

Μία προσέγγιση στον προσδιορισμό της έννοιας της «Δημόσιας Διοίκησης»

Της κ. **Μαρίας ΒΕΝΕΤΣΑΝΟΠΟΥΛΟΥ**
Λέκτορ. Τμήμ. Δημ. Διοίκησης Παντείου Π.Κ.Π.Ε.

Α. Εισαγωγικά

Κατά τις τελευταίες δεκαετίες, αλλά και ενωρίτερα, είχε γίνει προσπάθεια για ένα σαφή ή έστω, σαφέστερο προσδιορισμό της έννοιας και του περιεχομένου του όρου «Διοίκηση», αλλά και της Δημόσιας Διοίκησης ειδικότερα. Η προσπάθεια αυτή οδήγησε στη διατύπωση διαφόρων μεν, αλλά παρεμφερών απόψεων προκειμένου να δοθεί ένας τελειότερος ορισμός της¹.

Με τον όρο «Διοίκηση» ή «Δημόσια Διοίκηση» νοείται το σύνολο των διοικητικών υπηρεσιών. Διοικητικές υπηρεσίες είναι οι υπηρεσίες εκείνες, που είναι ενταγμένες στην εκτελεστική λειτουργία της Πολιτείας. Συνήθως χρησιμοποιούνται αμφότεροι οι όροι («εξουσία» και «λειτουργία») και οι εκφραζόμενοι με τον όρο «λειτουργία» φαίνεται, ότι χρησιμοποιούν τον όρο αυτό προς την κατεύθυνση «απάμβλυνσης» των συνειρμών, που μπορεί ενδεχομένως να προκαλούνται από την χρήση του όρου «εξουσία». Δεδομένου όμως, «ότι η αρμοδιότητα είναι εξουσία, ο όρος διακριτική εξουσία φαίνεται προτιμότερος του όρου διακριτική ευχέρεια»².

Είναι, εξ άλλου, γνωστό, ότι η αρμοδιότητα των διοικητικών οργάνων, είτε αυτά ενεργούν κατά «διακριτική εξουσία» είτε κατά «δεσμία αρμοδιότητα», πρέπει να ασκείται με γνώμονα την ικανοποίηση του δημόσιου συμφέροντος³.

Ο Καθηγητής Μ. Στασινόπουλος λέγει⁴, ότι «Διοικήσεις είναι πάσα δράσις της πολιτείας, η οποία δεν είναι νομοθετικής ή δικαστικής φύσεως, ή ότι Διοικήσεις είναι ό,τι απομένει μετά την αφαιρέσιν της νομοθετικής και της δικαστικής λειτουργίας». Ο ίδιος αναφέρει, επίσης, ότι «...εν αρχή μεν η εξουσία σύμπασα ήτο συγκεντρωμένη εις χείρας ενός οργάνου, είτα δε έβαιεν ελαττουμένη διά της αποσπάσεως αφ' ενός μεν της νομοθετικής, αφ' ετέρου δε της δικαστικής, εις τρόπον ώστε, ό,τι απέμεινε μετά την απόσπασιν ταύτην, απετέλεσε την έννοιαν της Διοικήσεως». Ορθά, λοιπόν, παρατηρείται, ότι η Διοί-

1. Γ. ΑΛΕΞΑΝΔΡΗΣ: *Δημόσια Διοικήσις*. Αθήναι, 1968, σελ. 19.

2. Ν.Μ. ΑΝΔΡΟΥΤΣΟΠΟΥΛΟΣ: *Η παράλειψη οφειλομένης ενέργειας επί θεμάτων δημόσιας υγείας*, σε: «Ελληνική Δικαιοσύνη», τόμ., 33ος, 1992, σελ. 1543.

3. Του Ιδίου, *ό.π.*, σελ. 1543.

4. Μ. ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΣ: *Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου*. Αθήναι, 1957, σελ. 36-37. Γ. ΠΑΠΑΧΑΤΖΗΣ: *Σύστημα του εν Ελλάδι ισχύοντος Διοικητικού Δικαίου*. Αθήναι, 6η, 1990.

