

## Η θέση της Δημόσιας Διοίκησης – Pouvoir Neutre

### Αντώνης Μακρυδημήτρης

Καθηγητής Διοικητικής Επιστήμης, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών.

Email: [amakridimitris@pspa.uoa.gr](mailto:amakridimitris@pspa.uoa.gr)

### Περίληψη

Οι βασικές αλλαγές για τον εκσυγχρονισμό και τον εκδημοκρατισμό της Δημόσιας Διοίκησης θα ήταν ενδεχομένως δυνατό να προωθηθούν και δίχως την αναθεώρηση του καταστατικού χάρτη της χώρας. Στο μέτρο, ωστόσο, που αυτός προσδιορίζει αξιακά και κανονιστικά το θεσμικο-πολιτικό *minimum* των μεταβολών, οι σχετικές συνταγματικές ρυθμίσεις θα μπορούσαν να κινηθούν προς την κατεύθυνση –μεταξύ άλλων– και των προτάσεων που αναπτύσσονται στο παρόν κείμενο. Ειδικότερα, αυτές αναφέρονται στα ζητήματα της επιτελικότητας και του αντι-συγκεντρωτισμού στη διακυβέρνηση της πολιτείας σε μια σύγχρονη δημοκρατία, του ελέγχου της παραδοσιακής τάσης πολιτικοποίησης των ηγετικών βαθμίδων στη Δημόσια Διοίκηση, της ενίσχυσης της αξιοκρατίας στη στελέχωση των δημοσίων θέσεων, καθώς και της προαγωγής της επικουρικότητας όσον αφορά την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των κεντρικών και των περιφερειακών υπηρεσιών του κράτους. Συναφείς αλλαγές θα ήταν σκόπιμο να περιλαμβάνουν την αναμόρφωση του συστήματος οργάνωσης και λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών, όπως επίσης την ελάφρυνση του κρατικού παρεμβατισμού στην οικονομική και κοινωνική ζωή, σύμφωνα και με τις αρχές και το πνεύμα του σύγχρονου κοινωνικού φιλελευθερισμού.

**Λέξεις Κλειδιά:** Δημόσια Διοίκηση, Μεταρρύθμιση, Συνταγματική Αναθεώρηση, Εκσυγχρονισμός, Εκδημοκρατισμός

**Μέρος Ι**

Αποτελεί κοινό τόπο ότι η κατάσταση της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα εξακολουθεί να μην είναι καλή· ή, εν πάση περιπτώσει, να μη βρίσκεται στα επίπεδα των προσδοκιών, ούτε και των αναγκών και απαιτήσεων του εκσυγχρονισμού και εξευρωπαϊσμού της (παρόλη την ασάφεια που ενδεχομένως ανιχνεύεται σε αυτούς τους όρους). Το διοικητικό σύστημα είναι, όπως ενίοτε λέγεται (περισσότερο κατά το παρελθόν παρά κατά το παρόν), ο “μεγάλος ασθενής” της νεοελληνικής πολιτικής κοινωνίας. Γι’ αυτή την αρνητική διάγνωση και απαισιόδοξη εκτίμηση ευθύνεται, εν πολλοίς, και ο γράφων, που προ εικοσαετίας περίπου (το 1999) εξέδωσε ένα βιβλίο με αυτόν ακριβώς τον τίτλο, *-Ο “Μεγάλος Ασθενής”-* και υπότιτλο *Η Μεταρρύθμιση και ο Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης*. Το βιβλίο εκείνο είχε το προνόμιο να προλογίζεται από τον επίτιμο καθηγητή και τέως Πρόεδρο της Δημοκρατίας Προκόπη Παυλόπουλο, χωρίς αυτό να σημαίνει, κατ’ ανάγκην, ότι ο εκλεκτός συνάδελφος και τέως πρώτος πολίτης της χώρας συμεριζεται όλες τις απόψεις και προτάσεις που περιλαμβάνονται στο βιβλίο, ή όσες θα ακολουθήσουν στη συνέχεια. Εξ άλλου, σχετικά με τη Διοίκηση και τις ιδέες που διατυπώνονται κατά καιρούς για τη διάσωση ή τη μεταρρύθμισή της, ισχύει το λατινικό ρητό *Omnis definitio de jure administrativa periculosa*.

Έστω, λοιπόν, ότι γίνεται δεκτό πως η Δημόσια Διοίκηση δεν βρίσκεται σε καλή κατάσταση, αλλά πάσχει πολλαπλά, όπως προκύπτει άλλωστε και τεκμηριώνεται επαρκώς από πλειάδα αναλύσεων και ερμηνειών, εγχώριων και αλλοδαπών, το ερώτημα είναι ποιος, ή μάλλον “τι φταίει” και ευθύνεται γι’ αυτό. Το Σύνταγμα της χώρας και η κρατούσα πολιτικο-διοικητική πρακτική και νοοτροπία (ή “κουλτούρα” επί το δοκιμότερον), που στρέφει τα πράγματα προς μια στρεβλή κατεύθυνση; Είναι η *lex scripta* αυτή που πρέπει να μεταβληθεί, ή μήπως η *lex non scripta*, που αποκλίνει ενίοτε έντονα από αυτήν και αλλοιώνει το νόημά της; Μολονότι η *lex scripta constitutionis*, ως έχει, δεν είναι η καλύτερη δυνατή ως προς τη διοικητική οργάνωση στη χώρα μας, δεν θα έλεγα ότι είναι αυτή που κυρίως ευθύνεται για τη διοικητική υστέρηση, την παθολογία ή την “κακοδαιμονία”, κατά μια παλαιότερη ορολογία.

