



Ο Κώδικας Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η Αυτοδιοίκηση: Δρόμοι παράλληλοι

Παναγιώτης Καρκατούλης

Εμπειρογνώμονας δημόσιας διοίκησης, Σύμβουλος ΑΣΕΠ, π.βουλευτής

1. Η Κωδικοποίηση: Μέσον κοινωνικών αλλαγών ή μέσον αποθήκευσης διατάξεων;

Οι κωδικοποιήσεις αποτέλεσαν, διαχρονικά, ένα ισχυρότατο μέσον για την διαμόρφωση της κοινωνικής τάξης σ' έναν δεδομένο κοινωνικό σχηματισμό.

Οι γνωστότερες εξ αυτών, οι λεγόμενες «μνημειώδεις» κωδικοποιήσεις αναφέρονται σε εξαιρετικά σημαντικές επεξεργασίες και συλλογές νομοθεσίας που εδραίωσαν μια νέα τάξη πραγμάτων. Τέτοιες ήταν το *Corpus Juris Civilis* του Ιουστινιανού με τον οποίο οριοθετήθηκαν οι λειτουργίες και η οργάνωση του νέου Βυζαντινού κράτους μέσα από την παραγωγική ώσμωση του ανατολικού και του δυτικού τμήματος της αυτοκρατορίας και ο Ναπολεόντειος Κώδικας με τον οποίο τέθηκαν τα θεμέλια του σύγχρονου Αστικού δικαίου με την καθιέρωση της ισότητας όλων απέναντι στον νόμο και την ενσωμάτωση των φιλελεύθερων αρχών της Γαλλικής Επανάστασης.

Η ελληνική έννομη τάξη έχει υιοθετήσει τον λεγόμενο κωδικοποιητικό νόμο, μια διαδικασία έγκρισης από τη Βουλή της κωδικοποιητικής εργασίας (αρθρ. 76 παρα.6 Σ). Σκοπός της κωδικοποιημένης νομοθεσίας είναι η νοηματική καθαρότητα, η αποκατάσταση της εσωτερικής συνοχής και η εγγύηση ασφάλειας δικαίου. Ο εξω-νομικός, όμως, στόχος της κωδικοποίησης είναι να εγγυηθεί μέσω των ρυθμίσεων της ένα άλλο αύριο, μια διαφορετική προοπτική η οποία οδηγεί στην αναβάθμιση της ζωής των πολιτών και της διακυβέρνησης του τόπου.

Με σκοπό την διευκόλυνση, ιδίως των χρηστών των νομοθετικών ρυθμίσεων, έχουν δημιουργηθεί οι λεγόμενες διοικητικές κωδικοποιήσεις (ο αγγλικός όρος «recasting» που χρησιμοποιείται για να αποδώσει αυτό τον τύπο της κωδικοποίησης, μπορεί να αποδοθεί στα ελληνικά ως «ανάπλαση του δικαίου»). Σ' αυτή την κωδικοποίηση



υπάρχει δυνατότητα τροποποιήσεων και αλλαγών μ' έναν κοινό νόμο, υπό την προϋπόθεση ότι δεν αλλάζει το νόημα διατάξεων που έχουν ήδη κωδικοποιηθεί.

Οι παρατηρήσεις αυτές διατυπώνονται, εισαγωγικά, διότι ο σχολιασμός των διατάξεων που ακολουθεί είναι μέρος ενός φερώνυμου «κώδικα τοπικής αυτοδιοίκησης» που επιμελήθηκε το Υπουργείο Εσωτερικών και βρίσκεται σε διαδικασία ψηφίσεως στη Βουλή.

Ο «κώδικας» αυτός αποτελεί μια συρραφή παλαιότερων διατάξεων και ορισμένων νεότερων χωρίς να διαγράφει και να υπηρετεί μια νέα στρατηγική ανάπτυξης της αυτοδιοίκησης. Μοιάζει περισσότερο προς τα λεγόμενα ερανοστικά νομοσχέδια παρά σε κώδικα.

