα Αθήνα.

- Φυτράκης Ευτύχιος (2010): “Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης”, ΑντΝ.Σάκκουλα Αθήνα.
- Fayol Henri (2010): “Γενικές Αρχές Διοικήσεως στις Επιχειρήσεις”, Σάκκουλας Θεσσαλονίκη
- Ferrari Vincenzo (1992): «Λειτουργίες του Δικαίου 1», Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη.
- Fuller J.F.C (2008): “Οι αποφασιστικές μάχες που διαμόρφωσαν τον κόσμο”, Ποιότητα, Αθήνα.
- Fukuyama F. (2005): “Οικοδόμηση κρατών”, Λιβάνης, Αθήνα.
- van Creveld M. (2001): “Η Διοίκηση στον πόλεμο”, Τουρίκης Αθήνα.
- (2003): “Η άνοδος και η πτώση του Κράτους”, Τουρίκης, Αθήνα.
- Wallis Joe-Dollery Brian (2005): “Αποτυχία της αγοράς, αποτυχία της κυβέρνησης, ηγεσία και δημόσια πολιτική”, Παπαζήσης Αθήνα.
- Weber Max (1987): “Η πολιτική ως επάγγελμα”, Παπαζήσης Αθήνα.
- (1996): “Κοινωνιολογία του κράτους”, Κένταυρος Αθήνα.
- (1997): “Βασικές έννοιες Κοινωνιολογίας”, Κένταυρος, Αθήνα.
- (2001): “Οι τύποι της εξουσίας”, Κένταυρος Αθήνα.
- (2009): “Οικονομία και Κοινωνία” τόμοι 6, Σαββάλας Αθήνα..
- Woodhouse Ch.(1987): “Η άνοδος και η πτώση των συνταγματαρχών”, Ελ.Ευρωεκδοτική, Αθήνα.
- Χάγιεκ Φ.Α. (2008): “Το Σύνταγμα της Ελευθερίας”, Καστανιώτης.
- Χάμπερμας Γιούργκεν (1987): «Αυτονομία και Αλληλεγγύη», εκδ.Υψιλον Αθήνα
- Χατζηπαντελή Παναγιώτα (1998): «Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού», Μεταίχιμο Αθήνα
- Χελντ Ντέιβιντ (2003): “Μοντέλα Δημοκρατίας”, Πολύτροπον, Αθήνα .
- Χλέπας Νίκος-Κομνηνός (1994): “Η πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση”, Αντ.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα
- (1998 επιμ.): «Προοπτικές της τοπικής Δημοκρατίας», Αντ.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή
- (1999): “Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα”, Αντ.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.
- (2001): “Το νέο Σύνταγμα” πρακτικά συνεδρίου, Σάκκουλα
- (2005): “Ο δήμαρχος”, Παπαζήσης, Αθήνα.
- Χλέπας Ν.Κ.-Τασσόπουλος Γ. (2000): “Αρμοδιότητες νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης”, Α.Ν, Σάκκουλας Αθήνα .
- Χολέβας Γιάννης (1995): “Οργάνωση και Διοίκηση (Management)”, Interbooks Αθήνα .
- Χρυσανθάκης Χαράλαμπος (2006):“Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου” Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα
- (2010): “Καλλικράτης. Ο νέος νόμος για την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση” Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.
- Hague Rod-Harror Martin (2005): “Συγκριτική πολιτική και διακυβέρνηση”, Κριτική Αθήνα.
- Hering G. (2004): Τα πολιτικά κόμματα στην Ελλάδα 1821-1936”, ΜΙΕΤ, Αθήνα.
- Howard M. (2009): “Ο ρόλος του πολέμου στη νεότερη ευρωπαϊκή ιστορία”, Ποιότητα Αθήνα
- Ψυχοπαίδης Κοσμάς (2010): “Εισαγωγή στην πολιτική επιστήμη”, Ποταμός, Αθήνα.

-Ψυχοπαίδης Κ. και Π. Γετίμης (1989): “Ρυθμίσεις τοπικών προβλημάτων”, Αθήνα: Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών.

## Ξ Ε Ν Ο Γ Α Ω Σ Σ Η

-Barnard Ch. (1960): “The functions of the Executive”, Harvard Press, Cambridge MA.

-Bernard P. (1990): "Les affaires mixtes ou e'oeuvre commune" 1990.

