

Δημόσια Διοίκηση και Διοικητική Μεταρρύθμιση, εγκλωβισμένες στον ιστό της πολυνομίας και της τυπολατρίας: προτάσεις για την απαγκίστρωσή τους

Του Αντώνη Μανιτάκη

Ομότιμου καθηγητή Συνταγματικού Δικαίου Α.Π.Θ.

Πρώην Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης

Περίληψη

Στην παρούσα μελέτη του, η οποία παρουσιάστηκε σε μια πρώτη μορφή σε ημερίδα της Εθνικής Σχολής Δικαστών, στις 3 Απριλίου 2015, ο συγγραφέας επιχειρεί, με βάση την σύντομη εμπειρία του ως Υπουργός διοικητικής μεταρρύθμισης, να σκιαγραφήσει τις προαπαιτούμενες ενέργειες που απαιτείται να γίνουν για να απαγκιστρωθεί η δημόσια διοίκηση από τον ιστό της πολυνομίας, της κακονομίας, των μη εφαρμόσιμων ή ανεφάρμοστων νόμων και του νομικισμού. Έχοντας ως βιωμένο παράδειγμα το εγχείρημα της αναδιάρθρωσης των δομών της δημόσιας διοίκησης, μετά από εκθέσεις αξιολόγησής τους και με την κατάστροφη νέων Οργανισμών σε όλα τα υπουργεία, την περίοδο 2012-2013, καταγράφει, συνοπτικά, στο πρώτο μέρος τους λόγους που κρατούν, παρόλες τις αλληπάλληλες εξαγγελίες για μεταρρύθμιση, τη δημόσια διοίκηση σε κατάσταση ακινησίας και διαιωνίζουν την παράλυσή της: νομοθετικός πληθωρισμός, απερίγραπτος πολιτικός και νομοθετικός βολонταρισμός, παντελής παραγνώριση της τεχνοκρατικής γνώσης και της διοικητικής πρακτικής και εμπειρίας, τυπολατρία, υπέρμετρη εκνόμηση και δικαστικοποίηση της διοικητικής πρακτικής και δράσης, κ.ά.

Για την αντιμετώπιση της παγιωμένης αυτής κατάστασης προτείνεται η αντιστροφή της φοράς των μεταρρυθμιστικών δράσεων με την πρόταξη της διοικητικής και τεχνοκρατικής προεργασίας ή και δοκιμασίας κάθε μεταρρυθμιστικής δράσης πριν από κάθε νομοθετικό σχεδιασμό. Πρώτα η διοικητική προεργασία και πρακτική και μετά, στο τέλος ως επιστέγασμα ο νόμος ή νομοθέτηση.

Αυτό και έγινε στην περίπτωση των νέων Οργανισμών των Υπουργείων: προηγήθηκε ο οδικός χάρτης της μεταρρύθμισης, ακολούθησαν οι εκθέσεις αξιολόγησης των δομών των διοικητικών μονάδων, συντάχθηκαν τα σχέδια στελέχωσης των νέων υπηρεσιών καθώς και τα περιγράμματα «αποστολών» των διευθύνσεων μαζί με τις περιγραφές των εργασιακών καθηκόντων των υπαλλήλων (job description), πριν κληθούν οι νομοπαρασκευαστικές επιτροπές για την σύνταξη των νέων Οργανισμών με τα προεδρικά διατάγματα.

Με την διαδικασία αυτή επιδιώχθηκε, ακόμη, η εκκένωση ενός μέρους του κανονιστικού περιεχομένου των οργανισμών των υπουργείων, που βρισκόταν εγκλωβισμένο στα ΠΔ, και η μετάθεσή του στον εύπλαστο χώρο των περιγραφών των αποστολών και των θέσεων εργασίας των υπαλλήλων.

Καταλήγοντας και έχοντας κατά νού την στενή εξάρτηση της δημόσιας διοίκησης από την διοικητική δικαιοσύνη και προσβλέποντας στη δημιουργία μιας διοίκησης, ευέλικτης, αποδοτικής και αποτελεσματικής, ο συγγραφέας πραγματεύεται εν τάχει ένα άλλο καινούριο ζήτημα της δημόσιας δράσης: τη σχέση της τυπικής νομιμότητας με την ουσιαστική. Αναζητά τρόπους ώστε η διάρθρωση και η δράση της δημόσιας διοίκησης να απαγκιστρωθεί από την στατική-δομική αποκλειστικά πρόσληψή της (η διοίκηση ως σύνολο αρμοδιοτήτων και δομών) και να εγκλωβιστεί έναν λειτουργικό προσανατολισμό. Η δημόσια διοίκηση ορίζεται κυρίως και πρωταρχικά από το δημόσιο σκοπό που επιδιώκει και από τη δημόσια αποστολή που έχει αναλάβει να εκπληρώνει, δηλαδή ως δημόσια υπηρεσία με την λειτουργική σημασία του όρου. Αυτό συνεπάγεται και μία διαφορετική πρόσληψη της διοικητικής νομιμότητας: η διοικητική δράση κρίνεται και αξιολογείται νόμιμη όχι μόνον όταν είναι τυπικά σύμφωνη με το νόμο αλλά και όταν εξυπηρετεί αποτελεσματικά την δημόσια αποστολή της. Νομιμότητα όχι μόνον ως προς την διαδικασία και τους τύπους, αλλά και ως προς τον δημόσιο

σκοπό. Η προσφυγή του διοικητικού δικαστή στις ρήτρες και στις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου και κυρίως στις έννοιες του δημοσίου συμφέροντος και στην αρχή της αναλογικότητας, καθίσταται για τον λόγο αυτό αναγκαία, διότι αναγνωρίζεται έτσι η αναγκαιότητα να δρα η δημόσια διοίκηση με διακριτική ευχέρεια, να μπορεί να εκτιμά και να αξιολογεί, νομικά, πραγματικές καταστάσεις και να κρίνει και αποφασίζει σταθμίζοντας και εκτιμώντας κατά περίπτωση τις ειδικές και εξατομικευμένες περιστάσεις της κάθε υπόθεσης.

I. ΚΟΙΝΟΤΟΠΕΣ ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ, Ο ΚΥΚΛΩΝΑΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

- *Πολυνομία, κακονομία, φλόαροι, αντιφατικοί και περιπτωσιακοί νόμοι, κυρίως, όμως, ανεφάρμοστοι και μη εφαρμόσιμοι. Το ράβε-ξύλωνε της νομοθεσίας συνήθως πρακτική*

Η δημόσια διοίκηση και μαζί της η διοικητική αναδιοργάνωσή της ή όπως έχει επικρατήσει να λέγεται, η «Διοικητική Μεταρρύθμιση» έχουν εμπλακεί σε έναν ασφυκτικό και πολύπλοκο ιστό της αράχνης, από τον οποίο πασχίζουν, απεγνωσμένα να απελευθερωθούν, χωρίς όμως να διαφαίνεται ή να σκιαγραφείται, έστω και αμυδρά, κάποια αχτίδα διεξόδου.

