

Τόμος 6 Τεύχος 36
Νοέμβριος– Δεκέμβριος 2021

Διμηνιαία Επιθεώρηση για την Τοπική Αυτοδιοίκηση
Κριτική Αρθρογραφία και Νομολογία

**Ομιλίες
της Πρωτοχρονιάς για την
Τοπική Αυτοδιοίκηση**

Δρ. Αντώνης Καρβούνης

Η Γεωπολιτική των Διεθνών Συνεργασιών των Ελληνικών Δήμων, 2006-2021: Μια πρώτη αποτίμηση

Δρ. Δέσποινα Νάσσινα

Αναδεικνύοντας την πολιτική διάσταση στην ερμηνεία των αυτοδιοικητικών διατάξεων

Ανδρομάχη Πατσιαβούρα

Ανάπτυξη Συνεργατικής Οργανωσιακής Κουλτούρας ως Προϋπόθεση Ανάπτυξης του Ανθρώπινου Δυναμικού και Επίτευξης Συνεργασίας στους ΟΤΑ

Κίμων Σιδηρόπουλος

Νέες Τεχνολογίες & Άσκηση Αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ: Μετασχηματισμός Λειτουργιών με Κριτήρια Αποτελεσματικότητας, Αποδοτικότητας & Διαφάνειας

ISSN: 2459- 4172

π ρ Ο Τ Α σ η

Τόμος 6 Τεύχος 31
Ιανουάριος – Φεβρουάριος 2021

Διημεσίδια Επιθεώρηση για την Τοπική Αυτοδιοίκηση
Κρατική Αρχιτεκτονική και Νομολογία

Διαθέσιμα δωρεάν στο: www.diplous-autodioikisi.gr

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
ΣΥΝΕΡΓΑΤΕΣ	ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΕΡΔΙΚΑΚΗΣ τέως Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών ΚΩΣΤΑΣ ΓΑΛΑΝΗΣ Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών ΑΝΤΩΝΙΟΣ ΚΑΡΒΟΥΝΗΣ MSc, PhD, PMP® Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών ΔΕΣΠΟΙΝΑ ΝΑΣΑΙΝΑ Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών
ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ ΚΕΙΜΕΝΩΝ	ΔΗΜΗΤΡΑ ΤΡΟΜΠΟΥΚΗ Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών
DTP	ΚΩΣΤΑΣ ΚΑΤΣΟΥΛΑΚΗΣ ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΕΡΔΙΚΑΚΗΣ
ΣΧΕΔΙΑΣΗ ΙΣΤΟΤΟΠΟΥ www.diplous-autodioikisi.gr	ΛΕΥΤΕΡΗΣ ΣΤΑΘΟΠΟΥΛΟΣ
CREATIVE EDITOR	ΑΝΘΗ ΒΑΠΟΡΙΔΟΥ
ΕΚΔΟΤΗΣ	ΚΙΜΩΝ ΣΙΔΗΡΟΠΟΥΛΟΣ
ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ Δ/ΝΣΗ	www.diplous-autodioikisi.gr
ΤΟΠΟΣ ΕΚΔΟΣΗΣ	ΑΘΗΝΑ
ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ	info@diplous-autodioikisi.gr
ISSN	2459- 4172

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Ομιλίες της Πρωτοχρονιάς για την Τοπική Αυτοδιοίκηση.....	iv
Η Γεωπολιτική των Διεθνών Συνεργασιών των Ελληνικών Δήμων, 2006-2021: Μια πρώτη αποτίμηση, Δρ. Αντώνης Καρβούνης.....	459
Αναδεικνύοντας την πολιτική διάσταση στην ερμηνεία των αυτοδιοικητικών διατάξεων, Δρ. Δέσποινα Νάσαινα.....	470
Οργανωσιακή Κουλτούρα ως Προϋπόθεση Ανάπτυξης του Ανθρώπινου Δυναμικού και Επίτευξης Συνέργειας στους ΟΤΑ, Μάχη Πατσιαβούρα.....	481
Νέες Τεχνολογίες & Άσκηση Αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ: Μετασχηματισμός Λειτουργιών με Κριτήρια Αποτελεσματικότητας, Αποδοτικότητας & Διαφάνειας Κίμων Σιδηρόπουλος.....	485

Ομιλίες της Πρωτοχρονιάς για την Τοπική Αυτοδιοίκηση

Τα μέλη του «κύκλου του περιοδικού **πρΟΤΑση**» προσπαθούν μέσα από ποικίλα εγχειρήματα και πρωτοβουλίες να συμβάλουν στη δημιουργία ενός πολυσύνθετου περιβάλλοντος που θα διερευνά όσο το δυνατόν περισσότερες πτυχές των πολιτικών των δήμων. Στο πλαίσιο αυτό τα μέλη του κύκλου κάθε χρόνο θα παρουσιάζουν σε ειδικό τεύχος του περιοδικού τις έρευνες και τις μελέτες που διεξάγουν επί θεμάτων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Έτσι, το τεύχος Νοεμβρίου-Δεκεμβρίου κάθε χρόνου, το οποίο θα φέρει τον τίτλο «Ομιλίες της Πρωτοχρονιάς για την Τοπική Αυτοδιοίκηση», θα είναι αφιερωμένο στην παρουσίαση εν εξελίξει ερευνών ή πρωτότυπων εργασιών των μελών του που θα έχουν ως αντικείμενό τους θέματα οργάνωσης και λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Είναι πεποίθησή μας ότι η ποιότητα των εργασιών και το εύρος των θεμάτων που αποτελούν αντικείμενο έρευνας θα συμβάλουν στον διάλογο (discourse) που αναπτύσσεται στο πεδίο της τοπικής αυτοδιοίκησης και θα ανοίξουν νέα πεδία προβληματισμών και διερευνήσεων.

Οι μελέτες αυτές πριν από την δημοσίευσή τους στο ετήσιο ειδικό τεύχος του περιοδικού παρουσιάζονται στο ετήσιο Συνέδριο της Πανελλήνιας Ένωσης Γενικών Γραμματέων Τοπικής Αυτοδιοίκησης «Κλεισθένης». Ειδικότερα, οι παρουσιαζόμενες στο τρέχον τεύχος του περιοδικού, που αποτελεί το πρώτο ειδικό τεύχος των «Ομιλιών της Πρωτοχρονιάς για την Τοπική Αυτοδιοίκηση», μελέτες αποτελούν τη γραπτή επεξεργασία των ανακοινώσεων των συγγραφέων τους στο συνέδριο της Ένωσης που έλαβε χώρα στην Κόρινθο 2-4 Ιουλίου 2021 υπό τον τίτλο: «Αναπτυξιακή Χρηματοδοτική Πολιτική & Δημοσιονομικός Έλεγχος στην Τοπική Αυτοδιοίκηση».

Προσδοκούμε οι «Ομιλίες της Πρωτοχρονιάς για την Τοπική Αυτοδιοίκηση» να αποτελέσουν το αναγκαίο κίνητρο για έρευνα για το επόμενο έτος.

Δρ. Αντώνης Καρβούνης

Η Γεωπολιτική των Διεθνών Συνεργασιών των Ελληνικών Δήμων,
2006-2021: Μια πρώτη αποτίμηση

Δρ. Δέσποινα Νάσαινα

Αναδεικνύοντας την πολιτική διάσταση στην ερμηνεία των
αυτοδιοικητικών διατάξεων

Ανδρομάχη Πατσιαβούρα

Ανάπτυξη Συνεργατικής Οργανωσιακής Κουλτούρας ως
Προϋπόθεση Ανάπτυξης του Ανθρώπινου Δυναμικού και
Επίτευξης Συνεργασίας στους ΟΤΑ

Κίμων Σιδηρόπουλος

Νέες Τεχνολογίες & Άσκηση Αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ:
Μετασχηματισμός Λειτουργιών με Κριτήρια
Αποτελεσματικότητας, Αποδοτικότητας & Διαφάνειας

Παραπομπή: Δρ. Αντώνης Καρβούνης (2021): Η Γεωπολιτική των Διεθνών Συνεργασιών των Ελληνικών Δήμων, 2006-2021: Μια πρώτη αποτίμηση, ηλεκτρονικό περιοδικό «πρΟΤΑση», 6 (36), σελ. 459- 469

ISSN: 2459- 4172

Η Γεωπολιτική των Διεθνών Συνεργασιών των Ελληνικών Δήμων, 2006-2021: Μια πρώτη αποτίμηση

Δρ. Αντώνης Καρβούνης

Στέλεχος του Υπουργείου Εσωτερικών, MSc, PhD, PMP®, Πρόεδρος της διυπουργικής Επιτροπής του άρθρου 4 παρ.2β του ν.3345/2005 για τις Διεθνείς Συνεργασίες των ΟΤΑ της χώρας.

1. Εισαγωγή

Στις τελευταίες δημοτικές εκλογές (2019) οι διεθνείς συνεργασίες των δήμων αποτέλεσαν μέρος των προεκλογικών μανιφέστων υποψηφίων για το δημαρχιακό θώκο του δήμου Αθηναίων. Πιο συγκεκριμένα, στο προεκλογικό μανιφέστο του συνδυασμού ΑΘΗΝΑ ΨΗΛΑ του Κώστα Μπακογιάννη υπογραμμιζόταν ότι «χρησιμοποιούμε τα δίκτυα πόλεων 100 Resilient Cities, C40 και ICLEI και την τεχνογνωσία, τις χρηματοδοτικές δυνατότητες και τις καλές πρακτικές που έχουν αναπτύξει για το πράσινο, τις φυσικές λύσεις για τις αστικές προκλήσεις (Nature Based Solutions-NBS)». Επίσης, αναφορικά με τη

συμμετοχή του δήμου στο διεθνές ψηφιακό δίκτυο πόλεων, στο μανιφέστο του συνδυασμού ΑΘΗΝΑ ΕΙΣΑΙ ΕΣΥ του Παύλου Γερούλανου τονίζεται ότι «ενώνουμε τις δυνάμεις μας με όλες τις μεγάλες πόλεις του κόσμου που βρίσκονται στην πρωτοπορία της ψηφιακής εποχής, εντάσσοντας την Αθήνα ως ένα οργανικό μέλος της παγκόσμιας κοινότητας». Το παρόν άρθρο, ως συνέχεια προηγούμενων παρεμβάσεων μας για τις αδελφοποιήσεις και τα δίκτυα πόλεων των ελληνικών δήμων (Καρβούνης 2021α, 2021β), αποτυπώνει την υφιστάμενη κατάσταση των διεθνών συνεργασιών των ελληνικών δήμων, βάσει των στοιχείων που διαθέτει η



διυπουργική Επιτροπή του άρθ.4 παρ.2β ν.3345/2005, ειδικότερα, καταγράφοντας τις γεωγραφικές περιφέρειες του πλανήτη όπου οι ΟΤΑ α΄ βαθμού έχουν αναπτύξει δραστηριότητα τα τελευταία 15 χρόνια και δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στο θεσμό των αδελφοποιήσεων πόλεων που συνιστά το θεμέλιο λίθο των διεθνών συμπράξεων της τοπικής αυτοδιοίκησης.

