

ΔΕΟ24



Eclass4U

Συνοπτικές Σημειώσεις Τόμου Β


Το σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα



Θεωρία/ ύλη από

Καθηγήτρια: Βίκυ Βάρδα

 eclass4u.gr


210 5711484
6970 401981


grammateia@eclass4u.gr
vicky.varda@eclass4u.gr


Διομήδη Κομνηνού 28,
Νέο Ηράκλειο

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1- Σύνταγμα και δημόσια διοίκηση

1. Έννοια και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης

Η έννοια της δημόσιας διοίκησης συνδέεται με τη φροντίδα και τη διαχείριση δημοσίων υποθέσεων, δηλαδή υποθέσεων του λαού. Η δημόσια διοίκηση πρέπει να διακρίνεται από την ιδιωτική, τόσο ως προς τα μέσα που μεταχειρίζεται, όσο και ως προς τους σκοπούς που υπηρετεί. Η ιδιωτική διοίκηση εξυπηρετεί το ιδιωτικό συμφέρον και ιδιωτικούς καθαρά σκοπούς και για να τους επιτύχει χρησιμοποιεί τη συνδιαλλαγή, δηλαδή συμβατικές μεθόδους. Αντίθετα, η δημόσια διοίκηση είναι προσανατολισμένη στην εξυπηρέτηση δημοσίων αναγκών, σκοπών δημοσίου ή γενικού συμφέροντος και εν γένει αναγκών του κοινωνικού συνόλου, ενώ για την εξυπηρέτηση των σκοπών και στόχων αυτών χρησιμοποιεί κυρίως δημόσια εξουσία και καταναγκασμό.

- Η δημόσια διοίκηση διακρίνεται από τις δύο άλλες κρατικές λειτουργίες, τη νομοθετική και τη δικαστική και ονομάζεται εκτελεστική λειτουργία (άρθρο 26 Σ).
- Η εκτελεστική λειτουργία αναλαμβάνει την εκτέλεση των κανόνων δικαίου στο πλαίσιο της αρχής της νομιμότητας και ασκείται από την Κυβέρνηση και από τα όργανα της δημόσιας διοίκησης. Ωστόσο, ειδικότερα τόσο η Κυβέρνηση, όσο και η δημόσια διοίκηση εκτός από την εκτέλεση των κανόνων δικαίου, έχουν και τη δυνατότητα να θέτουν κανόνες, εκδίδοντας κανονιστικές πράξεις ύστερα από γενική, ειδική ή ειδικότερη νομοθετική εξουσιοδότηση τυπικού νόμου (άρθρο 43 §2 Σ).
- Την Κυβέρνηση την αποτελεί το Υπουργικό Συμβούλιο (άρθρο 81 §1 Σ), ενώ τη δημόσια διοίκηση την αποτελούν οι δημόσιες υπηρεσίες και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ), τα οποία προβλέπονται από την νομοθεσία.
- Η δημόσια διοίκηση υπάγεται ιεραρχικά στην Κυβέρνηση.
- Η Κυβέρνηση χρησιμοποιεί τη δημόσια διοίκηση για να εφαρμόζει τις πολιτικές της, καθώς και για να υλοποιήσει τις αποφάσεις τις οποίες λαμβάνει.
- Τα μέλη της Κυβέρνησης θέτουν τους σκοπούς της διοικητικής δράσης με βάση πολιτικούς σκοπούς και πολιτικές αξιολογήσεις, ενώ από τη δική τους πλευρά τα μέλη της δημόσιας διοίκησης υποχρεούνται να ασκούν τα καθήκοντά τους αμερόληπτα, με την αμεροληψία που συνεπάγεται η συνταγματική υποχρέωση της πολιτικής τους ουδετερότητας κατά την άσκηση των καθηκόντων τους (άρθρο 29 §3 Σ), προκειμένου να διασφαλίζεται η ίση μεταχείριση των πολιτών. Τη δημόσια διοίκηση τη διακρίνουμε σε διοίκηση κατά το οργανικό και κατά το λειτουργικό κριτήριο.

2. Η δημόσια διοίκηση σύμφωνα με το οργανικό κριτήριο

Τη δημόσια διοίκηση σύμφωνα με το οργανικό κριτήριο αποτελούν όλοι οι φορείς άσκησης δημόσιας διοίκησης που διαθέτουν τη νομική μορφή Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου. Αντίθετα, τη δημόσια διοίκηση κατά το λειτουργικό κριτήριο αποτελούν όλα τα νομικά πρόσωπα που επιτελούν δημόσια υπηρεσία ή εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον ανεξάρτητα από το αν αυτά διαθέτουν τη μορφή Νομικών Προσώπων του Δημοσίου ή του ιδιωτικού δικαίου.

3. Η Δημόσια Διοίκηση οργανώνεται κάθετα και οριζόντια

Η Δημόσια Διοίκηση οργανώνεται κάθετα και οριζόντια. Ειδικότερα: α) Κάθετα οργανώνεται η Δημόσια Διοίκηση όταν κάθε επιμέρους κλάδος της συντάσσεται με τρόπο ιεραρχικό μεταξύ των οργάνων που τον αποτελούν, έτσι ώστε στην κορυφή της πυραμίδας να βρίσκεται το όργανο το οποίο αποφασίζει, ενώ όσο προχωρούμε προς τη βάση της, να διευρύνεται μεν ο αριθμός των διοικητικών οργάνων, να μειώνεται όμως η αποφασιστική τους αρμοδιότητα. Η κάθετη οργάνωση της δημόσιας διοίκησης συντελεί στην διευθέτηση των διοικητικών υποθέσεων με τρόπο ενιαίο και λειτουργικό.

β) Οριζόντια οργανώνεται η Δημόσια Διοίκηση όταν η διοικητική εξουσία μεταβιβάζεται κατά ειδικότητες, οι οποίες αντιστοιχούν σε συγκεκριμένες ανάγκες. Πρόκειται για καθ' ύλην, κατά αντικείμενο δηλαδή καταμερισμό των διοικητικών έργων, π.χ. Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Υπουργείο Εξωτερικών, Υπουργείο Παιδείας, έρευνας και θρησκευμάτων κλπ. Αυτό το σύστημα διοικητικής οργάνωσης βασίζεται στην ειδίκευση κατά αντικείμενο ή έργο.

Η κεντρική δημόσια διοίκηση

Στα όργανα της κεντρικής διοίκησης περιλαμβάνονται ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και η Κυβέρνηση που αποτελείται από τον Πρωθυπουργό και από τα μέλη του υπουργικού συμβουλίου, ενώ στα κεντρικά όργανα της δημόσιας διοίκησης και στο μέτρο που ασκούν διοικητικές αρμοδιότητες εντάσσονται, το Συμβούλιο της Επικρατείας, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους και το Ελεγκτικό Συνέδριο.

4. Διάκριση δημόσιων λειτουργιών

Πολιτικές υπηρεσίες: καθορίζουν τι πρόκειται να συμβεί (πολιτική) Διοικητικές υπηρεσίες: εφαρμόζουν και εκτελούν αυτό που έχει οριστεί (διοίκηση) . Αντιστοιχεί στη βασική αρχή της διάκρισης των εξουσιών στα δημοκρατικά πολιτεύματα, σύμφωνα με την οποία τα αντιπροσωπευτικά όργανα και οι θεσμοί (Βουλή, Κυβέρνηση) καθορίζουν τους σκοπούς ή τα κύρια προγράμματα και τις κατευθύνσεις της δράσης του Κράτους, ενώ τα εκτελεστικά

(δημόσια διοίκηση) τους πραγματώνουν. Σκοπός της διάκρισης: αποτροπή του ενδεχομένου της συγκέντρωσης υπέρμετρης εξουσίας σε κάποια όργανα

5. Διάκριση οργάνων του Κράτους

Κυβερνητικά: αρμόδια για να λαμβάνουν τις αποφάσεις ή αλλιώς, να διαμορφώνουν πολιτική .

Διοικητικά: αρμόδια να προετοιμάζουν και να εκτελούν τις αποφάσεις ή αλλιώς να εφαρμόζουν πολιτική.

6. Σχέση κυβέρνησης – δημόσιας διοίκησης

Αποτελούν τα δύο βασικά σκέλη ή μέρη της εκτελεστικής εξουσίας □ βρίσκονται σε ιεραρχική σχέση μεταξύ τους □ η Κυβέρνηση αποφασίζει, εφόσον αυτή είναι που διαθέτει την εμπιστοσύνη της Βουλής και εκφράζει τη λαϊκή κυριαρχία, και η Διοίκηση εκτελεί τις αποφάσεις και τις πολιτικές που καθορίζει η Κυβέρνηση με τρόπο νόμιμο και συνταγματικά συνεπή, αφού προηγουμένως η ίδια έχει συμβάλει στην προετοιμασία και την κατάρτισή τους □ η δράση της Διοίκησης ελέγχεται ως προς τη νομιμότητα των ενεργειών της από τα αρμόδια δικαστήρια και τις ανεξάρτητες αρχές.

7. Ρόλος διοίκησης στη νομοπαραγωγική διαδικασία

Τα σχέδια νόμων σε μεγάλο βαθμό καταρτίζονται εκτός της Βουλής στις αρμόδιες δημόσιες υπηρεσίες (υπουργεία) υπό την επίβλεψη και την καθοδήγηση των υπουργών, οι οποίοι και τα εισηγούνται σε αυτήν. Οι μεγάλες αποφάσεις, οι νόμοι και τα προγράμματα της δημόσιας πολιτικής, που συνήθως φέρουν τη σφραγίδα επώνυμων πολιτικών προσωπικοτήτων, ως επί το πλείστον έχουν επωαστεί και ωριμάσει σε γραφεία και υπηρεσίες του Κράτους και έχουν υποστεί την επεξεργασία, ευεργετική ενίοτε, αφανών υπαλλήλων και ανώνυμων υπηρετών του. Ενίοτε, μάλιστα, τούτο συμβαίνει σε τέτοια έκταση και βαθμό που κάποιοι πολιτικοί διαπιστώνουν την αδυναμία τους ενώπιον της αφανούς πλην πραγματικής ισχύος της δημόσιας διοίκησης και 'γραφειοκρατίας'

8. Περιεχόμενο του όρου δημόσια διοίκηση

Με τον όρο Δημόσια Διοίκηση εννοούμε το σύνολο των υπηρεσιών και των οργανισμών που λειτουργούν υπό την άμεση εποπτεία του κράτους. Στα πλαίσια αυτά εντάσσονται οι δημόσιες υπηρεσίες με την στενή έννοια, όπως π.χ. οι κεντρικές υπηρεσίες των υπουργείων, οι αποκεντρωμένες υπηρεσίες του δημοσίου, καθώς επίσης και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου. Από μία ευρύτερη άποψη, στην έννοια της δημοσίας Διοικήσεως εντάσσονται και οι πάσης φύσεως δημόσιοι οργανισμοί και επιχειρήσεις, οι οποίοι επιδιώκουν δημοσίους σκοπούς και ασκούν δημόσια εξουσία κατά παραχώρηση, όπως είναι π.χ. οι δημόσιες επιχειρήσεις και οι οργανισμοί κοινής ωφέλειας, στους οποίους

κύριος μέτοχος είναι το δημόσιο και κατ' ακολουθία η διοίκηση τους διορίζεται από το κράτος.

9. Κανονιστικό πλαίσιο για το πεδίο δράσης της Διοίκησης – Σύνταγμα

«οργάνωση της Διοίκησης» (άρθρο 101), αποκεντρωτικό σύστημα «ανεξάρτητες αρχές» (άρθρο 101Α), «διοίκηση των τοπικών υποθέσεων» (άρθρο 102), την οποία αναθέτει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, «υπηρεσιακή κατάσταση των οργάνων της Διοίκησης» (άρθρο 103) Απουσιάζει από τον καταστατικό χάρτη μια γενική αναφορά στον ρόλο και τις αρμοδιότητες της δημόσιας διοίκησης.

10. Αρχή της νομιμότητας

Η αρχή της νομιμότητας απορρέει από την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών (άρθρο 26 Σ) και συνιστά θεμελιακό πυλώνα της εφαρμογής της αρχής του κράτους δικαίου (άρθρο 25 §1 Σ). Η αρχή της νομιμότητας εγγυάται την υποχρέωση της δημόσιας διοίκησης να σέβεται τις επιταγές, απαγορεύσεις και ρυθμίσεις που θεσπίζει ο νομοθέτης, ενώ διασφαλίζει τον έλεγχο των πράξεων των διοικητικών οργάνων από τα δικαστήρια, ιδίως τα διοικητικά. Η αρχή της νομιμότητας επιβάλλει στις διοικητικές αρχές να ενεργούν στο πλαίσιο του νόμου και να μην διασφαλίζουν την εφαρμογή του. Παράλληλα, δεν επιτρέπει στη δημόσια διοίκηση, να περιορίσει τα δικαιώματα, τις ελευθερίες, καθώς και την ιδιοκτησία των πολιτών παρά μόνο βάσει επιφύλαξης του νόμου. Με την υπαγωγή της δημόσιας διοίκησης στους κανόνες δικαίου που ψηφίζονται από το όργανο που διαθέτει τη νομοθετική αρμοδιότητα, τη Βουλή, επιτυγχάνεται με έμμεσο τρόπο η υποταγή της δημόσιας διοίκησης στη βούληση του εκλογικού σώματος, στο λαό με τη στενή έννοια, ως φορέα της λαϊκής κυριαρχίας .

11. ειδικά τη Διοίκηση το σημερινό νόημα της αρχής της νομιμότητας

Σε ότι αφορά ειδικά τη Διοίκηση το σημερινό νόημα της αρχής της νομιμότητας έχει διευρυνθεί και επιβάλλει σε όλα τα διοικητικά όργανα την υποχρέωση να δρουν με βάση προϋφιστάμενο κανόνα δικαίου, γενικό και αφηρημένο. Σύμφωνα με αυτή την αρχή, τη δράση της διοίκησης διέπουν οι κανόνες του ευρωπαϊκού δικαίου, οι κανόνες των συνταγματικών διατάξεων, οι κανόνες των διεθνών συνθηκών που έχουν κυρωθεί με νόμο, οι κανόνες οι οποίοι έχουν θεσπιστεί με νομοθετικές πράξεις και με διοικητικές κανονιστικές πράξεις που έχουν εκδοθεί βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης. Κατά έναν άλλον προσδιορισμό, η αρχή της νομιμότητας συνεπάγεται την συμμόρφωση της Διοίκησης γενικά στις επιταγές του Δικαίου, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται και οι γενικώς παραδεδεγμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου, οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου και οι νομολογιακοί κανόνες. Αξίζει να σημειωθεί ότι η αρχή της νομιμότητας διέπει τη δράση της Διοίκησης τόσο όταν αυτή δρα ως εξουσιαστική δύναμη, όσο και όταν δρα ως ιδιώτης τόσο δηλαδή

όταν η δράση της διέπτετε από κανόνες δημοσίου δικαίου, όσο και όταν διέπτετε από κανόνες ιδιωτικού δικαίου.