-Birkland, Thomas A. (2005): “An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making Armonk, N.Y. M.E.Sharpe.

-Blau P.M. (1955): The Dynamics of Bureaucracy, Chicago, III University of Chicago Press.

-Bogasson P. (2000): “Public Policy and Local Governance: Institutions in Post-modern Society”, Northampton, Mass: Edward Elgar.

-Braun Dietmar and Busch Andreas (1999): “ Public Policy and Political Ideas” Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar.

-Braun Dietmar (2000): “Public Policy and Federalism” London Aldershot/Ashgate.

-Braybrook David and Lindblom Charles E. (1970): “A Strategy of Decision : Policy Evaluation as a Social Process” N.Y.: Free Press.

-Buchanan James and Tollison Robert D (1984): “The Theory of Public Choice”, Ann arbor: University of Michigan Press.

-Buchele Robert and Cohen Howard (1978): “Equity and Efficiency in Public Policy”, London: Policy Studies Associates.

-Burnham J. (1942): “The managerial Revolution”, London:Putnam.

-Campell C.-Peters G.B. (1988): “Organizing Governance Covering Organization”, Un.of Pittsburgk

-Chevallier E. (1986): «La gauche et la haute administration sous la Ve République», Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, *La haute administration et l'État*, PUF, Paris.

-Chevallier J.J. (1958): «Histoire des Institutions politiques de la France moderne (1789-1945)», Dalloz, Paris.

-Chandler A.D (1988): “Public Policy making for Local Governement”, London: Croom Helm.

-Clegg S. R.(1979): “The Theory of Power and Organization”, London: Routledge and Kegan Paul.

(1989): “Frameworks of Power”, Sage Publications, London.

(1990): “Modern Organisations”, Sage, London.

-Colebath K.H. (1998): “Policy”, Buckingham:Open University Press.

-Coleman James (1972): “Policy Research in the Social Sciences” Morristown N.J.: General Learning Press

- (1986): "Individual Interests and Collective Action: Selected Essays", Cambridge University Press.
- Cohen M.D.-March J.G.-Olsen j. (1972): "A Garbage-Can model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly* 17, p.1-25.
- Crozier M. (1964): "The Bureaucratic Phenomenon", Tavistok, London.
- Denhardt Janet Vinzant and Denhardt Robert B. (2007) "The New Public Service: Not Steering", Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Donovan J.C. (1980): "The 1960's: Politics and Public Policy" Lanham, Md: Un. Press of America
- Downs Anthony (1998): "Political Theory and Public Choice" Cheltenham UK: Northampton, MA Edward Elgar.
- Dror Yehezkel (1986): "Policy-Making Under Adversity", New Brunswick: Transaction Books.
- Dunn William N. (2003): "Public Policy Analysis: An Introduction" Harlow: Prentice Hall.
- Easton David (1960): "The Political System", NY: Knopf
- (1990): "The Analysis of Political Structure" NY & London, Routledge
- Etzioni Amitai (1961): "A Comparative Analysis of Complex Organisations", N.Y. Free Press
- Eyestone Robert (1978): "From Social Issues to Public Policy", N.Y. Wiley.
- (1984): "Public Policy Formation", Indianapolis JAI Press.
- Fayol H. (1949): "General and industrial MANAGEMENT", London.
- Featherstone (2006): "Politics and Policy in Greece", Routledge, London & N.Y.
- Fishman Ethan-Barber B.R. (1991): "Public Policy and the Public Good", N.Y. Greenwood Press.
- Fourgous J.-M. Noveli H. (2002): «Les libertés locales, une chance pour la République? Supprimer l'ENA, premier pas de la décentralisation», *Le Figaro*, 7/11/2002.
- Friedman James (1996): «The Rational Choice Controversy», New Haven, Yale University Press.
- Gerston L.N. (2004): "Public Policy Making: Process and Principles" Armonk N.Y. M.E. Sharpe
- Hampton D.-Summer Ch.-Webber R. (1982): "Organizational behavior and practice of management", Scott-Foresman.
- Hayes M.T. (1992): "Incrementalism and Public Policy", N.Y. Longman.
- Heritier Adrienne (1999): "Policy-making and Diversity in Europe: Escaping Deadlock" Cambridge University Press.
- Katz D. and Kahn R.L. (2002): «The social Psychology of Organizations», J.Wiley Inc, N.York.
- Kessler M.-C. (1994): «*Les grands corps de l'État en France, Que-sais-je ?*» v° 1437, PUF, Παρίσι
- Kingdom J.W. (2001): «Agendas, Alternatives, and Public Policies», Longman.
- Kruschke R.E. and Jackson M.B. (1996): «The Public Policy Dictionary», Oxford: Abc-Clio Press.
- Lasswell H.D.-Kaplan A. (1995): «Power and Society», New Haven: Yale University Press.
- Levy R. (2000): «Implementing European Union Public Policy», Northampton, MA: Edward Elgar