Στα θετικά του νομοθετήματος συγκαταλέγεται η προσπάθεια του νομοθέτη να αποκαθάρει διατάξεις που αναφέρονται σε καταργημένους θεσμούς και προγενέστερα διοικητικά σχήματα που προκαλούν θεσμική περιπλοκότητα, ερμηνευτικές ασάφειες και κατακερματισμό του δικαίου της αυτοδιοίκησης. Οι ενσκήψασες μεταβολές στον αριθμό και στη γεωγραφική διάρθρωση των δήμων, η κατάργηση των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και η καθιέρωση των αιρετών περιφερειών επιβάλλουν την κωδικοποίηση, με συστηματική και επικαιροποιημένη αποτύπωση του ισχύοντος καθεστώτος.

Περαιτέρω, όμως, η εξαντλητική παράθεση λεπτομερειών για τον τρόπο διοίκησης συγκεκριμένων υπηρεσιών προσομοιάζει με εφαρμοστική εγκύκλιο -βλ. υπηρεσίες διαχείρισης ύδρευσης και λοιπών θεμάτων καθημερινού διοικητικού ενδιαφέροντος- περισσότερο εξασθενεί παρά ενδυναμώνει τη συνάφεια και συνάρθρωση των ρυθμίσεων του κώδικα.

Παρά την φιλότιμη προσπάθεια συλλογής όλων των διάσπαρτων διατάξεων, η βιωσιμότητα των ρυθμίσεων του κώδικα θα είναι πολύ μικρή, αφού η καθημερινή πρακτική υπαγορεύει, διαρκώς, διορθώσεις και αλλαγές τόσο στο υφιστάμενο ρυθμιστικό πλαίσιο όσο και στις ακολουθούμενες διοικητικές διαδικασίες.

Θα ήταν, ωστόσο, χρήσιμο, εάν υπήρχε βούληση και δυνατότητα, να σχεδιαστεί και να χρηματοδοτηθεί ένα έργο διαρκούς κωδικοποίησης της αυτοδιοικητικής νομοθεσίας (και των πρακτικών που ακολουθούνται) ούτως ώστε να διευκολυνθούν τόσο οι πολίτες και οι επιχειρήσεις όσο και οι αιρετοί στην λήψη καλύτερα τεκμηριωμένων αποφάσεων.

Ανατρέχοντας στις εκατοντάδες ρυθμίσεις του «κώδικα», παρατηρούμε ότι, σε πολλά ζητήματα- ιδίως, δε, στις αρμοδιότητες- μείζονα και ελάσσονα ζητήματα



συμφύρονται χωρίς να δημιουργούν ένα νέο νόημα ή μια νέα διοικητική πραγματικότητα.

Σε πολλά σημεία φαίνεται να πρυτανεύει ένας λόγος επικοινωνιακός χωρίς προστιθέμενη αξία στο ρυθμιστικό περιβάλλον της αυτοδιοίκησης.

Παράπλευρη αρνητική συνέπεια αυτού του γεγονότος είναι ότι παρατίθενται, χύδην, ετερόκλητα ζητήματα, άλλα εξ αυτών στρατηγικού χαρακτήρα κι άλλα επιχειρησιακά ή και απότομα εσωτερικών διοικητικών διαδικασιών.

2. Δεν αρκεί ν' αλλάζουμε δομές για να λειτουργήσουμε καλύτερα

Επείγει, λοιπόν, η κατηγοριοποίηση των αρμοδιοτήτων, οπωσδήποτε σε επιτελικές, εκτελεστικές, υποστηρικτικές, ελεγκτικές και παροχής υπηρεσιών (και σε πιθανές υποδιαιρέσεις αυτών) προκειμένου να υπάρξει η αναγκαία επανεξέταση της σκοπιμότητας ύπαρξης των μνημονευόμενων δομών και λειτουργιών της αυτοδιοίκησης.

Μόνο τότε θα είναι δυνατόν να υποστηριχθεί με σύγχρονα διοικητικά/οργανωτικά επιχειρήματα η, εξαντλητικά παρουσιαζόμενη στον Κώδικα, δομή της αυτοδιοίκησης και να ανα-νοηματοδοτηθεί η συνταγματική διάταξη που οριοθετεί τη λειτουργία της.

