

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ



ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ & ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Μελέτη: επικαιροποίηση της κωδικοποίησης της νομοθεσίας της νομοθεσίας ΟΤΑ Α και Β βαθμού

Φεβρουάριος 2022

Επικαιροποίηση της Κωδικοποίησης της Νομοθεσίας ΟΤΑ Α΄ και Β΄ Βαθμού

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ: ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Σκοπός της παρούσας μελέτης είναι η Επικαιροποίηση της κωδικοποίησης της νομοθεσίας των ΟΤΑ Α΄ και Β΄ Βαθμού.

Αν έπρεπε να αξιολογηθεί η συλλεχθείσα νομοθεσία του κανονιστικού πλαισίου των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης με μία λέξη, αυτή θα ήταν η λέξη «πολυνομία». Οι βασικοί νόμοι που διαμόρφωσαν τη μορφή, την οργάνωση και την λειτουργία της διοικητικής αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα κατά τη τελευταία 25ετία, ήταν χρονικά:

α) ο Ν. 2218/1994, που μαζί με τον Ν. 2240/94, κατήργησαν τις κρατικές νομαρχίες, ως βαθμίδα αποκέντρωσης της κρατικής διοίκησης, και τις αντικατέστησαν από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (Ν.Α.),

β) ο Ν.2503/1997 με τον οποίο η Περιφέρεια κατέστη ο μοναδικός βαθμός αποκέντρωσης του κράτους που επωμίζεται τον κύριο όγκο διαχειριστικών και εκτελεστικών αρμοδιοτήτων του, ενώ οι κεντρικές υπηρεσίες (τα Υπουργεία) περιορίζονται στην άσκηση αρμοδιοτήτων επιτελικού χαρακτήρα.

γ) ο Ν. 2539/1997. Με τον Ν. 2539/1997- πρόγραμμα Καποδίστριας-, δημιουργήθηκε ένα νέο τοπίο στο χώρο της Α΄ βάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με τη συνένωση των 5755 δήμων και κοινοτήτων της χώρας σε νέους διευρυμένους 1034 δήμους και κοινότητες, το οποίο υποστηρίχθηκε κατά την εφαρμογή του από εξειδικευμένο στελεχιακό δυναμικό με κύριο στόχο τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικότερης διαχείρισης των δημοτικών υποθέσεων.

δ) ο Ν. 3463/2006, με τον οποίο εισήχθη ο νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων, μετά τον πρώτο Κώδικα, δηλαδή τον ν.1065/1980.

ε) ο Ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα «Καλλικράτης»). Η βασική καινοτομία του προγράμματος «Καλλικράτης» στο δημοτικό επίπεδο, με τη συγκρότηση των νέων «ισχυρών» πληθυσμιακά και χωρικά Δήμων, ήταν η μεταβίβαση σημαντικών αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση προς τους ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού.

στ) ο Ν. 4555/2018 (Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»), σύμφωνα με το οποίο οι Δήμοι της χώρας με βάση τον πληθυσμό τους, τα ιδιαίτερα γεωμορφολογικά χαρακτηριστικά τους, τα βασικά χαρακτηριστικά της οικονομικής δραστηριότητας εντός των ορίων τους, το βαθμό αστικοποίησής τους, την ένταξή τους ή μη σε ευρύτερα πολεοδομικά συγκροτήματα μητροπολιτικού χαρακτήρα και τη θέση τους στη διοικητική διαίρεση της χώρας, διακρίνονται στις εξής έξι (6) κατηγορίες: α) Δήμοι Μητροπολιτικών Κέντρων, β) Μεγάλοι Ηπειρωτικοί Δήμοι & Πρωτεύουσες Νομών, γ) Μεσαίοι Ηπειρωτικοί Δήμοι, δ) Μικροί Ηπειρωτικοί και Μικροί Ορεινοί Δήμοι. ε) Μεγάλοι και Μεσαίοι Νησιωτικοί Δήμοι. στ) Μικροί Νησιωτικοί Δήμοι. Η κατάταξη των Δήμων σε κατηγορίες γίνεται ιδίως για τον καθορισμό των αρμοδιοτήτων τους, για την κατάρτιση των Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας των ΟΤΑ α΄ βαθμού, για την κατανομή των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ), καθώς και για την κατανομή και αξιοποίηση των πάσης φύσεως προγραμμάτων χρηματοδότησης από εθνικούς ή ευρωπαϊκούς πόρους (άρθρο 2).

