

ΔΗΜΗΤΡΗΣ Α. ΣΩΤΗΡΟΠΟΥΛΟΣ  
ΒΑΣΙΛΙΚΗ ΝΤΑΛΑΚΟΥ

## Εισαγωγή

### Η αφετηρία της ανάλυσης

Η επιστημονική ανάλυση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης ξεκινά από διάφορες εννοιολογικές αφετηρίες. Έχει γίνει λόγος για το «διοικητικό φαινόμενο» (Τάχος, 1985), τη «διοικητική οργάνωση» (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012, Μακρυδημήτρης, 2013), τη «γραφειοκρατία» (Σωτηρόπουλος, 1996, Γκιζέλης, 2009, Ραμματά, 2011), το «διοικητικό σύστημα» (Φλογαΐτης, 1987) και το «πολιτικο-διοικητικό σύστημα» στη δημοκρατία (Σπανού, 2000). Η έννοια «σύστημα», ευρύτερη όλων, σημαίνει σύνολο επιμέρους τμημάτων (ή υπο-συστημάτων), το καθένα από τα οποία βρίσκεται σε σχέση εξάρτησης με ένα ή περισσότερα από τα υπόλοιπα τμήματα, τα οποία συντελούν στην εκτέλεση μιας λειτουργίας. Η εξάρτηση μεταξύ των επιμέρους τμημάτων είναι τέτοια, έτσι ώστε η μεταβολή σε ένα ή περισσότερα από αυτά να επηρεάζει και άλλα τμήματα. Το κρίσιμο στοιχείο σε αυτόν τον ορισμό είναι η αλληλεξάρτηση μεταξύ των τμημάτων. Η απλή παράθεση των τμημάτων ενός συστήματος, π.χ. σε σειρά, το ένα δίπλα στο άλλο, δεν δημιουργεί σύστημα. Η αλληλεξάρτησή τους τα καθιστά σύστημα και με αυτή την έννοια οι διοικητικοί θεσμοί συναποτελούν το διοικητικό σύστημα. Έτσι, για παράδειγμα, στην Ελλάδα σήμερα τα επιμέρους Υπουργεία εξαρτώνται από το Υπουργείο Οικονομικών για την εκτέλεση του προϋπολογισμού τους και αυτό, με τη σειρά του, στηρί-

ζεται στα υπόλοιπα για τη διαμόρφωση του Κρατικού Προϋπολογισμού, το σχέδιο του οποίου κατατίθεται προς ψήφιση σε άλλον θεσμό, τη Βουλή, τον Νοέμβριο κάθε έτους.

Το διοικητικό σύστημα, με τη σειρά του, αλληλεπιδρά με άλλα συστήματα, όπως το πολιτικό, το οικονομικό και το πολιτισμικό. Η έννοια «σύστημα», παρότι σήμερα δεν χρησιμοποιείται ευρέως στις κοινωνικές επιστήμες ούτε στην καθημερινή γλώσσα με την ακρίβεια που απαιτείται, τον προηγούμενο αιώνα άσκησε μακρά επίδραση στις κοινωνικές επιστήμες, στο πώς αντιλαμβανόμαστε τον κοινωνικό κόσμο που μας περιβάλλει (Parsons, 1951). Προέρχεται από τις θετικές επιστήμες (βιολογία, φυσική) και συναντάται επίσης σε άλλες σύγχρονες επιστήμες (πληροφορική, θεωρία του μανάτζμεντ και των οργανώσεων). Παρά τις αδυναμίες της, όσον αφορά, π.χ., την ερμηνεία των συγκρούσεων στο εσωτερικό ενός συστήματος και των μεγάλων μετασχηματισμών ενός συστήματος, η έννοια «σύστημα» εξακολουθεί να έχει μεγάλη, ιδίως εκπαιδευτική, χρησιμότητα. Ως προς τη μελέτη της δημόσιας διοίκησης, η έννοια μάς επιτρέπει να σκεφτούμε την πολυπλοκότητα της διάταξης των διοικητικών θεσμών στον χώρο, αλλά και τη σταθερότητα και τη ρευστότητα των σχέσεων ανάμεσά τους κατά μήκος του χρόνου.

Η ρευστότητα των σχέσεων στο εσωτερικό ενός διοικητικού συστήματος δεν είναι διαρκής. Οι οργανώσεις γενικά και οι διοικητικοί θεσμοί ειδικότερα αποφεύγουν τα ασταθή περιβάλλοντα και η σύγχρονη «γραφειοκρατία» τείνει προς τη ρουτίνα (Weber, 2005). Εντούτοις, εξωτερικά ερεθίσματα από περιβάλλοντα πέραν του διοικητικού μπορούν να προκαλέσουν αλυσιδωτές αντιδράσεις σε αυτό. Η οικονομική κρίση της δεκαετίας του 2010 αποτέλεσε ένα τέτοιο εξωτερικό ερέθισμα προς το ελληνικό διοικητικό σύστημα. Πριν από την κρίση, υπήρχε πολύ χαλαρός συντονισμός ανάμεσα σε Υπουργεία και σε άλλες δημόσιες υπηρεσίες, που έτειναν να διογκώνουν τις δαπάνες τους και στη συνέχεια αναζητούσαν επιπλέον κονδύλια από τον Κρατικό Προϋπολογισμό ή κατέφευγαν σε δανεισμό. Ο δημοσιονομικός εκτροχιασμός, που πυροδότησε την έναρξη της κρίσης στην Ελλάδα, δεν επηρέασε μόνο τα οικονομικά και «παραγωγικά» Υπουργεία, αλλά οδήγησε σε μεταβολές σε πολλές άλλες οντότητες του διοικητικού συστήματος, επηρεάζοντας διοικητικές δομές που καταρχάς δεν είχαν σχέση με τη διαχείριση της οικονομικής κρίσης.

Όπως ήταν αναμενόμενο, ενισχύθηκε ο ρόλος του Υπουργείου Οικονομικών έναντι των υπόλοιπων Υπουργείων, αλλά επειδή όλα αυτά συναποτελούν σύστημα, οι αλλαγές δεν σταμάτησαν εκεί. Συγκεκριμένα, μεταξύ πολλών άλλων διοικητικών μεταβολών, ενδυναμώθηκε ο συντονιστικός και καθοδηγητικός ρόλος του Γραφείου του Πρωθυπουργού ως προς τις σχέσεις μεταξύ των Υπουργείων και στο εσωτερικό των τελευταίων προστέθηκε ή αναδιοργανώθηκε μια νέα Γενική Διεύθυνση οικονομικών και διοικητικών υπηρεσιών. Έγινε, δηλαδή, προσπάθεια να περιοριστούν οι φυγόκεντρες τάσεις των επιμέρους Υπουργείων και να ευθυγραμμιστούν οι Υπουργοί, συγκλίνοντας μεταξύ τους και προσαρμοζόμενοι στις απαιτήσεις των «Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής» (των Μνημονίων) των ετών 2010, 2012 και 2015.

