



ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΡΙΟ
όμιλος διοικητικών επιστημόνων

Αθήνα, 15 Ιουνίου 2026

Ταχ. Θυρίδα : 13794,
ΕΛ.ΤΑ - Πλ. Συντάγματος
Τηλέφωνο : 210 7255063
Φαξ : 210 9255039
Ηλ. ταχυδρομείο :
info@dee.gr
Δικτυακός τόπος : www.dee.gr

**Προς : Πρόεδρο και μέλη Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας
Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης της ΒΟΥΛΗΣ**

**ΘΕΜΑ: ΑΠΟΦΕΙΣ & ΣΧΟΛΙΑ Δ.Ε.Ε ΕΠΙ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΝΟΜΟΥ ΤΟΥ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ: «Κώδικας Τοπικής Αυτοδιοίκησης»**

**Α)ΕΝΙΑΙΟΣ ΚΩΔΙΚΑΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ
ΔΙΕΘΝΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑ: Μια πρώτη αποτίμηση**

Η κωδικοποίηση της νομοθεσίας της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί διεθνώς σημαντικό εργαλείο για την απλοποίηση, τη συστηματοποίηση και την ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου στο πεδίο της διοικητικής οργάνωσης. Πολλές ευρωπαϊκές χώρες έχουν προχωρήσει σε συγκεντρωτικές νομοθετικές παρεμβάσεις, δημιουργώντας ολοκληρωμένους κώδικες τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οποίοι συγκεντρώνουν σε ενιαίο σώμα διάσπαρτες ρυθμίσεις που είχαν θεσπιστεί σε διαφορετικές χρονικές περιόδους. Παράλληλα, με βάση τη συζήτηση που αναπτύσσεται γύρω από τα τεύχη για τον Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η ελληνική αυτοδιοίκηση φαίνεται να βρίσκεται σε μια μεταβατική φάση μεταρρυθμίσεων, η οποία σε αρκετά σημεία ακολουθεί διεθνείς τάσεις, αλλά παραμένει πιο συγκεντρωτική και θεσμικά περιορισμένη σε σχέση με πολλές άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Στη συνέχεια, συνοπτικά, αποτυπώνονται σκέψεις γύρω από την επιχειρούμενη σύγκλιση της εγχώριας εμπειρίας της κωδικοποίησης και των

μεταρρυθμίσεων στο πεδίο της τοπικής αυτοδιοίκησης σε σχέση με το διεθνές περιβάλλον.

(α) Διεθνής εμπειρία Κωδικοποίησης και εγχώριες ιδιαιτερότητες

Η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι οι προσπάθειες αυτές συνδέονται συχνά με ευρύτερες διοικητικές μεταρρυθμίσεις και πολιτικές αποκέντρωσης. Στη Γαλλία, η σημαντικότερη προσπάθεια κωδικοποίησης πραγματοποιήθηκε με τη θέσπιση του *Code général des collectivités territoriales (CGCT)*, ο οποίος συγκεντρώνει σε ενιαίο κώδικα τη νομοθεσία που αφορά τους δήμους, τα διαμερίσματα και τις περιφέρειες. Ο κώδικας αυτός αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα λειτουργικής κωδικοποίησης, καθώς οργανώνει το σύνολο των κανόνων που διέπουν τη λειτουργία των τοπικών αρχών, τις αρμοδιότητές τους, το εκλογικό τους σύστημα, τη διοικητική τους οργάνωση και την οικονομική τους διαχείριση. Στην Ιταλία, η κωδικοποίηση της αυτοδιοικητικής νομοθεσίας πραγματοποιήθηκε με το *Testo Unico degli Enti Locali (TUEL)* του 2000, το οποίο αποτελεί ενιαίο νομοθετικό κείμενο που συγκεντρώνει τις βασικές διατάξεις για τη λειτουργία των δήμων και των επαρχιών. Το TUEL καθιέρωσε ένα συστηματικό πλαίσιο για την οργάνωση των τοπικών αρχών, τη λειτουργία των συλλογικών οργάνων, τις εκλογικές διαδικασίες και την οικονομική διοίκηση. Στην Ισπανία, αν και δεν υπάρχει ένας ενιαίος κώδικας αντίστοιχος των γαλλικών ή ιταλικών προτύπων, η βασική νομοθεσία συγκεντρώνεται στο *Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (1985)*, το οποίο λειτουργεί ως βασικός νόμος-πλαίσιο για την τοπική αυτοδιοίκηση. Το ισπανικό μοντέλο χαρακτηρίζεται από τη συνύπαρξη εθνικής νομοθεσίας και σημαντικής κανονιστικής αρμοδιότητας των αυτόνομων κοινοτήτων.

Στη χώρα μας, η προσπάθεια κωδικοποίησης της νομοθεσίας της τοπικής αυτοδιοίκησης εμφανίζεται ήδη από τη δεκαετία του 2000. Ο *Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006)* αποτέλεσε την πρώτη ολοκληρωμένη απόπειρα συγκέντρωσης βασικών ρυθμίσεων που αφορούσαν την οργάνωση και λειτουργία των δήμων. Ωστόσο, οι μεταγενέστερες μεγάλες διοικητικές μεταρρυθμίσεις, όπως το πρόγραμμα «*Καλλικράτης*» (ν. 3852/2010) και αργότερα ο «*Κλεισθένης Ι*» (ν. 4555/2018), εισήγαγαν πλήθος νέων διατάξεων, οι οποίες συχνά

τροποποίησαν ή συμπλήρωσαν το υφιστάμενο κανονιστικό πλαίσιο. Το αποτέλεσμα ήταν η δημιουργία ενός εκ νέου κατακερματισμένου νομοθετικού περιβάλλοντος. Η πρόσφατη προσπάθεια δημιουργίας *Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης* επιχειρεί να συγκεντρώσει σε ενιαίο σώμα τις οργανωτικές διατάξεις για τη σύσταση και λειτουργία των δήμων και των περιφερειών, τις εκλογικές διαδικασίες, καθώς και ζητήματα οικονομικής διαχείρισης και ελέγχου. Σε σύγκριση με τα διεθνή παραδείγματα, η ελληνική προσπάθεια εμφανίζει ορισμένες ιδιαιτερότητες:

Έντονη νομοθετική πολυπλοκότητα, λόγω της διαδοχικής εισαγωγής μεταρρυθμίσεων χωρίς πλήρη ενσωμάτωση σε έναν σταθερό κώδικα.

Συνύπαρξη κωδικοποίησης και μεταρρύθμισης, καθώς πολλές φορές η κωδικοποίηση συνοδεύεται από ουσιαστικές θεσμικές αλλαγές.

Ισχυρή κεντρική ρύθμιση, σε αντίθεση με χώρες όπως η Γερμανία ή η Ισπανία όπου υπάρχει μεγαλύτερη κανονιστική αυτονομία των περιφερειακών ή τοπικών επιπέδων.

(β) Μεταρρυθμιστικές τάσεις στην τοπική αυτοδιοίκηση σε διεθνές επίπεδο και εθνική σύγκλιση

Πιο συγκεκριμένα, στις περισσότερες χώρες της Ευρώπης και του ΟΟΣΑ, οι μεταρρυθμίσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης τις τελευταίες δεκαετίες κινούνται γύρω από τρεις βασικούς άξονες:

Αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και πόρων

Μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος στους δήμους και τις περιφέρειες.

Ενίσχυση της οικονομικής αυτοτέλειας των τοπικών αρχών.

Διαδημοτική συνεργασία και πολυεπίπεδη διακυβέρνηση

Δήμοι συνεργάζονται για κοινές υπηρεσίες και επενδύσεις (shared services).

Στόχος είναι οικονομίες κλίμακας και καλύτερη ποιότητα υπηρεσιών.

Μητροπολιτική διακυβέρνηση και ψηφιακός μετασχηματισμός

Θεσμοί για τη διαχείριση μεγάλων αστικών περιοχών.

Ψηφιακές υπηρεσίες, διαφάνεια και συμμετοχική διακυβέρνηση.

Δημοκρατική Λογοδοσία και Συμμετοχή Πολιτών

θεσμοί διαβούλευσης και συμμετοχικού σχεδιασμού πολιτικών

τοπικά δημοψηφίσματα και άλλες μορφές άμεσης δημοκρατίας,

μηχανισμοί διαφάνειας και λογοδοσίας.

Σε αρκετές χώρες (π.χ. σκανδιναβικές, Γερμανία, Ολλανδία) η τοπική αυτοδιοίκηση έχει ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων, σημαντική φορολογική αυτονομία και ισχυρή διοικητική υποδομή.

Η αξιολόγηση του νέου Κώδικα υπό το πρίσμα της διεθνούς εμπειρίας των μεταρρυθμίσεων στην τοπική αυτοδιοίκηση αναδεικνύει ορισμένους περιορισμούς. Σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες, οι μεταρρυθμίσεις των τελευταίων δεκαετιών έχουν επικεντρωθεί κυρίως στην ενίσχυση της αυτονομίας των τοπικών αρχών, στη μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος προς το τοπικό επίπεδο και στην ενδυνάμωση της οικονομικής τους αυτοτέλειας. Αντίθετα, **ο νέος Κώδικας φαίνεται να δίνει προτεραιότητα κυρίως στη συστηματοποίηση και στην αναδιοργάνωση της υφιστάμενης νομοθεσίας, χωρίς να εισάγει σε μεγάλο βαθμό ουσιαστικές μεταβολές στη σχέση μεταξύ του κεντρικού κράτους και της τοπικής αυτοδιοίκησης.**

Επιπλέον, το θεσμικό πλαίσιο που προβλέπεται για την εποπτεία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης διατηρεί έναν ισχυρό μηχανισμό ελέγχου από το κράτος. Στο πλαίσιο του Κώδικα προβλέπεται η σύσταση και λειτουργία της Υπηρεσίας Γενικής Εποπτείας Νομιμότητας των ΟΤΑ, καθώς και η οργάνωση του τρόπου άσκησης των αρμοδιοτήτων της και των πληροφοριακών συστημάτων που θα υποστηρίζουν τον έλεγχο αυτό. Παρότι **η εποπτεία** αποτελεί αναγκαίο στοιχείο για τη διασφάλιση της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, η διατήρηση ενός εκτεταμένου συστήματος ελέγχου μπορεί να περιορίζει την πραγματική αυτονομία των τοπικών αρχών, σε αντίθεση με τη διεθνή τάση που επιδιώκει την ενίσχυση της διοικητικής αυτοτέλειας των δήμων και των περιφερειών.

Παράλληλα, αναδεικνύονται ζητήματα που σχετίζονται με βασικές **διαρθρωτικές αδυναμίες της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης,**

όπως η **ανάγκη ενίσχυσης των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων, η αντιμετώπιση των προβλημάτων στελέχωσης των δήμων και η υποστήριξη μικρών ορεινών και νησιωτικών δήμων**. Τα ζητήματα αυτά αποτελούν κρίσιμες προϋποθέσεις για την αποτελεσματική λειτουργία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και έχουν αποτελέσει βασικούς άξονες μεταρρυθμίσεων σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες. Ωστόσο, φαίνεται ότι στον νέο Κώδικα δεν αντιμετωπίζονται με ολοκληρωμένο τρόπο, αλλά παραμένουν αντικείμενο περαιτέρω θεσμικής επεξεργασίας και πολιτικών επιλογών.

