

Τόμος 7 Τεύχος 42
Νοέμβριος– Δεκέμβριος 2022

Διμηνιαία Επιθεώρηση για την Τοπική Αυτοδιοίκηση
Κριτική Αρθρογραφία και Νομολογία

Ομιλίες
της Πρωτοχρονιάς για την
Τοπική Αυτοδιοίκηση

Βασιλική Μασούρα
Η σημασία της ορολογίας στις διαδικασίες

Δρ. Δέσποινα Νάσαινα
Ο Θεσμός της διοικητικής υλοστήριξης.
Αναγκαιότητα ή εμμονή;

Ανδρομάχη Πατσιαβούρα
Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας και Τοπική Αυτοδιοίκηση-
Αποτίμηση και Προοπτικές

Κίμων Σιδηρόπουλος
Fractal Δημόσια Διοίκηση:
Τεχνολογία Blockchain & Οργανωσιακή Λειτουργία των Δήμων

ISSN: 2459- 4172

π ρ Ο Τ Α σ η

Τόμος 6 Τεύχος 31
Ιανουάριος – Φεβρουάριος 2021

Διημερίδα 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 σημασία της ορολογίας στις διαδικασίες, Βασιλική Μασούρα826	
Ο Θεσμός της διοικητικής υποστήριξης. Αναγκαιότητα ή εμμονή; Δρ. Δέσποινα Νάσαινα831	
Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας και Τοπική Αυτοδιοίκηση-Αποτίμηση και Προοπτικές, Ανδρομάχη Πατσιαβούρα840	
Fractal Δημόσια Διοίκηση: Τεχνολογία Blockchain & Οργανωσιακή Λειτουργία των Δήμων.....	
Κίμων Σιδηρόπουλος854	

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 Πανελληνίας Ένωσης Γενικών Γραμματέων Τοπικής Αυτοδιοίκησης «Κλεισθένης». Ειδικότερα, οι παρουσιαζόμενες μελέτες αποτελούν τη γραπτή επεξεργασία των ανακοινώσεων των συγγραφέων τους στο συνέδριο της Ένωσης που έλαβε χώρα στην Ξάνθη 13-15 Μαΐου 2022 υπό τον τίτλο: «ΈΠΕΝΔΥΤΙΚΟΣ – ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ & ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΑΞΙΩΝ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ» (Πράσινη Οικονομία με Ψηφιακές Λειτουργίες & Δια Βίου Μάθηση)».

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

Βασιλική Μασούρα

Η σημασία της ορολογίας στις διαδικασίες

Δρ. Δέσποινα Νάσαινα

Ο Θεσμός της διοικητικής υποστήριξης.
Αναγκαιότητα ή εμμονή;

Ανδρομάχη Πατσιαβούρα

Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας και Τοπική Αυτοδιοίκηση-
Αποτίμηση και Προοπτικές

Κίμων Σιδηρόπουλος

Fractal Δημόσια Διοίκηση:
Τεχνολογία Blockchain & Οργανωσιακή Λειτουργία των Δήμων



Διατίθεται στον ιστότοπο: www.diplous-autodioikisi.gr

Παραπομπή: Βασιλική Μασούρα (2021): Η σημασία της ορολογίας στις διαδικασίες,

ηλεκτρονικό περιοδικό «πρΟΤΑση», 7 (42), σελ. 826- 830

Copyright  του Συγγραφέα

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License.

ISSN: 2459- 4172

Η σημασία της ορολογίας στις διαδικασίες

Βασιλική Μασούρα

Προϊσταμένη Τμήματος Προστασίας Ζώων Συντροφιάς του Υπουργείου Εσωτερικών

Αντικείμενο της σημερινής παρουσίασης είναι η παράθεση διαστάσεων και προβληματισμών για την «σημασία της ορολογίας στις διαδικασίες της δημόσιας διοίκησης και αυτοδιοίκησης»

Ας δούμε πρώτα ένα παράδειγμα χρήσης όρων και συγκεκριμένα τους όρους «συνδυασμός» και «παράταξη» όπως αυτοί απαντώνται στην νομοθεσία για την εκλογική διαδικασία των αιρετών της αυτοδιοίκησης και την σύσταση και λειτουργία των αρχών και των συλλογικών οργάνων αυτών στο ν.3852/2010 όπως ισχύει.

Ο όρος «συνδυασμός» απαντάται στα άρθρα που αφορούν στην «Εκλογική διαδικασία» από την

διεξαγωγή έως την επικύρωση εκλογής και την ορκωμοσία των αρχών όπως «..κατάρτιση συνδυασμών..», «υποψήφιος συνδυασμού», «Ανακήρυξη και κοινοποίηση συνδυασμών», «Επιτυχών συνδυασμός- Επιλαχόντες συνδυασμοί..», «Περιφερειάρχης εκλέγεται ο επικεφαλής του επιτυχόντος συνδυασμού.»

Ο όρος «παράταξη» αρχίζει να εμφανίζεται στα άρθρα που αφορούν στη οργάνωση και λειτουργία των αυτοδιοικητικών αρχών και οργάνων «..οι σύμβουλοι της παράταξης του εκλεγέντος περιφερειάρχη..». «..Μέλη των επιτροπών αυτών ορίζονται περιφερειακοί σύμβουλοι ανάλογα της δύναμης των περιφερειακών



Ο ρόλος της ορολογίας στις διαδικασίες

παρατάξεων...». ενώ σε αυτά τα άρθρα χρησιμοποιείται ο «συνδυασμός» όταν θα πρέπει να καθοριστεί μία διαδικασία και να γίνει αναγωγή στα αποτελέσματα των εκλογών π.χ.«... ύστερα από πρόσκληση του συμβούλου του συνδυασμού του εκλεγέντος περιφερειάρχη που έχει εκλεγεί με τις περισσότερες ψήφους...»

Παρόλα αυτά στην διαδικασία υπολογισμού των μελών κάθε παράταξης στην οικονομική επιτροπή παρατηρούμε τα εξής στο κείμενο του άρθρου:

«Για τον υπολογισμό των μελών κάθε παράταξης στην οικονομική επιτροπή... τυχόν ανεξάρτητοι περιφερειακοί σύμβουλοι λογίζονται αθροιστικά ως μια ενιαία παράταξη... Σε περίπτωση ίσου υπολοίπου, προηγείται η παράταξη που έχει λάβει μεγαλύτερο αριθμό ψήφων στις εκλογές των περιφερειακών αρχών»

Εδώ η χρήση του όρου «παράταξη» με αναφορά στις εκλογές αντί του όρου «συνδυασμός» δύναται να δημιουργεί παρανόηση και συζήτηση για ένα ζήτημα σημαντικό για την λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης αυτό της διαδικασίας

κατανομής των εδρών της οικονομικής επιτροπής.

Άρα ο τρόπος χρήσης των όρων στις διαδικασίες της δημόσιας διοίκησης και αυτοδιοίκησης έχει μεγάλη σημασία και συνέπειες

Σύμφωνα με το Εθνικό Μητρώο Διαδικασιών- Δίαυλος, ως διαδικασία νοείται το σύνολο ενεργειών που απαιτούνται ώστε να εκτελεστεί μία **νομικά και εννοιολογικά καθορισμένη και περιγεγραμμένη λειτουργία**. (Εθνικό Μητρώο Διαδικασιών- Δίαυλος) <https://mitos.gov.gr>

Η διαδικασία λοιπόν είναι νομικά και εννοιολογικά καθορισμένη και περιγεγραμμένη λειτουργία, άρα η κάθε διαδικασία περιλαμβάνει ειδικούς όρους με καθορισμένο εννοιολογικό περιεχόμενο ώστε αυτό να είναι κοινός και κατανοητός τρόπος για τους εμπλεκόμενους σχεδιαστές της διαδικασίας (νομοθετικό – εκτελεστικό επίπεδο) για αυτούς που καλούνται να την υλοποιήσουν (διοίκηση, αυτοδιοίκηση) και για αυτούς που απευθύνεται (διοίκηση, πολίτες).

Όταν μιλάμε για την ορολογία των διαδικασιών μιλάμε για την



Ο ρόλος της ορολογίας στις διαδικασίες

ορολογία στη Δημόσια Διοίκηση (ΔΔ) και αυτοδιοίκηση. Τι είναι η ορολογία και ειδικότερα ποια είναι τα χαρακτηριστικά της ορολογίας στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης;

Η ορολογία είναι επιστημονικός κλάδος όπου έχει, μεταξύ άλλων, σκοπό τη μελέτη, την ανάλυση και τη δημιουργία ειδικών λεξιλογίων. Αυτά τα ειδικά λεξιλόγια αποτελούν μια υποκατηγορία του γενικού λεξιλογίου καθώς χαρακτηρίζονται από το δικό τους πεδίο επιστημονικής γνώσης, τους χρήστες τους και τις περιστάσεις επικοινωνίας στις οποίες χρησιμοποιούνται

Για τους ειδικούς στην ορολογία η Δημόσια Διοίκηση αποτελεί ένα τέτοιο ειδικό θεματικό πεδίο μελέτης αφού πλαισιώνεται από ειδική γλώσσα και εμπεριέχει ειδική ορολογία. Αυτό φαίνεται και από το πλήθος των κειμένων που συντάσσονται και χρησιμοποιούνται στη ΔΔ. Μετά το 1970, η ΔΔ αναγνωρίζεται πλέον ως αυτόνομος επιστημονικός κλάδος, με τον όρο «δημόσια» να αναφέρεται στο δημόσιο συμφέρον (Κατσογιάννου, 2017).