### **Διαχρονικές τάσεις του ελληνικού διοικητικού συστήματος**

Το διοικητικό σύστημα δεν δέχεται μόνο ερεθίσματα από το οικονομικό σύστημα ούτε η λειτουργία του, με τη μορφή ρυθμίσεων, μεταβιβάσεων ή διοικητικών πράξεων, εκβάλλει μόνο στην εθνική οικονομία. Κυρίως αλληλεπιδρά με το πολιτικό σύστημα και γι' αυτό, ιδιαίτερα όσον αφορά τη σημερινή Ελλάδα, θα έπρεπε ακριβέστερα να γίνεται λόγος για «πολιτικο-διοικητικό σύστημα» (Σπανού, 2001), ενταγμένο στο πλαίσιο της διαδικασίας ολοκλήρωσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Το σύστημα αυτό αφενός δέχεται επιδράσεις από ρυθμίσεις και μέτρα πολιτικής εκ μέρους των ευρωπαϊκών οργάνων, αφετέρου ακολουθεί ιστορικές τροχιές, με τη μορφή μακροχρόνιων τάσεων, από την κρίσιμη καμπή της πτώσης της δικτατορίας (1974) έως σήμερα.

Συγκεκριμένα, από τη μετάβαση της χώρας μας στη δημοκρατία παρατηρείται έμφαση στην εισαγωγή νέων διοικητικών και πολιτικών θεσμών παρά νέων προτύπων διοίκησης και διαχείρισης στη δημόσια διοίκηση (Σπανου και Sotiropoulos, 2011). Η τάση αυτή, ευκταία όσο και αναπόφευκτη μετά την πτώση ενός αυταρχικού καθεστώτος, σε βάθος χρόνου σήμανε ότι οι τεχνικές μεταρρυθμίσεις ως προς τον τρόπο εργασίας στη διοίκηση και την παραγωγή αποτελεσμάτων της διοικητικής λειτουργίας δεν απέκτησαν ποτέ τη σημασία που απαιτείται σε μια σύγχρονη οικονομία και κοινωνία, όπως η ελληνική,

που βρίσκεται αντιμέτωπη με πάμπολλες ταυτόχρονες προκλήσεις σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο (ευρωπαϊκή ενοποίηση, οικονομική παγκοσμιοποίηση, καινοτομίες στην οργάνωση της εργασίας, νέες τεχνολογίες, ψηφιακή επανάσταση).

Το «πολιτικό» στοιχείο του πολιτικο-διοικητικού συστήματος υπερίσχυσε του «διοικητικού» κυρίως μέσω της πελατειακής λειτουργίας του κράτους (Σωτηρόπουλος, 2001). Συνοπτικά, στην Ελλάδα ήταν και εν μέρει παραμένει προφανής η προτεραιότητα της διοίκησης στην τήρηση των τυπικών ρυθμίσεων της διοικητικής δράσης έναντι της διοικητικής αναποτελεσματικότητας. Η έμφαση στον τύπο, παρά στην ουσία, δεν ήταν ομοιόμορφη αλλά επιλεκτική, επειδή προσαρμοζόταν στη διείσδυση προσωπικών και πελατειακών δικτύων στο ελληνικό διοικητικό σύστημα. Σε αυτά οφειλόταν και η έλλειψη «διοικητικής ελίτ», όχι με την έννοια μιας ολιγαρχίας, αλλά με την έννοια μιας ομάδας υψηλόβαθμων υπαλλήλων, κατά το δυνατόν ανεξάρτητων από κομματικές επιρροές και ταγμένων στην εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος. Στα ίδια δίκτυα πρέπει να αποδοθεί και η αδυναμία εμπέδωσης μεταρρυθμίσεων, που θα απαιτούσαν ενεργό συμμετοχή του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος (σε σύγκριση με τις μεταρρυθμίσεις χωρίς εκτεταμένη εμπλοκή του προσωπικού, π.χ., μέτρα δημοσιονομικής σταθεροποίησης). Εν όψει όλων αυτών, δεν είναι παράδοξη η διαρκής δυσπιστία πολλών δημοσίων υπαλλήλων προς την εκάστοτε πολιτική ηγεσία της υπηρεσίας τους αλλά και η γενικότερη δυσπιστία της κοινωνίας προς τη δημόσια διοίκηση.

Έτσι, όσον αφορά πολλές απόπειρες μεταρρυθμίσεων, η σχεδόν μονομερής προσήλωση της διοίκησης στη συχνά επιλεκτική τήρηση του γράμματος του νόμου υπερίσχυσε του ενδιαφέροντος για τεχνικές αναπροσαρμογές. Αυτές θα ήταν μεταβολές της οργάνωσης και της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, που ίσως απέβαιναν σε όφελος των πολιτών, των επιχειρήσεων και της ίδιας της εθνικής οικονομίας.

Σε αυτό το ετεροβαρές φαινόμενο, δηλαδή την έλλειψη ζήτησης για αποτελεσματικότερη διοίκηση ή την αντίσταση προς μεταρρυθμίσεις για μια «διοίκηση αποτελεσμάτων», συντέλεσαν, με τη δράση τους ή την αδράνειά τους, πολλοί συλλογικοί δρώντες: διαδοχικές κυβερνητικές ελίτ, ηγεσίες πολιτικών κομμάτων, συλλογικοί φορείς δημοσίων υπαλλήλων, η κοινή γνώμη και οργανωμένες ομάδες συμφερόντων μέσα και έξω από το διοικητικό σύστημα.

