**Συνταγματική Αναθεώρηση για τη μεταρρύθμιση του κράτους**

Απόστολος Ι. Παπατόλιας

Δρ, Εμπειρογνώμων Δημόσιας Διοίκησης, πρ. Νομάρχης, πρ. Μέλος ΑΣΕΠ

**1. ΚΡΑΤΟΣ ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ**

* Η ορθολογική οργάνωση του Κράτους αποτελεί κεντρική προτεραιότητα της σύγχρονης διακυβέρνησης ενόψει επιτυχούς υλοποίησης των δημόσιων πολιτικών[[1]](#footnote-1). Από πολλές πλευρές προβάλλεται σήμερα το αίτημα για ριζική οργανωτική αναδιάρθρωση του κράτους, προκειμένου αυτό να μπορεί να ανταποκριθεί στον ρόλο ενός σύγχρονου και αποτελεσματικού «Κράτους-Στρατηγείου», με ισχυρούς θεσμούς αποκέντρωσης και αναβαθμισμένη διοικητική ικανότητα.
* Το ελληνικό κράτος χαρακτηρίζεται από «γενετικές» παθογένειες (συγκεντρωτική και πελατειακή παράδοση, περιορισμένη διοικητική ικανότητα) που επιτείνονται από τη διασύνδεσή του πρώτον, με ένα «δυναστικό» πολιτικό σύστημα, μια ισχνή Κοινωνία Πολιτών και μια αδύναμη επιχειρηματική τάξη.

Το βασικό ερώτημα: Τι Κράτος θέλουμε

Απαιτείται μια πολλαπλή μεταρρύθμιση της αποστολής του Κράτους (οργανωτική, λειτουργική, χωρική, γνωστική, τεχνολογική, αξιακή). Ένα σύγχρονο και αποτελεσματικό Κράτος πρέπει να είναι συγχρόνως:

1. Κράτος-Στρατηγείο 2. Αποκεντρωμένο Κράτος 3. Ποιοτικό Κράτος στην υπηρεσία των πολιτών 4. Κράτος Αξιοκρατίας και Αξιολόγησης 5. Συμμετοχικό και διαφανές Κράτος 6. Αναπτυξιακό Κράτος

**1. Το Κράτος-Στρατηγείο της προγραμματικής διακυβέρνησης**

Α. Διαχωρισμός στρατηγικών – εκτελεστικών αρμοδιοτήτων

Πρόκειται για τη δημιουργία ενός λιτού Κράτους-Στρατηγείου, που θα διαμορφώνει τις προγραμματικές κατευθύνσεις της κυβερνητικής πολιτικής, προκειμένου να δοθεί στην Κεντρική Διοίκηση η ικανότητα να εκτελεί αποκλειστικά «στρατηγικές λειτουργίες» για την εξειδίκευση της γενικής πολιτικής της Κυβέρνησης, που αφορούν τη διαμόρφωση, την παρακολούθηση, τον έλεγχο και την αξιολόγηση των πολιτικών του κάθε Υπουργείου. Παράλληλα, οι «εκτελεστικές» λειτουργίες και αρμοδιότητες, που συνδέονται με την εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών, μεταφέρονται στα καθ’ ύλην αποκεντρωμένα Νομικά Πρόσωπα του Δημοσίου και την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Α. Κέντρο Διακυβέρνησης: Αναδιάταξη των δομών διυπουργικού (και διοικητικού και πολιτικού) συντονισμού της κυβερνητικής δράσης σε ένα ενιαίο και ισχυρό «Κέντρο Διακυβέρνησης» υπό τον Πρωθυπουργό για την προώθηση των μεταρρυθμίσεων και την αποτελεσματικότερη υλοποίηση της κυβερνητικής πολιτικής.

Β. Εσωτερική Οργάνωση Υπουργείων: Το «Κράτος-Στρατηγείο» απαρτίζεται από «Υπουργεία-Στρατηγεία» αρμόδια για τη χάραξη του πολιτικού πλαισίου της διοικητικής δράσης. Πρωταρχικό μέλημα είναι ο αυστηρός διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων και η αντιστοίχισή τους σε διακριτές οργανωτικές μονάδες.