Ακόμα και αν τα πράγματα παρέμεναν ως έχουν στο επίπεδο της *lex scripta constitutionis*, θα μπορούσε να βελτιωθεί η κατάσταση της Διοίκησης στο πρακτικό και λειτουργικό πεδίο, τίποτα δεν εμποδίζει ούτε απαγορεύει το ενδεχόμενο αυτό. Συνάγεται, όμως, άραγε εξ αυτού ότι δεν χρειάζεται να ασχοληθούμε καθόλου με το ζήτημα του εκσυγχρονισμού ή της ανανέωσης διατάξεων του συνταγματικού χάρτη της χώρας που αφορούν στο διοικητικό ή κυβερνητικό σύστημα; Ή μήπως μια

Τεύχος 1, Αρ. 1

βελτίωση των σχετικών προβλέψεων και ρυθμίσεων στο καταστατικό επίπεδο μπορεί να ευνοήσει και να διευκολύνει, να καταστήσει ευχερέστερο και πιο λυσιτελές το έργο του εκσυγχρονισμού της Διοίκησης στο πρακτικό επίπεδο; Μπορεί σε κάποιες περιστάσεις “το καλύτερο να είναι εχθρός του καλού”, όπως έλεγε ο Βολταίρος, αλλά τούτο δεν σημαίνει ότι το, έστω, καλό συνταγματικό καθεστώς δεν πρέπει να επιδιώκουμε να το κάνουμε καλύτερο, στο μέτρο του δυνατού.

Με αυτό το πνεύμα και τη διάθεση διατυπώνονται στη συνέχεια ορισμένες σκέψεις και προτάσεις για τη βελτίωση εκείνων των συνταγματικών διατάξεων που αφορούν άμεσα στην οργάνωση και τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης. Μπορεί αυτές να ακούγονται επί του παρόντος ως “ανεπίκαιρες”, αφού η τελευταία αναθεώρηση του ελληνικού συνταγματικού χάρτη ολοκληρώθηκε μόλις προ διετίας. Ποιος, όμως, μπορεί να προεξοφλήσει μελλοντικές εξελίξεις; Πολλώ δε μάλλον που οι τελευταίες δύο συνταγματικές αναθεωρήσεις στην Ελλάδα (αυτές του 2008 και 2019) περιορίστηκαν μάλλον στα επουσιώδη. Ποια θα μπορούσε, λοιπόν, να είναι η γενική κατεύθυνση και οι βασικές επιμέρους ρυθμίσεις μιας αναδιάταξης του “διοικητικού συντάγματος” (*syntagma administrativum*) της χώρας, περισσότερο ενδεχομένως εναρμονισμένης με τα δεδομένα και, κυρίως, τις προκλήσεις του νέου αιώνα;

## Μέρος II

### *Means of government*

Ξεκινώντας, κατ’ αρχάς, από το κυβερνητικό σκέλος της εκτελεστικής εξουσίας, ήτοι την Κυβέρνηση, τα μέλη της οποίας τίθενται επικεφαλής των δημοσίων υπηρεσιών και έχουν τη γενική ευθύνη για την κατεύθυνση και τον συντονισμό της δράσης τους, δύο είναι τα κρίσιμα ζητήματα που επείγει να αντιμετωπιστούν: αφενός, η συλλογικότητα και ο επιτελικός ή στρατηγικός χαρακτήρας ως προς τη λειτουργία της Κυβέρνησης και, αφετέρου, η έντονη πολιτικοποίηση ή κομματικοποίηση που εμφανίζεται στο επίπεδο αυτό και λίγο πιο κάτω από αυτό. Ιδίως σε εκείνο το εκτενές πεδίο που οι Αγγλοσάξονες χαρακτηρίζουν ως “sub-government” και περιλαμβάνει τις εκατοντάδες, αν όχι μερικές χιλιάδες, των πολιτικών στελεχών που “εποικίζουν” τον διοικητικό μηχανισμό του κράτους και λειτουργούν ως μάντες διαμεσολάβησης, ή μάλλον ελέγχου, μεταξύ της πολιτικής ή υπουργικής υπερδομής από τη μια πλευρά, και της καθαρά διοικητικής ή υπαλληλικής υποδομής της Διοίκησης από την άλλη.