## Σύγκλιση προς αλλαγές στο ελληνικό διοικητικό σύστημα

Ωστόσο, εξαιτίας προκλήσεων, όπως η ένταξη της χώρας στην Ευρωζώνη (2001), και κρίσεων, όπως η οικονομική κρίση και η κρίση της πανδημίας Covid-19 (βλ. Επίλογο), παρατηρείται μια αργόσυρτη σύγκλιση προς επιλογές μεταρρυθμίσεων στο διοικητικό σύστημα, για τις οποίες παλαιότερα υπήρχαν ισχυρές αντιστάσεις. Τέτοιες αργόσυρτες μεταρρυθμίσεις, μεταξύ άλλων, είναι οι εξής:

- *Μερική αποπολιτικοποίηση των ανώτερων βαθμίδων της διοίκησης και γενικότερα του δημόσιου τομέα, μέσω διαφανέστερων από ό,τι στο παρελθόν διαδικασιών προσλήψεων (ΑΣΕΠ), περιοδικών διορισμών τεχνοκρατών σε θέσεις προϊσταμένων που προορίζονταν για πολιτικά στελέχη (διοικητές ΔΕΚΟ, νοσοκομείων κ.λπ.) και μεταθέσεων και μετακινήσεων υπαλλήλων μέσω λιγότερο ευάλωτων διαύλων κινητικότητας από τη μια δημόσια υπηρεσία σε άλλη.*
- Ίδρυση ανεξάρτητων αρχών, όπως ο Συνήγορος του Πολίτη, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης ή η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, με κυμαινόμενη τήρηση αποστάσεων εκ μέρους της εκάστοτε κυβέρνησης από αυτές τις Αρχές.
- Αποκέντρωση με τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από την κεντρική προς την περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση και εν μέρει επίσης αποκέντρωση της κεντρικής διοίκησης μέσω της παράλληλης ίδρυσης βραχιόνων των κεντρικών υπηρεσιών των Υπουργείων στην Περιφέρεια (π.χ., Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, Υγειονομικές Περιφέρειες, Περιφερειακές Διευθύνσεις Εκπαίδευσης).
- Μετά το 2010, συγκεντρωτισμός και έλεγχος όσον αφορά τη λειτουργία και τις δαπάνες της διοίκησης με ενίσχυση της κορυφής της εκτελεστικής εξουσίας και συγκεκριμένα των ανώτερων βαθμίδων των κεντρικών Υπουργείων και του Γραφείου του Πρωθυπουργού.
- Ψηφιοποίηση υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, με πλήθος νέων ηλεκτρονικών πλατφορμών, μέσω των οποίων διακπειρώνεται ευρύ φάσμα υποχρεώσεων των πολιτών, τους απονέ-

μονται δικαιώματα, γίνονται μεταβιβάσεις και παρέχονται υπηρεσίες από το Δημόσιο.

- Διστακτική έστω αξιολόγηση δομών και λειτουργιών των υπηρεσιών και των ίδιων των δημοσίων υπαλλήλων.
- Ανάσχεση της τάσης για διαρκώς περισσότερες προσλήψεις και υποστήριξη της οριζόντιας κινητικότητας των υπαλλήλων από ανορθολογικά διογκωμένες σε ανεπαρκώς στελεχωμένες υπηρεσίες.
- Ενίσχυση της διαφάνειας της διοικητικής δράσης γενικά και της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών ειδικότερα, με τη χρήση τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών.

Οι τάσεις αυτές του ελληνικού διοικητικού συστήματος δεν είναι μόνο βραδείες, αλλά μπορεί να αποδειχθούν και προσωρινές. Αυτό, άλλωστε, συνέβη τόσο με αδιέξοδες όσο και με συχνές επαναλήψεις μεταρρυθμίσεων όσον αφορά τα οργανογράμματα θέσεων των Υπουργείων και το βαθμολόγιο των δημοσίων υπαλλήλων, αλλά και με διάφορες ατελείς όψεις της ευρύτερης τάσης εξευρωπαϊσμού της διοίκησης. Ως προς αυτόν, είναι χαρακτηριστικό ότι στην Ελλάδα, αλλά και σε άλλες χώρες-μέλη της ΕΕ, παραμένει το χάσμα εφαρμογής πολλών ευρωπαϊκών πολιτικών (π.χ., όσον αφορά την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος). Ταυτόχρονα, είναι ημιτελής η μετάβαση από το διοικητικό πρότυπο της «κυβέρνησης» προς εκείνο της «πολυ-επίπεδης διακυβέρνησης». Στο τελευταίο αυτό πρότυπο απαιτείται πολύ πιο ουσιαστική συμμετοχή στη διαμόρφωση και την πραγμάτωση μέτρων δημόσιας πολιτικής εκ μέρους φορέων από διάφορα επίπεδα της διοίκησης, καθώς και μη κρατικών φορέων (σωματείων, επιχειρήσεων, μη κυβερνητικών οργανώσεων).

## **Ο ρόλος των θεμελιωδών αρχών της διοικητικής δράσης**

Η λειτουργία ενός διοικητικού συστήματος που δρα στο πλαίσιο του κράτους δικαίου, όπως το ελληνικό, βασίζεται πρωτίστως στην αρχή της νομιμότητας, που έχει την έννοια ότι η δράση του οφείλει να ερείδεται στο Σύνταγμα, τον νόμο, το διεθνές και το ενωσιακό δίκαιο (βλ. κεφάλαια 1 και 9 του παρόντος

τόμου). Πλην της θεμελιώδους όμως αυτής αρχής, το σύγχρονο ελληνικό διοικητικό σύστημα διέπεται από μία σειρά ειδικότερων αρχών, οι οποίες άλλοτε ονομάζονται «θεμελιώδεις αρχές της δημόσιας διοίκησης» (Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος, 2015: 23), άλλοτε «αρχές καλής ή ορθής διοίκησης» (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012) και άλλοτε «αρχές καλής διακυβέρνησης και χρηστής διοίκησης» (βλ. άρθρο 19 ν. 4622/2019, ο οποίος αναφέρεται ειδικότερα στην κεντρική δημόσια διοίκηση). Πρόκειται για αρχές που είτε προβλέπονται συνταγματικά ή νομοθετικά είτε έχουν διαμορφωθεί από τη νομολογία των δικαστηρίων, υπό την επίδραση φυσικά και των γενικότερων τάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο και της διεθνούς επιστημονικής ανάλυσης και πρακτικής. Θα μπορούσαμε να συνοψίσουμε τις αρχές αυτές ως εξής (Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος, 2015, Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012, άρθρο 19 ν. 4622/2019):

Αρχή της εξυπηρέτησης ή της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος. Μολονότι ο ακριβής ορισμός του δημόσιου συμφέροντος δεν είναι πάντα εύκολος, η διοίκηση οφείλει, σε κάθε δεδομένη στιγμή που έχει την ευχέρεια επιλογής μεταξύ διαφορετικών τρόπων ή μέσων δράσης, να επιλέξει εκείνα που εξυπηρετούν καλύτερα το κοινό, συλλογικό συμφέρον των πολιτών και όχι τα μεμονωμένα συμφέροντα των ιδιωτών.

