



ΔΙΑΓΩΝΙΣΜΟΣ ΕΣΔΔΑ

ΜΑΘΗΜΑ : ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

*ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ: Αντωνιάδης Αλκιβιάδης,
Διαπιστευμένος Κοινοβουλευτικός Βοηθός Ευρωβουλευτών
του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου,
Πολιτικός Σύμβουλος*

ΕΣΔΔΑ 31ος ΔΙΑΓΩΝΙΣΜΟΣ ΠΡΟΤΥΠΗ ΑΠΑΝΤΗΣΗ ΚΛΗΡΩΘΕΝΤΟΣ ΘΕΜΑΤΟΣ

Θέμα 10 2025 (Κληρωθέν)

Εκτελεστική εξουσία και διοικητική αποκέντρωση

1. Ποια είναι, γενικά, τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα της ενίσχυσης αφενός της εκτελεστικής εξουσίας και διάχυσης της διοικητικής αποκέντρωσης;
2. Σε τι οφείλονται οι παράλληλες τάσεις ενίσχυσης της εκτελεστικής εξουσίας και διοικητικής αποκέντρωσης στα σύγχρονα δημοκρατικά πολιτεύματα;
3. Πως αποτυπώνονται στο ελληνικό Σύνταγμα οι τάσεις ενίσχυσης της εκτελεστικής εξουσίας και της διοικητικής αποκέντρωσης;

Ενδεικτική Απάντηση

Η έννοια και ο ρόλος του κράτους στις δυτικές δημοκρατίες, με το πέρασμα του χρόνου, μετεξελίσσονται συνεχώς και διαμορφώνονται με βάση τη διεθνή αλληλεπίδραση και τις σύγχρονες απαιτήσεις και ανάγκες. Συγκριτικά με τους προηγούμενους αιώνες, το σύγχρονο κράτος παρεμβαίνει και ρυθμίζει περισσότερες όψεις της δημόσιας σφαίρας που αφορούν τη ζωή των πολιτών του. Παρότι το εθνικό κράτος, μεταφέρει αρμοδιότητες που κατείχε στο παρελθόν, ιδιαίτερα στο πεδίο της οικονομίας, στον ιδιωτικό τομέα και την αγορά, παρότι επίσης μεταφέρει αρμοδιότητες πολιτικής σε διεθνείς οργανισμούς (όπως πχ η Ε.Ε), εν τούτοις διατηρεί τον παρεμβατικό και ρυθμιστικό του ρόλο σε μια σειρά εσωτερικών πολιτικών που άπτονται του δημοσίου συμφέροντος. Προκειμένου να επιτελέσει με επιτυχία, την αποστολή του αυτή, το κράτος χρειάζεται να διαχειριστεί με επιτυχία τρεις έννοιες : την **αποτελεσματικότητα** (μέσω μιας ισχυρής και ευέλικτης εκτελεστικής εξουσίας), τη **δημοκρατικότητα** (μέσω θεσμικών ελέγχων ως προς αυτή) και την **εγγύτητα/αμεσότητα** με τους πολίτες (μέσω της διοικητικής αποκέντρωσης).

1. Σε διεθνές επίπεδο, η ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας συναντά ορισμένα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα. Οι τάσεις αυτές οδηγούν σε ένα κράτος, που θεωρητικώς τουλάχιστον, μπορεί να λειτουργήσει περισσότερο ευέλικτα και επομένως περισσότερο αποτελεσματικά. Τούτο καθίσταται εμφανές, κυρίως σε περιόδους αντιμετώπισης κρίσεων και έκτακτων αναγκών. Οι πολλαπλές κρίσεις των τελευταίων δεκαετιών (οικονομική κρίση, προσφυγική κρίση, πανδημία COVID-19, φυσικές καταστροφές) κατέδειξαν την ανάγκη ύπαρξης ενός αποτελεσματικού και ευέλικτου επιτελικού κράτους που να μπορεί να παίρνει γρήγορες θεσμικές αποφάσεις και κυρίως να επιχειρεί με επάρκεια στο πεδίο προκειμένου να αντιμετωπίσει δύσκολες συνθήκες. Το νομικό οπλοστάσιο του κράτους, του επιτρέπει να λειτουργεί κατ' αυτόν τον τρόπο με μια σειρά νομοθετικές πράξεις (Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου, κανονιστικά διατάγματα κλπ) για την αντιμετώπιση των συγκεκριμένων αναγκών ακόμη και όταν χρειάζεται να παρθούν αποφάσεις που περιορίζουν πτυχές της δημοκρατικότητας και των δικαιωμάτων όπως στην περίπτωση της πανδημίας. Παράλληλα με την ανάγκη αποτελεσματικότητας τοποθετείται η ανάγκη καλύτερου συντονισμού της λειτουργίας της διοίκησης από την εκτελεστική εξουσία. Στη χώρα μας, στην κατεύθυνση αυτή εφαρμόζεται ο ν. 4622/2019 (νόμος για το επιτελικό κράτος).