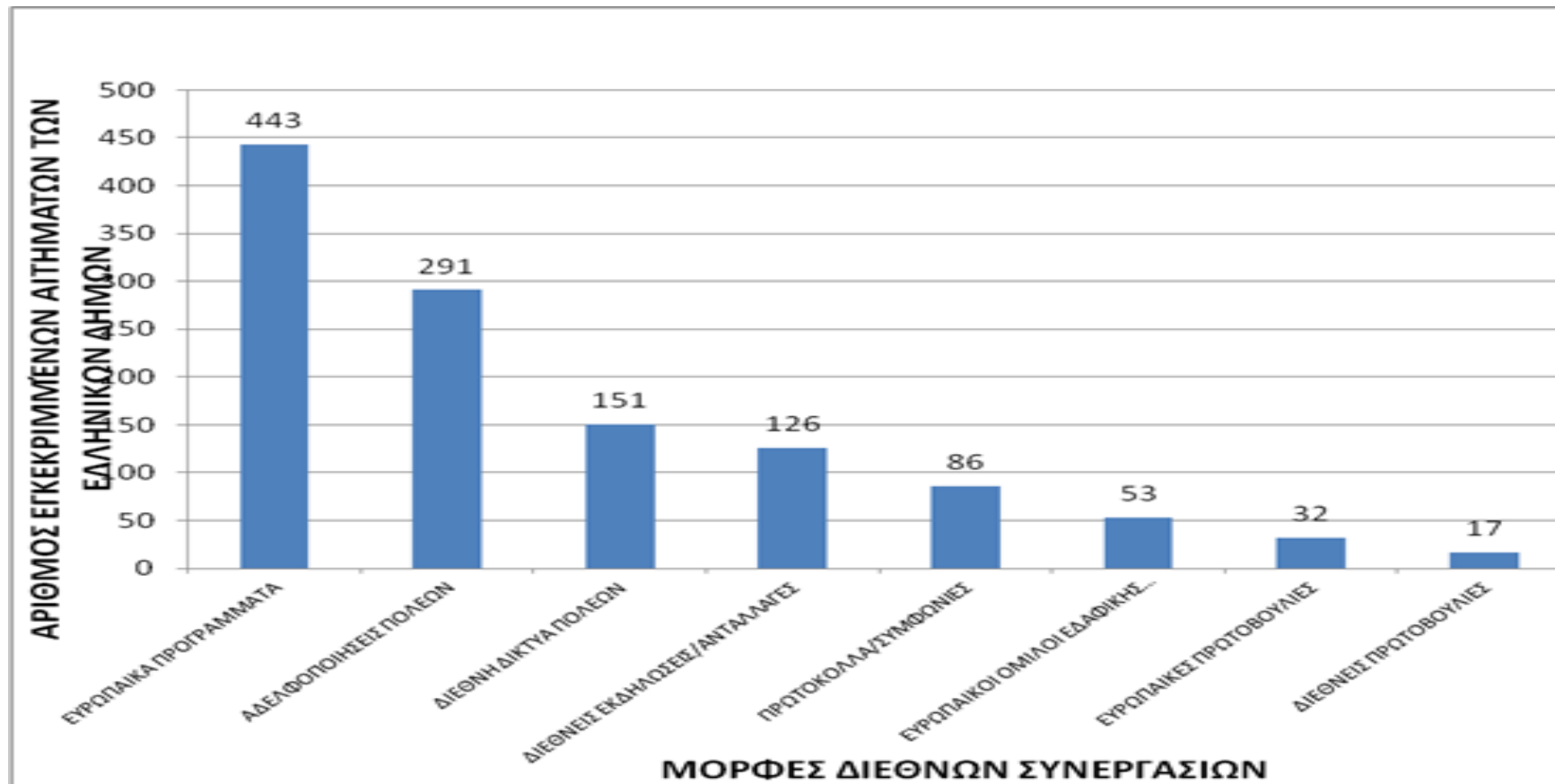
2. Οι Κατηγορίες των Διεθνών Συνεργασιών των Δήμων της Χώρας

Σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 219-221 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν.3463/2006) και τις όμοιες των άρθρων 96 και 101 του Προγράμματος Καλλικράτης (ν.3852/2010), οι δήμοι συνεργάζονται με αντίστοιχους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, για τη συμμετοχή τους σε ευρωπαϊκά και διεθνή δίκτυα πόλεων, αδελφοποιήσεις πόλεων, ευρωπαϊκά και διεθνή προγράμματα, Ευρωπαϊκούς Ομίλους Εδαφικής Συνεργασίας, καθώς και σε πολιτιστικές και αθλητικές εκδηλώσεις και συμφωνίες για την αντιμετώπιση θεμάτων κοινού ενδιαφέροντος. Σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων

219 παρ.3 και 220 παρ.3 του ν.3463/2006, για τη συμβατότητα όλων των ανωτέρω δράσεων των δήμων με τις εθνικές πολιτικές, την εθνική και ενωσιακή νομοθεσία, σε σχέση με το εύρος των αρμοδιοτήτων τους και με την επιφύλαξη των διεθνών υποχρεώσεων της χώρας *απαιτείται η προηγούμενη σύμφωνη γνώμη της αρμόδιας διυπουργικής Επιτροπής του άρθρου 4 παρ. 2β του ν.3345/2005*, όπως κάθε φορά ισχύει. Από το 2006 μέχρι σήμερα έχουν εγκριθεί συνολικά 1199 αιτήματα ελληνικών δήμων για τη σύναψη συνεργασιών με αλλοδαπούς εταίρους. Η πλειονότητα των αιτημάτων αφορά τη συμμετοχή των δήμων σε ευρωπαϊκά προγράμματα, με τις αδελφοποιήσεις να ακολουθούν ως η πλέον αναγνωρίσιμη μορφή διεθνούς συνεργασίας σε αριθμό διπλάσιο από εκείνον των διεθνών δικτύων πόλεων (βλ. Γράφημα 1).



Γράφημα 1: Οι Εγκριθείσες Διεθνείς Συνεργασίες των Ελληνικών Δήμων, 2006-2021



Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών (Επιτροπή άρθ.4 παρ.2β ν.33345/2005)



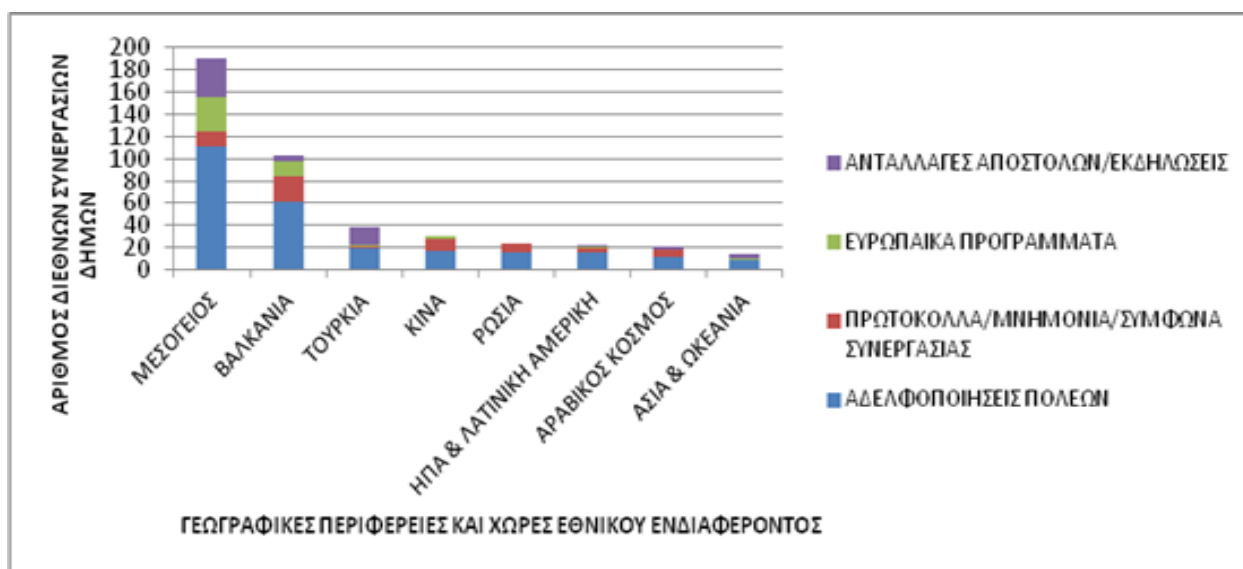
3. Η Γεωγραφία των Διεθνών Συνεργασιών των Δήμων της Χώρας, 2006-2021

Όσον αφορά τη γεωγραφική κατανομή αυτών των διεθνών συνεργασιών, τα στοιχεία που διαθέτουμε δηλώνουν μια σαφή προτίμηση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ της χώρας σε προορισμούς της Μεσογείου και των Βαλκανίων (βλ. Γράφημα 2). Πρόκειται για το ζωτικό χώρο δράσης των ελληνικών δήμων τα τελευταία χρόνια, αποδεικνύοντας με αυτόν τον τρόπο ότι η διαπεριφερειακή διάσταση της εδαφικής συνεργασίας ενυπάρχει στο σχεδιασμό των δήμων και δεν περιορίζεται στη διασυνοριακή συνιστώσα των διμερών συμπράξεων.

Μάλιστα, μια ανάλυση και των υπολοίπων συμπράξεων με τοπικές αρχές, πέραν των δύο συγκεκριμένων γεωγραφικών περιφερειών, αναδεικνύει την εξωστρέφεια των ελληνικών δήμων και την αξιοποίηση, ως ένα βαθμό, του στοιχείου της ομογένειας (βλ. ΗΠΑ, Ωκεανία), του εμπορίου (βλ. Κίνα), του πολιτισμού (βλ. Αραβικός κόσμος), του τουρισμού και της ιστορίας (βλ. Ρωσία).



Γράφημα 2: Η γεωγραφία των διεθνών συνεργασιών των ελληνικών δήμων, 2006-2021



Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών (Επιτροπή άρθ.4 παρ.2β ν.33345/2005)

Στις ανωτέρω μορφές διεθνών συνεργασιών δεν συμπεριλήφθηκαν οι μορφές της διαπεριφερειακής συνεργασίας (δίκτυα πόλεων, ΕΟΕΣ), καθώς τα μέλη και οι δράσεις των εν λόγω συμπράξεων δεν περιορίζονται σε μία μόνον γεωγραφική περιφέρεια.