Αρχή της χρηστής διοίκησης. Η αρχή αυτή υποχρεώνει τα διοικητικά όργανα να ασκούν τις αρμοδιότητές τους με βάση το εν γένει περί δικαίου αίσημα, ούτως ώστε να αποφεύγονται άδικες για τον διοικούμενο λύσεις. Επιτάσσει την έντιμη και άμεμπτη διαχείριση του δημόσιου χρήματος αλλά και το άψογο ήθος των δημόσιων λειτουργών. Από την αρχή της χρηστής διοίκησης απορρέει και η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, κατά την οποία ο διοικούμενος αναμένει εύλογα τη διατήρηση της σταθερότητας και της προβλεψιμότητας των πραγματικών και νομικών καταστάσεων που έχουν διαμορφωθεί. Κατά συνέπεια, οι δημόσιες υπηρεσίες δεν πρέπει να αιφνιδιάζουν τον πολίτη, να διαψεύδουν τις δικαιολογημένες προσδοκίες, που οι ίδιες έχουν προξενήσει, με την αβεβαιότητα, την αστάθεια ή την επισφάλεια της συμπεριφοράς τους.

Η αρχή της αναλογικότητας προβλέπει την ύπαρξη εύλογης σχέσης μεταξύ επιδιωκόμενων σκοπών και χρησιμοποιούμενων μέσων στη δράση της διοίκησης, ώστε τα μέτρα που λαμβάνονται να εκτιμώνται κατά τρόπο αντικειμε-

νικό ως πρόσφορα, κατάλληλα (ανάλογα και όχι δυσανάλογα) και αναγκαία, για τους επιδιωκόμενους σκοπούς.

Η αρχή της ισότητας επιβάλλει την ίση μεταχείριση των πολιτών και την αμερόληπτη δράση της διοίκησης, που δεν πρέπει να διακρίνει με τρόπο άδικο και αυθαίρετο μεταξύ των πολιτών, αλλά να τους αντιμετωπίζει με ουδετερότητα και αμεροληψία.

Η αρχή της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης έχει την έννοια ότι η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης οφείλει να κατατείνει στην εκπλήρωση της αποστολής της, με τη χρήση των λιγότερων, κατά το δυνατόν, πόρων. Η διοίκηση οφείλει να δρα με ευθύτητα, ταχύτητα, οικονομία και ποιότητα μέσω, αλλά και με οργάνωση και συντονισμό, με τρόπο συνεπή προς την ενότητα και τη συνοχή του Κράτους.

Η αρχή της διαφάνειας ή και της λογοδοσίας, σύμφωνα με τον πιο σύγχρονο ορισμό που δόθηκε στον ν. 4622/2019, έχει την έννοια ότι η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης οφείλει να προβλέπει διαδικασίες διαβούλευσης κατά τον σχεδιασμό δημόσιων πολιτικών και να λαμβάνει υπόψη τα πορίσματά της, να καθιστά σαφείς τον ρόλο και την ευθύνη των λειτουργών της, να κάνει χρήση ποιοτικών πληροφοριών και δεδομένων για τη λήψη των αποφάσεων και να καθιστά προσβάσιμες τις πληροφορίες αυτές στην κοινωνία, με την επιφύλαξη τυχόν απορρήτου ή προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

Λοιπές αρχές της διοικητικής δράσης, που έχουν επίσης επισημανθεί είτε από τη νομοθεσία είτε από τη νομολογία και τη βιβλιογραφία, είναι η αρχή της αναγκαιότητας και της επικουρικότητας, η αρχή της συνέπειας, η αρχή της συνέχειας και της σταθερότητας, της αμεροληψίας, της επιείκειας, η αρχή της προσαρμογής στις ανάγκες της στιγμής, της αξιοκρατίας και του επαγγελματισμού. Αυτές κάποτε μελετώνται αυτοτελώς και άλλοτε ως απορρέουσες από τις αρχές που αναφέρθηκαν παραπάνω.

Θα μπορούσαμε να εντοπίσουμε μία ιδιαίτερη «συστημική» λειτουργία των ανωτέρω αρχών στο πλαίσιο του σύγχρονου ελληνικού διοικητικού συστήματος. Ακριβώς επειδή οι αρχές διατρέχουν όλα τα επίπεδα και τις δράσεις της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, που θα εξεταστούν στα υπόλοιπα κεφάλαια του τόμου, δρουν εν πολλοίς ως κανάλια ή μηχανισμοί εξασφάλισης συνοχής του συνολικού συστήματος, υπό την έννοια ότι εν τέλει συμβάλλουν στην,



κατά το δυνατόν, ομοιογενή δράση των επιμέρους φορέων ή τμημάτων του, αλλά και στην ερμηνεία των κανόνων του διοικητικού δικαίου και στην ενότητα της εφαρμογής τους.

## Τα κεφάλαια του τόμου

Στα κεφάλαια του παρόντος έργου αναλύονται οι προαναφερθείσες και άλλες τάσεις, αλλά και οι ελλείψεις, του ελληνικού διοικητικού συστήματος. Όλα τα κεφάλαια του τόμου, τα οποία συνοψίζονται αμέσως παρακάτω, είναι ταυτόχρονα εισαγωγικού και ερευνητικού χαρακτήρα. Είναι γραμμένα με ιδιαίτερη μέριμνα αφενός να είναι προσιτά στους αναγνώστες, και μάλιστα σε μη νομικούς, αφετέρου να παρουσιάζουν και να αναλύουν ζητήματα που παραμένουν ανοικτά στη σύγχρονη επιστημονική έρευνα.

Στο πρώτο κεφάλαιο του βιβλίου, ο Σπύρος Βλαχόπουλος εξετάζει τη δημόσια διοίκηση από την οπτική γωνία του ισχύοντος ελληνικού Συντάγματος. Το κεφάλαιο περιλαμβάνει παρουσίαση και ανάλυση των σχετικών συνταγματικών διατάξεων. Ξεκινά με την ανάλυση των διατάξεων για την οργάνωση της πολιτείας, το αποκεντρωτικό σύστημα και τις ανεξάρτητες αρχές. Προχωρά στα σχετικά με το καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων. Και ολοκληρώνεται με την κανονιστική διάσταση της δημόσιας διοίκησης, τη διαφάνειά της και την έννομη προστασία έναντι της δημόσιας διοίκησης.