κηση, «ως ενέργεια σκοπούσα την πραγμάτωσιν των σκοπών του Κράτους», προηγείται ιστορικά από κάθε άλλη εκδήλωση της πολιτειακής λειτουργίας. Είναι δυνατόν να υπήρξε στα βάθη της ιστορίας Πολιτεία χωρίς νόμους και χωρίς δικαστές, αλλά δεν είναι δυνατόν να υπήρξε Πολιτεία χωρίς Διοίκηση, γιατί η Διοίκηση αποτελεί «την ζώσαν δράσιν και ενέργειαν, ήτις συμπληροί την ζωήν της Πολιτείας και αποτελεί το ουσιωδέστερον στοιχείον της»⁵.

Ο Καθηγητής Ηλ. Κυριακόπουλος⁶, αποφαινεται, ότι «Δημόσια Διοικήσεις είναι παν ό,τι ενεργεί το κράτος και πας άλλος εντός αυτού εντεταγμένος οργανισμός, το οποίον δεν συνιστά νομοθεσίαν και δικαιοσύνην, προς επίτευξιν αποτελέσματος ωφελίμου εις την κοινήν ευημερίαν και την προαγωγήν του γενικού συμφέροντος».

Η επιστημονική προσπάθεια για τον καθορισμό της έννοιας της Δημόσιας Διοίκησης παλαιότερα συνάντησε πολλές δυσκολίες, αναφέρει ο Καθηγητής Δ. Κόρσος. Αυτή δε η έννοια στους νεώτερους χρόνους απέβη «πολυσήμαντη, πολύμορφη και δυσχερώς καταληπτή»⁷. Π.χ. στην Ελλάδα έχουμε την κρατική διοίκηση, την ευρύτερη διοίκηση (ν.π.δ.δ.) και ακόμα έχουμε τις υπηρεσίες του λεγόμενου ευρύτερου δημόσιου τομέα (δημόσιες επιχειρήσεις, κοινωφελείς οργανισμοί, τράπεζες κ.λ.), ή αποκεντρωμένες δημόσιες υπηρεσίες π.χ. Ε.Ρ.Τ..

Η ύπαρξη καλής διοίκησης είναι σπουδαίος όρος για την προαγωγή και την ευημερία μεγάλων χωρών, με πολλούς πόρους, όπως επίσης, πολύ σπουδαίος για τη ζωή και την ύπαρξη μικρών και πτωχών χωρών.

Ο Φρ. Ρούσβελτ είχε επισημάνει, ότι «ο δημοκρατικός τρόπος διακυβερνήσεως δεν δύναται επί μακρόν να επιζήσει, εάν η Διοικήσις δεν είναι ένα αποτελεσματικόν και αποδοτικόν όργανον διεκπεραιώσεως της βουλήσεως του Έθνους και εξυπηρετήσεως των αναγκών του λαού. Κυβέρνησις χωρίς καλήν Διοίκησιν είναι ωσαν ένα σπίτι κτισμένον επάνω εις την άμμον»⁸.

Εάν επιδιώξουμε να απλοποιήσουμε την έννοια της Διοίκησης, τότε θα δεχθούμε, ότι σημαίνει: δράση, διαχείριση, φροντίδα, εποπτεία υποθέσεων και προσώπων.

Η Διοίκηση μπορεί να αφορά τόσο τους ιδιώτες, τα άτομα, όσο και το κοινωνικό σύνολο, το Λαό⁹. Η Διοίκηση όμως των ιδιωτικών υποθέσεων μπορεί να αφορά το ίδιο το πρόσωπο, που μεριμνά γι' αυτές. Η διοίκηση όμως των δημοσίων υποθέσεων, συνιστά φροντίδα, διαχείριση αλλοτρίων υποθέσεων, δηλ. υποθέσεων του Λαού¹⁰ και σαν Δημόσια Διοίκηση αναφέρεται η διοίκηση του Κράτους και των δημοσίων νομικών προσώπων, διότι πάντοτε τα όργανα αυτά έχουν σαν σκοπό την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος, ανεξάρτητα από τα συμφέροντα των προσώπων, τα οποία απαρτίζουν τις υπηρεσίες¹¹. Η Δημόσια Διοίκηση διαφέρει από την ιδιωτική ως προς το σκοπό και ως προς τα μέσα.

5. Μ. ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΣ: *Μαθήματα,....* σελ. 37.