Τεύχος 1, Αρ. 1

Ως προς το πρώτο ζήτημα, της συλλογικότητας και της επιτελικότητας στη λειτουργία της Κυβέρνησης, κοινή είναι η διαπίστωση ότι και οι δύο αυτές κρίσιμες διαστάσεις της πολιτικο-διοικητικής ευρυθμίας έχουν υποχωρήσει έναντι του αναδυόμενου ολοένα και περισσότερο φαινομένου του “πρωθυπουργοκεντρισμού”, όπως επεσήμαινε ήδη προ τριακονταετίας ο αείμνηστος καθηγητής Αριστόβουλος Μάνεσης. Το ζήτημα είναι τεράστιο και δεν είναι δυνατόν να προσεγγισθεί εδώ παρά μόνον ακροθιγώς. Εκτενέστερα και ειδικότερα ζητήματα μπορεί να αναζητήσει ο ενδιαφερόμενος σε ειδικότερες μελέτες και αναλύσεις, στις οποίες έχουν προβεί μελετητές του φαινομένου (μεταξύ αυτών και ο γράφων το παρόν).

Πράγματι, στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος, η μεταβολή του οποίου προς άλλες (προεδρικές, λ.χ.) κατευθύνσεις ουδόλως προτείνεται, γιατί αποτελεί πλέον ουσιώδες στοιχείο της πολιτικής κοινοβουλευτικής παράδοσης στην Ελλάδα<sup>1</sup>, ο Πρωθυπουργός καταλαμβάνει μια κυριολεκτικώς δεσπόζουσα και απολύτως νευραλγική θέση στην οργάνωση και τη λειτουργία της Κυβέρνησης. Μεταξύ άλλων αρμοδιοτήτων, ανήκει αποκλειστικά σε αυτόν η επιλογή των μελών της Κυβέρνησης, καθώς και η κατεύθυνση των ενεργειών της, όπως και των δημοσίων, γενικά, υπηρεσιών για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής. Αλλά στο δημοκρατικό πολίτευμα ο Πρωθυπουργός δεν κυβερνά μόνος εν είδει αιρετού μονάρχη. Αντιθέτως, είναι η Κυβέρνηση, ήτοι το Υπουργικό Συμβούλιο, συλλογικά και εν διασκέψει, που λαμβάνει, κατά το Σύνταγμα, τις μείζονες αποφάσεις και χαράζει τις επιλογές της δημόσιας πολιτικής. Είναι αυτή, και όχι ο Πρωθυπουργός κατά μόνος, που “καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας”, κατά τη ρητή διατύπωση της συνταγματικής διάταξης του άρθρου 82 παρ. 1. Το πρόβλημα είναι ότι αυτή η συνταγματική πρόνοια παραβιάζεται στην πράξη κατ’ εξακολούθηση και κατά συρροή, δεδομένου ότι το Υπουργικό Συμβούλιο σπανίως συνέρχεται προκειμένου να διασκεφθεί ουσιαστικά και σε βάθος και, όταν τούτο συμβαίνει, μπορεί και να μην απουσιάζουν (ιδίως παλαιότερα) από την αίθουσα εκείνη όπου “χτυπά η καρδιά του κράτους”, τα μέσα μαζικής ενημέρωσης και οι τηλεοπτικές κάμερες. Είναι προφανές ότι, υπ’ αυτές τις συνθήκες, η συζήτηση και ο διάλογος δεν μπορεί να γίνονται παρά για το θεαθήναι.

Έτσι, όμως, ενισχύεται εν τοις πράγμασι η μονοκρατορία του εκάστοτε Πρωθυπουργού, ο οποίος αποφασίζει για κρίσιμα ζητήματα της δημόσιας πολιτικής με ορισμένους μόνο υπουργούς, ενώ οι υπόλοιποι απέχουν ή σιωπούν, μολονότι όλοι συμμερίζονται συλλογικά την κυβερνητική ευθύνη.

<sup>1</sup> Αποτελεί “ζωτικής σημασίας ζήτημα”, θα επισημάνει στο έργο του για τον *Πολιτικό Φιλελευθερισμό* ο John Rawls, “η δομή της διακυβέρνησης από τη στιγμή που έχει διευθετηθεί κι έπειτα να μην αλλάζει, παρά μόνο όταν η εμπειρία δείχνει πως κάτι τέτοιο απαιτείται από την πολιτική δικαιοσύνη ή το γενικό καλό” (2004, 273).