Σκοπός της αρχής της νομιμότητας διασφαλίζεται κατά το δυνατόν η ευθυγράμμιση της δράσης της, εξυπηρετεί με τρόπο έμμεσο, πλην απολύτως ουσιώδη, τη λαϊκή κυριαρχία και την πραγμάτωση της βούλησης του λαού, αλλά και την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών. Νομιμότητα, ωστόσο, δεν σημαίνει νομικισμός. Η Διοίκηση οφείλει να ενεργεί σύμφωνα με το γράμμα, αλλά κυρίως με το πνεύμα του νόμου και του δικαίου.

12. Ο δικαιοδοτικός έλεγχος τήρησης της αρχής της νομιμότητας.

Ο σεβασμός της νομιμότητας και η αξίωση τήρησης της συνεπάγονται τη δυνατότητα δικαιοδοτικού ελέγχου από τα δικαστήρια, που είναι στελεχωμένα από δικαστές που χαίρουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Τα δικαστήρια δικάζουν επιλύοντας διαφορές με δύναμη δε δικασμένου. Ο έλεγχος νομιμότητας της διοικητικής δράσης ασκείται από τα διοικητικά δικαστήρια. Αυτό, όμως, δεν σημαίνει ότι τα πολιτικά δικαστήρια στερούνται κάθε δυνατότητας ελέγχου της νομιμότητας μιας διοικητικής ενέργειας. Ασκούν έλεγχο παρεμπιπτόντα, ο οποίος περιορίζεται σε έλεγχο εξωτερικής νομιμότητας, χωρίς βέβαια εξουσία ακύρωσης της ελεγχόμενης διοικητικής πράξης.

13. Η επιφύλαξη υπέρ του νόμου.

Η αρχή της νομιμότητας, από άλλη σκοπιά ορώμενη, έχει ως σκοπό την προστασία του πολίτη και του διοικούμενου από τις αυθαίρετες αποφάσεις της διοίκησης. Σπουδαία εγγύηση των ατομικών ελευθεριών αποτελεί η επιφύλαξη υπέρ του νόμου. Σύμφωνα με το περιεχόμενο αυτής της αρχής δεν επιτρέπεται να επιβληθεί περιορισμός ή δέσμευση στην προσωπική ελευθερία ή στην περιουσία του ατόμου χωρίς νόμο. Μόνο εφόσον υπάρχει νόμος που να το προβλέπει και μόνο μέσα στα όρια που ορίζει αυτός είναι δυνατόν να επιβληθεί περιορισμός στην άσκηση ατομικών ελευθεριών. Η ρήτρα του 5παρ.3 «όταν και όπως ο νόμος ορίζει» έχει αποτελέσει πρότυπο για όλα τα άλλα Συντάγματα. Έχει γενική ισχύ και εφαρμόζεται ως εγγύηση των ατομικών ελευθεριών σε όλα τα δικαιώματα που αποτελούν εκφάνσεις της προσωπικής ελευθερίας. Η επιφύλαξη του νόμου συνιστά, βέβαια, και περιορισμό της ελευθερίας, αφού αναγνωρίζει στην νομοθετική εξουσία αρμοδιότητα ρύθμισης της απόλαυσής της.

14. Τελικά, η αρχή της νομιμότητας έχει προβλάβει τις ακόλουθες σημασίες.

- Με την πρώτη σημασία, η αρχή επιτάσσει την υποταγή των πράξεων της διοίκησης στον τυπικό νόμο.
- Με τη δεύτερη σημασία, η αρχή επιτάσσει τη θεμελίωση των ατομικών διοικητικών πράξεων σε κρατικές πράξεις, που έχουν γενικό ή κανονιστικό χαρακτήρα.
- Τέλος η αρχή αυτή συνεπάγεται και τον δικαστικό έλεγχο τήρησης των παραπάνω από την διοίκηση, έτσι ώστε η αρχή της νομιμότητας να έχει αποτελεσματική ενέργεια και να μην μένει κενή περιεχομένου. Η αρχή της νομιμότητας όπως περιεγράφηκε παραπάνω ονομάζεται και αρχή της νομιμότητας εν στενή έννοια, που αντιδιαστέλλεται προς την αρχή της νομιμότητας εν ευρεία έννοια.
- Η α.τ.ν. εν ευρεία έννοια εμπεριέχει στο περιεχόμενό της όχι μόνο τον έλεγχο της διοικητικής δράσης αλλά και τον έλεγχο της νομοθετικής εξουσίας, η οποία οφείλει να μην ενεργεί αντίθετα προς τις διατάξεις του Συντάγματος. Πρόκειται ,δηλαδή, για τον έλεγχο αντισυνταγματικότητας των νόμων.

15. Οι θεμελιώδεις αρχές του διοικητικού δικαίου

Η δημόσια διοίκηση βασίζεται σε μια σειρά από αρχές οι οποίες διέπουν και νομιμοποιούν την δράση της οι οποίες καλούνται θεμελιώδεις αρχές του διοικητικού δικαίου.

Οι περισσότερες από τις αρχές αυτές έχουν διαμορφωθεί στο πλαίσιο της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας αλλά και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, ενώ στο σύνολό τους διαθέτουν συνταγματικό έρεισμα. Η σημασία τους είναι καθοριστική για την ερμηνεία των κανόνων του διοικητικού δικαίου και την ενότητα της εφαρμογής τους. Ειδικότερα, οι κυριότερες από αυτές είναι οι ακόλουθες:

- Η αρχή της νομιμότητας της δημόσιας διοίκησης.
- Η αρχή της υπεροχής και της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος.
- Η αρχή της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου.
- Η αρχή της αναλογικότητας.
- Η αρχή της αμεροληψίας των οργάνων της δημόσιας διοίκησης.
- Η αρχή της ισότητας και της αξιοκρατίας
- Η αρχή της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης.

* Η αρχή της νομιμότητας της δημόσιας διοίκησης

το δημόσιο = ό,τι επιτάσσει ή επιτρέπει ο νόμος
το ιδιωτικό = ό,τι δεν απαγορεύει ο κανόνας δικαίου ή δεν αντίκειται σ' αυτόν
ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ Ό,τι επιτάσσει = δέσμια αρμοδιότητα (π.χ. άδεια πολεοδομίας για κεραιές)
,τι επιτρέπει = διακριτική ευχέρεια (να μην αντίκεινται στον κανόνα δικαίου, π.χ. ορισμός αραγωγικής επένδυσης')

Η αρχή της νομιμότητας απορρέει από την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών (άρθρο 26 Σ) και συνιστά θεμελιακό πυλώνα της εφαρμογής της αρχής του κράτους δικαίου (άρθρο 25 §1 Σ). Η αρχή της νομιμότητας εγγυάται την υποχρέωση της δημόσιας διοίκησης να σέβεται τις επιταγές, απαγορεύσεις και ρυθμίσεις που θεσπίζει ο νομοθέτης, ενώ διασφαλίζει τον έλεγχο των πράξεων των διοικητικών οργάνων από τα δικαστήρια, ιδίως τα διοικητικά.

* Η αρχή προστασίας του δημοσίου συμφέροντος

Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος και της προστασίας του, συνιστά κεντρική και θεμελιακή αρχή για την οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Στην πράξη, το δημόσιο συμφέρον κατευθύνει τον τρόπο λειτουργίας και οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης και των δημοσίων υπηρεσιών. Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος αναγνωρίζεται συνταγματικά, είτε ως δημόσιο συμφέρον (άρθρο 24 §1 Σ) είτε ως δημόσια ωφέλεια (άρθρο 17 §2 Σ) είτε σε ειδικότερες πτυχές του, όπως η προστασία της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και της εθνικής οικονομίας (άρθρο 106 §2 Σ) και ως εθνικό συμφέρον (άρθρο 4 §3 Σ και 28 §2). Το δημόσιο συμφέρον είναι μια αόριστη νομική έννοια που συγκεκριμενοποιείται από το Σύνταγμα, το νόμο και τη δημόσια διοίκηση μέσα από την έκδοση κανονιστικών πράξεων στο πλαίσιο νομοθετικής εξουσιοδότησης ή με την έκδοση ατομικών πράξεων. **Η αρχή της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου**

Η αρχή της χρηστής διοίκησης υποχρεώνει τα διοικητικά όργανα να ασκούν τις αρμοδιότητές τους με βάση το εν γένει περί δικαίου αίσθημα, με αναλογικότητα και επιεικεία και στο πλαίσιο της αρχής της νομιμότητας, ούτως ώστε να αποφεύγονται άδικες για το διοικούμενο λύσεις. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, η δημόσια διοίκηση οφείλει να διευκολύνει τους διοικούμενους να προστατεύουν τα συμφέροντά τους και να απολαμβάνουν τα θεμελιώδη δικαιώματά τους. Στο πλαίσιο της αρχής της χρηστής διοίκησης, τα διοικητικά όργανα οφείλουν να ασκούν έγκαιρα και αποτελεσματικά τις αρμοδιότητές τους, να λειτουργούν με διαφάνεια, να ενημερώνουν τον διοικούμενο για τα δικαιώματά του και να διασφαλίζουν την απόλαυση ποιοτικών υπηρεσιών από τους πολίτες .

* Η αρχή της αναλογικότητας

Η αρχή της αναλογικότητας απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου και εισήχθη νομολογιακά από το Συμβούλιο της Επικρατείας (γενέθλια απόφαση 2112/1984), στη δεκαετία του '80, υπό την επιρροή της γερμανικής θεωρίας και νομολογίας. Σήμερα, μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 αναγνωρίζεται ρητά στο Σύνταγμα, στο άρθρο 25 §1, δ'. Η αρχή της αναλογικότητας διακρίνεται σε τρεις επιμέρους αρχές: α) την αρχή της αναγκαιότητας, β) την αρχή της καταλληλότητας και γ) την αρχή της αναλογικότητας εν στενή έννοια (Ευστρατίου, 2013). Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας προκειμένου να κριθούν ως ανεκτοί οι επιβαλλόμενοι σε ένα θεμελιώδες δικαίωμα περιορισμοί, θα πρέπει: α) να ανταποκρίνονται στους δηλωμένους σκοπούς της νομοθετικής ή διοικητικής ρύθμισης και πάντως σε σκοπούς γενικότερου δημοσίου συμφέροντος, β) το περιοριστικό μέτρο το οποίο επιβάλλεται στην άσκηση ενός δικαιώματος να είναι αναγκαίο για την εξυπηρέτησή τους και το

λιγότερο επαχθές ή ηπιότερο δυνατό, γ) το μέτρο που επιλέγεται να είναι κατάλληλο και πρόσφορο για την εξυπηρέτηση των τιθέμενων σκοπών και να συνάπτεται προς αυτούς και δ) η ανάγκη εξυπηρέτησης του τιθέμενου σκοπού δημοσίου συμφέροντος, να μην αποβαίνει προδήλως ασύμμετρη ή δυσανάλογη προς την ανάγκη προστασίας του προσβαλλόμενου δικαιώματος (αναλογικότητα εν στενή έννοια). Στο πλαίσιο αυτό, η αρχή της αναλογικότητας επιβάλλει με δυο λόγια την εξεύρεση του αναγκαίου μέτρου κατά την επιβολή περιορισμών στα θεμελιώδη δικαιώματα των διοικουμένων, για να μην όπως πολύ γλαφυρά έχει ειπωθεί, «πυροβολεί η αστυνομία τα σπουργίτια με κανόνια» .

* **Η αρχή της αμεροληψίας των οργάνων της δημόσιας διοίκησης**

Η αρχή της αμεροληψίας των οργάνων της δημόσιας διοίκησης αποτελεί ειδικότερη έκφραση της αρχής του κράτους δικαίου επιβάλλει στη δημόσια διοίκηση κατά την ενάσκηση της εξουσίας της να είναι λειτουργεί ως χρηστή διοίκηση, βάσει στόχων που καθορίζονται από την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, χωρίς εμπάθεια και προκατάληψη έναντι του διοικούμενου). Η αρχή της αμεροληψίας εμφανίζεται σε αρκετά χαρακτηριστικά παραδείγματα της δράσης της δημόσιας διοίκησης. Έτσι, με την αρχή της αμεροληψίας της δημόσιας διοίκησης συνάδουν για παράδειγμα: α) τα λεγόμενα ασυμβίβαστα, η απαγόρευση δηλαδή άσκησης επαγγελματικής δραστηριότητας από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (άρθρο 30 §2 Σ) και τους υπουργούς (άρθρο 81 §3 Σ), β) τα κωλύματα διενέργειας πράξεων ή συμμετοχής στα συλλογικά όργανα της δημόσιας διοίκησης. Έτσι, ο Υπαλληλικός Κώδικας (άρθρο 36 §3) απαγορεύει σε υπαλλήλους συγγενείς μέχρι τρίτου βαθμού, να μετέχουν στην ίδια συνεδρίαση συλλογικού οργάνου, ενώ βάση του άρθρου 7 §2 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, τα μονομελή ή συλλογικά όργανα της δημόσιας διοίκησης είναι υποχρεωμένα να απέχουν και οφείλουν να ζητούν την εξαίρεσή τους από « ...κάθε ενέργεια ή διαδικασία που συνιστά συμμετοχή σε λήψη απόφασης ή διατύπωση γνώμης ή πρότασης εφόσον: α) η ικανοποίηση προσωπικού συμφέροντός τους συνδέεται με την έκβαση της υπόθεσης, ή β) είναι σύζυγοι ή συγγενείς εξ αίματος ή εξ αγχιστείας, κατ' ευθεία μεν γραμμή απεριορίστως, εκ πλαγίου δε έως και τέταρτου βαθμού, με κάποιον από τους ενδιαφερομένους, ή γ) έχουν ιδιαίτερο δεσμό ή ιδιόζουσα σχέση ή εχθρότητα με τους ενδιαφερομένους». Τέλος, στο πλαίσιο της αρχής της αμεροληψίας το άρθρο 29 §3 Σ καθιερώνει τον κανόνα της πολιτικής ουδετερότητας των δημοσίων υπαλλήλων, απαγορεύοντας «...τις οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, στους υπαλλήλους του Δημοσίου, οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου...».

* **Η αρχή της ισότητας και της αξιοκρατίας**

Η αρχή της ισότητας καθιερώνεται στο άρθρο 4 §1 Σ το οποίο ορίζει ότι, «Οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου». Η ισότητα αυτή ωστόσο γίνεται κατανοητή τόσο ως ισότητα εντός του νόμου και ως ισότητα έναντι του νόμου. Η ισότητα εντός του νόμου δεσμεύει το νομοθέτη, ο οποίος κατά τη θέσπιση νομοθετικών ρυθμίσεων πρέπει να θεσπίζει κανόνες, οι οποίοι δεν παραβιάζουν την αρχή της ισότητας, ενώ η ισότητα έναντι του νόμου δεσμεύει τη διοίκηση και τα δικαστήρια τα οποία υποχρεούνται να εφαρμόζουν τον νόμο προστατεύοντας την ισότητα ανάμεσα στους πολίτες.