6. ΗΛ. ΚΥΡΙΑΚΟΠΟΥΛΟΣ: *Ελληνικόν Διοικητικόν Δίκαιον. 1958, σελ. 142-143.*

7. Δ. ΚΟΡΣΟΣ: *Διοικητικό Δίκαιο. 1992, σελ. 23.*

8. Κ. ΚΟΥΡΤΗΣ: *Προβλήματα Οργανώσεως και λειτουργίας της Δημόσιας Διοικήσεως εν Ελλάδι. 1964, σελ. 1.*

9. Α.Ι. ΤΑΧΟΣ: *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο. 5η έκδ., 1996, σελ. 13.*

10. *Του Ιδίου, σελ. 13.*

11. ΝΙΚ. ΒΡΟΝΤΑΚΗΣ: *Διοικητικό Δίκαιο. Αθήνα, 1989, σελ. 9.*

Η Δημόσια Διοίκηση αποβλέπει μόνο στη θεραπεία των αναγκών του κοινωνικού συνόλου, του Λαού. Θεραπεύει το γενικό συμφέρον (κοινωφελής σκοπός). Ιδιωτική Διοίκηση είναι η διοίκηση των επιχειρήσεων ή των οργανισμών όχι του κράτους ή του ν.π.δ.δ., αλλά ιδιώτη¹². Η Ιδιωτική Διοίκηση αποβλέπει μόνο στη θεραπεία των αναγκών ενός ή περισσότερων, μόνο ιδιωτών, και θεραπεύει το ατομικό συμφέρον (ιδιοτελής σκοπός).

Έχουμε, λοιπόν, δημόσια διοίκηση και ιδιωτική διοίκηση. Ακόμα έχουμε κρατική Διοίκηση. Η κρατική αυτή διοίκηση είναι μέρος της Δημόσιας Διοίκησης και αναφέρεται αποκλειστικά στον κύκλο των υπηρεσιών του νομικού προσώπου του κράτους (υπουργείων, νομαρχιών, ή άλλων αποκεντρωμένων κρατικών υπηρεσιών)¹³.

Μπορούμε να πούμε, ότι: Α. Δημόσια Διοίκηση είναι η διοίκηση των υπηρεσιών του Κράτους, των ν.π.δ.δ. (οργανισμών τοπικής και καθ' ύλην αυτοδιοίκησης) και των οργανισμών ιδιωτικών επιχειρήσεων, (επιχείρηση φωταερίου κ.λ.)¹⁴. Β. Η Δημόσια Διοίκηση χρησιμοποιεί ως μέσο, προς επιτυχία του σκοπού της, κυρίως τον εξαναγκασμό. Και αυτό ακριβώς είναι το κύριο χαρακτηριστικό της γνώρισμα, η εξαναγκαστική επιβολή της υπερκείμενης βούλησης.¹⁵ Εκ φύσεως έχει μονοπωλιακό χαρακτήρα, όχι βέβαια σε όλες τις αρμοδιότητές της, αφού διαθέτει αποκλειστικά τα μέσα υλικού εξαναγκασμού, διότι παρέχει το μονοπώλιο της νόμιμης βίας. Έχει δηλαδή τη δύναμη να επιβάλλει τελικά την εφαρμογή του νόμου και να εξασφαλίζει την έννομη τάξη, δηλαδή, η Δημόσια Διοίκηση ασκεί δημόσια εξουσία. Επίσης, υπόκειται σε νομικό καθεστώς κατά το πλείστον διαφορετικό του κοινού δικαίου¹⁶. Η ιδιωτική διοίκηση χρησιμοποιεί ως μέσο την συνδιαλλαγή, και σε ορισμένες περιπτώσεις τον εξαναγκασμό -την κρατική συνδρομή- π.χ. κατά τις διατάξεις αναγκαστικής εκτέλεσης του ΚΠολΔ (άρθρ. 904 επ.)¹⁷.

Η Δημόσια Διοίκηση αποτελεί εκδήλωση εξουσίας του Κράτους. Σε καθεστώς ανελεύθερο και η Δημόσια Διοίκηση είναι ανελεύθερη, ενώ, αντίθετα, σε καθεστώς δημοκρατικό και η Δημόσια Διοίκηση είναι δημοκρατική. Η αποστολή της Δημόσιας Διοίκησης είναι, κατά βάση, «εκτελεστική», πράγμα που σημαίνει, ότι εφαρμόζει τις αποφάσεις των Κυβερνώντων¹⁸.

Κάτω όμως από όποιο δήποτε πολιτειακό σύστημα, η Δημόσια Διοίκηση επεκτείνεται χωρικά σε όλη την επικράτεια. Έτσι, οι αποφάσεις της Κυβέρνησης εκτελούνται από την πρωτεύουσα του Κράτους μέχρι και το τελευταίο χωριό αυτού. Οι αποφάσεις όμως της Δημόσιας Διοίκησης δεν λαμβάνονται πάντοτε στον τόπο, όπου και εκτελούνται¹⁹.