- Lindblom Charles E. (1980): «The Policy Making Process», Englewood Cliffs N.J.Prentice-Hall.
- Majone G.J. (1989): «Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process», New Haven: Yale University Press.
- March J.G.-Olsen J.P. (1989): «Rediscovering Institutions», N.Y. Free Press.
- Minzberg H. (1979): «The structure of Organization», N.Jersey, Prentice Hall.
- Mitchell J.M.-Mitchell W.C. (1969): «Political Analysis and Public Policy: An Introduction to Political Science», N.Y.:Praeger
- Moreau Jacques (2002): “Administration regionale, departementale et municipale”, Dalloz, Paris.
- Nagel S.S.(2000): «Creativity and Public Policy», Aldershot:Ashgate.
- Nakamura R-Smallwood F (1980): “The Politics of Policy Implementation”, St Martin,s Press, NY
- Offe C.(1985): “Disorganized Capitalism”, Cambridge:Policy Press
- Osborn D. & Gaebler T. (1992): “Reinventing Governement”, Addison Wesley, Reading MA.
- Payre J.-P. (2005): «Notions de Sciences Administratives», Université Pierre Mendès France – Grenoble II, πανεπιστημιακές παραδόσεις.
- Parsons W.T. (1995): “Public Policy:An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis”, Cheltenham, Aldershot:Edward Elgar
- Perow C.(1972): “Complex Organizations: A Critical Essay”, Glenview III, Scott Foresman
- Peters B.Guy (2006): “American Public Policy, Promise and Performance”, Macmillan Education.
- Putnam R. D.(1993): “Making Democracy Work”, Princeton: Princeton University Press.
- Rose R.-Davies P. (1994):”Inheritance in Public Policy”, New Haven, Yale University Press.
- Rondinelli Dennis & Cheema Shabbir (2003): “Reinventing Governement for Twenty-First Century”, Kumarian press.
- Rourke F.E.(1976):“Bureaucracy, Politics and Public Policy: An Assessment” Boston, Little Braun
- Huteau Serge (2002): “Le Management public territorial”, Foncions territorials, Editions du Papyrus, 2002 (με πρόλογο του Γάλλου Πρωθυπουργού Francois Fillon).
- Sabatier P. (2007): «Theories of the Policy process», Westview.
- Schumpeter J. (1947): Capitalism, Socialism and Democracy», London Allen and Unwin
- Skott William-Mitchell Terence-Birnbaum Philip (1981): “Organization theory”, R.Irwin.
- Stone Deborah A. (1988): “Policy Paradox and political Reason: The Art of Political Decision Macing”, NY Norton, Glenview III Scott Foresman and Co.
- Vickers G. (1995): “The Art of Judgement: A Study of Policy Making” London, Sage.
- Wallace W. (2000): Policy-making in the European Union”, Oxford University Press.
- Weis C.H.(1991):“Organizations for Policy Analysis:Think Helping Governement”, London, Sage.
- Wildavski A. (1992): The New Politics of the Budgetary Process”, N.Y. Harper-Collins.

-Woodward J. (1965): “Industrial Organization: Theory and practice”, London, Oxford Un. Press.

## **ΒΑΣΙΚΕΣ ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ**

[-www.ypes.gr](http://www.ypes.gr)

[-www.ydmed.gr](http://www.ydmed.gr)

[-www.ekdd.gr](http://www.ekdd.gr)

[-www.dee.gr](http://www.dee.gr) με σειρά άρθρων για την οργάνωση και λειτουργία της ελληνικής Διοίκησης

[-www.ita.gr](http://www.ita.gr)

[-www.aftodioikisi.gr](http://www.aftodioikisi.gr)

[-www.airetos.gr](http://www.airetos.gr)

[-www.dimos.gov.gr](http://www.dimos.gov.gr)

[-www.cities-localgovernments.org/.../un\\_habitat\\_guidelines\\_decentral...](http://www.cities-localgovernments.org/.../un_habitat_guidelines_decentral...)