* **Η αρχή της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης**

Η αρχή της διαφάνειας ή της φανεράς δράσης της δημόσιας διοίκησης απορρέει από το άρθρο 5Α Σ με το οποίο κατοχυρώνεται το δικαίωμα των πολιτών στην πληροφόρηση. Η διαφάνεια και η δημοσιότητα αποτελούν βασικές συνιστώσες της δημοκρατικής αρχής, στο βαθμό που επιτρέπουν τον έλεγχο της δράσης των κρατικών οργάνων και αρχών από τους πολίτες.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. Σχέσεις δημόσιας διοίκησης και πολιτικής εξουσίας

16. Η δημόσια διοίκηση στο πολιτικό σύστημα

- Η δημόσια διοίκηση εντάσσεται μεταξύ των βασικών μερών του πολιτικού συστήματος (ιδίως της εκτελεστικής εξουσίας), για δε την οργάνωση και τη λειτουργία της στη χώρα μας αφιερώνονται ειδικές διατάξεις στο Σύνταγμα, στις οποίες περιλαμβάνονται οι κυριότερες αρχές για τη συγκρότηση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος και την υπηρεσιακή κατάσταση των διοικητικών στελεχών.
- «Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν τον Λαό» (παρ. 1 του άρθρου 103 Συντ.).
- Για να υπάρχει μια «καλή διακυβέρνηση», κρίσιμες είναι οι έννοιες τόσο της αποτελεσματικότητας (effectiveness) της λειτουργίας του διοικητικού μηχανισμού του κράτους, όσο και της νομιμοποίησης (legitimacy) των κυβερνητικών αποφάσεων και των προγραμμάτων δημόσιας πολιτικής.

17. Ο πολιτικός έλεγχος της δημόσιας γραφειοκρατίας

- Πρέπει να αποφεύγονται η εξάρτηση της διοίκησης από την πολιτική εξουσία και η «κομματικοποίηση» και η επικυριαρχία της γραφειοκρατίας έναντι της πολιτικής. Προτιμότερος είναι ο μετριοπαθής πολιτικός έλεγχος επί της διοίκησης
- Η έννοια του ελέγχου είναι ότι η πολιτική ηγεσία, μέσω της οποίας εκφράζεται η λαϊκή κυριαρχία, διαθέτει το οραματικό και το προγραμματικό (ή βουλευτικό) στοιχείο και είναι επιφορτισμένη με την ευθύνη της άσκησης της διακυβέρνησης της χώρας.
- Η διοίκηση, από την πλευρά της, υποχρεούται να συμμορφώνεται με τις βασικές πολιτικές επιλογές και να ακολουθεί τις κατευθύνσεις των πολιτικών προϊσταμένων, στους οποίους όμως μπορεί να παρέχει την τεχνογνωσία, τη συμβουλή και την εμπειρία της.
- Αναζητείται μια ισορροπία μεταξύ της δημοκρατικής νομιμοποίησης των αποφάσεων και της διακριτικής ευχέρειας που απορρέει από την επαγγελματοποίηση και τη σχετική αυτονομία των γραφειοκρατικών στελεχών.

18. Πολιτικοποίηση και επαγγελματισμός στη διοίκηση

Επικρατούν δύο κεντρικές Απόψεις

- Άντριου Τζάκσον: οποιοσδήποτε πολίτης είναι κατάλληλος να καταλάβει δημόσια αξιώματα και θέσεις. Αυτή η άποψη αντιστοιχεί σε μια διοίκηση εξαρτημένη από την εκάστοτε πολιτική εξουσία, όπου επικρατούν, κατά κανόνα, οι σχέσεις εξάρτησης και πατρωνίας, ο ερασιτεχνισμός, η χαμηλή ποιότητα της διοικητικής δράσης και η αναποτελεσματικότητα του κράτους εν τέλει, με απώτερες συνέπειες στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας.
- Γούντροου Ουίλσον: υποστήριξε την αναγκαιότητα του σχετικού έστω διαχωρισμού μεταξύ πολιτικής και διοίκησης, ως προϋπόθεσης για να λειτουργήσει η δημόσια διοίκηση κατά τρόπο εύρυθμο και αποτελεσματικό, να συνεισφέρει στην έγκυρη άσκηση της δημόσιας πολιτικής και στην αντιμετώπιση των δημόσιων προβλημάτων προς την προαγωγή της κοινωνικής ευημερίας.

19. Το προσωπικό της διοίκησης και η πολιτική στην Ελλάδα

- Στην Ελλάδα έχει προτιμηθεί ως επί το πλείστον και κατά παράδοση ο διορισμός εκτός δημόσιας υπαλληλίας προσώπων σε θέσεις μετακλητών συμβούλων (ενδεχομένως με τεχνοκρατική γνώση ή κατάρτιση), όσο και η σχετική «πολιτικοποίηση» των διαδικασιών ανάδειξης στελεχών σε θέσεις διοικητικής ηγεσίας (Γενικών Γραμματέων, Γενικών Διευθυντών, Διοικητών κ.ο.κ.), προκειμένου να διασφαλίζεται η απρόσκοπτη εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής.
- Διυπουργικός κλάδος ΠΕ Επιτελικών Στελεχών της Διοίκησης (άρθρο 104 του ν. 4622/2019), ο οποίος περιλαμβάνει τους Αναλυτές Δημοσίων Πολιτικών, τους Νομοτέχνες και τους Αναλυτές Ψηφιακής Πολιτικής.
- Η επαγγελματική ακεραιότητα και επάρκεια των διοικητικών στελεχών αποτελεί συστατικό στοιχείο της υπαλληλικής ιδιότητας. Προϋποτίθεται, βέβαια, ότι η επιλογή του ανθρώπινου δυναμικού της οργάνωσης πραγματοποιείται «κατ' αξίαν» (merit system) και όχι για άλλους λόγους, όπως είναι οι πελατειακές σχέσεις ή οι κομματικοί επηρεασμοί.
- Για τη διερεύνηση της ποιότητας του προσωπικού της διοίκησης ενδείκνυται κατά πάγια διοικητική αρχή η διεξαγωγή εισαγωγικού διαγωνισμού. Αυτός οργανώνεται από ανεξάρτητο όργανο, προκειμένου να εξασφαλίζεται η αμεροληψία της διαδικασίας και να αποκλείονται κατά το δυνατόν οι πολιτικές παρεμβάσεις ή οι αυθαίρετες κρίσεις βάσει προσωπικών ή πελατειακών κριτηρίων της μιας ή της άλλης μορφής.

- Στην Ελλάδα η κομματικοποίηση είναι οργανικό χαρακτηριστικό του συγκεκριμένου πολιτικο-διοικητικού συστήματος. Η εξύφανση πελατειακών δικτύων και οι διορισμοί στο Δημόσιο με κομματικά κριτήρια θα χρησιμοποιούνταν για την εξασφάλιση ανάλογης πολιτικής στήριξης μελλοντικά .
- Ο βαθμός κομματικοποίησης των πολιτικο-διοικητικών συστημάτων προκύπτει, μεταξύ άλλων, από τις μεταβολές που επέρχονται στα διοικητικά όργανα, ιδίως δε στις κορυφαίες θέσεις της διοικητικής πυραμίδας, κάθε φορά που σημειώνεται κυβερνητική αλλαγή.
- Με την εν λόγω παραδοσιακή («πεπατημένη») πρακτική πολιτικοποίησης της διοίκησης (που άλλοτε είναι εντονότερη και άλλοτε όχι), δημιουργείται ένας φαύλος κύκλος, εξαιτίας του οποίου η ανάδειξη στελεχών σε υψηλόβαθμες θέσεις, ακόμα και όταν πραγματοποιείται με αντικειμενικά κριτήρια και διαφανείς διαδικασίες, δεν μπορεί να αποσυνδεθεί από την καχυποψία και την επιφύλαξη από μεριάς των υπόλοιπων διοικητικών στελεχών, προξενώντας έντονη δυσαρέσκεια μεταξύ συναδέλφων, αλλά και της κοινωνίας γενικότερα.
- Κατά την απόφαση του ΣΤΕ (413/2011 Ολομ., σκέψη 7) η δημόσια διοίκηση νοείται αποκλειστικά ως εκτελεστικός μηχανισμός του Κράτους, που διευκολύνει την άσκηση του κυβερνητικού έργου.
- Στην πραγματικότητα, η δημόσια υπαλληλία δεν είναι επιφορτισμένη αποκλειστικά με την εφαρμογή των κυβερνητικών πολιτικών κατά τρόπο μηχανιστικό, αλλά καλείται να μετάσχει στον σχηματισμό και την τεκμηρίωση των αποφάσεων σε διάφορους τομείς άσκησης της δημόσιας πολιτικής, ιδίως δε όταν πρόκειται για τα ανώτατα και ανώτερα στελέχη της διοικητικής πυραμίδας.

20. Επιλογή προϊσταμένων οργανικών μονάδων στην ελληνική Διοίκηση και ανάδειξη της πολιτικο-διοικητικής ηγεσίας των Υπουργείων

- Όψεις πολιτικοποίησης της διοίκησης παρουσιάζονται τόσο όσον αφορά τις προσλήψεις και την υπηρεσιακή εξέλιξη των δημοσίων υπαλλήλων, όσο και ως προς την επιλογή της πολιτικο-διοικητικής ηγεσίας των δημόσιων υπηρεσιών.
- Προσπάθειες αντιμετώπισης του φαινομένου: ίδρυση ΑΣΕΠ, απαγόρευση των εκ των υστέρων μονιμοποιήσεων των εργαζομένων ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου ή των συμβασιούχων έργου, η οποία καθιερώθηκε με τη συνταγματική αναθεώρηση το 2001 (παρ. 8 άρθρου 103 Συντ.).

- Αναφορικά με την επιλογή προϊσταμένων οργανικών μονάδων (Γενικών Διευθύνσεων, Διευθύνσεων, Τμημάτων) στη δημόσια διοίκηση, δεν πρόκειται για ξεχωριστούς βαθμούς, αλλά ακολουθείται το σύστημα των συγκεκριμένων θέσεων. Για να εντοπιστεί εάν χωρούν οι κομματικές παρεμβάσεις στη συγκεκριμένη διαδικασία, αρκεί να εξεταστούν οι προϋποθέσεις και τα κριτήρια που έχουν υιοθετηθεί για την πλήρωση των εν λόγω θέσεων, καθώς και το όργανο επιλογής.

21. Πιο πρόσφατες ρυθμίσεις για την επιλογή προϊσταμένων στη δημόσια διοίκηση

- Ν. 4622/2019: επαναφέρει τους μετακλητούς Γενικούς και Ειδικούς Γραμματείς όσο και να εγκαθιδρύει τον θεσμό του Υπηρεσιακού Γραμματέα, επί θητεία υπαλλήλου επιλεγόμενου, λαμβανομένων υπόψη μετρήσιμων κριτηρίων, από ειδική πενταμελή επιτροπή αποτελούμενη από μέλη του ΑΣΕΠ και τον Πρόεδρο του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ).
- Υιοθετεί ένα διφυές ή μεικτό σύστημα: στο επίπεδο ανάμεσα στην πολιτική ηγεσία των Υπουργείων και τα αμιγώς διοικητικά στελέχη, τοποθετούνται από τη μια μεριά πρόσωπα που συνιστούν πολιτικές επιλογές, απολαμβάνουν της εμπιστοσύνης της κυβέρνησης και συνδράμουν τον εκάστοτε Υπουργό στον σχεδιασμό και την παρακολούθηση της εφαρμογής της κυβερνητικής πολιτικής (Γενικοί και Ειδικοί Γραμματείς). Ενώ, από την άλλη μεριά, τοποθετούνται πρόσωπα τα οποία προέρχονται μέσα από τη δημόσια υπαλληλία, προβλέπεται να επιλέγονται με διαφανείς και αντικειμενικές ή αξιοκρατικές διαδικασίες και εκφράζουν τη θεσμική μνήμη και τη συνέχεια της διοίκησης (Υπηρεσιακοί Γραμματείς).
- Για τη στελέχωση των πολιτικών (πλέον, ιδιαίτερων) γραφείων των μελών της κυβέρνησης, των Υφυπουργών, των Γενικών και Ειδικών Γραμματέων προβλέπονται θέσεις συνεργατών. Αυτές καλύπτονται ως επί το πλείστον είτε από μετακλητούς υπαλλήλους είτε από αποσπασμένους δημοσίου υπαλλήλους. Έχει προβλεφθεί δε η δυνατότητα πρόσληψης εμπειρογνομόνων συγκεκριμένου αντικειμένου ως άμισθων ειδικών συμβούλων
- Η δημόσια διοίκηση εντάσσεται μεταξύ των βασικών μερών του πολιτικού συστήματος (ιδίως της εκτελεστικής εξουσίας), για δε την οργάνωση και τη λειτουργία της στη χώρα μας αφιερώνονται ειδικές διατάξεις στο Σύνταγμα, στις οποίες περιλαμβάνονται οι κυριότερες αρχές για τη συγκρότηση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος και την υπηρεσιακή κατάσταση των διοικητικών στελεχών.

- «Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν τον Λαό» (παρ. 1 του άρθρου 103 Συντ.).
- Για να υπάρχει μια «καλή διακυβέρνηση», κρίσιμες είναι οι έννοιες τόσο της αποτελεσματικότητας (effectiveness) της λειτουργίας του διοικητικού μηχανισμού του κράτους, όσο και της νομιμοποίησης (legitimacy) των κυβερνητικών αποφάσεων και των προγραμμάτων δημόσιας πολιτικής.

Κεφάλαιο 6- ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ

Κυβερνητικά όργανα

Ατομικά

- Πρωθυπουργός
- Αντιπρόεδρος/οι κυβέρνησης
- Υπουργοί
- Αναπληρωτές Υπουργοί
- Υφυπουργοί
- Γενικοί και Ειδικοί Γραμματείς

Ειδική περίπτωση: Προεδρία της Κυβέρνησης

Συλλογικά

- Υπουργικό Συμβούλιο
- Λοιπά συλλογικά όργανα

Γενικοί και Ειδικοί Γραμματείς

- Είναι μετακλητοί υπάλληλοι. Τοποθετούνται με κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του αντίστοιχου Υπουργού.
- Οι **Γενικοί Γραμματείς** είναι επικεφαλής των Γενικών Διευθύνσεων και των υπηρεσιών που υπάγονται απευθείας σε αυτούς.
- Ασκούν τις αρμοδιότητες που τους αναθέτει απευθείας ο νόμος ή ο αρμόδιος Υπουργός.
- Οι **Ειδικοί Γραμματείς** είναι επικεφαλής ορισμένων υπηρεσιών ενός Υπουργείου που συναποτελούν μία Ειδική Γραμματεία.
- Όπως και ο θεσμός του Αναπληρωτή Υπουργού, οι Ειδικοί Γραμματείς αποτελούν μια ιδιορρυθμία του ελληνικού διοικητικού συστήματος.

Προεδρία της Κυβέρνησης

- Ιδρύθηκε με τον ν. 4622/2019 και δεν πρέπει να συγχέεται με το παλαιό Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης που αντιστοιχούσε στο σημερινό Υπουργείο Εσωτερικών.
 - Υποστηρίζει τον Πρωθυπουργό στο έργο του με στόχο τον συντονισμό του κυβερνητικού έργου και την παρακολούθηση της πορείας υλοποίησής του, την υποστήριξη της λειτουργίας του Υ.Σ. και των λοιπών συλλογικών κυβερνητικών οργάνων, την καλή νομοθέτηση και την επικοινωνιακή προβολή της κυβέρνησης.
 - Περιλαμβάνει τις εξής Γενικές Γραμματείες:
 - Πρωθυπουργού
 - Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων
 - Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτικών Θεμάτων
 - Συντονισμού Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών
 - Επικοινωνίας και Ενημέρωσης
- καθώς και την Ειδική Γραμματεία Ολοκληρωμένων Πληροφορικών Συστημάτων (ΟΠΣ) Παρακολούθησης και Αξιολόγησης του Κυβερνητικού Έργου.