Όσο πληθαίνουν, τα τελευταία ιδίως δέκα χρόνια, οι πολιτικές εξαγγελίες και οι νομοθετικές απόπειρες διοικητικών μεταρρυθμίσεων (2004, 2007, 2010, 11, 12, 14), τόσο το αδιέξοδο γίνεται εμφανέστερο και στέκει ατάραχο να μας κοιτά, με φόντο το τέρας της γραφειοκρατίας και με προμετωπίδα, την δαιδαλώδη, χαοτική πολυνομία, με τους φλόαρους, περιπτωσιακούς, ευκαιριακούς και αντιφατικούς νόμους. Κάθε αλλαγή κυβέρνησης και κάθε αλλαγή υπουργού συνδυάζεται με υπουργικές δηλώσεις για μια νέα αρχή για τη δημόσια διοίκηση, λες και το κράτος μας ξανακτιάζεται κάθε χρόνο από την αρχή. Πριν προλάβει η προηγούμενη νομοθεσία να εφαρμοστεί, μια νέα νομοθετική πρωτοβουλία αναλαμβάνεται και ένας νέος νόμος έρχεται να ευαγγελιστεί μια νέα ρύθμιση, καταργώντας ή τροποποιώντας την προηγούμενη.

Τις περισσότερες φορές οι νόμοι μένουν ανεφάρμοστοι, όχι γιατί φταίει η πράξη, αλλά διότι οι ίδιοι είναι μη εφαρμόσιμοι και εφήμεροι από την γένεσή τους, έτσι όπως σχεδιάστηκαν. Η κατάστρωσή τους αγνοεί τα ενδεχόμενα προβλήματα ή τις παρενέργειες της εφαρμογής τους, αφού δεν είναι προϊόντα ενδελεχούς οικονομικο-τεχνικής μελέτης ούτε το αποτέλεσμα ενός μελετημένου συνολικού σχεδίου. Για την μη εφαρμογή τους δεν φταίει η πράξη, αλλά ο σχεδιασμός της νομοθετικής ρύθμισης, που δεν υπολόγισε ούτε στάθμισε τους όρους της εφαρμοσιμότητάς τους. Στοιχείο της καλής νομοθέτησης είναι η εφαρμοσιμότητα, η οποία προνοείται, υπολογίζεται εκ των προτέρων ως εσωτερικό στοιχείο της νομοθέτησης και δεν ανακαλύπτεται εκ των υστέρων. Ο νόμος που δεν έχει

ενσωματωμένη την εφαρμοσιμότητά του, δεν υπηρετεί ούτε εντάσσεται σε κάποια συγκροτημένη μεταρρυθμιστική πολιτική.

Δυστυχώς, η απουσία επαρκούς μελέτης και ανάλογης διοικητικής προεργασίας ή και δοκιμασίας των μεταρρυθμιστικών δράσεων, πριν από την σχεδιαζόμενη νομοθετική ρύθμιση συνυπάρχει, ως αναγκαία συνέπεια, της συχνής αλλαγή της νομοθεσίας συνεπάγεται όχι μόνον την μη εφαρμοσιμότητα των νόμων αλλά και την αναγκαστική αλλαγής της νομοθεσίας. Οι συχνά πυκνά, άλλωστε, εναλλασσόμενοι υπουργοί νομοθετούν αγνοώντας ή περιφρονώντας το νομοθετικό έργο των προκατόχων τους. Οι νόμοι αλλάζουν ή τροποποιούνται σαν τα πουκάμισα. Τι πιο εύκολο για έναν υπουργό να αλλάξει ή να τροποποιεί νόμους. Στο τομέα της διοικητικής μεταρρύθμισης ο κάθε υπουργός νομοθετεί σαν ξανακτίζει με τη σειρά του από την αρχή τη δημόσια διοίκηση, πιστεύοντας μάλιστα ότι το νομοθετικό του έργο θα μείνει εσαεί και ο ίδιος θα είναι ισόβιος να το συντηρεί. Με τέτοια όμως αντίληψη, ακόμη και εφαρμόσιμοι να ήταν οι νόμοι, πάλι θα γίνονταν εφήμεροι με το συνεχές *ράβε-ξόλωνε της εκάστοτε νομοθεσίας*, που εφαρμόζει ο κάθε νέος υπουργός.

Αποτέλεσμα των προηγούμενων διαπιστώσεων είναι ότι στη χώρα μας διαγωνίζεται, αντί να τερματίζεται, μία διαχρονική και υπαρξιακής σημασίας αδυναμία της: η *παντελής απουσία θεσμικής μνήμης και κρατικής συνέχειας*.

- Πολιτικός και νομοθετικός βολонταρισμός- Παραγνώριση της σημασίας της τεχνοκρατικής γνώσης και της διοικητικής εμπειρίας

Όλη αυτή η ανεκδιήγητη πολυνομία και κακονομία στην χώρα μας, -που έχει πολλαπλασιαστεί και ενταθεί επικίνδυνα, αλλά δεν έχει δημιουργηθεί, για να είμαστε δίκαιοι, από την κρίση ούτε μόνον από το πρόγραμμα της βίαιης και απάνθρωπης δημοσιονομικής προσαρμογής, που εφαρμόστηκε στη χώρας μας- βασιζεται και αναπαράγεται από μια βαθειά εδραιωμένη και διάχυτη στην πολιτική τάξη και πράξη πολιτική φιλοσοφία: *από τον νομοθετικό και πολιτικό ή κομματικό βολонταρισμό*. Η θεάρεστη ρήση που εμπνέει και καθοδηγεί την πολιτική εξουσία στην διάρκεια της μεταπολίτευσης και ιδίως την εποχή των μνημονίων, είναι μία: «*τα πάντα μπορεί να γίνουν αρκεί να υπάρχει η πολιτική βούληση*». Άρα, όσα δεν έγιναν, οφείλεται στην έλλειψη πολιτικής βούλησης. Τόσο απλά.