Επιπλέον, σε ορισμένα πεδία της ρύθμισης, όπως αυτό των δημοσίων συμβάσεων, επισημαίνεται η ανάγκη αποφυγής επανάληψης διατάξεων που ήδη περιλαμβάνονται σε άλλους νόμους, προκειμένου να διασφαλιστεί η ασφάλεια δικαίου και να αποφευχθεί η αναπαραγωγή της πολυνομίας. Η επανάληψη διατάξεων θα μπορούσε να δημιουργήσει ερμηνευτικές δυσκολίες και να οδηγήσει σε νέα πολυπλοκότητα στο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας των ΟΤΑ, κάτι που θα αναιρούσε σε κάποιο βαθμό τον σκοπό της κωδικοποίησης.

Επίσης, ο νέος Κώδικας ενισχύει τη δημοκρατική λειτουργία των ΟΤΑ μέσω της σαφέστερης οργάνωσης των συλλογικών οργάνων, της ενίσχυσης της διαφάνειας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, και της κατοχύρωσης διαδικασιών λογοδοσίας των αιρετών οργάνων. Οι ρυθμίσεις αυτές εναρμονίζονται με τις ευρωπαϊκές αρχές τοπικής δημοκρατίας.

Τέλος, ο νέος Κώδικας ενσωματώνει ορισμένες αρχές που ανταποκρίνονται στις σύγχρονες τάσεις της διοικητικής μεταρρύθμισης, όπως οι αρχές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, της χρηστής διοίκησης, της βιώσιμης ανάπτυξης και της αξιοποίησης των νέων τεχνολογιών στη διοικητική λειτουργία. Η αναφορά στον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας και η προσπάθεια ευθυγράμμισης με τις ευρωπαϊκές αρχές διακυβέρνησης αποτελούν θετικά στοιχεία που κινούνται προς την κατεύθυνση της σύγκλισης με τα ευρωπαϊκά πρότυπα.

Εν κατακλείδι, ο νέος Κώδικας Τοπικής Αυτοδιοίκησης συνιστά **ένα σημαντικό βήμα προς τη συστηματοποίηση και τον εκσυγχρονισμό του θεσμικού πλαισίου της τοπικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα**.

Ωστόσο, σε σύγκριση με τη διεθνή εμπειρία των μεταρρυθμίσεων στην τοπική αυτοδιοίκηση, φαίνεται να έχει περισσότερο χαρακτήρα κωδικοποίησης και οργανωτικής αναδιάρθρωσης της υφιστάμενης νομοθεσίας παρά μιας βαθιάς αποκεντρωτικής μεταρρύθμισης που θα ενίσχυε ουσιαστικά την αυτονομία και τις δυνατότητες δράσης των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Β)ΣΧΟΛΙΑ ΚΑΙ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΕΠΙ ΤΟΥ ΚΕΙΜΕΝΟΥ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΚΩΔΙΚΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1. Θεμελιώδες τεχνικό πλαίσιο: Τι συνιστά Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης;

Η κωδικοποίηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης οφείλει να βασίζεται σε επιστημονικές μεθοδολογίες και να λαμβάνει υπ' όψιν διεθνή πρότυπα ως κείμενα πολιτικής που υλοποιούν τις επιστημονικές μεθοδολογίες. Ακόμη, να εκκινείται με κριτήρια τη θεσμική αναγκαιότητα, την τεχνική επάρκεια και την κοινωνική χρησιμότητα, ώστε να παράγει προστιθέμενη αξία. Η κωδικοποίηση δεν ταυτίζεται με μεταρρύθμιση. Η μεταρρύθμιση είναι μια έννοια θολή και νεφελώδης, ανεπαρκώς προσδιορισμένη στην επιστημονική βιβλιογραφία. Αντιθέτως, ένας Κώδικας αποτελεί είτε εργαλείο συστηματοποίησης είτε καταστατικό χάρτη αναδιάρθρωσης της αποκέντρωσης (Shah, 2006· Hooghe & Marks, 2016· Hlepas, 2020). Επομένως, η αξιολόγηση του παρόντος Σχεδίου γίνεται με βάση το κεντρικό ερώτημα: Συνιστά τεχνική κωδικοποίηση ή ουσιαστική μεταρρύθμιση αποκέντρωσης; Επιμέρους ερωτήματα αποτελούν τα εξής: Ενισχύει την αυτονομία των ΟΤΑ; Αποσαφηνίζει τις αρμοδιότητες; Μειώνει την κηδεμονία του Κράτους; Δημιουργεί συνθήκες αναπτυξιακής αποκέντρωσης; Προάγει τις σχέσεις εγγύτητας τοπικών κοινωνιών-Κράτους-αγοράς;

Ως εκ τούτου, ένα κείμενο δεν είναι Κώδικας απλώς επειδή συγκεντρώνει διατάξεις. Για να θεωρηθεί ουσιαστικός Κώδικας, είναι αναγκαίο να πληροί

σωρευτικά συγκεκριμένες τεχνικές και θεσμικές προδιαγραφές:

- Ευσύνοπτη έκταση κειμένου, που ικανοποιεί ταυτόχρονα τη θεσμική πυκνότητα, την λειτουργική καθαρότητα, την τεχνική επάρκεια και την κανονιστική οικονομία.
- Συστηματική οργάνωση και ενοποίηση διάσπαρτης νομοθεσίας (ιεραρχική δομή από Μέρη - Βιβλία - Κεφάλαια - Τμήματα - Άρθρα, λογική θεματική διάταξη και όχι χρονολογική, αποφυγή επαναλήψεων διατάξεων).
- Εννοιολογική καθαρότητα με σαφείς ορισμούς στην αρχή, που χρησιμοποιούνται με συνέπεια, να μην αλλάζει το νόημα όρων σε διαφορετικά άρθρα και να τηρείται η επιστημονική ορολογία.
- Κανονιστική οικονομία με ρύθμιση μόνο όσων χρειάζονται ρύθμιση και οι τεχνικές λεπτομέρειες να μεταφέρονται σε κανονιστικές πράξεις.
- Εσωτερική συνοχή χωρίς αντιφάσεις μεταξύ άρθρων, με συμβατότητα μεταξύ Βιβλίων και με αποφυγή εξαιρέσεων που αναιρούν τον κανόνα.
- Κατάργηση προγενέστερης νομοθεσίας, ήτοι ρητή κατάργηση των προγενέστερων διατάξεων χωρίς να αφήνει θολή ισχύ παλαιών ρυθμίσεων.
- Σαφής κατανομή αρμοδιοτήτων χωρίς επικαλύψεις με προσδιορισμό ποιος αποφασίζει, ποιος χρηματοδοτεί, ποιος ελέγχει.
- Διακριτό και αναλογικό πλαίσιο εποπτείας, ήτοι η εποπτεία είναι *ex post*, αναλογική και δεν ακυρώνει την αυτονομία.
- Συμβατότητα με υπερνομοθετικό πλαίσιο, ήτοι Σύνταγμα, Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, Εδαφική Συνοχή, αρχές χρηστής διοίκησης.
- Μείωση προβλεψιμότητας και προδιαγραφές ασφάλειας δικαίου, ήτοι μείωση ερμηνευτικών ασαφειών, ανάγκης εγκυκλίων και δικαστικών συγκρούσεων.

- Κατοχύρωση διοικητικής αυτονομίας και οικονομικής αυτοτέλειας.
- Διασφάλιση αντιστοίχισης αρμοδιοτήτων και πόρων και αυτών με το προσωπικό για την πραγμάτωση της αυτονομίας και της αυτοτέλειας.
- Θεσμική ισορροπία εκτελεστικών και συλλογικών οργάνων.
- Αποφυγή κρατικής μικροδιαχείρισης.
- Ενσωμάτωση Εγχειριδίου του Πολίτη με τα βασικά σημεία που τον αφορούν.
- Λειτουργικότητα και εφαρμοσιμότητα στην πράξη, ήτοι θεωρητικά άρτιος και πρακτικά εφαρμοστέος, όχι ανεφάρμοστος σε μικρούς δήμους και διοικητικά δυσανάλογος, αλλά να λαμβάνει υπ' όψιν το ανθρώπινο δυναμικό, τη δημοσιονομική δυνατότητα και την ψηφιακή ωριμότητα των ΟΤΑ.

2. Ανάλυση υφιστάμενης κατάστασης

Για την βαθύτερη κατανόηση της επιρροής που δέχεται η διαδικασία κωδικοποίησης από τις ιδιαίτερες συνθήκες που επικρατούν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση ενός Κράτους είναι αναγκαίο να παρατεθούν οι βασικοί τύποι συστημάτων, όπως συναντώνται στη βιβλιογραφία. Κατά την τυπολογία των Hesse και Scharpe (1991), δημιουργούνται τρεις βασικοί τύποι συστημάτων ΤΑ στην Ευρώπη. Ο πρώτος τύπος ονομάζεται «Ναπολεόντειος Ομάδα» ("Franco-group") και σχηματίζεται από τα κράτη που χαρακτηρίζονται από χαμηλό βαθμό τοπικής αυτονομίας και ασθενή οικονομική αυτοτέλεια. Τα κράτη αυτά (συνεπάγεται ότι) χαρακτηρίζονται από ισχυρό συνταγματικό καθεστώς, πολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης και πελατειακές σχέσεις των ομάδων συμφερόντων, συγκεντρωτισμό των αρμοδιοτήτων, ισχυρό βαθμό πρόσβασης των πολιτικών προσώπων στα κρατικά όργανα άσκησης εξουσίας, διαπερατότητα στο σύστημα ελέγχου και εποπτείας επί των οργάνων των θεσμών. Επιπλέον, από χαμηλή απόδοση των διαθέσιμων πόρων, δυσκαμψία του συστήματος λόγω γραφειοκρατικής τυπολατρίας (το γράμμα του νόμου), σκληρότητα του Κράτους (ασυμφωνία με το πνεύμα του νόμου), ατελή πληροφόρηση και ανεπαρκή δικτύωση των δρώντων

υποκειμένων, σκεπτικισμό απέναντι στην καινοτομία, αδυναμία προσαρμογής στα νέα διεθνή τεχνικά και επιστημονικά πρότυπα, δυσπιστία δημόσιας διοίκησης και κοινωνίας. Στην ομάδα εντάσσονται οι χώρες του ευρωπαϊκού νότου, δηλαδή η Ελλάδα, η Ιταλία, η Γαλλία, η Ισπανία, η Πορτογαλία και το Βέλγιο. Για την Ελλάδα ισχύουν επιπλέον: Θεσμική κόπωση από υπέρμετρη ή ελλιπή νομοθέτηση, υψηλή εξάρτηση από Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ), διοικητικές ανισότητες μεταξύ μικρών και μεγάλων δήμων, υποστελέχωση, ιδίως σε ορεινούς/νησιωτικούς δήμους, απουσία πλαισίου διαβούλευσης και συμμετοχής του κοινού στη διαδικασία σχεδιασμού και λήψης των αποφάσεων.