Στο δεύτερο κεφάλαιο, η Στέλλα Λαδή παρουσιάζει τη δημόσια πολιτική στην Ελλάδα. Το κεφάλαιο ξεκινά με την ανάλυση των βασικών εννοιών της δημόσιας πολιτικής, του κύκλου της δημόσιας πολιτικής και των δρώντων. Στη συνέχεια γίνεται διάκριση των δρώντων και των χαρακτηριστικών της δημόσιας πολιτικής στην Ελλάδα πριν από την κρίση της Ευρωζώνης και αναφορά στις μεταβολές που επέφερε η εφαρμογή των Μνημονίων. Το κεφάλαιο κλείνει με μια κριτική στην ανθεκτικότητα των μεταρρυθμίσεων που έχουν επέλθει.

Στο τρίτο κεφάλαιο, η Μαρία-Ηλιάνα Πραβίτα εξετάζει τις σχέσεις της δημόσιας διοίκησης με την πολιτική εξουσία. Ειδικότερα, παρουσιάζονται η δημόσια διοίκηση στο πολιτικό σύστημα, ο πολιτικός έλεγχος της δημόσιας γραφειοκρατίας και οι τάσεις της πολιτικοποίησης και του επαγγελματισμού στη δημόσια διοίκηση. Στο πλαίσιο αυτό, εξετάζεται η ανάδειξη της πολιτικο-διοικητικής

ηγεσίας των Υπουργείων και η επιλογή προϊσταμένων οργανικών μονάδων στην ελληνική διοίκηση.

Στο τέταρτο κεφάλαιο, η Βασιλική Νταλάκου προσεγγίζει τον ρόλο της δημόσιας διοίκησης στη ρυθμιστική διακυβέρνηση και τη νομοθέτηση. Ξεκινώντας από την οριοθέτηση των βασικών εννοιών, στη συνέχεια παρουσιάζονται τα όργανα και οι διοικητικές δομές υποστήριξης της νομοπαραγωγικής διαδικασίας και της καλής νομοθέτησης στο σύγχρονο θεσμικό περιβάλλον. Αναδεικνύονται, εν συνεχεία, ο σημαντικός ρυθμιστικός ρόλος της δημόσιας διοίκησης και η συμβολή της στην εφαρμογή των αρχών και των εργαλείων καλής νομοθέτησης, όπως και η αμφίδρομη σχέση μεταξύ της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και της ανάπτυξης φαινομένων κακονομίας και πολυνομίας.

Στο πέμπτο κεφάλαιο, ο Ιωάννης Ρωσσίδης επιχειρεί μια συνολική παρουσίαση του δημόσιου τομέα. Αφού οριοθετήσει τις διαστάσεις του δημόσιου τομέα και τις διαφορές του από τον ιδιωτικό τομέα, παρουσιάζει στη συνέχεια τις σύγχρονες μορφές αναδιάρθρωσής του, με ιδιαίτερη αναφορά στο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και τις αποκρατικοποιήσεις.

Στο έκτο κεφάλαιο, ο Αθανάσιος Παπαϊωάννου παρουσιάζει την κυβέρνηση και τα επιμέρους κυβερνητικά όργανα και ειδικότερα: το Υπουργικό Συμβούλιο, τα Κυβερνητικά Συμβούλια, τις Κυβερνητικές Επιτροπές, την Προεδρία της Κυβέρνησης όπως διαρθρώνεται σε Γενικές Γραμματείες, τον Πρωθυπουργό, τους Αντιπροέδρους της Κυβέρνησης, τους Υπουργούς, τους Αναπληρωτές Υπουργούς και τους Υφυπουργούς.

Στο έβδομο κεφάλαιο, η Παρασκευή Χριστοφιλοπούλου κάνει μια παρουσίαση των Υπουργείων και εισάγει το θέμα της παρουσιάζοντας τους ορισμούς, τη βασική αποστολή και τον ρόλο των Υπουργείων στη διαμόρφωση και την εφαρμογή δημόσιων πολιτικών. Στη συνέχεια, η συγγραφέας ερμηνεύει τη διαχρονική εξέλιξη της διάρθρωσης των Υπουργείων σε σχέση με τις αλλαγές στον ρόλο του κράτους. Προχωρά κατόπιν στην αποτύπωση της εσωτερικής δομής και οργάνωσης των Υπουργείων. Δίνει έμφαση στα τυπικά οργανογράμματα και τις αρμοδιότητες των Υπουργείων, στις σχέσεις πολιτικών και γραφειοκρατών, στις ιεραρχίες και τα δίκτυα στη λήψη των αποφάσεων μέσα στα Υπουργεία. Ιδιαίτερα σχολιάζει το πρόβλημα συντονισμού του κεντρικού κράτους, τις συναρμοδιότητες και την έλλειψη διυπουργικής συνεργασίας σε επίπεδο διοίκησης.

Στο όγδοο κεφάλαιο, οι Μαντώ Λαμπροπούλου και Γιώργος Διέλλας μελετούν

τις ανεξάρτητες αρχές. Καταρχάς, δίνεται ο ορισμός των ανεξάρτητων αρχών, παρουσιάζονται η ιστορική τους εξέλιξη και η παρούσα κατάσταση και αναλύονται οι λόγοι δημιουργίας τους. Ακολούθως, μελετώνται οι τρόποι επιλογής ή ανάδειξης των επικεφαλής και των μελών των ανεξάρτητων αρχών και οι κατηγοριοποιήσεις τους, ενώ το κεφάλαιο εμπλουτίζεται με ειδικές μελέτες περίπτωσης.

Στο ένατο κεφάλαιο, η Αικατερίνη Ν. Ηλιάδου ασχολείται με τους ελέγχους της δημόσιας διοίκησης. Το κεφάλαιο αναλύει τον εσωτερικό-ιεραρχικό έλεγχο της δημόσιας διοίκησης, τον κοινοβουλευτικό και τον δικαστικό έλεγχο, καθώς και τον έλεγχο εκ μέρους των ανεξάρτητων αρχών πάνω στη διοίκηση.

Στο δέκατο κεφάλαιο, η Διονυσία Τζεμοπούλου αναλύει την αποσυγκέντρωση της διοίκησης. Το κεφάλαιο, το οποίο προτείνει μια πολύ διαφορετική από τη συνήθη «ανάγνωση» του θέματός του, ξεκινά με την παρουσίαση του αποκεντρωτικού συστήματος διοικητικής οργάνωσης. Κατόπιν συνεχίζεται με τα θέματα σύστασης, οργάνωσης, διοίκησης και αρμοδιοτήτων της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και κλείνει με ειδική αναφορά στο σύστημα εποπτείας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ).

