

Κώδικας Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Συνοπτικό Ενημερωτικό Σημείωμα

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί το πρώτο επίπεδο διακυβέρνησης, στο οποίο ο πολίτης συναντιέται καθημερινά με το κράτος. Είναι ο χώρος όπου οι δημόσιες πολιτικές μετατρέπονται σε υπηρεσίες προς τους πολίτες, σε έργα και παρεμβάσεις που επηρεάζουν άμεσα την ποιότητα ζωής όλων. Από τη διαχείριση της καθημερινότητας – την καθαριότητα, τον φωτισμό, τις υποδομές – έως την τοπική ανάπτυξη, την κοινωνική πολιτική και την πολιτική προστασία, οι δήμοι και οι περιφέρειες βρίσκονται στον πυρήνα της λειτουργίας της σύγχρονης πολιτείας.

Ωστόσο, η εξέλιξη του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα υπήρξε διαχρονικά αποτέλεσμα πολλαπλών μεταρρυθμίσεων, οι οποίες, αν και συνέβαλαν στην ενίσχυση της αποκέντρωσης, οδήγησαν ταυτόχρονα σε ένα σύνθετο θεσμικό πλαίσιο. Από τον «Καποδίστρια» (ν. 2539/1997, Α' 244) έως τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006, Α' 114), τον «Καλλικράτη» (ν. 3852/2010, Α' 87) και τις μεταγενέστερες παρεμβάσεις, η διοικητική οργάνωση της χώρας μεταβλήθηκε ουσιαστικά με τη δημιουργία μιας ισχυρής αυτοδιοίκησης, χωρίς όμως να συνοδευτεί, σε επόμενη φάση, από ένα λειτουργικό και σύγχρονο κανονιστικό πλαίσιο που θα διέπει την οργάνωσή της.

Το αποτέλεσμα ήταν η διαμόρφωση ενός πλέγματος διατάξεων που χαρακτηρίζεται από πολυνομία, αλληλοεπικαλύψεις, ερμηνευτικές ασάφειες και διοικητικές δυσχέρειες. Οι αιρετές αρχές, τα στελέχη της διοίκησης, αλλά και οι ίδιοι οι πολίτες, καλούνται συχνά να δράσουν μέσα σε ένα περιβάλλον όπου η σαφήνεια των κανόνων δεν είναι δεδομένη και η αποτελεσματικότητα των διαδικασιών περιορίζεται από θεσμικές αδυναμίες.

Παράλληλα, οι κοινωνικές, οικονομικές και τεχνολογικές εξελίξεις έχουν μεταβάλει ριζικά τις απαιτήσεις της κοινωνίας προς τη δημόσια διοίκηση και ασφαλώς και προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Η ανάγκη για ταχύτητα και διαφάνεια, η απαίτηση για λογοδοσία των οργάνων διοίκησης και η εμβάθυνση της συμμετοχής των δημοτών στη λήψη των αποφάσεων καθίστανται πλέον απαραίτητες. Οι πολίτες δεν αρκούνται σε μια παθητική σχέση με το κράτος, αλλά επιδιώκουν ενεργό ρόλο στη διαμόρφωση των αποφάσεων που τους αφορούν. Ταυτόχρονα, η ψηφιακή μετάβαση δημιουργεί νέες δυνατότητες για την παροχή υπηρεσιών, αλλά και νέες προκλήσεις για την οργάνωση και λειτουργία των θεσμών.

Σε μια εποχή όπου η εμπιστοσύνη στους θεσμούς αποτελεί κρίσιμο ζητούμενο, η ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορεί να αποτελέσει τον καταλύτη για μια πιο δημοκρατική, αποτελεσματική και συμμετοχική διακυβέρνηση.

Η υπάρχουσα κατάσταση

Για δεκαετίες, η Τοπική Αυτοδιοίκηση λειτουργούσε μέσα σε ένα περιβάλλον έντονης πολυνομίας.

Η κατάσταση αυτή είχε ως αποτέλεσμα:

- Δυσκολία εφαρμογής της νομοθεσίας από τις διοικήσεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- Αυξημένο διοικητικό κόστος και για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, αλλά και για τους πολίτες.
- Καθυστερήσεις στη λήψη και στην εφαρμογή αποφάσεων.
- Έλλειψη ασφάλειας δικαίου.