Ποια είναι όμως τα χαρακτηριστικά αυτού του ειδικού θεματικού πεδίου που ονομάζεται **Δημόσια Διοίκηση**;

Γενικά, είναι δύσκολο να υπάρξει ένας καθολικά αποδεκτός ορισμός για την ΔΔ καθώς είναι μια πολύπλοκη, πολυσχιδής και δυναμική έννοια. Οι ήδη υπάρχοντες ορισμοί της ποικίλουν καθώς το Σύνταγμα κάθε χώρας είναι αυτό που καθορίζει την οργάνωση και την λειτουργία της ΔΔ. Η ΔΔ αφορά την διοίκηση του κράτους, την διαχείριση, την φροντίδα και την εποπτεία των κρατικών υποθέσεων και της ευημερίας του λαού μιας χώρας .

Αποτελεί ένα διαφοροποιημένο μέρος του πολιτικού συστήματος με στόχο την προετοιμασία και την εφαρμογή των κανόνων δικαίου και των προγραμμάτων της δημόσιας πολιτικής, που προσδιορίζονται από τα πολιτικά κόμματα, τη Βουλή και την Κυβέρνηση.

Η ΔΔ προσπαθεί να περιγράψει, να αξιολογήσει και να ρυθμίσει τον τρόπο συνεργασίας των πολιτικών και διοικητικών θεσμών και στελεχών του Κράτους για τον σχεδιασμό και την



Ο ρόλος της ορολογίας στις διαδικασίες

εφαρμογή προγραμμάτων και αποφάσεων για την αντιμετώπιση δημόσιων προβλημάτων.

Όμως η Δημόσια Διοίκηση είναι κάτι περισσότερο από ένα ειδικό θεματικό επιστημονικό πεδίο. Είναι το σημείο συνάντησης και αλληλεπίδρασης δημοσίων πολιτικών, που σχεδιάζονται και υλοποιούνται από τα διάφορα επίπεδα διοίκησης και αυτοδιοίκησης, ποικίλων επιστημονικών πεδίων και της κοινωνίας εν γένει.

Αρα οι όροι της διοικητικής γλώσσας και ειδικότερα στις διαδικασίες είναι πολύσημοι μπορεί να έχουν διαφορετικό περιεχόμενο στις διάφορες δημόσιες πολιτικές, είναι δυναμικές έννοιες γιατί τροφοδοτούνται από τις επιστημονικές εξελίξεις και την κοινή γλώσσα κυρίως όμως είναι όχημα επικοινωνίας θεμάτων δημοσίου συμφέροντος.

Υπάρχουν χώρες όπως η Γαλλία και ο Καναδάς όπου λαμβάνεται ειδική πρόνοια για την χρήση της γλώσσας αυτής και της ορολογίας που της αντιστοιχεί. Για παράδειγμα, στη Γαλλία κάθε υπουργείο διαθέτει υπεύθυνο

ορολογίας επιφορτισμένο με όλα τα γλωσσικά θέματα που προκύπτουν σε σχέση με το αντικείμενο του υπουργείου του. Σε χώρες όπως η Ελλάδα και η Κύπρος δεν υπάρχουν αντίστοιχοι θεσμοί και το ενδιαφέρον για γλωσσικά θέματα που αναφέρονται στη ΔΔ έχει μόλις αρχίσει να εμφανίζεται (Κατσογιάννου, 2017).

Η πολυπλοκότητα της ορολογίας των διαδικασιών της δημόσιας διοίκησης χρήζει το σχεδιασμό την υλοποίηση μιας οντολογίας για την ορολογία αυτού του ειδικού πεδίου με την έννοια που έχει όρος στην επιστήμη της πληροφορικής.

Στην Πληροφορική, οντολογία είναι ένας τυπικός και σαφής ορισμός μιας κοινής και συμφωνημένης εννοιολογικής μορφοποίησης που αφορά σε ένα πεδίο ενδιαφέροντος. Αυτή η τυπική αναπαράσταση γνώσης ως ένα σύνολο εννοιών, σχέσεων και ιδιοτήτων μπορεί να χρησιμοποιηθεί για συλλογιστική (εξαγωγή συμπερασμάτων/ νέας γνώσης) και για την δομημένη περιγραφή γνώσης ενός πεδίου ενδιαφέροντος όπως η δημόσια

Βασιλική Μασούρα

Ο ρόλος της ορολογίας στις διαδικασίες



διοίκηση. [Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης - ΕΠΣΕΤ \(epset.gr\)](http://Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης - ΕΠΣΕΤ (epset.gr))

Βιβλιογραφία

1. Κατσογιάννου Μ, Καλαμίδα Φ., Ξυδόπουλος Γ.Ι. «Διοικητική Ορολογία Ελλάδας & Κύπρου – Μια πρώτη αντιπαραβολική ανάλυση» ΕΛΕΤΟ – 11ο Συνέδριο «Ελληνική Γλώσσα και Ορολογία» Αθήνα, 9–11 Νοεμβρίου 2017
2. Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης «Εθνικό Μητρώο Διαδικασιών- Δίαυλος» <https://mitos.gov.gr>
3. ν.3852/2010
4. [Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης - ΕΠΣΕΤ \(epset.gr\)](http://Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης - ΕΠΣΕΤ (epset.gr))

Ο Θεσμός της διοικητικής υποστήριξης. Αναγκαιότητα ή εμμονή;

Δρ. Δέσποινα Νάσαινα

Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών

I. Βασικά χαρακτηριστικά εξέλιξης του θεσμού

α. Πρώτο μισό της δεκαετούς και πλέον εφαρμογής του θεσμού της διοικητικής υποστήριξης

Το 2010 το Πρόγραμμα Καλλικράτης επέφερε μία σημαντική ανακατανομή αρμοδιοτήτων, η οποία επικεντρώθηκε, κυρίως, μεταξύ των δύο βαθμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σκοπός της νέας αυτής Αρχιτεκτονικής ήταν η εξυπηρέτηση του πολίτη στο εγγύτερο γι' αυτόν επίπεδο, δηλαδή στους δήμους, και η ενίσχυση της αναπτυξιακής δυναμικής των περιφερειών.

Η ανακατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο βαθμών

τοπικής αυτοδιοίκησης και η άσκηση νέων αρμοδιοτήτων από τους δήμους σχεδιάστηκε να πραγματοποιηθεί σε διαφορετικά χρονικά στάδια. Στο πλαίσιο αυτό οι μεταβιβαζόμενες στους δήμους αρμοδιότητες κατηγοριοποιήθηκαν σε τρεις διαφορετικές περιόδους, ως προς τον χρόνο άσκησής τους. Σε αυτές που θα ασκούνταν από: α) από 1 Ιανουαρίου 2011, β) από 1 Ιουλίου 2011 και γ) από 1 Ιανουαρίου 2013.

Ειδικότερα, για τον νομοθέτη του 2010 ήταν προφανές ότι για να μπορέσουν όλοι οι δήμοι - παρά τις εκτεταμένες διαφοροποιήσεις τους- να αναλάβουν από 1-1-2011 την άσκηση νέων αρμοδιοτήτων χρειαζόνταν ένα σύντομο αλλά



αναγκαίο μεταβατικό στάδιο προσαρμογής.

Στο ερώτημα γιατί ο νομοθέτης επέλεξε τη μεταβίβαση αυτών των αρμοδιοτήτων **άμεσα** από την έναρξη ισχύος του Προγράμματος Καλλικράτης, η απάντηση σίγουρα μπορεί να αναζητηθεί σε μια **έμπρακτη επιλογή ευθείας ενδυνάμωσης** της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, με αρμοδιότητες που επηρεάζουν άμεσα την καθημερινότητα των πολιτών. Άλλωστε, η άμεση μεταφορά αρμοδιοτήτων σίγουρα νοηματοδοτούσε τη νέα αρχιτεκτονική μεταξύ των βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία, παρά τις πρώτες δυσκολίες εφαρμογής, είχε προοπτική εδραίωσης, καθώς ήταν **επιθυμητή από την ίδια την αυτοδιοίκηση**.