United Nations Human Settlements Programme (UNHABITAT).

[-www.gsdc.org/go/.../decentralisation-and-local-governance](http://www.gsdc.org/go/.../decentralisation-and-local-governance)

United Nations Capital Development Fund (UNCDF) Local Development

[-www.unpan.org/.../2005%20Decentralization\\_Poverty%20Reduction, ...](http://www.unpan.org/.../2005%20Decentralization_Poverty%20Reduction,...)

Development Management. Decentralization: Poverty Reduction. Empowerment and Participation.

[-www.oecd.org/dataoecd/46/60/30395116.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/46/60/30395116.pdf) programmes in the area of decentralisation and local governance. ...[Decentralization - Restructuring Local Government](#)

[-www.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.asp?nr=2613&alt...](http://www.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.asp?nr=2613&alt...)

[-www.sustainable-cities.eu](http://www.sustainable-cities.eu)

[-www.oecd.org](http://www.oecd.org)

[-www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)

[-www.eipa.nl/](http://www.eipa.nl/)

Γενικά για τη γαλλική Διοίκηση

[-www.fonction-publique.gov.fr/reforme](http://www.fonction-publique.gov.fr/reforme)

[-www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics)

Γενικά για τη βρετανική Διοίκηση:

[-www.ippr.org](http://www.ippr.org)

[-www.civilservice.gov.uk/skills,](http://www.civilservice.gov.uk/skills)

[-www.government-skills.gov.uk,](http://www.government-skills.gov.uk)

Γενικά για τη γερμανική Διοίκηση:

[-http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN023309.pdf](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN023309.pdf)

## ΑΡΘΡΑ ΣΕ ΠΕΡΙΟΔΙΚΑ-ΕΦΗΜΕΡΙΔΕΣ-ΑΔΗΜΟΣΙΕΥΤΕΣ ΜΕΛΕΤΕΣ

- Αθανασόπουλος Δημήτριος (1991): “Ανάγκη ενδοκυβερνητικού συντονισμού”, Οικονομικός Ταχυδρόμος 14 Φεβρουαρίου 1991
- Αναγνωστόπουλος Κ.Π. (1996): «Μάθηση και οι οργανώσεις ως συστήματα μάθησης» στο περιοδικό Διοικητική Ενημέρωση 6, Σεπτέμβριος 1996, Ειδική Εκδοτική Α.Ε.Ε.Β.Ε.
- Αντωνίου Αντώνης (1998): Η λειτουργία της κυβέρνησης στις πολυαρχικές-πλουραλιστικές δημοκρατίες της Νότιας Ευρώπης (Γαλλία, Ιταλία, Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία), Διοικητική Ενημέρωση 10, Ειδική Εκδοτική, σελ. 109-124
- Αργυριάδης Δημήτρης (1996): “Δημόσια Διοίκηση και τεχνική βοήθεια”, ΕΔΕ 1, Σάκκουλα Αθήνα
- Ασπρίδης Γ.-Φραγκισκάτου Φ. (2009): “Η εφαρμογή της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας στη δημόσια διοίκηση”, ΕΔΕ 15, Σάκκουλα, σελ. 301επ..
- Βεγλερής Φαίδων (1975): “Η διαρρύθμιση της εκτελεστικής εξουσίας κατά το Σχέδιον του νέου Συντάγματος”, Το Σύνταγμα
- (1965): «Η Εθνική Ανάγκη της Διοικητικής Μεταρρύθμισης», περιοδικό Η Νέα Οικονομία, τεύχος 2/1965, σ. 105-112
- Γιαταγάνας Ξ. (1992): “Η αρχή της Επικουρικότητας”, Επιθεώρηση των ΕΚ, τεύχος 14-15
- Γρηγοριάδου Σταυρούλα (2010): “Στρατηγικός σχεδιασμός στην ελληνική Διοίκηση”, Τελική εργασία σε ΕΣΔΔ, βιβλιοθήκη ΕΚΔΔΑ, Τάυρος.
- Δανόπουλος Γιώργος (1997): “Η Νομ. Αυτοδιοίκηση υπό τον δικαστικό έλεγχο, ουσιαστική πραγμάτωση ή ουσιαστική αποδυνάμωση”, Τοπ.Α. 1997.
- Δεληθέου Βασ.(2008): “Οι επιμέρους πολιτικές ρυθμίσεις των περιφερειών περί αμέσων ξένων επενδύσεων”, ΕΑπΤΑ&ΠΑ 54/2008, σελ. 29επ
- Ζολώτας Ξ. (1976): «Η ένταξη στην ΕΟΚ ευκαιρία μεγάλης προόδου αν δεν αδρανήσουμε», Οικονομικός Ταχυδρόμος 29 Απριλίου 1976
- (1981): «Η ένταξη θα γίνει χωρίς δυσκολίες μόνον αν οργανωθούμε και προσαρμοσθεί η δημόσια διοίκηση», Οικονομικός Ταχυδρόμος 22 Ιανουαρίου 1981
- Ζυγούρα Ολ. (2007): “Αλληλεπιδράσεις Διοικητικής επιστήμης και Δημοσίου δικαίου σήμερα”, εισήγηση σε 1ο συνέδριο διοικητικών επιστημόνων, Σάκκουλα, 2007
- Ζώρας Κων/νος (1984): “Αποκέντρωση, ΤΑ, προγραμματικές διακηρύξεις και νομοθετική πολιτική”, ΕΠΕ 5 1984.
- Καρδαράς Στέφανος (1996): “Δύο πρόσφατες μελέτες στη Γαλλία για τις λειτουργίες και την οργάνωση του κράτους: Οι εκθέσεις των επιτροπών C.Blanc και J.Pick”, ΕΔΕ 1, Σάκκουλα
- Καφαντάρη Γεωργία (2005): “Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στα κράτη της νοτιοανατολικής Ευρώπης”,



