

ΠΡΟΤΑΣΗ

Κριτική Αρθρογραφία και Νομολογία

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ

Αναγνώριση προϋπηρεσίας εκτός δημοσίου τομέα– πδ 69/ 2016 (Α' 127)

Παροχή οδηγιών (για επίλυση του ζητήματος που έχει προκύψει) αναφορικά με το χρόνο παραγραφής της αποζημίωσης του άρθρου 55 του π.δ/τος 410/1988

THE INTERNATIONAL ENVIRONMENT

ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Αγοραιοποίηση, δημόσιες υπηρεσίες και η πόλη: η δυνατότητα για τα αντι-κινήματα τύπου Polanyi
Mildred E. Warner και Judith Clifton

Επιβολή διοικητικών κυρώσεων σε ΚΥΕ λόγω βεβαίωσης παραβάσεων χρήσης μουσικών συνθέσεων
Κώστας Γαλάνης

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

A. ΑΝΑΔΡΟΜΙΚΟΣ ΔΙΟΡΙΣΜΟΣ– ΑΠΟΖΗΜΙΩΣΗ
ΣτΕ 4228/ 2015

B. ΑΚΥΡΩΤΙΚΕΣ ΔΙΑΦΟΡΕΣ
ΣτΕ ολ 3919/ 2010

πρ ΟΤΑ ση

Κριτική Αρθρογραφία και Νομολογία

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟΣ ΥΠΕΥΘΥΝΟΣ

ΝΙΚΟΛΑΟΣ Θ. ΜΑΥΡΙΚΑΣ

Αντιπρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, ε.τ.

ΥΠΕΥΘΥΝΟΙ ΥΛΗΣ

ΑΓΓΕΛΙΚΗ ΒΛΑΧΟΥ

Πολιτικός Επιστήμων,
Εμπειρογνώμων Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ΚΙΜΩΝ ΣΙΔΗΡΟΠΟΥΛΟΣ

Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών & Δ.Α.

ΣΥΝΕΡΓΑΤΕΣ

ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΕΡΔΙΚΑΚΗΣ

Προϊστάμενος Τμήματος Τεχνικών Υπηρεσιών,
Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών & Δ.Α.

ΚΩΣΤΑΣ ΓΑΛΑΝΗΣ

Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών & Δ.Α.

ΔΕΣΠΟΙΝΑ ΔΙΑΜΑΝΤΙΔΟΥ

Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών & Δ.Α.

ΔΕΣΠΟΙΝΑ ΝΑΣΑΙΝΑ

Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών & Δ.Α.

DTP

ΚΩΣΤΑΣ ΚΑΤΣΟΥΛΑΚΗΣ

ΣΧΕΔΙΑΣΗ ΙΣΤΟΤΟΠΟΥ

ΛΕΥΤΕΡΗΣ ΣΤΑΘΟΠΟΥΛΟΣ

ΕΚΔΟΤΗΣ

ΚΙΜΩΝ ΣΙΔΗΡΟΠΟΥΛΟΣ

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ Δ/ΝΣΗ

www.diplous-autodioikisi.gr

ΤΟΠΟΣ ΕΚΔΟΣΗΣ

ΑΘΗΝΑ

ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ

info@diplous-autodioikisi.gr

ISSN

2459- 4172

ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ

ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ ΑΡΘΡΩΝ, ΜΕΛΕΤΩΝ ΚΑΙ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ	vii
ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ	vii
ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ	127
Αγοραιοποίηση, δημόσιες υπηρεσίες και η πόλη: η δυνατότητα για τα αντι-κινήματα τύπου Polanyi	127
Επιβολή διοικητικών κυρώσεων σε ΚΥΕ λόγω βεβαίωσης παραβάσεων χρήσης μουσικών οργάνων.....	150
ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ	157
Α. Αναδρομικός διορισμός- Αποζημίωση.....	157
ΣτΕ 4228/ 2015	157
Β. Ακυρωτικές διαφορές.....	161
ΣτΕ Ολ 3919/ 2010	161
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ	167
THE INTERNATIONAL ENVIRONMENT	175

ΑΛΦΑΒΗΤΙΚΟ ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΥ- ΑΥΓΟΥΣΤΟΥ 2016

Αγοραιοποίηση, δημόσιες υπηρεσίες και η πόλη: η δυνατότητα για τα αντικινήματα τύπου Polanyi, Αρθρογραφία, Mildred E Warner και Judith Clifton, σελ. 127

Ακυρωτικές διαφορές, Τηλεπικοινωνίες και χορήγηση άδειας κατασκευής κεραιάς σταθμού ξηράς. Η παρ. 1 του άρθρου 67 του ν. 3431/2006, κατά την οποία οι αποφάσεις της ΕΕΤΤ υπόκεινται σε προσφυγή ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, καταλαμβάνει και τις εκκρεμείς ενώπιον του ΣτΕ υποθέσεις. Η διάταξη αυτή αντίκειται στο Σύνταγμα, όσον αφορά τις διαφορές που ανακύπτουν από την απ' ευθείας προσβολή κανονιστικών αποφάσεων της ΕΕΤΤ και τη μετατροπή τους από ακυρωτικές σε διαφορές ουσίας. Οσον αφορά όμως τις ατομικές αποφάσεις της ΕΕΤΤ, η συνταγματικότητα ή μη της μετατροπής των διαφορών από ακυρωτικές σε ουσίας εξετάζεται κατά περίπτωση, ΣτΕ ολ 3919/ 2010, σελ. 160

Αναδρομικός διορισμός- αποζημίωση, Ευθύνη του Δημοσίου σε αποζημίωση κατά το άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ. Απαιτείται αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της παράνομης πράξης ή παράλειψης και της επεληθούσας ζημίας. Σε τι συνίσταται η συμμόρφωση της Διοίκησης προς ακυρωτική απόφαση του ΣτΕ ή του Διοικητικού Εφετείου. Αν η παράνομη πράξη έχει εφαρμοσθεί μέχρι την έκδοση της νεότερης νόμιμης πράξης, εξακολουθεί να υφίσταται ο αιτιώδης σύνδεσμος. Αν το Δημόσιο αρνηθεί να προσλάβει υποψήφιο και η άρνηση αυτή ακυρωθεί δικαστικά, ο διορισθείς αναδρομικά στην επίμαχη θέση δικαιούται να ζητήσει αποζημίωση ίση με το σύνολο των αποδοχών που θα είχε εισπράξει αν είχε αναλάβει πράγματι υπηρεσία από την ημερομηνία του αναδρομικού διορισμού, εφόσον

αποδεχθεί το διορισμό του, άλλως επέρχεται διάσπαση του αιτιώδους συνδέσμου. Ορθά κρίθηκε ότι δεν στοιχειοθετείται ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση, εφόσον η ζημία οφείλεται τελικώς στην άρνηση αναλήψεως υπηρεσίας και στη νόμιμη ανάκληση της πράξης διορισμού, ΣτΕ 4228/ 2015, σελ. 157

Ανάκληση Διοικητικών Πράξεων, Η Διοίκηση είχε υποχρέωση να εξετάσει την αίτηση της αιτούσας, με την οποία η τελευταία, μετά και την έκδοση ακυρωτικής απόφασης του ΣτΕ, ζήτησε την εκκαθάριση του συνόλου της υπόθεσης, ΣτΕ ολ 94/ 2013, σελ. 103

Αφιέρωμα: Πρόσβαση πολιτών στα δημόσια έγγραφα, ΑΠΔΠΧ 73/ 2010, σελ. 5

Αφιέρωμα: Πρόσβαση πολιτών στα δημόσια έγγραφα, ΑΠΔΠΧ 90/ 2009, σελ. 62

Αφιέρωμα: Πρόσβαση πολιτών στα δημόσια έγγραφα, Γν ΝΣΚ 13/ 2016, σελ. 70

Αφιέρωμα: Πρόσβαση πολιτών στα δημόσια έγγραφα, Εισαγγελική παραγγελία για χορήγηση δημοσίων εγγράφων και υποχρέωση συμμόρφωσης της διοίκησης, ΕγκΕισΑΠ 6/2006, σελ. 51

Αφιέρωμα: Πρόσβαση πολιτών στα δημόσια έγγραφα, Το δικαίωμα του πολίτη να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων. Ναι μεν δεν προϋποτίθεται η ύπαρξη εννόμου συμφέροντος, πλην όμως απαιτείται εύλογο ενδιαφέρον του πολίτη, ΣτΕ 1214/ 2000, σελ. 42

Αφιέρωμα: Πρόσβαση πολιτών στα δημόσια έγγραφα, ΟΤΑ και πειθαρχικά

παραπτώματα των αιρετών οργάνων. Απαράδεκτως προσβάλλεται η απόφαση του Γενικού Γραμματέα (πρώην κρατικής) Περιφέρειας, αφού ενσωματώθηκε στην απόφαση επί της ενδικοφανούς προσφυγής. Οι ΟΤΑ οφείλουν να παρέχουν στους ενδιαφερόμενους πρόσβαση σε στοιχεία σχετικά με τις μεταδημοτεύσεις, προκειμένου να κατατεθούν ενστάσεις που αφορούν τις εκλογές. Μέλος δημοτικού συμβουλίου ή υποψήφιος δήμαρχος ή δημοτικός σύμβουλος είναι «ενδιαφερόμενος» για την πρόσβαση στα ανωτέρω έγγραφα. Οι σχετικές αιτήσεις των ενδιαφερομένων δεν απαιτείτο να αναφέρουν τα ονόματα των δημοτών που είχαν μεταδημοτεύσει παρανόμως και τα σχετικά στοιχεία, ΣΤΕ ολ 94/ 2013, σελ. 44

Διοικητικά Θέματα, Αναγνώριση προϋπηρεσίας εκτός δημοσίου τομέα- πδ 69/ 2016 (Α' 127), σελ. 167

Διοικητικά Θέματα, Δαπάνες μετακινούμενων εντός κι εκτός επικράτειας, σελ. 23

Διοικητικά Θέματα, Διαφάνεια- Αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης (ν. 4369/2016, Α' 33), σελ. 110

Διοικητικά Θέματα, Κρατήσεις υπέρ Μ.Τ.Π.Υ. μετά την ισχύ του Ν. 4354/201, σελ. 70

Διοικητικά Θέματα, Κοπή δένδρων σε κοινόχρηστους χώρους της πόλης ή οικισμού, σελ. 23

Διοικητικά Θέματα, Οδηγός ορθής διοικητικής συμπεριφοράς, σελ. 71

Διοικητικά Θέματα, Παροχή οδηγιών (για επίλυση του ζητήματος που έχει προκύψει) αναφορικά με το χρόνο παραγραφής της αποζημίωσης του άρθρου 55 του π.δ/τος 410/1988, σελ. 173

Διοικητικά Θέματα, Πώληση συλλογής, σελ. 71

Διοικητικά Θέματα, Υπαγωγή ή μη σε ΦΠΑ της παροχής υπηρεσιών με σύμβαση μίσθωσης έργου, σελ. 23

Διοικητικά Θέματα, Φορολογική μεταχείριση του εισοδήματος που αποκτούν οι Ο.Τ.Α. από την ιδιοχρησιμοποίηση και τη δωρεάν παραχώρηση των ακινήτων τους, μετά την έναρξη ισχύος των διατάξεων του νέου Κ.Φ.Ε. (ν.4172/2013), σελ. 118

Εκτελεστότητα προϋπολογισμού Δήμων, Η γνώμη την οποία δίνει το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας ΟΤΑ, υποδεικνύοντας τα ποσά που η Οικονομική Επιτροπή του Δήμου θα πρέπει να εγγράψει σε επιμέρους κωδικούς ή ομάδες κωδικών αριθμών του σχεδίου του προϋπολογισμού ώστε αυτός να καταστεί ρεαλιστικός και ισοσκελισμένος, δεν θίγει τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, η οποία ενόψει της μη κατοχύρωσης στο Σύνταγμα της εξουσίας των ΟΤΑ να θεσπίζουν αυτοτελώς κανόνες δικαίου, νοείται μόνο στο πλαίσιο των κανόνων που θεσπίζει ο κοινός ή κανονιστικός νομοθέτης. Την τήρηση των κανόνων αυτών, στους οποίους περιλαμβάνεται και η αρχή της ειλικρίνειας και ακρίβειας του προϋπολογισμού διασφαλίζει η άσκηση κρατικής εποπτείας στους ΟΤΑ σύμφωνα με το Σύνταγμα, ΣΤΕ 1717/ 2014 [παρατ. Κίμων Σιδηρόπουλος], σελ. 18

Επιβολή διοικητικών κυρώσεων σε ΚΥΕ λόγω βεβαίωσης παραβάσεων χρήσης μουσικών συνθέσεων Αρθρογραφία, *Κώστας Γαλάνης*, σελ. 150

Η Δημόσια Διοίκηση- Μία ουσιαστική ενδοσκοπήση, Αρθρογραφία, *Κίμων Σιδηρόπουλος*, σελ. 5

Η Διοικητική Δομή των ΗΠΑ: Η Οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, Αρθρογραφία, *Άρης Αλθανός*, σελ. 93

Η Μονιμότητα των Δημοσίων Υπαλλήλων, Νομ. Συμβολή, *Νικόλαος Θ. Μαυρίκας*, σελ. 1

Η πειθαρχική ευθύνη των αιρετών κατά τη συμμετοχή τους στα όργανα διοίκησης κοινωφελών επιχειρήσεων δήμων και ΔΕΥΑ, Νομ. Συμβολή, *Νικόλαος Θ. Μαυρίκας*, σελ. 76

Η πρόσβαση στα έγγραφα [ερμηνευτική προσέγγιση, υπό το πρίσμα των γνωμοδοτήσεων του ΝΣΚ], Νομ. Συμβολή, *Νικόλαος Θ. Μαυρίκας*, σελ. 27

Η πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα- Μία ιστορική επισκόπηση, Αρθρογραφία, *Κίμων Σιδηρόπουλος*, σελ. 39

Κοινή παροχή Υπηρεσιών στην Πολιτεία της Νέας Υόρκης: Μία μεταρρύθμιση που λειτουργεί, Αρθρογραφία, *George Homsey, Bingxi Qian, Yang Wang και Mildred Warner*, σελ. 80

Παραχώρηση Αιγιαλού και Παραλίας, Αίτηση ακύρωσης της υπ' αριθμ. 1038460/2439/Β0010/2009 κοινής Υπουργικής απόφασης για την απευθείας παραχώρηση, με αντάλλαγμα, του δικαιώματος απλής χρήσης αιγιαλού και παραλίας στους ΟΤΑ Α' Βαθμού. Η συλλήβδην παραχώρηση με την προσβαλλόμενη ΚΥΑ του συνόλου των αιγιαλών της χώρας στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ βρίσκεται εκτός των ορίων της εξουσιοδοτήσεως της παρ. 5 του άρθρου 13 του ν. 2971/2001. ΣτΕ 3944/ 2015 [παρατ. Ράνια Παπασταυροπούλου και Κώστας Ρήγας], σελ. 92

Πειθαρχικά αιρετών, Ο εκτελών χρέη Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης μπορεί με πράξη του, στο πλαίσιο του ελέγχου νομιμότητας των «πράξεων» των ΟΤΑ, ανεξαρτήτως της μη ύπαρξης τυπικού σταδίου, να επισημάνει ρητώς πειθαρχικές ευθύνες αιρετών οργάνων. Με βάση το επιτακτικό περιεχόμενο της συνιστά εκτελεστή

διοικητική πράξη, η οποία δημιουργεί υποχρέωση συμμόρφωσης, σύμφωνα με το άρθρο 154 ΚΔΚ. ΣτΕ 1384/ 2014 [παρατ. Κίμων Σιδηρόπουλος], σελ. 8

Υπαλληλική αργία, Δεν είναι δυνατή η αναλογική εφαρμογή των αντιστοίχων συνεπειών της αργίας ως προς το ύψος των αποδοχών, δηλαδή η καταβολή μέρους των αποδοχών στον υπάλληλο, που τελεί σε καθεστώς αναστολής άσκησης καθηκόντων, που προβλέπεται από τις μεταβατικές διατάξεις της παρ. 8 του άρθρου 3 του ν. 4325/ 2015, και για το λόγο αυτό πρέπει να καταβάλλεται σε αυτόν το σύνολο των αποδοχών του, Γν ΝΣΚ 244/ 2015, σελ. 22

The International Environment, Anti-privatisation groups demand greater transparency, σελ. 76

The International Environment, Bournemouth reveals plan to bring outsourced services back in house, σελ. 25

The International Environment, Budget 2016: Local government left 'deeply anxious', σελ. 74

The International Environment, Council chiefs fearful of service failures in next three years, σελ. 121

The International Environment, Councils propose joint management to make savings, σελ. 175

The International Environment, Council to reform the way it manages elections, σελ. 24

The International Environment, Failure to share putting service reform at risk, warns paper, σελ. 175

The International Environment, Four-year settlement unaffected by Budget, confirms Clark, σελ. 121

The International Environment, Historic settlement promises £300m of transitional funding for councils, σελ. 75

The International Environment, Leeds named as local authority of the year, σελ. 176

The International Environment, Outsourcing contracts signed by councils on the rise, σελ. 175

The International Environment, Planning system pushed 'to the brink' warns survey, σελ. 24

The International Environment, Rotherham gains back control of some functions, σελ. 25

The International Environment, Tories call for referendums to decide council mergers, σελ. 24

The International Environment, Tower Hamlets fails to win back powers, σελ. 122

The International Environment, Town halls using parking charges to raise cash, σελ. 122

The International Environment, Victorian-era electoral laws should be made 'fit for the 21st century', urge law commissions, σελ. 75

The International Environment, Whitehall's 'unwritten rules' could see counties lose out in devolution, σελ. 26

ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ ΑΡΘΡΩΝ, ΜΕΛΕΤΩΝ ΚΑΙ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ

Η «**πρ ΟΤΑ ση**» δέχεται άρθρα που αφορούν θέματα της δημόσιας διοίκησης και ειδικότερα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα άρθρα μπορούν να έχουν όσες λέξεις επιθυμεί ο συγγραφέας τους, εφόσον δίνεται μία πλήρης εικόνα του θέματος που διαπραγματεύεται και εκφράζουν τις απόψεις τους, χωρίς να είναι απαραίτητη η σύγκλιση τους με αυτή της Σύνταξης του περιοδικού (του Επιστημονικά Υπεύθυνου και των Υπεύθυνων Ύλης). Επίσης, μπορούν να δημοσιεύονται και σχόλια σε όσες δικαστικές αποφάσεις αποστέλλονται στο περιοδικό. Οι συγγραφείς ενημερώνονται ότι τα έργα τους, εφόσον δημοσιεύονται στο ηλεκτρονικό περιοδικό «**πρ ΟΤΑ ση**», μπορούν να αναπαραχθούν ελεύθερα και δωρεάν, υπό την προϋπόθεση- παράκληση να μνημονεύεται το ηλεκτρονικό περιοδικό και ο συγγραφέας του άρθρου.

Σημειώνεται ότι για την αποστολή δικαστικών αποφάσεων (με ή χωρίς σχολιασμό) και διοικητικών εγγράφων προς δημοσίευση στο περιοδικό μπορείτε να απευθυνθείτε: info@diaplous-autodioikisi.gr.

Παρακαλείσθε, εάν έχετε κάποιες παρατηρήσεις επί των μελετών που είναι ανηρτημένες στον ιστότοπο (www.diplous-autodioikisi.gr), όπως και για κάθε θέμα που αφορά στη λειτουργία του, όπως επικοινωνήστε στο:

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ

Το ηλεκτρονικό αυτό περιοδικό, με δωρεάν κι ελεύθερη πρόσβαση, σκοπεύει στη αποτύπωση της τεχνογνωσίας που παράγεται από τη διοίκηση, σε όλες της τις βαθμίδες. Αποσκοπεί, δηλαδή, στην ανάδειξη της δημιουργικότητας των υπαλλήλων. Προσδοκά να αποτελέσει ένα ελεύθερο βήμα για όσους επιθυμούν να αποτυπώσουν, να μοιραστούν και να αιτιολογήσουν την άποψη τους για την καθημερινή τους εργασία. Επίσης, με τη συγκέντρωση κρίσιμων εγγράφων, ανά θεματική ενότητα, και της νομολογίας για θέματα της τοπικής αυτοδιοίκησης, ολοκληρώνεται το πλαίσιο της πρόσβασης όλων στη διοικητική γνώση.

Δηλώνεται ότι το περιοδικό δεν αποσκοπεί στην άμεση πληροφόρηση των ενδιαφερομένων κατά τη στιγμή έκδοσης των πράξεων (άλλωστε λειτουργούν πολλά εξειδικευμένα site γι αυτό το λόγο).

Η ηλεκτρονική έκδοση του περιοδικού στον ιστότοπο:

www.diplous-autodioikisi.gr

υποδηλώνει την συμπληρωματικότητα των δύο προσπαθειών (και οι δύο προσπάθειες συγκεντρώνουν ανά θεματικές διοικητικά έγγραφα και νομολογία), οι οποίες στοχεύουν στον ίδιο σκοπό (με διαφορετικά μέσα): στην δημιουργικότητα των υπαλλήλων και την αλληλεπίδραση των ιδεών και προσπαθειών τους.

kimon@diaplous-autodioikisi.gr

ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Αγοραιοποίηση, δημόσιες υπηρεσίες και η πόλη: η δυνατότητα για τα αντι-κινήματα τύπου Polanyi¹

Mildred E. Warner

Τμήμα Αστικού και Περιφερειακού Σχεδιασμού, Σχολή Αρχιτεκτονικής, Τεχνών και Σχεδιασμού, Cornell University, 215 West Sibley Hall, Ithaca, NY 14853-7801, ΗΠΑ, mew15@cornell.edu

Judith Clifton

Τομέας Οικονομικών και Επιχειρηματικών Επιστημών, Πανεπιστήμιο της Cantabria, Av. de los Castros S.N., Santander 390 05, Ισπανία

Κέντρο για την Υψηκότητα, τη Ταυτότητα και τη Διακυβέρνηση, Τομέας Κοινωνικών Επιστημών, Ανοικτό Πανεπιστήμιο, Walton Hall, Milton Keynes MK7 6AA, ΗΒ, judith.clifton@uncan.es

Η αγοραιοποίηση της παροχής αστικών υπηρεσιών απέκτησε νέα ορμή στην περίοδο της κρίσης. Ακολουθώντας την άποψη του Polanyi για τη διπλή κίνηση, αναλύουμε πώς η αγοραιοποίηση των δημοσίων υπηρεσιών δημιουργεί και ταυτόχρονα περιορίζει τη δυνατότητα για αστικά αντι-κινήματα στις ΗΠΑ και στην Ευρώπη. Διαπιστώνουμε τρεις κύριες αστικές απαντήσεις: «ξερίζωμα», όπου οι πόλεις συμμετέχουν στην μείωση των υπηρεσιών «τιθάσσευση», όπου οι πόλεις προσπαθούν να εκμεταλλευτούν την αγορά και «απώθηση», όπου τα κινήματα των πόλεων και των πολιτών αντιτίθενται στην

αγοραιοποίηση. Παρόλο που η πόλη περιορίζεται από την αγοραιοποίηση σε

Τόμος 1, Τεύχος 4, σελ.: 127- 149

εθνικό και διεθνές επίπεδο, βρίσκουμε αποδείξεις απώθησης και, εντός αυτής, τη δυνατότητα εναλλακτικής παροχής δημοσίων υπηρεσιών.

Λέξεις κλειδιά: δημόσιες υπηρεσίες, κρίση, πόλη, αγοραιοποίηση, διπλό κίνημα
JEL Classifications: F68, H4, L8, L9

Εισαγωγή

Τα δημοσιονομικά μέτρα λιτότητας που υιοθετούνται κατά κόρον από κυβερνήσεις του αναπτυσσόμενου κόσμου στην προσπάθειά τους να ξεφύγουν από τις συνεχιζόμενες δημοσιονομικές και οικονομικές κρίσεις συνοδεύονται από βαθιές, αιφνίδιες και παρατεταμένες περικοπές στη δημόσια δαπάνη. Αυτές οι περικοπές έχουν αιτιολογηθεί στις δημόσιες, σε εθνικό και διεθνές επίπεδο, πολιτικές συζητήσεις οι οποίες αμφισβητούν ριζικά το ρόλο του κράτους στην παροχή υπηρεσιών και ταυτόχρονα προωθούν εναλλακτικές μεθόδους εισαγωγής των δυνάμεων της αγοράς στον τομέα της παροχής υπηρεσιών. Αυτή η αγοραιοποίηση των δημοσίων υπηρεσιών κατά τη διάρκεια της εξελισσόμενης κρίσης δεν είναι καινούρια μάλλον αποτελεί την τελευταία φάση μιας μακράς διαδρομής για την ιδιωτικοποίηση της παροχής αστικών υπηρεσιών η οποία ξεκίνησε στο τέλος της δεκαετίας του 1970.

Ο Polanyi (1944) ισχυρίστηκε ότι είναι ουτοπικό να αναμένει κανείς ότι η οικονομία της αγοράς μπορεί μονομερώς να επιβληθεί στην κοινωνία, καθώς η ίδια η οικονομία της αγοράς είναι κοινωνικά ενσωματωμένη, απαιτώντας συνεχή δημόσια παρέμβαση. Στο «διπλό του κίνημα» προέβλεψε ότι προσπάθειες για την επέκταση της αγοράς θα αναμετριόντουσαν με τις κοινωνικές δυνάμεις που στόχο έχουν την κοινωνική προστασία (Polanyi, 1944, 138). Ο Polanyi

¹ Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 2014, 7, 45- 61

doi: 10.1093/cjres/rst028

Μπορείτε να δείτε το κείμενο στη διεύθυνση:

<http://cjres.oxfordjournals.org/content/early/2013/12/06/cjres.rst028.full.pdf+html>

Για τη μετάφραση του άρθρου ευχαριστούμε την εξάριετη συνάδελφο Μαριάννα Σαξιώνη, υπάλληλο της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου, Τμήμα Διοικητικού- Οικονομικού Νομού Ηλείας. Τα, τυχόν, λάθη κατά την απόδοση του κειμένου στην ελληνική γλώσσα βαρύνουν τον επιμελητή της παρούσας μετάφρασης Κίμων Σιδηρόπουλο.

κέρδισε εκ νέου αναφορά, σε σχέση με το νεοφιλελευθερισμό και την λιτότητα, διότι η μεθοδολογική χρήση των θεσμών μας επιτρέπει να κοιτάξουμε με ιστορικούς και συγκριτικούς όρους σε πολλαπλές γεωγραφίες (Peck, 2013). Μολονότι κάποιοι υποστηρίζουν ότι ο Polanyi είναι πολύ μηχανιστικός (Smith, 2013) και στερείται μιας επαρκούς θεωρίας της εξουσίας ή της κυκλοφορίας του κεφαλαίου, για την ικανοποιητική κατανόηση της αγοραιοποίησης και τις διαλεκτικές πηγές του διπλού κινήματος (Walker, 2013), ωστόσο βρίσκουμε πιθανότητες στο διπλό κίνημα για να εξηγήσουμε την ποικιλόχρωμη αστική απάντηση στη λιτότητα. Ο Rossi (2013) υποστήριξε ότι δύο αμοιβαία αντιθετικές απαντήσεις λαμβάνουν χώρα: το κράτος χαλαρώνει τους περιορισμούς στην αγορά, ενώ ταυτόχρονα οι πολίτες την απωθούν. Αφήνουμε χώρο για ένα τρίτο πεδίο δράσης, την πόλη, και λειτουργικοποιούμε τη θέση για το διπλό κίνημα προκειμένου να αναλύσουμε την αγοραιοποίηση της παροχής αστικής υπηρεσίας και να εξερευνήσουμε πως οι πόλεις των ΗΠΑ και της ΕΕ ανταποκρίνονται στο πλαίσιο της κρίσης.

Οι προκλήσεις της αγοραιοποίησης γίνονται αισθητές ιδιαίτερα οξυμένες σε επίπεδο πόλης-καθώς αυτό είναι το πεδίο που ζουν οι άνθρωποι. Στην ΕΕ οι πόλεις είναι το καθοριστικό κεντρικό σημείο από το οποίο οι περισσότεροι πολίτες έχουν πρόσβαση σε βασικές υπηρεσίες, παρόλο που μπορεί τα δικαιώματά τους να προστατεύονται από το κράτος. Στις ΗΠΑ τα περισσότερα κοινωνικά δικαιώματα που απορρέουν από την ιδιότητα του πολίτη περιέρχονται στο κρατικό και τοπικό επίπεδο και εξασφαλίζονται κατά κύριο λόγο μέσω της εμπλοκής με την αγορά της εργασίας (Katz, 2001). Αυτό αυξάνει την ευθύνη και την αυτονομία των πόλεων για την παροχή υπηρεσιών στα δίκτυα κοινωνικής προστασίας, κάτι το οποίο έχει γίνει πιο δύσκολο στην πρόσφατη εποχή, λόγω της ύφεσης, της υψηλής ανεργίας και της τοπικής

δημοσιονομικής κρίσης (Lobao and Adua, 2011; Glasmeier and Lee-Chuvala, 2011). Ενώ η ιδιωτικοποίηση και ο ανταγωνισμός γενικά προωθούνται από διεθνείς οργανισμούς και υλοποιούνται από τις εθνικές ή περιφερειακές κυβερνήσεις, οι πόλεις αισθάνονται τα αποτελέσματα αυτών των πολιτικών άμεσα στην ποιότητα της ζωής των κατοίκων της περιοχής. Είναι σε τοπικό επίπεδο που οι δημιουργοί της πολιτικής και οι πολίτες αντιλαμβάνονται τις επιπτώσεις των επιλογών της πολιτικής και έχουν τη δύναμη να απαντήσουν.

Έχουμε βρει ότι οι απαντήσεις της πόλης εμπíπτουν σε τρεις κύριες κατηγορίες. Πρώτον, η ανανεωμένη λογική της αγοραιοποίησης της παροχής υπηρεσιών έχει προωθήσει την είσοδο της αγοράς στο κράτος και βοήθησε να δικαιολογηθούν περικοπές δημόσιων υπηρεσιών στη συνεχιζόμενη κρίση. Αυτό συμβάλλει στο περαιτέρω «ξερίζωμα» των δημοσίων υπηρεσιών, η οποία, ειδικά σε όλη τη Νότια Ευρώπη (κυρίως την Ιταλία, Ελλάδα και Ισπανία), οδηγεί σε μια μη βιώσιμη πίεση στην κοινωνική συνοχή. Δεύτερον, καταγράφουμε χρονικά τις προσπάθειες και στα δύο επίπεδα, της πόλης και των πολιτών, για να απομακρύνουν την αγοραιοποίηση της παροχής υπηρεσιών, σε αντι-κινήματα τύπου Polanyi. Παρά την κρίση, η πόλη έχει διατηρήσει κάποιο χώρο για να «τιθασεύσει» ή, ακόμα, να απωθήσει τις πολιτικές. Ορισμένες πόλεις χρησιμοποιούν την αγοραιοποίηση για να βρουν νέους τρόπους για την παροχή υπηρεσιών. Πολλές πρωτοβουλίες αναπτύσσονται σε τοπικό επίπεδο και προσφέρουν κάποια υπόσχεση για μια αναγέννηση μιας προοδευτικής διοίκησης της πόλης, ακόμη και σε μια εποχή λιτότητας (Clavel, 2010). Στην ΕΕ, οι πόλεις συχνά έχουν αναγκαστεί να το πράξουν υπό την πίεση των πολιτών, ενώ στις ΗΠΑ, οι ηγέτες της πόλης συχνά έχουν προσπαθήσει να το πράξουν παρά τη συναίνεση των πολιτών. Οι διαφορές αυτές αντανακλούν διαφορετικές πολιτιστικές αντιλήψεις των κοινωνικών

δικαιωμάτων, των δημοσίων υπηρεσιών και του κράτους στις ΗΠΑ και την ΕΕ (Shortall and Warner, 2010). Τρίτον, εξετάζουμε περιπτώσεις αντιμετώπισης της κρίσης από τους πολίτες και τις προσπάθειές τους να αρθρώσουν ένα αντί-λογο στη συνεχιζόμενη αγοραιοποίηση των δημοσίων υπηρεσιών. Στις ΗΠΑ, αλλά, ιδιαίτερα σε όλη την περιφέρεια της ΕΕ, βλέπουμε τις κινήσεις των πολιτών να απωθούν την αγορά, χρησιμοποιώντας έναν «αντί-λογο» για να αμφισβητήσουν την αγοραιοποίηση. Τα μαρτυρούν το ξέσπασμα των Κινημάτων Κατάληψης σε όλη τη Μαδρίτη, τη Βαρκελώνη, το Σιάτλ και τη Νέα Υόρκη το 2011 και το 2012 (Hou, 2010).