Ο θεσμός της διοικητικής υποστήριξης, πέραν της, **κριθείσας και νομολογιακά, συνταγματικής συμβατότητας**, τη στιγμή που εφαρμόστηκε ικανοποιούσε πολλαπλώς:

α) την ανάγκη των δήμων να προετοιμαστούν για να ασκήσουν τις νέες τους αρμοδιότητες,

β) τις ανάγκες των υπαλλήλων, οι οποίοι, παρά την υποχρεωτική τους μετάταξη στους δήμους, υπέστησαν την ηπιότερη δυνατή χωρική μετακίνηση,

γ) τους πολίτες, οι οποίοι συνέχισαν να εξυπηρετούνται χωρικά από εκεί που ήδη εξυπηρετούνταν.

Επιπλέον, ο υποχρεωτικός χαρακτήρας του θεσμού, τόσο για τον δήμο στον οποίο μετατάχθηκε το προσωπικό που ασκούσε τις εν λόγω αρμοδιότητες, όσο και για το δήμο που θα δεχόταν την υποστήριξη, δεν απέκλεισε ούτε μια στιγμή **την υλοποίηση συνεργασιών εθελοντικής βάσης** για την από κοινού άσκηση από τους δήμους αρμοδιοτήτων ή την υποστήριξη άσκησής τους.

Επισημαίνεται ότι, και τότε και τώρα, η δυνατότητα σύναψης σύμβασης διαδημοτικής ή διαβαθμιακής συνεργασίας ήταν και είναι **υπαρκτή**.

Με βάση, λοιπόν, τον αρχικό σχεδιασμό την **1 Ιανουαρίου 2013** θα έπρεπε σε όλους τους δήμους:



- να λήξει η διοικητική υποστήριξη
- να ασκηθούν από τους δήμους οι νέες αρμοδιότητες που μέχρι τότε ασκούσαν από τις περιφέρειες.

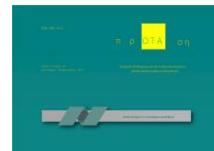
Δυστυχώς, όμως, η δεινή οικονομική κρίση που αντιμετώπισε η χώρα τα χρόνια που ακολούθησαν δεν κατέστησε εφικτή την προβλεπόμενη λήξη της διοικητικής υποστήριξης τον Δεκέμβρη του 2012. Επιπλέον, για τον ίδιο λόγο, ήταν αδύνατη και η άσκηση από τους δήμους την 1^η Ιανουαρίου 2013 των νέων αρμοδιοτήτων που μέχρι τότε ασκούσαν από τις περιφέρειες.

Στο πλαίσιο αυτό στις 31 Δεκεμβρίου 2012 με Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου προβλέφθηκε αρχικά ότι για όσο διαρκεί το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016, ο χρόνος έναρξης άσκησης των νέων αρμοδιοτήτων θα καθοριζόταν με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών. Μέχρι την έκδοση της ανωτέρω απόφασης εξακολουθούσαν να ισχύουν οι διατάξεις της διοικητικής υποστήριξης.

Τον Απρίλιο του 2014 ο νομοθέτης παρεμβαίνει και δίνει τη δυνατότητα στους ίδιους τους διοικητικά υποστηριζόμενους δήμους να καθορίζουν τον χρόνο έναρξης άσκησης των αρμοδιοτήτων που τους έχουν μεταβιβαστεί, διαπιστώνοντας παράλληλα την επάρκειά τους σε προσωπικό και υλικοτεχνική υποδομή.

Με την εν λόγω παρέμβαση ο νομοθέτης, χωρίς την πρόβλεψη ειδικότερων κριτηρίων διαπίστωσης επάρκειας προσωπικού και υλικοτεχνικής υποδομής, ανέθεσε στο δημοτικό συμβούλιο της λήψη σχετικής απόφασης, σε μια προσπάθεια να κινητοποιήσει τους δήμους να αναλάβουν οι ίδιοι πρωτοβουλίες στελέχωσης των κρίσιμων υπηρεσιών.

Η επιλογή αυτή εντάσσεται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο εξοικονόμησης πόρων, κυρίως μέσα από την ορθολογικότερη κατανομή του προσωπικού των δήμων και των ειδικοτήτων που ήταν απαραίτητες για να λειτουργήσουν κρίσιμες υπηρεσίες, όπως οι πολεοδομίες και οι τεχνικές υπηρεσίες.



Επιγραμματικά θα λέγαμε ότι η παράταση της δημοσιονομικής κρίσης ήταν η αιτία παράτασης της διοικητικής υποστήριξης.

Όμως, η μακρά διάρκεια εφαρμογής των Μνημονίων, η σταδιακή αποψίλωση του προσωπικού των δήμων, λόγω της αναστολής των προσλήψεων και των αθρόων συνταξιοδοτήσεων, άρχιζε να κλονίζει την αποτελεσματικότητα του θεσμού της διοικητικής υποστήριξης.

Ενδεικτικό, μάλιστα, των επιπτώσεων της περιστολής των δαπανών στη λειτουργική στελέχωση των υπηρεσιών των δήμων ήταν το γεγονός ότι ο νομοθέτης βρέθηκε αντιμέτωπος με περίπτωση δήμου, που λόγω σταδιακής συρρίκνωσης του προσωπικού, αδυνατούσε να λειτουργήσει ήδη υπάρχουσα υπηρεσία δόμησης. Σε άλλη περίπτωση δήμος που είχε αναλάβει οικειοθελώς την αρμοδιότητα ζητούσε να επιστρέψει σε καθεστώς υποχρεωτικής διοικητικής υποστήριξης.

Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω καθίσταται σαφές ότι ο θεσμός της διοικητικής υποστήριξης,

κατά το πρώτο μισό της δεκαετούς και πλέον εφαρμογής του, συνδέθηκε με την εφαρμογή των Μνημονίων και την ανάγκη αντιμετώπισης των υποστελεχομένων δήμων με όσον το δυνατόν ηπιότερα δημοσιονομικά μέσα.

β. Δεύτερο μισό της δεκαετούς και πλέον εφαρμογής του θεσμού της διοικητικής υποστήριξης

Από το τέλος του 2016 και μέχρι το τέλος του 2018 συνεχίστηκαν ετήσιες παρατάσεις στο θεσμό της διοικητικής υποστήριξης. Από το έτος 2019 και μέχρι σήμερα οι παρατάσεις της διοικητικής υποστήριξης είναι μικρότερες του έτους.

Ειδικότερα, το έτος 2018 δίνεται η τελευταία ετήσια παράταση υποχρεωτικής παροχής διοικητικής υποστήριξης. Για πρώτη φορά, όμως, από την εφαρμογή του θεσμού, η λήξη της διοικητικής υποστήριξης συνοδεύτηκε με θεσμοθέτηση ικανών εργαλείων να συμβάλλουν σε μια αυτοδύναμη άσκηση των επίμαχων αρμοδιοτήτων από όλους τους δήμους.



Αρχικά περιορίστηκε σημαντικά το εύρος των αρμοδιοτήτων για τις οποίες είχε προβλεφθεί η παροχή υποχρεωτικής διοικητικής υποστήριξης. Στο πλαίσιο αυτό η αρμοδιότητα καταβολής προνοιακών επιδομάτων και οικονομικών ενισχύσεων σε ευπαθείς ομάδες μεταβιβάστηκε στον ΟΠΕΚΑ.

Θεσμοθετήθηκε η δυνατότητα σε δήμους που δεν διέθεταν τεχνική υπηρεσία να συστήσουν **κοινή τεχνική υπηρεσία, με τη μορφή διαδημοτικού συνδέσμου**.

Όσον αφορά την άσκηση πολεοδομικών αρμοδιοτήτων, με το Πλαίσιο δόμησης του ν.4495/2017, επιτεύχθηκε η απλούστευση και ψηφιοποίηση της διαδικασίας έκδοσης των οικοδομικών αδειών. Προβλέφθηκε, επίσης, η έκδοση προεδρικού διατάγματος που θα καθορίσει τα κριτήρια επάρκειας για τη σύσταση υπηρεσίας δόμησης.

Στη βάση έκδοσης αυτού του ΠΔ, που μέχρι σήμερα εκκρεμεί, τέθηκαν οι προϋποθέσεις με τις οποίες ο Δήμαρχος θα μπορούσε να συγκροτήσει Υπηρεσία Δόμησης, με μετακίνηση υπαλλήλων του που είχαν

τις αναγκαίες ειδικότητες. Σε κάθε περίπτωση η προσφυγή στο θεσμό της υποχρεωτικής διοικητικής υποστήριξης αποτελούσε το έσχατο μέσο.

Από το έτος 2020 ο νομοθέτης για την παράταση της διοικητικής υποστήριξης δεν παραπέμπει πια στις διατάξεις της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου του έτους 2012.