Την ίδια στιγμή, η τάση αυτή ελλοχεύει τον κίνδυνο υπερ-συγκέντρωσης εξουσιών στην εκτελεστική εξουσία με αποτέλεσμα την αυθαιρεσία της κεντρικής διοίκησης, του περιορισμού της δημοκρατικότητας αλλά και την απομάκρυνση της διοίκησης από τις πραγματικές ανάγκες των πολιτών. Για την αντιμετώπιση μιας τέτοιας εξέλιξης, τα σύγχρονα κράτη υιοθετούν θεσμικά και

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΑ ΦΡΟΝΤΙΣΤΗΡΙΑ ΚΟΛΛΙΝΤΖΑ

ουσιαστικά αντίβαρα μέσω της δημιουργίας Ανεξάρτητων Αρχών και της διοικητικής αποκέντρωσης με στόχο τη μεταφορά αρμοδιοτήτων σε περιφερειακό επίπεδο.

Η μεταφορά αρμοδιοτήτων μέσω της διοικητικής αποκέντρωσης παρέχει δυνητικά μερικά άμεσα πλεονεκτήματα. Αφενός, οι διοικητικές υπηρεσίες βρίσκονται σε μεγαλύτερη εγγύτητα και αμεσότητα με τα τοπικά ζητήματα των πολιτών. Πλέον, η διοίκηση δεν αποτελεί για τον πολίτη έναν απομακρυσμένο και απρόσωπο μηχανισμό, δύσκολα προσβάσιμο από πλευράς του, αλλά μια διοικητική δομή που γνωρίζει καλύτερα τα τοπικά και περιφερειακά ζητήματα και επομένως μπορεί να δώσει πιο εξειδικευμένες λύσεις. Αφετέρου, οι αποκεντρωμένοι διοικητικοί μηχανισμοί μπορούν να στοχεύσουν καλύτερα στις αναπτυξιακές ανάγκες της περιφέρειας ή του δήμου λαμβάνοντας υπόψη τις αναπτυξιακές προοπτικές της περιοχής. Τέλος, η δυνατότητα συμμετοχής των πολιτών στους αποκεντρωμένους θεσμούς διοίκησης είναι ευκολότερη συγκριτικά με τη συμμετοχή τους στους θεσμούς του κεντρικού κράτους.

Όπως και στην περίπτωση όμως της ενίσχυσης της κεντρικής διοίκησης, έτσι και σε εκείνη της αποκεντρωμένης, ενδέχεται να προκύψουν προβλήματα και δυσκολίες που να επηρεάσουν την αποτελεσματικότητα της δημόσιας παρέμβασης. Τα πιο σημαντικά από αυτά είναι η έλλειψη ουσιαστικών πόρων οι οποίοι είναι απαραίτητο να συνοδεύουν την μεταφορά αρμοδιοτήτων στα περιφερειακά και αυτοδιοικητικά όργανα, η καλλιέργεια άμεσων πελατειακών σχέσεων και δικτύων ανάμεσα στους τοπικούς/φορείς και τους πολίτες και τέλος η αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων ανάμεσα στην κεντρική και την περιφερειακή διοίκηση.