Ακόμη και εντός των δομών ηγεσίας της πόλης βρίσκουμε ένα αντι-κίνημα τύπου Polanyi, όπου πόλεις προσπαθούν να εξασφαλίσουν την κοινωνική προστασία στο πλαίσιο της αυξανόμενης αγοραιοποίησης των δημοσίων υπηρεσιών. Ο Fraser (2010) έχει επεκτείνει τη θεωρία του Polanyi για να αρθρώσει μια «στιγμή χειραφέτησης», όπου νέες μορφές δια-τομεακών συνεργασιών (κράτος, αγορά και κοινωνία) αλληλεπιδρούν για να απωθήσουν την κατάχρηση της αγοράς και της κρατικής καταστολής. Αυτό ανοίγει νέα γραμμή δράσης που ταυτόχρονα προκαλεί και προωθεί την ενεργή ταυτότητα του πολίτη. Ο Sassen (2005) υποστηρίζει ότι οι πολίτες έχουν τη δύναμη της παρουσίας στους δρόμους, και ο Purcell (2008) δείχνει πώς αυτό δημιουργεί έναν χώρο για πιο δυναμική ταυτότητα του πολίτη σε τοπικό επίπεδο. Καθώς οι πολίτες πειραματίζονται με τις νέες εναλλακτικές μορφές παραγωγής που πρεσβεύουν τη δημοκρατία και ανακτούν την αγορά για κοινωνικούς σκοπούς (Patel, 2009), η πόλη γίνεται μια σημαντική τοποθεσία για μια τέτοια δράση (Hardt and Negri, 2010). Αυτή είναι η υπόσχεση που η Fainstein (2010) βλέπει στις παρακινήσεις της για την «δίκαιη πόλη». Αυτά τα κινήματα των πόλεων και των πολιτών

που αντιστέκονται, δημιουργούν μία ευκαιρία για προοδευτική δράση ακόμη και σε μια εποχή μείωσης των εξόδων και λιτότητας. Πανεπιστημιακοί με αντικείμενο τον αστικό ιστό βλέπουν την περιοχή της πόλης ως τόπο της πολιτικής και οικονομικής μεταρρύθμισης παρά τις προκλήσεις του νεοφιλελεύθερου λόγου (LeGales, 1998; Lobao and Adua, 2011; Jessop, 2002). Αλλά ποια είναι τα όρια που επιβάλλονται από τις πολιτικές συζητήσεις σε διεθνές και εθνικό επίπεδο και ποια είναι η δύναμη των πόλεων στην πρόκληση ή κατασκευή μιας πιο προοδευτικής εναλλακτικής; Αυτό είναι το επίκεντρο της συζήτησής μας.

Αυτή η μελέτη χωρίζεται σε τέσσερις ενότητες. Πρώτα, θέτουμε την προσέγγισή μας, η οποία εξετάζει την αγοραιοποίηση και την απόκριση του αστικού περιβάλλοντος μέσα από το πρίσμα της πολιτικής μεταρρύθμισης και του αντίστοιχου λόγου της. Δεύτερον, με κριτικό πνεύμα και συγκριτική προσέγγιση αναλύουμε την αγοραιοποίηση των υπηρεσιών και την ιδιότητα του πολίτη στις ΗΠΑ και την ΕΕ στα τμήματα δύο και τρία, αντίστοιχα, δείχνοντας πώς αυτό βοήθησε τον περιορισμό της εξουσίας της πόλης να ρυθμίζει τις ίδιες τις δραστηριότητές της. Τρίτον, αναλύουμε την απάντηση του αστικού περιβάλλοντος, από την πόλη και τους πολίτες της. Βρίσκοντας ενδείξεις από τα αντι-κινήματα, δίνουμε έμφαση στο γιατί αυτό έχει λάβει διάφορες μορφές και εντάσεις στις ΗΠΑ και την ΕΕ.

Πολιτική, λόγος και απώθηση

Η έρευνά μας σχετικά με την αγοραιοποίηση της δημόσιας υπηρεσίας και η προοπτική απώθησής της σε όλες τις πόλεις των ΗΠΑ και της ΕΕ οργανώνεται μέσα από μια συγκριτική ανάλυση της μεταρρύθμισης της πολιτικής και του λόγου που χρησιμοποιείται και στις δύο επικράτειες. Η πολιτική και ο λόγος της είναι στενά αλληλένδετες, γιατί οι λέξεις που χρησιμοποιούμε βοηθούν στην οριοθέτηση των παραμέτρων, με τις

οποίες η πολιτική μπορεί να ειπωθεί. Είναι ιδιαίτερα σημαντικό να αναλυθούν το περίγραμμα της μεταρρύθμισης της πολιτικής, καθώς και το λόγο, προκειμένου να τεθεί το πλαίσιο για την ανάλυσή μας του αντι-κινήματος. Από το επίπεδο της πόλης, το αντι-κίνημα έρχεται σε μορφές εναλλακτικών απαντήσεων πολιτικής από τις πόλεις (όπως είναι η αντιστροφή εξωτερικής ανάθεσης ή η τιθάσευση της αγοράς για την παροχή υπηρεσιών με καινοτόμους τρόπους) και έναν αντι-λόγο που συχνά αρθρώνεται από τους πολίτες. Στην ανάλυσή μας για το αντι-κίνημα θα συλλάβουμε το πώς η πόλη και οι πολίτες αρθρώνουν τις θέσεις τους, χρησιμοποιώντας ως σημείο αναφοράς την κατεστημένη πολιτική και λόγο, που χρησιμοποιούνται από τις μεγαλύτερες εθνικές και διεθνείς δυνάμεις σε ένα σύστημα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (LeGales, 1998' Jessop, 2002).

Όσον αφορά την πολιτική, θα επικεντρωθούμε στην ιδιωτικοποίηση και τον ανταγωνισμό, τα οποία αύξαναν την επιρροή τους στη μεταρρύθμιση της παροχής υπηρεσιών από τη δεκαετία του 1970. Ο Rhodes (1994) υποστήριξε ότι οι πολιτικές αυτές συνέβαλαν στο «ξεριζώμα» του ρόλου του κράτους: αυτή η μεταφορά είναι χρήσιμη, δεδομένου ότι υποδεικνύει ότι οι βασικές λειτουργίες του κράτους έχουν μείνει κενές, αλλά ένα εξωτερικό κέλυφος έμεινε άθικτο, δίνοντας μια εξωτερική συνοχή, νομιμότητα και σκοπιμότητα στον ρόλο του κράτους στην παροχή υπηρεσιών. Οι πόλεις προσπαθούν να διατηρήσουν αυτό το κέλυφος, αν και οι πολιτικές σε εθνικό και διεθνές επίπεδο καθιστούν κάτι τέτοιο ακόμα πιο δύσκολο. Για να δικαιολογηθεί η μεταφορά του «ξεριζώματος», η μείωση των κρατικών λειτουργιών θα πρέπει να είναι αναστρέψιμη στο μέλλον, έτσι ώστε οι υπηρεσίες και οι λειτουργίες που είχαν προηγουμένως ιδιωτικοποιηθεί ή εξελιφθεί να μπορούν να μεταφερθούν ξανά στον δημόσιο τομέα.

Αυτή η ικανότητα της απώθησης απεικονίζεται και από τις δύο οικονομικές και πολιτικές διαδικασίες. Πάρτε την περίπτωση της εξωτερικής ανάθεσης, η οποία προωθήθηκε σε εθνικό και διεθνές επίπεδο, πρώτα σε όλο τον αγγλοσαξονικό κόσμο και στη συνέχεια στο μεγαλύτερο μέρος του υπόλοιπου κόσμου (Hodge et al., 2010). Η εμπειρική έρευνα δείχνει ότι η ιδιωτικοποίηση απέτυχε να παραδώσει εξοικονόμηση κόστους μακροπρόθεσμα (Alonso et al., επικείμενη έκδοση' Bel et al, 2010). Στις ΗΠΑ η ρεαλιστική ανησυχία για την ποιότητα των υπηρεσιών έχει οδηγήσει τις τοπικές αρχές να πάρουν πίσω ως εσωτερικές αναθέσεις προηγούμενες εξωτερικές αναθέσεις (Hefetz and Warner 2007' Warner and Hefetz, 2012). Στην ΕΕ η εσωτερική ανάθεση είναι περισσότερο πολιτική και μια νέα λέξη, επανη-δημοτικοποίηση, έχει επινοηθεί (Hall et al., 2013). Στον αναπτυσσόμενο κόσμο, όπου η ιδιωτικοποίηση επιβλήθηκε από τους διεθνείς δημιουργούς όπως η Παγκόσμια Τράπεζα, οι ανατροπές (εσωτερική ανάθεση, επανεθνικοποίηση) είχαν πιο πολύ πολιτικό περιεχόμενο, ληφθείσες υπό τον εξαναγκασμό των διαδηλώσεων, από πολίτες, οι οποίοι αντιλαμβάνονται τις δημόσιες υπηρεσίες, όπως το νερό, ως ανθρώπινο δικαίωμα (Spronk 2007' Pigeon and McDonald 2012). Είναι σε τοπικό επίπεδο, όπου οι πολίτες και οι ηγέτες της πόλης αντιλαμβάνονται τον άμεσο αντίκτυπο, εκείνο από όπου η απώθηση γεννιέται. Όταν οι πόλεις αδυνατούν να ικανοποιήσουν τις απαιτήσεις των κατοίκων, η απώθηση λαμβάνει τη μορφή των εξεγερμένων πολιτών, μία μορφή πολιτικής ανυπακοής που υποστηρίζει τα δικαιώματα των πολιτών κατά της αγοραιοποίησης των δημόσιων αγαθών και δημιουργεί πίεση για έναν ηγεμονικό τύπο για τη σχεδίαση της εξεγερσιακής πόλης (Mirafteb, 2009).

Για τον λόγο της πολιτικής, εξετάζουμε πώς η αγοραιοποίηση αμφισβήτησε το δημόσιο περιεχόμενο της πολιτικής, υπονομεύοντας τη

νομιμότητα της στη διατύπωση των δημοσίων αξιών (Dahl and Soss, 2012). Ενώ η νομιμότητα της δημόσιας δράσης μπορεί να αμφισβητηθεί σε εθνικό και διεθνές επίπεδο, οι πόλεις έχουν παγιδευτεί μεταξύ της παροχής οικονομικών, κοινωνικών και πολιτικών παροχών που έχουν ως αποτέλεσμα μεγαλύτερη ευαισθητοποίηση των πολιτών σε σχέση με τις παροχές από τα επόμενα επίπεδα διακυβέρνησης, τα οποία είναι πιο θωρακισμένα από την άμεση δημοκρατική και λαϊκή αντιπολίτευση. Η δύναμη της παρουσίας των πολιτών στο δρόμο προκαλεί μια απάντηση από την πόλη που μπορεί να είναι μιλιταριστική ή να αναζητά διευκολύνσεις και τα είδαμε και τα δύο στον απόηχο του Occupy και άλλων λαϊκών κινημάτων (Hou, 2010· De la Lata 2012). Έχουμε επίσης γίνει μάρτυρες της ανόδου ή της ενίσχυσης των μη-κεντρικών πολιτικά κομμάτων, όπως στην Ιταλία, την Ελλάδα, τη Γαλλία και την Ολλανδία και των κινημάτων των πολιτών τα οποία υποστηρίζουν τον περιορισμό των κρατικών δαπανών- όπως το Κόμμα του Τσαγιού (Tea Party) στις ΗΠΑ (Skocpol and Williamson, 2012).

Θέτουμε την πόλη στο επίκεντρο της ανάλυσης μας για την αγοραιοποίηση των δημόσιων υπηρεσιών και για τα αντι-κινήματα. Ο προοδευτικός κοινοτισμός που ορισμένες πόλεις επιδίωξαν ως μια μορφή τοπικής διαμαρτυρίας και προοδευτικής εναλλακτικής λύσης στις δεκαετίες του 1970 και 1980 (Clavel, 1996), έδωσε τη θέση του σε ευρύτερες έννοιες, όπως την αναγέννηση και την επιχειρηματικότητα (Jessop, 1997), καθώς οι πόλεις σε όλες τις ΗΠΑ και την ΕΕ ανακάλυψαν εκ νέου τον εαυτό τους ως «τουριστικές πόλεις» ή «άψογες πόλεις» (Florida, 2002· Frug and Barron, 2008), μια τάση που αντικατοπτρίζεται τόσο στις ονομασίες των ασκούμενων πολιτικών καθώς και στον τομέα της αρχιτεκτονικής (Sicrniatycki, 2013). Παράλληλα, η πολιτική αστικής οικονομικής ανάπτυξης μετατοπίστηκε από μια ανησυχία για τα αναπτυσσόμενα κέντρα και στήριξη για τις

περιφέρειες που υστερούν, σε μια στενότερη εστίαση σε ανταγωνιστικές πόλεις (Porter, 1995) και τη δημιουργική τάξη (Florida, 2002). Αυτή η εστίαση στην αγοραιοποίηση ενίσχυσε τη λογική και τους θιασώτες των ιδιωτικών επενδύσεων πάνω σε ευρύτερα κοινοτικά συμφέροντα και εντοπίζεται και τις ΗΠΑ και στην πολιτική της ΕΕ (Shortall and Warner, 2010).

Παρά τις τάσεις αυτές, ορισμένοι μελετητές υποστηρίζουν ότι υπάρχει ακόμα χώρος για την προοδευτική πολιτική σε τοπικό επίπεδο (Fainstein 2010· Clavel 2010). Αν και η πραγματικότητα της δημοσιονομικής στενότητας αφήνει τις πόλεις με λιγότερα περιθώρια ελιγμών, η κρατική αναβάθμιση μπορεί να προσφέρει την προοπτική των διαφορών στην άσκηση πολιτικής σε επίπεδο κατώτερο του εθνικού- παρέχοντας χώρο για την τοπική κυβέρνηση να αναζητήσει εναλλακτικές διαδρομές (Lobao and Adua, 2011· Mitchell, 2012). Αν και σήμερα, σε επίπεδο πόλης, δίνεται λιγότερη προσοχή στην εξασφάλιση της κοινωνικής αναπαραγωγής ή των υπηρεσιών δικτύου κοινωνικής ασφάλειας, οι πόλεις δεν κωφεύουν στις απαιτήσεις των πολιτών.

Αγοραιοποίηση δημόσιων υπηρεσιών

Αποκαλύπτοντας τις ιστορικές ρίζες αυτής της πολιτικής αλλαγής

Η βαθιά μεταρρύθμιση στον τομέα της παροχής υπηρεσιών ξεκίνησε στη δεκαετία του 1980. Ο Νέος Φεντεραλισμός του Ρήγκαν στις ΗΠΑ και οι ιδιωτικοποιήσεις της Θάτσερ στη Μεγάλη Βρετανία έθεσαν το εννοιολογικό πλαίσιο για την επιταχυνόμενη μεταρρύθμιση, η οποία περιελάμβανε μια μεταφορά της ευθύνης για την παροχή υπηρεσιών από το εθνικό σε τοπικό επίπεδο.

Η ιδιωτικοποίηση και ο φιλελευθερισμός ήταν κορυφαίες κινητήριες δυνάμεις της μεταρρύθμισης στην παροχή υπηρεσιών. Στην ΕΕ, η ιδιωτικοποίηση περιελάμβανε την

πώληση των δημοσίων επιχειρήσεων και η εξωτερική ανάθεση υπηρεσιών χρησιμοποιήθηκε όταν οι πωλήσεις δεν ήταν εφικτές. Η ιδιωτικοποίηση ήταν η αιχμή του δόρατος στην ΕΕ λόγω του Ηνωμένου Βασιλείου, και επεκτείνεται σε δημόσιες υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, φυλακές, σχολεία, κοινωνική στέγαση και νοσοκομεία. Ωστόσο, συνέβησαν κρίσιμες ανατροπές. Στο Λονδίνο, η ιδιωτικοποίηση των Σιδηροδρόμων κατέρρευσε το 2001, μετά το οποίο οι Σιδηρόδρομοι μετατράπηκαν σε εταιρεία υποδομής όχι-για-κέρδος με εκ του νόμου οριζόμενα καθήκοντα και κρατικές εγγυήσεις, ενώ συγχρόνως στο Μετρό του Λονδίνου τα σχέδια Σύμπραξης Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) εγκαταλείφθηκαν (Hodge et al. 2010). Υπό την Κυβέρνηση της Θάτσερ, η ιδιωτικοποίηση συνοδεύτηκε από μια προσπάθεια μείωσης της δύναμης της οργανωμένης εργασίας. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, ο φιλελευθερισμός στον τομέα των δημοσίων υπηρεσιών κοινής ωφέλειας εισήχθη πριν από τις Οδηγίες της ΕΕ. Η προτίμηση στους διαγωνισμούς εισήχθη σταδιακά, πρώτα στην Εθνική Υπηρεσία Υγείας, στη συνέχεια, το 1980, σε συγκεκριμένους τομείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά ήταν υποχρεωτική, υπό την έννοια ότι τα Συμβούλια θα μπορούσαν να αναλάβουν το έργο μόνο αν η προσφορά τους νικούσε αυτές των ιδιωτών. Η εκλογή του Τόνι Μπλερ το 1997 σηματοδότησε μια στροφή προς μια πιο ισορροπημένη θέση. Το πλαίσιο εργασίας των Εργατικών για την «καλύτερη τιμή», που υλοποιείται το 1999, αναγνώρισε ότι οι τοπικές κυβερνήσεις χρειάζονταν να εξισορροπήσουν το αποδοτικό κόστος με άλλους παράγοντες, συμπεριλαμβανομένων της λογοδοσίας και της συμμετοχής των πολιτών (Martin, 2002).

Η ιδιωτικοποίηση στην υπόλοιπη ΕΕ αυξήθηκε ραγδαία στη δεκαετία του 1990 (Clifton et al., 2003). Ενώ η ιδιωτικοποίηση στην ΕΕ ήταν ένα προνόμιο των εθνικών κυβερνήσεων, η

εισαγωγή του φιλελευθερισμού και του ανταγωνισμού ήταν υποχρεωτική σύμφωνα με τις απαιτήσεις της ιδιότητας του μέλους ΕΕ. Αυτό επιβλήθηκε σε τομεακό επίπεδο, μέσω οδηγιών φιλελευθεροποίησης στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, της ηλεκτρικής ενέργειας, του φυσικού αερίου, των σιδηροδρόμων και των ταχυδρομείων (Clifton et al., 2006). Η υποχρεωτική υποβολή προσφορών στην ΕΕ εισήχθη από τη δεκαετία του 1990 με μια διαφορετική λογική από αυτή του Ηνωμένου Βασιλείου: στην ΕΕ, μόνο όταν οι εθνικές ή τοπικές κυβερνήσεις αποφάσισαν να αναθέσουν σε εξωτερικούς παρόχους ήταν υποχρεωτική η υποβολή προσφορών. Η Επιτροπή προσπάθησε να προωθήσει αυτήν την ατζέντα περαιτέρω ώστε να περιλαμβάνει περισσότερες δημόσιες υπηρεσίες το 2011, αλλά, σε μια ιστορική καμπή, ενέδωσε το 2013, εξαλείφοντας το νερό από τις δυνητικά επηρεαζόμενες υπηρεσίες, μετά από την υπογραφή πάνω από ενός εκατομμυρίου πολιτών, της Πρωτοβουλίας των Ευρωπαίων Πολιτών (Clifton and Diaz-Fuentes, 2013). Η αντίδραση των πολιτών στην περίπτωση της ΕΕ οδήγησε την υπόθεση προς το υπερ-εθνικό επίπεδο.

Η ιστορία των ΗΠΑ είναι λίγο διαφορετική. Εδώ, η ιδιωτικοποίηση έλαβε συνήθως τη μορφή της εξωτερικής ανάθεσης, καθώς υπήρχαν λίγες δημόσιες επιχειρήσεις προς πώληση. Η ιδιωτικοποίηση προωθήθηκε από την κυβέρνηση Reagan, αλλά η εθνική πολιτική έχει περιορισμένο έλεγχο για το πώς οι τοπικές κυβερνήσεις παρέχουν τις υπηρεσίες. Έτσι, η προτίμηση στους διαγωνισμούς, αν και ενθαρρύνεται ενεργά στις ΗΠΑ, δεν ήταν ποτέ υποχρεωτική. Αλλά η ιδεολογία της αγοράς διαποτίζει τον πολιτισμό των ΗΠΑ και οι ηγέτες της πόλης αγκάλιασαν τις ιδιωτικοποιήσεις και την ιδεολογία της Νέας Δημόσιας Διοίκησης (New Public Management) της οποίας αποτελεί μέρος. Παρόλη την ισχυρή ιδεολογική στήριξη στις ιδιωτικοποιήσεις, ωστόσο, τα

πραγματικά επίπεδα των ιδιωτικοποιήσεων στις πόλεις παρέμειναν σχετικά σταθερά κατά την ίδια περίοδο (Hefetz, et al. 2012). Αυτό έχει δύο εξηγήσεις: οι προσφερόμενες με σύμβαση υπηρεσίες ήταν ήδη κοινός τόπος στις πόλεις των ΗΠΑ πριν από το 1980, έτσι το εύρος για περαιτέρω πειραματισμούς ήταν περιορισμένο και, οι ηγέτες της πόλης ήταν ελεύθεροι να αποφασίσουν αν η εξωτερική ανάθεση απέδωσε τα αναμενόμενα οφέλη (εξοικονόμηση κόστους, την ικανοποίηση των πελατών, κλπ). Όταν η εξωτερική ανάθεση δεν έχει τα υπεσχημένα οφέλη, οι ηγέτες της πόλης είχαν την εξουσία να αντιστρέψουν τις αποφάσεις τους, φέρνοντας τις προηγούμενες εξωτερικώς αναθέτουσες δραστηριότητες πίσω στο Δήμο, μια διαδικασία που έχει αυξηθεί με την πάροδο του χρόνου (Hefetz and Warner, 2007; Warner and Hefetz, 2012).

Αλλά η τοπική δράση δεν είναι το τέλος της ιστορίας. Η εθνική και διεθνής πολιτική συνέχισε να παίζει ρόλο στον επαναπροσδιορισμό των υπηρεσιών και την προώθηση του ανταγωνισμού και της ιδιωτικοποίησης. Αυτό απεικονίζει την καίρια σημασία της ανάλυσης της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης για να κατανοηθούν οι περιορισμοί εντός του οποίου λειτουργούν οι πόλεις. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαδραματίζει καίριο ρόλο σε όλες τις ερωτήσεις σχετικά με την αντιμονοπωλιακή πολιτική, τα καρτέλ, τον ανταγωνισμό και τις κρατικές ενισχύσεις, εφόσον επηρεάζουν τα ευρωπαϊκά συμφέροντα, ενώ, ως μέλη του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ) οι ΗΠΑ και η ΕΕ υπόκεινται στους κανόνες του για το εμπόριο. Είναι το διεθνές επίπεδο της μεταρρυθμιστικής πολιτικής, το οποίο κρατά ομήρους τις πόλεις, στην οποία θα στραφούμε τώρα.

Αγοραιοποιώντας τις δημόσιες υπηρεσίες: οι διεθνείς δυνάμεις

Η ΕΕ και οι ΗΠΑ παρουσιάζουν σημαντικές διαφορές στις ιστορικές τους προσεγγίσεις αναφορικά με την παροχή δημόσιων υπηρεσιών. Στην ΕΕ από τη

δεκαετία του 1990 η νέα πολιτική από τις Βρυξέλλες επέφεραν σύγκλιση στις παλαιότερες παραδόσεις των κρατών μελών, και αυτό είχε ως αποτέλεσμα την έντονη αγοραιοποίηση των δημόσιων υπηρεσιών. Αυτό οδήγησε στο να πλησιάσει η πολιτική της ΕΕ για την παροχή δημοσίων υπηρεσιών στην πιο αγοραιοποιημένη προσέγγιση των ΗΠΑ.

Η βασική αλλαγή συνέβη στη δεκαετία του 1990. Από τη Συνθήκη της Ρώμης το 1957 η Επιτροπή είχε αρμοδιότητα για τις λεγόμενες «Υπηρεσίες Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος (ΥΓΟΣ), ένας όρος που αναφέρεται σε δημόσιες υπηρεσίες που θεωρούνται βιώσιμες στην αγορά. Παρά το γεγονός αυτό, η φιλελευθεροποίηση των δημόσιων υπηρεσιών δεν ξεκίνησε δυναμικά μέχρι τη δεκαετία του 1990. Στο εξής, η Επιτροπή εξηύρε από την ΥΓΟΣ την επιπλέον ορολογία: «(Κοινωνικές) Υπηρεσίες Γενικότερου Ενδιαφέροντος» ((Κ)ΥΓΕ), η οποία σημαίνει στις κοινωνικές δημόσιες υπηρεσίες που δεν κρίνονται βιώσιμες στην αγορά (Krajewski, 2006). Επειδή οι κατηγορίες των υπηρεσιών αυτών υπέκειντο σε διαφορετικές ερμηνείες, ένας τομέας θα μπορούσε να περάσει από το να θεωρείται ΥΓΕ στο να θεωρείται ΥΓΟΣ (Clifton et al., 2005; van de Gronden et al., 2011). Το ενδιαφέρον σημείο είναι ότι ένα ευρύτερο φάσμα των αστικών δημόσιων υπηρεσιών ήταν τώρα εν δυνάμει υποκείμενο σε πλήρη φιλελευθεροποίηση ως ΥΓΟΣ. Η φιλελευθεροποίηση είναι τώρα η προεπιλεγμένη πολιτική, εκτός εάν μπορεί να αποδειχθεί ότι αυτή μπορεί να αποφέρει ζημιές στην παροχή υπηρεσιών (Clifton and Diaz-Fuentes, 2010).

Οι εξελίξεις αυτές έφεραν την πολιτική της ΕΕ πολύ περισσότερο στην ίδια γραμμή με αυτή των ΗΠΑ, όπου οι δημόσιες υπηρεσίες χαρακτηρίζονται από μεγαλύτερη συμμετοχή της αγοράς σε τοπικό επίπεδο και η καθολική υποχρέωση παροχής γενικών υπηρεσιών περιορισμένη. Περαιτέρω σύγκλιση μεταξύ της πολιτικής της ΕΕ και με της πολιτικής των ΗΠΑ επιδιώχθηκε σε

διεθνές επίπεδο μέσω της Γενικής Συμφωνίας Εμπορίου στις Υπηρεσίες (GATS).

Η ίδρυση του ΠΟΕ προανήγγειλε την επέκταση των εμπορικών κανόνων της Γενικής Συμφωνίας Δασμών και Εμπορίου, η οποία είχε σχεδιαστεί για τα μεταποιημένα προϊόντα, στις υπηρεσίες. Η GATS δήλωσε ότι το ελεύθερο εμπόριο είχε εφαρμογή σε όλους τους τομείς των υπηρεσιών με εξαίρεση αυτούς «που δεν παρέχονται ούτε σε εμπορική βάση ούτε σε ανταγωνισμό με έναν ή περισσότερους παρόχους υπηρεσίας» (ΠΟΕ, 1994, Μέρος 1 του άρθρου 3Α-Γ). Ο Raza (2008) έδειξε ότι ο παράγοντας που καθόριζε αν μια υπηρεσία υπόκειται στους κανόνες του ελεύθερου εμπορίου, ήταν η αντίληψη της σχέσης κάθε υπηρεσίας με την αγορά.

Από την πλευρά των ΗΠΑ οι τρέχουσες διαπραγματεύσεις της GATS κατά τη διάρκεια του Γύρου της Ντόχα αντιπροσωπεύουν τη λογική επέκταση της προνομιακής θέσης των ιδιωτών επενδυτών επί των κοινωνικών δικαιωμάτων που για πρώτη φορά διατυπώθηκε με σαφήνεια στη Βορειοαμερικανική Συμφωνία Ελεύθερων Συναλλαγών (NAFTA) το 1994. Η NAFTA κινήθηκε πέρα από την παραδοσιακή απελευθέρωση του εμπορίου με ρητές διατάξεις, οι οποίες εξύψωσαν τους ξένους επενδυτές στο καθεστώς του έθνους κράτους, αφαιρώντας τη δικαιοδοσία του εθνικού δικαστηρίου στις περιπτώσεις του διεθνούς εμπορίου, και επαναπροσδιορίζοντας την ιδιοκτησία (για τους ξένους επενδυτές μόνο) ώστε να προσφέρει αποζημίωση σε περίπτωση «μερικών χρεώσεων» λόγω κρατικών και τοπικών κανονισμών (Gerbasí and Warner, 2007). Οι αναθεωρήσεις της GATS, που επί του παρόντος είναι υπό διαπραγμάτευση, έλαβαν αυτές τις προβλέψεις της NAFTA και τις διεύρυναν, ώστε να συμπεριλάβουν τις παραδοσιακές δημόσιες υπηρεσίες (όπως, η παροχή και επεξεργασία νερού, σχολεία και φυλακές), εκτός από μια σύντομη μικρή λίστα εξαιρούμενων τομέων. Ενώ η Ντόχα είναι ακόμα υπό

διαπραγμάτευση, η εμπειρία από την NAFTA δείχνει την κρίσιμη σημασία της ασύμμετρης δύναμης μεταξύ των ξένων επενδυτών και των κρατικών και τοπικών κυβερνήσεων. Οι ιδιώτες επενδυτές έχουν μηνύσει δήμους του Μεξικού λόγω στοιχειωδών ελέγχων της χρήσης γης και οικοδομικών αδειών (και κέρδισαν), μήνυσαν την Καλιφόρνια λόγω των προτύπων ποιότητας του αέρα και του νερού (και έχασαν) και τώρα μηνύουν το Βασιλικό Ταχυδρομείο του Καναδά για την διανομή πακέτων αγροτικών επιδοτήσεων (Warner and Gerbasí, 2004).

Η εξουσία της τοπικής αυτοδιοίκησης περιορίζεται σημαντικά στην παροχή δημοσίων υπηρεσιών από αυτούς τους εθνικούς και διεθνείς κανόνες εμπορίου. Τόσο η NAFTA, όσο και η GATS επανερμηνεύουν το βασικό κανονιστικό πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης ως «ρυθμιστικό φραγμό στο εμπόριο» υποκείμενο στην πρόκληση του επενδυτή σύμφωνα με τη ρήτρα της «μερικής χρέωσης» (Gerbasí and Warner, 2007; Warner, 2009). Ενώ, η NAFTA, ο ΠΟΕ και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι εξοπλισμένες για να καταργήσουν τις ρυθμίσεις ως εμπόδιο στις συναλλαγές, στερούνται αρμοδιότητας για την εφαρμογή νέων, κοινωνικών ρυθμίσεων. Έτσι, ενώ αυτοί οι διεθνείς οργανισμοί ενεργά προωθούν την επέκταση της αγοράς, είναι αδύναμοι όταν πρόκειται για την υπεράσπιση του ρυθμιστικού ρόλου του κράτους. Εναπόκειται στις τοπικές και τις εθνικές κυβερνήσεις να σχεδιάσουν και να διατηρήσουν τον κοινωνικό έλεγχο. Αλλά σε ποιο βαθμό τους έχει απομείνει αυτή η εξουσία; Είναι αυτή η ένταση μεταξύ των τοπικών και εθνικών προσπαθειών που καθορίζει τον κατάλληλο ρόλο για το κράτος στην παροχή δημοσίων υπηρεσιών, καθώς και τις διεθνείς πιέσεις για αγοραιοποίηση των υπηρεσιών, η οποία απειλεί την ίδια την ικανότητα των πόλεων για τη ρύθμιση και την παροχή υπηρεσιών. Συντηρητικοί νομικοί ακαδημαϊκοί υποστηρίζουν ότι αυτές οι ρήτρες των επενδυτών είχαν σχεδιαστεί ακριβώς για να περιορίσουν

την κυβέρνηση από τη ρύθμιση να βάλει κανόνες στους παρόχους υπηρεσιών-απαιτώντας αποζημίωση για ρυθμιστικές χρεώσεις (Erstein, 1985). Οι εκτιμήσεις των σημερινών απαιτήσεων, ακριβώς υπό το καθεστώς της NAFTA, που ανέρχονται σε δισεκατομμύρια και, αν η NAFTA καταλήξει υπέρ των ιδιωτών επενδυτών, θα χρεοκοπήσει τοπικές κυβερνήσεις στις ΗΠΑ (Kendall et al., 2000),

Αγοραιοποίηση της ιδιότητας του πολίτη

Στη συνέχεια στρέφουμε την προσοχή μας στην αγοραιοποίηση της ιδιότητας του πολίτη. Ο Katz (2001) υποστήριξε ότι στις ΗΠΑ ισχύουν, τώρα, διαφοροποιημένα δικαιώματα του πολίτη λόγω της αποκέντρωσης, της ιδιωτικοποίησης και της απορρύθμισης. Τόσο στις ΗΠΑ όσο και στην ΕΕ το κίνημα της Νέας Δημόσιας Διοίκησης έπαιξε αποφασιστικό ρόλο στη συγχώνευση της παραδοσιακής έννοιας της ιδιότητας του πολίτη με αυτήν του καταναλωτή. Μια νέα κατηγορία, ο «πολίτης-καταναλωτής», θα απολαμβάνει μεγαλύτερη επιλογή σε χαμηλότερη τιμή από τη στιγμή της διακοπής του μονοπωλίου παροχής υπηρεσιών- είτε μέσω σύμβασης με ιδιώτες παρόχους, είτε μέσω κουπονιών για τους καταναλωτές, ή και με τα δύο (Root 2007' Pollitt and Bouckaert, 2011).