Τεύχος 1, Αρ. 1

Όταν, όμως, πρόκειται για σημαντικά ζητήματα, και μάλιστα αυτά που έχουν διυπουργικό χαρακτήρα και ευρύτερες συνέπειες και επιπτώσεις, οι αποφάσεις δεν μπορεί να λαμβάνονται από λίγα πρόσωπα ή από έναν μόνο, αλλά πρέπει να συζητούνται και μάλιστα διεξοδικά και κατά τρόπο εμπειριστατωμένο από πολλούς. Αυτό είναι το βαθύτερο νόημα της δημοκρατικής αρχής, που δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι εξαντλείται σε μια διαδικασία δημοψηφισματικής εκλογής “αρχηγού” και πέραν αυτού ουδέν. Κάτι τέτοιο δεν θα οριζόταν ως δημοκρατία, αλλά ως μια μορφή περιοδικά “αιρετής μοναρχίας” (διόλου άγνωστο φαινόμενο στην εποχή μας, ιδίως στην Ασία). Κοντολογίς, τα μέσα και ο τρόπος της διακυβέρνησης επηρεάζουν και τα αποτελέσματά της. Κάτι που δεν μπορεί να παραγνωριστεί σε μια δημοκρατική πολιτεία (και ανάλογη πολιτική κουλτούρα), στο πνεύμα και το πλαίσιο της οποίας “ο σκοπός και το αποτέλεσμα δεν αγιάζουν τα μέσα” (αυτό ισχύει συνήθως σε αυταρχικά πολιτεύματα).

Τι μπορεί να προταθεί ως προς αυτό το πρόβλημα στο επίπεδο της συνταγματικής τάξεως; Αρκεί μια προσθήκη στο άρθρο 81 του Συντάγματος, με την πρόβλεψη ότι το Υπουργικό Συμβούλιο συνέρχεται με τη συμμετοχή των υπουργών και μόνο, σε τακτική συνεδρίαση ανά δεκαπενθήμερο τουλάχιστον, για τον σχεδιασμό και την έγκριση της νομοθετικής πρωτοβουλίας της Κυβέρνησης, καθώς και τη λήψη των μέτρων δημόσιας πολιτικής στους διάφορους τομείς της δράσης του κράτους. Για τον σκοπό αυτό πρέπει να υπάρχει έγκαιρη προετοιμασία από την Υπηρεσία Σχεδιασμού Δημόσιας Πολιτικής, που υπάγεται στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, η οποία είναι επίσης επιφορτισμένη με την παρακολούθηση της εφαρμογής και αξιολόγησης της δημόσιας πολιτικής, προκειμένου να ενημερώνεται τακτικά το Υπουργικό Συμβούλιο.

### ***Controlling politicization***

Ως προς το ζήτημα της υπέρμετρης πολιτικοποίησης, ή μάλλον κομματικοποίησης της ηγεσίας της Διοίκησης, που αποτελεί εκφυλιστική παραμόρφωση της λειτουργίας του δημοκρατικού πολιτεύματος και έκφανση της “πεπατημένης” του “παλαιού της αναρμοστίας πάθους” (ήτοι των πελατειακών σχέσεων), δύο είναι οι κρίσιμες παρεμβάσεις στο επίπεδο της συνταγματικής τάξεως για την αντιμετώπισή του.

Πρώτον, η πρόβλεψη ότι το Υπουργικό Συμβούλιο απαρτίζεται μόνο από τους υπουργούς, οι οποίοι ενδείκνυται να είναι “πολιτικοί”, μέλη της Βουλής (αυτή είναι η ουσία του κοινοβουλευτισμού), καταργουμένων συνάμα των θέσεων των αναπληρωτών υπουργών, θεσμού που διασπά την ενότητα

Τεύχος 1, Αρ. 1

των τομέων της δημόσιας πολιτικής, και, δεύτερον, η ενεργοποίηση και η διεύρυνση της συνταγματικής πρόβλεψης του θεσμού των μονίμων υπηρεσιακών υφυπουργών, κατά τη διάταξη του άρθρου 81 παρ. 1. Θα μπορούσαν, έτσι, να συσταθούν επτά θέσεις μονίμων υπηρεσιακών υφυπουργών στους τομείς της εξωτερικής πολιτικής, της άμυνας, της δημόσιας τάξης, της δικαιοσύνης, της δημόσιας διοίκησης, της δημοσιονομικής πολιτικής και της παιδείας<sup>2</sup>. Αυτοί προΐστανται, υπό τον αρμόδιο υπουργό, του συνόλου των δημοσίων υπηρεσιών του αντίστοιχου τομέα της Διοίκησης, καταργουμένων των σχετικών θέσεων των γενικών ή ειδικών γραμματέων. Οι μόνιμοι υπηρεσιακοί υφυπουργοί είναι δημόσιοι λειτουργοί, υπηρετούν έως το 70ό έτος της ηλικίας τους και διορίζονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας μετά από διαβούλευση με τα κόμματα.

### ***Regionalism, localism, and decentralization of power***

Σε σχέση με το ζήτημα της περιφερειακής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, περί των οποίων μεριμνούν τα άρθρα 101 και 102 του Συντάγματος, χρειάζεται ριζική αναθεώρηση και τροποποίηση προς την κατεύθυνση της απλούστευσης και του εκσυγχρονισμού των εν λόγω διατάξεων, όσο και των αντίστοιχων θεσμών και οργάνων.

