

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 άσκησή 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**:
 - ο 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 περιθαλψη, 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

Σελίδα 40

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.