Δήμος 2 ΕΔΕΧΥ, σελ. 8επ

Κατσούλης Δημήτρης (1992): «Τοπικές υποθέσεις και συνένωση ΟΤΑ», ΤοΣ σ.529επ

(1993β): «η Ν.Α. υπό το πρίσμα του Συντάγματος και του ΕΧΤΑ» στο περιοδικό Τοπ.Α, Οκτ/Δεκ.

Κέρκυρα-Ευθάλη Θ.(1995): «Τοπική υπόθεση και πολιτική αναπλάσεων», Περιβάλλον και Δίκαιο 2

Κόλμερ Κ. (1972): «Οι αδυναμίες της αναδιαρθρώσεως των Υπουργείων», Οικονομικός Ταχυδρόμος 3, 20 Ιανουαρίου 1972

Κοντογεωργάκης Α. (2010): «Η αποκέντρωση κατά το εθνικό και κοινοτικό δίκαιο : έννοια, ομοιότητες, διαφορές», μεταπτυχιακή εργασία στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Πανεπιστημίου Αθηνών.

Κοντογιώργης Γ. (1995): “La politique locale entre la tendance centralisatrice de l' Etat grec et la dynamique communautaire: administration ou autonomie local (et regionale)?” Revue de Science Politique 3, σελ. 88-102

Κοτρωνιά Μαίρη (2002): «Δημόσια Διοίκηση με στόχους και αποτελέσματα», Διοικητική Ενημέρωση 24, Ειδική Εκδοτική Α.Ε.Ε.Β.Ε.

Κωστής Ιωάννης (1999): “Ιστορική προσέγγιση στις συνθήκες σύστασης και εξέλιξης των υπουργείων στη νεοελληνική ιστορία”, αδ. μελέτη ΠΜΣ “Κράτος & Δημ.Πολιτική”, Αθήνα.

Λαδή Στέλλα (2004): “Παγκοσμιοποίηση, εξευρωπαϊσμός και μεταφορά πολιτικών: Μια διαλεκτική προσέγγιση”, ΕΔΕ 10, Σάκκουλα.

Λαμπροπούλου Μαντώ (2007): “Η οικονομική ανάλυση της διαφθοράς στον δημόσιο τομέα”, Διοικητική Ενημέρωση 40, Ειδική Εκδοτική Α.Ε.Ε.Β.Ε.

(2011), "Μετασχηματισμοί του Δημόσιου Τομέα: Ιδιωτικοποίηση, Κοινή Ωφέλεια και Πολίτες", ανέκδοτη διατριβή σε ΠΕΔΔ/ΕΚΠΑ, Αθήνα.