Παρατηρείται, ωστόσο, ένα έλλειμα αξιολόγησης των δομών της τοπικής διακυβέρνησης. Αυτό οφείλεται στην πάγια, απαντώμενη στην ελληνική δημόσια διοίκηση, πρόκριση των δομών έναντι των λειτουργιών των δημοσίων οργανώσεων. Παράδειγμα: Στο άρθρο 2 αναφέρεται ότι αντικείμενο του Μέρους Α του Πρώτου Βιβλίου του Κώδικα είναι ο *«καθορισμός οργανωτικών θεμάτων των δήμων και των περιφερειών, όπως οι κατηγορίες των δήμων, οι διοικητικές μεταβολές τους, οι ονομασίες και μετονομασίες δήμων και περιφερειών, καθώς και τα εδαφικά όριά τους»*.

Οι οργανωτικές δομές πρέπει να προσαρμόζονται, όμως, στις μεταβολές του εξωτερικού περιβάλλοντος, συμπεριλαμβανομένων των κρίσεων και των καταστροφών (βλ. πολυκρίσεις), περί των οποίων ούτε ο κώδικας διαλαμβάνει τι ούτε και μια συνεκτική πολιτική για την αντιμετώπισή τους, υφίσταται.

Οι συντάκτες του Κώδικα δείχνουν μια αμφιθυμία αιωρούμενοι μεταξύ σταθερότητας και ευελιξίας. Δηλώνουν, από τη μια, την πρόθεσή τους να εξασφαλίσουν σταθερότητα, δηλαδή να παγιολογήσουν τις κατηγορίες των Δήμων, τον τρόπο με τον οποίο γίνονται οι μεταβολές, χαράσσονται τα όρια και σταθεροποιούνται οι διαδικασίες ονοματοδοσίας των ΟΤΑ, ενώ από την άλλη,



δηλώνουν ότι «μεταξύ των δύο βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης δεν υφίστανται σχέσεις ελέγχου και ιεραρχίας, αλλά συνεργασίας και συναλληλίας, οι οποίες αναπτύσσονται βάσει των νόμων, του κανονιστικού πλαισίου, των κοινών συμφωνιών, καθώς και με τον συντονισμό κοινών δράσεων».

Εκείνο το οποίο λείπει είναι η αναφορά/ανάλυση της στρατηγικής και επιχειρησιακής εξειδίκευσης της «συνεργασίας και της συναλληλίας».

Θεωρούμε, λοιπόν, ως έχουσα μείζονα σημασία, τη συστηματική καταγραφή και παρακολούθηση των άκαμπτων δομών/ανελαστικών διαδικασιών που εμποδίζουν την οργανωτική ευελιξία και την λειτουργική προσαρμοστικότητα που είναι απαραίτητες για την προσαρμογή του συστήματος λήψης αποφάσεων των ΟΤΑ σε συνθήκες πολυκρίσεων.

3. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση παραμένει εξαγγελία

Παρ' όλον ότι ο Κώδικας αναφέρεται στην δικτύωση των επιπέδων διοίκησης, όταν μνημονεύει την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, δεν αναφέρεται στις προϋποθέσεις δικτύωσής τους.

Η δικτύωση προϋποθέτει την ύπαρξη ενός μηχανισμού πολύ-επίπεδης διακυβέρνησης που εντοπίζει, συστηματοποιεί και αναθεωρεί λειτουργίες και δομές εφαρμογής συγκεκριμένων δημόσιων πολιτικών (όχι, μεμονωμένων αρμοδιοτήτων!).

Η εφαρμογή του ν. 5013/23 που είχε εξαγγείλει κάτι παραπλήσιο βρίσκεται, ακόμη, σε πρωτόλειο στάδιο.

Εξ όλων όσων είχαν εξαγγελθεί ο νομοθέτης του παρόντος νόμου επαναλαμβάνει μια ρύθμισή του σύμφωνα με την οποία η όποια συγχώνευση, κατάργηση, προσθήκη ή τροποποίηση αρμοδιοτήτων θα γίνεται μέσω του Υπουργείου Εσωτερικών, και μάλιστα της οικείας Γενικής Διεύθυνσης (!) Απ' όλη την αρχιτεκτονική και την πρακτική των δικτύων της πολυ-επίπεδης διακυβέρνησης, ο νομοθέτης συγκράτησε και προκρίνει τη συγκέντρωση αντί της αποκέντρωσης!