3. Ανάλυση ανά Βιβλίο

Βιβλίο Α: Συγκρότηση Αυτοδιοίκησης - Εκλογικό Σύστημα

Θετικά

- Συστηματική ενοποίηση εκλογικής νομοθεσίας.
- Κατηγοριοποίηση δήμων.
- Ρύθμιση ηλεκτρονικής ψήφου.
- Επικαιροποίηση ασυμβιβάστων.

Αρνητικά

- Δεν συνδέει το εκλογικό σύστημα με ισχυρά θεσμικά αντίβαρα.
- Το 42%+1 ενισχύει τη σταθερότητα, αλλά περιορίζει την αναλογικότητα.
- Περιορισμένη ενίσχυση ενδοδημοτικής αποκέντρωσης.
- Διαπερατότητα ηλεκτρονικού συστήματος ψηφοφορίας, που μειώνει την τοπική δημοκρατία και αυξάνει τον κίνδυνο νοθείας από την κάλη προς τις ηλεκτρονικές συσκευές.

Εκτίμηση: Καλή τεχνική κωδικοποίηση, ουδέτερη θεσμικά, ασθενής μεταρρυθμιστικά.

Βιβλίο Β: Σύστημα Διακυβέρνησης - Όργανα

Θετικά

- Σαφήνεια αρμοδιοτήτων δημάρχου/περιφερειάρχη.
- Ειδική συνεδρίαση λογοδοσίας.
- Ενίσχυση επιτροπών και γνωμοδοτικών οργάνων.

Αρνητικά

- Διατηρεί τον δημαρχοκεντρικό χαρακτήρα (ο δήμαρχος ως μικρός πρωθυπουργός), που εντείνει την συγκέντρωση, που εντείνει την πολιτική ανισότητα.
- Περιορισμένη θεσμική ισορροπία.
- Δυνατότητα κρατικής παρέμβασης σε θεσμούς (π.χ. Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης), που οξύνει την κηδεμονία, που αδυνατίζει την έννοια της αυτοδιοίκησης.

Εκτίμηση: Θεσμικά συνεκτικό, αλλά συγκεντρωτικό, καμία αλλαγή με το υπάρχον προβληματικό πλαίσιο.

Βιβλίο Γ: Άσκηση Αρμοδιοτήτων - Λειτουργική Ταξινόμηση

Θετικά

- Υιοθέτηση διεθνούς προτύπου COFOG.
- Ρήτρα διασφάλισης πόρων σε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων.
- Κανονιστική δυνατότητα συμπληρωματικής ρύθμισης.

Αρνητικά

- Αγνόηση της εδαφικής διάστασης της Πολιτικής Συνοχής και της τοποκεντρικής προσέγγισης της ανάπτυξης, που λειτουργεί ως τροχοπέδη στην αυτοτέλεια καθώς εμποδίζει τις αρμοδιότητες ως εργαλεία της αυτονομίας.
- Το «τεκμήριο καθημερινότητας» παραμένει ασαφές.
- Δεν θεσπίζεται δεσμευτικός μηχανισμός χρηματοδότησης.
- Παραμένουν πιθανές επικαλύψεις με το Κράτος.

Εκτίμηση: Θεωρητικά σύγχρονο, πρακτικά ημιτελές.

Βιβλίο Δ: Οικονομικά - Πόροι - Νομικά Πρόσωπα

Θετικά

- Αναγνώριση ανάγκης ενίσχυσης μικρών δήμων.
- Συστηματοποίηση πλαισίου.

Αρνητικά

- Δεν κατοχυρώνει τη φορολογική αυτονομία.
- Δεν μειώνει την εξάρτηση από μεταβιβάσεις.
- Δεν προωθεί εναλλακτικές πηγές δημιουργίας πόρων, συγκρούεται με την αυτονομία και αυτοτέλεια.
- Δεν θεσμοθετεί σταθερό μηχανισμό κατανομής πόρων βάσει λειτουργιών.

Εκτίμηση: Συντηρητικό δημοσιονομικά.

Βιβλίο Ε: Εποπτεία - Πειθαρχικό - Έλεγχος

Θετικά

- Ενιαίο πλαίσιο εποπτείας.
- Θεσμική ρήτρα πρόβλεψης πόρων κατά τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων.
- Καλύτερη και σαφέστερη τυποποίηση δημοσιονομικών διαδικασιών.
- Ενίσχυση μηχανισμών ελέγχου και διαφάνειας.

Αρνητικά

- Ισχυρή κρατική επιτήρηση.
- Δεν μεταβαίνει σε πλήρως αναλογικό ex post έλεγχο.
- Απουσία φορολογικής αποκέντρωσης.
- Απουσία αυτόματου μηχανισμού κατανομής ΚΑΠ βάσει λειτουργιών.
- Απουσία ποσοστιαίας κατοχύρωσης πόρων.
- Απουσία μείωσης κρατικής δημοσιονομικής εξάρτησης.
- Απουσία σύνδεσης με εδαφική στρατηγική χρηματοδότησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Εκτίμηση: Ενισχύει τη νομιμότητα, όχι την αυτονομία.

Ακολουθεί συνοπτική εκτίμηση του νέου Κώδικα ΟΤΑ α) σε αντιπαραβολή με τον προηγούμενο Κώδικα ΟΤΑ (2006), β) ως προς τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα (ανάλυση SWOT) που παρουσιάζει, γ) ως προς την επίδρασή του με το πολυεπίπεδο περιβάλλον (ανάλυση PESTEL DG).

Θεματική	Κώδικας 2006	Κώδικας 2026	Μεταβολή	Εκτίμηση Μεταβολής
Φιλοσοφία Κωδικοποίησ	Περιορισμένο εύρος	Υπερ-κωδικοποίηση	Ναι	Μεταβολή σε εύρος και

ης		≈1000 άρθρων, ενοποίηση ≈1000 νομοθετημάτων		αρχιτεκτονική, όχι σε φιλοσοφία αποκέντρωσης
Έκταση- Δομή	Κλασικός κώδικας, περιορισμένη έκταση	Εκτενής και υπερ- αναλυτικός, πολυεπίπεδη δομή βιβλίων	Ναι	Μεταφορά πολυνομίας σε ενιαίο τόμο
Σύστημα Διακυβέρνη- σης	Δημαρχοκεντρικό μοντέλο, δήμαρχος ως μικρός πρωθυπουργός	Παραμένει ισχυρό μονομελές όργανο, με τυποποίηση επιτροπών	Μερική	Διαδικαστική βελτίωση, όχι ανατροπή ισορροπιών
Συλλογικά Όργανα	Δημοτικό Συμβούλιο με τυπικό ρόλο ελέγχου	Ενίσχυση λογοδοσίας, αλλά περιορισμένα αντίβαρα	Μικρή	Βελτίωση μορφής, όχι ουσίας
Αρμοδιότητες	Κατάλογος αρμοδιοτήτων Α' βαθμού, συχνές επικαλύψεις με Κράτος	Λειτουργική ταξινόμηση (COFOG), προσπάθεια συστηματοποίησης	Ναι (τεχνικά)	Πιο σύγχρονη ταξινόμηση, αλλά όχι πλήρης εξάλειψη επικαλύψεων
Αντιστοίχιση Αρμοδιοτήτων-Πόρων	Μη ρητά κατοχυρωμένη, εξάρτηση από ΚΑΠ	Ρήτρα πρόβλεψης πόρων σε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων	Μερική	Θεσμική πρόοδος, αλλά χωρίς δεσμευτικό δημοσιονομικό μηχανισμό
Οικονομική Αυτοτέλεια	Υψηλή εξάρτηση από κρατικές μεταβιβάσεις, περιορισμένη φορολογική αυτονομία	Δεν κατοχυρώνεται ουσιαστική φορολογική αποκέντρωση, διατηρείται η εξάρτηση από το Κράτος	Όχι ουσιαστική	Δεν μεταβάλλεται το δημοσιονομικό μοντέλο
Εποπτεία Νομιμότητας	Ισχυρή κρατική εποπτεία μέσω Περιφέρειας/επιτροπών	Συστηματοποιημένη ένη εποπτεία, διατήρηση ισχυρού ελέγχου	Μερική	Αλλαγή οργάνωσης, όχι φιλοσοφίας εποπτείας
Πειθαρχικό Πλαίσιο	Κλασικό πειθαρχικό σύστημα αιρετών	Εκτενέστερο και πιο τυποποιημένο πλαίσιο	Ναι (τεχνικά)	Ενίσχυση ρυθμιστικής πληρότητας

Ενδοδημοτική ή Αποκέντρωση	Περιορισμένη θεσμική ενίσχυση κοινοτήτων	Δεν ενισχύεται ουσιαστικά η ενδοδημοτική αυτονομία	Όχι	Παραμένει κεντρική συγκέντρωση η στο δήμαρχο
Ψηφιακή Διοίκηση	Δεν υπήρχε πρόβλεψη	Πρόβλεψη ψηφιακών διαδικασιών, ηλεκτρονική ψήφος κ.λπ.	Ναι	Σημαντική τεχνολογική μεταβολή, χωρίς πρόβλεψη δομών και προσαρμογή άλλων διαδικασιών
Εδαφική Διάσταση ΕΕ	Δεν ενσωματώνεται	Δεν ενσωματώνεται	Όχι	Διατηρείται εθνικοκεντρική θεσμική λογική
Συμβατότητα με Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας	Γενική αναφορά στο θεσμικό πλαίσιο	Ρητές αναφορές, αλλά χωρίς πλήρη ενίσχυση οικονομικής αυτοτέλειας	Μερική	Βελτίωση διακήρυξης, όχι πλήρης πραγμάτωση

Πίνακας 1. Αντιπαραβολή Κώδικα 2006-Κώδικα 2026, βαθμός και εκτίμηση μεταβολής.