Ειδικότερα, η διάρθρωση της περιφερειακής διοίκησης του κράτους σε επτά αποκεντρωμένες διοικήσεις μοιάζει αρκετά παρωχημένη, ξεπερασμένη από τα πράγματα, ενώ η σχετική συνταγματική ρύθμιση (του άρθρου 101) θα μπορούσε να περιοριστεί σε μια ρητή αναφορά στην “αρχή της επικουρικότητας” ως προς την εν γένει οργάνωση και λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης, κεντρικής και περιφερειακής. Σύμφωνα με αυτή την απολύτως νευραλγική οργανωτική αρχή, “παραβιάζεται η δικαιοσύνη, εάν ό,τι μπορούν να διεκπεραιώσουν επιτυχώς οι μικρότερες και χαμηλότερες οργανώσεις (ή βαθμίδες της διοίκησης), το αναλαμβάνει ένας ανώτερος και ευρύτερος οργανισμός (ή επίπεδο διοίκησης)”, τούτο ήταν κατά βάση το νόημα της περίφημης παπικής εγκυκλίου του 1931, γνωστής ως *Quadragesimo anno*. Τουτέστιν, θα μπορούσε να τεθεί και να αναγνωριστεί από το Σύνταγμα ένα γενικό τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των αποκεντρωμένων και αυτοδιοικούμενων μονάδων της διοίκησης, ως προς τις εκτελεστικές αρμοδιότητες του κράτους, με τη συγκράτηση από τις κεντρικές υπηρεσίες των περισσότερο σχεδιαστικών, ελεγκτικών ή επιτελικών δράσεων και αρμοδιοτήτων. Στο πνεύμα αυτό, μια πιο σύγχρονη διατύπωση της αρχής της επικουρικότητας στην οργάνωση της διοίκησης, εμπνευσμένη από το άρθρο 5 παρ. 3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή

<sup>2</sup> Αν η πρόταση αυτή θυμίζει κάπως τις επτά πρώτες Γραμματείες της Οθωνικής διοίκησης, η σύμπτωση δεν είναι τυχαία.

© Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, 2021

Μακροδημήτρης, Α. (2021). Η θέση της Δημόσιας Διοίκησης – *Pouvoir Neutre*. *Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης* 1(1), 71-81.

<https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview>

Τεύχος 1, Αρ. 1

Ένωση, θα είχε περίπου ως εξής: “Τα κεντρικά όργανα της διοίκησης παρεμβαίνουν μόνο εφόσον και στον βαθμό που οι στόχοι της δημόσιας πολιτικής δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα τοπικά ή περιφερειακά όργανα και τις αρχές, αλλά μπορούν, λόγω της κλίμακας και της συνθετότητας των προβλημάτων, να αντιμετωπιστούν καλύτερα και αποτελεσματικότερα στο κεντρικό επίπεδο της διοίκησης του κράτους”.

Αναφορικά με την τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση, κατά το άρθρο 102 του Συντάγματος, μπορεί, επίσης, να περιοριστεί ρητά ο αριθμός των περιφερειακών αυτοδιοικήσεων, από 13 που είναι τώρα, σε 10, ώστε να αντιστοιχούν στις ιστορικές περιφέρειες του ελλαδικού χώρου (Θράκη, Μακεδονία, Ήπειρος, Θεσσαλία, Στερεά Ελλάδα, Ιόνιοι Νήσοι, Αττική, Πελοπόννησος, Κρήτη, Νήσοι του Αιγαίου). Στις έδρες των περιφερειών θα πρέπει επίσης να οργανωθεί ο έλεγχος νομιμότητας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης από αποκεντρωμένα κλιμάκια του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους ή, κατά προτίμηση, του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Όσον αφορά την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, ενδείκνυται, εξ άλλου, περαιτέρω συγχώνευση και αναδιάταξη. Προτείνεται, ως εκ τούτου, η διάκριση των δήμων σε τρεις τάξεις ή κατηγορίες, κατά το πληθυσμιακό κριτήριο: Μητροπολιτικοί (σε Αθήνα και Θεσσαλονίκη), Αστικοί (που δεν πρέπει να είναι περισσότεροι από δύο ανά νομό) και Επαρχιακοί δήμοι (με πληθυσμό τουλάχιστον 10.000 κατοίκων ο καθένας). Σύμφωνα με την πρόταση αυτή, ο συνολικός αριθμός των 332 δήμων, που υφίσταται τώρα, θα μπορούσε να περιοριστεί τουλάχιστον κατά το εν τρίτον. Ενώ όλοι οι δήμοι (μητροπολιτικοί, αστικοί και επαρχιακοί) οργανώνονται εφεξής κατά ένα οιοσδήποτε “ομοσπονδιακό” σύστημα, ήτοι τα αιρετά μέλη των αντίστοιχων συμβουλίων εκπροσωπούν τις επιμέρους αποκεντρωμένες οντότητες ή υποδιαιρέσεις των δήμων (διαμερίσματα ή κοινότητες).