Εξ αυτού, είναι προφανές ότι ο νομοθέτης του 2026 αδυνατεί να κατανοήσει ότι η δικτύωση μεταξύ των επιπέδων διοίκησης ακυρώνει την ύπαρξη ενός ιεραρχικά ανώτερου από το οποίο εκλύονται όλες οι αρμοδιότητες.

Σήμερα δεν υπάρχει ο κλειδοκράτορας των αρμοδιοτήτων. Κάθε δημόσια πολιτική εφαρμοζόμενη στα διαφορετικά επίπεδα διοίκησης υπαγορεύει λειτουργικές και οργανωτικές ρυθμίσεις και διευθετήσεις προκειμένου να μπορεί να λειτουργήσει



εύρυθμα. Χρέος του δικτύου είναι να ανταποκρίνεται στις επεκφρασμένες ή συναγόμενες ανάγκες κάθε επιπέδου διοίκησης με τον καλύτερο δυνατό τρόπο.

Αλλά και τα κριτήρια που υιοθετεί ο Κώδικας για κάθε μια από τις δομές στις οποίες αναφέρεται είναι κοινά και τετριμμένα. Δημιουργεί/επαναλαμβάνει μια κλασική (και απολύτως ξεπερασμένη) πυραμίδα, τους αναβαθμούς της οποίας θεωρεί αυτονόητους (εν είδει φυσικού φαινομένου). Για να δώσουμε ένα μόνο παράδειγμα: Για την ύπαρξη και τη σύσταση των δημοτικών κοινοτήτων, δεν μαθαίνουμε τίποτα παρά μόνον ότι υπάρχουν. Δεν υπάρχει αιτιολογικός λόγος κατά πόσον είναι χρήσιμες και αναγκαίες όχι μόνον αυτές αλλά και όλες οι δομικές υποδιαιρέσεις των Δήμων.

Τα ίδια ισχύουν και για την αποκεντρωμένη διοίκηση, για την οποία έχει υπάρξει, στο παρελθόν, έντονος προβληματισμός για την προστιθέμενη αξία αυτού του επιπέδου διοίκησης.

Κι εδώ ο συντάκτης του κώδικα μας υπενθυμίζει το κείμενο της συνταγματικής ρύθμισης, θεωρώντας ότι οι αποκεντρωμένες είναι οι πρέπουσες δομές για την εφαρμογή της.

Μάλιστα, μετά την αναφορά των ονομάτων και των ορίων τους, μας πληροφορεί, καταλεπτώς, τι χρώμα και τι διάμετρο πρέπει να έχουν οι σφραγίδες τους, συνεχίζοντας με την κατηγοριοποίηση των Δήμων, χωρίς, όμως, να αποσαφηνίζει ούτε εδώ, ποια είναι η λειτουργική διαφορά των μικρών από τους μεγάλους ορεινούς δήμους. Δεν αρκεί η ποσοτική διαφοροποίηση των μέσων που διαθέτουν οι μεν και οι δε.

Η ίδια λειτουργική ασάφεια επικρατεί και όσον αφορά την κατάταξη των μητροπολιτικών δήμων. Αδυνατώ να καταλάβω τι, ακριβώς, σημαίνει με όρους μανάτζμεντ ο όρος «Μητροπολιτικό Συγκρότημα Αθηνών» και «Μητροπολιτικό Συγκρότημα Θεσσαλονίκης». Ποιες είναι οι λειτουργίες τους που θα τα διαφοροποιούν από τις λοιπές δημοτικές δομές; Με ποιες εσωτερικές δομές θα ανταποκριθούν στο όποιο έργο αποσαφηνιστεί ότι έχουν;

Η ίδια λογική διατρέχει και τις διατάξεις που αναφέρονται στο «σύστημα διακυβέρνησης, Δήμων, Περιφερειών και νομικών προσώπων αυτών» και στην «καταστατική θέση των οργάνων διοίκησης της τοπικής αυτοδιοίκησης» (άρθρα 106-183). Ο τίτλος είναι μάλλον ψευδεπίγραφος, αφού οι ρυθμίσεις του τμήματος αυτού αναφέρονται στις αρμοδιότητες κάθε επιπέδου διοίκησης.

