

Η Δημόσια Διοίκηση ως Εργαλείο παραγωγής και εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών.

Χαρακτηριστικά της ελληνικής δημόσιας διοίκησης:

1. Συγκεντρωτική δομή
2. Ανεπάρκεια διαδικασιών σχεδιασμού και μηχανισμών ελέγχου
3. Έλλειψη συντονισμού
4. Στεγανά και δυσκαμψίες
5. Ποσοτική και ποιοτική ανεπάρκεια προσωπικού

Συγκεντρωτική Δομή

A) Γεωγραφικός συγκεντρωτισμός (Κέντρο / Περιφέρεια)

B) Πολιτικός συγκεντρωτισμός (Πολιτική ηγεσία / Διοίκηση)

Αιτίες: α) Παράδοση, β) απλούστερο εργαλείο ελέγχου, γ) ομογενοποίηση της δημόσιας δράσης.

Η συγκεντρωτική δομή αποδυναμώνει τις υποκείμενες διοικητικές μονάδες έναντι των υπερκείμενων. Οι αποδυναμωμένες υποκείμενες μονάδες νομιμοποιούν τη συγκεντρωτική δομή, η οποία ισχυροποιείται και έτσι εδραιώνεται.

Η συγκεντρωτική δομή που οφείλεται στον πολιτικό συγκεντρωτισμό (κυριαρχία της πολιτικής ηγεσίας επι της Διοίκησης) ενισχύει την Αδύναμη Θεσμική Μνήμη. Η τελευταία προκαλεί: α) ασυνέχεια στις πολιτικές επιλογές, β) ανεπαρκή διοικητική τεχνογνωσία, γ) αποσπασματικές αποφάσεις βραχυχρόνιου ορίζοντα.

Χαρακτηριστικά των ελληνικών δημόσιων πολιτικών:

1. Re-active αντί Pro-active. Μάλιστα η αντίδραση είναι καθυστερημένη.
2. Η δημόσια πολιτική γίνεται αντιληπτή ως μια Top-down διαδικασία.
3. Spoil-system: Κομματικές επιρροές στις δημόσιες πολιτικές.
4. Ασυνέχεια.
5. Αποσπασματικές αποφάσεις βραχυχρόνιου ορίζοντα (πολυνομία).
6. Μετάθεση στόχων – Μη απόφαση.
7. Χάσμα εφαρμογής.

Προτάσεις Βελτίωσης:

1. Από τη διοίκηση των αρμοδιοτήτων στη διοίκηση των στόχων
2. Απλούστευση των διαδικασιών αλλά όχι απορρύθμιση
3. Αξιολόγηση απόδοσης με βάση το παραγόμενο έργο
4. Κίνητρα και μηχανισμοί υποκίνησης
5. Κινητικότητα εργαζομένων
6. Καλή νομοθέτηση: Μελέτη επιπτώσεων όλων των νομοθετικών και κανονιστικών αποφάσεων.
7. Διαφάνεια, λογοδοσία, συνεργατικό πλέγμα (οριζόντια οργάνωση)

Σχόλια – γενικές παρατηρήσεις:

- Απουσία στα υποκείμενα διοικητικά επίπεδα συνολικής εικόνας και γνώσης των απαιτήσεων της διαδικασίας στην οποία οφείλουν να συμβάλουν
- Όταν οι αποφάσεις λαμβάνονται σε κλειστό κύκλο, γύρω από τους πολιτικούς επικεφαλής και τους συνεργάτες τους, μετά την αποχώρησή τους, αδυνατεί να εξασφαλιστεί η **θεσμική μνήμη** ενώ εμφανίζεται απροθυμία ανάληψης ευθυνών από τα ανώτατα διοικητικά στελέχη. Έτσι, εμφανίζεται προβληματική η διατήρηση

της συνέχειας στις πολιτικές επιλογές καθώς και η ανάπτυξη της διοικητικής τεχνογνωσίας που θα τις στήριζε.