Δυνάμεις	Αδυναμίες
Ενοποίηση και συστηματοποίηση διάσπαρτης νομοθεσίας	Μη κατοχύρωση ουσιαστικής δημοσιονομικής αυτοτέλειας
Ιστορική κωδικοποίηση 20ετίας	Διατήρηση δημαρχοκεντρικού μοντέλου διακυβέρνησης
Σαφέστερη δομή αρμοδιοτήτων	Ανεπαρκής αντιστοίχιση αρμοδιοτήτων με πόρους και προσωπικό
Υιοθέτηση λειτουργικής ταξινόμησης δημόσιων πολιτικών	Ασαφές «τεκμήριο καθημερινότητας»
Ρήτρα πρόβλεψης πόρων κατά τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων	Διατήρηση ισχυρής κρατικής εποπτείας
Θεσμοθέτηση ειδικών συνεδριάσεων λογοδοσίας	Περιορισμένα θεσμικά αντίβαρα στο μονομελές όργανο
Βελτίωση διαφάνειας και διαδικασιών	Υπερβολική έκταση και κανονιστική υπερφόρτωση
Εισαγωγή ψηφιακών εργαλείων	Μη ρητή ενσωμάτωση της εδαφικής διάστασης της ΕΕ
Αναγνώριση ιδιαιτεροτήτων μικρών και νησιωτικών δήμων	Μη επαρκής ενίσχυση ενδοδημοτικής αποκέντρωσης
Ευκαιρίες	Απειλές
Αφετηρία για ουσιαστική μεταρρύθμιση αποκέντρωσης	Εμπέδωση συγκεντρωτικού διοικητικού μοντέλου

Δυνατότητα μελλοντικής φορολογικής αποκέντρωσης	Θεσμική κόπωση μικρών και υποστελεχωμένων δήμων
Σύνδεση με εθνικά και ευρωπαϊκά προγράμματα	Διαιώνιση επικαλύψεων αρμοδιοτήτων
Ψηφιακός μετασχηματισμός διοίκησης	Διοικητική αδυναμία εφαρμογής σύνθετων διατάξεων
Θεσμική ενίσχυση λογοδοσίας	Περαιτέρω εξάρτηση από κεντρικές μεταβιβάσεις
Ευθυγράμμιση με τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας	Νομική πολυπλοκότητα που αυξάνει τις ερμηνευτικές συγκρούσεις
Δυνατότητα καθιέρωσης μητροπολιτικής διακυβέρνησης	Ανισότητες μεταξύ μεγάλων και μικρών δήμων

Πίνακας 2. Ανάλυση SWOT νέου Κώδικα ΟΤΑ, δυνάμεις, αδυναμίες, ευκαιρίες και απειλές.

Περιβάλλον	Θετικά στοιχεία	Αρνητικά στοιχεία	Εκτίμηση
Πολιτικό	<ul style="list-style-type: none"> • Ενίσχυση διοικητικής σταθερότητας • Σαφέστερο πλαίσιο λειτουργίας οργάνων • Μείωση ερμηνευτικής ασάφειας 	<ul style="list-style-type: none"> • Διατήρηση δημαρχοκεντρικού μοντέλου • Περιορισμένη ενίσχυση συλλογικών οργάνων ως αντίβαρων • Διατήρηση ισχυρής κεντρικής επιρροής 	Ενισχύει τη σταθερότητα, όχι τον πλουραλισμό και την αποκέντρωση εξουσίας
Οικονομικό	<ul style="list-style-type: none"> • Ρήτρα πρόβλεψης πόρων σε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων • Καλύτερη τυποποίηση δημοσιονομικών διαδικασιών • Ενίσχυση ελέγχου διαφάνειας 	<ul style="list-style-type: none"> • Μη θεσμοθέτηση φορολογικής αυτονομίας • Παραμονή εξάρτησης από κρατικές μεταβιβάσεις • Έλλειψη σταθερού μηχανισμού αντιστοίχισης αρμοδιοτήτων-πόρων 	Διαδικαστική βελτίωση χωρίς δομική οικονομική αποκέντρωση
Κοινωνικό	<ul style="list-style-type: none"> • Θεσμοθέτηση συνεδριάσεων λογοδοσίας • Βελτίωση διαφάνειας 	<ul style="list-style-type: none"> • Περιορισμένη ενίσχυση συμμετοχικής δημοκρατίας • Αδύναμη 	Μέτρια κοινωνική ενδυνάμωση, περιορισμένη συμμετοχική

	<ul style="list-style-type: none"> Ψηφιακή συμμετοχή 	<p>ενδοδημοτική αποκέντρωση</p> <ul style="list-style-type: none"> Κίνδυνος άνισης εφαρμογής σε μικρούς δήμους 	ανανέωση
Τεχνολογικό	<ul style="list-style-type: none"> Εισαγωγή ψηφιακών διαδικασιών (ηλεκτρονική ψήφος, τηλεδιασκέψεις) Δυνατότητα διαλειτουργικότητας 	<ul style="list-style-type: none"> Ανισότητα ψηφιακής ετοιμότητας δήμων Κίνδυνος τεχνοκρατικής υπερρύθμισης Αυξημένη κανονιστική και ψηφιακή πολυπλοκότητα λόγω έκτασης κειμένου Διαπερατότητα ψηφιακού εκλογικού συστήματος (εύνοια νοθείας αποτελεσμάτων) 	Σημαντική θετική μεταβολή, αλλά με προϋποθέσεις υλοποίησης
Φυσικό	<ul style="list-style-type: none"> Περιλαμβάνει αρμοδιότητες περιβάλλοντος και βιωσιμότητας Αναφορά σε χωρικές πολιτικές 	<ul style="list-style-type: none"> Δεν ενσωματώνει ρητά την εδαφική διάσταση της ΕΕ Δεν συνδέει συστηματικά περιβάλλον-στρατηγικές χρηματοδότησης ΕΕ 	Θεματική παρουσία χωρίς πλήρη στρατηγική ενσωμάτωση
Νομικό	<ul style="list-style-type: none"> Υψηλή συστηματοποίηση Ενοποίηση πολυνομίας Σαφέστερη ιεραρχία διατάξεων 	<ul style="list-style-type: none"> Μεγάλη έκταση και κανονιστική υπερφόρτωση Κίνδυνος νέας ερμηνευτικής πολυπλοκότητας 	Ισχυρή κωδικοποίηση, όχι κατ' ανάγκη απλοποίηση
Ηθικό	<ul style="list-style-type: none"> Ενίσχυση λογοδοσίας Πειθαρχικό πλαίσιο αιρετών 	<ul style="list-style-type: none"> Υπερβολική έμφαση στον έλεγχο έναντι της 	Βελτίωση κανονιστικής λογοδοσίας, όχι ουσιαστικής

	• Διαφάνεια διαδικασιών	εμπιστοσύνης • Περιορισμένη θεσμική ενδυνάμωση συμμετοχικής ευθύνης	ηθικής αυτονομίας
--	-------------------------	--	-------------------

Πίνακας 3. Ανάλυση PESTEL DG νέου Κώδικα ΟΤΑ, πολιτικού, οικονομικού, κοινωνικού, τεχνολογικού, φυσικού, νομικού περιβάλλοντος και η διάσταση της ηθικής.

Γ) ΕΙΔΙΚΑ ΓΙΑ ΒΙΒΛΙΟ Γ: ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΟ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ Τ. Α.

Γενικές επισημάνσεις:

Δεν έχει αξιοποιηθεί η μέχρι σήμερα αναπτυγμένη τεχνογνωσία ελληνικής προέλευσης (βλ. πορίσματα επιτροπών Υπουργείου Εσωτερικών 2016 και 2020) αλλά πραγματοποιείται είτε αντιγραφή παλαιών διεθνών προτύπων είτε προτάσεων Τεχνητής Νοημοσύνης είτε ανεπεξέργαστων εμπνεύσεων (τεκμήριο καθημερινότητας).

Τα **μειζονα προβλήματα** που δεν έχουν αντιμετωπιστεί είναι δύο: 1) Η ένταξη των αρμοδιοτήτων στο πλαίσιο μιας δημόσιας πολιτικής, σαφώς προσδιορισμένης και συνεκτικής, η υλοποίηση της οποίας εξαπλώνεται σε ολόκληρο το δίκτυο δομών της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και 2) Η συνεργασία-συνεννόηση με όλα τα άλλα εμπλεκόμενα υπουργεία, προκειμένου να διευκρινιστούν οι διαθέσεις τους και ο βαθμός συμμετοχής τους.

Ως προς το 1): Παρ' όλον ότι ο Κώδικας αναφέρεται στην δικτύωση των επιπέδων διοίκησης, όταν μνημονεύει την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, δεν αναφέρεται στις προϋποθέσεις επίτευξής της. Η δικτύωση προϋποθέτει την ύπαρξη ενός μηχανισμού πολυεπίπεδης διακυβέρνησης που εντοπίζει, συστηματοποιεί και αναθεωρεί λειτουργίες και δομές εφαρμογής συγκεκριμένων δημόσιων πολιτικών (όχι, μεμονωμένων αρμοδιοτήτων!), κάτι που ως γνωστόν δεν γίνεται, αφού ο ισχύων ν.5013/23 δεν εφαρμόζεται...

Ως προς το 2): Πέραν της συνυπογραφής των άλλων υπουργών δεν διαφαίνεται κάτι που να δηλώνει την εξασφάλιση της συνεργασίας των υπηρεσιών, αντίθετα, η αναφορά στην κυριαρχία του Υπουργείου

Εσωτερικών στις περιπτώσεις αμφιβολιών, καταδεικνύει ότι δεν έχει εμπεδωθεί η δικτυακή σχέση...

Ως προς το μείζον διακύβευμα, της πολιτικής επιλογής υπέρ της Αποκέντρωσης, δεν χρειάζεται να πούμε τίποτα γιατί απλά δεν υπάρχει. Το αντίθετο μπορεί να πει κανείς, ότι σαφώς ενισχύεται η θέση της Κεντρικής Διοίκησης ως γενικού ρυθμιστή αλλά αυτό προκύπτει από άλλες διατάξεις (εποπτεία, πληροφορικά συστήματα, κηδεμόνευση ως προς το προσωπικό).

Στα θετικά καταγράφονται:

1. Υιοθέτηση διεθνούς προτύπου COFOG (αν και παρωχημένο...)
2. Ρήτρα διασφάλισης πόρων σε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων.
3. Κανονιστική δυνατότητα συμπληρωματικής ρύθμισης.

Στα αρνητικά

4. Αγνόηση της εδαφικής διάστασης της Πολιτικής Συνοχής και της τοποκεντρικής προσέγγισης της ανάπτυξης (αρχές ΕΕ), που λειτουργεί ως τροχοπέδη στην αυτοτέλεια καθώς εμποδίζει τις αρμοδιότητες ως εργαλεία της αυτονομίας.
5. Παράλειψη σαφούς προσδιορισμού των 5-6 πυρηνικών αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ.
6. Παράλειψη προσδιορισμού σαφούς κριτηρίου διαχωρισμού, ενώ το υιοθετούμενο «τεκμήριο καθημερινότητας» παραμένει ασαφές.
7. Δεν θεσπίζεται δεσμευτικός μηχανισμός χρηματοδότησης.
8. Παραμένουν πιθανές επικαλύψεις με το Κράτος, ιδίως με ορισμένα υπουργεία, τα οποία συνηθίζουν να νομοθετούν κατά το δοκούν επιφέροντας συγχύσεις.

Εκτίμηση: Πρόκειται για μια θεωρητική κατασκευή με σύγχρονα στοιχεία και παλαιά προβλήματα που δεν επιλύονται, ενώ κατά την υλοποίησή των διατάξεων αναμένεται να αναδειχθούν πολλά πρακτικά προβλήματα.

ΜΕΡΟΣ Α' Οργάνωση αρμοδιοτήτων

Στο άρθρο 310 παρατίθενται ορισμοί, οι οποίοι είναι θεωρητικά σωστοί (!)