Μέρος της νεοφιλελεύθερης στροφής είναι η έμφαση που δίνεται στην κυριαρχία των καταναλωτών μέσω της ιδιωτικοποίησης και των κουπονιών παροχής των υπηρεσιών. Τα κουπόνια χρησιμοποιούνται για την επαγγελματική κατάρτιση, τη φροντίδα των παιδιών και τη δημόσια εκπαίδευση. Ακόμα και στην Ολλανδία, παρά τη μακρά παράδοση των κουπονιών για τις κοινωνικές υπηρεσίες, η πρόσφατη πολιτική έχει προωθήσει παρόχους για-κέρδος σε βάρος του μη-κέρδους σε επίπεδο κοινότητας και κυβέρνησης (Noailly and Visser, 2009). Η επαγγελματική κατάρτιση είναι μια κρίσιμη υπηρεσία για τις πόλεις που αντιμετωπίζουν υψηλό ποσοστό ανεργίας και τα συστήματα κουπονιών τα οποία

έχουν προωθηθεί τόσο στις ΗΠΑ, όσο και τη Γερμανία, έχουν σχεδιαστεί εν μέρει για να σπάσουν τις στενές μέσω συμβάσεων σχέσεις μεταξύ των πόλεων και των παρόχων (Hipp and Warner, 2008). Η ποικιλία στην πληροφόρηση και η προτίμηση στην ομογενοποίηση έχουν οδηγήσει σε προβλήματα τόσο με την ποιότητα των υπηρεσιών, όσο και με την πρόσβαση σ' αυτές των ατόμων που αναζητούν εργασία. Οι θεωρητικοί έχουν αμφισβητήσει τη θεωρία του κυρίαρχου καταναλωτή ως θεμέλιο των ιδιωτικοποιήσεων και των κουπονιών (Lowery, 1998), και οι ακαδημαϊκοί έχουν δείξει την αρνητική πλευρά αυτών των πολιτικών για τη φροντίδα των παιδιών και την επαγγελματική κατάρτιση (Hipp and Warner 2008' Warner and Gradus, 2011). Ωστόσο, η πολιτική πίεση για ατομικές δημόσιες υπηρεσίες μέσω κουπονιών συνεχίζεται αμείωτη.

Η αγοραιοποίηση της ιδιότητας του πολίτη δεν καθοδηγείται μόνο από την κυβέρνηση: προωθείται επίσης από όσους ασχολούνται με την αστική ανάπτυξη και τους ίδιους τους πολίτες. Για παράδειγμα, οι περισσότερες νέες κατασκευές κατοικιών στις ΗΠΑ παίρνουν τώρα τη μορφή της ιδιωτικής γειτονιάς, που ιδιωτικοποιεί παραδοσιακά δημόσιες υπηρεσίες (τομείς αναψυχής, δρόμους, τη συλλογή απορριμμάτων και την ασφάλεια) στη γειτονιά και τις χρηματοδοτεί μέσω του τέλους συντήρησης που συνδέεται με την υποθήκη του σπιτιού (Nelson, 2005). Αυτές οι κλειστές κοινότητες με τους συγκυρίαρχους συλλόγους τους είναι τώρα ένα αστικό φαινόμενο σε όλο τον κόσμο (Glasze et al., 2007). Επειδή αυτές οι ιδιωτικές κοινότητες πληρώνουν για τις δικές τους υπηρεσίες, οι τοπικές κυβερνήσεις προτιμούν αυτό το είδος της ανάπτυξης που χαλαρώνει τις φορολογικές τους υποχρεώσεις. Αυτές οι «ιδιωτικές κυβερνήσεις γειτονιάς» βασίζονται στο εμπορικό δίκαιο και όχι το αστικό δίκαιο και ως εκ τούτου δεν υπόκεινται στην ευρύτερη ελευθερία του λόγου και, περαιτέρω, οι πολίτες

απολαμβάνουν την οφειλόμενη προστασία από την δημόσια τοπική κυβέρνηση (McCabe and Tao, 2006). Ενώ ορισμένοι ακαδημαϊκοί διακηρύσσουν την οικονομική αποτελεσματικότητα και την καινοτομία που επιτρέπουν αυτά τα ιδιωτικά εθελοντικά συστήματα (Webster and Lai, 2003), άλλοι προειδοποιούν για την πρόκληση που αποτελεί για την πόλη το να κτίζονται κοινότητες σε όλες τις γειτονιές που είναι και γεωγραφικά και δημοσιονομικά αποκομμένες από την πόλη ως ένα σύνολο (Warner, 2011a). Με την στεγαστική κρίση, αυτές οι «ιδιωτικές ουτοπίες» ανακαλύπτουν ότι δεν έχουν επαρκή κλίμακα για να διατηρήσουν την οικονομική τους βιωσιμότητα με ιδιωτικά έξοδα συντήρησης και πολλοί τώρα ζητάνε να επανενταχθούν στις δημόσιες υπηρεσίες της πόλης (McKenzie, 2011). Αυτές οι μορφές χρηματοδότησης των ιδιόκτητων σπιτιών βρίσκονται στη ρίζα της τρέχουσας κρίσης (Rossi, 2013).

Με τη συνένωση των ιδιοτήτων του πολίτη με του καταναλωτή, ο λόγος αυτός προωθεί τη ζήτηση της αγοράς έναντι της συμμετοχής σε μια πολιτική κοινότητα. Αυτή η «ιδιότητα του πολίτη της αγοράς» (Root, 2007) μεταβάλλει θεμελιωδώς τους τρόπους με τους οποίους οι πολίτες επικοινωνούν με τις κυβερνήσεις. Αποδυναμώνει άμεσες απαιτήσεις των πολιτών απέναντι στο κράτος και ταυτόχρονα εγκαθιστά διαύλους επικοινωνίας του πολίτη μέσω του μηχανισμού της αγοράς. Θεωρητικά, η ιδιωτικοποίηση και η εξωτερική ανάθεση μπορεί να οδηγήσει σε μεγαλύτερη επιλογή, χαμηλότερες τιμές και μεγαλύτερη ικανοποίηση του καταναλωτή. Παρ' όλα αυτά οι σημερινές έρευνες έχουν δείξει ότι οι καταναλωτές στην ΕΕ δεν είναι περισσότερο ικανοποιημένοι με τις ιδιωτικές υπηρεσίες από τις δημόσιες (Bacchiocchi et al. 2011): επιπλέον, πληθαίνουν οι αποδείξεις ότι η αγοραιοποίηση των υπηρεσιών μπορεί να οδηγήσει στην Ευρώπη των «δύο ταχυτήτων», όπου οι λεγόμενοι «ευάλωτοι καταναλωτές» (ηλικιωμένοι και νέοι, άνεργοι και

λιγότερο μορφωμένοι) είναι πιο πιθανό να είναι δυσαρεστημένοι με τις δημόσιες υπηρεσίες από ό,τι οι συνομήλικοί τους (Clifton et al. 2011). Ενώ η αγοραιοποίηση της ιδιότητας του πολίτη διευκολύνει την αγοραιοποίηση του κράτους, από την άλλη παρέχει στο κράτος τη δυνατότητα να παρέμβει στη διοίκηση της αγοράς, ως αντάλλαγμα για τη διοχέτευση κρατικών επιδοτήσεων (Blanchard et al. 1998). Με την προσθήκη των μηχανισμών της αγοράς ως νέου τρόπου εμπλοκής των πόλεων και των πολιτών διευρύνονται οι δυνατότητες για την αμφισβήτηση και εκμετάλλευση της αγοράς και δημιουργεί την ευκαιρία για μια σειρά από απαντήσεις της πόλης όπως περιγράφουμε στην ενότητα που ακολουθεί.

Οι απαντήσεις της πόλης

Διακρίνουμε τρεις εναλλακτικούς τρόπους αντιμετώπισης της κρίσης από την πλευρά των πόλεων: α) «ξεριζώνοντας», όπου σύμφωνα με αυτήν η πόλη ενισχύει και επιταχύνει την αγοραιοποίηση της ιδιότητας του πολίτη με την περικοπή υπηρεσιών ή με την έκδοση κουπονιών για τη χρήση υπηρεσιών, έτσι ώστε οι πόλεις να μεταβάλλονται στην πράξη σε «αυτόματους πωλητές», όπου, κατά κύριο λόγο, οι προνομιούχοι πολίτες έχουν δικαιώματα στις υπηρεσίες, β) «τιθασεύοντας» την αγορά, σύμφωνα με αυτήν οι πόλεις έχουν αναλάβει ενεργό ρόλο στο σχεδιασμό και τη διαχείριση της αγοράς, σε μια προσπάθεια να αυξήσει τα έσοδα για τις δημόσιες υπηρεσίες, και γ) «απωθώντας» την αγορά, εδώ ανήκουν τα αντι-κινήματα τύπου Polanyi: σύμφωνα με αυτήν οι πολίτες αμφισβητούν ευθέως την αγοραιοποίηση των δημοσίων υπηρεσιών επιχειρώντας να επανα-αρθρώσουν δημόσιες αξίες, επανα-τοποθετώντας τις και πάλι στην πρακτική της πόλης, και οι πόλεις επιχειρούν να εκμεταλλευτούν τις δυνάμεις της αγοράς για κοινωνικούς σκοπούς. Αντί να αναλύσουμε

συγκεκριμένες περιπτώσεις, χρησιμοποιούμε τα στοιχεία της έρευνας για να δείξουμε ότι αυτοί οι τρεις τρόποι αντιμετώπισης εμφανίζονται σχετικά συχνά. Οι πόλεις δεν παρουσιάζουν μόνο έναν τρόπο αντιμετώπισης· πολλές παρουσιάζουν και τους τρεις τρόπους ταυτόχρονα. Αυτό δείχνει την πειραματική και ρευστή φύση της απόκρισης της πόλης στην αντιμετώπιση της κρίσης.

Ξεριζώνοντας

Οι πόλεις στις ΗΠΑ βρίσκονται σε δημοσιονομική κρίση. Μειώσεις των εσόδων από τη φορολόγηση των ακινήτων σε συνδυασμό με τη μείωση των κρατικών ενισχύσεων που προορίζονταν για τις πόλεις (από τη στιγμή που τα κράτη είναι επίσης σε δημοσιονομική κρίση), ανάγκασαν τις πόλεις να κάνουν περικοπές. Περικοπές στην παροχή υπηρεσιών, άδειες άνευ αποδοχών και αυξήσεις στα τέλη χρήσης ήταν οι πιο κοινές απαντήσεις της στη δημοσιονομική κρίση, στοιχεία που αναφέρονται από τη Διεθνή Ένωση Διαχείρισης Πόλης/ Επαρχίας (ICMA) την εθνική έρευνα του 2009 σε δείγμα 2214 πόλεων και επαρχιών σε όλες τις ΗΠΑ (ICMA, 2009). Ογδόντα έξι τοις εκατό των ερωτηθέντων που απάντησαν ανέφεραν ότι είχαν μέτρια έως σοβαρά πληγεί από την οικονομική κρίση, με έλλειμμα κατά μέσο όρο 8,25% στους προϋπολογισμούς τους για το 2010. Οι πιο συνηθισμένοι τρόποι αντιμετώπισης από την πλευρά της πόλης περιλάμβαναν: την αναβολή επενδυτικών σχεδίων (60%), την αύξηση των αμοιβών των χρηστών (46%), το «πάγωμα» των μισθών (43%), την έλλειψη θέσεων (40%) και την μείωση των υπηρεσιών (35%). Οι πόλεις προσπάθησαν να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού τους, χωρίς ουσιαστικά τη ριζική αναδιάρθρωση των υπηρεσιών ή του εργατικού δυναμικού τους σε μια διαδικασία διαχείρισης περικοπών (Scorsone and Pierhoples, 2010). Οι

προθέσεις του Κογκρέσου, που ήταν αντίθετες με τις επιδοτήσεις στο κράτος και την τοπική αυτοδιοίκηση, στον Νόμο για την Αμερικάνικη Πλουτοπαραγωγική Πηγή και Ανάκτηση του 2009 ήταν, εν μέρει, μια προσπάθεια να χρησιμοποιηθεί η κρίση για να αναδιρθρωθεί ριζικά η τοπική αυτοδιοίκηση μακριά από τις παραδοσιακές υποχρεώσεις παροχής δημόσιων υπηρεσιών. Τα μέσα μαζικής ενημέρωσης ήταν ιδιαίτερα ισχυρά με τις επιθέσεις στους μισθούς και τις συντάξεις του δημόσιου τομέα θεωρώντας τα ως υπερβολικά (Mitchell, 2012). Μειώσεις στην αξία της σύνταξης λόγω των απωλειών του χρηματιστηρίου οδήγησε σε δραματική κλιμάκωση των συνταξιοδοτικών εισφορών για την τοπική αυτοδιοίκηση, γεγονός που καθιστά δύσκολο γι' αυτήν να ισοσκελίσει τους προϋπολογισμούς χωρίς σοβαρές περικοπές υπηρεσιών (Snell, 2011). Στο επίπεδο του κράτους, η κρίση έχει χρησιμοποιηθεί για να προωθήσει «μεταρρυθμίσεις του συνταξιοδοτικού συστήματος» το οποίο εξατομικεύει και μειώνει τις συντάξεις, μετατοπισμένο από το εγγυημένο όφελος σε σύστημα εγγυημένων εισφορών, ακόμη και αν η οικονομική ανάλυση δείχνει ότι αυτές οι προσεγγίσεις στην πράξη αυξάνουν το κόστος για τις κυβερνήσεις (Picur and Weiss, 2011). Πάνω από 500.000 δημοτικοί υπάλληλοι έχουν απολυθεί σε εθνικό επίπεδο (Pollack, 2010). Η δομική ανεργία οφείλεται κυρίως σε απολύσεις στον δημόσιο τομέα (Glasmeier and Lee-Chunala, 2011), ενώ η απασχόληση στον ιδιωτικό τομέα αυξήθηκε στην πραγματικότητα το 2012.

Οι πόλεις έκοψαν πρώτα προαιρετικά προγράμματα, όπως οι υπηρεσίες αναψυχής και βιβλιοθήκης. Η αστυνομία και η πυροσβεστική, που συνήθως θεωρούνται ότι έχουν προστασία σε περιπτώσεις περικοπών, τώρα στοχοποιούνται στις πιο πιεσμένες δημοσιονομικά πόλεις, όπως η Camden, NJ, η οποία απέλυσε το μισό εργατικό της δυναμικό το 2011. Καθώς οι πόλεις

οδηγούνται σε πτώχευση, οι εξαγορές από το κράτος επιβάλλουν διοικητικά συμβούλια επί του δημοσιονομικού ελέγχου, τα οποία παρακάμπτουν τις τοπικές δημοκρατικές διαδικασίες, το πιο πρόσφατο παράδειγμα είναι το Ντιτρόιτ το 2013. Για να αποφευχθεί αυτή η συνολική απώλεια του τοπικού ελέγχου, οι πόλεις αναζητούν άλλους τρόπους για να αυξήσουν τα έσοδα και να περικόψουν το κόστος. Αυτό οδήγησε τις πόλεις στο να βρουν νέους τρόπους για την αναχρηματοδότηση του χρέους, σε μια νέα σχέση δημοσίου και ιδιωτικού τομέα για την παροχή υπηρεσιών και την αύξηση της αγοραιοποίησης στην προσωποποιημένη χρηματοδότηση των δημόσιων υπηρεσιών μέσω της αύξησης των τελών χρήσης.

Οι περικοπές στην ΕΕ υπήρξαν επίσης σοβαρές, αν και αυτό ισχύει ιδιαίτερα σε πόλεις που βρίσκονται στην περιφέρεια της ΕΕ. Μία από τις πιο αναλυτικές έρευνες για τον αντίκτυπο της κρίσης, η οποία περιελάμβανε απαντήσεις από 131 πόλεις της ΕΕ, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι «οι πόλεις συχνά είναι οι τελευταίες που η ΕΕ θα συμβουλευτεί σχετικά με σημαντικές αποφάσεις» και ακόμα είναι «στην πρώτη γραμμή της κρίσης» (URBACT, 2010, 3). Οι πόλεις, αντιμετωπίζοντας ξαφνική και απότομη πτώση των φορολογικών εσόδων και τις περικοπές στους προϋπολογισμούς σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, έχουν επιλέξει να εγκαταλείψουν ή να αναβάλουν έργα, ενώ η έλλειψη συγχρηματοδότησης έχει απαγορεύσει κάποιες πόλεις από την πρόσβαση σε κονδύλια της ΕΕ, και οι πόλεις μπλέκονται πια σε ένα φαύλο κύκλο. Ορισμένοι τοπικοί ηγέτες έχουν αναγνωρίσει ότι δεν μπορούν πλέον να εγγυηθούν την κοινωνική προστασία ή τα κοινωνικά οφέλη μακροπρόθεσμα (URBACT, 2010, 9). Ογδόντα τοις εκατό των πόλεων αναγνώρισε ότι έχουν πληγεί σοβαρά από την κρίση και οι ίδιες αυτές πόλεις θεωρούν την υψηλή ανεργία ως τη ρίζα του προβλήματος. Η ανεργία, η οποία επηρεάζει αρνητικά τους εργάτες

χαμηλής ειδίκευσης, τους νεότερους, τις γυναίκες και τους μετανάστες δυσανάλογα, έχει αλυσιδωτές συνέπειες για το οικογενειακό εισόδημα και την κοινωνική συνοχή. Μια μεταγενέστερη έρευνα που διεξήχθη σε δεκατέσσερις χώρες της ΕΕ επιβεβαίωσε αυτό που ήταν προφανές: οι πόλεις παραμένουν σε συνεχή κρίση καθώς τα νούμερα των νοικοκυριών και των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων με δυσκολίες πρόσβασης σε πιστώσεις, η γενική και νεανική ανεργία, ο όγκος των απλήρωτων δανείων, οι κατασχέσεις σπιτιών, η φτώχεια και το κλείσιμο των επιχειρήσεων συνεχίζουν να αυξάνονται (Ευρωπαϊκή Ένωση, 2011).

Οι πόλεις σε όλη την ΕΕ αντιμετωπίζουν σοβαρές περικοπές στο όνομα της λιτότητας. Η κατάσταση είναι ίσως η πιο δραματική στις κυνικά ονομαζόμενες «PIIGS» (Πορτογαλία, Ιρλανδία, Ιταλία, Ελλάδα και Ισπανία). Σε απάντηση στην κρίση, έχει καθιερωθεί η αποκαλούμενη «Τρόικα», μια συμμαχία που διευθύνεται από την ΕΕ, που καθοδηγείται από την Επιτροπή και την κεντροδεξιά κυβέρνηση της Γερμανίας, μαζί με την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (IMF), και το λεγόμενο «δημοσιονομικό σύμφωνο» επιβάλλει μεγαλύτερη δημοσιονομική πειθαρχία και ευρωπαϊκή εποπτεία επί των εθνικών οικονομικών πολιτικών σε όλες τις συμβαλλόμενες χώρες (Bird and Mandilaras, 2013). Μια σειρά από πακέτα διάσωσης της «Τρόικα» προς την Ελλάδα, την Ιρλανδία, την Πορτογαλία και την Ισπανία έχουν χορηγηθεί σε αντάλλαγμα για τη λήψη σκληρών μέτρων λιτότητας. Σε γενικές γραμμές, αυτές περιλαμβάνουν εκτεταμένα προγράμματα ιδιωτικοποιήσεων και βαθιές περικοπές σε όλα τα επίπεδα των δημόσιων δαπανών. Στις πόλεις της Νότιας Ευρώπης δημόσιες παροχές, όπως κλινικές, δημόσια στέγαση και βιβλιοθήκες κλείνουν, ενώ αμφιλεγόμενα προγράμματα ιδιωτικοποίησης των νοσοκομείων προγραμματίζονται για τη

Μαδρίτη και τη Βαλένθια. Η επανάκτηση των σπιτιών είναι επίσης σε άνοδο. Η «οικονομική αυτοκτονία» - η αυτοκτονία ως αποτέλεσμα της απώλειας του σπιτιού ή της δουλειάς- έχει αυξηθεί στην ΕΕ, πιο απότομα κατά 17% στην Ελλάδα και 13% στην Ιρλανδία μεταξύ 2007 και 2009 (Stuckler et al., 2011). Σε όλες τις ισπανικές πόλεις οι περικοπές έχουν γίνει σε σχολεία, νοσοκομεία και πανεπιστήμια, νέα συστήματα «συν-πληρωμής» έχουν συσταθεί και η δωρεάν ιατρική περίθαλψη για τους παράτυπους μετανάστες έχει αποσυρθεί. Ισπανοί ακαδημαϊκοί προειδοποιούν για ένα δομικό «ανθρωπιστικό πρόβλημα» (Casino, 2012).

Τιθασεύοντας

Αντί να συναινούν στη κυριαρχία των αγορών, ορισμένες πόλεις μαθαίνουν να τις τιθασεύουν. Έχουμε ήδη περιγράψει πώς οι πόλεις χρησιμοποιούν την ιδιωτικοποίηση ως δίκικο μαχαίρι. Αναθέτουν έργα σε εξωτερικούς συνεργάτες αλλά εφιστούν έντονα την προσοχή τους στην ανάγκη του να δημιουργήσουν αγορές για τις δημόσιες υπηρεσίες, να δημιουργήσουν συνθήκες ανταγωνισμού επιτρέποντας ανταγωνιστικές προσφορές από τις δημοτικές υπηρεσίες και παρακολουθούν προσεκτικά για να διασφαλίσουν την ποιότητα των υπηρεσιών και την εξοικονόμηση κόστους (Johnston and Girth, 2012; Warner and Hefetz, 2008). Αναθέτουν συμβάσεις στην ευρεία αγορά, με επιστρεφόμενα οφέλη στον δημόσιο τομέα, δημιουργώντας έτσι μια δυναμική δέσμευση με τις αγορές, με την πάροδο του χρόνου. Αυτή η αντίστροφη διαδικασία ιδιωτικοποίησης έχει προσεκτικά αναλυθεί στις ΗΠΑ χρησιμοποιώντας τις έρευνες της Διεθνούς Ένωσης Διαχείρισης Πόλης/Επαρχίας 1992-2007, οι οποίες βρίσκουν τις ανατροπές που λαμβάνουν χώρα στη διαδικασία της εξωτερικής ανάθεσης (Hefetz and Warner, 2004; Hefetz and Warner, 2007; Warner and Hefetz, 2012).

Κινήματα αναφορικά με τον επαναπροσδιορισμό των αρμοδιοτήτων των Δήμων, έχουν επίσης εμφανιστεί σε όλη την ΕΕ (Chong et al., 2012; Hall et al., 2013). Στη Γαλλία και τη Γερμανία, όταν οι 25-30 ετών ιδιωτικές παραχωρήσεις έληξαν, στους τομείς του ύδατος και της ενέργειας, οι πόλεις επέλεξαν να πάρουν τις υπηρεσίες πίσω στο Δήμο, λόγω της καλύτερης αποτελεσματικότητας και του μεγαλύτερου ελέγχου (Hall, 2012). Επαναπροσδιορισμός των αρμοδιοτήτων των Δήμων έχει επίσης πραγματοποιηθεί σε πόλεις στο Ηνωμένο Βασίλειο, τη Φινλανδία και την Ουγγαρία (Hall, 2012). Αντιμέτωποι με την πίεση της ΕΕ για την εισαγωγή του ανταγωνισμού, πόλεις στην Ιταλία συμμετέχουν σε «ψευδή» ανταγωνισμό, δημιουργώντας εταιρίες δημοσίου δικαίου, με τις οποίες κάνουν συμβάσεις (Bognetti and Robotti, 2007).

Οι πόλεις γίνονται διαμορφωτές της αγοράς. Όλο και περισσότερο βλέπουμε πόλεις να ενώνονται σε νέες μορφές συνεταιριστικών συμβάσεων, δημιουργώντας δημόσιες αγορές με άλλες τοπικές αυτοδιοικήσεις με σκοπό να δημιουργήσουν οικονομία κλίμακας και κόστους (Holzer and Fry, 2011). Αυτές οι δημόσιες αγορές της τοπικής αυτοδιοίκησης προσφέρουν τη δυνατότητα του «συνεταιριστικού ανταγωνισμού» που διατηρεί τις δημόσιες αξίες και τις δημόσιες δεσμεύσεις προς όφελος της παροχής υπηρεσιών (Warner, 2011b). Η συνεργασία είναι πλέον τόσο κοινή όσο και η εξωτερική ανάθεση σε ιδιωτικές επιχειρήσεις, μεταξύ των τοπικών αυτοδιοικήσεων στις ΗΠΑ και προσφέρει μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και ανταποδοτικά οφέλη (Hefetz et al., 2012). Μικροί δήμοι στην Ισπανία χρησιμοποιούν το μοντέλο της συνεργασίας για να κερδίσουν οφέλη και να έχουν ισχυρότερη διαπραγματευτική ισχύ με τους ιδιώτες εργολάβους (Bel and Mur, 2009).

Η λύση των μικτών αγορών είναι επίσης σε άνοδο. Οι Δήμοι αναγνωρίζουν ότι πρέπει να διαδραματίσουν έναν

κρίσιμο ρόλο στη διαχείριση της αγοράς (Girth et al., 2012). Ένας τρόπος να γίνει αυτό είναι είτε μέσω της μερικής ιδιωτικοποίησης, όπου ο Δήμος διατηρεί ένα μερίδιο, είτε μέσω μικτών συμβάσεων, κάτι το οποίο είναι πιο συχνό στις ΗΠΑ (Warner and Hefetz, 2008; Bel and Fageda, 2010), ή μέσω σύμπραξης δημόσιων/ ιδιωτικών επιχειρήσεων, οι οποίες είναι πιο συχνές στην ΕΕ (Bognetti and Robotti, 2007; Warner and Bel, 2008).

Οι πόλεις δεν συναινούν απλά στις αγορές, χρησιμοποιούν τις αγορές, ως ένα από τα λίγα εναπομείναντα εργαλεία, για να συνεχίσουν να παρέχουν βασικές δημόσιες υπηρεσίες. Τα ακόλουθα τρία παραδείγματα είναι χαρακτηριστικά: οι αποζημιώσεις των επιπτώσεων του έργου της οικιστικής ανάπτυξης, οι περιοχές Επιχειρηματικής Ανάπτυξης (BIDs)² και των Συμβάσεων Κοινωνικής Επίδρασης (SIBs)³. Έρευνες στις ΗΠΑ και την Αυστραλία δείχνουν Δήμους που ανοίγονται στις αγορές, απαιτώντας από τους ιδιώτες εργολάβους να καταβάλουν τέλη επιπτώσεων για υπηρεσίες όπως οι οδικές υποδομές και οι υποδομές ύδρευσης, τα πάρκα, η φροντίδα των παιδιών και οι βιβλιοθήκες, αν και αυτά τα μέτρα είναι υπό αμφισβήτηση από τον νεοφιλελεύθερο πολιτικό λόγο σε εθνικό επίπεδο (Ruming, et al., 2011; Rukus and Warner, 2013). Συμβάσεις BIDs, οι οποίες δίνουν την ευκαιρία σε τοπικές επιχειρήσεις επενδύσεων να βελτιώσουν τις δημόσιες υπηρεσίες, γίνονται όλο και πιο συχνά σε όλες τις ΗΠΑ και είναι σε

σχετική αύξηση στη Γερμανία, το Ηνωμένο Βασίλειο, την Ολλανδία και την Ιρλανδία, σύμφωνα με διεθνείς έρευνες (DeMagalhães, forthcoming; Mitchell, 2008). Αν και τα BIDs υπόκεινται στην κριτική ότι παρέχουν προνομιακή μεταχείριση στις επιχειρήσεις πάνω από τα συμφέροντα των κατοίκων (Schaller and Modan, 2005), δημιουργούν όμως μια δίοδο για την προώθηση των επενδύσεων σε δημόσιες υπηρεσίες (Warner, 2011a). SIBs που προσελκύουν ιδιώτες επενδυτές ως μέσο για την αύξηση της χρηματοδότησης προγραμμάτων αποκατάστασης νεανικής παραβατικότητας, έχουν ξεκινήσει πιλοτικά σε Peterborough, Ηνωμένο Βασίλειο και στην πόλη της Νέας Υόρκης (Warner, 2013).

Οι πόλεις ακροβατούν στη κόψη του ξυραφιού χρησιμοποιώντας εργαλεία και λογικές της οικονομικής ανάπτυξης, αλλά προσπαθώντας να τα συνενώσουν, ώστε να ενισχυθούν οι επενδύσεις στις δημόσιες υπηρεσίες. Είναι αυτό ένα ρηξικέλευθο αντι-κίνημα ή μια απλή συναίνεση στο ρου της εποχής; Εμείς υποστηρίζουμε ότι είναι μια στρατηγική προσπάθεια από πλευράς των τοπικών αρχόντων των πόλεων που έχουν ήδη περιορισμένες δυνατότητες στη προσπάθειά τους να παρέχουν βασικές υπηρεσίες σε μια περίοδο λιτότητας. Με το να παρέχουν βασικές υπηρεσίες, οι τοπικοί άρχοντες οικοδομούν γενική συναίνεση και ενισχύουν τα κοινωνικά δίκτυα, αλλά επίσης αναπτύσσουν και πιο εξελιγμένες μορφές διαχείρισης της αγοράς. Όσο διάστημα η εξάρτηση από τις αναπτυξιακές πηγές εσόδων ενισχύει τα ιδιωτικά συμφέροντα έναντι της πολιτικής ατζέντας (τόσο σε κοινωνικά όσο και σε περιβαλλοντικά θέματα), οι πόλεις που «τιθασεύουν» την αγορά προσπαθούν να συγκεντρώσουν ιδιωτικά έσοδα για να εξασφαλίσουν ένα βασικό επίπεδο παροχής υπηρεσιών. Ενώ αυτές οι πρωτοβουλίες προέρχονται από πόλεις με μεγαλύτερη γεωγραφική ευθύνη, άρα και μεγαλύτερη αναπτυξιακή πίεση, τα σχέδια των διοικούντων είναι η επέκτασή

² Τα Business Improvement Districts είναι ένας καθορισμένος τομέας εντός του οποίου οι επιχειρήσεις υποχρεούνται να καταβάλουν πρόσθετο φόρο (ή εισφορά) για την χρηματοδότηση έργων εντός των ορίων της περιφέρειας. Η προσφορά συχνά χρηματοδοτείται, κατά κύριο λόγο, μέσω της εισφοράς, αλλά μπορεί επίσης να αντλήσει χρήματα από άλλες δημόσιες και ιδιωτικές πηγές (ΣτΜ)

³ Τα Social Impact Bonds είναι συμβάσεις με τον Δημόσιο Τομέα στις οποίες υπάρχει δέσμευση να πληρωθούν έξοδα για τη βελτίωση των κοινωνικών δομών, κάτι που έχει ως αποτέλεσμα την εξοικονόμηση του δημόσιου χρήματος (ΣτΜ)

τους σε λιγότερο ευνοημένες πόλεις και τις γειτονιές τους.