ζ) καθώς και ο ν. 4804/2021– «Εκλογή Δημοτικών και Περιφερειακών Αρχών», με τον οποίο επιχειρήθηκε συνολικά να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα του ρυθμιστικού πλαισίου ως προς τη διαδικασία υποβολής υποψηφιότητας, ψηφοφορίας και ανάδειξης του επιτυχόντος συνδυασμού και των επιλαχόντων συνδυασμών και των τακτικών και αναπληρωματικών αιρετών προσώπων κατά τη διεξαγωγή των εκλογών των δημοτικών και των περιφερειακών αρχών.

Από τα ανωτέρω νομοθετήματα, κανένα δεν επιχείρησε να ολοκληρώσει τον συστηματικό και πλήρη σχεδιασμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τόσο Α΄, όσο και Β΄ βαθμού. Συγκεκριμένα, κανένα νομοθέτημα δεν αποτόλμησε ριζικές τομές στο υφιστάμενο θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο των ΟΤΑ, καταργώντας συνολικά και χωρίς αμφιβολία τις προγενέστερες διατάξεις. Αντίθετα, κάθε νομοθέτημα περιορίσθηκε σε έναν μεγαλύτερο ή μικρότερο τομέα του κανονιστικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καταργώντας ορισμένες μόνον από τις παλαιότερες διατάξεις, με αποτέλεσμα συχνά να εφαρμόζονται ταυτοχρόνως παλαιές και νέες διατάξεις, οι οποίες προέρχονται από νομοθετήματα με διαφορετικό σχεδιασμό και στόχευση. Κατά συνέπεια, υφίστανται αμφιβολίες ως προς το ποιες από τις παλαιές διατάξεις επιβιώνουν, και πως πρέπει να εφαρμοσθούν ενόψει των νεότερων.

Υπό το πρίσμα, δε, του επιπέδου των ουσιαστικών μεταρρυθμίσεων, θα πρέπει να σημειωθεί ότι κανένα νομοθέτημα δεν κατάφερε να επιφέρει εκείνες τις μεταβολές, οι οποίες θα επέλυαν με καταλυτικό τρόπο ζητήματα χρηστής διοίκησης, όπως ο έλεγχος της τήρησης της νομιμότητας, της διαφάνειας ή και της αποτελεσματικής ενάσκησης της

δημόσιας διοίκησης, τα οποία ανακύπτουν από τη νομολογία των Δικαστηρίων, αλλά και αναδεικνύονται από τα πορίσματα των εκθέσεων του Συνηγόρου του Πολίτη. Γεγονός, το οποίο καταδεικνύεται και από τη συχνότητα των τροποποιήσεων των ν. 3463/2006 και ν. 3852/2010. Κατά αυτόν τον τρόπο δημιουργείται στην πράξη ένα πολύπλοκο πλέγμα παλαιών και νέων ρυθμίσεων, το οποίο παρουσιάζει μια ανάγλυφη εικόνα πολυνομίας.

Τα αίτια, λοιπόν, της πολυνομίας είναι πολλά και έως ένα βαθμό αναπόφευκτα, ιδίως μάλιστα αν λάβει κανείς υπόψη του και τις «συστημικές» αλλαγές που σημειώθηκαν τόσο με τον γεωγραφική αναδιάταξη των Δήμων, όσο και με την αναδιοργάνωση του Β βαθμού αυτοδιοίκησης. Σε κάθε περίπτωση, πρέπει να επισημανθεί ότι η ρύθμιση ενός οποιουδήποτε θέματος από το νομοθέτη μπορεί να αποβεί λανθασμένη ή, με το πέρασμα του χρόνου, να ξεπερασθεί από οικονομικές και πολιτικές μεταβολές. Επίσης, είναι εύλογο στις δημοκρατίες ότι οι εκάστοτε κυβερνώντες θέλουν να επανεκλεγούν, και για το σκοπό αυτό, μεταξύ άλλων αποτελεσμάτων δημόσιας πολιτικής, επιδιώκουν να δείξουν πρόσθετο ή καινοτόμο νομοθετικό έργο.