**2. Το Αποκεντρωμένο Κράτος της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης**

Α. Πολυεπίπεδη και αποκεντρωμένη Διακυβέρνηση

Στην «πολυεπίπεδη διακυβέρνηση», η κρατική δράση αποτελεί τη συνισταμένη της συνεργασίας πολλαπλών διοικητικών επιπέδων. Στο πλαίσιο αυτό, η Διοίκηση πρέπει να έχει λιτή δομή τριών επιπέδων με α) Κεντρική Διοίκηση (με κεντρικά και περιφερειακά όργανα), β) καθ΄ ύλην αποκεντρωμένες υπηρεσίες και γ) Περιφερειακή και Δημοτική Αυτοδιοίκηση.

Β. Κατανομή αρμοδιοτήτων σε Κεντρική Διοίκηση, Αυτοδιοίκηση, Αποκεντρωμένη Διοίκηση

Ο σχεδιασμός, η παρακολούθηση και ο διορθωτικός έλεγχος των εθνικών δημόσιων πολιτικών ανήκουν αποκλειστικά στην Κεντρική Διοίκηση, στην οποία μπορεί κατ' εξαίρεση να ανατεθεί και κάποιο ειδικό θέμα μείζονος σημασίας για το Κράτος. Από την άλλη πλευρά, η εκτέλεση ή εφαρμογή των εθνικών δημόσιων πολιτικών, δηλαδή η εξειδίκευση και η υλοποίησή τους κατανέμονται στην καθ’ ύλην Αποκέντρωση (ειδικά δημόσια νομικά πρόσωπα) και στην Αυτοδιοίκηση.

**3. Κράτος στόχων και αποτελεσμάτων στην υπηρεσία των πολιτών (Πολιτοκεντρικό Κράτος)**

Α. Κράτος των αποτελεσμάτων και των τεκμηριωμένων πολιτικών: Βασική επιδίωξη είναι η ανάπτυξη της διοικητικής ικανότητας όλων των φορέων της κρατικής διοίκησης. Κάθε υπηρεσιακή μονάδα πρέπει να μετατραπεί σε κέντρο επίτευξης ποιοτικά ελέγξιμων αποτελεσμάτων, με υποχρέωση λογοδοσίας των παρόχων. Η σύγχρονη διακυβέρνηση αξιοποιεί συστηματικά τα πορίσματα της διοικητικής επιστήμης και την ανάλυση στατιστικών και εμπειρικών δεδομένων για την τεκμηρίωση των δημόσιων πολιτικών και τη βελτίωση της διοικητικής οργάνωσης και λειτουργίας.

Β. Κράτος με τυποποιημένη εσωτερική λειτουργία: Είναι αναγκαίο να προβλεφθούν επακριβώς οι όροι εσωτερικής λειτουργίας της Διοίκησης (το διοικητικό internum).

Γ. Κράτος Ψηφιακής Δημοκρατίας: Ο διαχειριστικός στόχος του «ψηφιακού μετασχηματισμού» του Δημοσίου εμπλουτίζεται με τις αρχές της «Ψηφιακής Δημοκρατίας», της «συμμετοχικής διοίκησης» και της «Ανοικτής Διακυβέρνησης».

**4. Κράτος αξιοκρατίας και ουσιαστικής αξιολόγησης**

Η κομματικοποίηση του κράτους αποτελεί διαχρονική και σύγχρονη παθογένεια. Ελάχιστες κρίσεις προϊσταμένων πραγματοποιούνται μέσω ΑΣΕΠ, οι κομματικές αναθέσεις κυριαρχούν στις θέσεις ευθύνης, ενώ όλες οι διοικήσεις των οργανισμών αποτελούν κομματικές επιλογές. Το Εθνικό Σχέδιο Κινητικότητας διαβρώνεται από πελατειακές πρακτικές, ενώ ο αριθμός των μετακλητών έχει εκτοξευθεί σε ύψη ρεκόρ. Οι ισορροπίες μεταξύ ευκαιριακών συνεργατών και τυπικής Δημόσιας Διοίκησης πρέπει να επανεξεταστούν.

Α. Επαναπροσδιορισμός της Αξιοκρατίας και επιλογές στο Δημόσιο: Η αξιοκρατία επαναπροσδιορίζεται ως θεμέλιο της δίκαιης κατανομής των θέσεων στο Δημόσιο και ως κεντρική αρχή οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Στόχος είναι να ολοκληρώνονται σύντομα μέσω ΑΣΕΠ οι διαδικασίες επιλογής των συνολικά 3500 θέσεων ευθύνης στα όργανα της καθ’ ύλην Αποκέντρωσης (Διοικητές και Υποδιοικητές Νομικών Προσώπων, θέσεις Υπηρεσιακών Γραμματέων και λοιπών Επιτελικών Στελεχών, θέσεις Γενικών Διευθυντών και Διευθυντών των Υπουργείων, ΝΠΔΔ, ΥΠΕ, νομοθετημένων Ανεξαρτήτων Αρχών, Νοσηλευτικών Ιδρυμάτων, ΝΣΚ, Υπουργείου Εθνικής Άμυνας και Περιφερειακών Διευθύνσεων Εκπαίδευσης).