Σημειωτέον, ότι χρηστή διακυβέρνηση σημαίνει, σύμφωνα με τους πάγιους ορισμούς των διεθνών οργανισμών, συνδιαμόρφωση των δημόσιων πολιτικών μεταξύ αιρετών, εκπροσώπων του επιχειρηματικού κόσμου και της κοινωνίας πολιτών. Το άρθρο 106 του σχολιαζόμενου νομοθετήματος πλησιάζει σ' αυτόν το πάγιο ορισμό αλλά όχι εντελώς. Σκοπός του είναι η



«επικαιροποίηση του συστήματος διακυβέρνησης των δήμων και των περιφερειών, μέσω της αποσαφήνισης των αρμοδιοτήτων και του τρόπου συγκρότησης και λειτουργίας των αιρετών οργάνων διοίκησης και των συμβουλευτικών και διαμεσολαβητικών οργάνων των δήμων και των περιφερειών, καθώς και η ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών, ιδιαίτερα των νέων, στις τοπικές υποθέσεις».

4. «Αρμοδιότητες» αντί για «πεδία πολιτικής»: Η επιμονή στο λάθος

Αλλά, έστω κι έτσι, ο τρόπος με τον οποίο επιχειρεί να λύσει ένα χρόνιο και μείζον πρόβλημα της διοίκησης των διαφορετικών διοικητικών αναβαθμών στη βάση των αρμοδιοτήτων, είναι εσφαλμένος. Ο συντάκτης του νομοθετήματος επιχειρεί να οριοθετήσει με ονομαστικό κριτήριο τις αρμοδιότητες των ήδη υπαρχουσών δομών (πχ. τις αρμοδιότητες του δημάρχου και του περιφερειάρχη, των αντιδημάρχων, των αντιπεριφερειάρχων, του αναπληρωτή περιφερειάρχη και των αρμοδιοτήτων τους, κ.ο.κ.).

Έτσι είναι αναπόφευκτές οι γενικεύσεις και επικαλύψεις.

Παράδειγμα: «Ο δήμαρχος και, αντίστοιχα, ο περιφερειάρχης, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, προασπίζουν το τοπικό δημόσιο συμφέρον και ενεργούν με γνώμονα τις αρχές της νομιμότητας, της διαφάνειας, της αμεροληψίας, της αποτελεσματικότητας, της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και της διασφάλισης της εδαφικής και κοινωνικής συνοχής της περιοχής αρμοδιότητάς τους.»

Λείπει η επιχειρησιακή εξειδίκευση των γενικών αρχών. Λείπει ο τρόπος με τον οποίο θα μπορέσουν να λυθούν τα προβλήματα.

Η σύγχρονη διοικητική επιστήμη και η θεωρία των οργανώσεων έχει εισφέρει πολλά τόσο στον σχεδιασμό όσο και στην εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών που θα πρέπει να ληφθούν υπόψη.

Το πάγιο αίτημα πολλών αυτοδιοικητικών για την υιοθέτηση «πεδίων πολιτικής» (policy space) αντί μεμονωμένων αρμοδιοτήτων δεν έχει συναντήσει, ακόμη, την αποδοχή του από τον νομοθέτη (του κώδικα, εν προκειμένω). Τα πεδία πολιτικής αποτυπώνουν σε μορφή δικτύου όχι μόνο τις ποικίλες οργανωτικές δομές και την ηγεσία τους αλλά και τις αλληλεπιδράσεις και τους πόρους που είναι διαθέσιμοι για την επίλυση ενός συγκεκριμένου προβλήματος. Απεικονίζουν ποιοι εμπλέκονται, πώς αλληλεπιδρούν και ποιους πόρους διαθέτουν για την εφαρμογή των εκάστοτε συγκεκριμένων ρυθμιστικών πολιτικών. Οι επίσημες και άτυπες κατευθυντήριες γραμμές, οι επιχορηγήσεις και οι συμβάσεις που δεσμεύουν τους εμπλεκόμενους



οργανισμούς μεταξύ τους. Είναι πολύ σημαντικό ότι η αυτοδιοίκηση πεδίων πολιτικής χρησιμοποιεί κάθε πόρο, τυπικό ή άτυπο.