Μακρυδημήτρης Αντώνης (1991): “Η ακτινογραφία του 16ου ανασχηματισμού” Το Βήμα 11-8-91.

(1995): “Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση στο νομό”, ΕΔΔΔ .

(1994): “Συλλογικές διεκδικήσεις και Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις: Οψεις της Ελληνικής Διοικητικής Κουλτούρας”, ΕΕΠΕ 3 σελ.135-152

Ματθαίου Παναγιώτης (1994): "Νεώτερα από την περιπέτεια της έννοιας "τοπική υπόθεση" Κριτική Επιθεώρηση 1/1994

Μιχαλόπουλος Ν. (1997): “Οψεις Οργάνωσης της Κυβέρνησης: Η περίπτωση του Υπουργείου Βιομηχανίας, Ενέργειας και Τεχνολογίας (ΥΒΕΤ), ΕΔΕ 3, Σάκκουλα.

Μπεριάτος Ηλίας (1994): “Η διοικητική αναδιάρθρωση σε τοπικό επίπεδο”, Τόπος 8/1994

Μπέσιλα-Βήκα Ευ. (1995): «Ο ακαθόριστος κύκλος αρμοδιοτήτων των Τοπικών Οργανισμών», Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης 74-75/1995, σελ. 59επ.

Μπουντάλης Ευάγγελος (2005): “Προς ένα νέο μοντέλο οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης”,

- Μαυρικού Μ. (2000): «Επικάλυψη αρμοδιοτήτων στις ελεγκτικές υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών σχετικά με τον έλεγχο των κοινοτικών προγραμμάτων στα πλαίσια των διαρθρωτικών πολιτικών», ΕΔΕ 6, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα..
- Μούσης Σ. (1976): «Η περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Κοινότητας», Οικονομικός Ταχυδρόμος, 16 Σεπτεμβρίου 1976.
- Νταής Παναγιώτης (2003): “Η μεταρρύθμιση του συστήματος περιφερειακής διοίκησης. Η ώρα της περιφερειακής αυτοδιοίκησης”, Διοικητική Ενημέρωση 27, Ειδική Εκδοτική
- (2002): “Ελεγκτικοί μηχανισμοί στη δημόσια διοίκηση. Από την ουσιαστική ανυπαρξία στον πληθωρισμό και στην αναποτελεσματικότητα”, Διοικητική Ενημέρωση 23, Ειδική Εκδοτική
- Ντασκαγιάννης Μιχαήλ (2002): “Συνελεύσεις και πολιτεύματα στην επαναστατημένη Ελλάδα”, περιοδικό Ιστορικά Θέματα 5, εκδ. Περισκόπιο της επιστήμης, Αθήνα.
- Ντινάκη Φωτούλα (2000): “Μια συνθετική απόπειρα μέτρησης της ποιότητας των υγειονομικών υπηρεσιών και του προσωπικού που υπηρετεί στο Νοσοκομείο Παίδων “η Αγία Σοφία””, Διοικητική Ενημέρωση 17, Ειδική Εκδοτική, Αθήνα.
- Παγουλάτος Γιώργος (1999): “Ιδέες, θεσμοί και συμφέροντα στη δημόσια πολιτική: η περίπτωση της ευρωπαϊκής οικονομικής πολιτικής” ΕΕΠΕ 13, σελ 45-82, Θεμέλιο, Αθήνα.
- Πανταζής Δημήτρης (2009): “Προϋπολογισμός προγραμμάτων”, εισήγηση σε 4ο συνέδριο ΕΝΑ-ΕΚΔΔΑ, Ερέτρια 2009
- Παπαβασιλείου Αλ. (1995): “Το πρόβλημα της παραχώρησης δημοτικών υπηρεσιών σε ιδιώτες”, ΕΔΔΔΔ, Αθήνα
- Παπαβασιλείου Π. (1993): "Η περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και ο ρόλος των περιφερειακών και τοπικών αρχών" Τοπ.Α. 5-6.
- Παπαγιάννης Π.(1993): "Η ανεκπλήρωτη αυτοδιοίκηση" Τοπ.Α. 5-6, Αθήνα
- (2000): “Πολιτικό σύστημα και αυτοδιοίκηση-η μεταρρύθμιση”, σελ. 18-24, Τετράδια Τοπικής Αυτοδιοίκησης 1/2000, ΚΕΔΚΕ.
- Παπαδημητρίου Γιώργος (1980): “Το πολίτευμα της “προεδρευομένης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας” και η πεντάχρονη λειτουργία του”, Εφημερίς Ελλήνων Νομικών.
- (1991α): “Κοινοτικό και Εθνικό Δημοκρατικό Ελλειμμα” Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση 5-6.
- (1991β): «Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ. Σκέψεις για τη διαλεκτική σχέση Συντάγματος, ΔΚΚ και ΕΧΤΑ», Τοπ.Α 5-6 σελ.9επ.
- (1992): “Το Σύνταγμα και η Συνθήκη του Μάαστριχτ” Οικονομικός Ταχυδρόμος 9/1992.
- Παπαδημητρίου Θ. Κωνσταντίνος (1995): “Η Τοπική υπόθεση Νομαρχιακού επιπέδου”, τελική εργασία ΕΣΔΔ, σε βιβλιοθήκη ΕΚΔΔΑ, Ταύρος.