### **Αληθινά Ανεξάρτητες Αρχές**

Ως προς τις ανεξάρτητες αρχές για τις οποίες προνοεί το άρθρο 101 Α του Συντάγματος, το κυριότερο πρόβλημα που επείγει να αντιμετωπιστεί σχετίζεται με την επιλογή της ηγεσίας και τη σταδιοδρομία των μελών τους. Η συνταγματική διάταξη ως είχε (επιλογή από τη διάσκεψη των προέδρων της Βουλής με ομοφωνία ή αυξημένη πλειοψηφία 4/5) απεδείχθη ατελέσφορη, χωρίς να αποφεύγει τα αδιέξοδα, τις μεγάλες καθυστερήσεις ή τους συμβιβασμούς. Η ελάττωση του ορίου της πλειοψηφίας στα 3/5, που καθιερώθηκε με την τελευταία συνταγματική αναθεώρηση, κινδυνεύει να οδηγήσει σε

Τεύχος 1, Αρ. 1

κυβερνητικές πλειοψηφίες και περαιτέρω πολιτικοποίηση των αρχών, που εξ ορισμού πρέπει να είναι αδέσμευτες και ανεξάρτητες.

Η καλύτερη λύση, ιδίως μακροπρόθεσμα, θα ήταν αφενός η εσωτερική διάρθρωση του επιστημονικού προσωπικού των αρχών κατά τρόπο ανάλογο προς τα μέλη του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (εισηγητές, πάρεδροι, σύμβουλοι), ώστε τα στελέχη των αρχών να αποκτήσουν προοπτικές ανέλιξης και σταδιοδρομίας σε αυτές, και αφετέρου η επιλογή της ηγεσίας τους (πρόεδροι και αντιπρόεδροι) μεταξύ των αρχαιότερων μελών τους μετά από κλήρωση ή με πράξη του Προέδρου της Δημοκρατίας.

### **Υπαλληλία μόνο με αξιοκρατία**

Αναφορικά με τη δημόσια υπαλληλία, το κρισιμότερο ζήτημα σχετίζεται με τη μονιμότητα του προσωπικού και την αξιοκρατία στις επιλογές (αρχικές και επιγενόμενες). Επί της αρχής, αυτές οι δύο βασικές διαστάσεις της έννοιας της δημόσιας υπηρεσίας θα έπρεπε να συνδέονται και να αλληλεξαρτώνται. Τούτο, όμως, δεν συμβαίνει στην πράξη, έτσι το μεγαλύτερο τμήμα των εργαζομένων στο Δημόσιο τελεί περίπου σε καθεστώς μονιμότητας, ανεξαρτήτως της μορφής και του είδους των καθηκόντων και των αρμοδιοτήτων που ασκούν, ενώ και ο τρόπος πρόσληψης ή διορισμού τους συχνά πόρρω απέχει των απαιτήσεων της αξιοκρατίας.

Για τους λόγους αυτούς είναι αναγκαία, πρώτον, η γενική αναγνώριση από τον καταστατικό χάρτη της αξιοκρατικής αρχής για τις προσλήψεις και την εν γένει σταδιοδρομία των στελεχών στο Δημόσιο, σύμφωνα με το πνεύμα της ιστορικής εκείνης διάταξης που απαντάται στα συνταγματικά κείμενα της επαναστατικής περιόδου: *“Όλοι οι Έλληνες, εις όλα τα αξιώματα και τας τιμάς, έχουσι το αυτό δικαίωμα, δοτήρ δε τούτων μόνη η αξιότης εκάστου”*. Ως γνωστόν, τούτη η εγγυητική ρήτρα της αξιοκρατικής αρχής αφαιρέθηκε από το Σύνταγμα του 1844, για να μην επανέλθει ποτέ έκτοτε. Καιρός είναι να επανορθωθεί αυτή η αβελτηρία. Ενδείκνυται, λοιπόν, η ρητή επαναφορά και εξειδίκευσή της στη διάταξη του άρθρου 103 παρ. 1 του Συντάγματος, ώστε εφεξής οι προσλήψεις, αλλά και οι προαγωγές, υπαλληλικών στελεχών στη Δημόσια Διοίκηση, να γίνονται σύμφωνα με προκαθορισμένα αξιοκρατικά κριτήρια και υπό τον έλεγχο ειδικής ανεξάρτητης αρχής, του Α.Σ.Ε.Π. εν προκειμένω.

Η συνταγματική εγγύηση της μονιμότητας της δημόσιας απασχόλησης, από την άλλη πλευρά, έχει επεκταθεί σε τέτοιο βαθμό, ώστε χάνει πλέον το νόημά της. Δεν προτείνεται η κατάργηση, αλλά ο δραστικός περιορισμός της, ώστε αυτή να συνδυάζεται, εφεξής, όχι απλά με τις οργανικές θέσεις,

Τεύχος 1, Αρ. 1

αλλά και με τη φύση των ασκουμένων καθηκόντων και αρμοδιοτήτων. Υπό την έννοια αυτή, η μονιμότητα (πρέπει να) συνοδεύει εκείνες τις θέσεις και τα καθήκοντα που συνεπάγονται την άσκηση δημόσιας εξουσίας και τη διαφύλαξη των γενικότερων συμφερόντων του κράτους.

