

ΠΡΟΤΑΣΗ

Κριτική Αρθρογραφία και Νομολογία

ΑΦΙΕΡΩΜΑ

ΣΤΟ

«ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»

Η ΟΠΤΙΚΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ

Α. Έλεγχος νομιμότητας πράξεων των ΟΤΑ α' και β' βαθμού και των νομικών τους προσώπων, Πειθαρχική και Αστική ευθύνη αιρετών, Επιβολή διοικητικών μέτρων μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ, (άρθρο 238 του ν.3852/2010 (Α' 87), όπως αυτό αντικαταστάθηκε από το άρθρο 131 του ν.4555/2018 (Α'133) (Πρόγραμμα "ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι"»)

Β. Απόφαση καθορισμού προσωπικού ΑΥΕ ΟΤΑ άρθρου 131 του ν. 4555/2018 «Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι» (ΦΕΚ 133 Α)

Γ. Γνωστοποίηση διατάξεων του ν.4555/2018 (Α' 133)

ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Το σύστημα διακυβέρνησης των Δήμων και των Περιφερειών μετά την εφαρμογή της απλής αναλογικής του ν.4555/2018
Δημήτρης Ι. Κατσούλης

Επιχειρησιακά Προγράμματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και οι προβλέψεις του Νόμου 4555/2018.

Τοπίο υπό διαμόρφωση – Μέρος Ι
Παναγιώτης Σαμαρτζής

Η παρέμβαση στο θεσμικό πλαίσιο των ανταποδοτικών τελών : Μια στοχευμένη μεταρρύθμιση που απελευθερώνει δυνατότητες
Άρης Αλβανός

πρ ΟΤΑ ση

Διμηνιαία Επιθεώρηση για την Τοπική Αυτοδιοίκηση Κριτική Αρθρογραφία και Νομολογία

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟΣ ΥΠΕΥΘΥΝΟΣ	ΝΙΚΟΛΑΟΣ Θ. ΜΑΥΡΙΚΑΣ Αντιπρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, ε.τ.
ΥΠΕΥΘΥΝΟΙ ΥΛΗΣ	ΑΓΓΕΛΙΚΗ ΒΛΑΧΟΥ Πολιτικός Επιστήμων, Εμπειρογνώμων Τοπικής Αυτοδιοίκησης ΚΙΜΩΝ ΣΙΔΗΡΟΠΟΥΛΟΣ Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών
ΣΥΝΕΡΓΑΤΕΣ	ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΕΡΔΙΚΑΚΗΣ τέως Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών ΚΩΣΤΑΣ ΓΑΛΑΝΗΣ Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών ΔΕΣΠΟΙΝΑ ΔΙΑΜΑΝΤΙΔΟΥ Προϊσταμένη του Τμήματος Αδειών Διαμονής του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής ΔΕΣΠΟΙΝΑ ΝΑΣΑΙΝΑ Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών
ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ ΚΕΙΜΕΝΩΝ	ΔΗΜΗΤΡΑ ΤΡΟΜΠΟΥΚΗ Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών
DTP	ΚΩΣΤΑΣ ΚΑΤΣΟΥΛΑΚΗΣ ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΕΡΔΙΚΑΚΗΣ
ΣΧΕΔΙΑΣΗ ΙΣΤΟΤΟΠΟΥ	ΛΕΥΤΕΡΗΣ ΣΤΑΘΟΠΟΥΛΟΣ
ΕΚΔΟΤΗΣ	ΚΙΜΩΝ ΣΙΔΗΡΟΠΟΥΛΟΣ
ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ Δ/ΝΣΗ	www.diaplous-autodioikisi.gr
ΤΟΠΟΣ ΕΚΔΟΣΗΣ	ΑΘΗΝΑ
ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ	info@diaplous-autodioikisi.gr
ISSN	2459- 4172
ΠΑΡΑΠΟΜΠΗ	Ηλεκτρ. περιοδικό «πρΟΤΑση», τμ., τχ., σελ...

Περιεχόμενα

ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ ΑΡΘΡΩΝ, ΜΕΛΕΤΩΝ ΚΑΙ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ	iv
ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ	iv
ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ	100
Το σύστημα διακυβέρνησης των Δήμων και των Περιφερειών μετά την εφαρμογή της απλής αναλογικής του ν.4555/2018, <i>Δημήτρης Ι. Κατσούλης</i>	100
Επιχειρησιακά Προγράμματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και οι προβλέψεις του Νόμου 4555/2018. Τοπίο υπό διαμόρφωση – Μέρος Ι, <i>Παναγιώτης Σαμαρτζής</i>	113
Η παρέμβαση στο θεσμικό πλαίσιο των ανταποδοτικών τελών : Μια στοχευμένη μεταρρύθμιση που απελευθερώνει δυνατότητες, <i>Άρης Αλθανός</i>	121
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ	125
Α. Έλεγχος νομιμότητας πράξεων των ΟΤΑ α' και β' βαθμού και των νομικών τους προσώπων, Πειθαρχική και Αστική ευθύνη αιρετών, Επιβολή διοικητικών μέτρων μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ, (άρθρο 238 του ν.3852/2010 (Α' 87), όπως αυτό αντικαταστάθηκε από το άρθρο 131 του ν.4555/2018 (Α'133) (Πρόγραμμα "ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι"»)	125
Β. Απόφαση καθορισμού προσωπικού ΑΥΕ ΟΤΑ άρθρου 131 του ν. 4555/2018 «Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι» (ΦΕΚ 133 Α)	132
Γ. Γνωστοποίηση διατάξεων του ν.4555/2018 (Α' 133)	135

**ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ ΑΡΘΡΩΝ,
ΜΕΛΕΤΩΝ ΚΑΙ
ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ**

Το ηλεκτρονικό περιοδικό «**πρ ΟΤΑ ση**» δέχεται προς ανάρτηση/ δημοσίευση άρθρα και μελέτες που αφορούν θέματα της δημόσιας διοίκησης και ειδικότερα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα άρθρα και οι μελέτες μπορούν να έχουν τόσες λέξεις όσες επιθυμεί ο/ η συγγραφέας τους, ώστε να παρουσιάζεται μία πλήρης εικόνα του αντικειμένου του άρθρου ή της μελέτης και να αναπτύσσονται οι απόψεις του/ της συγγραφέα, χωρίς να είναι απαραίτητη η σύγκλισή τους με αυτή της Σύνταξης του περιοδικού (του Επιστημονικά Υπεύθυνου και των Υπεύθυνων Ύλης). Επίσης, μπορούν να δημοσιεύονται και σχόλια σε όσες δικαστικές αποφάσεις αποστέλλονται στο περιοδικό.

Οι συγγραφείς ενημερώνονται ότι τα έργα τους, εφόσον δημοσιεύονται στο ηλεκτρονικό περιοδικό «**πρ ΟΤΑ ση**», μπορούν να αναπαραχθούν ελεύθερα και δωρεάν, υπό την προϋπόθεση/ παράκληση να μνημονεύεται το ηλεκτρονικό περιοδικό και ο/ η συγγραφέας του άρθρου.

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

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ

Το ηλεκτρονικό περιοδικό «**πρ ΟΤΑ ση**», με δωρεάν κι ελεύθερη πρόσβαση, σκοπεύει στη δημοσίευση της γνώσης που παράγεται από τη δημόσια διοίκηση, σε όλες της τις βαθμίδες. Αποσκοπεί, δηλαδή, στην ανάδειξη της δημιουργικότητας των δημοσίων υπαλλήλων. Προσδοκά, δε, να αποτελέσει ένα ελεύθερο βήμα για όσους επιθυμούν να αποτυπώσουν, να μοιραστούν και να αιτιολογήσουν την άποψή τους σε θέματα της καθημερινής τους εργασίας. Επίσης, με τη δημοσίευση κρίσιμων διοικητικών εγγράφων και της επίκαιρης νομολογίας σε θέματα της τοπικής αυτοδιοίκησης, ολοκληρώνεται η προσπάθεια παροχής πρόσβασης στους ενδιαφερόμενους πολίτες στην αναγκαία γνώση για τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Δηλώνεται ότι το περιοδικό δεν αποσκοπεί στην άμεση πληροφόρηση των ενδιαφερομένων κατά τη στιγμή έκδοσης των δικαστικών αποφάσεων και των διοικητικών πράξεων (άλλωστε λειτουργούν πολλοί εξειδικευμένοι ιστότοποι για αυτό το λόγο).

Η ηλεκτρονική έκδοση του περιοδικού στον ιστότοπο:

www.diplous-autodioikisi.gr

υποδηλώνει την συμπληρωματικότητα των δύο προσπαθειών, οι οποίες στοχεύουν στον ίδιο σκοπό (με διαφορετικά μέσα): στην ανάδειξη της δημιουργικότητας των δημοσίων υπαλλήλων και την αλληλεπίδραση των ιδεών και των προσπαθειών τους.

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

info@diaplous-autodioikisi.gr

Το σύστημα διακυβέρνησης των Δήμων και των Περιφερειών μετά την εφαρμογή της απλής αναλογικής του ν.4555/2018

Δημήτρης Ι. Κατσούλης

1. Εισαγωγή

Ο προσδιορισμός της αποστολής των ΟΤΑ και η πραγμάτωσή της από αιρετά όργανα είναι οι δύο σταθεροί πυλώνες που καταστρώνονται από τον Συντακτικό Νομοθέτη ως ακρογωνιαίοι λίθοι της τοπικής αυτοδιοίκησης, τόσο του πρώτου όσο και του δευτέρου βαθμού, των Δήμων και των Περιφερειών.

Ειδικότερα, το Σύνταγμα ορίζει ότι «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων» (άρθρο 102, παρ. εδ. α' Συντ) καθώς επίσης ότι «Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως νόμος ορίζει» (άρθρο 102, παρ.1 Συντ).

Η πραγμάτωση των δύο αυτών θεμελιωδών συνταγματικών επιταγών δεν είναι εφικτή χωρίς την αλληλένδετη συγκρότησή τους σε θεσμικό αλλά και πραγματικό πολιτικοδιοικητικό πεδίο εφαρμογής.¹

¹ Πρβλ. Σωτηρέλης Γ. Ζητήματα συνταγματικότητας του άρθρου 1 του νόμου 3434/2006 (42% και λευκά ψηφοδέλτια). Γνωμοδότηση, <http://www.constitutionalism.gr> (καταχώρηση: 05-11-2010), Κοντιάδης, Παπανικολάου Κ., Φωτιάδου Αλκ., Το υπό διαμόρφωση εκλογικό σύστημα σε επίπεδο ΟΤΑ, Νομική Μελέτη-Γνωμοδότηση για την ΕΝΠΕ, Δεκέμβριος 2017. Πρβλ επίσης Πικραμένος

Τόμος 3, Τεύχος 16, σελ. 100- 112

Η αποστολή των ΟΤΑ πραγματώνεται μόνο με αιρετά όργανα τα οποία έχουν ως υποχρέωση να την εκπληρώσουν κατά τρόπο πρόσφορο, δηλαδή προς όφελος των τοπικών κοινωνιών τους, ασκώντας πλήρως, εγκαίρως και με συγκεκριμένα αποτελέσματα τα καθήκοντά τους μέσα στο θεσμικό και λειτουργικό περιβάλλον όπως αυτό διαμορφώνεται όχι μόνο από τον νομοθέτη αλλά και από τις πραγματικές κοινωνικοοικονομικές συνθήκες.

Ο Δημήτρης Ι. Κατσούλης είναι Δικηγόρος, τ. Δήμαρχος Αυλώνας Ευβοίας

2. Πολιτικοδιοικητική αποτελεσματικότητα και σύστημα διακυβέρνησης

Η πολιτικοδιοικητική αποτελεσματικότητα² συνίσταται στην ικανότητα να θέτουν πολιτικές κατευθύνσεις (Indirizzo politico) κυρίως υπό την μορφή προγραμματικών κατευθύνσεων, να λαμβάνουν τις κρίσιμες διοικητικές αποφάσεις σε θεσμικό, επιχειρησιακό και οικονομικό επίπεδο και να ολοκληρώνουν τη διαδικασία υλοποίησης με την λήψη των εφαρμοστικών εκτελεστικών αποφάσεων και με την απολογιστική διαδικασία, δηλαδή με την υποχρέωση της λογοδοσίας τόσο στα αρμόδια όργανα του ΟΤΑ όσο και απευθείας ή δια μέσου αυτών στους πολίτες, τους οποίους ως αιρετά όργανα εκπροσωπούν, ως εντολοδόχοι.

Μ., Σκέψεις για τη συνταγματική μεταρρύθμιση του διοικητικού συστήματος <http://www.constitutionalism.gr/1975-skeceis-gia-ti-syntagmatiki-metarrytmisis-toy-dioi/>

² Πρβλ. Δημήτρης Κατσούλης, Τομές Δημοκρατίας στην Αυτοδιοίκηση, Οι Δήμοι και οι Περιφέρειες πέρα από τον «Καλλικράτη» και τον «Κλεισθένη 1», υπό έκδοση, Αθήνα 2018.

Εάν, χάριν της ανάλυσης, αποσυνδέσουμε την πολιτικοδιοικητική αποτελεσματικότητα από τη δημοκρατική αρχή, ή την υποβαθμίσουμε, τότε στο όνομα της αποτελεσματικότητας καταλήγουμε στην απαξίωση του ρόλου των αιρετών και την ανάδειξη του ρόλου μη αιρετών επιχειρησιακών στελεχών τα οποία εκ προοιμίου έχουν τα προσόντα να επιτυγχάνουν την αποτελεσματική διαχείριση. Από την άλλη πλευρά, εάν στο όνομα της αυθεντικής και άμεσης αποτύπωσης της δημοκρατικής αρχής, δηλαδή της ανόθευτης, απλής αποτύπωσης των τάσεων του τοπικού εκλογικού σώματος, αδιαφορήσουμε για την δυνατότητα συγκρότησης σταθερού και ικανού να λειτουργεί αποδοτικά αιρετού συστήματος διακυβέρνησης, τότε απαξιώνεται η πολιτικοδιοικητική αποτελεσματικότητα, δεν λαμβάνονται εγκαίρως και συγκροτημένα οι αποφάσεις ή αυτές δεν υπηρετούν τους επιχειρησιακούς στόχους που μετουσιώνουν την πολιτική εντολή σε πράξη, ακόμη και εάν πρόκειται για ήσσονος σημασίας υποθέσεις που αναφέρονται στην καθημερινή διοίκηση, η οποία άλλωστε ιδιαίτερα στην μικροκλίμακα των τοπικών κοινωνιών, καθίσταται εξίσου σημαντική.

Την παραπάνω διαπίστωση υπηρετεί και ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας³ καταστρώνοντας κανόνες που καταρχήν φαίνεται ότι επαναλαμβάνουν το αυτονόητο: την άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση των οργάνων που ρυθμίζουν και διευθύνουν τις τοπικές υποθέσεις. Δύο είναι οι συστατικές παράμετροι του συστήματος τοπικής διακυβέρνησης που καταστρώνει, στο άρθρο 3, παρ, εδ α' ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας: α) Το

δημοκρατικό εκλογικό σύστημα β) Την υπαγωγή των εκτελεστικών οργάνων στον πολιτικό έλεγχο των συλλογικών βουλευομένων οργάνων.

Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω αναδεικνύεται στη συνέχεια η σημασία της δομής και των λειτουργιών του συστήματος διακυβέρνησης των Δήμων και των Περιφερειών στην επίτευξη της πολιτικοδιοικητικής αποτελεσματικότητας.

Ως σύστημα διακυβέρνησης εν προκειμένω ορίζουμε το σύνολο των κανόνων που διέπουν την συγκρότηση και λειτουργία των αιρετών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης, την κατανομή αρμοδιοτήτων και ρόλων, τις μεταξύ τους σχέσεις συλλειτουργίας⁴. Το εκλογικό σύστημα ως διαδικασία πραγμάτωσης της δημοκρατικής αρχής και ανάθεσης της πολιτικής εντολής προς τα αιρετά όργανα επηρεάζει σημαντικά την συγκρότηση και λειτουργία του συστήματος διακυβέρνησης και συνακόλουθα την πολιτικοδιοικητική αποτελεσματικότητα των Δήμων και των Περιφερειών.

3. Οι βασικές αρχές του συστήματος διακυβέρνησης των Δήμων και Περιφερειών

Ο νομοθέτης καταστρώνει με ενιαίες αρχές το δημοτικό και περιφερειακό σύστημα διακυβέρνησης ενώ αντιστοίχως οργανώνει και το εκλογικό σύστημα της αυτοδιοίκησης. Οι βασικοί άξονες των επιλογών του είναι:

- ✓ Ανάθεση στο συλλογικό άμεσα εκλεγόμενο όργανο, το Συμβούλιο, του τεκμηρίου της γενικής αποφασιστικής αρμοδιότητας⁵. Το Συμβούλιο αποφασίζει για τα πάντα που δεν ανήκουν στην αρμοδιότητα των

³ Βλ. Παπαγιάννης Π., Κατσούλης Δ, Οι Χάρτες και η Ευρώπη της Αυτοδιοίκησης, Αθήνα 2001, σ. 52 επ. ειδικότερα βλ. σ.68-69.

⁴ Πρβλ. σχετικά Δημήτρης Κατσούλης, Το σύστημα διακυβέρνησης των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα. Θεσμικές παθογένειες και ευδόκιμες μεταρρυθμίσεις στο Ν-Κ.Χλέπας (επιμέλεια) Προοπτικές της Τοπικής Δημοκρατίας.

⁵ Ένας ελληνογερμανικός διάλογος για την τοπική αυτοδιοίκηση, Αθήνα- Κομοτηνή 1998, σ. 46 επ

⁵ Βλ. άρθρο 65, παρ.1 του ν.3852/2010 «1. Το δημοτικό συμβούλιο αποφασίζει για όλα τα θέματα που αφορούν το δήμο, εκτός από εκείνα που ανήκουν εκ του νόμου στην αρμοδιότητα του δημάρχου ή άλλου οργάνου»

άλλων οργάνων του Δήμου ή της Περιφέρειας. Ουσιαστικά μεταχειρίζεται το Συμβούλιο ως ανώτατο διοικητικό όργανο κατά αντιστοιχία με τα διοικητικά συμβούλια των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.

- ✓ Η κατάστρωση διαδικασιών πολιτικού ελέγχου και λογοδοσίας είναι περιορισμένες και δευτερεύουσες στο ισχύον σύστημα διακυβέρνησης.
- ✓ Ενώπιον του Συμβουλίου ως Εκτελεστικό Όργανο ορίζεται ο Δήμαρχος και ο Περιφερειάρχης αντίστοιχα, επίσης άμεσα αιρετά όργανα εκλεγόμενα μάλιστα ως επικεφαλής των συνδυασμών που συγκροτούν τα Συμβούλια.
- ✓ Ο Δήμαρχος και ο Περιφερειάρχης είναι ταυτόχρονα επικεφαλής τις πλειοψηφίας, κατά το παλαιό σύστημα της *ex lege* πλειοψηφίας, ρόλος που δεν αμφισβητείται ευθέως ούτε με το νέο εκλογικό σύστημα του ν.4555/2018.
- ✓ Ο Δήμαρχος και ο Περιφερειάρχης έχουν διττό ρόλο όντας πολιτικοί ηγέτες του Δήμου και συνάμα Διοικητικοί Ηγέτες αφού προΐστανται του διοικητικού μηχανισμού του Δήμου ή της Περιφέρειας.

Ο νομοθέτης του ν.3852/2010 χωρίς να μεταβάλλει τις παραπάνω δομικές βάσεις του συστήματος διακυβέρνησης εισήγαγε τις ακόλουθες κρίσιμες καινοτομίες:

- ✓ Συγκρότησε την Εκτελεστική Επιτροπή⁶ του Δήμου και της Περιφέρειας ως συλλογικό συντονιστικό όργανο αποτελούμενο από τον Δήμαρχο ή

Περιφερειάρχη και τους Αντιδημάρχους ή Αντιπεριφερειάρχες αντίστοιχα. Κατέστρωσε μάλιστα περιορισμένη συλλογική λειτουργία και κατά την λήψη αποφάσεων.

- ✓ Θεσμοθετήθηκε η περιοδική ανά τρίμηνο έκθεση⁷ της Οικονομικής Επιτροπής για την πορεία υλοποίησης του Προϋπολογισμού και για το ισοζύγιο εσόδων και δαπανών.
- ✓ Θεσμοθετήθηκε⁸ η Επιτροπή Διαβούλευσης και ο Συμπαραστάτης του Δημότη/Πολίτη και της Επιχείρησης.

Εάν εξαιρέσουμε την τακτική έκθεση της Οικονομικής Επιτροπής και την τακτική ετήσια συνεδρίαση της Επιτροπής Διαβούλευσης επιβαλλόμενες μάλιστα από το νέο καθεστώς της επιτροπείας που συντελείται με το λεγόμενο «Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας⁹» οι λοιπές θεσμικές καινοτομίες δεν υλοποιήθηκαν σε μέγιστο βαθμό και είτε περιορίστηκαν στις προβλεπόμενες για την οικονομική διοίκηση υποχρεωτικές πράξεις, όπως π.χ. η εισήγηση του προϋπολογισμού από την Εκτελεστική Επιτροπή είτε παραπέμφθηκαν στις καλένδες όπως η επιλογή του Συμπαραστάτη του Δημότη.

Εν κατακλείδι, οι αρχές της λογοδοσίας, του πολιτικού ελέγχου και της ουσιαστικής διαβούλευσης και όταν ακόμη καταστρώθηκαν από τον νομοθέτη απαξιώθηκαν στην πράξη με πρωτοβουλία των ίδιων των αιρετών αναδεικνύοντας έτσι μία επιπλέον παράμετρο του συστήματος διακυβέρνησης, την σχετική

⁶ Βλ. άρθρο 62 του 3852/2010

⁷ Βλ. άρθρο 72, παρ.1, στοιχ. β' του 3852/2010. Πρβλ σχετικά Δημήτρης Κατσούλης, Η τριμηνιαία έκθεση της οικονομικής επιτροπής για την εκτέλεση του προϋπολογισμού, http://topikidimokratia.blogspot.com/2012/12/blog-post_22.html, 22 Δεκεμβρίου 2012

⁸ Βλ. άρθρα 76 και 77 του 3852/2010, αντίστοιχα.

⁹ Βλ. άρθρο 4 του ν. 4111/2013 (Α' 18) όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 197 του ν.4555/2018. Πρβλ. σχετικά, Δημήτρης Κατσούλης, Οικονομική Αυτοτέλεια των ΟΤΑ και μηχανισμός επιτροπείας δεν μπορούν να συνυπάρξουν. Σχολιασμός του κεφαλαίου 4.2. του Μεσοπρόθεσμου για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, http://topikidimokratia.blogspot.com/2012/11/blog-post_1.html, 1 Νοεμβρίου 2012

αυτονομία του ως προς τον τρόπο υλοποίησης των αρχών που το διέπουν.