Επιπλέον, καθ' όλη τη διάρκεια του έτους 2020, ο νομοθέτης επιχειρεί να **συνδέσει την παράταση του θεσμού της διοικητικής υποστήριξης με τη θεσμοθέτηση εργαλείων** που στόχο έχουν να διευκολύνουν τους ΟΤΑ στην άσκηση, εν γένει, των αρμοδιοτήτων τους.

Στο πλαίσιο αυτό προβλέπεται η σύσταση Αναπτυξιακών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Στους ειδικούς σκοπούς των Αναπτυξιακών Οργανισμών προβλέπεται ρητά η **υποστήριξη των ΟΤΑ** στην υλοποίηση αυτοδιοικητικών αρμοδιοτήτων, καθώς και η ενίσχυση της διοικητικής και **τεχνικής τους επάρκειας**, μέσω επιστημονικής, συμβουλευτικής και τεχνικής υποστήριξης.



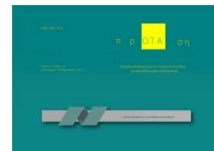
Παράλληλα, στο άρθρο των προγραμματικών συμβάσεων προβλέφθηκε ότι οι ΟΤΑ, οι σύνδεσμοι, τα δίκτυα δήμων και τα νηδδ των ΟΤΑ μπορούν να συμβάλλονται με τους Αναπτυξιακούς Οργανισμούς για την υλοποίηση αυτοδιοικητικών αρμοδιοτήτων και την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Επίσης, προβλέφθηκε η δυνατότητα των δήμων να μπορούν να συνάπτουν προγραμματική σύμβαση για τη διοικητική υποστήριξη των τεχνικών υπηρεσιών και των υπηρεσιών Δόμησης με την ΕΕΤΑΑ, τους Αναπτυξιακούς Οργανισμούς και τα Δίκτυα Δήμων. Για την εκτέλεση των προγραμματικών συμβάσεων, η ΕΕΤΑΑ μπορεί μέσω μητρώου μηχανικών που η ίδια τηρεί να συνάπτει συμβάσεις έργου με μηχανικούς της απαιτούμενης ειδικότητας.

Σύντομα αποδείχθηκε ότι η εφαρμογή του ανωτέρω θεσμικού δεν ήταν εύκολο να υλοποιηθεί άμεσα από τους δήμους. Εν των μεταξύ η επέλευση της πανδημίας δυσκόλεψε τη λήψη αποφάσεων για τη σύναψη συμφωνιών και συνεργασιών.

Σε συνέχεια των ανωτέρω παρεμβάσεων, ο νομοθέτης, για να επισπεύσει την αυτοδύναμη άσκηση των αρμοδιοτήτων υπηρεσιών δόμησης από όλους του δήμους, προέβλεψε ότι **όλοι οι δήμοι έχουν, εκ του νόμου, από την 1^η Νοεμβρίου του 2020 Υπηρεσία Δόμησης, τουλάχιστον σε επίπεδο Τμήματος**. Παράλληλα, κατά τον ίδιο χρόνο, εάν ο Δήμαρχος διαπίστωνε αδυναμία λειτουργίας της Υπηρεσίας Δόμησης, οι σχετικές αρμοδιότητες θα έπρεπε να ασκηθούν ή με συμβάσεις διαδημοτικής συνεργασίας ή με προγραμματικές συμβάσεις με τους Αναπτυξιακούς Οργανισμούς, την ΕΕΤΑΑ ή τα Δίκτυα Δήμων.

Λίγους μήνες μετά ο νομοθέτης προσδιόρισε τα κριτήρια ελάχιστης στελέχωσης σε προσωπικό των Υπηρεσιών Δόμησης, προσμετρώντας σε αυτό το πάσης φύσεως απασχολούμενο προσωπικό, ανεξάρτητα της σχέσης εργασίας, καθώς και το προσωπικό που θα προκύψει από προγραμματικές συμβάσεις. Αν και πάλι δεν πληρούται η ελάχιστη στελέχωση, με ευθύνη του οικείου δημάρχου οι αρμοδιότητες της ΥΔΟΜ ασκούνται με συμβάσεις



διαδημοτικής και διαβαθμιδικής συνεργασίας με δήμους και περιφέρειες.

Στα τέλη του 2021 η επισημαίνεται ότι η πρόβλεψη της ελάχιστης στελέχωσης των ΥΔΟΜ σε επίπεδο Τμήματος ισχύει μέχρι να εκδοθεί το προεδρικό διάταγμα που θα καθορίζει την επαρκή στελέχωση των ΥΔΟΜ, όπως προβλέπει η ειδικότερη πολεοδομική νομοθεσία.

Σήμερα ο θεσμός της διοικητικής υποστήριξης έχει λάβει κατά σειρά την 12^η από την πρώτη εφαρμογή του παράταση.¹ Την 31 Δεκεμβρίου 2022, βάσει του ισχύοντος νόμου, λήγει ο θεσμός της διοικητικής υποστήριξης και οι πρόσθετες αρμοδιότητες που μεταβιβάστηκαν στους δήμους από 1.1.2011 θα ασκούνται αυτοδύναμα από όλους του δήμους.

Από τις ανωτέρω νομοθετικές παρεμβάσεις γίνεται αντιληπτό ότι μετά το τέλος του ΜΠΔΣ 2013-2016, ο νομοθέτης διατηρεί το θεσμό της υποχρεωτικής διοικητικής υποστήριξης

σαν ένα έσχατο δίκτυο διασφάλισης του δημοσίου συμφέροντος για την παροχή υπηρεσιών που πρέπει να λαμβάνουν οι πολίτες.

Όμως, κύριο μέλημα του νομοθέτη φαίνεται να είναι η κινητοποίηση των δήμων να αξιοποιήσουν, σε εθελοντική βάση, παλιά και νέα εργαλεία συνεργατικής αντίληψης για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.

Ο βαθμός δε ανταπόκρισης των δήμων σε αυτό το εγχείρημα ενδέχεται να ληφθεί υπόψη σε μια μελλοντική προσπάθεια ανασχεδιασμού της απονομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των βαθμίδων διοίκησης.

II. Αποτίμηση

Ο θεσμός της διοικητικής υποστήριξης προβλέφθηκε, σε πρώτο στάδιο, για να εξυπηρετήσει συγκεκριμένες ανάγκες, άμεσα συνδεδεμένες με την πολιτική επιλογή απόδοσης νέων αρμοδιοτήτων

¹ Βλ. Άρθρο 74 Ν. 4954/2022 (Α'136). Το παρόν άρθρο τέθηκε σε ισχύ την 31.5.2022.



στην πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση και μάλιστα σε νεοσύστατους δήμους, που προέκυψαν από μια εκτεταμένη χωρική αναδιάρθρωση.

Στο πλαίσιο αυτό η αποδοχή της αναγκαιότητας ύπαρξης αυτού του θεσμού για ένα μικρό χρονικό διάστημα, ήταν καθολική από όλους τους εμπλεκόμενους: κράτος, αυτοδιοίκηση, πολίτες, υπαλλήλους, δικαιοσύνη.

Με το πέρασμα των χρόνων ο μεταβατικός χαρακτήρας του θεσμού της διοικητικής υποστήριξης διαπιστώνεται ότι αλλάζει μορφή, καθώς συνδέεται κάθε φορά με νέες οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες που τον ανατροφοδοτούν. Στις νέες συνθήκες που διαμορφώθηκαν η αποδοχή του θεσμού της υποχρεωτικής διοικητικής υποστήριξης από τους εμπλεκόμενους, μετατρέπεται σταδιακά σε ανοχή και σήμερα ερευνάται για το εάν έχει μετατραπεί σε εμμονή έστω και εάν αυτό είναι αναποτελεσματικό.

Από τις νομοθετικές παρεμβάσεις που αναφέρθηκαν καθίσταται σαφές ότι ο θεσμός της υποχρεωτικής διοικητικής υποστήριξης

από δήμο που θα κριθεί ότι μπορεί να παράσχει υποστήριξη σε άλλους δεν μπορεί παρά να διατηρηθεί μόνο ως ένα δίκτυο έκτακτης ανάγκης και έσχατου μέσου και όχι ως κανόνας άσκησης αρμοδιοτήτων.

Οι νομοθετικές παρεμβάσεις που έχουν ληφθεί, μετά το τέλος της αυστηρής δημοσιονομικής προσαρμογής, προσανατολίζουν τους δήμους στην εφαρμογή πολλαπλών εργαλείων συνεργατικής αντίληψης, η οποία, όμως, θα πρέπει να λειτουργεί παράλληλα με έναν αποδοτικό σχεδιασμό προσλήψεων και αποτελεσματικής διαχείρισης του θεσμού της κινητικότητας.

Από την πλευρά τους οι δήμοι είναι απαραίτητο να προσανατολιστούν σε νέες μορφές συνεργασίας, είτε μεταξύ τους για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, είτε μέσω συμβάσεων οριζόντιας συνεργασίας, με άλλους δημόσιους φορείς για την υποστήριξη άσκησης αυτών.