αλλά δεν έχουν εξοπλιστεί με πρακτικότητα, δηλαδή δεν θα τύχουν εύκολα πρακτικής εφαρμογής και συνάμα χρησιμότητας.

Στο άρθρο 311 παρατίθενται, όπως συνέβαινε και στον παλαιό κώδικα, μια σειρά ασαφείς αρχές (η ανάλυσή τους βρίσκεται σε βιβλία), τις οποίες δεν υπολογίζει κανένας (κάτι αρκετά δύσκολο ούτως ή άλλως) όταν έρχεται η ώρα της πράξης... Χαρακτηριστικό ζήτημα αποτελεί η αναφορά στον νόμο περί πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (5013/2023), χωρίς να διευκρινίζεται πως εναρμονίζονται μεταξύ τους.

Στο άρθρο 312 πραγματοποιείται μία μείζονα υποχώρηση: Αντί να συνιστά υποχρέωση η σύνταξη προγραμμάτων μετατρέπεται σε δυνατότητα. Ετσι, κατεδαφίζεται οποιαδήποτε προσπάθεια στρατηγικής λειτουργίας των ΟΤΑ ! Αντί να ενισχυθούν για να μπορούν να συντάσσουν στρατηγικά σχέδια, το Κράτος κάνει πίσω (μετά από 16 χρόνια υποχρεωτικότητας) και αφήνει τους ΟΤΑ στην τύχη τους...

Στο άρθρο 313 νομιμοποιείται η πραγματοποιηθείσα καταγραφή ισχυουσών αρμοδιοτήτων, η οποία βρίσκεται σε παράρτημα. Ωστόσο, η απλή καταγραφή έστω και υπό την σύγχρονη ταξινόμηση (COFOG, δηλαδή Classification of the functions of government των Ηνωμένων Εθνών), δεν αρκεί για να αποσαφηνιστούν οι γκρίζες ζώνες που υπάρχουν. Επισημαίνουμε ότι η καταγραφή γίνεται με επανάληψη των αρμοδιοτήτων, όπως αυτές έχουν θεσπιστεί, άρα επαναλαμβάνοντας τα προβλήματα ασάφειας και προπάντων, της μεταξύ τους διαφορετικότητας (άλλες είναι πολύ συγκεκριμένες και οριοθετημένες και άλλες πολύ αόριστες, άλλες απαιτούν μία ενέργεια για να υλοποιηθούν και άλλες απαιτούν πλήθος διαφορετικών ενεργειών-πράξεων...).

Η κατάταξη γίνεται στις ακόλουθες κατηγορίες δημόσιων πολιτικών:

- Γενικές Υπηρεσίες
- Δημόσια Τάξη και Ασφάλεια
- Οικονομικές Υποθέσεις
- Προστασία του Περιβάλλοντος
- Στέγαση και Υποδομή Κοινής Ωφέλειας
- Υγεία

- Αναψυχή, Πολιτισμός και Θρησκεία
- Εκπαίδευση
- Κοινωνική Προστασία

οι οποίες πάντως, σήμερα έχουν ξεπεραστεί, στον βαθμό που χρησιμοποιούνται ως ταξινομήσεις και συγκρίσεις αλλά όχι τόσο για επιχειρησιακές ανάγκες.

Στο άρθρο 314 επιχειρείται η σύνδεση με τον νόμο περί πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, αφήνοντας όμως πολλά ζητήματα προβληματικά καθότι ούτως ή άλλως ο ν.5013/2023 είναι προβληματικός γι' αυτό και δεν εφαρμόζεται... Στην πιο χαρακτηριστική περίπτωση, για να μεταβιβαστεί μία αρμοδιότητα ορίζεται ως προϋπόθεση "η δυνατότητα του ΟΤΑ να λειτουργεί αυτοτελώς", με συνέπεια την εύκολη άρνηση μεταβίβασης στους περισσότερους ΟΤΑ που παρουσιάζουν μειωμένη αποτελεσματικότητα λόγω υποστελέχωσης. Επιπλέον, εμπλέκονται πολλοί φορείς χωρίς προσδιορισμό του ειδικού βάρους καθενός, κάτι που θα επιφέρει συγχύσεις. Χαρακτηριστικά ορίζεται ότι "συνεπικουρεί" η Διεύθυνση Οργάνωσης & Λειτουργίας ΟΤΑ αλλά και ότι "συνεπικουρείται" από τη Γενική Γραμματεία Νομικών & Κοινοβουλευτικών θεμάτων. Τι ακριβώς σημαίνει διοικητικά "συνεπικουρεί", δηλαδή ποιος εισηγείται και ποιος αποφασίζει; Η ασάφεια στους όρους λειτουργίας αναμένεται να μεταθέσει το θέμα στις προσωπικότητες που θα βρίσκονται στην ηγεσία των εμπλεκόμενων φορέων...

Συνολικά εξεταζόμενο πάντως, το περιεχόμενο του άρθρου αυτού είναι θετικό, στον βαθμό που προβλέπει τη δυνατότητα μεταβίβασης αρμοδιοτήτων από έναν φορέα σε έναν ΟΤΑ. Επιπλέον, είναι ιδιαίτερα θετική η παρ.3 όπου ορίζεται ότι: *«Η νομοθετική πρωτοβουλία της παρ. 2 διασφαλίζει τους αναγκαίους οικονομικούς πόρους, το ανθρώπινο δυναμικό, την αναγκαία υποδομή και εξοπλισμό, καθώς και τα απαιτούμενα διοικητικά και τεχνολογικά εργαλεία»*.

Στα άρθρα 315-316 μιλάμε για αρμοδιότητες που υπάρχουν, που είναι ήδη καθορισθείσες, ενώ στο άρθρο 317 για όσες θα συμπληρώσουν τις υφιστάμενες, αν υπάρξουν τέτοιες. Το "τεκμήριο της καθημερινότητας" δεν έχει δύναμη διάκρισης, οπότε είναι ασαφές και θα

καταστεί προβληματικό κατά την προσπάθεια εφαρμογής του. Θα ήταν χρήσιμο παλαιότερες εποχές, όταν οι δήμοι έπαιρναν πρωτοβουλίες και σύστηναν κοινωνικά παντοπωλεία ή φαρμακεία ή λειτουργούσαν αγορές παραγωγών-πωλητών. Σήμερα, που όλα μπορούν να οριοθετηθούν με χρήση ΤΝ και το Κράτος έχει ενισχύσει τη συγκεντρωτικότητά του, πολύ δύσκολα θα προκύψει ζήτημα εξέτασης του τεκμηρίου...

Στο άρθρο 318 καθορίζεται η κανονιστική εξουσία των ΟΤΑ, κάτι ιδιαίτερα σημαντικό! Στα επόμενα άρθρα ορίζεται η κανονιστική εξουσία και επί κρατικών αρμοδιοτήτων που τους έχουν ανατεθεί.

Στο άρθρο 321 συνεχίζεται η κακή καταγραφή των νομικά προσδιορισμένων ως αρμοδιοτήτων (χωρίς μεθοδολογική συνέπεια) ως προσθήκη επί του καταλόγου των ισχυουσών αρμοδιοτήτων.

Μέρος Β' Συστήματα και συνεργασίες για την άσκηση αρμοδιοτήτων

Κρίσιμο δεδομένο όλου του Μέρους αποτελεί η αναγνώριση της προβληματικότητας στη λειτουργία πολλών ΟΤΑ και η φροντίδα για την ενίσχυσή της, όχι με συνήθεις όρους (στήριξη διοικητικής ικανότητας μέσω προσλήψεων κατάλληλου και επαρκούς προσωπικού, διασφάλιση κατάλληλων και επαρκών τεχνολογικών και άλλων εργαλείων κλπ) αλλά μέσω διαφόρων τύπων συνεργασιών, πρόσθετων αναθέσεων κλπ τρόπων ανάγκης.

Υποχρέωση του Κράτους να διασφαλίζει τους όρους υλοποίησης του 102 Συντάγματος δεν υφίσταται! Πιο συγκεκριμένα:

Στο άρθρο 324 γίνεται επανάληψη μιας ήδη γνωστής προβληματικής κατασκευής, των "μητροπολιτικών περιοχών" που δεν έχουν πείσει κανέναν κατά το ελάχιστο που έχουν μέχρι σήμερα λειτουργήσει. Τι ακριβώς σημαίνει, σε επίπεδο ασκούμενης διοίκησης, η αναβάθμιση σε "μητροπολιτικά συγκροτήματα";

Στα άρθρα 325 και 326, για τους οργανισμούς των ΟΤΑ, δεν γίνεται καμία μνεία για τις αρχές σύνταξής τους και δεν δίνεται καμία

κατεύθυνση ορθολογικής ετοιμασίας τους, παρά την ύπαρξη σχετικής τεχνογνωσίας από την κρατική αναδιοργάνωση των ετών 2016-2018 και της σχετικής νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Στο άρθρο 328 ορίζονται οι διάφορες μορφές συνεργασιών μεταξύ ΟΤΑ, που ως λύσεις ανάγκης μπορούν να γίνουν δεκτές.

Στα άρθρα 331 και 333, οι προβλέψεις συνεργασιών είναι σε θετική κατεύθυνση.

Στο άρθρο 335 ορίζεται με χαρακτηριστική αοριστία εκφράσεων ότι: *«Όταν αιρετό όργανο δήμου ή περιφέρειας απέχει αδικαιολόγητα από την άσκηση της αρμοδιότητάς του, θέτοντας σε σοβαρό και προφανή κίνδυνο το δημόσιο συμφέρον, ο Υπουργός Εσωτερικών, με ειδικώς αιτιολογημένη απόφασή του, αναθέτει την άσκησή της, για τον απολύτως αναγκαίο και απαιτούμενο από τις περιστάσεις χρόνο, στον Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ή σε άλλο όργανο της διοίκησης, ή άλλου δήμου ή άλλης περιφέρειας»*. Με τη μη αναφορά συγκεκριμένων διασφαλιστικών όρων (πχ πρόσκληση και τάξη προθεσμίας για ενέργεια, μη υλοποίηση ενέργειας εντός ταχθείσας προθεσμίας) η όλη διάταξη δίνει δυνατότητα καταχρήσεων, αμφισβητήσεων και δικαστικών διαφορών.

Στο άρθρο 336: Αξιοπερίεργο ένα τέτοιο άρθρο περί έκφρασης γνώμης, ενώ έχουμε σύστημα "πολυεπίπεδης διακυβέρνησης" (ν.5013/2023), η οποία κατά κύριο λόγο επιτάσσει τη (θεσμοθετημένη) θεσμική συνεργασία.

Στο άρθρο 338 τίθενται κατευθυντήριες αρχές, οι οποίες όμως θα πρέπει να εξειδικευθούν στην ειδική νομοθεσία κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης.