Ο όρος Δημόσια Διοίκηση εκφράζει επίσης ορισμένη δραστηριότητα, τη δραστηριότητα των διοικητικών οργάνων. Ο όρος δημόσια όργανα υποδηλώνει τα όργανα που είναι ενταγμένα στο Κράτος και σε όλα τα δημόσια νομικά πρόσωπα, που ασκούν τις λειτουργίες τους.²⁰ Έτσι, με τον όρο Δημόσια Διοίκηση μπορούμε να νοήσουμε και το σύνολο

12. Δ. ΚΟΡΣΟΣ: *όπ.π.*, σελ. 26.

13. *Του Ιδίου*, σελ. 27.

14. *Του Ιδίου*, σελ. 26.

15. ΝΙΚ. ΒΡΟΝΤΑΚΗΣ: *όπ. π.*, σελ. 13-14.

16. Α. ΤΣΟΥΤΣΟΣ: *Διοικήσεις και Δίκαιον*. 1979, σελ. 71.

17. Α.Ι. ΤΑΧΟΣ: *όπ. π.*, σελ. 13 επ.

18. *Του Ιδίου*: *όπ. π.*, σελ. 165.

19. *Του Ιδίου*: *όπ. π.*, σελ. 165.

20. Σ. ΛΥΤΡΑΣ: *Η Οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης*. 1993, σελ. 1.

λο των δημοσίων νομικών προσώπων, στα οποία είναι ενταγμένα τα διοικητικά όργανα. Ενώ, με τη σειρά του ο όρος οργάνωση, σημαίνει «σύνολο», το οποίο αποτελείται από διάφορα επί μέρους τμήματα που συνεργάζονται. Θα μπορούσαμε να πούμε ακόμα, ότι η Δημόσια Διοίκηση αποτελεί ένα κοινωνικό σύστημα μέσα στο οποίο καλλιεργούνται ιδιαίτερες στάσεις και συμπεριφορές και αναπτύσσονται δεσμοί συναδέλφωσης και αλληλεγγύης μεταξύ των υπαλλήλων.

Η σύγχρονη «θεωρία» της Δημόσιας Διοίκησης

Η Ελλάδα από την πτώση της Κωνσταντινούπολης (1453) και μέχρι τις αρχές του 19ου αιώνα (1821), δηλαδή καθ' όλη τη διάρκεια της Τουρκοκρατίας, στερήθηκε κρατικής υπόστασης. Στο χρονικό, λοιπόν, αυτό διάστημα δεν μπορεί να γίνει λόγος για ελληνική διοίκηση. Ορισμένα προνόμια, όσα το τουρκικό κράτος είχε επιτρέψει στην τοπική αυτοδιοίκηση δεν μετέβαλαν την κατάσταση, ώστε να μπορεί κανείς να μιλάει για ελληνική διοίκηση²¹.

Ο προσδιορισμός της έννοιας της δημόσιας Διοίκησης στα παλαιότερα χρόνια μπορούσε να γίνει ευχερέστερα παρ' ότι στην εποχή μας, καθ' όσον το περιεχόμενο αυτής σήμερα είναι πολύ εκτεταμένο, πολύπλοκο και πολύμορφο. Αυτή η σημερινή μορφή της Δημόσιας Διοίκησης συνεπάγεται τη δυσχέρεια ενός ακριβούς χαρακτηρισμού και ορισμού του εννοιολογικού της περιεχομένου. Δεν υπάρχει καμία αμφιβολία, ότι η δυσχέρεια αυτή είναι αποτέλεσμα της αλματώδους εξέλιξης και ανάπτυξης όλων των τομέων της κοινωνικής δραστηριότητας, που έχει ως συνέπεια και η Δημόσια Διοίκηση να εκφράζεται σήμερα με διαφορετική μορφή και είναι υποχρεωμένη να προσαρμόζει την τακτική της προκειμένου να επιλύει τα προβλήματά της²².

Η Δημόσια Διοίκηση, σύμφωνα με τους θεμελιωτές της νεώτερης Δημοκρατίας ήταν το «Εκτελεστικό» της κρατικής εξουσίας. Από όργανο αστυνόμευσης προς διατήρηση της τάξης κατέστη όργανο προγραμματισμού και δημιουργίας ευημερίας για το σύνολο και συνεπώς για κάθε άτομο²³.