Η πράξη συνεπώς, εξαιτίας αυτής της άτυπης, υπό άλλες συνθήκες δημιουργικής, στην ελληνική περίπτωση όμως ανασταλτικής και αντιδραστικής «σχετικής αυτονομίας», μεταμορφώνει τη δομή του συστήματος διακυβέρνησης με κυρίαρχα τα παρακάτω χαρακτηριστικά:

- ✓ Η άνετη ex lege πλειοψηφία της παράταξης του Δημάρχου ή του Περιφερειάρχη στο Δημοτική ή Περιφερειακό Συμβούλιο αντίστοιχα σε συνδυασμό με την θέση τους ως Διοικητικών Ηγετών του Δήμου ή της Περιφέρειας και παράλληλα με την ανυπαρξία ασφαλιστικών δικλείδων ή θεσμικών αντίβαρων πολιτικού ελέγχου και λογοδοσίας καθιστούν τον Δήμαρχο ή τον Περιφερειάρχη επίκεντρο του συστήματος διακυβέρνησης παρότι ο νομοθέτης επιφυλάσσει τον κυρίαρχο ρόλο στο Συμβούλιο.
- ✓ Ο Δήμαρχος ή ο Περιφερειάρχης ασκώντας την τρέχουσα διοίκηση του ΟΤΑ, έχοντας στη διάθεσή τους το σύνολο των αναγκαίων πολιτικών και διοικητικών δεδομένων σε αντίθεση με τα μέλη του Συμβουλίου που δεν έχουν, λόγω και του όγκου των αρμοδιοτήτων του Συμβουλίου αλλά και της καταστατικής τους θέσης, την ικανότητα να αποκτήσουν ανάλογο όγκο πολιτικών και διοικητικών δεδομένων έτσι ώστε να ελέγξουν ή να αξιολογήσουν τις εισηγήσεις του Δημάρχου ή του Περιφερειάρχη¹⁰.
- ✓ Ο Δήμαρχος και ο Περιφερειάρχης, ορίζουν κατά βάση χωρίς περιορισμούς, τους Αντιδημάρχους και τους

Αντιπεριφερειάρχες αντίστοιχα (με την επιφύλαξη της εκλογής των χωρικών αντιπεριφερειάρχων του ν.3852/2010). Η απαξίωση της συλλογικής λειτουργίας της Εκτελεστικής Επιτροπής και η επιμονή στον άτυπο συντονισμό αλλά και η άμεση εμπλοκή των αιρετών αυτών στην διοικητική λειτουργία και την διακυβέρνηση χωρίς παράλληλα την θεσμοθέτηση διαδικασιών άμεσου πολιτικού ελέγχου και λογοδοσίας διαμορφώνει ένα μάλλον αδιαφανές υποσύστημα εκτελεστικής λειτουργίας στο οποίο κατά κανόνα υπερτερεί η πολιτική συναλλαγή και ο ενδοπαραταξιακός ανταγωνισμός για την απόκτηση έμμισθων αξιωμάτων που αυξάνουν την πολιτική επιρροή ιδίως όταν ανοίγεται και πεδίο πελατειακής διαχείρισης. Σε αυτό το σύστημα ο Δήμαρχος μπορεί να είναι ο απόλυτος κυρίαρχος, ο ισορροπιστής ή ο όμηρος. Εξαρτάται από το ηγετικό του ικανότητα και το ηγετικό του προφίλ¹¹.

- ✓ Εάν λάβουμε υπόψη και την ανάληψη ρόλων στα δημοτικά ή περιφερειακά νομικά πρόσωπα και επιχειρήσεις, ένας μεγάλος αριθμός μελών της πλειοψηφίας ευλόγως μετέχει στη διοίκηση αναλαμβάνοντας έμμισθα ή άμισθα αξιώματα έτσι ώστε ακόμη και η υποτονική άσκηση πολιτικού ελέγχου εκμηδενίζεται από την ταύτιση του ρόλου του ελεγκτή και του ελεγχόμενου στα ίδια πρόσωπα.

Τα παραπάνω χαρακτηριστικά του συστήματος δημοτικής και περιφερειακής διακυβέρνησης εμπεδώθηκαν κατά την

¹⁰ Βλ Δημήτρης Κατσούλης, Τομές Δημοκρατίας στην Αυτοδιοίκηση, Οι Δήμοι και οι Περιφέρειες πέρα από τον «Καλλικράτη» και τον «Κλεισθένη 1», σπ.π. (σημ.2)

¹¹ Πρβλ. Νικόλαος- Κομνηνός Χλέπας Κ, Ο Δήμαρχος. Τόμος πρώτος: Ο Δήμαρχος ως αιρετός ηγέτης,

Αθήνα 2005, σ. 166 επ, Δημήτρης Κατσούλης., Μελέτη για την καταστατική θέση των αιρετών, ΙΤΑ, Δεκέμβριος, ΙΤΑ, Αθήνα 2013, <http://www.ita.org.gr/el/oldsite/library/downloads/Docs/meleti%20gia%20tin%20katastatiki%20thei%20tvn%20airetvn.pdf>,

πολυετή εφαρμογή του εκλογικού συστήματος της ex lege ευρείας πλειοψηφίας¹² στον συνδυασμό του Δημάρχου και εν συνεχεία του Νομάρχη και του Περιφερειάρχη μεταμορφώνοντας το κατά νόμο κυρίαρχο πλην όμως αναποτελεσματικό Συμβούλιο σε όργανο επικύρωσης των εισηγήσεων του εκτελεστικού οργάνου το οποίο καθίσταται το επίκεντρο του συστήματος διακυβέρνησης.

Το σύστημα δεν έχει δομημένα θεσμικά αντίβαρα¹³ ενώ ο ρόλος της μειοψηφίας είναι περιορισμένος και τελικά αναποτελεσματικός στην άσκηση του πολιτικού ελέγχου.

4. Η εφαρμογή της απλής αναλογικής του ν.4555/2018 και οι επιπτώσεις στο σύστημα διακυβέρνησης Δήμων και Περιφερειών

Ο νομοθέτης του ν.4555/2018 καταστρώνει νέο εκλογικό σύστημα για την ανάδειξη των δημοτικών και περιφερειακών αρχών, το σύστημα της απλής αναλογικής «των υπολοίπων», όπως χαρακτηριστικά το προσδιορίζει η αιτιολογική του έκθεση¹⁴. Στον σκληρό

πυρήνα των επιλογών του νομοθέτη είναι ο περιορισμός της πολιτικής δύναμης του Δημάρχου και του Περιφερειάρχη και συνακόλουθα – κατά την αντίληψη του νομοθέτη- η ενίσχυση του Συμβουλίου στο οποίο πλέον αποτυπώνεται αυθεντικά η βούληση του εκλογικού σώματος ως προς την ανάθεση της πολιτικής εντολής. Παράλληλα όμως διατηρείται ο τρόπος ανάδειξης του Δημάρχου και του Περιφερειάρχη με την άμεση εκλογή με απόλυτη πλειοψηφία του 50%+1 των εγκύρων ψηφοδελτίων ή με την επανάληψη της εκλογής μεταξύ των δύο επικρατέστερων υποψηφίων. Οι Υποψήφιοι Δήμαρχοι ή Περιφερειάρχες είναι επικεφαλής των συνδυασμών των υποψηφίων Συμβούλων.

Κατά τον νομοθέτη του ν.4555/2018 η πλειοψηφία στο Συμβούλιο δεν είναι αναγκαστικά εξασφαλισμένη για τον Δήμαρχο ή τον Περιφερειάρχη όταν εκλέγονται με επαναληπτική ψηφοφορία σε β' γύρο.

Ο νομοθέτης δεν καταστρώνει διαδικασία με εγγυήσεις συγκρότησης πλειοψηφίας του Δημάρχου ή του Περιφερειάρχη στο Συμβούλιο.

¹² Για το εκλογικό σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης πρβλ κυρίως Γ. Παπαδημητρίου, Το εκλογικό σύστημα των δημοτικών λειτουργιών και το Σύνταγμα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1986 ιδίως σ. 32-36. Επίσης πρβλ Δ. Κατσούλης, Το εκλογικό δίκαιο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι βασικές νομικοπολιτικές συνιστώσες του εκλογικού συστήματος, στο: Δ. Κατσούλης, Η ανεκπλήρωτη αυτοδιοίκηση, Αθήνα Κομοτηνή, 1993, σ. 25 επ., Του ιδίου, Το εκλογικό δίκαιο της νέας δημοτικής αυτοδιοίκησης. Η αρχή της εγγυημένης αντιπροσώπευσης μεταξύ θεωρίας και πράξης, Τετράδια Αυτοδιοίκησης, τ. 1, 1998, σ. 156 επ. κυρίως 158-160, Α. Μανιτάκης/Ν.Κ.Χλέπας, Το πολιτικό δικαίωμα της απεριόριστης επανεκλογής στο νομαρχιακό αξίωμα. Γνωμοδότηση, ο Δήμος, τ.1, 2002, σ.3 επ. κυρίως 5-8. Για την εφαρμογή της αρχής της ισότητας της ψήφου στο εκλογικό δίκαιο της τοπικής αυτοδιοίκησης πρβλ και Giovanni Moschella, Principio di uguaglianza del voto e razionalizzazione della forma di governo nell'ordinamento degli enti locali, στο συλλογικό έργο : S. Gambino/G. Fabbri (επιμέλεια), Regione e governo locale fra decentramento istituzionale e riforma. Esperienze e culture a confronto, Ρίμινι 1997, σ. 417 επ. , Σωτηρέλης Γ. Ζητήματα

συνταγματικότητας του άρθρου 1 του νόμου 3434/2006 (42% και λευκά ψηφοδέλτια), ό.π. (σημ.1) Κοντιάδης Ξ., Παπανικολάου Κ., Φωτιάδου Αλκ., Το υπό διαμόρφωση εκλογικό σύστημα σε επίπεδο ΟΤΑ, ό.π. (σημ. 1)

¹³ Πρβλ γενικά για τα θεσμικά αντίβαρα, Τολικά Μαρία, Θεσμικά Αντίβαρα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Σχολή Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών, Τμήμα Πολιτικών Επιστημών Διδακτορική Διατριβή 2015. Επίσης κατά αναλογία Γιάννης Τασσόπουλος, Τα θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας και η αναθεώρηση του Συντάγματος, Αθήνα, 2007 κυρίως Εισαγωγή.

¹⁴ Αιτιολογική Έκθεση του Σχεδίου Νόμου «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Εμβάθυνση της Δημοκρατίας – Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των ΟΤΑ [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] - Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των Φ.Ο.Δ.Σ.Α» - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση – Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας ΥΠΕΣ», σ.23

Η δυνατότητα συγκρότησης πλειοψηφίας μόνο υπαινετικά αναφέρεται¹⁵ δια μέσου του ορισμού των Αντιδημάρχων ή Αντιπεριφερειακών και συμβούλων των άλλων παρατάξεων χωρίς πάντως να απαιτείται.

Οι αρμοδιότητες των αιρετών οργάνων δεν μεταβάλλονται ούτε ασφαλώς καταστρώνεται ο επιμερισμός των ρόλων με βάση την νέα διαδικασία εκλογικής τους νομιμοποίησης. Το τεκμήριο αποφασιστικής αρμοδιότητας¹⁶ παραμένει στο Δημοτικό ή Περιφερειακό Συμβούλιο, ο Δήμαρχος και ο Περιφερειάρχης είναι εκτελεστικά όργανα του Συμβουλίου και οι Αποφασιστικές Επιτροπές¹⁷, όπως η Οικονομική κ.λ.π. εξακολουθούν να έχουν μικτό κυρίως διοικητικό ρόλο εναρμονισμένες άλλωστε με τον κυρίαρχο ρόλο του Συμβουλίου χωρίς όμως να έχουν εξασφαλισμένη τη δημαρχιακή ή περιφερειαρχική πλειοψηφία.

Τα Συμβούλια εξακολουθώντας να έχουν το τεκμήριο γενικής αποφασιστικής αρμοδιότητας συνεχίζουν να αποφασίζουν για το σύνολο των θεμάτων εκ των οποίων τα περισσότερα είναι ήσσονος σημασίας και τρέχουσας διοίκησης.

Ο Δήμαρχος και ο Περιφερειάρχης μη έχοντας δεδομένη πλειοψηφία είναι αναγκασμένοι πλέον να διαβουλεύονται διαρκώς για την εξασφάλισή της μη αρκούμενοι πλέον μόνο στην εισήγηση των θεμάτων αλλά και στην παροχή επιπλέον πολιτικών και διοικητικών δεδομένων αλλά και στην παροχή περισσότερου χρόνου για τη διαμόρφωση των επιμέρους αποφάσεων ακόμη και σε θέματα τρέχουσας διοίκησης που ανήκουν στην αρμοδιότητα του

Συμβουλίων και της Οικονομικής, κατά κύριο λόγο, Επιτροπής.

Ο νομοθέτης του ν.4555/2018 δεν αναφέρεται ουδόλως στην Εκτελεστική Επιτροπή ως συλλογικό όργανο της εκτελεστικής λειτουργίας¹⁸. Ενώ ουσιαστικά ο μηχανισμός διαμόρφωσης της πλειοψηφίας είναι ο ορισμός των Αντιδημάρχων ή Αντιπεριφερειαρχών, δηλαδή των μελών της Εκτελεστικής Επιτροπής, ο νομοθέτης φαίνεται να υποβαθμίζει τη σημασία της συλλογικής λειτουργίας τους. Υπό αυτή την έννοια ίσως εναρμονίζεται με τη διάθεση των αιρετών αυτών να κρατήσουν το παλαιό πλαίσιο σχέσεων όπως περιγράφεται παραπάνω, την ίδια στιγμή πάντως που η ανάδειξη του συλλογικού, συντονιστικού και πολιτικοδιοικητικού ρόλου της Εκτελεστικής Επιτροπής, της οιωρεί Κυβέρνησης του Δήμου ή της Περιφέρειας, μπορεί να αποτελέσει ένα ασφαλές θεσμικό πεδίο διαμόρφωσης της πλειοψηφίας και ανασύνθεσης των σχέσεων του Συμβουλίου με το συλλογικό πλέον εκτελεστικό όργανο στο οποίο αποτυπώνεται η πλειοψηφία.

5. Πολιτικοδιοικητική αποτελεσματικότητα και απλή αναλογική του ν.4555/2018

Ο νομοθέτης του ν.455/2018 στην αιτιολογική του έκθεση¹⁹ αντιλαμβάνεται την πολιτικοδιοικητική αποτελεσματικότητα ως εξής: «Σε ό,τι αναφορά το ζήτημα της αποτελεσματικής διοίκησης των Δήμων και των Περιφερειών, το οποίο συχνά προβάλλεται ως αντίλογος στην κατ' αρχήν καθολικής αξίας και αποδοχής

¹⁵ Βλ. άρθρο 68, παρ.1 του ν.4555/2018 με το οποίο αντικαθίσταται το άρθρο 59 του ν.3852/2018 η παράγραφος 1 του οποίου ορίζει πλέον ότι «1. Το δήμαρχο επικουρούν οι αντιδήμαρχοι. Αντιδήμαρχοι είναι οι σύμβουλοι που ορίζει ο δήμαρχος και στους οποίους μεταβιβάζει την άσκηση αρμοδιοτήτων καθ' ύλην και κατά τόπο. Οι κατά τόπον αρμοδιότητες ασκούνται στα όρια μιας ή περισσότερων δημοτικών ενότητων της παραγράφου 1 του άρθρου 2. Αντιδήμαρχος δεν μπορεί να οριστεί σύμβουλος που ανήκει σε

διαφορετική δημοτική παράταξη από αυτή του δημάρχου, εάν ο ορισμός δεν εγκριθεί από την πλειοψηφία των συμβούλων της παράταξης στην οποία ανήκει ο σύμβουλος αυτός.» Πρβλ και Αιτιολογική έκθεση, ό.π. σ.27

¹⁶ Βλ. σημ.5

¹⁷ Πρόκειται για την Οικονομική Επιτροπή, την Επιτροπή Ποιότητας Ζωής κ.ο.κ.

¹⁸ Πρβλ Δημήτρης Κατσούλης, Τομές Δημοκρατίας στην Αυτοδιοίκηση, ο.π. (σημ.2)

¹⁹ Βλ. Αιτιολογική Έκθεση ό.π. σ. 24

δημοκρατική αρχή και ισότητα της ψήφου, τις οποίες θεραπεύει η απλή αναλογική, θα πρέπει να σημειωθεί ότι στην πραγματικότητα οι δύο έννοιες δεν τελούν σε αντιδιαστολή. Η αποτελεσματική διοίκηση και, βέβαια, η χρηστή διοίκηση, είναι έννοιες πρωτίστως πολιτικές, αφού η στήριξη των επιλογών και των προτεραιοτήτων της εκάστοτε δημοτικής ή περιφερειακής αρχής δεν εξαρτάται και δεν θα έπρεπε να εξαρτάται από την – πάντοτε υπό αίρεση, όπως έχει καταδείξει η πολιτική και αυτοδιοικητική ιστορία– κατοχή της πλειοψηφίας του οικείου συμβουλίου και, επομένως, την μονομερή ικανότητα του Δημάρχου ή του Περιφερειάρχη να επιβάλει τις επιλογές του. Αντίθετα, είναι άμεσα συνυφασμένες με την πραγματική κοινωνική αποδοχή που συναντούν οι επιλογές αυτές, η οποία με τη σειρά της εξασφαλίζει, με τον έναν ή τον άλλο τρόπο, και την αναγκαία υποστήριξή τους εντός του δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου.»

Ο νομοθέτης υιοθετεί έναν μάλλον αφηρημένο και «ιδεολογικό» παρά πολιτικό προσδιορισμό της αποτελεσματικότητας και της χρηστής διοίκησης τις οποίες χαρακτηρίζει «πολιτικές έννοιες» και όχι ως προς την δεύτερη μάλιστα, την χρηστή διοίκηση, έννοια πρωτίστως νομική αφού υπακούει σε ρητούς κανόνες δικαίου, ενώ ως προς την πρώτη, την αποτελεσματικότητα, δεν της αναγνωρίζει προφανώς την αντικειμενική της διάσταση, δηλαδή την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων σε συγκεκριμένο χρόνο και με συγκεκριμένο σκοπό την υπηρετήση του δημοσίου συμφέροντος. Κατά τον νομοθέτη²⁰ με την αλλαγή του εκλογικού συστήματος αλλάζει το κέντρο βάρους της αποτελεσματικότητας και από τον Δήμαρχο ή τον Περιφερειάρχη μετατοπίζεται στο Δημοτικό ή Περιφερειακό Συμβούλιο και διαμέσου αυτών στην τοπική κοινωνία ή οποία κρίνει τελικά τι είναι αποτελεσματικό και τι όχι αφού «η απλή αναλογική αναμένεται να ενεργοποιήσει τις ίδιες τις

τοπικές κοινωνίες, καθώς πλέον δεν θα υπάρχει η πλήρης μετάθεση της ευθύνης στον εκάστοτε Δήμαρχο ή Περιφερειάρχη, αλλά θα αναλάβει και η ίδια η τοπική κοινωνία – εξ ου και οι ρυθμίσεις περί επαύξεσης των διατυπώσεων δημοσιότητας και διαφάνειας που περιλαμβάνονται στο παρόν σχέδιο νόμου – να παρακολουθεί και να κρίνει τη στάση όλων των παρατάξεων και το κατά πόσον αυτές λειτουργούν συνθετικά και προωθητικά κατά τη λήψη κρίσιμων για το Δήμο ή την Περιφέρεια αποφάσεων. Από τα παραπάνω συνάγεται σαφώς ότι η αποτελεσματική διοίκηση συναρτάται πρωτίστως, αν όχι αποκλειστικά, με τις πολιτικές προϋποθέσεις που διασφαλίζουν τη συναίνεση και τη σύνθεση των απόψεων, πάνω στη βάση της κοινωνικής αποδοχής των εκάστοτε προτεινόμενων λύσεων.»

Κατά τον νομοθέτη²¹ η πολιτικοδιοικητική αποτελεσματικότητα πέραν του ότι είναι μία εύπλαστη υποκειμενική έννοια έχει και δευτερεύουσα σημασία διότι προέχει εκτός των άλλων ο «παιδαγωγικός» χαρακτήρας της τοπικής δημοκρατίας στον οποίο συμβάλλει καταλυτικά «η αναλογική συγκρότηση των δημοτικών και περιφερειακών συμβουλίων αναμένεται να λειτουργήσει παιδευτικά για το σύνολο των παρατάξεων που θα μετέχουν σε αυτά, καταργώντας στην ουσία την έννοια των συμπολιτευόμενων και των αντιπολιτευόμενων συμβούλων. Έτσι, αφ' ενός οι δημοτικές και περιφερειακές αρχές θα υποχρεωθούν να μπουν στη βάση του δημοκρατικού διαλόγου και της αναζήτησης προγραμματικών συμβιβασμών και συνθέσεων, στοιχείο που κατά τεκμήριο βελτιώνει την ποιότητα των λαμβανόμενων αποφάσεων, ενώ αφ' ετέρου θα αυξηθεί συνολικά το αίσθημα ευθύνης και η άσκηση ουσιαστικής και εποικοδομητικής κριτικής από το σύνολο των δημοτικών και περιφερειακών συμβούλων, καθώς πια δεν θα υφίσταται η ασφαλής και απαλλαγμένη από την υποχρέωση της κατάθεσης

²⁰ Βλ. Αιτιολογική Έκθεση ό.π., σ.24

²¹ Βλ. Αιτιολογική Έκθεση ό.π. σ. 25

συγκεκριμένων προτάσεων θέση της αντιπολίτευσης.»

Από τα παραπάνω διακρίνεται ο σκληρός πυρήνας της φιλοσοφίας του νομοθέτη του ν.4555/2018 από τον οποίο όχι μόνο απαξιώνεται η πολιτικοδιοικητική αποτελεσματικότητα²², δηλαδή η αποτελεσματική «διοίκηση των τοπικών υποθέσεων» ως αποστολή της τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά ουσιαστικά «καταργείται» και ο διακριτός ρόλος της πλειοψηφίας και της μειοψηφίας και συνεπώς η έννοια και η αποστολή της αντιπολίτευσης. Γιαυτό όμως θα αναφερθούμε παρακάτω.

Ο νομοθέτης προφανώς δεν αναγνωρίζει τον ουσιαστικό ρόλο του συστήματος διακυβέρνησης στην επίτευξη της αποστολής της τοπικής αυτοδιοίκησης προκρίνοντας ως αποστολή τελικά όχι τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων με όρους πολιτικοδιοικητικής αυτοτέλειας και τοπικής αυτονομίας, όπως προσδιορίζονται αντίστοιχα στο άρθρο 102 Συντ και στο άρθρο 3 του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, αλλά τη «διοίκηση» ως μία λειτουργία «διαβούλευσης για το κοινωνικό καλό» το οποίο δεν είναι νομικά και τεχνικά και επιχειρησιακά προσδιορισμένο αλλά πρωτίστως είναι αόριστο και υποκειμενικό. Οι στόχοι τους οποίους πρέπει να πετύχει ο ΟΤΑ προκειμένου να ικανοποιήσει το δημόσιο συμφέρον κατά τον νομοθέτη δεν είναι ούτε μετρήσιμοι ούτε τελικά ελέγξιμοι.

Όμως η τοπική αυτοδιοίκηση χωρίς την στοχοπροσήλωση στην πολιτικοδιοικητική αποτελεσματικότητα - δηλαδή ως την αξιολόγηση των σταδίων πραγμάτωσης της πολιτικής εντολής-

μεταβάλλεται από πεδίο διακυβέρνησης των δημοσίων υποθέσεων σε πεδίο εκγύμνασης πολιτικών και κομματικών στελεχών καθώς και σε πεδίο αέναης διαβούλευσης χωρίς αποτέλεσμα μετρήσιμο στον χρόνο και στον τόπο. Αυτή την αυτοδιοίκηση θα προτιμούσε κάθε σύστημα ακραίου συγκεντρωτισμού αφού θα την είχε στο περιθώριο. Το παράδοξο είναι ότι αυτή η αντίληψη διατρέχει τόσο την πρωτοβάθμια όσο και την περιφερειακή αυτοδιοίκηση.

Τέλος απόρροια των παραπάνω είναι η όντως εξωπραγματική, αντιδημοκρατική αντίληψη περί ανυπαρξίας των ρόλων της πλειοψηφίας και της μειοψηφίας, της αντιπολίτευσης και της πλειοψηφίας που διοικεί, στο σύστημα τοπικής διακυβέρνησης²³. Συνεπώς σε ένα σύστημα όπου το Συμβούλιο έχει το τεκμήριο γενικής αποφασιστικής αρμοδιότητας αυτό αποφασίζει αναζητώντας το «γενικό καλό», ο Δήμαρχος ή ο Περιφερειάρχης απλώς εκτελούν αποφάσεις, και είναι ως εκ τούτου «τεχνικά- διοικητικά» υπεύθυνα αλλά πολιτικά ανεύθυνα όργανα, όλοι διοικούν κανείς δεν ελέγχει. Ο πολιτικός έλεγχος κατανοείται μόνο ως κοινωνικός δηλαδή η γενική και αφηρημένη αποδοχή των αποφάσεων από την τοπική κοινωνία.