Απωθώντας

Η κρίση έχει προκαλέσει σημαντική κοινωνική δράση από τους πολίτες σε ολόκληρες πόλεις, η οποία είναι περισσότερο παγιωμένη στην Ε.Ε. από ό,τι στις ΗΠΑ. Το κίνημα της απόρριψης από την Ε.Ε. προέκυψε κυρίως από τις μεγάλες πόλεις της περιφέρειας: Μαδρίτη, Βαρκελώνη, Αθήνα, Ρώμη, Δουβλίνο, Λισαβόνα και ούτω καθεξής. Οι κοινωνικές αντιδράσεις είναι ποικίλες και η συζήτησή μας πρέπει να είναι επιλεκτική. Το κίνημα της 15ης Μαΐου που ξέσπασε το 2011 σε όλες τις πόλεις της Ισπανίας και κυρίως τη Μαδρίτη και τη Βαρκελώνη, αρχικά οδηγεί σε «ημι-νόμιμη» κατάληψη των δημόσιων χώρων από τις 15 Μαΐου έως την 12η Ιουνίου, χρονική στιγμή όπου και διαλύθηκε ειρηνικά. Έκτοτε οι καταλήψεις έγιναν μικρότερες αλλά ιδιαιτέρως συμβολικές, όπως τα επαναλαμβανόμενα μπλόκα του Κοινοβουλίου της Μαδρίτης, στα οποία ειρηνικά απέτρεπαν τους πολιτικούς από το να επιστρέψουν στο σπίτι τους, καθώς επίσης και πορείες και καταλήψεις κατά τη διάρκεια των Σαββατοκύριακων. Το κίνημα της 15ης Μαΐου, έχει μια σαφώς αντίθετη άποψη αναφορικά με την αγοραιοποίηση, το κύριο σύνθημα του είναι «Δεν είμαστε εμπορεύματα στα χέρια των τραπεζιτών και των πολιτικών», ενώ εφαρμόζουν στην πράξη την άμεση δημοκρατία και υποβάλλουν το αίτημα για την «Πραγματική Δημοκρατία Τώρα!». Αυτά τα κινήματα έχουν ως κοινό τους σημείο την αντίστασή τους στο να συνδεθούν με οποιοδήποτε πολιτικό κόμμα ή συνδικάτο. Στο σύνολό τους απορρίπτουν τις παραδοσιακές πολιτικές και το ότι είναι όντας «αγανακτισμένοι» (De la Llata, 2012), κάτι το οποίο οξύνθηκε πρόσφατα από την αποκάλυψη οικονομικών σκανδάλων μεταξύ των δύο μεγάλων πολιτικών κομμάτων, εις βάρος της λήξης της κρίσης.

Νέες, κινήσεις διαμαρτυρίας έχουν επίσης ξεπηδήσει από τις πόλεις. Στην Ισπανία, επειδή η πολιτική για την υγεία είναι αποκεντρωμένη, η Μαδρίτη και η Βαλένθια, που κυβερνώνται από το συντηρητικό Λαϊκό Κόμμα, εφαρμόζουν ένα πρόγραμμα για την ιδιωτικοποίηση των νοσοκομείων. Σε απάντηση αυτού, ένα λαϊκό κίνημα αποτελούμενο από γιατρούς, νοσηλευτές και πολίτες βγήκε στους δρόμους και έγινε γνωστό ως «Marea Blanca» («λευκή παλίρροια» λόγω των στολών τους). Για άλλη μια φορά χρησιμοποιώντας καυστικό λόγο αναφορικά με την αγοραιοποίηση των υπηρεσιών, ισχυρίζονται «Είμαστε προς πώληση», «Η υγεία δεν είναι προς πώληση», ενώ πανό φτιαγμένα από σεντόνια εμφανίζονται στα παράθυρα των νοσοκομείων «Θέλουμε να είμαστε ασθενείς, όχι πελάτες». Στην ΕΕ το κίνημα απόρριψης των πολιτών των αγορών είναι πιο άμεσα συνδεδεμένο με την πολιτική από ό,τι στις ΗΠΑ, εν μέρει επειδή ο στόχος της δράσης είναι κυρίως το κράτος και όχι η πόλη. Ευρείας κλίμακας διαμαρτυρίες από επαγγελματικές ομάδες στη Μαδρίτη, τη Βαλένθια και το Λονδίνο από γιατρούς, νοσοκόμες, δασκάλους και ούτω καθεξής, πηγαίνει πέραν της προστασίας των εργασιακών δικαιωμάτων. Το μήνυμά τους επικεντρώνεται στο να προστατευθούν ουσιαστικά δημόσιες υπηρεσίες από τις παρεμβάσεις της αγοραιοποίησης.

Εν τω μεταξύ, καθώς η ανεργία αυξάνεται, φτάνοντας το 56% μεταξύ της ισπανικής νεολαίας, οι εθελοντικές οργανώσεις βρίσκονται σε άνοδο στις πόλεις, προσφέροντας συσσίτια, πρωινό έκτακτης ανάγκης, τράπεζες τροφίμων και νυκτερινά καταφύγια, σε όλες τις πόλεις στην Ελλάδα, την Ισπανία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Η Ευρώπη είναι επίσης η βάση του διογκούμενου κινήματος της κοινωνικής επιχείρησης, το οποίο οραματίζεται ένα διαφορετικό είδος αγοράς, αξιοποιούμενης για κοινωνικούς σκοπούς (Fecher and Lévesque, 2008). Αυτό αντικατοπτρίζει τις νέες μορφές

διατομεακής συνεργασίας για την απόρριψη της αγοράς όπως αυτή περιγράφεται από τον Fraser (2010) για να απωθήσει τις υπερβάσεις της αγοράς και της κρατικής καταπίεσης, καθώς επίσης και νέες μορφές επανάστασης των πολιτών, όπως αυτό περιγράφεται από τον Purcell (2008)

Στις ΗΠΑ, το Κίνημα της Κατάληψης (Occupy Movement), εστιάζοντας στο 99 τοις εκατό, ήταν βραχύβιο και αντισταθμίστηκε από το καλά χρηματοδοτούμενο «Tea Party», το οποίο απολαμβάνει τα προνόμια ισχυρών αστικών και αγροτικών περιοχών. Το Tea Party εκμεταλλευόμενο την οικονομική κρίση, την παρουσιάζει ως την ιδανική χρονική στιγμή για να περιοριστούν ουσιαστικά τα κυβερνητικά και τα κοινωνικά δικαιώματα. Το κίνημα κυριαρχείται από οικονομικά δυσσαρεστημένους μεσήλικες λευκούς που τρέφουν μεγάλη έχθρα προς τις πιο ποικιλόμορφες και νεότερης ηλικίας πληθυσμιακές ομάδες και προς τον Πρόεδρο Obama (Skocpol and Williamson, 2012). Αυτό που τόσο το Tea Party όσο και το Occupy Movement μοιράζονται είναι μια ριζωμένη δυσπιστία προς τη κυβέρνηση και τις πρότερες δημοκρατικές διαδικασίες, διότι έχουν αποδειχθεί ευάλωτα στην εκμετάλλευση από την ελίτ των οικονομικών συμφερόντων. Υπό αυτή τη σκοπιά, μια προοδευτική άποψη των πολιτών δε μπορεί να ευδοκιμήσει. Αντ' αυτού, υπάρχει μια παθητική συναίνεση των πολιτών στην απώλεια των βασικών παροχών και λειτουργιών των δημόσιων υπηρεσιών, η οποία παρουσιάζεται μεταφορικά ως ένα νοικοκυριό που αναλαμβάνει τον έλεγχο του χρέους του και την εξισορρόπηση του προϋπολογισμού του. Αυτή η εξατομικευμένη άποψη κάνει την Κεϋνσιανή περιγραφόμενη πολιτική αδιανόητη για τον μέσο πολίτη.

Τέτοιες περιγραφές αν και είναι στη φαντασία των δημάρχων της πόλης και των διαχειριστών, για να υλοποιηθούν θα πρέπει να προχωρήσουν

προσεκτικά και με τέτοιο τρόπο ώστε να αντικατοπτρίζουν τις επιθυμίες των πολιτών για δημοσιονομική πειθαρχία και ευνοώντας λογικές οικονομικής ανάπτυξης. Στη συνεδρίαση που έλαβε χώρα στην Ουάσινγκτον τον Ιανουάριο του 2013, για το προοδευτικό Καινοτόμο Σχέδιο των Δημάρχων, οι Δήμαρχοι δανείστηκαν τη λογική της «τριπλής βασικής γραμμής» σχετικά με το εγχείρημα των βιώσιμων επιχειρήσεων, για να δικαιολογήσουν ότι η προσοχή στην οικονομική ανάπτυξη, η προστασία του περιβάλλοντος και η κοινωνική δικαιοσύνη έχουν ένα κοινό πλαίσιο. Έχοντας βαθιά επίγνωση της ανάγκης για τη δημιουργία μιας πολιτικής δομής, η οποία θα διευκόλυνε την εργασία τους, δημιούργησαν την Αμερικανική Νομοθετική και Τομεακή Καμπάνια Ανταλλαγής (ALICE)⁴ – ένα προοδευτικό φόρουμ εστιασμένο στη πόλη, στο οποίο μπορούν να μοιραστούν διαφορετικές πολιτικές προσεγγίσεις και να αντιμετωπιστεί το συντηρητικό Αμερικανικό Νομοθετικό Συμβούλιο Ανταλλαγής (ALEC), που έχει ωθήσει τις νεοφιλελεύθερες πολιτικές σε εθνικό επίπεδο (Peck, αυτό το τεύχος).

Το κίνημα απόκρουσης των πολιτών για την απόρριψη των αγορών στις ΗΠΑ είναι λιγότερο πολιτικοποιημένο και είναι πιο πιθανό να βρεθεί στις πρακτικές πτυχές της καθημερινής ζωής. Μια νέα μορφή συνεργατικής κατανάλωσης αναδύεται, η οποία επιχειρεί να αμφισβητήσει την αγοραιοποίηση της ζωής και να οικοδομήσει έναν κόσμο που βασίζεται στην ανταλλαγή και όχι τον ανταγωνισμό (Botsman and Rogers, 2010). Αυτό φαίνεται στα δανεικά αυτοκίνητα, στα τοπικά τρόφιμα και τη γεωργία και τα καταπιστεύματα. Αυτή η κίνηση διαπερνά

⁴ Είναι μια άτυπη συνεργασία φοιτητών νομικής, αξιωματούχων της πόλης και καθηγητών, οι οποίοι έφτιαξαν μια ηλεκτρονική βιβλιοθήκη με τους κανονισμούς της πολιτικής και σχέδια νόμων για να χρησιμεύσει ως εργαλείο στη πρόοδο του κράτους και της τοπικής πολιτικής (βλ www.alicelaw.org) η οποία χρησιμοποιείται από δημάρχους, οργανωτές και ακτιβιστές πολίτες

τις διαφορές ανάμεσα στην προοδευτική και την συντηρητική πολιτική, διότι είναι ριζωμένη στις τοπικές επαφές που έχουν να επιδείξουν οι άνθρωποι. Οι πολίτες ασκούν αυτό που ο Patel (2009) ονομάζει «ζωντανή πολιτική της πόλης» ή αυτό που ο Rossi (2013) ορίζει ως «βιοπολιτική της αντίστασης» ή, αυτό που οι Hardt and Negri (2010) υποστηρίζουν ότι είναι δυνατό επειδή τα κοινά είναι περισσότερο ορατά σε επίπεδο πόλης.

Ο Polanyi προσδοκούσε πως η επέκταση της αγοράς θα πληρούνταν από ένα αντι-κίνημα εμπνευσμένο από την ιδέα να μειώσει τη ζημία που γίνεται από την αγορά. Εμείς υποστηρίζουμε πως οι πόλεις είναι προσανατολισμένες σ' ένα ιδιαίτερο κίνημα τύπου Polanyi αναφορικά με την αγοραιοποίηση του σήμερα. Αυτό το βλέπουμε τόσο στις στρατηγικές κατασχέσεων σπιτιών όσο και στις αναπτυξιακές οικονομικές στρατηγικές. Η απόρριψη της αγοράς στις ΗΠΑ συχνά περιλαμβάνει πολυτομεακούς συνασπισμούς πολιτών, ΜΚΟ και την κυβέρνηση που αφορούν πολλούς τομείς, όπως περιγράφεται από τον Fraser (2010). Για παράδειγμα, οι πολίτες στο Burlington, Vermont, έχουν ως αιχμή του δόρατος ένα εθνικό κίνημα που επικεντρώνεται στα κοινοτικά καταπιστεύματα ως εναλλακτική προσέγγιση στην οικιστική ανάπτυξη (Davis, 1991). Ξεκίνησε από τους κατοίκους, και υποστηρίχτηκε από την κυβέρνηση της πόλης, αυτά τα καταπιστεύματα προσφέρουν ένα εναλλακτικό μοντέλο στην ιδιοκτησία της γης και των σπιτιών, που διατηρεί την προσιτότητα μακροπρόθεσμα. Το μοντέλο των καταπιστευμάτων χρησιμοποιείται τώρα για την αντιμετώπιση της κρίσης των κατασχέσεων, σε πόλεις όπως Cleveland, Ohio, οι οποίες χρησιμοποιούν την εξουσία που έχουν στις κατασχέσεις και στο θησαυροφυλάκιο της πόλης ούτως ώστε να συμβάλλουν εκ νέου στη στέγαση και να διατηρήσουν την οικονομική προσιτότητα της μακροπρόθεσμα (Dewar, 2013).

Οι πόλεις αποδέχονται θερμά μια επιχειρηματική στάση και επιδιώκουν στρατηγικές της αγοράς, αλλά κάνουν κάτι τέτοιο για να επιτύχουν οικονομικά και κοινωνικά. Οι πόλεις σε όλες τις ΗΠΑ χρησιμοποιούν λογικές οικονομικής ανάπτυξης, για να δικαιολογήσουν την αύξηση των επενδύσεων στη φροντίδα των παιδιών και με αυτόν τον τρόπο διευρύνουν την ίδια την πολιτική οικονομικής ανάπτυξης ούτως ώστε να συμπεριλαμβάνει τις κοινωνικές ανησυχίες αναπαραγωγής (Warner and Prentice, 2013). Για παράδειγμα, το Tompkins County, New York, πίεσε τον σημαντικότερο εργοδότη του να εδραιώσει επιδότηση φροντίδας παιδιών ως όφελος των εργαζομένων και έπεισε τους τοπικούς τραπεζίτες να υποστηρίξουν με επιτυχία την αύξηση της δημόσιας επιχορήγησης από το κράτος. Αυτό τριπλασίασε αποτελεσματικά το ποσό της διαθέσιμης επιδότησης σε οικογένειες της περιοχής (Warner and Prentice, 2013). Με αυτόν τον τρόπο οι πόλεις εισάγουν κοινωνικούς στόχους στην αναπτυξιακή οικονομική πολιτική, διευκολύνοντας ένα μικρό επαναπροσδιορισμό της αγοράς

Συμπεράσματα

Οι πόλεις είναι στην πρώτη γραμμή, καθώς η κρίση έχει επιφέρει ένα ανανεωμένο κύμα στην προσανατολισμένη στην αγορά πολιτική για την παροχή υπηρεσιών. Η αγοραιοποίηση της πολιτικής είναι σύνθετη και πολυεπίπεδη. Ενώ οι δημόσιες υπηρεσίες στις ΗΠΑ εδώ και πολύ καιρό υπόκεινται σε λογικές καθοδηγούμενες από την αγορά, στην Ε.Ε., η αγοραιοποίηση είναι πιο πρόσφατη, με στενότερη ευθυγράμμισή της προς την πολιτική των ΗΠΑ (κατά το 1990) από τη δεκαετία του 1990. Η αγοραιοποίηση ενισχύεται περαιτέρω σε υψηλότερες κλίμακες: την ΕΕ, τη NAFTA, και τον ΠΟΕ.

Επιστρατεύοντας τη θεωρία του Polanyi, αναφορικά με το «διπλό κίνημα», εντοπίσαμε τρεις μεγάλες

αντιδράσεις από τις πόλεις: α) το ξερίζωμα στη παροχή αστικών υπηρεσιών β) προσπάθειες εκμετάλλευσης της αγοράς στην κατεύθυνση της παροχής υπηρεσιών και γ) τελικά την απώθηση, ιδιαίτερα από κοινωνικά κινήματα που πηγάζουν από τις πόλεις. Πέρα αυτού, σημειώνεται πώς, στις ΗΠΑ, η αξιοποίηση της αγοράς για την παροχή υπηρεσιών ήταν σημαντική σε επίπεδο πόλης, ενώ οι κινήσεις πολιτών ξεθώριασαν ή εξουδετερώθηκαν από αντίθετα κινήματα. Εν αντιθέσει, στην ΕΕ, είναι τα αντίθετα κινήματα που οργανώνονται από τους πολίτες, ιδιαίτερα από τις πόλεις στην περιφέρεια, αυτά τα οποία επαναβεβαιώνουν αξιώσεις στα κοινωνικά δικαιώματα.

Στην ΕΕ, η πολιτική προσανατολισμένη στην αγορά κατά τη διάρκεια της κρίσης καθοδηγείται από την «Τρόικα», με επικεφαλής τη Γερμανία, η οποία πιέζει από την κορυφή της εξουσίας και προς τα κάτω, για άκαμπτα μέτρα λιτότητας, ειδικά στην περιφέρεια. Οι πόλεις έχουν ελάχιστο χώρο για να αντιδράσουν, αλλά ισχυρά κινήματα πολιτών που εναντιώνονται έχουν εμφανιστεί, ιδιαίτερα σε συντηρητικά διοικούμενες πόλεις με πολιτικές ελίτ οι οποίες εγκρίνουν μέτρα λιτότητας για ιδεολογικούς λόγους, όπως η Μαδρίτη και η Βαρκελώνη. Το ότι αυτά τα κινήματα είναι πιο παρατεταμένα εδώ, μπορεί να εξηγηθεί εν μέρει από τις μακροχρόνιες παραδόσεις της Ε.Ε. στη σοσιαλδημοκρατία, τις δημόσιες υπηρεσίες και στην εξέχουσα θέση που έχει η κοινωνική μέριμνα.

Στις ΗΠΑ, οι πόλεις, λόγω της μεγαλύτερης δημοσιονομικής αυτονομίας και της αυτονομίας των υπηρεσιών τους, έχουν μεγαλύτερη εμπειρία στην ακραία αξιοποίηση της αγοράς, δεδομένου ότι η αγοραιοποίηση έχει προ πολλού κυριαρχήσει στη πολιτική των δημόσιων υπηρεσιών των ΗΠΑ. Νέες μορφές χρηματοδότησης των αστικών υπηρεσιών- ιδιωτικές γειτονιές και BIDs- ξεκίνησαν στις ΗΠΑ και τώρα επεκτείνονται προς την ΕΕ. Επειδή οι

πολίτες των ΗΠΑ είναι απρόθυμοι να πληρώσουν περισσότερους φόρους (και πολλές πολιτείες περιορίζουν την εξουσία των Δήμων να τους αυξήσουν), οι διαχειριστές της πόλης έχουν δεσμεύσει τις αγορές τόσο μέσω στρατηγικών διαχείρισης όσο και ενθαρρύνοντας την αύξηση της άμεσης επένδυσης των κατοίκων στις υπηρεσίες της πόλης μέσω των νέων τρόπων συμπαραγωγής. Λαμβάνοντας υπόψη τα περιορισμένα κοινωνικά δικαιώματα του πολίτη στις ΗΠΑ, η αρχική σπίθα που δημιουργήθηκε από τα κοινωνικά κινήματα ήταν δεδομένο πως θα έσβηνε γρήγορα. Ενώ στην Ε.Ε., το κίνημα εναντίωσης βρήκε τη φωνή του στις κινήσεις απογοητευμένων πολιτών, που εκφράζονται με σαφή λόγο κατά της εμπορευματοποίησης, στις ΗΠΑ, οι ηγέτες των πόλεων μεγιστοποίησαν τη μόχλευση της αγοράς για την παροχή βασικών υπηρεσιών. Οι στρατηγικές «Τιθάσευσης» και «Απώθησης» συγχωνεύονται σε μια δημιουργική σύνθεση αποτελούμενη από τους Δήμους, τους πολίτες και τις δράσεις της αγοράς, για να πειραματιστούν με νέους εναλλακτικούς τρόπους παροχής των υπηρεσιών.

Βλέπουμε σε αυτές τις αστικές στρατηγικές τη συνεχιζόμενη εξέλιξη του «διπλού κινήματος» του Polanyi, στην εργασία. Στις τοπικές κυβερνήσεις των ΗΠΑ η «τιθάσευση» δε δείχνει να θέλει να συναινέσει με την αγορά, αλλά να την εκμεταλλευτεί, κάτι το οποίο, ειρωνικά, μπορεί να ενισχύσει περαιτέρω την αγοραιοποίηση. Πόλεις στην ΕΕ μπορεί να ανταποκρίθηκαν στην αντίσταση των πολιτών αναφορικά με την αγοραιοποίηση, αλλά αυτό θα οδηγήσει σε μεγαλύτερη αγοραιοποίηση. Έτσι, στο τέλος η αγοραιοποίηση θα συνεχίσει να διεισδύει στις πόλεις, αλλά «το διπλό κίνημα» προσφέρει δημιουργικές ευκαιρίες στις πόλεις για να αντιδράσουν.

Οι αντιδράσεις αυτές αμφισβητούν τις συνταγές λιτότητας του ΔΝΤ και παρουσιάζουν ένα ευρύτερο φάσμα λύσεων που βάζει σε καλούπια και δυσχεραίνει την τρέχουσα πολιτική

συζήτηση αλλά και προσφέρει μια πιθανή πορεία προς τα εμπρός για την παροχή δημόσιων υπηρεσιών. Ενώ υπάρχουν όρια στη δυνατότητα που έχει η ηγεσία της πόλης να αμφισβητήσει τα πλαίσια πολιτικής που διατυπώθηκαν σε κρατικό και διεθνές επίπεδο, το σημαντικό σημείο είναι ότι οι αστικές απαντήσεις παρέχουν μια ματιά σε μια εναλλακτική αφήγηση από αυτή που υποσκάπτει και εκμεταλλεύεται την αγορά, σε μια που η αγορά κινείται προς μια κατεύθυνση με αμιγώς κοινωνικά κριτήρια

Ευχαριστίες

Η Ευρωπαϊκή έρευνα που οδηγεί σε αυτά τα αποτελέσματα έχει λάβει χρηματοδότηση από το Έβδομο Πρόγραμμα Πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στο πλαίσιο της συμφωνίας επιχορήγησης υπ' αριθμ. 266887 (Έργο COCOPS), Κοινωνικοοικονομικές και Ανθρωπιστικές Επιστήμες.

Βιβλιογραφικές Αναφορές

- Alonso, J., Clifton, J., Díaz-Fuentes, D. (2013) Did new public management matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size, *Public Management Review*. Available on i-first, doi: 10.1080/14719037.2013.822532.
- Bacchiocchi, E., Florio, M., Garnbaro, M. (2011) Telecom reforms in the EU: Prices and consumers' satisfaction, *Tetecomunications Policy*, **35**: 382-396.
- Bel, G. and Fageda, X. (2010) Partial privatization in local services delivery: An empirical analysis on the choice of mixed firms, *Local Government Studies*, **36**: 129-149.
- Bel, G. and Mur, M., (2009) Inter-municipal cooperation, privatization and waste management costs: evidence from rural municipalities, *Waste Management*, **29**: 2772-2778.
- Bel, G., Fageda, X., Warner, M. E. (2010) Is private production of public services cheaper than public production? A meta-regression analysis of solid waste and water services, *Journal of Policy Analysis and Management*, **29**: 553-577.
- Bird, G. and Mandilaras, A. (2013) Fiscal imbalances and output crises in Europe: will the fiscal compact help or hinder? *Journal of Economic Policy Reform*, **16**: 1-16.
- Blanchard, Lloyd A., Hinnant, C. C. Wong, W. (1998) Market-Based Reforms in Government: Toward a Social Subcontract?, *Administration & Society*, **30**: 483-512.
- Bognetti, G. and Robotti, L. (2007) The provision of local public services through mixed enterprises: the Italian case, *Annals of Public and Cooperative Economics*, **78**: 415- 437.
- Botsrnan, R. and Rogers, R. (2010). *What's Mine Is Yours: The Rise of Collaborative Consumption*. New York: Harper Collins.
- Casino, G. (2012) Spanish health cuts could create "humanitarian problem", *Lancet*, **379**: 9829.
- Chong, E., Saussier, S., Silverman, B. S. (2012) *Water under the Bridge: City Size, Bargaining Power, Prices and Franchise Renewals in the Provision of Water*, EPPP DP No. 2012- 05. Paris, France: Sorbonne Business School.
- Clavel, P. (2010) *Activists in City Hall*. Ithaca: Cornell University Press.
- Clavel, P. (1986) *The Progressive City: Planning and Participation, 1969-1984*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Clifton, J., Comín, F., Díaz-Fuentes, D. (2003) *Privatization in the European Union*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Clifton, J., Comín, F., Díaz-Fuentes, D. (2005) Empowering Europe's citizens? Towards a charter for services of general interest, *Public Management Review*, **7**: 417-443.
- Clifton, J., Comín, F., Díaz-Fuentes, D. (2006) Privatising public enterprise in the European Union 1960-2002: Ideological, pragmatic. inevitable?

- Journal of European Public Policy*, **13**: 736-756.
- Clifton, J. and Díaz-Fuentes, D. (2010) Evaluating EU policies on public services: A citizens' perspective, *Annals of Public and Cooperative Economics*, **81**: 281-311.
- Clifton, J., Díaz-Fuentes, D., Fernández-Gutiérrez, M., Revuelta, J. (2011) Is Market-Oriented Reform Producing a Two-Track Europe? Evidence from Electricity and Telecommunications, *Annals of Public and Cooperative Economics*, **82**: 495-513.
- Clifton, J. and Díaz-Fuentes, D. (2013) The European Union's Concessions Directive: A Critical Reading, *Intereconomics*, **3**: 139-143.
- Dahl, A. and Soss, J. (2012) Neoliberalism for the common good? public value governance and the downsizing of democracy. Paper presented to Public Values Conference, Minneapolis, MN, Sept 21, 2012.
- Davis, J. (1991). *Contested Ground: Collective Action and the Urban Neighborhood*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- De la Lata, S. (2012) Diffuse-outcome planning: direct democracy, direct action and horizontalism as planning tactics in the context of occupy social movements. *Paper presented at the Association of Collegiate Schools of Planning, Cincinnati, OH*. November 2, 2012.
- De Magalhães, C. (forthcoming). Business Improvement Districts in England and the (private?) governance of urban spaces, *Environment and Planning C: Government and Policy*, (forthcoming).
- Dewar, M. (2013), What helps or hinders nonprofit developers in reusing vacant, abandoned, and contaminated property? In M. Dewar and J. Manning Thomas (eds.) *The City after Abandonment*, pp 174-196. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Epstein, R. A. (1985) *Takings: Private property and the power of eminent domain*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- European Union (2011) *Survey: Anti-Crisis Policies in Regions and Cities Two years On*. Brussels, Belgium: European Union.
- Fainstein, S. (2010) *The Just City*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Fecher, F. and Lévesque, B. (2008) The public sector and the social economy in the annals (1975-2007): Towards a new paradigm, *Annals of Public and Cooperative Economics*, **79**: 679-727.
- Florida, R. L. (2002) *The rise of the creative class And how it's transforming work, leisure, community and everyday life*. New York: Basic Books.
- Fraser, N. (2010). Marketization, social protection, emancipation: toward a neo-polanyian conception of capitalist crisis. Available online at: www.sophiapol.hypotheses.org/7409 [Accessed 11 November 2013].
- Frug, G E. and Barron, D. (2008) *City Bound: How States Stifle Urban Innovation*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Gerbasí, J. and Warner, M. E. (2007) Privatization, public goods and the ironic challenge of free trade agreements, *Administration and Society*, **39**: 127-149.
- Girth, A., Hefetz, A., Johnston, J. Warner, M. E. (2012) Outsourcing Public service delivery: Management responses in noncompetitive markets, *Public Administration Review*, **72**: 887-900.
- Glasze, G., Webster, C., Frantz, K. (eds). (2006) *Private Cities: Global and Local Perspectives*. London: Routledge.
- Glasmeier, A. K. and Lee-Chuvala, C R. (2011) Austerity in America: Gender and community consequences of restructuring the public sector, *Cambridge Journal of Regions, Economics and Society*, **4**: 457-474.
- Hall, D. (2012) Re-municipalising municipal services in Europe. A report commissioned by EPSU to Public Services International Research Unit. London: PSIRU

- Hall, D., Lobina, E., Terhorst, P. (2013) Re-municipalisation in the early twenty-first century: Water in France and energy in Germany, *International Review of Applied Economics*, **27**: 193-214.
- Hardt, M. and Negri, A. (2010) *Commonwealth*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hefetz, A. and Warner, M. E. (2004). Privatization and its reverse: Explaining the dynamics of the government contracting process. *Journal of Public Administration, Research and Theory*, **14**: 171-190.
- Hefetz, A and Warner, M. E. (2007) Beyond the market vs. planning dichotomy: Understanding privatisation and its reverse in US cities. *Local Government Studies*, **33**: 555-572.
- Hefetz, A., Warner, M.E., Vigoda-Gadot. E. (2012) Privatization and inter-municipal contracting: US local government experience 1992-2007, *Environment and Planning C: Government and Policy*, **30**: 675- 692.
- Hipp L. and Warner M. E. (2008) Market forces for the unemployed? Training vouchers in Germany and the USA, *Social Policy and Administration*, **42**: 77-101.
- Hodge, G. A. Greve, C., Boardman. A. E. (2010) *International Handbook on Public Private Partnerships*. Cheltenham. UK: Edward Elgar.
- Holzer, M., and Fry, J. C (2011) *Shared Services and Municipal Consolidation: A Critical Analysis*. Alexandria, VA: Public Technology Institute.
- Hou, J. (ed). (2010) *Insurgent Public Space: Guerrilla Urbanism and the Remaking of Contemporary Cities*. London: Routledge.
- ICMA. (2009) *State of the Profession Survey, 2009*. Washington, DC: ICMA
- Jessop, B. (1997) The entrepreneurial city: re-imagining localities, redesigning economic governance or restructuring capital? In N. Jewson and S. MacGregor (eds) *Transforming Cities: Contested Governance and New Spatial Divisions*. London: Routledge. 28-41.
- Jessop, B. (2002) Liberalism, neoliberalism, and urban governance: A state-theoretical perspective. *Antipode*, **34**: 452-472.
- Johnston, J. M. and Girth, A. M. (2012) Government contracts and "managing the market": exploring the costs of strategic management responses to weak vendor competition. *Administration and Society*, **44**: 3-29.
- Katz, M. B. (2001) *The Price of Citizenship: Redefining America's welfare State*. New York: Metropolitan Books.
- Kendall, D. T., Dowling. T. J., Schwartz. A. W. (2000) *Takings Litigation Handbook: Defending Takings Challenges to Land Use Regulations*. Cincinnati, OH: American Legal Publishing Corp.
- Krajewski, M. (2006) Background paper on a legal framework for services of general (economic) interest. European Federation of Public Service Unions, Available online at: http://epsu.org/IMG/pdf?M_Krajewski_paper-2.pdf [Accessed 10 July 2013].
- LeGales, P. (1998) Regulations and Governance in European Cities, *International Journal of Urban and Regional Research*, **22**: 482-506.
- Lobao, L. and Adua, L. (2011) State rescaling and local governments' austerity policies across the USA, 2001-2008, *Cambridge Journal of Regions, Economies and Society*, **4**: 419-435.
- Lowery, D. (1998) Consumer sovereignty and quasimarket failure, *Journal of Public Administration Research and Theory*, **8**: 137-172.
- Martin, S. (2002) The modernization of UK local government: markets, managers monitors and mixed fortunes, *Public Management Review*, **4**: 291- 307.
- McCabe, B. C. and Tao, J. (2006) Private governments and private services: Homeowners associations in the city and behind the gate, *Review of Policy Research*, **23**: 1143- 1157.
- McKenzie, E. (2011) *Beyond privatopia: Rethinking private residential*