Δεν φταίει, κατά συνέπεια, κατά την προηγούμενη αντίληψη, η πλημμελής προετοιμασία, ή έλλειψη οικονομικοτεχνικής μελέτης, η *απουσία κάθε είδους αξιολόγησης της υπάρχουσας νομοθετικής πραγματικότητας*, το γεγονός ότι οι νόμοι παρασκευάζονται βιαστικά από άσχετους και άπειρους συμβούλους των υπουργών και όχι από την διοίκηση. Δεν φταίει, ακόμη, το ότι ετοιμάζονται από πολυπληθείς

νομοπαρασκευαστικές επιτροπές, στις οποίες μετέχουν μόνον νομικοί και όχι τεχνοκράτες της ειδικότητας του τομέα που ρυθμίζει ο νόμος. Δεν οφείλεται στο ότι έγιναν λανθασμένοι υπολογισμοί των διαφόρων παραμέτρων ή των παρενεργειών των νόμων ούτε βέβαια η παντελής έλλειψη παρακολούθησης της συντονισμένης και αποτελεσματικής εφαρμογής του νόμου, κλπ., κλπ. Όλα αυτά δεν μετράνε μπροστά στην πολιτική βούληση που εξομοιώνεται με δύναμη θεϊκή, που μπορεί να κινεί ή μετακινεί τα πάντα και να θεραπεύει πάσα νόσο. Διαθέτει μαγικές ιδιότητες, τις οποίες ενεργοποιεί μόλις μεταμορφωθεί σε νομοθετική, μόλις γίνει νόμος του κράτους.

- *Ανασφάλεια δικαίου, υπέρμετρη δικαστικοποίηση της διοικητικής πρακτικής και δράσης. Νομικός φορμαλισμός*

Συνέχεια των προηγούμενων: η πολυνομία, η κακονομία, το ανεφάρμοστο των νόμων και ο νομοθετικός βολонταρισμός παράγουν *ανασφάλεια δικαίου* και τρέφουν αφειδώς την *άκρατη δικαστικοποίηση* της πολιτικής και κοινωνικής ζωής μας και μια ανεξέλεγκτη *δικομανία*, αφού τα δικαστήρια καλούνται να λύσουν τις αντινομίες, τις αδικίες και τις αστοχίες της κακής και φλύαρης νομοθεσίας. Καλλιεργούν, τέλος, ως κυρίαρχη νομική κουλτούρα, έναν ακραίο *νομικό φορμαλισμό και θετικισμό* κατά την εφαρμογή και ερμηνεία των νόμων, που οδηγεί την διοίκηση στην ακινησία και απραξία.

Ανασφάλεια δικαίου συνδυασμένη με το νομικό φορμαλισμό, υποσκάπτουν και διαβρώνουν διαρκώς την *σχέση εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος*, και ειδικά την ικανότητά του να διαχειρίζεται αποτελεσματικά τις δημόσιες υποθέσεις και να αντιμετωπίζει προβλήματα. Φυσική συνέπεια η νομιμοφροσύνη των πολιτών χαλαρώνει, κλονίζεται.

Τα δεινά όμως της παραζαλισμένης και ακυβέρνητης Πολιτείας μας δεν σταματούν εκεί. Όλα τα προηγούμενα έχουν και μια άλλη αναπόφευκτη, δυσμενή, συνέπεια: εντείνουν το κλίμα της *δημόσιας δυσπραγίας και της διοικητικής ακινησίας* και επιβαρύνουν πυκνώνοντας το γραφειοκρατικό πλέγμα. Μια απίθανη γραφειοκρατία που κοστίζει αφάνταστα σε πόρους, σε ταλαιπωρία, σε βραδύτητα, σε αναληψία και τελικά πλήττει την αξιοπιστία του κράτους και της διοίκησης και φυσικά της πολιτικής εξουσίας. Ενώ ο δημόσιος υπάλληλος μπροστά σε αυτόν τον κυκεώνα ωθείται στην *ευθυνοφοβία και στην άρνηση ανάληψης πρωτοβουλιών και ευθύνης*.

- *Έσχατη συνέπεια: δημόσια διοίκηση παραλομένη, με αποστεωμένες δομές, ανίκανη να επεξεργάζεται δημόσιες πολιτικές και να εκπληρώνει την δημόσια αποστολή της*

Παρέκβαση

Με την ανάληψη των καθηκόντων μου διαπίστωσα, ιδίως όμως ότι οι δομές της δημόσιας διοίκησης και η λειτουργία τους ήταν αποστεωμένες, στην ουσία παραλυμένες, γραφειοκρατικά ακινητοποιημένες, ανήμπορες να εκπληρώσουν αποτελεσματικά τη δημόσια αποστολή τους, κυριολεκτικά παροπλισμένες. Η ελληνική δημόσια διοίκηση βρίσκεται τα τελευταία, δέκα τουλάχιστον, χρόνια υπό καθεστώς μόνιμης αναδιοργάνωσης. Στο δημοσιούπαλληλο σώμα βασιλεύει μια διάχυτη επιφυλακτικότητα και καχυποψία και κυρίως μια αβεβαιότητα και ανασφάλεια και πάνω από όλα αυτά μια ανοργανωσιά και ένας αποπροσανατολισμός. Οι δημόσιες υπηρεσίες και οι ίδιοι οι δημόσιοι υπάλληλοι βρίσκονταν εγκλωβισμένοι σε έναν κυκεώνα όχι μόνον φακέλων και υποθέσεων προς διεκπεραίωση αλλά κυρίως χαμένοι σε ένα λαβύρινθο νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων, συγκρουόμενων αρμοδιοτήτων και αποφάσεων, που δεν τους αφήνει να αναπτύξουν καμία πρωτοβουλία, καμία ικανότητα σχεδιασμού και εκπλήρωσης των στόχων, που επιβάλλει η δημόσια αποστολή τους και κυρίως καμία ικανότητα σχεδιασμού διαμόρφωσης δημόσιας πολιτικής.