Παρά ταύτα, στην προκείμενη περίπτωση η πολυνομία στο κανονιστικό πλαίσιο των ΟΤΑ φαίνεται να προκύπτει, εκτός των άλλων, και από την ατομία του νομοθέτη να προβεί σε μια ριζική και ολοκληρωμένη τομή στο σχεδιασμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, θέτοντας τέλος σε κάθε προγενέστερη διάταξη και αναλαμβάνοντας κάθε (πολιτικό και άλλο) κόστος από την ενέργεια αυτή, συμπεριλαμβανομένης της διοικητικής δυστοκίας που μπορεί να προκύψει σε πρώτο στάδιο από την εφαρμογή μιας μείζονας μεταρρύθμισης, όπως ένας σύγχρονος «Κώδικας ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού».

Τούτων λεχθέντων, η εικόνα της πολυνομίας στο κανονιστικό πλαίσιο των ΟΤΑ συγκροτείται από τις αντινομίες των διατάξεων, τα κενά δικαίου, τις δυσερμηνευτες και πολύπλοκες διατυπώσεις, καθώς και τα φαινόμενα εκφραστικών και άλλων λαθών στη χρήση της ελληνικής. Όπως είναι λογικό, χωρίς όμως τούτο να είναι το αποκλειστικό αίτιο, η πολυνομία παράγει κακονομία, αφού, μετά από κάποιο όριο αριθμητικής αύξησης των νόμων, οι αντιφάσεις μεταξύ τους είναι αναμενόμενες και δύσκολα επιλύονται. Η δε κακονομία, με τη σειρά της, «επανατροφοδοτεί» την πολυνομία, αφού απαιτούνται νέοι νόμοι για να επιλυθούν τα προβλήματα που προκάλεσαν οι παλαιοί κακότεχνοι νόμοι.

Μια περαιτέρω συνέπεια της πολυνομίας, εκτός από την κακονομία, είναι η δημιουργία γραφειοκρατίας, επιφορτισμένης να εφαρμόζει τη διογκούμενη νομοθετική παραγωγή, και συναφώς να προκαλείται σπατάλη ανθρώπινου κεφαλαίου, χρόνου και δημόσιων πόρων. Εξάλλου, διογκώνεται η ύλη των δικαστηρίων, γεγονός το οποίο, μαζί με

άλλους παράγοντες, οδηγεί στην καθυστέρηση της απονομής δικαιοσύνης. Οδηγείται, τέλος, η χώρα σε καθεστώς ανασφάλειας δικαίου, πράγμα που αποθαρρύνει τους εγχώριους και, κυρίως, τους ξένους επενδυτές.

Οι Εμπειρογνώμονες επικαιροποίησαν με το παρόν στο πλαίσιο της εκροής του προηγούμενου έργου¹, την κωδικοποίηση της νομοθεσίας των ΟΤΑ Α΄ και Β΄ Βαθμού με τις κάτωθι Διακρίσεις:

- ο Π1 Οργανικές Διατάξεις.
- ο Π2 Νομοθεσία Εσόδων.
- ο Π3 Νομοθεσία Προσωπικού/Νομοθεσία Προσοντολογίου-Κλαδολογίου.
- ο Π4 Δημοτικής και Αστικής Κατάστασης.

Στα πλαίσια αυτά αναζητήθηκαν μέσω διαφορετικών βάσεων νομοθεσίας (ΝΟΜΟΣ, ΝΟΜΟΤΕΛΕΙΑ, ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ) οι τροποποιήσεις των καταγραφέντων νόμων αλλά και πρωτογενής βασική νομοθεσία, που εισήχθη μετά τα τέλη του 2019 και εντεύθεν.

Προς διευκόλυνση και προκειμένου να είναι ευχερώς εντοπίσιμες οι τροποποιήσεις/προσθήκες νέων διατάξεων έχουν επισημανθεί με κίτρινο οι σχετικές αλλαγές με σχετική παραπομπή στους νέους νόμους, ενώ στις περιπτώσεις καταργήσεων νόμων έχει χρησιμοποιηθεί κόκκινη γραφή.

¹ [«Δράσεις Κωδικοποίησης του Κανονιστικού Πλαισίου των Ο.Τ.Α. Α΄ και Β΄ Βαθμού» Κωδικός Πράξης/MIS \(ΟΠΣ\) : 5001217](#)