Υπουργικό Συμβούλιο

Ρμοδιότητες

Πολιτικές

Καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας (παρ. 1 άρθρου 82 του Σ)

Είναι το όργανο στο πλαίσιο του οποίου ο Πρωθυπουργός δίνει γενικές οδηγίες και κατευθύνσεις προς τα μέλη της κυβέρνησης και συζητούνται οι κύριες πολιτικές της χώρας προκειμένου να συντεθούν οι απόψεις

Νομικές

Επιλογή της ηγεσίας των τριών ανώτατων δικαστηρίων

Επιλογή ορισμένων υψηλόβαθμων δημόσιων λειτουργών (π.χ. ηγεσίας Εθνικής Αρχής Διαφάνειας)

Έκδοση Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου

Κήρυξη της χώρας σε κατάσταση «πολιορκίας»

πολιτική σημασία του Υ.Σ. έχει μειωθεί σε σχέση με την προδικτατορική περίοδο για πολλούς λόγους (αύξηση αριθμού μελών, διεθνείς υποχρεώσεις πρωθυπουργού, περιπλοκότητα ζητημάτων που δυσχερώς συζητούνται μεταξύ 30-50 ατόμων). Στην περίοδο της Μεταπολίτευσης υπήρξαν αυξομειώσεις της σημασίας του οργάνου για διάφορους συγκυριακούς λόγους (π.χ. προσωπικότητα Πρωθυπουργού, μονοκομματική ή συμμαχική κυβέρνηση)

Λοιπά συλλογικά κυβερνητικά όργανα

Στο πλαίσιο της κυβέρνησης, λειτουργούν, πέραν του Υ.Σ., διάφορα επί μέρους συλλογικά όργανα συγκροτούμενα από Υπουργούς.

Είναι ανεξάντλητος ο κατάλογος τέτοιων διϋπουργικών οργάνων που λειτούργησαν από το 1974 έως σήμερα. Σε παλαιότερες δεκαετίες υπήρχε η λεγόμενη Κυβερνητική Επιτροπή (ή άλλοτε ονομαζόμενη «Κυβερνητικό Συμβούλιο») που έπαιζε τον ρόλο ενός μικρού Υ.Σ. κατ' αντιστοιχία της cabinet του Ηνωμένου Βασιλείου. Σήμερα, δεν υπάρχει τέτοιο όργανο.

Ανεξάρτητα πάντως από τις διαφορετικές επιλογές των εκάστοτε πρωθυπουργών, μπορεί κανείς να πει ότι διαχρονικά πάντα υπάρχει μια διϋπουργική επιτροπή ασχολούμενη με τα θέματα οικονομικής (σήμερα «Κυβερνητικό Συμβούλιο Οικονομικής Πολιτικής») και μία επιτροπή για τα θέματα εξωτερικών και άμυνας (σήμερα «Συμβούλιο Εθνικής Ασφάλειας»). Ο Ν. 4622/2021 προβλέπει τη δυνατότητα να συστήνονται και άλλες κυβερνητικές επιτροπές με Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου.

Eclass4u

The best Choice for you

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7 - ΤΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΑ, ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ

22. Γενικά για τα Υπουργεία

- Τα υπουργεία, αποτελούνται από σύνολα δημόσιων υπηρεσιών που καλύπτουν σε κεντρικό επίπεδο τομείς της κυβερνητικής πολιτικής.
- Αντιστοιχούν σε έναν ή και περισσότερους τομείς δημόσιας πολιτικής και έχουν αρμοδιότητες που συνδέονται με τη λειτουργική τους εξειδίκευση.
- Αποτελούν τη "ραχοκοκαλιά" της εκτελεστικής εξουσίας.

23. Α. Οι τάξεις στην Ευρώπη και τον κόσμο

- Το 19ο αιώνα λίγοι τομείς δημόσιας πολιτικής αντιστοιχούσαν σε υπουργεία (εξωτερική πολιτική, άμυνα δημόσια τάξη, δημοσιονομική διαχείριση, δικαιοσύνη).
- Σε όλο τον 20ο αιώνα σημειώνεται ραγδαία επέκταση του κρατικού μηχανισμού και του λόγω πολλών ιστορικών και κοινωνιο-οικονομικών παραγόντων(π.χ. Α' και Β' Παγκόσμιος Πόλεμος, Ψυχρός Πόλεμος, τεχνολογικές εξελίξεις, ενίσχυση του Κράτους Πρόνοιας) Δημιουργούνται νέα υπουργεία (βιομηχανία, γεωργία, εργασία, υγεία, πρόνοια, πολιτισμός, περιβάλλον κ.α.)
- Τα κράτη αναζητούν τις θεσμικές επιλογές για την κεντρική τους διάρθρωση ανάλογα με την ιστορική τους διαδρομή, τις οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες και την ιδεολογικοπολιτική αντίληψη των εκάστοτε κυβερνώντων.
- Ο ρόλος του κράτους και η διάρθρωση των Υπουργείων ΙΙ
- Τα υπουργεία ως δομές επιδεικνύουν ανθεκτικότητα, ακόμη και όταν το μέγεθος του κράτους τίθεται υπό ισχυρή αμφισβήτηση (π.χ. άνοδος νεοφιλελεύθερων αντιλήψεων, Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ)
- Διατηρείται, ωστόσο, ο αριθμός και τα πεδία πολιτικής των υπουργείων, παρά τη μείωση του εκτελεστικού πεδίου εφαρμογής τους
- Δημιουργία ημι-αυτοτελών οργανισμών και ανεξάρτητων αρχών (agencification) Αλληλεπίδραση με δίκτυα πολιτικής και επιστημονικές τεχνοκρατικές κοινότητες.
- Ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

24. Ιστορική αναδρομή στην Ελλάδα I

- **Περίοδος 1827-1910.**
 - Η διόγκωση του κρατικού μηχανισμού, με το Δημόσιο να έχει το ρόλο του βασικού εργοδότη εδραιώνεται την εποχή αυτή (Τσουκαλάς, 1984).
 - Ο αριθμός των υπουργείων παραμένει σταθερά μικρός ανάλογα με τα πρότυπα της εποχής.
- **Περίοδος 1911-1951.**
 - Εκσυγχρονισμός, συγκρότηση θεσμών και διπλασιασμός του αριθμού των υπουργείων κατ' ακολουθία του παραδείγματος των ευρωπαϊκών κρατών.
 - Ιστορική αναδρομή στην Ελλάδα II
- **Περίοδος 1952-2020.**
 - Μετά την πτώση της δικτατορίας (1967-1974), οι αλλαγές στην διοίκηση συνδέθηκαν με την επάνοδο στη δημοκρατική ομαλότητα.
 - Η ίδρυση υπουργείων συνδέεται με νέα πεδία δημόσιας πολιτικής (π.χ. πολιτισμός, περιβάλλον, ενέργεια και πιο πρόσφατα ψηφιακή πολιτική, μετανάστευση).
 - Προσπάθειες εξορθολογισμού και αποκέντρωσης του κρατικού μηχανισμού λόγω ένταξης στην Ε.Ε.
 - Η χρηματοπιστωτική κρίση (2010-2018) και η προσαρμογή στους νέους κανόνες δημοσιονομικής διακυβέρνησης της ευρωζώνης, ενδυνάμωσαν τον εποπτικό ρόλο του Υπουργείου των Οικονομικών στα υπόλοιπα Υπουργεία και μετέφεραν σημαντικές του λειτουργίες σε ανεξάρτητες αρχές (π.χ. Α.Δ.Α.Ε. Ε.Ε.Σ.Υ.Π. - Υπερταμείο).

25. Κατάλογος Υπουργείων 2023

Υπουργεία

20 Υπουργεία για να βρείτε ακριβώς αυτό που ψάχνετε

[Προεδρία της Κυβέρνησης](#)

[Προστασίας του Πολίτη](#)

[Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων](#)

[Υπουργείο Ανάπτυξης](#)

[Υπουργείο Δικαιοσύνης](#)

[Υπουργείο Εθνικής Άμυνας](#)

[Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών](#)

[Υπουργείο Εξωτερικών](#)

[Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων](#)

[Υπουργείο Εσωτερικών](#)

[Υπουργείο Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας](#)

[Υπουργείο Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας](#)

[Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου](#)

[Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής](#)

[Υπουργείο Παιδείας, Θρησκευμάτων και Αθλητισμού](#)

[Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας](#)

[Υπουργείο Πολιτισμού](#)

[Υπουργείο Τουρισμού](#)

[Υπουργείο Υγείας](#)

[Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών](#)

[Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης](#)

26. Θεσμικές, πολιτικές και διοικητικές επιρροές στη διάρθρωση των ελληνικών υπουργείων

- Οι αλλαγές στη διάρθρωση των υπουργείων, καθορίζονται με Προεδρικά Διατάγματα.
- Η σειρά κατάταξης των Υπουργείων είναι προνόμιο του Πρωθυπουργού.
- Η αρχή της λειτουργικής εξειδίκευσης στην κατανομή των αρμοδιοτήτων των Υπουργείων επικρατεί σχεδόν εξ ολοκλήρου και στη χώρα μας.
- Υπάρχουν δύο εξαιρέσεις, όπου η κατανομή αρμοδιοτήτων προσδιορίστηκε με γεωγραφικά κριτήρια, εξυπηρετώντας πολιτικούς συμβολισμούς (Υπουργείο Βορείου Ελλάδος/Μακεδονίας, Υπουργείο Αιγαίου).
- Η επιλογή της ίδρυσης νέων υπουργείων, της αναδιάρθρωσης με μεταφορά αρμοδιοτήτων και υπηρεσιακών μονάδων από το ένα υπουργείο στο άλλο, ή της κατάργησής τους, υπακούει κατά κανόνα σε πολιτικές προτεραιότητες.

27. Εσωτερική δομή, και λειτουργίες των υπουργείων στη θεωρία και στην πράξη- Η τυπική διάρθρωση των υπουργείων

- Τα υπουργεία είναι οργανωμένα με πρότυπο την ιεραρχική πυραμίδα του κλασσικού βεμπεριανού μοντέλου διοίκησης.
- Η κορυφή της πυραμίδας είναι οι Γενικές Διευθύνσεις και ακολουθούν κατά σειρά οι Διευθύνσεις και τα Τμήματα.
- Οι Γενικοί και Ειδικοί Γραμματείς αλλά και οι Υπηρεσιακοί Γενικοί Γραμματείς διαμορφώνουν τη σύνδεση μεταξύ του πολιτικού/κυβερνητικού μέρους του υπουργείου και της διοικητικής του δομής.
- Οι Γενικές και Ειδικές Γραμματείες στελεχώνονται από μετακλητούς (μη μόνιμους) υπαλλήλους.
- Η εσωτερική διάρθρωση των Υπουργείων ρυθμίζεται από Οργανισμούς.

Εσωτερική τυπική διάρθρωση των υπουργείων

28. Οριζόντιες υπηρεσίες

Οι οριζόντιες επιτελικές υπηρεσίες συντονίζουν το σχεδιασμό και την παρακολούθηση-αξιολόγηση των δημοσίων πολιτικών για το σύνολο του υπουργείου.

Στην κατηγορία αυτή ανήκουν: Α) οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου (Ν.4622/2019, άρθρο 39), που οργανώνονται σε επίπεδο Διεύθυνσης και υπάγονται απευθείας στον Υπουργό και Β) οι υπηρεσίες Συντονισμού (Ν.4622/2019, άρθρο 38), που οργανώνονται σε επίπεδο Διεύθυνσης και υπάγονται απευθείας στον Υπηρεσιακό Γενικό Γραμματέα .

Στις οριζόντιες υποστηρικτικές υπηρεσίες (ανθρώπινο δυναμικό, διοικητική υποστήριξη, οικονομικά και προϋπολογισμός του υπουργείου).

29. Κάθετες υπηρεσίες

- Κάθετες υπηρεσίες που αντιστοιχούν σε Γενικές Γραμματείες. Είναι ενιαία σύνολα υπηρεσιών με αρμοδιότητες σε έναν ή περισσότερους τομείς δημόσιας πολιτικής του κατά περίπτωση υπουργείου, π.χ. η Γ.Γ. Ανώτατης Εκπαίδευσης (Υπουργείο Παιδείας).
- Κάθετες υπηρεσίες που αντιστοιχούν σε Ειδικές Γραμματείες, που αποτελούν ενιαίο σύνολο με σκοπό τη διαχείριση συγκεκριμένου έργου ιδιαίτερης σημασίας, π.χ. η Ειδική Γραμματεία Διαχείρισης Ιδιωτικού Χρέους (Υπουργείο Οικονομικών).
- Υπηρεσίες με συγκεκριμένες αρμοδιότητες που κατά κανόνα αφορούν την εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών του υπουργείου στο οποίο υπάγονται (π.χ. Δ.Ο.Υ. του Υπουργείου Οικονομικών).

- Ειδικές υπηρεσίες Ε.Σ.Π.Α., που λειτουργούν ως οριοθετημένες νησίδες, έχοντας τις δικές τους επιτελικές και υποστηρικτικές λειτουργίες.
- Συλλογικά όργανα όπως υπηρεσιακά συμβούλια, τεχνικές επιτροπές και ειδικά συμβούλια με γνωμοδοτικές ή και αποφασιστικές αρμοδιότητες.
- Οργανισμοί (Ν.Π.Δ.Δ. ή Ν.Π.Ι.Δ.) που δραστηριοποιούνται στα αντίστοιχα πεδία πολιτικής των υπουργείων και εποπτεύονται από αυτά χωρίς να υπάγονται, ωστόσο, στην διοικητική ιεραρχία και χαίρουν οικονομικής αυτοτέλειας με δικό τους προϋπολογισμό.

30. Αδυναμίες και παθογένειες των υπουργείων

- Ανορθολογική διόγκωση των υπηρεσιών των υπουργείων
- Απουσία στρατηγικού σχεδιασμού
- Φορμαλισμός
- Νομικισμός
- Έλλειψη οριζόντιου συντονισμού
- Δομική πολυδιάσπαση και κατακερματισμός αρμοδιοτήτων
- Σημαντική υστέρηση στα ζητήματα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης
- Πολιτικός συγκεντρωτισμός
- Κλειστά συστήματα, θεσμικά και ανθρώπινα "σιλό"

31. Προσπάθειες εκσυγχρονισμού της κεντρικής διοίκησης I

- Τα τελευταία τριάντα χρόνια υπήρξαν αρκετές, κυρίως ανεπιτυχείς, προσπάθειες αναδιοργάνωσης της κεντρικής διοίκησης και ανάπτυξης του ρυθμιστικού της ρόλου, σύμφωνα με τις επιταγές του Νέου Δημόσιου Μανατζμεντ και των αρχών της Διακυβέρνησης, κυρίως με εισαγωγή επιτελικών δομών και λειτουργιών στα υπουργεία και δημιουργία ημι-αυτοτελών οργανισμών και ανεξάρτητων αρχών.
- Καμία από αυτές τις νομοθετικές πρωτοβουλίες δεν μπόρεσε να εφαρμοστεί, ώστε να επιφέρει σοβαρές αλλαγές στον τρόπο με τον οποίο διοικούνται τα Υπουργεία.
- Στην πράξη οι δομές επιτελικού χαρακτήρα παρέμειναν σε μεγάλο βαθμό ανενεργές και περιθωριοποιημένες.
- Ακόμη και στα πλαίσια της δημοσιονομικής κρίσης (2010-2018) οι αλλαγές δεν αφορούσαν τον αριθμό των υπουργείων ή την κατανομή των πεδίων πολιτικής σε αυτά, αλλά συνδέθηκαν, σε μεγάλο βαθμό, με τις ανάγκες της δημοσιονομικής προσαρμογής.