Το πιο εντυπωσιακό και θλιβερό μαζί είναι ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι και διοίκηση οχυρώνονται και τελικά βολεύονται, πίσω από ένα μότο: η δουλειά του δημοσίου υπαλλήλου είναι να εκτελεί τυφλά και πιστά το νόμο, και να τον ερμηνεύει στενά και γραμματικά τίποτε περισσότερο και τίποτε λιγότερο. Λες και βρισκόμαστε ακόμη στην εποχή του Montesquieu. Η εκπλήρωση της δημόσιας αποστολής της υπηρεσίας, η εκπλήρωση των στρατηγικών ή επιχειρησιακών στόχων της κάθε γενικής ή ειδικής διεύθυνσης, η καλλίτερη και ταχύτερη και δικαιότερη εξυπηρέτηση των διοικουμένων, που της έχει ανατεθεί, αυτά θεωρούνται ζητήματα που δεν ανάγονται στην δικαιοδοσία τους και δεν τους αφορούν, αφού δεν διαθέτουν τα μέσα, την εξουσία ούτε την ευθύνη. Μοναδική τους φροντίδα είναι να ενεργούν στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους και να εκτελούν πιστά τη διάταξη του νόμου που τους αφορά, ώστε να αποφύγουν τυχόν παρανομία. Καλλίτερα να μην κάνουν τίποτε παρά να κάνουν. Και βολεύονται βέβαια σε αυτό, γι' αυτό και η διοίκηση ανέχεται και αναγκάζεται στο όνομα της νομιμότητας να υπερασπίζεται νόμους λεπτομερειακούς, φτιαγμένους στα μέτρα της και στις ανάγκες της, διότι έτσι μπορεί να τους επικαλείται ως άλλοθι της αδράνειας και ανευθυνότητάς της. Αν αυτό καταλήγει σε παράλογα αποτελέσματα ή σε ακινησία και παραλυσία, αν αυτό οδηγεί σε ακύρωση της αρμοδιότητάς τους και της αποστολής του, αυτό είναι ζήτημα της Κυβέρνησης ή του νομοθέτη δεν είναι δικό τους, λένε. Και έχουν απόλυτα δίκαιο, η θέση τους αυτή είναι δικαιολογημένη στις συνθήκες που διατυπώνεται.

Αυτή είναι, δυστυχώς, η κρατούσα διοικητική πρακτική και αυτό το κλίμα επικρατεί ως διοικητική κουλτούρα. Αυτό διδάσκουμε άλλωστε, στις νομικές αλλά και στις σχολές διοικητικής επιστήμης: την πιστή τήρηση της τυπικής νομιμότητας, ως αυτοσκοπό και όχι ως μέσον. Η προστασία του διοικουμένου από την αυθαιρεσία, αυτό και τίποτε άλλο. Το πώς θα οργανώσουμε διοίκηση ώστε να γίνει ευέλικτη, αποδοτική και αποτελεσματική, αυτό λίγο μας απασχολεί. Το πώς θα εκπληρώνει κατά τον καλλίτερο και αποτελεσματικότερο τρόπο την δημόσια αποστολή της, τους στρατηγικούς και επιχειρησιακούς στόχους της, αυτό λίγη σημασία έχει.

Η σύντομη εμπειρία μου επιβεβαίωσε ακόμη ότι μια Διοικητική Μεταρρύθμιση ούτε αρχίζει ούτε τελειώνει με την κανονιστική αποτόπωσή της σε νόμο ή σε προεδρικό διάταγμα, όπως πιστεύεται και εφαρμόζεται στην πράξη από όλους τους υπουργούς. Επικρατεί η λανθασμένη αντίληψη ότι η πετοχημένη ή μη θητεία ενός υπουργού

κρίνεται από τον αριθμό των νόμων που θέσπισε ο ίδιος επί υπουργίας του και όχι από το αν οι νόμοι του είναι εφαρμόσιμοι ή μη και αν είναι πετυχημένοι ή όχι. Και βέβαια δεν αρχίζει ούτε τελειώνει μια μεταρρυθμιστική δράση με τη δημιουργία μιας νομοπαρασκευαστικής επιτροπής και την κατάρτιση ενός νομοσχεδίου. Ένας νόμος που είναι πολύπλοκος, δυσνόητος, αφόρητα λεπτομερειακός, μετατρέπεται χωρίς να το θέλει σε τροχοπέδη και ενίοτε σε νεκροθάφτη της δημόσιας διοίκησης και κυρίως της δημόσιας αποστολής της. Ο νόμος παγιώνει, τυποποιεί, αποθανατίζει, δεν ενεργοποιεί, δεν κινητοποιεί. Η λεπτομερειακή διατύπωσή του νεκρώνει την δράση, την πρωτοβουλία της διοίκησης, δημιουργεί τυπικές και περιοριστικές αρμοδιότητες και όχι επιτεύξιμους στόχους ούτε διακριτικές ευχέρειες.

Οχυρωμένη πίσω από την αρχή της τήρησης της τυπικής νομιμότητας, η Ελληνική Διοίκηση έχασε κάθε ευελιξία και το χειρότερο έχασε τον δημόσιο σκοπό της, την έμπρακτη και αποτελεσματική εξυπηρέτηση αγαθών δημοσίου συμφέροντος. Η τυφλή και βολική προσήλωση στην τυπική νομιμότητα και στον φορμαλισμό, έμπλεξε και έπνιξε τη δημόσια διοίκηση στο δίκτυ της γραφειοκρατίας, την απονεύρωσε, της στέρησε κάθε ικμάδα και τελικά την μαράζωσε.

Οι προηγούμενες διαπιστώσεις ίσως φαίνονται κοινότοπες, είναι ωστόσο, τραγικά, αληθινές. Μπορώ από την εμπειρία μου, ως Υπουργός και μόνον, να επιβεβαιώσω ότι ακόμη και σχηματικές και υπερβολικές να ήταν, περιέχουν αναμφίβολα δόση αλήθειας. Είναι πάντως εμπειρικά και βιωματικά επαληθεύσιμες.

Το κρίσιμο όμως και επιτακτικό ζήτημα σήμερα δεν είναι να καταγγέλλουμε ή να διαπιστώνουμε τα κακώς κείμενα αλλά να προτείνουμε με βάση τις γνώσεις μας και την εμπειρία μας λύσεις και αυτό θα προσπαθήσω να κάνω στην συνέχεια.

II. Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ-ΤΕΧΝΟΚΡΑΤΙΚΗΣ ΠΡΟΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ, ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΗΣ ΠΡΟΕΤΟΙΜΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΩΝ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ

Θα περιοριστώ στην σύντομη παρέμβασή μου σε ζητήματα της Διοικητικής Μεταρρύθμισης που έχουν σχέση με αυτά που αγνοούν ή υποτιμούν οι νομοπαρασκευαστικές επιτροπές και οι παντογνώστες νομικοί σύμβουλοι των Υπουργών: *με την διοικητική και τεχνοκρατική προεργασία για την αναδιοργάνωση δημόσιας διοίκησης*. Και πιο συγκεκριμένα με ένα παράδειγμα, με την διοικητική τεχνοκρατική προεργασία που χρειάζεται να γίνει για να συνταχθούν οι Οργανισμοί, που αφορούν την οργάνωση και τη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, πριν πάρουν την μορφή Προεδρικών Διαταγμάτων.

- Η σημασία της τεχνοκρατικής προεργασίας των Οργανισμών των Υπουργείων και ιδίως της περιγραφής των αποστολών των διευθύνσεων και της εργασίας του προσωπικού

Οι Οργανισμοί των δημόσιων υπηρεσιών, που παίρνουν την μορφή ΠτΔ ή και ενός απλού κανονισμού, αποτελούν τον σκελετό της οργανωτικής και λειτουργικής δομής τους και δράσης τους, το όχημα του ριζικού μετασχηματισμού τους και βέβαια της καθημερινής εκπλήρωσης των σκοπών τους. Η φάση που προηγείται της θέσπισής τους είναι τελικά καθοριστική για την δημιουργία μιας ευέλικτης, αποδοτικής και αποτελεσματικής διοίκησης.

