

Απόστολος Παπατόλιας: Θεωρία και Πράξη του Επιτελικού Κράτους. Θεωρητικό Θεμέλιο, νομοθετική κατοχύρωση, διοικητική πρακτική

Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2021, σ. XVIII + 377

Διερευνώντας το επιτελικό κράτος: Η πολύπλοκη σχέση της δημόσιας εξουσίας και της κοινωνίας των πολιτών

Κυκλοφόρησε πρόσφατα από τις εκδόσεις Σάκκουλα ΑΕ (Αθήνα-Θεσσαλονίκη) το βιβλίο του Απόστολου Παπατόλια (στο εξής Α.Π.), Διδάκτορα του Πανεπιστημίου Paris X - Nanterre, Συμβούλου του ΑΣΕΠ και τ. Νομάρχη Μαγνησίας, με τίτλο «Θεωρία και Πράξη του Επιτελικού Κράτους» και υπότιτλο «Θεωρητικό Θεμέλιο, νομοθετική κατοχύρωση, διοικητική πρακτική».

Το προλογίζει ο Καθηγητής του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης και Πολιτικής Επιστήμης του Εθνικού Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών Νικόλαος-Κομνηνός Χλέπας.

Το βιβλίο χαρακτηρίζεται από έναν επιτυχημένο συνδυασμό της θεωρητικής προσέγγισης της έννοιας του «Επιτελικού Κράτους» –έννοια ως προς το ακριβές περιεχόμενο της οποίας η θεωρία, μέχρι σήμερα δεν έχει συμφωνήσει και το έργο επιχειρεί, ακριβώς να συμβάλει στην συστηματική συζήτηση προς έναν ευρύτερα αποδεκτό ορισμό της– με την εξέταση της εφαρμογής της στη δημόσια διοίκηση τόσο σε κράτη του Ευρωπαϊκού χώρου, με την χώρα μας ασφαλώς στο επίκεντρο, όσο και πέραν αυτού.

Ο συγγραφέας, ως προς το περιεχόμενο της έννοιας του επιτελικού κράτους, θεμελιώνει τις απόψεις του σε μια εκτενή ελληνική και ξενόγλωσση βιβλιογραφία, και σε ειδικές μελέτες που ερευνούν τους όρους και τις προϋποθέσεις της επιτελικότητας αλλά και την ανάλυση των προβλημάτων που αντιμετωπίζει το εγχείρημα της ενίσχυσής της υπό ποικίλες μορφές διακυβέρνησης.

Διαστάσεις της επιτελικότητας

Η έννοια της επιτελικότητας του Κράτους είναι διττή: μπορεί να αναφέρεται πρώτον, στον καθοδηγητικό και συντονιστικό ρόλο που παίζει η εκάστοτε δημόσια εξουσία έναντι της κοινωνίας των πολιτών και της αγοράς και δεύτερον, στην εσωτερική διάρθρωση των μηχανισμών άσκησης της δημόσιας εξουσίας εις τρόπον ώστε το κέντρο βάρους τους να εδράζεται στις λειτουργίες του συνολικού σχεδιασμού, της παρακολούθησης και της αξιολόγησης δημοσίων πολιτικών.

Μια περιοδολόγηση της εξέλιξης της έννοιας

Ο Απόστολος Παπατόλιας υιοθετεί μια παράλληλη περιοδολόγηση των δύο αυτών διαστάσεων της επιτελικότητας,