Μη ακολουθώντας τους κανόνες του δημόσιου μάνατζμεντ, ο νομοθέτης μετεωρίζεται μεταξύ γενίκευσης και λεπτομερειακότητας. Στρατηγικού χαρακτήρα αρμοδιότητες συμφύρονται με εκτελεστικές, ενίοτε δε, και με καθαρώς υποστηρικτικές. Ένα παράδειγμα:

Το άρθρο 148 ορίζει ότι μεταξύ των «υποχρεώσεων των αιρετών οργάνων διοίκησης των δήμων και των περιφερειών, εν προκειμένω, ο δήμαρχος, ο αντιδήμαρχος, ο περιφερειάρχης, ο αναπληρωτής περιφερειάρχης, ο αντιπεριφερειάρχης, τα μέλη της δημοτικής και περιφερειακής επιτροπής, τα μέλη του δημοτικού και περιφερειακού συμβουλίου και των αποφασιστικού χαρακτήρα επιτροπών τους, ο συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης και ο περιφερειακός συμπαραστάτης του πολίτη και της επιχείρησης, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, πρέπει:

«Α) να εκπληρώνουν ευσυνείδητα τις υποχρεώσεις τους και να ασκούν τα καθήκοντά τους με γνώμονα την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, β) να έχουν αξία και αρμόζουσα για το αξίωμα συμπεριφορά στον δημόσιο βίο τους».

Τούτων λεχθέντων, ο κώδικας «εξειδικεύει» ως εξής (επιλέγουμε μόνο τις αρμοδιότητες του Δημάρχου, λόγω έλλειψης χώρου):

Ο δήμαρχος έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες: «κατευθύνει την υλοποίηση του οικείου σχεδίου ανάπτυξης και τις δράσεις του δήμου για την προαγωγή της ποιότητας ζωής των δημοτών και των κατοίκων», αλλά, ταυτόχρονα, «είναι και προϊστάμενος των υπηρεσιών του δήμου». Ως προϊστάμενος, μάλιστα, όλου του προσωπικού, «εκδίδει τις πράξεις που προβλέπουν οι σχετικές διατάξεις για τον διορισμό, τις κάθε είδους υπηρεσιακές μεταβολές και την άσκηση του πειθαρχικού ελέγχου, εκδίδει θεβαιώσεις».

Με δεδομένη την ροπή προς την εκτελεστικότητα που διακρίνει όλες τις δημόσιες οργανώσεις, είναι βέβαιον ότι ο Δήμαρχος θα κάνει πολύ περισσότερο τη δουλειά του κλητήρα και του τμηματάρχη διοικητικού παρά εκείνη του Διευθύνοντος Συμβούλου για την προώθηση/εφαρμογή/ ανάδειξη του στρατηγικού πλεονεκτήματος του Δήμου του.

Πέραν της άναρχης συσσώρευσης αρμοδιοτήτων σ' ένα πρόσωπο, η σύγχυση επιτείνεται και από το γεγονός της δημιουργίας ad hoc επιτροπών/οργάνων για ποικίλα θέματα τα οποία, επιγενομένως, καλούνται να εφαρμόσουν υπηρεσίες ή



υπάλληλοι με ελάχιστη ή καμία γνώση του αντικειμένου. Η αποτυχία τέτοιων «έργων» είναι προδιαγεγραμμένη.

Ενώ, αντιθέτως, εάν αντί των διάσπαρτων αρμοδιοτήτων σε διάφορα πρόσωπα και επίπεδα διοίκησης, υπήρχε οργάνωση με βάση τα πεδία πολιτικής (βλ. CoFoG), τότε η αποτελεσματικότητα των μελετών και υποδείξεων θα ήταν πολύ μεγαλύτερη.

Αφ' ής ο νομοθέτης δεν υιοθετεί ένα σαφές, δόκιμο και συμπαγές κριτήριο δημόσιας πολιτικής, παραπαίει μεταξύ της καταγραφής των μεμονωμένων αρμοδιοτήτων των Δήμων και των Περιφερειών και της θέσπισης της διαδικασίας τροποποίησης και μεταβίβασής τους προς αυτούς.