Β. Βασικές αρχές αξιολόγησης δημοσίων υπαλλήλων: Θέσπιση ενός ορθολογικού και αποτελεσματικού συστήματος αξιολόγησης της αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών με αναφορά στο γνωστό σύστημα «Διοίκησης μέσω Στόχων» και σύνδεση αφενός με τον επιχειρησιακό προγραμματισμό του Δημοσίου και αφετέρου με τις «καλές πρακτικές» της κοινωνικής λογοδοσίας.

**5. Συμμετοχικό και διαφανές Κράτος με κοινωνικό έλεγχο και λογοδοσία**

Α. Εταιρική σχέση Κράτους – Κοινωνίας: Προώθηση της συμμετοχικής διοίκησης, αναβάθμιση του ρόλου της Αυτοδιοίκησης στις διαδικασίες νομοθετικής διαβούλευσης, οριζόντιες μορφές συνεργασίας Διοίκησης- κοινωνικών εταίρων.

Β. Διοίκηση χωρίς εξαρτήσεις από ιδιωτικά συμφέροντα: Διοίκηση με διαφανή λειτουργία, λιγότερες εξαρτήσεις και περιορισμένες εστίες διαφθοράς. Απαιτείται η αναδιάταξη των ελεγκτικών μηχανισμών του κράτους και η αναγόρευση της ΕΑΔ σε Ανεξάρτητη Αρχή.

**6. Αναπτυξιακό Κράτος της καινοτομίας και των συνεργειών**

Το Κράτος Στρατηγείο διαμορφώνει μακροπρόθεσμη στρατηγική για την εθνική οικονομία.

Α. Προώθηση αναπτυξιακής συμμαχίας» δημόσιου και ιδιωτικού τομέα: Αναγνωρίζεται η ανάγκη σύγκλισης κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης, που εκφράζει τη συστράτευση των δυνάμεων της παραγωγής, της καινοτομίας και του πολιτισμούγια τη στήριξη της εθνικής οικονομίας. Η «αναπτυξιακή συμμαχία» δημόσιου και ιδιωτικού τομέα συνυπάρχει με την αναδιανεμητική αποστολή του Κράτους (φορολογική πολιτική, αναλογική κατανομή βαρών, δίκαιη ενίσχυση αδύναμων).

Β. Κράτος που ιεραρχεί τις εθνικές αναπτυξιακές προτεραιότητες: Είναι ανάγκη να αποκτήσει το Κράτος μια σταθερή δομή στρατηγικού αναπτυξιακού προγραμματισμού, το «Εθνικό Συμβούλιο Ανάπτυξης», που θα επεξεργάζεται την Εθνική Αναπτυξιακή Στρατηγική και θα ιεραρχεί τις εθνικές αναπτυξιακές προτεραιότητες.

1. **Η ΑΝΑΓΚΑΙΑ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ 101 Σ**

Η μεταρρύθμιση του διοικητικού μας συστήματος προϋποθέτει μια γενναία αναθεώρηση του Συντάγματος, χωρίς ωστόσο να υποτιμά τον κίνδυνο του νομικισμού που συχνά εκτρέπεται σε «συνταγματικό λαϊκισμό», όπου η αναθεώρηση αντιμετωπίζεσαι ως πανάκεια διά «πάσαν νόσον» του πολιτικοδιοικητικού μας συστήματος. Αυτή η τάση «μυθοποίησης» του Συντάγματος αφενός λειτουργεί ως άλλοθι για αδράνεια και αφετέρου εμπνέει ποικίλες ψευδαισθήσεις ως προς την αποτελεσματικότητά της.