2. Όπως υποστηρίχθηκε και ανωτέρω, οι ανάγκες παράλληλης ενίσχυσης της εκτελεστικής εξουσίας και της διοικητικής αποκέντρωσης συναντώνται σε όλα τα σύγχρονα φιλελεύθερα κράτη. Επιπλέον, αντιστοιχία εντοπίζεται και ανάμεσα στη θεσμική λειτουργία διεθνών οργανισμών και των εθνικών κρατών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η Ευρωπαϊκή Ένωση η οποία μέσω των συνθηκών και ιδιαίτερα της Συνθήκης της Λισαβόνας, έχει ενδυναμώσει την εκτελεστική της λειτουργία (π.χ θέση Έγχαυτου Αρμωστή για την Εξωτερική Πολιτική και την Ασφάλεια) ενώ παράλληλα διαθέτει την αποκλειστική αρμοδιότητα σε μια σειρά σφαιρών πολιτικής (νομισματική πολιτική, ενιαία αγορά, πολιτική ανταγωνισμού κλπ), τη συντρέχουσα αρμοδιότητα σε μια σειρά άλλων σφαιρών πολιτικής (περιβάλλον, αγροτική πολιτική), την υποστηρικτική αρμοδιότητα σε μία τρίτη (πολιτισμός, εκπαίδευση κλπ).

Η τάση παράλληλης ενίσχυσης οφείλεται στην ανάγκη αποτελεσματικότερης και πιο ολοκληρωμένης διακυβέρνησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η ενίσχυση της ισχυροποίησης του ρόλου των θεσμικών οργάνων αποσκοπεί στην κοινή αντιμετώπιση ζητημάτων που ξεπερνούν τα εθνικά

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΑ ΦΡΟΝΤΙΣΤΗΡΙΑ ΚΟΛΛΙΝΤΖΑ

σύνορα και απαιτείται αποτελεσματική διαχείριση. Τέτοια παραδείγματα είναι η ανάγκη συντονισμού και αλληλοβοήθειας, υπό την καθοδήγηση των οργάνων της Ένωσης, σε περιπτώσεις φυσικών καταστροφών (πυρκαγιές, πλημμύρες κλπ) που προκύπτουν εξαιτίας της κλιματικής κρίσης, σε περιπτώσεις δημοσιονομικών δυσλειτουργιών κρατών-μελών ως αποτέλεσμα της οικονομικής κρίσης, όπως στην περίπτωση της Ελλάδας, της Ισπανίας, της Πορτογαλίας, για τη διαχείριση της προσφυγικής κρίσης ιδιαίτερα την περίοδο 2015-16, για τον κοινό συντονισμό και τη δημοσιονομική ελάφρυνση κατά την περίοδο της πανδημίας κοκ.

Από την άλλη μεριά, δίνεται βάρος στην περιφερειακή ανάπτυξη και στην αρωγή στα κράτη-μέλη, συχνά μέσω της αρχής της επικουρικότητας, προκειμένου να μεταφερθούν πόροι και αρμοδιότητες σε περιφερειακά όργανα με στόχο τη μείωση των κοινωνικών και οικονομικών ανισοτήτων ανάμεσα στις ευρωπαϊκές περιφέρειες.

Όσον αφορά τα ίδια τα κράτη, είτε πρόκειται για ενιαία, είτε για ομοσπονδιακά, η ανάγκη για ισχυρή και αποτελεσματική κεντρική διοίκηση, με την ενίσχυση σε κάποιες χώρες των αρμοδιοτήτων του αρχηγού του κράτους (Πρόεδρος, Πρωθυπουργός) συμβαδίζει με την ανάγκη περιφερειακής πολιτικής που θα λειτουργεί με βάση τοπικά και αποκεντρωτικά κριτήρια.

3. Κατά το ελληνικό Σύνταγμα (**Άρθρο 26**), η εκτελεστική εξουσία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση. Το Σύνταγμα κατοχυρώνει αφενός την ενισχυτική λειτουργία της εκτελεστικής εξουσίας, αφετέρου της αποκεντρωμένης διοίκησης. Σχετική αναφορά μπορεί να γίνει στα άρθρα 43, 44, 82, 101, 101Α και 102 :

Α) Σύμφωνα με το **Άρθρο 43**, προκειμένου να καλυφθούν και να εξειδικευτούν σύνθετες ανάγκες, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ως φορέας της εκτελεστικής εξουσίας, μπορεί να εκδίδει κανονιστικά διατάγματα μετά από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού. Το κανονιστικό διάταγμα κινείται πάντα μέσα στα όρια του αντίστοιχου τυπικού νόμου.

Β) Σύμφωνα με το **άρθρο 44**, για την αντιμετώπιση εξαιρετικά έκτακτων αναγκών, όπου δεν είναι εφικτή η άμεση σύγκληση της Βουλής, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί να εκδίδει Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ) ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου.