Διακρίνει, κατ' αρχή, μια πρώιμη περίοδο, την μεταπολεμική, όπου ο επιτελικός ρόλος του Κράτους συνδέεται με τον κρατικό παρεμβατισμό και τις αναδιανεμητικές πολιτικές του κεϋνσιανού μοντέλου, ενώ η εσωτερική του διάρθρωση ακολουθεί το (βεμπεριανό) ιεραρχικό πρότυπο, υιοθετώντας τα εργαλεία του «Οργανωτικού Διοικητικού Δικαίου» αλλά και τον νομικό ορθολογισμό του (ηπειρωτικού) Δημοσίου Δικαίου. Ακολουθεί μια δεύτερη περίοδος, αδρομερώς ταυτιζόμενη με την δεκαετία του ενενήντα, όπου ο ευρύς κρατικός παρεμβατισμός τίθεται σε αμφισβήτηση και αντικαθίσταται από μια νέα μορφή επιτελικότητας: αυτήν του “καθοδηγητικού κέντρου”. Σύμφωνα με την προσέγγιση αυτή η δημόσια εξουσία –το Κράτος– οφείλει “να κατευθύνει και όχι να κωπυλατεί” (“steernotrow”) κατά την διατύπωση των Όσμπορν και Γκάμπλερ στο γνωστό τους βιβλίο του 1992 “Επανεφευρισκοντας το Κράτος” (Reinventing Government). Το τι σημαίνει “καθοδήγηση” και τι “κωπυλασία” εξήγησε επί το απλούστερο ο, τότε, Δημοκρατικός Κυβερνήτης της Νέας Υόρκης Μάριο Κούμο, λέγοντας πως αποστολή του Κράτους “δεν είναι το να παρέχει το ίδιο υπηρεσίες αλλά το να διασφαλίζει την παροχή των υπηρεσιών αυτών”.

Το ‘καθοδηγητικό’ και το ‘παρεμβατικό’ Κράτος

Ένα τέτοιο «καθοδηγητικό» Κράτος, ένα Κράτος - «τιμονιέρης», σχεδιάζει, διαμορφώνει, δηλαδή, την μεγάλη εικόνα, αλλά εκχωρεί την εφαρμογή, άρα και τις λεπτομέρειες παραγωγής των τελικών αποτελεσμάτων, στους μηχανισμούς της αγοράς –κυρίως αλλά και του τρίτου τομέα της οικονομίας, της κοινωνικής επιχειρηματικότητας– όπως επίσης και σε μια πανσπερμία φορέων αυξημένης τυπικής και ουσιαστικής αυτονομίας τόσο της κοινωνίας των πολιτών, όπως οι μη-κυβερνητικοί οργανισμοί, όσο και του θεσμικά δημόσιου χώρου όπως οργανισμοί καθ' ύλην ή κατά τόπο αυτοδιοίκησης επί των οποίων δεν ασκείται ιεραρχικός έλεγχος και δεν ελέγχεται η σκοπιμότητα των πράξεών τους. Αυτή η «καθοδηγητική» επιτελικότητα υπηρετείται καλύτερα από μια εσωτερική διάρθρωση πιο λιτή, πιο ευέλικτη, με προτεραιότητα την μείωση τους κόστους, προσανατολισμένη περισσότερο στα αποτελέσματα από ότι στους κανόνες, με βάση τα οργανωτικά πρότυπα του, αγγλοσαξωνικής εμπνεύσεως, Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ (New Public Management).

Αν και ουσιαστικό ζητούμενο από την συγκρότηση και την διάχυση της νέας αυτής αντίληψης περί Κράτους δεν υπήρξε

ΒΙΒΛΙΟΠΑΡΟΥΣΙΑΣΕΙΣ

η αναθεώρηση του επιτελικού του ρόλου, αλλά πρωτίστως η δημιουργία ζωτικού χώρου για περαιτέρω επέκταση της αγοράς (και δευτερευόντως η αντιμετώπιση ζητημάτων αναποτελεσματικότητας και κόστους του συγκεντρωτικού κράτους), ο αναπροσανατολισμός αυτός δεν ήταν άνευ σημασίας και συνεπειών για την επιτελικότητα.

Ένα Κράτος που «κωππλατεί», που παρεμβαίνει ενεργά στις διαδικασίες παραγωγής και παροχής υπηρεσιών, χρειάζεται μια ικανότητα σχεδιασμού που να διατρέχει όλα τα προγραμματικά επίπεδα, από το στρατηγικό στο επίπεδο εφαρμογής δια μέσου του επιχειρησιακού. Ένα Κράτος - τιμονιέρης που επιβλέπει, προσανατολίζει και συντονίζει, αναθέτοντας την εκτέλεση σε άλλους, περιορίζεται, αντίθετα, στο στρατηγικό επίπεδο. Αποκτά έτσι έναν ρόλο λιγότερο εκτεταμένο αλλά όχι και λιγότερο ουσιαστικό – αν αποφασίσει να τον ασκήσει εμπράκτως. Ως συνέπεια, τα εργαλεία που χρειάζεται να έχει στην διάθεσή του και οι διαδικασίες που πρέπει να δρομολογήσει διαφέρουν πλέον σημαντικά στο μέτρο που το Κράτος-καθοδηγητής οφείλει να σχεδιάζει ακριβέστερα και να ελέγχει σχολαστικά μη έχοντας ευκαιρίες και δυνατότητες προσαρμογής των λεπτομερειών (fine - tuning) και διορθωτικών ενεργειών επί των διαδικασιών εφαρμογής, εφόσον αυτές έχουν εκχωρηθεί.