- Οι αλλαγές αφορούσαν περισσότερο τα εργαλεία πολιτικής (policy instruments), για τη διαχείριση του προσωπικού και δεν κατάφεραν να επηρεάσουν τη βασική σχέση του πολιτικού συστήματος και του διοικητικού μηχανισμού της χώρας (Spanou, 2019, 21).
- Η σημαντικότερη παράμετρος ανθεκτικότητας των παθογενειών είναι ο γραφειοκρατικός συγκεντρωτισμός που συνεχίζει να τροφοδοτεί και τροφοδοτείται από τις πελατειακές σχέσεις.

Κεφάλαιο 8. Οι ανεξάρτητες Διοικητικές αρχές [ΑΔΑ]

32. ΟΡΙΣΜΟΙ ΤΩΝ ΑΔΑ

Οι ανεξάρτητες αρχές αποτελούν:

- σημαντικούς θεσμούς του ελληνικού διοικητικού συστήματος
- εκδήλωση νέων μορφών διακυβέρνησης

Ανεξάρτητη αρχή είναι ένα όργανο που διαθέτει εξουσίες και αρμοδιότητες βάσει συνταγματικής ή νομοθετικής ρύθμισης. Αποτελεί μία διακριτή οργανωτική μονάδα που δεν υπόκειται στην ιεραρχία της διοίκησης, αλλά στον έλεγχο της νομοθετικής και δικαστικής εξουσίας και διοικείται από μέλη που δεν προέρχονται από το πολιτικό προσωπικό.

33. Ο ρόλος των ΑΔΑ

- ενισχύεται συνεχώς τις τελευταίες δεκαετίες
- διευρύνεται το πεδίο αρμοδιοτήτων και τομέων παρέμβασής τους
- αυξάνεται ο αριθμός τους. Παρουσιάζουν αποκλίσεις από τα παραδοσιακά πρότυπα οργάνωσης Αποτελούν εκφάνσεις μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού

34. ΛΟΓΟΙ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑΣ ΑΔΑ

- **Ανάγκη εξειδικευμένης επιστημονικής / τεχνικής γνώσης**
- **Αξιοπιστία, συνέχεια και ουδετερότητα**
- **Απεμπλοκή από πολιτικές παρεμβάσεις**

- **Εγγύτητα διοικητικής δράσης προς τους πολίτες**
- **Απαιτήσεις συμμετοχής και διαφάνειας**
- **Συμβατικές υποχρεώσεις (Οδηγίες ΕΕ)**
- **Δεσμεύσεις προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής**
- **Μεταφορά διεθνών πρακτικών**
- **Επιλογή / ανάδειξη των επικεφαλής των ανεξάρτητων αρχών**

35. Οι τέσσερις (4) **ΘΕΜΕΛΙΩΔΕΙΣ** λόγοι δημιουργίας των **Ανεξάρτητων Αρχών**.

1. Λόγοι που αφορούν τη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος

Επικρατεί σήμερα η αντίληψη ότι η δημοκρατία κινδυνεύει από τις πλειοψηφίες που επηρεάζουν τη δημοκρατία, καθώς οι πλειοψηφίες είναι τεχνητές αφού σχηματίζονται από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, διέπονται από τη λογική του 'μέσου όρου' και δεσμεύονται από μηχανισμούς lobbying αποτελούν σύγχρονα ζητήματα που οφείλουμε ως κοινωνίες να εξετάσουμε. Το παραπάνω γεγονός αποτελεί και μία από τις κυρίαρχες αιτίες που οι πολιτικοί ως αντιπρόσωποι του λαού αποφεύγουν να εμπλακούν σε κρίσιμα ζητήματα που ενδεχομένως να απαιτούν και οριακές επιλογές για να μην έρθουν σε αντίθεση με τμήμα των ψηφοφόρων τους.

2. Λόγοι που αφορούν την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων

Στο τέλος του 20^{ου} αιώνα εδραιώθηκαν δύο νέα δικαιώματα. Πρόκειται για το δικαίωμα στην πληροφόρηση και το δικαίωμα της προστασίας της ιδιωτικής ζωής σε σχέση με τους κινδύνους που αυτή διατρέχει από τη χρήση των νέων τεχνολογιών. Τα δύο αυτά δικαιώματα είναι αντίθετα μεταξύ τους και είναι έντονη η ανάγκη συμφιλίωσης τους. Ένας τρόπος για να επιτύχει αυτή η συμφιλίωση καθώς και να εξασφαλισθεί η αρμονική σχέση μεταξύ πολιτών και κράτους ώστε να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα της διοίκησης, είναι να εφαρμοστούν στη διοίκηση στοιχεία της δικαστικής διαδικασίας. Τα στοιχεία αυτά είναι: α) το δικαίωμα ακρόασης του ενδιαφερόμενου πολίτη, β) της αιτιολόγησης των αποφάσεων.

3. Λόγοι που αφορούν την πολυπλοκότητα της σύγχρονης διακυβέρνησης.

Τα θέματα στα οποία δραστηριοποιούνται οι Ανεξάρτητες Αρχές και οι αποφάσεις που οι τελευταίες λαμβάνουν απαιτούν αυξημένες επιστημονικές και τεχνικές γνώσεις. Επιπλέον οι κίνδυνοι και η πολυπλοκότητα που εμπεριέχουν οι αποφάσεις τους, σε συνδυασμό με το γεγονός πως η διαχείριση των ζητημάτων με τα οποία ασχολούνται δεν αυξάνει την πολιτική αποδοχή των πολιτικών, αποτελούν κριτήρια εκχώρησης των αρμοδιοτήτων από τους κρατικούς λειτουργούς σε ανεξάρτητα όργανα.

4. Λόγοι θεσμικής ομοιομορφίας.

Η δημιουργία Ανεξάρτητων Αρχών οφείλεται στην ανάγκη θεσμικής ομοιομορφίας μεταξύ των κρατών και ιδιαίτερα μεταξύ των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

36. ΟΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΚΑΤΟΧΥΡΩΜΕΝΕΣ

1. Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα
2. Αρχής Διασφάλισης Απορρήτου των Επικοινωνιών
3. Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
4. Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης
5. Συνήγορος του Πολίτη

→ Τα μέλη τους επιλέγονται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής με αυξημένη πλειοψηφία 3/5 και διορίζονται με απόφαση του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού (Άρθρο 101 Α Σ και άρθρο 14 Κανονισμού της Βουλής).

→ Απαιτείται η επίτευξη συναίνεσης μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων με συνέπεια: α) αυξημένες εγγυήσεις ανεξαρτησίας και β) διασφάλισης απαραίτητου θεσμικού κύρους.

37. Β. Ανεξάρτητες αρχές που προβλέπονται σε τυπικό νόμο:

→ Δεν υφίσταται ένα ενιαίο και συγκροτημένο σύστημα επιλογής → Κύριο χαρακτηριστικό η απουσία επίτευξης συναίνεσης και άρα η επιλογή από την εκάστοτε κυβέρνηση. Ως αποτέλεσμα μειωμένες εγγυήσεις ανεξαρτησίας και θεσμικού κύρους.

1. Επιτροπή Ανταγωνισμού
2. Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων
3. Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας
4. Εθνική Αναλογιστική Αρχή
5. Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων
6. Συνήγορος του Καταναλωτή
7. Εθνική Αρχή Ιατρικώς Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής
8. Εθνικό Συμβούλιο Δημόσιας Υγείας
9. Αρχή Διασφάλισης και Πιστοποίησης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση
10. Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης
11. Επιτροπή Διερεύνησης Ατυχημάτων και Ασφάλειας Πτήσεων
12. Ελληνική Στατιστική Αρχή
13. Σώμα Φορολογικών Διαιτητών
14. Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων

Σελίδα 24

38. Ποια είναι τα Γενικά χαρακτηριστικά των Ανεξάρτητων Αρχών

Προσωπική ανεξαρτησία= Η προσωπική ανεξαρτησία κατοχυρώνεται με τον τρόπο επιλογής των μελών της Αρχής και της καθιέρωσης συγκεκριμένης θητείας εντός της οποίας δεν μπορούν τα μέλη να παυθούν ή αντικατασταθούν.

Λειτουργική ανεξαρτησία= Η λειτουργική ανεξαρτησία εκφράζεται με το ότι οι Αρχές διαθέτουν δικό τους μηχανισμό διοικητικής υποστήριξης, αυτόνομη εσωτερική διαχείριση και δικό τους προϋπολογισμό. Δεν υπάγονται στον ιεραρχικό έλεγχο της Διοίκησης και οι αποφάσεις τους μπορούν να ελεγχθούν μόνο από τη δικαστική και τη νομοθετική εξουσία.

Οικονομική ανεξαρτησία= Η οικονομική τους ανεξαρτησία αφορά στον τρόπο χρηματοδότησής τους από ιδιαίτερο τμήμα του προϋπολογισμού και στην έκταση του οικονομικού ελέγχου αφού δεν επιτρέπεται έλεγχος νομιμότητας ή σκοπιμότητας του τρόπου διάθεσης παρά μόνο κατασταλτικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

4. Η έκταση των εξουσιών τους

i. Κανονιστική εξουσία: Οι Ανεξάρτητες Αρχές εκδίδουν κανονιστικές πράξεις, παράγουν δηλ. κανόνες δικαίου. Η έκδοση κανονιστικών πράξεων κρίθηκε, μετά από έντονη αμφισβήτηση, ότι είναι νόμιμη εφόσον οι πράξεις εντάσσονται στο πλαίσιο νομοθετικής εξουσιοδότησης και υπηρετούν συγκεκριμένες ανάγκες εξειδίκευσης του υπάρχοντος νομοθετικού πλαισίου. ii. Ελεγκτικές – κυρωτικές εξουσίες: iii. Γνωμοδοτικές αρμοδιότητες.

Με το άρθρο 101Α Σ κατοχυρώθηκε η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών και η διαδικασία εκλογής των μελών τους.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9- . Έλεγχος στη δημόσια διοίκηση

39. οι έλεγχοι της δημόσιας διοίκησης

- οι έλεγχοι της δημόσιας διοίκησης διενεργούνται στα πλαίσια της αρχής της νομιμότητας και η παραβίαση της αρχής συνεπάγεται έκδοση ελαττωματικών διοικητικών πράξεων, οι οποίες είναι ανυπόστατες ή άκυρες.

Η άσκηση του **κοινοβουλευτικού ελέγχου** στη Διοίκηση του κράτους αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο του δημοκρατικού πολιτεύματος της χώρας, καθώς αυτός διασφαλίζει την προστασία του κράτους και των πολιτών από τις αυθαιρεσίες της Διοίκησης και τα φαινόμενα διαφθοράς και σπατάλης των δημοσίων πόρων.

Στην ελληνική έννομη τάξη προβλέπονται οι εξής μορφές ελέγχου της δημόσιας διοίκησης:

- **ο κοινοβουλευτικός έλεγχος,**
- **ο δικαστικός έλεγχος,**
- **ο διοικητικός έλεγχος και**
- **ο ενδιάμεσος έλεγχος,** ο χαρακτηριζόμενος και ως «τέταρτη μορφή ελέγχου» της εκτελεστικής εξουσίας.

40. Κοινοβουλευτικός έλεγχος

είναι ο έλεγχος που ασκούν οι ίδιοι οι βουλευτές στο έργο της εκάστοτε κυβέρνησης. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος γίνεται για να ενημερωθεί η βουλή για κάποια θέματα και διαθέτει διάφορα εργαλεία για την άσκηση του.

- οι διαδικασίες του κοινοβουλευτικού ελέγχου προβλέπονται στα άρθρα 124 του ισχύοντος Κανονισμού της Βουλής.
- Σύμφωνα με το άρθρο 70 παρ. 6 εδάφιο α του Συντάγματος και το άρθρο 124 παρ. 2 του Κανονισμού της Βουλής, στον κοινοβουλευτικό έλεγχο υπόκειται η Κυβέρνηση και, κατ' επέκταση, η δημόσια διοίκηση, δια των αρμόδιων υπουργών και υφυπουργών, που προϊστανται των δημοσίων υπηρεσιών και φέρουν την πολιτική ευθύνη για τις πράξεις ή παραλείψεις της.
- Ασκείται από τη Βουλή σε Ολομέλεια ή κατ' εξαίρεση από το Τμήμα διακοπής των εργασιών της και τις διαρκείς επιτροπές της συνόδου. Μέσα άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου αποτελούν οι γραπτές αναφορές που υποβάλλονται από πολίτες, οι ερωτήσεις (απλές και

επίκαιρες), οι οποίες είναι γραπτές και απευθύνονται από τους βουλευτές στους αρμόδιους υπουργούς, οι αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων, οι οποίες είναι γραπτές και με αυτές οι βουλευτές ζητούν από τους αρμόδιους υπουργούς την κατάθεση εγγράφων που αφορούν δημόσια υπόθεση, οι επερωτήσεις, η συζήτηση προ ημερησίας διατάξεως, οι εξεταστικές επιτροπές και η πρόταση εμπιστοσύνης/μομφής.

41. Ο δικαστικός έλεγχος

έγκειται στη συνταγματική εγγύηση δικαστικής προστασίας του πολίτη, έναντι της δημόσιας εξουσίας ή και των ιδιωτών. Αναγνωρίζεται, έτσι, συνταγματικά η δυνατότητα του κάθε πολίτη να προσφεύγει στη δικαιοσύνη, σε περίπτωση που πράξεις ή παραλείψεις οργάνων της δημόσιας διοίκησης θίγουν δικαιώματα ή συμφέροντά του, ήτοι, σε περίπτωση που ανακύπτουν διοικητικές διαφορές.

42. Ο διοικητικός έλεγχος

αποτελεί στην ουσία μια μορφή εσωτερικού ελέγχου ή αυτοελέγχου της Διοίκησης, αφού ασκείται από όργανα που λειτουργούν στο πλαίσιο της εκτελεστικής εξουσίας. Μπορεί να λαμβάνει τη μορφή του ιεραρχικού ελέγχου ή της διοικητικής εποπτείας και ασκείται είτε αυτεπαγγέλτως είτε ύστερα από διοικητική προσφυγή ή αναφορά πολίτη, του οποίου τα έννομα συμφέροντα εθίγησαν από πράξη ή παράλειψη της Διοίκησης.

- Ο **ιεραρχικός έλεγχος** ασκείται στο πλαίσιο του ίδιου νομικού προσώπου από **ιεραρχικώς προϊστάμενα όργανα** επί των υφισταμένων τους.

Στο πλαίσιο του ιεραρχικού ελέγχου, το ανώτερο διοικητικό όργανο:

α. *προληπτικώς* δίνει οδηγίες και διαταγές στο κατώτερο,

β. *κατασταλτικώς* επιλαμβάνεται και ασκεί και έλεγχο επί των πράξεων του κατώτερου οργάνου

και σε περίπτωση διαπίστωσης παρανομίας, είτε ακυρώνει είτε τροποποιεί την πράξη αυτήν.