Το σύστημα αυτό που υπονοεί στην Αιτιολογική Έκθεση²⁴ και φαίνεται πως επιθυμεί να καταστρώσει με τον ν.4555/2018 ο νομοθέτης αντίκειται στο άρθρο 102 Συντ, στον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας και στο ευρωπαϊκό κεκτημένο της αυτοδιοίκησης.

Γεννάται όμως ένα καίριο ερώτημα: Όλα όσα αναφέρει στην αιτιολογική έκθεση ο νομοθέτης και όλα όσα παραλείπει να ρυθμίσει αποτελούν

²² Βλ. Αιτιολογική Έκθεση ό.π. σ. 27-28

²³ Βλ. Αιτιολογική Έκθεση ό.π., σ.24 «η αναλογική συγκρότηση των δημοτικών και περιφερειακών συμβουλίων αναμένεται να λειτουργήσει παιδευτικά για το σύνολο των παρατάξεων που θα μετέχουν σε αυτά, καταργώντας στην ουσία την έννοια των συμπολιτευόμενων και των αντιπολιτευόμενων συμβούλων». Εκτός των άλλων πρόκειται για θέση άσχετη με την θεσμική και

νομικοπολιτική πραγματικότητα, αποπνέει αντίληψη μονοπαραταξιακού καθεστώτος ενώ παράλληλα υποτιμά τον ρόλο των παρατάξεων ως οργανώσεων πολιτικής συμμετοχής τις οποίες αυτοβούλως συγκροτούν οι πολίτες για να συμμετάσχουν στην τοπική πολιτική κοινωνία. Αλίμονο επίσης εάν δεν υπάρχουν αντιπολιτευόμενοι σύμβουλο!!!

²⁴ Βλ. Αιτιολογική Έκθεση, ό.π. σ.24-25

όντως αναπόφευκτες συνέπειες της κεντρικής επιλογής του για την καθιέρωση της απλής αναλογικής;

Απαντάμε ότι τίποτε από αυτά δεν συνδέεται με την απλή αναλογική. Η απλή αναλογική δεν είναι ασύμβατη με ένα αποτελεσματικό, δημοκρατικό και συμμετοχικό σύστημα διακυβέρνησης²⁵.

Η Αιτιολογική Έκθεση απλώς αποκαλύπτει ότι οι παραλήψεις του νομοθέτη δεν είναι τυχαίες πλην όμως είναι άτυχες διότι ενώ μπορεί να οδηγήσουν σε απορρύθμιση του συστήματος διακυβέρνησης, θα παράξουν αδυναμία διοίκησης, λαμβανομένης υπόψη της μη συνεκτικής δημοτικής υπηρεσιακής οργάνωσης, και εντέλει διοικητική και πολιτική αναποτελεσματικότητα χωρίς από την άλλη να ενισχύσουν την τοπική δημοκρατία, διότι η τοπική δημοκρατία δεν μπορεί να υπάρξει χωρίς την πολιτική και διοικητική αποτελεσματικότητα.

6. Το σύστημα διακυβέρνησης μετά τον ν.4555/2018

Ο Δήμαρχος και ο Περιφερειάρχης ορθώς εκλέγονται άμεσα από το εκλογικό σώμα. Η εκλογή αυτή τους παρέχει την πολιτική εντολή να επιδιώξουν τη διαμόρφωση πλειοψηφίας στο Συμβούλιο. Ο βαθμός δυσκολίας ή επιτυχίας αυτής της καθοριστικής για τη λειτουργία του Δήμου ή της Περιφέρειας διεργασίας είναι συνάρτηση της πολυδιάσπασης²⁶ ή μη των παρατάξεων που συνθέτουν το Συμβούλιο.

²⁵ Βλ Δημήτρης Κατσούλης, Τομές Δημοκρατίας στην Αυτοδιοίκηση ο.π. (σημ.2)

²⁶ Σχετικό προβληματισμό εκφράζει και ο Δημήτρης Μπίρμπας (Δήμαρχος Αιγάλεω Αττικής) παρατηρώντας ότι η ανυπαρξία μέτρου εισόδου μίας παράταξης στο Συμβούλιο (ποσοστό εισόδου ή «πλαφόν») οδηγεί ίσως σε «ισχυρή πιθανότητα της έκρηξης των τοπικισμών και φιλοδοξιών, που θα την υπονομεύσουν (Σημ. Σ. την απλή αναλογική) στην πράξη στην πρώτη μεταπολιτευτική εφαρμογή της, με εμφανείς κινδύνους απαξίωσης», βλ. Δημήτρης Μπίρμπας, Από τον Καλλικράτη στον Κλεισθένη. Ξαναβρίσκοντας το νήμα για την Αποκέντρωση με Αυτοδιοίκηση και Δημοκρατία, ΠρωΤΑση, τ.15, Μάιος- Ιούνιος 2018, σ. 95, www.diaplous-

Οι παρατάξεις είναι στοιχείο κλειδί για τη λειτουργία της τοπικής δημοκρατίας και την τελική μετουσίωση της πολιτικής εντολής σε προγραμματικό λόγο²⁷. Η διαφορά μεταξύ του συστήματος της ex lege άνετης πλειοψηφίας ή κάθε άλλου συστήματος που διασφαλίζει δεδομένη πλειοψηφούσα παράταξη με το εκλογικό αποτέλεσμα και του συστήματος της απλής αναλογικής εντοπίζεται κυρίως στο ότι στο σύστημα της απλής αναλογικής οι παρατάξεις πρωταγωνιστούν στη διαμόρφωση του προγραμματικού λόγου αναγκαζόμενες να αναζητήσουν συνθέσεις και συνεργασίες. Εάν οι παρατάξεις δεν αποτελέσουν συστηματικά και δημοκρατικά συγκροτημένες πολιτικές οργανώσεις της τοπικής ή περιφερειακής κοινωνίας με κανόνες λειτουργίας και ενδοπαραταξιακής δημοκρατίας δεν θα μπορέσουν να ανταποκριθούν αποτελεσματικά στην αποστολή τους.

Ο Δήμαρχος ή ο Περιφερειάρχης εξακολουθούν να μην είναι απλώς ηγέτες μίας παράταξης ή απλώς εκτελεστικά όργανα του Συμβουλίου αλλά άμεσα και δημοκρατικά νομιμοποιημένοι θεσμικοί ηγέτες που ταυτόχρονα υπερβαίνουν τον παραταξιακό τους ρόλο και ανέρχονται σε κινητήριους μοχλούς του συστήματος διακυβέρνησης.

Ο Δήμαρχος και ο Περιφερειάρχης έχουν την πολιτική εντολή να οδηγήσουν τις παρατάξεις στη διαμόρφωση προγραμματικής πλειοψηφίας. Ορθώς εξακολουθούν να είναι οι εγγυητές της πλειοψηφίας. Χωρίς πλειοψηφία δεν

autodioikisi.gr . Ανάλογους προβληματισμούς με έμφαση διατυπώνει και ο Δήμαρχος Δάφνης-Υμηττού Μιχαήλ Ι. Σταυριανουδάκης, Βλ. ΠρωΤΑση, τ.15, ό.π. σ.99.

²⁷ Βλ Δημήτρης Κατσούλης, Τομές Δημοκρατίας στην Αυτοδιοίκηση, ό.π. (σημ.2), Δημήτρης Κατσούλης, Δημοτικές και Περιφερειακές Παρατάξεις. Ι. Θεσμική συγκρότηση, http://topikidimokratia.blogspot.com/2011/03/blog-post_22.html, 22 Μαρτίου 2011. Πρβλ γενικότερα επίσης Νικόλαος Ευθυμιάδης, Κίμων Σιδηρόπουλος, Δημοτικές παρατάξεις: ιστορική αναδρομή, πολιτική θεώρηση και θέματα λειτουργίας, ΠρωΤΑση, Τόμος 3, Τεύχος 14, Μάρτιος- Απρίλιος 2018 σελ. 68- 74, www.diaplous-autodioikisi.gr .

υπάρχει ούτε πολιτικοδιοικητική αποτελεσματικότητα ούτε τοπική δημοκρατία.

Η ύπαρξη πλειοψηφίας σημαίνει και ύπαρξη μειοψηφίας δηλαδή αντιπολίτευσης. Η αντιπολίτευση είναι η κινητήρια δύναμη του πολιτικού ελέγχου και συνεπώς η προωθητική δύναμη της λογοδοσίας. Η απλή αναλογική δεν σημαίνει, όπως αφελώς νομίζει ο νομοθέτης στην αιτιολογική έκθεση²⁸, κατάργηση της αντιπολίτευσης!!!

Λαμβανομένων υπόψη των παραπάνω ο Δήμαρχος και ο Περιφερειάρχης, όταν δεν έχουν την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών του Συμβουλίου, μετά την εκλογή οφείλουν να διαβουλευθούν με τις δημοτικές παρατάξεις και να συμφωνήσουν στη διαμόρφωση μίας πλειοψηφίας η οποία προφανώς πρέπει να είναι προγραμματική, δηλαδή να βασίζεται σε ένα πρόγραμμα δημοτικής ή περιφερειακής πολιτικής για όλη τη διάρκεια της δημοτικής ή περιφερειακής περιόδου

Το επόμενο βήμα μετά τη διαμόρφωση της πλειοψηφίας είναι η συγκρότηση του συστήματος της εκτελεστικής λειτουργίας στο οποίο προφανώς συμμετέχουν όλες οι παρατάξεις που συγκροτούν την προγραμματική πλειοψηφία. Συμφωνούν δηλαδή στις θέσεις των Αντιδημάρχων, Αντιπεριφερειάρχων, Προέδρων Νομικών Προσώπων κ.ο.κ.

Ο νομοθέτης του ν.4555/2018 δεν περιγράφει την παραπάνω διαδικασία αλλά αφήνει τον Δήμαρχο ή τον Περιφερειάρχη να ορίσει τους Αντιδημάρχους ή Αντιπεριφερειάρχες, όπως τους όριζε και με το σύστημα της *ex lege* ευρείας πλειοψηφίας, με τη διαφορά ότι τώρα μπορεί να ορίσει και από τις άλλες παρατάξεις υπό την προϋπόθεση ότι συμφωνεί με τον ορισμό η πλειοψηφία των μελών της παράταξης²⁹. Εν προκειμένω προκύπτουν ορισμένα κρίσιμα ζητήματα. Η πρωτοβουλία για την πρόταση του Αντιδημάρχου ή

Αντιπεριφερειάρχη σε μέλος μίας άλλης παράταξης ανήκει στον Δήμαρχο ή Περιφερειάρχη αντίστοιχα; Δεν έχει προηγηθεί συμφωνία με την παράταξη για την προγραμματική πλειοψηφία; Ποιος ο ρόλος των επικεφαλής των άλλων παρατάξεων στη διαβούλευση για τον ορισμό των Αντιδημάρχων ή Αντιπεριφερειάρχων;

Εάν στα ερωτήματα αυτά η απάντηση δεν είναι ότι η προηγηθείσα προγραμματική συμφωνία ακολουθείται από τη συμφωνία για την ανάληψη των ρόλων και συνεπώς ο Δήμαρχος ή ο Περιφερειάρχης εξακολουθεί να προβαίνει αυτοβούλως σε προτάσεις για τη διανομή αξιωματών, τότε ο μεν νομοθέτης κατανοεί τον ρόλο του Δημάρχου ή του Αντιπεριφερειάρχη αναλλοίωτο σε σχέση με αυτό που ο ίδιος αποκαλεί δημαρχοκεντρικό ή περιφερειαρχοκεντρικό σύστημα και ταυτόχρονα τον ωθεί στο να επιδιώκει τη συγκρότηση του συστήματος της εκτελεστικής λειτουργίας με κριτήρια προσωποκεντρικά, δηλαδή χωρίς την προϋπόθεση της προγραμματικής σύγκλησης, στη διαλυτική λογική ότι δεν χρειάζεται η πλειοψηφία.

Από τα παραπάνω συνάγεται ευχερώς το συμπέρασμα ότι ο νομοθέτης του ν.4555/2018 αδιαφόρησε παντελώς για τις συνέπειες των επιλογών του εκλογικού συστήματος στο σύστημα διακυβέρνησης αναγορεύοντας τον Δήμαρχο ή τον Περιφερειάρχη σε «κυνηγούς» συνεργατών για την συγκρότηση της Εκτελεστικής Επιτροπής και αφήνοντας το Συμβούλιο να αναζητά εναγωνίως από τα σοβαρά έως τα πλέον ασήμαντα θέματα συγκυριακές πλειοψηφίες, ευάλωτες πάντοτε στα μικρά ή στα μεγάλα συμφέροντα που άλλοτε συγκρούονται και άλλοτε συμμετέχουν στο δημόσιο συμφέρον.

²⁸ Βλ. παραπάνω σημείωση 23

²⁹ Βλ. άρθρα 68 και 97 του ν.4555/2018

7. Πρόταση μεταρρυθμίσεων στο σύστημα διακυβέρνησης και εναρμόνιση του εκλογικού συστήματος του ν.4555/2018 με την τοπική δημοκρατία και την πολιτικοδιοικητική αποτελεσματικότητα

Δεδομένου ότι από την εγκατάσταση των νέων αρχών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης απέχει περίπου ένας χρόνος, προτείνεται η προώθηση των θεσμικών εκείνων αλλαγών³⁰ που θα καταστήσουν το σύστημα διακυβέρνησης συνεκτικό και θεμελιωμένο στη δημοκρατική αρχή και την πολιτικοδιοικητική αποτελεσματικότητα, θεμελιωμένο δηλαδή στις αρχές της λογοδοσίας, του πολιτικού ελέγχου, της αποτελεσματικότητας και των θεσμικών αντιβάρων.

Ο νομοθέτης πρέπει να περιγράψει τη διαδικασία συγκρότησης της προγραμματικής πλειοψηφίας με πρωτοβουλία του Δημάρχου και του Περιφερειάρχη και με διαβούλευση με τις παρατάξεις. Στη δική τους βούληση ανήκει η επιλογή των παρατάξεων με τις οποίες θα συνεργαστούν προκειμένου να υπάρξει σταθερή πλειοψηφία.

Η προγραμματική πλειοψηφία βασίζεται σε δύο αλληλένδετους άξονες: την προγραμματική συμφωνία και την κατανομή των αξιωμάτων της εκτελεστικής λειτουργίας, δηλαδή Εκτελεστική Επιτροπή και Διοικήσεις Νομικών Προσώπων.

Θεσμική κατοχύρωση του πλαισίου συγκρότησης, οργάνωσης και λειτουργίας των παρατάξεων ως πολιτικών οργάνωσεων της τοπικής κοινωνίας ρυθμίζοντας και ζητήματα ενδοπαραταξιακής δημοκρατίας, οικονομικής ενίσχυσης και διαφάνειας.

Ανακατανομή των ρόλων στο σύστημα διακυβέρνησης με βάση τα ακόλουθα:

- ✓ Το Συμβούλιο, δημοτικό και περιφερειακό, έχει το

τεκμήριο αποφασιστικής αρμοδιότητας μόνο για ζητήματα προγραμματισμού, πολιτικού ελέγχου προς το Δήμαρχο και την Εκτελεστική Επιτροπή, και κανονιστικές αρμοδιότητες

- ✓ Η Εκτελεστική Επιτροπή έχει το τεκμήριο αρμοδιότητας για όλα τα άλλα θέματα τρέχουσας διοίκησης που δεν ανήκουν στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου ή του Δημάρχου ή των Αποφασιστικών Επιτροπών του Συμβουλίου.
- ✓ Η Οικονομική Επιτροπή, όπως και οι άλλες Αποφασιστικές Επιτροπές λειτουργούν αποκλειστικά ως Επιτροπές του Συμβουλίου, δεν ασκούν εκτελεστικές αρμοδιότητες και η Οικονομική Επιτροπή αποτελεί κατ'έξοχην όργανο ελέγχου της οικονομικής διαχείρισης. Συνεπώς τα μέλη της Εκτελεστικής Επιτροπής δεν πρέπει να μετέχουν στην Οικονομική και στις άλλες Επιτροπές.
- ✓ Ενισχύεται η ελεγκτική λειτουργία του Συμβουλίου επί της Εκτελεστικής Επιτροπής ενώ κυρίως στις Περιφέρειες αλλά και στους μεγάλους Δήμους είναι χρήσιμο να εξεταστεί η ευχέρεια διορισμού των μελών της Εκτελεστικής Επιτροπής (Αντιπεριφερειάρχων, Αντιδημάρχων) και από μη μέλη του Συμβουλίου ή η καθιέρωση ασυμβίβαστου μεταξύ μέλους της Εκτελεστικής Επιτροπής και του Συμβουλίου έτσι ώστε να μην συμπίπτει στα ίδια

³⁰ Βλ. αναλυτικότερα Δημήτρης Κατσούλης, Τομές Δημοκρατίας στην Αυτοδιοίκηση, ό.π. (σημ.2),

πρόσωπα η ιδιότητα του
ελεγκτή και του ελεγχόμενου.

Από τα παραπάνω προκύπτει
προφανώς η μετεξέλιξη του Συμβουλίου
από διοικητικό όργανο σε βουλευόμενο
αντιπροσωπευτικό σώμα που εκφράζει
την τοπική κοινωνία και συνθέτει την
πολιτική εντολή μετουσιώνοντάς την σε
προγραμματική πλειοψηφία ενώ ασκεί
τον πολιτικό έλεγχο και θέτει τις
κανονιστικές ρυθμίσεις που ορίζει ο
νόμος. Ο ρόλος αυτός αποτελεί μία βαθιά
τομή στο σύστημα διακυβέρνησης και
αναδεικνύει την απλή αναλογική ως το
κατάλληλο εκλογικό σύστημα για να
δομηθούν οι Δήμοι και οι Περιφέρειες σε
πραγματικούς πυλώνες της πολυεπίπεδης
διακυβέρνησης.

Η Εκτελεστική Επιτροπή είναι η διττά
νομιμοποιημένη τοπική «Κυβέρνηση»
αφού συγκροτείται από τον άμεσα
εκλεγμένο Δήμαρχο ή Περιφερειάρχη και
εγκρίνεται από το Συμβούλιο το οποίο
εξάλλου καθορίζει τις κατευθύνσεις της
δημοτικής ή περιφερειακής πολιτικής
διαμέσου των προγραμματικών του
αποφάσεων και ελέγχει την εφαρμογή της
διαμέσου της άσκησης πολιτικού ελέγχου
στα εκτελεστικά όργανα.

Σε κάθε περίπτωση πάντως ο
νομοθέτης πρέπει να επιλύσει και ένα
άλλο ζήτημα. Την άρση των συγκρούσεων
μεταξύ του Συμβουλίου και του Δήμαρχου
ή Περιφερειάρχη, όταν αυτές δεν μπορούν
να επιλυθούν εκ των ενόντων. Η ρήξη στην
προγραμματική πλειοψηφία ή σε κάθε
πλειοψηφία και η αδυναμία συγκρότησης
νέας πλειοψηφίας πρέπει να επιλύεται
θεσμικά και να μην μένει ακυβέρνητος ο
Δήμος ή η Περιφέρεια. Προς αυτή την
κατεύθυνση προτείνεται³¹: α)
Θεσμοθετημένη μεσολαβητική
προσπάθεια του Επόπτη των ΟΤΑ και του
Υπουργού Εσωτερικών. Β) σε περίπτωση
αποτυχίας την λύση δίνει η λαϊκή
ετυμηγορία. Διεξάγεται ειδικό
δημοψήφισμα. Εάν χάσει ο Δήμαρχος ή ο

Περιφερειάρχης παύονται. Εάν χάσει το
Συμβούλιο υποχρεούται να συμβιβαστεί
με το Δήμαρχο.

Σήμερα η έλλειψη νομοθετικής
ρύθμισης για την περίπτωση που ο
Δήμαρχος βρίσκεται σε δυσαρμονία με
την πλειοψηφία του Συμβουλίου έχει ως
αποτέλεσμα σε πολλές περιπτώσεις ο
Δήμος να οδηγείται σε τέλμα και να
διακυβεύεται το δημόσιο συμφέρον³². Το
ίδιο ισχύει και για την Περιφέρεια.

8. Επίλογος

Η περίοδος που ακολουθεί ενόψει της
πρώτης εκλογικής αναμέτρησης με την
απλή αναλογικά για την ανάδειξη των
Δημοτικών και Περιφερειακών Αρχών,
αρχίζει δειλά να αναδεικνύει την
προσαρμογή του πολιτικού προσωπικού
στις προδιαγραφές των δημοτικών
παρατάξεων που ενθάρρυνε ο νομοθέτης
του ν.4555/2018. Αντί τις συγκλήσεις για
τη συγκρότηση ισχυρών συνδυασμών θα
έχουμε πληθώρα συνδυασμών οι
περισσότεροι εκ των οποίων δεν θα
διεκδικούν την ηγεσία του Δήμου αλλά τη
εκπροσώπηση έτσι ώστε να μετάσχουν εν
συνεχεία στη διανομή ρόλων και
εξουσίας. Εκείνο που δεν θα
διαπιστώσουμε παρακολουθώντας την
προεκλογική διαδικασία είναι η επιδίωξη
των προγραμματικών συγκλήσεων
παράλληλα με την ουσιαστική συμμετοχή
των πολιτών στη διαμόρφωση των
δημοτικών ή περιφερειακών πολιτικών. Η
οριστική προσαρμογή στο πολιτικό
πολιτισμό των προγραμματικών
συνεργασιών θα αργήσει γιατί δεν την
ενθάρρυνε ούτε την επεδίωξε ο
νομοθέτης. Αυτό όμως το μεταβατικό
στάδιο θα αποβεί τελικά αρνητικό για την
πολιτικοδιοικητική αποτελεσματικότητα
και ενδεχομένως για την θεσμική
αξιοπιστία της τοπικής αυτοδιοίκησης.
Αντίδοτο προσφέρει η αποδοχή

³¹ Βλ. Δημήτρης Κατσούλης, Πότε είναι δυνατή η
παύση του Δημάρχου. Με αφορμή τα γεγονότα στο
Δήμο Μαραθώνος,
[http://tetradioaftodioikisis.blogspot.com/2018/08/
blog-post.html](http://tetradioaftodioikisis.blogspot.com/2018/08/blog-post.html), 3.8.2018

³² Χαρακτηριστικές περιπτώσεις ο Δήμος
Μαραθώνα, μετά την τραγική καταστροφή, ή ο
Δήμος Λίμνης Μαντουδίου Αγίας Άννας Ευβοίας
καθόλη τη διάρκεια της τρέχουσας δημοτικής
περιόδου αλλά και αρκετοί άλλοι.

προτάσεων όπως αυτές που διατυπώνονται στο παρόν άρθρο καθώς και άλλων με κριτήριο την ασφαλή και σταθερή συγκρότηση διαπαραταξιακών Δημοτικών και Περιφερειακών Αρχών. Εκείνο που δεν κατανόησε ο ιστορικός νομοθέτης του ν.4555/2018 είναι ότι δεν αρκεί απλώς η αλλαγή του εκλογικού νόμου, ιδίως όταν συνοδεύεται από διαλυτικές επιλογές.

Επιχειρησιακά Προγράμματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και οι προβλέψεις του Νόμου 4555/2018.