4. Η Γεωγραφία των Αδελφοποιήσεων Πόλεων

Βαρόμετρο των διεθνών συνεργασιών των δήμων εξακολουθούν να είναι οι πρ ΟΤΑ ση

αδελφοποιήσεις πόλεων, η παλαιότερη και με την πιο μακρά ιστορία στη χώρα μας μορφή διεθνούς σύμπραξης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Ουσιαστικά οι αδελφοποιήσεις πόλεων καθορίζουν το γεωγραφικό προσανατολισμό των δήμων και συνιστούν την αφετηρία και τη βάση δημιουργίας άλλων μορφών διαπεριφερειακής συνεργασίας. Για του λόγου το αληθές, οι πρώτες 9 χώρες από τις οποίες προέρχεται ο μεγαλύτερος αριθμός αδελφοποιημένων πόλεων

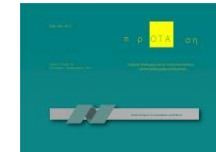


Η Γεωπολιτική των Διεθνών Συνεργασιών των Ελληνικών Δήμων, 2006-2021: Μια πρώτη αποτίμηση

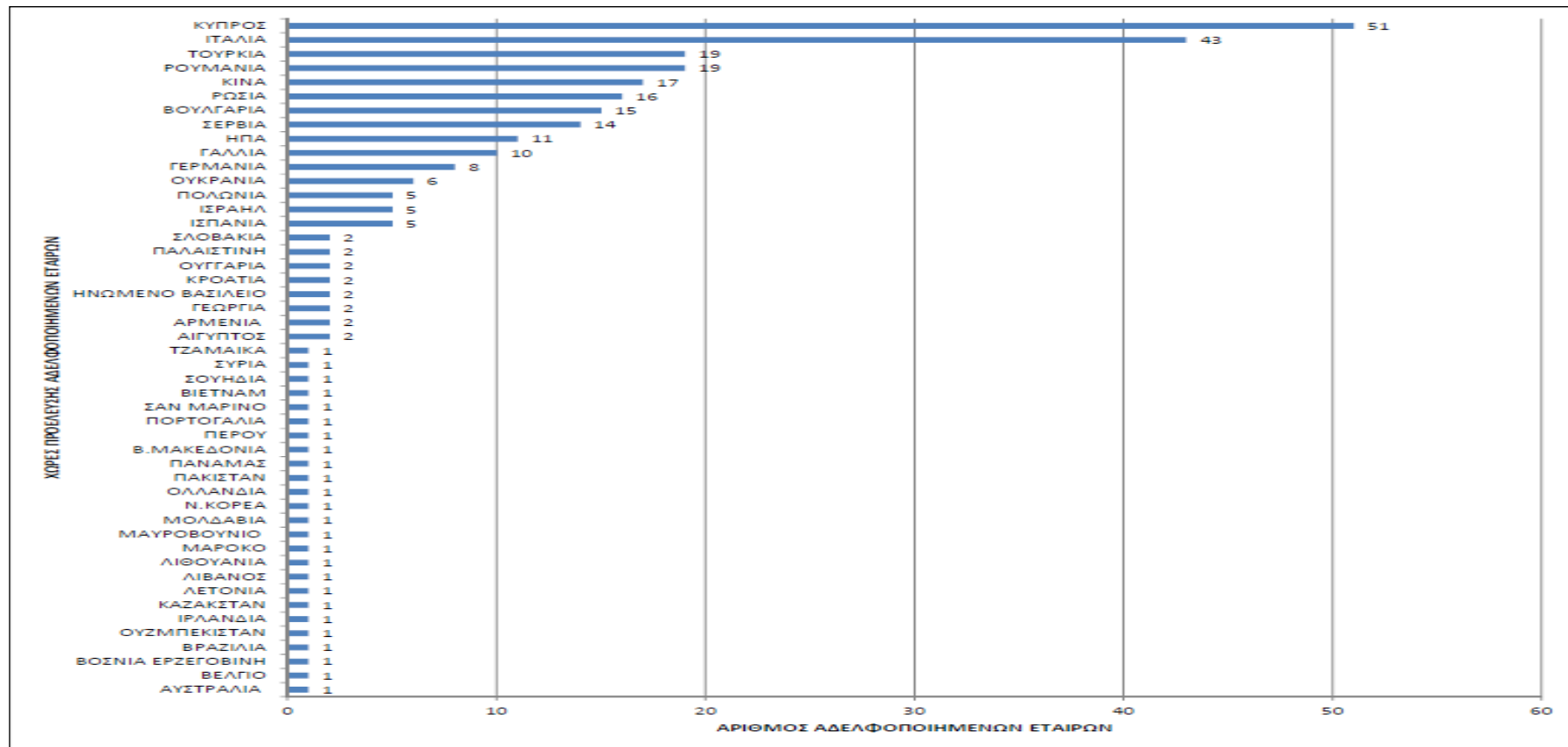
βρίσκονται στις γεωγραφικές περιφέρειες ιδιαίτερου εθνικού ενδιαφέροντος που είδαμε προηγουμένως: Κύπρος, Ιταλία, Γαλλία (Μεσόγειος), Βουλγαρία, Ρουμανία, Σερβία (Βαλκάνια), Τουρκία, Κίνα και Ρωσία (βλ. Γράφημα 3). Ωστόσο, η αξιοποίηση του σχετικού ενωσιακού χρηματοδοτικού προγράμματος (Ευρώπη για τους Πολίτες) κατά την περίοδο 2014-2020, στο μέτρο των αδελφοποιήσεων πόλεων, υπήρξε ισχνή. Με εξαίρεση την Ιταλία (βλ. Γράφημα 4), η αξιοποίηση των εταιρών από παραδοσιακές χώρες προέλευσης αδελφοποιημένων πόλεων ήταν από ισχνή έως μηδαμινή. Το γεγονός αυτό καθιστά και τις υπόλοιπες μορφές διεθνών συνεργασιών θνησιγενείς, καθώς, επαναλαμβάνουμε, οι αδελφοποιήσεις πόλεων είναι το αφετηριακό σημείο τους. Σύμφωνα με τα στοιχεία που διατηρεί το ΥΠΕΣ (διυπουργική επιτροπή άρθ.4 παρ.2β ν.3345/2005), από το 2006 μέχρι το 2020 (τελευταίο έτος υλοποίησης του ενωσιακού προγράμματος) είχε χορηγηθεί σύμφωνη γνώμη σε 274 προτάσεις αδελφοποίησης ελληνικών πόλεων με ΟΤΑ από συνολικά 45 χώρες. Από τις 274 εγκεκριμένες προτάσεις, οι 184 αφορούσαν αδελφοποιήσεις με

πρ ΟΤΑ ση

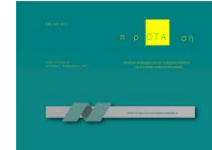
πόλεις από 23 επιλέξιμες χώρες του προγράμματος (βλ. Γράφημα 5). Με άλλα λόγια, οι ελληνικοί δήμοι, ενώ είχαν την πολυτέλεια, χωρίς να χάσουν χρόνο για να αναζητήσουν νέους εταίρους, να αξιοποιήσουν τους υφιστάμενους 184 εταίρους με τους οποίους είχαν υπογράψει πρωτόκολλα αδελφοποίησης στο παρελθόν και να συμμετάσχουν στο μέτρο των αδελφοποιήσεων ως επικεφαλής σχετικού έργου, τελικά, δεν αξιοποίησαν αυτό το πλεονέκτημα. Έτσι, μόλις 10, από τους συνολικά 25 ελληνικούς δήμους που υπέβαλαν αίτηση στο πρόγραμμα, σχεδίασαν επιτυχώς, ως επικεφαλής, ένα έργο αδελφοποίησης πόλεων με 21 εταίρους από 10 επιλέξιμες χώρες κατά την περίοδο 2014-2020, και από τους 10 δήμους μόνον οι δημοτικές αρχές της Ελασσόνας, του Ασπροπύργου και του Κιλκέρ αξιοποίησαν αδελφοποιημένους δήμους τους κατά την υποβολή των αιτήσεών τους.



Γράφημα 3: Οι χώρες προέλευσης των αδελοφοποιημένων πόλεων των ελληνικών δήμων, 2006-2021

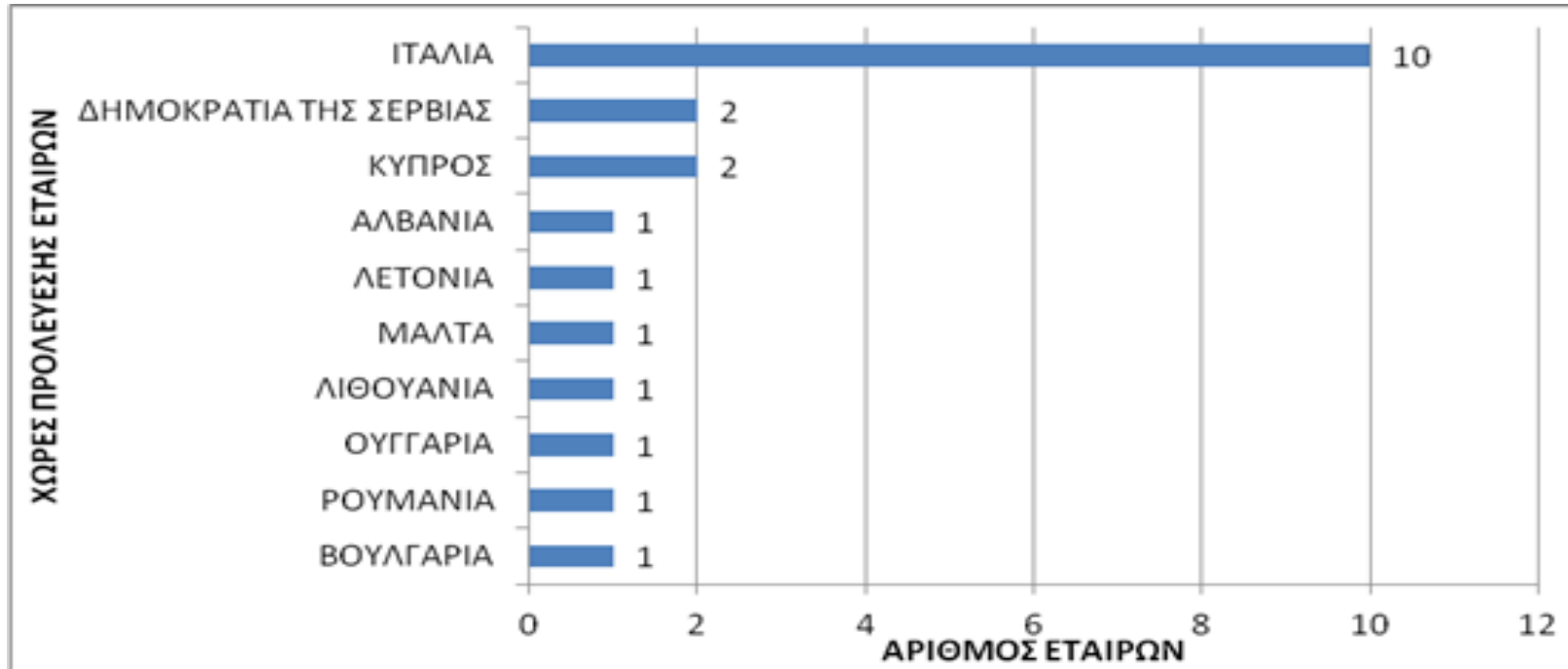


Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών (Επιτροπή άρθ.4 παρ.2β ν.33345/2005)

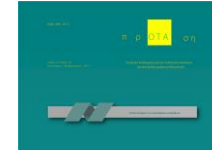


Η Γεωπολιτική των Διεθνών Συνεργασιών των Ελληνικών Δήμων, 2006-2021: Μια πρώτη αποτίμηση