- Κατά κανόνα, **όλες οι πράξεις** των υφιστάμενων οργάνων υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας, ο οποίος μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την ακύρωση της πράξης, **εφόσον πρόκειται περί κατασταλτικού ελέγχου**.

43. Ιεραρχικός διοικητικός έλεγχος (διοικητικός έλεγχος σε στενή έννοια)

- Το διοικητικά όργανα που είναι ενταγμένα στην ίδια οργανωτική ενότητα (π.χ. σε ένα υπουργείο του ν.π.δ.δ. – κράτος, σε ένα δήμο, σε ένα δημόσιο ν.π.δ.δ.) βρίσκονται μεταξύ τους σε ιεραρχική σχέση που καθορίζεται από τους ισχύοντες κανόνες δικαίου¹⁸. Η ιεραρχική σχέση των διοικητικών οργάνων του κράτους και η ενότητα του ν.π.δ.δ. κράτος συνεπάγονται την άσκηση ιεραρχικού διοικητικού ελέγχου (διοικητικού ελέγχου σε στενή έννοια) εντός του κράτους. Ο ιεραρχικός έλεγχος τεκμαίρεται από την ιεραρχική διοικητική οργάνωση (ΣΕ 1678/1955). Ιεραρχικός έλεγχος υφίσταται και ασκείται εντός του ίδιου ν.π.δ.δ. και γενικότερα εντός του ίδιου δημοσίου νομικού προσώπου.
- **Ο ιεραρχικός διοικητικός έλεγχος είναι α) η αρμοδιότητα του ανώτερου διοικητικού οργάνου να δίνει οδηγίες και διαταγές προς το ιεραρχικά κατώτερο (υφιστάμενο) όργανο και β) η αρμοδιότητα του ανώτερου διοικητικού οργάνου να ασκεί έλεγχο στις πράξεις του κατώτερου οργάνου. Ο ιεραρχικός έλεγχος μπορεί να είναι έλεγχος νομιμότητας ή και σκοπιμότητας. Μπορεί να είναι προληπτικός, κατασταλτικός ή και προληπτικός και κατασταλτικός.**
- Μπορεί να ασκείται αυτεπάγγελτα ή κατόπιν ενστάσεως. Ο κατασταλτικός έλεγχος σκοπιμότητας πρέπει να προβλέπεται ρητά από το ισχύον νομικό πλαίσιο (ΣΕ 2133/1975). Μόνο οι εντολές (διαταγές) και όχι οι οδηγίες του ανωτέρου οργάνου προς το κατώτερο είναι πλήρως δεσμευτικές για το κατώτερο όργανο.

44. Διοικητική εποπτεία

Διοικητική εποπτεία είναι η νομική σχέση που συνδέει το κράτος (νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου κράτος, το κράτος σε στενή έννοια) με άλλα δημόσια νομικά πρόσωπα¹⁹. Η διοικητική εποπτεία διαφέρει δομικά από τον ιεραρχικό διοικητικό έλεγχο κατά το ότι (στην γνήσιά της μορφή) δεν ασκείται ιεραρχικά εντός του ίδιου δημοσίου νομικού προσώπου. Ασκείται εκτός διοικητικής ιεραρχίας και από ένα νομικό πρόσωπο (ν.π.δ.δ. κράτος, εποπτεύον νομικό πρόσωπο, το διοικητικό όργανο του κράτους που ασκεί την διοικητική εποπτεία λέγεται εποπτευών φορέας) σε ένα άλλο νομικό πρόσωπο (εποπτευόμενο νομικό πρόσωπο, εποπτευόμενος φορέας).

Χαρακτηριστικά παραδείγματα διοικητικής εποπτείας είναι η εποπτεία του κράτους στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (άρθρο 102 παρ. 4 εδ. α Σ), στα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (άρθρο 16 παρ. 5 εδ. β Σ, άρθρο 4647/2012) και στα λοιπά πρόσωπα της καθύλην αυτοδιοίκησης (π.χ. Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης, Δημόσια Νοσοκομεία, Επαγγελματικοί Σύλλογοι (ΣΤΕ 2691/2009)).

- Διοικητική εποπτεία μπορεί να ασκείται από τα αρμόδια κρατικά όργανα (ή όργανα του εποπτεύοντος ν.π.δ.δ.) και σε δημόσια ν.π.ι.δ. Κατά την ορθότερη άποψη γνήσια διοικητική εποπτεία δεν ασκείται από το «εποπτεύον υπουργείο» στις πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές.
- Η διοικητική εποπτεία ως μορφή διοικητικού ελέγχου δεν συνάδει προς την συνταγματικά κατοχυρωμένη ανεξαρτησία των Ανεξαρτήτων Αρχών (που σημαίνει υπαγωγή μόνο σε κοινοβουλευτικό και σε δικαστικό έλεγχο). Στις περιπτώσεις που στο νομικό πλαίσιο γίνεται λόγος για εποπτεύον υπουργείο επί των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξαρτήτων αρχών (π.χ. υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης ως προς τον Συνήγορο του Πολίτη και το ΑΣΕΠ) πρέπει να γίνει δεκτό ότι πρόκειται για νόθο, μη γνήσια, τρίτης βαθμίδας (τρίτου επιπέδου) διοικητική εποπτεία.

Η διοικητική εποπτεία συμπυκνώνει τις ποικίλες κατηγορίες διοικητικού ελέγχου νομιμότητας του κράτους και των εποπτευόντων ν.π.δ.δ. σε εποπτευόμενα ν.π.δ.δ. και δημόσια ν.π.ι.δ. Ο όρος διοικητική εποπτεία αναφέρεται κατά βάση σε έναν ήπιο διοικητικό έλεγχο, ηπιότερο από τον ιεραρχικό διοικητικό έλεγχο, έναν έλεγχο κατά κανόνα μόνο νομιμότητας και κατά κανόνα μόνον κατασταλτικό νομιμότητας. Η διοικητική εποπτεία ασκείται τόσο σε διοικητικές πράξεις όσο και σε πρόσωπα.

Τελικά =

- 1) Ηπιότερη μορφή διοικητικού ελέγχου από τον ιεραρχικό διοικητικό έλεγχο**
- 2) Όχι θέμα ιεραρχικής σχέσης, αλλά έννομη σχέση νομικής εποπτείας**
- 3) Καταρχήν (εφόσον δεν ορίζεται από το νόμο αλλιώς) μόνο κατασταλτικός έλεγχος νομιμότητας**
- 4) Σε διοικητικές πράξεις και σε πρόσωπα**
- 5) Συνταγματικά όρια (102 παρ. 4 Σ, 16 παρ. 5Σ)**
- 6) Το περιεχόμενό της ρυθμίζεται περιπτωσιολογικά από την ειδική νομοθεσία (αρχή της νομιμότητας)**

45. ΕΛΛΑΤΩΜΑΤΙΚΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ

Ενστάσεις (Διοικητικές προσφυγές-Αναφορές) πολιτών και έλεγχος της διοικητικής δράσης

- Οι διοικητικές ενστάσεις των πολιτών συστηματοποιούνται σε πέντε κατηγορίες: αίτηση θεραπείας, ιεραρχική προσφυγή, ειδική διοικητική προσφυγή, ενδικοφανής διοικητική προσφυγή, αναφορά. Αίτηση θεραπείας, ιεραρχική προσφυγή, ειδική διοικητική προσφυγή, ενδικοφανής διοικητική προσφυγή ονομάζονται μαζί διοικητικές προσφυγές και αποτελούν τα είδη των ενστάσεων ενώπιον της δημόσιας διοίκησης κατά ατομικών διοικητικών πράξεων.

- Κοινό στοιχείο σε όλες τις διοικητικές ενστάσεις είναι το έγγραφο αίτημα του πολίτη για αποκατάσταση της υλικής ή ηθικής βλάβης στα έννομα συμφέροντά του που προκλήθηκε από ατομική διοικητική πράξη (άρθρα 24 ή 25) ή άλλη εκδοχή διοικητικής δράσης (άρθρο 27, π.χ. έγγραφο που δεν είναι διοικητική πράξη, συμπεριφορά, προφορική επικοινωνία, υλική ενέργεια, παράλειψη).
- Στις περιπτώσεις που δεν προβλέπεται από το ειδικό διοικητικό δίκαιο ενδικοφανής διοικητική προσφυγή ή ειδική διοικητική προσφυγή κατά ατομικής διοικητικής πράξης σύμφωνα με το άρθρο 25, κάθε πολίτης μπορεί να ασκήσει κατά δυσμενούς για αυτόν ατομικής διοικητικής πράξης ή αίτηση θεραπείας (ενώπιον του οργάνου που εξέδωσε την ατομική διοικητική πράξη) ή ιεραρχική διοικητική προσφυγή (ενώπιον του ιεραρχικά προϊσταμένου οργάνου).
- Όταν ο πολίτης θέλει να ζητήσει αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του που προκαλείται από ενέργεια ή παράλειψη ενέργειας διοικητικής αρχής (όχι δηλαδή για ατομική διοικητική πράξη, καθώς εκεί εφαρμόζονται όπως είδαμε μόνο τα άρθρα 25 ΚΔΔ και 24 ΚΔΔ κατά τα ανωτέρω) τότε έχει το δικαίωμα να ασκήσει αναφορά σύμφωνα με το άρθρο 27 ΚΔΔ και να ζητήσει την επανόρθωση ή την ανατροπή της βλάβης που επικαλείται. Η αναφορά του άρθρου 27 είναι η πέμπτη και τελευταία κατηγορία ένστασης
- Αν ασκηθεί ένσταση σε αναρμόδιο διοικητικό όργανο, αυτό έχει υποχρέωση να την διαβιβάσει στο αρμόδιο διοικητικό όργανο το αργότερο σε 5 ημέρες. Η προθεσμία απάντησης για το αρμόδιο διοικητικό όργανο εκκινεί από την παραλαβή της ένστασης που πρέπει να πρωτοκολλείται αυθημερόν.

46. Ο ενδιάμεσος διαμεσολαβητικός έλεγχος του Συνηγόρου του Πολίτη [ΣτΠ]

- Οι Ανεξάρτητες Αρχές υπάγονται ιδιαιτέρως στην εκτελεστική εξουσία, αποτελούν ιδιόμορφη εκδοχή εκτελεστικής λειτουργίας.
- Οι Ανεξάρτητες Αρχές χαρακτηρίζονται πρώτον από ανεξαρτησία έναντι της Κυβέρνησης και γενικότερα έναντι κάθε μορφής πολιτικής ή ιδιωτικής εξουσίας. Δεύτερον επιφορτίζονται με την εγγύηση, την εποπτεία, την ρύθμιση, τον διαμεσολαβητικό έλεγχο α) της προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων, β) τομέων της οικονομίας και γ) της δημόσιας διοίκησης και του ευρύτερου δημοσίου τομέα. Αναπτύσσουν γνωμοδοτικές και αποφασιστικές αρμοδιότητες στους άνω τομείς. Η δράση των Ανεξαρτήτων Αρχών υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο και οι εκτελεστές διοικητικές πράξεις τους σε πλήρη δικαστικό έλεγχο. Οι 5 συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές πρέπει να διακρίνονται από τις υπόλοιπες Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές που δεν θεσπίζονται στο Σύνταγμα, αλλά ιδρύονται με νόμο και μπορούν να καταργούνται πάλι με νόμο.

- Οκτώ είναι τα βασικά χαρακτηριστικά της διαμεσολαβητικής λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη: η ευέλικτη και αντιγραφειοκρατική φυσιογνωμία, η λειτουργία με γνώμονα την προσφορότητα των μέσων και την αποτελεσματικότητα, ο νομικός έλεγχος της υπόθεσης, η επί της ουσίας εξέταση της υπόθεσης, η δέσμευση των ελεγχόμενων φορέων ως προς την κατεύθυνση που αποδίδει ο Συνήγορος του Πολίτη στην διαμεσολαβητική διαδικασία, η έλλειψη εκτελεστότητας των προτάσεων του Συνηγόρου του Πολίτη προς τους ελεγχόμενους φορείς, η πειθώ, και η ήπια κυρωτική λειτουργία με την οποία εξοπλίζεται ο θεσμός.
- Ο Συνήγορος του Πολίτη υπόκειται στην αρχή της νομιμότητας, όπως και κάθε πτυχή των τριών κρατικών λειτουργιών. Η δράση του Συνηγόρου του Πολίτη πρέπει επομένως να ερείδεται στο νομικό πλαίσιο που τον διέπει, στο Σύνταγμα ή σε άλλη ισχύουσα νομική ρύθμιση. Βασικά ελέγχει την παρανομία και την κακοδιοίκηση και ενεργοποιεί τον ελεγκτικό-διαμεσολαβητικό-συνηγορικό του πολίτη ρόλο του με στόχο την επίλυση της υπόθεσης με άρση της παρανομίας και καταπολέμηση της κακοδιοίκησης. Ακόμα όμως και όταν διαπιστώσει την νομιμότητα της ελεγχόμενης διοικητικής πράξης, υλικής ενέργειας ή παραλείψεως, μπορεί να προτείνει και να προσπαθήσει να πείσει τον ελεγχόμενο φορέα να εφαρμόσει μία άλλη επίσης σύλληψη λύση η οποία θα είναι πιο επωφέλης για τον προσφεύγοντα πολίτη.
- Ο Συνήγορος του Πολίτη είναι αρμόδιος για θέματα που ανάγονται στις υπηρεσίες: α) του Δημοσίου, β) των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, γ) των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, δ) των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, των δημοσίων επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των επιχειρήσεων των οποίων τη διοίκηση ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος (άρθρο 3 παρ. 1 του ν. 3094/2003). Ο Συνήγορος του Πολίτη ελέγχει ατομικές διοικητικές πράξεις, υλικές ενέργειες και κάθε είδους παραλείψεις των άνω δημοσίων υπηρεσιών (άρθρο 3 παρ. 3 του ν. 3094/2003).

47. ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί ανώτατο διοικητικό δικαστήριο, το οποίο εκδίδει αμετάκλητες αποφάσεις και οι δικαστικοί σχηματισμοί του αντιστοιχίζονται σε ιδιαίτερο κλάδο της Διοικητικής Δικαιοσύνης. Εκδικάζει διαφορές σχετικά με την απονομή συντάξεων και τον έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπαλλήλων.

Βασικό ένδικο βοήθημα αποτελεί η έφεση. Στο εν λόγω ένδικο βοήθημα προβλέπεται ότι υπάγονται συγκεκριμένες υποθέσεις:

- α. οι πράξεις που εκδίδονται από το Δικαστήριο κατά την άσκηση της ελεγκτικής αρμοδιότητας των οργάνων του,
- β. οι εκτελεστές ατομικές διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις, οι οποίες εκδίδονται ή συντελούνται στο πλαίσιο:

ξ Του ελέγχου των λογαριασμών των δημόσιων υπόλογων και των υπόχρεων σε δημόσια λογοδοσία.

ξ Της απονομής των συντάξεων κατά την έννοια της περ. στ' της παρ. 1 του άρθρου 98 του Σ.