Αποδίδαμε μέχρι και σήμερα, και αποδόθηκε ακόμη και με τα πρόσφατα προεδρικά διατάγματα, που ενσωμάτωσαν τους νέους Οργανισμούς, μεγάλη σημασία στην κανονιστική περιγραφή των αποστολών και δράσεων, των αρμοδιοτήτων και των καθηκόντων των οργανικών μονάδων. Αγνοούσαμε, εμείς κυρίως οι νομικοί, ότι ο «Οργανισμός» οργάνωσης και λειτουργίας μιας δημόσιας υπηρεσίας δεν εξαντλείται στην κανονιστική μορφή, που παίρνει και στις επιμέρους αρμοδιότητες που καταγράφει, και που μπορεί να είναι ένας απλός κανονισμός λειτουργίας ή ένα ΠΔ. Ένα μεγάλο μέρος της οργάνωσης και λειτουργίας μιας συγκεκριμένης δημόσιας υπηρεσίας εξαρτάται από οργανωτικά εργαλεία, που έχουν περιγραφικό χαρακτήρα, όπως είναι οι περιγραφές των αποστολών της κάθε υπηρεσίας (διεύθυνσης) καθώς και των εργασιακών καθηκόντων των υπαλλήλων, τα *job description*. Εξαρτάται ακόμη από τον καθορισμό στις περιγραφές των αποστολών των Γενικών διευθύνσεων και διευθύνσεων των στρατηγικών και επιχειρησιακών στόχων για κάθε δημόσια υπηρεσία.

Εργαλεία σημαντικά και απαραίτητα της δημόσιας διοίκησης, διότι της χαρίζουν ευελιξία και προσαρμοστικότητα στην εκπλήρωση της δημόσιας αποστολής της και επιτρέπουν να μετρούνται και να αξιολογούνται τα αποτελέσματα του παραγόμενου από την υπηρεσία έργου καθώς και η απόδοση του κάθε δημοσίου υπαλλήλου, και η αξιολόγηση της επίδοσης του κάθε υπαλλήλου με βάση την στοχοθεσία που έχει οριστεί.

- Η εκκένωση μέρους του κανονιστικού περιεχομένου των Οργανισμών από τα ΠΔ στις περιγραφές θέσεων εργασίας και αποστολών των διευθύνσεων προϋπόθεση μιας ευέλικτης διοίκησης

Από τη στιγμή που άμεσος και πρώτος στόχος της διοικητικής μεταρρύθμισης είναι να κατασκευάσουμε Οργανισμούς, που να στηρίζουν και υποστηρίζουν μια Διοίκηση ευέλικτη, αποδοτική και αποτελεσματική, θα έπρεπε οι Οργανισμοί, που θα ενσωματώνονται στα προεδρικά διατάγματα, να είναι, όσο γίνεται κανονιστικά, περιεκτικοί, λιτοί και συνοπτικοί και να περιορίζονται στην περιγραφή κυρίως των επί μέρους «αρμοδιοτήτων», που αναλαμβάνει να

επιτελέσει το Τμήμα, εξειδικεύοντας την γενική αρμοδιότητα του Υπουργείου- και όχι και την λεπτομερειακή περιγραφή κάθε είδους δράσης ή στόχου ή ενέργειας όλων των οργανικών μονάδων.

Το ζήτημα του σχεδιασμού και της προετοιμασίας των Οργανισμών των Υπουργείων, αρχίζει με μια αναγκαία διοικητική προεργασία, εντελώς καθοριστική, για την διατύπωση του Οργανισμού. Αρχίζει, και αυτό περιελήφθη τελικά στο νόμο, με την έκθεση αξιολόγησης των δομών και την χάραξη ενός οργανογράμματος και συνεχίζει με την διοικητική διαδικασία εφαρμογής και την ανασύνταξη των τμημάτων και των διευθύνσεων και την ανακατανομή στις νέες διευθύνσεις των θέσεων εργασίας των υπαλλήλων. Η διοικητική φάση της υλοποίησης των πορισμένων της έκθεσης αξιολόγησης και της εφαρμογής του οργανογράμματος είναι πρωταρχικής σημασίας ζήτημα για την επιτυχία και ευόδωση των στρατηγικής σημασίας στόχων οργανικών μονάδων.

Μια απλή αντιγραφή, όπως γινόταν μέχρι σήμερα, των παλιών Οργανισμών δεν θα άλλαζε απολύτως σε τίποτε την λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, δεν θα τάραζε τα νερά και δεν θα έδινε νέα ώθηση ή νέα ορμή στη δράση της, που τόσο το έχει ανάγκη. Δυστυχώς ακόμη μια ευκαιρία χάθηκε και οι νέοι Οργανισμοί, που ετοιμάστηκαν από την προηγούμενη πολιτική ηγεσία του Υπουργείου είναι όχι μόνον πανομοιότυποι των παλαιών και θα τολμούσα να έλεγα ακόμη και χειρότεροι, πιο μακροσκελείς, πιο πολυδαίδαλοι και γραφειο-κρατικοποιημένοι.

Απόδειξη της προηγούμενης διαπίστωσης είναι ότι βαφτίστηκαν, χωρίς να είναι, στρατηγικοί και επιχειρησιακοί στόχοι και ενσωματώθηκαν στα ΠΔ, η γενική αποστολή των Γενικών Διευθύνσεων και των Διευθύνσεων(!), τα οποία μάλιστα τυποποιήθηκαν κανονιστικά, παγιοποιήθηκαν και δεν είναι δυνατόν έτσι να αναθεωρηθούν ή να προσαρμοστούν στους εκάστοτε στόχους της κυβερνητικής πολιτικής.

Έχει ανάγκη η Διοίκηση από νόμους λιτούς, απλούς και γενικούς, προγραμματικού χαρακτήρα, και όχι από διατάξεις λεπτομερειακές ή περιοριστικές στο έπακρον, ώστε να μπορεί να τις προσαρμόζει κατά την εφαρμογή τους στην αλέφαντη ποικιλία των ατομικών περιπτώσεων.