**Στην παρούσα συγκυρία μια καλά σχεδιασμένη και ζυγισμένη αναθεώρηση θα μπορούσε να σηματοδοτήσει, ουσιαστικά και συμβολικά, μια νέα πορεία στα θεσμικά και πολιτικά μας πράγματα αλλά και να κλείσει εκκρεμότητες ή να εισαγάγει θεσμούς που προϋποθέτουν την τροποποίηση συγκεκριμένων συνταγματικών διατάξεων.**

Η ανάγκη συστηματικής αναδιατύπωσης των αρχών της οργάνωσης του κράτους, καθώς και της θέσπισης νέων δομών που θα ανταποκρίνονται στις σύγχρονες συνθήκες διακυβέρνησης κρίνεται αναγκαία και για έναν επιπλέον λόγο: να αρθούν συνταγματικές δεσμεύσεις που περιορίζουν την ευχέρεια του νομοθέτη να υιοθετήσει σύγχρονες λύσεις διακυβέρνησης, ιδίως σε ό,τι αφορά την ανακατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής διοίκησης, αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης.

Το άρθρο 101 Σ μοιάζει σήμερα εντελώς παρωχημένο μετά τη δημιουργία ενός πλήρους συστήματος πολυβάθμιας αυτοδιοίκησης, με την περιφερειακή αυτοδιοίκηση να έχει εξοπλιστεί με σημαντικές αναπτυξιακές αρμοδιότητες και τους δήμους να έχουν αναλάβει πολλές από τις αρμοδιότητες των παλαιών νομαρχιών. Πλέον καθίσταται σαφές αυτό που εύγλωττα επισημαίνει ο Μ. Πικραμένος ότι η Αυτοδιοίκηση εντάσσεται στην *«ευρύτερη έννοια του κράτους, αποτελώντας θεσμό που υπηρετεί βασικούς σκοπούς της κρατικής οντότητας».*

Στο νέο αυτό πλαίσιο, το άρθρο 101 θα πρέπει πλέον να κωδικοποιεί τις βασικές οργανωτικές και λειτουργικές αρχές το διοικητικού συστήματος, υπό το φως των σημαντικών εξελίξεων σε παγκόσμιο και ευρωπαϊκό επίπεδο, καθώς και των πορισμάτων και των εκθέσεων των διεθνών οργανισμών και της επιστημονικής κοινότητας, που επισημαίνουν την ανάγκη: α) συντονισμού και συνεργασίας των διαφορετικών επιπέδων διοικητικής δράσης, β) της αποσαφήνισης του οργανωτικού και λειτουργικού πλαισίου των κρατικών αρμοδιοτήτων, γ) του διαχωρισμού των αρμοδιοτήτων με αναφορά στα στάδια διαμόρφωσης της δημόσιας πολιτικής (σχεδιασμός, εφαρμογή, παρακολούθηση, έλεγχος), δ) της υιοθέτησης σύγχρονων εργαλείων τεκμηρίωσης της διοικητικής δράσης, ε) της κατοχύρωσης διαδικασιών αξιοκρατικής επιλογής των ανώτερων στελεχών της διοίκησης, στ) του περιορισμού των μηχανισμών «παράλληλης διοίκησης» των μετακλητών και την ενδυνάμωση της «διοικητικής ηγεσίας» και ζ) της ενίσχυσης των μηχανισμών αξιολόγησης και λογοδοσίας της διοικητικής δράσης.

1. **ΒΑΣΙΚΟΙ ΑΞΟΝΕΣ ΤΗΣ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ**

**Α. Επίπεδα διοικητικής δράσης**

Πρέπει να αναφερθούν ρητά τα διαφορετικά επίπεδα της διοικητικής δράσης, τα οποία συνεργάζονται μεταξύ τους, ως μέρη της ευρύτερης και ενιαίας κρατικής ολότητας, όχι απλώς για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής, κατά το άρθρο 82 Σ, αλλά γενικότερα για την εκπλήρωση δράσεων δημοσίου συμφέροντος. Παραδόξως, τα πρόσφατα νομοθετήματα για τον εξορθολογισμό της κυβερνητικής δομής (Επιτελικό Κράτος, Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση), δεν έχουν λάβει καμία μέριμνα για τη στοιχειώδη αποσαφήνιση των σχέσεων Κεντρικού Κράτους-Αποκέντρωσης-Αυτοδιοίκησης, με αποτέλεσμα να απουσιάζει παντελώς από την ελληνική εκδοχή του «Επιτελικού Κράτους» η συστημική συσχέτιση των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης υπό το φως των λειτουργικών αρχών της «πολυεπίπεδης διακυβέρνησης».