Στα άρθρα 339 και 340, οι διατάξεις είναι εμφανώς αποσπασματικές και ως εκ τούτου δεν αρκούν για να επιλύσουν μείζονα προβλήματα συστημικού χαρακτήρα που οφείλονται στη γεωγραφία (ορεινότητα και νησιωτικότητα). Συνιστούν μόνο παρηγοριά και δείχνουν σχετική αδιαφορία για ουσιαστική αντιμετώπιση χρόνιων προβλημάτων. Επιπλέον, η επιλογή ενίσχυσης της ΕΕΤΑΑ αντί κάποιας κρατικής δομής έχει σαφή ιδεολογική βάση, ενώ προφανώς θα δημιουργήσει προβλήματα η υπογραφή διοικητικών πράξεων από υπαλλήλους της ΕΕΤΑΑ (παρ.1)...

Στο άρθρο 343 κρίνεται άκρως προβληματική η εμπλοκή των περιφερειών με πρωταγωνιστικό ρόλο στις αδελφοποιήσεις, ένα θεσμό αμιγώς τοπικού χαρακτήρα. Διεθνώς οι Περιφέρειες λειτουργούν, σύμφωνα με το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών, μόνον υποστηρικτικά και επικουρικά στις αδελφοποιήσεις πόλεων και γι' αυτό το λόγο δεν είναι επιλέξιμοι δικαιούχοι στα ευρωπαϊκά προγράμματα αδελφοποιήσεων.

Μέρος Γ' Ειδικές αρμοδιότητες δήμων, αδειοδότηση κέντρων διασκέδασης, δημοτική αστυνομία

Στο Μέρος αυτό κωδικοποιούνται ισχύουσες σήμερα διατάξεις που βρίσκονται είτε στον Κώδικα είτε σε άλλα νομοθετήματα παλαιά (πχ π.δ. 180/1979) ή πολύ πρόσφατα (πχ νέος ΚΟΚ και νέος Κώδικας Πολεοδομίας), με ελάχιστες τροποποιήσεις.

Στο άρθρο 353παρ1 περίπτωση ε) για το παράβολο. Αξιοπερίεργο πως εδώ απαιτείται παλαιού τύπου παράβολο (νομοθεσίας του 2007), ενώ σήμερα εφαρμόζεται για τις αδειοδοτήσεις επιχειρήσεων ο ν.4442/2017 περί ηλεκτρονικών παραβόλων (άρθρο 11).

Δ) ΕΙΔΙΚΑ ΓΙΑ ΒΙΒΛΙΟ Δ': ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ Τ. Α.

Γενική επισήμανση:

Τα Οικονομικά βρισκόνταν τόσο στον τελευταίο (του 2006) όσο και σε όλους τους προηγούμενους κώδικες (του 1980 και του 1954) σε πολύ μικρή έκταση. Ορίζονταν μόνο βασικές αρχές οικονομικής λειτουργίας στη βάση της σύνταξης και εκτέλεσης Προϋπολογισμών, την ταμιακή λειτουργία και γινόταν αναφορά στη διαχείριση της περιουσίας των ΟΤΑ (άρθρα 155-202).

Στον νέο Κώδικα γίνεται το αντίθετο, το σύνολο της Οικονομικής διοίκησης εγγράφεται μέσα στο κείμενο αυξάνοντας τις σχετικές διατάξεις από 47 σε 283 άρθρα (από 362-655) !

Στο νέο κείμενο έχουν ενσωματωθεί διατάξεις πολύ παλαιές (πχ των

β.δ/γτων του 1958 και 1959) αλλά και πολύ σύγχρονες (πχ του π.δ/γτος 54/2018). Το σύνολο δίνει ένα εύχρηστο εργαλείο, που εναρμονίζεται με ψηφιακές εφαρμογές και αναμένεται να αποβεί ιδιαίτερα χρήσιμο στις οικονομικές υπηρεσίες.

Ως προς το πνεύμα των διατάξεων, μπορούν να ανιχνευθούν και σημαντικές τομές σε τεχνικής φύσεως ζητήματα (πχ μείωση των διπλών βεβαιώσεων σε μία, ψηφιακός τρόπος γνωστοποίησης όσο και συντηρητική τακτική στα μείζονα ζητήματα οικονομικών μεταβιβάσεων (πχ σύνθεση και ύψος ΚΑΠ).

Μέρος Α΄ Προϋπολογισμός δήμων και περιφερειών

Τα πεδία αυτά είναι εδώ και χρόνια γνωστά, με τις κύριες λειτουργίες να προσδιορίζονται σήμερα από διατάξεις του π.δ. 54/2018, το οποίο τώρα βρίσκει την πλήρη εφαρμογή του.

Η υποχρέωση συμφωνίας του 40% των συμβούλων, για να κατατεθεί εναλλακτική πρόταση προϋπολογισμού (άρθρο 369), συνιστά προβληματική διευθέτηση, περιοριστική της εξουσίας και της δημοκρατικής λειτουργίας των συμβουλίων.

Μέρος Β΄ Έσοδα δήμων και περιφερειών

Η κατάσταση που παρουσιάζει σήμερα η νομοθεσία για όλα τα άλλα, πλην των ΚΑΠ, έσοδα των δήμων και των περιφερειών, μπορεί άνετα να χαρακτηριστεί ως χαώδης. Αφενός τα βασικά κείμενα είναι πολλά:

-Πρώτο και κύριο το β.δ. του 1958, που συνιστά την τελευταία κωδικοποίηση των σχετικών διατάξεων, το οποίο έκτοτε έχει τροποποιηθεί 130 φορές και ναι μεν, ως ισχύον κείμενο, μπορεί να βρίσκεται σε ιδιωτικές κωδικοποιήσεις, ωστόσο δεν παρέχει πλήρη αξιοπιστία γιατί υπάρχουν πολλά χάσματα και δυσερμήνευτες νομικές τακτοποιήσεις που δεν είναι βέβαιο ότι έχουν αποτυπωθεί σωστά. Το Υπουργείο Εσωτερικών είχε κατά το παρελθόν επιχειρήσει να επικαιροποιήσει τις διατάξεις του κώδικα αλλά αυτό αποδεικνυόταν έργο ανέφικτο. Ακόμα και η πρόσφατη ανάθεση σε ανάδοχο αποδείχθηκε τελικά προβληματική και δεν χρησιμοποιήθηκε.

-Δεύτερο αλλά εξίσου σημαντικό είναι το σύνολο της νομοθεσίας αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών με την οποία θεσπίζονται νέες

πηγές εσόδων των ΟΤΑ, χωρίς όμως να ενσωματώνονται στο παραπάνω β.δ. Τέτοιες περιπτώσεις συνιστούν κατεξοχήν, ο νόμος περί τέλους ακίνητης περιουσίας (ΤΑΠ, 2130/1993) και ο νόμος για την υπαίθρια διαφήμιση (2946/2001).

-Τρίτο αλλά με σημαντική βαρύτητα είναι το σύνολο της νομοθεσίας άλλων υπουργείων, όπου όμως κάποιες εισπράξεις ορίζονται ως έσοδα των ΟΤΑ. Χαρακτηριστική τέτοια περίπτωση συνιστούν οι εισφορές σε γη και χρήμα, αρμοδιότητας σήμερα του Υπουργείου Περιβάλλοντος και τα πρόστιμα του ΚΟΚ, αρμοδιότητας του Υπουργείου Μεταφορών.

-Τέταρτο αλλά όχι ασήμαντο είναι το κείμενο του ισχύοντα Κώδικα Δήμων (άρθρα 157επ ν.3463/2006), στο οποίο περιλαμβάνονται διατάξεις διαδικαστικού κυρίως χαρακτήρα (προθεσμίες, διευκολύνσεις πληρωμής-ρύθμιση οφειλών, διαγραφή χρεών κλπ), οι οποίες αφορούν το σύνολο των εσόδων.

-Πέμπτο το σύνολο των διατάξεων για τα έσοδα των περιφερειών (πρώην ΝΑ).

Εκτός από τις καταγραφείσες παραπάνω πέντε διαφορετικές πηγές κανόνων δικαίου περί των εσόδων των ΟΤΑ, η συνολική κατάσταση επιβαρύνεται λόγω της επιρροής δύο αρνητικών παραγόντων-προβλημάτων, οι οποίοι διαποτίζουν τις διατάξεις:

-Πρώτο το πρόβλημα που δημιουργείται από τη μη συνεπή (πολλές φορές αυθαίρετη) χρήση της ορολογίας, άλλοτε μιλάμε για «φόρο» άλλοτε για «τέλη» άλλοτε για «εισφορές», άλλοτε για «δικαιώματα», χωρίς συνήθως να ανταποκρίνεται ο όρος που χρησιμοποιείται με την επιστημονική του αντιστοιχία. Το τέλος ακινήτου περιουσίας πχ είναι στην πραγματικότητα φόρος, όπως και το τέλος επί των ακαθαρίστων εσόδων καταστημάτων, ενώ φόρος είναι οι εισφορές σε γη και χρήμα...

-Δεύτερο είναι το πρόβλημα της παντελούς απουσίας τυποποιημένης γραφής, λόγω του ευκαιριακού τρόπου και του μεγάλου χρονικού διαστήματος εντός του οποίου επιβάλλονταν τα διάφορα τέλη κλπ έσοδα, χωρίς επαρκή προσπάθεια εναρμόνισης με τα όσα ίσχυαν.

Κατόπιν των παραπάνω, αν πραγματοποιείτο μόνο κωδικοποίηση του συνόλου των εξαιρετικά διάσπαρτων διατάξεων (στις πέντε κατηγορίες πηγών που σημειώσαμε) μαζί με την απαραίτητη απόδοσή τους σε νέα ελληνικά (αφού αρκετές διατάξεις του β.δ είναι ακόμα στην

καθαρεύουσα), θα ήταν ήδη μια σημαντική εργασία.

Αντ' αυτού όμως, έγινε εκ των ενόντων μια εξολοκλήρου νέα εργασία, η οποία εναρμονίζει τόσο τις ισχύουσες διατάξεις όσο και τη γνώση που έχει αποκτηθεί κατά την τελευταία 20ετία (από τη θεωρία, την υπηρεσιακή εμπειρία και τη νομολογία), την οποία ενσωματώνει με συστηματικό τρόπο. Πιο συγκεκριμένα:

1) Για πρώτη φορά μετά το 1958, τιθασσεύθηκε μια χαοτική νομοθετική ύλη, που εκτεινόταν σε άνω των 130 θεσμικών κειμένων! Με τον νέο Κώδικα, όλα τα έσοδα αρμοδιότητας του υπουργείου, είναι πλέον σαφώς καθορισμένα, προσδιορισμένα με συστηματικό τρόπο, σε ένα ενιαίο, γλωσσικά σύγχρονο και χρηστικό κείμενο. Επιπλέον, σε αυτό γίνεται και απαρίθμηση των υπόλοιπων 46 πηγών εσόδων των ΟΤΑ, αρμοδιότητας άλλων υπουργείων.