Πρωταρχική προϋπόθεση για την επιτυχή ολοκλήρωση μιας συνολικής μεταρρυθμιστικής προσπάθειας στο δημόσιο, όπως και αλλού, είναι βέβαια να επιχειρηθεί και συντελεστεί η ίδια με βάση ένα συνολικό και μακροπρόθεσμο, άρτια, τεχνοκρατικά και οικονομικο-διοικητικά επεξεργασμένο σχέδιο, με σύστημα και μέθοδο, και όχι αποσπασματικά και σκόρπια, με πολιτική συναίνεση και με την άμεση και ενεργητική συμμετοχή των δημοσίων υπαλλήλων, ώστε να την αισθανθούν ως κτήμα τους, *ownership*, να την οικειοποιηθούν η ίδιοι και φυσικά να συντελεστεί με σεβασμό στο Νόμο και στο Σύνταγμα.

Επειδή το τελευταίο το θεωρώ αυτονόητο και δεδομένο για το χώρο που ομιλώ, περιορίστηκα στη διοικητική πρακτική, σε ένα παράδειγμα και στα οργανωτικά και τεχνοκρατικά, που εμείς οι νομικοί τα αγνοούμε και, κακώς κάκιστα, τα υποτιμούμε.

- *Η πρόταξη της διοικητικής πρακτικής και προεργασίας έναντι της νομικής ρύθμισης*

Και προς αυτήν την κατεύθυνση χρειάζεται να αλλάξει κατά πρώτον λόγο *η σχέση διοικητικής πρακτικής και νόμου*: μεγαλύτερα περιθώρια στη διοικητική πρακτική, περιορισμός της έκτασης και της έντασης της κανονιστικής ρύθμισής της από τη νομοθεσία.

Αυτό το αποτυπώσαμε, ως δείγμα γραφής, στην περίοδο 2012/2013, από Ιούνιο σε Ιούνιο στη *διαδικασία και στην μέθοδο της διοικητικής μεταρρύθμισης* – με τον οδικό της χάρτη, τις εκθέσεις αξιολόγησης των δομών, τα οργανογράμματα και τα σχέδια στελέχωσης των θέσεων προσωπικού, που εφαρμόστηκαν στην αρχή της θητείας μου. Αρχίσαμε από μια μελέτη, από μια έκθεση αξιολόγησης της διοικητικής πραγματικότητας και έχοντας ως οδηγό κριτήρια και στόχους επιστημονικά, καταλήξαμε σε οργανογράμματα που θα έπαιρναν, στο τέλος μόνον, τη νομική μορφή ενός Οργανισμού με Προεδρικό Διάταγμα. Οι εκθέσεις αξιολόγησης των δομών και τα πορίσματά τους με τα οργανογράμματα θα μετουσιώνονταν πρώτα στην ανασύνταξη και αναδιοργάνωση των νέων, μικρότερων και λιγότερων διευθύνσεων, στην ριζική ανακατανομή των θέσεων εργασίας με βάση τα σχέδια στελέχωσης και τα περιγράμματα αποστολών και θέσεων εργασίας και μετά θα έπαιρναν την μορφή προεδρικού διατάγματος.

Προτάσσοντας την διοικητική πρακτική και την αξιολόγηση των υπάρχουσών δομών πριν από οποιαδήποτε νομοθετική ή κανονιστική αναδιάρθρωσή τους, επιδιώξαμε να αλλάξουμε τη σχέση του νόμου και της νομιμότητας με την διοικητική πρακτική και τη διαδικασία αναδιοργάνωσης της δημόσιας διοίκησης. *Η διοικητική πρακτική προηγείται, ο νόμος έπεται*. Η διοικητική πρακτική και πράξη προηγείται του νόμου και τον καθοδηγεί. Το σχέδιο νόμου δοκιμάζεται πρώτα στην πράξη, ακόμη και πιλοτικά, και μετά παίρνει την μορφή νόμου. Η εφαρμοσιμότητά του πρώτα δοκιμάζεται μέσα από την διοικητική πρακτική. *Ο νόμος έπεται της διοικητικής πρακτικής, την ακολουθεί και την πλαισιώνει*. Δεν την αφομοιώνει, δεν την εξαφανίζει, δεν την πνίγει, δεν την υποκαθιστά. Την προστατεύει και την βοηθά να αναπνέει και να αναπτύσσεται. Την τυλοποιεί χωρίς όμως να την πνίγει ούτε να την αποστεώνει.

Η μεταρρύθμιση δοκιμάζεται άρα πρώτα στην πράξη πριν εφαρμοστεί. Σχεδιάζονται οι νέες διευθύνσεις, πρώτα επί χάρτου, τοποθετούνται δοκιμαστικά στις νέες θέσεις τους και ασκούν δοκιμαστικά ή πιλοτικά τα νέα καθήκοντα οι

δημόσιοι υπάλληλοι. Στη συνέχεια, σχεδιάζεται και εφαρμόζεται πλήρως το νέο οργανόγραμμα του Υπουργείου και ετοιμάζονται τα περιγράμματα θέσεων και αποστολών της κάθε διεύθυνσης.

Η αντιστροφή στη φορά της διοικητικής αναδιάρθρωσης, δηλαδή η πρόταξη της διοικητικής πρακτικής και η προηγούμενη δοκιμασία τους πριν γίνει νόμος του κράτους, εφαρμόστηκε πλήρως στην μεταρρυθμιστική δράση του 12-13, όταν ήμουν Υπουργός. Η προηγούμενη πρακτική, αυτή που ίσχυε καθ' όλη την διάρκεια της μεταπολίτευσης και ισχύει ακόμη, υπαγορεύει ότι προέχει, πάση θυσία, η κανονιστική αποτύπωση μιας διοικητικής μεταρρύθμισης, π.χ. η σύνταξη ενός νόμου και η έκδοση του προεδρικού διατάγματος, η εφαρμογή του θα δείξει αργότερα τις αδυναμίες της κανονιστικής ρύθμισης.

Η πρόταξη της διοικητικής πρακτικής, κατά τον σχεδιασμό μιας διοικητικής μεταρρύθμισης, έναντι της κανονιστικής ρύθμισης της βασίζεται στην πεποίθηση ότι ο νόμος και η κανονιστική απόφαση, δεν μπορούν πλέον, από μόνοι τους, να αποτελέσουν το προνομιακό όχημα αλλά ούτε και το αρχικό ή ακόμη το βασικό εργαλείο- όπως συνέβαινε μέχρι τώρα- για μια αποτελεσματική αναδιοργάνωση και εφαρμόσιμη αναδιάρθρωση των δομών του κράτους και της διοίκησης. Η χρόνια εμπειρία είχε δείξει το αντίθετο: η υπερβολική ή, απλώς, η αποκλειστική ενασχόληση με την τακτοποίηση ή αναδιάταξη των δαιδαλωδών και επάλληλων και αντιφατικών αρμοδιοτήτων δημοσίων υπηρεσιών, μαζί με την αναγωγή της διαδικασίας της κανονιστικής αποτύπωσής τους σε ουσιαστικούς νόμους, όπως είναι οι Οργανισμοί των Υπουργείων, σε πρωταρχικής σημασίας μέσο για την διοικητική αναδιοργάνωση, δεν υπηρετεί τον στρατηγικό στόχο της διοικητικής μεταρρύθμισης: δημιουργία μιας ευέλικτης, αποδοτικής και αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης στην υπηρεσία του πολίτη και των επιχειρήσεων. Χωρίς προηγούμενη διοικητική, τεχνοκρατική, μελέτη και χωρίς προηγούμενη αξιολόγηση δομών και περιγραφή της δημόσιας αποστολής τους, χωρίς την αξιοποίηση της διοικητικής τεχνογνωσίας και εμπειρίας καμμία μεταρρύθμιση δεν μπορεί να στεριώσει και πολύ περισσότερο να ριζώσει.