Στο ενδέκατο κεφάλαιο, ο Αντώνης Καρβούνης μελετά τους Δήμους, ως πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα, παρουσιάζει τις δημοτικές αρχές, τις αρμοδιότητες, το προσωπικό, τα οικονομικά των Δήμων, την εκλογική διαδικασία και το σύστημα διακυβέρνησης, ενώ σχολιάζει ξεχωριστά τη λαϊκή συμμετοχή στις τοπικές υποθέσεις, τη δημοτική αποκέντρωση, τη διαδημοτική συνεργασία και τις διεθνείς συνεργασίες των Δήμων.

Στο δωδέκατο κεφάλαιο, οι Αντώνης Καρβούνης και Διονυσία Τζεμοπούλου ασχολούνται με τις Περιφέρειες ως δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης. Με μια παρόμοια δομή με το προηγούμενο κεφάλαιο, παρουσιάζουν τις περιφερειακές αρχές, τις αρμοδιότητες, το προσωπικό, τα οικονομικά των Περιφερειών, την εκλογική διαδικασία, το σύστημα διακυβέρνησης. Οι δύο συγγραφείς σχολιάζουν ξεχωριστά τη λαϊκή συμμετοχή στις περιφερειακές υποθέσεις, τη Μητροπολιτική Περιφέρεια, το Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης, τις επιχειρήσεις και τα Νομικά Πρόσωπα των Περιφερειών και τις διεθνείς τους συνεργασίες.

Στο δέκατο τρίτο κεφάλαιο, οι Μαρία Ραμματά και Στυλιανός Μαυρίδης εξετάζουν τις κατηγορίες των δημοσίων υπαλλήλων και τα συστήματα προσλήψεών τους. Ειδικότερα, γίνεται διάκριση μεταξύ στρατιωτικών υπαλλήλων, πολιτικών υπαλλήλων, υπαλλήλων της Βουλής και δημοσίων λειτουργών. Όσον

αφορά τα συστήματα προσλήψεων, διακρίνουν το σύστημα της «σταδιοδρομίας» από το σύστημα των «συγκεκριμένων θέσεων εργασίας». Κατόπιν συζητούν τη νοσηματοδοσία, τα αξιοκρατικά κριτήρια και τις λοιπές βασικές αρχές των προσλήψεων, τα μεθοδολογικά εργαλεία για την επιλογή του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, την πρόσληψη ειδικών κατηγοριών προσωπικού και τις πρόσφατες σχετικές μεταρρυθμίσεις, για να καταλήξουν σε μια κριτική του συστήματος προσλήψεων στον δημόσιο τομέα.

Στο δέκατο τέταρτο κεφάλαιο, οι Μαρία Ραμματά και Δέσποινα Γρηγοριάδου μελετούν το υπηρεσιακό καθεστώς, τη σταδιοδρομία και την κινητικότητα στο δημοσιοϋπαλληλικό σώμα. Ειδικότερα συζητούν τις υποχρεώσεις και τα θεμελιώδη δικαιώματα των δημοσίων υπαλλήλων με άξονα τη μονιμότητά τους, ενώ όσον αφορά το υπηρεσιακό τους καθεστώς εξετάζουν το σύστημα προαγωγών, τα κριτήρια για την επιλογή προϊσταμένων σε θέσεις οργανικών μονάδων της διοίκησης, την αξιολόγηση και την προαγωγική εξέλιξη των δημοσίων υπαλλήλων. Τέλος, παρουσιάζουν τον ορισμό και τα είδη κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και τις επιπτώσεις των πρόσφατων θεσμικών μεταρρυθμίσεων στη στελέχωση του δημόσιου τομέα και στα παραγόμενα αποτελέσματα των δημοσίων υπηρεσιών.

Στο δέκατο πέμπτο κεφάλαιο, ο Θεόδωρος Τσέκος εξηγεί πώς βασικά χαρακτηριστικά της ελληνικής διοίκησης διαμορφώθηκαν τον 19ο αιώνα, κατά την περίοδο της αρχικής συγκρότησης του νέου ελληνικού κράτους, και εν συνεχεία πώς αυτά αναπαράχθηκαν διαμέσου των διαδοχικών φάσεων ανάπτυξής του. Συζητά την κουλτούρα της διοίκησης, δηλαδή τα πολιτισμικά χαρακτηριστικά της, καθώς και τα δομο-λειτουργικά χαρακτηριστικά της, και κλείνει με ανάλυση των δυσχερειών και των προϋποθέσεων της διοικητικής μεταρρύθμισης.

Ο τόμος κλείνει με Επίλογο του Δημήτρη Α. Σωτηρόπουλου, στον οποίο η ελληνική δημόσια διοίκηση παρουσιάζεται σε συγκριτική προοπτική, όσον αφορά την οργάνωση, τη λειτουργία της και το προσωπικό της. Σχολιάζονται οι απόπειρες διοικητικής μεταρρύθμισης, με έμφαση σε ζητήματα εσωτερικής οργάνωσης και υπαλληλικού προσωπικού. Αναλύονται οι αντιδράσεις της δημόσιας διοίκησης στις περιστάσεις που δημιούργησε η πανδημία Covid-19 και οι επιπτώσεις της πανδημίας στη δημόσια διοίκηση. Τέλος, θίγονται ορισμένες προκλήσεις που αντιμετωπίζει η διοίκηση σήμερα και θα έχει να αντιμετωπίσει στο μέλλον.

Συνολικά, στα επιμέρους κεφάλαια του τόμου, ενώ υπάρχουν πολλές αναφορές στο Σύνταγμα και στους νόμους, οι συγγραφείς αναζητούν να ενημερώσουν και να προβληματίσουν τόσο τους φοιτητές και τις φοιτήτριες, που τυχόν χρησιμοποιούν τον τόμο ως διδακτικό εγχειρίδιο, όσο και το ευρύτερο κοινό. Οι συντελεστές αυτού του τόμου γράφουν για τους κυβερνητικούς και διοικητικούς θεσμούς και τις διαδικασίες με μια ματιά κάπως διαφορετική από τη συνήθη και προφανώς απαραίτητη νομική ματιά, την οποία συναντά κανείς σε εγχειρίδια δημοσίου δικαίου. Εν τέλει, η προσέγγιση του βιβλίου εδράζεται στο να περιγράψει και να ερμηνεύσει με κριτικό τρόπο τις γενικότερες ιστορικές τάσεις και τις σύγχρονες εξελίξεις στο ελληνικό διοικητικό σύστημα, να το θέσει σε συγκριτική προοπτική και να φωτίσει τη σχέση των πολιτικο-διοικητικών θεσμών μεταξύ τους.