Επιτελικότητα και διακυβέρνηση

Ο Απόστολος Παπατόλιας πραγματεύεται, ορθά, την έννοια της επιτελικότητας συνδεδεμένη με εκείνη της **διακυβέρνησης**. Η τελευταία ορίζει τις αλληλεπιδράσεις μεταξύ του εκάστοτε κέντρου εξουσίας και της κοινωνίας των πολιτών. Οι κεντρικές σχεδιαστικές, ελεγκτικές, αξιολογτικές και διορθωτικές λειτουργίες, αυτές που συγκροτούν την επιτελικότητα, είναι βέβαια αναγκαίες υπό οιοσδήποτε συνθήκες απαιτούν αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα. Κατ' αυτή την έννοια η επιτελικότητα δεν ταυτίζεται με την **δημοκρατική διακυβέρνηση**, αφού και αυταρχικά καθεστώτα, προκειμένου να αναπαραχθούν, χρειάζεται να λειτουργούν αποτελεσματικά (ρυθμιστικά και εφαρμοστικά) ως προς συγκεκριμένους σκοπούς και στόχους. Καθίσταται ωστόσο η επιτελικότητα περισσότερο επείγουσα σε συνθήκες όπου δεδομένη εξουσία νομιμοποιείται δημοκρατικά άρα η ικανοποιητική κάλυψη των κοινωνικών αναγκών καθίσταται κρίσιμο προαπαιτούμενο για αυτήν.

Η επιτελικότητα μεταξύ νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας

Ο Απόστολος Παπατόλιας συζητά εκτενώς τις σχέσεις μεταξύ νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας και το πώς η έμπρακτη διαμόρφωσή τους επιδρά στην εμπέδωση της επιτελικότητας. Η νομοθετική πρωτοβουλία, άρα ο στρατηγικός

σχεδιασμός, ανήκει στην εκτελεστική εξουσία, στην κυβέρνηση. Ωστόσο ο σχεδιασμός αυτός, στα δημοκρατικά καθεστώτα, υπόκειται στην έγκριση της νομοθετικής εξουσίας. Σε ένα σύστημα, όμως, όπου η νομοθετική και εκτελεστική εξουσία συνεμπλέκονται παύοντας να είναι διακριτές, αφού συγκροτούνται αμφότερες, από την εκάστοτε κυβερνώσα πολιτική παράταξη, ο επιτελικός ή μη χαρακτήρας του τρόπου διακυβέρνησης δεν διαφοροποιεί ουσιαστικά την άσκηση των δημόσιων πολιτικών της σχεδόν απολύτου επιλογής της εκτελεστικής εξουσίας. Το κράτος, «τιμονιέρης» ή μη, καθορίζει αν όχι μονομερώς –διότι πάντα τίθενται κάποια όρια νομιμοποίησης και αποτελεσματικότητας– σε κάθε περίπτωση εκτενώς, τη μορφή και το περιεχόμενο των ασκούμενων δημοσίων πολιτικών, αξιοποιώντας την συνδυασμένη ισχύ της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας και διαμορφώνοντας και ελέγχοντας τις δομές που αποφασίζουν και εκτελούν.

Η συνθήκη αυτή δεν τροποποιείται και δεν περιορίζεται αισθητά από τις υφιστάμενες μορφές εσωτερικού, αλλά και κοινοβουλευτικού ελέγχου της εκτελεστικής εξουσίας. Κυβερνητικές ή λοιπές πράξεις της δημόσιας διοίκησης υπόκεινται σε διοικητικό έλεγχο από σώματα επιφορτισμένα με αντίστοιχες αρμοδιότητες, διορισμένα ή και εκλεγμένα, με επιλογές της κεντρικής διοίκησης. Αλλά και ο κοινοβουλευτικός έλεγχος υπόκειται στην «ρήτρα» της κοινοβουλευτικής –άρα κυβερνητικής– πλειοψηφίας και τους συσχετισμούς που αυτή δημιουργεί.