- government, Washington, DC: Urban Institute Press.
- Miraftab, F. (2009) Insurgent planning: Situating radical planning in the global South, *Planning Theory*, **8**: 32-50.
- Mitchell, D. J. B. (ed) (2012) *Public Jobs and Political Agendas: The Public Sector in an Era of Economic Stress*. Champaign: University of Illinois, Labor Employment Research Association.
- Mitchell, J (2009) *Business Improvement Districts and the Shape of American Cities*. Albany, New York: SUNY Press
- Nelson, R. H. (2005) *Private Neighborhoods and the Transformation of Local Government*. Washington, DC: Urban Institute.
- Noailly, J. and Visser, S. (2009) The impact of market forces on the provision of childcare: Insights from the 2005 Childcare Act in the Netherlands, *Journal of Social Policy*, **38**: 477-498.
- Patel, R. (2009) *The value of nothing: how to reshape market society and redefine democracy*. New York: Picador.
- Peck, T. (forthcoming) Pushing austerity: state failure, municipal bankruptcy and the crises of fiscal federalism in the USA, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, doi: 10.1093/cjres/rst018
- Peck, J. (2013) Disembedding Polanyi: exploring Polanyian economic geographies, *Environment and Planning A*, **45**: 1536-1544.
- Picur, R. D. and Weiss, L. J. (2011) Addressing the media misconceptions about public-sector pensions and bankruptcy, *Government Finance Review*, **27**: 18-27
- Pigeon, M. and McDonald, D. A. (eds) (2012). *Remunicipalization: Putting Water Back into Public Hands*. Amsterdam, the Netherlands: Transnational Institute.
- Polanyi, K. (1994) *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon.
- Pollack, E. (2010) *Local Government Job Losses Hurt Entire Economy*. Washington, DC: Economic Policy Institute.
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Porter, M. E. (1995) The competitive advantage of the inner city, *Harvard Business Review*, **73**: 55-71.
- Purcell, M. H. (2008) *Recap fit ring Democracy: Neoliberalization and the Struggle for Alternative Urban Futures*. New York: Routledge.
- Rhodes. R. A. W. (1994) The hollowing out of the state: The changing nature of public service in Britain, *The Political Quarterly*, **65**: 138-151.
- Raza, W. (2008) The WTO - a driving force for the liberalisation of public services in the EU? *Transfer: European Review of Labour and Research*, **14**: 277-294.
- Root, A. (2007) *Market Citizenship: Experiments in Democracy and Globalization*. London: Sage.
- Rossi, U. (2013) On lire as a fictitious commodity: cities and the biopolitics of late neoliberalism, *International Journal of Urban and Regional Research*, **37**: 1067-1074
- Rukus, J. and Warner, M. E. (2013) Crime rates and collective efficacy: the role of family friendly planning, *Cities*, **31**: 37-46.
- Rurning, K., Gurran, N., Randolph, B. (2011) Housing affordability and development contributions: new perspectives from industry and local government in New South Wales, Victoria and Queensland, *Urban Policy and Research*, **29**: 257-274.
- Sassen, S. (2005) The repositioning of citizenship and alienage: emergent subjects and spaces for politics, *Globalizations*, **2**: 79-94.
- Schaller, S. and Madan, G. (2005) Contesting public space and citizenship: Implications for neighborhood business improvement districts, *Journal of Planning, Education and Research*, **24**: 394-401
- Scorsone, E. A. and Pierhoples, C. (2010)

- Fiscal stress and cutback management in state and local governments: What have we learned and what remains to be learned? *State and Local Government Review*, **42**: 176-187.
- Shortall, S. and Warner, M. E. (2010) Social inclusion or exclusion? A Comparison of rural development policies in the European Union and the United States, *Social Policy and Administration: An International Journal*, **44**: 575-597
- Siemiatycki, M. (2013) Riding the wave: Fads, fashion, and the cyclical nature of urban innovation, *Journal of Economic and Political Reform*, **16**: 160-178
- Skocpol, T. and V. Williamson (2012) *The Tea Parry and the Remaking or Republican Conservatism*. Oxford: Oxford University Press,
- Smith, A. (2013) Polanyi, double movements, and political economic transformations, *Environment and Planning A*, **45**: 1656-1661.
- Snell, L. (2011) Setting the record straight about public pensions, *Government Finance Review*, **27**: 8-16.
- Spronk, S. (2007) Roots of resistance to urban water privatization in Bolivia. The "New Working Class," the crisis of neoliberalism, and public services, *International Labor and Working Class History*, **71**: 8-28.
- Stuckler, D., Basu, S., Suhrcke, M., Coutts, A., MacKee, M. (2011) Effects of the 2008 recession on health: A first look at European data, *Lancet*, **378**: 124-5.
- URBACT (2010) *Urban Cities Facing the Crisis: Impact and Responses*, Brussels, Belgium: URBACT/European Union.
- van de Gronden, J.W., Krajewski, M., Neergaard, U., Szyzszak, E. (2011) *Legal Issues of Services of General Interest*. The Hague: Springer.
- Walker, R. (2013) The two Karls, or reflections on Karl Polanyi's The Great Transformation, *Environment and Planning A*, **45**: 1662-1670.
- Warner, M. E. (2009). Regulatory Takings and Free Trade Agreements: Implications for Planners, *Urban Lawyer*, **41**: 427-443.
- Warner, M. E. (2011a) Club goods and local government: questions for planners, *Journal of the American Planning Association*, **77**: 155-166.
- Warner, M. E. (2011 b) Competition or cooperation in urban service delivery? *Annals of Public and Cooperative Economics*, **82**: 421-435.
- Warner, M. E. (2013) Private Finance for Public Goods: Social Impact Bonds, *Journal of Economic Policy Reform*, **16**: doi: 10.1080/17487870.2013.835727
- Warner, M. E. and Bel, G. (2008) Competition or monopoly? Comparing US and Spanish Privatization, *Public Administration: An International Quarterly*, **86**: 723-735.
- Warner, M. E. and Gerbasi, J. (2004) Rescaling and reforming the state under NAFTA: Implications for subnational authority, *International Journal of Urban and Regional Research*, **28**: 858- 73.
- Warner, M. E. and Gradus, R. (2011) The Consequences of Implementing a Child Care Voucher: Evidence from Australia, the Netherlands and USA, *Social Policy and Administration*, **45**: 569-592.
- Warner, M. E. and Hefetz, A. (2008) Managing markers for public service: The role of mixed public-private delivery of city services, *Public Administration Review*, **68**: 150-161.
- Warner, M. E. and Hefetz, A. (2012) In-sourcing and outsourcing: The Dynamics of privatization among US municipalities 2002-2007, *Journal of the American Planning Association*, **78**: 313-327.
- Warner, M. E. and Prentice, S. (2013) Toward Social Rights: Linking Child care, Economic Development and Social Investment in the U.S. and Canada, *Journal of Urban Affairs*, **35**: 195-211
- Webster, C. J. and Lai, L. W. (2003) *Property Rights. Planning and Markets: Managing Spontaneous Cities*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- WTO (1994) *General Agreement On Trade in Services*. Geneva, Switzerland: WTO.

Αγοραιοποίηση, δημόσιες υπηρεσίες και
η πόλη: η δυνατότητα για τα αντι-κινήματα
τύπου Polanyi

Mildred E. Warner
Judith Clifton

Available online at:
http://www.wto.org/english/docs_e/legal

[e/legal_e.htm#services](#) [Accessed 11
November 2013].

Επιβολή διοικητικών κυρώσεων σε ΚΥΕ λόγω βεβαίωσης παραβάσεων χρήσης μουσικών οργάνων

Τόμος 1, Τεύχος 4, σελ. 150- 156

Κώστας Γαλάνης

Υπάλληλος του Υπουργείου
Εσωτερικών και Διοικητικής
Ανασυγκρότησης

A. Εισαγωγή

Η παρούσα μελέτη αφορά στην επιβολή διοικητικών κυρώσεων σε Καταστήματα Υγειονομικού Ενδιαφέροντος (Κ.Υ.Ε.), λόγω βεβαίωσης παραβάσεων που αφορούν στη δημόσια χρήση μουσικών συνθέσεων, κατά παράβαση της νομοθεσίας που διέπει τα πνευματικά δικαιώματα.

Αφορμή για την μελέτη αποτέλεσε η, κατόπιν εντολής Γενικής Διευθύντριας του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (ΥΠ.ΕΣ.Δ.Α.), ανάκληση εγγράφου του Υπουργείου προς δήμο, με το οποίο, όπως αποδείχθηκε ποικιλοτρόπως στη συνέχεια, παρέχονταν οδηγίες για νόμιμες ενέργειες. Αποτελεί, δε, και μια ευκαιρία ανάδειξης των δυσλειτουργιών της Δημόσιας Διοίκησης.

Η ροή παρουσίασης της μελέτης, ακολουθεί τη χρονολογική σειρά των γεγονότων που έλαβαν χώρα από τον Ιούνιο του 2013 έως το χρονικό διάστημα που γράφονται αυτές οι γραμμές, δηλαδή Ιούλιο του 2016.

B. Νομοθετικό πλαίσιο

Για τη νόμιμη λειτουργία χρήσης μουσικών οργάνων στα Κ.Υ.Ε. της Αστυνομικής Διάταξης 3/ 1996 (Β' 15), απαιτείται προηγούμενη έκδοση άδειας από τον οικείο δήμο. Μεταξύ των δικαιολογητικών που προβλέπονται για την έκδοσή της, εφόσον η διαχείριση των μουσικών συνθέσεων που πρόκειται να εκτελεστούν δημόσια έχει ανατεθεί σε οργανισμό συλλογικής διαχείρισης, είναι η προσαγωγή έγγραφης άδειας δημόσιας εκτέλεσης χορηγούμενη από τον Οργανισμό

Συλλογικής Διαχείρισης (εφεξής ΟΣΔ) της εξουσίας δημόσιας εκτέλεσης.¹

Στα άρθρα 65Α παρ. 4 του ν. 2121/1993 (Α' 25) και 1 της Κ.Υ.Α. αριθμ. 1010 0/Δ3Β/4 020/2007 (Β' 1670), ορίζονται ως αρμόδιοι ελεγκτικοί μηχανισμοί κρατικά όργανα, ήτοι η Ελληνική Αστυνομία, το Λιμενικό, η ΥΠ.Ε.Ε. και οι τελωνιακές αρχές, κατά λόγο αρμοδιότητας.

Επίσης, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 55 παρ. 1ζ του ν. 2121/1993, οι Οργανισμοί Συλλογικής Διαχείρισης μπορούν να ενεργούν, με σύμπραξη της δημόσιας αρχής ή κατά τη διαδικασία του άρθρου 64 του ίδιου νόμου τους αναγκαίους ελέγχους σε καταστήματα πώλησης ή ενοικίασης ή δανεισμού αντιτύπων ή δημόσιας εκτέλεσης των έργων που προστατεύουν για να διαπιστώνουν αν οι πράξεις αυτές δεν προσβάλλουν τα δικαιώματα των δημιουργών.

Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 55, παρ. 2 του ν. 2121/ 1993 τεκμαίρεται ότι οι οργανισμοί συλλογικής διαχείρισης ή προστασίας έχουν την αρμοδιότητα διαχείρισης ή προστασίας όλων των έργων ή όλων των πνευματικών δημιουργών για τα οποία δηλώνουν εγγράφως ότι έχουν μεταβιβασθεί σ' αυτούς οι σχετικές εξουσίες ή ότι καλύπτονται από την πληρεξουσιότητα. Εφόσον οργανισμός συλλογικής διαχείρισης που λειτουργεί με έγκριση του Υπουργού Πολιτισμού και Τουρισμού ασκεί το δικαίωμα της εύλογης και ενιαίας αμοιβής του άρθρου 49 παράγραφος 1 του ίδιου νόμου, τεκμαίρεται ότι εκπροσωπεί όλους ανεξαιρέτως τους δικαιούχους, ημεδαπούς και αλλοδαπούς, και όλα ανεξαιρέτως τα έργα τους. Εάν στην περίπτωση του προηγούμενου εδαφίου, υφίστανται περισσότεροι οργανισμοί συλλογικής διαχείρισης για κάθε

¹ Άρθρο 63 παρ. 2 του ν. 2121/1993

κατηγορία δικαιούχων, το τεκμήριο ισχύει, εφόσον τα δικαιώματα ασκούνται από κοινού από όλους τους αρμόδιους οργανισμούς συλλογικής διαχείρισης. Οι οργανισμοί συλλογικής διαχείρισης ή προστασίας μπορούν να ενεργούν πάντα, δικαστικώς ή εξωδίκως, στο δικό τους όνομα είτε η αρμοδιότητά τους στηρίζεται σε Μεταβίβαση της εξουσίας είτε στηρίζεται σε πληρεξουσιότητα, νομιμοποιούνται δε πάντως στην άσκηση όλων των δικαιωμάτων του δημιουργού που έχουν μεταβιβαστεί σ' αυτούς ή που καλύπτονται από την πληρεξουσιότητα.

Γ. Ιστορικό της υπόθεσης

Με το αριθ. πρωτ. 17289/29-4-2013 έγγραφό του, ο Δήμος Καλαμαριάς υπέβαλε στο Υπουργείο Εσωτερικών ερώτημα, αν νομιμοποιείται να ανακαλέσει άδεια χρήσης μουσικών οργάνων, κατόπιν σχετικού αιτήματος υπαλλήλου της εταιρείας Α.Ε.Π.Ι. Α.Ε. συνοδευόμενης από «ΔΗΛΩΣΗ-ΕΚΘΕΣΗ-ΒΕΒΑΙΩΣΗ ΕΛΕΓΧΟΥ», με την οποία «βεβαιωνόταν», κατά δήλωσή του, δημόσια χρήση μουσικών συνθέσεων άνευ αδειάς της εταιρείας.

Το Υπουργείο Εσωτερικών, με το αριθ. πρωτ. 18509/14-6-2013 έγγραφό του, απάντησε στο Δήμο Καλαμαριάς, ότι η Α.Ε.Π.Ι. Α.Ε. «δεν συγκαταλέγεται μεταξύ των ελεγκτικών μηχανισμών. Συνεπώς, κάθε «ΔΗΛΩΣΗ-ΕΚΘΕΣΗ-ΒΕΒΑΙΩΣΗ ΕΛΕΓΧΟΥ» που αποστέλλεται στην υπηρεσία σας εκλαμβάνεται ως αναφορά και διαβιβάζεται στους αρμόδιους ελεγκτικούς μηχανισμούς, αν δεν κοινοποιείται σ' αυτούς από τους αναφέροντες οπότε αρχειοθετείται», επικαλούμενο τα άρθρα 65Α παρ. 4 του ν. 2121/1993 και 1 της Κ.Υ.Α. αριθμ. 1010 0/Δ3Β/4 020/2007.

Η ανάκληση του αριθ. πρωτ. 18509/14-6-2013 εγγράφου, καθώς και κάθε άλλου με όμοιο περιεχόμενο, πραγματοποιήθηκε με το αριθ. πρωτ. 50385/6-3-2014² όμοιό του, (που

² Το οποίο έχει ως ακολούθως:

Σε συνέχεια των ανωτέρω σχετικών και απαντώντας σε αναφορά που υποβάλλατε στο

Υπουργείο Εσωτερικών αναφορικά με την εφαρμοζόμενη νομοθεσία και τα αρμόδια όργανα για την τήρηση των διατάξεων του ν. 2121/1993 (ΦΕΚ Α' 25), σας γνωρίζουμε τα εξής:

Σύμφωνα με το γ) σχετικό, «Οι οργανισμοί συλλογικής διαχείρισης ΑΕΠΙ και ΑΥΤΟΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ (εφεξής «ως άνω ΟΣΔ») δεν συγκαταλέγονται μεταξύ των δημόσιων ελεγκτικών οργάνων, ωστόσο είναι οι μόνοι αρμόδιοι φορείς που μπορούν να ελέγξουν αν εκτελείται δημόσια το εκπροσωπούμενο από αυτούς ρεπερτόριο. Η δε αρμοδιότητα τους αυτή στηρίζεται στο α. 55 παρ. 1 του ν. 2121/1993. Ακριβώς γι' αυτόν τον λόγο οι Δήμοι έχουν υποχρέωση να κοινοποιούν άμεσα σε αυτούς όλες τις υπεύθυνες δηλώσεις που τους κατατίθενται σχετικά με τη μη εκτέλεση από τους διοικούμενους εκπροσωπούμενου ρεπερτορίου. Στο πλαίσιο του ελέγχου αυτού οι ως άνω ΟΣΔ νομιμοποιούνται να προβαίνουν ενώπιον των ΟΤΑ στη δήλωση-βεβαίωση του α. 55 παρ. 2 του ν. 2121/1993 υποκείμενοι στις έννομες συνέπειες του νόμου για το αληθές της δήλωσής τους.

Συνεπώς σε περίπτωση που οι ως άνω ΟΣΔ υποβάλλουν σε ΟΤΑ αίτηση ανάκλησης άδειας ΚΥΕ που κάνει χρήση του ρεπερτορίου τους χωρίς την προβλεπόμενη από το άρθρο 63 παρ.2 του ν. 2121/1993 άδειά τους, η οποία συνοδεύεται από σχετική δήλωση βεβαίωσή τους μαζί με εισαγγελική παραγγελία ή αστυνομική απαγόρευση ο δήμος δεν αρχειοθετεί αυτή αλλά υποχρεούται να ανακαλέσει την άδεια ίδρυσης και λειτουργίας του ΚΥΕ σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 3463/2006 και του ν. 3852/2010».

Κατόπιν των ανωτέρω ανακαλείται το β) σχετικό έγγραφό μας, στο οποίο αναγραφόταν ότι «Βάσει της προμνησθείσας νομοθεσίας, ΑΕΠΙ Α.Ε., δεν συγκαταλέγεται μεταξύ των ελεγκτικών μηχανισμών. Συνεπώς, κάθε «ΔΗΛΩΣΗ-ΕΚΘΕΣΗ-ΒΕΒΑΙΩΣΗ ΕΛΕΓΧΟΥ» που αποστέλλεται στην υπηρεσία σας εκλαμβάνεται ως αναφορά και διαβιβάζεται στους αρμόδιους ελεγκτικούς μηχανισμούς, αν δεν κοινοποιείται σ' αυτούς από τους αναφέροντες οπότε αρχειοθετείται», καθώς και κάθε άλλο όμοιου περιεχομένου.

Σας γνωρίζουμε τέλος, σε ότι αφορά την 57904/2007 εγκύκλιό μας, στην οποία αναφέρατε, ότι αυτή εξακολουθεί κατά βάση να εφαρμόζεται από τα αρμόδια σήμερα θεσμικά όργανα του δήμου σε συνδυασμό με όλα τα μεταγενέστερα έγγραφα του ΟΠΙ. Εξάλλου για τα ζητήματα που αφορούν την προστασία της πνευματικής ιδιοκτησίας η αρμοδιότητα δεν ανήκει στο Υπουργείο Εσωτερικών, αλλά στο Υπουργείο Πολιτισμού, το οποίο μέσω του Οργανισμού Πνευματικής Ιδιοκτησίας είναι και το μόνο αρμόδιο να παρέχει τις όποιες οδηγίες και κατευθύνσεις εφαρμοζόμενου του άρθρου 69 του ν. 2121/1993, προς τον οποίο και παρακαλούμε εφεξής να απευθύνετε για την επίλυση συναφών θεμάτων.

Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση
Μακεδονίας-Θράκης στην οποία κοινοποιείται το

υπέγραψε η Γενική Διευθύντρια με διαφωνία της υπόλοιπης ιεραρχίας της υπηρεσίας), που στηρίχθηκε στα διαλαμβανόμενα στο αριθ. πρωτ. 21489/11-12-2013 έγγραφο του Οργανισμού Πνευματικής Ιδιοκτησίας με την χειρόγραφη προσθήκη από τη Γενική Διευθύντρια περί ισχύος της αριθ. πρωτ. 57904/2007 εγκυκλίου του ΥΠ.ΕΣ.

Ο Δήμος Καλαμαριάς, εφαρμόζοντας τα διαλαμβανόμενα στο αριθ. πρωτ. 50385/6-3-2014 έγγραφο, προχώρησε σε επιβολή διοικητικών κυρώσεων σε Κ.Υ.Ε., ανακαλώντας άδειες χρήσης μουσικών οργάνων.

Οι θιγόμενοι προσέφυγαν στον Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας- Θράκης και δικαιώθηκαν (Α.Π. 31423/6-6-2014), ενώ απερρίφθησαν σχετικές προσφυγές της Α.Ε.Π.Ι. Α.Ε. στην Επιτροπή του άρθρου 152 ΚΔΚ (ΑΔΑ: 6930ΟΡ1Υ-Γ59) και στα αρμόδια διοικητικά δικαστήρια (υπ' αριθ. 302 & 303/2014 απόφασης του 1ου Τμήματος του Τριμελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου Θεσσαλονίκης).

Ανάλογες αποφάσεις επί του ίδιου θέματος, εκδόθηκαν και από άλλες Αποκεντρωμένες Διοικήσεις της χώρας. Ενδεικτικά αναφέρονται οι αριθ. πρωτ. 39804/4246/4-9-2015 (ΑΔΑ: Ω3Φ3ΟΡ1Γ-232), 39805/4246/4-9-2015 (ΑΔΑ: Ω0ΧΚΟΡ1Γ-ΑΗΛ) και 39173/1730/11-9-2015 (ΑΔΑ: Ω2Ρ8ΟΡ1Γ-ΤΩΥ), της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Ηπείρου- Δυτικής Μακεδονίας σε αποφάσεις ανακλήσεων αδειών χρήσης μουσικών οργάνων από τους Δήμους Κοζάνης και Αμυνταίου, αντίστοιχα.

Επίσης, κατ' επίκληση του αριθ. πρωτ. 50385/6-3-2014 εγγράφου, ανακλήθηκαν άδειες χρήσης μουσικών οργάνων από δήμους της χώρας. Ενδεικτικά αναφέρονται οι υπ' αριθ. 87, 88 και 90/9-10-2014 αποφάσεις του Δήμου Ξάνθης (ΑΔΑ: 79ΝΠΩΚ8-Ω6Ρ, 7ΑΟΘΩΚ8-537, 6ΩΘΖΩΚ8-67Κ,

αντίστοιχα), υπ' αριθ. 49 και 50/2015 αποφάσεις του Δήμου Κοζάνης (ΑΔΑ: ΩΖΞΤΩΛΠ-6ΩΣ, 69ΡΓΩΛΠ-ΥΔ4, αντίστοιχα) και οι υπ' αριθ. 44, 45 και 46/2014 αποφάσεις του Δήμου Παύλου Μελά (ΑΔΑ: ΩΣ8ΟΩΞΘ-ΘΤΕ, Β28ΤΩΞΘ-ΕΞ9, ΩΨΖΩΩΞΘ-ΟΤ5, αντίστοιχα).

Δ. Κριτική επί του αριθμ. πρωτ. 50385/6-3-2014 εγγράφου του ΥΠΕΣ

1. Δεν προκύπτει από την κείμενη νομοθεσία, ειδικότερα από το άρθρο 55 παρ. 1 του ν. 2121/1993 επίκληση του οποίου γίνεται στο έγγραφο, η υποχρέωση κοινοποίησης από τους δήμους των υπεύθυνων δηλώσεων που υποβάλλουν οι ενδιαφερόμενοι, προκειμένου να χορηγηθεί άδεια χρήσεως μουσικών οργάνων, περί μη δημόσιας εκτέλεσης μουσικών συνθέσεων από Ο.Σ.Δ., σε συγκεκριμένους αποδέκτες.

Εξάλλου, κατά την άποψή μου, η υποβολή αυτής καθεωατής της υπεύθυνης δήλωσης είναι παντελώς περιττή. Καθένας που πρόκειται να εκτελέσει δημόσια μουσικές συνθέσεις οφείλει να έχει προπληρώσει τα πνευματικά δικαιώματα που του αναλογούν, εφόσον η διαχείρισή τους έχει ανατεθεί σε Ο.Σ.Δ.. Κι αυτό ανεξάρτητα αν το δηλώσει ή όχι κατά την έκδοση της άδειας χρήσης μουσικής. Επίσης, κατά τη διάρκεια ισχύος της άδειας χρήσης μουσικής, η οποία είναι εκ του νόμου αορίστου διάρκειας εκτός αν ο ενδιαφερόμενος αιτηθεί μικρότερη διάρκεια, μπορεί να εκτελεστούν δημόσια, κατά καιρούς, μουσικές συνθέσεις η διαχείριση των πνευματικών δικαιωμάτων των οποίων μπορεί να έχει ανατεθεί σε αναγνωρισμένο Ο.Σ.Δ. ή σε μη αναγνωρισμένο Ο.Σ.Δ. ή να γίνεται (η διαχείριση) απευθείας από τον δημιουργό ή από κανέναν.

Περαιτέρω, ούτε το περιεχόμενο της υπεύθυνης δήλωσης που υποδεικνύεται σε έγγραφο του Ο.Π.Ι., βρίσκει έρεισμα σε διάταξη νόμου. Η αναφορά, δε, στο περιεχόμενό της περί

παρόν παρακαλείται να ενημερώσει τους δήμους της χωρικής της αρμοδιότητας.

υποχρέωσης πληρωμής πνευματικών δικαιωμάτων σε όσους έχουν ραδιοφώνω ή τηλεόραση στο κατάστημά τους, εκτός από περιττή είναι και άσχετη με τις άδειας χρήσης μουσικών οργάνων, δεδομένου ότι για χρήση ραδιοφώνου ή τηλεόρασης δεν απαιτείται έκδοση άδειας χρήσης μουσικών οργάνων³.

2. Η αναφορά περί υποχρέωσης ανάκλησης άδειας «ίδρυσης και λειτουργίας του ΚΥΕ σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 3463/2006 και του ν. 3852/2010», όταν βεβαιώνονται παραβάσεις νομοθεσίας για τα πνευματικά δικαιώματα, δεν βρίσκει νόμιμο έρεισμα. Με την εξαίρεση της ελάχιστης μειοψηφίας των κέντρων διασκέδασης (για τα οποία δεν εκδίδεται άδεια χρήσης μουσικών οργάνων) είναι προφανές ότι η βεβαίωση παράβασης που αφορά στα πνευματικά δικαιώματα δεν συνεπάγεται την ανάκληση της άδειας ίδρυσης και λειτουργίας Κ.Υ.Ε. δεδομένου ότι η προπληρωμή τους δεν αποτελεί όρο έκδοσης της διοικητικής πράξης.

3. Η αναφορά του εγγράφου περί υποχρέωσης ανάκλησης της άδειας ίδρυσης και λειτουργίας Κ.Υ.Ε. μετά από

3 Σύμφωνα με οδηγίες του Ο.Π.Ι. προς τους δήμους (βλ. ενδεικτικά: http://www.opi.gr/images/memos/memo_ota.pdf και http://www.opi.gr/images/memos/memo_adeia.pdf), ο ενδιαφερόμενος προκειμένου να εκδοθεί άδεια χρήσης μουσικών οργάνων οφείλει να υποβάλει υπεύθυνη δήλωση με το ακόλουθο περιεχόμενο: «Η μουσική που χρησιμοποιώ στο κατάστημά μου ανήκει αποκλειστικά και μόνον σε δημιουργούς ή άλλους δικαιούχους που δεν έχουν αναθέσει τη διαχείριση του περιουσιακού τους δικαιώματος στην [το όνομα του οργανισμού συλλογικής διαχείρισης το ρεπερτόριο του οποίου δεν χρησιμοποιείται]. Είμαι επίσης ενήμερος ότι το να διαθέτω τηλεόραση ή ραδιοφωνική εγκατάσταση (συμβατική ή διαδικτυακή) στο κατάστημά μου συνιστά δημόσια εκτέλεση προστατευόμενων έργων, για την οποία οφείλονται δικαιώματα στους σχετικούς οργανισμούς συλλογικής διαχείρισης ή άλλους δικαιούχους. Αντίγραφο της παρούσας υπεύθυνης δηλώσεώς μου εξουσιοδοτείται με την παρούσα δήλωσή μου ο Δήμος [Ο.Τ.Α] να το κοινοποιήσει άμεσα στην [το όνομα του οργανισμού συλλογικής διαχείρισης το ρεπερτόριο του οποίου δεν χρησιμοποιείται].»

αίτηση των Ο.Σ.Δ. προς τους δήμους η οποία «συνοδεύεται από σχετική δήλωση βεβαίωσή τους μαζί με εισαγγελική παραγγελία ή αστυνομική απαγόρευση», είναι λανθασμένη δεδομένης της πάγιας νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας περί αρμοδιότητας άσκησης δημόσιας εξουσίας (ελέγχου διατάξεων που διέπουν τη λειτουργία Κ.Υ.Ε. εν προκειμένω) μόνο από το κράτος (και τα ν.π.δ.δ. αυτού) και όχι από ιδιώτες.⁴ Συνεπώς, υπό το προαναφερόμενο πρίσμα, η αρμοδιότητα των υπαλλήλων των Ο.Σ.Δ. που περιγράφεται στο άρθρο 55 παρ. 1ζ του ν. 2121/1993, εξαντλείται στην υποβοήθηση των αρμόδιων ελεγκτικών κρατικών μηχανισμών στη βεβαίωση της παράβασης, υποδεικνύοντας τις μουσικές συνθέσεις που εκτελούνται δημόσια, σε πραγματικό χρόνο, χωρίς την προπληρωμή πνευματικών δικαιωμάτων, και δεν εξικνείται έως του σημείου παροχής δυνατότητας βεβαίωσης παραβάσεων, δηλαδή την άσκηση δημόσιας εξουσίας.

Περαιτέρω, η «εισαγγελική παραγγελία ή η αστυνομική απαγόρευση» δεν συνιστούν, προφανώς, βεβαιώσεις παραβάσεων.

4. Ήδη, από τα οριζόμενα στην Κ.Υ.Α. ΔΙΑΔΠ/Φ.Α.3.1/21220/1-11-2011 (Β' 2496) αλλά και την μεταγενέστερη Κ.Υ.Α. ΔΙΑΔΠ/Φ.Α.2.1/31600/20-11-2013 (Β' 3106) (άρθρο 5 παρ. 1), η άδεια χρήσης μουσικών οργάνων ορίστηκε σε αορίστου διάρκειας, εκτός αν ο ενδιαφερόμενος αιτηθεί μικρότερη διάρκεια. Συνεπώς, οι δήμοι δεν μπορούν με απόφασή τους να ορίζουν τη χρονική διάρκεια της άδειας χρήσης μουσικών οργάνων, η οποία, εξάλλου, δεν ταυτίζεται με την χρονική ισχύ της άδειας που αφορά στα πνευματικά δικαιώματα.

Περαιτέρω, η αναφορά σ' αυτήν της υποχρέωσης του ενδιαφερομένου προσκόμισης στο δήμο «πριν τη λήξη ισχύος της άδειας δημόσιας εκτέλεσης, νέα έγγραφη άδεια δημόσιας εκτέλεσης μουσικής», επί ποινή ανάκλησης της

4 ενδ. ΣτΕ 15/2015, 1972/2012, 1934/1998

άδειας μουσικής, δεν βρίσκει έρεισμα στην κείμενη νομοθεσία.

Ε. Έκδοση γνωμοδότησης από το Ν.Σ.Κ.