Μπορούμε λοιπόν να διαπιστώσουμε, ότι η κλασική Δημόσια Διοίκηση χαρακτηριζόταν από έλλειψη επέμβασης στην οικονομική δραστηριότητα των ατόμων, δηλ. η αποστολή της ήταν συντηρητικής φύσης, ενώ η σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση χαρακτηρίζεται από τη συστηματική επέμβασή της στην εν λόγω δραστηριότητα, η δε αποστολή της είναι δημιουργικής φύσης²⁴. Ειδικότερα:

Τα Υπουργεία εξειδικεύθηκαν και πολλαπλασιάστηκαν. Συστήθηκαν νέες Υπηρεσίες (λ.χ. η Αγροτική Τράπεζα, η υπηρεσία προστασίας του νομίσματος κ.ά.). Υιοθετήθηκε ως θεσμός η επιχειρηματική δράση του Κράτους (λ.χ. ιδρύθηκαν δημόσιες επιχειρήσεις)²⁵. Πρώτη που ιδρύθηκε ήταν ο Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών της Ελλάδας (Ν.1049/1949). Ακολούθησαν, η Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού (Ν.1468/1950), οι Ελληνικοί Σιδηρόδρομοι, που από νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου (ΣΕΚ), έγιναν ανώνυμη εταιρεία, «Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδος» (Ν.Δ. 674/1970), τα Ελληνικά

21. Δ. ΚΟΡΣΟΣ: *όπ. π.*, σελ. 35.

22. Γ. ΑΛΕΞΑΝΔΡΗΣ: *όπ. π.*, σελ. 23.

23. Α.Ι. ΤΑΧΟΣ: *όπ. π.*, σελ. 16.

24. Α.Ι. ΤΑΧΟΣ: *όπ. π.*, σελ. 16.

25. Α.Ι. ΤΑΧΟΣ: *όπ. π.*, σελ. 16. Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: *Θεσμικό πλαίσιο Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών. Αθήναι, 1992, σελ. 76.*

Ταχυδρομεία (Ν.Δ. 496/1970), που και αυτά από κρατική υπηρεσία έγιναν ιδιότυπη ανώνυμη εταιρεία (ΕΛ-ΤΑ).

Όταν αναφερόμαστε στη λεκτική έκφραση «δημόσια επιχείρηση» δε σημαίνει, ότι οι επιχειρήσεις αυτές ανήκουν στην οργανική έννοια της δημόσιας Διοίκησης, αλλά ότι αποτελούν νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, και δεν ασκούν υπερκείμενη εξουσία βούλησης²⁶.

Εδώ πρέπει να αναφέρουμε, ότι υπάρχει διάκριση της Διοίκησης υπό λειτουργική έννοια και υπό οργανική έννοια.

Α. Με τη λειτουργική έννοια, από την άποψη δηλαδή της δραστηριότητας, η «διοίκηση» αφορά τη διενέργεια νομικών πράξεων και υλικών ενεργειών για την επιδίωξη ενός σκοπού.

Β. Με την οργανική έννοια η «Διοίκηση» αφορά τα πρόσωπα ατομικά ή συλλογικά, τα οποία σύμφωνα με τους σχετικούς κανόνες δικαίου, έχουν δικαίωμα ή αρμοδιότητα ή υποχρέωση να ασκήσουν τη δραστηριότητα αυτή²⁷. Και με τις δύο έννοιες ο όρος «Διοίκηση» χρησιμοποιείται τόσο στο δημόσιο, όσο και στο ιδιωτικό δίκαιο.

Ευχερέστερη είναι η διάκριση της διοίκησης σε δημόσια και ιδιωτική με την οργανική έννοια. Ως Δημόσια Διοίκηση ή απλώς Διοίκηση θα μπορούσε να θεωρηθεί το σύνολο των νομικών προσώπων, στα οποία είναι οργανωμένα τα διοικητικά όργανα, που προβλέπουν οι κανόνες δικαίου, όργανα τα οποία έχουν αρμοδιότητα να ασκούν δημόσια εξουσία.