### **Βιβλιογραφικές παραπομπές και πρόσθετες πηγές**

- Ακριβοπούλου, Χ. και Χ. Ανθόπουλος (2015), *Εισαγωγή στο διοικητικό δίκαιο*, Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών, Αθήνα (διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/3ttxedU>).
- Γκιζέλης, Γρ. (2009), *Το πελατειακό σύστημα, η ελληνική γραφειοκρατία και οι παράγοντες διαμόρφωσης της ελληνικής ιδιαιτερότητας*, Εκδόσεις της Ακαδημίας Αθηνών, Αθήνα.
- Μακρυδημήτρης, Α. (2013), *Υφαίνοντας τον ιστό της Πηνελόπης: Διοίκηση και δημοκρατία στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη.
- Μακρυδημήτρης, Α. και Μ. Η. Πραβίτα (2012), *Δημόσια διοίκηση*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη.
- Parsons, T. (1991) [1951], *The Social System*, Routledge, Λονδίνο.
- Ραμματά, Μ. (2011), *Σύγχρονη ελληνική δημόσια διοίκηση*, Κριτική, Αθήνα.
- Σπανού, Κ. (2000), *Διοίκηση, δημοκρατία και πολίτες*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- Σπανού, Κ. (2001), *Ελληνική διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- Spanou, C. και D. A. Sotiropoulos (2011), «The Odyssey of Administrative Reforms in Greece, 1981-2009: A Tale of Two Reform Paths», *Public Administration* 89(3): σ. 723-737.
- Σωτηρόπουλος, Δ. Α. (1996), *Γραφειοκρατία και πολιτική εξουσία: Κοινωνιολογική έρευνα*

- των σχέσεων διοίκησης και πολιτικής στην Ελλάδα της δεκαετίας του '80*, Αντ. Ν. Σάκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή.
- Σωτηρόπουλος, Δ. Α. (2001), *Η κορυφή του πελατειακού κράτους*, Ποταμός, Αθήνα.
- Τάχος, Α. Ι. (1985), *Διοικητική επιστήμη: Συμβολή στην οντολογική έρευνα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης*, Εκδόσεις Σάκουλα, Θεσσαλονίκη.
- Φλογαΐτης, Σπ. (1987), *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, Αντ. Ν. Σάκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή.
- Weber, M. (2005) [1922], *Οικονομία και κοινωνία*, τόμ. 1ος, μτφρ. Θαν. Γκιούρας, Σαββάλας, Αθήνα.

ΣΠΥΡΟΣ ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ

## Σύνταγμα και δημόσια διοίκηση

### Εισαγωγή

Η εκτελεστική εξουσία του Κράτους αποτελείται από το αιρετό της σκέλος, δηλαδή την κυβέρνηση, και από το μη αιρετό της σκέλος, δηλαδή τη δημόσια διοίκηση. Στις αναπτύξεις που θα ακολουθήσουν, θα αναλυθούν εν συντομία οι συνταγματικές διατάξεις, οι οποίες αφορούν τη δημόσια διοίκηση και το προσωπικό της (τους δημοσίους υπαλλήλους).

Θα πρέπει να τονιστεί ευθύς εξαρχής ότι το Σύνταγμα ρυθμίζει μόνο το πλαίσιο, το οποίο από εκεί και πέρα εξειδικεύεται και συγκεκριμενοποιείται από τον κοινό νομοθέτη. Συνεπώς, να μην είναι θεμελιώδης η κατανόηση των συνταγματικών ρυθμίσεων που αφορούν τη δημόσια διοίκηση, εξίσου όμως σημαντική είναι και η γνώση των βασικών νομοθετικών ρυθμίσεων για τη δημόσια διοίκηση και το προσωπικό της, κυρίως του Υπαλληλικού Κώδικα (ν. 3528/2007) και του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν. 2690/1999). Σε ορισμένες μάλιστα περιπτώσεις, προηγούνται οι σημαντικές τομές στη δημόσια διοίκηση μέσω της κοινής νομοθεσίας και οι νομοθετικές αυτές αλλαγές στη συνέχεια «θωρακίζονται» συνταγματικά. Έτσι συνέβη, λ.χ., με το ΑΣΕΠ (Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού), το οποίο αποτελεί «ορόσημο» στην προσπάθεια κατοχύρωσης της αξιοκρατίας στη δημόσια διοίκηση. Το ΑΣΕΠ θεσπίστηκε με τον ν. 2190/1994 («νόμος Πεπονή») και επτά

χρόνια αργότερα, το 2001, απέκτησε «συνταγματική στέγη» στο άρθρο 103.

Περαιτέρω, το Σύνταγμα συμβάλλει βέβαια καθοριστικά στη διαμόρφωση του «πολιτειακού γίνεσθαι», δεν αποτελεί όμως τον μόνο παράγοντα που καθορίζει την οικονομική, κοινωνική και πολιτική πραγματικότητα. Όπως έλεγε ο κορυφαίος Έλληνας δημοσιολόγος του Μεσοπολέμου, ο Αλέξανδρος Σβώλος, το Σύνταγμα «εγκοιτώνει» αλλά δεν δημιουργεί το ίδιο την κοινωνική και πολιτική ύλη. Η παρατήρηση αυτή ισχύει προεχόντως για την ελληνική δημόσια διοίκηση. Όποιες και εάν είναι, λ.χ., οι συνταγματικές διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και για τους δημοσίους υπαλλήλους, καθοριστικό ρόλο στον τομέα αυτόν διαδραμάτισε το «κομματικό» και «πελατειακό» κράτος. Η δημόσια διοίκηση αποτέλεσε στη νεοελληνική ιστορία το «προνομακό» πεδίο εξυπηρέτησης μικροπολιτικών συμφερόντων και οι προσλήψεις στο Δημόσιο ήταν από τα κύρια μέσα προσέλκυσης ψηφοφόρων. Το χαρακτηριστικό αυτό δεν οφείλεται στις συνταγματικές διατάξεις, αλλά συνδέεται με γενικότερες παθογένειες του ελληνικού πολιτικού βίου και πολιτικού συστήματος (οι οποίες, πάντως, έχουν αμβλυωθεί σημαντικά ιδίως μετά τη δεκαετία του 1990).