Σε κάθε περίπτωση κρίσιμο είναι να λαμβάνεται υπόψη, ότι η υποστήριξη, στο πλαίσιο μιας επιτρεπόμενης από το νόμο σύμβασης, όπως πάγια έχει κριθεί

Δρ. Δέσποινα Νάσαινα

Ο Θεσμός της διοικητικής υποστήριξης.
Αναγκαιότητα ή εμμονή



από τη νομολογία του Ελεγκτικού
Συνεδρίου, πρέπει:

- να διατηρεί τον επικουρικό χαρακτήρα της,
- να αφορά την κάλυψη ποσοτικά και ποιοτικά περιορισμένων αναγκών,
- να μην φτάνει μέχρι το σημείο της κατ' ουσίαν υποκατάστασης, τόσο του προσωπικού, όσο και των αρμοδιοτήτων των υπηρεσιών του Δήμου από προσωπικό που διατίθεται από το αντισυμβαλλόμενο μέρος.

Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας και Τοπική Αυτοδιοίκηση- Αποτίμηση και Προοπτικές

Ανδρομάχη Πατσιαβούρα

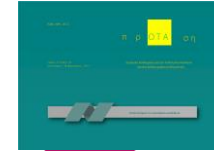
Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών

Κινητικότητα – Εννοιολογική Προσέγγιση

- ▶ Νοείται κάθε μετακίνηση υπαλλήλου από μια θέση εργασίας σε μια άλλη, είτε μέσα στον ίδιο οργανισμό, είτε σε θέση άλλου οργανισμού.
- ▶ Για τη δημόσια διοίκηση το όφελος εστιάζεται στον εξορθολογισμό της κατανομής και της γεωγραφικής διασποράς του ανθρώπινου δυναμικού.
- ▶ Συμβάλει στην αξιοκρατία και στην τοποθέτηση των καταλληλότερων στις θέσεις εργασίας.
- ▶ Για τον υπάλληλο η κινητικότητα αποτελεί δικαίωμα να μετακινείται σε θέσεις που τον βοηθούν να αξιοποιεί περισσότερο τα προσόντα του και του δίνουν τη δυνατότητα να εμπλουτίσει τις γνώσεις του και τις δεξιότητές του

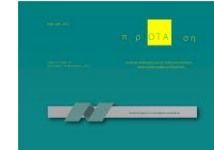


συμβάλλει στην εργασιακή ικανοποίηση και κατ' επέκταση στην εργασιακή απόδοση.



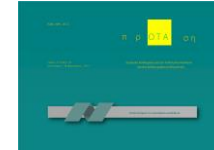
Η Κινητικότητα ως εργαλείο ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού

- ▶ Σύμφωνα με τις αρχές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, η ευελιξία στη διαχείριση των πόρων ενός οργανισμού αποτελεί σημαντική προϋπόθεση για την επιβίωσή του στο σύγχρονο οικονομικό, κοινωνικό και τεχνολογικό περιβάλλον.
- ▶ Οι συνεχιζόμενες αλλαγές και οι νέες εξελίξεις απαιτούν ευελιξία στους φορείς, στον τρόπο λήψης των αποφάσεων, στη διάρθρωση των δομών, στη διάχυση της εξουσίας και της ευθύνης, στο διαμοιρασμό της εργασίας, στην ενθάρρυνση της καινοτομίας και στην ενδυνάμωση των εργαζομένων.
- ▶ Στους δημόσιους οργανισμούς η ευελιξία στη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων, των δομών και των διοικητικών διαδικασιών είναι καταλυτική παράμετρος για την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας.



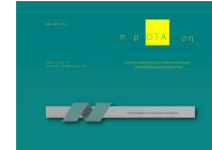
Αδυναμίες που είχαν εντοπιστεί

- ▶ **Αδυναμία σχεδιασμού & εφαρμογής δημόσιων πολιτικών:** έλλειψη συνεκτικών στρατηγικών, οδηγούσε σε αποσπασματικές παρεμβάσεις, επικαλύψεις και αλληλοαναιρούμενες ενέργειες
- ▶ **Έλλειψη συντονισμού:** έλλειψη ενός συντονιστικού μηχανισμού για την υλοποίηση μεταρρυθμίσεων
- ▶ **Ο κατακερματισμός του διοικητικού έργου σε πολυδιασπασμένες δομές**
- ▶ **Ανεπαρκής αξιοποίηση και ανορθολογική κατανομή ανθρώπινου δυναμικού**
- ▶ **Ρυθμιστικό πλαίσιο:** Η πολυνομία και η πολυπλοκότητα των κανονιστικών κειμένων και ρυθμίσεων
- ▶ **Υστέρηση σε ζητήματα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης**
- ▶ **Απουσία σύγχρονων μεθόδων, τεχνικών και εργαλείων διοίκησης**



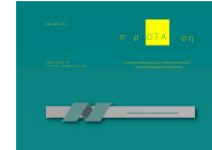
Ε.Σ.Κ.– Προτυποποίηση Διαδικασιών (1)

- ▶ Στο πλαίσιο μιας σύγχρονης διοίκησης υπήρχε η επιτακτική ανάγκη να διαμορφωθεί ένα Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας, με κύρια χαρακτηριστικά την εισαγωγή ενιαίων και ομοιόμορφων κανόνων για το σύνολο των υπαλλήλων που υπηρετούν σε δημόσιες υπηρεσίες, Ν.Π.Δ.Δ., ΟΤΑ α' και β' βαθμού και Ν.Π.Ι.Δ. που ανήκουν στη Γενική Κυβέρνηση και την αρμονική σύζευξη της ικανοποίησης των υπηρεσιακών αναγκών με το δικαίωμα του υπαλλήλου στην κινητικότητα.
- ▶ Σε αυτή τη βάση ψηφίστηκε ο ν. 4440/16 με σκοπό να αποτελέσει ένα ολοκληρωμένο, πάγιο σύστημα κινητικότητας, ένα σύστημα καινοτόμο που θα συμβάλει ουσιαστικά στην αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης και θα επιτρέψει τη βέλτιστη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων της, καθώς και θα παρέχει στους υπαλλήλους τη δυνατότητα να έχουν ενεργητικό ρόλο στη διαμόρφωση της σταδιοδρομίας τους.



Ε.Σ.Κ.– Προτυποποίηση Διαδικασιών (2)

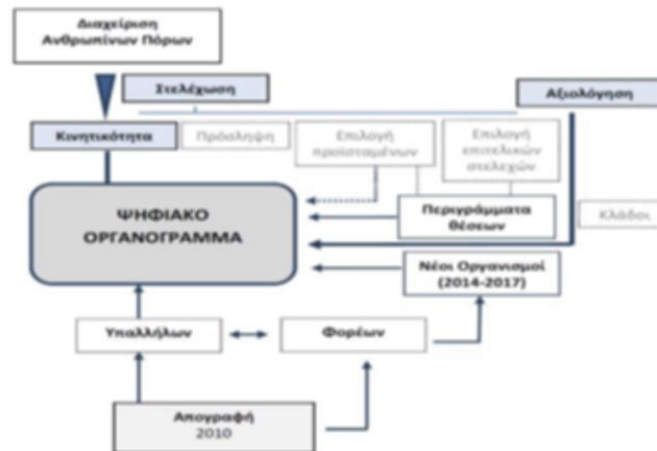
- ▶ Επιπλέον, οι διαδικασίες της κινητικότητας χαρακτηρίζονταν από αδικαιολόγητη γραφειοκρατική επιβάρυνση και πλήρη έλλειψη δεσμευτικών προθεσμιών για την ολοκλήρωση μιας μετάταξης ή απόσπασης.
- ▶ Αποτέλεσμα των υφιστάμενων παθογενειών ήταν ότι η κινητικότητα των υπαλλήλων δεν ανταποκρινόταν ούτε στην ανάγκη κάλυψης των υπηρεσιακών αναγκών, ούτε στην εύλογη βούληση κάθε υπαλλήλου να μετακινείται σε άλλες υπηρεσίες, προκειμένου να αξιοποιεί τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα του και να εμπλουτίζει την εργασιακή εμπειρία του.
- ▶ Πλέον, οι προκηρυσσόμενες θέσεις καλύπτονται, με ενιαίο τρόπο, ανεξαρτήτως εάν οι υπάλληλοι είναι μόνιμοι ή απασχολούμενοι με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου.

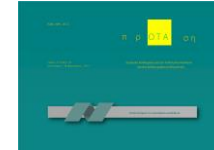


Ε.Σ.Κ.– Προτυποποίηση Διαδικασιών (3)

- Σημαντικό βήμα ήταν η δημιουργία μιας ηλεκτρονικής βάσης δεδομένων που θα αφορούσε στη συνολική απεικόνιση της κατανομής των θέσεων στους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης και τις προϋποθέσεις κάλυψής τους.