**Β. Κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των διοικητικών επιπέδων**

Ειδική αναφορά απαιτείται στον στρατηγικό χαρακτήρα των αρμοδιοτήτων που ασκεί η κεντρική διοίκηση, λόγω της ιδιαίτερης θέσης της στο πολιτικοδιοικητικό σύστημα. Συγχρόνως, η προσαρμογή της διοικητικής οργάνωσης στα νέα κοινωνικο-οικονομικά δεδομένα και τις διεθνείς «καλές πρακτικές» επιβάλλει τη μεταφορά των «εκτελεστικών» ή «εφαρμοστικών» αρμοδιοτήτων στους θεσμούς της καθ’ ύλην αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης, η οποία σταδιακά θα απορροφήσει όλες τις αρμοδιότητες της κατά τόπον αποκέντρωσης.

Υπό τις ισχύουσες συνταγματικές ρυθμίσεις του 101 παρ. 1 και 3, η κεντρική διοίκηση δεν μπορεί να αναλάβει κατ’ αποκλειστικότητα τις αμιγώς «στρατηγικές αρμοδιότητες», ώστε να ανατεθούν οι «εκτελεστικές» στην αυτοδιοίκηση, υπό το πρίσμα της σταδιακής εξομοίωσής της με την κατά τόπον αποκέντρωση. Τούτο διότι τα «περιφερειακά όργανα του κράτους», που ασκούν εκτελεστικές αρμοδιότητες ως όργανα της κατά τόπον αποκέντρωσης, αποτελούν όργανα του νομικού προσώπου του κράτους, απολύτως διακριτά από τα νομικά πρόσωπα των ΟΤΑ α’ και β’ βαθμού. **Ο μοναδικός τρόπος, επομένως, για να ιδρυθεί τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ στην άσκηση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων είναι να εξομοιωθούν τα κρατικά περιφερειακά όργανα της κατά τόπον αποκέντρωσης με τα όργανα των ΟΤΑ.**

Μια τέτοια εξέλιξη συνεπάγεται τη ριζική αναδιάταξη αρμοδιοτήτων του διοικητικού συστήματος:Σε πρώτη φάση, επιβάλλεται η κεντρική διοίκηση να περιοριστεί στις καθαρά «στρατηγικές αρμοδιότητες».Κατά δεύτερον, οι πλεονάζουσες εκτελεστικές αρμοδιότητες, μαζί με το αντίστοιχο προσωπικό, πρέπει να κατανεμηθούν πλέον στα όργανα είτε της καθ’ ύλην Αποκέντρωσης είτε της Αυτοδιοίκησης, βάσει των κριτηρίων της εγγύτητας και της αποτελεσματικότητας. Με τη λύση αυτή θα δοθεί οριστικά τέλος στις διαμάχες του παρελθόντος, μεταξύ της κατά τόπον αποκεντρωμένης Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Ζήτημα ανακύπτει σχετικά με τις αρμοδιότητες κάποιων δημόσιων υπηρεσιών, που από τη φύση τους δεν είναι δυνατόν να ανατεθούν στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης διότι προϋποθέτουν μια ειδική και έντονη ιεραρχική σχέση με τα υπουργεία στα οποία υπάγονται (πχ Οικονομικών, Δικαιοσύνης, Παιδείας, Δημόσιας Τάξης). Ωστόσο, και στο ζήτημα αυτό μπορούν να αναζητηθούν πρόσφορες λύσεις, με την καθιέρωση, ή τη διατήρηση, μορφών κάθετης αποκέντρωσης, κατά υπουργείο.

**Γ. Καθ’ ύλην αποκεντρωμένοι φορείς**

Στους καθ’ ύλην αποκεντρωμένους οργανισμούς, που έχουν τη νομική μορφή νομικών προσώπων είτε δημοσίου είτε ιδιωτικού δικαίου, οι οποίοι αναγνωρίζονται σε διάφορες διάσπαρτες διατάξεις του Συντάγματος (23 παρ. 2, 106 παρ.3, 103 παρ. 7 Σ), ανατίθενται υποστηρικτικές ή εκτελεστικές αρμοδιότητες. Κρίνεται αναγκαίο να διατυπωθεί μια «δέσμη ελάχιστων εγγυήσεων της οργάνωσης και της λειτουργίας τους» (Έκθεση Επιτροπής ΑΣΕΠ).