5. Τεκμήριο καθημερινότητας χωρίς σχέδιο δράσης;

Αίφνης, όμως, ο νομοθέτης παρουσιάζει ένα «τεκμήριο καθημερινότητας» που ορίζεται ως «η δυνατότητα των δήμων να εκδίδουν διοικητικές πράξεις, για την έκδοση των οποίων δεν έχει αρμοδιότητα όργανο του Κράτους, και να πραγματοποιούν κάθε υλική ενέργεια στο αναγκαίο και προσήκον μέτρο, στο πλαίσιο της οικείας κατηγορίας που ορίζεται στο άρθρο 317, περί αρμοδιοτήτων που απορρέουν από το τεκμήριο καθημερινότητας, πέραν των αρμοδιοτήτων που ρητώς τους έχουν αποδοθεί».

Παρ' όλον ότι η ιδέα είναι ενδιαφέρουσα, ελλείπουσας της αναγκαίας υποδομής για την ανάληψη και την ευόδωση τέτοιων προγραμμάτων και δράσεων, φοβούμαι ότι κι αυτό θα μείνει γράμμα κενό. Πως θα μπορούσε να υπάρξει δρομολόγηση τέτοιων δράσεων όταν στο άρθρο 312 ο προγραμματισμός δράσεων των Δήμων και Περιφερειών οριοθετείται ως δυνατότητα κι όχι ως υποχρέωση: «Εντός των πρώτων επτά (7) μηνών της αυτοδιοικητικής περιόδου, οι Δήμοι και οι Περιφέρειες, με απόφαση του δημοτικού και περιφερειακού συμβουλίου, αντίστοιχα, δύνανται να καταρτίζουν Πενταετές Σχέδιο Δράσεων, το οποίο εξειδικεύεται κατ' έτος σε Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσεων».

Σ' αυτό το σχέδιο, αναφέρει ο νομοθέτης, πρέπει να ληφθούν υπόψη όλα όσα δεν έχουν μνημονευθεί ως τώρα, όπως στρατηγικοί στόχοι και δείκτες μέτρησης και αξιολόγησης των επιδόσεων των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων.

Δεν υπάρχει καμία συστηματική αναφορά ή περιγραφή πως όλα αυτά θα γίνουν, ποιος και πώς θα τα συντονίζει.

Το σχέδιο νόμου επαναλαμβάνει την αυστηρή διαδικασία «εποπτείας» (βλ. χειραγώγησης) των ΟΤΑ μέσω οργάνων, όπως ο Επόπτης Νομιμότητας (άρθρο 689).



Πλην όμως, είναι γνωστό τοις πάσι ότι πολλοί ΟΤΑ καρκινοβατούν λόγω έλλειψης πόρων και η μεταφορά αρμοδιοτήτων περιορίζει ουσιαστικά τις δυνατότητες συμμόρφωσής τους. Οπότε αποτελεί στρατηγική επιλογή το πως πρέπει να αντιμετωπιστεί το κεντρικό αυτό ζήτημα: Με κατασταλτικούς ελέγχους ή με διασφάλιση των αναγκαίων μέσων για την ορθή εφαρμογή τους;

6. Δεν αρκούν τα «λόγια τα μεγάλα»

Το δίλημμα «μπρος η πίσω» διατρέχει όλο το εγχείρημα. Χωρίς να αμφισβητούμε την χρηστικότητα του εγχειρήματος, είμαστε πολύ μακριά από την δημιουργία ενός Κώδικα της Αυτοδιοίκησης που θα βγάλει τους ΟΤΑ από το τέλμα και την μιζέρια που βιώνουν, διαγράφοντας ένα ευοίωνο μέλλον γι' αυτούς και για τους πολίτες.

Εν τέλει, δεν αρκεί η εξαγγελία ενός μείζονος εργαλείου πολιτικής, ενός κώδικα, όταν αυτό που παρουσιάζεται είναι κάτι-σαν-κώδικας, που μας θυμίζει το Αισώπειο ρητό «ώδινεν όρος και έτεκε μυν».