Τον Ιούνιο του 2015 (απ. 20376/16.6.2015) απεστάλη έγγραφο στο γραφείο του Νομικού Συμβούλου του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Α., προκειμένου να γνωμοδοτήσει σχετικά με το αν «οι αναφορές της εταιρείας Α.Ε.Π.Ι. Α.Ε. που αποστέλλονται στους δήμους της χώρας, με τις οποίες «διαπιστώνονται» από υπαλλήλους της παραβάσεις των διατάξεων του ν.2121/1993, λαμβάνονται υπόψη προκειμένου να επιβληθούν, από τους δήμους της χώρας, οι διοικητικές κυρώσεις του προβλέπονται στο πδ 180/1979 και στην Αστυνομική Διάταξη 3/1996 ή αποστέλλονται στα καθ' ύλην αρμόδια ελεγκτικά όργανα ως αναρμοδίως αποσταλείσες».

Το Ν.Σ.Κ. εξέδωσε επί του θέματος την υπ' αριθ. 293/2015 γνωμοδότηση του Ε' Τμήματος, η οποία δεν αρκέστηκε στην απάντηση επί του υποβληθέντος ερωτήματος, αλλά γνωμοδότησε επί του συνόλου των διαλαμβανόμενων στο αριθ. πρωτ. 50385/6-3-2014 έγγραφο.

Ειδικότερα, με την γνωμοδότηση κρίθηκαν τα εξής:

1. Αναφορικά με την υποχρέωση επιβολής διοικητικών κυρώσεων σε Κ.Υ.Ε., κατόπιν παραβάσεων που διαπιστώνονται από μόνα τα όργανα αναγνωρισμένων από το νόμο Ο.Σ.Δ. χωρίς την συμμετοχή κατά τον έλεγχο αρμόδιου κρατικού οργάνου, το Ε' Τμήμα του Ν.Σ.Κ., με πλειοψηφία 6-1, απεφάνθη ότι αυτές αξιολογούνται από την αρμόδια αρχή ως απλό πραγματικό στοιχείο, το περιεχόμενο του οποίου χρήζει απόδειξης και επιδέχεται ανταπόδειξη, δεδομένου ότι «μόνον ως απλή καταγγελία ενδιαφερόμενου ιδιώτη προς την αρμόδια διοικητική αρχή μπορεί να θεωρηθεί (βλ. σχετικώς και την περ. ε' της παρ. 1 του άρθρου 55 του ν. 2121/1993) και όχι ως πράξη αρμόδιου διοικητικού οργάνου περί διαπίστωσης τέλεσης

παραβάσης, που εκδόθηκε στα πλαίσια σύνθετης διοικητικής ενέργειας, η οποία αποσκοπεί στην έκδοση ή μη (εκτελεστής) πράξης επιβολής διοικητικών κυρώσεων ή, γενικότερα, (εκτελεστής) διοικητικής πράξης, δυσμενούς για τον διοικούμενο».

Για την εν λόγω κρίση, η πλειοψηφία του Τμήματος επικαλέστηκε τη νομολογία που αναφέρεται στην παράγραφο Δ3 της παρούσας μελέτης και ως εκ τούτου καθίσταται προφανής η ταύτιση απόψεων του γράφοντος μ' αυτήν.

2. Σε ότι αφορά στην κρίση του Τμήματος, αναφορικά με την υποχρέωση των δήμων να ανακαλούν άδειες χρήσης μουσικών οργάνων (ή άδειες ίδρυσης και λειτουργίας κέντρων διασκέδασης για τα οποία, ως γνωστόν, δεν χορηγείται άδεια χρήσης μουσικών οργάνων), με μόνη την γνωστοποίηση ανάκλησης από αναγνωρισμένο Ο.Σ.Δ. άδειας δημόσιας χρήσης μουσικών συνθέσεων ή, σε ότι αφορά σε μη αναγνωρισμένους Ο.Σ.Δ., με μόνη τη γνωστοποίηση από αυτούς ή από τον Ο.Π.Ι. ή αυτεπαγγέλτως, «χωρίς να απαιτείται να προηγηθεί διαπίστωση παραβάσεως οποιουδήποτε είδους, από οποιοδήποτε δημόσιο όργανο ή όργανο νομικού προσώπου», επισημαίνονται τα εξής:

Για τα διαλαμβανόμενα στην προαναφερόμενη κρίση (που αφορά στις παραγράφους 26β και 26γ της γνωμοδότησης), δεν ετέθη ερώτημα από το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Α. στο Ν.Σ.Κ.. Υποθέτω, ότι το Ε' Τμήμα γνωμοδότησε σχετικά με αφορμή τα αναγραφόμενα στο αριθ. πρωτ. 50385/6-3-2014 έγγραφο ότι εξακολουθεί να εφαρμόζεται η 57904/2007 εγκύκλιος του ΥΠ.ΕΣ. και ειδικότερα η αναφορά σ' αυτήν περί ανάκλησης της άδειας χρήσης μουσικών οργάνων αν δεν προσκομιστεί από τον ενδιαφερόμενο «πριν τη λήξη ισχύος της άδειας δημόσιας εκτέλεσης, νέα έγγραφη άδεια δημόσιας εκτέλεσης μουσικής».

Δεδομένου ότι, όπως αναφέρθηκε στην παράγραφο Δ4, η ανάκληση άδειας χρήσης μουσικών

οργάνων με μόνη τη λήξη της ισχύος της άδειας δημόσιας εκτέλεσης μουσικών συνθέσεων, δεν βρίσκει έρεισμα στην κείμενη νομοθεσία, το Ν.Σ.Κ. επικαλέστηκε την ανάκληση της τελευταίας ως λόγο ανάκλησης της πρώτης.

Και ναι μεν, κατά κανόνα, η ανάκληση ήδη χορηγηθείσας δημόσιας εκτέλεσης μουσικής από αναγνωρισμένο από την Πολιτεία Οργανισμό Συλλογικής Διαχείρισης (εφεξής Ο.Σ.Δ.), δύναται να αποτελέσει λόγο ανάκλησης διοικητικής πράξης της οποίας αποτέλεσε προϋπόθεση για την έκδοση, ωστόσο, εν προκειμένω, η προστασία του πνευματικού δικαιώματος δεν πλήττεται αυτομάτως με την ανάκληση της άδειας από Ο.Σ.Δ., αφού ο ενδιαφερόμενος ενδέχεται να έχει συμβληθεί με εκπροσώπους που δεν αναγνωρίζονται ως Ο.Σ.Δ.. Επισημαίνεται η δυνατότητα υποβολής από τον ενδιαφερόμενο στο δήμο, υποβολής υπεύθυνης δήλωσης περί μη χρησιμοποίησης στο κατάστημά του μουσικής που εκπροσωπείται από Ο.Σ.Δ., προκειμένου να εκδοθεί άδεια χρήσης μουσικών οργάνων. Η ιδιομορφία της πλήρωσης της προϋπόθεσης περί πνευματικών δικαιωμάτων προκειμένου να εκδοθεί άδεια χρήσης μουσικών οργάνων, έγκειται στο γεγονός της ύπαρξης περισσότερων του ενός εκπροσώπων (αναγνωρισμένων ως Ο.Σ.Δ. ή μη) δημιουργών, σε αντίθεση με τη γνωμοδότηση της υγειονομικής υπηρεσίας (για παράδειγμα) που εκδίδεται από μία και μόνη δημόσια αρχή.

Περαιτέρω, η προσκόμιση στο δήμο αποδεικτικού σύμβασης ενδιαφερομένου με μη αναγνωρισμένο Ο.Σ.Δ., προκειμένου να χορηγηθεί άδεια χρήσης μουσικών οργάνων, δεν προβλέπεται στην κείμενη νομοθεσία, ενώ η τυχόν αναζήτηση προσκόμισής του δεν είναι σύννομη.⁵

⁵ Άρθρο 10 παρ. 2 του ν. 3230/2004, άρθρο 1 παρ. 6 του ν. 4072/2012, άρθρο 2 παρ. 4 της ΚΥΑ ΔΙΑΔΠ/Φ.Α.2.1/31600/20.11.2013

Επιπλέον, δεν εμπίπτει στο πλαίσιο αρμοδιοτήτων των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., κατά την κείμενη νομοθεσία,⁶ ο έλεγχος ή η παρακολούθηση της τήρησης των διατάξεων περί πνευματικής ιδιοκτησίας.

Συνεπώς, τυχόν ανάκληση άδειας χρήσης μουσικών οργάνων, «χωρίς να προηγηθεί έρευνα ή διαπίστωση οποιουδήποτε είδους από οποιοδήποτε δημόσιο όργανο ή όργανο νομικού προσώπου» με μόνη τη γνωστοποίηση της ανάκλησης της άδειας δημόσιας εκτέλεσης μουσικής «από τον ΟΠΙ ή από ΟΣΔ είτε και αυτεπαγγέλτως», θα οδηγούσε τους δήμους σε έκδοση ερευνητέων ως προς την τυπική και ουσιαστική νομιμότητά τους διοικητικών πράξεων και τους πολίτες σε σειρά διοικητικών και δικαστικών προσφυγών, λόγω, προφανώς, των εγγενών προβλημάτων που αφορούν στην εφαρμογή της νομοθεσίας περί πνευματικής ιδιοκτησίας.

ΣΤ. Έκθεση Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης για το αριθμ. πρωτ. 50385/6-3-2014 έγγραφο και σχετική εγκύκλιος από το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Α.

Επί των διαλαμβανόμενων στο αριθ. πρωτ. 50385/6-3-2014 έγγραφο, εκδόθηκε, κατόπιν καταγγελίας μεγάλου Δήμου του Νομού Αττικής στον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, πόρισμα τα συμπεράσματα του οποίου ταυτίζονται με τα αναγραφόμενα στην υπ' αριθ. 293/2015 γνωμοδότηση, αναφορικά με την λανθασμένη απονομή επαρκούς ελεγκτικού μηχανισμού στα όργανα των Ο.Σ.Δ. που τους απεδόθη με το εν λόγω έγγραφο, για το οποίο ζητήθηκε η ανάκληση καθώς και η έκδοση σχετικής εγκυκλίου προς τους δήμους της χώρας.

Η ανάκληση του αριθ. πρωτ. 50385/6-3-2014 εγγράφου και η παύση ισχύος της υπ' αριθ. πρωτ. 57904/7-12-2007 εγκυκλίου, πραγματοποιήθηκε με την εγκύκλιο 12/ 2016 του Υπουργείου

⁶ Άρθρο 75 ν. 3463/2006, όπως ισχύει, ν. 2121/1993

Εσωτερικών και Διοικητικής
Ανασυγκρότησης (αριθ. πρωτ. 19421/24-
6-2016, ΑΔΑ: 6Ζ4Ψ465ΦΘΕ-7ΨΗ).

Η. Συμπεράσματα

Από την πορεία και την κατάληξη του ζητήματος που αφορά στις κυρώσεις που επιβάλλονται σε Κ.Υ.Ε. για παραβάσεις που αφορούν στη νομοθεσία περί πνευματικής ιδιοκτησίας, προκύπτει ότι για την επιβολή διοικητικών κυρώσεων σε Καταστήματα Υγειονομικού Ενδιαφέροντος λόγω καταστρατήγησης των διατάξεων του ν. 2121/1993, απαιτείται βεβαίωση παράβασης από δημόσια Αρχή και όχι από ιδιώτη,⁷ με την οποία βεβαιώνονται όλα τα στοιχεία του ελέγχου (τόπος, χρόνος, διενεργήσας τον έλεγχο κλπ), καθώς και έστω και ενδεικτική παράθεση των τίτλων των μουσικών συνθέσεων και των επωνυμιών των παραγωγών εταιρειών που εκτελέστηκαν δημόσια.⁸

7 Ολομ. ΣτΕ 1934/1998, 1972/2012, 15/2015

8 ΑΠ 1553/2013

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

A. Αναδρομικός διορισμός- Αποζημίωση

ΣτΕ 4228/ 2015

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Ευθύνη του Δημοσίου σε αποζημίωση κατά το άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ. Απαιτείται αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της παράνομης πράξης ή παράλειψης και της επελθούσας ζημίας. Σε τι συνίσταται η συμμόρφωση της Διοίκησης προς ακυρωτική απόφαση του ΣτΕ ή του Διοικητικού Εφετείου. Αν η παράνομη πράξη έχει εφαρμοσθεί μέχρι την έκδοση της νεότερης νόμιμης πράξης, εξακολουθεί να υφίσταται ο αιτιώδης σύνδεσμος. Αν το Δημόσιο αρνηθεί να προσλάβει υποψήφιο και η άρνηση αυτή ακυρωθεί δικαστικά, ο διορισθείς αναδρομικά στην επίμαχη θέση δικαιούται να ζητήσει αποζημίωση ίση με το σύνολο των αποδοχών που θα είχε εισπράξει αν είχε αναλάβει πράγματι υπηρεσία από την ημερομηνία του αναδρομικού διορισμού, εφόσον αποδεχθεί το διορισμό του, άλλως επέρχεται διάσπαση του αιτιώδους συνδέσμου. Ορθά κρίθηκε ότι δεν στοιχειοθετείται ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση, εφόσον η ζημία οφείλεται τελικώς στην άρνηση αναλήψεως υπηρεσίας και στη νόμιμη ανάκληση της πράξης διορισμού.

4. Επειδή, κατά την έννοια των διατάξεων των άρθρων 95 παρ. 5 του Συντάγματος, 50 παρ. 4 του π.δ 18/1989 και 4 παρ. 1 του ν. 702/1977 (Α 268), η Διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις ακυρωτικές αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων κατά τον τρόπο που έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται και προς τις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας. Εξάλλου, όταν η Διοίκηση ενεργεί σε συμμόρφωση προς ακυρωτική

απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας ή του Διοικητικού Εφετείου, έχει υποχρέωση όχι μόνο να θεωρήσει ανίσχυρη και μη υφιστάμενη νομικώς τη διοικητική πράξη που ακυρώθηκε αλλά και να προβεί με θετικές ενέργειες στην αναμόρφωση της νομικής καταστάσεως που δημιουργήθηκε στο μεταξύ βάσει της πράξεως που ακυρώθηκε (ΣτΕ 1571/2012, 3853-4/2011, 580/2009, 1378/2007, 1599/2007, 3170/2005).

5. Επειδή, στο άρθρο 105 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα ορίζεται ότι: «για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του δημοσίου κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί, το δημόσιο ενέχεται σε αποζημίωση,...». Κατά την έννοια της διατάξεως αυτής, απαραίτητη προϋπόθεση για την επιδίκαση αποζημιώσεως κατά τη διάταξη αυτή αποτελεί, μεταξύ άλλων, η ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της παράνομης πράξης ή παράλειψης ή υλικής ενέργειας ή παράλειψης υλικής ενέργειας του δημοσίου οργάνου και της επελθούσας ζημίας. Και ναι μεν η Διοίκηση μπορεί είτε ν' ανακαλέσει την ως άνω παράνομη πράξη, εκδίδοντας νέα νόμιμη πράξη, προσδίδοντας, μάλιστα, σ' αυτήν αναδρομική δύναμη, είτε να εκδώσει τη νέα αυτή νόμιμη πράξη μετά την ακύρωση, με απόφαση διοικητικού δικαστηρίου, της αρχικής παράνομης πράξης, με αποτέλεσμα, στις περιπτώσεις αυτές, να μην υφίσταται πλέον παράνομη διοικητική πράξη και να διασπάται, έτσι, ο αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ αυτής και της ζημίας. Πλην, σε περίπτωση που η αρχικώς εκδοθείσα παράνομη διοικητική πράξη έχει εφαρμοσθεί για ορισμένο χρονικό διάστημα, δηλαδή, μέχρι την έκδοση της νεότερης νόμιμης πράξης, εξακολουθεί να υφίσταται ο αιτιώδης

σύνδεσμος μεταξύ της εν λόγω παρανομίας και της ζημίας και, συνεπώς, εξακολουθεί να συντρέχει η ανωτέρω προϋπόθεση που θεσπίζει το άρθρο 105 του ως άνω νόμου (ΣτΕ 1571/2012, 4422/2011, 1898/2010, 1289/2006). Στην έννοια της οφειλόμενης κατά την ανωτέρω διάταξη, αποζημιώσεως περιλαμβάνεται τόσο η αποκατάσταση της ζημίας, την οποία υπέστη η υπάρχουσα πριν από την παράνομη πράξη ή παράλειψη των οργάνων του Δημοσίου περιουσία του ζημιωθέντος, όσο και η αποκατάσταση της ζημίας, την οποία υπέστη αυτός με την στέρηση, εξαιτίας της παρανόμου πράξεως ή παραλείψεως, παροχών, τις οποίες με πιθανότητα, κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων ή τις ειδικές περιστάσεις, θα αποκόμιζε, εάν δεν είχε μεσολαβήσει η παράνομη αυτή πράξη ή παράλειψη. Στην ειδικότερη εξάλλου περίπτωση που το Δημόσιο αρνηθεί να προσλάβει υποψήφιο και η άρνηση αυτή ακυρωθεί στη συνέχεια με απόφαση του αρμοδίου διοικητικού δικαστηρίου, ακολούθως δε η Διοίκηση, σε συμμόρφωση προς την ακυρωτική αυτή απόφαση, διορίζει τον υποψήφιο αναδρομικώς στην πιο πάνω θέση, ο εν λόγω υποψήφιος δικαιούται να ζητήσει αποζημίωση λόγω του ότι, κατά το χρονικό διάστημα από την ημερομηνία του αναδρομικού διορισμού του μέχρι την ημερομηνία κατά την οποία ανέλαβε πράγματι υπηρεσία, δεν εισέπραξε το σύνολο των αποδοχών που θα είχε εισπράξει αν είχε αναλάβει πράγματι υπηρεσία από την ημερομηνία του αναδρομικού διορισμού (ΣτΕ 3853-4/2011 580/ 2009, 1229/ 2008, 1378/ 2007, 1599/ 2007, 3170/ 2005). Το δικαίωμα, όμως, αυτό τελεί υπό την προεκτεθείσα προϋπόθεση της αναλήψεως υπηρεσίας, διότι τότε μόνον μπορεί να στοιχειοθετηθεί με ασφάλεια η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παράνομης πράξης και της ζημίας.

6. Επειδή, περαιτέρω στο άρθρο 18 του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν.

2683/1999 (Α'19) ορίζονται τα εξής: «1. Η υπαλληλική σχέση καταρτίζεται με το διορισμό και την αποδοχή του. 2. Η αποδοχή δηλώνεται με την ορκωμοσία». Στο άρθρο 19 παρ. 2 του ιδίου Κώδικα ορίζεται ότι: «Η ορκωμοσία βεβαιώνεται με πρωτόκολλο, που χρονολογείται και υπογράφεται από τον ορκιζόμενο και το όργανο ενώπιον του οποίου ορκίζεται. Η ανάληψη καθηκόντων πιστοποιείται με έκθεση, που υπογράφεται από τον προϊστάμενο της οικείας υπηρεσίας και τον υπάλληλο...». Τέλος στο άρθρο 20 παρ. 1 ορίζεται ότι: « Η πράξη διορισμού ανακαλείται υποχρεωτικά, εάν ο διοριζόμενος δεν αποδέχθηκε το διορισμό ρητώς ή σιωπηρώς ή δεν εκπλήρωσε άλλες νόμιμες πρόσθετες υποχρεώσεις πριν από την ανάληψη υπηρεσίας».

7. Επειδή, στην προκειμένη περίπτωση, όπως προκύπτει από την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, με την Φ.471.11/ΑΔ 261949/Σ. 2098/7.4.1989 κοινή απόφαση των Υπουργών Προεδρίας και Εθνικής Άμυνας προκηρύχθηκε η πλήρωση με επιλογή 56 θέσεων του κλάδου ΔΕ2 Διοικητικού και 27 θέσεων του κλάδου ΔΕ3 Οικονομικού Εφοδιασμού για κάλυψη εξαιρετικών υπηρεσιακών αναγκών του Γενικού Επιτελείου Αεροπορίας. Η Επιτροπή επιλογής, μετά από έλεγχο των προσόντων των υποψηφίων, κατάρτισε πίνακες επιτυχόντων, που κυρώθηκαν με την Φ. 471.47/ΑΔ 264393/17.5.1989 απόφαση του Υπουργού Εθνικής Άμυνας (ΥΕΘΑ), στους οποίους δεν περιλαμβανόταν η αναιρεσεύουσα. Η ανωτέρω απόφαση κύρωσης των πινάκων επιτυχόντων, το πρακτικό της Τριμελούς Επιτροπής, καθώς και η Φ. 471.11/ΑΔ266965/12.6.1989 απόφαση του Υπουργού Εθνικής Άμυνας, με την οποία διορίστηκαν δόκιμοι υπάλληλοι με εισαγωγικό βαθμό Γ' του Κλάδου ΔΕ2 Διοικητικού του ΓΕΑ, για την πλήρωση κενών οργανικών θέσεων, κατά παράλειψη της αναιρεσεύουσας, ακυρώθηκαν με την 248/1990 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, με την

οποία έγινε δεκτή αίτηση ακυρώσεως της αναιρεσεύουσας, με την αιτιολογία ότι η ειδική επιτροπή επιλογής των επιτυχόντων δεν είχε, κατά την έκδοση του από 17.5.1989 πρακτικού της, νόμιμη σύνθεση. Κατόπιν αυτών, ανασυστάθηκε με την Φ. 471. 11/ΑΔ 54635/27.6.2000 απόφαση του ΥΕΘΑ, η επιτροπή επιλογής υποψηφίων για την πλήρωση θέσεων των προαναφερθέντων κλάδων, ενώ με το από 27.9.2000 πρακτικό αυτής επανασυστάθηκαν οι πίνακες Α΄ και Β΄ και επελέγησαν οι υποψήφιοι για την πλήρωση 53 θέσεων κλάδου ΔΕ 2 Διοικητικού και 26 θέσεων κλάδου ΔΕ 3 Οικονομικού –Εφοδιασμού, στο δε πίνακα Β΄ περιελήφθη και η αναιρεσεύουσα. Ακολούθως, με την 471.11/ΑΔ 567886/2.11.2000 απόφαση της Ειδικής Γραμματέως ΥΕΘΑ, η αναιρεσεύουσα διορίστηκε δόκιμη υπάλληλος σε κενή οργανική θέση του κλάδου ΔΕ 2 Διοικητικού αναδρομικά από 15.6.1989 (ΦΕΚ Γ΄320 /16.11.2000), πλην, όμως, δεν αποδέχθηκε, σιωπηρά, το διορισμό της, καθώς δεν παρουσιάστηκε να αναλάβει υπηρεσία εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας, για τον λόγο δε αυτό, ο διορισμός της ανακλήθηκε με την Φ. 471.11/ΑΔ 561674/8.3.2001 απόφαση της Ειδικής Γραμματέως ΥΕΘΑ (ΦΕΚ Γ΄85/19.3.2001). Η αναιρεσεύουσα με αγωγή της ζήτησε να υποχρεωθεί το αναιρεσίβλητο Δημόσιο να της καταβάλει ως αποζημίωση, βάσει του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, νομιμοτόκως, το ποσό των 107.846,81 ευρώ που αντιστοιχούσε στις αναδρομικές αποδοχές του χρονικού διαστήματος από 15.6.1989 (ημερομηνία του αναδρομικού διορισμού της) έως 16.11.2000, οι οποίες δεν της είχαν καταβληθεί συνεπεία παρανόμων ενεργειών των οργάνων του αναιρεσίβλητου και που, κατά τους ισχυρισμούς της, δικαιούταν, αφού, μετά την ακύρωση των αρχικών πινάκων επιτυχόντων, αυτή διορίστηκε αναδρομικά από την 15.6.1989. Η αγωγή αυτή απερρίφθη ως αβάσιμη. Εν συνεχεία δε απερρίφθη και η έφεση που άσκησε η αναιρεσεύουσα κατά της

πρωτόδικης απόφασης. Ειδικότερα, το δικάσαν δικαστήριο έκρινε ότι η αναιρεσεύουσα δεν δικαιούται να αναλάβει αποζημίωση βάσει του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, καθώς δεν απεδείχθη συγκεκριμένη παράνομη συμπεριφορά του Δημοσίου, προς την οποία να συνδέονται αιτιωδώς τα αναφερόμενα στην αγωγή κονδύλια αποθετικής ζημίας. Στην κρίση του δε αυτή το δικάσαν δικαστήριο κατέληξε, αφού έλαβε υπόψη, ότι η αναιρεσεύουσα δεν προσδιόρισε ειδικώς την παράνομη πράξη ή παράλειψη των οργάνων του Ελληνικού Δημοσίου, δεδομένου ότι η εκδοθείσα σε συμμόρφωση προς την ακυρωτική απόφαση 248/1990 του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, με αριθμ. πρωτ. Φ. 4711.1/ΑΔ567886/2.11.2000 απόφαση περί αναδρομικού διορισμού από 15.6.1989 ήταν επωφελής για την αναιρεσεύουσα και νόμιμη και ότι ούτε από την ανωτέρω ακυρωτική απόφαση ούτε από άλλο έγγραφο προέκυψε άρνηση της Διοίκησης να καταβάλει στην αναιρεσεύουσα αναδρομικές αποδοχές, αλλά εκείνη ήταν που δεν αποδέχθηκε, τελικά, τον διορισμό της, με συνέπεια, τελικώς, την ανάκληση της εν λόγω επωφελούς πράξεως.

8. Επειδή, με την κρινόμενη αίτηση προβάλλεται ότι η κρίση της αναιρεσιβαλλομένης ότι η αναιρεσεύουσα δεν δικαιούται να λάβει τις αποδοχές του χρονικού διαστήματος από 15.6.1989 έως 16.11.2000 (ημ/νία δημοσιεύσεως της αποφάσεως περί αναδρομικού διορισμού της), είναι εσφαλμένη, δεδομένου ότι η Διοίκηση, συμμορφούμενη πλήρως προς την ακυρωτική απόφαση 248/1990 του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, είχε υποχρέωση, ευθέως από τις διατάξεις των άρθρων 95 παρ. 5 του Συντάγματος και του άρθρου 50 παρ. 4 του πδ 18/1989, όχι μόνο να προβεί, όπως έπραξε, στον αναδρομικό διορισμό της αναιρεσεύουσας, αλλά να της καταβάλει τις αποδοχές που αντιστοιχούν στο ανωτέρω χρονικό διάστημα, εν όψει μάλιστα, του ότι οι αποδοχές του δημοσίου υπαλλήλου ή του υπαλλήλου

νπδδ δεν αποτελούν αντάλλαγμα παρεχόμενης εργασίας, αλλά παρακολουθούν την υπαλληλική σχέση και οφείλονται, ακόμη και όταν ο υπάλληλος αδυνατεί να προσφέρει τις υπηρεσίες του χωρίς δική του υπαιτιότητα. Εν πάση δε περιπτώσει οι διεκδικούμενες αποδοχές συνιστούν, σύμφωνα με την αναιρεσείουσα, αποζημίωση, λόγω της παράνομης, κατά τα κριθέντα με την ανωτέρω ακυρωτική απόφαση, παραλείψεως της διοικήσεως να την διορίσει. Με αυτό το δεδομένο, η ένδικη αξίωση δεν προϋποθέτει, κατά τον προβαλλόμενο λόγο αναίρεσεως, υπαλληλική σχέση, με αποτέλεσμα να μην ασκεί οποιαδήποτε επιρροή στην κρινόμενη περίπτωση η μη αποδοχή εκ μέρους της αναιρεσείουσας του αναδρομικού διορισμού της. Περαιτέρω, προβάλλεται ότι, αντίθετα προς όσα έγιναν δεκτά με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, υφίσταται αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της παράνομης παραλείψεως διορισμού της και της στέρψεως των αποδοχών για το κρίσιμο χρονικό διάστημα, ο οποίος αιτιώδης σύνδεσμος δεν διασπάται λόγω της υπάρξεως, στην κρινόμενη υπόθεση, τυπικής πλημμέλειας, η οποία αφορούσε, κατά τα εκτεθέντα στην προηγούμενη σκέψη, στη μη νόμιμη σύνθεση της αρμόδιας επιτροπής επιλογής επιτυχόντων κατά τον χρόνο εκδόσεως του από 17.5.89 σχετικού πρακτικού της.

9. Επειδή, στην προκειμένη περίπτωση, όπως προκύπτει από την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, σε συμμόρφωση προς την προαναφερθείσα απόφαση του Διοικητικού Εφετείου, με την οποία ακυρώθηκαν ως μη νόμιμες η απόφαση Φ. 471.47/ΑΔ 264393/17.5.1989 του Υπουργού Εθνικής Άμυνας (ΥΕΘΑ) περί κυρώσεως των πινάκων επιτυχόντων, το πρακτικό της Τριμελούς Επιτροπής, και η Φ. 471.11/ΑΔ266965/12.6.1989 απόφαση του Υπουργού Εθνικής Άμυνας, με την οποία διορίστηκαν δόκιμοι υπάλληλοι με εισαγωγικό βαθμό Γ΄του Κλάδου ΔΕ2 Διοικητικού του ΓΕΑ, για την πλήρωση

κενών οργανικών θέσεων, κατά παράλειψη της αναιρεσείουσας, εξεδόθη η πράξη αναδρομικού διορισμού της αιτούσας, όμως η αναιρεσείουσα δεν τον απεδέχθη σιωπηρώς, εφόσον δεν προκύπτει ότι εμφανίσθηκε, σύμφωνα με τις προεκτεθείσες διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα, προκειμένου να ορκισθεί και να αναλάβει υπηρεσία. Συνέπεια της συμπεριφοράς της αυτής ήταν η νόμιμη ανάκληση της εν λόγω ευμενούς πράξεως. Με τα δεδομένα αυτά επήλθε διάσπαση του αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ των ακυρωθεισών με την απόφαση του Διοικητικού Εφετείου πράξεων, συνεπεία των οποίων η αναιρεσείουσα δεν διορίσθηκε και της ζημίας που επικαλείται ότι υπέστη εξ αυτού του λόγου, η οποία συνίσταται στην στέρηση των αποδοχών που θα ελάμβανε, εάν είχε εξαρχής διορισθεί, δεδομένου ότι, στην περίπτωση αυτή, το δικαίωμα προς αναδρομική λήψη αποδοχών συναρτάται με την αποδοχή του διορισμού και την ανάληψη υπηρεσίας, από την οποία ευλόγως θα συνήγετο ότι η υποψήφια υπάλληλος θα είχε έκτοτε αναλάβει υπηρεσία αν δεν είχε μεσολαβήσει η δικαστικώς κριθείσα ως παράνομη πράξη. Στην περίπτωση, όμως, ως εν προκειμένω, όπου η αναιρεσείουσα, με δική της βούληση, δεν αποδέχθηκε την ανάληψη υπηρεσίας, δεν μπορεί ευλόγως να συναχθεί ότι αιτία της μη λήψεως των επίμαχων αποδοχών ήταν η επιλοχωρήσασα παρανομία, ώστε να στοιχειοθετείται εντεύθεν η αιτιώδης συνάφεια, εφόσον η ζημία αυτή φαίνεται τελικώς να οφείλεται σε δική της ενέργεια, δηλαδή στην άρνηση αναλήψεως υπηρεσίας και στη νόμιμη ανάκληση της εκδοθείσας από τη Διοίκηση ευμενούς πράξεως αναδρομικού διορισμού της. Συνεπώς, δεν στοιχειοθετείται ευθύνη του αναιρεσιβλήτου Ελληνικού Δημοσίου προς αποζημίωση, σύμφωνα με το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ και επομένως, οι προβαλλόμενοι περί του αντιθέτου λόγοι, όπως και ο λόγος περί παραβιάσεως του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου

Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου πρέπει να απορριφθούν ως αβάσιμοι.

10. Επειδή, με τα δεδομένα αυτά και ενόψει του ότι δεν προβάλλεται άλλος λόγος αναιρέσεως, η κρινόμενη αίτηση πρέπει να απορριφθεί.

Δια ταύτα
Απορρίπτει την αίτηση.