Γ) Το **Άρθρο 82**, οριοθετεί τον ρόλο της Κυβέρνησης και του Πρωθυπουργού ως βασικών φορέων της εκτελεστικής εξουσίας. Το άρθρο αποτυπώνει τον ενισχυμένο ρόλο της Κυβέρνησης και του Πρωθυπουργοκεντρικού χαρακτήρα της εκτελεστικής εξουσίας που αποτελούν τους βασικούς φορείς της εκτελεστικής εξουσίας. Η παράγραφος 1 τονίζει ότι η Κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας ενώ η παράγραφος 2 ορίζει ότι ο Πρωθυπουργός εκτός από το

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΑ ΦΡΟΝΤΙΣΤΗΡΙΑ ΚΟΛΛΙΝΤΖΑ

εξασφαλίζει την ενότητα της κυβέρνησης κατευθύνει παράλληλα τις ενέργειές της αλλά και όλων των δημοσίων υπηρεσιών.

Δ) Η αποκεντρωμένη λειτουργία της διοίκησης περιγράφεται στα **Άρθρα 101 και 102** του Συντάγματος. Κατά το πρώτο, η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα, η διοικητική διαίρεση λαμβάνει υπόψη γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες ενώ τα περιφερειακά όργανα του κράτους έχουν αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους υπό τον συντονισμό, τη γενική κατεύθυνση και των έλεγχου νομιμότητας των πράξεών τους από τα κεντρικά όργανα. Με βάση το Άρθρο 101, ιδρύθηκαν το 2011 οι 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις της χώρας που μεταφέρουν αμεσότερα της γενικές πολιτικές κατευθύνσεις της Κυβέρνησης στις αντίστοιχες περιφέρειες.

Ε) Το **Άρθρο 101Α** προβλέπει τη συγκρότηση Ανεξάρτητων Αρχών οι οποίες λειτουργούν ως ενδιάμεσοι φορείς μεταξύ του κράτους και της κοινωνίας των πολιτών και πέραν του ρυθμιστικού τους ρόλου, ελέγχουν την κεντρική εξουσία έτσι ώστε να λειτουργούν ως θεσμικά αντίβαρα και να αποτρέπουν πιθανές αυθαιρεσίες. Το Σύνταγμα προβλέπει πέντε Ανεξάρτητες Αρχές.

Στ) Τέλος, στο **Άρθρο 102**, καθορίζεται ο ρόλος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) πρώτου και δεύτερου βαθμού, δηλαδή των Δήμων και των 13 Περιφερειών της χώρας. Οι οργανισμοί αυτοί έχουν την ευθύνη διοίκησης των τοπικών υποθέσεων και διατηρούν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια από τα κεντρικά όργανα του κράτους. Το εύρος των υποθέσεων που υπάγονται στη δικαιοδοσία τους καθορίζεται από τυπικό νόμο της Βουλής.

Με βάση τα παραπάνω, μπορεί να υποστηριχθεί καταληκτικά ότι, πράγματι, οι σύγχρονες ανάγκες για την εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία του κράτους δημιουργούν μια φαινομενική η πραγματική αντίφαση τόσο σε εθνικό όσο και σε διεθνές επίπεδο : από τη μία μεριά η ανάγκη για ένα ευέλικτο και αποτελεσματικό κράτος με ισχυρή εκτελεστική εξουσία και από την άλλη η ανάγκη ενός αποκεντρωμένου διοικητικού συστήματος που θα βρίσκεται πιο κοντά στα προβλήματα των πολιτών. Η σχέση αυτή δεν παύει να διαμορφώνεται σε αρκετές περιπτώσεις με προβλήματα ιδιαίτερα αν είναι ελλειπείς οι πόροι που παρέχει η κεντρική διοίκηση στην αποκεντρωμένη και αν υπάρχει αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων. Παρόλα αυτά, η τάση αυτή μπορεί, υπό τις απαραίτητες προϋποθέσεις, να ανταποκριθεί επαρκώς στις ολοένα και μεγαλύτερες απαιτήσεις στα πλαίσια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

Βιβλιογραφία

- Κασσιμάτης Γ. (2022), Οι Βάσεις του Πολιτεύματος και οι Θεμελιώδεις Αρχές του Συντάγματος, Αθήνα, Σάκκουλας
- Σπυρόπουλος, Φ. (2020), Συνταγματικό Δίκαιο, Αθήνα, Σάκκουλας.
- Παντελής, Α. (2018), Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, 4η έκδοση, Αθήνα, Λιβάνης.