ξ Της αστικής ευθύνης των πολιτικών ή στρατιωτικών υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων των Ο.Τ.Α. και λοιπών Ν.Π.Δ.Δ.

Οι ελεγκτικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου περιλαμβάνουν την υποβολή προς τη Βουλή έκθεσης για τον απολογισμό και τον ισολογισμό του Κράτους (άρθρο 98 παρ. 1 Σ.)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10 . Η αποσυγκέντρωση της δημόσιας διοίκησης: Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις

48. αποσυγκέντρωση» και η «απόκεντρωση

Η «αποσυγκέντρωση» και η «απόκεντρωση» είναι δύο πολιτικο-διοικητικοί όροι, οι οποίοι, ενώ είναι συγκρίσιμοι, δεν είναι ισοδύναμοι:

- η αποσυγκέντρωση συγκροτείται κυρίως στην βάση μεταβίβασης αρμοδιοτήτων του Κράτους σε περιφερειακά όργανα, που τελούν υπό την εξουσία του (ιεραρχικός έλεγχος νομιμότητας),
- η αποκέντρωση συνδέεται, μεταξύ άλλων, με την εκλογή τοπικών ηγετών που έχουν την εντολή διαχείρισης και άσκησης εξουσίας σε μια συγκεκριμένη περιοχή
- «Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα» (παρ. 1 άρθ. 101 Συντ.):
- το «αποκεντρωτικό σύστημα» διοίκησης θέτει ως προτεραιότητα την τοπική εγγύτητα που πρέπει να υπάρχει ανάμεσα στον κάθε πολίτη και το διοικητικό όργανο που χειρίζεται την υπόθεσή του.
- Ο όρος «αποκεντρωση» ή «αποκεντρωτικό σύστημα», από καθαρά νομική σκοπιά, δεν αναφέρεται στην τοπική αυτοδιοίκηση και τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) που κατοχυρώνονται στο άρθρο 102 του Συντάγματος. Η αποσυγκέντρωση αποτελεί μία λειτουργική διαδικασία του Κράτους με στόχο
- την αποσυμφόρηση των κεντρικών υπηρεσιών της Διοίκησης.

- Τα χαρακτηριστικά που αποδίδει η εν λόγω πρακτική στις διοικητικές δομές:
- μεταβίβαση κρατικών αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση, σε χαμηλότερες ιεραρχικά διοικητικές μονάδες της,
- αποφασιστική αρμοδιότητα σε ορισμένη εδαφική περιοχή της Επικράτειας.
- Δύο εκφάνσεις της αποσυγκέντρωσης:
- **α. Περιφερειακές υπηρεσίες Υπουργείων** → σχεδιασμός από την κεντρική διοίκηση και εφαρμογή των πολιτικών από μία μόνο διοικητική μονάδα.
- **β. Αποκεντρωμένες Διοικήσεις** → τόσο ο καθορισμός του περιεχομένου των δημόσιων πολιτικών, όσο και η άσκησής τους αναλαμβάνεται, από κοινού, από διαφορετικά επίπεδα διοίκησης.

A. Κριτήρια διοικητικής διαίρεσης της χώρας (άρθρο 101 παρ. 2 του συντάγματος)

- γεωοικονομικές συνθήκες
 - κοινωνικές συνθήκες
 - συγκοινωνιακές συνθήκες
- προβλέψεις για την ιδιαιτερότητα των νησιωτικών περιοχών/ σαφής διαχωρισμός από τις λοιπές (ηπειρωτικές) περιοχές της χώρας

B. Κατανομή αρμοδιοτήτων στα όργανα του Κράτους (άρθρο 101 παρ. 3 του συντάγματος)

- **Περιφερειακά όργανα:** «γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους»
- **Κεντρικά όργανα:** ο ρόλος τους περιορίζεται «στην γενική κατεύθυνση, τον συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας» της δράσης των περιφερειακών

ΑΠΟΣΥΓΚΕΝΤΡΩΣΗ (Διοικητικές δομές)

Αποκεντρωμένες Διοικήσεις

Περιφερειακές υπηρεσίες Υπουργείων

ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ (Διοικητικές δομές)

Δήμοι (ΟΤΑ α΄ βαθμού)

Περιφέρειες (ΟΤΑ β΄ βαθμού)

49. ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

- Το σύστημα οργάνωσης ενός κράτους μπορεί να είναι συγκεντρωτικό σύμφωνα με το οποίο τη διοίκηση ολόκληρης της επικράτειας και τη λήψη αποφάσεων επί θεμάτων της περιφέρειας έχουν όργανα που εδρεύουν στο κέντρο ή αποκεντρωτικό σύμφωνα με το οποίο συστήνονται αποκεντρωμένες δημόσιες υπηρεσίες που δεν αποκτούν ξεχωριστή από το κράτος νομική προσωπικότητα αλλά εξακολουθούν να ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους.
- Η λήψη αποφάσεων επί θεμάτων που αφορούν τις περιφέρειες του κράτους

A. ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΙΣ

- Υπάγονται σε ιεραρχικό έλεγχο νομιμότητας από την κεντρική διοίκηση, την οποία εκπροσωπούν σε τοπικό επίπεδο
- ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους
- **Επιδιωκόμενοι στόχοι:**
παροχή κρατικών υπηρεσιών σε περιφερειακό επίπεδο με τρόπο κατά το δυνατόν ομοιόμορφο

B. ΔΗΜΟΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΣ

- Αιρετά όργανα/αρχές που αναδεικνύονται στις τοπικές κοινωνίες και λογοδοτούν (πολιτικά) σε αυτές
- δρουν υπό καθεστώς διοικητικής & οικονομικής αυτοτέλειας, αλλά και υπό την εποπτεία του Κράτους
- διακριτά Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
- **Επιδιωκόμενοι στόχοι:**
διοίκηση τοπικών υποθέσεων & εξυπηρέτηση τοπικού δημόσιου συμφέροντος

λαμβάνονται από όργανα που εδρεύουν σε αυτές. Απολαμβάνουν, όμως, δημοσιονομικής και διοικητικής αυτοτέλειας. Το αποκεντρωτικό σύστημα διοίκησης του Κράτους θεμελιώνεται συνταγματικά στο άρθρο 101 τα ου Συντάγματος που ορίζει ότι «η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα».

50. Τα Πλεονεκτήματα της Αποσυγκέντρωσης

- Τα πλεονεκτήματα που προσφέρει η **αποσυγκέντρωση** ως διοικητική πρακτική είναι, εν μέρει, όμοια με αυτά που συνδέονται με την **αποκέντρωση**:
 - πρόκειται για δράσεις που βασίζονται σε βαθύτερη γνώση τοπικών ιδιαιτεροτήτων, αποφάσεις που προσαρμόζονται καλύτερα στα τοπικά περιβάλλοντα και λαμβάνονται ταχύτερα, καθιστώντας τη Διοίκηση αποτελεσματικότερη για τον πολίτη.

51. Το κριτήριο διάκρισης μεταξύ συγκεντρωτικού και αποκεντρωτικού συστήματος

Το κριτήριο διάκρισης μεταξύ συγκεντρωτικού και αποκεντρωτικού συστήματος είναι ο τρόπος κατανομής της αποφασιστικής αρμοδιότητας για θέματα που αφορούν τις περιφέρειες του κράτους. Σκοπός του αποκεντρωτικού συστήματος είναι να καταστεί η διοίκηση προσιτή στους πολίτες και να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα και η ταχύτητά της. Το αποκεντρωτικό σύστημα τελεί σε αρμονία με την αρχή της επικουρικότητας του κράτους σύμφωνα με την οποία τα κεντρικά όργανα διατηρούν μόνο συντονιστικές και επιτελικές αρμοδιότητες. Παρεμβαίνει μόνον όταν η υλοποίηση δεν είναι δυνατή από τα όργανα της περιφερειακής διοίκησης. Το κράτος συντονίζει, κατευθύνει και ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων των περιφερειακών οργάνων.

Αποκέντρωση με ευρεία έννοια: Περιλαμβάνει τόσο την αποκεντρωμένη διοίκηση όσο και την τοπική αυτοδιοίκηση λόγω του κοινού εδαφικού χαρακτηριστικού.

Αποκέντρωση με στενή έννοια: Περιλαμβάνει μόνο τα όργανα της περιφέρειας που τελούν σε ιεραρχική εξάρτηση με την κεντρική διοίκηση αφού ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του κράτους.

Το Σύνταγμα αποδέχεται το αποκεντρωτικό σύστημα με τη στενή έννοια γιατί σε άλλα άρθρα του Συντάγματος η αποκέντρωση αντιδιαστέλλεται με την τοπική αυτοδιοίκηση, την καθ' ύλη αυτοδιοίκηση (ΑΕΙ) ή την αυτοδιοίκηση άλλων ν.π.δ.δ.

52. Χαρακτηριστικά του ισχύοντος στην Ελλάδα αποκεντρωτικού συστήματος

i. Η διάκριση μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών οργάνων προϋποθέτει τη γεωγραφική διαίρεση της χώρας. Η διαίρεση αυτή δεν βασίζεται σε κριτήρια νομικής αυτοτέλειας (όπως συμβαίνει με τους ΟΤΑ) αφού εξακολουθούν και ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του κράτους. Τα κριτήρια της εδαφικής αυτής διαίρεσης είναι οι γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες της χώρας, χωρίς να είναι απαραίτητο να εφαρμοστούν και στην τοπική αυτοδιοίκηση. Τα κριτήρια αυτά δεν είναι απαραίτητο να συντρέχουν, αρκεί η συνδρομή ενός από αυτά.

ii. Για την πλήρωση της αποκέντρωσης απαιτείται η αρμοδιότητα των περιφερειακών οργάνων να είναι αποφασιστική, αποκλειστική και γενική. Να μην είναι δηλ. συμβουλευτική ή προπαρασκευαστικού χαρακτήρα, να μην συντρέχει με αρμοδιότητα οργάνου της κεντρικής διοίκησης και να έχει γενικό (όχι ειδικό) χαρακτήρα. Οι αποφασιστικές αρμοδιότητες των περιφερειακών οργάνων υπόκεινται μόνο σε έλεγχο νομιμότητας από τα κεντρικά όργανα και δεν απαιτείται έγκριση των τελευταίων ενώ το άρθρο 118 παρ. 3 του Συντάγματος προβλέπεται ότι επιτρέπεται μόνο μεταφορά αρμοδιοτήτων από τα κεντρικά στα περιφερειακά όργανα (όχι το αντίθετο). Συνεπώς, τα περιφερειακά όργανα έχουν τεκμήριο γενικής αποκλειστικής και αποφασιστικής αρμοδιότητας επί των υποθέσεων της περιφέρειας και ισχύει τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των περιφερειακών οργάνων για κάθε περίπτωση που δεν υπάγεται στις ειδικές αρμοδιότητες των κεντρικών υπηρεσιών.

iii. Τα περιφερειακά όργανα εντάσσονται στην ιεραρχία του νομικού προσώπου του κράτους. Συνεπώς, μπορεί να ασκηθεί ιεραρχικός έλεγχος από την κεντρική διοίκηση για τη διασφάλιση της ενότητας και νομιμότητας της δράσης της. όμως, το κράτος συντονίζει, κατευθύνει και ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων των περιφερειακών οργάνων και δεν μπορεί να προβεί σε έλεγχο σκοπιμότητας. Οι πράξεις δηλ. των περιφερειακών οργάνων είναι εκτελεστές χωρίς να απαιτείται ουδεμία έγκριση από την

κεντρική διοίκηση, μπορούν, όμως, εκ των υστέρων να ακυρωθούν από τον αρμόδιο Υπουργό.

Οριζόντια ιεραρχική οργάνωση: Σε κάθε διοικητική περιφέρεια η κυβέρνηση διορίζει ένα όργανο που την εκπροσωπεί για το σύνολο των διοικητικών υπηρεσιών. *Κάθετη ιεραρχική οργάνωση:* Κάθε Υπουργείο διαιρεί ανάλογα με τις ανάγκες του την επικράτεια σε περιφέρειες και εγκαθιστά διευθύνσεις (π.χ Περιφερειακή Διεύθυνση Εκπαίδευσης). Ανάλογα με την παραπάνω διάκριση τα περιφερειακά όργανα είτε έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα σε όλους τους τομείς της διοίκησης της αντίστοιχης περιφέρειας (γενική διοικητική αποκέντρωση) είτε σε συγκεκριμένους κλάδους της διοίκησης στην αντίστοιχη περιφέρεια (ειδική διοικητική αποκέντρωση).

53. ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Η οργάνωση της κεντρικής και περιφερειακής διοίκησης αν και συμβάλλει στην ενότητα και ομοιόμορφη άσκηση της διοίκησης δεν μπορεί να ανταποκριθεί στις ιδιαιτερότητες των σύγχρονων αυξημένων αναγκών. Ο θεσμός της αυτοδιοίκησης καλείται να ανταποκριθεί στις τοπικές και λειτουργικές ιδιαιτερότητες του σύγχρονου κράτους.

Με τον όρο «αυτοδιοίκηση» εννοούμε τη σύσταση οργανωτικών μονάδων της δημόσιας διοίκησης που δεν ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους και διεκπεραιώνουν συγκεκριμένο κύκλο διοικητικό υποθέσεων.

Η αυτοδιοίκηση διακρίνεται σε:

- α) Τοπική, όταν το νομικό πρόσωπο είναι αρμόδιο για την προαγωγή των τοπικών συμφερόντων των κατοίκων μιας συγκεκριμένης περιοχής.
- β) Καθ' ύλην, όταν το νομικό πρόσωπο είναι αρμόδιο για την επιδίωξη ενός ειδικού σκοπού (π.χ περίθαλψη, εκπαίδευση)

Το φαινόμενο της αυτοδιοίκησης είναι σύνθετο και περιλαμβάνει 3 διαφορετικές όψεις: τη διοικητική, την πολιτική και την τεχνική. Σύμφωνα με τη διοικητική όψη της αυτοδιοίκησης δίνεται έμφαση στην κατανομή των αρμοδιοτήτων και στη σχέση που διαμορφώνεται μεταξύ κράτους και αυτοδιοικούμενου οργανισμού. Σύμφωνα με την

πολιτική όψη της αυτοδιοίκησης δίνεται έμφαση στον τρόπο ανάδειξης των οργάνων διοίκησης του αυτοδιοικούμενου οργανισμού. Όσο περισσότερο δημοκρατικός είναι τόσο περισσότερη αυτοδιοίκηση έχουμε. Σύμφωνα με την τεχνική όψη της αυτοδιοίκησης δίνεται έμφαση στο διαρθρωτικό σχήμα που διαμορφώνει το κράτος με τη δημιουργία των αυτοδιοικούμενων οργανισμών.

Η ύπαρξη νομικής προσωπικότητας στους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς, ξεχωριστής από αυτήν του κράτους, εγγυάται την ύπαρξη τριών στοιχείων:

i. της διοικητικής αυτοτέλειας των υποθέσεων, σύμφωνα με την οποία το νομικό αυτό πρόσωπο (αυτοδιοικούμενος οργανισμός) διοικεί συγκεκριμένες υποθέσεις που σχετίζονται με συγκεκριμένο γεωγραφικό χώρο, πληθυσμό ή αντικείμενο.

ii. της διοικητικής αυτοτέλειας των οργάνων, σύμφωνα με την οποία τα όργανα του αυτοδιοικούμενου οργανισμού δεν έχουν ιεραρχική εξάρτηση από τα όργανα της κεντρικής διοίκησης, αλλά υπόκεινται στη διοικητική εποπτεία αυτών.

iii. της δημοσιονομικής αυτοτέλειας, σύμφωνα με την οποία ο αυτοδιοικούμενος οργανισμός έχει τη δυνατότητα να διαχειρίζεται ο ίδιος περιουσιακά του στοιχεία και να βρίσκει χρηματικούς πόρους για την πλήρωση της αποστολής του.