Τοπίο υπό διαμόρφωση – Μέρος Ι

Παναγιώτης Σαμαρτζής

Περίληψη

Τα επιχειρησιακά προγράμματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν προσεγγισθεί ως εργαλεία των Οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης τόσο για τον προγραμματισμό των αναπτυξιακών τους δράσεων, όσο και για την οργανωτική ενδυνάμωσή τους. Έχουν χρονική έκταση αντίστοιχη της αυτοδιοικητικής περιόδου, ενώ εξειδικεύονται κατ' έτος, σε ετήσια προγράμματα δράσης. Πρακτικά, το περιεχόμενό τους απεικονίζει τον τρόπο με τον οποίο συναντώνται η Τοπική Ανάπτυξη με την Τοπική Δημοκρατία, καθώς και το επίπεδο συντονισμού της διοικητικής δράσης σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Στο κείμενο που ακολουθεί αποτυπώνεται η ιστορική εξέλιξη του θεσμού, παρουσιάζεται συνοπτικά το ευρύτερο θεσμικό πλαίσιο στο πεδίο του σχεδιασμού όπου καλείται η τοπική αυτοδιοίκηση να λειτουργήσει και στη συνέχεια αναδεικνύονται οι νέες προσεγγίσεις που ο Νόμος 4555/2018 εισάγει. Το κείμενο ολοκληρώνεται, προσωρινά, με την ανίχνευση των σιωπηρών προϋποθέσεων επιτυχούς εφαρμογής των νέων αυτών ρυθμίσεων, επιδιώκοντας να συνεχιστεί έναν χρόνο μετά, με κριτική παρουσίαση της εφαρμογής των ρυθμίσεων αυτών.

¹ Το Ε.Π.Τ.Α. αποτέλεσε και την πρώτη απόπειρα δημιουργίας ενός προγραμματικού και χρηματοδοτικού εργαλείου για την Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση από Εθνικούς Πόρους. Εκεί μπορεί να αναζητηθεί η έναρξη της καταγραφής και ιεράρχησης των αναγκών των Δήμων και μέσω αυτής, η αποτύπωση του χρηματοδοτικού τρόπου κάλυψής τους, που συνιστούν σε πρωτόλεια μορφή θεμελιώδες συστατικό στοιχείο ενός Επιχειρησιακού Προγράμματος. Το Πρόγραμμα

Τόμος 3, Τεύχος 16, σελ. 113- 120

1. Η εξέλιξη του θεσμού των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Αν κανείς επιχειρήσει να ανιχνεύσει τις απαρχές της ιδέας των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, θα χρειαστεί να ανατρέξει στην εμπειρία που απέκτησε το Υπουργείο Εσωτερικών και η Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού από την προετοιμασία του Ειδικού Προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Π.Τ.Α.)¹, το οποίο σχεδιάστηκε για την υποστήριξη της μεταρρύθμισης γνωστής και ως "Πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας" (1997)².

Ως θεσμός εξελίσσεται έως σήμερα σε τρεις φάσεις που αντιστοιχούν σε τρεις αυτοδιοικητικές περιόδους, ενώ με τις διατάξεις του Νόμου 4555/2018 ετοιμαζόμαστε για την τέταρτη φάση. Ειδικότερα,

Η πρώτη φάση (2007 – 2010), είναι η περίοδος που εισάγεται ο θεσμός μέσω του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων³ και θεσπίζεται η υποχρέωση κατάρτισης 4ετών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων από τους Δήμους με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων. Συντάσσονται οι πρώτοι Οδηγοί Κατάρτισης από την Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης σε συνεργασία με το

αυτό της περιόδου 1998 – 2004 μετεξελίχθηκε σε Πρόγραμμα ΘΗΣΕΑΣ την περίοδο από το 2005 και μετά.

² Για μια περιεκτική κριτική προσέγγιση της μεταρρύθμισης βλέπε και άρθρο Δ. Κατσούλη http://topikidimokratia.blogspot.com/2012/06/blog-post_22.html

³ Νόμος 3463/2006, Κεφάλαιο Ζ' άρθρα 203 έως και 207

Υπουργείο Εσωτερικών και παρέχεται η δυνατότητα ανάθεσης της σύνταξής τους σε μελετητές.

Η δεύτερη φάση (2011 – 2014), είναι η περίοδος όπου γίνεται υποχρεωτική η κατάρτιση των 5ετών (πλέον) επιχειρησιακών προγραμμάτων για το σύνολο της τοπικής αυτοδιοίκησης (α' και β' βαθμού)⁴, σύμφωνα με τον Νόμο 3852/2010 (Πρόγραμμα Καλλικράτης). Κύρια σημεία της περιόδου αυτής είναι :

- η μεταβολή στην έννοια της υποχρεωτικότητας κατάρτισής τους⁵
- η ενίσχυση της συμμετοχής, μέσω των νεοσυσταθέντων Δημοτικών και Περιφερειακών Επιτροπών Διαβούλευσης,
- η ενίσχυση της συνεργασίας (διαδημοτική και διαβαθμική),
- η ενίσχυση της λειτουργίας της Εκτελεστικής Επιτροπής και η υποστήριξή της από Οργανική Μονάδα με αρμοδιότητα την σύνταξη, παρακολούθηση και αξιολόγηση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των ΟΤΑ. Στο πλαίσιο αυτό καταργείται και η ρύθμιση που έδινε τη δυνατότητα ανάθεσης κατάρτισης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων σε μελετητές.

Νέοι επικαιροποιημένοι Οδηγοί συντάχθηκαν από την Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, με συμμετοχή υπαλλήλων από το Υπουργείο Εσωτερικών. Ως αποτέλεσμα, 237 δήμοι

σε σύνολο 325 και 11 περιφέρειες σε σύνολο 13, να έχουν εκπονήσει Επιχειρησιακό Πρόγραμμα⁶ σε αυτή τη δεύτερη φάση. Η περίοδος αυτή ολοκληρώνεται με την σύσταση του Τμήματος Επιχειρησιακών Προγραμμάτων ΟΤΑ στο Υπουργείο Εσωτερικών⁷.

Η τρίτη φάση (2015 – 2019), σηματοδοτείται από:

- την παροχή βαθμών ελευθερίας στους ΟΤΑ ως προς τον χρόνο και τον τρόπο κατάρτισης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων⁸,
- την παρότρυνση των ΟΤΑ για χρήση και αξιοποίηση γεωχωρικών δεδομένων και διαδικτυακών γεωχωρικών υπηρεσιών κατά την κατάρτιση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων⁹.
- την διαμόρφωση ειδικού χώρου στην ιστοσελίδα του Υπουργείου για τα Επιχειρησιακά Προγράμματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης¹⁰ με στόχο την δημιουργία ενός ενεργού κεντρικού κόμβου πληροφόρησης,

Ως αποτέλεσμα, 170 Δήμοι σε σύνολο 325 και 11 Περιφέρειες σε σύνολο 13, έχουν δρομολογήσει διαδικασίες κατάρτισης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων¹¹, όπως έχει αποτυπωθεί και στην σχετική ιστοσελίδα¹². Η περίοδος αυτή ολοκληρώνεται με την κατάργηση του Τμήματος Επιχειρησιακών Προγραμμάτων με βάση τον ισχύοντα Οργανισμό του

⁴ Κατά την πρώτη φάση εφαρμογής η χρονική διάρκεια είναι τριετής

⁵ Με τον Νόμο 3852/2010 προβλεπόταν ότι η κατάρτιση Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και Ετήσιων Προγραμμάτων Δράσης, ήταν προϋπόθεση για την σύνταξη και ψήφιση του Προϋπολογισμού. Αυτό άλλαξε με τις παρ.1 και 2 του άρθρου 79 του Ν. 4172/2013 (ΦΕΚ Α 167 23.7.2013), οπότε, «Για την ψήφιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού εκάστου έτους, απαιτείται μόνο η κατάρτιση Τεχνικού Προγράμματος για το έτος αυτό και δεν είναι απαραίτητη προϋπόθεση η εκπόνηση και έγκριση Πενταετούς Επιχειρησιακού Προγράμματος και Ετήσιου Προγράμματος Δράσης»

⁶ Στοιχεία από Ενημερωτικό Σημείωμα της 28/08/2013 των συναδέλφων Νάγιας Παπαλιάκου

και Άννας Φαρούπου προς την Πολιτική Ηγεσία του Υπουργείου Εσωτερικών

⁷ Π.Δ. 105/28.08.2014 (ΦΕΚ 172/Α) «Οργανισμός Υπουργείου Εσωτερικών»

⁸ Μέσω εγγράφων που είναι διαθέσιμα αντιστοίχως [εδώ](#) και [εδώ](#)

⁹ Βλέπε και εδώ http://epota.ypes.gr/?page_id=206

¹⁰ Ο χώρος <http://epota.ypes.gr> αποτελεί προϊόν της εργασίας της αντίστοιχης ομάδας εργασίας και κατασκευάστηκε με ελεύθερο λογισμικό ανοικτού κώδικα.

¹¹ Στη βάση έρευνας που έγινε καθ' όλο το χρονικό διάστημα, από το Τμήμα Επιχειρησιακών Προγραμμάτων ΟΤΑ (από τους Ν. Αλεξόπουλο, Π. Σαμαρτζή, Α. Μπιλά, Μ. Κελεπούρη, Σ. Τσολάκη)

¹² Βλέπε http://epota.ypes.gr/?page_id=206

Υπουργείου Εσωτερικών¹³ και την ψήφιση του Νόμου 4555/2018, ο οποίος στα άρθρα 175, 176 και 177 φέρνει μια νέα προσέγγιση για τα Επιχειρησιακά Προγράμματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Μια κριτική αποτίμηση: Ο θεσμός των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των ΟΤΑ, διανύοντας την τρίτη αυτοδιοικητική του περίοδο, αποτελεί χαρακτηριστικό πεδίο συνεργασιών, συνεννοήσεων, ανοικτότητας, ανεκτικότητας και διαφάνειας, προσαρμοζόμενο στο ευρύτερο πλαίσιο που κάθε φορά κλήθηκε να λειτουργήσει. Ιστορικά λειτούργησε σε ένα διοικητικό περιβάλλον, όπου πολλοί κεντρικοί φορείς εμπλέκονται μη συντονισμένα στα θέματα του χωρικού και αναπτυξιακού σχεδιασμού περιφερειακού και τοπικού επιπέδου. Παράλληλα, η δημόσια διαβούλευση, όπου λειτούργησε, έδωσε βήμα δημόσιου διαλόγου που χρήζει περαιτέρω διερεύνησης και ενίσχυσης. Στο πλαίσιο αυτό, τοπικές πρωτοβουλίες σε θέματα ενεργοποίησης πολιτών και ανοικτής διάθεσης δεδομένων, συνιστούν πρωτοποριακά βήματα από τα οποία χρειάζεται ως κεντρική διοίκηση να αντλήσουμε μαθήματα. Ως θεσμός και ως διαδικασία, αν και έχει δείξει αξιοπρόσεκτη αντοχή, έχει φτάσει και σε κρίσιμο σημείο ως προς την χρησιμότητα και αξιοποίησή του, καταρχήν από την Κεντρική Διοίκηση αλλά και από τους ίδιους τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Έτσι η διαφαινόμενη μετεξέλιξη των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των ΟΤΑ, που επιχειρείται μέσω του Νόμου 4555/2018, παραμένει εγχείρημα ανοικτό που θα δοκιμαστεί στην πράξη. Σε μια τέτοια προσπάθεια αξίζει να διερευνηθεί ποιο είναι το πλαίσιο του σχεδιασμού στη χώρα μας, υπό το πρίσμα του οποίου είναι σκόπιμο να διερευνηθούν και οι ρυθμίσεις του Νόμου 4555/2018.

2. Το νέο πλαίσιο στο πεδίο του σχεδιασμού

Στην τρέχουσα περίοδο, μια σειρά από νομοθετικές πρωτοβουλίες διαμορφώνουν το ευρύτερο πλαίσιο που θα κινηθεί η δημόσια διοίκηση και η τοπική αυτοδιοίκηση της χώρας μας στο πεδίο του σχεδιασμού του χώρου και της ανάπτυξης.

Κατεχοχρήν νομοθέτημα σχεδιασμού είναι ο Νόμος 4447/2016 που αφορά τον Χωρικό σχεδιασμό και την Βιώσιμη ανάπτυξη. Ο Χωρικός σχεδιασμός ασκείται σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και διακρίνεται, ανάλογα με το χαρακτήρα του, σε στρατηγικό ή ρυθμιστικό.

Στην κατηγορία του στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού υπάγονται τα Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια και τα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια.

Στην κατηγορία του ρυθμιστικού χωρικού σχεδιασμού υπάγονται τα πολεοδομικά σχέδια τα οποία εκπονούνται σε τοπική κλίμακα και τα οποία διακρίνονται σε δύο επίπεδα σχεδιασμού.

Στο πρώτο επίπεδο περιλαμβάνονται τα Τοπικά Χωρικά Σχέδια τα οποία ρυθμίζουν τη βιώσιμη χωρική ανάπτυξη και οργάνωση της εδαφικής περιφέρειας ενός Ο.Τ.Α., και τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια τα οποία αποτελούν υποδοχείς σχεδίων, έργων και προγραμμάτων ανεξαρτήτως διοικητικών ορίων.

Στο δεύτερο επίπεδο περιλαμβάνονται τα Πολεοδομικά Σχέδια Εφαρμογής τα οποία αποτελούν την εξειδίκευση και εφαρμογή των σχεδίων του πρώτου επιπέδου.

Στον ίδιο Νόμο προβλέπεται η διαμόρφωση της Εθνικής Χωρικής Στρατηγικής συνδεδεμένης με την Εθνική

¹³ Οι αρμοδιότητες του Τμήματος Επιχειρησιακών Προγραμμάτων ΟΤΑ πέρασαν εξολοκλήρου στο

Αναπτυξιακή Στρατηγική, αποτυπώνοντας την προσπάθεια σύνδεσης χωρικού και αναπτυξιακού σχεδιασμού και στη χώρα μας. Η σύσταση του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξίας που προβλέπεται από τον Νόμο 4447/2016 και το οποίο υποστηρίζεται διοικητικά από το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας και η σύσταση του Αναπτυξιακού Συμβουλίου που προβλέπεται από τον Νόμο 4399/2016, το οποίο υποστηρίζεται διοικητικά από την Μονάδα Συντονισμού Στρατηγικού Αναπτυξιακού Σχεδιασμού του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης, αποτυπώνουν προσπάθειες ανάδειξης της σημασίας των τομέων του Σχεδιασμού και της Ανάπτυξης, σε Εθνικό και Περιφερειακό – Τοπικό επίπεδο με διαφοροποιημένες χρονικές κλίμακες, από τα καθ' ύλην αρμόδια Υπουργεία.

Ας σημειωθεί εδώ ότι τόσο τα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια, όσο και τα Τοπικά Χωρικά Σχέδια αναφέρονται σε μεσομακροπρόθεσμο προγραμματισμό 15ετίας, ο οποίος αντιστοιχεί σε σχεδόν 4 αυτοδιοικητικές περιόδους. Αν σε αυτό προστεθεί και το γεγονός ότι σύμφωνα με μελέτη¹⁴ ο μέσος χρόνος, για την ολοκλήρωση της διαδικασίας του σχεδιασμού σύμφωνα με την προϋπάρχουσα από τα Γ.Π.Σ. και ΣΧΟΑΠ εμπειρία, είναι 78 μήνες, δηλαδή 6,5 χρόνια, (από την έναρξη της διαγωνιστικής διαδικασίας έως και την θεσμοθέτηση των μελετών), είναι εμφανές ότι η διάσταση του χρόνου είναι καθοριστική στον

σχεδιασμό του χώρου¹⁵. Ταυτόχρονα διατηρούνται σε ισχύ, οι προβλέψεις του Νόμου 3882/2010, που αναφέρονται στην ψηφιακή αποτύπωση και την ανοικτή διάθεση των γεωχωρικών δεδομένων που κατέχει και παράγει ο δημόσιος τομέας¹⁶ ακολουθώντας, με διστακτικό κατά την άποψή μου ακόμη τρόπο, το ευρύτερο πλαίσιο που ακολουθείται σε παγκόσμιο και φυσικά ευρωπαϊκό επίπεδο, αναγνωρίζοντας την σημασία και την πολλαπλασιαστική τους επίδραση στην αναπτυξιακή διαδικασία μιας χώρας. Αυτές οι προβλέψεις για την ψηφιακή αποτύπωση και την ανοικτή διάθεση των γεωχωρικών δεδομένων επηρεάζουν και τις αντίστοιχες τεχνικές προδιαγραφές μελετών Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων (Π.Χ.Π.), Τοπικών Χωρικών Σχεδίων (Τ.Χ.Σ.) και Ειδικών Χωρικών Σχεδίων (Ε.Χ.Σ.) που έχουν εκδοθεί από το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας¹⁷.

Έτσι ο συνδυασμός της προσπάθειας σύνδεσης χωρικού και αναπτυξιακού σχεδιασμού με διαφορετικές χρονικές κλίμακες, σε όλα τα χωρικά επίπεδα και η ανάδειξη της σημασίας της ανοικτής διάθεσης των γεωχωρικών δεδομένων από τη δημόσια διοίκηση, συνιστούν μια νέα προσέγγιση στο χωρικό σχεδιασμό. Σε αυτό το πλαίσιο, προστίθενται μια σειρά από άλλα νομοθετήματα, που (ενδεικτικά) αφορούν τις ενεργειακές κοινότητες, την κυκλική οικονομία και την κοινωνική και αλληλέγγυα οικονομία, συνθέτοντας

¹⁴ Στο ουδέτερο σενάριο, σύμφωνα με μελέτη του 2014, διαθέσιμη από εδώ: http://www.sev.org.gr/Uploads/pdf/executive_Planning_Study.pdf

¹⁵ Σύμφωνα με μελέτη του ΙΤΑ του 2006 με τίτλο: «Πολεοδομικός σχεδιασμός: Προβλήματα εφαρμογής και προτάσεις μεταρρύθμισης» διαθέσιμη από εδώ: <https://www.ita.org.gr/el/index.php/meletes-ita>. «Με βάση τους χρόνους σύνταξης των θεσμοθετημένων Πολεοδομικών Μελετών, προκύπτει ότι, στην καλύτερη περίπτωση, ο χρόνος ολοκλήρωσης μιας Πολεοδομικής Μελέτης είναι από 3 έως 5 χρόνια από την ημερομηνία ανάθεσής της, ενώ ο μέσος χρόνος ανάθεσης κυμαίνεται από 6 έως 12 μήνες. Πάντως, οι προαναφερόμενοι χρόνοι αντιστοιχούν μόλις στο 20% των

εγκεκριμένων Πολεοδομικών Μελετών και δεν αποτελούν τον κανόνα. Έτσι, ο συνήθης χρόνος ολοκλήρωσης των Πολεοδομικών Μελετών κυμαίνεται από 8 έως 12 έτη, ενώ ο αντίστοιχος χρόνος για τις Πράξεις Εφαρμογής κυμαίνεται από 4, κατ' ελάχιστο, έως 6 και περισσότερα έτη.»

¹⁶ Αξίζει εδώ να σημειωθεί ότι τα γεωχωρικά δεδομένα του Περιφερειακού Χωροταξικού Πλαισίου της Περιφέρειας Κρήτης είναι, ανοικτά και ελεύθερα προσβάσιμα από εδώ: [http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=778&sniff=1155\]=5530&language=el-GR](http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=778&sniff=1155]=5530&language=el-GR)

¹⁷ Βλέπε και ΦΕΚ 2818 τεύχος Β της 16/8/2018 (Προδιαγραφές ΠΧΠ), ΦΕΚ 1975 τεύχος Β της 7/6/2017 (Προδιαγραφές ΤΧΣ) και ΦΕΚ 1976 τεύχος Β της 7/6/2017 (Προδιαγραφές ΕΧΣ), αντιστοιχώς

νέους χώρους με θετικό πρόσημο συμμετοχής και δημοκρατίας στο πεδίο της τοπικής ανάπτυξης. Βέβαια η υλοποίησή τους, θα είναι αποτέλεσμα του βαθμού προσαρμογής του πολιτικο – διοικητικού συστήματος, σε κεντρικό και περιφερειακό – τοπικό επίπεδο, με την νέα εποχή και τις προκλήσεις του μέλλοντος.

3. Το νέο πλαίσιο που εισάγει ο Νόμος 4555/2018 για τα Επιχειρησιακά Προγράμματα

Σε αυτή λοιπόν τη βάση και σε αυτό το ευρύτερο πλαίσιο, οι νέες ρυθμίσεις που έρχονται μέσω του Νόμου 4555/2018 για να προστεθούν ή να τροποποιήσουν υφιστάμενες και αφορούν άμεσα ή έμμεσα τα επιχειρησιακά προγράμματα της τοπικής αυτοδιοίκησης, μπορούν να κωδικοποιηθούν ως εξής :

- Προβλέπεται η κατηγοριοποίηση των Δήμων¹⁸, ως μια απόπειρα καλύτερης διάκρισης του χώρου στη χάραξη και άσκηση πολιτικών, ενώ επαναπροσδιορίζεται η έννοια του ορεινού Δήμου¹⁹.
- Ενισχύεται η διαβούλευση²⁰, με την επέκταση της θέσπισης επιτροπών διαβούλευσης σε ΟΤΑ άνω των 5.000 κατοίκων και με επιπλέον τέσσερα σημεία παρέμβασης σε ζητήματα συγκρότησης, σύνθεσης, αρμοδιοτήτων και δημοσιότητας των αποφάσεών της.
- Απεμπλέκονται από τον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας οι

διαδικασίες κατάρτισης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων²¹.

Ενώ σύμφωνα με τα άρθρα 175, 176 και 177 του Νόμου 4555/2018,

- Επαναφέρεται η χρονική περίοδος αναφοράς των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και ξαναγίνεται 4ετής σε αντιστοιχία με την χρονική διάρκεια της αυτοδιοικητικής περιόδου
- Εμπλουτίζεται ο σκοπός των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Αναγνωρίζεται η σημασία τους και από την σκοπιά της Κεντρικής Διοίκησης, προσεγγίζοντάς τα ως μέσα παρακολούθησης της υλοποίησης του Χωρικού και Αναπτυξιακού σχεδιασμού σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, συμβάλλοντας ταυτόχρονα στην ανατροφοδότηση και προσαρμογή του σχεδιασμού, στο πλαίσιο των υφιστάμενων κάθε φορά συνθηκών.
- Επιχειρείται συσχέτιση μεταξύ προγραμματισμού και υλοποίησης. Επαναφέρεται η υποχρεωτικότητα στην κατάρτιση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των ΟΤΑ, με παράλληλη ευελιξία για το πρώτο έτος της αυτοδιοικητικής περιόδου²².
- Επιδιώκεται η αξιοποίηση νέων τεχνολογιών, για την ενίσχυση της διαφάνειας και της δημοκρατίας. Γίνεται σαφής αναφορά ότι τα Επιχειρησιακά Προγράμματα αποτυπώνονται σε ηλεκτρονική μορφή και τα γεωχωρικά τους δεδομένα δημιουργούνται και διατίθενται ελεύθερα και διαδικτυακά σε ψηφιακή μορφή σύμφωνα με τις

κάθε αυτοδιοικητικής περιόδου δεν απαιτείται να έχει προηγηθεί η κατάρτιση και έγκριση Τετραετούς Επιχειρησιακού Προγράμματος και Ετήσιου Προγράμματος Δράσης. Για το πρώτο έτος κάθε αυτοδιοικητικής περιόδου ο αντίστοιχος ετήσιος προϋπολογισμός και το αντίστοιχο τεχνικό πρόγραμμα λογίζονται ως προσχέδιο του Ετήσιου Προγράμματος Δράσης, μέχρι την κατάρτιση και έγκριση αυτού. Το Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης του πρώτου έτους της αυτοδιοικητικής περιόδου οριστικοποιείται με την κατάρτιση και έγκριση του Τετραετούς Επιχειρησιακού Προγράμματος».

¹⁸ Άρθρο 2 του Νόμου 4555/2018

¹⁹ Άρθρο 3 του Νόμου 4555/2018

²⁰ Άρθρα 78 και 105 του Νόμου 4555/2018

²¹ Άρθρο 116 του Νόμου 4555/2018

²² Όπως αναφέρεται: «Ο ετήσιος προϋπολογισμός εκάστου έτους, καθώς και το ετήσιο τεχνικό πρόγραμμα, πρέπει να εναρμονίζονται με τις κατευθύνσεις και τις παραδοχές του αντίστοιχου Ετήσιου Προγράμματος Δράσης, καθώς και με το Τετραετές Επιχειρησιακό Πρόγραμμα. Ειδικά για την ψήφιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού και του τεχνικού προγράμματος του πρώτου έτους

κατευθύνσεις του Ν. 3882/2010 και του Ν. 4305/2014.