Β. Ακυρωτικές διαφορές

ΣτΕ Ολ 3919/ 2010

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Τηλεπικοινωνίες και χορήγηση άδειας κατασκευής κεραιάς σταθμού ξηράς. Η παρ. 1 του άρθρου 67 του ν. 3431/2006, κατά την οποία οι αποφάσεις της ΕΕΤΤ υπόκεινται σε προσφυγή ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, καταλαμβάνει και τις εκκρεμείς ενώπιον του ΣτΕ υποθέσεις. Η διάταξη αυτή αντίκειται στο Σύνταγμα, όσον αφορά τις διαφορές που ανακύπτουν από την απ' ευθείας προσβολή κανονιστικών αποφάσεων της ΕΕΤΤ και τη μετατροπή τους από ακυρωτικές σε διαφορές ουσίας. Όσον αφορά όμως τις ατομικές αποφάσεις της ΕΕΤΤ, η συνταγματικότητα ή μη της μετατροπής των διαφορών από ακυρωτικές σε ουσίας εξετάζεται κατά περίπτωση.

4. Επειδή, στο άρθρο 1 παρ. 2 του ν. 2801/2000 (Α' 46) ορίζεται ότι: «Α. Για την κατασκευή κεραιάς σταθμού στην ξηρά, που χρησιμοποιείται για την εκπομπή ή/και λήψη ηλεκτρομαγνητικής ενέργειας. . . απαιτείται άδεια, η οποία χορηγείται από το Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών. . . Β. Πριν από νέα κατασκευή κεραιάς ή τροποποίηση υφιστάμενης κατασκευής, ο κάτοχος του σταθμού πρέπει να μεριμνήσει για την έκδοση της άδειας ή την τροποποίησή της. . . ΙΒ. Όλες οι κατασκευές κεραιών που έχουν εγκατασταθεί μέχρι τη θέση σε ισχύ του

παρόντος, υποχρεούνται σε αδειοδότηση, σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος νόμου. . .». Ακολουθώντας, με το άρθρο 3 του Ν. 2867/2000 (Α' 273) ορίστηκε στην παράγραφο 1 ότι «ο έλεγχος και η ρύθμιση του τομέα των τηλεπικοινωνιών και η εποπτεία της τηλεπικοινωνιακής αγοράς ασκούνται από την Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (Ε.Ε.Τ.Τ.) η οποία αποτελεί την Εθνική Ρυθμιστική Αρχή σε θέματα τηλεπικοινωνιών» και στην παράγραφο 2 ότι «η Ε.Ε.Τ.Τ. είναι ανεξάρτητη διοικητική αρχή με έδρα την Αθήνα που απολαμβάνει διοικητικής και οικονομικής αυτοτελείας. . .».

Περαιτέρω, στην παράγραφο 14 του ίδιου άρθρου προβλέπονται οι αρμοδιότητες οι οποίες ανατίθενται στην Ε.Ε.Τ.Τ. στο πλαίσιο της ανωτέρω αποστολής της και από τις οποίες οι πλείστες συνίστανται στην έκδοση εκτελεστών ατομικών πράξεων ή αποφάσεων κανονιστικού περιεχομένου, ορίζεται δε ότι, μεταξύ άλλων, η Ε.Ε.Τ.Τ. είναι αρμόδια να χορηγεί τις άδειες κατασκευής κεραιών σταθμών στην ξηρά, ασκώντας όλες τις αρμοδιότητες που αναφέρονται στο άρθρο 1 του Ν. 2801/2000, πλην αυτών που αφορούν τα πάρκα κεραιών και αυτών της περίπτωσης ΙΑ' της παρ. 2 του άρθρου 1 του Ν. 2801/2000 (περ. κ) και να εκδίδει κανονιστικές ή ατομικές πράξεις, δημοσιευόμενες στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, δια των οποίων ρυθμίζεται κάθε διαδικασία και λεπτομέρεια σε σχέση με τις αρμοδιότητές της που αναφέρονται στην παράγραφο αυτή (περ. κη). Εξάλλου, στον ν. 3431/2006 (Α' 13), ο οποίος δημοσιεύθηκε μετά την κατάθεση της υπό κρίση αιτήσεως ακυρώσεως, ορίζεται, στο άρθρο 1 παρ. 1 ότι «Οι διατάξεις του παρόντος νόμου καθορίζουν το πλαίσιο παροχής δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών, υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, συναφών ευκολιών και συναφών υπηρεσιών εντός της Ελληνικής Επικράτειας, ενσωματώνοντας συγχρόνως και τις οδηγίες 2002/19/ΕΚ, 2002/20/ΕΚ,

2002/21/ΕΚ, 2202/22/ΕΚ και 2002/77/ΕΚ», στο άρθρο 6 ότι «1. . . ο έλεγχος, η ρύθμιση και η εποπτεία της αγοράς των ηλεκτρονικών επικοινωνιών ασκούνται από την Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (Ε.Ε.Τ.Τ.), η οποία αποτελεί την Εθνική Ρυθμιστική Αρχή (ΝΡΑ) σε θέματα παροχής δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, συναφών ευκολιών και συναφών υπηρεσιών και είχε συσταθεί με το ν. 2246/1994 . . . 2. Η Ε.Ε.Τ.Τ. είναι ανεξάρτητη διοικητική αρχή με έδρα την Αθήνα και απολαμβάνει διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας. . . 3. . . ». Στο άρθρο 12 προβλέπονται οι αρμοδιότητες της Ε.Ε.Τ.Τ., από τις οποίες οι περισσότερες συνίστανται σε έκδοση εκτελεστών ατομικών πράξεων και αποφάσεων κανονιστικού περιεχομένου και στις οποίες περιλαμβάνεται, μεταξύ άλλων, η χορήγηση των αδειών κατασκευής κεραιών σταθμών στην ξηρά σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις και η έκδοση κάθε αναγκαίας κανονιστικής πράξεως για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της, η οποία περιλαμβάνει ιδίως τη διαδικασία χορηγήσεως της άδειας κατασκευής, τους όρους συνεγκαταστάσεως ή από κοινού χρήσεως ευκολιών, τις προϋποθέσεις ταυτοποίησεως της κάθε κατασκευής κεραιάς, τις διαδικασίες τροποποίησεως ή ανακλήσεως των αδειών . . . (περ. λβ'). Περαιτέρω στο άρθρο 31 του ίδιου νόμου προβλέπονται σχετικά με την εγκατάσταση των ανωτέρω κεραιών, μεταξύ άλλων, ότι : «για την τοποθέτηση εγκαταστάσεων κεραιών και συναφών κατασκευών δεν απαιτείται η έκδοση οικοδομικής άδειας, αλλά έγκριση, που χορηγείται από την αρμόδια Πολυενομητική Υπηρεσία, ύστερα από έλεγχο των δικαιολογητικών, που καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων» (παρ. 13), καθώς και ότι «για τους προϋφιστάμενους της ισχύος του παρόντος σταθμούς, οι οποίοι είναι εφοδιασμένοι με Έγκριση Περιβαλλοντικών Όρων, απαιτείται η

υποβολή στην Ε.Ε.Α.Ε. μελέτης ηλεκτρομαγνητικών ακτινοβολιών της κεραιάς, σύμφωνα με τα όρια ασφαλούς έκθεσης του κοινού, κατά τις παραγράφους 9 και 10 και η αδειοδότηση από την Ε.Ε.Τ.Τ., εντός δώδεκα μηνών από την έναρξη ισχύος του παρόντος. Η ως άνω προθεσμία δύναται να παραταθεί με απόφαση του Υπουργού Μεταφορών και Επικοινωνιών. Για τους σταθμούς αυτούς διατηρούνται σε ισχύ οι χορηγηθείσες περιβαλλοντικές και πολεοδομικές εγκρίσεις . . .» (παρ. 20). Τέλος, στο άρθρο 67 του ίδιου νόμου ορίζεται ότι «1. Οι αποφάσεις της Ε.Ε.Τ.Τ. υπόκεινται σε προσφυγή ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα ημερών από τη δημοσίευσή τους, προκειμένου περί κανονιστικών αποφάσεων ή την κοινοποίησή τους σε κάθε άλλη περίπτωση. 2. Η προθεσμία για την άσκηση της προσφυγής και η άσκησή της δεν αναστέλλουν την εκτέλεση των ανωτέρω αποφάσεων εκτός κι αν, μετά από αίτηση του προσφεύγοντος, το δικαστήριο, με αιτιολογημένη απόφασή του, αναστείλει εν όλω ή εν μέρει την εκτέλεση της πράξης, εφαρμόζοντας τις σχετικές διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, ως ισχύει. 3. Η προσφυγή εκδικάζεται εντός προθεσμίας δύο μηνών από την ημέρα κατάθεσής της και εκδίδεται απόφαση εντός προθεσμίας τεσσάρων μηνών από την εκδίκασή της. Αναβολή της συζήτησης είναι δυνατή μόνο μία φορά και για σπουδαίο λόγο, ο δε επαναπροσδιορισμός της δίκης δεν απέχει περισσότερο από ένα μήνα από την αρχική δικάσιμο, εκτός κι αν υφίσταται περίπτωση συνεκδίκασης περισσότερων προσφυγών. 4. Κατά των αποφάσεων του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, που εκδίδονται σύμφωνα με τον παρόντα νόμο, μπορεί να ασκηθεί αίτηση αναιρέσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις. Η αίτηση αναιρέσεως εκδικάζεται εντός τριμήνου από την ημερομηνία κατάθεσής της στο Συμβούλιο της Επικρατείας και εκδίδεται απόφαση

εντός τεσσάρων μηνών από τη συζήτησή της», στο άρθρο 70 παρ. 2 ότι «Από της ενάρξεως ισχύος του παρόντος καταργούνται: α) Ο ν. 2867/2000. . . πλην των . . . καθώς και των διατάξεων που αφορούν στον τομέα παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών. . .» και στο άρθρο 74 ότι «Η ισχύς του παρόντος νόμου αρχίζει από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, εκτός αν άλλως ορίζεται. . . .».

5. Επειδή η ρύθμιση της ανωτέρω παραγράφου 1 του άρθρου 67 του ν. 3431/2006, κατά την οποία οι αποφάσεις της Ε.Ε.Τ.Τ., ατομικού και κανονιστικού χαρακτήρα, υπόκεινται σε προσφυγή ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, καταλαμβάνει, ως αναφερόμενη στην αρμοδιότητα δικαστηρίου, δηλαδή ως ρύθμιση δικονομική, και τις εκκρεμείς ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας υποθέσεις, εφ' όσον δεν ορίζεται το αντίθετο στο νόμο αυτό.

6. Επειδή, στο Σύνταγμα ορίζεται, στο άρθρο 94 παρ. 1 ότι «Στο Συμβούλιο της Επικρατείας και τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια υπάγονται οι διοικητικές διαφορές, όπως νόμος ορίζει, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου» και στο άρθρο 95 ότι «1. Στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ανήκουν ιδίως: α) Η μετά από αίτηση ακύρωση των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών για υπέρβαση εξουσίας ή για παράβαση νόμου. β) Η μετά από αίτηση αναίρεση τελεσίδικων αποφάσεων των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, όπως νόμος ορίζει. γ) Η εκδίκαση των διοικητικών διαφορών ουσίας που υποβάλλονται σ' αυτό σύμφωνα με το Σύνταγμα και τους νόμους. δ) Η επεξεργασία όλων των διαταγμάτων που έχουν κανονιστικό χαρακτήρα. 2. . . . 3. Κατηγορίες υποθέσεων της ακυρωτικής αρμοδιότητας του Συμβουλίου της Επικρατείας μπορεί να υπάγονται με νόμο, ανάλογα με τη φύση και τη σπουδαιότητά τους, στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια. Το Συμβούλιο της Επικρατείας δικάζει σε δεύτερο βαθμό,

όπως νόμος ορίζει. 4. Οι αρμοδιότητες του Συμβουλίου της Επικρατείας ρυθμίζονται και ασκούνται όπως νόμος ειδικότερα ορίζει. . . 5. . . .».

7. Επειδή, η θέση του Συμβουλίου της Επικρατείας ως δικαστηρίου που δικάζει, σύμφωνα με την ανωτέρω παράγραφο 1 περίπτ. α του άρθρου 95 του Συντάγματος, την αίτηση ακυρώσεως κατά των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών, είναι καίρια στο σύστημα του Κράτους Δικαίου που καθιερώνει το Σύνταγμα, η δε γενική ακυρωτική δικαιοδοσία του δικαστηρίου τούτου δεν αφήνεται από τον συντακτικό νομοθέτη στην απόλυτη διάθεση του κοινού νομοθέτη και, συνεπώς, ο περιορισμός της δια της μεταφοράς κατηγοριών υποθέσεων προς εκδίκαση στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο από την άποψη της τηρήσεως των συνταγματικών ορίων. Ειδικότερα από τις μνημονευόμενες στην προηγούμενη σκέψη συνταγματικές διατάξεις προκύπτουν τα ακόλουθα : Στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια ανατίθεται, εκτός από τις διοικητικές διαφορές ουσίας που το ίδιο το Σύνταγμα αναθέτει σε άλλα δικαστήρια, γενική αρμοδιότητα επί των διοικητικών διαφορών που πηγάζουν είτε από διοικητικές συμβάσεις είτε από ενέργειες διοικητικών οργάνων που δεν συνιστούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις και εφόσον, στην τελευταία αυτή περίπτωση, ο νόμος οργανώνει κατά τέτοιο τρόπο τη δικονομική προστασία του πολίτη, ώστε το αίτημά του ενώπιον του δικαστηρίου να είναι η καταψήφιση σε παροχή ή η αναγνώριση δικαιώματος ή έννομης σχέσης που διέπεται από το δημόσιο δίκαιο. Από την άλλη πλευρά, λόγω της γενικής ακυρωτικής αρμοδιότητας του Συμβουλίου της Επικρατείας επί των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών, ο νόμος, κατά την έννοια των ανωτέρω άρθρων 94 παρ. 1, 95 παρ. 1 περίπτ. α' και 95 παρ. 3 του Συντάγματος, που πρέπει να ερμηνευθούν συνδυασμένα, μπορεί να ανατεθεί στα τακτικά διοικητικά

δικαστήρια, όταν η διαφορά γεννάται από εκτελεστή διοικητική πράξη, μόνον ειδική αρμοδιότητα, για συγκεκριμένες κατηγορίες υποθέσεων, η φύση και η σπουδαιότητα των οποίων δεν επιβάλλει, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, την εκδίκασή τους από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Η κατά τα ανωτέρω ανατιθέμενη στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια αρμοδιότητα μπορεί να οργανωθεί από τον νόμο είτε ως ακυρωτική, όταν το αίτημα ενώπιον του δικαστηρίου δεν μπορεί, σύμφωνα με τον νόμο να έχει ως περιεχόμενο την τροποποίηση αλλά μόνο την εν όλω ή εν μέρει ακύρωση εκτελεστής διοικητικής πράξεως ή την ακύρωση παραλείψεως προς έκδοση εκτελεστής διοικητικής πράξεως, είτε ως αρμοδιότητα που εκτείνεται σε άσκηση πλήρους δικαιοδοσίας, όταν το αίτημα ενώπιον του δικαστηρίου μπορεί, σύμφωνα με τον νόμο, να είναι, εκτός από την ακύρωση, και η μεταρρύθμιση εκτελεστής διοικητικής πράξεως και το δικαστήριο έχει, κατ' αρχήν, την εξουσία να διαμορφώσει το ουσιαστικό περιεχόμενο της πράξεως ή του δικαιώματος, της υποχρέωσης ή της καταστάσεως που απορρέει από αυτή, μετά από διάγνωση των πραγματικών περιστατικών της υποθέσεως.

8. Επειδή, περαιτέρω, με το άρθρο 26 του Συντάγματος ορίζεται ότι «1. Η νομοθετική λειτουργία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. 2. Η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση. 3. Η δικαστική λειτουργία ασκείται από τα δικαστήρια. οι αποφάσεις τους εκτελούνται στο όνομα του Ελληνικού Λαού» και με το άρθρο 43 ότι «1. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει τα διατάγματα που είναι αναγκαία για την εκτέλεση των νόμων και δεν μπορεί ποτέ να αναστείλει την εφαρμογή τους ούτε να εξαιρέσει κανένα από την εκτέλεσή τους. 2. Ύστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, με ειδική

εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όριά της. Εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης επιτρέπονται προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τακτικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό. 4. Με νόμους που ψηφίζονται από την Ολομέλεια της Βουλής μπορεί να παρέχεται εξουσιοδότηση έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων για τη ρύθμιση των θεμάτων που καθορίζονται σ' αυτούς σε γενικό πλαίσιο. Με τους νόμους αυτούς καθορίζονται οι γενικές αρχές και οι κατευθύνσεις της ρύθμισης που πρέπει να ακολουθηθεί και τίθενται χρονικά όρια για τη χρήση της εξουσιοδότησης. 5. Τα κατά το άρθρο 72 παράγραφος 1 θέματα της αρμοδιότητας της Ολομέλειας της Βουλής δεν μπορεί να αποτελέσουν αντικείμενο εξουσιοδότησης κατά την προηγούμενη παράγραφο». Με την πρώτη από τις ανωτέρω συνταγματικές διατάξεις θεσπίζεται η αρχή της διακρίσεως των λειτουργιών ενώ με τη δεύτερη επιτρέπεται, κατά διασταύρωση της νομοθετικής λειτουργίας με την εκτελεστική, η θέσπιση κανόνων δικαίου, δηλαδή η άσκηση νομοθετικής αρμοδιότητας, όχι από τα αρμόδια προς τούτο όργανα αλλά με διοικητικές πράξεις εκδιδόμενες από τα όργανα της εκτελεστικής λειτουργίας, εφ' όσον έχουν προς τούτο εξουσιοδοτηθεί με τυπικό νόμο στις περιπτώσεις των παρ. 2 και 4. Από τις αναφερόμενες, επομένως, στη σκέψη 5 διατάξεις του Συντάγματος, όπως ερμηνεύθηκαν στη σκέψη 6, ερμηνευόμενες περαιτέρω σε συνδυασμό και με τις παρατιθέμενες στην παρούσα σκέψη συνταγματικές διατάξεις, προκύπτει ότι δεν επιτρέπεται να οργανώνεται η αρμοδιότητα των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων ως εκτεινόμενη σε άσκηση πλήρους δικαιοδοσίας για την εκδίκαση των κατηγοριών υποθέσεων που, κατ' εκτίμηση της φύσεως και της σπουδαιότητάς τους, επιτρεπώς μεταφέρονται σε αυτά, αφαιρούμενα

από την ακυρωτική αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας, εφόσον η άσκηση πλήρους δικαιοδοσίας στις συγκεκριμένες κατηγορίες υποθέσεων συνεπάγεται την υπεισέλευση της δικαστικής λειτουργίας στην εκτελεστική επί θεμάτων για τα οποία είναι αυτή αποκλειστικώς αρμόδια: Α) Λόγω ρητής συνταγματικής προβλέψεως, όπως στην περίπτωση της προσβολής κανονιστικών διοικητικών πράξεων, δεδομένου ότι με αυτές αναγνωρίζονται δικαιώματα ή επιβάλλονται υποχρεώσεις ή ρυθμίζονται καταστάσεις απροσώπως και, συνεπώς, η μεταρρύθμισή τους από το δικαστή, συνεπαγόμενη τη διαμόρφωση των ρυθμιζόμενων δικαιωμάτων, υποχρεώσεων ή καταστάσεων από το δικαστή, η οποία μόνον απροσώπως θα ήταν δυνατή, θα συνιστούσε θέσπιση νέας κανονιστικής διοικητικής πράξεως, για την οποία όμως αρμόδια είναι μόνο τα προβλεπόμενα από το άρθρο 43 του Συντάγματος όργανα της εκτελεστικής εξουσίας. Τούτου έπεται ότι η μετατροπή των διαφορών αυτών σε ουσιαστικές θα προσέκρουε στις συνταγματικές αυτές διατάξεις διότι θα είχε ως αποτέλεσμα την άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας των ανωτέρω διοικητικών οργάνων από τα διοικητικά δικαστήρια. Ο έλεγχος, συνεπώς, των διοικητικών πράξεων, όταν προσβάλλονται ευθέως, είναι δυνατός μόνον ακυρωτικώς, κατ' αυτόν δε εξετάζεται α) αν η εξουσιοδοτική διάταξη είναι σύμφωνη προς συνταγματικές ή υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις, β) αν τηρήθηκε η προβλεπόμενη από την εξουσιοδοτική διάταξη διαδικασία εκδόσεως της κανονιστικής πράξεως, γ) αν το περιεχόμενο της κανονιστικής ρυθμίσεως ευρίσκεται εντός των ορίων της εξουσιοδοτικής διατάξεως και δ) αν η κανονιστική ρύθμιση είναι σύμφωνη προς συνταγματικές ή υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις. Και Β) Όταν εν όψει του κατά το νόμο αντικειμένου της προσβαλλομένης ατομικής διοικητικής πράξεως, των προϋποθέσεων που απαιτούνται για την έκδοσή της και του

χαρακτήρα της έρευνας βάσει της οποίας μπορεί να διαπιστωθεί η συνδρομή των προϋποθέσεων αυτών και των συνεπειών, τις οποίες θα επέφερε η μεταρρύθμιση της πράξεως, η άσκηση πλήρους δικαιοδοσίας, όπως διαγράφεται στη σκέψη 4, θα παραβίαζε τα όρια της ανατιθέμενης αποκλειστικώς στα όργανα της Διοικητικής κρατικής εξουσίας βάσει της αρχής της διακρίσεως των λειτουργιών. Κατά τη γνώμη όμως των Συμβούλων Ε. Γαλανού, Α. Ράντου, Ε. Σαρπ, Μ.-Ε. Κωνσταντινίδου, Α.-Γ. Βώρου, Γ. Ποταμιά, Ι. Ζόμπολα, Σ. Μαρκάτη, Β. Γρατσία, Σ. Παραμυθιώτη, Φ. Ντζίμα, Σ. Χρυσικοπούλου και Β. Καλαντζή καθώς και της Παρέδρου Σ. Βιτάλη, όταν ο νομοθέτης επιθυμεί να καταστήσει αρμόδια τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια για την εκδίκαση κατηγοριών υποθέσεων που ανήκουν στην ακυρωτική αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας και πηγάζουν από την προσβολή ατομικών εκτελεστών διοικητικών πράξεων, δεσμεύεται μόνον από το κριτήριο της σπουδαιότητας και της φύσεως των ανωτέρω υποθέσεων. αν δε αυτές, κατ' εκτίμησιν του ανωτέρω κριτηρίου, επιτρεπώς υπάγονται στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, τότε είναι ελεύθερος να οργανώσει την αρμοδιότητά τους αυτή είτε ως ακυρωτική είτε ως πλήρους δικαιοδοσίας.

9. Επειδή, περαιτέρω, από τις προαναφερόμενες διατάξεις του άρθρου 67 του ν. 3431/2006 συνάγεται συναφώς ότι οι ένδικες διαφορές που ανακύπτουν από οποιαδήποτε απόφαση, κανονιστική ή ατομική, της Ε.Ε.Τ.Τ. καθίστανται διαφορές πλήρους δικαιοδοσίας. Η ρύθμιση αυτή, σύμφωνα με όσα αναφέρονται στην προηγούμενη σκέψη, είναι αντίθετη στις προπαρατιθέμενες συνταγματικές διατάξεις καθ' όσον αφορά τη μετατροπή των διαφορών που ανακύπτουν από την απ' ευθείας προσβολή κανονιστικών αποφάσεων της Ε.Ε.Τ.Τ. από ακυρωτικές σε διαφορές ουσίας. Καθ' όσον δε αφορά τις διαφορές, οι οποίες ανακύπτουν από την προσβολή ατομικών αποφάσεων που η

Ε.Ε.Τ.Τ. εκδίδει, η συνταγματικότητα ή μη της μετατροπής τους από ακυρωτικές σε ουσίας είναι εξεταστέα για κάθε κατηγορία των αποφάσεων αυτών εν όψει του κατά τις διατάξεις του ν. 3431/2006 αντικειμένου τους, των προϋποθέσεων που απαιτούνται για την έκδοσή τους, του χαρακτήρα της έρευνας βάσει της οποίας μπορεί να διαπιστωθεί η συνδρομή των προϋποθέσεων αυτών και των συνεπειών, τις οποίες θα επέφερε η μεταρρύθμισή τους, κατά τα αναφερόμενα στην προηγούμενη σκέψη. Κατά τη γνώμη όμως του Προεδρεύοντος αντιπροέδρου, των Συμβούλων Α. Θεοφιλοπούλου, Ν. Ρόζου, Χ. Ράμμου, Μ. Καραμανώφ, Α. Σακελλαροπούλου, Α. Χριστοφορίδου, Μ. Γκορτζολίδου, Ι. Γράβαρη, Σ. Μαρκάτη, Δ. Γρατσία, Α. Ντέμσια, Σ. Παραμυθιώτη, Η. Τσακόπουλου, Μ. Σταματελάτου-Μπεριάτου και της Παρέδρου Β. Κίντζιου,

η ανωτέρω ρύθμιση είναι στο σύνολό της αντίθετη προς τις ανωτέρω συνταγματικές διατάξεις, εφ' όσον με αυτήν θεσπίζεται αρμοδιότητα πλήρους δικαιοδοσίας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων για όλες συλλήβδην τις αποφάσεις που εκδίδει η Ε.Ε.Τ.Τ., κανονιστικές ή ατομικές, χωρίς να διαφοροποιούνται, από το νομοθέτη, κατηγορίες των πράξεων αυτών σύμφωνα με τα ανωτέρω κριτήρια.

10. Επειδή, μετά την επίλυση των ανωτέρω ζητημάτων, η υπόθεση πρέπει να αναπεμφθεί προς περαιτέρω εκδίκαση στο Ε' Τμήμα.

Διά ταύτα

Επιλύει το παραπεμφθέν ζήτημα κατά το σκεπτικό.

Αναπέμπει την υπόθεση προς εκδίκαση στο Ε' Τμήμα.

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ

A. Αναγνώριση προϋπηρεσίας εκτός δημοσίου τομέα- πδ 69/ 2016 (Α' 127)

Εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης:

Αριθμ. πρωτ.: ΔΙΔΑΔ/Φ.31.54/2365/οικ. 21426/ 9.8.2016

Σε συνέχεια της αριθ. ΔΙΔΑΔ/Φ.31.54/ 2355/ οικ.20352/ 27.7.2016 εγκυκλίου με θέμα «Αναγνώριση προϋπηρεσίας εκτός δημοσίου τομέα» αναφορικά με την έκδοση του Π.Δ. 69/2016 (Α' 127), διευκρινίζονται περαιτέρω τα εξής:

1. ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ

Σύμφωνα με το άρθρο 1:

«Στις διατάξεις του παρόντος υπάγονται:

α) οι υπάλληλοι που emπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ., που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν.3528/2007 (Α' 26), σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 2 του ως άνω Κώδικα,

β) οι υπάλληλοι με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, στους οποίους εφαρμόζονται οι διατάξεις για τη βαθμολογική εξέλιξη του Κώδικα Κατάστασης Δημόσιων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. κατ' εφαρμογή των διατάξεων της παρ. 3 του άρθρου 28 του ν. 4369/2016 (Α'33),

γ) οι υπάλληλοι που emπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν.3584/2007 (Α' 143), σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 3 του ως άνω Κώδικα».

2. ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ

• Με τις διατάξεις του συγκεκριμένου Π.Δ. αποδεδειγμένη προϋπηρεσία, η οποία:

α) δεν συνιστά πραγματική δημόσια υπηρεσία κατά τον ορισμό της παραγράφου 2 του άρθρου 98 του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. και της παραγράφου 2 του άρθρου 102 του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων και

β) έχει αποκτηθεί στην Ελλάδα ή σε άλλο κράτος - μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αναγνωρίζεται για τη βαθμολογική ένταξη υπαλλήλων, οι οποίοι emπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του Π.Δ. 69/2016, μετά τη μονιμοποίησή τους σύμφωνα με το άρθρο 40 του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. και με το άρθρο 45 του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων ή μετά την επιτυχή πάροδο της δοκιμαστικής υπηρεσίας προκειμένου για τους υπαλλήλους με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου.

• Η προϋπηρεσία εκτός δημοσίου τομέα που αναγνωρίζεται σύμφωνα με τις διατάξεις του Π.Δ. 69/2016, δεν μπορεί να υπερβαίνει τα επτά (7) έτη για εργασιακή σχέση πλήρους απασχόλησης.

• Σε περίπτωση αναγνώρισης προϋπηρεσίας που αφορά σε εργασιακή σχέση μερικής απασχόλησης, ο αναγνωριζόμενος χρόνος προϋπηρεσίας μειώνεται αντιστοίχως, όπως αποτυπώνεται στο χρόνο ασφάλισης που προκύπτει από τη βεβαίωση του αρμόδιου ασφαλιστικού φορέα.

Στο σημείο αυτό υπενθυμίζεται ότι με τις διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 98 του Υπαλληλικού Κώδικα (ν.3528/2007) ως πραγματική δημόσια υπηρεσία που αναγνωρίζεται για τη βαθμολογική ένταξη των υπαλλήλων προβλέπεται πλέον και αυτή που έχει διανυθεί στα ν.π.ι.δ του δημοσίου (σχετική και η αριθ. ΔΙΔΑΔ/ Φ.31.

52/2266/οικ.9165/ 30.3.2016, ΑΔΑ: 79ΜΦ465ΦΘΕ-ΦΙΛ εγκύκλιος). Ως εκ τούτου, τα αρμόδια υπηρεσιακά συμβούλια, αλλά και οι αρμόδιες υπηρεσίες προσωπικού θα πρέπει κατά τη διαδικασία αναγνώρισης προϋπηρεσίας για τη βαθμολογική ένταξη σύμφωνα με το άρθρο 98 του Υπαλληλικού Κώδικα, να είναι ιδιαίτερα προσεκτικές κατά την εξέταση των σχετικών αιτήσεων των ενδιαφερομένων, δεδομένου ότι:

Α. η προϋπηρεσία εντός δημοσίου τομέα που αναγνωρίζεται σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 98 του Υ.Κ. (ν. 3528/2007) αποτελεί πραγματική δημόσια υπηρεσία και δεν υπόκειται σε περιορισμό ως προς το ανώτατο χρονικό διάστημα που δύναται να αναγνωρισθεί,

Β. η προϋπηρεσία εκτός δημοσίου τομέα, η οποία αναγνωρίζεται, εφόσον αποδεικνύεται κατά τα οριζόμενα στην παρ. 6 του άρθρου 98 και στο Π.Δ. 69/2016:

- δεν συνιστά πραγματική δημόσια υπηρεσία,
- αναγνωρίζεται μέγιστο χρονικό διάστημα επτά (7) ετών πλήρους απασχόλησης,
- θα πρέπει να είναι συναφής ως προς τα αντικείμενα, στα οποία απασχολούνται οι υπάλληλοι ή είναι δυνατόν κατά τις οργανικές διατάξεις της υπηρεσίας τους να απασχοληθούν
- αφορά στη βαθμολογική και μόνο ένταξη και εξέλιξη των υπαλλήλων και
- λαμβάνεται υπόψη ως μοριοδοτούμενο κριτήριο κατά την επιλογή προϊσταμένων σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 85 του Υπαλληλικού Κώδικα, όπως αντικαταστάθηκε με τις διατάξεις του άρθρου 29 του ν. 4369/2016. Ειδικότερα, στις διατάξεις της υποπερ. ββ της

περ.β της παρ. 3 του άρθρου 85 του ΥΚ προβλέπονται τα εξής: «25 μόρια για κάθε έτος απασχόλησης με ανώτατο όριο τα 7 έτη για τον ιδιωτικό τομέα που έχει αναγνωρισθεί σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 98 και...».

Τέλος, δεδομένου ότι η αναγνώριση προϋπηρεσίας κατ' άρθρο 98 του Υ.Κ. και η επαγόμενη βαθμολογική ένταξη, δημιουργεί προϋποθέσεις συμμετοχής και λαμβάνεται υπόψη κατά τη διαδικασία επιλογής προϊσταμένων, η οποία θα διενεργηθεί το προσεχές διάστημα κατά τα οριζόμενα στην παρ. 4 του άρθρου 30 του ν. 4369/2016, είναι εύλογη η κατά προτεραιότητα εξέταση των υποβληθεισών αιτήσεων αναγνώρισης προϋπηρεσίας για βαθμολογική ένταξη των υπαλλήλων κατηγορίας/εκπαιδευτικής βαθμίδας ΠΕ και ΤΕ, δεδομένου ότι κατά τα οριζόμενα στις προαναφερόμενες διατάξεις θα προκηρυχθούν αρχικά οι θέσεις προϊσταμένων γενικής διεύθυνσης, στις οποίες σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 84 του Υ.Κ. (ν.3528/2007), όπως ισχύει, και βάσει των ειδικών οριζόμενων στις οικείες οργανικές διατάξεις ως Προϊστάμενοι Γενικής Διεύθυνσης επιλέγονται υπάλληλοι της κατηγορίας ΠΕ ή ΤΕ.