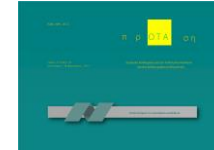
Το ψηφιακό οργανόγραμμα





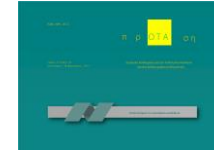
Αποτίμηση κύκλων κινητικότητας (1)

- ▶ Οι Κύκλοι Κινητικότητας υλοποιήθηκαν ικανοποιητικά και με την πάροδο του χρόνου, οι φορείς εκπαιδεύτηκαν στη χρήση του συστήματος.
- ▶ Το πληροφοριακό σύστημα, παρότι επιδέχεται μικρές βελτιώσεις, υποστήριξε ικανοποιητικά τις ζητούμενες διαδικασίες.
- ▶ Το πλήθος των θέσεων και των αιτήσεων που προκηρύσσονται σε κάθε Κύκλο Κινητικότητας αυξάνεται σταθερά:
Αυτό εκτιμάται ότι οφείλεται στην ένταξη περισσότερων φορέων στο σύστημα, λόγω ικανοποίησης των τυπικών όρων που αφορούν στη δυνατότητά τους να συμμετέχουν.



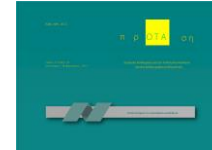
Αποτίμηση κύκλων κινητικότητας (2)

- ▶ Οι τομείς των Γενικών Υποθέσεων-Διοικητικής Μέριμνας και της Κατάρτισης και Διαχείρισης Δημόσιων Πολιτικών είναι οι πλέον πολυπληθείς στους φορείς (πολυπληθείς οργανικές θέσεις) και σε αυτές απασχολείται και η μεγαλύτερη μερίδα των θέσεων κλάδου Διοικητικού-Οικονομικού
- ▶ Η κατηγορία φορέων που προκήρυξε τις περισσότερες θέσεις είναι οι Δήμοι (ΟΤΑ Α' βαθμού: διαχρονικά αυξανόμενες ανάγκες σε προσωπικό, λόγω διεύρυνσης αρμοδιοτήτων ή ανάληψης νέων).
- ▶ Η κατηγορία φορέων που συγκεντρώνει τη μεγαλύτερη εκδήλωση ενδιαφέροντος (αιτήσεις ανά θέση) είναι τα Υπουργεία και ακολουθούν Ανεξάρτητες Αρχές και Νομικά Πρόσωπα & Φορείς Υπουργείων (διαφαίνεται ως η πλέον ελκυστική επιλογή), ενώ τη μικρότερη εκδήλωση ενδιαφέροντος παρουσιάζουν οι Δήμοι και οι Φορείς τους.



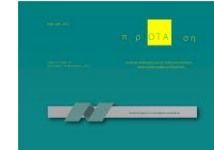
Αποτίμηση κύκλων κινητικότητας (3)

- ▶ Διαπιστώνεται αδυναμία των φορέων υποδοχής να διασφαλίσουν τους αναγκαίους πόρους και να κινηθούν επιχειρησιακά, ώστε να ολοκληρώσουν τη διαδικασία.
- ▶ Συμπέρασμα: οι φορείς, για να συμμετέχουν στην κινητικότητα θα πρέπει να έχουν αποδείξει το πρώτο (διασφάλιση πόρων) και να έχουν κινηθεί, ώστε να αξιολογηθούν θετικά ως προς τη δυνατότητα να ολοκληρώσουν επιχειρησιακά τη διαδικασία, εντός συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος.



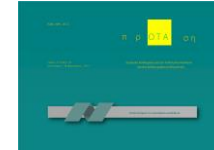
Συμπεράσματα - Προοπτικές

- ▶ Θεσπίστηκαν ρυθμίσεις, που στόχευαν στην άρση των εμποδίων εφαρμογής της κινητικότητας
- ▶ Καθιερώθηκαν διατάξεις και ακυρώθηκαν προηγούμενες, για τη διευκόλυνση μεταφοράς προσωπικού, σε μια προσπάθεια αύξησης του υπαλληλικού προσωπικού σε φορείς που είχαν ήδη πληγεί από μεγάλο αριθμό αποχωρήσεων.
- ▶ Αρκετές διατάξεις που τροποποιήθηκαν στόχευαν να ανατρέψουν τον ανορθολογισμό της προ υπάρχουσας κατάστασης



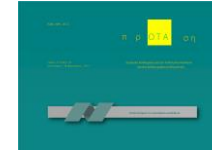
Συμπεράσματα - Προοπτικές

- ▶ Για να ενισχυθεί ο ευρύτερος στόχος του καθορισμού ενιαίων και ομοιόμορφων κανόνων για όλους τους δημοσίους υπαλλήλους, ήταν απαραίτητο να καθιερωθεί η ενότητα του χώρου του δημοσίου στη μετακίνηση των υπαλλήλων.
- ▶ Η **προτυποποίηση της διαδικασίας** και ο καθορισμός συγκεκριμένου χρονικού πλαισίου αποτελούν σημαντικά σημεία για την επιτυχημένη λειτουργία του νέου συστήματος. Παρέχουν ευελιξία και ανταπόκριση στις μεταβαλλόμενες ανάγκες κάλυψης των κενών των υπηρεσιών σε ανθρώπινο δυναμικό.
- ▶ Ο περιοδικός χαρακτήρας, σε συνδυασμό με την ευρεία δημοσιοποίηση των θέσεων προς κάλυψη του κάθε φορέα, συντελούν στην αποθάρρυνση από την αναζήτηση τρόπων παράκαμψης ή επιτάχυνσης των διαδικασιών.
- ▶ Έτσι, τα στοιχεία αυτά ενισχύουν την αυτόνομη λειτουργία των διοικητικών διαδικασιών, τη διαφάνεια, την ισότητα και την αξιοκρατία, αποκόπτοντας τη σύνδεση της δημόσιας διοίκησης από πολιτικές παρεμβάσεις.



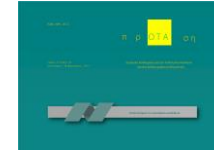
Συμπεράσματα - Προοπτικές

- ▶ Η ύπαρξη του **Ψηφιακού Οργανογράμματος** στο οποίο αποτυπώνεται η διάρθρωση κατά οργανικές μονάδες, τα περιγράμματα θέσεων εργασίας, η στελέχωση και οι κενές θέσεις εργασίας όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, βοηθά στο να υπάρχουν αξιόπιστα δεδομένα για την οργάνωση και στελέχωση της δημόσιας διοίκησης, παρέχει σφαιρική εικόνα της κατανομής των θέσεων και τη δυνατότητα στους διοικούντες για άσκηση της απαιτούμενης πολιτικής.
- ▶ Τα **περιγράμματα των θέσεων** εργασίας διευκολύνουν την ορθολογική στελέχωση των υπηρεσιών, όχι μόνο κατά την εφαρμογή της κινητικότητας αλλά και κατά τη διαδικασία των προσλήψεων και της αξιολόγησης, αντιστοιχώντας υπαλλήλους με θέσεις, προσόντα και δεξιότητες, καθώς επίσης και με την κουλτούρα του κάθε φορέα.
- ▶ Η εισαγωγή συγκεκριμένων **κριτηρίων αξιολόγησης** για όλους τους υποψηφίους, σε συνδυασμό με την εισαγωγή του «εργαλείου» της συνέντευξης, αποτελεί στοιχείο εξ ορθολογισμού και προσδίδει αντικειμενικότητα στις διαδικασίες, υπηρετώντας τις αρχές της ισότητας και της αξιοκρατίας.



Συμπεράσματα - Προοπτικές

- ▶ Από τη μέχρι σήμερα εμπειρία, διαφαίνεται ότι το ΕΣΚ αποτελεί μια καινοτόμα πρωτοβουλία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης που επιτυγχάνει τους σκοπούς του.
- ▶ Προωθεί τις αρχές της διαφάνειας, της ισότητας και της αξιοκρατίας.
- ▶ Ενοποιεί και οργανώνει τις διαδικασίες κινητικότητας, καθιστώντας την, όχι εξαιρετική διαδικασία, αλλά επαναλαμβανόμενη και περιοδική.
- ▶ Ενσωματώνει σημαντικούς μηχανισμούς εξορθολογισμού.
- ▶ Συμβάλλει στην αξιοποίηση των προσόντων των ανθρώπινων πόρων και διευκολύνει τους υπαλλήλους να ενισχύσουν τις επαγγελματικές δεξιότητές τους και να αποκτήσουν εμπειρία σε θέσεις διαφόρων υπηρεσιών.