**Δ. Σαφής οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Αυτοδιοίκησης.**

Η μετατροπή της Αυτοδιοίκησης σε ισότιμη συνιστώσα του Διοικητικού μας Συστήματος, συνεπάγεται μια ριζικά διαφορετική αρχιτεκτονική του διοικητικού μας συστήματος, στην οποία συνυπάρχουν η κεντρική διοίκηση και η αποκέντρωση, υπό τρεις πλέον εκδοχές: την καθ’ ύλην αποκέντρωση, την «κάθετη αποκέντρωση» των υπουργείων και την κατά τόπον αποκέντρωση, που θα ταυτίζεται με την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Τη διάταξη του άρθρου 101 παρ. 1 του Συντάγματος ότι «Η διοίκηση του κράτους οργανώνεται με βάση το αποκεντρωτικό σύστημα» την έχουν επικαλεστεί κατά περίπτωση όλα τα κρατικά όργανα για να θεμελιώσουν την επιφυλακτική προσέγγιση για την Αυτοδιοίκηση. Σύμφωνα με αυτή την παρωχημένη διχοτομική αντίληψη των διοικητικών επιπέδων, από τη μια υπάρχει το «κράτος», ως κεντρική ή αποκεντρωμένη διοίκηση, και από την άλλη η αυτοδιοίκηση, ως οντότητα θεσμικά υποδεέστερη και πλήρως οριοθετημένη.

Ενώ «η Αυτοδιοίκηση παραμένει σήμερα εγκλωβισμένη στις συγκεντρωτικές αντιλήψεις του βαθέος κράτους» (Σωτηρέλης - Χλέπας), οι συνθήκες δείχνουν ώριμες (σημαντική είναι η επέκταση του πεδίου εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας στους Ο.Τ.Α.) για μια βαθιά συνταγματική τομή, η οποία θα ταυτίσει πλέον την κατά τόπον αποκέντρωση με την αυτοδιοίκηση, όπως συμβαίνει σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες με ισχυρή αυτοδιοικητική παράδοση (πχ. Αγγλία, Ιταλία, σκανδιναβικές χώρες). Με την άρση αυτού του διαχωρισμού θα επικρατήσουν «καθαρές» θεσμικές λύσεις και θα πραγματωθεί το πάγιο αίτημα του αυτοδιοικητικού κινήματος για «αποκέντρωση με αυτοδιοίκηση».

Οι αποκεντρωμένες διοικήσεις εδώ και χρόνια πασχίζουν ματαίως να πείσουν για τον λόγο ύπαρξής τους, ενώ ο μόνος ρόλος που εκπληρώνουν είναι εκείνος του τοποτηρητή της Κεντρικής Διοίκησης απέναντι στην Τοπική Αυτοδιοίκηση προς όφελος του κυβερνώντος κόμματος. Ως εκ τούτου, δεν έχει κανένα νόημα να εξακολουθήσουν να επιβάλλονται από το Σύνταγμα ξεχωριστές διοικητικές και αυτοδιοικητικές περιφέρειες, διότι οι δεύτερες έχουν πλέον καταξιωθεί, ούτως ή άλλως, στην πράξη σαν η μοναδική έκφραση της αποκεντρωμένης διοίκησης. Από το σύνολο των αρμοδιοτήτων που έχουν απομείνει στην αποκεντρωμένη διοίκηση, η συντριπτική πλειονότητα μπορεί να περάσει χωρίς πρόβλημα στις Περιφέρειες (Έκθεση Σωτηρέλη για ΕΕΤΑΑ)*.*

Η άρνηση του Συμβουλίου Επικρατείας, να αναγνωρίσει στην Τοπική Αυτοδιοίκηση ισότιμο ρόλο, σε σχέση με τα όργανα της Κεντρικής ή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ως προς την έκδοση κανονιστικών πράξεων βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης με το επιχείρημα ότι ορισμένες αρμοδιότητες πρέπει να ανήκουν αποκλειστικά και μόνον σε όργανα του στενά ερμηνευόμενου «κράτους» είναι σημαντικότερο πρόβλημα.. Για την αντιμετώπισή του αρκεί η συνταγματική αναγόρευση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε αποκλειστικό φορέα της κατά τόπον αποκεντρωμένης Διοίκησης. Η διατύπωση δε αυτή, όπως παρατηρεί ο Σωτηρέλης (Έκθεση ΕΕΤΑΑ), *«θα ήταν προτιμότερο να ενταχθεί, ως τροποποίηση, όχι στο άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος, που ρυθμίζει γενικά τα της κανονιστικής δράσης της Διοίκησης, αλλά σε νέα διάταξη του άρθρου 101, η οποία θα προβλέπει ρητά εξαίρεση των νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων που παρέχονται προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση, για την έκδοση κανονιστικών πράξεων, από τις ανωτέρω προϋποθέσεις του άρθρου 43 παρ. 2, εδ. β του Συντάγματος».*