Τί αλλάζει:

- Όλες οι βασικές διατάξεις συγκεντρώνονται σε έναν Κώδικα, ώστε να μην απαιτείται να ψάξει ή να γνωρίζει κάποιος ένα δαιδαλώδες παράπλευρο δίκαιο.
- Καταργούνται ή ενσωματώνονται παλαιότερες διάσπαρτες ρυθμίσεις.
- Εξασφαλίζεται ενιαία ερμηνεία και εφαρμογή.
- Εισάγονται νέες ρυθμίσεις, με έμφαση στην αποτελεσματικότητα, τη διαφάνεια και τη συμμετοχή των πολιτών.
- Μέσα από την εισαγωγή σύγχρονων εργαλείων και διαδικασιών, ιδίως ψηφιακού χαρακτήρα, καθώς και την αναδιοργάνωση βασικών πεδίων, όπως η άσκηση αρμοδιοτήτων και η δημοσιονομική διαχείριση, επιδιώκεται η ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας δήμων και περιφερειών και η παροχή ποιοτικότερων υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Γιατί είναι σημαντικό:

Η ύπαρξη ενός ενιαίου κώδικα:

- Μειώνει δραστικά τη γραφειοκρατία.
- Διευκολύνει τους αιρετούς και τα στελέχη.

- Επιτρέπει στον πολίτη να κατανοήσει πιο εύκολα το σύστημα.
- Απλοποιεί τις διαδικασίες, ώστε οι πολίτες να εξυπηρετούνται χωρίς καθυστερήσεις και ταλαιπωρία.
- Δίνει περισσότερες δυνατότητες συμμετοχής, ειδικά σε όσους δυσκολεύονται να συμμετέχουν με τον παραδοσιακό τρόπο (νέοι, άτομα που βρίσκονται μακριά).
- Ξεκαθαρίζει ποιος κάνει τι, ώστε να αποφεύγονται επικαλύψεις.
- Βοηθά τους δήμους και τις περιφέρειες να διαχειρίζονται καλύτερα τα χρήματά τους, άρα να αξιοποιούνται πιο σωστά οι πόροι.
- Ενισχύει τη διαφάνεια, ώστε οι πολίτες να γνωρίζουν πού πάνε τα χρήματά τους και πώς λειτουργεί η διοίκηση.
- Μειώνει τα περιθώρια αυθαιρεσίας, γιατί οι διαδικασίες γίνονται πιο αντικειμενικές και στενά ελέγξιμες.

Βελτιώνει την ποιότητα των υπηρεσιών, άρα την ποιότητα της καθημερινότητας όλων.

Οι 10 πιο σημαντικές αλλαγές στην τοπική αυτοδιοίκηση

1. Οι Περιφέρειες της χώρας, δεκαπέντε (15) χρόνια μετά τη θεσμοθέτησή τους δεν είχαν αποκτήσει ένα ενιαίο νομοθετικό πλαίσιο, με αποτέλεσμα ταυτόχρονα να διέπονται από διατάξεις που αφορούν τις κεντρικές κρατικές υπηρεσίες, τις πρώην κρατικές περιφέρειες και τις αιρετές νομαρχίες. Σε πολλές περιπτώσεις, το ίδιο ζήτημα μπορούσε να εμπίπτει στην αρμοδιότητα περισσότερων του ενός φορέων, χωρίς σαφή ιεράρχηση, γεγονός που οδηγούσε σε αναποτελεσματικότητα και σύγχυση. **Αυτό τελειώνει με τη θεσμοθέτηση του ενιαίου Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης για δήμους και περιφέρειες.**

2. **Συμμετοχή πολιτών στην οργάνωση και στη δράση των δήμων.** Θεσμοθέτηση της διεξαγωγής συμβουλευτικού δημοτικού δημοψηφίσματος με ηλεκτρονική ψηφοφορία και θεσμικές εγγυήσεις για τη διαδικασία διεξαγωγής του. Αναβάθμιση των συμβουλίων νέων, με σαφείς κανόνες για την εκλογή τους και ηλεκτρονική διαδικασία ψηφοφορίας.

3. **Ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας των αιρετών οργάνων.** Η υποχρέωση δημοσιοποίησης των αποφάσεων, η αξιοποίηση των ψηφιακών μέσων και η ενίσχυση των μηχανισμών ελέγχου συμβάλλουν στη δημιουργία ενός πλαισίου που ενισχύει την εμπιστοσύνη των πολιτών προς τη διοίκηση.