Προκειμένου να τελεσφορήσουν, όμως, τα παραπάνω, η δημόσια υπαλληλία θα πρέπει να ανασυγκροτηθεί σε ορισμένους βασικούς διυπουργικούς κλάδους προσωπικού (όχι παραπάνω από 20 ή 25), περί των οποίων μπορεί να κάνει σχετική μνεία μια διάταξη του άρθρου 103 του Συντάγματος, και όχι να διασπείρεται σε περισσότερους από 1000 ψευδο-κλάδους, όπως συμβαίνει σήμερα. Έτσι, όλοι οι υπάλληλοι του κράτους θα εντάσσονται σε ενιαίους διυπουργικούς ή εθνικούς κλάδους, ανάλογα με τη βασική επιστημονική τους ειδικότητα (μηχανικοί, νομικοί, οικονομολόγοι, υγειονομικοί, διοικητικοί, κ.λπ.), θα ανελίσσονται και θα σταδιοδρομούν εντός αυτών, αλλά κατά μήκος και πλάτος του κρατικού μηχανισμού, ανάλογα με τις ανάγκες και τις ευκαιρίες. Θα κρίνονται και θα αξιολογούνται από τα αντίστοιχα υπηρεσιακά συμβούλια των κλάδων στους οποίους ανήκουν, ενώ η βαθμολογική τους εξέλιξη θα οργανώνεται σε σταθερή ιεραρχία πέντε επάλληλων οργανικών βαθμών και αξιωμάτων (γραμματέας, εισηγητής, τμηματάρχης, διευθυντής, γενικός διευθυντής). Αυτή είναι η ουσία της πρότασης.

Όσον αφορά τα πειθαρχικά συμβούλια των δημοσίων υπαλλήλων, αυτά δεν ενδείκνυται να είναι διακριτά από τα τακτικά υπηρεσιακά συμβούλια, που ήδη αποτελούν συνταγματικό θεσμό (την παλαιότερη, μάλιστα, ανεξάρτητη αρχή), κατά τη διάταξη του άρθρου 103 παρ. 4. Για την ενίσχυση, ωστόσο, της αποτελεσματικότητας της πειθαρχικής διαδικασίας, όσο και την αποσυμφόρηση του Συμβουλίου της Επικρατείας από τον όγκο των υπαλληλικών προσφυγών, κρίνεται σκόπιμη η σύσταση ειδικού Δικαστηρίου Δημόσιας Διοίκησης, αρμόδιου για την εκδίκαση υπαλληλικών και μόνο διαφορών των στελεχών του κράτους. Αξίζει να σημειωθεί ότι κάτι ανάλογο ισχύει εν πολλοίς για το υπαλληλικό προσωπικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Και εκεί τη συναφή αρμοδιότητα ασκούσε παλαιότερα το τακτικό Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, κατόπιν Πρωτοδικείο και νυν Γενικό Δικαστήριο. Αν αναλογιστεί κανείς ότι το υπαλληλικό προσωπικό της Ένωσης αριθμεί λίγες δεκάδες χιλιάδες άτομα (40.000 περίπου), είναι εμφανής η χρησιμότητα ενός τέτοιου θεσμού για τις εκατοντάδες χιλιάδες υπαλλήλους του Δημοσίου.

Φυσικά, στην περίπτωση που ιδρυόταν ένα τέτοιο δικαστήριο, θα μπορούσαν να περιέλθουν σε αυτό, όχι μόνο τα υπηρεσιακά και τα πειθαρχικά ζητήματα των δημοσίων υπαλλήλων, αλλά και τα σχετικά

Τεύχος 1, Αρ. 1

με την ασφάλεια, τα επιδόματα, τα ατυχήματα, την ασθένεια, κ.λπ. Εξ άλλου, σε κάθε περίπτωση, επί των αποφάσεών του θα χωρούσε αίτηση αναίρεσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.

### **Καλύτερα λιγότερα, αλλά καλύτερα**

Τέλος, ως προς το ζήτημα των ορίων του κράτους και του εύρους του δημόσιου τομέα της οικονομίας, προτείνεται η τροποποίηση ορισμένων διατάξεων του άρθρου 106 του Συντάγματος, δεδομένου ότι ο έντονα παρεμβατικός τους χαρακτήρας δεν συνάδει με τα δεδομένα της εποχής. Έτσι, ενδείκνυται να απαλειφθεί η διάταξη της παρ. 3 του άρθρου αυτού περί “εξαγοράς” επιχειρήσεων από το κράτος, ακόμα και αν αυτές είναι μονοπωλιακού χαρακτήρα. Δεν είναι εύλογο, υπό τις παρούσες συνθήκες της ανοιχτής και παγκοσμιοποιημένης οικονομίας, το κράτος να προβαίνει σε “κρατικοποιήσεις” ή εθνικοποιήσεις, μάλλον το αντίθετο καλείται να κάνει.