**Ε. Αρχή της επικουρικότητας**

Ειδική αναφορά πρέπει να γίνει στην αρχή της επικουρικότητας ως προς την άσκηση αρμοδιοτήτων από τη δημόσια διοίκηση,

**ΣΤ. Συμμετοχή της Αυτοδιοίκησης στη νομοπαραγωγική διαδικασία.**

Η θεσμική ολοκλήρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης συνδέεται με την ουσιαστικότερη συμμετοχή της στο πλαίσιο της νομοπαραγωγικής διαδικασίας. Μια τέτοια συνταγματική πρόβλεψη επιτάσσεται από δύο λόγους: Πρώτον, διότι εντάσσεται σε έναν ευρύτερο ευρωπαϊκό διάλογο για τις αναγκαίες «πρωτοβουλίες από τα κάτω», προκειμένου να αντιμετωπισθεί η πολιτική απάθεια και να τονωθεί η αντιπροσωπευτική δημοκρατία. Οι πρωτοβουλίες αυτές μπορούν να εκδηλωθούν είτε με τη μορφή της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας είτε της νομοθετικής πρωτοβουλίας της Αυτοδιοίκησης. Δεύτερον, λόγω της παράδοσης που έχει δημιουργηθεί στην χώρα μας όσον αφορά τη συμβολή των θεσμικών φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ερευνητικές επεξεργασίες και πολιτικές προτάσεις) σε όλες σχεδόν τις μείζονες μεταρρυθμίσεις της αυτοδιοίκησης και της αποκέντρωσης.

Θα μπορούσε να προβλεφθεί ρητά το δικαίωμα άσκησης νομοθετικής πρωτοβουλίας από τους φορείς της Αυτοδιοίκησης για όλα τα θέματα που την αφορούν είτε υιοθέτησης προτάσεων μέσω λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας. Σε κάθε περίπτωση, είναι απαραίτητη τουλάχιστον η καθιέρωση μιας ειδικής διαδικασίας διαβούλευσης, στο πλαίσιο της νομοθετικής λειτουργίας των διαρκών κοινοβουλευτικών επιτροπών της Βουλής, με υποχρεωτική συμμετοχή εκπροσώπων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

**ΝΕΟ ΑΡΘΡΟ 101 Σ**

1. *Η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα. Περιλαμβάνει την κεντρική διοίκηση, τα όργανα της καθ’ ύλην αποκέντρωσης και τους ΟΤΑ α’ και β’ βαθμού. Φορείς της κατά τόπον αποκέντρωσης είναι οι ΟΤΑ α’ και β’ βαθμού, καθώς και τα όργανα της Μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης, εφόσον και όπως αυτή προβλέπεται από τον νόμο. Φορείς της καθ’ ύλην αποκέντρωσης είναι οι οργανισμοί και τα κρατικά νομικά πρόσωπα στα οποία ανατίθενται οι σχετικές αρμοδιότητες.*
2. *Με νόμο μπορούν να ανατίθενται τομείς της κρατικής δράσης σε δημόσια νομικά πρόσωπα με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, που αποτελούν τα όργανα της καθ’ ύλην αποκέντρωσης της κρατικής δράσης. Ο ορισμός της διοίκησης των προσώπων αυτών γίνεται με ειδική διαδικασία επιλογής που περιβάλλεται με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας. Με νόμο ορίζονται ειδικές διαδικασίες οικονομικού ελέγχου της δράσης αυτών των δημόσιων νομικών προσώπων.*
3. *Τα όργανα της κεντρικής διοίκησης ασκούν στρατηγικού χαρακτήρα αρμοδιότητες, που αφορούν τη γενική κατεύθυνση, τον συντονισμό και την παρακολούθηση εφαρμογής των κρατικών πολιτικών, καθώς και τον έλεγχο νομιμότητας της δράσης των οργάνων των ΟΤΑ α’ και β’ βαθμού και της καθ’ ύλην αποκέντρωσης. Τα όργανα της καθ’ ύλην και κατά τόπον αποκέντρωσης ασκούν εκτελεστικές αρμοδιότητες για την εφαρμογή των κρατικών πολιτικών. Οι ΟΤΑ α’ και β’ βαθμού έχουν τεκμήριο αρμοδιότητας για όλες τις δημόσιες υποθέσεις που τους προσιδιάζουν, με βάση τις αρχές της εγγύτητας και της επικουρικότητας. Επίσης ασκούν και τις δημόσιες υποθέσεις που τους ανατίθενται από τον νόμο, ως όργανα της κατά τόπον αποκεντρωμένης διοίκησης, εκτός από όσες αφορούν τους τομείς της εθνικής άμυνας, της δημόσιας τάξης, της δικαιοσύνης και της δημοσιονομικής πολιτικής. Αν η ανάθεση αυτή περιλαμβάνει και την έκδοση κανονιστικών πράξεων από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η σχετική νομοθετική εξουσιοδότηση δεν υπόκειται στις ειδικές προϋποθέσεις του άρθρου 43 παρ. 2. Τα κεντρικά όργανα του κράτους, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, χαράσσουν την γενική κατεύθυνση και ασκούν τον συντονισμό και την παρακολούθηση της εφαρμογής των πράξεων των Οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως νόμος ορίζει.*
4. *Οι αρμοδιότητες της δημόσιας διοίκησης ασκούνται από τα όργανα που βρίσκονται εγγύτερα στους πολίτες εκτός από τις περιπτώσεις όπου η φύση των σχετικών υποθέσεων και οι απαιτήσεις αποτελεσματικότητας και οικονομίας επιβάλλουν την άσκησή τους από άλλα όργανα.*
5. *Νόμος ορίζει τις διαδικασίες διαβούλευσης κατά την προετοιμασία νομοσχεδίων από τα κυβερνητικά όργανα, στις οποίες συμμετέχουν υποχρεωτικά εκπρόσωποι των ΟΤΑ α’ και β’ βαθμού.*