- (1998): “Ο έλεγχος των πράξεων των ΟΤΑ β' βαθμού”, αδ. μελέτη ΠΜΣ Δημοσίου Δικαίου
- (2000): «Οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», σελ. 83-92, Τετράδια ΤΑ 1/2000, ΚΕΔΚΕ.
- (2004): “Καταμερισμός αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης“, ΕΔΕ 10, Σάκκουλας, Αθήνα.
- (2008α): “Στην περιφέρεια ο β' βαθμός Αυτοδιοίκησης”, ΕΔΕ 14, Σάκκουλας, Αθήνα .
- (2008β): “Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, προβλήματα και προοπτικές”, Ανεξάρτητη Αρχή 5, Σάκκουλας Αθήνα.
- Παπαϊωάννου Μ. (1981): “Ο ρόλος της ΤΑ στην αναπτυξιακή διαδικασία”, ΕΤΑ 1981
- Παπανδρέου Χ. (1989): «Τοπικές υποθέσεις», ΕΤΑ 1989, σελ.1651επ
- Πάσχος Γ. (1980): “Η ανασυγκρότηση της εκτελεστικής εξουσίας”, Ο πολίτης 1980
- Παυλόπουλος Προκόπιος (1984): “Τοπικές υποθέσεις και Τ.Α. Η νομική παραμόρφωση του περιεχομένου ενός όρου και οι συνέπειές του”, ΕΠΕ 5.
- Πραβίτα Μαρία-Ηλιάνα (2010): “Ο ρόλος και οι αρμοδιότητες των υφυπουργών στην οργάνωση και λειτουργία του κυβερνητικού μηχανισμού στην Ελλάδα”, ΕφημΔΔ 2/2010, σελ. 239επ
- Ράλλης Γκέκας (2000): “Οι νέες σχέσεις κεντρικού και τοπικού δημοσίου τομέα με αφορμή τον προορισμό των κρατικών επιχορηγήσεων και την αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων”, ΕΕΠΕ 15.
- Ραμματά Μαρία (2006): Η διοίκηση Ολικής Ποιότητας, η στοχοθεσία και η μέτρηση της απόδοσης στην ελληνική δημόσια διοίκηση στο πλαίσιο του Νέου Δημοσίου Management, Διοικητική Ενημέρωση 39, Ειδική Εκδοτική Α.Ε.Ε.Β.Ε.
- Ρέμελης Κων/νος (1986): "Προβλήματα αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ", ΤΑ και Κοινωνία Αθήνα.
- (1989): “Η έννοια της διοικητικής αρχής”, ΔιΔικ.
- Ροδοκανάκης Σταύρος (2002): “Κριτική προσέγγιση της Ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής για την περίοδο 2000-2006”, Διοικητική Ενημέρωση 24, Ειδική Εκδοτική Α.Ε.Ε.Β.Ε.
- Σαματάς Μηνάς (1996): «Οψεις του λαϊκιστικού γραφειοκρατισμού: Τα εμπόδια και οι προοπτικές του κρατικού εκσυγχρονισμού στη Μετα-δικτατορική Ελλάδα με βάση την εμπειρία της τελευταίας διοικητικής μεταρρύθμισης του 1994», ΕΔΕ 2, Σάκκουλα.
- Σπανού Κ. (2009): «Ναπολέοντεια παράδοση και Διοικητικές μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα», σε Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, Σάκκουλα.
- Σπαθής Ευάγγελος (2002): «Σύγκριση των Περιφερειών της ΕΕ», τελική εργασία σε ΠΜΣ “Κράτος & Δημ.Πολιτική”, Αθήνα.
- Τάχος Αν. (1980) : “Η συμβολή της ελληνικής Διοικήσεως στην Παλιγγενεσία των Νέων Χωρών”, Διοικητική Μεταρρύθμιση 2/1980, σελ 13-42.
- Τσαλαπάτης Δ. (1981): «Ο κατακερματισμός αρμοδιοτήτων σε πολλούς ταυτόχρονα δημόσιους