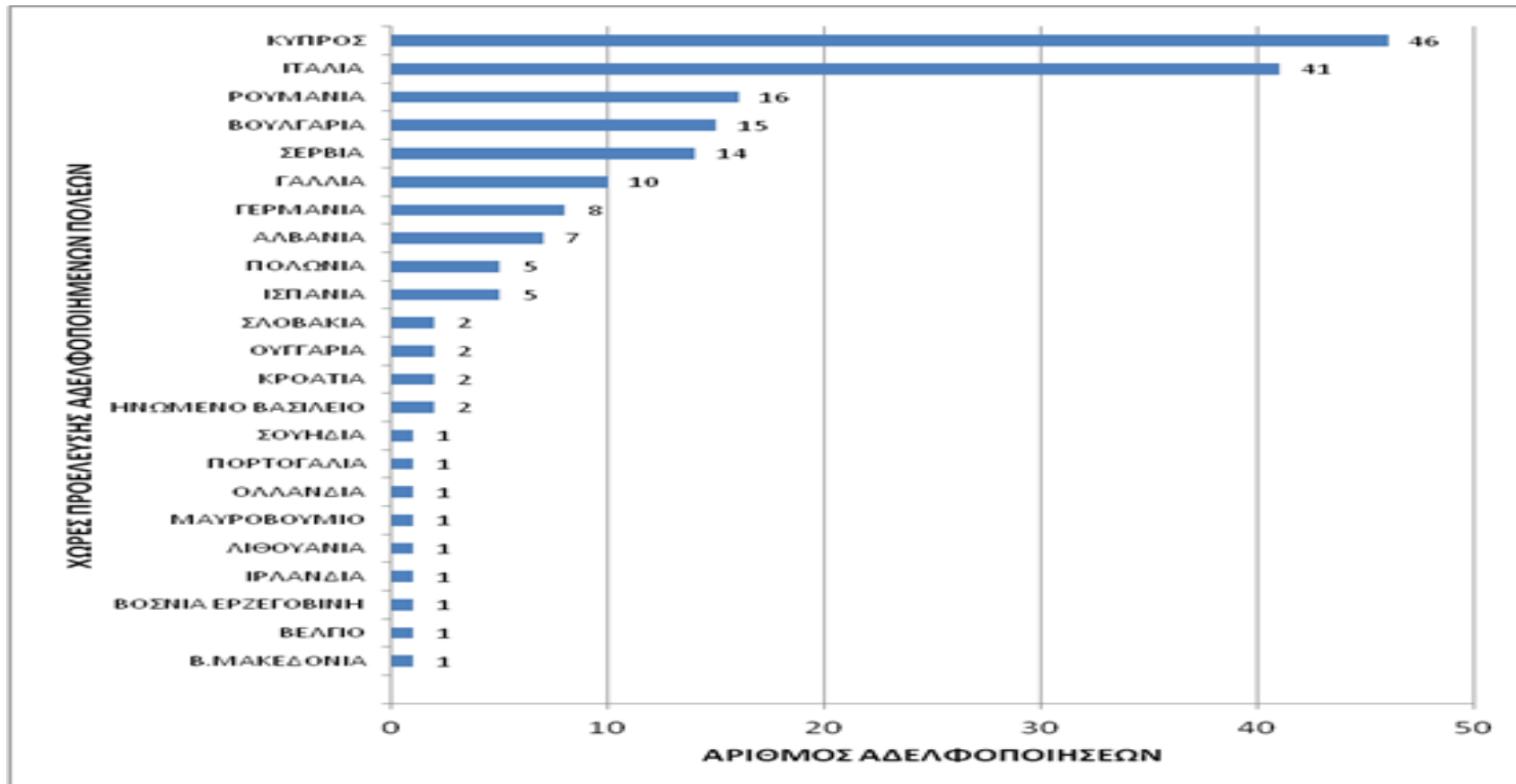
Γράφημα 4: Χώρες προέλευσης εταιρών σε έργα αδελφοποίησης πόλεων με επικεφαλής ελληνικό δήμο (Ευρώπη για τους Πολίτες, 2014-2020)



Πηγή: ΕΑΣΕΑ- ίδια επεξεργασία



Γράφημα 5: Επιλέξιμες Χώρες του Προγράμματος με αδελφοποιημένες με ελληνικούς δήμους πόλεις (2006-2021)



Πηγή: ΥΠΕΣ (Επιτροπή άρθ.4 παρ.2β ν.3345/2005)

πρ ΟΤΑ ση



5. Συμπέρασμα

Η γεωστρατηγική θέση της χώρας μας ως το σταυροδρόμι τριών ηπείρων (Ασία, Ευρώπη, Αφρική), και δύο υψίστης γεωπολιτικής σημασίας θαλασσών (Εύξεινος Πόντος, Μεσόγειος) αναδεικνύει τις διεθνείς συνεργασίες των δήμων αναπόσπαστο εργαλείο εξωτερικής πολιτικής, στο πλαίσιο μιας πολυδιάστατης διπλωματίας. Από το 2006 μέχρι έχουν εγκριθεί πάνω από 1000 αιτήματα των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ της χώρας προκειμένου να συμμετάσχουν σε διεθνείς συμπράξεις, κυρίως στις γεωγραφικές περιφέρειες της Μεσογείου και των Βαλκανίων. Οι εν λόγω περιφέρειες αποτελούν και τη βασική δεξαμενή άντλησης εταίρων για τη σημαντικότερη μορφή διεθνούς συνεργασίας των δήμων, δηλ. τις αδελφοποιήσεις πόλεων. Οι ιταλικές και οι κυπριακές πόλεις συνιστούν τους διαχρονικούς αδελφοποιημένους εταίρους των ελληνικών δήμων. Ωστόσο, παρά τη σημασία του θεσμού των αδελφοποιήσεων για την υποστήριξη και ανάπτυξη διαπεριφερειακών δομών συνεργασίας, η αξιοποίησή του στο πλαίσιο του χρηματοδοτικού προγράμματος της ΕΕ

(Ευρώπη για τους Πολίτες) κατά την περίοδο 2014-2020 υπήρξε ισχνή με αποτέλεσμα να τίθεται εν αμφιβόλω η βιωσιμότητα αρκετών διμερών συνεργασιών του παρελθόντος και να ναρκοθετείται η δημιουργία πολυμερών συνεργασιών στις περιφέρειες εθνικού ενδιαφέροντος.

Βιβλιογραφικές παραπομπές

-Καρβούνης, Α. (2021α) 'Ευρώπη για τους Πολίτες, 2014-2020 & οι Αδελφοποιήσεις Πόλεων: Η χαμένη ευκαιρία, η ελπίδα και η επόμενη ημέρα για την Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση', *πρΟΤΑση*, 6 (32), σσ. 55-75

-Καρβούνης, Α. (2021β) *Διπλωματία Πόλεων και Εξευρωπαϊσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ο Διοικητικός Εκσυγχρονισμός και οι Προοπτικές της Ευρωπαϊκής Δικτύωσης των Ελληνικών Δήμων*, Αθήνα, εκδ. ΔΙΟΝΙΚΟΣ

Αναδεικνύοντας την πολιτική διάσταση στην ερμηνεία των αυτοδιοικητικών διατάξεων

Δρ. Δέσποινα Νάσαινα
Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών

Εισαγωγή-

Σκοπός της παρούσας εισήγησης είναι η αναζήτηση προσεγγίσεων προς ενίσχυση του πολιτικού ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης στο δημοκρατικό γίνεσθαι της χώρας. Κομβικό δε σημείο του προβληματισμού είναι η κατανόηση της διπλής φύσης της τοπικής αυτοδιοίκησης και των επιπτώσεών της στην εξέλιξη του θεσμού.

Η τοπική αυτοδιοίκηση είναι ένας παραδοσιακά αντιπροσωπευτικός πολιτικός θεσμός, με ισχυρή πολιτική νομιμοποίηση, και παράλληλα, βασικός πυλώνας της διοικητικής οργάνωσης του κράτους. Στο δημόσιο διάλογο και τη διοικητική πρακτική αυτός ο διπλός της ρόλος παρέχει πολλαπλές επιλογές ερμηνευτικής προσέγγισης

των αυτοδιοικητικών διατάξεων. Η έμφαση δε στο διοικητικό ή πολιτικό ρόλο της αυτοδιοίκησης συμπαρασύρει, αντίστοιχα, και την ερμηνεία των διατάξεων. Οδηγεί δε σε αμηχανία τους εποπτικούς θεσμούς, ειδικά όταν ελέγχουν διοικητικές πράξεις που μετουσιώνουν πολιτικές επιλογές. Όπως για παράδειγμα, η λήψη ενός δανείου, η κατάρτιση του δημοτικού προϋπολογισμού και η αναμόρφωσή του, ή περιπτώσεις που ελέγχεται η υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας των δημοτικών αρχών.



Το παράδοξο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελληνική πραγματικότητα

Η ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση χαρακτηρίζεται από ένα βασικό παράδοξο:

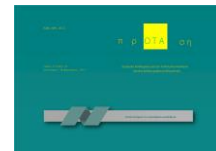
Από τη μια πλευρά έχει ισχυρή πολιτική νομιμοποίηση και ισχυρή πολιτική επιρροή στην κεντρική πολιτική σκηνή και στις τοπικές κοινωνίες. Από την άλλη, αντιμετωπίζεται, πρωτίστως, από το Σύνταγμα, το νομοθέτη και το Κράτος, ως σύστημα κατανομής διοικητικών αρμοδιοτήτων σε νομικά πρόσωπα που διαθέτουν αιρετά όργανα, αλλά ασκούν εκχωρημένη από το κράτος εξουσία.

Η ανωτέρω οπτική ισχυροποιήθηκε τα τελευταία χρόνια, λόγω της οικονομικής κρίσης. Στο πλαίσιο αυτό οι δημοσιονομικές προσαρμογές οδήγησαν στη δημιουργία ενιαίων δημοσιονομικών κανόνων και στην αντιμετώπιση της τοπικής αυτοδιοίκησης, πρωτευόντως, ως διοικητικό μηχανισμό, παρά ως θεσμό λαϊκής εκπροσώπησης και συλλογικής διαβούλευσης.

Β. Οι παράγοντες που συμβάλουν στο πολιτικό παράδοξο που χαρακτηρίζει την ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση.

Βασικά εργαλεία κατά την ερμηνεία και εφαρμογή των αυτοδιοικητικών διατάξεων είναι, καταρχήν, οι διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος που κατοχυρώνουν τα συστατικά στοιχεία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ακολουθεί ο διάλογος της νομολογίας με την τοπική αυτοδιοίκηση, τόσο κατά την άσκηση ακυρωτικού ή δημοσιονομικού ελέγχου των πράξεων της τοπικής αυτοδιοίκησης, όσο και κατά τον παρεμπίπτοντα έλεγχο συνταγματικότητας των νόμων. Τέλος, σημαντικό εργαλείο ερμηνείας αποτελούν οι διατάξεις του υπερ - νομοθετικής ισχύος Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας.