*(Άρθρο 76, Παρ. 7: Οι θεσμικοί εκπρόσωποι των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας για κάθε θέμα που τους αφορά καθώς και δικαίωμα ακρόασης, για την έκφραση της γνώμης τους, ως προς όλα τα νομοσχέδια και τις προτάσεις νόμων που άπτονται των αρμοδιοτήτων, της οργάνωσης και της λειτουργίας τους, σύμφωνα με τα ειδικότερα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής).*

1. *Η οργάνωση και η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, όπως και η κατανομή των θέσεων στο Δημόσιο διαμορφώνονται με βάση τις αρχές της αξιοκρατίας, της διαφάνειας, της αποτελεσματικότητας και της εξυπηρέτησης του πολίτη. Νόμος προβλέπει το σύστημα αξιολόγησης των δημόσιων υπηρεσιών, λαμβάνοντας υπόψη και τις μεταξύ τους διαφορές, με βάση τις αρχές της στοχοθεσίας και της κοινωνικής λογοδοσίας. Με νόμο ορίζονται οι όροι της ενιαίας λειτουργίας της Διοίκησης, με βάση τα πορίσματα της επιστήμης, τις εξελίξεις της τεχνολογίας και τις αρχές της συμμετοχικής διοίκησης.*
2. *Η διοικητική διαίρεση της χώρας σε αυτοδιοικητικές περιφέρειες, δήμους και μητροπολιτικές αυτοδιοικήσεις διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες. Ο κοινός νομοθέτης και η διοίκηση λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών και ορεινών περιοχών μεριμνώντας για την ανάπτυξή τους.*

1. Προκαταρκτικά επισημαίνω ότι βασική πηγή έμπνευσης για τις αναπτύξεις μου ήταν 2 εμπνευσμένες μελέτες των Γ. Σωτηρέλη και Μ. Πικραμένου σε ένα προδρομικό μικρό βιβλίο του 2011 με τίτλο «Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΤΗΝ ΕΠΟΧΗ ΤΩΝ ΜΕΓΑΛΩΝ ΠΡΟΚΛΗΣΕΩΝ», αλλά και η Έκθεση της «Επιτροπής Σωτηρέλη» το 2012, που υποβάλαμε στον Πρωθυπουργό Λουκά Παπαδήμο και τον Υπουργό Επικρατείας Γ. Σταυρόπουλο, μαζί με αναλυτικό νομοσχέδιο για την αναδιοργάνωση του διοικητικού συστήματος και τη θέσπιση «Επιτελικού Κράτους» στη χώρα μας [↑](#footnote-ref-1)