- *Η ανάγκη εκκένωση μέρους του κανονιστικού περιεχομένου των Οργανισμών στις περιγραφές των «αποστολών» των διευθύνσεων και των «θέσεων εργασίας» των υπαλλήλων*

Αυτό σημαίνει ότι ένα μεγάλο μέρος της παλαιάς δικαιοδοσίας και της ευθύνης των Οργανισμών των υπουργείων μεταφέρεται στις περιγραφές αποστολών και των στρατηγικών και επιχειρησιακών στόχων της διεύθυνσης (τα job description). Αυτές, επειδή έχουν περιγραφικό χαρακτήρα και όχι κανονιστικό, μπορούν εύκολα να αλλάζουν και να αναπροσαρμόζονται ανάλογα με τις ανάγκες της υπηρεσίας

και τα νέα δεδομένα που δημιουργούνται, καθώς και ανάλογα με τις αλλαγές της κυβερνητικής πολιτικής στο συγκεκριμένο τομέα.

Τα προεδρικά διατάγματα περιέγραφαν και περιγράφουν ακόμη και σήμερα αναλυτικά και λεπτομερειακά τις δράσεις και τα καθήκοντα, διευθύνσεων, τμημάτων και θέσεων των δημόσιων υπηρεσιών. Ολόκληρος ο Οργανισμός μιας δημόσιας υπηρεσίας παίρνει, δυστυχώς, ακόμη και σήμερα με τα νέα Προεδρικά Διατάγματα, μορφή κανονιστική και άρα οι επί μέρους κατανομές ανά διεύθυνση και τμήμα αποστολών και δράσεων αντιμετωπίζονται από τους υπευθύνους ως επιμέρους 'αρμοδιότητες' ή ως "εξουσίες". Οι Οργανισμοί ωστόσο *κατανέμουν ή εξειδικεύουν, απλώς, τη μία και μοναδική γενική αρμοδιότητα σε επί μέρους δράσεις ή ενέργειες*. Η αντιμετώπιση του Οργανισμού ως σχήματος οργάνωσης και κατανομής πολλαπλών επί μέρους αρμοδιοτήτων έχει ως συνέπεια τον *εγκλωβισμό της δράσης των δημόσιων υπηρεσιών σε έναν κυκλώνα «πολλαπλών, λεπτομερειακών αρμοδιοτήτων»*, που πνίγουν κάθε απόπειρα προγραμματικού προσανατολισμού τους και κάθε δυνατότητα ανάληψης νέας πρωτοβουλίας από τους δημοσίους υπαλλήλους.

Οι περιγραφές εργασίας και αποστολών είναι τα μόνα που μπορούν καταπολεμήσουν την νοσηρή και γραφειοκρατική αυτή κατάσταση και να βοηθήσουν στην αντιμετώπιση του νομικού φορμαλισμού, διότι *απαγκιστρώνουν, μερικώς, τη δημόσια διοίκηση από τον εγκλωβισμό της στον περίπλοκο κανονιστικό ιστό της γραφειοκρατικής αράχνης*. Δηλαδή την απελευθερώνουν από τον *ασφυκτικό εναγκαλισμό της με τον νομικισμό και την νομική τυπολατρία*. Η διοικητική επιστήμη και πρακτική έχουν στην νέα διαδικασία κεντρική θέση. Τα λειτουργικά, δημοσιονομικά και άλλα κριτήρια αποτελεσματικότητας παίζουν στο σχεδιασμό της αναδιάρθρωσης και της δράσης της Διοίκησης πρωταρχικό ρόλο.

- *Έμφαση στον λειτουργικό προσανατολισμό των διοικητικών, οργανικών μονάδων στο πλαίσιο μιας ουσιαστικής και όχι μόνον τυπικής νομιμότητας. Η τήρηση της νομιμότητας είναι το μέσο και όχι αυτοσκοπός της διοίκησης*

Για τον λόγο αυτό ο πρώτος δείκτης της αναδιάρθρωσης των διοικητικών δομών αποβλέπει στην κατασκευή οργανικών μονάδων (διευθύνσεων, Τμημάτων κλπ) προσανατολισμένων στη επίτευξη των δημόσιων σκοπών τους, ικανών να επιτελούν με ευελιξία και προσαρμοστικότητα στις μεταβαλλόμενες ανάγκες και στα νέα δεδομένα την δημόσια αποστολή τους.

Το λειτουργικό στοιχείο της διοικητικής δράσης προέχει και χρειάζεται να αντανakλάται τόσο στη μορφή της νομοτεχνικής διατύπωσης όσο και στο περιεχόμενο του Οργανισμού και κυρίως στους στρατηγικούς και επιχειρησιακούς στόχους της δημόσιας υπηρεσίας. Η νομοτεχνική μορφή οφείλει να είναι προικισμένη με *ευελιξία και προσαρμοστικότητα* ώστε να μπορεί, να υπηρετεί

αποτελεσματικά την αποστολή και τους μεταβαλλόμενους σκοπούς της δημόσιας υπηρεσίας.

Μια σύγχρονη, επιχειρησιακή διοίκηση έχει ανάγκη από περιθώρια δράσης, από διακριτικές ευχέρειες, από δυνατότητες εκτίμησης και αξιολόγησης πραγματικών περιστατικών, προκειμένου να επιτύχει τους νόμιμους σκοπούς της. Εκείνο που προέχει είναι η εκπλήρωση με τρόπο αποτελεσματικό και σύντομο του σκοπού δημοσίου συμφέροντος που έχει αναλάβει. Και για τον σκοπό αυτό χρειάζεται η ίδια να εξοπλιστεί, νομοθετικά, με ευχέρειες δράσης και δυνατότητα αξιολόγησης και προσωπικής εκτίμησης ατομικών περιπτώσεων και πραγματικών καταστάσεων. Και για να μπορεί να το κάνει χρειάζεται να αποφασίζει αυτό-δεσμευόμενη από «κανόνες» και διοικητικές πρακτικές που η ίδια θέτει στον εαυτό της εν όψει του δημοσίου σκοπού που επιδιώκει, αποφασίζοντας, βέβαια, πάντα, αμερόληπτα και αντικειμενικά, με διαφάνεια και έλεγχο.