Οι αρμοδιότητες, που η έννομη τάξη καθορίζει στα διοικητικά όργανα, για την πραγματοποίηση των εξωνομικών σκοπών τους οποίους αυτή επιδιώκει, παρέχουν σ' αυτά τη δυνατότητα είτε να επιβάλλουν τους εν λόγω σκοπούς με τις πράξεις τους, είτε να θεσπίζουν κανόνες δικαίου για τη ρύθμιση της συμπεριφοράς των διοικουμένων (ρυθμιστική αρμοδιότητα). Ακόμη, παρέχεται στα διοικητικά όργανα η αρμοδιότητα, είτε να προβαίνουν στην εκπλήρωση ορισμένων αποστολών (π.χ. εθνική άμυνα, δημόσια τάξη κ.λ.), είτε να ενεργούν για την εκτέλεση ορισμένου έργου ή την παροχή και διάθεση αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών, όπως π.χ. κατασκευή δημοσίων έργων, εκπαίδευση, συγκοινωνία, τηλεπικοινωνία κ.λ. (απλή παραγωγική ή επιχειρηματική δραστηριότητα)²⁸.

Στον όρο «Οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης» εντάσσονται εννοιολογικά, όσα ζητήματα αναφέρονται στην ίδρυση (σύσταση) και «συγκρότηση» των διοικητικών οργάνων, όπως επίσης στην ίδρυση και «συγκρότηση» των δημοσίων νομικών προσώπων. Στο ίδιο πεδίο εντάσσονται ακόμη, όσα ζητήματα συνδέονται με τη λειτουργία των διοικητικών οργάνων και των δημοσίων νομικών προσώπων καθώς και με την κατάργησή τους²⁹.

Η Δημόσια Διοίκηση, λοιπόν, είναι μία ευρεία οργανική έννοια, που περιλαμβάνει όλες τις δημόσιες υπηρεσίες. Στην ευρεία οργανική έννοια συναντά κανείς εκτός από τις διοικητικές υπηρεσίες του κράτους - δηλαδή του νομικού προσώπου της πολιτείας - επί πλέον και όλες τις υπηρεσίες των δήμων, των κοινοτήτων και των λεγόμενων «νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου», δηλαδή εκείνων των οργανισμών, που έχουν χωριστές παρουσιακές σχέσεις από το Κράτος, ασκούν δε, όπως και η πολιτεία, υπερκείμενη εξουσία βούλησης, την αναγνωριζόμενη ως «πολιτική εξουσία», (*imperium*)³⁰, όπως ορθά την χαρακτηρίζουν τόσο η πολιτική επιστήμη, όσο και οι κλάδοι του δημοσίου δικαίου.

26. Γ. ΠΑΠΑΧΑΤΖΗΣ: *όπ. π.*, σελ. 318.

27. ΘΕΟΔ. ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΣ: *Σύστημα διοικητικής οργάνωσης στην χώρα μας*, σε: *Επιθ. Δημ. Δικ. και Διοικ. Δικ. Αθήναι*, 1988, σελ. 114.

28. ΕΠ. Π. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ: *όπ. π.*, σελ. 11 επ.

29. Σ. ΛΥΤΡΑΣ: *Οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης*, 1993, σελ. 1.

30. Γ. ΠΑΠΑΧΑΤΖΗΣ: *όπ. π.*, σελ. 27.

Σχετική, λοιπόν, με τη Δημόσια Διοίκηση είναι και η έννοια της δημόσιας υπηρεσίας, οποία μπορεί να έχει είτε ουσιαστικό ή λειτουργικό, είτε οργανικό περιεχόμενο. Με την ουσιαστική ή λειτουργική έννοια, δημόσια υπηρεσία, είναι η δραστηριότητα των δημόσιων νομικών προσώπων, η οποία έχει ως αντικείμενο την παροχή αγαθών ή υπηρεσιών προς διοικούμενους για την ικανοποίηση ορισμένων βασικών αναγκών τους, που καθορίζονται κάθε φορά από την έννομη τάξη (π.χ. εκπαίδευση, συγκοινωνία, ύδρευση, τηλεκοινωνία, ταχυδρομική υπηρεσία, παροχή ηλεκτρικής ενέργειας κ.λ.).

Δημόσιες υπηρεσίες, με την οργανική έννοια, είναι οι οργανωτικοί σχηματισμοί του δημοσίου και των άλλων δημοσίων νομικών προσώπων, που συγκροτούνται από φυσικά πρόσωπα και περιουσιακά μέσα και με τους οποίους το δημόσιο και τα νομικά πρόσωπα επιδιώκουν την πραγματοποίηση των σκοπών τους, κατ' αρχάς με άσκηση της δημόσιας εξουσίας.