- Προσδίδονται χαρακτηριστικά εξωστρέφειας στα Επιχειρησιακά Προγράμματα. Αυτό αποτυπώνεται στον εμπλουτισμένο σκοπό τους, καθώς και στην συγκρότηση Επιτροπής Παρακολούθησης & Υλοποίησης Χωρικού και Αναπτυξιακού Σχεδιασμού Τοπικού και Περιφερειακού Επιπέδου στο Υπουργείο Εσωτερικών. Ως προς την σύνθεσή της, η Επιτροπή προσιδιάζει στο Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας. Ως προς τις αρμοδιότητές της αυτές συνίστανται:

- ο στην παρακολούθηση του βαθμού υλοποίησης του χωρικού και αναπτυξιακού σχεδιασμού σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο,

- ο στην ενημέρωση και υποστήριξη των ΟΤΑ α' και β' βαθμού σε θέματα εναρμόνισης του σχεδιασμού τους με τον χωρικό και αναπτυξιακό σχεδιασμό των άλλων επιπέδων διοίκησης,

- ο στην προώθηση του συντονισμού του χωρικού και αναπτυξιακού σχεδιασμού σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, με σκοπό τη διαμόρφωση συνεκτικών πολιτικών χωρικού και αναπτυξιακού σχεδιασμού σε εθνικό επίπεδο και

- ο στην εισήγηση πρότασης για έκδοση Κοινής Υπουργικής Απόφασης των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομίας και Ανάπτυξης, για τον καθορισμό ειδικότερων ζητημάτων σχετικά με το περιεχόμενο, τη δομή, τις προδιαγραφές ανά κατηγορία Δήμων, τη διαδικασία κατάρτισης, έγκρισης,

αξιολόγησης και παρακολούθησης εφαρμογής των Τετραετών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, τα διαθέσιμα χρηματοδοτικά εργαλεία²³.

Στα παραπάνω έρχονται να προστεθεί και ένα πλέγμα ρυθμίσεων με τις οποίες:

- Γίνεται προσπάθεια διευκόλυνσης της εκτέλεσης έργων από τους Δήμους, μέσω της παροχής υποστήριξης των Δήμων από τη Μ.Ο.Δ. Α.Ε., της διεύρυνσης της δυνατότητας σύναψης προγραμματικών συμβάσεων από τους Ο.Τ.Α και της δυνατότητας δημιουργίας διαδημοτικού συνδέσμου τεχνικής υπηρεσίας.

- Επεκτείνεται η αναπτυξιακή δράση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης²⁴, σε νέα πεδία. Δίνεται η δυνατότητα να συμμετέχει σε νομικά πρόσωπα αναπτυξιακού χαρακτήρα, αναγνωρίζοντας τον ρόλο του τοπικού επιπέδου και στο πεδίο της ενέργειας, καθώς και στο πεδίο παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και αξιοποίησης δημόσιων αγαθών.

- Επιχειρείται²⁵ να δημιουργηθεί στο Υπουργείο Εσωτερικών μια ηλεκτρονική βάση καταγραφής της ακίνητης περιουσίας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με στόχο τη βέλτιστη διαχείριση και αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας τους και για την ενίσχυση του επιτελικού σχεδιασμού πολιτικών και δράσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης από την κεντρική διοίκηση.

4. Ανιχνεύοντας σιωπηρές προϋποθέσεις επιτυχούς εφαρμογής

Τα παραπάνω αποτυπώνουν, σε νομοθετικό επίπεδο, την προσπάθεια α) εισαγωγής μιας εμπλουτισμένης

²³ Ας σημειωθεί ότι έως και την τρίτη φάση των επιχειρησιακών προγραμμάτων, αυτά ρυθμίζονταν με Απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών.

²⁴ Σύμφωνα με τα άρθρα 182, 183. Η δυνατότητα αυτή εμπλουτίζεται διαφοροποιημένα με το άρθρο

184 «Σύσταση δημοτικών μονομετοχικών Α.Ε. λειτουργίας πρατηρίου καυσίμων, για την κάλυψη των αναγκών μικρών νησιωτικών δήμων»

²⁵ Σύμφωνα με το άρθρο 194

κατηγοριοποίησης της τοπικής αυτοδιοίκησης με διαφοροποιημένα χωρικά χαρακτηριστικά, β) ενίσχυσης της κοινωνικής συμμετοχής, γ) σύνδεσης σχεδιασμού, προγραμματισμού, εφαρμογής και αξιολόγησης, παρέχοντας νέες δυνατότητες αναπτυξιακών πρωτοβουλιών.

Βέβαια μετά την ολοκλήρωση της νομοθετικής αυτής πρωτοβουλίας, το πεδίο στο οποίο θα αξιολογηθεί είναι αυτό της εφαρμογής. Και αν αυτή η παρατήρηση ισχύει για κάθε νομοθετική πρωτοβουλία, αυτή αποκτά ιδιαίτερη σημασία για τα Επιχειρησιακά Προγράμματα, καθώς υπεισέρχεται ο παράγοντας χρόνος, πολιτικός και διοικητικός.

Συγκεκριμένα και με δεδομένη την πραγματοποίηση των αυτοδιοικητικών εκλογών τον Μάιο του 2019 και την εγκατάσταση των νέων αρχών την 1η Σεπτέμβρη του 2019, φαίνεται ότι υπάρχει σχεδόν ένα εξάμηνο καθαρού χρόνου για τη διαμόρφωση του πλαισίου των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.

Τι σημαίνει αυτό πρακτικά; Ότι θα πρέπει άμεσα να συγκροτηθεί η Επιτροπή του άρθρου 177 και να ξεκινήσει τις εργασίες για τη διαμόρφωση αυτού του πλαισίου. Δεδομένης της εκτεταμένης σύνθεσης της Επιτροπής, η οποία θα κληθεί να παράξει έργο σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα και της ανάγκης εισαγωγής της ψηφιακής αποτύπωσης των γεωχωρικών δεδομένων των επιχειρησιακών προγραμμάτων, θα χρειαστεί να αποσαφηνισθεί άμεσα, ένα χρονοδιάγραμμα ενεργειών και να επιτευχθεί η καλύτερη δυνατή αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων.

Ζητούμενο είναι να απλοποιηθεί το πλαίσιο των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων σε βαθμό τέτοιο που να καταστούν:

1. Λειτουργικά για την ίδια την Αυτοδιοίκηση, λαμβάνοντας υπόψη τις διαφοροποιημένες χωρικές και οργανωτικές διαστάσεις της,

2. Συμβατά με τα κείμενα και τις προδιαγραφές, ορολογίες του Χωρικού Σχεδιασμού και του Αναπτυξιακού Προγραμματισμού, καθιστώντας εφικτή την μεταξύ τους επικοινωνία για την πλήρη συναρμογή μεταξύ Χωρικού Σχεδιασμού και Αναπτυξιακού και Επιχειρησιακού Προγραμματισμού.

Επιπλέον θα χρειαστεί να δημιουργηθεί και να λειτουργήσει ο μηχανισμός παρακολούθησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων στο Υπουργείο Εσωτερικών ώστε να εφαρμοσθούν οι προβλέψεις του Νόμου 4555/2018.

Κατά συνέπεια, το βασικό στοίχημα πλέον μετασχηματίζεται σε ζήτημα της κατάλληλης οργάνωσης του Υπουργείου Εσωτερικών για την διαχείριση της πολυπλοκότητας του εγχειρήματος.

Ως εκ τούτου, η ενεργός πολιτική και διοικητική στήριξη στη φάση εφαρμογής του εγχειρήματος από πλευράς Υπουργείου Εσωτερικών είναι απαραίτητη για την επιτυχία του, με διάθεση για εντοπισμό και πραγματοποίηση των απαιτούμενων αλλαγών καθώς το εγχείρημα είναι ιδιαίτερα απαιτητικό αλλά απαραίτητο. Όπως έχει επισημανθεί *“πολλές μεταρρυθμιστικές προσπάθειες ναυάγησαν διότι περιορίστηκαν στη λήψη νομοθετικών μέτρων, χωρίς να συνοδευθούν από κατάλληλους μηχανισμούς εφαρμογής, όπως η ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας, η παραγωγή νέας τεχνογνωσίας, η καθιέρωση μηχανισμών παρακολούθησης και αξιολόγησης των αποτελεσμάτων και διάχυσης καλών πρακτικών, καθώς και η οικοδόμηση ευρύτερων θεσμικών και κοινωνικών*

συμμαχιών” (Γιαννακούρου, Γ. 2015)²⁶.
Αξίζει να το τολμήσουμε τώρα, εδώ.

²⁶ Γιαννακούρου, Γ.(2015) . Μια πρώτη, συνολική, επισκόπηση των αλλαγών στο σύστημα χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού - Σκέψεις και προβληματισμοί . ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ & ΔΙΚΑΙΟ, [online] τεύχος 1, σ. 1-8, προσβάσιμο από εδώ:

https://www.researchgate.net/publication/305810333_Mia_prote_synolike_episkopese_ton_allagon_sto_systema_chorotaxikou_kai_poleodomikou_schediasμου_Skepseis_kai_problematismoi_A_first_comprehensive_review_of_the_changes_brought_in_the_Greek_planning_sy

Η παρέμβαση στο θεσμικό πλαίσιο των ανταποδοτικών τελών : Μια στοχευμένη μεταρρύθμιση που απελευθερώνει δυνατότητες

Άρης Αλβανός

Παρά την τυπική λήξη του τρίτου Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής και την έναρξη ενός νέου κύκλου ενισχυμένης αλλά πάντως διακριτικότερης εποπτείας για τη χώρα μας, αποτελεί αδιαμφισβήτητο γεγονός ότι τόσο η κεντρική διοίκηση όσο και η τοπική αυτοδιοίκηση θα πρέπει να λειτουργήσουν και να δραστηριοποιηθούν κατά τα επόμενα έτη μέσα σε ένα προκαθορισμένο και περιοριστικό δημοσιονομικό περιβάλλον, κινούμενες εκ των πραγμάτων εντός ενός πεπερασμένου δημοσιονομικού χώρου που θα χαρακτηρίζεται από πλεονασματική στοχοθεσία και χρηματοδοτικά ισοδύναμα.

Καθ' όλη την διάρκεια της μνημονιακής εποπτείας η ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση, όπως άλλωστε και ολόκληρη η δημόσια, κρατική διοίκηση, κλήθηκε να προσαρμοστεί και να ασκήσει τις ποικίλες αρμοδιότητες της, αξιοποιώντας τους διαρκώς μειούμενους αλλά ήδη περιορισμένης έκτασης και αμφίβολης αποδοτικότητας υλικούς και άυλους πόρους της. Στις χρόνιες και γνωστές παθογένειες, ελλείψεις και αβελτηρίες που χαρακτηρίζουν το βαθιά εξαρτημένο από την κεντρική διοίκηση, οικονομικά και γραφειοκρατικά, αυτοδιοικητικό μοντέλο ήρθε να προστεθεί το επείγον και πιεστικό πρόταγμα της ταχείας όσο και βίαιης δημοσιονομικής προσαρμογής των ΟΤΑ σε εμπροσθοβαρείς εθνικούς δημοσιονομικούς στόχους. Μια διαρκής και επίπονη διαδικασία διόρθωσης, εκσυγχρονισμού, εξορθολογισμού αλλά, αναπόφευκτα, και συρρίκνωσης πόρων,

Τόμος 3, Τεύχος 16, σελ. 121- 124

πρωτεύοντος στο επίπεδο της κρατικής χρηματοδότησης (ΚΑΠ, ΠΔΕ και λοιπές μεταβιβαστικές πληρωμές) και δευτερευόντως σε αυτό των ιδίων εσόδων ως φυσική συνέπεια της μείωσης της φοροδοτικής ικανότητας των πολιτών.

Αποτελεί κοινοτοπία και αυτονόητο συνεπαγόμενο ότι με αυτές τις δημοσιονομικές συνθήκες η οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, με την έννοια της περαιτέρω φορολογικής αποκέντρωσης αλλά και της βελτίωσης της εισπραξιμότητας

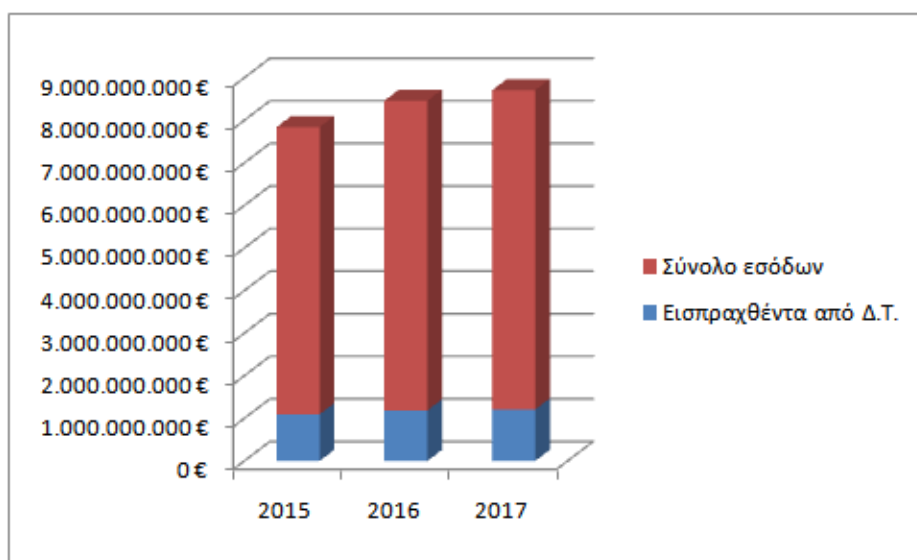
Ο Άρης Αλβανός είναι υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών

των ήδη θεσμοθετημένων ιδίων εσόδων τους, δεν είναι πλέον ένα θεσμικό ενδεχόμενο που πρέπει να διερευνηθεί αλλά μια στρατηγική αναγκαιότητα, απαραίτητη για την οικονομική και επιχειρησιακή βιωσιμότητα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Άλλωστε η συνεισφορά των δημοτών σε βασικές κοινωφελείς υπηρεσίες δεν έχει μόνο οικονομικό αλλά και πολιτικό πρόσημο. Η οικονομική συμμετοχή των πολιτών στη δαπάνη των υπηρεσιών για την παροχή των οποίων αυτή πραγματοποιείται αποτελεί πτυχή της συμμετοχής τους στην διαχείριση των κοινών και έμπρακτη συμμετοχή στην αυτοδιοίκηση του τόπου όπου ζουν και και δραστηριοποιούνται. Η χρηματική τους συμβολή στα κοινά βάρη εκτός από μια θεσμοθετημένη οικονομική υποχρέωση, η οποία βρίσκει συνταγματικά και νομολογιακά ερείσματα, τους καθιστά αυτονοήτως φορείς έννομων δικαιωμάτων αλλά και απαιτήσεων έναντι των τοπικών αρχών, οι οποίες επιβάλλουν και εισπράττουν τα συγκεκριμένα έσοδα έναντι ειδικής αντιπαροχής.

Πράγματι παρότι το ποσοστό των δημοτικών εσόδων που προέρχονται από την εισπράξη ανταποδοτικών τελών (του ενιαίου ανταποδοτικού τέλους υπηρεσιών καθαριότητας και ηλεκτροφωτισμού) επί του συνόλου των εσόδων ενισχύεται αργά

αλλά σταθερά (βλ. Γράφημα), η εισερχόμενη ανατροφοδότηση που προέρχεται τόσο από τις υπηρεσίες βεβαίωσης των εσόδων όσο και από τους υπόχρεους-φορολογούμενους είναι ότι το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο, όντας πεπαλαιωμένο είναι τόσο λεκτικά όσο και εννοιολογικά αναχρονιστικό, με

αποτέλεσμα να μην συμβαδίζει με τα σύγχρονα δεδομένα που έχουν έκτοτε διαμορφωθεί, (ειδικά σε ότι αφορά τη διαχείριση των αστικών στερεών αποβλήτων) και να καθλώνει τους ΟΤΑ σε ένα εν πολλοίς περιοριστικό και ελάχιστα αυτόνομο σύστημα επιβολής τοπικής φορολογίας το οποίο δεν προωθεί την φορολογική δικαιοσύνη, αναπαράγει στρεβλώσεις και αγνοεί θεμελιώδεις αρχές της περιβαλλοντικής πολιτικής (όπως αυτή του “ρυπαίνων πληρώνει”).



Γράφημα 1. Η εξέλιξη της συμβολής των εισπραχθέντων εσόδων από το ενιαίο ανταποδοτικό τέλος καθαριότητας και φωτισμού στα συνολικά εισπραχθέντα έσοδα των ΟΤΑ α' βαθμού (πηγή δεδομένων πίνακα: Βάσεις Δεδομένων Υπουργείου Εσωτερικών)

Ως εκ τούτου, πρωτεύον μέλημα της πρόσφατης παρέμβασης (ν. 4555/2018) στο θεσμικό πλαίσιο που διέπει την επιβολή των ανταποδοτικών τελών, όπως άλλωστε προκύπτει και από την σχετική αιτιολογική έκθεση, είναι η παροχή στις αρμόδιες αυτοδιοικητικές υπηρεσίες και αρχές, ως έχουσες επαρκέστερη γνώση των τοπικών δεδομένων, μεγαλύτερης φορολογικής αυτονομίας (tax autonomy) και ισχυρότερης δυνατότητας παραμετροποίησης και προσαρμογής του ενιαίου ανταποδοτικού τέλους μέσα από

την θεσμοθέτηση ενός ευέλικτου και ευρύτερου συστήματος συντελεστών. Προς επίτευξη του συγκεκριμένου στόχου επελέγη και υιοθετήθηκε ένα μεικτό σύστημα κατ' ελάχιστο τριών γενικών, ανάλογα με τη χρήση του ακινήτου, συντελεστών και απεριόριστων ειδικών συντελεστών, ως υποκατηγορίες των πρώτων, σε αντικατάσταση του παλαιού συστήματος που προέβλεπε κατ' ανώτατο επτά συντελεστές και περιοριζόταν μόνο σε στεγασμένους χώρους (κατοικίες, φιλανθρωπικά ή νοσηλευτικά ιδρύματα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου και

στεγασμένους χώρους άλλης χρήσης) χωρίς ωστόσο να απουσιάζουν αναφορές σε άλλα τμήματα του σχετικού νομοθετήματος (βλ. αρ. 3 παρ. 2 του ν. 25/1975) σε μη στεγασμένους χώρους.

Εάν αξιοποιηθεί στο μέγιστο η ευρύτατη ευχέρεια που παρέχεται εφεξής, οι δήμοι της χώρας θα μπορέσουν να μελετήσουν, να σχεδιάσουν και να ενεργοποιήσουν τοπικά συστήματα συντελεστών τα οποία θα διέπονται από περισσότερη διαφάνεια, ορθολογικότητα και δικαιοσύνη, επιμερίζοντας με αυτό τον τρόπο τα οικονομικά βάρη με έναν πιο δίκαιο και αποτελεσματικό τρόπο μεταξύ των υπόχρεων.

Εκτός από την ενίσχυση της δυνατότητας παραμετροποίησης και εξορθολογισμού των τοπικών συστημάτων συντελεστών του ενιαίου ανταποδοτικού τέλους, με το άρθρο 185 του ν. 4555/2018 επιχειρείται, για πρώτη φορά, να προσδιοριστούν συγκεκριμένα κριτήρια τα οποία θα πρέπει να λαμβάνονται υπ' όψιν για τον προσδιορισμό του ενιαίου ανταποδοτικού τέλους και εν τέλει την επιβάρυνση που προκύπτει για κάθε υπόχρεο. Συγκεκριμένα στην παρ. 2 του άρθρου με την οποία αντικαθίσταται η παρ. 4 του άρθρου 1 του ν. 25/1975 ορίζεται ότι “σε κάθε περίπτωση, κατά τον καθορισμό των γενικών και ειδικών συντελεστών λαμβάνονται υπόψη οι ιδιότητες των ακινήτων, όπως εμβαδό, στεγασμένο ή μη, χρόνος χρήσης, ο βαθμός κατά τον οποίο τα ακίνητα επιβαρύνουν τις παρεχόμενες από τον οικείο δήμο ανταποδοτικές υπηρεσίες, καθώς και την ευρύτερη λειτουργία αυτού”. Ιδιαίτερη σημασία εν προκειμένω έχει η ρητή αναφορά στο κείμενο της ρύθμισης στο βαθμό επιβάρυνσης της υπηρεσίας καθαριότητας, μια διατύπωση η οποία παραπέμπει ευθέως στην αρχή “ο ρυπαίνων πληρώνει”, η οποία πρέπει να τηρείται κατά τον σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικών που σχετίζονται, άμεσα ή έμμεσα, με την προστασία του περιβάλλοντος.

Επιπλέον, ο νόμος επιβάλλει πλέον ρητά την “ακριβή, επίκαιρη και πλήρη αιτιολογία του καθορισμού των συντελεστών του τέλους στο προσήκον ύψος”, προϋπόθεση που διευκολύνει όχι μόνο τον τυπικό έλεγχο νομιμότητας των ληφθέντων αποφάσεων αλλά και την ευχερή παρακολούθηση τους από τα υποκείμενα της υποχρέωσης καταβολής ανταποδοτικών τελών, ήτοι τους πολίτες και τις επιχειρήσεις κάθε δήμου.

Τελος και σε ότι αφορά την καθεαυτή διαδικασία λήψης απόφασης επί του καθορισμού των συντελεστών του ενιαίου ανταποδοτικού τέλους από το αρμόδιο και αποφασίζων συλλογικό όργανο, ήτοι το δημοτικό συμβούλιο, είναι αξιοσημείωτη η ρυθμιστική πρόνοια (άρθρο 85 παρ. 1 εδ. γ' του ν. 4555/2018) που αναφέρεται μια *sensu stricto* αυτοδιοικητική λειτουργία, όπως η συνεδρίαση του συμβουλίου, υπό το πρίσμα βεβαίως και της μελλοντικής συγκρότησης τους με το εκλογικό σύστημα της απλής αναλογικής.

Εν προκειμένω και προς αποφυγή άγονων και ατελέσφορων συνεδριάσεων και συζητήσεων προβλέπεται ρητά η κατάθεση, ενώπιον της Οικονομικής Επιτροπής ή του δημοτικού συμβουλίου, κοστολογημένων εναλλακτικών εκδοχών οι οποίες θα εκπληρώνουν σε κάθε περίπτωση την προϋπόθεση της προϋπολογιστικής ισοσκέλισης εσόδων και δαπανών. Παράλληλα και προκειμένου να αποκλειστεί το υπαρκτό ενδεχόμενο μιας αλυσιτελούς και καθηλωτικής αποχής των συμμετεχόντων μελών του δημοτικού συμβουλίου από την προβλεπόμενη ψηφοφορία, η νέα ρύθμιση ορίζει ρητά ότι μόνο εκείνες οι ψήφοι που καταχωρούνται υπέρ μιας κατατεθείσας πρότασης θεωρούνται εγκυρες και ως εκ τούτου μόνο επ' αυτών αναδεικνύεται η εκάστοτε πλειοψηφούσα πρόταση. Προκειται κατ' ουσίαν για τις ασφαλιστικές δικλείδες στις οποίες αναφέρονται, αρκετοί αιρετοί και ήδη στο προηγούμενο τεύχος του περιοδικού αναφερθηκε και ο κ. Σταυριανουδάκης.