Επιτελικότητα, ηγεσία και συντονισμός

Η επιτελικότητα συνδέεται άλλωστε και με τα ζητήματα της ηγεσίας και του συντονισμού γεγονός που αναδεικνύει ο Απόστολος Παπατόλιας συζητώντας τις συνταγματικές διαστάσεις της επιτελικής διακυβέρνησης. Ένα κεντρικό θέμα που τίθεται εδώ, αφορώντας και την Ελλάδα, είναι ο συλλογικός ή πρωθυπουργο-κεντρικός χαρακτήρας του ανωτάτου επιτελικού οργάνου, δηλαδή του Υπουργικού Συμβουλίου. Η ιστορική εμπειρία καταδεικνύει ότι ανεξαρτήτως των θεσμικών διευθετήσεων και των αντιστοίχων εργαλείων, στοιχείο όπως η προσωπικότητα και η πολιτική ισχύς του εκάστοτε πρωθυπουργού αλλά και οι μορφές της πολιτικής διαμεσολάβησης είναι εκείνα που επικαθορίζουν τελικά τον συλλογικό ή ατομικό χαρακτήρα της επιτελικότητας. Για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου, μιλώντας για την ελληνική περίπτωση, έχουν θεσπιστεί κατά καιρούς συγκεκριμένα μονομελή ή συλλογικά όργανα. Ωστόσο και σε επιλογές αυτής της μορφής, η τελική ευθύνη ανήκει στον πρόεδρο της κυβέρνησης. Βεβαίως, επειδή ακριβώς τα ζητήματα της διακυβέρνησης καθίστανται όλο και περισσότερο πολύπλοκα και τεχνικά, η ουσιαστική διαμόρφωση θέσεων πολιτικής και η αξιολόγηση της εφαρμογής τους επαφίεται, εν τέλει, σε όσους,

εντός ή εκτός των συντονιστικών θεσμών, εντός ή εκτός της κυβέρνησης, εντός ή εκτός των κομματικών μηχανισμών, διαθέτουν κάποιο βαθμό αντίστοιχης εμπειρογνωμοσύνης και είναι σε θέση να επηρεάζουν τις σχετικές αντιλήψεις του πρωθυπουργού.

Επιτελικότητα και πολυεπίπεδη διακυβέρνηση: ο κρίσιμος ρόλος της αυτοδιοίκησης και οι στρεβλώσεις του

Μια ακόμη διάσταση που συνδέεται με την έννοια της επιτελικότητας είναι αυτή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, και ειδικότερα εκείνη των σχέσεων μεταξύ κεντρικής κυβέρνησης και τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο κοινός νομοθέτης υπερβαίνει τα συνταγματικά όρια για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, αλλά και τις κατευθύνσεις του Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο οποίος προβλέπει την άσκηση δημόσιων υποθέσεων από τη τοπική αυτοδιοίκηση με δομές τις οποίες αυτή αποφασίζει. Ωστόσο στην ελληνική θεσμική τάξη είναι η κεντρική εξουσία που αφενός μεν προσδιορίζει στο επίπεδο του δομικού σχεδιασμού, έστω και με την ένδειξη ενδεικτικά, τις υποθέσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης, αφετέρου δε παρεμβαίνει ευθέως στο επίπεδο εφαρμογής, είτε με την ευκαιρία της διοικητικής εποπτείας ή του δημοσιονομικού ελέγχου της τοπικής αυτοδιοίκησης, είτε αξιοποιώντας τη νομοθετική της πρωτοβουλία, με ευθείες παρεμβάσεις στην στελέχωση, οργάνωση και διαχείριση των υποθέσεων της, αλλά και στην ανάδειξη των Τοπικών Αρχών, μεταβάλλοντας κατά το πολιτικό συμφέρον το σύστημα της εκλογής τους. Περαιτέρω, η παρέμβαση γίνεται περισσότερο εμφανής, στην οικονομική εξάρτηση της τοπικής αυτοδιοίκησης από τη κεντρική διοίκηση, εφόσον, για τα έργα και τις δράσεις της απαιτεί να εκπονείται διακριτός προϋπολογισμός και δεν εντάσσονται στο γενικό προϋπολογισμό του κράτους, ως τα τοπικά έργα να διακρίνονται από τα εθνικά και να μην εξυπηρετούν τους πολίτες, όπως ακριβώς και τα εθνικά.