Φορείς της δημόσιας υπηρεσίας με την λειτουργική έννοια είναι το δημόσιο και τα δημόσια νομικά πρόσωπα, τα οποία αποτελούν και δημόσια υπηρεσία με την οργανική έννοια, ή δημόσια νομικά πρόσωπα, των οποίων η οργάνωση και η λειτουργία διέπονται από τους κανόνες, που εφαρμόζονται και στους ιδιώτες.

Η δημόσια υπηρεσία και με τις δύο έννοιες καλύπτει μόνο μέρος της έννοιας της Δημόσιας Διοίκησης. Η λειτουργική έννοια δεν περιλαμβάνει τη ρυθμιστική αρμοδιότητα των δημοσίων νομικών προσώπων, η δε οργανική έννοια δεν περιλαμβάνει τα δημόσια νομικά πρόσωπα, που καθορίζονται με βάση το υλικό κριτήριο³¹.

Το συστηματικό σύνολο των οργάνων και των μέσων διά των οποίων επιδιώκεται η διεξαγωγή υποθέσεων ορισμένης κατηγορίας, αποτελεί την καλούμενη υπηρεσία³².

Οι υπηρεσίες οι οποίες ανήκουν στο Κράτος είναι οι δημόσιες υπηρεσίες διά των οποίων το κράτος κατορθώνει να πραγματοποιήσει τους σκοπούς του. Από το σύνολο των κρατικών υπηρεσιών, εκείνες οι οποίες είναι εντεταγμένες στην εκτελεστική εξουσία του κράτους καλούνται ειδικότερα διοικητικές υπηρεσίες και αποτελούν την καλούμενη Διοίκηση ή Δημόσια Διοίκηση³³.

Οι διοικητικές υπηρεσίες είναι κατανεμημένες σε μεγάλους κλάδους, δηλαδή σε ομάδες υπηρεσιών, οι οποίες καλούνται Υπουργεία και των οποίων προϊστάται ένας ανώτατος λειτουργός, ο Υπουργός. Συνεπώς διοικητικές υπηρεσίες είναι όλες οι υπηρεσίες, οι οποίες εξαρτώνται οργανικά από ένα οιοδήποτε υπουργείο και υπόκεινται στον ιεραρχικό έλεγχο ή την εποπτεία του Υπουργού³⁴.

31. ΕΠ. Π. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ: όπ. π., σελ. 16 επ.

32. Α. ΤΣΟΥΤΣΟΣ: όπ. π., σελ. 16.

33. Σύμφωνα με τον Α. Σούτσο, ο όρος Διοίκηση, σημαίνει: αφ' ενός ορισμένη δραστηριότητα των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας, και τότε εκλαμβάνεται υπό λειτουργική έννοια, ως λ.χ. όταν λέμε, ότι η διοίκηση του Δήμου ανατίθεται στο Δήμαρχο και το Διοικητικό Συμβούλιο, αφ' ετέρου ο όρος Διοίκηση, όταν λέμε λ.χ. ότι την άποψη αυτή υποστηρίζει η Διοίκηση. Στην περίπτωση αυτή η Διοίκηση προσωποποιείται τρόπον τινά και αποτελεί το υποκείμενο, στο οποίο είναι αναθήμενο το διοικητικό έργο. Οι δύο αυτές έννοιες της Διοίκησης, η οργανική και η λειτουργική χρησιμοποιούνται πολλές φορές εναλλασσόμενες, ανάλογα εάν ο ομιλών αναφέρεται στο εκπληρούμενο έργο ή στην οργάνωση η οποία αφιερώνεται στην εκπλήρωση αυτού.

34. Η εποπτεία ασκείται με διοικητικές πράξεις του εποπτεύοντος οργάνου και μπορεί να περιλαμβάνει επεμβάσεις σχετικές είτε από τα όργανα, είτε από τις πράξεις των οργάνων του εποπτευόμενου δημοσίου νομικού προσώπου», βλ. ΕΠ. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ: όπ. π., σελ. 244, ενώ, ως έλεγχος, με τη στενή έννοια του όρου, νοείται «η έρευνα ή και η εκτίμηση των αναγκαίων στοιχείων για τη διατύπωση ορισμένων καταστάσεων και η συναγωγή των συμπερασμάτων τα οποία επιδιώκονται». Βλ. ΕΠ. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ: όπ. π., σελ. 337.