Από τα παραπάνω εργαλεία έχει διαπιστωθεί ότι η νομολογία αποτελεί ασφαλές μεν καταφύγιο αλλά όχι αντιπροσωπευτικό των επιλογών του νομοθέτη και της πολιτικής αντίληψης των αιρετών οργάνων. Σημαντικό δε αλλά απομακρυσμένο για την ελληνική πρακτική εργαλείο ερμηνείας είναι και ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας, ο οποίος, όμως, δεν έχει



αξιοποιηθεί συστηματικά ούτε από το νομοθέτη ούτε από τη νομολογία.

Αντιμέτωπιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από το Σύνταγμα Οι Αρμοδιότητες

Στο Σύνταγμά μας η τοπική αυτοδιοίκηση κατατάσσεται συστηματικά στο μέρος που αφορά την Οργάνωση της Διοίκησης. Στο πλαίσιο αυτό οι ΟΤΑ ασκούν, κατά τεκμήριο, της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων και το Κράτος μπορεί να παρέχει στην τοπική αυτοδιοίκηση αρμοδιότητες που συνιστούν αποστολή του.

Από τις ανωτέρω διατάξεις διαπιστώνεται ότι ο Συνταγματικός νομοθέτης κατοχυρώνει με ευρύτητα στο Κράτος τη μεταφορά δοτών αρμοδιοτήτων και στην αυτοδιοίκηση την άσκηση τοπικών υποθέσεων. Όσον αφορά την άσκηση δοτών αρμοδιοτήτων, η κατοχύρωση δεν φέρει περαιτέρω περιορισμούς, ούτε στο αντικείμενο των δοτών αρμοδιοτήτων που μεταβιβάζονται, ούτε στον τρόπο άσκησης εποπτείας τους.

Κατ' εφαρμογή, λοιπόν, των συνταγματικών ρυθμίσεων που το επιτρέπουν, το Κράτος συστηματικά πια παρέχει στην αυτοδιοίκηση ολοένα και

περισσότερες υπηρεσίες που δεν έχουν μόνο τοπικό χαρακτήρα, αλλά συνιστούν γενικές κρατικές υποθέσεις, για τις οποίες η κεντρική διοίκηση έχει άμεσο ενδιαφέρον.

Στην πράξη η μεταφορά δοτών αρμοδιοτήτων ενέχει για την τοπική αυτοδιοίκηση δύο βασικούς πολιτικούς κινδύνους:

Συνδέεται με μια έντονη και συστηματική άσκηση εποπτείας επί των πράξεων των ΟΤΑ και με μια εξαντλητική νομοθετική και κανονιστική υπερ-ρύθμιση. Και είναι άλλωστε λογικό. Όσο πιο άμεσο είναι το ενδιαφέρον της κρατικής διοίκησης κατά τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων κρατικού χαρακτήρα, τόσο πιο έντονη και συστηματική θα είναι και η άσκηση εποπτείας επί των πράξεων των οργάνων των ΟΤΑ.

Επιπλέον, η μετατροπή των ΟΤΑ ως τοπικό παράρτημα υψηλότερων βαθμίδων διακυβέρνησης είναι ολοένα και πιο υπαρκτή. Σε ένα τέτοιο πλαίσιο ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης «καθιζάνει», υποβαθμίζεται σε ρόλο διεκπεραιωτικό και όχι πολιτικό, καθώς δεν υπάρχουν εμφανείς «δρόμοι» συνδιαμόρφωσης στην άσκηση της αρμοδιότητας.



Η Κρατική Εποπτεία

Το Σύνταγμα συνδέει αναπόδραστα τη μεταφορά αρμοδιοτήτων και τη διοίκηση τοπικών υποθέσεων με την άσκηση κρατικής εποπτείας.

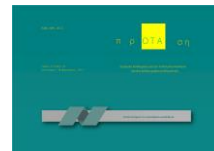
Όσον αφορά την εποπτεία που ασκεί το κράτος στην αυτοδιοίκηση διαπιστώνουμε, σε πολλές περιπτώσεις, ότι τόσο τα όρια της διοικητικής εποπτείας του κράτος στην τοπική αυτοδιοίκηση, όσο και τα όρια της συνταγματικά κατοχυρωμένης διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλεια των ΟΤΑ είναι **ασαφή**.

Η δημιουργική αυτή ασάφεια είναι «**πολιτικά διπολική**».

Από τη μια πλευρά ενέχει τον κίνδυνο κρατικής παρέμβασης και ελέγχου σκοπιμότητας στις επιλογές της αυτοδιοίκησης. Από την άλλη πλευρά διασφαλίζει συνθήκες ευελιξίας και προσαρμογής επιλογών ή άσκησης διακριτικής ευχέρειας στις εκάστοτε τοπικές συνθήκες.

Το Σύνταγμα, όμως, θέτει τα όρια. Όρια της κρατικής εποπτείας είναι ο έλεγχος νομιμότητας και η μη παρεμπόδιση της ελεύθερης πρωτοβουλίας και δράσης. Ο περιορισμός αυτός, σαφώς, έχει διοικητικά και πολιτικά χαρακτηριστικά, αλλά τα πολιτικά χαρακτηριστικά υπερέχουν των διοικητικών. Τούτο διότι η μη παρεμπόδιση της ελεύθερης πρωτοβουλίας και δράσης ενισχύει τα πολιτικά και άμεσα νομιμοποιητικά χαρακτηριστικά της τοπικής αυτοδιοίκησης και αφήνει περιθώρια ελαστικότητας και προσαρμογής στις εκάστοτε διαφοροποιημένες τοπικές συνθήκες.

Άλλωστε, στην πράξη, ο κρατικός – διοικητικός- εποπτικός έλεγχος είναι τυπικός. Διερευνά τις προϋποθέσεις και τις διαδικασίες που τάσσει ο νόμος για την έκδοση των πράξεων της αυτοδιοίκησης. Αποφεύγει συστηματικά τον έλεγχο επάρκειας της αιτιολογίας σχετικά με τη μη υπέρβαση των άκρων ορίων άσκησης της διακριτικής ευχέρειας των αιρετών οργάνων, καταλείποντάς τον στους



δικαστές κατά τον ακυρωτικό και δημοσιονομικό έλεγχο των πράξεων¹.

Σε ό,τι αφορά την οικονομική διοίκηση των ΟΤΑ, το Σύνταγμα εδράζει την κρατική εποπτεία της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ στη διαφανή οικονομική διαχείριση. Η σύνδεση αυτή δεν μπορεί παρά να ενέχει πολιτικά χαρακτηριστικά. Τούτο διότι η διαχείριση των τοπικών εσόδων από αιρετά όργανα συνδέεται αναπόδραστα με τη λογοδοτική ευθύνη των τελευταίων έναντι των πολιτών.

Το Σύνταγμα εμπλουτίζει το περιεχόμενο της κρατικής εποπτείας σε έλεγχο χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και έλεγχο υπέρβασης των άκρων ορίων δημοσιονομικής ευχέρειας. Καθιστά έτσι τη μετρήσιμη αποτελεσματικότητα σε στοιχείο τυπικής νομιμότητας μιας ρύθμισης. Η επιλογή αυτή στηρίζεται στη θεώρηση ότι η μέτρηση της αποτελεσματικότητας μιας επιλογής δύναται να αποτελέσει πηγή πολιτικής νομιμοποίησης των αποφάσεων των αιρετών, πέραν της

γνωστής θεσμικής τους νομιμοποίησης μέσω των εκλογών.

Η Αντιμετώπιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από τη νομολογία

Η Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ)

Η νομολογία του ΣτΕ, αντιμετωπίζει, κατά κανόνα, την τοπική αυτοδιοίκηση διοικητικά, ως τμήμα της αδιάσπαστης και αδιαίρετης ενότητας του κράτους. Στη βάση αυτή ερμηνεύει και το περιεχόμενο της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ.

Η νομολογία του ΣτΕ αναγνωρίζει τη διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, κυρίως, στο αμιγώς διοικητικό τους έργο. Αφήνει δε, εκτός, θέματα που δεν κρίνονται ως τοπική υπόθεση, όπως ζητήματα που αφορούν την υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων της αυτοδιοίκησης, τον καθορισμό των εσωτερικών διοικητικών δομών ή τις συνενώσεις στο χωροταξικό ανασχεδιασμό.

¹ Από τη μελέτη αποφάσεων ελέγχου νομιμότητας των διοικητικών Εποπτικών οργάνων στις πράξεις των δήμων διαπιστώνεται ότι ο έλεγχος, διερευνά πρ ΟΤΑ ση

κυρίως τις προϋποθέσεις και τις διαδικασίες που τάσσει ο νόμος για την έκδοση των πράξεων των οργάνων τους.



Στην γνωστή απόφαση² του 2014 σχετικά με τις παρεμβάσεις του Παρατηρητηρίου στην κατάρτιση του προϋπολογισμού των δήμων, κρίθηκε ότι η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, λόγω έλλειψης αυτόνομης κανονιστικής αρμοδιότητας, νοείται μόνο στο πλαίσιο των κανόνων που θεσπίζει ο κοινός νομοθέτης ή η κανονιστικώς δρώσα διοίκηση.

Παρά τον ανωτέρω σκεπτικισμό στην κανονιστική δράση της τοπικής αυτοδιοίκησης, το ΣτΕ φαίνεται να αποδέχεται ότι το Σύνταγμα διευρύνει το περιεχόμενο της νομοθετικής εξουσιοδότησης του άρθρου 42 παρ. 3 στο πεδίο των οικονομικών θεμάτων τοπικού ενδιαφέροντος.

Στο ζήτημα της φορολογικής αποκέντρωσης, το ΣτΕ αξιοποίησε την έννοια των τοπικών εσόδων, αφήνοντας περιθώρια πολιτικής αναβάθμισης του ρόλου τη αυτοδιοίκησης στον επιμέρους καθορισμό τους. Αποσαφήνισε μεν ότι οι ΟΤΑ δεν μπορούν να αποκτούν αυτόνομη κανονιστική αρμοδιότητα. Αναγνώρισε δε τη δυνατότητα να

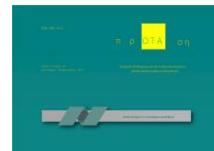
αποφασίζουν, εντός των ορίων που τους θέτει ο νομοθέτης, τον καθορισμό του ακριβούς ύψους του φόρου που προβλέπεται υπέρ αυτών, κατόπιν στάθμισης των ειδικών τοπικών αναγκών τους.

Η Νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕλΣυν)

Η νομολογία του ΕλΣυν επέδρασε παιδευτικά και κατ' επέκταση πολιτικά στην τοπική αυτοδιοίκηση. Διαμόρφωσε, μάλιστα, μέσα από ένα ζωντανό διάλογο μεταξύ νομοθέτη και τοπικής αυτοδιοίκησης μια εξελισσόμενη δημοσιονομική αντίληψη στα αιρετά όργανα των δήμων και τους προστάτευσε από καταλογισμούς.

Η επίδραση αυτή εντοπίζεται στον εννοιολογικό προσδιορισμό όχι μόνο της έννοιας της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας, αλλά και κρίσιμων εννοιών που αποτελούν ουσιώδεις προϋποθέσεις στην άσκηση πολιτικών, όπως μέσα από τη σύναψη συμβάσεων ή κατά την εκταμίευση δημοτικού – δημόσιου χρήματος.