Η εφαρμογή λοιπόν των αρχών της επιτελικότητας στην κατανομή των αρμοδιοτήτων και στο εύρος των ασκούμενων πολιτικών τόσο μεταξύ των κρατικών οργάνων, κεντρικών και περιφερειακών, και της τοπικής αυτοδιοίκησης, εμποδώνεται μόνον εάν τα κεντρικά όργανα επιφορτισθούν αποκλειστικά με τις επιτελικές λειτουργίες, οι οποίες θα πρέπει να εφαρμόζονται σε επίπεδο επικράτειας. Στις πολιτικές αυτής της κατηγορίας μπορεί να ενταχθούν εκείνες που αφορούν τα κοινωνικά δικαιώματα και την πολιτική προστασία, οι λοιπές δε πολιτικές να αναληφθούν από τη τοπική αυτοδιοίκηση, η οποία ακολουθώντας τις κατευθύνσεις του Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, θα εξασφαλίσει την ικανοποίηση των αναγκών των πολιτών σε τοπικό επίπεδο, με μέσα τα οποία θα προσδιοριστούν, χωρίς αλληπάλληλες

μεταβολές και παρεμβάσεις από τη κεντρική διοίκηση. Στις πολιτικές που θεωρείται σκόπιμο να ασκούνται από το τοπικό κράτος, εντάσσεται και αυτή της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης, στην οποία πρέπει να προσαρμόζονται τα κεντρικά όργανα. Με δεδομένο ότι, η εθνική οικονομία, εντάσσεται, κατά το Σύνταγμα, στις εθνικές πολιτικές δεν μπορεί παρά να γίνει δεκτό ότι η τοπική οικονομία συνδέεται άμεσα με την εθνική και δεν είναι, κατά συνέπεια, στρατηγικά και διαδικαστικά ευχερές να διαχωριστεί το τοπικό από το εθνικό επίπεδο των σχετικών δραστηριοτήτων.

Απόπειρες ανάπτυξης του επιτελικού κράτους στην Ελλάδα

Στο δεύτερο μέρος του βιβλίου, ο Απόστολος Παπατόλιας εξετάζει την εφαρμογή των αρχών του επιτελικού κράτους στην ελληνική θεσμική τάξη και διοικητική πρακτική. Συζητά κατ' αρχήν τις «πρώιμες» μορφές συντονισμού του κυβερνητικού έργου, που στην ουσία τους συνιστούν προσπάθειες εισαγωγής αρχών και μεθόδων επιτελικότητας, όπως η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης και τα επι μέρους συλλογικά συντονιστικά όργανα, Συμβούλια και Επιτροπές, αλλά και η μεταγενέστερη, μνημονιακή, Γενική Γραμματεία Συντονισμού του κυβερνητικού έργου. Παρουσιάζει, επίσης, την επιστημονική και τεχνική συζήτηση και τις προτάσεις πολιτικής που προέκυψαν με την μορφή εκθέσεων όπως αυτές της λειτουργικής αξιολόγησης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης από τον ΟΟΣΑ, αλλά και μεταγενέστερες όπως αυτές των επιτροπών Σωτηρέλη και Κοντιάδη (η τελευταία υπό την οπτική της αποσυγκέντρωσης αρμοδιοτήτων και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης) και ιδιαίτερα τα τρία πρώτα μέρη που αφορούν τα ζητήματα της επιτελικότητας.