Ο διοικητικός δικαστής οφείλει και αυτός ασκώντας έλεγχο νομιμότητας να προσαρμόσει τα δικανικά εργαλεία του και να βοηθήσει και όχι να εμποδίσει την δημόσια διοίκηση να επιτελέσει τον δημόσιο σκοπό της με ευελιξία, αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα. Η θρησκευτική προσήλωση στην τυπική νομιμότητα σκοτώνει την ουσιαστική νομιμότητα και την αποτελεσματική εξυπηρέτηση των σκοπών δημοσίου συμφέροντος. Χρειάζεται μια ριζική αλλαγή νοοτροπίας, φιλοσοφίας και διοικητικών πρακτικών. Μια ριζική αναδιάρθρωση δομών, πρακτικών και συμπεριφορών, μια άλλη κουλτούρα, ουσιαστικής, νομιμότητας. Και σε αυτό το τελευταίο οφείλουν να συνεργήσουν τόσο η διοίκηση όσο και η διοικητική δικαιοσύνη.

Μπροστά σε αυτά τα τραγικά για τον τόπο διλήμματα, το διοικητικό δίκαιο και ο διοικητικός δικαστής οφείλουν να εγκύψουν στο κεφαλαιώδους σημασίας αυτό ζήτημα και να αναζητήσουν διεξόδους, εγκαταλείποντας, όσο τους το επιτρέπει η ισχύουσα αντιφατική, πολύπλοκη και γριφώδης νομοθετική ρύθμιση, την τυπολατρική προσήλωση στο γράμμα του νόμου, και να εγκύψουν στον έλεγχο του σκοπού και στη δημόσια αποστολή της διοικητικής δράσης. Να εκτιμήσουν τις περιστάσεις και τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης ενόψει του σκοπού και αποστολή της διοίκησης στηρίζοντας και όχι ακυρώνοντας, από τυπολατρία και μόνον, δημόσιες πολιτικές μεγάλης σημασίας για την χώρα. Η συχνότερη αλλά πλήρως αιτιολογημένη προσφυγή του δικαστή στις κλασσικές γενικές αρχές και ρήτρες του διοικητικού δικαίου, όπως «χρηστή διοίκηση» ή σε εκείνη του γενικότερου κοινωνικού και οικονομικού συμφέροντος, μπορεί να αποτελέσει ένα χρήσιμο εργαλείο γι'αυτήν την αναγκαία προσαρμογή. Την νομική εκτίμηση και αξιολόγηση συγκεκριμένων πραγματικών καταστάσεων μπορεί να της επιχειρήσει ο δικαστής της νομιμότητας μέσω της δικανικής τεχνικής της στάθμισης συγκρουομένων αγαθών ή μέσω της τεχνικής της αναλογικότητας.

Αποτελεί πλέον κεκτημένο της διοικητικής νομολογία μας ότι, π.χ., η αποδοτικότερη και δικαιότερη εξυπηρέτηση ενός σκοπού δημοσίου συμφέροντος, ο

λόγος της ύπαρξής της, δεν αποτελεί στοιχείο κείμενο εκτός της διοικητικής νομιμότητας. Αλλά *εσωτερικό και δικαστικά αξιολογήσιμο στοιχείο μιας ήπιας ή εύπλαστης με βάση τις ρήτρες και τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου νομιμότητας*. Μιας νομιμότητας που είναι λειτουργικά προσανατολισμένης και καθοδηγείται από τους νομοθετικά ή κανονιστικά τεθειμένους δημόσιους σκοπούς και δημόσιες αποστολές κάθε δημόσιας υπηρεσίας, καθώς και από τις ρήτρες της χρηστής διοίκησης, της αρχής της αναλογικότητας, της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης καθώς από τους κανόνες της συστηματικής ερμηνείας κ.ά.

Αυτό προϋποθέτει ακόμη αλλαγή του τρόπου αντιμετώπισης της διοικητικής νομοθεσίας. Μια δημόσια υπηρεσία κρίνεται και αξιολογείται όχι μόνον ούτε αποκλειστικά από το αν εκτελεί πιστά το νόμο αλλά και από το *αν εκπληρώνει σωστά και ορθολογικά τη δημόσια αποστολή της, τους σκοπούς γενικότερου, κοινωνικού και κοινωνικού συμφέροντος που της έχουν ανατεθεί* καθώς από την συμβολή της στην αποτελεσματική εκπλήρωση της δημόσιας αποστολής της. Η έμφαση δίνεται στην *λειτουργική αποστολή της δημόσιας υπηρεσίας, στον λειτουργικό της προσανατολισμό της*. Η νομιμότητα της δράσης της κρίνεται και αξιολογείται όχι μόνον ούτε αποκλειστικά από την *τήρηση ασήμαντων διαδικαστικών κανόνων της διοικητικής νομιμότητας*, αλλά και από την *αποτελεσματική εξυπηρέτηση των δημόσιων σκοπών της*. Αυτό προϋποθέτει και συνεπάγεται φυσικά αναγνώριση οριοθετημένης και λειτουργικά ελεγχόμενης διακριτικής ευχέρειας στη δημόσια διοίκηση και βέβαια *δικαστικό έλεγχο της διακριτικής ευχέρειας μέσω σταθμίσεων και αξιολογήσεων του σκοπού δημοσίου συμφέροντος*, καθοδηγούμενο από τις ρήτρες και τις γενικές αρχές μια ήπιας και ουσιαστικής νομιμότητας.

Πρόκειται για μια νομιμότητα που εγκολπώνεται και διευκολύνει, πλαισιώνει και στηρίζει την εκπλήρωση δημόσιων αποστολών ή δημόσιων πολιτικών, δεν τις ακυρώνει. *Μιας νομιμότητας που δεν εξαντλείται ούτε περιορίζεται στην τυφλή, τυπική εφαρμογή του νόμου, αλλά ταυτόχρονα με την τήρηση της τυπικής νομιμότητας, υπηρετεί και προάγει και την ουσιαστική νομιμότητα*.

Η νομιμότητα για τη Δημόσια Διοίκηση είναι το απαραίτητο μέσο για την εκπλήρωση του προορισμού της και δεν είναι αυτοσκοπός της δράσης της.