2) Εφαρμόζοντας την ολιστική οπτική, το κείμενο του Κώδικα έχει εξεταστεί συνολικά, αντιμετωπίζεται με κανόνες βασικούς στα φορολογικά, έχει απλουστευθεί η ορολογία, με χρήση όσο πιο απλών διατυπώσεων γίνεται, έτσι ώστε να διαβάζεται και να γίνεται κατανοητό εύκολα, κυρίως από τους εφαρμοστές, δηλαδή τους διαρκώς ταλαιπωρούμενους υπαλλήλους των οικονομικών υπηρεσιών των δήμων αλλά και από τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Όλα τα χαρακτηριζόμενα ως «ίδια έσοδα» έχουν τύχει παρόμοιας επεξεργασίας, δηλαδή προσδιορίζεται με σειρά το αντικείμενο του φόρου, οι τυχόν διαφορετικοί συντελεστές του, ο τρόπος υπολογισμού του, ο προσδιορισμός των υποχρεων να τον πληρώσουν και οι τυχόν απαλλαγές. Επιπλέον, έχει επιτευχθεί αυξημένος βαθμός τυποποίησης και έχουν γίνει τέτοιες διατυπώσεις που επιτρέπουν την εύκολη υλοποίηση των ρυθμίσεων με ψηφιακά εργαλεία-μέσα.

3) Στη διατύπωση των διατάξεων, που πλέον είναι εξολοκλήρου στη νέα ελληνική με ενσωματωμένες σύγχρονες τεχνικές εκφράσεις (πχ ψηφιακή εφαρμογή, ηλεκτρονική υπογραφή), έχουν πραγματοποιηθεί σημαντικές αλλαγές, ενσωματώνοντας την εμπειρία και τις κατευθύνσεις της νομολογίας, ξεπερνώντας τις παλαιότερες διαρρυθμίσεις. Δεν έχει γίνει μια απλή κωδικοποίηση, δηλαδή επανάληψη ισχυουσών διατάξεων αλλά πλήρης αναπροσαρμογή τους σε νέο κείμενο, ενσωματώνοντας κρίσιμες αποσαφηνίσεις και με λογική και απαιτήσεις σύγχρονης νομοθέτησης.

4) Αντιμετωπίζεται το πρόβλημα της ασάφειας της χρησιμοποιούμενης ορολογίας με περιορισμό στη χρήση κυρίως του όρου «τέλος» και σπάνια της «εισφοράς», ενώ έχει σταματήσει η χρήση του δυσσεμνήνευτου όρου «δικαίωμα».

Επισκοπώντας συνολικά τη νέα διαρρύθμιση των εσόδων της ΤΑ σε σύγκριση με την ισχύουσα μέχρι σήμερα χαώδη κατάσταση, εκτιμούμε πως μπορεί άνετα να καταγραφεί ως **μείζον εκσυγχρονιστικό βήμα τεχνικού χαρακτήρα**, με πλεονεκτήματά της, τη συστηματικότητα επεξεργασίας, την απλότητα γραφής, την εξασφάλιση δυνατότητας ψηφιακών εφαρμογών, τις καινοτόμες παρεμβάσεις (πχ ειδοποιήσεις με ψηφιακό μέσο) και τελικό σκοπό, τη δημιουργία ενός χρηστικού εργαλείου για τους υπαλλήλους-εφαρμοστές της και ένα φιλικό κείμενο για όλους τους ενδιαφερόμενους. Όλα τα προηγούμενα πάντως συνιστούν τεχνικής φύσεως διευθέτηση, που μέχρι σήμερα δεν υπήρχε (...) και **δεν συνιστούν κάποιου είδους μεταρρύθμιση, γιατί δεν αλλάζουν ούτε οι αρχές του συστήματος ούτε αναμένεται να επέλθει κάποιου είδους αλλαγή στη νοοτροπία των συμμετεχόντων** πλην, ίσως στην αίσθηση Διαφάνειας. Το μόνο που αναμένεται να συμβεί είναι η μείωση της σημερινής ταλαιπωρίας και αίσθησης ρευστότητας πεδίου-αβεβαιότητας υπηρεσιακών ενεργειών και αδιαφάνειας-κακοδιοίκησης σε βάρος των πολιτών.

Μέρος Γ' Εκτέλεση Προϋπολογισμού

Και εδώ το σύνολο σχεδόν των θεμάτων επαναπροσδιορίζεται με διατάξεις που φέρνουν κοντά το σύστημα των ΟΤΑ με το νέο δημοσιονομικό σύστημα της χώρας (ν.4270/2014). Ειδικότερα:

4. Στα θέματα βεβαίωσης και είσπραξης που είναι κοινές για όλα τα έσοδα αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, καθορίζονται κατά τρόπο συστηματικό, παρόμοιο με τα γενικότερα ισχύοντα στο δημόσιο λογιστικό (ν.4270/2014 και π.δ. 54/2018 όπως ισχύουν), με λογική αξιοποίησης πληροφορικών συστημάτων, όλες οι διαδικασίες για τη βεβαίωση των διαφόρων εσόδων, οι οποίες πλέον περιλαμβάνουν ένα και μόνο στάδιο (άρθρο 456) και όχι δύο («εν ευρεία» και «εν στενή έννοια») όπως πριν.
5. Κρίσιμο είναι το ότι στα θέματα προθεσμιών (άρθρο 510-511)

ορίζεται ρητά (με ενσωμάτωση της πρόσφατα ψηφισθείσας διάταξης άρθρου 39 ν.5027/2023), πως αυτές, για αποφυγή παλαιότερων συγχύσεων, προσδιορίζονται ενιαία για τα κάθε είδους έσοδα των ΟΤΑ, από οποιαδήποτε πηγή και αν προέρχονται, κάτι ιδιαίτερα σημαντικό γιατί δημιουργεί-συντηρεί ένα και μόνο θεσμικό πλαίσιο για όλα, αποφεύγοντας έτσι τη μετατροπή της πολυδιάσπασης των πηγών εσόδων σε πονοκέφαλο των υπαλλήλων... **Ρήξη στην ορθή αυτή λογική αντιμετώπισης ολιστικά των εσόδων** συνιστά η εμφιλοχωρήσασα τελευταία (εμφανίστηκε πρώτη φορά στο κείμενο της διαβούλευσης) εξαίρεση της 5ετούς παραγράφης «εάν ορίζεται διαφορετικά στην πολεοδομική νομοθεσία» (άρθρο 510παρ1). Πρόκειται για χαρακτηριστική έκφανση της ισχύος που έχουν οι μηχανικοί στη χώρα μας... Στην ίδια αρνητική λογική και οι "διαφορετικές" προθεσμίες που θα επιτρέψουν την αποδόμηση της διάταξης...

6. Στις διαδικασίες αυτές, βεβαίωσης και είσπραξης, οι οποίες σε μεγάλο βαθμό περιλαμβάνονται στο β.δ. 17-5-1959, γίνεται συστηματική επαναδιατύπωσή τους και πραγματοποιείται ένα μείζον εκσυγχρονιστικό βήμα, με ρητή αναφορά στη χρήση του ηλεκτρονικού ταχυδρομείου (e-mail), ως νομίμου τρόπου γνωστοποιήσεων-επιδόσεων προς τους πολίτες διαφόρων πράξεων των ΟΤΑ.
7. Αυξάνεται η εξουσία των δήμων και περιφερειών, στο να χορηγούν διευκολύνσεις σύμφωνα με κριτήρια που θεσπίζουν οι ίδιοι, σε οφειλέτες (άρθρο 513).
8. Ενσωματώνεται η δυνατότητα καταφυγής οφειλετών στον εξωδικαστικό μηχανισμό ρύθμισης οφειλών (άρθρο 514).
9. Στα θέματα πραγματοποίησης δαπανών και εκκαθάρισης ενσωματώνονται οι γνωστές ρυθμίσεις του νέου δημόσιου λογιστικού (ν.4270/2014 και π.δ. 80/2016).

Μέρος Δ΄ Παρακολούθηση ΤΑ

Επανατίθενται εμπλουτισμένα τα θέματα παρακολούθησης των

οικονομικών (και όχι μόνο) στοιχείων των ΟΤΑ, μέσω προηγμένων ψηφιακών εφαρμογών. Και ο κόμβος διαλειτουργικότητας λειτουργεί ήδη (άρθρο 534) και το Παρατηρητήριο (άρθρο 535) με τον μηχανισμό αποτροπής συσσώρευσης ληξιπρόθεσμων οφειλών προς τρίτους και από τον περασμένο Φεβρουάριο έχει αναπτυχθεί η λειτουργία του νέου, πολυσύνθετου μηχανισμού (Κόμβος Επιδόσεων ΤΑ, άρθρο 541).

Περιέργως, το ΠΣ Κέντρο Διαχείρισης Εσόδων δήμων και περιφερειών, το προηγούμενα γνωστό ως ΚΕΔΙΑΔΕ, βρίσκεται στο άρθρο 515 σε άλλο κεφάλαιο αντί να βρίσκεται σε αυτό.

Μέρος Ε΄ Περιουσία δήμων και περιφερειών

Ενσωματώνονται με μεγαλύτερη τάξη λίγο πολύ ήδη γνωστά θέματα. Σε μεγάλο βαθμό εκσυγχρονίζεται το πλαίσιο των μισθώσεων, των περιπτέρων και της μεταβίβασης της ακίνητης περιουσίας των σχολείων. Το πιο σημαντικό βήμα γίνεται με την εισαγωγή νέου πλαισίου για τις δημοπρασίες (με πρόβλεψη και για ηλεκτρονικές) που αντικαθιστά το ξεπερασμένο πλαίσιο του π.δ. 270/1980.

Σημαντική προσθήκη, η **δυνατότητα παροχής στέγης** σε δημόσιους λειτουργούς (άρθρα 575-576) !

Μέρος ΣΤ΄ Συμβάσεις έργων μελετών προμηθειών υπηρεσιών δήμων και περιφερειών και των νομικών προσώπων αυτών

Κατά μείζονα λόγο, έχουν πραγματοποιηθεί βελτιωτικές αναδιατυπώσεις ισχυουσών διατάξεων. Υπάρχει ωστόσο και μία τομή, στον βαθμό που ζητήματα ανάθεσης και εκτέλεσης που πριν ανήκαν είτε στα συμβούλια είτε σε μονοπρόσωπο όργανο (τεχνικό διευθυντή περιφέρειας) τώρα μεταβιβάζονται ή στη δημοτική ή στην περιφερειακή επιτροπή (πχ άρθρο 634παρ.2).

Ε) ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Γενικότερα, ο Κώδικας της Αυτοδιοίκησης είναι το ευαγγέλιο των αιρετών ηγεσιών και των διορισμένων διοικήσεων, στον οποίο τα πολιτικά πρόσωπα και οι γραφειοκράτες ορκίζονται να φροντίσουν με σύνεση και

να διαχειριστούν με υπευθυνότητα τις υποθέσεις τοπικής σημασίας. Άρα, οφείλουν να τηρούν τις οδηγίες, να κρίνουν ορθολογικά, να ερμηνεύουν κριτικά, να καθοδηγούν δίκαια και να υλοποιούν τίμια. Επομένως, είναι αναγκαίο να είναι έτσι γραμμένος, ώστε να ενισχύει το έργο όσων δεσμεύονται να τον υπηρετούν. Πρέπει να απεμπλέκει τα επίπεδα διοίκησης από σχέσεις αυτηρής ιεραρχίας μεταξύ τους, να ξεκαθαρίζει ποιος κάνει τί, πότε και με ποιους όρους (αρμοδιότητες δήμων και περιφερειών), να αποφεύγει επικαλύψεις και ασάφειες με το Κράτος καθώς έχουν διοικητική αυτονομία και οικονομική αυτοτέλεια και δεν χρειάζονται κηδεμονία (πώς θα γίνει και γιατί) και να προσφέρει την τεχνογνωσία, την τεχνολογία και την τεχνοτροπία, ώστε να προγραμματίζουν τη δράση τους.