- Οι αποφάσεις τείνουν να είναι αποσπασματικές και ο συντονισμός προβληματικός
- Οι **επιτελικές λειτουργίες** (σχεδιασμός, προγραμματισμός, συντονισμός, εποπτεία) της Διοίκησης, υποβαθμίζονται σε σχέση με τις **εκτελεστικές λειτουργίες**.
- Οι αιτίες της υποβάθμισης των επιτελικών λειτουργιών (και των αντίστοιχων διοικητικών μονάδων) συνδέονται με τον μικρό ρόλο που τους απαιτείται ή επιτρέπεται να έχουν στη διαμόρφωση πολιτικής.
- Η υποβάθμιση του επιτελικού ρόλου των κεντρικών υπηρεσιών ενισχύει με τη σειρά της τον συγκεντρωτισμό. Αφού οι κεντρικές υπηρεσίες περιορίζονται σε εκτελεστικό ρόλο, τείνουν να λειτουργούν συγκεντρωτικά έναντι υποκειμένων επιπέδων διοίκησης.
- Κατακερματισμός δομών, ανεπαρκής επικοινωνία, στεγανά και συγκρούσεις αρμοδιοτήτων εμφανίζονται ως συνήθη προβλήματα της οργανωτικής διάρθρωσης της ελληνικής διοίκησης.
- 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 υπονομεύουν τη νομιμοποίησή τους και τις καθιστούν ευάλωτες σε ευκαιριακές εκδηλώσεις πιέσεων και παρακάμψεων εκ μέρους ποικίλων συμφερόντων.
- Η αντιπαλότητα και η πόλωση συνυπάρχει με την αποδοχή του συντεχνιακού συμφέροντος και την αδιαφάνεια, ενώ ο ορθολογικός προγραμματισμός επισκιάζεται από ιδεολογικές διαμάχες.
- Η υποβάθμιση των επιτελικών λειτουργιών (σχεδιασμός, προγραμματισμός, συντονισμός, εποπτεία) αναπόφευκτα οδηγεί σε πολιτικές (δράσεις- ενέργειες) που απαντούν σε προβλήματα (reactive) περισσότερο παρά τα προβλέπουν (proactive).

«Σε κάθε εθνική έννομη τάξη, οι σχετικοί κανόνες δημιουργούν ένα μικτό σύστημα, το οποίο, τουλάχιστον για μια περίοδο, θεωρείται ως το πιο καλά προσαρμοζόμενο στις συνθήκες που επικρατούν. Οι συνθήκες αυτές διαμορφώνονται με την επίδραση διαφόρων παραγόντων, όπως είναι τα ιστορικά γεγονότα και η παράδοση, το πολιτικό σύστημα, τα κοινωνικά, οικονομικά ακόμη και γεωγραφικά δεδομένα, η πολιτική ωριμότητα του λαού, οι θεωρητικές αντιλήψεις, η νομολογία των δικαστηρίων, οι συνδικαλιστικές διεκδικήσεις κ.λπ. Κάθε φορά η λύση που εφαρμόζεται θεωρείται ότι έχει μόνο πλεονεκτήματα. Όλες όμως οι λύσεις έχουν και μειονεκτήματα, που εμφανίζονται κατά την εφαρμογή τους. Άλλωστε, ένα στοιχείο που θεωρείται πλεονέκτημα σε μια χώρα και σε μια περίοδο, σε άλλη χώρα και σε άλλη περίοδο μπορεί να αποτελεί μειονέκτημα»¹

Διοικητικό Όργανο: Οργανωτική «μονάδα» που αποτελεί αυτοτελές υποκείμενο αρμοδιοτήτων.

Φορέας διοικητικού οργάνου: Φυσικό πρόσωπο (ατομικό ή συλλογικό)

Το Όργανο διαφέρει από τον Φορέα του στο ότι, ενώ, το πρώτο είναι απρόσωπο και συνεχές, ο δεύτερος είναι συγκεκριμένος και χρονικά περιορισμένος. Οι αρμοδιότητες που ασκεί ο φορέας του οργάνου, ως φυσικό πρόσωπο, δεν είναι «δικές του» αλλά του οργάνου του οποίου είναι φορέας.