Ο νόμος για το Επιτελικό Κράτος και η κριτική του

Εν συνεχεία, ο συγγραφέας εστιάζει αναλυτικά στις στοχεύσεις και τις ρυθμίσεις του νόμου 4622/2019 για το Επιτελικό Κράτος. Παρουσιάζει αναλυτικά τα τρία πρώτα μέρη του νόμου, αυτά τα οποία πρωτίστως αφορούν τα θέματα της επιτελικής διακυβέρνησης. Αν και ορθά παρατηρεί ότι η σχετικά βραχεία περίοδος εφαρμογής του νόμου και μάλιστα σε περίοδο υγειονομικής κρίσης, δεν επιτρέπει μια ενδελεχή αξιολόγηση των ουσιαστικών μεταβολών που επιφέρει στον τρόπο διακυβέρνησης, από τις «σχεδιαστικές» επιλογές του και μόνο, θα μπορούσε να κριθεί ότι πράγματι επιχειρεί να προωθήσει πρακτικές επιτελικότητας και εναρμονίζεται με την έννοια του «Επιτελικού Κράτους - Στρατηγείου». Ωστόσο, οι ίδιες αυτές σχεδιαστικές αρχές του νόμου έχουν δώσει λαβή σε πολύπλευρη κριτική την οποία συζητά ο Απόστολος Παπατόλιας, ταξινομώντας την σε κριτική υπό την οπτική των προβλημάτων συνταγματικότητας

ΒΙΒΛΙΟΠΑΡΟΥΣΙΑΣΕΙΣ

(υπερσυγκέντρωση εξουσιών στον πρωθυπουργό και πολιτική υποβάθμιση των υπουργών), της διοικητικής αναποτελεσματικότητας (μεταρρυθμιστική ασυνέχεια, ενίσχυση της γραφειοκρατίας) και του ανεπαρκούς πολιτικού προσανατολισμού (υποβάθμιση της προγραμματικής λειτουργίας, προσχηματική επιτελικότητα, σύγχυση πολιτικών και υπηρεσιακών επιτελικών λειτουργιών).

Στην πολυδιάστατη κριτική που έχει ασκηθεί στον εν λόγω νόμο θα τονίσουμε εδώ δύο σημεία: Πρώτον το ότι δεν ξεφεύγει από την «δομο-κεντρική» παράδοση των ελληνικών μεταρρυθμίσεων, την πεποίθηση δηλαδή ότι για την αντιμετώπιση οιασδήποτε διοικητικού προβλήματος απαιτείται κατ' αρχήν η δημιουργία μιας νέας δομής, ενός νέου ειδικού φορέα, ενός νέου θεσμού, μιας καινούργιας αρμοδιότητας, ενός νέου οργάνου, και όχι η –και πάλι κατ' αρχήν– αποκάθαρση, ο εξορθολογισμός, ο ανασχεδιασμός, η προσθήκη και ο εμπλουτισμός των διαδικασιών επίτευξης των επιθυμητών αποτελεσμάτων. Δεύτερον, ότι υιοθετεί μια αποκλειστικά «καθοδική» (top-down) σχεδιαστική λογική αγνοώντας ότι ο επιτελικός προγραμματισμός καθίσταται αποτελεσματικότερος εάν τροφοδοτείται ανοδικά (bottom-up) με πληροφορίες, εμπειρίες, προτιμήσεις και απόψεις των ομάδων και των προσώπων που βρίσκονται (χωρικά και γνωσιακά) εγγύτερα προς το εκάστοτε πεδίο πολιτικής, τα προβλήματα και τις ευκαιρίες που αυτό παρουσιάζει.

Συμπεραίνοντας

Μεταξύ των συμπερασμάτων στα οποία καταλήγει ο Απόστολος Παπατόλιας, αξίζει να σημειωθεί η παρατήρησή του ότι: «Το Έπιτελικό Κράτος» είναι επιτελικό επειδή λειτουργεί στη πράξη ως εγγυητής της σύνολης «ανθεκτικότητας» της κοινωνίας, γνωρίζοντας να αναθέτει ρόλους και να κατανέμει πόρους, καθώς και να βελτιώνει συνεχώς την επιχειρησιακή του επάρκεια. Και τούτο με πολλαπλές συνέργιες και δκτυώσεις μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης (Κράτος-Αποκέντρωση-Αυτοδιοίκηση), αλλά και των φορέων του ιδιωτικού τομέα και της κοινωνίας των πολιτών... Είναι το έξυπνο κράτος που επινοεί διαρκώς νέα εργαλεία και μείγματα πολιτικών για να ενισχύσει τις άμυνές του και να παραμείνει "ανθεκτικό" στο παγκόσμιο ανταγωνιστικό περιβάλλον, συνδυάζοντας πολιτική αυτονομία με οικονομική ανθεκτικότητα».