Παράλληλα, διεθνείς βέλτιστες πρακτικές δείχνουν ότι οι πιο ολοκληρωμένοι Κώδικες Αυτοδιοίκησης αναπτύσσονται μέσα από τη συμμετοχή του κοινού, όπου οι δήμοι, οι περιφέρειες, οι επαγγελματικές ενώσεις αιρετών, οι δημόσιοι υπάλληλοι, οι κοινωνικοί φορείς και οι πολίτες συμβάλλουν στη διαμόρφωση των άρθρων, εξασφαλίζοντας ότι το τελικό κείμενο είναι λειτουργικό, εφαρμόσιμο και **κοινωνικά νομιμοποιημένο**. Επίσης, στις βέλτιστες πρακτικές συγκαταλέγεται η πλήρης ψηφιοποίηση του Κώδικα, η δημιουργία έξυπνων εργαλείων αναζήτησης ανά λέξη-κλειδί και η **ενσωμάτωση οδηγιών χρήσης**, που συνοδεύουν κάθε θεματικό κεφάλαιο, ώστε οι ΟΤΑ να γνωρίζουν συγκεκριμένα πώς εφαρμόζονται οι διατάξεις στην πράξη. Με τον τρόπο αυτό ενισχύεται η διοικητική ικανότητα, μειώνεται η νομική αβεβαιότητα και βελτιώνεται η ποιότητα των αποφάσεων σε τοπικό επίπεδο.

Συνεπώς, ακόμη και ο καλύτερος Κώδικας είναι καταδικασμένος σε αποτυχία, αν πρώτα αγνοηθεί από τις τοπικές κοινωνίες. Οι ντόπιοι γνωρίζουν το κάθε πρόβλημα και είναι σε θέση να προτείνουν τη λύση, ακόμη και αν δεν είναι αποδεκτή (Chevalier 1993 “η γνώση είναι τοπική”). Διότι κανένας τρίτος δεν μπορεί να υποκαταστήσει τον δεσμό εγγύτητας των ατόμων με το χώρο, που τους προσδίδει το προβάδισμα της γνώσης. Οπότε, το ευαγγέλιο των τοπικών διαχειριστών θα πρέπει να είναι κατανοητό στους επαγγελματίες, στους ερευνητές και στους μη ειδικούς σε θέματα τοπικής και περιφερειακής διοίκησης. Δηλαδή, να είναι

ευσύντοπο, απλοποιώντας και ενοποιώντας διάσπαρτους νόμους (το νόημα πίσω από την κωδικοποίηση), δομημένο με λογική διάταξη και επιστημονική ακρίβεια και να συνοδεύεται από ένα σύντομο «εγχειρίδιο πολίτη» με τα βασικά σημεία που τον αφορούν. Διότι **ο Κώδικας είναι ένα κοινωνικό συμβόλαιο, του οποίου τα συμβαλλόμενα μέρη (τοπικοί διαχειριστές, φορείς αποφάσεων και ενδιαφερόμενοι τρίτοι) πρέπει να μπορούν να το κατανοήσουν πριν συναινέσουν για να το εφαρμόσουν.** Μια καλή εκκίνηση των ανωτέρω είναι η δημόσια διαβούλευση, η οποία είναι μια συγκεκριμένη διαδικασία που προβλέπεται ως φυσικό δικαίωμα των περιοχών και δεν απαιτείται καμιά θεσμική εντολή ή εξουσιοδότηση άλλου οργάνου, παρά μόνο η τοπική πρωτοβουλία για την ενεργοποίησή της.

Ειδικότερα, στα θετικά σημεία του, ο υπό κρίση νέος Κώδικας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης 2026 επιτυγχάνει την τεχνική κωδικοποίηση, δημιουργεί σαφέστερο διοικητικό περιβάλλον και εναρμονίζεται με διεθνείς λειτουργικές ταξινομήσεις. Στα αρνητικά του σημεία, η έκτασή του δείχνει τεράστια κωδικοποίηση και γεννά ερώτημα αν έγινε ουσιαστική απλοποίηση. Επιπλέον, η έκτασή του και η ενσωμάτωση εκτεταμένων διαδικαστικών λεπτομερειών (για την αδειοδότηση κέντρων διασκέδασης...) περιορίζουν την κανονιστική οικονομία που θα όφειλε να χαρακτηρίζει έναν σύγχρονο Κώδικα, με αποτέλεσμα να λειτουργεί κυρίως ως **εκτεταμένη συστηματοποίηση της υφιστάμενης πολυνομίας και όχι ως σαφής καταστατικός χάρτης θεσμικής αναδιάρθρωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.**

Ο νέος Κώδικας δεν πετυχαίνει να μετασχηματίσει το μοντέλο αποκέντρωσης της χώρας: Διατηρεί την υπερσυγκέντρωση, δεν κατοχυρώνει σαφή και πλήρως δεσμευτική αντιστοίχιση αρμοδιοτήτων και πόρων, δεν ενισχύει θεσμικά την διοικητική αυτονομία και την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ ούτε μειώνει την εξάρτησή τους από κεντρικές μεταβιβάσεις, διατηρεί έντονο δημαρχοκεντρικό χαρακτήρα χωρίς ισχυρά συλλογικά αντίβαρα, δεν καθιερώνει καθαρό και πλήρως λειτουργικό σύστημα αποφυγής επικαλύψεων αρμοδιοτήτων με το Κράτος, ενώ το πλαίσιο εποπτείας παραμένει ισχυρά συγκεντρωτικό και όχι καθαρά αναλογικό και *ex post*. Δεν ενσωματώνει ρητά την εδαφική διάσταση της

Πολιτικής Συνοχής, την τοποκεντρική προσέγγιση της ανάπτυξης και τη λογική της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, με αποτέλεσμα να παραμένει **εσωστρεφής ως προς το εθνικό διοικητικό σύστημα και όχι πλήρως εναρμονισμένος με τη σύγχρονη ευρωπαϊκή χωρική πολιτική**. Με βάση τα ως άνω αυξάνει την απόσταση ατόμων και χώρου, ατόμων και κράτους, ατόμων και αγοράς ενώ ο ρόλος τη Αυτοδιοίκησης είναι η προαγωγή της εγγύτητας χώρου και διαδικασιών.

ΣΤ) ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Έχοντας λάβει υπ' όψιν τα ανωτέρω, προτείνεται ο Κώδικας Τοπικής Αυτοδιοίκησης **να καταστεί συνοπτικότερος, ώστε να είναι πιο εύχρηστος**, να μην ξεπερνά τις 500-800 σελίδες, τα 300-500 άρθρα (μια χαρά μπορούν να φύγουν από τον κώδικα και να αποτελέσουν χωριστό νομοθέτημα οι "ειδικές" διατάξεις περί αδειοδότησης των κέντρων διασκέδασης και περί της δημοτικής αστυνομίας), να είναι δομημένος σε 4-6 βασικά μέρη, με ξεκάθαρη διάκριση αρχών και διαδικασιών, με σαφή πίνακα αρμοδιοτήτων εντός του κειμένου (επιβάλλεται τουλάχιστον να αναφέρονται οι 5-6 πυρηνικές αρμοδιότητες των δήμων και οι άλλες τόσες των περιφερειών, που δεν μπορούν να τους αφαιρεθούν χωρίς παραβίαση του Συντάγματος) και με **εγχειρίδιο για τον πολίτη**.

Επίσης, προτείνεται ρητή κατοχύρωση της διοικητικής αυτονομίας και οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ, διακριτός, αναλογικός και ex post έλεγχος νομιμότητας, σαφής μηχανισμός αντιστοίχισης των αρμοδιοτήτων με τους πόρους, θεσμική ενίσχυση των συλλογικών οργάνων, στοχευμένη ενίσχυση μικρών και νησιωτικών δήμων και σύνδεση της αρχιτεκτονικής δομής με την εδαφική συνιστώσα της Εδαφικής Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σε μία κατεύθυνση, όχι μόνο αναγνώρισης της ιδιαιτερότητας αλλά και δρομολόγησης ενεργειών για την υπέρβαση των περιορισμών που θέτουν ο χώρος και η εδαφική διαμόρφωση, προτείνεται ως επιβεβλημένη και όχι ως απλά επιθυμητή, η υιοθέτηση των ιδεών-προτάσεων της ΚΕΔΕ, για την **ενίσχυση των νησιωτικών και ορεινών περιοχών**.

Η πρόβλεψη για ένα 3ετές ή και 5ετές **πρόγραμμα εφαρμογής** του νέου

θεσμικού πλαισίου, με τις απαραίτητες διασφαλίσεις πόρων είναι εντελώς απαραίτητος όρος, προκειμένου αυτό να καταστεί πραγματικά εφαρμόσιμο και να μην μείνει μία απλή μεταβολή στον νομικό κόσμο, όπως συνηθίζεται ακόμα με πολλούς νόμους στη χώρα μας.

Αθήνα 15 Ιουνίου 2026

Για το ΔΣ

Ο πρόεδρος

Δρ.Κώστας Παπαδημητρίου

Συντάκτες του παρόντος ήταν οι εξής:

-Δρ.Αντώνης Καρβούνης, αντιπρόεδρος ΔΣ, διδάσκων ΕΑΠ

-Δρ Χριστίνα Μπαρμπαρούση

Περιφερειολόγος, μέλος ΔΣ, ειδική γραμματέας περιφερειακής πολιτικής ΔΕΕ, μεταδιδακτορική ερευνήτρια ΕΚΠΑ, διδάσκουσα ΕΑΠ

-Δρ.Κώστας Παπαδημητρίου, πρόεδρος ΔΣ.

Το "**Διοικητικό Επιμελητήριο - Όμιλος Διοικητικών Επιστημόνων Ελλάδος**" συνιστά τη συλλογική έκφραση τόσο των θεωρητικών της διοίκησης (Διοικητικής Επιστήμης ή Διοίκησης Επιχειρήσεων) όσο και εκείνων που ασχολούνται επαγγελματικά με αυτήν (στελέχη τόσο της Δημόσιας Διοίκησης όσο και των ιδιωτικών επιχειρήσεων-εταιριών). Το Δ.Ε.Ε. ιδρύθηκε τον Δεκέμβριο 2002, ως οργανισμός της Κοινωνίας των Πολιτών (ΝΠΙΔ) και κατά συνέπεια δεν έχει κερδοσκοπικό, κομματικό ή συντεχνιακό χαρακτήρα.