Εν κατακλείδι, η μεταρρύθμιση του συστήματος καθορισμού και επιβολής του ενιαίου ανταποδοτικού τέλους που πραγματοποιείται με το άρθρο 185 του ν. 4555/2018 δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ρηξικέλευθη ή ριζοσπαστική, εφόσον βασικές συνιστώσες του προϋπάρχοντος νομοθετικού πλαισίου παραμένουν άθικτες. Ειδικότερα, ο τρόπος υπολογισμού του οφειλόμενου τέλους συνεχίζει να είναι επιφανειοκεντρικός ενώ θα μπορούσε π.χ στην περίπτωση ακινήτων που χρησιμοποιούνται για την άσκηση εμπορικών δραστηριοτήτων να λαμβάνει υπ' όψιν τον όγκο των παραγόμενων απορριμμάτων.

Παρόλα αυτά αποτελεί μια επικεντρωμένη μεταρρυθμιστική απόπειρα υψηλής προστιθέμενης αξίας στο μέτρο που πραγματεύεται και αντιμετωπίζει τα ζητήματα της φορολογικής αποκέντρωσης και της φορολογικής δικαιοσύνης. Εναπόκειται πλέον στην τοπική αυτοδιοίκηση να εξερευνήσει τα όρια των παρεχόμενων δυνατοτήτων και να αξιοποιήσει τις νέες αυτές ρυθμίσεις προς όφελος των τοπικών κοινωνιών.

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ

Α. Έλεγχος νομιμότητας πράξεων των ΟΤΑ α' και β' βαθμού και των νομικών τους προσώπων, Πειθαρχική και Αστική ευθύνη αιρετών, Επιβολή διοικητικών μέτρων μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ, (άρθρο 238 του ν.3852/2010 (Α' 87), όπως αυτό αντικαταστάθηκε από το άρθρο 131 του ν.4555/2018 (Α'133) (Πρόγραμμα "ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι"»)

Εγκύκλιος Υπουργείου Εσωτερικών
Αριθμ. Πρωτ.: 27/ απ 44203/
13.8.2018 (ΑΔΑ: 6ΖΝ1465ΧΘ7-Δ51)

Στο **Κεφάλαιο Ζ'** του ν. 4555/2018 (Πρόγραμμα "Κλεισθένης Ι") περιλαμβάνονται ρυθμίσεις που αφορούν την Εποπτεία των ΟΤΑ, με βασική επιλογή την αποτελεσματικότερη λειτουργική της άσκηση, μέσω της σύστασης Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας ΟΤΑ, **ως αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών**, υπαγόμενες απευθείας στον Υπουργό Εσωτερικών. Προϊστάμενοι των Αυτοτελών αυτών υπηρεσιών είναι, πλέον, οι Επόπτες ΟΤΑ, πρόσωπα αυξημένων προσόντων που επιλέγονται με διαφανή αξιοκρατική διαδικασία από το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων με τη διαδικασία που προβλέπεται στο νόμο περί Μητρώου Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης (ν. 4369/2016, Α' 33). Βασική αποστολή των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας παραμένει, κατά συνταγματική επιταγή, η άσκηση ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων, καθώς και η άσκηση

πειθαρχικού ελέγχου στα αιρετά όργανα των δήμων και περιφερειών.

Σκοπός του νόμου 4555/2018 (Πρόγραμμα "Κλεισθένης Ι") είναι, στο πλαίσιο και άλλων παρεμβάσεων στο υφιστάμενο σύστημα εποπτείας των ΟΤΑ, η άρση των τεχνικών και δημοσιονομικών δυσχερειών που δεν επέτρεψαν την πλήρη και αποτελεσματική λειτουργία των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας ΟΤΑ και του Ελεγκτή Νομιμότητας, όπως προβλεπόταν στα άρθρα 215, 216 και επ. του νόμου 3852/2010 (Α' 87).

Στο νέο θεσμικό πλαίσιο προβλέπονται σύντομες αλλά ρεαλιστικές προθεσμίες για τη στελέχωση και τη λειτουργία των νέων αποκεντρωμένων υπηρεσιών και το διορισμό των Εποπτών ΟΤΑ. Εντός τριών μηνών **από την έκδοση των σχετικών προκηρύξεων για την επιλογή των Εποπτών** προβλέπεται η ολοκλήρωση των σχετικών διαδικασιών (άρθρο 132 παρ. 3 ν.4555/2018), οπότε και δια της έκδοσης διαπιστωτικού χαρακτήρα Απόφασης από τον Υπουργό Εσωτερικών διαπιστώνεται η έναρξη λειτουργίας της κάθε Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας.

Με την παρούσα εγκύκλιο παρέχονται οδηγίες και διευκρινίσεις για την άσκηση ελέγχου νομιμότητας επί των πράξεων των αιρετών οργάνων των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων, τη διαδικασία αναζήτησης αστικής και πειθαρχικής ευθύνης και επιβολής διοικητικών μέτρων στα αιρετά όργανα των ΟΤΑ κατά το **σύντομο μεταβατικό διάστημα μέχρι την έναρξη λειτουργίας των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας ΟΤΑ.**

Επισημαίνεται ότι **μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ**, στο σύστημα εποπτείας επί των πράξεων και των οργάνων των ΟΤΑ **εφαρμόζονται άμεσα** οι διατάξεις του άρθρου 108 «Αρχές- Έκταση- Περιεχόμενο κρατικής εποπτείας- Αντικατάσταση του άρθρου 214 του ν.

3852/2010», οι διατάξεις του άρθρου 131 «Αντικατάσταση του άρθρου 238 του ν.3852/2010», οι διατάξεις των παρ.1, 4 και 5 του άρθρου 132 «Καταργούμενες και μεταβατικές διατάξεις του Κεφαλαίου Ζ'», καθώς και βάσει αυτών οι διατάξεις των ακόλουθων άρθρων του ν. 4555/2018:

- Άρθρο 116 «Υποχρεωτικός Έλεγχος Νομιμότητας-Αντικατάσταση του άρθρου 225 του ν. 3852/2010»
- Άρθρο 117 «Αυτεπάγγελτος έλεγχος νομιμότητας-Αντικατάσταση του άρθρου 226 του ν. 3852/2010»
- Άρθρο 118 «Ειδική διοικητική προσφυγή- Αιτήσεις θεραπείας-Αντικατάσταση του άρθρου 227 του ν. 3852/2010», **με εξαίρεση την παρ. 6 του άρθρου 227 του ν.3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε.**
- Άρθρο 127 «Ιδιάζουσα δωσιδικία - Εξαίρεση από συνοπτική διαδικασία- Συμπλήρωση του ν. 3852/2010»
- Άρθρο 128 «Έκπτωση εξαιτίας καταδίκης - Αντικατάσταση του άρθρου 236 του ν. 3852/2010»
- Άρθρο 129 «Διοικητικά μέτρα-Αργία- Συμπλήρωση του ν. 3852/2010»
- Άρθρο 130 «Παύση-Αντικατάσταση του άρθρου 237 του ν. 3852/2010».

Επιπλέον, μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ εξακολουθούν να ισχύουν τα άρθρα 232, 233 και 234 του ν.3852/2010, όπως ίσχυαν, πριν την αντικατάστασή τους από τα άρθρα 124, 125 και 126 του ν. 4555/2018, καθώς και:

α) τα άρθρα 151 «Προσφυγή κατά αποφάσεων του Γενικού Γραμματέα», 152 «Ειδική Επιτροπή» όπως ισχύει, 153 «Κοινοποίηση αποφάσεων της Ειδικής Επιτροπής» και 154 «Υποχρέωση Συμμόρφωσης» του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ΚΔΚ, κυρ.ν. 3463/2006, Α' 114), αναφορικά με την άσκηση εποπτείας επί των πράξεων των ΟΤΑ α' βαθμού και β) το άρθρο 68 «Επιτροπή Ελέγχου των Πράξεων» του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (ΚΝΑ, πδ 30/ 1996, Α' 21) .

Α. Έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ

Μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ, ο έλεγχος νομιμότητας των αποφάσεων των αιρετών οργάνων των ΟΤΑ συνεχίζει να ασκείται από τον Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και τις Ειδικές Επιτροπές του άρθρου 152 του ΚΔΚ¹ οι οποίες βρίσκονται στις έδρες των περιφερειών που ανήκουν στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση και τις Επιτροπές Ελέγχου των Πράξεων του άρθρου 68 του ΚΝΑ (ΠΔ 30/1996, Α'21), οι οποίες βρίσκονται στις έδρες των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων (παρ. 1 άρθρου 238 ν.3852/2010, όπως έχει αντικατασταθεί). Σε όσες περιπτώσεις η θητεία των ανωτέρω επιτροπών έχει λήξει ή λήγει ανασυγκροτούνται με απόφαση του Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Οι αλλαγές που επιφέρει ο ν. 4555/2018 («Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι») στην εποπτεία των πράξεων των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων είναι οι ακόλουθες:

1. Το άρθρο 225 του ν.3852/2010 αντικαθίσταται (άρθρο 116 ν.4555/2018) και **στον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας** αναπροσδιορίζονται οι κατηγορίες αποφάσεων των συλλογικών οργάνων των ΟΤΑ και των νομικών προσώπων αυτών που αποστέλλονται για έλεγχο.

καθορίζεται η τοπική αρμοδιότητα καθεμιάς και η έδρα της (άρθρο 152, παρ. 1 του ΚΔΚ)

¹ Σε περίπτωση που στην ίδια Αποκεντρωμένη Διοίκηση συνιστώνται περισσότερες από μία Ειδικές Επιτροπές, με την ίδια απόφαση,

Ειδικότερα, στον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας υπάγονται οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των δήμων και περιφερειών, καθώς και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών που αφορούν:

α) ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου,

β) ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, **αν το τίμημα υπερβαίνει το ποσό των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α.,**

γ) την αγορά και εκποίηση, λόγω πώλησης ή δωρεάς κατά κυριότητα, ακινήτων,

δ) την κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων,

ε) τη μίσθωση ακινήτων από τρίτους,

στ) τη σύναψη πάσης φύσεως δανείων,

ζ) την ίδρυση πάσης φύσεως νομικών προσώπων, τη συμμετοχή σε υφιστάμενα νομικά πρόσωπα, καθώς και τη λύση και τη θέση σε εκκαθάριση νομικών προσώπων,

η) τη σύναψη προγραμματικών συμβάσεων, με την επιφύλαξη του τελευταίου εδαφίου της περίπτωσης α' της παραγράφου 1 του άρθρου 100 του ν.3852/2010, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 179 του ν. 4555/2018,

θ) τη διεξαγωγή δημοτικού ή περιφερειακού δημοψηφίσματος. Η περίπτωση αυτή, σύμφωνα με την παρ.4 του άρθρου 151 του ν.4555/2018, ισχύει από την επόμενη αυτοδιοικητική περίοδο.

Αποφάσεις σχετικά με την επιβολή φόρων, τελών, δικαιωμάτων, εξακολουθούν να εμπίπτουν στον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας ως αποφάσεις κανονιστικού χαρακτήρα-περιεχομένου.

Επιπλέον, υπάγονται στον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας οι αποφάσεις των κοινωφελών επιχειρήσεων, των ΔΕΥΑ και των μονομετοχικών ανωνύμων εταιρειών ΟΤΑ που αφορούν ενιαία, επιπλέον της αύξησης του μετοχικού κεφαλαίου, της

εκποίησης παγίων περιουσιακών στοιχείων και της σύναψης δανείων, και την:

- αγορά και εκποίηση ακινήτων,
- ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, εάν το τίμημα υπερβαίνει το ποσό των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α,
- μίσθωση ακινήτων από τρίτους
- σύναψη προγραμματικών συμβάσεων, με την επιφύλαξη του τελευταίου εδαφίου της περ. α' της παρ. 1 του άρθρου 100 του ν.3852/2010, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 179 του ν. 4555/2018.

Ειδικά, για τις ΔΕΥΑ, εκτός από τις παραπάνω αποφάσεις, αποστέλλονται επιπλέον προς έλεγχο νομιμότητας οι αποφάσεις εκείνες που αφορούν την ψήφιση του προϋπολογισμού της επιχείρησης και του τεχνικού προγράμματος έργων, καθώς και κάθε τροποποίησή τους.

Στον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας εντάσσονται και οι αποφάσεις των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης που υπάγονται στις κατηγορίες αποφάσεων που προβλέπονται στο άρθρο 225 του ν.3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε, καθώς και ο προϋπολογισμός τους, με παράλληλη υποχρέωση κοινοποίησης των ετήσιων οικονομικών καταστάσεών τους στην οικεία Αποκεντρωμένη Διοίκηση.

Επισημαίνεται ότι στον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας εμπίπτουν και αποφάσεις των οργάνων των ΦΟΔΣΑ, ανεξαρτήτως νομικής μορφής, σύμφωνα με το άρθρο 240 του ν.4555/2018 που αφορούν την:

- αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου
- εκποίηση παγίων περιουσιακών στοιχείων
- αγορά και εκποίηση ακινήτων
- σύναψη δανείων

- ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, εάν το τίμημα υπερβαίνει το ποσό των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α,
- μίσθωση ακινήτων από τρίτους
- σύναψη προγραμματικών συμβάσεων, με την επιφύλαξη του τελευταίου εδαφίου της περ. α' της παρ. 1 του άρθρου 100 του ν.3852/2010, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 179 του ν. 4555/2018.

Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 132 του ν.4555/2018, από την έναρξη ισχύος του νόμου κάθε διάταξη που ρυθμίζει διαφορετικά τον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας καταργείται. Συνεπώς, ειδικότερες διατάξεις νόμων που προβλέπουν την άσκηση υποχρεωτικού ελέγχου νομιμότητας σε κατηγορίες αποφάσεων, πέραν αυτών που προβλέπονται στο άρθρο 225 του ν.3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 116 του ν. 4555/2018 **καταργούνται.**

Σε εκκρεμείς υποθέσεις που αφορούν αποφάσεις των, κατά τα ανωτέρω, εξαιρούμενων του υποχρεωτικού ελέγχου κατηγοριών, ελλείπει ειδικής μεταβατικής ρύθμισης, **ο υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας καταργείται** από την έναρξη ισχύος του νόμου, λόγω έλλειψης αντικειμένου. **Σε κάθε περίπτωση δεν θίγονται οι διατάξεις περί αυτεπάγγελτου ελέγχου νομιμότητας.** Ακολούθως, αποφάσεις των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων που εντάσσονται στον υποχρεωτικό έλεγχο, για πρώτη φορά με τις διατάξεις του άρθρου 116 του ν. 4555/2018, υπόκεινται στον έλεγχο αυτόν, εάν έχουν ληφθεί μετά την 19η Ιουλίου 2018 (ημερομηνία ισχύος του ν. 4555/2018).

Κατά τον υποχρεωτικό έλεγχο ο Συντονιστής της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης ελέγχει τη νομιμότητα της απόφασης μέσα **σε αποκλειστική προθεσμία** 30 ημερών από την

περιέλευσή της σε αυτόν και εκδίδει υποχρεωτικά ειδική πράξη με την οποία διαπιστώνεται **η νομιμότητα των αποφάσεων ή το παράνομο αυτών, με ταυτόχρονη ακύρωσή τους.** Η μη έκδοση ειδικής πράξης συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα.

Οι εκθέσεις τακτικού ή έκτακτου διαχειριστικού ελέγχου σε ΟΤΑ ή νομικά πρόσωπα αυτών, από ορκωτούς ελεγκτές ή από υπηρεσίες εσωτερικού ελέγχου, διαβιβάζονται υποχρεωτικά στον Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης για την παρακολούθηση και υλοποίηση των σχετικών συστάσεων ή πορισμάτων.

2. Στον αυτεπάγγελτο έλεγχο νομιμότητας (άρθρο 117 ν.4555/2018) ο Συντονιστής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ασκεί έλεγχο νομιμότητας, εντός προθεσμίας δύο (2) μηνών, αφότου η απόφαση έχει δημοσιευθεί ή εκδοθεί, ακυρώνοντας για λόγους νομιμότητας οποιαδήποτε απόφαση των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των περιφερειών, των νομικών τους προσώπων και των συνδέσμων τους.

3. Επισημαίνουμε ότι σύμφωνα με το άρθρο 240 του ν.4555/18, από τον υποχρεωτικό και αυτεπάγγελτο έλεγχο νομιμότητας εξαιρούνται οι αποφάσεις των ΦΟΔΣΑ με τη μορφή ανώνυμης εταιρείας, οι οποίες ελέγχονται σύμφωνα με τις διατάξεις του κ.ν.2190/20 και ν.4548/2018 .

4. Η άσκηση της **ειδικής διοικητικής προσφυγής** (άρθρο 118 ν.4555/2018) προβλέπεται κατά αποφάσεων των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των περιφερειών, των νομικών τους προσώπων καθώς και των συνδέσμων τους, ενώπιον του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Η προθεσμία άσκησης ειδικής διοικητικής προσφυγής σε 15 ημέρες προβλέπεται ενιαία, τόσο κατά αποφάσεων, όσο και κατά παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας των υπόχρεων οργάνων. Ειδικότερα, σε περίπτωση παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας η προσφυγή ασκείται

εντός δεκαπέντε (15) ημερών από την παρέλευση άπρακτης της ειδικής προθεσμίας που τυχόν τάσσει ο νόμος για την έκδοση της οικείας πράξης, διαφορετικά μετά την παρέλευση τριμήνου από την υποβολή της σχετικής αίτησης του ενδιαφερομένου.

Επιπλέον, προβλέπεται ότι προκειμένου για τις **ατομικές πράξεις**, αυτές κοινοποιούνται στον ενδιαφερόμενο, με απόδειξη παραλαβής, **με υποχρεωτική αναφορά ότι κατ' αυτών χωρεί ειδική διοικητική προσφυγή για λόγους νομιμότητας μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών.**

Αναφέρεται πλέον ρητά σε διάταξη νόμου ότι δικαίωμα για την άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής τεκμαίρεται ότι έχουν όλοι οι αιρετοί του οικείου δήμου ή περιφέρειας, ανεξάρτητα από το εάν έλαβαν μέρος στη συνεδρίαση κατά την οποία ελήφθη η προσβαλλόμενη απόφαση, **εφόσον δεν την υπερψήφισαν.** Επιπλέον, δικαίωμα έχουν και οι συνδικαλιστικές οργανώσεις εργαζομένων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, καθώς και νομικά πρόσωπα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, που επιδιώκουν σύμφωνα με το καταστατικό τους περιβαλλοντικούς, πολιτιστικούς και εν γένει κοινωνικούς σκοπούς.

Μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ, η **άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής δεν αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση ένδικων βοηθημάτων ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων** (άρθρο 238 παρ. 6 του ν.3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 131 του ν.4555/2018).

Επίσης, κατά τη μεταβατική περίοδο, ο Συντονιστής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης **δεν μπορεί να αναστείλει την εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης των δήμων και περιφερειών**, καθώς στο πεδίο εφαρμογής των μεταβατικών διατάξεων του άρθρου 238 του ν.3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε, δεν εμπίπτουν οι διατάξεις του άρθρου 228 του ν.3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 119 του ν.4555/2018.

5. Προβλέπεται, επίσης, δυνατότητα υποβολής **αίτησης θεραπείας** από όποιον έχει έννομο συμφέρον κατά **ατομικών αποφάσεων** ή παραλείψεων των μονομελών ή συλλογικών οργάνων των δήμων, περιφερειών, νομικών προσώπων αυτών και των συνδέσμων τους. Στις περιπτώσεις αυτές η αίτηση θεραπείας υποβάλλεται ενώπιον του **αρμόδιου οργάνου του ΟΤΑ** που εξέδωσε την πράξη, με αντικείμενο την ανάκληση ή τροποποίηση της προσβαλλόμενης πράξης, και αντίστοιχα ενώπιον του αρμόδιου οργάνου του ΟΤΑ που παρέλειψε την έκδοσή της.

Για λόγους ενημέρωσης και διευκόλυνσης των πολιτών, οι ΟΤΑ παρακαλούνται να αναγράφουν στις εκδοθείσες ατομικές διοικητικές πράξεις και τη δυνατότητα άσκησης αίτησης θεραπείας ενώπιον του οργάνου που εξέδωσε την πράξη, **πέραν της υποχρεωτικής αναγραφής** ότι κατά αυτών χωρεί ειδική διοικητική προσφυγή ενώπιον του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης μέσα σε προθεσμία 15 ημερών.

Η υποβολή της αίτησης θεραπείας **αναστέλλει** τις προβλεπόμενες **προθεσμίες** για την **άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής ενώπιον του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.** Η εν λόγω αναστολή ισχύει μέχρι την έκδοση απόφασης επί της αίτησης θεραπείας ή την άπρακτη παρέλευση της προθεσμίας των 30 ημερών που προβλέπει το άρθρο 24 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, (ν.2690/1999 Α'45), εκτός εάν από ειδικές διατάξεις προβλέπεται διαφορετική προθεσμία.

Επισημαίνεται ότι, αν και κατά κανόνα η άσκηση αίτησης θεραπείας είναι απρόθεσμη, βάσει των εφαρμοστέων διατάξεων, **το ανασταλτικό αποτέλεσμα** που μπορεί να επιφέρει η υποβολή της αίτησης θεραπείας στην προθεσμία άσκησης της ειδικής διοικητικής προσφυγής **περιορίζεται εντός της προθεσμίας των 15 ημερών που τίθεται από το νομοθέτη ως χρονικό όριο για το**

παραδεκτό άσκησης της ειδικής διοικητικής προσφυγής.

Οι ΟΤΑ **υποχρεούνται** να ενημερώσουν **αμελλητί και με κάθε πρόσφορο μέσο** την αρμόδια υπηρεσία της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, τόσο για την υποβολή αίτησης θεραπείας, όσο και την έκδοση σχετικής απόφασης πριν της παρέλευση της προθεσμίας εξέτασης των 30 ημερών που προβλέπεται στο άρθρο 24 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ή της προθεσμίας που προβλέπεται από ειδικότερες διατάξεις.

6. Τέλος, επισημαίνεται ότι από την **έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ** πράξεις των δήμων, των περιφερειών, των νομικών τους προσώπων και των συνδέσμων, καθώς και προσφυγές που εκκρεμούν προς έλεγχο νομιμότητας ενώπιον του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης και των σχετικών επιτροπών του άρθρου 152 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και του άρθρου 68 του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης διαβιβάζονται στην ΑΥΕ ΟΤΑ. Οι σχετικές δε προθεσμίες αρχίζουν από την περιέλευσή τους στην εν λόγω Υπηρεσία (άρθρο 238 παρ. 5 ν.3852/2010, όπως έχει αντικατασταθεί).

B. Αναζήτηση Αστικής Ευθύνης

Μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ, δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 124 του ν.4555/2018 «Αστική ευθύνη - Αντικατάσταση του άρθρου 232 του ν. 3852/2010», αλλά εξακολουθούν να ισχύουν οι διατάξεις του άρθρου 232 του ν. 3852/2010, ως ίσχυαν πριν την αντικατάστασή του (παρ. 7 του άρθρου 238 του ν.3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε). Σημειώνεται ωστόσο, ότι κατά το μεταβατικό αυτό διάστημα, κατά το οποίο τις αρμοδιότητες του Ελεγκτή Νομιμότητας ασκεί ο Συντονιστής της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, στην Τριμελή Ελεγκτική Επιτροπή της παρ. 2 του άρθρου 232 του ν. 3852/2010 μετέχει, αντί του Ελεγκτή Νομιμότητας, προϊστάμενος Διεύθυνσης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης που ορίζεται

μαζί με τον αναπληρωτή του από τον οικείο Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Καθήκοντα δε γραμματέα ασκεί υπάλληλος της Αποκεντρωμένης Διοίκησης που ορίζεται με απόφαση του οικείου Συντονιστή.