Με μια δόση υπερβολής, οι συνταγματικές διατάξεις που αφορούν τη δημόσια διοίκηση και τους δημοσίους υπαλλήλους θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως ο «φτωχός συγγενής» του ελληνικού συνταγματικού δικαίου. Οι συνταγματολόγοι συνηθίζουμε να αναλύουμε θέματα ατομικών ελευθεριών, πολιτικών κομμάτων, διάλυσης της Βουλής και σχηματισμού της κυβέρνησης, πολύ σπανιότερα όμως «αγγίζουμε» τα συνταγματικά ζητήματα της δημόσιας διοίκησης, παρά μάλιστα το γεγονός ότι για ορισμένα από αυτά έχει διαμορφωθεί πλούσια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Οι λόγοι για το φαινόμενο αυτό είναι σίγουρα πολλοί και δεν μπορούν να αναλυθούν στο πλαίσιο του παρόντος κεφαλαίου. Πάντως, ένα είναι το σίγουρο: Κανείς δεν μπορεί να αμφισβητήσει την κεφαλαιώδη σημασία της δημόσιας διοίκησης στο σύγχρονο Κράτος.

Επομένως, η γνώση των βασικών συνταγματικών ρυθμίσεων για την οργάνωση και τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, το προσωπικό που τη στελεχώνει και την προστασία έναντι παράνομων πράξεών της αποτελεί υποχρέωση του κάθε υπεύθυνου και ενημερωμένου πολίτη.



## Η οργάνωση της χώρας κατά το αποκεντρωτικό σύστημα

*Σχετικές συνταγματικές διατάξεις:*

**Άρθρο 101:** 1. Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα.

2. Η διοικητική διαίρεση της Χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες.

3. Τα περιφερειακά όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους. Τα κεντρικά όργανα του Κράτους, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, τον συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει.

4. Ο κοινός νομοθέτης και η Διοίκηση, όταν δρουν κανονιστικά, υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών και ορεινών περιοχών, μεριμνώντας για την ανάπτυξή τους.

Το διοικητικό σύστημα που προκρίνεται από το ελληνικό Σύνταγμα είναι το αποκεντρωτικό (γενικότερα για την ιστορική εξέλιξη του ελληνικού διοικητικού συστήματος, βλ. Φλογαΐτης, 1987). Αυτό σημαίνει ότι η χώρα διαιρείται διοικητικά σε ορισμένα τμήματα, τα οποία σήμερα ονομάζονται Αποκεντρωμένες Διοικήσεις. Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις είναι αρμόδιες («έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα», όπως ορίζει το άρθρο 101 Συντ.) για όλες τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους, ενώ τα κεντρικά όργανα του Κράτους είναι αρμόδια μόνο για τις αρμοδιότητες που τους έχουν ανατεθεί με ειδικές διατάξεις νόμου, όπως επίσης και για τη γενική κατεύθυνση, τον συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων (για τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, βλ. κεφάλαιο 10 του παρόντος τόμου).

Ο λόγος για τον οποίο ο συντακτικός νομοθέτης προέκρινε το αποκεντρωτικό σύστημα διοίκησης σχετίζεται με την τοπική εγγύτητα που πρέπει να υπάρχει ανάμεσα στον κάθε πολίτη και το διοικητικό όργανο που χειρίζεται την υπόθεσή του. Έτσι, και ο πολίτης αισθάνεται πιο κοντά στη διοίκηση, αλλά και το διοικητικό όργανο γνωρίζει κατά τεκμήριο καλύτερα τις υποθέσεις λόγω της τοπικής εγγύτητας.

Θα πρέπει να τονιστεί ότι οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις (τα «περιφερειακά όργανα του Κράτους» που αναφέρονται στο άρθρο 101) δεν έχουν αυτοτελή νομική προσωπικότητα και ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους. Συνεπώς, οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και τα όργανά τους του άρθρου 101 Συντ. δεν θα πρέπει να συγχέονται με τις Περιφέρειες, οι οποίες έχουν αυτοτελή νομική προσωπικότητα (είναι δηλαδή ξεχωριστά Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου), αποτελούν την τοπική αυτοδιοίκηση δεύτερου βαθμού και ρυθμίζονται από άλλη συνταγματική διάταξη, αυτή του άρθρου 102.

Το ποια είναι η διοικητική διαίρεση της χώρας (π.χ., πόσες Αποκεντρωμένες Διοικήσεις υπάρχουν και ποια είναι τα εδαφικά όρια της καθεμίας από αυτές) δεν καθορίζεται από το ίδιο το Σύνταγμα, αλλά ρυθμίζεται από τον κοινό νομοθέτη. Κατά τον καθορισμό πάντως της διοικητικής διαίρεσης της χώρας, ο νομοθέτης δεν είναι παντελώς ελεύθερος. Δεσμεύεται από τις κατευθυντήριες αρχές, οι οποίες χαράσσονται από το άρθρο 101 Συντ. και με βάση τις οποίες η διαίρεση αυτή θα πρέπει να ανταποκρίνεται στις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες της χώρας. Στο πλαίσιο αυτό, σημαντικό είναι ότι η Ελλάδα αποτελεί μια χώρα με πολλές ορεινές περιοχές και πολλά νησιά. Είναι προφανές ότι οι περιοχές αυτές αντιμετωπίζουν πρόσθετες δυσκολίες και γι' αυτό το άρθρο 101 Συντ. επιβάλλει στον νομοθέτη να λαμβάνει υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των περιοχών αυτών.

## Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές

*Σχετικές συνταγματικές διατάξεις:*

**Άρθρο 101<sup>Α</sup>:** 1. Όπου από το Σύνταγμα προβλέπεται η συγκρότηση και η λειτουργία ανεξάρτητης αρχής, τα μέλη της διορίζονται με ορισμένη θητεία και διέπονται από προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, όπως νόμος ορίζει.

2. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την επιλογή και την υπηρεσιακή κατάσταση του επιστημονικού και λοιπού προσωπικού της υπηρεσίας που οργανώνεται για την υποστήριξη της λειτουργίας κάθε ανεξάρτητης αρχής. Τα πρόσωπα που στελεχώνουν τις ανεξάρτητες αρχές