¹ Επ. Σπηλιωτόπουλος, Βασικοί θεσμοί δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου, εκδ. 1^η, Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1984, σ.23.

Αρμοδιότητα: είναι η νομιμοποίηση ενός διοικητικού οργάνου, να προβαίνει κατά αποκλειστικότητα και κατά ορισμένο τρόπο και τύπο σε ορισμένες ενέργειες που παράγουν έννομα αποτελέσματα αναφερόμενα στο κράτος ή στο Δημόσιο Οργανισμό.

Καθήκον: Το καθήκον σχετίζεται με τις πράξεις και τις ενέργειες που εκδηλώνει το όργανο, στο πλαίσιο άσκησης της αρμοδιότητας. Επομένως ο όρος «αρμοδιότητα» διαφέρει από τον όρο «καθήκον» στο ότι ο πρώτος αφορά στην εξουσιοδότηση του οργάνου να ενεργεί, ενώ ο δεύτερος στην υποχρέωση εκδήλωσης των ενεργειών.

Η ευθύνη της δημόσιας διοίκησης κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας είναι αντικειμενική. Για τη θεμελίωσή της δεν χρειάζεται η επίκληση και η απόδειξη πταισματος του διοικητικού οργάνου.

Δεδομένου ότι η έκδοση κανονιστικών πράξεων ανήκει στη διακριτική ευχέρεια του αρμόδιου οργάνου, παράλειψη της έκδοσής της υπάρχει όταν σχετική υποχρέωση του οργάνου ρητώς προβλέπεται ή σαφώς προκύπτει από την εξουσιοδοτική διάταξη.

Εξωτερική νομιμότητα διοικητικής πράξης:

- Αναρμοδιότητα του οργάνου
- Παράβαση ουσιώδους κανόνα της διαδικασίας για την έκδοση της πράξης (π.χ. προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου, αναφορά αιτιολογίας στο σώμα της πράξης, νόμιμη συγκρότηση – σύνθεση - λειτουργία συλλογικών οργάνων, λήψη υπόψη (απλών ή σύμφωνων) γνωμοδοτήσεων ή προτάσεων).

Εσωτερική νομιμότητα διοικητικής πράξης:

- Παράβαση νόμου (η παράβαση νόμου μπορεί να περιλαμβάνει την παράβαση κάθε κανόνα ουσιαστικού δικαίου που είναι σχετικός με το ρυθμιστικό περιεχόμενο της διοικητικής πράξης)
- Κατάχρηση εξουσίας
- Αιτιολογία

Σύμφωνα με το Σύνταγμα και τη νομοθεσία η Διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις αποφάσεις των Διοικητικών Πρωτοδικείων, Διοικητικών Εφετείων και του ΣτΕ. Έτσι, η διοικητική αρχή οφείλει με θετικές ενέργειες να αποκαταστήσει τη νομική κατάσταση που θα υπήρχε εάν δεν είχε εκδοθεί ή συντελεσθεί η πράξη ή παράλειψη που ακυρώθηκε. Επίσης οφείλει να μην εκδώσει πράξεις που είναι αντίθετες με την ακυρωτική απόφαση.

Το αρμόδιο όργανο που παραβαίνει την υποχρέωση αυτή υπέχει ποινική ευθύνη (για παράβαση καθήκοντος) και αστική ευθύνη έναντι του προσώπου που υφίσταται ζημία από την παράλειψη προς συμμόρφωση.

Εξάλλου η παράλειψη της Διοίκησης να συμμορφωθεί προς την ακυρωτική απόφαση, εφόσον υποβληθεί σχετική αίτηση, συνιστά παράνομη παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας και συνεπάγεται ευθύνη της Διοίκησης για αποζημίωση.