Γ. Αναζήτηση Πειθαρχικής Ευθύνης

Η εφαρμογή των άρθρων 125 «Πειθαρχική ευθύνη - Αντικατάσταση του άρθρου 233 του ν 3852/2010» και 126 «Πειθαρχική διαδικασία - Αντικατάσταση του άρθρου 234 του ν. 3852/2010» του ν. 4555/2018 άρχεται από την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ (παρ.7 του άρθρου 238 του ν.3852/2010, όπως ισχύει). Κατά το μεταβατικό, επομένως, στάδιο και μέχρι την έναρξη αυτής διατηρούνται σε ισχύ και εφαρμόζονται οι διατάξεις των άρθρων 233 και 234 του ν. 3852/2010, ως ίσχυαν πριν την αντικατάστασή τους. Τις αρμοδιότητες του Ελεγκτή Νομιμότητας που προβλέπονται στα 233 και 234 του ν. 3852/2010 ασκεί ο Συντονιστής της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ενώ όπου στις ως άνω διατάξεις προβλέπεται η συμμετοχή υπαλλήλου της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ ορίζεται, με απόφαση του οικείου Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, υπάλληλος της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Σημειώνεται δε ότι κατά το μεταβατικό διάστημα διατηρείται η σύνθεση και συγκρότηση των υφιστάμενων πειθαρχικών συμβουλίων.

Τέλος, επισημαίνεται ότι **με την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ** οι τυχόν εκκρεμείς ενώπιον του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης πειθαρχικές διώξεις των αιρετών προσώπων των ΟΤΑ διαβιβάζονται στην Α.Υ.Ε. ΟΤΑ. Οι σχετικές δε προθεσμίες αρχίζουν από την περιέλευσή τους στην εν λόγω Υπηρεσία.

Δ. Ιδιάζουσα δωσιδικία

Εφιστούμε την προσοχή σας στις διατάξεις του άρθρου 127 του ν. 4555/2018, με τις οποίες προστίθεται άρθρο 235 στο ν.3852/2010 και επαναφέρονται σε ισχύ οι

σχετικές προβλέψεις περί της ιδιάζουσας δωσιδικίας των αιρετών, που είχαν καταργηθεί με το άρθρο 21 του ν. 4257/2014 (Α' 93). Ωστόσο, επισημαίνεται ότι οι εν λόγω διατάξεις εφαρμόζονται για πράξεις που τελούνται μετά την 19η Ιουλίου 2018, ημερομηνία έναρξης ισχύος του ν.4555/2018 (παρ. 4 του άρθρου 132 του ν. 4555/2018).

Ε. Επιβολή διοικητικών μέτρων έκπτωσης και αργίας

Μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ, οι αρμοδιότητες του Επόπτη που προβλέπονται στις διατάξεις του ν.4555/2018 περί **έκπτωσης εξαιτίας καταδίκης** (άρθρο 128 «Έκπτωση εξαιτίας καταδίκης - Αντικατάσταση του άρθρου 236 του ν. 3852/2010»), της **αργίας** (άρθρο 129 «Διοικητικά μέτρα - Αργία-Συμπλήρωση του ν.3852/2010»), καθώς και της **παύσης** (άρθρο 130 «Παύση - Αντικατάσταση του άρθρου 237 του ν.3852/2010») αιρετών οργάνων των δήμων και περιφερειών ασκούνται από τον Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης (παρ. 5 του άρθρου 132 του ν. 4555/2018).

Για την **έκπτωση** εκδίδεται διαπιστωτική πράξη του Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, εντός δεκαπέντε (15) ημερών από τότε που έλαβε γνώση της σχετικής δικαστικής απόφασης, η οποία ανατρέχει στην ημερομηνία κατά την οποία η εν λόγω δικαστική απόφαση κατέστη τελεσίδικη ή αμετάκλητη.

Αντίστοιχα, για την επιβολή του διοικητικού μέτρου θέσης σε **αργία** εκδίδεται διαπιστωτική πράξη του Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, εντός δεκαπέντε (15) ημερών από τότε που έλαβε γνώση της σχετικής δικαστικής απόφασης (τελεσίδικης καταδικαστικής απόφασης για πλημμελήματα, πρωτόδικης καταδικαστικής απόφασης για κακουργήματα) ή του αμετάκλητου παραπεμπτικού βουλεύματος ή του κλητήριου θεσπίσματος, με βάση το οποίο

παραπέμπεται στο ακροατήριο η υπόθεση, εφόσον έχουν επιβληθεί περιοριστικοί όροι ή προσωρινή κράτηση.

Η διαπιστωτική πράξη θέσης σε αργία, προκειμένου για τα πλημμελήματα, ανατρέχει στην ημερομηνία κατά την οποία η εν λόγω δικαστική απόφαση κατέστη τελεσίδικη. Αντίστοιχα, προκειμένου για κακουργήματα, η διαπιστωτική πράξη θέσης σε αργία ανατρέχει στην ημερομηνία δημοσίευσης της πρωτόδικης καταδικαστικής απόφασης ή έκδοσης του αμετάκλητου παραπεμπτικού βουλεύματος ή του κλητήριου θεσπίσματος με βάση το οποίο παραπέμπεται στο ακροατήριο η υπόθεση.

Σημειώνεται ότι μεταγενέστερη αντικατάσταση ή άρση των περιοριστικών όρων ή της προσωρινής κράτησης, κατά τη διάρκεια της εκκρεμοδικίας, δεν κωλύει τη θέση σε αργία του αιρετού που παραπέμφθηκε για κακούργημα. Εάν δε εκδοθεί τελεσίδικη αθωωτική απόφαση, αίρεται αυτοδικαίως η αργία και το διοικητικό μέτρο θεωρείται ως ουδέποτε επιβληθέν. Στην περίπτωση αυτή καταβάλλεται αναδρομικά η αντιμισθία του αποκατασταθέντος από το χρόνο έκδοσης της διαπιστωτικής σε βάρος του πράξης.

Τέλος, για τα ποινικά αδικήματα της περ. γ' της παρ. 1 του άρθρου 236 του ν.3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε, και ισχύει, προβλέπεται η κοινοποίηση από την αρμόδια Εισαγγελία στον Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης **κάθε καταδικαστικής απόφασης** σε βάρος των προβλεπόμενων στα αντίστοιχα άρθρα αιρετών προσώπων (άρθρο 236 παρ. 3 ν.3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε). Ο Συντονιστής δύναται να λαμβάνει από την Εισαγγελία κάθε αναγκαία πληροφορία σχετικά με την πορεία της υπόθεσης, όπως η τελεσιδικία ή το αμετάκλητο αυτής, καθώς και αντίγραφα των αποφάσεων και των πρακτικών.

Παρακαλούμε όπως κοινοποιήσετε την παρούσα εγκύκλιο στους δήμους και τις περιφέρειες χωρικής

σας αρμοδιότητας, προκειμένου να λάβουν γνώση όλες οι υπηρεσίες αυτών, καθώς και τα νομικά τους πρόσωπα, παρέχοντας κάθε αναγκαία πληροφορία για την εφαρμογή της.

Η παρούσα είναι διαθέσιμη και στον ιστότοπο του Υπουργείου Εσωτερικών και στη διαδρομή: www.ypes.gr/Υπουργείο/Εγκύκλιοι-Αποφάσεις.

Για πληροφορίες σχετικά με την παρούσα εγκύκλιο μπορείτε να απευθύνεστε στους κάτωθι υπαλλήλους:

Δ/νη Οργάνωσης και Λειτουργίας Τ.Α.	Τμήμα Οργάνωσης Τ.Α. Α' Βαθμού	Δ. Νάσαινα: 213 13 64378 Μ. Διαμάντη: 213 13 64390 Αλ. Τζουμαϊλής: 213 13 64346
	Τμήμα Οργάνωσης Τ.Α. Β' Βαθμού	Γ. Χρυσάφης: 213 13 64395
	Τμήμα Νομικών Προσώπων Τ.Α	Αν. Καλογήρου: 213 13 64394 Β. Νάστου: 213 13 64328

Ο ΥΠΟΥΡΓΟΣ
Παναγιώτης Σκουρλέτης

Β. Απόφαση καθορισμού προσωπικού ΑΥΕ ΟΤΑ άρθρου 131 του ν. 4555/2018 «Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι» (ΦΕΚ 133 Α)

Εγκύκλιος Υπουργείου Εσωτερικών
Αριθμ. Πρωτ.: 41993/ 10.8.2018

Σας ενημερώνουμε ότι δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως ο ν. 4555/2018 «Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι» (ΦΕΚ 133 Α'), ορισμένες διατάξεις του οποίου επιφέρουν αλλαγές στις αρμοδιότητες και στις υπηρεσίες που

απαρτίζουν τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις της χώρας με κυριότερη εξ αυτών την σύσταση (7) Αυτοτελών Υπηρεσιών Ελέγχου ΟΤΑ (ΑΥΕ ΟΤΑ).

Οι ΑΥΕ ΟΤΑ κατά το άρθρο 109 του ν. 4555/18 θα ασκούν τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των δήμων, των περιφερειών και των νομικών προσώπων αυτών, καθώς και τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών σύμφωνα με το άρθρο 102 παρ.4 του Συντάγματος., θα αποτελούν αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών και θα υπάγονται απευθείας στον Υπουργό Εσωτερικών.

Ειδικότερα συνιστώνται οι κάτωθι υπηρεσίες:

1. ΑΥΕ ΟΤΑ Αττικής, με κατά τόπο αρμοδιότητα τα όρια της Περιφέρειας Αττικής και έδρα την Αθήνα ,

2. ΑΥΕ ΟΤΑ Θεσσαλίας-Στερεάς Ελλάδας με κατά τόπο αρμοδιότητα τα όρια των Περιφερειών Θεσσαλίας και Στερεάς Ελλάδας και έδρα την Λάρισα,

3. ΑΥΕ ΟΤΑ Ηπείρου -Δυτικής Μακεδονίας με κατά τόπο αρμοδιότητα τα όρια των Περιφερειών Ηπείρου και Δυτικής Μακεδονίας και έδρα τα Ιωάννινα,

4. ΑΥΕ ΟΤΑ Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου, με κατά τόπο αρμοδιότητα τα όρια των Περιφερειών Πελοποννήσου , Δυτικής Ελλάδας και Ιονίων Νήσων και έδρα την Πάτρα,

5. ΑΥΕ ΟΤΑ Αιγαίου, με κατά τόπο αρμοδιότητα τα όρια των Περιφερειών Βορείου και Νοτίου Αιγαίου και έδρα τον Πειραιά ,

6. ΑΥΕ ΟΤΑ Κρήτης με κατά τόπο αρμοδιότητα τα όρια της Περιφέρειας Κρήτης και έδρα το Ηράκλειο,

7. ΑΥΕ ΟΤΑ Μακεδονίας-Θράκης με κατά τόπο αρμοδιότητα τα όρια των Περιφερειών Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης και Κεντρικής Μακεδονίας με έδρα την Θεσσαλονίκη.

Οι ανωτέρω αναφερόμενες ΑΥΕ ΟΤΑ κατά την έναρξη λειτουργίας τους, η οποία θα διαπιστώνεται για κάθε μία χωριστά με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών σύμφωνα με τις διατάξεις του

άρθρου 131 παρ.4 του ν.4555/18, θα στελεχωθούν σε πρώτη φάση από προσωπικό των οικείων Αποκεντρωμένων Διοικήσεων κατά τα οριζόμενα στην παράγραφο 3 του προαναφερόμενου άρθρου. Το προσωπικό αυτό θα μεταταγεί αυτοδίκαια σε συνιστώμενες προσωποπαγείς θέσεις στις οικείες ΑΥΕ ΟΤΑ και στα Γραφεία που θα συσταθούν ανά νομό, με την ίδια διαπιστωτική πράξη της παρ. 4 του Υπουργού με την οποία θα διαπιστώνεται η έναρξη λειτουργίας κάθε ΑΥΕ ΟΤΑ. Κατά συνέπεια δεν τίθεται θέμα υποβολής αίτησης από πλευράς υπαλλήλου ή εκδήλωσης βούλησης του υπαλλήλου με άλλο τρόπο.

Το προς μετάταξη προσωπικό θα καθοριστεί με απόφαση του Συντονιστή κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης, η οποία θα πρέπει να εκδοθεί εντός μηνός από την έναρξη ισχύος του παρόντος άρθρου, ήτοι από τη δημοσίευση του ν. 4555/18 στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (19.7.2018), σύμφωνα με το άρθρο 283.

Το προσωπικό αυτό κατά το άρθρο 131 παρ. 3 είναι:

α) το σύνολο του προσωπικού της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης που κατά την 1.1.2018, τα υπηρεσιακά του καθήκοντα αφορούσαν κατ' αποκλειστικότητα στον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ, καθώς και στην πειθαρχική ευθύνη των αιρετών των ΟΤΑ και,

β) το 50% του προσωπικού της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης που, κατά την 1.1.2018, απασχολούνταν κατά πλειοψηφία εκτός των καθηκόντων της οργανικής του θέσης, επιπλέον και με θέματα ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ και πειθαρχικής ευθύνης των αιρετών των ΟΤΑ, ανεξάρτητα από την οργανική θέση στην οποία υπηρετούσε. Κριτήριο για τον προσδιορισμό του 50% αυτών είναι ο περισσότερος χρόνος άσκησης εκ παραλλήλου των επιπλέον καθηκόντων.

Για την έκδοση της απόφασης καθορισμού του προσωπικού λαμβάνεται υπόψη, ότι :

- Δεν απαιτείται υποβολή αίτησης ή εκδήλωσης της βούλησης του υπαλλήλου με οιοδήποτε τρόπο, αφού αφορά σε μετάταξη που λαμβάνει χώρα αυτοδίκαια.
- Δεν απαιτείται να διαθέτει τα τυπικά προσόντα της παρ. 2 του άρθρου 217 του ν.3852/2010 όπως ισχύει, στην οποία καθορίζονται τα βασικά πτυχία και τα επιπλέον πρόσθετα προσόντα που πρέπει να κατέχει υποψήφιος προς διορισμό στην ΑΥΕ ΟΤΑ, για θέσεις εκπαιδευτικής βαθμίδας ΠΕ.

Στην απόφαση καθορισμού του προσωπικού συμπεριλαμβάνονται:

- υπάλληλοι που κατά την 1-1-2018 ασκούσαν καθήκοντα ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ & πειθαρχικής ευθύνης των αιρετών των ΟΤΑ και μεταγενέστερα μετακινήθηκαν σε άλλη μονάδα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης
- υπάλληλοι των οποίων η μετάταξη δεν έχει ολοκληρωθεί, δεδομένου ότι μέχρι την δημοσίευση της πράξης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως η μετάταξη δεν έχει ισχύ. Σε περίπτωση ολοκλήρωσης της μετάταξης πριν την έκδοση της διαπιστωτικής πράξης της παρ.4 του άρθρου 131 ο εν λόγω υπάλληλος δεν θα συμπεριλαμβάνεται στην διαπιστωτική πράξη.
- όσοι υπάλληλοι είναι αποσπασμένοι και η οργανική τους θέση αφορούσε στην άσκηση ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ & πειθαρχικής ευθύνης των αιρετών των ΟΤΑ, κατ' αποκλειστικότητα, οι οποίοι είτε ασκούσαν τα εν λόγω καθήκοντα την 1-1-2018 και αποσπάστηκαν μεταγενέστερα σε άλλες υπηρεσίες, είτε ασκούσαν τα εν λόγω καθήκοντα κατά τον χρόνο απόσπασής τους ακόμη και

αν αυτός ανάγεται σε χρόνο προγενέστερο της 1-1-2018, δεδομένου ότι:

σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 12 παρ. 1 του ν.4440/16, το οποίο αντικατέστησε το άρθρο 68 παρ. 1 του ν.3528/07 (Υ.Κ), η απόσπαση, ήτοι η απομάκρυνση του υπαλλήλου για ορισμένο χρονικό διάστημα από την υπηρεσία στην οποία ανήκει η οργανική του θέση, διενεργείται «για την αντιμετώπιση σοβαρών και επειγουσών υπηρεσιακών αναγκών προσωρινού χαρακτήρα». Σύμφωνα δε με τις παρ.6 και 10 του ίδιου άρθρου, «ο υπάλληλος μετά την λήξη της απόσπασης επανέρχεται υποχρεωτικά στη θέση του χωρίς άλλη διατύπωση» και «η απόσπαση μπορεί να παύει οποτεδήποτε πριν την λήξη του χρονικού ορίου της για λόγους αναγόμενους στην υπηρεσία».

Με βάση τα ανωτέρω ισχύοντα, λαμβάνοντας υπόψη ότι ο χρόνος απόσπασης κάθε υπαλλήλου λογίζεται για κάθε συνέπεια ως χρόνος πραγματικής υπηρεσίας στη θέση την οποία κατέχει οργανικά και ότι με την απόσπαση δεν διακόπτεται ούτε μεταβάλλεται η υπηρεσιακή σχέση του υπαλλήλου με την υπηρεσία που ανήκει οργανικά, ενώ σειρά δικαιωμάτων του, όπως οι άδειες, εξακολουθούν να χορηγούνται από την υπηρεσία της οργανικής του θέσης και τέλος, με δεδομένο ότι η οργανική θέση του υπαλλήλου κατά την λήξη της απόσπασης δεν θα υφίσταται λόγω μεταφοράς της αρμοδιότητας σε νέα υπηρεσία (ΑΥΕ ΟΤΑ), θεωρούμε ότι οι εν λόγω υπάλληλοι εφόσον δεν έχει εκδοθεί απόφαση τοποθέτησης τους σε άλλη μονάδα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης κατά την διάρκεια της απόσπασής τους, λογίζεται ότι κατά την 1-1-2018 υπηρετούσαν στον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ & πειθαρχικής ευθύνης των αιρετών των ΟΤΑ.

Με βάση τα ανωτέρω εκτεθέντα, άποψη της υπηρεσίας μας είναι ότι και οι αποσπασμένοι υπάλληλοι πρέπει να συμπεριληφθούν στην απόφαση

καθορισμού του οικείου Συντονιστή. Για όσους ο χρόνος της απόσπασης τους δεν έχει ολοκληρωθεί πριν την έκδοση της διαπιστωτικής πράξης της παρ. 4, η αυτοδίκαιη μετάταξή τους επιφέρει άμεσα ανάκληση της απόσπασής τους λόγω αλλαγής του φορέα προέλευσης τους (έγγραφο αριθ.ΔΙΔΑΔ/Φ.41/476/25137/27-09-2013 Υπ. Διοικητικής Ανασυγκρότησης)

Στην απόφαση καθορισμού του προσωπικού ΔΕΝ συμπεριλαμβάνονται:

- υπάλληλοι που ασκούσαν καθήκοντα γραμματειακής υποστήριξης στις επιτροπές του άρθρου 152 του Κ.Δ.Κ, του άρθρου 68 του π.δ 30/96 για τις Περιφέρειες και στα πειθαρχικά συμβούλια των αιρετών, δεδομένου ότι, όπως προκύπτει από τις διατάξεις σύστασής τους, το έργο τους αφορά σε διοικητικά καθήκοντα.
- υπάλληλοι άλλων φορέων οι οποίοι υπηρετούν στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις με απόσπαση ακόμη και αν κατά την 1-1-2018 ασκούσαν καθήκοντα ελέγχου, δεδομένου ότι δεν νοείται κατά τον υπαλληλικό κώδικα αυτοδίκαια μετάταξη αποσπασμένου υπαλλήλου.
- οι Προϊστάμενοι των Γεν. Διευθύνσεων, των Διευθύνσεων και των Τμημάτων που είχαν μεταξύ άλλων και το αντικείμενο του έλεγχου νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ και τα θέματα πειθαρχικής ευθύνης των αιρετών, δεδομένου ότι σύμφωνα με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο η μετάταξη- ακόμη και η αυτοδίκαια- αφορά πάντα είτε στην μεταφορά της οργανικής θέσης είτε στην κατάληψη κενής οργανικής θέσης στον φορέα υποδοχής, είτε στη σύσταση προσωποπαγούς θέσης της κατηγορίας και του κλάδου ή της ειδικότητας του υπαλλήλου και όπως αναφέρεται και στο αριθ.

ΔΙΔΑΔ/Φ.31.38/1843/11773/17/6 /2014 έγγραφο του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης, η άσκηση καθηκόντων θέσης ευθύνης δεν αποτελεί συμφυές παρακολούθημα κατά τη μετάταξη του υπαλλήλου σε άλλη υπηρεσία. Εφόσον προϊστάμενοι θέσεων επιθυμούν την μετάταξή τους στις συνιστώμενες ΑΥΕ ΟΤΑ μπορούν να το πράξουν μόνο ως υπάλληλοι, στοιχείο που προϋποθέτει την παραίτησή τους από τη θέση ευθύνης που κατέχουν.

Συμπληρωματικά σας γνωρίζουμε ότι η δέσμευση πενταετίας κατά την διάταξη του άρθρου 111 παρ. 5 του ν. 4555/2018 αφορά σε νέους διορισμούς στις ΑΥΕ Ο.Τ.Α ή σε μετατάξεις που πραγματοποιούνται οικεία βουλήσει του ενδιαφερόμενου και όχι στο αυτοδίκαια μετατασσόμενο προσωπικό των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, δεδομένου ότι οι εν λόγω μετατάξεις έχουν υποχρεωτικό χαρακτήρα για τους υπαλλήλους και δεν αποτελούν προϊόν βούλησης (σχετικό και το έγγραφο αριθ. ΔΙΔΑΔ /Φ.42 Α/321/9908 π.ε/6-07-2015 Διοικητικής Ανασυγκρότησης).

Μετά τα ανωτέρω και λόγω του αυστηρού χρονοδιαγράμματος υλοποίησης των διαδικασιών έναρξης λειτουργίας των ΑΥΕ ΟΤΑ, παρακαλείσθε όπως προβείτε στην έκδοση των σχετικών αποφάσεων καθορισμού του προσωπικού των ΑΥΕ ΟΤΑ, εντός της τεθείσης προθεσμίας, ήτοι έως την 20η Αυγούστου 2018, ενημερώνοντας παράλληλα και την υπηρεσία μας.

Τέλος, σας γνωρίζουμε ότι μέχρι τη διαπίστωση της έναρξης λειτουργίας εκάστης ΑΥΕ ΟΤΑ, από τον Υπουργό Εσωτερικών, η αρμοδιότητα ελέγχου εξακολουθεί να ασκείται από τις Αποκεντρωμένες Δ/σεις κατά τα οριζόμενα στις διατάξεις των άρθρων 131 παρ.1 και 2 και 132 παρ.5 του ν.4555/18.

**Ο ΥΠΟΥΡΓΟΣ
Π. ΣΚΟΥΡΛΕΤΗΣ**

Γ. Γνωστοποίηση διατάξεων του ν.4555/2018 (Α'133)

Εγκύκλιος Υπουργείου Εσωτερικών
Αριθμ. Πρωτ.: 39788/ 31.7.2018

Με τις διατάξεις του ν.4555/2018 (Α' 133) με τίτλο «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης- Εμβάθυνση της Δημοκρατίας- Ενίσχυση της Συμμετοχής- Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»]- Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ- Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση- Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις» ρυθμίστηκε, μεταξύ άλλων, σειρά ζητημάτων που αφορούν την οικονομική λειτουργία και τους προϋπολογισμούς των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, τα έσοδα και τη διαχείριση της περιουσίας τους.

Ειδικότερα, οι διατάξεις κατηγοριοποιημένες ανά ειδικότερο θέμα, είναι οι εξής:

Α. Επί ζητημάτων που αφορούν την οικονομική διοίκηση και τους προϋπολογισμούς των ΟΤΑ

- Με το **άρθρο 189** αντικαθίσταται το άρθρο 77 του ν.4172/2013 περί προϋπολογισμών των δήμων. Οι διατάξεις του άρθρου, μεταξύ άλλων, εισάγουν αλλαγές ως προς τη διαδικασία της ψήφισης του προϋπολογισμού, η οποία προσαρμόζεται στο νέο εκλογικό σύστημα, τη σχετική συζήτηση και ψήφιση, η οποία διεξάγεται αναλυτικά μέχρι τεταρτοψήφιου κωδικού αριθμού εσόδων και δαπανών και τυχόν αναπτύξεων αυτού, τη συζήτηση και ψήφιση χωριστά για τους κωδικούς αριθμούς για τους οποίους υπάρχουν διαφωνίες και έχουν κατατεθεί

εναλλακτικές προτάσεις. Ακόμα, η 20η Σεπτεμβρίου καθίσταται η νέα προθεσμία, έως την οποία η οικονομική επιτροπή εξετάζει το προσχέδιο που της παραδίδει η εκτελεστική επιτροπή και μεριμνά για την ενσωμάτωση του σχεδίου του προϋπολογισμού στην ηλεκτρονική βάση δεδομένων που τηρείται στο Υπουργείο Εσωτερικών. Υπογραμμίζεται, ότι σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 210 του παρόντος νόμου, το άρθρο 189 εφαρμόζεται από την επόμενη αυτοδιοικητική περίοδο.