Συμπεράσματα - Προοπτικές

- ▶ Διαφαίνεται αιόμως ότι δεν ικανοποιεί επαρκώς το στόχο της ορθολογικής κατανομής του προσωπικού, αφού δεν προσανατολίζεται με σαφήνεια στην εξυπηρέτηση των αναγκών των φορέων σε προσωπικό.
- ▶ Βεβαίως, το νέο σύστημα θα αξιολογηθεί σε βάθος χρόνου και η μακρόχρονη εμπειρία της εφαρμογής του θα αναδείξει τα θετικά και αρνητικά του στοιχεία.
- ▶ Σημαντικό ρόλο θα παίξει κατά πόσο ο προσανατολισμός, των πιθανών τροποποιήσεων – συμπληρώσεων των διατάξεών του, με βάση την προτεραιότητα την κάλυψη των υπηρεσιακών αναγκών των φορέων.

Fractal Δημόσια Διοίκηση: Τεχνολογία Blockchain & Οργανωσιακή Λειτουργία των Δήμων

Κίμων Σιδηρόπουλος

Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών

Στο προηγούμενο φιλόξενο Συνέδριο της Ένωσης των Γενικών Γραμματέων Τοπικής Αυτοδιοίκησης «Κλεισθένης» το οποίο διεξήχθη στην Κόρινθο ανέπτυξα το θέμα: «Η θεωρία της Αυτόνομης Οργάνωσης και ο Τοπικός Ψηφιακός Πολίτης», προσπαθώντας να βρω τρόπους χρήσης της τεχνολογίας blockchain στη διοίκηση των δήμων. Μέσα από τις σελίδες του περιοδικού «πρΟΤΑση» ο «Τοπικός Ψηφιακός Πολίτης» μετονομάστηκε σε «Συμμετοχικό Πολίτη» παρουσιάζοντας τον τρόπο με τον οποίο ο πολίτης-δημότης θα λαμβάνει αποφάσεις για τη διοίκηση από τον ίδιο των «κοινών» και την άσκηση κατ' επέκταση των αρμοδιοτήτων των δήμων οι οποίες αποτελούν «τοπική υπόθεση».

Η «Θεωρία της Αυτόνομης Οργάνωσης» αποτελείται εκτός από τον «Συμμετοχικό Πολίτη» και από μια δεύτερη διάσταση την «Fractal αρχιτεκτονική της διοικητικής δομής των δήμων». Αυτή τη δεύτερη διάσταση θα προσπαθήσω να αναπτύξω στη σημερινή μου εισήγηση και η οποία θα οδηγήσει στην παρουσίαση της «Αυτόνομης Αποκεντρωμένης Διακυβέρνησης».

Η χρήση του όρου fractal προέρχεται από τη Φυσική Επιστήμη για να αποδώσει ένα γεωμετρικό σχήμα που επαναλαμβάνεται αυτούσιο σε άπειρο βαθμό μεγέθυνσης. Με τη χρήση του όρου αυτού θέλουμε με έμφαση να σχηματοποιήσουμε την προσδοκία μας ότι με τη χρήση της τεχνολογίας blockchain όπως θα προσπαθήσουμε να αποδείξουμε στην



παρούσα παρουσίαση όλοι οι δήμοι της χώρας, ανεξαρτήτως πληθυσμιακού ή χωρικού μεγέθους και υπαλλήλων αυτών θα ανταποκρίνονται εξίσου στην ικανοποίηση των τοπικών αναγκών.

Κατ' αρχήν, όμως θα πρέπει να υπενθυμίσουμε τα βασικά γνωρίσματα της τεχνολογίας blockchain:

Το blockchain είναι στην ουσία ένα μητρώο, για την τήρηση του οποίου δεν είναι αρμόδια μία κεντρική αρχή, αλλά οι λεγόμενοι κόμβοι – nodes, δηλαδή χρήστες οι οποίοι, έχοντας εγκαταστήσει το απαιτούμενο λογισμικό στο computer τους, ενημερώνουν, ταυτόχρονα όλους τους άλλους χρήστες του μητρώου για τις αλλαγές σε αυτό, ώστε ανά πάσα στιγμή όλοι να έχουν την ίδια ακριβώς εικόνα του μητρώου. Επομένως, το μητρώο σε μία πλατφόρμα blockchain δεν είναι απλά αποκεντρωμένο (decentralized) αλλά και διανεμημένο (distributed) με την έννοια ότι ολόκληρο το μητρώο συναλλαγών τηρείται από όλους τους κόμβους και συγχρονίζεται ταυτόχρονα, ώστε όλοι οι κόμβοι να έχουν το ίδιο ενημερωμένο μητρώο. Μέσω του blockchain αποθηκεύονται κι

επαληθεύονται πληροφορίες και δεδομένα, τα οποία συνήθως εντάσσονται σε μπλοκ, με τη χρήση κρυπτογραφικών μεθόδων και με τέτοιο τρόπο ώστε να δημιουργείται μία συνεχής αλυσίδα δεδομένων, ενώ κάθε τροποποίηση μίας πληροφορίας που έχει καταγραφεί στο μητρώο να επηρεάζει αναγκαστικά όλες τις μεταγενέστερες. Με την επίτευξη συμφωνίας (consensus) ανάμεσα στους κόμβους δημιουργείται εμπιστοσύνη για την ορθότητα των στοιχείων που καταχωρούνται στο μητρώο προκειμένου να «ολοκληρωθεί» ένα μπλοκ συναλλαγών και να ενταχθεί στην αλυσίδα των μπλοκ (blockchain).

Το συνήθως ανοιχτό - open source- λογισμικό της κάθε πλατφόρμας blockchain καθορίζει τους όρους με τους οποίους θα καταχωρούνται τα δεδομένα στο μητρώο, τον τρόπο επαλήθευσής τους, το είδος των πληροφοριών που θα καταχωρούνται καθώς και το μέσο συναλλαγής, το οποίο στην πλατφόρμα blockchain του ethereum έχει τη δυνατότητα να ενσωματώσει και πιο σύνθετες πληροφορίες όπως τα λεγόμενα «έξυπνα συμβόλαια». Το «έξυπνο



συμβόλαιο» είναι μια εφαρμογή στην οποία αυτοί που συμμετέχουν έχουν συμφωνήσει ότι εάν συγκεκριμένες προϋποθέσεις ισχύσουν, τότε θα επιτευχθεί ένα συγκεκριμένο αποτέλεσμα, όπως η διαδικασία του Ταμείου που θα αναφερθεί ως παράδειγμα παρακάτω.

Θέλω να τονίσω ότι περιγράφω την τεχνολογική αρχιτεκτονική που βρίσκεται πίσω από τις εφαρμογές, οι οποίες ακόμα και στην αρχιτεκτονική του blockchain εμφανίζεται με τον ίδιο τρόπο που γνωρίζουμε και χρησιμοποιούμε καθημερινά στις συνηθισμένες εφαρμογές του υπολογιστή μας.

Σημειώνεται ότι βασική αρχή της έρευνάς μας είναι ότι η τεχνολογία αποτελεί ένα μέσο για την επίτευξη της πολιτικής κοινωνίας και προϋποθέτει ότι ο πολίτης είναι συμμετοχικός στην κοινωνική και πολιτική διάσταση της ζωής. Στεκόμαστε δηλ. κριτικά απέναντι στη σύγχυση που δημιουργείται με τη κατάχρηση της λέξης “digital” όπως στις έννοιες: “digital governance”, “digital citizen” ή ακόμα και οι έννοιες των “smart cities”, οι οποίες δίνουν την

αίσθηση στους πολίτες ότι η ψηφιοποίηση των διαδικασιών αρκεί για να επιτευχθεί ένας θαυμαστός υπέροχος κόσμος. Προέχει να αναδειχθεί ο πολίτης με τις πολιτικές και κοινωνικές του ανησυχίες και όχι η ψηφιοποίηση της δράσης της διοίκησης η οποία αποτελεί ένα μέσο για την επίτευξη του προαναφερθέντος σκοπού.