² Απόφαση 1717/2014 ΣτΕ



Η ερμηνευτική προσέγγιση της νομολογίας του ΕλΣυν φαίνεται να προσανατολίζεται στις κρίσιμες πτυχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, με σκοπό όχι την προστασία τρίτων αλλά τη δημοσιονομική βιωσιμότητα των δήμων. Αποτέλεσμα αυτής της προσέγγισης ήταν και είναι η καλύτερη πολιτική διαχείριση και αξιοποίηση του προσωπικού των δήμων αλλά και η ενίσχυση της λογοδοτικής και κατ' επέκταση της πολιτικής ευθύνης των αιρετών.

Δ. Προς αναζήτηση ερμηνειών που ενισχύουν τον πολιτικό ρόλο της αυτοδιοίκησης

Τελικά ποιες είναι οι σημερινές προκλήσεις του νομοθέτη και της τοπικής αυτοδιοίκησης στους τομείς της πολιτικής, της άσκησης αρμοδιοτήτων, της οικονομία και της κρατικής εποπτείας;

Πολιτική

Ο πολιτικός ρόλος της αυτοδιοίκησης δεν θεμελιώνεται μόνο με την άμεση, καθολική και μυστική εκλογή αιρετών αντιπροσώπων. Επιπλέον, η ενίσχυση

του πολιτικού ρόλου της αυτοδιοίκησης συνδέεται όχι απλά με τη μεταφορά και υλοποίηση νέων αρμοδιοτήτων αλλά με την ενισχυμένη συμμετοχή στη διαμόρφωση πολιτικών. Και διαμόρφωση πολιτικής σημαίνει πραγματική δυνατότητα της αυτοδιοίκησης να θέτει τις δικές της προτεραιότητες, σύμφωνα με τις ανάγκες και τις προτιμήσεις του τοπικού πληθυσμού, εντός του πλαισίου που ορίζει ο νομοθέτης.

Αρμοδιότητες

Η συνδιαμόρφωση πολιτικών, στη βάση μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης μεταφοράς αρμοδιοτήτων, διευρύνει αυτόματα την περιορισμένη κανονιστική παρέμβαση των ΟΤΑ, ενισχύει την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και αυξάνει την πολιτική ευθύνη και λογοδοσία.

Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από το Κράτος στην τοπική αυτοδιοίκηση αντιμετωπίστηκε από το νομοθέτη αποσπασματικά στη βάση μεμονωμένων επιλογών στην άσκηση της τομεακής πολιτικής κάθε Υπουργείου. Παράλληλα, η οικονομική κρίση και ο περιορισμός των προσλήψεων δυσκόλεψε την



υλοποίηση και άσκηση από την αυτοδιοίκηση αρμοδιοτήτων που μεταβιβάστηκαν με το Πρόγραμμα Καλλικράτης.

Στο πλαίσιο αυτό ο νομοθέτης έδωσε έμφαση στην προώθηση συνεργασιών μεταξύ δήμων, επέλεξε για συγκεκριμένες αρμοδιότητες την υποχρεωτική διοικητική υποστήριξη και διεύρυνε το θεσμό των προγραμματικών συμβάσεων, τόσο σε αντικείμενο, όσο και σε συμβαλλόμενα μέρη.

Διαπιστώνεται, όμως, ότι η δεκαετής εφαρμογή του θεσμού της διοικητικής υποστήριξης και η συνεχής ανανέωσή της ισχυροποίησε την αδράνεια παρά την ανάληψη πρωτοβουλιών για την ενδυνάμωση της διαδημοτικής συνεργασίας σε εθελοντική βάση. Η αξιοποίηση, άλλωστε, του θεσμού των προγραμματικών συμβάσεων για τη συνεργασία δημοσίων φορέων δεν μπορεί να αποτελέσει μόνιμο μέσο από κοινού μεταβίβασης ή άσκησης αρμοδιοτήτων.

Μελετώντας δε τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, διαπιστώνεται ότι ο δημοσιονομικός δικαστής, λόγω του ότι οι

προγραμματικές συμβάσεις αποκλίνουν από την υποχρέωση διεξαγωγής διαγωνισμού, υποχρεούται να ελέγξει μια σειρά πολλαπλών προϋποθέσεων νομιμότητας με ευρύ εννοιολογικό περιεχόμενο, όπως η αναζήτηση του αναπτυξιακού σκοπού και η ισόρροπη σύμπραξη των μερών. Σε αρκετές δε περιπτώσεις ο αναπτυξιακός σκοπός των προγραμματικών συμβάσεων αντιμετωπίζεται δημοσιολογιστικά με προηγούμενη έρευνα εξάντλησης όλων των εναλλακτικών δυνατοτήτων κάλυψης των αναγκών των δήμων, με πρόσφορα και ηπιότερα δημοσιονομικά μέσα.

Οικονομία

Διαπιστώνεται ότι η προσέγγιση της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ στηρίζεται σε διοικητική λογική, που δεν αφήνει περιθώρια ενίσχυσης του πολιτικού ρόλου της αυτοδιοίκησης.

Σήμερα οι ΟΤΑ «αντιπαλεύουν» με το φαινόμενο της δημοσιονομικής αυταπάτης. Στο πλαίσιο αυτό οι τοπικές αρχές αντλούν το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων τους από κρατικές επιχορηγήσεις και άλλες μεταβιβάσεις πόρων, με αποτέλεσμα να βιώνουν μια δημοσιονομική ψευδαίσθηση «fiscal



illusion», η οποία ματαιώνει κάθε πολιτική λογοδοσία. Επιπλέον, οι φαινομενικά ασύνδετες διαδρομές των δημοτικών δαπανών και της εθνικής φορολογίας, εξαφανίζουν τα ίχνη των πολιτικών επιλογών και οι πολίτες αγνοούν τα συνολικά πραγματικά κόστη των τοπικών δημόσιων πολιτικών.

Εποπτεία

Η εποπτεία στις δράσεις των ΟΤΑ είναι, ανά θεματική, κατακερματισμένη. Ο υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας είναι πια παρωχημένος, καθώς παρεμβαίνει σε μια ήδη εκτελεστή διοικητική πράξη. Μπορεί δε να οδηγήσει σε ασυνέπειες, καθώς εντοπίζονται περιπτώσεις όπου πράξεις της αυτοδιοίκησης «περνούν» τον υποχρεωτικό έλεγχο, αλλά ακυρώνονται κατά τον αυτεπάγγελτο έλεγχο ή μετά την άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής. Για πολλούς αιρετούς ο υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας συνδέεται με μια τάση κρατικού συγκεντρωτισμού και με μια θεσμική κατοχύρωση της αμφισβήτησης του κράτους στις πράξεις της αυτοδιοίκησης. Όσον αφορά την ειδική διοικητική προσφυγή, δεν έχει εκπληρώσει ακόμα τον λειτουργικό της σκοπό, καθώς δεν έχει αποκτήσει

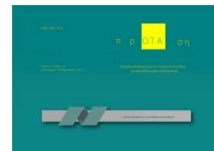
ενδικοφανή χαρακτήρα και η άσκησή της δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα. Όσον αφορά τον έλεγχο επάρκειας στην αιτιολογία των πράξεων της αυτοδιοίκησης, αντιμετωπίζεται τόσο από τα αυτοδιοικητικά όργανα όσο και από τα εποπτικά διοικητικά όργανα με τρόπο φοβικό.

Προτάσεις

1. Είναι η στιγμή οι ΟΤΑ να κατοχυρώσουν την άσκηση ενός σημαντικού μέρους όχι απλά αρμοδιοτήτων αλλά δημοσίων υποθέσεων. Για να επιτευχθεί κάτι τέτοιο η επιλογή του νομοθέτη για μεταφορά αρμοδιοτήτων στους δήμους δεν μπορεί να είναι επουσιώδης και διεκπεραιωτική.

2. Οι ΟΤΑ θα πρέπει, κατά τη μεταβίβαση όχι μόνο των οικείων αλλά και των δοτών αρμοδιοτήτων, να έχουν τη δυνατότητα να τις προσαρμόζουν στις διαφοροποιημένες τοπικές συνθήκες, εφόσον άλλες ανάγκες δημοσίου συμφέροντος δεν προέχουν έναντι αυτής της ανάγκης για επιτόπια προσαρμογή.

3. Στο πλαίσιο αυτό η εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας στην κατανομή αρμοδιοτήτων συνδέεται με



μια αναπόφευκτη διαφοροποίηση μεταξύ των δήμων ως προς την παροχή υπηρεσιών, δομών και υλοποίησης πολιτικών.

4. Η δεδομένη διαφοροποίηση μεταξύ δήμων στην κατανομή αρμοδιοτήτων δεν στοχεύει σε δήμους διαφορετικών ταχυτήτων αλλά σε δήμους που μπορούν να επιτύχουν οικονομίες κλίμακας μέσα από συνεργατικά σχήματα. Η ενίσχυση πολιτικής κινήτρων για την ανάληψη πρωτοβουλιών σύναψης συμβάσεων διαδημοτικής συνεργασίας είναι απαραίτητη. Διαφορετικά η επίτευξη οικονομιών κλίμακας οδηγεί αναπόφευκτα σε συνενώσεις ή στην ενίσχυση των τάσεων επανασυγκέντρωσης αρμοδιοτήτων σε κεντρικές αρχές.

5. Κατά τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων ο κανόνας ότι η απόδοση στους ΟΤΑ αρμοδιοτήτων πρέπει να είναι πλήρης και αποκλειστική προσφέρει αναπόφευκτα ασφάλεια. Η αρχή αυτή υπηρετεί την αποφυγή σύγχυσης αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων διοίκησης και παράλληλα διευκολύνει την απόδοση ευθυνών, την εποπτεία και την πολιτική λογοδοσία των αιρετών στους πολίτες. Η αρχή αυτή

δεν μπορεί, όμως, να αντιμετωπιστεί μονοσήμαντα. Τούτο διότι εφαρμόζεται πολύ δύσκολα σε κατηγορίες υποθέσεων που διαπερνούν όλο το διοικητικό σύστημα και απαιτούν συμπληρωματικότητα και προσαρμογή σε συνθήκες πολυβάθμιας διοίκησης. Συνεπώς, η συμπληρωματικότητα και η προσαρμογή των ασκούμενων αρμοδιοτήτων σε συνθήκες πολυβάθμιας αυτοδιοίκησης πρέπει να ερευνηθεί περισσότερο.

6. Το περιεχόμενο του ελέγχου νομιμότητας πρέπει να αναβαθμιστεί και να ακολουθήσει τη διευρυμένη έννοια της χρηστής διοίκησης, όπως έχει συμπληρωθεί με τις αρχές της βιώσιμης δημοσιονομικής διαχείρισης, στη βάση μιας παρέμβασης που θα σέβεται την αρχή της αναλογικότητας.

Κρίσιμη παράμετρος για να επιτευχθεί κάτι τέτοιο δεν είναι μόνο η σύνδεση της αιτιολόγησης με δεδομένα μετρήσιμης αποτελεσματικότητας της επιλεγείσας παρέμβασης, αλλά ουσιαστική παρέμβαση στον τρόπο διακυβέρνησης των δήμων με άμεση και καθολική απεξάρτηση της διοίκησης και των εκτελεστικών οργάνων από τα βουλευόμενα όργανα.