- Με το **άρθρο 190** τροποποιείται το άρθρο 78 του ν.4172/2013 περί προϋπολογισμών των περιφερειών. Οι διατάξεις του άρθρου, μεταξύ άλλων, εισάγουν αλλαγές ως προς τη διαδικασία της ψήφισης του προϋπολογισμού, η οποία προσαρμόζεται στο νέο εκλογικό σύστημα, τη συζήτηση και η ψήφιση του προϋπολογισμού, η οποία διεξάγεται αναλυτικά έως κωδικό αριθμό εσόδων και δαπανών σε επίπεδο μονάδας και τυχόν αναπτύξεων επί της εισήγησης της οικονομικής επιτροπής και επί εναλλακτικών προτάσεων. Ακόμα, η 20η Σεπτεμβρίου καθίσταται η νέα προθεσμία έως την οποία η οικονομική επιτροπή εξετάζει το προσχέδιο που της παραδίδει η εκτελεστική επιτροπή και μεριμνά για την ενσωμάτωση του σχεδίου του προϋπολογισμού στην ηλεκτρονική βάση δεδομένων που τηρείται στο Υπουργείο Εσωτερικών.

Υπογραμμίζεται, ότι σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 210 του παρόντος νόμου, το άρθρο 199 εφαρμόζεται από την επόμενη αυτοδιοικητική περίοδο

- Με το **άρθρο 197** αντικαθίσταται το άρθρο 4 του ν.4111/2013 που ρυθμίζει ζητήματα αναφορικά με τη συγκρότηση, το σκοπό, το έργο και άλλα θέματα του Παρατηρητήριου Οικονομικής Αυτοτέλειας Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- Με το **άρθρο 198** προστίθεται άρθρο 4Α στο ν.4111/2013 αναφορικά με ζητήματα παρακολούθησης κατάρτισης και εκτέλεσης των προϋπολογισμών των Ο.Τ.Α.

- Με το **άρθρο 199** προστίθεται άρθρο 4Β στο ν.4111/2013 που ρυθμίζει ζητήματα του Λογαριασμού Οικονομικής Ενίσχυσης Ο.Τ.Α.

- Με το **άρθρο 200** προστίθεται άρθρο 4Γ στο ν.4111/2013 με το οποίο εισάγεται η έννοια της Προγραμματικής Συμφωνίας Οικονομικής Υποστήριξης, η οποία συνάπτεται μεταξύ των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων, κατά το άρθρο 4Α του ν.4111/13 όπως ισχύει, και του Υπουργού Εσωτερικών, προκειμένου να δοθεί σε αυτούς η δυνατότητα χρηματοδότησής τους από το Λογαριασμό Οικονομικής Ενίσχυσης Ο.Τ.Α.

- Με το **άρθρο 201** προστίθεται άρθρο 4Δ στο ν.4111/2013 που αφορά τις εκθέσεις που συντάσσονται από το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σχετικά με τα αποτελέσματα εκτέλεσης των προϋπολογισμών των Ο.Τ.Α. και των Προγραμματικών Συμφωνιών, του άρθρου 200 που έχουν συναφθεί.

- Με το **άρθρο 202** προστίθεται άρθρο 4Ε στον ν.4111/2013 το οποίο περιλαμβάνει ρυθμίσεις αναφορικά με το Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων που εντάσσονται στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης.

- Με το **άρθρο 203** επιλύονται ζητήματα που προέκυψαν κατόπιν της έκδοσης του π.δ.80/2017 αναφορικά με την έννοια και τα καθήκοντα του διατάκτη στους δήμους.

Με την αντικατάσταση της περίπτωσης ε' της παρ. 1 του άρθρου 58 του ν.3852/2010, απονέμεται αποκλειστικά στο δήμαρχο η αρμοδιότητα να αποφασίζει για την έγκριση των δαπανών και τη διάθεση όλων των εγγεγραμμένων στον προϋπολογισμό πιστώσεων, με την έκδοση μόνον της σχετικής απόφασης ανάληψης υποχρέωσης. Για την άσκηση της αρμοδιότητας αυτής, δεν απαιτείται προηγούμενη απόφαση συλλογικού οργάνου, παρά μόνο εάν κάτι τέτοιο είναι απαραίτητο, προκειμένου να επιτευχθεί η απαιτούμενη εξειδίκευση της πίστωσης. Σε αυτή την περίπτωση, πριν από την

απόφαση του δημάρχου, προηγείται σχετική απόφαση του δημοτικού συμβουλίου.

Η αρμοδιότητα υπογραφής των αποφάσεων ανάληψης υποχρεώσεων μπορεί να μεταβιβασθεί από το δήμαρχο σε αντιδήμαρχο (άρθρο 59 ν.3852/2010).

Η αρμοδιότητα υπογραφής του τεκμηριωμένου αιτήματος του διατάκτη της παραγράφου 3α του άρθρου 66 του ν.4270/2014 και της παραγράφου 1α του άρθρου 4 του π.δ.80/2016 μπορεί επίσης να μεταβιβασθεί σε αντιδήμαρχο ή να εκχωρηθεί με εξουσιοδότηση υπογραφής (άρθρο 88 ν.3463/2006) από το δήμαρχο στους προϊστάμενους των καθ' ύλην αρμοδίων υπηρεσιών, πλην των οικονομικών υπηρεσιών, ανάλογα με την οργανωτική διάρθρωση του δήμου.

Επισημαίνεται, ότι αιτήματα έγκρισης δαπανών και διάθεσης πιστώσεων που εκκρεμούν κατά την ημερομηνία δημοσίευσης του ν.4555/2018, ενώπιον του δημοτικού συμβουλίου ή της οικονομικής επιτροπής, δεν εξετάζονται από τα συλλογικά όργανα αυτά, ενώ αποφάσεις που τυχόν έχουν εκδοθεί μετά την ανωτέρω ημερομηνία ανακαλούνται.

Στο ίδιο άρθρο αναφέρονται συγκεκριμένες διατάξεις της ισχύουσας νομοθεσίας, όπου ορίζεται το δημοτικό συμβούλιο ως όργανο αρμόδιο για την έγκριση της δαπάνης και τη διάθεση της πίστωσης, στις οποίες νοείται εφεξής ο δήμαρχος.

Επιπρόσθετα, με τις διατάξεις του άρθρου, παρέχεται η δυνατότητα στην οικονομική επιτροπή του δήμου και της περιφέρειας, με αιτιολογημένη απόφασή της, για μία και μόνο φορά να τροποποιεί έως 5% το φυσικό ή οικονομικό αντικείμενο συμβάσεων ποσού έως 120.000 ευρώ, πλέον Φ.Π.Α του δήμου ή της περιφέρειας αντίστοιχα.

- Με το **άρθρο 204** και ειδικότερα την παράγραφο 1 επιλύονται ζητήματα που εμφανίζονταν μετά τη ψήφιση του ν.4270/14 όπου για όλους τους Φορείς Γενικής Κυβέρνησης προβλέπονται

ασυμβίβαστα στα καθήκοντα του διατάκτη και του εκκαθαριστή υπολόγου.

Από 20.07.2018, οι πράξεις εκκαθάρισης (καταστάσεις πληρωμής) και τα χρηματικά εντάλματα πληρωμής δεν υπογράφονται από το δήμαρχο ή τον ορισθέντα από αυτόν αντιδήμαρχο, αλλά από τον προϊστάμενο οικονομικών υπηρεσιών (όπως αυτός ορίζεται στο άρθρο 205) και το συντάκτη. Επισημαίνεται ότι, οι εν λόγω διατάξεις ως νεότερες, κατισχύουν κάθε προγενέστερης αντίθετης ρύθμισης.

Επομένως, για να θεωρηθεί νομίμως εκδοθέν ένα χρηματικό ένταλμα, αρκούν οι δύο υπογραφές των ως άνω διαφορετικών προσώπων, με εξαίρεση τους μικρούς δήμους, της περίπτωσης α' της παρ. 1 του παρόντος άρθρου, όπου υπάρχει ειδικότερη πρόβλεψη.

Τέλος, επισημαίνεται ότι, ο προϊστάμενος οικονομικών υπηρεσιών μπορεί με απόφασή του να εξουσιοδοτεί ιεραρχικά υφιστάμενα όργανα, να υπογράφουν αντί αυτού τις πράξεις εκκαθάρισης και τα χρηματικά εντάλματα πληρωμής, τηρουμένης της οργανικής διάρθρωσης του δήμου και της καθ' ύλην αρμοδιότητας των οργανικών του μονάδων. Επί παραδείγματι, σε δήμο όπου προϊστάμενος οικονομικών υπηρεσιών είναι ο διευθυντής οικονομικών υπηρεσιών, μπορεί να εξουσιοδοτήσει τον προϊστάμενο του τμήματος εκκαθάρισης και εντολής των δαπανών, οπότε θα υπογράψει ο τελευταίος και ο συντάκτης. Εφόσον ο προϊστάμενος οικονομικών υπηρεσιών ασκεί την αρμοδιότητα και υπογράφει τις πράξεις εκκαθάρισης και τα χρηματικά εντάλματα πληρωμής, τότε αυτά πέραν του συντάκτη, δύναται να υπογράφονται και από τον προϊστάμενο της οργανικής μονάδας ενδιάμεσου επιπέδου, όπου στο παράδειγμά μας είναι ο προϊστάμενος του τμήματος εκκαθάρισης και εντολής των δαπανών.

Ειδική μέριμνα λαμβάνεται επίσης για τα δημοτικά νπδδ που δε διαθέτουν διοικητικό προσωπικό και ταμειακή υπηρεσία. Επιπρόσθετα, με τις λοιπές

παραγράφους του άρθρου, αποσαφηνίζονται και εισάγονται διατάξεις αναφορικά με τον χειρισμό περιπτώσεων έγγραφης άρνησης του προϊσταμένου οικονομικών υπηρεσιών, την υπογραφή της πράξης ακύρωσης χρηματικών ενταλμάτων διαρκούντος του έτους, την απονομή της αρμοδιότητας στον δήμαρχο να καταλογίζει με πράξη του αχρεωστήτως καταβληθείσες αποδοχές σε βάρος των λαβόντων υπαλλήλων (άρθρο 24 παρ. 3 του ν.4354/2015), την απαγόρευση έκδοσης ή συνυπογραφής ή παραλαβής ή εξόφλησης επιταγών από το δήμαρχο για λογαριασμό του δήμου και γενικά της ανάμιξής του σε διαχειριστικές ενέργειες της ταμειακής υπηρεσίας.

- Με το **άρθρο 205** ορίζεται ρητά ποιος υπάλληλος του δήμου θεωρείται προϊστάμενος οικονομικών υπηρεσιών αυτού, κατά περίπτωση, ενώ γίνεται, όπως προαναφέρθηκε, ειδική πρόβλεψη και για τους μικρούς δήμους που, λόγω έλλειψης προσωπικού και οργανικών μονάδων, δεν διαθέτουν προϊστάμενο οικονομικών υπηρεσιών.
- Με το **άρθρο 206** ρυθμίζονται ζητήματα αναφορικά με την υποχρέωση ή μη λήψης απόφασης δημοτικού συμβουλίου και του χρόνου έκδοσης της απόφασης του δημάρχου για την ανάληψη της υποχρέωσης για σειρά περιπτώσεων.
- Στο **άρθρο 207** με την παράγραφο 1 αντικαθίσταται η περίπτωση γ' της παρ. 1 του άρθρου 173 του ν.3463/2006 εισάγοντας και τον ορισμό αναπληρωτή του δημοτικού υπαλλήλου που προέβλεπε η πρότερη διάταξη. Η παράγραφος 2 προσθέτει παράγραφο 5 στο άρθρο 173 του ν.3463/2006, η οποία αναφέρεται σε ζητήματα του λογαριασμού στον οποίο κατατίθενται τα ποσά της πάγιας προκαταβολής.
- Με το **άρθρο 208** παρέχεται στους δήμους και τις περιφέρειες η δυνατότητα συνομολόγησης δανείων για την υλοποίηση δράσεων βελτίωσης της ενεργειακής αποδοτικότητας εγκαταστάσεων, μηχανημάτων ή

οχημάτων τους και εν γένει επενδυτικών σχεδίων, υπό προϋποθέσεις και χωρίς τη συνδρομή των προϋποθέσεων που ορίζονται στην παρ. 1 του άρθρου 264 του ν.3852/2010.

- Στο **άρθρο 210** με την παράγραφο 1 εισάγεται η υποχρέωση σύναψης της Προγραμματικής Συμφωνίας Οικονομικής Υποστήριξης του άρθρου 200 του παρόντος νόμου, από τους φορείς που έως τη δημοσίευση αυτού έχουν υπαχθεί σε πρόγραμμα εξυγίανσης, προκειμένου να καταστεί δυνατή η συνέχιση της χρηματοδότησής τους από το Λογαριασμό Οικονομικής Ενίσχυσης Ο.Τ.Α του άρθρου 199.
- Με το **άρθρο 220** ρυθμίζονται ειδικά θέματα περί λύσης και εκκαθάρισης επιχειρήσεων των ΟΤΑ. Ειδικότερα, με την παράγραφο 1 τροποποιείται το άρθρο 109 του ν.3852/2010 δίνοντας παράταση στην προθεσμία που ορίζεται στην υποπερίπτωση ββ, της περίπτωσης γ της παρ. 9 αυτού, περί λύσης και θέσης σε εκκαθάριση των ΑΕ και των Αναπτυξιακών ΟΤΑ, έως την 31.10.2018. Επιπλέον, με την παράγραφο 4 του άρθρου γίνεται προσθήκη στην ανωτέρω διάταξη και προβλέπεται για τις ανωτέρω επιχειρήσεις η δυνατότητα, εάν μέτοχος είναι αγροτικός συνεταιρισμός, ο οποίος κατέχει έως το πέντε τοις εκατό (5%) του μετοχικού κεφαλαίου της επιχείρησης και υπάρχει αδυναμία εκ μέρους του, να αναλάβει τις αναλογούσες σε αυτόν οφειλές, να τις αναλάβει, κατόπιν σχετικής απόφασης ο δήμος ή η περιφέρεια που κατέχει την πλειοψηφία των μετοχών της λυθείσας επιχείρησης. Με την παράγραφο 2 τροποποιείται η παρ. 2 του άρθρου 15 του ν.4483/2017 δίνοντας παράταση στην προθεσμία (έως την 31.10.2018) της λύσης και θέσης σε εκκαθάριση των επιχειρήσεων που ορίζει το άρθρο, ήτοι των ανωνύμων εταιρειών Ο.Τ.Α., περιλαμβανομένων των ανωνύμων αναπτυξιακών εταιρειών πρώην νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, των οποίων ποσοστό τουλάχιστον 90% του μετοχικού τους κεφαλαίου ανήκει στον οικείο, ή τους οικείους φορείς τοπικής

αυτοδιοίκησης, ή ενώσεις αυτών. Με την παράγραφο 3 γίνεται προσθήκη μιας νέας παραγράφου, στο ίδιο ως άνω άρθρο 15 του ν.4483/2017, όπου προβλέπονται ειδικότερα ζητήματα λύσης και εκκαθάρισης των αναπτυξιακών ανώνυμων εταιρειών των περιφερειών, με μοναδικό μέτοχο μια περιφέρεια, και ορίζονται οι σχετικές διαδικασίες.

B. Επί ζητημάτων που αφορούν τα έσοδα των ΟΤΑ

- Στο **άρθρο 185** με την παράγραφο 1 αντικαθίσταται η παράγραφος 1 του άρθρου 1 του ν.25/1975 και οριοθετείται με μεγαλύτερη σαφήνεια η έννοια του ενιαίου ανταποδοτικού τέλους καθαριότητας και φωτισμού καθώς προσδιορίζονται ευκρινέστερα οι δαπάνες για την κάλυψη των οποίων αυτό επιβάλλεται και κατοχυρώνεται ρητά πλέον ο ειδικευμένος και ακατάσχετος χαρακτήρας του. Στην ίδια παράγραφο περιγράφεται ο τρόπος υπολογισμού του ενιαίου ανταποδοτικού τέλους, προβλέπεται διεξοδικά η διαδικασία συζήτησης και λήψης απόφασης καθορισμού των συντελεστών του από το δημοτικό συμβούλιο ενώ αναδιαμορφώνεται ο τρόπος επιβολής του, μέσω της εισαγωγής ενός νέου συστήματος γενικών και ειδικών συντελεστών με το οποίο επιχειρείται να ενισχυθεί η αντικειμενικότητα, η διαφάνεια και ο ανταποδοτικός χαρακτήρας του εν λόγω τέλους.

Με τη ρύθμιση της παραγράφου 2, η οποία αντικαθιστά την παρ. 4 του άρθρου 1 του ν.25/1975, περιγράφεται αναλυτικά το νέο σύστημα των γενικών και των ειδικών, ως διαβαθμίσεις των γενικών, συντελεστών του ενιαίου ανταποδοτικού τέλους και αναφέρονται κατά τρόπο ενδεικτικό οι προσδιοριστικοί παράγοντες που πρέπει να λαμβάνονται υπ' όψιν κατά τον καθορισμό τους. Τέλος τίθεται συγκεκριμένος περιορισμός στο εύρος μεταξύ του υψηλότερου και του χαμηλότερου συντελεστή.

Υπογραμμίζεται, ότι σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 210 του παρόντος νόμου, το άρθρο 185 εφαρμόζεται από την επόμενη αυτοδιοικητική περίοδο.

- Με το **άρθρο 193** συμπληρώνεται το ήδη υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο που διέπει την καταβολή του τέλους παρεπιδημούντων και του τέλους επί των ακαθαρίστων εσόδων με την προσθήκη ειδικής πρόβλεψης περί ηλεκτρονικής υποβολής της προβλεπόμενης δήλωσης από τον υπόχρεο, ταυτόχρονα με την υποβολή δήλωσης ΦΠΑ στο σύστημα TAXISnet. Για τον καθορισμό των ειδικότερων προϋποθέσεων και λεπτομερειών ενεργοποίησης της συγκεκριμένης δυνατότητας προβλέπεται η έκδοση σχετικής κοινής Απόφασης των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών.
- Στο **άρθρο 222** με τη ρύθμιση της παραγράφου 1 ορίζεται ότι η απαλλαγή από τέλη καθαριότητας και φωτισμού των ακινήτων, στα οποία διακόπτεται η ηλεκτροδότηση, ισχύει μετά την υποβολή, και μόνο, δήλωσης «του ιδιοκτήτη τους ή του νόμιμου εκπροσώπου αυτού προς τον οικείο δήμο ότι δεν ηλεκτροδοτούνται και ότι δεν πρόκειται να χρησιμοποιηθούν. Επίσης προβλέπεται το πλαίσιο είσπραξης των τελών, μέχρι την υποβολή της δήλωσης και το ενδεχόμενο επιβολής κυρώσεων.

Με τη ρύθμιση της παραγράφου 2 παραλείπεται η βεβαίωση ή διαγράφονται τυχόν βεβαιωθείσες οφειλές που αντιστοιχούν σε χρονικό διάστημα μέχρι την δημοσίευση του παρόντος νόμου, κατά το οποίο είχε διακοπεί η ηλεκτροδότηση ενός ακινήτου, σύμφωνα με βεβαίωση του αρμόδιου χειριστή δικτύου και αυτό δεν χρησιμοποιούταν, σύμφωνα με υπεύθυνη δήλωση του ιδιοκτήτη ή του νόμιμου εκπροσώπου του, η οποία ή έχει κατατεθεί ή μπορεί να κατατεθεί στους επόμενους 6 μήνες.

Επισημαίνεται ότι η διαγραφή των οφειλών αυτών αναφέρεται και στην περίπτωση που έχουν υπαχθεί σε οποιαδήποτε ρύθμιση τμηματικής καταβολής, τηρουμένης της πρόβλεψης

ότι «ποσά που έχουν καταβληθεί δεν αναζητούνται».

Γ. Επί ζητημάτων που αφορούν την περιουσία των ΟΤΑ

- Με το **άρθρο 194** θεσμοθετείται η τήρηση ηλεκτρονικής βάσης δεδομένων από το Υπουργείο Εσωτερικών με τίτλο «Καταγραφή Ακίνητης Περιουσίας ΟΤΑ». Στο πλαίσιο αυτό, εισάγεται η υποχρέωση των ΟΤΑ α' και β' βαθμού καθώς και των ν.π.δ.δ. αυτών να καταχωρούν στην ανωτέρω βάση και να επικαιροποιούν τα στοιχεία των ακινήτων τους και τις τυχόν μεταβολές τους.
- Με το **άρθρο 195** προβλέπεται η σύσταση Επιτροπής, έργο της οποίας είναι η εκπόνηση ολοκληρωμένου θεσμικού πλαισίου για την ανάπτυξη δραστηριοτήτων που σχετίζονται με την παραχώρηση δημοτικών εκτάσεων για βιομηχανικούς ή βιοτεχνικούς σκοπούς, κτηνοτροφικές και αγροτικές εκμεταλλεύσεις, ίδρυση και επέκταση σταυλικών εγκαταστάσεων, εγκαταστάσεων θερμοκηπίων και μονάδων στους τομείς αλιείας.
- Με το **άρθρο 196** τροποποιούνται διατάξεις του ν.3463/2006 (ΚΔΚ) που αφορούν στην παραχώρηση περιουσιακών στοιχείων των δήμων. Ειδικότερα:

α) Ως προς το άρθρο 192 του ΚΔΚ που αφορά στην εκμίσθωση δημοτικών ακινήτων, διευρύνονται οι περιπτώσεις τόσο της απευθείας εκμίσθωσης όσο και των μακροχρόνιων μισθώσεων, ενώ προβλέπεται ρητώς η δυνατότητα υπεκμίσθωσης δημοτικών ακινήτων τόσο για τις μελλοντικές όσο και για τις ενεργές κατά τη δημοσίευση του νόμου συμβάσεις.

β) Ως προς το άρθρο 185 του ΚΔΚ εισάγεται η δυνατότητα δωρεάν παραχώρησης χρήσης δημοτικών ακινήτων για πέντε έτη, σε φορείς Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας που λειτουργούν σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4430/2016. Μετά τη λήξη της πενταετίας, παρέχεται η δυνατότητα απευθείας εκμίσθωσης του ίδιου ακινήτου στον φορέα Κ.Α.Λ.Ο..

γ) Ως προς το άρθρο 199, εισάγεται η δυνατότητα δωρεάν παραχώρησης από τους δήμους της χρήσης κινητών πραγμάτων σε φορείς Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας του ν. 4430/2016, για την επιτέλεση των σκοπών τους.

Οι ΟΤΑ παρακαλούνται για την κοινοποίηση του παρόντος στα νομικά τους πρόσωπα. Αντίστοιχα, οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, παρακαλούνται να μεριμνήσουν για την αποστολή του παρόντος στους Συνδέσμους αρμοδιότητάς τους.

Είμαστε στη διάθεσή σας για κάθε περαιτέρω σχετική διευκρίνιση ή πληροφορία και σας γνωρίζουμε ότι αναλυτικές οδηγίες για την εφαρμογή των ανωτέρω ρυθμίσεων, εφόσον απαιτηθεί, θα δοθούν με νεότερη εγκύκλιο και κατόπιν συγκέντρωσης σχετικών ερωτημάτων που θα μας υποβληθούν.

**Ο Υπουργός
Παναγιώτης Σκουρλέτης**