- φορείς σε επανεξέταση μετά την ένταξη», Οικονομικός Ταχυδρόμος 5, 15 Ιανουαρίου.
- Τσέκος Θόδωρος (2000): «Δείκτες παραγωγικότητας και ποιότητας στην Τοπική Αυτοδιοίκηση», σελ. 93-100, Τετράδια ΤΑ 1/2000 ΚΕΔΚΕ.
- Τσουκαλάς Κων/νος (1993): “Τζαμπατζήδες στη χώρα των θαυμάτων”, ΕΕΠΕ 1/1993, Θεμέλιο
- Τριανταφυλλοπούλου Αθ. (2008): “Οι αναπτυξιακοί θεσμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην εφαρμογή των αρχών του Ευρωπαϊκού Αστικού Χάρτη”, Διοικητική Ενημέρωση 47.
- Τριανταφύλλου Θ.(2005): “Ο θεσμός της περιφέρειας στην Ισπανία”, Διοικητική Ενημέρωση 33, Ειδική Εκδοτική Α.Ε.Ε.Β.Ε.
- Φλογαίτης Σπ. (1980):“Τ.Α. και Σύνταγμα 1975. Μύθος και πραγματικότητα”, Σύγχρονα Θέματα 8
- Χαλανούλη Χριστίνα (2007): “Η διοικητική επιστήμη από τη ρωμαϊκή έως την οθωμανική αυτοκρατορία. Μια κριτική θεώρηση”, 1ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Σάκκουλα
- Χατζηδάκης Κ. (1996): «Η Ευρωπαϊκή Περιφερειακή πολιτική και η Ελλάδα», Δημόσιος Τομέας, τ. 118, σελ. 26-28, Ειδική Εκδοτική Α.Ε.Ε.Β.Ε..
- Χλέπας Ν.Κ. (1992): «Δέκα θέσεις για την Ευρωπαϊκή πορεία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Επιθεώρηση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, τ. 14-15, σελ. 165-169.
- (1993): «Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ», Σύνταγμα 2<sup>ο</sup>/1993, σελ. 347επ.
- (2000): “Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση: Προς αναδιάταξη της "ανταγωνιστικής συναλληλίας";”, ΕΕΠΕ 15.
- Χονδρολέου Γεωργία (2004): “Δίκτυα πολιτικών: Από το παραδοσιακό σύστημα κυβέρνησης στη σύγχρονη διακυβέρνηση. Χρησιμότητα για την ανάλυση δημόσιας πολιτικής στην Ελλάδα”, ΕΔΕ 10. Σάκκουλα, Αθήνα.
- Χριστοφιλοπούλου Παρασκευή (1996): “Νομαρχιακή Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση στο Ελληνικό πολιτικό σύστημα”, ΕΕΠΕ 7, Θεμέλιο Αθήνα.
- Χρυσανθάκης Χαράλαμπος (1995): “Η Τοπική Δημοκρατία σε δοκιμασία. Η νομοθετική πραγμάτωση του β' βαθμού Αυτοδιοίκησης”, ΕΔΔΔΔ.
- (2000α): “Η νέα διοικητική "πραγματικότητα" στην πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ο ν.2539/1997”, ΕΕΠΕ 15, Αθήνα.
- (2000β): “Η ατέρμονα πορεία από το κρατικό στο τοπικό συμφέρον...” ΕΔΔΔΔ, σελ.243επ
- Ψυχοπαίδης Κοσμάς (1983): “Η Τ.Α. ως πολιτικός θεσμός”, Τοπ.Α. 1983, Αθήνα.
- .....