4. **Αναδιοργάνωση του συστήματος διακυβέρνησης των δήμων και των περιφερειών.** Με την αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων των συλλογικών οργάνων της αυτοδιοίκησης (δημοτικό και περιφερειακό συμβούλιο, δημοτική και περιφερειακή επιτροπή, λοιπές επιτροπές και συμβουλευτικά όργανα) και την καθιέρωση ενιαίων κανόνων λειτουργίας, επιδιώκεται η βελτίωση της αποτελεσματικότητας και η αποφυγή συγκρούσεων αρμοδιοτήτων.
5. **Αποτελεσματικότητα και διαφάνεια στη λειτουργία των οικονομικών υπηρεσιών,** ώστε να μην δημιουργούνται γκρίζες ζώνες επιδεχόμενες πολλαπλών ερμηνειών.
6. **Αντικειμενικό και στοχευμένο σύστημα ελέγχου νομιμότητας αποκλειστικά** (και σε καμία περίπτωση σκοπιμότητας) επί των πράξεων και των οργάνων διοίκησης της αυτοδιοίκησης, μέσω της λειτουργίας ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος και της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Ελέγχου Νομιμότητας Ο.Τ.Α..
7. **Σαφής προσδιορισμός της καταστατικής θέσης των οργάνων διοίκησης της αυτοδιοίκησης,** δηλαδή της αντιμισθίας και των εξόδων παράστασης, της αναστολής της επαγγελματικής τους δραστηριότητας ή της λήψης ειδικής άδειας.
8. **Καταγραφή και συστηματοποίηση των αρμοδιοτήτων των δήμων και των περιφερειών** στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, με στόχο τη σαφή κατανομή τους μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διοίκησης. Με τον τρόπο αυτό, αποφεύγονται επικαλύψεις και κενά, ενώ ενισχύεται η συνεργασία μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης προς όφελος του πολίτη.
9. **Αλλαγή του τρόπου εκλογής αυτοδιοικητικών αρχών, με κατάργηση του δεύτερου γύρου των εκλογών και δυνατότητα ηλεκτρονικής ψηφοφορίας σε ειδικά εκλογικά κέντρα παρουσία δικαστικού αντιπροσώπου,** προκειμένου να ενισχυθεί η νομιμοποίηση των αιρετών αρχών και η συμμετοχή των δημοτών.
10. **Ψηφιακός μετασχηματισμός της Αυτοδιοίκησης.** Υπάρχει μια συνειδητή επιλογή στον Κώδικα να λειτουργούν ηλεκτρονικές εφαρμογές προς υποβοήθηση της συμμετοχής των πολιτών στα όργανα της αυτοδιοίκησης, αλλά και της εξυπηρέτησής τους στην καθημερινή διάδραση με την αυτοδιοίκηση. Έτσι, στο πλαίσιο του Κώδικα προβλέπεται η δημιουργία εφαρμογών με πολλαπλές διαλειτουργικότητες.

Δομή του Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Ο Κώδικας αποτελείται από 6 Βιβλία:

Το **1^ο βιβλίο** προσδιορίζει τί είναι αυτοδιοίκηση, ποιες είναι οι σχέσεις μεταξύ του πρώτου και του δεύτερου βαθμού, πώς εκλέγονται οι αιρετές αρχές της αυτοδιοίκησης και πώς ελέγχονται οι εκλογικές δαπάνες.

Το **2^ο βιβλίο** προσδιορίζει τα όργανα διοίκησης των δήμων και των περιφερειών, τα συμβουλευτικά και γνωμοδοτικά όργανα που λειτουργούν εντός της δομής της αυτοδιοίκησης, τα νομικά πρόσωπα και την καταστατική θέση των αιρετών και των μελών διοίκησης των νομικών προσώπων.

Το **3^ο βιβλίο** προσδιορίζει το περίπλοκο θέμα των αρμοδιοτήτων των δήμων και των περιφερειών, ως ένδειξη εμπιστοσύνης της πολιτείας προς τις αυτοδιοικητικές δομές.

Το **4^ο βιβλίο** προσδιορίζει το σύνολο της οικονομικής διοίκησης των δήμων, για πρώτη φορά σε ενιαίο κείμενο Κώδικα, και πραγματεύεται ζητήματα δημοσίων συμβάσεων, παρουσίας και εσόδων των δήμων και των περιφερειών.

Το **5^ο βιβλίο** προσδιορίζει πώς γίνεται ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων της αυτοδιοίκησης με αξιόπιστο και αντικειμενικό τρόπο και πώς ευθύνονται πειθαρχικά τα αιρετά πρόσωπά της.

Το **6^ο βιβλίο** περιέχει οριζόντιες ρυθμίσεις για τις γενικές λειτουργίες των δήμων και των περιφερειών και κυρώνει το πρόσθετο πρωτόκολλο του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης.