



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
«ΣΕΜΙΝΑΡΙΟ Κ. ΨΥΧΟΠΑΙΔΗ»: ΔΙΑΡΚΕΣ ΣΕΜΙΝΑΡΙΟ ΘΕΩΡΙΑΣ ΚΑΙ
ΕΠΙΣΤΗΜΟΛΟΓΙΑΣ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟΣ ΥΠΕΥΘΥΝΟΣ: ΝΙΚΟΣ ΠΕΤΡΑΛΙΑΣ
ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟΙ ΥΠΕΥΘΥΝΟΙ: ΜΑΝΟΛΗΣ ΑΓΓΕΛΙΔΗΣ,
ΣΤΕΦΑΝΟΣ ΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, ΑΛΙΚΗ ΛΑΒΡΑΝΟΥ

ΣΟΦΟΚΛΕΟΥΣ 1, 4^{ος} ΟΡΟΦΟΣ, www.seminario-psychopedis.blogspot.com

Αθήνα 6/4/2017

**Το ελληνικό πολιτικό σύστημα μέσα από τον τρόπο οργάνωσης του
κράτους. Το παράδειγμα της κατανομής έργου-αρμοδιοτήτων στα
κρατικά όργανα**

Κωνσταντίνος Παπαδημητρίου

***«ο τρόπος με τον οποίο διοικείται μία χώρα,
επηρεάζει την ποιότητα της Δημοκρατίας...»***

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 (2000), 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 παρουσίαση διαρθρώνεται σε τρία μέρη:

Α' Μέρος: Ιστορία, συνειδητοποίηση του προβλήματος

Μετά την αρχική συγκρότηση, εδαφική επέκταση και ανάπτυξη του, το ελληνικό Κράτος σταθεροποιείται και συνθέτει τα βασικά χαρακτηριστικά του, κατά το 1922-1923.

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 υποπεριόδους:

-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).

-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.

-Κατά την περίοδο 1946-1967 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 νηδδ 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 εμπειρογνομόνων) και λαμβάνουν τη θέση τους στον κατάλογο των αιτιών της συνολικής δυσλειτουργίας της Διοίκησης, η οποία πλέον αναγνωρίζεται από όλους.

-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...

-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 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 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 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...

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 + 1υπουργεία) 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) και 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 εμπειρογνωμοσύνης, 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.

Εχοντας 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 (1975-2017) 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 15 περίπου χρόνια (2001-2017), όσο το συνολικό κρατικό οικοδόμημα-σύστημα γινόταν πολυπλοκότερο τόσο χανόταν ο δημοκρατικός έλεγχος της λειτουργίας του, με αποτέλεσμα να καλπάζει 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...

B' Μέρος: Υπαρξη απαιτούμενης γνώσης

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), οφείλουμε καταρχήν να παρατηρήσουμε ότι κάτι τέτοιο (κενό γνώσης) δεν επιβεβαιώνεται στην περίπτωση που εξετάζουμε αφού, όπως θα δείξουμε μιλώντας 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.

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, σημειώνουμε τα βασικά δεδομένα που μπορούμε να αξιοποιήσουμε από τη συγκεκριμένη επιστημονική περιοχή. Εξετάζοντας λοιπόν έναν προς έναν τους παράγοντες που προσδιορίζουν την αποτελεσματικότητα της οργανωμένης διοικητικής δράσης και εντοπίζουμε 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**, κάτι που με τις δυνατότητες που παρέχει η σύγχρονη τεχνολογία είναι εφικτό. Ήδη, 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), αναζητήσουμε 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, 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.

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.

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, έτσι ώστε οι νέοι όροι, αφενός να αναδεικνύουν το περιεχόμενο και αφετέρου να υποκινούν τους εμπλεκόμενους σε ανάλογη δράση. 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.

Γ' Μέρος: Τι Κράτος Θέλουμε...

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. Οφεις 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 πιεστική 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. Έχοντας αντικαταστήσει την ορθολογική οργάνωση με τη χαστική, 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"*, 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).

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).