Βιβλιογραφία - Αρθρογραφία

Ν. Κ. Χλέπας, Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας, Διαμόρφωση και εφαρμογή μιας διεθνούς συνθήκης για την τοπική αυτοδιοίκηση, εκδ. Παπαζήση, 2020

Ν. Κ. Χλέπας, Η Τοπική αυτοδιοίκηση στη μετα – κορωνοϊό εποχή, ΔιαΝΕΟσις, 1-01-2021

Ν. Κ. Χλέπας, Οι δημοτικοί σύμβουλοι μεταξύ δημοτικής ηγεσίας, εκπροσώπησης των πολιτών και διαμεσολάβησης των συμφερόντων, στο έργο Διακλαδική και συγχρονική διακυβέρνηση της Πολιτικής Πράξης, εκδ. Σιδέρης

Ν. Κ. Χλέπας «Άρθρο 102», στο έργο: Σπυρόπουλος, Φ./ Κοντιάδης, Ξ./ Ανθόπουλος, Χ./Γεραπετρίτης, Γ., Σύνταγμα, Κατ' άρθρο ερμηνεία, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2017,

Μ. Ν. Πικραμένος, Θεμελιώδεις αρχές σύνταξης των οργανισμών των δήμων και των περιφερειών, στο έργο Τοπική Αυτοδιοίκηση, Οργάνωση και Λειτουργία, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2020

Δ. Νάσαινα, Ο δημοσιονομικός έλεγχος στους πρωτοβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, δημοσιευμένη διατριβή 2019.

Οργανωσιακή Κουλτούρα ως Προϋπόθεση Ανάπτυξης του Ανθρώπινου Δυναμικού και Επίτευξης Συνέργειας στους ΟΤΑ

Μάχη Πατσιαβούρα
Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών

Οργανωσιακή κουλτούρα

Η οργανωσιακή κουλτούρα αφορά τον τρόπο με τον οποίο δρούμε και χειριζόμαστε τις καταστάσεις εντός ενός οργανισμού. Κυρίως, αφορά ζητήματα όπως, πόσο γρήγορα λαμβάνονται οι αποφάσεις εντός του οργανισμού, εάν η ιεραρχία παίζει σημαντικό ρόλο στη λειτουργία του, πόσο συχνή είναι η επικοινωνία μεταξύ των μελών του οργανισμού και πως ο τελευταίος αντιμετωπίζει τα λάθη και την, τυχόν, αποτυχία. Επίσης, η οργανωσιακή κουλτούρα επιδρά στην υιοθέτηση δομικών στοιχείων του οργανισμού όπως, ο τρόπος λήψης των στρατηγικών του αποφάσεων, ο καθορισμός των στόχων, η δομή του οργανισμού, η επίδραση της τεχνολογίας στη

λειτουργία του, η επικοινωνία μεταξύ των στελεχών του, η λήψη αποφάσεων και τα καθήκοντα –εργασίες των υπαλλήλων.

Επισημαίνεται ότι η οργανωσιακή κουλτούρα βοηθά τους υπαλλήλους να αντιληφθούν το όραμα, την αποστολή και τις αξίες του οργανισμού, στον οποίο εργάζονται και καθορίζει τον τρόπο με τον οποίο μπορούν να τεθούν μετρήσιμοι ατομικοί και ομαδικοί στόχοι. Έτσι, η κουλτούρα αυτή βοηθά τον οργανισμό να αποδίδει κατά αποτελεσματικό τρόπο και να καθορίζει τις διοικητικές διαδικασίες που συντελούνται εντός του οργανισμού (λήψη των αποφάσεων, η επικοινωνία, ο σχεδιασμός, η



οργάνωση, ο έλεγχος και η καινοτομία).

Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας

Η εφαρμογή της κουλτούρας αποτυπώνεται στη δομή και τις αρμοδιότητες και στελέχωση των επιμέρους οργανωτικών μονάδων και υπηρεσιών, οι οποίες καθορίζονται στον Οργανισμό Εσωτερικών Υπηρεσιών (Ο.Ε.Υ.). Επομένως, ο Ο.Ε.Υ. αντικατοπτρίζει το σχεδιασμό και τον προγραμματισμό των δράσεων του φορέα και περιλαμβάνει τις θέσεις εργασίας, την κατανομή των λειτουργιών στις επιμέρους δομές, τη διάρθρωση των λειτουργικών μονάδων, την αποστολή του φορέα, όπως προκύπτει από τις κείμενες διατάξεις που διέπουν τις αρμοδιότητές του, τη διάρθρωση των υπηρεσιών του σε οργανικές μονάδες (Γενικές Διευθύνσεις, Διευθύνσεις, Τμήματα, αυτοτελή και μη, Αυτοτελή Γραφεία).

Στον Ο.Ε.Υ. παρατηρείται κυρίως μια λειτουργική τμηματοποίηση με βάση την αλληλεξάρτηση των λειτουργιών και το εύρος των δραστηριοτήτων που θέλει να αναπτύξει ο οργανισμός, της διαθέσιμης τεχνολογίας και των ειδικοτήτων του

προσωπικού. Παρουσιάζεται η ιεραρχική δομή της, τα διάφορα στοιχεία της ομάδας, αλλά και οι μεταξύ τους σχέσεις. Αποκαλύπτονται οι επικαλυπτόμενοι τομείς και ξεκαθαρίζονται οι ασαφείς αρμοδιότητες, ενώ ενθαρρύνεται η αξιολόγηση της υφιστάμενης οργανωτικής διάρθρωσης.

Συμπερασματικά, το οργανόγραμμα είναι η απεικόνιση της δομής μιας σύνθετης κοινωνικής οργάνωσης.

Περιγράμματα Θέσεων Εργασίας

Στο περιγραφόμενο πλαίσιο του Ο.Ε.Υ. τα περιγράμματα θέσεων εργασίας προσδιορίζουν τις θέσεις εργασίας και τα καθήκοντα.

Αποτελούν θεμελιώδες εργαλείο για την οργάνωση της διοίκησης και για τη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων. Είναι δυναμικά εργαλεία διοίκησης, τα οποία απεικονίζουν τις πραγματικές συνθήκες εργασίας, τη δεδομένη χρονική στιγμή της κατάρτισής τους. Βασικό γνώρισμα των σύγχρονων περιγραμμάτων θέσεων εργασίας είναι η μετατόπιση από τις άλλοτε «παραδοσιακές» μορφές περιγραφής



αρμοδιοτήτων, σε νέες μορφές περιγραφής θέσεων, οι οποίες είναι εστιασμένες περισσότερο στο παραγόμενο αποτέλεσμα (outputs/results).

Το πλαίσιο της περιγραφής των θέσεων εργασίας περιλαμβάνει δύο επίπεδα ανάλυσης:

- Γενικά Περιγράμματα Εργασίας (Προφίλ/ Ρόλοι)
- Ειδικά Περιγράμματα Θέσεων Εργασίας

Το γενικό περίγραμμα εργασίας περιγράφει, κυρίως, τις γνώσεις, τις δεξιότητες, τα προσόντα και την εμπειρία που απαιτούνται για την άσκηση των καθηκόντων μίας θέσης που ορίζεται στον Ο.Ε.Υ., καθώς και τα κύρια καθήκοντα που προκύπτουν από την αποστολή του οργανισμού.

Η ελληνική Δημόσια Διοίκηση με την υποστήριξη της Expertise France, ακολουθώντας το γαλλικό μοντέλο, έχει προσδιορίσει:

- 24 Τομείς Πολιτικής που εντοπίζονται στη δημόσια διοίκηση
- 181 Γενικά Περιγράμματα Θέσεων Εργασίας

Τα γενικά περιγράμματα εργασίας χρησιμοποιούνται ως βάση για την κατάρτιση των ειδικών περιγραμμάτων θέσεων εργασίας.

Τα ειδικά περιγράμματα αποτελούν τον εξειδικευμένο κατάλογο καθηκόντων, τα οποία καλείται να εκτελέσει ένας υπάλληλος. Περιέχουν πληροφορίες, σχετικές με τη συγκεκριμένη θέση εργασίας που κατέχει, πληροφορίες, όπως π.χ. η προϊσταμένη αρχή, ο τόπος παροχής υπηρεσιών, κ.ά.

Εστιάζουν στο επίπεδο της οργάνωσης και σχετίζονται με τις πραγματικές θέσεις εργασίας στους δημόσιους οργανισμούς. Καθορίζουν ακριβώς τι πρέπει να γίνει, αποτελώντας στην ουσία τη βάση επί της οποίας παρακολουθείται το έργο του προσωπικού.

Ψηφιακό Οργανόγραμμα της Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Σύμφωνα με το άρθρο 16 του ν. 4440/2016, όπως ισχύει δημιουργείται, σε μορφή βάσης δεδομένων, το «Ψηφιακό Οργανόγραμμα της Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης», στο οποίο



αποτυπώνονται η διάρθρωση και η στελέχωση όλων των φορέων του Δημοσίου και των ΟΤΑ. Το Ψηφιακό Οργανόγραμμα της Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης περιλαμβάνει όλες τις οργανικές μονάδες των φορέων, τους υπηρετούντες σε κάθε οργανική μονάδα υπαλλήλους και τα αντίστοιχα περιγράμματα θέσεων εργασίας.

Κάθε οργανική μονάδα συναρτάται με την ιεραρχικά ανώτερη της και κάθε υπάλληλος με τη μονάδα στην οποία υπηρετεί. Για τη δημιουργία και διαχείριση του Ψηφιακού Οργανογράμματος δημιουργήθηκε ειδική εφαρμογή, η οποία έχει ενταχθεί στο Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού του Ελληνικού Δημοσίου (<https://hr.apografi.gov.gr>).

Οι υπάλληλοι, ο ανθρώπινος παράγοντας

Η επιτυχία μίας οργάνωσης προϋποθέτει την ύπαρξη ενός ικανού και αποτελεσματικού οργανωτικού πλαισίου, ταυτόχρονα απαιτεί και την ύπαρξη εξειδικευμένων στελεχών με τεχνοκρατικές ικανότητες, γνώσεις και πείρα, ώστε να είναι σε θέση να

φέρουν αποτελεσματικά σε πέρας το περίπλοκο έργο κάθε οργάνωσης.

Ο άνθρωπος παράγοντας αναδεικνύεται ως το πλέον δυναμικό στοιχείο μέσα στη Δημόσια Διοίκηση και την Αυτοδιοίκηση διότι συνδυάζει τις εμπειρίες και τις δεξιότητες και τη γνώση, η οποία σήμερα αξιολογείται ως το πολυτιμότερο στοιχείο του ενεργητικού όλων των οργανισμών.

Στο μέλλον οι υπάλληλοι θα κληθούν να αντιμετωπίσουν και να εργαστούν σε νέο πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας των ΟΤΑ, το οποίο θα χαρακτηρίζεται από την υιοθέτηση και ενσωμάτωση αρχών και υπηρεσιών από τη διοίκηση επιχειρήσεων, την εφαρμογή της τεχνολογίας των δικτύων και τη διαμόρφωση του διοικητικού συστήματος σε περισσότερα από ένα επίπεδα διοίκησης (πολυεπίπεδη διακυβέρνηση).