Ευγενία Γ. Αθανασοπούλου
(1916-1992 μ.Χ.)

Γεώργιος Κ. Αθανασόπουλος
(1916-1983 μ.Χ.)

ΔΗΜΟΤΙΚΑ ΤΡΑΓΟΥΔΙΑ ΠΕΡΙΟΧΗΣ ΣΟΦΑΔΩΝ

Αθήναι, Ιούνιος 1997

Στην κατηγορία των διοικητικών υπηρεσιών δεν υπάγονται: α. οι δημόσιες υπηρεσίες οι οποίες ανήκουν στη νομοθετική λειτουργία, δηλαδή η υπηρεσία της Βουλής, η οποία είναι αυτοτελής, μη εξαρτώμενη από κανένα υπουργείο, αλλά υπάγεται στον Πρόεδρο της Βουλής, και β. οι δημόσιες υπηρεσίες οι οποίες ανήκουν στη δικαστική εξουσία, δηλαδή τα δικαστήρια τα οποία ως προς το έργο της απονομής της δικαιοσύνης δεν υπάγονται σε κανενός υπουργού τον έλεγχο³⁵. Βέβαια ο Υπουργός Δικαιοσύνης ασκεί επί των δικαστηρίων ένα είδος εποπτείας, κυρίως σχετική με την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού αυτών (η οποία καλείται συνήθως «Διοίκηση της Δικαιοσύνης»), όμως δεν έχει δικαίωμα ιεραρχικού ελέγχου επί του έργου της απονομής της δικαιοσύνης³⁶.

Τόσο από τις κρατικές υπηρεσίες της Δημόσιας Διοίκησης, όσο και από τα προαναφερθέντα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου εκπορεύεται μία αδιάλειπτη δραστηριότητα, που είναι έκδηλη και στον πιο απλό πολίτη, στην καθημερινή του ζωή.

Αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης

Η Δημόσια Διοίκηση στο πλαίσιο συστηματικής έρευνας και προσπάθειας ανίχνευσης των αναγκών, τουλάχιστον στοιχειωδών συμπερασμάτων οδηγεί στις ακόλουθες σκέψεις: Σε κάθε χώρα γίνεται προσπάθεια οργάνωσης των θεσμών αυτής, έτσι που να ανταποκρίνονται αυτοί στις προσδοκίες και τις απαιτήσεις των πολιτών της. Όμως, η αποδοτικότητα της Δημόσιας Διοίκησης δεν εξαρτάται μόνο από τη θεμελίωση, την οργάνωση, την εξουσία και την τοποθέτηση των αναγκαίων οργάνων, αλλά και από την αξία των προσώπων, που δίνουν πνοή και κίνηση σ' αυτά³⁷. Δηλαδή, από την «ποιότητα» των υπεύθυνων, που ασκούν τη Διοίκηση, καθ' όσον για να υπάρξει ελπίδα ουσιαστικής αποδοτικότητας της Διοίκησης πρέπει το έργο της να διαπνέεται από αρχές, όπως για παράδειγμα, η αρχή της νομιμότητας στις ενέργειές της, της αμεροληψίας, η οποία βρίσκεται σε άμεση συνάρτηση με την αρχή της ουδετερότητας της Δημόσιας Διοίκησης, της πολιτικής ουδετερότητας, η οποία πρέπει να νοείται ως καθιέρωση της κομματικής ουδετερότητας, η αρχή της καταπολέμησης της γραφειοκρατίας, η οποία στηρίζεται στην πολυνομία και συνεχώς διογκώνεται³⁸.

Στο χώρο της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, από τα σημαντικότερα οργανωτικά και λειτουργικά προβλήματα, είναι, ότι αυτή αδυνατεί να προγραμματίσει και να συντονίσει τη δράση της και που επιτείνονται από τις πολιτικές παρεμβάσεις στο έργο της και που εκφράζονται ως ευνοιοκρατία και αναξιοκρατία.

35. Μ. ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΣ: *Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου*. 1957, σελ. 35.

36. Μ. ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΣ: *Μαθήματα...* 1976, σελ. 35-36.

37. Κ. ΚΟΥΡΤΗΣ: *όπ. π.*, σελ. 161.

38. ΘΕΟΔ. ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΣ: *όπ. π.*, σελ. 122 επ. Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: *Η πάταξη της Γραφειοκρατίας. Συνέντευξη Εφημ. ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ, Αθήναι, 3/11/1992.*