3.ΟΡΙΣΜΟΣ ΠΡΟΫΠΗΡΕΣΙΑΣ ΚΑΙ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗΣ

• Ως προϋπηρεσία κατά την έννοια του Π.Δ. αναγνωρίζεται:

- α) η άσκηση ελευθέρου επαγγέλματος ή η απασχόληση με έμμισθη εντολή
- β) η εξαρτημένη μισθωτή εργασία.

• Προκειμένου να αναγνωρισθεί η προϋπηρεσία πρέπει:

- α) να έχει διανυθεί μετά την απόκτηση του βασικού τίτλου σπουδών της κατηγορίας/εκπαιδευτικής βαθμίδας, στην οποία υπηρετεί ο υπάλληλος κατά το χρόνο της ένταξης, και μετά την

απόκτηση της άδειας άσκησης επαγγέλματος, όπου αυτή απαιτείται,

β) να είναι συναφής προς τα αντικείμενα, στα οποία απασχολούνται οι υπάλληλοι ή είναι δυνατόν κατά τις οργανικές διατάξεις της υπηρεσίας τους να απασχοληθούν.

Διευκρινίζεται ότι η πρακτική άσκηση και η απασχόληση με προγράμματα απόκτησης εργασιακής εμπειρίας (stage) δεν αναγνωρίζονται βάσει των διατάξεων του άρθρου 98 του Υ.Κ. (ν.3528/2007) και του Π.Δ. 69/2016, καθώς αποτελούν συμβάσεις μαθητείας και όχι εξαρτημένη εργασία.

3. ΑΠΑΙΤΟΥΜΕΝΑ ΔΙΚΑΙΟΛΟΓΗΤΙΚΑ

Α) Ελευθέρου επάγγελμα ή σχέση έμμισθης εντολής

Τα δικαιολογητικά για τους ασκήσαντες ελευθέρου επάγγελμα και όσους απασχολήθηκαν με έμμισθη εντολή είναι κατά περίπτωση τα ακόλουθα:

- Βεβαίωση από το οικείο επαγγελματικό Επιμελητήριο ή Σύλλογο, από την οποία να προκύπτει η ιδιότητα του μέλους και η διάρκειά της, εφόσον η ιδιότητα αυτή είναι υποχρεωτική για την άσκηση του επαγγέλματος ή

- Εφόσον η ιδιότητα του μέλους επαγγελματικού Επιμελητηρίου ή Συλλόγου δεν είναι υποχρεωτική για την άσκηση του επαγγέλματος, προσκομίζεται άδεια άσκησης επαγγέλματος ή βεβαίωση από την αρμόδια διοικητική αρχή ότι πληρούνται οι νόμιμες προϋποθέσεις για την άσκηση του αντίστοιχου επαγγέλματος ή επαγγελματική ταυτότητα, καθώς και βεβαίωση του οικείου ασφαλιστικού φορέα, από την οποία να προκύπτει η διάρκεια της ασφάλισης ή

- Εφόσον η άδεια άσκησης επαγγέλματος ή η επαγγελματική ταυτότητα ή η έκδοση της βεβαίωσης από την αρμόδια διοικητική αρχή ότι πληρούνται οι νόμιμες προϋποθέσεις για την άσκηση του αντίστοιχου επαγγέλματος δεν προβλέπονται, προσκομίζεται βεβαίωση του οικείου

ασφαλιστικού φορέα, από την οποία να προκύπτει η διάρκεια της ασφάλισης καθώς και οποιαδήποτε άλλα έγγραφα, από τα οποία να προκύπτει αποδεδειγμένα η προϋπηρεσία, η διάρκεια και η συνάφειά της. Ως έγγραφα που μπορεί να προσκομίσει ο αιτών υπάλληλος αναφέρονται ενδεικτικά τα ακόλουθα: συμβάσεις παροχής υπηρεσιών ή έργου, βιβλία του ΚΒΣ, δελτία απόδειξης παροχής υπηρεσιών, τιμολόγια παροχής υπηρεσιών, περιοδικές δηλώσεις ΦΠΑ, από τα οποία θα προκύπτει το είδος της απασχόλησης στο πλαίσιο άσκησης συγκεκριμένου ελευθέρου επαγγέλματος. Διευκρινίζεται ότι οι συμβάσεις μίσθωσης έργου δεν αναγνωρίζονται ως προϋπηρεσία σύμφωνα με τις διατάξεις του Π.Δ. 69/2016 αλλά συνιστούν αποδεικτικό στοιχείο για την άσκηση του ελευθέρου επαγγέλματος.

- Για τις περιπτώσεις που για τη βεβαίωση του χρόνου προϋπηρεσίας απαιτείται βεβαίωση του ασφαλιστικού φορέα θα πρέπει από αυτή να προκύπτει ότι έχουν καλυφθεί όλες οι προς αυτόν ασφαλιστικές εισφορές του υπαλλήλου για το χρονικό διάστημα που ζητείται να αναγνωρισθεί ως προϋπηρεσία.

Β) Μισθωτή εργασία

Τα δικαιολογητικά, για όσους παρείχαν μισθωτή υπηρεσία είναι τα ακόλουθα:

- Άδεια άσκησης επαγγέλματος ή βεβαίωση από την αρμόδια διοικητική αρχή ότι πληρούνται οι νόμιμες προϋποθέσεις για την άσκηση του αντίστοιχου επαγγέλματος ή επαγγελματική ταυτότητα, όπου απαιτούνται, καθώς και βεβαίωση του οικείου ασφαλιστικού φορέα, από την οποία να προκύπτει η διάρκεια της ασφάλισης και το είδος της εργασίας ή

- Εφόσον από τα ανωτέρω δεν προκύπτει το είδος της απασχόλησης, απαιτείται επιπλέον βεβαίωση του εργοδότη, στον οποίον απασχολήθηκε, στην οποία να αναφέρεται το είδος της απασχόλησης του υπαλλήλου.

Επισημαίνεται, ότι σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 678 του Αστικού Κώδικα και του άρθρου 2 του ν.2112/1920 η χορήγηση της εν λόγω βεβαίωσης αποτελεί υποχρέωση του εργοδότη και

- Βεβαίωση του οικείου ασφαλιστικού φορέα από την οποία να προκύπτει ότι έχουν καλυφθεί όλες οι προς αυτόν ασφαλιστικές εισφορές του υπαλλήλου για το χρονικό διάστημα που ζητείται να αναγνωρισθεί ως προϋπηρεσία.

Γ) Γενικές παρατηρήσεις επί των δικαιολογητικών

- Προς διευκόλυνση τόσο των ενδιαφερομένων υπαλλήλων όσο και των αρμόδιων ασφαλιστικών φορέων, διευκρινίζεται ότι:

- στις σχετικές βεβαιώσεις που θα χορηγούνται από τους ασφαλιστικούς φορείς για την αναγνώριση προϋπηρεσίας εκτός δημοσίου τομέα σύμφωνα με τις διατάξεις του Π.Δ. 69/2016 δύναται να συμπεριλαμβάνονται τόσο ο χρόνος και το είδος της απασχόλησης όσο και η κάλυψη των ασφαλιστικών εισφορών, ήτοι να χορηγείται μία βεβαίωση.

- Καταρχήν με τον όρο κάλυψη ασφαλιστικών εισφορών κατά τις διατάξεις του Π.Δ. 69/2016 νοείται και ο εν ισχύ διακανονισμός/ρύθμιση των εκκρεμών ασφαλιστικών εισφορών για το χρονικό διάστημα που ζητείται να αναγνωρισθεί ως προϋπηρεσία.

- Λαμβάνοντας περαιτέρω υπόψη ότι και για τα προσκομιζόμενα και απαιτούμενα κατά τα ανωτέρω δικαιολογητικά διενεργείται ο προβλεπόμενος έλεγχος γνησιότητας κατά τα οριζόμενα στις διατάξεις του άρθρου 28 του ν.4305/2014, παρακαλούνται οι αρμόδιοι ασφαλιστικοί φορείς, κατόπιν αιτήσεως του ενδιαφερομένου υπαλλήλου, η οποία θα συνοδεύεται από τα απαιτούμενα δικαιολογητικά, να αποστέλλουν τη σχετική βεβαίωση στην αρμόδια Διεύθυνση Διοικητικού/Προσωπικού,

όπου θα υποβληθεί το αίτημα για αναγνώριση προϋπηρεσίας βάσει των διατάξεων του Π.Δ. 69/2016.

- Σε κάθε περίπτωση ο ενδιαφερόμενος υπάλληλος δύναται να προσκομίζει κατά την κρίση του, πέραν των προβλεπομένων στις διατάξεις του Π.Δ. 69/2016, οποιοδήποτε επιπλέον έγγραφο, αλλά και τα αρμόδια υπηρεσιακά συμβούλια δύναται αντιστοίχως να ζητούν περαιτέρω έγγραφα προκειμένου να στοιχειοθετείται η αποδεδειγμένη προϋπηρεσία εκτός δημοσίου τομέα. Σε κάθε περίπτωση, εφόσον από όλα τα προβλεπόμενα καταρχήν δικαιολογητικά, δεν προκύπτουν τα απαιτούμενα στοιχεία- π.χ. το είδος της παρεχόμενης εργασίας, ο ενδιαφερόμενος δύναται να προσκομίσει επικουρικά οποιοδήποτε άλλο επίσημο έγγραφο προς απόδειξη της προϋπηρεσίας αλλά και της συνάφειας αυτής, όπως ενδεικτικά - όσον αφορά τη μισθωτή εργασία- συμβάσεις εργασίας, κάρτα/ αναγγελία πρόσληψης, καταστάσεις (πίνακες προσωπικού) που τηρούνται στο Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας, καταγγελία της σύμβασης καθώς και κάθε άλλο πρόσφορο στοιχείο, το οποίο διαθέτει ο ενδιαφερόμενος.

- Στις περιπτώσεις που ο/η υπάλληλος αιτείται την αναγνώριση προϋπηρεσίας εκτός δημοσίου τομέα που έχει αποκτηθεί σε άλλο κράτος - μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα προσκομιζόμενα δικαιολογητικά, τα οποία θα πρέπει να αποδεικνύουν αρμοδίως τόσο τη διάρκεια της αιτούμενης προς αναγνώριση προϋπηρεσίας όσο και τη συνάφεια αυτής, θα πρέπει να είναι επίσημα μεταφρασμένα στην ελληνική γλώσσα και επικυρωμένα, εφόσον απαιτείται σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις.

4. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗΣ ΠΡΟΫΠΗΡΕΣΙΑΣ

- Προκειμένου να αναγνωρισθεί η προϋπηρεσία κατά τις διατάξεις του Π.Δ. 69/2016, ο/η ενδιαφερόμενος/-η υπάλληλος υποβάλλει αίτηση στην

αρμόδια Διεύθυνση Προσωπικού, όπου ανήκει οργανικά.

- Η αίτηση, προκειμένου να εξεταστεί, πρέπει να συνοδεύεται από όλα τα απαιτούμενα δικαιολογητικά. Η συγκέντρωση και προσκόμιση των απαιτούμενων κατά το Π.Δ. δικαιολογητικών, καθώς και κάθε άλλου στοιχείου που αποδεικνύει ότι συντρέχουν οι απαιτούμενες για την αναγνώριση προϋπηρεσίας προϋποθέσεις αποτελούν ευθύνη του/της υπαλλήλου που υποβάλλει τη σχετική αίτηση.

- Οι αιτήσεις αναγνώρισης παραπέμπονται στο αρμόδιο υπηρεσιακό συμβούλιο εντός μηνός από την υποβολή τους στην αρμόδια Διεύθυνση Διοικητικού /Προσωπικού. Οι Διευθύνσεις Διοικητικού/Προσωπικού εντός της ανωτέρω προθεσμίας και προ της παραπομπής στο αρμόδιο υπηρεσιακό συμβούλιο παρακαλούνται να εξετάζουν την καταρχήν πληρότητα των προσκομιζόμενων δικαιολογητικών σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στις διατάξεις του Π.Δ. 69/2016 και τις οδηγίες που παρέχονται με την παρούσα εγκύκλιο, ενημερώνοντας σχετικά τους αιτούντες υπαλλήλους για την κατά την κρίση τους κατ' αρχήν ανάγκη προσκόμισης αποδεικτικών της προϋπηρεσίας στοιχείων.

- Για την αναγνώριση της προϋπηρεσίας εκδίδεται απόφαση του αρμόδιου για τη βαθμολογική ένταξη οργάνου ύστερα από σύμφωνη γνώμη του Υπηρεσιακού Συμβουλίου.

- Το αρμόδιο Υπηρεσιακό Συμβούλιο προβαίνει στην εξέταση των προσκομιζόμενων δικαιολογητικών και γνωμοδοτεί επί της αιτήσεως εντός τριών (3) μηνών από την παραπομπή σε αυτό του σχετικού ερωτήματος.

- Στη συνέχεια το αρμόδιο όργανο εκδίδει τη σχετική απόφαση εντός δεκαπέντε (15) ημερών από τη διατύπωση σύμφωνης γνώμης του Υπηρεσιακού Συμβουλίου.

- Με την απόφαση αναγνώρισης του χρόνου προϋπηρεσίας

πραγματοποιείται και η κατάταξη σε βαθμό ή ο συνυπολογισμός της ως πλεονάζοντος χρόνου στον βαθμό που ήδη κατέχει ο υπάλληλος σύμφωνα με τα αναφερόμενα κατωτέρω (περ.5).

- Οι έννομες συνέπειες που απορρέουν από την αναγνώριση προϋπηρεσίας σύμφωνα με το Π.Δ. 69/2016 δεν αίρονται σε περίπτωση υπηρεσιακής μεταβολής του υπαλλήλου (π.χ. σε περίπτωση μετάταξης σε άλλη Υπηρεσία ή Υπηρεσία υποδοχής δεν επανακρίνει τη συνάφεια της προϋπηρεσίας που έχει ήδη κριθεί συναφής από την Υπηρεσία προέλευσης).

- Αίτηση για αναγνώριση προϋπηρεσίας μπορεί να υποβληθεί και σε περίπτωση μετάταξης σε άλλο κλάδο ή σε άλλη υπηρεσία, εφόσον η προϋπηρεσία αυτή δεν έχει ήδη αναγνωρισθεί.

- Για τους υπηρετούντες κατά τη δημοσίευση του Π.Δ. 69/2016 υπαλλήλους ισχύουν οι ανωτέρω προθεσμίες για την παραπομπή των αιτήσεων αναγνώρισης στο αρμόδιο υπηρεσιακό συμβούλιο, τη σύμφωνη γνώμη του υπηρεσιακού συμβουλίου και την έκδοση της σχετικής απόφασης από το αρμόδιο όργανο.

- Επισημαίνεται ότι σε κάθε περίπτωση αρμόδια όργανα για την εξέταση συνδρομής ή μη των απαιτούμενων σύμφωνα με το Π.Δ. 69/2016 προϋποθέσεων για την αναγνώριση προϋπηρεσίας εκτός δημοσίου τομέα βάσει των προσκομιζόμενων δικαιολογητικών είναι τα αρμόδια Υπηρεσιακά Συμβούλια και το αρμόδιο όργανο για την έκδοση της απόφασης αναγνώρισης της προϋπηρεσίας. Είναι αυτονόητο ότι η σύμφωνη γνώμη του αρμόδιου υπηρεσιακού συμβουλίου και η απόφαση του αρμοδίου οργάνου για την αναγνώριση της προϋπηρεσίας θα πρέπει να είναι εξειδικευμένη και εξατομικευμένη. Ως εκ τούτου η Υπηρεσία μας σε καμία περίπτωση δεν δύναται να υποκαθιστά τα εκ του νόμου αρμόδια όργανα αναγνώρισης της

προϋπηρεσίας εκτός δημοσίου τομέα, ιδιαίτερα σε ό, τι αφορά την κρίση περί απόδειξης της προϋπηρεσίας, της συνάφειας αυτής καθώς και το εάν το περιεχόμενο των προσκομιζόμενων δικαιολογητικών καλύπτει με επάρκεια τις απαιτούμενες από τις ρυθμίσεις του Π.Δ. 69/2016 προϋποθέσεις.

- Στο σημείο αυτό υπενθυμίζεται ότι αρμόδιο συμβούλιο για τα θέματα υπηρεσιακής κατάστασης για τους Προϊσταμένους Γενικής Διεύθυνσης, οι οποίοι υπηρετούν στις θέσεις αυτές κατόπιν επιλογής ή βάσει των διατάξεων του άρθρου 5 του ν.4275/2014 ή βάσει τυχόν άλλων ειδικών διατάξεων, είναι το Συμβούλιο Υπηρεσιακής Κατάστασης Προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων (άρθρο 160 του Υπαλληλικού Κώδικα, ν.3528/2007, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 2 του ν. 4275/2014).

5. ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΚΗ ΕΝΤΑΞΗ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗ ΠΡΟΫΠΗΡΕΣΙΑΣ

- Οι υπάλληλοι, στους οποίους αναγνωρίζεται προϋπηρεσία σύμφωνα με το Π.Δ. 69/2016, εντάσσονται μετά τη μονιμοποίησή τους ή μετά την επιτυχή πάροδο της δοκιμαστικής περιόδου μέχρι και τον αμέσως προηγούμενο του καταληκτικού βαθμού. Μετά την ένταξη, ο επιπλέον χρόνος της προϋπηρεσίας συνυπολογίζεται ως πλεονάζων στο βαθμό που εντάσσεται ο υπάλληλος, οπότε και εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις για την εγγραφή στον πίνακα προακτέων, εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 91 του Υ.Κ. (ν.3528/2007). Κατά την προαγωγή του υπαλλήλου, υπολογίζεται στο βαθμό προαγωγής τυχόν πλεονάζων χρόνος.

- Στους υπαλλήλους που κατέχουν ήδη κατά τη δημοσίευση του Π.Δ. 69/2016 τον καταληκτικό βαθμό της κατηγορίας τους, η προϋπηρεσία που αναγνωρίζεται σύμφωνα με τις διατάξεις του εν λόγω Π.Δ., συνυπολογίζεται ως πλεονάζων χρόνος στο βαθμό αυτό.

- Η βαθμολογική ένταξη ανατρέχει στον χρόνο γνωμοδότησης του οικείου Υπηρεσιακού Συμβουλίου.

Οι αποδέκτες της παρούσας εγκυκλίου παρακαλούνται να την κοινοποιήσουν σε όλους φορείς που υπάγονται ή εποπτεύονται από αυτούς. Το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης παρακαλείται να κοινοποιήσει άμεσα την παρούσα στους ασφαλιστικούς φορείς, προκειμένου να επιτυγχάνεται η κατά το δυνατόν ταχύτερη ανταπόκριση στα σχετικά αιτήματα των ενδιαφερομένων. Δεδομένης της σύνδεσης του Π.Δ. 69/16 με το σύστημα επιλογής Προϊσταμένων του ν. 4369/2016 και ιδίως την επιλογή Προϊσταμένων Γεν. Δ/νσεων κατά την πρώτη φάση, παρακαλούνται οι ενδιαφερόμενοι υπάλληλοι να καταθέσουν τις σχετικές αιτήσεις αναγνώρισης προϋπηρεσίας μέχρι και την 31η Αυγούστου και σε κάθε περίπτωση το συντομότερο δυνατό, έτσι ώστε να υπάρχει επαρκής χρόνος επεξεργασίας αυτών από τα αρμόδια όργανα. Για το λόγο αυτό οι Διευθύνσεις Διοικητικού θα πρέπει να ενημερώσουν άμεσα με κάθε πρόσφορο τρόπο τους υπαλλήλους που εμπíπτουν στην αρμοδιότητα τους.

Τα ερωτήματα που αφορούν τους υπαλλήλους των Ο.Τ.Α., θα απευθύνονται, λόγω αρμοδιότητας στην αρμόδια Διεύθυνση Προσωπικού Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, στην οποία κοινοποιείται η παρούσα εγκύκλιος, προκειμένου να ενημερωθούν οι Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού.

Η παρούσα εγκύκλιος βρίσκεται στην ηλεκτρονική διεύθυνση της Υπηρεσίας μας: www.minadmin.gov.gr, στη διαδρομή: Διοικητική Ανασυγκρότηση - Ανθρώπινο Δυναμικό-Κώδικας Δημοσίων Υπαλλήλων.

Ο Αναπληρωτής Υπουργός
Χριστόφορος Βερναρδάκης

Β. Παροχή οδηγιών (για επίλυση του ζητήματος που έχει προκύψει) αναφορικά με το χρόνο παραγραφής της αποζημίωσης του άρθρου 55 του π.δ/τος 410/1988

Εγκύκλιος Υπουργείου
Οικονομικών:

Αριθ. Πρωτ.: 2/66451/0026/
20.7.2016

Με αφορμή ερωτήματα που υποβλήθηκαν στην Υπηρεσία μας, αναφορικά με την έναρξη και το χρόνο παραγραφής της αποζημίωσης του άρθρου 55 του π.δ/τος 410/1988 (Α.191), σας γνωρίζουμε τα ακόλουθα:

1. α. Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 140, παρ. 1 του ν. 4270/2014 (Α.143), οποιαδήποτε απαίτηση κατά του Δημοσίου, πλην εκείνων για τις οποίες εφαρμόζονται οι διατάξεις του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας [ν. 4174/2013 (Α. 170)], παραγράφεται μετά την παρέλευση πενταετίας, εφόσον από άλλη γενική ή ειδική διάταξη δεν ορίζεται βραχύτερος χρόνος παραγραφής αυτής.

β. Περαιτέρω, στην τρίτη παράγραφο του ίδιου άρθρου ορίζεται ότι η απαίτηση οποιουδήποτε των με σχέση δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου υπαλλήλων του Δημοσίου, πολιτικών ή στρατιωτικών, κατ' αυτού, που αφορά σε αποδοχές ή άλλες κάθε φύσεως απολαβές αυτών ή αποζημιώσεις, έστω και αν βασίζεται σε παρανομία των οργάνων του Δημοσίου ή στις περί αδικαιολογήτου πλουτισμού διατάξεις, παραγράφεται μετά την παρέλευση διετίας από τη γένεσή της.

2. α. Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 48, παρ. 1 του ν.δ/τος 496/1974 (Α.204) ο χρόνος παραγραφής των χρηματικών αξιώσεων κατά του ν.π.δ.δ. είναι πέντε ετών, εφόσον δεν ορίζεται διαφορετικά από τις διατάξεις του εν λόγω ν.δ/τος.

β. Στην τρίτη παράγραφο του ίδιου άρθρου ορίζεται ότι ο χρόνος παραγραφής των κατά του ν.π. αξιώσεων των υπαλλήλων του που συνδέονται με αυτό με σχέση δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, από καθυστερούμενες αποδοχές ή άλλης πάσης φύσεως αποδοχές ή

αποζημιώσεις από αδικαιολόγητο πλουτισμό είναι δύο ετών.

3. α. Περαιτέρω, στο άρθρο 49, παρ. 1 του ν. 993/1979 (Α.281), όπως αυτό κωδικοποιήθηκε με το άρθρο 55 παρ. 1 του π.δ/τος 410/1988, καθορίζεται ο τρόπος υπολογισμού της αποζημίωσης λόγω απολύσεως ή καταγγελίας της συμβάσεως εργασίας προσωπικού που υπηρετεί με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου στο Δημόσιο, τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τα λοιπά Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου.

β. Περαιτέρω, η παράγραφος 4 του ίδιου άρθρου (ή 55 παρ. 4 του π.δ/τος 410/1988) ορίζει ότι το προσωπικό του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ που δεν υπάγεται για τη χορήγηση σύνταξης στην ασφάλιση του Δημοσίου, όταν συμπληρώσει τις προϋποθέσεις για τη λήψη πλήρους σύνταξης γήρατος, μπορεί να αποχωρεί από την υπηρεσία λαμβάνοντας το επικουρικά ασφαλισμένο το 40% και το μη επικουρικά ασφαλισμένο το 50% της αποζημίωσης που ορίζεται από την παρ. 1 του ανωτέρω άρθρου.

4. Σύμφωνα με τη νομολογία (1359/2015 ΑΠ) η αποζημίωση του άρθρου 49 του ν. 993/1979 (που κωδικοποιήθηκε με το άρθρο 55, παρ. 1 του π.δ/τος 410/1988) δεν είναι μέρος των αποδοχών των υπαλλήλων ούτε "απολαβή", υπό την έννοια της παροχής που δίδεται ως αντάλλαγμα για την προσφερόμενη εργασία, ούτε αποτελεί αποζημίωση λόγω αδικαιολογήτου πλουτισμού, αλλά έχει χαρακτήρα έκτακτης κατά την αποχώρηση ή απόλυση του υπαλλήλου οικονομικής ενίσχυσής του. Επομένως, η αξίωση καταβολής της ως άνω αποζημίωσης δεν υπόκειται στη διετή παραγραφή που προβλέπεται από τη διάταξη του άρθρου 48 παρ. 3 του Ν.Δ. 496/1974 αλλά στην πενταετή παραγραφή που προβλέπεται από την παρ. 1 του ίδιου άρθρου (Ολ ΑΠ 4/2001, ΑΠ 1726/2005, ΑΠ 556/2011, 1065/2002).

5. Κατόπιν αυτών και επειδή, σύμφωνα με τη νομολογία, η αποζημίωση του άρθρου 49 του ν. 993/1979 (όπως αυτό κωδικοποιήθηκε με το άρθρο 55, παρ. 1 του π.δ/τος 410/1988) έχει χαρακτήρα έκτακτης κατά την αποχώρηση ή απόλυση του υπαλλήλου οικονομικής ενίσχυσής του και δεν αποτελεί μέρος των αποδοχών του, ούτε "απολαβή", υπό την ανωτέρω έννοια, η αξίωση καταβολής της ανωτέρω αποζημιώσεως δεν υπόκειται στη διετή αλλά στην πενταετή παραγραφή.

Επισημαίνεται ότι ο χρόνος παραγραφής της ανωτέρω απαίτησης αρχίζει από το τέλος του οικονομικού έτους μέσα στο οποίο γεννήθηκε και είναι δυνατή η δικαστική της επιδίωξη (αρθ. 141 ν. 4270/2014).

Με εντολή Αναπλ. Υπουργού
Ο Γενικός Γραμματέας
Φ. Κουτεντάκης

THE INTERNATIONAL ENVIRONMENT

Failure to share putting service reform at risk, warns paper

Local authorities have been urged not to 'reinvent the wheel' when it comes to reforming public services, in a new paper exploring how to integrate services and improve outcomes.

The briefing, from the Institute for Government, found that while it is crucial public services meet local needs, too many local authorities are failing to learn from what has been tried before.

This failure to share what is working – and what isn't – is putting service reforms at risk and costing councils time and money, the paper argues.

The report, entitled Public Service Reform: Supporting learning to integrate services and improve outcomes, calls for public service leaders to have more 'frank' discussions about the reality of joining up local services through peer and sector-led networks.

Dr Jo Casebourne, programme director of the Institute for Government, said; 'Better collaboration between local organisations is crucial to improving public services. But those on the ground still don't have the support they need. Particularly with money and resources so stretched, the Government must invest properly and only fund programmes that we know actually work.'

The report calls for local authorities to encourage staff to share concerns with their peers, take part in cross-sector secondments and events that encourage cross-fertilisation between local organisations.

2 August 2016,

source: www.localgov.co.uk

Outsourcing contracts signed by councils on the rise

The value of outsourcing contracts signed by UK local authorities in

the first half of 2016 increased by 84%, despite a dip in the value of overall public sector spend.

The Arvato UK Outsourcing Index has revealed the value of outsourcing contracts signed by councils in the first six months of this year increased to £684.9m, with IT deals represented the largest proportion of outsourcing deals (61%).

This was despite a decrease in the value of public sector spending to £1.6bn.

The research also recorded a 50% increase in the number of deals procured by local authorities (from 12 to 18) between January and June, compared with the same period last year.

The average deal values rose, according to the Index, by 22% and the proportion of new work coming into the sector grew from 50% of contracts in the first half of 2015 to 72% during the same period of 2016.

Overall, UK outsourcing contracts worth £3.91bn were signed in H1 2016. This represents a 19% year-on-year rise.

Debra Maxwell, CEO of CRM and Public Sector, arvato UK & Ireland, said: 'The sustained growth in local government outsourcing that we've witnessed over the last 18 months has continued in the first half of 2016, reflecting the ongoing pressure on local authorities to adapt and innovate.'

'Unsurprisingly, investment in IT continues to be a major feature of contracts, as clients look to private sector partners to help them deliver business transformation in the face of ongoing budget pressures.'

1 August 2016,

source: www.localgov.co.uk

Councils propose joint management to make savings

Two councils on the south coast have announced plans to share senior

management in a bid to make substantial savings.

Gosport Borough Council has approached neighbouring Portsmouth City Council and requested the latter provide senior managerial support for the authority.

The move comes as both councils are looking for measures to reduce costs.

Gosport leader Mark Hook said: 'I would expect that over time, through seamless partnership working with Portsmouth, economies of scale and refreshed working practices across the two councils will mean that Gosport will be able to continue to provide good quality services as cuts to funding continues.'

Two other councils in the south - Havant Borough Council and East Hampshire District Council - have been working with a joint management arrangement since 2009 and recently announced they save almost £4m a year between them.

Cllr Hook reassured residents that should the plans go ahead, the council would remain 'entirely independent' and frontline services would continue to be provided by Gosport council.

Cllr Donna Jones, leader of Portsmouth City Council said: 'Whilst nothing is formally agreed yet, I am delighted by Gosport's confidence in our management team.

'It is important that both councils are comfortable with any arrangement. Each council will maintain its political independence but the move would help draw us together and open up opportunities for savings for both councils and their taxpayers in the future.'

If an agreement is reached, it would come into effect in October 2016.

1 June 2016

source: www.localgov.co.uk

Leeds named as local authority of the year

Leeds City Council has won the top prize at the MJ Awards 2016.

Judges said Leeds showed 'consistent and dynamic leadership' with 'a clear improvement vision' especially in regeneration and health inequalities. They called the council 'a worthy winner.'

Leeds was one of 20 winners announced in 17 categories at the gala dinner in London's Hilton Hotel, Park Lane by presenter, comedian Dara O'Briain. There were also 29 local authorities from among the finalists which were Highly Commended.

Michael Burton, editorial director of The MJ awards, said: 'We launched our awards 13 years to showcase the huge talent and innovation that exists, often below the radar, among local authority teams. This year shows that despite a difficult budgetary environment this talent is undiminished.'

Heather Jameson, editor of The MJ, said: 'Judging by the calibre of the entries we had, innovation is alive and well in local government. What is especially impressive is the dedication of local authority teams to the services they provide and to the users, many of them disadvantaged.'

The other winners were:

Behaviour change: Suffolk CC.

Best Council Service Team: Wolverhampton City Council

Commercialism in the Property Estate: Leeds City Council/Sevenoaks DC

Delivering Better Outcomes: Glasgow City Council

Disability Confident: Norfolk CC

Excellence in Community Engagement: Cambridgeshire CC

Excellence in Governance and Scrutiny: Durham CC

Innovation and Impact in Children's Services: Leeds City Council

Innovation in Education, Employment and Training for Young People: Bristol City Council

Innovation in Finance: Liverpool City Council/Sevenoaks DC

Innovation in Partnership: Sunderland City Council

THE INTERNATIONAL ENVIRONMENT

Legal Services: Liverpool City Council
Reinventing Public Services: Ealing LBC
Senior Leadership Team: Southend-on-Sea Council

Trading Standards and Environmental Health: Camarthenshire CC/North West Leicestershire DC
Workforce Transformation: Glasgow City Council

17 June 2016

source: www.localgov.co.uk