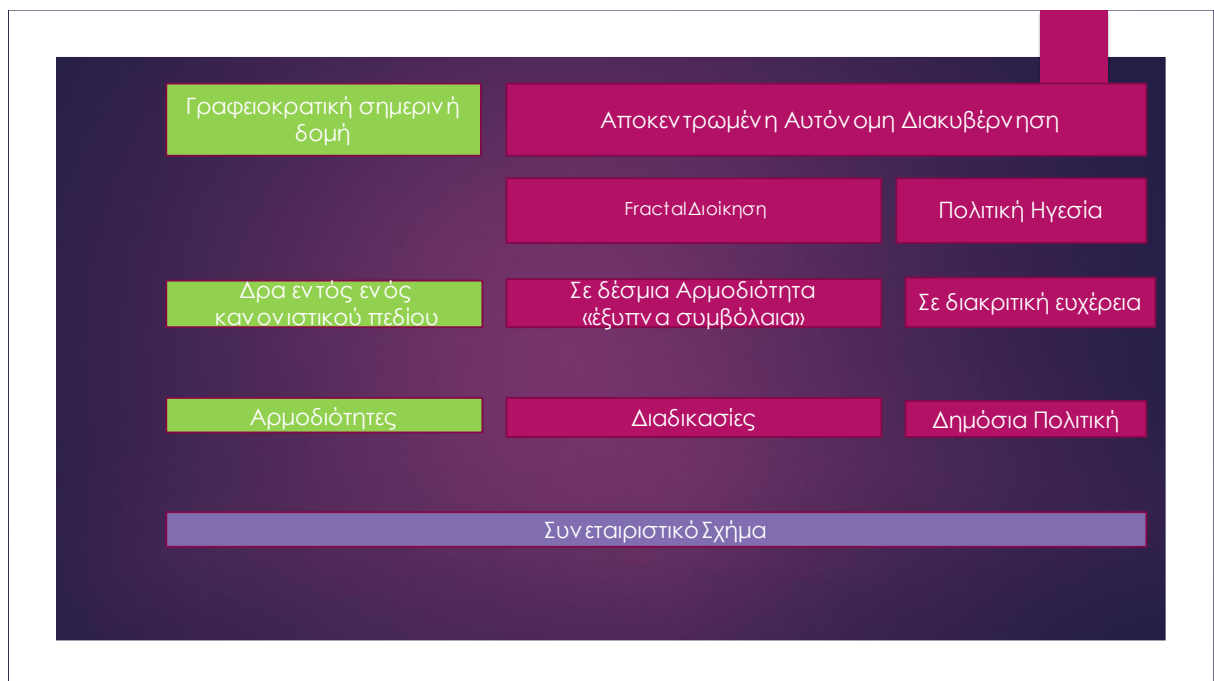
Υπάρχει όμως και η άλλη πλευρά: εάν όπως θα αναλυθεί η διοίκηση θα λειτουργεί ως ένα Αποκεντρωμένος Αυτόνομος Οργανισμός, το λειτουργικό σύστημα του οποίου θα είναι σε ανοικτό κώδικα όπως είναι το blockchain, τότε για πρώτη φορά διαφαίνεται η δυνατότητα οι πολίτες να συμμετέχουν στον τρόπο που θα εκδίδει τις πράξεις της διοίκησης και η διαφάνεια στη δράση της θα είναι, πια, μια πραγματικότητα.

Θα προσπαθήσουμε να παρουσιάσουμε την οργανωσιακή λειτουργία των δήμων η οποία έχει ως σκοπό την αύξηση της κοινωνικής αξίας που προσφέρει ως ο εγγύτερος στον πολίτη πολιτικός θεσμός. Αποδεχόμαστε ότι αυτό που θέλουμε να πετύχουμε και έχει ανάγκη η κοινωνία



είναι η πολιτική επανοργάνωσή της. Πρέπει να επανασχεδιάσουμε το ρόλο του δήμου στη κοινωνία και το τρόπο που είναι οργανωμένος, ώστε να ανταποκριθεί σε όλες τις αλλαγές (τεχνολογικές, πολιτικές, οικονομικές, κοινωνικές) που τώρα λαμβάνουν χώρα στη κοινωνία.

Σήμερα έχουμε την γραφειοκρατική δομή και θα προσπαθήσουμε να παρουσιάσουμε την Αποκεντρωμένη Αυτόνομη Διακυβέρνηση.



Αποκεντρωμένη Αυτόνομη Διακυβέρνηση

Αναφερόμαστε σε «Διακυβέρνηση» γιατί παρόλο που μέσω της fractal Διοίκησης θα προσφέρονται οι ίδιες υπηρεσίες στους πολίτες, η λήψη των αποφάσεων θα παραμείνει στα αιρετά

πρόσωπα και επομένως θα εκφράζουν και θα πραγματώνουν και μια διαφορετική πολιτική οπτική).

Προέχει λοιπόν ο διαχωρισμός Διοίκησης και Πολιτικής Ηγεσίας.



Από τη μία πλευρά, η Fractal Διοίκηση θα λειτουργεί σύμφωνα με τα δεδομένα που το δημοτικό συμβούλιο θα έχει συμφωνήσει να τρέχουν στα «έξυπνα συμβόλαια».

Έτσι, υπηρεσίες της διοίκησης οι οποίες μπορούν να καταγραφούν σε ένα Μητρώο (όπως είναι οι Προμήθειες, η Διοίκηση, το Ταμείο) θα μπορούν να λειτουργούν ως Αυτόνομες Αποκεντρωμένες Μονάδες.

Πχ ας δούμε την Αυτόνομη Αποκεντρωμένη Μονάδα της Ταμειακής Υπηρεσίας [ο παραδοσιακός τρόπος επεξεργασίας κι εκκαθάρισης συναλλαγών, εκτός από χρονοβόρος, είναι και περίπλοκος και κατ' επέκταση αργός, καθώς περισσότερα μέρη ενδέχεται να εμπλέκονται για την ολοκλήρωση μίας συναλλαγής, όπως εισπράκτορες, ταμίες, εκκαθαριστές κ.ο.κ. Κάθε ένα από αυτά τα μέρη τηρεί το δικό του Μητρώο, γεγονός το οποίο εκτός από ζητήματα πρακτικότητας αυξάνει τις πιθανότητες σφαλμάτων και ανακολουθιών. Η τεχνολογία blockchain απλοποιεί σημαντικά τη διαδικασία. Ο χρόνος επιβεβαίωσης και εκκαθάρισης συναλλαγών μειώνεται δραστικά,

ανεξάρτητα μάλιστα από τη γεωγραφική θέση των συναλλασσόμενων.

Από την άλλη πλευρά, η πολιτική ηγεσία του Δήμου: ο Δήμαρχος και τα μέλη του Δημοτικού Συμβουλίου.


Ακολουθως, η σημερινή γραφειοκρατική δομή της δημόσιας διοίκησης δρα εντός ενός κανονιστικού πεδίου, ενώ στη fractal διοίκηση θα εμπίπτουν μόνο όσες αρμοδιότητες μπορούν να ασκηθούν κατά δέσμια αρμοδιότητα και γι' αυτό μπορούν να αποτυπωθούν σε "έξυπνα συμβόλαια". Δηλαδή η διοίκηση θα εκτελεί μόνο ό,τι μπορεί να γραφτεί σε «έξυπνα συμβόλαια». Όταν, όμως, ασκείται μια αρμοδιότητα σε διακριτική ευχέρεια θα αποτελεί αρμοδιότητα της πολιτικής ηγεσίας. Γι' αυτό είναι και αναγκαίος ο διαχωρισμός της διοίκησης από την πολιτική ηγεσία. Ένα παράδειγμα δημόσιας πολιτικής που ασκείται στο πλαίσιο της διακριτικής ευχέρειας αποτελεί η βεβαίωση μόνιμης κατοικίας. Η βεβαίωση μόνιμης κατοικίας εμπεριέχει και τη δυνατότητα του δημάρχου να αρνηθεί την χορήγησή της, παρόλο που ο ενδιαφερόμενος



πολίτης μας καταθέτει τα απαιτούμενα δικαιολογητικά. Λόγω αυτής της δυνατότητας του αρμόδιου οργάνου δεν μπορεί να τυποποιηθεί ως εργασία μέχρι τη τελικής της μορφή.

Έτσι και αυτή την εποχή αναφερόμαστε σε διαδικασίες που τυποποιούνται και διατίθενται ηλεκτρονικά στους πολίτες, αλλά αρμοδιότητες της διοίκησης που απαιτούν και μια κρίση (πολιτική ή διοικητική) δεν μπορούν να τυποποιηθούν. Η κρίση αυτή αποτελεί άσκηση δημόσιας πολιτικής για την οποία πρέπει να προβλέπεται λογοδοσία του αρμόδιου φορέα δημόσιας εξουσίας. Η λογοδοσία για τα πολιτικά πρόσωπα είναι πρωτίστως πολιτική και μορφοποιείται στις δημοτικές εκλογές.

Ποιος είναι ο σκοπός όμως αυτής της διοικητικής εξέλιξης; Εάν δούμε προς το μέλλον αυτές τις αλλαγές τότε θα δούμε ότι και οι δήμοι θα αλλάξουν μορφή, νομική προσωπικότητα, και θα μεταβληθούν και θα προσομοιάζουν προς ένα συνεταιριστικό σχήμα. Στο σχήμα αυτό θα υπάρχει σύζευξη μεταξύ δήμων (πολλών δήμων) + δημοτών + και υπαλλήλων (που θα είναι διαχωρισμένοι από την πολιτική ηγεσία των δήμων). Στο συνεταιριστικό αυτό σχήμα ο σκοπός θα είναι να μοιραστούμε το προϊόν της κοινής δουλειάς και να το κάνουμε σύμφωνα με τις ανάγκες του καθενός.



Διμηνιαία Επιθεώρηση
για την Τοπική Αυτοδιοίκηση

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