Εν κατακλείδι, αν πρέπει να κρατήσουμε από το βιβλίο του Απόστολου Παπατόλιας ένα «δια ταύτα», ένα υπόδειγμα

διασφάλισης των αναγκαίων επιτελικών λειτουργιών στις πολύπλοκες σύγχρονες κοινωνίες με όρους δημοκρατίας, αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας, αυτό θα ήταν η «εταιρική» σχέση μεταξύ κέντρου εξουσίας και των οργανωμένων εκφάνσεων της κοινωνίας των πολιτών. Το υπόδειγμα αυτό αναδεικνύεται ως ενδιάμεση λύση, ανάμεσα στον άκρατο συγκεντρωτισμό (του «Κράτους-λεβιάθαν») και την (σχεδόν) πλήρη απόσυρση (του «Κράτους-νυκτοφύλακα»). Σε μια τέτοια, τρίτη, μορφή επιτελικότητας, ένας σφαιρικός σχεδιασμός που θα πραγματοποιούνταν συμμετοχικά, διαμορφώνει το συμφωνημένο πλαίσιο δράσης όπου έχουν συγκαθοριστεί οι γενικές κατευθύνσεις, οι κοινές αξίες και προτεραιότητες. Εν συνεχεία, η τομεακή και χωρική συγκεκριμενοποίηση και εξειδίκευση αφήνεται στα οργανωσιακά δίκτυα μιας πληθώρας συλλογικών οντοτήτων, συγκροτημένων είτε στο πεδίο της κοινωνίας των πολιτών (ΜΚΟ, κοινωνικές επιχειρήσεις αλλά και, υπό προϋποθέσεις, μικρές επιχειρήσεις) είτε σε εκείνο του δημόσιου (με την θεσμική έννοια) χώρου (π.χ. φορείς της κατά τόπον αυτοδιοίκησης, ΝΠΙΔ κ.λπ.), είτε ενδύονται υβριδικές οργανωσιακές μορφές. Ένα τέτοιο επιτελικό υπόδειγμα, υπό τις κατάλληλες συνθήκες σχεδιασμού και θεσμικής συγκρότησης, θα μπορούσε να εγγυηθεί συνδυασμένα την στρατηγική αποτελεσματικότητα και την δημοκρατική νομιμοποίηση των ασκούμενων πολιτικών.

Το βιβλίο του Απόστολου Παπατόλιας είναι εξαιρετικά χρήσιμο και για τους ασκούντες πολιτική και για εκείνους που μελετούν την άσκσή της επιστημονικά, αλλά και για τους αποδέκτες των αποτελεσμάτων της άσκσής της, για το ευρύ κοινό, για όλους εμάς. Ολοκληρώνοντας την ανάγνωσή του δεν μπορούμε παρά να ανακαλέσουμε στην μνήμη μας την ρήση του Προέδρου Αιζενχάουερ: «Τα προγράμματα δεν είναι τίποτα. Ο προγραμματισμός είναι το παν». Ό εστί μεθερμηνευόμενον πως η ουσία της επιτελικής προγραμματικής λειτουργίας δεν είναι τα επί μέρους αποτελέσματα, οι εκθέσεις και οι τυπικές αποφάσεις οι οποίες μπορεί να σφάλουν, να αποτυγχάνουν, να ξεπερνιούνται από την πραγματικότητα και να χρήζουν τροποποιήσεων. Πως η επιτελικότητα πρέπει να διαμορφωθεί πάνω απ' όλα ως συνεχής προσπάθεια, ως πολιτικο-διοικητική κουλτούρα και ως μηχανισμός διαρκούς συλλογικής μάθησης και βελτίωσης. Για το πολιτικό σύστημα και για την κοινωνία.

Αθανασία Τριανταφυλλοπούλου
Καθηγήτρια Πανεπιστημίου Πελοποννήσου