Νέες Τεχνολογίες & Άσκηση Αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ: Μετασχηματισμός Λειτουργιών με Κριτήρια Αποτελεσματικότητας, Αποδοτικότητας & Διαφάνειας

Κίμων Σιδηρόπουλος
Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών

Η παρουσίαση που υποβάλλω στο Συνέδριό σας αποτελεί τη στιγμιαία αποτύπωση μίας εν εξελίξει σκέψης για μία νέα «θεσμική αρχιτεκτονική των ΟΤΑ». Η σκέψη αυτή ξεκίνησε να αρθρώνεται μέσα από τις σελίδες του περιοδικού «πρΟΤΑση» και, όπως φαίνεται, αποτελεί ένα εξελισσόμενο project. Το όνομα του project είναι: «Η Θεωρία της Αυτόνομης Οργάνωσης».

Η ομιλία δεν θα είναι τεχνική επί τεχνολογικών δεδομένων και εξελίξεων. Θα είναι πολιτικής φιλοσοφίας με όχημα τις νέες τεχνολογίες. Με το τρόπο αυτό

γίνεται αντιληπτός και ο τίτλος της εισήγησής μας σήμερα.

Α. Υποθέσεις για χάρη της έρευνας:

1η υπόθεση: Η κοινωνία οργανώνεται ως σύνολο σχέσεων των πολιτών.¹

Στην προσπάθειά μας για την αναδιοργάνωση των δήμων είναι κρίσιμο να προσδιορίσουμε:

α. ποια είναι τα πολιτικά χαρακτηριστικά των πολιτών και

β. εάν οι πολίτες αυτοί οργανώνονται εθελουσίως ή όχι στη κοινωνία τους

¹ Ο ανθρώπινος πολιτισμός είναι, σε μεγάλο βαθμό, μια ιστορία για την ανθρώπινη οργάνωση. Από τα συγκροτήματα κυνηγών έως τα εθνικά κράτη, οι κοινωνίες μας έχουν

διαμορφωθεί ουσιαστικά από τις οργανωτικές μορφές που έχουμε υιοθετήσει.



β. με ενεργή συμμετοχή

2η υπόθεση: Η κοινωνία αυτή είναι ο δήμος.

Θα μπορούσαμε να λάβουμε ως υπόθεση εργασίας ότι ο δήμος αποτελεί την, σε πρώτο επίπεδο, εθελούσια οργάνωση των πολιτών.

Κατ' αρχάς, ο ίδιος ο δήμος, τώρα, μπορεί να γίνει αντιληπτός με έναν **αρνητικό προσδιορισμό** ως:

α. ένα άλλο νηδδ, μέρος ενός ευρύτερου κρατικού μηχανισμού. Στο πλαίσιο αυτό είναι εμφανής η επικράτηση συγκεντρωτικών αντιλήψεων, αφού η «μία και αδιαίρετη» πολιτεία έπρεπε να διαθέτει έναν ενιαίο εκτελεστικό μηχανισμό που θα περιελάμβανε ως τοπικά παραρτήματά της τους δήμους.

β. ένα διοικητικό όργανο που εκτελεί αρμοδιότητες εντός ενός κανονιστικού πλαισίου που του θεσμοθετεί ένα άλλο υπερκείμενο όργανο, το κράτος.

Ο δήμος μπορεί να γίνει, όμως, αντιληπτός και με έναν **θετικό προσδιορισμό** ως μία εθελούσια πολιτική κοινωνία που στηρίζεται:

α. στις σχέσεις των πολιτών σε εθελοντική βάση και
πρ ΟΤΑ ση

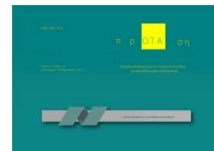
Οι δήμοι είναι ένας μοχλός για τον περιορισμό της εξουσίας του σύγχρονου, ενιαίου και γραφειοκρατικού κράτους και αναδεικνύεται σε ένα πεδίο έκφρασης της ελευθερίας των πολιτών. Ας αναλογιστούμε ότι και το Σύνταγμα ορίζει απευθείας και χωρίς «επιφύλαξη του νόμου» ένα σημαντικό μέρος της εκτελεστικής εξουσίας στους δήμους, τη διοίκηση των «τοπικών υποθέσεων».

3η υπόθεση: οι ενεργοί πολίτες είναι αυτοί που :

α. ενδιαφέρονται για τα «κοινά». Τα κοινά αποτελούν τη σύζευξη των ατόμων με τις ζωτικές τους ανάγκες και η πολιτική απόφαση για τη διαχείρισή τους πρέπει να λαμβάνεται από τους τοπικούς ενεργούς πολίτες. Στο προοίμιο του ΕΧΤΑ ορίζεται, με άμεση κανονιστική ισχύ, το «δικαίωμα συμμετοχής των πολιτών στη διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων».

β. δημιουργούν τη νέα συνείδηση του συμμετοχικού πολίτη.

4η υπόθεση: η τεχνολογία blockchain αναδεικνύει την εθελοντική συμμετοχή
ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ- ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2021



των ενεργών πολιτών κατά ισότιμο και ομότιμο τρόπο.

Το blockchain είναι ένας τύπος βάσης δεδομένων ή καθολικού στον οποίο οι πληροφορίες, αντί να αποθηκεύονται σε έναν συγκεκριμένο υπολογιστή ή διακομιστή, αντιγράφονται χιλιάδες φορές σε ένα δίκτυο υπολογιστών.

Ωστόσο, το άλλο σημαντικό χαρακτηριστικό των blockchain είναι ότι οι πληροφορίες προστίθενται μόνο, δεν διαγράφονται ποτέ, με νέα δεδομένα να προστίθενται σε «μπλοκ» που είναι κρυπτογραφικά «αλυσοδεμένα» σε παλιά.

Επιπλέον, δεδομένου ότι οι πληροφορίες υπάρχουν ταυτόχρονα σε πολλά μέρη, είναι ασφαλείς και αξιόπιστες.

Στο πλαίσιο αυτό μπορεί να γίνει αντιληπτός ο «Τοπικός Ψηφιακός Πολίτης», ο οποίος μπορεί, κάνοντας χρήση της τεχνολογίας blockchain να χειριστεί τα δικά του ψηφιακά δεδομένα. Ο Τοπικός Ψηφιακός Πολίτης είναι μία αυτόνομη μονάδα στο διαδίκτυο συνδεδεμένος με άλλον διαδικτυακό πολίτη σε μία διάταξη διασύνδεσης blockchain όπου όλοι είναι ίσοι και ομότιμοι.

Έτσι, ο Τοπικός Ψηφιακός Πολίτης συμμετέχει σε μία οργανωτική διασύνδεση στην οποία: α) δεν υπάρχει ιεραρχική οργάνωση, β) είναι όλοι ίσοι και γ) όλοι έχουν στο computer όλα τα δεδομένα που είναι κοινά για όλους

5η υπόθεση: Εφαρμογές Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Θα μπορούσαν όλα τα ανωτέρω να συνδυαστούν και να αποδώσουν μία εφαρμόσιμη θεωρία για τη συμμετοχή των πολιτών στις υποθέσεις διοίκησης των δήμων τους; Υποστηρίζουμε, στην έρευνα μας, πως ναι παρουσιάζοντας το ακόλουθο παράδειγμα για τον τρόπο κατασκευής ενός πάρκου στη γειτονιά μας. Λαμβάνοντας υπόψη ότι η κατασκευή ενός πάρκου αποτελεί αντικείμενο «κοινών» και εμπίπτει στην «καθημερινότητα των πολιτών», συμπεραίνουμε ότι τότε εμπίπτει στο πλαίσιο δράσης των «ενεργών πολιτών» και η λήψη απόφασης του δήμου (για την κατασκευή του πάρκου) λαμβάνεται από αυτούς. Για να επιτευχθεί η λήψη της απόφασης από τους ενεργούς πολίτες, ο Δήμος έχει θέσει σε λειτουργία **εφαρμογή** που στηρίζεται στη τεχνολογία του blockchain και στην οποία οι δημότες του δήμου (οι οποίοι



ταυτίζονται χάριν της εργασίας με τους ενεργούς πολίτες) είναι εγγεγραμμένοι σε δική τους διακριτή ηλεκτρονική μερίδα, διασυνδεδεμένη με τις ηλεκτρονικές μερίδες των άλλων δημοτών. Στην εφαρμογή αυτή το δημοτικό συμβούλιο έχει θέσει τις προϋποθέσεις για να είναι νόμιμη η λήψη της απόφασης των ενεργών πολιτών (π.χ. η συμμετοχή των ενεργών πολιτών να είναι άνω του 60% των δημοτών, η τελική άποψη να έχει λάβει το 50%+1 των ψηφισάντων). Οι συμμετέχοντες μπορούν στην εφαρμογή αυτή να ανταλλάσσουν απόψεις, οι οποίες καταγράφονται στον φάκελο της συγκεκριμένης «άσκησης της αρμοδιότητας» (στο παράδειγμά μας, στον φάκελο για την κατασκευή του πάρκου).

Σημειώνεται ότι η πολιτική δραστηριότητα δεν είναι μόνο ηλεκτρονική, αλλά η ηλεκτρονική εφαρμογή αποτελεί το τέλος μίας ενεργής ζωντανής πολιτικής δραστηριοποίησης των δημοτών, οι οποίοι εν συνόλω αποτελούν το αποφασίζον συλλογικό όργανο διοίκησης του δήμου.

Η τεχνολογία είναι το μέσο για την πολιτική στη ζωή.

πρ ΟΤΑ ση

Δύο οριζόντιες πολιτικές αλλαγές


Ακολούθως, απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχή λειτουργία των ανωτέρω είναι ο διαχωρισμός της πολιτικής εξουσίας από τη δημόσια διοίκηση:

α. διαχωρισμός λειτουργιών, διαχωρισμός δηλαδή του άμεσα εκλεγόμενου αιρετού οργάνου (του δημοτικού συμβουλίου), το οποίο είναι και το μόνο αρμόδιο να λαμβάνει αποφάσεις στον δήμο από το εκτελεστικό όργανο, το οποίο αποτελείται και από μη άμεσα εκλεγόμενα μέλη.

β. οργανωσιακός διαχωρισμός, διαχωρισμός δηλαδή της πολιτικής βούλησης από τη γραφειοκρατική δράση. Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται στο επίπεδο του δήμου ο διαχωρισμός του πολιτικού προσωπικού (που εκφράζει τη λαϊκή βούληση) από την εξειδικευμένη και έμπειρη γραφειοκρατία, η οποία με τη συνέχεια και τη μονιμότητά της μπορεί να αναλάβει την εκτέλεση των αποφάσεων των αιρετών της οργάνων στα οποία υπόκειται.

Η ανάλυση και η περαιτέρω έρευνα στα θέματα αυτά θα αποτελέσουν το αντικείμενο της επόμενης ομιλίας μας στο συνέδριο.

ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ- ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2021



Διμηνιαία Επιθεώρηση
για την Τοπική Αυτοδιοίκηση

ISSN: 2459– 4172 Διατίθεται δωρεάν στο:
www.diaplous-autodioikisi.gr