Για το μέγεθος και το εν γένει εύρος του δημόσιου τομέα, που εξακολουθεί να είναι εκτεταμένο, μπορεί να εφαρμοστεί αναλογικά αυτό που είναι γνωστό στη φιλοσοφία ως “ξυράφι του Όκαμ” (Ockham’s razor), ήτοι μια βασική αρχή απλούστευσης και οικονομίας, που εναρμονίζεται και με την προαναφερθείσα αρχή της επικουρικότητας, σύμφωνα με την οποία, “ό,τι μπορεί να γίνει με λιγότερα και απλούστερα μέσα, αλλά και στο χαμηλότερο επίπεδο (του κράτους ή της κοινωνίας), δεν είναι ανάγκη να γίνεται με περισσότερα και συνθετότερα, ούτε στο υψηλότερο επίπεδο”. Κοντολογίς, είναι καλύτερα να κάνει το κράτος λιγότερα πράγματα, αλλά να τα κάνει καλύτερα και στο επίπεδο εκείνο που μεγιστοποιείται η αποτελεσματικότητα και η επαφή του με την κοινωνία.

Εκείνο που προέχει, συνεπώς, είναι να διασφαλιστεί στο επίπεδο της συνταγματικής τάξεως ο εγγυητικός, ρυθμιστικός ή συντονιστικός ρόλος του κράτους στην οικονομία και την κοινωνία των πολιτών, και όχι η από μέρους του ανάληψη επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, που δεν ανήκουν στη φύση και την αποστολή του. Όπως γράφει εύστοχα σε πρόσφατη έκθεσή του ο Διοικητής της Τραπέζης της Ελλάδος, “η ριζική αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης” συνδέεται με τη “σαφή οριοθέτηση της κρατικής παρέμβασης στην οικονομία. Το κράτος πρέπει να αναλάβει το ρόλο ρυθμιστή του θεσμικού πλαισίου λειτουργίας της ιδιωτικής οικονομίας και να αναπτύξει ελεγκτικούς μηχανισμούς, και όχι τον ρόλο του παραγωγού – επιχειρηματία”.

Αρκεί, ως εκ τούτου, να αναδιατυπωθεί και να καταστεί πιο λιτή και περιεκτική η διάταξη της πρώτης παραγράφου του άρθρου 106 του Συντάγματος, περίπου ως εξής: “Για την εδραίωση της κοινωνικής

ειρήνης και την προστασία του γενικού συμφέροντος, το κράτος λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα για την ομαλή λειτουργία της οικονομίας και την αξιοποίηση των πηγών του εθνικού πλούτου”.

### Μέρος III

#### *“Der Gang Gottes in der Welt“*

Ολοκληρώνοντας αυτές τις σύντομες σκέψεις για τη συνταγματική αναδιοργάνωση του κράτους, ας γίνει μνεία μιας ακόμα ιστορικής αναφοράς. Περαινώντας ο Hegel τη μακροσκελή 258η παράγραφο της *Φιλοσοφίας του Δικαίου*, που εκδόθηκε το 1821, ακριβώς τη χρονιά που ξεσπούσε η Ελληνική Επανάσταση για την εθνική ανεξαρτησία, διατύπωνε την ιδέα ότι το κράτος στη σύγχρονη εποχή είναι κάτι σαν “τον βηματισμό του Θεού πάνω στη γη”. Για τον λόγο ίσως αυτό, θα προσέθετε σε μια επόμενη παράγραφο, την 279η, ότι “το κράτος πρέπει να αντιμετωπίζεται ως ένα σπουδαίο οικοδόμημα, ένα ιερογλυφικό του λόγου που εμφανίζεται στην πραγματικότητα”. Το σύνταγμα (το “διοικητικό σύνταγμα”, εν προκειμένω), αν προεκτείνουμε αυτή τη σκέψη, δεν είναι τίποτα λιγότερο από το σχέδιο ή το master plan αυτού του οικοδομήματος και του ιερογλυφικού.

Περίπου τον ίδιο καιρό, ή μάλλον λίγα χρόνια νωρίτερα, ένας από τους ευφυέστερους ανθρώπους στην Αγγλία, ο Edmund Burke, διατύπωνε τη σύσταση και την προειδοποίηση προς τους επίδοξους μεταρρυθμιστές ότι, όταν επιχειρούμε να μεταβάλουμε τα πράγματα στο κράτος, θα πρέπει να το κάνουμε με τη σύνεση και την περίσκεψη που επιδεικνύουμε όταν φροντίζουμε το σώμα του ασθενούντος γονέως μας. Με αυτό το πνεύμα και αυτή τη διάθεση αναπτύχθηκαν οι ως άνω σκέψεις και προτάσεις. Αν το επέτυχαν, είναι ζήτημα άλλης τάξεως.