Ο πράξεις των αυτοδιοικούμενων οργανισμών υπόκεινται σε έλεγχο διοικητικής εποπτείας, σε ήπιο δηλ. ήπιο έλεγχο, που είναι έλεγχος νομιμότητας και ποτέ σκοπιμότητας. Η διοικητική εποπτεία έχει ως σκοπό να εξασφαλίσει την ενότητα των στόχων και της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, να συμβάλλει στην εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής, να ελέγχει την τήρηση της νομοθεσίας και να προλαβαίνει καταστάσεις που αντιτίθενται στο δημόσιο συμφέρον.

54. Διαφορές αυτοδιοίκησης, αυτοκυβέρνησης και αυτονομίας

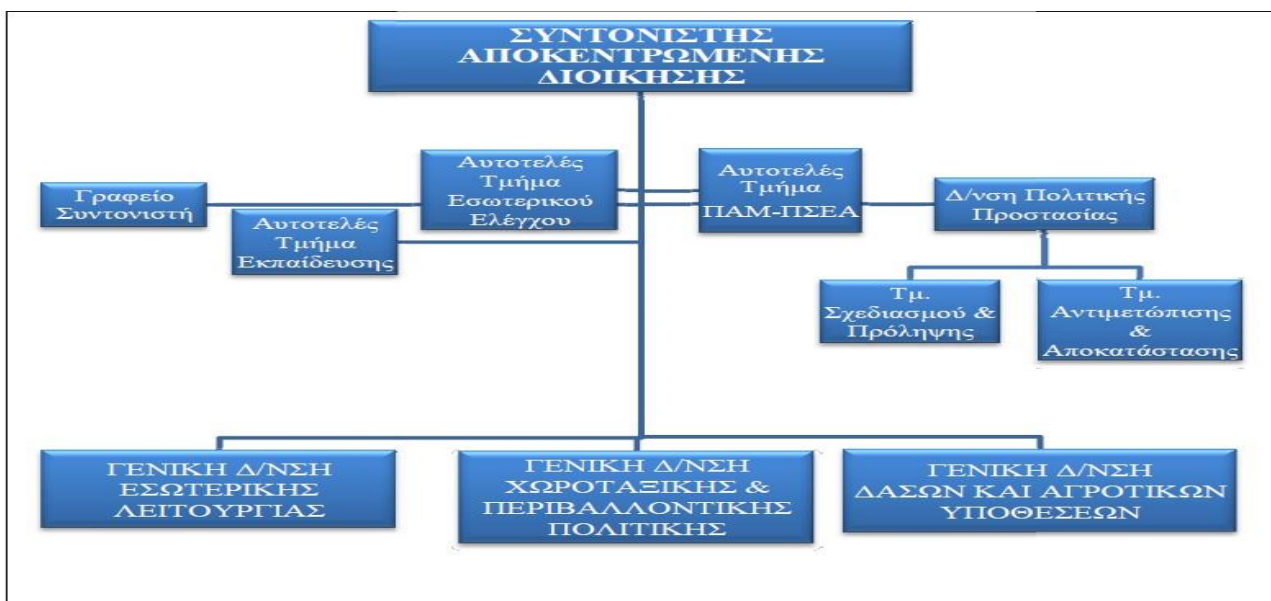
Η έννοια της αυτοδιοίκησης είναι διαφορετική από τις έννοιες της 'αυτοκυβέρνησης' και της 'αυτονομίας'.

Ως αυτοκυβέρνηση νοείται η ανάδειξη των διοικητικών οργάνων από τους ίδιους τους διοικούμενους τους οποίους αφορά η δράση τους όπως συμβαίνει π.χ στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Ως αυτονομία νοείται η εξουσία των διοικούντων οργάνων να θεσπίζουν αυτοτελείς κανόνες δικαίου. Στο πλαίσιο αυτό δεν υφίσταται σχέση εποπτείας μεταξύ κράτους και αυτόνομου οργανισμού. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το ομοσπονδιακό σύστημα οργάνωσης ενός κράτους όπου οι ομόσπονδες πολιτείες έχουν διοικητικές, νομοθετικές και δικαστικές αρμοδιότητες, δεν εποπτεύονται από το κράτος και τα δικαιώματά τους που προβλέπονται από το Σύνταγμα δεν μπορούν να μειωθούν ή αυξηθούν.

55. Η άσκηση εποπτείας στους ΟΤΑ

- Στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), ασκείται από το Κράτος εποπτεία, η οποία συνίσταται αποκλειστικά σε (α) έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους και σε (β) πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών οργάνων τους.
- Ο αυστηρός αυτός περιορισμός σε έλεγχο νομιμότητας, και όχι σκοπιμότητας, υπογραμμίζει ότι η κρατική εποπτεία δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση των ΟΤΑ (παρ. 4, άρθρου 102 Συντ).
- Στην έδρα των επτά Αποκεντρωμένων Διοικήσεων συνιστώνται ισάριθμες Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας ΟΤΑ (ν. 3852/2010, 4257/2014). Πρόκειται για αποσυγκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, υπαγόμενες απευθείας στον Υπουργό.



ΚΕΦΑΛΑΙΟ 12- Τοπική αυτοδιοίκηση: Οι Περιφέρειες

56. Ιστορική εξέλιξη β' βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης

- Η δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, εισήχθη, μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986, με το ν. 1622/1986, υπό τη μορφή της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης (Ν.Α.), η οποία θεμελιώθηκε ως Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης β' βαθμού το 1994 (ν. 2218/1994, ν. 2240/1994 και 2307/1995).
- Με το Πρόγραμμα «**Καλλικράτης**» (ν. 3852/2010) προβλέφθηκε η σύσταση 13 αυτοδιοικητικών περιφερειών.
- Με το Πρόγραμμα «**Κλεισθένης Ι**» (ν.4555/2018) επεκτάθηκε η εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΧΤΑ) που μέχρι τότε περιοριζόταν στους Ο.Τ.Α. α' βαθμού και στις Περιφέρειες. Στο πνεύμα των απαιτήσεων του ΕΧΤΑ, ο «Κλεισθένης Ι» επιχείρησε να καλύψει σοβαρά ελλείμματα που χαρακτήρισαν την προηγούμενη μεταρρύθμιση με όρους δημοκρατικότερης συγκρότησης και λειτουργίας των αυτοδιοικητικών θεσμών, αλλά και αναλογικότερης εκπροσώπησης, τόσο του εκλογικού σώματος και των αυτοδιοικητικών δυνάμεων, όσο και των τοπικών κοινωνιών.

57. Οι Περιφέρειες συνιστούν τον β' βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα

Οι Αυτοδιοικητικές Περιφέρειες είναι 13:

1. Ανατολικής Μακεδονίας & Θράκης (έδρα Κομοτηνή)
2. Κεντρικής Μακεδονίας (έδρα Θεσσαλονίκη)
3. Δυτικής Μακεδονίας (έδρα Κοζάνη)
4. Ηπείρου (έδρα Ιωάννινα)
5. Θεσσαλίας (έδρα Λάρισα)
6. Ιονίων Νήσων (έδρα Κέρκυρα)
7. Δυτικής Ελλάδας (έδρα Πάτρα)
8. Στερεάς Ελλάδας (έδρα Λαμία)
9. Αττικής (έδρα Αθήνα)
10. Πελοποννήσου (έδρα Τρίπολη)
11. Βορείου Αιγαίου (έδρα Μυτιλήνη)
12. Νοτίου Αιγαίου (έδρα Ερμούπολη)
13. Κρήτης (έδρα Ηράκλειο)

Οι Περιφέρειες «...σχεδιάζουν, προγραμματίζουν και υλοποιούν πολιτικές σε περιφερειακό επίπεδο, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, σύμφωνα με τις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής της χώρας, λαμβάνοντας υπόψη και τις εθνικές και ευρωπαϊκές πολιτικές» (άρθ.3, ν.3852/2010).

58. Αρμοδιότητες των Περιφερειών--Προσωπικό των Περιφερειών

Εκλογικό Σύστημα

- Με τις διατάξεις του «**Κλεισθένη Ι**» (ν.4555/2018) καθιερώθηκε το εκλογικό σύστημα της «**απλής αναλογικής των υπολοίπων**» για την ανάδειξη των περιφερειακών αρχών.
- Προβλέπεται το σύνολο των εδρών του περιφερειακού συμβουλίου να κατανέμεται αναλογικά μεταξύ όλων των συνδυασμών που έλαβαν μέρος στις εκλογές, κατ' αναλογία της εκλογικής τους δύναμης.
- Με τις νομοθετικές ρυθμίσεις των ν.4623/2019, ν.4635/2019 & ν.4674/2020 διαπιστώνεται μια τάση ενίσχυσης της παράταξης του περιφερειάρχη, ενώ παράλληλα τίθεται ζήτημα ως προς τον αναλογικό χαρακτήρα των αποτελεσμάτων του εκλογικού συστήματος, το οποίο προβλέφθηκε στον «Κλεισθένη Ι».

59. Σύστημα Διακυβέρνησης

Οικονομικά των Περιφερειών

- Οι **πόροι** των Περιφερειών διακρίνονται σε **τακτικά** και **έκτακτα** έσοδα.
- Τα **τακτικά έσοδα** προέρχονται από:
 - Φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές
 - Κινητή και ακίνητη περιουσία
 - Επιχορήγηση από τον Τακτικό Προϋπολογισμό (Κρατικό)
 - Κεντρικούς αυτοτελείς πόρους
 - Πιστώσεις Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων
 - Τέλη και δικαιώματα ανταποδοτικού χαρακτήρα
- Τα **έκτακτα έσοδα** προέρχονται από:
 - Τέλη για χρήση έργων που χρηματοδοτούνται με δανεισμό
 - Δάνεια, δωρεές, κληροδοσίες, κ.λπ.

- Επιχορηγήσεις φορέων του δημόσιου τομέα
- Εκποίηση περιουσιακών στοιχείων
- Χρηματοδοτήσεις Ευρωπαϊκής Ένωσης, κ.α.

60. Λαϊκή Συμμετοχή στις Περιφερειακές Υποθέσεις

- ❖ Περιφερειακά Δημοψηφίσματα
- ❖ Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης
- ❖ Απολογισμός πεπραγμένων Περιφερειάρχη & Εκτελεστικής Επιτροπής

61. Ενδοπεριφερειακή Αποκέντρωση

- Πριν το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», σε ό,τι αφορά τη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση, ως υποδιαιρέσεις αυτής και θεσμοί εσωτερικής αποκέντρωσης, υπήρξαν τα νομαρχιακά διαμερίσματα και κυρίως οι επαρχίες και τα επαρχεία.
- Μετά τη συγκρότηση των αιρετών περιφερειών, και με δεδομένη την κατάργηση (με εξαιρέσεις, ωστόσο) των επαρχιών, ο «Καλλικράτης» διατήρησε τη νομαρχιακή διάρθρωση με τη θέσπιση, σχεδόν σε κάθε νομό, των περιφερειακών ενοτήτων (βλ. άρθ.3 παρ.3 ν.3852/2010).
- Στην πραγματικότητα οι περιφερειακές ενότητες δεν αποτελούν, κατά κυριολεξία, θεσμούς ενδοπεριφερειακής αποκέντρωσης, αφού ελλείπει (σε αντίθεση με ό,τι ισχύει στην περίπτωση των Κοινοτήτων στους ΟΤΑ α' βαθμού) το στοιχείο της διακριτής εκπροσώπησης των πολιτών στο επίπεδο αυτό με ίδια όργανα.

62. Μητροπολιτική Περιφέρεια

- Οι μητροπολιτικές περιφέρειες δεν αποτελούν απλώς κέντρα οικονομικής ανάπτυξης μιας χώρας, αλλά συμβάλλουν σημαντικά σε έξυπνες λύσεις στην ενημέρωση και την παροχή υπηρεσιών, την κυκλική οικονομία, την περιβαλλοντική βιωσιμότητα, την ενεργειακή απόδοση και τη βιώσιμη κινητικότητα (Επιτροπή των Περιφερειών).
- Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» επιχείρησε να απαντήσει σε αυτά τα ζητήματα με την πρόβλεψη του θεσμού της μητροπολιτικής περιφέρειας ως πολιτικού φορέα διακυβέρνησης, ενώ σημαντικές αρμοδιότητες μητροπολιτικού χαρακτήρα περνούν στην τοπική αυτοδιοίκηση (βλ. άρθρα 210 έως 213, ν.3852/2010).

63. Νομικά Πρόσωπα και Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης

- Οι Περιφέρειες έχουν τη δυνατότητα να **ιδρύουν νομικά πρόσωπα** για την ικανοποίηση τοπικών αναγκών περιφερειακού ενδιαφέροντος.
- Σύσταση και λειτουργία **Αναπτυξιακών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ν.4674/2020)**, ως νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, τα οποία ανήκουν στους ΟΤΑ και συστήνονται για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Ουσιαστικά, αποτελούν επιβεβλημένη μετεξέλιξη των ήδη υπάρχουσών ανωνύμων αναπτυξιακών εταιρειών των ΟΤΑ.
- Στις αυτοδιοικητικές περιφέρειες υπάγεται και το **Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης**, ως αυτοτελές νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου.

64. Διεθνείς Συνεργασίες των Περιφερειών

- Οι περιφέρειες μπορούν να **συνεργάζονται με αντίστοιχους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή λοιπούς φορείς της αλλοδαπής σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο**, στο πλαίσιο πάντοτε των αρμοδιοτήτων τους για την προαγωγή και διευκόλυνση της διακρατικής, διαπεριφερειακής, διασυνοριακής και εδαφικής συνεργασίας και με την επιφύλαξη των διεθνών υποχρεώσεων της χώρας.
- Μπορούν να συνάπτουν **μνημόνια συνεργασίας** για θέματα συναντίληψης, να συμμετέχουν σε **δράσεις διεθνούς αλληλεγγύης** και να συστήνουν **δίκτυα** για την ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής τους, καθώς και να συμμετέχουν σε **Ευρωπαϊκούς Ομίλους Εδαφικής Συνεργασίας**.
- Για τη συμβατότητα όλων των ανωτέρω μορφών διεθνούς συνεργασίας των περιφερειών με τις εθνικές πολιτικές, την εθνική και ενωσιακή νομοθεσία, σε σχέση με το εύρος των αρμοδιοτήτων τους και με την επιφύλαξη των διεθνών υποχρεώσεων της χώρας απαιτείται η προηγούμενη σύμφωνη γνώμη της **αρμόδιας διυπουργικής Επιτροπής για τις διεθνείς συνεργασίες των ΟΤΑ** (βλ. παρ. 2β άρθρου 4 ν.3345/2005) που λειτουργεί στο ΥΠΕΣ.

Καλή Μελέτη

